

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

Αριθμός Γνωμοδότησης 12 /2020
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ ΣΤ΄
Συνεδρίαση της 29^{ης} Ιανουαρίου 2020

ΣΥΝΘΕΣΗ :

Πρόεδρος : Γεώργιος Κανελλόπουλος, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ,

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

Εισηγητής: Παναγιώτης Αθανασούλης, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο)

Αριθμός Ερωτήματος : Το ερώτημα με αρ. πρωτ. 879134/18-7-2019 της Διοικητή του ΕΦΚΑ..

Ερώτημα: Ερωτάται από ποιο χρονικό σημείο πρέπει η αρμόδια Υπηρεσία του ΕΦΚΑ να υπολογίσει τη μισθολογική εξέλιξη υπαλλήλου σε ανώτερα μισθολογικά κλιμάκια και συγκεκριμένα, από την υποβολή της αρχικής αίτησης αναγνώρισης της συνάφειας του μεταπτυχιακού της τίτλου σπουδών με το αντικείμενο της απασχόλησής της, ή από την υποβολή -μετά την απόρριψη αυτής και τη δικαστική της δικαίωση- αίτησης επανεξέτασης του αιτήματός της. Ερωτάται επίσης, από ποιο χρονικό σημείο πρέπει η ίδια Υπηρεσία να υπολογίσει αντίστοιχη μισθολογική εξέλιξη άλλης υπαλλήλου, για την οποία δεν υπήρξε θετική γνωμοδότηση του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου, αλλά της Ειδικής Επιτροπής

Ενστάσεων του ΑΣΕΠ. Ερωτάται ειδικότερα, αν αυτή θα πρέπει να υπολογιστεί από την υποβολή της αρχικής της αίτησης ή από μεταγενέστερο χρονικό σημείο και συγκεκριμένα, από την υποβολή της αίτησης θεραπείας της προς τον ΕΦΚΑ ή της αίτησής της προς την Ειδική Επιτροπή Ενστάσεων του ΑΣΕΠ ή από την ημερομηνία που πραγματοποιήθηκε η συνεδρίαση της εν λόγω Επιτροπής του ΑΣΕΠ. Ερωτάται τέλος, αν οι αξιώσεις των υπαλλήλων αυτών έχουν υποπέσει σε παραγραφή.

=====

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΣΤ' Τμήμα) γνωμοδότησε, ως εξής:

Ιστορικό

Στο παραπάνω έγγραφο ερώτημα της Υπηρεσίας και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό:

1. Η υπάλληλος του ΕΦΚΑ (πρώην ΙΚΑ-ΕΤΑΜ) Τ...Μ... του κλάδου ΠΕ Δ/Ο, υπέβαλε αίτηση τον Ιούνιο του έτους 2014 προκειμένου να αναγνωριστεί η συνάφεια του μεταπτυχιακού της διπλώματος με το αντικείμενο της απασχόλησής της. Με την με αριθ. πρωτ. Μ22/91/21.8.2014 απόφαση της προϊσταμένης της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικών Υπηρεσιών του ΙΚΑ – ΕΤΑΜ, αποφασίστηκε μετά από γνωμοδότηση του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου, ότι δεν συντρέχει η προϋπόθεση αυτή στην περίπτωση του τίτλου σπουδών της εν λόγω υπαλλήλου.

2. Την 7/11/2017 η πιο πάνω υπάλληλος υπέβαλε αίτημα επανεξέτασης της υπόθεσής της, προσκόμισε δε την υπ' αρ. 2570/2017 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών καθώς και βεβαίωση της επιστημονικά υπεύθυνης του μεταπτυχιακού της προγράμματος, η οποία μεταξύ άλλων περιέγραφε μερικά από τα μαθήματα που διδάχθηκε. Με την προαναφερθείσα απόφαση του Διοικητικού Εφετείου ακυρώθηκε η πιο πάνω απόφαση της Διοίκησης, ανεπέμφθη δε η υπόθεση στη Διοίκηση για να διενεργηθούν τα νόμιμα κατά τα αναφερόμενα στο σκεπτικό αυτής. Κατόπιν των ανωτέρω, με την αριθ. πρωτ. Μ22/20/18.2.2019 απόφαση της Προϊσταμένης της Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού του ΕΦΚΑ απεφασίσθη η αναγνώριση της συνάφειας του μεταπτυχιακού της τίτλου και της χορηγήθηκε το 7° Μ.Κ. της ΠΕ Κατηγορίας (εξελίχθηκε έτσι κατά 2 Μ.Κ.) από 1/1/2018. Με την από 8/3/2019 αίτησή της η εν λόγω υπάλληλος ζήτησε τη διόρθωση της απόφασης αυτής, προκειμένου να ληφθεί υπόψη ως αφετηρία της μισθολογικής εξέλιξής της η ημερομηνία της αρχικής της αίτησης, δηλ. η 6/6/2014 και όχι η 7/11/2017.

3. Περαιτέρω, η υπάλληλος του ΕΦΚΑ Σ...Χ... (πρώην ΙΚΑ- ΕΤΑΜ) του κλάδου ΠΕ Δ/Ο



υπέβαλε αίτηση τον Δεκέμβριο του έτους 2008 προκειμένου να αναγνωρισθεί ο μεταπτυχιακός της τίτλος σπουδών, ώστε να της χορηγηθεί το προβλεπόμενο επίδομα σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 του ν. 3205/2003 (που ίσχυε τότε). Το αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο γνωμοδότησε ότι δεν συντρέχει η προϋπόθεση της συνάφειας του μεταπτυχιακού της τίτλου με το αντικείμενο της απασχόλησής της και με την αριθ. πρωτ. Μ22/19/10.2.2010 απόφαση της Προϊστάμενης της Γενικής Δ/σης Διοικητικών Υπηρεσιών, αποφασίστηκε η απόρριψη του αιτήματός της.

4. Με την με αρ. πρωτ. 8938/25-8-2014 αίτηση, κατέθεσε το με αρ. πρωτ. 8938/2014 υπόμνημά της, με το οποίο η εν λόγω υπάλληλος ζήτησε την εκ νέου σύγκληση του Υπηρεσιακού Συμβουλίου, προκειμένου αυτό να γνωμοδοτήσει, σύμφωνα με την εν τω μεταξύ εκδοθείσα με αριθ. 3379/2013 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, με την οποία ακυρώθηκε η πιο πάνω απόφαση και ανεπέμφθη η υπόθεση στη Διοίκηση για νέα νόμιμη κρίση.

5. Με τη με αρ. πρωτ. Μ22/215/19.10.2015 απόφαση της Αναπληρώτριας Προϊσταμένης της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικών Υπηρεσιών απεφασίσθη εκ νέου, μετά την σύμφωνη γνώμη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου ότι δεν συντρέχει η προϋπόθεση της συνάφειας του μεταπτυχιακού της Διπλώματος.

6. Στη συνέχεια, η ανωτέρω υπάλληλος υπέβαλε προς το Υπηρεσιακό Συμβούλιο του ΕΦΚΑ την με αριθ. πρωτ. 108/9.1.2017 αίτηση θεραπείας (η οποία δεν εξετάστηκε) κατά της εν λόγω απόφασης του Α' Υπηρεσιακού Συμβουλίου Υπαλλήλων ΙΚΑ- ΕΤΑΜ και της σχετικής απόφασης της Αναπληρώτριας Προϊσταμένης Γενικής Δ/σης και ζήτησε εκ νέου την ακύρωσή τους.

7. Τέλος, την 24/1/2018 υπέβαλε ένσταση στην Ειδική Επιτροπή του ΑΣΕΠ, η οποία γνωμοδότησε κατά πλειοψηφία θετικά για το αίτημά της, με πρακτικό της 22ας και 28^{ης} Ιανουαρίου 2019.

Νομοθετικό πλαίσιο

8. Στο άρθρο 9 παρ. 3 του ν. 4354/2015 «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων...» (Α 176) όπως το τρίτο εδάφιο της περίπτωσης β' αντικαταστάθηκε με το άρθρο 146 του ν. 4483/2017 (Α 107), ορίζεται ότι:

Άρθρο 9.

«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. Στο άρθρο 26 του ίδιου νόμου, ορίζεται επίσης ότι:

Άρθρο 26.

«Μεταβατικές διατάξεις - Μισθολογική κατάταξη και εξέλιξη των υπηρετούντων υπαλλήλων

1. Κατά την πρώτη εφαρμογή του παρόντος, η μισθολογική κατάταξη των υπαλλήλων στα μισθολογικά κλιμάκια του άρθρου 9 πραγματοποιείται σύμφωνα με τα τυπικά τους προσόντα, το χρόνο υπηρεσίας στο φορέα που υπηρετούν, καθώς και το χρόνο υπηρεσίας, που έχει αναγνωριστεί από το φορέα αυτόν, μέχρι και στις 31.12.2015.

2. Μετά τη μισθολογική κατάταξη της προηγούμενης παραγράφου, η μισθολογική εξέλιξη όλων των υπαλλήλων αναστέλλεται μέχρι τις 31.12.2017. Από 1.1.2018 η μισθολογική εξέλιξη ενεργοποιείται εκ νέου, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 συνυπολογιζόμενου και του τυχόν πλεονάζοντα χρόνου, που είχε υπολογισθεί κατά την αρχική κατάταξη, χωρίς όμως να λαμβάνεται υπόψη το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε από την ημερομηνία έναρξης ισχύος των διατάξεων του παρόντος νόμου μέχρι τις 31.12.2017.



3. Για τον υπολογισμό της προσαύξησης των αποδοχών λόγω χορήγησης εκπαιδευτικής άδειας, όπου αυτή προβλέπεται από τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, λαμβάνεται υπόψη μόνο ο βασικός μισθός.»

10. Στην ερμηνευτική, του ανωτέρω νόμου, εγκύκλιο (ΑΔΑ: ΩΛ9ΣΗΘΝΜ) του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, αναγράφονται τα ανωτέρω οριζόμενα και επίσης:

α) (επί του άρθρου 9) ότι:

«... Η νέα κατάταξη και τα οικονομικά αποτελέσματα αυτής ισχύουν από την ημερομηνία υποβολής της σχετικής αίτησης και όλων των απαραίτητων δικαιολογητικών στις Υπηρεσίες Διοικητικού / Προσωπικού.»

β) (επί του άρθρου 26) ότι:

«Στην περίπτωση που για τους ήδη υπηρετούντες υπαλλήλους, εκκρεμούν από το έτος 2015 αιτήσεις αναγνώρισης συνάφειας για μεταπτυχιακούς τίτλους σπουδών, χωρίς ακόμη να έχουν κριθεί από τα αρμόδια προς τούτο όργανα, τα οικονομικά αποτελέσματα ισχύουν από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του νέου νόμου (1.1.2016) εφόσον φυσικά μεσολαβήσει η απαιτούμενη αναγνώριση της συνάφειας από το αρμόδιο προς τούτο όργανο. Αντιθέτως, στην περίπτωση που υποβληθούν αιτήσεις για αναγνώριση μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών από 1/1/2016 και εφεξής η προωθημένη μισθολογική κατάταξη και τα οικονομικά αποτελέσματα αυτής ισχύουν από 1/1/2018».

11. Στο άρθρο 6 παρ. 4 εδ. γ του ν.4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο...» (Α 226), όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 1 του ν.4038/2012 (Α 14) ορίζεται ότι:

Άρθρο 6

« Σύστημα Βαθμολογικής Κατάταξης

4....Για υπαλλήλους οι οποίοι αποκτούν αναγνωρισμένο και συναφές διδακτορικό δίπλωμα ή μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών μετά το διορισμό τους, ο χρόνος που απαιτείται για τη βαθμολογική τους εξέλιξη μειώνεται συνολικά κατά έξι (6) και δύο (2) έτη αντίστοιχα. Ως μεταπτυχιακό και ως διδακτορικό δίπλωμα νοούνται εκείνα που χορηγούνται με αντίστοιχο ιδιαίτερο τίτλο μετά τη λήψη του πτυχίου ή διπλώματος Πανεπιστημίου ή Τ.Ε.Ι.. Για τα μεταπτυχιακά και τα διδακτορικά διπλώματα εκπαιδευτικών ιδρυμάτων του εξωτερικού απαιτείται βεβαίωση ισοτιμίας από την αρμόδια αρχή. Για τη συνδρομή ή όχι της προϋπόθεσης της συνάφειας αποφαινεται το οικείο Υπηρεσιακό Συμβούλιο.

Η ισχύς της παρούσας παραγράφου ανατρέχει στο χρόνο έναρξης ισχύος του ν. 4024/2011.»

12. Στο άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, ορίζεται ότι:

Άρθρο 95

«Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως ο νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της Διοίκησης».

13. Στο άρθρο 1 του ν. 3068/2002 (Α' 274), ορίζεται ότι:

Άρθρο 1

«Το Δημόσιο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται χωρίς καθυστέρηση προς τις δικαστικές αποφάσεις και να προβαίνουν σε όλες τις ενέργειες που επιβάλλονται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής και για την εκτέλεση των αποφάσεων».

14. Στο άρθρο 50 παρ. 1 και 4 του π.δ. 18/1989 (Α 8) ορίζεται ότι:

Άρθρο 50

«1. Η απόφαση που δέχεται την αίτηση ακυρώσεως απαγγέλει την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης και συνεπάγεται νόμιμη κατάργησή της έναντι όλων, είτε πρόκειται για κανονιστική είτε πρόκειται για ατομική πράξη.

2...3...

4. Οι διοικητικές αρχές, σε εκτέλεση της υποχρέωσής τους κατά το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, πρέπει να συμμορφώνονται ανάλογα σε κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Συμβουλίου, ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Ο παραβάτης, εκτός από τη δίωξη κατά το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα, υπέχει και προσωπική ευθύνη για αποζημίωση.»

15. Εξάλλου, την 6.10.2017 δημοσιεύθηκε η με αριθ. ΔΙΔΚ/Φ.38/4/οικ.31839/27.9.2017 (Β 3497) απόφαση της Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης, περί συγκρότησης της Ειδικής Επιτροπής του ΑΣΕΠ με αντικείμενο την εξέταση ενστάσεων περί συνάφειας μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών.



Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

16. Από τις προπαρατιθέμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη του Τμήματος από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται, τα ακόλουθα:

Η Διοίκηση, μετά την έκδοση ακυρωτικής απόφασης από το Συμβούλιο της Επικρατείας ή το Διοικητικό Εφετείο επί αίτησης ακύρωσης, έχει υποχρέωση να συμμορφωθεί πλήρως προς αυτήν, τόσο ως προς τις διοικητικές, όσο και ως προς τις οικονομικές συνέπειες, εκδίδοντας αποφάσεις με αναδρομική ισχύ, όπως τούτο απαιτείται για την αποκατάσταση των πραγμάτων στη θέση, στην οποία θα βρίσκονταν, εάν δεν είχε μεσολαβήσει η ακυρωθείσα πράξη (Γνωμ.ΝΣΚ. 256/2017, 31/2016, 53/2015, 255/2012, 392/2007, 232/2006, ΣτΕ 1229/2008, 2557/2006, ΕΛΣΤμ.Ι 3/2010, κ.ά.).

Στο πλαίσιο αυτό, υποχρεούται η Διοίκηση όχι μόνο να θεωρήσει ως ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στο νομικό κόσμο την ακυρωθείσα διοικητική πράξη αλλά και να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που προέκυψε αμέσως ή εμμέσως από την ακυρωθείσα πράξη, ανακαλώντας ή τροποποιώντας τις σχετικές πράξεις, που εκδόθηκαν στο μεταξύ, ή εκδίδοντας άλλες με αναδρομική ισχύ, για να αποκαταστήσει τα πράγματα στο σημείο εκείνο στο οποίο θα είχαν εξελιχθεί αυτά, αν δεν είχε μεσολαβήσει η ακυρωθείσα πράξη, και χωρίς δέσμευση από τον χρόνο ο οποίος διέδραμε στο μεταξύ. Το ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση της υποχρέωσης της Διοίκησης προσδιορίζονται από το αντικείμενο της απαγγελλόμενης ακύρωσης, δηλαδή από το είδος και τη φύση της πράξης που ακυρώθηκε, καθώς και από την κρίση ή τις κρίσεις επί των ζητημάτων που εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε το δικαστήριο στο αιτιολογικό της ακυρωτικής απόφασης, δημιουργώντας δεδικασμένο ως προς αυτά στη συγκεκριμένη περίπτωση χωρίς να εκτιμάται, καταρχήν, ο χρόνος που διέδραμε από την έκδοση της πράξης έως την ακύρωσή της [(ΣτΕ 2228/2005, 4958/2014, 276/2016, ΣτΕ 2909/1994 (σκ. 5), 3191/2005 (σκ. 3), 957/2010 (σκ. 4), 276/2016 (σκ. 10)].

Από την πλευρά της δικαστικής απόφασης προς την οποία η Διοίκηση οφείλει να συμμορφωθεί, δεν πρόκειται για δεδικασμένο, το οποίο παράγει μόνο η δικαστική επίλυση της διαφοράς, ούτε για εξαίρεση από τη μεταξύ των διαδίκων μόνο ισχύ του, αλλά για μία αναγκαία συνέπεια του διαπλαστικού χαρακτήρα της απόφασης και ιδίως του απόλυτου χαρακτήρα της ακύρωσης (ακυρωτικό αποτέλεσμα). Ο νόμος περί του Συμβουλίου της

Επικρατείας διακρίνει σαφώς ανάμεσα στον απόλυτο (*erga omnes*) χαρακτήρα της ακύρωσης (άρθρο 50 παρ. 1 ν.δ. 170/1973) και τον σχετικό (*inter partes*) χαρακτήρα του ουσιαστικού δεδικασμένου (άρθρο 50 παρ. 5) (βλ. Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 6^η έκδοση, 2014, σελ. 655-658).

17. Στην περίπτωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η αρμόδια αρχή, στην οποία το δικαστήριο μετά την ακυρωτική απόφαση παραπέμπει την υπόθεση «προς εκτέλεσιν της οφειλομένης ενεργείας», είναι υποχρεωμένη να προβεί το ταχύτερο στην ενέργεια αυτή. Η ενέργεια αυτή επιτρέπεται, έστω και αν έχει παρέλθει η διοικητική προθεσμία που προβλέπει ο νόμος, και οφείλει να είναι αναδρομική, αποκαθιστώντας τα πράγματα όπως θα ήταν, αν είχε γίνει εξ αρχής η οφειλόμενη κατά νόμο ενέργεια (Δαγτόγλου ό. π.).

18. Όλα τα προαναφερθέντα εδράζονται και στο αναγνωρισθέν από το ΕΔΔΑ δικαίωμα του διαδίκου στην εκτέλεση της δικαστικής απόφασης, ή τουλάχιστον στην αναγνωρισθείσα αυτόνομη διαδικαστική εγγύηση της δίκαιης δίκης, που απορρέει άμεσα από το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, [βλ. Π. Μουζουράκη, «Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου *Hornsby c/Grece*, και οι συνέπειές της για το ελληνικό διοικητικό δίκαιο», Διδικ 1999, σ. 276-296 (278-279)]. Τούτο ισχύει και για τις ακυρωτικές αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων, αφού σκοπός της άσκησης του ένδικου βοηθήματος της αίτησης ακύρωσης δεν είναι η εξαφάνιση της νομικής πράξης από τον νομικό κόσμο, αλλά η άρση των αποτελεσμάτων που δημιούργησε κατά τη διάρκεια της ισχύος και εφαρμογής της σε βάρος του διοικουμένου, (*Hornsby κατά Ελλάδος*, ό.π.).

19. Περαιτέρω, όπως έχει κριθεί (ΕΣ 2017/2016 τμ.Ι), με το ν. 4354/2015 έγινε η αποσύνδεση του βαθμού από τα μισθολογικά κλιμάκια και προβλέφθηκε ιδιαιτέρως προωθημένη μισθολογική εξέλιξη για τους κατόχους μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών, υπό την προϋπόθεση ότι θα μεσολαβούσε για τον προαγόμενο αξιολογική κρίση πλήρως και ειδικώς αιτιολογημένη.

20. Εξάλλου, με το νόμο αυτό, στο κεφάλαιο Β του οποίου (άρθρα 7-35) περιλαμβάνονται, κατά τα ήδη αναφερθέντα, μισθολογικές ρυθμίσεις για τους υπαλλήλους, προσδιορίζονται οι μηνιαίες τακτικές αποδοχές τους και καθορίζεται ο χρόνος και τρόπος μισθολογικής εξέλιξής τους, ορίζεται στο άρθρο 26, ότι κατά την πρώτη εφαρμογή του η μισθολογική κατάταξη των υπαλλήλων στα μισθολογικά κλιμάκια του άρθρου 9 πραγματοποιείται σύμφωνα με τα τυπικά τους προσόντα, το χρόνο υπηρεσίας στο φορέα που υπηρετούν, καθώς και το χρόνο υπηρεσίας, που έχει αναγνωριστεί από το φορέα αυτόν, μέχρι και την 31.12.2015, και στο άρθρο 27 ότι σε περίπτωση που από τις ρυθμίσεις των διατάξεων του

νόμου αυτού προκύπτουν βασικός μισθός ή τακτικές μηνιαίες αποδοχές χαμηλότερες από αυτές που δικαιούνταν ο υπάλληλος την 31.12.2015, η διαφορά διατηρείται ως προσωπική. Η νέα αυτή προσωπική διαφορά μειώνεται από οποιαδήποτε μελλοντική αύξηση των αποδοχών του υπαλλήλου πλην της χορήγησης επιδόματος θέσης ευθύνης και της προωθημένης εξέλιξης.

21. Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών για τη μισθολογική κατάταξη των υπαλλήλων στα μισθολογικά κλιμάκια του ν. 4354/2015, λαμβάνεται υπόψη ο χρόνος υπηρεσίας τους στο φορέα που υπηρετούν με βάση την αρχική πράξη πρόσληψής τους, που διανύθηκε μέχρι και τις 31.12.2015 και, σε περίπτωση που από τη μισθολογική τους κατάταξη προκύψουν βασικός μισθός ή τακτικές μηνιαίες αποδοχές χαμηλότερες από αυτές που αυτοί δικαιούνταν στις 31.12.2015, με βάση την αρχική πράξη πρόσληψής τους, η διαφορά διατηρείται ως προσωπική. (ΕΣ 263/2016 Τμ. Ι).

22. Εξάλλου, από το άρθρο 95 παρ. 5 Συντ. και το άρθρο 50 παρ. 1, 4 και 5 Π.Δ. 18/1989 προκύπτει, ότι η Διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις ακυρωτικές αποφάσεις των Διοικητικών Δικαστηρίων κατά τον τρόπο που έχει υποχρέωση να συμμορφωθεί προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Κατά την έννοια των παραπάνω διατάξεων, δεν κωλύεται η Διοίκηση, επανερχόμενη μετά από ακύρωση πράξης της από το δικαστήριο, να εκδώσει νέα πράξη με το ίδιο, προς την προηγούμενη που ακυρώθηκε, αποτέλεσμα, εφόσον όμως, θεμελιώσει τη νέα αυτή πράξη σε αιτιολογία διαφορετική από την αιτιολογία της πράξης που ακυρώθηκε. Δηλαδή, πρέπει η νέα πράξη να στηρίζεται σε εκτίμηση πραγματικών περιστατικών για τα οποία δεν έγινε έρευνα και κρίση με την ακυρωτική απόφαση(ΣτΕ 2754/1993 ΔιΔικ 1991/1304).

23. Με βάση τα όσα ήδη ανεφέρθησαν, ως προς την πρώτη κατά το ιστορικό υπάλληλο του ΕΦΚΑ Τ.Μ., κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος ο ΕΦΚΑ οφείλει να αποκαταστήσει την πρώτη υπάλληλο, χορηγώντας της την διαφορά από την παράλειψή του να την προαγάγει μισθολογικά από την ημερομηνία της αρχικής της αίτησης (6-6-2014). Τούτο, διότι αυτή είχε πριν την 31.12.2015 όλα τα απαιτούμενα απ' το νόμο προσόντα (απαιτούμενο χρόνο προκειμένου να καταταγεί σε ανώτερο κλιμάκιο με βάση τις σπουδές της) και αυτή ήταν η ουσία του ακυρωτικού αποτελέσματος της απόφασης του ΔΕΑ, να επαναφέρει δηλ. τη νομική κατάσταση της υπαλλήλου σ' αυτήν που ίσχυε την 21.8.2014 (ημερομηνία έκδοσης της ακυρωθείσας απόφασης της Προϊσταμένης της Γεν. Διεύθυνσης Διοικητικών Υπηρεσιών του τότε ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και ήδη ΕΦΚΑ). Η πράξη συνεπώς, που θα εκδοθεί σε συμμόρφωση προς την απόφαση του ΔΕΑ, θα επανορθώνει αναδρομικά και χωρίς να δεσμεύεται από οιαδήποτε προθεσμία που τάσσει ο νόμος-κατά τα ήδη

αναφερθέντα στο σκεπτικό της παρούσης-την παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας (παράλειψη μισθολογικής προαγωγής) του ΙΚΑ και ήδη ΕΦΚΑ, εκείνου του χρονικού διαστήματος (από 6-6-2014), σε αντίθετη δε περίπτωση ο ΕΦΚΑ θα μπορεί να εναχθεί και με αγωγή του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ για τις παρακρατούμενες από αυτόν παρανόμως εις βάρος της υπαλλήλου αποδοχές.

24. Περαιτέρω, ως προς τη δεύτερη κατά το ιστορικό υπάλληλο του ΕΦΚΑ, Σ.Χ., διατυπώθηκαν οι ακόλουθες γνώμες:

Α. Κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας, η οποία απαρτίστηκε από τον Πρόεδρο του Τμήματος Γεώργιο Κανελλόπουλο, Αντιπρόεδρο του ΝΣΚ, Ασημίνα Ροδοκάλη, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Βασίλειο Κορκίζογλου, Νικόλαο Καραγιώργη, Μαρία Σπάσου, Αναστασία Ζαφειριάδου, Περικλή Αγγέλου, Νομικούς Συμβούλους (ψηφοί 8-οκτώ) έγιναν δεκτά τα εξής: Κατά τα ήδη αναφερθέντα, η δεύτερη υπάλληλος, Σ...Χ..., δικαιώθηκε δικαστικά με την υπ' αρ. 3379/2013 απόφαση του ΔΕΑ, σύμφωνα με την οποία η απόφαση του Υπηρεσιακού Συμβουλίου δεν αιτιολογούνταν επαρκώς, διότι παρέθετε μόνο τον τίτλο των μεταπτυχιακών σπουδών της αιτούσας, δεν αξιολογούσε όμως το περιεχόμενό τους σε σχέση με το αντικείμενο απασχόλησης της θέσης στην οποία ήταν τοποθετημένη, ώστε να διατυπώσει αιτιολογημένα αν υπάρχει η απαιτούμενη από το νόμο συνάφεια, ενόψει και του ότι, όπως γίνεται δεκτό και από την υπηρεσία, ο μεταπτυχιακός της τίτλος είναι συνέχεια του τίτλου σπουδών που απαιτούνταν για τον διορισμό της.

Με το να απορρίψει μετά απ' αυτά εκ νέου η Διοίκηση το αίτημά της, βασίζοντας την κρίση της σε άλλη διαφορετική και πληρέστερη της πρώτης αιτιολογία, εξέφερε νέα κρίση, η οποία ούτε παραβιάζει το δεδικασμένο της εφετειακής απόφασης ούτε και συνιστά μη συμμόρφωση προς αυτήν. Συγκεκριμένα, με την κρίση του αυτή το Υπηρεσιακό Συμβούλιο επικαλέστηκε αφενός νέα στοιχεία (γνωμοδότηση του ΝΣΚ υπ' αρ. 15/2010) και προέβη σε πληρέστερη ερμηνεία των διεπουσών την επίδικη σχέση διατάξεων (27 π.δ. 266/89, ν. 4024/2011), αφετέρου αξιολόγησε και αιτιολόγησε ειδικά την μη ύπαρξη συνάφειας του τίτλου. Η νέα αυτή κρίση, λοιπόν, δεν συνιστά νέα παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας. Περαιτέρω, δεν συνιστά, κατά πάγια νομολογία (ΣτΕ 4046/2008), παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας η παράλειψη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου να απαντήσει στην αίτηση θεραπείας της υπαλλήλου. Η παράλειψη αυτή, όπως άλλωστε και η απορριπτική της αίτησης θεραπείας απόφαση, είναι απλή επιβεβαιωτική πράξη της προσβαλλόμενης μ' αυτήν αρχικής πράξης.



Επειδή η υπάλληλος δεν προσέβαλε δικαστικά την πιο πάνω νέα κρίση, αυτή επιφέρει όλες τις συνέπειές της μέχρι την ανάκλησή της ή την καθ' οιονδήποτε νόμιμο τρόπο ακύρωσή της. Αυτή η ακύρωση έγινε εν προκειμένω με την υπ' αρ. 30/6-2-2019 πράξη της Ειδικής Επιτροπής του ΑΣΕΠ, η οποία την ικανοποίησε. Με την τελευταία αυτή πράξη εκρίθη θετικά το αίτημά της, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4354/2015 και δη το άρθρο 9 αυτού του νόμου.

Στην προκειμένη περίπτωση, η αίτηση, στην οποία αναφέρεται η διάταξη του άρθρου 9 παρ.3 εδ. β του ν. 4354/2015, είναι η με αρ. πρωτ. 11056/31-12-2008 αρχική αίτηση της υπαλλήλου, με την οποία ζήτησε να αναγνωριστεί η συνάφεια του τίτλου σπουδών της. Αυτό, διότι από το περιεχόμενο της απόφασης του ΑΣΕΠ επί της ένστασής της, με την οποία έγινε δεκτή αυτή (ένσταση), προκύπτει ότι η κρίση του ΑΣΕΠ ανατρέχει στον χρόνο υποβολής της αρχικής αίτησης της υπαλλήλου, αφ' ής υπήρχε η αιτούμενη συνάφεια του τίτλου προς τη θέση, στην οποία υπηρετεί, σε κάθε δε περίπτωση, κατά λογική αναγκαιότητα, η συνάφεια ή υπάρχει πάντοτε ή δεν υπάρχει καθόλου. Επομένως η μισθολογική εξέλιξη και οι αναδρομικές αποδοχές της υπαλλήλου Σ.Χ. πρέπει να υπολογισθούν από της υποβολής της αρχικής αυτής αίτησης.

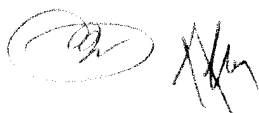
Β. Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας, η οποία απαρτίστηκε από τους Νομικούς Συμβούλους Ευαγγελία Σκαλτσά, Ευσταθία Τσαούση και Χαράλαμπο Μπρισκόλα (ψήφοι 3-τρεις) η Χ.Σ. δεν προσέβαλε με αίτηση ακύρωσης την εκδοθείσα, με τη σύμφωνη γνώμη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, υπ' αριθ. Μ22/215/19.10.2015 απόφαση της Προϊσταμένης της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικών Υπηρεσιών ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, με την οποία η Διοίκηση, συμμορφούμενη με την υπ' αριθ. 3379/2013 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, απέρριψε, εκ νέου, την από 31-12-2008 αίτησή της. Η εν λόγω απορριπτική απόφαση της Διοικήσεως οριστικοποιήθηκε και συνεπώς δεν καταλείπεται έδαφος ακύρωσης ή ανάκλησής της, ούτε και αναβίωσης της αρχικής ως άνω αίτησης της ενδιαφερομένης. Κατ' ακολουθίαν, κατά το χρόνο έναρξης της ισχύος του ν. 4354/2015, δεν εκκρεμούσε αίτηση αναγνώρισης του μεταπτυχιακού της τίτλου.

Η ειδική τριμελής επιτροπή του άρθρου 9 παρ. 3β τρίτο εδάφιο του ν. 4354/2015 επελήφθη της από 17-1-2018 και υπ' αριθ.1897/24-1-2018 ένστασης της Σ.Χ., ως στρεφόμενης κατά της σιωπηρής απόρριψης της από 28-12-2016 και υπ' αριθ. 108/9-1-2017 αίτησής της («αίτησης θεραπείας»), η οποία, με δεδομένο ότι η ενδιαφερόμενη προσκόμισε και νεώτερα κρίσιμα δικαιολογητικά, θεωρήθηκε ως νέα αίτηση αναγνώρισης του μεταπτυχιακού της τίτλου. Από το συνδυασμό εξάλλου των διατάξεων των άρθρων 9 παρ. 3β τελευταίο εδάφιο και 26 παρ. 2 του ν. 4354/2015 προκύπτει ότι, μετά την

αποδοχή, με το οικείο πρακτικό της ειδικής τριμελούς επιτροπής, της ως άνω ένστασης της Σ.Χ., η μισθολογική της κατάταξη και τα αποτελέσματα αυτής ισχύουν από 1^{ης}-1-2018 (βλ. και την υπ' αριθ. οικ.2/77507/ΔΕΠ/5-11-2019/ΑΔΑ: 6Ω2ΨΗ-ΡΧΟ ερμηνευτική εγκύκλιο του ΓΛΚ).

25. Τέλος, κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, όπως έχει γίνει δεκτό αναφορικά με τις συνέπειες του ακυρωτικού αποτελέσματος (ΣτΕ 201/2014, 3586/2011, 2522/2002, 2599/1999 και Γν. ΝΣΚ 54/2017, 250/2015, 130/2012, 8/2011, 66/2010, 301/2005 κ.ά.), η πλήρης συμμόρφωση προς την ακυρωτική απόφαση επιτάσσει και την αναδρομική αποκατάσταση του δικαιωθέντος υπαλλήλου όχι μόνο από διοικητική άποψη (κατάταξή του σε ανώτερα μισθολογικά κλιμάκια), αλλά και από μισθολογική άποψη, πράγμα που σημαίνει αναδρομική καταβολή των αποδοχών του, τις οποίες στερήθηκε λόγω των παράνομων ενεργειών της Διοίκησης. Όπως έχει άλλωστε κριθεί (ΓνΝΣΚ 200/2019), η παραγραφή αρχίζει από την έκδοση της αποκαταστατικής πράξης της Διοίκησης που εκδίδεται σε συμμόρφωση προς την ακυρωτική απόφαση. Εξάλλου, οι έναντι του ΕΦΚΑ απαιτήσεις των υπαλλήλων του που αφορούν σε αποδοχές ή άλλης φύσης απολαβές ή αποζημιώσεις και βασίζονται σε παρανομία των οργάνων του ή στις περί αδικαιολογήτου πλουτισμού διατάξεις παραγράφονται μετά την πάροδο διετίας από τη γέννησή τους σύμφωνα με τις περί δημοσίου λογιστικού διατάξεις (άρθ. 140 παρ.3 ν. 4270/2014 και προισχύσαν άρθ. 90 παρ. 3 ν. 2362/1995) που εφαρμόζονται αναλογικά στον ΕΦΚΑ δοθέντος ότι απολαμβάνει κατ' άρθ. 62 παρ.3 περ. θ ν. 4387/2016 όλων των προνομίων του Δημοσίου.

Κατά συνέπεια, δεν υφίσταται θέμα παραγραφής των αξιώσεων της πρώτης υπαλλήλου Τ...Μ..., πριν την έκδοση της απόφασης της Διοίκησης, με την οποία αυτή συμμορφώθηκε προς τη δικαστική απόφαση που ακύρωσε την απόφαση που έκρινε ότι ο τίτλος της δεν ήταν συναφής με το αντικείμενο της απασχόλησής της. Αυτό, γιατί η συμμόρφωση προς την απόφαση αυτή δεν οδηγεί μόνο σε αντικατάστασή της από νέα αλλά και σε πλήρη αποκατάσταση της υπαλλήλου (μισθολογική και υπηρεσιακή) και ως εκ τούτου δεν τίθεται θέμα παραγραφής των αξιώσεών της. Εν προκειμένω δε η παραγραφή αυτή έχει εκκινήσει από την έκδοση της υπ' αρ. Μ 22/20/18-2-2019 απόφασης της Προϊσταμένης της Δ/σης Ανθρώπινου Δυναμικού του ΕΦΚΑ, η οποία, κατά το διδόμενο από την ερωτώσα Υπηρεσία ιστορικό, εκδόθηκε σε συμμόρφωση προς την υπ' αρ. 2570/2017 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών.



Επίσης, για τον ίδιο λόγο δεν υφίσταται θέμα παραγραφής των αξιώσεων της δεύτερης υπαλλήλου Χ...Σ... πριν την έκδοση της απόφασης της Επιτροπής του ΑΣΕΠ, του αρμοδίου δηλαδή προς εξέταση των ενστάσεων οργάνου (άρθρο 9 παρ.3 ν.4354/2015), το οποίο εξέφερε την 6-2-2019 θετική κρίση αναγόμενη στο χρόνο της αρχικής αίτησης της υπαλλήλου. Συνεπώς, δεν τίθεται και στην περίπτωση αυτή θέμα παραγραφής.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ

26. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στα ερωτήματα που υποβλήθηκαν το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα ΣΤ), γνωμοδοτεί, ως εξής:

Στο πρώτο ερώτημα, ομόφωνα, ότι ο ΕΦΚΑ οφείλει να αποκαταστήσει την πρώτη υπάλληλο Τ.Μ., χορηγώντας της την διαφορά από την παράλειψή του να την προαγάγει μισθολογικά από την ημερομηνία της αρχικής της αίτησης (6-6-2014).

Στο δεύτερο ερώτημα, κατά πλειοψηφία, ότι η με αρ. πρωτ. 11056/31-12-2008 αρχική αίτηση της υπαλλήλου Σ.Χ., με την οποία αυτή ζήτησε να αναγνωριστεί η συνάφεια του τίτλου σπουδών της, είναι το χρονικό σημείο από το οποίο ο ΕΦΚΑ οφείλει να αποκαταστήσει τη δεύτερη αυτή υπάλληλο, χορηγώντας της την διαφορά από την παράλειψή του να την προαγάγει μισθολογικά.

Στο τρίτο ερώτημα, ομόφωνα, ότι δεν υφίσταται θέμα παραγραφής των αξιώσεων των δύο ως άνω υπαλλήλων.

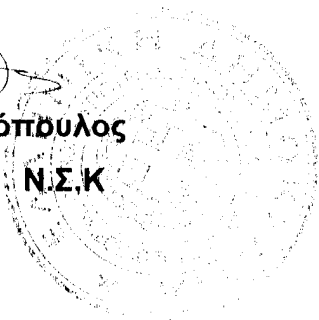
Θεωρήθηκε

Αθήνα, 3-3-2020

Ο Πρόεδρος

Γεώργιος Κανελλόπουλος

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ



Ο Εισηγητής

Παναγιώτης Αθανασούλης

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.