

31 Οκτωβρίου, 1995

[ΚΟΥΡΡΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

GEORGALLIS FAIR & EASY SYSTEM LTD.,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΜΠΟΡΙΟΥ ΚΑΙ/ Ή ΑΛΛΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 324/93)

*Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Αντικείμενο —
Πράξεις εμπόπτουσες στο πεδίο του δημοσίου δικαίου — Κριτήριο
— Οι περιστάσεις στην κριθείσα περίπτωση μη προσβλητής πράξης
ιδιωτικού δικαίου.*

5

*Διεθνές Συνεδριακό Κέντρο — Νομική φύση και υπόσταση — Σχετικά
νομολογιακά πορίσματα — Λειτουργία του Κέντρου επί εμπορικής
βάσεως — Η προκήρυξη και κατακύρωση προσφορών για το Κέ-
ντρο ήταν ιδιωτικής φύσης στην κριθείσα περίπτωση.*

10

Με την προσφυγή προσεβλήθη κατακύρωση προσφορών για ενοικίαση εκθεσιακών περιπτέρων στο Διεθνές Συνεδριακό Κέντρο. Η θεμελίωση της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου αποτέλεσε το κεντρικό πρόβλημα.

15

Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

20

Σύμφωνα με τη νομολογία, δεν είναι όλες οι πράξεις των δημοσίων οργάνων προσβλητές με προσφυγές κάτω από το Άρθρο 146 του Συντάγματος, αλλά μόνο εκείνες που εμπόπτουν στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου. Το κριτήριο του κατά πόσο μια πράξη εμπόπτει στη σφαίρα του δημοσίου ή του ιδιωτικού δικαίου είναι ο κύριος σκοπός που επιδιώκεται με την πράξη. Αν ο κύριος σκοπός της πράξης είναι η εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού, τότε εμπόπτει στη

25

σφαίρα του δημοσίου δικαίου.

Άσχετα με τους σκοπούς που επιδιώκονταν με την ίδρυση του Διεθνούς Συνεδριακού Κέντρου και τον τρόπο ίδρυσής του, η ουσία του θέματος στην παρούσα υπόθεση έγκειται στο κατά πόσο η προσβαλλόμενη απόφαση λήφθηκε στα πλαίσια άσκησης οποιασδήποτε εκτελεστικής ή διοικητικής λειτουργίας. 5

Κρίνεται ότι, άσχετα από τη νομική υπόστασή του, εφ' όσον το Κέντρο κατά το χρόνο λήψης της επίδικης απόφασης λειτουργούσε επί εμπορικής βάσεως, όπως καθίσταται σαφές με την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου αρ. 29.726, η επίδικη απόφαση η οποία λήφθηκε στα πλαίσια της λειτουργίας του αυτής, δεν είναι απόρροια της άσκησης οποιασδήποτε εκτελεστικής ή διοικητικής λειτουργίας. Συνεπώς δεν εμπίπτει στα πλαίσια της αναθεωρητικής δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου τούτου. 10 15

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.

Αναφερόμενες υποθέσεις: 20

Κυβερνήτου κ.ά. v. Δημοκρατίας κ.ά. (1991) 4 Α.Α.Δ. 2632,

Valana v. Republic, 3 R.S.C.C. 91,

Μιχαήλ κ.ά. v. Δημοκρατίας (1994) 4 Α.Α.Δ. 198. 25

Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της απόφασης των καθ' ων η αίτηση ημερομηνίας 14/1/93, με την οποία κατακυρώθηκε προσφορά για ενοικίαση εκθεσιακών περιπτέρων στο ενδιαφερόμενο μέρος αντί στους αιτητές. 30

Κ. Λοϊζου, για τους Αιτητές. 35

Α. Παπασάββας, Εισαγγελέας της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.

Α. Χριστοφίδου, για το Ενδιαφερόμενο μέρος. 40

Cur. adv. vult.

ΚΟΥΡΡΗΣ, Δ.: Οι αιτητές επιζητούν την ακύρωση της απόφα-

σης η οποία κοινοποιήθηκε σ' αυτούς με επιστολή των καθ' ων η αίτηση ημερομηνίας 14/1/93, με την οποία κατακυρώθηκε προσφορά για ενοικίαση εκθεσιακών περιπτέρων στο ενδιαφερόμενο μέρος αντί σ' αυτούς.

5

Το Διεθνές Συνεδριακό Κέντρο ζήτησε προσφορές για την ενοικίαση εκθεσιακών περιπτέρων. Υποβλήθηκαν 3 προσφορές. Οι προσφορές αξιολογήθηκαν σε πρώτο στάδιο από την Υπεπιτροπή Προσφορών η οποία, αφού πραγματοποίησε και επί τόπου επισκέψεις στις εγκαταστάσεις των 3 προσφοροδοτών, υπέβαλε σχετική έκθεση ημερομηνίας 23/10/92.

10

Στη συνέχεια το θέμα τέθηκε ενώπιον της Υπηρεσιακής Επιτροπής του Διεθνούς Συνεδριακού Κέντρου κατά τη συνεδρία της ημερομηνίας 8/12/92, η οποία αποφάσισε την κατακύρωση της προσφοράς στο ενδιαφερόμενο μέρος.

15

Οι αιτητές πληροφορήθηκαν σχετικά με επιστολή ημερομηνίας 14/1/93 και ως αποτέλεσμα καταχώρησαν την παρούσα προσφυγή.

20

Ο δικηγόρος των αιτητών πρόβαλε διάφορους ισχυρισμούς για την ακύρωση της επίδικης απόφασης, οι οποίοι αφορούν κυρίως την αιτιολογία της επίδικης απόφασης.

25

Κατά τη μελέτη της υπόθεσης για σκοπούς έκδοσης απόφασης, διεπίστωσα ότι ο δικηγόρος για τους καθ' ων η αίτηση ανέφερε τα ακόλουθα στη γραπτή του αγόρευση:

30

"Η προσβαλλόμενη απόφαση, πάρθηκε νόμιμα και ορθά, αφού λήφθηκαν υπόψη, όλα τα σχετικά γεγονότα και περιστατικά της υπόθεσης. Αυτά βέβαια, αν ήθελε κριθεί, ότι η απόφαση εμπίπτει στα πλαίσια του δημόσιου Δικαίου και ειδικά, αν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, μέσα στα πλαίσια του άρθρου 146 του Συντάγματος."

35

Δεν επεξήγησε όμως με κανένα τρόπο τους ισχυρισμούς του περί δημοσίου δικαίου και εκτελεστότητας ούτε και ανέφερε οτιδήποτε άλλο επί του θέματος. Ούτε και η δικηγόρος για το ενδιαφερόμενο μέρος ανέφερε οτιδήποτε άλλο, πλην του ότι υιοθετεί την αγόρευση για τους καθ' ων η αίτηση.

40

Όσον αφορά την ουσία του θέματος, ο δικηγόρος των αιτητών αν και παρέθεσε όλα τα γεγονότα που κατά τη γνώμη του στοιχειοθετούσαν λόγους ακύρωσης της επίδικης απόφασης, δεν

τα συνέδεε πάντοτε με συγκεκριμένους λόγους ακυρότητας με αποτέλεσμα να καθίστανται οι αγορεύσεις του δυσνόητες.

Ο δικηγόρος για τους καθ' ων η αίτηση με τη γραπτή του αγόρευση εκτός του αποσπάσματος που παρέθεσα πιο πάνω, αρκέσθηκε στην αντιγραφή των γεγονότων της ένστασης και στην αναπαράθεση όλων των παραρτημάτων που τη συνοδεύουν. Αυτά όχι μόνο δεν απαντούσαν στους ισχυρισμούς των αιτητών, αλλά ούτε τις θέσεις του στοιχειοθετούσαν, ούτε και ισχυνομούν με γραπτή αγόρευση, ούτε την υποκαθιστούν. 5 10

Διαπίστωσα επίσης ότι έχρηζαν διευκρίνισης τα θέματα του κατά πόσο:

(α) Το Διεθνές Συνεδριακό Κέντρο είναι αρχή ή πρόσωπο ασκούν εκτελεστική ή διοικητική λειτουργία, και 15

(β) η επίδικη απόφαση ήταν το αποτέλεσμα άσκησης τέτοιας εξουσίας, για τα οποία δεν είχα καθόλου στοιχεία. 20

Γι' αυτό έκρινα σκόπιμο να επανανοίξω την υπόθεση και να ζητήσω τις απόψεις των δικηγόρων όπως και στοιχεία για τα θέματα αυτά.

Κατά την ημέρα της ακρόασης, ο δικηγόρος για τους καθ' ων η αίτησή υποστήριξε ότι το Διεθνές Συνεδριακό Κέντρο (το Κέντρο) δεν είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου εφ' όσον δεν ιδρύθηκε με βάση οποιοδήποτε νόμο. Αναφέρθηκε επίσης στην απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου αρ. 29.726, ημερομηνίας 4/2/88 και την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Χαρίκλεια Κυβερνήτου και Άλλοι v. Δημοκρατίας κ.ά.* (1991) 4 Α.Α.Δ. 2632 και υποστήριξε ότι δεν υπάρχει διοικητική πράξη, η οποία να είναι προσβλητή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος. 25 30

Ο δικηγόρος για τους αιτητές αναφέρθηκε στο έγγραφο προκήρυξης των προσφορών, όπου αναφέρεται στον τίτλο, πριν το Διεθνές Συνεδριακό Κέντρο, το Υπουργείο Εμπορίου και Βιομηχανίας και υπέβαλε ότι το Κέντρο υπάγεται στο Υπουργείο Εμπορίου και Βιομηχανίας, ασκεί δημόσια εξουσία και μπορεί να λεχθεί ότι υπηρετεί δημόσιο σκοπό, με βάση τις υπηρεσίες τις οποίες προσφέρει. Θα ήταν, όπως είπε, παράλογο να χειρίζεται το Κέντρο δημόσια χρήματα χωρίς έλεγχο. 35 40

Το Άρθρο 146.1 του Συντάγματος προνοεί ότι:

5 "Το Ανώτατον Συνταγματικόν Δικαστήριον κέκτηται αποκλειστικήν δικαιοδοσίαν να αποφασίξη οριστικώς και αμεταλλήτως επί πάσης προσφυγής υποβαλλομένης κατ' αποφάσεως, πράξεως ή παραλείψεως οιουδήποτε οργάνου, αρχής ή προσώπου ασκούντων εκτελεστικήν ή διοικητικήν λειτουργίαν επί τω λόγω ότι αυτή είναι αντίθετος προς τας διατάξεις του Συντάγματος ή τον νόμον ή εγένετο καθ' υπέρβασιν ή κατάχρησιν της εξουσίας της εμπιστευμένης εις το όργανον ή την αρχήν ή το πρόσωπον τούτο."
(οι υπογραμμίσεις δικές μου)

10

Σύμφωνα με τη νομολογία μας, δεν είναι όλες οι πράξεις των πιο πάνω οργάνων προσβλητές με προσφυγές κάτω από το Άρθρο 146 του Συντάγματος, αλλά μόνο εκείνες που εμπίπτουν στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου (*Valana v. Republic*, 3 R.S.C.C. 91, 93). Το κριτήριο του κατά πόσο μια πράξη εμπίπτει στη σφαίρα του δημοσίου ή του ιδιωτικού δικαίου είναι ο κύριος σκοπός που επιδιώκεται με την πράξη. Αν ο κύριος σκοπός της πράξης είναι η εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού, τότε εμπίπτει στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου (*Valana v. Republic* (πιο πάνω)).

15

20 Το Διεθνές Συνεδριακό Κέντρο ιδρύθηκε με βάση την πιο κάτω απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου (αρ. 28.049, ημερομηνίας 3/1/87), στην οποία παρεμπιπτόντως δεν έγινε αναφορά από τους δικηγόρους:

25

"Το Συμβούλιο αφού μελέτησε διεξοδικά όλες τις λύσεις για την αντιμετώπιση του πιο πάνω θέματος, αποφάσισε την ανέγερση της αίθουσας συνεδριών στο χώρο του Ινστιτούτου Ξενοδοχειακών και Επισιτιστικών Τεχνών.

30

35 Η νέα αίθουσα συνεδριών μαζί με τις υφιστάμενες διευκολύνσεις στο ξενοδοχείο "Φιλοξενία" θα χρησιμοποιηθούν για τη συγκρότηση της Διάσκεψης Υπουργών Εξωτερικών του Κινήματος των Αδεσμεύτων, που αποφασίσθηκε στη Διάσκεψη Κορυφής των Αδεσμεύτων στη Χαράρε, τον περασμένο Αύγουστο. Η προσθήκη στους συνεδριακούς χώρους του Ινστιτούτου Ξενοδοχειακών και Επισιτιστικών Τεχνών θα δημιουργήσει ένα μόνιμο κέντρο συνεδριών στην περιοχή της Λευκωσίας, που θα μπορεί να φιλοξενήσει μεγάλα διεθνή συνέδρια."

40

Με την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου αρ. 29.726, ημερομηνίας 4/2/88, στην οποία έγινε αναφορά από το δικηγόρο για τους καθ' ων η αίτηση, τέθηκε το πλαίσιο λειτουργίας του Κέντρου. Στην απόφαση αυτή αναφέρονται, ανάμεσα σ' άλλα, τα ακόλουθα:

"....."

- α) Όρισε το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ως το αρμόδιο Υπουργείο για τη λειτουργία του Κέντρου Συνεδρίων. 5
- β) Αναφορικά με το "Πλαίσιο Λειτουργίας του Κέντρου":-
- ι) να συσταθεί, το συντομότερο δυνατό, Διοικητικό Συμβούλιο, κοινό για το Ξενοδοχείο ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ και το Διεθνές Κέντρο Συνεδρίων. Για το σκοπό αυτό να διευρευνηθεί το υφιστάμενο Διοικητικό Συμβούλιο του Ξενοδοχείου ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ, το οποίο προεδρεύεται από το Γενικό Διευθυντή του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και στο οποίο μετέχουν εκπρόσωποι των Υπουργείων Εμπορίου και Βιομηχανίας, Οικονομικών και του Γραφείου Προγραμματισμού, ώστε να περιληφθούν και εκπρόσωποι του Υπουργείου Εξωτερικών, του Υπουργείου Συγκοινωνιών και Έργων και του ΚΕΒΕ (ο τελευταίος υπό προσωπική ιδιότητα). Τα πρόσθετα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου να διορισθούν από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. 10
15
20
- ιι) Το Διεθνές Κέντρο Συνεδρίων να λειτουργήσει, όπως και το Ξενοδοχείο ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ, πάνω σε εμπορική βάση, αλλά με ακόμη πιο ευέλικτες διαδικασίες και κανονισμούς, ώστε να είναι δυνατή η επιτέλεση του έργου του και η επιτευξη των σκοπών του. Με βάση την πείρα, που έχει αποκτηθεί από τη λειτουργία του Ξενοδοχείου ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ, να καθορισθούν και εγκριθούν οι διαδικασίες αυτές σύμφωνα με κανονισμούς που θα ετοιμασθούν. 25
30
- γ) Αναφορικά με το θέμα "Επάνδρωση του Κέντρου και Εξοπλισμός":- 35
- (ι) το Διεθνές Κέντρο Συνεδρίων και το Ξενοδοχείο ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ να λειτουργούν, αν κριθεί σκόπιμο και εφικτό, κάτω από κοινή διεύθυνση λόγω της συνάφειας των δραστηριοτήτων τους και της αλληλοεξάρτησής τους: 40
.....".
(Οι υπογραμμίσεις δικές μου).

Με τη μεταγενέστερη απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, αρ. 30.149, ημερομηνίας 20/5/88 (η οποία και πάλι δεν τέθηκε ενώ-

πλέον μου από τους δικηγόρους), αποφασίστηκε ότι αρμόδιο Υπουργείο για τη λειτουργία του Κέντρου είναι το Υπουργείο Εμπορίου και Βιομηχανίας.

5 Στην υπόθεση *Χαρίκλεια Κυβερνήτου v. Δημοκρατίας* (πιο πάνω), στην οποία έκανε αναφορά ο δικηγόρος για τους καθ' ων η αίτηση, λέχθηκαν τα ακόλουθα, αναφορικά με το ξενοδοχείο ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ το οποίο ιδρύθηκε με τον ίδιο τρόπο όπως και το Κέντρο και λειτουργούσε επίσης επί εμπορικής βάσεως:

10

"Σύμφωνα με το άρθρο 122, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ιδρύονται βάσει ρητής νομοθετικής διάταξης προς το δημόσιο συμφέρο. Το ξενοδοχείο ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ, κατά την άποψή μου, δεν εμπίπτει στον πιο πάνω

15 ορισμό εφόσον δεν ιδρύθηκε μετά από θέσπιση οποιουδήποτε νόμου αναφορικά με αυτό. Αντίθετα ιδρύθηκε κατόπιν απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου. Εξάλλου η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου αρ. 15.890 ημερ. 26.5.77 δεν είχε σκοπό τη δημόσια ωφέλεια - κύριο χαρακτηριστικό των οργανισμών δημοσίου δικαίου - αλλά την καθαρά εμπορική βάση. Επιπλέον, το Υπουργικό Συμβούλιο με την απόφασή του αρ. 15.634 ημερομηνίας 17.2.77 ενέκρινε την πλήρωση των θέσεων με όρους που ισχύουν στον ιδιωτικό τομέα. Συνεπώς οι υπάλληλοι του ξενοδοχείου δεν εντάχθηκαν στην κυβερνητική υπηρεσία, εφόσον δεν διορίστηκαν από την Επιτροπή Δημόσιας

20 Υπηρεσίας (βλ. τον Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμο Ν. 33/67, ο οποίος καταργήθηκε από το Ν. 1/90) ούτε μπορεί να λεχθεί, για τους λόγους που ανέφερα πιο πάνω, ότι εντάσσονται στο προσωπικό οργανισμού δημοσίου δικαίου.".

30

Και ο αδελφός Χατζητσαγγάρης κατέληξε ως εξής:

35

"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 Άρθρου 146 του Συντάγματος."

40

Το θέμα που απασχόλησε το Δικαστήριο στην πιο πάνω υπόθεση ήταν τα δικαιώματα και το νομικό καθεστώς των υπαλλήλων του ξενοδοχείου.

Στη μεταγενέστερη υπόθεση *Πέτρος Μιχαήλ και Άλλος v. Δημοκρατίας* (1994) 4 Α.Α.Δ. 198, επίδικο θέμα απετέλεσε και πάλιν η νο-

μική υπόσταση των υπαλλήλων του ξενοδοχείου "ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ". Ο αδελφός Δικαστής Νικήτας, αφού έκανε αναφορά στην υπόθεση *Χαρίκλεια Κυβερνήτου και Άλλοι* (πιο πάνω), είπε τα ακόλουθα:

- "Συμφωνώ με το αποτέλεσμα. Θα πρόσθετα όμως τις δικές μου παρατηρήσεις. Είναι ορθό ότι αρχικά το ξενοδοχείο προοριζόταν να χρησιμεύσει ως πρότυπο και είχε εκπαιδευτικούς στόχους. Δηλαδή την εκπαίδευση ξενοδοχειακού προσωπικού. Βαθμιαία το στοιχείο αυτό υποχώρησε ή ατόνησε σε σημείο που δεν μπορεί να λεχθεί ότι η λειτουργία του εναρμονίζεται με την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού που έχει ευρύτερη απήχηση στο κοινωνικό σύνολο. Υπάρχει κάποια μαρτυρία ότι από πολλά χρόνια τώρα οι σπουδαστές αποστέλλονται για εκπαίδευση σε διάφορα άλλα ξενοδοχεία του νησιού. Το δεσπόμενο στοιχείο είναι όμως ότι η πορεία του ξενοδοχείου τροχοδρομήθηκε πάνω σε καθαρά επιχειρηματική βάση και λειτουργήσε με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια σαν απλή επιχείρηση."
- Άσχετα με τους σκοπούς που επιδιώκονταν με την ίδρυση του Κέντρου και τον τρόπο ίδρυσής του, η ουσία του θέματος στην παρούσα υπόθεση έγκειται στο κατά πόσο η προσβαλλόμενη απόφαση λήφθηκε στα πλαίσια άσκησης οποιασδήποτε εκτελεστικής ή διοικητικής λειτουργίας.
- Από τα στοιχεία που έχω ενώπιόν μου, κρίνω ότι, άσχετα από τη νομική υπόστασή του, εφ' όσον το Κέντρο κατά το χρόνο λήψης της επίδικης απόφασης λειτουργούσε επί εμπορικής βάσεως, όπως καθίσταται σαφές με την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου αρ. 29.726, η επίδικη απόφαση η οποία λήφθηκε στα πλαίσια της λειτουργίας του αυτής, δεν είναι απόρροια της άσκησης οποιασδήποτε εκτελεστικής ή διοικητικής λειτουργίας. Συνεπώς δεν εμπίπτει στα πλαίσια της αναθεωρητικής δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου τούτου.
- Με βάση τα πιο πάνω, η παρούσα υπόθεση πρέπει να απορριφθεί. Ενόψει δε της καταλήξεώς μου αυτής, δεν θα εξετάσω τους ισχυρισμούς των αιτητών αναφορικά με την ουσία της υπόθεσης.
- Ως αποτέλεσμα, η παρούσα προσφυγή αποτυγχάνει και απορρίπτεται.
- Δεν γίνεται διαταγή για έξοδα.

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.