



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδότησης: 64/2024

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Ε΄ ΤΜΗΜΑ)**

Συνεδρίαση της 16^{ης} Μαΐου 2024

Σύνθεση:

Προεδρεύων: Ευάγγελος Μαρίνης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ., κωλυόμενης της Προέδρου του Τμήματος Αικατερίνης Γρηγορίου, Αντιπρόεδρου Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Χρήστος Μηκίδης, Δημήτριος Κατωπόδης, Περικλής Αγγέλου, Δημήτριος Καμάρης, Βασιλεία Πελέκου, Αναστασία Βασιλείου, Αγγελική Αναστοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Αγγελική Αναστοπούλου, Νομική Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμός Ερωτήματος : Το με αριθμό πρωτοκόλλου 3375/17-03-2023 έγγραφο του Προέδρου του Εφορευτικού Συμβουλίου της Εθνικής Βιβλιοθήκης της Ελλάδας.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται: α) εάν το Εφορευτικό Συμβούλιο της Εθνικής Βιβλιοθήκης της Ελλάδος έχει αρμοδιότητα να ορίσει αναπληρωτή Γενικό Διευθυντή, όταν αυτός ελλείπει, κατ' άρθρο 87 παρ.1 του Υ.Κ., β) στην περίπτωση κατά την οποία η ανωτέρω αρμοδιότητα ανήκει στον Υπουργό Παιδείας, εάν το Εφορευτικό Συμβούλιο είναι αρμόδιο να υποβάλει εισήγηση για το επιλεκτέο πρόσωπο στον αποφασίζοντα Υπουργό, και γ) εάν ο Υπουργός δύναται να ορίσει αναπληρωτή του Γενικού Διευθυντή πρόσωπο διαφορετικό από το προτεινόμενο με την εισήγηση του Εφορευτικού Συμβουλίου, χωρίς να αιτιολογήσει την διαφορετική απόφασή του.

Επί των ανωτέρω ερωτημάτων, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Ε') γνωμοδοτεί ως ακολούθως:

Ιστορικό

Με το ανωτέρω έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας και με τα έγγραφα στοιχεία που το συνοδεύουν, δίδεται το ακόλουθο πραγματικό:

1. Μετά το θάνατο (2.2.2023) του Γενικού Διευθυντή, Φ.Τ., της Εθνικής Βιβλιοθήκης της Ελλάδος, το Εφορευτικό Συμβούλιο αυτής, ως όργανο εκ του νόμου αρμόδιο για την τοποθέτηση προϊσταμένων, συνήλθε άμεσα και όρισε αναπληρωτή του Γενικού Διευθυντή(ΓΔ), κατ' εφαρμογή του άρθρου 87 παρ. 1 και 4 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν.3528/2007), όπως ισχύει. Ειδικότερα, από τους τέσσερις (4) υπαλλήλους της Εθνικής Βιβλιοθήκης της Ελλάδας (ΕΒΕ), που πληρούσαν τις τυπικές προϋποθέσεις του νόμου, το Εφορευτικό Συμβούλιο(ΕΣ) προέκρινε την Χ.Β., αναπληρώτρια προϊσταμένη της Γραμματείας της ΕΒΕ, κάνοντας χρήση του 2^{ου} εδαφίου της παρ.1 του ως άνω άρθρου. Το πρακτικό της απόφασης ορισμού κοινοποιήθηκε στο αρμόδιο Υπουργείο ΠΑΙ.Θ.Α. άμεσα (10.2.2023) και ακολούθησε το με αρ.πρωτ.: 18620/Γ4/ 17-2-2023 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού του Υ.ΠΑΙ.Θ., σύμφωνα με το οποίο αρμόδιο όργανο για τον ορισμό αναπληρωτή του ΓΔ είναι η Υπουργός Παιδείας. Με νεότερο Πρακτικό του (34^{ης} Συνεδρίασης 22.2.2023), προς την Υπουργό Παιδείας, το ΕΣ εξέθεσε αναλυτικά τη νομική και την ουσιαστική αιτιολογική βάση της απόφασής του υπέρ της επιλογής της Χ.Β. , ως αναπληρώτριας ΓΔ της ΕΒΕ και αιτήθηκε από την Υπουργό την ταχύτερη δυνατή έκδοση σχετικής απόφασης, λόγω της κατεπείγουσας ανάγκης για αναπλήρωση του ΓΔ. Στη συνέχεια εκδόθηκε η με αριθμό πρωτ. 21850/Γ4/24-2-2023 απόφαση (ΑΔΑ 9ΛΞΨ46ΜΤΛΗΥ-30) της Υπουργού Παιδείας, με την οποία ορίσθηκε αναπληρώτρια ΓΔ της ΕΒΕ., η Ε.Π., που ήταν αναπληρώτρια Προϊσταμένη του Τμήματος Αναγνωστηρίου της ΕΒΕ, χωρίς να περιλαμβάνεται στον κατάλογο των εγγράφων που ελήφθησαν υπόψη για την έκδοσή της, το σχετικό πρακτικό της 34^{ης} Συνεδρίασης του ΕΣ, ούτε να αιτιολογείται η διαφορετική επιλογή της Υπουργού.

2. Το ΕΣ της ΕΒΕ, επικαλούμενο αφενός το άρθρο 5 «Μεταβατικές διατάξεις» του ν.4275/2014 «Τροπ.Κώδικα Δημοσίων Πολιτικών Διοικ.Υπαλλήλων-Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων-Τροποπ.ΚΟΚ κλ.π.»(Α'149), σχετικά με την ειδική αιτιολόγηση από το αρμόδιο όργανο της απόφασης τοποθέτησης προϊσταμένου, με βάση τα ουσιαστικά προσόντα του υπαλλήλου, και τις διατάξεις του άρθρου 87 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν.3528/2007) και αφετέρου τις ειδικές διατάξεις του ν.3149/2003 περί επιλογής, από τον εποπτεύοντα Υπουργό, του ΓΔ της ΕΒΕ από τους 3 πρώτους υποψηφίους που περιλαμβάνονται στον πίνακα που συντάσσει η Ειδική για το σκοπό αυτό Επιτροπή Αξιολόγησης, -τρία μέλη της οποίας προέρχονται από την ΕΒΕ-, εκτιμά ότι αυτό έχει, κατ' εξοχήν, τη γνώση και τις πληροφορίες της ζώσας πραγματικότητας του οργανισμού (πέραν από τους διοικητικούς φακέλους αρχείου που έχουν εξίσου στη διάθεσή τους ο εποπτεύων και ο εποπτευόμενος φορέας) και ως εκ τούτου δύναται να εφαρμόσει ορθά τα κριτήρια επιλογής στους εκ του νόμου υποψηφίους αναπληρωτές του ΓΔ της ΕΒΕ .

Κατόπιν των ανωτέρω, ο Πρόεδρος του ΕΣ της ΕΒΕ έθεσε το υπό κρίση ερώτημα.

Νομικό Πλαίσιο

3. Στα άρθρα 1, 2 και 15 του ν.3149/2003 «Εθνική Βιβλιοθήκη, Δημοσ. Βιβλιοθήκες, θέματα εκπαιδευτικών, πιστοπ/κά γλωσσομάθειας κλ.π.» (Α'141), όπως το άρθρο 2 αυτού αντικαταστάθηκε και ισχύει με την παράγραφο 3 του άρθρου 4 του ν.4452/2017, ορίζονται τα ακόλουθα:

Άρθρο 1

Νομική Μορφή - Έδρα - Σκοπός

«1. Ιδρύεται νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) με την επωνυμία "Εθνική Βιβλιοθήκη της Ελλάδας" (Ε.Β.Ε.), το οποίο υπάγεται στην εποπτεία του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (ΥΠ.Ε.Π.Θ.)».

Άρθρο 2

Όργανα διοίκησης

« 1. Όργανα Διοίκησης της ΕΒΕ είναι το Εφορευτικό Συμβούλιο (ΕΣ) και ο Γενικός Διευθυντής (ΓΔ). Τα όργανα διοίκησης της ΕΒΕ ορίζονται σύμφωνα με

τις επόμενες παραγράφους, κατά παρέκκλιση των ρυθμίσεων του ν.4369/2016(Α`33).

2. α) Το ΕΣ είναι επταμελές και αποτελείται από: αα) Έναν (1) καθηγητή πρώτης βαθμίδας ή αναπληρωτή καθηγητή ειδικότητας Βιβλιοθηκονομίας ή Επιστήμης Πληροφορίας του Τμήματος Αρχειονομίας, Βιβλιοθηκονομίας και Μουσειολογίας του Ιονίου Πανεπιστημίου (Τ.Α.Β.Μ.Ι.Π.) ή του Τμήματος ...,ββ) Έναν (1) Σύμβουλο ή Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που υποδεικνύεται με τον αναπληρωτή του από τον Πρόεδρο αυτού. γγ) Τρία (3) μέλη/προσωπικότητες εγνωσμένου κύρους με επιστημονική κατάρτιση, εμπειρία και εν γένει σημαντικό έργο στους τομείς του πολιτισμού και των επιστημών, οι οποίοι επιλέγονται με τους αναπληρωτές τους από τον Υπουργό Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων. δδ) Τον εκάστοτε Προϊστάμενο της Διεύθυνσης του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων στην αρμοδιότητα της οποίας εμπίπτει η εποπτεία της ΕΒΕ, που αναπληρώνεται από το νόμιμο αναπληρωτή του. εε) Έναν (1) εκπρόσωπο των εργαζομένων, ο οποίος εκλέγεται με τον αναπληρωτή του από το σύνολο των εργαζομένων στην ΕΒΕ, που συνέρχονται για το σκοπό αυτόν ύστερα από σχετικό αίτημα του Τμήματος Βιβλιοθηκών της εποπτεύουσας Διεύθυνσης του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων.

β) Η συγκρότηση του ΕΣ γίνεται με απόφαση του Υπουργού Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με την ίδια απόφαση ορίζονται ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος αυτού. Ο Αντιπρόεδρος αναπληρώνει τον Πρόεδρο, όταν απουσιάζει ή κωλύεται. Ο ΓΔ της ΕΒΕ συμμετέχει ως εισηγητής στις συνεδριάσεις του ΕΣ χωρίς δικαίωμα ψήφου. γ) ... δ) ...

3. Το ΕΣ μεριμνά για την εκπλήρωση της αποστολής της ΕΒΕ, διαμορφώνει τη στρατηγική της και εποπτεύει τη λειτουργία της. Το ΕΣ έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

α) εγκρίνει και αναθεωρεί το Στρατηγικό Σχέδιο λειτουργίας της ΕΒΕ, καθώς και αξιολογεί την έκθεση υλοποίησής του,

β) εγκρίνει το ετήσιο Επιχειρησιακό Σχέδιο της ΕΒΕ, που καταρτίζει ο ΓΔ,

γ) εγκρίνει τον ετήσιο προϋπολογισμό, απολογισμό και ισολογισμό της ΕΒΕ,

δ) εγκρίνει την ετήσια έκθεση πεπραγμένων που υποβάλλει ο ΓΔ,

- ε) εγκρίνει τον Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας της ΕΒΕ,
- στ) εξασφαλίζει τον έλεγχο της περιουσίας και της οικονομικής διαχείρισης της ΕΒΕ, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία,
- ζ) αποδέχεται ή αποποιείται κληρονομίες, κληροδοσίες ή δωρεές και κάθε είδους χορηγίες, επιχορηγήσεις ή εισφορές φυσικών ή νομικών προσώπων της ημεδαπής ή αλλοδαπής,
- η) εγκρίνει συνεργασίες σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, που προωθούν την αποστολή της ΕΒΕ,
- θ) προγραμματίζει και εισηγείται στο Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων την πρόσληψη προσωπικού,
- ι) τοποθετεί, ύστερα από εισήγηση του ΓΔ, τους προϊσταμένους των Υπηρεσιών,
- ια) υποβάλλει προς έγκριση στον Υπουργό σχέδιο Προκήρυξης για την επιλογή του ΓΔ,
- ιβ) γνωμοδοτεί για την ανανέωση της θητείας του ΓΔ,
- ιγ) το ΕΣ μπορεί να μεταβιβάζει μερικές από τις αρμοδιότητές του στον Πρόεδρο ή στον ΓΔ,
- ιδ) έχει κάθε αρμοδιότητα που δεν ανατίθεται ειδικώς σε άλλο όργανο της ΕΒΕ.

4. α) Η θέση του Γενικού Διευθυντή της ΕΒΕ είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης. Ο Γενικός Διευθυντής της ΕΒΕ είναι δημόσιος λειτουργός και διορίζεται για τετραετή θητεία, ανανεώσιμη μόνο μία (1) φορά. Η θητεία του απερχόμενου ΓΔ παρατείνεται μέχρι την ανάληψη των καθηκόντων του νέου ΓΔ.

β) Ο ΓΔ της ΕΒΕ επιλέγεται ως εξής: αα) Με δημόσια προκήρυξη, που εκδίδει ο Υπουργός Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, καλούνται οι ενδιαφερόμενοι για την πλήρωση της θέσης του ΓΔ να υποβάλουν σχετική αίτηση με τα απαιτούμενα δικαιολογητικά. Στην προκήρυξη αναφέρονται τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα που πρέπει να διαθέτει ο ΓΔ, καθώς επίσης και η μέθοδος αξιολόγησης των υποψηφίων. Στην προκήρυξη προσδιορίζονται τα καθήκοντα και οι υποχρεώσεις του ΓΔ, καθώς και η αμοιβή του. ββ) Για την επιλογή συγκροτείται πενταμελής Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης, από τα ακόλουθα μέλη: ι) Έναν (1) Σύμβουλο του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής

Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), ως Πρόεδρο, που υποδεικνύεται από τον Πρόεδρό του. ii) Έναν Σύμβουλο ή Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που υποδεικνύεται από τον Πρόεδρό του. iii) Τρία (3) μέλη του ΕΣ τα οποία υποδεικνύονται από αυτό. Τα μέλη της επιτροπής ορίζονται με απόφαση του Υπουργού Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, η οποία εκδίδεται πριν από τη λήξη της προθεσμίας υποβολής υποψηφιοτήτων. Με την ίδια απόφαση ορίζεται και ο Γραμματέας της Επιτροπής. γγ) Η ανωτέρω Επιτροπή συντάσσει αξιολογικό πίνακα κατάταξης του συνόλου των υποψηφίων με βάση τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα τους, καθώς και την προσωπικότητα και τη γενικότερη συγκρότησή τους που εκτιμάται με προφορική συνέντευξη και υποβάλλει σχετική εισήγηση στον Υπουργό Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων. δδ) Ως Γενικός Διευθυντής της ΕΒΕ επιλέγεται με απόφαση του Υπουργού Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, ένας από τους τρεις (3) πρώτους υποψηφίους που περιλαμβάνονται στον ανωτέρω πίνακα της Ειδικής Επιτροπής Αξιολόγησης.

γ) Οι υποψήφιοι για την πλήρωση της θέσης του Γενικού Διευθυντή της ΕΒΕ απαιτείται να διαθέτουν τα ακόλουθα προσόντα:...

6. Όταν ο ΓΔ απουσιάζει ή κωλύεται, αναπληρώνεται σύμφωνα με το άρθρο 8 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν.2690/1999, Α'45).» [Η εν λόγω παράγραφος, ως παράγραφος 7, στην προηγούμενη μορφή του άρθρου, όπως είχε αντικατασταθεί με την παρ.19β του ν.3966/2011 (Α' 118), όριζε ότι: «7. Όταν ο Γενικός Διευθυντής ελλείπει, απουσιάζει ή κωλύεται, αναπληρώνεται από υπάλληλο Π.Ε. κατηγορίας με βαθμό Α' της ΕΒΕ, ο οποίος ορίζεται με απόφαση του ΕΣ».]

Άρθρο 15

Μεταβατικές διατάξεις

«... 10. Η νομική κάλυψη και η δικαστική υπεράσπιση της ΕΒΕ και των Δημοσίων Βιβλιοθηκών της χώρας γίνονται από το κύριο Προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους».

4. Στα άρθρα 2 και 87 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ, που κυρώθηκε με το ν.3528/2007 (Α'26) (όπως το εν λόγω άρθρο αντικαταστάθηκε με το άρθρο πρώτο ν.3839/2010 (Α 51/2010), ορίζονται:

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 υπάγονται στις διατάξεις του παρόντος για όσα θέματα δεν ρυθμίζονται από τις ειδικές γι' αυτούς διατάξεις».

Άρθρο 87

Αναπλήρωση προϊσταμένων

«1. Τον προϊστάμενο, που απουσιάζει ή κωλύεται, αναπληρώνει στα καθήκοντα του ο ανώτερος κατά βαθμό προϊστάμενος των υποκείμενων οργανικών μονάδων, εφόσον ανήκει σε κλάδο του οποίου οι υπάλληλοι προβλέπεται ότι μπορούν να προϊστανται σύμφωνα με τις οικείες οργανικές διατάξεις και επί ομοιοβάθμων ο προϊστάμενος που έχει ασκήσει περισσότερο χρόνο καθήκοντα προϊσταμένου. Το αρμόδιο για την τοποθέτηση προϊσταμένων όργανο μπορεί, τηρουμένου του προβαδίσματος των βαθμών, να ορίσει ως αναπληρωτή προϊσταμένου οργανικής μονάδας, που απουσιάζει ή κωλύεται, έναν από τους προϊσταμένους των υποκείμενων οργανικών μονάδων.

2. ... 3. Το αρμόδιο για την τοποθέτηση όργανο μπορεί με απόφαση του να ορίσει ως αναπληρωτή προϊσταμένου οργανικής μονάδας τον προϊστάμενο άλλης οργανικής μονάδας του ίδιου επιπέδου.

4. Αν κενωθεί ή συσταθεί θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας, έως την επιλογή και τοποθέτηση νέου προϊσταμένου, εφαρμόζονται οι διατάξεις των παραγράφων 1 και 2. Ο αναπληρωτής προϊσταμένου οργανικής μονάδας κατά την παράγραφο αυτή δικαιούται το προβλεπόμενο για τη θέση επίδομα από την έναρξη της αναπλήρωσης».

5. Στα άρθρα 8 και 20 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ο οποίος κυρώθηκε με τον ν.2690/1999 (Α'45),ορίζονται:

Άρθρο 8

Αναπλήρωση των διοικητικών οργάνων

«Σε περίπτωση απουσίας, ή κωλύματος, τον προϊστάμενο οργανική μονάδας δημόσιας αρχής αναπληρώνει ο ανώτερος κατά βαθμό προϊστάμενος των

υποκείμενων σε αυτόν Οργανικών μονάδων. Αν δεν υπάρχουν υποκείμενες οργανικές μονάδες, τον προϊστάμενο αναπληρώνει ο κατά βαθμό ανώτερος υπάλληλος της μονάδας. Σε περίπτωση ομοιόβαθμων, αναπληρωτής είναι ο προϊστάμενος ή ο υπάλληλος που έχει τον περισσότερο χρόνο υπηρεσίας στο βαθμό. Πάντως, ο οριζόμενος αναπληρωτής πρέπει να ανήκει σε κλάδο του οποίου οι υπάλληλοι, κατά τις σχετικές διατάξεις, μπορούν να προΐστανται».

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. Το αρμόδιο για την έκδοση διοικητικής πράξης όργανο μπορεί να ζητήσει τη γνώμη άλλου οργάνου οικειοθελώς. Στην περίπτωση αυτή, εφαρμόζονται όσα ισχύουν για την απλή γνώμη».

6. Στο άρθρο 5 του ν.4275/2014 «Τροπ. Κώδικα Δημοσίων Πολιτικών Διοικ. Υπαλλήλων - Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων-τροποπ. ΚΟΚ κ.λπ.» (Α'149) προβλέπεται ότι:

Άρθρο 5

Μεταβατικές Διατάξεις

«1. Με την έναρξη ισχύος των προεδρικών διαταγμάτων που εκδίδονται για πρώτη φορά κατ'εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 54 του ν.4178/2013 και της παρ. 4 του άρθρου 35 του ν.4024/2011:

α)... β) αα) Με απόφαση του οικείου Υπουργού ή του αρμόδιου για τοποθέτηση προϊσταμένων οργάνου τοποθετούνται προϊστάμενοι στις νέες οργανικές μονάδες που προβλέπονται στις οικείες οργανικές διατάξεις των δημοσίων υπηρεσιών και Ν.Π.Δ.Δ., υπάλληλοι, οι οποίοι λαμβάνονται κατά προτεραιότητα

από τους Προϊσταμένους που υπηρετούν στον οικείο φορέα και ασκούσαν καθήκοντα προϊσταμένου του ίδιου επιπέδου κατόπιν επιλογής κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος των οικείων προεδρικών διαταγμάτων, υπό την προϋπόθεση ότι ανήκουν στον κλάδο, του οποίου οι υπάλληλοι προβλέπεται από τις οικείες οργανικές διατάξεις να προϊστανται στη συγκεκριμένη θέση. Κατ' εξαίρεση, ο οικείος Υπουργός ή το αρμόδιο για τοποθέτηση προϊσταμένων όργανο μπορεί, με ειδικά αιτιολογημένη απόφασή του, για λόγους που ανάγονται στην εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της υπηρεσίας να τοποθετήσει ως προϊσταμένους στις νέες οργανικές μονάδες υπαλλήλους που κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος των οικείων προεδρικών διαταγμάτων υπηρετούν στον οικείο φορέα και την 31^η Δεκεμβρίου 2013 ασκούσαν καθήκοντα προϊσταμένου του ίδιου επιπέδου, κατ' εφαρμογή των διατάξεων περί αναπλήρωσης προϊσταμένων υπό την προϋπόθεση ότι σε κάθε περίπτωση οι ανωτέρω ανήκουν στον κλάδο, του οποίου οι υπάλληλοι προβλέπεται από τις οικείες οργανικές διατάξεις να προϊστανται στη συγκεκριμένη θέση...»

7. Στο άρθρο 8 παρ. 1 εδ.γ' του ν. 4832/2021 (Α'170) ορίζονται τα εξής: «1. Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, με τα αρμόδια όργανά του, γνωμοδοτεί σύμφωνα με τις περ.α' και β' της παρ.4 των άρθρων 7, 8, 9, 20 και την περ.δ' της παρ.4 του άρθρου 21, σε ερωτήματα: α)...β)...γ)των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ανεξάρτητων Αρχών, των οποίων η νομική υποστήριξη ανήκει στο ΝΣΚ, που υπογράφονται από το κατά περίπτωση αρμόδιο όργανο διοίκησής τους, εφόσον αφορούν σε ζητήματα της αρμοδιότητάς τους, ενώ ερωτήματά τους με γενικότερη σημασία υπογράφονται μόνο από τον αρμόδιο Υπουργό, δ)...».

Ερμηνεία των 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:

8. Σύμφωνα με το ειδικό νομοθέτημα, ν.3149/2003, όπως το άρθρο 2 αυτού αντικαταστάθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 4 του ν.4452/2017 και ισχύει, η Εθνική Βιβλιοθήκη της Ελλάδας(ΕΒΕ) είναι νπδδ υπαγόμενο στον Υπουργό Παιδείας, με όργανα διοίκησης το Εφορευτικό Συμβούλιο (ΕΣ) και τον Γενικό Διευθυντή (ΓΔ), τα οποία ορίζονται κατά παρέκκλιση των ρυθμίσεων του ν.4369/2016 «Εθν. Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημ. Διοίκησης, προαγωγές, προϊστάμενοι κλπ».

Το ΕΣ είναι επταμελές και στις αρμοδιότητές του περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η τοποθέτηση, - ύστερα από εισήγηση του ΓΔ-, των προϊσταμένων των υπηρεσιών της ΕΒΕ, η γνωμοδότηση για την ανανέωση της θητείας του ΓΔ και κάθε αρμοδιότητα που δεν ανατίθεται ειδικώς σε άλλο όργανο της ΕΒΕ (άρθρο 2 παρ.3).

9. Η θέση του Γενικού Διευθυντή της ΕΒΕ είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης για τετραετή θητεία και ανανεώσιμη μόνο μια(1) φορά, για δε την επιλογή του προβλέπεται ειδική διαδικασία στην παράγραφο 4 του ως άνω άρθρου, μετά από δημόσια προκήρυξη που εκδίδει ο Υπουργός Παιδείας και συγκρότηση πενταμελούς Ειδικής Επιτροπής Αξιολόγησης, η οποία αφού συντάξει αξιολογικό πίνακα κατάταξης του συνόλου των υποψηφίων, με βάση τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα τους και την προσωπικότητά τους, -που εκτιμάται με προφορική συνέντευξη-, υποβάλλει σχετική εισήγηση στον Υπουργό.

Ως Γενικός Διευθυντής της ΕΒΕ επιλέγεται, με απόφαση του Υπουργού Παιδείας, ένας από τους τρεις (3) πρώτους υποψηφίους που περιλαμβάνονται στον ανωτέρω πίνακα της Ειδικής Επιτροπής Αξιολόγησης, ενώ για την αναπλήρωση του ΓΔ, όταν αυτός απουσιάζει ή κωλύεται, προβλέπεται η εφαρμογή του άρθρου 8 του ΚΔΔ (ν.2690/1999) και δεν ορίζεται ως αναπληρωτής αυτού υπάλληλος ΠΕ βαθμού Α' της ΕΒΕ με απόφαση του ΕΣ, όπως ίσχυε πριν την τροποποίηση της σχετικής διάταξης.

10. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (ν.2690/1999), προβλέπει την αναπλήρωση προϊσταμένου οργανικής μονάδας δημόσιας Αρχής μόνο σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος αυτού και αφήνει αρρύθμιστη την αναπλήρωσή του στην περίπτωση κένωσης της θέσης του. Ο νεότερος όμως ν.3528/2007 (με το άρθρο 1 του οποίου κυρώθηκε ο Υπαλληλικός Κώδικας)

στο άρθρο 87 ρυθμίζει τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία αναπλήρωσης προϊσταμένου οργανικής μονάδας, όχι μόνο όταν απουσιάζει ή κωλύεται, αλλά και στην περίπτωση που έχει κενωθεί η θέση του (παρ.4 και 1), ορίζοντας ως αρμόδιο όργανο για την αναπλήρωση προϊσταμένου, το αρμόδιο για την τοποθέτηση αυτού όργανο.

11. Στο εφαρμοστικό πεδίο του Υπαλληλικού Κώδικα υπάγονται, κατά τη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 2 αυτού, και οι υπάλληλοι ή λειτουργοί του κράτους ή των ν.π.δ.δ., οι οποίοι κατά συνταγματική ή νομοθετική πρόβλεψη διέπονται από ειδικές διατάξεις, για όσα θέματα δεν ρυθμίζονται από τις ειδικές γι' αυτούς διατάξεις. Η νομολογία δέχεται ότι οι διατάξεις του ΥΚ, όπως ισχύει, εφαρμόζονται αναλογικά και σε άλλες κατηγορίες υπαλλήλων και λειτουργών του Δημοσίου, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά στην ισχύουσα νομοθεσία [βλ. ΣΤΕ1703/2023, Εφ.Αθ.4738/2021 Δημ.Νόμος, Εφ.Θεσ. 457/2011, Αρμ 2011/2022, ΝΣΚ 110/2022].

12. Ειδικότερα, ως προς την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 87 του ΥΚ, έχει γίνει δεκτό ότι ισχύουν όχι μόνο για τους υπαλλήλους στους οποίους εφαρμόζεται ο ΥΚ, πλην σε κάθε περίπτωση υπαλλήλων άλλης δημόσιας υπηρεσίας για τους οποίους δεν εφαρμόζεται ο ΥΚ, αλλά υπάρχει ιδιαίτερο νομικό καθεστώς στο οποίο δεν προβλέπονται ειδικές διατάξεις για την αναπλήρωση προϊσταμένου, του οποίου η θέση είναι κενή, και τούτο προς εξυπηρέτηση του σκοπού της συνταγματικά κατοχυρωμένης γενικής αρχής της συνέχειας της λειτουργίας του κράτους(ΝΣΚ 160/2011). Ενόψει των ανωτέρω, το άρθρο 8 του Κ.Διοικ.Διαδ. έπαυσε να ισχύει ως προς ό,τι ρυθμίζει ο ΥΚ και έχει πλέον εφαρμογή για όσους υπαλλήλους δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του ΥΚ και δεν ισχύουν γι' αυτούς ειδικές διατάξεις αναπλήρωσης (Α.Ι.Τάχος, «Ερμηνεία ΚΔΔιαδ», έκδοση 2009, σελ.462).

13. Η αναπλήρωση είναι ένας αυτοτελής θεσμός, εντελώς διακριτός από αυτόν της επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων, με αποτέλεσμα οι διατάξεις που διέπουν την τελευταία διαδικασία(της επιλογής) να μην μπορούν να εφαρμοστούν, ούτε αναλογικά, επί της διαδικασίας της αναπλήρωσης (πρβλ. ΔΕΑ 924/2016), έχει δε αποκλειστικό σκοπό την άμεση διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, μέσω της συνέχειας της λειτουργίας της υπηρεσίας στην περίπτωση που ο προϊστάμενος απουσιάζει, κωλύεται, ή

ελλείπει, με κύριο χαρακτηριστικό την προσωρινότητα, σε αντίθεση με τη διάρκεια που χαρακτηρίζει την επιλογή προϊσταμένων (ΝΣΚ 37/2020, 29/2022).

14. Η πράξη ανάθεσης σε υπάλληλο προσωρινών καθηκόντων προϊσταμένου, μέχρι την κατά νόμο πλήρωση της θέσης αυτής, αποτελεί πράξη ευρείας διακριτικής ευχέρειας του αρμοδίου οργάνου, λόγω του προσωρινού χαρακτήρα της αναπλήρωσης και της ανάγκης ταχείας ολοκλήρωσης της διαδικασίας επιλογής, και δεν απαιτείται συγκριτική αξιολόγηση των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων, αρκεί ο τοποθετούμενος να διαθέτει τα τυπικά προσόντα που προβλέπονται για τη θέση. Κατά τη νομολογία, δεν τίθεται ζήτημα παραβίασης της αρχής της αξιοκρατίας του ενός υπαλλήλου έναντι του άλλου, για τη νομιμότητα δε της απόφασης προσωρινής αναπλήρωσης αρκεί η τήρηση του προβαδίσματος των βαθμών και δεν απαιτείται ειδική αιτιολογία, παρά μόνο στην περίπτωση κατά την οποία ο παραλειφθείς υπερέχει καταδήλως έναντι του προκριθέντος, ώστε ο ακυρωτικός δικαστής να δύναται να ελέγξει εάν η διακριτική ευχέρεια του αρμοδίου οργάνου ασκήθηκε εντός των νόμιμων ορίων (πρβλ. ΣΤΕ 2497/2021 7μ, 994/2004, ΣΤΕ 651/2022, ΔΕΑ 1128/2023, 1188/2020 κ.ά.).

15. Με το άρθρο 5 «Μεταβατικές διατάξεις» του ν.4275/2014 ρυθμίστηκαν, σύμφωνα με την σχετική αιτιολογική έκθεση, θέματα που αφορούσαν στη μεταβατική περίοδο που μεσολαβεί από τη δημοσίευση και την έναρξη ισχύος των Προεδρικών Διαταγμάτων σχετικών με τις οργανικές διατάξεις των φορέων, μέχρι την επιλογή προϊσταμένων στις θέσεις ευθύνης, κατά τις διατάξεις του ΥΚ, όπως αντικαταστάθηκε με τις διατάξεις του νόμου αυτού, και ως εκ τούτου η διάταξη με την οποία προβλέπεται αιτιολογημένη απόφαση του Υπουργού, όταν κατ' εξαίρεση τοποθετεί προσωρινό προϊστάμενο κατώτερης κατηγορίας, ως μεταβατική, ήταν περιορισμένης χρονικής ισχύος (ΣΤΕ 2939/2019, ΔΕΑ 2838/2019).

16. Περαιτέρω, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 20 του ΚΔΔ (ν.2690/1999), στις περιπτώσεις που δεν προβλέπεται ως προϋπόθεση έκδοσης διοικητικής πράξης η προηγούμενη γνώμη ή πρόταση άλλου οργάνου, το έχον την αποφασιστική αρμοδιότητα όργανο, μπορεί,

οικειοθελώς, να ζητήσει τη γνώμη άλλου οργάνου, οπότε εφαρμόζονται όσα ισχύουν για την απλή γνώμη στην παρ.1 του ως άνω άρθρου, δηλαδή η τυχόν έκδοση πράξης με αντίθετο περιεχόμενο από τη ληφθείσα γνώμη πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς. Απλή είναι δε η γνώμη, όταν το όργανο που αποφασίζει δεν δεσμεύεται από αυτήν, αλλά μπορεί να αποστεί, αιτιολογώντας όμως ειδικά την απόκλιση του, σε αντίθεση με την σύμφωνη κατά την οποία, το όργανο που αποφασίζει δεν μπορεί να ενεργήσει κατά τρόπο διαφορετικό από αυτόν που υποδεικνύεται από την γνωμοδότηση (Α.Τάχου «Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας», έκδοση 2006, σελ.571, ΣτΕ 465/2018, 664/2017, ΝΣΚ128/2022). Συνεπώς, η οικειοθελής υποβολή γνώμης ή πρότασης άλλου οργάνου, χωρίς σχετικό αίτημα του αποφασίζοντος οργάνου, δεν δεσμεύει το τελευταίο, ούτε το υποχρεώνει να αιτιολογήσει την τυχόν διαφορετική απόφασή του.

17. Στην προκειμένη περίπτωση το ΝΣΚ είναι αρμόδιο για την έκδοση της σχετικής γνωμοδότησης, σύμφωνα με το προαναφερθέν άρθρο 8 παρ.1 εδ.γ) του ν.4832/2021(Α'170), διότι το εξεταζόμενο ερώτημα έχει υποβληθεί από την ΕΒΕ, νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, η νομική υποστήριξη του οποίου ανήκει στο ΝΣΚ (άρθρο 15 παρ.10 του ν.3149/2003), υπογράφεται από το αρμόδιο όργανο διοίκησης αυτού, ήτοι το Εφορευτικό Συμβούλιο, και αφορά σε ζήτημα της αρμοδιότητάς του, το οποίο δεν έχει γενικότερη σημασία.

18. Σύμφωνα με τα ανωτέρω εκτεθέντα οι ειδικές διατάξεις του ν.3149/2003 δεν ρυθμίζουν την αναπλήρωση του ΓΔ της ΕΒΕ, όταν έχει κενωθεί η θέση του, ούτε προβλέπεται η εν λόγω αναπλήρωση στη διάταξη του άρθρου 8 του ΚΔΔ, στην οποία αυτός παραπέμπει. Συνεπώς, η ως άνω περίπτωση θα ρυθμιστεί με τις διατάξεις του ΥΚ, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ.2 αυτού, καθόσον ο ΓΔ της ΕΒΕ, ως δημόσιος λειτουργός, για όσα θέματα δεν ρυθμίζονται από τις ειδικές διατάξεις του ν.3149/2003, υπάγεται στις διατάξεις του. Ενόψει των ανωτέρω, κατ' εφαρμογή του άρθρου 87 παρ.1 και 4 του ΥΚ, αρμόδιο όργανο για την αναπλήρωση του ΓΔ της ΕΒΕ είναι το όργανο στο οποίο έχει ανατεθεί η αρμοδιότητα επιλογής αυτού, ήτοι ο εποπτεύων την ΕΒΕ Υπουργός Παιδείας.

19. Το ΕΣ της ΕΒΕ περιορίζεται, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.3149/2003, στην απλή τοποθέτηση προϊσταμένων των Τμημάτων της ΕΒΕ -ύστερα από εισήγηση του ΓΔ-, ενώ γνωμοδότηση αυτού απαιτείται, μόνον για την ανανέωση της θητείας του ΓΔ και όχι και για την αναπλήρωση της θέσης του, διότι δεν χωρεί αναλογική εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων στην περίπτωση αναπλήρωσης αυτού.

Περαιτέρω, δεν προβλέπεται ως προϋπόθεση ορισμού του αναπληρωτή ΓΔ της ΕΒΕ η προηγούμενη γνώμη ή πρότασης του ΕΣ της ΕΒΕ, ούτε προκύπτει ότι στην εξεταζόμενη περίπτωση ο αποφασίζων Υπουργός ζήτησε οικειοθελώς τη γνώμη του ΕΣ για την αναπλήρωση του ΓΔ, ώστε να μπορεί να υποστηριχθεί ότι η «γνώμη του», όπως διατυπώθηκε στο Πρακτικό της 34^{ης} Συνεδρίασης, 22.2.2023, επέχει θέση απλής γνώμης, και τυχόν απόκλιση του αποφασίζοντος οργάνου από αυτήν πρέπει να αιτιολογηθεί ειδικώς.

20. Συνεπώς, το αρμόδιο για την αναπλήρωση του ΓΔ όργανο, ήτοι ο Υπουργός Παιδείας, ως αρμόδιο για την επιλογή του ΓΔ όργανο, ενεργώντας κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας, δεν δεσμεύεται από την οικειοθελώς υποβληθείσα από το ΕΣ αιτιολογημένη πρόταση-γνώμη για την αναπλήρωση του ΓΔ, όταν αυτός ελλείπει, αφού αυτή δεν προβλέπεται ως προϋπόθεση για την έκδοση σχετικής πράξης, ούτε ζητήθηκε οικειοθελώς από το ανωτέρω αποφασίζον όργανο, δικαιούμενο αυτό να αποφασίσει διαφορετικά, χωρίς να αιτιολογήσει την απόφασή του, τηρουμένου βέβαια του προβαδίσματος των βαθμών.

Απάντηση

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

α)Αρμόδιο όργανο για την αναπλήρωση του Γενικού Διευθυντή της Εθνικής Βιβλιοθήκης της Ελλάδας, στην περίπτωση που αυτός ελλείπει, κατ' άρθρο 87 παρ.1 και 4 είναι ο Υπουργός Παιδείας, ως αρμόδιο για την επιλογή του ΓΔ της ΕΒΕ όργανο.

β)Το Εφορευτικό Συμβούλιο της ΕΒΕ δεν έχει αρμοδιότητα, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.3149/2013, να υποβάλει εισήγηση για το επιλεκτέο πρόσωπο του αναπληρωτή ΓΔ στον αποφασίζοντα Υπουργό, και

γ) Ο τελευταίος, στην περίπτωση που δεν ζητήσει τη γνώμη του ΕΣ, πλην με πρωτοβουλία του αυτό υποβάλλει σχετική γνώμη-εισήγηση, δύναται να λάβει διαφορετική απόφαση, τηρώντας όμως το προβάδισμα των βαθμών, σύμφωνα με το άρθρο 87 παρ.1 του ΥΚ, χωρίς υποχρέωση ειδικής αιτιολόγησής της, εκτός εάν συντρέχει περίπτωση κατάδηλης υπεροχής του παραλειφθέντος έναντι του επιλεγέντος.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 23 Μαΐου 2024

Ο Προεδρεύων

Η Εισηγήτρια

Ευάγγελος Μαρίνης
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Αγγελική Αναστοπούλου
Νομική Σύμβουλος του Κράτους