

15 Μαρτίου, 1996

[ΚΑΛΛΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΑΝΔΡΕΑΣ Γ. ΑΒΡΑΑΜΙΔΗΣ,

Αιτητής,

v.

ΑΡΧΗΣ ΗΛΕΚΤΡΙΣΜΟΥ ΚΥΠΡΟΥ,

Καθ' ης η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 1147/91)

Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου — Αρχή Ηλεκτρισμού Κύπρου — Προαγωγές — Σύσταση του Διευθυντή — Απόκλιση από τη σύσταση κατά την προαγωγή — Παράλειψη ειδικής αιτιολόγησης — Ακυρότητα.

- 5 *Προσφυγή βάσει του Αρθρου 146 του Συντάγματος — Λόγοι ακυρώσεως — Αιτιολογία — Προαγωγές — Κακή η θεμελίωση προαγωγής στα καθήκοντα που είχαν ιεραρχικά ανατεθεί στον προαχθέντα.*

10 Ο αιτητής προσέφυγε κατά της προαγωγής του ενδιαφερομένου μέρους σε Ανώτερο Μηχανικό κυρίως διότι ο ίδιος είχε συσταθεί από το Διευθυντή για προαγωγή.

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

20 Η νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου με σταθερότητα έχει αναπτύξει τον κανόνα για ειδική αιτιολογία στις περιπτώσεις απόκλισης από τη σύσταση του Διευθυντή. Σύμφωνα με τη νομολογία οι λόγοι της απόκλισης πρέπει να καταγράφονται καθαρά. Μη συμμόρφωση με τον κανόνα οδηγεί στην ακύρωση της επίδικης προαγωγής.

25 Η αιτιολόγηση των διοικητικών αποφάσεων είναι απαραίτητη για τη σύννομη εκπλήρωση του διοικητικού έργου αφενός και την άσκηση αποτελεσματικού αναθεωρητικού ελέγχου.

Στην κρίσιμη υπόθεση η ειδική αιτιολογία της απόκλισης από

τη σύσταση του Διευθυντή όχι μόνο υπαγορεύεται από τη νομολογία αλλά και από αυτό τούτο το λεκτικό του Καν. 23(4).

Προκύπτει εξάλλου σαφώς από το λεκτικό του Καν. 23(2) ότι "η πείρα σε καθήκοντα παρόμοια με εκείνα της προς πλήρωση θέσης" 5
δεν περιλαμβάνεται στα κριτήρια για τον προσδιορισμό της συνολικής αξίας των υποψηφίων. Περαιτέρω σύμφωνα με την νομολογία "η φύση των καθηκόντων των υποψηφίων δεν αποτελεί από μόνη της νόμιμο κριτήριο για την πρόκριση υπαλλήλου ενάντι συναδέλφων του εκτός ίσως εκεί που προκύπτει ότι στον τελευταίο ανατέθηκαν πε- 10
ριορισμένα καθήκοντα λόγω ανεπάρκειας".

Η αιτιολογία εν προκειμένω δεν αποτελεί την ειδική αιτιολογία που απαιτείται από τη Νομολογία οσάκις υπάρχει απόκλιση από τις 15
συστάσεις του Διευθυντή.

Η προσφυγή επιτυγχάνει χωρίς έξοδα.

Αναφερόμενες υποθέσεις:

- Theodosiou v. Republic* 2 R.S.C.C. 44, 20
- Petrides v. Republic* (1975) 3 C.L.R. 284,
- Hadjiconstantinou a.o. v. Republic* (1973) 3 C.L.R. 65, 25
- Lardis v. Republic* (1967) 3 C.L.R. 64,
- Republic v. Haris* (1985) 3 C.L.R. 106, 30
- Αντωνίου v. Α.Η.Κ.* (1993) 4 Α.Α.Δ. 764,
- Ιωσηφίδου v. Δήμου Λακατάμιας* (1989) 3 Α.Α.Δ. 393,
- Αποστόλου v. Συμβουλίου Υδατοπρομήθειας Λεμεσού* (1990) 3 Α.Α.Δ. 35
126,
- Ιωάννου v. Α.Η.Κ.* (1995) 4 Α.Α.Δ. 377,
- Στεφάνου v. Δημοκρατίας* (1990) 3 Α.Α.Δ. 3004, 40
- Γεωργίου v. Δημοκρατίας* (1990) 3 Α.Α.Δ. 4275,
- Δρουσιώτης και Άλλοι v. Ρ.Ι.Κ.* (1990) 3 Α.Α.Δ. 1984.

Προσφυγή.

5 Προσφυγή με την οποία προσβάλλεται η απόφαση της Αρχής Ηλεκτρισμού Κύπρου, με την οποία προήγαγε το ενδιαφερόμενο μέρος στη θέση Ανώτερου Μηχανικού (Διανομής), αντί του αιτητή.

A. Σ. Αγγελίδης, για τον Αιτητή.

10 K. Στιβαρού για Γ. Κακογιάννη, για την Καθ' ης η αίτηση.

E. Ευσταθίου, για το ενδιαφερόμενο μέρος.

Cur. adv. vult.

15

ΚΑΛΛΗΣ, Δ.: Ο αιτητής είναι υπάλληλος της Αρχής Ηλεκτρισμού Κύπρου (Α.Η.Κ.). Κατέχει τη θέση Περιφερειακού Μηχανικού (Προγραμμάτων Κατασκευών) από την 1.2.1982. Την 1.5.1987 τοποθετήθηκε στη θέση του "Περιφερειακού Μηχανικού ("Εκτελεστικός"). Το ενδιαφερόμενο μέρος ήταν Μηχανικός Διανομής. Ήταν και οι δυο υποψήφιοι για τη θέση του "Ανώτερου Μηχανικού (Διανομής), Τμήμα Μεταφοράς/ Διανομής, Τεχνικές Υπηρεσίες, Κεντρικά Γραφεία της Α.Η.Κ." ("η επίδικη θέση"). Κατέχουν και οι δυο τα ίδια προσόντα. Ο αιτητής υπερέχει σε αρχαιότητα του ενδιαφερόμενου μέρους κατά 10 περίπου μήνες. Οι Υπηρεσιακές Εκθέσεις των ετών 1988, 1989 και 1990 δίνουν κάποιο προβάδισμα στον αιτητή σε σχέση με την αξία. Αυτό γίνεται δεκτό και από την συνήγορο της Α.Η.Κ. (βλ. παραρ. 4(γ) της γραπτής αγόρευσής της).

30

Στη συνεδρία της, ημερ. 18.11.1991, η Α.Η.Κ. αποφάσισε "με πέντε ψήφους υπέρ" και τρεις αποχές την προαγωγή του ενδιαφερόμενου μέρους στην επίδικη θέση. Ακολούθησε η παρούσα προσφυγή με την οποία ο αιτητής ζητά την πιο κάτω θεραπεία:

35

"Δήλωση του Δικαστηρίου ότι η πράξη και/ή απόφαση της καθ' ης η αίτηση, με την οποία προήγαγε τον Ιωάννη Σιεκέρσαββα στη θέση Ανώτερου Μηχανικού (Διανομής), Τμήμα Μεταφοράς/Διανομής, Τεχνικές Υπηρεσίες, στα Κεντρικά Γραφεία αντί και/ή στη θέση του αιτητή είναι άκυρη, παρανόμη και στερημένη οποιοδήποτε έννομου αποτελέσματος."

40

Κύριος λόγος ακυρώσεως ήταν: Η Α.Η.Κ. χωρίς οποιαδήποτε ειδική αιτιολογία παραγνώρισε τη σύσταση της Συμβουλευτικής Επιτροπής και του Διευθυντή υπέρ του αιτητή και προήγαγε το εν-

διαφερόμενο μέρος.

Σύμφωνα με τα πρακτικά της πιο πάνω συνεδρίας: Η Α.Η.Κ. μελέτησε την εισήγηση της Μεικτής Συμβουλευτικής Επιτροπής Επιλογής για προαγωγή επιστημονικού προσωπικού, ημερ. 5
18.9.91. Επίσης μελέτησε και αξιολόγησε όλα τα στοιχεία που είχε ενώπιόν της “δηλαδή τα υπηρεσιακά στοιχεία του κάθε αιτητή, τον προσωπικό φάκελο του κάθε αιτητή (που είχε τεθεί ενώπιον της Αρχής), την πείρα, αξία, ικανότητα, αρχαιότητα στην Αρχή, προ- 10
σόντα σε συσχετισμό προς το ισχύον για τη θέση Σχέδιο Υπηρεσίας και επίδοση στην Υπηρεσία, όπως αυτά αναφέρονται εκτενέ-
στερα στην παραρ. 23(2) των Κανονισμών”. Στη συνέχεια έλαβε υπόψη τις συστάσεις και απόψεις της Επιτροπής Επιστημονικού Προσωπικού που περιέχονται στην Εισήγηση και τις συστάσεις της Συμβουλευτικής Υπεπιτροπής της Αρχής για Θέματα Προσω- 15
πικού. Περαιτέρω έλαβε υπόψη τη σύσταση του Διευθυντή ο οποίος πρότεινε για προαγωγή τον αιτητή “επιβεβαιώνοντας τη σύστα-
ση που είχε δώσει στη συνεδρία της Συμβουλευτικής Υπεπιτροπής και για τους ίδιους λόγους που αναφέρονται στα πρακτικά της συνε-
δρίας αυτής”. Ακολούθησαν διαβουλεύσεις των Μελών της 20
Α.Η.Κ. μετά την αποχώρηση από τη συνεδρία του Διευθυντή (ο οποίος απεχώρησε μετά που εξέφρασε τις απόψεις του). Στη συνέ-
χεια η Α.Η.Κ. “αποφάσισε με πέντε ψήφους υπέρ (συμπεριλαμβανομένου και του κ. Δαμασκηνού) και τρεις αποχές, παρά την αντί-
θετη σύσταση του Διευθυντή, την προαγωγή του 8403 Ιωάννη Σιε- 25
κέρσαββα, στη θέση Ανώτερου Μηχανικού (Διανομής), Τμήμα Μεταφοράς/Διανομής, Τεχνικές Υπηρεσίες, Κ.Γ., λόγω πείρας σε κά-
θήκοντα παρόμοια με εκείνα της προς πλήρωση θέσης, από 1.12.1991.” (Η υπογράμμιση είναι δική μου).

Με την πιο πάνω εισήγηση της Μεικτής Συμβουλευτικής Επι- 30
τροπής ο αιτητής, το ενδιαφερόμενο μέρος και ακόμη ένας υποψή-
φιος, είχαν επιλεγεί ως επικρατέστεροι για προαγωγή στην πιο πά-
νω θέση γιατί υπερτερούν “των άλλων υποψηφίων στην πείρα, αξία, ικανότητα, επίδοση στην υπηρεσία σε καθήκοντα σχετικά με 35
την υπόψη θέση ή/και αρχαιότητα”.

Η Συμβουλευτική Υπεπιτροπή της Αρχής για Θέματα Προσω-
πικού, με απόφασή της, ημερ. 16.10.91, “προέβηκε στην επιλογή του καλύτερου διαθέσιμου υποψηφίου για προαγωγή και αποφά- 40
σισε να συστήσει στην Αρχή με πλειοψηφία την προαγωγή του αι-
τητή στην επίδικη θέση”. Το ενδιαφερόμενο μέρος είχε υποστηρι-
χθεί από ένα από τα τρία μέλη της Υπεπιτροπής.

Σύμφωνα με την άποψη του Διευθυντή η οποία τέθηκε ενώπιον της Υπεπιτροπής - και η οποία λήφθηκε υπόψη από την Α.Η.Κ. - ο αιτητής "υπερτερεί των άλλων υποψηφίων στην αρχαιότητα, ή/και πείρα, αξία, ικανότητα και επίδοση στην υπηρεσία, τον θεωρεί ως τον πλέον κατάλληλο και τον συστήνει για προαγωγή στην πιο πάνω θέση".

Η ευπαίδευτη συνήγορος των καθ' ων η αίτηση στη γραπτή της αγόρευση (βλ. παραρ. 5, σελ. 8) δεν αμφισβήτησε ότι ο Διευθυντής σύστησε για προαγωγή στην επίδικη θέση τον αιτητή. Περαιτέρω δήλωσε ότι δεν διαφωνεί "με τις νομολογιακές αρχές όπως καθορίζονται στις αποφάσεις που παραθέτει ο δικηγόρος του αιτητή αναφορικά με τη βαρύτητα των συστάσεων του Διευθυντή και την ανάγκη αιτιολογίας σε περίπτωση απόκλισης από αυτές".

Η νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου με σταθερότητα έχει αναπτύξει τον κανόνα για ειδική αιτιολογία στις περιπτώσεις απόκλισης από τη σύσταση του Διευθυντή. Σύμφωνα με τη νομολογία οι λόγοι της απόκλισης πρέπει να καταγράφονται καθαρά. Μη συμμόρφωση με τον κανόνα οδηγεί στην ακύρωση της επίδικης προαγωγής. (Βλ. *Θεοδοσίου v. Δημοκρατίας* (1961) 2 R.S.C.C. 44, *Πετρίδης v. Δημοκρατίας* (1975) 3 Α.Α.Δ. 284, *Χ' Κωνσταντίνου και Άλλοι v. Δημοκρατίας* (1973) 3 Α.Α.Δ. 65, *Λαρδίς v. Δημοκρατίας* (1967) 3 Α.Α.Δ. 64, *Δημοκρατία v. Χαρή* (1985) 3 Α.Α.Δ. 106).

Η ευπαίδευτη συνήγορος της Α.Η.Κ. υποστήριξε ότι στην επίδικη απόφαση υπάρχει η ειδική αιτιολογία που απαιτείται από τη Νομολογία. Αυτή συνίσταται από την αναφορά της Α.Η.Κ. στην πείρα του ενδιαφερόμενου μέρους "σε καθήκοντα παρόμοια με εκείνα της προς πλήρωση θέσης".

Η παράβαση ουσιώδους τύπου "διατεταγμένου περί την ενέργειαν της πράξεως" αποτελεί λόγο ακύρωσης. "Σημαντικό στην πράξη μάλιστα σπουδαιότατο 'ουσιώδη τύπο' αποτελεί η αιτιολογία της διοικητικής πράξεως, όπου επιβάλλεται ρητώς από τον Νόμο ή κατά γενική αρχή του Διοικητικού Δικαίου από τη φύση της πράξεως". (Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2η έκδοση, 1994, παραρ. 583 και 587). 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 άσκησε η διοίκηση τη διακριτική της ευχέρεια. Η ανάγκη της αιτιολογίας των ατομικών διοικητικών πράξεων απορρέει από την έννοια του κράτους δικαίου. Εκ της φύσεως τους αιτιολογητέες είναι όλες οι πράξεις των οποί-

ων ο έλεγχος είναι αδύνατος ή ατελής χωρίς την αναφορά των λόγων που τις στηρίζουν. Το Συμβούλιο της Επικρατείας αναφέρει στη νομολογία του διάφορες (εν μέρει αλληλοκαλυπτόμενες) κατηγορίες διοικητικών πράξεων που είναι αιτιολογητές εκ φύσεως. Μια από αυτές τις κατηγορίες περιλαμβάνει “πράξεις που αποκλίνουν από προηγούμενες γνώμες συμβουλευτικών οργάνων ή μη υποχρεωτικά πορίσματα ανακριτικών επιτροπών”. Η αιτιολογία πρέπει να είναι επαρκής, σαφής και ειδική. Γενικά αιτιολογία που δεν παρέχει στο δικαστή τα απαραίτητα ειδικά και συγκεκριμένα στοιχεία για τη διακρίβωση της νομιμότητας της διοικητικής πράξεως ή είναι τόσο αόριστη και ασαφής ώστε να καθιστά ανέφικτο τον δικαστικό έλεγχο δεν είναι νόμιμη και οδηγεί στην ακύρωση της πράξεως. (Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 3η έκδοση, 1992, παραρ. 636, 642 και 647).

Η αιτιολόγηση των διοικητικών αποφάσεων είναι απαραίτητη για τη σύννομη εκπλήρωση του διοικητικού έργου αφενός και την άσκηση αποτελεσματικού αναθεωρητικού ελέγχου. (Αντωνίου ν. Α.Η.Κ. (1993) 4 Α.Α.Δ. 764, Ιωσηφίδου ν. Δήμου Λακατάμιας (1989) 3 Α.Α.Δ. 393 και Αποστόλου ν. Συμβουλίου Υδατοπρομήθειας Λεμεσού (1990) 3 Α.Α.Δ. 126).

Όπως φαίνεται στο σχετικό πρακτικό της η Α.Η.Κ. έχει ενεργήσει σύμφωνα με τον Καν. 23 των περί Αρχής Ηλεκτρισμού Κύπρου (Όροι Υπηρεσίας) Κανονισμών του 1986. Σύμφωνα με τον Καν. 23(4) κατά την προαγωγή “η Αρχή λαμβάνει δεόντως υπ’ όψιν”:

“(α) τας συστάσεις και απόψεις της αρμοδίας Επιτροπής Επilogής, της Συμβουλευτικής Υπεπιτροπής, του Διευθυντού και οιοδήποτε Διευθυντού Υπηρεσίας, Περιφερείας ή Ηλεκτροπαραγωγού Σταθμού, η Αρχή ήθελε κρίνει σκόπιμον να συμβουλευθή

(β) τας περί των υποψηφίων εμπιστευτικές εκθέσεις.”

Στην κρινόμενη υπόθεση η ειδική αιτιολογία της απόκλισης από τη σύσταση του Διευθυντή όχι μόνο υπαγορεύεται από τη νομολογία αλλά και από αυτό τούτο το λεκτικό του πιο πάνω Καν. 23(4). (Βλ. Ιωάννου ν. Α.Η.Κ. (1995) 4 Α.Α.Δ. 377 με την οποία ο Καν. 23(3) “εμπεριέχει υποχρέωση της Αρχής να αιτιολογεί τη διαφωνία της με τις συστάσεις της Συμβουλευτικής Υπεπιτροπής και του διευθυντή, γιατί, εφόσον οφείλει να τις λαμβάνει δεόντως υπόψη, πιθανή διαφωνία με αυτές πρέπει να αιτιολογείται.”).

Σύμφωνα με τον πιο πάνω Καν. 23(2) “προαγωγαί αποφασίζονται βάσει της πείρας, της αξίας, της ικανότητας, της αρχαιότητας παρά τη Αρχή, των προσόντων εν συσχετισμώ προς το εκάστοτε ισχύον διά την θέσιν σχέδιον υπηρεσίας και της εν τη υπηρεσία 5 επιδόσεως εκάστου υποψηφίου”.

Προκύπτει σαφώς από το λεκτικό του Καν. 23(2) ότι “η πείρα 10 σε καθήκοντα παρόμοια με εκείνα της προς πλήρωση θέσης” δεν περιλαμβάνεται στα κριτήρια για τον προσδιορισμό της συνολικής αξίας των υποψηφίων. Περαιτέρω σύμφωνα με την νομολογία “η φύση των καθηκόντων των υποψηφίων δεν αποτελεί από μόνη της νόμιμο κριτήριο για την πρόκριση υπαλλήλου ενάντι συναδέλφων του εκτός ίσως εκεί που προκύπτει ότι στον τελευταίο ανατέθηκαν 15 περιορισμένα καθήκοντα λόγω ανεπάρκειας”. (Βλ. *Στεφάνου ν. Δημοκρατίας* (1990) 3 Α.Α.Δ. 3004, *Γεωργίου ν. Δημοκρατίας* (1990) 3 Α.Α.Δ. 4275, *Δρουσιώτης και Άλλοι ν. Ρ.Ι.Κ.* (1990) 3 Α.Α.Δ. 1984 και Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1929-1959, σελ. 357 σύμφωνα με τα οποία δεν αποτελεί νόμιμο στοιχείο δυσμενούς κρίσεως η απασχόληση του υπαλλήλου 20 εις ωρισμένα αποκλειστικώς καθήκοντα ή το είδος της υπό του υπαλλήλου κατόπιν εντολής της προϊσταμένης αυτού υπηρεσίας ασκούμενης εργασίας ή το ότι ο υπάλληλος δεν εξήτησε όπως του ανατεθεί ωρισμένη υπηρεσία εφ’ όσον από τον νόμο δεν προκύπτει τέτοια υποχρέωση του υπαλλήλου αλλ’ απόκειται εις την δι- 25 οίκηση η τοποθέτηση αυτού).

Ενόψει όλων των ανωτέρω κρίνω ότι η πιο πάνω αιτιολογία δεν αποτελεί την ειδική αιτιολογία που απαιτείται από τη Νομολογία οσάκις υπάρχει απόκλιση από τις συστάσεις του Διευθυντή. 30 Η υπόθεση 475/93, ημερ. 28.2.95, την οποίαν έχει επικαλεσθεί η ευπαίδευτη συνήγορος της Α.Η.Κ., διακρίνεται από την παρούσα επειδή δεν βασίζεται πάνω στα αυτά πραγματικά περιστατικά. Ακολουθεί πως η επίδικη απόφαση πάσχει λόγω έλλειψης ειδικής αιτιολογίας. Περαιτέρω η επίδικη απόφαση τυγχάνει αναιτιολόγητη επειδή αποκλίνει από την προηγούμενη γνώμη συμβουλευτικών οργάνων ήτοι της Συμβουλευτικής Επιτροπής και του Διευθυντή. (βλ. Καν. 23(4) και Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 35 πιο πάνω).

40 Η επίδικη απόφαση ακυρώνεται λόγω έλλειψης αιτιολογίας. Δεν εκδίδεται διαταγή για τα έξοδα.

Η προσφυγή επιτυγχάνει χωρίς έξοδα.