

11 Σεπτεμβρίου, 1996

[ΠΙΚΗΣ, Π., ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗΣ, ΑΡΤΕΜΗΣ, ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ,  
ΚΑΛΛΗΣ, Δ/στές]

ΜΑΡΩ ΓΙΑΣΕΜΙΔΟΥ, ΔΙΑ ΤΟΥ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΟΥ ΤΗΣ  
ΣΟΛΩΝΟΣ ΣΑΡΡΗ ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

*Εφεσείοντες-Αιτητές,*

v.

ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΩΝ (ΑΡ. 1),

*Εφεσιβλήτων - Καθ' ων η Αίτηση*

*(Αναθεωρητική Έφεση Αρ. 1611).*

- 
- 5 Διοικητικό Δίκαιο — Εκτελεστή διοικητική πράξη και πράξη εκτέλεσης — Κριτήρια διάκρισης μεταξύ τους — Κατά πόσο απόφαση Δημοτικής Αρχής, για επιβολή φορολογίας στους ιδιοκτήτες ακινήτων, για την κατασκευή δρόμου, η οποία εκδόθηκε μετά από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου βάσει της οποίας εγκρίθηκαν τα σχέδια και οι προδιαγραφές του δρόμου που θα κατασκευαζόταν, είναι εκτελεστή διοικητική πράξη ή πράξη εκτελέσεως.
- 10 Οδοί και Οικοδομές — Κατασκευή ή ανακατασκευή δρόμων — Ποία η εφαρμοστέα διαδικασία — Ο περί Οδών και Οικοδομών Νόμος Κεφ. 96, Άρθρο 17.
- 15 Φορολογία — Ακίνητος ιδιοκτησία — Επιβολή φορολογίας σε ιδιοκτήτες ακινήτων αναφορικά με την κατασκευή δρόμου — Ρυθμίζεται από τον περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμο, Κεφ. 96, Άρθρο 17(9).
- 20 Οι εφεσιβλήτοι επέβαλαν φορολογία στους εφεσείοντες αναφορικά με δαπάνη κατασκευής δρόμου εντός του οποίου βρισκόταν ακίνητη ιδιοκτησία τους, βάσει του Άρθρου 17(9) του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμου, Κεφ. 96.
- 25 Οι εφεσείοντες κατεχώρησαν προσφυγή κατά της απόφασης των εφεσιβλήτων, η οποία απορρίφθηκε για το λόγο ότι η επίδικη απόφαση δεν ήταν εκτελεστή, αλλά πράξη εκτελέσεως.

Οι εφεσείοντες υποστήριξαν ότι η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου αφορούσε αποκλειστικά την έγκριση των σχεδίων και προδιαγραφών του δρόμου και δεν είχε καμιά σχέση με την υποχρέωσή τους για συνεισφορά για την κατασκευή του, ούτε ήταν καθοριστική για το ύψος της. Αντίθετα οι εφεσίβλητοι ισχυρίστηκαν, 5  
ότι με την απόφαση του Υπουργικού που προηγήθηκε, προσδιορίστηκε η βάση για τον καθορισμό της συνεισφοράς, γεγονός που καθιστούσε την απόφαση για επιβολή φορολογίας, πράξη εκτελέσεως και όχι εκτελεστή διοικητική πράξη.

Η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου αποδέχτηκε την έφεση και αποφάνθηκε ότι:

Δεν υπάρχει συσχετισμός μεταξύ της προσβαλλόμενης πράξης που λήφθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο βάσει του εδαφίου 6 του Άρθρου 17 και της απόφασης της Δημοτικής Αρχής βάσει του εδαφίου 9 του ίδιου άρθρου του Κεφ. 96. Η απόφαση για την επικύρωση των σχεδίων και προδιαγραφών του δρόμου είναι καθοριστική μόνο ως προς τα σχέδια και τις προδιαγραφές. Δεν επιβάλλει φορολογική υποχρέωση και κατά συνέπεια δε δημιουργείται από 15  
αυτή φορολογική υποχρέωση.

Το κριτήριο για την εκτελεστότητα διοικητικής πράξης ή απόφασης είναι η παραγωγή έννομων αποτελεσμάτων. Μία πράξη είναι εκτελεστή εφόσο επιβάλλει υποχρεώσεις στο διοικούμενο που 25  
δεν υφίσταντο κατά την έκδοσή της, η μη εκπλήρωση των οποίων, παρέχει το δικαίωμα στη Διοίκηση, να επικαλεσθεί τα μέσα δικαίου για την εκτέλεσή της. Πράξη εκτελέσεως είναι εκείνη που έχει ως λόγο την εφαρμογή εκτελεστής πράξης.

Μετά τον καθορισμό της δαπάνης και κατ' ακολουθίαν της συνεισφοράς, όπως ρητά προβλέπεται στο Άρθρο 18(9) του Νόμου, η αρμόδια αρχή προβαίνει στον τελικό καταμερισμό της δαπάνης μεταξύ της αρχής και των ιδιοκτητών, αφενός, και μεταξύ των ιδίων των ιδιοκτητών, αφετέρου. Η απόφαση η οποία προκύπτει είναι γενεσιουργός υποχρεώσεων για την καταβολή του χρηματικού ποσού, το οποίο επιμερίζεται στον κάθε ιδιοκτήτη. Πριν την έκδοσή της, 35  
δεν υπάρχει οποιαδήποτε απόφαση επί του θέματος.

Το γεγονός ότι ο αρχικός υπολογισμός της δαπάνης παρείχε ενδείξεις για το ποσό το οποίο μπορούσε να κληθεί ο ιδιοκτήτης να συνεισφέρει, δεν αλλοιώνει το χαρακτήρα ή την αποτελεσματικότητα της τελικής απόφασης ως προς τον προσδιορισμό της φορολογίας. 40

*Η έφεση επιτρέπεται με έξοδα.*

*Υποθέσεις που αναφέρθηκαν:*

- 5 *Σχίζα v. Δημοτικού Συμβουλίου Λεμεσου κ.ά Υπόθ. Αρ. 26/93, ημερ. 20.4.1994,*

*Κυπριακή Δημοκρατία v. Sunoil Bunkering Ltd. (1994) 3 Α.Α.Δ. 26,*

- 10 *Ναυτικός Όμιλος Πάφου v. Αρχής Λιμένων Κύπρου (1992) 1(B) Α.Α.Δ. 882.*

**Έφεση.**

- 15 Έφεση εναντίον της απόφασης Δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου Κύπρου (Παπαδόπουλου, Δ.) που δόθηκε στις 12 Ιουνίου, 1992 (Προσφυγή 62/90) με την οποία επικυρώθηκε η απόφαση των εφεσιβλήτων για επιβολή στους εφεσεύοντες φόρου, ο οποίος αντιπροσώπευε τη συνεισφορά τους για την αντιμετώπιση της δαπάνης για την κατασκευή δρόμου, εντός του οποίου βρισκόταν ακίνητη ιδιοκτησία τους.

*Χρ. Κληρίδης, για τους Εφεσεύοντες.*

- 25 *Κ. Μιχαηλίδης, για τους Εφεσίβλητους.*

*Cur. adv. vult.*

- 30 **ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ:** Την απόφαση του Δικαστηρίου θα δώσει ο Γ.Μ. Πικής, Π.

- 35 **ΠΙΚΗΣ, Π.:** Το πρωτόδικο Δικαστήριο έκρινε απαράδεκτη την προσφυγή των εφεσειόντων κατά απόφασης των εφεσιβλήτων, με την οποία τους επιβλήθηκε φορολογία βάσει του Άρθρου 17(9) του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμου, ΚΕΦ. 96. Ο φόρος αντιπροσώπευε τη συνεισφορά των εφεσειόντων για την αντιμετώπιση της δαπάνης για την κατασκευή δρόμου, εντός του οποίου βρισκόταν ακίνητη ιδιοκτησία τους.

- 40 Το Άρθρο 17(9) ορίζει ότι η φορολογία η οποία επιβάλλεται είναι τόσο προσωποπαγής όσο και πραγματοπαγής, δηλαδή βαρύνει το υποκείμενο και το αντικείμενο της φορολογίας.

Το πρωτόδικο Δικαστήριο αποδέχτηκε τη θέση των εφεσιβλή-

των - ότι η απόφαση η οποία αποτελεί το επίδικο θέμα της προσφυγής δεν ήταν εκτελεστή, αλλά πράξη εκτέλεσης.

Η πράξη, της οποίας η προσβαλλόμενη απόφαση αποτελούσε το αντικείμενο εκτέλεσης, ήταν εκείνη του Υπουργικού Συμβουλίου που λήφθηκε βάσει του εδαφίου (6) του ίδιου άρθρου του ΚΕΦ. 96, βάσει της οποίας εγκρίθηκαν τα σχέδια και οι προδιαγραφές του δρόμου που θα κατασκευαζόταν. 5

Οι εφεσείοντες υποστήριξαν ότι η φορολογική πράξη δεν απ' έβλεπε στην πραγμάτωση της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου. ούτε υφίστατο ταυτότητα αντικειμένου ή σκοπού με ταξύ των δύο πράξεων. Η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, υπέβαλαν, αφορούσε αποκλειστικά την έγκριση των σχεδίων και προδιαγραφών του δρόμου. Δεν άπτετο της υποχρέωσης για συνεισφορά (των ιδιοκτητών) για την κατασκευή του, ούτε ήταν καθοριστική για το ύψος της. 10 15

Ο αντίλογος των εφεσιβλήτων θεμελιώνεται στη θέση ότι, με την απόφαση που προηγήθηκε, προσδιορίστηκε η βάση για τον καθορισμό της συνεισφοράς. Διαφαίνεται από την εισήγησή τους ότι ο καθορισμός της φορολογίας ήταν πράξη μηχανική. Προς υποστήριξη των εισηγήσεών τους, επικαλέστηκαν την απόφαση στη *Σχίζα ν. Δημοτικού Συμβουλίου Λεμεσού κ.ά* - (Υπόθεση Αρ. 26/93 - 20/4/94), στην οποία έγινε δεκτό ότι η επικύρωση των σχεδίων από το Υπουργικό Συμβούλιο συνεπάγεται και την αποκρουστικότητα της υποχρέωσης του ιδιοκτήτη να συνεισφέρει για την κατασκευή του δρόμου, οπότε η επιβολή της φορολογίας που ακολουθεί συνιστά πράξη εκτέλεσης της απόφασης που προηγήθηκε. Ο λόγος της απόφασης συμπυκνώνεται στην ακόλουθη αρχή: Εφόσον οι παράμετροι της φορολογίας προσδιορίζονται με την εκτελεστή απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, η φορολογική απόφαση που εκδίδεται αργότερα, έστω από άλλη αρχή, συνιστά πράξη εκτέλεσης της προηγηθείσας απόφασης. 20 25 30

Δε συμφωνούμε με το συσχετισμό που γίνεται μεταξύ των δύο αποφάσεων - της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου βάσει του εδαφίου (6) του Άρθρου 17 και εκείνης της Δημοτικής Αρχής βάσει του εδαφίου (9) του ίδιου άρθρου του ΚΕΦ. 96. Η απόφαση για την επικύρωση των σχεδίων και προδιαγραφών του δρόμου ο οποίος θα κατασκευαστεί είναι καθοριστική μόνο ως προς τα σχέδια και τις προδιαγραφές. Δεν επιβάλλει φορολογικές υποχρεώσεις. Επομένως, δε γεννάται εξ αυτής φορολογική υποχρέωση. 35 40

Πράξη εκτέλεσης, όπως ο όρος υποδηλώνει και το διοικητικό δίκαιο αναγνωρίζει, δεν μπορεί να είναι άλλη από απόφαση επαγόμενη την εκτέλεση προγενέστερης εκτελεστής απόφασης. Το αντικείμενο της εκτέλεσης είναι μορφοποιημένο και δεκτικό εφαρμογής ως έχει. Η διάκριση μεταξύ εκτελεστών πράξεων, αφενός, και πράξεων εκτέλεσης, αφετέρου, εξηγείται και στη **Δημοκρατία v. Sunoil Bunkering Limited** (1994) 3 Α.Α.Δ. 26, στην οποία ο δικηγόρος των εφεσιβλήτων αναφέρθηκε. Το ακόλουθο απόσπασμα κατοπτρίζει τις διαφορές και σηματοδοτεί τη διάκριση μεταξύ των αντίστοιχων πράξεων:-

“Το κριτήριο για την εκτελεσιμότητα διοικητικής πράξης ή απόφασης είναι η παραγωγή έννομων αποτελεσμάτων, δηλαδή η γένεση εξ αυτής δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Πράξη είναι εκτελεστή εφόσον επιβάλλει υποχρεώσεις στο διοικούμενο, μη υφιστάμενες πριν την έκδοσή της, η μη εκπλήρωση των οποίων παρέχει το δικαίωμα στη Διοίκηση να επικαλεσθεί τα μέσα του δικαίου για την εκτέλεσή τους. Πράξη εκτέλεσης είναι εκείνη που έχει ως λόγο την εφαρμογή εκτελεστής πράξης. Διοικητικά μέτρα για την εφαρμογή εκτελεστής πράξης συνιστούν πράξη εκτέλεσης που όπως υποδηλώνει ο όρος η πράξη δεν είναι απ’ εαυτής γενεσιουργός δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αλλά μόχλος για την υλοποίηση της γενέτειρας πράξης ή απόφασης. (Βλ. Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικράτειας, 1929-1959, σελ. 240, Τσάτσος - Η Αίτησις Ακυρώσεως Ενώπιον Του Συμβουλίου της Επικράτειας, σελ. 127 κ.επ., και Στασινόπουλος - Δίκαιο των Διοικητικών Πράξεων, σελ. 125). Χρήσιμη αναφορά για τη φύση και χαρακτήρα των πράξεων της Αρχής Λιμένων μπορεί να γίνει στην **Ναυτικός Όμιλος Πάφου v. Αρχής Λιμένων Κύπρου** (Πολ. Εφεση 8469, αποφασίστηκε στις 18/6/92) καθώς και τα χαρακτηριστικά πράξεων εξουσίας.”

Η διαδικασία για την κατασκευή ή ανακατασκευή δρόμων, η οποία προβλέπεται στο Άρθρο 17 του ΚΕΦ. 96, υποδιαιρείται σε τρία στάδια. Το πρώτο στάδιο περιλαμβάνει τη λήψη και γνωστοποίηση απόφασης αρμόδιας αρχής για τα σχέδια και προδιαγραφές της κατασκευής. Η γνωστοποίηση περιλαμβάνει, επίσης, λεπτομέρειες ως προς τα ονόματα και αναμενόμενη συνεισφορά, αναλογική προς την έκταση της πρόσφυσης της ιδιοκτησίας τους, την οποία οι ιδιοκτήτες θα κληθούν να καταβάλουν. Η απόφαση για την κατασκευή του δρόμου και οι λεπτομέρειες της γνωστοποίησης συνιστούν διοικητική πράξη από την οποία δεν προκύπτουν έννομα αποτελέσματα.

Το δεύτερο στάδιο αφορά το δικαίωμα των ιδιοκτητών για την υποβολή ένστασης. Το δικαίωμα υποβολής ένστασης περιορίζεται στα σχέδια και προδιαγραφές - (βλ. Άρθρο 17(4)). Η εξέτασή τους ανάγεται στο Υπουργικό Συμβούλιο, το αρμόδιο, κατά το νόμο, όργανο για την έγκρισή τους. Με την έγκριση, οριστικοποιούνται τα σχέδια και οι προδιαγραφές. 5

Υπό την αίρεση των αναγκαιών επιφυλάξεων, εφόσο το ζήτημα δεν τίθεται προς απόφαση σ' αυτή τη διαδικασία, μπορεί να λεχθεί ότι η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου είναι εκτελεστή, μετά την κοινοποίησή της, ως προς τα σχέδια και προδιαγραφές της κατασκευής του δρόμου, βάσει του Άρθρου 18(7) του ΚΕΦ. 96. 10

Το τρίτο στάδιο συναρτάται με τον καθορισμό της συνεισφοράς της αρμόδιας αρχής, αφενός, και των ιδιοκτητών, αφετέρου, για την κατασκευή του δρόμου, καθώς και τον επιμερισμό της, ανάλογα με την έκταση της πρόσοψης (στο δρόμο) του ακινήτου του καθενός. Ο καθορισμός της δαπάνης και, κατ' ακολουθίαν, της συνεισφοράς, είναι εξ αντικειμένου αδύνατος πριν την οριστικοποίηση των σχεδίων και προδιαγραφών με την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Μετά τον καθορισμό τους, όπως ρητά προβλέπεται στο Άρθρο 18(9), η αρμόδια αρχή προβαίνει στον τελικό καταμερισμό της δαπάνης μεταξύ της αρχής και των ιδιοκτητών, αφενός, και μεταξύ των ιδίων των ιδιοκτητών, αφετέρου. Η απόφαση η οποία προκύπτει είναι γενεσιουργός υποχρεώσεων για την καταβολή του χρηματικού ποσού, το οποίο επιμερίζεται στον κάθε ένα ιδιοκτήτη. Πριν την έκδοσή της, δεν υπάρχει οποιαδήποτε απόφαση επί του θέματος. 15  
20  
25

Το γεγονός ότι ο αρχικός υπολογισμός της δαπάνης παρείχε ενδείξεις για το ποσό το οποίο μπορούσε να κληθεί ο ιδιοκτήτης να συνεισφέρει, δεν αλλοιώνει το χαρακτήρα ή τη δραστηκότητα της τελικής απόφασης, ως προς τον προσδιορισμό της φορολογίας. 30

Καταλήγουμε ότι εσφαλμένα απορρίφθηκε η προσφυγή ως απαράδεκτη. Για το λόγο αυτό, η έφεση θα επιτραπεί και επιτρέπεται με έξοδα. 35

Εφόσον η ουσία της προσφυγής δεν εξετάστηκε, θα προχωρήσουμε στην ακρόαση της υπόθεσης, η οποία ορίζεται στις 2/10/1996. 40

*Η έφεση επιτρέπεται με έξοδα.*