



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

Γνωμοδότηση με αριθμό 139/2020

ΑΤΟΜΙΚΗ

Γνωμοδοτούσα: Μαρία-Λουίζα Μπακαλάκου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός ερωτήματος: Με αριθμό πρωτοκόλλου οικ.24726/28-08-2020 της Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού και Οργάνωσης της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, υπογραφέν από τον Διοικητή της Αρχής, το οποίο συμπληρώθηκε με το με αριθμό πρωτοκόλλου 25696/09-09-2020 έγγραφο της ίδιας ως άνω Γενικής Διεύθυνσης της Αρχής.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται αν, κατά τα οριζόμενα στη διάταξη της παραγράφου 19 του άρθρου 96 του ν. 4622/2019 (Α'133), απαιτείται η γνώμη του Συμβουλίου Διοίκησης της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (στο εξής Αρχή ή Ε.Α.Δ.) για τη διακοπή της απόσπασης Επιθεωρητή-Ελεγκτή ή υπαλλήλου που υπηρετεί στην Αρχή, πριν τη λήξη της, μετά από αίτησή του, για όσα αιτήματα περιέχονται στην υπηρεσία μετά τη συγκρότηση του Συμβουλίου Διοίκησης.

Ιστορικό

1. Με την με αριθμό 25152/02-09-2020 αίτηση προς τον Διοικητή της Ε.Α.Δ, ο Δ.Σ. ο οποίος υπηρετεί σε θέση Επιθεωρητή-Ελεγκτή στον Τομέα Πειθαρχικών Διαδικασιών της Μονάδας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων της ΕΑΔ, δηλώνει την επιθυμία του να αρθεί η απόσπασή του στην ΕΑΔ. Όπως προκύπτει από την ως άνω αίτηση, με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης παρατάθηκε από 23-12-2018 και για τρία έτη η απόσπασή του, σε θέση Ειδικού Επιθεωρητή στο

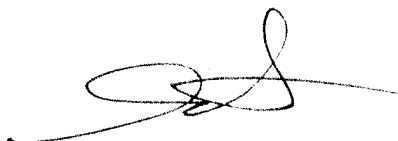
Γραφείο του τέως Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και νυν Ε.Α.Δ. ως Επιθεωρητής –Ελεγκτής.

Εν όψει των ανωτέρω πραγματικών περιστατικών υποβλήθηκε το ως άνω ερώτημα.

Νομοθετικό πλαίσιο

2. Στα άρθρα 82 παρ. 1,2,4 και 6, 87, 88 παρ.1,90 παρ. 1,91 παρ. 1 και 3,96 παρ. 7, 8 και 19 ,118 παρ.2 και 120 παρ.4 του ν.4622/07-08-2019 (Α' 133) « Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

Άρθρο 82 Σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας - Σκοπός και Αρμοδιότητες: «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. Η Αρχή απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες Διοικητικές Αρχές. Η Αρχή υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής...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) Η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑΔ.) του Υπουργείου Δικαιοσύνης και η θέση του Γενικού Γραμματέα που προϊστάται αυτής, (β) Το Σώμα Ελεγκτών - Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης και η θέση του Ειδικού Γραμματέα που προϊστάται αυτού, (γ) Το Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.) και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προϊστάται αυτού, (δ) Το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.), που υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας, και η θέση του Γενικού



Επιθεωρητή που προϊστάται αυτού, (ε) το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.) που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης και το Εποπτικό Συμβούλιο διοίκησης αυτού, (στ) το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.), που υπάγεται στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προϊστάται 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».

Άρθρο 87 Όργανα Διοίκησης της Αρχής : «Τα όργανα Διοίκησης της Αρχής είναι το Συμβούλιο Διοίκησης και ο Διοικητής»

Άρθρο 88 Επιλογή –Διορισμός-Πλαίσιο Καθηκόντων Συμβουλίου Διοίκησης :

«1. Το Συμβούλιο Διοίκησης είναι πενταμελές, αποτελούμενο από τον Πρόεδρο και τέσσερα (4) ακόμη τακτικά μέλη. Μόνο ο Πρόεδρος της Αρχής είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης. Στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου Διοίκησης συμμετέχει ο Διοικητής της Αρχής ως εκ της ιδιότητάς του, χωρίς δικαίωμα ψήφου.»

Άρθρο 90 Επιλογή- Διορισμός-Πλαίσιο καθηκόντων Διοικητή : «1. Στην Αρχή συνιστάται θέση Διοικητή, ο οποίος τελεί σε καθεστώς πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης και είναι ο επικεφαλής της Αρχής.....»

Άρθρο 91 Αρμοδιότητες Διοικητή της Αρχής : «1. Όλες οι αρμοδιότητες της Αρχής που προβλέπονται στον παρόντα νόμο ή σε άλλες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας ασκούνται από τον Διοικητή της, πλην αυτών που ρητώς ορίζεται ότι, ασκούνται από το Συμβούλιο Διοίκησης. 3. α) Προϊστάται του συνόλου του προσωπικού, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις και τα ειδικότερα οριζόμενα στον Οργανισμό και στον Κανονισμό Λειτουργίας της Αρχής. β) Αποφασίζει για τα ειδικότερα προσόντα και τα κριτήρια πρόσληψης προσωπικού στην Αρχή και για την υποβολή στους αρμόδιους φορείς και στο ΑΣΕΠ των αντίστοιχων αιτημάτων για τις σχετικές προκηρύξεις, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις. γ).... δ)ε)..... στ)....»

Άρθρο 96 Προσωπικό της Αρχής : « 7. Η Αρχή στελεχώνεται από μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους και υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, οι οποίοι διέπονται από τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα καθώς και των εκάστοτε ισχυουσών διατάξεων περί προσωπικού ιδιωτικού δικαίου

αορίστου χρόνου και καταλαμβάνουν αντίστοιχες οργανικές θέσεις. Η πλήρωση των κενών οργανικών θέσεων γίνεται με διορισμό μέσω ΑΣΕΠ, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις για τις Ανεξάρτητες Αρχές. Κάλυψη των κενών οργανικών θέσεων της Αρχής δύναται, επίσης, να γίνεται με απόφαση του Διοικητή, ύστερα από προκήρυξη της Αρχής, κατ' εξαίρεση κάθε άλλης γενικής ή ειδικής διάταξης, όπως εκάστοτε ισχύουν, με μετάταξη ή απόσπαση προσωπικού που υπηρετεί στο δημόσιο τομέα, όπως αυτός οριοθετείται στο άρθρο 51 του ν. 1892/1990, όπως εκάστοτε ισχύει, χωρίς να απαιτείται απόφαση ή σύμφωνη γνώμη των αρμόδιων Υπηρεσιακών Συμβουλίων του φορέα προέλευσης, καθώς και του οργάνου διοίκησης αυτού, με την ίδια σχέση εργασίας..... Η χρονική διάρκεια της απόσπασης ορίζεται στα τρία (3) έτη με δυνατότητα ισόχρονης ανανέωσης μέχρι τέσσερις (4) φορές, με μόνη απόφαση του Διοικητή. 8. Οι οργανικές θέσεις των Επιθεωρητών - Ελεγκτών της παραγράφου 1 του παρόντος, καλύπτονται αποκλειστικά με αποσπάσεις προσωπικού που υπηρετεί στο δημόσιο τομέα, όπως αυτός οριοθετείται στο άρθρο 51 του ν. 1892/1990, όπως ισχύει, με απόφαση του Διοικητή και ύστερα από προκήρυξη της Αρχής, κατ' εξαίρεση κάθε άλλης γενικής ή ειδικής διάταξης όπως εκάστοτε ισχύουν, χωρίς να απαιτείται απόφαση ή σύμφωνη γνώμη των αρμόδιων Υπηρεσιακών Συμβουλίων του φορέα προέλευσης καθώς και του οργάνου διοίκησης αυτού, με την ίδια σχέση εργασίας..... Η χρονική διάρκεια της απόσπασης ορίζεται στα τρία (3) έτη με δυνατότητα ισόχρονης ανανέωσης μέχρι τέσσερις (4) φορές.

19. Με αιτιολογημένη απόφαση του Διοικητή ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου Διοίκησης, είναι δυνατόν να διακοπεί η απόσπαση Επιθεωρητών - Ελεγκτών, καθώς και του λοιπού προσωπικού που υπηρετεί στην Αρχή, πριν από τη λήξη της, για σοβαρό λόγο αναγόμενο στην πλημμελή άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων ή μεταβολή των υπηρεσιακών αναγκών ή μετά από αίτηση του υπαλλήλου, αφού συνεκτιμηθούν οι υπηρεσιακές ανάγκες.»

Άρθρο 118 Μεταβατικές διατάξεις Μέρους Δ΄, όπως αυτό ισχύει μετά την τροποποίησή του με την παράγραφο 39 του άρθρου 174 του ν.4635/2019 (Α΄ 167): « 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 120 Θέση σε ισχύ : «4. Οι λοιπές διατάξεις του παρόντος νόμου τίθενται σε ισχύ από τη δημοσίευση του παρόντος».

3. Στο άρθρο 9 παρ. 10 περ. ιδ του με αριθμό 13049 (ΦΕΚ Β 2210/06-06-2020) «Κανονισμού Λειτουργίας του Συμβουλίου Διοίκησης της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)» ο οποίος εκδόθηκε κατ'εξουσιοδότηση των άρθρων 86,88 και 89 του ν. 4622/2019 ορίζονται τα εξής: « Το Συμβούλιο Διοίκησης έχει τις εξής αρμοδιότητες:10. Παρέχει τη γνώμη του:..... ιδ.Για τη διακοπή της απόσπασης Επιθεωρητών- Ελεγκτών, καθώς και του λοιπού προσωπικού που υπηρετεί στην Αρχή, πριν από τη λήξη της, για σοβαρό λόγο αναγόμενο στην πλημμελή άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων ή μεταβολή των υπηρεσιακών αναγκών ή μετά από αίτηση του υπαλλήλου , αφού συνεκτιμηθούν οι υπηρεσιακές ανάγκες».

4.Στο άρθρο 20 παρ. 1 και 2 του ν. 2690/1999 (Α' 45) «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» ορίζονται τα εξής: «Γνώμη – Πρόταση. 1. Όπου ο νόμος, για την έκδοση διοικητικής πράξης, προβλέπει προηγούμενη γνώμη (απλή ή σύμφωνη) ή πρόταση άλλου οργάνου, η μεν γνώμη διατυπώνεται ύστερα από ερώτημα του οργάνου που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, η δε πρόταση υποβάλλεται με πρωτοβουλία του προτείνοντος οργάνου. Η γνώμη ή η πρόταση, πρέπει να είναι έγγραφη, αιτιολογημένη και επίκαιρη κατά το περιεχόμενό της. 2. Το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα δεν μπορεί να εκδώσει πράξη με περιεχόμενο διαφορετικό από αυτό της σύμφωνης γνώμης ή της πρότασης. Η μη αποδοχή της θετικής σύμφωνης γνώμης ή της πρότασης ,καθώς και η απόκλιση από την απλή γνώμη, πρέπει να αιτιολογούνται ειδικώς.»

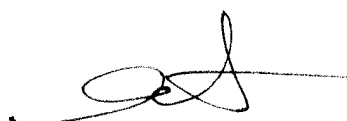
Ερμηνεία και Εφαρμογή Διατάξεων

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

5. Με τον ν.4622/2019 συστάθηκε η Ανεξάρτητη Αρχή με την επωνυμία Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), από την έναρξη δε ισχύος του νόμου (07.08.2019) καταργήθηκαν οι αναφερόμενοι στο άρθρο 82 παρ. 4 του ν. 4662/2019 έξι ελεγκτικοί φορείς, το σύνολο δε των αρμοδιοτήτων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων τους μεταφέρθηκαν στην ιδρυόμενη Αρχή, η οποία κατέστη καθολικός τους διάδοχος. Σκοπός της Αρχής είναι η ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών και δημόσιων οργανισμών, η πρόληψη, αποτροπή και εντοπισμός των φαινομένων και των πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων καθώς και η επίτευξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη διαρκή ενημέρωση των πολιτών για τις δράσεις αυτές, δεδομένου ότι η Αρχή εδράζεται σε τρεις βασικούς επιχειρησιακούς πυλώνες που αφορούν στους τομείς διενέργειας ελέγχων και ερευνών, πρόληψης και πολιτικών ακεραιότητας και σχέσεων με την κοινωνία (Βλ. σελ.81 της αιτιολογικής έκθεσης του ν. 4622/2019).

6. Τα όργανα Διοίκησης της Αρχής είναι το Συμβούλιο Διοίκησης και ο Διοικητής. Με την με αριθμό 32/31-07-2020 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου (ΥΟΔΔ'580) «Διορισμός του Προέδρου και των μελών του Συμβουλίου Διοίκησης της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)» , διορίσθηκε ο Πρόεδρος και τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης της Αρχής ,το οποίο συγκροτήθηκε σε σώμα κατά την πρώτη συνεδρίασή του, την 24-08-2020.

Ο Διοικητής της Αρχής προΐσταται του συνόλου του προσωπικού της Αρχής και αποφασίζει, μεταξύ άλλων, τόσο για την κάλυψη με απόσπαση των κενών οργανικών θέσεων, ύστερα από προκήρυξη όσο και για τα ειδικότερα προσόντα και τα κριτήρια πρόσληψης του προσωπικού. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019 , με τις διατάξεις του άρθρου 91 του ν. 4622/2019 «ορίζονται ενδεικτικά και όχι περιοριστικά οι αρμοδιότητες του Διοικητή , στις οποίες



περιλαμβάνονται όλες όσες προβλέπονται στο παρόν σχέδιο νόμου ή σε άλλες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, εκτός από αυτές που ρητώς ορίζεται ότι ασκούνται από το Συμβούλιο Διοίκησης».

Το πενταμελές Συμβούλιο Διοίκησης της Αρχής λειτουργεί αποφασιστικά και γνωμοδοτικά σε θέματα στρατηγικής και διοίκησης της Αρχής, όπως αυτά καθορίζονται στο άρθρο 89 του ν. 4622/2019.

7. Με τις παραγράφους 7 έως 10 του άρθρου 96 του ν.4622/2019 ορίζονται τα ειδικότερα θέματα στελέχωσης της Αρχής. Προκειμένου να επιτευχθεί η ορθολογική και χωρίς προσκόμματα στελέχωση της Αρχής με προσωπικό που έχει την απαραίτητη εμπειρία, προσόντα και δεξιότητες προβλέπεται η κάλυψη των κενών οργανικών θέσεων της Αρχής, εκτός από το διορισμό μέσω ΑΣΕΠ, και με απόσπαση υπαλλήλων από υπηρεσίες και φορείς του δημοσίου τομέα, όπως αυτός οριοθετείται στο άρθρο 51 του ν. 1892/1990, όπως κάθε φορά ισχύει. Επίσης, προβλέπεται ότι οι θέσεις των Επιθεωρητών –Ελεγκτών στελεχώνονται αποκλειστικά με αποσπώμενους υπαλλήλους, προκειμένου να διασφαλιστεί η απαραίτητη ανανέωση του προσωπικού. Το όριο δε που τίθεται για τέσσερις συνολικά τριετείς θητείες αποβλέπει στη διασφάλιση της ανεξαρτησίας, αλλά και στην εναλλαγή των υπαλλήλων που αναλαμβάνουν καθήκοντα επιθεώρησης και ελέγχου (Βλ. σελ. 92 και 93 της αιτιολογικής έκθεσης του ν. 4622/2019). Με τις διατάξεις του άρθρου 118 του ν. 4622/2019 ρυθμίζονται τα θέματα της ομαλής μετάβασης του προσωπικού των καταργούμενων φορέων και υπηρεσιών στην υπό σύσταση τότε Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Ειδικότερα, οι Ειδικοί Επιθεωρητές του Γραφείου Γ.Ε.Δ.Δ. και οι Προϊστάμενοι Επιθεωρητές και οι Επιθεωρητές - Ελεγκτές των καταργούμενων με τη διάταξη του άρθρου 82 παρ. 4 του ν. 4622/2019 αποσπώνται ως Επιθεωρητές – Ελεγκτές στην Ε.Α.Δ. για το υπόλοιπο του χρόνου της απόσπασής τους .

8. Όταν οι διατάξεις προβλέπουν ότι για την έκδοση μιας πράξης χρειάζεται γνωμοδότηση, το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα οφείλει πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης να ζητήσει και να λάβει υπόψη του την γνωμοδότηση. Η γνωμοδότηση ή γνώμη διατυπώνεται ύστερα από ερώτημα του αποφασίζοντος οργάνου και διακρίνεται σε απλή και σύμφωνη. Απλή είναι η γνώμη όταν το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα δεν δεσμεύεται αλλά μπορεί να αποφασίσει

διαφορετικά¹ και σύμφωνη όταν δεσμεύει το όργανο που αποφασίζει (Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος 1, σελ.145,146, ΣτΕ 2450, 1303/2012, 3975/2011, 2397/2010). Η πράξη του οργάνου που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα, εφόσον έχει περιεχόμενο διαφορετικό από την απλή γνώμη πρέπει να είναι ειδικά και επαρκώς αιτιολογημένη, δηλαδή θα πρέπει να γίνεται επίκληση συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών που να δικαιολογούν την απόκλιση (Βασίλειος Γκέρτσος, Ευγενία Πρεβεδούρου, Δημήτριος Πυργάκης, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Ερμηνεία κατ'άρθρο, σελ.665 ως 667, ΣτΕ 465/2018, 698/2017, 3689/2013, 1303/2012, 2792/2009, 1929/2008). Η απλή γνωμοδότηση, η οποία αναφέρεται και ως γνήσια ή αμιγής γνωμοδότηση, δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα (ΣτΕ 618/2018, 664/2017, 566/2016, 347/2013, 5391/2012), αφού είναι προπαρασκευαστική πράξη (ΣτΕ 619/1989) και δεν επάγεται έννομες συνέπειες για τους διοικουμένους. Όταν ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, και αναφέρει μόνο τον όρο γνώμη ή γνωμοδότηση, πρόκειται για απλή γνώμη και ενσωματώνεται στην εκτελεστή πράξη του αποφασίζοντος οργάνου, της οποίας αποτελεί την αιτιολογία (ΣτΕ 934/2013, 1569/2012). Τυχόν πλημμέλεια της απλής γνώμης προβάλλεται και επιφέρει την ακύρωση της εκτελεστής πράξης που ερείδεται σ'αυτή (ΣτΕ 3732/2005). Η μη τήρηση ή η πλημμελής τήρηση της γνωμοδοτικής διαδικασίας συνιστά παράλειψη ουσιώδους τύπου της διαδικασίας (ΣτΕ Ολ 3632/2015, ΣτΕ 4966/2014, 1466/2010). Ειδικότερα, η παράλειψη του αποφασίζοντος οργάνου να ζητήσει την απαιτούμενη γνώμη όταν αυτή προβλέπεται ως υποχρεωτική από το νόμο θεωρείται ως παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, η οποία επιφέρει ακυρότητα της εκτελεστής διοικητικής πράξης που εκδίδεται κατά παράλειψη επιδίωξης λήψης της εν λόγω γνώμης (Βασίλειος Γκέρτσος, Ευγενία Πρεβεδούρου, Δημήτριος Πυργάκης ο.π. σελ.668, Γν/ση ΝΣΚ 277/2010).

9. Με τη διάταξη της παραγράφου 19 του άρθρου 96 του ν.4622/2019 ρυθμίζονται οι προϋποθέσεις, οι λόγοι και η διαδικασία της ειδικής περίπτωσης της διακοπής της απόσπασης των Επιθεωρητών –Ελεγκτών και του λοιπού προσωπικού που

¹ Σε περίπτωση απλής γνώμης το αποφασίζον όργανο μπορεί να αναπέμψει την υπόθεση στο γνωμοδοτικό για νέα έρευνα με αιτιολογημένη πράξη που να αναφέρει και τις πλημμέλειες που παρατηρήθηκαν στην γνωμοδότηση (Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος 1 σελ. 146, ΣτΕ 2450/2012, 1379/2011, 4154/2009).




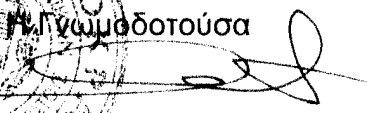
υπηρετούν στην Αρχή πριν τη λήξη της. Επειδή η διακοπή της απόσπασης είτε αυτή λαμβάνει χώρα αυτεπάγγελτα από την υπηρεσία είτε κατόπιν αίτησης του αποσπασθέντος υπαλλήλου συνιστά γεγονός έκτακτο, μη αναμενόμενο κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων και το οποίο επηρεάζει τόσο τη λειτουργία της υπηρεσίας όσο και την εργασιακή και προσωπική κατάσταση του αποσπασθέντος, ο νόμος προβλέπει αυξημένες και ειδικές προϋποθέσεις (εχέγγυα) που θα πρέπει να συντρέχουν για να λάβει χώρα η πρόωγη αυτή λήξη της απόσπασης. Έτσι διασφαλίζεται από τη μία η ομαλή λειτουργία της υπηρεσίας και από την άλλη η ανεξαρτησία των Επιθεωρητών-Ελεγκτών και ο ενδεδειγμένος έλεγχος των λόγων της διακοπής.

Η διακοπή λοιπόν της απόσπασης πριν τη λήξη της επιτρέπεται υπό αυστηρές τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις. Οι τυπικές προϋποθέσεις συνίστανται στο ότι: α) Διοικητής της Αρχής, ως αποφασίζον όργανο, οφείλει να ζητήσει με ερώτημα και να λάβει υπόψη την γνώμη του Συμβουλίου Διοίκησης της Αρχής, η οποία είναι απλή, δεδομένου ότι ο νόμος δεν αναφέρεται σε σύμφωνη, και η οποία σε κάθε περίπτωση δεν δεσμεύει τον Διοικητή. Σε περίπτωση, όμως, που αποφασίσει διαφορετικά, πρέπει να αιτιολογήσει ειδικά την απόφασή του και β) Η απόφαση του Διοικητή της Αρχής θα πρέπει να είναι αιτιολογημένη. Οι ουσιαστικές δε προϋποθέσεις συνίστανται στην ύπαρξη σοβαρού λόγου αναγόμενου στην πλημμελή άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων του αποσπασθέντος ή στη μεταβολή των υπηρεσιακών αναγκών ή στην υποβολή αίτησης του υπαλλήλου, και οπωσδήποτε η συνεκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών. Σημειώνεται δε ότι από την γραμματική διατύπωση του νόμου δεν προκύπτει η διάκριση που προβληματίζει την υπηρεσία ότι, δηλαδή, δεν παρίσταται αναγκαία η ύπαρξη απλής γνώμης του Συμβουλίου Διοίκησης όταν υποβάλλεται αίτηση του αποσπασθέντος για τη διακοπή της απόσπασής του, ούτε γίνεται λόγος για κάτι τέτοιο στην οικεία αιτιολογική έκθεση. Εξάλλου και στον Κανονισμό Λειτουργίας του Συμβουλίου της Διοίκησης επαναλαμβάνεται διαζευκτικά, σαν μία από τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη και να εκτιμηθεί για την έκδοση απλής γνώμης από το Συμβούλιο, η ύπαρξη αίτησης του αποσπασθέντος, τους λόγους δε που περιλαμβάνει η εν λόγω αίτηση και αφορούν στη διακοπή της απόσπασης, αφού συνεκτιμήσει και τις υπηρεσιακές ανάγκες, θα τους λάβει υπόψη

και το Συμβούλιο Διοίκησης προκειμένου να εκδώσει την απλή του γνώμη, η οποία σε κάθε περίπτωση έχει συμβουλευτικό ρόλο.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ

10. Από όσα έγιναν ως άνω ερμηνευτικώς δεκτά συνάγεται ότι, μετά τη συγκρότηση του Συμβουλίου Διοίκησης της Ε.Α.Δ., στις περιπτώσεις υποβολής αιτημάτων διακοπής της απόσπασης των Επιθεωρητών – Ελεγκτών και του λοιπού προσωπικού της Αρχής, απαιτείται, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 19 του άρθρου 96 του ν. 4622/2019, για την έκδοση της σχετικής πράξης του Διοικητή της Αρχής, ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας, η διατύπωση γνώμης από το ως άνω Συμβούλιο.

 Αθήνα 21/09/2020
Α. Γνωμοδοτούσα

Μαρια-Λουίζα Σ. Μπακαλάκου
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.