

20 Μαΐου, 1992

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΖΗΣΙΜΟΣ Χ΄ΤΤΟΦΗΣ ΚΑΙ ΑΛΛΗ,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ
ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΛΛΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υποθέσεις Αρ. 470/90 και 575/90).

5 Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Προσβαλλόμενες πράξεις — Σύνθετη διοικητική ενέργεια — Η τελική, η μόνη προσβλητή πράξη — Εκπαιδευτικοί Λειτουργοί — Προαγωγές — Προσόντα — Πρόσθετο ακαδημαϊκό προσόν — Το Άρθρο 35B(4)(β) των περί Δημόσιας Εκπαιδευτικής Υπηρεσίας Νόμων 1969 έως 1988, όπως διαμορφώθηκαν με τον τροποποιητικό Νόμο 67/87 — Η ρύθμιση και η ερμηνεία.

10 Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Λόγοι ακυρώσεως — Παραβάση ουσιαδους τύπου — Ουσιαώδης και μη ουσιαώδης — Εξάρτηση από την επίδραση της παραβάσεως του τύπου στην συγκεκριμένη πράξη.

15 Οι αιτητές προσέβαλαν με τις² προσφυγές τις προαγωγές συναδέλφων τους (των ενδιαφερομένων μερών) στη θέση Βοηθού Διευθυντή Σχολείων Δημοτικής Εκπαίδευσης. Το αποφασιστικό για τη διαδικασία ζήτημα ήταν αυτό της μη αναγνώρισης, στους αιτητές, του προσθέτου ακαδημαϊκού προσόντος τους, για το οποίο περιέλαβαν και χωριστό αίτημα στο αιτητικό των
20 προσφυγών τους.

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

25 1. Η θεραπεία της κήρυξης παράνομης της απορρίψεως, από

την Ε.Ε.Υ., της ένστασης των αιτητών, που αφορούσε την μη παραχώρηση μονάδων για πρόσθετο προσόν, δεν μπορεί να δοθεί. Η σχετική σύνθετη διοικητική ενέργεια ολοκληρώθηκε με την επίδικη απόφαση, με την οποία είχαν προαχθεί οι ενδιαφερόμενοι, η οποία είναι η μόνη προσβλητή πράξη.

5

Το Ανώτατο Δικαστήριο εξετάζει παρόμοια θέματα αυτεπαγγέλτως.

2. Από το υλικό που προσκομίστηκε τεκμηριώνεται το παράπονο των αιτητών, ότι δεν προηγήθηκε της απόφασης έρευνα, στην έκταση που επέβαλλε η φύση του πτυχίου, προτού τα δύο αρμόδια όργανα καταλήξουν πως δεν ήταν δυνατή η αναγνώρισή του για τους σκοπούς του νόμου. Δεν έγινε ικανοποιητική έρευνα αν ο τίτλος αυτός αποκτήθηκε μετά από διαδικασία και δοκιμασία όμοια με αυτή που επικρατεί στην Ουαλλία. Ούτε εξετάστηκαν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις (ως λ.χ. το περιεχόμενο των διδασκομένων μαθημάτων ή η σημασία του τρόπου και τύπου των εξετάσεων) για να διαπιστωθεί η επιστημονική αξία του διπλώματος που απόκτησαν, μέσω του κυπριακού εκπαιδευτηρίου, σε σύγκριση με το πτυχίο που λαμβάνεται με απ'ευθείας φοίτηση στο εξωτερικό.

10

15

20

25

Η δεδομένη νομική πλάνη οδήγησε σε στάθμιση στοιχείου, μη νομίμου, δηλαδή, της ανάγκης αναγνώρισης του διπλώματος από το Υπουργείο Παιδείας κατ' απόκλιση από τις διατάξεις του νόμου. Περαιτέρω, έχει κριθεί ότι, η αναγνώριση διπλώματος από το Υπουργείο δεν αποτελεί, κατά το σχετικό άρθρο, απαραίτητο στοιχείο ή προϋπόθεση για τη βαθμολόγησή του ως πρόσθετου προσόντος.

30

3. Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, που επικρότησε η νομολογία μας από το ξεκίνημά της, η παράβαση ουσιαστικού τύπου στη διαδικασία παραγωγής της διοικητικής πράξης συνεπάγεται την ακυρότητά της. Το ερώτημα, κατά πόσον παράβαση τύπου είναι ουσιώδης ή όχι, εξαρτάται από την επίδραση που έχει η παράλειψη του τύπου στη συγκεκριμένη πράξη: Α.Ε. 525 *Ανδρέας Γεωργίου & Άλλοι ν. Δημοκρατίας* και Α.Ε. 1014 *Αλίχη Λιμνάτη & Άλλες ν. Δημοκρατίας*.

35

40

Οι πλημμέλειες της επίδικης πράξης είχαν άμεσες και όχι

απλώς ενδεχόμενες αρνητικές συνέπειες.

5 Καταφανώς έχουμε παράβαση ουσιώδους τύπου που θεσπίζει ο νόμος. Η μη τήρησή του θα μπορούσε να καλυφθεί κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, όχι όμως μετά την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης. Η επίλυση του ζητήματος με βάση μεταγενέστερα στοιχεία, όπως εισηγούνται οι καθ' ων, θα ήταν αντίθετη με κάθε έννοια χρηστής διοίκησης.

10

Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.

Αναφερόμενες Υποθέσεις:

15

Μιχαηλίδης και Άλλος ν. Δημοκρατίας (1979) 3 Α.Α.Δ. 56·

Ιωάννου ν. Αρχής Ηλεκτρισμού Κύπρου (1981) 3 Α.Α.Δ. 280·

20

Γιάγκου ν. Δημοκρατίας (1987) 3 Α.Α.Δ. 27·

Χατζητροφή και Άλλος ν. Δημοκρατίας (1991) 4(Α) Α.Α.Δ. 474·

Χαραλαμπίδης ν. Ε.Ε.Υ. (1991) 4(Γ) Α.Α.Δ. 2116·

25

Γεωργίου και Άλλοι ν. Δημοκρατίας (1989) 3(Γ) Α.Α.Δ. 1443·

Λιμνάτου και Άλλες ν. Δημοκρατίας (1990) 3 Α.Α.Δ. 4057.

Προσφυγές.

30

Προσφυγές κατά της απόφασης της Επιτροπής Εκπαιδευτικής Υπηρεσίας (Ε.Ε.Υ.), με την οποία απέρριψε ένσταση των αιτητών για αποκλεισμό τους από τον κατάλογο προακτέων.

35

Α.Σ. Αγγελίδης, για τους αιτητές.

40

Ρ. Πετρίδου (κα), Δικηγόρος της Δημοκρατίας Α', για τους καθ' ων η αίτηση.

Ε. Ευσταθίου, για τα ενδιαφερόμενα μέρη Μιχαήλ Ματσάγκο και Δημήτρη Δημητριάδη στις προσφ. 470/90 και 575/90, αντίστοιχα.

45

Π. Δημητρίου, για το ενδιαφερόμενο μέρος Ανδρέα

Σύκα στην προσφυγή 575/90.

Cur.adv.vult.

ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ.: Οι αιτητές είναι δάσκαλοι. Η αρμόδια 5
συμβουλευτική επιτροπή τους είχε περιλάβει σε κατάλογο
υποψηφίων για διορισμό, στη θέση βοηθού διευθυντή
σχολείων δημοτικής εκπαίδευσης. Προηγουμένως, το
Μάρτιο του 1990, είχαν προκηρυχθεί 37 τέτοιες κενές
θέσεις. Πρόκειται για θέσεις πρώτου διορισμού και 10
προαγωγής. Παρόλο που διέθεταν τα προσόντα οι αιτητές
δεν συστήθηκαν για προαγωγή. Το όνομά τους δεν μπήκε
στον κατάλογο προακτών.

Θα μπορούσε να υπομνησθεί στο σημείο αυτό πως, ο 15
θεσμός των συμβουλευτικών επιτροπών και ο ρόλος τους
καθορίζεται από τις διατάξεις των περί Δημόσιας
Εκπαιδευτικής Υπηρεσίας Νόμων 1969 έως 1988, όπως
διαμορφώθηκαν από τον τροποποιητικό Νόμο 65/87. Το
άρθρο 35Α προβαίνει σε ρυθμίσεις αναφορικά με τη 20
σύνθεση, λειτουργία ως και τις αρμοδιότητες τέτοιων
επιτροπών. Ενώ, σύμφωνα με το άρθρο 35(1)(δ), η
σύσταση υποψηφίου από τη συμβουλευτική επιτροπή
αποτελεί προϋπόθεση της προαγωγής του.

Άλλες βασικές καινοτομίες εισάγονται με το άρθρο 25
35B. Με το άρθρο αυτό, που τιτλοφορείται "διαδικασία
και κριτήρια επιλογής", για πλήρωση θέσης που
προορίζεται για το διδακτικό προσωπικό δημοτικών
σχολείων, όπως εδώ, η συμβουλευτική συντάσσει 30
κατάλογο υποψηφίων με σειρά προτεραιότητας. Η σειρά
προσδιορίζεται "μετά την αριθμητική αποτίμηση των
κριτηρίων της αξίας, των προσόντων και της αρχαιότητας
όλων των προσοντούχων υπαλλήλων σε μονάδες όπως
παρακάτω". Παρενθετικά, κατά το άρθρο 35B5(β) ο 35
αριθμός των υποψηφίων του καταρτιζόμενου καταλόγου,
εκτός των περιπτώσεων για τις οποίες γίνεται ειδική
πρόβλεψη από τις υποπαραγράφους (I) και (II), είναι
τριπλάσιος του αριθμού των κενών θέσεων, όπως 40
ακριβώς ήταν η περίπτωση εδώ. Περιλήφθηκαν στον
κατάλογο 111 ανάμεσα στους οποίους και οι αιτητές.

Η παράγραφος 4 του ίδιου άρθρου παρέχει τη μέθοδο

για την αποτίμηση των διαφόρων στοιχείων κρίσης, όπως της αρχαιότητας και της αξίας. Πρέπει, όμως, να διαβάσουμε την παράγραφο 4(β) που μας λέγει πώς αποτιμώνται τα προσόντα: "1 έως 5 μονάδες, που
5 δίνονται από τη συμβουλευτική επιτροπή με αιτιολογημένη απόφασή της, για πρόσθετο προσόν το οποίο είναι συναφές με την εκπαίδευση ή την ειδικότητα του υποψηφίου ή τα καθήκοντα της θέσης". Το θέμα έχει
10 ιδιαίτερη σπουδαιότητα, γιατί το πρόβλημα, που παρουσιάζει η υπόθεση, εντοπίζεται κυρίως στη μη χορήγηση μονάδων στους αιτητές για πρόσθετο προσόν, που κατείχαν κατά τον κρίσιμο χρόνο.

Οι αιτητές αμφισβήτησαν τον αποκλεισμό τους από τον
15 κατάλογο προακτών υποβάλλοντας σχετική ένσταση, όπως είχαν δικαίωμα κάτω από το άρθρο 35B(7). Τις αντιρρήσεις τους εξέτασε η Επιτροπή Εκπαιδευτικής Υπηρεσίας (εφεξής Ε.Ε.Υ. ή Επιτροπή), αλλά τις απέρριψε και στη συνέχεια προχώρησε να ολοκληρώσει
20 τις διαδικασίες επιλογής, όπως διαγράφονται από το άρθρο 35B(9) και (10). Στις 25/5/90 πληρώθηκαν και οι 37 θέσεις με ισάριθμες προαγωγές.

Αισθανόμενοι ότι αδικήθηκαν, οι αιτητές προσέφυγαν
25 χωριστά στο δικαστήριο, αλλά διατάχθηκε συνεκδίκαση των δύο προσφυγών εφόσον στρέφονται κατά της ίδιας διοικητικής πράξης. Είναι κοινό αίτημα των προσφυγών να κηρυχθεί άκυρη η τελική κρίση της Ε.Ε.Υ. Διευκρινίζεται ότι, και οι δύο αιτητές προσβάλλουν τη
30 νομιμότητα των προαγωγών των συναδέλφων τους Άννας Τρυπηνιώτη, Νόβιας Βοσκαρίδου και Αργύρη Οικονόμου. Με την προσφυγή 470/90 επιζητείται πρόσθετα ακύρωση των προαγωγών της Σταυρούλας Πέρικλου, Μιχαήλ Ματσάγκου και Ιάκωβου Παρπέρη. Η άλλη προσφυγή
35 συμπροσβάλλει το διορισμό των Ανδρέα Σύκα, Δημήτρη Δημητριάδη, Ανδρέα Λεβέντη και Ανδρέα Τήλλυρου. Όλοι οι προαναφερθέντες είναι ενδιαφερόμενα πρόσωπα στην υπό κρίση υπόθεση.

40 Υπάρχει, παράλληλα, το αίτημα για δήλωση του δικαστηρίου ότι, η απόρριψη της ένστασης από την Ε.Ε.Υ., που αφορούσε την παραχώρηση ή μη μονάδων για πρόσθετο προσόν, είναι παράνομη. Θα πρέπει να λεχθεί

πως τέτοια θεραπεία δεν μπορεί να δοθεί. Η σχετική σύνθετη διοικητική ενέργεια ολοκληρώθηκε με την επίδικη απόφαση της 25/5/90, με την οποία είχαν προαχθεί οι ενδιαφερόμενοι, η οποία είναι η μόνη προσβλητή πράξη. 5
Για το φαινόμενο της σύνθετης διοικητικής ενέργειας και τις πρακτικές επιπτώσεις του στο χώρο του διοικητικού δικαίου βλέπε "Πορίσματα Νομολογίας" του Συμβουλίου Επικρατείας, (1929-1959) σελ. 244, **Μιχαηλίδης & Άλλος ν. Δημοκρατίας** (1979) 3 Α.Α.Δ. 56, 71, 72 και **Ιωάννου ν. Αρχής Ηλεκτρισμού Κύπρου** (1981) 3 Α.Α.Δ. 280, 299. 10
Επισημαίνεται ότι, το δικαστήριο εξετάζει τέτοια θέματα αυτεπάγγελτα, όπως αποφάσισε η υπόθεση **Γιάγκου ν. Δημοκρατίας** (1987) 3 Α.Α.Δ. 27, 28.

Θα δούμε τώρα από πιο κοντά πώς ανέκλυσε το θέμα 15
του πρόσθετου προσόντος. Οι αιτητές έχουν πτυχίο από ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα της αλλοδαπής στον τομέα της εκπαίδευσης. Έτυχαν του διπλώματος bachelor of education του πανεπιστημίου Ουαλλίας. Υστερα όμως από φοίτηση σε τοπικό ιδιωτικό εκπαιδευτήριο (Frederick Polytechnic). Φαίνεται πως το γεγονός αυτό δεν επηρεάζει 20
την ισοτιμία του χορηγηθέντος διπλώματος B.ed. έναντι εκείνων που απονέμονται μετά από παρακολούθηση των μαθημάτων στο εξωτερικό. Το ίδιο το πανεπιστήμιο τα αναγνωρίζει σαν ισότιμα χωρίς καμιά διάκριση. 25

Στην κρινόμενη περίπτωση η συμβουλευτική επιτροπή με σχετική απόφασή της έθεσε αποτίμημα 3 μονάδων για τους κατέχοντες τον τίτλο B.ed. Δεν αναγνώρισε όμως τα ίδια δικαιώματα σε όσους πήραν τον ίδιο πανεπιστημιακό 30
τίτλο, αλλά, όπως οι αιτητές, είχαν παρακολουθήσει τα μαθήματα και παρακάθησαν σε εξετάσεις στην Κύπρο. Την άποψη της συμβουλευτικής επικύρωσε με απόφασή της ημερ. 7/5/90 και η ίδια η Ε.Ε.Υ.

35
"Ορθά η συμβουλευτική επιτροπή δεν έχει παραχωρήσει μονάδες στον υποψήφιο για πρόσθετα προσόντα, αφού το πτυχίο B.ed. δεν αναγνωρίζεται από το Υπουργείο Παιδείας (βλέπε επιστολή του Διευθυντή Ανώτερης και Ανώτατης Εκπαίδευσης με 40
αριθμό 422/68/28 και ημερ. 10/5/89)".

Ο δικηγόρος των αιτητών υπέβαλε κατ' ουσίαν ότι η

- άρνηση της συμβουλευτικής επιτροπής και στη συνέχεια της Ε.Ε.Υ. να πιστώσει με 3 βαθμούς τους αιτητές, όπως προαποφασίστηκε και έγινε πράγματι με τους κατέχοντες τίτλο Β.ed., θεμελιώνει άνιση σε βάρος τους μεταχείριση.
- 5 Παράλληλα, το θέμα της ισοτιμίας δεν ερευνήθηκε ικανοποιητικά και οι καθ' ων κατέληξαν στην προσβαλλόμενη απόφαση υπό το κράτος πλάνης περί το δίκαιο. Σύμφωνα με την εισήγηση, επικαλέστηκαν σαν προϋπόθεση για την εφαρμογή της παραπάνω διάταξης,
- 10 που αφορά στην αποτίμηση του πρόσθετου προσόντος, την αναγνώριση του διπλώματος των αιτητών από το Υπουργείο Παιδείας, ενώ ούτε ο νόμος ούτε το σχέδιο υπηρεσίας θέτουν ή περιέχουν τέτοιο όρο.
- 15 Από την άλλη, η κα Πετρίδου συμφώνησε πως όντως η διοίκηση παρερμήνευσε το άρθρο 35B(4)(β). Όμως, υποστήριξε πως αυτό δεν επηρεάζει την εγκυρότητα της απόφασης. Ο δικαιολογητικός λόγος που προβάλλει είναι ότι, εκ των υστέρων υιοθετήθηκε η πρακτική να
- 20 χορηγείται ένας βαθμός για τον τίτλο Β.ed., που αποκτήθηκε με φοίτηση στην Κύπρο (βλέπε πρακτικό της Ε.Ε.Υ. ημερ. 26/6/91). Έτσι και αν ακόμη υπολογιζόταν η μία μονάδα, που τώρα επιτρέπεται για το δίπλωμα, η γενική βαθμολογία των αιτητών ήταν τέτοια που δεν
- 25 μπορούσαν να διεκδικήσουν θέση στον κατάλογο των συστηθέντων. Εφόσον λοιπόν η νομική πλάνη, που επιφοχώρησε στην επίδικη απόφαση, δεν θα άλλαζε τα πράγματα προς όφελος των αιτητών, οι προσφυγές στερούνται νομίμου ερείσματος. Για να ισχυροποιήσει την
- 30 άποψη αυτή η συνήγορος με παρέπεμψε στην υπόθεση αρ. 411/89 *Ζήσιμου Χατζηττοφή & Άλλος ν. Δημοκρατίας*, ημερ. 31/1/91 (Πογιατζής, Δ).

- Από το υλικό που προσκομίστηκε τεκμηριώνεται το
- 35 παράπονο των αιτητών ότι, δεν προηγήθηκε της απόφασης έρευνα, στην έκταση που επέβαλλε η φύση του πτυχίου, προτού τα δύο αρμόδια όργανα καταλήξουν πως δεν ήταν δυνατή η αναγνώρισή του για τους σκοπούς του νόμου. Δεν έγινε ικανοποιητική έρευνα αν ο τίτλος αυτός
- 40 αποκτήθηκε μετά από διαδικασία και δοκιμασία όμοια με αυτή που επικρατεί στην Ουαλλία. Ούτε εξετάστηκαν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις (ως λ.χ. το περιεχόμενο των διδασκομένων μαθημάτων ή η σημασία του τρόπου και

τύπου των εξετάσεων) για να διαπιστωθεί η επιστημονική αξία του διπλώματος, πού απόκτησαν μέσω του κυπριακού εκπαιδευτηρίου, σε σύγκριση με το πτυχίο που λαμβάνεται με απευθείας φοίτηση στο εξωτερικό.

5

Η νομική πλάνη, που ορθά θεωρήθηκε δεδομένη, οδήγησε σε στάθμιση στοιχείου μη νομίμου, δηλαδή, της ανάγκης αναγνώρισης του διπλώματος από το Υπουργείο Παιδείας, κατ' απόκλιση από τις διατάξεις του νόμου. Περαιτέρω, έχει κριθεί στην υπόθεση **Χατζηττοφή**, 10 ανωτέρω, και επίσης την απόφαση 471/90 **Χαραλάμπος Χαραλαμπίδης ν. Ε.Ε.Υ.**, ημερ. 13/6/91 (Αρτεμίδης, Δ) ότι, η αναγνώριση διπλώματος από το Υπουργείο δεν αποτελεί κατά το σχετικό άρθρο απαραίτητο στοιχείο ή προϋπόθεση για τη βαθμολόγησή του ως πρόσθετο 15 προσόντος.

Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, που επικρότησε η νομολογία μας από το ξεκίνημά της, η παράβαση ουσιαστικού τύπου, στη διαδικασία παραγωγής 20 της διοικητικής πράξης, συνεπάγεται την ακυρότητά της. Το ερώτημα, κατά πόσον παράβαση τύπου είναι ουσιαστικής ή όχι, εξαρτάται από την επίδραση που έχει η παράλειψη του τύπου στη συγκεκριμένη πράξη: Α.Ε. 525 **Ανδρέας Γεωργίου & Άλλοι ν. Δημοκρατίας**, ημερ. 16/6/89 και 25 Α.Ε. 1014, **Αλίχη Λιμνάτη & Άλλες ν. Δημοκρατίας**, ημερ. 28/11/90 (απόφαση Σ. Νικίτα, Δ.).

Οι πλημμέλειες της πράξης, τις οποίες έχω περιγράψει, είχαν άμεσες και όχι απλώς ενδεχόμενες αρνητικές 30 συνέπειες. Όπως προκύπτει από το υλικό που τέθηκε στη διάθεσή μου, αν ο αιτητής Ζήσιμος Χατζηττοφής έπαιρνε τις τρεις μονάδες, που δόθηκαν στους άλλους, θα ισοβαθμούσε με όλους τους ενδιαφερομένους και θα εξασφάλιζε θέση στον κατάλογο συστηθέντων. Στην 35 περίπτωση που ανέφερε η κα Πετρίδου έστω και αν ο αιτητής ελάμβανε τους τρεις βαθμούς θα είχε χαμηλότερη βαθμολογία από τους ενδιαφερομένους. Η αιτήτρια Πόπη Λοιζίδου, που είχε ψηλότερη βαθμολογία, θα βρισκόταν σε ακόμα πιο πλεονεκτική θέση. Συγκεκριμένα θα είχε το 40 προβάδισμα προτεραιότητας απέναντι σε όλους τους ενδιαφερομένους.

Καταφανώς λοιπόν έχουμε παράβαση ουσιώδους τύπου που θεσπίζει ο νόμος. Η μὴ τήρησή του θα μπορούσε να καλυφθεί κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, 5 όχι, όμως, μετά την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης. Η επίλυση του ζητήματος με βάση μεταγενέστερα στοιχεία, όπως εισηγούνται οι καθ' ων, θα ήταν αντίθετη με κάθε έννοια χρηστής διοίκησης.

10 Για τους λόγους που εξέθεσα, η προαγωγή των ενδιαφερομένων προσώπων ακυρώνεται. Οι καθ' ων θα καταβάλουν τα έξοδα των αιτητών.

*Η προσφυγή επιτυγχάνει με
έξοδα.*