



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

**Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 28 / 2016**

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
Α΄ Τακτική Ολομέλεια  
Συνεδρίαση της 11ης Φεβρουαρίου 2016**

**Σύνθεση:**

**Πρόεδρος:** Μιχαήλ Απέσσος, Πρόεδρος του Ν.Σ.Κ.

**Μέλη:** Αλέξανδρος Καραγιάννης, Ανδρέας Χαρλαύτης και Βασιλική Δούσκα  
Αντιπρόεδροι ΝΣΚ, Νικόλαος Μουδάτσος, Θεόδωρος Ψυχογιός, Παναγιώτης  
Παναγιωτουνάκος, Κωνσταντίνος Χαραλαμπίδης, Ευγενία Βελώνη, Ανδρέας  
Ανδρουλιδάκης, Στυλιανή Χαριτάκη, Δημήτριος Χανής, Νικόλαος  
Δασκαλαντωνάκης, Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Κωνσταντίνος Κατσούλας,  
Κωνσταντίνος Κηπουρός, Αθηνά Αλεφάντη, Αγγελική Καστανά, Ελένη Πασαμιχάλη,  
Χριστίνα Διβάνη, Πέτρος Κωνσταντινόπουλος, Ευσταθία Τσαούση, Γεώργιος  
Βαμβακίδης, Χρήστος Μητκίδης, Διονύσιος Χειμώνας και Βασιλική Παπαθεοδώρου,  
Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγητής:** Νικόλαος Μουδάτσος, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

**Αριθμός Ερωτήματος:** Το υπ' αριθμ. πρωτ. 10829/26-5-2015 έγγραφο του  
Υπουργείου Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού (ήδη: Οικονομίας,  
Ανάπτυξης και Τουρισμού) / Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών - Διοικητικών  
Υπηρεσιών & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης / Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών  
/ Τμήματος Εκκαθάρισης Αποδοχών.

**Ερώτημα :** *Ερωτάται αν:*

α) Η θέση του Γενικού Γραμματέα του πρώην Υπουργείου Τουρισμού, καθώς και οι δύο θέσεις (ειδικού συμβούλου και ειδικού συνεργάτη) για την υποβοήθηση του έργου του, εξακολούθησαν να υφίστανται μετά την 27-1-2015 και μέχρι ποια ημερομηνία,

β) η υπηρεσία οφείλει να καταβάλει αποδοχές στον Γενικό Γραμματέα του πρώην Υπουργείου Τουρισμού, στον ειδικό σύμβουλο και στην ειδική συνεργάτιδα αυτού για το διάστημα από 1 έως 31-3-2015, και αν είναι νόμιμη μια τέτοια ενέργεια, καθώς και η συνεπαγόμενη δαπάνη,

γ) θα είναι σύνομη η καταβολή υπερωριακής αποζημίωσης στο προσωπικό του Γραφείου του Γενικού Γραμματέα του πρώην Υπουργείου Τουρισμού για το ίδιο χρονικό διάστημα,

δ) οι αποδοχές που καταβλήθηκαν στα τρία πιο πάνω πρόσωπα για το διάστημα από 27-1-2015 έως 28-2-2015 θεωρούνται αχρεωστήτως καταβληθείσες και αν η υπηρεσία οφείλει να τις αναζητήσει,

ε) θίγεται ή όχι το κύρος των διοικητικών πράξεων που έχει εκδώσει ο Γενικός Γραμματέας του πρώην Υπουργείου Τουρισμού στο διάστημα από 27-1-2015 έως 31-3-2015.

-----

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το οποίο παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του Σώματος με την υπ' αριθ. 139/2015 γνωμοδότηση του Β' Τμήματος του ΝΣΚ, λόγω της μείζονος σπουδαιότητας και του γενικότερου ενδιαφέροντος των νομικών ζητημάτων που ανέκυψαν, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α' Τακτική Ολομέλεια) γνωμοδότησε ως εξής:

#### **Ιστορικό**

Από το έγγραφο της ερωτώσης υπηρεσίας και τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα ακόλουθα:

1. Στο Υπουργείο Τουρισμού, που είχε συσταθεί με το άρθρο 6 του π.δ. 85/2012 (Α' 141), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 4 του π.δ. 98/2012 (Α' 160), υπηρετούσε, από 26-7-2012, στη θέση του Γενικού Γραμματέα ο Α.Λ. (Τεύχος Υπαλλήλων Ειδικών Θέσεων και Οργάνων Διοίκησης και Φορέων του Δημοσίου και Ευρύτερου Δημόσιου Τομέα 353/26-7-2012) έως την 27-1-2015, οπότε, με το άρθρο 2 παρ. 1 του π.δ. 24/2015 (Α' 20) συστάθηκε το Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, το οποίο συγκροτήθηκε και από τις υπηρεσίες του πρώην Υπουργείου Τουρισμού.

2. Ο προαναφερθείς Γενικός Γραμματέας του πρώην Υπουργείου Τουρισμού παρέμεινε στη θέση του έως την 31-3-2015, ημερομηνία που υπέβαλε έγγραφη παραίτηση, η οποία έγινε αποδεκτή και απαλλάχθηκε των καθηκόντων του από την υποβολή της παραίτησης, με την υπ' αριθ. 9706/13-5-2015 κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, που δημοσιεύτηκε νόμιμα στο υπ' αριθ. 355/20-5-2015 Τεύχος Υπαλλήλων Ειδικών Θέσεων και Οργάνων Διοίκησης και Φορέων του Δημοσίου και Ευρύτερου Δημόσιου Τομέα, από δε την επόμενη ημέρα (1-4-2015) διορίστηκε ο Γ.Ζ. ως Αναπληρωτής Γενικός Γραμματέας στο Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού - τομέας πρώην Υπουργείου Τουρισμού (Υ.Ο.Δ.Δ. 313/2015).

3. Το ίδιο χρονικό διάστημα, ήτοι από 27-1-2015 έως 31-3-2015, παρέμειναν στις θέσεις του ειδικού συνεργάτη και του ειδικού συμβούλου, αντίστοιχα, του εν λόγω Γενικού Γραμματέα και δύο άλλα φυσικά πρόσωπα (η Π.Β. και ο Κ.Γ.), που στις 27-1-2015 υπηρετούσαν στο Γραφείο του με ενεργές συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου εξάμηνης διάρκειας, τις οποίες είχαν συνάψει, κατ' εφαρμογή του άρθρου 55 του π.δ. 63/2005, με αντισυμβαλλόμενο τον εν λόγω Γενικό Γραμματέα.

4. Και στα τρία ανωτέρω πρόσωπα φέρεται να έχουν καταβληθεί αποδοχές από 27-1-2015 έως 28-2-2015 για τους αναφερόμενους στο ερώτημα λόγους.

5. Επειδή, όπως προαναφέρθηκε, ο πρώην Γενικός Γραμματέας του πρώην Υπουργείου Τουρισμού απαλλάχθηκε από τα καθήκοντά του από 31-3-2015, η υπηρεσία προβληματίζεται, αν οφείλει για το χρονικό διάστημα από 1 έως 31-3-2015 να καταβάλει σ' αυτόν τις αποδοχές που αντιστοιχούν στη θέση του Γενικού Γραμματέα, καθώς και τον συμβατικό μισθό των δύο συνεργατών του, επίσης δε και αν υποχρεούται στην καταβολή χρηματικού ποσού ως αποζημίωση υπερωριακής απασχόλησης στο προσωπικό του Γραφείου του Γενικού Γραμματέα για το ίδιο χρονικό διάστημα. Περαιτέρω προβληματίζεται, αν πρέπει οι καταβληθείσες αποδοχές στα τρία πιο πάνω πρόσωπα για το χρονικό διάστημα από 27-1-2015 έως 28-2-2015, να αναζητηθούν ως αχρεωστήτως καταβληθείσες.

6. Τέλος, χωρίς να μνημονεύονται στο ερώτημα συγκεκριμένες διοικητικές πράξεις (ατομικού ή κανονιστικού χαρακτήρα) που εκδόθηκαν από μέρους του Γενικού Γραμματέα κατά το χρονικό διάστημα από 27-1-2015 έως 31-3-2015, τίθεται το ερώτημα αν θίγεται το κύρος τους.

## **Νομοθετικό πλαίσιο**

**7. Στο άρθρο 103 παρ. 5 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζεται ότι:**

*«Με νόμο μπορεί να εξαιρούνται από τη μονιμότητα ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών.»*

**8. Στο π.δ. 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα» (Α' 98) ορίζονται, πλην άλλων, τα εξής:**

### **Άρθρο 49 παρ. 1**

*«1. Με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και των οικείων κατά περίπτωση υπουργών καθορίζονται οι αρμοδιότητες κάθε υπουργείου. Με όμοια διατάγματα μπορεί να μεταφέρονται αρμοδιότητες από υπουργείο σε υπουργείο, να καταργούνται ή συγχωνεύονται υφιστάμενα και να ανασυνιστώνται υπουργεία που έχουν καταργηθεί ή συγχωνευθεί και να συγκροτούνται υφιστάμενες υπηρεσιακές μονάδες υπουργείου ή αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες σε νέο υπουργείο. Με όμοια διατάγματα μεταφέρονται οι σχετικές υπηρεσίες και θέσεις προσωπικού και ρυθμίζονται όλα τα θέματα που αναφέρονται στο άρθρο 3 του ν. 51/1975 (ΦΕΚ Α' 125).»*

### **Άρθρο 50 παρ. 1 και 2**

*«1. Σε κάθε Υπουργείο συνιστάται μια θέση μετακλητού γενικού γραμματέα με βαθμό 1ο της κατηγορίας ειδικών θέσεων.*

*2. Οι γενικοί γραμματείς των υπουργείων διορίζονται και παύονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.»*

### **Άρθρο 55 παρ.14**

*«14. Για την υποβοήθηση των γενικών γραμματέων υπουργείων και των γενικών γραμματέων, που προϊστάται γενικών γραμματειών, στην άσκηση των καθηκόντων τους, συνιστάται μία θέση ειδικού συμβούλου και μία θέση ειδικού συνεργάτη με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου. Η πρόσληψη γίνεται από το γενικό γραμματέα, με σύμβαση διάρκειας έξι μηνών, που μπορεί να ανανεώνεται ανά εξάμηνο, κατά την κρίση του γενικού γραμματέα. Στη σύμβαση τίθεται απαραίτητως ο όρος ότι αυτή λύεται αυτοδικαίως και χωρίς αποζημίωση και ο προσληφθείς*

απολύεται με την αποχώρηση για οποιονδήποτε λόγο του γενικού γραμματέα που τον προσέλαβε. ....»

**9. Στο άρθρο 2 παρ. 1 και 2 του π.δ. 24/2015** «Σύσταση και μετονομασία Υπουργείων,...» (Α΄ 20), που άρχισε να ισχύει, σύμφωνα με το άρθρο 6 αυτού, από τη δημοσίευσή του στην ΕτΚ (ήτοι 27-1-2015), ορίζονται τα ακόλουθα:

«1. Συνιστάται Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού. Το Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού συγκροτείται: α) ..., β)....,

γ) από τις Υπηρεσίες του πρώην Υπουργείου Τουρισμού με τις αρμοδιότητες, όργανα, θέσεις και προσωπικό, όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί κατά την έκδοση του παρόντος, και με τους εποπτευόμενους από αυτό φορείς, δ)....

2. Όπου στην κείμενη νομοθεσία αναφέρεται Υπουργός αρμόδιος για θέματα των τεσσάρων καταργούμενων Υπουργείων της προηγούμενης παραγράφου νοείται εξής ο Υπουργός Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού.»

**10. Στο άρθρο 25Α παρ. 1 του ν. 1558/1985**, που προστέθηκε με το άρθρο 22 του ν. 4320/2015 «Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις» (Α΄ 29) και άρχισε να ισχύει, κατά το άρθρο 46 του τελευταίου αυτού νόμου, από τη δημοσίευσή του στην ΕτΚ (19-3-2015), ορίζονται τα εξής:

«1. Σε κάθε Υπουργείο συνιστάται από μία (1) θέση μετακλητού Αναπληρωτή Γενικού Γραμματέα με βαθμό β΄ της κατηγορίας ειδικών θέσεων. Στα Υπουργεία που προέκυψαν από συγχώνευση με το π.δ. 24/2015 (Α΄ 20), συνιστώνται θέσεις μετακλητών αναπληρωτών γενικών γραμματέων, ιδίου βαθμού και κατηγορίας, αντίστοιχες του αριθμού των συγχωνευόμενων Υπουργείων εκτός του Υπουργείου, το χαρτοφυλάκιο του οποίου κατέχει ο Υπουργός. Ο Αναπληρωτής Γενικός Γραμματέας λαμβάνει το σύνολο των αποδοχών που προβλέπονται για τον Ειδικό Γραμματέα Υπουργείου, όπως ισχύουν κάθε φορά.

Οι Αναπληρωτές Γενικοί Γραμματείς διορίζονται και παύονται με κοινή απόφαση του αρμοδίου Υπουργού και Αναπληρωτή Υπουργού. Με ίδια απόφαση καθορίζονται και οι αρμοδιότητες των Αναπληρωτών Γενικών Γραμματέων, εκ των αρμοδιοτήτων των Γενικών Γραμματέων του Υπουργείου.»

**11. Στο π.δ. 112/2014** «Οργανισμός του Υπουργείου Τουρισμού» (Α΄ 179), ορίζονταν, πλην άλλων, τα εξής:

## **Άρθρο 2**

«Το Υπουργείο Τουρισμού διαρθρώνεται ως ακολούθως:

Α) Κεντρική Υπηρεσία

α) ...

γ) Γραφείο Γενικού Γραμματέα Τουρισμού...»

## **Άρθρο 3**

«Τα Πολιτικά Γραφεία του Υπουργού ... και τα Γραφεία των Γενικών Γραμματέων επικουρούν ... τους Γενικούς Γραμματείς ..., διέπονται δε σε ότι αφορά την οργάνωση και τη λειτουργία τους από την κείμενη νομοθεσία.»

## **Άρθρο 24**

«1. Για τις ανάγκες της Κεντρικής και των Περιφερειακών Υπηρεσιών του Υπουργείου Τουρισμού υφίστανται εξακόσιες πενήντα (650) θέσεις, μόνιμου και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικού ως εξής.....».

12. Στον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3528/2007 (Α' 26), ορίζονται τα ακόλουθα:

## **Άρθρο 2**

«1. Στις διατάξεις του παρόντος Κώδικα υπάγονται οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι του κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

2. Υπάλληλοι ή λειτουργοί του κράτους ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οι οποίοι, κατά συνταγματική ή νομοθετική πρόβλεψη, διέπονται από ειδικές διατάξεις, καθώς και οι υπάλληλοι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, υπάγονται στις διατάξεις του παρόντος για όσα θέματα δεν ρυθμίζονται από τις ειδικές γι' αυτούς διατάξεις.»

## **Άρθρο 39 παρ. 1 και 2**

«1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι υπάλληλοι των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι, εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν.

2. Εξαιρούνται από τη μονιμότητα οι κατά την παρ. 5 του άρθρου 103 του Συντάγματος υπάλληλοι.»

## **Άρθρο 80 παρ. 1**

«1. Οι θέσεις προσωπικού της κατηγορίας Ειδικών θέσεων (ΕΘ) κατατάσσονται στους βαθμούς πρώτο (1ο) και δεύτερο (2ο).»

## **Άρθρο 147**

*« Η υπαλληλική σχέση λύεται με το θάνατο, την αποδοχή της παραίτησης, την έκπτωση και την απόλυση του υπαλλήλου. »*

#### **Άρθρο 152**

*«Ο υπάλληλος απολύεται μόνο για τους επόμενους λόγους:*

*α) ....β) ... γ) κατάργηση της θέσης στην οποία υπηρετεί, δ)..... »*

#### **Άρθρο 154 παρ. 1**

*«1. Ο υπάλληλος απολύεται, αν καταργηθεί η θέση στην οποία υπηρετεί.»*

**13. Στο ν. 4270/2014** «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (Α' 143) ορίζονται, πλην άλλων, τα εξής:

#### **Άρθρο 96**

*«1. Μη νόμιμες δαπάνες που πληρώθηκαν με οποιονδήποτε τίτλο πληρωμής καταλογίζονται: α. ...*

*β. στον λαβόντα, εφόσον έχει συντελέσει υπαίτια στη μη νόμιμη πληρωμή και σε κάθε περίπτωση αχρεώστητης πληρωμής, ανεξάρτητα από υπαιτιότητα αυτού.»*

#### **Άρθρο 183 παρ. 1**

*«Η ισχύς των διατάξεων του παρόντος νόμου αρχίζει από την 1.1.2015, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά σε αυτές ή στην επόμενη παράγραφο.»<sup>1</sup>*

#### **Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων**

Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό, συνάγονται, κατ' αρχάς, τα ακόλουθα:

**14.** Σε κάθε Υπουργείο (πλην του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας) συνιστάται μια μόνο θέση Γενικού Γραμματέα, η οποία ανήκει στην κατηγορία ειδικών θέσεων, με βαθμό πρώτο (1<sup>ο</sup>) του άρθρου 80 παρ. 1 του ισχύοντα ΥΚ, πρόκειται δηλαδή περί θέσεως μετακλητού μη μονίμου ανωτάτου δημοσίου υπαλλήλου. Ο Γενικός Γραμματέας α) διορίζεται και παύεται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού (άρθρο 50 παρ. 2 του π.δ. 63/2005), β) υπηρετεί στο Υπουργείο ως υφιστάμενος του οικείου Υπουργού, γ) προΐσταται μετά τον Υφυπουργό και αμέσως μετά από αυτόν όλων των υπηρεσιών του Υπουργείου, δ) προσυπογράφει τα έγγραφα που υπογράφει ο Υπουργός ή ο Υφυπουργός και είναι διοικητικώς υπεύθυνος για την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών του

<sup>1</sup> Στην παράγραφο 2 του άρθρου 183 δεν ορίζεται διαφορετικός χρόνος έναρξης ισχύος των διατάξεων του ως άνω άρθρου 96.

Υπουργείου (άρθρα 50 παρ. 4 του π.δ. 63/2005, 39 παρ. 2 και 80 παρ. 1 του ΥΚ, 103 παρ. 5 του Συντάγματος, Επ. Σπηλιωτόπουλος: «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» 14<sup>η</sup> έκδοση, τόμος 1 αριθ.282, σελ. 280, Π. Δ. Δαγτόγλου: «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο» Έκτη Έκδοση, αριθ. 1043 σελ. 527, Α.Ι. Τάχος: «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 9η έκδοση, παρ. 83 σελ. 500). Περαιτέρω, κατά τη διάρκεια άσκησης των καθηκόντων του είναι επιτρεπτή, μεταξύ των άλλων, η μεταβίβαση σ' αυτόν από τον Υπουργό του δικαιώματος υπογραφής ορισμένων πράξεων. Η εν λόγω απόφαση του Υπουργού έχει κανονιστικό χαρακτήρα και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (άρθρο 54 παρ. 1 π.δ. 63/2005). Για την υποβοήθηση του έργου του, ο νόμος (άρθρο 55 παρ. 14 π.δ. 63/2005) του παρέχει το δικαίωμα να προσλαμβάνει δύο (2) συνολικά συνεργάτες του σε νομοθετημένη θέση ειδικού συμβούλου και ειδικού συνεργάτη, αντίστοιχα, με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου διάρκειας έξι (6) μηνών με δυνατότητα ανανέωσης ανά εξάμηνο, κατά ρητή δε πρόβλεψη του νόμου, τίθεται στη σύμβαση, απαραίτητα, ο όρος περί αυτοδίκαιης και χωρίς αποζημίωση λύσης της, σε περίπτωση αποχώρησης, για οποιονδήποτε λόγο, του Γενικού Γραμματέα που τον προσέλαβε.

15. Περαιτέρω, όμως, κατά την ενώπιον της Ολομέλειας συζήτηση μεταξύ των μελών αυτής επί της ερμηνείας των προπαρατεθεισών διατάξεων διατυπώθηκαν, σε σχέση και με το διδόμενο πραγματικό, δύο γνώμες:

**Η πρώτη γνώμη**, η οποία διατυπώθηκε από τον Πρόεδρο του ΝΣΚ Μιχαήλ Απέσσο, τον Αντιπρόεδρο του ΝΣΚ Αλέξανδρο Καραγιάννη, και τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους Θεόδωρο Ψυχογιού, Στυλιανή Χαριτάκη, Δημήτριο Χανή, Νικόλαο Δασκαλαντωνάκη, Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Κωνσταντίνο Κηπουρό, Αγγελική Καστανά, Πέτρο Κωνσταντινόπουλο, Ευσταθία Τσαούση, Γεώργιο Βαμβακίδη και Χρήστο Μητκίδη (ψήφοι δεκατρις – 13) δέχθηκε τα εξής:

Από το άρθρο 2 παράγραφος 1 περίπτωση γ' του π.δ. 24/2015, προκύπτει ότι από 27-1-2015 συστάθηκε Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, το οποίο συγκροτήθηκε και από τις Υπηρεσίες του πρώην Υπουργείου Τουρισμού με τις αρμοδιότητες, όργανα, θέσεις και προσωπικό, όπως αυτές είχαν διαμορφωθεί το χρόνο εκδόσεως του εν λόγω π.δ/τος. Συνεπώς, στις 27-1-2015, που συστάθηκε το νέο Υπουργείο μεταφέρθηκε σε αυτό και η θέση του Γενικού Γραμματέα του πρώην Υπουργείου Τουρισμού (άρθρο 50 παρ.1 του π.δ. 63/2005) με τις αρμοδιότητές του, καθώς και οι θέσεις του ειδικού συμβούλου και του ειδικού συνεργάτη αυτού (άρθρο 55 παρ. 14 π.δ. 63/2005), όπως οι θέσεις διαρθρώνονταν

και οι αρμοδιότητες προβλέπονταν στον Οργανισμό του πρώην Υπουργείου Τουρισμού.

**16.** Εξ άλλου, με το άρθρο 25Α του ν. 1558/1985, που προστέθηκε με το άρθρο 22 του ν. 4320/2015 και, κατ' άρθρο 46 του τελευταίου αυτού νόμου, άρχισε να ισχύει από την ημερομηνία δημοσίευσής του στην ΕτΚ (ήτοι τις 19-3-2015), σε κάθε Υπουργείο συστάθηκε από μία (1) θέση μετακλητού αναπληρωτή Γενικού Γραμματέα με βαθμό β' της κατηγορίας ειδικών θέσεων, στα δε Υπουργεία που προέκυψαν από συγχώνευση με το π.δ. 24/2015, συστάθηκαν θέσεις μετακλητών Αναπληρωτών Γενικών Γραμματέων, ιδίου βαθμού και κατηγορίας, αντίστοιχες του αριθμού των συγχωνευομένων Υπουργείων, οι οποίοι διορίζονται και παύονται με κοινή απόφαση του αρμοδίου Υπουργού και αναπληρωτή Υπουργού, με την ίδια δε απόφαση καθορίζονται και οι αρμοδιότητες των Αναπληρωτών Γενικών Γραμματέων, εκ των αρμοδιοτήτων των Γενικών Γραμματέων του Υπουργείου. Συνεπώς, ο Γενικός Γραμματέας του πρώην Υπουργείου Τουρισμού, όπως και ο ειδικός σύμβουλος και ο ειδικός συνεργάτης αυτού νομίμως κατείχαν τις θέσεις τους και ασκούσαν τα καθήκοντά τους από τις 27-1-2015 μέχρι την ημερομηνία διορισμού Αναπληρωτών Γενικών Γραμματέων, σύμφωνα με την προαναφερθείσα διάταξη του άρθρου 25Α του ν.1558/1985 και στη συγκεκριμένη περίπτωση μέχρι 31-3-2015, δεδομένου ότι ο Γενικός Γραμματέας του πρώην Υπουργείου Τουρισμού απεχώρησε στις 31-3-2015, λόγω αποδοχής της παραιτήσεώς του.

**17.** Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, κατά την πρώτη γνώμη, στα τεθέντα ερωτήματα αρμόζουν οι ακόλουθες απαντήσεις:

**α.** Η θέση του Γενικού Γραμματέα του πρώην Υπουργείου Τουρισμού, καθώς και οι θέσεις του ειδικού συμβούλου και του ειδικού συνεργάτη του υφίσταντο έως και την 31-3-2015, κατά την οποία αποχώρησε, λόγω αποδοχής της παραιτήσεώς του, ο Γενικός Γραμματέας Τουρισμού και από την επομένη (1-4-2015) διορίσθηκε Αναπληρωτής Γενικός Γραμματέας στο Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού (τομέας πρώην Υπουργείου Τουρισμού).

**β-γ.** Η υπηρεσία οφείλει να καταβάλει αποδοχές στον Γενικό Γραμματέα Τουρισμού του πρώην Υπουργείου Τουρισμού, στον ειδικό σύμβουλο και στην ειδική συνεργάτιδά του και υπερωριακή αποζημίωση στο προσωπικό του Γραφείου του Γενικού Γραμματέα μέχρι την 31-3-2015.

**δ.** Δεν τίθεται θέμα αναζητήσεως των αποδοχών των τριών πιο πάνω προσώπων (Γενικού Γραμματέα Τουρισμού, ειδικού συμβούλου, ειδικής

συνεργατίδας του), που αντιστοιχούν στο χρονικό διάστημα από 27-1-2015 έως 28-2-2015, καθόσον καταβλήθηκαν νόμιμα.

ε. Δεν θίγεται το κύρος των διοικητικών πράξεων που έχει εκδώσει ο Γενικός Γραμματέας Τουρισμού ή συμμετείχε στην έκδοσή τους κατά το χρονικό διάστημα από 27-1-2015 έως την 31-3-2015.

**18. Η δεύτερη γνώμη**, η οποία διατυπώθηκε από τους Αντιπροέδρους ΝΣΚ Ανδρέα Χαρλαύτη και Βασιλική Δούσκα και τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους Νικόλαο Μουδάτσο (εισηγητή), Παναγιώτη Παναγιωτουνάκο, Κωνσταντίνο Χαραλαμπίδη, Ευγενία Βελώνη, Ανδρέα Ανδρουλιδάκη, Κωνσταντίνο Κατσούλα, Αθηνά Αλεφάντη, Ελένη Πασαμιχάλη, Χριστίνα Διβάνη, Διονύσιο Χειμώνα και Βασιλική Παπαθεοδώρου (ψήφοι δεκατρείς -13) δέχθηκε τα εξής:

Από την ερμηνεία του άρθρου 2 παράγραφοι 1 περ. γ' και 2 του π.δ. 24/2015 συνάγεται, ότι από την δημοσίευσή του, που έγινε στις 27-1-2015, το Υπουργείο Τουρισμού καταργήθηκε και, συνεπώς, έκτοτε ο Υπουργός Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού υπήρξε ο αρμόδιος Υπουργός και για θέματα αρμοδιότητας των υπηρεσιών του πρώην Υπουργείου Τουρισμού. Η αναφορά του εν λόγω π. δ/τος, ότι το νέο Υπουργείο συγκροτήθηκε, μεταξύ άλλων, και από τις υπηρεσίες του πρώην Υπουργείου Τουρισμού, παραπέμπει στις διοικητικές υπηρεσίες, που μνημονεύονται στον Οργανισμό του Υπουργείου Τουρισμού (π.δ. 112/2014), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 31 παρ. 5 του ν. 4305/2014 και ίσχυε την 27-1-2015. Υπ' αυτήν την έννοια δεν μεταφέρθηκε στο νέο Υπουργείο η θέση του μετακλητού Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Τουρισμού, που προβλέπεται στο άρθρο 50 του π.δ. 63/2005. Υπέρ της απόψεως ότι στα Υπουργεία που προέκυψαν από συγχώνευση με το π.δ. 24/2015 δεν διατηρήθηκαν οι αντίστοιχες θέσεις Γενικού Γραμματέα του άρθρου 50 παρ. 1 του π.δ. 63/2005 των συγχωνευόμενων Υπουργείων, συνηγορεί και το γεγονός ότι, για την εύρυθμη και αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, ο νομοθέτης πρόβλεψε ρητά και, κατ' εξαίρεση, αντί της μίας θέσης ανά Υπουργείο τη σύσταση θέσεων Αναπληρωτών Γενικών Γραμματέων, αντίστοιχων του αριθμού των συγχωνευόμενων Υπουργείων, εκτός του Υπουργείου το χαρτοφυλάκιο του οποίου κατέχει ο Υπουργός (άρθρο 25Α ν. 1558/1985, που προστέθηκε με το άρθρο 22 του ν. 4320/2015). Η αντίθετη άποψη, ότι από την έναρξη ισχύος του άρθρου 2 του π.δ. 24/2015 μεταφέρθηκαν στο Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού οι προβλεπόμενες στα συγχωνευόμενα-καταργηθέντα Υπουργεία

ισάριθμες τέσσερις (4) θέσεις Γενικών Γραμματέων, που προβλέπονται στο άρθρο 25 του ν.1558/85 (άρθρο 50 παρ. 1 π.δ. 63/2005) δεν ευρίσκει έρεισμα στο περιεχόμενο της σχετικής νομοθετικής εξουσιοδότησής του, ήτοι στο άρθρο 49 παρ. 1 του π.δ. 63/2005, που κωδικοποίησε το άρθρο 24 παρ.4 του ν.1558/1985. Σύμφωνα με την προαναφερθείσα νομοθετική εξουσιοδότηση είναι δυνατή η έκδοση π.δ/τος το οποίο θα προβλέπει τη μεταφορά στο νέο Υπουργείο, που δημιουργείται από τη συγχώνευση περισσοτέρων, των υπηρεσιών των Υπουργείων που καταργήθηκαν και συγχωνεύθηκαν με τις θέσεις του διοικητικού προσωπικού τους. Με το ίδιο διάταγμα είναι δυνατή και η ρύθμιση της υπηρεσιακής κατάστασης του διοικητικού προσωπικού που μεταφέρθηκε κατά τα αναφερόμενα στο άρθρο 3 του ν. 51/1975, το οποίο δεν αφορά την υπηρεσιακή κατάσταση των Γενικών Γραμματέων. Εν κατακλείδι, από το πρώην Υπουργείο Τουρισμού μεταφέρθηκαν στο νέο Υπουργείο, η Κεντρική Υπηρεσία του, οι Περιφερειακές Υπηρεσίες του και οι υφιστάμενες σ' αυτές κατ' εφαρμογή του άρθρου 24 του Οργανισμού 650 θέσεις μονίμου και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικού με τους υπηρετούντες την 27-1-2015 σε αυτές υπαλλήλους<sup>2</sup>.

**19.** Με την κατάργηση του Υπουργείου Τουρισμού, στις 27-1-2015, καταργήθηκε συγχρόνως και η προβλεπόμενη στο άρθρο 50 παρ. 1 του π.δ. 63/2005 μία θέση μετακλητού Γενικού Γραμματέα του καταργηθέντος Υπουργείου. Συνεπώς ο μέχρι τότε ασκών καθήκοντα Γενικού Γραμματέα του πρώην Υπουργείου Τουρισμού Α.Λ. απώλεσε αυθημερόν (27-1-2015) και αυτοδίκαια την ιδιότητα του μετακλητού μη μονίμου ανωτάτου δημοσίου υπαλλήλου με βαθμό πρώτο (1<sup>ο</sup>) ειδικών θέσεων, χωρίς να απαιτείται η έκδοση της προβλεπόμενης στο άρθρο 50 παρ. 2 του π.δ. 63/2005 κοινής απόφασης του Πρωθυπουργού και του αρμοδίου Υπουργού, καθόσον η διάταξη αυτή έχει εφαρμογή στην περίπτωση που εξακολουθεί να υφίσταται η μοναδική θέση του απερχόμενου μετακλητού Γενικού Γραμματέα, η οποία δεν συντρέχει εν προκειμένω, δεδομένου ότι, όπως προαναφέρθηκε, η θέση αυτή δεν διατηρήθηκε. Άμεση συνέπεια είναι, ότι μη νόμιμα έχει εκδοθεί η προαναφερθείσα υπ' αριθ. 9706/13-5-2015 κοινή απόφαση, κατά το μέρος που υπολαμβάνει ότι υφίστατο μέχρι την 31-3-2015 η θέση από την οποία παραιτήθηκε ο Α.Λ.

<sup>2</sup> Σχετικά με το εύρος της νομοθετικής εξουσιοδότησης του άρθρου 24 παρ. 4 ν. 1558/1985 βλεπ. Επαμ. Σπηλιωτόπουλος: Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 14<sup>η</sup> έκδοση, τόμος 1 αριθ. 276, 277 σημείωση 15, ΣτΕ 689/2009.

20. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, δεν ήταν επιτρεπτή η καταβολή αποδοχών στον Γενικό Γραμματέα του καταργηθέντος Υπουργείου Τουρισμού, καθώς και του συμβατικού μισθού στους δύο συνεργάτες του, για το χρονικό διάστημα από 27-1-2015 έως 28-2-2015. Ως εκ τούτου, η διοίκηση δεν οφείλει να καταβάλει αποδοχές Γενικού Γραμματέα στον Α.Λ. του Ι. και συμβατικό μισθό στους δύο συνεργάτες του, για τον μήνα Μάρτιο του 2015, περαιτέρω δε θα μπορούσε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 96 παρ. 1 περ. β' ν. 4270/2014, να αναζητήσει τις καταβληθείσες σε αυτούς αποδοχές του ανωτέρω χρονικού διαστήματος, εκδίδοντας μονομερή ατομική διοικητική πράξη, η οποία από τη φύση της πρέπει να είναι αιτιολογημένη (Π. Παυλόπουλος: Αδικαιολόγητος Πλουτισμός στο Δημόσιο Δίκαιο, ΝοΒ 46,155 επομ., Ελ. Συν. 2775/2009 ΕΔΔΔ 2010,188, ΝΣΚ 134/2010).

Σημειώνεται, πάντως, εν προκειμένω ότι, όπως προκύπτει από το διδόμενο ιστορικό, η Διοίκηση θεωρούσε νόμιμη την παραμονή του πρώην Γενικού Γραμματέα και κατ' ακολουθία και των συνεργατών του στο νέο Υπουργείο από τις 27-1-2015 και μέχρι την έκδοση ρητής διοικητικής πράξης, με την οποία θα οριζόταν ο ακριβής χρόνος αποχώρησής του. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται και από την απαλλαγή του πρώην Γενικού Γραμματέα, με ρητή διοικητική πράξη, από τα καθήκοντά του από 31-3-2015 και εφεξής, επομένως, θα συνιστούσε παραβίαση της αρχής της χρηστής διοίκησης η τυχόν αναζήτηση, εκ μέρους της Διοίκησης, των αποδοχών που καταβλήθηκαν και αντιστοιχούν στο χρονικό διάστημα από 27-1-2015 έως 28-2-2015, δεδομένης της παραμονής των εν λόγω προσώπων στις καταργηθείσες θέσεις τους ως τον Μάρτιο του 2015 με την ανοχή της Διοίκησης και της καλόπιστης λήψης των αποδοχών τους.

21. Αυτόθροη συνέπεια των πιο πάνω παραδοχών είναι, ότι οι διοικητικές πράξεις, που τυχόν εξέδωσε ο πρώην Γενικός Γραμματέας ή συμμετείχε στην έκδοσή τους ως όργανο του νέου Υπουργείου, χωρίς να έχει νόμιμη υπόσταση, πάσχουν από ακυρότητα, διότι εκδόθηκαν από αναρμόδιο όργανο (Επ. Σπηλιωτόπουλος: Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 14<sup>η</sup> έκδοση, τ.1 αριθ. 118, σελ. 129, Μαρία-Ελένη Θ. Παναγοπούλου: Οι ακυρότητες των διοικητικών πράξεων, παρ. 14-17, Γλυκερία Σιούτη: Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, Μέρος Δεύτερο, Κεφ. Β.1, σελ. 73-84, Γ. Παπαχατζής: Σύστημα του Ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, 7η έκδ., παρ. 96β σελ. 756 επόμ., Π.Δ. Δαγτόγλου: Γεν. Διοικητικό Δίκαιο, Δεύτερο Μέρος, κεφ. δεύτερο ΙΙΙ. Κανονιστική

πράξη της διοικήσεως αριθμοί 229-231, Πέμπτο Μέρος: Ατομική διοικητική πράξη, κεφ. έβδομο Νομικά Ελαττώματα, αριθμοί 648-672,).

22. Επειδή, κατά τα ανωτέρω, στην διεξαχθείσα ψηφοφορία σημειώθηκε ισοψηφία, υπερισχύει η ψήφος του Προέδρου, κατ' εφαρμογή του άρθρου 7 παρ. 3 του Οργανισμού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ν. 3086/2002 - Α' 324) και συνεπώς πλειοψηφεί η πρώτη γνώμη.

#### **Απάντηση**

23. Με βάση τα ανωτέρω η Ολομέλεια γνωμοδοτεί, κατά πλειοψηφία, ότι η θέση του Γενικού Γραμματέα Τουρισμού του πρώην Υπουργείου Τουρισμού, καθώς επίσης και οι θέσεις του ειδικού συμβούλου και του ειδικού συνεργάτη του, διατηρήθηκαν έως την παραίτηση του Γενικού Γραμματέα, ήτοι μέχρι 31-3-2015, κατόπιν δε τούτου, στο δεύτερο και το τρίτο ερώτημα αρμόζει θετική απάντηση, στο δε τέταρτο και το πέμπτο αρνητική.

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

**Αθήνα, 23-2-2016**

**Ο Πρόεδρος**

**Μιχαήλ Α. Απέσσος**  
**Πρόεδρος του ΝΣΚ**

**Ο Εισηγητής**

**Νικόλαος Μουδάτσος**  
**Νομικός Σύμβουλος του Κράτους**

