

29 Νοεμβρίου, 1995

[ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΑ ΑΡΘΡΑ 146 ΚΑΙ 28 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΓΕΩΡΓΙΑ ΠΑΠΑΜΙΛΤΙΑΔΟΥΣ ΜΠΑΤΙΣΤΑ,

Αιτήτρια,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 61/95)

Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Προθεσμία — Έναρξη — Γνώση του αιτητή — Πλήρης γνώση — Βάρος αποδείξεως — Εν αμφιβολία υπέρ του αιτητή — Η αμφιβολία λειτούργησε υπέρ της αιτηρίας στην κριθείσα υπόθεση — Η προσφυγή εμπρόθεσμη.

5

Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Έννομο συμφέρον — Διορισμοί / προαγωγές — Προσόντα — Η ύπαρξη προσόντος ως επίδικο θέμα — Το έννομο συμφέρον θεμελιώνεται.

Διοικητικό Δίκαιο — Αρχές — Αρχή της καλής πίστης — Νομολογία και θεωρία — Εφαρμογή της αρχής στην κριθείσα περίπτωση αντιφαντικής και αναιτιολόγητης συμπεριφοράς του Κ.Ο.Τ. κατά την κατά καιρούς αξιολόγηση του αυτού ακαδημαϊκού διπλώματος.

10

Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Λόγοι ακυρώσεως — Έλλειψη δέουσας έρευνας και αιτιολογίας — Αφορούσε προπαρασκευαστική της προσβαλλόμενης πράξης — Η τελική πράξη συμπαρεσύρθη σε ακύρωση.

15

Η αιτήτρια αξίωσε την ακύρωση του διορισμού των ενδιαφερομένων μερών στη θέση τουριστικού λειτουργού λόγω του ότι η ίδια αποκλείστηκε από υποψήφια με κρίση του πτυχίου της ως μη πανεπιστημιακού.

20

Το Ανώτατο Δικαστήριο, ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση,

25

αποφάσισε ότι:

- 5 1. Κάθε διοικητική πράξη, ως δήλωση βούλησης, για να αποκτήσει νομική ενέργεια πρέπει να παύσει να αποτελεί εσωτερικό θέμα (internum) και να εξωτερικευτεί, δηλαδή να περιέλθει στο πρόσωπο στο οποίο αφορά.

10 Για να κινηθεί η προθεσμία για άσκηση προσφυγής πρέπει η γνώση της πράξης που προκαλεί ζημία στον αιτητή να είναι πλήρης. Πλήρης είναι η γνώση που επιτρέπει στον ενδιαφερόμενο να διαγνώσει με βεβαιότητα και ακρίβεια την υλική ή ηθική ζημία την οποία έχει υποστεί από τη δημοσιευόμενη ή κοινοποιούμενη πράξη.

15 Το τι συνιστά πλήρη γνώση απετέλεσε αντικείμενο εξέτασης σε σωρεία αποφάσεων.

Το βάρος απόδειξης φέρει το διοικητικό όργανο που έλαβε την απόφαση. Η αμφιβολία ενεργεί υπέρ του αιτητή.

20 Εν προκειμένω το Δικαστήριο είναι αναγκασμένο να θεωρήσει ότι ο μεν ισχυρισμός των καθ'ων η αίτηση ότι η αιτήτρια πληροφορήθηκε ενωρίτερα την απόφαση ότι το δίπλωμα της δεν μπορούσε να θεωρηθεί ισότιμο προς πανεπιστημιακό δίπλωμα ή τίτλο δεν ευσταθεί και να δεχτεί τον ισχυρισμό ότι πληροφορήθηκε την απόρριψη της αίτησής της με την επιστολή ημερ. 3/11/1994 που ταχυδρομήθηκε στις 6.11.94.

30 Αφού η παρούσα υπόθεση καταχωρήθηκε στις 16.1.1995 είναι φανερό ότι έχει καταχωρηθεί μέσα στη συνταγματική προθεσμία των εβδομήντα πέντε ημερών.

35 2. Στην παρούσα υπόθεση η εκτίμηση της διοίκησης αναφορικά με την ύπαρξη των προσόντων, εκτίμηση που έχει καταστεί επίδικο θέμα, αμφισβητείται σοβαρά από την αιτήτρια. Η αμφισβήτηση αυτή αποτελεί ουσιαστικά και τη βάση της παρούσας υπόθεσης. Η αιτήτρια κερτται εννόμου συμφέροντος γιατί αν λανθασμένα οι καθ'ων η αίτηση έκριναν ότι το προσόν της δεν μπορούσε να θεωρηθεί πανεπιστημιακό δίπλωμα, θα έπρεπε να περιληφθεί στους υποψηφίους για αξιολόγηση και επιλογή.

40 3. Στο διοικητικό δίκαιο ισχύει η αρχή της καλής πίστης η οποία αποβλέπει στη διασφάλιση της σύμμετρης λειτουργίας των διοικητικών οργάνων και τον αποκλεισμό της αυθαιρεσίας. Η αρχή αυτή δεν επιτρέπει εκτροπή από τις αρχές του διοικητικού δικαίου ή λειτουργία

της διοίκησης έξω από τους κανόνες της χρηστής διοίκησης.

Σε παρόμοιες συνθήκες με αυτές της αιτηρίας στο παρελθόν οι καθ'ων η αίτηση θεώρησαν διάφορα διπλώματα, μεταξύ των οποίων και το δίπλωμα που κατέχει η αιτήτρια, ως πανεπιστημιακούς τίτλους, προέβησαν μάλιστα σε διορισμούς στην ίδια θέση, προσώπων που τα κατείχαν. Ο Οργανισμός εδώ κατά τρόπο αντιφατικό και χωρίς οποιανδήποτε σαφή αιτιολογία, πλην της απλής αναφοράς σε απόφαση της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας ότι τίτλοι σπουδών που αποκτώνται σε χρόνο λιγότερο των τριών ετών δεν θεωρούνται πανεπιστημιακά διπλώματα, αποφάσισε να μεταβάλει την πάγια πρακτική του και να αποκλείσει την αιτήτρια. Η αντίφαση τονίζεται ακόμα περισσότερο και από το γεγονός ότι στην ίδια συνεδρία κατά την οποία το δίπλωμα της αιτήτριας θεωρήθηκε ως μη πανεπιστημιακό, οι καθ'ων η αίτηση θεωρώντας ότι άλλος λειτουργός που κατείχε παρόμοιο δίπλωμα, έπρεπε με βάση τον συγκεκριμένο τίτλο σπουδών να τοποθετηθεί σε υψηλότερη κλίμακα, γιατί το προσόν του εθεωρείτο πανεπιστημιακό. Η διάκριση που έγινε για την ισοτιμία των δύο παρόμοιων διπλωμάτων καθώς και η διαφορετική αντιμετώπιση σε διαφορετικούς χρόνους του ίδιου διπλώματος μπορεί να θεωρηθεί αυθαίρετη και συνιστά άνιση μεταχείριση. Η απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Οργανισμού να αποκλείσει την αιτήτρια ως μη προσοντούχο, αντίκειται στις αρχές της καλής πίστης και της χρηστής διοίκησης και θα πρέπει να ακυρωθεί.

4. Το τι συνιστά επαρκή έρευνα είναι θέμα βαθμού υπόθεσης.

Στα πλαίσια της έρευνας για το κύρος των πανεπιστημιακών διπλωμάτων ή τίτλων σπουδών, το πλέον αρμόδιο για να εκφέρει άποψη όργανο είναι το Υπουργείο Παιδείας και Πολιτισμού. Οι καθ'ων η αίτηση απευθύνθηκαν στο Υπουργείο Παιδείας, το οποίο όμως τους επανέλαβε προηγούμενη γνωμοδότησή του επί του σημείου, γνωμοδότηση η οποία από μόνης της δεν παρείχε στοιχεία που να δικαιολογούν τη διαφοροποίηση της απόφασης που ο Οργανισμός είχε προηγουμένως λαβει αναφορικά με άλλο υποψήφιο που είχε παρόμοιο δίπλωμα. Βέβαια το αποφασίζον όργανο δεν οφείλει να συμμορφωθεί με τη γνώμη ειδικού η οποία ζητήθηκε στα πλαίσια έρευνας, αλλά σε μια τέτοια περίπτωση υποχρεούται να αιτιολογήσει ειδικώς την απόκλισή του από τη γνώμη αυτή. Γενικώς η αιτιολόγηση αποσκοπεί στη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου για εξασφάλιση της διαφάνειας. Πλήρης διαφάνεια θα πρέπει να υπάρχει ακόμα και στο στάδιο κάθε προπαρασκευαστικής πράξης.

Στην παρούσα υπόθεση το Συμβούλιο δεν έχει αιτιολογήσει επαρ-

5 κώς την απόφασή του να θεωρήσει το κατεχόμενο από την αιτήτρια προσόν ως μη ισότιμο προς πανεπιστημιακό δίπλωμα. Η αιτιολογία ότι οποιοσδήποτε τίτλος που αποκτήθηκε με σπουδές κάτω των δύο ετών δεν μπορεί να θεωρηθεί πανεπιστημιακός, κρίνεται ανεπαρκής, ιδίως λόγω της αλλαγής που πραγματοποιείται στη διοικητική πρακτική και την απόκλιση από τη γνώμη του Υπουργείου Παιδείας που απαιτούσαν ειδική αιτιολόγηση.

10 5. Είναι γνωστή η νομολογιακή αρχή ότι η ακυρότητα προπαρασκευαστικής πράξης οδηγεί σε ακύρωση και την τελική διοικητική πράξη στην ολότητά της, γιατί από τη φύση τους τα συνθετικά στοιχεία της πράξης δεν είναι χωριστά και ανεξάρτητα το ένα από το άλλο.

Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.

15

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Δημοκρατία v. Παπαευριπίδη (1993) 3 Α.Α.Δ. 129,

20 *Θεοπέμπτου v. Συμβουλίου Αποχρεώσεων Λάρνακας (1995) 4 Α.Α.Δ. 1190,*

Moran v. Republic, 1 R.S.C.C. 10,

25 *Paraioannou v. Republic (1982) 3 C.L.R. 103,*

Kritiotis v. Municipality of Paphos and others (1986) 3 C.L.R. 322,

Ploussiou v. Central Bank of Cyprus (1982) 3 C.L.R. 230,

30

Neophytou v. Republic 1964 C.L.R. 280,

Γεωργίου v. Δημοκρατίας (1994) 4 Α.Α.Δ. 1127,

35 *Παντελή v. Δημοκρατίας (1994) 4 Α.Α.Δ. 1020,*

Παπαριδής v. Α.Η.Κ. (1995) 4 Α.Α.Δ. 539,

Παπαλεοντίου κ.ά. v. Δημοκρατίας (1995) 4 Α.Α.Δ. 26,

40

Vassiliou v. Republic (1982) 3 C.L.R. 220,

Papadopoulou v. Republic (1984) 3 C.L.R. 332,

- Tamassos Tobacco Suppliers and Co. v. Δημοκρατίας* (1992) 3 A.A.Δ. 60,
- Soteriou v. Greek Communal Chamber and Another* (1964) 3 C.L.R. 83,
- Medcon Construction and Others v. Republic* (1968) 3 C.L.R. 535, 5
- Drousiotis v. C.B.C.* (1984) 3 C.L.R. 546,
- Nicolaou v. Minister of Interior and Another* (1974) 3 C.L.R. 189, 10
- Κηαι v. Republic* (1987) 3 C.L.R. 1534,
- Ευθυμίου v. Δημοκρατίας* (1995) 4 A.A.Δ. 104,
- Δημοκρατία v. Χατζηγεωργίου* (1994) 3A.A.Δ. 574, 15
- Michaeloudes and another v. Republic* (1979) 3 C.L.R. 56,
- Ιοαννου v. E.A.C.* (1981) 3 C.L.R. 280, 20
- Agrotis v. E.A.C.* (1981) 3 C.L.R. 503.

Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της απόφασης των καθ' ων η αίτηση με την οποία διόρισαν στη θέση τουριστικού λειτουργού τα ενδιαφερόμενα μέρη αντί της αιτήτριας. 25

- A. Σ. Αγγελίδης, για την Αιτήτρια. 30
- A. Δικηγορόπουλος, για τους Καθ' ων η αίτηση.

Cur. adv. vult.

ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, Δ.: Στις 21.11.1993 οι καθ' ων η αίτηση προκήρυξαν τη θέση τουριστικού λειτουργού για την οποία το σχέδιο υπηρεσίας προνοούσε ως απαιτούμενο προσόν, μεταξύ άλλων, πανεπιστημιακό δίπλωμα ή τίτλο ή ισότιμο προσόν στα Οικονομικά, Εμπορικά, Στατιστική, Marketing(*), Tourism, Πολιτικές Επιστήμες, Δημόσια Διοίκηση, Δημόσιες Σχέσεις, Διεθνείς Σχέσεις, Διεύθυνση και Διοίκηση Ξενοδοχειακών Επιχειρήσεων (Hotel and Catering Administration, Hotel Management), Νομικά 35 40

* Η αναφορά στα Αγγλικά έχει ληφθεί κατ'αντιγραφή του σχεδίου υπηρεσίας.

ή σε άλλα συναφή θέματα.

5 Η αιτήτρια που είναι απόφοιτος της Τουριστικής Σχολής
 Glion Ελβετίας, υπέβαλε αίτηση για τη θέση και κλήθηκε να πα-
 ρακαθήσει σε γραπτή εξέταση. Το Διοικητικό Συμβούλιο των
 10 καθ'ων η αίτηση (στο εξής αναφερόμενο ως "Το Συμβούλιο") σε
 συνεδρία του ημερ. 30.6.1994, αποφάσισε όπως, αναφορικά με
 τους υποψήφιους που κατείχαν δίπλωμα της Σχολής Glion και
 πέτυχαν στη γραπτή εξέταση, διερευνηθεί περαιτέρω κατά πόσο
 15 το δίπλωμα αυτό θεωρείτο ως ισότιμο με πανεπιστημιακό δί-
 πλωμα ή τίτλο. Στη συνέχεια και συγκεκριμένα στις 21.7.1994, το
 Συμβούλιο αποφάσισε ότι το δίπλωμα της Ξενοδοχειακής Σχολής
 Glion που κατείχαν δύο υποψήφιοι για τη θέση του τουριστικού
 20 λειτουργού, μεταξύ των οποίων και η αιτήτρια, δεν μπορούσε να
 θεωρηθεί ισότιμο προς πανεπιστημιακό δίπλωμα. Ως εκ τούτου
 η αιτήτρια δεν κλήθηκε να προσέλθει στις προφορικές συνεντεύ-
 ξεις ενώπιον της Επιτροπής Προσωπικού που διενεργήθηκαν
 στις 12.10.1994, αφού θεωρήθηκε ότι δεν πληρούσε τα προσόντα
 του σχεδίου υπηρεσίας. Τελικά οι καθ'ων η αίτηση με απόφαση
 25 τους ημερ. 12.10.1994 αποφάσισαν όπως προσφέρουν διορισμό
 στην επίδικη θέση στα τρία ενδιαφερόμενα μέρη Μαρία Ελευθε-
 ριάδου, Εύη Σωτηρίου και Μόνικα Ιωάννου. Με την παρούσα αί-
 τηση αξιώνεται ακύρωση της απόφασης αυτής.

25 Από τον ευπαίδευτο συνήγορο των καθ'ων η αίτηση ηγήρηθη-
 καν δύο προδικαστικές ενστάσεις. Έγινε ισχυρισμός ότι η πα-
 ρούσα προσφυγή ήταν εκπρόθεσμη γιατί η αιτήτρια πληροφορή-
 30θηκε για την απόφαση ότι το προσόν της δεν μπορούσε να θεω-
 ρηθεί ισότιμο με πανεπιστημιακό δίπλωμα πολύ πριν την από-
 φαση της Επιτροπής Προσωπικού της 12.10.1994.

35 Κάθε διοικητική πράξη, ως δήλωση βούλησης, για να αποκτήσει
 νομική ενέργεια πρέπει να παύσει να αποτελεί εσωτερικό θέμα
 (internum) και να εξωτερικευτεί, δηλαδή να περιέλθει στο πρόσωπο
 στο οποίο αφορά." (Βλ. *Δημοκρατία ν. Αντώνη Παπαευριτίδη*
 (1993) 3 Α.Α.Δ. 129. Βλ. επίσης Κυριακόπουλου Διοικητικών Ελλη-
 νικών Δίκαιον, Τέταρτη Έκδοση, Τόμος Β, σελ. 396-397).

40 Για να κινηθεί η προθεσμία για άσκηση προσφυγής πρέπει η
 γνώση της πράξης που προκαλεί ζημία στον αιτητή να είναι πλή-
 ρης (*Ευριδίχη Θεοπέμπτου ν. Συμβουλίου Αποχετεύσεων Λάρ-
 νακας* (1995) 4 Α.Α.Δ. 1190). Πλήρης είναι η γνώση που επιτρέ-
 πει στον ενδιαφερόμενο να διαγνώσει με βεβαιότητα και ακρί-
 βεια την υλική ή ηθική ζημία την οποία έχει υποστεί από τη δη-

μοσιευόμενη ή κοινοποιούμενη πράξη (βλ. Θ. Τσάτσου Η Αίτησις Ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, Τρίτη Έκδοση, σελ.74).

Το τι συνιστά πλήρη γνώση απετέλεσε αντικείμενο εξέτασης σε σωρεία αποφάσεων (βλ. μεταξύ άλλων *John Moran v. The Republic*, 1 R.S.C.C. 10, 13, *Papaioannou v. The Republic* (1982) 3 C.L.R. 103, 108, *Kritiotis v. Municipality of Paphos and Others* (1986) 3 C.L.R. 322, 345-346). Στην υπόθεση *Spyros Ploussiou v. The Central Bank of Cyprus* (1982) 3 C.L.R. 230, 237, αναφέρονται τα ακόλουθα:

"Article 146.3 does not envisage knowledge from any particular source. All it requires is knowledge of the decision, certain enough to enable a party affected thereby to pursue his rights. A party, an existing legitimate interest of whom is prejudiced by the decision, is deemed to be in such a position as soon as he gains adequate knowledge of the decision itself. Adequate is that kind of knowledge that comprises every material aspect of the decision."

Το βάρος απόδειξης φέρει το διοικητικό όργανο που έλαβε την απόφαση. Αυτό υπαγορεύεται από τη μια από την ανάγκη οι αποφάσεις διοικητικών οργάνων που επηρεάζουν τα δικαιώματα του διοικουμένου να δημοσιοποιούνται και από την άλλη από την ανάγκη αποτελεσματικής προστασίας του δικαιώματος του πολίτη να αμφισβητεί αποφάσεις που επηρεάζουν τα δικαιώματά του. Αν το Δικαστήριο έχει οποιονδήποτε αμφιβολία κατά πόσο συγκεκριμένος αιτητής έχει λάβει ικανοποιητική γνώση που θα του επιτρέψει να διεκδικήσει τα δικαιώματά του ενώπιον Δικαστηρίου, η αμφιβολία αυτή θα πρέπει να ενεργεί υπέρ του αιτητή (βλ. *Spyros Ploussiou v. The Central Bank of Cyprus* (1982) 3 C.L.R. 230, 235, 236 και *Costas Neophytou v. The Republic* (1964) C.L.R. 280, 290).

Ο φάκελος φέρει, κατά τον ισχυρισμό του δικηγόρου της αιτήτριας, σφραγίδα του Ταχυδρομείου Λευκωσίας με ημερ. 16.11.1994. Στη γραπτή αγόρευση του συνηγόρου των καθ' ων η αίτηση αναφέρεται ότι η αιτήτρια πληροφορήθηκε την απόφαση για την αξιολόγηση του διπλώματός της πολύ πριν από την τελική απόφαση της Επιτροπής Προσωπικού. Ο ισχυρισμός αυτός δεν τεκμηριώνεται καθ' οιονδήποτε τρόπο, ενώ στο σχετικό φάκελο που κατατέθηκε σαν τεκμήριο, η μόνη σχετική επιστολή με την οποία η αιτήτρια πληροφορείται ότι δεν κατέστη δυνατή η

επιλογή της φέρει ημερομηνία 14.8.1995 και ιδιόχειρη σημείωση ότι στάλθηκε στις 16.8.1995. Προφανώς είτε η επιστολή αυτή φέρει λανθασμένη ημερομηνία ή αναφέρεται σε αίτηση για διορισμό σε άλλη θέση που επίσης υπέβαλε η αιτήτρια. Ο ισχυρισμός της αιτήτριας στην απαντητική αγόρευση του συνηγόρου της ότι η αιτήτρια πληροφορήθηκε την μη επιλογή της με επιστολή ημερ. 3.11.1994, δεν αμφισβητήθηκε από τον ευπαίδευτο συνήγορο των καθ' ων η αίτηση σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας. Εν όψει των πιο πάνω, είμαι αναγκασμένος να θεωρήσω ότι ο μ.εν ισχυρισμός των καθ' ων η αίτηση ότι η αιτήτρια πληροφορήθηκε ενωρίτερα την απόφαση ότι το δίπλωμα της δεν μπορούσε να θεωρηθεί ισότιμο προς πανεπιστημιακό δίπλωμα ή τίτλο δεν ευσταθεί και να δεκτώ τον ισχυρισμό ότι πληροφορήθηκε την απόρριψη της αίτησής της με την επιστολή ημερ. 3.11.1994 που ταχυδρομήθηκε στις 6.11.1994.

Εν όψει όλων των πιο πάνω βρίσκω ότι αφού η παρούσα υπόθεση καταχωρήθηκε στις 16.1.1995 είναι φανερό ότι έχει καταχωρηθεί μέσα στη συνταγματική προθεσμία των εβδομήντα πέντε ημερών και συνεπώς η πρώτη προδικαστική ένσταση των καθ' ων η αίτηση θα πρέπει να απορριφθεί.

Η δεύτερη προδικαστική ένσταση είναι ότι η αιτήτρια αφού δεν είχε τα προβλεπόμενα από το σχέδιο υπηρεσίας προσόντα, όπως βέβαια ισχυρίζονται οι καθ' ων η αίτηση, στερείται εννόμου συμφέροντος. Η νομολογία δεν φαίνεται να στηρίζει τη θέση αυτή. Στην υπόθεση *Δαυίδ Γεωργίου v. Δημοκρατίας* (1994) 4 Α.Α.Δ. 1127, αποφασίστηκε ότι από τη στιγμή που αμφισβητείται σοβαρά η εκτίμηση της διοίκησης αναφορικά με τα προσόντα, η οποία και καθίσταται επίδικο θέμα, ο αιτητής δεν χάνει το έννομο του συμφέρον να επιδιώξει αναθεώρησή της (βλ. επίσης *Παντελής Αντωνίου Παντελή v. Δημοκρατίας* (1994) 4 Α.Α.Δ. 1020, στην οποία υιοθετείται το σκεπτικό σχετικών αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας). Επίσης στην *Αντώνης Παπαρίδης v. Αρχής Ηλεκτρισμού Κύπρου* (1995) 4 Α.Α.Δ. 539, αναφέρεται ότι το ιδιαίτερο συμφέρον που απαιτεί το Άρθρο 146.2 του Συντάγματος για τη νομιμοποίηση επηρεαζομένων προσώπων να προσφύγουν κατά εκτελεστής διοικητικής απόφασης συναρτάται με τη φύση της απόφασης που προσβάλλεται.

Στην παρούσα υπόθεση η εκτίμηση της διοίκησης αναφορικά με την ύπαρξη των προσόντων, εκτίμηση που έχει καταστεί επίδικο θέμα, αμφισβητείται σοβαρά από την αιτήτρια. Η αμφισβήτηση αυτή αποτελεί ουσιαστικά και τη βάση της παρούσας υπόθεσης.

Η αιτήτρια κέκτηται εννόμου συμφέροντος γιατί αν λανθασμένα οι καθ' ων η αίτηση έκριναν ότι το προσόν της δεν μπορούσε να θεωρηθεί πανεπιστημιακό δίπλωμα, θα έπρεπε να περιληφθεί στους υποψηφίους για αξιολόγηση και επιλογή και συνεπώς η μη περίληψή της πλήττει τα συμφέροντά της. Συνεπώς, η αιτήτρια είχε έννομο συμφέρον προς αμφισβήτηση της πράξης των καθ' ων η αίτηση και έτσι και αυτή η προδικαστική ένσταση θα πρέπει να απορριφθεί. 5

Το σχέδιο υπηρεσίας προνοούσε πανεπιστημιακό δίπλωμα, ή τίτλο ή ισότιμο προσόν σε διάφορες ειδικότητες. Στις 30.6.1994 και αφού η αιτήτρια είχε παρακαθήσει επιτυχώς σε γραπτή εξέταση, το Συμβούλιο αποφάσισε ότι όσον αφορά την αιτήτρια και ακόμα ένα υποψήφιο που κατείχαν δίπλωμα της σχολής Glion Ελβετίας και πέτυχαν στη γραπτή εξέταση διερευνηθεί περαιτέρω κατά πόσο το εν λόγω δίπλωμα θεωρείται ως ισότιμο με πανεπιστημιακό δίπλωμα ή τίτλο. Στις 21.6.1994 η Γενική Διευθύντρια σε υπόμνημά της προς το Συμβούλιο με θέμα την αξιολόγηση των προσόντων των υποψηφίων για τη θέση του τουριστικού λειτουργού αναφέρεται σε επιστολή του Υπουργείου Παιδείας που αποτελεί απάντηση στο ίδιο ερώτημα που τέθηκε σε προηγούμενη παρόμοια περίπτωση όταν ζητήθηκε από το Υπουργείο να πληροφορήσει τον οργανισμό κατά πόσο το δίπλωμα De Glion Ελβετίας και αριθμός άλλων διπλωμάτων μπορούσε να θεωρηθεί πανεπιστημιακού επιπέδου. Στην επιστολή ημερ. 10.10.1991 αναφέρονται τα ακόλουθα: "Σχετικά με τα διπλώματα από τις Σχολές "Les Roches", "Chur", και "De Glion" της Ελβετίας, που κατέχουν οι τρεις πιο πάνω υποψήφιοι, ύστερα από μελέτη των στοιχείων που μας έχετε αποστείλει και λαμβάνοντας υπόψη το επίσημο έγγραφο της Ελβετικής πρεσβείας ημερ. 12.4.1991, αντίγραφο του οποίου επισυνάπτουμε, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι οι πιο πάνω υποψήφιοι είναι κάτοχοι προσόντος ισότιμου προς Πανεπιστημιακό Δίπλωμα στη Διεύθυνση και Διοίκηση Ξενοδοχειακών Επιχειρήσεων." Στο ίδιο υπόμνημα της Γενικής Διευθύντριας αφού υπογραμμίζεται ότι σε ό,τι αφορά τα πανεπιστημιακά διπλώματα θεωρείται από την Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας ότι η ελάχιστη διάρκεια σπουδών πρέπει να είναι τριετής, καλείται το Συμβούλιο όπως μελετήσει το όλο θέμα και αποφασίσει κατά πόσο οι υποψήφιοι κατέχουν τα απαραίτητα ακαδημαϊκά προσόντα. Το επίσημο έγγραφο της Ελβετικής πρεσβείας που αναφέρεται στην επιστολή του Υπουργείου Παιδείας είναι επιστολή της πρεσβείας της Ελβετίας στην Κύπρο προς το Υπουργείο Εξωτερικών της Δημοκρατίας, στην οποία επισημαίνεται ότι το θέμα της ξενοδο-

χειακής και τουριστικής εκπαίδευσης (διαχείριση και διοίκηση), δεν παρέχεται από Ελβετικά πανεπιστήμια και συνεπώς διπλώματα από οποιαδήποτε ξενοδοχειακή ή τουριστική σχολή στην Ελβετία δεν μπορούν να θεωρηθούν πανεπιστημιακά. Στην ίδια

5 επιστολή επισημαίνεται ότι διπλώματα από ωρισμένες ξενοδοχειακές σχολές, μεταξύ των οποίων και η σχολή De Glion, αναγνωρίζονται διεθνώς από ειδικούς στην τουριστική βιομηχανία. Ιδιαίτερα η σχολή De Glion απολαμβάνει διεθνώς υψηλής φήμης. Επισημαίνεται επίσης ότι η Ελβετική τουριστική και ξενοδοχειακή βιομηχανία όταν προσλαμβάνει προσωπικό για υψηλές θέσεις, θεωρεί τους αποφοίτους των σχολών αυτών ως ίσους ή ακόμα και ανώτερους των αποφοίτων ωρισμένων αλλοδαπών πανεπιστημίων.

15 Σε άλλο υπόμνημά της προς το Συμβούλιο ημερ. 15.7.1994, η Γενική Διευθύντρια εισηγείται όπως στο μέλλον διπλώματα ξενοδοχειακών σχολών συμπεριλαμβανομένων και των ξενοδοχειακών σχολών που αναφέρονται στην επιστολή του Υπουργείου Παιδείας (μεταξύ των οποίων και η σχολή De Glion) μη θεωρούνται ισότιμα με πανεπιστημιακό δίπλωμα ή τίτλο. Στη συνέχεια το Συμβούλιο σε συνεδρία του ημερ. 21.7.1994, αποφάσισε ότι τα διπλώματα που απονέμουν διάφορες ξενοδοχειακές σχολές του εξωτερικού, μεταξύ των οποίων και η σχολή De Glion, μη θεωρούνται ισότιμα με πανεπιστημιακό δίπλωμα ή τίτλο και

20 έτσι απέρριψε την αιτήτρια. Στο πρακτικό της ίδιας συνεδρίας του Συμβουλίου αποφασίστηκε ότι όσον αφορά τον κ. Γ. Κωνσταντινίδη που υπηρετούσε ήδη στον Κυπριακό Οργανισμό Τουρισμού και κατείχε δίπλωμα της σχολής Chug, είχε δε προσληφθεί κατά το διάστημα της γνωμάτευσης του Υπουργείου Παιδείας, ότι το συγκεκριμένο δίπλωμα εθεωρείτο ισότιμο με

25 πανεπιστημιακό δίπλωμα και για σκοπούς όπως αναφέρεται, ορθής και δίκαιης μεταχείρισής του, εγκριθεί η αναδρομική τοποθέτησή του σε υψηλότερη κλίμακα.

35 Η αιτήτρια αξιώνει ακύρωση της απόφασης των καθ' ων η αίτηση, διότι η απόφαση του Συμβουλίου να κρίνει, αντίθετα με τη γνώμη του Υπουργείου Παιδείας που εξασφαλίστηκε στις 10.10.1991 και 27.5.1994, ότι ο τίτλος της δεν είναι ισότιμος με πανεπιστημιακό δίπλωμα και να την αποκλείσει ως μη προσοντούχο,

40 ελήφθη κατά τρόπο αντιφατικό με την πάγια τακτική του Οργανισμού και τη γνώμη του Υπουργείου και κατά συνέπεια είναι εσφαλμένη. Η αιτήτρια ισχυρίζεται περαιτέρω ότι η σχετική απόφαση στερείται δέουσας έρευνας ή αναφοράς στα κριτήρια που λήφθηκαν υπόψη και τέλος ότι πάσχει από έλλειψη αιτιολογίας.

Στο σύγγραμμα του Μ. Στασινόπουλου Δίκαιον Διοικητικών Πράξεων, ανατύπωση 1982, σελ. 339, αναφέρεται ότι αν το διοικητικό όργανο εφαρμόζει κατά ορισμένο τρόπο το νόμο σε ωρισμένες περιπτώσεις μπορεί μεν, ελλείψει αντίθετης διάταξης να μεταβάλει τακτική, όμως θα πρέπει να εκθέσει τους λόγους για τους οποίους κατέληξε στη μεταβολή αυτή, ιδίως όταν η μεταβολή είναι δυσμενής για τον διοικούμενο. (Βλ. επίσης Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας 1185 (1934)).

Στα Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1959 σελ. 181, 182 σε σχέση με τη διακριτική εξουσία της διοίκησης αναφέρονται τα ακόλουθα:

"Η διακριτική εξουσία έχει όριον και πηγήν τον νόμον. Η έννοια δε της χρηστής Διοικήσεως ενυπάρχει εις το πνεύμα των διοικητικών νόμων: 785 (31). Το πεδίον, εντός του οποίου δέον να κινήται η Διοίκησις εν τη ασκήσει της διακριτικής αυτής εξουσίας οριοθετείται υπό των εξής αρχών:

α) της αγαθής κρίσεως, ήτις δέον να διέπη την "χρηστήν" και "εύρυθμον" διοίκησιν: 86, 620 (33).

β) του ίσου μέτρου κρίσεως διά την αντιμετώπισιν των ομοίων περιπτώσεων.

γ) της επιλογής του ολιγώτερον επαχθούς διά τον διοικούμενον τρόπου πραγματώσεως της διοικήσεως, ως λ.χ. αντί απαλλοτριώσεως, επίταξις εκεί, ένθα διά μόνης ταύτης δύνανται να θεραπευθούν αι δημόσιαι ανάγκαι 300 (36).

Ούτω, η Διοίκησις εν τη ασκήσει της διακριτικής αυτής ευχερείας οφείλει να τηρή, πλην των διαγεγραμμένων υπό του νόμου τύπων και κανόνων, και τους εκ του δεδηλωμένου σκοπού και του όλου πνεύματος αυτού ενδεικνυμένους όρους και τας γενικάς αρχάς του δικαίου, ενεργούσα εν γένει μετά διακρίσεως και ουχί κατ' απόλυτον κρίσιν, επερχομένης άλλως ακυρότητος των πράξεων αυτής, διά κακήν χρήσιν διακριτικής εξουσίας: 95 (29), 59 (30), 505 (43), 1382 (48), 127 (47), 1750 (50)."

Με βάση τις πιο πάνω γενικές αρχές έχει αποφασιστεί ότι η διοίκηση οφείλει να χρησιμοποιεί το αυτό μέτρο κρίσης έναντι πάντων των ενδιαφερομένων πολιτών, είτε πρόκειται περί νομικών προσώπων είτε περί φυσικών προσώπων (Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ανωτέρω, σελ. 182,

υποθ. 218 (39)). Η διοίκηση μπορεί βέβαια να μεταβάλει τακτική ως προς τον τρόπο άσκησης της διακριτικής της εξουσίας, αλλά η μεταβολή αυτή χρίζει ειδικής αιτιολογίας. (Πορίσματα Σ.τ.Ε. ανωτέρω, σελ. 182, υποθ. 1185 (34) και 343 (38)).

5

Όπως αναφέρει ο Π. Δ. Δαγτόγλου στο Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Έκδοση 1977, σελ. 106 και 107, η συχνή και αυξανόμενη εξάρτηση του σύγχρονου ανθρώπου από την παροχική και ρυθμιστική κυρίως διοίκηση έχει δημιουργήσει μίαν αμεσότητα και στενότητα επαφής διοίκησης και ιδιώτη που καθιστά απαραίτητη την καλή πίστη στις σχέσεις τους. Από την αρχή της καλής πίστης προκύπτει ότι η διοίκηση δεν δικαιούται να εκμεταλλευτεί, ή ακόμα λιγότερο να δημιουργήσει καταστάσεις πλάνης, απάτης ή απειλής. Το Συμβούλιο της Επικρατείας εφαρμόζει μάλιστα στη διοίκηση την αρχή του estoppel (χωρίς βέβαια να την αναφέρει ρητώς) κατά την οποία η διοίκηση δεν δικαιούται, επικαλούμενη τις ίδιες της παραλείψεις, στις οποίες δεν συνέπραξε ο ιδιώτης, να αγνοεί μια ευνοϊκή για τον ιδιώτη πραγματική κατάσταση, δημιουργημένη από πολύ χρόνο και να αρνείται την υπέρ του ιδιώτη συναγωγή των ωφελημάτων και νομίμων συνεπειών που προκύπτουν από αυτήν. (Σ.τ.Ε. 2024-2025/59). Σύμφωνα με τον ίδιο συγγραφέα η διοίκηση παραβαίνει την αρχή της καλής πίστης προπάντων όταν ενεργεί κατά τρόπο αντίθετο προς την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ιδιώτη. Τονίζεται επίσης ότι η επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος στους διαρκώς μεταβαλλόμενους όρους της οικονομικής κυρίως ζωής επιβάλλει την ευελιξία, προσαρμοστικότητα και δυνατότητα της διοίκησης να μεταβάλλει πορεία όπου το κρίνει αναγκαίο, αλλά οι αλλαγές αυτές δεν πρέπει να αποτελούν εκδήλωση ασυνέπειας και αυθαιρεσίας. Η αντιφατική συμπεριφορά της διοίκησης (venire contra factum proprium) προσβάλλει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ιδιώτη απέναντί της και μπορεί να στηρίξει την παρανομία της διοικητικής πράξης.

35

Οι ίδιες αρχές απασχόλησαν και την Κυπριακή νομολογία. Έχει αποφασιστεί ότι στο διοικητικό δίκαιο ισχύει η αρχή της καλής πίστης η οποία αποβλέπει στη διασφάλιση της σύμμετρης λειτουργίας των διοικητικών οργάνων και τον αποκλεισμό της αυθαιρεσίας (*Ιφιγένεια Παπαλεοντίου και Άλλοι ν. Δημοκρατίας* (1995) 4 Α.Α.Δ. 26). Η αρχή αυτή δεν επιτρέπει εκτροπή από τις αρχές του διοικητικού δικαίου ή λειτουργία της διοίκησης έξω από τους κανόνες της χρηστής διοίκησης. (Βλ. *Vassiliou ν. The Republic* (1982) 3 C.L.R. 220, *Papadopoulou ν. The Republic* (1984) 3 C.L.R. 332, *Tamassos Tobacco Suppliers &*

40

Co v. Δημοκρατίας (1992) 3 Α.Α.Δ. 60. Βλ. επίσης και *Eleftherios Soteriou v. The Greek Communal Chamber and Another* (1964) 3 C.L.R. 83, 104, *Medcon Construction and Others v. The Republic* (1968) 3 C.L.R. 535, 544 και *Spyros Drousiotis v. The Cyprus Broadcasting Corporation* (1984) 3 C.L.R. 546, 552). 5

Σε παρόμοιες συνθήκες στο παρελθόν οι καθ'ων η αίτηση θεώρησαν διάφορα διπλώματα, μεταξύ των οποίων και το δίπλωμα που κατέχει η αιτήτρια, ως πανεπιστημιακούς τίτλους, προέβησαν 10
 μάλιστα και σε διορισμούς στην ίδια θέση προσώπων που τα κατείχαν. Ο Οργανισμός κατά τρόπο αντιφατικό και χωρίς οποιανδήποτε σαφή αιτιολογία, πλην της απλής αναφοράς σε απόφαση της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας ότι τίτλοι σπουδών που αποκτώνται σε χρόνο λιγότερο των τριών ετών δεν θεωρούνται 15
 πανεπιστημιακά διπλώματα, αποφάσισε να μεταβάλει την πάγια πρακτική του και να αποκλείσει την αιτήτρια. Η αντίφαση τονίζεται ακόμα περισσότερο και από το γεγονός ότι στην ίδια συνεδρία κατά την οποία το δίπλωμα της αιτήτριας θεωρήθηκε ως μη 20
 πανεπιστημιακό, οι καθ'ων η αίτηση θεωρώντας ότι άλλος λειτουργός που κατείχε παρόμοιο δίπλωμα, έπρεπε με βάση τον συγκεκριμένο τίτλο σπουδών να τοποθετηθεί σε υψηλότερη κλίμακα, γιατί το προσόν του θεωρείτο πανεπιστημιακό. Η διάκριση που έγινε για την ισοτιμία των δύο παρόμοιων διπλωμάτων καθώς και η διαφορετική αντιμετώπιση σε διαφορετικούς χρόνους 25
 του ίδιου διπλώματος μπορεί να θεωρηθεί αυθαίρετη και συνιστά άνιση μεταχείριση. Έτσι βρίσκω ότι η απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Οργανισμού να αποκλείσει την αιτήτρια ως μη προσοντούχο, αντίκειται στις αρχές της καλής πίστης και της χρηστής διοίκησης και θα πρέπει να ακυρωθεί. 30

Η αιτήτρια ισχυρίζεται επίσης ότι η επίδικη απόφαση πάσχει λόγω έλλειψης δέουσας έρευνας και λόγω έλλειψης αιτιολογίας. Το τι συνιστά επαρκή έρευνα είναι θέμα βαθμού και εξαρτάται από τα γεγονότα και περιστατικά της κάθε υπόθεσης. (*Nicolaou v. The Minister of Interior and another* (1974) 3 C.L.R. 189, *Knai v. The Republic* (1987) 3 C.L.R. 1534, 1546). Η Γενική Διευθύντρια του Οργανισμού με το υπόμνημά της ημερ. 21.6.1994 κάλεσε το Διοικητικό Συμβούλιο να μελετήσει το θέμα και να αποφασίσει για τα απαιτούμενα ακαδημαϊκά προσόντα. Έχω τη γνώμη 40
 ότι το Συμβούλιο δεν προέβη στη δέουσα έρευνα κατά πόσο το προσόν της αιτήτριας ικανοποιούσε το σχέδιο υπηρεσίας της θέσης, εν όψει μάλιστα και του γεγονότος ότι το 1991, το ίδιο προσόν θεωρήθηκε ισοδύναμο με πανεπιστημιακό προσόν που ικανο-

- ποιούσε τα σχέδια υπηρεσίας. Σύμφωνα με τη γνώμη του Υπουργείου Παιδείας, το κατά πόσο συγκεκριμένος τίτλος θεωρείται ισότιμος με πανεπιστημιακό δίπλωμα θα πρέπει να κριθεί από το όργανο που θα πληρώσει τη θέση, αφού λάβει υπόψη συγκεκριμένα
- 5 να κριτήρια όπως (α) το βαθμό αναγνώρισης του εκπαιδευτικού ιδρύματος στη χώρα όπου λειτουργεί, (β) το επίπεδο του τίτλου του ενδιαφερομένου σε σύγκριση με το πανεπιστημιακό πτυχίο, (γ) το περιεχόμενο του προγράμματος που οδήγησε τον τίτλο και (δ) τους σκοπούς του σχεδίου υπηρεσίας. Το Συμβούλιο σε καμιά
- 10 έρευνα προς την κατεύθυνση αυτή δεν προέβη. Οι διευκρινιστικές επιστολές της πρεσβείας της Ελβετίας ημερ. 12.4.1991 και 11.7.1994 αξιολογήθηκαν επιλεκτικά από το Συμβούλιο, το οποίο παρέλειψε επίσης να σχολιάσει ή λάβει υπόψη την αναφορά που γίνεται στο κύρος που αποδίδεται στα συγκεκριμένα διπλώματα.
- 15 Είναι φανερό από όλα τα ανωτέρω ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι το Συμβούλιο προέβη στη δέουσα έρευνα και συνεπώς και στο σημείο αυτό η απόφαση πάσχει.

- Έχει λεχθεί στην *Κυριάκος Ευθυμίου v. Δημοκρατίας* (1995) 4
- 20 Α.Α.Δ. 104, ότι στα πλαίσια της έρευνας για το κύρος των πανεπιστημιακών διπλωμάτων ή τίτλων σπουδών, το πλέον αρμόδιο για να εκφέρει άποψη όργανο είναι το Υπουργείο Παιδείας και Πολιτισμού. Οι καθ' ων η αίτηση απευθύνθηκαν στο Υπουργείο Παιδείας, το οποίο όμως τους επανέλαβε προηγούμενη γνωμοδότησή
- 25 του επί του σημείου, γνωμοδότηση η οποία από μόνη της δεν παρείχε στοιχεία που να δικαιολογούν τη διαφοροποίηση της απόφασης που ο Οργανισμός είχε προηγουμένως λάβει αναφορικά με άλλο υποψήφιο που είχε παρόμοιο δίπλωμα. Βέβαια το αποφασίζον όργανο δεν οφείλει να συμμορφωθεί με τη γνώμη ειδικού η
- 30 οποία ζητήθηκε στα πλαίσια έρευνας, αλλά σε μια τέτοια περίπτωση υποχρεούται να αιτιολογήσει ειδικώς την απόκλισή του από τη γνώμη αυτή (Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ανωτέρω, σελ. 193). Γενικώς η αιτιολόγηση αποσκοπεί στη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου για εξασφάλιση της δια-
- 35 φάνειας. Πλήρης διαφάνεια θα πρέπει να υπάρχει ακόμα και στο στάδιο κάθε προπαρασκευαστικής πράξης (*Δημοκρατία v. Γεώργιου Χατζηγεωργίου* (1994) 3 Α.Α.Δ. 574).

- Στην παρούσα υπόθεση το Συμβούλιο δεν έχει αιτιολογήσει
- 40 επαρκώς την απόφασή του να θεωρήσει το κατεχόμενο από την αιτήτρια προσόν ως μη ισότιμο προς πανεπιστημιακό δίπλωμα. Η αιτιολογία ότι οποιοσδήποτε τίτλος που αποκτήθηκε με σπουδές κάτω των δύο ετών δεν μπορεί να θεωρηθεί πανεπιστημιακός, κρίνεται ανεπαρκής, ιδίως λόγω της αλλαγής που πραγμα-

τοποιείται στη διοικητική πρακτική και την απόκλιση από τη γνώμη του Υπουργείου Παιδείας που απαιτούσαν ειδική αιτιολόγηση.

Είναι γνωστή η νομολογιακή αρχή ότι η ακυρότητα προπα- 5
 ρασκευαστικής πράξης οδηγεί σε ακύρωση και την τελική διοι-
 κητική πράξη στην ολότητά της, γιατί από τη φύση τους τα συν-
 θετικά στοιχεία της πράξης δεν είναι χωριστά και ανεξάρτητα το
 ένα από το άλλο (βλ. μεταξύ άλλων *Michaeloudes and another*
v. The Republic (1979) 3 C.L.R. 56, 71, 72, *Ioannou v. The* 10
Electricity Authority of Cyprus (1981) 3 C.L.R. 280, 299 και
Agrotis v. The Electricity Authority of Cyprus (1981) 3 C.L.R.
 503, 513). Έτσι αφού η απόφαση του Συμβουλίου ημερ.
 21.7.1994 πάσχει, παρασύρει σε ακυρότητα και την τελική από-
 φαση ημερ. 12.10.1994. Εν όψει όλων των πιο πάνω βρίσκω ότι 15
 η επίδικη διοικητική απόφαση πρέπει να ακυρωθεί και διά του
 παρόντος ακυρώνεται με έξοδα υπέρ της αιτήτριας.

*Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα
 υπέρ της αιτήτριας.*