

19 Ιουλίου, 1996

[ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

SAVVAS PHEDONOS LTD.,

Αιτήτρια,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΚΑΙ ΥΠΟΥΡΓΟΥ
ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ ΕΡΓΩΝ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 435/95)

Διοικητικό Δίκαιο — Διοικητική Πράξη — Βεβαιωτική σε αντιδιαστολή προς εκτελεστή πράξη — Θεωρία και νομολογία — Συνέπειες βεβαιωτικού χαρακτήρα πράξεως.

Προσφυγή βάσει του Αρθρου 146 του Συντάγματος — Λόγοι ακυρώσεως 5
— Έλλειψη δέουσας αιτιολογίας και έρευνας — Δεν στοιχειοθετήθηκαν — Περιστάσεις.

Η αιτήτρια εταιρεία επεδίωξε την ακύρωση της απόρριψης του αιτήματός της για έκδοση άδειας λειτουργίας της ταμειακής μηχανής της. 10

Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

1. Οι βεβαιωτικές πράξεις στερούνται εκτελεστού χαρακτήρα και συνεπώς απαραδέκτως προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως. 15

Εξέταση της επίδικης επιστολής ημερ. 21.3.1995 καθιστά φανερό το βεβαιωτικό της χαρακτήρα. 20

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Pieris v. Republic (1983) 3 C.L.R. 1054,

Larkos v. Republic (1987) 3 C.L.R. 2189,

Zenios Closures Ltd v. Δήμου Λεμεσού (1993) 4 Α.Α.Δ. 1535,

5 *Δημοκρατία v. Χατζηγεωργίου (1994) 3 Α.Α.Δ. 574,*

Κυριακίδης και Άλλος v. Δημοκρατίας (1995) 3 Α.Α.Δ. 298,

Ioannou v. Republic (1982) 3 C.L.R. 380,

10

H. & D. Health and Diet Food Centre v. Republic (1985) 3 C.L.R. 2756.

Προσφυγή.

15

Προσφυγή εναντίον της απόφασης των Καθ' ων η αίτηση με την οποία απέρριψαν το αίτημα της αιτήτριας για έκδοση άδειας λειτουργίας ταμειακής μηχανής.

20

Π. Μιχαήλ για Παπαχαράλαμπος & Αγγελίδη, για την Αιτήτρια.

Α. Μαμπουρίδης, Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.

25

Cur. adv. vult.

30

ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, Δ.: Στις 8.2.1995 η αιτήτρια εταιρεία ζήτησε την έκδοση άδειας λειτουργίας της ταμειακής μηχανής μάρκας B.M.C. τύπου C.R.280. Οι καθ' ων η αίτηση με επιστολή τους ημερ. 21.3.1995, απέρριψαν το πιο πάνω αίτημα. Με την παρούσα προσφυγή η αιτήτρια θεωρεί την απόρριψη του αιτήματός της παράνομη και ζητά την ακύρωση της σχετικής απόφασης. Με την ένστασή τους οι καθ' ων η αίτηση εγείρουν προδικαστική ένσταση ισχυριζόμενοι ότι η προσβαλλόμενη πράξη και/ή απόφαση είναι βεβαιωτική προγενέστερης πράξης ημερ. 15.11.1994.

35

40

Πριν ασχοληθώ με τα διάφορα σημεία που εγείρονται θα αναφερθώ στα γεγονότα της υπόθεσης. Η λειτουργία των ηλεκτρονικών ταμειακών μηχανών με φυσική μνήμη ρυθμίζεται με τη Γνωστοποίηση του Εφόρου Φόρου Προστιθέμενης Αξίας ημερ. 24.3.1994 που δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας (Κ.Δ.Π. 59/94). Με την ίδια γνωστοποίηση ο έλεγχος των μηχανών για διαπίστωση του κατά πόσο συνάδουν με τις σχετικές

τεχνικές προδιαγραφές ανατέθηκε στο Τμήμα. Για έλεγχο της ταμειακής μηχανής που αναφέρθηκε προηγουμένως αποτάθηκαν στο Τμήμα τόσο η αιτήτρια όσο και μια άλλη εταιρεία. Μεταξύ των δυο εταιρειών ξέσπασε διαμάχη και το Τμήμα, ύστερα από κάποιες αμφιταλαντεύσεις, αναθεώρησε την αρχική του απόφαση και αποδέχτηκε για έλεγχο τη μηχανή που υπέβαλε η αιτήτρια. Την 1.10.1994 το Τμήμα προχώρησε στον εργαστηριακό έλεγχο. Η μηχανή ανταποκρίθηκε επιτυχώς σε όλες τις εργαστηριακές δοκιμές όσον αφορά τα προγράμματα λειτουργίας, αλλά παρουσίασε πολλές παρεκκλίσεις από τις προδιαγραφές. Το Τμήμα με επιστολή του προς την αιτήτρια ημερ. 15.11.1994, γνωστοποίησε τα πιο πάνω, υπενθυμίζοντας ταυτόχρονα πως με βάση τους σχετικούς κανονισμούς τα τροποποιημένα προγράμματα θα έπρεπε να είχαν την έγκριση των κατασκευαστών της μηχανής. Θα πρέπει να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι ο Κανονισμός 2.3.3 της Κ.Δ.Π. 59/94 ορίζει τα ακόλουθα:

“Σε περίπτωση που ο προμηθευτής της φυσικής μνήμης ή των προγραμμάτων λειτουργίας είναι διαφορετικός από τον κατασκευαστή της Η.Τ.Μ. η μηχανή θα πρέπει να συνοδεύεται από βεβαίωση του κατασκευαστή της ότι τόσο τα προγράμματα όσο και η φυσική μνήμη που θα τοποθετηθούν σ’ αυτή είναι αποδεκτά από τον ίδιο”.

Αντί να προσκομίσει τη βεβαίωση του κατασκευαστή που προβλέπεται από τον πιο πάνω Κανονισμό, στις 8.2.1995 η αιτήτρια υπέβαλε μέσω του δικηγόρου της αίτηση για άδεια λειτουργίας της μηχανής. Οι καθ’ ων η αίτηση με επιστολή τους ημερ. 21.3.1995, αφού επαναλαμβάνουν τις παρεκκλίσεις από τις σχετικές προδιαγραφές, οι οποίες σύμφωνα με την επιστολή είχαν υποδειχθεί και στον εκπρόσωπο της αιτήτριας, επισημαίνουν ότι το Τμήμα με επιστολή ημερ. 15.11.1994 είχε πληροφορήσει την αιτήτρια πως πρέπει να προβεί στις αναγκαίες ενέργειες για ταύτιση των προγραμμάτων με τις προδιαγραφές πριν να τα υποβάλει ξανά για έγκριση. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στην επιστολή του Τμήματος ημερ. 15.11.1994 προς την αιτήτρια διευκρινίζεται ότι με βάση τους σχετικούς κανονισμούς, τόσο το αρχικό πρόγραμμα, όσο και οι τροποποιήσεις που τυχόν θα πραγματοποιούνταν θα έπρεπε να τύχουν της έγκρισης των κατασκευαστών της μηχανής.

Η ευλαπίδευτη συνήγορος των καθ’ ων η αίτηση στη γραπτή της αγωγή προβάλλει τον ισχυρισμό ότι η προσβαλλόμενη απόφαση ημερ. 21.3.1995 είναι πράξη βεβαιωτική της επιστολής ημερ. 15.11.1994. Το περιεχόμενο, σύμφωνα πάντα με τους καθ’ ων η αί-

5 τηση, των δύο επιστολών είναι ταυτόσημο. Έτσι η επιστολή ημερ.
21.3.1995 δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη και συνεπώς η
προσφυγή θα πρέπει να απορριφθεί. Ο ευπαίδευτος συνήγορος
των αιτητών ισχυρίζεται ότι περί τα τέλη Νοεμβρίου του 1994, ο
10 δικηγόρος της αιτήτριας κ. Μιχαήλ είχε τηλεφωνική και στη συνέ-
χεια προσωπική επικοινωνία με τον κ. Μαλπουριδίδη, δικηγόρο
των καθ' ων η αίτηση, στον οποίο ήγειρε το θέμα ότι η επιστολή
των καθ' ων η αίτηση ημερ. 15.11.1994, δεν καθόριζε ποιες προ-
15 διαγραφές δεν πληρούσε η μηχανή και γι' αυτό, σύμφωνα πάντα με
τον ευπαίδευτο συνήγορο της αιτήτριας, ο κ. Μαλπουριδής ειση-
γήθηκε όπως αποσταλεί νέα επιστολή με την οποία να υποβαλλό-
ταν σχετικό αίτημα, ενώ ο κ. Μαλπουριδής αναλάμβανε να δώσει
οδηγίες για σαφέστερη απάντηση του ερωτήματος ποιές προδια-
20 γραφές δεν επληρούντο. Ο κ. Μιχαήλ εξασφάλισε υπόσχεση από
τον κ. Μαλπουριδίδη ότι δεν θα εγειρόταν σε περίπτωση προσφυγής
θέμα βεβαιωτικής πράξης, καθότι η επιστολή ημερ. 15.11.1994 θα
αγνοείτο.

20 Είμαι αναγκασμένος να παρατηρήσω ότι εκ πρώτης όψεως δεν
φαίνεται ότι οι παρατηρήσεις του δικηγόρου της αιτήτριας ευστα-
θούν. Μετά τη συζήτηση με τον κ. Μαλπουριδίδη που έλαβε χώρα
κατά τον ισχυρισμό του δικηγόρου της αιτήτριας περί το τέλος Νο-
εμβρίου του 1994, αντί να υπάρχει στο διοικητικό φάκελο οποια-
25 δήποτε επιστολή που να ζητείται προσδιορισμός των προδιαγρα-
φών που δεν επληρούντο, παρουσιάζεται επιστολή, μήνες αργότε-
ρα (στις 8.2.1995), με την οποία απλώς υποβάλλεται αίτηση για
άδεια λειτουργίας της μηχανής, χωρίς οποιαδήποτε αναφορά σε
διευκρίνιση προδιαγραφών. Από το περιεχόμενο της επιστολής
30 δεν προκύπτει, ούτε και γίνεται αναφορά σε οποιαδήποτε επικοι-
νωσία με τον κ. Μαλπουριδίδη. Εν όψει των πιο πάνω, δεν μπορώ
να δεκτώ ότι η διοίκηση, μέσω του δικηγόρου της, δεν επέδειξε την
απαιτούμενη προς τον διοικούμενο καλή πίστη ή παραβίασε την
αρχή της χρηστής διοίκησης. Έτσι, εν όψει της απόρριψης του
ισχυρισμού ο οποίος, θα πρέπει να σημειώσω, δεν τεκμηριώνεται
35 ούτε και με οποιαδήποτε μαρτυρία ή ένδειξη, θα προχωρήσω να
εξετάσω κατά πόσο η επιστολή ημερ. 21.3.1995 αποτελεί εκτελε-
στική διοικητική πράξη ή επιβεβαιωτική της επιστολής ημερ.
15.11.1994.

40 Οι βεβαιωτικές πράξεις στερούνται εκτελεστού χαρακτήρα και
συνεπώς απαραδέκτως προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως. Βε-
βαιωτικές είναι οι πράξεις οι οποίες έχουν το αυτό περιεχόμενο
από ήδη εκδοθείσα εκτελεστή πράξη την οποία επιβεβαιώνει, ανε-
ξαρτήτως του αν εκδίδονται αυτεπαγγέλτως ή ύστερα από αίτηση

του ενδιαφερομένου. Έτσι είναι βεβαιωτική η πράξη που συνιστά απλή επανάληψη προγενέστερης ή στηρίζεται πάνω στην πραγματική και νομική βάση. Πράξη η οποία δηλοί απλή εμμονή της διοίκησης στην προηγούμενη πράξη, ακόμα κι αν δεν επαναλαμβάνει το περιεχόμενό της, όπως π.χ. η εμμονή σε προγενέστερη άρνηση, 5 αποτελεί επίσης βεβαιωτική πράξη (βλέπε σχετικά Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1929-1959, σελ. 240). Αντίθετα δεν συνιστά βεβαιωτική πράξη, πράξη που δεν ταυτίζεται πλήρως κατά το περιεχόμενό της προς την προηγούμενη. Βεβαιωτική δεν είναι επίσης ούτε η πράξη η οποία έχει μεν το αυτό 10 περιεχόμενο και δηλώνει εμμονή προς προηγούμενη πράξη, αλλά εκδόθηκε ύστερα από νέα έρευνα της υπόθεσης. Νέα έρευνα υπάρχει αν πριν από την έκδοση της νεότερης πράξης λαμβάνει χώρα εξέταση στοιχείων που προέκυψαν πρόσφατα ή στοιχείων προϋπαρχόντων μεν αλλά προηγουμένως αγνώστων και τα οποία τώρα λαμβάνονται πρόσθετα υπ' όψη, (βλέπε επίσης *Pieris v. The Republic* (1983) 3 C.L.R. 1054, *Larkos v. The Republic* (1987) 3 C.L.R. 2189 και *Zenios Closures Ltd v. Δήμου Λεμεσού* (1993) 4 Α.Α.Δ. 1535).

Εξέταση της επίδικης επιστολής ημερ. 21.3.1995 καθιστά φανερό το βεβαιωτικό της χαρακτήρα. Το περιεχόμενό της είναι ταυτόσημο με την επιστολή ημερ. 15.11.1994. Ήδη με την προηγούμενη επιστολή ο Διευθυντής του Τμήματος Ηλεκτρομηχανολογικών Υπηρεσιών αποφάσισε και γνωστοποίησε στην αιτήτρια ότι η μηχανή της παρουσίαζε σημαντικές παρεκκλίσεις από τις σχετικές 25 προδιαγραφές, γεγονός που επέβαλλε κάποιες τροποποιήσεις για συμμόρφωση με τις προδιαγραφές της Κ.Δ.Π. 59/94. Στην ίδια επιστολή τονιζόταν και η ανάγκη που επέβαλλαν οι Κανονισμοί για έγκριση των τροποποιήσεων από τους κατασκευαστές της μηχανής. Στη συνέχεια αντί να υπάρξει συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του Τμήματος, η αιτήτρια, μέσω του δικηγόρου της, απλώς επεδίωξε την έκδοση άδειας λειτουργίας. Η απάντηση του Τμήματος ήταν ουσιαστικά ταυτόσημη της προηγούμενης επιστολής και απεστάλη χωρίς οποιαδήποτε νέα έρευνα. Η επιστολή ημερ. 35 21.3.1995 φέρει όλα τα στοιχεία της βεβαιωτικής πράξης, δηλαδή συνιστά απλή επανάληψη προγενέστερης και στηρίζεται στην ίδια πραγματική και νομική βάση. Προέρχεται από το ίδιο όργανο και απευθύνεται στον ίδιο παραλήπτη, ενώ εμφανής είναι και η ταυτότητα της πραγματικής αιτιολογίας και του διατακτικού των δύο 40 πράξεων. Τέλος η επιστολή δεν είναι αποτέλεσμα νέας έρευνας αφού δεν λήφθηκαν υπ' όψη νέα ουσιαστικά στοιχεία. Εν όψει όλων των πιο πάνω καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η προσβαλλόμενη πράξη στερείται εκτελεστότητας και συνεπώς δεν μπορεί να

προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης. Κατά συνέπεια η προσφυγή της αιτήτριας θα πρέπει να απορριφθεί.

5 Περαιτέρω όμως και για σκοπούς τελεσιδικίας θα προχωρήσω στην εξέταση και της ουσίας της υπόθεσης. Η αιτήτρια παραπο-
 νείται ότι η επίδικη απόφαση στερείται αιτιολογίας γιατί η αίτησή
 της για έκδοση άδειας λειτουργίας της συγκεκριμένης μηχανής
 10 απορρίφθηκε λόγω σημαντικών παρεκκλίσεων από τις σχετικές
 προδιαγραφές οι οποίες όμως δεν αναφέρονται. Η ανάγκη για αι-
 τιολογία της διοικητικής πράξης έχει επανειλημμένα τονιστεί από
 τη νομολογία. Η ύπαρξη αιτιολογίας καθιστά δυνατό το δικαστι-
 κό έλεγχο, ενώ η αιτιολογία αποτελεί την έκθεση των πραγματικών
 και νομικών λόγων που οδήγησαν τη διοίκηση στην απόφασή της
 15 καθώς και παράθεση των κριτηρίων με βάση των οποίων η διοίκη-
 ση άσκησε τη διακριτική της ευχέρεια. Η αιτιολογία θα πρέπει να
 είναι διατυπωμένη με σαφήνεια, αλλά από την άλλη δεν είναι απα-
 ραίτητο να αναφέρεται στην ίδια την απόφαση. Αρκεί να προκύ-
 πτει από το φάκελο της υπόθεσης (βλέπε *Δημοκρατία v. Χατζηγε-
 ωργίου* (1994) 3 Α.Α.Δ. 574, *Κυριακίδης και Άλλος v. Δημοκρα-
 20 τίας* (1995) 3 Α.Α.Δ. 298).

Οι λόγοι απόρριψης της συγκεκριμένης μηχανής, όπως προκύ-
 πτει από τις δύο επιστολές του Τμήματος Ηλεκτρομηχανολογικών
 25 Υπηρεσιών, είναι πρώτον οι σημαντικές παρεκκλίσεις από τις σχε-
 τικές προδιαγραφές, οι οποίες υποδείχθηκαν στον εκπρόσωπο της
 αιτήτριας και δεύτερο η παράλειψη παρουσίασης της βεβαίωσης
 των κατασκευαστών που προνοείται από τον Κανονισμό 2.3.3 της
 Κ.Δ.Π. 59/94. Είναι γεγονός ότι σε καμιά από τις δύο επιστολές
 30 δεν υπάρχει αναφορά στις συγκεκριμένες παρεκκλίσεις από τις
 προδιαγραφές, όμως δεν μπορεί να παραγνωριστεί το γεγονός ότι,
 σύμφωνα πάντα με τις δύο επιστολές, οι παρεκκλίσεις αυτές υπε-
 δείχθηκαν στον κ. Σάββα Φαίδωνος, εκπρόσωπο της αιτήτριας
 που παρευρισκόταν στον έλεγχο. Το γεγονός της υπόδειξης στον κ.
 35 Φαίδωνος δεν αμφισβητήθηκε ουσιαστικά από το δικηγόρο της αι-
 τήτριας και συνεπώς δέχομαι ότι πράγματι οι παρεκκλίσεις υπο-
 δείχθηκαν στην αιτήτρια. Η υπόδειξη των παρεκκλίσεων ουσια-
 στικά συνιστά και την αιτιολογία της απόρριψης της αίτησης.

Περαιτέρω όμως δεν θα πρέπει να παραγνωριστεί και το γεγο-
 40 νός ότι ακόμα κι αν δεν υπήρχαν οι παρεκκλίσεις και πάλι δεν θα
 μπορούσε να εγκριθεί η έκδοση της αιτούμενης άδειας, λόγω του
 ότι η αιτήτρια παρέλειψε να παρουσιάσει τη βεβαίωση του κατα-
 σκευαστή που προβλέπεται από τον Κανονισμό 2.3.3, σαν απα-
 ραίτητη προϋπόθεση. Ο Διευθυντής του Τμήματος δεν είχε οποια-

δήποτε άλλη διέξοδο από την απόρριψη της αίτησης. Η αιτιολογία της απόρριψης αναφορικά με το δεύτερο λόγο είναι προφανής και συνίσταται στη μη συμμόρφωση με το σχετικό κανονισμό. Δεν νομίζω ότι απαιτείται οποιαδήποτε περαιτέρω αιτιολογία. Εφ' όσον δεν συνέτρεχε προϋπόθεση που προβλέπεται από τον κανονισμό, ο Διευθυντής δεν είχε το δικαίωμα να ασκήσει διακριτική ευχέρεια, αλλά ήταν αναγκασμένος να την απορρίψει. Εν όψει των πιο πάνω βρίσκω ότι και αυτή η θέση της αιτήτριας πρέπει να απορριφθεί.

Τέλος η αιτήτρια προβάλλει ως λόγο ακύρωσης την έλλειψη δέουσας έρευνας. Στην υπόθεση *Ioannou v. The Republic* (1982) 3 C.L.R. 380, 384, αναφέρεται:

“With the advancement of science the ordinary and general knowledge of a person are not sufficient to deal with matters which are considered technical or specialized. Special knowledge or capacities acquired by scientific study, training and experience are required for the facing, examination and determination of such matters. The value of specialized knowledge is incontestable, being the product, as it is, of intensive study, research and experience beyond the range of the ordinary man. In general, neither the administrative organ nor this Court can pass a judgement on the opinions of a body of experts. It is only when there is a misconception of fact by the taking into consideration of non-existing facts or by the failure to take into consideration existing ones that the Court can exercise judicial control over decisions based on such opinions.”

(Βλέπε επίσης *H & D. Health and Diet Food Centre v. The Republic* (1985) 3 C.L.R. 2756).

Στην υπό εξέταση υπόθεση ο σχετικός Κανονισμός παρέχει στο Διευθυντή του Τμήματος Ηλεκτρομηχανολογικών Υπηρεσιών την αρμοδιότητα εξέτασης και κρίσης κατά πόσο συγκεκριμένες ταμειακές μηχανές εμπίπτουν στις προδιαγραφές του νόμου. Ο Διευθυντής του Τμήματος ως ειδικός, αποφάσισε να αναθέσει την τεχνική έρευνα στο Μετσόβιο Πολυτεχνείο. Πιστεύω ότι η ενέργεια του Διευθυντή ήταν εύλογη και μέσα στα πλαίσια άσκησης της ευχέρειας που του παρέχουν οι σχετικοί Κανονισμοί. Δεν νομίζω ότι κάτω από τις περιστάσεις δικαιολογείται παράπονο για έλλειψη δέουσας έρευνας. Αντίθετα ο Διευθυντής μετά από τη διαπίστωση της έλλειψης συγκεκριμένων προδιαγραφών, αποτάθηκε στην αιτήτρια ζητώντας της να ταυτίσει τα προγράμματα με τις προδια-

- γραφές, κάτι που η αιτήτρια παρέλειψε να κάμει. Εν πάση περι-
πτώσει ανεξάρτητα και από τον τεχνικό έλεγχο ο οποίος, κάτω
από τις περιστάσεις, αποτελεί ουσιαστικά τη δέουσα έρευνα, δε θα
πρέπει να παραγνωρίζεται και το γεγονός ότι η αίτηση για έκδοση
5 άδειας απορρίφθηκε και λόγω παράλειψης της αιτήτριας να πα-
ρουσιάσει την έγκριση των κατασκευαστών της μηχανής που απαι-
τούσαν οι σχετικοί Κανονισμοί. Η παράλειψη της αιτήτριας να
συμμορφωθεί και να παρουσιάσει την έγκριση των κατασκευα-
στών νομίζω ότι δεν αφήνει περιθώρια για προβολή του ισχυρι-
10 σμού για έλλειψη δέουσας έρευνας.

Με βάση όλα τα πιο πάνω η παρούσα προσφυγή απορρίπτεται
χωρίς οποιαδήποτε διαταγή ως προς τα έξοδα.

*Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς
έξοδα.*