

19 Ιουλίου, 1995

[ΠΙΚΗΣ, Π., ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, ΑΡΤΕΜΙΔΗΣ, ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ,
ΝΙΚΟΛΑΟΥ, Δ/στές]

ΜΙΚΗΣ ΣΦΗΚΟΥΡΗΣ ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Εφεσεϊόντες - Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΔΗ-
ΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ,

Εφεσιβλήτων - Καθ'ων η αίτηση.

(Αναθεωρητική Έφεση Αρ. 1228)

5 Δημόσιοι Υπάλληλοι — Προαγωγές — Θέση Πολεοδομικού Λειτουργού 1ης τάξης στο Τμήμα Πολεοδομίας και Οικήσεως — Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας — Αναδρομική προαγωγή υπαλλήλου από ημερομηνία προγενέστερη της σύστασης του Διευθυντή — Ακυρώθηκε από την Ολομέλεια.

Διοικητικό Δίκαιο — Αναδρομικότητα διοικητικών πράξεων — Εκτός ελάχιστων εξαιρέσεων δεν είναι επιτρεπτή — Αρχές που εφαρμόζονται.

10 Έννομο συμφέρον — Δημόσιοι Υπάλληλοι — Προαγωγή με αναδρομική ισχύ — Οι εφεσεϊόντες έχουν έννομο συμφέρον να προσβά- λουν την προαγωγή, εφόσον η αναδρομικότητά της, επηρεάζει την ιεραρχία στο τμήμα που υπηρετούν.

15 Αναθεωρητική Δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου — Αυτεπάγ- γελτη εξέταση θεμάτων που ανάγονται στο παραδεκτό της προσφυ- γής και άπτονται της δημόσιας τάξης είναι δυνατή και στο στάδιο της έφεσης.

20 Δημόσιοι Υπάλληλοι — Διορισμοί/Προαγωγές — Μεταπτυχιακό προ- σόν που δεν είναι απαραίτητο αλλά είναι συναφές με τα καθήκοντα θέσης που κατέχει δημόσιος υπάλληλος — Προσμετρά ως υπηρεσία ή πείρα μέχρι δύο έτη — Εγκύκλιος 614.

Οι εφεσεϊόντες και το ενδιαφερόμενο μέρος κατείχαν θέση Πο-

λεοδομικού Λειτουργού 2ης Τάξης. Την 1.12.1988, συστήθηκαν από τον Διευθυντή του αρμόδιου Τμήματος, για προαγωγή στη θέση Πολεοδομικού Λειτουργού 1ης τάξης οι μεν πρώτοι από 1.12.1988 ενώ ο δεύτερος από 1.12.1986.

Η Ε.Δ.Υ. υιοθέτησε τις εισηγήσεις του Διευθυντή και τους προή- 5
ξε από τις πιο πάνω ημερομηνίες.

Η απόφαση της Ε.Δ.Υ. για αναδρομική προαγωγή του ενδιαφε-
ρομένου μέρους επικυρώθηκε από το πρωτόδικο Δικαστήριο.

Οι εφεσείοντες εφεσίβαλαν την πρωτόδικη απόφαση για δύο βα- 10
σιικά λόγους:

- 1) Η πρόσδοση αναδρομικής ισχύος στην προαγωγή του ενδια-
φερομένου μέρους ήταν νομικά απαράδεκτη.
- 2) Το μεταπτυχιακό προσόν του ενδιαφερομένου μέρους απο-
κτήθηκε το 1988, και για τον λόγο αυτό ήταν εξ αντικειμένου 15
αδύνατη η προσθήκη της διετούς πλασματικής υπηρεσίας ή
πέρας με βάση την Εγκύκλιο 614, σε χρόνο προγενέστερο
της απόκτησής του.

Η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου επέτρεψε την έφεση
για τους πιο κάτω λόγους:

1. Η προσφυγή υπαλλήλου κατά της προαγωγής άλλου μέλους 20
της υπηρεσίας, είναι παραδεκτή, εφόσον το συμφέρον του
προσφεύγοντος συναρτάται άμεσα με την ιεραρχία στο τμή-
μα που υπηρετεί.
2. Η αναδρομική προαγωγή υπαλλήλου είναι απαράδεκτη.
3. Η αναδρομικότητα των διοικητικών πράξεων αποκλείεται, 25
σύμφωνα με το διοικητικό δίκαιο. Εξαιρέση στον κανόνα
περί της μή αναδρομικότητας των διοικητικών πράξεων χω-
ρεί όπου ο ίδιος ο νόμος παρέχει εξουσία για την έκδοση δι-
οικητικής πράξης η οποία ανατρέχει σε χρόνο προγενέστερο
της έκδοσής της, και όπου η αναδρομή στο παρελθόν είναι 30
αναγκαία για την αποκατάσταση της νομιμότητας (α) συμ-
μόρφωση με δικαστικές αποφάσεις και (β) έκδοση απόφασης
μετά την επανεξέταση ακυρωθείσας διοικητικής απόφασης.
4. Στην προκειμένη περίπτωση ο Περί Δημόσιας Υπηρεσίας

Νόμος Ν.33/67 δεν παρέιχε εξουσία για αναδρομική προαγωγή υπαλλήλων και η Εγκύκλιος 614, εφαρμόζεται μόνο με βάση τη μελλοντική προοπτική.

5

Η έφεση επιτρέπεται με έξοδα. Η επίδικη διοικητική απόφαση στο μέρος που αφορά την αναδρομικότητα της προαγωγής του ενδιαφερομένου μέρους ακυρώνεται βάσει του Άρθρου 146(β) του Συντάγματος.

10

Υποθέσεις που αναφέρθηκαν:

Panayides v. The Republic (1973) 3 C.L.R. 378

Afxentiou v. Public Service Commission (1973) 3 C.L.R. 309

Έφεση.

15

Έφεση εναντίον της απόφασης Δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου Κύπρου (Χ'Τσαγγάρης, Δ.) που δόθηκε στις 24 Οκτωβρίου, 1990 (προσφυγή αρ. 306/89) με την οποία απορρίφθηκε η προσφυγή των αιτητών εναντίον της αναδρομικής προαγωγής του ενδιαφερομένου προσώπου στη θέση Πολεοδομικού Λειτουργού 1ης Τάξης.

20

Α.Σ. Αγγελίδης, για τους εφεσείοντες.

Α. Παπασάββας, Εισαγγελέας της Δημοκρατίας εκ μέρους του Γενικού Εισαγγελέα, για τους εφεσίβλητους.

Ν. Κληρίδης, για το ενδιαφερόμενο μέρος.

25

Cur. adv. vult.

Η απόφαση του Δικαστηρίου θα δοθεί από Πική, Π.

30

ΠΙΚΗΣ, Π.: Η εγκύκλιος 614 προβλέπει ότι ο χρόνος, ο οποίος δαπανάται για την απόκτηση μεταπτυχιακού προσόντος που δεν είναι απαραίτητο για διορισμό ή προαγωγή στη θέση αλλά συναφές προς τα καθήκοντα της θέσης την οποία κατέχει δημόσιος υπάλληλος προσμετρά ως υπηρεσία ή πείρα μέχρι δύο έτη.

Οι θέσεις Λειτουργού Πολεοδομίας 2ης Τάξης και 1ης Τάξης είναι ενταγμένες σε συνδυασμένη κλίμακα. Εφόσον ικανοποιούνται οι προϋποθέσεις που θέτει το σχέδιο υπηρεσίας για ανέλιξη στην πρώτη βαθμίδα υποβάλλεται εισήγηση από τον προϊστάμενο του τμήματος για την προαγωγή του υπαλλήλου που κατέχει τα προσόντα. Η διαδικασία ρυθμίζεται από σχετική εγκύκλιο, η οποία προβλέπει την υποβολή εισήγησης για την προαγωγή υπαλλήλου στο τέλος του μηνός μέσα στον οποίο συμπληρώνει την απαιτούμενη υπηρεσία. 5

Την 1.12.1988 ο Διευθυντής του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικίσεως υπέβαλε σύσταση για την προαγωγή των εφεσείοντων (αιτητών στην προσφυγή) και του ενδιαφερομένου προσώπου στη θέση Πολεοδομικού Λειτουργού 1ης Τάξης. Κατά τον χρόνο της υποβολής της εισήγησης όλοι οι επηρεαζόμενοι κατείχαν την θέση του Πολεοδομικού Λειτουργού 2ης Τάξης. Η μόνη διακρίση μεταξύ των εφεσείοντων και του ενδιαφερομένου μέρους αφορούσε την ημερομηνία της προαγωγής τους. Στην περίπτωση των πρώτων συστήθηκε η προαγωγή τους από την 1.12.1988 ενώ στην περίπτωση του δεύτερου από ημερομηνία δύο χρόνια ενωρίτερα, από την 1.12.1986. 10 15 20

Η ΕΔΥ υιοθέτησε τις εισηγήσεις του Διευθυντή και προβίβασε τους εφεσείοντες από 1.12.88 και το ενδιαφερόμενο πρόσωπο αναδρομικά από 1.12.1986.

Οι εφεσείοντες προσέβαλαν την αναδρομική προαγωγή του ενδιαφερομένου προσώπου, με έρεισμα το υπηρεσιακό τους συμφέρο και την θέση τους στην ιεραρχία του τμήματος όπου υπηρετούν. 25

Το Δικαστήριο απέρριψε τις ενστάσεις των εφεσιβλήτων στο παραδεκτό της προσφυγής λόγω έλλειψης του νενομισμένου συμφέροντος. Αποφάσισε ότι "η αναδρομικότητα της προαγωγής του ενδιαφερομένου προσώπου επέφερε ιεραρχική και μισθολογική διαφοροποίηση και έπληξε με αυτό τον τρόπο το έννομο συμφέρον των αιτητών". 30

Ως προς την ουσία της προσφυγής έκρινε ότι δικαιολογημένα δόθηκε αναδρομική ισχύ στην προαγωγή του ενδιαφερομένου προσώπου διότι η τριετής υπηρεσία που είχε καλύψει μέχρι το 1986 συνυπολογιζόμενη με τη διετή πλασματική υπηρεσία ή πείρα ως εκ του λόγου της απόκτησης του μεταπτυχιακού προσόντος Corporate Membership of R.I.B.A. (επαγγελματικού προσόντος), 35

συμπλήρωνε την πενταετή υπηρεσία που προβλέπει το σχέδιο υπηρεσίας για ανέλιξη στην πρώτη βαθμίδα και δικαιολογούσε την προαγωγή από 1.12.1986.

5 Οι εφεσεύοντες προσβάλλουν την απόφαση για δύο βασικά λόγους. Πρώτο, γιατί ήταν νομικά απαράδεκτη η πρόσδοση αναδρομικής ισχύος στην προαγωγή του ενδιαφερομένου προσώπου. Η απόφαση αντιμάχεται θεμελιακή αρχή του διοικητικού δικαίου η οποία απαγορεύει την απόδοση αναδρομικής ισχύος σε διοικητικές πράξεις. Η περίπτωση του ενδιαφερομένου προσώπου δεν 10
εμπίπτει στις εξαιρέσεις του κανόνα. Δεύτερο, το μεταπτυχιακό προσόν αποκτήθηκε το 1988 και για τον λόγο αυτό ήταν εξ αντικείμενου αδύνατη η προσθήκη της διετούς πλασματικής υπηρεσίας ή πείρας σε χρόνο προγενέστερο της απόκτησής του.

15 Ο Εισαγγελέας κ. Παπασάββας δεν έλαβε θέση ως προς την υπόσταση της αναδρομικότητας της απόφασης για την προαγωγή του ενδιαφερομένου προσώπου. Άφησε την επίλυση του θέματος στο Δικαστήριο. Αμφισβήτησε όμως, όπως και πρωτόδικα, το έννομο συμφέρον των εφεσειόντων να προσβάλουν την απόφαση ενόψει της καθιερωμένης από τη νομολογία αρχής ότι προαγωγή 20
στην ανώτερη βαθμίδα συνδυασμένων θέσεων συναρτάται με τα ατομικά δεδομένα του κάθε υποψηφίου και όχι με τις αντεκδικήσεις ομοβάθμιων υπαλλήλων για προαγωγή. Εφόσον υπάλληλος κατέχει τα προσόντα η προαγωγή του στην ανώτερη βαθμίδα διενεργείται αυτοδικαίως. Παρά το γεγονός ότι δεν ασκήθηκε αντέφηση, δεδομένου ότι το θέμα ανάγεται στο παραδεκτό της προσφυγής και άπτεται της δημόσιας τάξης δεν παρεμβάλλεται κώλυμα στην εξέτασή του και στο στάδιο της έφεσης.

Ο κ. Κληρίδης για το ενδιαφερόμενο πρόσωπο υποστήριξε ανάλογες θέσεις με εκείνες που πρόβαλε ο κ. Παπασάββας.

30 Κατ' αρχή θα εξετάσουμε το παραδεκτό της προσφυγής με αναφορά στο συμφέρον των εφεσειόντων να προσβάλουν την αναδρομικότητα της προσφυγής του ενδιαφερομένου προσώπου. Κρίνουμε ότι οι εφεσεύοντες ενομιμοποιούνται να προσφύγουν αναλογιζόμενοι ότι το μέρος της απόφασης που αφορούσε την 35
αναδρομικότητα της προαγωγής επηρέαζε την ιεραρχία στο τμήμα όπου υπηρετούσαν οι εφεσεύοντες και επομένως είχαν συμφέρον, το οποίο εδικαιούντο να προστατεύουν με προσφυγή στο Δικαστήριο. Η απόφαση επηρεάζει την ιεραρχία στο τμήμα στο βαθμό που αυτή καθορίζεται από την αρχαιότητα των ομοβάθμιων λειτουργών. Όπως διαφαίνεται από την απόφαση στην *Petrakis* 40

Panayides v. Republic (1973) 3 C.L.R. 378 είναι παραδεκτή η προσφυγή υπαλλήλου κατά της προαγωγής άλλου μέλους της υπηρεσίας εφόσον το συμφέρον του προσφεύγοντος δεν είναι γενικής φύσης αλλά συναρτάται άμεσα με την ιεραρχία στο τμήμα όπου υπηρετεί. Η ίδια απόφαση είναι καθοδηγητική για το απαράδεκτο της αναδρομικής προαγωγής υπαλλήλου. (Βλ. επίσης **Afxentios Afxentiou v. Public Service Commission** (1973) 3 C.L.R. 309).

Με ελάχιστες μόνο εξαιρέσεις αποκλείεται η αναδρομικότητα των διοικητικών πράξεων. Πρόδηλοι είναι οι λόγοι οι οποίοι επέβαλαν αυτή την αρχή του διοικητικού δικαίου. Η αναδρομική άσκηση διοικητικής εξουσίας είναι δύσκολο να συμβιβασθεί με “το διοικείν” που εξ αντικειμένου εδράζεται στο παρόν και έχει προοπτική το μέλλον. Η αναδρομική άσκηση διοικητικής εξουσίας έχει εξωπραγματικό χαρακτήρα, διασαλεύει το προϋπάρχον νομικό καθεστώς και δημιουργεί αβεβαιότητα ως προς τα δικαιώματα του διοικουμένου στο πεδίο του δημοσίου δικαίου. Όπως αναφέρεται στα Πορίσματα της Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, σελ. 197 “Η ως άνω αρχή της μη αναδρομικότητας των διοικητικών πράξεων δικαιολογείται εκ του ότι η αρμοδιότης του διοικητικού οργάνου δέον ν’ ασκείται εν όψει της παρούσης εκάστοτε νομικής και πραγματικής καταστάσεως: 168(43)”. Εξάλλου ο Παπαχατζής, διαπιστώνει (με αναφορά στην Ελληνική νομολογία) στο σύγγραμμά του, Σύστημα του Ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, Ε’ έκδοση, η δημόσια διοίκηση δεν είναι νόμιμο να ενεργεί με δύναμη αναδρομική. Όπου η πράξη συνδέεται με αναδρομική ρήτρα η αναδρομή είναι ανίσχυρη. Όχι όμως η ίδια η πράξη, η οποία επενεργεί από τον χρόνο της έκδοσής της. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται “... οπισθενέργεια δεν έχει κύρος ως προς την αναδρομή.” (σελ. 535). Η αναδρομική προαγωγή υπαλλήλου αποκλείεται: “Δεν δύναται να δοθεί αναδρομική ισχύς εις πράξη προαγωγής υπαλλήλου ..1776(53), 507, 743(54)”. (Βλ. Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου Επικρατείας 1929 - 1959 σελ. 197). Εξαιρέση στον κανόνα περί της μη αναδρομικότητας των διοικητικών πράξεων χωρεί όπου ο ίδιος ο νόμος παρέχει εξουσία για την έκδοση διοικητικής πράξης η οποία ανατρέχει σε χρόνο προγενέστερο της έκδοσής της, και όπου η αναδρομή στο παρελθόν είναι αναγκαία για την αποκατάσταση της νομιμότητας (α) συμμόρφωση με δικαστικές αποφάσεις και (β) έκδοση απόφασης μετά την επανεξέταση ακυρωθείσας διοικητικής απόφασης.

· Στην προκειμένη περίπτωση ο Περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νό-

- 5 μος, ο οποίος ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, Ν.33/67, δεν πα-
ρείχε εξουσία για την αναδρομική προαγωγή υπαλλήλων. Η δια-
δικασία προαγωγής υπαλλήλων στην ανώτερη βαθμίδα συνδυα-
σμένων κλιμάκων είναι επίσης προσαρμοσμένη στα δεδομένα
10 του παρόντα χρόνου. Επομένως δεν παρεχόταν εξουσία στον Δι-
ευθυντή του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως να συστήσει
την προαγωγή του ενδιαφερομένου προσώπου από ημερομηνία
προγενέστερη της σύστασής του ή για την ΕΔΥ να τον προάξει
15 αναδρομικά. Η διαπίστωση αυτή δικαιολογεί την ακύρωση του
μέρους της απόφασης για την προαγωγή του ενδιαφερομένου
προσώπου αναφορικά με την αναδρομική ισχύ της. Περαιτέρω
οι πρόνοιες της Εγκυκλίου 614 εφαρμόζονται μόνο με βάση τη
μελλοντική προοπτική. Εφόσον υπάλληλος στερείται υπηρε-
20 σίας (χρόνου) που θα του παρείχε το δικαίωμα για προαγωγή, πα-
ρέχεται η δυνατότητα επίκλησης της Εγκυκλίου 614 για τη συ-
μπλήρωση του χρόνου που απαιτείται. Σε καμιά όμως περίπτω-
ση δεν επιτρέπεται η αναδρομική πίστωση χρόνου για σκοπούς
αναδρομικής προαγωγής.

- 20 Δεύτερο, το γεγονός ότι το ενδιαφερόμενο πρόσωπο απόκτη-
σε το μεταπτυχιακό προσόν το 1988, όπως έχει διευκρινιστεί
ενώπιόν μας, καθιστούσε εκ των πραγμάτων αδύνατη την προα-
γωγή του από το 1986 εφόσον κατά τον χρόνο εκείνο δεν μπο-
ρούσε να έχει την πλασματική υπηρεσία που του παρείχε το με-
25 ταπτυχιακό προσόν για τη συμπλήρωση της απαιτούμενης υπη-
ρεσίας για ανέλιξη στην ανώτερη βαθμίδα των συνδυασμένων
θέσεων.

Η έφεση επιτρέπεται με έξοδα.

- 30 Η πρωτόδικη απόφαση παραμερίζεται. Η επίδικη διοικητική
απόφαση στο μέρος που αφορά την αναδρομικότητα της προα-
γωγής του ενδιαφερομένου προσώπου ακυρώνεται βάσει του
Άρθρου 146(β) του Συντάγματος.

Η έφεση επιτρέπεται με έξοδα.