



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

**ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ υπ' αριθμ. 181/2014
ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Τμήματος Ε'
Συνεδρίαση της 20^{ης} Μαΐου 2014**

Σύνθεση:

- Πρόεδρος** : Ιωάννης Τρίαντος, Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.
- Νομικοί Σύμβουλοι** : Ανδρέας Χαρλαύτης, Μεταξία Ανδροβιτσανέα, Βασιλική Πανταζή, Γεώργιος Ανδρέου, Δημήτριος Αναστασόπουλος, Αδαμαντία Καπετανάκη, Νομικοί Σύμβουλοι.
- Εισηγητής** : Ανδρέας Χαρλαύτης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.
- Ερώτημα** : Το υπ' αριθμ. 2304/22.4.2014 του Υπουργού Εσωτερικών.
- Περίληψη Ερωτήματος** : Αν δημοτικός υπάλληλος, προϊστάμενος Διεύθυνσης, μπορεί να αποσπασθεί σε πολιτικό γραφείο Υπουργού.

Επί του άνω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους γνωμοδότησε ως εξής:

Ι.α. Στο άρθρο 55 παρ. 3 και 4 του Π.Δ/τος 63/2005, κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα Κυβερνητικά Όργανα, Φ.Ε.Κ. 98Α/2005 (άρθρο 30 παρ. 3 Ν. 1558/1985) ορίζονται τα εξής:

«3. Στα πολιτικά γραφεία Αντιπροέδρων της Κυβέρνησης, Υπουργών και

Υφυπουργών επιτρέπεται, κατά παρέκκλιση των κείμενων διατάξεων και χωρίς χρονικό περιορισμό, η απόσπαση μέχρι πέντε υπαλλήλων του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του δημόσιου τομέα. Η απόσπαση γίνεται με απόφαση του μέλους της Κυβέρνησης στο οποίο υπάγεται το γραφείο και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού. Η απόσπαση γίνεται σε προσωρινές ομοιόβαθμες θέσεις που συνιστώνται κατά περίπτωση με την πράξη απόσπασης για όσο χρόνο ο υπάλληλος που αποσπάται προσφέρει τις υπηρεσίες του στο αντίστοιχο πολιτικό γραφείο.

Ο χρόνος απόσπασης λογίζεται για κάθε συνέπεια ως χρόνος πραγματικής υπηρεσίας στη θέση που ο αποσπώμενος υπάλληλος κατέχει οργανικά».

«4 Με την απόφαση σύστασης πολιτικού γραφείου Υπουργού, αναπληρωτή Υπουργού, Υπουργού Επικρατείας και Υφυπουργού της παρ. 1 συνιστώνται και οι οριζόμενες αντίστοιχα στην παρ. 2 θέσεις».

β. Στο άρθρο 56 παρ. 1, 2 και 11 του αυτού ως άνω διατάγματος ορίζονται τα εξής:

«1. Τα πολιτικά γραφεία μελών της Κυβέρνησης και Υφυπουργών αποτελούν δημόσιες υπηρεσίες που υπάγονται απ' ευθείας στο μέλος της Κυβέρνησης ή Υφυπουργό, για την επικουρία του οποίου λειτουργούν 2. Τα πολιτικά γραφεία επικουρούν στο έργο τους τα μέλη της Κυβέρνησης ή τους Υφυπουργούς στους οποίους υπάγονται. Στα πολιτικά γραφεία ανήκει μεταξύ των άλλων η συγκέντρωση των αναγκαίων στοιχείων προς ενημέρωση του προϊσταμένου μέλους της Κυβέρνησης ή Υφυπουργού, κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους, η επιμέλεια της αλληλογραφίας τους, η τήρηση του προσωπικού τους πρωτοκόλλου, η φροντίδα για ό,τι αφορά την επικοινωνία τους με τους βουλευτές, τους πολίτες, τους εκπροσώπους των κοινωνικών φορέων και τους δημόσιους γενικά λειτουργούς καθώς και η μέριμνα για τη σωστή εκπλήρωση των εθιμοτυπικών τους υποχρεώσεων.

.....
11. Η πλήρωση των θέσεων προσωπικού των παρ. 4 και 5 γίνεται κατά παρέκκλιση από κάθε άλλη διάταξη και χωρίς διαγωνισμό είτε με διορισμό είτε με απόσπαση από θέση του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα είτε με ανάθεση καθηκόντων με παράλληλη, πλήρη ή μειωμένη άσκηση των κύριων καθηκόντων του προσλαμβανόμενου. Η σχετική πράξη εκδίδεται από το μέλος της Κυβέρνησης, στο οποίο υπάγεται το γραφείο ή τον Υπουργό που προϊστάται στο Υπουργείο, όπου υπηρετεί ο

Υφυπουργός και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Όταν πρόκειται για υπαλλήλους που ανήκουν σε υπηρεσίες υπαγόμενες ή εποπτευόμενες από άλλο υπουργό η απόσπαση ή ανάθεση καθηκόντων γίνεται με κοινή απόφαση του τελευταίου Υπουργού και του μέλους της Κυβέρνησης στο οποίο υπάγεται το Γραφείο ή που προΐσταται του Υπουργείου, όπου ασκεί τα καθήκοντά του ο Υφυπουργός ... ».

γ. Στο άρθρο 73 παρ. 7, 10, 14 περ. β' και 15 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (Ν.3584/2007) ορίζεται ότι:

«7. Απαγορεύεται η απόσπαση υπαλλήλου που έχει επιλεγεί ως προϊστάμενος οργανικής μονάδας. Σε περίπτωση που ο αποσπασμένος υπάλληλος επιλεγεί ως προϊστάμενος οργανικής μονάδας, επέρχεται αυτοδίκαιη παύση της απόσπασης από την τοποθέτησή του ως προϊσταμένου.....

.....
10. Επιτρέπεται η απόσπαση σε γραφεία βουλευτών ή Ελλήνων βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κατά τις ισχύουσες ειδικές διατάξεις, με την επιφύλαξη της περ. β' της παρ. 14 του παρόντος.

.....
14. Απαγορεύεται η απόσπαση υπαλλήλου:

α)

β) Πριν παρέλθει διετία από το διορισμό του.

15. Ειδικές διατάξεις διατηρούνται σε ισχύ».

δ. Επίσης στο άρθρο 100 παρ. 1 του αυτού ως άνω νόμου ορίζεται ότι:

«Τον προϊστάμενο Διεύθυνσης που απουσιάζει ή κωλύεται αναπληρώνει στα καθήκοντά του ο ανώτερος κατά βαθμό προϊστάμενος των υποκείμενων οργανικών μονάδων και, επί ομοιοβάθμων, ο προϊστάμενος που έχει ασκήσει περισσότερο χρόνο καθήκοντα προϊσταμένου. Σε περίπτωση αδυναμίας αναπλήρωσης του προϊσταμένου της Διεύθυνσης κατά το προηγούμενο εδάφιο, το αρμόδιο προς διορισμό όργανο, μπορεί να ορίσει ως αναπληρωτή προϊσταμένου Διεύθυνσης, έναν από τους προϊσταμένους των υποκείμενων οργανικών μονάδων».

ε. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 6 περ. β' του Ν. 1256/1982, όπως ερμηνεύθηκε με το άρθρο 19 παρ. 5 του Ν. 1586/1986, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπάγονται στο Δημόσιο Τομέα.

II. Σύμφωνα με το πραγματικό του ερωτήματος η μόνιμη υπάλληλος του Δήμου

Φιλαδέλφειας-Χαλκηδόνας Π.Τ. είχε αποσπασθεί νομίμως και υπηρετούσε στο πολιτικό γραφείο του Υπουργού Εσωτερικών. Με τα υπ' αριθ. 1 και 6/2014 πρακτικά του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου η ανωτέρω επιλέχθηκε ως προϊσταμένη Δ/νσεως στον άνω Δήμο και με την υπ' αριθ. 6711/15-4-2014 απόφαση της Δημάρχου τοποθετήθηκε ως προϊσταμένη της Δ/νσης Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.). Κατ' εφαρμογή της προμνησθείσης διατάξεως του άρθρου 73 παρ. 7 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, Ν. 3584/2007 η ανωτέρω υπάλληλος επέστρεψε στο Δήμο και ανέλαβε καθήκοντα προϊσταμένης στην άνω Δ/νση.

III.a. Κατά τη γνώμη που πλειοψήφησε στο Τμήμα, των Νομικών Συμβούλων Μεταξίας Ανδροβιτσανέα, Βασιλικής Πανταζή, Δημητρίου Αναστασόπουλου και Αδαμαντίας Καπετανάκη (ψήφοι τέσσερις), από το συνδυασμό των διατάξεων της παρ. 3 του άρθρου 55 του Π.Δ. 63/2005 και των παρ. 7 και 15 του άρθρου 73 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, προκύπτουν τα ακόλουθα:

Οι δημοτικοί υπάλληλοι δεν μπορούν, κατ' αρχήν, να αποσπασθούν σε υπηρεσίες του Δημοσίου. Κατά παρέκκλιση της απαγόρευσης αυτής και σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 55 του Π.Δ. 63/2005, που επιτρέπει την απόσπαση στα πολιτικά γραφεία των μελών της Κυβέρνησης δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων από νομικά πρόσωπα του Δημόσιου Τομέα, στα οποία εντάσσονται και οι Ο.Τ.Α., και εκείνη της παρ. 15 του άρθρου 73 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, επιτρέπεται η απόσπαση δημοτικών υπαλλήλων στα ανωτέρω γραφεία, τηρουμένων, όμως, των όρων και των προϋποθέσεων που τίθενται με τις ειδικές διατάξεις του άρθρου 73 του νόμου αυτού, όπως είναι η διάταξη της παραγράφου 7, σύμφωνα με την οποία δεν είναι δυνατή η απόσπαση σε οποιαδήποτε δημοτική ή δημόσια υπηρεσία δημοτικού υπαλλήλου ο οποίος έχει επιλεγεί ως προϊστάμενος οργανικής μονάδας και επέρχεται αυτοδίκαιη παύση της υφιστάμενης απόσπασης από την τοποθέτησή του ως προϊσταμένου.

Ομοίου ακριβώς περιεχομένου διάταξη υπάρχει και στον υπαλληλικό κώδικα (άρθρο 68 παρ. 6) για τους υπαλλήλους του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ. κλπ, που υπάγονται στις διατάξεις αυτού.

Συγκεκριμένα η διάταξη της παρ. 7 του άρθρου 73 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων είναι ειδικότερη σε σχέση με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 55 του Π.Δ. 63/2005, διότι αφορά μια μικρή κατηγορία δημοτικών υπαλλήλων,

οι οποίοι λόγω των καθηκόντων που επιλέγονται να ασκήσουν δεν μπορούν σε καμιά περίπτωση να απομακρυνθούν από τη θέση ευθύνης την οποία κατέχουν για λόγους δημοσίου συμφέροντος, που ανάγονται στην εύρυθμη λειτουργία των οργανικών μονάδων όπου προϊστάται. Άλλωστε, ούτε και η αναπλήρωσή τους θα ήταν εφικτή, διότι πέραν του ότι αυτή μπορεί να διαρκέσει χρόνο μεγαλύτερο ακόμα και της θητείας τους ως προϊσταμένων, κάτι το οποίο δεν μπορεί να θεωρηθεί ανεκτό (βλ. και πράξη Ε.Σ. 205/2010), δεν τίθεται στην περίπτωση αυτή θέμα έλλειψης ή κωλύματος του επιλεγέντος προϊσταμένου, αλλά θέμα υπηρεσιακής μεταβολής του, που δεν καλύπτεται από τις σχετικές περί αναπλήρωσης προϊσταμένου διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων.

Συνεπώς, ενόψει των προεκτεθέντων, κατά την άποψη που πλειοψήφησε στο Τμήμα, δεν είναι δυνατή η απόσπαση δημοτικού υπαλλήλου, που κατέχει θέση προϊσταμένου επιπέδου Διεύθυνσης, σε πολιτικό γραφείο Υπουργού για τη στελέχωση του γραφείου αυτού.

β. Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας, που απαρτίστηκε από τον Πρόεδρο του Τμήματος Ιωάννη Τρίαντο, Αντιπρόεδρο Ν.Σ.Κ. και τους Νομικούς Συμβούλους Ανδρέα Χαρλαύτη και Γεώργιο Ανδρέου, (ψηφοί τρεις), ο νομοθέτης με την διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 30 του ν. 1558/1985 (άρθρο 55 παρ. 3 Π.Δ/τος 63/2005) δεν είχε σκοπό να παρεκκλίνει μόνο από την διαδικασία και τον τύπο της διοικητικής πράξεως, αλλά να παράσχει την ευχέρεια, κατ' απόκλιση κάθε άλλης διάταξης, γενικής και ειδικής άνευ διακρίσεως, να μπορεί να γίνει απόσπαση υπαλλήλου του δημόσιου τομέα γενικώς στα αναφερόμενα πολιτικά γραφεία, δηλ. να μην ισχύουν θεσπισθείσες απαγορεύσεις είτε με γενική είτε με ειδική διάταξη νόμου (γνωμ. Ν.Σ.Κ. 78/1998 Ολ.). Επομένως η τιθέμενη με την παρ. 7 του άρθρου 73 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων απαγόρευση αποσπάσεως υπαλλήλου που έχει επιλεγεί ως Προϊστάμενος Δ/σης Δήμου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι υποχωρεί έναντι της ειδικής διατάξεως του άρθρου 55 του Π.Δ. 63/2005. Τούτο δικαιολογείται ειδικότερα και από λόγους δημοσίου συμφέροντος συνιστάμενους στη ευχέρεια του κάθε Υπουργού να πλαισιώνει το Πολιτικό του Γραφείο, το οποίο αποτελεί δημόσια υπηρεσία, η οποία εκτελεί σημαντικό – επιτελικό έργο, σύμφωνα με τις διατάξεις που μνημονεύονται ανωτέρω, με όποιους αυτός κρίνει κατάλληλους για την πληρέστερη στελέχωσή του. Το ότι είναι επιτρεπτή η απόσπαση προκύπτει τόσο από την συνδυαστική ερμηνεία των διατάξεων των παρ. 7, 10 και 14 β' του άρθρου 73 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών

Υπαλλήλων, σύμφωνα με τις οποίες, όσον αφορά γραφεία βουλευτών και ευρωβουλευτών επιτρέπεται η απόσπαση δημοτικού υπαλλήλου με μόνη επιφύλαξη, όταν πρόκειται για δόκιμο υπάλληλο, όσο και από την επιφύλαξη που διατυπώνεται στην παρ. 15 του ίδιου άρθρου περί διατηρήσεως σε ισχύ ειδικών διατάξεων. Δεδομένου δε ότι για την απόσπαση σε πολιτικό γραφείο Υπουργού παρέχεται από τον νόμο ευρύτερη ευχέρεια αποσπάσεως υπαλλήλων, δε θα ήταν ορθό κατά την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων να γίνεται δεκτό το αντίθετο.

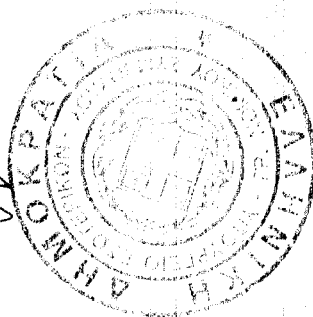
Επειδή και οι Ο.Τ.Α., σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 6 περ. β' του Ν. 1256/1982, όπως ερμηνεύθηκε με το άρθρο 19 παρ. 5 του Ν. 1586/1986, υπάγονται στο Δημόσιο Τομέα και σε κάθε περίπτωση από τη διάταξη του άρθρου 100 παρ.1 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων προβλέπεται αναπλήρωση προϊσταμένου Δ/νσης, όταν αυτός απουσιάζει ή κωλύεται, κατά τη μειοψηφούσα γνώμη, είναι επιτρεπτή η απόσπαση δημοτικού υπαλλήλου, κατέχοντος θέση προϊσταμένου επιπέδου Δ/νσης, για την στελέχωση πολιτικού γραφείου Υπουργού.

IV. Ενόψει αυτών το Ε' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδοτεί, κατά πλειοψηφία, ότι δεν είναι δυνατή η απόσπαση δημοτικού υπαλλήλου, κατέχοντος θέση προϊσταμένου επιπέδου Δ/νσης, για την στελέχωση πολιτικού γραφείου Υπουργού.-

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 5-6-2014
Ο Πρόεδρος


ΙΩΑΝΝΗΣ ΤΡΙΑΝΤΟΣ
Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.



Ο Εισηγητής


Ανδρέας Χαρλαούτης
Νομικός Σύμβουλος