

19 Ιανουαρίου, 1993

[ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΡΟΥΣΙΑΣ,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΜΕΣΩ ΔΙΕΥΘΥΝΤΗ ΦΥΛΑΚΩΝ,

Καθ' ου η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 677/90)

5 Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Αντικείμενο —
Εκτελεστή διοικητική πράξη — Μέτρα εσωτερικής διοίκησης που
αφορούν την εύρυθμη λειτουργία της μόνο, δεν έχουν εκτελεστό χα-
ρακτήρα — Το κριτήριο είναι ουσιαστικό και όχι τυπικό — Επηρεα-
σμός των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των διοικουμένων πρέπει
να ελέγχεται με βάση τα γεγονότα της κάθε υπόθεσης.

10 Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Λόγοι ακυρώσε-
ως — Έλλειψη αμεροληψίας — Πρέπει να αποδεικνύεται με επαρ-
κή βεβαιότητα — Ο αιτητής που φέρει το βάρος απόδειξης πρέπει
να παρουσιάσει συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά και στοι-
χεία για θεμελίωση της προκατάληψης.

15 Διοικητική Πράξη — Αιτιολογία — Αποτελεί την έκθεση των πραγμα-
τικών και νομικών λόγων που οδήγησαν τη διοίκηση στην απόφα-
σή της, καθώς και η παράθεση κριτηρίων με βάση τα οποία ασκή-
θηκε η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης.

20 Προς υποστήριξη της προσφυγής του κατά της απόφασης του Δι-
ευθυντή του Τμήματος Φυλακών να ορίσει τα ενδιαφερόμενα μέλη
αντί του ιδίου στη θέση αρχιδεσμοφύλακα σαν Υποδεκανείς, για εκτέ-
λεση αυξημένων καθηκόντων, ο αιτητής ισχυρίστηκε πως η απόφαση
επιλογής λήφθηκε με βάση αλλότρια κριτήρια, κατά παράβαση των
25 αρχών της χρηστής διοίκησης και πως αυτή ήταν ανατιολόγητη.

Από μέρους του καθ' ου η αίτηση προβλήθηκε προδικαστική ένσταση ότι η επίδικη απόφαση δεν αποτελούσε εκτελεστή διοικητική πράξη αλλά εσωτερικό μέτρο της διοίκησης, εφόσον δεν επρόκειτο ούτε για απόφαση διορισμού ή προαγωγής, ούτε προϋπόθεση για προαγωγή, αλλά απλός ορισμός δεσμοφυλάκων για άσκηση αυξημένων καθηκόντων.

5

Το Ανώτατο Δικαστήριο ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση, αποφάσισε:

10

(α) Επί της προδικαστικής ενστάσεως:

Μέτρα εσωτερικής διοίκησης που αφορούν στην εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της και δεν επιφέρουν καμιά άμεση τροποποίηση στις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των διοικουμένων, δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής.

15

Το κριτήριο για να αποφασιστεί αν μια πράξη εμπίπτει στη δικαιοδοσία του Άρθρου 146, είναι ουσιαστικό και όχι τυπικό. Το ερώτημα εάν μια πράξη έχει επηρεάσει ένα συγκεκριμένο πρόσωπο, αποτελεί μεικτό ερώτημα τόσο νομικό όσο και πραγματικό, το οποίο απαντάται με αναφορά στα γεγονότα της συγκεκριμένης υπόθεσης.

20

Με την εφαρμογή του πιο πάνω κριτηρίου στα περιστατικά της υπό εξέταση υπόθεσης, κρίνεται ότι η επίδικη απόφαση ήταν εκτελεστή διοικητική πράξη, δεκτική προσφυγής με βάση το Άρθρο 146 του Συντάγματος.

25

Η διακριτική ευχέρεια ορισμού από το Διευθυντή μονίμων δεσμοφυλάκων ως Υποδεκανέων, πήγαζε στην προκειμένη περίπτωση από ρητή νομοθετική πρόβλεψη, ανάγεται στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου, εκδόθηκε από διοικητικό όργανο και επέφερε μεταβολή στη νομική κατάσταση και θέση των δεσμοφυλάκων που ορίστηκαν. Οι ίδιοι οι περί Φυλακών (Υπηρεσία Φυλακών) (Τροποποιητικοί) Κανονισμοί του 1982 (Κ.Δ.Π. 87/82) εισήγαγαν ένα αξιοκρατικό κριτήριο επιλογής, την προϋπόθεση ότι οι υπηρετούντες δεσμοφύλακες θα έπρεπε να κατέχουν τα αναγκαία προσόντα για προαγωγή στη θέση αρχιδεσμοφύλακα, συνεπώς οποιοσδήποτε μόνιμος δεσμοφύλακας, κάτοχος των αναγκαίων προσόντων και μη επιλεγείς, θα είχε έννομο συμφέρον να προσβάλει τον ορισμό συναδέλφου του που επιλέγηκε, χωρίς να κατέχει τα εν λόγω προσόντα. Περαιτέρω, τόσο ο αιτητής

30

35

40

5 όσο και τα ενδιαφερόμενα μέρη, ήταν υποψήφιοι για την επίδικη ανάθεση αυξημένων καθηκόντων ως κατέχοντες τα αναγκαία προσόντα και η προτίμηση των ενδιαφερομένων μερών που έγινε μετά από σύγκριση μεταξύ τους, επηρέασε άμεσα το έννομο συμφέρον του αιτητή, έστω και εάν δε θεωρηθεί ότι η επιλογή των ενδιαφερομένων μερών προκαθόριζε την προοπτική προαγωγής τους σε ανώτερη θέση.

10 (β) Επί της ουσίας:

15 (1) Η έλλειψη αμεροληψίας εκ μέρους του διοικητικού οργάνου πρέπει να αποδεικνύεται με επαρκή βεβαιότητα. Ο αιτητής, ο οποίος φέρει το βάρος αποδείξεως, θα πρέπει να παρουσιάσει συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά και στοιχεία για θεμελίωση προκατάληψης.

20 Υπό το φως των νομικών αρχών και της νομολογίας το περιεχόμενο των ενόρκων δηλώσεων που κατατέθηκαν, καθώς και το περιεχόμενο της αντεξέτασης του ενδιαφερόμενου μέρους Πλατρίτη, που επακολούθησε, κρίνεται ότι ο αιτητής απέτυχε να στοιχειοθετήσει τον ισχυρισμό του. Ο ισχυρισμός αυτός αποτυγχάνει και απορρίπτεται.

25 (2) Το διοικητικό όργανο έχει καθήκον αιτιολόγησης της διοικητικής απόφασης στην οποία καταλήγει. Αιτιολογία μιας διοικητικής πράξης αποτελεί η έκθεση των πραγματικών και νομικών λόγων που οδήγησαν τη διοίκηση στην απόφασή της, καθώς και η παράθεση των κριτηρίων με βάση τα οποία άσκησε τη διακριτική της ευχέρεια.

30 Στην υπό εξέταση υπόθεση, οι πραγματικοί και νομικοί λόγοι, καθώς και τα κριτήρια με βάση τα οποία ο Διευθυντής άσκησε τη διακριτική του ευχέρεια επιλέγοντας τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν εκτέθηκαν. Με τον τρόπο αυτό ο δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας της επίδικης απόφασης κατέστη αδύνατος.

35 *Η προσφυγή επιτυγχάνει χωρίς έξοδα.*

40 *Αναφερόμενες υποθέσεις:*

Karatsis v. Republic (1987) 3 C.L.R. 900,

Thrasivoulou v. Land Consolidation Authority & Others (1986) 3 C.L.R. 1422,

X' Πολυδώρου ν. Ε.Δ.Υ. (1992) 4 Α.Α.Δ. 4708,

Χρίστου κ.ά ν. Ε.Δ.Υ. (1989) 3 Α.Α.Δ. 2111,

Louca ν. Public Service Commission a.o. (1989) 3 C.L.R. 672,

5

Κλεάνθους ν. Ε.Δ.Υ. (Αρ. 1) (1990) 3 Α.Α.Δ. 2686,

Δημητριάδης κ.ά. ν. Ε.Δ.Υ. (1992) 4 Α.Α.Δ. 1749,

10

Ορφανίδης και Άλλος ν. Δημοκρατίας (1990) 3 Α.Α.Δ. 2207.

Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της απόφασης του καθ' ου η αίτηση ημερομηνίας 28.6.90 με την οποία τα ενδιαφερόμενα μέρη προάχθηκαν στη θέση Αρχιδεσμοφύλακα σαν υποδεκανείς για εκτέλεση αυξημένων καθηκόντων από 1.7.90 αντί του αιτητή.

15

I. Νικολάου για Α. Μαρκίδη, για τον Αιτητή.

20

A. Μαππουρίδης, Δικηγόρος της Δημοκρατίας για τους Καθ' ων η αίτηση.

E. Ευσταθίου, για τα Ενδιαφερόμενα μέρη.

25

Cur. adv. vult.

ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, Δ.: Με την προσφυγή αυτή ο αιτητής ζητά από το Δικαστήριο την πιο κάτω θεραπεία:

30

“Διακήρυξη του Δικαστηρίου ότι η Διοικητική απόφαση και/ή πράξη του καθ' ου η Αίτηση (Διαταγή Αρ. 3/90) ημερομηνίας 28.6.90 με την οποία τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα Φίλιππος Άρνος (αρ. 22), Κυριάκος Χαραλάμπους (αρ. 41), Νίκος Πλατρίτης (αρ. 99) και Ανδρέας Κυριάκου (αρ. 121) προήχθηκαν και/ή διορίστηκαν αντί και/ή στην θέση του Αιτητή στη θέση Αρχιδεσμοφύλακα σαν Υποδεκανείς για εκτέλεση αυξημένων καθηκόντων από 1.7.90 είναι άκυρη και στερείται οποιουδήποτε εννόμου αποτελέσματος.”

35

40

Σύμφωνα με τους περί Φυλακών (Υπηρεσία Φυλακών) (Τροποποιητικούς) Κανονισμούς του 1982, Κ.Δ.Π. 87/82, Κανονισμός 29:

5 “Ο Διευθυντής δύναται να ορίζη, εκ των υπηρετούντων μονίμων Δεσμοφυλάκων των κατεχόντων τα αναγκαία προσόντα διά προαγωγήν εις την θέσιν Αρχιδεσμοφυλάκος, Υποδεκανείς, προς εκτέλεσιν ηξημένων καθηκόντων. Ο αριθμός των Υποδεκανέων και το προς τούτους καταβαλλόμενον μηνιαίον επίδομα καθορίζονται υπό των Υπουργών Δικαιοσύνης και Οικονομικών.”

10 Με βάση τον πιο πάνω Κανονισμό, ο Διευθυντής του Τμήματος Φυλακών με απόφασή του ημερ. 28.6.90, όρισε έξι δεσμοφύλακες, μεταξύ των οποίων τα τέσσερα ενδιαφερόμενα μέρη, οι οποίοι κατείχαν τα αναγκαία προσόντα για προαγωγή στη θέση αρχιδεσμοφύλακα, σαν υποδεκανείς για εκτέλεση αυξημένων καθηκόντων από 1.7.90. Στην πιο πάνω Διαταγή του Διευθυντή αναφέρετο ότι

15 ο ορισμός ενός δεσμοφύλακα σαν υποδεκανέα δεν εθεωρείτο προαγωγή, ούτε ενδιάμεσο στάδιο για προαγωγή και ότι ο βαθμός του υποδεκανέα θα μπορούσε να αφαιρεθεί από το Διευθυντή αν ο υποδεκανέας δεν ανταποκρίνεται δεόντως στα αυξημένα καθήκοντα του. Στους υποδεκανείς θα εκαταβάλλετο μηνιαίο επίδομα £11.

20 Ο δικηγόρος του καθ’ ου η αίτηση ήγειρε προδικαστική ένσταση, ισχυριζόμενος ότι η απόφαση του Διευθυντή Φυλακών δεν αποτελούσε εκτελεστή διοικητική πράξη αλλά εσωτερικό μέτρο της διοίκησης και συνεπώς δεν μπορούσε να τύχει προσβολής με

25 αίτηση ακύρωσης. Προς υποστήριξη του επιχειρήματος αυτού, προβλήθηκε ο λόγος ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν ήταν διορισμός, ούτε προαγωγή, ούτε προϋπόθεση για προαγωγή με βάση κάποια κριτήρια αξιολόγησης, αλλά ένας απλός ορισμός από το Διευθυντή ορισμένων δεσμοφυλάκων για να ασκούν ειδικά αυξημένα καθήκοντα προς το συμφέρον της υπηρεσίας.

35 Αντικρούοντας τα πιο πάνω ο δικηγόρος του αιτητή υπέβαλε, πως η επίδικη απόφαση συνιστούσε εκτελεστή πράξη με την έννοια του Άρθρου 146 του Συντάγματος, γιατί με την ανάθεση καθηκόντων που δεν προβλέπονταν στους όρους υπηρεσίας των δεσμοφυλάκων, δημιουργήθηκε αλλαγή στην υπηρεσιακή τους κατάσταση και αλλαγή του τίτλου που έφεραν πριν από τον ορισμό τους ως υποδεκανέων, η δε παραχώρηση μηνιαίου επιδόματος επηρέασε δυσμενώς τα συμφέροντα του αιτητή, ο οποίος αν επιλέγετο, θα ελάμβανε επίδομα: περαιτέρω αναφέρθηκε

40 πως ο Διευθυντής δεν είχε δέσμια αλλά διακριτική εξουσία δύναμει του Κανονισμού 29, την οποία εξάσκησε με κριτήριο την σύγκριση των δεσμοφυλάκων ως προς την καταλληλότητα και τις δεξιότητές τους για εκτέλεση αυξημένων καθηκόντων.

Το κύριο στοιχείο της έννοιας της εκτελεστής πράξης είναι η άμεση παραγωγή έννομου αποτελέσματος που συνίσταται στη δημιουργία, τροποποίηση ή κατάλυση νομικής κατάστασης, δικαιωμάτων δηλαδή και υποχρεώσεων διοικητικού χαρακτήρα μεταξύ των διοικουμένων.

5

Μέτρα εσωτερικής διοίκησης που αφορούν στην εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της και δεν επιφέρουν καμιά άμεση τροποποίηση στις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των διοικουμένων, δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής (Βλ. Πορίσματα Νομολογίας του ΣτΕ (1929-59), σελ. 236-237).

10

Το κριτήριο για να αποφασιστεί αν μια πράξη εμπίπτει στη δικαιοδοσία του Άρθρου 146, είναι ουσιαστικό και όχι τυπικό. Το ερώτημα εάν μια πράξη έχει επηρεάσει ένα συγκεκριμένο πρόσωπο, αποτελεί μεικτό ερώτημα τόσο νομικό όσο και πραγματικό, το οποίο απαντάται με αναφορά στα γεγονότα της συγκεκριμένης υπόθεσης (Βλ. *Karatsis v. R.* (1987) 3 C.L.R. 900).

15

Με την εφαρμογή του πιο πάνω κριτηρίου στα περιστατικά της υπό εξέταση υπόθεσης, κρίνω ότι η επίδικη απόφαση ήταν εκτελεστή διοικητική πράξη δεκτική προσφυγής με βάση το Άρθρο 146 του Συντάγματος.

20

Η διακριτική ευχέρεια ορισμού από το Διευθυντή μόνιμων δεσμοφυλάκων ως υποδεκανέων, πηγάζει στην προκειμένη περίπτωση από ρητή νομοθετική πρόβλεψη, ανάγεται στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου, εκδόθηκε από διοικητικό όργανο και επέφερε μεταβολή στη νομική κατάσταση και θέση των δεσμοφυλάκων που ορίστηκαν. Ο ίδιος ο Κανονισμός εισήγαγε ένα αξιοκρατικό κριτήριο επιλογής, την προϋπόθεση ότι οι υπηρετούντες δεσμοφύλακες θα έπρεπε να κατέχουν τα αναγκαία προσόντα για προαγωγή στη θέση αρχιδεσμοφύλακα, συνεπώς οποιοσδήποτε μόνιμος δεσμοφύλακας, κάτοχος των αναγκαίων προσόντων και μη επιλεγείς, θα είχε έννομο συμφέρον να προσβάλει τον ορισμό συναδέλφου του που επιλέγηκε, χωρίς να κατέχει τα εν λόγω προσόντα. Περαιτέρω, τόσο ο αιτητής όσο και τα ενδιαφερόμενα μέρη, ήταν υποψήφιοι για την επίδικη ανάθεση αυξημένων καθηκόντων ως κατέχοντες τα αναγκαία προσόντα και η προτίμηση των ενδιαφερομένων μερών που έγινε μετά από σύγκριση μεταξύ τους, επηρέασε άμεσα το έννομο συμφέρον του αιτητή, έστω και εάν δε θεωρηθεί ότι η επιλογή των ενδιαφερομένων μερών προκαθόριζε την προοπτική προαγωγής τους σε ανώτερη θέση (Βλ. *Thrasivoulou v. The Land*

25

30

35

40

Consolidation Authority & Others (1986) 3 C.L.R. 1422, *Κώστας Χ' Πολυδώρου v Ε.Δ.Υ.* (1992) 4 Α.Α.Δ. 4708.)

Ενόψει των πιο πάνω, η προδικαστική ένσταση απορρίπτεται.

5

Όσον αφορά την ουσία της υπόθεσης, υποστηρίχθηκε από τον αιτητή πως οι επίδικες επιλογές έγιναν με βάση αλλότρια μη αξιοκρατικά κριτήρια και κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης. Προς υποστήριξη τούτου, ο αιτητής καταχώρισε ένορκη δήλωση, ισχυριζόμενος ότι ο λόγος επιλογής των ενδιαφερομένων μερών από το Διευθυντή ήταν ότι στο παρελθόν τρία από τα τέσσερα ενδιαφερόμενα μέρη είχαν προσφέρει την προσωπική τους εργασία για την επανοικοδόμηση της κατοικίας όπου διέμενε ο τώως Διευθυντής των Φυλακών.

15

Σε απαντητική ένορκη δήλωση που καταχώρισε το ενδιαφερόμενο μέρος Πλατρίτης, αναφέρθηκε πως μετά την ανατίναξη της πιο πάνω κατοικίας, το ενδιαφερόμενο μέρος μαζί με άλλους συναδέλφους του, προσφέρθηκαν εθελοντικά και χωρίς οποιαδήποτε αμοιβή, να βοηθήσουν για την επανοικοδόμησή της. Υποστηρίχθηκε πως τέτοια βοήθεια είχε προσφερθεί και σε άλλες περιπτώσεις προς συναδέλφους, πως στους υποδεκακείς που ορίστηκαν υπήρχαν άτομα που δεν πρόσφεραν βοήθεια, πως πολλοί που βοήθησαν δεν έτυχαν προαγωγής και πως είχαν προσφέρει βοήθεια και άτομα τα οποία δεν ανήκαν στο προσωπικό των φυλακών.

25

Είναι νομολογιακά καθιερωμένο πως η έλλειψη αμεροληψίας εκ μέρους του διοικητικού οργάνου πρέπει να αποδεικνύεται με επαρκή βεβαιότητα. Ο αιτητής, ο οποίος φέρει το βάρος αποδείξεως, θα πρέπει να παρουσιάσει συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά και στοιχεία για θεμελίωση προκατάληψης (Βλ. *Γιαννούλα Τάκη Χρίστου κ.ά. v. Ε.Δ.Υ.* (1989) 3 Α.Α.Δ. 2111, *Yiannoula Louca v. PSC and Another* (1989) 3 C.L.R. 672.)

30

Υπό το φως των νομικών αρχών και της νομολογίας και λαμβάνοντας υπόψη το περιεχόμενο των ενόρκων δηλώσεων που κατατέθηκαν, καθώς και το περιεχόμενο της αντεξέτασης του ενδιαφερόμενου μέρους Πλατρίτη, που επακολούθησε, κρίνω ότι ο αιτητής απέτυχε να στοιχειοθετήσει τον ισχυρισμό του. Ο ισχυρισμός αυτός αποτυγχάνει και απορρίπτεται.

40

Ένας άλλος λόγος ακυρότητας που προβλήθηκε, ήταν ότι η επίδικη απόφαση έπασχε από παντελή έλλειψη αιτιολόγησης.

Το διοικητικό όργανο έχει καθήκο αιτιολόγησης της διοικητικής απόφασης στην οποία καταλήγει. Αιτιολογία μιας διοικητικής πράξης αποτελεί η έκθεση των πραγματικών και νομικών λόγων που οδήγησαν τη διοίκηση στην απόφασή της, καθώς και η παράθεση των κριτηρίων με βάση τα οποία άσκησε τη διακριτική της ευχέρεια. (Βλ. *Σάββας Κλεάνθους ν. Ε.Δ.Υ.* (1990) 4 Α.Α.Δ. 2686, *Πυγμαλίων Δημητριάδης κ.ά. ν. Ε.Δ.Υ.* (1992) 4 Α.Α.Δ. 1749, *Δημήτριος Ορφανίδης & Άλλος ν. Δημοκρατίας* (1990) 3 Α.Α.Δ. 2207.)

5

Στην υπό εξέταση υπόθεση, οι πραγματικοί και νομικοί λόγοι, καθώς και τα κριτήρια με βάση τα οποία ο Διευθυντής άσκησε τη διακριτική του ευχέρεια επιλέγοντας τα ενδιαφερόμενα μέλη δεν εκτέθηκαν. Με τον τρόπο αυτό ο δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας της επίδικης απόφασης κατέστη αδύνατος.

10

15

Η επίδικη απόφαση πάσχει από έλλειψη επαρκούς αιτιολόγησης και για το λόγο αυτό ακυρώνεται.

Η προσφυγή επιτυγχάνει. Δεν επιδικάζονται έξοδα.

20

Η προσφυγή επιτυγχάνει χωρίς έξοδα.