

16 Οκτωβρίου, 1990

[ΠΟΓΙΑΤΖΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΜΑΡΙΑ ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ,

Αιτήτρια,

v.

ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΠΑΓΚΥΠΡΙΟΥ
ΟΔΟΝΤΙΑΤΡΙΚΟΥ ΣΥΛΛΟΓΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 993/88).

-
- 5 Διοικητική πράξη — Εκτελεστή — Η εκτελεσιμότητα διοικητικής πράξης αποτελεί βασική προϋπόθεση της ακυρωτικής δικαιοδοσίας στη σφαίρα του διοικητικού δικαίου — Κύριο στοιχείο της εκτελεστής διοικητικής πράξης είναι η δημιουργία εννόμου αποτελέσματος με το οποίο δημιουργείται, τροποποιείται ή καταργείται η υφιστάμενη νομική κατάσταση των διοικουμένων — Πράξεις προπαρασκευαστικές στερούνται εκτελεσιμότητας — Η απόφαση για απόρριψη των προδικαστικών ενστάσεων της αιτήτριας, η οποία αντιμετώπιζε πειθαρχικό αδίκημα ενάντιον του Πειθαρχικού Συμβουλίου του Παγκύπριου Οδοντιατρικού Συλλόγου, δεν ήταν παράγωγος εννόμων αποτελεσμάτων και στερείτο ως εκ τούτου της απαραίτητης εκτελεσιμότητας, με αποτέλεσμα η προσβαλλόμενη απόφαση να μην υπόκειται στο δικαστικό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου δυνάμει του Άρθρου 146 του Συντάγματος.
- 10
- 15 Λέξεις και Φράσεις — "Εκτελεστή διοικητική πράξη" στα Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1959.
- 20 Πειθαρχικές διαδικασίες — Προπαρασκευαστικές πράξεις — Εφαρμοστές νομολογιακές αρχές.

Τα γεγονότα και οι νομικές αρχές που εφάρμοσε το Ανώτατο Δικαστήριο κρίνοντας ότι η προσφυγή της αιτήτριας είναι απαράδεκτη, εφόσον στρέφεται εναντίον απόφασης που δεν υπόκειται στο δικαστικό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου, κάτω από το

Άρθρο 146 του Συντάγματος, αναφέρονται περιληπτικά στις πιο πάνω εισαγωγικές σημειώσεις.

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.

5

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Papanicolaou v. Republic and Others (No. 1) (1968) 3 C.L.R. 225,

Kolokassides v. Republic (1965) 3 C.L.R. 542,

10

Payiatis v. Republic (1984) 3(A) C.L.R. 165,

Frangos and Others v. Minister of Interior and Others (1982) 3 C.L.R. 53.

15

Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της απόφασης των καθ' ων η αίτηση με την οποία απέρριψαν τις προδικαστικές ενστάσεις της αιτήτριας κατά της ακρόαση πειθαρχικής κατηγορίας εναντίον της.

20

Μ. Παπαπέτρου, για την Αιτήτρια.

Ι. Αβρααμίδης, για τους Καθ' ων η αίτηση.

25

Cur. adv. vult.

ΠΟΓΙΑΤΖΗΣ, Δ.: Η Αιτήτρια είναι οδοντίατρος στη Λάρινα-κα. Οι καθ' ων η Αίτηση (που στη συνέχεια θα αναφέρονται ως "το Πειθαρχικό Συμβούλιο") είναι το Πειθαρχικό Συμβούλιο του Παγκύπριου Οδοντιατρικού Συλλόγου το οποίο έχει συσταθεί δυνάμει του άρθρου 3 των περί Οδοντιάτρων (Σύλλογοι, Πειθαρχία και Ταμείον Συντάξεων) Νόμων 1968-1988 για άσκηση ελέγχου και πειθαρχικής εξουσίας επί οδοντιάτρων.

30

Σαν αποτέλεσμα σχετικής έκθεσης που ο οδοντίατρος Ηλίας Παύλου, ως ερευνηών λειτουργός, είχε υποβάλει στο Συμβούλιο του Οδοντιατρικού Σώματος στις 25 Μαΐου 1988, το Συμβούλιο αυτό προχώρησε στη διατύπωση κατηγορίας εναντίον της Αιτήτριας σύμφωνα με το άρθρο 5 των πιο πάνω Νόμων, την οποία απέστειλε στο Πειθαρχικό Συμβούλιο για τα περαιτέρω.

40

Το Πειθαρχικό Συμβούλιο με τη σειρά του εξέδωσε και επέδωσε στην Αιτήτρια κλήση σύμφωνα με το άρθρο 5Α(1) των πιο πά-

5 να Νόμων με την οποία εκαλείτο να εμφανισθεί ενώπιον του Πειθαρχικού Συμβουλίου στις 24 Σεπτεμβρίου 1988 για την ακρόαση πειθαρχικής κατηγορίας που διατυπώθηκε εναντίον της επί τω
10 ότι- “1) Παράλειψις υποβολής στον Σ.Ο.Σ. προς έγκρισιν συμβάσεως με ταμείο. 2) Υποτίμησις της αξίας των υπό Οδοντίατρον παρεχομένων υπηρεσιών. 3) Προσφορά υπηρεσιών έχουσα ως σκοπόν τον παραμερισμό συναδέλφου ή την βλάβην νομίμων αυτού συμφερόντων. 4) Παροχή υπηρεσίας επ’ αμοιβή κατωτέρας του ορίου οδοντιατρικής αμοιβής άνευ εγκρίσεως του Ο.Σ. του
15 Π.Ο.Σ. 5) Άρνησιν παροχής αντιγράφου συμβάσεως, μαρτυρίας, αποδείξεως, πληροφοριών, σχετικά με την σύμβασιν.”

15 Στις 24 Σεπτεμβρίου 1988 η Αιτήτρια εμφανίστηκε στο Πειθαρχικό Συμβούλιο με το δικηγόρο της ο οποίος, μόλις άρχισε η απαγγελία της κατηγορίας απο τον Πρόεδρο του Πειθαρχικού Συμβουλίου, διέκοψε τη διαδικασία και ήγειρε πέντε “προδικαστικές”, όπως τις χαρακτήρισε, ενστάσεις η ουσία των οποίων ήταν ότι (α) οι κατηγορίες που διατυπώνονταν στην κλήση που
20 επιδόθηκε στην Αιτήτρια και που αποτελούσαν το αντικείμενο της πειθαρχικής διαδικασίας αναφέρονταν σε πράξεις για τις οποίες δεν προνοείται πειθαρχική δίωξη από το άρθρο 4(1) των Νόμων και, επομένως, το Πειθαρχικό Συμβούλιο δεν έχει δικαιοδοσία να τις εκδικάσει· (β) ότι οι αρχές της φυσικής δικαιοσύνης είχαν παραβιασθεί στη διάρκεια της άνακριτικής διαδικασίας που είχε προηγηθεί· (γ) ότι κατά παράβαση του άρθρου 5(5) των Νόμων το Συμβούλιο του Οδοντιατρικού Σώματος δεν απέστειλε στο Πειθαρχικό Συμβούλιο τις απόψεις της Αιτήτριας μαζί με την κατηγορία που ετοίμασε εναντίον της· (δ) οι νομοθετικές διατάξεις για την πειθαρχική διαδικασία αναφορικά με τις κατηγορίες
25 εναντίον της Αιτήτριας είναι αντισυνταγματικές· και (ε) ένεκα ορισμένων ενεργειών του, που τελικά απότυχαν, για νομοθετική ρύθμιση κατώτατης αμοιβής των οδοντιάτρων, το Συμβούλιο του Οδοντιατρικού Σώματος εμποδίζεται νομικά (is estopped) να αρχίσει την πειθαρχική διαδικασία εναντίον της Αιτήτριας.
30
35

35 Στη συνέχεια, με την προσβαλλόμενη απόφασή του που εξέδωσε την ίδια μέρα, το Πειθαρχικό Συμβούλιο απέρριψε όλες τις προδικαστικές ενστάσεις της Αιτήτριας με την αιτιολογία ότι είχαν υποβληθεί σε πολύ πρόωρο στάδιο της διαδικασίας, εφόσον
40 δεν είχε συμπληρωθεί η απαγγελία των κατηγοριών εναντίον της. Μερικοί πρόσθετοι λόγοι είχαν επίσης δοθεί αναφορικά με τις δυο τελευταίες ενστάσεις.

Με την παρούσα προσφυγή της η Αιτήτρια ζητά την πιο κά-

τω θεραπεία:

“Δήλωση του Δικαστηρίου ότι η απόφαση των καθ’ ων η αίτηση ημερομηνίας 15/10/88 με την οποία απορρίπτονται οι προδικαστικές ενστάσεις της αιτήτριας κατά την ακρόαση πειθαρχικής κατηγορίας εναντίον της ή και η άρνησή τους να αποδεχτούν τις ενστάσεις της αιτήτριας ή και η απόφασή τους να προχωρήσουν με την εκδίκαση της υπόθεσης είναι άκυρη παράνομη ή και στερημένη οποιοδήποτε αποτελέσματος.”

5

Η προσφυγή βασίζεται πάνω στα ακόλουθα νομικά σημεία:

10

“1. Η απόφαση ή και παράλειψη των καθ’ ων η αίτηση αποτελεί παράβαση των προνοιών του άρθρου 4(1) του Νόμου 18/88.

15

2. Η απόφαση ή και παράλειψη των καθ’ ων η αίτηση αποτελεί κατάχρηση ή και υπέρβαση εξουσίας.

3. Η απόφαση ή και παράλειψη των καθ’ ων η αίτηση αποτελεί παράβαση των άρθρων 5(3) και 5(4) του Νόμου 18/88.

20

4. Η απόφαση ή και παράλειψη των καθ’ ων η αίτηση αποτελεί παραβίαση των αρχών φυσικής δικαιοσύνης.”

Με την Ένστασή του το Πειθαρχικό Συμβούλιο υπερασπίζεται την ορθότητα και νομιμότητα της προσβαλλόμενης απόφασής του και επιπρόσθετα εγείρει προδικαστική ένσταση ότι η απόφαση συνιστά προπαρασκευαστικό βήμα στην όλη πειθαρχική διαδικασία και στερείται, ως εκ τούτου, εκτελεστού χαρακτήρα με αποτέλεσμα να μην μπορεί να προσβληθεί με προσφυγή κάτω από το άρθρο 146 του Συντάγματος.

25

Εφόσον από την έκβαση της προδικαστικής ένστασης του Πειθαρχικού Συμβουλίου εξαρτάται η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου να επιληφθεί της ουσίας της προσφυγής, θα εξετάσω και θα αποφασίσω στο παρόν στάδιο τη φύση της προσβαλλόμενης απόφασης σε συσχετισμό με τα επιχειρήματα των ευπαιδευτών δικηγόρων των διαδίκων αναφορικά με την έννοια της εκτελεστότητας της διοικητικής πράξης, η οποία αποτελεί βασική προϋπόθεση της ακυρωτικής δικαιοδοσίας στη σφαίρα του διοικητικού δικαίου, παρά το γεγονός ότι στην Κύπρο το άρθρο 146 του Συντάγματος δεν κάμνει ρητή αναφορά σ’ αυτή. Όπως έχει λεχθεί, (*Πάνος Παπανικολάου (No.1) ν. Δημοκρατίας* (1968) 3 Α.Α.Δ. 225), η προϋπόθεση της εκτελεστότητας της δι-

35

40

- οικητικής πράξης είναι στενά συνδεδεμένη με τη ρητή πρόνοια της παραγράφου 3 του άρθρου 146 του Συντάγματος σύμφωνα με την οποία προσφυγή εναντίον διοικητικής πράξης μπορεί να ασκηθεί μόνο στις περιπτώσεις που η πράξη αυτή επηρεάζει δυσμενώς και άμεσα ίδιο ενεστώς έννομο συμφέρον του αιτητή.

5 Η έννοια της εκτελεστής διοικητικής πράξης δίδεται με σαφήνεια στο πιο κάτω απόσπασμα από τα Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1959, το οποίο έχει υιοθετηθεί σε σειρά αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου. [Ενδεικτικά αναφέρω την υπόθεση **Νίκος Κολοκασιδής ν. Δημοκρατίας** (1965) 3 Α.Α.Δ. 542.]

10 Στις σελ. 236, 237 αναφέρονται τα εξής:

15 “Εις προσβολήν δι’ αιτήσεως ακυρώσεως δεν υπόκειται οιαδήποτε πράξις απορρέουσα εκ διοικητικού οργάνου, δρώντος ως τοιούτου, αλλά μόνο αι εκτελεσταί πράξεις, τουτέστιν εκείναι δι’ ων δηλούται βούλησις διοικητικού οργάνου αποσκοπούσα εις την παραγωγήν εννόμου αποτελέσματος εναντι των διοικουμένων και συνεπαγομένη την άμεσον εκτέλεσιν αυτής δια της διοικητικής οδού. Το κύριον στοιχείον της εννοίας της εκτελεστής πράξεως είναι η άμεσος παραγωγή εννόμου αποτελέσματος, συνισταμένου εις την δημιουργίαν, τροποποίησιν ή κατάλυσιν νομικής καταστάσεως, ήτοι δικαιωμάτων και υποχρεώσεων διοικητικού χαρακτήρος παρά τοις διοικουμένοις.”

20 Σε αντίθεση με τις εκτελεστές διοικητικές πράξεις των οποίων κύριο στοιχείο είναι η δημιουργία έννομου αποτελέσματος με το οποίο δημιουργείται, τροποποιείται ή καταργείται η υφιστάμενη νομική κατάσταση, δηλαδή κάποιο δικαίωμα ή κάποια υποχρέωση διοικητικού χαρακτήρα των διοικουμένων, οι προπαρασκευαστικές πράξεις, δηλαδή εκείνες που εκδίδονται σε συνάρτηση με την έκδοση μιας εκτελεστής διοικητικής πράξης αλλά δε δημιουργούν οι ίδιες από μόνες τους άμεσα έννομα αποτελέσματα υπό την έννοια που αναφέρω πιο πάνω, στερούνται εκτελεστότητας και ως εκ του λόγου αυτού βρίσκονται εκτός της ακυρωτικής δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου κάτω από το άρθρο 146 του Συντάγματος. Στη σφαίρα των πειθαρχικών διαδικασιών, ως πράξεις προπαρασκευαστικές στερούμενες εκτελεστότητας έχουν θεωρηθεί από τη Νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου πράξεις όπως ο διορισμός ερευνητών λειτουργού στην υπόθεση **Παγιάτας ν. Δημοκρατίας** (1984) 3 Α.Α.Δ. 165, το πόρισμα του ερευνητώντα

λειτουργού στην υπόθεση **Φράγκος και Άλλοι ν. Δημοκρατίας** (1982) 3 Α.Α.Δ. 53, και η κλήση της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας προς το διωκόμενο υπάλληλο να εμφανιστεί ενώπιόν της και να υπερασπιστεί στην πειθαρχική δίκη στην υπόθεση **Παπανικολάου** (ανωτέρω), στην οποία ο τότε Δικαστής Τριανταφυλλίδη εί-
πε τα εξής στις σελ. 230, 231:

5

“In my opinion the summons, exhibit 1, as well as the decision of Respondent 3 to address it to the Applicant, form a preparatory step in the course of the disciplinary proceedings instituted against him by Respondent 3, and cannot be challenged, as such, by this recourse, as they are not of an executory nature. Their validity may be challenged only in a recourse challenging the validity of the outcome of the said disciplinary proceedings. (See, also, Decision 943/1933 of the Greek Council of State, Vol. 1933 III p. 729, at p.730). The fact that the said summons is a step in the course of disciplinary proceedings already embarked upon - in the sense that Respondent 3 must be taken to have decided to proceed disciplinarily against the Applicant before addressing to him the summons - does not render such summons, and the decision behind it, anything more than a preparatory step; preparatory to the final decision of the Commission on the merits of the matter.

10

15

20

Thus, this recourse fails in so far as it is aimed at the summons, exhibit 1, and the decision of Respondent 3 to address it to the applicant; and it is to that extent dismissed accordingly.”

25

Ο ευπαίδευτος δικηγόρος της Αιτήτριας εισηγήθηκε ότι τα γεγονότα της υπόθεσης **Παπανικολάου** (ανωτέρω) διαφέρουν από εκείνα της παρούσας υπόθεσης στην οποία η προσβαλλόμενη απόφαση έχει τροποποιήσει τη νομική κατάσταση που ίσχυε αμέσως πριν την έκδοσή της, εφόσον είχε σαν αποτέλεσμα να καταστήσει την αιτήτρια κατηγορούμενη και έχει, ως εκ του λόγου αυτού, το στοιχείο της εκτελεστότητας. Η απάντηση του ευπαίδευτου δικηγόρου του Πειθαρχικού Συμβουλίου στο επιχείρημα της Αιτήτριας είναι ότι καμιά αλλαγή στην υφιστάμενη νομική κατάσταση δεν έχει επέλθει με την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης εφόσο η Αιτήτρια ήταν κατηγορούμενη πριν ακόμα εκδοθεί η απόφαση. Η απάντηση αυτή του δικηγόρου του Πειθαρχικού Συμβουλίου είναι ορθή και την υιοθετώ. Η προσβαλλόμενη απόφαση δεν επέφερε οποιαδήποτε έννομα αποτελέσματα και στερείται, ως εκ τούτου της απαραίτητης εκτελεστότητας. Έπεται ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη εφόσο στρέφεται εναντίον απόφασης που δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο κάτω

30

35

40

από το άρθρο 146 του Συντάγματος.

5 Ελλείψει δικαιοδοσίας δεν προτίθεται να προχωρήσω στην εξέταση της ουσίας της προσφυγής με βάση τα νομικά σημεία που επικαλείται η Αιτήτρια.

Η αίτηση απορρίπτεται χωρίς, όμως, οποιαδήποτε διαταγή αναφορικά με τα έξοδα.

10 *Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*