ΣτΕ (Α΄ Τμ.) 2544/2013 (απόσπασμα)

Περίληψη: Ευθύνη του Δημοσίου σε αποζημίωση λόγω παράνομης παράλειψης έκδοσης των προβλεπομένων στο ν. 1404/1983 προεδρικών διαταγμάτων για την κατοχύρωση των επαγγελματικών δικαιωμάτων των αποφοίτων των Τ.Ε.Ι., κατά παράβαση των άρθρων 16 παρ. 7 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος. Μη νόμιμα απορρίφθηκε η αγωγή του αναιρεσείοντα. Δεκτή η αναίρεση (αναιρεί την υπ΄ αριθμ. 2327/2005 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών). Η υπόθεση εισήχθη στην επταμελή σύνθεση με την υπ΄ αριθ. 3088/2009 απόφαση ΣτΕ.

Αριθμός 2544/2013

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ Α`

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 4 Μαρτίου 2013 […]

Για να δικάσει την από 23 Νοεμβρίου 2005 αίτηση […]

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφθηκε κατά το Νόμο […]

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η αναίρεση της 2327/2005 αποφάσεως του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών. Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση έγινε δεκτή έφεση του Ελληνικού Δημοσίου κατά της 14719/2003 αποφάσεως του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών, εξαφανίσθηκε η απόφαση αυτή και, στη συνέχεια, απορρίφθηκε αγωγή με την οποία ο αναιρεσείων ζητούσε να υποχρεωθεί το Ελληνικό Δημόσιο να του καταβάλει ποσό 10.000.000 δραχμών ως χρηματική ικανοποίηση λόγω της ηθικής βλάβης που υπέστη από την παράλειψη των οργάνων του να εκδώσουν τα αναγκαία προεδρικά διατάγματα για την αναγνώριση των επαγγελματικών δικαιωμάτων των αποφοίτων μηχανικών-ηλεκτρολόγων των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (Τ.Ε.Ι.). Με την πρωτόδικη απόφαση το αναιρεσίβλητο είχε υποχρεωθεί, κατά μερική αποδοχή της αγωγής, να καταβάλει στον αναιρεσείοντα ποσό 8.500 ευρώ για την ίδια ως άνω αιτία.

3. Επειδή, η υπόθεση παραπέμφθηκε στην επταμελή σύνθεση του Α’ Τμήματος με την 3088/2009 απόφαση της πενταμελούς του συνθέσεως λόγω σπουδαιότητας του ζητήματος της ευθύνης του Δημοσίου προς αποζημίωση από την παράλειψή του να εκδόσει τα προβλεπόμενα στο ν. 1404/1983 προεδρικά διατάγματα για την κατοχύρωση των επαγγελματικών δικαιωμάτων των αποφοίτων των Τ.Ε.Ι.

4. Επειδή, κατά την έννοια του άρθρου 105 του Εισ.Ν.Α.Κ. (π.δ. 456/1984 - Α΄ 164), για να στοιχειοθετηθεί ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση λόγω πράξεως ή παραλείψεως των οργάνων του κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σ’ αυτά δημόσιας εξουσίας, απαιτείται, μεταξύ άλλων, η πράξη ή παράλειψη να είναι παράνομη. Εκ του ότι δε ο νομοθέτης είτε με νόμο είτε με διοικητική κανονιστική πράξη, που εκδόθηκε κατ’ εξουσιοδότηση νόμου, καθορίζει γενικότερα τους όρους του αδίκου, παρέπεται ότι δεν μπορεί να προκύψει, έστω και αν προκαλείται ζημία σε τρίτον, ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση, κατ’ εφαρμογή του άρθρου 105 του Εισ.Ν.Α.Κ., από την εκ μέρους της πολιτείας νομοθέτηση με τα αρμόδια αυτής όργανα ή από την παράλειψη των οργάνων αυτών να νομοθετήσουν, εκτός αν από την νομοθέτηση ή την παράλειψή της γεννάται αντίθεση προς κανόνες δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος (ΣτΕ 1038/2006 επτ., ΣτΕ 3089/2009 επτ.). Εξ άλλου, παράλειψη νομοθετήσεως συντρέχει και στην περίπτωση κατά την οποία η θέσπιση κατ’ ουσίαν κανόνων δικαίου έχει ανατεθεί, κατ’ εξουσιοδότηση νόμου, σε διοικητικό όργανο που καθίσταται αρμόδιο για την έκδοση κανονιστικής πράξεως, η οποία περιλαμβάνει κανόνες του εξ αντικειμένου δικαίου. Η παράλειψη, στην περίπτωση αυτή, είναι παράνομη όταν, είτε η νομοθετική εξουσιοδότηση επιβάλλει στην Διοίκηση την υποχρέωση για την έκδοση της κανονιστικής πράξεως, εφ` όσον συντρέχουν ορισμένες αντικειμενικές προϋποθέσεις (όπως στην περίπτωση που ο ίδιος ο νόμος καθιερώνει αμέσως και ευθέως ένα δικαίωμα, καταλείπει δε απλώς στον εξουσιοδοτούμενο από αυτόν κανονιστικό νομοθέτη να θεσπίσει συμπληρωματικούς κανόνες, αναγκαίους για τη ρύθμιση τεχνικών λεπτομερειών ή των όρων ασκήσεως του δικαιώματος) ή εντός ορισμένης προθεσμίας, είτε όταν η υποχρέωση της Διοικήσεως να προβεί σε κανονιστική ρύθμιση προκύπτει ευθέως εκ του Συντάγματος (πρβλ. ΣτΕ 4917/2012, 211/2006 , 1978/2002 , 672/2002 επτ., 537/2002 επτ., 31/2002, 246 5/2001, 1394/2001 επτ., 326/2001 επτ., 5/2001 επτ., 2546/1999 επτ., 2818/1997 επτ., 4396/1996, 3255/1996, 300/1989 επτ., 4334/1976 Ολομ. κ.α.).

5. Επειδή, στο άρθρο 16 παρ. 7 του Συντάγματος ορίζεται ότι: «Η επαγγελματική και κάθε άλλη ειδική εκπαίδευση παρέχεται από το Κράτος και με σχολές ανώτερης βαθμίδας για χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο από τρία χρόνια, όπως προβλέπεται ειδικότερα από το νόμο, που ορίζει και τα επαγγελματικά δικαιώματα όσων αποφοιτούν από τις σχολές αυτές». Εξ άλλου, το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος αναγνωρίζει δικαίωμα ελεύθερης συμμετοχής στην οικονομική και κοινωνική ζωή της Χώρας.

6. Επειδή, ο κοινός νομοθέτης, εξειδικεύοντας τους ορισμούς του άρθρου 16 παρ. 7 του Συντάγματος, ίδρυσε με το ν. 576/1977 (Α΄ 102) τα «Κέντρα Ανωτέρας Τεχνικής και Επαγγελματικής Εκπαιδεύσεως» (Κ.Α.Τ.Ε.Ε.), τα οποία συγκροτούσαν περισσότερες Ανώτερες Τεχνικές και Επαγγελματικές Σχολές (άρθρο 27). Τα Κέντρα αυτά καταργήθηκαν με το άρθρο 35 παρ. 1 του ν. 1404/1983 (Α΄ 173), ιδρύθηκαν δε τα Τ.Ε.Ι. ως σχολές της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (άρθρο 1 παρ. 1). Ο νομοθέτης, κινούμενος στο πλαίσιο των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων, όρισε ειδικότερα ότι η αποστολή των Τ.Ε.Ι. συνίσταται στην παροχή θεωρητικών και πρακτικών γνώσεων για την εφαρμογή τους σε ορισμένο επάγγελμα και στη δημιουργία «στελεχών εφαρμογής» για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας και ότι, ως εκ της αποστολής τους αυτής, «τα Τ.Ε.Ι. διακρίνονται σαφώς ως προς το ρόλο και την κατεύθυνση των ίδιων και των αποφοίτων τους και ως προς το περιεχόμενο και τους τίτλους σπουδών από τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα» (άρθρο 1 παρ. 2). Στο άρθρο 24 παρ. 1 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι «Το διδακτικό έργο κατανέμεται σε εξαμηνιαία μαθήματα και περιλαμβάνει: α. θεωρητική διδασκαλία μαθημάτων, β. πρακτικές, φροντιστηριακές ή εργαστηριακές ασκήσεις … γ. σεμινάρια … δ. πτυχιακές εργασίες και ε. άσκηση στο επάγγελμα. …», ενώ με το άρθρο 25 παρ. 1 παρέχεται εξουσιοδότηση για έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, με πρόταση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, με τα οποία καθορίζεται το περιεχόμενο σπουδών κάθε τμήματος, καθώς και η διάρκεια φοίτησης, άσκησης στο επάγγελμα και εκπόνησης πτυχιακής εργασίας. Σύμφωνα με την παρ. 2 περίπτ. α΄ του ιδίου άρθρου: «Οι σπουδές σε κάθε τμήμα καταλήγουν στην απόκτηση πτυχίου, που δίνει τη δυνατότητα άσκησης ενός επαγγέλματος», ενώ σύμφωνα με την περίπτ. γ΄ (όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο): «Στους πτυχιούχους των Τ.Ε.Ι. αναγνωρίζονται επαγγελματικά δικαιώματα, που καθορίζονται με προεδρικά διατάγματα, τα οποία εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού … Με ίδια προεδρικά διατάγματα καθορίζονται οι προϋποθέσεις και κάθε άλλη λεπτομέρεια για τη χορήγηση άδειας άσκησης επαγγέλματος, όπου αυτή απαιτείται». Τέλος, στο άρθρο 27 παρ. 5 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι: «Σπουδαστής ενός τμήματος γίνεται πτυχιούχος όταν: ι) έχει παρακολουθήσει με επιτυχία όλα τα υποχρεωτικά … μαθήματα ιι) έχει εγκριθεί η πτυχιακή του εργασία και ιιι) έχει περατώσει την πρακτική άσκηση στο επάγγελμα», ενώ με τις μεταβατικές διατάξεις ρυθμίσθηκαν αφενός μεν θέματα σχετικά με τους σπουδαστές των Κ.Α.Τ.Ε.Ε., και ειδικότερα η εγγραφή και ένταξή τους στις αντίστοιχες σχολές των Τ.Ε.Ι. (άρθρο 37) και αφετέρου θέματα που αφορούσαν την ένταξη του προσωπικού των Κ.Α.Τ.Ε.Ε. σε θέσεις προσωπικού των Τ.Ε.Ι. (άρθρο 38).

7. Επειδή, από τις προεκτεθείσες διατάξεις του ν. 1404/1983 προκύπτει ότι ο νομοθέτης οργάνωσε τα Τ.Ε.Ι. ως σχηματισμούς της προβλεπόμενης στο άρθρο 16 παρ. 7 του Συντάγματος ανώτερης επαγγελματικής εκπαιδεύσεως (όπως προηγουμένως είχε πράξει με τα Κ.Α.Τ.Ε.Ε.) και τα διέκρινε σαφώς από τα Α.Ε.Ι. (ΣτΕ 1958/2000 Ολ.). Εν όψει αυτών, τα προεδρικά διατάγματα τα οποία εκδίδονται με βάση την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 25 παρ. 2 περίπτ. γ΄ του νόμου αυτού και ορίζουν τα επαγγελματικά δικαιώματα των αποφοίτων Τ.Ε.Ι., αποτελούν τον προβλεπόμενο στο άρθρο 16 παρ. 7 του Συντάγματος εκτελεστικό νόμο (ΣτΕ 678/2005 Ολομ., ΣτΕ 4917/2012) και, συνεπώς, η έκδοσή τους καθίσταται υποχρεωτική για την Διοίκηση. Η παράλειψη δε της Διοικήσεως να εκδώσει τα εν λόγω διατάγματα συνιστά παράβαση όχι μόνο του άρθρου 16 παρ. 7 του Συντάγματος, αλλά και του άρθρου 5 παρ. 1 του Συντάγματος, διότι αποστερεί τους πτυχιούχους ΤΕΙ από την δυνατότητα να συμμετάσχουν ελεύθερα στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας (ΣτΕ 4917/2012). Επομένως, σύμφωνα με τα εκτεθέντα στην τέταρτη σκέψη, η παράλειψη αυτή θεμελιώνει ευθύνη του Δημοσίου κατά το άρθρο 105 του Εισ.Ν.Α.Κ.

8. Επειδή, από την αναιρεσιβαλλομένη απόφαση προκύπτουν τα ακόλουθα: Ο αναιρεσείων, ο οποίος το έτος 1993 απέκτησε πτυχίο μηχανικού τεχνολογικής εκπαιδεύσεως με την ειδικότητα του ηλεκτρολόγου, με την από 29.2.2000 αγωγή του ζήτησε να υποχρεωθεί το Ελληνικό Δημόσιο να του καταβάλει το ποσό των 10.000.000 δραχμών ως ικανοποίηση για την ηθική βλάβη που υπέστη από την παράνομη παράλειψη των οργάνων του να εκδώσουν τα σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών του δικαιωμάτων προεδρικά διατάγματα που προβλέπονται από το άρθρο 25 παρ. 2γ΄ του ν. 1404/1983. Η παράλειψη αυτή, όπως υποστήριξε ο αναιρεσείων με την αγωγή του, είχε ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της επαγγγελματικής του δραστηριότητας (μη ανάληψη εργασιών συναφών με την ειδικότητά του, αποκλεισμό του από την ανάληψη έργων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, μη πρόσληψή του σε θέσεις του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για πτυχιούχους ΤΕΙ της ειδικότητάς του), καθώς και την μείωση των αμοιβών του, καθ’όσον για ορισμένες επαγγελματικές πράξεις απαιτείται συνυπογραφή μηχανικού ΑΕΙ. Το Δημόσιο με τη σχετική έκθεση των απόψεών του προέβαλε ότι από την εν λόγω παράλειψη δεν θεμελιώνεται αστική του ευθύνη, αφού, παρά την μη έκδοση των ως άνω προεδρικών διαταγμάτων, οι πτυχιούχοι ΤΕΙ απασχολούνται επαγγελματικά βάσει ειδικών διατάξεων που το κάθε παραγωγικό υπουργείο έχει θεσπίσει σε τομείς της αρμοδιότητάς του. Το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών δέχθηκε ότι από την παράλειψη του Δημοσίου να εκδώσει μέσα σε συγκεκριμένα χρονικά όρια (έξι μήνες πριν από την αποφοίτηση των πρώτων σπουδαστών Τ.Ε.Ι. για τις υπάρχουσες ειδικότητες και, προκειμένου για νέες ειδικότητες, ταυτόχρονα με τη δημιουργία τους ή με την ίδρυση αντίστοιχων τμημάτων) τα αναγκαία για την κατοχύρωση των επαγγελματικών δικαιωμάτων των αποφοίτων των ΤΕΙ προεδρικά διατάγματα επήλθε μείωση των επαγγελματικών δυνατοτήτων των πτυχιούχων εκείνων, των οποίων η ειδικότητα δεν κατοχυρώνεται επαγγελματικά, με αποτέλεσμα να πλήττεται το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα αναπτύξεως της προσωπικότητάς τους και συμμετοχής τους στην οικονομική ζωή της χώρας. Με τις σκέψεις αυτές το πρωτόδικο δικαστήριο δέχθηκε εν μέρει την αγωγή του ήδη αναιρεσείοντος και επιδίκασε σ’ αυτόν το ποσό των 8.500 ευρώ για την ηθική του βλάβη. Εφεση του Δημοσίου κατά της αποφάσεως αυτής έγινε δεκτή με την ήδη αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, με την οποία κρίθηκε ότι η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 1 του Συντάγματος δεν οργανώνει πλαίσιο δέσμιας νομοθετικής αρμοδιότητας, ήτοι πλαίσιο με το οποίο να προβλέπεται ως υποχρεωτική η άσκηση νομοθετικής αρμοδιότητας in concreto, αλλά αποτελεί κατευθυντήρια διάταξη, επί της οποίας δεν μπορεί να θεμελιωθεί αγωγική αξίωση των πολιτών, και ως εκ τούτου, με την παράλειψη εκδόσεως των προβλεπόμενων στο ν. 1404/1983 προεδρικών διαταγμάτων δεν εθίγη συνταγματικώς κατοχυρωμένο δικαίωμα του αναιρεσείοντος και, συνεπώς, δεν θεμελιωνόταν ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση. Με τις σκέψεις αυτές το Διοικητικό Εφετείο έκανε δεκτή την έφεση του Δημοσίου και, αφού εξαφάνισε την πρωτόδικη απόφαση, απέρριψε την αγωγή. Η κρίση όμως αυτή του διοικητικού εφετείου δεν είναι νομίμως αιτιολογημένη, διότι, σύμφωνα με όσα έγιναν ήδη δεκτά (βλ. σκέψεις 4 έως 7), η έκδοση προεδρικού διατάγματος για την αναγνώριση των επαγγελματικών δικαιωμάτων των πτυχιούχων ΤΕΙ της ειδικότητας του αναιρεσείοντος ήταν υποχρεωτική από το Σύνταγμα, η δε παράλειψη της Διοικήσεως να εκδώσει τέτοιο προεδρικό διάταγμα θεμελιώνει ευθύνη του Δημοσίου κατά το άρθρο 105 του Εισ.Ν.Α.Κ. Συνεπώς, κατά τα βασίμως προβαλλόμενα, πρέπει να γίνει δεκτή η κρινόμενη αίτηση και να αναιρεθεί η προσβαλλόμενη απόφαση, η δε υπόθεση η οποία χρειάζεται διευκρίνιση ως προς το πραγματικό, πρέπει να παραπεμφθεί στο ίδιο δικαστήριο για νέα κρίση.

Διά ταύτα

Δέχεται την αίτηση

Αναιρεί την απόφαση 2327/2005 του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών στο οποίο και παραπέμπει την υπόθεση σύμφωνα με το αιτιολογικό […]