

12 Μαΐου, 1993

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΑΡΠΑΛΟΣ ΚΥΠΡΙΑΝΟΥ,

Αιτητής,

v.

ΑΡΧΗΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΥΠΡΟΥ,

Καθ' ης η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 490/92)

5 Αρχή Τηλεπικοινωνιών Κύπρου — Υπάλληλοι — Προαγωγές — Αιτιολογία — Παραβίαση της αρχής της αιτιολόγησης επιφέρει ακυρότητα της απόφασης — Αιτιολογία πρέπει να περιέχει την πραγματική και νομική βάση ως και τα κριτήρια που υπαγόρευσαν τη συγκεκριμένη απόφαση.

10 Αρχή Τηλεπικοινωνιών Κύπρου — Υπάλληλοι — Προαγωγές — Συστάσεις Διευθυντή — Ο Διευθυντής δεν είναι υποχρεωμένος να προβεί σε σύγκριση ανάμεσα στους υποψήφιους — Καν. 10(5) των περί Προσωπικού της Αρχής Τηλεπικοινωνιών Κύπρου Γενικών Κανονισμών του 1982 (Κ.Δ.Π. 220/82), δεν απαιτεί τη χρήση ή την έγκριση ειδικού εντύπου για τις εισηγήσεις του Γενικού Διευθυντή.

15 Ο αιτητής, με την προσφυγή του, αμφισβήτησε τη νομιμότητα της απόφασης της καθ' ης η αίτηση Αρχής, βάσει της οποίας προάχθηκαν τα ενδιαφερόμενα μέρη αντί του ιδίου. Για ανατροπή της απόφασης πρόβαλε τους εξής λόγους:

20 (α) Η απόφαση ήταν αναιτιολόγητη και παρεισέφρυσαν σ' αυτήν εξωγενή κριτήρια.

25 (β) Η αξιολόγηση του Διευθυντή ήταν αυθαίρετη, καθ' ότι δεν υποδείχθηκαν, οι ετήσιες εμπιστευτικές εκθέσεις, που αποτέλεσαν τη βάση των συστάσεων.

(γ) Ο Γενικός Διευθυντής δεν ανέφερε κατά πόσο τα κριτήρια αξιολόγησης, ως και η ίδια η ατομική έκθεση, εγκρίθηκαν από το συμβούλιο σύμφωνα με την τρίτη παράγραφο του Καν. 23(4) των περί Προσωπικού της Αρχής Τηλεπικοινωνιών Κύπρου Γενικών Κανονισμών του 1982 (Κ.Δ.Π. 220/82 όπως τροποποιήθηκαν).

5

Το Ανώτατο Δικαστήριο απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

1. Η αιτιολόγηση των αποφάσεων διοικητικών αρχών είναι αποκαλυπτική του βαθμού στον οποίο συμμορφώνονται με τους νομικούς κανόνες που ρυθμίζουν τις ενέργειες τους. Αποτελεί δε ύπατη αρχή του Διοικητικού Δικαίου. Παραβίαση της επιφέρει την ακυρότητα της σχετικής πράξης του διοικητικού οργάνου. Η νομολογία έχει διερευνήσει κάθε δυνατή πτυχή του θέματος. Και αποκρυστάλλωσε τους κανόνες που διέπουν την έγκυρη διατύπωσή της. Το θεμελιακό είναι πως η αιτιολογία πρέπει να περιέχει την πραγματική και νομική βάση ως και τα κριτήρια που υπαγόρευσαν τη συγκεκριμένη απόφαση, στοιχεία που παρέχουν συγχρόνως το πλαίσιο για άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου.

20

Παρά την αοριστία που χαρακτηρίζει την πρώτη εισήγηση του αιτητή, που θα δικαιολογούσε την παραγνώρισή της, τα κριτήρια και στοιχεία που διαμόρφωσαν την κρίση της Αρχής θα μπορούσαν να εξακριβωθούν και από μία πρόχειρη ματιά στο κείμενο της επίδικης απόφασης.

25

Προκύπτει ότι τα στοιχεία συνεκτιμήθηκαν με βάση τα κριτήρια που αναπτύσσει ο Καν. 10(7), τα οποία εφαρμόζονται κατά τη διενέργεια των προαγωγών. Μεταξύ άλλων είναι οι προσωπικοί φακέλοι που περιέχουν τα φύλλα ποιότητας και προαγωγών ως και η απόδοση τους στην προφορική συνέντευξη που είχε με τον κάθε υποψήφιο η Αρχή. Δεν υποδείχθηκε όμως κατά ποιο τρόπο οι διαπιστώσεις της Αρχής διαψεύδονται ή κλονίζονται από το υλικό των φακέλων. Συμβαίνει να είναι σωστό το αντίθετο. Τελικά ο αιτητής δεν επισήμανε κανένα εξωγενή παράγοντα που επιφλοώρησε στη λήψη της απόφασης. Ύστερα από αυτά που προεκτέθηκαν ο ισχυρισμός περί αναιτιολογήτου πρέπει να απορριφθεί.

30

35

2. Το Δικαστήριο δε συμμερίζεται τις επικρίσεις του δικηγόρου του αιτητή ότι η αξιολόγηση του Γενικού Διευθυντή καθιστά ανέφικτο τον ακυρωτικό έλεγχο αφού, όπως γράφει, "τα πραγματικά στοιχεία πάνω στα οποία βασίστηκε η εισήγηση του Γενικού Διευθυντή και κατ' επέκταση του Συμβουλίου δεν προσ-

40

διορίζονται". Το έγγραφο του γενικού διευθυντή είναι εντυπωσιακά λεπτομερειακό και καταλαμβάνει αρκετές σελίδες. Προχωρεί μάλιστα, χωρίς να υφίσταται νομική υποχρέωση γι' αυτό, σε σύγκριση ανάμεσα στους υποψηφίους.

5

3. Το τελευταίο θέμα, ο Καν. 10(5) αναφέρεται στο ρόλο του Γενικού Διευθυντή στη διενέργεια των προαγωγών:

10

"Αι προαγωγαί ενεργούνται υπό της Αρχής. Προ πάσης προαγωγής, η Αρχή ζητεί την συμβουλήν του Συμβουλίου Προσωπικού και τας εισηγήσεις του Γενικού Διευθυντού ή του Αναπληρωτού του."

15

Είναι φανερό ότι η διάταξη δεν προβλέπει τη χρήση ή την έγκριση ειδικού εντύπου για τις εισηγήσεις του Γενικού Διευθυντή. Ούτε απαιτείται από οποιοδήποτε άλλη διάταξη. Η επίκληση του Καν. 23(4) είναι άσχετη. Αναφέρεται αποκλειστικά στα φύλλα ποιότητας/προαγωγών. Η απλή παράθεση της πρόνοιας επιβεβαιώνει την κρίση αυτή.

20

"Περί των φύλλων ποιότητας, των φύλλων προαγωγής και περί των αρμοδίων προς σύνταξιν αυτών υπηρεσιακών οργάνων αποφασίζει το Διοικητικόν Συμβούλιον."

25

Τα κριτήρια αξιολόγησης, που υιοθετεί ο Γενικός Διευθυντής, εξυπηρετούν το πνεύμα των Κανονισμών, εκφράζοντας τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα που συνθέτουν το πορτραίτο του καλού και άξιου υπαλλήλου. Πρόκειται για ιδιότητες (όπως πρωτοβουλία, αντίληψη, σχέση με άλλους, επαγγελματική κατάρτιση κ.λ.π.) που ορθά εκτιμώμενες αφαιρούν κάθε στοιχείο αυθαιρεσίας από τις εκφερόμενες κρίσεις. Άλλωστε η αξιολόγηση στα φύλλα ποιότητας ακολουθεί περίπου τα ίδια πρότυπα.

30

Η προσφυγή απορρίπτεται με έξοδα.

35

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Δημοκρατία και Άλλος ν. Φιλιππίδη και Άλλου (1989) 3 Α.Α.Δ.292,

40

Ορφανίδης και Άλλος ν. Δημοκρατίας (1990) 3 Α.Α.Δ. 2207,

Κλεάνθους ν. Δημοκρατίας (1990) 3 Α.Α.Δ. 2686,

Σάββα ν. Κυπριακού Οργανισμού Αθλητισμού (1993) 4 Α.Α.Δ. 962.

Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της απόφασης της καθ' ης η αίτηση Αρχής ημερομηνίας 11/4/92, με την οποία πληρώθηκαν δύο θέσεις Διευθυντή Τεχνικών Υπηρεσιών και μία Διευθυντή Υπηρεσιών Διεύθυνσης και Προσωπικού.

5

A. Παπαχαραλάμπους, για τον Αιτητή.

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

10

Cur. adv. vult.

ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ.: Ο αιτητής είχε συμπεριληφθεί στους υποψηφίους για τρεις κενές θέσεις που βρίσκονται στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας της Αρχής. Σχετική πρόβλεψη γιαυτές έγινε σε συμπληρωματικό προϋπολογισμό της Αρχής για το 1991. Επρόκειτο για δύο θέσεις διευθυντή τεχνικών υπηρεσιών και μία διευθυντή υπηρεσιών διεύθυνσης και προσωπικού. Κατά τον κρίσιμο χρόνο ο αιτητής, που είναι στην υπηρεσία της Αρχής από 8/4/68, κατείχε την αμέσως κατώτερη σε βαθμό θέση του υποδιευθυντή. Τελικά όμως δεν επιλέγηκε. Η προαγωγή δόθηκε στους Χρ. Κ. Τσιάππα και Κυριάκο Ζ. Χριστοδουλίδη (τεχνικές υπηρεσίες) και Φώτη Ν. Σαββίδη (υπηρεσίες διεύθυνσης και προσωπικού). Είναι και οι τρεις ενδιαφερόμενα μέρη στην υπόθεση.

15

20

25

Ο αιτητής αμφισβητεί τη νομιμότητα της απόφασης αυτής που λήφθηκε από την Αρχή στις 11/4/92. Προβάλλει τους εξής λόγους για την ανατροπή της:

30

(1) Η απόφαση είναι ανατιολόγητη. Η εισήγηση είναι ότι η Αρχή δε στήριξε την κρίση της στα στοιχεία των φακέλων. Παραισέφρυσαν σ' αυτήν εξωγενή κριτήρια. Πρέπει να παρατηρησω ότι δεν εξειδικεύθηκαν καθόλου οι παράγοντες αυτοί.

35

(2) Η επόμενη εισήγηση αφορά την ατομική έκθεση αξιολόγησης των υποψηφίων και την εισήγηση του γενικού διευθυντή. Το παράπονο του αιτητή είναι ότι ο τελευταίος δεν υποδειχνει τις ετήσιες υπηρεσιακές εκθέσεις που αποτέλεσαν τη βάση των συστάσεών του με αποτέλεσμα η αξιολόγηση να είναι αυθαίρετη. Από την άλλη το δικαστήριο στερείται του υλικού που θα του επέτρεπε να ασκήσει τον έλεγχό του. Ας σημειωθεί ότι στην εν λόγω έκθεση ο γενικός διευθυντής, αφού παραθέτει τα σχόλιά του και προβαίνει σε συγκρίσεις, ξεχωρίζει τους επικρατέστε-

40

5 ρους υποψηφίους και στη συνέχεια συστήνει τα ενδιαφερόμενα μέρη. Παρενθετικά, υπήρχαν 10 υποψήφιοι για τις θέσεις τεχνικών υπηρεσιών και προτάθηκαν οι 5 σαν καταλληλότεροι. Ενώ για την τρίτη ήταν 16 και ο κατάλογος των επικρατέστερων περιορίστηκε σε 6. Ο αιτητής δε συμπεριλήφθηκε ούτε στη μιά ούτε στην άλλη περίπτωση.

10 (3) Ο Γενικός Διευθυντής δεν ανέφερε κατά πόσον τα κριτήρια αξιολόγησης στην ατομική έκθεση ως και η ίδια η έκθεση εγκρίθηκαν από το συμβούλιο όπως επιβάλλεται από την τρίτη παράγραφο του Καν. 23(4) των περί Προσωπικού της Αρχής Τηλεπικοινωνιών Κύπρου Γενικών Κανονισμών του 1982 (Κ.Δ.Π. 220/82 όπως μεταρρυθμίστηκαν από τις τροποποιήσεις που ακολούθησαν).

15 Η αιτιολόγηση των αποφάσεων διοικητικών αρχών είναι αποκαλυπτική του βαθμού στον οποίο συμμορφώνονται με τους νομικούς κανόνες που ρυθμίζουν τις ενέργειές τους. Αποτελεί δε ύπατη αρχή του διοικητικού δικαίου. Παραβίαση της επιφέρει την ακυρότητα της σχετικής πράξης του διοικητικού οργάνου. Η νομολογία έχει διερευνήσει κάθε δυνατή πτυχή του θέματος. Και αποκρυστάλλωσε τους κανόνες που διέπουν την έγκυρη διατύπωσή της. Αναφορικά με τις εφαρμοστέες αρχές περιορίζομαι να αναφέρω τις περιπτώσεις στις οποίες παρέπεμψαν οι δικηγόροι των διαδίκων: **Δημοκρατία και Άλλος ν. Σταύρου Φιλίππιδη και Άλλου** (1989) 3(B) Α.Α.Δ. 292, **Δ. Ορφανίδης και Άλλος ν. Δημοκρατίας** (1990) 3 Α.Α.Δ. 2207, **Σάββας Κλεάνθους ν. Δημοκρατίας** (1990) 3 Α.Α.Δ. 2686. Το θεμελιακό είναι πως η αιτιολογία πρέπει να περιέχει την πραγματική και νομική βάση ως και τα κριτήρια που υπαγόρευσαν τη συγκεκριμένη απόφαση, στοιχεία που παρέχουν συγχρόνως το πλαίσιο για άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου. Βλέπε επίσης **Γεώργιος Α. Σάββα ν. Κυπριακού Οργανισμού Αθλητισμού** (1993) 4 Α.Α.Δ. 962.

35 Παρά την αοριστία που χαρακτηρίζει την πρώτη εισήγηση, που θα δικαιολογούσε την παραγνώρισή της, τα κριτήρια και στοιχεία που διαμόρφωσαν την κρίση της Αρχής θα μπορούσαν να εξακριβωθούν και από μιά πρόχειρη ματιά στο κείμενο της επίδικης απόφασης (τεκ. 2). Τα επισήμανε ένα προς ένα ο δικηγόρος της καθ' ης στη γραπτή του αγόρευση. Προκύπτει ότι τα στοιχεία συνεκτιμήθηκαν με βάση τα κριτήρια που αναπτύσσει ο Καν. 10 (7) τα οποία εφαρμόζονται κατά τη διενέργεια των προαγωγών. Μεταξύ άλλων είναι οι προσωπικοί φάκελοι που περιέχουν τα φύλλα ποιότητας και προαγωγών ως και η απόδοση τους στην προφορική συνέντευξη που είχε με τον κάθε υποψήφιο η Αρχή. Δεν

υποδείχθηκε όμως κατά ποίο τρόπο οι διαπιστώσεις της Αρχής διαψεύδονται ή κλονίζονται από το υλικό των φακέλων. Συμβαίνει να είναι σωστό το αντίθετο. Τελικά ο αιτητής δεν επισήμανε κανένα εξωγενή παράγοντα που εμφιλοχώρησε στη λήψη της απόφασης. Ύστερα από αυτά που προεκτέθηκαν ο ισχυρισμός περί αναιτιολογήτου πρέπει να απορριφθεί. 5

Δε συμμερίζομαι τις επικρίσεις του δικηγόρου του αιτητή ότι η αξιολόγηση του γενικού διευθυντή καθιστά ανέφικτο τον ακυρωτικό έλεγχο αφού, όπως γράφει, "τα πραγματικά στοιχεία πάνω στα οποία βασίστηκε η εισήγηση του Γενικού Διευθυντή και κατ' επέκταση του Συμβουλίου δεν προσδιορίζονται". Το έγγραφο του γενικού διευθυντή είναι εντυπωσιακά λεπτομερειακό και καταλαμβάνει αρκετές σελίδες. Προχωρεί μάλιστα, χωρίς να υφίσταται νομική υποχρέωση γι' αυτό, σε σύγκριση ανάμεσα στους υποψηφίους. Στην παρακάτω παράγραφο αναφέρει συνεπτυγμένα το υλικό που αξιολόγησε (σελ. 1 του τεκ. 3): 10

"Η αξιολόγηση βασίζεται στο περιεχόμενο των προσωπικών φακέλων των υποψηφίων, στα Φύλλα Ποιότητας/Προαγωγής τους, στην προσωπική μου γνώση και στις πληροφορίες που έχω πάρει από τους άμεσους προϊστάμενούς τους, τους συνεργάτες και υφιστάμενους των κρινόμενων με τα οποία ο κρινόμενος έρχεται σε επαφή κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του. Προσπάθειά μου είναι η αξιολόγηση να είναι λεπτομερής και αναλυτική ώστε να δώσει όσο το δυνατό πληρέστερη εικόνα για τον κάθε υποψήφιο." 20 25

Έρχομαι στο τελευταίο θέμα. Ο Καν. 10(5) αναφέρεται στο ρόλο του γενικού διευθυντή στη διενέργεια των προαγωγών: 30

"Αι προαγωγαί ενεργούνται υπό της Αρχής. Προ πάσης προαγωγής, η Αρχή ζητεί την συμβουλήν του Συμβουλίου Προσωπικού και τας εισηγήσεις του Γενικού Διευθυντού ή του Αναπληρωτού του." 35

Είναι φανερό ότι η διάταξη δεν προβλέπει τη χρήση ή την έγκριση ειδικού εντύπου για τις εισηγήσεις του γενικού διευθυντή. Ούτε απαιτείται από οποιαδήποτε άλλη διάταξη. Η επίκληση του Καν. 23(4) είναι άσχετη. Αναφέρεται αποκλειστικά στα φύλλα ποιότητας/προαγωγών. Η απλή παράθεση της πρόνοιας επιβεβαιώνει την κρίση αυτή. 40

"Περί των φύλλων ποιότητος, των φύλλων προαγωγής και

περί των αρμοδίων προς σύνταξιν αυτών υπηρεσιακών οργάνων αποφασίζει το Διοικητικόν Συμβούλιον."

5 Θα πρόσθετα ότι τα κριτήρια αξιολόγησης, που υιοθετεί ο γενικός διευθυντής, εξυπηρετούν το πνεύμα των κανονισμών, εκφράζοντας τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα που συνθέτουν το πορτραίτο του καλού και άξιου υπαλλήλου. Πρόκειται για ιδιότητες (όπως πρωτοβουλία, αντίληψη, σχέση με άλλους, επαγγελματική κατάρτιση κ.λ.π.) που ορθά εκτιμώμενες αφαιρούν κάθε στοιχείο αυθαιρεσίας από τις εκφερόμενες κρίσεις. Άλλωστε η αξιολόγηση στα φύλλα ποιότητας ακολουθεί περίπου τα ίδια πρότυπα.

15 Θα υπομνήσω στο σημείο αυτό ότι ο αιτητής δεν προβάλλει έκδηλη υπεροχή του απέναντι σε οποιονδήποτε από τους προαχθέντες. Πράγματι ένας τέτοιος ισχυρισμός δε θα μπορούσε να επιτύχει ενόψει των στοιχείων και αν ληφθεί υπόψη πως οι ενδιαφερόμενοι είχαν καλύτερες βαθμολογίες και συστήθηκαν για προαγωγή από το γενικό διευθυντή. Καταλήγω ότι δεν τεκμηριώθηκε κανένας από τους προβαλλόμενους λόγους ακύρωσης και δεδομένου ότι η απόφαση πάρθηκε στα πλαίσια των εξουσιών της Αρχής η προσφυγή αποτυγχάνει και απορρίπτεται. Με έξοδα.

Η προσφυγή απορρίπτεται με έξοδα.