



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης 115/2024

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΜΗΜΑ Α΄

Συνεδρίαση της 21ης Οκτωβρίου 2024

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Στυλιανή Χαριτάκη, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Γεώργιος Γρυλωνάκης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ., Διονύσιος Χειμώνας, Αντώνιος Αντωνίου, Σπυρίδων Μαυρογιάννης, Ελένη Λευθεριώτου, Εμμανουέλα Πανοπούλου και Γεωργία Παπαδάκη, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Σταυρούλα Θεοδωρακοπούλου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός Ερωτήματος: Το υπ' αριθ. πρωτ 2/12857/ΔΕΠ/08.05.2024 έγγραφο του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών/ Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής/ Γενικό Λογιστήριο του Κράτους/ Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικής Πολιτικής & Προϋπολογισμού/ Διεύθυνση Εισοδηματικής Πολιτικής/Τμήματα Α΄ & Γ΄ Εφαρμογής Ενιαίου Μισθολογίου.

Περίληψη Ερωτήματος : Ερωτάται: α) αν ασκείται παραδεκτά αίτηση θεραπείας κατά πράξης που απέρριψε ενδικοφανή προσφυγή, η οποία ασκήθηκε κατ' άρθρο 9 παρ. 3 περ. β΄ του ν. 4354/2015 και β) αν επιτρέπεται για λόγους νομιμότητας η ανάκληση διοικητικής πράξης της Ειδικής Τριμελούς Επιτροπής του Α.Σ.Ε.Π., η οποία εκδόθηκε κατόπιν άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής του άρθρου 9 παρ. 3 περ. β΄ του ν. 4354/2015.

Στο πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α΄ Τμήμα) γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

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

1. Υπάλληλος του φορέα e-ΕΦΚΑ κατέθεσε την υπ' αριθ. πρωτ. 117233/29.01.2019 αίτηση για αναγνώριση του μεταπτυχιακού διπλώματος ειδίκευσης στη «Νεότερη και Σύγχρονη Ελληνική Κοινωνία: Ιστορία - Λαϊκός Πολιτισμός» με ειδίκευση «Πηγές και Μεθοδολογία στην Ιστορία» της Φιλοσοφικής Σχολής του Πανεπιστημίου Ιωαννίνων. Η αίτηση της υπαλλήλου εξετάστηκε από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο του ΕΦΚΑ και απορρίφθηκε ως προς τη συνάφεια με τα αντικείμενα απασχόλησης της υπαλλήλου με την υπ' αριθ. συνεδρ. 7^η/05.06.2019 (θέμα 49^ο) απόφασή του.

2. Εν συνεχεία η υπάλληλος υπέβαλε κατά της ανωτέρω απόφασης του Υπηρεσιακού Συμβουλίου του ΕΦΚΑ ένσταση ενώπιον της Ειδικής Τριμελούς Επιτροπής του Α.Σ.Ε.Π., σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 9 παρ. 3 περ. β΄ του ν. 4354/2015. Η εν λόγω Επιτροπή αρχικά αποφάνθηκε αρνητικά επί της συνάφειας του μεταπτυχιακού τίτλου της υπαλλήλου κατά την από 24.12.2020 συνεδρίασή της, ενώ, στην συνέχεια, μετά την υπ' αριθ. πρωτ. 21668/03.10.2022 αίτηση θεραπείας που υπέβαλε η υπάλληλος κατά της συγκεκριμένης απόφασης, η Επιτροπή επανεξέτασε το αίτημά της στη συνεδρίαση της 9ης Ιανουαρίου 2023 (θέμα 29^ο), αποφασίζοντας θετικά ως προς τη συνάφεια. Ειδικότερα, η Επιτροπή δέχθηκε τη συνάφεια του μεταπτυχιακού τίτλου του ΠΜΣ «Νεότερη και Σύγχρονη Ελληνική Κοινωνία: Ιστορία-Λαϊκός Πολιτισμός» με ειδίκευση «Πηγές και Μεθοδολογία στην Ιστορία», με το αντικείμενο απασχόλησης της υπαλλήλου στον e-ΕΦΚΑ καθώς και με τα καθήκοντα που αυτή δύναται να ασκήσει σε άλλες οργανικές μονάδες της υπηρεσίας αυτής μέσω της κινητικότητας, με την αιτιολογία ότι η επιστήμη της ιστορίας, με βάση τα διδαχθέντα μαθήματα, προσεγγίζεται υπό το πρίσμα και των κοινωνικών επιστημών (πολιτική, οικονομία, ανθρωπολογία, ΜΜΕ).

3. Ακολούθως, επί των τεθέντων με το με αρ. πρωτ. 449323/25.09.2023 έγγραφο της Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Εργασίας & Κοινωνικής Ασφάλισης ε Ε.Φ.Κ.Α. ερωτημάτων και δη α) εάν λαμβάνεται υπόψη για τη μισθολογική προώθηση του υπαλλήλου θετική απόφαση της Ειδικής Τριμελούς Επιτροπής του Α.Σ.Ε.Π. σχετικά με την αναγνώριση της συνάφειας μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, που εκδόθηκε κατόπιν αίτησης θεραπείας κατά απορριπτικής απόφασης επί ενδικοφανούς προσφυγής κατ' άρθρο 9 παρ. 3 περ. β' του ν. 4354/2015 και β) σε περίπτωση θετικής απάντησης το χρονικό σημείο έναρξης των οικονομικών αποτελεσμάτων, η Διεύθυνση Εισοδηματικής Πολιτικής της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, με το υπ' αριθ. 2/96206/ΔΕΠ/19.01.2024 έγγραφό της, απάντησε ότι με τη διάταξη του άρθρου 9 παρ. 3 περ. β' του ν. 4354/2015 θεσπίζεται διαδικασία ενδικοφανούς προσφυγής, οπότε η απόφαση που εκδίδεται επ' αυτής καθίσταται τελεσίδικη και δεν υπόκειται πλέον σε διοικητικό έλεγχο (ΣΤΕ 2920/2002). Για το λόγο αυτό, δεν χωρεί εκ μέρους του ασκήσαντος την ενδικοφανή προσφυγή η κατά τις διατάξεις του άρθρου 46 παρ. 2 του π.δ. 18/1989 αίτηση θεραπείας κατά της πράξης που απέρριψε την ενδικοφανή προσφυγή και σε περίπτωση που υποβληθεί αυτή είναι απαράδεκτη και δεν επιφέρει διακοπή της προθεσμίας της αιτήσεως ακυρώσεως (Ολ.ΣΤΕ 1498/1979, 2288/2019, 2453/2018, 2920/2002). Ακόμη και αν η ένσταση ενώπιον της Τριμελούς Επιτροπής του Α.Σ.Ε.Π. θεωρηθεί ειδική διοικητική προσφυγή και όχι ενδικοφανής, δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις άσκησης αίτησης θεραπείας κατά της απορριπτικής απόφασης αυτής, υπό την έννοια ότι κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 24 παρ. 1 εδ. α' Κ.Δ.Διαδ. καθιερώνεται διοικητικό απαράδεκτο. Σημειώνεται δε ότι η πρόβλεψη διοικητικής διαδικασίας ενδικοφανών προσφυγών δύο ή τριών βαθμών πρέπει να είναι ρητή και ειδική, οπότε σ' αυτή την περίπτωση εκτελεστή διοικητική πράξη συνιστά η απόφαση με την οποία περατώνεται η όλη σύνθετη διοικητική ενέργεια. Ως εκ τούτου η προσβαλλόμενη πράξη, που εκδόθηκε μετά την υποβολή αιτήσεως θεραπείας επί απορριπτικής απόφασης ενδικοφανούς προσφυγής δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη (ΔΕΦΚομοτ. (Ακυρ) 612/2013). Τέλος διευκρινίστηκε ότι χρονικό σημείο έναρξης των οικονομικών

αποτελεσμάτων της αναγνώρισης της συνάφειας του κατεχόμενου μεταπτυχιακού/διδακτορικού τίτλου σπουδών προβλέπεται ρητά από τη διάταξη του άρθρου 9 παρ. 3 του ν. 4354/2015 και ο καθορισμός του δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Υπηρεσιακού Συμβουλίου ή της Τριμελούς Επιτροπής του Α.Σ.Ε.Π. Συγκεκριμένα, η νέα κατάταξη και τα οικονομικά αποτελέσματα αυτής ισχύουν από την ημερομηνία υποβολής της σχετικής αίτησης και όλων των απαραίτητων δικαιολογητικών κατά τα αναλυτικά αναφερόμενων στην υπ' αριθ. πρωτ. 2/77507/ΔΕΠ05.11.2019 εγκύκλιο του Υφυπουργού Οικονομικών (ΑΔΑ 6Ω2ΨΗ-ΡΧ0).

4. Κατόπιν η Διεύθυνση Εισοδηματικής Πολιτικής της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, με το ίδιο ως άνω έγγραφό της, ζήτησε από την Ειδική Τριμελή Επιτροπή του Α.Σ.Ε.Π. διευκρινίσεις αναφορικά με το νομικό πλαίσιο βάσει του οποίου έγινε δεκτή η αίτηση θεραπείας κατά της απορριπτικής απόφασης σχετικά με τη συνάφεια του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών της υπαλλήλου.

5. Επί του παραπάνω εγγράφου η Ειδική Τριμελής Επιτροπή του Α.Σ.Ε.Π. με το υπ' αριθ. 1524/2024/1/2024/23.02.2024 έγγραφό της απάντησε, μεταξύ άλλων, ότι ενόψει της γενικής αρχής του διοικητικού δικαίου, σύμφωνα με την οποία οι διοικητικές πράξεις, και όταν χαρακτηρίζονται από τον νόμο ως οριστικές, «τελεσίδικες», όπως αναφέρεται στο έγγραφο της Διεύθυνσης Εισοδηματικής Πολιτικής της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, μπορεί να ανακληθούν από το όργανο που τις εξέδωσε για λόγους αναγόμενους στη νομιμότητά τους (ΣΤΕ 3507/1979 ΟΛΟΜ). Η επάνοδος της Διοικήσεως, είτε αυτεπαγγέλτως είτε ύστερα από αίτηση των ενδιαφερομένων, και περαιτέρω η ανάκληση, εφόσον συντρέχει λόγος νομιμότητας, της απόφασης της Επιτροπής, σύμφωνα με τους γενικούς κανόνες που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων (σκέψη 3, ΣΤΕ 1654/1998), είναι επιτρεπτή, παρά τη θέσπιση ειδικής διοικητικής διαδικασίας και τον εκ του νόμου χαρακτηρισμό της απόφασης της Επιτροπής ως οριστικής.

6. Περαιτέρω, η Γενική Διεύθυνση Ανθρωπίνου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα

του Υπουργείου Εσωτερικών, απαντώντας στο με αρ. πρωτ. 226-7496/ΕΡ4092.24/11.10.2024 έγγραφό μας, διευκρινίζει ότι, επί θεμάτων σχετικών με την εφαρμογή των επίμαχων διατάξεων και σε αντίστοιχες περιπτώσεις, όπου προβλέπεται το δικαίωμα ένστασης (άρθρο 86 Υπαλληλικού Κώδικα, ν. 3528/2007), τα αρμόδια συμβούλια επιλογής προϊσταμένων απορρίπτουν τις αιτήσεις θεραπείας που υποβάλλονται μετά την εξέταση της ένστασης, δυνάμει των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (σχετ. το με αριθ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.31.66.2878/11167/17.04.2019 έγγραφό της προς την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων και το Υπουργείο Οικονομικών).

7. Ενόψει των ανωτέρω, η Διεύθυνση Εισοδηματικής Πολιτικής της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, έχοντας την άποψη ότι είναι διαφορετική η περίπτωση της αμετάκλητης διοικητικής πράξης, η οποία δεν επιτρέπεται να ανακληθεί, διότι ο νόμος έχει, ειδικά, προβλέψει ενδικοφανή διοικητική διαδικασία ακύρωσης ή μεταρρύθμισής της από το ανωτέρω όργανο (συλλογικό), οπότε, μετά την έκδοση απόφασης επί της ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής, η χρονική αρμοδιότητα του αρμοδίου οργάνου εξαντλείται και αυτό καθίσταται πλέον χρονικώς αναρμόδιο, δηλαδή δεν επιτρέπεται, πλέον, να εξετάσει οιαδήποτε αίτηση θεραπείας κατά της απόφασής του ή να τροποποιήσει ή να ανακαλέσει αυτεπαγγέλτως την απόφαση, υπέβαλε προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους το ερώτημα α) αν ασκείται παραδεκτά αίτηση θεραπείας κατά πράξης που απέρριψε ενδικοφανή προσφυγή, η οποία ασκήθηκε κατ' άρθρο 9 παρ. 3 περ. β' του ν. 4354/2015 και β) αν επιτρέπεται για λόγους νομιμότητας η ανάκληση διοικητική πράξης της Ειδικής Τριμελούς Επιτροπής του Α.Σ.Ε.Π., η οποία εκδόθηκε κατόπιν άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής του άρθρου 9 παρ. 3 περ. β' του ν. 4354/2015.

Νομοθετικό Πλαίσιο

8. Στο άρθρο 9 παρ. 3 του Ν.4354/2015 «*Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής*

της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (ΦΕΚ Α΄ 176/16.12.2015), όπως ισχύει, στο Κεφάλαιο Β΄ «Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών», ορίζεται ότι:

Άρθρο 9

Μισθολογικά κλιμάκια και κατάταξη υπαλλήλων

«3. α. Κάτοχοι μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών ετήσιας τουλάχιστον φοίτησης, για τίτλους που έχουν χορηγηθεί μετά τη λήψη του πτυχίου τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, προωθούνται κατά δύο (2) Μ.Κ. στην κατηγορία που ανήκουν, ενώ οι κάτοχοι διδακτορικού διπλώματος κατά έξι (6) Μ.Κ

β. Η κατάταξη στα Μ.Κ. της προηγούμενης περίπτωσης πραγματοποιείται μόνο όταν το περιεχόμενο των μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών είναι συναφές με το αντικείμενο απασχόλησης του υπαλλήλου, όπως προκύπτει από την προκήρυξη της θέσεως κατά την πλήρωση ή την περιγραφή της θέσης εργασίας από τον οργανισμό της Υπηρεσίας. Για τη συνδρομή ή όχι της προϋπόθεσης αυτής αποφαινεται το αρμόδιο, για την αναγνώριση των τίτλων αυτών, όργανο. Οι ενστάσεις που υποβάλλονται κατά των αποφάσεων που απορρίπτουν τη συνάφεια των μεταπτυχιακών τίτλων εξετάζονται από ειδική τριμελή επιτροπή, η οποία συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης για τριετή θητεία και αποτελείται από μέλη του Α.Σ.Ε.Π. που προτείνονται από τον Πρόεδρό του. Με όμοια απόφαση ρυθμίζεται κάθε θέμα σχετικό με τη λειτουργία της Επιτροπής.

Η νέα κατάταξη και τα οικονομικά αποτελέσματα αυτής ισχύουν από την ημερομηνία υποβολής της σχετικής αίτησης και όλων των απαραίτητων δικαιολογητικών.»

9. Με τις διατάξεις των άρθρων 2, 10 παρ. 5, 21, 24 και 25 του ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (Α΄ 45), όπως ισχύει, ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

Άρθρο 2

Αυτεπάγγελτη έρευνα της Διοίκησης

«Με την επιφύλαξη του επόμενου άρθρου, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να προβαίνουν, αυτεπαγγέλτως, στις ενέργειες που προβλέπονται από τις ισχύουσες διατάξεις εντός των οριζομένων, σχετικών, προθεσμιών. Σε περίπτωση που δεν προβλέπεται σχετική προθεσμία, η ενέργεια συντελείται εντός ευλόγου χρόνου, ο οποίος δεν μπορεί να υπερβεί το τρίμηνο.»

Άρθρο 10

Προθεσμίες προς ενέργεια

«1.....2.....3.....4.....5. Οι προθεσμίες για τη Διοίκηση είναι ενδεικτικές, εκτός αν από τις διατάξεις που τις προβλέπουν προκύπτει ότι είναι αποκλειστικές. Οι προθεσμίες για την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, δυσμενών για το πρόσωπο το οποίο αφορούν αμέσως, είναι αποκλειστικές.»

Άρθρο 21

Ανάκληση

«1. Αρμόδιο για την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης όργανο είναι εκείνο που την εξέδωσε ή που είναι αρμόδιο για την έκδοσή της. 2. Για την ανάκληση δεν είναι απαραίτητο να τηρείται η διαδικασία που προβλέπεται για την έκδοση της πράξης, εκτός αν ανακαλείται πράξη νόμιμη ή πράξη παράνομη ύστερα από εκτίμηση πραγματικών περιστατικών.»

Άρθρο 24

Αίτηση Θεραπείας-Ιεραρχική Προσφυγή.

« 1. Αν από τις σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης της, κατά το επόμενο άρθρο, ειδικής διοικητικής, ή ενδικοφανούς, προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη μπορεί, για οποιονδήποτε λόγο, με αίτησή του, να ζητήσει, είτε από τη διοικητική αρχή η

οποία εξέδωσε την πράξη, την ανάκληση ή την τροποποίησή της (αίτηση θεραπείας), είτε, από την αρχή η οποία προΐσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη, την ακύρωσή της (ιεραρχική προσφυγή).

2. Η διοικητική αρχή στην οποία υποβάλλεται η, κατά την προηγούμενη παράγραφο, αίτηση οφείλει να γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο την απόφασή της για την αίτηση αυτή το αργότερο μέσα σε τριάντα (30) ημέρες, εκτός αν από ειδικές διατάξεις προβλέπεται διαφορετική προθεσμία.

3. Αν αρμόδια για την ανάκληση ή τροποποίηση ή την ακύρωση είναι άλλη διοικητική αρχή, εκείνη στην οποία κατατέθηκε η αίτηση θεραπείας ή η ιεραρχική προσφυγή οφείλει να τη διαβιβάσει στην αρμόδια αρχή το αργότερο μέσα σε πέντε (5) ημέρες. Και στην περίπτωση αυτή, η γνωστοποίηση της απόφασης της αρμόδιας αρχής, στον ενδιαφερόμενο, πρέπει να γίνεται μέσα στην κατά την προηγούμενη παράγραφο προθεσμία.

4. Αν η πράξη ακυρωθεί, η υπόθεση επανέρχεται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη, εκτός αν οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν αρμοδιότητα της προϊσταμένης αρχής για την έκδοσή της.»

Άρθρο 25

Ειδική διοικητική προσφυγή - Ενδικοφανής προσφυγή

«1. Όπου προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από διοικητική πράξη, μπορεί, με προσφυγή του, η οποία ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από τις διατάξεις αυτές διοικητικού οργάνου και μέσα στην οριζόμενη από τις ίδιες προθεσμία, να ζητήσει, κατά περίπτωση, την ακύρωση ή την τροποποίηση της πράξης.

2. Το διοικητικό όργανο, ανάλογα με την πρόβλεψη των σχετικών διατάξεων, είτε εξετάζει μόνο τη νομιμότητα της πράξης, οπότε και μπορεί να την ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να απορρίψει την προσφυγή (ειδική διοικητική προσφυγή), είτε εξετάζει τόσο τη νομιμότητα της πράξης όσο και την ουσία της υπόθεσης, οπότε και μπορεί να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να τροποποιήσει

την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή (ενδικοφανής προσφυγή). Το αρμόδιο όργανο οφείλει να γνωστοποιήσει στον προσφεύγοντα την απόφασή του μέσα στην προθεσμία που τυχόν τάσσουν οι σχετικές διατάξεις, αλλιώς, στην περίπτωση μεν της ειδικής προσφυγής, το αργότερο μέσα σε τριάντα (30) ημέρες, στην περίπτωση δε της ενδικοφανούς προσφυγής, το αργότερο μέσα σε τρεις (3) μήνες.

3. Αν αρμόδιο να αποφανθεί για την ειδική διοικητική, ή την ενδικοφανή, προσφυγή είναι άλλο διοικητικό όργανο, εκείνο στο οποίο αυτή κατατέθηκε οφείλει να τη διαβιβάσει στο αρμόδιο όργανο το αργότερο μέσα σε πέντε (5) ημέρες. Και στην περίπτωση αυτή, η γνωστοποίηση της απόφασης του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, στον ενδιαφερόμενο, πρέπει να γίνεται μέσα στις κατά την παρ. 2 προθεσμίες.»

10. Στο άρθρο μόνο παρ. 1 του α.ν. 261/1968 (Α'12) « Χρόνος ανακλήσεως παράνομων Διοικητικών Πράξεων» ορίζεται ότι:

Άρθρον μόνον

« 1. Ατομικαί διοικητικάί πράξεις, εκδοθείσαι κατά παράβασιν νόμου, ανακαλούνται υπό της Διοικήσεως ελευθέρως και άνευ οιασδήποτε δια το Δημόσιον συνεπείας, εντός ευλόγου από της εκδόσεως αυτών χρόνου. Επιφυλασσομένων των ειδικώς, άλλως οριζουσών, διατάξεων της κειμένης νομοθεσίας, χρόνος, ήσων της 5ετίας τουλάχιστον από της εκδόσεως των κατά τα άνω ανακλητέων πράξεων, εν ουδεμιιά περιπτώσει δύναται να θεωρηθή ως μη εύλογος προς ανάκλησιν, ανεξαρτήτως τυχόν κτήσεως υπό τρίτων βάσει αυτών οιουδήποτε δικαιώματος. 2.....3..»

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

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 από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

11. Με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999 – (ΦΕΚ 45 Α΄) θεσπίζεται δικαίωμα κάθε «ενδιαφερομένου» διοικουμένου στην άσκηση «άτυπης» διοικητικής προσφυγής, σε αντιδιαστολή με τις «τυπικές» και «ενδικοφανείς» προσφυγές του άρθρου 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Οι διοικητικές προσφυγές, οι οποίες έχουν ως έρεισμα το άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος και αποτελούν έναν από τους τρόπους εσωτερικού ελέγχου ή διαφορετικά αυτοελέγχου της Διοίκησης, υποβάλλονται από τον ενδιαφερόμενο για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη, στις περιπτώσεις εκείνες που ο νόμος δεν προβλέπει τη δυνατότητα άσκησης «ειδικής ή «ενδικοφανούς προσφυγής, κατά το άρθρο 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ατομ.Γνωμ.ΝΣΚ230/2013). Ο ενδιαφερόμενος για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη μπορεί, για οποιονδήποτε λόγο, με αίτησή του να ζητήσει είτε, από τη διοικητική αρχή που εξέδωσε την πράξη, την ανάκληση ή την τροποποίησή της (αίτηση θεραπείας), είτε, από την αρχή που προΐσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη, την ακύρωσή της (ιεραρχική προσφυγή).

12. Στις διατάξεις του άρθρου 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ορίζεται ότι, όπου προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, ο ενδιαφερόμενος για την αποκατάσταση της υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του που προκαλείται από διοικητική πράξη μπορεί, με προσφυγή του, η οποία ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από τις διατάξεις αυτές διοικητικού οργάνου και μέσα στην οριζόμενη από τις ίδιες προθεσμία, να ζητήσει, κατά περίπτωση, την ακύρωση ή την τροποποίηση της πράξης. Το διοικητικό όργανο προς το οποίο φέρεται η υπόθεση, στην περίπτωση της ειδικής διοικητικής προσφυγής, ανάλογα με την πρόβλεψη των σχετικών διατάξεων, εξετάζει τη νομιμότητα της πράξης, οπότε και μπορεί να την ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να απορρίψει την προσφυγή, ενώ στην περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής εξετάζει, τόσο τη νομιμότητα της πράξης, όσο και την ουσία της υπόθεσης, οπότε και μπορεί να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να τροποποιήσει την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή (Ατομ. Γνωμ. ΝΣΚ

230/2013). Το αρμόδιο όργανο οφείλει να γνωστοποιήσει στον προσφεύγοντα την απόφασή του, μέσα στην προθεσμία που τυχόν τάσσουν οι σχετικές διατάξεις, αλλιώς, στην περίπτωση της ειδικής προσφυγής, το αργότερο μέσα σε τριάντα (30) ημέρες, ενώ, στην περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής, το αργότερο μέσα σε τρεις (3) μήνες.

13. Κατά πάγια νομολογιακή αρχή, την οποία υιοθέτησε και ο νομοθέτης του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, στο άρθρο 10 παρ. 5 αυτού, οι προθεσμίες που τάσσονται από το νόμο στη Διοίκηση για να ενεργήσει μέσα σε αυτές, έχουν, κατά κανόνα, ενδεικτικό χαρακτήρα, εφόσον δεν προκύπτει σαφώς διαφορετική βούληση του νομοθέτη. Η αρχή, όμως, αυτή δεν ισχύει, όπως ρητά προβλέπεται από τη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 5 εδαφ. β.΄ του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, προκειμένου περί προθεσμιών για έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, δυσμενών για το πρόσωπο το οποίο αφορούν αμέσως, οι οποίες στην περίπτωση αυτή είναι αποκλειστικές (Γνωμ.Ν.Σ.Κ. Τμήμα Α΄ 75/2008).

14. Με τη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 9 του ν. 4354/2015 προβλέφθηκε ότι οι κάτοχοι μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών ετήσιας τουλάχιστον φοίτησης προωθούνται κατά δύο (2) μισθολογικά κλιμάκια στην κατηγορία που ανήκουν, ενώ οι κάτοχοι διδακτορικού τίτλου σπουδών προωθούνται κατά έξι (6) μισθολογικά κλιμάκια, υπό την προϋπόθεση της συνάφειας του τίτλου σπουδών τους με το αντικείμενο απασχόλησής τους. Για την συνδρομή της προϋπόθεσης αυτής, δηλαδή για την συνδρομή της συνάφειας του μεταπτυχιακού τίτλου με το αντικείμενο της απασχόλησης, αποφαίνεται το αρμόδιο για την αναγνώριση των τίτλων αυτών οικείο Υπηρεσιακό Συμβούλιο, με πλήρη και ειδικώς αιτιολογημένη αξιολογική κρίση. Η νέα κατάταξη και τα οικονομικά αποτελέσματα ισχύουν από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης και των απαραίτητων δικαιολογητικών από τον υπάλληλο στις αρμόδιες υπηρεσίες (Γνωμ. ΝΣΚ Α΄ Τμήμα 116/2023). Κατά της αποφάσεως του Υπηρεσιακού Συμβουλίου που απορρίπτει τη συνάφεια του μεταπτυχιακού τίτλου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 3 του άρθρου 9 του ίδιου ως άνω νόμου, επιτρέπεται η υποβολή ένστασης, που εξετάζεται από Ειδική Τριμελή Επιτροπή, η οποία συγκροτείται

με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης για τριετή θητεία και αποτελείται από μέλη του Α.Σ.Ε.Π.

15. Με την προαναφερόμενη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 9 του ν. 4354/2015 θεσπίζεται ειδική διοικητική διαδικασία για την κατάταξη των υπαλλήλων σε μισθολογικά κλιμάκια, η οποία περιλαμβάνει αιτιολογημένη απόφαση του αρμοδίου Υπηρεσιακού Συμβουλίου για την συνδρομή της συνάφειας του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών με το αντικείμενο της απασχόλησής τους, καθώς και τη δυνατότητα υποβολής κατ' αυτής, από τον ενδιαφερόμενο, ένστασης ενώπιον Επιτροπής, με την απόφαση της οποίας ολοκληρώνεται η διαδικασία. Η ένσταση αυτή συνιστά ενδικοφανή προσφυγή του άρθρου 25 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, αφού ασκείται ενώπιον ειδικού συλλογικού οργάνου, που κατά τα ρητώς οριζόμενα στη σχετική, ως άνω, ειδική διάταξη διενεργεί ουσιαστικό έλεγχο της δυσμενούς για τον υπάλληλο ατομικής διοικητικής πράξης, σύμφωνα δε με την παράγραφο 2 του άρθρου 25 του ως άνω Κώδικα, το συλλογικό αυτό όργανο, ελέγχοντας, τόσο τη νομιμότητα της πράξης, όσο και την ουσία της υπόθεσης, μπορεί να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να τροποποιήσει την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή, οφείλει δε να γνωστοποιήσει στον προσφεύγοντα την απόφασή του, εντός της προβλεπόμενης στο εδάφιο β' της παραγράφου 2 του άρθρου 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας προθεσμίας των τριών (3) μηνών, καθότι δεν προβλέπεται από την παραπάνω ειδική διάταξη, άλλη προθεσμία. Η προθεσμία αυτή είναι αποκλειστική, γεγονός που υποδηλώνεται από την χρησιμοποίηση από το νομοθέτη του σχετικού επιτακτικού όρου «οφείλει» και εάν αυτή παρέλθει άπρακτη, θεωρείται ότι έχει απορριφθεί σιωπηρώς η προσφυγή και το αρμόδιο όργανο στερείται πλέον εξουσίας να επιληφθεί της υπόθεσης, διότι η αρμοδιότητα του έχει εξαντληθεί κατά χρόνο (Γνωμ. Ν.Σ.Κ. Τμήμα Α' 75/2008). Συνεπώς, μετά την πάροδο της αποκλειστικής προθεσμίας των τριών (3) μηνών για την εξέταση της ενδικοφανούς προσφυγής και την έκδοση απόφασης επ' αυτής, εξαντλείται η κατά χρόνο αρμοδιότητα της ανωτέρω Ειδικής Τριμελούς Επιτροπής.

16. Η απόφαση που εκδίδεται επί της ενστάσεως αυτής, χαρακτηρίζεται ως οριστική (διοικητική τελεσιδικία της υπόθεσης), και κατ' αυτής ασκείται

παραδεκτά αίτηση ακύρωσης. Ωστόσο, παρά τη θέσπιση της ειδικής διοικητικής διαδικασίας και τον εκ του νόμου χαρακτηρισμό της απόφασης ως οριστικής, ενόψει της γενικής αρχής του δικαίου, κατά την οποία οι διοικητικές πράξεις, και όταν χαρακτηρίζονται από τον νόμο ως οριστικές, μπορεί να ανακαλούνται από το όργανο που τις εξέδωσε για λόγους νομιμότητας, είναι επιτρεπτή, η επάνοδος της Διοίκησης, είτε αυτεπαγγέλτως, είτε κατόπιν αίτησης του ενδιαφερομένου και, περαιτέρω, είναι επιτρεπτή η ανάκληση της απόφασής της για λόγους νομιμότητας, κατά τις γενικές διατάξεις που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων (ΣΤΕ 1774/2017).

17. Σύμφωνα με πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου, η ατομική διοικητική πράξη, από την έναρξη της ισχύος της έως την ακύρωσή της με δικαστική απόφαση ή με διοικητική πράξη ή την ανάκληση ή την κατάργησή της ή γενικά την παύση της ισχύος της, κατά οποιοδήποτε τρόπο, παράγει, όλα τα έννομα αποτελέσματά της και έναντι των διοικητικών αρχών (Επ. Σπηλιωτόπουλος «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» 17η έκδοση, σελ.99), ανεξάρτητα από το εάν έχει τυχόν νομική πλημμέλεια. Τούτο ισχύει και εάν ακόμα η πράξη παραβιάζει την αρχή της νομιμότητας και έχει ελάττωμα. Το διοικητικό όργανο που έχει εκδώσει την πράξη μπορεί να επανεξετάσει τη νομιμότητά της μόνο όταν θέλει να την ανακαλέσει, εφόσον όμως συντρέχουν οι προϋποθέσεις της ανάκλησης.

18. Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η οποία έχει εφαρμογή, εφόσον ο νόμος δεν ορίζει το αντίθετο, η Διοίκηση δεν έχει, κατ' αρχήν, υποχρέωση να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της, για τις οποίες έχει παρέλθει η κατά νόμο προθεσμία προσβολής ή που έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς, ακόμα και αν υποβληθεί σχετικό αίτημα περί ανάκλησης (Σ.Τ.Ε.698/2015 κ.α.). Εξάλλου, η ανάκληση από τη Διοίκηση των παράνομων διοικητικών πράξεων συνάδει προς την αρχή της νομιμότητας και του κράτους δικαίου, ενώ η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης απαιτεί τη διατήρηση της ισχύος της ευμενούς για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξη. Σύθεση των αρχών αυτών συνιστούν οι γενικές αρχές περί ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, σύμφωνα με τις οποίες δεν επιτρέπεται η Διοίκηση να ανακαλεί διοικητική πράξη, έστω και παράνομη, μετά την πάροδο εύλογου, ενόψει των

συγκεκριμένων εκάστοτε συνθηκών, χρόνου από της εκδόσεώς της, εφόσον έχει δημιουργηθεί καλοπίστως υπέρ του διοικουμένου πραγματική κατάσταση δεκτική περαιτέρω εννόμου προστασίας. Κατά τις αυτές, ωστόσο, γενικές αρχές, ανάκληση παρανόμου διοικητικής πράξεως είναι επιτρεπτή, χωρίς χρονικό περιορισμό, όταν, κατά της ειδικώς αιτιολογημένη κρίση της αρμόδιας αρχής, τούτο επιβάλλουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος ή όταν η έκδοση της ανακαλούμενης παρανόμου πράξεως προκλήθηκε από δόλια ενέργεια του διοικουμένου (ΣΤΕ 6/2021). Ως εύλογος δε χρόνος για την ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξης είναι ο γενικώς οριζόμενος με το άρθρο μόνο του α.ν. 261/1968 (Α΄12), δηλαδή δεν μπορεί να είναι μικρότερος της πενταετίας (βλ. ΣΤΕ 435/2016 κ.ά.).

19. Αρμόδιο όργανο για την ανάκληση των πράξεων αυτών είναι είτε το όργανο που την εξέδωσε είτε το όργανο, το οποίο, κατά τον χρόνο της ανάκλησης, είναι αρμόδιο για την έκδοσή της (άρθρο 21 ν. 2690/1999, ΣΤΕ 2012/2018). Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣΤΕ (απόφαση 1582/2010 Ολομ.) η διάταξη αυτή (άρθρου 21) αναθέτουσα την αρμοδιότητα ανάκλησης ατομικής διοικητικής πράξης είτε στο όργανο που την εξέδωσε είτε στο όργανο το οποίο, κατά τον χρόνο της ανάκλησης, είναι αρμόδιο για την έκδοσή της, δεν συναρτά, κατά το σαφές γράμμα της, την εν λόγω αρμοδιότητα ανάκλησης ούτε προς την, κατά τον χρόνο έκδοσης της ανακαλούμενης, αρμοδιότητα του εκδόντος αυτήν οργάνου ούτε προς συγκεκριμένους λόγους ανάκλησης. Ο περιορισμός, άλλωστε, της δυνατότητας ανάκλησης των μη νόμιμων διοικητικών πράξεων με την καθιέρωση, και μάλιστα παρά την σαφή και αδιάστικτη διατύπωση της ανωτέρω διάταξης, προϋποθέσεων ανάκλησης αναγομένων, είτε στην αρμοδιότητα ή αναρμοδιότητα των οργάνων που εξέδωσαν τις πράξεις αυτές, είτε στους λόγους ανάκλησης, αντιστρατεύεται την συνταγματικώς κατοχυρωμένη και θεμελιώδη για το Κράτος Δικαίου αρχή της νομιμότητας, βασική έκφανση της οποίας αποτελεί η ανάκληση των μη νόμιμων διοικητικών πράξεων. Εν όψει, λοιπόν, της αδιάστικτης διατύπωσης της εν λόγω διάταξης, κάθε ατομική διοικητική πράξη, είτε αρμοδίως είτε αναρμοδίως εκδοθείσα, δύναται να ανακαλείται, για οποιονδήποτε λόγο εξωτερικής ή εσωτερικής

νομιμότητας, είτε από το όργανο που την εξέδωσε είτε από το όργανο, το οποίο, κατά τον χρόνο της ανάκλησης, είναι αρμόδιο για την έκδοσή της. Στην ειδικότερη δε περίπτωση της αναρμοδίως εκδοθείσας ατομικής διοικητικής πράξης, η ανάκλησή της από το όργανο που την εξέδωσε χωρεί όχι μόνο κατ' επίκληση της αναρμοδιότητάς του, αλλά για οποιονδήποτε λόγο. Στην περίπτωση, δηλαδή, αυτή, η αναρμοδιότητα ως προς την έκδοση της ανακαλούμενης πράξης, ως ζήτημα δημόσιας τάξης, εξεταζόμενο και αυτεπαγγέλτως από τον δικαστή ενώπιον του οποίου αμφισβητείται το κύρος της ανακλητικής πράξης, καθιστά νόμιμη εν πάση περιπτώσει την ανάκλησή της (βλ. ΣΤΕ 512/1930 Ολομ.). Τούτο δε, προκειμένου να αποκατασταθεί στον νομικό κόσμο η νομιμότητα, με την εξαφάνιση της αναρμοδίως εκδοθείσας πράξης, και να καταστεί εφεξής δυνατή η αδέσμευτη ρύθμιση του θέματος από το κατά νόμο αρμόδιο όργανο (Γνωμ. Ν.Σ.Κ. Τμήμα Δ' 13/2020).

20. Εν προκειμένω, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, απαραδέκτως ασκήθηκε η υπ' αριθ. 21668/03.10.2022 αίτηση θεραπείας κατά της πράξης που απέρριψε την ασκηθείσα, κατ' άρθρο 9 παρ. 3 περ. β' του ν. 4354/2015, ένσταση (ενδικοφανή προσφυγή) της υπαλλήλου, καθότι η διοικητική προσφυγή του άρθρου 24 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας υποβάλλεται από τον ενδιαφερόμενο στις περιπτώσεις εκείνες που ο νόμος δεν προβλέπει τη δυνατότητα άσκησης «ειδικής ή «ενδικοφανούς προσφυγής κατά το άρθρο 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

21. Περαιτέρω, αν και κατ' αρχήν, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων, η παραπάνω Ειδική Τριμελής Επιτροπή, δύναται και αυτεπαγγέλτως, για λόγους νομιμότητας, χωρίς χρονικό περιορισμό, να επανέλθει και να προβεί σε ανάκληση απορριπτικής της ενστάσεως του άρθρου 9 παρ. 3β του ν. 4354/1915 απόφασής της, παρά το γεγονός ότι αυτή έχει καταστεί αμετάκλητη με την παρέλευση της νόμιμης προθεσμίας προσβολής της με ένδικο βοήθημα, ωστόσο, από το διδόμενο ιστορικό και τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει ότι πληρούνται, εν προκειμένω, οι προϋποθέσεις νόμιμης ανάκλησης. Ειδικότερα, η ανάκληση της απορριπτικής απόφασης της Επιτροπής χώρησε λόγω μεταβολής της θέσης της και με βάση τα ίδια πραγματικά περιστατικά, περαιτέρω δε η

αποδοχή της συνάφειας του τίτλου με την αιτιολογία του συστήματος κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων δεν είναι νόμιμη. Ως εκ τούτου, η θετική επί της αίτησης θεραπείας της υπαλλήλου ανακλητική απόφαση της Επιτροπής, αν και εξοπλισμένη με το τεκμήριο της νομιμότητας, εκδόθηκε κατά παράβαση των γενικών αρχών περί ανάκλησης των διοικητικών πράξεων.

Απάντηση

22. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, επί του τεθέντος ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α΄ Τμήμα) γνωμοδοτεί ομόφωνα ως εξής:

Επί του πρώτου σκέλους του ερωτήματος

Δεν είναι παραδεκτή αίτηση θεραπείας κατά της πράξης που απέρριψε την ασηκηθείσα, κατ' άρθρο 9 παρ. 3 περ. β' του ν. 4354/2015, ένσταση (ενδικοφανή προσφυγή) υπαλλήλου.

Επί του δευτέρου σκέλους του ερωτήματος

Σύμφωνα με τις γενικές αρχές που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων, είναι, καταρχήν, επιτρεπτή η ανάκληση της απόφασης της Ειδικής Τριμελούς Επιτροπής επί της ένστασης του άρθρου 9 παρ. 3β του ν. 4354/1915, αποκλειστικά για λόγους νομιμότητας, και όχι λόγω μεταβολής της θέσης της μετά την εξάντληση της χρονικής της αρμοδιότητας.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 06 Δεκεμβρίου 2024

Η Πρόεδρος

Η Εισηγήτρια

Ψηφιακά υπογεγραμμένο από STAVROULA
THEODORAKOPOYLOU
Ημερομηνία: 2024.12.06 13:32:30 EET

Στυλιανή Χαριτάκη

Σταυρούλα Θεοδωρακοπούλου

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ

