



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης 126/2020
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Στ' Τμήμα)
Συνεδρίαση της 14ης Ιουλίου 2020

Σύνθεση

Πρόεδρος: Γεώργιος Κανελλόπουλος, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Μέλη: Ασημίνα Ροδοκάλη, Βασιλική Τύρου, Ευαγγελία Σκαλτσά, Ευσταθία Τσαούση, Διονύσιος Χειμώνας, Βασίλειος Κορκίζογλου, Χαράλαμπος Μπρισκόλας, Νικόλαος Καραγιώργης, Μαρία Σπάσου, Αναστασία Ζαφειριάδου, Περικλής Αγγέλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Αγγελική Βερροπούλου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός ερωτήματος: Το με αριθμό πρωτ. 3494/Δ1/1264/6.11.2019 έγγραφο του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων/Γενική Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης/Διεύθυνση Υποστήριξης Ανθρώπινου Δυναμικού και Υπηρεσιών (Τμήμα II).

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται εάν στην έννοια του όρου «ορισμού οργάνου ή οργάνων» της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 70 του ν. 3996/2011 (Α' 170) περιλαμβάνεται η δυνατότητα σύστασης Επιτροπών Εκδίκασης Ενδικοφανών Προσφυγών, που έγινε κατ' επίκληση της εν λόγω διάταξης με την 635/8.3.2016

απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΟΑΕΔ περί Νέου Κανονισμού Εκδίκασης Ενδικοφανών Προσφυγών του ΟΑΕΔ.

Ιστορικό

Από το έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, όπως αυτά συμπληρώθηκαν με το με αριθμό πρωτ. 18111/5.3.2020 έγγραφο της Διεύθυνσης Ασφάλισης της Γενικής Διεύθυνσης Εργατικού Δυναμικού του Ο.Α.Ε.Δ., προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό:

1. Με την 635/8.3.2016 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΟΑΕΔ (Β' 1708), κατ' επίκληση του άρθρου 70 του ν.3996/2011, θεσπίστηκε ο Νέος Κανονισμός Εκδίκασης Ενδικοφανών Προσφυγών του ΟΑΕΔ ο οποίος, μεταξύ άλλων, προέβλεπε τη σύσταση επτά (7) Επιτροπών Εκδίκασης Ενδικοφανών Προσφυγών (εφεξής ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π.) στις επτά (7) Περιφερειακές Διευθύνσεις αυτού αντίστοιχα. Ο ως άνω Κανονισμός εν συνεχεία τροποποιήθηκε πολλάκις, με νεώτερες αποφάσεις του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ. Περαιτέρω, με την 353/7/7.2.2017 απόφαση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ (Β' 883) ορίστηκαν τα μέλη των ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π.

Επίσης, όπως προκύπτει από το σχετικό απόσπασμα πρακτικού της με αριθμό 74/25.9.2018 Συνεδρίασης του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ, με θέμα τη διατύπωση γνώμης για την αποζημίωση των μελών των ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π., αποφασίστηκε ομόφωνα: α) η τροποποίηση της 353/7/7.2.2017 απόφασης του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ, ως προς την παράγραφο 10 αυτής, ως εξής: «Από τη διάταξη αυτή θα προκύψει επιβάρυνση ύψους 13.440 ευρώ για το τρέχον έτος και 56.000 ευρώ για κάθε έτος που ακολουθεί» β) η υποβολή πρότασης προς το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την έκδοση κ.υ.α. η οποία θα ορίζει την αποζημίωση των συμμετεχόντων υπαλλήλων και ιδιωτών μελών στις ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π. ως εξής: «Πρόεδρος και ιδιώτες μέλη: 40 ευρώ ανά συνεδρίαση. Λοιπά μέλη 20 ευρώ ανά συνεδρίαση και μέχρι πενήντα (50) συνεδριάσεις ετησίως».

Στην σχετική εισήγηση που είναι ενσωματωμένη στην 3227/74/2018 απόφαση του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ. για τον καθορισμό αποζημίωσης των μελών των ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π. διαλαμβάνεται μεταξύ άλλων ότι: α) με την 353/07/7.2.2017 απόφαση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ ορίστηκαν τα μέλη των ως άνω Επιτροπών (ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π.) σε κάθε μία εκ των επτά Περιφερειακών Δ/σεων του Οργανισμού στις οποίες συμμετέχουν υπάλληλοι του Οργανισμού και ιδιώτες λόγος για τον οποίο έπρεπε να προβλεφθεί



αποζημίωση για τα έξοδα συμμετοχής τους έτσι ώστε να διασφαλιστεί η εύρυθμη και απρόσκοπτη λειτουργία των Επιτροπών, β) με το άρθρο 21 παρ. 2 του ν. 4354/2015 σε εξαιρετικές περιπτώσεις, λόγω της ιδιαίτερης σημασίας του συλλογικού οργάνου, επιτρέπεται η λειτουργία αυτού εκτός ωραρίου εργασίας και εκ του λόγου τούτου δύναται να καθορίζεται αποζημίωση με κ.υ.α. του Υπουργού Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, γ) οι εν λόγω Επιτροπές έχουν συγκροτηθεί στα πλαίσια της αποτελεσματικότερης λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, μεταφέροντας αρμοδιότητες από τα συλλογικά όργανα της Κεντρικής Διοίκησης σε περιφερειακά συλλογικά όργανα στα οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων ενώ από το έτος 2013 ο ΟΑΕΔ έχει ενσωματώσει τις λειτουργίες των δύο καταργηθέντων Οργανισμών Εργατικής Εστίας και Εργατικής Κατοικίας και διαχειρίζεται κονδύλια άνω των 2,5 δις ευρώ ετησίως. Για τους λόγους αυτούς θα έπρεπε να προβλεφθεί αποζημίωση των συμμετεχόντων υπαλλήλων και ιδιωτών μελών στις ανωτέρω Επιτροπές.

2. Με το με αριθμό πρωτ. 68618/9.10.2018 έγγραφο της Διεύθυνσης Ασφάλισης της Γενικής Διεύθυνσης Εργατικού Δυναμικού του ΟΑΕΔ διαβιβάστηκε προς τη Διεύθυνση Οικονομικής Εποπτείας και Επιθεώρησης Νομικών Προσώπων (Τμήμα Α') του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων η προαναφερόμενη απόφαση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ με την οποία έχει υποβληθεί ομοφώνως πρόταση προς το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης για την έκδοση κ.υ.α. η οποία θα όριζε την αποζημίωση των συμμετεχόντων υπαλλήλων και ιδιωτών μελών στις ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π. Ακολούθως, με το με αριθμό πρωτ.ΔΥ/15.1.2019 έγγραφο της τελευταίας υπηρεσίας του Υπουργείου Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων, ζητήθηκε, μεταξύ άλλων, από την ερωτώσα υπηρεσία η διατύπωση απόψεων σχετικά με τις ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π. του ΟΑΕΔ, προκειμένου, η αρμόδια υπηρεσία να εξετάσει τη δυνατότητα αποζημίωσης των μελών τους κατ' εφαρμογή του άρθρου 21 του ν.4354/2015, όπως ισχύει.

3. Περαιτέρω, σύμφωνα με το με α.π. 18111/5.3.2020 έγγραφο των Διευθύνσεων Ασφάλισης και Απασχόλησης της Γενικής Διεύθυνσης Εργατικού Δυναμικού του ΟΑΕΔ, το προϊσχύσαν νομοθετικό πλαίσιο εκδίκασης ενδικοφανών προσφυγών είχε ως εξής: Έως θέσεως σε ισχύ του Νέου Κανονισμού Εκδίκασης των Ενδικοφανών Προσφυγών του ΟΑΕΔ (635/8.3.2016 απόφαση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ) τα αρμόδια όργανα εκδίκασης ενδικοφανών προσφυγών (Δ.Σ., Επιτροπή

Ασφαλιστικών Διαφορών, Επιτροπές εκδίκασης αιτήσεων θεραπείας ασφαλισμένων για παροχές ασφάλισης, Ειδική Επιτροπή Ενστάσεων για προγράμματα απασχόλησης) προβλέπονταν από τις διατάξεις των άρθρων 27 παρ. 7 και 8 του ν.δ. 2961/1954 «Περί συστάσεως Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας» (Α'197), τα άρθρα 1, 2, 3, 4, 5, 7 του β.δ. 803/1970, τα άρθρα 48 και 49 του β.δ. 405/1971 και την 23191/4086/1973 υπουργική απόφαση (Β'811) καθώς και από τις 90917/1.2.2005 και 90184/2005 υπουργικές αποφάσεις, όπως αυτές στη συνέχεια τροποποιήθηκαν. Τα ως άνω θεσμοθετημένα όργανα συνέχισαν την εξέταση των διοικητικών και ενδικοφανών προσφυγών που είχαν υποβληθεί μέχρι και την 15.12.2016 -σύμφωνα με τα οριζόμενα στην 2840/37/23.08.2011 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου- και έως την κατάργηση της τελευταίας απόφασης την 22.10.2019 με τη δεύτερη παράγραφο της 4325/2019 απόφασης του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ (Β' 3877).

4. Η ερωτώσα υπηρεσία προβληματίζεται εάν η σύσταση των ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π. που προβλέπεται από τη 635/8.3.2016 απόφαση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ, είναι σύμφωνη με την παράγραφο 1 του άρθρου 70 του ν.3996/2011 καθώς έχει ανακύψει ζήτημα αποζημίωσης των μελών των εν λόγω Επιτροπών που έχουν ήδη συγκροτηθεί με τη 353/7/7.2.2017 απόφαση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ και λειτουργούν.

Νομοθετικό Πλαίσιο


5. Ο ν.3996/2011 (Α'170) υπό τον τίτλο «Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, ρυθμίσεις Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις», μεταξύ άλλων, περιέχει το Κεφάλαιο ΣΤ «ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΟΑΕΔ» (άρθρα 64 επ.).

Το άρθρο 70 ορίζει:

«Διαδικασία υποβολής ενστάσεων

1. Ενστάσεις κατά των διοικητικών πράξεων που εκδίδουν τα όργανα του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού, εκτός των πράξεων που εκδίδει ο Διοικητής ή το Διοικητικό Συμβούλιο, κρίνονται από το Διοικητικό Συμβούλιο του Οργανισμού ή από το όργανο ή από τα όργανα που αυτό ορίζει.

Όταν οι διοικητικές πράξεις αφορούν υπαγωγή σε προγράμματα και γενικά σε δράσεις που υλοποιούνται με πόρους του Κλάδου ΛΑΕΚ, ο ορισμός από το Διοικητικό Συμβούλιο του οργάνου ή των οργάνων για την κρίση των αντίστοιχων ενστάσεων γίνεται μετά από γνώμη της Επιτροπής Διαχείρισης του ΛΑΕΚ.




2. Το Διοικητικό Συμβούλιο του ΟΑΕΔ ορίζει τις κατά περίπτωση προθεσμίες, εντός των οποίων ασκούνται οι ενστάσεις, καθώς και κάθε άλλη λεπτομέρεια αναγκαία για τη διαδικασία άσκησης και κρίσης των ενστάσεων της προηγούμενης παραγράφου.

3. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος άρθρου, κάθε γενική ή ειδική διάταξη νόμου ή κανονιστικής πράξης αντίθετη προς αυτό καταργείται.

Οι ρυθμίσεις του παρόντος άρθρου καταλαμβάνουν και τις ενστάσεις, οι οποίες ασκήθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος αυτού και των οποίων η εξέταση εκκρεμεί.»

Το άρθρο 91 ορίζει:

« Η ισχύς του νόμου αυτού αρχίζει από την ημερομηνία της δημοσίευσής του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στις επί μέρους διατάξεις.»

6. Κατ' επίκληση της διάταξης του άρθρου 70 του ν.3996/2011 εκδόθηκε η προεκτεθείσα 635/8.3.2016 απόφαση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ περί Νέου Κανονισμού Εκδίκασης Ενδικοφανών Προσφυγών του ΟΑΕΔ.

Ειδικότερα το άρθρο 1 του Νέου Κανονισμού Εκδίκασης Ενδικοφανών Προσφυγών του ΟΑΕΔ ορίζει τα εξής:

«Επιτροπές Εκδίκασης Ενδικοφανών Προσφυγών (ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π.)

1. Στις επτά (7) Περιφερειακές Διευθύνσεις του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) συνιστώνται αντίστοιχα επτά (7) Επιτροπές Εκδίκασης Ενδικοφανών Προσφυγών (ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π.), ήτοι μία ανά Περιφερειακή Διεύθυνση του Ο.Α.Ε.Δ., με τριετή θητεία.

Κάθε ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π. συγκροτείται από πέντε (5) τακτικά μέλη που ορίζονται με τα αναπληρωματικά αυτών...

2...

3...

4...»

Στη διάταξη του άρθρου 2 ¹, ορίζονται τα εξής:

¹ Όπως το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 αυτής τροποποιήθηκε με την παρ. 1 της με αριθ. 4325/2019 απόφασης του ΔΣ του ΟΑΕΔ (Β' 3877), η περ. ιθ' της παρ.2 προστέθηκε με την με αριθ. 130/02/16.01.2018 απόφαση του ΔΣ του ΟΑΕΔ (Β'413) και η παρ.3 αντικαταστάθηκε-συμπληρώθηκε με το άρθρο μόνο της 3412/75/20-12-2016 απόφασης του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ (Β' 4568)

«Αρμοδιότητες των ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π.

1. Η ΕΠΕΚΕΠ εξετάζει σε πρώτο και σε τελευταίο βαθμό τις προσφυγές με τις οποίες προσβάλλονται ατομικές διοικητικές πράξεις της επόμενης παραγράφου του παρόντος άρθρου, ανεξαρτήτως του χρόνου υποβολής αυτών.

Κατά την εξέταση των προσφυγών, η ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π. ελέγχει τις προσβαλλόμενες ατομικές διοικητικές πράξεις, όχι μόνο κατά νόμο (έλεγχος νομιμότητας), αλλά και κατ' ουσία (ουσιαστικός έλεγχος), οπότε και μπορεί να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να τροποποιήσει την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή.

2. Η ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π. εξετάζει τις προσφυγές, με τις οποίες προσβάλλονται ατομικές διοικητικές πράξεις που εκδίδουν οι υπαγόμενοι στην τοπική αρμοδιότητα της οικείας Περιφερειακής Διεύθυνσης Προϊστάμενοι των ΚΠΑ2, Γραφείων Εργασίας Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων και που αφορούν:

- α) χορήγηση επιδόματος τακτικής ανεργίας,
- β) χορήγηση ειδικού εποχικού βοηθήματος (άρθρο 22 του Ν. 1836/1989/ΦΕΚ Α' 79),
- γ) χορήγηση ειδικού βοηθήματος μετά τη λήξη της επιδότησης λόγω ανεργίας (άρθρο 22 παρ. 6 του Ν. 1836/1989/ΦΕΚ Α' 79),
- δ) χορήγηση ειδικού βοηθήματος μετά από τρίμηνη παραμονή στα μητρώα του ΟΑΕΔ (άρθρο 22 παρ. 6 του Ν. 1836/1989/ΦΕΚ Α' 79),
- ε) χορήγηση ειδικού βοηθήματος σε όσους εξέτισαν ποινή στερητική της ελευθερίας (άρθρο 22 παρ. 6 του Ν. 1836/1989/ΦΕΚ Α' 79),
- στ) χορήγηση ειδικού βοηθήματος λόγω επίσχεσης εργασίας ή διακοπής εργασιών (άρθρο 27 παρ. 5 του Ν.Δ. 2961/1954/ΦΕΚ Α' 197, όπως ισχύει),
- ζ) χορήγηση επιδόματος σε νέους 20-29 (άρθρο 2 του Ν. 1545/1985/ΦΕΚ Α' 91),
- η) χορήγηση επιδόματος μακροχρονίως ανέργου (άρθρο 27 του Ν. 3016/2002/ΦΕΚ Α' 110),
- θ) χορήγηση βοηθήματος ανεργίας αυτοτελώς και ανεξαρτήτως απασχολουμένων (Ο.Α.Ε.Ε., Ε.Τ.Α.Π - Μ.Μ.Ε.) [άρθρο 44 παρ. 2 του Ν. 3986/2011/ΦΕΚ Α' 152],
- ι) χορήγηση της συμπληρωματικής παροχής μητρότητας του Π.δ. 776/1977 (ΦΕΚ Α' 250),
- ια) χορήγηση της ειδικής παροχής προστασίας μητρότητας του άρθρου 142 του Ν. 3655/2008 (ΦΕΚ Α' 58),

ιβ) χορήγηση καταβολής αποδοχών στους σπουδαστές - φοιτητές που απέχουν από την εργασία τους για συμμετοχή στις γραπτές εξετάσεις της Σχολής που φοιτούν,

ιγ) χορήγηση του επιδόματος διαθεσιμότητας (άρθρο 20 του Ν. 1836/1989/ΦΕΚ Α`79),

ιδ) επιχορήγηση επιχειρήσεων και γενικά εργοδοτών, στο πλαίσιο προγραμμάτων απασχόλησης και αυτοαπασχόλησης, που καταρτίζονται δυνάμει του άρθρου 29 του Ν. 1262/1982 (ΦΕΚ Α`70), όπως ισχύει,

ιε) επιχορήγηση επιχειρήσεων για πρακτική άσκηση σπουδαστών ΤΕΙ-ΑΣΠΑΙΤΕ (ΣΕΛΕΤΕ) [ΚΥΑ Ε5/1797/ 20.03.1986/ΦΕΚ Β`183/19.02.1986].

ιστ) επιδότηση των ασφαλιστικών εισφορών (εργοδοτών και εργαζομένων) για προσλαμβανόμενους μισθωτούς σε επιχειρήσεις και γενικά εργοδότες, βάσει προγραμμάτων, που καταρτίζονται δυνάμει του άρθρου 18 του Ν. 3833/2010 (ΦΕΚ Α`40).

ιζ) επιχορήγηση επιχειρήσεων του άρθρου 21 του Ν. 1767/1988 (ΦΕΚ Α`63) όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 32 του Ν. 1836/1989 (ΦΕΚ Α` 79) και ισχύει.

ιη) επιχορήγηση εποχικών ξενοδοχειακών επιχειρήσεων για τη διατήρηση θέσεων εργασίας κατά τη χειμερινή περίοδο, βάσει προγραμμάτων, που καταρτίζονται δυνάμει των παρ. 2 και 3 του άρθρου 8 του Ν. 1545/1985 (ΦΕΚ 91/Α/20-05-1985), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

ιθ) επιβολή προστίμου του εδ. β της παρ.6 του αρθρ. 7 του ν. 1545/1985, όπως προσετέθη με το αρθρ. 51 του ν. 4488/2017 (Α`137).

3. Από την αρμοδιότητα των Επιτροπών Εκδίκασης Ενδικοφανών Προσφυγών του Ο.Α.Ε.Δ εξαιρούνται: α) i. Οι ενδικοφανείς προσφυγές, όταν το αντικείμενο της προς εξέταση προσφυγής υπερβαίνει το ποσό των 10.000 ευρώ από δημοσιονομικές διορθώσεις ή αναζητήσεις ποσών από επιχορηγήσεις, ii. οι ενδικοφανείς προσφυγές, όταν το αντικείμενο της προς εξέταση προσφυγής για παροχές υπερβαίνει το ποσό των 10.000 ευρώ, β) οι ενδικοφανείς προσφυγές που αφορούν τις καταβαλλόμενες από τον Οργανισμό παροχές λόγω αφερεγγυότητας του εργοδότη γ) ενδικοφανείς προσφυγές που αφορούν ζητήματα σχετικά με τον ΕΛΕΚΠ («Ενιαίος Λογαριασμός για την εφαρμογή Κοινωνικών Πολιτικών») δ) ενδικοφανείς προσφυγές που αφορούν προγράμματα «Κοινωφελούς χαρακτήρα», ε) ενδικοφανείς προσφυγές που αφορούν αμφισβητήσεις σχετικές με την υποχρέωση υπαγωγής σε κλάδους ασφάλισης του

ΟΑΕΔ (άρθρο 3 παρ. 3 του ν. 2335/1995) και στ) ενδικοφανείς προσφυγές που αφορούν προγράμματα που καταρτίζονται σύμφωνα με το άρθρο 64 του ν. 4430/2016.

Οι ενδικοφανείς προσφυγές της παρούσας παραγράφου θα εκδικάζονται σε πρώτο και σε τελευταίο βαθμό από το Διοικητικό Συμβούλιο του Οργανισμού, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις.»

Στη διάταξη του άρθρου 3 ορίζονται τα εξής:

«Προθεσμίες

1. Οι ενδικοφανείς προσφυγές που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος Κανονισμού ασκούνται εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από την κοινοποίηση των διοικητικών πράξεων στους ενδιαφερόμενους.

2. Οι Επιτροπές Εκδίκασης Ενδικοφανών Προσφυγών οφείλουν να γνωστοποιούν στους προσφεύγοντες τις αποφάσεις τους επί των προσφυγών το αργότερο μέσα σε τρεις (3) μήνες από τότε που οι ανωτέρω προσφυγές ασκήθηκαν.»

Στη διάταξη του άρθρου 4², ορίζονται τα εξής:

«Μεταβατικές διατάξεις

Η παρ. 2 του άρθρου 3 του παρόντος κανονισμού ισχύει μετά την πάροδο έξι (6) μηνών από τη λειτουργία των ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π.

Η υπ' αριθμ. 2840/37/23.08.2011 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου παραμένει σε ισχύ μέχρι και την 31.12.2019 για την εξέταση των διοικητικών και ενδικοφανών προσφυγών που έχουν υποβληθεί μέχρι και την 15.12.2016³».

Στη διάταξη του άρθρου 5⁴ ορίζονταν τα εξής:

«Καταργούμενες Διατάξεις

Έξι (6) μήνες μετά την έναρξη ισχύος του παρόντος Κανονισμού, η με αριθμό 2840/23.8.2011 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΟΑΕΔ καταργείται.»

«Άρθρο 6

Έναρξη ισχύος

² Όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την παρ. Β της 353/7/7.2.2017 απόφασης του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ (Β' 883), και στη συνέχεια τροποποιήθηκε ως προς την δεύτερη παράγραφο αυτής με την 3336/75/28-11-2017 απόφαση (Β' 4460) και την 3457/79/09.10.2018 απόφαση (Β' 4982).

³ Σημειώνεται ότι η δεύτερη παράγραφος της ανωτέρω διάταξης έχει ήδη καταργηθεί με τη δεύτερη παράγραφο της 4325/2019 απόφασης του ΔΣ του ΟΑΕΔ (Β' 3877).

⁴ Όπως αυτή τροποποιήθηκε με τη 2132/44/26.07.2016 απόφαση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ (Β' 2585) και εν τέλει καταργήθηκε με την παρ. Β της 353/7/7.2.2017 απόφασης (Β' 883).

Η ισχύς του παρόντος Κανονισμού αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός εάν σε επιμέρους διατάξεις αυτού ορίζεται άλλως.

...»

7. Το άρθρο 27 παρ. 1⁵, παρ. 6, 7 και 8 του ν.δ. 2961/1954 (Α'197) όριζαν τα εξής:

«Άρθρο 27

Διαδικασία εξασφάλισης αξιώσεως προς επιδότησιν

1. Για να επιδοτηθεί ο άνεργος, πρέπει να εμφανιστεί ο ίδιος στην υπηρεσία του ΟΑΕΔ της κατοικίας του ή του τόπου της τελευταίας απασχόλησής του και να υποβάλει αίτηση για επιδότηση μέσα σε 60 ημέρες από τη λύση της σχέσης εργασίας...

6. Αρμόδιον όργανον δια την έγκρισιν και την διακοπήν της επιδοτήσεως είναι ο Διευθυντής της Τοπικής Υπηρεσίας απασχολήσεως και Ανεργίας.

7. Ο επιδοτούμενος ή και άλλα πρόσωπα έχοντα ευλόγως δεδικαιολογημένον συμφέρον έχουσι δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Δ.Σ. ή του δια του κανονισμού παροχών ορισθησομένου αρμοδίου συλλογικού οργάνου.

8. Η προσφυγή ασκείται εντός 14 ημερών από της γνωστοποιήσεως της αποφάσεως. Η προσφυγή δεν έχει ανασταλτικήν δύναμιν. Το Δ.Σ. του Οργανισμού δύναται κατ' αίτησιν του ενδιαφερομένου να μεταρρυθμίση τας αποφάσεις των συλλογικών οργάνων.»

8. Το άρθρο 1 του β.δ 803 της 7/16.12.1970 (Α' 271) «Περί των παρά τω Οργανισμώ Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού Επιτροπών» όριζε, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

« Παρά τω Οργανισμώ Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού, συνιστώνται αι Κάτωθι Επιτροπαί:

1. Επιτροπαί παρά τη Διοικήσει:

α)...

β) Επιτροπή Επιλύσεως Ασφαλιστικών Διαφορών.

γ) ... δ) ... ε)...

⁵ Όπως αυτή είχε συμπληρωθεί διά του άρθρου 7 παρ. 1 του Ν. 3464/1955 (Α'350) και αντικαταστάθηκε με το άρθρο 7 παρ. 4 του Ν. 1545/1985 (Α' 91).

II. Επιτροπαί των Τοπικών Υπηρεσιών Αθηνών, Πειραιώς, Θεσσαλονίκης, Πατρών, Βόλου και Ηρακλείου, και

III.»

Το άρθρο 5 παράγραφος 2 του ανωτέρω β.δ. όριζε τα ακόλουθα:

« Αρμοδιότητες Επιτροπών

Άρθρον 5

1...

2. Η Επιτροπή Επιλύσεως Ασφαλιστικών Διαφορών είναι αρμόδια:

α) Διά την εκδίκασιν αιτήσεων θεραπείας κατ' αποφάσεων των αρμόδιων οργάνων, δι' των απορρίπτονται εν όλω ή εν μέρει αιτήσεις περί απονομής παροχών των κλάδων ασφαλίσεως, ανεργίας, οικογενειακών επιδομάτων και στρατεύσεως, εφ' όσον η σχετική αμφισβήτησις ανάγεται εις ερμηνείαν του νόμου γενικώς ή εις εκτίμησιν πραγματικών δεδομένων πλην των κατά τας διατάξεις της παραγράφου 6 του παρότος άρθρου υπαγομένων εις την αρμοδιότητα των παρ' ταις Τοπικαίς Υπηρεσίαις Επιτροπών.

β) Διά την εκδίκασιν προσφυγών των Διευθυντών των Τοπικών Υπηρεσιών κατά των αποφάσεων των παρ' αυτοίς Επιτροπών, εφ' όσον τοιαύτη προσφυγή προβλέπεται υπό των εν ισχύι διατάξεων, και

γ) Διά την γνωμοδότησιν επί αιτήσεων θεραπείας εργοδοτών κατά πράξεων επιβολής εισφορών υπέρ των Κλάδων ασφαλίσεως αρμοδιότητος του Οργανισμού επιβαλλομένων εκ μέρους των αρμοδίων οργάνων του Ι.Κ.Α., εφ' όσον επί των αντιστοιχών αμφισβητήσεων υφίσταται αποκλειστική του Οργανισμού αρμοδιότης και ουχί συντρέχουσα τοιαύτη μετά του ειρημένου Ιδρύματος.»

9. Η 23191/4086/1973 απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας (Β' 811), μεταξύ άλλων, προέβλεπε τα εξής:

«Ανατίθεμεν το έργο της εκδικάσεως πασών των αιτήσεων θεραπείας των ησφαλισμένων κατ' αποφάσεων των οικείων Δ/ντων επί Παροχών Ανεργίας, Στρατεύσεως και Οικογενειακών Επιδομάτων εις τας παρ' εκάστη Περιφερειακή Δ/σην του ΟΑΕΔ λειτουργούσας Τοπικάς Επιτροπές».

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου στο οποίο

εντάσσονται και του σκοπού που εξυπηρετούν, καθώς και των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη του Τμήματος, συνάγονται τα ακόλουθα:

10. Με το άρθρο 70 του ν. 3996/2011 θεσπίζεται ένα νέο νομοθετικό πλαίσιο όσον αφορά την εκδίκαση των «ενστάσεων» κατά των διοικητικών πράξεων που εκδίδουν τα όργανα του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού. Σύμφωνα με την παράγραφο 1 εδάφιο πρώτο του ως άνω άρθρου, οι ενστάσεις κατά των διοικητικών πράξεων που εκδίδουν τα όργανα του ΟΑΕΔ κρίνονται από το Διοικητικό Συμβούλιο του Οργανισμού ή από το όργανο ή από τα όργανα που αυτό ορίζει, ρητώς εξαιρουμένων των πράξεων που εκδίδει το ίδιο το Δ.Σ. ή ο Διοικητής του Ο.Α.Ε.Δ. Περαιτέρω, με την παράγραφο 1 εδάφιο δεύτερο του ιδίου άρθρου, όσον αφορά διοικητικές πράξεις που αφορούν υπαγωγή σε προγράμματα και γενικά σε δράσεις που υλοποιούνται με πόρους του Κλάδου ΛΑΕΚ, ο ορισμός από το Διοικητικό Συμβούλιο του οργάνου ή των οργάνων για την κρίση των αντίστοιχων ενστάσεων, γίνεται μετά από γνώμη της Επιτροπής Διαχείρισης του ΛΑΕΚ. Επίσης, με την παράγραφο 2 του άρθρου 70, το Δ.Σ. καθίσταται το μόνο αρμόδιο όργανο ορισμού των κατά περίπτωση προθεσμιών, εντός των οποίων ασκούνται οι ενστάσεις, καθώς και κάθε άλλης λεπτομέρειας αναγκαίας για τη διαδικασία άσκησης και κρίσης των ενστάσεων της προηγούμενης παραγράφου. Από την έναρξη ισχύος του ανωτέρω άρθρου, κατά ρητή επιταγή της παραγράφου 3 αυτού, κάθε γενική ή ειδική διάταξη νόμου ή κανονιστική πράξη αντίθετη προς αυτό καταργείται. Σύμφωνα με το άρθρο 91 του ν. 3996/2011, η ισχύς του νόμου αυτού, αρχίζει από την ημερομηνία της δημοσίευσης του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στις επί μέρους διατάξεις.

11. Κατ' εξουσιοδότηση της διάταξης του άρθρου 70 του ν. 3996/2011 τέθηκε σε ισχύ ο Νέος Κανονισμός Εκδίκασης των Ενδικοφανών Προσφυγών του ΟΑΕΔ, ο οποίος θεσπίστηκε με την 635/8.3.2016 απόφαση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ. Ειδικότερα οι διατάξεις του άρθρου 70 για το νέο νομοθετικό πλαίσιο εκδίκασης των ενστάσεων εξειδικεύθηκαν με τις διατάξεις του ως άνω Κανονισμού, καθώς και δια του ορισμού των μελών των ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π. του ΟΑΕΔ με την 353/7/7.2.2017 απόφαση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ.

12. Με την 635/8.3.2016 απόφαση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ συστήθηκαν ως νέα όργανα του ΟΑΕΔ, επτά (7) ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π. στις επτά (7) Περιφερειακές Διευθύνσεις του ΟΑΕΔ αντιστοίχως. Οι ως άνω Επιτροπές εξετάζουν σε πρώτο και σε

τελευταίο βαθμό τις ενδικοφανείς προσφυγές με τις οποίες προσβάλλονται ατομικές διοικητικές πράξεις που εκδίδουν οι υπαγόμενοι στην τοπική αρμοδιότητα της οικείας Περιφερειακής Διεύθυνσης Προϊστάμενοι των ΚΠΑ2, Γραφείων Εργασίας Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων όχι μόνο κατά νόμο (έλεγχος νομιμότητας), αλλά και κατ' ουσία (ουσιαστικός έλεγχος), οπότε και μπορούν να ακυρώσουν εν όλω ή εν μέρει ή να τροποποιήσουν τις πράξεις ή να απορρίψουν την προσφυγή. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τον ως άνω Κανονισμό, η εκδίκαση των ενδικοφανών προσφυγών κατά απασών των αναφερομένων στο άρθρο 2 παράγραφος 2 περιπτώσεις α-ιθ ατομικών διοικητικών πράξεων των οργάνων του ΟΑΕΔ υπάγεται αποκλειστικά πλέον στις συσταθείσες με τον ως άνω Κανονισμό ΕΠ.ΕΚ.Ε.Π. με την εξαίρεση των περιοριστικά αναφερόμενων στο άρθρο 2 παράγραφος 3 ενδικοφανών προσφυγών οι οποίες εκδικάζονται σε πρώτο και σε τελευταίο βαθμό από το Διοικητικό Συμβούλιο του Οργανισμού.

13. Επί του ζητήματος εάν ο νομοθέτης στην έννοια των «ενστάσεων» του άρθρου 70 παράγραφος 1 του ν. 3996/2011 περιλαμβάνει τις ενδικοφανείς προσφυγές κατά απασών των διοικητικών πράξεων που εκδίδουν τα όργανα του ΟΑΕΔ, εξαιρουμένων ρητά των πράξεων που εκδίδει ο Διοικητής ή το Δ.Σ., και, περαιτέρω, επί του ζητήματος εάν δύναται το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ να προβεί σε σύσταση οργάνου βάσει της προαναφερόμενης διάταξης νόμου, διατυπώθηκαν κατά τη συζήτηση στο Τμήμα δύο γνώμες:

14. Κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας που απαρτίσθηκε από τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους Ασημίνα Ροδοκάλη, Βασιλική Τύρου, Ευαγγελία Σκαλτσά, Ευσταθία Τσαούση, Βασίλειο Κορκίζογλου, Χαράλαμπο Μπρισκόλα, Νικόλαο Καραγιώργη, Αναστασία Ζαφειριάδου, Περικλή Αγγέλου (ψηφοί 9), με την οποία συντάχθηκε και η εισηγήτρια Αγγελική Βερροπούλου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο) έγιναν δεκτά τα εξής:

15. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση επί του άρθρου 70 του ν. 3996/2011, σκοπός θέσπισης της εν λόγω διάταξης ήταν η αντιμετώπιση ενός μεγάλου όγκου ενστάσεων, οι οποίες είχαν αυξηθεί υπέρμετρα σε σχέση, τόσο με τα προγράμματα απασχόλησης και επαγγελματικής κατάρτισης, όσο και με τις κοινωνικές παροχές του ΟΑΕΔ. Η εν λόγω υπέρμετρη αύξηση των ενστάσεων αποδίδεται στη διόγκωση των δράσεων του ΟΑΕΔ στους τομείς της απασχόλησης και της κατάρτισης, καθώς και στην εισροή οικονομικών μεταναστών οι οποίοι κατέστησαν δικαιούχοι των κοινωνικών παροχών.




Αποτέλεσμα της ως άνω υπέρμετρης αύξησης ήταν η μεγάλη καθυστέρηση ως προς την εξέταση των ενστάσεων. Ως εκ τούτου, η εξουσιοδότηση που παρέχεται στο Δ.Σ. του ΟΑΕΔ να μπορεί να ορίζει κατά περίπτωση και άλλα όργανα για την εξέταση των ενστάσεων κατά των εκδιδόμενων από τα όργανα του ΟΑΕΔ διοικητικών πράξεων, αποσκοπεί στην επιτάχυνση της εκδίκασης των ενστάσεων δια της έγκαιρης εξέτασης αυτών, προς όφελος των διοικουμένων.

16. Η ανωτέρω αιτιολογική έκθεση επί του άρθρου 70 αναφέρεται καταρχάς στις ενστάσεις που αφορούν τα προγράμματα απασχόλησης και επαγγελματικής κατάρτισης. Πέραν των ανωτέρω ενστάσεων όμως, αναφέρεται και στις ενστάσεις που αφορούν τις κοινωνικές παροχές του ΟΑΕΔ. Ως κοινωνικές παροχές ενδεικτικά αναφέρονται τα τακτικά επιδόματα λόγω ανεργίας, επιδόματα ΔΛΟΕΜ και ειδικά επιδόματα άρθρου 22 του ν.1836/1989. Η τακτική επιδότηση ανεργίας αποτελεί ασφαλιστική παροχή, από δε την άρνηση του ΟΑΕΔ να τη χορηγήσει γεννώνται διαφορές ουσίας (άρθρο 7 παρ. 1 του ν.702/77 βλ. και Α. Στεργίου Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης 2014 εκδ.Σάκκουλα σελ. 682-684). Κατά την αιτιολογική έκθεση στον όρο «κοινωνικές παροχές του ΟΑΕΔ» περιλαμβάνονται τόσο το τακτικό επίδομα ανεργίας όσο και τα ειδικά βοηθήματα του άρθρου 22 του ν.1836/1989, ως προς δε τις λοιπές παροχές η έκθεση παραπέμπει σε αυτές με τον όρο « κ.α.». Ακολούθως, σύμφωνα με την ανωτέρω αιτιολογική έκθεση, άπαντα τα επιδόματα, βοηθήματα, παροχές κλπ. που χορηγεί ο ΟΑΕΔ, χαρακτηρίζονται ως «κοινωνικές παροχές», κατά των απορριπτικών για τη χορήγησή τους αποφάσεων οι διοικούμενοι είχαν το δικαίωμα άσκησης «ενστάσεων».

17. Σημειώνεται ότι σύμφωνα με το προϊσχύσαν καθεστώς οι ενστάσεις ασκούνταν μόνο κατά απορριπτικών αποφάσεων που αφορούσαν τα προγράμματα απασχόλησης και κατάρτισης, καθώς το άρθρο 27 παράγραφος 7 και 8 του ν.δ. 2961/1954 προέβλεπε την άσκηση προσφυγής ενώπιον του Δ.Σ. κατά της πράξης διακοπής της επιδότησης ανεργίας. Περαιτέρω, το άρθρο 5 του β.δ. 803/1970 προέβλεπε την άσκηση «αιτήσεων θεραπείας» κατά των αποφάσεων των αρμόδιων οργάνων, με τις οποίες απορρίπτονταν εν όλω ή εν μέρει αιτήσεις περί απονομής παροχών των κλάδων ασφάλισης, ανεργίας, οικογενειακών επιδομάτων κλπ. Με τις αιτήσεις θεραπείας εξετάζονταν οι προσβαλλόμενες πράξεις τόσο από άποψη νομιμότητας όσο και κατ' ουσίαν.

18. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, κατ' ορθήν ερμηνεία του άρθρου 70 του ν. 3996/2011, όταν ο νομοθέτης αναφέρεται σε «ενστάσεις» κατά των διοικητικών πράξεων που εκδίδουν τα όργανα του ΟΑΕΔ, στον ανωτέρω όρο περιλαμβάνει τις ενδικοφανείς προσφυγές κατά απασών των διοικητικών πράξεων που εκδίδουν τα όργανα του ΟΑΕΔ, εξαιρουμένων ρητά μόνον των πράξεων που εκδίδει ο Διοικητής ή το Δ.Σ.

19. Εξάλλου από τη διάταξη του άρθρου 2 του Α.Κ. σαφώς προκύπτει ότι, κατά γενικό κανόνα, οι νόμοι είναι διηνεκείς και ισχύουν μέχρις ότου καταργηθούν με άλλο κανόνα δικαίου, δηλαδή κυρίως με τυπικό νόμο ή με έθιμο. Η κατάργηση νόμου με νόμο είναι είτε ρητή (άμεση), όταν ο νεότερος νόμος περιλαμβάνει ειδική διάταξη για την κατάργηση του παλαιότερου νόμου, είτε σιωπηρή (έμμεση), όταν από το περιεχόμενο του νεότερου νόμου προκύπτει σαφώς ότι τούτο είναι αντίθετο ή ασυμβίβαστο προς εκείνο του παλαιότερου (βλ. γνωμοδότηση ΝΣΚ 198/2014 με παραπομπή σε ΑΠ 263/1982, ΝΣΚ 281/2009, ΝΣΚ 216/2010, ΝΣΚ 295/2012). Η απλή κατάργηση της εξουσιοδοτικής διάταξης τυπικού νόμου δεν συνεπάγεται αυτοδικαίως και την κατάργηση των κανονιστικών πράξεων που εκδόθηκαν βάσει αυτής, εάν δεν προκύπτει σαφής περί τούτου βούληση του νεότερου νομοθέτη (ΣΤΕ 2361/2011 με επίκληση ΣΤΕ 1965/2010 και ΣΤΕ 3881/2004, επίσης γνωμοδότηση ΝΣΚ 141/2012). Επίσης, ο νεότερος νόμος δύναται να καταργήσει ρητώς ή σιωπηρώς κανόνα δικαίου που έχει τεθεί με διοικητική πράξη (βλ. Κόρσου «Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος» 4^η εκδ. Σάκκουλας 2013 σελ. 166 επ.)

20. Η διάταξη του άρθρου 70 παράγραφος 3 του ν. 3996/2011 ρητώς καταργεί, από την έναρξη ισχύος της, (ήτοι από τη δημοσίευση του νόμου), κάθε γενική ή ειδική διάταξη νόμου ή κανονιστική πράξη αντίθετη προς αυτήν. Όπως προελέχθη, με τις παραγράφους 1 και 2 της διάταξης αυτής, θεσπίζεται νέο καθεστώς αναφορικά με την εκδίκαση των ενστάσεων- ενδικοφανών προσφυγών. Σύμφωνα με το καθεστώς αυτό, το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ καθίσταται αποκλειστικά αρμόδιο για την εκδίκαση των ενστάσεων αυτών. Διαζευκτικώς καθίστανται αρμόδια τα όργανα που το εν λόγω Δ.Σ. και μόνον ορίζει. Επίσης το Δ.Σ. καθίσταται αρμόδιο για τον καθορισμό των προθεσμιών εντός των οποίων ασκούνται οι ενστάσεις καθώς και για κάθε άλλη λεπτομέρεια αναγκαία για τον καθορισμό της διαδικασίας άσκησης και κρίσης των ενστάσεων αυτών. Από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων συνάγεται ότι, έχουν πλέον καταργηθεί οι



προϊσχύσασες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις, με τις οποίες, πέραν του Δ.Σ. ως αρμοδίου οργάνου, είχαν θεσμοθετηθεί Επιτροπές ως αρμόδια όργανα για την επίλυση των διαφορών που ανέκυπταν.

21. Από την πιο πάνω αιτιολογική έκθεση προκύπτει ότι το προϊσχύσαν νομοθετικό και κανονιστικό πλέγμα ήταν ανεπαρκές για την έγκαιρη εξέταση των ενστάσεων-ενδικοφανών προσφυγών των διοικουμένων, με αποτέλεσμα τη συσσώρευση και τη μεγάλη χρονική καθυστέρηση ως προς την εξέταση αυτών. Όπως διαφαίνεται από την αιτιολογική έκθεση, σκοπός του νομοθέτη δεν είναι να μετακυλήσει το βάρος εκδίκασης απασών των ενστάσεων-ενδικοφανών προσφυγών στο Δ.Σ. του ΟΑΕΔ, αλλά, αντιθέτως, να ιδρυθούν και άλλα όργανα από το ίδιο το Δ.Σ. προς εκδίκαση των ενστάσεων ώστε να επιταχυνθεί η διαδικασία εκδίκασης αυτών προς όφελος των διοικουμένων.

22. Κατά συνέπεια, από την τελολογική ερμηνεία της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 70, σε συνδυασμό με τα αναφερόμενα στις παραγράφους 2 και 3 του ίδιου άρθρου και τα διαλαμβανόμενα στην αιτιολογική έκθεση επί του άρθρου αυτού, συνάγεται ότι, η διάταξη αυτή παρέχει στο Δ.Σ. του ΟΑΕΔ νομοθετική εξουσιοδότηση για σύσταση νέων οργάνων προς εκδίκαση των ενδικοφανών προσφυγών. Αντίθετη ερμηνεία θα αποστερούσε το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ από τη δυνατότητα να συστήσει ένα νέο ή νέα όργανα εκδίκασης ενστάσεων – ενδικοφανών προσφυγών, προς επιτάχυνση της διαδικασίας εκδίκασης τους. Τούτο δε κατ' αντίθεση προς το σκοπό του νομοθέτη για τη θέσπιση του Δ.Σ. ως του μόνου αρμοδίου οργάνου εκδίκασης όλων ανεξαιρέτως των ενδικοφανών προσφυγών. Η ως άνω τελολογική ερμηνεία περί δυνατότητας σύστασης οργάνου ενισχύεται άλλωστε από την προαναφερθείσα ρητή κατάργηση του προϊσχύσαντος νομοθετικού πλαισίου και των πάσης φύσεως θεσμοθετηθέντων με αυτό Επιτροπών.

23. Οσον αφορά το ζήτημα του εάν η νομοθετική εξουσιοδότηση του άρθρου 70 παράγραφος 1 είναι ειδική και ορισμένη, όπως απαιτεί το άρθρο 43 παράγραφος 2 του Συντάγματος, σημειώνονται τα εξής:

24. Η νομοθετική εξουσιοδότηση θεωρείται ειδική και ορισμένη όταν προσδιορίζει καθ' ύλην το αντικείμενό της, ασχέτως αν είναι ευρεία ή στενή, ασχέτως, δηλαδή αν είναι μεγαλύτερος ή μικρότερος ο αριθμός των περιπτώσεων τις οποίες η Διοίκηση μπορεί να ρυθμίσει, βάσει της συγκεκριμένης νομοθετικής εξουσιοδότησης, κανονιστικώς (βλ. ΟΛΣΤΕ 2150, 2148, 2090/2015, 3405, 3299,

3013/2014). Ως «ειδικότερα θέματα», για τη ρύθμιση των οποίων επιτρέπεται η παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοίκησης, νοούνται εκείνα τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση με την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της νομοθετικής ρυθμίσης. Απαιτείται, επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο, όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδότησης, αλλά, επί πλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο όμως, πλαίσιο, σύμφωνα προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα. Η ανωτέρω δε ουσιαστική ρύθμιση μπορεί να υπάρχει τόσο στις διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου όσο και σε διατάξεις άλλων νόμων σχετικών με τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο της νομοθετικής εξουσιοδότησης (βλ. ΟΛΣΤΕ 1804/2017 σκέψη 12 Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ με παραπομπή σε ΟΛΣΤΕ 1749/2016, 520/2015, 3013/2014, 2186/2013, 1210/2010 κ.ά.). Για το συνταγματικό κύρος της νομοθετικής εξουσιοδότησης δεν απαιτείται οπωσδήποτε να διαγράφει η ίδια ή με παραπομπή σε άλλη διάταξη νόμου βασικές αρχές και κατευθύνσεις στο πλαίσιο των οποίων οφείλει να κινηθεί η Διοίκηση κατά την κανονιστική ρύθμιση των θεμάτων αυτών (βλ. ΟΛΣΤΕ 1804/2017, 2304/1995, 1466/1995, ΣΤΕ 1337/2013 7μ., 3748/2008 7μ., 966/2008, 2166/2002 7μ., 1667 – 1672/2002 7μ., 3722 - 3724/2000 7μ. κ.ά., πρβλ., όμως, και ΟΛΣΤΕ 478 – 80/1989, 2573/2015, ΠΕ 6/2007 ή και ΟΛΣΤΕ 3404 - 05/2014 (σκέψη 10) «...εφόσον καθορίζονται σ' αυτήν συγκεκριμένα τα θέματα που μπορούν να ρυθμιστούν κανονιστικώς (βλ. ΣΤΕ 720/2008), έστω και αν δεν διαγράφονται και οι βασικές αρχές, στο πλαίσιο των οποίων οφείλει να κινηθεί η Διοίκηση...»).

25. Κατά συνέπεια, η νομοθετική εξουσιοδότηση του άρθρου 70 του ν. 3996/2011 παρίσταται επαρκώς ειδική και ορισμένη. Τούτο διότι με την ως άνω διάταξη του άρθρου 70 του ν. 3996/2011 καθορίζονται συγκεκριμένα τα θέματα που μπορούν να ρυθμιστούν κανονιστικώς (βλ. προπαρατεθείσα 3404/2014 απόφαση Ολομελείας του ΣΤΕ). Δηλαδή, αφενός, με τη διάταξη αυτή, προβλέπεται η σύσταση οργάνου ή οργάνων και αφετέρου προσδιορίζεται η καθ' ύλην αρμοδιότητα αυτών ήτοι η εκδίκαση πάσης φύσεως ενστάσεων κατά των διοικητικών πράξεων που εκδίδουν τα όργανα του ΟΑΕΔ, με την εξαίρεση των

πράξεων που εκδίδει ο Διοικητής ή το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ και με τον περιορισμό που θέτει το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου.

26. Κατόπιν αυτών, σύμφωνα με τη γνώμη της πλειοψηφίας, η απάντηση στο ερώτημα είναι, ότι, «ο ορισμός οργάνου ή οργάνων» από το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ σύμφωνα με το άρθρο 70 παράγραφος 1 του ν. 3996/2011, δεν πρέπει να εκλαμβάνεται υπό τη στενή, αλλά υπό την ευρεία του έννοια, που περιλαμβάνει και τη σύσταση επιτροπών εκδίκασης ενδικοφανών προσφυγών. Η παραδοχή αυτή ενδυναμώνεται και από τη ρύθμιση του ακροτελεύτιου εδαφίου της παραγράφου 3 του άρθρου 70 του ν.3996/2011, που ρητά προβλέπει την αρμοδιότητα των νεοσυσταθέντων με την παρ. 1 του άρθρου αυτού οργάνων και επί των εκκρεμοσών κατά το χρόνο δημοσίευσης του ν.3996/2011 ενστάσεων. Τούτο δε, διότι, χωρίς την ταυτόχρονη με τον ορισμό σύσταση νέων οργάνων εκδίκασης των ενδικοφανών ενστάσεων, δεν θα ήταν δυνατή η αφαίρεση από τις προϋφιστάμενες επιτροπές των εκκρεμοσών ενώπιόν τους ενστάσεων, προκειμένου αυτές να εκδικασθούν από τις νέες, αναφερόμενες στην 635/8.3.2016 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΟΑΕΔ, Επιτροπές Εκδίκασης Ενδικοφανών Προσφυγών του Οργανισμού αυτού.

27. Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας που απαρτίστηκε από τον Πρόεδρο του Τμήματος Γεώργιο Κανελλόπουλο, Αντιπρόεδρο Ν.Σ.Κ. και τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους Διονύσιο Χειμώνα και Μαρία Σπάσου, (ψήφοι 3), έγιναν δεκτά τα εξής:

28. Η σύσταση του διοικητικού οργάνου πρέπει να προβλέπεται ρητά από διάταξη του Συντάγματος ή νομοθετικής πράξης ή διοικητικής κανονιστικής πράξης που έχει εκδοθεί βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης. (Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι» σελ. 127 παρ. 114 εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2011). Η έννοια της σύστασης του οργάνου διαφοροποιείται από την έννοια του ορισμού του οργάνου η οποία παραπέμπει σε υφιστάμενο όργανο. Υπ' αυτήν την έννοια ο «ορισμός οργάνου» εκ μέρους του Δ.Σ., όπως διατυπώνεται στη διάταξη του άρθρου 70 παρ.1 του ν.3996/2011, παραπέμπει σε υφιστάμενο όργανο. Συνεπώς η σύσταση των Επιτροπών Εκδίκασης Ενδικοφανών Προσφυγών με το άρθρο 1 της απόφασης 635/2016 του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ ευρίσκεται εκτός εξουσιοδότησης του άρθρου 70 παρ.1 του ν.3996/2011. Επιπλέον, η αρχή της νομιμότητας που διέπει τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και το τεκμήριο νομιμότητας των ενεργειών της προϋποθέτουν την

ανάθεση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων που ασκούνται σύμφωνα με το νόμο. Άσκηση αρμοδιοτήτων που δεν έχουν, κατά νόμο, ανατεθεί δεν είναι νοητή σύμφωνα με τις παραπάνω αρχές. Εξάλλου, και η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από ένα διοικητικό όργανο σε άλλο ρυθμίζεται από τους κανόνες περί αρμοδιότητας των δημοσίων οργάνων, σύμφωνα με τους οποίους η θέσπιση και η μεταβίβαση αρμοδιότητας γίνεται με νόμο ή με εξουσιοδοτικές διατάξεις και προϋποθέτει αφ' ενός μεν, τη νόμιμη ανάθεση της αρμοδιότητας στο όργανο που τη μεταβιβάζει, αφ' ετέρου δε, τη ρητή περιγραφή του αντικειμένου της για λόγους νομικής ασφάλειας (βλ. Γνωμοδότηση Ν.Σ.Κ. 147/2017 με παραπομπή σε ΟΛΣΤΕ 2309/1992, ΣΤΕ 1607/1997).

29. Εξάλλου, κατά παγία νομολογία, η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι αντισυνταγματική όταν κρίνεται ως γενική και αόριστη (ΟΛΣΤΕ 2309/1992, 183, 1467, 4203/1995) οι δε κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί βάσει αυτής πάσχουν ακυρότητα (βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο ο.π. σελ. 58). Η εξουσιοδοτική διάταξη περί μεταβίβασης αρμοδιοτήτων δεν επιτρέπεται να προβαίνει σε γενικότατο μόνο καθορισμό των αντικειμένων που μπορούν να μεταβιβαστούν, χωρίς να προσδιορίζεται η έκταση αυτών, με συνέπεια να αφήνεται πλήρως στην κρίση της Διοίκησης η επιλογή των αντικειμένων αυτών (βλ. ΟΛΣΤΕ 2309/1992 Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ, ομοίως ΣΤΕ 1607/1997). Στην τελευταία περίπτωση η εξουσιοδότηση αντίκειται στο άρθρο 43 παρ.2 του Συντάγματος ως αόριστη και ευρύτατη.

30. Εν προκειμένω και υπό την εκδοχή ότι ο κατ' άρθρο 70 παρ.1 του ν.3996/2011 ορισμός οργάνων από το ΔΣ του ΟΑΕΔ επιτρέπει τη σύστασή τους που έγινε με το άρθρο 1 παρ.1 της 635/2016 απόφασης του εν λόγω Δ.Σ., ο ορισμός πάντως με το άρθρο 70 παρ.1 του ν.3996/2011 της καθ' ύλην αρμοδιότητάς τους δεν πληροί τις συνταγματικές απαιτήσεις του ειδικού και ορισμένου (βλ. ΟΛΣΤΕ1804/2017 Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ). Πράγματι, με την εν λόγω διάταξη δεν καθορίζονται - έστω σε ένα γενικό πλαίσιο- οι αρμοδιότητες που δύνανται να μεταβιβαστούν στα συσταθέντα από το Δ.Σ. όργανα ή, άλλως, δεν ανατίθενται τυχόν αποκλειστικές αρμοδιότητες στο Δ.Σ. του ΟΑΕΔ, αποκλειόμενου άλλου οργάνου, με συνέπεια τα ως άνω θέματα να αφήνονται πλήρως στην κρίση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ. Κατά συνέπεια, η ανωτέρω εξουσιοδοτική διάταξη, όσον αφορά τα υπό σύσταση όργανα και τις αρμοδιότητες αυτών, παρίσταται γενική και αόριστη.

31. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, η διάταξη του άρθρου 70 παρ. 1 κατά το μέρος κατά το οποίο εξουσιοδοτεί το Δ.Σ. να συστήσει άλλο όργανο, τυγχάνει ανεφάρμοστη και κατά συνέπεια οι Επιτροπές Εκδίκασης Ενδικοφανών Προσφυγών (ΕΠ.ΕΚ.ΕΠ) μη εγκύτως έχουν συσταθεί με την 635/2016 απόφαση του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ και μη εγκύτως έχουν μεταβιβαστεί σε αυτές οι σχετικές αρμοδιότητες του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ. Παρέπεται ότι λόγω της παράνομης μεταβίβασης αρμοδιότητας, τα όργανα προς τα οποία μεταβιβάσθηκε η αρμοδιότητα δεν καθίστανται αρμόδια και συνεπώς οι πράξεις τους πάσχουν από ακυρότητα (ΣΤΕ 367/1933, 2179/1987 βλ. Σπηλιωτόπουλος Επ. ο.π. σελ.150).

32. Ωστόσο, με τις διοικητικές πράξεις σύστασης και ορισμού μελών των εν λόγω Επιτροπών έχει δημιουργηθεί αντικειμενική επίφαση νομιμότητας και ο καλόπιστος και σώφρων διοικούμενος δεν διατηρεί αμφιβολία ότι οι εν λόγω Επιτροπές έχουν συσταθεί και λειτουργούν νομίμως ως διοικητικά όργανα, νομίμως επιλαμβανόμενα επί των ασκηθεισών ενδικοφανών προσφυγών. Κατά συνέπεια οι Επιτροπές αυτές έχουν τον χαρακτήρα των de facto διοικητικών οργάνων τα οποία παύουν να υπάρχουν μόνον όταν ακυρωθεί ή ανακληθεί η πράξη του ορισμού τους. Οι πράξεις του de facto οργάνου είναι έγκυρες και δεσμευτικές, εάν βεβαίως δεν πάσχουν ακυρότητα από άλλο λόγο. Ο κανόνας αυτός ανταποκρίνεται στην ανάγκη της σταθερότητας και της ασφάλειας των νομικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί και της προστασίας των διοικουμένων, οι οποίοι εύλογα πίστευαν ότι το διοικητικό όργανο είχε νόμιμη υπόσταση και, επομένως, δεν επιτρέπεται να υποστούν τις συνέπειες της υφισταμένης, αλλά όχι εμφανούς παρανομίας (βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο ο.π. σελ. 130 επ., ΣΤΕ 1157/91, ΣΤΕ 903/99).

33. Κατόπιν αυτών, σύμφωνα με τη γνώμη της μειοψηφίας, η απάντηση στο ερώτημα πρέπει να είναι, ότι, «ο ορισμός οργάνου ή οργάνων» από το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ, όπως αυτός διατυπώνεται στη διάταξη του άρθρου 70 παρ.1 του ν.3996/2011 δεν περιλαμβάνει τη σύσταση επιτροπών ενδικοφανών προσφυγών, οι συσταθείσες όμως και συγκροτηθείσες κατά τα ως άνω Επιτροπές έχουν τον χαρακτήρα των de facto διοικητικών οργάνων.

Απάντηση

34. Κατ' ακολουθίαν τούτων, επί του τεθέντος ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Στ' Τμήμα) γνωμοδότησε, κατά πλειοψηφία, ότι, «ο ορισμός

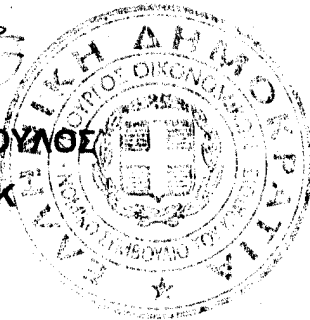
οργάνου ή οργάνων» από το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ σύμφωνα με το άρθρο 70 παράγραφος 1 του ν. 3996/2011, δεν πρέπει να εκλαμβάνεται υπό τη στενή, αλλά υπό την ευρεία του έννοια, που περιλαμβάνει και τη σύσταση επιτροπών εκδίκασης ενδικοφανών προσφυγών.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 7.9.2020

Ο Πρόεδρος του Τμήματος

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ
ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ ΝΣΚ



Η Εισηγήτρια

ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΒΕΡΡΟΠΟΥΛΟΥ
ΠΑΡΕΔΡΟΣ ΝΣΚ