

ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

I. Επί του ερωτήματος.

Μου ζητήθηκε από την Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. να γνωμοδοτήσω αναφορικά με το ακριβές νόημα της διάταξης του άρθρου 260 του Ν.4555/2018, με το οποίο αντικαταστάθηκε το άρθρο 84 του Ν.4484/2017 και συγκεκριμένα επί του ερωτήματος εάν με την διάταξη της παρ.1 του άρθρου 260 του Ν.4555/2018 προβλέπεται προτεραιότητα των υπαλλήλων Π.Ε. και Τ.Ε. του κλάδου Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών (Δ.Υ.Π.) έναντι των υπαλλήλων άλλων κλάδων και ειδικοτήτων, για την τοποθέτηση σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων υπηρεσιών Κ.Ε.Π.

II. Επί των εφαρμοστέων διατάξεων.

Με το άρθρο 31 του Ν.3013/2002 (ΦΕΚ Α' 102/1-5-2002) συστάθηκαν Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών στις Περιφέρειες, τις Ενιαίες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, τους Δήμους και τις Κοινότητες. Με την Υπουργική Απόφαση ΔΟΛ ΚΕΠ/Φ.1/12/24719/29-11-2010 (ΦΕΚ Β' 1867/29.11.2010), αποφασίστηκε η υπαγωγή από την 1η Ιανουαρίου 2011, των Κ.Ε.Π. που είχαν συσταθεί και λειτουργούσαν στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και στους Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού, στους Δήμους βάσει των ειδικότερα οριζόμενων στην ανωτέρω Υπουργική Απόφαση.

Στην παρ.13 του άρθρου 31 του Ν.3013/2002 προβλέφθηκε ότι:
«Προϊστάμενοι των Κ.Ε.Π. ορίζονται υπάλληλοι των οικείων φορέων ως εξής: α. στα Κ.Ε.Π. επιπέδου Διεύθυνσης υπάλληλοι με βαθμό διευθυντή οποιουδήποτε κλάδου ή ειδικότητας Π.Ε. ή Τ.Ε. του οικείου φορέα, β. στα Κ.Ε.Π. επιπέδου Τμήματος αυτοτελούς ή μη και αυτοτελούς γραφείου, καθώς και στα Τμήματα των Κ.Ε.Π. επιπέδου Διεύθυνσης υπάλληλοι οποιουδήποτε κλάδου Π.Ε. ή Τ.Ε. και εν ελλείψει Δ.Ε. του οικείου φορέα».

Την 1^η-8-2017 δημοσιεύθηκε στο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως ο Ν.4484/2017 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/881 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 110/1-8-2017) στο άρθρο 84 του οποίου προβλέφθηκε η τοποθέτηση Προϊσταμένων σε οργανικές μονάδες υπηρεσιών Κ.Ε.Π. ως εξής: «Προϊστάμενοι σε οργανικές μονάδες υπηρεσιών Κ.Ε.Π. τοποθετούνται σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις υπάλληλοι Π.Ε. και Τ.Ε. του κλάδου Δ.Υ.Π. (Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών). Σε περίπτωση μη ύπαρξης υπαλλήλων του εν λόγω κλάδου, ως προϊστάμενοι δύνανται να τοποθετούνται υπάλληλοι και άλλων κλάδων των κατηγοριών αυτών».

Με το άρθρο 260 του Ν.4555/2018 αντικαταστάθηκε το άρθρο 84 του Ν.4484/2017 ως εξής:

«1. Προϊστάμενοι σε οργανικές μονάδες υπηρεσιών Κ.Ε.Π. τοποθετούνται σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις υπάλληλοι των ακόλουθων κατηγοριών και κλάδων: α. Π.Ε. και Τ.Ε. του κλάδου Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών (Δ.Υ.Π.), ή β. Π.Ε. και Τ.Ε. άλλων κλάδων και ειδικοτήτων που έχουν πραγματική και αποκλειστική υπηρεσία σε Κ.Ε.Π. διάρκειας τουλάχιστον πέντε (5) ετών, των οποίων τα προσόντα ανταποκρίνονται στις θέσεις ευθύνης Κ.Ε.Π., σύμφωνα με τις οικείες οργανικές διατάξεις.

2. Σε περίπτωση μη ύπαρξης υπαλλήλων κατηγοριών Π.Ε. και Τ.Ε. που να πληρούν τις προϋποθέσεις των περιπτώσεων α` ή β` της παρ.1, ως Προϊστάμενοι δύνανται να τοποθετούνται υπάλληλοι Π.Ε. και Τ.Ε. όλων των κλάδων και ειδικοτήτων.

3. Σε περίπτωση μη ύπαρξης υπαλλήλων των ανωτέρω παρ.1 και 2, επιτρέπεται να προϊστανται υπάλληλοι κατηγορίας Δ.Ε. του κλάδου Δ.Υ.Π. ή άλλων κλάδων και ειδικοτήτων που έχουν πραγματική και αποκλειστική υπηρεσία σε Κ.Ε.Π. διάρκειας τουλάχιστον πέντε (5) ετών, και εν ελλείψει αυτών, υπάλληλοι Δ.Ε. όλων των κλάδων και ειδικοτήτων».

Στο υπ' αριθμ. πρωτ.: ΔΑΔ/Φ.4/218/42863/10-12-2019 έγγραφο του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης με θέμα: «Εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 260 του Ν.4555/2018 για την τοποθέτηση Προϊσταμένων στα Κ.Ε.Π.» (ΑΔΑ: ΨΞΜΑ46ΜΤΛΠ-ΙΘΡ) αναφέρθηκε πρώτη φορά ότι σύμφωνα με το άρθρο 260 του Ν.4555/2018 (ΦΕΚ Α' 133), κατά την τοποθέτηση Προϊσταμένων σε οργανικές μονάδες υπηρεσιών Κ.Ε.Π. πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η προτεραιότητα της εμπειρίας των υπαλλήλων του κλάδου Διεκπεραίωσης

Υποθέσεων Πολιτών (Δ.Υ.Π.), έναντι των υπαλλήλων άλλων κλάδων και ειδικοτήτων.

Στο άρθρο 87 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (Ν.3584/2007), στις διατάξεις του οποίου υπάγεται το πάσης φύσεως προσωπικό των Ο.Τ.Α., προβλέπεται ότι:

«1. Ως Προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης επιλέγονται υπάλληλοι της κατηγορίας Π.Ε. ή Τ.Ε., κατά τα ειδικώς προβλεπόμενα στις οικείες οργανικές διατάξεις, εφόσον: α. έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης για ένα (1) τουλάχιστον έτος, β. έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Διεύθυνσης για τρία (3) τουλάχιστον έτη, ή γ. είναι κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς διδακτορικού διπλώματος ή απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.Α.) ή κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, κατέχουν βαθμό Α` με πλεονάζοντα χρόνο οκτώ (8) τουλάχιστον έτη στον βαθμό αυτόν και είτε έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Τμήματος για τρία (3) τουλάχιστον έτη είτε έχουν κατά την τελευταία τριετία όλως εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους, ήτοι μέσο όρο βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης, μετά από την οριστικοποίηση αυτών από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης, ή δ. κατέχουν τον βαθμό Α` με πλεονάζοντα χρόνο δέκα (10) τουλάχιστον έτη στον βαθμό αυτόν και είτε έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου για πέντε (5) τουλάχιστον έτη, εκ των οποίων δύο (2) έτη σε Διεύθυνση είτε έχουν κατά την τελευταία τριετία όλως εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους, ήτοι μέσο όρο βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης μετά από την οριστικοποίηση αυτών από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης.

2. Ως Προϊστάμενοι Διεύθυνσης ή αντίστοιχου ή ενδιάμεσου, μεταξύ Διεύθυνσης και Τμήματος, επιπέδου οργανικών μονάδων επιλέγονται υπάλληλοι κατηγορίας Π.Ε. ή Τ.Ε., κατά τα ειδικώς προβλεπόμενα στις οικείες οργανικές διατάξεις, εφόσον: α. έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Διεύθυνσης επί ένα (1) τουλάχιστον έτος, ή β. είναι κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς διδακτορικού διπλώματος ή απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.Α.) ή κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, κατέχουν τον βαθμό Α` με πλεονάζοντα χρόνο έξι (6) τουλάχιστον έτη στον βαθμό αυτόν και είτε έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Τμήματος για ένα (1) τουλάχιστον έτος είτε έχουν κατά την

τελευταία τριετία όλως εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους, ήτοι μέσο όρο βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης μετά από την οριστικοποίηση αυτών από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης, ή γ. κατέχουν τον βαθμό Α` και έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Τμήματος για τρία (3) τουλάχιστον έτη συνολικά, ή δ. κατέχουν τον βαθμό Α` με πλεονάζοντα χρόνο δέκα (10) τουλάχιστον έτη στον βαθμό αυτόν και έχουν κατά την τελευταία τριετία όλως εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους, ήτοι μέσο όρο βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης μετά από την οριστικοποίηση αυτών από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης.

3. Ως Προϊστάμενοι Τμήματος ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικής μονάδας επιλέγονται υπάλληλοι Π.Ε. ή Τ.Ε. ή Δ.Ε., κατά τα ειδικώς προβλεπόμενα στις οικείες οργανικές διατάξεις, εφόσον κατά την τελευταία τριετία έχουν αξιολογηθεί δύο (2) τουλάχιστον φορές με βαθμολογία από 75 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης, μετά από την οριστικοποίηση αυτών από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης και: α. κατέχουν τον βαθμό Α` και έχουν τρία (3) έτη πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας, ή β. έχουν τον βαθμό Α` και έχουν ασκήσει για ένα (1) τουλάχιστον έτος καθήκοντα Προϊσταμένου Τμήματος. [...]».

Τέλος, στην παρ.1 του άρθρου 88 του Ν.3584/2007 προβλέπεται ότι: «1. Για την επιλογή Προϊσταμένων λαμβάνονται υπόψη τέσσερις (4) ομάδες κριτηρίων: α. μοριοδότηση βάσει τυπικών, εκπαιδευτικών προσόντων και προσόντων επαγγελματικής κατάρτισης, β. μοριοδότηση βάσει εργασιακής εμπειρίας και άσκησης καθηκόντων ευθύνης, γ. μοριοδότηση βάσει αξιολόγησης, δ. μοριοδότηση βάσει συνέντευξης».

Από τις ανωτέρω διατάξεις, προκύπτουν οι εξής διαπιστώσεις:

[α] Στη διάταξη του άρθρου 260 του Ν.4555/2018 δεν προβλέπεται ρητώς η προτεραιότητα των υπαλλήλων Π.Ε. και Τ.Ε. του κλάδου Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών (Δ.Υ.Π.) έναντι των υπαλλήλων άλλων κλάδων και ειδικοτήτων, για την τοποθέτηση σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων υπηρεσιών Κ.Ε.Π..

[β] Η γραμματική ερμηνεία αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για να γίνει αντιληπτό, αν ένας κανόνας δικαίου είναι σαφής ή ασαφής. Ωστόσο, το γράμμα του κανόνα δικαίου δεν αποτελεί αποφασιστικό κριτήριο, καθώς οι λέξεις

αποκτούν το νόημα τους βάσει των συνθηκών, με τις οποίες σχετίζονται, και των λειτουργιών τις οποίες επιτελούν¹. Τελολογική ερμηνεία είναι εκείνη στην οποία αναζητείται ο σκοπός που επεδίωκε ο ιστορικός νομοθέτης κατά τη θέσπιση του κανόνα δικαίου. Εάν διαπιστωθεί ο σκοπός του ιστορικού νομοθέτη, τότε μπορεί να αποκαλυφθεί το νόημα του κανόνα δικαίου το οποίο εξυπηρετεί καλύτερα το σκοπό του.

Σύμφωνα με την υποκειμενική θεωρία, η οποία εστιάζει στη βούληση του ιστορικού νομοθέτη και δη στα κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα τα οποία τον οδήγησαν στη θέσπιση του κανόνα δικαίου², ως σκοπός του νομοθέτη νοείται η πρόθεση του νομοθέτη να ρυθμίσει συγκεκριμένο ζήτημα και οι αξιολογικές αποφάσεις των προσώπων τα οποία συνέταξαν τον ερμηνευόμενο κανόνα δικαίου. Ο όρος νομοθέτης στην περίπτωση αυτή έχει ευρεία έννοια και καταλαμβάνει όχι μόνο τα μέλη του Κοινοβουλίου ή της αρχής που θέσπισε τον κανόνα δικαίου, αλλά ακόμη και τους ειδικούς επιστήμονες ή συμβούλους του αρμόδιου Υπουργείου το οποίο συνέταξε το σχετικό νομοθετικό κείμενο. Για αυτό και στην περίπτωση αυτή, κρίσιμα συμπεράσματα για τον σκοπό του νομοθέτη μπορεί να αντλήσει κανείς από τις προπαρασκευαστικές εργασίες ενός Νόμου.

Από την άλλη, σύμφωνα με την αντικειμενική θεωρία, ο σκοπός του κανόνα δικαίου μετασχηματίζεται κάθε φορά προκειμένου να ανταποκριθεί στη συγκεκριμένη κοινωνική ρύθμιση. Πέραν από την ιστορική βούληση του νομοθέτη, ο κανόνας δικαίου θεσπίζεται και για να ρυθμίσει την κοινωνική συμβίωση και να εξομαλύνει ορισμένες περιπτώσεις τριβής, οι οποίες έχουν το χαρακτήρα σύγκρουσης συμφερόντων. Εξυπηρετεί δηλαδή από μόνος του και ορισμένο αντικειμενικό σκοπό (**ratio legis**), ακόμη και ερήμην της βούλησης του νομοθέτη³. Αντικειμενικά κριτήρια τα οποία υποβοηθούν το έργο του ερμηνευτή είναι οι γενικοί αντικειμενικοί σκοποί του δικαίου, η φύση του πράγματος, οι γενικές αρχές του δικαίου, ενώ ιδιαίτερη βαρύτητα έχουν οι αρχές συνταγματικής τάξεως και οι αξιολογήσεις του Κοινοτικού Δικαίου⁴.

¹Γεωργιάδης Α., Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, Γ' έκδοση, Σάκκουλα, 2002, σελ. 60

²Γεωργιάδης Α., Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, Γ' έκδοση, Σάκκουλα, 2002, σελ. 55

³Γεωργιάδης Α., Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, Γ' έκδοση, Σάκκουλα, 2002, σελ. 59

⁴ Παπανικολάου Α., Μεθοδολογία του Ιδιωτικού Δικαίου και Ερμηνεία των Δικαιοπραξιών, Σάκκουλα, 2000, σελ. 225

Η ιστορική αφηρηρία του κανόνα δικαίου, η ρυθμιστική του επιδίωξη και η κοινωνική πραγματικότητα είναι αλληλένδετα μεταξύ τους σημεία αναφοράς του ερμηνευτή κατά την ερμηνεία των κανόνων δικαίου⁵. Δεν μπορεί συνεπώς να γίνει λόγος για μια αμιγώς υποκειμενική ή για μια αμιγώς αντικειμενική ερμηνεία του κανόνα δικαίου. Προκειμένου ο ερμηνευτής να καταλήξει στην κρίση ότι το νόημα του κανόνα δικαίου είναι ευρύτερο από το γράμμα του δεν γίνεται μια απλή σύγκριση γράμματος-σκοπού, αλλά αξιοποιούνται περισσότερα ερμηνευτικά κριτήρια⁶.

Στην περίπτωση, που η εφαρμογή των επιμέρους κριτηρίων οδηγεί σε διαφορετικά νοήματα το προβάδισμα έχει η τελολογική ερμηνεία, καθώς η πραγμάτωση του σκοπού του κανόνα δικαίου είναι ο λόγος υπάρξεώς του⁷.

[γ] Στη διάταξη του άρθρου 260 του Ν.4555/2018 μεταξύ των δυο περιπτώσεων, των υπαλλήλων Π.Ε. και Τ.Ε. του κλάδου Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών (Δ.Υ.Π.) [πρώτη περίπτωση] και των υπαλλήλων Π.Ε. και Τ.Ε. άλλων κλάδων και ειδικοτήτων που έχουν πραγματική και αποκλειστική υπηρεσία σε Κ.Ε.Π. διάρκειας τουλάχιστον πέντε (5) ετών, των οποίων τα προσόντα ανταποκρίνονται στις θέσεις ευθύνης Κ.Ε.Π., σύμφωνα με τις οικείες οργανικές διατάξεις [δεύτερη περίπτωση], τίθεται ο διαζευκτικός σύνδεσμος «ή» ο οποίος χρησιμοποιείται προκειμένου να παρουσιάσει ως εξίσου δυνατές δύο διαφορετικές επιλογές. Προκειμένου να θεωρηθεί, ότι η υιοθέτηση της πρώτης επιλογής αποκλείει την δεύτερη επιλογή, ότι τίθεται δηλαδή στην προκειμένη περίπτωση ο σύνδεσμος «ή» ως εναντιωματικός σύνδεσμος, θα έπρεπε να προκύπτει η ύπαρξη τέτοιας προθέσεως από το νομοθέτη. Χρήσιμα εργαλεία για την εξακρίβωση της προθέσεως του νομοθέτη και συνακόλουθα του ακριβούς νοήματος της επίμαχης διάταξης είναι η αιτιολογική έκθεση του Ν.4555/2018 και η έκθεση της επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής στα οποία όμως, ουδεμία αναφορά γίνεται περί προτεραιότητας των υπαλλήλων Π.Ε. και Τ.Ε. του κλάδου Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών (Δ.Υ.Π.) έναντι των υπαλλήλων Π.Ε. και Τ.Ε. άλλων κλάδων και ειδικοτήτων, ούτε εξάλλου και αιτιολογείται η ανάγκη τοποθέτησης σε θέσεις

⁵Δωρής Φ., Εισαγωγή στο Αστικό Δίκαιο, Α' τεύχος, Σάκκουλα, 1991, σελ. 174

⁶Δωρής Φ., Εισαγωγή στο Αστικό Δίκαιο, Α' τεύχος, Σάκκουλα, 1991, σελ. 177

⁷Γεωργιάδης Α., Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, Γ' έκδοση, Σάκκουλα, 2002, σελ. 60

Προϊσταμένων σε οργανικές μονάδες υπηρεσιών Κ.Ε.Π. κατά προτεραιότητα υπαλλήλων Π.Ε. και Τ.Ε. του κλάδου Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών (Δ.Υ.Π.) και μόνο αν δεν υφίσταται τέτοια επιλογή, η τοποθέτηση υπαλλήλων άλλων κλάδων και ειδικοτήτων.

[δ] Στην ανωτέρω διαπίστωση συνηγορεί και το γεγονός ότι στην διάταξη του άρθρου 84 του Ν.4484/2017, όπως ίσχυε πριν την αντικατάστασή της με το άρθρο 260 του Ν.4555/2018, προβλεπόταν ρητώς ότι μόνο σε περίπτωση μη ύπαρξης υπαλλήλων Π.Ε. και Τ.Ε. του κλάδου Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών (Δ.Υ.Π.) δύνανται να τοποθετούνται υπάλληλοι και άλλων κλάδων των κατηγοριών αυτών, διατύπωση η οποία δεν επαναλήφθηκε στη διάταξη του άρθρου 260 του Ν.4555/2018. Αντιθέτως, παρόμοια διατύπωση χρησιμοποιήθηκε στην παρ.2 του άρθρου 260 του Ν.4555/2018 με το οποίο προβλέφθηκε ότι υπάλληλοι Π.Ε. και Τ.Ε. όλων των κλάδων και ειδικοτήτων, δύνανται να τοποθετούνται Προϊστάμενοι σε οργανικές μονάδες υπηρεσιών Κ.Ε.Π., μόνο σε περίπτωση μη ύπαρξης υπαλλήλων κατηγοριών Π.Ε. και Τ.Ε. που να πληρούν τις προϋποθέσεις των περιπτώσεων α' ή β' της παρ.1 του άρθρου 260 του Ν.4555/2018. Ίδια διατύπωση χρησιμοποιήθηκε και στην παρ.3 του άρθρου 260 του Ν.4555/2018, η οποία προβλέπει ότι σε περίπτωση μη ύπαρξης υπαλλήλων των παρ.1 και 2 του άρθρου 260 του Ν.4555/2018, επιτρέπεται να προϊστανται υπάλληλοι κατηγορίας Δ.Ε. του κλάδου Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών (Δ.Υ.Π.) ή άλλων κλάδων και ειδικοτήτων που έχουν πραγματική και αποκλειστική υπηρεσία σε Κ.Ε.Π. διάρκειας τουλάχιστον πέντε (5) ετών, και εν ελλείψει αυτών, υπάλληλοι Δ.Ε. όλων των κλάδων και ειδικοτήτων.

[ε] Η αρχή της νομιμότητας συνιστά το βασικό μέσον υπαγωγής της Διοίκησης στο δίκαιο. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, καμία διοικητική πράξη δεν μπορεί να εκδοθεί χωρίς ρητή σχετική πρόβλεψη σε κανόνα δικαίου. Η Διοίκηση ενεργεί έγκυρα και, επομένως, αποτελεσματικά μόνο στο μέτρο που τηρεί τις επιταγές της εν λόγω αρχής. Η αρχή της νομιμότητας διασφαλίζει την προβλεψιμότητα της διοικητικής δραστηριότητας, παρέχοντας στους διοικουμένους τη δυνατότητα να γνωρίζουν εκ των προτέρων τις αρμόδιες να αποφανθούν για συγκεκριμένο ζήτημα αρχές, τις διαδικασίες που αυτές οφείλουν να τηρήσουν, τα κριτήρια των επιλογών τους και τις διάφορες δυνατότητες απόφασης που διαθέτουν. Γνωρίζουν, επομένως, όχι μόνο τις

υποχρεώσεις τους αλλά και τα δικαιώματά τους έναντι των διοικητικών αρχών, πτυχή η οποία προσδίδει και φιλελεύθερη χροιά στην υπό εξέταση αρχή.

Η δυνατότητα πρόσβασης στον διοικητικό δικαστή για να ελέγξει ενδεχόμενες παραβάσεις των κανόνων δικαίου από τη Διοίκηση ενισχύει την αποτελεσματικότητα της αρχής της νομιμότητας, χωρίς, ωστόσο, να αποτελεί και προϋπόθεση της ύπαρξής της. Πράγματι, η Διοίκηση υποχρεούται να τηρεί την αρχή αυτή, ακόμη και όταν ο δικαστής, για δικονομικούς λόγους, δεν μπορεί να την ελέγξει, όπως όταν εκδίδει μη εκτελεστές ή κυβερνητικές πράξεις. Καίτοι, δηλαδή, σε ορισμένες περιπτώσεις δεν συνοδεύεται από κυρώσεις, η αρχή της νομιμότητας πρέπει να διέπει κάθε πράξη της Διοίκησης. Έτσι, η εγκύκλιος διοικητικής αρχής προς τις Δημόσιες υπηρεσίες με την οποία επιβάλλει την τήρηση συγκεκριμένης συμπεριφοράς ή την υιοθέτηση ορισμένης ερμηνείας των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου είναι προδήλως παράνομη όταν είναι αντίθετη προς τον νόμο τον οποίο φέρεται ότι ερμηνεύει, πλην όμως δεν μπορεί να προσβληθεί δικαστικά, διότι συνιστά μη εκτελεστή πράξη⁸.

Συνεπεία τούτου, οδηγία της Διοίκησης όπως το υπ' αριθμ. πρωτ.: ΔΑΔ/Φ.4/218/42863/10-12-2019 έγγραφο του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης με θέμα: «Εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 260 του Ν.4555/2018 για την τοποθέτηση Προϊσταμένων στα Κ.Ε.Π.» (ΑΔΑ: ΨΞΜΑ46ΜΤΛΠ-ΙΘΡ), με την οποία ερμηνεύεται η διάταξη του άρθρου 260 του Ν.4555/2018 κατά τρόπο που δεν ανταποκρίνεται στο νόημά της, δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής αντί του Νόμου.

III. Επί της απαντήσεως που αρμόζει στο ερώτημα που ετέθη.

Με βάση τα ανωτέρω, έχω την αντίληψη, ότι με τη διάταξη του άρθρου 260 του Ν.4555/2018 με το οποίο αντικαταστάθηκε το άρθρο 84 του Ν.4484/2017 δεν προβλέπεται προτεραιότητα των υπαλλήλων Π.Ε. και Τ.Ε. του κλάδου Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών (Δ.Υ.Π.) έναντι των υπαλλήλων άλλων κλάδων και ειδικοτήτων, για την τοποθέτηση σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων υπηρεσιών Κ.Ε.Π. Αντιθέτως, με την ανωτέρω διάταξη αναγνωρίζεται προτεραιότητα για την τοποθέτηση

⁸ Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2014 σελ. 136

Προϊσταμένων οργανικών μονάδων Κ.Ε.Π. σωρευτικά στους υπαλλήλους Π.Ε. και Τ.Ε. του κλάδου Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών (Δ.Υ.Π) και τους υπαλλήλους Π.Ε. και Τ.Ε. άλλων κλάδων και ειδικοτήτων που έχουν πραγματική και αποκλειστική υπηρεσία σε Κ.Ε.Π. διάρκειας τουλάχιστον πέντε (5) ετών, των οποίων τα προσόντα ανταποκρίνονται στις θέσεις ευθύνης Κ.Ε.Π., σύμφωνα με τις οργανικές διατάξεις, η συγκριτική αξιολόγηση των οποίων θα γίνει κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 88 του Ν.3584/2007.

Παραμένω στην διάθεση σας για κάθε διευκρίνιση.

Αθήνα, Παρασκευή 27 Οκτωβρίου 2023

Με εκτίμηση

Μαρία-Μαγδαληνή Τσίπρα

Εργατολόγος-Δικηγόρος