

## **ΕΥΡΕΙΑ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΘΕΣΕΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΓΙΑ ΛΟΓΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ**

**Παναγιώτη Σ. Καποτά, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου, Δικηγόρου Δ.Σ. Πάτρας.**

Η παρούσα αποτελεί περίληψη της ομώνυμης Μεταπτυχιακής Διπλωματικής Διατριβής μου στο Π.Μ.Σ. Δημοσίου Δικαίου της Νομικής Αθηνών, με επιβλέποντα τον καθηγητή Ιωάννη Ζ. Δρόσο.

### **ΠΕΡΙΛΗΨΗ**

Οι κατέχοντες οργανική θέση, με σύμβαση δημοσίου δικαίου υπάλληλοι, είναι μόνιμοι στις θέσεις που κατέχουν εφόσον αυτές υφίστανται. Ο θεσμός την μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων είναι κατοχυρωμένος σε διάφορα έννομες τάξεις. Ο κοινός νομοθέτης, δύναται να προβαίνει σε αναδιοργάνωση της Διοικήσεως, να ιδρύει και να καταργεί οργανικές θέσεις ή και να τροποποιεί τις αρμοδιότητες αυτών επικαλούμενος το δημόσιο συμφέρον. Το δημόσιο συμφέρον έτσι όπως το έχει προσδιορίσει η πολιτική εξουσία σήμερα, είναι συνυφασμένο με την δημοσιονομική εξυγίανση. Μια από τις προτεινόμενες ενέργειες για την μείωση των λειτουργικών δαπανών του δημοσίου και την δημοσιονομική εξυγίανση, είναι και η απόλυση ή η θέσει σε εφεδρεία δημοσίων υπαλλήλων μέσω μιας ευρείας κατάργησης των οργανικών τους θέσεων. Όταν ο νομοθέτης προβαίνει σε ενέργειες όπως η ευρεία κατάργηση οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων θα πρέπει έχει υπ' όψιν του την απρόσκοπτη παροχή υπηρεσιών στο κοινό και την ορθολογική λειτουργία των υπηρεσιών. Η σύνταξη μελέτης προς τον σκοπό αυτό είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την ευρεία κατάργηση οργανικών θέσεων. Οι πράξεις κατάργησης οργανικών θέσεων, που έχουν ως αποτέλεσμα την απόλυση των υπαλλήλων ή τη θέσει τους σε εφεδρεία, προσβάλλονται ανάλογα τον τρόπο κατάργησης της θέσης, στο Διοικητικό Εφετείο ή στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Ως αποτέλεσμα της θέσης του Συμβουλίου της Επικρατείας, ότι η κατάργηση οργανικών θέσεων οδηγεί στην απόλυση δημοσίων υπαλλήλων για λόγους που ανάγονται στην λειτουργία της υπηρεσίας και όχι σε υπαιτιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, έχει επικρατήσει η άποψη ότι σε περίπτωση απόλυσης υπαλλήλου λόγω κατάργησης της

οργανική θέσης που κατείχε και σε περίπτωση ανασύστασης της, η διοίκηση υποχρεούται να τον επαναπροσλάβει.

## **ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ**

Απολύσεις, δημόσιοι υπάλληλοι, οικονομική κρίση, κατάργηση οργανικών θέσεων

## **1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΑ**

### **1.1. Γενικά**

Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, όσο η θέση τους υφίσταται, προστατεύεται από το Σύνταγμα και ειδικότερα από το άρθρο 103 παρ 4 και 6. Ένας από τους τρόπους λύσης της υπαλληλικής σχέσης είναι και η κατάργηση της θέσης οπότε αυτοδικαίως ο υπάλληλος απολύεται. Στην κατάργηση μπορεί να προχωρήσει ο νομοθέτης για λόγους όπως η αναδιάρθρωση των υπηρεσιών με σκοπό την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη ή μείωση του λειτουργικού κόστους του δημοσίου.

Μετά το πρόβλημα δανεισμού του ελληνικού δημοσίου από τις χρηματοπιστωτικές αγορές και την προσφυγή στον τριμερή μηχανισμό στήριξης και δανεισμού, η μείωση του λειτουργικού κόστους του δημοσίου, με περαιτέρω σκοπό τη μείωση του δημοσίου χρέους και ελλείμματος έγινε βασική πολιτική της Κυβέρνησης. Η διπλή μείωση χρέους και ελλείμματος αναγορεύτηκε σε λόγο δημοσίου συμφέροντος και επί αυτού βασίζεται η κάθε πολιτική απόφαση της Κυβέρνησης.

### **1.2. Οικονομική κρίση και κατάργηση οργανικών θέσεων**

Ενώ επί πολλά έτη γινόταν δεκτό, ότι το ταμειακό συμφέρον του δημοσίου και μόνο, δεν συνιστά λόγο δημοσίου συμφέροντος, αλλά το συμφέρον του διαδίκου που ονομάζεται δημόσιο<sup>1</sup>, πλέον είναι φανερό ότι υπάρχει μια αρχή μεταστροφής της νομολογίας υπό το βάρος των δημοσιονομικών προβλημάτων και το ταμειακό συμφέρον του δημοσίου υπό την οικονομική κρίση, έγινε μέσο για την οικονομική εξυγίανση, όπου αυτός πλέον είναι ο υπέρτερος λόγος δημοσίου συμφέροντος. Η αρχή έγινε με την εισήγηση<sup>2</sup> της Συμβούλου Επικρατείας Ειρήνης Σαρπ ενώπιον της

<sup>1</sup> Ενδεικτικά: Μπέης, Δίκη, 2006, σελ. 37 και ΣτΕ Ολ 1663/2009 ΕΔΔΔΔ 2009,387.

<sup>2</sup> <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/865/ent.1865.asp>

Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας στην υπόθεση του «Μνημονίου», δικάσιμος: 23.11.2010. Ειδικότερα υποστήριξε ότι: «...τα επίμαχα μέτρα, τα οποία αποτελούν τμήμα του ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, δικαιολογούνται **κατ' επίκληση σοβαρών λόγων δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών - μελών της Ένωσης για την τήρηση των υποχρεώσεων δημοσιονομικής πειθαρχίας και τη διασφάλιση της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Αβασίμως, κατά συνέπεια, προβάλλεται...ότι δι' αυτών επιδιώκεται αποκλειστικώς η εξυπηρέτηση των ταμειακών συμφερόντων του Δημοσίου.** Εξάλλου, τα επίμαχα μέτρα παρίστανται πρόσφορα για την επίτευξη των επιδιωκόμενων δι' αυτών σκοπών, δηλαδή της μείωσης του ελλείμματος κατά 2,5 περίπου εκατοστιαίες μονάδες του Α.Ε.Π...».

Στην συνέχεια με τρόπο ξεκάθαρο το έθεσε εκ νέου το Συμβούλιο της Επικρατείας, στην απόφαση 1620/2011<sup>3</sup>, για την διαφορά του επιτοκίου μεταξύ οφειλών του δημοσίου σε ιδιώτες και μεταξύ ιδιωτών. Στην σκέψη 8 συγκεκριμένα φαίνεται η επιρροή της δημοσιονομικής κρίσης στη νομολογία: «...η διαφοροποίηση μεταξύ του τόκου, νομίμου και υπερημερίας... μπορεί να δικαιολογηθεί από αποχρώντα λόγο δημοσίου ή γενικού συμφέροντος. **Τέτοιο λόγο δεν αποτελεί το απλό ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, αποτελεί, όμως, η διασφάλιση "της δημοσιονομικής ισορροπίας του Κράτους".**

Στα πλαίσια της προσπάθειας εξυγίανσης των δημοσιονομικών του Κράτους, αναλήφθηκαν από την Κυβέρνηση διάφορες δεσμεύσεις. Μεταξύ αυτών είναι και η μείωση των δαπανών του δημοσίου. Μια από τις προτεινόμενες ενέργειες για την μείωση των δαπανών είναι και η απόλυση ή θέση σε εφεδρεία<sup>4</sup> των δημοσίων υπαλλήλων, δια της κατάργησης των οργανικών τους θέσεων. Η κατάργηση δύναται να συντελεστεί μέσω της κατάργησης ή συγχώνευσης φορέων ή οργανισμών του δημοσίου ή υπηρεσιών ή πάσης φύσεως μονάδων που τα λειτουργικά τους έξοδα βαρύνουν τον προϋπολογισμό της Γενικής Κυβέρνησης. Επιπλέον πιθανότητες συγκεντρώνει και η κατάργηση οργανικών θέσεων μονίμων υπαλλήλων του δημοσίου ακόμα και σε υπηρεσίες που δεν συγχωνεύονται με σκοπό τη μείωση του λειτουργικού κόστους του δημοσίου.

<sup>3</sup> Ε.Δ.Κ.Α. Τεύχος 5/624, Μάιος 2011, σελ. 350-357 με ανυπόγραφο σχόλιο.

<sup>4</sup> Αντίστοιχο μέτρο η διαθεσιμότητα του άρθρου 101 σε συνδυασμό με την παρ. 4 του άρθρου 154 Υ.Κ.

Ο νομοθέτης δεν είναι ελεύθερος να καταργεί κατά το δοκούν οργανικές θέσεις επικαλούμενος μόνο το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον της οικονομικής εξυγίανσης μέσω της μείωσης των λειτουργικών δαπανών του δημοσίου. Θα πρέπει να συνυπολογίσει και άλλους παράγοντες, όπως την παροχή κάποιων υπηρεσιών προς των πολίτη που είναι και Συνταγματικά κατοχυρωμένες υπηρεσίες ή συνδέονται στενά με την άσκηση της κυριαρχίας.

### **1.3. Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στα ελληνικά Συντάγματα**

Μετά τη γαλλική επανάσταση και την επικράτηση του κοινοβουλευτικού Κράτους, η εφαρμογή της λαϊκής κυριαρχίας κατέληξε σε υπερβολές από μέρους του κοινοβουλίου. Ο Τόκβιλ<sup>5</sup> σε αγόρευση του την 18 Ιανουαρίου 1842, επέστησε την προσοχή της Βουλής, για την μοιραία τάση της, να επεμβαίνει καταχράστηκα επί των θεμάτων που η διαχείριση τους έχει ανατεθεί στους δημόσιους υπαλλήλους και να επηρεάζει την άσκηση της εξουσίας από αυτούς. Με την μελέτη του ο Ed de Laboulaye<sup>6</sup>, υποστήριξε την ανάγκη της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και την συνέδεσε με την ορθή και αμερόληπτη άσκηση της εξουσίας.

Η μονιμότητα λοιπόν των δημοσίων υπαλλήλων, ήρθε για να τοποθετήσει έναν ουδέτερο μεσολαβητή μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και του πολίτη, απαλλάσσοντας τους δημοσίους υπαλλήλους από την απειλή της αυθαίρετης απόλυσης, με σκοπό να καταστούν ανεξάρτητοι από την κομματική επιρροή<sup>7</sup>. Όπως έχει νομολογήσει το ΣΕ<sup>8</sup>: «...δια των άρθρων 29 § 3, 56 και 57 § 3 του Συντάγματος κατοχυρώνεται το σύστημα της πολιτικώς ουδετέρας Διοικήσεως, ήτοι Διοικήσεως της οποίας η οργάνωση και στελέχωση παρέχει τις εγγυήσεις αντικειμενικής εκτελέσεως του νόμου, σύμφωνα προς την θεμελιώδη αρχή του Κράτους Δικαίου.

---

<sup>5</sup> Κωνσταντίνος Πολυχρονιάδης, Περί δημοσίου υπαλλήλου μελέτη συγκριτική νομοθεσίας, Τεύχος δεύτερο, Τόμος Πρώτος, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 1918, σελ. 203 επ.

<sup>6</sup> Ed de Laboulaye, De l'Enseignement et du noviciat administratif en Allemagne, Paris, 1842, [http://books.google.gr/books?id=\\_vNcfznrWY4C&pg=PA513&lpg=PA513&dq=De+l'Enseignement+et+du+noviciat+administratif+en+Allemagne&source=bl&ots=\\_w0h1MNRDA&sig=9HayagOdyKfMX08NPxjnV-GTcNI&hl=el&ei=z-ZTTrmIMIndsgb40fnyDw&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=5&ved=0CDgQ6AEwBA#v=onepage&q=De%20l'Enseignement%20et%20du%20noviciat%20administratif%20en%20Allemagne&f=false](http://books.google.gr/books?id=_vNcfznrWY4C&pg=PA513&lpg=PA513&dq=De+l'Enseignement+et+du+noviciat+administratif+en+Allemagne&source=bl&ots=_w0h1MNRDA&sig=9HayagOdyKfMX08NPxjnV-GTcNI&hl=el&ei=z-ZTTrmIMIndsgb40fnyDw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CDgQ6AEwBA#v=onepage&q=De%20l'Enseignement%20et%20du%20noviciat%20administratif%20en%20Allemagne&f=false)

<sup>7</sup> Αναστάσιος Τάχος, Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1996, σελ. 218 επ. βλέπε και εκεί νομολογία (ΣΕ 1715, 1734, 1770/1983 NOMOS)

<sup>8</sup> NOB/1984, 1084.

Για την επίτευξη αυτού του σκοπού της αμερόληπτης δράσης της διοίκησης κατοχυρώθηκε και Συνταγματικά η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων...».

Αρχικά το Σύνταγμα του 1864 κατοχύρωσε την ισοβιότητα των δικαστών. Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα αρχικά στηριζόταν στον κοινό νόμο. Αντιπροσωπευτικότερος όλων ο Ν. ΓΨΒ/1910 που κατοχύρωσε ένα ευρύτερο δικαίωμα στην μονιμότητα. Οι δημοσίοι υπάλληλοι όμως εξακολουθούσαν να τελούν υπό καθεστώς πλήρους κομματικής εξάρτησης. Έτσι με το άρθρο 102 § 2 του Συντάγματος του 1911 κατοχυρώθηκε και Συνταγματικά<sup>9</sup>. Η Συνταγματική κατοχύρωση επανελήφθηκε σε όλα τα επόμενα Συντάγματα και συνέβαλε στην λειτουργία της δημόσιας διοίκησης υπό μετριασμένη εξάρτηση.<sup>10</sup> Αντίστοιχα άρθρα ήταν το 114 του Συντάγματος του 1927, το 101 του Συντάγματος του 1952, το 125 του Συντάγματος του 1968.

Στο ισχύον Σύνταγμα η μονιμότητα κατοχυρώνεται στο άρθρο 103. Από τις συζητήσεις της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής, η συνέχιση της παράδοσης<sup>11</sup> της Συνταγματικής κατοχύρωσης της μονιμότητας θεωρήθηκε ως κάτι αυτονόητο και δεν αποτέλεσε ζήτημα ευρείας συζήτησης.

#### **1.4. Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων σε διάφορες χώρες**

Ο θεσμός την μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων είναι κατοχυρωμένος σε διάφορα έννομες τάξεις. Την κατοχύρωση άλλοτε την συναντάμε σε συνταγματικές διατάξεις και άλλοτε στον κοινό νόμο.

Στο άρθρο 103 του Συντάγματος της Ισπανίας του 1977, γίνεται αναφορά στο καθεστώς που διέπει τους δημοσίους υπαλλήλους.<sup>12</sup> Ειδικότερα στην παράγραφο 3 γίνεται αναφορά στο εργασιακό καθεστώς,<sup>13</sup> όπου ορίζει ότι ο νόμος θα ρυθμίσει το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων. Εν προκειμένω δεν υπάρχει συνταγματική προστασία των δημοσίων υπαλλήλων αλλά το καθεστώς προστασίας σύμφωνα με

---

<sup>9</sup> Μετά την έναρξη της λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας οι υπάλληλοι...από του οριστικού αυτών διορισμού εισί μόνιμοι, εφ' όσον υφίστανται αι σχετικά υπηρεσία.

<sup>10</sup> Τάχος, Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο...σελ 219

<sup>11</sup> Δημήτριος Βουδούρης, Επίσημα στενογραφημένα Πρακτικά Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντάγματος 1975, σ. 857

<sup>12</sup> MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, La reforma del empleo público en el actual Estado de las Autonomías: propuestas de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público sobre el alcance de la legislación básica y la cooperación entre Administraciones, [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/41-01\\_ManuelSanchezMoron.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/41-01_ManuelSanchezMoron.pdf). βλέπε και Miguel Sánchez Morón, Derecho de la función pública, Tecnos, 2008,

<sup>13</sup>La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

ρητή συνταγματική διάταξη αφήνεται να ρυθμιστεί από τον κοινό νόμο. Η πλήρης αρμοδιότητα του νομοθέτη επί του καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων συμπληρώνεται με τη διάταξη του άρθρου 148 παρ. 1 εδ' 18,<sup>14</sup> όπου επαναλαμβάνεται ότι το Κράτος έχει αποκλειστική αρμοδιότητα επί του καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων. Ο ισχύον νομός για το βασικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων<sup>15</sup> είναι ο 7/2007.

Στην Πολωνία και πάλι ο νόμος ορίζει τα του καθεστώτος των υπαλλήλων. Οι νεοεισερχόμενοι εργαζόμενοι, απασχολούνται με συμβάσεις ορισμένου χρόνου αρχικά. Αυτή η σύμβαση δεν να υπερβαίνει το χρονικό διάστημα των τριών ετών. Κατά την περίοδο αυτή περνούν από μια προπαρασκευαστική υπηρεσία, η οποία είναι μιας μορφής εισαγωγική εκπαίδευση. Η προπαρασκευαστική υπηρεσία τελειώνει με συνέντευξη σε εξεταστική επιτροπή. Αν το αποτέλεσμα είναι θετικό ο υποψήφιος υπογράφει σύμβαση αορίστου χρόνου, που ρυθμίζεται από τον νόμο, διαφορετικά η σύμβαση λύεται.<sup>16</sup>

Το Σύνταγμα του Μεξικό μοιάζει πολύ με το ελληνικό στο ζήτημα της προστασίας των δημοσίων υπαλλήλων. Στο άρθρο 123 εδ. β' στ. 9, ορίζεται<sup>17</sup> ότι, οι εργαζόμενοι (μόνο του δημοσίου διότι η παράγραφος βρίσκεται στο κεφάλαιο που αφορά του υπαλλήλους του δημοσίου), μπορούν να απολυθούν ή να απορριφθούν για λόγους που δικαιολογούνται από το νόμο.<sup>18</sup>

## **2.ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ**

### **2.1. Γενικά**

Για τον Ν.Ν. Σαρίπολο<sup>19</sup>: οι δημόσιοι υπάλληλοι είσι, κατά κανόνα, μόνον έμμεσα όργανα της Πολιτείας, καθόσον δεν εκφράζουσιν ελευθέρως την θέλησιν της

---

<sup>14</sup> El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas **y del régimen estatutario de sus funcionarios que**, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas

<sup>15</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

<sup>16</sup> REPUBLIC OF POLAND, Public Administration Country Profile, Division for Public Administration and Development Management (DPADM) - Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, May 2004, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023221.pdf>

<sup>17</sup> Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

<sup>18</sup> Ley federal de los trabajadores al servicio del estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963

<sup>19</sup> Ν.Ν. Σαρίπολος, Μελέτη Περί Δημοσίων Υπαλλήλων, Βασιλική Τυπογραφία Ραφτάνη – Παπαγεωργίου, Αθήνα, 1906, σελ. 18επ.

Πολιτείας, αλλ' ευρίσκονται εἰς υπηρεσιακὴν σχέσιν υποταγῆς, ἀμέσως ἢ ἐμμέσως, πρὸς ἄμεσον ὄργανον τῆς Πολιτείας, κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἥττον υποκείμενοι εἰς διαταγὰς, πρὸς αὐτὰς οφείλουσιν ὑπακοήν. Ὁ δημόσιος πολιτικός υπάλληλος τῆν σημερινήν ἐποχὴν, εἶναι ὄργανο τοῦ κράτους ἢ τοῦ νομικοῦ προσώπου δημοσίου δικαίου με τὸ ὁποῖο συνδέεται με εἰδικὴ νομικὴ σχέση<sup>20</sup>. Οἱ τακτικοὶ δημόσιοι υπάλληλοι ποὺ διέπονται ἀπὸ τὸ θεσμὸ τῆς μονιμότητος, καταλαμβάνουν, κατὰ κανόνα, τὶς θέσεις τῶν κεντρικῶν υπηρεσιῶν τοῦ κράτους οἱ ὁποῖες ἐπωμίζονται, τὶς ἐπιτελικὲς κρατικὲς ἀρμοδιότητες<sup>21</sup>. Στὸ ἀρθρο 103 § 4 καὶ 6 μποροῦμε νὰ ἀναζητήσουμε τὸ Συνταγματικὸ πλαίσιο προστασίας τῶν δημοσίων υπαλλήλων.

## **2.2. Οἱ ἐντὸς καὶ ἐκτὸς κανονιστικῆς ἐμβέλειαι ἀρθρου 103 τοῦ Συντάγματος δημόσιοι υπάλληλοι.**

Οἱ κατηγορίαι υπαλλήλων ποὺ ἀπασχολεῖ τὸ δημόσιο εἶναι διάφορες. Δὲν βρίσκονται ὅμως ὅλοι ἐξ αὐτῶν ὑπὸ τὸ ἀυστηρὸ καθεστῶς προστασίας τοῦ Συντάγματος. Ἄλλοι βρίσκονται ὑπὸ καθεστῶς προστασίας ποὺ προβλέπεται σὲ ἄλλο ἀρθρο τοῦ Συντάγματος (ἀνώτεροι μετακλητοὶ υπάλληλοι 103 § 5) καὶ ἄλλοι ἐκτὸς κανονιστικῆς ἐμβέλειαι τοῦ ἀρθρου 103 § 4 (κατέχοντες ὀργανικὴ θέση με σχέση ἐργασίας Ἰδιωτικοῦ Δίκαιου). Εἰδικὴ κατηγορία ἀποτελοῦν ἐπίσης οἱ δικαστικοὶ λειτουργοὶ ὄλων τῶν βαθμίδων ποὺ εἶναι ἰσόβιοι σύμφωνα με τὸ Σύνταγμα, ὅπως ἐπίσης καὶ οἱ ἐισαγγελικοὶ λειτουργοὶ. Ἄλλη εἰδικὴ κατηγορία εἶναι οἱ καθηγητὲς τῶν Ἀνωτάτων Ἐκπαιδευτικῶν Ἰδρυμάτων ποὺ χαρακτηρίζονται ὡς δημόσιοι λειτουργοὶ καὶ τὸ καθεστῶς ποὺ ἀπολαύουν εἶναι περισσότερο προσήκον στὸ καθεστῶς τῆς ἰσοβιότητος ἀπὸ ὅτι τῆς μονιμότητος<sup>22</sup>.

### **2.2.1. Οἱ ἐντὸς κανονιστικῆς ἐμβέλειαι ἀρθρου 103 τοῦ Συντάγματος δημόσιοι υπάλληλοι**

Ὑπὸ τῆν προστασία τοῦ ἀρθρου 103 § 4 καὶ 6 τοῦ Συντάγματος εἶναι οἱ πολιτικοὶ διοικητικοὶ υπάλληλοι τοῦ Κράτους, με σύμβαση δημοσίου δικαίου, τῆς Βουλῆς, τῶν ΟΤΑ, καὶ τῶν λοιπῶν ΝΠΔΔ. Ὅπως ἔχει νομολογηθεῖ καὶ οἱ δόκιμοι

---

<sup>20</sup> Μιχάλης Πικραμένος, Το νομοθετικὸ καθεστῶς τῶν ἀνωτάτων δημοσίων υπαλλήλων ὑπὸ διαρκὴ μεταρρύθμιση. Το Νομικὸ Βῆμα, 2008, σελ. 2301-2333

<sup>21</sup> Μιχάλης Πικραμένος, Σκέψεις γιὰ τὴν συνταγματικὴ μεταρρύθμιση τοῦ διοικητικοῦ συστήματος, Καταχώρηση: 01/04/2011 <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/975/ent.1975.asp>

<sup>22</sup> Τάχος, Δημοσιοῦπαλληλικὸ δίκαιο.... σελ. 16επ

υπάλληλοι απολαύουν συνταγματικής προστασίας<sup>23</sup> και οι επί θητεία<sup>24</sup> όσο διαρκεί η θητείας τους.

Οι Διοικητές των νοσοκομείων έχει κριθεί ότι είναι μόνιμοι υπάλληλοι του Κράτους όσο διαρκεί η θητεία τους και απολαύουν της Συνταγματικής προστασίας<sup>25</sup>.

Μια ιδιαίτερη κατηγορία μονίμων υπαλλήλων είναι αυτή των κατόχων θέσεων μονίμων υπαλλήλων που είναι και οργανικές αλλά ονομάζονται προσωρινές ή προσωποπαγείς. Αυτό που μας ενδιαφέρει εν προκειμένω είναι ότι και οι κατέχοντες αυτές τις θέσεις καταλαμβάνονται από την προστασία του άρθρου 103<sup>26</sup> (ΣΕ 1717/83 Ολ., 1722/83 Ολ., 1807/83, 466/84, ΔΕΦ ΑΘ 1721/2002).

### **2.2.2. Οι εκτός κανονιστικής εμβέλειας άρθρου 103 του Συντάγματος δημόσιοι υπάλληλοι**

Η συνταγματική προστασία της μονιμότητας δεν καταλαμβάνει τους ένστολους των ενόπλων δυνάμεων, του λιμενικού και της αστυνομίας αλλά καταλαμβάνει τους υπηρετούντες στο Πυροσβεστικό Σώμα (ΣΕ 3590/1980, 65/1983, 4268/1985 ΝΟΜΟΣ).

Επίσης στο καθεστώς της Συνταγματικής προστασίας της μονιμότητας και σύμφωνα με το άρθρο 103 § 5, μπορούν να εξαιρεθούν με νόμο οι ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας (π.χ. διορισμένοι περιφερειάρχες ή παλαιότερα οι νομάρχες ή Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης), οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών. Με βάση τα παραπάνω κρίθηκε (ΣΕ Ολ 1849/2008 ΝΟΜΟΣ) ότι ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης δεν προστατεύεται από την κανονιστική εμβέλεια της παραγράφου 3 ή 6 αλλά σε αυτή της παραγράφου 5 και δεν απολαύει της προστασίας του Συντάγματος.

Εκτός της προστατευτικής κανονιστικής εμβέλειας του άρθρου 103 § 4 και 6, βρίσκονται και οι κατέχοντες οργανική θέση στο δημόσιο αλλά με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου ή ορισμένου χρόνου. Η λύση της σύμβασης εργασίας μπορεί να γίνει με καταγγελία, με πράξη του αρμόδιου για την πρόσληψη οργάνου

<sup>23</sup> ΣΕ 703/1990 ΣΤΕ, ΔΔΙΚΗ/1991 (379), βλέπε και Μιχαήλ Στασινόπουλος, Υπαλληλικός Κώδιξ και Κώδιξ Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, Έκδοση Β', Αθήνα 1957, σελ. 118 επ. Τάχος, Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο... σελ. 221επ.

<sup>24</sup> Τάχος, Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο... σελ. 220επ ΣΕ και εκεί νομολογία, ενδεικτικά ΣΕ 1173/1991 και ΔιοικΕφΑΘ 374/1990.

<sup>25</sup> Πρβλ. ΣτΕ 4284/2005 7μ., σκέψη 5 κ.α. όμοιες, Ολομ. ΣτΕ 1770/1983, 1803/1983, ΣτΕ 1669/1981, κ.α. ΝΟΜΟΣ

<sup>26</sup> Τάχος, Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο... σελ. 61επ



και η δικαστική αμφισβήτηση της πράξεως αυτής γεννά διαφορά ιδιωτικού δικαίου και όχι ακυρωτική διαφορά και επομένως, για την επίλυσή της έχουν δικαιοδοσία τα πολιτικά δικαστήρια (ΣτΕ 1893/2005, πρβλ. ΣτΕ 1892/2005, 2874/1988, 2012/1986 ΝΟΜΟΣ).

### **2.3. Η μονιμότητα και η οργανική θέση. Έννοια, όρια και διακρίσεις**

Η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να οργανώνεται και να στελεχώνεται με μονίμους υπαλλήλους που κατέχουν οργανική θέση. Ο λόγος είναι η κατοχύρωση της κατ' άρθρο 29 § 3, 56 και 57 § 3 του Συντάγματος πολιτικώς ουδέτερης Διοίκησης, ήτοι της Διοίκησης της οποίας η οργάνωση και στελέχωση παρέχει εγγυήσεις αντικειμενικής εκτελέσεως του νόμου, συμφώνως προς την θεμελιώδη αρχήν του Κράτους Δικαίου. Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, κατ' άρθρο 103 παρ. 4 και 6, αποτελεί εγγύηση τεθειμένη όχι μόνον υπέρ των υπαλλήλων αλλά και προς δημιουργία υπαλληλικού σώματος, που να δρα ανεξαρτήτως κυβερνητικών εναλλαγών σε ασφάλεια κατά τις επιταγές του νόμου και, συνεπώς, απαλλαγμένου κομματικών επιρροών και επεμβάσεων (βλ. ΣτΕ 2325/1966), χάριν των διοικητικών υπηρεσιών και να παράγει διοικητικό έργο.

Βασική προϋπόθεση για να υπαχθεί ένας υπάλληλος στην κανονιστική εμβέλεια του άρθρου 103 που προστατεύει την μονιμότητα είναι η θεσμοθέτηση της θέσης που κατέχει με νόμο. Ως νομοθετημένη θέση, εννοούμε, θέση που υφίσταται με διάταξη νόμου τυπικού ή ουσιαστικού στο οργανόγραμμα της υπηρεσίας.<sup>27</sup>

Η άλλη προϋπόθεση είναι ύπαρξη οργανικής θέσης. Ο χαρακτηρισμός αν μια θέση είναι οργανική δεν επαφίεται στον χαρακτηρισμό που θα δώσει ο νομοθέτης στη θέση. Η ιδιότητα του υπαλλήλου θα κριθεί και βάσει τις λειτουργικές ανάγκες που καλύπτει ο υπάλληλος. Οργανική θέση σημαίνει ύπαρξη στο οργανόγραμμα της υπηρεσίας μια θέσεως που περιγράφεται ως προς τα τυπικά προσόντα, το βαθμό και τις αρμοδιότητες που θα εκτελεί ο κατέχων αυτή τη θέση.

## **3. Η ΕΥΡΕΙΑ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΘΕΣΕΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ**

### **3.1. Η λύση της υπαλληλικής σχέσης γενικά**

Η λύση της υπαλληλικής σχέσης κατά το Σύνταγμα επιτυγχάνεται με τους εξής τρόπους: α. την απόλυση μετά από απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο ΣΕ β. με την

<sup>27</sup> Τάχος, Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο...σελ. 62 επ.

κατάργηση της οργανικής θέσης που κατείχε ο δημόσιος υπάλληλος, γ. την αποχώρηση λόγω ορίου ηλικίας, δ. την παύση με δικαστική απόφαση.

Η παρούσα έχει ως θέμα την λύση της υπαλληλικής σχέσης συνεπεία κατάργησης της οργανικής θέσης που κατείχε ο υπάλληλος.

### **3.1.1. Η κατάργηση της οργανικής θέσης**

Κατά την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο νομοθέτης έχει από το Σύνταγμα ευρύτατη εξουσία οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών, τόσο ως προς τη δομή τους, όσο και ως προς τη σύσταση, την κατάργηση θέσεων και τη βαθμολογική κλίμακα των δημοσίων υπαλλήλων που καταλαμβάνουν τις θέσεις αυτές.<sup>28</sup>

Ο υπάλληλος είναι μόνιμος στη θέση που κατέχει, όσο αυτή η θέση υπάρχει. Από αυτό συνάγεται ότι δύναται ο κοινός νομοθέτης, να προβαίνει σε αναδιοργάνωση της Διοικήσεως, να ιδρύει και να καταργεί οργανικές θέσεις ή και να τροποποιεί τις αρμοδιότητες αυτών. Με την κατάργηση της θέσης ο υπάλληλος απολύεται. Από τις πρώτες μέρες της λειτουργίας του το ΣΕ επιλήφθηκε του ζητήματος της απόλυσης λόγω κατάργησης της θέσης με πρώτη απόφαση την 194/1929.<sup>29</sup>

Οι λόγοι που μπορούν να οδηγήσουν στην απόλυση λόγω κατάργησης των οργανικών θέσεων είναι οι παρακάτω<sup>30</sup>:

α. Η κατάργηση ολοκλήρου του κλάδου ή της υπηρεσίας που υπηρετεί ο κατέχων τη θέση. β. Η μετατροπή δημόσιας υπηρεσίας σε αυτοτελές νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου. γ. Η **κατ' εξαίρεση** μετατροπή των οργανικών θέσεων νομίμων δημοσίων υπαλλήλων σε θέσεις υπαλλήλων με θητεία ή μετακλητών υπαλλήλων ή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, δ. Η κατάργηση ορισμένων οργανικών θέσεων, από το οργανόγραμμα μιας υπηρεσίας ή οργανισμού.

### **3.1.2. Η διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης θέσης<sup>31</sup>**

Στον υπαλληλικό κώδικα προβλέπεται η περίπτωση της διαθεσιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων ένεκα κατάργησης της θέσης που κατείχαν. Έτσι σύμφωνα με το άρθρο 101, σε διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης θέσης, τίθεται αυτοδίκαια ο υπάλληλος του οποίου καταργήθηκε η θέση, εφόσον δεν μεταταγεί σύμφωνα με την

<sup>28</sup> ΣτΕ 1715, 1722/1983 (Ολομ.), 2934/1993 (7μ.) 3045-46/1997 (7μ.) κ.α.).

<sup>29</sup> Αναστάσιος Μαρίνος, Η κατάργησης μονίμου οργανικής θέσεως δημοσίας τίνος υπηρεσίας και αι συνέπειαι αυτής κατά το Σύνταγμα και τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. ΕΔΔ, 1972, σελ. 357-367.

<sup>30</sup> Τάχος, Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο... σελ. 224επ

<sup>31</sup> Θεσμός παρόμοιος της εφεδρείας

παρ. 4 του άρθρου 154 του Υ.Κ. Η διαθεσιμότητα διαρκεί ένα (1) έτος, μετά την πάροδο του οποίου ο υπάλληλος απολύεται.

Για την εφαρμογή της ανωτέρω διάταξης προϋποτίθεται η κατάργηση δια νόμου της οργανικής θέσης, διαφορετικά δεν μπορεί να τεθεί σε διαθεσιμότητα με την οργανική του θέση να υφίσταται ακόμα. Μετά την πάροδο του έτους η διοίκηση υποχρεούται να τον απολύσει.

### **3.2. Περιπτώσεις κατάργησης οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων προ του Συντάγματος του 1975.**

Συνηθέστερη ήταν η πρακτική της κατάργησης της οργανικής θέσης πριν την θέσπιση του ισχύοντος Συντάγματος. Θα αναφέρουμε μερικές χαρακτηριστικές περιπτώσεις κατάργησης θέσεων που οδήγησαν στην απόλυση ή το συνηθέστερο σε μετάταξη σε άλλη υπηρεσία. Επί του ζητήματος υπάρχει πλούσια νομολογία που δυστυχώς είναι αδημοσίευτη προς το μεγαλύτερο μέρος της, και την αναζητήσαμε ερευνώντας τις συλλογές νομολογίας του ΣΕ.

Με την υπ' αριθμ. 334/1955 πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, καθορίστηκαν οι θέσεις των διευθυντών του εθνικού τυπογραφείου με τροποποίηση του οργανογράμματος, καταργώντας τη μια από τις δύο θέσεις. Καταργούμενης της μίας θέσης, ο ένας από τους δύο Διευθυντές απολύθηκε με απόφαση του υπουργικού συμβουλίου. Το κριτήριο για την απόρριψη του απολυθέντος ήταν το γεγονός ότι εμπορούταν υπό κομμουνιστικών ιδεωδών, γεγονός που δέχθηκε το ΣΕ με την 1115/1955 απόφασή του.

Με τον ν.δ. 876/1971 «Περί υπαγωγής της εκκλησιαστικής εκπαίδευσης εις την εκκλησία και άλλων τινών συναφών διατάξεων», μεταφέρθηκε η εκκλησιαστική εκπαίδευση στην εκκλησία με παράλληλη κατάργηση των οργανικών θέσεων που κατείχαν χωρίς όμως να απολυθούν αφού κατέλαβαν νέες θέσεις άλλης βαθμίδας<sup>32</sup>.

### **3.4. Περιπτώσεις κατάργησης οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων από το Σύνταγμα του 1975 και έπειτα.**

Από τη θέσπιση του ισχύοντος Συντάγματος και έπειτα, υπήρξε πληθώρα νομοθετικών πράξεων που κατήργησαν θέσεις δημοσίων υπαλλήλων. Αυτό συνέβη περισσότερο λόγω της αλλαγής της νομικής μορφής διαφόρων οργανισμών και επιχειρήσεων που είχαν την μορφή ν.π.δ.δ. και έγιναν ν.π.ι.δ. Στην συντριπτική

---

<sup>32</sup> Βλ. ΣΕ 1973,1974/1972 ΝοΒ, 1972, σελ 252.

πλειονότητα των περιπτώσεων δόθηκε η δυνατότητα μετάταξης των δημοσίων υπαλλήλων σε άλλες υπηρεσίες. Ενδεικτικά θα αναφέρουμε μερικές αντιπροσωπευτικές περιπτώσεις.

#### **3.4.1. Η Κατάργηση θέσεων του στενού δημόσιου τομέα**

1. Με το άρθρο 2 του ν. 132/1982, καταργήθηκαν μεταξύ άλλων όλες οι ιεραρχικές βαθμίδες γενικών διευθύνσεων, οι θέσεις γενικών διευθυντών και ο 1ος βαθμός, καθώς και οι βαθμίδες των υπηρεσιών, οι θέσεις και ο βαθμός αναπληρωτών γενικών διευθυντών, μόνιμες, με θητεία ή σύμβαση.

Οι κάτοχοι των θέσεων που καταργήθηκαν με τον παραπάνω νόμο απολύθηκαν με την έκδοση διαπιστωτικής πράξης του αρμόδιου υπουργού, βεβαιωτική της πραγματικής και συντάξιμης υπηρεσίας και άλλοι με αίτησής τους μετατάχθηκαν σε άλλες θέσεις

Επί του θέματος το ΣΕ<sup>33</sup> έκρινε ως συνταγματική τη ρύθμιση. Υποστήριξε ότι η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, κατά την έννοια του άρθρου 103 του Συντάγματος, επιβάλλεται, η δημοσία διοίκηση να οργανώνεται και να στελεχώνεται δια μόνιμων υπαλλήλων, που βρίσκονται σε ιεραρχική εξάρτηση μεταξύ τους και κατ' εξαίρεση, είναι επιτρεπτή, βάσει των εκάστοτε συντρεχουσών συνθηκών, είναι εφικτή η πλήρωση ορισμένων θέσεων με μετακλητούς υπαλλήλους. **Αυτά υπό τον πρόδηλο όρο ότι η κατάργηση μόνιμων θέσεων ή βαθμίδων δεν είναι τέτοιας έκτασης ώστε να παραβιάζεται κατ' ουσία, ο συνταγματικός κανόνας της οργάνωσης και στελέχωσης της Δημοσίας Διοικήσεως με μόνιμους διοικητικούς υπάλληλους.** Κάτι που σύμφωνα με το ΣΕ συνέβαινε εν προκειμένω και δεν ήταν αντισυνταγματική η ρύθμιση.

2. Με § 1 αρθρ. 37 ν. 1397/83 «Εθνικό σύστημα υγείας» και από την έναρξη της ισχύος του νόμου, καταργήθηκαν όλες οι θέσεις ιατρικού προσωπικού, πλην των ειδικευομένων, οργανικές ή μη, μόνιμες ή με θητεία, με σύμβαση οποιασδήποτε μορφής, των νοσοκομείων ν.π.δ.δ. ή ν.π.ι.δ. και των νοσοκομείων υπηρεσιών ν.π.δ.δ. ή ν.π.ι.δ. Με την § 2 του ίδιου άρθρου οι γιατροί, που υπηρετούσαν στις θέσεις που καταργήθηκαν, εξακολούθησαν να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στο νοσοκομείο έως τη σύσταση και, πλήρωση των θέσεων των γιατρών ΕΣΥ και για χρονική περίοδο

---

<sup>33</sup> ΣΕ (ΟΛΟΜ)1715/1983, ΝοΒ/1983 (1263).

μέχρι έξη (6) μήνες από τη δημοσίευση του νόμου αυτού. Μετά την πάροδο των 6 μηνών όσοι δεν κατέλαβαν θέση γιατρού ΕΣΥ απολύθηκαν<sup>34</sup>.

### **3.4.2. Κατάργηση θέσεων λόγω μετατροπής Δημοσίων Επιχειρήσεων-Οργανισμών**

Στα πλαίσια της εφαρμογής του νόμου 2414/1996: «Εκσυγχρονισμός Δημοσίων Επιχειρήσεων-Οργανισμών & άλλες διατάξεις», εκδόθηκε το Προεδρικό Διάταγμα 286/1998 (ΦΕΚ Α' 208). Με το άρθρο πρώτο του Π.δ/τος ορίστηκε ότι ο Ο.Σ.Κ. μετατρέπεται σε Ανώνυμη Εταιρεία, η οποία θα λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος κατά τους κανόνες της **ιδιωτικής οικονομίας**, διεπόμενη από τις διατάξεις του κ.ν. 2190/1920 ... και του ν. 2414/1996 ...».

Το Συμβούλιο της Επικρατείας κρίνοντας καταρχήν την συνταγματικότητα της μετατροπής σε Α.Ε. υποστήριξε ότι σύμφωνα με τα άρθρα 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Συντάγματος προκύπτει ότι στην περίπτωση δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών (όπως ο Ο.Σ.Κ.) που δεν ασκούν αρμοδιότητες αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, ως έκφραση κυριαρχίας (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 1934/1998), παρέχεται ευχέρεια στον νομοθέτη, να επιλέγει την νομική μορφή του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, εφόσον κρίνεται ως η πλέον κατάλληλη προς τούτο (πρβλ. ΣτΕ 3818/1997 Ολομ., 1999/2000).

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, σε σχέση με το καθεστώς των υπαλλήλων του νέου οργανισμού έκρινε, ότι οι διατάξεις του Συντάγματος για την μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, δεν αποκλείουν την, άλλως μη κωλυόμενη συνταγματικώς, μετατροπή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, **η οποία έχει ως αναγκαίο επακόλουθο την μεταβολή του υπηρεσιακού καθεστώτος** του υπηρετούντος στα μετατρεπόμενα νομικά πρόσωπα προσωπικού.

Υποστήριξε επιπλέον ότι το καθεστώς των εφεξής προσλαμβανομένων, θα ήταν αυτό της σχέσεως ιδιωτικού δικαίου όπως εν προκειμένω οριζόταν και στο προεδρικό διάταγμα, **διότι δεν είναι νοητή δημοσιούπαλληλική σχέση για το προσωπικό των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου.**

Περαιτέρω το δικαστήριο θεώρησε ότι δεν παραβιάζονται οι συνταγματικές διατάξεις για την μονιμότητα, για το παραμένον προσωπικό που υπηρετούσε ήδη κατά την μετατροπή, υποστηρίζοντας ότι, **ανεξαρτήτως εάν πράγματι επιβάλετε από το Σύνταγμα η θέσπιση ρύθμισης που να διασφαλίζει την μονιμότητα μετά την**

<sup>34</sup> Περισσότερα στο: Αντώνης Μανιτάκης, Η Συνταγματική εγγύηση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και το σχέδιο νόμου για το Ε.Σ.Υ., Αρμενόπουλος 6, 1983, σελ. 470-472

μετατροπή, αυτό πάντως ήδη με τον επακολουθήσαντα και τυγχάνονταν εφεξής συναρμολογημένο νόμο 2676/1997, ορίστηκε (άρθρο 83 παρ. 2) ότι το εν λόγω προσωπικό «διατηρεί ... τη μονιμότητά του και δεν λύεται η σχέση εργασίας του παρά μόνο για τους ίδιους λόγους με τους δημοσίους υπαλλήλους».

### **3.5. Η ελευθερία δράσης και οι περιορισμοί του νομοθέτη στην ευρεία κατάργηση θέσεων δημοσίων υπαλλήλων.**

Ο νομοθέτης επικαλούμενος το δημόσιο συμφέρον μπορεί να διευρύνει τα όρια δράσης του. Το περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος δεν είναι εύκολα προσδιορίσιμο διότι δεν είναι μια μαθηματική έννοια, αλλά αόριστη νομική έννοια. Το δημόσιο συμφέρον είναι μια έννοια ελαστική που προσδιορίζεται κάθε φορά από τις επιλογές της πολιτικής εξουσίας. Το δημόσιο συμφέρον δεν είναι μόνο δικαιολογητικός λόγος δράσης της διοίκησης αλλά και νομικό έρεισμα των πράξεών της.<sup>35</sup>

#### **3.5.1 Ο σκληρός πυρήνας του Κράτους**

Ακόμα και με την επίκληση του δημοσίου συμφέροντος ή ακόμα και του υπέρτατου δημοσίου συμφέροντος, ο νομοθέτης δεν έχει απεριόριστη ελευθερία δράσης στην κατάργηση οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων. Τα όρια τίθενται από το Σύνταγμα αλλά και από τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει στα πλαίσια της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Τα όρια που θέτει το Σύνταγμα αφορούν την παροχή κάποιων υπηρεσιών από το Κράτος που ο νομοθέτης δεν μπορεί να απεκδυθεί, αφού είναι συνυφασμένα με την άσκηση της κυριαρχίας. Το ΣΕ με την 1934/1998 (NOMOS) απόφασή του, για τα υπόθεση των παρκομέτρων<sup>36</sup>, είχε κρίνει ότι, δεν μπορεί το Κράτος να παραχωρήσει την αρμοδιότητα της άσκησης αστυνομικής εξουσίας σε ιδιώτες.

Με δύο γνωμοδοτήσεις στα πλαίσια της εφαρμογής των διατάξεων για τις μετατροπές της μορφής των φορέων του δημοσίου, το ΝΣΚ γνωμοδότησε ότι δεν μπορούν να μετατραπούν σε ανώνυμες εταιρείες τα: Ταμείο Εθνικής Άμυνας (ΓΝΜΔ ΝΣΚ 89/2001 ΝΟΜΟΣ) και Ταμείο Εθνικού Στόλου (ΓΝΜΔ ΝΣΚ 109/2001 ΝΟΜΟΣ), έτσι δεν τέθηκε ζήτημα για το απασχολούμενο προσωπικό. Ο λόγος της αρνητικής γνωμοδότησης ήταν, η στενή σύνδεση του έργου των ανωτέρω οργανισμών με τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας.

<sup>35</sup> Δήμ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ 7 επ.

<sup>36</sup> Επίσης 1512/2002, 2166/2002, 3946/2002 κ.α. ΝΟΜΟΣ

Με τα παραπάνω ως οδηγό, προκύπτει το συμπέρασμα ότι καταρχήν, το Κράτος στα πλαίσια της πρόθεσής του να μειώσει το λειτουργικό του κόστος, μπορεί να παραχωρήσει σε ιδιώτες την εκτέλεση εργασιών ή την παροχή υπηρεσιών που ήταν ανατεθειμένη σε υπαλλήλους του. Πρώτο όριο όμως θέτει το ίδιο το Σύνταγμα αφού, δεν μπορεί ο νομοθέτης υπό τον σκοπό να εξυπηρετήσει το κατ' αυτόν υπέρτατο δημόσιο συμφέρον, της μείωσης του λειτουργικού κόστους του δημοσίου και κατ' επέκταση της δημοσιονομικής εξυγίανσης, να παραχωρήσει σε ιδιώτες την παροχή υπηρεσιών που είναι στενά συνδεδεμένες με την άσκηση της κυριαρχίας. Το ίδιο ισχύει και για τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης που πρέπει να είναι ή υπηρεσίες του κράτους ή ν.π.δ.δ.<sup>37</sup>.

Στον πυρήνα της Κρατικής εξουσίας έχει δημιουργηθεί ένα απόλυτο κρατικό μονοπώλιο. Σε αυτόν τον πυρήνα<sup>38</sup> εντάσσονται οι αρμοδιότητες εκείνες που ανάγονται κατά τρόπο άμεσο και από στο νοηματικό περιεχόμενο της κρατικής κυριαρχίας. Τέτοιες υπηρεσίες είναι οι υπηρεσίες άμυνας, αστυνόμευσης, παροχής δικαστικής προστασίας, της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, της παροχής ανώτατης εκπαίδευσης (α. 16Σ) κ.α.

Επί υπηρεσιών που παρέχουν αγαθά και υπηρεσίες, που μπορεί ακόμα και να είναι σημαντικές για το κοινωνικό σύνολο, όπως η ύδρευση, η ενέργεια και οι επικοινωνίες δεν ισχύει το ίδιο. Σε σχέση με αυτούς τους οργανισμούς ο νομοθέτης μπορεί να προβεί σε παραχώρηση τους, αρκεί να ασκείται επ' αυτών έλεγχος και εποπτεία ώστε να εξασφαλίζεται η συνεχής λειτουργία των σχετικών υπηρεσιών<sup>39</sup>. Η ευθύνη του Κράτους πλέον θα είναι μόνο εγγυητική και εποπτική ως προς την αδιάλειπτη παροχή των υπηρεσιών προς το κοινό<sup>40</sup>.

### **3.5.2. Η απρόσκοπτη παροχή υπηρεσιών στο κοινό και η ορθολογική λειτουργία των υπηρεσιών.**

Ο Βέμπερ<sup>41</sup> υποστήριζε ότι: «...*Η καθαρώς γραφειοκρατική μορφή διοικητικής οργάνωσης του κράτους είναι το περισσότερο γνωστόν και λογικόν μέσον ασκήσεως επιτακτικού ελέγχου επί των ανθρώπων. Εις τον τομέα της διοικήσεως δεν υπάρχει*

<sup>37</sup> Κωνσταντίνος Γιαννακόπουλος, Η διαδοχή των δημοσίων νομικών προσώπων, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, 4/2008, σελ. 569-582.

<sup>38</sup> Απόστολος Παπακωνσταντίνου, Το συνταγματικό σύστημα παροχής κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών. Παρατηρήσεις στο ΠΕ 38/1998, ΤοΣ 1998, σελ. 1129-1140.

<sup>39</sup> Γιαννακόπουλος, ΕφημΔΔ, 4/2008, σελ. 569.

<sup>40</sup> Μιχαήλ Βροντάκη, «Τα συνταγματικά όρια της εξουσίας του νομοθέτη στον καθορισμό του τρόπου οργανώσεως για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού», Τιμητικός Τόμος για τα εβδομήντα πέντε χρόνια του Συμβουλίου της Επικρατείας, 2004, 181επ.

<sup>41</sup> σε Άγγελου Τσουλούφη, Η έννοια της Δημόσιας Υπηρεσίας, Αρμενόπουλος, 1976, σελ 719-726.

*άλλη εκλογή παρά μεταξύ της γραφειοκρατίας και του ερασιτεχνισμού...».* Η δομή του κράτους είναι γραφειοκρατική και για την συνέχιση της ύπαρξης αυτής της δομής του κράτους, απαραίτητη είναι η ύπαρξη μια γραφειοκρατίας που θα διεκπεραιώνει τις υποθέσεις του κράτους. Όπως δεχθήκαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο ο νομοθέτης μπορεί να παραχωρεί στους ιδιώτες, κάποιες από τις αρμοδιότητες του που ασκούσαν υπάλληλοι του, θα πρέπει ένα πυρήνα της γραφειοκρατικής δομής του να τον διατηρήσει για το κράτος. Επίσης απολυμένος που δεν θα επιδιώξει να ακυρώσει την απόλυση του, αλλά, με αγωγή ζητήσει αποζημίωση για την βλάβη που θα υποστεί από την μη νόμιμη απόλυση του, πιθανόν να κοστίζει η αποζημίωσή του περισσότερο από την απασχόλησή του.

Όταν ο νομοθέτης προβαίνει σε κατάργηση οργανικών θέσεων θα πρέπει έχει υπ' όψιν του την απρόσκοπτη παροχή υπηρεσιών στο κοινό και την ορθολογική λειτουργία των υπηρεσιών. Δεν μπορεί να καταργεί οργανικές θέσεις σε τέτοιο βαθμό που να δημιουργηθεί πρόβλημα στην παροχή υπηρεσιών προς το κοινό.

Όταν ο νομοθέτης θα προβεί σε μια ευρεία κατάργηση οργανικών, θα πρέπει να έχει εικόνα των αναγκών της υπηρεσίας που θα καταργήσει τις θέσεις. Την εικόνα αυτή θα την αποκτήσει μόνο μετά την σύνταξη ειδικής μελέτης που θα προκύπτουν οι ανάγκες τις υπηρεσίας, ο αριθμός των υπαλλήλων με τα προσόντα που έχει ο καθένας και άλλες πληροφορίες απαραίτητες για την απόκτηση εικόνας σχετικά με την υπηρεσία.

Στην απόφαση με αριθμό ΣΕ 1016/2010, ετέθη το ζήτημα της επαναφοράς της κινητής ιεραρχίας για τους Προϊσταμένους των Γενικών Διευθύνσεων, καταργώντας τις ρυθμίσεις του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 2683/1999). Σύμφωνα με την μειοψηφούσα γνώμη του Προέδρου του Γ' Τμήματος Γ. Σταυρόπουλου και του Παρέδρου Μιχ. Πικραμένου, από τη συνταγματική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26) και τις συνταγματικές διατάξεις περί συγκροτήσεως και αποστολής της κυβέρνησης (άρθρα 81 επ.) καθώς και περί οργάνωσης της διοίκησης (άρθρο 101) και υπηρεσιακής κατάστασης των οργάνων της διοίκησης (άρθρο 103 επ.) συνάγεται ότι η γενική οργάνωση του κράτους γίνεται κατά τρόπο ορθολογικό, ορθολογική δε είναι επίσης και η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης στηριζόμενη στις αρχές και τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης η οποία περιέχει αφενός οργανωτικές αρχές κοινές για κάθε οργάνωση (δημόσια και ιδιωτική) και αφετέρου αρχές που προσιδιάζουν μόνο στις δημόσιες οργανώσεις, όπως είναι οι υπηρεσίες του κράτους και των ν.π.δ.δ. Ως εκ τούτου οι μεταβολές που επιχειρεί ο



νομοθέτης στις δομές της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα στη βαθμολογική διάρθρωση και ιεραρχία των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να είναι προϊόν εμπειριστατωμένης μελέτης, βασιζόμενης στις αρχές της διοικητικής επιστήμης, ώστε να τεκμηριώνεται ότι οι νέες ρυθμίσεις είναι ορθολογικές, διαρκείς και αποτελεσματικές και όχι περιστασιακές, αποσπασματικές και εξυπηρετικές άλλων σκοπών μη σχετιζομένων με τις απορρέουσες από το Σύνταγμα αρχές (βλ. σχετικά Π.Ε. 44/2000, 528/1999<sup>42</sup>).

Η παραπάνω άποψη θα πρέπει να υιοθετηθεί από τον νομοθέτη και για την περίπτωση της ευρείας κατάργησης οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων. Μια τέτοια ενέργεια θα έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια μεγάλου αριθμού δημοσίων υπαλλήλων και ως περαιτέρω συνέπεια την πιθανή δυσλειτουργία κάποιων υπηρεσιών. Για την αντιμετώπιση του εν λόγω προβλήματος θα πρέπει να συνταχθεί μελέτη με το παραπάνω αντικείμενο. Η μελέτη θα έχει τον χαρακτήρα απλή γνώμης προς το όργανο που θα αποφασίσει την τελική κατάργηση των θέσεων. Ποσοστά γενικά που θα επιβάλλονται αν υπηρεσία για σύνταξη καταλόγου προς απόλυση υπαλλήλων δεν θα πρέπει να θεωρούνται ως νόμιμες πρακτικές. Αυτό διότι οι ανάγκες κάθε υπηρεσίας δεν είναι οι ίδιες ούτε ο αριθμός των υπηρετούντων είναι ο ίδιος. Έτσι μια εγκύκλιος για παράδειγμα που θα καλεί τις Δ.Ο.Υ. να συντάξουν κατάλογο προς απόλυση ή εφεδρεία του 10% του προσωπικού είναι μη νόμιμη, αφού παραβλέπει την υποχρέωση του κράτους να παρέχει υπηρεσίες ορθολογικά και ομαλά προς το κοινό. Σε μια Δ.Ο.Υ. το προσωπικό μπορεί να είναι πλεονάζων ενώ σε άλλη όχι και να μειωθεί το απαραίτητο προσωπικό για την είσπραξη των φόρων που θα οδηγήσουν στην δημοσιονομική εξυγίανση. Επίσης απολύσεις που θα θεωρηθούν παράνομες για αυτόν τον λόγο και οι πράξεις δεν προσβληθούν, αλλά ο βλαθείς επιδιώξει την αποζημίωση αντί της επανπρόσληψης, θα στοιχήσει οικονομικά στο δημόσιο περισσότερο του αν απασχολούταν, με την πιθανή αποζημίωση που θα του επιδικασθεί.

### **3.5.3. Το δημόσιο συμφέρον της δημοσιονομικής εξυγίανσης.**

Όπως υποστηρίξαμε, το δημόσιο συμφέρον, είναι μια έννοια ρευστή που συνήθως προσδιορίζεται από την πολιτική εξουσία, με τον δικαστή να προβαίνει μόνο σε έλεγχο ορίων. Το δημόσιο συμφέρον έτσι όπως το έχει προσδιορίσει η

---

<sup>42</sup> Για την εκ του Συντάγματος απορρέουσα αρχή της ορθολογικής οργάνωσης στη δικαιοσύνη βλ. Πρακτικό Ολομ. ΣτΕ 1/2008). Αντίθετα, Σωτήρης Κυβέλος, Σκέψεις σχετικά με τον δικαστικό έλεγχο των επιλογών του νομοθέτη όσον αφορά το νομικό καθεστώς των ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων (με αφορμή την απόφαση ΣΕ Ολ. 1016/2010), ΕΔΔηΔΥ, 1/2011, σελ. 21-25

δημόσια εξουσία σήμερα, είναι συνυφασμένο με την δημοσιονομική εξυγίανση. Ως δημοσιονομική εξυγίανση, κυρίως θεωρείται, η μείωση του δημοσίου χρέους και του ελλείμματος. Στην αιτιολογική έκθεση του 'Μνημόνιο'<sup>43</sup>, υποστηρίζεται ότι: «...είναι απαραίτητο για να προστατευθεί το **υπέρτερο δημόσιο συμφέρον**, που υπό τις παρούσες πρωτόγνωρες ιστορικά δυσμενείς συνθήκες της οικονομίας είναι και εθνικό συμφέρον...Είναι απαραίτητο για να αυξηθούν τα έσοδα, να περιοριστούν οι δαπάνες, να συνεχιστεί η λειτουργία του κράτους, να διατηρηθεί η δυνατότητα να καταβάλλονται μισθοί και συντάξεις χωρίς να υποθηκεύεται το μέλλον των επόμενων γενεών...».

Ως επιπλέον λόγος που διευρύνει τα όρια δράσης του νομοθέτη, είναι και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τις δανειακές συμβάσεις και τις εν γένει αποφάσεις που λήφθηκαν από τον Μάιο του 2010 και έπειτα, με σκοπό την οικονομική στήριξη της ελληνικής οικονομίας ώστε να αναπληρωθεί η αδυναμία της να δανειστεί από τις χρηματοπιστωτικές αγορές.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας επ' ευκαιρίας της επεξεργασίας προεδρικών διαταγμάτων ήδη απεφάνθη μερικώς επί του ζητήματος της κατάργησης οργανισμών του δημοσίου και των οργανικών τους θέσεων, στα πλαίσια της δημοσιονομικής εξυγίανσης και μετά την «έλευση» του Μνημονίου. Έτσι με το ΠΕ 104/2011, το Συμβούλιο γνωμοδότησε, επί της επιχειρούμενης α) κατάργησης των Γενικών Προξενείων Βρυξελλών Λονδίνου και Παρισίων, β) της σύστασης προξενικών γραφείων στις Πρεσβείες Βρυξελλών, Λονδίνου και Παρισίων και γ) της ανακατανομής και κατάργησης θέσεων προσωπικού αρχών της εξωτερικής υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών.

Επί των ανωτέρω ενεργειών που προβλέπονταν να γίνουν, εξέφρασε απλή γνώμη η Πρεσβεία της Ελλάδας στο Λονδίνο, όσο και η Πρεσβεία της Ελλάδας στο Παρίσι, όπου διατύπωσαν την άποψη περί διατηρήσεως των προαναφερθέντων Γενικών Προξενείων. Το Συμβούλιο έλαβε υπόψη ότι, η επιχειρούμενη κατάργηση των εν λόγω Γενικών Προξενείων έρχεται σε αντίθεση προς τις ανωτέρω γνωμοδοτήσεις των Πρεσβειών της Ελλάδας στο Λονδίνο και στο Παρίσι, οι οποίες για το ΣΕ, έχουν κατά νόμο το χαρακτήρα απλής γνώμης. Όμως στην τελική του κρίση βάρυνε η άποψη της διοίκησης, όπου βάσει του εγγράφου της ΣΤ1, Διεύθυνσης

---

<sup>43</sup> Ως μνημόνιο εννοούμε το συνολικό πλέγμα των διατάξεων και κειμένων που συνδέονται με την υπαγωγή της Ελλάδας στον μηχανισμό στήριξης και τον ν. 3845/2010. βλ. Γιάννης Ζ. Δρόσος, Το «Μνημόνιο» ως σημείο στροφής του πολιτεύματος, Ομιλία σε εκδήλωση της Επιστημονικής Ένωσης Δικηγόρων e-ΘΕΜΙΣ την 26 Νοεμβρίου 2010 στο Πνευματικό Κέντρο του Δήμου Αθηναίων, Καταχώρηση: 07/12/2010, [www.constitutionalism.gr/html/ent/807/ent.1807.asp](http://www.constitutionalism.gr/html/ent/807/ent.1807.asp)

Προσωπικού και Διοικητικής Οργάνωσης του Υπουργείου Εξωτερικών, σύμφωνα με το οποίο η κατάργηση των ανωτέρω Γενικών Προξενείων κρίθηκε πρόσφορη για «**λόγους δημοσιονομικής προσαρμογής**», με σκοπό την εξοικονόμηση πόρων από την απαλλαγή της υποχρέωσης καταβολής ενοικίων κατοικιών Γενικών Πρόξενων και γραφείων Γενικών Προξενείων, σε συνδυασμό με την προοπτική πωλήσεως ιδιοκτητών κτηρίων καθώς και από την περιστολή λειτουργικών δαπανών λόγω της ενσωματώσεως των Προξενικών Αρχών στις εγκαταστάσεις Πρεσβειών, και της καταργήσεως οργανικών θέσεων προσωπικού. Το Συμβούλιο έκρινε ότι, οι λόγοι αυτοί, **υπό τις παρούσες δημοσιονομικές και οικονομικές συνθήκες της Χώρας**, αρκούν για να δικαιολογήσουν την απόκλιση από την πρακτική του Συμβούλιο σε παλαιότερες περιπτώσεις κατάργησης Προξενικών Αρχών, όπου είχε λάβει υπόψη τις παρατηρήσεις των εκεί Πρεσβειών. Και σε αυτή την περίπτωση είναι εμφανής η τάση του Δικαστηρίου να μεταβάλλει την πάγια ή συνήθης πρακτική του, υπό το βάρος του επικαλούμενου από το νομοθέτη, δημόσιου συμφέροντος της δημοσιονομικής εξυγίανσης.

#### **4. ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ**

##### **4.1. Γενικά**

Με βάση τον ισχύοντα Υπαλληλικό Κώδικα στην περίπτωση που συντρέχουν λόγοι κατάργησης ορισμένων θέσεων απολύονται οι υπάλληλοι οι οποίοι συγκεντρώνουν τα λιγότερα ουσιαστικά προσόντα, ύστερα από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου. Η εν λόγω απόφαση προϋποθέτει σύγκριση των ουσιαστικών προσόντων όλων των υπαλλήλων βάσει του Προσωπικού Μητρώου στο οποίο μνημονεύονται όλα τα στοιχεία που προσδιορίζουν την ατομική, οικογενειακή, περιουσιακή και υπηρεσιακή κατάσταση του κάθε υπαλλήλου. Κατά της απόφασης αυτής επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας με την οποία ελέγχεται η αιτιολογία της απόφασης του Υπηρεσιακού Συμβουλίου<sup>44</sup>.

Σε περίπτωση κατάργησης οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων, είναι αναμενόμενο, οι απολυμένοι να προσφύγουν στα δικαστήρια ώστε να ακυρώσουν τις σχετικές πράξεις. Το ζήτημα που γεννάται είναι κατά ποιών πράξεων θα στραφούν, σε ποιο δικαστήριο, με ποίο ένδικο βοήθημα, τι είδους έλεγχο θα κάνει ο δικαστής και ποια η άμυνα του προσφεύγοντος.

---

<sup>44</sup> Γ. Κ. Καρούζου, Η μετάταξη των προς απόλυση υπαλλήλων λόγω κατάργησης θέσεων σύμφωνα με το π.δ. 117/2008, Φορολογική Επιθεώρηση, 2009, σελ. 339.

Πολλά από τα παραπάνω ζητήματα ρυθμίζονται από τον Υπαλληλικό Κώδικα και ειδικότερα τα άρθρα 154 και 156. Επίσης από το π.δ. 117/2008 υπό τον τίτλο «Διαδικασία-όροι μετάταξης των προς απόλυση υπαλλήλων λόγω κατάργησης θέσεων». Οι ανωτέρω ρυθμίσεις αποτελούν διατάξεις θεσπισμένες από τον κοινό νομοθέτη και δεκτικές τροποποίησης. Για τον λόγο αυτό, στην ανάλυση των εν λόγω διατάξεων, θα αναφερθούμε και στο συνταγματικό υπόβαθρο, διερευνώντας τα όρια δράσης του νομοθέτη, διότι σε περίπτωση ευρείας κατάργησης οργανικών θέσεων, πιθανόν να μην ισχύσουν οι εν λόγω ρυθμίσεις, αλλά να τροποποιηθούν.

#### **4.2. Η προσβαλλόμενη πράξη, το ένδικο βοήθημα και το αρμόδιο δικαστήριο**

**4.3.1. Η περίπτωση της κατάργησης όλων των θέσεων μιας βαθμίδας ή ενός κλάδου ή μιας υπηρεσίας.**

Σε σχέση με το ζήτημα της προσβαλλόμενης πράξης θα πρέπει να αναφέρουμε ότι, η λύση της σχέσης εργασίας λόγω κατάργησης της οργανικής θέσης, μπορεί να συντελεστεί με την έκδοση τριών διαφορετικών πράξεων.

1. Εάν ο νομοθέτης προβεί στην κατάργηση όλων των θέσεων μιας βαθμίδας ή ενός κλάδου ή μιας υπηρεσίας, απολύονται, **αυτοδικαίως** και από την ημερομηνία κατάργησης της θέσεως, όλοι οι μόνιμοι τακτικοί υπάλληλοι που κατείχαν τις θέσεις. Επί τη βάση της ανωτέρω πράξης του νομοθέτη, πρέπει να εκδίδεται διαπιστωτική πράξη ακόμα και αν δεν το προβλέπει ο κοινός νόμος<sup>45</sup>. Στον Υ.Κ. προβλέπεται η έκδοση πράξης λύσης της υπαλληλικής σχέσης στο άρθρο 156, αλλά δεν αφορά τις περιπτώσεις που η λύση επέρχεται αυτοδικαίως<sup>46</sup>. Η πράξη λύσης της υπαλληλικής σχέσης, μόνο ως διαπιστωτική πράξη μπορεί να χαρακτηριστεί. Παρόλαυτα εάν εκδοθεί επί τυπικού νόμου που κατήργησε οργανικές θέσεις, τότε θεωρείται εκτελεστή ατομική διοικητική πράξη και προσβάλλεται στο Διοικητικό Εφετείο, σύμφωνα με το άρθρο 1 του νόμου 702/1977. Αντίστοιχη ήταν η περίπτωση της κατάργησης με το άρθρο 37 παρ. 1 του Ν 1397/1983 υπό τον τίτλο «Εθνικό Σύστημα Υγείας», όλων των οργανικών θέσεων με την έκδοση διαπιστωτικής πράξης απόλυσης. Οι πράξεις αυτές προσβλήθηκαν στα διοικητικά εφετεία (ΔΕΦ ΑΘ 1494/1989, 3703/1989, ΣΕ 2408/1991, κ.α. ΝΟΜΟΣ). Η εν λόγω πράξη παρόλο που χαρακτηρίζεται διαπιστωτική είναι εκτελεστή διοικητική πράξη, διαφορετικά δεν θα

<sup>45</sup> Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλου - Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Βασικοί θεσμοί δημοσιούπαλληλικού δικαίου, εκδόσεις Α. Σάκκουλα, Αθήνα, 1984, σελ. 164.

<sup>46</sup> Αναστάσιος Τάχος - Ιωάννης Συμεωνίδης, Ερμηνεία υπαλληλικού κώδικα, ό.π., σελ 1605

απέμενε κανένα μέσω αμύνης στον απολυθέντα, αφού κατά τα άλλα θα έπρεπε να στραφεί κατά του νόμου που καταργεί τις οργανικές θέσεις.

2. Μια δεύτερη περίπτωση κατάργησης οργανικών θέσεων είναι με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Κατά τη γνώμη μας, εάν η κατάργηση των οργανικών θέσεων προέλθει από την έκδοση προεδρικού διατάγματος τότε πιθανόν η **διαπιστωτική πράξη** να μην είναι εκτελεστή διοικητική πράξη, αλλά μόνη εκτελεστή να είναι η πράξη κατάργησης των θέσεων, δηλαδή το ίδιο το προεδρικό διάταγμα και να προσβάλλεται και αυτό στο Διοικητικό Εφετείο. Το εν λόγω διάταγμα θα καταργεί ένα αριθμό οργανικών θέσεων που ο αριθμός τους είναι γνωστός. Έτσι μπορεί με προεδρικό διάταγμα, και φυσικά μετά από εξουσιοδότηση, να καταργηθεί ο κλάδος ΠΕ18 από τις οικονομικές εφορίες. Ο αριθμός των υπηρετούντων είναι γνωστός από πριν. Για τον λόγο αυτό θα πρέπει να λογιστεί ως διοικητική πράξη γενικής εφαρμογής. Η εν λόγω πράξη έχει τα χαρακτηριστικά μιας διοικητικής πράξης γενικής εφαρμογής αρχικώς εκδιδόμενη<sup>47</sup>. Όταν θα εκδοθεί η ισχύς της θα εξαντληθεί ένεκα του γεγονότος ότι έγινε η εφαρμογή επί των ατόμων που αφορά, η ρύθμιση αφορά συγκεκριμένες από πριν περιπτώσεις που αποτελούν άθροισμα περιπτώσεων ατομικών και συγκεκριμένων.

#### **4.2.2. Η περίπτωση της κατάργησης μερικών οργανικών θέσεων ενός κλάδου ή μιας κατηγορίας ή μιας υπηρεσίας**

Μια τρίτη πιθανή περίπτωση είναι η κατάργηση μερικών οργανικών θέσεων ενός κλάδου ή μιας κατηγορίας ή μιας υπηρεσίας. Έστω ότι καταργούνται στην Α' ΔΟΥ Πατρών 20 από τις 50 οργανικές θέσεις ΠΕ Λογιστικού-Οικονομικού. Εν προκειμένω θα πρέπει να γίνει μια επιλογή μεταξύ των 50 υπηρετούντων υπαλλήλων για το ποιοι από αυτούς θα απολυθούν. Ο Υπαλληλικός Κώδικας προβλέπει κρίση από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο και προσφυγή κατά της απόφασης στο Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>48</sup>. Η πρόβλεψη όμως αυτή προέρχεται από το νόμο και είναι πιθανό να τροποποιηθεί. Ήδη πληροφορίες στις εφημερίδες ανέφεραν ότι είναι πιθανόν να εμπλακεί το ΑΣΕΠ στις πιθανές καταργήσεις οργανικών θέσεων.

Το Σύνταγμα δεν προβλέπει ποιο όργανο θα εμπλακεί σε περίπτωση που θα πρέπει να γίνει επιλογή μεταξύ περισσότερων. Η εμπλοκή κάποιου οργάνου που σχετίζεται άμεσα με τα ζητήματα της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων σε

<sup>47</sup> Αναστάσιος Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 8η έκδοση 2005, σελ 156επ.

<sup>48</sup> Βλέπε και Καρούζου, Φορολογική Επιθεώρηση, 2009

κάθε περίπτωση είναι επιβεβλημένη, ώστε κατ' αντικειμενική κρίση να αποφασιστεί ποιος υπάλληλος θα απολυθεί.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, όταν κλήθηκε να κρίνει περιπτώσεις κατάργησης οργανικών θέσεων που προϋπέθεταν επιλογή μεταξύ περισσοτέρων, προχώρησε στην υιοθέτηση μιας συλλογιστική βασιζόμενη στην αρχή της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Δέχθηκε ότι η κατάργηση οργανικών θέσεων οδηγεί στην απόλυση δημοσίων υπαλλήλων για λόγους που ανάγονται στην λειτουργία της υπηρεσίας και όχι σε υπαιτιότητα του δημοσίου υπαλλήλου. Έτσι σε περίπτωση κατάργησης οργανικών θέσεων τίνων ορισμένου κλάδου δημοσίας υπηρεσίας, υπεράριθμοί καθίστανται οι κατέχοντες τα λιγότερα ουσιαστικά προσόντα. Η διοίκηση θα πρέπει να προβεί σε ουσιαστική εκτίμηση των δυνάμενων να απολυθούν υπαλλήλων και να απολύσει αυτόν που κατέχουν τα λιγότερα στο τέλος. Η κρίση του οργάνου που θα προβεί στην απόλυση του υπαλλήλου υπόκειται στον ουσιαστικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΕ 527-532, 675/1955, 336, 341/56)<sup>49</sup>.

### **4.3. Έκταση και είδος ελέγχου του δικαστηρίου**

#### **4.3.1. Η περίπτωση της κατάργησης όλων των θέσεων μιας βαθμίδας ή ενός κλάδου ή μιας υπηρεσίας.**

Το δικαστήριο όταν θα κληθεί να κρίνει την απόφαση του όποιου οργάνου προβεί την απόλυση ενός δημοσίου υπαλλήλου, θα προβεί σε έλεγχο ανάλογο του είδους της εκδοθείσας πράξης συμφωνά με την ανωτέρω κατάταξη.

Όταν η απόλυση θα επέλθει αυτοδικαίως μετά την έκδοση της πράξης για κατάργηση όλων των θέσεων μιας βαθμίδας ή ενός κλάδου ή μιας υπηρεσίας, η εν λόγω πράξη ελέγχεται από το Διοικητικό Εφετείο κατ' άρθρο 1 του νόμου 702/1977 (Α 268), όπως και σε κάθε περίπτωση αυτοδίκαιης κατάργησης θέσεων με αντικειμενικά κριτήρια (βλ. αρ. 33 ν.4024/2011).

Τα όρια του ελέγχου του διοικητικού εφετείου είναι πολύ περιορισμένα, όπως σε κάθε περίπτωση ακυρωτικού ελέγχου. Τα όρια περιορίζονται περαιτέρω, διότι ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε οι υπάλληλοι να είναι μόνιμοι όσο υφίστανται οι θέσεις που καταλαμβάνουν, οι οποίες πρέπει να είναι νομοθετημένες. Ο συντακτικός νομοθέτης στην σύγκρουση μεταξύ μονιμότητας και βούλησης του νομοθέτη να

---

<sup>49</sup> Αναστάσιος Μαρίνος, ό.π., ΕΔΔ, 1972, σελ. 357.

καταργεί τις θέσεις που ο ίδιος θέσπισε, θέλησε να υπερισχύσει η βούληση του νομοθέτη. Ο δικαστής εμπρός στην βούληση του νομοθέτη, δεν χάνει το δικαίωμα του να ελέγξει κατά το μέτρο της αρμοδιότητας του, εάν η βούληση του νομοθέτη σε σχέση με την κατάργηση οργανικών θέσεων συμβαδίζει τους όρους του Συντάγματος.<sup>50</sup>

Η κρίση του νομοθέτη σε σχέση με την κατάργηση όλων των θέσεων μιας βαθμίδας ή ενός κλάδου ή μιας υπηρεσίας, δεν είναι ανέλεγκτη. Μια βασική κατά την άποψή μας προϋπόθεση, είναι η εκπόνηση ειδικής μελέτης σε σχέση με την κατάργηση που να αναφέρεται στις πιθανές επιπτώσεις μιας ευρείας κατάργησης οργανικών θέσεων, όπως αναφέρουμε παραπάνω επ' ευκαιρία της μειοψηφούσας άποψης της ΣΕ 1016/2010. Εάν λείπει η προηγούμενη σύνταξη μελέτης που θα οδηγούσε στη συνέχεια το νομοθέτη στην κατάργηση των οργανικών θέσεων, οι πράξεις θα πρέπει να ακυρώνονται.

Εάν υπάρχει η ανωτέρω ειδική μελέτη, τα όρια της κρίσης του νομοθέτη είναι σχεδόν ανέλεγκτα. Η επίκληση από μέρους του λόγων δημοσίου συμφέροντος, υπέρτερου ή όχι θα συρρικνώσουν περαιτέρω τα ισχνά περιθώρια ελέγχου του ακυρωτικού δικαστή. Μόνο σε περίπτωση που από την μελέτη προκύπτει ότι θα υπάρχει εξαιρετικά σοβαρό πρόβλημα στην λειτουργία των υπηρεσιών ή την ομαλή παροχή υπηρεσιών προς το κοινό θα μπορούσε να ακυρωθούν οι πράξεις απόλυσης όταν θα βρεθούν ενώπιον ενός δικαστηρίου. Ήδη όπως είπαμε παραπάνω, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει διευρύνει τα όρια δράσης του νομοθέτη όταν επικαλείται λόγους που ανάγονται στη δημοσιονομική εξυγίανση. Εάν όμως προκύπτει προδήλως, περίπτωση ελλειμματικής λειτουργίας υπηρεσίας ή ελλειμματικής παροχής υπηρεσιών προς το κοινό, λόγω της ευρείας κατάργησης οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων, τότε ο δικαστής έχει τα περιθώρια να ακυρώσει πράξεις απόλυσης.

Πάντως σε κάθε περίπτωση η μη απαγορευμένη από το Σύνταγμα κατάργηση οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων, αποφασίζεται με νομοθετική πράξη και ως εκ τούτου δεν καταλείπονται ευρεία περιθώρια έλεγχου στον δικαστή. Θα πρέπει να συνυπολογίσουμε και το γεγονός ότι η όλη οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών είναι αρμοδιότητας του νομοθέτη, όπου λαμβάνει υπόψη την εύρυθμη και αποδοτική λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, η οποία εξαρτάται από λόγους

---

<sup>50</sup> Μιχαήλ Στασινόπουλου, Αναδιορισμός μονίμου υπαλλήλου εις ανασυσταθείσα θέσιν, ΕΔΔΔ, 1960, σελ. 113-123.

δημοσιονομικούς ή οργανωτικούς, οι οποίοι λόγω της φύσεώς τους εκφεύγουν του ακυρωτικού ελέγχου<sup>51</sup>. Ο έλεγχος μπορεί στη συνέχεια να επεκταθεί και στην παραβίαση των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης όταν η κατάργηση λάβει χώρα με προεδρικό διάταγμα.<sup>52</sup>

Η άμυνα του απολυμένου στην περίπτωση της κατάργησης όλων των θέσεων μιας βαθμίδας ή ενός κλάδου ή μιας υπηρεσίας, μπορεί να βασιστεί και σε τυπικά σφάλματα της πράξης απόλυσης που τυχόν να υπάρξουν που ανάγονται σε λόγους του ουσιαστικού διοικητικού δικαίου.

Θεωρούμε ότι δεν υπάρχει ζήτημα κλήσης για προηγούμενη ακρόαση σε περίπτωση κατάργησης όλων των θέσεων μιας βαθμίδας ή ενός κλάδου ή μιας υπηρεσίας, αφού η κρίση βασίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία και όχι στην υποκειμενική συμπεριφορά του υπαλλήλου που θα απολυθεί. Η απόλυση από τη θέση που κατείχε ο απολυθείς υπάλληλος αν και αποτελεί δυσμενές γι αυτόν μέτρο, μπορεί να γίνει χωρίς προηγούμενη ακρόαση του και παροχή σχετικών εξηγήσεων, κατά παράβαση της § 2 αρθρ. 20 Σ, που ορίζει ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερόμενου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του. (ΣτΕ 4840/1984 κ.ά. ΔΕΦ ΠΕΙΡ 488/1987).

Επίσης ούτε ειδικής αιτιολογίας χρίζει η ανωτέρω πράξη απόλυσης επειδή οι πράξεις απόλυσης αυτές είναι διαπιστωτικές, για τις οποίες δεν απαιτείται παράθεση ειδικής αιτιολογίας, αλλά αρκεί η αναφορά της συνδρομής των απαιτούμενων από το νόμο προϋποθέσεων για την έκδοσή τους.

#### **4.3.2. Η περίπτωση της κατάργησης μερικών οργανικών θέσεων ενός κλάδου ή μιας κατηγορίας ή μιας υπηρεσίας**

Στην περίπτωση της κατάργησης οργανικών θέσεων που προϋποθέτει επιλογή μεταξύ περισσοτέρων, τα περιθώρια άμυνας του εργαζομένου διευρύνονται.

Σε κάθε περίπτωση, σε σχέση με την πολιτική απόφαση του νομοθέτη για την κατάργηση των θέσεων μπορεί να αντιτάξει ότι και στην περίπτωση της κατάργησης όλων των θέσεων μιας βαθμίδας ή ενός κλάδου ή μιας υπηρεσίας. Όμως επί της απόφασης απόλυσης του, της ατομικής διοικητικής πράξης δηλαδή που θα εκδοθεί μετά από απόφαση ενός συλλογικού οργάνου, που σύμφωνα με τον υπαλληλικό

<sup>51</sup> Αναστάσιος Μαρίνος, ό.π., ΕΔΔΔ, 1972, σελ. 357.

<sup>52</sup> Ενδεικτικά να αναφέρουμε ότι κατάργηση οργανικών θέσεων με την έκδοση διατάγματος προβλέπεται στο άρθρο 50 του ν. 3566/2007, υπό τον τίτλο «Κύρωση ως Κώδικα του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών».



κώδικα είναι το υπηρεσιακό συμβούλιο, ο απολυθείς μπορεί να προβάλει λόγους που αφορούν την προσωπική του κατάσταση, όπως οι δεξιότητες που διαθέτει και πιθανόν να υπερέχουν των υπολοίπων που βρίσκονται υπό κρίση (προϋπηρεσία, κατοχή τίτλων σπουδών, ξένες γλώσσες κ.α.).

#### **4.3.3. Η παρελθούσα πρακτική της μετάταξης των υπαλλήλων των καταργούμενων οργανισμών ως συνταγματικό έθιμο.**

Θεωρούμε ότι δεν είναι ισχυρά τα επιχειρήματα του καθηγητή Παυλόπουλου, όπου σε άρθρο του υποστήριξε ότι λόγω συνταγματικού εθίμου δεν μπορούν να απολυθούν οι δημόσιοι υπάλληλοι, διότι όποτε καταργήθηκαν υπηρεσίες του δημοσίου και οργανισμοί δημοσίου δικαίου, όλοι οι υπηρετούντες υπάλληλοι μετετάγησαν, με το ίδιο καθεστώς μονιμότητας, σε αντίστοιχες υπηρεσίες και θέσεις. Θεωρεί προφανές το γεγονός ότι η διαρκής και αδιάλειπτη αυτή πρακτική όλων των Κυβερνήσεων εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 103 παρ. 4 του Συντάγματος **έχει θεμελιώσει, πλέον, αντίστοιχο συνταγματικό έθιμο.**

Εν προκειμένω κατά τη συλλογιστική του καθηγητή Παυλόπουλου<sup>53</sup>, η πρακτική του νομοθέτη έχει δημιουργήσει συνταγματικό έθιμο που αντιπαραβαλλόμενο με τη διάταξη του άρθρου 103 απαγορεύει την απόλυση των δημοσίων υπαλλήλων, δεν έχει κατά τη γνώμη μας ισχυρά επιχειρήματα. Το συνταγματικό έθιμο θα πρέπει να βασίζεται σε μια συνταγματική πρακτική, η οποία αναφέρεται έστω και έμμεσα στην ερμηνεία και την εφαρμογή συνταγματικών διατάξεων<sup>54</sup>. Εν προκειμένω η πρακτική του νομοθέτη να μετατάσσει τους υπαλλήλους των δημοσίων οργανισμών που καταργούσε, δεν είναι αποτέλεσμα συνειδητής επιλογής του νομοθέτη ως προς την ορθή ερμηνεία της διάταξης για την μονιμότητα, αλλά ως μια πολιτική επιλογή του. Η μετάταξη των δημοσίων υπαλλήλων των καταργούμενων οργανισμών σε άλλες θέσεις του δημοσίου, από πουθενά δεν προκύπτει ότι έγινε με πεποίθηση δίκαιου, ότι αυτή είναι η ορθή συνταγματική ερμηνεία αλλά ότι είναι μια ορθή πολιτική επιλογή. Αυτή η πρακτική δεν μπορεί να αντιταχτεί στο γράμμα της διάταξης που επιτρέπει στο νομοθέτη να καταργεί θέσεις δημοσίων υπαλλήλων και να τον περιορίσει σε τέτοιο βαθμό που θα του επιβάλλει την μετάταξη των υπαλλήλων που κατέχουν καταργούμενες θέσεις.

---

<sup>53</sup> Προκόπης Παυλόπουλος, Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, Εφημερίδα ΕΛΕΥΘΕΡΟΣ ΤΥΠΟΣ, 17/4/2010.

[http://prokopispavlopoulos.gr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88:2010-04](http://prokopispavlopoulos.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=88:2010-04)

<sup>54</sup> Ευάγγελος Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Παρατηρητής Θεσσαλονίκη, 1991, σελ 81επ.

#### **4.4. Η ανασύσταση των θέσεων και η προστασία του προηγούμενου κατόχου της θέσης**

Ως αποτέλεσμα της θέσης του Συμβουλίου της Επικρατείας, ότι η κατάργηση οργανικών θέσεων οδηγεί στην απόλυση δημοσίων υπαλλήλων για λόγους που ανάγονται στην λειτουργία της υπηρεσίας και όχι σε υπαιτιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, έχει επικρατήσει η άποψη ότι σε περίπτωση απόλυσης υπαλλήλου λόγω κατάργησης της οργανική θέσης που κατείχε και σε περίπτωση ανασύστασης της η διοίκηση υποχρεούται να τον επαναπροσλάβει.<sup>55</sup>

Με τις διατάξεις του άρθρου 103 παρ. 4 και 6 καθιερώνεται και προστατεύεται η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, συνέπεια της προστασίας αυτής είναι ότι, σε περίπτωση κατάργησης της κατεχομένης από τον υπάλληλο θέσεως, είτε μεμονωμένως είτε δια της καταργήσεως ολόκληρης της δημοσίας υπηρεσίας, στην οποία αυτή ανήκει, δύναται ο υπάλληλος αυτός να απολυθεί ή να τοποθετηθεί σε άλλη υπηρεσία, σε περίπτωση όμως που η εν λόγω θέση ή άλλη, όμοια κατ' ουσίαν προς αυτήν από άποψη αντικειμένου και καθηκόντων, συσταθεί εκ νέου εντός ευλόγου χρόνου από την κατάργηση της παλαιάς, αναβιώνει το επί της θέσεως αυτής δικαίωμα του υπαλλήλου και η Διοίκηση υποχρεούται να διορίσει ή καθ' οιονδήποτε τρόπο να τοποθετήσει στη θέση αυτή τον προαναφερθέντα υπάλληλο (ΣΕ 1291/2003, 5022/1995, 2650/1987 κ.ά)<sup>56</sup>.

Η νομολογιακή αυτή κατασκευή αποβλέπει στη διασφάλιση της μονιμότητας από την ενδεχόμενη καταχρηστική ή πλασματική κατάργηση θέσης και ανασύσταση νέας όμοιος στην ουσία με αυτή που καταργήθηκε.

Οι προϋποθέσεις<sup>57</sup> που θέτει η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, είναι α) η ανασύσταση της θέσης. Ως ανασύσταση θεωρείται η εκ νέου ίδρυση της καταργηθείσας θέσης ή ακόμα και η ίδρυση θέσης με παρεμφερή καθήκοντα. β) η ανασύσταση να λάβει χώρα εντός ευλόγου χρόνου, ως εύλογος χρόνος θεωρείται ο χρόνος εντός διετίας από την κατάργηση. γ) απόφαση για την πλήρωση της θέσης. Η θέση είναι πιθανό να ανασυσταθεί αλλά να κρίνει η διοίκηση ότι δεν είναι άμεση ανάγκη η πλήρωση της και αυτό να γίνει μετά την πάροδο της διετίας. δ) και τέλος, υποβολή αιτήσεως εκ μέρους του ενδιαφερόμενου. Δικαίωμα στην κατάληψη της

<sup>55</sup> Αναστάσιος Μαρίνος, ό.π., ΕΔΔ, 1972, σελ. 357.

<sup>56</sup> Μιχαήλ Στασινόπουλος, ό.π., ΕΔΔΔ, 1960, σελ. 113.

<sup>57</sup> Μιχαήλ Στασινόπουλος, ό.π., όπου και πλούσια νομολογία.

θέσης που κατείχε έχει ο υπάλληλος που θα εκδηλώσει αυτή τη βούληση εντός ευλόγου χρόνου από την ανασύσταση της θέσης.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα βασικά σημεία του ζητήματος που πραγματεύεται η εργασία είναι τα ακόλουθα:

1. Η λύση της υπαλληλικής σχέσης κατά το Σύνταγμα επιτυγχάνεται με τους εξής τρόπους: α. την απόλυση μετά από απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο ΣΕ β. με την κατάργηση της οργανικής θέσης που κατείχε ο δημόσιος υπάλληλος, γ. την αποχώρηση λόγω ορίου ηλικίας, δ. την παύση με δικαστική απόφαση.

2. Ο υπάλληλος είναι μόνιμος στη θέση που κατέχει, όσο αυτή η θέση υπάρχει.

3. Από αυτό συνάγεται ότι δύναται ο κοινός νομοθέτης, να προβαίνει σε αναδιοργάνωση της Διοικήσεως, να ιδρύει και να καταργεί οργανικές θέσεις ή και να τροποποιεί τις αρμοδιότητες αυτών. Με την κατάργηση της θέσης ο υπάλληλος απολύεται.

4. Ο νομοθέτης μπορεί να επικαλεστεί λόγους δημοσίου συμφέροντος και να προβαίνει σε αναδιάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών συγχωνεύοντας αυτές και καταργώντας οργανικές θέσεις.

5. Ο νομοθέτης επικαλούμενος το δημόσιο συμφέρον μπορεί να διευρύνει τα όρια δράσης του. Το περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος δεν είναι ευκόλως προσδιορίσιμο διότι δεν είναι μια μαθηματική έννοια, αλλά αόριστη νομική έννοια. Το δημόσιο συμφέρον είναι μια έννοια ελαστική που προσδιορίζεται κάθε φορά από τις επιλογές της πολιτικής εξουσίας. Το δημόσιο συμφέρον έτσι όπως το έχει προσδιορίσει η δημόσια εξουσία σήμερα, είναι συνυφασμένο με την δημοσιονομική εξυγίανση και λόγοι που στηρίζονται σε αυτή διευρύνουν τα όρια δράσης του νομοθέτη σε σχέση με την κατάργηση οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων. Ως επιπλέον λόγος που διευρύνει τα όρια δράσης του νομοθέτη, είναι και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τις δανειακές συμβάσεις και τις εν γένει αποφάσεις που λήφθηκαν από τον Μάιο του 2010 και έπειτα, με σκοπό την οικονομική στήριξη της ελληνικής οικονομίας ώστε να αναπληρωθεί η αδυναμία της να δανειστεί από τις χρηματοπιστωτικές αγορές.

6. Όριο στην ελευθερία δράσης του νομοθέτη είναι α: η απρόσκοπτη παροχή υπηρεσιών στο κοινό και η ορθολογική λειτουργία των υπηρεσιών.

7. Το Συμβούλιο της Επικρατείας επ' ευκαιρίας της επεξεργασίας προεδρικών διαταγμάτων ήδη απεφάνθη μερικώς επί του ζητήματος της κατάργησης οργανισμών του δημοσίου και των οργανικών τους θέσεων, στα πλαίσια της δημοσιονομικής εξυγίανσης και μετά την «έλευση» του Μνημονίου θεωρώντας θεμιτή την κατάργηση οργανικών θέσεων υπαλλήλων πρεσβειών για λόγους δημοσιονομικής εξυγίανσης.

8. Σε περίπτωση κατάργησης οργανικών θέσεων το αρμόδιο δικαστήριο, η προσβαλλόμενη πράξη, το ένδικο βοήθημα και ο έλεγχος του δικαστηρίου είναι ζητήματα που θα προκύψουν από τη μέθοδο που θα ακολουθήσει η πολιτική εξουσία για την κατάργηση των οργανικών θέσεων.

9. Ως αποτέλεσμα της θέσης του Συμβουλίου της Επικρατείας, ότι η κατάργηση οργανικών θέσεων οδηγεί στην απόλυση δημοσίων υπαλλήλων για λόγους που ανάγονται στην λειτουργία της υπηρεσίας και όχι σε υπαιτιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, έχει επικρατήσει η άποψη ότι σε περίπτωση απόλυσης υπαλλήλου λόγω κατάργησης της οργανική θέσης που κατείχε και σε περίπτωση ανασύστασης της η διοίκηση υποχρεούται να τον επαναπροσλάβει

10. Η πρακτική του νομοθέτη να μετατάσσει τους υπαλλήλους των δημόσιων οργανισμών που καταργούσε, από την θέσπιση του Συντάγματος του 1975 και έπειτα δεν είναι αποτέλεσμα συνειδητής επιλογής του νομοθέτη ως προς την ορθή ερμηνεία της διάταξης για την μονιμότητα, αλλά ως μια πολιτική επιλογή του.