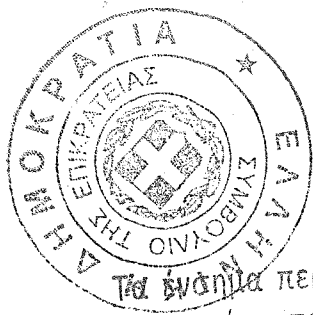




Τα ένσημα περιέχονται
στο γραμμάτιο προκαταβολής
εισφορών και ενσήμων

Μ Μ Τ
Δικηγορικό Γραφείο

ΜΑΥΡΟΜΜΑΤΑΚΩΝ 11, ΑΘΗΝΑ, ΤΗΛ:210 3202210, FAX:210 3302323 email:mts@mts.gr

ΜΑΡΙΑ - ΜΑΓΔΑΛΗΝΗ
ΤΣΙΠΡΑ
& ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ

ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

[Ακυρωτική Διαδικασία]

ΑΙΤΗΣΗ

Της Ομοσπονδίας Τελωνειακών Υπαλλήλων Ελλάδος [Ο.Τ.Υ.Ε.], με έδρα την Αθήνα, οδός
Ακαδημίας 4, και Α.Φ.Μ. 090398833, ΔΟΥ Δ' Αθηνών, νομίμως εκπροσωπούμενης

ΚΑΤΑ

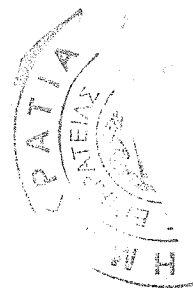
Του Ελληνικού Δημοσίου, νομίμως εκπροσωπούμενου από τον Διοικητή της Ανεξάρτητης
Αρχής Δημοσίων Εσόδων [Α.Α.Δ.Ε.], με έδρα την Αθήνα, οδός Καραγιώργη Σερβίας 10 και από
τον Υπουργό Οικονομικών

1

ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΚΥΡΩΣΗ

1] Της υπ' αρ. ΔΔΑΔ/Ε1015386/ΕΞ2020/20 [ΦΕΚ 401 Β/10-02-2020]
«Τροποποίηση της ΔΔΑΔ Ε 1191816 ΕΞ 2018/ 31.12.2018 [Β' 6225] απόφασης του Διοικητή
της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων με θέμα: «Καθορισμός των οργάνων, των κριτηρίων
και της διαδικασίας Διαχείρισης Απόδοσης των υπαλλήλων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων
Εσόδων, σύμφωνα με το άρθρο 28 του ν. 4389/2016 [Α' 94]» απόφασης του Διοικητή της
Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων και της συμπεροβαλλόμενης με αυτήν υπ' αρ. ΔΔΑΔ
Ε1191816/28.12.2018 Απόφασης του Διοικητή της ΑΑΔΕ «Καθορισμός των οργάνων, των
κριτηρίων και της διαδικασίας Διαχείρισης Απόδοσης των υπαλλήλων της Ανεξάρτητης Αρχής
Δημοσίων Εσόδων, σύμφωνα με το άρθρο 28 του ν. 4389/2016 [Α' 94]» [ΦΕΚ Β' 6225/31-
12-2018].

2] Κάθε άλλης συναφούς πράξεως ή παραλείψεως της Διοικήσεως προγενέστερης ή
μεταγενέστερης.



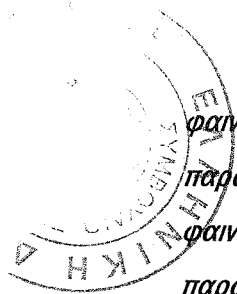
Ι. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.

Ο νόμος 4389/2016 [ΦΕΚ Α' 94/27.5.2016] προέβλεψε την σύσταση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. Ειδικότερα, στο άρθρο 1 προβλέφθηκε ότι «1. Συνιστάται Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα με την επωνυμία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων [Α.Α.Δ.Ε.] [στο εξής η «Αρχή»], με σκοπό τον προσδιορισμό, τη βεβαίωση και την είσπραξη των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών δημοσίων εσόδων, που άπτονται του πεδίου των αρμοδιοτήτων της. 2. Η Αρχή απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές [...]».

Στο άρθρο 2 του ίδιου ως άνω νόμου, προβλέφθηκαν αναλυτικά οι αρμοδιότητες της ΑΑΔΕ, ως εξής: «Η Αρχή ασκεί όλες τις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων [Γ.Γ.Δ.Ε.] του Υπουργείου Οικονομικών, που προβλέπονται, κατά την ημερομηνία έναρξης λειτουργίας της, στις διατάξεις της Υποπαραγράφου Ε2 της παραγράφου Ε' του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012 [Α' 222], σε οποιαδήποτε άλλη διάταξη της κείμενης νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένων και των κανονιστικών πράξεων του Υπουργού Οικονομικών, του Αναπληρωτή Υπουργού και του Υφυπουργού Οικονομικών, καθώς και τις αρμοδιότητες, που της ανατίθενται με τον παρόντα νόμο και με οποιαδήποτε άλλη γενική ή ειδική διάταξη».

2

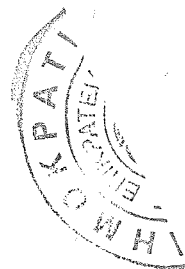
Στην ΑΑΔΕ αναγνωρίστηκαν σημαντικές αρμοδιότητες άσκησης κανονιστικής εξουσίας. Ειδικότερα, οι κυριότερες εξ αυτών είναι οι ακόλουθες: «2. Η Αρχή έχει, ιδίως, τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α) τον προσδιορισμό, τη βεβαίωση και την είσπραξη των φορολογικών και τελωνειακών εσόδων, καθώς και την είσπραξη λοιπών δημοσίων εσόδων, β) την παρακολούθηση και τον έλεγχο της πορείας της βεβαίωσης και της 4 είσπραξης των δημοσίων εσόδων και της εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας για την είσπραξη δημοσίων εσόδων γ) τη λήψη και την εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών της, στους τομείς της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου, της φορολογικής απάτης και της παραοικονομίας, της εφαρμογής των διατάξεων της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας, της βεβαίωσης και είσπραξης και της βελτίωσης της εισπραξιμότητας των δημοσίων εσόδων δ) την έκδοση κανονιστικών αποφάσεων, εγκυκλίων, οδηγιών και λοιπών διοικητικών εγγράφων που αφορούν εν γένει στην ερμηνεία και στην εφαρμογή των διατάξεων της φορολογικής, τελωνειακής και λοιπής νομοθεσίας που σχετίζεται με τους τομείς αρμοδιότητάς της [...] θ) τον εντοπισμό



φαινομένων φοροδιαφυγής, λαθρεμπορίου, φορολογικής απάτης, παραεμπορίου και παραοικονομίας και τον καταλογισμό της διαφεύγουσας φορολογητέας ύλης ι) τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και μη τήρησης της νομιμότητας που τυχόν παρατηρούνται στη λειτουργία και στη δράση των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών της [...] ιβ) την εισήγηση νομοθετικών διατάξεων και μέτρων για την ενίσχυση της φορολογικής και τελωνειακής συμμόρφωσης και την υποβολή προτάσεων για τη βελτίωση και την επιτάχυνση της εισπραξιμότητας των δημοσίων εσόδων».

Περαιτέρω, στο άρθρο 3 του ίδιου ως άνω νόμου κατοχυρώνεται η λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία των μελών της ΑΑΔΕ, καθώς προβλέπεται ότι «Ο Πρόεδρος, τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης, ο Εμπειρογνώμονας και ο Διοικητής κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους δεσμεύονται μόνο από το νόμο και τη συνείδησή τους και δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο, ούτε σε διοικητική εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές ή άλλον δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό. Ο Πρόεδρος, τα μέλη του 5 Συμβουλίου Διοίκησης, ο Εμπειρογνώμονας και ο Διοικητής απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας». Εξάλλου, στο άρθρο 4 ορίζεται ότι «Τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης, συμπεριλαμβανομένου του Προέδρου, καθώς και ο Διοικητής της Αρχής, μετά από αίτημα διαρκούς ή άλλης Επιτροπής της Βουλής, ή κατόπιν δικής τους πρωτοβουλίας, καταθέτουν ενώπιον της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, σύμφωνα με το άρθρο 138Α σε συνδυασμό με το άρθρο 41Α του Κανονισμού αυτής, σχετικά με θέματα που αφορούν στις αρμοδιότητες της Αρχής. Η Αρχή συνεργάζεται με τις διοικητικές αρχές που ασκούν αρμοδιότητες σε συγκεκριμένους τομείς της εθνικής οικονομίας και παρέχει τη συνδρομή της, εφόσον της ζητηθεί, στις εν λόγω αρχές, στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων της». Στο άρθρο 5 προβλέπεται ότι «Η Αρχή δεν υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο ή εποπτεία από τον Υπουργό Οικονομικών».

Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 και 3 του ως άνω Ν. 4389/2016 παρασχέθηκε εξουσιοδότηση στον Διοικητή της Αρχής να εκδώσει με απόφασή του τον Οργανισμό και τους εσωτερικούς κανονισμούς της ΑΑΔΕ. Πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 6 προβλέφθηκε ότι «1. Η οργάνωση και διάρθρωση των υπηρεσιών της Αρχής, ο καθορισμός των αρμοδιοτήτων τους και των οργανικών θέσεων του προσωπικού αυτής, τα προσόντα διορισμού στους κλάδους και στις ειδικότητες, οι κλάδοι από τους οποίους προέρχονται οι προϊστάμενοι των οργανικών μονάδων αυτής, καθώς και η κατανομή των οργανικών θέσεων του μονίμου και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικού της Αρχής ανά κατηγορία, κλάδο και ειδικότητα ρυθμίζονται από τον Οργανισμό της Αρχής[...] 3. Ο Οργανισμός και οι Εσωτερικοί



Κανονισμοί εκδίδονται με αποφάσεις του Διοικητή, που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Συμβουλίου Διοίκησης, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στο άρθρο 9». Με βάση το ως άνω νομικό πλαίσιο εκδόθηκε η η υπ' αριθ. Δ. ΟΡΓ. Α 1036960 [ΦΕΚ Β' 6 968/22.3.2017] απόφαση του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, με την οποία θεσμοθετήθηκε ο Οργανισμός της ΑΑΔΕ.

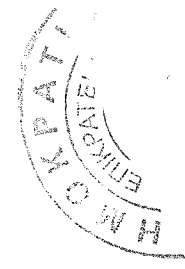
Στο άρ. 28 του ίδιου ως άνω νόμου, όπως αντικαταστάθηκε αρχικώς με το άρ. 64 παρ.6 του Ν.4603/2019 και αντικαταστάθηκε εκ νέου με το αρ. 16 παρ.1 του Ν.4664/2020 προβλέφθηκε περαιτέρω: «1. Με αποφάσεις του Διοικητή, που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Διοίκησης και γνώμη του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, που διατυπώνεται εντός ενός [1] μηνός, η Αρχή δύναται να αναπτύσσει και εφαρμόζει μεθοδολογίες και ειδικότερα συστήματα ποιοτικής και ποσοτικής αξιολόγησης του προσωπικού της στη βάση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας και των τεθέντων ποιοτικών και ποσοτικών στόχων και να καθορίζει τον τρόπο, τη διαδικασία και τα όργανα ελέγχου της επίτευξης των στόχων, τα κριτήρια αξιολόγησης των υπαλλήλων της Αρχής, τον τρόπο, τη διαδικασία, τα όργανα αξιολόγησης αυτών και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια εφαρμογής του συνόλου της διαδικασίας. «2. Η Αρχή δύναται, ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Διοίκησης και γνώμη του Υπουργείου Εσωτερικών, που διατυπώνεται εντός ενός [1] μηνός, να αναπτύσσει και να εφαρμόζει μεθοδολογίες και ειδικότερα συστήματα προαγωγών, βαθμολογικής κατάταξης, καθώς και βαθμολογικής και υπηρεσιακής εξέλιξης, κατά παρέκκλιση των κριτηρίων και της διαδικασίας που προβλέπονται στις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα και κάθε άλλης διάταξης. Στο πλαίσιο αυτό δύναται: [α] Να καταρτίζονται περιγράμματα θέσεων εργασίας και να τροποποιούνται ή να καταργούνται αυτά, σύμφωνα με τις εκάστοτε υπηρεσιακές ανάγκες της Αρχής, με απόφαση του Διοικητή της Αρχής. Στα περιγράμματα θέσεων εργασίας αποτυπώνονται, ιδίως, το αντικείμενο της θέσης, τα κύρια καθήκοντα, τα απαιτούμενα τυπικά και επιθυμητά προσόντα, η χρήση πόρων, οι συνθήκες εργασίας, η θέση στο οργανόγραμμα της Α.Α.Δ.Ε., οι ικανότητες και το απαιτούμενο επίπεδο επάρκειάς τους για την κάθε θέση εργασίας. β] Να καταρτίζεται ειδικό σύστημα βαθμολογικής κατάταξης των θέσεων εργασίας της Αρχής [Σύστημα Βαθμολογικής Κατάταξης Α.Α.Δ.Ε.], παράλληλα προς το σύστημα βαθμολογικής κατάταξης του Δημόσιου Τομέα, να καθορίζονται οι βαθμοί του Συστήματος αυτού, οι οποίοι δεν δύνανται να υπερβαίνουν τους δεκαοκτώ [18] και να κατατάσσονται οι θέσεις εργασίας της Αρχής στους βαθμούς αυτούς, ιδίως, με βάση τις γνώσεις και την εμπειρία που απαιτούνται για την πλήρωση κάθε θέσης, τον βαθμό δυσκολίας εκτέλεσης των καθηκόντων της κάθε θέσης εργασίας, τη θέση στην υπηρεσιακή ιεραρχία, τη φύση και τις συνθήκες εργασίας, τον βαθμό ευθύνης της θέσης εργασίας και τη βαρύτητα και



την επιρροή αυτής για την επίτευξη των στόχων της Α.Α.Δ.Ε., όπως αυτά προκύπτουν από τα περιγράμματα των θέσεων εργασίας. Με απόφαση του Διοικητή της Αρχής, καθορίζονται η διαδικασία, η μεθοδολογία, τα ειδικά κριτήρια και η βαρύτητά τους για την κατάρτιση του Συστήματος Βαθμολογικής Κατάταξης της Α.Α.Δ.Ε., οι βαθμοί του και η αξιολόγηση και κατάταξη στους βαθμούς αυτούς των θέσεων εργασίας, λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω κριτήρια. [γ] Να κατατάσσονται και να τοποθετούνται ή να μετακινούνται οι υπάλληλοι σε θέσεις εργασίας και στους βαθμούς του Συστήματος Βαθμολογικής Κατάταξης, με βάση τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα και το ελάχιστο επίπεδο επάρκειας ικανοτήτων κάθε θέσης, όπως αυτά αποτυπώνονται στα περιγράμματα των θέσεων εργασίας. Σε περίπτωση μετακίνησης των υπαλλήλων σε άλλη θέση, κατόπιν αίτησης ή λόγω υπηρεσιακών αναγκών, η νέα κατάταξη των υπαλλήλων δύναται να επιφέρει μεταβολή της προηγούμενης βαθμολογικής κατάστασής τους. Η κατάταξη και τοποθέτηση δεν επηρεάζουν την κατάταξη των υπαλλήλων σε βαθμούς, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημόσιων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. [ν. 3528/2007]. Με απόφαση του Διοικητή, καθορίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία για την κατάταξη και τοποθέτηση ή μετακίνηση των υπαλλήλων σε θέσεις εργασίας και στους βαθμούς αυτών, εξαιρέσεις από την κατάταξη, το αρμόδιο όργανο και η διαδικασία για την υποβολή ενστάσεων και κάθε άλλο αναγκαίο θέμα για την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου. Μέχρι την έκδοση των σχετικών αποφάσεων του παρόντος άρθρου, εφαρμόζονται για το προσωπικό της Αρχής οι κείμενες γενικές και ειδικές διατάξεις. Ως προς τα περιγράμματα θέσεων εργασίας, μέχρι την έκδοση απόφασης για την περίπτωση α` ισχύει η υπ' αριθμ. ΔΔΑΔ Ε 1176068 ΕΞ 2017 [Β` 4227] απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε., όπως ισχύει. Ως προς την κατάταξη των υπαλλήλων με βάση τα περιγράμματα των θέσεων εργασίας σύμφωνα με την περίπτωση γ`, μέχρι την έκδοση της απόφασης για την περίπτωση γ` ισχύει η υπ' αριθμ. ΔΔΑΔ Ε 1176065 ΕΞ 2017 [Β` 4162] απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε..».

Κατ' επίκληση της ως άνω εξουσιοδοτικής διατάξεως εξεδόθη αρχικά η υπ' αρ. ΔΔΑΔ Ε1191816/28.12.2018 Απόφαση του Διοικητή της ΑΑΔΕ «Καθορισμός των οργάνων, των κριτηρίων και της διαδικασίας Διαχείρισης Απόδοσης των υπαλλήλων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, σύμφωνα με το άρθρο 28 του ν. 4389/2016 [Α' 94]» [ΦΕΚ Β' 6225/31-12-2018] καθώς και η προσβαλλόμενη απόφαση του Διοικητή της ΑΑΔΕ, με τις οποίες καθορίστηκαν τα όργανα, τα κριτήρια και η διαδικασία Διαχείρισης Απόδοσης των υπαλλήλων της ως άνω Υπηρεσίας.

Η προσβαλλόμενη απόφαση αποτελεί τροποποίηση της αρχικώς εκδοθείσας, με αποτέλεσμα μέσω αυτής να ελέγχεται παρεμπιπτόντως και η αρχικώς εκδοθείσα κανονιστική πράξη, στον βαθμό, που προβάλλονται λόγοι αναγόμενοι στην τυπική εγκυρότητα αυτής, ήτοι



στην ύπαρξη κανονιστικής εξουσιοδότησεως, στην αντίθεση αυτής στις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές της ορθολογικής διάρθρωσης της Διοικήσεως και τελικώς στην συνταγματικότητα της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή των αρμοδιοτήτων, που συνεχονται με την άσκηση της φορολογικής διοικήσεως, όπως κατωτέρω θα εκτεθεί.

Η προσβαλλόμενη απόφαση του Διοικητή της ΑΑΔΕ, που εκδόθηκε, κατ'επίκληση των διατάξεων της παραγράφου 1 του άρθρου 28 του ν. 4389/2016, περιλαμβάνει ρυθμίσεις για την διαδικασία και την εφαρμογή της αξιολόγησης του προσωπικού της ΑΑΔΕ. Η προσβαλλόμενη απόφαση, που περιλαμβάνει αυτές τις ρυθμίσεις συνάπτεται άρρηκτα με το περιεχόμενο των διατάξεων του άρθρου 28 του αναφερθέντος νόμου, δεδομένου ότι εξειδικεύει τον τρόπο εφαρμογής του και επομένως η κρίση ως προς την νομιμότητά της προϋποθέτει τον παρεμπόμποντα έλεγχο της συνταγματικότητας των διατάξεων αυτών του νόμου [ΟΛ ΣΤΕ 3354/2013].

II. ΕΠΙ ΤΟΥ ΠΑΡΑΔΕΚΤΟΥ ΤΗΣ ΑΙΤΗΣΕΩΣ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ

A. Το εμπρόθεσμο της αιτήσεως.

Η προσβαλλόμενη ακυρωτικώς απόφαση του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων δημοσιεύθηκε στο δεύτερο τεύχος της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως και δη στο φύλλο 401 της 10-2-2020. Κατά τούτο η παρούσα αίτηση ακυρώσεως, λαμβανομένης υπόψη της αναστολής των προθεσμιών λόγω του κορωνοϊού, ασκείται εμπροθέσμως, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 46 του Π.Δ.18/89.

B. Έννομο Συμφέρον

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 47 παρ. 1 του Π.Δ. 18/89 και την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου Σας, τα νομικά πρόσωπα έχουν έννομο συμφέρον, που θεωρείται προσωπικό για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως, ανεξάρτητα από τη διάκρισή τους σε δημόσια και ιδιωτικά και μπορούν να προσβάλλουν κάθε πράξη ή παράλειψη που προξενεί βλάβη είτε: α] στα συμφέροντα του ίδιου του νομικού προσώπου υλικά κάθε είδους ή ηθικά, η προστασία και η επιδίωξη των οποίων περιλαμβάνεται στους σκοπούς του νομικού προσώπου, όπως αυτοί καθορίζονται από τις σχετικές διατάξεις και το Καταστατικό του, είτε β] στα συμφέροντα του συνόλου των μελών του νομικού προσώπου, εφόσον η προάσπιση ή η προαγωγή των συμφερόντων αυτών περιλαμβάνεται επίσης στους σκοπούς του νομικού προσώπου.

Η αιτούσα [Ο.Τ.Υ.Ε.] είναι δευτεροβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση, που λειτουργεί νομίμως βάσει του καταστατικού της και έχει ως 8 μέλη πρωτοβάθμιες ενώσεις τελωνειακών

υπαλλήλων [άρθρο 4]. Αναγνωρίσθηκε ως Συνδικαλιστική Οργάνωση με την υπ' αριθ. 3324/30.11.1981 απόφαση του Πρωτοδικείου Αθηνών και καταχωρήθηκε το καταστατικό της στο βιβλίο σωματείων, που τηρείται στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου Αθηνών με τον γενικό αριθμό 317 [Ειδ. αρ. 2888], μετά δε τη τελευταία τροποποίησή του με την υπ' αριθ. 1199/24.2.2006 απόφαση του Πρωτοδικείου Αθηνών.

Στους σκοπούς της αιτούσης, σύμφωνα με το καταστατικό της [άρθρο 3], περιλαμβάνονται: α] Η συνένωση και ο συντονισμός των δυνάμεων όλων των Τελωνειακών Υπαλλήλων, με σκοπό την ενιαία και συλλογική συνδικαλιστική δράση για την διασφάλιση, προστασία και προαγωγή των οικονομικών, εργασιακών, κοινωνικών, ασφαλιστικών, συνταξιοδοτικών και ευρύτερων συμφερόντων τους, β] Η προώθηση και σφυρηλάτηση της ενότητας και της συνεργασίας μεταξύ των πρωτοβάθμιων συνδικαλιστικών οργανώσεων των Τελωνειακών Υπαλλήλων και των μελών της γενικότερα, γ] Η προάσπιση της ανεξαρτησίας του συνδικαλιστικού κινήματος από κάθε επιρροή και αντιδημοκρατική ενέργεια, καθώς και η διασφάλιση διαδικασιών που βασίζονται στις αρχές της δημοκρατίας και της αυτονομίας στη λειτουργία και δράση του, δ] Η προσπάθεια ανύψωσης του μορφωτικού και πολιτιστικού επιπέδου των Τελωνειακών, ε] Η αναβάθμιση και ο εκδημοκρατισμός της λειτουργίας της κρατικής μηχανής προς όφελος του λαού και του τόπου, στ] Η συμβολή στη βελτίωση της εργατικής νομοθεσίας και η επίβλεψη για τη σωστή εφαρμογή της, ζ] Η προώθηση της ισοτιμίας και υλοποίησης της ισότητας των δύο φύλων. Ως μέσα για την πραγματοποίηση των ανωτέρω σκοπών της, αναφέρονται, μεταξύ άλλων, η οργάνωση και ο συντονισμός των αγώνων του συνδικαλιστικού κινήματος στο χώρο της, με παραστάσεις, διαμαρτυρίες, καταγγελίες, συγκεντρώσεις, στάσεις εργασίας, απεργιακές κινητοποιήσεις και κάθε πρόσφορο μέσο.

Η προσβαλλόμενη πράξη καταλαμβάνει ευθέως τα μέλη της αιτούσας συνδικαλιστικής οργάνωσης, καθώς αυτά υπάγονται υπηρεσιακά και διοικητικά στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων [ΑΑΔΕ] και στους κανόνες που θέτουν ο Ν. 4389/2016 και η προσβαλλόμενη πράξη. Συνεπώς, τα μέλη της αιτούσας συνδικαλιστικής οργάνωσης, δηλαδή οι τελωνειακοί υπάλληλοι επηρεάζονται στην υπηρεσιακή τους κατάσταση, αφού καλούνται να αξιολογηθούν βάσει της οριζόμενης στην προσβαλλόμενη απόφαση διαδικασίας αξιολόγησης βάσει κριτηρίων υποκειμενικών, που στηρίζονται στην προβλεπόμενη από την προσβαλλόμενη ατομική στοχοθεσία αυτών, όπως και κατωτέρω αναλυτικά [στον 3^ο λόγο ακυρώσεως θα εκτεθεί]. Η θεσπιζόμενη, σύμφωνα με την προσβαλλόμενη διαδικασία αξιολόγησης επηρεάζει άμεσα το



σύνολο των μελών μας, καθώς αυτή συνεχεται άμεσα τόσο με την μισθολογική¹ όσο και με την βαθμολογική κατάταξη τους², αφού στην εν λόγω διαδικασία βρίσκει έρεισμα κατά τον νόμο η διαφορετική από τους λοιπούς υπαλλήλους του Δημοσίου μισθολογική και βαθμολογική κατάταξη των Τελωνειακών Υπαλλήλων.

Γ. Επί της αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας

Κατά της προσβαλλόμενης πράξης δεν χωρεί, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, ενδικοφανής προσφυγή, ούτε υπόκειται στην άσκηση άλλου ενδίκου μέσου ή βοηθήματος ενώπιον άλλου Δικαστηρίου, που να άγει στον δικαιοδοτικό της έλεγχο και να έχει χαρακτήρα παράλληλης προσφυγής. Η επίμαχη κανονιστική πράξη συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη και συνεπώς παραδεκτώς προσβάλλεται ακυρωτικώς ενώπιόν Σας.

ΙΙΙ. ΛΟΓΟΙ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΛΛΟΜΕΝΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

¹ Άρθρο 29 ν. 4389/2016 «Μισθολογικό καθεστώς και επιπλέον ανταμοιβή 1. Με απόφαση του Διοικητή της Αρχής, κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Συμβουλίου Διοίκησης δύναται να καθορίζεται, εντός των ορίων του προϋπολογισμού της Αρχής και του εκάστοτε ΜΠΔΣ, ειδικό μισθολογικό καθεστώς του προσωπικού της Αρχής, στη βάση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας. 2. Ο Διοικητής, με απόφασή του, ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Διοίκησης, δύναται να αναπτύσσει και εφαρμόζει μεθοδολογίες και ειδικότερο σύστημα επιπλέον ανταμοιβής (bonus) του προσωπικού της Αρχής, στο πλαίσιο της αξιολόγησής του, λαμβάνοντας υπόψη τη βαρύτητα της θέσης και το βαθμό ευθύνης τους και εφόσον ο βαθμός επίτευξης των τεθέντων στόχων της Αρχής υπερβαίνει το 100%».

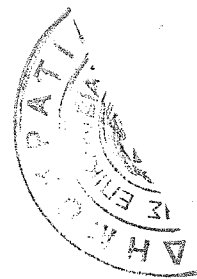
² Αρ. 28 παρ. 2 ν. 4389/2016 «2. Η Αρχή δύναται, ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Διοίκησης και γνώμη του Υπουργείου Εσωτερικών, που διατυπώνεται εντός ενός [1] μηνός, να αναπτύσσει και να εφαρμόζει μεθοδολογίες και ειδικότερα συστήματα προαγωγών, βαθμολογικής κατάταξης, καθώς και βαθμολογικής και υπηρεσιακής εξέλιξης, κατά παρέκκλιση των κριτηρίων και της διαδικασίας που προβλέπονται στις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα και κάθε άλλης διάταξης. Στο πλαίσιο αυτό δύναται: [α] Να καταρτίζονται περιγράμματα θέσεων εργασίας και να τροποποιούνται ή να καταργούνται αυτά, σύμφωνα με τις εκάστοτε υπηρεσιακές ανάγκες της Αρχής, με απόφαση του Διοικητή της Αρχής. Στα περιγράμματα θέσεων εργασίας αποτυπώνονται, ιδίως, το αντικείμενο της θέσης, τα κύρια καθήκοντα, τα απαιτούμενα τυπικά και επιθυμητά προσόντα, η χρήση πόρων, οι συνθήκες εργασίας, η θέση στο οργανόγραμμα της Α.Α.Δ.Ε., οι ικανότητες και το απαιτούμενο επίπεδο επάρκειάς τους για την κάθε θέση εργασίας. β] Να καταρτίζεται ειδικό σύστημα βαθμολογικής κατάταξης των θέσεων εργασίας της Αρχής [Σύστημα Βαθμολογικής Κατάταξης Α.Α.Δ.Ε.], παράλληλα προς το σύστημα βαθμολογικής κατάταξης του Δημοσίου Τομέα, να καθορίζονται οι βαθμοί του Συστήματος αυτού, οι οποίοι δεν δύναται να υπερβαίνουν τους δεκαοκτώ [18] και να κατατάσσονται οι θέσεις εργασίας της Αρχής στους βαθμούς αυτούς, ιδίως, με βάση τις γνώσεις και την εμπειρία που απαιτούνται για την πλήρωση κάθε θέσης, τον βαθμό δυσκολίας εκτέλεσης των καθηκόντων της κάθε θέσης εργασίας, τη θέση στην υπηρεσιακή ιεραρχία, τη φύση και τις συνθήκες εργασίας, τον βαθμό ευθύνης της θέσης εργασίας και τη βαρύτητα και την επιρροή αυτής για την επίτευξη των στόχων της Α.Α.Δ.Ε., όπως αυτά προκύπτουν από τα περιγράμματα των θέσεων εργασίας. Με απόφαση του Διοικητή της Αρχής, καθορίζονται η διαδικασία, η μεθοδολογία, τα ειδικά κριτήρια και η βαρύτητά τους για την κατάρτιση του Συστήματος Βαθμολογικής Κατάταξης της Α.Α.Δ.Ε., οι βαθμοί του και η αξιολόγηση και κατάταξη στους βαθμούς αυτούς των θέσεων εργασίας, λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω κριτήρια. [γ] Να κατατάσσονται και να τοποθετούνται ή να μετακινούνται οι υπάλληλοι σε θέσεις εργασίας και στους βαθμούς του Συστήματος Βαθμολογικής Κατάταξης, με βάση τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα και το ελάχιστο επίπεδο επάρκειας ικανοτήτων κάθε θέσης, όπως αυτά αποτυπώνονται στα περιγράμματα των θέσεων εργασίας. Σε περίπτωση μετακίνησης των υπαλλήλων σε άλλη θέση, κατόπιν αίτησης ή λόγω υπηρεσιακών αναγκών, η νέα κατάταξη των υπαλλήλων δύναται να επιφέρει μεταβολή της προηγούμενης βαθμολογικής κατάστασής τους. Η κατάταξη και τοποθέτηση δεν επηρεάζουν την κατάταξη των υπαλλήλων σε βαθμούς, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. [ν. 3528/2007]. Με απόφαση του Διοικητή, καθορίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία για την κατάταξη και τοποθέτηση ή μετακίνηση των υπαλλήλων σε θέσεις εργασίας και στους βαθμούς αυτών, εξαιρέσεις από την κατάταξη, το αρμόδιο όργανο και η διαδικασία για την υποβολή ενστάσεων και κάθε άλλο αναγκαίο θέμα για την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου. Μέχρι την έκδοση των σχετικών αποφάσεων του παρόντος άρθρου, εφαρμόζονται για το προσωπικό της Αρχής οι κείμενες γενικές και ειδικές διατάξεις. Ως προς τα περιγράμματα θέσεων εργασίας, μέχρι την έκδοση απόφασης για την περίπτωση α` ισχύει η υπ` αριθμ. ΔΔΑΔ Ε 1176068 Ε΄ 2017 [Β` 4227] απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε., όπως ισχύει. Ως προς την κατάταξη των υπαλλήλων με βάση τα περιγράμματα των θέσεων εργασίας σύμφωνα με την περίπτωση γ`, μέχρι την έκδοση της απόφασης για την περίπτωση γ` ισχύει η υπ` αριθμ. ΔΔΑΔ Ε 1176065 Ε΄ 2017 [Β` 4162] απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε.».

1^{ος} Λόγος ακύρωσης κατά της προσβαλλόμενης- Παράβαση του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος: «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».

Η νομοθετική εξουσιοδότηση, η οποία απαιτείται για την άσκηση από τη διοίκηση κανονιστικής εξουσίας, πρέπει να είναι ορισμένη και ειδική και υπάγεται συνταγματικά σε αυστηρά κριτήρια ως προς το εύρος της. Επιτρέποντας, κατ' εξαίρεση, ο συντακτικός νομοθέτης, την παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης σε όργανα της Διοίκησης υποδεέστερα του Προέδρου της Δημοκρατίας, τα περιβάλλει κατ' ουσίαν με νομοθετικές αρμοδιότητες, ενώ αυτά είναι λιγότερο ή περισσότερο απομακρυσμένα από την πηγή της λαϊκής κυριαρχίας. Αφορά, λοιπόν, η κανονιστική αυτή αρμοδιότητά τους αποκλειστικά τη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων ή θεμάτων με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Η νομολογία δέχεται, ότι ειδικότερα είναι τα θέματα, που αποτελούν μερικότερη περίπτωση του θέματος, που αποτελεί κύριο αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης ή έχει λεπτομερειακό χαρακτήρα σε σχέση με τη βασική ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νόμο. Απαιτείται, επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο, όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδότησης, αλλά επί πλέον και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο σύμφωνα με το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα [βλ. ΣτΕ Ολ. 1101/2002, Ολ. 2815/2014, αναλυτικά για τα παραπάνω βλ. Ε. Πρεβεδούρου, άρθρο 43 σε Φ. Σπυρόπουλος- Ξ. Κοντιάδης- Χ. 17 Ανθόπουλος-Γ. Γεραπετρίτης [διεύθ.], Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, Σάκκουλας, 2017, σελ. 898 επ.]. Συνεπώς, ενόψει των ανωτέρω, οι Ανεξάρτητες Αρχές, οι οποίες συνιστούν όργανα του Κράτους και της Διοίκησης, όπως εν προκειμένω η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, έχουν την αρμοδιότητα να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις, κατόπιν σχετικής νομοθετικής εξουσιοδότησης, μόνον εφόσον πρόκειται για τη ρύθμιση θεμάτων με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό.

Ερμηνεύοντας τους ανωτέρω όρους, η νομολογία δέχεται, ότι ειδικότερα είναι τα θέματα που αποτελούν μερικότερη περίπτωση του θέματος, που αποτελεί κύριο αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης ή έχει λεπτομερειακό χαρακτήρα σε σχέση με τη βασική ουσιαστική



ρύθμιση, που περιέχεται στον νόμο. Απαιτείται, επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδοτήσεως, αλλά, επί πλέον και την ουσιαστική ρύθμιση του, έστω και σε γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο, σύμφωνα προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα [ΣτΕ Ολ. 1749/2016, 2150, 2148, 2090, 520, 148-150/2015, 3299, 3013/2014, 2186/2013, 235/2012, 1297-1300, 738/2011, 3427, 1210/2010, Ολ 2815/2004, Ολ 1101/2002, κ.ά., καθώς επίσης και ΣτΕ Ολ. 2113/2014, 3220/2010, 3489/2008, 1776/2007]. Συναφώς, η ΣτΕ 2536/2011 έκρινε: «Ειδικότερο ... θέμα δεν μπορούσε στη συγκεκριμένη περίπτωση να αποτελέσει, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, ο καθορισμός των εγγράφων που αποδεικνύουν τις γενικές εμπορικές ή επαγγελματικές γνώσεις των «συνδεδεμένων αντασφαλιστικών διαμεσολαβητών», δεδομένου ότι η έννοια αυτή δεν καθορίζεται ούτε στο π.δ. 190/2006 ούτε στην Οδηγία 2002/92, αλλά μνημονεύεται απλώς ως όρος, χωρίς κανένα ειδικότερο προσδιορισμό, για πρώτη φορά στην εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 11 παρ. 3 β' του ν. 3557/2007. Συνεπώς, εφ' όσον για το θέμα αυτό δεν υπάρχει αρχική ρύθμιση ούτε στην οδηγία ούτε στο νόμο ή στο διάταγμα, αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει ... αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης μόνο προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας». Ομοίως, με την ΣτΕ Ολ 1749/2016 έγιναν δεκτά τα εξής: «η βασική εξουσιοδοτική διάταξη του εδ. Β' της παρ. 5 άρθρου 21 του ν. 4052/2014, επί της οποίας στηρίχθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, παρέχει τη δυνατότητα στον Υπουργό Υγείας να θεσπίζει όρια και ελέγχους συνταγογραφήσεως από τους ιατρούς του ΕΟΠΥΥ και ιδίως «κλειστούς προϋπολογισμούς», οικονομικούς ή άλλους στόχους και όρια [πλαφόν], περιορισμούς και προϋποθέσεις στη συνταγογράφηση φαρμάκων και λοιπά αναγκαία μέτρα ελέγχου της συνταγογράφησης. Με το περιεχόμενο αυτό η εξουσιοδοτική διάταξη δεν δύναται να θεωρηθεί, κατά τα παγίως κριθέντα, ότι περιέχει την βασική ουσιαστική ρύθμιση του θέματος, του οποίου η ειδικότερη-μερική ρύθμιση επιχειρείται με την προσβαλλόμενη απόφαση. Συνεπώς, το θέμα αυτό θα μπορούσε, επιτρεπώς, να ρυθμισθεί μόνο με κανονιστικό προεδρικό διάταγμα, μετά από επεξεργασία αυτού από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Επομένως δε, η προπαρατεθείσα εξουσιοδοτική διάταξη είναι αντίθετη προς το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος».

Τα θέματα έχουν λεπτομερειακό χαρακτήρα, όταν για τη ρύθμισή τους αρκεί η θέσπιση δευτερευόντων κανόνων δικαίου [ΣτΕ 1283/2012]. Στην υπ' αρ. ΣτΕ Ολ 2307/2014 κρίθηκε, ότι: «δεδομένου ότι τα αποσπάσματα των Μνημονίων, στα οποία αναφέρεται η διάταξη του άρθρου 1 παρ. 6 του ν. 4046/2012, αποτελούν διατάξεις τυπικού νόμου και ρυθμίζουν [με υψηλό βαθμό πληρότητας, όπως προκύπτει και από όσα εκτίθενται στις επόμενες σκέψεις]

συγκεκριμένα ζητήματα εργασιακών σχέσεων και συλλογικής αυτονομίας, η παρεχόμενη με το τελευταίο εδάφιο της διατάξεως αυτής εξουσιοδότηση προς το Υπουργικό Συμβούλιο, έχουσα προφανώς την έννοια ότι το τελευταίο καλείται να ρυθμίσει τις σχετικές λεπτομέρειες εφαρμογής των παραπάνω ρυθμίσεων, είναι ορισμένη και εγκύρως, κατά το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, παρέχεται σε διοικητικό όργανο άλλο από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας”.

Επιπροσθέτως, ειδικά, όσον αφορά στην κατά νομοθετική εξουσιοδότηση ρύθμιση θεμάτων σχετικών με την οργάνωση και την άσκηση ενός ατομικού δικαιώματος, όπως η άσκηση οποιουδήποτε επαγγέλματος, που ανάγεται στην οικονομική ελευθερία μπορεί να είναι αντικείμενο διατάγματος και όχι υπουργικών αποφάσεων. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονισθεί ότι, όπως επισήμανε το ΣτΕ με την απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ Ολ 1804/2017, ενώ αρχικώς εγένετο δεκτό από την νομολογία του Δικαστηρίου ότι η ρύθμιση της οργανώσεως επαγγέλματος ή της ασκήσεως οικονομικής ελευθερίας ή ατομικού δικαιώματος εν γένει πρέπει καταρχήν να γίνεται με κανονιστικό προεδρικό διάταγμα [ΣτΕ Ολ 3671/2006, Ολ 2815/2004 και ΣτΕ 3257/2004 7μ., 4176/2001 7μ., 4167/2001 7μ.], μεταγενεστέρως με αποφάσεις επίσης της Ολομελείας του Δικαστηρίου [ΣτΕ Ολ. 2186/2013, 3220/2010, 3489/2008, 1776/2007] κρίθηκε, ότι τα εν λόγω ζητήματα μπορούν τελικώς να ρυθμισθούν ειδικότερα και με υπουργική απόφαση, εφόσον, όμως, η ουσιαστική ρύθμιση του θέματος διαγράφεται, έστω σε γενικές γραμμές, στην εξουσιοδοτική ή σε άλλη διάταξη [ΣτΕ 780/2014, 2059, 1634/2009, 3976/2000 7μ., 2272/2000 7μ., καθώς επίσης και 2396/2007 7μ.].

11

Με βάση τα δεδομένα αυτά, η διάταξη της παρ. 1 του άρ. 28 του ν. 4389/2016³ στερείται της επιβαλλόμενης από το Σύνταγμα ειδικότητας, αφού η εξουσιοδοτική διάταξη δεν περιέχει κατ’ ελάχιστον τους όρους της γενικής ρυθμίσεως, την οποία στο σύνολο της αναθέτει στην κανονιστικώς δρώσα διοίκηση. Είναι χαρακτηριστικό, ότι με την ως άνω διάταξη ουδεμία κατευθυντήρια έστω γραμμή της ανατιθέμενης στην κανονιστικώς δρώσα διοίκηση εξουσιοδοτήσεως δεν παρέχεται ενώ η ίδια η ρύθμιση δεν θέτει έστω κατά τρόπο γενικό τους κανόνες για την σχεδίαση και υλοποίηση ενός συστήματος ποιοτικής και ποσοτικής αξιολόγησης του προσωπικού της ΑΑΔΕ. Η έλλειψη ουσιαστικής ρυθμίσεως διαπνέει το σύνολο της ως άνω εξουσιοδοτικής διατάξεως και καθιστά την αντίθεση αυτής προς το Σύνταγμα, έτι εντονότερη

³ «1. Με αποφάσεις του Διοικητή, που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Διοίκησης και γνώμη του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, που διατυπώνεται εντός ενός [1] μηνός, η Αρχή δύναται να αναπτύσσει και εφαρμόζει μεθοδολογίες και ειδικότερα συστήματα ποιοτικής και ποσοτικής αξιολόγησης του προσωπικού της στη βάση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας και των τεθέντων ποιοτικών και ποσοτικών στόχων και να καθορίζει τον τρόπο, τη διαδικασία και τα όργανα ελέγχου της επίτευξης των στόχων, τα κριτήρια αξιολόγησης των υπαλλήλων της Αρχής, τον τρόπο, τη διαδικασία, τα όργανα αξιολόγησης αυτών και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια εφαρμογής του συνόλου της διαδικασίας»

λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος, ότι η εν λόγω εισαγόμενη μέσω της προσβαλλόμενης απόφαση ποσοτική και ποιοτική αξιολόγηση, άρρηκτα συνέχεται με την άσκηση ενός ατομικού δικαιώματος, όπως αυτό του δικαιώματος της εργασίας αλλά και της οικονομικής ελευθερίας των μελών μας υπό την έννοια πρωτίστως της άσκησης ενός επαγγέλματος.

Με την συμπροσβαλλόμενη απόφαση του Διοικητή της ΔΔΑΔ Ε 1191816/2018, όπως αυτή τροποποιήθηκε με την προσβαλλόμενη απόφαση επέρχεται ευρεία ρύθμιση θεμάτων, όπως η θέσπιση στοχοθεσίας – προγραμματισμού [αρ. 2], η στοχοθεσία των Προϊσταμένων [αρ. 5], η στοχοθεσία των υπαλλήλων [αρ.6], ο καθορισμός συλλογικών συμβουλευτικών οργάνων [αρ. 7], τα είδη και η διαδικασία αξιολόγησης [αρ. 9-18], η θέσπιση προσωπικού προγράμματος ανάπτυξης [αρ. 22-23] και τέλος η διαδικασία εντάσεων και τα όργανα κρίσεως αυτών [αρ. 24-25]. Η εν λόγω διαδικασία, όπως περιγράφεται στην αρχική και στην προσβαλλόμενη αφορά τόσο στην θέσπιση στόχων όσο στον έλεγχο της επίτευξης αυτών. Ωστόσο, η θέσπιση στόχων, που κατά το άρ. 2 της προσβαλλόμενης αποτελεί αντικείμενο του ετήσιου Επιχειρησιακού Σχεδίου της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής Δημοσίων Εσόδων. Οι στόχοι αυτοί, οι οποίοι καθορίζονται από την ίδια την ΑΑΔΕ, συνεχονται άρρηκτα και αποφασιστικά με την αποστολή, την λειτουργία και τον σκοπό της ΑΑΔΕ, που δεν είναι άλλος από την άσκηση φορολογικής και τελωνειακής διοικήσεως, αφού η εκπλήρωση των σκοπών της ΑΑΔΕ πραγματοποιείται μέσω των φυσικών προσώπων –υπαλλήλων, που την στελεχώνουν. Η δε αξιολόγηση του προσωπικού στην βάση ενός συστήματος θέσπισης στόχων και ελέγχου της επίτευξης τους άμεσα και αποφασιστικά επηρεάζει την εκπλήρωση των στόχων της εν λόγω Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής, αφού μέσω των στόχων, που τίθενται στα φυσικά πρόσωπα, επιτυγχάνονται και οι πραγματικοί στόχοι της υπηρεσίας.

12

Και κατά τούτο αγόμαστε στην κεντρική φορολογική λειτουργία, την οποία ο νομοθέτης ανέθεσε στην ΑΑΔΕ δια των διατάξεων του ν.4389/2016, ήτοι την άσκηση των οριζόμενων στο άρ. 78 του Συντάγματος⁴ αρμοδιοτήτων, που άπτονται και προσιδιάζουν απολύτως προς τον

⁴ « 1. Κανένας φόρος δεν επιβάλλεται ούτε εισπράττεται χωρίς τυπικό νόμο που καθορίζει το υποκείμενο της φορολογίας και το εισόδημα, το είδος της περιουσίας, τις δαπάνες και τις συναλλαγές ή τις κατηγορίες τους, στις οποίες αναφέρεται ο φόρος. 2. Φόρος ή άλλο οποιοδήποτε οικονομικό βάρος δεν μπορεί να επιβληθεί με νόμο αναδρομικής ισχύος που εκτείνεται πέρα από το οικονομικό έτος το προηγούμενο εκείνου κατά το οποίο επιβλήθηκε. 3. Κατ' εξαίρεση, όταν επιβάλλεται ή αυξάνεται εισαγωγικός ή εξαγωγικός δασμός ή φόρος κατανάλωσης, επιτρέπεται η είσπραξή τους από την ημέρα που κατατέθηκε στη Βουλή το σχετικό νομοσχέδιο, υπό τον όρο ότι ο νόμος θα δημοσιευθεί μέσα στην προθεσμία που ορίζει το άρθρο 42 παράγραφος 1 και πάντως το αργότερο μέσα σε δέκα ημέρες από τη λήξη της συνόδου. 4. Το αντικείμενο της φορολογίας, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από τη φορολογία και η απονομή των συντάξεων δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης. Δεν είναι αντίθετος προς την απαγόρευση αυτή ο καθορισμός με νόμο του τρόπου που βεβαιώνεται η συμμετοχή του Κράτους και των δημόσιων γενικά οργανισμών στην αυτόματη υπερτίμηση, που προκαλείται αποκλειστικά από την εκτέλεση δημόσιων έργων στην παρακείμενη ιδιωτική ακίνητη περιουσία. 5. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται να επιβληθούν με εξουσιοδότηση νόμων πλαισίων εξισωτικές ή αντισταθμιστικές εισφορές ή δασμοί, καθώς και να ληφθούν οικονομικά μέτρα στο

σκληρό πυρήνα της λειτουργίας του Κράτους, λαμβανομένου υπόψη και του γεγονότος, ότι η ίδια η οργάνωση και λειτουργία της ΑΑΔΕ, με την μορφή της Ανεξάρτητης Αρχής ευθέως αντίκειται στην ως άνω συνταγματική επιταγή. Επιπροσθέτως, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος «Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους». Από τα ως άνω άρθρα συνάγεται η εξουσία του Κράτους προς επιβολή και είσπραξη των φόρων, η οποία αποτελεί κατεξοχήν πεδίο μονομερούς άσκησης της κρατικής κυριαρχίας [βλ. Β. Γκέρτσο, άρθρο 78 σε Φ. Σπυρόπουλος- Ξ. Κοντιάδης- Χ. Ανθόπουλος-Γ. Γεραπετρίτης [διεύθ.], Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, Σάκκουλας, 2017, σελ. 1205].

Στη θεωρία και τη νομολογία γίνεται δεκτό ότι ο στενός πυρήνας του Κράτους ή, αλλιώς, η δράση της Διοίκησης που συνδέεται άμεσα με τα παραδοσιακά θεμέλια της κρατικής κυριαρχίας [ασφάλεια, δικαιοσύνη, φορολογία] και τη μονομερή άσκηση καταναγκασμού τίθεται, ως δέσμη αρμοδιοτήτων, εκτός της εκχώρησης σε μη κρατικούς φορείς. Σημείο σταθμό στη σχετική νομολογία για τον στενό πυρήνα του Κράτους, για το πεδίο δηλαδή της κρατικής εξουσιαστικής δράσης που δεν είναι δυνατό να εκχωρηθεί σε ιδιωτικούς φορείς, αποτελεί η απόφαση ΣτΕ 1934/1998 για τα παρκόμετρα και την άσκηση εν γένει αρμοδιοτήτων αστυνομικής φύσεως από ιδιώτες. Το Δικαστήριό Σας επισήμανε ότι «...οι μνημονευμένες διατάξεις του άρθ. 36 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα και του άρθρου 45 του νόμου 2218/1994, κατά το μέρος που προβλέπουν ευθέως ή επιτρέπουν την ανάθεση αστυνομικής φύσεως αρμοδιοτήτων [βεβαίωση της παράβασης, ακινητοποίηση οχημάτων, επιβολή προστίμων] σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, αντίκεινται στις θεμελιώδεις διατάξεις του άρθ. 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά την έννοια των οποίων, αστυνομική εξουσία, ως η κατεξοχήν δημόσια εξουσία και έκφραση κυριαρχίας, ασκείται, δια της αστυνομικής αρχής, μόνο από το Κράτος [και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που και αυτά είναι αποκεντρωμένες καθ' ύλην κρατικές υπηρεσίες] και όχι από ιδιώτες».

Στην πρόσφατη απόφαση 2192/2014, το Δικαστήριό Σας έκρινε ότι «η εθνική άμυνα, η δημόσια τάξη και η κρατική ασφάλεια, ειδικότερες εκφάνσεις των οποίων αποτελεί η πρόληψη και η καταστολή του εγκλήματος, ως κατεξοχήν δημόσιες εξουσίες και εκφράσεις κυριαρχίας, αποτελούν αρμοδιότητες αναπόσπαστες από τον πυρήνα της 20 κρατικής εξουσίας. Για τον λόγο αυτό, η άσκηση των επιμέρους αρμοδιοτήτων που συγκροτούν την αποστολή των σωμάτων αυτών, μη δυνάμενη κατ' αρχήν να παραχωρηθεί σε ιδιώτες ασκείται, μέσω των ενόπλων

δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, μόνον από το κράτος» και αναγνώρισε τους ένστολους, όπως και τους δικαστικούς λειτουργούς, ως ειδική κατηγορία υπαλλήλων, που υπηρετούν στο σκληρό πυρήνα του Κράτους [Βλ. επίσης ΣτΕ 867/2002, ΤοΣ, 2002, σελ. 653 επ. με αντικείμενο την ιδιωτικοποίηση του ΟΔΔΥ].

Εν προκειμένω, με τον εξουσιοδοτικό νόμο 4389/2016 συντελείται η πλήρης εκχώρηση αρμοδιοτήτων που εντάσσονται στη φορολογική πολιτική και διοίκηση, και δη πεδίων που ανήκουν στην άσκηση της γενικής πολιτικής της χώρας, τόσο σε ό,τι αφορά, μεταξύ άλλων, τον προσδιορισμό, τη βεβαίωση και την είσπραξη δημοσίων εσόδων, όσο επίσης στη λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου, της φορολογικής απάτης και της παραοικονομίας, καθώς και στον εντοπισμό των φαινομένων διαφθοράς και παραοικονομίας και τον καταλογισμό φορολογικών παραβάσεων από την Κεντρική Διοίκηση/Κυβέρνηση του Κράτους, δηλαδή το Υπουργείο Οικονομικών, σε μια Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία είναι μεν δημόσια αρχή, δεν εντάσσεται, όμως, οργανικά και λειτουργικά στον στενό κρατικό πυρήνα.

Η φύση των ως άνω αρμοδιοτήτων της ΑΑΔΕ, φορολογικού, δημοσιονομικού και εν γένει αυστηρά καταναγκαστικού χαρακτήρα ή ακόμη και «αστυνομικής» φύσης, καθιστά παράνομη και αντισυνταγματική την ανάθεσή τους σε μια Αρχή που δεν υπόκειται σε ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο ή εποπτεία ούτε υπάγεται στον πολιτικό έλεγχο της Κυβερνήσεως ούτε, τέλος, υπόκειται κατ' ουσίαν σε κυβερνητικό έλεγχο. Η ΑΑΔΕ αναπτύσσει έντονη κανονιστική δράση σε όλο το φάσμα της φορολογικής πολιτικής και διοίκησης, από τον σχεδιασμό, τον 21 προσδιορισμό και τον έλεγχο του εισπρακτικού της μέρους μέχρι την πάταξη της φοροδιαφυγής και της παραοικονομίας, έχοντας επίσης κυρωτικές αρμοδιότητες. Πάρα ταύτα η ΑΑΔΕ δεν υπόκειται στον κυβερνητικό έλεγχο, ούτε είναι πολιτικά υπόλογη, όπως η Κυβέρνηση, η οποία ελέγχεται διαρκώς και πρέπει να απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της Βουλής.

Ακόμα όμως και εάν ήθελε υποτεθεί, ότι συνταγματικά ανεκτώς ανατέθηκε στην ΑΑΔΕ το σύνολο των αρμοδιοτήτων της⁵ και πάλι η ανατιθέμενη εκ του νομοθέτη στην ΑΑΔΕ νομοθετική

⁵ ΟΛ ΣτΕ 930/1990 [εισήγηση] «6. Στο άρθρο 15 παρ. 2 του Συντ. ορίζεται ότι η ραδιοφωνία και η τηλεόραση ευρίσκονται υπό τον άμεσο έλεγχο του Κράτους. Στο άρθρο 26 παρ. 2, ότι η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση. Στο άρθ. 84 ότι η Κυβέρνηση οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής και στο άρθρο 85 ότι τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου είναι συλλογικώς υπεύθυνα για την γενική πολιτική της Κυβερνήσεως, καθένας δε από αυτούς για τις πράξεις ή παραλείψεις της αρμοδιότητάς του κατά τις διατάξεις των περί ευθύνης Υπουργών νόμων. Από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι δεν είναι, κατ' αρχήν, επιτρεπτό όπως αρμοδιότητες εκτελεστικής λειτουργίας, τις οποίες ασκεί κατά το Σύνταγμα η Κυβέρνηση, ή τα νομίμως εξουσιοδοτημένα όργανα της Διοικήσεως, ή τα εποπτευόμενα από τους αρμόδιους Υπουργούς ν.π.δ.δ., ανατίθενται σε όργανα εντασσόμενα μεν στα πλαίσια της Εκτελεστικής Εξουσίας, μη υποκείμενα όμως σε διοικητικό έλεγχο, έστω και απλής νομιμότητας, από την κοινοβουλευτικώς υπεύθυνη προς εκτέλεση της εκτελεστικής λειτουργίας

εξουσιοδότηση για την ρύθμιση θεμάτων, όπως η αξιολόγηση ή η στοχοθεσία ή ο καθορισμός συστήματος βαθμολογικής και μισθολογικής εξέλιξης του υπηρετούντος προσωπικού δεν μπορεί να είναι γενική αλλά περιορίζεται στην ρύθμιση λεπτομερειακών ή τεχνικών θεμάτων, το βασικό ουσιαστικό περιεχόμενο, των οποίων ορίζεται στην εξουσιοδοτική διάταξη ή σε άλλες συναφείς διατάξεις.

2^{ος} Λόγος ακύρωσης της προσβαλλόμενης -Παραβίαση των άρθρων 82, 84 και 86 του Συντάγματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 82 του Συντάγματος, «Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας», στα δε άρθρα 84 και 86 του Συντάγματος τυποποιείται νομικά η πολιτική ευθύνη και λογοδοσία των μελών της. Η προσβαλλόμενη πράξη, καθώς και ο εξουσιοδοτικός νόμος 4389/2016, στον οποίο αυτή ερείδεται, αναγνωρίζουν στην ΑΑΔΕ αρμοδιότητες γενικής πολιτικής, ειδικότερα στον τομέα της οικονομίας και της φορολογίας, όπως μεταξύ άλλων ο προσδιορισμός και η είσπραξη των δημοσίων εσόδων, καθώς και η λήψη μέτρων για την πάταξη της φοροδιαφυγής και της παραοικονομίας εν γένει. Όμως η ΑΑΔΕ ως Ανεξάρτητη Αρχή είναι κατ' ουσίαν πολιτικά ανεύθυνη, εφόσον δεν μπορεί να καταλογιστεί σε αυτήν η πολιτική ευθύνη που αναγνωρίζεται στο κοινοβουλευτικό σύστημα στα μέλη της Κυβέρνησης σύμφωνα με τα άρθρα 84 και 86 του Συντάγματος. Συνεπώς, η φύση των αρμοδιοτήτων της ΑΑΔΕ την καθιστά, σε αντίθεση προς το Σύνταγμα, φορέα στην ουσία νομοθετικής εξουσίας, που υποκαθιστά εν τέλει την Κυβέρνηση στο έργο της, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 82 του Συντάγματος. 2. Εξάλλου, η νομική της φύση ως Ανεξάρτητης Αρχής καθιστά αδύνατη την υπαγωγή της όχι μόνο στον διοικητικό ιεραρχικό έλεγχο, αλλά και σε έναν στοιχειώδη πολιτικό έλεγχο. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των Ανεξαρτήτων Αρχών είναι καταστατικά ελλιπής και αποσπασματικός, ιδίως σε σχέση με 25 αυτόν της Κυβέρνησης, με τον οποίο εξάλλου ουδόλως συνδέεται, καθώς, σύμφωνα με το άρθρο 138Α του Κανονισμού της

15

Κυβέρνηση. Αλλιώς θα υπήρχε παραμόρφωση του κοινοβουλευτικού δημοκρατικού πολιτεύματος που στηρίζεται κυρίως στην πολιτική ευθύνη των ασκούντων την εξουσία. Τέτοια όμως πολιτική ευθύνη δεν υπάρχει όταν δημιουργούνται ανεξάρτητα όργανα επί των αποφάσεων των οποίων, λόγω ακριβώς της ανεξαρτησίας, που αποτέλεσε το λόγο της δημιουργίας τους, δεν μπορεί να παρέμβει η Κυβέρνηση. Αντί για κυβέρνηση εκλεγμένων και πολιτικά υπευθύνων θα είχαμε gouvernement des sages. Κατ' εξαίρεση όμως, και μόνο για τις περιπτώσεις εκείνες που λόγω της φύσεως ή του χαρακτήρος διοικητικής λειτουργίας επιβάλλεται να κατοχυρωθεί η αμεροληψία της Εκτελεστικής Εξουσίας, είναι νομίμως συνταγματικά ανεκτά τα συγκεκριμένα διοικητικά καθήκοντα παρακολούθησης εφαρμογής κανονιστικού πλαισίου, που έχει τεθεί από τη νομοθετική εξουσία ή την κανονιστικώς δρώσα κεντρική διοίκηση και επιβολής ενδεχομένως κυρώσεων, να ανατίθενται σε λειτουργικά ανεξάρτητα όργανα της Διοίκησης, επί των οποίων ο καθ' ύλην αρμόδιος Υπουργός δεν δικαιούται να ασκήσει τις από τις γενικές αρχές απορρέουσες εξουσίες ιεραρχικού ελέγχου ή εποπτείας νομιμότητας».

Βουλής, «1. Κάθε ανεξάρτητη αρχή, συνταγματικά κατοχυρωμένη ή συσταθείσα με νόμο, υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, μέχρι την 31η Μαρτίου κάθε έτους, έκθεση πεπραγμένων για το έργο της κατά το προηγούμενο έτος. Ο Πρόεδρος της Βουλής διαβιβάζει την έκθεση στη μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας ή στην αρμόδια διαρκή επιτροπή ή και σε επιτροπή συνιστώμενη, κατά περίπτωση, από τη Διάσκεψη των Προέδρων». Περαιτέρω [παρ. 4], «η μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας, η αρμόδια διαρκής επιτροπή και η τυχόν συνιστώμενη κατά την παράγραφο 1 επιτροπή υποβάλλουν στον Πρόεδρο της Βουλής τα πορίσματα των συζητήσεών τους για το έργο κάθε ανεξάρτητης αρχής, ο οποίος τα αποστέλλει στον αρμόδιο Υπουργό και την ελεγχόμενη αρχή» και μπορεί να καλεί σε ακρόαση τον Πρόεδρο και τα μέλη της Ανεξάρτητης Αρχής [παρ. 5 και 6]. 3. Ενόψει των ανωτέρω είναι σαφές ότι η ανάθεση αρμοδιοτήτων που εμπίπτουν στη νομοθετική εξουσία και στον στενό πυρήνα της κρατικής εξουσίας στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, συνεπάγεται την αδυναμία οποιουδήποτε ουσιαστικού ελέγχου και εποπτείας από τα αρμόδια Υπουργεία [ιεραρχικού ελέγχου νομιμότητας ή σκοπιμότητας ως προς την κανονιστική δράση της διοίκησης] όπως και την πολιτική ανευθυνότητα των πράξεων του συγκεκριμένου διοικητικού οργάνου, που ασκεί *de jure* και *de facto* γενική κυβερνητική πολιτική δίχως να εμπίπτει στις εγγυήσεις λογοδοσίας και ευθύνης που θέτει το κοινοβουλευτικό σύστημα για την Κυβέρνηση και την εκτελεστική εξουσία. Μπορεί δε να κρίνεται ως επαρκής ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών και συνεπώς να θεωρείται υποστηρίξιμος ο ισχυρισμός αυτός *a fortiori* και για τις Αρχές που συστήνονται νομοθετικά, ωστόσο καμία άλλη Ανεξάρτητη Αρχή δεν απολαμβάνει αρμοδιοτήτων τέτοιας εμβέλειας και σημασίας για τη στενή 26 έννοια της κρατικής λειτουργίας όπως η ΑΑΔΕ, σε βαθμό μάλιστα που να ενδύεται τελικά και έναν πολιτικό ρόλο, δίχως ωστόσο να περιβάλλεται με την αντίστοιχη πολιτική ευθύνη. 4. Συνεπώς, παρότι εν γένει το μείζον ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης των Ανεξαρτήτων Αρχών θεωρείται ότι μπορεί να επιλυθεί για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές με βάση το άρθρο 101 Α του Συντάγματος, παραμένει εκκρεμές [και μάλιστα με ιδιαίτερη ένταση στη συγκεκριμένη περίπτωση], για τις νομοθετικά κατοχυρωμένες Αρχές και κυρίως για μια Ανεξάρτητη Αρχή όπως η ΑΑΔΕ η οποία ασκεί εξόχως σημαντικές φορολογικές και τελωνειακές αρμοδιότητες, εμπίπτουσες στον στενό πυρήνα του Κράτους. Άρα στην περίπτωση της ΑΑΔΕ αποκτά πρόσθετη σημασία η απουσία κυβερνητικού ελέγχου και η πρόδηλη ανεπάρκεια του υφιστάμενου κοινοβουλευτικού ελέγχου. Η ευρεία κανονιστική αρμοδιότητα της ΑΑΔΕ επί της ουσίας εκφεύγει μιας αποτελεσματικής, συνεχούς και έντονης λογοδοσίας, όπως αυτή ισχύει για την Κυβέρνηση και τα μέλη της.

Συνεπεία των ανωτέρω, η προσβαλλόμενη απόφαση και η τροποποιούμενη δι' αυτής στερούνται ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησεως και είναι ακυρωτές.

3^{ος} Λόγος ακύρωσης κατά της προσβαλλόμενης- Παράβαση της ορθολογικής και αποτελεσματικής και διαρκούς λειτουργίας της Διοικήσεως και της αρχής της αξιοκρατίας.

Με την υπ' αρ. 3354/2013 απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου Σας κρίθηκε, ότι δημοσιονομικοί ή άλλοι λόγοι μπορεί να αποτελέσουν κριτήριο των επιλογών του νομοθέτη για τον ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και την διοικητική αναδιοργάνωσή του, ωστόσο οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει αφενός να εισάγονται με τήρηση των συνταγματικών αρχών, σύμφωνα με τις οποίες επιβάλλεται να διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοικήσεως και η παροχή των υπηρεσιών που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου, και αφετέρου να εναρμονίζονται με τις αναφερθείσες συνταγματικές εγγυήσεις, που αφορούν το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων.

Η αξιολόγηση του προσωπικού της Δημόσιας Διοικήσεως συνδέεται άρρηκτα με την απόδοση και αποτελεί συστατικό μέρος μίας εν γένει πολιτικής διαχείρισης απόδοσης, η οποία έχει στρατηγικό χαρακτήρα καθώς συνδέεται άμεσα με έννοιες, όπως η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η ποιότητα, η παραγωγικότητα και η οικονομικότητα της ίδιας της δημόσιας υπηρεσίας. Υπό την έννοια δε, ότι αποσκοπεί στην βελτίωση της ποιοτικής και ποσοτικής απόδοσης των υπηρεσιών, η εισαγωγή μεθόδων και διαδικασιών αξιολογήσεως συνδέεται άμεσα με την ορθολογική οργάνωση της δημόσιας υπηρεσίας και συνεπεία αυτού επιβάλλεται να είναι προϊόν επιστημονικά τεκμηριωμένης και εμπεριστατωμένης μελέτης και να διασφαλίζει πρωτίστως την απορρέουσα από το Σύνταγμα αρχή της αξιοκρατίας.

Η αξιολόγηση του προσωπικού της ΑΑΔΕ, στηρίζεται σε ένα σύστημα στόχων επιχειρησιακών και λειτουργικών, οι οποίοι προκύπτουν από τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα της κάθε οργανικής μονάδας. Με βάση την οριζόμενη στην τροποποιούμενη με την προσβαλλόμενη απόφαση του Διοικητή της ΑΑΔΕ διαδικασία, μετά την ολοκλήρωση της κατάρτισης του επιχειρησιακού σχεδιασμού της ΑΑΔΕ, οι επιχειρησιακοί στόχοι κατανέμονται διαδοχικά σε Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Υποδιευθύνσεις και Τμήματα ή Αυτοτελή Γραφεία με ευθύνη του ιεραρχικά προϊστάμενου. Οι Επιχειρησιακοί στόχοι κάθε οργανικής μονάδας, αποτελούν τους ατομικούς στόχους των αντίστοιχων Προϊσταμένων τους, διαζευκτικά ή συμπληρωματικά προς του Λειτουργικούς Στόχους, που προκύπτουν από τις αρμοδιότητες κάθε οργανικής μονάδας και τις ανάγκες εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της. Στην συνέχεια στο πλαίσιο της συνέντευξης κάθε αξιολογούμενου με τον ιεραρχικά ανώτερο του αξιολογητή καθορίζεται η ατομική στοχοθεσία αυτού. Ακολούθως, μετά την ολοκλήρωση του

καθορισμού της στοχοθεσίας της οργανικής μονάδας, επιπέδου Τμήματος ή Αυτοτελούς Γραφείου, ο Προϊστάμενος της οικείας οργανικής μονάδας παρουσιάζει τους Επιχειρησιακούς και/η λειτουργικούς στόχους και εισάγει προς συζήτηση τους ατομικούς στόχους για κάθε υπάλληλο, σύμφωνα με τις ικανότητες, γνώσεις, εμπειρίες και την θέση εργασίας, που κατέχει. Οι στόχοι κατανέμονται με τρόπο, ώστε να επιτευχθεί ο επιμερισμός του εργασιακού φόρτου της οργανικής μονάδας επιπέδου Τμήματος ή Αυτοτελούς Γραφείου σε κάθε υπάλληλο, λαμβάνοντας υπόψη τον βαθμό δυσκολίας επίτευξης κάθε στόχου. Στην συνέχεια στο πλαίσιο της συνέντευξης με κάθε αξιολογούμενο, ο Προϊστάμενος καθορίζει γραπτά την συμβολή του στην επίτευξη των στόχων του Τμήματος με ατομικούς στόχους, που αναλύονται σε συγκεκριμένες ενέργειες με χρονικά προσδιορισμένη υλοποίηση.

Το ως άνω μοντέλο στοχοθεσίας, το οποίο εισάγεται και επί του οποίου λαμβάνει χώρα η αξιολογική διαδικασία, ωστόσο, αφενός περιγράφεται με τρόπο παντελώς αόριστο και γενικό και αφετέρου δεν λαμβάνει κατ' ελάχιστον υπόψη το γεγονός, ότι στον χώρο εργασίας των Τελωνειακών Υπαλλήλων δεν μπορεί να νοηθεί «ατομικός στόχος» αφού το σύνολο σχεδόν των εκτελούμενων εκ μέρους των υπαλλήλων εργασιών είναι προϊόν σύμπραξης και συνεργασίας μεταξύ δύο ή περισσότερων υπαλλήλων ενώ οποιοδήποτε αποτέλεσμα δεν μπορεί να νοηθεί ως προϊόν ατομικής και μόνο προσπάθειας. Αντίστοιχα, η επίτευξη των στόχων σε επίπεδο διευθύνσεων είναι αποτέλεσμα συνεργασίας και περισσότερων τμημάτων όχι μόνο υπάλληλων π.χ. Τμήμα έλεγχου και δικαστικό τμήμα.

18

Επιπροσθέτως, με τον τρόπο, με τον οποίο δομείται το σύστημα ατομικής στοχοθεσίας, στην πραγματικότητα, η ανάθεση των επιμέρους στόχων και η εμπλοκή κάθε υπαλλήλου στην στοχοθεσία του Τμήματος ή του αυτοτελούς Γραφείου γίνεται κατά τρόπο υποκειμενικό και παντελώς αυθαίρετο, από τον προϊστάμενο του Τμήματος, χωρίς αυτός να δεσμεύεται καθ' οιονδήποτε τρόπο κατά τον καθορισμό της ατομικής στοχοθεσίας. Και τούτο προφανώς κατά παράβαση της αρχής της αμεροληψίας και της διαφάνειας, καθώς είναι εξαιρετικά ευχερές να ανατεθούν εύκολοι και πρακτικά υλοποιήσιμοι στόχοι σε μερικούς υπαλλήλους, προκειμένου να επιτευχθεί η καλή βαθμολόγηση τους κατά την απολύτως ανεξέλεγκτη και χωρίς κριτήρια κρίση εκάστου προϊσταμένου. Πρέπει να σημειωθεί, ότι λόγω της πολυπλοκότητας και της ποικιλότητας των στόχων της ΑΑΔΕ στο αντικείμενο της Τελωνειακής Υπηρεσίας, από την ως άνω διαδικασία ελλείπει παντελώς η διαβάθμιση μεταξύ των στόχων, που μπορεί να ανατεθούν σε κάθε υπάλληλο, αφού δεν υφίσταται διαφοροποίηση ή καθορισμός στόχων εύκολων, μέτριας ή υψηλής δυσκολίας, με αποτέλεσμα οι υπάλληλοι να μην τυγχάνουν αντικειμενικής και δίκαιης βαθμολόγησης, όντες εκτεθειμένοι σε μεγάλο βαθμό σε φαινόμενα μεροληψίας, τα οποία για

πρώτη φορά μπορούν πέραν της υπηρεσιακής εικόνας των υπαλλήλων να επηρεάσουν και την βαθμολογική και μισθολογική τους κατάταξη.

Περαιτέρω, με το ίδιο ως άνω σύστημα εισάγονται ποσοτικά και ποιοτικά κριτήρια αξιολόγησης των υπαλλήλων. Στα πλαίσια της ποιοτικής αξιολόγησης προβλέπεται η κυκλική αξιολόγηση [αυτοαξιολόγηση, από υφισταμένους, από προϊσταμένους και από ομοιόβαθμους] ενώ η ποσοτική αξιολόγηση αποσκοπεί στο να προσδιορίσει με ποσοτικά στοιχεία, κατά τρόπο συστηματικό και αντικειμενικό τα αποτελέσματα ορισμένης δραστηριότητας, σε σχέση με τους στόχους τους οποίους αυτή επιδιώκει.

Με βάση τα ανωτέρω, προκύπτει, ότι ενώ βασική και ουσιαστική απαίτηση της εφαρμογής της αρχής της αξιοκρατίας αποτελεί ένα σύστημα αντικειμενικής αξιολόγησης, το οποίο θα δύναται να διασφαλίζει την εμπιστοσύνη των αξιολογούμενων προς την διαδικασία και το αποτέλεσμα της και περαιτέρω θα προάγει τους αξιότερους των υπαλλήλων, τόσο μισθολογικά όσο και βαθμολογικά, κατά τρόπο, ώστε μέσω αυτής να διασφαλίζεται και η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοικήσεως και η παροχή των υπηρεσιών, που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου, εν προκειμένω το εισαγόμενο μοντέλο αξιολογήσεως φέρει πληθώρα υποκειμενικών και κατ' ανάγκη μη αξιοκρατικών στοιχείων. Όπως δε και ανωτέρω εκτέθηκε, αρχής γενομένης από τον καθορισμό της ατομικής στοχοθεσίας την ανάθεση αυτής, χωρίς την τήρηση αντικειμενικών δεδομένων και συντελεστών βαρύτητας, παρέχεται η δυνατότητα νόθευσης της αντικειμενικότητας της διαδικασίας και παροχής αθέμιτου προβαδίσματος σε ορισμένους υπαλλήλους έναντι των υπολοίπων. Η υποκειμενικότητα δε της στοχοθεσίας ενισχύεται έτι περαιτέρω από το γεγονός, ότι η ποσοτική αξιολόγηση αποτελεί με ήμισυ του συνόλου της βαθμολογίας ενώ την ίδια στιγμή, η ποιοτική αξιολόγηση, η οποία λαμβάνει χώρα κυκλικά, εισάγει από μόνη της ισχυρά υποκειμενικά στοιχεία στην διαδικασία.

Με τα δεδομένα αυτά, η προσβαλλόμενη απόφαση, η οποία δεν συνοδεύεται από πλήρη, επιστημονικά τεκμηριωμένη και εμπεριστατωμένη μελέτη αναφορικά με τις εισαγόμενες διαδικασίες και την ίδια στιγμή δεν διασφαλίζει την αντικειμενικότητας της διαδικασίας και την τήρηση της απορρέουσας από το Σύνταγμα αρχής της αξιοκρατίας, μη συνάδουσα παραλλήλως προς τον κανόνα της ορθολογικής οργάνωσης των υπηρεσιών της ΑΑΔΕ είναι ακυρωτέα.

Επειδή τα ανωτέρω είναι νόμιμα, βάσιμα και αληθή.

Επειδή προσάγονται τα απαιτούμενα γραμμάτια προκαταβολής εισφορών Δ.Σ.Α. και το απαιτούμενο παράβολο.

ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ

Και με τη ρητή επιφύλαξη όσων τυχόν προβάλλουμε με την κατάθεση του δικογράφου πρόσθετων λόγων

ΖΗΤΟΥΜΕ

Να γίνει δεκτή η παρούσα αίτηση ακυρώσεως.

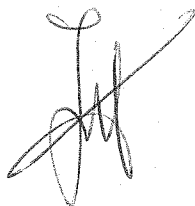
Να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη υπ' υπ' αρ. ΔΔΑΔ/Ε1015386/ΕΞ2020/20 [ΦΕΚ 401 Β/10-02-2020] «Τροποποίηση της ΔΔΑΔ Ε 1191816 ΕΞ 2018/ 31.12.2018 [Β' 6225] απόφαση του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων με θέμα: «Καθορισμός των οργάνων, των κριτηρίων και της διαδικασίας Διαχείρισης Απόδοσης των υπαλλήλων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, σύμφωνα με το άρθρο 28 του ν. 4389/2016 [Α' 94]» απόφασης του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων και η συμπεροβαλλόμενη με αυτήν υπ' αρ. ΔΔΑΔ Ε1191816/28.12.2018 Απόφαση του Διοικητή της ΑΑΔΕ «Καθορισμός των οργάνων, των κριτηρίων και της διαδικασίας Διαχείρισης Απόδοσης των υπαλλήλων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, σύμφωνα με το άρθρο 28 του ν. 4389/2016 [Α' 94]» [ΦΕΚ Β' 6225/31-12-2018] και κάθε άλλη συναφής πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως, προγενέστερη ή μεταγενέστερη.

Να καταδικασθεί το καθ' ου στην εν γένει δικαστική μας δαπάνη.

Αντίκλητο διορίζουμε την Δικηγόρο Αθηνών, Μαρία Μαγδαληνή Β. Τσιπρά, κάτοικο Αθηνών, οδός Μαυρομματαίων αρ. 11 [ΑΜΔΣΑ: 21969].

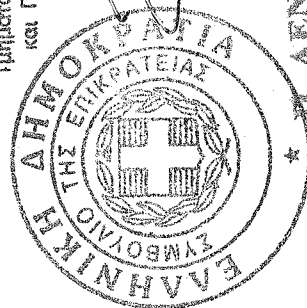
Αθήνα, 1 Ιουνίου 2020

Η πληρεξουσία Δικηγόρος



MARIA-ΜΑΓΔΑΛΗΝΗ Β. ΤΣΙΠΡΑ
ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ - ΑΜ ΔΣΑ: 21969
ΜΑΥΡΟΜΜΑΤΑΙΟΝ 11 - ΑΘΗΝΑ 105 62
ΑΦΜ: 103655626 - ΔΟΥ: Δ' ΑΘΗΝΩΝ
ΤΗΛ: 210 3302240 - email: mstipra@otenet.gr

ΓΕΩΡΓΗΟΣ ΗΛΙΑΣ
για τη νόμιμη αντιπροσώπευση
Αθήνα, 9/6/2020
Ο Προϊστάμενός του
Τμήματος Καταθέσεων
και Πρωτοκόλλου



Κατατέθηκε το πρωτότυπο
με αριθμό καταθέσεως
1293 στις 9/6/2020
Αντίγραφο - Αθήνα, 9/6/2020
Ο Προϊστάμενός του
Τμήματος Καταθέσεων
και Πρωτοκόλλου

