

7 Μαΐου, 1990

[ΜΑΛΛΑΧΤΟΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΦΡΙΞΟΣ ΕΥΣΤΑΘΙΟΥ,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ
ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 102/88).

*Διοικητική πράξη — Ανάκληση — Αρχές από τη νομολογία και τη θεωρία
— Περιοτάσεις παράνομης ανάκλησης στην κριθείσα περίπτωση.*

Ο αιτητής προσέφυγε κατά της ανακλήσεως της προαγωγής του, 5
είκοσι μήνες μετά τη διενέργειά της. Η ανάκληση οφειλόταν σε νομική συμβουλή που προσέφερε ο Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας και προς την οποία η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας απλώς συμμορφώθηκε.

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

Το ερώτημα που τέθηκε στην παρούσα υπόθεση ήταν κατά πόσο 15
επί των συγκεκριμένων γεγονότων η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας εδικοιούτο να ανακαλέσει την απόφασή της.

Οι αρχές που διέπουν το ζήτημα της ανάκλησης διοικητικών πράξεων έχουν διατυπωθεί σε σειρά αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου. 20

Από τα πρακτικά της συνεδρίασης της Ε.Δ.Υ. της 3ης Νοεμβρίου 1987 στην οποία λήφθηκε η επίδικη απόφαση και από το περιεχόμενο της επιστολής της Εισαγγελικής Αρχής με ημερομηνία 9 Οκτωβρίου 1987 του Γενικού Εισαγγελέα με ημερομηνία 27 Οκτωβρίου 1987 προ-

5 κίπτει ότι το Γραφείο του Γενικού Εισαγγελέα προαποφάσισε την ανάκληση της προαγωγής του Αιτητή. Επίσης δε από τα πρακτικά προκύπτει ότι η Επιτροπή απεφάσισε την ανάκληση χωρίς να έχει προβεί σε οποιαδήποτε έρευνα και έλαβε την επίδικη απόφαση χωρίς να αιτιολογήσει την ανάκλησή της. Ενήργησε δηλαδή με δέσμα εξουσία και χωρίς να ασκήσει τη διακριτική της ευχέρεια. Η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας, πριν λάβει την επίδικη απόφαση έπρεπε να ερευνήσει η ίδια όλα τα γεγονότα της υπόθεσης και να αποφασίσει κατά πόσο το σκεπτικό της απόφασης *Αργυρίδη* εφαρμόζοταν στην παρούσα περίπτωση. Στη συνέχεια έπρεπε να αιτιολογήσει την πράξη της ανάκλησης. Κατά συνέπεια, η επίδικη απόφαση της ανάκλησης πρέπει ν' αναιρεθεί γιατί πάρθηκε χωρίς την δέουσα έρευνα και γιατί τυγχάνει ανααιτιολόγητη.

15 Στην παρούσα υπόθεση η προαγωγή του Αιτητή ήταν νόμιμη διοικητική πράξη.

20 Έστω και αν η πράξη της προαγωγής του αιτητή ήταν παράνομη και ο ίδιος ο αιτητής δεν είχε συνδράμει με οποιονδήποτε τρόπο στην παρανομία, η προαγωγή έπρεπε ν' ανακληθεί μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα. Το διαρρέυσαν χρονικό διάστημα των είκοσι μηνών δεν είναι κάτω από τις περιστάσεις εύλογο χρονικό διάστημα και η επίδικη απόφαση πρέπει ν' αναιρεθεί και για το λόγο αυτό.

25 Η προσφυγή επιτυγχάνει με £35 έναντι των εξόδων του αιτητή.

Αναφερόμενες υποθέσεις:

30 *Republic v. Argyrides (1987) 3(B) C.L.R. 1092,*

Charalambides v. Republic (1964) 3 C.L.R. 326,

35 *Yiangou and Another v. Republic (1976) 3 C.L.R. 101,*

Andreou v. Republic (1985) 3(B) C.L.R. 809,

40 *Yiorgallides v. Public Service Commission and Another (1986) 3(A) C.L.R. 99.*

Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της απόφασης της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας να ανακαλέσει την προαγωγή του αιτητή στη μόνιμη

θέση Γεωργικού Επιθεωρητή 1ης Τάξης (Τακτ. Προϋπ.) στο Τμήμα Γεωργίας.

Κ. Χρυσοστομίδης, για τον Αιτητή.

5

Γ. Φράγκου, Δικηγόρος της Δημοκρατίας Α΄, για τους Καθ' ων η αίτηση.

Cur. adv. vult.

10

ΜΑΛΑΧΤΟΣ, Δ.: Με την παρούσα προσφυγή ο Αιτητής ζητά δήλωση του Δικαστηρίου ότι η απόφαση των Καθ' ων η αίτηση που δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας ημερομηνίας 27 Νοεμβρίου 1987 με την οποία ανακαλείται η προαγωγή του Αιτητή στη μόνιμη θέση Γεωργικού Επιθεωρητή 1ης τάξης (Τακτ. Προϋπ.) Τμήμα Γεωργίας, είναι άκυρη και στερείται οποιουδήποτε αποτελέσματος.

15

Τα σχετικά γεγονότα της υπόθεσης έχουν ως ακολούθως:

20

Οι Καθ' ων η αίτηση με επιστολή τους ημερομηνίας 27 Μαρτίου 1986 προσέφεραν στον Αιτητή προαγωγή στη μόνιμη θέση (Τακτ. Προϋπ.) Γεωργικού Επιθεωρητή 1ης Τάξης στο Τμήμα Γεωργίας από την 1η Απριλίου 1986. Με επιστολή του προς τους Καθ' ων η Αίτηση ημερομηνίας 4 Απριλίου 1986 ο Αιτητής αποδέχτηκε την πιο πάνω προσφορά προαγωγής. Οι Καθ' ων η αίτηση απάντησαν με επιστολή ημερομηνίας 28 Μαΐου 1986 και πληροφόρησαν τον Αιτητή ότι τον προήγαγαν στη μόνιμη θέση (Τακτ. Προϋπ.) Γεωργικού Επιθεωρητή 1ης τάξης, Τμήμα Γεωργίας από 1η Απριλίου 1986. Με την ίδια διοικητική πράξη την ίδια μέρα προήγαγαν μαζί με τον Αιτητή και τον Ανδρέα Χρ. Ελευθερίου. Η προαγωγή του Αιτητή μαζί με την προαγωγή του Ανδρέα Χρ. Ελευθερίου δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας με Αριθμό 2149 και ημερομηνία 6 Ιουνίου 1986 και με Αρ. Γνωστοποίησης 1515.

25

30

35

Εναντίον της πιο πάνω προαγωγής του Αιτητή και του Ανδρέα Χρ. Ελευθερίου καταχωρήθηκαν στο Ανώτατο Δικαστήριο οι Προσφυγές 498/86 και 511/86. Η Νομική Βοηθός που χειριζόταν τις προσφυγές 498/86 και 511/86, εκ μέρους του Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας, αντικείμενο των οποίων ήταν η απόφαση της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας με την οποία ο Αιτητής και ο Ανδρέας Χρ. Ελευθερίου προήχθησαν στη θέση Γεωργικού Επιθεωρητή 1ης Τάξης, Τμήμα Γεωργίας από 1 Απρι-

40

λίου 1986, με επιστολή της ημερομηνίας 9 Οκτωβρίου 1987 πληροφόρησε την Επιτροπή ότι δήλωσε στο Ανώτατο Δικαστήριο ότι η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας προτίθεται να ανακαλέσει την επίδικη απόφαση. Οι λόγοι της προτιθέμενης ανάκλησης οφείλονταν στη διαπίστωση ότι έγιναν τροποποιήσεις στις ετήσιες εμπιστευτικές εκθέσεις των υποψηφίων από τον Προσυπογράφοντα Λειτουργό χωρίς να τηρηθούν οι πρόνοιες των Κανονιστικών Διατάξεων που διέπουν την ετοιμασία και υποβολή εμπιστευτικών εκθέσεων για δημόσιους υπαλλήλους. Η Νομική Βοηθός εστήριξε την άποψη της στην υπόθεση **Δημοκρατία ν. Ρένου Αργυρίδη** (1987) 3(B) C.L.R. 1092. Η τότε επικρατούσα άποψη ήταν ότι στην υπόθεση **Αργυρίδη** (πιο πάνω) κρίθηκε ότι παρέκκλιση από τις πρόνοιες της Εγκυκλίου 491/79 και κυρίως της παραγράφου 9 αυτής, στην ετοιμασία των εμπιστευτικών εκθέσεων ισοδυναμούσε με παρανομία. Η ρηθείσα παράγραφος προνοεί τα εξής:

"Το Μέρος V του τύπου Β δέον όπως συμπληρούται υπό του Προσυπογράφοντος Λειτουργού' κατόπιν προσεκτικής μελέτης των επί μέρους βαθμολογιών του Αξιολογούντος Λειτουργού. Εάν ο Προσυπογράφων Λειτουργός διαφωνή ως προς οιαδήποτε των επί μέρους βαθμολογιών του Αξιολογούντος Λειτουργού, συζητεί το θέμα μετ' αυτού και, εάν η διαφωνία εξακολουθή να υφίσταται, δίδει την ιδιικήν του αξιολόγησιν δι' ερυθράς μελάνης και μονογραφεί ταύτην, αιτιολογών την ιδιικήν του αξιολόγησιν εις την στήλην των παρατηρήσεων."

Η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας στη συνεδρία της με ημερομηνία 3 Νοεμβρίου 1987 αποφάσισε να ανακαλέσει την απόφασή της για προαγωγή του Αιτητή και του Ανδρέα Χρ. Ελευθερίου και η επιστολή ημερομηνίας 11 Νοεμβρίου 1987, η οποία έχει ως ακολούθως, εστάλη στον Αιτητή.

"Έχω οδηγίες να αναφερθώ στην από 1.4.86 προαγωγή σας στη μόνιμη (Τακτ. Προύπ.) θέση Γεωργικού Επιθεωρητή, 1ης Τάξης, Τμήμα Γεωργίας, και να σας πληροφορήσω τα εξής:

2. Η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας στη συνεδρίασή της στις 3.11.87, ύστερα από νομική συμβουλή του Γραφείου της Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας, επανεξέτασε το θέμα και ανακάλεσε την απόφασή της με ημερομηνία 13.3.86 για προαγωγή του Ανδρέα Ελευθερίου και εσάς στην πιο πάνω θέση, γιατί στις Εμπιστευτικές Εκθέσεις μερικών υποψηφίων που έλαβε υπόψη η Επιτροπή, έγιναν τροποποιήσεις από

τους Προσυπογράφοντες Λειτουργούς, χωρίς να τηρηθούν οι πρόνοιες της παραγράφου 9 των Κανονιστικών Διατάξεων που διέπουν την ετοιμασία και υποβολή Εμπιστευτικών Εκθέσεων για δημόσιους υπαλλήλους.

5

3. Ως αποτέλεσμα της πιο πάνω απόφασης της Επιτροπής η προαγωγή σας εξαφανίζεται αναδρομικά από 1.4.86 και επομένως επανέρχετε στη θέση που κατείχατε προηγουμένως, δηλαδή του Γεωργικού Επιθεωρητή, 2ης Τάξης, Τμήμα Γεωργίας.

10

4. Η Επιτροπή θα επανεξετάσει σύντομα το θέμα πλήρωσης των δύο θέσεων που παραμένουν κενές ύστερα από την πιο πάνω ανάκληση."

Σαν αποτέλεσμα της πιο πάνω ανάκλησης ο Αιτητής κατήλωσε την παρούσα προσφυγή.

15

Το ερώτημα που τίθεται στην παρούσα υπόθεση είναι κατά πόσο επί των ως άνω γεγονότων η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας εδικαιούτο να ανακαλέσει την απόφασή της.

20

Οι αρχές που διέπουν το ζήτημα της ανάκλησης διοικητικών πράξεων έχουν διατυπωθεί σε σειρά αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Στην υπόθεση *Charalambides v. Republic* (Απόφαση Ολομέλειας) (1964) C.L.R. 326 στη σελίδα 334, υιοθετείται το πιο κάτω απόσπασμα από τον Στασινόπουλο - "Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου" έκδοση 1957, σελ. 258.

25

"Οι κείμενοι παρ' ημίν νόμοι δεν ρυθμίζουν διά γενικών κανόνων το ζήτημα, πότε επιτρέπεται η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων. Το ζήτημα τούτο ρυθμίζεται διά γενικών αρχών, τας οποίας έχει διαμορφώσει η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας.

30

Συμφώνως προς τας αρχάς ταύτας, γίνεται διάκρισις μεταξύ ανακλήσεως νομίμων και ανακλήσεως παρανόμων διοικητικών πράξεων. Αι νόμιμοι διοικητικάί πράξεις, εκ των οποίων εδημιουργήθησαν δικαιώματα διά τον διοικούμενον, δεν ανακαλούνται. Αλλά και αι παράνομοι διοικητικάί πράξεις, εξ ων επίσης ευμενής διά τον διοικούμενον κατάστασις εδημιουργήθη, ανακαλούνται μεν, αλλά ουχί μετά πάροδον μακρού χρονικού διαστήματος, αλλ' εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος. Εάν όμως η παράνομος αύτη πράξις προεκλήθη εξ απατηλής ενεργείας του εξ αυτής ωφεληθέντος, τότε,

35

40

λόγω του δόλου αυτού, η πράξις ανακαλείται οσοδύοτε χρόνος και αν παρέλθῃ από της εκδόσεώς της."

5 Στην υπόθεση *Yiangou and Another v. Republic* (1976) 3 C.L.R. 101, 105, 106 (Απόφαση Ολομέλειας) αναφέρονται τα πιο κάτω:

10 "The revocation of an unlawful administrative act is a course lawfully open to the administration and it is based on the notion of the preservation of legality; the relevant principles are to be found in Stasinopoulos on the Law of Administrative Acts (1951), at pp. 398-399; and it is useful to refer, too, to the decisions of the Council of State in Greece in cases 796/1964, 1750/1965, 1531/1966, 3027/1967 and 458/1968; in particular 15 in the decision in case 3027/1967 the following are stated as regards the revocation of unlawful administrative acts:

20 "... η ανάκλησις και παρανόμου έτι διοικητικής πράξεως δεν είναι επιτρεπτή μετά την πάροδον ευλόγου χρόνου, κρινομένου κατά τας εκάστοτε συνθήκας, εάν εξ αυτής παρήχθη πραγματική κατάσταση προστατευτέα εν όψει των αρχών της χρηστής Διοικήσεως, πλην εάν αυτή προεκλήθη δι' απατηλής ενεργείας του ενδιαφερομένου ή δεν ετηρήθη 25 υπ' αυτού όρος τεθείς εν αυτή με την επιφύλαξιν της ανακλήσεως ή συντρέχη λόγος δημοσίου συμφέροντος."

30 "... the revocation of even an unlawful administrative act is not permissible after the lapse of a reasonable period of time, to be judged in the light of the circumstances of each case, if there has been created from the beginning a situation needing protection on the basis of the principles of proper administration, unless the unlawful administrative act has been caused by fraudulent conduct of the person concerned or there 35 has not been observed by him a condition included in the act subject to the reservation that there might be revocation or there exist reasons of public interest."

40 As is stressed in the passage just quoted above, when there exist reasons of public interest an unlawful administrative act may be revoked even after the lapse of reasonably long time; and this is to be found, also, in other decisions of the Greek Council of State, such as those in cases 424/1932, 425/1932, 1750/1965 and 3169/1968.

What is a 'reasonable period of time' is a matter which, as pointed out in the decision of the Council of State in Greece in case 1026/1966, depends on the circumstances of each particular case; and the relevant criteria have been set out by the said Council in its decision in case 518/1956; whether or not the time which has elapsed is reasonable is a matter for the Court to decide (see, in this respect, the decisions of the same Council in cases 47/1963, 55/1963 and 430/1964."

5

Στο σύγγραμμα του Στ. Παπαφράγκου "Πορίσματα εκ της Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας" Δεύτερη Έκδοση, 1935 στη σελ. 212, τονίζεται ότι η ανάκληση διοικητικής πράξης πρέπει "να αιτιολογείται υφ' ούς όρους επιβάλλεται η αιτιολογία των διοικητικών εν γένει πράξεων, αυστηρότερον μάλιστα κρινομένου." Στη σελίδα 185 του ίδιου συγγράμματος εξηγείται γιατί οι ανακλητικές πράξεις πρέπει να αιτιολογούνται αυστηρότερα: "διότι δέον αποχρώντως να δικαιολογούνται οι λόγοι δι' ούς ήχθη η διοίκηση εις ανατροπήν ληφθείσης ήδη αποφάσεως (απ. 339, 340 του 1932)." Την ίδια θέση παίρνει και ο Στασινόπουλος στο βιβλίο του "Δίκαιον των Διοικητικών Διαφορών" Έκδοση 4η, 1964, στη σελ. 224, όταν τονίζει τα εξής, στο κεφάλαιο με τίτλο "Η πλημμελής αιτιολογία της διοικητικής πράξεως".

10

15

20

"1) Αιτιολογητέα δέον κατ' αρχήν να θεωρήται η διοικητική πράξις, η οποία καταλύει διοικητικήν κατάστασιν, δημιουργηθείσαν ήδη δι' ετέρας πράξεως. Ενταύθα υπάγονται κατά κανόνα αι ανακλησεις, είτε προέρχονται εκ του εκδόντος την ανακαλουμένην πράξιν, είτε ενεργούνται υπό του ιεραρχικώς προϊσταμένου ή του ασκούντος την διοικητικήν εποπτεϊάν οργάνου, αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν ασκήσεως ιεραρχικής εν γένει προσφυγής. Λογικόν είναι κατ' αρχήν ν' απαιτή ο δικαστής όπως διαφωτισθή επί των λόγων, οίτινες ήγαγον εις την ανατροπήν υφισταμένης καταστάσεως, διότι η ανατροπή πράξις έδει φυσικώς να εξακολουθήση ισχύουσα διαρκώς ή επί χρόνον αντιστοιχούντα προς το περιεχόμενον αυτής, η δε ανατροπή αυτής, πριν ή επιστή το φυσικόν όριον της κατά χρόνον ισχύος της, αποτελεί γεγονός διακόπτον την ομαλήν πορείαν των διοικητικών καταστάσεων, διό και δέον να είναι γνωστά τα προκαλέσαντα αυτό αίτια."

25

30

35

40

Σχετική πάνω στο ζήτημα της ανάκλησης και της αιτιολογίας είναι η απόφαση *Andreou v. Republic* (1985) 3 C.L.R. 809, 820, 821 στην οποία αναφέρονται τα πιο κάτω:

"The revocation of an unlawful act is, generally speaking permissible.

5 The revocation of an unlawful administrative act is a course lawfully open to the administration and it is based on the notion of the preservation of legality" (*Yiangou and Another v. The Republic* (1976) 3 C.L.R. 101 at page 105.)

10 To this general principle there are several exceptions to which I need not refer, as they are not required for the purposes of the present judgment: It is useful though to bear in mind that:

15 'Where the irregularity of an administrative act is due to the action of the Administration, and is not due to any fraudulent conduct of the person concerned, then such an act is irrevocable after the lapse of a reasonable period of time - what is reasonable period being determined in the light of the circumstances of each particular case.'

20 (*Iro Paschali v. The Republic* (1966) 3 C.L.R. 593 at p. 609.)

25 In respect of administrative acts validly made, the position is different although administrative acts validly made may be revoked by the administration for certain reasons 'no administrative act validly made and creating rights in any person can be revoked thereafter' (*Iro Paschali v. The Republic* (1966) 3 C.L.R. 593 at p. 608).

30 Nor is it permissible for the administration to revoke a valid administrative act simply because they have subsequently 'differently assessed the same facts and circumstances' (vide Σ.Ε. 211/38, 485/48, 1761/54) 'or simply the administration has changed its views' (vide Σ.Ε. 463/43, 832/52)."

35 Από τα πρακτικά της συνεδρίασης της Ε.Δ.Υ. της 3ης Νοεμβρίου 1987 στην οποία λήφθηκε η επίδικη απόφαση και από το περιεχόμενο της επιστολής της Εισαγγελικής Αρχής με ημερομηνία 9 Οκτωβρίου 1987 του Γενικού Εισαγγελέα με ημερομηνία 27 Οκτωβρίου 1987 προκύπτει ότι το Γραφείο του Γενικού Εισαγγελέα προαποφάσισε την ανάκληση της προαγωγής του Αιτητή. Επίσης δε από τα πρακτικά προκύπτει ότι η Επιτροπή απεφάσισε την ανάκληση χωρίς να έχει προβεί σε οποιαδήποτε έρευνα και έλαβε την επίδικη απόφαση χωρίς να αιτιολογήσει την ανάκλησή της. Ενήργησε δηλαδή με δέσμια εξουσία και χωρίς να

ασκήσει τη διακριτική της ευχέρεια. Η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας πριν λάβει την επίδικη απόφαση έπρεπε να ερευνήσει η ίδια όλα τα γεγονότα της υπόθεσης και να αποφασίσει κατά πόσο το σκεπτικό της απόφασης *Αργυρίδη* εφαρμόζοταν στην παρούσα περίπτωση. Στη συνέχεια έπρεπε να αιτιολογήσει την πράξη της ανάκλησης. Κατά συνέπεια η επίδικη απόφαση της ανάκλησης πρέπει ν' ακυρωθεί γιατί πάθηκε χωρίς τη δέουσα έρευνα και γιατί τυγχάνει αναιτιολόγητη.

5

Είναι περιττό να πω ότι στην παρούσα υπόθεση αναφορικά με την προαγωγή του Αιτητή πρόκειται περί νόμιμης διοικητικής πράξης.

10

Έστω και αν δεχθούμε ότι η πράξη της προαγωγής του αιτητή ήταν παράνομη, μια και ο ίδιος ο αιτητής δεν είχε συνδράμει με οποιονδήποτε τρόπο στην παρανομία, η προαγωγή έπρεπε ν' ανακληθεί μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα. Κρίνω ότι το διαρρέυσαν χρονικό διάστημα των είκοσι μηνών δεν είναι κάτω από τις περιστάσεις εύλογο χρονικό διάστημα και η επίδικη απόφαση πρέπει ν' ακυρωθεί και για το λόγο αυτό. (*Yiorgallides v. Public Service Commission* (1986) 3(A) C.L.R. 99.)

15

20

Για όλους τους πιο πάνω λόγους η απόφαση για ανάκληση της προαγωγής του αιτητή ακυρώνεται. Οι Καθ' ων η αίτηση να πληρώσουν Α.Κ.35.- έναντι των εξόδων του Αιτητή.

25

*Η προσφυγή επιτυγχάνει με £35,-
έναντι των εξόδων του αιτητή.*