



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

Αριθμός γνωμοδότησης 89/2022

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΜΗΜΑ: Β1 Διακοπών

Συνεδρίαση της 14^{ης} Σεπτεμβρίου 2022

Σύνθεση

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

Μέλη: Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ., Ευαγγελία Σκαλτσά, Πέτρος Κωνσταντινόπουλος, Ευσταθία Τσαούση, Νικόλαος Καραγιώργης, Ιουλία Σφυρί, Στέργιος Κίκας, Αναστασία Ζαφειριάδου, Αντώνιος Παπαγεωργίου, Μαρία Μπασδέκη, Παναγιώτης Δημόπουλος, Δημήτριος Καμάρης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Θωμαΐς Ι. Κουρτέση, Πάρεδρος του Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός ερωτήματος: Το έγγραφο του Γενικού Γραμματέα της Βουλής των Ελλήνων, με αριθ. πρωτ.: 7801/4985/21.7.2022.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται εάν η Βουλή των Ελλήνων, μετά την παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος (τρεισήμισι (3,5) έτη) από την υποβολή της με αριθ. πρωτ.: 2549/11.2.2019 αίτησης του αποσπασμένου υπαλλήλου Χ* Π*, με την οποία ζητούσε τη μετάταξή του στη Βουλή των Ελλήνων, δύναται, νομίμως, να προβεί στην εξέταση της με αριθ. πρωτ.: 4649/3.5.2022 αίτησης για τη μετάταξή του, εκλαμβάνοντάς την είτε ως συνέχεια της πρώτης, κατά τα ανωτέρω, υποβληθείσης αίτησης, είτε ως νέα αίτηση, και να ολοκληρώσει τη σχετική διαδικασία, με την έκδοση κοινής απόφασης του Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων και του αρμόδιου

Υπουργού, μετά τη διατύπωση σύμφωνης γνώμης του Υπηρεσιακού Συμβουλίου για τους υπαλλήλους της Βουλής.

Στο παραπάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (B1 Τμήμα Διακοπών), γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό.

Από το έγγραφο του ερωτήματος και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν προκύπτουν τα ακόλουθα:

1. Με το ν. 4440/2016 υιοθετήθηκε το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (Ε.Σ.Κ.), λόγω της υφιστάμενης ανάγκης για τη διαμόρφωση ενός συστήματος με κύρια χαρακτηριστικά την εισαγωγή ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων για όλους τους υπαλλήλους που εμπíπτον στο ρυθμιστικό του πεδίο (άρθρο 3), με σκοπό, κατά την αιτιολογική έκθεση, μεταξύ άλλων, τη «βέλτιστη αξιοποίηση και την ορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες» και τη «διευκόλυνση των υπαλλήλων να ενισχύσουν τις επαγγελματικές δεξιότητές τους, να αποκτήσουν εμπειρία σε θέσεις διαφόρων υπηρεσιών και να προωθήσουν την επαγγελματική σταδιοδρομία τους» (άρθρο 1).

2. Με τη μεταβατικού χαρακτήρα διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 18 του ν. 4440/2016, παρασχέθηκε η δυνατότητα σε κατηγορίες υπαλλήλων δημοσίων υπηρεσιών, οι οποίοι, στις 2.12.2016, ήταν αποσπασμένοι, με ειδικές ή γενικές διατάξεις, σε λοιπές δημόσιες υπηρεσίες κ.λπ., να υποβάλουν αίτηση, προκειμένου να μεταταχθούν στην υπηρεσία, στην οποία ήταν αποσπασμένοι έως 15.3.2017.

3. Αναλογική εφαρμογή της ανωτέρω ρύθμισης του άρθρου 18 του ν. 4440/2016, προβλέφθηκε με την ειδική διάταξη του άρθρου 12 της από 6.2.2019 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής (Φ.Ε.Κ. Α' 18/8.2.2019), η οποία αντικατέστησε το άρθρο 111 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β'), και για όσους μόνιμους υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και δικηγόρους με σχέση έμμισθης εντολής του δημοσίου τομέα, υπηρετούσαν, στις 20.1.2019, σε υπηρεσίες της Βουλής των Ελλήνων

με απόσπαση, κατόπιν υποβολής αίτησης εντός αποκλειστικής προθεσμίας δέκα (10) ημερών από την έναρξη ισχύος (8.2.2019) της εν λόγω διάταξης, δηλαδή έως και 18.2.2019. Οι υποβληθείσες αιτήσεις εισάγονται προς συζήτηση στο Υπηρεσιακό Συμβούλιο για τους υπαλλήλους της Βουλής των Ελλήνων για τη διατύπωση σύμφωνης γνώμης, κρίνοντας την καταλληλότητα ή μη των υπαλλήλων, τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα τους και συνεκτιμώντας τις ανάγκες των υπηρεσιών της Βουλής.

4. Ο Χ* Π* αποσπάστηκε, στις 24.10.2015, από το Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, με βάση τις διατάξεις των παραγράφων 5 και 6 εδάφιο β' του άρθρου 81 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β'), σε κενή θέση στο Γραφείο του τότε Α' Αντιπροέδρου της Βουλής των Ελλήνων κ. Αναστασίου Κουράκη, σύμφωνα με την απόφαση του Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων, με αριθ. πρωτ.: 14519/9314/24.10.2015.

5. Στη συνέχεια, με την απόφαση του Προέδρου της Βουλής, με αριθ. πρωτ.: 5251/3405/3.5.2017, ήρθη, αυτοδικαίως, η απόσπασή του, διότι ο ανωτέρω ορίσθηκε Διευθύνων Σύμβουλος στο Ίδρυμα Νεολαίας και Δια Βίου Μάθησης.

6. Στις 11.12.2017 αποσπάστηκε, εκ νέου, στην προηγούμενη θέση, ήτοι στο Γραφείο του Α' Αντιπροέδρου της Βουλής των Ελλήνων κ. Αναστασίου Κουράκη, σύμφωνα με την απόφαση του Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων, με αριθ. πρωτ.: 14581/8946/11.12.2017.

7. Ο Χ* Π*, μετά την έκδοση της από 6.2.2019 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων, που αντικατέστησε το άρθρο 111 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β'), υπέβαλε, εμπρόθεσμα, την από 11.2.2019 (αριθ. πρωτ.: 2549/11.2.2019) αίτησή του, με την οποία ζητούσε τη μετάταξή του στη Βουλή των Ελλήνων.

8. Κατά το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε για την εξέταση των εξήντα δύο (62) αιτήσεων περί μετάταξης, οι οποίες είχαν υποβληθεί από τους υπαλλήλους που ενέπιπταν στις διατάξεις του άρθρου 111 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β'), από το αρμόδιο Υπηρεσιακό Συμβούλιο για τους υπαλλήλους της Βουλής (1^η συνεδρίαση κατά την 11.4.2019, 2^η συνεδρίαση κατά την 7.5.2019 και 3^η συνεδρίαση κατά την 3.6.2019), ο Χ* Π* διορίστηκε Αναπληρωτής Διοικητής του Γενικού Νοσοκομείου Ε*, στο οποίο και ανέλαβε υπηρεσία στις 24.4.2019. Στο φάκελο του προσωπικού μητρώου του ανωτέρω περιλαμβάνεται το από 24.4.2019 έγγραφο της Διοικήτριας της

Υγειονομικής Περιφέρειας Πειραιώς και Αιγαίου, το οποίο παρελήφθη από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Βουλής στις 6.5.2019 (αριθ. πρωτ.: 6552/6.5.2019).

9. Ακολούθησε η άρση της απόσπασής του, από 24.4.2019, με την έκδοση της διαπιστωτικής πράξης του Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων, με αριθ. πρωτ.: 6911/3824/9.5.2019, λόγω του διορισμού του στην παραπάνω θέση, και η ανάληψη των καθηκόντων του στην ως άνω υπηρεσία.

10. Η από 11.2.2019 αίτησή του, περί μετάταξης, δεν εισήχθη προς συζήτηση στο Υπηρεσιακό Συμβούλιο για τους υπαλλήλους της Βουλής.

11. Ο Χ* Π*, επανήλθε, μετά τη λήξη της θητείας του ως Αναπληρωτή Διοικητή στο Γενικό Νοσοκομείο Ε*, έχοντας πλέον την υποχρέωση επανόδου στην υπηρεσία του (Υπουργείο Παιδείας Έρευνας και Θρησκευμάτων), και υπέβαλε, με ηλεκτρονικό μήνυμα, την από 3.5.2022 (αριθ. πρωτ.: 4649/3.5.2022) αίτησή του, με την οποία ζητεί, σε συνέχεια της από 11.2.2019 αίτησής του, την οποία χαρακτηρίζει ως «αρχική», να μεταταγεί στη Βουλή των Ελλήνων.

12. Το αίτημά του εισήχθη, στις 26.5.2022, προς συζήτηση στο Υπηρεσιακό Συμβούλιο για τους υπαλλήλους της Βουλής, το οποίο, όπως προκύπτει από το υπ' αριθμόν 9/26.5.2022 Πρακτικό, αποφάσισε, ομόφωνα, την αποχή από τη συζήτηση της αίτησής του έως την έκδοση γνωμοδότησης από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους.

Νομοθετικό πλαίσιο.

13. Στις διατάξεις των παραγράφων 1 και 6 του άρθρου 65 του Συντάγματος, ορίζονται τα ακόλουθα:

« Άρθρο 65

1. Η Βουλή ορίζει τον τρόπο της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της με Κανονισμό, που ψηφίζεται από την Ολομέλεια κατά το άρθρο 76 και δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. ...

6. Ο Κανονισμός καθορίζει την οργάνωση των υπηρεσιών της Βουλής υπό την εποπτεία του Προέδρου, καθώς και όλα όσα αφορούν το προσωπικό της. Οι πράξεις του Προέδρου που αφορούν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της Βουλής υπόκεινται σε προσφυγή ή αίτηση ακύρωσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας.».

14. Στη διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 11 του Κανονισμού της

Βουλής (Μέρος Α΄ - Κοινοβουλευτικό - Φ.Ε.Κ. Α΄106/24.6.1987) ορίζεται ότι:

« Άρθρο 11 Αρμοδιότητες του Προέδρου

1. ... 4. Ο Πρόεδρος της Βουλής προϊστάται στις υπηρεσίες της Βουλής και συντονίζει τη δραστηριότητά τους, προσλαμβάνει, σύμφωνα με τις διατάξεις του Οργανισμού της Βουλής (Κανονισμός της Βουλής, Μέρος Β΄ - Προσωπικό), το προσωπικό της Βουλής, εκδίδει όλες τις πράξεις που αφορούν την υπηρεσιακή κατάστασή του, δίνει εντολές για την ενέργεια των δαπανών της Βουλής μέσα στα πλαίσια του προϋπολογισμού της και αποφασίζει για τη διάθεση και χρήση των χώρων της Βουλής...».

15. Στις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του Κεφαλαίου Α΄, υπό τον τίτλο «Γενικές Διατάξεις», της παραγράφου 1 του άρθρου 81 του Κεφαλαίου Δ΄, υπό τον τίτλο «Μόνιμο Προσωπικό – Αξιολόγηση Υπηρεσιακές Μεταβολές» και του άρθρου 111 του Κεφαλαίου ΙΒ΄, υπό τον τίτλο «Μεταβατικές Διατάξεις» του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β΄ - Φ.Ε.Κ. Α΄ 51/10.4.1997), όπως το τελευταίο αντικαταστάθηκε με το άρθρο 12 της από 6.2.2019 (αριθ. πρωτ.: 2397/1144/6.2.2019) απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων (Φ.Ε.Κ. Α΄ 18/8.2.2019), ορίζονται τα ακόλουθα:

« Άρθρο 1 Πρόεδρος της Βουλής

1. Ο Πρόεδρος της Βουλής προϊστάται όλων των υπηρεσιών της και ασκεί τις αρμοδιότητες που παρέχονται σε αυτόν από τον Κανονισμό της Βουλής. Ο Πρόεδρος της Βουλής ασκεί τις αρμοδιότητες αυτές και μετά τη διάλυση της Βουλής ή τη λήξη της βουλευτικής περιόδου και μέχρι να εκλεγεί νέος Πρόεδρος, σύμφωνα με το άρθρο 9 παράγραφος 2 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Κοινοβουλευτικό). ...

Άρθρο 81 (πρώην άρθρα 87/75)

Διορισμός - Καθήκοντα και υποχρεώσεις - Μεταβολές υπηρεσιακής καταστάσεως - Λύση υπαλληλικής σχέσης

1. Οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα ή άλλων γενικών ή ειδικών νόμων για τους πολιτικούς διοικητικούς υπαλλήλους του Δημοσίου, όπως ισχύουν κάθε φορά ως προς τις υγειονομικές επιτροπές, τα προσόντα και κωλύματα διορισμού, την πράξη και την αποδοχή του διορισμού, την ανάκληση του διορισμού, τον αναδιορισμό, τη μετάταξη, τα καθήκοντα, τις υποχρεώσεις και τους περιορισμούς, την αστική ευθύνη, τα δικαιώματα των υπαλλήλων, τις μεταβολές της υπηρεσιακής καταστάσεως, τη λύση της υπαλληλικής σχέσεως,

καθώς και κάθε άλλο θέμα που αφορά την υπηρεσιακή κατάσταση, εφαρμόζονται και για το μόνιμο προσωπικό της Βουλής, με επιφύλαξη των τυχόν ειδικών ρυθμίσεων που προβλέπονται στον παρόντα Κανονισμό. ...

Άρθρο 111 (πρώην άρθρα 117/105)

Οι διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 18 του ν. 4440/2016 (ΦΕΚ 224/Α΄/2.12.2016), όπως ισχύει, εφαρμόζονται, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στο παρόν άρθρο, για τους μόνιμους υπαλλήλους, υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, καθώς και δικηγόρους με σχέση έμμισθης εντολής, του δημόσιου τομέα όπως ορίζεται στην παράγραφο 5 του άρθρου 81 του παρόντος Κανονισμού, οι οποίοι υπηρετούν στη Βουλή με απόσπαση κατά την 20.1.2019. Η αίτηση των υπαλλήλων υποβάλλεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας δέκα (10) ημερών από την έναρξη ισχύος του παρόντος. Η μετάταξη διενεργείται με κοινή απόφαση του Προέδρου της Βουλής και του οικείου Υπουργού, μετά από σύμφωνη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου για τους υπαλλήλους της Βουλής. Το υπηρεσιακό συμβούλιο κρίνει την καταλληλότητα ή μη των υπαλλήλων, σύμφωνα με τα τυπικά και ουσιαστικά τους προσόντα, συνεκτιμώντας τις ανάγκες των υπηρεσιών της Βουλής. Η μετάταξη διενεργείται με την ίδια σχέση εργασίας, σε συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις της ίδιας κατηγορίας και σε κλάδους / ειδικότητες ανάλογες με αυτές που κατέχουν και με διατήρηση της τυχόν προσωπικής διαφοράς στις αποδοχές. Ο χρόνος υπηρεσίας που έχει διανυθεί στον φορέα, από τον οποίο μετατάσσονται, καθώς και ο χρόνος που έχει εκεί αναγνωριστεί για βαθμολογική – μισθολογική εξέλιξη συνυπολογίζονται για τη βαθμολογική – μισθολογική κατάταξη κατά τη μετάταξη στη Βουλή.».

16. Στις διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 18 του ν. 4440/2016 (Φ.Ε.Κ. Α΄ 224/2.12.2016), στην οποία παραπέμπει η ως άνω αναφερομένη διάταξη του άρθρου 111 του Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων (Μέρος Β΄), ορίζονται τα ακόλουθα:

« Άρθρο 18 *Μεταβατικές διατάξεις*

1. ... 2. Τακτικοί υπάλληλοι δημοσίων υπηρεσιών, Ν.Π.Δ.Δ., ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού και Ν.Π.Ι.Δ. που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση, οι οποίοι κατά τις 2.12.2016 είναι αποσπασμένοι με γενικές ή ειδικές διατάξεις, σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού και Ν.Π.Ι.Δ., επιτρέπεται να μεταταχθούν με αίτησή τους στην υπηρεσία που είναι αποσπασμένοι, μετά

από γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου της υπηρεσίας υποδοχής, εφόσον αυτό υφίσταται. Η μετάταξη διενεργείται σε κενή θέση κλάδου της ίδιας ή ανώτερης κατηγορίας και εάν δεν υπάρχει, με μεταφορά της θέσης που κατέχει ο υπάλληλος, με την ίδια σχέση εργασίας και διατήρηση της τυχόν προσωπικής διαφοράς στις αποδοχές. Η αίτηση υποβάλλεται έως τις 15.3.2017 και η μετάταξη γίνεται με απόφαση των οικείων Υπουργών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 68 του ν. 4002/2011 (Α' 180). Σε περίπτωση που η απόσπαση του υπαλλήλου λήγει πριν από τη δημοσίευση της πράξης μετάταξης, η απόσπαση παρατείνεται μέχρι την έκδοση της πράξης μετάταξης. Όσοι υπάλληλοι δεν υποβάλλουν αίτηση ή δεν επιλεγούν προς μετάταξη επιστρέφουν στην υπηρεσία στην οποία ανήκει η οργανική τους θέση με τη λήξη της απόσπασής τους και σε κάθε περίπτωση μέχρι τις 15.4.2018. ...».

17. Στη διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 45 του π.δ. 18/1989 (Φ.Ε.Κ. Α' 8), ορίζονται τα ακόλουθα:

« Άρθρο 45 Αίτηση ακυρώσεως

1. ... 4. Στις περιπτώσεις που ο νόμος επιβάλλει σε κάποια αρχή να ρυθμίσει συγκεκριμένη σχέση με την έκδοση εκτελεστής πράξης, η οποία υπάγεται στους όρους της παραγράφου 1, η αίτηση ακυρώσεως είναι δεκτή και κατά της παράλειψης της αρχής να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια.

Η αρχή θεωρείται ότι αρνείται την ενέργεια αυτή όταν παρέλθει άπρακτη η ειδική προθεσμία που τυχόν τάσσει ο νόμος, διαφορετικά όταν παρέλθει τρίμηνο από την υποβολή της σχετικής αιτήσεως στη Διοίκηση, η οποία είναι υποχρεωμένη να χορηγεί ατελώς βεβαίωση για την ημέρα υποβολής της αίτησης αυτής. Αίτηση ακυρώσεως που ασκείται πριν παρέλθουν οι παραπάνω προθεσμίες είναι απαράδεκτη.

Με την αίτηση ακυρώσεως που ασκείται παραδεκτώς κατά σιωπηρής αρνήσεως λογίζεται ότι συμπροσβάλλεται και η τυχόν μεταγενέστερη ρητή αρνητική πράξη της Διοίκησης, η οποία μπορεί πάντως να προσβάλλεται και αυτοτελώς. ...».

Ανάλυση – Ερμηνεία Διατάξεων – 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 τέθηκαν υπόψη του Τμήματος από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

18. Η αρχή της αυτονομίας της Βουλής, που, βεβαίως, δεν συνιστά κανόνα με υπερσυνταγματική ισχύ, απορρέει από τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 6 του άρθρου 65 του Συντάγματος. Η αρχή αυτή παρέχει στη Βουλή το δικαίωμα για λειτουργική και διοικητική αυτονομία. Η αυτονομία της Βουλής προσλαμβάνει ουσιαστικό περιεχόμενο με την έκδοση του Κανονισμού της, ο οποίος ψηφίζεται από την Ολομέλεια της Βουλής, κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Ο Κανονισμός της Βουλής, χωρίς να είναι κλασικής μορφής τυπικός νόμος (έχει διαφορετικό ρυθμιστικό πεδίο σε σχέση με τον τυπικό νόμο, αλλά ίδια τυπική ισχύ), αποτελεί ένα τυπικό σύνολο κανόνων δικαίου, συγκροτημένων σε ενιαίο κείμενο οργανικής μορφής, που παράγεται με ειδική διαδικασία στη βάση απονεμημένης συνταγματικής αρμοδιότητας και, ως εκ τούτου, δεν δύναται να τροποποιηθεί, παρά μόνον με την τήρηση, εκ νέου, της διαδικασίας που προβλέπεται στη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 65 του Συντάγματος. Ο Κανονισμός της Βουλής αποτελεί αυτοτελή πηγή του Συνταγματικού Δικαίου και είναι μεν, όπως προαναφέρεται, νόμος που περιέχει πολλούς κανόνες δικαίου, πλην όμως είναι ιδιότυπος, δηλαδή διαφέρει από τους άλλους νόμους, λόγω του τρόπου κατάρτισής του, αφού ψηφίζεται υπό μόνης της Βουλής και τίθεται σε ισχύ με μονομερή πράξη αυτής, δηλαδή με τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, ύστερα από παραγγελία του Προέδρου της Βουλής, χωρίς τη σύμπραξη άλλου νομοθετικού οργάνου, όπως του Προέδρου της Δημοκρατίας, ο οποίος, κατά το άρθρο 42 του Συντάγματος, εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους που έχουν ψηφισθεί από τη Βουλή εντός ενός μηνός από την ψήφισή τους (βλ. ΣΤΕ Ολομ. 983/2012).

19. Ο Κανονισμός της Βουλής, κατά ειδική συνταγματική αναφορά (άρθρο 65 παρ. 6 εδ. α' σε συνδυασμό με το άρθρο 103 παρ. 6 του Συντάγματος), ρυθμίζει, μεταξύ άλλων, θέματα που αφορούν στην οργάνωση των υπηρεσιών της και στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της. Η ρύθμιση θεμάτων γίνεται απευθείας με τις διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής, καθώς και με παραπομπή σε άλλες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας. Οι τελευταίες αυτές διατάξεις έχουν εφαρμογή επί του

προσωπικού της Βουλής μόνον και εφόσον ο Κανονισμός το ορίζει (βλ. Ε. Βενιζέλος: «Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου», έκδοση 2008, σελ. 183 επ., ΣτΕ Ολομ. 983/2012).

20. Σύμφωνα με τα άρθρα 11 και 1 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Α΄ και Μέρος Β΄, αντίστοιχα), η Βουλή των Ελλήνων, ως αυτοτελής διοικητική δομή, διοικείται από τον Πρόεδρό της, ο οποίος προΐσταται όλων των υπηρεσιών της και ασκεί τις αρμοδιότητες που του παρέχονται από τον Κανονισμό της, τις οποίες, μάλιστα, ασκεί και μετά τη διάλυση της Βουλής ή τη λήξη της βουλευτικής περιόδου και μέχρι να εκλεγεί νέος Πρόεδρος. Οι δε αποφάσεις του Προέδρου, αναφορικά με την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της Βουλής, υπόκεινται σε προσφυγή ή αίτηση ακύρωσης.

21. Περαιτέρω, όπως προκύπτει από την εισηγητική έκθεση και τις διατάξεις του ν. 4440/2016, ο νομοθέτης, λαμβάνοντας υπόψη του την ανάγκη που είχε ανακύψει για τη θέσπιση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων για το σύνολο των υπαλλήλων (μόνιμους και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου) που υπηρετούν σε δημόσιες υπηρεσίες, κεντρικές και περιφερειακές, του Δημοσίου, των Ανεξάρτητων Αρχών κ.λπ., ώστε να επιτευχθεί η ορθολογική και αποτελεσματική ικανοποίηση των υπηρεσιακών αναγκών, χωρίς να παραγνωρίζεται το δικαίωμα των υπαλλήλων στην κινητικότητα, θέσπισε το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας.

22. Ειδικότερα, με το άρθρο 18 του ν. 4440/2016 θεσπίστηκαν διατάξεις μεταβατικού χαρακτήρα. Μάλιστα, με τη μεταβατική διάταξη της παραγράφου 2 του εν λόγω άρθρου δόθηκε η δυνατότητα σε τακτικούς υπαλλήλους δημοσίων υπηρεσιών, Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού και Ν.Π.Ι.Δ., που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση, οι οποίοι, στις 2.12.2016, ήταν αποσπασμένοι με γενικές ή ειδικές διατάξεις, σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού και Ν.Π.Ι.Δ., να υποβάλουν αίτηση, προκειμένου να μεταταχθούν στην υπηρεσία, στην οποία είναι αποσπασμένοι. Αρχικά ορίσθηκε αποκλειστική προθεσμία ενός (1) μηνός από την έναρξη ισχύος του νόμου για την υποβολή των αιτήσεων και, μετά την αντικατάσταση του άρθρου αυτού με το άρθρο 38 παρ. 2 του ν. 4456/2017 (Φ.Ε.Κ. Α΄ 24/1.3.2017), η προθεσμία παρατάθηκε έως 15.3.2017.

23. Αναλογική εφαρμογή της παραπάνω ρύθμισης του άρθρου 18 του ν. 4440/2016, όπως οι διατάξεις του προσαρμόστηκαν ειδικότερα, κατά τα

οριζόμενα στο άρθρο 111 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β΄), προβλέφθηκε και για τους αποσπασμένους υπαλλήλους που υπηρετούσαν στη Βουλή στις 20.1.2019, με τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 12 της από 6.2.2019 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής, που αντικατέστησε το άρθρο 111 του Κανονισμού της. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από τα άρθρα 9 και 12 της οικείας Αιτιολογικής Έκθεσης επί του άρθρου 12 η τροποποίηση αυτή προτάθηκε «Για λόγους ισονομίας αλλά και βέλτιστης διαχείρισης και αξιοποίησης ανθρώπινων πόρων, ...» και εφαρμογής της «...και για τους υπαλλήλους που υπηρετούν με απόσπαση στη Βουλή...». Έτσι προβλέφθηκε, με τις ειδικότερες ρυθμίσεις του παραπάνω άρθρου του Κανονισμού, η παροχή και στους υπαλλήλους που υπηρετούσαν στη Βουλή με απόσπαση, στις 20.1.2019, είτε μόνιμους, είτε με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, είτε δικηγόρους με σχέση έμμισθης εντολής, του δημοσίου τομέα, της δυνατότητας να υποβάλουν αίτηση για μετάταξή τους στη Βουλή, εντός αποκλειστικής προθεσμίας δέκα (10) ημερών από την έναρξη ισχύος του ως άνω άρθρου 12, ήτοι από 8.2.2019 (βλ. Γνωμ. Ν.Σ.Κ. 190/2019).

24. Σύμφωνα δε με τη διάταξη του άρθρου 111 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β΄) η διαδικασία της μετάταξης ολοκληρώνεται με την έκδοση κοινής απόφασης του Προέδρου της Βουλής και του οικείου Υπουργού, μετά από σύμφωνη γνώμη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου για τους υπαλλήλους της Βουλής, το οποίο διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης, ως προς την καταλληλότητα ή μη των προς μετάταξη υπαλλήλων, σύμφωνα με τα τυπικά και ουσιαστικά τους προσόντα, με συνεκτίμηση και των υπηρεσιακών αναγκών της Βουλής.

25. Περαιτέρω, οι αρχές του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης αποτελούν γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου που πρέπει να διέπουν τη δράση της Διοίκησης, από τις εν λόγω δε αρχές απορρέει, ειδικότερα, η υποχρέωση της Διοίκησης να ασκεί επικαίρως τις ανατιθέμενες σε αυτήν αρμοδιότητες και να συμπράττει, επίσης, σε ενέργειες, από τις οποίες εξαρτάται η έκδοση διοικητικών πράξεων που ενδιαφέρουν τους διοικούμενους και η ικανοποίηση εν γένει εννόμων συμφερόντων των διοικουμένων (βλ. Σ.Τ.Ε. 1378/2008 κ.ά.).

26. Επιπρόσθετα, με τη διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 45 του π.δ.

18/1989, παρασχέθηκε η δικονομική δυνατότητα στο διοικούμενο να προσβάλει την παράλειψη της Διοίκησης να εξετάσει το νόμιμο αίτημά του. Κατά τις παραδοχές της νομολογίας, παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, προσβλητή με αίτηση ακύρωσης, στοιχειοθετείται αν ειδική διάταξη νόμου επιβάλλει στη Διοίκηση την υποχρέωση να ενεργήσει ή να ρυθμίσει συγκεκριμένη σχέση με την έκδοση εκτελεστικής διοικητικής πράξης, εφόσον συντρέχουν οι προβλεπόμενες από την ειδική αυτή διάταξη προϋποθέσεις και υποβληθεί σχετική αίτηση του διοικούμενου, ενώπιον του αρμοδίου οργάνου, συνοδευόμενη από τα απαραίτητα δικαιολογητικά (βλ. ΣΤΕ 201/2019).

27. Η υποχρέωση της Διοίκησης να εξετάζει τα νόμιμα αιτήματα των διοικουμένων ισχύει σε κάθε περίπτωση και, επομένως, και στην περίπτωση που υπάλληλος, όπως εν προκειμένω, υποβάλλει, νομίμως, στην υπηρεσία του αίτημα μετάταξης, για το οποίο αυτός κατέχει το, κατ' αρχήν, απαιτούμενο από το νόμο τυπικό προσόν. Το γεγονός ότι η διάταξη του άρθρου 111 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β΄) δεν έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι τα αρμόδια αποφασιστικά όργανα της Βουλής διαθέτουν διακριτική ευχέρεια για την αποδοχή ή την απόρριψη του αιτήματος της μετάταξης, σε καμία περίπτωση δεν αίρει την υποχρέωσή τους να εξετάσουν την υπόθεση και να αποφασίσουν, ρητά, για την αποδοχή ή την απόρριψη του αιτήματος μετάταξης, με αιτιολογημένη κρίση, που υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Η απόρριψη του αιτήματος με τη μορφή σιωπηρής άρνησης συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας (βλ. ΣΤΕ 31/2022, 3500/2002, Δ.Εφ.Αθ. 1245/2014, 586/2013, Δ.Εφ.Θεσ/κης 65/2010). Η παράλειψη αυτή, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 45 του π.δ. 18/1989, προσβάλλεται με αίτηση ακυρώσεως.

28. Η διάταξη του άρθρου 111 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β΄), που προέβλεπε τη σχετική διαδικασία για την εξέταση των αιτήσεων για μετάταξη των ενδιαφερομένων υπαλλήλων της Βουλής, οι οποίες έπρεπε να υποβληθούν εντός της αποκλειστικής προθεσμίας των δέκα (10) ημερών από τη δημοσίευση (8.2.2019) της από 6.2.2019 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων, δεν όρισε καταληκτική ημερομηνία για την ολοκλήρωση της εξέτασής τους, όμως, κατά γενική αρχή του δικαίου, αφού δεν ορίζεται άλλως στις σχετικές διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής, αυτή έπρεπε να ολοκληρωθεί εντός ευλόγου χρόνου, που, κατά νομολογιακό κανόνα,

προσδιορίζεται σε τρίμηνο από την υποβολή της (πρβλ. ΣΤΕ 1813/2020).

29. Στην προκειμένη περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερόμενα, η από 11.2.2019 (αριθ. πρωτ.: 2549/11.2.2019) εμπρόθεσμη αίτηση του Χ* Π*, τεκμαίρεται ότι απορρίφθηκε σιωπηρά μετά την παρέλευση του τριμήνου (11.5.2019) από την υποβολή της (11.2.2019), έστω κι αν δεν εισήχθη προς συζήτηση στο Υπηρεσιακό Συμβούλιο για τους υπαλλήλους της Βουλής. Μετά δε την παρέλευση του τριμήνου από την υποβολή της και την τεκμαιρόμενη σιωπηρή απόρριψή της, ο Χ* Π* είχε έννομο συμφέρον και δικονομικό δικαίωμα να προσβάλει την παράλειψη της Βουλής να εξετάσει την αίτησή του, για την άσκηση αίτησης ακύρωσης εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, την οποία, σύμφωνα με τα στοιχεία του φακέλου, δεν άσκησε, με συνέπεια η τεκμαιρόμενη σιωπηρή απόρριψη της αίτησής του να παράγει έννομες συνέπειες, μη δυνάμενες, πλέον, να ανατραπούν, αφού κατέστη απρόσβλητη με αίτηση ακύρωσης και, σύμφωνα με τις αρχές της νομιμότητας, υφίσταται στο νομικό κόσμο.

30. Εξάλλου, με τα ειδικότερα δεδομένα της υπόθεσης, δηλαδή λαμβάνοντας υπόψη το πραγματικό γεγονός ότι η απόσπασή του ήρθη στις 24.4.2019, λόγω του διορισμού του στη θέση του Αναπληρωτή Διοικητή του Γενικού Νοσοκομείου Ε*, όπου και ανέλαβε υπηρεσία, δεν ήταν δυνατή πλέον η εξέταση της από 11.2.2019 αίτησής του, διότι ο διορισμός του στην ανωτέρω θέση απέκλειε τη δυνατότητα αυτή, δεδομένου ότι στη μεταβατική διάταξη του άρθρου 111 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β'), δεν είχε ενταχθεί η πρόβλεψη του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 18 του ν. 4440/2016, που είχε, επίσης, μεταβατικό χαρακτήρα, σύμφωνα με την οποία σε περίπτωση που η απόσπαση του υπαλλήλου λήγει πριν από τη δημοσίευση της πράξης μετάταξης, η απόσπαση παρατείνεται μέχρι την έκδοση της πράξης μετάταξης. Άλλωστε, η εν λόγω πρόβλεψη, δεν δύναται, σε καμία περίπτωση, να τύχει αναλογικής εφαρμογής, διότι η απόσπαση του Χ* Π* δεν έληγε κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα, ήτοι μετά την υποβολή της αίτησής του και πριν την έκδοση της απόφασης μετάταξης, αλλά έληξε αυτοδικαίως, λόγω του διορισμού του σε άλλη θέση, την οποία με τη βούλησή του αποδέχθηκε, παραιτούμενος της θέσης που κατείχε ως αποσπασμένος στη Βουλή και, κατ' ουσία, της αίτησης μετάταξης.

31. Η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, σύμφωνα με τα

προαναφερόμενα, συνιστά μία πλασματική πράξη αρνητικού περιεχομένου, η οποία δημιουργείται από δικονομικές διατάξεις (άρθρο 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989), προκειμένου να καταστεί δυνατή η παροχή ευθείας δικαστικής προστασίας στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες η Διοίκηση σιωπά επί του αιτήματος του διοικουμένου για την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης, εφόσον συντρέχουν οι προβλεπόμενες εκ του νόμου προϋποθέσεις. Μετά το χρονικό σημείο γένεσής της, η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας αντιμετωπίζεται ως μία «κανονική» διοικητική πράξη αρνητικού χαρακτήρα, η οποία προσβάλλεται ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων με αίτηση ακυρώσεως.

32. Η παράλειψη αυτή, όμως, δεν παρέχει στο διοικούμενο το δικαίωμα να υποβάλει στη Διοίκηση, οποτεδήποτε, μετά την παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος, όπως στην προκειμένη περίπτωση, νέα αίτηση για να «εξετάσει» την αίτηση που τεκμαίρεται ότι απορρίφθηκε σιωπηρά, διότι τέτοια δυνατότητα είναι αντίθετη με την αρχή της νομιμότητας της λειτουργίας της Διοίκησης, αφού ο νόμος, όπως προαναφέρεται, ρητά ορίζει το πλαίσιο παροχής δικαστικής προστασίας στην περίπτωση που παρέλθει άπρακτη η προθεσμία και η διοίκηση δεν αποφανθεί επί της αίτησης του διοικουμένου. Συνεπώς, η από 11.2.2019 αίτηση του Χ* Π* δεν έχει περιέλθει σε κατάσταση «αδράνειας» και σε καμία περίπτωση δεν είναι εκκρεμής, ώστε να επανέρχεται ο ανωτέρω με την από 3.5.2022 (αριθ. πρωτ.: 4649/3.5.2022) αίτησή του και να ζητεί την εξέτασή της, διότι η τελευταία δεν δύναται να «αναβιώσει» την σιωπηρώς απορριφθείσα από 11.2.2019 αίτησή του (βλ. ΣΤΕ 1813/2020).

33. Εξάλλου, η από 3.5.2022 αίτηση του Χ* Π* δεν δύναται να χαρακτηριστεί ως νέα αίτηση και ως τέτοια να εξετασθεί από τα αρμόδια όργανα της Βουλής, δεδομένου ότι η διάταξη του άρθρου 111 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β'), είχε μεταβατικό χαρακτήρα και ήδη είχε λήξει η ισχύς της κατά το χρόνο υποβολής της εν λόγω αίτησης, ενώ ο ανωτέρω αιτών, κατά το χρόνο υποβολής της, δεν είχε πλέον την ιδιότητα του υπαλλήλου που υπηρετεί με απόσπασση στη Βουλή των Ελλήνων, δεδομένου ότι η απόσπασή του ήρθη στις 24.4.2019, αλλά του υπαλλήλου του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, όπου οφείλει να επανέλθει μετά τη λήξη της θητείας του ως αναπληρωτή Διοικητή του Γενικού Νοσοκομείου Ε*.

Απάντηση.

34. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β1 Διακοπών) γνωμοδοτεί, ομόφωνα, ότι η από 3.5.2022 (4649/3.5.2022) αίτηση του Χ* Π* δεν δύναται να χαρακτηρισθεί ως συνέχεια της από 2.11.2019 (2549/11.2.2019) αίτησης, διότι η τελευταία δεν είναι πλέον εκκρεμής, αλλά έχει σιωπηρά απορριφθεί με την παρέλευση του τριμήνου από την υποβολή της, δεδομένου ότι ο αιτών δεν άσκησε αίτηση ακύρωσης κατά της σιωπηρής απόρριψης, ενώ, εξάλλου, δεν δύναται να εξετασθεί από τα αρμόδια όργανα της Βουλής ως νέα αίτηση μετάταξης, διότι έχει λήξει η μεταβατική διάταξη του άρθρου 111 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β΄), βάσει της οποίας χορηγήθηκε η δυνατότητα για την υποβολή αίτησης μετάταξης στους αποσπασμένους υπαλλήλους της Βουλής των Ελλήνων, και ο αιτών δεν έχει την ιδιότητα του αποσπασμένου υπαλλήλου της Βουλής των Ελλήνων.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 21.9.2022

Ο Πρόεδρος

Η Εισηγήτρια

Γεώργιος Ν. Κανελλόπουλος
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Θωμαΐς Ι. Κουρτέση
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.