

ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΥΠΡΟΥ
ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΔΙΚΑΙΟΔΟΣΙΑ

(Άρθρο 23(3)(β)(i) του Ν. 33/64 – Μεταβατικές Διατάξεις)

(Έφεση Κατά Απόφασης Διοικητικού Δικαστηρίου Αρ. 176/18)

10 Απριλίου, 2024

[ΛΙΑΤΣΟΣ, Π., ΣΩΚΡΑΤΟΥΣ, ΚΑΡΑΚΑΝΝΑ, Δ/ΣΤΕΣ]

Μ. Σ.,

Εφεσείουτας,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΜΕΣΩ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΚΑΙ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ,

Εφεσίβλητης,

Α. Σ. Αγγελίδης, για Ανδρέας Σ. Αγγελίδης ΔΕΠΕ, για τον
Εφεσείουτα.

Μ. Καλογήρου, Δικηγόρος της Δημοκρατίας, εκ μέρους του Γενικού
Εισαγγελέα, για την Εφεσίβλητη.

ΛΙΑΤΣΟΣ, Π.: Η ομόφωνη απόφαση του Δικαστηρίου θα δοθεί
από την **ΚΑΡΑΚΑΝΝΑ, Δ.**

ΑΠΟΦΑΣΗ

ΚΑΡΑΚΑΝΝΑ, Δ.: Η υπό κρίση έφεση στρέφεται εναντίον της απόφασης του Διοικητικού Δικαστηρίου στην Προσφυγή 380/2016, με την οποία απορρίφθηκε από την Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, την 18.02.2016, η ιεραρχική προσφυγή του εφεσείοντα κατά της απόφασης του Διευθυντή των Κοινωνικών Ασφαλίσεων, για παροχή σύνταξης ανικανότητας.

Προτού αναφερθούμε στους λόγους έφεσης, κρίνουμε σκόπιμο να παραθέσουμε συνοπτικά το ιστορικό της υπόθεσης, με τον τρόπο αυτό θα γίνει πιο κατανοητή η επιχειρηματολογία που αναπτύχθηκε ενώπιον μας.

Ο εφεσείοντας, οικοδόμος στο επάγγελμα, υπέβαλε τη 26.01.2010, αίτηση για παροχή σύνταξης ανικανότητας. Τη 14.04.2010, εξετάστηκε από Νευροχειρουργικό Ιατρικό Συμβούλιο, το οποίο γνωμάτευσε ότι δεν ήταν ικανός για εργασία. Ο Διευθυντής των Υπηρεσιών Κοινωνικών Ασφαλίσεων, στο εξής «Διευθυντής», υιοθέτησε την πιο πάνω γνωμάτευση και ενέκρινε την αίτηση για παροχή σύνταξης ανικανότητας, από τη 20.01.2010, σε ποσοστό 75%.

Δύο περίπου χρόνια αργότερα και συγκεκριμένα τη 3.09.2012, ο εφεσείοντας εξετάστηκε εκ νέου από Ιατροσυμβούλιο, το οποίο γνωμάτευσε ότι ήταν ικανός για άσκηση του επαγγέλματός του. Με βάση τη διάγνωση του πιο πάνω Ιατροσυμβουλίου, αυτός παρουσίαζε «σπονδυλολίσθηση 05, 1^{ου} βαθμού, χωρίς εστιακή νευρολογική σημειολογία». Ο Διευθυντής υιοθέτησε την πιο πάνω γνωμάτευση και τερμάτισε την σύνταξη ανικανότητας του εφεσείοντα από τη 1.10.2012. Ο τελευταίος καταχώρισε ιεραρχική προσφυγή εναντίον της πιο πάνω απόφασης.

Το Δευτεροβάθμιο Ιατροσυμβούλιο που τον εξέτασε και εξέδωσε πόρισμα τη 14.02.2013, έκρινε ότι αυτός ήταν ανίκανος για άσκηση ολικώς ή μερικώς του επαγγέλματός του ως οικοδόμου. Με βάση τη διάγνωση του πιο πάνω Συμβουλίου, ο εφεσείοντας έπασχε από «σπονδυλολίσθηση 05 – I₁, 1^{ου} βαθμού, χωρίς εστιακή νευρολογική σημειολογία, αυχενική σπονδύλωση με μυελική πίεση A5-6». Η Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, στο εξής «Υπουργός», υιοθέτησε την πιο πάνω γνωμάτευση και ενέκρινε την παραχώρηση στον εφεσείοντα σύνταξης ανικανότητας, σε ποσοστό 75%.

Τη 18.09.2014 και τη 9.07.2015, ο εφεσείοντας εξετάστηκε εκ νέου από Ιατρικό Συμβούλιο, το οποίο διέγνωσε ότι αυτός έπασχε από «σπονδυλολίσθηση, 1^{ου} βαθμού, χωρίς εστιακή νευρολογική σημειολογία». Έκρινε ότι αυτός ήταν ικανός για άσκηση του επαγγέλματος του οικοδόμου. Ο Διευθυντής υιοθέτησε την πιο πάνω γνωμάτευση και τερμάτισε τη σύνταξη ανικανότητας του εφεσείοντα από την 1.08.2015. Ο τελευταίος καταχώρισε την 2.09.2015, ιεραρχική προσφυγή εναντίον της πιο πάνω απόφασης.

Εξετάστηκε στη συνέχεια και συγκεκριμένα τη 18.02.2016, από Δευτεροβάθμιο Ιατροσυμβούλιο, το οποίο διέγνωσε με βάση τις εργαστηριακές εξετάσεις και συγκεκριμένα τις εξετάσεις μαγνητικής τομογραφίας, ότι αυτός έπασχε από «πολυεπίπεδες οστεοαρθρικές αλλοιώσεις της αυχενικής μοίρας της σπονδυλικής στήλης, σπονδυλόλυση και ολίσθηση 1^{ου} βαθμού, με στένωση των μεσοσπονδύλιων τρημάτων Ο5 – Ι₁». Το πιο πάνω Ιατροσυμβούλιο έκρινε ότι αυτός ήταν ικανός για εργασία. Κατέγραψε ότι: «Ο αιτητής προσήλθε στο ΔΙΣ μετά από ιεραρχική προσφυγή σε απόφαση ΔΥΚΑ κριθείς από ΠΙΣ ικανός για εργασία. Το ΔΙΣ με βάση τα ευρήματα της κλινικής εικόνας/εξέτασης και των εργαστηριακών εξετάσεων κρίνει ότι ο αιτητής δεν έχει απωλέσει τα 2/3 της ικανότητας για εργασία. Το ΔΙΣ εισηγείται απόρριψη της προσφυγής.».

Οι εργαστηριακές εξετάσεις περιλάμβαναν, ως προαναφέραμε, μαγνητικές τομογραφίες της αυχενικής και οσφυϊκής μοίρας της σπονδυλικής στήλης, ερυθρά 46 και 45 του διοικητικού φακέλου, αντίστοιχα.

Σύμφωνα με το ερυθρό 46, τη μαγνητική τομογραφία της αυχενικής μοίρας, ο εφeseϊοντας παρουσίαζε, *«αναστροφή της φυσιολογικής λόρδωσης της ΑΜΣΣ, εκφυλιστικές αλλοιώσεις της ΑΜΣΣ με ανάδειξη αφυδάτωσης των μεσοσπονδυλίων δίσκων, επιχειλίων οστεοφύτων και υπερτροφικού τύπου εκφυλιστικών αλλοιώσεων των αποφυσιακών αρθρώσεων»*. Στο έγγραφο γίνεται λεπτομερής περιγραφή των στενώσεων και των τρημάτων των μεσοσπονδυλίων διαστημάτων. Επισημαίνουμε ότι το περιεχόμενο του πιο πάνω εγγράφου είναι σχεδόν ταυτόσημο με τη μαγνητική τομογραφία, ημερομηνίας 6.11.2012, ερυθρό 16, η οποία λήφθηκε υπόψη από το Δευτεροβάθμιο Ιατροσυμβούλιο, τη 14.02.2013. Υπενθυμίζουμε ότι το πιο πάνω Ιατροσυμβούλιο έκρινε ότι ο εφeseϊοντας ήταν, λόγω της κατάστασής του, ανίκανος για εργασία.

Στο ερυθρό 45 παρατίθενται στοιχεία των στενώσεων και των αλλοιώσεων των μεσοσπονδυλίων διαστημάτων της οσφυϊκής μοίρας,

συμπεριλαμβανομένου του διαστήματος O5 – I₁, στο οποίο γίνεται αναφορά σε όλες τις εκθέσεις των Ιατροσυμβουλιών που εξέτασαν τον εφεσείοντα. Παραθέτουμε αυτούσια τη σχετική περιγραφή:

«ΠΟΡΙΣΜΑ:

O5 – I₁ μεσοσπονδύλιο διάστημα:

Στένωση του διαστήματος και εκφύλιση του δίσκου.

1^{ου} βαθμού πρόσθια ολίσθηση του O5 επί του I₁ σπονδύλου με συνοδό αμφοτερόπλευρη σπονδυλόλυση. Κυκλοτερής προβολή του μεσοσπονδυλίου δίσκου.»

Η Υπουργός υιοθέτησε το πόρισμα και απέρριψε την ιεραρχική προσφυγή.

Η πιο πάνω απόφαση προσβλήθηκε ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου, με την προσφυγή 380/2016. Η απόφαση που εκδόθηκε στα πλαίσια της πιο πάνω προσφυγής αποτελεί, ως προαναφέραμε, το αντικείμενο της υπό κρίση έφεσης.

Οι λόγοι έφεσης 1 και 2 εστιάζονται στα πρακτικά των συνεδριάσεων του Ιατρικού Συμβουλίου, ημερομηνίας 18.09.2014 και 9.07.2015, τα οποία δεν έφεραν την υπογραφή του Δρ. Νικολάου Κιτρομήλη, που σύμφωνα με την εφεσίβλητη ήταν ένας εκ των δύο μελών του Ιατροσυμβουλίου. Ο εφεσείοντας προσβάλλει το εύρημα του πρωτόδικου Δικαστηρίου ότι η απουσία της υπογραφής συνιστούσε

«επουσιώδη παρατυπία» και την κατάληξή του ότι και οι δύο ιατροί που συμμετείχαν στο Ιατρικό Συμβούλιο εξέτασαν, τη 9.07.2015, τις μαγνητικές τομογραφίες που προσκόμισε ο εφεσεύωντας, τη 12.06.2015.

Ο εφεσεύωντας εισηγείται περαιτέρω ότι εσφαλμένα το πρωτόδικο Δικαστήριο έκρινε ότι οι εκθέσεις των δύο Ιατρικών Συμβουλίων, Πρωτοβάθμιου και Δευτεροβάθμιου, ήταν αποτέλεσμα πλήρους έρευνας και περιείχαν ικανοποιητική αιτιολογία, λόγος έφεσης 3.

Με τον τελευταίο λόγο έφεσης, λόγος έφεσης 4, αμφισβητείται το εύρημα του πρωτόδικου Δικαστηρίου ότι η απόφαση της Υπουργού ήταν αιτιολογημένη και ήταν το αποτέλεσμα δέουσας έρευνας.

Αρχίζοντας από τους λόγους έφεσης 3 και 4, παρατηρούμε ότι αυτοί είναι αλληλένδετοι και ως εκ τούτου θα εξετασθούν σωρευτικά. Με βάση τα γεγονότα που τέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου, η Υπουργός έλαβε την επίδικη απόφαση, ημερομηνίας 18.02.2016, στηριζόμενη στα στοιχεία του φακέλου και στη γνωμάτευση του Δευτεροβάθμιου Ιατροσυμβουλίου.

Το Δικαστήριο δεν υποκαθιστά τη διοίκηση στην άσκηση της διακριτικής της εξουσίας, ούτε προβαίνει σε πρωτογενή εκτίμηση γεγονότων (βλ. ***Lewis v. Δημοκρατίας (1989) 3 Α.Α.Δ. 1253***). Η δικαιοδοσία του περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας της πράξης. Επεμβαίνει μόνο στις περιπτώσεις που αποδεικνύεται πλάνη ως προς τα γεγονότα ή ανεπαρκής έρευνα ή κατάχρηση εξουσίας. (βλ. σχετικά ***Γεωργιάδης v. Δημοκρατίας (1982) 3 Α.Α.Δ. 659*** και ***Ιερά Αρχιεπισκοπή Κύπρου κ.ά. v. Δημοκρατίας (1990) 3 Α.Α.Δ. 1175***).

Το κριτήριο για την πληρότητα της έρευνας, έγκειται στη συλλογή και διερεύνηση των ουσιωδών στοιχείων τα οποία παρέχουν βάση για ασφαλή συμπεράσματα (βλ. ***Επιτροπή Εκπαιδευτικής Υπηρεσίας v. Ζάμπογλου (1997) 3 Α.Α.Δ. 189***).

Αιτιολογία μιας διοικητικής πράξεως αποτελεί την έκθεση των πραγματικών και νομικών λόγων που οδήγησαν τη διοίκηση στην απόφασή της καθώς και παράθεση των κριτηρίων βάσει των οποίων η τελευταία άσκησε τη διακριτική της ευχέρεια. Η πιο πάνω ανάγκη απορρέει από την έννοια του κράτους δικαίου (βλ. ***Φράγκου v. Δημοκρατίας (1998) 3 Α.Α.Δ. 270***). Ως αναφέρεται χαρακτηριστικά στο σύγγραμμα ***H. R. Wade Administrative Law, 5th edition, p.***

486, «... the giving of reasons is required by the ordinary man's sense of justice and is also a healthy discipline for all those who exercise power over others».

Οι αρχές που αφορούν την αιτιολογία των διοικητικών αποφάσεων επιβάλλουν ότι οι λόγοι που δίδονται δεν πρέπει να αφήνουν καμιά αμφιβολία για το σκεπτικό της απόφασης (βλ. **Constantinides v. Republic (1967) 3 C.L.R. 7** και **άρθρο 28(1) και (2) του περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου, Ν.158(Ι)/99**). Η αιτιολογία μιας πράξης μπορεί να συμπληρωθεί ή να αναπληρωθεί από τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου όπως και από το σύνολο της όλης διοικητικής ενέργειας (**άρθρο 29 του Ν.158(Ι)/99**), νοουμένου ότι τα στοιχεία αυτά προκύπτουν από το φάκελο, κατά τρόπο βέβαιο και αναντίλεκτο. Διαφορετικά, τα δικαστήρια θα έπρεπε να υποκαθιστούν τη διοίκηση στην αναζήτηση και στάθμιση των στοιχείων (βλ. **Παναγιωτίδης v. Υπουργείου Συγκοινωνιών και Έργων (1998) 3 Α.Α.Δ. 342**).

Τόσο η μορφή της έρευνας όσο και η αιτιολογία της απόφασης, είναι άμεσα συνυφασμένες με τα ιδιαίτερα γεγονότα της υπόθεσης (βλ. **Πισσάς v. Δημοκρατίας (1974) 3 Α.Α.Δ. 476** και **Ράφτη v. Δημοκρατίας (2002) 3 Α.Α.Δ. 345, 366**).

Με βάση τα γεγονότα της υπό κρίση υπόθεσης, προκύπτει ότι η σύνταξη ανικανότητας που παραχωρήθηκε αρχικά στον εφεσείοντα το 2010, τερματίστηκε το 2012. Ένα χρόνο αργότερα, το 2013, κατόπιν ιεραρχικής προσφυγής, το αίτημά του έγινε δεκτό και του παραχωρήθηκε σύνταξη αναδρομικά. Το Ιατροσυμβούλιο που τον εξέτασε τη 18.09.2014 και τη 9.07.2015 και το Δευτεροβάθμιο Ιατροσυμβούλιο που τον εξέτασε την 21.01.2016, τον έκριναν ικανό για εργασία, τα πορίσματα υιοθετήθηκαν από τη διοίκηση, με αποτέλεσμα η παροχή σύνταξης ανικανότητας να τερματισθεί.

Παρατηρείται, διαχρονικά, μια διάσταση απόψεων, εκ μέρους της διοίκησης, σε σχέση με την ικανότητα του εφεσείοντα να εργασθεί. Το 2010 και το 2013, κατόπιν γνωματεύσεων των Ιατροσυμβουλίων, η διοίκηση τον έκρινε ανίκανο για εργασία λόγω αναπηρίας, ενώ το 2012, το 2015 και το 2016, πάλι κατόπιν γνωματεύσεων των Ιατροσυμβουλίων, η διοίκηση είχε την αντίθετη άποψη, τον έκρινε ικανό για εργασία.

Το γεγονός ότι η διοίκηση αναθεώρησε την απόφασή της σε σχέση με την επίδικη σύνταξη, πέραν της μιας φορές, δεν συνιστά από μόνο του παρανομία. Η διοίκηση δύναται να μεταβάλει τακτική ως προς

τον τρόπο άσκησης της διακριτικής της εξουσίας, αλλά η μεταβολή αυτή δεν πρέπει να αποτελεί «... εκδήλωση ασυνέπειας, αυθαιρεσίας.» (Βλ. **Π. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, έκδοση 1977, σελ. 107**). Χρήζει δε ειδικής αιτιολογίας, ιδίως όταν είναι δυσμενής για το διοικούμενο. (Βλ. **Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικράτειας 1929-1959, σελ. 1825** και **σύγγραμμα Μ. Στασινόπουλου, Δίκαιον Διοικητικών Πράξεων, ανατύπωση 1982, σελ. 339**).

Το **άρθρο 80 του περί Κοινωνικών Ασφαλίσεων Νόμου Ν.59(Ι)/2010**, δίδει εξουσία στο Διευθυντή να αναθεωρήσει κάθε απόφαση που εξέδωσε για παροχή, νοουμένου όμως ότι πληρούνται οι πιο κάτω προϋποθέσεις:

«(α) όταν εκδόθηκε η απόφαση, αυτός αγνοούσε ουσιώδες γεγονός ή τελούσε υπό πλάνη ως προς τέτοιο γεγονός, ή

(β) από την έκδοση της απόφασης επήλθε μεταβολή των πραγματικών συνθηκών στις οποίες στηρίχτηκε η έκδοση της απόφασης ή που αποτελούσαν, σύμφωνα με το νόμο την προϋπόθεση για την έκδοσή της.»

Στην υπό κρίση υπόθεση, η πρώτη προϋπόθεση δεν ισχύει και ως εκ τούτου εκείνο που παραμένει να διαπιστωθεί είναι κατά πόσο «επήλθε μεταβολή των πραγματικών συνθηκών». Επισημαίνουμε βέβαια ότι ήταν καθήκον της διοίκησης και όχι έργο του Δικαστηρίου

να εξετάσει κατά πόσο υπήρξε μεταβολή των πραγματικών συνθηκών. Ως αναφέρθηκε χαρακτηριστικά στην απόφαση στην **Προσφυγή 1179/03, Ιωάννης Παπαδόπουλος ν. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ημερομηνίας 31.03.2006, σελ. 7¹:**

«Πρέπει, δηλαδή, από τα στοιχεία του φακέλου, να καταδεικνύονται αναντίλεκτα οι λόγοι που οδήγησαν στη λήψη της απόφασης, αφού δεν είναι έργο του δικαστηρίου η πρωτογενής αξιολόγηση των στοιχείων και η διαμόρφωση κρίσης σε σχέση με το τι θα μπορούσε να επενεργήσει υπέρ ή εναντίον της όποιας προσέγγισης – (βλ. **Συμεωνίδου κ.ά. ν. Δημοκρατίας (1997) 3 Α.Α.Δ. 145**)».

Παρατηρούμε ότι σε όλες τις εκθέσεις, τα ιατρικά ευρήματα των Ιατροσυμβουλιών, σε σχέση με την κατάσταση του εφeseίοντα, ήταν περίπου τα ίδια. Τα προβλήματα υγείας που ο εφeseίοντας αντιμετώπιζε εστιάζονταν στην οσφυϊκή και αυχενική μοίρα, σε συγκεκριμένα μεσοσπονδύλια διαστήματα. Λεπτομέρειες των ευρημάτων παραθέτουμε αναλυτικά πιο πάνω και ως εκ τούτου κρίνουμε ακრειαστο να τα επαναλάβουμε.

Στα έγγραφα που τέθηκαν ενώπιον μας, συμπεριλαμβανομένων και των εγγράφων του διοικητικού φακέλου, δεν εντοπίζονται στοιχεία που να καταδεικνύουν μεταβολή της κατάστασης του εφeseίοντα και συγκεκριμένα ότι υπήρξε βελτίωση της υγείας του, γεγονός που

¹ Η απόφαση είναι δημοσιευμένη μόνο στο Cylaw και στο Leginet.

ενδεχομένως να δικαιολογούσε την αναθεώρηση της απόφασης της Διοίκησης. Οι εκθέσεις των Ιατροσυμβουλίων, επί των οποίων στηρίχτηκε η επίδικη απόφαση της Υπουργού, άφησαν αναπάντητο το κρίσιμο αυτό ερώτημα.

Καταλήγουμε ότι στην υπό κρίση περίπτωση δεν έχει καταδειχθεί με βάση τα στοιχεία που τέθηκαν ενώπιόν μας, συμπεριλαμβανομένου και του διοικητικού φακέλου, ότι υπήρξε μεταβολή των πραγματικών συνθηκών στις οποίες στηρίχτηκε η προηγούμενη απόφαση για παροχή σύνταξης ανικανότητας, ούτως ώστε να δικαιολογούσε την αναθεώρηση από τη διοίκηση της παροχής σύνταξης στον εφεσείοντα. Καμία αιτιολογία δίδεται για την αλλαγή της στάσης της διοίκησης σε βάρος του διοικουμένου. (Βλ. **Κυριακίδης v. Δημοκρατίας (1995) 3 Α.Α.Δ. 298** και **Φράγκου** (ανωτέρω)).

Τουναντίον, εκείνο που εντοπίζεται είναι αντιφατική στάση της διοίκησης άλλοτε να κρίνει τον εφεσείοντα ικανό και άλλοτε ανίκανο για εργασία, κατά παράβαση των αρχών της καλής πίστης και της χρηστής διοίκησης (βλ. **Ασπρομάλλης v. Δημοκρατίας (2011) 3 Α.Α.Δ. 905**). Η αντιφατική συμπεριφορά της διοίκησης, *venire contra factum proprium*, προσβάλλει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη

του πολίτη απέναντι της και μπορεί να στηρίξει την παρανομία της διοικητικής πράξης. (Βλ. **Π. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Έκδοση 1977, σελ. 106 και 107**).

Για όλους τους πιο πάνω λόγους, κρίνουμε ότι δικαιολογείται η παρέμβασή μας. Οι λόγοι έφεσης 3 και 4 γίνονται δεκτοί.

Ενόψει της κατάληξής μας, παρέλκει η εξέταση των υπόλοιπων λόγων έφεσης.

Συνακόλουθα, η πρωτόδικη απόφαση παραμερίζεται, όπως και η διαταγή για τα πρωτόδικα έξοδα. Η επίδικη πράξη ακυρώνεται. Επιδικάζονται έξοδα €3.500, πλέον Φ.Π.Α., αν υπάρχει, προς όφελος του εφεσείοντα, περιλαμβανομένων των πρωτόδικων εξόδων.

Α. ΛΙΑΤΣΟΣ, Π.

Δ. ΣΩΚΡΑΤΟΥΣ, Δ.

Τ. ΚΑΡΑΚΑΝΝΑ, Δ.