

15 Ιανουαρίου, 1993

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΑΥΓΗ ΚΕΦΑΛΑ,

Αιτήτρια,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΜΕΣΩ ΔΙΕΥΘΥΝΤΗ ΤΜΗΜΑΤΟΣ  
ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΔΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΟΥ,

*Καθ' ων η αίτηση.*

*(Υπόθεση Αρ. 1005/91)*

5 Δημόσιοι Υπάλληλοι — Άδειες — Σχετική εγκύκλιος του Υπουργικού Συμβουλίου αρ. 485 της 17/2/79, όπως τροποποιήθηκε με την εγκύκλιο αρ. 890 της 24/5/89 — Παράγραφοι Α (1)(δ) και Α(3) — Σε περίπτωση αίτησης για άδεια 15 ημερών έως 6 μηνών αποφασίζει μόνον ο Διευθυντής του Τμήματος Προσωπικού, μετά από σύσταση της οικείας αρμόδιας αρχής.

10 Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Προϋποθέσεις παραδεκτού — Εκτελεστότητα διοικητικής πράξεως συγκαταλέγεται στα θέματα που μπορεί το δικαστήριο να ερευνήσει αυτεπάγγελα.

15 Αντικείμενο της προσφυγής ήταν η παράλειψη (ή και άρνηση) ικανοποίησης του αιτήματος της αιτήτριας, για άδεια απουσίας άνευ απολαβών, προκειμένου να συμπληρώσει τη δικηγορική άσκησή της ως πτυχιούχος νομικής.

Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

20 1. Η χορήγηση άδειας χωρίς αποδοχές σε δημόσιο υπάλληλο, ρυθμίζεται από τις διατάξεις της εγκυκλίου αρ. 485 του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 17/2/79, όπως τροποποιήθηκε με την εγκύκλιο αρ. 890 της 24/5/89. Το ουσιαστικό της μέρος που αφορά στο προκείμενο είναι η παράγραφος Α (1) (δ).

Σύμφωνα με την παράγραφο Α(2), άδεια για περισσότερες από 15 μέρες μέχρι 6 μήνες, εγκρίνεται από το Διευθυντή του Τμήματος Προσωπικού. Για χρονική περίοδο μεταξύ 6 μηνών και 2 ετών η άδεια πρέπει να εγκριθεί από τον Υπουργό Οικονομικών. Για περίοδο πέρα από δύο χρόνια, αρμοδιότητα έχει το Υπουργικό Συμβούλιο με βάση τη διαδικασία που αναφέρει η εγκύκλιος.

5

Η παράγραφος Α (3) αφορά στην κρινόμενη περίπτωση.

2. Η εκτελεστότητα Διοικητικής πράξεως συγκαταλέγεται στα θέματα που μπορεί το δικαστήριο να ερευνήσει αυτεπάγγελα: *Γιάγκου ν. Δημοκρατίας* (1987) 3 Α.Α.Δ. 27, 28.

10

3. Είναι φανερό, από το κείμενο της ανωτέρω διάταξης της εγκυκλίου ότι σε περίπτωση που υπάλληλος ζητά άδεια που υπερβαίνει τις 15 μέρες αλλά όχι τους 6 μήνες την αποφασιστική αρμοδιότητα για χορήγησή της έχει ο Διευθυντής του Τμήματος Προσωπικού, που ενεργεί με σύσταση της “οικείας αρμοδίας αρχής.”

15

Έχοντας υπόψη τα στοιχεία που προσκομίστηκαν, το καλύτερο που θα μπορούσε να λεχθεί για την αιτήτρια, είναι ότι ο Διευθυντής Εσωτερικών Προσώπων δεν ήταν διατεθειμένος να συστήσει παραχώρηση άδειας για τους λόγους που εκθέτει στις διάφορες επιστολές του ή ότι όντως αποφάσισε να μην τη συστήσει. Είναι επομένως εξίσου φανερό, πως σε κανένα στάδιο δεν υπάρχει απόφαση του Διευθυντή Προσωπικού σαν αρμόδιου οργάνου που θα αποτελούσε, με την πράξη που προηγήθηκε (δηλαδή την παροχή ή μη σύστασης από την οικεία αρμόδια αρχή), σύνθετη διοικητική ενέργεια και τη μόνη πράξη που είναι δυνατό να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως. Εν πάση περιπτώσει ούτε στο αιτητικό της προσφυγής αλλά ούτε σε οποιαδήποτε αγόρευση προσδιορίζεται με την αναγκαία σαφήνεια η προσβαλλόμενη πράξη.

20

25

30

4. Η προσφυγή δεν προσβάλλει πράξη με εκτελεστό χαρακτήρα.

35

*Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*

*Αναφερόμενη υπόθεση:*

*Yiangou v. Republic* (1987) 3 C.L.R. 27.

40

### **Προσφυγή.**

Προσφυγή εναντίον της άρνησης και/ή παράλειψης των καθ' ων

η αίτηση να παραχωρήσουν άδεια απουσίας άνευ βλάβης στην αιτήτρια για σκοπούς συμπλήρωσης της δικηγορικής της άσκησης.

Α.Σ. Αγγελίδης, για την Αιτήτρια.

5

Ε. Ρωσσίδου - Παπακυριακού, Δικηγόρος της Δημοκρατίας για τους Καθ' ων η αίτηση.

*Cur. adv. vult.*

10

ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ.: Η αιτήτρια σπούδασε νομικά και απέκτησε σχετικό δίπλωμα. Παρακάθησε στις εξετάσεις του νομικού συμβουλίου και πέτυχε. Επιθυμία της είναι να κάμει την άσκηση της στη νομική υπηρεσία της Δημοκρατίας για να μπορέσει να εγγραφεί στο μητρώο δικηγόρων. Είναι όμως δημόσιος υπάλληλος και δεν εξασφάλισε άδεια απουσίας από τα καθήκοντά της για τον παραπάνω σκοπό. Γι' αυτό και προσφεύγει στο δικαστήριο.

15

Το αίτημά της είναι διττό και διατυπώθηκε ως εξής:

20

(1) Δήλωση του δικαστηρίου ότι η άρνηση και/ή παράλειψη των καθόν η αίτηση να εξετάσουν και/ή να ικανοποιήσουν το αίτημα της αιτήτριας για παραχώρηση άδειας απουσίας χωρίς απολαβές για σκοπούς συμπλήρωσης της άσκησης της στη νομική υπηρεσία είναι άκυρη και πως ότι παραλείφθηκε θα πρέπει να διενεργηθεί και

25

(2) Δήλωση του δικαστηρίου ότι η απόφαση των καθόν η αίτηση να μη ικανοποιήσουν το (προεκτεθέν) αίτημά της αιτήτριας (για τον ίδιο σκοπό) είναι άκυρη, παράνομη και στερημένη οποιουδήποτε έννομου αποτελέσματος.

30

Η αιτήτρια είναι Γραφείας, 1ης Τάξης, και υπηρετεί στο τμήμα εσωτερικών προσόδων από 21/1/82. Από τις αρχές του 86, και ύστερα από σχετική εξουσιοδότηση, εκπροσωπεί το τμήμα ενώπιον της Δικαιοσύνης για τους σκοπούς του περί Εισπράξεως Φόρων Νόμου (Ν. 31/62). Είναι χρήσιμο να παρακολουθήσουμε το ιστορικό, όπως διαγράφεται πρωτίστως από την αλληλογραφία του διευθυντή του τμήματος εσωτερικών προσόδων (καθού η αίτηση 1 ή διευθυντή), του δικηγόρου της αιτήτριας και του γενικού εισαγγελέα της Δημοκρατίας, η οποία έχει επισυναφθεί στη γραπτή ένσταση των καθόν η αίτηση.

40

Με επιστολή της ημερ. 3/9/90 η αιτήτρια θέλησε να μάθει πό-

τε θα μπορούσε να αρχίσει άσκηση στη νομική υπηρεσία. Ο γενικός εισαγγελέας, προς τον οποίο απευθύνθηκε, της απάντησε πως αυτό θα μπορούσε να γίνει από τη στιγμή που θα διευθετούσε την άδεια απουσίας που θα χρειαζόταν από την υπηρεσία της. Στις 5/10/90 ο διευθυντής έγραψε στο γενικό εισαγγελέα πως δεν μπορούσε να απαλλάξει την αιτήτρια από τα καθήκοντα της, για την 9μηνη περίοδο που χρειαζόταν και που ζήτησε, λόγω των σοβαρών προβλημάτων που αντιμετώπιζε το τμήμα από την έλλειψη προσωπικού. Εισηγήθηκε εν τούτοις να της επιτραπεί, παράλληλα με την άσκηση, να εκτελεί χρέη δημόσιου κατήγορου για υποθέσεις του τμήματος σαν μέρος της άσκησης. Η πρόταση τέθηκε στο νομικό συμβούλιο, αλλά απορρίφθηκε. 5

Στις 24/1/91 η αιτήτρια υπέβαλε εγγράφως το αίτημά της για άδεια απουσίας χωρίς απολαβές για 6 μήνες. Στις 5/3/91 ο δικηγόρος της αιτήτριας, επικαλούμενος λόγους ίσης μεταχείρισης, παρακάλεσε το διευθυντή να προβεί σε διευθετήσεις για να ικανοποιήσει το αίτημα· ενώ ο γενικός εισαγγελέας, στον οποίο γνωστοποιήθηκε η επιστολή του, ζήτησε τις απόψεις του διευθυντή για να διαπιστώσει, όπως αναφέρει στην επιστολή του, κατά πόσο συντρέχει περίπτωση “μεταχείρισης η οποία δε συνάδει με το Άρθρ. 28 του συντάγματος”. Η απορριπτική απάντηση (ημερ. 25/4/91 τεκ. 8 που γνωστοποιήθηκε και στον κ. Αγγελίδη), αφού επισημαίνει την έλλειψη κατάλληλου αντικαταστάτη αναφέρει: 15

“Λόγω του μεγάλου όγκου εργασίας που υπάρχει τυχόν απαλλαγή της διδος Κεφάλαια από τα καθήκοντά της θα προκαλέσει παράλυση στον Κλάδο Είσπραξης Φόρων με αρνητικές επιπτώσεις στην ομαλή λειτουργία του τμήματος γενικότερα.” 20

Ο δικηγόρος της επανήλθε επί του θέματος με επιστολή του στο γενικό εισαγγελέα ημερ. 30/7/91 ο οποίος, στις 10/9/91 με το τεκ. 11, εισηγήθηκε στο διευθυντή να εξεύρει τρόπον τακτοποίησης του ζητήματος γιατί υπήρχε κίνδυνος η αιτήτρια να θεωρηθεί “θύμα άνισης μεταχείρισης” εφόσον στις περιπτώσεις των υπαλλήλων άλλων τμημάτων χορηγήθηκε άδεια απουσίας για τον ίδιο σκοπό. Η αντίδραση ήταν αρνητική για τους ίδιους λόγους που αναλύονται με στοιχεία στην επιστολή του διευθυντή, τεκ. 12, ημερ. 20/9/91. Για να συμπληρωθεί η εικόνα αναφέρω πως ακολούθησε νέα επιστολή του γενικού εισαγγελέα ημερ. 9/10/91, τεκ. 13, στο διευθυντή, που στις 4/11/91 έγραψε για πρώτη φορά στην υπηρεσία δημόσιας διοίκησης και προσωπικού στην οποία διαβίβασε τις απόψεις και εισηγήσεις του γενικού εισαγγελέα επί του θέματος. Στο μεταξύ στις 22/10/91 είχε κατα- 35 40

χωρηθεί η παρούσα προσφυγή.

Θα μπορούσε να λεχθεί εδώ ότι η χορήγηση άδειας χωρίς αποδοχές σε δημόσιο υπάλληλο ρυθμίζεται από τις διατάξεις της εγκυκλίου αρ. 485 του υπουργικού συμβουλίου ημερ. 17/2/79, όπως τροποποιήθηκε με την εγκύκλιο αρ. 890 της 24/5/89. Το ουσιαστικό της μέρος που αφορά στο προκείμενο είναι η παράγραφος Α (1) (δ):

10 “Παραχώρησης αδειάς απουσίας άνευ απολαβών ουχί διά λόγους δημοσίου συμφέροντος

(1) Άδεια απουσίας άνευ απολαβών, ουχί δια λόγους δημοσίου συμφέροντος, δύναται να παραχωρήται εις τας ακολούθους περιπτώσεις υπό τον όρον ότι, προ της παραχωρήσεως οιασδήποτε αδειάς άνευ απολαβών, ο υπάλληλος θα έχη εξαντλήσει την κανονικήν άδειαν του και δεν θα χρειασθή αντικαταστάτης κατά την διάρκειαν της απουσίας δια της προσλήψεως νέου προσωπικού:

20 (α) .....

(β) .....

(γ) .....

(δ) Άσκηση στο Γραφείο του Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας για σκοπούς εγγραφής στο Μητρώο Δικηγόρων Κύπρου.”

25 Θα πρόσθετα ότι η παράγραφος (δ) απαντάται στο μέρος Α της εγκυκλίου που προβλέπει για τέτοιες άδειες “ουχί διά λόγους δημοσίου συμφέροντος”· ενώ το μέρος Β προβλέπει για άδειες οποιασδήποτε διάρκειας που σχετίζονται με υπηρεσία δημοσίου υπαλλήλου σε διεθνείς οργανισμούς ή ξένες κυβερνήσεις που χαρακτηρίζονται στην επικεφαλίδα σαν άδειες απουσίας χωρίς απολαβές για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

35 Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με την παράγραφο Α (2), άδεια για περισσότερες από 15 μέρες μέχρι 6 μήνες εγκρίνεται από το διευθυντή του τμήματος προσωπικού. Για χρονική περίοδο μεταξύ 6 μηνών και 2 ετών η άδεια πρέπει να εγκριθεί από τον υπουργό οικονομικών. Για περίοδο πέρα από δύο χρόνια αρμοδιότητα έχει το υπουργικό συμβούλιο με βάση τη διαδικασία που αναφέρει η εγκύκλιος. Θα διαβάσω την παράγραφο Α (3) που αφορά και στην κρινόμενη περίπτωση:

40 “Άδεια άνευ απολαβών πέραν των δεκαπέντε ημερών αλλ’ ουχί πέραν των έξη μηνών διά τας περιπτώσεις (α) και (β) και

μέχρις εξ μηνών διά την περίπτωσιν (γ) θα εγκρίνεται υπό του Διευθυντή του Τμήματος Προσωπικού, τη συστάσει της οικείας αρμοδίας Αρχής.”

Η δικηγόρος των καθών υπέβαλε προδικαστικά ότι η θεραπεία που ζητά η αιτήτρια στην παράγραφο (1) του αιτητικού της προσφυγής, που εξέθεσα στην αρχή της απόφασής μου, είναι απαράδεκτη. Το επιχείρημα είναι ότι για να είναι προσβλητή η παράλειψη κάτω από το Άρθρ. 146 του συντάγματος πρέπει η διοίκηση να έχει νόμιμη υποχρέωση να προβεί σε συγκεκριμένη ενέργεια. Η παρεχόμενη όμως από την εγκύκλιο εξουσία είναι διακριτικού χαρακτήρα και επομένως δεν υπάρχει τέτοιας μορφής παράλειψη. Ο δικηγόρος της αιτήτριας αντέταξε ότι το θέμα δε διέπεται από τη μεμονωμένη διάταξη της εγκυκλίου που χρησιμοποιεί το ρήμα “δύνανται”, αλλά την υπερκείμενη συνταγματική αρχή της ισότητας, που στην περίπτωση της αιτήτριας έχει παραβιασθεί. Έτσι για λόγους συνταγματικής νομιμότητας η χορήγηση άδειας, στο πλαίσιο των διατάξεων της εγκυκλίου, είχε σαν μόνη προϋπόθεση την υποβολή σχετικής αίτησης από την αιτήτρια.

Ως προς την ουσία τα επιχειρήματα της αιτήτριας είχαν δύο άξονες, τον ισχυρισμό για άνιση μεταχείριση και το Άρθρ. 29 του συντάγματος με την έννοια ότι με “ανυπόστατες και/ή αβάσιμες δικαιολογίες” υπήρξε διαρκής παράλειψη να εξετασθεί και/ή ικανοποιηθεί το αίτημα. Αντιπαρατηρήθηκε πως ο τελευταίος ισχυρισμός δεν ευσταθεί εφόσον με την προσφυγή της η αιτήτρια ζητά θεραπεία αναφορικά με την ουσία του θέματος. Περαιτέρω αντικρούσθηκαν με διάφορα επιχειρήματα οι συλλογισμοί για δυσμενή μεταχείριση της αιτήτριας.

Έχω σκιαγραφήσει την επιχειρηματολογία για να δείξω τη βάση και την έκταση στην οποία συζητήθηκε η υπόθεση. Κατά την αντίληψή μου όμως παρουσιάζει μιιά άλλη θεμελιακή πτυχή, δηλαδή, κατά πόσον βρισκόμαστε μπροστά σε εκτελεστή διοικητική πράξη υποκείμενη σε προσβολή με αίτηση ακυρώσεως. Η εκτελεσιμότητα διοικητικής πράξεως συγκαταλέγεται στα θέματα που μπορεί το δικαστήριο να ερευνήσει αυτεπάγγελα: *Γιάγκου ν. Δημοκρατίας* (1987) 3 Α.Α.Δ. 27, 28.

Από την έκθεση γεγονότων επισημαίνεται πως η αιτήτρια υπέβαλε επίσημα την αίτησή της για άδεια διάρκειας 6 μηνών στις 24/1/91. Ό,τι προηγήθηκε ήταν εσωτερική αλληλογραφία της διοίκησης. Είναι αξιοπρόσεκτο ότι η αίτηση απευθυνόταν στο διευθυντή εσωτερικών προσόδων όπως και η επιστολή του δικηγόρου

της της 5/3/91. Ωστόσο είναι νομίζω φανερό, από το κείμενο της σχετικής διάταξης της εγκυκλίου που διάβασα σ' άλλη θέση, ότι σε περίπτωση που υπάλληλος ζητά άδεια που υπερβαίνει τις 15 μέρες αλλ' όχι τους 6 μήνες την αποφασιστική αρμοδιότητα για χορήγησή της έχει ο Διευθυντής του Τμήματος Προσωπικού, που ενεργεί με σύσταση της "οικείας αρμοδίας αρχής".

Έχοντας υπόψη τα στοιχεία που προσκομίστηκαν, το καλύτερο που θα μπορούσε να λεχθεί για την αιτήτρια είναι ότι ο διευθυντής εσωτερικών προσόδων δεν ήταν διατεθειμένος να συστήσει παραχώρηση άδειας για τους λόγους που εκθέτει στις διάφορες επιστολές του. Η ότι όντως αποφάσισε να μη τη συστήσει. Είναι επομένως εξίσου φανερό πως σε κανένα στάδιο δεν υπάρχει απόφαση του διευθυντή προσωπικού σαν αρμόδιου οργάνου, που θα αποτελούσε, με την πράξη που προηγήθηκε (δηλαδή την παροχή ή μη σύστασης από την οικεία αρμόδια αρχή), σύνθετη διοικητική ενέργεια και τη μόνη πράξη που είναι δυνατό να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως. Εν πάση περιπτώσει ούτε στο αιτητικό της προσφυγής αλλ' ούτε σε οποιαδήποτε αγόρευση προσδιορίζεται με την αναγκαία σαφήνεια η προσβαλλόμενη πράξη.

Για τους παραπάνω λόγους καταλήγω ότι η προσφυγή δεν προσβάλλει πράξη που έχει εκτελεστό χαρακτήρα και την απορρίπτω. Χωρίς έξοδα.

*Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*