

30 Ιανουαρίου, 1995

{ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, Δ/στής}

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΑ ΑΡΘΡΑ 28 ΚΑΙ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΘΕΟΠΙΣΤΗ ΤΣΙΓΚΗ,

Αιτήτρια,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ,  
ΜΕΣΩ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ ΚΑΙ/ Ή ΑΛΛΟΥ,

*Kath' ων η αίτηση.*

(Υπόθεση Αρ. 780/93)

- 
- 5 Διοικητική Πράξη — Εκτελεστή — Χαρακτηριστικά — Προϊπόθεση παραδεκτού της προσφυγής — Διοικητικά μέτρα εσωτερικής φύσης στερούνται εκτελεστότητας — Αυτεπάγγελτη εξέταση από το Ανώτατο Δικαστήριο ο χαρακτήρας της διοικητικής πράξης που προσβάλλεται με προσφυγή.
- 10 Δημόσιοι Υπάλληλοι — Μεταθέσεις — Δεν αποτελεί μετάθεση η απλή τοποθέτηση υπαλλήλου ή αλλαγή καθηκόντων του εφόσον δεν συνεπάγεται αλλαγή κατοικίας του — Η τοποθέτηση αποτελεί εσωτερικό διοικητικό μέτρο και δεν προσβάλλεται με προσφυγή.
- 15 Δημόσιοι Υπάλληλοι — Εκτελεστές πράξεις της διοίκησης προσβάλλονται με προσφυγή — Πράξη κρίνεται εκτελεστή μόνο αν αντικειμενικά επηρεάζει την θέση υπαλλήλου και όχι επειδή ο υπάλληλος αισθάνεται αδικημένος.
- 20 Δημόσιοι Υπάλληλοι — Καθήκον άσκησης του λειτουργήματος αλλά και δικαίωμα — Υποχρεώσεις υπαλλήλου αναφορικά με την εκτέλεση καθηκόντων — Ανάθεση καθηκόντων ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης.
- Δημόσιοι Υπάλληλοι — Μισθός — Προσφέρεται εις αντάλλαγμα των υπηρεσιών του υπαλλήλου — Υπάλληλος που δεν εργάζεται δεν δικαιούται σε πληρωμή μισθού.

Η αιτήτρια προσέβαλε με την προσφυγή της απόφαση των καθ' ων η αίτηση με την οποία την τοποθέτησαν στην Παιδική Στέγη "Νέα Ελεούσα" για να εκτελεί τα καθήκοντά της ως Παιδοκόμου. Επίσης προσέβαλε την απόφαση αποκοπής του μισθού της για τον μήνα Αύγουστο περίοδο κατά την οποία δεν εκτελούσε τα καθήκοντά της δηλώνοντας πως εφάρμοξε απεργιακά μέτρα 5

Το Ανώτατο Δικαστήριο απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι: 10

1. Το στοιχείο της εκτελεσιμότητας μιας διοικητικής πράξης αποτελεί, κατά πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου, βασική προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακυρώσεως η οποία την προσβάλλει.

Εκτελεστή είναι η δήλωση βουλήσεως του διοικητικού οργάνου η οποία αποσκοπεί στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων, δημιουργίας, μεταβολής, τροποποίησης ή κατάργησης μιας υπάρχουσας νομικής κατάστασης. 15

Διοικητικά μέτρα εσωτερικής φύσης τα οποία δεν επιφέρουν οποιαδήποτε άμεση τροποποίηση στις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των διοικουμένων στερούνται εκτελεσιμότητας και η προσφυγή που στρέφεται εναντίον τους κρίνεται απαράδεκτη. 20

Το ζήτημα αυτό δεν εγέρθηκε υπό μορφή προδικαστικής ένστασης από τη δικηγόρο των καθ' ων η αίτηση, αλλά σαν ζήτημα δημόσιας τάξης μπορεί να εξεταστεί και από το Δικαστήριο αυτεπάγγελα. 25

2. Σε περιπτώσεις όπου δεν τίθεται θέμα αλλαγής κατοικίας, μετάθεσης, η οποία δε συνεπάγεται αλλαγή στην υπηρεσιακή κατάσταση υπαλλήλου αλλά επιφέρει απλή αλλαγή τοποθέτησης ή αλλαγή καθηκόντων, στα πλαίσια του γενικότερου κύκλου καθηκόντων μιας θέσης, αποτελεί εσωτερικό μέτρο της διοίκησης και στερείται εκτελεστού χαρακτήρα. 30

3. Η πράξη κρίνεται εκτελεστή μόνον εάν αυτή αντικειμενικά επηρεάζει τη θέση ενός υπαλλήλου και δεν καθίσταται τέτοια απλώς και μόνον επειδή ο υπάλληλος αισθάνεται υποκειμενικά αδικημένος. 35

4. Η έμπρακτη άσκηση από το δημόσιο υπάλληλο του λειτουργήματος το οποίο του ενέπιστεύθη η πολιτεία, αποτελεί ταυτόχρονα καθήκον και έννομο δικαίωμά του. Έχει περαιτέρω κριθεί πως ο δημόσιος υπάλληλος υποχρεούται, εκτός από την εκτέλεση των καθηκόντων της θέσης του, και στην εκτέλεση οποιασδήποτε 40

ποτε άλλης υπηρεσίας η οποία του ανατίθεται αρμόδια, εφόσον πρόκειται για υπηρεσία της ίδιας φύσης προς τα καθήκοντα της θέσης την οποία κατέχει.

5 Το ζήτημα της ανάθεσης καθηκόντων εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης η οποία γνωρίζει τις ανάγκες της υπηρεσίας και δεν ελέγχεται δικαστικά, εκτός από τις περιπτώσεις όπου η διοίκηση ενεργεί αυθαίρετα και με εμφανή σκοπό να μειώσει τον υπηρεσιακό θεσμό του υπαλλήλου.

10

5. Έχοντας εξετάσει το Σχέδιο Υπηρεσίας της θέσης Παιδοκόμου σε συνάρτηση με το σύνολο των γεγονότων τα οποία εκτέθηκαν ενώπιόν μου, έχω καταλήξει πως τα καθήκοντα τα οποία ανατέθηκαν στην αιτήτρια στη Στέγη "Νέα Ελεούσα" βρίσκονταν εντός του γενικότερου κύκλου των καθηκόντων της θέσης της και δεν επέφεραν οποιαδήποτε μεταβολή στο υπηρεσιακό της status.

15

Τα Σχέδια Υπηρεσίας δεν περιγράφαν εξαντλητικά τα καθήκοντα μιας θέσης. Η φράση η οποία συχνά απαντάται σ' αυτά, "εκτελεί οποιαδήποτε άλλα καθήκοντα του ήθελον ανατεθεί", υποδηλοί ότι είναι δυνατόν να ανατεθούν στο υπάλληλο είδη καθηκόντων που είχαν άμεση σχέση με τη φύση της θέσης την οποία κατέχει.

20

6. Οι υπάλληλοι δεν δικαιούνται σε πληρωμή μισθού για όση περίοδο δεν εξεπλήρωναν τα καθήκοντά τους, ούτε edικαιούνται σε οποιαδήποτε αναρρωτική άδεια ή άδεια διακοπών.

25

Ο μισθός υπαλλήλου θεωρείται το αντάλλαγμα παρασχεθείσης από αυτόν εργασίας και επομένως υπάλληλος ο οποίος δεν προσφέρει εργασία δεν δικαιούται σε πληρωμή μισθού.

30

Σαν συνέπεια, προσφυγή η οποία στρέφεται εναντίον πράξεως αποκοπής μισθού κατά τη διάρκεια μιας τέτοιας περιόδου, θεωρείται απαράδεκτη λόγω ανυπαρξίας βλάβης στο πρόσωπο του αιτούντος.

35

*Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*

### **Προσφυγή.**

40 Προσφυγή εναντίον της απόφασης των καθ' ων η αίτηση με την οποία τοποθέτησαν την αιτήτρια στη Παιδική Στέγη "Νέα Ελεούσα".

*Α. Σ. Αγγελίδης, για την Αιτήτρια.*

Ε. Κλεόπα, Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.

*Cur. adv. vult.*

ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, Δ.: Η αιτήτρια με την προσφυγή αυτή  
ξητά από το Δικαστήριο την ακόλουθη θεραπεία: 5

"1. Δήλωση του Δικαστηρίου ότι η πράξη και/ή απόφαση του καθ' ου η αίτηση να τοποθετήσει την αιτήτρια στην Παιδική Στέγη "Νέα Ελεούσα" είναι άκυρη, παράνομη και στερημένη οποιουδήποτε έννομου αποτελέσματος. 10

2. Δήλωση του Δικαστηρίου ότι η πράξη και/ή απόφαση του καθ' ου η αίτηση να αποκόψει το μισθό της αιτήτριας από το μήνα Αύγουστο είναι άκυρη, παράνομη και στερημένη οποιουδήποτε έννομου αποτελέσματος." 15

Με επιστολή ημερομηνίας 10/6/1993 η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας πληροφόρησε την αιτήτρια για το διορισμό της με δοκιμασία στη μόνιμη θέση Παιδοκόμου στις Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας, από 15/6/1993. 20

Στις 16/6/1993, κατόπιν οδηγιών της Επαρχιακής Λειτουργού Ευημερίας, η αιτήτρια και άλλοι νεοδιορισθέντες παιδοκόμοι παρουσιάστηκαν στη Στέγη "Νέα Ελεούσα" προς ενημέρωση και ανάληψη καθηκόντων. 25

Έκτοτε, ενώ η αιτήτρια επαρουσιάζετο κανονικά στο χώρο εργασίας της, αρνείτο να αναλάβει καθήκοντα και δήλωνε πως εφάρμοζε απεργιακά μέτρα για το λόγο ότι η φύση των καθηκόντων που της είχαν ανατεθεί βρισκονταν πέραν και έξω από τα προβλεπόμενα στο Σχέδιο Υπηρεσίας της θέσης της. 30

Σε επιστολή ημερομηνίας 23/7/1993 ο Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων πληροφόρησε την αιτήτρια πως η αρμόδια αρχή ενέκρινε, βάσει του άρθρου 39(1) του περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νόμου του 1990, την τοποθέτησή της στη Στέγη Νέα Ελεούσα στη Λευκωσία από την ημερομηνία του διορισμού της. 35

Στις 30/7/1993 η Επαρχιακή Λειτουργός Ευημερίας απήθυνε εμπιστευτική επιστολή προς την αιτήτρια, καλώντας την να ανταποκριθεί προς τις υποχρεώσεις και τα καθήκοντα της θέσης της σύμφωνα με τους Κανονισμούς και τους όρους διορισμού της. 40

5 Στις 20/9/1993 ο Διευθυντής του Τμήματος Υπηρεσιών Κοινωνικής Ευημερίας ζήτησε με επιστολή του προς το Γενικό Λογιστή όπως διευθετηθεί το θέμα πληρωμής της, καθώς και αποκοπής των απολαβών της για την περίοδο μεταξύ 1/8/1993 - 14/9/1993, περίοδο κατά την οποία η αιτήτρια εφάρμοξε απεργιακά μέτρα.

10 Αποτέλεσε βασικό λόγο ακύρωσης πως η προφορική ειδοποίηση που δόθηκε στην αιτήτρια από την Επαρχιακή Λειτουργό Ευημερίας όπως παρουσιαστεί και αναλάβει καθήκοντα στη Στέγη Νέα Ελεούσα, δεν αποτελούσε νόμιμη τοποθέτηση για το λόγο ότι προήρχετο από όργανο κατά νόμο αναρμόδιο. Αλλά και η τοποθέτηση που της κοινοποιήθηκε με την επιστολή της αρμόδιας αρχής ημερομηνίας 23/7/1993, επίσης εστερείτο νομιμότητας για το λόγο ότι ο διορισμός και η τοποθέτηση υπαλλήλου αποτελούν ταυτόχρονες ενέργειες ενώ η επίδικη τοποθέτηση 15 επακολούθησε το διορισμό, κατά παράβαση του άρθρου 39(1) του περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νόμου.

20 Επί της ουσίας, ο δικηγόρος της αιτήτριας επιχειρηματολόγησε πως τα καθήκοντα που της είχαν ανατεθεί βρισκόνταν πέραν και έξω από τα προβλεπόμενα στο Σχέδιο Υπηρεσίας της θέσης της, για το λόγο ότι στη Στέγη υπήρχαν ιδρυματοποιημένα και ενήλικα άτομα των οποίων η φροντίδα δεν ενέπιπτε στα πλαίσια των καθηκόντων της θέσης Παιδοκόμου κατά συνέπεια, υποστήριξε, η απεργία της ήταν δικαιολογημένη, η δε απόφαση για αποκοπή των μισθών της παράνομη. 25

30 Το στοιχείο της εκτελεστότητας μιας διοικητικής πράξης αποτελεί, κατά πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου, βασική προϋπόθεση του παραδεχτού της αίτησης ακυρώσεως η οποία την προσβάλλει.

35 Εκτελεστή είναι η δήλωση βουλήσεως του διοικητικού οργάνου η οποία αποσκοπεί στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων, δημιουργίας, μεταβολής, τροποποίησης ή κατάργησης μιας υπάρχουσας νομικής κατάστασης. (Βλέπε *Kolokassides v. R.* (1965) 3 C.L.R. 542, 551, *R. v. Demetriou and Others* (1972) 3 C.L.R. 219 και Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (1929-1959), σελ. 236-237.) 40

Διοικητικά μέτρα εσωτερικής φύσης τα οποία δεν επιφέρουν οποιαδήποτε άμεση τροποποίηση στις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των διοικουμένων στερούνται εκτελεστότητας και η προσφυγή που στρέφεται εναντίον τους κρίνεται απαράδεκτη.

Το ζήτημα αυτό δεν εγέρθηκε υπό μορφή προδικαστικής ένστασης από τη δικηγόρο των καθ' ων η αίτηση, αλλά σαν ζήτημα δημόσιας τάξης μπορεί να εξεταστεί και από το Δικαστήριο αυτεπάγγελα.

Στην απόφαση της Ολομέλειας στην υπόθεση *Minister of Interior and Another v. Kyriakou* (1986) 3 C.L.R. 1690, το Δικαστήριο αποφάσισε πως, σε περιπτώσεις όπου δεν τίθεται θέμα αλλαγής κατοικίας, μετάθεση, η οποία δε συνεπάγεται αλλαγή στην υπηρεσιακή κατάσταση υπαλλήλου αλλά επιφέρει απλή αλλαγή τοποθέτησης ή αλλαγή καθηκόντων, στα πλαίσια του γενικότερου κύκλου καθηκόντων μιας θέσης, αποτελεί εσωτερικό μέτρο της διοίκησης και στερείται εκτελεστού χαρακτήρα.

Έχει επίσης νομολογηθεί πως η πράξη κρίνεται εκτελεστή μόνον εάν αυτή αντικειμενικά επηρεάζει τη θέση ενός υπαλλήλου και δεν καθίσταται τέτοια απλώς και μόνον επειδή ο υπάλληλος αισθάνεται υποκειμενικά αδικημένος. (Βλέπε σχετικά, *Yiallourou v. R.* (1976) 3 C.L.R. 214 και *Costea v. R.* (1983) 3 C.L.R. 115.)

Η έμπρακτη άσκηση από το δημόσιο υπάλληλο του λειτουργήματος το οποίο του ενεπιστεύθη η πολιτεία, αποτελεί ταυτόχρονα καθήκον και έννομο δικαίωμά του. Έχει περαιτέρω κριθεί πως ο δημόσιος υπάλληλος υποχρεούται, εκτός από την εκτέλεση των καθηκόντων της θέσης του, και στην εκτέλεση οποιασδήποτε άλλης υπηρεσίας η οποία του ανατίθεται αρμόδια, εφόσον πρόκειται για υπηρεσία της ίδιας φύσης προς τα καθήκοντα της θέσης την οποία κατέχει. (Βλέπε Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (1929-1959) σελ. 328-329 και *Vassiliou v. R.* (1986) 3 C.L.R. 1360).

Το ζήτημα της ανάθεσης καθηκόντων εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης η οποία γνωρίζει τις ανάγκες της υπηρεσίας και δεν ελέγχεται δικαστικά, εκτός από τις περιπτώσεις όπου η διοίκηση ενεργεί αυθαίρετα και με εμφανή σκοπό να μειώσει τον υπηρεσιακό θεσμό του υπαλλήλου. (Βλέπε σχετικά, *Ανδρούλα Αναστασίου ν. Δημοκρατίας* (1990) 3 Α.Α.Δ. 3349.)

Έχοντας εξετάσει το Σχέδιο Υπηρεσίας της θέσης Παιδοκόμου σε συνάρτηση με το σύνολο των γεγονότων τα οποία εκτέθηκαν ενώπιόν μου, έχω καταλήξει πως τα καθήκοντα τα οποία ανατέθηκαν στην αιτήτρια στη Στέγη "Νέα Ελεούσα" βρίσκονταν εντός του γενικότερου κύκλου των καθηκόντων της θέσης της και δεν επέφεραν οποιαδήποτε μεταβολή στο υπηρεσιακό της status. (Βλέ-

πε επίσης, *Κωνσταντίνος Έφραιμ ν. Δημοκρατίας*, Υπόθεση Αρ. 110/90, ημερομηνίας 29/1/1993 και *Κώστας Χ" Πολυδώρου ν. Ε.Δ.Υ.* (1992) 4 Α.Α.Δ. 4708.) Τα Σχέδια Υπηρεσίας δεν περιγράφαν εξαντλητικά τα καθήκοντα μιας θέσης. Η φράση η οποία συ-  
 5 χνά απαντάται σ' αυτά, "εκτελεί οποιαδήποτε άλλα καθήκοντα του ήθελον ανατεθεί", υποδηλοί ότι είναι δυνατόν να ανατεθούν στον υπάλληλο είδη καθηκόντων που είχαν άμεση σχέση με τη φύση της θέσης την οποία κατέχει.

10 Ανεξάρτητα από τα ζητήματα που αναφέρονται στη συνάφεια μεταξύ των δύο συμπροσβαλλόμενων στο δικόγραφο διοικητικών πράξεων, η νομολογία η οποία ακολουθείται σχετικά με τη μισθοδοσία των δημόσιων υπαλλήλων αναφέρει πως οι υπάλληλοι δεν δικαιούνται σε πληρωμή μισθού για όση περίοδο  
 15 δεν εξεπλήρωναν τα καθήκοντά τους, ούτε εδικαιούνται σε οποιαδήποτε αναρρωτική άδεια ή άδεια διακοπών. (Βλέπε *R. ν. Mozoras* (1970) 3 C.L.R. 210, 222-223, και *Loucas Savvides ν. R.* (1985) 3 C.L.R. 1749, 1753-1755.)

20 Ο μισθός υπαλλήλου θεωρείται το αντάλλαγμα παρασχεθείσης από αυτόν εργασίας και επομένως υπάλληλος ο οποίος δεν προσφέρει εργασία δεν δικαιούται σε πληρωμή μισθού.

25 Σαν συνέπεια, προσφυγή η οποία στρέφεται εναντίον πράξεως αποκοπής μισθού κατά τη διάρκεια μιας τέτοιας περιόδου, θεωρείται απαράδεκτη λόγω ανυπαρξίας βλάβης στο πρόσωπο του αιτούντος. (Βλέπε σχετικά, Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (1929-1959), σελ. 260 και Δαγτό-  
 30 γλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Γ1, 1981, σελ. 228.)

Για όλους τους λόγους οι οποίοι προαναφέρθηκαν, η προσφυγή κρίνεται απαράδεκτη και απορρίπτεται.

Δεν εκδίδεται διάταγμα ως προς τα έξοδα.

*Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*