



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

Αριθμός Γνωμοδότησης: 113/2020

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Γ' ΤΜΗΜΑ)**

Συνεδρίαση της 9^{ης} Ιουλίου 2020

Σύνθεση:

Πρόεδρος : Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ., κωλυομένης της Προέδρου του Τμήματος Βασιλικής Δούσκα.

Μέλη: Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Κυριακή Παρασκευοπούλου, Χρήστος Μητκίδης, Βασιλική Παπαθεοδώρου, Αικατερίνη Γαλάνη, Ευάγγελος Μαρίνης, Νικόλαος Μουκαζής, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια : Μαρία Σταμέλου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο).

Έγγραφο ερωτήματος: Το υπογραφόμενο από τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών με αριθμό ΕΜΠ/οικ.1474/24-10-2019 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικών Υπηρεσιών - Διεύθυνση Διοίκησης - Τμήμα Κινητικότητας και Δικαιωμάτων.

Περίληψη Ερωτήματος: Εάν δύναται να παραταθεί, μετά από αίτησή του, η απόσπαση μονίμου υπαλλήλου ο οποίος υπηρετούσε στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και αποσπάστηκε με ΚΥΑ, ως Επιθεωρητής – Ελεγκτής, στο Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών (ΣΕΕ).

Ιστορικό

1.- Με την υπ' αριθμ.58146/3858/03-10-2014 κοινή απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, του Αναπληρωτή

Υπουργού Οικονομικών και του Υφυπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, ο Α.Χ., μόνιμος υπάλληλος του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους του κλάδου ΠΕ Δημοσιονομικών, αποσπάστηκε για τρία (3) έτη ως Επιθεωρητής – Ελεγκτής στο Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών (ΣΕΕ) του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων κατόπιν της από 29-10-2013 (ΑΔΑ: ΒΙ6Ν1-ΑΑΑ) σχετικής Προκήρυξης - Πρόσκλησης του Υφυπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, για την πλήρωση δεκαέξι (16) θέσεων Επιθεωρητών-Ελεγκτών. Ο υπάλληλος ανέλαβε καθήκοντα ως Επιθεωρητής Ελεγκτής στο ΣΕΕ την 17-10-2014.

2.- Με το υπ' αριθμ. πρωτ. ΓΕΔΔ Φ.1515/15/16948/06-09-2016 έγγραφο της Γενικής Επιθεωρήτριας Δημόσιας Διοίκησης, ζητήθηκε η παραπομπή στο αρμόδιο Πρωτοβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, μεταξύ άλλων, και του ως άνω υπαλλήλου Α.Χ. λόγω μη τήρησης των Αρχών Ελέγχου.

3.- Με το υπ' αριθμ. πρωτ. ΕΜΠ 450/14-03-2017 έγγραφο του Γραφείου του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών προς την Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης του ιδίου Υπουργείου, ζητήθηκε η παραπομπή του ανωτέρω Επιθεωρητή Ελεγκτή, Α. Χ., στο αρμόδιο Πειθαρχικό Συμβούλιο του Υπουργείου και η έναρξη της διαδικασίας άρσης της απόσπασής του στο ΣΕΕ με την έκδοση σχεδίου της σχετικής απόφασης.

4.- Ο υπάλληλος Α.Χ. παραπέμφθηκε, με το υπ' αριθμ. πρωτ. Φ.101/271/55/ 07-05-2017 έγγραφο του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, ενώπιον του Πρωτοβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών και των εποπτευόμενων από αυτό ΝΠΔΔ, προκειμένου να ελεγχθεί πειθαρχικά για πράξεις και παραλείψεις του κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του στη θέση του ως Επιθεωρητή – Ελεγκτή στο ΣΕΕ του Υπουργείου. Η εν λόγω υπόθεση εκκρεμεί στο προαναφερόμενο Πειθαρχικό Συμβούλιο.

5.- Με την από 19-06-2017 και με αριθμ. πρωτ. 1045/4-7-2017 Σ.Ε.Ε.Υ.ΜΕ (πρώην ΣΕΕ) αίτησή του απευθυνόμενη προς το Γραφείο Υπουργού του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών ο υπάλληλος Α.Χ. ζήτησε την παράταση της απόσπασής του στο ΣΕΕ του Υπουργείου για μια ακόμη τριετία. Η αίτησή του αυτή, καθώς και οι αιτήσεις άλλων Επιθεωρητών για την παράταση της απόσπασής τους, διαβιβάστηκαν με το με αριθμ.1800/1103/14-7-2017 έγγραφο Σ.Ε.Ε.Υ.ΜΕ. προς το Γραφείο Υπουργού, το οποίο ακολούθως με το με αριθμ. πρωτ. 8293/14-9-2017 έγγραφό του προς τη Προϊσταμένη της Διεύθυνσης Διαχείρισης Ανθρώπινου

Δυναμικού του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, ζήτησε την κατάρτιση σχεδίων αποφάσεων για την ανανέωση θητείας Επιθεωρητών που αφορούσαν δύο υπαλλήλους, μεταξύ των οποίων δεν περιλαμβανόταν ο υπάλληλος Α.Χ.

6.- Με την υπ'αρ. πρωτ. Φ101/1333/395/04-09-2017 κοινή απόφαση των Υπουργών Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομικών και Υποδομών και Μεταφορών, ανακλήθηκε η απόσπασή του και αποχώρησε από τη θέση του την 15-09-2017.

7.- Την ανωτέρω ΚΥΑ ο υπάλληλος προσέβαλε με την με αριθμό καταχ. 1618/27-9-2017 αίτησή του ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών και ζήτησε την ακύρωσή της. Επ' αυτής εκδόθηκε η με αριθ. Α1231/2019 απόφαση του Δικαστηρίου, η οποία ακύρωσε την απόφαση ανάκλησης, με την αιτιολογία ότι εχώρησε κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, διότι κατά την έκδοσή της δεν είχε προηγηθεί η προβλεπόμενη στο άρθρο 19 παρ. 3 του ν. 2671/1998 Εισήγηση του Γενικού Επιθεωρητή του ΣΕΕ. Ειδικότερα με την απόφαση αυτή το δικαστήριο δέχθηκε ότι, αν και κατά το χρόνο της συζήτησης της υπόθεσης είχε λήξει η θητεία της τριετούς απόσπασης του αιτούντα και συνεπώς η αίτηση ακύρωσης είχε απωλέσει το αντικείμενό της λόγω παύσης ισχύος της προσβαλλόμενης, η δίκη διατήρησε το αντικείμενό της, λόγω ιδιαίτερου εννόμου συμφέροντος του αιτούντα, καθώς η προσβαλλόμενη πράξη ενέχει αποδιδόμενη σε αυτόν υπηρεσιακή και ηθική απαξία. Η απόφαση διαβιβάστηκε με το υπ' αριθμ. πρωτ. ΓΠ21181/11-7-2019 έγγραφο του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών στην αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών.

8.- Ο υπάλληλος με την από 24-07-2019 αίτησή του προς τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών ζήτησε: α) να διαπιστωθεί η αναδρομική επαναφορά του στη θέση του Επιθεωρητή Ελεγκτή σε συμμόρφωση της Διοίκησης προς την ανωτέρω δικαστική απόφαση και β) να εξεταστεί και να γίνει δεκτή η προηγούμενη από 19-6-2017 αίτησή του για παράταση της θητείας του στη θέση του Επιθεωρητή Ελεγκτή ΣΕΕ για μια ακόμη τριετία.

9.- Σε συμμόρφωση προς την με αριθμ. Α1231/2019 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, εκδόθηκε η ΕΜΠ / 1258 / 03-10-2019 Κοινή Υπουργική Απόφαση με την οποία ανακλήθηκε, από την έκδοσή της, η υπ' αριθμ. πρωτ. οικ.Φ.101/1333/395/04-09-2017 ΚΥΑ ανάκλησης της απόσπασης του υπαλλήλου η οποία, όπως αναγράφεται στο σώμα της, ισχύει έως την 17-10-2017, δηλαδή έως την ημερομηνία λήξης της τριετούς θητείας του υπαλλήλου σε αυτήν.

10.- Με τη σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας με το ν.4622/2019 «*Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*» (Μέρος Δ' Κεφάλαιο Γ', άρθρα 82 επ.) καταργήθηκε, μεταξύ άλλων, το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.) του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή στο Σώμα.

11.- Η Γενική Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών -Διεύθυνση Διοίκησης - Τμήμα Κινητικότητας και Δικαιωμάτων του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών με το υπ' αριθμ. πρωτ. ΕΜΠ/οικ.1474/24-10-2019 έγγραφό της έθεσε το ερώτημα, αν έχει τη δυνατότητα παράτασης της απόσπασης του υπαλλήλου Α.Χ., στο τ. ΣΕΕΜΕ, για μια επιπλέον τριετία από τη λήξη της, ήτοι για το χρονικό διάστημα από 17-10-2017 έως 17-10-2020.

Νομοθετικό Πλαίσιο

12.- Στο άρθρο 19 του ν. 2671/1998 (Α'289) «*Ρύθμιση θεμάτων του Οργανισμού Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ) και άλλες διατάξεις*», όπως ίσχυε μέχρι την αντικατάστασή του με το άρθρο 17 του ν.4599/2019 (Α'40) οριζόταν:

« Άρθρο 19

Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών.

1. *Συνιστάται στο Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών (Σ.Ε.Ε.) Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών υπαγόμενο απευθείας στον Υπουργό Μεταφορών και Επικοινωνιών.*

2. *Το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών (Σ.Ε.Ε.) συγκροτείται από τον Γενικό Επιθεωρητή, ο οποίος είναι μόνιμος δημόσιος υπάλληλος και είκοσι (20) Επιθεωρητές - Ελεγκτές, οι οποίοι είναι είτε υπάλληλοι του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών μόνιμοι ή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου είτε αποσπώμενοι υπάλληλοι από δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α., καθώς και από τις ελεγχόμενες υπηρεσίες και οργανισμούς της παραγράφου 5 του άρθρου αυτού του παρόντος νόμου, κατά παρέκκλιση των κειμένων διατάξεων.*

Επίσης για τη γραμματειακή, διοικητική και λοιπή υποστήριξη του Σ.Ε.Ε. συνιστώνται
.....

Ο Γενικός Επιθεωρητής και οι Επιθεωρητές - Ελεγκτές, καθώς και το λοιπό προσωπικό αποσπώνται με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Μεταφορών και Επικοινωνιών και του αρμόδιου κατά

περίπτωση Υπουργού, ύστερα από ιδιαίτερη για κάθε περίπτωση δημόσια πρόσκληση προς υποβολή υποψηφιοτήτων. Η πρόσκληση δημοσιεύεται σε δύο τουλάχιστον ημερήσιες εφημερίδες και κοινοποιείται σε όλες τις υπηρεσίες της παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994.

3. ...

4. Η απόσπαση των Επιθεωρητών Ελεγκτών στο Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων διαρκεί τρία (3) έτη, παρατείνεται μία ή περισσότερες τριετίες, χωρίς τη γνώμη Υπηρεσιακού ή άλλου Συμβουλίου, κατά παρέκκλιση των γενικών και ειδικών διατάξεων, με κοινή απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού, κατόπιν εισήγησης του Γενικού Επιθεωρητή και είναι υποχρεωτική για την Υπηρεσία του υπαλλήλου. Η απόσπαση των ανωτέρω Επιθεωρητών- Ελεγκτών ανακαλείται ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση του Γενικού Επιθεωρητή του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών, μόνο για λόγους αδυναμίας εκτέλεσης των καθηκόντων τους ή πλημμελούς άσκησης αυτών ή κατόπιν αίτησης των ιδίων. Ο χρόνος της απόσπασης λογίζεται για κάθε συνέπεια ως χρόνος συνεχούς και πραγματικής υπηρεσίας στην οργανική θέση του υπαλλήλου.

5. Το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών (Σ.Ε.Ε.) έχει αρμοδιότητα να διενεργεί τακτικούς και έκτακτους ελέγχους, επιθεωρήσεις, έρευνες στις υπηρεσίες του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών, στις Υπηρεσίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που παρέχουν υπηρεσίες ευθύνης του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών, Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας(ΥΠΑ), Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο, Οργανισμό Τηλεπικοινωνιών της Ελλάδος (ΟΤΕ) και τις θυγατρικές του, Ελληνικά Ταχυδρομεία (ΕΛΤΑ), Ολυμπιακή Αεροπορία (ΟΑ) και τις θυγατρικές της, Οργανισμό Σιδηροδρόμων Ελλάδος(ΟΣΕ) και τις θυγατρικές του, Οργανισμό Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών (ΟΑΣΑ) και τις θυγατρικές του, Ηλεκτρικοί Σιδηρόδρομοι Αθηνών -Πειραιώς (ΗΣΑΠ), Ηλεκτροκίνητα Λεωφορεία Περιοχής Αθηνών – Πειραιώς (ΗΛΠΑΠ), καθώς και σε οποιονδήποτε ιδιωτικό φορέα, στον οποίο έχει ανατεθεί έργο αρμοδιότητας του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών.

Σκοπός των Επιθεωρήσεων, των τακτικών και έκτακτων ελέγχων και των ερευνών που το Σ.Ε.Ε. διενεργεί είναι η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας των Υπηρεσιών που αναφέρονται στον προηγούμενο εδάφιο, η εξασφάλιση της συνοχής της έννομης τάξης, η τήρηση των κειμένων διατάξεων -

κοινοτικών νομοθετημάτων, νόμων, προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων, ο εντοπισμός φαινομένων αδιαφάνειας, διαφθοράς και αναποτελεσματικότητας, η πρόληψη της διαφθοράς, η καταστολή καταστάσεων που αντίκεινται στο δημόσιο συμφέρον, η εξυπηρέτηση του πολίτη, καθώς και η αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

6...

7. Ο Γενικός Επιθεωρητής διοικεί το Σώμα, προΐσταται των Επιθεωρητών - Ελεγκτών, είναι πειθαρχικός Προϊστάμενός τους και μπορεί να επιβάλλει ποινή επίπληξης ή πρόστιμο μέχρι των αποδοχών ενός μηνός, απευθύνει στους Επιθεωρητές - Ελεγκτές τις εντολές επιθεώρησης, ελέγχου και έρευνας. Ο Γενικός Επιθεωρητής αναπληρώνεται από Επιθεωρητή - Ελεγκτή που ορίζει ο ίδιος.

Ο Γενικός Επιθεωρητής αξιολογεί τους Επιθεωρητές - Ελεγκτές, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις που ορίζουν το χρόνο, τον τύπο, το περιεχόμενο και τη διαδικασία σύνταξης των εκθέσεων και γενικότερα το σύστημα αξιολόγησης της Υπηρεσίας ή του φορέα τους. Επίσης αξιολογεί κάθε χρόνο με ειδική έκθεση το συνολικό έργο κάθε Επιθεωρητή - Ελεγκτή.

Με απόφαση του Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών, ύστερα από εισήγηση του Γενικού Επιθεωρητή, ρυθμίζονται τα κριτήρια, ο τύπος, ο τρόπος και οι αναγκαίες λεπτομέρειες για την αξιολόγηση αυτή. Εάν σε δύο ειδικές εκθέσεις κριθεί το έργο Επιθεωρητή - Ελεγκτή, ως μη ικανοποιητικό, ανακαλείται η απόσπασή του.

8...»

13.- Στο άρθρο 2 του π.δ. 109/2014 (Α' 176), «Οργανισμός του Υπουργείου Μεταφορών» όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, ορίστηκε:

«Άρθρο 2 Συγκρότηση

«1. Το Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων συγκροτείται από:

α. ... β. ... γ. ... δ. ... ε. ... στ. ζ.

η) το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών, υπαγόμενο στον Υπουργό, ...».

14.- Με το άρθρο 17 του ν.4599/2019 (Α'40) αντικαταστάθηκαν ο τίτλος και οι λοιπές πλην της παρ. 1, παράγραφοι του άρθρου 19 του ν. 2671/1998. Ειδικότερα μεταξύ άλλων ορίστηκε:

«Άρθρο 17

Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών

1.Ο τίτλος του άρθρου 19 του ν. 2671/1998 (Α' 289) αντικαθίσταται με τον τίτλο «Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Μεταφορών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών» και στην παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου η φράση «στο Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών συνιστάται Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών (Σ.Ε.Ε.) Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών υπαγόμενο απευθείας στον Υπουργό Μεταφορών και Επικοινωνιών» αντικαθίσταται με τη φράση «στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών συνιστάται Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.) που υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών.

...

7. α)...δ) Η απόσπαση των Επιθεωρητών - Ελεγκτών στο Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Μεταφορών, η οποία είναι υποχρεωτική για την υπηρεσία του υπαλλήλου, διενεργείται χωρίς τη γνώμη του Υπηρεσιακού ή άλλου Συμβουλίου, κατά παρέκκλιση κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης, διαρκεί τρία (3) έτη και παρατείνεται για μία ή περισσότερες τριετίες, ύστερα από αίτηση του υπαλλήλου. Για την παράταση της απόσπασης του Επιθεωρητή - Ελεγκτή κατά το προηγούμενο εδάφιο απαιτείται θετική εισήγηση του Γενικού Επιθεωρητή του Σώματος.»

15.- Με το Γ' Κεφάλαιο του ν.4622/2019 (Α'133) «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» συστήθηκε η Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

Ειδικότερα, στα άρθρα 82, 118,119 και 120 ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 82

1. Συνιστάται Ανεξάρτητη Αρχή με την επωνυμία «Εθνική Αρχή Διαφάνειας, (Ε.Α.Δ.)», στο εξής η «Αρχή», με σκοπό: α) την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων, και δημόσιων οργανισμών και β) την πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση των φαινομένων και των πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών.

2.....3...

4. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, καταργούνται οι παρακάτω φορείς, το σύνολο των αρμοδιοτήτων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των οποίων μεταφέρονται, σύμφωνα με τις ειδικότερες διατάξεις του παρόντος στην ιδρυόμενη Αρχή, η οποία καθίσταται καθολικός τους διάδοχος: (α)..., (στ) το Σώμα

Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.), και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προΐσταται αυτού.

5...

6. Το σύνολο των πάσης φύσεως αρμοδιοτήτων των φορέων και των οργάνων της παραγράφου 4 του παρόντος, όπως προβλέπονται στις οικείες διατάξεις περί συστάσεως αυτών ή σε κάθε άλλη κείμενη διάταξη νόμου ή κανονιστική πράξη, ασκούνται στο εξής από την Αρχή και τα όργανα αυτής, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος, εκτός εάν άλλως ορίζεται ειδικώς».

Στο άρθρο 118, όπως αυτό ισχύει μετά την τροποποίησή του με την παρ. 39 του άρθρου 174 του ν.4635/2019 (Α΄167) ορίζεται μεταξύ άλλων :

«Μεταβατικές διατάξεις Μέρους Δ΄

1. Για τους ήδη υπηρετούντες ...

2. (α) Το πάσης φύσεως προσωπικό που υπηρετεί, με απόσπαση, κατά τη δημοσίευση του παρόντος νόμου στο Γραφείο του Γ.Ε.Δ.Δ., στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., στο Σ.Ε.Δ.Ε., στο Σ.Ε.Ε.ΜΕ., στο Σ.Ε.Υ.Υ.Π. και στη ΓΕ.Γ.ΚΑΔ. αποσπάται αυτοδίκαια στην Αρχή που ιδρύεται με τον παρόντα νόμο για το υπόλοιπο του χρόνου της απόσπασής του. (β) Ειδικότερα, οι Ειδικοί Επιθεωρητές του Γραφείου Γ.Ε.Δ.Δ., οι Προϊστάμενοι Επιθεωρητές και οι Επιθεωρητές - Ελεγκτές του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., του Σ.Ε.Ε.ΜΕ., του Σ.Ε.Δ.Ε. και του Σ.Ε.Υ.Υ.Π. αποσπώνται ως Επιθεωρητές - Ελεγκτές. Οι Βοηθοί Επιθεωρητές-Ελεγκτές του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και του Σ.Ε.Υ.Υ.Π. αποσπώνται ως Επιθεωρητές-Ελεγκτές για το υπόλοιπο του χρόνου της απόσπασής τους. (γ) Ως προς το προσωπικό που αποσπάται στην Αρχή κατ' εφαρμογή της παρούσας παραγράφου και μέχρι τη λήξη των αποσπάσεων αυτών, δεν εφαρμόζεται η διάταξη του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 10 του άρθρου 96 του παρόντος.

Για την ανανέωση των αποσπάσεων αυτών εφαρμόζεται το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 7 του άρθρου 96.».

«Άρθρο 119 Καταργούμενες διατάξεις:

Από τη θέση σε ισχύ του παρόντος καταργούνται οι παρακάτω διατάξεις:

1...

15. Το άρθρο 19 του ν. 2671/1998 «Ρύθμιση θεμάτων ΟΣΕ και άλλες διατάξεις»

«Άρθρο 120 Θέση σε ισχύ

1...

4. Οι λοιπές διατάξεις του παρόντος νόμου τίθενται σε ισχύ από τη δημοσίευση του παρόντος».

Ερμηνεία και εφαρμογή

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σε αυτές των πραγματικών περιστατικών που προκύπτουν από το φάκελο του ερωτήματος, συνάγονται τα ακόλουθα:

16.- Με το άρθρο 19 του ν.2671/1998 συστάθηκε στο Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών (Σ.Ε.Ε.) υπαγόμενο απευθείας στον Υπουργό Μεταφορών και Επικοινωνιών, το οποίο συγκροτείτο από το Γενικό Επιθεωρητή και τους Επιθεωρητές – Ελεγκτές. Στις διατάξεις του ίδιου άρθρου 19, όπως αυτό ίσχυε τόσο στην αρχική του μορφή όσο και μετά τις τροποποιήσεις του που ακολούθησαν, οριζόταν ο σκοπός, οι αρμοδιότητές του και εν γένει ο τρόπος λειτουργίας του Σ.Ε.Ε.

17.- Οι Επιθεωρητές – Ελεγκτές του Σ.Ε.Ε. προέρχονταν: α) από υπαλλήλους του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών, μονίμους ή και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου (ανάλογα με το νομικό καθεστώς που ίσχυε κάθε φορά) και β) από αποσπώμενους υπαλλήλους από δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α., καθώς και από τις ελεγχόμενες υπηρεσίες και οργανισμούς που προβλέπονταν στο ίδιο άρθρο 19 του ν.2671/1998, κατά παρέκκλιση των κειμένων διατάξεων.

18.- Ειδικά όσον αφορά την κατηγορία των αποσπώμενων υπαλλήλων, ως Επιθεωρητών – Ελεγκτών στο Σ.Ε.Ε., στην διάταξη του άρθρου 19 αριθ. 4, όπως αυτή ίσχυε μετά την αντικατάστασή της με το άρθρο 185 αριθ.13 του ν. 4070/2012 και κατά τον χρόνο έκδοσης της απόφασης απόσπασης του υπαλλήλου που αφορά το ερώτημα, οριζόταν ότι η απόσπαση είχε διάρκεια τρία (3) έτη, με δυνατότητα παράτασης μία ή περισσότερες τριετίες. Η παράταση της απόσπασης χωρούσε, χωρίς τη γνώμη Υπηρεσιακού ή άλλου Συμβουλίου, κατά παρέκκλιση των γενικών και ειδικών διατάξεων, με κοινή απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (όπως είχε μετονομαστεί κατά το χρόνο αυτό το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών) και του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού, κατόπιν εισήγησης του Γενικού Επιθεωρητή και ήταν υποχρεωτική για την Υπηρεσία του υπαλλήλου. Η απόσπαση ανακαλείτο ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση του Γενικού Επιθεωρητή

του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών, μόνο για λόγους αδυναμίας εκτέλεσης των καθηκόντων τους ή πλημμελούς άσκησης αυτών ή κατόπιν αίτησης των ιδίων.

19.- Στη συνέχεια, όπως το άρθρο 19 ίσχυσε μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 17 του ν.4599/2019 από τη δημοσίευσή του νόμου (1-3-2019), ο τίτλος «Σ.Ε.Ε.» αντικαταστάθηκε με τον τίτλο «Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.) στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών», το οποίο υπαγόταν απευθείας στον Υπουργό.

Ειδικά ως προς την παράταση της απόσπασης των Επιθεωρητών – Ελεγκτών, με την παρ.7 δ' του νέου άρθρου 19, προβλεπόταν και πάλι η δυνατότητα παράτασης για μία ή περισσότερες τριετίες μετά από αίτηση του υπαλλήλου, απαιτείτο όμως πλέον θετική εισήγηση του Γενικού Επιθεωρητή του Σώματος (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.).

20.- Με το άρθρο 82 του ν. 4622/2019 συστάθηκε η Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα με την επωνυμία «Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)» με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων και δημόσιων οργανισμών και την πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση των φαινομένων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημοσίων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών.

21.- Με το ίδιο άρθρο 82 υπό στοιχείο 4 καταργήθηκαν οι φορείς που ρητά αναφέρονται σε αυτό, μεταξύ των οποίων το ανωτέρω Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.), όπως και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προΐσταται αυτού, το σύνολο δε των αρμοδιοτήτων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεών του, όπως και των λοιπών καταργηθέντων φορέων, μεταφέρθηκαν στην Αρχή, η οποία κατέστη καθολικός τους διάδοχος.

Επίσης με το άρθρο 119 αρ. 15 του ν.4622/2019 ρητά καταργήθηκε το ανωτέρω άρθρο 19 του ν.2671/1998, που αφορούσε την οργάνωση και εν γένει λειτουργία του Σ.Ε.Ε.ΜΕ.

Τέλος σύμφωνα με το άρθρο 120 του ν. 4622/2019 οι διατάξεις που αφορούν την Αρχή Διαφάνειας τέθηκαν σε ισχύ από τη δημοσίευση του νόμου, ήτοι από 7-8-2019.

22.- Η διοικητική πράξη παύει να ισχύει όταν παρέλθει η χρονική περίοδος της ισχύος της, παύει επίσης να ισχύει με την ανάκλησή της, με την οποία αίρεται η ισχύς της για το μέλλον ή αναδρομικά, η άρση δε αυτή μπορεί να γίνει και με δικαστική απόφαση που ακυρώνει την πράξη (Ε.Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού



Δικαίου έκδοση 11^η 2005 αριθμ.171,181). Η ανάκληση πράξης, που έχει ανακαλέσει άλλη, έχει ως συνέπεια την επαναφορά σε ισχύ της αρχικής πράξης (ΣΤΕ 3638/1996). **23.-** Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου τόσο οι κανονιστικές όσο και οι συστατικές ατομικές διοικητικές πράξεις δεν έχουν αναδρομική ισχύ, κατ' εξαίρεση δε αναγνωρίζεται αναδρομική ισχύς στις εξής περιπτώσεις : α) εάν ρητά επιτρέπεται από τις σχετικές διατάξεις, β) όταν πρόκειται για ατομικές πράξεις που εκδίδει η Διοίκηση για να συμμορφωθεί σε ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ή διοικητικών δικαστηρίων, οπότε οι πράξεις αυτές ισχύουν από τον χρόνο που εκδόθηκε η πράξη η οποία ακυρώθηκε, γ) σε περίπτωση που, μετά την ακύρωση της πράξης για λόγους τυπικούς, εκδίδεται μέσα σε εύλογο χρόνο νέα ατομική πράξη, δ) στην περίπτωση ανάκλησης παράνομης ατομικής πράξης (Ε.Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου έκδοση 11^η αριθμ.170, ΝΣΚ 215/2015).

Ειδικά όσον αφορά τη δεύτερη κατά τα ανωτέρω περίπτωση, από τις διατάξεις του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος, του άρθρου 50 παρ. 4 και 5 του π.δ/τος 18/1989 και του άρθρου 1 του ν. 3068/2002 προκύπτει ότι, η Διοίκηση μετά την έκδοση ακυρωτικής απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας επί αίτησης ακύρωσης, ή Διοικητικού Εφετείου, αν πρόκειται για απόφαση του τελευταίου που εκδίδεται κατ' ενάσκηση ακυρωτικής αρμοδιότητας κατ' άρθρο 95 παρ.3 Σ. και 1 ν.702/1977, υποχρεούται να συμμορφωθεί προς αυτήν και μάλιστα όχι μόνο να θεωρήσει ως ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στο νομικό κόσμο την ακυρωθείσα διοικητική πράξη, αλλά να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που προέκυψε αμέσως ή εμμέσως από την ακυρωθείσα πράξη, ανακαλώντας ή τροποποιώντας τις σχετικές στο μεταξύ εκδοθείσες πράξεις ή εκδίδοντας άλλες με αναδρομική ισχύ για να αποκαταστήσει τα πράγματα στη θέση στην οποία θα βρισκόνταν αν από την αρχή δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη. Το ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων της Διοικήσεως προσδιορίζονται από το αντικείμενο της απαγγελομένης ακύρωσης, δηλαδή από το είδος και τη φύση της ακυρουμένης πράξης καθώς και από την κρίση ή τις κρίσεις πάνω στα ζητήματα που εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε το δικαστήριο στο αιτιολογικό της αποφάσεώς του, δημιουργώντας δεδικασμένο ως προς αυτά στη συγκεκριμένη περίπτωση (βλ. Σ.τ.Ε. 276/2016, 4958/2014, 3433/2010,748/2009, 4297/2005 395/2000, 5907/1995,4637/1995,2350/1994, κ.ά.). Τέλος η Διοίκηση επανερχόμενη στην

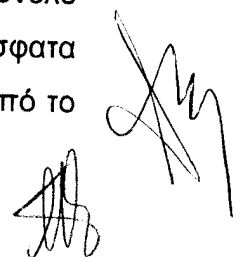
υπόθεση μετά την έκδοση της ακυρωτικής απόφασης υποχρεούται να επαναλάβει τη διαδικασία από το σημείο από το οποίο διαπιστώθηκε η πλημμέλεια, η οποία οδήγησε στην ακύρωση της διοικητικής πράξης(ΣτΕ 2378/2018, 1183/2001).

24.- Τα διοικητικά όργανα μπορούν να εκδίδουν νομίμως διοικητικές πράξεις μόνον εφ' όσον έχουν σχετική αρμοδιότητα, η έννοια της οποίας είναι άμεση απόρροια της αρχής της νομιμότητας, δεδομένου ότι η Διοίκηση οφείλει ή δύναται να προβαίνει μόνο σε ενέργειες οι οποίες προβλέπονται ή επιτρέπονται από τους κανόνες που τη διέπουν. Κατά συνέπεια αρμοδιότητα που έχει ανατεθεί σε ορισμένο όργανο δεν μπορεί νόμιμα να ασκηθεί από άλλο.

25.- Όταν ο νόμος παρέχει σε διοικητικό όργανο την ικανότητα να διατυπώσει γνώμη περί του εάν η διοικητική πράξη, την οποία δύναται ή οφείλει να εκδώσει το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, είναι νόμιμη ή σκόπιμη, η γνώμη αυτή μπορεί να είναι απλή ή σύμφωνη. Η σύμφωνη γνώμη δεσμεύει το αποφασίζον όργανο, υπό την έννοια ότι αυτό δύναται να εκδώσει την πράξη μόνο σύμφωνα προς τη γνωμοδότηση ή να μην την εκδώσει.

26.- Στην προκειμένη περίπτωση η Διοίκηση, σε συμμόρφωση προς την υπ' αριθμ. Α1231/2019 ακυρωτική απόφαση του Διοικητικού Εφετείου, εξέδωσε την ανακλητική της ανάκλησης απόσπασης του υπαλλήλου Α.Χ. πράξη, και συνεπώς αναβίωσε η αρχική διοικητική πράξη, που είχε παρανόμως ανακληθεί, η οποία ίσχυσε αναδρομικά από το χρονικό σημείο της παράνομης ανάκλησής της (4-9-2017) έως την ημερομηνία παύσης ισχύος της, δηλαδή έως την λήξη της τριετούς διάρκειας της απόσπασης την 17-10-2017. Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς την ακυρωτική απόφαση εκτείνεται αποκλειστικά στα ζητήματα, τα οποία η απόφαση εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε με τις κρίσεις της, δηλαδή αποκλειστικά και μόνο σε ότι αφορά την ακυρωθείσα πράξη της ανάκλησης και δεν δύναται να επεκταθεί σε κανένα άλλο ζήτημα, συνεπώς ούτε και στην παράταση της απόσπασης.

27.- Κατά το χρόνο ισχύος του ν.4622/2019 (την 7-8-2019) ως και κατά το χρόνο υποβολής του ερωτήματος είχε ήδη καταργηθεί το Σ.Ε.Ε.ΜΕ και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προΐστατο αυτού. Ομοίως είχε καταργηθεί το άρθρο 19 του ν.2671/1998 που ρύθμιζε τα σχετικά με τη λειτουργία του, περαιτέρω δε το σύνολο των αρμοδιοτήτων του καταργηθέντος Σ.Ε.Ε.ΜΕ είχε μεταφερθεί στη πρόσφατα συσταθείσα με τον ανωτέρω νόμο « Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)». Άρα από το



ανωτέρω χρονικό σημείο της δημοσίευσης του νόμου και εντεύθεν ο Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών στερείται πλέον αρμοδιότητας να εκδώσει οποιαδήποτε πράξη, η οποία αφορά το καταργηθέν Σ.Ε.Ε.ΜΕ. άρα και απόφαση για την παράταση απόσπασης υπαλλήλου σε αυτό.

28. – Εξάλλου, με δεδομένο ότι η απόσπαση του υπαλλήλου είχε λήξει την 17-10-2017, ο υπάλληλος αυτός δεν καταλαμβάνεται από τη ρύθμιση της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 118 αρ. 2 εδαφ. β του ν.4622/2019, στην οποία προβλέπεται η αυτοδίκαιη απόσπαση των Επιθεωρητών – Ελεγκτών του Σ.Ε.Ε.ΜΕ. που υπηρετούν με απόσπαση κατά τη δημοσίευση του νόμου την 7-8-2019, ως Επιθεωρητές– Ελεγκτές στην Αρχή.

Απάντηση

29.- Κατόπιν των ανωτέρω, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Γ΄ Τμήμα) γνωμοδοτεί ομοφώνως ότι ο Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών στερείται αρμοδιότητας για την έκδοση της σχετικής απόφασης για την τυχόν αναδρομική παράταση της ανωτέρω απόσπασης του πρώην Επιθεωρητή - Ελεγκτή στο Σ.Ε.Ε.ΜΕ., διότι από τη δημοσίευση του ν. 4622/2019 (7-8-2019) με τον οποίο συστάθηκε η Ανεξάρτητη Αρχή με την επωνυμία «Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)», καταργήθηκε αυτή η δυνατότητα καθώς και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προϊστάτο αυτού και είχε την αρμοδιότητα Εισηγησης για την παράταση της απόσπασης, όπως και το άρθρο 19 του ν.2671/1998, που ρύθμιζε μέχρι τότε την οργάνωση και τη λειτουργία του, το σύνολο δε των αρμοδιοτήτων του ανωτέρω καταργηθέντος φορέα και των οργάνων του μεταφέρθηκαν στην ως άνω Αρχή, που κατέστη καθολικός τους διάδοχος και ασκούνται πλέον από αυτήν με τα αρμόδια όργανά της.-

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 13-7-2020

Ο Πρόεδρος του Τμήματος

Σπυρίδων Α. Παπαγιαννόπουλος
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Η Εισηγήτρια

Μαρία Σταμέλου
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.