

ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΥΠΡΟΥ
ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΔΙΚΑΙΟΔΟΣΙΑ

(Άρθρο 23(3)(β)(i) του Ν.33/64 – Μεταβατικές Διατάξεις)

(Έφεση Κατά Απόφασης Διοικητικού Δικαστηρίου Αρ. 84/18)

7 Φεβρουαρίου, 2024

[ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ, ΣΑΝΤΗΣ, ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ, Δ/ΣΤΕΣ]

1. ΝΙΚΟΛΑΣ Χ'ΝΙΚΟΛΑ
2. ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΑΡΤΑΣΙΔΗΣ

Έφεσείοντες,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΜΕΣΩ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ, ΕΜΠΟΡΙΟΥ, ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΚΑΙ
ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ

Έφεσίβλητων.

Α. Αγγελίδης, για Α.Σ. Αγγελίδης ΔΕΠΕ, για τους εφεσείοντες.

*Δ. Μ. Εργατούδη (κα), Ανώτερη Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για Γενικό
Εισαγγελέα, για τους εφεσίβλητους*

Τ.Θ. ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ, Δ.: Η απόφαση του Δικαστηρίου
είναι ομόφωνη.

Α Π Ο Φ Α Σ Η

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ, Δ.: Το άρθρο 17(1) του περί του Προϋπολογισμού Νόμου του 2015, Ν. 57(II)/2014, ο οποίος δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας την 31^η Δεκεμβρίου 2014, έθεσε ως κανόνα την αναστολή της πλήρωσης των θέσεων πρώτου διορισμού, προαγωγής και πρώτου διορισμού και προαγωγής στον δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα μέχρι 31.5.2015. Παράλληλα εισήγαγε εξαίρεση, υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

«17(1) ...εκτός εάν:

(α) Ο Υπουργός Οικονομικών μετά από εισήγηση της αρμόδιας αρχής, αποφασίζει την εξαίρεση της αναστολής πλήρωσης θέσης πρώτου διορισμού, ή προαγωγής ή πρώτου διορισμού και προαγωγής και παραπέμπει το θέμα στο Υπουργικό Συμβούλιο για απόφαση, και

(β) ενημερωθεί για την εν λόγω απόφαση η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών και Προϋπολογισμού και εξασφαλιστεί η γραπτή συγκατάθεση της:

Νοείται ότι, εάν η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών και Προϋπολογισμού μέσα σε ένα μήνα από την κατάθεση ενώπιου της, κάθε απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου για εξαίρεση της αναστολής πλήρωσης μιας ή περισσότερων θέσεων δεν εκφράσει τη διαφωνία της για την εξαίρεση της αναστολής αυτής, τότε η σχετική απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου τίθεται σε εφαρμογή:

Νοείται περαιτέρω ότι, στην περίπτωση θέσεων πρώτου διορισμού, ή προαγωγής ή πρώτου διορισμού και προαγωγής το παρόν Άρθρο δεν τυγχάνει εφαρμογής εάν η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας έχει προβεί σε γραπτή προσφορά της θέσης προς υποψήφιο πρόσωπο, είτε αυτή έχει γίνει αποδεκτή, είτε εκκρεμεί η αποδοχή της.»

Αρμόδια αρχή στην υπό εξέταση υπόθεση ήταν το Υπουργείο Έρευνας, Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού, δια του οποίου εφεσιβάλλεται η Κυπριακή Δημοκρατία.

Οι εφεσεύοντες ήταν λειτουργοί βιομηχανικών εφαρμογών στο εν λόγω Υπουργείο. Κατά τον ουσιώδη χρόνο, έχοντας συμπληρώσει πέντε χρόνια υπηρεσίας, ήταν υποψήφιοι για προαγωγή. Η προαγωγή τους αναστάληκε δια του Νόμου. Μόνη διέξοδος ήταν να ενεργοποιηθούν οι διαδοχικές διαδικασίες των προβλεπομένων συναρμοδίων οργάνων, με προσδοκία να αποφασιστεί τελικά η εξαίρεση από την αναστολή στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Οι εφεσεύοντες ζήτησαν, μέσω του δικηγόρου τους, από την αρμόδια αρχή όπως «*υπάρξει αμέσως η δυνατότητα προαγωγής τους*» ώστε να τερματιστεί η άνιση μεταχείριση την οποία υφίσταντο, όπως ισχυρίζονταν, και επειδή η εφαρμογή της γενικής παγοποίησης

δημιουργούσε αρκετά προβλήματα στη λειτουργία και στη δομή του Υπουργείου.

Η αρμόδια αρχή, με αναφορά στις πρόνοιες του Νόμου και στη συνεχιζόμενη οικονομική κρίση και τις έκτακτες δημοσιονομικές συνθήκες που τότε επικρατούσαν, απάντησε ότι:

«...λόγω των μέτρων λιτότητας που λαμβάνονται σε όλη τη Δημόσια Υπηρεσία με στόχο την επανεκκίνηση της οικονομίας και τη δημιουργία προϋποθέσεων για μια βιώσιμη ανάπτυξη, το αίτημα σας όπως το Υπουργείο Ενέργειας, Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού προωθήσει, ως αρμόδια αρχή, διαδικασία εξαιρέσης αναστολής της πλήρωσης των κενών θέσεων προαγωγής Λειτουργού Βιομηχανικών Εφαρμογών Α' θα εξεταστεί εν ευθέτω χρόνω όταν οι δημοσιονομικές συνθήκες το επιτρέψουν.»

Αυτή την απάντηση της αρμόδιας αρχής οι εφεσείοντες την προσέβαλαν δια προσφυγής ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου, ζητώντας δήλωση ότι η απόφαση με την οποία απορρίφθηκε το αίτημα τους για υποβολή πρότασης από την αρμόδια αρχή προς την ΕΔΥ για εξαιρέση αναστολής είναι άκυρη.

Το πρωτόδικο δικαστήριο ορθά εξέτασε προκριματικά το κατά πόσον η εν λόγω απάντηση αποτελούσε εκτελεστή διοικητική πράξη.

Έκρινε ότι επρόκειτο για νομοθετική ρύθμιση που δεν μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο αναθεωρητικού ελέγχου και απέρριψε την προσφυγή.

Ακολούθησε η παρούσα έφεση με την οποία προσβάλλεται ως εσφαλμένη η απόφαση του πρωτόδικου δικαστηρίου ότι δεν επρόκειτο για εκτελεστή διοικητική πράξη (πρώτος λόγος έφεσης). Υπάρχει και δεύτερος λόγος έφεσης ο οποίος είναι συναφής, εφόσον σε αυτόν εγείρεται ότι εσφαλμένα το πρωτόδικο δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή χωρίς να εξετάσει την ουσία της.

Στην αιτιολογία του πρώτου λόγου έφεσης αναφέρεται πως η προσφυγή δεν στρεφόταν κατά του Νόμου, όπως, κατ' ισχυρισμόν, πεπλανημένα αντελήφθη το πρωτόδικο δικαστήριο, αλλά κατά της αναρμόδιας απόφασης δια της οποίας οι εφεσίβλητοι δεν επελήφθησαν νομίμως της αίτησης. Αναφέρεται επίσης ότι το αίτημα των εφεσειόντων *«ήταν στα πλαίσια του Νόμου, ήταν στηριγμένο στο δικαίωμα του Άρθρου 29 του Συντάγματος, στο Νόμο 158(Ι)/99 άρθρο 33 επόμενα, στο δικαίωμα για ίση μεταχείριση και στην επιταγή του Άρθρου 35 του Συντάγματος.»*

Το Άρθρο 29 του Συντάγματος κατοχυρώνει το δικαίωμα αναφοράς προς οιαδήποτε αρμόδια δημόσια αρχή, το οποίο ρυθμίζεται δια του Μέρους VI του περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου του 1999, Ν. 158(I)/1999 (άρθρα 33-37). Στα ίδια πλαίσια, στο περίγραμμα αγόρευσης για τους εφεσεύοντες αναφέρονται τα εξής:

*«Άσκησαν δηλαδή τη δυνατότητα κάθε πολίτη, με βάση τη συγκεκριμένο Νομοθετικά προβλεπόμενη εξαίρεση, **για υποβολή αιτήματος ή αναφοράς** προς αρμόδια αρχή, ως αυτή **προβλέπεται** από το Σύνταγμα Άρθρο 29 και το Νόμο 158(I)/99 άρθρα 33 επόμενα. [...] Προφανώς οι Εφεσεύοντες **είχαν δικαίωμα να λάβουν απάντηση θετική ή αρνητική**. Όμως απλώς έλαβαν απάντηση ότι το Αίτημα εξέτασης «...εν ευθέτω χρόνω ...» μια απάντηση **διοικητική** που μπορούσε να **αμφισβητηθεί η νομιμότητά της**.»
(ο τονισμός είναι στο κείμενο)*

Διαπιστώνεται έτσι αντίφαση μεταξύ του λόγου έφεσης ο οποίος προωθεί προσβολή απορριπτικής απόφασης και της αιτιολογίας του λόγου έφεσης η οποία υποστηρίζει παραβίαση του δικαιώματος αναφοράς.

Από την άλλη σε άλλο σημείο του περιγράμματος γίνεται λόγος για απόρριψη του αιτήματος ή αυθαίρετη μη ικανοποίηση του.

Σημασία έχει βέβαια η αιτούμενη θεραπεία στο δικόγραφο της προσφυγής, η οποία αναφερόταν σε ακύρωση απορριπτικής απόφασης. Καταρχάς διαπιστώνουμε ότι το αίτημα των εφεσειόντων δεν ήταν όπως ενεργοποιηθούν οι διαδικασίες του άρθρου 17(1) για εξαίρεση, αλλά όπως «*υπάρξει αμέσως η δυνατότητα προαγωγής τους*». Πέραν τούτου, η απάντηση που δόθηκε στην επιστολή του δικηγόρου τους δεν συνιστούσε, όπως ορθά κατέληξε το πρωτόδικο δικαστήριο, πράξη ή απόφαση της διοίκησης που υπόκειται σε αναθεωρητικό δικαστικό έλεγχο, δηλαδή εκτελεστή διοικητική πράξη. Η εκτελεστή διοικητική πράξη είναι εκείνη που επιφέρει έννομα αποτελέσματα. Αρκεί να παραπέμψουμε στην κλασική και λιτή διατύπωση από την απόφαση της Ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση

Δημοκρατία v. Sunoil Bunkering (1994) 3 AAD 26

«Το κριτήριο για την εκτελεσιότητα διοικητικής πράξης ή απόφασης είναι η παραγωγή έννομων αποτελεσμάτων, δηλαδή η γένεση εξ αυτής δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Πράξη είναι εκτελεστή εφόσον επιβάλλει υποχρεώσεις στο διοικούμενο, μη υφιστάμενες πριν την έκδοσή της, η μη εκπλήρωση των οποίων παρέχει το δικαίωμα στη Διοίκηση να επικαλεσθεί τα μέσα του δικαίου για την εκτέλεσή τους.»

Εν προκειμένω, η απάντηση της αρμόδιας αρχής στην επιστολή για «*άμεση δυνατότητα προαγωγής*» των εφεσειόντων δεν επέβαλλε

οποιαδήποτε υποχρέωση σε αυτούς που δεν υπήρχε πριν την έκδοση της και ούτε από αυτήν δημιουργήθηκαν δικαιώματα. Ο περιορισμός της προσδοκίας τους για προαγωγή τέθηκε από το Νόμο. Η υποβολή ή μη εισήγησης για εξαίρεση από την εκάστοτε αρμόδια αρχή δεν παρήγαγε εκτελεστή διοικητική πράξη ή παράλειψη. Ειδικά δε η αναφορά στην παραβίαση της αρχής της ισότητας δεν έχει έρεισμα εφόσον, όπως διευκρινίστηκε στο στάδιο των γραπτών αγορεύσεων, οι συνάδελφοι των εφεσείοντων για τους οποίους είχε γίνει αναφορά ότι εκείνοι είχαν προαχθεί, προήχθησαν πριν την θέσπιση του Νόμου. Η απάντηση της αρμόδιας αρχής ήταν απλώς πληροφοριακού χαρακτήρα ως προς την πολιτική του Υπουργείου κατά την εφαρμογή του Νόμου, με κριτήριο τις έκτακτες δημοσιονομικές συνθήκες και τη συνεχιζόμενη οικονομική κρίση που επικρατούσαν τότε.

Ορθά αποφάσισε το δικαστήριο πρωτοδίκως, ότι δεν αφορούσαν στην έκδοση διοικητικής απόφασης, αλλά νομοθετική ρύθμιση με εξαίρεση από τις απαγορευτικές διατάξεις του Νόμου.

Η έφεση απορρίπτεται με €4.000 υπέρ των εφεσιβλήτων και εναντίον των εφεσειόντων.

Τ.Θ. Οικονόμου, Δ.

Ν. Σάντης, Δ.

Μ. Καλλιγέρου, Δ.

/φκ