

11 Δεκεμβρίου, 1991

[ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΑ ΑΡΘΡΑ 146, 28 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΜΥΡΟΦΟΡΑ ΤΖΙΑΚΟΥΡΗ,

Αιτήτρια,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 346/91).

Λέξεις και Φράσεις — Ο όρος "Συμφέρον της υπηρεσίας" — Η φράση από μόνη της έννοια ακαθόριστη — Προς στήριξη διοικητικής ενέργειας στο "συμφέρον της υπηρεσίας", απαιτείται συγκεκριμενοποίησή του που να επιτρέπει και το δικαστικό έλεγχο.

Δημόσιοι Υπάλληλοι — Μεταθέσεις — Μη νόμιμο να καταλήξει η 5
Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας σε απόφαση για μετάθεση για λόγους διαφορετικούς από εκείνους που περιέχονται στην πρόταση για μετάθεση — Ρύθμιση του άρθρου 48(2) του Ν. 1/90 — Αποκλεισμός της αυτεπάγγελτης μετάθεσης από την ΕΔΥ — Ερμηνεία.

Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας — Ο περί Δημόσιας Υπηρεσίας 10
Νόμος του 1990 (Νόμος 1/90) — Άρθρο 48(2) — Επιβολή υποχρέωσης για δέουσα αιτιολόγηση της πρότασης της αρμόδιας προς μετάθεση αρχής — Η αιτιολογία ουσιαστικής τύπος της πρότασης για μετάθεση — Πρέπει να είναι ρητή στο σώμα της πράξης — Ο διοικητικός φάκελος μπορεί μόνο να την συμπληρώσει, δεν είναι δυνατό να την αναπληρώσει. 15

Αναθεωρητική Δικαιοδοσία — Δικαστικός Έλεγχος — Προσφυγή 20
κατά μεταθέσεως — Η κρίση της διοίκησης ως προς τους λόγους που υπαγορεύουν τη μετάθεση δεν υπόκειται στον έλεγχο του Δικαστηρίου — Κάθε μετάθεση, εκτός των δυσμενών, θεωρείται, κατά μαχητό τεκμήριο, ότι γίνεται προς το συμφέρον και για τις ανάγκες της υπηρεσίας — Μπορεί όμως να ανυρωθεί η μετάθεση αν φανεί πως είναι το προϊόν κακής χρήσης της διακριτικής εξουσίας της διοίκησης ή πλάνης περί τα πράγματα ή αποτέλεσμα παραγνωρίσεως ουσιαστών παραγόντων. 25

Διοικητικό Δίκαιο — Η γενική κυβερνητική πολιτική — Επιτρεπτή η 25
διαμόρφωση διοικητικής ή κυβερνητικής πολιτικής στα πλαίσια της διακίνησης της διοικητικής δραστηριότητας — Δεν μπορεί

όμως αυτή να εξικνείται μέχρις εξουδετερώσεως της διακριτικής εξουσίας του αρμοδίου οργάνου, όπου αυτή προβλέπεται, και να μηχανοποιεί το ρόλο του — Προϋποθέσεις για την ορθή διαμόρφωση πολιτικής.

- 5 Η αιτήτρια, Προϊσταμένη αδελφή, προσέφυγε κατά της μετάθεσής της, από την Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας, από το Νοσοκομείο "Αρχιεπίσκοπος Μακάριος ΙΙΙ" της Λευκωσίας, όπου υπηρετούσε, στο Γενικό Νοσοκομείο Λάρνακας.

- 10 Το Ανώτατο Δικαστήριο, ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση, αποφάσισε ότι:

- 15 1. Ο όρος "συμφέρον της υπηρεσίας" από μόνος του είναι έννοια ακαθόριστη. Αν πρόκειται η επίκλησή του να προσφέρει τη στήριξη διοικητικής ενέργειας, θα πρέπει να συγκεκριμενοποιείται με αναφορά στα περιστατικά έτσι που να αποκτά το απαραίτητο περιεχόμενο που θα αποκαλύπτει το συλλογισμό και θα επιτρέπει το δικαστικό έλεγχο. Η κατάληξη πως εξυπηρετείται το συμφέρον της υπηρεσίας με ορισμένη διοικητική ενέργεια, αποτελεί συμπέρασμα που προϋποθέτει την ύπαρξη δεδομένων πάνω στη βάση των οποίων εξάγεται.

- 20 2. Δεν θα ήταν νόμιμο να καταλήξει η ΕΔΥ σε απόφαση για μετάθεση για λόγους διαφορετικούς από εκείνους που περιέχονται στην πρόταση για μετάθεση. Κατά ρητή νομοθετική ρύθμιση (άρθρο 48(2) του περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου του 1990 - Ν. 190) η ΕΔΥ σε καμία περίπτωση δεν διενεργεί μετάθεση αυτεπάγγελτα. Αποτελεί προϋπόθεση για την ενεργοποίηση της δια-
- 25 κριτικής εξουσίας της ΕΔΥ, η εξακρίβωση της ύπαρξης λόγων για μετάθεση, σε πρώτο στάδιο, από την αρμόδια αρχή. Η ΕΔΥ, στα πλαίσια των δικών της αρμοδιοτήτων, αποφασίζει αν συντρέχουν αυτοί οι λόγοι προκειμένου να κρίνει στο τέλος, ασκώντας αδέ-
- 30 σμευτη διακριτική εξουσία, αν, λαμβανομένων υπόψη όλων των στοιχείων, πρέπει να γίνει η πρόταθείσα μετάθεση.

- 35 3. Ο νόμος έχει επιβάλει επίσης την υποχρέωση της δέουσας αιτιολόγησης της πρότασης της αρμόδιας αρχής. Η ρητή απαίτηση για δέουσα αιτιολογία, όσο και αν δεν διαφοροποιεί τις γενικές αρχές ως προς οσαδήποτε θα μπορούσαν να συσχετισθούν με το περιεχόμενό της δεν στερείται πρακτικών επιπτώσεων. Το άρθρο 48(2) του Νόμου έχει καταστήσει την αιτιολογία ουσιαστική τύπο της πρότασης για μετάθεση. Σε τέτοια περίπτωση, η παράλειψη συμπε-
- 40 ρίληψης της αιτιολογίας στο ίδιο το έγγραφο της πρότασης, καθιστά την πρόταση ελλειπή ως προς τον τύπο της. Γενική η αιτιολογία μιας διοικητικής πράξης μπορεί να προκύπτει από το διοικητικό φάκελο. Τα πράγματα είναι διαφορετικά όταν η αιτιολογία αποτελεί ουσιαστική τύπο της πράξης. Σ' αυτή την περίπτωση πρέπει να είναι ρητή στο σώμα της διοικητικής πράξης ως συστα-
- 45 τικό στοιχείο της. Ο φάκελος της υπόθεσης είναι επιτρεπτό να τη συμπληρώσει αλλά δεν είναι δυνατό να την αναπληρώσει. Θα με-

ταβαλλόταν σε γράμμα κενό το άρθρο 48(2) του Νόμου αν επρόκειτο να αναζητηθεί αιτιολογία άλλη από εκείνη που περιέχεται στην πρόταση για μετάθεση.

4. Η κρίση της διοίκησης ως προς τους λόγους που υπαγορεύουν τη μετάθεση δεν υπόκειται στον έλεγχο του Δικαστηρίου. Το ίδιο και η εκτίμηση των στοιχείων που υπάρχουν και πάνω στα οποία στηρίζεται η απόφαση. Κάθε μετάθεση, εκτός αν είναι δυσμενής, θεωρείται κατά μαχητό τεκμήριο ότι γίνεται προς το συμφέρον και για τις ανάγκες της υπηρεσίας. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι η διοικητική προσφυγή για την προσβολή μετάθεσης είναι χωρίς αντικείμενο. Η μετάθεση μπορεί να ακυρωθεί αν φανεί πως είναι το προϊόν κακής χρήσης της διακριτικής εξουσίας της διοίκησης ή πλάνη περί τα πράγματα ή ακόμα αν φανεί ότι είναι το αποτέλεσμα παραγνώρισης ουσιωδών παραγόντων.

5. Απομένει να εξεταστεί η επίκληση της γενικής πολιτικής της κυβέρνησης. Έχει θεμελιωθεί πως είναι επιτρεπτή, μέσα στα πλαίσια των προνοιών του νόμου που διέπει την κάθε περίπτωση, η διαμόρφωση διοικητικής ή κυβερνητικής πολιτικής και ότι είναι παραδεκτό να διακινείται η διοικητική δραστηριότητα στα πλαίσιά της. Εννοείται πως εφόσον ορισμένη ενέργεια επαφίεται στη διακριτική εξουσία ορισμένου διοικητικού οργάνου, δεν μπορεί να προσδοθεί στην πολιτική αυτή ισχύς τέτοια που να εξουδετερώνει τη διακριτική εξουσία του αρμόδιου οργάνου και να μηχανοποιεί το ρόλο του.

Όμως, η διαμόρφωση ορισμένης διοικητικής ή κυβερνητικής πολιτικής που για να ανταποκρίνεται στον όρο πρέπει να είναι γενική, προϋποθέτει εκ των προτέρων προσδιορισμό του περιεχομένου της. Μόνο έτσι θα είναι δυνατό να αποτελεί σταθερό παράγοντα για τον προσδιορισμό της στάσης της διοίκησης μπροστά σε μια δοσμένη πραγματική κατάσταση και μόνο έτσι θα είναι δυνατό να ασκηθεί δικαστικός έλεγχος της εν γένει νομιμότητας της διοικητικής πράξης.

Στην υπόθεση αυτή, η επίκληση της γενικής πολιτικής της κυβέρνησης, με τον τρόπο που έγινε, είναι εντελώς αόριστη και δεν μπορεί να γίνει δεκτή ως δέουσα αιτιολογία.

Επίδικη απόφαση ακυρώνεται με £100 έξοδα.

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Kazamias v. Republic (1982) 3 CLR 239.

Adamides v. Republic (1982) 3 CLR 343.

Poyadjis v. Republic (1987) 3 CLR 1003.

Sentonaris v. The Greek Communal Chamber, (1964) CLR 300.

Vafeades v. Republic, 1964 CLR 454.

Pierides v. Republic (1969) 3 CLR 274.

Isaias v. Republic (1985) 3 CLR 490.

Zachariou v. Republic (1986) 3 CLR 969.

5 *Papadopoulos v. Republic (1986) 3 CLR 865.*

Kammitis v. Republic (1987) 3 CLR 384.

Lambrou v. Republic (1970) 3 CLR 75.

Vassiliou v. Republic (1982) 3 CLR 220.

Korakides v. Vine Products (1985) 3 CLR 2690.

10 *Kyriacou v. Republic (1986) 3 CLR 1845.*

Skarou v. Republic (1987) 3 CLR 1433.

Evgeniou v. Republic (1987) 3 CLR 1782.

Βεληγκέκα ν. Κυπριακής Δημοκρατίας (1991) 3 ΑΑΔ 567.

Προσφυγή.

15 Προσφυγή εναντίον της απόφασης των καθ' ων η αίτηση με την οποία η αιτήτρια μετατέθηκε από το Νοσοκομείο "Αρχιεπίσκοπος Μακάριος ΙΙΙ" της Λευκωσίας στο Γενικό Νοσοκομείο Λάρνακας.

Α.Σ. Αγγελίδης, για την αιτήτρια.

20 *Α. Βασιλειάδης, Δικηγόρος της Δημοκρατίας Α', για τους καθ' ων η αίτηση.*

Cur. adv. vult.

25 ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ. ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Η αιτήτρια είναι προϊστάμενη αδελφή. Με απόφαση της ΕΔΥ ημερομηνίας 18 Ιανουαρίου 1991 μετατέθηκε από το Νοσοκομείο "Αρχιεπίσκοπος Μακάριος ΙΙΙ" της Λευκωσίας στο Γενικό Νοσοκομείο Λάρνακας. Με την προσφυγή της επιδιώκει την ακύρωση της μετάθεσής της.

Την 10 Νοεμβρίου 1990, ο Διευθυντής Ιατρικών Υπηρεσιών και Υπηρεσιών Δημόσιας Υγείας, ως η αρμόδια αρχή, υπέβαλε προς την ΕΔΥ πρόταση για την μετάθεση της αιτήτριας με την ακόλουθη αιτιολογία:

"Η προτεινόμενη μετάθεση της κας Τζιακούρη εντάσσεται στα πλαίσια των συνηθισμένων μεταθέσεων Προϊσταμένων Αδελφών για την κάλυψη των αναγκών της υπηρεσίας." 5

Η σειρά των λόγων για τους οποίους, σύμφωνα με τις γραπτές παραστάσεις της αιτήτριας, δεν θα έπρεπε να πραγματοποιηθεί η μετάθεση, αντιμετωπίστηκαν με τη γενική παρατήρηση του Διευθυντή πως δεν αποτελούν λόγο για τη μή μετάθεσή της. Η ΕΔΥ έκρινε πως αυτός ο συνοπτικός χειρισμός δεν αποτελούσε δέουσα αιτιολογία και με έγγραφο της ζήτησε πλήρη υπηρεσιακά και προσωπικά/οικογενειακά στοιχεία αναφορικά με όλες τις προϊστάμενες αδελφές όπως και σχολιασμό όλων των σημείων που είχε εγείρει η αιτήτρια. Σημειώνω πως ο Διευθυντής είχε προτείνει τη μετάθεση και άλλων τριών προϊσταμένων αδελφών για τον ίδιο λόγο και με τον ίδιο τρόπο. 10 15 20

Ο Διευθυντής περιέλαβε στην απάντησή του και τα ακόλουθα:

"...οι υπό αναφοράν προτεινόμενες μεταθέσεις είναι μέσα στα πλαίσια της γενικής πολιτικής της κυβερνήσεώς μας για μεταθέσεις/ μετακινήσεις λειτουργών, οι οποίοι κατέχουν διοικητικές θέσεις στις υπηρεσίες μας". 25

Η ΕΔΥ αποφάσισε τη μετάθεση της αιτήτριας γιατί, όπως σημειώνει, θα εξυπηρετούσε το συμφέρον της υπηρεσίας. Ο όρος συμφέρον της υπηρεσίας από μόνος του είναι έννοια ακαθόριστη. (Βλέπε Μιχ. Δ. Στασινόπουλος - Δίκαιο των Διοικητικών Πράξεων ανατ. 1982 σελ. 258). Αν πρόκειται η επίκλησή του να προσφέρει την στήριξη διοικητικής ενέργειας, θα πρέπει να συγκεκριμενοποιείται με αναφορά στα περιστατικά έτσι που να αποκτά το απα- 30 35

ραίτητο περιεχόμενο που θα αποκαλύπτει το συλλογισμό και θα επιτρέπει το δικαστικό έλεγχο. Η κατάληξη πως εξυπηρετείται το συμφέρον της υπηρεσίας με ορισμένη διοικητική ενέργεια, αποτελεί συμπέρασμα που προϋποθέ-
 5 τει την ύπαρξη δεδομένων πάνω στη βάση των οποίων εξάγεται. (Βλ. Στασινόπουλος (ανωτέρω) σελ. 335 - 336, Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Β' έκδοση, σελ. 119 κ.επ., *Kazamias v. Republic* (1982) 3 CLR 239 και *Adamides v. Republic* (1982) 3 CLR 343 ως προς την έν-
 10 νοια δημόσιο συμφέρον).

Δεν αναφέρεται ρητά στην απόφαση της ΕΔΥ αλλά δεν μπορεί παρά να εννοείται πως έκρινε ότι το συμφέρον της υπηρεσίας θα εξυπηρετείτο για το λόγο ή τους λόγους που περιλήφθηκαν στην πρόταση της αρμόδιας αρχής και που
 15 ήταν και οι μόνοι που καταγράφηκαν στο πρακτικό που ενσωματώνει την απόφασή της. Άλλωστε δεν θα ήταν νόμιμο να καταλήξει η ΕΔΥ σε απόφαση για μετάθεση για λόγους διαφορετικούς από εκείνους που περιέχονταν στην πρόταση για μετάθεση. (Βλ. Στασινόπουλος (ανωτέ-
 20 ρω), σελ. 225). Αναγνωριζόταν ήδη και στα πλαίσια του περι Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου του 1967 (Νόμος 33/67) πως φυσιολογικά ο μηχανισμός για μετάθεση προς ικανοποίηση υπηρεσιακής ανάγκης εκινείτο από τον προϊστάμενο του τμήματος. Ικανοποιείτο εκείνος πως οι ανάγκες
 25 της υπηρεσίας απαιτούσαν τη μετάθεση και εναπόκειτο πια στην ΕΔΥ να κρίνει κατά πόσο υπήρχαν οι ανάγκες και αν χρειαζόταν να γίνει η προτεινόμενη μετάθεση για να τις ικανοποιήσει. (Βλ. *Poyadjis v. Republic* (1987) 3 CLR 1003).

30 Κατά ρητή πια νομοθετική ρύθμιση η ΕΔΥ σε καμιά περίπτωση διενεργεί μετάθεση αυτεπάγγελτα. Σύμφωνα με το άρθρο 48(2) του περι Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου του 1990 (Νόμος 1/90)

35 "Οι μεταθέσεις των υπαλλήλων διενεργούνται από την Επιτροπή ύστερα από πρόταση της αρμόδιας αρχής δεόντως αιτιολογημένη". (Βλ. επίσης τον κανονισμό 20 των περι Δημόσιας Υπηρεσίας (Γενικών) Κανονισμών του 1991, ΚΑΠ 98/91.)

Αποτελεί προϋπόθεση επομένως για την ενεργοποίηση της διακριτικής εξουσίας της ΕΔΥ, η εξακρίβωση της ύπαρξης λόγων για μετάθεση, σε πρώτο στάδιο, από την αρμόδια αρχή. Η ΕΔΥ, στα πλαίσια των δικών της αρμοδιοτήτων, αποφασίζει αν συντρέχουν αυτοί οι λόγοι προ- 5
κειμένοι να κρίνει στο τέλος, ασκώντας αδέσμευτη διακριτική εξουσία, αν, λαμβανομένων υπόψη όλων των στοιχείων, πρέπει να γίνει η προταθείσα μετάθεση.

Πέρα από αυτά, ο νόμος έχει επιβάλει την υποχρέωση της δέουσας αιτιολόγησης της πρότασης της αρμόδιας 10
αρχής. Ο δικηγόρος της αιτήτριας σημειώνει στη γραπτή του αγόρευση ότι η ρητή απαίτηση του νόμου για αιτιολογία αποσκοπεί στην ικανοποίηση του νομολογιακού αξιώματος της πλήρους διαφάνειας και στο στάδιο κάθε προ- 15
παρασκευαστικής πράξης. Αυτό είναι ορθό αλλά, όπως συμφώνησαν και οι δύο πλευρές κατά τη συζήτηση της υπόθεσης στο στάδιο των διευκρινίσεων, η ρητή απαίτηση για δέουσα αιτιολογία, όσο και αν δεν διαφοροποιεί τις γενικές αρχές ως προς οσαδήποτε θα μπορούσαν να συ- 20
σχετισθούν με το περιεχόμενό της, δεν στερείται πρακτικών επιπτώσεων. Το άρθρο 48(2) του Νόμου έχει καταστήσει την αιτιολογία ουσιώδη τύπο της πρότασης για μετάθεση. Σε τέτοια περίπτωση, η παράλειψη συμπερίληψης της αιτιολογίας στο ίδιο το έγγραφο της πρότασης, 25
καθιστά την πρόταση ελλειπή ως προς τον τύπο της. Γενικά η αιτιολογία μιας διοικητικής πράξης μπορεί να προκύπτει από το διοικητικό φάκελο. Τα πράγματα είναι διαφορετικά όταν η αιτιολογία αποτελεί ουσιώδη τύπο της πράξης. Σ' αυτή την περίπτωση πρέπει να είναι ρητή στο 30
σώμα της διοικητικής πράξης ως συστατικό στοιχείο της. Ο φάκελος της υπόθεσης είναι επιτρεπτό να τη συμπληρώσει αλλά δεν είναι δυνατό να την αναπληρώσει. (Βλ. Παπαχατζής - Σύστημα του Ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, 6η έκδοση σελ. 623, Στασινόπουλος (ανωτέρω) σελ. 341, Δαγτόγλου (ανωτέρω) σελ. 220). Επο- 35
μένως, θα μεταβαλλόταν σε γράμμα κενό το άρθρο 48(2) του Νόμου αν επρόκειτο να αναζητηθεί αιτιολογία άλλη από εκείνη που περιέχεται στην πρόταση για μετάθεση.

Ο διευθυντής αναφέρει ότι η μετάθεση της αιτήτριας

- εντάσσεται σε δύο "πλαίσια" που, όπως τα διαβάζουμε, εμφανίζονται διαφορετικά το ένα από το άλλο. Η αναφορά σε ανάγκες της υπηρεσίας για την κάλυψη των οποίων προτάθηκε αρχικά η μετάθεση, προϋποθέτει την ύπαρξη
- 5 αναγκών επιδεικτικών κάλυψης με μετάθεση όπως τις διαπιστώνει η αρμόδια αρχή. Η αναφορά σε γενική πολιτική για μετάθεση λειτουργιών που κατέχουν διοικητικές θέσεις, στρέφει τη σκέψη αλλού. Υπονοεί πως όσο και αν δεν εντοπίζονται κενά ή ανάγκες που χρειάζεται να καλυ-
- 10 φθούν, η μετάθεση είναι σκόπιμη για λόγους που αναφέρονται στη φύση των αρμοδιοτήτων του λειτουργού. Το νόημα που λογικά εξάγεται είναι πως, ανεξάρτητα από όσα θα μπορούσαν να αναχθούν στις υπηρεσιακές ανά-
- 15 γκες, επιβάλλεται ή δικαιολογείται η μετάθεση επειδή η θέση που κατέχει ο λειτουργός είναι διοικητική.

- Ποιό από τα δύο ίσχυσε στην πραγματικότητα στην παρούσα υπόθεση δεν είναι δυνατό να εξακριβωθεί από το κείμενο της πρότασης. Η αιτιολογία, πέρα από όσα θα μπορούσε να λεχθούν ως προς το κάθε ένα από τα δυο
- 20 σκέλη της, είναι αντιφατική ή στην καλύτερη περίπτωση ασαφής και επομένως όχι δέουσα.

- Θα πρέπει να εξετάσω όμως το θέμα και με την υπόθεση ότι θα ήταν δυνατό να προσεγγιστούν τα δύο "πλαίσια" στα οποία αναφέρθηκε η αρμόδια αρχή, ξεχωριστά το ένα
- 25 από το άλλο χωρίς απαραίτητα να είναι αντιφατικά. Αυτό θα καλύψει και το ενδεχόμενο να έγινε η επίκληση της γενικής πολιτικής της κυβέρνησης για επεξήγηση της πρώτης διατύπωσης στην αρχική πρόταση προκειμένου να διευκρινιστεί ότι οι ανάγκες της υπηρεσίας θα εξυπηρετού-
- 30 νταν με την προώθηση της κυβερνητικής πολιτικής που αναφέρθηκε.

- Θα ασχοληθώ πρώτα με την αναφορά της αρμόδιας αρχής στις ανάγκες της υπηρεσίας. Η κρίση της διοίκησης ως προς τους λόγους που υπαγορεύουν τη μετάθεση δεν
- 35 υπόκειται στον έλεγχο του Δικαστηρίου. Το ίδιο και η εκτίμηση των στοιχείων που υπάρχουν και πάνω στα οποία στηρίζεται η απόφαση. Κάθε μετάθεση, εκτός αν είναι δυσμενής, θεωρείται κατά μαχητό τεκμήριο ότι γίνε-

ται προς το συμφέρον και για τις ανάγκες της υπηρεσίας. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι η διοικητική προσφυγή για την προσβολή μετάθεσης είναι χωρίς αντικείμενο. Η μετάθεση μπορεί να ακυρωθεί αν φανεί πως είναι το προϊόν κακής χρήσης της διακριτικής εξουσίας της διοίκησης ή 5
πλάνης περί τα πράγματα ή ακόμα αν φανεί ότι είναι το αποτέλεσμα παραγνώρισης ουσιωδών παραγόντων. (Βλ. *Stavros Sentonaris v. The Greek Communal Chamber* (1964) CLR 300, *Costas Vafeadis v. Republic* (1964) CLR 454, *Nikos Pierides v. Republic* (1969) 3 CLR 274, *Isaias v. Republic* (1985) 3 CLR 490, *Zachariou v. Republic* (1986) 3 CLR 969, *Papadopoulos v. Republic* (1986) 3 CLR 865, *Kammitsis v. Republic* (1987) 3 CLR 384). 10

Για να είναι νοητός ο έλεγχος, στο βαθμό που είναι επιτρεπτός, θα πρέπει να είναι γνωστή η πραγματική βάση 15
πάνω στην οποία στηρίχτηκε η απόφαση. Η απλή παραπομπή στις υπηρεσιακές ανάγκες είναι πολύ γενική για να είναι επαρκής. (Βλ. *Lambrou v. Republic* (1970) 3 CLR 75, σε σχέση με τον όρο "εκπαιδευτικές ανάγκες"). Η ανυπαρξία οποιωνδήποτε στοιχείων μέσα στο έγγραφο της πρότασης της αρμόδιας αρχής την καθιστά ανατιολόγητη και 20
την απόφαση που στηρίχτηκε σ' αυτή ακυρωτέα. Διαφορετική αντίκρουση του θέματος θα οδηγούσε σε παράκαμψη της ρητής απαίτησης του νόμου να είναι δεόντως αιτιολογημένη η ίδια η πρόταση. 25

Όμως, και στην υποθετική περίπτωση που θα ήταν επιτρεπτή η αναζήτηση των στοιχείων που λείπουν από την πρόταση στο διοικητικό φάκελο, η εξέταση του φακέλου δεν θα ήταν διαφωτιστική ως προς το ποιά ήταν η υπηρεσιακή ανάγκη που αποσκοπούσε να καλύψει η μετάθεση 30
της αιτήτριας. Αντίθετα, θα δημιουργούσε περαιτέρω σκέψεις.

Το ιστορικό της μετάθεσης της αιτήτριας μας παίρνει αρκετά πίσω στο χρόνο. Το 1988 η αρμόδια αρχή ζήτησε τη μετάθεση της αιτήτριας στο Γενικό Νοσοκομείο Λάρνακας εντάσσοντάς την και τότε μέσα στα πλαίσια των συνηθισμένων μεταθέσεων για την κάλυψη αναγκών της υπηρεσίας. Η ΕΔΥ δεν υιοθέτησε την πρόταση. Δεν υπήρχαν, 35

- όπως σημείωσε τότε, υπηρεσιακοί λόγοι για τέτοια ενέργεια μια και θα κατάληγε στο Γενικό Νοσοκομείο Λάρνακας η Ε. Σταυρινού, άλλη προϊσταμένη αδελφή που κατοικούσε στη Λάρνακα και επιθυμούσε να επιστρέψει εκεί. Η
- 5 Ε. Σταυρινού υπηρετούσε με απόσπαση στα Κεντρικά Γραφεία στη Λευκωσία και η απόσπασή της είχε τερματιστεί. Ο Υπουργός Υγείας, με έγγραφό του, εκδήλωσε τη διαφωνία του για την απόφαση της ΕΔΥ και ζήτησε την επανεξέταση του θέματος. Οι λόγοι που πρόβαλε δεν
- 10 είχαν σχέση με την ύπαρξη κενών στην υπηρεσία. Αναφέρθηκε σε προβλήματα συνεργασίας που οδήγησαν στην απόσπαση της Ε. Σταυρινού από το Γενικό Νοσοκομείο Λάρνακας στα Κεντρικά Γραφεία και τα οποία θα αναζωπύρωνε η επάνοδός της εκεί και σε παρόμοια προβλήματα που δημιουργούσε η αιτήτρια στο Νοσοκομείο
- 15 "Αρχιεπίσκοπος Μακάριος ο ΙΙΙ" τα οποία και θα διαιωνίζονταν αν παρέμενε. Η ΕΔΥ με την απάντησή της, επισήμανε αντίφαση στις θέσεις της διοίκησης και κατάληξε πως εφόσο γινόταν πια λόγος για την ύπαρξη της ειδικής
- 20 αιτιολογίας "προβλήματα συνεργασίας" θα επιλαμβανόταν του θέματος αφού πρώτα εξασφάλιζε νομική καθοδήγηση από το Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας. Με έγγραφό της ενημέρωσε το Γενικό Εισαγγελέα επισημαίνοντας, μεταξύ άλλων, και το ότι οι ετήσιες εμπιστευτικές εκθέσεις των δύο προϊσταμένων αδελφών κάθε άλλο
- 25 παρά υποδήλωναν την ύπαρξη προβλημάτων συνεργασίας.

- Η απάντηση εκ μέρους του Γενικού Εισαγγελέα ήταν κατηγορηματική. Τυχόν μετάθεση των προϊσταμένων
- 30 αδελφών για τους λόγους που αναφέρθηκαν στην επιστολή του Υπουργού θα έπασχε νομικά γιατί θα στηριζόταν σε γενική, αόριστη, αντιφατική και συγκρουόμενη με τα στοιχεία των φακέλων αιτιολογία. Ενημερώθηκε η αρμόδια αρχή η οποία, τελικά, με επιστολή της ημερομηνίας 24
- 35 Οκτωβρίου 1989 πληροφόρησε τον Πρόεδρο της ΕΔΥ ότι το Υπουργείο Υγείας δεν επιθυμούσε να προωθήσει περαιτέρω το θέμα το οποίο και παρακαλούσε να θεωρηθεί λήξαν.

Όμως, όπως έχει φανεί, το θέμα δεν είχε λήξει. Επα-

νήλθε η αρμόδια αρχή 10 περίπου μήνες αργότερα με τη γνωστοποίηση νέας πρόθεσής της να προτείνει τη μετάθεση της αιτήτριας. Ακολούθησε η πρόταση στην οποία αναφέρθηκα και η απόφαση για μετάθεση. Όμως δεν προκύπτει ότι είχε μεσολαβήσει οτιδήποτε που θα δικαιολογούσε διαφορετική άποψη ως προς την ανυπαρξία υπηρεσιακών λόγων στα οποία αναφέρθηκε αρχικά η ΕΔΥ. Το αποτέλεσμα της μετάθεσης ήταν και πάλιν να πάρει η μια προϊστάμενη αδελφή τη θέση της άλλης μόνο που αυτό, αυτή τη φορά, έγινε σε ευρύτερη κλίμακα. Η Ε. Σταυρινού μετακινήθηκε στη Λεμεσό, οι δύο προϊστάμενες αδελφές του Γενικού Νοσοκομείου Λεμεσού μετακινήθηκαν η μια στο Γενικό Νοσοκομείο Λευκωσίας και η άλλη, που μάλιστα θα αφιτηρετούσε σε 7 μήνες, στο Γενικό Νοσοκομείο Πάφου και η αιτήτρια στο Γενικό Νοσοκομείο Λάρνακας. Τη θέση της αιτήτριας θα έπαιρνε η Ε. Εφραίμ που μέχρι τότε υπηρετούσε στο Γενικό Νοσοκομείο Λευκωσίας. Αν υπήρχε κάτι το νέο σε ό,τι αφορούσε το Νοσοκομείο "Αρχιεπίσκοπος Μακάριος ο ΙΙΙ" ήταν η επιστολή του Διευθυντή του Νοσοκομείου με την οποία εξαιρείται το ενδιαφέρον και η προσφορά της αιτήτριας και εκφράζεται η άποψη πως "τυχόν μετάθεσή της θα έχει δυσμενείς επιπτώσεις στην όλη λειτουργία του Νοσοκομείου".

Με αυτά τα δεδομένα η γενική επίκληση των αναγκών της υπηρεσίας δε θα συγκεκριμενοποιείτο με οποιοδήποτε τρόπο από τα στοιχεία του φακέλου. Αντίθετα θα συγκρουόταν με αυτά και η απόφαση για τη μετάθεση θα ήταν γι' αυτό το λόγο τρωτή.

Απομένει να εξεταστεί η επίκληση της γενικής πολιτικής της κυβέρνησης. Έχει θεμελιωθεί πως είναι επιτρεπτή, μέσα στα πλαίσια των προνοιών του νόμου που διέπει την κάθε περίπτωση, η διαμόρφωση διοικητικής ή κυβερνητικής πολιτικής και ότι είναι παραδεκτό να διακινείται η διοικητική δραστηριότητα στα πλαίσια της. Εννοείται πως εφόσον ορισμένη ενέργεια επαφίεται στη διακριτική εξουσία ορισμένου διοικητικού οργάνου, δεν μπορεί να προσδοθεί στην πολιτική αυτή ισχύς τέτοια που να εξουδετερώνει τη διακριτική εξουσία του αρμόδιου οργάνου και να

- μηχανοποιεί το ρόλο του. (Βλ. *Vassiliou v. Republic* (1982) 3 CLR 220, *Korakides v. Vine Products* (1985) 3 CLR 2690, *Kytiacou v. Republic* (1986) 3 CLR 1845, *Skarou v. Republic* (1987) 3 CLR 1433, *Evgeniou v. Republic* (1987) 3 CLR 1782, *Άννα Βεληγκέκα ν. Κυπριακής Δημοκρατίας* (1991) 3 Α.Α.Δ. 567.

- Όμως, η διαμόρφωση ορισμένης διοικητικής ή κυβερνητικής πολιτικής που για να ανταποκρίνεται στον όρο πρέπει να είναι γενική, προϋποθέτει εκ των προτέρων προσδιορισμό του περιεχομένου της. Μόνο έτσι θα είναι δυνατό να αποτελεί σταθερό παράγοντα για τον προσδιορισμό της στάσης της διοίκησης μπροστά σε μια δοσμένη πραγματική κατάσταση και μόνο έτσι θα είναι δυνατό να ασκηθεί δικαστικός έλεγχος της εν γένει νομιμότητας της διοικητικής πράξης.

- Στην υπόθεση αυτή, η επίκληση της γενικής πολιτικής της κυβέρνησης, με τον τρόπο που έγινε, είναι εντελώς αόριστη και δεν μπορεί να γίνει δεκτή ως δέουσα αιτιολογία. Με αυτά δεν θέλω να πω πως δεν θα ήταν κατανοητή η σκοπιμότητα διαμόρφωσης ορισμένης πολιτικής σε σχέση με λειτουργούς που ασκούν διοικητικά καθήκοντα. Ποια όμως είναι αυτή η πολιτική, στην παρούσα περίπτωση, δεν μας το αποκαλύπτει η πρόταση της αρμόδιας αρχής. Δεν ξέρουμε αν εννοείται ότι οι υπάλληλοι αυτοί θα μετατίθενται κατά το δοκούν ή με βάση ορισμένα κριτήρια και αν συμβαίνει το δεύτερο, με ποια κριτήρια. Η επίκληση της υπόθεσης *Άννα Βεληγκέκα* (ανωτέρω) δεν βοηθά τους Καθ' ων η αίτηση. Σε εκείνη την περίπτωση η πολιτική είχε προσδιοριστεί με σαφήνεια από το Υπουργικό Συμβούλιο. Το περιεχόμενό της ήταν συγκεκριμένο. Περιλάμβανε ως κριτήριο το χρόνο υπηρεσίας στη συγκεκριμένη θέση και, πρέπει να σημειωθεί και αυτό, έθετε χρονοδιάγραμμα για την έναρξη της εφαρμογής της. Τίποτε από αυτά, ούτε ο,τιδήποτε το ανάλογο, είχε συμβεί στην περίπτωση που εξετάζουμε.

Αλλά και πάλιν εφόσον θα μπορούσαμε να ανατρέ-

Ξουμε στο διοικητικό φάκελλο για περισσότερη διαφώτιση, θα διαπιστώναμε πως ούτε καν ένδειξη υπάρχει ως προς την ύπαρξη οποιασδήποτε πολιτικής αναφορικά με τις μεταθέσεις των προϊσταμένων αδελφών. Ο φάκελος δείχνει παραμονή προϊσταμένων αδελφών στην ίδια θέση επί δεκαετίες και μεμονωμένες μεταθέσεις άλλων κατα κανόνιστα χρονικά διαστήματα. Η ίδια η σειρά των μεταθέσεων που αποφασίστηκε δεν αποκαλύπτει κάποιας μορφής πολιτική ή τουλάχιστον κάθε άλλο παρά βοηθά στη συγκεκριμενοποίησή της. Προκύπτει ότι μετατέθηκε προϊστάμενη αδελφή που παράμεινε μόλις δύο χρόνια περίπου στην ίδια θέση ενώ άλλη έμεινε αμετακίνητη στη θέση που κατείχε για διπλάσια χρόνια. Επίσης τρίτη, αφού παράμεινε 13 χρόνια στην ίδια θέση μετακινήθηκε ξανά μέσα σε 20 μόλις μήνες από το Γενικό Νοσοκομείο Λευκωσίας στη θέση της αιτήτριας. Πέρα από αυτά, είδαμε την επίκληση της πολιτικής της κυβέρνησης να ακολουθεί τη θέση του Υπουργείου Υγείας, πως η μετάθεση της αιτήτριας και ακόμα μιας από τις προϊστάμενες αδελφές, ήταν αναγκαία εξαιτίας "προβλημάτων συνεργασίας".

Έχοντας υπόψη τα πιο πάνω, παρέλκει η εξέταση της θέσης της αιτήτριας ως προς την παράλειψη της Επιτροπής να προβεί σε δέουσα έρευνα σε σχέση με τα προβλήματα που θα δημιουργούσε η μετάθεσή της και με τα επιχειρήματά της αναφορικά με τη σημασία που θα έπρεπε να είχε προσδοθεί σ' αυτά.

Η απόφαση της ΕΔΥ για τη μετάθεση της αιτήτριας από το Νοσοκομείο "Αρχιεπίσκοπος Μακάριος ο ΙΙΙ" στο Γενικό Νοσοκομείο Λάρνακας πρέπει να ακυρωθεί ως μη δεόντως αιτιολογημένη.

Η επίδικη απόφαση ακυρώνεται. Επιδικάζονται £100 έξοδα υπέρ της αιτήτριας.

Προσφυγή επιτυγχάνει. £100.- έξοδα υπέρ της αιτήτριας.