

27 Δεκεμβρίου, 1990

{ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ/στής}

## ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΑΓΑΘΟΚΛΕΟΥΣ ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ  
ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ/ Ή  
ΔΙΕΥΘΥΝΤΗ ΜΕΤΕΩΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 654/89).

*Αίτηση ακυρώσεως — Έννομο συμφέρον — Υπάλληλοι — Αξίωση για παροχή επιδόματος γεύματος — Η έλλειψη συγκεκριμένης νομοθετικής διάταξης στέρησε τους αιτητές του απαιτούμενου έννομου συμφέροντος για θεμελίωση της αξίωσής τους.*

5

*Διοικητική πράξη — Εκτελεστή — Πράξη με την οποία η Διοίκηση εκφράζει άποψη σχετικά με την ερμηνεία και εφαρμογή κειμένων κανονιστικών διατάξεων δεν είναι εκτελεστή.*

*Οι αιτητές, 7 υπάλληλοι της μετεωρολογικής υπηρεσίας, προσβάλλουν την απόφαση του αρμόδιου Υπουργού με την οποία απέρριψε αξίωσή τους για παροχή επιδόματος γεύματος (subsistence allowance).*

10

*Το Ανώτατο Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή για τους πιο κάτω λόγους:*

15

- Με βάση το νομικό πλαίσιο - Άρθρο 53 του περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου 33/67 - που ρυθμίζει τις αποδοχές υπαλλήλων, προκύπτει πως οι μόνοι δικαιούχοι του επιδόματος γεύματος είναι οι απασχολούμενοι εκτός του συνήθους τόπου εργασίας τους. Το καθεστώς αυτό δεν ισχύει σε υπαλλήλους όπως οι αιτητές, που εργάζονται στην έδρα τους. Αποτέλεσμα αυτού είναι η έλλειψη εννόμου συμφέροντος από πλευράς των αιτητών, να*

20

προσβάλουν την απόφαση για απόρριψη του αιτήματός τους.

2. Η επιστολή του Υπουργού με την οποία απέρριψε την αξίωση των αιτητών δεν είναι εκτελεστή διοικητική πράξη.

5

*Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*

### Προσφυγή.

10

Προσφυγή εναντίον της απόφασης του Υπουργού Οικονομικών με την οποία απορρίφθηκε το αίτημα των αιτητών για επίδομα γεύματος.

15

*Α. Σ. Αγγελίδης, για τους Αιτητές.*

*Μ. Ραφτόπουλος, Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.*

*Cur. adv. vult.*

20

ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ.: Στην υπό κρίση υπόθεση ομοδικούν 7 υπάλληλοι της μετεωρολογικής υπηρεσίας. Κατέχουν θέση μετεωρολογικού βοηθού 2ης ή 3ης τάξης και υπηρετούν στο σταθμό ραδιοβολήσεων Αθαλάσσας από την ίδρυση του το 1981. Έχουν συνεχές ωράριο, αλλά ο συνολικός χρόνος απασχόλησής τους δεν υπερβαίνει το κανονικό ωράριο ενός δημοσίου υπαλλήλου.

25

Οι περιστάσεις που ώθησαν τους αιτητές να προσφύγουν στο δικαστήριο μπορούν να αναφερθούν σύντομα. Στις 25/7/89 υπέβαλαν γραπτό αίτημα στον Υπουργό Οικονομικών (καθού η αίτηση 1) για επίδομα γεύματος, επικαλούμενοι, αόριστα, ισχύοντες κανονισμούς. Η σχετική επιστολή του δικηγόρου τους επισυνάφθηκε σαν παράρτημα 1 στη δικογραφία.

30

35

Ο Υπουργός (με την επιστολή του παράρτημα 2 ημερ. 22/8/89) δεν αποδέχθηκε την αξίωση με την αιτιολογία ότι η Γενική Διάταξη ΙΙΙ/1/30(1), που διέπει τη χορήγηση τέτοιων επιδομάτων, δεν καλύπτει τους αιτητές, οι οποίοι έχουν έδρα το συνήθη τόπο εργασίας τους στην Αθαλάσσα. Με την προσφυγή τους τώρα οι αιτητές προσβάλλουν την απορριπτική αυτή απόφαση ζητώντας να κηρυχθεί άκυρη.

40

Για να κατανοηθούν πληρέστερα οι προβαλλόμενοι λόγοι ακύρωσης χρειάζεται μια σύντομη επισκόπηση του νομοθετικού πλαι-

σίου που ρυθμίζει μισθολογικά θέματα των δημοσίων υπαλλήλων. Το άρθρο 53 του περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου 33/67 ορίζει ότι στις αποδοχές υπαλλήλου συγκαταλέγονται ο μισθός του και τέτοια επιδόματα "οία ήθελον καθορισθή". Τη διάταξη αυτή διατήρησε με το άρθρο 55 και ο νέος νόμος 1/90. Σύμφωνα με τις ερμηνευτικές διατάξεις του άρθρο 2, η λέξη "καθορισμένος" σημαίνει καθορισμένος από κανονισμούς, διοικητικές πράξεις, γενικές ή ειδικές οδηγίες ή διαταγές που εκδίδει το Υπουργικό συμβούλιο και "καθορίζειν" έχει ανάλογο νόημα. Ο νέος νόμος υιοθετεί και στο θέμα αυτό την ίδια περίπου προσέγγιση (βλέπε άρθρο 2).

Πρέπει πάντως να τονιστεί ότι μέχρι σήμερα το Υπουργικό Συμβούλιο δεν προχώρησε στη θέσπιση κανονιστικού πλαισίου. Το κενό όμως αναπληρώνεται από την ειδική διάταξη του άρθρο 86. Μέχρι την έκδοση κανονισμών εξακολουθούν ισχύουσες οι γενικές διατάξεις και διοικητικές οδηγίες και εφαρμόζεται η υφιστάμενη τακτική υπό τον όρο πως δεν είναι αντίθετες με τις διατάξεις του προμνησθέντος νόμου. Το επίδομα γεύματος (subsistence allowance) προβλέπεται από την παραπάνω γενική διάταξη, στην οποία και βασίστηκε η άρνηση του Υπουργού Οικονομικών να ικανοποιήσει τους αιτητές. Έχει ως εξής:

"An officer who is required by Government to be absent from his headquarters on duty within Cyprus will be eligible for subsistence allowance at the rates shown in Appendix A.III/1.30."

Η κύρια εισήγηση των αιτητών είναι ότι η διάταξη που μόλις ανέγνωσα περιορίζει τη χορήγηση επιδόματος μόνο σε όσους διακινούνται για εκτέλεση καθηκόντων εκτός έδρας, χωρίς να καθορίζει ανάλογο επίδομα για τους υπαλλήλους με συνεχές ωράριο. Όμως με βάση το άρθρο 53, σε συνδυασμό με την ερμηνεία της λέξης "καθορισμένο" από το άρθρο 2, ήταν δυνατό και έπρεπε να καθορισθεί και το επίδομα συνεχούς ωραρίου που ζήτησαν οι αιτητές. Επομένως εδώ έχουμε απόφαση που ήταν προϊόν πραγματικής και νομικής πλάνης. Με άλλη διατύπωση, παρερμηνεύοντας τη διάταξη του άρθρο 53, οι καθών δεν καθόρισαν το επίδομα όπως επιτάσσει πράγματι ο νόμος.

Σε επίρρωση των ισχυρισμών τους οι αιτητές κατάθεσαν επιστολή της συντεχνίας δημοσίων υπαλλήλων ΠΑΣΥΔΥ, που στάληκε στο δικηγόρο τους. Το περιεχόμενο της είναι ότι υπάλληλοι σε άλλες υπηρεσίες με το ίδιο ή παρόμοιο ωράριο έτυχαν ή τυγχάνουν του ιδίου επιδόματος. Προσκομίστηκε επίσης πρακτικό συνεδρία-

5 της της μικτής τμηματικής επιτροπής προσωπικού του Υπουργείου Γεωργίας ημερ. 28/6/88. Από αυτό φαίνεται ότι συζητήθηκε το αίτημα, αλλά δεν λήφθηκε οριστική απόφαση. Προκύπτει περαιτέρω ότι σε ορισμένους υπαλλήλους χορηγείται το επίδομα χωρίς έγκριση. Από τα στοιχεία αυτά αντλήθηκε και επιχείρημα υπέρ της άποψης ότι οι αιτητές υποβάλλονται σε δυσμενή μεταχείριση κατά παράβαση της συνταγματικής επιταγής περί ισότητας.

10 Η τελευταία εισήγηση είναι ότι ο Υπουργός Οικονομικών επιλήφθηκε του αιτήματος και το απέρριψε αναρμόδια αντί να το παραπέμψει στο Υπουργικό Συμβούλιο που έχει κατά νόμο (άρθρ. 53) τη σχετική αρμοδιότητα.

15 Ο δικηγόρος των καθών η αίτηση πρόβαλε σαν προδικαστικό θέμα την έλλειψη νομίμου συμφέροντος των αιτητών να ζητήσουν θεραπεία από το δικαστήριο. Η άποψη στηρίζεται στο συλλογισμό ότι, μια και το μόνο αναγνωρισμένο ή καθορισμένο επίδομα βάσει των κειμένων διατάξεων χορηγείται μόνο σε υπαλλήλους που εκτελούν καθήκοντα εκτός έδρας τυχόν ικανοποίηση της 20 απαίτησης των αιτητών θα ήταν πράξη αντίθετη με το νόμο. Αντικρούοντας την ένσταση νομιμοποίησης των αιτητών ο κ. Αγγελίδης είπε στην ουσία ότι το έννομο τους συμφέρον πηγάζει από το "μη καθορισμό" επιδόματος σύμφωνα με τα δεδομένα των αιτητών και τη συνακόλουθη άνιση μεταχείριση που υφίστανται.

25 Σύμφωνα με το άρθρ. 146.2 του συντάγματος το έννομο συμφέρον συνιστά προϋπόθεση για το παραδεκτό της αίτησης ακυρώσεως. Η έννοια αυτή δεν εξομοιώνεται ούτε ταυτίζεται με το υποκειμενικό δίκαιο του αιτητή. Είναι οπωσδήποτε ευρύτερη από την απευθείας προσβολή δικαιώματος. Πέρα από του να είναι άμεσο και ενεστώσ το συμφέρον του αιτητή πρέπει να είναι έννομο. Δηλαδή, να στηρίζεται σε συγκεκριμένη νομική του κατάσταση κατά το χρόνο άσκησης της προσφυγής και να υφίσταται βλαπτικές συνέπειες από τον ειδικό νομικό δεσμό που έχει απέναντι στην προσβαλλόμενη 30 πράξη. Αυτή είναι η κατεύθυνση προς την οποία κινήθηκε η νομολογία. Ο Κυριακόπουλος "Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο" τόμος Γ, 4η έκδοση σελ. 119 αναλύει σύντομα αλλά περιεκτικά το πρώτο συστατικό του συμφέροντος που πρέπει να έχει ο αιτητής:

40 "Δέον να είναι έννομον, ήτοι να πηγάζη εκ καθωρισμένης νομικής καταστάσεως του προσφεύγοντος έναντι της δημοσίας διοικήσεως και να μη αντίκειται εις το δίκαιον. Δεν απαιτείται όμως, όπως το συμφέρον είναι έννομον, να συνιστά δικαίωμα. Άλλαις λέξεσι, δεν απαιτείται προσβολή δικαιώματος

υπό την στενήν νομικήν έννοιαν του όρου κατά το αστικόν δίκαιον, να πρόκειται δηλαδή αγώγιμον συμφέρον. Δέον όμως το συμφέρον, ίνα είναι έννομον, είτε να στηρίζεται επί ιδιωτικού δικαίωματος του προσφεύγοντος, είτε να πηγάζη εκ προηγουμένων διοικητικών πράξεων, εξ' ων ο διοικούμενος απέκτησεν ή προσδοκά την απόκτησιν νομίμων ωφελημάτων." 5

Από την προηγηθείσα σύντομη ανασκόπηση του νομικού πλαισίου που ρυθμίζει τις αποδοχές των υπαλλήλων προκύπτει πως οι μόνοι δικαιούχοι του επιδόματος γεύματος είναι οι απασχολούμενοι εκτός του συνήθους τόπου εργασίας τους. Το καθεστώς αυτό δεν ισχύει για υπαλλήλους, όπως οι αιτητές, που εργάζονται στην έδρα τους. Τα 2, 3 έγγραφα που έθεσαν στη διάθεση του δικαστηρίου οι αιτητές δεν είναι αρκετά για να αποδείξουν αν και ποίοι ακριβώς υπάλληλοι λαμβάνουν το επίδομα και το σπουδαιότερο αν υπάρχει ταυτότητα συνθηκών εργασίας. Το μόνο που συνάγεται είναι ότι χορηγείται σε ορισμένους υπαλλήλους χωρίς έγκριση. Όπως και να έχει το θέμα το σημαντικό είναι ότι δεν υπάρχει ρύθμιση για παροχή επιδόματος γεύματος στο πλαίσιο του άρθρ. 53 του νόμου 33/67. 10 15 20

Κατά τη γνώμη μου δεν υπάρχει εδώ σύνδεσμος μεταξύ της έννομης κατάστασης των αιτητών με την προσβαλλόμενη πράξη στο βαθμό που χρειάζεται για να θεμελιώσει το έννομό τους συμφέρον, όπως απαιτείται από το άρθρ. 146.2 του συντάγματος. Φαίνεται ότι τα ίδια επιχειρήματα διατυπώθηκαν χωρίς να επικρατήσουν στην Ελληνική νομολογία. Ο Τσουτσός "Διοίκησης και Δίκαιον" στη σελ. 181 αναφέρει: 25

"Παρ' ημίν παρετηρήθη πολλάκις το φαινόμενον του καθορισμού αποδοχών και δη προσαυξήσεων και επιδομάτων του βασικού μισθού διά πράξεων του Υπουργικού Συμβουλίου, μη ερειδομένων εις εξουσιοδότησιν τινά, αλλ' εκδιδομένων υπό την πρόβλεψιν της μελλοντικής κυρώσεως αυτών διά νόμου. Αι πράξεις αύται εκρίθησαν άκυροι υπό της νομολογίας, αλλ' εφηρμόζοντο υπό της Διοικήσεως, ούτω δε αιτήσεις ακυρώσεως υπαλλήλων παραπονουμένων διά την μη ορθήν εφαρμογήν επ' αυτών τοιούτων πράξεων και την μη χορήγησιν των παροχών, άστινας προέβλεψαν απερρίφθησαν υπό του Συμβουλίου της Επικρατείας ελλείψει εννόμου συμφέροντος, δοθέντος ότι αι εν λόγω παροχαί δεν είχαν νομίμως θεσπισθή." 30 35 40

Απόλυτα σχετικό είναι και το παρακάτω απόσπασμα από την ίδια σελίδα που απαντά και τη συναφή εισήγηση των αιτητών:

- 5 "Ελλείπει συγκεκριμένης διατάξεως δεν είναι δυνατή θεμελίωσις αξιώσεως του υπαλλήλου προς απόληψιν αποδοχών. Εις περίπτωσιν παροχής υπό του νόμου εξουσιοδοτήσεως προς έκδοσιν διατάγματος δια την χορήγησιν παροχής, η έκδοσις του κανονιστικού τούτου διατάγματος αφήνεται εις την κρίσιν της εκτελεστικής εξουσίας και δεν υφίσταται νομική υποχρέωσις προς έκδοσιν τούτου, ουδέ δυνατότης δικαστικού εξαναγκασμού ταύτης."
- 10 Απ' ό,τι προεκτέθηκε διαπιστώνεται περαιτέρω ότι η επιστολή του Υπουργού δεν δημιούργησε νομική κατάσταση ούτε τροποποίησε υφιστάμενο καθεστώς που είχε βλαπτικές συνέπειες για τους αιτητές. Επομένως δεν φέρει εκτελεστό χαρακτήρα. Ήταν περισσότερο πράξη με την οποία η διοίκηση εκφράζει την
- 15 άποψή της σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή κειμένων κανονιστικών διατάξεων.

- 20 Καταλήγω λοιπόν ότι η προσφυγή δεν μπορεί να επιτύχει γιατί κανένα έννομο συμφέρον των αιτητών δεν έχει θιγεί, η δε πράξη καθαυτή δεν είναι εκτελεστή. Απορρίπτεται χωρίς έξοδα.

*Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*