



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

Αριθμός Γνωμοδότησης: 59/2023

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Τμήμα Ε')**
Συνεδρίαση της 10^{ης} Μαΐου 2023

Σύνθεση

Πρόεδρος: Νίκη Μαριόλη, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Μέλη: Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Βασίλειος Καραγεώργος, Χρήστος Μητκίδης, Βασιλική Παπαθεοδώρου, Ευάγγελος Μαρίνης, Περικλής Αγγέλου, Ευστράτιος Ηλιαδέλης, Θωμάς Καζάκος, Ξανθή Μπασάκου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Επιστήμη-Μαρία Μουστακάτου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη άνευ ψήφου).

Αριθμός Ερωτήματος: Το με αριθμ.πρωτ. 6124/10-02-2023 (αριθμ. πρωτ. εισ. εγγράφου 419-81/13-02-2023) έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Στήριξης και Σπουδών, Διεύθυνσης Διοικητικού, Τμήματος Διοικητικού Προσωπικού του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται, προκειμένου να εκδοθεί απόφαση από το αρμόδιο όργανο του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου, αν δύναται να δοθεί άδεια άσκησης ιδιωτικού έργου με αμοιβή, σύμφωνα με τις διατάξεις των

άρθρων 31 του ν.3528/2007 (Α' 26) και 14 παρ.1 του π.δ.410/1988 (Α' 191), σε υπάλληλο του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου, με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και με ειδικότητα ΔΕ Διοικητικού-Λογιστικού, για εργασία που αφορά στον χειρισμό πτητικών μέσων μεταφοράς επιβατών και εμπορευμάτων (πιλότος) για χρονικό διάστημα δύο (2) ετών, δεδομένης της ιδιαίτερης φύσης του επαγγέλματος.

Ιστορικό

Στο ανωτέρω έγγραφο ερώτημα της υπηρεσίας και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό:

1. Ο Α.Μ., υπάλληλος του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου (Ε.Μ.Π.), με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και με ειδικότητα ΔΕ Διοικητικού-Λογιστικού, είναι τοποθετημένος στο Κέντρο Ηλεκτρονικού Υπολογιστή (Κ.Η.Υ.) του ανωτέρω Ιδρύματος και το αντικείμενο απασχόλησής του στην Υπηρεσία αφορά στην οικονομική και διοικητική διεκπεραίωση των αναγκών του ανωτέρω Κέντρου. Ο Α.Μ. υπέβαλε στην αρμόδια Υπηρεσία του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου αιτήσεις, με τις οποίες ζήτησε να του χορηγηθεί, για χρονικό διάστημα δύο (2) ετών, άδεια άσκησης ιδιωτικού έργου με αμοιβή για εργασία, που αφορά στον χειρισμό πτητικών μέσων επιβατών και εμπορευμάτων (πιλότος) στις εταιρείες 1. SKY EXPRESS S.A., Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Ε. Βενιζέλος, κτήριο 48 και 2. BLUEBIRD S.A., Διεθνής Αερολιμένας Ηρακλείου Νίκος Καζαντζάκης. Ειδικότερα, ο ως άνω υπάλληλος αρχικά υπέβαλε τη με αριθμ. πρωτ. 54913/3-11-2022 αίτηση, στην οποία αναφερόταν ότι η άσκηση του ιδιωτικού έργου, που αιτείται, συμβιβάζεται με τα καθήκοντα της θέσης του και δεν θα παρεμποδίζει την ομαλή εκτέλεση των καθηκόντων του, καθώς θα εκτελείται αποκλειστικά εκτός ωραρίου εργασίας και σε αντικείμενο που δεν είναι ανταγωνιστικό με την υπηρεσία του. Ακολούθως, αφού ζητήθηκαν διευκρινίσεις από την αρμόδια Υπηρεσία του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου, ο Α.Μ. υπέβαλε α) τη με αριθμ. πρωτ. 57175/15-11-2022 αίτηση, στην οποία αναφέρονται, συμπληρωματικά, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα: *«Ο τόπος εργασίας θα είναι συνεχώς μεταβαλλόμενος λόγω της φύσης της εργασίας και ως εκ τούτου δεν μπορεί να προσδιοριστεί με κάποια διεύθυνση. Πέραν όμως αυτού σας αναφέρω τις διευθύνσεις εδρών των εταιρειών για τις οποίες θα ασχοληθώ...2. Ο χρόνος εργασίας είναι*

αορίστου όπως αυτός αποτυπώνεται και στη σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου. 3. Το είδος και οι συνθήκες απασχόλησης της εργασίας μου συμβιβάζονται με τα καθήκοντα της θέσης, εφόσον το αντικείμενο της οικονομικής και διοικητικής διεκπεραίωσης των αναγκών του Κ.Η.Υ. δεν συγκρούεται με τα καθήκοντα του χειριστή πτητικών μέσων της εξυπηρεσιακής μου δραστηριότητας, ούτε και με το συμφέρον της υπηρεσίας. Επιπροσθέτως η απασχόλησή μου ως πιλότος σε καμία περίπτωση δεν μειώνει το κύρος της υπηρεσίας...», καθώς και β) τη με αριθμ.πρωτ.63608/20-12-2022 αίτηση, με την οποία διευκρινίζει ότι αιτείται την άδεια για διάστημα δύο (2) ετών.

2. Το αρμόδιο Υπηρεσιακό Συμβούλιο Διοικητικού Προσωπικού του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου (Ε.Μ.Π.), λαμβάνοντας υπόψη τις ανωτέρω αιτήσεις του Α.Μ., γνωμοδότησε, ομόφωνα, στην 10^η Συνεδρίαση της 20^{ης} Δεκεμβρίου 2022, υπέρ της χορήγησης, κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 14 παρ.1 του π.δ.410/1988 και 31 του ν.3528/2007, στον ανωτέρω υπάλληλο άδειας άσκησης ιδιωτικού έργου με αμοιβή, που αφορά στον χειρισμό πτητικών μέσων επιβατών και εμπορευμάτων (πιλότος) στις εταιρείες 1. SKY EXPRESS S.A., Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Ε. Βενιζέλος, κτήριο 48 και 2. BLUEBIRD S.A., Διεθνής Αερολιμένας Ηρακλείου Νίκος Καζαντζάκης για χρονικό διάστημα δύο (2) ετών, με την ειδικότερη αιτιολογία ότι «οι εργασίες που θα αναλαμβάνει συμβιβάζονται με τα καθήκοντα της θέσης του στο Ε.Μ.Π. και με την προϋπόθεση να τις εκτελεί αποκλειστικά εκτός του κανονικού ωραρίου εργασίας, ώστε να μην παρεμποδίζεται η ομαλή εκτέλεση της υπηρεσίας του».

3. Κατόπιν των ανωτέρω, υποβλήθηκε το ερώτημα που εκτίθεται στο προοίμιο της παρούσας.

Νομοθετικό Πλαίσιο

4. Στις διατάξεις των άρθρων 2 και 31 παρ. 1 και 2 του ν.3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημόσιων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» (Α' 26), ορίζονται τα ακόλουθα:

Άρθρο 2 Έκταση εφαρμογής

«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 υπάλληλοι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, υπάγονται στις διατάξεις του παρόντος για όσα θέματα δεν ρυθμίζονται από ειδικές γι' αυτούς διατάξεις».

Άρθρο 31 Άσκηση ιδιωτικού έργου με αμοιβή

«1. Μετά από άδεια ο υπάλληλος μπορεί να ασκεί ιδιωτικό έργο ή εργασία με αμοιβή, εφόσον συμβιβάζεται με τα καθήκοντα της θέσης του και δεν παρεμποδίζει την ομαλή εκτέλεση της υπηρεσίας του. 2. Η άδεια χορηγείται για συγκεκριμένο έργο ή εργασία μετά από σύμφωνη αιτιολογημένη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου και μπορεί να ανακαλείται με τον ίδιο τρόπο. Η άδεια στους υπαλλήλους του Δημοσίου χορηγείται από τον οικείο υπουργό και στους υπαλλήλους των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από το ανώτατο μονομελές όργανο διοίκησης και αν δεν υπάρχει τέτοιο όργανο, από τον πρόεδρο του συλλογικού οργάνου διοίκησης. 3...».

5. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 14 παρ.1 του π.δ. 410/1988 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που αφορούν το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» (Α' 191): «1. Οι διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά για τα θεμελιώδη καθήκοντα, τους περιορισμούς και την αστική ευθύνη των δημόσιων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων εφαρμόζονται ανάλογα και για το προσωπικό του Κεφαλαίου αυτού, με εξαίρεση τις διατάξεις για την εντοπιότητα. 2....».

6. Εξάλλου, στο άρθρο 20 παρ.1 και 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (Α' 45), ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 20 Γνώμη-Πρόταση

«1. Όπου ο νόμος, για την έκδοση διοικητικής πράξης, προβλέπει προηγούμενη γνώμη (απλή ή σύμφωνη) ή πρόταση άλλου οργάνου, η μεν γνώμη διατυπώνεται ύστερα από ερώτημα του οργάνου που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, η δε πρόταση υποβάλλεται με πρωτοβουλία του προτείνοντος οργάνου. Η γνώμη ή η πρόταση πρέπει να είναι έγγραφη, αιτιολογημένη και επίκαιρη κατά το περιεχόμενό της. 2. Το όργανο που έχει

την αποφασιστική αρμοδιότητα δεν μπορεί να εκδώσει πράξη με περιεχόμενο διαφορετικό από αυτό της σύμφωνης γνώμης ή της πρότασης. Η μη αποδοχή της θετικής σύμφωνης γνώμης ή της πρότασης, καθώς και η απόκλιση από την απλή γνώμη, πρέπει να αιτιολογούνται ειδικώς. 3...».

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

Από τις ανωτέρω διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σε αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

7. Οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, που ισχύουν κάθε φορά για τους περιορισμούς και την αστική ευθύνη των δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων, εφαρμόζονται και στους υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου κατά τη ρητή διάταξη του άρθρου 14 του π.δ.410/1988, που αποτελεί το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την υπηρεσιακή κατάσταση των εν λόγω υπαλλήλων (ΝΣΚ 40/2018, 78/2007).

8. Με τις διατάξεις του άρθρου 31 του Υπαλληλικού Κώδικα καθιερώνεται ο κανόνας της απαγόρευσης άσκησης, εκ μέρους των υπαλλήλων, ιδιωτικού έργου ή εργασίας με αμοιβή, εμπορικής δραστηριότητας και συμμετοχής σε εμπορικές εταιρείες. Εξαιρετικώς, επιτρέπεται η άσκηση ιδιωτικού έργου ή εργασίας με αμοιβή υπό τον όρο ότι η συγκεκριμένη δραστηριότητα συνάδει με τα καθήκοντα της θέσης του υπαλλήλου και ασκείται κατά τρόπο που δεν παρακωλύει ή επηρεάζει την απρόσκοπτη άσκησή τους και την εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας του (Ολ. ΝΣΚ 436/2012, ΝΣΚ 71/2021, 17/2020, 40/2018, 41/2018, 161/2018, 194/2018, 10/2017, 251/2016, 33/2016, 134/2013, 91/2013, 115/2010, 200/2010, 409/2009, 170/2008 κ.ά). Η άδεια χορηγείται ύστερα από την υποβολή αίτησης του ενδιαφερόμενου και εφόσον, μεταξύ άλλων, ζητείται για συγκεκριμένο ιδιωτικό έργο, το οποίο θα πρέπει να ορίζεται κατά τρόπο ειδικό, σαφή και λεπτομερή (εργοδότης, τόπος, χρόνος, είδος και συνθήκες απασχόλησης) στην αίτηση του ενδιαφερόμενου (ΝΣΚ 25/2008). Για την εφαρμογή, δε, της προαναφερόμενης διάταξης κρίσιμη είναι η φύση της παρεχόμενης εργασίας ως ιδιωτικού έργου και όχι ο ιδιωτικός ή δημόσιος χαρακτήρας του φορέα στον οποίο παρέχεται (ΕΣ 222/2018).

9. Κατά την ειδικότερη ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα, οι προϋποθέσεις για την κατ' εξαίρεση άσκηση ιδιωτικού έργου ή εργασίας με αμοιβή είναι οι ακόλουθες [ΔΕΑ 936/2016 σκ. 3^η, 673/2013 σκ.3^η, Ολ. ΝΣΚ 436/2012, ΝΣΚ 81/2021 (ατομ.), 109/2019, 176/2019 (ατομ.), 41/2018, 228/2018, 36/2015, κ.ά.]: α. Η άδεια να αφορά συγκεκριμένο έργο ή εργασία, δηλ. σύμβαση έργου ή εξαρτημένης εργασίας που να έχει χαρακτήρα ιδιωτικού δικαίου, δηλ. να παρέχεται προς ιδιώτη με σκοπό την αμοιβή του υπαλλήλου και κατά σταθερή και συστηματική απασχόληση αυτού και το οποίο πρέπει να προσδιορίζεται ακριβώς στην αίτηση του υπαλλήλου. Ιδιαίτερως τονίζεται ότι πρέπει να γίνεται ρητή και σαφής μνεία του χρόνου έναρξης και λήξης, δηλ. της διάρκειας του αιτούμενου έργου ή εργασίας, ώστε να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος από το αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο της συμβατότητας του έργου προς τα καθήκοντα της θέσης του υπαλλήλου ανά τακτά χρονικά διαστήματα ή και μετά την επέλευση οποιασδήποτε υπηρεσιακής μεταβολής (ΝΣΚ 190/2007), β. το ιδιωτικό έργο ή εργασία να συμβιβάζεται με τα καθήκοντα της θέσης του υπαλλήλου, θα πρέπει δηλαδή να συνάδει με το αντικείμενο της αρμοδιότητας που ασκεί, να μην συγκρούεται το ιδιωτικό συμφέρον του υπαλλήλου προς το συμφέρον της υπηρεσίας του και γενικότερα να μην μειώνει το κύρος της. Εάν, όμως, από το αίτημα του υπαλλήλου προκύπτει η επιδίωξη παροχής ιδιωτικού έργου σε πρόσωπα των οποίων οι ενέργειες υπάγονται στις αρμοδιότητες της υπηρεσίας του, γεγονός που θα μπορούσε να προκαλέσει είτε σύγκρουση μεταξύ του ιδιωτικού του συμφέροντος προς τους εξυπηρετούμενους από την υπηρεσία αυτή σκοπούς, είτε και σύγχυση μεταξύ του δημοσίου καθήκοντός του και της κάθε φορά ασκούμενης από τον υπάλληλο ιδιωτικής δραστηριότητας, με εμφανή τον περαιτέρω κίνδυνο να τρωθεί το κύρος της δημόσιας υπηρεσίας, τότε το αιτηθέν έργο πρέπει να θεωρηθεί ότι δεν συμβιβάζεται με τα καθήκοντα της θέσης του (ΝΣΚ 380/2009, 170/2008, ΝΣΚ 25/2008). Επιπλέον, η συγκεκριμένη απασχόληση είναι ασυμβίβαστη προς τα καθήκοντα της θέσης του υπαλλήλου εφόσον, σε συνδυασμό με την αοριστία ή τη γενικότητα του αιτήματος, είναι δυνατόν να δημιουργήσει σε τρίτους σύγχυση μεταξύ του δημοσίου λειτουργήματος και της ιδιωτικής δραστηριότητας που ασκεί κάθε φορά ο υπάλληλος (ΝΣΚ 25/2008) και γ. η εκτός ωραρίου εξωυπηρεσιακή δραστηριότητα δεν πρέπει να παρεμποδίζει την ομαλή εκτέλεση της

υπηρεσίας, δηλαδή των καθηκόντων του υπαλλήλου. Η προϋπόθεση αυτή συνάδει με τον επιδιωκόμενο με την ειρηνόμενη διάταξη σκοπό, ο οποίος συνίσταται στην προσπάθεια να ανταποκριθούν τα Ν.Π.Δ.Δ. στο καθολικό αίτημα της εποχής για μεγαλύτερη αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της κρατικής μηχανής καθώς και για βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων στον πολίτη υπηρεσιών (ΝΣΚ 225/2015, 170/2008, 387/2000). Τούτο συναρτάται κυρίως με τον ημερήσιο χρόνο άσκησης του ιδιωτικού έργου και συγκεκριμένα με τη διάρκειά του και τη σύμπτωσή του ή μη με τον ημερήσιο χρόνο άσκησης των καθηκόντων του δημοσίου υπαλλήλου καθώς και με την κόπωση που πιθανώς υφίσταται ο υπάλληλος από την άσκηση ιδιωτικού έργου ή εργασίας και την εξ αυτής αναπόφευκτη μη ομαλή άσκηση των καθηκόντων του (ΝΣΚ 170/2008), δεδομένου και του επιδιωκόμενου από τον Υπαλληλικό Κώδικα σκοπού της διασφάλισης της μέγιστης δυνατής απόδοσης του υπαλλήλου κατά την εργασία του (ΝΣΚ 447/2009).

10. Το ρυθμιστικό περιεχόμενο της εν λόγω διάταξης αναδεικνύεται σαφώς τόσο από τη γραμματική διατύπωση, όσο και από τον σκοπό που υπηρετεί αυτή, ο οποίος είναι διττός και συνίσταται, όπως προαναφέρθηκε, στη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της υπηρεσίας αλλά και στη διαφύλαξη του κύρους αυτής από πιθανή ιδιωτική απασχόληση του υπαλλήλου μη συνάδουσα προς την υπαλληλική του ιδιότητα (Ολ. ΝΣΚ 436/2012, ΝΣΚ 41/2018, 10/2017, 251/2016, 33/2016, 409/2009). Συνεπώς δραστηριότητα, η οποία δύναται να προκαλέσει στον υπάλληλο σύγχυση μεταξύ του δημοσίου καθήκοντος και της ιδιωτικής του δράσης, αλλά και σύγκρουση του ιδιωτικού του συμφέροντος προς το συμφέρον της υπηρεσίας, δεν συμβιβάζεται με τα καθήκοντα της θέσης του. Άρα, είναι σαφές ότι η ερμηνευόμενη ρύθμιση αποβλέπει στη διασφάλιση τόσο του κύρους της υπαλληλικής ιδιότητας, όσο και στην ομαλή και αποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων του.

11. Η κατ' εξαίρεση, άσκηση ιδιωτικού έργου με αμοιβή στους υπαλλήλους των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου χορηγείται από το ανώτατο μονομελές όργανο διοίκησης μόνο κατόπιν σύμφωνης και αιτιολογημένης γνώμης του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου (ΕΣ 252/2018, 222/2018, 24/2015), η οποία προβλέπεται ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας και έχει δεσμευτική ισχύ για το αποφασίζον όργανο (Α. Τάχου - Ι. Συμεωνίδη «Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα», σελ. 237 επ.). Το οικείο υπηρεσιακό

συμβούλιο, στο πλαίσιο του ελέγχου της συνδρομής των προϋποθέσεων για την άσκηση μιας τέτοιας δραστηριότητας, κρίνει εάν η δραστηριότητα είναι συμβατή με τα καθήκοντα της θέσης του υπαλλήλου και δεν παρεμποδίζει την ομαλή εκτέλεση της υπηρεσίας, εάν εξ αυτής δεν μειώνεται το κύρος του υπαλλήλου, εάν μπορεί να παρασχεθεί σε τόπο και σε χρόνο που δεν θα επηρεάζουν τη δυνατότητά του να ανταποκριθεί στα κύρια καθήκοντά του και εάν το ιδιωτικό συμφέρον του υπαλλήλου από την άσκηση του ιδιωτικού έργου δεν έρχεται σε σύγκρουση με το συμφέρον της υπηρεσίας (ΔΕΑ 673/2013 σκ. 3η). Ο έλεγχος της συνδρομής των ανωτέρω όρων και προϋποθέσεων εναπόκειται στην ουσιαστική κρίση του εκάστοτε επιλαμβανόμενου υπηρεσιακού συμβουλίου, το οποίο, προκειμένου να αποφανθεί επί των αιτήσεων των ενδιαφερόμενων υπαλλήλων, προβαίνει στην αξιολόγησή τους και κατ' επέκταση, στην αποδοχή τους ή μη, με βάση τα, κατά περίπτωση τεθέντα ενώπιόν του πραγματικά στοιχεία [ΝΣΚ 190/2013, 249/2013 (ατομ.), 447/2009]. Οι συνθήκες και οι όροι, υπό τις οποίες πρέπει να χορηγείται η άδεια, θα πρέπει να συντρέχουν καθ' όλο το χρονικό διάστημα ισχύος της και κάθε μεταβολή να τίθεται υπόψη της υπηρεσίας και του υπηρεσιακού συμβουλίου προς στάθμιση των επιπτώσεων που μπορεί να έχει επί της χορηγηθείσας άδειας (ΝΣΚ 436/2012). Ο περιορισμός αυτός δεν αντίκειται στην ελευθερία της εργασίας κατά τα άρθρα 5 παρ.1 και 22 παρ.1 του Συντάγματος (ΣτΕ 2225/1986, ΝΣΚ Ολ. 436/2012, 382/2008, ΝΣΚ 397/2012, 36/2016, 170/2008, 78/2007, επίσης Α. Τάχου-Ι. Συμεωνίδη, ό.π., σελ.237 επ.). Η τήρηση της ως άνω διαδικασίας για τη νόμιμη άσκηση έργου ή εργασίας απαιτείται ανεξαρτήτως της νομικής μορφής του εργοδότη, ήτοι του αν το προς ανάθεση έργο ή εργασία παρέχεται σε ιδιώτη εργοδότη ή στο Δημόσιο, σε Ο.Τ.Α., ή σε ν.π.δ.δ.

12. Σκοπός της εν λόγω ρύθμισης είναι η ευρυθμία των δημοσίων υπηρεσιών και η αποφυγή της παραμέλησης των κυρίων καθηκόντων των υπαλλήλων. Σύμβαση εκτέλεσης τέτοιας εργασίας από μέρους του υπαλλήλου, χωρίς την άδεια αυτή, είναι άκυρη, καθόσον προσκρούει στην ως άνω απαγορευτική διάταξη (ΕΣ 22/2018, ΝΣΚ 10/2017).

13. Υπό τα δεδομένα αυτά, για την κατ' άρθρο 31 του ισχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα χορήγηση άδειας στον υπάλληλο, για άσκηση ιδιωτικού έργου με αμοιβή, απαιτείται ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας σύμφωνη και

αιτιολογημένη γνώμη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου, το οποίο οφείλει προηγουμένως να διερευνήσει εάν η εξυπηρεσιακή εργασία συνάδει με την άσκηση των καθηκόντων του και εάν εκ του λόγου αυτού παρακωλύεται ή επηρεάζεται η απρόσκοπτη άσκησή τους είτε αμέσως, με τη μείωση της προσφερόμενης στην υπηρεσία απόδοσης, είτε εμμέσως, με την ενδεχόμενη κόπωση που μπορεί να επιφέρει η άσκηση του ιδιωτικού έργου ή εργασίας και την συνεπακόλουθη απροθυμία ή παραμέληση άσκησης των κυρίων καθηκόντων του (ΝΣΚ 447/2009, 380/2009, 170/2008) καθώς και εάν διαταράσσεται η εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας του, καθόσον άδεια δύναται να χορηγηθεί μόνο για συγκεκριμένο έργο, το οποίο προσδιορίζεται στην αίτηση του υπαλλήλου κατά τρόπο ειδικό, σαφή και λεπτομερή (τόπος, χρόνος, είδος και συνθήκες τέλεσης αυτού), προϋποθέσεις οι οποίες ελέγχονται αν συντρέχουν από το αρμόδιο Υπηρεσιακό Συμβούλιο. Σε περίπτωση αόριστου αιτήματος θα καθίστατο αδύνατος ο επιβαλλόμενος έλεγχος της συνδρομής των ανωτέρω προϋποθέσεων, με αποτέλεσμα την καταστρατήγηση των σχετικών διατάξεων.

14. Από τις διατάξεις του άρθρου 20 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας συνάγεται ότι, όταν οι διατάξεις ορίζουν ότι η διοικητική πράξη εκδίδεται κατόπιν σύμφωνης γνωμοδότησης, το διοικητικό όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα δεσμεύεται από αυτήν (ΣΤΕ 3975/2011 σκ.4^η, 870/2010), και δεν δύναται να εφαρμόσει τον νόμο ή να ενεργήσει κατά τρόπο διαφορετικό από αυτό που υποδεικνύει το όργανο που γνωμοδοτεί (ΣΤΕ 460/2001 σκ.5^η, 2271/1998). Ως εκ τούτου, το όργανο που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα και διαφωνεί με τη σύμφωνη γνώμη, δύναται, μόνο με ειδική αιτιολογία, να απόσχει από κάθε ενέργεια με τη διακοπή της αρξαμένης διαδικασίας έκδοσης της διοικητικής πράξης [πρβλ. ΣΤΕ 72/2022 σκ.7^η, 133/2022 σκ.6^η, 134/2022, σκ.6^η, 2614/2006 σκ.5^η-7^η, ΔΕΑ 1535/2019 (ακυρ.) σκ.4^η, ΝΣΚ (ατομ.)196/2012, 51/2005], εφόσον βεβαίως καταλείπεται διακριτική ευχέρεια προς τούτο, κατά την οποία το διοικητικό όργανο μπορεί αλλά δεν έχει την υποχρέωση, ενόψει των υφιστάμενων συνθηκών, να εκδώσει τη διοικητική πράξη (Επ. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2000, αριθ. 135, Β. Γκέρτσος-Δ. Πυργάκης «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας», εκδ.2015, σελ.342, ΣΤΕ 3898/1986, 2740/1988, ΝΣΚ 190/2019, 305/2012). Σε αντίθετη περίπτωση, αν δηλαδή το αποφασίζον όργανο δρα

κατά δέσμια αρμοδιότητα, οφείλει να εφαρμόσει τον νόμο ή να ενεργήσει κατά τον τρόπο που υποδεικνύει η σύμφωνη γνωμοδότηση ακόμη και εάν διαφωνεί με αυτήν [πρβλ. ΣΤΕ 3231/2015 σκ.5^η, 460/2001 σκ.5^η, 2271/1998 ό.π., ΔΕΑ 1923/2018 (Ακυρ), σκ.6^η], διότι η μη εμπρόθεσμη έκδοση της πράξης συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας (Επ. Σπηλιωτόπουλου, ό.π., αριθ. 135, Β. Γκέρτσος-Δ. Πυργάκης, ό.π., σελ.342, ΣΤΕ 3898/1986 ό.π., ΝΣΚ 190/2019, 271/2017, 138/2002). Εξάλλου, το αποφασίζον όργανο επί σύμφωνης γνώμης, όπως γίνεται δεκτό μετά την ισχύ του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, δεν έχει δυνατότητα να αναπέμψει την υπόθεση στο γνωμοδοτικό όργανο για νέα κρίση (Β. Γκέρτσος-Ε.Πρεβεδούρου-Δ. Πυργάκης «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας», Ερμηνεία κατ' άρθρο, εκδ.2020, σελ.677, πρβλ. ΣΤΕ 3231/2015, 1028/2006).

15. Επιπλέον, από τις προαναφερόμενες διατάξεις συνάγεται όη η σύμφωνα με αυτές χορήγηση άδειας άσκησης ιδιωτικού έργου με αμοιβή, συνιστά πράξη διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης, η οποία, μετά από στάθμιση των υφιστάμενων πραγματικών περιστατικών, θα αποφασίσει αν θα χορηγήσει την άδεια χωρίς να δεσμεύεται από τις αιτήσεις των ενδιαφερομένων (πρβλ. ΣΤΕ 645/2010 σκ.4^η, 346/2004 σκ.3^η, ΝΣΚ 36/2015).

16. Στη προκειμένη περίπτωση, η, εκτός ωραρίου υπηρεσίας, άσκηση ιδιωτικού έργου για εργασία που αφορά στον χειρισμό πτητικών μέσων επιβατών και εμπορευμάτων (πιλότος) στις εταιρείες 1. SKY EXPRESS S.A., Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Ε. Βενιζέλος, κτήριο 48 και 2. BLUEBIRD S.A., Διεθνής Αερολιμένας Ηρακλείου Νίκος Καζαντζάκης, εμπίπτει, κατ' αρχήν, στο ρυθμιστικό πλαίσιο του άρθρου 31 του Υ.Κ., όπως προσδιορίστηκε ανωτέρω. Ωστόσο, η γνωμοδότηση του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου περί χορήγησης άδειας άσκησης ιδιωτικού έργου στον Α.Μ. στερείται νομίμου αιτιολογίας, για τους ακόλουθους λόγους:

α. Το υποβληθέν αίτημα του ως άνω υπαλλήλου είναι αόριστο, καθόσον δεν προσδιορίζεται στις υποβληθείσες αιτήσεις του, κατά τρόπο ειδικό, σαφή και συγκεκριμένο, ο ημερήσιος ή ακόμα και ο, τυχόν, νυχτερινός χρόνος άσκησης της εξωυπηρεσιακής δραστηριότητάς του καθώς και οι συνθήκες τέλεσης αυτής.

β. Η ιδιαίτερη φύση του εν λόγω επαγγέλματος και ο συνεχής μεταβαλλόμενος τόπος εργασίας, όπως αναφέρεται στις αιτήσεις του εν λόγω υπαλλήλου, είναι

δυνατόν, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, να επιφέρουν κόπωση στον υπάλληλο, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε αναπόφευκτη μη ομαλή άσκηση των καθηκόντων του, λαμβανομένου, επιπλέον, υπόψη και του επιδιωκόμενου από τον Υπαλληλικό Κώδικα σκοπού της διασφάλισης της μέγιστης δυνατής απόδοσης του υπαλλήλου κατά την εργασία του και

γ. Το αρμόδιο Υπηρεσιακό Συμβούλιο, με δεδομένο ότι δεν προσδιορίζονται στις αιτήσεις του υπαλλήλου, κατά τρόπο ειδικό, σαφή και λεπτομερή, ο ημερήσιος χρόνος εξωυπηρεσιακής απασχόλησης αλλά και οι ειδικότερες συνθήκες τέλεσης του εν λόγω έργου, δεν μπορούσε να συνεκτιμήσει, να αξιολογήσει και να κρίνει αιτιολογημένα, στο πλαίσιο της, κατά την παράγραφο 2 του άρθρου 31 του Υπαλληλικού Κώδικα, διακριτικής του ευχέρειας, αν η άσκηση του συγκεκριμένου έργου συνάδει με τα διοικητικά καθήκοντα της θέσης του στο Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, καθώς και αν η συγκεκριμένη δραστηριότητα επιφέρει κόπωση στον υπάλληλο, με αποτέλεσμα να εμποδίζεται η εκτέλεση των κύριων υπηρεσιακών του καθηκόντων.

17. Κατόπιν των προεκτεθέντων, το αποφασίζον όργανο του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου, το οποίο στην προκειμένη περίπτωση ενεργεί κατά διακριτική ευχέρεια, δύναται, αν δεν αποδέχεται τη θετική σύμφωνη γνώμη του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου, να απόσχει από την έκδοση της διοικητικής πράξης αιτιολογώντας την αντίθετη προς τη διατυπωθείσα σύμφωνη γνώμη απόφασή του (πρβλ. ΣΤΕ 3231/2015, 1028/2006).

Απάντηση

18. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ε΄ Τμήμα) γνωμοδοτεί, ομόφωνα, ως εξής:

Το αποφασίζον όργανο του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου, αν δεν αποδέχεται τη θετική σύμφωνη γνώμη του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου, δύναται, με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση, να απόσχει από την έκδοση της διοικητικής πράξης και να μην χορηγήσει άδεια άσκησης ιδιωτικού έργου με αμοιβή, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 31 του ν.3528/2007 (Α΄ 26) και 14 παρ.1 του π.δ.410/1988 (Α΄ 191), στον Α.Μ., υπάλληλο του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου, με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και με ειδικότητα ΔΕ Διοικητικού-Λογιστικού, για εργασία που αφορά στον χειρισμό πτητικών μέσων μεταφοράς επιβατών και εμπορευμάτων

(πιλότος) για χρονικό διάστημα δύο (2) ετών, κατά την ανωτέρω αναφερόμενη αιτιολογία.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 17-05-2023

Η Πρόεδρος

Η Εισηγήτρια

Νίκη Μαριόλη

Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.

Επιστήμη-Μαρία Μουστακάτου

Πάρεδρος του Ν.Σ.Κ.