



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

**ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ υπ' αρ. 40/2011
ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Τμήματος ΣΤ'
Συνεδρίαση της 1^{ης} Φεβρουαρίου 2011**

Σύνοψη :

Πρόεδρος : Νικόλαος Μαυρίκας, Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι : Παναγιώτης Κιούσης, Αντώνιος Κλαδιάς,
Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Βασιλική Πανταζή, Ανδρέας
Ανδρουλιδάκης και Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης.

Εισηγητής : Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης.

Ερώτημα : ΣΕΕΔΔ/Φ.11/12258/14-10-2010 έγγραφο του
Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας
Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.).

Περίληψη ερωτήματος : Ερωτάται αν είναι επιτρεπτή η ικανοποίηση αιτημάτων πολιτών και οργάνων της Διοίκησης προς το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης για επανεξέταση ή επανέλεγχο υποθέσεων οι οποίες έχουν ερευνηθεί από αυτό και έχουν γνωστοποιηθεί στις αρμόδιες υπηρεσίες οι σχετικές εκθέσεις, και σε καταφατική περίπτωση με ποιες προϋποθέσεις.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος το ΣΤ΄ Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδότησε ως ακολούθως :

I.A. Με το άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 2477/1997 (Α΄ 59) συνεστήθη το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.). Περαιτέρω, στα άρθρα 1, 2 και 5 του ν. 3074/2002 (Α΄ 296), όπως το τελευταίο εδάφιο της παρ. 5α του άρθρου 5 αντικαταστάθηκε με την παρ. 4 του άρθρου 4 του ν. 3613/2007 (Α΄ 263), ορίζονται τα εξής : *«Άρθρο 1.....-2. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης : α. Μπορεί να διατάσσει, αυτεπαγγέλτως, τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης..... Άρθρο 2. -1. Το συσταθέν δια του Ν. 2477/1997 (ΦΕΚ 59 Α΄) Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) είναι αρμόδιο για τη διενέργεια επιθεωρήσεων, εκτάκτων ελέγχων και ερευνών, τη συγκέντρωση του αποδεικτικού υλικού για την άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης και για τον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων, που υπηρετούν στους φορείς της επόμενης παραγράφου, με σκοπό τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, ιδιαίτερα δε την επισήμανση φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. -2.α. Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. είναι όργανο εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης που υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Στην αρμοδιότητά του ανήκει ο έλεγχος των υπηρεσιών : α) του Δημοσίου, β) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, καθώς και των επιχειρήσεών τους, γ) των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και δ) των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. β..... Άρθρο 5. -1. Ο Ειδικός Γραμματέας δίνει εντολή για επιθεώρηση έλεγχο ή έρευνα στους Επιθεωρητές-Ελεγκτές αυτεπάγγελτα ή κατόπιν εντολής του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, του οικείου Υπουργού ή Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας για τις υπηρεσίες τους ή τα εποπτευόμενα από αυτούς Ν.Π.Δ.Δ. και κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Διενέργεια ελέγχου ή έρευνας μπορεί να ζητήσει ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη και ο*



επικεφαλής Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής. -2..... -5. α. Μετά το πέρας της επιθεώρησης του ελέγχου ή της έρευνας, οι Επιθεωρητές – Ελεγκτές και οι Βοηθοί Επιθεωρητές – Ελεγκτές υποβάλλουν στον Ειδικό Γραμματέα εμπειροστατωμένη και τεκμηριωμένη έκθεση, στην οποία εκθέτουν τις διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα του ελέγχου και προτείνουν λύσεις ή διατυπώνουν βελτιωτικές προτάσεις. Η έκθεση επιθεώρησης – ελέγχου υπόκειται σε έγκριση από τριμελή επιτροπή, η οποία αποτελείται από τον Ειδικό Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., ως πρόεδρο, τον Προϊστάμενο Επιθεωρητή που τον αναπληρώνει και τον Προϊστάμενο Επιθεωρητή που έχει συντονίσει το συγκεκριμένο έλεγχο, ως μέλη. Σε περίπτωση κωλύματος μέλους, αυτό αναπληρώνεται από άλλον Προϊστάμενο Επιθεωρητή κατά σειρά αρχαιότητας στη θέση αυτή. Με απόφαση του Ειδικού Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. ρυθμίζεται κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για τη λειτουργία και τη γραμματειακή υποστήριξη της επιτροπής αυτής. Σε περίπτωση μη έγκρισης της έκθεσης επιθεώρησης-ελέγχου από την ως άνω επιτροπή λόγω πλημμελούς τεκμηρίωσης, αυτή αναπέμπεται από τον πρόεδρο της επιτροπής στους αρμόδιους επιθεωρητές – ελεγκτές και βοηθούς επιθεωρητές – ελεγκτές για την πληρέστερη τεκμηρίωσή της εντός συγκεκριμένης κατά περίπτωση προθεσμίας. Μετά την έγκρισή της η έκθεση επιθεώρησης - ελέγχου γνωστοποιείται από τον Ειδικό Γραμματέα του Σώματος στους καθ' ύλην αρμόδιους Υπουργούς, στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τις Υπηρεσίες που έγινε η επιθεώρηση, ο έλεγχος ή η έρευνα. β. ι..... -6. Οι υπηρεσίες υποχρεούνται, το βραδύτερο εντός διμήνου, από τη λήψη της έκθεσης, να αναφέρουν στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, τον Ειδικό Γραμματέα και τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης τις ενέργειες στις οποίες προέβησαν, προς συμμόρφωση με την έκθεση επιθεώρησης ή ελέγχου. Το αρμόδιο ή εποπτεύον Υπουργείο έχει την ευθύνη υλοποίησης των προτάσεων που περιέχονται στην έκθεση επιθεώρησης ή ελέγχου. Οι αρχές και τα όργανα των αρμόδιων Υπουργείων ή άλλων φορέων του δημόσιου τομέα, που είναι αποδέκτες των εκθέσεων, εφόσον από την επιθεώρηση ή τον έλεγχο προκύπτει ανάγκη λήψης μέτρων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του, όπως ανάγκη παρεμβάσεων με νομοθετικές ή άλλες κανονιστικές ρυθμίσεις, υποχρεούνται να πληροφορούν εντός διμήνου από τη λήψη της έκθεσης τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και τον Ειδικό Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. για τα μέτρα που έλαβαν ή

προτίθενται να λάβουν. -7...». Επίσης, στο άρθρο 14 παρ. 7 του ν. 3345/2005 (Α' 138) ορίζεται ότι : «-7. Η διαπίστωση, ύστερα από διενέργεια επιθεώρησης ή ελέγχου, από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου της παρ. 2α του άρθρου 1 του ν. 3074/2002 πειθαρχικών παραπτώματων υπαλλήλων, λειτουργών ή οργάνων των φορέων της προαναφερόμενης διάταξης δεσμεύει τα αρμόδια όργανα των φορέων αυτών για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης».

B. Στο άρθρο 10 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζεται ότι : «-1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο». Περαιτέρω, στο άρθρο 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2690/1999 (Α' 45), ορίζονται τα εξής : «-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 (ιєραρχική προσφυγή). -2....». Το επόμενο άρθρο 25, στο οποίο παραπέμπει η παρ. 1 του ανωτέρω άρθρου 24, αναφέρεται στις περιπτώσεις ειδικών διοικητικών προσφυγών και ενδικοφανών προσφυγών που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις. Τέλος, στο άρθρο 27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ορίζεται ότι : «Αν δεν είναι δυνατή η άσκηση, σύμφωνα με το άρθρο 24-26, διοικητικής προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ενέργεια ή παράλειψη ενέργειας διοικητικής αρχής, μπορεί, με αίτησή του προς την αρχή αυτή, να ζητήσει την επανόρθωση ή την ανατροπή της βλάβης.».

II. Από τις προαναφερθείσες διατάξεις συνάγεται ότι το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) είναι όργανο εσωτερικού



ελέγχου της δημόσιας διοίκησης με αρμοδιότητα τη διενέργεια επιθεωρήσεων, εκτάκτων ελέγχων και ερευνών, με σκοπό τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, ο οποίος αποτελεί σκοπό γενικότερου δημοσίου συμφέροντος. Με τις ίδιες διατάξεις καθορίζεται λεπτομερώς η ελεγκτική διαδικασία που ακολουθεί το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., η οποία περιλαμβάνει την έκδοση εντολής για επιθεώρηση, έλεγχο ή έρευνα, τη σύνταξη εμπειριστατωμένης και τεκμηριωμένης εκθέσεως των επιθεωρητών – ελεγκτών και των βοηθών επιθεωρητών – ελεγκτών, την υποβολή της στον Ειδικό Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., την έγκρισή της από τριμελή επιτροπή και τη γνωστοποίησή της στους καθ' ύλη αρμόδιους Υπουργούς, στο Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και στις υπηρεσίες που έγινε η επιθεώρηση, ο έλεγχος ή η έρευνα. Δυνατότητα επανακρίσεως της υποθέσεως για την οποία συντάχθηκε, εγκρίθηκε και γνωστοποιήθηκε η έκθεση δεν υφίσταται, αφού από τις ανωτέρω διατάξεις δεν προβλέπεται στάδιο επανεξετάσεως ή επανελέγχου κατόπιν αιτήσεως προσώπου ενδιαφερομένου για την υπόθεση αυτή ή της υπηρεσίας την οποία αφορά η έκθεση. Εξάλλου το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., ως όργανο εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης που αποβλέπει στην επίλυση εσωτερικών προβλημάτων λειτουργίας της (ΝΣΚ 341/2000), δεν εκδίδει ατομικές διοικητικές πράξεις οι οποίες μπορεί να έχουν ως συνέπεια την υλική ή ηθική βλάβη των εννόμων συμφερόντων προσώπου που ενδιαφέρεται για την υπόθεση που ερευνήθηκε, η δε σύνταξη εκθέσεως επιθεωρήσεως – ελέγχου, η οποία έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα και εγκρίνεται και γνωστοποιείται κατά τα προαναφερθέντα, δεν συνιστά άσκηση αποφασιστικής αρμοδιότητας η οποία συνίσταται στη ρύθμιση συγκεκριμένης σχέσεως με εκτελεστή απόφαση (ΣΤΕ 1653/1996). Οι μόνες προτάσεις του Σώματος που συνεπάγονται δέσμια ενέργεια της διοικήσεως είναι εκείνες με τις οποίες διαπιστώνεται η τέλεση πειθαρχικών παραπτωμάτων υπαλλήλων, λειτουργών ή οργάνων της διοικήσεως, οι οποίες δεσμεύουν τα αρμόδια όργανα για την άσκηση πειθαρχικής διώξεως (άρ. 14 παρ. 7 ν. 3345/2005). Από τα παραπάνω προκύπτει ότι αίτημα επανεξετάσεως ή επανελέγχου υποθέσεως που ερευνήθηκε από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. δεν ευρίσκει έρεισμα ούτε στις διατάξεις των άρθρων 24 και 27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, οι οποίες, εντός του ρυθμιστικού πεδίου του άρθρου 10 του Συντάγματος,, προβλέπουν τις απλές διοικητικές προσφυγές της αιτήσεως θεραπείας και της ιεραρχικής προσφυγής του

ενδιαφερομένου (άρ. 24 παρ. 1), καθώς και τη δυνατότητα αναφοράς του ενδιαφερομένου αν δεν είναι δυνατή η άσκηση διοικητικής προσφυγής (άρ. 27), αφού σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές στοιχείο της έννοιας της διοικητικής προσφυγής και της αναφοράς είναι η άμεση ή έμμεση αίτηση αποκατάστασως, επανορθώσεως ή ανατροπής υλικής ή ηθικής βλάβης. Τέτοια βλάβη όμως, όπως προαναφέρθηκε, δεν μπορεί να προκληθεί από την έκθεση επιθεωρήσεως – ελέγχου του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. αλλά μόνο από μεταγενέστερες διοικητικές πράξεις των αρμοδίων υπηρεσιών στις οποίες, ενδεχομένως, θα έχουν ενσωματωθεί οι προτάσεις της εκθέσεως.

III. Κατόπιν των ανωτέρω το Τμήμα, ομοφώνως, γνωμοδοτεί ότι στο τιθέμενο ερώτημα προσέχει απάντηση αρνητική.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 9 -2-2011

Ο Πρόεδρος του Τμήματος

Ο εισηγητής

ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΜΑΥΡΩΚΑΣ

ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΔΑΣΚΑΛΑΝΤΩΝΑΚΗΣ

Αντιπρόεδρος του Τμήματος

Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

