



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

**ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ υπ' αριθμ. 205/2017
ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Ε' Τμήματος
Συνεδρίαση της 2^{ας} Οκτωβρίου 2017**

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Μεταξία Ανδροβιτσανέα, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Μέλη: Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Δημήτριος Αναστασόπουλος, Δημήτριος Μακαρονίδης, Σταύρος Σπυρόπουλος και Γεώργιος Γρυλωνάκης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Γεώργιος Γρυλωνάκης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμός ερωτήματος : Το υπ' αριθμ. πρωτ. ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/137/οικ.5326/16-2-2017 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού – Διεύθυνση Προγραμματισμού και Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού – Τμήμα Ανάπτυξης και Αξιοποίησης Ανθρώπινου Δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Περίληψη ερωτήματος: Εάν, σε περίπτωση αναγνώρισης επαγγελματικής ισοδυναμίας αλλοδαπού τίτλου από το Συμβούλιο Αναγνώρισης Επαγγελματικών Προσόντων (Σ.Α.Ε.Π.) δυνάμει των διατάξεων του π.δ.38/2010, με τις οποίες μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο η οδηγία 36/2005 ΕΟΚ, επιτρέπεται η αναδρομική μετάταξη υπαλλήλου σε ανώτερη κατηγορία από την ημερομηνία κτήσης αλλοδαπού τίτλου σπουδών, η οποία ανατρέχει σε χρονικό σημείο προγενέστερο της ενσωμάτωσης της Κοινοτικής οδηγίας 48/1989 ΕΟΚ στην ελληνική έννομη τάξη.

Επί του ως άνω ερωτήματος το Ε' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδότησε ως ακολούθως:

Ιστορικό

Από το έγγραφο του ερωτήματος και τα στοιχεία που επισυνάπτονται σε αυτό προκύπτουν τα ακόλουθα:

1. Ο Σ.Χ. διορίστηκε στο Δήμο Θεσσαλονίκης σε θέση μονίμου υπαλλήλου κλάδου Υ.Ε.-εργατών με την υπ' αριθμ.47558/7164/10-7-2000 απόφαση του Δημάρχου του εν λόγω Δήμου. Στη συνέχεια το έτος 2003 με απόφαση του Δημάρχου μετατάχθηκε σε οργανική θέση του κλάδου ΔΕ1-Διοικητικού. Ο ανωτέρω υπάλληλος το έτος 2009, με σχετική αίτηση, κατέθεσε στην υπηρεσία του τον αλλοδαπό τίτλο σπουδών "*Bachelor of arts in Business Administration*" του Πανεπιστημίου Kingston της Μεγάλης Βρετανίας, τον οποίο κατείχε από το έτος 1999, ύστερα από φοίτηση στο συνεργαζόμενο με το Πανεπιστήμιο αυτό Κολλέγιο ISBS της Θεσσαλονίκης. Ακολουθώντας, ο εν λόγω υπάλληλος το έτος 2010 ζήτησε με σχετική αίτηση τη μετάταξή του, αναδρομικά από 6-6-2003, στη κατηγορία Π.Ε., επικαλούμενος την από 23 Οκτωβρίου 2008 απόφαση του Δ.Ε.Κ (υπόθεση C-274/05). Ο προαναφερόμενος τίτλος σπουδών αναγνωρίστηκε, με την από 14-5-2014 απόφαση του Συμβουλίου Αναγνώρισης Επαγγελματικών Προσόντων (Σ.Α.Ε.Π.) του τότε Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, ως επαγγελματικά ισοδύναμος με τους τίτλους των πτυχιούχων του Τμήματος Διοίκησης & Οργάνωσης Επιχειρήσεων του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών.

2. Ο προβληματισμός της ερωτώσας υπηρεσίας εστιάζεται στο εάν τίθεται θέμα αναδρομικής μετάταξης υπαλλήλου σε ανώτερη κατηγορία από την ημερομηνία κτήσης του αλλοδαπού τίτλου σπουδών, η οποία ανατρέχει σε χρονικό σημείο πριν την ενσωμάτωση της κοινοτικής Οδηγίας 89/48/ΕΟΚ στην ελληνική έννομη τάξη με το π.δ 165/2000. Και τούτο, λαμβανομένου υπόψη ότι η ανωτέρω υπηρεσία, με το υπ' αριθμ. ΔΟΑ/Φ.13/675/17051/18 Αυγούστου 2014 έγγραφό της προς το Δήμο Θεσσαλονίκης, έχει εκφράσει την άποψη, ότι δεν μπορεί να δοθεί αναδρομικότητα στη μετάταξη του προαναφερομένου υπαλλήλου Σ.Χ. στην κατηγορία Π.Ε., λόγω αναγνώρισης από το Σ.Α.Ε.Π. ως επαγγελματικώς ισοδύναμου του αλλοδαπού τίτλου σπουδών που κατέχει.

3. Ο ανωτέρω υπάλληλος Σ.Χ. επανήλθε με το ίδιο αίτημα αναδρομικής τακτοποίησης επικαλούμενος την απευθυνόμενη προς τον ίδιο απάντηση της Γενικής

Διεύθυνσης εσωτερικής αγοράς, βιομηχανίας, επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στη σελίδα 2 της οποίας αναφέρεται ότι: «η περίπτωση σας δεν καλύπτεται από την απόφαση του δικαστηρίου C-274/05 της 23^{ης} Οκτωβρίου 2008» (σημ. το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η Ελλάδα είχε παραβεί τους κοινοτικούς κανόνες μη επιτρέποντας στο δημόσιο τομέα, τη μετάταξη σε θέσεις κλάδου ανώτερης κατηγορίας ατόμων που διορίστηκαν με βαθμό χαμηλότερο από αυτόν με τον οποίο θα μπορούσαν να έχουν διορισθεί αν τα διπλώματά τους είχαν αναγνωρισθεί σύμφωνα με το άρθρο 3 της οδηγίας 89/48, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2001/19).» Στην ίδια ως άνω απάντηση αναφέρεται επίσης ότι «έστω και αν δεν καλύπτεστε από την απόφαση του δικαστηρίου C-274/05, βρίσκεστε παρ' όλα αυτά σε παρόμοια κατάσταση δεδομένου ότι, ..., οι ελληνικές αρχές έχουν παραβεί τους Κανόνες της Συνθήκης, μη εφαρμόζοντας τις αρχές της νομολογίας Βλασσοπούλου για την αναγνώριση το πτυχίου σας. Εναπόκειται σε σας να επικαλεστείτε τα δικαιώματά σας ενώπιον των ελληνικών αρχών με σκοπό να ζητήσετε μετάταξη με αναδρομική ισχύ. Σε περίπτωση που οι ελληνικές αρχές αρνηθούν σας συμβουλεύουμε να προσφύγετε στα εθνικά δικαστήρια».

Νομοθετικό πλαίσιο

4. Στις διατάξεις του άρθρου 76 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, (ΚΚΔΚΥ) που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3584/2007, ορίζονται, εκτός άλλων, τα εξής:

Άρθρο 76

«Μετάταξη σε κλάδο ανώτερης κατηγορίας

1. Μετάταξη υπαλλήλου σε κενή θέση κλάδου ανώτερης κατηγορίας, του ίδιου Ο.Τ.Α., επιτρέπεται μετά από αίτηση του υπαλλήλου και ύστερα από γνώμη του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου.

Ο μετατασσόμενος πρέπει να κατέχει τον τίτλο σπουδών που απαιτείται για τον κλάδο στον οποίο μετατάσσεται...

2. Ο υπάλληλος μετατάσσεται με το βαθμό που κατέχει. Αν ο εισαγωγικός βαθμός του κλάδου στον οποίο μετατάσσεται είναι ανώτερος του βαθμού που κατέχει, μετατάσσεται με τον εισαγωγικό αυτό βαθμό. Ο χρόνος υπηρεσίας που έχει διανυθεί στο βαθμό με τον οποίο ο υπάλληλος μετατάσσεται, θεωρείται ότι έχει διανυθεί στο



βαθμό της θέσης στην οποία μετατάσσεται, εφόσον έχει διανυθεί με τον τίτλο σπουδών που απαιτείται για τον κλάδο αυτόν...».

5. Στις διατάξεις του άρθρου και 26 παρ. 11 εδάφ. β' του π.δ. 50/2001 «Καθορισμός προσόντων διορισμού σε θέσεις φορέων του δημόσιου τομέα» (39 Α') που εκδόθηκε δυνάμει της παρεχόμενης στην παράγραφο 1 του άρθρου 21 του ν. 2738/1999 νομοθετικής εξουσιοδότησης, ορίζονται τα ακόλουθα:

Άρθρο 26

« 1.....2.....3.....

11. Για την κάλυψη θέσεων κλάδων ή ειδικοτήτων των αντίστοιχων κατηγοριών εκπαίδευσης, γίνονται επίσης δεκτοί: ...

β) κάτοχοι απόφασης αναγνώρισης επαγγελματικών προσόντων ανώτατης ή μεταδευτεροβάθμιας ή δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης από το Συμβούλιο Αναγνώρισης Επαγγελματικών Προσόντων (ΣΑΕΠ) του άρθρου 55 του π.δ. 38/2010 (Α'78)».

6. Στις διατάξεις του άρθρων 1 και 10 παρ. 1 του π.δ. 165/2000 ορίζονται τα εξής :

Άρθρο 1

«Σκοπός

Σκοπός του παρόντος προεδρικού διατάγματος είναι η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της οδηγίας 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων " σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών " (Ε.Ε.Λ. 19/24.1.1989, σελ. 16 Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων).»

Άρθρο 10

«Όργανα

1. Συνιστάται στο Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων συλλογικό όργανο υπό την ονομασία "Συμβούλιο αναγνώρισης επαγγελματικής ισοτιμίας τίτλων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης" που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα της αναγνώρισης του δικαιώματος ασκήσεως στην Ελλάδα ορισμένου επαγγέλματος κατά τους όρους του παρόντος διατάγματος.

Στις αρμοδιότητες του Συμβουλίου ανήκουν ιδίως:».

7. Στις διατάξεις του άρθρου 62 και 64 της οδηγίας 36/2005 ΕΟΚ ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 62

«Κατάργηση

Οι οδηγίες 77/452/ΕΟΚ, 77/453/ΕΟΚ, 78/686/ΕΟΚ, 78/687/ΕΟΚ, 78/1026/ΕΟΚ, 78/1027/ΕΟΚ, 80/154/ΕΟΚ, 80/155/ΕΟΚ, 85/384/ΕΟΚ, 85/432/ΕΟΚ, 85/433/ΕΟΚ, 89/48/ΕΟΚ, 92/51/ΕΟΚ, 93/16/ΕΟΚ και 1999/42/ΕΚ παύουν να ισχύουν από τις 20 Οκτωβρίου 2007. Οι αναφορές στις καταργούμενες οδηγίες λογίζεται ότι γίνονται στην παρούσα οδηγία, δεν θίγονται δε οι πράξεις που έχουν εκδοθεί βάσει των καταργούμενων οδηγιών.»

Άρθρο 64

«Έναρξη ισχύος

Η παρούσα οδηγία αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή της στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

8. Στις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 1, 55 και 60 παρ. 1 και 2 του π.δ. 38/2010 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2005/36/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων και άλλες διατάξεις» (78Α'), προβλέπονται τα ακόλουθα:

«Άρθρο 1

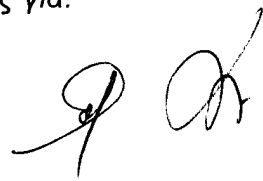
«Με το παρόν:

1. εναρμονίζεται η εθνική νομοθεσία προς:

α) την Οδηγία 2005/36/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7ης Σεπτεμβρίου 2005 «σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων», Ε.Ε αριθ. L 255/30-9-2005 σελ. 22) και θεσπίζονται οι κανόνες, σύμφωνα με τους οποίους αναγνωρίζονται, για την ανάληψη και την άσκηση νομοθετικά ρυθμιζόμενου επαγγέλματος, τα επαγγελματικά προσόντα που έχουν αποκτηθεί σε ένα ή περισσότερα άλλα κράτη μέλη (στο εξής αναφερόμενα ως "κράτη μέλη καταγωγής") και δίνουν στον κάτοχο τους το δικαίωμα, να ασκεί αυτό το επάγγελμα.»

Άρθρο 55

«1. Συνιστάται στο Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού συλλογικό όργανο με την ονομασία «Συμβούλιο Αναγνώρισεως Επαγγελματικών Προσόντων», το οποίο λαμβάνει αποφάσεις για:



α) την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων σύμφωνα με τους όρους των Κεφαλαίων I και II του Τίτλου III, καθώς και του Τμήματος 5 του Κεφαλαίου III του Τίτλου III ου παρόντος διατάγματος ...

2. Στις αρμοδιότητες του Συμβουλίου ανήκουν ιδίως:

α) Η κατάρτιση εσωτερικού κανονισμού για τη ρύθμιση του τρόπου λειτουργίας του και εξέτασης των αιτήσεων για αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων και επαγγελματικής ισοδυναμίας, σύμφωνα με τους όρους του παρόντος διατάγματος.

β) Η κρίση κάθε θέματος κρίσιμου για την αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων και ιδίως του ζητήματος αν απαιτείται η πραγματοποίηση πρακτικής άσκησης προσαρμογής στην Ελλάδα ή η υποβολή του αιτούντος σε δοκιμασία επάρκειας, καθώς και το περιεχόμενο αυτής, στο πλαίσιο του άρθρου 14 του παρόντος διατάγματος.

γ) Η έκδοση απόφασης: i) για την αναγνώριση ή μη των επαγγελματικών προσόντων επί τη βάσει των προσκομιζομένων τίτλων ή της κερκτημένης επαγγελματικής πείρας, σύμφωνα με τους όρους του παρόντος διατάγματος (Τίτλος III, Κεφάλαια I, II, III Τμήμα 5) και ii) για την αναγνώριση ή μη της επαγγελματικής ισοδυναμίας των γνώσεων και των προσόντων που πιστοποιούνται από τίτλο κράτους - μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης τυπικής ανώτατης εκπαίδευσης προς τα πιστοποιούμενα με τίτλο που απονέμεται στο πλαίσιο του ημεδαπού εκπαιδευτικού συστήματος σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 2.

δ) Ο έλεγχος της έγκαιρης και ορθής εκτέλεσης από το αρμόδιο όργανο των αποφάσεων του στις περιπτώσεις επιβολής δοκιμασίας επάρκειας ή πρακτικής άσκησης προσαρμογής ή γραπτής δοκιμασίας επαγγελματικής ισοδυναμίας.

ε) Η γνωμοδότηση επί θεμάτων αναγνώρισης τίτλων επαγγελματικής εκπαίδευσης του Τίτλου III - Κεφάλαιο III του παρόντος διατάγματος, όταν αυτό ζητηθεί από την αρμόδια αρχή.

στ) Ο έλεγχος των επαγγελματικών προσόντων του παρόχου υπηρεσιών, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 7 παράγραφος 5 του παρόντος διατάγματος, εφόσον τούτο ζητηθεί από την αρμόδια αρχή του άρθρου 7 παράγραφος 6 του παρόντος διατάγματος.»

Άρθρο 60

«Μεταβατικές Διατάξεις

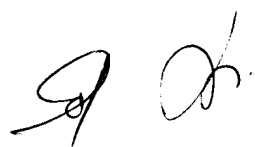
1. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος διατάγματος καταργείται το Συμβούλιο Αναγνώρισης Επαγγελματικής Ισοτιμίας Τίτλων Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης και το Συμβούλιο Επαγγελματικής Αναγνώρισης Τίτλων Εκπαίδευσης και Κατάρτισης, οι δε αρμοδιότητες τους περιέρχονται στο Συμβούλιο Αναγνώρισης Επαγγελματικών Προσόντων.

2. Υποθέσεις που εκκρεμούν κατά τη δημοσίευση του παρόντος διατάγματος ενώπιον των Συμβουλίων που καταργούνται με την παρ. 1 του παρόντος άρθρου, υπάγονται εφεξής στην αρμοδιότητα των οργάνων που ορίζονται με τις διατάξεις του παρόντος διατάγματος και διέπονται από τις ρυθμίσεις του.».

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

9. Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η νομιμότητα της διοικητικής πράξης, κρίνεται, εφόσον δεν ορίζεται ή δεν συνάγεται διαφορετικά από το νόμο, με βάση το νομικό και πραγματικό καθεστώς του χρόνου έκδοσής της (Σ.τ.Ε 2136/2016, 3358/2014, 2861/2013 κ.α.). Περαιτέρω, επίσης κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, οι ατομικές διοικητικές πράξεις ισχύουν, καταρχήν, για το μέλλον εκτός από τις περιπτώσεις όπου ο νόμος προβλέπει την αναδρομική τους ισχύ, ή αυτές εκδίδονται σε συμμόρφωση προς ακυρωτική απόφαση διοικητικού δικαστηρίου (βλ. Σ.τ.Ε. 3212/2013, και Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου όγδοη έκδοση τόμ. Ι, σελ 177-178).

10. Όπως γίνεται δεκτό, καθ' ερμηνεία των διατάξεων του ν. 1338/1983 «Εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου» (34Α'), η παράλειψη της διοίκησης να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο με κανονιστική πράξη κοινοτική οδηγία, δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, προσβαλλόμενης ακυρωτικώς (Σ.τ.Ε.Ολ. 2070/1999). Περαιτέρω, η παράλειψη κράτους- μέλους να θεσπίσει εγκαίρως νομοθετικά μέτρα για την άσκηση στο εσωτερικό του δικαιωμάτων που αναγνωρίζει σε ιδιώτες το κοινοτικό δίκαιο είναι δυνατόν υπό προϋποθέσεις να θεμελιώσει κρατική ευθύνη προς αποζημίωση του ζημιωθέντος, η οποία μπορεί να λάβει τη μορφή εφαρμογής αναδρομικώς εκ μέρους του κράτους- μέλους μέτρων αποκατάστασης της ζημίας (ΔΕΚ C-373/1995 υπόθ. F.Maso κ.λπ., ΝΟΜΟΣ) Τούτο, όμως, δεν δημιουργεί στα αρμόδια όργανα της διοίκησης υποχρέωση άνευ ετέρου και χωρίς τη συνδρομή νόμιμης περίπτωσης κατά το εσωτερικό δίκαιο να προσδώσουν αναδρομική ισχύ



στις ατομικές διοικητικές πράξεις που εκδίδονται σχετικώς και βασίζονται επί των ως άνω νομοθετικών μέτρων, τα οποία το κράτος- μέλος θέσπισε καθυστερημένα, δοθέντος ότι η υποχρέωση του τελευταίου για αποκατάσταση της τυχόν ζημίας ιδιώτη για παράβαση εκ μέρους του κράτους του κοινοτικού δικαίου είναι ίδια, ουσιαστικά και τυπικά, με εκείνη που θα είχε και στη περίπτωση που η ζημία θα προέκυπτε από παράβαση εκ μέρους του κράτους διατάξεως εσωτερικού δικαίου, τηρουμένων, βεβαίως, των θεμελιωδών αρχών του κοινοτικού δικαίου όπως τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της αποτελεσματικότητας του δικαίου αυτού. [βλ. ΔΕΚ.C-261/1995 υποθ. P.Palmisani, ΝΟΜΟΣ, Ε. Μουαμελετζή, Η ευθύνη του κράτους για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και το δικαίωμα αποζημίωσης των ιδιωτών (σχολιασμός της απόφασης ΔΕΚ Francovich της 19.11.1991, υποθ.C-6 καιC-9/90) ΕΕΕυρ.Δ,1993 σελ. 371-402 ιδίως σελ.389-391,]

11. Η μετάταξη δημοτικού υπαλλήλου από κατώτερη σε ανώτερη κατηγορία αποτελεί ατομική διοικητική πράξη δημοσιευτέα σε περίληψη, κατά το άρθρο 79 παρ.4 του ν.3584/2007, στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως .

12. Κατ' επίκληση των διατάξεων άρθρων 49, 57 παράγραφος 1 και 66 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, εκδόθηκε αρχικώς η οδηγία 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου «σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών» (ΕΕ L19). Με την οδηγία αυτή θεσπίσθηκε, με σκοπό τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και των υπηρεσιών, ένα σύστημα γενικής εφαρμογής για την αναγνώριση διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, το οποίο είχε τα ακόλουθα βασικά χαρακτηριστικά: α) αφορούσε διπλώματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, τα οποία χορηγήθηκαν σε κοινοτικούς υπηκόους από αρμόδια αρχή κράτους μέλους, πιστοποιούσαν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών και επέτρεπαν στους κατόχους τους την πρόσβαση σε νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα και την άσκησή του στο ανωτέρω κράτος μέλος και β) αποσκοπούσε στο να αποκτήσουν οι υπήκοοι των κρατών-μελών το δικαίωμα να ασκούν, ως ελεύθεροι επαγγελματίες ή μισθωτοί, το αντίστοιχο, νομοθετικώς κατοχυρωμένο, επάγγελμα σε άλλο κράτος μέλος (κράτος μέλος υποδοχής), διαφορετικό από εκείνο στο οποίο

απέκτησαν το δίπλωμά τους. Ακολούθησε η οδηγία 92/51/ΕΟΚ του Συμβουλίου, η οποία θέσπισε ένα συμπληρωματικό γενικό σύστημα αναγνώρισης των επαγγελματικών σπουδών, με σκοπό να καλυφθούν τα επίπεδα εκπαίδευσης, τα οποία δεν καλύπτονταν από το σύστημα της οδηγίας 89/48/ΕΟΚ. Οι ανωτέρω οδηγίες, μαζί με άλλες που ρυθμίζουν ζητήματα ανάληψης και άσκησης ορισμένων επιμέρους επαγγελμάτων σε άλλο κράτος-μέλος, αντικαταστάθηκαν (από 20.10.2007) από την οδηγία 2005/36/ΕΚ, με το άρθρο 62 της οποίας καταργήθηκαν ρητώς οι εν λόγω οδηγίες, οι ρυθμίσεις των οποίων αναδιαρθρώθηκαν και εξορθολογίστηκαν με τη νέα αυτή οδηγία (βλ προοίμιο της οδηγίας, σκ.9).

13. Με το υπ' αριθμ. 38/2010 προεδρικό διάταγμα, προσαρμόστηκε η ελληνική νομοθεσία στην οδηγία 2005/36/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7ης Σεπτεμβρίου 2005 (ΕΕL 255) που αφορά την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων. Με την εν λόγω οδηγία θεσπίζονται κανόνες, βάσει των οποίων τα επαγγελματικά προσόντα που έχουν αποκτηθεί σε ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη (κράτη- μέλη καταγωγής) αναγνωρίζονται για την ανάληψη και την άσκηση νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος και παρέχουν το δικαίωμα στον κάτοχό τους να ασκεί αυτό το επάγγελμα σε άλλο κράτος - μέλος. Το ως άνω π.δ, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 αυτού, εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση υπηκόου κράτους μέλους, ο οποίος επιθυμεί να ασκήσει νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα στην Ελλάδα είτε ως αυτοαπασχολούμενος είτε ως μισθωτός. Το άρθρο 3 του ίδιου π.δ ορίζει, μεταξύ άλλων, την έννοια του νομοθετικά ρυθμιζόμενου επαγγέλματος, ως της επαγγελματικής δραστηριότητας ή του συνόλου επαγγελματικών δραστηριοτήτων, των οποίων η ανάληψη, η άσκηση ή ένας από τους όρους άσκησης εξαρτάται άμεσα ή έμμεσα, δυνάμει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων, από την κατοχή καθορισμένων επαγγελματικών προσόντων, την έννοια των επαγγελματικών προσόντων ως των προσόντων που πιστοποιούνται από τίτλο εκπαίδευσης, από βεβαίωση επάρκειας ή/και από επαγγελματική πείρα και την έννοια του τίτλου εκπαίδευσης ως των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων που χορηγούνται από αρχή κράτους μέλους, η οποία έχει οριστεί σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις του εν λόγω κράτους, και βεβαιώνουν επιτυχώς περατωθείσα επαγγελματική εκπαίδευση που έχει αποκτηθεί,



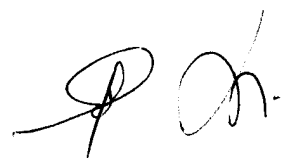
κατά κύριο λόγο, εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης . Σύμφωνα με το άρθρο 4 του εν λόγω π.δ. η αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων παρέχει στο δικαιούχο τη δυνατότητα να αποκτήσει στην Ελλάδα πρόσβαση στο επάγγελμα, για το οποίο διαθέτει τα προσόντα στο κράτος μέλος καταγωγής, και να το ασκεί στην Ελλάδα υπό τις ίδιες με τους Έλληνες πολίτες προϋποθέσεις.

14. Το π.δ. 38/2010 τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε αρχικώς με τις διατάξεις του ν. 4093/2012 και ακολούθως των ν. 4111/2013(18Α') και 4205/2013 (242Α') και καθορίστηκε πλέον ενιαία αρμόδια εθνική αρχή ως και διαδικασία για την εξέταση της επαγγελματικής ισοδυναμίας μεταξύ των γνώσεων και των προσόντων που πιστοποιούνται από τίτλους τυπικής ανώτατης εκπαίδευσης άλλων κρατών- μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εκείνων που πιστοποιούνται από τίτλους του ημεδαπού εκπαιδευτικού συστήματος, όταν δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις της οδηγίας 2005/36/EK περί αναγνώρισης επαγγελματικών προσόντων, προκειμένου για την ανάληψη και άσκηση οικονομικής δραστηριότητας στην Ελλάδα από τους κατόχους των εν λόγω τίτλων (βλ. αιτιολ. Έκθεση ν. 4093/2012). Η ως άνω τροποποίηση των διατάξεων του π.δ. 38/2010 πραγματοποιήθηκε, μεταξύ άλλων, και για τη συμμόρφωση της ελληνικής νομοθεσίας προς τη νομολογία του Δ.Ε.Κ. αλλά και του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία οι αρμόδιες αρχές του κράτους- μέλους υποδοχής υποχρεούνται στο πλαίσιο διασφάλισης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 45 της Συνθήκης ΕΕ , πρώην άρθρο 39 της ΣΕΚ) αφενός να εξετάζουν το αίτημα πρόσβασης σε ορισμένο επάγγελμα κοινοτικού υπηκόου, ακόμα και υπηκόου του ίδιου του κράτους λήψης του αιτήματος (ΔΕΚ C-19/92, υποθ. Kraus, ΝΟΜΟΣ) στην περίπτωση κατά την οποία ο αιτών κατέχει δίπλωμα, πιστοποιητικό ή άλλο τίτλο που έχει αποκτήσει ο ενδιαφερόμενος σε άλλο κράτος- μέλος (κράτος προέλευσης), δια των οποίων πιστοποιείται η κατοχή συγκεκριμένων γνώσεων ή προσόντων και αφετέρου να ελέγχουν, στο πλαίσιο εξέτασης ικανοποίησης ή μη του ως άνω αιτήματος την ισοδυναμία του διπλώματος αυτού προς το αντίστοιχο εθνικό δίπλωμα. Τούτο, κατά τη νομολογία των ως άνω δικαστηρίων ισχύει ανεξαρτήτως από την έκδοση διατάξεων παραγώγου κοινοτικού δικαίου, με τις οποίες διευκολύνεται περαιτέρω η άσκηση του προαναφερομένου δικαιώματος [βλ. Σ.τ.Ε(Ολ)2770,2771/2011 με παραπομπές στις ΔΕΚ C-340/89 υπόθ. Βλασσοπούλου, C-313/01 υπόθ. Morgenbesser

και Β. Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (2003) σελ.526-527) Η αναγνώριση της επαγγελματικής ισοδυναμίας τίτλου σπουδών τυπικής ανώτατης εκπαίδευσης κράτους- μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τους τίτλους που απονέμονται στο πλαίσιο του ημεδαπού εκπαιδευτικού συστήματος, παρέχει δυνατότητα, κατά τη ρητή πρόβλεψη του άρθρου 4 παρ.3 του π.δ 38/2010, στον κάτοχο τέτοιου τίτλου (επαγγελματικά ισοδύναμου) να αποκτήσει στην Ελλάδα πρόσβαση σε συγκεκριμένη οικονομική δραστηριότητα, ως μισθωτός ή αυτοαπασχολούμενος, και να την ασκήσει με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις με τους κατόχους συγκρίσιμων τίτλων του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος.

15. Κατά το άρθρο 55 του π.δ 38/2010, αρμόδιο διοικητικό όργανο για την αναγνώριση, τόσο των επαγγελματικών προσόντων, όσο και της επαγγελματικής ισοδυναμίας των περιπτώσεων που εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο του εν λόγω π.δ, είναι το Σ.Α.Ε.Π., το οποίο υπάγεται στο Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων.

16. Στη διδόμενη από την ερωτώσα υπηρεσία περίπτωση, με την από 14-5-2014 απόφαση του Σ.Α.Ε.Π. ο αλλοδαπός τίτλος σπουδών "*Bachelor of arts in Business Administration*" του Πανεπιστημίου Kingston της Μεγάλης Βρετανίας, τον οποίο κατείχε από το έτος 1999 ο μόνιμος υπάλληλος του Δήμου Θεσσαλονίκης Σ.Χ., αναγνωρίστηκε ως επαγγελματικά ισοδύναμος με τους τίτλους των πτυχιούχων του Τμήματος Διοίκησης & Οργάνωσης Επιχειρήσεων του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, ενώ με το υπ' αριθμ. 3/2011 Πρακτικό (απόφαση) του Σ.Α.Ε.Π. απορρίφθηκε προηγούμενη αίτηση του ιδίου υπαλλήλου σπουδών με αντικείμενο την αναγνώριση, βάσει του ως άνω τίτλου σπουδών, επαγγελματικών προσόντων του επαγγέλματος του πτυχιούχου της Σχολής Διοίκησης και Οικονομίας- Διοίκησης Επιχειρήσεων, με την αιτιολογία ότι το εν λόγω επάγγελμα «... δεν αποτελεί νομοθετικά ρυθμιζόμενο επάγγελμα στην Ελλάδα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ.1 του Π.Δ.38/2010....» Ως εκ τούτου, η μη ένταξη του προαναφερομένου επαγγέλματος στα νομοθετικώς ρυθμιζόμενα στην Ελλάδα, ούτε και στη χώρα (Μ. Βρετανία) προέλευσης του τίτλου, περαιτέρω δε, επειδή ο ενδιαφερόμενος εν προκειμένω δεν επικαλείται περίπτωση, η οποία να εντάσσεται στο ρυθμιστικό πλαίσιο των οδηγιών 89/48ΕΟΚ και 36/2005/ΕΚ δεν παρέχεται έδαφος εφαρμογής επ' αυτού των εν λόγω



οδηγιών 89/48ΕΟΚ και 36/2005/ΕΚ και συνεπώς και των διατάξεων των π.δ/των 165/2000 και 38/2010, κατά το μέρος που με αυτές μεταφέρθηκαν, αντίστοιχα, στο εσωτερικό δίκαιο οι οδηγίες αυτές [βλ. σχετικώς το ΜΑΡΚΤ / Ε4/CG CHAP(2014)3141/18/2/2015 έγγραφο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς τον ενδιαφερόμενο υπάλληλο Σ.Χ.)]. Συνακόλουθα, το χρονικό σημείο μεταφοράς των εν λόγω οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο είναι νομικώς αδιάφορο για την εξεταζόμενη περίπτωση, στο βαθμό που αυτή δεν εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο των οδηγιών αυτών, περαιτέρω δε ο νομικός προβληματισμός περί πρόσδοσης αναδρομικής ισχύος στην επίμαχη πράξη μετάταξης του υπαλλήλου Δήμου Θεσσαλονίκης Σ.Χ. στην κατηγορία Π.Ε., αναγόμενης σε χρονικό σημείο πριν τη μεταφορά της οδηγίας 89/48ΕΟΚ στο εσωτερικό δίκαιο στερείται νομικού ερείσματος.

Απάντηση

17. Ενόψει των προεκτεθέντων, στο ανωτέρω ερώτημα αρμόζει, κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, η απάντηση ότι η αναγνώριση από το Σ.Α.Ε.Π. της επαγγελματικής ισοδυναμίας του αλλοδαπού τίτλου σπουδών του υπαλλήλου του Δήμου Θεσσαλονίκης Σ.Χ., βάσει των διατάξεων του π.δ.38/2010 όπως ίσχυε κατά το κρίσιμο χρόνο, δεν παρέχει δυνατότητα εξ αυτού και μόνου του λόγου στον ως άνω Δήμο να προσδώσει αναδρομική ισχύ στην πράξη μετάταξης του εν λόγω υπαλλήλου στην Π.Ε. κατηγορία και ειδικότερα να ορίσει ως χρονικό σημείο αναδρομής εκείνο της απόκτησης του οικείου αλλοδαπού τίτλου σπουδών, το οποίο ανάγεται σε χρόνο προγενέστερο της ενσωμάτωσης στην ελληνική έννομη τάξη της οδηγίας 48/1989 ΕΟΚ με το π.δ 165/2000.

Θεωρήθηκε

Αθήνα, 19.10.2017

Η Πρόεδρος του Τμήματος

Μεταξία Ανδροβιτσανέα

Αντιπρόεδρος Η.Σ.Κ.



Ο Εισηγητής

Γεώργιος Γρυλωνάκης

Νομικός Σύμβουλος του Κράτους