



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 246/2015
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Τμήμα Δ')**

Συνεδρίαση της 3^{ης} Νοεμβρίου 2015

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Χρυσαφούλα Αυγερινού, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους: Στέφανος Δέτσης, Αικατερίνη Γρηγορίου, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Δήμητρα Κεφάλα, Ευστράτιος Συνοίκης, Παναγιώτης Παππάς.

Εισηγήτρια: Ξανθή Μπασάκου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός Ερωτήματος: Το υπ' αριθμ. πρωτ.2821.41-3αριθμ.σχεδ.18321/24-7-2015 έγγραφο του Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου (πρώην Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού), Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών, Δ/ση Οικονομικής Διαχείρισης/Τμήμα Ελέγχου Δαπανών.

Ερώτημα: Ερωτάται, εάν υφίσταται υποχρέωση καταβολής αναδρομικών αποδοχών διοικητικά αποκατασταθέντος λιμενικού, συνεπεία συμμόρφωσης της Διοίκησης προς ακυρωτική απόφαση, για ποιο χρονικό διάστημα και ποιες αξιώσεις έχουν παραγραφεί.

Επί του ως άνω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Δ') γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

Ενόψει του εγγράφου του ερωτήματος, των εγγράφων του φακέλου, των συναφών διοικητικών πράξεων και των δικαστικών αποφάσεων που κατωτέρω αναφέρονται, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό:

1. Με την υπ' αριθμ. 791/2001 απόφαση του Δ.Εφ.Πειρ. ακυρώθηκαν οι υπ' αριθμ. 4141.3/141/99/26.10.1999 και 4141.3.156/99/9.12.1999 αποφάσεις του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας, κατά το μέρος που με αυτές είχε εκδηλωθεί παράλειψη της Διοικήσεως να θεωρήσει τον Β.Γ. ως επιτυχόντα στο διαγωνισμό για κατάταξη στη Σχολή Δοκίμων Υπαξιωματικών του Λιμενικού Σώματος (Δ.Υ.Λ.Σ.), έτους 1999 και να τον καλέσει σε κατάταξη στη Σχολή αυτή.

2. Σε συμμόρφωση προς την ανωτέρω δικαστική απόφαση εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 1212.3/294/01/21.11.2001 απόφαση του Αρχηγού του Λιμενικού Σώματος (Λ.Σ.), με την οποία κατατάχθηκε ο Β.Γ. από 10.10.2001 στην Σχολή Δοκίμων Υπαξ/κων και εν συνεχεία, μετά την ευδόκιμη αποφοίτησή του, εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 1235.3/28/02/11.7.2002 απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας, με την οποία, ο ανωτέρω, ονομάστηκε κελευστής του Λ.Σ., βάσει της σειράς αποφοίτησής του, με αντίστοιχη αναγνώριση των χρονικών αυτών διαστημάτων ως χρόνων πραγματικής υπηρεσίας.

3. Σημειώνεται, ότι ο ανωτέρω είχε ασκήσει κατά της τελευταίας απόφασης του Υπουργού Ναυτιλίας την από 13-6-2006 αίτηση ακυρώσεως, κατά το μέρος που με αυτήν είχε ενταχθεί στην επετηρίδα κελευστών Λ.Σ. που κατετάγησαν στη Σχολή Δοκίμων Υπαξ/κων το έτος 2001 και απεφοίτησαν το έτος 2002, αντί του έτους κατάταξης 1999 και αποφοίτησης 2000, επί της οποίας εκδόθηκε η 834/2010 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά, με την οποία καταργήθηκε η δίκη, λόγω υποβολής παραίτησης εκ μέρους του.

4. Εν συνεχεία και μετά την παρέλευση, αντιστοίχως, 13 και 12 ετών από τη έκδοση των ανωτέρω αποκαταστατικών πράξεων της Διοίκησης, ο Β.Γ. άσκησε την από 16-7-2014 αίτησή του προς το Συμβούλιο Συμμόρφωσης του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά και την από 27-7-2014 αίτησή του προς τη Διοίκηση, σε συνέχεια της οποίας εκδόθηκε η υπ' αρ. Φ221.10-2/2014/Αρ.Σχ.12475/18.11.2014 υπουργική απόφαση, με την οποία τροποποιήθηκε η υπ' αριθμ. 1212.3/294/01/21.11.2001 απόφαση του Αρχηγού του Λ.Σ. και ορίστηκε η αναδρομική κατάταξη αυτού από 4.10.1999, ήτοι από την ημερομηνία κατά την οποία είχαν καταταγεί στη Σχολή Δ.Υ.Λ.Σ. οι επιτυχόντες δόκιμοι Υπαξ/κοι του διαγωνισμού έτους 1999.

5. Με το 35/2014 πρακτικό του, το Τριμελές Συμβούλιο του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά διαπίστωσε πλημμελή συμμόρφωση του Υπουργείου Ναυτιλίας προς την προαναφερθείσα δικαστική απόφαση, καθόσον η Διοίκηση όφειλε να προσδώσει στον επακολουθήσαντα διορισμό του Β.Γ. αναδρομική ισχύ, ως προς όλες τις συνέπειες, μεταξύ των οποίων και η καταβολή των αποδοχών που θα είχε λάβει, αν δεν είχε μεσολαβήσει ο παράνομος και ακυρωθείς με την 791/2001 απόφαση του Δ.Εφ.Πειρ., αποκλεισμός του. Κάλεσε δε το Υπουργείο Ναυτιλίας-Αρχηγείο Λ.Σ. να προβεί στην καταβολή των, οφειλόμενων στον αιτούντα, αναδρομικών αποδοχών.

6. Ακολουθώντας, η Διοίκηση και σε συμμόρφωση προς την 797/2001 ακυρωτική απόφαση του Δ.Εφ.Πειρ., καθώς και το ως άνω 35/2014 Πρακτικό, εξέδωσε την υπ' αριθμ. 221.30-2/610/14.1.2015 απόφαση (Αρχηγού Λ.Σ.), με την οποία ανακλήθηκε η υπ' αριθμ. 1235.3/28/02/11.7.2002 απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και ορίστηκε ημερομηνία ονομασίας του Β.Γ. ως κελευστή, η 23.6.2000, ήτοι η ημερομηνία ονομασίας των επιτυχώς αποφοιτησάντων του διαγωνισμού έτους 1999. Όσον αφορά την καταβολή των αναδρομικών του αποδοχών συνέταξε εντάλματα πληρωμής χρονικού διαστήματος από 16-7-2012 (διετία προ της ημερομηνίας κατάθεσης της αίτησης του ανωτέρω προς το Συμβούλιο Συμμόρφωσης) έως 30-4-2015, τα οποία απέστειλε προς την Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου, ώστε να πραγματοποιηθεί δευτερογενής έλεγχος και εν συνεχεία να καταβληθούν τα αναλογούντα ποσά.

7. Όσον αφορά δε το από 4.10.1999 έως 15.7.2012 διάστημα, η Υπηρεσία, λαμβάνοντας υπόψη την υπ' αριθμ. 01/2012 απόφαση του Α.Ε.Δ., δεν του κατέβαλε τις αναδρομικές αποδοχές, λόγω διεισδυτικής παραγραφής, η οποία δεν είχε διακοπεί είτε με την άσκηση αγωγής από πλευράς του αιτούντος, είτε με την υποβολή σχετικής αίτησης για αναγνώριση της σχετικής αξίωσής του, σύμφωνα με τα δεδομένα του ερωτήματος.

8. Με την έκδοση της ως άνω απόφασής της, η Διοίκηση υποστήριξε στις από 8-4-2015 απόψεις της προς το Συμβούλιο Συμμόρφωσης, ότι προέβη σε όλες τις απαιτούμενες ενέργειες προς πλήρη αποκατάσταση των πραγμάτων, κατά το περιεχόμενο της υπ' αριθμ. 791/2001 απόφασης του Δ.Εφ.Πειρ., πάντοτε

όμως εντός του πλαισίου της νόμιμης άσκησης των καθηκόντων της, όπως αυτή προσδιορίζεται από τις κείμενες, περί παραγραφής, διατάξεις του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού. Επίσης, σύμφωνα με το έγγραφο του ερωτήματος η Υπηρεσία θεωρεί ότι, στην ουσία αποκατέστησε διοικητικά τον Β.Γ., με αποτέλεσμα να είναι σε θέση να διεκδικήσει τις μισθολογικές ωριμάνσεις που προκύπτουν από την αναδρομική κατάταξή του, αλλά και τις αποδοχές που του αναλογούν, για το χρονικό διάστημα που δεν υπηρετούσε στο Λιμενικό Σώμα, υπό την αυτονόητη προϋπόθεση, ότι οι σχετικές αξιώσεις δεν έχουν ήδη παραγραφεί κατά τον χρόνο άσκησης της από 16-07-2014 αίτησής του προς το Συμβούλιο Συμμόρφωσης, κατά τα προεκτεθέντα.

9. Μετά την εκ νέου συζήτηση της υπόθεσης ενώπιον του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του Δ.Εφ.Πειρ., εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 4/2015 απόφασή του, με την οποία διαπιστώθηκαν τα εξής: «...Επειδή, η υποχρέωση καταβολής αναδρομικών αποδοχών για το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα απορρέει από το δεδικασμένο της υπ' αριθμ. 791/2001 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Πειραιώς και, συνεπώς, δεν συναρτάται με το χρόνο υποβολής σχετικού αιτήματος (πρακτ. Συμβ. Συμμόρφωσης ΣΤΕ 100/2010, Τριμ. Συμβ. ΣΤΕ 104/2011). Ενόψει αυτού και με δεδηλωμένη πλέον τη βούληση της Διοίκησης να μην προβεί στην καταβολή στον αιτούντα των αναδρομικών αποδοχών χρονικού διαστήματος από 4-10-1999 έως 15-7-2012, διαπιστώνεται ότι το ήδη αρμόδιο Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού εξακολουθεί να συμμορφώνεται πλημμελώς προς την ανωτέρω ακυρωτική δικαστική απόφαση, λόγω μη καταβολής των αναδρομικών αποδοχών του προαναφερόμενου χρονικού διαστήματος...». Επίσης, με την ίδια απόφαση του Συμβουλίου επιβλήθηκε στη Διοίκηση ως κύρωση η καταβολή στον αιτούντα του ποσού των 200 ευρώ, λόγω πλημμελούς συμμόρφωσης.

Νομοθετικό πλαίσιο

10. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος: «Η Διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως

νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης.».

11. Στις διατάξεις του άρθρου 50 παρ.1, 4 και 5 του π.δ/τος 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο Επικρατείας», ορίζονται τα εξής : « 1. Η απόφαση που δέχεται την αίτηση ακυρώσεως απαγγέλει την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης και συνεπάγεται νόμιμη κατάργησή της έναντι όλων, είτε πρόκειται για κανονιστική είτε πρόκειται για ατομική πράξη.....
4. Οι διοικητικές αρχές, σε εκτέλεση της υποχρέωσής τους κατά το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, πρέπει να συμμορφώνονται ανάλογα με κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς τον περιεχόμενο της αποφάσεως του Συμβουλίου ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Ο παραβάτης, εκτός από τη δίωξη κατά το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα, υπέχει και προσωπική ευθύνη για αποζημίωση. 5. Οι αποφάσεις.....ακυρωτικές και απορριπτικές.....αποτελούν μεταξύ των διαδίκων δεδικασμένο που ισχύει και σε κάθε υπόθεση ή διαφορά ενώπιον δικαστικής ή άλλης αρχής, κατά την οποία προέχει το διοικητικής φύσεως ζήτημα που κρίθηκε.....».

12. Στη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 του ν.702/1977 «Περί υπαγωγής υποθέσεων εις τα Διοικητικά Δικαστήρια, αντικαταστάσεως, τροποποιήσεως και καταργήσεως διατάξεων του Ν.Δ. 170/1973 περί Συμβουλίου της Επικρατείας», ορίζεται ότι : «Ενώπιον των Διοικητικών Εφετειών, δικαζόντων κατά τον παρόντα νόμο επί αιτήσεων ακυρώσεως εφαρμόζονται αναλόγως οι αφορώσαι εις το ένδικον τούτο μέσον διατάξεις του Ν.Δ. 170/1973 περί του Συμβουλίου της Επικρατείας ως εκάστοτε ισχύουν.....».

13. Στις διατάξεις των άρθρων 1,2,3 και 5 του ν.3068/2002 «Συμμόρφωση Διοίκησης προς δικαστικές αποφάσεις κλπ.», ορίζονται τα εξής:

« Άρθρο 1

Το Δημόσιο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται χωρίς καθυστέρηση προς τις δικαστικές αποφάσεις και να προβαίνουν σε όλες τις ενέργειες που επιβάλλονται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής και για την εκτέλεση των

αποφάσεων. Δικαστικές αποφάσεις κατά την έννοια του προηγούμενου εδαφίου είναι όλες οι αποφάσεις των διοικητικών, πολιτικών, ποινικών και ειδικών δικαστηρίων που παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης ή είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις και τους όρους που κάθε απόφαση τάσσει....

Άρθρο 2

1. Η αρμοδιότητα για τη λήψη των προβλεπόμενων στο άρθρο 3 μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις ανατίθεται σε τριμελές συμβούλιο...

Άρθρο 3

1. Το αρμόδιο τριμελές συμβούλιο, εάν μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου διαπιστώσει καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης ή πλημμελή συμμόρφωση προς τα κριθέντα με δικαστική απόφαση, καλεί την αρχή που υποχρεούται σε συμμόρφωση να εκθέσει μέσα σε ένα μήνα τις απόψεις της και να υποβάλει τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή της. Ακολούθως, αν μετά τη σχετική έρευνα, διαγνώσει ότι η καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης ή η πλημμελής συμμόρφωση προς τη δικαστική απόφαση είναι αδικαιολόγητη, καλεί την υπόχρεη προς συμμόρφωση αρχή να συμμορφωθεί προς την απόφαση μέσα σε εύλογη προθεσμία που το ίδιο ορίζει και η οποία δεν μπορεί να υπερβεί το τρίμηνο. ...2....

3. Αν η αρχή που υποχρεούται σε συμμόρφωση δεν συμμορφωθεί προς την απόφαση μέσα στην ταχθείσα προθεσμία, το τριμελές συμβούλιο βεβαιώνει τη μη συμμόρφωση της διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση και προσδιορίζει ένα χρηματικό ποσό που πρέπει να καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο, ως κύρωση για τη μη συμμόρφωση της διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση....

4. Η απόφαση του τριμελούς συμβουλίου με την οποία προσδιορίζεται το χρηματικό ποσό ως κύρωση σε βάρος της διοίκησης εκτελείται κατά τις οικείες περί εντάλματος πληρωμής διατάξεις. Η είσπραξη του ποσού αυτού μπορεί να επιτευχθεί και με αναγκαστική εκτέλεση κατά το άρθρο 4...

Άρθρο 5, (ως ισχύει μετά την προσθήκη της διατάξεως της παραγράφου 3 με τη διάταξη του άρθρου 11 του ν.3242/2004),

1. Η μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προβλέπονται στο Κεφάλαιο Α' του νόμου αυτού ή η προτροπή σε μη εκπλήρωση συνιστά ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα για κάθε αρμόδιο υπάλληλο. Αν η παράλειψη συμμόρφωσης έγινε με σκοπό να προσπορίσει ο υπάλληλος στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος, τιμωρείται με την πειθαρχική ποινή της προσωρινής ή οριστικής παύσης.

2. Η άσκηση της κατά το άρθρο αυτό πειθαρχικής δίωξης προκαλείται και με τη διαβίβαση στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο των σχετικών στοιχείων από τον πρόεδρο του τριμελούς συμβουλίου, ο οποίος, στην περίπτωση αυτή, ενημερώνεται υποχρεωτικά για την πρόοδο της πειθαρχικής διαδικασίας μέχρι την έκδοση της τελικής απόφασης.

3. Σε περίπτωση επιβολής οποιασδήποτε πειθαρχικής ποινής, κατά τις προβλέψεις των προηγούμενων παραγράφων, οι υπάλληλοι υπέχουν και αστική ευθύνη, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα.».

14. Με το, κατ'έξουσιοδότηση των διατάξεων του άρθρου 3 παρ.8 του ν.3068/2002, εκδοθέν π.δ.61/2004, ορίζεται η διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς δικαστικές αποφάσεις (συγκρότηση συμβουλίων, προθεσμίες εκδόσεως πρακτικού, υποβολής νέας αίτησης κλπ.). Στις διατάξεις του άρθρου 6 του ως άνω π.δ/τος ορίζεται ότι: «Το συμβούλιο μπορεί, κατ'εξαίρεση, να αναστείλει τη διαδικασία για τη διαπίστωση της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης σε δικαστική απόφαση, εφόσον το ζήτημα της μη συμμόρφωσης εκκρεμεί ενώπιον δικαστηρίου που αποφαίνεται με δύναμη δεδικασμένου».

15. Στις διατάξεις των άρθρων 90 και 93 του ν.2362/1995 περί Δημοσίου Λογιστικού, ορίζονται τα εξής:

« Άρθρο 90 (ήδη άρθρο 140 ν.4270/2014)

1. Οποιαδήποτε απαίτηση κατά του Δημοσίου παραγράφεται μετά πενταετία, εφόσον από άλλη γενική ή ειδική διάταξη δεν ορίζεται βραχύτερος χρόνος παραγραφής αυτής. 2.....3. Η απαίτηση οποιουδήποτε των επί σχέσει δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου υπαλλήλων του Δημοσίου, πολιτικών ή στρατιωτικών, κατ' αυτού, που αφορά σε αποδοχές ή άλλες κάθε φύσεως απολαβές αυτών ή αποζημιώσεις, έστω και αν βασίζεται σε παρανομία των οργάνων του Δημοσίου ή στις περί αδικαιολογήτου πλουτισμού διατάξεις παραγράφεται μετά την παρέλευση διετίας από της γενέσεώς της....

Άρθρο 93 (ήδη άρθρο 143 ν.4270/2014)

Με την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων, παραγραφή των χρηματικών απαιτήσεων κατά του Δημοσίου διακόπτεται μόνο:

α) Με την υποβολή της υποθέσεως στο δικαστήριο...

β) Με την υποβολή στην αρμόδια δημόσια αρχή αιτήσεως για την πληρωμή της απαιτήσεως....

γ) Με την υποβολή αιτήσεως προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους για την αναγνώριση της απαιτήσεως....

δ)...., ε.....,στ.....».

16. Τέλος σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 94 (ήδη άρθρο 144 ν.4270/2014), η παραγραφή λαμβάνεται υπόψη αυτεπάγγελα από τα δικαστήρια.

Ερμηνεία διατάξεων

Από τις προπαρατιθέμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό, συνάγονται τα ακόλουθα:

17. Όπως παγίως γίνεται δεκτό, η Διοίκηση, συμμορφούμενη προς ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ή Διοικητικού Δικαστηρίου, υποχρεούται όχι μόνον να θεωρήσει ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στο νομικό κόσμο τη διοικητική πράξη που ακυρώθηκε, αλλά και να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που προέκυψε αμέσως ή



εμμέσως από την πράξη αυτή, ανακαλώντας ή τροποποιώντας τις σχετικές, στο μεταξύ, εκδοθείσες πράξεις ή εκδίδοντας άλλες με αναδρομική ισχύ, προκειμένου να αποκαταστήσει τα πράγματα στη θέση στην οποία θα βρίσκονταν, αν από την αρχή δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη ή δεν είχε λάβει χώρα η ακυρωθείσα παράλειψη (βλ.ενδεικτικά Γνωμ. ΝΣΚ 66/2010 με περαιτέρω παραπομπές, ΣτΕ 100/2011, 957/2010, 1016/2009, 2557/2006, 3191/2005). Στην έννοια της πλήρους διοικητικής αποκατάστασης περιλαμβάνεται και η αναδρομική καταβολή των οφειλομένων στο δικαιούχο αποδοχών, καθόσον ο μισθός του υπαλλήλου δεν αποτελεί αντάλλαγμα υπηρεσιών, αλλά παρακολούθημα της υπαλληλικής ιδιότητάς του και οφείλεται και όταν ο υπάλληλος χωρίς υπαιτιότητά του αδυνατεί να παράσχει τις υπηρεσίες του (βλ. ενδεικτικά Γνωμ.ΝΣΚ. 66/2010 με περαιτέρω παραπομπές, ΣτΕ 1640/2007, 1278/2011 ΕΣ Τμ.Υ). Το ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης, προσδιορίζονται από το αντικείμενο της απαγγελθείσας ακύρωσης, δηλαδή από τη φύση και το είδος της ακυρωθείσας πράξης ή τα νόμιμα στοιχεία που συγκροτούν την παράλειψη, καθώς και από την κρίση ή τις κρίσεις πάνω στα ζητήματα που εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε το δικαστήριο στο αιτιολογικό της απόφασής του, δημιουργώντας ως προς αυτά δεδουλευμένο για τη συγκεκριμένη περίπτωση (βλ. ενδεικτικά Γνωμ.ΝΣΚ. 53/2015 με περαιτέρω παραπομπές, ΣτΕ 2854/1985 Ολομ.,4775/2012, 791/2011, 1512/2009, 125, 1986/2000, 3531/1999, 5907/1995).

18. Περαιτέρω, η αρμοδιότητα του Συμβουλίου Συμμόρφωσης του άρθρου 2 του ν.3068/2002, έγκειται στον έλεγχο της συμμόρφωσης του Δημοσίου (ή νπδδ) προς το διατακτικό δικαστικής απόφασης (Συμβ. Α.Π. 1/2009, 14/2011), η δε σχετικώς εκδιδόμενη απόφαση αποτελεί κατά μία άποψη δικαστική πράξη κυρωτικού χαρακτήρα (17-2/2000 Πρακτικά Ολομέλειας Ε.Σ.), άλλως δικαστική απόφαση, μη υποκείμενη σε ένδικα μέσα και σε αίτηση ανάκλησης, ως έχουσα οριστικό χαρακτήρα (Τριμ.Συμβ.Α.Π. 1/2013), άλλως κατ' ειδική διαδικασία εκδιδόμενη απόφαση, υποκείμενη σε αίτηση ανάκλησης (Συμβ. ΣτΕ 2/2007), άλλως πράξη δικαστικού οργάνου, εκδιδόμενη από ειδικούς δικαστικούς σχηματισμούς κατ'ένάσκηση, διοικητικής φύσεως, αρμοδιότητας (Βλ. διεξοδικά

για το θέμα Α.Ράντου/Ν.Παπασπύρου, «Η Συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις», έ κδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006, σελ.57επ.).

19. Κατά της απόφασης συμμόρφωσης, με την οποία δεν προσδίδεται αναδρομικότητα στο διορισμό ή την κατάταξη του υπαλλήλου, ο υπάλληλος μπορεί να ασκήσει, είτε αίτηση διαπίστωσης πλημμελούς συμμόρφωσης προς το Συμβούλιο του άρθρου 2 του ν.3068/2002, είτε αίτηση ακύρωσης κατά το μέρος που δεν διορίστηκε αναδρομικά. Άλλως, η απόφαση διορισμού οριστικοποιείται και η ατομική διοικητική πράξη καλύπτεται από το τεκμήριο νομιμότητας (ad hoc Δ.Εφ.Αθ. 895/2012). Επίσης η άρνηση της Διοίκησης να καταβάλει τις οφειλόμενες στο δικαιούχο αναδρομικές αποδοχές, έχει εκτελεστό χαρακτήρα και υπόκειται ομοίως σε αίτηση ακύρωσης, (ΣΤΕ 3308/2005). Η παράλειψη όμως, ή η σιωπηρή άρνηση της Διοίκησης να εκδώσει νέα πράξη, ή να προβεί στις απαραίτητες υλικές ενέργειες προς εκτέλεση της ακυρωτικής απόφασης, δεν δημιουργεί παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας παραδεκτώς προσβαλλόμενη με αίτηση ακύρωσης, κατά την κρατούσα στη νομολογία άποψη, στοιχειοθετούμενης, στην περίπτωση αυτή, ευθύνης του Δημοσίου για αποζημίωση, κατά τις διατάξεις του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ, προς αποκατάσταση κάθε ζημίας που προκλήθηκε από την ανωτέρω παράνομη παράλειψη των αρμοδίων οργάνων του (ΣΤΕ 894/2009, 3510/2002, 3021/2001, Δ.Εφ.Αθ. 1343/2011).

20. Η Διοίκηση οφείλει να συμμορφώνεται πλήρως και χωρίς καθυστέρηση προς τις ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις (Γνωμ.ΝΣΚ 559/2005, 323/2004). Στην περίπτωση όμως μη εγκαίρου συμμόρφωσής της, ανεξαρτήτως του ζητήματος της αποζημιωτικής, ποινικής και πειθαρχικής ευθύνης του υπαλλήλου (βλ. σχετικώς ΑΠ 957/2013), η μεταγενεστέρως ενεργούμενη μισθολογική αποκατάσταση δεν παύει να οριοθετείται από τις, δημόσιας τάξης, ρυθμίσεις περί παραγραφής του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (Γνωμ.ΝΣΚ.441/2010, πρβλ. και Γνωμ.ΝΣΚ 60/2010 και 232/2006). Γίνεται δεκτό ότι οι σχετικές απαιτήσεις είναι δικαστικά επιδιώξιμες από τη δημοσίευση της πράξης της Διοίκησης, περί αναδρομικού διορισμού ή κατάταξης και παραγράφονται μετά την παρέλευση διετίας, εκτός αν η παραγραφή διακοπεί με

την άσκηση αίτησης ακύρωσης (ΣτΕ 1287/13), αγωγής, (ΣτΕ 2197/2014, 1103/2013, 3308/2005, Γνωμ.ΝΣΚ 66/2010, 441/2010), ή με την υποβολή εξώδικης αίτησης του ενδιαφερόμενου, (πρβλ.Γνωμ.ΝΣΚ.44/2011, Πράξη 3/2010 ΕΣ Τμ.Ι).

21. Περαιτέρω, κατά την έννοια της διατάξεως του άρθρου 50 παρ.5 π.δ.18/1989 το δεδικασμένο από ακυρωτική ή απορριπτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας καλύπτει τα κριθέντα, από το Δικαστήριο αυτό, ζητήματα. Ως κριθέν δε θεωρείται το ζήτημα, το οποίο βρίσκεται σε συνάρτηση προς το γενόμενο δεκτό, από την απόφαση, συμπέρασμα και αποτελεί αναγκαίο τούτου έρεισμα, όχι όμως και άλλα περιστατικά, τα οποία δεν είναι αναγκαία για τη συναγωγή του συμπεράσματος της απόφασης, που διατυπώνεται στο διατακτικό (βλ. αντί πολλών, ΣτΕ 1113/2014, 2049/2011). Κατ'άκολουθίαν, παραβίαση δεδικασμένου, όταν ακυρώνεται η παράλειψη της Διοικήσεως να διορίσει τον υπάλληλο αναδρομικά, συνιστά η παράλειψη αναδρομικού διορισμού του, από το χρόνο κατά τον οποίο έλαβε χώρα η παράνομη παράλειψη.

22. Το ζήτημα της καταβολής αναδρομικών αποδοχών, το οποίο πάντως καταλαμβάνεται από την έκταση της υποχρέωσης της Διοίκησης προς συμμόρφωση, (βλ.Πρακτικά Συμβουλίου Συμμόρφωσης ΣτΕ 100/2010, 7/2008, 60/2007 κ.α.), δεν πρέπει να συγχέεται εννοιολογικά με το ακυρωτικό δεδικασμένο (Δ.Εφ.Αθ. 2573/1993), καθόσον το ζήτημα τούτο δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο δικαστικής διάγνωσης και κρίσης, δεν συναρτάται με το συμπέρασμα της απόφασης και ούτε αποτελεί αναγκαίο αυτού στήριγμα. Τούτο προκύπτει αβίαστα από τη διάρθρωση των διατάξεων του άρθρου 50 του π.δ/τος 18/1989, στην παρ.1 του οποίου περιέχεται το διαπλαστικό αποτέλεσμα της ακυρωτικής απόφασης, στην παρ.4 η υποχρέωση συμμόρφωσης (εξωδικαστική ενέργεια του δεδικασμένου) και στην παρ.5 το ουσιαστικό δεδικασμένο.

23. Κατ'επέκταση, η παράλειψη καταβολής των αναδρομικών αποδοχών δεν συνιστά παραβίαση του δεδικασμένου, των σχετικών αξιώσεων δυναμένων να εγερθούν αυτοτελώς με εξώδικη αίτηση ή με αγωγή προς το δικαστήριο της ουσίας. Εξυπακούεται ότι η Διοίκηση ή το Δικαστήριο, κατά την εξέταση των

συναφών αξιώσεων, δεσμεύεται από το ακυρωτικό δεδικασμένο, όσον αφορά την παρανομία των οργάνων του Δημοσίου, η οποία τελεί σε αιτιώδη σύνδεσμο με την προβαλλόμενη ζημία, ενώ διατηρεί την αποκλειστική δικαιοδοσία ελέγχου της ουσιαστικής βασιμότητας αυτών (παραγραφή, συμψηφισμός, εκκαθάριση κλπ).

24. Επισημαίνεται ότι, ένα μέρος της νομολογίας (αποφάσεων και πρακτικών των Συμβουλίων Συμμόρφωσης) δέχεται ότι, εφόσον η Διοίκηση προέβη σε αναδρομικό διορισμό, συμμορφώθηκε προς το διατακτικό της ακυρωτικής απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, ενώ το ζήτημα της καταβολής αναδρομικών αποδοχών μπορεί να εξεταστεί μόνο στο πλαίσιο αγωγής αποζημίωσης ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου (Αποφάσεις Τριμ. Συμβ.ΣτΕ 33/2009, 64/2006, Πρακτικό Τριμ.Συμβ.του ΣτΕ 3/2008, Αποφάσεις Τριμ.Συμβ. Δ.Εφ.Αθ. 27/2014, 12/2014, 13/2014, 14/2014, 16/2014, 17/2014, 18/2014, 20/2014, 21/2014, 22/2014, 29/2014, 42/2014, 43/2014, 44/2014, 45/2014, 46/2014, 47/2014, 33/2014, 37/2014, 38/2014, 39/2014, 40/2014, 41/2014, 52/2014, 53/2014, 54/2014, 55/2014, 56/2014, 57/2014, 58/2014, 59/2014, 60/2014, 61/2014, 62/2014, 63/2014 κ.ά.).

25. Αντιθέτως, ένα άλλο μέρος της σχετικής νομολογίας δέχεται ότι, η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς ακυρωτική απόφαση περιλαμβάνει όλες τις ενέργειες που απαιτούνται, ώστε να αποκατασταθούν πλήρως τα πράγματα, στις οποίες περιλαμβάνεται και η καταβολή αναδρομικών αποδοχών, άλλως, σε περίπτωση μη καταβολής συντρέχει μη συμμόρφωση της Διοίκησης, (Απόφαση Τριμ.Συμβ.ΣτΕ 104/2011, Πρακτικά Τριμ.Συμβ.ΣτΕ 100/2010, 11/2008, 60/2007, 14/2012 Πρακτικά Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του Δ.Εφ.Αθ., και 18/2012 Δ.Εφ.Πειρ., Αποφάσεις Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του ΔΕΑ 98/2014, 99/2014, 116/2014, 117/2014, 118/2014, 119/2014, 120/2014, 121/2014, 122/2014 κ.α.), ακόμα και στην περίπτωση που εκκρεμεί καταψηφιστική αγωγή για τις ίδιες αποδοχές (Πρακτικά Τριμ.Συμβ.ΣτΕ 3/2008, 7/2008, Απόφαση Τριμ.Συμβ.ΣτΕ 49/2010), ακόμα και όταν πρόκειται για παραγεγραμμένες αξιώσεις, καθόσον η ικανοποίηση του δικαιώματος λήψης αναδρομικών αποδοχών δεν δύναται να ματαιωθεί με την

εφαρμογή των περί παραγραφής διατάξεων (Πρακτικά Τριμ. Συμβ. ΣτΕ 9/2009, Απόφαση Τριμ. Συμβ. ΣτΕ 135/2009, Πρακτικά Τριμ. Συμβ. Δ.Εφ.Αθ. 49/2014, 50/2014, 48/2014, 38/2015, 39/2015, 40/2015, 41/2015).

26. Περαιτέρω, αν οι επιζήμιες συνέπειες επέρχονται εξακολουθητικώς με την πάροδο του χρόνου και η επέλευσή τους είναι δυνατόν να προβλεφθεί κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, δεν γεννάται νέα αξίωση αποζημιώσεως και, επομένως, δεν αρχίζει νέα αυτοτελής παραγραφή, κάθε φορά που επέρχονται οι συνέπειες αυτές, αλλά η αξίωση και για τη μέλλουσα ζημία γεννάται εξαρχής, αφότου άρχισαν να αναδύονται οι πρώτες επιζήμιες συνέπειες (ΣτΕ 2728/2003, πρβλ. Α.Π. 1660/2005, 738/2003, 940/2001 κ.α.). Όταν δε η σχετική αξίωση καταστεί δικαστικώς επιδιώξιμη και δεν έχει παρεμβληθεί νομικό κώλυμα για την έγερση της σχετικής αγωγής ή εξώδικης αίτησης, τότε άρχεται και ο χρόνος της παραγραφής. Για την έναρξη μάλιστα της παραγραφής δεν είναι απαραίτητος ο ακριβής, κατά ποσό, προσδιορισμός της ζημίας (πρβλ. Α.Π. 1660/2005, 738/2003, 940/2001 κ.α.).

Εφαρμογή διατάξεων

27. Στο τεθέν ερώτημα το, μετά την παρέλευση 13ετίας, επιληφθέν δικαστικό Συμβούλιο, με την 4/2015 απόφασή του, υπεισήλθε στην κρίση του ουσιαστικού ζητήματος της παραγραφής των αναδρομικών αποδοχών του Β.Γ. με την αιτιολογία, ότι η καταβολή των προ της 15-7-2012 αναδρομικών αποδοχών, που η Διοίκηση δεν κατέβαλε λόγω παραγραφής, έπρεπε να γίνει σύμφωνα με το ακυρωτικό δεδικασμένο.

28. Η υποχρέωση, όμως, καταβολής αναδρομικών αποδοχών δεν απορρέει από το δεδικασμένο της 791/2001 ακυρωτικής απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά, αλλά αποτελεί παρεπόμενη συνέπεια της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης, από το χρόνο που αυτή έπρεπε να λάβει χώρα.

29. Εν προκειμένω η Διοίκηση, κατά τα προεκτεθέντα, με τις ως άνω υπ' αριθμ. Φ221.10-2/2014/Αρ.Σχ.12475/18.11.2014 και 221.30-2/610/14.1.2015 αποφάσεις του Υπουργού Ναυτιλίας και Αρχηγού Λ.Σ., ανακάλεσε-τροποποίησε τις, αρχικώς εκδοθείσες υπ' αριθμ. 1212.3/294/01/21.11.2001 και 1235.3/28/02/11.7.2002 αποφάσεις, με τις οποίες κατατάχθηκε ο Β.Γ. από

10.10.2001 στην Σχολή Δοκίμων Υπαξι/κων αφενός και ονομάστηκε κελευστής του Λ.Σ. από την 28-6-2002 αφετέρου, προσδίδοντας αντιστοίχως αναδρομική ισχύ στην μεν κατάταξή του από την 4-10-1999, στη δε ονομασία του ως κελευστή από την 23-6-2000. Η εν λόγω ανάκληση έγινε στα πλαίσια της υποχρέωσης συμμόρφωσης προς το ακυρωτικό διατακτικό της 791/2001 απόφασης του Δ.Ε.Π., η οποία εξακολουθούσε υφισταμένη, ανεξαρτήτως του, εν τω μεταξύ, διαδραμόντος χρόνου. Σε εκτέλεση δε των ως άνω ανακλητικών αποφάσεων διορθώθηκε το φύλλο μητρώου του ανωτέρω, με την αναδρομική του κατάταξη στη Σχολή από το έτος 1999, την ονομασία του σε κελευστή από την 23-6-2000 και τις, εν συνεχεία, αναδρομικές προαγωγές του.

30. Κατά συνέπεια, η Διοίκηση συμμορφώθηκε πλήρως προς το δεδικασμένο της 791/2001 ακυρωτικής απόφασης.

31. Εξάλλου, ο Β.Γ. απεδέχθη έμμεσα τις, αρχικώς εκδοθείσες, αποφάσεις της Διοίκησης (ετών 2001 και 2002), καθόσον δεν τις προσέβαλε, ούτε τις υπέβαλε σε παρεμπίπτοντα έλεγχο ασκώντας αγωγή αποζημιώσεως. Έτσι, οριστικοποιήθηκαν οι, παραχθείσες από αυτές, έννομες συνέπειες, μεταξύ των οποίων και η έναρξη της παραγραφής των αναδρομικών αποδοχών του, η οποία είχε ήδη προ πολλού συμπληρωθεί κατά την έκδοση των ανακλητικών διοικητικών πράξεων των ετών 2014 και 2015 (πρβλ.Δ.Εφ.Αθ. 895/2012). Με την έκδοση, όμως, των ανακλητικών αυτών πράξεων, σε συμμόρφωση προς την ακυρωτική απόφαση του Δ.Ε.Π., κατέστη δικαστικά επιδιώξιμη η αξίωση του δικαιωθέντος για καταβολή των αναδρομικών του αποδοχών. Από τη δημοσίευση δε των ανακλητικών αυτών αποφάσεων ξεκίνησε εκ νέου διετής παραγραφή όσον αφορά τις αποδοχές του διαστήματος, στο οποίο αυτές αναδράμουν (για την έναρξη της παραγραφής βλ.ΣτΕ 4387/2014, 2197/2014, 1287/2013, 3467/2013, 1103/2013, 3308/2005).

32. Ενόψει των προεκτεθέντων, η Διοίκηση προέβαλε ότι μέρος των αναδρομικών αποδοχών του αποκατασταθέντος έχει υποκύψει σε παραγραφή και δεν καταβάλλεται. Ο ισχυρισμός αυτός εκτιμήθηκε από την 4/2015 απόφαση του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά, ως

άρνηση πλήρους συμμόρφωσης προς την 791/2001 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά, κατά τα προεκτεθέντα.

33. Ανεξαρτήτως όμως του γεγονότος ότι, οι περί παραγραφής, δημόσιας τάξης, διατάξεις θα πρέπει να τηρούνται, τα δε συναφή ζητήματα θα πρέπει να ερευνώνται από τη Διοίκηση αλλά και από τα αρμόδια Δικαστήρια, εν τούτοις η Διοίκηση, δεσμευόμενη εν προκειμένω από την 4/2015 απόφαση του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά (βλ. 5022/2014 Πρακτικό Πλήρους Ολομέλειας ΝΣΚ), και προς αποφυγή των περαιτέρω συνεπειών εκ των διατάξεων του άρθρου 50 παρ.4 του π.δ.18/1989 και 5 του ν.3068/2002, ήτοι της ποινικής, αστικής και πειθαρχικής ευθύνης των αρμόδιων υπαλλήλων, είναι υποχρεωμένη να συμμορφωθεί προς την 791/2001 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά και να καταβάλει απαιτήσεις τις οποίες θεωρεί παραγεγραμμένες, ήτοι να προβεί στην καταβολή στον Β.Γ. αναδρομικών αποδοχών και για το από 4-10-1999 έως 15-7-2012 χρονικό διάστημα.

34. Αν και κατά τη γνώμη των Νομικών Συμβούλων του Κράτους, Γαρυφαλιάς Σκιάνη και Παναγιώτη Παππά, το δικαίωμα λήψης των αναδρομικών αποδοχών του Β.Γ. απορρέει άμεσα από την υπ' αριθμ.791/2001 ακυρωτική απόφαση του Δ.Εφ.Πειρ. και κατά συνέπεια ο Β.Γ. θα πρέπει, όχι μόνο να αποκατασταθεί διοικητικά, αλλά, στα πλαίσια της συμμόρφωσης, να του καταβληθούν όλες οι αναδρομικές αποδοχές του και τούτο, διότι σκοπός της συμμορφώσεως είναι η αποκατάσταση των πραγμάτων στην θέση, στην οποία θα ευρίσκοντο, αν δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη ή αν δεν είχε σημειωθεί η ακυρωθείσα παράλειψη. Η εν λόγω δε αποκατάσταση, όπως γίνεται παγίως δεκτό (βλ. και ενδεικτικώς ΣτΕ 1016/2005, ΕΣ 1640/2007, 68/2007 Τμ.Ι, 1278/2011, 973/2011 Τμ. V), πρέπει να είναι πλήρης και ως πλήρης πρέπει να περιλαμβάνει και την καταβολή των οφειλομένων στον δικαιούχο αναδρομικών αποδοχών. Το ζήτημα δε αυτό, της υποχρεώσεως της Διοικήσεως προς συμμόρφωση, ακριβώς λόγω του αμέσως ανωτέρω αναφερθέντος σκοπού της, δεν συμπλέκεται με τις περί παραγραφής κατά του Δημοσίου διατάξεις (ιδ. και ενδεικτικώς αναφερόμενες στην ανωτέρω παράγραφο 25 αποφάσεις και πρακτικά των Τριμελών Συμβουλίων ΣτΕ και Διοικητικού Εφετείου). Υπό την

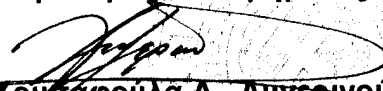
αντίθετη εκδοχή, η Διοίκηση θα εξακολουθούσε να δυστροπεί να εκτελέσει πλήρως δικαστική απόφαση, θα εξωθούσε δε, κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοικήσεως και της καλής πίστεως, τον καλόπιστο διοικούμενο σε νέο κύκλο αντιδικιών με το Δημόσιο (έγερση αγωγών κλπ), με προδιαγεγραμμένη μάλιστα, κατά την συνήθη πορεία των πραγμάτων, την εις βάρος του τελευταίου έκβασή τους, για ένα δικαίωμά του (διοικουμένου), το οποίο έχει καλυφθεί από την ακυρωτική απόφαση, η συμμόρφωση προς την οποία έχει, ως προανεφέρθη, ως αναγκαίο περιεχόμενο και την καταβολή των οφειλομένων αναδρομικών αποδοχών.

35. Επειδή όμως το ζήτημα που ανέκυψε, σχετικά με την παράκαμψη των περί παραγραφής, δημοσίας τάξεως, διατάξεων από το Τριμελές Συμβούλιο Συμμόρφωσης του άρθρου 2 του ν.3068/2002 και τη φύση της δεσμευτικότητας των πρακτικών του, όταν μάλιστα τα ήδη εκδοθέντα καταλήγουν σε αντίθετες κρίσεις επί ομοίου νομικού θέματος, απασχολεί έντονα όλη τη Διοίκηση και ειδικότερα τους υπαλλήλους που είναι αρμόδιοι για την εκκαθάριση και καταβολή αναδρομικών αποδοχών, συμμορφούμενοι προς ακυρωτική απόφαση, το Τμήμα γνωμοδοτεί ομόφωνα ότι, πρέπει να παραπεμφθεί, λόγω μείζονος σπουδαιότητας, στην Ολομέλεια του ΝΣΚ, κατέφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 6 παρ.3 του Οργανισμού ΝΣΚ (ν.3086/2002, Α'324).

Θεωρήθηκε

Αθήνα, 23-12-2015

Η Πρόεδρος του Τμήματος


Χρυσαφούλα Α. Αυγερινού

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Η εισηγήτρια



Ξανθή Α. Μπασάκου

Πάρεδρος ΝΣΚ