

30 Απριλίου, 1996

[ΚΑΛΛΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΔΕΣΠΩ ΑΡΧΟΝΤΙΔΟΥ,

*Αιτήτρια,*

*ν.*

ΑΡΧΗΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΥΠΡΟΥ,

*Καθ' ης η αίτηση.*

*(Υπόθεση Αρ. 20/92)*

---

*Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Λόγοι ακυρώσεως — Αναρμοδιότητα — Θεωρία και Επιστήμη — Έννοια και περιπτώσιολογία — Αναρμοδιότητα του εκδόσαντος την επίδικη πράξη διοικητικού οργάνου στην κριθείσα περίπτωση — Αποφυγή περαιτέρω κρίσεως της πράξης επί της ουσίας ενόψει της εξ' αρχής επανεξετάσεως.* 5

Η αιτήτρια αποτάθηκε για άυξηση των παρεχομένων σε αυτήν παροχών ένεκα αφυπηρετήσεως εν όψει νομοθετικής μεταβολής που είχε μεσολαβήσει για να συναντήσει την άρνηση της καθ' ης η αίτηση, που εκφράστηκε μέσω υπαλλήλου της, την οποία και προσέβαλε η αιτήτρια με την προσφυγή. 10

Το Ανώτατο Δικαστήριο, ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση, αποφάσισε ότι: 15

1. Η αρμοδιότητα σημαίνει άσκηση εξουσίας κατά νόμο και όχι αυθαίρετα. Ένεκα του λόγου τούτου, δηλαδή της αποφυγής αυθαιρεσίας, η εξουσία της Διοικητικής Λειτουργίας ασκείται από τα όργανά της, τα οποία ο Νόμος (τυπικά ή ουσιαστικά) κατέστησε αρμόδια. 20

Το αρμόδιο όργανο δεν μπορεί να παραιτηθεί από την αρμοδιότητά του ούτε να την τροποποιήσει, ούτε να τη μεταβιβάσει χωρίς ρητή εξουσιοδότηση του Νόμου. 25

- 5 Στην κρινόμενη υπόθεση υπάρχει ρητή εξουσιοδότηση του Νόμου για την μεταβίβαση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας από την Αρχή στο Γενικό Διευθυντή της Αρχής. Πράγματι η Αρχή με την πιο πάνω απόφασή της έχει μεταβιβάσει την σχετική αρμοδιότητά της στο
- 10 Γενικό Διευθυντή της Αρχής. Ωστόσο μέσα στο φάκελο της Διοίκησης δεν υπάρχει οποιαδήποτε απόδειξη ή έστω ένδειξη ότι η επίδικη απόφαση έχει ληφθεί από το Γενικό Διευθυντή. Υπάρχει μόνο η πιο πάνω ένορκη δήλωση του λειτουργού ο οποίος είχε υπογράψει την επιστολή η οποία περιείχε την απορριπτική απόφαση.
- 15 Πρέπει να τονισθεί ότι εδώ δεν αντιμετωπίζεται περίπτωση “δέσμιαν ενέργειας” γιατί μόνο “όταν ο κανόνας δικαίου δεσμεύει, επιτάσσει ή απαγορεύει ορισμένη διοικητική δράση” η δημόσια διοίκηση είναι δέσμη απέναντι στο Νόμο. (Τάχος, σελ. 292).
- 20 Στην κρινόμενη υπόθεση δεν υπάρχει ιδιόχειρος υπογραφή της πράξεως από το κατά Νόμον αρμόδιο όργανο - τον Γενικό Διευθυντή, ούτε και συντρέχουν οποιεσδήποτε εξαιρετικές περιστάσεις.
- 25 Περαιτέρω η αξουσιοδότηση υπογραφής της πράξεως από τον Υποδιευθυντή Εργατικών Σχέσεων δεν προβλέπεται από το Νόμο. Δεν ήταν επομένως επιτρεπτή γιατί δεν πρόκειται για δέσμη ενέργεια.
- 30 Επομένως δεν έχουν τηρηθεί οι κανόνες της αρμοδιότητας. Η παράβασή τους συνιστά τον λόγο ακυρώσεως γνωστό σαν “αναρμοδιότης της εκδούσης την πράξιν διοικητικής αρχής”.
- 35 2. Επειδή το επίδικο αίτημα θα τύχει επανεξέτασης από το αρμόδιο όργανο δεν θεωρείται σκόπιμο να παρατεθούν τα συμπεράσματα του δικαστηρίου επί του λόγου ακυρώσεως που σχετίζεται με την ερμηνεία του Καν. 7(4)(α), γιατί η παράθεση των συμπερασμάτων του δυνατόν να επηρεάσει την κρίση του αρμοδίου οργάνου.
- Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.*

### Προσφυγή.

- 40 Προσφυγή εναντίον της απόφασης της Καθ' ης η αίτηση με την οποία απερρίφθη το αίτημα της αιτήτριας για την αναθεώρηση των συνταξιοδοτικών της ωφελημάτων.

*Τ. Παπαδόπουλος, για την Αιτήτρια.*

Κ. Χ" Ιωάννου, για την Καθ' ης η αίτηση.

*Cur. adv. vult.*

ΚΑΛΛΗΣ, Δ.: Η αιτήτρια ήταν υπάλληλος της καθ' ης η αίτηση αρχής ("η Αρχή"). Με επιστολή της ημερ. 31.7.1986 προς την Αρχή ζήτησε όπως της επιτραπεί "ν'αφυπηρετήσει ευδοκίμως από την Αρχή". Με επιστολή του ημερ. 26.9.1986 ο Διευθυντής Προσωπικού της Αρχής πληροφόρησε την αιτήτρια ότι με "βάση την υποπαράγραφο (γ) της παρα. (7) του Καν. 10 των Γενικών Κανονισμών Προσωπικού, είχε καταταγεί στον πίνακα των "ευδοκίμως περατώσαντων την σταδιοδρομία τους", και ότι είχε εγκριθεί η αφυπηρέτησή της από την 1.10.1986. Κατά τον χρόνο της αφυπηρέτησής της η αιτήτρια δεν είχε συμπληρωμένο το πεντηκοστό έτος της ηλικίας της. Κατ' εφαρμογή του Καν. 7(4) (α) των περί Συντάξεων Υπαλλήλων Αρχής Τηλεπικοινωνιών Κύπρου Κανονισμών του 1983 (Κ.Δ.Π. 124/83) τα συνταξιοδοτικά ωφελήματά της - σύνταξη και εφάπαξ ποσό - παγοποιήθηκαν.

Κρίθηκε ότι εδικαιούτο τα πιο πάνω ωφελήματα "από την 4ην Ιανουαρίου, 1988, ημερομηνία συμπλήρωσης του πεντηκοστού έτους της ηλικίας της". Έτσι την 7.1.88 η Αρχή ενέκρινε την πληρωμή "εφάπαξ ποσού £11,717.50 και μηνιαία σύνταξη £234.35 από την 4.1.1988".

Την 8.2.91 δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας οι περί Συντάξεων Υπαλλήλων Αρχής Τηλεπικοινωνιών Κύπρου (Τροποποιητικοί) Κανονισμοί του 1991 ("Κ.Δ.Π. 24/91"). Δυνάμει του Καν. 5 της Κ.Δ.Π. 24/91 τροποποιήθηκε με αναδρομική ισχύ, από τις 31.12.1987, ο Καν. 7(1) (α) της Κ.Δ.Π. 124/83 κατά τρόπο που "τόσο το εφάπαξ ποσό όσο και οι μηνιαίες συντάξεις της Αιτήτριας αυξάνονται".

Μετά την πιο πάνω τροποποίηση η αιτήτρια ζήτησε εφαρμογή της Κ.Δ.Π. 24/91 και στη δική της περίπτωση (βλ. επιστολή της ημερ. 22.5.1991). Το αίτημά της δεν έγινε δεκτό. Η απορριπτική απόφαση περιέχεται σε επιστολή του Υποδιευθυντή Εργατικών Σχέσεων προς την αιτήτρια ημερ. 31.10.91. Η αιτήτρια μέσω των δικηγόρων της ζήτησε επανεξέταση του αιτήματός της (βλ. επιστολή τους ημερ. 25.11.1991). Η θέση της Αρχής ήταν και πάλι απορριπτική. Ακολούθησε η παρούσα προσφυγή με την οποία η αιτήτρια ζητά την πιο κάτω θεραπεία:

"(α) Δήλωση του Σεβαστού Δικαστηρίου ότι η πράξη ή/και από-

5 φαση των Καθ'ων η αίτηση η οποία κοινοποιήθηκε στην Αιτήτρια με επιστολή τους ημερ. 31.10.1991 και με την οποία απορρίφθηκε αίτημα της Αιτήτριας για την αναθεώρηση των συνταξιοδοτικών της ωφελημάτων, είναι άκυρη και στερείται νόμου αποτελέσματος.”

Ένας από τους λόγους ακυρώσεως ήταν η αναρμοδιότητα του οργάνου το οποίο είχε εκδόσει την επίδικη απόφαση.

10 Ο ευπαίδευτος συνήγορος της αιτήτριας έθεσε το ζήτημα ως πιο κάτω στην γραπτή του αγόρευση:

15 Οι Καθ'ων η αίτηση αποτελούν οργανισμό δημοσίου δικαίου και οι αρμοδιότητες και εξουσίες τους ασκούνται μέσω του Διοικητικού Συμβουλίου τους το οποίο είναι το μόνον αρμόδιον σώμα να λαμβάνει αποφάσεις και να δεσμεύει τους Καθ'ων η αίτηση. Το νομοθετικό πλαίσιο κάτω από το οποίο ενεργούν και ασκούν δραστηριότητες οι Καθ'ων η αίτηση αναφέρεται στον περὶ Υπηρεσίας Εσωτερικών Τηλεπικοινωνιών Νόμο, Κεφ. 302, 20 όπως τροποποιήθηκε από τους Νόμους 20/60, 34/62, 25/63, 54/77, 98/88 και 21/89.

25 Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η επίδικη απόφαση λήφθηκε αναρμόδια και κατά νόσφιση εξουσίας από τον Υποδιευθυντή Εργατικών Σχέσεων της Αρχής ο οποίος υπογράφει την επιστολή των Καθ'ων η αίτηση ημερ. 31.10.1991.

30 Το αίτημα της Αιτήτριας δεν τέθηκε ενώπιον του Διοικητικού Συμβουλίου των Καθ'ων η αίτηση για να μελετήσει το θέμα, εκτιμήσει και ερευνήσει τα γεγονότα και το νόμο και για ν' ασκήσει ως το μόνο αρμόδιο σώμα την διακριτική του εξουσία. Είναι φανερό ότι από το Διοικητικό Συμβούλιο των Καθ'ων η αίτηση δεν λήφθηκε καμιά απόφαση και κατά συνέπεια το όργανο το οποίο απεφάσισε, απεφάσισε παράνομα και κατά νόσφιση εξουσίας.

35 Ο ευπαίδευτος συνήγορος της Αρχής υποστήριξε:

40 (1) Δεν υπάρχει νόσφιση εξουσίας “διότι ο καν. 21(9) (α) δύναται να εξουσιοδοτή τον Γενικόν Διευθυντήν να κάμνει οτιδήποτε παρέχεται εξουσία υπό του Σχεδίου να γίνη υπό ή προς την Αρχή”. (2) Δυνάμει του άρθρου 10Α(1) του Νόμου ΚΕΦ. 302 (όπως τροποποιήθηκε) η Αρχή έχει εξουσία να μεταβιβάζει (delegate) τις εξουσίες της μεταξύ άλλων και εις τον Γενικόν Διευθυντήν. Έτσι με απόφασή της ημερομηνίας 25.6.91 εξουσιο-

δότησε τον Γενικό Διευθυντή να ενεργεί για λογαριασμό της Αρχής με βάση τον καν.21(9) (α).

(3) Η επίδικη απόφαση “ελήφθη υπό του Γενικού Διευθυντού της Αρχής και κοινοποιήθηκε στην αιτήτρια την 31.10.91 με επιστολή του Υποδιευθυντή Εργατικών Σχέσεων. Για το ότι ήταν απόφαση του Γενικού Διευθυντού αν υπάρχει αμφισβήτηση μπορεί να δοθεί σχετική μαρτυρία”. 5

Η Αρχή καταχώρησε ένορκη δήλωση του λειτουργού που είχε υπογράψει την απορριπτική απόφαση. Με την ένορκη εκείνη δήλωση ο πιο πάνω λειτουργός δήλωσε ότι “συμφωνεί και υιοθετεί τα γεγονότα” που αναφέρονται στην γραπτή αγόρευση του δικηγόρου της Αρχής ως ορθά και αληθινά. Περαιτέρω δήλωσε τα πιο κάτω: 10

“Πράγματι η επιστολή που υπογράφεται υπ’ εμού ημερ. 31.10.91 (Τεκμ.5 στην ένσταση) και περιέχει την προσβαλλομένη με την προσφυγή απόφαση εστάλη υπ’ εμού κατ’ εντολήν του Γενικού Διευθυντή ο οποίος έλαβε και την απόφαση που περιέχεται στην επιστολήν.” 20

Η θέση του δικηγόρου της αιτήτριας σε σχέση με την πιο πάνω ένορκη δήλωση, όπως έχει διατυπωθεί από τον ευπαίδευτο συνήγορό της, ήταν η πιο κάτω: 25

“Επειδή ο κ. Χατζηγιάννου με έχει πληροφορήσει ότι το θέμα για το οποίο καταχωρήθηκε εκ μέρους των Καθ’ ων η ένορκη δήλωση δεν περιέχεται καθόλου στο διοικητικό φάκελο, η τυχόν εκ μέρους μας καταχώρηση ένορκης δήλωσης μένει άνευ αντικειμένου και υπό τας περιστάσεις δεν προτιθέμεθα να ασκήσουμε το δικαίωμα να καταχωρήσουμε δική μας ένορκη δήλωση για γεγονότα τα οποία δεν γνωρίζουμε προσωπικά.” 30

Η αρμοδιότητα σημαίνει άσκηση εξουσίας κατά νόμο και όχι αυθαίρετα. Ένεκα του λόγου τούτου, δηλαδή της αποφυγής αυθαιρεσίας, η εξουσία της Διοικητικής Λειτουργίας ασκείται από τα όργανά της, τα οποία ο Νόμος (τυπικά ή ουσιαστικά) κατέστησε αρμόδια. (Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Α. Ι. Τάχου, 4η έκδοση, σελ. 289). 40

Το αρμόδιο όργανο δεν μπορεί να παραιτηθεί από την αρμοδιότητά του ούτε να την τροποποιήσει, ούτε να την μεταβιβάσει χωρίς ρητή εξουσιοδότηση του Νόμου. (Δαγτόγλου, Γενικό Διοι-

κητικό Δίκαιο, Τρίτη έκδοση, παρα. 937, Π. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 6η έκδοση, παρα. 142).

5 Στην κρινόμενη υπόθεση υπάρχει ρητή εξουσιοδότηση του Νόμου για την μεταβίβαση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας από την Αρχή στο Γενικό Διευθυντή της Αρχής. Πράγματι η Αρχή με την πιο πάνω απόφασή της έχει μεταβιβάσει την σχετική αρμοδιότητά της στο Γενικό Διευθυντή της Αρχής. Ωστόσο μέσα στο φάκελο της Διοίκησης δεν υπάρχει οποιαδήποτε απόδειξη ή έστω ένδειξη ότι η  
10 επίδικη απόφαση έχει ληφθεί από το Γενικό Διευθυντή. Υπάρχει μόνο η πιο πάνω ένορκη δήλωση του λειτουργού ο οποίος είχε υπογράψει την επιστολή η οποία περιείχε την απορριπτική απόφαση.

15 Θα εξεταστεί λοιπόν κατά πόσο η επίδικη απόφαση έχει ληφθεί σύμφωνα με τους κανόνες αρμοδιότητας.

Σύμφωνα με το Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων του Μιχ. Δ. Στασινόπουλου, σελ. 214 η “έγγραφος πράξις δέον να φέρει την υπογραφήν του εκδίδοντος αυτήν οργάνου, ως και την προσυπογραφίαν των οργάνων τα οποία δέον, οσάκις ο νόμος ορίζει τούτο, να προσυπογράφουν την πράξιν”. Παρόλο ότι σύμφωνα με τον Στασινόπουλο (πιο πάνω) σελ. 214-215, είναι δυνατή η εξ αποστάσεως έγκριση της πράξεως “αι αρχαί αυταί, διατυπώθησαν υπό την επίδρασιν της σταθμίσεως όλως εξαιρετικών περιστάσεων, δεν  
20 δύνανται να επεκταθώσι και επί πάσης άλλης διοικητικής αρχής. Όθεν παραμένει ο Κανών, ότι η υπογραφή της πράξεως δέον να είναι ιδιόχειρος, παρέκκλισις δ’ από του κανόνος τούτου δύνανται να γίνη δεκτή εις όλως εξαιρετικές περιστάσεις, ως επί ανωτέρας βίας”.

30 Ο Δαγτόγλου (πιο πάνω), παρα. 94 (α) - (γ), πραγματεύεται ως πιο κάτω το ζήτημα της υπογραφής:

35 “Ενώ η εντολή δίνεται από ένα όργανο στο άλλο, η εξουσιοδότηση υπογραφής είναι μια έννοια που αναφέρεται αποκλειστικά σε συγκεκριμένους υπαλλήλους και στην πράξη της υπογραφής. Δεν έχει καμιά σχέση με την μεταβίβαση αρμοδιότητας ούτε είναι κατ’ ανάγκη (αν και όταν αφορά φορέα άλλου οργάνου μπορεί να υποκρύπτει) εντολή υπό την ανωτέρω έννοια. Οι  
40 κατ’ αυτόν τον τρόπο υπογραφόμενες πράξεις θεωρούνται ως πράξεις του εξουσιοδοτήσαντος οργάνου, το οποίο μπορεί άλλωστε πάντοτε να υπογράψει το ίδιο, και αν δεν το προβλέπει ρητώς ο νόμος. Η εξουσιοδότηση υπογραφής προβλέπεται μερικές φορές ρητώς από τον νόμο, ο οποίος και της δίνει διά-

φορα ονόματα. Επί σιωπής του νόμου η εξουσιοδότηση υπογραφής δεν είναι επιτρεπτή, εκτός εάν πρόκειται για δέσμια ενέργεια.

Δεν έχει σχέση, τέλος, με την έννοια της μεταβιβάσεως ή εντολής ή αναπλήρωση του καλυόμενου φορέα του αρμόδιου οργάνου. (Κατά συνεκδοχή, αλλά και με κίνδυνο συγχύσεως γίνεται συχνά λόγος για αναπλήρωση του οργάνου). Νόμιμη είναι μόνο εφόσον την προβλέπει ο νόμος. Κατά την ανάπτυξη των συλλογικών διοικητικών οργάνων θα εξεταστούν τα ειδικά ζητήματα που θέτει η αναπλήρωση μελών τους. 5 10

Η τήρηση των κανόνων αρμοδιότητας ερευνάται αυτεπαγγέλτως από το Συμβούλιο της Επικρατείας, η δε παράβασή τους συνιστά τον λόγο ακυρώσεως ‘αναρμοδιότης της εκδόσεως την πράξιν διοικητικής αρχής’.” 15

Παρόμοια είναι και η προσέγγιση του Επ. Π. Σπηλιωτόπουλου (πιο πάνω) στην παρα. 144:

“Διαφορετική από τη μεταβίβαση της αρμοδιότητας είναι η παροχή εξουσιοδότησης από ένα όργανο, με ειδική πράξη του (ΣΕ 135/1991), σε άλλο όργανο, συνήθως ιεραρχικά υφιστάμενό του, να υπογράψει αντί αυτού και με εντολή του ορισμένες πράξεις. Είναι η λεγόμενη εξουσιοδότηση υπογραφής. Οι πράξεις αυτές, αν και φέρουν την υπογραφή του εξουσιοδοτημένου οργάνου, θεωρούνται πράξεις του οργάνου που έδωσε την εξουσιοδότηση (ΣΕ 4478/1987). Και η εξουσιοδότηση της υπογραφής πρέπει να επιτρέπεται από τις διατάξεις που καθορίζουν την αρμοδιότητα του εξουσιοδοτούντος οργάνου (π.χ. Ν. 1943/1991 άρθρο 7 (1)). Η δε πράξη με την οποία παρέχεται η εξουσιοδότηση υπογραφής έχει επίσης κανονιστικό χαρακτήρα. Εξάλλου, όταν παρέχεται εξουσιοδότηση υπογραφής, δεν αποκλείεται, τις πράξεις που θα μπορούσε να υπογράψει το εξουσιοδοτημένο όργανο να τις υπογράψει το ίδιο το όργανο που έχει παράσχει την εξουσιοδότηση.” 20 25 30 35

Πρέπει να τονισθεί ότι εδώ δεν αντιμετωπίζουμε περίπτωση “δέσμιας ενέργειας” γιατί μόνο “όταν ο κανόνας δικαίου δεσμεύει, επιτάσσει ή απαγορεύει ορισμένη διοικητική δράση” η δημόσια διοίκηση είναι δέσμια απέναντι στο Νόμο. (Τάχος, πιο πάνω, σελ. 292). 40

Στην κρινόμενη υπόθεση δεν υπάρχει ιδίχειρος υπογραφή της

πράξεως από το κατά Νόμον αρμόδιο όργανο - τον Γενικό Διευθυντή, ούτε και συντρέχουν οποιεσδήποτε εξαιρετικές περιστάσεις. (Βλ. Στασινόπουλο, πιο πάνω). Περαιτέρω η εξουσιοδότηση υπογραφής της πράξεως από τον Υποδιευθυντή Εργατικών Σχέσεων δεν προβλέπεται από το Νόμο. Δεν ήταν επομένως επιτρεπτή γιατί δεν πρόκειται για δέσμη ενέργεια. (Βλ. Δαγτόγλου, πιο πάνω). Επομένως δεν έχουν τηρηθεί οι κανόνες της αρμοδιότητας. Η παράβασή τους συνιστά τον λόγο ακυρώσεως γνωστό σαν "αναρμοδιότης της εκδούσης την πράξιν διοικητικής αρχής". (Βλ. Δαγτόγλου, πιο πάνω).

Επειδή το επίδικο αίτημα θα τύχει επανεξέτασης από το αρμόδιο όργανο δεν θεωρώ σκόπιμο να παραθέσω τα συμπεράσματά μου επί του λόγου ακυρώσεως που σχετίζεται με την ερμηνεία του Καν. 7 (4) (α), γιατί η παράθεση των συμπερασμάτων μου δυνατόν να επηρεάσει την κρίση του αρμοδίου οργάνου.

Η επίδικη απόφαση ακυρώνεται με έξοδα τα οποία θα υπολογισθούν από τον Πρωτοκολλητή και θα εγκριθούν από το Δικαστήριο.

*Η επίδικη απόφαση ακυρώνεται με έξοδα.*