

27 Απριλίου, 1994

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΣΤΕΛΙΟΣ ΛΟΪΖΟΥ,

Αιτητής,

v.

ΔΗΜΟΥ ΛΕΜΕΣΟΥ,

Καθ' ου η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 133/93)

Δημοτικοί Υπάλληλοι — Προαγωγές — Διάκριση της απλής τοποθέτησης με μισθολογική αναβάθμιση από την προαγωγή — Η έννοια της προαγωγής εμπεριέχει διαφορετικά καθήκοντα και αποδοχές.

- 5 Δημοτικοί Υπάλληλοι — Προαγωγές — Αποκλεισμός υπαλλήλου ως υποψηφίου — Καμία αναφορά στα πρακτικά — Η αιτιολογία που δίδεται εκ των υστέρων δεν αναπληρεί το κενό της αιτιολογίας κατά τον κρίσιμο χρόνο.
- 10 Δημοτικοί Υπάλληλοι — Προαγωγές — Αποκλεισμός υπαλλήλου ως υποψηφίου για προαγωγή — Δεν δόθηκε οποιαδήποτε αιτιολογία για την παραγνώρισή του — Κατέχει έννομο συμφέρον προσβολής της απόφασης προαγωγής.
- 15 Δημοτικοί Υπάλληλοι — Προαγωγές — Στην επίδικη απόφαση δεν διαφαίνεται οποιοδήποτε κριτήριο που αποτέλεσε τον ουσιώδη παράγοντα για τη λήψη της επίδικης απόφασης — Παντελής έλλειψη αιτιολογίας — Παράβαση της αρχής της χρηστής διοίκησης — Έννοια.
- 20 Ο αιτητής προσέβαλε με την προσφυγή του την προαγωγή και τη μισθολογική αναβάθμιση των ενδιαφερομένων προσώπων αντί του ίδιου που παραγνωρίστηκε ολότελα και παρά τις επανειλημμένες διαμαρτυρίες του δεν συμπεριλήφθηκε στον κατάλογο των υποψηφίων.
- 25 Το Ανώτατο Δικαστήριο ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση, αποφάσισε ότι:

- 1) Ορθώνεται πρώτα το ερώτημα κατά πόσον ο αιτητής νομιμοποιείται να προσφύγει. Θέμα έλλειψης έννομου συμφέροντος, που καθιστά την αίτηση ακυρώσεως απαράδεκτη, έχει τεθεί από τον καθού προδικαστικά. 5
- Από την απόφαση καθ' ου προκύπτει αναντίρροπα ότι διενήργησε προαγωγές. Φαίνεται μάλιστα πως έγινε προσπάθεια να συνδεθούν οι προαγωγές με κριτήρια όπως την αρχαιότητα και τα προσόντα. Και αναφέρεται ακόμη στην απόφαση ότι έγινε σύγκριση προτού το Συμβούλιο καταλήξει τελικά ότι οι ενδιαφερόμενοι "είναι οι πλέον κατάλληλοι για προαγωγή στις συγκεκριμένες θέσεις". Έτσι δεν πρόκειται για ενδοίτηρειακή διευθέτηση. Ή ακόμη για ένταξη με βάση την ανωδιάρθρωση. Ας σημειωθεί ότι δεν υπάρχουν ή τουλάχιστον δεν αποκαλύφθηκαν οι αντιστοιχίες παλιών και νέων θέσεων, βαθμών κ.λ.π. ή οποιαδήποτε αλληλεπικάλυψη τους. 10 15
- Επίσης η αναφορά στο κρίσιμο νομοθετικό και πραγματικό καθεστώς της επανεξέτασης μετά την ανακλητική πράξη, που ήταν πρωτοβουλία του Συμβουλίου, ενισχύει το συμπέρασμα, που γίνεται αναπόφευκτο, ότι στην πραγματικότητα διενεργήθηκαν προαγωγές. Η έννοια της προαγωγής μέσα στο σύστημα ιεραρχίας που επικρατεί εμπερικλείει διαφορετικά καθήκοντα και αποδοχές. Και τα δύο στοιχεία συνυπάρχουν Η θέση του καθού για απλή τοποθέτηση είναι αβίαση. 20 25
- 2) Παρατηρείται ότι στο στοιχείο πρακτικό δεν αναφέρεται κανένας λόγος για τον αποκλεισμό της υποψηφιότητας του αιτητή. Εκείνα τα οποία εκ των υστέρων ισχυρίζεται ο Δήμος δεν μπορεί να γίνουν αποδεκτά ούτε εξαλείφουν την υποχρέωση για δικαιολόγηση της ενέργειας κατά το κρίσιμο χρόνο. 30
- 3) Από την άλλη το πιο σημαντικό είναι ότι δεν τέθηκε στη διάθεση του δικαστηρίου κανένα στοιχείο που να υποστηρίζει ότι η κατοχή θέσης στην κλίμακα Α8 αποτελούσε προϋπόθεση προαγωγής. Αντίθετα από έρευνα στους προσωπικούς φακέλους προκύπτει ότι ο διορισμός των δύο από τους ενδιαφερόμενους ως εσωτερικών ελεγκτών έγινε στην κλίμακα Α8-10. Άρα κατά τη λήψη της πρώτης απόφασης (2/8/89) ο αιτητής, που είχε θέση στην Α7, δεν μπορούσε να παραγνωρισθεί. Αυτό είναι το συνδεδεμένο στοιχείο με την προσβαλλόμενη πράξη που δημιουργεί το απαιτούμενο συμφέρον του αιτητή, το οποίο έχει υποστεί άμεση βλάβη, ώστε να νομιμοποιείται στην άσκηση της προσφυγής. 35 40

Η προδικαστική ένσταση απορρίπτεται.

- 4) Δεν μπορεί κανείς να διαπιστώσει με ποια κριτήρια συντάχθηκε ο σχετικός κατάλογος των υποψηφίων (παράρτημα Α στην ένσταση). Ας σημειωθεί πως δεν υπήρχαν σχέδια υπηρεσίας για τις επίδικες θέσεις. Φαίνεται ότι το Συμβούλιο εντυπωσιάστηκε από τα προσόντα των επιλεγέντων, στοιχείο που άσκησε αποφασιστική επίδραση στη λήψη της απόφασης. Το πρακτικό πληροφορεί ότι "οι τρεις προαναφερθέντες υποψήφιοι υπερτερούν σε προσόντα (των υπολοίπων δύο υποψηφίων), κριτήριο στο οποίο το Συμβούλιο δίνει ιδιαίτερη έμφαση και βαρύτητα".
- 5
- 10 Τι προσόντα όμως διαθέτουν οι προαχθέντες; Αξίζει τον κόπο να τα παραθέσουμε. Οι Κ. Κουιάλης και Ε. Χαριλάου έχουν απολυτήριο Γυμνασίου. Περαιτέρω ο τελευταίος είναι κάτοχος διαφόρων πιστοποιητικών στη λογιστική. Ο Π. Μιχαηλίδης παρακολούθησε μόνο σειρά μαθημάτων του ΚΕ.ΠΑ και ΚΕ.ΔΕ συνολικής διάρκειας 119 ωρών. Για ένα από τους υποψηφίους δεν αναφέρονται προσόντα καθόλου, ενώ ο πέμπτος είναι απόφοιτος ιδιωτικής σχολής. Από την άλλη ο αιτητής ήταν ο μόνος που είχε πτυχίο. Πρόκειται για τίτλο στα οικονομικά πανεπιστημίου της πρώην Τσεχοσλοβακίας. Έχει επίσης πιστοποιητικά λογιστικής. Με τέτοια δεδομένα πως επενέργησε το στοιχείο των προσόντων για τη σύνταξη του πίνακα υποψηφίων, στον οποίο δεν περιλήφθηκε ο αιτητής, είναι ακατανόητο. Δεν υπάρχει εξήγηση.
- 15
- 20
- 25 Εδώ έχει πληγεί η ιδέα της χρηστής διοίκησης. Παράλληλα ελλείπει οποιαδήποτε αιτιολογία για την παραγκώνηση του αιτητή. Επομένως η απόφαση πάσχει.

Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.

30

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Αχιλλέας ν. Ε.Δ.Υ. (1992) 3 Α.Α.Δ. 565,

35

Κυρμίτσας ν. Δημοκρατίας κ.ά. (1993) 4 Α.Α.Δ. 1900,

Brent Cross Shopping Centre Ltd κ.ά. ν. Δημοκρατίας (1993) 4 Α.Α.Δ. 2905.

40 **Προσφυγή.**

Προσφυγή με την οποία ο αιτητής προσβάλλει τη προαγωγή και/ή μισθολογική αναβάθμιση των ενδιαφερομένων προσώπων, αντί του ιδίου.

A. Σ. Αγγελίδης, για τον Αιτητή,

I. Ιωαννίδης για Γ. Αγαπίου, για τον Καθ' ου η αίτηση.

Cur. adv. vult. 5

ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ.: Ο αιτητής αμφισβητεί το κύρος απόφασης του καθ' ου η αίτηση Δήμου Λεμεσού ημερ. 19/11/92. Με αυτήν προάχθηκαν και/ή εντάχθηκαν σε ψηλότερη κλίμακα τα 3 ενδιαφερόμενα πρόσωπα. Συγκεκριμένα ο αιτητής προσβάλλει την προαγωγή και/ή μισθολογική αναβάθμισή τους κατά προτίμηση του ιδίου, που παραγνωρίστηκε όλωσδιόλου. Συμπροσβάλλει ακόμη την άρνηση ή παράλειψη του καθού να τον θεωρήσει υποψήφιο για τις θέσεις, ζητώντας επανόρθωση της παράλειψης.

15

Στις 2/8/89, στα πλαίσια ευρύτερης απόφασης για αναδιάρθρωση των δημοτικών υπηρεσιών, το Δημοτικό Συμβούλιο προέβη σε τοποθετήσεις υπαλλήλων σε διάφορες θέσεις. Τούτο έγινε με βάση εγκεκριμένο οργανόγραμμα (βλέπε παράρτημα Ζ). Μια πρώτη παρατήρηση είναι ότι το τελευταίο δεν αποκαλύπτει όλες τις πτυχές της διοικητικής οργάνωσης των υπηρεσιών ούτε δείχνει το συσχετισμό με την προϋφιστάμενη κατάσταση. Εν πάση περιπτώσει η απόφαση προσβλήθηκε με τις προσφυγές 474/91 και 578/92 και (Παύλου ν. Δήμου Λ/σού (1993) 4 Α.Α.Δ. 2687) από άλλους υποψήφιους. Φαίνεται ότι προτού εκδικασθούν ο καθ' ου ανακάλεσε την παραπάνω απόφασή του.

25

Εκείνο το οποίο επακολούθησε διαπιστώνεται από το πρακτικό της κρίσιμης συνεδρίασης στις 19/11/92. Μετά την ανακλητική πράξη το Δημοτικό Συμβούλιο επανεξέτασε την πλήρωση της ανώτερου λογιστικού λειτουργού και δύο θέσεων εσωτερικού ελεγκτή (επίδικες θέσεις). Η επανάκριση πραγματοποιήθηκε όπως δηλώνεται στο πρακτικό "με βάση το νομικό και πραγματικό καθεστώς που ίσχυε κατά το χρόνο που αρχικά λήφθηκε η απόφαση για πλήρωση των πιο πάνω θέσεων" δηλαδή στις 2/8/89. Ας σημειωθεί ότι ο αιτητής δεν ήταν μέσα στον κατάλογο των υποψηφίων παρά τα επανειλημμένα διαβήματα και διαμαρτυρίες του που αρχίζουν από τις 22/2/89 (βλέπε σχετικές επιστολές στο φάκελο). Τελικά επιλέγηκε ο ενδιαφερόμενος Ευάγγελος Χαριλάου ως ανώτερος λογιστικός λειτουργός και οι Κώστας Κουάλης και Πολύκαρπος Μιχαηλίδης για τις δύο άλλες θέσεις.

30

35

40

Ορθώνεται πρώτα το ερώτημα κατά πόσον ο αιτητής νομιμοποιείται να προσφύγει. Θέμα έλλειψης έννομου συμφέροντος, που κα-

5 θιστά την αίτηση ακυρώσεως απαράδεκτη, έχει τεθεί από τον καθού προδικαστικά. Ο δικηγόρος του υπέβαλε ότι εδώ απλώς έγιναν “τοποθετήσεις υπαλλήλων σε θέσεις με διαφορετικά καθήκοντα”. Δεν επρόκειτο για προαγωγές γιατί οι θέσεις δεν προκηρύχθηκαν ούτε
5 τέθηκε προθεσμία για υποβολή αιτήσεων. Με άλλα λόγια δεν ενεργοποιήθηκε με κανένα τρόπο ο μηχανισμός προαγωγών.

10 Παράλληλα υποστηρίχθηκε ότι κατά τον ουσιαώδη χρόνο (2/8/89) υποψήφιοι μπορούσαν να ήταν μόνο υπάλληλοι, όπως οι ενδιαφερόμενοι, που ήταν ενταγμένοι στη μισθολογική κλίμακα Α8. Κατά συνέπεια ο αιτητής, που κατείχε θέση σε κλίμακα Α7, δεν ήταν εκλέξιμος ούτε ήταν δυνατό να θέσει υποψηφιότητα. Τυχόν προαγωγή του θα ισοδυναμούσε με ανέλιξη κατά δύο βαθμούς πράγμα που θα
15 αντέκειτο στην αρχή που διατυπώνεται στα Πορίσματα της Νομολογίας του Σ.τ.Ε. 1929-1959, σελ. 346 “κατά γενικήν δε αρχήν μη υφισταμένης ρητής αντιθέτου νομοθετικής διατάξεως, προαγωγή εις βαθμούς πλείονας του ενός δεν δύναται να διενεργείται: 457(55), 512(50)”. Προβλήθηκε και πρόσθετος λόγος. Ο αιτητής που δεν ήταν
20 υποψήφιος κατά την πρώτη διαδικασία δεν μπορούσε να θεωρηθεί υποψήφιος κατά τη διαδικασία επανεξέτασης την οποία διέπτε το καθεστώς που ίσχυε κατά τη λήψη της πρώτης απόφασης.

25 Επισημαίνω την αντίφαση της επιχειρηματολογίας του καθού αναφορικά με την αληθινή φύση των ενεργειών του στο προκείμενο. Από την απόφασή του προκύπτει αναντίρρητα ότι διενήργησε προαγωγές. Φαίνεται μάλιστα πως έγινε προσπάθεια να συνδεθούν οι προαγωγές με κριτήρια όπως την αρχαιότητα και τα προσόντα. Και αναφέρεται ακόμη στην απόφαση ότι έγινε σύγκριση προτού το
30 Συμβούλιο καταλήξει τελικά ότι οι ενδιαφερόμενοι “είναι οι πλέον κατάλληλοι για προαγωγή στις συγκεκριμένες θέσεις”. Έτσι δεν μπορούμε να μιλάμε για ενδοίτηρειακή διευθέτηση. Ή ακόμη για ένταξη με βάση την αναδιάρθρωση. Ας σημειωθεί ότι δεν υπάρχουν ή τουλάχιστον δεν αποκαλύφθηκαν οι αντιστοιχίες παλιών και νέων θέσεων, βαθμών κ.λ.π. ή οποιαδήποτε αλληλεπικάλυψή τους.

35 Επίσης η αναφορά στο κρίσιμο νομοθετικό και πραγματικό καθεστώς της επανεξέτασης μετά την ανακλητική πράξη, που ήταν πρωτοβουλία του Συμβουλίου, ενισχύει το συμπέρασμα, που γίνεται αναπόφευκτο, ότι στην πραγματικότητα διενεργήθηκαν προαγωγές. Η έννοια της προαγωγής μέσα στο σύστημα ιεραρχίας που
40 επικρατεί εμπερικλείει διαφορετικά καθήκοντα και αποδοχές. Και τα δύο στοιχεία συνυπάρχουν. Η θέση του καθού για απλή τοποθέτηση είναι αβάσιμη.

Παρατηρώ ότι στο σχετικό πρακτικό δεν αναφέρεται κανένας λόγος για τον αποκλεισμό της υποψηφιότητας του αιτητή. Εκείνα τα οποία εκ των υστέρων ισχυρίζεται ο Δήμος δεν μπορεί να γίνουν αποδεκτά ούτε εξαλείφουν την υποχρέωση για δικαιολόγηση της ενέργειας κατά τον κρίσιμο χρόνο: *Αχιλλέως ν. Ε.Δ.Υ.* (1992) 3 Α.Α.Δ. 565, *Κυρμίτσας ν. Δημοκρατίας* (1993) 4 Α.Α.Δ. 1900, *Brent Cross Shopping Centre Ltd. & Άλλοι ν. Δημοκρατίας* (1993) 4 Α.Α.Δ. 2905. 5

Από την άλλη το πιο σημαντικό είναι ότι δεν τέθηκε στη διάθεση του δικαστηρίου κανένα στοιχείο που να υποστηρίζει ότι η κατοχή θέσης στην κλίμακα Α8 αποτελούσε προϋπόθεση προαγωγής. Αντίθετα από έρευνα στους προσωπικούς φακέλους προκύπτει ότι ο διορισμός των δύο από τους ενδιαφερόμενους ως εσωτερικών ελεγκτών έγινε στην κλίμακα Α8-10. Άρα κατά τη λήψη της πρώτης απόφασης (2/8/89) δεν βλέπω πως ο αιτητής, που είχε θέση στην Α7, μπορούσε να παραγνωρισθεί. Αυτό είναι το συνδεδεμένο στοιχείο με την προσβαλλόμενη πράξη που δημιουργεί το απαιτούμενο συμφέρον του αιτητή, το οποίο έχει υποστεί άμεση βλάβη, ώστε να νομιμοποιείται στην άσκηση της προσφυγής. 10 15 20

Η προδικαστική ένσταση απορρίπτεται.

Ο αιτητής προσβάλλει σαν λόγο ακύρωσης την παραβίαση της αρχής της χρηστής διοίκησης με την έννοια ότι το πρακτικό που τηρήθηκε κατά την κρίσιμη συνεδρίαση είναι ελλιπές. Επίσης ισχυρίζεται ότι η απόφαση στερείται νόμιμης αιτιολογίας. Ομολογούμενως δεν μπορεί κανείς να διαπιστώσει με ποια κριτήρια συντάχθηκε ο σχετικός κατάλογος των υποψηφίων (παράρτημα Α στην ένσταση). Ας σημειωθεί πως δεν υπήρχαν σχέδια υπηρεσίας για τις επίδικες θέσεις. Φαίνεται ότι το Συμβούλιο εντυπωσιάστηκε από τα προσόντα των επιλεγέντων, στοιχείο που άσκησε αποφασιστική επίδραση στη λήψη της απόφασης. Το πρακτικό μας πληροφορεί ότι “οι τρεις προαναφερθέντες υποψήφιοι υπερτερούν σε προσόντα (των υπολοίπων δύο υποψηφίων), κριτήριο στο οποίο το Συμβούλιο δίνει ιδιαίτερη έμφαση και βαρύτητα”. 25 30 35

Τι προσόντα όμως διαθέτουν οι προαχθέντες; Αξίζει τον κόπο να τα παραθέσουμε. Οι Κ. Κουάλης και Ε. Χαριλάου έχουν απολυτήριο Γυμνασίου. Περαιτέρω ο τελευταίος είναι κάτοχος διαφόρων πιστοποιητικών στη λογιστική. Ο Π. Μιχαηλίδης παρακολούθησε μόνο σειρά μαθημάτων του ΚΕ.ΠΑ και ΚΕ.ΔΕ. συνολικής διάρκειας 119 ωρών. Για ένα από τους υποψηφίους δεν αναφέρονται προσόντα καθόλου, ενώ ο πέμπτος είναι απόφοιτος ιδιωτικής σχολής. 40

- Από την άλλη ο αιτητής ήταν ο μόνος που είχε πτυχίο. Πρόκειται για τίτλο στα οικονομικά πανεπιστημίου της πρώην Τσεχοσλοβακίας. Έχει επίσης πιστοποιητικά λογιστικής. Με τέτοια δεδομένα πώς επενέγγησε το στοιχείο των προσόντων για τη σύνταξη του πίνακα υποψηφίων, στον οποίο δεν περιλήφθηκε ο αιτητής, μου είναι ακατανόητο. Δεν υπάσχει εξήγηση. Όπως εύγλωττα αναφέρει ο Γ. Παπαχατζής "Σύστημα του ισχύοντος εν Ελλάδι Διοικητικού Δικαίου" 5η έκδοση, 1976, σελ. 514:
- 5
- 10 "Η αγαθή (χρηστή) διοίκηση οφείλει να αποκαλύπτει και να φανερώσει και να αναφέρει σαφώς τους λόγους, τα αίτια, που την οδηγούν στην συγκεκριμένη λύση του ζητήματος. Πρέπει να γίνεται φανερό με ποια σειρά σκέψεων κατέληξε η δημοσία υπηρεσία στη λύση που προτίμησε και όχι σε κάποια άλλη. Όταν τα
- 15 κινήσαντα τη διοικητική υπηρεσία αίτια παραμένουν καλυμμένα, παντός είδους παρανομίες μπορεί να επιλωχρηθούν, χωρίς να είναι δυνατή η αποτελεσματική επέμβαση του ακυρωτικού δικαστηρίου: πλάνες σχετικές με τα πραγματικά περιστατικά ή με την έννοια του νόμου, στάθμιση στοιχείων κρίσεως μη νομίμων, υπέρβαση εξουσίας, επιδίωξη σκοπών ξένων προς τους ειδικότερους του νόμου εκείνου σκοπούς, υπερπήδηση των ακραίων ορίων της ουσιαστικής εκτιμήσεως κ.λ.π. Τέτοιου είδους παρανομίες θα τις εκάλυπτε η σιωπή της διοικητικής πράξεως η σχετική με τα κινήσαντα την αρμοδία διοικητική αρχή αίτια."
- 20
- 25 Εδώ έχει πληγεί η ιδέα της χρηστής διοίκησης. Παράλληλα ελλείπει οποιαδήποτε αιτιολογία για την παραγκώνιση του αιτητή. Επομένως η απόφαση πάσχει.
- 30 Είναι άξιο υπογράμμισης ένα άλλο ζήτημα. Φαίνεται ότι μέχρι σήμερα το Δημοτικό Συμβούλιο δεν έκαμε χρήση των εξουσιών που του παρέχει το άρθρο. 53 του περί Δήμων Νόμου αρ. 111/85, όπως διαμορφώθηκε από τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις του, για θέσπιση κανονισμών που ρυθμίζουν τα θέματα προσωπικού σύμφωνα με τις
- 35 σύγχρονες αξιολογικές αντιλήψεις. Χωρίς θεσμικά μέτρα και ρυθμίσεις δεν μπορούν να ανέβουν ποιοτικά οι προσφερόμενες υπηρεσίες ούτε να αξιοποιείται σωστά ο κάθε δημοτικός υπάλληλος.
- 40 Η επίδικη απόφαση ακυρώνεται με έξοδα σε βάρος του καθ' ου η αίτηση.

Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.