

ΑΝΩΤΑΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΥΠΡΟΥ
ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΔΟΣΙΑ

(Υπόθεση Αρ. 1067/2002)

3 Οκτωβρίου, 2003

[ΚΑΛΛΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

1. ΠΑΓΚΥΠΡΙΟΣ ΟΔΟΝΤΙΑΤΡΙΚΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ,
2. ΠΑΓΚΥΠΡΙΟΣ ΟΔΟΝΤΙΑΤΡΙΚΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΩΣ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΟΣ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΟΥ,
3. ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΟΔΟΝΤΙΑΤΡΙΚΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ ΔΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΟΥ ΦΩΤΙΟΥ ΦΩΤΗ,

Αιτητών,

v.

ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ,

Καθ' ης η αίτηση.

*Μ. Κυριακίδης, για τους Αιτητές.
Στ. Χριστοδουλίδου (κα., για την Καθ' ης η αίτηση.*

Α Π Ο Φ Α Σ Η

ΚΑΛΛΗΣ, Δ.: Με την παρούσα προσφυγή οι αιτητές ζητούν τις πιο κάτω θεραπείες:

«Δήλωση του Δικαστηρίου ότι είναι άκυρη, παράνομη και στερημένη εννόμου αποτελέσματος η απόφαση των Καθ' ων η αίτηση αρ. 9/2002 και ημ. 27.8.2002:

- (α) Ότι ο Παγκύπριος Οδοντιατρικός Σύλλογος αποτελεί 'ένωση επιχειρήσεων'.
- (β) Ότι κάθε οδοντίατρος και κάθε πελάτης οδοντιάτρου έχουν το δικαίωμα να συμβάλλονται ελεύθερα.
- (γ) Ότι η έγκριση τιμοκαταλόγων εκ μέρους του Παγκύπριου Οδοντιατρικού Συλλόγου με απόφαση της Γενικής του Συνελεύσεως και η κοινοποίηση του προς τα μέλη του, παραβιάζει τις πρόνοιες του αρ. 4(1) (α) του Ν 207/89.
- (δ) Ότι ο Παγκύπριος Οδοντιατρικός Σύλλογος ενήργησε έχοντας ως αντικείμενο την παρακώλυση του ανταγωνισμού.
- (ε) Να διατάξει τον Παγκύπριο Οδοντιατρικό Σύλλογο να άρει και τερματίσει τον κατάλογο με ειδοποίηση στα μέλη του και κοινοποίηση σε τρεις ημερήσιες εφημερίδες.
- (στ) Να επιβάλει στον Παγκύπριο Οδοντιατρικό Σύλλογο ποινή προστίμου ΛΚ800.-
- (ζ) Ότι σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του Παγκύπριου Οδοντιατρικού Συλλόγου θα επιβάλλεται ποινή προστίμου ΛΚ200.- για κάθε μέρα συνέχισης της παράβασης.»

Τα πραγματικά περιστατικά τα οποία περιβάλλουν την προσφυγή.

Οι αιτητές 1 είναι ο κατά νόμο σύλλογος των οδοντιάτρων της Κύπρου, οι αιτητές 2 τα κατά νόμο εγγεγραμμένα μέλη του και οι αιτητές 3 το κατά νόμο Συμβούλιο του Παγκύπριου Οδοντιατρικού Συλλόγου (ο ΠΟΣ).

Στις 23.1.2002 η Επιτροπή Προστασίας του Ανταγωνισμού (η ΕΠΑ) εξέδωσε απόφαση με την οποία συνιστά προς όλους τους Επαγγελματικούς Συλλόγους που εκδίδουν τιμοκαταλόγους προσφοράς υπηρεσιών προς τα μέλη τους να πάψουν να το κάνουν διότι αντίκειται στον περί της Προστασίας του Ανταγωνισμού Νόμο του 1989 (Ν 207/89).

Στη συνεδρία της ημερ. 9.4.2002 η ΕΠΑ αποφάσισε όπως δώσει οδηγίες στην Υπηρεσία για διεξαγωγή αυτεπάγγελτης έρευνας που αφορά πιθανή ομοιομορφία στις τιμές προσφοράς υπηρεσιών από τα μέλη του ΠΟΣ.

Ως αποτέλεσμα της πιο πάνω απόφασης η Υπηρεσία ζήτησε στοιχεία και πληροφορίες από τον ΠΟΣ με σκοπό τη σύνταξη σημειώματος προς την ΕΠΑ σχετικά με την πιο πάνω αυτεπάγγελτη έρευνα (βλ. επιστολές της Υπηρεσίας ημερ. 23.4.2002 και 17.5.2002).

Ο ΠΟΣ απάντησε με επιστολή του Δικηγόρου του ημερ. 7.5.2002. Πληροφόρησε την ΕΠΑ ότι μεταξύ του ΠΟΣ και της ΕΠΑ υπάρχει δεδικασμένο σε σχέση με το υπό εξέταση θέμα. Το δεδικασμένο συνίσταται από τη διαπίστωση έλλειψης δικαιοδοσίας της ΕΠΑ να επιληφθεί του θέματος λόγω της ύπαρξης νομοθετικής ρύθμισης. Συγκεκριμένα στην ΠΟΣ κ.α. ν. Επιτροπής Ελέγχου Ανταγωνισμού, Υποθ. 1177/91 και 1178/91/19.10.95 (απόφαση Αρτέμη, Δ.), κρίθηκε ότι το αρ. 13(1) (η) του περί Οδοντιάτρων (Σύλλογοι, Πειθαρχία και Ταμείο Συντάξεων) Νόμου του 1968 (Ν 29/68) ρυθμίζει ειδικά το θέμα του καθορισμού των

κλιμάκων αμοιβών των οδοντιάτρων και ως εκ τούτου αποκλείεται η εφαρμογή του Νόμου 207/89.

Στη συνέχεια, με δύο μεταγενέστερες επιστολές του ημερ. 14.5.2002 και 28.5.2002, ο δικηγόρος των αιτητών απάντησε στα ερωτήματα που είχαν τεθεί με τις πιο πάνω επιστολές της Υπηρεσίας.

Μετά τη λήψη των απαντήσεων του δικηγόρου του ΠΟΣ ετοιμάστηκε σημείωμα από τους Λειτουργούς της ΕΠΑ Δρυσσιώτου και Οικονόμου - ημερ. 7.6.2002. Το σημείωμα εξετάστηκε από την ΕΠΑ στη συνεδρία της ημερ. 3.7.2002. Η ΕΠΑ διαπίστωσε εκ πρώτης όψεως πιθανή παράβαση του άρθρου 4(1) (α) του Ν 207/89, από μέρους του ΠΟΣ. Συγκεκριμένα διαπίστωσε ότι, ο ΠΟΣ έκδωσε και κοινοποίησε στα μέλη του νέο πίνακα με χρεώσεις Οδοντιατρικών Υπηρεσιών (κατώτατο όριο) κατά παράβαση των προνοιών του Ν 207/89.

Ως αποτέλεσμα της πιο πάνω διαπίστωσης της η ΕΠΑ έδωσε οδηγίες όπως ετοιμαστεί και αποσταλεί προς τον ΠΟΣ Έκθεση Αιτιάσεων και όρισε στις 17.7.2002 και ώρα 17:30 συνεδρία για συνέχιση της εξέτασης της υπόθεσης.

Η έκθεση αιτιάσεων που αναφέρεται πιο πάνω - ημερ. 8.7.2002 - κοινοποιήθηκε στον ΠΟΣ. Στην έκθεση αναφέρεται ότι η ΕΠΑ εκ πρώτης όψεως ομόφωνα διαπίστωσε, ότι ο ΠΟΣ εκδίδοντας και κοινοποιώντας στα μέλη του νέο Πίνακα Οδοντιατρικών Υπηρεσιών (κατώτατο όριο) προέβηκε σε σύμπραξη που πιθανότατα έχει ως αντικείμενο ή αποτέλεσμα τον άμεσο ή έμμεσο καθορισμό τιμών παροχής υπηρεσιών των μελών του κατά παράβαση των προνοιών του άρθρου 4(1) (α) Ν 207/89.

Επίσης με την έκθεση ο ΠΟΣ πληροφορήθηκε ότι η ΕΠΑ όρισε την Τετάρτη 17.7.2000 η ώρα 5:30 μ.μ. συνεδρία στα γραφεία της και κάλεσε τον ΠΟΣ να εμφανισθεί «είτε αυτοπροσώπως είτε μετά/δια πληρεξουσίου δικηγόρου για να εκφράσει τις θέσεις και απόψεις του επί του πιο πάνω θέματος».

Στη συνεδρία της ημερ. 18.7.2002 η ΕΠΑ άκουσε τις απόψεις του Δικηγόρου και του Προέδρου του ΠΟΣ. Ακολούθως ο Δικηγόρος του ΠΟΣ ζήτησε 10 μέρες προθεσμία για να ετοιμάσει γραπτό σημείωμα σε σχέση με την καταγγελία. Η ΕΠΑ ενέκρινε το αίτημα και του έδωσε προθεσμία μέχρι τις 29.7.2002. Ταυτόχρονα όρισε συνεδρία στις 31.7.2002 για πιθανές διευκρινίσεις επί των γραπτών θέσεων.

Στις 29.7.2002 ο δικηγόρος του ΠΟΣ ζήτησε αναβολή της συνεδρίας της 31.7.2002 για το λόγο ότι αντιμετώπιζε «δυσκολίες στη συγκέντρωση των απαραίτητων στοιχείων βάσει των οποίων θα πρέπει να ετοιμάσει τις γραπτές εισηγήσεις του».

Η συνεδρία που ήταν ορισμένη στις 31.7.2000 αναβλήθηκε. Ο δικηγόρος του ΠΟΣ πληροφορήθηκε για την αναβολή. Ταυτόχρονα πληροφορήθηκε ότι οι οδηγίες της ΕΠΑ για το χρονοδιάγραμμα ισχύουν και γι' αυτό να αποστείλει τις θέσεις και απόψεις του το συντομότερο.

Ο δικηγόρος του ΠΟΣ δεν απέστειλε τις θέσεις και απόψεις του επί της καταγγελίας. Στη συνεδρία της ημερ. 26.8.2002 η ΕΠΑ αποφάσισε να εκδώσει απόφαση με βάση τα ενώπιον της στοιχεία. Αποφάσισε, ανάμεσα σ' άλλα, ότι η έγκριση τιμοκαταλόγων από μέρους του ΠΟΣ με απόφαση της Γενικής του Συνέλευσης και η κοινοποίηση του προς τα μέλη του παραβίαζε τις πρόνοιες του αρ. 4(1) (α) του Νόμου 207/89.

Η απόφαση ημερ. 26.8.2002 αναγνώσθηκε από την ΕΠΑ στη συνεδρία της ημερ. 27.8.2002, στην παρουσία του δικηγόρου του ΠΟΣ. Μετά την ανάγνωση της απόφασης η ΕΠΑ έδωσε το λόγο στο δικηγόρο του ΠΟΣ όπως επιχειρηματολογήσει για σκοπούς επιβολής ποινής. Στη συνέχεια η ΕΠΑ αφού απεσύρθη και συζήτησε το θέμα επιβολής ποινής ανακοίνωσε στους παρευρισκομένους τις πιο κάτω ποινές:

«(α) Ποινή προστίμου εκ ΛΚ800 δια παράβαση των προνοιών του άρθρου 4(1) (α) του Νόμου 207/89, δηλαδή σαν 'ένωση επιχειρήσεων', με την κοινοποίηση τιμοκαταλόγου προς τα μέλη του είχε σαν αντικείμενο την παρακώλυση, τον περιορισμό και/ή τη νόθευση του ανταγωνισμού.

(β) Διατάσσει και συστήνει προς τον ΠΟΣ όπως μέσα σε διάστημα 15 ημερών κοινοποιήσει προς όλα τα μέλη του ότι ο τιμοκατάλογος που προώθησε προς αυτά, αίρεται και δεν τυγχάνει εφαρμογής. Η κοινοποίηση θα πρέπει επίσης να δημοσιευθεί μέσα στο ίδιο χρονικό διάστημα σε τρεις ημερήσιες εφημερίδες.

(γ) Σε περίπτωση που η Επιτροπή διαπιστώσει ότι ο ΠΟΣ, δεν συμμορφωθεί με την πιο πάνω διαταγή-σύσταση μέσα στο χρονικό διάστημα των 15 ημερών, πρόσθετα της πιο πάνω ποινής προστίμου, θα επιβάλλεται ποινή προστίμου ΛΚ200 για κάθε μέρα συνέχισης της παράβασης.»

Η εξουσία του Παγκύπριου Ιατρικού Συλλόγου να καθορίζει κλίμακες αμοιβών οδοντιάτρων διέπεται από το αρ. 13(1) (η) και (2) (β) του περί Οδοντιάτρων (Σύλλογοι, Πειθαρχία και Ταμείον Συντάξεων) Νόμου του 1968 (Νόμος 29 του 1968, όπως έχει τροποποιηθεί) τα οποία έχουν ως εξής:

«13.-(1) Το Συμβούλιον εξετάζει άπαντα τα εφαιπτόμενα του οδοντιατρικού επαγγέλματος θέματα και λαμβάνει άπαντα τα μέτρα άτινα εκάστοτε ήθελε κρίνει σκόπιμα προς τούτο άνευ δε επηρεασμού της γενικότητας της ανωτέρω διατάξεως, ή οιασδήποτε ετέρας εξουσίας χορηγηθείσης εις αυτό υπό του παρόντος Νόμου, το Συμβούλιον κέκτηται τας ακολούθους εξουσίας:

.....

(η) να καθορίζη κλίμακας αμοιβών οδοντιάτρων δι' επαγγελματικής συμβουλάς, παρασχεθείσας υπηρεσίας ή εκτελεσθείσαν εργασίαν

2. Κανονισμοί εκδιδόμενοι:

.....

(β) δια την ρύθμισιν θεμάτων προβλεπομένων εν τη παραγράφω (η) ή δια την ρύθμισιν οιασδήποτε άλλων θεμάτων πλην των εν τω εδαφίω (2) (α) αναφερομένων, θα ισχύουσιν υπό τον όρον ότι οι τοιούτοι κανονισμοί, άμα τη εγκρίσει των υπό της πλειοψηφίας της Γενικής Συνελεύσεως του Παγκυπρίου Οδοντιατρικού Συλλόγου, θα εγκρίνονται υπό του Υπουργικού Συμβουλίου και θα κατατίθενται εις την Βουλήν των Αντιπροσώπων. Εάν εντός είκοσι και μιας ημερών από της τοιαύτης καταθέσεως η Βουλή των Αντιπροσώπων δι' αποφάσεως αυτής δεν τροποποιήση ή ακυρώση τους ούτω κατατεθέντας Κανονισμούς εν όλω ή εν μέρει, τότε ούτοι αμέσως μετά την πάροδον της ως άνω προθεσμίας δημοσιεύονται εν τη επισήμω εφημερίδι της Δημοκρατίας και τίθενται εν ισχύι από της τοιαύτης

δημοσιεύσεως. Εν περιπτώσει τροποποιήσεως τούτων, εν όλω ή εν μέρει, υπό της Βουλής των Αντιπροσώπων ούτοι δημοσιεύονται εν τη επισήμω εφημερίδι της Δημοκρατίας ως ήθελον ούτω τροποποιηθή υπ' αυτής και τίθενται εν ισχύι από της τριαύτης δημοσιεύσεως.»

Από το ενώπιον μου υλικό διαπιστώνω τα εξής:

1. Ο επίδικος κατάλογος εκδόθηκε στις αρχές του έτους 2002, ως αποτέλεσμα της απόφασης της Γενικής Συνέλευσης των Μελών του Συλλόγου ημερ. 28.11.2001, και κοινοποιήθηκε προς όλα τα μέλη του Συλλόγου στις 12.2.2002.
2. Ο επίδικος κατάλογος στάληκε στο Υπουργείο Υγείας για έγκριση από το Υπουργικό Συμβούλιο σε κάποιο χρόνο μετά την πιο πάνω επιστολή της ΕΠΑ προς τον ΠΟΣ ημερ. 23.4.2002 με την οποία η ΕΠΑ ζήτησε στοιχεία και πληροφορίες σχετικά με τον επίδικο κατάλογο.
3. Ο Πρόεδρος της ΕΠΑ με επιστολή του ημερ. 16.5.2002 προς τον Υπουργό Υγείας τον ενημέρωσε για την αυτεπάγγελτη έρευνα που είχε αρχίσει εναντίον του ΠΟΣ για την πιθανή παράβαση του αρ. 4 του Νόμου 207/89. Επίσης τον ενημέρωσε για την πιο πάνω απόφαση της ΕΠΑ ημερ. 23.1.2002 με την οποία σύστησε προς όλους τους Επαγγελματικούς Συλλόγους όπως εντός ενός μηνός από τη δημοσίευση της Απόφασης στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας, σταματήσουν να καθορίζουν ενιαία τιμολογιακή πολιτική στην παροχή υπηρεσιών ή αγαθών.

Η επιστολή του Προέδρου της ΕΠΑ καταλήγει ως εξής:

«Μετά την παρέλευση της εν λόγω προθεσμίας, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι ο Παγκύπριος Οδοντιατρικός Σύλλογος προχώρησε στην έκδοση νέου τιμοκαταλόγου αναφορικά με τις υπηρεσίες που προσφέρουν τα μέλη του. Εις απάντηση επιστολής της Υπηρεσίας ο Οδοντιατρικός Σύλλογος πληροφόρησε την Υπηρεσία ότι ο εν λόγω κατάλογος αναμένεται να εγκριθεί από το Υπουργικό Συμβούλιο, οπότε και θα έρθει σε ισχύ.

Εισηγούμαστε όπως μη προβείτε σε περαιτέρω διαβήματα μέχρις ότου ολοκληρωθεί η έρευνα της Υπηρεσίας και εκδοθεί απόφαση από την Επιτροπή αναφορικά με την πιθανή παράβαση του άρθρου 4 του Νόμου 207/89.» (οι υπογραμμίσεις είναι του Δικαστηρίου)

Στο πιο πάνω σημείωμα ημερ. 7.6.2002, που ετοιμάστηκε από τους πιο πάνω δύο Λειτουργούς, Δρουσιώτου και Οικονόμου, αναφέρονται τα εξής στη σελ. 7:

«Τέλος πρέπει να σημειωθεί ότι εάν ο ΠΟΣ δεν απέστειλε τον τιμοκατάλογο στα μέλη του παρά μετά της τελικής εγκρίσεως από την Βουλή, τότε δεν θα ετίθετο συζήτηση όσον αφορά παράβαση του άρθρου 4 του Νόμου από τον ΠΟΣ, εφ' όσον η παρακώλυση του ανταγωνισμού θα ήταν το αποτέλεσμα κυβερνητικής πράξης. Ο τρόπος όμως που ενήργησε ο ΠΟΣ δεν του δίδει την ευχέρεια να δικαιολογήσει την στάση του υπό το πρίσμα των κανόνων του ανταγωνισμού.»

Με αφορμή το πιο πάνω απόσπασμα από το σημείωμα ο κ. Κυριακίδης, εκ μέρους των αιτητών, υποστήριξε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση συγκρούεται με τις αρχές του διοικητικού δικαίου γιατί παραβιάζει τις αρχές της καλής πίστης, της συνεπούς συμπεριφοράς και γιατί είναι αντιφατική και κακόπιστη και κατά παράβαση του αρ. 51 του περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου το 1999 (Νόμος 158(I)/99).

Από τη μια - συνέχισε ο κ. Κυριακίδης - αναγνωρίζουν ότι δεν θα υπήρχε θέμα παράβασης του αρ. 4 του Νόμου 207/89 και δεν θα είχαν δικαιοδοσία αν ο τιμοκατάλογος είχε εγκριθεί από τη Βουλή και από την άλλη παρεμπόδισαν τον Υπουργό Υγείας να τον προωθήσει στο Υπουργικό Συμβούλιο προς έγκριση για να σταλεί τελικά στη Βουλή προς επικύρωση και δημοσίευση. Η καταστρατήγηση της νομικής διαδικασίας - συμπλήρωσε ο κ. Κυριακίδης - θεσμοθέτησης του τιμοκαταλόγου με σκοπό την ανάληψη δικαιοδοσίας από την Επιτροπή, σε συμπαιγνία με τον Υπουργό Υγείας, έτσι ώστε να εκδοθεί καταδικαστική απόφαση εναντίον των αιτητών, αποκαλύπτει ασέβεια προς το νόμο που διέπει το θέμα, κακή πίστη διότι δεν αποσκοπεί στην προώθηση των σκοπών του νόμου αλλά τον αποκλεισμό της και αντιφατικότητα προς το νόμο, δηλαδή επιβολή κατάστασης πραγμάτων εκτός του πλαισίου του.

Η διοίκηση - κατέληξε ο κ. Κυριακίδης - δεν μπορεί να χρησιμοποιεί τις παραλείψεις της με σκοπό να αρνηθεί στον επηρεαζόμενο ωφελήματα που είχε (βλ. ***Drousiotis v. The Cyprus Broadcasting Corporation (1984) 3 C.L.R. 546, 552***).

Ο κ. Κυριακίδης υπέβαλε, επίσης, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση αποτελεί απόφαση εναντίον του περί δικαίου αισθήματος κατά παράβαση του αρ. 50 του πιο πάνω Νόμου 158(I)/99. Εφόσον - συνέχισε - υπάρχει νομοθετική ρύθμιση η εφαρμογή της οποίας απολήγει στον καταρτισμό τιμοκαταλόγου για οδοντιατρικές υπηρεσίες, αυτό σημαίνει ότι η Πολιτεία έκρινε ότι είναι δίκαιο και προς το δημόσιο συμφέρον η χρέωση για τέτοιου είδους υπηρεσίες να ελέγχεται. Η εξώθηση του Υπουργού Υγείας από την ΕΠΑ να μη στείλει τον τιμοκατάλογο που υπερψήφισε η Γενική Συνέλευση του ΠΟΣ στο Υπουργικό Συμβούλιο προς έγκριση και η παρεμπόδιση της εξέτασης του από τη Βουλή ώστε νόμιμα να τεθεί σε εφαρμογή σκοπεύοντας στη διατήρηση της εκκρεμότητας για να καταδικάσει τους αιτητές, αποτελεί διοικητική ενέργεια και απόφαση που προσβάλλει κατάφορα το περί δικαίου αίσθημα και επομένως είναι παράνομη. Η παρεμπόδιση της εφαρμογής του νόμου - κατέληξε - με σκοπό την καταδίκη και μάλιστα διοικητικού οργάνου από διοικητικό όργανο με επιπτώσεις στο σύνολο των οδοντιάτρων και του κοινού προσβάλλει έντονα το περί δικαίου αίσθημα και συνεπώς είναι έκνομη.

Τα αρ. 50 και 51, τα οποία έχει επικαλεσθεί ο κ. Κυριακίδης, αποτελούν κωδικοποίηση αρχών του διοικητικού δικαίου ήτοι των αρχών της χρηστής διοίκησης και της καλής πίστης.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης ή των χρηστών διοικητικών ηθών, δηλαδή της χρηστότητας της συμπεριφοράς των διοικητικών οργάνων προς τους διοικούμενους έχει αναγνωρισθεί επανειλημμένα από τη νομολογία μας και αποτελεί στοιχείο της αμεροληψίας της διοίκησης (βλ. ***Tasmi Trading v. Republic (1988) 3 C.L.R. 782, Tamassos Tobacco Suppliers and Co. v. Δημοκρατία (1992) 3 A.A.Δ. 60, Δημοκρατία v. Ιερωνυμίδη, A.E. 1209-1210/10.7.96, Γεωργιάδης v. A.H.K., A.E.***

1589/18.6.96, Καμένος ν. Δημοκρατίας (1998) 3 Α.Α.Δ. 25, 36 και Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Α.Ι. Τάχου, 4^η έκδοση, σελ. 300).

Στο **Δαγτόγλου «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Τρίτη εκ.**, αναφέρονται τα εξής - στις παραγ. 387, 388 και 389 - σε σχέση με τις αρχές της καλής πίστεως, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη και της ασυνεπούς ή αντιφατικής συμπεριφοράς της διοικήσεως:

«387. Από την αρχή της καλής πίστεως προκύπτει ότι (όπως ο ιδιώτης έτσι και) η διοίκηση δεν δικαιούται να εκμεταλλευθεί ή, ακόμη λιγότερο, να δημιουργήσει καταστάσεις πλάνης, απάτης ή απειλής. Το Συμβούλιο της Επικρατείας εφαρμόζει μάλιστα στην διοίκηση την λεγόμενη αρχή του estoppel (χωρίς βέβαια να την αναφέρει ρητώς), όταν δέχεται ότι η διοίκηση δεν δικαιούται, επικαλούμενη τις ίδιες της παραλείψεις, για τις οποίες δεν είναι υπαίτιος ο ιδιώτης, να αγνοεί μια ευνοϊκή γι' αυτόν πραγματική κατάσταση, δημιουργημένη από πολύ χρόνο, και να αρνείται την υπέρ του ιδιώτη συναγωγή των ωφελημάτων και των νόμιμων συνεπειών που προκύπτουν από την κατάσταση αυτή.

388. Συγγενής είναι η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη. Η διοίκηση παραβαίνει την αρχή της καλής πίστεως προπάντων όταν ενεργεί κατά τρόπο αντίθετο προς την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ιδιώτη. Η εμπιστοσύνη του ιδιώτη στην καλή πίστη, ειλικρίνεια και συνέπεια της διοικήσεως είναι αναγκαία για την λειτουργία κάθε δημοκρατικής πολιτείας. Σε ένα κοινωνικό κράτος, όπου το μεγαλύτερο μέρος της οικονομικής και σημαντικού ποσοστού της κοινωνικής ζωής ρυθμίζεται, εξαρτάται ή, εν πάση περιπτώσει, θίγεται από την παροχική και ρυθμιστική κυρίως, διοίκηση, ένα minimum εμπιστοσύνης του ιδιώτη είναι sine qua non. Η επιδίωξη του δημόσιου συμφέροντος δεν επιδέχεται βέβαια ως κανόνα συμβατικές ή ημι-συμβατικές δεσμεύσεις της διοικήσεως, όπως εκείνες στις οποίες αρχικώς αναφερόταν η αρχή της καλής πίστεως ο βασικός τρόπος ενέργειας της διοικήσεως παραμένει λοιπόν κατ' ανάγκη μονομερής. Η επιδίωξη του δημόσιου συμφέροντος στους διαρκώς μεταβαλλόμενους και διεθνώς επηρεαζόμενους όρους της οικονομικής κυρίως ζωής επιβάλλει την ευελιξία, προσαρμοστικότητα και δυνατότητα της διοικήσεως να μεταβάλλει πορεία, όπου το κρίνει αναγκαίο.

389. Αλλά και οι αλλαγές αυτές δεν πρέπει να αποτελούν εκδήλωση ασυνέπειας ή αυθαιρεσίας. Η διοίκηση διέπεται βασικά από την αρχή της συνεπούς συμπεριφοράς. Η ασυνεπής, αντιφατική συμπεριφορά της διοικήσεως (venire contra factum proprium) προσβάλλει την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ιδιώτη απέναντί της και μπορεί να συνεπάγεται την παρανομία της διοικητικής πράξεως.»
Αναφορικά με τη χρηστή διοίκηση στο **Δαγτόγλου** (πιο πάνω) υποδεικνύονται τα εξής στην παραγ. 382:

«Η διακριτική ευχέρεια δεν επιτρέπει στην διοίκηση να ταλαιπωρεί χωρίς λόγο ή μάλιστα να εξαπατά τον ιδιώτη. Η χρηστή διοίκηση οφείλει αντιθέτως, και όταν ακόμη δρα κατά διακριτική ευχέρεια (προπάντων τότε), να διαφυλάττει τα έννομα συμφέροντα του ιδιώτη και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του.»

Σύμφωνα με το Ελληνικό Συμβούλιο της Επικρατείας οι γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου αποτελούν έκφραση της Διοικητικής Ηθικής. Επί του προκειμένου ο Ιωάννης Δ. Σαρμάς στο βιβλίο του «*Η Συνταγματική και Διοικητική Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*», Β' εκ., παρατηρεί τα εξής στη σελ. 536:

«Στις πρώτες του αποφάσεις, το Δικαστήριο δεν εδίσταζε να αναφέρεται ευθέως στην επιταγή αγαθότητας, δικαιοσύνης και χρηστότητας της Διοικήσεως (πρβλ. ΣτΕ 413/1932, 86/1933). Η επιταγή αυτή, στα πλαίσια της νομολογιακής εξελίξεως που επηκολούθησε, μετηλλάχθη σε συγκεκριμένες γενικές αρχές, κατάλληλες για νομική χρήση. Δεν έπαψε όμως να υφίσταται, όσο και αν η καθαρώς ηθική της φύση προσέλαβε φυσιογνωμία θετικών νομικών κανόνων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας εξακολουθεί λοιπόν, δια των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, να αναγάγη την αποσπασματικότητα των διοικητικών νόμων στην γενικότητα των ηθικών αρχών, υποβάλλοντας τη Διοίκηση στην ηθική μιας δημοκρατικής κοινωνίας.»

(Βλ. και «*Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων*», του Μιχ. Δ. Στασινόπουλου, 1982, Ανατύπωση σελ. 294).

Όπως έχει ήδη υποδειχθεί (βλ. σελ. 6, πιο πάνω) η έγκριση τιμοκαταλόγου διέπεται από το αρ. 13(1) (η) και (2) (β) του Νόμου 29/68. Σε περίπτωση που ο τιμοκατάλογος τύχει της έγκρισης του Υπουργικού Συμβουλίου και στη συνέχεια της Βουλής και δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας αυτός αποτελεί Δευτερογενή Νομοθεσία. Αποτελεί Νόμο του Κράτους και δεν είναι δυνατή η αμφισβήτηση του από την ΕΠΑ. Ο κατάλογος προσλαμβάνει νομική ισχύ και είναι έγκυρος και δεσμευτικός εκτός αν κηρυχθεί αντισυνταγματικός ή ως *ultra vires* από το Δικαστήριο. □λλωστε αυτό είναι παραδεκτό και από την ΕΠΑ (βλ. το σημείωμα των δύο λειτουργών της ΕΠΑ, στη σελ. 8, πιο πάνω).

Στην παρούσα υπόθεση οι αιτητές έστω και καθυστερημένα επεδίωξαν να ενδύσουν τον επίδικο τιμοκατάλογο με τον μανδύα της νομιμότητας. Τον έστειλαν στον Υπουργό Υγείας για να τον προωθήσει στο Υπουργικό Συμβούλιο και ακολούθως στη Βουλή των Αντιπροσώπων - σε περίπτωση έγκρισης του από το Υπουργικό Συμβούλιο. Ωστόσο η διαδικασία νομιμοποίησης του τιμοκαταλόγου που είχε εγκαινιασθεί από τους αιτητές δεν συμπληρώθηκε και αυτό λόγω της παρέμβασης του Προέδρου της ΕΠΑ με την πιο πάνω επιστολή του, ημερ. 16.5.2002 (βλ. σελ. 7, πιο πάνω).

Στην ουσία με την πιο πάνω επιστολή του (ημερ. 16.5.2002) **ο Πρόεδρος της ΕΠΑ ζήτησε να σταματήσει η διαδικασία νομιμοποίησης του τιμοκαταλόγου για να καταστεί δυνατή η τιμωρία των αιτητών.**

Είναι άγνωστο ποιά θα ήταν η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου και της Βουλής των Αντιπροσώπων αν ο Υπουργός Υγείας προωθούσε προς το αρμόδιο όργανο - το Υπουργικό Συμβούλιο - τον τιμοκατάλογο για να τον εγκρίνει ή να τον απορρίψει, όπως προβλέπεται από το σχετικό Νόμο. Η καθυστερημένη - έστω - υποβολή του τιμοκαταλόγου από τους αιτητές προς τον Υπουργό Υγείας για προώθηση του προς το Υπουργικό Συμβούλιο αποτελούσε πράξη συμμόρφωσης των αιτητών προς τις επιταγές της νομιμότητας. Ωστόσο ο Πρόεδρος της ΕΠΑ με την παρέμβαση του έφραξε το δρόμο των αιτητών προς τη νομιμότητα με προφανή

σκοπό να μη νομιμοποιηθεί ο τιμοκατάλογος και για να ανοίξει ο δρόμος για την τιμωρία τους.

Στην παρούσα υπόθεση η ΕΠΑ δέχεται «ότι δεν θα ετίθετο συζήτηση όσον αφορά παράβαση του αρ. 4 του Νόμου από τον ΠΟΣ» εάν «ο ΠΟΣ δεν απέστειλε τον τιμοκατάλογο στα μέλη του παρά μετά της τελικής εγκρίσεως από τη Βουλή». Ωστόσο η «τελική έγκριση από τη Βουλή» έχει παρεμποδισθεί με ενέργειες του Προέδρου της ΕΠΑ. Πρόκειται επομένως για κλασσική περίπτωση παράβασης της αρχής της καλής πίστης. **Η μη νομιμοποίηση του τιμοκαταλόγου οφείλεται στην παράλειψη του Υπουργού Υγείας, ύστερα από προτροπή του Προέδρου της ΕΠΑ, να υποβάλει τον τιμοκατάλογο στο Υπουργικό Συμβούλιο.** Επομένως η Διοίκηση δεν δύναται να επωφεληθεί από τη δική της παράλειψη (βλ. **Δαγτόγλου, πιο πάνω, παρα. 387**).

Αντί η διοίκηση να διευκολύνει τον ΠΟΣ στην άσκηση του νομίμου δικαιώματος του ήτοι του δικαιώματος του να νομιμοποιήσει τον επίδικο τιμοκατάλογο, τον παρεμπόδισε. Αυτό συνιστά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης (βλ. **Δαγτόγλου, πιο πάνω, παρα. 382**).

Ένας θα μπορούσε να πεί ότι η παράβαση του αρ. 4 του Νόμου 207/89 είχε συντελεσθεί μετά την αποστολή του τιμοκαταλόγου στα μέλη του ΠΟΣ - στις 12.2.2002. Ωστόσο η τελική απόφαση της ΕΠΑ λήφθηκε στις 26.8.2002. Το χρονικό διάστημα που είχε διαρρεύσει από την αποστολή του τιμοκαταλόγου προς τον Υπουργό Υγείας μέχρι τη λήψη της προσβαλλόμενης απόφασης ήταν τέτοιο που θα επέτρεπε στο Υπουργικό Συμβούλιο και στη Βουλή των Αντιπροσώπων να εγκρίνουν ή να απορρίψουν τον τιμοκατάλογο. Τυχόν έγκριση του τιμοκαταλόγου μέχρι τις 26.8.2002 σίγουρα δεν θα οδηγούσε στη λήψη της προσβαλλόμενης απόφασης. Οι αρχές της χρηστής διοίκησης, της καλής πίστης και της διοικητικής ηθικής επέβαλλαν όπως συμπληρωθεί η διαδικασία νομιμοποίησης του επίδικου τιμοκαταλόγου. Το δημόσιο συμφέρον στη διαφύλαξη του οποίου στοχεύει ο σχετικός Νόμος δεν θα υφίστατο οποιαδήποτε βλάβη εάν η διαδικασία νομιμοποίησης του τιμοκαταλόγου αφήνετο να συμπληρωθεί. Αντίθετα τυχόν απόρριψη του τιμοκαταλόγου από το Υπουργικό Συμβούλιο ή τη Βουλή των Αντιπροσώπων, θα παρείχε την ευχέρεια στην ΕΠΑ να εφαρμόσει το νόμο με μεγαλύτερη αυστηρότητα. Έπεται πως έχουν παραβιασθεί οι αρχές της χρηστής διοίκησης, της καλής πίστης και της διοικητικής ηθικής.

Για τους πιο πάνω λόγους η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα. Η προσβαλλόμενη απόφαση ακυρώνεται.

Π. ΚΑΛΛΗΣ,

Δ.

/ΕΑΠ.