

19 Ιουλίου, 1991

[ΧΑΤΖΗΤΣΑΓΓΑΡΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΧΑΡΙΚΛΕΙΑ ΚΥΒΕΡΝΗΤΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ  
ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 112/90).

Σύνταγμα — Άρθρο 122 — Οργανισμοί και Νομικά πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου ιδρύονται βάσει ρητής νομοθετικής διάταξης — Ίδρυση Ξενοδοχείου κατόπιν Υπουργικής απόφασης — Επομένως δεν εμπίπτει στην έννοια του Οργάνου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου του άρθρου 122 του Συντάγματος — Οι υπάλληλοι του Ξενοδοχείου δεν διορίστηκαν από την Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας — Δεν είναι δημόσιοι υπάλληλοι. 5

Προσφυγή βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος — Προσβαλλόμενες πράξεις — Πράξεις ή αποφάσεις που είναι αποτέλεσμα άσκησης εκτελεστικής ή διοικητικής εξουσίας στην σφαίρα του δημοσίου δικαίου. 10

Οι αιτητές οι οποίοι ήταν υπάλληλοι του Ξενοδοχείου ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ προσέβαλαν με την προσφυγή τους αυτή την απορριπτική απόφαση των καθ' ων η αίτηση στο αίτημά τους όπως κατ' εφαρμογή του άρθρου 122 του Συντάγματος θεωρηθούν ως δημόσιοι υπάλληλοι. Το Υπουργικό Συμβούλιο με απόφασή του ημερομηνίας 17/2/77 είχε αποφασίσει την πλήρωση των θέσεων στο Ξενοδοχείο με όρους που ισχύουν στον ιδιωτικό τομέα δηλαδή εκτός της Κυβερνητικής διάρθρωσης. Με μεταγενέστερες αποφάσεις του δε διορίστηκε Διοικητικό Συμβούλιο απαρτιζόμενο από Κυβερνητικούς λειτουργούς και ενεκρίθη η συνέχιση της λειτουργίας του πάνω σε μόνιμη εμπορική βάση. 15 20

Ο δικηγόρος των αιτητών ισχυρίστηκε ότι εφόσον ασκείται από το Ξενοδοχείο δημόσια υπηρεσία και ως εκ τούτου εξυπηρετείται σκοπός δημόσιας ωφέλειας όπως καθορίζεται ο όρος "δημόσια υπηρεσία" στο Άρθρο 122 του Συντάγματος ως υπηρεσία υπαγόμενη στη Δημοκρατία θάπρεπε και οι υπάλληλοι του να θεωρού- 25

νται δημόσιοι υπάλληλοι. Περαιτέρω ισχυρίστηκε πως η εξάρτηση του ξενοδοχείου τόσο από το Υπουργικό Συμβούλιο όσο και από την Κυβερνητική μηχανή ενισχύει τον ισχυρισμό του για άσκηση δημόσιας υπηρεσίας.

- 5 Ο δικηγόρος των καθ' ων η αίτηση ήγειρε προδικαστική ένσταση ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν ενέπιπτε στον αναθεωρητικό έλεγχο του Ανώτατου Δικαστηρίου εφόσον δεν ήταν εκτελεστική διοικητική πράξη αλλά στη σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου.
- 10 Το Ανώτατο Δικαστήριο απορρίπτοντας την προσφυγή αποφάσισε ότι:-
- 15 (1) Σύμφωνα με το άρθρο 122 του Συντάγματος, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ιδρύονται βάσει ρητής νομοθετικής διάταξης. Το ξενοδοχείο ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ δεν ιδρύθηκε μετά από θέσπιση οποιουδήποτε νόμου αναφορικά με αυτό, αλλά κατόπιν αποφάσεως του Υπουργικού Συμβουλίου. Οι υπάλληλοι του ξενοδοχείου δεν διορίστηκαν από την Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας και συνεπώς δεν εντάχθηκαν στην κυβερνητική υπηρεσία.
- 20 (2) Το Ανώτατο Δικαστήριο έχει βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος αποκλειστική δικαιοδοσία να αποφασίζει αναφορικά με πράξεις ή αποφάσεις που είναι αποτέλεσμα άσκησης εκτελεστικής ή διοικητικής λειτουργίας στην σφαίρα του δημοσίου δικαίου και όχι του ιδιωτικού δικαίου. Τα δικαιώματα των αιτητών
- 25 ανάγονται στην σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου και επομένως η επίδικη απόφαση δεν μπορεί να προσβληθεί βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος.

*Προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*

Αναφερόμενη υπόθεση:

*Makaritou v. Republic (1984) 3 C.L.R. 100.*

### 30 Προσφυγή.

- Προσφυγή για δήλωση του Δικαστηρίου ότι η παράλειψη των καθ' ων η αίτηση να θεωρήσουν τους αιτητές οι οποίοι είναι υπάλληλοι του ξενοδοχείου ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ ως δημοσίους υπάλληλους υπό την έννοια του Άρθρου 122 του Συντάγματος και απονεμηθεί σ' αυτούς το ίδιο νομικό
- 35 καθεστώς που ισχύει και για τους συναδέλφους τους των ημικρατικών ή άλλων οργανισμών του δημοσίου δικαίου

είναι άκυρη και/ή παράνομη και/ή εστερημένη εννόμου αποτελέσματος.

*Ε. Ευσταθίου, για τους αιτητές.*

*Α. Παπασάββας, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους καθ' ων η αίτηση.*

5

*Cur. adv. vult.*

ΧΑΤΖΗΤΣΑΓΓΑΡΗΣ, Δ. ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Με την προσφυγή αυτή οι αιτητές ζητούν τις πιο κάτω θεραπείες:

"Α. Δήλωσιν και/ή απόφασιν του Σεβαστού Δικαστηρίου ότι η πράξις και/ή η απόφασις των καθ' ων η αίτησις, η οποία εκοινοποιήθη διά επιστολής των καθ' ων η Αίτησις αρ. 2 ημερομηνίας 5.12.89, διά της οποίας απέρριψαν αίτημα των αιτητών όπως κατ' εφαρμογήν του άρθρου 122 του Συντάγματος, θεωρήσουν τους Αιτητάς οι οποίοι είναι υπάλληλοι του Ξενοδοχείου ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ ως δημοσίους υπαλλήλους υπό την έννοιαν του άρθρου 122 του Συντάγματος και απονεμηθή εις αυτούς το ίδιο νομικό καθεστώς που ισχύει και για τους συναδέλφους τους των ημικρατικών ή άλλων οργανισμών του δημοσίου δικαίου, είναι άκυρη και/ή παράνομη και/ή εστερημένη εννόμου αποτελέσματος.

Β. Δήλωση του Δικαστηρίου ότι η παράλειψη των καθ' ων η αίτησις να θεωρήσουν τους Αιτητάς οι οποίοι είναι υπάλληλοι του Ξενοδοχείου ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ ως δημοσίους υπαλλήλους υπό την έννοιαν του άρθρου 122 του Συντάγματος και απονεμηθή εις αυτούς το ίδιο νομικό καθεστώς που ισχύει και για τους συναδέλφους τους των ημικρατικών ή άλλων οργανισμών του δημοσίου δικαίου είναι άκυρη και/ή παράνομη και/ή εστερημένη εννόμου αποτελέσματος."

Το ξενοδοχείο ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ αναγέρθηκε από την Κυβέρνηση για να χρησιμοποιείται σαν πρότυπο ξενοδοχείου

ώστε οι σπουδαστές του Ινστιτούτου Ξενοδοχειακών και  
Επισιτιστικών Τεχνών (ΙΞΕΤ) να εξασκούνται και πρακτι-  
κά για την όσο το δυνατό καλύτερη κατάρτισή τους. Το  
Υπουργικό Συμβούλιο, με την απόφασή του με αριθμό  
5 15.634 και ημερομηνία 17.2.77, αποφάσισε την πλήρωση  
των θέσεων στο Ξενοδοχείο με όρους που ισχύουν στον  
ιδιωτικό τομέα, δηλαδή εκτός της Κυβερνητικής διάρθρω-  
σης. Με την απόφασή του με αρ. 15.890 και ημερομηνία  
10 26.5.77, το Υπουργικό Συμβούλιο ενέκρινε τη λειτουργία  
του Ξενοδοχείου προσωρινά για δοκιμαστική περίοδο 2-3  
χρόνων πάνω σε καθαρά εμπορική βάση. Επιπλέον διορί-  
στηκε Διοικητικό Συμβούλιο απαριτιζόμενο από Κυβερνη-  
τικούς Λειτουργούς για τον έλεγχο της λειτουργίας του.  
Στις 19.3.81 το Υπουργικό Συμβούλιο με απόφασή του με  
15 αριθμό 20.176, ενέκρινε τη συνέχιση της λειτουργίας του  
Ξενοδοχείου πάνω σε μόνιμη εμπορική βάση.

Οι αιτητές είναι υπάλληλοι του Ξενοδοχείου ΦΙΛΟΞΕ-  
ΝΙΑ. Με επιστολή του δικηγόρου τους προς τον Πρόεδρο  
και τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου ημερομηνίας  
20 22.3.89 ζήτησαν όπως θεωρηθούν ως δημόσιοι υπάλληλοι  
υπό την έννοια του άρθρου 122 του Συντάγματος και  
όπως τους απονεμηθεί το ίδιο νομικό καθεστώς με τους  
υπαλλήλους των ημικρατικών ή άλλων οργανισμών δημο-  
σίου δικαίου.

25 Ο Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Εμπορίου και  
Βιομηχανίας, στον οποίο διαβιβάστηκε η πιο πάνω επί-  
στολή από το Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου  
για μελέτη, κατόπιν γνωμάτευσης από Ανώτερο Δικηγόρο  
της Δημοκρατίας, της Νομικής Υπηρεσίας, απέρριψε το  
30 πιο πάνω αίτημα στις 5.12.89 για το λόγο ότι "..... η θέση  
ότι οι υπάλληλοι του ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ θεωρούνται δημόσιοι  
υπάλληλοι και δικαιούνται μονιμοποίησης, στερείται ου-  
σιαστικού και κυρίως νομικού υπόβαθρου."

Είναι θέση του δικηγόρου των αιτητών ότι ασκείται  
35 από το Ξενοδοχείο δημόσια υπηρεσία - δηλαδή εξυπηρετεί-  
ται σκοπός δημόσιας ωφέλειας - έτσι ώστε να εμπίπτει  
στον όρο "δημόσια υπηρεσία" όπως καθορίζεται στο

Άρθρο 122 του Συντάγματος ως υπηρεσία υπαγόμενη στη Δημοκρατία. Προς ενίσχυση του ισχυρισμού του αυτού ανάφερε ότι το Ινστιτούτο Ξενοδοχειακών και Επισιτιστικών Τεχνών, του οποίου το ξενοδοχείο ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ αποτελεί αναπόσπαστο μέρος, ιδρύθηκε προς το σκοπό εκπαίδευσης των σπουδαστών, γεγονός που κατατάσσει την υπηρεσία που προσφέρει ως δημόσια κυβερνητική υπηρεσία που εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου υπ' αρ. 15.890 και ημερομηνίας 26.5.77, σύμφωνα με την εισήγηση, για τη λειτουργία του ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ ως "Προτύπου Ξενοδοχείου υπό της Κυβερνήσεως" και ο διορισμός Διοικητικού Συμβουλίου απαρτιζομένου από τους Γενικούς Διευθυντές των Υπουργείων Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Οικονομικών, Εμπορίου και Βιομηχανίας και του Γραφείου Προγραμματισμού, φανερώνουν την πλήρη εξάρτηση του ξενοδοχείου τόσο από το Υπουργικό Συμβούλιο όσο και από την Κυβερνητική μηχανή γενικότερα. Επιπρόσθετα ο δικηγόρος των αιτητών παρέθεσε ορισμένα παραδείγματα που κατά τον ισχυρισμό του αποτελούν ενδείξεις άσκησης δημόσιας υπηρεσίας, όπως το γεγονός ότι η χορήγηση άδειας λειτουργίας του ξενοδοχείου καθώς και η άδεια λειτουργίας του εστιατορίου και της καφετηρίας εκδόθηκαν στο όνομα του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Ο δικηγόρος των καθ' ων η αίτηση εγείρει προδικαστική ένσταση με την οποία ισχυρίζεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν εμπίπτει στον αναθεωρητικό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου εφόσον δεν είναι εκτελεστή διοικητική πράξη αλλά εμπίπτει στη σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου.

Το άρθρο 122 του Συντάγματος το οποίο επικαλείται ο δικηγόρος του αιτητή προνοεί μεταξύ άλλων τα εξής:

"Ο όρος "δημόσια υπηρεσία" σημαίνει υπηρεσίαν υπαγομένην εις την Δημοκρατίαν, πλην της υπηρεσίας εν τω στρατώ ή εν τοις σώμασιν ασφαλείας της Δημοκρατίας και περιλαμβάνει υπηρεσίαν παρά τω Οργανι-

σμή Εσωτερικών Τηλεπικοινωνιών Κύπρου, τω Ραδιο-  
φωνικώ Ιδρύματι Κύπρου και τω Οργανισμό Ηλεκτρι-  
σμού Κύπρου και παρ' οιωδήποτε ετέρω νομικώ προ-  
σώπω δημοσίου δικαίου ή παρ' οιωδήποτε ετέρω  
5 οργανισμό δημοσίου δικαίου άνευ νομικής προσωπικό-  
τητας, ιδρυομένοις προς το δημόσιον συμφέρον υπό  
νόμου, των οποίων τα κεφάλαια είτε παρέχονται είτε  
είναι ηγγυημένα υπό της Δημοκρατίας, εν η δε περιπτώ-  
σει η επιχείρησις ασκείται αποκλειστικώς υπό τοιούτου  
10 νομικού προσώπου ή οργανισμού, επ' όσον η διοίκησις  
αυτού τελεί υπό τον έλεγγον της Δημοκρατίας.

....."

Σύμφωνα με το άρθρο 122, οι οργανισμοί δημοσίου δι-  
καίου ή τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ιδρύονται  
15 βάσει ρητής νομοθετικής διάταξης προς το δημόσιο συμ-  
φέρον. Το Ξενοδοχείο ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ, κατά την άποψή μου,  
δεν εμπίπτει στον πιο πάνω ορισμό εφόσον δεν ιδρύθηκε  
μετά από θέσπιση οποιουδήποτε νόμου αναφορικά με  
αυτό. Αντίθετα ιδρύθηκε κατόπιν αποφάσεως του Υπουρ-  
20 γικού Συμβουλίου. Εξάλλου η απόφαση του Υπουργικού  
Συμβουλίου αρ. 15.890 ημερ. 26.5.77 δεν είχε σκοπό τη δη-  
μόσια ωφέλεια - κύριο χαρακτηριστικό των οργανισμών  
δημοσίου δικαίου - αλλά την καθαρά εμπορική βάση. Επι-  
πλέον, το Υπουργικό Συμβούλιο με την απόφασή του αρ.  
25 15.634 ημερομηνίας 17.2.77 ενέκρινε την πλήρωση των θέ-  
σεων με όρους που ισχύουν στον ιδιωτικό τομέα. Συνε-  
πώς οι υπάλληλοι του ξενοδοχείου δεν εντάχθηκαν στην  
κυβερνητική υπηρεσία, εφόσον δεν διορίστηκαν από την  
Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας (βλ. τον Περί Δημόσιας  
30 Υπηρεσίας Νόμο Ν. 33/67, ο οποίος καταργήθηκε από το  
Ν. 1/90) ούτε μπορεί να λεχθεί, για τους λόγους που ανά-  
φερα πιο πάνω, ότι εντάσσονται στο προσωπικό οργανι-  
σμού δημοσίου δικαίου.

35 Το Ανώτατο Δικαστήριο έχει, βάσει του Άρθρου 146  
του Συντάγματος, αποκλειστική δικαιοδοσία να αποφασί-  
ζει αναφορικά με πράξεις ή αποφάσεις που είναι αποτέλε-

σμα άσκησης εκτελεστικής ή διοικητικής λειτουργίας στην σφαίρα του δημοσίου δικαίου και όχι του ιδιωτικού δικαίου.

Παραπέμπω ενδεικτικά στην απόφαση του Δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου κ. Πική *Makaritou v. Republic* 5 (1984) 3 C.L.R. 100 (σελ. 107, 108).

"Emanation of an act, decision or omission from an administrative organ or authority, is not conclusive of its justiciability. The act, decision or omission must be in the domain of public law (see, inter alia, *Hadjikyriacou and Hadjiapostolou*, 3 R.S.C.C. 89, Valana and the Republic, 3 R.S.C.C. 91; *Charalambides and the Republic*, 4 R.S.C.C. 24; and *Pilavaki v. the Republic*, 1964 C.L.R. 164). The domain of public law extends to acts or decisions that reveal the policy of the administration in respect of matters of public interest. Also it extends to decisions which because of their factual implications are of interest to the public or a section of it. Acts or decisions that bear on the private rights of the subject are not justiciable under Article 146.1. Their importance is confined to the determination of the private rights of the citizen or citizens directly involved. The pursuit of private rights, as in this case, and the amenity to do so is primarily a matter that concerns the litigant affected thereby."

Συνεπώς πράξεις διοικητικής αρχής ή οργάνων με τις οποίες ρυθμίζονται ιδιωτικά δικαιώματα των πολιτών εκπίπτουν του αναθεωρητικού ελέγχου.

Μετά από προσεκτική μελέτη των σημείων που εγείρονται, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι τα δικαιώματα των αιτητών ανάγονται στη σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου και επομένως η επίδικη απόφαση δεν μπορεί να προσβληθεί βάσει του Αρθρου 146 του Συντάγματος.

Σαν αποτέλεσμα η προσφυγή απορρίπτεται. Δεν εκδίδε-

4 Α.Α.Δ. , Κυβερνήτου κ.ά. ν. Δημοκρατίας κ.ά. Χ' Τσαγγάρης, Δ.  
ται διαταγή για τα έξοδα.

*Προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*

ΠΙΝΑΚΑΣ "Α"

1. Χριστάκης Ιωαννίδης.
- 5 2. Μιράντα Κοντοπύργου,
3. Ανδρέας Βορκαρής,
4. Κυριάκος Κυριακίδης,
5. Νίκος Νικολαΐδης,
6. Μαρία Χ' Καλλή,
- 10 7. Φάνος Μιχαήλ,
8. Γεώργιος Πατσαλίδης,
9. Έλενα Ευριπίδου,
10. Έλενα Καρατζιά,
11. Σταύρος Νικολάου,
- 15 12. Παύλος Παυλίδης,
13. Αχιλλέας Ερωτοκρίτου,
14. Πανίκκος Ιωάννου,
15. Ηλίας Ευριπίδου,
16. Βασίλης Βασιλείου,
- 20 17. Γιαννάκης Κωνσταντίνου,
18. Στέφανος Νικολάου,
19. Ανδρέας Μονογιός,
20. Σπύρος Παναή,



21. Πέτρος Μιχαήλ,
22. Ελένη Τσαγγαρίδου,
23. Χρύσω Χριστοφή,
24. Ανδρούλλα Νίκου,
25. Κυριακού Πέτρου, 5
26. Ηρόδοτος Παναγιώτου,
27. Ηλίας Ηλία,
28. Νίκη Κωνσταντίνου,
29. Μαρούλλα Ανδρέου,
30. Ελένη Ιωάννου, 10
31. Νόνα Κομανίδου,
32. Αυξεντία Θεοκλή,
33. Μαργαρίτα Σοφοκλέους,
34. Παναγιώτης Κύπρου,
35. Μαρία Σταυρινίδου, 15
36. Παντελής Τσιγκουρής.