

**ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ
ΠΟΥ ΔΟΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΤΟ
ΑΝΩΤΑΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΥΠΡΟΥ**

**ΚΑΤ' ΕΦΕΣΗ
ΚΑΙ
ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ
(Μέρος 3, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ)
(Αποφάσεις Ολομέλειας)**

12 Ιανουαρίου, 1996

[ΠΙΚΗΣ, Π., ΧΑΤΖΗΤΣΑΓΓΑΡΗΣ, ΝΙΚΗΤΑΣ, ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ,
ΝΙΚΟΛΑΟΥ, Δ/στές]

ΧΑΡΙΛΑΟΣ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Εφεσείοντες,

v.

ΡΑΔΙΟΦΩΝΙΚΟΥ ΙΔΡΥΜΑΤΟΣ ΚΥΠΡΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΟΥ,

Εφεσβλήτων.

(Αναθεωρητική Έφεση Αρ. 1298).

-
- 5 Διοικητικό Δίκαιο — Εκτελεστή διοικητική πράξη — Συλλογική σύμβαση εργασίας μεταξύ του Ραδιοφωνικού Ιδρύματος Κύπρου και των συντεχνιών του Ιδρύματος — Αίτημα για απόκτηση από το Διευθυντικό προσωπικό ωφελημάτων που προέκυπταν από τη συλλογική σύμβαση που αφορούσε μόνο τα μέλη των συντεχνιών του ιδρύματος — Απόρριψη του αιτήματος από το Διοικητικό Συμβούλιο του Ρ.Ι.Κ. — Η πράξη απόρριψης δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη.

Αναθεωρητική Δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου δυνάμει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Η αποκλειστική δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου να αποφασίζει βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος, περιορίζεται στην εξέταση της νομιμότητας εκτελεστών διοικητικών πράξεων — Σε ποίο στάδιο της διαδικασίας εξετάζεται, η ύπαρξη ή μη, δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου — Εφαρμοστές αρχές. 5

Συλλογικές συμβάσεις — Δεν τυγχάνουν εφαρμογής στον τομέα του δημοσίου δικαίου, εκτός αν υιοθετηθούν ως μέρος κανονισμών δημοσίου οργανισμού — Ευρίσκονται στον τομέα των εργατικών σχέσεων. 10

Δημόσιο Δίκαιο — Συλλογικά διοικητικά όργανα — Αρμοδιότητα διοικητικού οργάνου στη λήψη απόφασης — Εφαρμοστές αρχές αναφορικά με την εξέταση του θέματος αυτού από το Δικαστήριο. 15

Διοικητικό Δίκαιο — Έννομο συμφέρον — Εγείρεται από τους διαδίκους ή εξετάζεται αυτεπάγγελα από το Δικαστήριο πριν από την εξέταση για ύπαρξη ή μη δικαιοδοσίας.

Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου — Ραδιοφωνικό Ίδρυμα Κύπρου — Διορισμοί — Έννομο συμφέρον — Εκούσια και ανεπιφύλακτη αποδοχή διορισμού — Οδήγησε στην απώλεια του εννόμου συμφέροντος που απαιτείται για θεμελίωση προσφυγής δυνάμει του Άρθρου 146.2 του Συντάγματος, για απόκτηση οικονομικών ωφελημάτων που παρχωρήθηκαν στο προσωπικό του Ιδρύματος με συλλογική σύμβαση. 20
25

Η συλλογική σύμβαση για την παροχή ωφελημάτων, υπό μορφή ειδικών προσαυξήσεων, αναδρομικά από 1.1.1981, έγινε στις 30.1.1988 μεταξύ του P.I.K. και των συντεχνιών ΕΥΡΙΚ ΚΑΙ ΣΥ-ΤΥΡΙΚ. Οι διορισμοί των αιτητών σε διευθυντικές θέσεις ή θέσεις τμηματαρχών στο P.I.K. έγιναν ανεπιφύλακτα και ελεύθερα μεταξύ των ετών 1982 και 1986. Το αίτημα να δοθεί και στους αιτητές η ίδια προσαύξηση που δόθηκε και στα άλλα μέλη των συντεχνιών του ιδρύματος απορρίφθηκε από τους καθ' ων η αίτηση.

Το πρωτόδικο Δικαστήριο αποδέκτηκε την προδικαστική ένσταση των καθ' ων η αίτηση ότι η απόφαση του συμβουλίου του P.I.K. δεν είναι εκτελεστή διοικητική πράξη εντός του πεδίου του δημοσίου δικαίου και απέρριψε την προσφυγή, χωρίς ως εκ τούτου να προχωρήσει στην εξέταση οποιουδήποτε άλλου λόγου ακύρωσης.

Η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου απέρριψε την έφεση και επεκύρωσε την επίδικη διοικητική απόφαση.

Α. Υπό Νικολαΐδη Δ. συμφωνούντων του Πική Πρ. και των Χατζησαγγάρη Δ., Νικήτα Δ. και Νικολάου Δ.:

- 5 1. Δικαιώματα στο δημόσιο δίκαιο προκύπτουν μόνο από το Σύνταγμα, τους νόμους και τη δευτερογενή νομοθεσία που βασίζεται στους νόμους. Οι πρόνοιες των συλλογικών συμβάσεων εκτός αν υιοθετηθούν ως μέρος κανονισμών δημοσίου οργανισμού δεν εφαρμόζονται στον τομέα του δημοσίου δικαίου. Η επίδικη διοικητική απόφαση αποτελεί απόρριψη αιτήματος για εφαρμογή συλλογικής σύμβασης.
- 10 2. Η συλλογική σύμβαση, παρά την αναφορά της στα πρακτικά της συνεδρίας, δεν αποτελεί ρυθμιστικό κανόνα για τη μισθοδοσία του προσωπικού του Ιδρύματος και ουδέποτε περιήλθε στη σφαίρα του διοικητικού δικαίου με αποτέλεσμα να μην εμπίπτει στη δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου.
- 15 3. Η εξέταση του θέματος της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου, προέχει της εξέτασης του θέματος της αρμοδιότητας του διοικητικού συμβουλίου του Ιδρύματος, λόγω του ότι το Δικαστήριο δεν είχε ενώπιόν του προς εξέταση διοικητική πράξη ούτως ώστε να τίθεται προς εξέταση η νομιμότητα ή η αρμοδιότητα του οργάνου που την εξέδωσε.
- 20 4. Η πράξη των καθ' ων η αίτηση δεν αποτελεί για τους λόγους που αναφέρονται πιο πάνω, εκτελεστή διοικητική πράξη, ευρίσκεται εκτός του πεδίου του δημοσίου δικαίου και η απόρριψη της προσφυγής από το πρωτόδικο Δικαστήριο γι' αυτούς ακριβώς τους λόγους είναι ορθή και επικυρώνεται.
- 25 30

Β. Υπό Νικήτα Δ., συμφωνούντων του Πική Πρ. και των Χατζησαγγάρη Δ., Νικολαΐδη Δ. και Νικολάου Δ.:

- 35 1. Δικαιώματα που προκύπτουν από συλλογική σύμβαση εργασίας, δεν δημιουργούν διοικητική διαφορά η οποία υπόκειται στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Ανωτάτου Δικαστηρίου.
- 40 2. Το θέμα της δικαιοδοσίας του Ανωτάτου Δικαστηρίου έχει προτεραιότητα έναντι άλλων λόγων μόνο μέσα στο πλαίσιο παραδεκτής προσφυγής.
3. Η ελεύθερη και ανεπιφύλακτη αποδοχή του διορισμού των αιτητών, είχε σαν αποτέλεσμα την απώλεια του εννόμου συμφέροντός τους στην άσκηση της προσφυγής τους για την

απόκτηση των ωφελημάτων της συλλογικής σύμβασης.

Η έφεση απορρίπτεται χωρίς διαταγή
για έξοδα.

5

Υποθέσεις που αναφέρθηκαν:

Μανρομμatis and Others v. The Land Consolidation Authority and Others (1984) 3 C.L.R. 1006,

10

Paphitis and Others v. The Republic (1983) 3 C.L.R. 255,

Kontemeniotis v. The Cyprus Broadcasting Corporation (1982) 3 C.L.R. 1027,

15

Evangelou and Others v. The Cyprus Broadcasting Corporation (1985) 3 C.L.R. 1410,

Lana Der Parthogh v. The Cyprus Broadcasting Corporation (1984) 3 C.L.R. 635,

20

Drousiotis v. The Cyprus Broadcasting Corporation (1984) 3 C.L.R. 546,

Πιπέρης ν. Δημοκρατίας (1967) 3 Α.Α.Δ. 295,

25

Τομπόλη ν. Α.ΤΗ.Κ. (1980) 3 Α.Α.Δ. 266,

Τομπόλη ν. Α.ΤΗ.Κ. (1982) 3 Α.Α.Δ. 149,

Παπαδόπουλος ν. Ρ.Ι.Κ., Υπόθ. Αρ. 1026/85, ημερ. 5.3.1990,

30

Ρ.Ι.Κ. και Άλλοι ν. Καραγιώργη και Άλλων (1991) 3 Α.Α.Δ. 159,

Παπαδοπούλου και Άλλη ν. Ρ.Ι.Κ. (1987) 3 Α.Α.Δ. 1685,

35

Οικονομίδης ν. Επιτροπής Δημόσιας Υγείας Κάτω Ακουρδάλιας και Άλλων, Α.Ε. 708, ημερ. 15.3.1990,

Ινστιτούτο Εγκριμένων Λογιστών Κύπρου και Άλλοι ν. Δημοκρατίας (1992) 3 Α.Α.Δ. 276,

40

Πετρούδη ν. Α.Η.Κ., Προσφυγή 176/89, ημερ. 23.10.1992,

Αποφάσεις του Σ.τ.Ε. υπ' αρ. 44/55 και 1287/58.

Έφεση.

Έφεση εναντίον της απόφασης Δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου Κύπρου (Γ. Παπαδόπουλος, Δ.) που δόθηκε στις 17 Ιανουαρίου, 1991 (Προσφυγή 430/89) με την οποία απορρίφθηκε η προσφυγή των εφεσειόντων η οποία εστρέφετο εναντίον της άρνησης των εφεσιβλήτων να παραχωρήσουν σ' αυτούς ωφελήματα υπό μορφή ειδικών προσαυξήσεων και/ή φιλοδωρήματος που είχαν παραχωρήσει σε άλλους υπαλλήλους αναδρομικά από 1.1.1981.

A. Κωνσταντίνου, για τους Εφεσειόντες.

Π. Πολυβίου, για τους Εφεσίβλητους.

Cur. adv. vult.

ΠΙΚΗΣ, Π.: Καταλήγουμε ότι η έφεση πρέπει να απορριφθεί. Η πρώτη απόφαση θα εκδοθεί από τον Νικολαΐδη Δ. και η δεύτερη από τον Νικήτα, Δ. Τα υπόλοιπα μέλη του Δικαστηρίου συμφωνούν και με τις δύο αποφάσεις.

ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, Δ.: Οι αιτητές αξιώνουν δήλωση του Δικαστηρίου ότι η απόφαση των καθ' ων η αίτηση που περιέχεται στις επιστολές τους ημερ. 8.4.1989, που κοινοποιήθηκαν στον καθένα από τους αιτητές και με τις οποίες αρνήθηκαν να παραχωρήσουν σ' αυτούς τα ωφελήματα υπό μορφή ειδικών προσαυξήσεων και/ή φιλοδωρήματος που παραχωρήθηκαν σε άλλους υπαλλήλους των καθ' ων η αίτηση αναδρομικά από 1.1.1981, είναι άκυρη και στερημένη οποιουδήποτε εννόμου αποτελέσματος.

Οι αιτητές κατέχουν μόνιμες διευθυντικές θέσεις ή θέσεις τμηματαρχών στο Ραδιοφωνικό Ίδρυμα Κύπρου. Με τη συλλογική σύμβαση ημερ. 30.1.1988 που συνομολογήθηκε μεταξύ του Ρ.Ι.Κ. και των συντεχνιών ΕΥΡΙΚ και ΣΥΤΥΡΙΚ συμφωνήθηκε η καταβολή ειδικών προσαυξήσεων αναδρομικά από 1.1.1981 στους υπαλλήλους μέλη των δύο συντεχνιών που θα έπαιρναν τέτοιες προσαυξήσεις μέχρι την 31.12.1988. Αξίωση των αιτητών να δοθεί και σ' αυτούς η ίδια προσαύξηση απορρίφθηκε από τους καθ' ων η αίτηση. Στη συνέχεια οι αιτητές αφού οργανώθηκαν σε χωριστή συντεχνία με την επωνυμία "Συντεχνία Διευθυντικού Προσωπικού Ραδιοφωνικού Ιδρύματος Κύπρου" ΣΥΔΠΡΟ-Ρ.Ι.Κ., ζήτησαν ξανά όπως τα σχετικά ωφελήματα της συλλογικής σύμβασης επεκταθούν και σε αυτούς.

Το θέμα μελετήθηκε επανειλημμένα από το διοικητικό συμβούλιο των καθ' ων η αίτηση το οποίο, συμφωνώντας με τη γνώματευση του νομικού τους συμβούλου, κατέληξε ότι η συμφωνία ημερ. 30.1.1988 αφορούσε μόνο τα μέλη των συντεχνιών ΕΥΡΙΚ και ΣΥΤΥΡΙΚ και όχι το διευθυντικό προσωπικό και έτσι αποφάσισε διά πλειοψηφίας να απορρίψει το αίτημα. Η απόφαση του συμβουλίου που κοινοποιήθηκε στους αιτητές με επιστολή του γενικού διευθυντή του Ρ.Ι.Κ. ημερ. 8.4.1989, προσβλήθηκε με την παρούσα προσφυγή.

Το πρωτόδικο Δικαστήριο αποφάσισε ότι το αίτημα των αιτητών ουσιαστικά αφορούσε προσπάθεια εφαρμογής συλλογικής σύμβασης η οποία σύμφωνα με την υφιστάμενη νομολογία δεν εμπίπτει στη σφαίρα του δημόσιου δικαίου και συνεπώς η επίδικη απόφαση δεν είναι εκτελεστή διοικητική πράξη, κείται δε εκτός της δικαιοδοσίας του Ανώτατου Δικαστηρίου. Έτσι το Δικαστήριο δέχτηκε την προδικαστική ένσταση και η προσφυγή απορρίφθηκε, χωρίς το Δικαστήριο να προχωρήσει στην εξέταση οποιουδήποτε άλλου λόγου ακύρωσης.

Δικαιώματα στο δημόσιο δίκαιο προκύπτουν μόνο από το Σύνταγμα, τους νόμους και τη δευτερογενή νομοθεσία που γίνεται βάσει των νόμων (βλ. *Georghios Mavrommatis and Others v. The Land Consolidation Authority and Others* (1984) 3 C.L.R. 1006. Βλ. περαιτέρω *Ioannis Paphitis and Others v. The Republic* (1983) 3 C.L.R. 255, 261). Είναι νομολογιακά θεμελιωμένο ότι οι πρόνοιες της συλλογικής σύμβασης στερούνται της επιβολής του νόμου, υπό την έννοια ότι εκτός αν υιοθετηθούν ως μέρος κανονισμών δημόσιου οργανισμού, δεν τυγχάνουν εφαρμογής στον τομέα του δημόσιου δικαίου (*Antonis Kontemeniotis v. The Cyprus Broadcasting Corporation* (1982) 3 C.L.R. 1027). Οποιαδήποτε άλλη ερμηνεία της συλλογικής σύμβασης θα παραβίαζε την αρχή του διαχωρισμού των εξουσιών, όπως προβλέπεται από το Σύνταγμα (*Ioannis Paphitis and Others v. The Republic* (1983) 3 C.L.R. 255, 261).

Η συλλογική σύμβαση από μόνη της δεν μπορεί να δημιουργήσει, τροποποιήσει ή καταργήσει οποιοδήποτε δικαίωμα, υποχρέωση ή οποιαδήποτε άλλη νομική σχέση δημόσιου δικαίου (*Nitsa Evangelou and Others v. The Cyprus Broadcasting Corporation* (1985) 3 C.L.R. 1410). Η σημασία της συλλογικής σύμβασης κείται στον τομέα των εργατικών σχέσεων. Εκτός αν καταστεί μέρος της πρακτικής διοικητικού οργάνου δεν δημιουργεί οποιοδήποτε συνέπειες στον τομέα του δημόσιου δικαίου (*Lana Der Parthogh v. The Cyprus Broadcasting Corporation* (1984) 3 C.L.R. 635,

Spyros Drousiotis v. The Cyprus Broadcasting Corporation
(1984) 3 C.L.R. 546).

5 Στην παρούσα υπόθεση γίνεται επανειλημμένα αναφορά στη συλλογική σύμβαση. Στην επιστολή της ΣΥΔΠΠΟ ημερ. 13.1.1989 αναφέρεται ότι το θέμα των ειδικών προσαυξήσεων είχε εγερθεί από τη συντεχνία από την πρώτη στιγμή που διαπιστώθηκε ότι "η συλλογική σύμβαση η οποία επιτεύχθηκε στις 30.1.1988 δεν εφαρμόστηκε για το διευθυντικό προσωπικό όταν είχε εφαρμοσθεί για το υπόλοιπο προσωπικό". Στο μνημόνιο που συνοδεύει την πιο 10 πάνω επιστολή αναφέρεται ότι "εφ' όσον η Συμφωνία της 30.1.88, στο σύνολό της καλύπτει όλο το προσωπικό, μένει να δούμε αν το διευθυντικό προσωπικό ικανοποιεί τις προϋποθέσεις της παραγράφου 2(α) για τις ειδικές προσαυξήσεις".

15 Αναφορά στη συλλογική σύμβαση γίνεται και στη γνωμοδότηση του νομικού συμβούλου της συντεχνίας ημερ. 7.2.1989 που κατατέθηκε στο φάκελλο της υπόθεσης. Στη γνωμοδότηση αυτή τίθεται για απάντηση το ερώτημα αν οι πρόνοιες της συλλογικής σύμβασης ημερ. 30.1.1988 επεκτείνονται και εφαρμόζονται και στα μέλη του διευθυντικού προσωπικού που οργανώθηκαν σε ξεχωριστή 20 συντεχνία. Υπενθυμίζει ότι όλες οι συλλογικές συμβάσεις που υπογράφηκαν κατά καιρούς μεταξύ των καθ' ων η αίτηση και των δύο συντεχνιών ΕΥΡΙΚ και ΣΥΤΥΡΙΚ χωρίς καμιά εξαίρεση κάλυπταν όλο το προσωπικό του Ρ.Ι.Κ., περιλαμβανομένου και του διευθυντικού προσωπικού. Στη συνέχεια τονίζεται ότι η συλλογική σύμβαση της 30.1.1988, ερμηνευόμενη με τρόπο που να συνάδει με συγκεκριμένες συνταγματικές αρχές, επιβάλλει την επέκταση 25 των προνοιών της και στο διευθυντικό προσωπικό. Η γνωμοδότηση καταλήγει ότι κατά συνέπεια η συμφωνία καλύπτει όλο το προσωπικό του ιδρύματος περιλαμβανομένου και του διευθυντικού και δικαιούχοι προσαύξησης αναδρομικά από 1.1.1981 είναι και τα μέλη του διευθυντικού προσωπικού, δηλαδή οι αιτητές.

35 Στην έφεση που ασκήθηκε εναντίον της απόφασης του πρωτόδικου Δικαστηρίου τίθεται μεταξύ άλλων και ο ισχυρισμός ότι το πρωτόδικο Δικαστήριο εσφαλμένα κατέληξε ότι η υπόθεση αφορούσε προσπάθεια εφαρμογής συλλογικής σύμβασης η οποία δεν 40 εμπίπτει στη σφαίρα της δικαιοδοσίας του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Όμως εξέταση των ενώπιον του Δικαστηρίου εγγράφων δεν αφήνει καμιά αμφιβολία ότι οι αιτητές σε όλα τα στάδια εκείνο που αξίωναν ήταν η εφαρμογή της συλλογικής σύμβασης ημερ. 30.1.1988 και στη δική τους περίπτωση. Ενδεικτικά έγινε αναφορά στην επιστολή της συντεχνίας ημερ. 13.1.1989 και το επισυνημ-

μένο μνημόνιο και στη γνωμοδότηση του νομικού συμβούλου της συντεχνίας, ημερ. 7.2.1989. Είναι εξ ίσου σαφές και από τη διατύπωση που χρησιμοποιήθηκε και στα πρακτικά της συνεδρίας του διοικητικού συμβουλίου των καθ' ων η αίτηση, ημερ. 5.4.1989, ότι η απόφαση αναφέρεται σε απόρριψη του αιτήματος για εφαρμογή της συλλογικής σύμβασης και στην περίπτωση των αιτητών. Αναμφίβολα η απόφαση του διοικητικού συμβουλίου αποτελεί πράξη με την οποία αποφασίστηκε η μη εφαρμογή των προνοιών της συλλογικής σύμβασης.

5

10

Είναι, όπως είπαμε προηγουμένως, θεμελιωμένη η νομική αρχή ότι η συλλογική σύμβαση από μόνη της δεν μπορεί να δημιουργήσει οποιοδήποτε δικαίωμα, ούτε να επιβάλλει υποχρεώσεις στον τομέα του δημόσιου δικαίου. Έτσι, παρόλον ότι το διοικητικό συμβούλιο των καθ' ων η αίτηση αποφάσισε επί δικαιωμάτων εργαζομένων, η απόφασή του αυτή δεν παύει να αποτελεί εφαρμογή ή καλύτερα απόρριψη αιτήματος για εφαρμογή των προνοιών συλλογικής σύμβασης. Η αναφορά της σύμβασης στα πρακτικά της συνεδρίας του διοικητικού συμβουλίου των καθ' ων η αίτηση, ή ακόμα και η υιοθέτησή της, ή η επικύρωσή της δεν την καθιστά μέρος της διοικητικής πρακτικής. Με άλλα λόγια, η συλλογική σύμβαση, παρά την αναφορά της στα πρακτικά της συνεδρίας, δεν αποτελεί ρυθμιστικό κανόνα για τη μισθοδοσία του προσωπικού του Ιδρύματος και ουδέποτε περιήλθε στη σφαίρα του διοικητικού δικαίου. Οποιαδήποτε απόφαση που λήφθηκε από το διοικητικό συμβούλιο των καθ' ων η αίτηση, τόσο αναφορικά με τα μέλη των συντεχνιών που καλύπτονται από τη συλλογική σύμβαση όσο και αναφορικά με τα μέλη του προσωπικού που δεν καλύπτονται από αυτήν, δεν συνιστά διοικητική πράξη, αλλά πράξη προς εκτέλεση καθώς και εφαρμογή της σύμβασης.

15

20

25

30

Κάτω από τις περιστάσεις και εν όψει της θέσης που υιοθετεί η νομολογία, είναι φανερό ότι η πράξη του διοικητικού συμβουλίου των καθ' ων η αίτηση δεν εμπίπτει στη σφαίρα του δημόσιου δικαίου και συνεπώς κείται εκτός της δικαιοδοσίας του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Έχει τεθεί από τον ευπαίδευτο συνήγορο των αιτητών ότι η έρευνα της αρμοδιότητας ή μη του οργάνου που πήρε την απόφαση και η εξέταση της νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης από την άποψη αρμοδιότητας του οργάνου που την εξέδωσε, λόγω του ότι είναι ανεξάρτητη από το κατ' ουσίαν βάσιμο ή μη των προσβαλλόμενων λόγων, προέχει και ερευνάται αυτεπαγγέλτως. Συνεπώς, σύμφωνα πάντα με τον ευπαίδευτο συνήγορο των αιτητών, το Δικαστήριο θα πρέπει να εξετάσει πρώτα τη νομιμότητα σύνθεσης του οργάνου και στη συνέχεια την αρμοδιότη-

35

40

τα του Δικαστηρίου. Δεν συμφωνούμε με την πιο πάνω θέση. Δεν διαφωνούμε ότι η εξέταση της νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης εξ απόψεως αρμοδιότητας του οργάνου που την εξέδωσε, προέχει και ερευνάται αυτεπαγγέλτως. Όμως κάτι τέτοιο γίνεται μόνο αν το Δικαστήριο έχει ενώπιόν του προς εξέταση διοικητική πράξη. Θα ήταν πρωθύστερο αν το Δικαστήριο εξέταζε τη νομιμότητα της σύνθεσης ή την αρμοδιότητα του οργάνου και στη συνέχεια κατέληγε ότι η υπό εξέταση πράξη δεν είναι διοικητική και συνεπώς το Δικαστήριο δεν είχε δικαιοδοσία εκδίκασής της. Αν όμως δεν είχε δικαιοδοσία πώς θα αποφάσιζε περί της νομιμότητας του διοικητικού οργάνου; Η οποιαδήποτε ακυρότητα λόγω μη αρμοδιότητας ή κακής σύνθεσης του οργάνου πλήττει τη λειτουργία του συγκεκριμένου οργάνου στον τομέα του δημόσιου δικαίου. Αν το όργανο δεν ενήργησε στον τομέα του δημόσιου δικαίου το ακυρωτικό διοικητικό Δικαστήριο δεν μπορεί να εξετάσει τις πράξεις του. Την ορθότητα της θέσης τονίζει και το γεγονός ότι το εκ της αρμοδιότητας ελάττωμα δεν θεραπεύεται με την επικύρωση της πράξης από το αρμόδιο όργανο, παρόλον ότι η επικύρωση συνιστά νέα αυτοτελή πράξη. Βλ. σχετικά και Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου, Έκδοση 1977, παράγρ. 440, όπου σαφώς αναφέρεται ότι διάφορη προς την ακυρωτέα λόγω αναρμοδιότητας διοικητική πράξη η οποία έχει τα χαρακτηριστικά του τεκμήριου της νομιμότητας και της εκτελεστότητας είναι οι κατά "νόσφυσιν εξουσίας" ή "αντιποίησην αρχής" εκδοθείσες πράξεις. Στην παρούσα περίπτωση δεν υπάρχει διοικητική πράξη, ούτως ώστε το Δικαστήριο να εξετάσει τη νομιμότητά της ή την αρμοδιότητα του οργάνου που την εξέδωσε. Η αποκλειστική δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου να αποφασίζει βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος περιορίζεται στην εξέταση της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και μάλιστα των εκτελεστών διοικητικών πράξεων.

Εν όψει όλων των πιο πάνω καταλήγουμε ότι η πράξη των καθ' ων η αίτηση με την οποία απορρίπτεται η αξίωση των αιτητών να τύχουν των ωφελημάτων που προκύπτουν από τη συλλογική σύμβαση ημερ. 30.1.1988, δεν αποτελεί διοικητική πράξη, κείται εκτός του πεδίου του δημόσιου δικαίου και συνεπώς πρέπει να απορριφθεί. Όμως, ακόμα κι' αν η πράξη υπόκειτο στην ακυρωτική δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου, οι αιτητές θα προσέχρουν και στην έλλειψη έννομου συμφέροντος, θέμα με το οποίο θα ασχοληθεί στη συνέχεια ο αδελφός Δικαστής Σόλων Νικήτας. Ως αποτέλεσμα η έφεση απορρίπτεται και η πρωτόδικη απόφαση επικυρώνεται, αλλά κάτω από τις περιστάσεις αποφασίζουμε να μην επιδικάσουμε έξοδα.

ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ.: Οι αιτιολογικές σκέψεις της απόφασης του αδελφού δικαστή Νικολαΐδη της οποίας το κείμενο είχα την ευκαιρία να μελετήσω, απηχούν και τις δικές μου κρίσεις. Δικαιώματα που τυχόν προκύπτουν από συλλογική σύμβαση εργασίας δε δημιουργούν διοικητική διαφορά η οποία υπόκειται στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Από τη σκοπιά αυτή η προσφυγή ήταν απαράδεκτη. 5

Ενδιαφέρει ωστόσο άμεσα και θα εξετάσω μιá άλλη διάσταση της υπόθεσης που πιστεύω ότι είναι σημαντική. Γιατί αφορά τη σειρά εξέτασης των λόγων του παραδεκτού προσφυγής. Το έννομο συμφέρον των αιτητών για προσβολή της επίδικης πράξης και η κατά προτεραιότητα εξέταση του ήταν ένα από τα κεντρικά επιχειρήματα που ανέπτυξε ο δικηγόρος του Ιδρύματος. 10

Αφορμή για την προβολή τέτοιου επιχειρήματος έδωσαν οι συνθήκες διορισμού των αιτητών στις κορυφαίες θέσεις της υπαλληλικής ιεραρχίας του Ρ.Ι.Κ. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία, στον κάθε αιτητή έγινε χωριστή γραπτή προσφορά διορισμού και ακολούθησε έγγραφη αποδοχή της επίσης από τον καθένα χωριστά. Η προσφορά καθόρισε, εκτός άλλων, το μισθό της θέσης, το ύψος του τιμαριθμικού επιδόματος, τις μισθολογικές προσαυξήσεις και τη χρονολογία που θα άρχιζαν. Περαιτέρω υπήρχε κοινός όρος (με αρ.9) σε κάθε προσφορά διορισμού ως εξής: 15

"στην κλίμακα της θέσεως δεν παραχωρούνται οι ειδικές προσαυξήσεις"

Όλοι οι διορισμοί διενεργήθηκαν μεταξύ των ετών 1982 και 1986 πριν τη σύναψη της σύμβασης, που έγινε στις 30/1/88 και διαλαμβάνει την παροχή ειδικών προσαυξήσεων. Το επιχείρημα των αιτητών είναι ότι η ρήτρα που μόλις παρέθεσα δεν αφορούσε ωφελήματα που θα παραχωρούσε οποιαδήποτε συλλογική σύμβαση, αλλά διαφορετικά μελλοντικά ευεργετήματα. 20

Ας σημειωθεί ότι οι αιτητές υπέγραψαν χωριστή δήλωση αποδοχής της προσφοράς θέσης που τους έγινε χωρίς καμιά επιφύλαξη. Ο κ. Πολυβίου υπέβαλε ότι, με βάση το γεγονός αυτό και τη σχετική νομολογία, οι αιτητές εγκατέλειψαν οποιοδήποτε έννομο συμφέρον τους για την ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης. Συγκεκριμένα αναφέρθηκε στις αποφάσεις *Πιπέρης v. Δημοκρατίας* (1967) 3 Α.Α.Δ. 295, *Τομπόλη v. Α.ΤΗ.Κ.* (1980) 3 Α.Α.Δ. 266 και (1982) 3 Α.Α.Δ. 149 και προσφ. αρ. 1026/85 *Χαρίλαος Παπαδόπουλος v. Ρ.Ι.Κ.* ημερ. 5/3/90. 25

Αφού αντέκρουσε τον ισχυρισμό για έλλειψη έννομου συμφέροντος ο κ. Κωνσταντίνου υποστήριξε ότι πρέπει να επιτύχει ο προβληθείς πρωτόδικος λόγος ακύρωσης - που είναι και λόγος έφεσης - ο αναγόμενος στην αντισυνταγματική συγκρότηση ή σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου του Ιδρύματος ως του συλλογικού οργάνου που πήρε την προσβαλλόμενη απόφαση. Η ανάπτυξη είχε ως άξονα την απόφαση της Ολομέλειας στις Α.Ε. 1163, 1178 & 1179 *Ρ.Ι.Κ. και Άλλοι v. Χρ. Καραγιώργη και Άλλων* (1991) 3 Α.Α.Δ. 159, στην οποία ο νόμος για την παρουσία παρατηρητών κατά τις συνεδριάσεις του διοικητικού συμβουλίου κρίθηκε αντισυνταγματικός. Ας σημειωθεί ότι η πρωτόδικη απόφαση δεν επιλήφθηκε του θέματος, αλλά απέρριψε την προσφυγή για έλλειψη δικαιοδοσίας.

Η δεσπόζουσα ιδέα της αγόρευσης του δικηγόρου των αιτητών είναι ότι τόσο ο λόγος περί αντισυνταγματικής συγκρότησης ή κακής σύνθεσης του συλλογικού οργάνου που εξέδωσε την προσβαλλόμενη όσο και η δικαιοδοσία του εξετάζονται πριν από το έννομο συμφέρον. Παρατηρώ εντούτοις ότι η αμοδιότητα προέχει, σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας αρ. 44/55 που στηρίζει την παραπάνω πρόταση, των προβαλλομένων λόγων ακύρωσης, από τους οποίους και είναι ανεξάρτητη. Το ίδιο ισχύει και για λόγο που ερευνάται αυτεπάγγελα από το δικαστήριο, όπως προκύπτει από την υπ' αρ. 1287/58 απόφαση, στην οποία επίσης παρέπεμψε ο κ. Κωνσταντίνου. Η σύντομη σύνοψη της στο 2ο Συμπλήρωμα Νομολογίας 1953-1960, 1ος Τόμος, σελ. 105 διατυπώνει τον κανόνα ως εξής:

"Κατά τον ακυρωτικόν έλεγχο της αντικειμενικής νομιμότητος πράξεως το Σ.τ.Ε. απαγγέλλει ακυρότητα της πράξεως, δια λόγον αυτεπαγγέλτως υπό του Δικαστηρίου εξεταστέον

..... όστις και προηγείται των εν τω δικογράφω προβαλλομένων λόγων ακυρώσεως."

Κατ' εφαρμογήν γενικής αρχής του διοικητικού δικαίου το έννομο συμφέρον εξαλείφεται σε περιπτώσεις που αφορούν τη συμφωνία του υπαλλήλου αναφορικά με τις αποδοχές του ή γενικά την αποδοχή πράξης, όταν αυτή ανταποκρίνεται στη βούληση του ενδιαφερομένου. Με ένα λόγο όταν είναι εκούσια. Υπάρχουν όμως δύο προϋποθέσεις ότι ο ενδιαφερόμενος προβαίνει στην αποδοχή (α) έχοντας πλήρη γνώση των πραγματικών περιστατικών και (β) χωρίς οποιαδήποτε επιφύλαξη.

Αυτή είναι η πάγια νομολογιακή αντίληψη όπως φαίνεται από

το παρακάτω απόσπασμα στην υπόθεση **Φρόνη Παπαδοπούλου και Άλλη v. Ρ.Ι.Κ.** (1987) 3 Α.Α.Δ. σελ. 1685, 1690 και 1691:

"For more than 20 years this Court repeatedly held that voluntary and unreserved acceptance of an administrative act or decision deprives the person concerned of a legitimate interest entitling him to file a recourse for an annulment under Article 146.2 of the Constitution. The acceptance may be expressed or implied. It must be free and voluntary, which it is not if it has been brought about by pressure of the prejudicial consequences of non-acceptance.

.....
 This principle is of universal application. It is well embedded in our administrative law. We see no reason to depart from it."

Το έννομο συμφέρον είναι ζήτημα που είτε εγείρουν τα διάδικα μέρη είτε εξετάζεται αυτεπάγγελα. Κατά την άποψή μου είναι το πρώτο θέμα που εξετάζεται μεταξύ των λόγων που ρευνώνται αυτεπάγγελα είτε αυτοί αφορούν την αρμοδιότητα ή την κακή σύνθεση ή τη δικαιοδοσία του δικαστηρίου. Το ίδιο το σύνταγμα το θέτει σαν όρο και προϋπόθεση για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως. Το άρθρο 146.2 του Συντάγματος ορίζει ότι:

"Η προσφυγή ασκείται υπό παντός προσώπου, του οποίου προσεβλήθη ευθέως διά της αποφάσεως, της πράξεως ή της παραλείψεως ίδιον, ενεστώς έννομον συμφέρον, όπερ κέκτεται τούτο είτε ως άτομον είτε ως μέλος κοινότητός τινος."

Διαφορετικά η προσφυγή θα μετατρέπóταν σε λαϊκή αγωγή όπως ήταν γνωστή στους Ρωμαίους (actio popularis) για την έγερση της οποίας ήταν αρκετό το γενικό ενδιαφέρον του πολίτη. Ωστόσο οι σημερινές συνθήκες απονομής της δικαιοσύνης δεν ευνοούν και δεν επιτρέπουν την πρόσβαση στο δικαστήριο με τόση μεγάλη ευκολία. Το δρόμο προς αυτό ανοίγει μόνο το έννομο συμφέρον με το εννοιολογικό περιεχόμενο που του έδωσε η νομολογία: Α.Ε. 708, **Γεώργιος Οικονομίδης v. Επιτροπής Δημόσιας Υγείας Κάτω Αχουρδάλιας και Άλλων**, ημερ. 15/3/90, Α.Ε. 888, **Ινστιτούτο Εγκκεκριμένων Λογιστών Κύπρου και Άλλοι v. Δημοκρατίας**, ημερ. 16/7/92 (απόφαση μειοψηφίας) και προσφ. 176/89, **Ανδρέας Πετρούδη v. Α.Η.Κ.**, ημερ. 23/10/92.

Αποφάσεις του Σ.τ.Ε., σύμφωνα με τις οποίες θέματα νομιμοποίησης προηγούνται της έρευνας για την ύπαρξη ή μη δικαι-

οδοσίας, ενισχύουν την τοποθέτησή μου. Παραθέτω τη σύνοψη των αποφάσεων 2297 και 2907/89

5 "Η κρίση για την έλλειψη νομιμοποίησης προηγείται από την κρίση για την αρμοδιότητα του δικαστηρίου."

Το θέμα της δικαιοδοσίας έχει ασφαλώς προτεραιότητα έναντι άλλων λόγων αλλά μέσα στο πλαίσιο παραδεκτής προσφυγής.

10 Δε χωρεί αμφιβολία ότι οι αιτητές δέχθηκαν ελεύθερα και ανεπιφύλακτα το διορισμό τους με σαφή γνώση των περιστάσεων που προηγήθηκαν. Η ερμηνευτική αντίληψη των αιτητών ότι οι ειδικές προσαυξήσεις δεν αφορούν τη συλλογική σύμβαση δεν επικουρείται από κανένα έγκυρο έρεισμα. Αυτό προκύπτει και
15 από το λεκτικό του όρου 9 στο διοριστήριο. Η χρήση του ρήματος στον ενεστώτα τονίζει τη διαχρονικότητά του.

Καταλήγω ότι οι αιτητές απώλεσαν το έννομο συμφέρον τους. Δε νομιμοποιούνται στην άσκηση της προσφυγής. Για το
20 λόγο αυτό απορρίπτω την έφεση. Χωρίς έξοδα.

Η έφεση απορρίπτεται χωρίς διαταγή για έξοδα.