



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

**Αθήνα** 22.09.2021.....

**Αριθμός Γνωμοδότησης 131/2021**

**Αριθμός ερωτήματος:** 119661/06.04.2021 Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού,  
Τμήμα Σταδιοδρομίας e-ΕΦΚΑ.

**Περίληψη ερωτήματος:** Ερωτάται για τον τρόπο συμμόρφωσης της διοίκησης επί της υπ' αριθμ. 711/2020 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών (σχηματισμός ακυρωτικής διαδικασίας), με την οποία ακυρώθηκε για παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας πράξη της περί απαλλαγής της Γ.Τ. από τα καθήκοντα της ως προϊσταμένης και συγκεκριμένα: Περί της ακολουθητέας διαδικασίας για την ακύρωση των πράξεων που προσβλήθηκαν, του τρόπου με τον οποίο το Υπηρεσιακό Συμβούλιο του νέου φορέα e-ΕΦΚΑ θα εκφέρει νέα κρίση και της δυνατότητας χορήγησης στην αιτούσα του επιδόματος θέσης ευθύνης παρότι δεν είχε ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένης.

**Ιστορικό:**

1. Η τέως υπάλληλος του τ. Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών (Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π) ζήτησε την ακύρωση α) της 81/101/23.01.2019 απόφασης του Δ.Σ. περί απαλλαγής από τα καθήκοντα προϊσταμένης της ΣΤ' Διεύθυνσης Επικουρικής Ασφάλισης και τοποθέτησης στην ίδια θέση της υπαλλήλου Α.Π. και β) της 16158/24.01.2019 απόφασης του ίδιου οργάνου περί τοποθέτησης της στο Γ' Τμήμα απονομής εφάπαξ σε θέση υπαλλήλου. Το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών με την υπ' αριθμ. 711/2020 απόφασή του δέχτηκε την αίτηση ακυρώσεως,

ακύρωσε τις επίμαχες αποφάσεις και ανέπεμψε την υπόθεση στην διοίκηση για νέα νόμιμη κρίση, σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης και συγκεκριμένα προκειμένου να τηρήσει δύο ουσιώδεις τύπους της διαδικασίας, τους οποίους είχε παραλείψει. Ειδικότερα α) να λάβει την σύμφωνη γνώμη του αρμοδίου Συμβουλίου Επιτροπής Προσωπικού σύμφωνα με το άρθρο 86 παρ.10 εδ.β΄ του ν.3528/2007 περί υπαλληλικού κώδικα (το οποίο λόγω αλλαγής του φορέα έχει αντικατασταθεί ήδη από το οικείο Υπηρεσιακό Συμβούλιο) και β) να καλέσει, πριν την έκδοση οποιασδήποτε πράξης, την αιτούσα σε ακρόαση, προκειμένου να εκφέρει τις απόψεις της.

**2.** Κατόπιν των ανωτέρω η Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού του νέου φορέα e-ΕΦΚΑ σε συμμόρφωση προς την απόφαση του Δικαστηρίου κάλεσε σε ακρόαση την εν λόγω υπάλληλο, προκειμένου να υποβάλλει εγγράφως ή προφορικώς τις απόψεις της για την απαλλαγή της από τα καθήκοντα ως προϊσταμένης, λόγω χαμηλών επιδόσεων επιτάχυνσης επικουρικών συντάξεων των φορέων με τους οποίους ασχολείτο η ΣΤ΄ Διεύθυνση Επικουρικής Ασφάλισης του τ. Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π προσκομίζοντας οποιοδήποτε σχετικό στοιχείο. Η εν λόγω υπάλληλος υπέβαλε σχετικό υπόμνημα, στο οποίο εκτός των άλλων ζητά να υπάρξει πλήρης αποκατάσταση της ως προς τις έννομες συνέπειες για το χρονικό διάστημα από 23.01.2019 έως 08.04.2020, οπότε έκτατε ανέλαβε καθήκοντα προϊσταμένης της Ε΄ Διεύθυνσης Επικουρικής Ασφάλισης και Συντάξεων του e-ΕΦΚΑ, τόσο από πλευράς υπηρεσιακής όσο και οικονομικής και ιδιαίτερα να της καταβληθούν τα επιδόματα θέσης ευθύνης που αναλογούν στο παραπάνω χρονικό διάστημα. Στη συνέχεια η Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού του νέου φορέα έθεσε υπ όψη του Υ.Σ. το υπόμνημα της αιτούσας, προκειμένου αυτό να προβεί σε νέα νόμιμη κρίση για το χρονικό διάστημα της απαλλαγής της από τη θέση της προϊσταμένης διεύθυνσης για το παραπάνω χρονικό διάστημα, καθόσον από 08.04.2020 ανέλαβε καθήκοντα ως προϊσταμένη της Ε΄ Διεύθυνσης Επικουρικής Ασφάλισης και Συντάξεων του φορέα.

**3.** Το Υπηρεσιακό Συμβούλιο κατά την συνεδρίαση του τις 03.02.2021 αποφάσισε τη διακοπή της συζήτησης του θέματος και τη συνέχιση σε επόμενη συνεδρίαση, προκειμένου να αναζητηθεί και να προσκομιστεί το απόσπασμα του πρακτικού με

όλη τη διαλογική συζήτηση της συνεδρίασης του Δ.Σ. του τ. Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π., βάσει του οποίου εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 81/101/23.01.2019 απόφαση του, με την οποία απηλλάγη η συγκεκριμένη υπάλληλος από τα καθήκοντα της ως προϊσταμένης όπως παραπάνω έχει αναφερθεί. Το απόσπασμα πρακτικών που ζητήθηκε διαβιβάστηκε στην ερωτώσα υπηρεσία με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο και στη συνέχεια προωθήθηκε στην γραμματεία του Υ.Σ. προς ενημέρωση των μελών αυτού. Στη συνέχεια κατά τη συνεδρίαση της 24.02.2021 συζητήθηκε ενώπιον του το θέμα αυτό και κατόπιν διαλογικής συζήτησης λαμβάνοντας υπ' όψιν την εισήγηση, το υπόμνημα που υπέβαλλε η ενδιαφερόμενη και την ζητηθείσα κατά την προηγούμενη συζήτηση του θέματος απόφαση του Δ.Σ. του προηγούμενου φορέα αποφάσισε ομόφωνα την εκ νέου αναβολή της συζήτησης του θέματος σε επόμενη συνεδρίαση, προκειμένου να σταλεί ερώτημα στη νομική υπηρεσία του φορέα διατυπώνοντας συγκεκριμένους προβληματισμούς, οι οποίοι αποτέλεσαν το αντικείμενο του εξεταζόμενου ερωτήματος.

#### **Νομοθετικό Πλαίσιο.**

4. Στο άρθρο 95 παρ.5 του Συντάγματος όπως αντικαταστάθηκε με την παρ.Α του ψηφίσματος της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (Α84/17.04.2021) ορίζονται τα εξής: *«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 την διασφάλιση της συμμόρφωσης της Διοίκησης».*

5. Στο άρθρο 1 του Ν.3068/2002 «*Συμμόρφωση της Διοίκησης προς δικαστικές αποφάσεις*» (Α274) ορίζονται τα εξής: *«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. Δικαστικές αποφάσεις κατά την έννοια του προηγούμενου εδαφίου είναι όλες οι αποφάσεις των διοικητικών, πολιτικών, ποινικών και ειδικών δικαστηρίων που παράγουν*

υποχρέωση συμμόρφωσης ή είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις και τους όρους που κάθε απόφαση τάσσει».

6. Στο άρθρο 50 παρ.1,3,4,5 π.δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (Α8), τα οποία εφαρμόζονται και επί υποθέσεων ακυρωτικής διαδικασίας που εκδικάζονται ενώπιων των Διοικητικών Εφετείων δυνάμει του άρθρου 4 παρ. 1 ν. 702/1977 ορίζεται ότι: «1. Η απόφαση που δέχεται την αίτηση ακυρώσεως απαγγέλει την ακύρωση της προσβαλλομένης πράξης και συνεπάγεται νόμιμη κατάργηση της έναντι όλων είτε πρόκειται για κανονιστική είτε πρόκειται για ατομική πράξη. 2. ... 3. Στις περιπτώσεις παραλείψεων όταν το συμβούλιο δέχεται αίτηση παραπέμπει την υπόθεση στην αρμόδια αρχή για να εκτελέσει την οφειλόμενη ενέργεια. 4. Οι διοικητικές αρχές, σε εκτέλεση της υποχρέωσης 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. 5. Οι αποφάσεις της Ολομέλειας, ακυρωτικές και απορριπτικές καθώς και των Τμημάτων αποτελούν μεταξύ των διαδίκων δεδικασμένο που ισχύει σε κάθε υπόθεση ή διαφορά ενώπιων δικαστικής ή άλλης αρχής κατά την οποία προέχει το διοικητικής φύσεως ζήτημα που κρίθηκε από το συμβούλιο».

7. Στο άρθρο 16 παρ. 1 και 2 του ν. 4354/2015 «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (Α176) και υπό τον τίτλο «Επίδομα θέσης ευθύνης» ορίζεται ότι: «1. Στους προϊστάμενους οργανικών μονάδων καταβάλλεται, για όσο χρόνο ασκούν τα καθήκοντα τους, μηνιαίο επίδομα θέσης ευθύνης οριζόμενο, κατά βαθμίδα θέσης ως εξής: ... 2. Στην περίπτωση που οι δικαιούχοι του εν λόγω επιδόματος απουσιάζουν προσωρινά από τα καθήκοντα τους κατά την διάρκεια θεσμοθετημένων αδειών, πλην της κανονικής, για συνεχόμενο χρονικό διάστημα άνω του ενός (1) μήνα, το επίδομα θέσης ευθύνης καταβάλλεται στον υπάλληλο

*που ασκεί νόμιμα χρέη αναπληρωτή, μέχρι την οριστική επιστροφή του δικαιούχου στα καθήκοντα του».*

### **Ερμηνεία-εφαρμογή των διατάξεων**

Από τις παραπάνω διατάξεις ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους και την υπαγωγή σ αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπ' όψιν μας από την ερωτώσα υπηρεσία συνάγονται τα ακόλουθα:

**8.** Από τις διατάξεις των άρθρων 95 του Συντάγματος, 1 του Ν.3068/2002 και 50 του Π.Δ. 18/1989 συνάγεται ότι η ακύρωση διοικητικής πράξης με απόφαση δικαστηρίου (του Συμβουλίου της Επικρατείας ή Διοικητικού Δικαστηρίου) έχει ως αποτέλεσμα τη νομική της εξαφάνιση, την κατάργηση της δηλαδή έναντι πάντων ιδιωτών διαδίκων ή μη, διοικητικών αρχών και δικαστηρίων οποιασδήποτε δικαιοδοσίας, ανεξαρτήτως αν πρόκειται για ατομική ή κανονιστική πράξη. Η κατάργηση αυτή επέρχεται αυτομάτως με την έκδοση της δικαστικής απόφασης, είναι δε αναδρομική, ανατρέχει δηλαδή στο χρόνο έκδοσης της ακυρούμενης πράξης και επαναφέρει τους διαδίκους στην κατάσταση στην οποία βρίσκονταν πριν εκδοθεί αυτή.

**9.** Στο πλαίσιο αυτό η διοίκηση συμμορφωμένη προς απόφαση ακυρωτικού δικαστηρίου, υποχρεούται όχι μόνο να θεωρήσει ότι η νομική πράξη που ακυρώθηκε είναι ανίσχυρη κι ότι δεν υφίσταται στο νομικό κόσμο, αλλά και να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που πρόεκυψε άμεσα η έμμεσα από την πράξη αυτή και να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει τις σχετικές πράξεις που εκδόθηκαν στο μεταξύ ή να εκδώσει άλλες με αναδρομική ισχύ, προκειμένου να αποκαταστήσει τα πράγματα στη θέση στην οποία θα βρίσκονταν, εάν από την αρχή δεν είχε εκδοθεί η πράξη ή δεν είχε λάβει χώρα η παράλειψη που ακυρώθηκε και χωρίς δέσμευση από το χρόνο που διέδραμε στο μεταξύ.

**10.** Το ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση της συμμόρφωσης της Διοίκησης προσδιορίζονται κάθε φορά από το αντικείμενο της ακύρωσης, δηλαδή απ την φύση και το είδος της πράξης που ακυρώθηκε, καθώς και από την κρίση ή τις

κρίσεις πάνω στα ζητήματα που εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε το δικαστήριο στο αιτιολογικό της απόφασης του, δημιουργώντας ως προς αυτά δεδικασμένο για την συγκεκριμένη περίπτωση. Θετική ενέργεια είναι απαραίτητη, όταν η διοίκηση οφείλει: α) να αντικαταστήσει την ακυρωθείσα πράξη με άλλη απαλλαγμένη από ελαττώματα ή β) να προβεί σε έκδοση πράξης που παρέλειψε παρανόμως να εκδώσει. Αν η ακυρωθείσα πράξη ανήκει στην δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης, αυτή οφείλει να την επανεκδώσει αποφεύγοντας τα ελαττώματα που οδήγησαν στην ακύρωση της, δεσμευόμενη από την ερμηνεία που έδωσε στο νόμο το δικαστήριο. Αν η διοίκηση δεσμεύεται ως προς την έκδοση, αλλά έχει διακριτική ευχέρεια προς το περιεχόμενο της ακυρωθείσας πράξης, οφείλει να την επανεκδώσει μετά από νέα κρίση πχ. νέα σύγκλιση του επιτυχόντος την ακύρωση και του προκριθέντος υπαλλήλου, αν και όχι άλλων ενδιαφερομένων (βλ.σχ. ΝΣΚ 17/2021, 142/2019, 184/2018, όπου εκτεταμένες παραπομπές σε νομολογιακά , βιβλιογραφικά δεδομένα και γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ, βλ. επίσης και Τάχου «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο» 8<sup>η</sup> εκδ. σελ. 846, ίδιου 5<sup>η</sup> εκδ., σελ 572, Χρυσανθάκη «Συμβούλιο της Επικρατείας», σελ. 682 επ., όπου παραπομπές σε σειρά αποφάσεων του ΣτΕ). Τα παραπάνω ισχύουν και στην περίπτωση που η σχετική διοικητική πράξη ακυρώθηκε λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, όπως η μη τήρηση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου. Και σ αυτή τη περίπτωση η διοίκηση συμμορφούμενη προς την ακυρωτική απόφαση πρέπει να τηρήσει τον παραβιασθέντα ουσιώδη τύπο και στη συνέχεια να προβεί, εφόσον διαθέτει διακριτική ευχέρεια, σε νέα νόμιμη κρίση του κριθέντος υπαλλήλου, ανατρέχουσας στον χρόνο της αρχικής κρίσης (βλ.σχετ. ΣτΕ 8/2002, ΝΣΚ 336/2013, 378/2012).

**11.** Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις πρέπει να είναι πλήρης σε κάθε περίπτωση. Με την έννοια «πλήρης συμμόρφωση» εννοείται η συμμόρφωση τόσο ως προς τις διοικητικές συνέπειες (πχ. αναδρομικός διορισμός, βαθμολογική αποκατάσταση) ως και ως προς τις οικονομικές (πχ μισθολογική αποκατάσταση του δικαιωθέντα). Στη περίπτωση παραληφθέντος υπαλλήλου από θέση προϊσταμένου ή απαλλαγής του από την άσκηση τέτοιων καθηκόντων η πλήρης αποκατάσταση του πρέπει να περιλαμβάνει συγχρόνως και την χορήγηση

κάθε είδους μισθολογικής παροχής που θα εισέπραττε ο δικαιούχος αν δεν είχε λάβει χώρα η ακυρωθείσα πράξη άρα και την χορήγηση σ αυτόν του επιδόματος θέσης ευθύνης, ανεξάρτητα αν αυτός δεν άσκησε πράγματι καθήκοντα προϊσταμένου (βλ.σχετ. ΝΣΚ 184/2018 ο.π., με εκτεταμένη παραπομπή σε νομολογία ΣΤΕ και Μ.Δ.Π.Αθ. 4093/2020).

**12.** Περαιτέρω όπως προκύπτει από το υπ'αριθμ. 194057/28.05.2021 έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας η ενδιαφερόμενη έχει υποβάλει παραίτηση στην υπηρεσία της, προκειμένου να συνταξιοδοτηθεί. Με βάση αυτή στις 01.04.2021 λύθηκε η υπαλληλική σχέση της με τον ε-ΕΦΚΑ. Το γεγονός όμως αυτό δεν αναιρεί την υποχρέωση της Διοίκησης σε συμμόρφωση προς την δικαστική απόφαση, δεδομένου ότι εφόσον δικαιωθεί η αιτούσα θα έχει αξίωση απόληψης του επιδόματος θέσης ευθύνης για το ζητούμενο χρονικό διάστημα, περαιτέρω δε θα επηρεαστούν και οι συνταξιοδοτικές αποδοχές της (βλ.σχετ. ΣΤΕ 5106/2012, ΝΣΚ 70/2015).

**13.** Κατά συνέπεια σύμφωνα με τα ανωτέρω αναλυτικώς αναφερόμενα πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι διοικητικές πράξεις που προσβλήθηκαν και ακυρώθηκαν με τη δικαστική απόφαση εξαφανίστηκαν, δηλαδή καταργήθηκαν αυτόματα χωρίς να απαιτείται κάποια πρόσθετη ενέργεια της διοίκησης. Η κατάργηση ανατρέχει αναδρομικά δηλαδή στο χρόνο έκδοσης των πράξεων που ακυρώθηκαν επαναφέροντας την αιτούσα στην κατάσταση που βρισκόταν πριν την έκδοσή τους. Περαιτέρω το Υπηρεσιακό Συμβούλιο επιλαμβανόμενο της υπόψη υπόθεσης της Γ.Τ. μετά την τήρηση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης πρέπει να προβεί σε νέα ουσιαστική κρίση ανατρέχοντας στο χρόνο έκδοσης της πρώτης πράξης που ακυρώθηκε, λαμβάνοντας υπόψη και τις θέσεις της αιτούσας, όπως εκφραστήκαν με το υπόμνημα της. Το Υ.Σ. ασκώντας διακριτική ευχέρεια μπορεί αιτιολογημένα να εμμένει στην προηγούμενη θέση της Διοίκησης ή να δικαιώσει τις δικές της θέσεις. Επειδή δε στο προκείμενο πρόκειται περί απαλλαγής αυτής από τα καθήκοντα της ως προϊσταμένης λόγω πλημμελούς εκτέλεσής τους η υπηρεσιακή κρίση θα εστιαστεί και θα περιοριστεί σε αυτή τη βάση χωρίς να χρειάζεται να λάβει χώρα συγκριτική αξιολόγηση με τη διοικητική υπάλληλο που κατέλαβε τη θέση της ή με κάποιον άλλο. Στη περίπτωση δικαίωσης της αιτούσας

στο πλαίσιο της πλήρους οικονομικής αποκατάστασης της πρέπει να της δοθεί και το επίδομα θέσης για το ζητούμενο χρονικό διάστημα.

**Απάντηση:**

**14.** Συμπερασματικά στους προβληματισμούς της υπηρεσίας προσήκουν οι ανωτέρω απαντήσεις που δόθηκαν δηλαδή:

α) Οι διοικητικές πράξεις που ακυρώθηκαν δικαστικά καταργήθηκαν αυτόματα και η διοίκηση δεν απαιτείται να προβεί σε κάποια πρόσθετη ενέργεια.

β) Το Υ.Σ. πρέπει να προβεί σε νέα ουσιαστική κρίση ανατρέχοντας στο χρόνο έκδοσης της πρώτης απόφασης που ακυρώθηκε, περιορίζοντας την κρίση του στην βάση της πλημμελούς εκτέλεσης των καθηκόντων της Γ.Τ., εμμένοντας ή μη στην προηγούμενη θέση της Διοίκησης.

γ) Στην περίπτωση δικαίωσης αυτής πρέπει να της δοθεί και το επίδομα θέσης για το ζητούμενο χρονικό διάστημα

Ο Γνωμοδοτών

Περικλής Αγγέλου

Νομικός Σύμβουλος του Κράτους