



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

Αριθμός Γνωμοδότησης: 285/2016

ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Δ' ΤΜΗΜΑΤΟΣ

Συνεδρίαση της 8ης Νοεμβρίου 2016

ΣΥΝΘΕΣΗ:

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

Νομικοί Σύμβουλοι: Αικατερίνη Γρηγορίου, Δήμητρα Κεφάλα, Ευστράτιος Συνοίκης, Ευαγγελία Σκαλτσά, Παναγιώτης Παππάς, Παναγιώτα – Ελευθερία Δασκαλέα – Ασημακοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι.

Εισηγητής: Αναστάσιος Ράλλης, Πάρεδρος.

Αριθμός ερωτήματος :

Το με αριθμ. πρωτ.: 19390/18-10-2016 έγγραφο του Τμήματος Διοικητικής Υποστήριξης της Διεύθυνσης Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας.

Περίληψη Ερωτήματος : Ερωτάται, ενόψει του διδόμενου πραγματικού, σε ποιες ενέργειες πρέπει να προβεί η Υπηρεσία, στο πλαίσιο συμμόρφωσης προς την υπ' αριθμ. 974/2016 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, (Τμήμα Θ', Ακυρωτικός Σχηματισμός), η οποία ακύρωσε την απόφαση με την οποία ανακλήθηκε η τοποθέτηση στο Γραφείο Τύπου και Επικοινωνίας Μόσχας του δημοσιογράφου Ι.Τ.

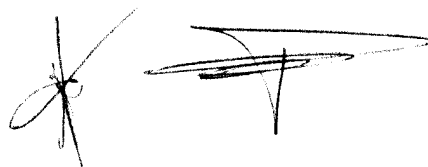
Επί του ανωτέρω ερωτήματος το Δ' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδότησε ομόφωνα, ως ακολούθως:

Ιστορικό

1. Σύμφωνα με τα εκτιθέμενα στο έγγραφο του ερωτήματος και στα λοιπά στοιχεία του φακέλλου:

Ο Ι. Τ. υπηρετεί ως δημοσιογράφος με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης & Επικοινωνίας. Με την υπ' αριθμ. πρωτ. 16006/12-8-2010 απόφαση του Υφυπουργού στον Πρωθυπουργό τοποθετήθηκε στο Γραφείο Τύπου και Επικοινωνίας Μόσχας, όπου και παρουσιάστηκε και ανέλαβε καθήκοντα στις 27-9-2010. Κατά το υπ' αριθμ. 6/11-4-2012 πρακτικό, το Υπηρεσιακό Συμβούλιο της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας - Γενικής Γραμματείας Μέσων Ενημέρωσης γνωμοδότησε υπέρ της ανακλήσεως της τοποθετήσεώς του στο ως άνω Γραφείο Τύπου και της επαναφοράς του Ι.Τ. στην Κεντρική Υπηρεσία της Γραμματείας, λαμβάνοντας υπόψη το με αρ. ΔΥΕ/86/8-2-2012 Υπηρεσιακό Σημείωμα της τότε Δ/σης Υπηρεσιών Εξωτερικού, η οποία έκρινε σκόπιμη την ανάκληση τριών υπαλλήλων (μεταξύ αυτών και του εν λόγω δημοσιογράφου) από το Γραφείο Τύπου και Επικοινωνίας Μόσχας. Στη συνέχεια εξεδόθη η υπ' αριθμ. πρωτ. 14518/21-6-2012 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, με την οποία ανακλήθηκε η τοποθέτησή του και ο Ι.Τ. επανήλθε στην Κεντρική Υπηρεσία για κάλυψη υπηρεσιακών αναγκών, λόγω δραστικού περιορισμού του διατιθέμενου από την Πρεσβεία της Ελλάδας στη Μόσχα, χώρου στέγασης του Γραφείου Τύπου και Επικοινωνίας. Σημειωτέον ότι, η ως άνω απόφαση εκδόθηκε την τελευταία ημέρα της προεκλογικής περιόδου.

2. Ακολούθως, ο Ι. Τ. άσκησε ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, αφενός την από 3-7-2012 με αρ. κατ. ΑΚ3345/5-7-2012 αίτηση, με την οποία ζήτησε την ακύρωση της παραπάνω απόφασης καθώς και την από 5-7-2012 με αρ. καταχ. ΑΝ 688/5-7-2012 αίτηση περί αναστολής εκτελέσεως αυτής. Η τελευταία αίτηση απορρίφθηκε με την υπ' αρ. 1058/2012 απόφαση του Α' Τμήματος Διακοπών του Δ.Εφ.Α., (Ακυρωτικός Σχηματισμός), ως Συμβούλιο. Στη συνέχεια το Δ.Εφ.Α., (Ακυρωτικός Σχηματισμός-Τμήμα Θ'), με την υπ' αρ. 974/2016 απόφαση του, έκανε δεκτή την ως άνω αίτηση ακύρωσης και ακύρωσε την υπ' αρ. 14518/21-6-2012 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Ενημέρωσης και Επικοινωνίας. Ειδικότερα, με την εν λόγω ακυρωτική απόφαση κρίθηκε ότι, δεδομένου ότι η ανάκληση τοποθέτησης συνιστά μεταβολή στην υπηρεσιακή κατάσταση του αιτούντος, η οποία εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 28 παρ. 1 του ν.2190/1994, που απαγορεύει τέτοια μεταβολή κατά τη διάρκεια της προεκλογικής



περιόδου, η προσβαλλόμενη πράξη η οποία εκδόθηκε στις 21-6-2012, δηλαδή κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου (11-4-2012 έως 21-6-2012), εκδόθηκε κατά παράβαση της ως άνω απαγορευτικής διάταξης. Σημειωτέον ότι, με την ως άνω απόφαση δεν γίνεται αναπομπή στη Διοίκηση προς περαιτέρω ενέργειες.

Νομοθετικό Πλαίσιο

3. Στις διατάξεις του άρθρου 28 του ν.2190/1994 « Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης» (ΦΕΚ Α' 28) ορίζεται ότι: *«1. Κατά το διάστημα από την προκήρυξη των βουλευτικών εκλογών έως την ορκωμοσία της Κυβέρνησης που προκύπτει κατά το άρθρο 37 του Συντάγματος, απαγορεύεται η έκδοση πράξεων που αφορούν το διορισμό ή πρόσληψη και οποιαδήποτε μεταβολή αναφερόμενη στην υπηρεσιακή κατάσταση κάθε κατηγορίας προσωπικού των υπηρεσιών και νομικών προσώπων του άρθρου παρ. 1 του παρόντος, εκτός από τις πράξεις πειθαρχικής διαδικασίας, διαθεσιμότητας και αργίας, καθώς και τις πράξεις που εκδίδονται σε συμμόρφωση προς δικαστική απόφαση. 2 Διαδικασίες σχετικές με τις κατά την προηγούμενη παράγραφο απαγορευόμενες μεταβολές, οι οποίες είχαν ήδη κινηθεί κατά την προκήρυξη των εκλογών, διακόπτονται. 3. Κατ'εξαίρεση από τις προηγούμενες παραγράφους επιτρέπεται ...5...6...7...20...»*

4. Στις διατάξεις του άρθρου 18 του ν. 2690/1999 « Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 45) ορίζεται ότι : *«1. Η ατομική διοικητική πράξη τελειούται με την υπογραφή και τη χρονολόγησή της ή τη δημοσίευσή της, αν είναι δημοσιευτέα κατά νόμο...»*

5. Στις διατάξεις του άρθρου 15 του ν.3166/2003 «Γραφεία Τύπου Υπουργείου Τύπου...» ορίζεται ότι : *«1. Οι μεταθέσεις των μόνιμων ή με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου δημοσιογράφων και των υπαλλήλων Κλάδων των Κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε. στα Γραφεία Τύπου και Επικοινωνίας στο εξωτερικό πραγματοποιούνται με απόφαση του Υπουργού Τύπου και Μ.Μ.Ε., που εκδίδεται ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε... 2... 3. Οι δημοσιογράφοι, μόνιμοι ή με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και οι υπάλληλοι που αναφέρονται στις προηγούμενες παραγράφους μπορούν να μετατίθενται στην Κεντρική Υπηρεσία όταν συμπληρώσουν τριετή τουλάχιστον υπηρεσία στο ίδιο Γραφείο. Η μετάθεση δημοσιογράφου ή υπαλλήλου μπορεί να πραγματοποιηθεί και προτού παρέλθει τριετία είτε για υπηρεσιακούς*

λόγους είτε μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου είτε εάν έχει κινηθεί πειθαρχική διαδικασία για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα. Ανώτατο όριο συνεχούς παραμονής στο ίδιο Γραφείο Τύπου και Επικοινωνίας ορίζεται η εξαετία, μετά τη συμπλήρωση της οποίας μετατίθενται υποχρεωτικά στην Κεντρική Υπηρεσία.» (Η παρ.3 τροποποιήθηκε ως άνω με το άρθρο 9 παρ.6 γ του ν. 3861/2010, ΦΕΚ Α 112/13.7.2010).

6. Στις διατάξεις του άρθρου 95 του Συντάγματος ορίζονται τα εξής: «1. Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως α)... β)... γ)... δ)... 2... 3. Κατηγορίες υποθέσεων της ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας μπορεί να υπάγονται με νόμο, ανάλογα με τη φύση ή τη σπουδαιότητά τους, στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δικάζει σε δεύτερο βαθμό, όπως νόμος ορίζει ...4...5. 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».

7. Σε εκτέλεση της συνταγματικής αυτής διατάξεως εκδόθηκε ο ν. 3068/2002 «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις.....» (ΦΕΚ 274 Α), με τον οποίο καθιερώθηκε η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Ειδικότερα, στο άρθρο 1 του νόμου αυτού ορίζονται τα εξής: «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...».

8. Περαιτέρω στις διατάξεις των παραγράφων 1 και 4 του άρθρου 50 του π.δ. 18/1989 ορίζονται τα εξής: «1. Η απόφαση που δέχεται την αίτηση ακυρώσεως απαγγέλει την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης και συνεπάγεται νόμιμη κατάργησή της έναντι όλων.. 4. Οι διοικητικές αρχές, σε εκτέλεση της υποχρέωσής τους κατά το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, πρέπει να

συμμόρφωνονται ανάλογα με κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης 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...». Τέλος, στη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 58 του π.δ. 18/1989 ορίζεται ότι: «σε έφεση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας υπόκειται η οριστική απόφαση του διοικητικού εφετείου, η οποία εκδίδεται, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 1 του ν. 702/1977, επί αιτήσεως ακυρώσεως ή τριτανακοπήs» και στο άρθρο 61 του ίδιου π.δ. ότι: «η προθεσμία για την άσκηση έφεσης και η άσκηση του ενδίκου μέσου αυτού δεν συνεπάγεται αναστολή εκτέλεση της πρωτόδικης αποφάσεως».

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

9. Ο ν. 2190/1994, όπως αναφέρεται στην εισηγητική του έκθεση, έχει ως σκοπό τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και την απεξάρτηση από κομματικές και άλλες παρεμβάσεις. Θέσπισε ένα θεσμικό πλαίσιο για την απαγόρευση των διορισμών, προσλήψεων και άλλων μεταβολών στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των υπηρεσιών κατά την προεκλογική περίοδο, και ειδικότερα όσον αφορά στις βουλευτικές περιόδους, κατά το διάστημα από την προκήρυξή τους, δηλαδή από τη δημοσίευση του προεδρικού διατάγματος διαλύσεως της Βουλής και προκήρυξης εκλογών (άρθρο 41 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος) μέχρι την ορκωμοσία της νέας Κυβέρνησης (π.δ.86/2012 ΦΕΚ Α'141/21-6-2012 περί διορισμού Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών). Οι ρυθμίσεις των διατάξεων αυτών αποβλέπουν στη διασφάλιση του αδιάβλητου των αναφερομένων πράξεων και υπηρεσιακών μεταβολών τόσο για την προστασία όλων όσων δικαιούνται να μετάσχουν στη σχετική διαδικασία ή θίγονται από την υπηρεσιακή μεταβολή, όσο και του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, δεδομένου ότι κατά το διάστημα αυτό εγείρονται υπόνοιες για μεροληπτικές κρίσεις, οι οποίες προσβάλλουν τα δικαιώματα των άλλων υπαλλήλων και τα χρηστά υπηρεσιακά ήθη. (ΣΤΕ1187/2004)

10. Εκ των διατάξεων των άρθρων 95 παρ. 5 του Συντάγματος 1975/1986/2001, 50 (παρ.1 και 4) του π.δ. 18/1989 και 1 του Ν.3068/2002 (όπως ισχύει μετά τη συμπλήρωσή του με το άρθρο 20 του Ν.3301/2004), προκύπτει ότι η εκδιδόμενη επί αιτήσεως ακυρώσεως απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας

ή του Διοικητικού Εφετείου είναι άμεσα εκτελεστή, η δε διοίκηση έχει υποχρέωση συμμόρφωσης προς το περιεχόμενό της. Στο πλαίσιο αυτό, η διοίκηση έχει υποχρέωση όχι μόνο να θεωρήσει ως ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στο νομικό κόσμο την ακυρωθείσα διοικητική πράξη, αλλά και να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που είχε προκύψει αμέσως ή εμμέσως από την ακυρωθείσα πράξη, ανακαλώντας ή τροποποιώντας τις σχετικές πράξεις που εκδόθηκαν στο μεταξύ ή εκδίδοντας άλλες με αναδρομική ισχύ για να αποκαταστήσει τα πράγματα στο σημείο εκείνο στο οποίο θα είχαν εξελιχθεί αυτά, εάν δεν είχε μεσολαβήσει η ακυρωθείσα πράξη, και χωρίς δέσμευση από το χρόνο ο οποίος διέδραμε στο μεταξύ. Το ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων της διοικήσεως προσδιορίζονται από το αντικείμενο της απαγγελλομένης ακύρωσης, δηλαδή από το είδος και τη φύση της πράξης που ακυρώθηκε, καθώς και από την κρίση ή τις κρίσεις επί των ζητημάτων που εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε το Δικαστήριο στο αιτιολογικό της ακυρωτικής απόφασής του, δημιουργώντας δεδικασμένο ως προς αυτά στη συγκεκριμένη περίπτωση (ΣτΕ 748/2007, 2557/2006, 16/2006, 3170/2005, ΣτΕ 2522/2002, 441/2001, 3531/1999, ΣτΕ 3739/1998 Δ.Δικ. 1998.823, ΣτΕ 3663/1996, Ολ. ΣτΕ 1820/1989 κ.α., ΝΣΚ 392/2007, 232/2006, 559/2005, 360 και 361/2004, 581/2004 κ.α.). Η συμμόρφωση ανατρέχει αναδρομικά στο χρόνο ακυρώσεως ως προς όλες τις συνέπειες.

11. Στην προκειμένη περίπτωση του ερωτήματος, ενόψει του διδόμενου πραγματικού αυτού και των ως άνω παραδοχών, η Διοίκηση οφείλει να συμμορφωθεί προς την προαναφερθείσα ακυρωτική δικαστική απόφαση, θεωρούσα ότι ουδέποτε, έλαβε χώρα νόμιμη ανάκληση της τοποθέτησης στο Γραφείο Τύπου και Επικοινωνίας Μόσχας του ανωτέρου δημοσιογράφου. Αυτό, όμως, δεν την εμποδίζει να επανέλθει και να ανακαλέσει εκ νέου την τοποθέτηση του Ι.Τ., εφ' όσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις και κατά τη νόμιμη διαδικασία, επικαλούμενη είτε υπηρεσιακούς ή άλλους νόμιμους λόγους (όπως πάροδο τριετίας κ.λ.π.).

Απάντηση

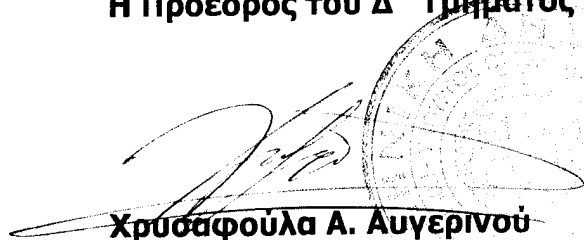
12. Η Διοίκηση, στο πλαίσιο συμμόρφωσης προς την 974/2016 ακυρωτική απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, θα πρέπει να θεωρήσει αναδρομικά ότι η πράξη ανάκλησης της τοποθέτησης στο Γραφείο Τύπου και Επικοινωνίας

Μόσχας του Ι.Τ. είναι ανίσχυρη, ως παράνομη και άκυρη. Δύναται, όμως, να επανέλθει με νέα νόμιμη πράξη ανάκλησης, κατά τη νόμιμη διαδικασία και υπό τις νόμιμες προϋποθέσεις.

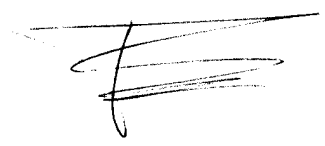
ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 25 -1-2017

Η Πρόεδρος του Δ' Τμήματος


Χρυσάφουλα Α. Αυγερινού
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ

Ο Εισηγητής


Αναστάσιος Ράλλης
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.