

30 Ιουνίου, 1989

[Α ΛΟΪΖΟΥ, Π ]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΑΝΔΡΕΑΣ ΑΠΟΣΤΟΛΙΔΗΣ,

Αιτητής,

v

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΜΕΣΩ ΥΠΟΥΡΓΟΥ  
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΟΥ,

Καθ' ων η Αίτηση,

(Υπόθεση Αρ 609/86)

5 *Συνταγματικό Δικαιο — Δημόσια Υπηρεσία — Πρόσωπα, που κατείχαν θέση σ'αυτην προ της ενάρξεως ισχυος του Συντάγματος — Συνταγμα, Αρθρο 192 — Εκπαιδευτικό χορηγημα — Κατά πόσο η διοικηση υπεχει υποχρέωση, αναπροσαρμογής του έτσι ώστε να συνάδει με τις σημερινες πραγματικές δαπανες — Αρνητικη η απάντηση στο ερωτημα*

*Εκτελεστή Διοικητική πράξη — Απόρριψη αιτήματος αυξήσεως εκπαιδευτικού επιδόματος — Αποτελει υπο τις περιστσεις εκτελεστην πράξη*

10 Ο Αιτων ανέκε στη Δημοσια Υπηρεσια κατά τον χρόνο αμέσως προ της ενάρξεως της ισχυος του Συντάγματος και ως εκ τουτου δικαιουται εκπαιδευτικό επιδομα δυνάμει σχεδιου του 1956 για σπουδες του τέκνου του στην Αγγλια Το ποσόν του επιδόματος ειχε καθορισθει προ της ενάρξεως της ισχύος του Συντάγματος σε ΛΚ 130 ετησίως

15 Ο Αιτών υπεβαλε Αιτηση αυξήσεως του σε ΛΚ 1300, με το σκεπτικιο οτι όταν καθορίστηκε το ύψος του επιδόματος αντιπροσώπευε το 1/3 περιπου των πραγματικων δαπανών για σπουδες και επομένως τωρα, που οι δαπάνες εχουν δεκαπλασιασθη πρεπει και το επιδομα να δεκαπλασιασθη

20

Το Ανώτατο Δικαστήριο δεν δέχθηκε την εισήγηση ότι η επίδικη

πράξη δεν είναι εκτελεστή. Επροχώρησε και εξέτασε την ουσία και απέρριψε την Αίτηση Ακυρώσεως με βάση το σκεπτικό που φαίνεται στο πρώτο πιο πάνω περιληπτικό σημείωμα.

*Η Αίτηση Ακυρώσεως απορρίπτεται. Ουδεμία διαταγή για έξοδα.* 5

*Αναφερόμενες υποθέσεις:*

*Λοιζίδης v. Δημοκρατίας 1 Α.Α.Σ.Δ. 107,* 10

*Κωνσταντινίδης v. Δημοκρατίας (1969) 3 Α.Α.Δ. 523 .*

**Προσφυγή.** 15

Προσφυγή εναντίον της άρνησης των καθ'ων η αίτηση να αυξήσουν το ποσόν του εκπαιδευτικού χορηγήματος αναφορικά με σπουδές του αιτητή στην Αγγλία.

*Γ. Τριανταφυλλίδης, για τον Αιτητή.* 20

*Στ. Θεοδούλου, Δικηγόρος της Δημοκρατίας Β', για τους Καθ'ων η αίτηση.*

**Α. ΛΟΪΖΟΥ, Π.:** Ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Με την προσφυγή αυτή ο αιτητής ζητά από το Δικαστήριο: 25

“1. Δήλωσιν του Δικαστηρίου ότι η απόφασις των καθ'ων η αίτησις η οποία εκοινοποιήθη προς τον αιτητή δι' επιστολής ημερ. 6/9/86 αντίγραφον της οποίας επισυνάπτεται ως τεκμ. 2 διά της οποίας απερρίφθη το αίτημα του αιτητού δι' αύξησιν το ποσού του εκπαιδευτικού χορηγήματος αναφορικά με τις σπουδές του τοιούτου αιτητού εις την Αγγλίαν είναι άκυρος και εστερημένη οιοδήποτε νομικού αποτελέσματος.

 30

2. Δήλωσιν του Δικαστηρίου ότι η απόφασις των καθ'ων η αίτησις ως περιέχεται εις το τεκμ. 2 να μην πληρώσουν δι' έκαστον το σχετικόν έτος ετήσιον εκπαιδευτικόν επίδομα ΛΚ 1300 αναφορικώς με το τέκνον του αιτητού, Νίκο, ή οιονδήποτε άλλον ηξημένον επίδομα πέραν του 40

ποσού των ΛΚ130 ετησίως είναι άκυρες και εστερημένη ουιουδήρπτοτε νομικού αποτελέσματος”.

5 Το Σχέδιο για την παροχή Εκπαιδευτικού Χορηγήματος τέθηκε σ’εφαρμογή το 1955 με την Εγκύκλιο του τότε Γραμματέως για το Προσωπικό (Establishment Secretary) με αριθμό 1286 και ημερομηνία 6 Δεκεμβρίου 1955, που αναφέρει τα πιο κάτω:

10 “Σκοπός του Σχεδίου ήταν να υποβοηθήσει και ενθαρρύνει την εκπαίδευση τέκνων κυβερνητικών υπαλλήλων, περιλαμβανομένων και Άγγλων που υπηρετούσαν στην Κύπρο, σε χώρες της Κοινοπολιτείας. Για την παροχή του χορηγήματος θα έπρεπε να συνυπάρχουν οι εξής βασικές προϋποθέσεις:

15 (α) Ο υπάλληλος να κατέχει μόνιμη θέση στη Δημόσια Υπηρεσία.

20 (β) Τα παιδιά για τα οποία παρέχεται το χορήγημα να φοιτούν σε ‘αναγνωρισμένα’ εκπαιδευτικά ιδρύματα, όπως αυτά καθορίζονται στην παράγρ. 2 του Σχεδίου.

25 (γ) Τα παιδιά να είναι ηλικίας μεταξύ 8 και 25 χρόνων (οριακή ηλικία).

Το ποσό του χορηγήματος ήταν στην αρχή ΛΚ100 που αυξήθηκε από το 1957/58 στις ΛΚ130 το χρόνο.

30 Αμέσως μετά την ανακήρυξη της Δημοκρατίας η Κυβέρνηση για οικονομικούς και άλλους λόγους αποφάσισε όπως το πιο πάνω σχέδιο διακοπεί εκτός από τις περιπτώσεις των δημοσίων υπαλλήλων οι οποίοι την ημερομηνία εφαρμογής του Συντάγματος ήδη ετύγχαναν πληρωμής εκπαιδευτικού χορηγήματος και ότι οι υπάλληλοι αυτοί θα συνέχιζαν να εισπράττουν το εκπαιδευτικό επίδομα μέχρι την συμπλήρωση των σπουδών του παιδιού τους για το οποίο επληρώνετο το χορήγημα. Η απόφαση αυτή υπήρξε αντικείμενο προσφυγής στην υπόθεση

35 **Λοϊζίδης ν. Δημοκρατίας** 1 Α.Α.Σ.Δ. 107, στην οποία το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο έκρινε, ότι η διακοπή του Σχεδίου Εκπαιδευτικού Χορηγήματος ήταν αντισυνταγματική. Έκρινε επίσης, ότι εν όψει των διατάξεων του Συντάγματος

40

και των συμφωνιών Λονδίνου και Ζυρίχης το σχέδιο πρέπει να τύχει των “αναγκαίων προσαρμογών” με την αντικατάσταση των λέξεων “Ηνωμένο Βασίλειο” και “Χώρα της Κοινοπολιτείας” με τις λέξεις “Ελλάδα” και “Τουρκία”. Μεταγενέστερα στην υπόθεση *Κωνσταντινίδη ν. Δημοκρατίας* 5 (1969) 3 Α.Α.Δ. 523, η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου έκρινε, ότι το πιο πάνω σχέδιο διατηρείται και εξασφαλίζεται από το Άρθρο 192.1 και 7(β) του Συντάγματος και συνεχίζει να είναι σε ισχύ μετά την ανεξαρτησία για να εφαρμόζεται προς όφελος των Δημοσίων Υπαλλήλων οι οποίοι βρίσκονται στην υπηρεσία πριν την ανεξαρτησία (16 Αυγούστου 1960). Έκρινε επίσης ότι οι προσαρμογές που έγιναν στην υπόθεση *Λοΐζιδη* (πιο πάνω) δεν αποτελούσαν δίκαιο. 10

Το επόμενο βήμα της Κυβέρνησης σχετικά με το εκπαιδευτικό χορηγήμα έγινε με την εγκύκλιο Αρ. 23 της 18 Αυγούστου 1967 του Διευθυντή του Τμήματος Προσωπικού η οποία ανάμεσα σ’ άλλα ανέφερε: 15

“Εκπαιδευτικά Χορηγήματα” 20

Ενετάλην να πληροφορήσω υμάς ότι το Υπουργικόν Συμβούλιο ενέκρινε την καταβολή από του ακαδημαϊκού έτους 1966/7 εις δικαιούχους δημοσίους υπαλλήλους των οποίων τα τέκνα σπουδάζουν εν Ελλάδι εκπαιδευτικού χορηγήματος εκ ΑΚ60 κατ’ έτος νοουμένου ότι εις εκάστην περίπτωσιν πληρούνται πάντες οι εν τω Σχεδίω Παροχής Εκπαιδευτικών Χορηγημάτων διαλαμβανόμενοι όροι. 25

2. Επεξηγείται ότι το εκ ΑΚ60 ορισθέν ετήσιον εκπαιδευτικόν χορηγήμα δι’ έκαστον τέκνον σπουδάζον εν Ελλάδι υπελογίσθη βάσει των ιδίων κριτηρίων ως και το χορηγήμα διά εν τω Ηνωμένω Βασιλείω σπουδάζοντα τέκνα δημοσίων υπαλλήλων το οποίον είχεν οριθθή εις ΑΚ 130 κατ’έτος.....” 30 35

Είναι παραδεκτό ότι ο αιτητής είναι δημόσιος υπάλληλος ο οποίος είχε διοριστεί στη Δημόσια Υπηρεσία προ του 1960 και πληροί όλα τα προσόντα που απαιτούνται από τις πιο πάνω εγκυκλίους σχετικά με την πληρωμή εκπαιδευτικών χορηγημάτων σε δημόσιους υπάλληλους. Με επιστολή του ημερομηνίας 4 Απριλίου 1981 ο αιτητής ζήτησε από τους καθ’ων η αίτηση 40

αύξηση του εκπαιδευτικού χορηγήματος σχετικά με τη φοίτηση του υιού του εις Αγγλία. Βάση του αιτήματός του ήταν το γεγονός ότι η δαπάνη για την εκπαίδευση ενός φοιτητή στο Ηνωμένο Βασίλειο το 1960 δεν υπερέβαινε τις ΛΚ500 και επομένως το τότε εκπαιδευτικό χορήγημα των ΛΚ130 αντιπροσώπευε το ένα τρίτο περίπου αυτής της δαπάνης, και επίσης η σημερινή δαπάνη ανέρχεται περίπου στις ΛΚ5,000 και το εκπαιδευτικό χορήγημα πρέπει να είναι δέκα φορές περισσότερο, δηλαδή ΛΚ1300.

Με επιστολή του ημερομηνίας 6 Σεπτεμβρίου 1986 ο Διευθυντής Υπηρεσίας Δημοσίας Διοικήσεως και Προσωπικού, πληροφόρησε τον αιτητή ότι το "Υπουργείο Οικονομικών θεωρεί, ότι δεν δικαιολογείται οποιαδήποτε βελτίωση ή τροποποίηση του Σχεδίου Παροχής Εκπαιδευτικού Χορηγήματος".

Η κύρια εισήγηση το ευπαιδευτού συνηγόρου του αιτητή εδράζεται πάνω στο Άρθρο 192 του Συντάγματος. Ήταν η θέση του ότι η άρνηση των καθ'ων η αίτηση να αναπροσαρμόσουν το εκπαιδευτικό χορήγημα, ισοδυναμεί με δυσμενή μεταβολή των όρων υπηρεσίας του κατά παράβαση του Άρθρου 192 του Συντάγματος - διότι ενώ το επίδομα αρχικά αντιπροσώπευε ποσοστό 29% περίπου των πραγματικών ετήσιων εξόδων για σπουδές το 1957, σήμερα αντιπροσώπευε το 3% περίπου των ετησίων εξόδων στο εξωτερικό.

Από την άλλη ο ευπαιδευτος συνήγορος των καθ'ων η αίτηση υποστήριξε:

(α) ότι "η προσβαλλόμενη πράξη και/ή απόφαση της διοίκησης δεν συνιστά διοικητική πράξη με την έννοια που αποδίδεται στον όρο αυτό από το Άρθρο 146.1 του Συντάγματος.

(β) Η προσβαλλόμενη πράξη και/ή απόφαση είναι πληροφοριακή και/ή βεβαιωτική προγενέστερης παρόμοιας πράξης και/ή απόφασης.

(γ) Ανεξάρτητα από τα πιο πάνω αυτή καθαυτή η χορήγηση του εκπαιδευτικού επιδόματος δεν συνιστά διοικητική πράξη με την έννοια που αποδίδεται στον όρο από το Άρθρο 146(1) του Συντάγματος, γιατί δεν συνιστά ή δεν

προήλθε από την άσκηση διακριτικής εξουσίας δυνάμει εξουσιοδοτήσεως νόμου. Πρόκειται μάλλον για χαριστική παροχή την οποία είχε αποφασίσει το 1955 ο Κυβερνήτης της τότε Αποικιακής Διοίκησης και η οποία συνεχίστηκε και μετά την εγκαθίδρυση της Κυπριακής Δημοκρατίας δυνάμει του Άρθρου 192 του Συντάγματος. Κατά συνέπεια τόσο η παροχή του εκπαιδευτικού επιδόματος όσο και οι όροι που την διέπουν δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο αίτησης ακύρωσης".

5

10

- (δ) Έστω και αν "υποθεθεί για σκοπούς επιχειρηματολογίας και μόνο ότι η προσβαλλόμενη πράξη και/ή απόφαση είναι πράγματι διοικητική πράξη", ο αιτητής δεν μπορεί να ζητήσει την θεραπεία που ζητά με την παρούσα προσφυγή, γιατί ουσιαστικά έχει ζητήσει από την αρμόδια αρχή την έκδοση νέας διοικητικής πράξης, ενέργεια που βρίσκεται στην απόλυτη διακριτική εξουσία της διοίκησης. Ούτε ο αιτητής, ούτε το Δικαστήριο, έχουν αρμοδιότητα να ζητήσουν από την διοίκηση την έκδοση διοικητικής πράξης χωρίς να υπάρχει σχετική υποχρέωση δυνάμει νόμου.

15

20

Αφού εξέτασα τις προδικαστικές ενστάσεις - (α) - (γ) πιο πάνω κρίνω ότι δεν ευσταθούν. Η προσβαλλόμενη απόφαση αποτελεί διοικητική πράξη μέσα στην έννοια του Άρθρου 146(1), και θα προχωρήσω στην συνέχεια να εξετάσω την νομιμότητά της. (Ίδετε το πιο κάτω απόσπασμα από το Σύγγραμμα του Γ. Μ. Παπαχατζή, Σύστημα του Ισχύοντα στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, Τόμοι Α και Β, έκτη έκδοση σελ. 408):

25

30

"Οι αξιώσεις περί καταβολής δεδουλευμένων μισθών δεν μπορούν να αποτελέσουν παρά αντικείμενο αγωγής ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων: Σ.τ.Ε. 580 του 1931, 183 του 1932, 583 του 1933, 342 του 1936 και εφεξής παγίως. Επί του παρόντος τουλάχιστο (βλ. άρθρο 94 § 1 του Συντ.) Πρβλ. ανωτ. στο τέλος της § 13 σημ. 3. Αλλά οι πράξεις δημοσίας διοικήσεως που αποφαινόνται περί της κατ' αρχήν υπάρξεως δικαιώματος, κατ' εφαρμογήν των διοικητικών νόμων που θεσπίζουν τους μισθούς, τις προσαυξήσεις, τις αποζημιώσεις, τα επιδόματα και εν γένει τις δημοσιονομικές παροχές, οι πράξεις αυτές είναι δεκτι-

35

40

κές ελέγχου νομιμότητας και με το ένδικο μέσον της αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβ. τ. Επικρ.: 394, 631, 782 του 1932, 212, 324, 336, 583, 811 του 1933, 559, 885 του 1934, 512 του 1936 και στο εξής παγία νμλγ”.

5

Όπως έχει ήδη αναφερθεί η αξίωση του αιτητή για αναθεώρηση του ύψους του εκπαιδευτικού χορηγήματος εδράζεται πάνω στο Άρθρο 192(1) του Συντάγματος το οποίο ορίζει ότι:

10

“1. Επιφυλασσομένης πάσης ετέρας διατάξεως του Συντάγματος, παν πρόσωπον, όπερ αμέσως προ της ημερομηνίας ενάρξεως της ισχύος του Συντάγματος κατέχει θέσιν ή αξίωμα εν τη δημοσία υπηρεσία, δικαιούται να τύχη μετά την ημερομηνίαν ταύτην των αυτών όρων υπηρεσίας, των δι’ αυτό ισχυόντων προ της ημερομηνίας ταύτης. Οι τοιούτοι όροι δεν δύνανται να μεταβληθώσι δυσμενώς δι’ αυτόν διαρκούσης της συνεχίσεως της υπηρεσίας αυτού εν τη δημοσία υπηρεσία της Δημοκρατίας κατά την ειρημένη ημερομηνία ή εφεξής”.

20

Είναι πρόδηλο από το λεκτικό του πιο πάνω άρθρου ότι οι όροι υπηρεσίας του αιτητή δεν μπορούν να μεταβληθούν δυσμενώς δι’ αυτόν. Ειδικότερα και σε σχέση με το εκπαιδευτικό χορήγημα δεν μπορεί να γίνει διακοπή της πληρωμής του, (ίδτε και υποθέσεις *Λοϊζίδη* και *Κωνσταντινίδη* πιο πάνω) ούτε και οποιαδήποτε μείωσή του. Έχει όμως, σύμφωνα με το Άρθρο 192 η διοίκησή υποχρέωση να προβαίνει σε αύξηση του χορηγήματος, έτσι ώστε να συνάδει με την σημερινή ετήσια δαπάνη που απαιτείται για σπουδές στο Ηνωμένο Βασίλειο· και έχει ο δημόσιος υπάλληλος έννομη αξίωση να επιδιώκει την ικανοποίηση του αξιώματός του για αυξημένο εκπαιδευτικό χορήγημα;

25

30

35

Στο πιο πάνω σύγγραμμα στις σελ. 408-409 αναφέρονται τα πιο κάτω:

40

“Τα δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων που έχουν αντικείμενο περιουσιακό έχουν υπαχθεί από το σύνταγμα στη σφαίρα της λεγομένης ‘επιφυλάξεως’ του νομικού κανόνος’. Η ‘εκτελεστική εξουσία’ δηλαδή δεν μπορεί να παρέχει αποδοχές, συντάξεις, αμοιβές, αποζημιώσεις, επιδόματα, μισθούς και άλλες ανάλογες χρηματικές παροχές,

ούτε να τις εγγράφει στον προϋπολογισμό του κράτους, παρά μόνο αν έχουν θεσπισθεί από κανόνες δικαίου - είτε δηλαδή από νόμους είτε από κανονιστικά διατάγματα του Προέδρου, στηριζόμενα σε ειδική εξουσιοδότηση νόμου.

5

Τα δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων δεν πρέπει να συγγέονται με ορισμένες απλές 'έννομες προσδοκίες' που τους παρέχει η νομοθεσία π.χ. με τη χορήγηση εκπαιδευτικών αδειών ή ηθικών αμοιβών ή με την επιμόρφωσή των, τη φοίτηση σε ειδικές σχολές ή με τις προαγωγές. Η πολιτεία δεν δεσμεύεται να ικανοποιεί τις 'προσδοκίες' αυτές. Οι νόμοι επαφίενται κατά το πλείστον ως προς αυτές στην ουσιαστική εκτίμηση της δημοσίας διοικήσεως".

10

Στην κρινόμενη υπόθεση η πολιτεία δεν θέλησε να θεσπίσει νόμο ή κανονισμούς για την αναθεώρηση του εκπαιδευτικού χορηγήματος. Επομένως η εκτελεστική εξουσία δεν μπορεί να παρέχει "αμοιβές, επιδόματα" κλπ. Σύμφωνα με το πιο πάνω απόσπασμα οι Νόμοι επαφίενται κατά το πλείστον στην ουσιαστική εκτίμηση της δημόσιας διοίκησης. Επομένως το δικαστήριο αυτό δεν μπορεί στην άσκηση της δικαιοδοσίας του, δυνάμει του Άρθρου 146.1 του Συντάγματος να παρέμβει και η προσφυγή πρέπει για το λόγο τούτο να απορριφθεί. (Ίδετε επίσης Αναστ. Ι, Τάχου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο Δεύτερη Έκδοση σελ. 287 και 297:

15

20

25

"5. Ειδικότερα η νομική φύση των δικαιωμάτων του διοικητικού δικαίου: α) Εντάσσει ορισμένα τούτων στην κατηγορία των ατελών δικαιωμάτων '(οικονομικά και κοινωνικά)', διότι η ενεργοποίησή τους (όταν προβλέπονται από το Σύνταγμα) προϋποθέτει την έκδοση και εφαρμογή νόμου. Δηλαδή ο διοικούμενος δεν έχει έννομη αξίωση να επιδιώξει - και ενώπιον δικαστηρίου - την ικανοποίηση του δικαιώματος του (βλ. ανωτέρω Μέρους Α', Κεφ. Β' § 6 και κατωτέρω § 4).

30

35

Συμπερασματικά, καταλήγει κανείς στη θέση: ότι στην πραγματικότητα οι διατάξεις του Συντάγματος είναι επιταγές κατευθυντήριες ή κατευθύνσεις επιτακτικές. Αλλά, έτσι κι αλλιώς χωρίς την ύπαρξη εκτελεστικών νόμων είναι διατάξεις αναμφισβήτητα αναποτελεσματικές, δηλαδή ατε-

40



λείς”).

Με βάση τα πιο πάνω η προσφυγή απορρίπτεται αλλά  
κάτω από τις περιστάσεις δεν γίνεται διαταγή για έξοδα.

5

*Η προσφυγή απορρίπτεται  
χωρίς έξοδα.*