

Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος
Επίτιμος Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, Ακαδημαϊκός

Χαράλαμπος Χρυσανθάκης
Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

ΒΑΣΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΫΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

9η έκδοση



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΒΑΣΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ
ΔΗΜΟΣΙΟΫΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ

Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου - 9η έκδοση

Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος

Χαράλαμπος Χρυσανθάκης

ISBN 978-960-622-287-0

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοανατύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.

Art Director:	Θεόδωρος Μαστρογιάννης
Υπεύθυνος Παραγωγής:	Ανδρέας Μενούνος
Φωτοστοιχειοθεσία:	Λάμπρος Μαντζαβίνος
Παραγωγή:	NB Production AM150917M23



NOMIKH BIBLIOTHKH

Μαυρομυχάλη 23, 106 80 Αθήνα

Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819

<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org

Αθήνα: Μαυρομυχάλη 2, 106 79 • Τηλ.: 210 3607 521

Πειραιάς: Φίλωνος 107-109, 185 36 • Τηλ: 210 4184 212

Πάτρα: Κανάρη 15, 262 22 • Τηλ.: 2610 361 600

Θεσ/νίκη: Φράγκων 1, 546 26 • Τηλ.: 2310 532 134



Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος
Επίτιμος Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, Ακαδημαϊκός

Χαράλαμπος Χρυσανθάκης
Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

ΒΑΣΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΫΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

9η έκδοση



NOMIKH BIBLIOΘΗΚΗ

Main Institutions Of Civil Service Law, 9th edition

Epaminondas P. Spiliotopoulos

Honorary Professor of the University of Athens

Charalampos Chryssanthakis

Professor of University of Athens

Abstract: The institutions of Civil Service Law, as traditionally established and further clarified by the provisions of the Greek Constitution and the Civil Service Code, regulating the legal status of Civil Servants, are explained concisely and in depth. The broad legislative amendments introduced in Law no. 3528/2007 on "Ratification of the Code of Status of Public Civil Administrative Servants and Servants of Legal Entities of Public Law" have been taken into account.

ISBN 978-960-622-287-0

COPYRIGHT

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. makes no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. or the legal professionals contributing to this publication.



NOMIKI BIBLIOTHIKI

23 Mavromichali str., 106 80 Athens, Greece
Tel.: +30 210 3678 800 • Fax: +30 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org



ΠΡΟΛΟΓΟΣ 9ης ΕΚΔΟΣΗΣ

Η έκδοση αυτή κατέστη αναγκαία μετά τις εκτεταμένες και επανειλημμένες, ιδιαιτέρως κατά την τριετία 2013-2016, μεταβολές του Ν. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ» (ΥΚ), οι οποίες, όπως φαίνεται, δυστυχώς δεν πρόκειται να σταματήσουν.

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2017

Επ. Σπηλιωτόπουλος - Χ. Χρυσανθάκης

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 1ης ΕΚΔΟΣΗΣ

«Οι βασικοί θεσμοί του Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου» διδάσκονται ως μάθημα επιλογής στο Γ' έτος του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημοσίας Διοικήσεως και στο Δ' έτος του Νομικού Τμήματος της Σχολής Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Αθηνών. Το τεύχος αυτό αποδίδει τις παραδόσεις που έγιναν στο πλαίσιο του μαθήματος.

Ο προσδιορισμός και η ανάλυση των διαφόρων θεσμών γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του Συντάγματος και του Υπαλληλικού Κώδικα, που ρυθμίζουν την νομική κατάσταση των υπαλλήλων του Κράτους. Δεν εξετάζονται οι ειδικές ρυθμίσεις που αναφέρονται στους υπαλλήλους αυτούς, καθώς και εκείνες που αναφέρονται στους υπαλλήλους των ΝΠΔΔ, οι οποίες άλλωστε προβλέπουν όμοιους, κατά βάση, θεσμούς.

Αθήνα, Φεβρουάριος 1984
ΕΠΣ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 9ης ΕΚΔΟΣΗΣ	VII
ΠΡΟΛΟΓΟΣ 1ης ΕΚΔΟΣΗΣ	IX
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	XVII

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

ΤΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

I. ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ

§ 1. Η έννοια του οργάνου. Ορισμός προσωπικού	1
§ 2. Διακρίσεις του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης	3
§ 3. Ορισμός του δημόσιου υπαλλήλου	4
§ 4. Γενικές διακρίσεις των δημόσιων υπαλλήλων	7

II. ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΫΠΑΛΛΗΛΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

§ 1. Ορισμός	10
§ 2. Πηγές.....	10
§ 3. Βιβλιογραφία - βοηθήματα	13

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

Η ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

I. ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ

§ 1. Τα συστήματα της σταδιοδρομίας και των συγκεκριμένων θέσεων.....	15
§ 2. Μόνιμοι και μετακλητοί υπάλληλοι	16
§ 3. Τα μικτά συστήματα	18

II. Η ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

- § 1. Ποιο σύστημα καθιερώνουν το Σύνταγμα και η νομοθεσία..... 19
- § 2. Διακρίσεις των δημόσιων πολιτικών υπαλλήλων 23

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

ΤΟ ΣΩΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

I. Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΟ ΣΩΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

- § 1. Οι κανόνες της ισότητας και της προσωπικής αξίας..... 25
- § 2. Οι μέθοδοι επιλογής των δημόσιων υπαλλήλων 27
- § 3. Ο γραπτός διαγωνισμός..... 29
- § 4. Η ελληνική νομοθεσία 30

II. Η ΕΙΣΟΔΟΣ ΣΤΟ ΣΩΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

- § 1. Ο διορισμός 38
- § 2. Η σύμβαση εργασίας 43

III. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΟΡΙΣΜΟΥ Ή ΤΗΣ ΠΡΟΣΛΗΨΗΣ

- § 1. Ύπαρξη οργανικής θέσης..... 45
- § 2. Τα γενικά τυπικά προσόντα 46
- § 3. Τα κωλύματα διορισμού 50
- § 4. Τα ειδικά τυπικά προσόντα..... 52

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄

Η ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

I. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

§ 1. Η πολιτική ουδετερότητα.....	55
§ 2. Οι περιορισμοί ορισμένων ατομικών δικαιωμάτων.....	58

II. ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

§ 1. Τα δικαιώματα των δημόσιων υπαλλήλων	61
§ 2. Τα καθήκοντα των δημόσιων υπαλλήλων	65

III. ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΤΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ

§ 1. Τοποθέτηση - μετακίνηση - μετάθεση - απόσπαση	71
§ 2. Προαγωγή.....	74
§ 3. Μετάταξη	79
§ 4. Διαθεσιμότητα - αργία	81

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄

ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ

ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

§ 1. Τα πειθαρχικά παραπτώματα.....	87
§ 2. Οι πειθαρχικές ποινές	89
§ 3. Γενικοί κανόνες	91

Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

§ 1. Τα πειθαρχικά όργανα	93
---------------------------------	----

§ 2. Το στάδιο της προδικασίας	96
§ 3. Η εκδίκαση της πειθαρχικής υπόθεσης	99
§ 4. Η εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης	101
§ 5. Η σχέση πειθαρχικής και ποινικής δίκης	103

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ'

Η ΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΙΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

§ 1. Οι προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Δημοσίου	107
§ 2. Η ευθύνη των υπαλλήλων απέναντι στους διοικουμένους	108
§ 3. Η ευθύνη των υπαλλήλων απέναντι στο Δημόσιο	110
§ 4. Η ποινική ευθύνη των δημόσιων υπαλλήλων	112

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ'

Η ΛΥΣΗ ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΜΕ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ

§ 1. Μορφές αυτοδίκαιης λύσης της σχέσης	113
§ 2. Η παραίτηση	116
§ 3. Η απόλυση ύστερα από απόφαση του υπηρεσιακού ή του πειθαρχικού συμβουλίου	119
§ 4. Η απόλυση λόγω κατάργησης θέσης	121

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Η΄
Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ
ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

§ 1. Η αίτηση ακυρώσεως	125
§ 2. Η υπαλληλική προσφυγή	128
§ 3. Οι χρηματικές αξιώσεις.....	131
§ 4. Η έφεση στο Ελεγκτικό Συνέδριο	132
§ 5. Η ποινική προστασία των δημόσιων υπαλλήλων.....	133
 ΑΛΦΑΒΗΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ	 135

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΙ	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
αριθμ.	αριθμός παραγράφων του κειμένου
ΔΔ	Διοικητική Δίκη (περιοδικό)
Δ/μα	Διάταγμα
ΔΝΠ	Δημόσιο Νομικό Πρόσωπο
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Εγχειρίδιο	<i>Επ. Σπηλιωτόπουλου</i> , Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, έκδ. 15η, 2017
ΕΔΕ	Ένορκη διοικητική εξέταση
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΘ	Ειδικές θέσεις
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος του Αστικού Κώδικα
ΕΚ	Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΚΔΔ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ν.δ. 53/1974)
ΕΣΔΔ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
ΕΣΤΑ	(αριθμ. 67)
ΕτΚ	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
ΚΕΠ	Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών
Κωδ.Δ/μα	Κωδικοποιητικό Διάταγμα
Ν.	Νόμος
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημόσιου Δικαίου
Ν.Σ.Κ.	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

ΣυνθΕΕ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣυνθΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Σ	Σύνταγμα
ΣΕ	Συμβούλιο Επικρατείας
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας (Ν. 3528/2007, όπως ισχύει)
Υποσημ.	Υποσημείωση

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'

ΤΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ι. ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ

§ 1. Η έννοια του οργάνου. Ορισμός προσωπικού

1. Τα δημόσια νομικά πρόσωπα (ΔΝΠ), τα οποία απαρτίζουν τη Δημόσια Διοίκηση¹, για να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους (ρυθμιστική, παραγωγική ή επιχειρηματική)² που είναι αναγκαία για την επιδίωξη των σκοπών, τους οποίους καθορίζει η νομοθεσία, χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες μεγάλου αριθμού φυσικών προσώπων που συνδέονται με κάθε ΔΝΠ με μία ειδική νομική σχέση.

2. Οι κανόνες δικαίου που καθορίζουν την οργάνωση κάθε ΔΝΠ (όπως και γενικότερα κάθε νομικού προσώπου) προβλέπουν ορισμένα όργανα (ατομικά ή συλλογικά), τα οποία διενεργούν νομικές πράξεις που καταλογίζονται στο ΔΝΠ, δηλαδή θεωρούνται πράξεις του ΔΝΠ (όργανα με τη στενή έννοια του όρου)³. Με τις πράξεις αυτές, οι οποίες διενεργούνται σύμφωνα με τους κανόνες της αρμοδιότητας και της προβλεπόμενης διοικητικής διαδικασίας, δηλώνεται η βούληση του ΔΝΠ, με την οποία μεταβάλλεται (κατά τρόπο μονομερή στην περίπτωση των διοικητικών πράξεων ή συμβατικό) η νομική κατάσταση άλλων προσώπων, με τη δημιουργία ή στέρψη δικαιωμάτων ή την επιβολή ή άρση υποχρεώσεων ή την προσβολή έννομων συμφερόντων⁴.

Τα όργανα του ΔΝΠ του Κράτους που έχουν αρμοδιότητα για την έκδοση διοικητικών πράξεων αναφέρονται συχνά με τον όρο «αρχές». Ο όρος όμως «αρχή» έχει και την ευρύτερη έννοια της ιδιαίτερης οργανωτικής ενότητας, την οποία αποτελούν, στο πλαίσιο ενός ΔΝΠ, ένα ή περισσότερα διοικητικά όργανα και ορισμένος αριθμός υπαλλήλων. Η μονάδα αυτή έχει δική της γραφειο-

1. Βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 17, 18 και 19.

2. Βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 16.

3. Βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 7, 10, 12 και 85.

4. Η νομική μονομερής πράξη μπορεί να έχει και διαπιστωτικό χαρακτήρα: Βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 108.

κρατική οργάνωση και αλληλογραφεί απευθείας είτε με άλλες οργανωτικές μονάδες (αρχές) είτε με τους διοικουμένους (π.χ. αρχές με την έννοια αυτή είναι τα Υπουργεία, οι υπηρεσίες περιφερειακής διοίκησης κ.λπ.).

3. Τα όργανα (με στενή έννοια) των ΔΝΠ διακρίνονται σε *άμεσα* και *έμμεσα*. Άμεσα είναι τα όργανα εκείνα, τα οποία προβλέπονται απευθείας από τις βασικές καταστατικές διατάξεις που διέπουν την οργάνωση του ΔΝΠ και έχουν αρμοδιότητα να διατυπώνουν τη βούληση του ΔΝΠ χωρίς να τελούν σε ιεραρχική σχέση⁵ με οποιοδήποτε άλλο όργανο του ΔΝΠ. Έτσι, άμεσα όργανα του ΔΝΠ του Κράτους⁶ είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, το Υπουργικό Συμβούλιο, ο Πρωθυπουργός, οι Αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης, οι Υπουργοί, οι Αναπληρωτές Υπουργοί και οι Υφυπουργοί. Άμεσα όργανα των δήμων είναι το δημοτικό συμβούλιο, ο δήμαρχος, η οικονομική επιτροπή, η επιτροπή ποιότητας ζωής και η εκτελεστική επιτροπή⁷ των περιφερειών, το περιφερειακό συμβούλιο, η οικονομική επιτροπή, η εκτελεστική επιτροπή, ο περιφερειάρχης και οι αντιπεριφερειάρχες⁸, και των ΔΝΠ ειδικών σκοπών το διοικητικό συμβούλιο ή, σε ορισμένες περιπτώσεις (π.χ. ΕΟΤ, ΔΕΗ, ΟΣΕ κ.λπ.)⁹, και το μονομελές όργανο διοίκησης. Έμμεσα, με στενή έννοια, είναι τα όργανα του ΔΝΠ, τα οποία τελούν σε ιεραρχική σχέση με ένα άμεσο όργανο του ΔΝΠ. Έτσι έμμεσα όργανα του ΔΝΠ του Κράτους είναι π.χ. οι γενικοί γραμματείς των Υπουργείων¹⁰ όταν ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες, οι γενικοί γραμματείς της Αποκεντρωμένης Διοίκησης¹¹, οι προϊστάμενοι των Δ.Ο.Υ. (έφοροι), οι λυκείάρχες, οι δασάρχες κ.λπ.

4. Εκτός όμως από τις υπηρεσίες των προσώπων που αποτελούν τα άμεσα και έμμεσα (με στενή έννοια) όργανά του, κάθε ΔΝΠ χρησιμοποιεί και τις υπηρεσίες άλλων προσώπων που επίσης συνδέονται με το ΔΝΠ με μια ειδική νομι-

5. Βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 116.

6. Βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 13.

7. Βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 315.

8. Βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 330.

9. Βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 367.

10. Βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 282.

11. Έως το 1994 έμμεσο όργανο του Κράτους ήταν και ο νομάρχης. Μετά την θέση σε ισχύ των Ν. 2218/1994, 2240/1994, 2307/1995 και 2399/1996, ο νομάρχης έχει καταστεί άμεσο όργανο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης που είναι ΝΠΔΔ, ΟΤΑ Β' βαθμού. Μετά τον Ν. 3852/2010 την θέση του νομάρχη έχει καταλάβει ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας.

κή σχέση και έχουν αρμοδιότητα για τη διενέργεια προπαρασκευαστικών πράξεων (π.χ. διατύπωση γνωμοδοτήσεων ή προτάσεων), άλλων πράξεων (π.χ. αναζήτηση πληροφοριών), εκτελεστικών πράξεων που συνδέονται με τη διενέργεια και την εφαρμογή των νομικών πράξεων¹², καθώς και υλικών ενεργειών, με τις οποίες ασκείται η δραστηριότητα του ΔΝΠ. Τα πρόσωπα αυτά καθώς και τα πρόσωπα που αποτελούν τα έμμεσα (και όχι τα άμεσα) όργανα (με ευρεία έννοια) των ΔΝΠ συγκροτούν το «προσωπικό» της Δημόσιας Διοίκησης.

Σε ορισμένες περιπτώσεις τόσο στο Σύνταγμα και στη νομοθεσία¹³ όσο και στην θεωρία, όλα τα πρόσωπα που ανήκουν στο προσωπικό του Κράτους και των ΝΠΔΔ¹⁴ χαρακτηρίζονται ως «όργανα». Στις περιπτώσεις αυτές ο όρος «όργανο» του Κράτους ή ενός ΝΠΔΔ έχει και τη στενή και την ευρεία έννοια. Τέτοια έννοια έχει ο όρος «όργανο» στα άρθρα 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα (ΕισΝΑΚ)¹⁵. Έτσι, τα πρόσωπα που αποτελούν το «προσωπικό» της Δημόσιας Διοίκησης είτε συγκροτούν τα έμμεσα (με τη στενή έννοια, μονομερή ή συλλογικά) όργανα κάθε ΔΝΠ είτε είναι όργανα του ΔΝΠ με ευρεία έννοια.

§ 2. Διακρίσεις του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης

5. Το προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης είναι δυνατό να διακριθεί σε διάφορες κατηγορίες σύμφωνα με ορισμένα κριτήρια (π.χ. υποχρεωτική ή προαιρετική παροχή των υπηρεσιών, επαγγελματική ή μη παροχή των υπηρεσιών, νομικό καθεστώς κ.λπ.). Οι διακρίσεις αυτές έχουν σημασία για τη συστηματική μελέτη του δικαίου που διέπει το προσωπικό αυτό.

6. Με κριτήριο το ΔΝΠ, με το οποίο συνδέονται τα φυσικά πρόσωπα με μία ειδική νομική σχέση, είναι δυνατή η διάκριση σε προσωπικό του ΔΝΠ του

12. Για τις προπαρασκευαστικές και εκτελεστικές πράξεις που συνδέονται με τις διοικητικές πράξεις βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 480 και 481.

13. Βλέπε π.χ. τον τίτλο του δεύτερου Κεφαλαίου του ΣΤ' Τμήματος του Συντάγματος: «Υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης».

14. Βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 112 και 227. Επίσης *Πρ. Παυλόπουλου*, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, ΙΙ, Α', 1989, σελ. 73 επ.

15. Βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 227.

Κράτους, των ΟΤΑ, των ΝΠΔΔ, των ΔΝΠ ειδικών σκοπών και των δημόσιων εταιριών¹⁶.

7. Η ειδική νομική σχέση που συνδέει το φυσικό πρόσωπο με το ΔΝΠ μπορεί από μέρους του φυσικού προσώπου να συνάπτεται με δύο τρόπους: είτε α) προαιρετικά, μετά από αίτηση του ή με άμεση (που δηλώνεται με την ορκωμοσία) ή με έμμεση (που εκδηλώνεται και με τη μη υποβολή παραιτήσεως) αποδοχή της είτε β) υποχρεωτικά, ανεξάρτητα από την επιθυμία του φυσικού προσώπου ή και αντίθετα προς αυτήν, βάσει μίας υποχρέωσης που πηγάζει απευθείας από απρόσωπους κανόνες δικαίου ή ατομικές διοικητικές πράξεις.

8. Τα φυσικά πρόσωπα είναι δυνατό να παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε ένα ΔΝΠ είτε με τη μορφή του επαγγέλματος, δηλαδή της απασχόλησης, από την οποία αντλούν τα οικονομικά μέσα της διαβίωσής τους, είτε από (φιλόδοξη) επιθυμία προσφοράς, ανεξάρτητα από οικονομικά οφέλη¹⁷.

9. Η ειδική νομική σχέση, η οποία συνδέει το κάθε ΔΝΠ με τα πρόσωπα που συγκροτούν γενικά το προσωπικό του, μπορεί να διέπεται α) αποκλειστικά από κανόνες του διοικητικού δικαίου ή β) ανάμικτα από κανόνες του διοικητικού και του ιδιωτικού δικαίου.

§ 3. Ορισμός του δημόσιου υπαλλήλου

10. Σύμφωνα με την ανάλυση, η οποία προηγήθηκε, και τους κανόνες δικαίου που ισχύουν, δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα φυσικά πρόσωπα, τα οποία παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο ΔΝΠ του Κράτους, διότι συνδέονται προς αυτό με μία ειδική νομική σχέση που έχει συναφθεί προαιρετικά, συνεπάγεται ιεραρχική εξάρτηση και πειθαρχική ευθύνη και διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου.

16. Βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 357-359.

17. Κατά κανόνα, η προσφορά των υπηρεσιών των φυσικών προσώπων που συγκροτούν τα άμεσα όργανα του ΔΝΠ του Κράτους, των ΟΤΑ και των ΔΝΠ ειδικών σκοπών καθώς και σε πολλές περιπτώσεις τα συλλογικά όργανα με συμβουλευτική αρμοδιότητα, δεν έχει επαγγελματικό χαρακτήρα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα πρόσωπα που έχουν την αρμοδιότητα άμεσου μονομελούς οργάνου μίας δημόσιας επιχείρησης ή δημόσιας εταιρίας παρέχουν τις υπηρεσίες τους με επαγγελματική μορφή.

Αρχικά ο ορισμός του δημόσιου υπαλλήλου, στην ελληνική επιστήμη, διατυπώθηκε από τον καθηγητή Θ. Αγγελόπουλο, στο κλασσικό έργο του «Δίκαιον των Πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι» (έκδοση 2η, 1923)¹⁸.

Ο προΐσχυσας Ν. 1811/1951 «*περί Κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Υπαλλήλων*» έδινε νομοθετικό ορισμό του δημόσιου υπαλλήλου¹⁹, υιοθετώντας τον αντίστοιχο του καθηγητή Θ. Αγγελόπουλου με την προσθήκη του οικονομικού στοιχείου του μισθού, το οποίο περιόριζε την έκταση της έννοιας του δημόσιου υπαλλήλου. Τον ορισμό αυτόν συμμερίζονται και οι συντάκτες του ΥΚ έστω και αν δεν τον περιλαμβάνουν στο κείμενό του. Είναι βέβαια γεγονός, ότι κατά κανόνα οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν δικαίωμα να παίρνουν μισθό και άλλου είδους αποδοχές από το Κράτος (βλέπε αριθμ. 96). Η λήψη όμως μισθού (όπως και σύνταξης μετά την αποχώρηση από την υπηρεσία) δεν συνιστά αναγκαίο στοιχείο της έννοιας του δημόσιου υπαλλήλου (ΣΕ 3180/1967). Υπάρχουν περιπτώσεις δημοσίων υπαλλήλων, στους οποίους δεν χορηγείται μισθός, όπως είναι οι άμισθοι πρόξενοι (ΣΕ 573/1960).

11. Το θεμέλιο της έννοιας του δημόσιου υπαλλήλου είναι η ειδική νομική σχέση²⁰ που τον συνδέει με το ΔΝΠ του Κράτους και η οποία τον διακρίνει από τα φυσικά πρόσωπα που παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε άλλα ΔΝΠ (βλέπε αριθμ. 6). Τα χαρακτηριστικά της ειδικής αυτής νομικής σχέσης είναι τα ακόλουθα:

12. α) Έχει συναφθεί προαιρετικά εκ μέρους του φυσικού προσώπου, δηλαδή μετά από αίτησή του ή και σιωπηρή δήλωσή του, με την οποία διατυπώνει την επιθυμία του για τη δημιουργία της σχέσης, και μπορεί να λυθεί οποτεδήποτε με δήλωση του υπαλλήλου, εκτός εάν συντρέχουν ειδικές συνθήκες. Το χαρακτηριστικό αυτό αποκλείει από την έννοια του δημόσιου υπαλλήλου τα πρόσωπα εκείνα, τα οποία προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στο Κράτος υποχρεωτικά (βλέπε αριθμ. 7), όπως π.χ. είναι η περίπτωση των προσώπων που υπηρετούν ως κληρωτοί ή έφεδροι στις ένοπλες δυνάμεις.

18. Σελ. 69-70: Δημόσιοι υπάλληλοι είναι «τα έμμεσα όργανα του κράτους, τα διατελούντα εν αμέσω υπηρεσιακή, προαιρετική και πειθαρχική προς αυτό σχέση».

19. Άρθρο 1 § 2: «Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα έμμεσα, έμμιστα όργανα του Κράτους, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσω, υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέση».

20. Βλέπε Εγχειρίδιο αριθμ. 112.

13. β) Έχει ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών, δηλαδή την υποχρέωση του υπαλλήλου να εκτελεί ορισμένα καθήκοντα ή ορισμένη εργασία σε μία υπηρεσιακή μονάδα του ΔΝΠ του Κράτους, κυρίως για την άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας ή του διοικητικού έργου της δικαστικής λειτουργίας²¹. Το χαρακτηριστικό αυτό διακρίνει τους δημόσιους υπαλλήλους από τα πρόσωπα εκείνα, τα οποία βάσει μιας ειδικής έννομης σχέσης με το ΔΝΠ του Κράτους αναλαμβάνουν να παρέχουν ορισμένες υπηρεσίες (π.χ. μεταφορικές, τηλεπικοινωνιακές κ.λπ.) ή να του προμηθεύσουν ορισμένα κινητά πράγματα (προμηθευτές του Δημοσίου) ή να κατασκευάσουν ορισμένο τεχνικό ή άλλο έργο (εργολάβοι του Δημοσίου).

14. γ) Εισάγει τον υπάλληλο στην οργανική δομή του προσωπικού του Κράτους και συνεπάγεται: α) την ιεραρχική εξάρτησή του κατά την άσκηση των καθηκόντων ή της εργασίας του, δηλαδή την υποχρέωση να ακολουθεί τις διαταγές και τις οδηγίες των προϊσταμένων του, οι οποίοι έχουν και την αρμοδιότητα να ελέγχουν τις πράξεις του και β) την πειθαρχική ευθύνη του, δηλαδή τη δυνατότητα επιβολής σε αυτόν πειθαρχικών κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης των κανόνων που καθορίζουν τις υποχρεώσεις του. Το χαρακτηριστικό αυτό διακρίνει τους δημόσιους υπαλλήλους από τα πρόσωπα που i) συγκροτούν τα άμεσα όργανα του νομικού προσώπου του Κράτους (βλέπε αριθμ. 2)²² και ii) προσφέρουν τις υπηρεσίες τους με βάση σύμβαση έμμισθης εντολής (όπως

21. Διάφορες νομοθετικές διατάξεις προέβλεπαν τη συμμετοχή των δημόσιων υπαλλήλων σε ειδικά δικαστήρια, τα οποία ήταν δικαιοδοτικά όργανα που ανήκαν στη δικαστική λειτουργία. Ήδη, μετά την πάροδο της μεταβατικής περιόδου του άρθρου 9 § 1 του Ν. 1406/1983, δεν είναι συνταγματικά ανεκτή (άρθρα 87 § 1 και 94 § 1 Σ) τόσο η ίδρυση νέων όσο και η λειτουργία των τυχόν υφιστάμενων ειδικών διοικητικών δικαστηρίων, ως προς την υπαγωγή στην αρμοδιότητά τους νέων υποθέσεων.

22. Η προσθήκη στον νομοθετικό ορισμό του δημόσιου υπαλλήλου, που περιελάμβανε ο προϊσχύσας Υπαλληλικός Κώδικας του 1951 (άρθρο 1 § 2), του στοιχείου του «έμμεσου οργάνου», για να τονιστεί η διάκριση από τα άμεσα όργανα, ήταν περιττή, αφού αναγκαίο στοιχείο του ορισμού είναι η ιεραρχική και πειθαρχική σχέση, η οποία είναι αντίθετη προς την έννοια του άμεσου οργάνου. Εξάλλου, σημειώνεται ότι τυχόν αμφισβήτηση ως προς την ιδιότητα ορισμένου προσώπου ως δημόσιου υπαλλήλου, ακόμα και αν αναφέρεται ως προδικαστικό ζήτημα σε αστική ή ποινική δίκη, επιλύεται από τριμελή επιτροπή του αρμόδιου για τις υπαλληλικές διαφορές Τμήματος του ΣΤΕ (Τμήμα Γ'). Η επιτροπή αυτή συγκροτείται με απόφαση του Προέδρου του Τμήματος και αποτελείται από τον ίδιο ή τον νόμιμο αναπληρωτή του και δύο (2) Συμβούλους Επικρατείας. Η επιτροπή επιλαμβάνεται ύστερα από είτε ερώτημα του δικαστηρίου ή της δημόσιας αρχής, ενώπιον των οποίων έχει ανακύψει η αμφισβήτηση, είτε αίτηση του ενδιαφερομένου και με τη διαδικασία, την οποία προβλέπει το άρθρο 3 ΥΚ.

οι δικηγόροι του Δημοσίου) ή σύμβαση μίσθωσης έργου (π.χ. δακτυλογράφηση ορισμένου αριθμού σελίδων) ή σύμβαση εργασίας παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών (π.χ. τεχνικοί σύμβουλοι).

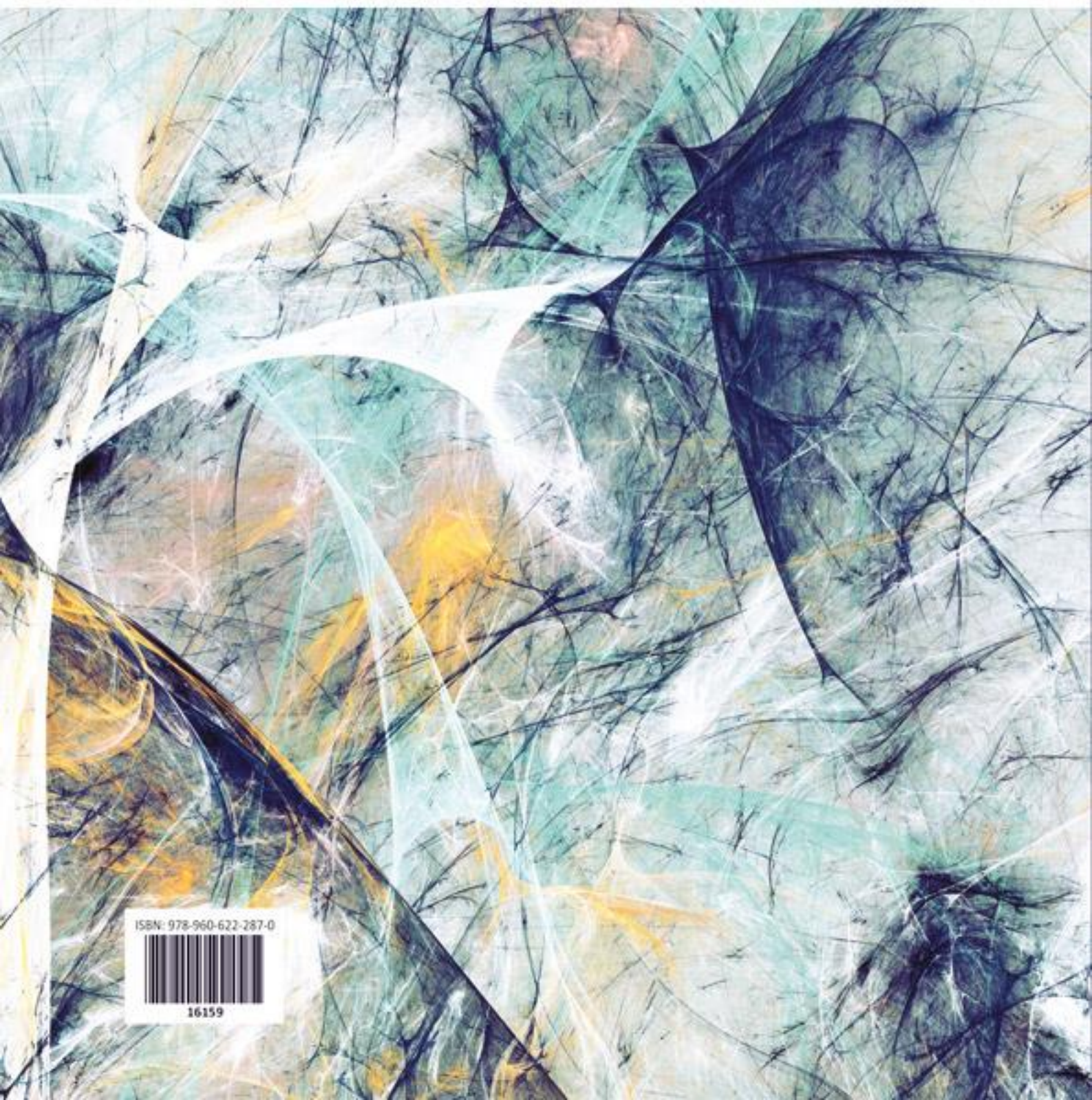
15. δ) Διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από κανόνες του διοικητικού δικαίου. Η έκταση της εφαρμογής κανόνων διοικητικού δικαίου στη σχέση που συνδέει τον υπάλληλο με το Δημόσιο ποικίλλει κατά περίπτωση και είναι κριτήριο για τη διάκριση των δημόσιων υπαλλήλων σε ορισμένες κατηγορίες (βλέπε αριθμ. 40).

§ 4. Γενικές διακρίσεις των δημόσιων υπαλλήλων

16. Σύμφωνα με τις ισχύουσες συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις οι δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες: τους στρατιωτικούς και τους διοικητικούς ή πολιτικούς. Οι δημόσιοι υπάλληλοι των διοικητικών υπηρεσιακών μονάδων του Κράτους χαρακτηρίζονται με τον όρο «διοικητικοί» στα Συντάγματα του 1911 (άρθρο 102), 1927 (άρθρο 114) και 1952 (άρθρο 101). Το Σύνταγμα του 1975 αναφέρει τον όρο «διοικητικοί» μόνο στην § 5 του άρθρου 103. Ο ΥΚ, ενώ στον τίτλο χρησιμοποιεί τον όρο «δημόσιοι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι», στο άρθρο 2 § 1 χρησιμοποιεί τον όρο «πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι». Πάντως, οι χαρακτηρισμοί «διοικητικός» και «πολιτικός» ταυτίζονται και διακρίνουν την κατηγορία που χαρακτηρίζουν από την κατηγορία των «στρατιωτικών» υπαλλήλων και των δικαστικών.

Δημιουργείται το ζήτημα, εάν οι τακτικοί δικαστές και οι εισαγγελείς συγκροτούν μια ιδιαίτερη κατηγορία δημόσιων υπαλλήλων. Τα πρόσωπα αυτά συνδέονται με ειδική νομική σχέση με το ΔΝΠ του Κράτους που έχει συναφθεί προαιρετικά, παρουσιάζει όμως τις ακόλουθες ουσιώδεις διαφορές από την ειδική σχέση που συνδέει τους δημόσιους υπαλλήλους με το ίδιο νομικό πρόσωπο²³: ι) έχει ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών για την άσκηση της δικαστι-

23. Σύμφωνα με το άρθρο 89 του Συντάγματος απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς η παροχή κάθε άλλου είδους έμμισθης υπηρεσίας προς το ΔΝΠ του Κράτους ή προς οποιοδήποτε άλλο νομικό πρόσωπο καθώς και η άσκηση οποιουδήποτε επαγγέλματος. Κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται η εκλογή και ο διορισμός τους ως μελών της Ακαδημίας Αθηνών, και Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων καθώς και η συμμετοχή τους σε συλλογικά όργανα ΔΝΠ που ασκούν αρμοδιότητες πειθαρχικού, ελεγκτικού, δικαιοδοτικού ή νομοπαρασκευαστικού χαρακτήρα. Επίσης επιτρέπεται η παροχή υπηρεσιών των δικαστικών λειτουργών και η εκπροσώπηση της Χώρας από αυτούς σε διεθνείς οργανισμούς.



ISBN: 978-960-622-287-0



16159