ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΤΗΣ ΣΚΟΥΤΕΛΗ ΜΑΡΙΑΣ
ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΛΑΡΙΣΑΙΩΝ
ΚΛΑΔΟΥ ΠΕ1 ΜΕ ΒΑΘΜΟ Β'
ΠΤΥΧΙΟΥΧΟΥ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ
ΑΘΗΝΩΝ

«ΣΤΕΡΗΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ, ΤΩΝ ΝΠΔΔ, ΤΩΝ ΟΤΑ ΚΛΠ. ΛΟΓΩ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΠΟΙΝΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΑ ΣΥΝΑΦΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ»

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΤΗΣ ΣΚΟΥΤΕΛΗ ΜΑΡΙΑΣ
ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΛΑΡΙΣΑΙΩΝ
ΚΛΑΔΟΥ ΠΕ1 ΜΕ ΒΑΘΜΟ Β'
ΠΤΥΧΙΟΥΧΟΥ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ
ΑΘΗΝΩΝ

«ΣΤΕΡΗΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ, ΤΩΝ ΝΠΔΔ, ΤΩΝ ΟΤΑ ΚΛΠ. ΛΟΓΩ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΠΟΙΝΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΑ ΣΥΝΑΦΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ»

ΑΝΑΛΥΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΤΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ

Ε ν ό τ η τ α 5

Ε ν ό τ η τ α 6

Ε ν ό τ η τ α 7

Ε ν ό τ η τ α 8

Ε ν ό τ η τ α 9

Ενότητα 1

ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Πρωτεύων σκοπός της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, όταν επωμίζεται μια παροχική προς τους πολίτες δραστηριότητα, είναι η εξυπηρέτηση και ικανοποίηση των αναγκών του κοινωνικού συνόλου κατά τρόπο αδιάλειπτο και συνεχή. Η Δημόσια Διοίκηση απαιτείται να συγκροτείται και να οργανώνεται με τέτοιο τρόπο, ώστε να χαρακτηρίζεται από την ικανότητα και δυνατότητα της να εκπληρώνει αποτελεσματικά τους στόχους της με το ελάχιστο δυνατό κόστος. Λειτουργεί ορθολογικά όταν η αποτελεσματικότητα της στηρίζεται στην υιοθέτηση μέσων και μεθόδων που εξασφαλίζουν και την αποδοτικότητα της.

Θεμελιώδης παράγοντας για την ορθολογική και αποτελεσματική λειτουργία οποιουδήποτε οργανωμένου σχήματος αποτελεί η «σωστή» επιλογή προσωπικού, η συγκρότηση του από επίλεκτα κατά το ήθος, την επιστήμη, τη φιλεργία και την πρωτοβουλία πρόσωπα και τούτο, διότι για να προωθηθεί μια αποδοτική Δημόσια Διοίκηση θα πρέπει να στελεχώνεται με προσωπικό με ιδιαίτερες περγαμηνές, γνώσεις και ικανότητες, ώστε να είναι εφικτή η δημιουργία μιας Διοίκησης που να παράγει αποτελέσματα προς ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Βασική προϋπόθεση της ευρυθμίας και της δημιουργικότητας της είναι η ύπαρξη ενός ενιαίου και απλού κώδικα αρχών της υπηρεσιακής και οικονομικής κατάστασης των υπαλλήλων, στηριζόμενων στα τυπικά προσόντα, στην ευδόκιμη υπηρεσία και στη δημιουργική δραστηριότητα τους.

Χαρακτηριστικά στοιχεία που συμβάλλουν αναμφίβολα στην επίτευξη της σύγχρονης αποστολής της και στην περαιτέρω μη απαξίωση της είναι η επιβολή της υποχρέωσης νομιμοφροσύνης και η ενεργοποίηση της ποινικής, αστικής και πειθαρχικής ευθύνης επί πάσης πράξεως ή παραλείψεως των διοικητικών οργάνων της. Η υποχρέωση νομιμοφροσύνης σημαίνει την υποχρέωση και το δικαίωμα του δημοσίου υπαλλήλου να τηρήσει το Σ και να μεριμνήσει, ώστε να μην παραβιάζεται η συνταγματική έννομη τάξη, το θεμελιώδες σύστημα κανόνων δικαίου που ρυθμίζει την κρατική και κοινωνική οργάνωση και δράση. Το ενδιαφέρον και η επιθυμία των κοινωνικών ομάδων να εισαχθούν και να εργασθούν στις υπηρεσίες του Δημοσίου εξασφαλίζεται χάρη στην εφαρμογή του συστήματος της υπαλληλικής σταδιοδρομίας και μονιμότητας, σύστημα που απαρτίζεται από πληθώρα αλληλοσυνδεόμενων και συνεχώς μεταλλασσόμενων παραμέτρων, οι οποίοι συνεχώς επαναπροσδιορίζουν την έννοια της Δημόσιας Διοίκησης.

Όλα τα παραπάνω θα αποτελούσαν κενό γράμμα αν η υπαλληλική δράση δε συνοδευόταν από την αναγκαία παροχή του μισθού. Το θέμα του δημοσιοϋπαλληλικού μισθού απασχόλησε ευρέως τόσο τη Δημόσια Διοίκηση, όσο και τα Δικαστήρια, αλλά και τους συγγραφείς του Διοικητικού και Εργατικού Δικαίου, όταν πρωτοεμφανίστηκε στις εργασιακές σχέσεις αρχικά, ως αντάλλαγμα για την παροχή της εργασίας. Η κοινωνικοοικονομική σημασία του είναι υψίστη, διότι αναμφίβολα διαμορφώνει την οικονομική πολιτική. Συνάμα αποτελεί κοινό τόπο η διαπίστωση ότι κατά τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται αύξηση της πολυπλοκότητας των προβλημάτων που σχετίζονται με το μισθό των ΔΥ. Η έννοια του μισθού είναι τόσο πολύπλευρη, ώστε θα πρέπει αρχικά να προβούμε στη

θεωρητική ανάλυση της, στη συνέχεια να ασχοληθούμε σχετικά με τη διαπραγμάτευση του, τον τρόπο καθορισμού του ύψους του και να αναφερθούμε στις ιδιορρυθμίες που παρουσιάζει η αξίωση του.

Αντικείμενο της συγκεκριμένης διδακτορικής διατριβής είναι ο μισθός των δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων των ΝΠΔΔ, ΟΤΑ και του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα και ειδικότερα οι περιπτώσεις κατά τις οποίες προβλέπεται η περικοπή του. Στόχος της έρευνας είναι η ταξινόμηση του νομικού καθεστώτος που διέπει την καταβολή και περικοπή του δημοσιοϋπαλληλικού μισθού και αφορά τις εν λόγω κατηγορίες υπαλλήλων, η ιστορική διαδρομή του καθεστώτος αυτού, καθώς και ο τρόπος εφαρμογής του μέτρου της στέρησης των αποδοχών, τόσο κατά τη δράση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, όσο και στο πλαίσιο της νομολογίας των Δικαστηρίων. Θα εξακριβωθούν εκτενέστερα οι λόγοι που οδήγησαν το Νομοθέτη να θεσπίσει τους αντίστοιχους κανόνες δικαίου, ενώ συγχρόνως θα καταγραφεί και θα σχολιασθεί ο τρόπος με τον οποίο υλοποιείται από τα Διοικητικά και Δικαστικά όργανα η παρούσα επιταγή αυτού. Η δική μου προσδοκία μου είναι να ερευνήσω τις κάθε είδους ανεξέλεγκτες επιπτώσεις νομικές, οικονομικές και κοινωνικές που απορρέουν από την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων που επιφέρουν τη στέρηση των αποδοχών, κυρίως όταν η στέρηση αυτή είναι αποτέλεσμα πειθαρχικής ποινής ή συνέπεια άλλων συναφών διοικητικών μέτρων εις βάρος των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και να αναφερθώ στα ένδικα μέσα που μπορεί να ασκήσουν οι θιγόμενοι, για να αξιώσουν την καταβολή τους.

Εν κατακλείδι κύριο μέλημα τούτης της εργασίας είναι να καταδείξει την έννοια του όρου «μισθός», τη σημασία που έχει για τους δημοσίους υπαλλήλους, το ρόλο που διαδραματίζει στη ζωή τους και τις τυχόν επιπτώσεις που επιφυλάσσει στους τελευταίους η τυχόν απώλειά του, επιπτώσεις που επηρεάζουν όχι μόνο τη διαβίωση εκείνων που υφίστανται το επαχθές τούτο μέτρο, αλλά και το εγγύτερό τους περιβάλλον, καθώς και το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο. Μάλιστα για την καλύτερη κατανόηση και εμβάθυνση του θέματος των αποδοχών των Δημοσίων Υπαλλήλων θεωρώ ότι είναι αναγκαίο να προβώ σε μια συγκριτική μελέτη αυτών με τις αντίστοιχες άλλων κατηγοριών εργαζομένων που αμείβονται από το Κράτος, όπως είναι των Δικαστών, με σκοπό να διαπιστωθούν οι ουσιαστικές διαφορές της φύσεως τους, οι οποίες δικαιολογούν το διαφορετικό ύψος καταβολής τους.

Για την επίτευξη του στόχου της η διδακτορική διατριβή θέτει μια σειρά από πρωτότυπα ερευνητικά ερωτήματα προς διερεύνηση, τα οποία αναφέρονται τόσο στο θεωρητικό, όσο και στο μεθοδολογικό πλαίσιο προσέγγισης του ζητήματος του μισθού. Τα ερωτήματα που τίθενται είναι ιδιαίτερα ενδιαφέροντα και πάντα επίκαιρα. Συγκρίνοντας τους δύο τύπους μισθών, τον εργατικό και το δημοσιοϋπαλληλικό σε τι συμπεράσματα οδηγούμαστε, αν μάλιστα λάβουμε υπόψη μας ότι στο ιδιωτικό δίκαιο ως εργασία λογίζεται η καταβολή ανθρώπινης προσπάθειας πνευματικής ή σωματικής προς παραγωγή οικονομικού αγαθού, ανεξαρτήτως αν το αγαθό έχει πράγματι παραχθεί; Η αμοιβή του ιδιωτικού υπαλλήλου προσδιορίζεται αποκλειστικά με βάση το αποτέλεσμα της παραγωγής και τη διάθεση του οικονομικού αγαθού ή είναι μέσο για να συντηρηθούν οι μισθωτοί και οι οικογένειες τους, προσδίδοντας σε αυτή κοινωνικές διαστάσεις;

Καταβάλλεται στους δημοσίους υπαλλήλους ως αντάλλαγμα για την προσφορά εργασίας ή έχει κοινωνικό περιεχόμενο που στοχεύει στην αξιοπρεπή διαβίωσή τους; Η τυχόν απώλειά του μπορεί να οδηγήσει σε ανεξέλεγκτες κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις, δυσάρεστες για τους ίδιους και τις οικογένειές τους, όταν

μάλιστα είναι ο μοναδικός πόρος ζωής; Ποιοι είναι οι λόγοι που οδηγούν στη στέρηση των αποδοχών, πότε επιβάλλονται και ποιες είναι εκείνες οι πειθαρχικές ποινές και τα διοικητικά μέτρα που επιφέρουν μερική ή ολική στέρηση αυτών; Είναι επιτρεπτή η περικοπή αυτών κατά τη διάρκεια του ατομικού και κοινωνικού δικαιώματος της απεργίας, η άσκηση του οποίου κατοχυρώνεται συνταγματικώς; Οι περιορισμοί που επιβάλλονται στο ύψος των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων συγκριτικά με άλλες κατηγορίες κρατικών οργάνων έχουν νομικό έρεισμα; Εν τέλει ποια κριτήρια οφείλουμε να χρησιμοποιήσουμε για να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι το ύψος των αποδοχών που λαμβάνουν οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι αρκετό ώστε να ικανοποιείται το γενικό αίτημά τους για μια καλύτερη και αξιοπρεπή διαβίωσή;

Εν ολίγοις σε αυτό το πλαίσιο προβληματισμού εντάσσεται η εργασία αυτή, επιχειρώντας να απαντήσει στα ιδιαίτερα ενδιαφέροντα ερωτήματα που προκύπτουν, λαμβάνοντας υπόψη το νομικό καθεστώς που επικρατεί, τα συμπεράσματα που συνάγονται από την επιστημονική έρευνα και τις αποφάσεις των ανώτερων και ανώτατων δικαστηρίων.

Η εργασία εντοπίζεται στις πέντε κυρίαρχες έννοιες που συγκροτούν το θέμα:

Α) Πρωτεύουσες έννοιες «ο μισθός» και ειδικότερα η «περικοπή» αυτού.

Β) Δευτερεύουσες έννοιες «δημόσιος υπάλληλος», «δημοσιοϋπαλληλική σχέση εργασίας» και «πειθαρχική ποινή» - «διοικητικό μέτρο»

Σε αυτό το σημείο κρίνω σωστό να ευχαριστήσω την κ. Κριάρη εξαίρετη καθηγήτρια, επιβλέπουσα της διατριβής μου, τον κ. Δόξα και την κ. Κόρσου, χωρίς την αμέριστη βοήθεια των οποίων δε θα μπορούσε να ολοκληρωθεί αυτό το συγγραφικό έργο. Κυρίως όμως, δεν λησμονώ τη συμπαράσταση και τις συμβουλές του αείμνηστου και σπουδαίου δάσκαλου του Στέφανου Στεφανόπουλου εις μνήμη του οποίου αφιερώνω τη διατριβή μου.

Με σεβασμό
Μαρία Σκουτέλη

Ενότητα 2

1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΜΟΡΦΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΒΟΛΗΣ ΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ

Α. ΑΡΧΑΙΟΤΗΤΑ

Ο θεσμός του μισθού, υπό τη μορφή της αμοιβής της εργασίας που προσφέρουν οι εργαζόμενοι για λογαριασμό τρίτων, δεν είναι φαινόμενο που υφίστατο ανέκαθεν. Μάλιστα στις πρωτόγονες κοινωνίες και στο μητριαρχικό σύστημα οργανώσεως, ο μισθός ήταν ανύπαρκτος και ως έννοια ακόμη. Ωστόσο αποτελέσματα μακροχρόνιων μελετών κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι ακόμη και οι πρωτόγονες κοινωνίες και οι αρχαίοι πολιτισμοί πρωτοστάτησαν εφαρμόζοντας βασικές αρχές διοικητικής οργάνωσης, διότι η έννοια του δημοσιοϋπαλληλικού μισθού είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την εμφάνιση και την ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης. Οργανωμένη διοίκηση, κατά την οποία προωθείται ένα σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων σε υπαλλήλους διατεταγμένους κατά τρόπο ιεραρχικό, απαντάται στις πρωτόγονες φυλές της περιοχής Zaria της Βόρειας Νιγηρίας, στους Σουμέριους, στην αρχαία Περσία επί εποχής Δαρείου,[1] στην αρχαία Αίγυπτο. Στην τελευταία επινοήθηκε το μοντέλο της διοικητικής διαίρεσης των νομών με επικεφαλής τους Νομάρχες ως εκπρόσωπους του Βασιλέως.

Όσον αφορά τον ελλαδικό χώρο παρατηρούμε ότι η εξέλιξη του διοικητικού φαινομένου ταυτίζεται με την ανάπτυξη του ελληνορωμαϊκού και χριστιανικού πολιτισμού. Αρχική διαπίστωση μας είναι η ***ανυπαρξία του μισθού κατά την περίοδο της αρχαιότητας, αφού τότε η δεσπόζουσα μορφή εργασίας ήταν η δουλεία. Ο Μυκηναϊκός και Μινωικός πολιτισμός ανέδειξε το θεσμό της εξ' επαγγέλματος υπαλληλίας,*** ο όποιος άνθισε κυρίως κατά την Ελληνιστική περίοδο. Κατά τα Ομηρικά έπη δημιουργήθηκαν οι Πόλεις - Κράτος με κορωνίδα της αρχαίας δημοκρατίας την Αθήνα[2] και μεταγενέστερα οι ρωμαϊκές Πόλεις - Κράτη στις οποίες οι δημόσιοι λειτουργοί αναδεικνύονται από το λαό και ασκούν τη διοικητική εξουσία «ερασιτεχνικά» ως καθήκον έναντι του Κράτους. Την περίοδο εκείνη η κοινωνία φέρεται διαιρεμένη σε δύο τάξεις ανθρώπων, τους ελεύθερους και τους δούλους. Τόσο στην αρχαία Αθήνα, όσο και στην αρχαία Σπάρτη οι εργαζόμενοι δούλοι και οι είλωτες αντίστοιχα ήταν άμισθοι. Όλες οι χειρωνακτικές και υπηρετικές εργασίες θωρούνταν απασχολήσεις ανάξιες ελεύθερων ανθρώπων που εκτελούνταν από τους δούλους. Στην αρχαία Αθήνα οι δημόσιες λειτουργίες διακρίνονταν κατά τον Αριστοτέλη σε τρεις κατηγορίες, στις Αρχές, στις Επιμελητείες και τις Υπηρεσίες. Η πρώτη και η δεύτερη κατηγορία περιελάμβανε όσους ασκούσαν δημόσιο λειτούργημα και οι οποίοι θεωρούνταν άμεσα όργανα της Πολιτείας, ενώ η τρίτη κατηγορία περιελάμβανε τους δημοσίους υπαλλήλους υπό τη σημερινή μορφή, οι οποίοι θεωρούνταν έμμεσα όργανα του Κράτους. Στις Υπηρεσίες χρησιμοποιούνταν κυρίως

---

[1] Στην αρχαία Περσία το Κράτος ήταν διαιρεμένο σε είκοσι επαρχίες υπό τη διεύθυνση ενός ανώτατου άρχοντα του επονομαζόμενου «σατράπη». Σε κάθε επαρχία λειτουργούσε γραμματεία που αποτελούσε το σύνδεσμο με το βασιλιά, ένα Αυτοκρατορικό Υπουργείο Έργων που είχε πρωτίστως έργο την ανοικοδόμηση των πόλεων και ένα επιτελείο μετακινούμενων προσώπων, οι επιθεωρητές.

[2] Χάρη στη μεταρρύθμιση του Κλεισθένους (το 508 Π.Χ.) εισήχθη συστηματικά ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι).

δούλοι και είλωτες που εκπαιδεύονταν στοιχειωδώς από το Αθηναϊκό ή το Σπαρτιατικό Κράτος, για να μπορούν να ανταποκριθούν στην άσκηση των καθηκόντων τους.

Β. ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΜΕΣΑΙΩΝΑ - ΦΕΟΥΔΑΡΧΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ - ΔΟΥΛΟΠΑΡΟΙΚΙΑ

Στη Δυτική Ευρώπη κατά τους αιώνες 11ο και 16ο (εποχή του μεσαίωνα) όπου μεσουρανούσε στο μεγαλύτερο τμήμα αυτής η φεουδαρχία, πρωτεύουσα θέση κατείχε η γεωργία, ενώ η για λογαριασμό άλλου εργασία εμφανίζεται υπό τη μορφή της δουλοπαροικίας, η οποία δεσπόζει μέχρι τα χρόνια της Γαλλικής Επανάστασης, οπότε και αυτή την περίοδο δεν υφίσταται η έννοια του μισθού, διότι μεταξύ κυρίου και δουλοπάροικου δεν συνάπτεται συμβατική σχέση εργασίας. Με την εμφάνιση της δουλοπαροικίας ο κύριος, χωρίς να πάψει να εκμεταλλεύεται το δουλοπάροικο, απαλλάχτηκε από τη διατροφή και τη συντήρηση του. Ο δουλοπάροικος που συνήθως καλλιεργούσε τη γη του αφέντη του, είχε προσωπική οικονομία, ήταν δηλαδή ιδιοκτήτης ενός μικρού τμήματος γης που του παραχωρούσαν και από τα προϊόντα του οποίου ζούσε. Για το δικαίωμα που αποκτούσε με την παραχώρηση της γης, ήταν υποχρεωμένος να πληρώνει στο φεουδάρχη κάποιο ετήσιο φόρο σε είδος (χρήμα ή προϊόντα) ή εργαζόταν ο ίδιος στην καλλιέργεια των κτημάτων του τελευταίου.

Το φέουδο αποτέλεσε υπόδειγμα διοικητικής οργάνωσης. Ο φεουδάρχης για να μπορεί να μεταβιβάζει αβίαστα τις εντολές του στο λαό και να τους φορολογεί προς εξεύρεση πόρων, στελέχωσε την Ταχυδρομική, Φορολογική και Διπλωματική Υπηρεσία με επαγγελματίες δημοσίους υπαλλήλους. Η δυνατότητα της αρχειοθέτησης των νόμων και διαταγών συνετέλεσε στη συνέχεια της δράσης της δημόσιας υπηρεσίας.

Παράλληλα άρχισε να αναπτύσσεται η τάξη ελεύθερων βιοτεχνών και εμπόρων. Οι τεχνίτες της βιοτεχνίας προς αμοιβαία προστασία και αλληλοβοήθεια άρχισαν να συνασπίζονται σε «συντεχνίες», δηλαδή σε σωματεία, η οργάνωση των οποίων διεπόταν από κανονισμούς που καθόριζαν λεπτομερώς την επαγγελματική τους ιεραρχία, αλλά και τα καθήκοντα και τα δικαιώματα των τριών διακεκριμένων κατηγοριών τεχνιτών: των μαθητευόμενων «apprentis», των συντρόφων «compagnos» και των μαστόρων «maitres».

Γ. ΑΠΑΡΧΗ ΤΗΣ ΜΙΣΘΩΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Μολονότι στο σύστημα της συντεχνιακής οργάνωσης εμφανίζεται για πρώτη φορά η πληρωμή της εργασίας του μαθητευόμενου τεχνίτη και των συντρόφων από τον μάστορα, ωστόσο ήταν άγνωστη ακόμη η σχέση εργοδότη - εργάτη. Και οι συντεχνιακές μορφές της παροχής εργασίας παρουσίαζαν υποτυπώδεις καταστάσεις, η δε αμοιβή δεν βρισκόταν ακόμη σε εκείνα τα νομικά πλαίσια που έδιναν το δικαίωμα χορήγησης μισθού, ανάλογου με την παρεχόμενη εργασία.

Την ίδια εποχή συμβαίνουν κοσμογονικές αλλαγές στην οικονομική ζωή που καθιστούν πλέον ανεπαρκείς τόσο τη φεουδαλική, όσο και τη συντεχνιακή οργάνωση της εργασίας. Η Γαλλική Επανάσταση και η μεταβολή της οικονομικής ζωής των ατόμων, η ανάπτυξη του εμπορίου, η εξέλιξη των τεχνικών μέσων στον τομέα της γεωργίας και η επέκταση της διεθνούς εμπορικής επικοινωνίας (δημιουργία νέων αγορών με τη διάνοιξη νέων εμπορικών οδών) κατάργησαν τη συντεχνιακή οργάνωση και σιγά - σιγά, αλλά σταθερά άρχισε να αναπτύσσεται ο θεσμός της μίσθωσης εργασίας. Συγχρόνως παρατηρείται η ανάπτυξη της συστηματικής οργάνωσης της εκμετάλλευσης της ατομικής ιδιοκτησίας, η αλλαγή των μεθόδων

παραγωγής και η επέμβαση του κεφαλαίου στην παραγωγή (κεφαλαιοκρατική παραγωγή) και επιπλέον εμφανίζεται στο προσκήνιο μια νέα τάξη, η εργατική, χαρακτηριστικό στοιχείο της οποίας είναι η παροχή εργασίας έναντι συμφωνημένης αμοιβής (συγκεκριμένα διέθετε ως εργασία τη σωματική, μυϊκή ή πνευματική της δύναμη και ενέργεια αντί μισθού ή ημερομισθίου στον εργοδότη που κατείχε τα μέσα παραγωγής). Η ραγδαία αλλαγή στον τομέα της εργασίας με την καθιέρωση της μίσθωσης εργασίας και τη χορήγηση αμοιβής για την υπηρεσία που παρεχόταν, επιτυγχάνεται στα χρόνια της Γαλλικής Επανάστασης.

Λέγοντας ***«μισθωτή εργασία» εννοούμε το οικονομικό εκείνο καθεστώς υπό το οποίο για να αποκτήσει ο άνθρωπος τα προς το ζην είναι υποχρεωμένος να εργασθεί για λογαριασμό άλλου και συγκεκριμένα εκείνου που κατέχει τη γη ή τα μηχανήματα και τις πρώτες ύλες.*** Αυτός που παρέχει την εργασία του με μισθό, αδιάφορα του τρόπου που καθορίζεται και καταβάλλεται τελεί κατά την εκτέλεση της σε νομική εξάρτηση από τον εργοδότη, εκδηλωμένη με το δικαίωμα του τελευταίου να ασκεί εποπτεία και έλεγχο της παρεχομένης εργασίας και να παρέχει οδηγίες ως προς το χρόνο, τον τόπο και τρόπο παροχής της, προς τις οποίες ο εργαζόμενος υποχρεώνεται να συμμορφώνεται.

Κατά τα μεταγενέστερα χρόνια εξαιτίας της αλματώδης ανάπτυξης του εμπορίου και της μεγάλης βιομηχανίας, η παραγωγή κατέστη κεφαλαιοκρατική, με αποτέλεσμα να αυξηθεί ο αριθμός των ατόμων που ζουν αποκλειστικά από την αμοιβή που λαμβάνουν έναντι της παρεχομένης σε τρίτο εργασίας τους, οπότε και η έννοια του μισθού απέκτησε τεράστιο ενδιαφέρον για την οικονομική και κοινωνική ζωή όλων των χωρών. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο μισθός[3] δεν καταβαλλόταν σε χρήμα, αλλά αρχικά αντιπροσώπευε μια μικρή ποσότητα μικροαγαθών που ελάμβανε ο μισθωτός.

Δ. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΤΑ ΤΗ ΡΩΜΑΙΚΗ ΚΑΙ ΤΗ ΒΥΖΑΝΤΙΝΗ ΑΥΤΟΚΡΑΤΟΡΙΑ

Κατά τη Ρωμαϊκή εποχή οι δούλοι ασκούσαν διάφορα εμπορικά και βιοτεχνικά επαγγέλματα που περιφρονούσαν οι ελεύθεροι πολίτες. Βέβαια εργάζονταν άνευ αμοιβής, ήταν εκτελεστές της βουλήσεως των κυρίων τους, οι οποίοι επιβαρύνονταν μόνο με τη συντήρησή τους. Αποτελούσαν για τους κυρίους τους ένα οικονομικό κεφάλαιο, όπως είναι τα υποζύγια, οι οποίοι ήταν αναγκασμένοι να τους τρέφουν για να μην τους χάσουν ως οικονομικό αγαθό.

Το Ρωμαϊκό Κράτος γνωρίζει πολυποίκιλα πολιτεύματα, αρχής γενομένης της Βασιλείας (753 - 509 π.Χ), της Δημοκρατίας (509 - 27 π.Χ), της Ηγεμονίας (27 π.Χ - 3ο αιώνα μ.Χ) και τέλος της Αυτοκρατορίας. Κατά την περίοδο της ρωμαϊκής αυτοκρατορίας ο Αυτοκράτωρ (Imperator) συγκέντρωνε στα χέρια του όλες τις εξουσίες, ήταν ο απόλυτος κυρίαρχος. Αποτελούσε την κεφαλή της κρατικής μηχανής, ασκώντας την υπέρτατη διοικητική, στρατιωτική και δικαστική εξουσία σε όλη τη Ρωμαϊκή επικράτεια. Επειδή η διοίκηση ως την εποχή της Δημοκρατίας ήταν ημιτελής, ενέσκηψε η ανάγκη της δημιουργίας κεντρικών γραφείων, των

[3] Ο μισθός σε είδος καθιερώθηκε αρχικά στην Αγγλία υπό τον όρο «truck». Στην αγγλική γλώσσα ονομάζεται salary, από το λατινικό όρο salarium που αποτελούσε την επιπρόσθετη αμοιβή, την οποία ελάμβαναν οι Ρωμαίοι στρατιώτες που πολεμούσαν στις εκστρατείες της Βόρειας Αφρικής για την αγορά άλατος, προς αντικατάσταση ποσότητας αυτού που έχανε ο οργανισμός τους, λόγω της εφίδρωσης.

επονομαζόμενων scrinia,[4] τα οποία είχαν ως βασικό καθήκον τους να προσφέρουν βοήθεια στον Αυτοκράτορα σε θέματα κεντρικής διοίκησης. Στα scrinia υπηρετούσαν αρχικά φιλικά προς τον Αυτοκράτορα πρόσωπα, στις κατώτερες βαθμίδες κυρίως σκλάβοι και στις ανώτερες απελεύθεροι του Αυτοκράτορα με σταδιακή αντικατάσταση των τελευταίων με εκ γενετής ελεύθερους Ρωμαίους πολίτες. Θεωρούνταν υπάλληλοι του Κράτους και μάλιστα ελάμβαναν αποδοχές είτε σε είδος είτε σε χρήμα.

Κύριο χαρακτηριστικό στοιχείο της Αυτοκρατορίας είναι η διαμόρφωση ενός ***δημοσιοϋπαλληλικού συστήματος διαρθρωμένου κατά ιεραρχία.*** Οι υπηρεσίες του Κράτους στελεχώθηκαν με δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι διακρίνονταν στους ανώτερους υπαλλήλους, τους αυλικούς, πολιτικούς και στρατιωτικούς και τους κατώτερους υπαλλήλους. Πολιτικοί υπάλληλοι ασκούσαν τη διοικητική και δικαστική εξουσία στις περιφέρειες της Αυτοκρατορίας.

Το ρωμαϊκό δίκαιο ρύθμιζε αρχικά τις σχέσεις ανάμεσα στον υπάλληλο και τον εργοδότη. Συγκεκριμένα η σύμβαση προσφοράς έργου στηριζόταν σε ένα συμβόλαιο που βασιζόταν στο ιδιωτικό δίκαιο. Από τις αρχές, όμως του 17ου αιώνα η σύμβαση προσφοράς έργου βασιζόταν πλέον στη μονομερή πράξη του ηγεμόνα, ο οποίος είχε το δικαίωμα να απολύσει τον υπάλληλο οποιαδήποτε στιγμή, χωρίς καμία δέσμευση.

Η Βυζαντινή Αυτοκρατορία υιοθέτησε τα ρωμαϊκά διοικητικά συστήματα βελτιωμένα και προσαρμοσμένα στις ανάγκες της εποχής. Οι κρατικές υπηρεσίες ήταν οργανωμένες με αυστηρά συγκεντρωτικό και ιεραρχικό σύστημα. Επικεφαλής ήταν πρόσωπα της απόλυτης εμπιστοσύνης του αυτοκράτορα και στελεχώνονταν από πλήθος υπαλλήλων που επέτρεπαν το Κράτος να λειτουργεί με επάρκεια και αποτελεσματικότητα. Και εδώ ο Αυτοκράτωρ είναι ο Ανώτατος Άρχων, ο απόλυτος μονάρχης, η πηγή κάθε εξουσίας, κάθε διοικητική πράξη ξεκινούσε από αυτόν και αυτός αποτελούσε τον υπέρτατο ελεγκτή όλων των διοικητικών ενεργειών. Παράλληλα εξακολουθεί να υφίσταται η λειτουργία των scrinia, επικεφαλής των οποίων είναι ένας ανώτατος διοικητικός υπάλληλος, ο magister officiorum.[5] Τα scrinia είχαν ως προϊσταμένους ανώτατους υπαλλήλους, οι οποίοι δεν είχαν ιεραρχική εξάρτηση από τον magister officiorum, αλλά λογοδοτούσαν μόνο στον Αυτοκράτορα και υπηρετούσαν το δημόσιο συμφέρον. Η μη εκτέλεση των διαταγών του Αυτοκράτορα επέσυρε κυρώσεις. Το διοικητικό σύστημα ονομαζόταν Notitia Dignitatum και αφορούσε ένα στενό κύκλο ανώτατων υπαλλήλων που αποτελούσαν το αυτοκρατορικό συμβούλιο. Ουσιαστικά δημοσιοϋπαλληλικό σώμα συγκροτείται με τη Νεαρά που εξέδωσε ο αυτοκράτωρ Αλέξανδρος Κομνηνός το 1089, σύμφωνα με την οποία στο σώμα περιλαμβάνονται υπάλληλοι των σεκρέτων που ασκούν μια αρχή και οι δημόσιοι φροντιστές που είναι αρμόδιοι για τις δημοσιονομικές υποθέσεις του Κράτους.

Όλοι οι πολίτες θεωρητικά μπορούσαν να ακολουθήσουν την καριέρα του δημοσίου υπαλλήλου, υπό την προϋπόθεση ότι είχαν γενικές εγκυκλοπαιδικές γνώσεις, γνώσεις της ρητορικής και της φιλοσοφίας, με εξαίρεση τους νομικούς, τους

---

[4] Τα scrinia που ομοιάζουν με τα σύγχρονα υπουργεία, επωμίζονταν και διεκπεραίωναν τις γραφειοκρατικές υποθέσεις της διοίκησης. Αργότερα ονομάστηκαν σέκρετα και οι επικεφαλής τους σεκρετικοί.

[5] Ο magister officiorum αποτελούσε τον σπουδαιότερο αξιωματούχο της διοικητικής ιεραρχίας, ο υπουργός με τις πιο καίριες και βαρύνουσας σημασίας αρμοδιότητες. Ο ρόλος του από τον έβδομο αιώνα και μετά υποβαθμίζεται, παραμένοντας μόνο τιμητικός τίτλος.

γιατρούς και τους εκπαιδευτικούς για τους οποίους απαιτούνταν εξειδικευμένες γνώσεις. Συχνά ανώτατοι υπάλληλοι, αυλικοί και στρατιωτικοί αξιωματούχοι που ήταν πρόσωπα οικεία στον αυτοκράτορα ελάμβαναν από αυτόν, πέρα από τα πραγματικά λειτουργικά τους αξιώματα και τιμητικά αξιώματα, τις λεγόμενες «αξίες δια βραβείου», τα οποία συνοδεύονταν από ετήσιο μισθό, τη ρόγα.

Οι ιεραρχικές θέσεις ανάμεσα στις διάφορες βαθμίδες διέπονταν από ένα πυραμιδικό καθεστώς. Υπήρχε οργανωμένη συστηματική διοικητική ιεραρχία αποτελούμενη από υπαλλήλους[6] που διακρίνονταν σε τέσσερις μεγάλες κατηγορίες: α) τους στρατιωτικούς - ναυτικούς, β) τους αυλικούς, γ) τους διοικητικούς με τη στενή έννοια του όρου και δ) τους διοικητικούς - δικαστικούς. Η Δημόσια Διοίκηση διαχωρίστηκε σε κλάδους[7], οργανώθηκε η γραφειοκρατία και ***θεσπίσθηκε επί της δυναστείας των Ισαύρων (717 - 867) η μισθοδοσία των υπαλλήλων από το Κράτος.***

Ε. ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Γερμανία

Στη χώρα αυτή το υπαλληλικό καθεστώς[8] άρχισε να διαμορφώνεται το 14ο και 15ο αιώνα. Οι ρίζες του δεν είναι δημιούργημα της βιομηχανικής ανάπτυξης, αλλά οφείλουν την ύπαρξη τους στην απολυταρχικότητα των ηγεμόνων, οι οποίοι κατασκεύασαν τον υπαλληλικό μηχανισμό και διαμόρφωσαν μια απολυταρχική διοίκηση με απώτερο σκοπό τη δημιουργία έμπιστου προσωπικού που θα υπηρετούσε και θα εξυπηρετούσε τα ιδιοτελή συμφέροντα τους, μεταξύ των οποίων ήταν η αποδυνάμωση των φεουδαρχών και η τυφλή υποταγή των υπηκόων στο δίκαιο και τη τάξη. Η υπαλληλία τελούσε υπό την κατοχή του Ηγεμόνα και συνεπώς η σχέση έγινε εντελώς προσωπική του Ηγεμόνα. Συνδεόταν προς το πρόσωπο του με συμβατική σχέση, κύριο στοιχείο της οποίας ήταν η υποχρέωση πίστης και υπακοής προς το συγκεκριμένο πρόσωπο - Βασιλέα, ως φορέα εξουσίας, ο οποίος ταυτιζόταν με την έννοια του Κράτους και βέβαια ασκούσε τα καθήκοντα της συμμορφούμενη προς το νόμο. Οι αρμοδιότητες των υπαλλήλων ήταν η τήρηση της τάξης και της ασφάλειας των ηγεμόνων και κατά επέκταση του Κράτους. Παρείχαν υπηρεσίες στο στρατό, στη διοίκηση, αλλά και στην αγροτική ζωή, έχοντας την υποχρέωση της πειθαρχίας, της τυφλής αφοσίωσης και της υποταγής στην υπηρεσία και στον άρχοντα του τόπου, ενώ συγχρόνως έδειχναν πίστη απέναντι στο Κράτος και στη συνταγματική τάξη αυτού. Η διάκριση αυτή επέτρεπε την παρερμηνεία ότι το καθήκον της υπαλληλικής πίστης προς το Βασιλέα που απλώς ήταν όργανο του Κράτους μπορούσε να διαχωριστεί και να εμφανισθεί ως αυτοτελές σε σχέση με το καθήκον της πίστης προς το Κράτος.

Πρωσία

---

[6] Αρχικά το δημοσιοϋπαλληλικό αξίωμα μπορούσε να μεταβιβασθεί. Συγκεκριμένα ήταν δυνατή η πώληση του στο διοικούμενο, ο οποίος το αγόραζε έναντι αμοιβής, χωρίς όμως να μπορεί να περιέλθει και στους διαδόχους του αγοραστή. Επειδή οι συναλλαγές αυτές μεταξύ υπαλλήλων και πολιτών υπέθαλπαν τη διαφθορά, ο Ιουστινιανός διέταξε την κατάργηση της αγοραπωλησίας των αξιωμάτων.

[7] Οι κλάδοι ήταν οι εξής: α) ο Διπλωματικός, β) ο Στρατιωτικός, γ) ο Οικονομικός δ) ο κλάδος των Κοινωνικών Υπηρεσιών και ε) ο Εκπαιδευτικός.

[8] Η ιστορική φυσιογνωμία που επηρέασε βαθύτατα την πολιτική εξέλιξη των περιοχών που αργότερα αποτέλεσαν τη Γερμανία ήταν αναμφίβολα ο Κάρολος ο Μέγας ή Καρλομάγνος, ο οποίος τον 8ο αιώνα, μεταξύ των πολλών μεταρρυθμίσεων του, ήταν ο πρώτος που εισήγαγε το θεσμό των δημοσίων υπαλλήλων.

Το 1834 στην Πρωσία ο υπάλληλος χαρακτηρίζεται ως «υπηρέτης του Κράτους», ενώ η σημαντικότερη καινοτομία που παρατηρείται είναι ότι πλέον δεν γίνεται λόγος μόνο για τις υποχρεώσεις και τα καθήκοντα των υπαλλήλων, αλλά και για τα δικαιώματα τους, με σημαντικότερο το δικαίωμα της μη αυθαίρετης απόλυσης. Οι υπηρεσίες απαρτίζονται από μορφωμένους υπαλλήλους που έχουν αρμοδιότητα να συμβουλεύουν τον ηγεμόνα. Για πρώτη φορά η υπαλληλία καθιερώθηκε ως επάγγελμα επί εποχής του βασιλιά Φρειδερίκου Γουλιέλμου Α' της Πρωσίας. ***Ο εργοδότης δεσμεύθηκε να καταβάλλει στους εργαζόμενους αντιμισθία.*** Το 1825 θεσπίστηκε το δικαίωμα της σύνταξης.[9]

Βαυαρία

Οι υπάλληλοι στη Βαυαρία θεωρήθηκε ότι έχουν σχέση υπηρεσιακή που ρυθμίζεται από το δημόσιο δίκαιο. Ο όρκος πίστεως τους αρχικά δινόταν στο όνομα του Κράτους ως νομικού προσώπου, στη συνέχεια στο πρόσωπο του ηγεμόνα για να καταλήξει με την εγκαθίδρυση της Δημοκρατίας να δίνεται στο Σύνταγμα. Το άρθρο 55 παρ. 2 του Ομοσπονδιακού Υπαλληλικού Κώδικα ορίζει ότι υπάρχει αυστηρή ιεραρχική σχέση μεταξύ υφισταμένων και προϊσταμένων, η οποία προκύπτει από την εσωτερική οργανωτική δομή της γερμανικής δημόσιας διοίκησης. Η τυπικότητα των ενεργειών των οργάνων της δημόσιας διοίκησης καθιστούν τη διοίκηση οργανωμένη, συντονισμένη, προγραμματισμένη και αντικειμενική. Ο αυστηρός καταμερισμός των καθηκόντων ανάμεσα στους υπαλλήλους αποκλείει τη σύγχυση στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Η υπακοή είναι η σπουδαιότερη αρχή που συντείνει στην ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών και αποβλέπει στη συνοχή αυτών.

2. ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

Μετά τη γαλλική επανάσταση του 1789 και την επικράτηση του συνταγματικού κοινοβουλευτικού Κράτους, η εφαρμογή της λαϊκής κυριαρχίας κατέληξε σε υπερβολές που οδήγησαν σε καταστρεπτικές επεμβάσεις στη Δημόσια Διοίκηση. Με την πάροδο του χρόνου φιλοσοφικά και πολιτειολογικά διδάγματα επηρέασαν τη νομική σκέψη και συνέβαλαν καθοριστικά στη διαμόρφωση νέων αντιλήψεων υπό το κράτος της εξέλιξης του δημοσίου δικαίου. Οι οικονομικές συγκυρίες αλλοίωσαν τη μονολιθική δομή και διάσταση του Κράτους που αργά αλλά, σταθερά εξελίσσεται σε Κράτος Δικαίου, ενώ συγχρόνως αναπτύσσεται το φυσικό αίσθημα της φιλαλληλίας και της αλληλεγγύης που έχει ως στόχο τη νομική προστασία των εργαζομένων και κυρίως των δημοσίων υπαλλήλων με την παροχή μισθού όχι μόνο κατά τη διάρκεια της ενεργούς δράσης τους, αλλά και μετά την αποχώρηση τους από την υπηρεσία με την καταβολή της σύνταξης.

Εξαιτίας της ανάπτυξης του φιλελευθερισμού και την εδραίωσης του Κράτους Δικαίου, η συγκεκριμένη νομική σχέση απέκτησε τη μορφή της σύμβασης. Παρόλο, αυτή την εξέλιξη το κυρίαρχο Κράτος εξακολουθούσε να ρυθμίζει μονομερώς το μισθολογικό καθεστώς των υπαλλήλων, καθώς και οτιδήποτε άλλο σχετιζόταν με το μισθό τους[10] στην Ελλάδα και στην Ευρώπη. Με την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας, ως συνέπεια του Κράτους Δικαίου, καθιερώθηκε ο θεσμός της νομιμότητας των ΔΥ και διασφαλίσθηκε η υπηρεσιακή κατάσταση των ΔΥ.

---

[9] Χορηγήθηκε το δικαίωμα συνταξιοδότησης σε υπαλλήλους με 15 χρόνια υπηρεσίας.

[10] Χ. Φθενάκη «Η Πολιτεία και το Δίκαιο των ΔΥ.» Αθήνα - Κομοτηνή εκδ. Σάκκουλα 2000, σελ. 64 - 65.

3. Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΩΣ ΕΓΓΥΗΣΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ

Στην Ελλάδα μετά την κατάρρευση του οθωμανικού κράτους,[11] τόσο ο Καποδίστριας,[12] όσο και ο Όθων επεδίωξαν να στελεχώσουν τη Δημόσια Διοίκηση με ικανότατους και εγγράμματους υπαλλήλους, διασφαλίζοντας συγχρόνως την υπηρεσιακή τους κατάσταση. Η εργασία που ασκούσαν όσοι υπηρετούσαν το Κράτος, θεωρήθηκε μισθωτή και καλλιεργήθηκε η πεποίθηση ότι αυτοί συνδέονταν με αυτό με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Μάλιστα ο Σαρίπολος[13] Ν. Ν. σε σύγγραμμα που εξέδωσε στις αρχές του 20ου αιώνα, αναφερόμενος στην εποχή μετά τη δολοφονία του Καποδίστρια και την εγκαθίδρυση της Βασιλείας στην Ελλάδα, χαρακτήριζε τους υπαλλήλους προσωπικούς υπηρέτες του Βασιλέως ή υπηρέτες της Πολιτείας.

Από την ίδρυση του Ελληνικού Κράτους, καθόλη τη διάρκεια του 19ου αιώνα και μέχρι την πρώτη δεκαετηρίδα του τρέχοντα, οι δημόσιοι υπάλληλοι τελούσαν υπό καθεστώς πλήρους κομματικής εξάρτησης και υποτέλειας. Αρχικά θεσπίσθηκε ο θεσμός της μονιμότητας με νόμο, ωστόσο επειδή κινδύνευε να καταργηθεί με νεότερο νόμο, κρίθηκε ορθότερο να περιφρουρηθεί με γενική συνταγματική διάταξη. Το Σ του 1911 κατοχύρωσε για πρώτη φορά τη μονιμότητα ως «στοιχειώδης εγγύηση»[14] των δημοσίων υπαλλήλων κατά των αυθαίρετων επεμβάσεων της διοικήσεως» και αναγνωρίσθηκε «ως το βασικό κίνητρο εισόδου των νέων στη δημόσια διοίκηση».[15]

Στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση ακολουθείται ο συνδυασμός των συστημάτων της μονιμότητας και της σταδιοδρομίας με ορισμένες εξαιρέσεις εφαρμογής και των συστημάτων της μετακλητότητας και των συγκεκριμένων θέσεων ή η αξιοποίηση ορισμένων στοιχείων άλλων συστημάτων. Ως κατευθυντήριες γραμμές για την κατάρτιση των επιμέρους διατάξεων του Σ και του τυπικού νόμου που κωδικοποιείται στον ΥΚ και διέπει πρωτίστως την οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και έπειτα την υπηρεσιακή δράση των δημοσίων υπαλλήλων, τηρήθηκαν οι αρχές της αξιοκρατίας, της κοινωνικής αλληλεγγύης και της μέγιστης

---

[11] Η Οθωμανική Αυτοκρατορία δε μπόρεσε να αφομοιώσει τα διοικητικά συστήματα των προκατόχων της, αλλά προώθησε μια θεοκρατική και δεσποτική διοίκηση. Ο Σουλτάνος ήταν ο ανώτατος πολιτικός και θρησκευτικός άρχοντας στον οποίο όλοι όφειλαν υπακοή και σεβασμό. Κεντρικό όργανο της διοίκησης υπήρξε το Διβάνι (Divan). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το στοιχείο ότι οι δημόσιες υπηρεσίες επανδρώνονταν μόνο από μουσουλμάνους πολίτες (δεν είχαν δικαίωμα διορισμού οι zimmi, δηλ. οι υπόδουλοι λαοί που κατοικούσαν στην επικράτεια και θεωρούνταν πολίτες δεύτερης κατηγορίας, υποκείμενοι σε φορολογία). Το στοιχείο εκείνο διακυβέρνησης που κάνει το οθωμανικό κράτος να ξεχωρίζει είναι ότι πρωτοστάτησε στην εγκαθίδρυση του πρώτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης (κοινότητες) και αργότερα του δεύτερου βαθμού (Πελοπόννησο το 1715 μ.Χ). Οι κοινότητες περιελάμβαναν είτε μια πόλη, είτε ένα οικισμό ή περισσότερους οικισμούς. Οι τοπικοί άρχοντες που ήταν οι προεστοί ή δημογέροντες ή κοτζαμπάσηδες, εκλέγονταν από το λαό και ανήκαν σε πλούσιες τάξεις, αναλαμβάνοντας την υποχρέωση να πληρώσουν τους φόρους αν δεν μπορούσαν οι συμπολίτες τους.

[12] Αξιομνημόνευτη ήταν η απόφαση του Καποδίστρια να διορίσει Ζακυνθινούς στις δημόσιες υπηρεσίες, θέλοντας να αξιοποιήσει την αξιόλογη παιδεία και μόρφωση που είχαν αποκτήσει.

[13] Βλ. Μελέται περί δημοσίων υπαλλήλων», Αθήνα, 1906, σελ. 44.

[14] Συγκεκριμένα ορίζεται στο άρθρο 102 παρ. 2 του Σ του 1911 ότι: « Μετά την έναρξη της λειτουργίας του ΣΕ, οι υπάλληλοι θεωρούνται μόνιμοι από το διορισμό τους, εφόσον υφίστανται οι σχετικές υπηρεσίες…».

[15] Ευταξίας Λ. - Δ' Αναθεωρητική Βουλή, Πρακτικά της Ειδικής Διακομματικής Επιτροπής επί του υπαλληλικού κώδικα, 1949.

απόδοσης του υπαλλήλου στην εργασία του, ώστε η Πολιτεία να προασπίζεται την προσωπικότητα των υπαλλήλων, αλλά και την ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών.

Αναγκαία προϋπόθεση για την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας[16] με θετικά αποτελέσματα στη λειτουργικότητα και παραγωγικότητα της συνιστά ο θεσμός της μονιμότητας, ο οποίος συντελεί στην επικράτηση της αρχής της νομιμότητας και της ύπαρξης του Κράτους Δικαίου. Με τον νέο ΥΚ διαμορφώνονται ενιαίοι και ομοιόμορφοι κανόνες δικαίου που διέπουν και κατοχυρώνουν την υπηρεσιακή κατάσταση του μόνιμου προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, προστατεύοντας το δημόσιο συμφέρον, δηλαδή τον Ελληνικό Λαό, αλλά και το ατομικό συμφέρον των υπαλλήλων, ως ανθρώπων και πολιτών. Η τυχόν επιχειρούμενη προσπάθεια αποσύνδεσης των στοιχείων «δημόσιο συμφέρον και ατομικό υπαλληλικό συμφέρον», τα οποία προστατεύει το Σ δια της αναγνωρίσεως του θεσμού της μονιμότητας, οδηγεί στην άμεση ή έμμεση αλλοίωση ή κατάργηση αυτής, διότι θεσπίσθηκε και προσωπικώς χάριν των υπαλλήλων.[17]

Λόγω της συνταγματικής διασφάλισης της μονιμότητας των ΔΥ σκοπείται η χάριν θεραπείας του ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος στελέχωση της δημόσιας υπηρεσίας με προσωπικό που εκτελεί αμερόληπτα και ουδέτερα τη θέληση του Κράτους και υπηρετεί ανεπηρέαστα, έχοντας προς τούτο το αναγκαίο ήθος και την απαιτούμενη ικανότητα. Επετράπη στη δημόσια διοίκηση να λειτουργήσει υπό σχέση μετριασμένης υποτέλειας και εξάρτησης από τους κρατούντες την Πολιτική Εξουσία, να παραμείνει αδέσμευτη κατά την επιτέλεση των σκοπών που θέτει η Πολιτική Εξουσία, να δεσμεύεται μόνο από το νόμο και να θεραπεύει το γενικό συμφέρον που πρεσβεύει η αρχή του Κράτους Δικαίου. Επετεύχθη σε μέγιστο βαθμό η εξάλειψη των αυθαίρετων επεμβάσεων της διοίκησης στην υπηρεσιακή σταδιοδρομία των υπαλλήλων, παρέχοντας σε αυτούς τη δυνατότητα να απαλλαγούν από τη απειλή της αυθαίρετης απόλυσης και να καταστούν ανεξάρτητοι και απελευθερωμένοι από τη διαφθορά, την ασυδοσία και τις επιρροές και επεμβάσεις[18] της ιδιοτελούς κομματικής και ιδιωτικής βούλησης.

Η μονιμότητα συνέβαλε στην προαγωγή των δημοσίων υπηρεσιών με την απόκτηση και διατήρηση σε αυτές ικανών, πεπειραμένων και ανεπηρέαστων υπαλλήλων με αποτέλεσμα να εφαρμόζεται αποτελεσματικώς η αρχή της ισότητας και αμεροληψίας. Αναμφίβολα συνετέλεσε στην ηθική και ψυχοσωματική ανύψωση των διοικητικών οργάνων της Πολιτείας. Όταν ο υπάλληλος δεν καταλαμβάνεται από το φόβο ότι θα χάσει την εργασία του και έχει εξασφαλίσει τις βιοτικές του ανάγκες, αποκτώντας τα απαραίτητα υλικά αγαθά, επιδιώκει την οικογενειακή του αποκατάσταση. Επιζητεί να κερδίσει την αγάπη και την εκτίμηση του κοινωνικού του περίγυρου, αναπτύσσοντας πολλαπλή κοινωνική δραστηριότητα. Έχει την ανάγκη να εμπνέει και να ανταποδίδει σεβασμό και εκτίμηση, να του αναγνωρίζουν ότι είναι αξιοπρεπής και πρόσωπο άξιο προσοχής. Συνυφασμένη με την ανθρώπινη φύση είναι και η ανάγκη της αυτοπραγμάτωσης και της ανάδειξης του μέσω της υπαλληλικής του δραστηριότητας στην οποία με μεγάλη προθυμία και ευχαρίστηση θα αφοσιωθεί, εφόσον γνωρίζει ότι δεν κινδυνεύει ανά πάσα στιγμή να απολυθεί. Επιθυμεί να παρέχει αξιόλογη υπηρεσία στους συνανθρώπους του και να συμβάλλει στη δημιουργία ενός σημαντικού έργου και στη βελτίωση και την ευδαιμονία των

---

[16] Τη βασική αυτή αρχή διατύπωσε ήδη από το 1911 ο τότε πρωθυπουργός Ελ. Βενιζέλος δηλώνοντας στη Β' Αναθεωρητική Βουλή ότι η μονιμότητα των υπαλλήλων θεσπίσθηκε όχι χάριν των υπαλλήλων, αλλά διότι πρέπει να λειτουργεί εύρυθμα η διοικητική υπηρεσία.

[17] Βλ. Τσάτσου Θ. «Το πρόβλημα της ερμηνείας στο Συνταγματικό δίκαιο», 1970 σελ. 41 - 42

[18] ΣΕ 2325/1966, ΣΕ 1734, 1770 /1983.

συνθηκών της ζωής των πολιτών. Όταν οι προσπάθειες και οι επιδιώξεις του στέφονται με επιτυχία, αισθάνεται ιδιαίτερα περιχαρής και ικανοποιημένος που εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον. Επομένως είναι σφάλμα να υποστηρίζεται ότι αποτελεί κάποιο αδικαιολόγητο και αντιπαραγωγικό προνόμιο των δημοσίων υπαλλήλων, (προνομιακή η μεταχείριση τους έναντι των εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα) διότι συντελεί, ώστε οι τελευταίοι να καθίστανται αυθεντικοί εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και να υπηρετούν το λαό, όπως το Σ επιτάσσει στο άρθρο 103 παρ. 1 του ΥΚ.

Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης λειτουργεί με τη δράση των οργάνων της, τα οποία διακρίνονται σε λαϊκά και σε επαγγελματίες, αναλόγως αν ασκούν δημόσια εξουσία, πρόσκαιρα, τιμητικά και συνήθως άμισθα, οπότε αναφερόμαστε στους επίτιμους λειτουργούς ή διαρκώς κατά επάγγελμα και με αμοιβή, όπως οι δημόσιοι υπάλληλοι. Το σύστημα που κυριαρχεί στην εποχή μας είναι το λαϊκό σύστημα διοικητικής οργάνωσης ή το υπαλληλικό με χαρακτηριστικά γνωρίσματα την ύπαρξη συνέχειας και ειδίκευσης στη δράση των διοικητικών οργάνων, με βαθμιαία όμως μείωση του ενδιαφέροντος και πρωτοβουλίας τους κατά την άσκηση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων. Η οργανωτική διάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης διαμορφώνεται από έναν αριθμό θέσεων, οι οποίες περικλείουν ένα σύνολο καθηκόντων. Η οργανωτική διάρθρωση και οι θέσεις αποτελούν τα σταθερά στοιχεία, ενώ οι υπάλληλοι τα μεταβλητά στοιχεία της δημόσιας υπηρεσίας.[19]

Οι τακτικοί υπάλληλοι στους οποίους κατά κανόνα ***εφαρμόζεται το σύστημα της σταδιοδρομίας συμπορευόμενο με το αντίστοιχο της μονιμότητας***, καταλαμβάνουν τις ***«οργανικές θέσεις»,*** οι οποίες νοούνται ως ο αριθμός των υπαλλήλων ορισμένων επάλληλων βαθμών ενός συγκεκριμένου Κλάδου που ανήκουν σε μια ορισμένη υπηρεσιακή μονάδα του Δημοσίου για την κάλυψη πάγιων και σταθερών υπηρεσιακών αναγκών. Ωστόσο νόμος ή άλλη διάταξη που έχει ισχύ νόμου μπορεί να χαρακτηρίσει και τους έκτακτους ως μόνιμους, υπό την προϋπόθεση ότι δεν προσκρούει στο Σ, εφόσον αυτοί έχουν βαθμολογική και μισθολογική αντιμισθία προς τη δημοσιοϋπαλληλική ιεραρχία, δηλ. καταλαμβάνουν θέση βαθμολογικώς αντίστοιχη της δημοσιοϋπαλληλικής ιεραρχίας, οπότε εξομοιώνονται προς τους δημοσίους υπαλλήλους και θεωρούνται μόνιμοι, απολαύοντες τη σχετική συνταγματική προστασία και τα προνόμια που παρέχονται από τις κείμενες διατάξεις στους μονίμους δημοσίους υπαλλήλους, μη δυνάμενοι να χαρακτηρισθούν εκ των υστέρων ως έκτακτοι. Επομένως μια τέτοια συνταγματική προστασία δεν υφίσταται υπέρ των μη εχόντων βαθμολογική, αλλά μόνο μισθολογική αντιστοιχία προς τη δημοσιοϋπαλληλική ιεραρχία υπαλλήλων και χαρακτηριζόμενων ως εκτάκτων παρά το γεγονός ότι κατέχουν οργανικές θέσεις και καλύπτουν διαρκείς και λειτουργικές ανάγκες των υπηρεσιών τους.

Η μείζονα προστασία των ΔΥ συνετέλεσε στη διασφάλιση της υπηρεσιακής τους κατάστασης και του βιοπορισμού τους. Η μονιμότητα των ΔΥ σημαίνει ότι η Δημόσια Διοίκηση δεν έχει τη δυνατότητα να λύσει την υπαλληλική σχέση ή να υποβιβάσει κατά βαθμό τον υπάλληλο ή να μην του αναθέσει καθήκοντα, παρά μόνο στην περίπτωση που ρητά ορίζει ο νόμος, ο δε νομοθέτης μπορεί να προβλέψει τέτοιες περιπτώσεις, μόνο όταν το Σ το επιτρέπει ρητώς και ευθέως ή το επιβάλλει και πάντα μετά από απόφαση του ΥΣ. Δεν διασφαλίζεται μόνο η διατήρηση του υπαλλήλου στην υπηρεσία, αλλά και η αδιάλειπτη παραμονή στη θέση του, όπως

[19] Φαναριώτη Π. «Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών - Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management», Δημόσια Διοίκηση τόμος ΙΙ, εκδ. Σταμούλη.

δηλώνεται από την επιβαλλόμενη εγγύηση της γνωμάτευσης του υπηρεσιακού συμβουλίου για κάθε μετάθεση.

Μονιμότητα, επίσης, σημαίνει ότι ο υπάλληλος «εξελίσσεται μισθολογικά» αν και από τη μονιμότητα σε συνδυασμό με το υπαλληλικό σύστημα που θεσπίζει το Σ δεν προκύπτει ότι κατοχυρώνεται σε ορισμένη έκταση και η προαγωγική εξέλιξη του υπαλλήλου. Δεν απολαμβάνουν μονιμότητα οι υπάλληλοι που προσλαμβάνονται με σχέση ιδιωτικού δικαίου για την κάλυψη απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, υπό την προϋπόθεση ότι η περίπτωση τους προβλέπεται από ειδικό τυπικό νόμο. Οι μετακλητοί υπάλληλοι, ακόμη και αν κατέχουν επί μακρό χρονικό διάστημα, θέσεις που πληρούν μόνιμες ανάγκες της δημόσιας υπηρεσίας, δεν θεωρούνται μόνιμοι υπάλληλοι.[20] Εξαιρούνται της μονιμότητας κατά το άρθρο 103 παρ. 5 του Σ. οι ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός υπαλληλικής ιεραρχίας, όπως οι Γενικοί Διοικητές, όσοι διορίζονται απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό και οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και των Υφυπουργών.

Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας δεν αφορά τους στρατιωτικούς υπαλλήλους (τα όργανα των Ενόπλων Δυνάμεων, του Λιμενικού Σώματος και της Ελληνικής Αστυνομίας) των οποίων η υπηρεσιακή κατάσταση ρυθμίζεται από το νόμο, αποκτούν μονιμότητα εκ του νόμου, σύμφωνα με τα άρθρα 45 και 46 του Σ. Απολαμβάνουν τη νόμιμη προστασία, υπό την έννοια ότι εξαρτάται από το νόμο όχι μόνο η απονομή, αλλά και αφαίρεση του βαθμού τους. Μπορούν να απολυθούν ή να υποβιβασθούν χωρίς την τήρηση των όρων ή των προϋποθέσεων που θεσπίζονται από το Σ για την απόλυση των δημ. υπαλλήλων.[21] Έτσι καθίσταται συνταγματικά επιτρεπτός ο θεσμός της απόλυσης των στρατιωτικών λόγω προαγωγής των αντίστοιχων νεοτέρων, ακόμη και αν δεν έχουν συμπληρώσει το όριο ηλικίας, ενώ σε περίπτωση που τους καταλογισθεί κάποια ανεπάρκεια ή τους απονεμηθεί ή τους αφαιρεθεί κάποιος βαθμός τους, από στρατιωτικά συμβούλια ad hoc οργανωμένα ή από μονοπρόσωπα όργανα όπως είναι ο υπουργός, δεν έχουν το δικαίωμα άσκησης υπαλληλικής προσφυγής ενώπιον του ΣΕ. Αντίθετα ***συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας εξασφαλίζεται για τα όργανα του Πυροσβεστικού Σώματος και το πολιτικό προσωπικό της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών.***

Οι ισόβιοι,[22] όπως είναι οι δικαστές έχουν υπέρ αυτών το χαρακτηριστικό ότι ***δεν απολύονται κατά το σύνταγμα, έστω και αν καταργηθεί δια νόμου η θέση που κατέχουν.*** Απεναντίας ***οι μόνιμοι διατηρούνται στην υπηρεσία μόνο εφόσον υφίστανται οι σχετικές θέσεις.***[23] Όταν καταργηθεί νομοθετικώς η συγκεκριμένη θέση που κατέχει ο μόνιμος υπάλληλος, η δημόσια διοίκηση απολύει νομίμως τον υπάλληλο δια πράξεως της (προεδρικό διάταγμα). Λαμβάνει χώρα η δια προεδρικού διατάγματος απόλυση αυτού λόγω κατάργησης θέσης, χωρίς να χρειάζεται να τηρηθεί η διαδικασία του άρθρου 103 παρ. 3 του Σ.[24] Αν καταργηθεί νομοθετικώς μια

---

[20] ΣΕ 2484/1974, βλ. «Τα βασικά του δημοσιοϋπαλληλικού θεσμού» Αναστάσιος Μαρίνος εκδ. Σάκκουλα. Ωστόσο οι μετακλητοί δημόσιοι υπάλληλοι, όπως και οι τακτικοί, συνδέονται με το νομικό πρόσωπο του Κράτους με μια ειδική νομική σχέση την αποκαλούμενη «δημοσιοϋπαλληλική σχέση», διεπόμενη αποκλειστικά από κανόνες διοικητικού δικαίου, θεσπιζόμενοι στο πλαίσιο του Σ. από νομοθετικές διατάξεις και κανονιστικές πράξεις που εκδίδουν τα αρμόδια διοικητικά όργανα βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης.

[21] ΣΕ 74/1929.

[22] ΣΕ 1019/1933.

[23] ΣΕ 233/1932, ΣΕ 85, 290, 291/1933, ΣΕ 1078, 1079/1940.

[24] Βλ. ΣΕ 680, 722, 726/1930, ΣΕ 551/1933, ΣΕ 697/1935, ΣΕ 105, 111/1936, ΣΕ 1715, 1734/1983. Η διά νόμου όμως μείωση των ομοιόβαθμων οργανικών θέσεων μιας διοικητικής υπηρεσίας του Κράτους

ολόκληρη υπηρεσία, αίρεται η συνταγματική μονιμότητα που προστατεύει όσους υπηρετούν σε αυτή, καθιστώντας όλους απολυόμενους.[25]

4. Η ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΗ ΔΡΑΣΗ ΩΣ ΚΥΡΙΟ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑ

Η ***μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων κατοχυρώνει τη συνέχεια και τον επαγγελματισμό,*** σύμφωνα με την ισχύουσα αντίληψη της γραφειοκρατικής Διοίκησης, όπως πρεσβεύει ο Max Weber. Τα πρόσωπα που υπηρετούν στις δημόσιες υπηρεσίας είναι διοικητικά όργανα που προσφέρουν κατ' επάγγελμα εργασία προς το Κράτος, με σκοπό να επιτευχθεί η συνέχεια και η σταθερότητα στην άσκηση της Κρατικής Εξουσίας[26] και να διασφαλισθεί η βεβαιότητα στις έννομες σχέσεις μεταξύ Κράτους και διοικουμένων, ανεξαρτήτως των κάθε φορά μεταβολών στα πρόσωπα των φορέων άσκησης της Πολιτικής Εξουσίας. Η άσκηση του κύριου επαγγέλματος συνίσταται στη σταθερή και συστηματική κατ' εξακολούθηση και κατά κανόνα με πρόθεση βιοπορισμού απασχόληση. Ως κύρια ενασχόληση τους θεωρείται η αφοσίωση τους τον περισσότερο χρόνο της δραστηριότητας τους και του μεγαλύτερου χρόνου της ζωής τους στην επίλυση και προώθηση των ζητημάτων που αφορούν την Πολιτεία, από την οποία πορίζονται τα βασικά μέσα για τη συντήρηση τους[27] ή τους εξασφαλίζει μεγαλύτερη αμοιβή, στοιχεία που προσδιορίζουν και τη θέση τους στην κοινωνία.[28] Είναι το σύνολο από μια σειρά όμοιες ή οικονομικά συγγενείς πράξεις που επιχειρούνται με πρόθεση να συνεχιστούν για αόριστο χρονικό διάστημα και που αποβλέπουν στο βιοπορισμό. Εν κατακλείδι τρία είναι τα βασικά στοιχεία της έννοιας του κύριου επαγγέλματος: η συνοχή, δηλαδή η σταθερή επανάληψη των ίδιων ενεργειών, η διάρκεια, δηλαδή η μόνιμη απασχόληση σε ορισμένο οικονομικό τομέα και το εισόδημα.[29]

Για να μπορέσουν οι υπάλληλοι να ανταποκριθούν στα καθήκοντα που τους ανατίθενται θα πρέπει να έχουν ένα ικανοποιητικό πλαίσιο γνώσεων και ικανοτήτων, οι οποίες βελτιώνονται σταθερά με την πάροδο του χρόνου και την αδιάκοπη ενάσκηση των καθηκόντων τους, επιτυγχάνοντας την απόκτηση εκείνης της εξειδίκευσης που τους επιτρέπει να γνωρίζουν λεπτομερώς όλα τα θέματα που απασχολούν την υπηρεσία, ώστε να υποβοηθούν το έργο της πολιτικής ηγεσίας και να συμβάλλουν αναμφίβολα στην αποτελεσματική και αντικειμενική εκπλήρωση των στόχων της Διοίκησης. Η ανάγκη εξασφάλισης της εξειδίκευσης και του επαγγελματισμού τους, συνηγορεί υπέρ της αδιάλειπτης διατηρήσεως τους στην υπηρεσία, υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι υφίστανται οι θέσεις που κατέχουν.

δεν αποτελεί κατάργηση συγκεκριμένων θέσεων. Στην προκειμένη περίπτωση, για την οποία θα γίνει διεξοδική αναφορά κατωτέρω, πρέπει να καθορίζονται με αρνητικά αξιολογικά προσωπικά κριτήρια οι απολυτέοι, ώστε να απολύονται οι συγκριτικά λιγότερο ικανοί. Τηρείται δε για τη σχετική ουσιαστική εκτίμηση ολόκληρη η διαδικασία του άρθρου 103 παρ. 4 του Σ, περιλαμβανομένης και της προσφυγής ουσίας ενώπιον το Γ' Τμήματος του ΣΕ. Βλ ΣΕ 448/1930, ΣΕ 876, 942, 947/1931, ΣΕ 255, 419, 538, 574/1932, ΣΕ 148, 590 - 500, 775/1983, ΣΕ 1261/1934, ΣΕ 76, 1003/1937, ΣΕ 1078, 1079/1940.

[25] ΣΕ 96, 114/1929, ΣΕ 680, 722/1930.

[26] Σύμφωνα με τον Forsthoff Er. η στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης με μόνιμους υπαλλήλους την καθιστά συντελεστή ασφάλειας δικαίου στις σχέσεις πολιτών - Κράτους. Βλ. το έργο του «Σχέσεις Κράτους Δικαίου και Κοινωνικού Κράτους», μετάφραση Α. Μάνεση, Αρμενόπουλου 1956, σελ. 259 και Ρούση Γεωργίου «Εισαγωγή στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης», εκδ. Gutenberg 1984, Αθήνα.

[27] ΑΠ 1497/1980, ΕΔΚΑ 1981 σελ. 33.

[28] Βλ. ΠρΣερ. 6/1947 ΕΕΔ 6.693, ΠρΠειρ 1246/1962, ΔΕΝ 18.683.

[29] Εφ. Αθ. 2756/1971 ΕΕΔ 31.405. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, κύριο επάγγελμα δεν αποτελεί η μοναδική, αλλά η συγκριτικά «προέχουσα επαγγελματική ενασχόληση», κριτήρια της οποίας είναι η συνέχεια της, ο τακτικός διατεθειμένος χρόνος και το πραγματοποιούμενο από αυτή εισόδημα.

Η ιδιότητα του επαγγελματία αποκτάται για συγκεκριμένη εργασία μετά τη σταθερή απασχόληση σε ορισμένο είδος εργασίας, η οποία επιφέρει και την κατάταξη στο συγκεκριμένο επάγγελμα.[30] Η έννοια μάλιστα του κυρίου επαγγέλματος αποκτά σημασία από τη στιγμή που ένας εργαζόμενος έχει περισσότερες απασχολήσεις. Ο χαρακτηρισμός ενός επαγγέλματος ως «κύριου» έχει απασχολήσει κατά καιρούς τα δικαστήρια κυρίως σε σχέση με την παράλληλη ιδιότητα κάποιου ως δημοσίου υπαλλήλου. Γίνεται δεκτό ότι η ιδιότητα κάποιου ως δημοσίου υπαλλήλου συνιστά το κύριο επάγγελμα και αποκλείει τον χαρακτηρισμό κάποιου ως ιδιωτικού υπαλλήλου κατά επάγγελμα αν ασκεί παράλληλα δραστηριότητα δημοσιοϋπαλληλική. Το ορθότερο είναι να γίνεται δεκτό ότι τούτο εξαρτάται από το ποια δραστηριότητα ασκείται συγκριτικά τον περισσότερο καιρό, σκεπτικό που τις περισσότερες φορές καταλήγει στο συμπέρασμα ότι υπερισχύει η υπαλληλική ιδιότητα.

Ο νόμος επιδιώκει η δημοσιοϋπαλληλική δραστηριότητα να είναι η μοναδική και κύρια πηγή πρόσκτησης χρημάτων για την επίτευξη του βιοπορισμού του υπαλλήλου, αποκλείοντας την ενασχόληση του με άλλη ασυμβίβαστη με τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα εργασία. Εκ της γενικότητας δε του όρου του άρθρου 51 παρ. 1 του ν. 1811/1951 (άρθρο 31 του ΥΚ) που απαγορεύει την κατά επάγγελμα άσκηση εμπορίας ή ιδιωτικού έργου ή εργασίας επί αμοιβή, προκύπτει ότι ο νόμος περιλαμβάνει την υπό οποιονδήποτε νομικό τύπο, ασκούμενη ιδιωτική απασχόληση του υπαλλήλου, εφόσον αποσκοπεί στη λήψη αμοιβής. Η πνευματικού χαρακτήρα ιδιωτική επί αμοιβή απασχόληση (πχ. έκδοση βιβλίων) δεν είναι καταρχήν ασυμβίβαστη με τα καθήκοντα της θέσης του υπαλλήλου, αρκεί να μην παρεμποδίζει την ομαλή εκτέλεση της υπηρεσίας.[31]

Συγκεκριμένα ο δημόσιος υπάλληλος δεν έχει δικαίωμα να ασκεί εμπόριο κατά επάγγελμα,[32] ούτε να μετέχει χωρίς άδεια στη διοίκηση ανώνυμης εταιρίας ή γεωργικού συνεταιρισμού ή άλλων συνεταιρισμών που επιδιώκουν σκοπούς κερδοσκοπικούς. Επίσης δεν μπορεί χωρίς την άδεια του υπουργού ή νομάρχη να ασκήσει ιδιωτική εργασία επ' αμοιβή.[33] Απαγορεύεται να μετέχει σε οποιαδήποτε εμπορική εταιρία προσωπική, περιορισμένης ευθύνης ή κοινοπραξία ή να είναι διευθύνων ή εντεταλμένος σύμβουλος ανώνυμης εταιρίας ή διαχειριστής οποιασδήποτε εμπορικής εταιρίας. Επιτρέπεται η συμμετοχή υπαλλήλου με την υπηρεσιακή του ιδιότητα σε συνεταιρισμούς ή στη διοίκηση ανώνυμων εταιριών ή εταιριών περιορισμένης ευθύνης, οι οποίες ελέγχονται από το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ, τους ΟΤΑ και τις δημόσιες επιχειρήσεις, όταν προβλέπεται από ειδικές διατάξεις

Μετά από άδεια ο υπάλληλος μπορεί να ασκεί ιδιωτικό έργο ή εργασία με αμοιβή, εφόσον συμβιβάζεται με τα καθήκοντα της θέσης του και δεν παρεμποδίζει την ομαλή εκτέλεση της υπηρεσίας του. Η άδεια χορηγείται για συγκεκριμένο έργο ή εργασία μετά από σύμφωνη αιτιολογημένη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου και μπορεί να ανακαλείται με τον ίδιο τρόπο. Για τους υπαλλήλους του Δημοσίου η άδεια χορηγείται από τον υπουργό, για τους υπαλλήλους των ΝΠΔΔ από το ανώτατο μονομελές όργανο της Διοίκησης και αν δεν υπάρχει τέτοιο όργανο από τον πρόεδρο του συλλογικού οργάνου Διοίκησης (άρθρο 26 παρ. 5 του Ν. 2819/2000), ενώ για τους υπαλλήλους της Περιφέρειας από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

---

[30] Η έννοια του επαγγέλματος είναι συνδεδεμένη αφενός με τη διεύρυνση της έννοιας του μισθωτού, αφετέρου με τη μετεξέλιξη του εργατικού δικαίου σε δίκαιο απασχόλησης.
[31] Π 615/1962, Νομολογία ΑΣΔΥ 1951 - 1970.
[32] ΣΕ 835/1979.
[33] ΣΕ 1827/1977, ΣΕ 1952/1975, ΣΕ 2246/1981.

5. ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΟΥ «ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ»

5.1. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΓΝΩΡΙΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΠΟΥ ΦΕΡΟΥΝ ΤΗΝ ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ

Ασφαλές γνώρισμα της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας αποτελεί η ιδιάζουσα σχέση, η οποία υφίσταται μεταξύ υπαλλήλου και Κράτους. ***Ο δημόσιος υπάλληλος τελεί προς το Κράτος υπό ειδική έννομη σχέση εξάρτησης***.[34] Ο ορισμός του δημοσίου υπαλλήλου στην ελληνική επιστήμη διατυπώθηκε αρχικά από τον καθηγητή Θ. Αγγελόπουλο,[35] σύμφωνα με τον οποίο «Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα έμμεσα όργανα του κράτους τα διατελούντα εν αμέσω υπηρεσιακή, προαιρετική και πειθαρχική προς αυτό σχέσει». Τα όργανα που έχουν ως κύριο έργο τη δημόσια υπηρεσία, δηλαδή όσοι συνδέονται απευθείας με το Κράτος με υπηρεσιακή προαιρετική οργανική σχέση[36] είναι «εξ επαγγέλματος υπάλληλου», οι καλούμενοι δημόσιοι υπάλληλοι που αποτελούν τον πυρήνα της κρατικής διοίκησης.

Ο Βεζανής διακρίνει τα διοικητικά όργανα σε πολιτικά και στρατιωτικά, με βάση τον τρόπο επιβολής επί των οργάνων. Πολιτικά είναι εκείνα η πολιτική των οποίων ασκείται δια μη ειδικώς κρατικών μέσων, ενώ στρατιωτικά είναι εκείνα με τα οποία επιβάλλεται το Κράτος διά φυσικής επιβολής. Όσο η ανατιθέμενη στα όργανα λειτουργία είναι ευρύτερη, τόσο μεγαλύτερη πρέπει να είναι και η ασκούμενη επιβολή. Έτσι αν πρέπει ο κλητήρας να τιμωρείται με πρόστιμο, διότι παρέβη την εντολή του προϊσταμένου του, πρέπει να τιμωρείται και ο δήμαρχος στον οποίο ανατίθενται καθήκοντα μείζονος σημασίας και αφορούν την ευημερία της περιοχής στην οποία προΐσταται. Τους ανθρώπους που χρησιμοποιεί το Κράτος για την πραγματοποίηση της θελήσεως του, τους αποκαλεί υπαλλήλους και ο τρόπος της ενέργειας των υπαλλήλων αυτών συνιστά το υπαλληλικό ή δημόσιο δίκαιο. Υιοθετώντας τον ορισμό του Βεζανή, δημόσιο δίκαιο είναι το σύνολο των de facto κανόνων, που αφορούν τη σχέση του Κράτους προς τα όργανα του, την οργάνωση του εξαναγκασμού ή της επιβολής και εφαρμόζονται επί των οργάνων ή των υπαλλήλων του Κράτους.[37]

Δημόσιοι υπάλληλοι κατά τη νομολογία είναι ***οι ευθέως συνδεόμενοι με το Κράτος δια της υπαλληλικής σχέσης, όπως και οι συνδεόμενοι με τις αυτοδιοικούμενες κρατικές υπηρεσίες δια της ίδιας σχέσεως***[38] ***(Ν.Π.Δ.Δ.).***

Ο ΥΚ δίνει τον ορισμό του δημοσίου υπαλλήλου προσδιορίζοντας τα κύρια εκείνα χαρακτηριστικά που στοιχειοθετούν την έννοια του όρου αυτού.

Έτσι δημόσιοι υπάλληλοι είναι: 1) ***Τα όργανα του Κράτους*** και άρα όχι των ΟΤΑ και ΝΠΔΔ ή των δημοσίων επιχειρήσεων (ΝΠΔ).

2) ***Τα έμμισθα όργανα του Κράτους*** δηλ. οι επαγγελματίες υπάλληλοι, όχι τα άμισθα (επίτιμοι λειτουργοί που ασκούν το διοικητικό έργο τιμητικά). Η λέξη

---

[34] Για την ιδιαίτερη σχέση εξουσίασης βλ. Τάχο Αν. «Ελληνικό Διοικητικό δίκαιο», 1996, σελ. 379 – 382.

[35] Τον ορισμό διατύπωσε στον έργο του «Δίκαιο των Πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι», έκδοση 2η, 1923, σελ. 69 - 70.

[36] Βλ. ΣΕ 494/1933, ΣΕ 878/1938 και Γ. Παπαχατζή «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου», 1952, σελ. 414.

[37] Δ. Βεζανή «Θεωρία του Κράτους», εκδότης Α. Ράλλης, 1932, Αθήναι.

[38] Όσοι υπηρετούν σε οργανισμούς της «καθ' ύλην» αυτοδιοίκησης δεν έχουν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, αλλά ανήκουν στην κατηγορία των υπαλλήλων ΝΠΔΔ, η οποία είναι διαφορετική από την κατηγορία των δημοσίων υπαλλήλων. Ωστόσο ο ΥΚ με το διάταγμα της 31ης Δεκεμβρίου του 1955 εφαρμόζεται και στους υπαλλήλους των ΝΠΔΔ.

«έμμισθος» προσετέθη θεωρώντας ότι ο μισθός είναι εννοιολογικό γνώρισμα των ΔΥ αν και υπάρχουν ΔΥ άμισθοι.[39] Ωστόσο δεν αποτελεί στοιχείο της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης. Αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι το διακριτικό γνώρισμα της καταβολής του μισθού αποτελεί ουσιώδες στοιχείο για τον χαρακτηρισμό ενός υπαλλήλου ως δημοσίου. Δεν πρέπει να παραλείψουμε ότι ο προϊσχύων Ν. 1811/1951 «περί Κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Υπαλλήλων» προσθέτει τον όρο ***«έμμισθα όργανα», δηλαδή δίνει έμφαση στο οικονομικό στοιχείο του μισθού,*** χωρίς ωστόσο η λήψη μισθού να συνιστά αναγκαίο στοιχείο της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου.[40]

Η πραγματική άσκηση δημοσίου λειτουργήματος, η διάρκεια της υπαλληλικής σχέσης, ο μισθός και το είδος της υπηρεσίας δεν μπορούν σύμφωνα με το Ν. Ν. Σαρίπολο να χρησιμεύσουν ως κριτήριο για την οριοθέτηση της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου. «Δημόσιος υπάλληλος είναι ο πολίτης Έλλην, όστις δυνάμει συμβάσεως υποταγής[41] προς το Κράτος καταρτιζομένης δια του διορισμού εις νενομοθετημένη θέσην και τις αποδοχές αυτού υπό του διορισθέντος, ευρίσκεται εις άμεσον υπηρεσιακή σχέση δημοσίου δικαίου προς την Πολιτεία επί τω σκοπώ εξασκήσεως πολιτειακού λειτουργήματος.[42] Ο Σαρίπολος κατά την οριοθέτηση της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου ρίχνει όλο το βάρος στον τρόπο ίδρυσης και τη νομική φύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης. Υποστήριζε ότι η κατάρτιση της σύμβασης υποταγής ανάμεσα στο Κράτος και τον Πολίτη και η υπηρεσιακή σχέση δημοσίου δικαίου αποτελούν κατά κανόνα τα καίρια εννοιολογικά γνωρίσματα του δημοσίου δικαίου.[43]

3) ***Τα έμμεσα*** και όχι τα άμεσα, όπως είναι ο Πρωθυπουργός και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Ως ***έμμεσα φυσικά πρόσωπα*** μπορούν να συνδεθούν με το Κράτος διττώς:

Α) ***Δια συμβάσεως, οσάκις τούτο επιτρέπεται από το νόμο.*** Οι συνδεόμενοι με αυτό τον τρόπο υπάλληλοι με το Κράτος εκμισθώνουν τις υπηρεσίες τους, όπως εκμισθώνουν σε ιδιώτη. Η σχέση που δημιουργείται μεταξύ αυτών και του Κράτους είναι εν μέρει συμβατική και κυρίως ως προς το θέμα των αποδοχών και τη διάρκεια της παροχής υπηρεσιών, οπότε είναι δυνατή η συζήτηση ρυθμίσεως τους

---

[39] Στην κατηγορία των άμισθων υπαλλήλων υπάγονται οι πρόξενοι, οι πλοηγοί, οι οποίοι προσλαμβάνονται σε νομοθετημένες οργανικές θέσεις προς εκτέλεση δημόσιας κρατικής υπηρεσίας που να εκπληρώνει ανάγκες διαρκούς χαρακτήρα και συνδέονται με άμεση υπηρεσιακή σχέση προς το κράτος, γι' αυτό και ρητώς χαρακτηρίζονται μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, παρόλο που δε μισθοδοτούνται εις βάρος του κρατικού προϋπολογισμού. Υπήρξε σχετική δήλωση στα πρακτικά της τότε διακομματικής επιτροπής σύμφωνα με την οποία ο ορισμός της έννοιας των ΔΥ δεν είναι γενικός και θεωρητικός, αλλά εφαρμοζόμενος μόνο επί εκείνων των ΔΥ που υπάγονται στον ΥΚ, οι οποίοι είναι όλοι έμμισθοι.

[40] Η απόφαση 3180/1967 του ΣΕ γνωμοδοτούσε ότι η λήψη του μισθού και της σύνταξης από το δημόσιο ταμείο δεν αποτελούσε στοιχείο που να συνιστά εννοιολογικό γνώρισμα της ιδιότητας του δημοσίου υπαλλήλου.

[41] Ο Bonnard (note sous Tribunal Supreme de Monaco, 1931), τόνιζε ότι αν η σχέση του δημοσίου υπαλλήλου με τη Δημόσια Διοίκηση είναι σχέση υποταγής, αυτή η σχέση δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά ένα μέσο για τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της υπηρεσίας. Αυτή η ειδική σχέση εκδηλώνεται τόσο κατά τη στιγμή της εισόδου του ΔΥ στη Διοίκηση και σε όλη τη διάρκεια της σταδιοδρομίας του, όσο και κατά τη στιγμή της εξόδου του από την υπηρεσία.

[42] Βλ. Σαρίπολο «Μελέται περί δημοσίων υπαλλήλων σελ. 20 επ. σελ. 42 - 43.

[43] Στο σημείο αυτό είναι εμφανής η επιρροή του γερμανού θεωρητικού Paul Laband, ο οποίος ενστερνίζεται την άποψη ότι δημόσιος υπάλληλος μπορούσε να χαρακτηρισθεί εκείνος ο πολίτης, ο οποίος βάσει συμβάσεως βρίσκεται σε υπαλληλική σχέση δημοσίου δικαίου προς το Κράτος. Σχετική αναφορά υπάρχει στο έργο του «Das Staatsrecht des Deutschen Reiches» σελ. 431 επομ.

πριν την κατάρτιση της συμβάσεως, αντίθετα η ρύθμιση άλλων στοιχείων στηρίζεται στη μονομερή διοικητική πράξη του διορισμού, συνεπαγόμενη για τους διοριζόμενους την ως προς αυτούς εφαρμογή των αφορούντων στην υπηρεσία αυτών κανόνων δικαίου.[44] Τέτοιου είδους συμβάσεις συνάπτονται μεταξύ των μηχανικών και άλλων τεχνικών που παρέχουν τις υπηρεσίες τους στη Διεύθυνση Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Συγκοινωνίας ή στη Διεύθυνση Τεχνικών Έργων του Υπουργείου Γεωργίας.

Β) ***Οι υπάλληλοι συγχωνεύονται πλήρως με το πρόσωπο του Κράτους,*** δηλαδή εισέρχονται στην υπηρεσία με μονομερή πράξη της Πολιτείας, η οποία τους περιβάλλει με προκαθορισμένη γενική νομική κατάσταση. Δημιουργείται κατά συνέπεια μεταξύ των εισερχομένων στη δημόσια υπηρεσία και του Κράτους ιδιαίτερη σχέση, η επονομαζόμενη οργανική, διότι τα εν λόγω φυσικά πρόσωπα καθίστανται έμμεσα όργανα του Κράτους.

4) Τα όργανα που διατελούν σε ***άμεση πειθαρχική σχέση προς το Κράτος.***

5) Εκείνα που διατελούν ***σε σχέση προαιρετική προς το Κράτος*** και όχι όσα διατελούν σε σχέση υποχρεωτική προς αυτό.

5.2. Η ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Ως προς το κράτος η υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου έχει διαμορφωθεί υπό το πνεύμα ότι αυτός είναι ειδικός πολίτης, ιδιότητα που έχει διπλή έννοια: 1) Ο υπάλληλος βρίσκεται έναντι της δημόσιας διοίκησης, της οποίας αποτελεί μέρος, σε σχέση πραγματικού θεσμού, καθόσον στη θέση αυτή δεν υπάρχει κανένα στοιχείο συμβατικό. 2) Ως ειδικός πολίτης[45] υπόκειται σε υποχρεώσεις διαφορετικές από τους άλλους πολίτες και απολαμβάνει τα εξής «ειδικά» δικαιώματα:[46]

Α) ***Ηθικά,*** τα οποία διακρίνονται σε εκείνα της: 1) ***Της μονιμότητας*** (άρθρο 39).

2) ***Της άσκησης των καθηκόντων, του λειτουργήματος*** (άρθρο 30). Το άρθρο 103 παρ. 4 του Σ με τη συνταγματικά κατοχυρωμένη μονιμότητα παρέχει το δικαίωμα όχι μόνο στο βαθμό του ΔΥ, αλλά και στην άσκηση των καθηκόντων του, υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπεται να μεταβάλλονται αυτά χωρίς τη συναίνεση του και να καθίστανται τελείως διάφορα από αυτά που ασκεί με βάση ην πράξη διορισμού του.[47]

3) ***Του τίτλου,*** ο οποίος αντιστοιχεί σε ορισμένη θέση. Ο υπηρεσιακός τίτλος αποκτάται με δύο τρόπους: α) αυτοδικαίως στις περιπτώσεις του διοριζόμενου, προβιβασμένου ή μετατιθέμενου σε μία θέση, οπότε αποκτά ipso jure τον αντίστοιχο υπηρεσιακό τίτλο και β) με ειδική πράξη της Διοίκησης, αν και μπορεί να συμβεί να απονέμεται τίτλος σε κάποιον υπάλληλο χωρίς να του ανατίθεται το αντίστοιχο λειτούργημα, οπότε στην τελευταία αυτή περίπτωση η έκδοση της ειδικής πράξης της Διοίκησης μπορεί να είναι προαιρετική ή υποχρεωτική. Εάν ποτέ διανοηθεί η

---

[44] ΣΕ 697/1932, ΣΕ 961/1933.

[45] Ο Hauriou M. στο έργο του «Précis de droit administratif et droit public», 1933 σελ. 744 προσδίδει στον υπάλληλο τον όρο «ειδικό πολίτη».

[46] Πηγές δικαίου της υπηρεσιακής κατάστασης των ΔΥ είναι το Σ, η ΕΣΔΑ και η ΔΣ για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα που κυρώθηκε με το ν. 2462/1997(βλ. άρθρο 28 παρ. 1 Σ), πλείστοι ειδικοί νόμοι στους οποίους περιλαμβάνονται και οι κυρωτικοί Διεθνών Συμβάσεων, αλλά και το Δίκαιο της ΕΕ και βέβαια ο ΥΚ.

[47] ΣΕ 3807/1972.

Διοίκηση να απαγορεύσει στον υπάλληλο με πράξη της την χρήση του υπηρεσιακού τίτλου, θα είχε εξέλθει της αρμοδιότητας της και η πράξη της θα ήταν ανύπαρκτη. Ο υπάλληλος θα εξακολουθούσε νόμιμα και ατάραχα να φέρει τον τίτλο του, προβάλλοντας την απορρέουσα από το υφιστάμενο δικαίωμα ένσταση, κατά της κατάφωρης παραβίασης.[48]

4) ***Του βαθμού*** με βάση τον οποίο καθορίζεται η θέση του στη διοικητική ιεραρχία. Οι βαθμοί είναι αυτοτελείς, με την έννοια ότι απαγορεύεται κάθε αντιστοιχία βαθμών και μισθών προς εκείνους της δικαστικής ιεραρχίας ή άλλου υπαλληλικού κλάδου. Ο κάθε βαθμός πρέπει να τελεί σε συνάρτηση προς ορισμένη οργανική θέση.[49]

5) ***Της πρωτοκαθεδρίας***[50]

6) ***Της άδειας,*** βάσει της οποίας επιτρέπεται η νόμιμη αποχή από το καθήκον εκτέλεσης της υπηρεσίας (άρθρο 48 - 60), κατά την οποία χορηγούνται αδιαλείπτως οι αποδοχές .

7) Του δικαιώματος ***επί της προαγωγής,*** λόγω της εφαρμογής της αρχής της αρχαιότητας

8) Του δικαιώματος ***επί των τιμών και επί της στολής,*** για ορισμένες κατηγορίες υπαλλήλων

Β) Απολαμβάνει ***υλικά*** δικαιώματα όπως είναι ***ο μισθός*** (άρθρο 41 ΥΚ) ***το δικαίωμα της νοσηλείας και η σύνταξη.***

Γ) ***Ηθικές αμοιβές*** (άρθρα 61, 95 ΥΚ).

5.3. ΔΙΑΧΩΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΣΕ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ - ΥΠΑΓΩΓΗ ΤΟΥΣ ΣΤΙΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΥΚ

Κατά τον Βεζανή ο μισθός αποτελούσε κριτήριο του χωρισμού των οργάνων σε τακτικά και έκτακτα. Υποστήριζε ότι ***τακτικά*** είναι αυτά που απασχολούνται αποκλειστικά με τη δημόσια υπηρεσία, ενώ ***έκτακτα*** είναι αυτά που δεν απασχολούνται αποκλειστικά με αυτή. Γι' αυτό ο μισθός υφίσταται αναγκαστικά επί τακτικών οργάνων, ακόμη και όταν η επιβολή επί αυτών είναι ειδικώς κρατική.[51]

Η υπηρεσιακή κατάσταση των ***τακτικών δημοσίων υπαλλήλων,*** τα προσόντα και ο τρόπος διορισμού τους καθορίζονται από το νόμο. Έχουν υπερέχουσα θέση έναντι των υπολοίπων κατηγοριών του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης, αφού μόνο αυτοί μπορούν να τοποθετηθούν ως προϊστάμενοι.[52] Σχηματίζουν την υπαλληλική ιεραρχία (στο πλαίσιο του συστήματος της σταδιοδρομίας) και είναι μόνιμοι (ακολουθείται το σύστημα της μονιμότητας) με αποτέλεσμα να προβλέπονται διοικητικές και δικαστικές εγγυήσεις που αφορούν τον υποβιβασμό και την παύση τους. Χάρη στην κατοχή για μακρό χρονικό διάστημα θέσεων που πληρούν διαρκή

---

[48] Αγγελόπουλου Θ. «Ο περί την έδρα του διοικητικού δικαίου αγών», εν Αθήναις, 1918, Τυπογραφείο, Εστία, σελ. 141 - 143.

[49] Κλίμακα αντίστοιχη προς την κλίμακα οργανικών θέσεων, που η καθεμιά τους να έχει ορισμένα καθήκοντα.

[50] Βλ. Παπαχατζή «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου», Αθήναι, 1983.

[51] Όπως συμβαίνει με τα στρατιωτικά σήματα. Σχετική αναφορά στο έργο του Δ. Βεζανή «Θεωρία του Κράτους», εκδότης Α. Ράλλης, 1932, Αθήναι.

[52] Βλ. αποφ. ΣΕ 581/1984, ΣΕ 249/1985, ΣΕ 20/1986. Υπάλληλοι με σχέση ιδιωτικού δικαίου γίνονται προϊστάμενοι, εφόσον πρόκειται για υπηρεσία που ασχολείται με επιστημονικό έργο και είναι αποκλειστικά στελεχωμένη από ειδικούς επιστήμονες, αν και είναι δυνατή και για αυτούς η νομοθετική πρόβλεψη της υπαλληλικής ιεραρχίας.

και λειτουργική ανάγκη[53] και θεωρούνται τακτικές, δηλ. οργανικές απολαμβάνουν τη σχετική συνταγματική προστασία[54] που προβλέπει το άρθρο 103 παρ. 4, τη σημαντικότερη ίσως εγγύηση που τους αφορά, βάσει της οποίας, εφόσον υφίστανται οι σχετικές υπηρεσίες και θέσεις, δεν μπορούν να υποβιβαστούν[55] ή να παυθούν χωρίς απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μονίμους δημοσίους υπαλλήλους.[56] Η ανωτέρω συνταγματική ρύθμιση επεκτείνεται στους υπαλλήλους της Βουλής, στους δημοτικούς και κοινοτικούς υπαλλήλους και σε εκείνους των ΝΠΔΔ, καθώς και στους ***δόκιμους υπαλλήλους***[57] που διορίζονται ως τακτικοί υπάλληλοι και οι οποίοι, τόσο κατά τη διάρκεια της δοκιμαστικής τους υπηρεσίας, όσο και πέραν αυτής απολαύουν της προστασίας του άρθρου 103 του Σ. Συνεπώς κριτήριο της ιδιότητας του μονίμου υπαλλήλου δεν είναι απλώς η κατοχή «οργανικής θέσης»,[58] αλλά επιπλέον η φύση και η διάρκεια της υπηρεσίας που προσφέρει, εκτός αν το Σ ορίζει διαφορετικά.

Επίσης όσοι προσλαμβάνονται ***σε οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού, τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου*** προστατεύονται από το θεσμό της μονιμότητας (άρθρο 103 παρ. 3 Σ, σχετικός ο Ν. 993/1979, αλλά και ο Ν. 1943/1991, άρθρο 25). Έτσι σύμφωνα με το νόμο 993/1979 (άρθρο 47) η σύμβαση εργασίας που τους συνδέει με το Κράτος μπορεί να λυθεί με καταγγελία από τη Διοίκηση οποτεδήποτε, μόνο όμως για σπουδαίο λόγο και μετά από σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου ή να καταργηθεί με νομοθετική διάταξη.

Χαρακτηριστική κατηγορία υπαλλήλων είναι οι ***μετακλητοί υπάλληλοι*** των οποίων η νομική κατάσταση διέπεται από κανόνες του δημοσίου δικαίου, χωρίς να αποκλείεται η ρύθμιση της ειδικής τους σχέσης και από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου (αφορά αυτούς που διορίζονται ως ειδικοί ή επιστημονικοί σύμβουλοι και συνεργάτες, όπως προβλέπει ο Ν. 1320/1983 στα άρθρα 10, 11 και 12). Ακόμη και αν κατέχουν οργανικές θέσεις, καλύπτοντας διαρκείς ανάγκες μπορούν να απολυθούν πριν λήξει ο χρόνος που ορίστηκε να ασκούν τα καθήκοντα τους, στερούμενοι μονιμότητας.

Επίσης υπάρχουν και οι ***υπάλληλοι που διορίζονται με θητεία ορισμένου χρόνου για χρονικό διάστημα προκαθορισμένο σε οργανικές θέσεις,*** λόγω της ιδιαίτερης φύσης τους, οι οποίοι κατά τη διάρκεια της θητείας τους θεωρούνται μόνιμοι και χαίρουν όλων των εγγυήσεων των μονίμων υπαλλήλων.[59] Όταν όμως, εκπνεύσει ο καθορισμένος χρόνος, χάνουν αυτοδικαίως την υπαλληλική τους

---

[53] Βλ. ΣΕ 818, 1566/1955, 749 - 750/1957.
[54] Πορίσματα Νομολογίας του ΣΕ 1929 - 1959, 1962, 317, ΣΕ 3218/1973, ΕΑ 1678/1975 ΝοΒ 1975 σελ. 935.
[55] Εδώ ο υποβιβασμός επιβάλλεται είτε ως πειθαρχική ποινή, είτε σύμφωνα με παλαιότερη νομολογία λόγω έλλειψης τυπικών προσόντων απαιτούμενων ή οριζόμενων μετά το διορισμό τους, βλ. ΣΕ 239/1940, ΣΕ 7, 133, 135, 265/1945.
[56] Ο Ν. 2190/1994 προέβλεπε τη συμμετοχή δικαστικών λειτουργών σε περίπτωση που το ΥΣ επιλαμβανόταν πειθαρχικές υποθέσεις.
[57] ΣΕ 89/1955, ΣΕ 957/1963, ΣΕ 1089, 2273/1966, ΣΕ 101, ΣΕ 1758/1967, ΣΕ 1914/1969, ΣΕ 1355/1971, ΣΕ 4214/1979, 94, 2996, 3590/1980, ΣΕ 525/1984 κλπ.
[58] Ιδρύεται με ειδική διάταξη νόμου ή Δ/τος κατόπιν ειδικής εξουσιοδότησης νόμου ή με κανονιστική πράξη που εκδίδεται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, δεν μπορεί να ιδρυθεί με κανονιστικό εκτελεστικό διάταγμα του άρθρου 43 παρ. 1 ούτε με οργανωτικό διάταγμα του άρθρου 43 παρ. 3 του Σ. βλ. άρθρο 11 παρ. 1 του ΝΔ 4352/1964.
[59] Βλ. πάγια νομολογία του ΣΕ 190, 1237/1948, ΣΕ 22/1957, ΣΕ 4356/1976, ΣΕ 1715/1983, ΣΕ 1934/1954. Απολύονται διαρκούσης της θητείας του μόνο κατόπιν αποφάσεως του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου.

ιδιότητα,[60] αν και συχνά ο νόμος δίνει την ευχέρεια στη διοίκηση να ανανεώσει τη λήγουσα θητεία για ισόχρονο διάστημα.

Τέλος προσλαμβάνονται στο Κράτος και οι ***έκτακτοι με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για την κάλυψη απρόβλεπτων, προσωρινών, παροδικών και επειγουσών αναγκών*** (άρθρο 103 παρ. 2 Σ., Ν 2190 και 2247/1994). Αν και το Σ σαφώς ορίζει ότι δεν απολαύουν της προστασίας της μονιμότητας, ωστόσο η νομοθετική εξουσία συχνά θεσπίζει εγγυήσεις υπέρ των υπηρετούντων εκτάκτων υπαλλήλων, οι οποίες βεβαίως αναιρούνται σε περίπτωση αντίθετης βούλησης του νομοθέτη. Αν ο νόμος χαρακτηρίζει τυχόν ως «έκτακτες» ορισμένες θέσεις της κρατικής διοίκησης, που εκ της φύσεως του έργου που ασκείται δεν είναι έκτακτες και προσωρινές, αλλά αντιθέτως ανταποκρίνονται σε τακτικές και διαρκείς υπηρεσιακές ανάγκες, συνεπώς κρίνονται οι θέσεις που τις καλύπτουν οργανικές,[61] αντιστρατεύεται κατάφωρα το άρθρο 103 παρ. 4 του Σ.

Οι ***επί συμβάσει είναι οι υπάλληλοι*** που καταρτίζουν με τη δημόσια διοίκηση διμερή δικαιοπραξία και δυνάμει αυτής υπηρετούν σε μια διοικητική υπηρεσία του κράτους. Ο διορισμός των επί συμβάσει υπαλλήλων είναι εν μέρει συμβατική και εν μέρει διεπόμενη από κανόνες του δημοσίου δικαίου. Η συμβατική σχέση ανάγεται κυρίως στο θέμα των αποδοχών και τη χρονική διάρκεια της υπηρεσίας.[62] Απολαμβάνουν τη μονιμότητα όσο διαρκεί η συμβατική θητεία.[63]

Υπαλληλική ιδιότητα δεν αποκτούν όσοι έχουν αναδεχθεί την εντολή να διεκπεραιώσουν μια κρατική υπηρεσία ή είναι ιδιώτες επιστήμονες και προσφέρουν συνεπεία σχέσης εντολής τις υπηρεσίες τους στο κράτος ή είναι επιχειρηματίες που έχουν αναλάβει την εκμετάλλευση μιας δημόσιας υπηρεσίας ως ανάδοχοι, ή όσοι αναδεικνύονται εργολάβοι εκτελέσεως ενός δημοσίου έργου ή προμηθευτές κρατικού υλικού.

Κύριο χαρακτηριστικό στοιχείο της πλειονότητας των διοικητικών υπαλλήλων είναι ότι υπάγονται κατά κόρον στον Υ.Κ (Ν. 3528/2007), ο οποίος ρυθμίζει τα σχετικά με την υπηρεσιακή τους κατάσταση. Μόνο ορισμένες κατηγορίες τακτικών υπαλλήλων δεν υπάγονται στον κώδικα μεταξύ των οποίων είναι οι υπάλληλοι της γραμματείας των δικαστηρίων,[64] οι υπάλληλοι του Υπουργείου των Εξωτερικών (εν μέρει),[65] το προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, τα στρατιωτικώς οργανωμένα όργανα των Σωμάτων Ασφαλείας και των Ενόπλων

---

[60] ΣΕ 1879/1951, ΣΕ 31/1988.

[61] Όσοι διορίζονται στις οργανικές αυτές θέσεις είναι ευθέως εκ του Σ υπάλληλοι τακτικοί, άρα απολαύουν μονιμότητας, όπως ορίζουν οι αποφ. του ΣΕ 74/1929, 653/1930, 792/1932, 1022 - 1035/1934, 1087/1935, 27, 1079/1937, 529/1938, 69/1939.

[62] ΣΕ 992/1934, ΣΕ 383/1937, ΣΕ 1079/1939.

[63] ΣΕ 1099 - 1100/1955, ΣΕ 1336/1958.

[64] Δικαστικοί πολιτικοί υπάλληλοι είναι και οι υπάλληλοι του ΕΣ, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 2902/1986 απόφαση του ΣΕ, η οποία έκρινε ότι ως υπάλληλοι της γραμματείας του εν λόγω δικαστηρίου καλύπτονται από τις εγγυήσεις της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 92 του Σ, ασκούμενοι διφυές έργο, δικαιοδοτικό και δικαστικό. Αντίθετες ήταν οι γνωμοδοτήσεις των αποφ. 1965/1988 ΣΕ, 2604/1987 ΣΕ και 1242/2001 ΕΣ, οι οποίες έκριναν ότι οι υπάλληλοι του ΕΣ δεν είναι πολιτικοί υπάλληλοι. Βλ. σχετική αναφορά στο έργο του Λαζαράτου «Εφαρμογές διοικητικής δικονομίας».

[65] Οι υπάλληλοι του Υπουργείου Εξωτερικών δεν υπάγονται στις διατάξεις του ΥΚ, αλλά στο άρθρο 6 του ν. 419/1976 «Περί οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών» για θέματα όμως, πειθαρχικού δικαίου έχουν εφαρμογή οι αντίστοιχες διατάξεις του ΥΚ που αφορούν τους διπλωματικούς υπαλλήλους.

Δυνάμεων, το Λιμενικό Σώμα, οι υπάλληλοι της Βουλής, οι υπάλληλοι των ΟΤΑ[66] (εν μέρει), ενώ οι υπάλληλοι της Εκκλησίας της Ελλάδας διέπονται από ιδιαίτερο Κώδικα - Κανονισμό. Οι υπάλληλοι του ΙΚΑ και ΕΟΤ, το προσωπικό των νοσηλευτικών ιδρυμάτων,[67] οι ιατροί του ΕΣΥ, οι υπάλληλοι των δικηγορικών συλλόγων και του Πυροσβεστικού Σώματος (θεωρούνται πολιτικοί υπάλληλοι και όχι στρατιωτικοί) υπάγονται στον ΥΚ εν μέρει με τροποποιήσεις και παρεκκλίσεις.[68]

Στο Επιστημονικό Διδακτικό Προσωπικό των ΑΕΙ (ΕΔΠ) που ανήκουν οι βοηθοί και οι επιστημονικοί συνεργάτες εφαρμόζονται οι διατάξεις του ΥΚ, όσες δεν εξαιρούνται ρητά με το άρθρο 11 παρ. 1 του Ν.Δ. 3974/1959. Τα μέλη[69] αυτά έχουν εξομοιωθεί με τους μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους με την έννοια ότι εξυπηρετούν μόνιμες και διαρκείς ανάγκες στα ΑΕΙ και ΤΕΙ.

Με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του κατά περίπτωση αρμοδίου Υπουργού, οι διατάξεις του πρώτου μέρους του ισχύοντος ΥΚ μπορεί να επεκτείνονται εν όλω ή εν μέρει και σε προσωπικό του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ που δεν υπάγεται στις διατάξεις του μέρους αυτού, πλην όμως έχει βαθμολογική ή μισθολογική αντιστοιχία με μονίμους υπαλλήλους Δημοσίου, ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ και σε διαβαθμισμένους κληρικούς[70] και δικηγόρους με σχέση έμμισθης εντολής.

Δεν θεωρούνται δημόσιοι υπάλληλοι, άρα δεν υπόκεινται στις διατάξεις του ΥΚ, μολονότι θεωρούνται όργανα του Κράτους και βρίσκονται στις ανώτερες βαθμίδες της πολιτειακής δομής, οι δημόσιοι λειτουργοί,[71] δηλ. οι δικαστικοί λειτουργοί και το διδακτικό και ερευνητικό προσωπικό των ΑΕΙ.[72] Απολαμβάνουν μεγαλύτερης προσωπικής υπηρεσιακής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά την επιτέλεση του έργου τους, δεν έχουν τους περιορισμούς που διέπουν τους δημοσίους

---

[66] Εκτός από το μόνιμο προσωπικό των ΟΤΑ που κατά κύριο λόγο η υπηρεσιακή του κατάσταση διέπεται από τις διατάξεις του ΥΚ, επιτρέπεται η πρόσληψη προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, μόνο: α) για την κάλυψη οργανικών θέσεων ειδικού επιστημονικού προσωπικού, καθώς και μουσικών, που προβλέπονται από τις διατάξεις της κειμένης νομοθεσίας και δεν υπάγεται στη διαδικασία της ΠΥΣ 33/2006, όπως ισχύει κάθε φορά, διενεργείται δε από τον οικείο ΟΤΑ σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2190/1994 όπως ισχύει, β) για την κάλυψη απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, γ) για την κάλυψη παροδικών αναγκών που δεν είναι απρόβλεπτες και επείγουσες. Ο τρόπος καθορισμού των αποδοχών αυτού του προσωπικού γίνεται με βάση την εργατική νομοθεσία μέσω των Συλλογικών Συμβάσεων εργασίας.

[67] Το ΠΔ 412/1998 αφορά τη μισθοδοσία του προσωπικού των Νοσηλευτικών Ιδρυμάτων, των αποκεντρωμένων μονάδων αυτών και του ΕΚΑΒ.

[68] Βλ. Επαμ. Σπηλιωτόπουλου - Χαρ. Χρυσανθάκη, «Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου» 1995, Αθήνα - Κομοτηνή, 4η εκδ. Σάκκουλα σελ. 44.

[69] Με τη μονιμότητα αυτών έχει ασχοληθεί κατά κόρον ο Αντ. Τάχος στο «Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο», 1991 σελ. 170.

[70] Ειδικά για τους διαβαθμισμένους κληρικούς με την ίδια απόφαση χορηγείται μηνιαίο κατά κατηγορία, επίδομα ειδικού λειτουργήματος, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.

[71] Βλ. Κυριακόπουλο Ηλία «Δίκαιο των Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων», 1954, σελ. 17 επ., Στασινόπουλου Μ. «Υπαλληλικός Κώδιξ»1957, σελ. 14 επ. Πρωτίστως απαιτείται να προβούμε στη διαστολή μεταξύ των εννοιών του δημοσίου υπαλλήλου και του δημοσίου λειτουργού, διότι τα κριτήρια δεν μπορεί να είναι μόνο ο νομοθετικός χαρακτηρισμός ενός διοικητικού οργάνου ως «λειτουργού», αν παράλληλα δεν συντρέχουν και οι απαραίτητες ουσιαστικές προϋποθέσεις. Κατ' εξαίρεση η Βενετσανοπούλου Γ. Μαρία στο έργο της «Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», 2002, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ενστερνίζεται την αποφ. του ΣΕ 237/1972 που χαρακτηρίζει τούτα τα κρατικά όργανα ως μόνιμοι υπάλληλοι, παρόλο που κατά νομική ακριβολογία δεν εντάσσονται στην κατηγορία των υπαλλήλων.

[72] Βλ. το άρθρο 16 παρ. 6 του Σ και το ν. 1268/1982, άρθρο 13 παρ. 4 που ορίζει ότι τα μέλη ΔΕΠ - διδακτικό και ερευνητικό προσωπικό είναι δημόσιοι λειτουργοί.

υπαλλήλους, ενώ παράλληλα η εξάρτηση τους από την προϊσταμένη αρχή είναι χαλαρή. Κατά συνέπεια μπορούν να διαφωνήσουν ή να ασκήσουν κριτική για την έννομη τάξη και τους φορείς της κρατικής εξουσίας, υιοθετώντας διαφορετικές επιλογές και πρωτοβουλίες, διότι η νομιμοφροσύνη τους είναι αρκούντως σχετική. Στους δημοσίους λειτουργούς ανήκουν και οι λειτουργοί όλων των γνωστών θρησκειών και βέβαια της κρατούσας θρησκείας, διαχωρίζοντας την πνευματική τους ιδιότητα από την ιδιότητα των λοιπών υπαλλήλων του Ν.Π.Δ.Δ. της Εκκλησίας.

6. Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ

Επειδή η έννοια του μισθού είναι συνυφασμένη με την έννοια της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης, κρίνω ορθή την εκτενέστερη μελέτη των διαφόρων θεωριών που επικράτησαν ως προς το είδος της νομικής φύσης της τελευταίας. Συνοπτικά αναφέρω ότι η παλαιότερη εκ των θεωριών κατατάσσει τη δημόσια υπαλληλική σχέση μεταξύ ***των συμβάσεων του ενοχικού δικαίου.*** Τούτη αναπτύχθηκε έως τον 19ο αιώνα και κυρίως ***κατά τη μοναρχική περίοδο***, κατά την οποία το Κράτος ήταν ο ίδιος ο μονάρχης, οι δε υπάλληλοι θεωρούνταν όργανα αυτού, ήταν οι μισθωτοί του ηγεμόνα που τελούσαν υπό την προσωπική του υπηρεσία δυνάμει ενοχικής σύμβασης μεταξύ αυτών και του ηγεμόνος[73] και συνεπώς η μεταξύ τους σχέση ήταν σχέση ιδιωτικού δικαίου ή ορθότερα σχέση εντολής.[74]

Κατά καιρούς από μεγάλη μερίδα γάλλων συγγραφέων υποστηρίχθηκαν διάφορες θεωρίες σύμφωνα με τις οποίες η έννοια της σύμβασης της δημόσιας υπηρεσίας εξομοιωνόταν είτε προς μίσθωση υπηρεσιών - η αποκαλούμενη ***«σύμβαση μισθώσεως υπηρεσιών»,*** είτε προς εντολή - η ***«σύμβαση εντολής μεταξύ κράτους και υπαλλήλου»,*** ενώ άλλοτε θεωρήθηκε ***κατάσταση συμβατική***.[75] Από την πλευρά του το ρωμαϊκό δίκαιο χαρακτήριζε τη νομική φύση της πράξης με την οποία ιδρύεται η υπαλληλική σχέση ως σύμβαση.[76] Τέλος θεωρήθηκε ***σύμβαση δημόσιας εξουσίας, δικαιοπραξία sui generis.***

Κατά την κρατούσα στο διοικητικό δίκαιο αρχή, η δημοσιοϋπαλληλική σχέση είναι ***σχέση δημοσίου δικαίου,*** ιδρυόμενη δια μόνης της βουλήσεως του Κράτους, ο δε δημόσιος υπάλληλος είναι όργανο του Κράτους. Ο δε δημοσιοϋπαλληλικός μισθός δεν έχει χαρακτήρα υλικού ανταλλάγματος που δίδεται ένεκα των παρεχόμενων από τον υπάλληλο υπηρεσιών, αλλά παρακολουθεί τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα και απορρέει από το διορισμό και την υφιστάμενη δημοσίου δικαίου υπαλληλική σχέση από την οποία προκύπτει και η αξίωση της καταβολής τούτου. Είναι μια περιοδική χρηματική παροχή χαρακτήρα δημοσίου δικαίου που χορηγείται στον υπάλληλο για να του εξασφαλίζει μια ζωή σωματικής, διανοητικής και συναισθηματικής ισορροπίας, σύμφωνη προς τις απαιτήσεις τις οποίες του επιβάλλει η θέση του και απαιτεί η εξυπηρέτηση του Δημοσίου Συμφέροντος.

---

[73] Βλ. Ξένη βιβλιογραφία όπως Kammerer, «L' etait publique d' après la legislation allemande» 1898, Perriquet « L' etait des fonctionnaires» Η άποψη ότι πρόκειται για σύμβαση αστικού, ιδιωτικού δικαίου, δηλ σύμβαση μίσθωσης εργασίας που ανταποκρίνεται σε «προσωπική» διοίκηση του Ηγεμόνα θεωρείται πλέον παρωχημένη. Επίσης βλ. Τάχο Αντ. «Δημόσιο υπαλληλικό δίκαιο» εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1996, σελ. 58.

[74] Ο όρος είναι «man datum».

[75] Ονομάζεται situation contractuelle βλ. Perriquet « L' Etat des fouctionnaires», έκδοση 2η 1896, τόμος Α, σελ. 618, Dareste «Justice administrative», εκδ. 2η, 1898, σελ. 388 επομ, Laferriere, jurid. Adm. Έκδ. 2α, 1896 τόμος Α, σελ. 618 κλπ.

[76] Ο Georgin στη διατριβή του με τίτλο «L' avancement dans les fonctions pupliques» χαρακτηρίζει τη δημοσιοϋπαλληλική σχέση, σχέση συμβατική ιδιωτικού δικαίου.

6.1 ΘΕΩΡΙΕΣ ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΜΕ ΤΗ ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΚΡΑΤΟΥΣ - ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ

Α). Η ΕΚΛΕΚΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ

Άξια προσοχής θεωρία είναι η «εκλεκτική» που στοχάστηκε ο Η. Berthelemy, σύμφωνα με την οποία η δημόσια εξουσία δεν συνδέεται προς το Κράτος διά συμβάσεως, το δε Κράτος ως φορέας δημόσιας εξουσίας δε δύναται να δεσμευθεί ως προς την άσκηση αυτής συμβατικώς. Αν όμως, το Κράτος εμφανίζεται ως διαχειριστής της ιδιωτικής του περιουσίας ή ως οργανωτής κερδοσκοπικών επιχειρήσεων, ενεργεί άρα ως ιδιώτης, τότε είναι εφικτό να εφαρμόζεται και σε αυτή την περίπτωση το ιδιωτικό δίκαιο. Υπάρχουν λειτουργήματα που αποτελούν συμμετοχή στην εξουσία του επιτάσσειν, συνεπάγονται άσκηση δημόσιας εξουσίας και η έκδοση πράξεων εξουσίας απονέμεται κατά τους νόμιμους όρους, από τον αρχηγό της Πολιτείας ή από άλλους υπαλλήλους με πράξη διορισμού ή με εκλογή. Αυτά δεν έχουν συμβατική βάση, διότι δεν υφίσταται σύμβαση, ούτε μεταξύ του υπαλλήλου και του αρχηγού της Πολιτείας, ούτε μεταξύ του νομικού προσώπου της Πολιτείας και του υπαλλήλου.

Υπάρχουν όμως, και λειτουργήματα που έχουν ως αντικείμενο τη μίσθωση υπηρεσιών μεταξύ Πολιτείας και υπαλλήλων, κατά την οποία οι τελευταίοι εκδίδουν πράξεις διαχειρίσεως εν ονόματι και για λογαριασμό της Πολιτείας ως νομικού προσώπου, δηλαδή διαχειρίζονται την ιδιωτική περιουσία του Κράτους ή παρέχουν υπηρεσίες μη επαγόμενες άσκηση δημόσιας εξουσίας, συνδεόμενοι προς αυτό με σύμβαση μισθώσεως εργασίας. Στους μη ενεργούντες πράξεις εξουσίας προσιδιάζουν ωφελήματα και δικαιώματα που απορρέουν από τη σύμβαση μισθώσεως εργασίας[77] του ιδιωτικού δικαίου με αποτέλεσμα να ομοιάζουν ελάχιστα με τους δημοσίους υπαλλήλους και περισσότερο με τους εργάτες και ιδιωτικούς υπαλλήλους. Οι εργατικοί νόμοι και γενικότερα το ιδιωτικό δίκαιο εφαρμόζεται επί των υπαλλήλων διαχειρίσεως και ουδέποτε επί των υπαλλήλων εξουσίας.[78]

Εν ολίγοις οι υπάλληλοι ενεργούν δύο ειδών πράξεις, εκείνες της διαχειρίσεως και εκείνες της εξουσίας. Εδώ προκύπτει το μείζον ερώτημα: οι πράξεις που αποτελούν μισθώσεις υπηρεσιών μεταβάλλουν τη νομική τους φύση, όταν ενεργούνται από υπαλλήλους της δημόσιας διοίκησης και για λογαριασμό της Πολιτείας;

Ο Η. Berthelemy διαχώριζε τους υπαλλήλους σε εκείνους της «διαχείρισης» και σε εκείνους της «εξουσίας». Και ο Maurice Hauriou διαχώριζε τους υπαλλήλους σε εκείνους που ασκούν πράξεις διαχειρίσεως και είναι προσκολλημένοι στη διοίκηση δια συναλλάγματος εκμισθώσεως υπηρεσιών και σε εκείνους που ασκούν πράξεις εξουσίας και ευρίσκονται έναντι της διοικήσεως σε θέση κανονιστική. Κατά τον Maurice Hauriou[79] πράξεις εξουσίας είναι αυτές που θέτουν σε ενέργεια τη δημόσια εξουσία και δια των οποίων η Διοίκηση απευθύνει προς τους ιδιώτες επιταγές ή απαγορεύσεις. Αντίθετα οι πράξεις διαχείρισης είναι εκείνες που εκτελούνται από τις διοικητικές υπηρεσίες υπό όρους που διέπουν και τους ιδιώτες όταν διαχειρίζονται δικές τους υποθέσεις και είναι σχετικές είτε με τη διοίκηση της ιδιωτικής περιουσίας, είτε με τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών.

---

[77] Αναφερόμαστε σε επιδίκαση αποζημιώσεων για ατυχήματα που συνέβησαν στην εργασία, απεργιακές κινητοποιήσεις, εργατική σύνταξη κλπ.

[78] Hauriou Maurice «Σύστημα Διοικητικού Δικαίου και Δημοσίου Δικαίου», 1936, σελ. 264 - 265

[79] Βλ. το έργο του «Précis de droit administratif et de droit public», ελληνικός τίτλος «Σύστημα δημοσίου δικαίου», σελ. 280 του β' τόμου της ελληνικής έκδοσης, 1933, 1936.

Υπάλληλοι εξουσίας είναι εκείνοι στους οποίους ανατίθεται η άσκηση δημόσιας εξουσίας, οπότε περιβάλλονται την εξουσία αυτή. Αναλυτικότερα θεωρούνταν οι νομάρχες, οι δικαστές, οι αστυνομικοί κλπ και γενικά όσοι διενεργούσαν πράξεις εξουσίας δια των οποίων η διοίκηση επιτάσσει ή απαγορεύει μια πράξη και δεν ασκούν δικαίωμα του Κράτους ή του νομικού προσώπου, αλλά λειτουργία αυτού, το σύνολο δε των λειτουργιών αυτών, όπως αυτές αρμοδίως ασκούνται, αποτελεί τη δημόσια εξουσία, η οποία δεν είναι κρατικό δικαίωμα.[80]

Η θεωρία αυτή δεν ευσταθεί, διότι η διάκριση σε πράξεις εξουσίας και πράξεις διαχείρισης δεν μπορεί να διευκρινισθεί με σαφήνεια, αφού οι πράξεις διαχείρισης εμπεριέχουν στοιχεία πράξεων δημόσιας εξουσίας και τανάπαλιν. Ακόμη είναι πρακτικώς ανεφάρμοστο να διαχωρίζουμε τους υπαλλήλους σε εκείνους της εξουσίας και σε εκείνους της διαχειρίσεως, διότι δεν υπάρχει αναγκαίος σύνδεσμος μεταξύ των πράξεων τις οποίες ενεργεί ο υπάλληλος και της νομικής φύσης της σχέσης μεταξύ αυτού και του Κράτους.

Β). Η ΣΥΜΒΑΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ

Κατά τη συμβατική θεωρία, της οποίας κύριος υποστηρικτής υπήρξε ο Laferriere, στην υπηρεσία του Κράτους εισέρχεται κάποιος με σύμβαση μισθώσεως εργασίας, με τον ίδιο τρόπο που εισέρχεται σε υπηρεσία ιδιώτη, δηλ. με σύμβαση και μίσθωση εργασίας, γεγονός που σημαίνει ότι δημιουργεί με το Κράτος νομικό δεσμό που προσιδιάζει κυρίως στο ιδιωτικό δίκαιο. Ο δεσμός του υπαλλήλου προς το Κράτος δεν διαφέρει από τον αντίστοιχο του ιδιωτικού υπαλλήλου προς τον εργοδότη του. Κατά τον καταρτισμό της υπαλληλικής σχέσης ευρίσκονται κατά τον Laferriere συνημμένα τα στοιχεία της συμβάσεως μισθώσεως εργασίας, δηλ. προσφορά απασχολήσεως εκ μέρους του Κράτους και αποδοχής αυτής από αυτόν που επιθυμεί να γίνει δημόσιος υπάλληλος ή αντιστρόφως προσφορά εκ μέρους τούτου και αποδοχή της από το Κράτος. Οι υποστηρικτές της συμβατικής θεωρίας αποκαλούν τις συμβάσεις που συνδέουν τον υπάλληλο με το Κράτος είτε συμβάσεις εντολής, είτε συμβάσεις μισθώσεως εργασίας.

Η σύμβαση μεταξύ Κράτους και υπαλλήλου είναι συνήθως σύμβαση μεταξύ ανωτέρων και κατωτέρων υπαλλήλων ή οργάνων τα οποία οφείλουν να σέβονται άλλες βασικότερες θελήσεις του Κράτους. Στις βασικότερες αυτές θελήσεις του Κράτους στηρίζονται οι απαιτήσεις των κατωτέρων οργάνων να τηρηθούν όσα έχουν συμφωνηθεί με τη σύμβαση. Αν υποτεθεί ότι οι βασικότερες αυτές θελήσεις αλλάξουν, τότε ουδεμία απαίτηση των κατωτέρων οργάνων έναντι των ανωτέρω ευσταθεί. Το ίδιο συμβαίνει όταν η σύμβαση γίνεται απευθείας μεταξύ Κράτους και υπαλλήλων.

Κατά το Βεζανή η σχέση Κράτους - οργάνου είναι καταρχήν εξωδικαιακή, αλλά μεταβάλλεται σε ειδικώς κρατική, υπό ορισμένες από το νόμο προσδιοριζόμενες προϋποθέσεις, κάθε φορά που το Κράτος αποφασίζει να επιβάλλει τη θέληση του, μεταχειριζόμενο ειδικά κρατικά μέσα σε μια ελεύθερη σχέση μεταξύ αυτού και υποτελών ή όταν ο υποτελής υπερβαίνει την υπό του δικαίου καθοριζόμενη σφαίρα.[81] Συγκεκριμένα διατείνεται ότι η εκ μέρους του Κράτους χρήση ειδικώς κρατικών μέσων για την τήρηση μιας συμβάσεως συναφθείσας μεταξύ αυτού και των οργάνων του, θα ερμηνευθεί ως εκτέλεση έγκυρης σύμβασης μεταξύ Κράτους και υποτελών.[82]

---

[80] Βλ. σελ. 194 Μιχαήλ Δένδια «Διοικητικό Δίκαιο» εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 1944.

[81] Δ. Βεζανή «Θεωρία του Κράτους», εκδότης Α. Ράλλης, 1932, Αθήναι.

[82] Αυτή όμως, η γνώμη είναι ολότελα απορριπτέα, διότι δέχεται ένα διπλασιασμό του Κράτους, αφενός του συμβαλλόμενου, αφετέρου του εκτελούντα τη σύμβαση.

Όπως παρατηρεί τα μέσα της επιβολής του Κράτους επί των οργάνων του βρίσκονται στη διάθεση παντός υποτελούς, οπότε η μεταξύ Κράτους και υπαλλήλων σχέση είναι ως επί το πλείστον όμοια με τις σχέσεις μεταξύ υποτελών. Μάλιστα αν αναλογισθούμε ότι το Κράτος δίνει μεγάλη σημασία στην ταχεία και άνευ αναβολής εκτέλεση της θελήσεως του ή του προϊσταμένου οργάνου και κυρίως στις εκτελέσεις εκείνες με τις οποίες συνδέεται η ίδια η ύπαρξη του, ευλόγως συνάγεται το συμπέρασμα ότι για την επίτευξη των στόχων του αυτών, επιβάλλει τη σύναψη τέτοιου είδους σύμβασης[83] που να προβλέπει την ανάγκη της πειθαρχίας για την καλή λειτουργία της κρατικής μηχανής σε συνδυασμό πάντα με σωματικές κυρώσεις. Θεωρεί ότι είναι ειδικώς κρατική η υπαλληλική σχέση, όταν το Κράτος δύναται να προβεί σε φυσικό εξαναγκασμό, χρησιμοποιώντας σωματική βία που προϋποθέτει αφαίρεση οικονομικών αγαθών ή θεσπίζει κυριολεκτικώς σωματικές ποινές δια της παραβάσεως των οργάνων του. Αυτό ισχύει προκειμένου περί του στρατού και της χωροφυλακής και όλων εν γένει των κρατικών οργάνων που εκτελούν τη συγκεκριμένη πράξη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η επιβολή προστίμου, ποινή που μπορεί να θεωρηθεί είτε ως αφαίρεση οικονομικών αγαθών, είτε ως πληρωμή και υποχρέωση του καταβάλλοντος αυτό, κατόπιν συμφωνίας, η οποία εμπεριέχεται στη βασική σύμβαση της μισθοδοσίας. Ως τεκμήριο ότι η σχέση δεν είναι ειδικώς κρατική δύναται να θεωρηθεί η κατάσταση κατά την οποία η λύση της σχέσης είναι η υψίστη ποινή. Όταν αντίθετα το πρόστιμο τίθεται ως μεγαλύτερη ποινή, πιθανολογείται ότι η σχέση είναι ειδικώς κρατική και η μισθοδοσία μόνο παρεπόμενο της σχέσης, όχι το κίνητρο της κρατικής επιβολής.

Παράλληλα οι οποιοιδήποτε στόχοι της Πολιτείας είναι αδύνατο να πραγματοποιηθούν αν οι υπάλληλοι δεν αποκόμιζαν οφέλη οικονομικά και ηθικά. Τέλος υποστηρίζει ότι το ίδιο ακριβώς ισχύει, όταν ένας επιχειρηματίας που προσλαμβάνει έναν υπάλληλο και συμφωνεί μαζί του την προπληρωμή μισθού, δικαιούται να απαιτήσει την απόδοση του μισθού και την πληρωμή της τυχόν ποινικής ρήτρας, εάν ο υπάλληλος παρόλο που πληρώθηκε δεν εκτελεί την εργασία. Βέβαια το Κράτος θα εισπράξει μόνο το πρόστιμο, ενώ ο υποτελής θα στραφεί προς αυτό, το οποίο αφού το εισπράξει θα το αποδώσει σε αυτόν.

Πως όμως είναι δυνατόν να δεχθούμε ότι η άσκηση δημόσιας εξουσίας ανατίθεται σε υπαλλήλους διαμέσου μιας τέτοιου είδους σύμβασης, η οποία δεν είναι ιδιωτικού δικαίου, αλλά δημοσίου δικαίου, δεν συνάπτεται μεταξύ μερών βουλήσεων ίσων, αλλά επειδή αφορά στη λειτουργία δημόσιας υπηρεσίας φέρει έκδηλο το διατακτικό χαρακτήρα και αναφέρεται στη διαχείριση της δημόσιας υπηρεσίας;[84] Οι υποστηρικτές της συμβατικής θεωρίας προσπαθώντας να αποφύγουν αυτόν το σκόπελο υποστηρίζουν ότι πρόκειται περί συμβάσεως δημοσίου δικαίου, επομένως η συμβατική σχέση μεταξύ Κράτους και υπαλλήλου δεν έχει περιεχόμενο ιδιωτικού, αλλά δημοσίου δικαίου. Η συμβατική άποψη προσκρούει στο επιχείρημα ότι η παραχωρηθείσα σε κάποιον πολίτη εξουσία του να διατάσσει τους άλλους δεν μπορεί

[83] Ο Βεζανής υποστηρίζει ότι η σύμβαση που συνάπτεται επί ουδενί λόγο δύναται να θεωρηθεί ταυτόσημη με τις ιδιωτικές συμβάσεις, δεδομένου ότι το Κράτος δικαιούται ανά πάσα στιγμή να μεταβάλει τους όρους αυτής της συμβάσεως ή να την καταργήσει τελείως, αφού είναι κυρίαρχο. Εναντίον μιας τέτοιας αντίληψης θα εγερθεί ίσως το επιχείρημα ότι υπάρχουν ορισμένα όρια τα οποία το Κράτος δεν μπορεί αιφνιδίως να υπερπηδήσει, όπως δε μπορεί να ανατεθεί σε υπάλληλο άλλη εργασία από αυτή για την οποία προσελήφθηκε, ούτε είναι δυνατόν αιφνιδίως στο τέλος του μήνα να λάβουν οι υπάλληλοι το ήμισυ του μισθού που το Κράτος όρισε. Βλ. Δ. Βεζανή «Θεωρία του Κράτους», εκδότης Α. Ράλλης, 1932, Αθήναι.

[84] Την άποψη αυτή συμμερίζονται ο Laband, G. Jellinek, Borsi, στο έργο του «La contrattualita del rapporto di pubblico impiego», Riv. di diritto pubblico, 1928.

να αποτελέσει αντικείμενο συμβάσεως. Μπορούμε να φανταστούμε σύμφωνα με τη θεωρία της συμβάσεως ο αστυνόμος ή ο δικαστής να ασκούν το λειτούργημα τους κατόπιν συμβάσεως εντολής ή μισθώσεως υπηρεσιών;

Ο ΥΚ φαίνεται ότι αποδέχεται τη θεωρία της συμβάσεως, καθόσον σύμφωνα με το άρθρο 33 αυτού «η υπαλληλική σχέση καταρτίζεται δια του διορισμού και της αποδοχής αυτού υπό του διοριζόμενου».[85] Η συγκεκριμένη έκφραση μπορεί να οδηγήσει λανθασμένα στο συμπέρασμα ότι καθιερώνεται στον Κώδικα η συμβατική θεωρία, σύμφωνα με την οποία η υπαλληλική σχέση ιδρύεται δια του διορισμού και της αποδοχής αυτού, δηλουμένης δια της ορκωμοσίας και η αποδοχή αποτελεί στοιχείο καταρτίσεως αυτής. Όσον αφορά τη συναίνεση του διοριζόμενου έγκειται είτε στη δήλωση του που εκδηλώνεται μετά το διορισμό, οπότε και ολοκληρώνεται η μεταξύ του Κράτους και του ιδίου συμβατική σχέση, είτε η δήλωση του γίνεται πριν την έκδοση της πράξεως διορισμού, οπότε η σύμβαση τελειούται με την έκδοση της πράξεως διορισμού.

Η θεωρία της συμβάσεως υποστηρίζει ότι η δημόσια υπαλληλική σχέση παράγεται αφότου συμπέσουν οι βουλήσεις του Κράτους και του διοριζόμενου.[86] Δια της συμπτώσεως των δύο αυτών βουλήσεων δημιουργείται η σύμβαση, η οποία δεν είναι αστικής φύσεως, αλλά δημοσίου δικαίου, καθόσον το Κράτος παρίσταται ως φορέας της πολιτικής εξουσίας, επέχει θέση εξουσιαστή έναντι εκείνου που καθίσταται δια της συμβάσεως ΔΥ. Επομένως η κατάρτιση της δημοσιοϋπαλληλικής σύμβασης, του Κράτους και του αντισυμβαλλόμενου δεν αφορά δύο μέρη ισότιμα μεταξύ τους. Η εξάρτηση του διοριζόμενου από το Κράτος καθίσταται άμεση, τα δε καθήκοντα και δικαιώματα αυτού κατά την άσκηση της δημόσιας λειτουργίας, επιβάλλονται και ρυθμίζονται από τον ισχύοντα νόμο και όχι από τη σύμβαση.

Ο Αγγελόπουλος Θεόδωρος δεχόταν το συμβατικό χαρακτήρα της υπαλληλικής σχέσης[87] και υποστήριζε ότι το περιεχόμενο της είναι όχι αστικής φύσεως, αλλά δημοσιολογικής, καθόσον αποτελεί μέρος του οργανισμού της Πολιτείας και οργανική σχέση μεταξύ της Πολιτείας, παρισταμένης ως νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και των συνδεόμενων με αυτή καταστατικώς υπαλληλικών οργάνων.

Η εκδοχή της συμβατικής θεωρίας γεννήθηκε από τη γενική ροπή εξομοίωσης των υπαλλήλων των δημοσίων υπηρεσιών προς τους υπαλλήλους των ιδιωτικών επιχειρήσεων, οι οποίοι βρίσκονται υπό το καθεστώς του εργατικού συναλλάγματος.

Αναπτύχθηκαν δύο είδη της συμβατικής θεωρίας: Η μεν πρώτη διαβλέπει στην κατάσταση του δημοσίου υπαλλήλου ***το σύνηθες συνάλλαγμα εκμισθώσεως εργασίας, εφόσον τούτο δεν είναι συνάλλαγμα εντολής***.[88] Η δεύτερη εκδοχή

---

[85] Φθενάκης Χ. «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου κατά τον Κώδικα» τόμος Α, Αθήνα, 1965.

[86] Ο Σαρίπολος Ν. Ν. υποστήριξε ότι η δημοσιοϋπαλληλική σχέση καταρτίζεται δια αμφοτεροβαρούς συμβάσεως ανάμεσα στο Κράτος και τον πολίτη λόγω της συμπτώσεως των θελήσεων τόσο του Κράτους, όσο και του ιδιώτη, η οποία ιδρύεται με διμερή δικαιοπραξία και όχι με μονομερή πράξη εξουσίας του Κράτους. Βλ. το έργο του «Μελέται περί δημοσίων υπαλλήλων», 1906, Αθήναι, αλλά και ΑΠ 149/1906, Θέμ. ΙΖ', 649, 311/1914, Θέμ. Κς' 205 που γνωμοδοτούσαν ότι επί των δημοσίων υπαλλήλων «εφαρμοστέαι εισίν αι σχέσεις περί μισθώσεως εργασία. Επίσης βλ. Μ. Δένδια «Διοικητικό δίκαιο», 1944, 1952.

[87] Συνηγορεί υπέρ της άποψης ότι η δημοσιοϋπαλληλική σχέση έχει συμβατικό χαρακτήρα δημοσίου δικαίου, επειδή η κατάρτιση της ολοκληρώνεται με την αποδοχή του διορισμού. Βλ. το έργο του «Δίκαιο των Πολιτικών υπαλλήλων», τεύχος Α και Β, Αθήναι 1913 - 1914, σελ. 101 επομ.

[88] Βλ. Perriquet, Les contrats de L'Etat, σελ.144, Dareste, La justice administrative, 2η έκδ. σελ. 388.

θέλοντας να εκδηλώσει τη διαφορά μεταξύ της δημόσιας ζωής και της ιδιωτικής, ***διαβλέπει σε αυτή συνάλλαγμα δημόσιας υπηρεσίας πράγματι λίαν ανώνυμον***.[89]

Από τη δημοσιολογική φύση της συμβάσεως δημιουργείται το εύλογο ερώτημα: Πως είναι δυνατόν να συμβιβασθεί προς την έννοια της κυριαρχίας του Κράτους η σύναψη δικαιοπραξίας με ιδιώτη και η αναγνώριση σε αυτόν δικαιωμάτων από αυτή τη σύμβαση; Για την απάντηση σε αυτή την ερώτηση αναπτύχθηκαν διάφορες θεωρίες μεταξύ των οποίων η θεωρία των φυσικών δικαίων σύμφωνα με την οποία αναγνωρίζονται στον άνθρωπο φυσικά δίκαια που συνυπάρχουν με την ανθρώπινη ύπαρξη, τα οποία το Κράτος είναι υποχρεωμένο εκ των πραγμάτων να προστατέψει.

Η θεωρία του αυτοπεριορισμού του Jellinek υποστηρίζει ότι το Κράτος αν και είναι κυρίαρχο μπορεί να αυτοπεριορισθεί και μέσω αυτού του αυτοπεριορισμού του απορρέει η έννοια του δικαίου εν γένει. Από την άλλη ο Πολυχρονιάδης θεωρεί ότι ο περιορισμός της κυριαρχίας του Κράτους πρέπει να αναζητηθεί στην ίδια την έννοια της κυριαρχίας, κατά την οποία «το δικαίωμα αυτού εξικνείται εις το επιτάσσειν απεριορίστως τας ετέρας εν τω Κράτει βουλήσεις». Η ύπαρξη όμως, και ετέρων βουλήσεων προϋποθέτει αναγκαίως και την ύπαρξη προσωπικότητας σε αυτές, η οποία δεν μπορεί να υπάρξει άνευ της αναγνωρίσεως ορισμένων ιδιοτήτων. Η κυριαρχία του Κράτους στην έννοια του επιτάσσειν απεριορίστως έχει ως φυσικά όρια το σημείο συναντήσεως αυτής με τις βουλήσεις των υπηκόων, «ότε και πλάττει το εξ υποκειμένου δίκαιο των βουλήσεων τούτων και προσδίδει σε αυτές τη μορφή ατομικών δικαίων, ισταμένων κατέναντι του νομικού προσώπου του Κράτους». Ο Φθενάκης[90] υποστηρίζει ότι το δικαίωμα του ιδιώτη για τη σύναψη δικαιοπραξίας με το Κράτος απορρέει από την κυριαρχία της λαϊκής θέλησης, η οποία αποτελεί το δημιουργικό στοιχείο αυτού και επιφυλάσσει στα επί μέρους άτομα τη συναλλαγή με αυτό.

Η παραδοχή της θεωρίας της συμβάσεως παρουσιάζει πλείστα μειονεκτήματα και τούτο, διότι οι συμβάσεις προϋποθέτουν νομική σχέση μεταξύ δύο προσώπων. Όταν κάποιος υπάλληλος διορίζεται σύμφωνα με το νόμο για να ασκεί κάποιο μέρος της εξουσίας, ένας τέτοιος διορισμός δεν προϋποθέτει νομικό δεσμό μεταξύ του προσώπου της Πολιτείας και του υπαλλήλου αυτού. Αναμφίβολα ο διορισμός αυτός, συνοδευόμενος και από τον καθορισμό μισθού θέλει να καταστήσει τον υπάλληλο πιστωτή του Προσώπου της Πολιτείας, αν και υπάρχουν και λειτουργήματα που προϋποθέτουν την αμισθί άσκηση τους. Από τη σύμβαση δημοσίου δικαίου δεν απορρέει η δημόσια υπαλληλική σχέση, διότι κάθε σύμβαση προϋποθέτει δύο συμβαλλόμενα πρόσωπα, εκείνο του νομικού προσώπου της Πολιτείας και εκείνο του διοριζόμενου υπαλλήλου, συνεπώς, τη βάση αυτής αποτελεί η συναίνεση των δύο αυτών μερών. Όπως ήδη αναφέρθηκε ως προς τον υπάλληλο η συγκατάθεση του δηλώνεται με την αποδοχή της λειτουργίας, ενώ ως προς την Πολιτεία με την περί διορισμού πράξη εξουσίας. Από τη σύμβαση απορρέουν αμοιβαίες υποχρεώσεις, ο μεν υπάλληλος έχει την υποχρέωση να εκτελεί ορισμένες

---

[89] Kammerer, La function publique d' après la legislation allemande, σελ 76 επ. Οπαδοί της θεωρίας του συναλλάγματος της δημόσιας υπηρεσίας είναι οι Laband και Jellinek. Ο Laband υποστήριζε τη «περί συμβάσεως δημοσίου δικαίου» δημοσιοϋπαλληλική σχέση, το περιεχόμενο της οποίας δεν είναι συμβατικό στο έργο του «Das Staatsrecht des Deutschen Reiches», 5η έκδοση 1911, σελ. 45. Βλ. και Jellinek Georg «Ausgewahlte Schriften und Reden» II, 1911 σελ. 288 επομ., Σαριπόλου Ν. «Μελέται περί δημοσίων υπαλλήλων», σελ. 43 επομ., 49 επομ., 56 επομ., Κυριακόπουλου Ηλ. «Ελληνικό διοικητικό δίκαιο» τεύχος γ' έκδοση 4η, 1962, σελ. 176 - 177.

[90] Βλ. το έργο του «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου κατά τον Κώδικα» τόμος Α, Αθήνα, 1965.

ενέργειες καθοριζόμενες από την Πολιτεία και προς το συμφέρον της αποστολής της, η δε Πολιτεία είναι υποχρεωμένη να εξασφαλίζει στον υπάλληλο προσιτή και αξιόπιστη κατάσταση στην οποία είναι δυνατόν να περιλαμβάνεται και η μισθοδοσία. Το όλο σκεπτικό οδηγεί στο εσφαλμένο συμπέρασμα ότι η Πολιτεία είναι νομικό πρόσωπο ιδίας φύσεως με τον υπάλληλο και ότι ο μεταξύ τους δεσμός είναι δεσμός ιδιωτικού δικαίου. Αλλά η νομική προσωπικότητα της Πολιτείας, όπως τη γνωρίζουμε, προκαλεί την εμπλοκή σε απροσδόκητες δυσχέρειες, διότι ένα πλασματικό πρόσωπο πρέπει να έχει κατά πλάσμα το ίδιο περιεχόμενο που έχει και το πραγματικό πρόσωπο κατά απομίμηση του οποίου έχει πλασθεί.

Γ). Η ΕΞΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ

Από τις αρχές του 19ου αιώνα που άρχισε να επικρατεί φιλελεύθερο πνεύμα στην εκδήλωση των σχέσεων Κράτους και πολιτών, διαμορφώθηκε ένα ιδιόρρυθμο δίκαιο, το επικαλούμενο δημόσιο δίκαιο και παγιώθηκαν δύο θεωρίες, η θεωρία της συμβάσεως στην οποία αναφέρθηκα διεξοδικά ανωτέρω και της μονομερούς δηλώσεως. Υπέρ της δεύτερης θεωρίας, συγκλίνει η πλειονότητα των συγγραφέων και των νομικών της εποχής, η οποία θεώρησε τη δημόσια υπαλληλική σχέση ως νομική κατάσταση που δημιουργείται με μονομερή πράξη εξουσίας της Πολιτείας.[91]

Όσον αφορά την ελληνική δημόσια διοίκηση για την πρόσληψη και είσοδο κάποιου στη δημόσια υπηρεσία έγινε παραδεκτό ότι δεν συνάπτεται σύμβαση. Πριν την ισχύ του ΥΚ, η θεωρία και η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων αποδέχονταν την άποψη της σύμβασης δημοσίου δικαίου, ενώ το ΣΕ την άποψη της μονομερούς σύμβασης. Ωστόσο τόσο η άποψη περί μονομερούς πράξης του Κράτους, όσο και εκείνη της σύμβασης του δημοσίου δικαίου συμπίπτουν στο κοινό στοιχείο της ρύθμισης της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων από κανόνες δημοσίου δικαίου.

Σήμερα το ΣΕ υιοθετεί τη θεωρία «περί σχέσεως εξουσίας και υποταγής», την εξουσιαστική θεωρία, αποδεχόμενο ότι εκτός από τους δημοσίους υπαλλήλους που προσλαμβάνονται επί συμβάσει, δηλαδή με την κατάρτιση δικαιοπραξιών διμερών και τη δημιουργία έννομων συμβατικών σχέσεων, η δημοσία υπαλληλική σχέση σε όλες τις άλλες κατηγορίες των υπαλλήλων δεν εδράζεται επί συμβάσεως δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου (συμβατική σχέση), αλλά αποτελεί απεναντίας εξουσιαστική οργανική σχέση μεταξύ της πολιτείας και του υπαλλήλου, η οποία διαμορφώνεται μεν με τη συγκατάθεση και την ελεύθερη συναίνεση του υπαλλήλου, αλλά δεν εμπεριέχει κανένα συμβατικό στοιχείο. Η δημόσια υπαλληλική σύμβαση

---

[91] Η θεωρία της μονομερούς δηλώσεως αναπτύχθηκε υπό την επίδραση των αντιλήψεων του Γερμανού δημοσιολόγου Conner βάσει των οποίων υπερίσχυσε η γνώμη σύμφωνα με την οποία η υπαλληλική σχέση είναι σχέση δημοσίου δικαίου, ιδρυόμενη με μονομερή πράξη της Πολιτείας εξουσιαστικής μορφής. Βλ. και τα έργα του Duguit «Traite de dr. constitutionnel», 1903, τόμος γ' εκδ. 2α, σελ. 99 επομ. και 3η εκδ. τόμος Β', «L' etait les gouvernants et les agents» 1903, κεφάλαιο δ' και ε', «Traite de Droit administratif», 1911, τόμος 1, σελ. 79 και 469 επομ., τα έργα του Hauriou Maurice «Notes du Rec Sirey», σελ. 3, 17 - 92, 3, 65 - 94, 33 - 99, 105 επομ, «Zaccharia Das Deubsche Staats und Bundseecht Cottingen», 1841, «Droit administratif» 6η έκδοση 1907, σελ. 552 - 553, Ιωάννης Αραβαντινός «Ολίγαι γραμμαί περί υπαλληλίας», 1876, Berthelemy Η «Διοικητικό Δίκαιο», μετάφραση Μιχ. Στασινόπουλου, 1933, εκδ. Άγγελου Κλεισιούνη, Αθήνα. Για μονομερή εξουσιαστική πράξη κάνουν λόγο και οι αποφάσεις του ΣΕ 697/1932, ΣΕ 654/1933, ΣΕ 389/1934, οι οποίες ακολουθώντας τη νομολογία του αντίστοιχου Γαλλικού, απεδέχθησαν τη θεωρία της μονομελούς βουλήσεως του Κράτους, αποδεχόμενες ότι ο διορισμός του υπαλλήλου τελειούται με τη δημοσίευση της πράξεως. Η αποδοχή της θεωρίας της μονομελούς δηλώσεως διαφαίνεται και από το γεγονός ότι αφετηρία υπολογισμού του χρόνου για την προαγωγή λαμβάνεται υπόψη η χρονολογία δημοσίευσης του διορισμού και όχι της ορκωμοσίας.

που συνάπτεται κρίνεται απαρεγκλίτως ως σύμβαση διοικητική και όχι ιδιωτική, ως σύμβαση ή θεσμός δημοσίου δικαίου, κατά συνέπεια η σχέση που δημιουργείται έχει έντονο χαρακτήρα ιδιαίτερης έννομης σχέσης δημόσιας εξουσίασης.[92] Η δημόσια λειτουργία συνεπάγεται αμοιβαίες υποχρεώσεις του υπαλλήλου από τη στιγμή κιόλας του διορισμού του και του Κράτους που δεν απορρέουν από συμβάσεις, αλλά μόνο από το νόμο.

Η ελληνική επικρατούσα νομολογία απεφάνθη ότι η δημοσιοϋπαλληλική σχέση ιδρύεται με μόνη τη βούληση της Πολιτείας, η οποία εκδηλώνεται με τη μονομερή διοικητική πράξη του διορισμού, τελειωμένη με τη δημοσίευση της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και πριν ακόμη από την κοινοποίηση της στον ενδιαφερόμενο διοριζόμενο ή την ορκωμοσία. Θεωρείται ότι η δημόσια υπαλληλική σχέση έχει ήδη συναφθεί[93] και το φυσικό πρόσωπο που το αφορά, αποκτά τη νομική κατάσταση του δημοσίου υπαλλήλου και την υποχρέωση εφαρμογής των κανόνων δικαίου που διέπουν το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα. Εμπεριέχει την προσφορά του Κράτους προς διορισμό, εκφράζει δηλ. τη δήλωση βούλησης του αρμόδιου κρατικού οργάνου για την κατάρτιση της δημόσιας υπαλληλικής σχέσης με ορισμένο πρόσωπο και την αντίστοιχη αποδοχή αυτής εκ μέρους του τελευταίου.[94] Οι σχετικές δηλώσεις βουλήσεως του υπαλλήλου και της διοικήσεως δεν προκαλούνται αναγκαστικά ούτε είναι απαραίτητες. Ωστόσο είναι προαιρετική για τον υπάλληλο, διότι θα πρέπει να δηλώσει κατά κανόνα ρητά την επιθυμία του για τη δημιουργία της.

Σύμφωνα με την εξουσιαστική θεωρία η δημοσιοϋπαλληλική σχέση δεν έχει συμβατική θεμελίωση, ούτε διέπεται από τις νομικές αρχές που διέπουν τις συμβάσεις ή από όρους συμβατικούς[95] και τα στοιχεία που συναπαρτίζουν την υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου, δηλαδή οι υποχρεώσεις, οι περιορισμοί, τα δικαιώματα του, δεν αποτελούν απόρροια συμβάσεως, αλλά η θεμελίωση και ρύθμιση τους είναι κανονιστική, καθορίζονται στερεότυπα με βάση το αντικειμενικό δίκαιο, το οποίο στοχεύει κατά πρώτο λόγο στο δημόσιο συμφέρον. Η έννοια του δημόσιου

---

[92] Οι αποφ. του ΣΕ 41/1928, 97/1929, 256, 697/1932, 56, 459, 954/1933, 389/1934, 362/1939, 2677/1966, 635, 2710, 3093/1968, 997, 3396/1972 και του ΑΠ 129/1929, ΑΠ 130/1932 καταδεικνύουν το χαρακτήρα δημοσίου δικαίου της υπαλληλικής σχέσης και συνεπώς αποκλείεται η περίπτωση υπάρξεως εν προκειμένω διαφοράς που να προκύπτει από αστική σχέση εντολής. Αναφορά στη νομική φύση της υπαλληλικής σχέσης υπάρχει στο έργο του Μ. Στασινόπουλου «Υπαλληλικός Κώδιξ», σελ. 118 - 120 και Ηλ. Κυριακόπουλου στο έργο «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 1954, 1958 και 1962 τόμος Γ' έκδοση 4η, Θεσσαλονίκη, σελ. 173 επομ.

[93] Βλ. ΣΕ 4153/1928, ΣΕ 97/1929, ΣΕ 459/1931, ΣΕ 56, 78, 139, 954/1933, ΣΕ 89, 590/1934, ΣΕ 965/1935, ΣΕ 876/1937, ΣΕ 941/1938, ΣΕ 349/1949, ΣΕ 2677/1964, ΣΕ 2613/1968, ΣΕ 997, 1582/1971, ΣΕ 3872/1974, ΣΕ 2357/1975, αλλά και άρθρα 31 και 32 του ΥΚ του νόμου 1811/1951. Η δε δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα αποκτάται από την ημερομηνία του διορισμού και όχι από την κοινοποίηση αυτού ή την ορκωμοσία. Η δημοσιοϋπαλληλική σχέση αρχίζει να υπάρχει νομικά από τη δημοσίευση της πράξης διορισμού και όχι από την ορκωμοσία. Βλ. Mayer O, Deutsches Verwaltungsrecht, τόμος 2, Λειψία, 1896, σελ. 221 επομ.

[94] Ο ιδιώτης από τη μεριά του εκφράζει τη βούληση του με την υποβολή της αίτησης συμμετοχής του σε διαγωνισμό ή της αίτησης του για διορισμό.

[95] Τέτοια μη συμβατικά στοιχεία της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης είναι κυρίως οι περί ευθύνης του υπαλλήλου κανόνες, η πειθαρχική του δωσιδικία και οι προϋποθέσεις της πειθαρχικής του δίωξης, οι κανόνες της αρμοδιότητας του και νομιμότητας των πράξεων του και γενικότερα οτιδήποτε ρυθμίζεται ευθέως από το νόμο και όχι από τη σύμβαση. Συμβάσεις δημοσίου δικαίου, συναπτόμενες υπό ιδιαίτερους κανόνες που να επιφέρουν ιδιαίτερα αποτελέσματα δεν υφίστανται. Τέτοιου είδους συμβάσεις θεωρήθηκαν η πολιτογράφηση, η κατάταξη στο στρατό, η παραχώρηση μεταλλείων. Ωστόσο και στις τρεις αυτές περιπτώσεις (η τελευταία είναι πράξη εξουσίας) δεν υπάρχουν συμβατικά στοιχεία, ούτε δημιουργούνται συμβατικοί δεσμοί και ενοχές που να υποχρεώνουν την Πολιτεία να προβεί σε ορισμένες ενέργειες.

συμφέροντος προτάσσεται της δημοσιολογικής σύμβασης του διορισμού. Ο υπάλληλος υποχρεώνεται να συμμορφώνεται κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας του προς τους κανόνες που ρυθμίζουν τις εκάστοτε αρμοδιότητες και την εν γένει νομική του κατάσταση. Απορρέουν δε από την οργανική σχέση δημοσίου δικαίου που συνδέει τον υπάλληλο με την Πολιτεία. Συνυπάρχουν στο πρόσωπο του υπαλλήλου τα δικαιώματα του ιδιώτη και του πολίτη, δημοσίας και όχι αστικής φύσης, πηγάζοντα από νόμους και από κρατικές πράξεις πολιτικής εξουσίας και όχι «εκ συμβάσεως», μη συγκρουόμενα προς την υπαλληλική ιδιότητα.

Η κανονιστική ρύθμιση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης σημαίνει ότι διέπεται αποκλειστικά από τους εκάστοτε ισχύοντες νόμους, τους κανόνες του υπαλληλικού δικαίου και τα διατάγματα, υποκείμενη στις επερχόμενες μεταβολές της σχέσεως αυτής που προβλέπουν οι μεταγενέστερες διατάξεις, διότι η νομική σχέση μεταξύ υπαλλήλων και Κράτους ή ΝΠΔΔ είναι ελευθέρως μεταβλητή από τη νομοθετική εξουσία, εφόσον δεν τίθεται σχετικός φραγμός από το ίδιο το Σ.[96] Μετά την κατάρτισή της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης, μόνη η βούληση του υπαλλήλου αδυνατεί να εξαφανίσει ή να τροποποιήσει τη δημιουργηθείσα σχέση. Οι δε κανόνες δικαίου που ρυθμίζουν τη σχέση αυτή και την υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου είναι αναγκαστικής φύσεως, μη μεταβαλλόμενοι με αντίθετη συμφωνία. Μάλιστα η αποφ. 2889/1976 του ΣΕ ορίζει χαρακτηριστικά ότι μη λαμβανομένης υπόψιν της ατομικής βουλήσεως του υπαλλήλου, οι τυχόν μετατροπές της υπηρεσιακής του κατάστασης και οι επερχόμενες συνέπειες, διαγραφόμενες από το νόμο δεν μπορούν να καθίστανται αντικείμενο ρυθμίσεως με ιδιαίτερες ή κατ΄ ιδίαν με τον υπάλληλο συμφωνίες παρεκκλίνουσες των νόμων και προεδρικών διαταγμάτων. Η με οποιοδήποτε τρόπο προσπάθεια τροποποίησης αυτών είναι ανεπίτρεπτη και άκυρη. Όσον αφορά δε την καταβολή των αποδοχών, δεν επιτρέπονται συμφωνίες ή δηλώσεις τροποποιητικές των νομίμων αποδοχών, εφόσον δεν προβλέπονται από ειδικούς νόμους.[97]

Με την ενσωμάτωση του υπαλλήλου στο θεσμό της διοικήσεως, καθίσταται έμμεσο όργανο των συλλογικών διοικητικών οργανισμών και των υπηρεσιών του Κράτους, συνδεόμενος με αυτό με κανονιστικό δεσμό, για ορισμένο κύκλο δράσεως αυτού, αποκτώντας πολυπληθείς αρμοδιότητες, προκαθορισμένες με πράξεις των αρμόδιων κρατικών οργάνων και τέτοια νομική κατάσταση που αναστέλλει την προσωπικότητα του κατά την άσκηση των καθηκόντων του (η προσωπικότητα του αφομοιώνεται από εκείνη του Κράτους). Η Πολιτεία και τα όργανα της που είναι οι υπάλληλοι αποτελούν ένα ενιαίο σώμα. Οι αρμοδιότητες που του ανατίθενται τις ασκεί στο πλαίσιο του νόμου. Έτσι η δικαιοσύνη, η κρατική διοίκηση, η εποπτεία που ασκείται επί των ΝΠΔΔ, η αστυνομία, είναι αρμοδιότητες που ασκούνται από κρατικά όργανα, αρμόδια εντός ορισμένης περιφέρειας και για ορισμένα θέματα. Είναι προφανές ότι τα φυσικά αυτά πρόσωπα ως κρατικά όργανα δεν είναι νοητό να απέκτησαν την οργανική τους ιδιότητα δια συμβάσεως μισθώσεως εργασίας ή δια συμβάσεως εντολής. Επιφορτίζεται το δύσκολο έργο της άσκησης εξουσιών του Κράτους ως νομικού προσώπου και του Κράτους ως φορέως δημόσιας εξουσίας.

Η σύγχρονη θεωρία συνηγορεί στην αντίληψη ότι ο ΔΥ δε λαμβάνεται υπόψη ως ατομικός παράγοντας ή ατομική μονάδα, αλλά ως δημόσιο όργανο που έχει

---

[96] ΣΕ 97/1929, ΣΕ 236, 459, 965/1932, ΣΕ 953/1933, ΣΕ 389/1934, ΑΠ 129/1929, ΣΕ 965/1935. Οι συνταγματικές διατάξεις που αφορούν τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων θέτουν περιορισμούς στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας.

[97] ΣΕ 658/1930, ΣΕ 389/1934.

προσληφθεί και ταχθεί για την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου. Το Κράτος προβαίνοντας σε διορισμούς δημοσίων υπαλλήλων έχει ως κύριο μέλημα του να εξυπηρετήσει το δημόσιο (γενικό) συμφέρον,[98] η ικανοποίηση του οποίου δεν μπορεί επ' ουδενί να αποτελέσει θέμα συμβάσεως, διότι θα υπήρχε ο κίνδυνος να υποταχθεί στο ιδιωτικό συμφέρον κατά αντίθεση προς τη διέπουσα το δημόσιο δίκαιο αρχή, κατά την οποία το γενικό συμφέρον προτάσσεται του ιδιωτικού σε οποιαδήποτε περίπτωση. Η ικανοποίηση του εξαρτάται από την καλή διεξαγωγή της υπηρεσίας.

Και αυτή όμως, η θεωρία αλλοιώθηκε με την πάροδο του χρόνου, διότι το Κράτος λόγω της διόγκωσης των διοικητικών και οικονομικών του δραστηριοτήτων κατόρθωσε να καταστεί ο σημαντικότερος εργοδότης της κοινωνίας, αναγκαζόμενο να περιορίσει την εξουσιαστική κανονιστική του ρύθμιση. Εξαιτίας των νέων κοινωνικοοικονομικών δεδομένων παρατηρείται η συρρίκνωση των διοικητικών αρμοδιοτήτων του υπέρ των διαφόρων ιδιωτικών ή διακρατικών συμφερόντων. Έτσι διαπιστώνουμε ότι οι εκάστοτε κυβερνήσεις εισήγαγαν ρυθμίσεις ευνοϊκές για τους ΔΥ, αναγνωρίζοντας σε αυτούς τη δυνατότητα και τις εγγυήσεις να παρεμβαίνουν στον καθορισμό των όρων εργασίας με διάφορες διαβουλεύσεις, συνεννοήσεις και υπογραφές πρακτικών συμφωνίας, κατακτήσεις που επιτεύχθηκαν κυρίως με την ανάπτυξη του συνδικαλιστικού κινήματος και την καθιέρωση της άσκησης του απεργιακού δικαιώματος, με το οποίο οι υπάλληλοι ασκούσαν πιέσεις υποχρεώνοντας την Πολιτεία να περιορίσει τις εξουσιαστικές μονομερείς ρυθμίσεις. Παράλληλα και οι νόμοι της αγοράς και οι ελεύθερες συλλογικές διαβουλεύσεις στον ιδιωτικό τομέα επηρέασαν την κανονιστικώς ρυθμιζόμενη δημοσιοϋπαλληλική σχέση, εισάγοντας στοιχεία διαλεκτικού, συμβατικού διακανονισμού, χωρίς όμως να υπάρχει ο κίνδυνος εξάλειψης της εξουσιαστικής ρύθμισης του Κράτους. Το τελευταίο ενώπιον του υπαλλήλου δεν έχει καμία συμβατική υποχρέωση, εκτός αν ορισμένα στοιχεία της υπηρεσιακής του κατάστασης είχαν εξαρχής ρυθμισθεί συμβατικά.

6.2. Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΟΡΙΖΟΜΕΝΟΥ ΕΠΙ ΣΥΜΒΑΣΕΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ

Η υπαλληλική σχέση διέπεται κατά κόρον από κανόνες δημοσίου δικαίου, δεν αποκλείεται όμως, να διέπεται παράλληλα και από κανόνες ιδιωτικού δικαίου, όπως συμβαίνει με το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ που προσλαμβάνεται κατ' εξαίρεση του αρ. 103 του Σ σε οργανικές θέσεις (το ειδικό επιστημονικό, τεχνικό και βοηθητικό προσωπικό, δηλ. οι ειδικοί σύμβουλοι, οι ειδικοί και επιστημονικοί συνεργάτες του πρωθυπουργού και των υπουργών) ή σε μη οργανικές θέσεις για την κάλυψη απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών.[99] Κατ' εξαίρεση λόγω της ιδιορρυθμίας της δημόσιας υπηρεσίας, είναι ανεκτή η δημιουργία εν μέρει συμβατικής δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης. Η τελευταία συνάπτεται όταν η Διοίκηση προβαίνει σε πρόσληψη δημοσίου υπαλλήλου δυνάμει συμβάσεως και όχι με

---

[98] Η έννοια του Δημόσιου Συμφέροντος είναι μεν αόριστη, αλλά όχι πολιτική, χωρίς νομικούς προσδιορισμούς ή έννοια «μεταφυσικού» περιεχομένου, τα δε στοιχεία του προσδιορίζονται από το συντακτικό νομοθέτη (άρθρα 24 παρ. 1, 17 παρ. 1), αλλά και από τον κοινό νομοθέτη. Είναι κατεξοχήν έννοια νομική, η οποία πηγάζει ευθέως από το θετό δίκαιο και δη από το Σ (άρθρα 4 παρ. 3, 33 παρ. 2, 103 παρ. 1, 17 παρ. 1) το οποίο διαπνέεται και διακατέχεται από την έννοια του δημοσίου συμφέροντος και το προστατεύει ως κοινό αγαθό. Εδώ νοείται ως το συμφέρον του νομικού προσώπου της Πολιτείας και διακρίνεται τόσο από το συμφέρον της δημόσιας υπηρεσίας, όσο και από το συμφέρον του Δημοσίου.

[99] Βλ. ΠΔ 410/1988 «Κωδικοποίηση διατάξεων για το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ».

μονομερή πράξη διορισμού, οπότε σε μια τέτοια περίπτωση εγκαθιδρύεται συμβατική σχέση, η οποία όμως είναι διοικητική, αποδεικνύοντας με περισσή ευκρίνεια το μη συμβατικό χαρακτήρα της καταστάσεως των τακτικών υπαλλήλων. Μάλιστα η απόφαση 383/1937 του ΣΕ έκρινε ότι ο διορισμός υπαλλήλου δημοσίου ή δημοτικού επί συμβάσει συνιστά σχέση εν μέρει μόνο συμβατική, για ορισμένα δηλαδή ζητήματα που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο συζήτησης, όπως είναι οι αποδοχές ή η διάρκεια της υπηρεσίας, ως προς τα υπόλοιπα όμως, ζητήματα υφίσταται δημοσιοϋπαλληλική σχέση δημοσίου δικαίου, μη συμβατική, διεπομένη από τις οικείες ειδικές κανονιστικές διατάξεις, πλην όμως, η υπαλληλική σχέση του διοριζόμενου επί συμβάσει υπαλλήλου δεν καταρτίζεται με την απόφαση της αρμοδίας αρχής που συνάπτει τη σύμβαση, αλλά από την υπογραφή της συμβάσεως.

Επίσης το ΣΕ με την αποφ. 601/1933 γνωμοδότησε ότι η σύναψη σύμβασης που αφορά νομοθετημένη θέση, χωρίς όμως, η σύμβαση αυτή να προβλέπεται από το νόμο, δεν επηρεάζει τη συνήθη δημοσιοϋπαλληλική σχέση. Όσο διαρκεί η υπαλληλική σχέση, η Διοίκηση δε μπορεί να αφαιρέσει ή να περιορίσει τον υπάλληλο από την έμπρακτη άσκηση των καθηκόντων που του έχει εμπιστευθεί ο νόμος.[100]

Σε περίπτωση κατάργησης της αντίστοιχης οργανικής θέσης δεν διαφεύγει την απόλυση και ο «επί συμβάσει» κατέχων αυτής υπάλληλος. Απόλυση των «επί συμβάσει» υπαλλήλων στη διάρκεια του συμβατικού χρόνου υπηρεσίας μπορεί να γίνει μόνο για τους λόγους που γίνεται και απόλυση μονίμου υπαλλήλου. Για τα πειθαρχικά αδικήματα των «επί συμβάσει» εφαρμόζονται οι διατάξεις που αφορούν την πειθαρχική διαδικασία των μονίμων υπαλλήλων. Μάλιστα αν επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης έχουν δικαίωμα να ασκήσουν προσφυγή ουσίας κατά της απόφασης.

7. Ο ΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΩΣ ΤΥΠΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΑΞΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ

Από διατάξεις του ΥΚ συνάγεται ότι ***η υπαλληλική σχέση υφίσταται ήδη πριν από την ορκωμοσία και μάλιστα από τη δημοσίευση της πράξης διορισμού στην ΕτΚ,*** χρόνος κατά τον οποίο ανατρέχουν τα αποτελέσματα του, κατά συνέπεια η ***ορκωμοσία***[101] ***δεν θεωρείται*** κατά την έννοια του νόμου και την κρατούσα νομολογία, ***συστατικό στοιχείο πρόσκτησης της υπαλληλικής ιδιότητας,*** αλλά ***στοιχείο δηλωτικό της συναίνεσης του διοριζόμενου και της αποδοχής του διορισμού,*** οπότε αντιλαμβανόμαστε ότι υιοθετείται από τον Κώδικα, η θεωρία της εξουσιαστικής φύσεως της υπαλληλικής σχέσης.

Πρακτικά η πράξη διορισμού αποτελεί τον όρο απονομής σε κάποιον της προϋφιστάμενης γενικής νομικής κατάστασης του δημοσίου υπαλλήλου[102] και ότι η

---

[100] ΣΕ 78/1929, ΣΕ 33/1931, ΣΕ 138/1932.

[101] Η ορκωμοσία αποτελεί αναγκαίο όρο για να λειτουργήσει η νομική σχέση που έχει ήδη ιδρυθεί με τη διοικητική πράξη του διορισμού. Ο ουσιαστικός ρόλος της περιορίζεται μόνο σε ζητήματα ηθικού περιεχομένου. Στην πραγματικότητα εκπληρεί την από ηθικής φύσεως δέσμευση του διορισθέντος περί πιστής και ευσυνείδητης εκπλήρωσης των καθηκόντων του που συντελεί στην τόνωση του αισθήματος ευθύνης του, ενώ συγχρόνως είναι και προϋπόθεση συνέχισης της εγκυρότητας της υπαλληλικής σχέσης, διότι η τυχόν παράλειψη της αποτελεί τρόπο απόκρουσης του διορισμού. Πριν την ορκωμοσία ο υπάλληλος δεν αναλαμβάνει υπηρεσία. Αν όμως, κατ' εξαίρεση ανέλαβε καθήκοντα οι τυχόν διοικητικές πράξεις που εξέδωσε δεν πάσχουν ακυρότητα, διότι ήδη με τη δημοσίευση του διορισμού του απέκτησε τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα.

[102] Ο Maurice Hauriou στο έργο του «Principes de droit public», σελ. 137, εκδ. 2η, οριοθετεί τη διαφορά μεταξύ της συγκατάθεσης και του συναλλάγματος, υποστηρίζοντας ότι η συγκατάθεση είναι μονομερής νομική πράξη μέσω της οποίας προσχωρεί κάποιος σε ένα νομικό γεγονός που ήδη

αποδοχή του διορισμού αποτελεί δήλωση του διορισθέντος ότι θα επωφεληθεί από τη νομική κατάσταση που έχει ήδη δημιουργηθεί. Ανακαλείται μόνο αν ο υπάλληλος δεν μεταβεί στη θέση του.[103]

Διορισμός καλείται η δια του αρμοδίου οργάνου δήλωση της βουλήσεως του Κράτους προς σύναψη με ορισμένο πρόσωπο της δημοσίας υπαλληλικής συμβάσεως. Άρα κατά τον ανωτέρω ορισμό οι προϋποθέσεις του διορισμού είναι: α) η δήλωση του αρμοδίου οργάνου περί της βουλήσεως του Κράτους και β) η σύναψη της δημόσιας υπαλληλικής σχέσης. Επομένως διορισμός που γίνεται από αναρμόδιο όργανο που δεν εκφράζει τη βούληση του Κράτους, είναι νομικώς ανύπαρκτος. Δεν είναι λάθος να καλείται και το έγγραφο με το οποίο ανακοινώνεται ο διορισμός, όπως και ο οργανικός δεσμός του προσώπου προς το Κράτος. Ο καθηγητής Παπαχατζής τον χαρακτηρίζει ως μονομερή διοικητική πράξη δημόσιας εξουσίας «συστατικού» χαρακτήρα, «δημιουργική» μιας νέας νομικής υπηρεσιακής ορθότερα κατάστασης του δημοσίου υπαλλήλου (status), πράξη τελούσα υπό την προϋπόθεση της συγκατάθεσης του διοριζόμενου, παράγουσα τα έννομα αποτελέσματα της ευθύς αμέσως από την ημέρα κατάρτιση της.[104]

Σύμφωνα με τον επικρατούντα ορισμό ***η πράξη διορισμού είναι η τυπική διοικητική πράξη που απονέμει σε κάποιον την ιδιότητα (νομική κατάσταση) του δημοσίου υπαλλήλου και του επιτρέπει να καταλαμβάνει οργανική θέση σε δημόσια υπηρεσία.*** Θεμελιώδης προϋπόθεση του νόμιμου διορισμού είναι η ύπαρξη «νομοθετημένης οργανικής θέσης», δηλαδή θέσης προκαθορισμένης από το νόμο στη δημοσιοϋπαλληλική ιεραρχία, η οποία εξυπηρετεί διαρκή και οργανική ανάγκη και έχει απαραιτήτως ιδρυθεί με τυπικό νόμο, με διάταγμα ή με υπουργική απόφαση που εκδίδεται κατά ειδική εξουσιοδότηση νόμου. Δε μπορεί να συσταθεί οργανική θέση βάσει απόφασης οποιουδήποτε άλλου διοικητικού οργάνου, ούτε αρκεί η απλή αναγραφή της σχετικής πίστωσης για τη μισθοδοσία του διοριζόμενου στον προϋπολογισμό του Κράτους. Όπως προκύπτει από το άρθρο 80 του Σ δε μπορεί να ιδρυθεί οργανική θέση με το νόμο του προϋπολογισμού, δεδομένου ότι στην οργανική θέση αντιστοιχεί πάντα μισθός και η σχετική πίστωση εγγράφεται στον προϋπολογισμό μόνο αν προβλέπεται από νομοθετική πράξη ή κανονιστική που εκδίδεται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης..

Ο Duguit και ο Hauriou είναι οι κυριότεροι εμπνευστές της αποκαλούμενης θεωρίας ***της «νομίμου καταστάσεως».*** Ο μεν πρώτος θεωρεί την πράξη διορισμού υπαλλήλου πράξη αποκλειστικώς εξουσίας, αν και προσδίδει την έννοια του δημοσίου υπαλλήλου μόνο στους υπαλλήλους της Κεντρικής εξουσίας και όχι των παρεπόμενων υπηρεσιών της Πολιτείας.[105] Έτσι χαρακτηρίζει δημόσιο υπάλληλο το νοσοκόμο του δημοσίου νοσοκομείου, όχι όμως και τον βιβλιοφύλακα της εθνικής βιβλιοθήκης.

υφίσταται, διότι αποτελεί μέρος θεσμού. Όταν μιλάμε για αποδοχή διορισμού που είναι νομικό γεγονός ανεξάρτητο της θελήσεως του υπαλλήλου, αναφερόμαστε στην αποδοχή της πράξης της πρόσληψής του και όχι στην αμοιβαία συμβατική συναίνεση του, τα έννομα αποτελέσματα της οποίας παράγονται αμέσως ανεξαρτήτως της εκ μέρους του υπαλλήλου αποδοχή.

[103] Βλ. τις ανάλογες απόψεις του Duguit, Manuel de droit public τομ. I σελ. 430, Calas Rec σελ 163, 1920, Vidal, Rec. σελ. 328.

[104] Βλ. Παπαχατζή Γεωργίου «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου», έκδοση 1983, σελ. 430 - 431 επομ.

[105] Ο Duguit θεωρεί ότι είναι ορθότερο η διάκριση να γίνεται με βάση τη φύση της λειτουργίας και όχι με βάση τον ουσιώδη ή παρεπόμενο χαρακτήρα της υπηρεσίας βλ. το έργο του ««Traite de Droit administratif», 1911, εκδ. 2η τόμος Γ' σελ. 99 επομ. και έκδ. 3η, τόμος Β'.

Αντίθετα ο Hauriou θεωρεί την πράξη διορισμού ως ιδιαίτερη μορφή επιτάξεως, φρονεί δε ότι η απονομή της δημόσιας υπαλληλικής ιδιότητας δεν μπορεί να θεωρηθεί ως σύμβαση, διότι απουσιάζει ο χαρακτηριστικός τύπος των συμβάσεων που είναι η αμοιβαία συναίνεση, ο καθορισμός του αντικειμένου και οι αμοιβαίες δεσμεύσεις.[106]

Αποδεχόμενος ο ιδιώτης το διορισμό, δηλώνει ότι επιθυμεί να καταστεί δημόσιος υπάλληλος. Πραγματοποιείται δηλ. ένα είδος συμφωνίας βουλήσεως, η οποία ουσιαστικά είναι όρος αναγκαίος για να εφαρμοσθούν οι προβλεπόμενοι κανόνες δικαίου, η ισχύς των οποίων δεν εξαρτάται από τη συναίνεση του, η οποία ωστόσο είναι απαραίτητη προϋπόθεση της νομικής σχέσεως του Κράτους και του διοριζόμενου. Σύμφωνα δε με την εξουσιαστική θεωρία η βούληση του διοριζόμενου δεν αποτελεί γενεσιουργό στοιχείο της υπαλληλικής σχέσης, αλλά χαρακτηρίζεται ως απλή αίρεση, η οποία πληρούμενη δια της συναινέσεως αυτού, επιφέρει τα έννομα αποτελέσματα της κατά άλλα τελειωμένης πράξης διορισμού. Άρα η πράξη διορισμού δεν είναι πρόταση του συμβαλλόμενου Κράτους που προσδοκά την αποδοχή του διοριζόμενου για να υπάρξει σύμπτωση βουλήσεων και να ολοκληρωθεί έτσι η δημοσία υπαλληλική σχέση με την κατάρτιση του υπαλληλικού συναλλάγματος δημοσίου δικαίου.

Από την πρώτη κιόλας ημέρα του διορισμού του σε δημόσια θέση ο υπάλληλος υπάγεται σε ορισμένο καθεστώς που καθορίζεται από τους κανόνες του δικαίου, οι οποίοι δεν είναι αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης κατά την κατάρτιση της δημοσιολογικής σύμβασης του διορισμού, αλλά συνέπεια της εξουσιαστικής δύναμης που έχει το κυρίαρχο Κράτος, με την έννοια του Κράτους δικαίου. Είναι λανθασμένος ο ισχυρισμός ότι μεταξύ Κράτους και ΔΥ υπάρχει σχέση συμβατική και ότι κατά τη διάρκεια του διορισμού το δήθεν συνάλλαγμα έχει ως αντικείμενο τους νόμους αυτούς και τα διατάγματα. Στη διαδικασία της πρόσληψής του υπαλλήλου απουσιάζουν τα τυπικά και ουσιαστικά στοιχεία του συναλλάγματος, διότι εκλείπει τόσο το γεγονός της αμοιβαίας συναίνεσης, όσο και ο καθορισμός του αντικειμένου.[107] Απεναντίας η σύμβαση προϋποθέτει τη δυνατότητα συζήτησης του περιεχομένου της, τη διαπραγμάτευση των όρων της και την ανταλλαγή συναινέσεων Κράτους ή εργοδότη με τον εργαζόμενο σε σχέση προς τον καθορισμό και την πραγμάτωση των αντικειμένων της.

Εδώ το ενδιαφέρον επικεντρώνεται στο γεγονός ότι εκείνος που θέτει τον εαυτό του σε διαδικασία διορισμού, υπόκειται σε κανόνες δικαίου, οι οποίοι δεν συζητήθηκαν ποτέ ούτε διατυπώθηκαν ειδικώς επ' ευκαιρία του διορισμού, ούτε μπορούν να τεθούν σε αντικείμενο συζητήσεως εκ μέρους του διοριζόμενου.[108] Εφόσον οι νόμοι και τα κανονιστικά διατάγματα δεν έχουν συγκεντρωθεί σε κάποια

---

[106] Hauriou Maurice «Précis de droit administratif et de droit public», 11η έκδ. σελ. 589 επομ., 1933

[107] Βλ. Hauriou Maurice «Précis de droit administratif et de droit public», 12η εκδ. 737.

[108] Αντίθετα στο εργατικό δίκαιο οι όροι της εργασιακής συμβάσεως έχουν συζητηθεί εκ των προτέρων. Χαρακτηριστική περίπτωση μελέτης είναι το ΠΔ. 156/1994 και συγκεκριμένα το άρθρο 3 (ΦΕΚ 102/Α) το οποίο υποχρέωνε όλους τους εργοδότες που απασχολούν προσωπικό εξαρτημένης εργασίας αορίστου ή ορισμένου χρόνου να γνωστοποιούν σε κάθε εργαζόμενο τους ουσιώδεις όρους της σύμβασης εργασίας και επομένως τις πάσης φύσεως αποδοχές που δικαιούται ο εργαζόμενος και την περιοδικότητα καταβολής αυτών, μπορεί δε να γίνεται και με παραπομπή στις ισχύουσες διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας, δηλαδή με αναφορά στη συγκεκριμένη διάταξη του νόμου ή διατάγματος που διέπει το θέμα των αποδοχών. Η ενημέρωση των εργαζομένων για τους ουσιώδεις όρους της σύμβασης εργασίας γίνεται με την παράδοση σε αυτόν, δύο μήνες το αργότερο από την έναρξη της εργασίας του, γραπτής σύμβασης εργασίας ή άλλου εγγράφου, υπό τον όρο ότι αυτό περιλαμβάνει όλα τα απαιτούμενα στοιχεία συμπεριλαμβανομένων των στοιχείων της καταβολής των αποδοχών.

συγγραφή, ούτε έχουν υποβληθεί στον υποψήφιο υπάλληλο με σκοπό την αμοιβαία συναίνεση του, απουσιάζει το τυπικό στοιχείο της συγγραφής των υποχρεώσεων, δηλαδή ο καθορισμός του αντικειμένου του συναλλάγματος. Δεν υπάρχει δηλ. ο φάκελος του συναλλάγματος στον οποίο θα συντάσσονταν και θα αναγράφονταν οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των αντισυμβαλλόμενων μερών που θα έχουν καθόλη τη διάρκεια της υπαλληλικής καριέρας, ούτε οι όροι και οι προϋποθέσεις άσκησης τους υποβάλλονται από τη Διοίκηση στον αντισυμβαλλόμενο υπάλληλο προς γνωστοποίηση αυτών, με σκοπό τη συναίνεσή του. Ως προς τις πράξεις του διορισμού του δημοσίου υπαλλήλου, τον καθορισμό του αντικειμένου, τις συνέπειες της πράξης αυτής και γενικότερα της δράσης του υπαλλήλου κατά τη διάρκεια της υπαλληλικής του καριέρας δεν γίνεται καμία συζήτηση, ούτε προηγείται συμφωνία των βουλήσεων του συμβαλλομένου υπαλλήλου και του Κράτους.[109]

Αποτέλεσμα της έλλειψης του συναλλάγματος είναι η ανυπαρξία της αμοιβαίας συναίνεσης του αντισυμβαλλόμενου για να συντελεσθεί ο διορισμός, διότι η πρόσληψη του υπαλλήλου ενεργείται με το διορισμό, τον οποίο εν συνεχεία αναμφίβολα ο διοριζόμενος υπάλληλος αποδέχεται οικειοθελώς,[110] καθόσον θα ήταν δυσχερές να τον αναγκάσει κάποιος να εκτελέσει την υπηρεσία του, ειδάλλως θα τελούσε σε καταναγκαστική εργασία. Είναι ορθότερο, όμως να ισχυρισθούμε ότι η βούληση του διοριζόμενου είναι αναγκαία προϋπόθεση τόσο για τη δημιουργία, όσο και για τη λύση της υπαλληλικής σχέσης με την υποβολή της αιτήσεως παραίτησης, δηλ. προκαλεί η βούληση τα ανωτέρω αποτελέσματα. Ο Αγγελόπουλος[111] και ο Κ. Πολυχρονιάδου[112] δέχονται ότι η δημοσιοϋπαλληλική σχέση είναι προαιρετική, αφού κατά αυτούς για να παραγάγει έννομα αποτελέσματα η σχέση, απαιτείται η συγκατάθεση του διοριζόμενου. Η αποδοχή του διορισμού εκ μέρους τους διορισθέντος δεν αποτελεί κατά την άποψη αυτή αναγκαίο στοιχείο για τη γέννηση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης, αλλά ο διορισμός ενέχει απλά και μόνο θέση πρότασης, αίρεση για να επέλθουν οι έννομες συνέπειες της υπαλληλικής σχέσης που έχει ήδη ιδρυθεί με τη μονομερή κυριαρχική πράξη του διορισμού, άποψη που ενστερνίζεται και το ΣΕ.

Το περιεχόμενο της μονομερούς πράξεως του διορισμού είναι εξουσιαστικό, υπό την έννοια ότι οι εκ της υπαλληλικής σχέσης απορρέουσες παροχές και αντιπαροχές, τα δικαιώματα, οι υποχρεώσεις και εξουσίες των αντισυμβαλλομένων ευρίσκονται στους νόμους και στα κανονιστικά διατάγματα, συνεπώς προκαθορίζονται, διακανονίζονται και μεταβάλλονται εφεξής μονομερώς από το νόμο, χωρίς να απαιτείται η συναίνεση του υπαλλήλου προς τούτο. Εκείνο το οποίο εκλείπει, ως ουσιαστικό στοιχείο του συναλλάγματος είναι ότι στην υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων δεν ισχύει ο συμβατικός νόμος των μερών που να τους συνδέει κατά τρόπο διμερή. Αν υπήρχε τέτοιος νόμος θα είχε πλήρως απορροφηθεί, λόγω της κυριαρχίας των αναγκών του θεσμού της δημόσιας υπηρεσίας που επιβάλλουν κανονιστική ρύθμιση. Εξάλλου τα διοικητικά συναλλάγματα είναι διαφορετικά από τα συναλλάγματα της αστικής ζωής, υπό την έννοια ότι η Διοίκηση δεν συζητεί προφορικώς τους όρους με τον αντισυμβαλλόμενο, αλλά ήδη έχουν ρυθμισθεί εγγράφως και μονομερώς οι υποχρεώσεις και έχουν υποβληθεί στον

---

[109] Βλ. Hauriou «Précis de troit administratif et de droit public», 12 έκδοση, σελ. 737, 1933, 1936

[110] Ο υπάλληλος είναι προσκολλημένος στη διοίκηση με εκούσια πρόσληψη που να παρέχει σε αυτόν υπηρεσιακή κατάσταση «νόμιμη, κανονιστική και ηθική», βλ. θεωρία του Montagnier, Rec, σελ. 803 CE 1904.

[111] Βλ. το έργο του «Esse doctus», 1918, σελ. 112 επομ.

[112] Βλ. το έργο του «Περί δημοσίου υπαλλήλου», τεύχος α' σελ. 42 επομ.

τελευταίο πριν τη σύναψη του συναλλάγματος και οι οποίες συνιστούν το νόμο που ρυθμίζει τη σχέση των αντισυμβαλλόμενων μερών, διότι περιέχουν καθορισμό του αντικειμένου του συναλλάγματος. Με αυτό τον τρόπο συνάπτονται οι συμβάσεις δημοσίων έργων ή οι συμβάσεις προμηθειών που γίνονται με ή χωρίς δημοπρασία. Έτσι οι χορηγούμενες παροχές, όπως η προαγωγή και κυρίως ο μισθός δεν καταβάλλονται από το Κράτος συνεπεία συμβάσεως, αλλά είναι παροχές που λαμβάνονται βάσει κανόνων, οι οποίοι θεσπίζονται για το συμφέρον της υπηρεσίας και τους οποίους ουδείς δε μπορεί να παραβιάσει. Οποιεσδήποτε αλλαγές αποφασισθούν ως προς σοβαρά ζητήματα που ενδιαφέρουν τους υπαλλήλους, όπως νέες διατάξεις που εισάγουν αλλαγές ως προς τις αποδοχές και οι οποίες εφαρμόζονται και σε υπαλλήλους που διορίσθηκαν πριν τη θέσπιση αυτών, δεν αποτελούν επ' ουδενί αντικείμενο συζήτησης με τους τελευταίους.

8. Η ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Η βασική αρχή του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου που εφαρμόζεται απαρεγκλίτως και διέπει τη δημοσιοϋπαλληλική σχέση είναι ότι σε καμιά περίπτωση το Κράτος δεν χάνει τη μονομερή κανονιστική ρύθμιση αυτής. Χαρακτηριστικό νομοθέτημα σε παγκόσμιο επίπεδο συνιστά η υπ' αριθμ. 151 Δ.Σ.Ε.[113] Διεθνής Σύμβαση Εργασίας, περιεχόμενο της οποίας είναι η προστασία του δικαιώματος οργάνωσης, ο καθορισμός των όρων απασχόλησης και η διαμόρφωση των εργασιακών σχέσεων στη Δημόσια Διοίκηση. Επ' ουδενί δεν εισάγει την υποχρέωση να θεσπισθεί νόμος που να προβλέπει την εφαρμογή ελεύθερων συλλογικών συμβάσεων στο Δημόσιο Τομέα, όπως ισχύει στον Ιδιωτικό.

Απόρροια της ανωτέρω αρχής αποτελεί η αντίληψη ότι οι διατάξεις που ρυθμίζουν την υπηρεσιακή κατάσταση και την οργανική θέση του υπαλλήλου αποτελούν αντικείμενο μονομερών εκ μέρους της Διοίκησης ή του νομοθέτη αλλαγών και τροποποιήσεων με μεταγενέστερους κανόνες δικαίου, σύμφωνα πάντα με τις επιταγές, το συμφέρον και τις ανάγκες της υπηρεσίας, τις οποίες τούτος είναι υποχρεωμένος να υποστεί.[114] Επειδή αποτελεί βασική προτεραιότητα και ανάγκη η συγκρότηση και η αναγνώριση της αποκλειστικής λειτουργίας του Κράτους, ως εξουσιαστικού και διοικητικού μηχανισμού, επιβάλλεται να παραγνωρίζονται βασικές παράμετροι και θεμελιώδη χαρακτηριστικά του φαινομένου της ανθρώπινης εργασίας. Η παγίωση αυτής της πρακτικής είναι επακόλουθο της εξουσιαστικής ταξικής συγκρότησης του Κράτους ως μορφώματος της αστικής τάξης και κοινωνίας, χάρη στην οποία ενσαρκώνεται η κρατική αυθεντία, απολυτότητα και αποκλειστικότητα περί της ρυθμίσεως των εννόμων σχέσεων.

Στο πλαίσιο εφαρμογής της εξουσιαστικής λειτουργίας του Κράτους, θεσπίζονται διατάξεις νόμων και εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση νόμων, κανονιστικές πράξεις της διοίκησης που διαμορφώνουν το ισχύον «νομικό κανονιστικό καθεστώς» στο οποίο υπάγεται υποχρεωτικά ο ΔΥ, αποκλείοντας τη

---

[113] Η 151 Δ.Σ.Ε. επεκτείνει στη Δημόσια Διοίκηση τρεις διεθνείς συμβάσεις εργασίας που ίσχυαν κατά κύριο λόγο στον ιδιωτικό τομέα: την υπ' αριθμ. Δ.Σ.Ε. 87/1948 «για τη συνδικαλιστική ελευθερία και την προστασία του συνδικαλιστικού δικαιώματος», την υπ' αριθμ. Δ.Σ.Ε. 98/1949 «για το δικαίωμα οργάνωσης και συλλογικής διαπραγμάτευσης» και την υπ' αριθμ. Δ.Σ.Ε. 135/1971 «για την προστασία των αντιπροσώπων των εργαζομένων στην επιχείρηση και οι τυχόν διευκολύνσεις που θα πρέπει να παρέχονται».

[114] Βλ. Μιχαήλ Δένδια «Διοικητικό Δίκαιο», εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 1944. Οι τροποποιήσεις πρέπει να γίνονται με γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου, ώστε να μη θίγεται η συνταγματική αρχή της ισότητας. Βλ. ΣΕ 831/1980, ΣΕ 450/1981, ΣΕ 1453/1984, ΣΕ 1535 - 1536/1985.

δυνατότητα οποιασδήποτε μορφής επέμβασης του ιδιωτικού δικαίου ή ανάπτυξης της ελεύθερης βούλησης μεταξύ του ενδιαφερομένου υπαλλήλου και της πολιτείας ή παρέκκλισης. Ειδικότερα ο υπάλληλος που εισέρχεται στην υπηρεσία και αποδέχεται το διορισμό του υποβάλλεται σε όλες τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από τις ανάγκες της,[115] αρνούμενος όλα εκείνα τα δικαιώματα που είναι ασυμβίβαστα με την απαραίτητη συνέχεια της δημόσιας υπηρεσίας. Υποχρεούται να εκτελεί εργασίες που είναι συναφείς με την ειδικότητα και τα καθήκοντα του, για τις οποίες κατά την κρίση της υπηρεσίας έχει την απαιτούμενη γνώση, εμπειρία και εξειδίκευση. Ως επιστέγασμα που αναδεικνύεται από την εφαρμογή της εξουσιαστικής θεωρίας είναι η γενική αρχή που αφορά τη νομική κατάσταση του δημοσίου υπαλλήλου, βάσει της οποίας η εν γένει νομική του κατάσταση δεν μπορεί να διαφέρει από τις αντίστοιχες εκείνων που κατέχουν ομοειδείς οργανικές θέσεις, εκτός αν η πρόσληψη του έγινε με βάση προηγηθείσα σύμβαση. Με άλλα λόγια μπορούμε να πούμε ότι ο υπάλληλος αδυνατεί να δημιουργήσει για τον εαυτό του νομική κατάσταση διαφορετική από αυτή που ισχύει για τους συναδέρφους του που κατέχουν την ίδια με αυτόν οργανική θέση.

Δεν παραμένει στην ίδια νομική κατάσταση της υπαλληλικής του σταδιοδρομίας εσαεί. Η θέση του διαμορφώνεται με βάση τη νομοθεσία (διατάξεις νόμων και διαταγμάτων) και το έθιμο. Κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας του μπορούν να συμβούν μεταβολές στην αρχική του τοποθέτηση, οι οποίες δεν εξυπηρετούν τα ατομικά του συμφέροντα, αλλά πρωτίστως προσπαθούν να συμβιβάσουν το ατομικό συμφέρον με το συμφέρον της δημόσιας υπηρεσίας. Επειδή δεν επιτρέπεται να διατηρήσει κεκτημένα δικαιώματα συμβατικής φύσεως - αφού δεν εφαρμόζεται ο συμβατικός νόμος των μερών - λόγω της ανυπαρξίας αυτών δεν μπορεί να απαιτήσει να διέπεται καθόλη τη διάρκεια της καριέρας του από το ίδιο «νομικό κανονιστικό καθεστώς» που ίσχυε την περίοδο που διορίσθηκε.[116] Έτσι υποχρεώνεται να εργασθεί αυτοπροσώπως και ανελλιπώς περισσότερο αν αυξηθεί με νόμο ή διάταγμα η ποσότητα ή ο χρόνος εργασίας ή και πέραν του κανονισμένου χρόνου, εφόσον οι έκτακτες υπηρεσιακές ανάγκες το απαιτούν. Λόγω της ευμετάβλητης υπηρεσιακής του κατάστασης ο υπάλληλος επωφελείται αμέσως από νεώτερες ευνοϊκότερες διατάξεις.

Θεωρείται ορθώς ότι τα πάσης φύσεως παρεχόμενα από το νόμο και τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα απορρέοντα δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων είναι δημόσια δικαιώματα. Κυρίως τα χρηματικά δικαιώματα του (οι αποδοχές και η σύνταξη) διαμορφώνονται με βάση τις αρχές της νομικής συναλλαγής, της διοίκησης αλλότριων και της παρασχεθείσας υπηρεσίας, οι οποίες κατά αγαθή κρίση επιβάλλουν την παροχή αμοιβής. Τα εργασιακά, μισθολογικά, ασφαλιστικά, συνταξιοδοτικά δικαιώματα, όπως και της μονιμότητας, ιδρυόμενα χάριν του δημοσίου συμφέροντος,[117] θεμελιώνονται επί κανονιστικής νομικής βάσης και όχι ενοχικής, δηλαδή επί μονομερούς εξουσιαστικής κρατικής ρύθμισης και όχι επί συμβατικής ενέργειας, όπως επίσης και ότι η εργασία που παρέχεται από αυτούς δεν αποτελεί ενάσκηση δικαιώματος - έρχεται σε αντίφαση με τη γενική θεωρία περί κοινωνικού δικαιώματος - αλλά προνομίου. Κατά συνέπεια τόσο η παροχή εργασίας,

---

[115] Οι υπ' αριθμ. 99/1930 και 152/1968 αποφάσεις του ΣΕ ορίζουν ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι απολαμβάνουν τα ατομικά δικαιώματα τους, αλλά κατά την άσκηση αυτών δεν πρέπει να παραβαίνουν τις επιβεβλημένες από τους γενικούς και ειδικούς όρους υποχρεώσεις τους.
[116] ΣΕ 236/1932, ΣΕ 965, 966/1935, ΣΕ 362, 363/1939, ΣΕ 1085/1940, ΣΕ 2156/1950, ΣΕ 2014, 2172 - 2173, 2283/1963, ΣΕ 2180/1964, ΣΕ 574/1971, ΣΕ 2822, 3562/1972, ΣΕ 3872/1974, ΣΕ 2600/1978.
[117] ΣΕ 339/1959, ΣΕ 1067/1965.

όσο και όλα τα παρεπόμενα αυτής δικαιώματα ασκούνται υπό τους όρους που θέτει η κρατική κυριαρχία. Τα ωφελήματα, οι αποδοχές, οι αρμοδιότητες του παρέχονται από το Κράτος αποκλειστικώς βάσει κανόνων που τίθενται, τροποποιούνται ή καταργούνται, με βάση την εξυπηρέτηση του κοινού συμφέροντος της δημόσιας υπηρεσίας. Επειδή δεν αποκτούν δικαιώματα συμβατικής φύσεως, άρα μπορούν ανά πάσα στιγμή να τα απολέσουν σε περίπτωση τροποποίησης των νόμων και διαταγμάτων που τα προβλέπουν. Μόνο η νομοθετική εξουσία μπορεί να μεταβάλει ή και ενδεχομένως και να μειώσει τα δικαιώματα τους, είτε πριν είτε και μετά την κατάρτιση της υπαλληλικής σχέσης.[118]

Επιπλέον δεν είναι δεκτικά παραιτήσεως, ούτε κατασχέσεως, επειδή τελούν σε συνάρτηση όχι μόνο με το συμφέρον του υπαλλήλου, αλλά προπάντων και με το συμφέρον του Κράτους. Κατ΄ εξαίρεση επιτρέπεται η εκχώρηση μέχρι ορισμένου ποσοστού του μισθού ή της συντάξεως υπέρ ορισμένων ΝΠΔΔ, λόγω παροχής υπαλληλικών δανείων ή υπέρ συνεταιρισμών ΔΥ και η κατάσχεση ορισμένου ποσοστού του μισθού υπέρ του Δημοσίου για χρέη του ΔΥ προς το Κράτος ή υπέρ συνεταιρισμών των υπαλλήλων ή ΝΠΔΔ ή υπέρ προσώπων που έχουν δικαίωμα διατροφής έναντι του υπαλλήλου. Επειδή η απαγόρευση κατάσχεσης των αποδοχών αποτελεί μια από τις βασικότερες εγγυήσεις για την καταβολή τους, θα ακολουθήσει στη συνέχεια της διατριβής, σχετική εκτενέστερη αναφορά.

Αν Δημόσια Διοίκηση και ΔΥ συμφωνούσαν και προέβαιναν στη σύναψη μιας διμερούς δικαιοπραξίας με την οποία θα ρύθμιζαν θέματα της υπηρεσιακής κατάστασης του τελευταίου με όρους διαφορετικούς από αυτούς που θα όριζαν οι νόμοι, η εν λόγω διοικητική σύμβαση θα ήταν ανίσχυρη, διότι αντίκειται στους σχετικούς νόμους.[119] Μόνο σε εκείνα τα θέματα που δεν απαγορεύει το Σ είναι αποδεκτές τυχόν νομοθετικές τροποποιήσεις, μεταρρυθμίσεις και μεταβολές στο «νομικό κανονιστικό καθεστώς».

9. ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΠΕΡΙ ΚΑΤΑΒΟΛΗΣ ΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ

Το κανονιστικό καθεστώς ως προς τις δημοσιοϋπαλληλικές αποδοχές εφαρμόσθηκε από πολύ νωρίς. Δε θα ήταν υπερβολή να λέγαμε ότι επιβλήθηκε συγχρόνως με τη συστηματική ίδρυση και οργάνωση του ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, γεγονός που καταδεικνύει η έκδοση του Ν. 1864/1911 που όριζε ότι όλες οι αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων καθορίζονταν από το νόμο.

Οι αποδοχές των μονίμων υπαλλήλων του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ κατ' επιταγή του Σ ρυθμίζονται αποκλειστικά και μονομερώς από την Πολιτεία,[120] με βάση τους κανόνες δικαίου που έχει η ίδια έχει θεσπίσει[121] ή κατ'

---

[118] Χαρακτηριστικές είναι οι υπ' αριθμ. 675/1930 αποφάσεις του ΣΕ περί αποδοχών και 8/1940 περί συντάξεων.

[119] ΣΕ 658/1930, ΣΕ 601/1933, ΣΕ 389/1934.

[120] Σχετική πρόβλεψη υπήρχε στις διατάξεις των προηγούμενων Συνταγμάτων, ενώ παλαιότερα ακόμη και βασιλικό διάταγμα που εκδιδόταν με εξουσιοδότηση νόμου μπορούσε να ρυθμίσει τα περί μισθοδοσίας και κυριότερο χαρακτηριστικό παράδειγμα υπήρξε το άρθρο 20 του Ν. Διατάγματος 4242/1962, το οποίο όριζε ότι «δια Β.Δ/των εκδιδομένων προτάσσει του Υπουργικού Συμβουλίου, επιτρέπεται να ορίζονται οι μισθοί, οι προσαυξήσεις των μισθών και τα επιδόματα των δημοσίων υπαλλήλων, πολιτικών και στρατιωτικών και των υπαλλήλων ΝΠΔΔ.

[121] Βλ. Δεύτερη έκθεση της Συνταγματικής Επιτροπής της Β' Αναθεωρητικής Βουλής σε Μ. Δαβή - Γ. Παπαϊωάννου «Το ιστορικό της αναθεώρησης του Συντάγματος και τα επίσημα κείμενα» 1911, σελ. 132. Το αντικειμενικό δίκαιο που τις ρυθμίζει, δημιουργεί απρόσωπες και γενικές νομικές καταστάσεις, από τις οποίες πηγάζει το δικαίωμα μισθοληψίας του υπαλλήλου. Οι δε αποφάσεις 78 - 79 του ΣΕ όριζαν ότι ο προσήκων καθορισμός των αποδοχών επαφίεται στο νομοθέτη.

εξαίρεση με πράξη,[122] ειδικότερα με κανονιστικές διοικητικές πράξεις (προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις) που εκδίδονται βάσει ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης.[123] Για την καταβολή των αποδοχών απαιτείται ιδιότητα τακτικού δημοσίου υπαλλήλου και μισθοδοσία από το Δημόσιο Ταμείο ή άλλους ειδικούς πόρους, από ειδικά κονδύλια του προϋπολογισμού με μηνιαίο μισθό ή μηνιαία ημερήσια αποζημίωση. Η προϋπόθεση αυτή δε συντρέχει όταν κάποιος μισθοδοτείται από πιστώσεις προορισμένες για την κάλυψη άλλων λειτουργικών αναγκών[124] λ.χ. από επιχορηγήσεις για έξοδα γραφείου. Η βασική διάταξη του ισχύοντος Σ που κατοχυρώνει την αρχή ότι ο μισθός των ΔΥ θα ρυθμίζεται αποκλειστικά από το νόμο είναι το άρθρο 80 παρ. 1, το οποίο ορίζει ότι: «Μισθός, σύνταξη, χορηγία ή αμοιβή ούτε εγγράφεται στον προϋπολογισμό του Κράτους, ούτε παρέχεται άνευ οργανικού ή άλλου ειδικού νόμου», ρύθμιση που αποβλέπει όχι μόνο στο συμφέρον του υπαλλήλου, αλλά και της ίδιας της Πολιτείας, καθιστώντας ανίσχυρη, ως αντικείμενη στο Σ οποιαδήποτε συμφωνία με τον υπάλληλο που έχει ως αντικείμενο τον καθορισμό των αποδοχών του. Στη διασφάλιση της νόμιμης παροχής των δημοσιοϋπαλληλικών μισθών συνεπικουρούν οι διατάξεις των άρθρων 73 παρ. 3 του Σ που προβλέπουν ότι: «καμία πρόταση νόμου ή τροπολογία ή προσθήκη δεν εισάγεται για συζήτηση, αν προέρχεται από τη Βουλή, εφόσον συνεπάγεται σε βάρος του Δημοσίου, των ΟΤΑ ή άλλων ΝΠΔΔ, δαπάνες ή ελάττωση εσόδων ή της περιουσίας τους, για να δοθεί μισθός ή σύνταξη ή γενικά όφελος σε κάποιο πρόσωπο και 79 παρ. 1 και 2 του Σ σύμφωνα με το οποίο: «η Βουλή κατά την τακτική ετήσια σύνοδό της ψηφίζει τον προϋπολογισμό των εσόδων και των εξόδων του Κράτους για το επόμενο έτος» και «όλα τα έσοδα και έξοδα του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και τον απολογισμό».

Το ύψος του μισθού ρυθμίζεται από το νόμο και οποιαδήποτε αύξηση του μισθού κατά το Σύνταγμα δε μπορεί να γίνει παρά μόνο με νόμο, άρα το νομικό καθεστώς του μισθού, όπως και οποιασδήποτε άλλης αμοιβής, είναι έργο της νομοθετικής εξουσίας, προσδίδοντας στον όρο του μισθού έννοια νομική. Οι διατάξεις των νόμων που ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις χορηγήσεως του μισθού ή γενικότερα θέματα αποδοχών αποτελούν αυστηρό δίκαιο και γι' αυτό το λόγο πρέπει να τηρούνται αυστηρώς, να ερμηνεύονται στενά, με απόλυτη σχολαστικότητα και ακρίβεια, άρα απαγορεύεται ρητά οποιαδήποτε ευρεία ή αναλογική ερμηνεία και εφαρμογή[125] αυτών, η οποία ενδέχεται να αλλοιώσει την αληθινή βούληση του νομοθέτη. Η ανάθεση του καθορισμού του ύψους του μισθού στον κοινό νομοθέτη του επιτρέπει να μεταβάλει το καθεστώς της μισθοδοσίας των υπαλλήλων κατά την απόλυτη διακριτική εξουσία της Πολιτείας, οπότε και αν ακόμη μειωθεί, να μη θεωρείται ότι αίρεται η προστασία της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων.

Η ύπαρξη της δημοσιολογικής σύμβασης του διορισμού των υπαλλήλων αναμφίβολα συμβάλλει στη διαμόρφωση του συστήματος ρύθμισης των αποδοχών τους, ωστόσο κυρίως αυτό που λαμβάνεται υπόψη είναι οι πραγματικές ανάγκες αυτών, σύμφωνα με την Πολιτειακή Βούληση. Επομένως μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι οι αποδοχές που λαμβάνουν οι υπάλληλοι από τη σύναψη της

---

[122] Βλ. ΣΕ 102/1956, ΣΕ 719/1959, ΣΕ 258, 1467, 1468, 2466/1960, ΣΕ 2473/1960, οι αποφάσεις αυτές έκριναν ως άκυρες προσαυξήσεις επί του μισθού που έγιναν βάσει πράξεων του υπουργικού συμβουλίου, μη στηριζόμενων σε σχετική εξουσιοδότηση.
[123] ΔεφΑθην 317/1992 ΔιΔικ. 1993 σελ. 140.
[124] ΣΕ 336/1981, ΕΣ 299/1983, ΕΣ 498/1981, ΕΣ 80/1983, ΣΕ 51/1970, ΑΠ 33/1963, ΕΔΚΑ 1963, ΕΣ 595/1980 σελ. 23, ΕΣ 324/1982, ΕΣ 303/1983.
[125] ΣΕ 1805/1958, ΣΕ 719/1959, ΣΕ 1467, 1468, 1705, 2466/1960, ΣΕ 1047/1962, ΣΕ 1810/1974.

δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης δεν είναι ούτε συνάλλαγμα ανταπόδοσης, ούτε αντάλλαγμα προσφερόμενων υπηρεσιών, ούτε αμοιβή, αλλά παροχή που παρέχεται από την Πολιτεία για την αξιοπρεπή διαβίωση των οργάνων της, γεγονός που αποδεικνύεται από την προκαταβολή τους, όπως επιτάσσει το άρθρο 42 του ΥΚ, αλλά και από το γεγονός ότι το ύψος του ποσού καθορίζεται με βάση την οικονομική κατάσταση της χώρας και πρέπει να καλύπτει το κόστος ζωής, πράγμα που επιτυγχάνεται με την προσαρμογή των αποδοχών στην τιμαριθμική διάρθρωση της οικονομίας.

Ως συνέπεια της άποψης ότι ο μισθός είναι μέσο βιοπορισμού του υπαλλήλου και όχι αντάλλαγμα που καταβάλλεται για την προσφορά εργασίας, η Πολιτεία καθίσταται η αποκλειστικά αρμόδια να διαμορφώνει τις αποδοχές, χωρίς να είναι εφικτή, ως ανεπίτρεπτη, η οποιαδήποτε παρέμβαση και αλλοίωση του δικαιώματος του υπαλλήλου επί του μισθού.[126] Ο τελευταίος δε δικαιούται να αξιώσει τη διαμόρφωση τους κατά την αρέσκεια του. Έχει το δικαίωμα βάσει νόμου να απαιτήσει τις αποδοχές του, μη μπορώντας όμως να τις αξιώσει αν δεν εκτελέσει την εργασία που οφείλει. Πριν την παροχή της υπηρεσίας, ο μισθός είναι δυνατόν να τροποποιηθεί, χωρίς να μπορεί ο υπάλληλος να ζητήσει να εισπράξει τα αρχικώς ορισθέντα. Συνεπώς δεν είναι εφικτή η καταβολή αποδοχών μη νομοθετημένων, ούτε οφειλή αναγνωρίζεται πέρα από εκείνη που καταβάλλεται λόγω των νόμιμων προβλεπόμενων υπηρεσιών που έχουν παρασχεθεί υπό δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα,[127] ούτε ο υπάλληλος μπορεί να ζητήσει διαφορετική διαμόρφωση των καταβληθέντων αποδοχών. Ο δημοσιοϋπαλληλικός μισθός ως δικαίωμα που υπόκειται σε συνεχείς τροποποιήσεις, δεν είναι προσυμφωνημένος, άρα δεν αποτελεί κεκτημένο δικαίωμα, με αποτέλεσμα να μπορεί να μειωθεί ή να τροποποιηθεί με μεταγενέστερες κανονιστικές διατάξεις που έχουν αναδρομική ισχύ.[128]

Αν και αποκλείεται η ρύθμιση του μισθού με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου,[129] ακόμη και αν κυρωθεί μεταγενέστερα με νόμο, ωστόσο είναι συνήθη πρακτική οι αποδοχές πολλών κατηγοριών έμμισθων εργαζομένων από το Κράτος να μην καθορίζονται με τυπικό νόμο, αλλά με υπουργικές αποφάσεις, βάσει εξουσιοδοτικών διατάξεων τυπικών νόμων, οι οποίες μάλιστα δεν θέτουν κριτήρια ή πλαίσια. Επίσης είναι δυνατή η ρύθμιση των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων με Προεδρικά Διατάγματα, με εξουσιοδότηση του νόμου,[130] χωρίς όμως η εκτελεστική εξουσία να είναι υποχρεωμένη να συμμορφωθεί, η τυχόν όμως άρνησή της δεν υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του ΣΕ.

Με το νόμο 2738/1999[131] (ΦΕΚ 180/Α) καθιερώθηκε για πρώτη φορά στη χώρα μας ο θεσμός των συλλογικών διαπραγματεύσεων για τον καθορισμό των όρων

---

[126] ΣΕ 890/1956, ΣΕ 1525/1966, από τις αποφάσεις αυτές συνάγεται ότι η βούληση του υπαλλήλου δεν μπορεί να ασκήσει καμία επιρροή επί της διαμόρφωσης των αποδοχών.
[127] ΣΕ 1520/1964.
[128] CE 1881, Baude, Rec, σελ. 975 ο μισθός διαθεσιμότητας που χορηγήθηκε στους υπαλλήλους του υπουργείου εξωτερικών, χαρακτηρίστηκε με διάταγμα του 1839 δικαίωμα, αλλά με διάταγμα του 1881 χαρακτηρίστηκε απλή εύνοια εξαρτημένη από τη διακριτική ευχέρεια του υπουργού.
[129] Τέτοιου είδους ρύθμιση που αποτέλεσε αντικείμενο της ακυρωτικής διαδικασίας ενώπιον του ΣΕ ίσχυε με βάση το Σ του 1952.
[130] ΣΕ 1021/1956, ΣΕ 2470/1960 ακύρωσαν σχετικές πράξεις καθορισμού του μισθού.
[131] Η εξέλιξη αυτή ήταν απόρροια της κύρωσης από τη Βουλή της 151ης Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας «Για την προστασία του δικαιώματος οργάνωσης και τις διαδικασίες καθορισμού των όρων απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση» (νόμος 2405/1996, ΦΕΚ 101/Α) και της 154ης Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας «Για την προώθηση της συλλογικής διαπραγμάτευσης» (νόμος 2403/1996, ΦΕΚ 99/Α).

και των συνθηκών απασχόλησης των μονίμων υπαλλήλων του δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ. Η σύναψη συλλογικών συμβάσεων εργασίας από τους υπαλλήλους του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ προβλέπεται ήδη από το Σύνταγμα του 1975/2001 (άρθρο 22 παρ. 3). Ωστόσο τα ζητήματα των μισθών και συντάξεων δεν είναι δυνατό να αποτελέσουν αντικείμενο συλλογικής σύμβασης εργασίας. Τούτο ορίζεται ρητά άλλωστε στην παρ. 3 του άρθρου 24 του Ν. 3205/2003[132] «Μισθολογικές ρυθμίσεις λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ κλπ», σύμφωνα με την οποία «τα θέματα του νόμου αυτού δεν αποτελούν αντικείμενο συλλογικών διαπραγματεύσεων». Για αυτά τα ζητήματα ο νόμος προβλέπει τη δυνατότητα σύναψης συλλογικής συμφωνίας. Η συλλογική συμφωνία συνεπάγεται για το δημόσιο την υποχρέωση είτε να προωθήσει σχετική νομοθετική ρύθμιση είτε να εκδώσει σχετική κανονιστική πράξη, εφόσον υπάρχει νομοθετική εξουσιοδότηση.

Επειδή η μεταξύ Κράτους και δημοσίων υπαλλήλων έννομη σχέση, είναι σχέση δημοσίου δικαίου, η τυχόν αθέτηση των κανόνων ή των όρων αυτής, είναι δυνατόν να προκαλέσει σημαντική υλική ζημία στον υπάλληλο, η ανόρθωση και αποκατάσταση της οποίας δύναται να επιδιωχθεί δια της τακτικής δικαιοσύνης με την καταψήφιση υπέρ του αποζημίωσης από τα διοικητικά δικαστήρια σε βάρος του δημοσίου. Οι υπ' αριθμ. 53, 111 και 128/1929 αποφάσεις του ΣΕ έκαναν λόγο για «υποχρέωση της Διοικήσεως προς καταβολή του αιτούμενου επιμισθίου, ως απορρέουσα εκ συναλλάγματος δημοσίου δικαίου, όπως είναι η υπαλληλική σχέση». Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι οι αμφισβητήσεις που προκύπτουν από αυτή τη σχέση, όπως και οι αξιώσεις περί καθορισμού μισθών, υπάγονται αρμοδίως, υπό τη μορφή αιτήσεων ακυρώσεως κατά εκτελεστών πράξεων της διοικήσεως, στο ΣΕ. Επομένως οι διαφορές μεταξύ Κράτους και εν ενεργεία υπαλλήλων, ακόμη και αν αφορούν ζητήματα αποδοχών μη αναγόμενες σε σύμβαση, αλλά σε μονομερή πράξη

---

[132] Ο Ν. 3205/2003 «Μισθολογικές ρυθμίσεις λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ, μονίμων στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και αντιστοίχων της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού και Λιμενικού Σώματος (ο προϊσχύον Ν. 2448/1996 ρύθμιζε τα μισθολογικά των ένστολων σωμάτων) και άλλες συναφείς διατάξεις», όπως αυτός τροποποιήθηκε από τους νόμους 3207/2003, ΦΕΚ 302/Α (άρθρο 12 παρ. 5), 3302/2004, ΦΕΚ 267/Α (άρθρο 11), 3232/2004 ΦΕΚ 48/Α (άρθρο 32 παρ. 17), 3254/2004, ΦΕΚ 137/Α (άρθρο 18), 3274/2004, ΦΕΚ 195/Α (άρθρο 22), 3377/2005, ΦΕΚ 202/Α (άρθρο 26) και 3408/2005, ΦΕΚ 272/Α (άρθρο 9), 3336/2005 (άρθρο 2) ΦΕΚ 96Α 20-4-2005, ρυθμίζει τις αποδοχές των προαναφερόμενων κατηγοριών υπαλλήλων. Μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2003 οι αποδοχές των μονίμων υπαλλήλων του Δημοσίου ορίζονταν επακριβώς από τον προϊσχύοντα νόμο 2470/1997 (ΦΕΚ 40/Α), ο οποίος καταργήθηκε με το άρθρο 28 του Ν. 3205/2003, εκτός των διατάξεων της παρ. 2 του άρθρου 16 (κατάταξη υπαλλήλων των Υπουργείων Εξωτερικών και Δικαιοσύνης) και του άρθρου 28 (έλεγχος μισθοδοσίας από το Υπουργείο Οικονομικών), οι οποίες παραμένουν σε ισχύ. Με ειδικότερες διατάξεις ρυθμίζονται επί μέρους θέματα του μισθολογίου των μονίμων υπαλλήλων (κατ' αποκοπή έξοδα κίνησης, εκλογική αποζημίωση) ή άλλων παροχών, όπως τα έξοδα κίνησης εκτός έδρας. Επιπλέον εφαρμόζεται (κυρίως το άρθρο 21) και σε εκπαιδευτικούς που υπηρετούν στη Δημόσια Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και στους προσωρινούς αναπληρωτές, όπως επίσης και στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου και ορισμένου χρόνου που απασχολείται στο Δημόσιο, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ. Οι σχετικές ρυθμίσεις του ίδιου νόμου επεκτείνονται στους μονίμους υπαλλήλους του ΙΚΑ, οι αποδοχές των οποίων καθορίζονταν από τον Ν. 2470/1997 και στους με σύμβαση γιατρούς που εξομοιώθηκαν μισθολογικά με τους μόνιμους γιατρούς με τον Ν. 2150/1993. Όσον αφορά τους αναπληρωτές καθηγητές που προσλαμβάνονται για να καλύψουν πρόσκαιρες ανάγκες, υπάγονται στο κεφάλαιο Δ' του Ν. 993/1979 «περί του επί συμβάσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικού του Δημοσίου κλπ.» (ΦΕΚ 281 τ. Α/1979) και όχι στο κεφάλαιο Γ' αυτού και κατά συνέπεια δεν έχουν εφαρμογή στο προσωπικό αυτό τα άρθρα 19 - 21 του νόμ0ου, για κωλύματα παροχής εργασίας, αλλά οι διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας, δηλαδή ο Ν. 4558/1930 και τα άρθρα 657 και 658 του ΑΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 5 του ΑΝ 178/1967, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 57 του Ν. 993/1979.

της διοικήσεως, εισάγονται ενώπιον του ΣΕ. Αν η Διοίκηση αρνείται την καταβολή, αμφισβητώντας την ύπαρξη στοιχείων της δημόσιας υπαλληλικής σχέσης, καθόσον δεν πρόκειται περί απλής διεκδίκησης συγκεκριμένου χρηματικού ποσού,[133] η διαφορά εισάγεται στο ΣΕ ή στο ΔΕ, ως αρμόδια να αποφανθούν επί της νομιμότητας της αρνήσεως. Με νεότερες διατάξεις με τις οποίες θα ασχοληθούμε στις επόμενες σελίδες της διατριβής, πλέον και οι δεδουλευμένες αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων εκδικάζονται από τα διοικητικά δικαστήρια.

10. Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΜΙΣΘΟΥ

Ανατρέχοντας στο παρελθόν και κυρίως στην εποχή κατά την οποία η σχέση ανάμεσα στην Πολιτεία και τον υπάλληλο ήταν σύμβαση ενοχικής φύσης, επικρατούσε η αντίληψη ότι ο ***μισθός ή η αμοιβή παρέχεται ως αντάλλαγμα προερχόμενο από τη μίσθωση των υπηρεσιών.*** Αποτελεί το τίμημα που δίνεται για το εμπόρευμα που είναι η εργασία. Συγκεκριμένα σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 33 του Ν. ΣΙΒ/1852 «περί διοικήσεως των δημοσίων εσόδων και περί δημοσίου λογιστικού του Κράτους» ***ο μισθός θεωρείτο ως αντάλλαγμα της παρασχεθείσας εργασίας. Γι αυτό το λόγο ο υπάλληλος που δεν προσέφερε τις υπηρεσίες του για λόγους ανωτέρας βίας, ακόμη δηλ. και χωρίς υπαιτιότητα του, δεν αποκτούσε το δικαίωμα να μισθοδοτηθεί***.

Η σύναψη όμως, της δημοσιοϋπαλληλικής σύμβασης κάποιου προσώπου με την Πολιτεία κατά το διορισμό του σε δημόσια υπηρεσία που είναι σύμβαση δημοσίου δικαίου, άσχετη με την ενοχική σύμβαση, επηρέασε τη νομική φύση του μισθού και για πρώτη φορά γίνεται λόγος ***για παροχή που δεν δίδεται ως αντάλλαγμα για την προσφορά της υπηρεσίας, αλλά χορηγείται από την Πολιτεία με σκοπό την αξιοπρεπή διαβίωση του.*** Ο μισθός των ΔΥ δεν αποτελεί πλέον αντιπαροχή έναντι παρασχεθείσας εργασίας, εντασσόμενη εντός του αμφοτεροβαρούς συμβατικού δεσμού παροχής - αντιπαροχής, αλλά ***θεωρείται αυτοτελής παροχή του Κυρίαρχου Κράτους που δεν έχει το χαρακτήρα του ανταλλάγματος,*** της οποίας τους όρους και τις γενικότερες συνθήκες καταβολής καθορίζει το ίδιο εξουσιαστικά.

Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 64, 65, 67, 68 και 78 παρ. 4 του Ν. 1811/1951 «περί Κώδικος Καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων» που έχει εφαρμογή και επί των υπαλλήλων ΝΠΔΔ και των διατάξεων των άρθρων 91 παρ. 2, 92 παρ. 1 και 2, 93, 94 παρ. 1, 95 παρ. 1 και 2, 107 παρ. 4 του ΠΔ. 611/1977[134] συνάγεται με σαφήνεια ότι ***ο μισθός δε θεωρείται ως αντάλλαγμα των παρεχόμενων υπηρεσιών του υπαλλήλου και καταβάλλεται υποχρεωτικά ακόμη και όταν ο υπάλληλος που δεν έχει τεθεί σε διαθεσιμότητα ή αργία, εκτελεί πλημμελώς τα καθήκοντα του ή απέχει από την εργασία του ή ευρίσκεται σε αδυναμία να παράσχει τις υπηρεσίες του, άνευ υπαιτιότητάς του.*** Βάσει της γενικής αυτής αρχής ο υπάλληλος δικαιούται μισθού σε κάθε περίπτωση κατά την οποία αδυνατεί να παράσχει τις υπηρεσίες του άνευ υπαιτιότητας του, απουσιάζοντας ανυπαίτια από την υπηρεσία, η δε απουσία του οφείλεται σε λόγο ανωτέρας βίας που αποκλείει τον καταλογισμό του.[135] Αναστέλλεται η καταβολή μόνο στις περιπτώσεις

---

[133] ΣΕ 2218/1972, ΣΕ 1063/1973.

[134] Βλ. το Π.Δ. 611/1977 άρθρα 91, 92 παρ. 1 «η αξίωση στο μισθό αρχίζει μετά το διορισμό, από τότε που εγκαταστάθηκε ο υπάλληλος», 93, 94 παρ. 1 και 2 «ο μισθός δεν οφείλεται για την εργασία που δεν έχει παράσχει ο υπάλληλος από υπαιτιότητα του, η δε περικοπή ενεργείται με πράξη του εντεταλμένου εκκαθαριστή», 95 «η αξίωση για το μισθό παύει από τότε που λύεται η υπαλληλική σχέση» και 107 παρ. 4. Η ισχύς αυτών των διατάξεων επεκτάθηκε και επί των υπαλλήλων των ΝΠΔΔ.

[135] ΣΕ 1525/1966, ΣΕ 268/1962, Διοικ. Εφετ. Πατρών 454/1979 σε ΝοΒ σελ. 1089/1980, ΑΠ 1369/1980, ΝοΒ 1981, σελ. 678, ΑΠ 917/1986, ΝοΒ 1987 σελ. 1215.

που καθορίζει αυστηρώς ο νόμος και κυρίως όταν ο υπάλληλος από υπαιτιότητα του παρέλειψε να παράσχει υπηρεσία καθόλου ή εν μέρει.

Με τις ανωτέρω διατάξεις θεμελιώνεται η βασική αρχή που διέπει πλέον το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο και ενστερνίζεται η σύγχρονη θεωρητική και νομολογιακή αντίληψη, σύμφωνα με την οποία ορίζεται ότι ***ο μισθός και οι εν γένει αποδοχές του υπαλλήλου*** δεν αποτελούν υλικό αντάλλαγμα της παρεχόμενης υπηρεσίας του, αλλά ***δίδονται*** όχι προς ικανοποίηση του προσωπικού συμφέροντος του υπαλλήλου, ***για την εξασφάλιση της καλής και εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας λειτουργίας, κατά προέχοντα λόγο για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, χάριν της αξιοπρεπούς διαβίωσης του και λόγω της απαγορεύσεως ασκήσεως άλλης βιοποριστικής εργασίας.***[136] Ο υπάλληλος για όσο χρονικό διάστημα διατηρεί την ιδιότητα του, προσφέροντας τις υπηρεσίες του[137] στη θέση στην οποία έχει τοποθετηθεί, δικαιούται ανεξαρτήτως του νομίμου ή όχι της τοποθετήσεως του στη θέση αυτή να τύχει του «κεκανονισμένου» μισθού.[138]

Ο ρόλος και η σημασία του μισθού ευρίσκεται σε συνάρτηση με το χαρακτήρα που προσδίδεται στη φύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης. Η αντίληψη ότι η προσφορά των υπηρεσιών του υπαλλήλου αποτελεί αξίωση του ιδιωτικού δικαίου έχει εκλείψει ανεπιστρεπτί. Πρώτιστο μέλημα του Κράτους είναι να καθορίζει τη μισθοδοσία των οργάνων που το συγκροτούν, εφαρμόζοντας το αντικειμενικό δίκαιο. Οφείλει να παρέχει με βάση την ισχύουσα αντικειμενική ρύθμιση αμοιβή που ονομάζεται μισθός και να είναι ανάλογος του βαθμού της θέσης που καταλαμβάνει ο υπάλληλος με το διορισμό.

Η δημόσια υπαλληλική σύμβαση, με την οποία ιδρύεται η υπαλληλική σχέση, προσδίδει σε αυτή, μεταξύ άλλων στοιχείων, το στοιχείο της έμμισθης σχέσης, κατά συνέπεια ορθώς στον επιστημονικό ορισμό περί ΔΥ αναφέρεται ότι τούτος είναι έμμεσο έμμισθο όργανο του Κράτους. Μάλιστα η επιστήμη του διοικητικού δικαίου κηρύσσει ότι ο μισθός αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της υπαλληλικής σχέσης και το διακριτικό γνώρισμα της καταβολής αυτού καθίσταται πλέον θεμελιώδες στοιχείο για τον χαρακτηρισμό ενός υπαλλήλου ως δημοσίου, χωρίς όμως να δικαιολογεί πάντα επιτυχώς και λογικώς τη γνώμη της αυτή και να κατανοεί έτσι τα όρια και τη σημασία αυτής της αλήθειας. Η έλλειψη του έμμισθου στοιχείου θα εξομοίωνε τη δημοσιοϋπαλληλική σύμβαση με τη στράτευση του δημοσίου υπαλλήλου και την υποχρεωτική υπηρέτηση του στην Πολιτεία.

Η αντίληψη ότι είναι υλικό αντάλλαγμα δεν βρίσκει έρεισμα στις σύγχρονες αντιλήψεις του δημοσίου δικαίου, διότι δεν ανταποκρίνεται στην υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων του Δημοσίου από την άποψη των υποχρεώσεων τους, των καθηκόντων τους και των δικαιωμάτων τους, που καθορίζονται με βάση το αντικειμενικό δίκαιο, ***το οποίο στοχεύει πρωτίστως στο δημόσιο συμφέρον.***[139] Και

---

[136] Βλ. και Νομολ. ΑΣΔΥ - Π 593/1957 αντίθετη η απόφαση του ΑΣΔΥ 1389/1953 κατά την οποία ο μισθός παρέχεται από την Πολιτεία για την από τον υπάλληλο εκτέλεση της ανατιθεμένης σε αυτόν υπηρεσίας.

[137] Περίπτωση προσφοράς υπηρεσίας μετά την κατάληψη του νόμιμου ορίου ηλικίας, ΣΕ 1466/1954

[138] ΣΕ 1840/1961, ΣΕ 449/1944.

[139] Φθενάκη «Η Πολιτεία και το Δίκαιο των ΔΥ» Αθήνα - Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα 2000, σελ. 98 - 103, του ιδίου «Υπαλληλικό δίκαιο», 1967, Αθήνα, και «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου», 1984, εκδ. Σάκκουλα. Αντίθετα κατά τη θεωρία του «ανταλλάγματος του μισθού» το δημόσιο συμφέρον έρχεται μετά τη δημοσιολογική σύμβαση του διορισμού και είναι συνάρτηση της γενναιοδωρίας του Κράτους, από την οποία και εξαρτάται, εάν ο διοριζόμενος υπάλληλος, εκτιμώντας το μέτρο αυτό, συντρέχει ανάλογα προς τους σκοπούς της δημόσιας υπηρεσίας.

επειδή ο ΔΥ προσφέρει τις υπηρεσίες του στο Κράτος για μεγάλο χρονικό διάστημα, σχεδόν τη μισή ζωή του, το τελευταίο έκρινε σωστό να του χορηγεί ένα είδος χρηματικής αμοιβής που κατά την παλαιότερη αντίληψη αποτελούσε αξίωση του ιδιωτικού δικαίου και χαρακτηριζόταν ως αντάλλαγμα για την εργασία που προσέφερε. Το αντάλλαγμα αυτό ήταν μισθός, ο οποίος χορηγήθηκε αρχικά για την ικανοποίηση του ιδιωτικού συμφέροντος, αργότερα όμως, με τη σύναψη των δημοσιοϋπαλληλικών συμβάσεων θεωρήθηκε ότι εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, διότι χορηγούμενος στον υπάλληλο τον καθιστά απερίσπαστο και ανεπηρέαστο από εξωτερικούς παράγοντες κατά την άσκηση των καθηκόντων του, στοχεύοντας στην αρτιότερη οργάνωση και λειτουργία της υπηρεσίας.

Η χορήγηση του είναι αναμφίβολα έννοια κοσμική, η οποία προσδίδει στο μισθό μια καταστατικώς προσδιορισμένη μορφή, μη υποκείμενη σε αλλοίωση από τη βούληση του υπαλλήλου, εναρμονισμένη με τη σημασία που έχει ο μισθός, ως στοιχείο παραγωγικότητας της υπηρεσιακής κατάστασης του υπαλλήλου και της κοινωνικής ανταπόκρισης, που παρέχει στον ίδιο και κατ' επέκταση στη Δημόσια Διοίκηση ως μέσο αξιοπρεπούς διαβίωσης.[140]

Με την επιφύλαξη της παρ. 2 του άρθρου 92 του ΥΚ γίνεται δεκτό ότι ο υπάλληλος δικαιούται τις εν γένει αποδοχές του και όταν δεν ασκεί τα υπηρεσιακά του καθήκοντα λόγω της επιβληθείσης πειθαρχικής ποινής της προσωρινής παύσης, συνεπεία της πειθαρχικής ή ποινικής καταδίκης του ή της επιβολής εις βάρος του, του διοικητικού μέτρου της αργίας, δηλ. ποινής και μέτρου που ανέτρεψαν και εξαφάνισαν μεταγενέστερες πειθαρχικές ή ποινικές αποφάσεις.[141] Λογίζεται ότι τούτος ουδέποτε απομακρύνθηκε από την υπηρεσία του, καθόσον η μη παροχή υπηρεσιών δεν οφείλεται σε υπαιτιότητα του.[142]

Το ίδιο ισχύει και όταν το Κράτος ή το ΝΠΔΔ δεν αποδέχεται τις υπηρεσίες του, λόγω υπάρξεως περιστατικού ανωτέρας βίας και τούτο, διότι δεν συντρέχει περίπτωση εφαρμογής συμπληρωματικώς της διατάξεως του άρθρου 656 ΑΚ, κατά την οποία επί αδυναμίας του εργοδότη αποδοχής της εργασίας συνδεόμενης με την ύπαρξη ανωτέρας βίας, ο τελευταίος απαλλάσσεται από την υποχρέωση καταβολής του μισθού προς το μισθωτό, αφού η διάταξη αυτή αναφέρεται στη σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου (ΑΠ. 676/1977) και δεν έχει καμία σχέση και εφαρμογή στους υπαλλήλους του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ.

Για τους υπαλλήλους που συνδέονται με σύμβαση εργασίας δημοσίου δικαίου με το Κράτος, ο νόμος καθορίζει εξαντλητικώς και αποκλειστικώς πότε και υπό ποιες προϋποθέσεις δύνανται να στερηθούν το μισθό τους, στις οποίες θα αναφερθούμε εκτενέστερα παρακάτω. Η καταβολή και η είσπραξη του μισθού είναι υποχρεωτική μέχρι λύσεως της υπαλληλικής σχέσης και δεν υπόκειται σε περιορισμό ή περικοπή παρά μόνο όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις, τις οποίες ορίζει ο ΥΚ ή εφόσον έχουν επιβληθεί εις βάρος του υπαλλήλου πειθαρχικές κυρώσεις ή τα διοικητικά μέτρα της αργίας και διαθεσιμότητας.

Σύμφωνα με το άρθρο 111 (άρθρο 34 Ν. 2218/1994) ο υπάλληλος λαμβάνει το μισθό της θέσης του. Εφόσον έχει φυσική παρουσία στο χώρο εργασίας, δικαιούται και ταυτόχρονα υποχρεούται την απόληψη των αποδοχών του, έστω και

---

[140] Φθενάκης Χρ. «Η πολιτεία και το Δίκαιο των ΔΥ» Αθήνα - Κομοτηνή εκδ. Σάκκουλα 2000, σελ. 98 - 103, ΣΕ 890/1956, ΣΕ 1525/1966, ΑΠ 768/1989, ΕΕργΔ 1990 σελ. 481.
[141] ΣΕ 318, 890/1956, ΣΕ 1179, 1392/1972, ΣΕ 14/1980, Εφετ. Αθηνών 4210/1978 σε Αρμενόπουλο σελ. 588/1979.
[142] ΑΠ 189/1965, ΑΠ 1075/1975.

αν δεν προσφέρει ανυπαιτίως κανενός είδους υπηρεσία σε αυτή, ακόμη και αν διαφωνεί ως προς το ύψος τους, ενώ συγχρόνως η Διοίκηση καθίσταται υποχρεωμένη να τις καταβάλλει. Την έννοια αυτή του μισθού επιβεβαιώνει το άρθρο 67, το οποίο επιβάλλει την περικοπή του όσες φορές ο υπάλληλος από υπαιτιότητα του δεν παρείχε τις υπηρεσίες που υποχρεούται να παράσχει. Η περικοπή αυτή που δεν αποτελεί ικανοποίηση αστικής φύσεως της υπηρεσίας, αλλά είδος πειθαρχικού μέτρου κατά του υπαλλήλου, είναι υποχρεωτική για τη διοίκηση.

Πολλές θεωρίες διατυπώθηκαν κατά καιρούς από Έλληνες και ξένους νομικούς, οι περισσότερες από τις οποίες συγκλίνουν στο ορθότερο ότι ο μισθός συνδέεται προς το δημοσίου δικαίου χαρακτήρα της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης, αποτελών παρακολούθημα αυτής και ο καθορισμός του δεν πρέπει κατά ανάγκη να γίνεται μόνο βάσει του είδους ή της ποσότητας του παρεχομένου έργου. Στο σημείο αυτό εκτιμώ ότι οφείλω για την καλύτερη έρευνα της διατριβής μου να προβώ σε μια συνοπτική ανάλυση των γνωμών, απόψεων και συμπερασμάτων διακεκριμένων νομικών που επηρέασαν και διαμόρφωσαν τη νομική σκέψη ως προς το θέμα των αποδοχών γενικά και των δημοσιοϋπαλληλικών αποδοχών ειδικότερα.

Κατά τον Maurice Hauriou «μισθός είναι η αποζημίωση, ως το ενδεχόμενο δικαίωμα συνάπτεται προς το κατεχόμενο από τον υπάλληλο δημόσιο λειτούργημα υπό μορφή ισοβίου και ανακλητού ευεργετήματος και της οποίας το κεκτημένο δικαίωμα πραγματοποιείται δια της παροχής υπηρεσίας».[143] Είναι η παρεχόμενη αντιμισθία στον ενεργεία υπάλληλο που παρίσταται πάντα ως αντάλλαγμα της παρεχόμενης υπηρεσίας ή της εργασίας που εξετελέσθη. Συνηγορεί υπέρ της θεωρίας ότι δεν υφίσταται συμβατικό δικαίωμα επί των μελλουσών αποδοχών, ούτε επί της μέλλουσας σύνταξης.[144] Ο συγγραφέας παρατηρώντας ότι οι αποδοχές δεν απορρέουν από σύμβαση, νεωτερίζει, αμφισβητώντας ως εσφαλμένη ακόμη και την ονομασία αυτών ως μισθών, διότι δεν συνάγεται από πουθενά ότι η λέξη «μισθός» προσήκει σε αμοιβές που προκύπτουν από συμβάσεις.

Διακρίνει το ενδεχόμενο επί του μισθού δικαίωμα από το κεκτημένο.

1) Το ***ενδεχόμενο επί του μισθού*** και συντάξεως δικαίωμα βασίζεται αποκλειστικά επί των νόμων και των διαταγμάτων, αποκτάται δε και συνδέεται κατά το νόμο υπό μορφή ισόβιου ωφελήματος και ανακλητού ευεργετήματος προς τα στοιχεία της υπηρεσιακής κατάστασης. Στηρίζεται εν μέρει μεν επί του τίτλου του λειτουργήματος, ώστε να μην εξαρτάται πάντα από τις προσωρινές παύσεις ή τις άλλες υπηρεσιακές μεταβολές, εν μέρει δε επί της υπαλληλικής θέσεως, διότι είναι δίκαιο να πληρώνεται ευμενέστερα η εργασία ανώτερης περιωπής και αξίας, αλλά και αυτή που καταβάλλεται με περισσότερο κόπο και μόχθο, παράγοντας ιδιαιτέρως αξιόλογα αποτελέσματα.

2) Το ***κεκτημένο επί του μισθού*** δικαίωμα πραγματώνεται κατά μήνα, υπό την προϋπόθεση ότι παρέχεται η εργασία. Οι μισθοί των υπαλλήλων του Κράτους αποτελούν μέρος της δημόσιας οφειλής, καταβαλλόμενοι σε δώδεκα δόσεις, κατόπιν εκκαθάρισης και εντολής της οικείας προϊσταμένης αρχής, ενώ κάθε δεδουλευμένος μηνιαίος μισθός αποτελεί πραγματικό κρατικό χρέος από τον οποίο οι διαφορές που αναφύονται ως προς τον καθορισμό του ύψους του[145] δημιουργούν διοικητικές επί της ουσίας διαφορές.

---

[143] Βλ. «Σύστημα Διοικητικού Δικαίου και Δημοσίου Δικαίου», Αθήνα, 1936, σελ. 318 - 321.
[144] Βλ. C.E. 2 Αυγούστου 1916, Chorin - Dominel, Rec σελ. 342.
[145] Βλ. Laferriere op.cit, II, σελ. 198, C. E. 1912, Crivelli, Rec, σελ. 341.

Κατά τον Ναυπλιώτη,[146] η καταβολή του μισθού στο δημόσιο υπάλληλο είναι αναγκαία, καθόσον τούτος δε μπορεί να ασκήσει άλλη βιοποριστική δραστηριότητα, είναι δε παράλληλα και υποχρεωμένος να έχει αξιοπρεπή εμφάνιση και συμπεριφορά. Είναι δε ορθός ο ισχυρισμός ότι το Κράτος αποδεχόμενο το σύστημα της εθελοντικής στρατολογίας των δημοσίων υπαλλήλων και αδυνατώντας να εξεύρει πρόσωπα κατάλληλα, προσφερόμενα να το υπηρετήσουν αμισθί, αναγκάζεται να παράσχει χρηματική αμοιβή σε όσους προσλαμβάνει με σκοπό την εκδούλευση τους προς αυτό, ανάγοντας την αμοιβή κατά τούτο σε αξίωση ιδιωτικού συμφέροντος που συνδυάζεται άριστα με το δημόσιο συμφέρον, το οποίο αναμφίβολα εξυπηρετείται.

Ο Παπαχατζής Γ[147] αποκαλεί τις αποδοχές περιοδικές χρηματικές παροχές της Πολιτείας προς το δημόσιο υπάλληλο, χαρακτήρα δημοσίου δικαίου, ένεκα της εκ μέρους του υπαλλήλου αφιερώσεως της δραστηριότητας του στη δημόσια υπηρεσία και χάριν της αξιοπρεπούς του διαβίωσης και της καλής εμφάνισης του ως δημοσίου οργάνου. Δεν αποτελούν αστικής φύσεως αντιπαροχή προσφερόμενης υπηρεσίας.

Ο Βεζανής[148] αναλύοντας την έννοια του Κράτους συνάγει το συμπέρασμα ότι η ύπαρξη μισθού ανάγεται, στην ύπαρξη φυσικών ορίων της κρατικής επιβολής, συμπληρώνοντας ότι δε θεωρείται πάντα τεκμήριο ότι η σχέση κράτους - οργάνου στηρίζεται σε γενικά κρατικά μέσα. Καταλήγει στην άποψη ότι ο μισθός είναι η οικονομική αμοιβή την οποία παρέχει αναγκαστικώς το κράτος στα όργανα αυτά που απασχολούνται αποκλειστικώς με την κρατική υπηρεσία, με αποτέλεσμα «να μην δύνανται άλλως να πορισθούν τα μέσα ζωής».

Μισθός κατά το Μ. Δένδια[149] είναι η υλική ενίσχυση που καταβάλλεται στον υπάλληλο ανάλογη προς το ανατιθέμενο σε αυτόν λειτούργημα, ο οποίος ασκώντας τούτο προάγει το γενικό συμφέρον. Δεν αντιστοιχεί στην αξία της παρασχεθείσας εργασίας γι' αυτό και διαφέρει από το ημερομίσθιο και τις άλλες αποδοχές που καταβάλλονται σε εκείνους που παρέχουν εξαρτημένη εργασία, αλλά είναι υλική παροχή που έχει σκοπό να καθιστά τον υπάλληλο επαρκή στις ανάγκες του και να τηρεί την ανάλογη προς το ασκούμενο λειτούργημα κοινωνική θέση, με άλλα λόγια ο μισθός καταβάλλεται προς το δημόσιο συμφέρον.

Στον αντίποδα ***μισθός κατά τον Θ. Αγγελόπουλο*** καλείται «η υπό του Κράτους καταβαλλόμενη εις το δημόσιο υπάλληλο χρηματική παροχή, προς σκοπό διατροφής και αξιοπρεπούς διαβίωσης αυτού. Παράλληλα όμως δεν παραμερίζει τη φύση του μισθού ως «το σύνηθες υλικό αντάλλαγμα, το παρεχόμενο υπό της πολιτείας εις τον υπάλληλο δια την παρ' αυτού προσφερόμενο εργασία».[150]

Κατά τον Ν. Ν. Σαρίπολο,[151] η απαίτηση του μισθού έχει βάση και πηγή σχέση δημοσίου δικαίου και υφίσταται προς το συμφέρον της Πολιτείας ιδίως.

Ο Μιχάλης Στασινόπουλος[152] διαφοροποιείται εν μέρει από τον Αγγελόπουλο τονίζοντας ότι ο μισθός δεν έχει το χαρακτήρα υλικού ανταλλάγματος

---

[146] Βλ. «Ερμηνεία Κώδικα ΔΥ και ΝΠΔΔ, 1981».
[147] Βλ. Παπαχατζή Γ. «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου», Αθήνα, 1991, ανατύπωση 1996, έβδομη έκδοση, σελ. 463 σελ.
[148] Βλ. το έργο του «Θεωρία του Κράτους», εκδότης Α. Ράλλης, 1932, Αθήναι.
[149] Βλ. το έργο του «Διοικητικό δίκαιο», 1964.
[150] Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει το σύγγραμμα του «Δίκαιο Πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι», 1913 - 1914 σελ. 224 επ.
[151] Βλ. στο έργο του «Μελέται περί Δημοσίων Υπαλλήλων», σελ. 63.
[152] Βλ. «Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου», σελ. 385, 1957, ανατύπωση 1972.

που καταβάλλεται για την παρεχόμενη εργασία, όπως συμβαίνει στην ιδιωτική σύμβαση εργασίας, αλλά αποβλέπει στο δημόσιο συμφέρον το οποίο εξυπηρετείται μέσω της άνετης κατά το δυνατόν διαβίωσης του υπαλλήλου.

Επίσης αξιομνημόνευτη παραμένει η θεωρία του ***Charles Gide***[153] σύμφωνα με την οποία «μισθός είναι κάθε πρόσοδος την οποία λαμβάνει ο μισθωτός, εργάτης ή υπάλληλος για την εις έτερον πρόσωπο παρεχόμενη εργασία του. Περιλαμβάνει δηλ. το εις χρήμα μισθό, τις παροχές σε είδος (τροφή, ενδυμασία, κατοικία), τις έμμισθες άδειες, όπως και τα μέτρα κοινωνικής προστασίας του μισθωτού για τις περιπτώσεις ατυχήματος, ασθενείας, αναπηρίας, ανεργίας, πολυτεκνίας, γήρατος και θανάτου».

Στη γενική φιλοσοφία περί χορήγησης του μισθού με σκοπό την αξιοπρεπή διαβίωση του υπαλλήλου υπάγεται και η ρύθμιση της σύνταξης. Ανήκει στα υλικά δικαιώματα του, καταβαλλόμενη μετά την έξοδο του από την υπηρεσία και τη λύση της δημοσιοϋπαλληλικής του σχέσης. Είναι περιοδική χρηματική παροχή δημοσίου δικαίου, ουσιαστικά εξομοιώνεται και ταυτίζεται με η νομική φύση του μισθού που μεταπλάσεται σε σύνταξη. Για τρεις μήνες μετά τη λύση της υπαλληλικής του σχέσης, λαμβάνει τις αποδοχές ενεργείας μέχρι να απονεμηθεί σε αυτόν η κατά νόμο σύνταξη,[154] η οποία υπολογίζεται βάσει ποσοστού του μηνιαίου μισθού του βαθμού του. Η καταβολή τους αρχίζει από το χρόνο της πραγματικής απομάκρυνσης του από την υπηρεσία, διότι κατά το ενδιάμεσο διάστημα αυτός ασκεί έγκυρα τα καθήκοντα του, εξακολουθώντας να έχει την ιδιότητα του υπαλλήλου.[155]

Καταρχήν ο άνθρωπος εργάζεται για να θεραπεύσει τις βασικές φυσιολογικές του ανάγκες. Αφού τις καλύψει επαρκώς, επιδιώκει να εξασφαλίσει την ανάγκη της ασφάλειας και της βεβαιότητας ότι αυτές θα μπορεί να τις ικανοποιήσει και αργότερα, όταν θα έχει αποχωρήσει από την εργασία του. Χάρη στη χορήγηση της σύνταξης επιτυγχάνεται η άψογη εμφάνιση όχι μόνο του συνταξιούχου υπαλλήλου, αλλά και της ίδιας της Πολιτείας, η οποία επιδιώκει να εξασφαλίσει στα διοικητικά όργανα της την αξιοπρεπή διαβίωση τους και μετά το τέλος της υπαλληλικής τους σταδιοδρομίας. Συμβολίζει τη μέριμνα της Πολιτείας υπέρ εκείνων που υπηρέτησαν το Κράτος και αφιέρωσαν μεγάλο χρονικό διάστημα της ζωής τους στην άσκηση ενός δημοσίου λειτουργήματος, δίνοντας τους τη δυνατότητα να διατελούν το υπόλοιπο της ζωής τους σε καθεστώς βέβαιης οικονομικής εξασφάλισης και να ατενίζουν με σιγουριά και αισιοδοξία το μέλλον. Παράλληλα η χορήγηση της σύνταξης ενθαρρύνει όσους σκέφτονται να προσληφθούν στο δημόσιο, διότι γνωρίζουν εκ των προτέρων ότι και μετά τη συνταξιοδότηση τους δε θα αντιμετωπίσουν οικονομικό πρόβλημα.[156]

11. ΔΙΑΧΩΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΡΩΝ «ΜΙΣΘΟΣ» - «ΑΠΟΔΟΧΕΣ»

Το ΕΣ, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους είναι τα πλέον αρμόδια μέσω έρευνας να ορίσουν επακριβώς την έννοια των όρων «μισθός» και «τακτικές αποδοχές».

---

[153] Βλ. «Αρχαί Πολιτικής Οικονομίας - Περί των διαφόρων συστημάτων οικονομικής οργάνωσης της παραγωγής», σελ. 192, 226 και 582 - 586.

[154] ΕΣ 217/1988 σε ΝοΒ 1728/1988, ΕΣ 217/1988 σε ΝοΒ 1988. Από το άρθρο 41 παρ. 6 του ΥΚ γίνεται σαφές ότι ο σκοπός της χορήγησης αυτού του ποσού της τρίμηνης μισθοδοσίας είναι η διασφάλιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης του τέως υπαλλήλου.

[155] ΑΠ 843/1979.

[156] Βλ. σχετικά στο σύγγραμμα του Χρ. Φθενάκη «Η πολιτεία και το Δίκαιο των ΔΥ.», 2003, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.

Έτσι κατά το ΝΣΚ και το ΕΣ στον όρο ***«μισθός»***[157] περιλαμβάνεται ο βασικός μισθός του βαθμού που έχει ο υπάλληλος και οι παρεχόμενες επ' αυτού προσαυξήσεις λόγω χρόνου υπηρεσίας, ενώ τα λοιπά επιδόματα συνιστούν μαζί με το βασικό μισθό την έννοια του όρου «αποδοχές».[158]

Σύμφωνα με μια εγκύκλιο του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που εκδόθηκε το 1967, ως ***«αποδοχές»*** νοούνται ο βασικός μισθός με τις υπολογιζόμενες βάσει αυτού προσαυξήσεις και επιδόματα που αναγράφονται στη μισθοδοτική κατάσταση, περιλαμβανομένων και αυτών που χορηγούνται προσωρινά. Ο όρος «αποδοχές» είναι έννοια ευρύτερη του μισθού και περιλαμβάνει τα επιδόματα, τις χορηγούμενες προσαυξήσεις επί του μισθού και οποιοδήποτε άλλο ποσό που δεν συνδέεται οργανικώς με το μισθό, αλλά εισπράττεται κατά αξίωση του δικαιούχου υπαλλήλου από το δημόσιο ή από άλλο ειδικό ταμείο.[159]

Με τον όρο ***«τακτικές»***[160] ***αποδοχές*** ονομάζουμε τις παγίως κατά μήνα καταβαλλόμενες, τις οποίες λαμβάνει ο υπάλληλος εξαιτίας της απασχόλησης του στην κύρια οργανική θέση του για την προσφορά κάθε είδους υπηρεσιών που σχετίζονται άμεσα προς την απασχόληση του στη θέση αυτή, σε αντιδιαστολή με τον όρο αποδοχές «εν ευρεία έννοια» που νοείται το σύνολο εν γένει των χρηματικών απολαβών που ο υπάλληλος δικαιούται βάσει διατάξεως νόμου κατά ορισμένα τακτά χρονικά διαστήματα, οι οποίες και εντέλλονται παράλληλα με τις βασικές αποδοχές του στη μισθοδοτική του κατάσταση.[161] Το σύνολο των αποδοχών αυτών αναφέρεται ως μισθός και αποτελεί το άθροισμα του βασικού μισθού και των κάθε είδους επιδομάτων που καταβάλλεται στον υπάλληλο, συγκροτώντας τις αποδοχές είτε της κύριας «οργανικής θέσης» είτε δεύτερης θέσης ή απασχόλησης. Οι εν λόγω απολαβές παρέχονται στους ΔΥ από την κυρία οργανική τους θέση ή οριοθετούν το ύψος των «πρόσθετων απολαβών» από τη δεύτερη θέση ή από την απασχόληση τους σε άλλα καθήκοντα εκτός της κύριας θέσης, όπως απασχόληση σε επιτροπές και συμβούλια.[162]

Οι «τακτικές» αποδοχές έχουν ως σκοπό να ικανοποιήσουν τις βασικές ανάγκες των ΔΥ και να εξασφαλίσουν σε αυτούς και τις οικογένειες τους τα μέσα επιβίωσης τους. Εντέλλονται κάθε μήνα με τις μισθοδοτικές καταστάσεις και καταβάλλονται σε καθορισμένες ημέρες, εξαιρουμένων των χρηματικών ποσών που επιδικάζονται με δικαστικές αποφάσεις[163] σε μια κατηγορία υπαλλήλων με σκοπό την οικονομική αναβάθμιση και εξομοίωση τους με κάποια άλλη κατηγορία υπαλλήλων που ελάμβαναν τα συγκεκριμένα ποσά.

---

[157] Ας σημειωθεί ότι πάντα αναφερόμαστε σε ακαθάριστα ποσά, πριν την αφαίρεση των προβλεπόμενων κάθε είδους κρατήσεων. Βλ. ΔιΔικ 1990, σελ. 228.

[158] ΕΣ Πράξη 146/1980, Δελτίο ΕΣ 4 - 5, σελ. 182, ΝΣΚ 216/1991, αναλύεται ο όρος «μισθός - αποδοχές».

[159] Με βάση την απόφαση 534/1938 του ΣΕ ως «αποδοχές», κατά το νόμο νοούνται άπαντα τα ποσά που οι δικαιούχοι εισπράττουν από το δημόσιο ταμείο.

[160] ΕΣ Πράξη 408/1991. Ως αποδοχές της οργανικής θέσης νοούνται οι προβλεπόμενες καταρχήν από το νόμο «τακτικές» αποδοχές του υπαλλήλου, ενόψει της κατεχόμενης οργανικής θέσης και των λοιπών στοιχείων της προσωπικής και υπηρεσιακής του κατάστασης, δηλαδή οι παγίως καταβαλλόμενες και όχι και οι τυχόν καταβαλλόμενες σε αυτόν μειωμένες αποδοχές εξαιτίας του περιορισμού τους κατά το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 1256/1982.

[161] ΕΣ Πράξη 491/1991.

[162] ΑΠ 892/1992.

[163] Τα εν λόγω ποσά ως αναγόμενα σε παρελθόντα έτη δεν υπηρετούν πλέον το σκοπό του μισθού, όπως τούτος ορίζεται στο νόμο. Βλ. ΔΕΑ 431/1992, ΕΔΚΑ 1993, σελ. 795.

Κατά την έννοια του άρθρου 3 του ν. 1476/1984, ως αποδοχές που καταβάλλονται κατά την ημέρα του διορισμού, νοούνται οι τακτικές αποδοχές, στις οποίες δεν συμπεριλαμβάνονται οι έκτακτες αμοιβές από τυχόν απασχόληση υπερωριακώς ή κατά τις Κυριακές, οι οποίες δεν είναι πάγιες,[164] ενώ η απασχόληση κατά την ημέρα του Σαββάτου σε σύστημα πενθήμερης εργασίας δεν αποτελεί υπερωρία.[165] Η υπερωριακή αμοιβή των ΔΥ δεν έχει χαρακτήρα μισθού, αλλά αποζημίωσης και συνεπώς προϋποθέτει πραγματική υπερωριακή απασχόληση τους.[166] Τέτοιου είδους αποζημιώσεις είναι και εκείνες που δίνονται λόγω υπερωριακής απασχόλησης στην οργανική θέση, πλην όμως δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτό ο υπάλληλος να υποχρεώνεται να προσφέρει υπερωριακή εργασία για ώρες που συνεπάγονται πρόσθετες αμοιβές ή αποζημιώσεις που υπερβαίνουν το ύψος των αποδοχών της οργανικής του θέσης και ως εκ τούτου μένουν απλήρωτες. Τέτοιο πρόβλημα παρουσιάζεται στα νοσοκομεία και συγκεκριμένα όταν πραγματοποιούνται εφημερίες γιατρών, πέρα από τα ανώτατα επιτρεπτά όρια.[167]

Κατά το Ν. 2470/1997 ***η αμοιβή των υπαλλήλων διακρίνεται σε:***

1) τακτικές αποδοχές κατά μήνα, οι οποίες αποτελούνται:

α) από το μισθό, δηλ. το βασικό μισθό και τα τακτικά επιδόματα (άρθρο 80 παρ. 1 και 103 παρ. 4 Σ, άρθρο 7 παρ. 1 του ν. 2470/1997),

β) πάγια επιδόματα τα οποία εντέλλονται μαζί με το μισθό (άρθρο 2 παρ. 1 του Ν. 2303/1995,

γ) αποζημιώσεις και παροχές για ειδικές ή πρόσθετες εργασίες εντός των κυρίων καθηκόντων (άρθρο 2 παρ. 1 του Ν. 2303/1995) και σε

2) μη τακτικές ή πρόσθετες αποδοχές που αποτελούν οι αποζημιώσεις για εργασίες εκτός των κυρίων καθηκόντων (άρθρο 104 παρ. 2 Σ, άρθρο 41 παρ. 2 του ΥΚ, άρθρο 2 παρ. 2 του Ν. 2303/1995). Εν ολίγοις ***το σύνολο των αποδοχών είναι το άθροισμα των τακτικών και μη τακτικών αποδοχών.***

12. Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΑΞΙΩΣΗΣ ΕΠΙ ΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ

Ο μισθός κατά το άρθρο 91 του ΥΚ είναι η σε χρήμα παροχή του Κράτους προς τον υπάλληλο. Το δικαίωμα επί του μισθού ή καλύτερα η «αξίωση» κατά το άρθρο 92 παρ. 1 του ΥΚ έχει και συνταγματική αναγνώριση, κατοχυρώνεται ως ***δημόσιο δικαίωμα επί του μισθού***[168] σε συνδυασμό προς τον εκάστοτε ορισθέντα χρόνο καταβολής αυτού (άρθρο 93 ΥΚ), διότι οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις κατά τη ρητή διάταξη των άρθρων 22 παρ. 1 και 103 παρ. 4 του Σ, εξελίσσονται μισθολογικά,[169] δηλ. αναγνωρίζεται σε αυτούς το δικαίωμα

---

[164] ΔΕΑ 226/1988, ΕΣ Πράξη 172/1988.

[165] ΔΕΑ 1934/1933 η εφημερία ετοιμότητας των ιατρών των νοσηλευτικών ιδρυμάτων δεν θεωρείται υπερωριακή απασχόληση.

[166] ΑΠ 1454/1982.

[167] ΔΕΠατρ. 25/1995, ΔιΔικ 1997, σελ. 393, ΔΕΘεσ 708/1995, ΔΕΑ 1930/1993, ΕΔΚΑ 1994, σελ. 301, ΔΠΘεσσαλ. 2528/1995, ΔΕΘεσ 836/1998, ΔΕΠειρ 851/1996, ΔιΔικ 1997, σελ. 945.

[168] Ο καθηγητής Τάχος χαρακτηρίζει το δικαίωμα επί του μισθού λειτουργικό στο σύγγραμμα του «Ελληνικό διοικητικό δίκαιο», 1996, σελ. 316. Σε αντιδιαστολή με το μισθό, η σύνταξη δεν είναι συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα, αλλά δικαίωμα ενοχικού χαρακτήρα, το οποίο ο νόμος μπορεί οποτεδήποτε να το τροποποιεί. Κατά την πάγια νομολογιακή αντίληψη του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΣ 336/1992) είναι ένα είδος «συνεχιζόμενου μισθού».

[169] Αυτή η πρόβλεψη δεν υπήρχε στο Σ του 1952 γι' αυτό και θεωρήθηκε ότι ο κοινός νομοθέτης είχε την εξουσία ακόμη και να μειώσει το μισθό των ΔΥ.

προς μισθολογική εξέλιξη, δικαίωμα που συνίσταται σε μισθολογικά κλιμάκια και βαθμολογική προαγωγή.

Η αξίωση του ΔΥ προς καταβολή των αποδοχών του αποτελεί αδιαίρετο μέρος της δημοσιοϋπαλληλικής εν γένει σχέσης, η οποία τον συνδέει με το Κράτος και κατά προέχοντα λόγο διέπεται από το κανονιστικό καθεστώς δημοσίου δικαίου, η εφαρμογή του οποίου είναι ανατεθειμένη στη Διοίκηση. Με βάση αυτή τη θεωρητική αντίληψη, αλλά και την προκύπτουσα αρχή από το θετικό δίκαιο, ο μισθός του υπαλλήλου οφείλεται, όχι μόνο όταν προσφέρονται από αυτόν οι υπηρεσίες του, αλλά και όταν χωρίς δική του υπαιτιότητα δε μπόρεσε να τις προσφέρει.[170] Η σύνταξη του σύγχρονου ΥΚ προτάσσει τη σημαντικότητα του μισθού για το δημόσιο υπάλληλο, τονίζοντας ότι είναι συνυφασμένος με την ιδιότητα του ως ειδικού πολίτη. Θεωρείται ότι ***συνδέεται προς το δημοσίου δικαίου χαρακτήρα της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης, αποτελών παρακολούθημα αυτής*** και ο καθορισμός του δεν πρέπει οπωσδήποτε να γίνεται μόνο κατά βάσει του είδους και της ποσότητας του παρεχόμενου έργου. Είναι παροχή που αποκτήθηκε βάσει της δημοσιολογικής σύμβασης, η οποία και θεμελιώνει το γενεσιουργό λόγο της αξίωσης του υπαλλήλου για την καταβολή του μισθού του.

Η αξίωση περί καταβολής του μισθού ανήκει στην ευρύτερη κατηγορία των περιουσιακών δικαιωμάτων. Στο πλαίσιο της προάσπισης και κατοχύρωσης του σεβασμού των περιουσιακών δικαιωμάτων εντάσσεται η υπαγωγή τους στη γενικότερη έννοια της «περιουσίας» που προβλέπει και προστατεύεται από τις διατάξεις του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως (ΕΣΔΑ),[171] «για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών», η οποία κυρώθηκε με το Ν.Δ. 53/1974. Εδώ περιλαμβάνονται τα προστατευόμενα από το άρθρο 17 του Σ εμπράγματα δικαιώματα, αλλά και όλα τα περιουσιακής φύσεως δικαιώματα και τα κεκτημένα «οικονομικά συμφέροντα» και κυρίως οι περιουσιακού χαρακτήρα απαιτήσεις, είτε αναγνωρισμένες με δικαστική ή διαιτητική απόφαση, είτε απλώς γεννημένες κατά το εθνικό δίκαιο, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία με βάση το τυχόν πριν από την προσφυγή στο δικαστήριο, νομοθετικό καθεστώς ότι μπορούν να ικανοποιηθούν

---

[170] ΣΕ 890/1956, ΝοΒ 195, σελ. 429, ΣΕ 268/1962 ΝοΒ 10, σελ. 1297, Ολ ΣΕ 1525/1966 ΝοΒ σελ. 1179, ΑΠ 507/1986. Ημερομηνία - ορόσημο συνιστά η 1η Μαΐου του 1952, από την έναρξη της οποίας, ο υπάλληλος δικαιούται το μισθό του για το χρονικό διάστημα που απουσιάζει από την εργασία του για λόγους ανωτέρας βίας και εφόσον δεν μπορεί να τακτοποιηθεί υπηρεσιακώς με άδεια, ενώ πριν την ισχύ του ΥΚ του 1952 δεν είχε το δικαίωμα να λάβει το μισθό του, αν απουσίαζε από την υπηρεσία χωρίς υπαιτιότητα του.

[171] Ορίζεται συγκεκριμένα ότι «παν φυσικό ή νομικό πρόσωπο δικαιούται σεβασμού περί της περιουσίας του». Ουδείς δύναται να στερηθεί της περιουσίας του και ο κοινός νομοθέτης μπορεί να στερήσει το δικαιούχο από τα γεννημένα δικαιώματα του, μόνο «για λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπόμενους από το νόμο και τις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου όρους». Αυτό σημαίνει ότι οι προϋποθέσεις για να μην ικανοποιηθεί η αξίωση είναι η ύπαρξη δημόσιας ωφέλειας (που πάντοτε υπάρχει, ως δημοσιονομικό όφελος, επί αποσβέσεως περιουσιακών δικαιωμάτων που υφίστανται έναντι του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ), αλλά και η συνδρομή περαιτέρω, τασσομένων σχετικώς από το νόμο ή τις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου, όρων - όπως είναι η κατά ορισμένη διαδικασία διαπίστωση της δημόσιας ωφέλειας και η καταβολή αποζημιώσεως ή η θέσπιση άλλων υπέρ των δικαιούχων παροχών ή πλεονεκτημάτων που αντισταθμίζουν την περιουσιακή του απώλεια. Οι προαναφερόμενες διατάξεις δεν στερούν το δικαίωμα στο Κράτος να χρησιμοποιεί τα αγαθά αυτά σύμφωνα προς το δημόσιο συμφέρον ή να επιβάλλει τα αναγκαία στην περιουσία αυτή πρόστιμα ή φόρους.

δικαστικά.[172] Μεταξύ των δικαιωμάτων με περιουσιακό χαρακτήρα είναι το ***γεννημένο δικαίωμα της μισθολογικής προαγωγής υπαλλήλου***.[173]

Το Σ με τη προσθήκη των λέξεων «εξελίσσονται μισθολογικά» θέλησε να εξασφαλίσει στον υπάλληλο: α) ένα σταθερό βασικό μισθό, ο οποίος από τη στιγμή που θα χορηγηθεί δεν μειώνεται, διότι βάσει αυτού θα υπολογισθεί η σύνταξη του υπαλλήλου και β) μια προοπτική μισθολογικής εξέλιξης επί το ευνοϊκότερο με τρόπο ώστε ο υπάλληλος να μην είναι καταδικασμένος σε μισθολογική στασιμότητα. Το ΣΕ με την απόφαση 294/1993 έκρινε ότι με τη διάταξη αυτή το Σ διασφαλίζει τη μισθολογική εξέλιξη του υπαλλήλου. Κάποτε υπήρξε διχογνωμία μεταξύ των δύο ανωτάτων δικαστηρίων του ΕΣ και ΣΕ για το πότε θεωρείται ότι υπάρχει «μισθολογική εξέλιξη». Συγκεκριμένα το ΕΣ γνωμοδότησε ότι δεν αποτελεί μισθολογική εξέλιξη η απλή απονομή προσαύξησης λόγω πολυετίας ή άλλων ειδικών επιδομάτων μη επηρεαζόντων το ύψος του βασικού μισθού ή το επίπεδο της μισθολογικής κλίμακας του υπαλλήλου, ενώ αντίθετα το ΣΕ δέχεται ότι το επίδομα πολυετίας αποτελεί μισθολογική εξέλιξη, ακόμη και αν δεν συνεπάγεται αύξηση του βασικού μισθού.

Όσον αφορά το ισχύον Σύνταγμα υποστηρίζεται ότι εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τα σχετικά με το μισθό, ***δεν του απαγορεύει όμως, ούτε τον εμποδίζει να προβεί σε μείωση του μισθού,*** ενώ του απαγορεύει να τον εξαφανίσει, αίροντας τη μισθολογική εξέλιξη του μονίμου δημοσίου υπαλλήλου[174] και καταδικάζοντας τον σε μισθολογική στασιμότητα. Μια τέτοια μείωση είναι σύννομη και επιτρεπτή - σπανίως βέβαια έχει συμβεί στην μακρόχρονη πορεία της Δημόσιας Διοίκησης - εάν την επιβάλλει η σωστή αναδιάρθρωση του μισθολογίου υπό την προϋπόθεση όμως, ότι θα προστίθεται πάντα στο νόμο η σχετική πρόβλεψη «μισθολογικής εξέλιξης του υπαλλήλου». Δε θεωρείται ότι προσκρούει στις σχετικές συνταγματικές διατάξεις περί νομιμότητας, ούτε αποτελεί υποβιβασμό, μήτε προσβάλλει τα κεκτημένα συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα, λόγω της δημόσιας φύσης της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης.[175] Ορθώς το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών με την υπ' αριθμ. 2963/1998 απόφαση του δικαιοδότησε ότι η αφαίρεση μισθολογικών κλιμακίων που πλασματικά είχαν χορηγηθεί κατά αναμόρφωση αποδοχών βάσει του ν. 2470/1997 δεν αποτελεί μείωση των μισθών.

Ο κοινός νομοθέτης δύναται να μειώσει τις αποδοχές του υπαλλήλου, όχι όμως το βασικό μισθό του και άλλες αποδοχές που λαμβάνονται υπόψη για τον καθορισμό του ύψους της σύνταξης, διότι ελλοχεύει ο κίνδυνος υπάλληλος που πρόκειται να συνταξιοδοτηθεί να λάβει μικρότερη σύνταξη από άλλο συνάδελφό του που συνταξιοδοτήθηκε πριν από τη μείωση. Απεναντίας τα επιδόματα που δεν καθορίζουν το ύψος της σύνταξης μπορούν ανεπιφύλακτα να καταργηθούν ή να

---

[172] Ολ. ΑΠ 40/1998.

[173] Αποτελεί ενοχικό δικαίωμα στην απόληψη ποσού, αντίστοιχου με την προαγωγή σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 71/2003 απόφαση του ΑΠ, ΝοΒ 2003, σελ. 1629.

[174] Αξιοσημείωτη είναι η παρατήρηση της καθ. Μαρίας - Ελένης Παναγοπούλου, η οποία υποστηρίζει ότι η αναδιαρθρωτική ρύθμιση του μισθολογίου δύναται να συνεπάγεται μείωση των αποδοχών, αρκεί να μη κλείνει την οδό προς τη μετέπειτα μισθολογική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων. Βλ. στο έργο της «Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των ΔΥ και η νομολογιακή επεξεργασία του θεσμού», διδακτορική διατριβή, 1986, σελ. 60.

[175] ΣΕ 658 και 675/1930, ΣΕ 1155/1951. Μόνο στις αποδοχές που αναλογούν σε παρελθόντα χρόνο δεν επιτρέπεται να χωρήσει μείωση. Ωστόσο το Εργατικό Τμήμα του Αρείου Πάγου έκρινε ότι η μείωση των αποδοχών συνιστά βλαπτική μεταβολή των όρων της συμβάσεως εργασίας και αντιστρατεύεται ευθέως της διατάξεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, εφόσον δεν συντρέχουν λόγοι δημόσιου συμφέροντας ή δημόσιας ωφελείας που να δικαιολογούν αυτή τη μείωση.

μειωθούν. Αποτελώντας στοιχείο της γενικής αντικειμενικής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων, οι αποδοχές μπορούν ανά πάσα στιγμή να αυξηθούν, να τροποποιηθούν ή και να μειωθούν,[176] χωρίς οι υπάλληλοι να μπορούν να αντιταχθούν σε αυτό. Όταν μιλάμε για μείωση του μισθού εννοούμε τη «δραχμική μείωση» και όχι τη μείωση της αγοραστικής δύναμης της δραχμής που οφείλεται στον πληθωρισμό, την οποία δεν απαγορεύει ούτε αποτρέπει ο νόμος και το Σ.[177]

Η μείωση των αποδοχών θεωρείται ότι αντίκειται στις αρχές της καλής πίστης και της εύρυθμης και χρηστής διοίκησης, τις οποίες είναι ανεπίτρεπτο να παραβιάσει η εξουσιαστική δράση του Κράτους που διέπει τη δημοσιοϋπαλληλική σχέση. Παράλληλα όμως, θα ανέτρεπε τον προϋπολογισμό όλων των θιγόμενων υπαλλήλων και θα γινόταν έτσι το μισθολόγιο πηγή διαμαρτυριών, δυσφορίας και δίκαιης δημοσιοϋπαλληλικής αναταραχής

Ερευνώντας συγγράμματα των περασμένων αιώνων άξιο προσοχής είναι εκείνο του Bornhak,[178] στο οποίο διατυπώνεται η άποψη ότι αναγνωρίζει ως δικαίωμα του υπαλλήλου την αξίωση του επί του υπηρεσιακού του τίτλου, αποκλείοντας ωστόσο οποιαδήποτε νομική του αξίωση επί του τίτλου, όπως και επί του μισθού του. Συγκεκριμένα υποστήριζε ***ότι η πληρωμή του μισθού είναι χαριστική πράξη του Κράτους, άρα μόνο ηθική και όχι νομική αξίωση του υπαλλήλου προς πληρωμή του μισθού είναι δυνατόν να υφίσταται.*** Ο εν λόγω συγγραφέας και ο Jellinek ανέλυσαν διεξοδικά τις έννοιες publicistisch = offentlich-rechtlich = δημόσιος. Η έννοια anspruch σημαίνει «η μετά παντός δικαιώματος αλληλένδετη και δικαίωμα αείποτε προϋποθέτουσα, στρεφόμενη αξίωση εναντίον κάποιου συγκεκριμένου προσώπου φυσικού ή νομικού». Κατά συνέπεια ο όρος publicistischer anspruch σημαίνει την εκ του δημοσίου δικαιώματος αξίωση, η οποία άλλοτε είναι αγώγιμη, άλλοτε όχι. Εν ολίγοις η έννοια του δημοσίου δικαιώματος δεν αντίκειται σε εκείνη του αγώγιμου, αφού πολλά από τα δημόσια δικαιώματα προστατεύονται με αγωγή.[179]

Θα μπορούσε σωστά να θεωρηθεί ότι αποτελεί ***νόμιμο δικαίωμα του υπαλλήλου για μια λογική αποζημίωση του για την εργασία που προσφέρει***, ως αποτέλεσμα της οργανικής σχέσης που τον συνδέει με το Δημόσιο και λόγω της πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης του στην υπηρεσία. Η εύλογη αυτή αποζημίωση ως κύρια πηγή εισοδήματος του, πρέπει να είναι ανάλογη των ευθυνών που επωμίζεται και σε ικανοποιητικού επιπέδου ύψος, ώστε σε κάθε περίπτωση να καλύπτει τις καλώς εννοούμενες ανάγκες του περί αξιοπρεπούς διαβίωσης του, μέσα σε ένα ορθολογικά οργανωμένο σύστημα Διοίκησης και κατά επέκταση στο κοινωνικό περιβάλλον στο οποίο είναι ενταγμένος.

12.1. ΠΟΤΕ ΑΡΧΙΖΕΙ Η ΕΠΙ ΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ ΑΞΙΩΣΗ

Ανατρέχοντας στο νομοθετικό παρελθόν των πρώτων κιόλας χρόνων της σύστασης του Ελληνικού Κράτους παρατηρούμε ότι εκδόθηκαν αντιφατικές διατάξεις μεταξύ τους ως προς τον προσδιορισμό του χρονικού σημείου έναρξης του

---

[176] Η κυβέρνηση έχει την εξουσία που της παρέχει ο νόμος να μειώσει τις αποδοχές των διορισθέντων με οποιαδήποτε σύμβαση εργασίας. Στο παρελθόν ΠΔ μείωσε τις αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων των ΝΠΔΔ που βρίσκονταν στην ίδια βαθμολογική και μισθολογική κατάσταση με τους πρώτους.

[177] Επίσης δε μπορούμε να επικαλεσθούμε την εκδοχή ότι το άρθρο 103 του Σ επιβάλλει στη Διοίκηση να αυξήσει το βασικό μισθό όταν μειωθεί η αγοραστική αξία της δραχμής.

[178] Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το σύγγραμμα του «Preuss Verwaltungsrect», Τόμος Ι, 1889, σελ. 72. Αγγελόπουλου Θ. «Ο περί την έδρα του διοικητικού δικαίου αγών», εν Αθήναις 1918, Τυπογραφείο, Εστία, σελ. 141 - 143.

[179] Wach, Handbuch d. Dtsch. Civilprozessr. Τομ. Ι, σελ. 97.

δικαιώματος μισθοληψίας.[180] Συγκεκριμένα εκδόθηκε το Διάταγμα του 1833 (άρθρο 5) περί διορισμού, ορκοδοσίας και μισθοληψίας των υπηρετών της Επικρατείας που όριζε ότι το δικαίωμα λήψης του μισθού αρχίζει από την ημέρα κατά την οποία συντελείται η εγκαθίδρυση, ενώ είκοσι σχεδόν χρόνια αργότερα εκδόθηκε το Διάταγμα του 1852 (άρθρο 14) που όριζε ότι το δικαίωμα αυτό αρχίζει από την επομένη της εγκαταστάσεως, εκτός αν το έγγραφο διορισμού ή ειδικές κανονιστικές διατάξεις της υπηρεσίας προσδιόριζαν διαφορετικό χρόνο έναρξης του δικαιώματος αυτού. Για να απαντηθεί το ερώτημα ποια από τις δύο αυτές διατάξεις υπερίσχυε, θα πρέπει να λάβουμε υπόψη μας ότι όταν είχε εκδοθεί το Διάταγμα του 1833 η νομοθετική και εκτελεστική εξουσία εκπορευόταν από το ίδιο όργανο το μονάρχη, οι πράξεις του οποίου ήταν ισοδύναμες, είτε αποκαλούνταν διατάγματα, είτε νόμοι και καταργούνταν μόνο με τυπικό διάταγμα.

Σήμερα το θέμα του μισθού και οποιουδήποτε δημόσιου εξόδου κανονίζεται μόνο διά νόμου, άρα και ο καθορισμός του χρονικού διαστήματος κατά το οποίο αρχίζει κα παύει η απαίτηση μισθού υπάγεται ωσαύτως στην αρμοδιότητα της νομοθετικής εξουσίας. Εάν η εκτελεστική εξουσία καθορίζει το χρόνο έναρξης και παύσης του δικαιώματος της μισθοληψίας και όχι η νομοθετική, όπως είναι το ορθότερο, υπάρχει ο κίνδυνος η πράξη της να μην είναι απόρροια του κανονιστικού δικαιώματος του ανώτατου άρχοντα (τότε του μονάρχη), αλλά ενέργεια ερμηνευτική της υποτιθέμενης και μη ρητώς εκπεφρασμένης βουλήσεως του νομοθέτη, με αποτέλεσμα να είναι εφικτή η αμφισβήτηση της από τον ενδιαφερόμενο υπάλληλο με αγωγή ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η διάταξη του Διατάγματος του 1833, είναι κατά ουσία νομοθετική και άρα επικρατέστερη της αντίστοιχης διάταξης του εκτελεστικού διατάγματος του 1852, οπότε η επί του μισθού αξίωση αρχίζει από την πρώτη μέρα εγκατάστασης, μετάβασης του υπαλλήλου στην έδρα του, δηλαδή από την πρώτη ημέρα της ενεργού ανάληψης των καθηκόντων του.

Αν ο νεοδιοριζόμενος υπάλληλος πριν ακόμη εγκατασταθεί στην έδρα του και αναλάβει υπηρεσία, ζητήσει και λάβει άδεια, έχει δικαίωμα να απουσιάσει χωρίς να του χορηγηθούν οι αντίστοιχες αποδοχές. Το δικαίωμα διορισμού και ανάληψης μισθού αναστέλλεται, εφόσον το βασιλικό διάταγμα ή η υπουργική πράξη περί διορισμού δεν καταχωρίζεται στην εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Παλαιότερα μάλιστα ακολουθήθηκε η εξής πρακτική: για να αμειφθεί ο νεοδιοριζόμενος υπάλληλος, το έγγραφο πληρωμής του πρώτου μισθού του αμέσως μετά το διορισμό, έπρεπε να συνοδεύεται από το πρωτόκολλο της ορκωμοσίας, το οποίο εγχειριζόταν και επισυναπτόταν στις καταστάσεις του πρώτου μισθού. Η πρακτική αυτή είναι οπωσδήποτε εσφαλμένη, διότι δεν είναι νόμιμο ο μη ορκισθείς υπάλληλος[181] να μην λαμβάνει μισθό, ενώ παρέχει υπηρεσίες και από την άλλη, το πρωτόκολλο ορκωμοσίας πρέπει να διαβιβάζεται από την αρχή, ενώπιον της οποίας έγινε η ορκοδοσία, στο αρμόδιο υπουργείο, το οποίο υποχρεούται να το διαφυλάσσει στο αρχείο, σύμφωνα με το άρθρο 4 του Δ. του 1833.

Επειδή από τις διατάξεις του άρθρου 92 παρ. 1 του Π.Δ/τος 611/1977 (άρθρο 65 του ΥΚ) που εφαρμόζεται και επί των μετακλητών υπαλλήλων, ορίζεται ότι η επί του μισθού αξίωση του νεοδιοριζόμενου υπαλλήλου αρχίζει από την ημέρα

---

[180] Βλ. Αγγελόπουλου «Δίκαιο Πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι» 1913 - 1914 εκδ. β'.

[181] Αν και το άρθρο 449 του Π.Ν. προέβλεπε την επιβολή ποινών πειθαρχικών και ποινικών σε υπάλληλο που πρόσφερε υπηρεσίες χωρίς να έχει ορκισθεί.

της ορκωμοσίας του[182] και συγχρόνως της εγκατάστασης του στη θέση, «προσηκόντως βεβαιωμένη»[183] κατά την οποία αναλαμβάνει τα υπηρεσιακά του καθήκοντα και από τις διατάξεις του άρθρου 53 παρ. 2 του ΥΚ συνάγεται ότι δεν επιτρέπεται ανάληψη υπηρεσίας και ορκωμοσία, εάν το έγγραφο της κοινοποίησης δεν μνημονεύει τον αριθμό του φύλλου της ΕτΚ στο οποίο δημοσιεύθηκε η περίληψη του διορισμού, οι φερόμενοι ως δικαιούχοι της εντελλόμενης δαπάνης υπάλληλοι, δικαιούνται αποδοχών από της ολοκληρώσεως του διορισμού τους που πραγματοποιήθηκε νομοτύπως. Η υπαλληλική ιδιότητα αποκτάται όχι από την ορκωμοσία, αλλά από το διορισμό, άρα η υποχρέωση της καταβολής και η αξίωση είσπραξης του μισθού αρχίζει από την ανάληψη της υπηρεσίας και υφίσταται συνεχώς μέχρι λύσεως της υπαλληλικής σχέσης,[184] αφού παρέχεται κατά παρακολούθηση αυτής. Αν δεν συμπίπτει η ημέρα της ορκωμοσίας του με την ημέρα ανάληψης καθηκόντων, τότε ο προϊστάμενος της υπηρεσίας υπογράφει μαζί με τον νεοδιοριζόμενο υπάλληλο πρακτικό στο οποίο βεβαιώνεται η ανάληψη της υπηρεσίας.

Αρχικά επικράτησε η αντίληψη ότι η μισθοδοσία αρχίζει μόνο μετά την εγκατάσταση του υπαλλήλου στη θέση του, αντίληψη που τελικά αντικαταστάθηκε από την ορθότερη, σύμφωνα με την οποία η μισθοδοσία αρχίζει από την μέρα του διορισμού. Προϋπόθεση για να γεννηθεί η αξίωση του υπαλλήλου επί του μισθού είναι να υφίσταται νόμιμος διορισμός του στη θέση στην οποία απασχολήθηκε, διότι ο νόμος πρεσβεύει «νόμιμη» ανάληψη της υπηρεσίας, γεγονός που υπόκειται στον προληπτικό έλεγχο των αρμοδίων οργάνων του ΕΣ. Νόμιμος διορισμός δεν συντρέχει στην περίπτωση που η επαναφορά του υπαλλήλου στην υπηρεσία κρίθηκε μη νόμιμη, σύμφωνα με τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων και του ΣΕ. Αν ο διοριζόμενος αρνηθεί τη θέση του, τότε ανακαλείται ο διορισμός και μάλιστα αν δημοσιευθεί ή κοινοποιηθεί, για να ανακληθεί υπόκειται σε ορισμένες διατυπώσεις.

Η τυχόν ανάληψη καθηκόντων και η παροχή υπηρεσιών πριν από το διορισμό και την ορκωμοσία δεν γεννά δικαίωμα προς απόληψη μισθού, αλλά η δημιουργηθείσα σχέση κρίνεται κατά τις διατάξεις περί αδικαιολόγητου πλουτισμού

---

[182] Θεωρείται ότι αναλαμβάνει υπηρεσία μετά την ορκωμοσία του, συνήθως συμπίπτει η ημέρα ορκωμοσίας με την ημέρα ανάληψης των καθηκόντων.

[183] Η προσήκουσα εγκατάσταση βεβαιώνεται με τη σύνταξη εκθέσεως εμφανίσεως, όπως μνημονεύεται στην υπ' αριθμ. 268/1982 Πράξη του ΕΣ. Διαφορετικά η ημέρα ανάληψης της υπηρεσίας βεβαιώνεται στο πρωτόκολλο της ορκωμοσίας με τη σύνταξη σχετικής έκθεσης εγκατάστασης.

[184] Η υπαλληλική σχέση λύεται σε περίπτωση θανάτου του ΔΥ, οπότε η παύση της μισθοδοσίας επέρχεται αυτοδίκαια από την ημέρα του θανάτου. Αν παραιτηθεί ή απολυθεί με οποιονδήποτε τρόπο, η αξίωση για την καταβολή του μισθού του παύει από την κοινοποίηση στον ενδιαφερόμενο της σχετικής πράξης ή οπωσδήποτε από την πάροδο εικοσαημέρου από τη δημοσίευση της πράξης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, όταν δεν λαμβάνει χώρα η κοινοποίηση της πράξης μέσα στο εικοσαήμερο. Οι αποδοχές που καταβάλλονται για τρεις μήνες δεν είναι μισθός, αλλά αποκαλούνται σωστότερα «οιονεί σύνταξιν». Η συνταξιοδότηση αυτού ξεκινά από την επομένη της παύσης των τρίμηνων αποδοχών. Οι αποδοχές αυτές αποτελούν παροχή, αντί σύνταξης, με σκοπό να διευκολυνθεί αυτός κατά το πέρασμα του στο καθεστώς της σύνταξης και την προσαρμογή του στις νέες οικονομικές συνθήκες που δημιουργούνται από την παύση του μισθού. Ο υπάλληλος χάνει τις αποδοχές του και στην περίπτωση της έκπτωσης του λόγω καταδίκης του για ποινικό αδίκημα, η παύση δε των αποδοχών αρχίζει αφότου η καταδικαστική απόφαση έγινε αμετάκλητη, ανεξάρτητα από το χρόνο που δημοσιεύτηκε η απόφαση της Διοίκησης για έκπτωση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Βλ. Χ. Φθενάκη «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου», 1984 σελ. 50.

και δημιουργεί ενδεχομένως ενοχική αξίωση προς αποζημίωση λόγω αδικαιολόγητου πλουτισμού,[185] αγόμενη στα πολιτικά δικαστήρια.

Ο υπάλληλος που προήχθη ή υποβιβάσθηκε, έχει αξίωση για το μισθό που αναλογεί στο βαθμό της προαγωγής ή του υποβιβασμού του, από την ημέρα δημοσίευσης της σχετικής πράξης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Αν παράλληλα με την προαγωγή, μετακινήθηκε σε άλλη θέση, κατά το εδάφιο 2 της παρ. 1 του άρθρου 92 του ΥΚ λαμβάνει το νέο επαυξημένο μισθό από την εγκατάσταση του στη νέα θέση.

Αν έχει τεθεί σε διαθεσιμότητα ή αργία κατά τη διάρκεια των οποίων αναστέλλεται η άσκηση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας και παρέχεται μειωμένος μισθός και στη συνέχεια η Διοίκηση εκδώσει πράξη ανακλήσεως των ανωτέρω καταστάσεων και επαναφορά του στην ενέργεια, η αξίωση του επί ολόκληρου του μισθού αρχίζει από τη στιγμή που λάβει χώρα η επανεγκατάσταση του στην πρότερη θέση, η οποία εκδηλώνεται υπηρεσιακώς και από πλευράς μισθοληψίας με τη σύνταξη πράξεως υπογεγραμμένης από το αρμόδιο προϊστάμενο και τον υπάλληλο, η οποία βεβαιώνει την ανάληψη της υπηρεσίας.

Αν κατά το διορισμό χρειάζεται να καταβληθεί κάποιου είδους εγγύηση, η μισθοδοσία αρχίζει, εφόσον καταβληθεί αυτή, όπως ορίζουν τα άρθρα 65 του ΥΚ και 92 του ΠΔ/τος 611/1977.

Η επί του μισθού αξίωση του υπαλλήλου παύει από τη στιγμή που καθίσταται αμετάκλητη η καταδικαστική απόφαση περί απόλυσης του και όχι από τη δημοσίευση της σχετικής διοικητικής πράξης.

12.2. ΧΡΟΝΟΣ ΚΑΤΑΒΟΛΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΩΝ ΜΙΣΘΩΝ

Εφόσον κυριαρχεί η αντίληψη ότι ο μισθός του ΔΥ παρέχεται κατά προέχοντα λόγο για λόγους δημοσίου συμφέροντος[186] και δεν έχει την έννοια του αστικού δικαίου, δε μπορεί αμέσως μετά την κατάρτιση της δημοσιοϋπαλληλικής σύμβασης του διορισμού να συμφωνηθεί με τον υπάλληλο το ύψος του μισθού που θα καταβάλλεται στο μέλλον, αλλά ούτε και ο τρόπος και ο χρόνος της καταβολής του.

Το άρθρο 93 του ΥΚ ορίζει το χρόνο καταβολής των αποδοχών. Ο μισθός αντιπροσωπεύει την αμοιβή για την παρεχόμενη εργασία σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Ο νομοθέτης θέλοντας να εξασφαλίσει άμεσα την οικονομική σταθερότητα και σιγουριά του υπαλλήλου και έμμεσα την ίδια τη δημόσια υπηρεσία ορίζει απευθείας με ειδική διάταξη το χρόνο μισθοδοσίας, δηλ. της διαδικασίας της περιοδικής καταβολής του μισθού και των άλλων αποδοχών στο προσωπικό των δημοσίων υπηρεσιών, απαγορεύοντας το δημόσιο δικαίωμα για την ανάληψη του μισθού να αναγνωρίζεται σε άλλη χρονική βάση, λχ. ετήσια.

Καταβάλλεται τμηματικώς σε τακτά χρονικά διαστήματα, στην αρχή κάθε 15/θημέρου, προσδιορίζεται δε τούτο κατά κανόνα για την 1η και τη 16η κάθε μήνα, χωρίς όμως να αποκλείεται διαφορετικός χρόνος καταβολής του μισθού ύστερα από

---

[185] Εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 904 ΑΚ και στο Ελληνικό Δημόσιο, ΑΠ 34/1988, ΕΕργΔ 1989, σελ 255, ΣΕ 139, 324/1933.

[186] Το δημόσιο συμφέρον εκλαμβάνεται ως γενική αρχή του δικαίου, είναι ο δικαιολογητικός λόγος της δράσης της διοίκησης, αλλά και νομικό έρεισμα των πράξεων της, είναι δηλ. στοιχείο της νομιμότητας της διοικητικής πράξης, η δε παραβίαση του συνιστά παραβίαση νόμου. Βλ. Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Ανδρομάχη «Διοικητικό Δίκαιο» εκδ. Σάκκουλα, 2004.

εισήγηση της ΑΔΕΔΥ και κοινή απόφαση των αρμοδίων υπουργείων Δημόσιας Διοίκησης και Οικονομικών. Η εξασφάλιση του δεκαπενθημέρου αφορά μόνο τους τακτικούς υπαλλήλους.[187] Ο υπουργός των Οικονομικών είναι εξουσιοδοτημένος, εκτιμώντας τις ανάγκες της υπηρεσίας, να αποφασίσει με κανονιστική πράξη του την καταβολή σε συντομότερο του δεκαπενθημέρου χρονικό διάστημα των αποδοχών για το σύνολο ή για ορισμένη κατηγορία δημοσίων υπαλλήλων, ασχέτως της υπηρεσίας στην οποία ανήκουν. Η παρ. 2 του άρθρου 93 του ΥΚ αφορά τις λοιπές κατηγορίες υπαλλήλων της Δημόσιας Διοίκησης, πλην των τακτικών και ασχέτως της σχέσεως που τους συνδέει με το Κράτος και ορίζει ότι είναι δυνατή η ανάθεση στον Υπουργό Οικονομικών να καθορίσει με απόφαση κανονιστικού περιεχομένου διαφορετικά χρονικά διαστήματα καταβολής των αποδοχών τους, που μπορούν να υπερβαίνουν το δεκαπενθήμερο ή μπορεί να χορηγούνται μετά την παροχή της εργασίας ως δεδουλευμένες.

Κάνοντας μια ιστορική αναδρομή παρατηρούμε ότι ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσίαζαν οι νόμοι ΣΙΒ και 1168/1918 που όριζαν τις λογιστικές διατάξεις περί ενάρξεως και λήξεως της καταβολής των υπαλληλικών μισθών και των λοιπών μηνιαίων αποδοχών. Οι νόμοι 3779/1929 (άρθρο 17) και 5127/1931, αλλά και η νομολογία κυρίως με την υπ' αριθμ. 94/1931 απόφαση του ΣΕ προέβλεπαν ότι οι δημοσιοϋπαλληλικές μηνιαίες αποδοχές θα καταβάλλονται κατά την πρώτη ημέρα του μήνα και μάλιστα θα προπληρώνονται.[188] Αντίθετα οι δεδουλευμένοι μισθοί των εκτάκτων υπαλλήλων καταβάλλονται στο τέλος κάθε μήνα σύμφωνα με το άρθρο 5 του αναγκαστικού νόμου 491 του 1936. Εάν το δικαίωμα ανάληψης μισθού άρχιζε μετά την 1η ή την 16η ημέρα ορισμένου μήνα λαμβάνονταν από τους δημοσίους υπαλλήλους τόσα μερίδια, όσες είναι οι υπολειπόμενες μέχρι συμπληρώσεως του δεκαπενθημέρου ημέρες.

Αρχικά καταβαλλόταν στο τέλος κάθε ημερολογιακού μήνα, ο οποίος λογιστικώς λογιζόταν ότι αποτελείται από τριάντα (30) ημέρες. Θεωρήθηκε ορθότερη η καταβολή του μισθού να γίνεται με αυτό τον τρόπο, διότι διαφορετικά η καταβολή αυτού την πρώτη κάθε μήνα θα σήμαινε το δικαίωμα του υπαλλήλου να λάβει τόσα τριακοστά μερίδια του μηνιαίου μισθού, όσες είναι οι υπολειπόμενες ημέρες του μήνα. Μόνο ο νεοδιοριζόμενος υπάλληλος μετά την πρώτη του μηνός μισθοδοτείτο για τον πρώτο μήνα με τόσα τριακοστά του μισθού, όσες είναι οι υπολειπόμενες ημέρες του μήνα. Δηλαδή θα έπρεπε να μισθοδοτείται όχι για τις πραγματικά υπολειπόμενες ημέρες μέχρι τέλους του μήνα, αλλά για όσες προκύπτουν μετά την αφαίρεση από τον αριθμό των τριάντα των παρελθουσών ημερών από την 1η του μήνα μέχρι την έναρξη του δικαιώματος επί του μισθού.[189] Σε περίπτωση δε, που πρόκειται να αφαιρεθούν νόμιμα κάποιοι ημερήσιοι μισθοί, το ποσό που πρόκειται να αφαιρεθεί υπολογίζεται πολλαπλασιαζόμενο του αριθμού των μη μισθοδοτούμενων ημερών επί το τριακοστό μερίδιο του μηνιαίου μισθού. Η 31η ημέρα των επτά μηνών του έτους και οι λιγότερες από 30 ημέρες του Φεβρουαρίου δεν λαμβάνονται υπόψη (άρθρο 12 του 1842).

Η αρχή της τακτικής καταβολής της αμοιβής διασφαλίζει για τον υπάλληλο, εφόσον εξακολουθεί να παρέχει εργασία, όχι μόνο το σήμερα, αλλά και το αύριο.

---

[187] Γ. Ναυπλιώτη, «Ερμηνεία Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ, Α' 1981 Πειθαρχικό Δίκαιο» (Π.Δ.611/1977), εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1978 και 1981.

[188] Αντίστοιχα, στους υπαλλήλους της Βαυαρίας (1908) και της Γερμανικής αυτοκρατορίας (1873) ο μισθός καταβάλλεται προκαταβολικώς κάθε μήνα, ενώ στους αντίστοιχους της Πρωσίας προκαταβάλλεται κάθε τρίμηνο.

[189] Αγγελόπουλου Θ. «Δίκαιο Πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι» 1913 - 1914 εκδ. β'.

Δίνει τη δυνατότητα τόσο στην υπηρεσία, όσο και στον ίδιο να προγραμματίζουν τις δαπανηρές δραστηριότητες τους, μέσα στα πλαίσια των υφιστάμενων οικονομικών δυνατοτήτων τους, χωρίς αιφνιδιασμούς και άγχος.

12.3. Ο ΜΙΣΘΟΣ ΩΣ ΜΕΣΟ ΔΙΑΤΡΟΦΗΣ

Αναφέραμε ανωτέρω ότι ***το δικαίωμα επί των υλικών αποδοχών και ωφελημάτων απορρέει για το δημόσιο υπάλληλο εκ της ιδιότητάς του.***[190] Το δικαίωμα επί του μισθού αποτελεί και νομοθετική επιβολή, σύμφωνα με το άρθρο 41 του ΥΚ, καθιστώντας το μισθό από τη μια μεριά αξίωση και από την άλλη τον αναγάγει σε σκοπό για την αξιοπρεπή διαβίωση του υπαλλήλου. Είναι δε οι αποδοχές κυρίως χρήματα, η καταβολή των οποίων καθορίζεται από το νόμο, όχι ενόψει των παρεχομένων από τον υπάλληλο υπηρεσιών, ούτε ως αμοιβή για αυτές τις υπηρεσίες, αλλά με σκοπό να δοθεί στον υπάλληλο υλική ενίσχυση, είναι το υλικό μέσο που του επιτρέπει να συντηρηθεί και να διατηρεί την κοινωνική και ηθική εκείνη θέση που του αναλογεί με βάση το ασκούμενο από αυτόν λειτούργημα. Κατά την κρατούσα γνώμη δεν έχει τον χαρακτήρα αντισταθμίσματος της αξίας της παρασχεθείσας υπηρεσίας και κατά τούτο διαφέρει από τα ημερομίσθια και τις άλλες αποδοχές των μισθωτών των ιδιωτικών επιχειρήσεων, ούτε έχει χαρακτήρα υλικού ανταλλάγματος για την παρεχόμενη εργασία, όπως συμβαίνει στην ιδιωτική σύμβαση εργασίας.

Η παροχή μισθού απαιτείται να διασφαλίζει την αξιοπρεπή διαβίωση του εργαζομένου, ο οποίος μάλιστα με βάση την αρχή του δικαίου οφείλει να είναι ανάλογος με τη σπουδαιότητα της εργασίας του. Το άρθρο 23 παρ. 2 της Παγκόσμιας Διακηρύξεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου πρεσβεύει τα εξής: «Πάντες έχουν δικαίωμα άνευ ουδεμίας διακρίσεως ίσης αμοιβής για ίση εργασία. Όποιος εργάζεται έχει δικαίωμα δίκαιης και ικανοποιητικής ανταμοιβής, εξασφαλίζοντας γι' αυτόν και την οικογένεια του διαβίωση σύμφωνη προς την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και συμπληρωμένη, αν παρίσταται ανάγκης, δια πάντων των λοιπών μέσων προστασίας».[191] Επιπλέον και το Σύνταγμα της Βαϊμάρης στη Γερμανία (1919) που υπήρξε το πρώτο και το πλέον αξιόλογο συνταγματικό έργο της κοινωνικής πολιτείας δικαίου, περιέλαβε διατάξεις που αφορούσαν τα αποκαλούμενα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα των πολιτών. Το άρθρο 15 παρ. 1 του Σ προέβλεπε ότι «η τάξη της οικονομικής ζωής οφείλει απαρεγκλίτως να ανταποκρίνεται στις θεμελιώδεις αρχές της δικαιοσύνης με σκοπό την εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης για όλους τους πολίτες. Αναγνωρίζεται η οικονομική ελευθερία στην οικονομική ζωή, όχι ως αυτοσκοπός, αλλά μόνο, εφόσον εκπληρώνει κοινωνική λειτουργία και προσανατολίζεται επιτακτικά προς τη δικαιοσύνη, η οποία απαιτεί η οικονομική ζωή να έχει ως αμέριστο σκοπό της την παροχή σε κάθε άνθρωπο της δυνατότητας συντήρησης στη ζωή που επιτυγχάνεται «δια της βιοποριστικής εργασίας». Συνεπώς η Πολιτεία έχει καθήκον να διαμορφώσει την οικονομική τάξη κατά τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζεται σε όλους «η ελευθερία της υλικής ύπαρξης». Το δικαίωμα επί της υλικής διαβίωσης πρέπει να ικανοποιείται δια της εργασίας, η οποία ανυψώνεται στο άρθρο 16 παρ. 1 σε «ηθικό καθήκον». Και η Πολιτεία οφείλει να διευκολύνει την εκπλήρωση αυτού του καθήκοντος, διά της υποδείξεως σε κάθε άτομο ευκαιριών εργασίας που θα είναι κατάλληλες για να προσπορίζει το εισόδημα εκείνο που είναι απαραίτητο για την καθημερινή συντήρηση του και κατά επέκταση την αξιοπρεπή διαβίωση του.

---

[190] Μ. Δένδιας «Διοικητικό Δίκαιο» 1944, εκδ. Παπαζήση, Αθήναι, σελ. 273 επομ.

[191] Βλ. σχετική ανάπτυξη της αρχής αυτής στο έργο του Γ. Δ. Δασκαλάκη «Η Οικουμενική Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων».

Ο νομικός χαρακτήρας του μισθού είναι αυτός της διατροφής του υπαλλήλου εκ μέρους του Κράτους. Είναι δαπάνη κατεξοχήν παραγωγική, η ποσοτική επάρκεια της οποίας προάγει την ποιοτική επάρκεια του υπαλλήλου και κατά επέκταση συμβάλλει στην ευεξία του «δημόσιου θησαυρού και του όλου πολιτικού σώματος». Παρέχεται πρωτίστως χάριν του δημοσίου συμφέροντος,[192] το οποίο επιτάσσει να εξασφαλίζονται στον υπάλληλο τα απαραίτητα μέσα αξιοπρεπούς και άνετης διαβίωσης τόσο του ιδίου, όσο και της οικογένειας του, ενώ σε δεύτερη μοίρα αποσκοπεί στην προστασία του δημοσίου υπαλλήλου, εξυπηρετώντας το ατομικό του συμφέρον. Αν ο σκοπός του μισθού ήταν διαφορετικός, τα πειθαρχικά πρόστιμα και η στέρηση του μισθού συνεπεία πειθαρχικών ποινών και διοικητικών μέτρων θα ήταν ακατανόητη αυτοκαταδίκη της πολιτείας για παραπτώματα των υπαλλήλων της.[193]

Οι αμοιβές αποτελούν έναν κρίσιμο τομέα της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, διότι ***εμπεριέχουν δύο διαστάσεις. Η μία είναι η λειτουργική***, η οποία σχετίζεται με την ικανοποίηση των υλικών αναγκών του εργαζόμενου, ενώ παράλληλα αποτελεί πηγή υποκίνησης και στράτευσης της βούλησης και του μυαλού του για την επίτευξη των στόχων της Δημόσιας Διοίκησης για αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία. ***Η δεύτερη διάσταση της είναι η συμβολική,*** υπό την έννοια ότι αποτυπώνει την αναγνώριση των ικανοτήτων του, της συνεισφοράς του και της επιτυχίας του στον επαγγελματικό στίβο. Η Δημόσια Διοίκηση, παρέχοντας αμοιβή που αποτελεί δαπάνη και ταυτόχρονη επένδυση, προσπαθεί να προσελκύσει το ενδιαφέρον του προσωπικού της, με σκοπό την υλοποίηση των στρατηγικών της σχεδίων.

Το Κράτος έχει την επιτακτική ανάγκη να παρίσταται και να εκπροσωπείται από τα όργανά του αξιοπρεπώς στον εξωτερικό κόσμο, γεγονός που επιτυγχάνεται όταν αυτά έχουν εξασφαλίσει με την αμοιβή τους τα οικονομικά μέσα αξιοπρεπούς διαβίωσης και συντήρησης τόσο των ιδίων, όσο και της οικογένειας τους. Λόγω της μεγίστης σπουδαιότητας του λειτουργήματος τους πρέπει να πληρώνονται με μισθό που να τους εξασφαλίζει τα προς το ζην, ένα κάπως υψηλότερο βιοτικό επίπεδο, τη στοιχειώδη επιβίωσή τους που να τους επιτρέπει να ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις τους ως οικογενειάρχες και να καλύπτει τις κοινωνικές, ηθικές και πνευματικές ανάγκες τους. Ως οικογένεια του εργαζόμενου θεωρούνται μόνο τα πρόσωπα που συνοικούν μαζί του και έχουν από το νόμο απαίτηση διατροφής και όχι τα πρόσωπα που μπορεί να διατρέφονται από αυτόν χωρίς νόμιμη υποχρέωση. Το δικαστήριο κρίνει ποιο είναι το ποσό το απολύτως απαραίτητο για τη διατροφή του εργαζόμενου και της οικογένειας του, λαμβάνοντας υπόψη την οικογενειακή και κοινωνική θέση του εργαζόμενου, το ποσό του μισθού, τους τυχόν άλλους πόρους και γενικά τις συνθήκες διαβίωσης του.

Και δεν πρέπει να ξεχνούμε ότι οποιαδήποτε θέση στην κρατική μηχανή και αν έχει κάποιος είναι σημαντική, διότι διαχειρίζεται και διεκπεραιώνει καθημερινά υψίστης σημασίας ζητήματα που αφορούν την πρόοδο της χώρας και την εξυπηρέτηση των συμφερόντων των πολιτών, γι' αυτό το Κράτος αν θέλει τα όργανα του να ασκούν τα καθήκοντά τους ευσυνείδητα και αποδοτικά, να παραμένουν αγνά και αδέσμευτα από εξωϋπηρεσιακούς παράγοντες, γνωριμίες και συμφέροντα και να μην εκτίθενται σε ποικίλους οικονομικούς πειρασμούς, αλλά να αφοσιώνονται με

---

[192] ΣΕ 97/1908, ΣΕ 658/1930, ΣΕ 890/1956, ΣΕ 1525/1966, άρθρο 94 και 95.

[193] Η αποφ. 658/1930 ΣΕ αναφέρει ενδεικτικά «οι αφορώσαι εις αποδοχάς δημοσίων υπαλλήλων διατάξεις σκοπούσι ταυτοχρόνως στην προστασία και του δημόσιου συμφέροντος.

περισσή προθυμία, απερίσπαστα στην υπηρεσία τους, πρέπει να τα προσέχει αμείβοντας τα με ένα τέτοιο επίπεδο μισθού, ώστε να μπορούν να ζουν με αξιοπρέπεια και ευπρέπεια.[194] Η ιδιαίτερη έμφαση που δίνει η Πολιτεία στο έργο των δημοσίων υπαλλήλων αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι απαιτεί από τούτους την αποκλειστική προσοχή και αφοσίωση τους, απαγορεύοντας την παράλληλη απασχόληση τους στον ιδιωτικό τομέα, χωρίς την προηγούμενη άδεια της.[195] Ασκώντας τα καθήκοντά τους χωρίς να ανησυχούν αν θα εξασφαλίσουν τα προς το ζην, χαίρουν και εμπνέουν την εμπιστοσύνη και την εκτίμηση των πολιτών με τους οποίους έρχονται σε επαφή, τόσο κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, όσο και στις κοινωνικές τους σχέσεις, κατορθώνοντας να δημιουργήσουν την απαραίτητη εκείνη ψυχολογική προϋπόθεση που θα πείσει τους πάντες να συμμορφώνονται προς τις τάξεις των δημοσίων αρχών και να τηρούν τον οφειλόμενο προς αυτές σεβασμό, ενώ συγχρόνως επιτυγχάνεται η μέγιστη απόδοση τους για το κοινό συμφέρον.

Η αξιοπρεπής διαβίωση του υπαλλήλου στην υπηρεσία και στην κοινωνία αποτελεί ουσιώδες στοιχείο για τη διάπλαση της υπηρεσιακής του υπόστασης. Ειδικότερα στον ιδιωτικό του βίο η αξιοπρεπής διαγωγή και η διαβίωση του με αρετή συντελεί στη διαμόρφωση του μέτρου κρίσεως του κοινού, λόγω της συνύπαρξης στο πρόσωπο του υπαλλήλου των δύο ιδιοτήτων, του ιδιώτη και του οργάνου του Κράτους. Κατά την κρατούσα αντίληψη, ο διάγων άμεμπτα στον ιδιωτικό του βίο δεν είναι δυνατόν να μην ασκεί και τα υπηρεσιακά του έργα με την ίδια αξιοπρέπεια.[196]

Στη σύγχρονη σχέση εργασίας υπάρχουν παραδείγματα που αποδεικνύουν ότι ο μισθωτός εξακολουθεί να εισπράττει το μισθό, χωρίς να προσφέρει εργασία ή συμβαίνει ένα μέρος του μισθού να μην σχετίζεται άμεσα με την ποιότητα και την ποσότητα της προσφερόμενης εργασίας, όπως είναι τα οικογενειακά επιδόματα, το επίδομα γάμου, το δώρο των εορτών, το επίδομα αδείας. Στη διάσπαση της στενής σχέσης εργασίας και μισθού συνέβαλαν και οι νεώτερες αντιλήψεις, οι οποίες αποδέχθηκαν ότι η εργασία εκτός από οικονομικό μέγεθος είναι παράλληλα και εκδήλωση της ανθρώπινης προσωπικότητας και συνάμα, ένα σημαντικό κοινωνικό δικαίωμα. Ο άνθρωπος έχει το κοινωνικό δικαίωμα για σταθερή απασχόληση και για σταθερό εισόδημα ως αντάλλαγμα για την προσφορά του για απασχόληση. Με βάση αυτή την αντίληψη το δικαίωμα για αμοιβή καθίσταται στοιχείο της προσωπικότητας του εργαζομένου, ένα μέσο για την επιβίωση του, δηλαδή ένα βιοποριστικό μέσο που περιέχει το στοιχείο της συντήρησης τόσο του ίδιου, όσο και της οικογένειάς του και για τη συμμετοχή του στο κοινωνικό προϊόν.

Η ιδέα του βιοποριστικού χαρακτήρα του μισθού γεννήθηκε και θεμελιώθηκε στην έννοια της εξάρτησης, διότι με τη σύμβαση εξαρτημένης εργασίας δεσμεύεται η προσωπικότητα του εργαζόμενου στον εργοδότη με αποτέλεσμα να επιβάλλεται, όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η δέσμευση αυτή, η λήψη τέτοιων μέτρων που θα του εξασφαλίζουν μια αξιοπρεπή ζωή, τόσο του ίδιου, όσο και της οικογένειας του. Ο άνθρωπος προβαίνει σε κάθε ενέργεια τείνουσα σε απόκτηση

---

[194] Αξίζει σε αυτό το σημείο να αναφέρουμε τη μέθοδο των «υψηλών μισθών» που καθιέρωσε ο γνωστός βιομήχανος αυτοκινήτων Henry Ford, κατά την οποία αυξάνεται η αμοιβή των μισθωτών λόγω της αύξησης της παραγωγής και της καταπληκτικής μείωσης των δαπανών, γεγονός που επιτυγχάνεται με την επιστημονική οργάνωση της επιχείρησης. Άρα όταν οι μισθοί είναι υψηλοί αποτελούν ουσιώδη όρο προόδου στην οικονομική ζωή λόγω του ότι αυξάνουν την αγοραστική δύναμη μεγάλου τμήματος του πληθυσμού και συντελούν στη διαρκή ανάπτυξη της παραγωγής ολόκληρης της οικονομίας.

[195] ΣΕ 1952/1975, ΝοΒ 25.816, ΕφΑθ 7842/1981.

[196] Χρ. Φθενάκη «Σύστημα ΥΚ» τόμος Α, 1965, σελ. 249.

οικονομικών αγαθών, περιορισμένων ως προς τις ανάγκες του και εχόντων κοινωνικώς οικονομική χροιά. Αγαθά περιορισμένα ως προς τις ανάγκες μας, είναι αφενός εκείνα που παρέχονται από τη φύση τους σε περιορισμένη ποσότητα και αφετέρου εκείνα για την απόκτηση των οποίων απαιτείται η καταβολή ανθρώπινης εργασίας. Ο όρος «κοινωνικώς οικονομική χροιά» των πραγμάτων σημαίνει ότι το περιορισμένο πολλών οικονομικών πραγμάτων οφείλεται πολλάκις μόνο σε κοινωνικούς λόγους. Τα «κοινωνικώς οικονομικά» πράγματα περιλαμβάνουν τα φυσικώς και τα κοινωνικώς οικονομικά πράγματα. Υπό την επίδραση του Δικαίου η σύγχρονη οικονομική ζωή βασίζεται επί του σεβασμού της ξένης ιδιοκτησίας και της ελευθερίας περί της διάθεσης αυτής. Από τον καταμερισμό της εργασίας, έκαστος παρήγαγε αγαθό ορισμένο, ποριζόμενος τα προς το ζην με την ανταλλαγή των προϊόντων του. Έτσι φθάσαμε στη σημερινή ανταλλακτική Οικονομία. Η σχέση μεταξύ δύο ανταλλασσόμενων αγαθών λέγεται τιμή, η οποία καθορίζει την παραγωγή και την κατανάλωση και είναι ο καθρέφτης της οικονομικής ζωής. Επομένως με τον όρο «Οικονομία» εννοούμε την κατάσταση παραγωγής και διανομής των οικονομικών αγαθών, την εμφαινόμενη υπό των τιμών.

Είναι γεγονός αναμφισβήτητο ότι ο άνθρωπος για να ζήσει χρειάζεται οικονομικά αγαθά. Παράλληλα προς τα οικονομικά ωφελήματα τα οποία πρέπει να καθιστούν το υπαλληλικό αξίωμα απροσπέλαστο πρέπει να βαίνει μια ηθική αγωγή. Μεταξύ των ισχυρότερων ελατηρίων που διαθέτει ο υπάλληλος, για να εκτελέσει τα καθήκοντα του, πρωτίστως είναι η ικανοποίηση για το σεβασμό που τρέφουν οι πολίτες ενώπιον του, γεγονός που επιτυγχάνεται όταν με το μισθό του διασφαλίζει το βιοπορισμό του και την ευπρέπεια του. Ενδιαφέρουσα είναι η επισήμανση του Γ. Λεβέντη[197] ότι η αξιοπρέπεια του ανθρώπου διασφαλίζεται με το να του παρέχεται ένα ελάχιστο όριο αγαθών ή προϋποθέσεων, χωρίς τις οποίες είναι αδύνατη η διαβίωση του.

Η θέση στην υπηρεσία είναι η μοναδική πηγή εισοδήματος και όταν το εισόδημα που του αποφέρει αυτή είναι επαρκές, αισθάνεται ευτυχής. Όταν όμως, δεν είναι επαρκές για να του εξασφαλίσει αξιοπρεπή διαβίωση και ψυχική γαλήνη για το παρόν, ασφάλεια για το μέλλον και ευχέρεια να απολαύσει τις ομορφιές της οικογενειακής ζωής, τότε περιάγεται σε δυσχερή κατάσταση. Αν μάλιστα έχει εμπλακεί σε διάφορα χρέη, τα οποία δε μπορεί να εξοφλήσει εγκαίρως εξαιτίας της ανεπάρκειας του μισθού του, οδηγείται σε οικονομικό αδιέξοδο, με αποτέλεσμα να χάνει σιγά - σιγά το κύρος του, το σεβασμό του και την αξιοπρέπειά του, τόσο απέναντι στην οικογένειά του, όσο και στο κοινωνικό του περίγυρο και πρωτίστως στην εργασία του.

Από το ύψος του μισθού[198] εξαρτάται κατά μέγιστο ποσοστό, για να μην πούμε καθ' ολοκληρία, το επίπεδο διαβίωσης εκατοντάδων χιλιάδων δημοσίων υπαλλήλων και συνταξιούχων του Δημοσίου, ενώ συγχρόνως επηρεάζεται αποφασιστικά ο ρυθμός και η απόδοση της λειτουργίας ολόκληρου του μηχανισμού του Κράτους. Βέβαια ο μισθός των ΔΥ σχετίζεται άμεσα με τα δημόσια οικονομικά

---

[197] Βλ. στο έργο του «Εργατικό δίκαιο», σελ. 132.

[198] Κατά τον Ληξουριώτη και όπως συνάγεται από το άρθρο 15 παρ. 3 του Ν. 3239/1955 για τον καθορισμό των αποδοχών «δέον να λαμβάνωσι υπόψιν και να σταθμίζωσι τας κοινωνικάς και οικονομικάς ανάγκας, τας οποίας εξυπηρετούν αι υπό κρίσιν επιχειρήσεις και εκμεταλλεύσεις, την οικονομική και τεχνική αυτών αντοχή, το επίπεδο των χορηγούμενων αμοιβών και ημερομισθίων εν σχέσει προς το κόστος ζωής, τους όρους, τις συνθήκες και το είδος της παρεχόμενης εργασίας και το γενικότερο συμφέρον της εθνικής οικονομίας.

του κράτους,[199] αφού τα κρατικά κονδύλια είναι αυτά που καλύπτουν τις δαπάνες του προσωπικού, τα οποία απορροφούν ετησίως τεράστια ποσά με αποτέλεσμα να είναι αδύνατο να αυξηθούν σημαντικά. Επειδή όλοι αντιλαμβανόμαστε τη σχέση που υπάρχει μεταξύ του μισθού των υπαλλήλων και της απόδοσης του Κρατικού μηχανισμού, στόχος κάθε κυβερνητικής πολιτικής είναι να καταρτισθεί ένα ορθό και δίκαιο δημοσιοϋπαλληλικό μισθολόγιο.

12.4. Ο ΜΙΣΘΟΣ ΩΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑ

Κατά το ερμηνευτικό λεξικό ως εισόδημα θεωρείται το προϊόν από την εκμετάλλευση του κεφαλαίου του εδάφους και η παροχή που παίρνει ο υπάλληλος από τη μίσθωση εργασίας. Το εισόδημα από μισθωτές υπηρεσίες αποκτάται από τη μίσθωση εξαρτημένης εργασίας, από τις υπηρεσίες που παρέχει ένα φυσικό πρόσωπο προς ένα άλλο - τον εργοδότη του, προς τον οποίο τελεί σε υπαλληλική σχέση και εξάρτηση, λαμβανόμενο ως αντάλλαγμα αμοιβή με τη μορφή μισθού ή ημερομίσθιου. Ειδικότερα σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 45 παρ. 1 του Ν. 2238/1994 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ΚΦΕ) στην κατηγορία εισοδήματος από μισθωτές υπηρεσίες[200] υπάγονται τα εισοδήματα που προκύπτουν κάθε οικονομικό έτος από μισθούς, ημερομίσθια, επιχορηγήσεις, επιδόματα, συντάξεις, έξοδα παράστασης και γενικώς από κάθε πρόσθετη παροχή, αμοιβή ή αποζημίωση που χορηγείται περιοδικώς με οποιαδήποτε μορφή είτε σε χρήμα είτε σε είδος ή άλλες αξίες για παρούσα ή προηγούμενη υπηρεσία ή για οποιαδήποτε άλλη αιτία, σε μισθωτούς γενικά και συνταξιούχους, καταβαλλόμενο ως αντάλλαγμα. Επίσης η αμοιβή που καταβάλλεται σε πρόσωπο που απασχολείται με σύμβαση μίσθωσης έργου, ενώ στην πραγματικότητα παρέχει εξαρτημένη εργασία, έστω και αν εκδίδεται δελτίο παροχής υπηρεσιών,[201] καθώς και η προσαύξηση της αποζημίωσης για μη χορηγηθείσα κανονική άδεια.

Εισόδημα θεωρούνται σύμφωνα με τη νομολογία του ΣΕ[202] τα χρηματικά ποσά που προέρχονται από την υπαλληλική σχέση και καταβάλλονται αναδρομικά σε εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων, έστω και αν επιδικάζονται ως αποζημίωση των άρθρων 105 και 106 του ΕισΝΑΚ. Γίνεται δεκτό ότι κατά την έννοια του άρθρου 40 παρ. 1 του προϊσχύοντος ΝΔ. 3323/1955, το ποσό που καταβάλλεται στο μισθωτό ως αποζημίωση βάσει δικαστικής απόφασης, λόγω παράνομης παράλειψης της Διοίκησης της προαγωγής του κατά το μέρος που αντιστοιχεί στις αποδοχές, τις οποίες θα έπρεπε να εισπράξει, αν είχε προαχθεί, πλέον των όσων εισέπραξε, αποτελεί εισόδημα από μισθωτές υπηρεσίες που υπόκειται στο φόρο εισοδήματος. Το ΣΕ 2349/2001 έκρινε ότι και τα χρηματικά ποσά που λαμβάνουν οι ιερείς από τις

---

[199] Παρατηρούμε ότι στις υπανάπτυκτες χώρες οι αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων είναι υψηλότερες από το εισόδημα που αποκομίζεται από τις αγροτικές εργασίες, ενώ βρίσκονται σχεδόν στο ίδιο επίπεδο με τις αποδοχές των εργατών βιομηχανίας.

[200] Στο εισόδημα από μισθωτές υπηρεσίες περιλαμβάνονται οι διπλάσιες αποδοχές που καταβάλλονται στους υπαλλήλους κατά τη διάρκεια της μετεκπαίδευσης στο εξωτερικό κατά τα άρθρα 117 του Π.Δ. 611/1977 και 58 του Ν. 2683/1999. Βλ. Δ.Πρ.Αθην. 8059/2000 ΔιΔικ 2003 σελ. 757. Αντίθετη η ΔεφΑθην. 997/2001, ΔιΔικ 2004 σελ. 168 για τις αποδοχές εκπαιδευτικής άδειας των δικαστών λειτουργών.

[201] ΣΕ 3078/1994, ΔΕΝ 1995 σελ. 1315, ΣΕ 3884/1995, ΔιΔικ 1994 σελ. 407.

[202] ΣΕ 1393/2000 ΔιΔικ 2002 σελ. 398, ΣΕ Ολ 3485/2000, ΔιΔικ 2003 σελ. 468, ΑΕΔ 33/1999 ΔιΔικ 2000 σελ. 976, ΣΕ 496/2000 ΛΟΓΙΣΤΗΣ 2002, σελ. 1336, ΣΕ 2591/1999, ΛΟΓΙΣΤΗΣ 2001 σελ. 964 Οι αποφάσεις αυτές έρχονται σε αντίθεση με άλλη απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου που έκανε δεκτό ότι η αποζημίωση που καταβάλλει το Δημόσιο βάσει του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, εξαιτίας παράνομης συμπεριφοράς των οργάνων του δεν έχει χαρακτήρα εισοδήματος και δεν υπόκειται σε φόρο. Βλ. ΣΕ 4096/1997, ΔΦΝ 1997 σελ. 1662.

διανεμόμενες προαιρετικές εισφορές των πιστών στο εκκλησιαστικό ίδρυμα (τυχερά) αποτελούν εισόδημα από μισθωτές υπηρεσίες, διότι καταβάλλονται παγίως και περιοδικώς σε πρόσωπα που έχουν την ιδιότητα του μισθωτή.

Επειδή στο άρθρο 78 του Σ ορίζεται ότι: «κανένας φόρος δεν επιβάλλεται, ούτε εισπράττεται χωρίς τυπικό νόμο που καθορίζει το υποκείμενο της φορολογίας και το εισόδημα, το είδος της περιουσίας, τις δαπάνες και τις συναλλαγές ή τις κατηγορίες στις οποίες αναφέρεται ο φόρος» συνάγεται ότι το αντικείμενο της φορολογίας, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από τη φορολογία και η απονομή των συντάξεων δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν οι διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 5 του Σ που ορίζει ότι οι «Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη ανάλογα με τις δυνάμεις τους» και 4 παρ. 1 του ΚΦΕ[203] που ορίζει ότι το «καθαρό» εισόδημα υπόκειται σε φόρο. Από το ακαθάριστο εισόδημα αφαιρούνται οι φόροι, τα τέλη ή τα δικαιώματα υπέρ του Δημοσίου ή τρίτου, καθώς και οι κρατήσεις που επιβάλλονται για χάρη των ασφαλιστικών ταμείων. Ως «καθαρό» εισόδημα λογίζεται εκείνο που προέρχεται από κάθε πηγή και απομένει ύστερα από την αφαίρεση των δαπανών για την απόκτηση του, όπως αυτό προσδιορίζεται ειδικότερα στο άρθρο 45 παρ. 1 και 4 του ν. 2238/1994, οι δε δαπάνες που μνημονεύονται στην παρ. 11 του άρθρου 78 του Σ λαμβάνονται υπόψη, όσον αφορά τη φορολογία εισοδήματος για τον προσδιορισμό του φορολογητέου εισοδήματος ορισμένων κατηγοριών φορολογουμένων με βάση ενδείξεις (όπως είναι οι δαπάνες).

Άρα ο δημοσιοϋπαλληλικός μισθός κάθε οικονομικού έτους, καθώς και τα επιδόματα θεωρούνται σύμφωνα με το φορολογικό νόμο, εισοδήματα εκ μισθωτών υπηρεσιών του υπαλλήλου, κατά συνέπεια φορολογούνται σύμφωνα με το άρθρο 40 του Ν. Δ/τος 3323/1955. Ο φορολογικός νόμος προσδίδει στην έννοια του υπαλληλικού μισθού το χαρακτήρα του εισοδήματος εκ μισθωτών υπηρεσιών, γι' αυτό προβαίνει στη φορολόγηση του μαζί με τα επιδόματα και τις προσαυξήσεις, όπως κάνει σε κάθε εισόδημα, ανεξαρτήτως της πηγής από την οποία προέρχεται, αποδεχόμενος ότι ο μόνιμος υπάλληλος του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ βρίσκεται σε μισθωτική σχέση[204] και εξάρτηση με το Κράτος και ότι το ποσό που λαμβάνει προέρχεται από τη μίσθωση των υπηρεσιών του και δίδεται ως αντάλλαγμα για αυτές, αρχή που δεν συμβιβάζεται με τη νομική φύση του δημοσιοϋπαλληλικού μισθού και αντιφάσκει με τα νομολογιακά και θεωρητικά δεδομένα, αλλά και το άρθρο 12 του ΥΚ που ορίζει ότι αποτελεί παροχή που καταβάλλεται με σκοπό την αξιοπρεπή διαβίωση του. Βρίσκεται σε αντίθεση με την παραδεκτή από τη θεωρία και νομολογία αρχή, κατά την οποία ο υπαλληλικός μισθός χορηγείται από το Κράτος ως οικονομική παροχή, που έχει ως σκοπό την εξασφάλιση των μέσων συντήρησης, αξιοπρεπούς διαβίωσης (άρθρο 41 παρ. 1 Ν. 2638/1999) και κοινωνικής ευπρέπειας του υπαλλήλου προς το συμφέρον τόσο του ιδίου, όσο και της υπηρεσίας του,[205] κυρίως όμως χορηγείται κατά προέχοντα λόγο χάριν του δημοσίου συμφέροντος.

---

[203] Αφορά το π.δ. 129/1989, ΦΕΚ Α' 62 και άρθρο 4 παρ. 1 του ν. 2238/1994, ΦΕΚ Α' 151.

[204] Ο φορολογικός νόμος θεωρεί την υπαλληλική εργασία ως μίσθωση υπηρεσιών και το μισθό αντάλλαγμα, άρα εισόδημα που επιτάσσει τη φορολόγησή του, σκεπτικό που αναμφίβολα αντίκειται στη γενικότερη αντίληψη του δημοσίου δικαίου περί της έννοιας του δημοσιοϋπαλληλικού μισθού και που ίσως θα έπρεπε να υπαχθεί κάποια στιγμή σε δικαστηριακή αξιολόγηση.

[205] ΑΠ 1788/1981 ΔΕΝ 1983 σελ. 1152, ΤρΔΠρΑθην. 9970/1992 ΔΕΝ 1993 σελ. 365, Παπαχατζή Γεωργίου «Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, 1983, σελ. 410, Γεωργιάδου Νικολάου «Η αρχή της ίσης μεταχείρισης και οι εργαζόμενοι με σχέση δημοσίου δικαίου», ΔΕΝ 1999, σελ. 609.

Αυτή η άποψη επικράτησε και αιτιολογεί το γεγονός ότι κατά την κατάρτιση του δημοσιοϋπαλληλικού μισθολογίου, ελήφθη υπόψη το κόστος ζωής και το ύψος του μισθού προσδιορίσθηκε ανάλογα με τις οικονομικές συνθήκες που οριοθετούν τον όρο «αξιοπρεπή διαβίωση». Επομένως η συγκεκριμένη μισθολογική κατάταξη από το Κράτος, δεν επιτρέπει καμία περαιτέρω φαλκίδευση του μισθού, γιατί αναιρείται άμεσα ο σκοπός της παροχής του. Οι αποδοχές υπάγονται σε φορολογική επιβάρυνση, η οποία συχνά αγγίζει το 50%, συντελώντας στην ουσιαστική μείωση αυτών και κατά συνέπεια στην αλλοίωση του σκοπού καταβολής τους. Μάλιστα παρατηρούμε μια τάση αύξησης της φορολογικής επιβάρυνσης των ΔΥ σε συνδυασμό με τη συνεχή αύξηση του πληθωρισμού που οδηγούν με μαθηματική ακρίβεια στην αφαίμαξη του μισθού, καθιστώντας τους ΔΥ σε δυσχερέστατη οικονομική θέση. Ο ΔΥ είναι υποχρεωμένος να καταβάλλει το φόρο, υπεύθυνος για την καταβολή και παρακράτηση του οποίου είναι ο ίδιος ο εργοδότης, δηλαδή το Κράτος, που εκπροσωπείται από τον αρμόδιο εκκαθαριστή των αποδοχών του υπαλλήλου. Αν το ποσό των εισοδημάτων αυξηθεί, χρόνος φορολόγησης τους θεωρείται ο χρόνος στον οποίο αντιστοιχεί η αύξηση και όχι ο χρόνος της καταβολής της αύξησης, συνεπώς για τον υπολογισμό του φόρου λαμβάνεται υπόψη το φορολογικό καθεστώς που ίσχυε στο χρόνο που αντιστοιχεί η αύξηση.

Ωστόσο υπάρχουν ποσά που χορηγούνται στον ΔΥ, που δε θεωρούνται εισόδημα και γι' αυτό δεν υπόκεινται σε φόρο εισοδήματος και είναι τα εξής:

Α) Η αποζημίωση που καταβάλλεται «κατ' αποκοπή» στο μισθωτό, η οποία κατά το νόμο ή από τη φύση της προορίζεται να καλύψει δαπάνες στις οποίες ο εργαζόμενος υποβάλλεται για την εκτέλεση της υπηρεσίας που του έχει ανατεθεί ή την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη διεξαγωγή της, υπό τη μορφή εξόδων κίνησης, ακόμη και αν από την παροχή αυτή ωφελείται έμμεσα ο μισθωτός, δεν αποτελεί προσαύξηση μισθού, καθώς και η ημερήσια αποζημίωση που καταβάλλεται σε δημοσίους υπαλλήλους και υπαλλήλους ΝΠΔΔ για μετακινήσεις εκτός έδρας,[206] το ύψος της οποίας καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και του αρμόδιου καθ' ύλην Υπουργού.

Β) Η παροχή που καταβάλλεται εφάπαξ από το ταμείο πρόνοιας και τους λοιπούς ασφαλιστικούς οργανισμούς στους ασφαλισμένους και τις οικογένειες τους, το εφάπαξ βοήθημα που παρέχεται σε δημοσίους υπαλλήλους και βοηθητικό προσωπικό λόγω εθελούσιας εξόδου από την υπηρεσία με παραίτηση, καθώς και τα εφάπαξ βοηθήματα.

Γ) Οι παρεχόμενες σε αθλητικά σωματεία ή ενώσεις αποζημιώσεις οδοιπορικών και λοιπών εξόδων ταξιδιών, καθώς και οι παροχές διατροφής σε ερασιτέχνες αθλητές μέσα στα πλαίσια των διατάξεων περί φιλάθλου ιδιότητας.

Δ) Δε φορολογείται η αποζημίωση του Ν. 2112/1920 που αφορά βουλευτές, καλλιτέχνες, δημοσιογράφους και άλλες κατηγορίες εργαζομένων, αλλά και υπαλλήλους που έχουν προσληφθεί στο Δημόσιο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου σε περίπτωση απόλυσης τους.

Ε) Τέλος δεν φορολογούνται οι παροχές που εξυπηρετούν λειτουργικές ανάγκες της επιχείρησης ή την υγιεινή και ασφάλεια των εργαζομένων.[207]

---

[206] Βλ. ΣΕ 4071/1995 ΔιΔικ 1997 σελ. 994, ΣΕ 3792/1995 ΔιΔικ 1997, σελ. 1296.

[207] ΣΕ 2031/1983 ΔΕΝ 1984, σελ. 887, Απόστολου Μετζητάκου «Έννοια μισθού - Εισφορές - Φορολογία, ΔΕΝ 1995, σελ. 320, και «Η έννοια των καταβαλλόμενων αποδοχών», ΔΕΝ 2003, σελ. 262.

13. ΔΙΚΛΕΙΔΕΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΠΕΡΙ ΠΑΡΟΧΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΜΙΣΘΟΥ

13.1. Η ΠΑΡΑΙΤΗΣΗ ΑΠΟ ΤΟ ΜΙΣΘΟ ΚΑΙ Η ΜΗ ΕΙΣΠΡΑΞΗ ΤΟΥ ΩΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΑΔΙΚΗΜΑ

Ο ΥΚ[208] όριζε ότι: απαγορεύεται, αποτελούσα πειθαρχικό παράπτωμα, η μη είσπραξη των αποδοχών εκ μέρους του υπαλλήλου», στο δε στοιχείο κδ' της παρ. 1 του άρθρου 206 αναφέρεται ότι «αποτελεί πειθαρχικό αδίκημα η υπό του υπαλλήλου μη είσπραξη του μισθού, τον οποίο δικαιούται ή άλλων αποδοχών ή εξόδων», μεταξύ δηλαδή των πειθαρχικών αδικημάτων συγκαταλέγεται και η μη είσπραξη από τον υπάλληλο του μισθού, άλλων αποδοχών ή εξόδων που δικαιούται. Αναλύοντας αυτές τις ρυθμίσεις διαπιστώνουμε ότι από τη μια απαγορεύεται η άρνηση είσπραξης[209] και η παραίτηση από τις αποδοχές και από την άλλη ο νόμος υπάγει την άρνηση αυτή στα πειθαρχικά παραπτώματα.

Από το συνδυασμό των προαναφερθεισών διατάξεων συνάγεται ότι ο υπάλληλος οφείλει, υποκείμενος διαφορετικά σε πειθαρχικό κολασμό, να λαμβάνει τις πάσης φύσεως αποδοχές που του χορηγεί η Πολιτεία, τις οποίες κατά την κρίση της, θεωρεί προσήκουσες προς αντιμετώπιση των βιοτικών αναγκών των οργάνων της, μη δικαιούμενος να αρνηθεί την είσπραξη τους, ακόμη και στην περίπτωση που δεν τις αποδέχεται ως νόμιμες για οποιονδήποτε λόγο, ισχυριζόμενος ότι υπολείπονται των νομίμων, χωρίς ωστόσο να βλάπτονται τα δικαιώματα αυτού που έχουν ήδη γεννηθεί, αφού ανά πάσα στιγμή δικαιούται, διατυπώνοντας τις επιφυλάξεις του κατά την είσπραξη του καταβαλλόμενου ποσού, να επιδιώξει με προσφυγή στο αρμόδιο δικαστήριο ή το διοικητικό όργανο την ικανοποίηση κάθε σχετικής απαίτησης του.[210] Το ΣΕ με την αποφ. 1940/1968 έκρινε ότι ο υπάλληλος αδικαιολόγητα αρνείται να εισπράξει τις αποδοχές του, αλλά αυτό δε σημαίνει ότι εξαιτίας τούτου του γεγονότος «παραβλάπτονται τα γεγενημένα δικαιώματα αυτού». Ο υπάλληλος οφείλει μεν να λαμβάνει τις αποδοχές του, αν όμως δεν το πράξει, τιμωρείται λόγω διάπραξης πειθαρχικού αδικήματος, ωστόσο μετά το πέρας της τασσόμενης προθεσμίας προς λήψη του μισθού του, αίρονται τα από την προγενέστερη παράνομη συμπεριφορά του επιβλαβή αποτελέσματα, δηλαδή δεν αποκλείεται το δικαίωμα αναζήτησης και λήψης του μισθού του.

Απόρροια της θεωρητικής αυτής αρχής είναι ότι ο υπάλληλος δε μπορεί να αρνηθεί ή να παραιτηθεί από την είσπραξη των εκκαθαρισμένων και δεδουλευμένων αποδοχών για τις οποίες έχει μορφοποιημένη απαίτηση, διότι μια τέτοια συμπεριφορά του αβίαστα αντίκειται στο νόμο και θα θεωρηθεί από τη μια παραίτηση από το δικαίωμα για το μισθό του και από την άλλη πειθαρχικό αδίκημα (άρθρο 64 παρ. 2 ΥΚ και άρθρο 91 παρ. 2 του Π.Δ. 611/1977). Η παραίτηση από τις αποδοχές είναι άκυρη ως αντιτασσόμενη στο νόμο, λαμβανομένης πάντα υπόψη της νομικής φύσεως του δημοσιοϋπαλληλικού μισθού. Συγκεκριμένα απαγορεύεται η παραίτηση τόσο από το μισθό, όσο και από τις εν γένει αποδοχές, εφόσον κατά την κρατούσα άποψη δεν αποτελούν αντάλλαγμα για την παρεχόμενη εργασία,[211] αλλά παροχές που

---

[208] Άρθρο 91 παρ. 2 του Π.Δ. 611/1977 και ο νόμος 754/1977, αλλά και ο καταργηθείς από αυτόν Ν. 1811/1951.

[209] Η διάταξη αυτή έχει πλέον ατονήσει λόγω του εκσυγχρονισμού του συστήματος πληρωμής των αποδοχών και της κατάθεσης του μισθού σε τραπεζικό λογαριασμό, βλ. άρθρο 1 και 6 του ν. 2303/1995.

[210] Ευάγγελου Δ. Τσουλούφη, «Περί του πειθαρχικού αδικήματος της μη είσπραξης του μισθού ή άλλων αποδοχών υπό του δημοσίου υπαλλήλου», άρθρο 206 παρ. 1 στοιχ. Κδ' του ΥΚ, σελ 323 - 329.

[211] ΣΕ 1525/1966.

αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και δίδονται χάριν της αξιοπρεπούς διαβίωσης και της καλής εμφάνισης των υπαλλήλων. Το δικαίωμα του υπαλλήλου για το μισθό του αποβλέπει στο συμφέρον της δημόσιας υπηρεσίας, κατά συνέπεια μια γενική παραίτηση από αυτό αντίκειται σαφέστατα στη δημόσια τάξη.[212]

Οι λόγοι για τους οποίους οι υπάλληλοι δεν λαμβάνουν το μισθό τους είναι πολυποίκιλοι. Μπορούν να αρνηθούν ρητώς ή σιωπηρώς να λάβουν τις προς αυτούς οφειλόμενες παροχές. Άλλοτε αδιαφορούν για την είσπραξη του και άλλοτε αμφισβητούν το παρεχόμενο ποσό, οπότε αρνούνται να το λάβουν.[213] Παλαιότερα η άρνηση είσπραξης των αποδοχών εκ μέρους του υπαλλήλου αποδεικνυόταν με σαφήνεια. Συγκεκριμένα αρνιόταν ενώπιον του ταμία να υπογράψει τα σχετικά έγγραφα, αμφισβητούσε, φωνασκώντας, το ύψος του μισθού, διαμαρτυρόταν για το χαμηλό ύψος του ή για την υποφαινόμενη άνιση μισθολογική του μεταχείριση και εν τέλει δεν εισέπραττε το μισθό του, πρακτική που έπαψε να ακολουθείται με την κατάθεση των αποδοχών στους τραπεζικούς λογαριασμούς των δικαιούχων.

Οι υπάλληλοι γνωρίζουν ότι κατά τακτά χρονικά διαστήματα λαμβάνουν το μισθό τους ή έξοδα εν γένει, κατά συνέπεια αν ξέχασαν ή αμέλησαν να λάβουν οδοιπορικά έξοδα ή αμοιβή λόγω της παράστασης τους ως μέλη εξεταστικής επιτροπής, δεν θα ήταν ορθό να θεωρήσουμε ότι υπέπεσαν στο σχετικό αδίκημα, γιατί ο νόμος δεν επιδιώκει να τιμωρήσει εκείνους τους υπαλλήλους που δεν φροντίζουν να βρίσκονται σε τάξη με την οικονομική υπηρεσία, αλλά αυτούς που περιφρονούν την ίδια την Πολιτεία.

Στο σημείο αυτό μπορούμε να παρατηρήσουμε δύο κατηγορίες υπαλλήλων:

Α) Εκείνοι που δεν ενδιαφέρονται να λάβουν το μισθό τους, αλλά παρόλο αυτά διάγουν βίο αξιοπρεπή, αν μάλιστα δε, δεν διαθέτουν άλλους πόρους, δημιουργούνται υπόνοιες περί της προελεύσεως των χρηματικών πόρων τους.[214]

Β) Υπάρχουν και οι υπάλληλοι που λόγω της μη λήψης του μισθού τους, δε μπορούν να ζήσουν αξιοπρεπώς, περιάγοντας τους εαυτούς τους σε κατάσταση οικονομικής εξαθλίωσης και δημιουργούν στους ίδιους και την υπηρεσία πολλαπλά προβλήματα.

Ο νομοθέτης επιδιώκοντας να διασφαλίσει τα συμφέροντα της Διοίκησης και του υπαλλήλου ορίζει ως πειθαρχικό παράπτωμα την άρνηση του να λάβει τις αποδοχές, τις οποίες δικαιούται νομοθετικώς, ρύθμιση που αποτελεί φυσικό επακόλουθο της γενικής αρχής βάσει της οποίας, ο μισθός δίδεται χάριν της αξιοπρεπούς διαβίωσης του και όταν ακόμη χωρίς υπαιτιότητα του δεν προσφέρει καμία υπηρεσία. Θεωρεί ότι η πράξη μη είσπραξης των αποδοχών είναι επικίνδυνη, διότι κατά την κοινή αντίληψη της υπαλληλικής ζωής, είναι πρόσφορη να παράγει επιβλαβή αποτελέσματα στη χρηστή λειτουργία της υπηρεσίας και επομένως υφίσταται ο κίνδυνος της μη προαγωγής του δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος είναι και ο δικαιολογητικός λόγος θεσπίσεως της σχετικής διάταξης. Επίσης, λόγος θεσπίσεως της διάταξης αυτής, από τη μια είναι η καταφρόνηση του υπαλλήλου προς τις οικονομικές παροχές του Κράτους, είτε αυτές ονομάζονται μισθός, είτε δίδονται υπό τη μορφή άλλων παροχών και από την άλλη η μη πρόκληση δυσάρεστων ψυχολογικών συναισθημάτων και δημιουργία αμφιβολιών στην προϊσταμένη του

---

[212] Χ. Φθενάκη «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου», 1984 σελ. 60.
[213] ΣΕ 1940/1968.
[214] Μάλιστα το άρθρο 75 παρ. 4 ορίζει ότι η προϊσταμένη αρχή οφείλει να επιληφθεί έρευνας, αν προκύπτουν υπόνοιες περί της προελεύσεως των χρηματικών τους πόρων.

υπαλλήλου αρχή και στους συναδέλφους του, όσον αφορά την εξεύρεση των προς τω ζην. Ο υπάλληλος προβαίνει σε παράλειψη της είσπραξης των αποδοχών, είτε διότι αδιαφορεί για την ασέβεια που θα επιδείξει προς το Κράτος και την υπηρεσία, είτε διότι παρόλο που πιθανολογεί ή προβλέπει ότι μη εισπράττοντας το μισθό του, απαξιεί το Ελληνικό Δημόσιο, εμφανίζοντας προκλητική ανυπακοή προς τις αποφάσεις της Προϊσταμένης Αρχής, ωστόσο το πράττει. Η συμπεριφορά του να αρνηθεί τις αποδοχές καταδεικνύει την έλλειψη εκτιμήσεως και την περιφρόνηση του όχι μόνο ως προς την πενιχρότητα των αποδοχών, αλλά και προς την κρατική εξουσία μεμφόμενος το δημόσιο που αδυνατεί να παράσχει υψηλότερες αποδοχές, καθιστώντας τον εαυτό του κριτή της δημόσιας υπηρεσίας και γενικότερα της κρατικής μηχανής.

Πέρα από το νόμιμο μισθό και τα επιδόματα που το συνοδεύουν έχει υποχρέωση να λαμβάνει και τα χρηματικά ποσά που αντιστοιχούν σε έξοδα στα οποία υπεβλήθη, λόγω των μετακινήσεων του σε περιοχές που βρίσκονται μακριά από τον τόπο εργασίας του, κατά την άσκηση των καθηκόντων του και τα οποία μειώνουν τις μηνιαίες αποδοχές του εις βάρος των οικονομικών μέσων διαβίωσης του. Παρατηρείται μάλιστα το φαινόμενο τα έξοδα αυτά συχνά να υπερβαίνουν ή να συνιστούν σημαντικό ποσοστό των εν γένει αποδοχών του, με αποτέλεσμα σε περίπτωση μη έγκαιρης καταβολής αυτών, να κινδυνεύει άμεσα η αξιοπρεπής διαβίωση του. Συνεπώς η άρνηση είσπραξης του μισθού και η μη αναζήτηση των αναγκαίων εξόδων για την εκτέλεση της υπηρεσίας, δημιουργούν την υπόνοια ότι ο υπάλληλος στρέφεται σε άλλου είδους δραστηριότητες για να καλύψει τις οικονομικές απαιτήσεις του που μπορεί να είναι θεμιτές ή αθέμιτες. Αν διάγει βίο αξιοπρεπή, δημιουργούνται εις βάρος του υπόνοιες περί της νόμιμης ή μη εξεύρεσης των οικονομικών μέσων του, γεννιούνται δε από την πλευρά του Κράτους αμφιβολίες και ερωτηματικά ως προς τον τρόπο βιοπορισμού του, λόγω της αποκλειστικότητας του μισθού ως μέσο βιοποριστικό, με αποτέλεσμα να κλονίζεται η εμπιστοσύνη των προϊσταμένων του, όσον αφορά την ποιοτική και νόμιμη διεκπεραίωση των υπηρεσιακών υποθέσεων που διαχειρίζεται.

Ο ισχύων ΥΚ απάλειψε τον πειθαρχικό χαρακτήρα της μη είσπραξης των αποδοχών για οποιοδήποτε λόγο και αν επιχειρείται και ασχέτως σκοπού που η παράλειψη της είσπραξης επιδιώκει. Δεν ανάγεται πλέον η μη είσπραξη των αποδοχών σε πειθαρχικό αδίκημα. Δεν συνιστά ελεγχόμενη πειθαρχικώς συμπεριφορά, ούτε αποτελεί στοιχείο αρνητικό για τη σταδιοδρομία του υπαλλήλου. Είναι δυνατή η θεμελίωση σε βάρος του πειθαρχικής ευθύνης, όταν εξαιτίας της μη κανονικής είσπραξης των αποδοχών του, η διαβίωση και εμφάνιση του δεν είναι αξιοπρεπείς, ως απαιτεί ο νόμος περί της αξιοπρεπούς διαγωγής του υπαλλήλου εντός και εκτός υπηρεσίας.

Δε συνιστά άρνηση εκ μέρους του υπαλλήλου η κακής ποιότητας εις είδος προσφοράς της Διοίκησης

Στο παρελθόν είχε γίνει συζήτηση αν η άρνηση του υπαλλήλου να κατοικήσει στο προσφερόμενο από την υπηρεσία οίκημα ή να μη δεχθεί την προσφερόμενη τροφή ισοδυναμεί με άρνηση είσπραξης μισθού, οπότε επικράτησε η άποψη ότι ισχύει κάτι τέτοιο μόνο αν η προσφορά αυτή αποτελεί συγκαλυμμένη αύξηση του μισθού του, ενώ δεν ισχύει αυτή η εκδοχή αν το οίκημα είναι σε κακή κατάσταση ή η τροφή δεν είναι καλής ποιότητας, κατά συνέπεια διατρέχει κίνδυνο η υγεία του ίδιου και της οικογένειας του. Έτσι αν η διοίκηση παρέχει στον υπάλληλο μια κακοδιατηρημένη και αναξιοπρεπή κατοικία και αυτός αναγκάζεται να αρνηθεί

να κατοικήσει, με την αιτιολογία ότι ελλοχεύει η απειλή της σωματικής ακεραιότητας του ιδίου και των μελών της οικογένειας του, με την πράξη του αυτή διασώζει όχι μόνο την προσωπική του αξιοπρέπεια, αλλά και το κύρος της κρατικής μηχανής, τα συμφέροντα της υπηρεσίας. Το πειθαρχικό αδίκημα στο οποίο προβαίνει ο υπάλληλος είναι ασήμαντο αν συγκριθεί με την αξιοπρεπή εμφάνιση της υπηρεσίας, η κρατική μηχανή έχει ανάγκη την έξωθεν καλή μαρτυρία, η οποία βεβαίως δεν προάγεται αν οι υπάλληλοι κατοικούν σε ετοιμόρροπες κατοικίες, δημιουργώντας την εσφαλμένη εντύπωση ότι οι υπηρεσίες λειτουργούν αναλόγως της εμφανίσεως των οικιών των λειτουργών τους. Παρόλο που και εδώ η συμπεριφορά του υπαλλήλου εξετάζεται πειθαρχικώς αποκλείεται ο άδικος χαρακτήρας της πράξης του,[215] λόγω κατάστασης ανάγκης, διότι δεν αρνήθηκε το μισθό ή άλλες παροχές, αλλά την εις είδος προσφορά της διοίκησης

13.2. ΡΗΤΗ ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΚΑΤΑΡΧΗΝ ΤΗΣ ΕΚΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΧΕΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ

Απαιτήσεις που δεν υπόκεινται σε συμψηφισμό είναι ακατάσχετες, ενώ συγχρόνως καθίστανται και ανεκχώρητες κατά το άρθρο 464 του ΑΚ. Μεταξύ ***των απαιτήσεων αυτών που δεν εκχωρούνται και δεν κατάσχονται,*** σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 και 2 του ΑΝ. 1453/1938, τα άρθρα 31 του Ν.Δ. 356/1974, 664 παρ. 3 του ΑΚ, 68 του Π.Δ/τος 1041/1979[216] και 982 ΚΠολΔ ΚΕΔΕ περί «Κώδικα είσπραξης Δημοσίων Εσόδων» είναι ***οι αποδοχές, συντάξεις, μερίσματα, εφάπαξ κλπ. των δημοσίων υπαλλήλων και των στρατιωτικών, αλλά και των δικαστικών λειτουργών.***

Παλαιοτέρα οι νόμοι του 1882 και 1884 όριζαν ότι η απαγόρευση της εκχώρησης και της κατάσχεσης εκτείνεται και σε «οποιαδήποτε άλλη απολαβή» των πολιτικών υπαλλήλων.[217] Η εκχώρηση και η κατάσχεση τους επιτρέπεται μέχρι ποσοστού 25% για έξοδα διατροφής των προσώπων που δικαιούνται ή για χρέη προς το Δημόσιο. Βάσει των άρθρων 27 και 38 του ΕισΝΑΚ και 1 και 3 του Ν. 4694/1930 απαγορεύεται η εκχώρηση και κατάσχεση των ημερομισθίων και πάσης φύσεως αντιμισθίας των εργατών, χειροτεχνιτών και υπηρετών και γενικά ιδιωτικών υπαλλήλων με οποιονδήποτε τρόπο και αν κανονίζονται αυτές από το νόμο, τη συμφωνία ή τη συνήθεια, ενώ κατά το άρθρο 52 του Ε.Ν. του Κ.Πολ.Δ. διατηρούνται σε ισχύ οι ειδικές διατάξεις που επιτρέπουν την κατάσχεση και την εκχώρηση των μισθών.[218] Κυριότερη διάταξη σχετική με την απαγόρευση της κατάσχεσης είναι το άρθρο 982 παρ. 2 του Κ.Πολ.Δ που ορίζει ότι εξαιρούνται της κατάσχεσης και οι απαιτήσεις από μισθούς. Συγκεκριμένα ορίζει ότι επιτρέπεται η κατάσχεση μέχρι του ενός τετάρτου των απαιτήσεων μισθών των εργατών και ιδιωτικών υπαλλήλων, αν πρόκειται για ικανοποίηση απαίτησης λόγω διατροφής από το νόμο ή διάταξη τελευταίας βουλήσεως. Κατάσχεση εις χείρας τρίτου για διατροφή μπορεί να γίνει μέχρι το μισό του μισθού.

---

[215] Ναυπλιώτη Γ. «Ερμηνεία Κώδικα ΔΥ και ΝΠΔΔ», 1981.

[216] Η περισσή προστασία που περιβάλλει ο νόμος την σύνταξη διαφαίνεται και από την κατ' αρχήν απαγόρευση εκχώρησης και κατάσχεσης της, σύμφωνα με το άρθρο 68 του Π.Δ/τος 1041/1979.

[217] Κατά τον Μ. Γ. Λιβαδά στο έργο του «Πολιτική Δικονομία» του Β. Οικονομίδου, 1907, 6η έκδ. τόμος ΙΙΙ, σελ. 230, ως «αποδοχή» νοείται «πάσα άλλη, εκτός του μισθού παρεχόμενη κανονικώς από την Πολιτεία στον υπάλληλο κατά τις κείμενες διατάξεις αμοιβή για τις υπηρεσίες του προς αυτή, που μπορεί να είναι είτε αποδοχές που αποδίδονται ως ποσοστά σε ταμίες και εισπράκτορες, βλ. Εφετ. Πατρών 405/1901, 693/1903, είτε τα εξέταστρα που δίδει το Δημόσιο στους Καθηγητές Πανεπιστημίου, βλ. Εφετ. Αθηνών 1697/1901.

[218] Βλέπε άρθρο 1 του Ν.Δ. 1071/1942 και το Ν. 5931/1933.

Ο εργαζόμενος δε μπορεί να εκχωρήσει στον εργοδότη τον οφειλόμενο μισθό, εφόσον αυτός είναι απολύτως απαραίτητος για τη διατροφή του ιδίου και της οικογένειας του. Αν όμως το οφειλόμενο ποσό του εργοδότη δίδεται ως αποζημίωση και όχι ως μισθός δεν απαγορεύεται η κατάσχεση, ούτε η εκχώρηση του και ως αποζημίωση θεωρούνται τα οφειλόμενα στον εργαζόμενο από τις αναφερόμενες περί συμψηφισμού του μισθού απαιτήσεις κατά του εργοδότη.

Απαγορεύεται κατ' αρχήν η εκχώρηση και η κατάσχεση των δημοσιοϋπαλληλικών μισθών με το αιτιολογικό ότι έχει για τον υπάλληλο καταρχήν χαρακτήρα διατροφής. Η απαγόρευση κατάσχεσης και εκχώρησης περιλαμβάνει μόνο τις τακτικές κατά μήνα επαναλαμβανόμενες παροχές που εντέλλονται με μισθοδοτικές καταστάσεις[219] και όχι τα επιδικαζόμενα με δικαστικές αποφάσεις ποσά,[220] εξαιτίας ελλειμματικού μισθολογίου, ώστε να μη στερηθεί ο υπάλληλος τη μηνιαία τακτική παροχή που του εξασφαλίζει τον καθημερινό βιοπορισμό του, σκοπιμότητα που εκλείπει όταν πρόκειται για έκτακτη αναδρομική παροχή δικαστικώς επιδικαζόμενη.

Απαγορεύεται η επίσχεση ή η κατάσχεση του μισθού, εκτός αν πρόκειται για αποδοχές υπερημερίας που οφείλονται λόγω ακύρωσης της απόλυσης, η επίσχεση των οποίων επιτρέπεται αν ο μισθωτός δεν προσκομίσει πιστοποιητικό του ΟΑΕΔ για τα επιδόματα ανεργίας. Κατ΄ εξαίρεση είναι έγκυρη η εκχώρηση στον εργοδότη του ¼ του μισθού[221] για το δάνειο που ο εργοδότης χορήγησε στο μισθωτό. Δεν επιτρέπεται η εκχώρηση και κατάσχεση των εξόδων παράστασης, των οδοιπορικών, των ημερήσιων αποζημιώσεων, των γραφικών, των εξόδων ενοικίου, θέρμανσης ή φωτισμού και κλπ. τα οποία δεν αποτελούν αμοιβή για την παρεχόμενη υπηρεσία, αλλά έχουν ειδικό σκοπό, αποτελούν απόδοση των δαπανηθέντων από τον υπάλληλο για λογαριασμό του Κράτους.[222]

Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η κατάσχεση και εκχώρηση μέχρι του 1/4 των αποδοχών για έξοδα διατροφής συζύγου, ανιόντων ή κατιόντων, για δάνεια ή χορηγηθείσες πιστώσεις που προβλέπει το Ν.Δ. 91/1969 και του 1/4 μηνιαίου μισθού ή του 1/5 των ημερομισθίων για χρέη προς το δημόσιο. Το μεταγενέστερο υπ΄ αριθμ. 356/1974 Ν.Δ. επιτρέπει την κατάσχεση στα χέρια τρίτων επί του ενός τετάρτου των απαιτήσεων από μισθούς και του ενός πέμπτου των απαιτήσεων από ημερομίσθια για χρέη των δικαιούχων αυτών προς το Δημόσιο.[223] Ο νόμος επέτρεπε και την κατάσχεση ένεκα χρεών προς συνεταιρισμούς που συστάθηκαν για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων των υπαλλήλων. Το προαναφερθέν Ν.Δ. επαναλαμβάνει ότι οι παροχές εις χρήμα και εις είδος προς τους ασφαλισμένους και συνταξιούχους των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης δεν εκχωρούνται, ούτε κατάσχονται, επιτρέπεται η κατάσχεση μόνο μέχρι του ποσού του 1/4 λόγω διατροφής του συζύγου, ανιόντων και κατιόντων, ενώ η εκχώρηση επιτρέπεται μέχρι των ¾ του ποσού των εφάπαξ βοηθημάτων υπέρ των Ταχυδρομικών Ταμιευτηρίων του Ταμείου Παρακαταθηκών

---

[219] ΔιοικΕφΑθ. 431/1992, ΕΔΚΑ 1993, σελ. 795, ΔιοικΕφΑθ. 3169/1997, ΔιΔικ 1998 σελ. 766. Το ίδιο ισχύει για τις υπερωρίες, τα έξοδα κίνησης και τα επιδόματα εορτών και αδείας. Βλ. Εγκ. Υπ. Οικον. 19611/763/1983, άρθρο 460 ΑΚ.

[220] Βλ. ΣΕ 1121/1994, ΔιΔικ 1994, σελ 659. Αντίθετη ήταν η άποψη της μειοψηφίας, η οποία υποστήριζε ότι η απαγόρευση πρέπει να καταλαμβάνει και τα χορηγούμενα με δικαστική απόφαση ποσά, ακόμη και αν αυτά φέρουν το νομικό χαρακτήρα της αποζημίωσης του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ.

[221] Αφορά το ποσό που ο μισθωτός δικαιούται εφάπαξ από το ταμείο πρόνοιας λόγω εξόδου του από την υπηρεσία.

[222] Βλ. Μ. Γ. Λιβαδά «Πολιτική Δικονομία» του Β. Οικονομίδου, 1907, 6η έκδ. τόμος ΙΙΙ, σελ. 230.

[223] «Εργατικό δίκαιο» του Αρεοπαγίτη Δημητρίου Παπαδημητρίου, Αθήνα, 1944 σελ. 113 - 155.

και Δανείων, των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης ή ΝΠΔΔ ή της Εθνικής Κτηματικής Τράπεζας σε περίπτωση χορήγησης στεγαστικών ή οικοδομικών δανείων. Η κατάσχεση ενεργείται στο ταμείο που εκδίδει το σχετικό χρηματικό ένταλμα και κοινοποιείται στο αρμόδιο υπουργείο, στον ειδικό προϋπολογισμό του οποίου υπάγεται η δαπάνη.[224] Επί συρροής κατασχέσεων το συνολικό ποσό που κατάσχεται δεν μπορεί να υπερβεί τα 2/5 των αποδοχών.[225]

14. ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΑ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΑ ΤΟΥΣ ΚΛΙΜΑΚΙΑ

Όπως ελέχθη το Κράτος με το αντικειμενικό δίκαιο ορίζει κυριαρχικά και επακριβώς το ύψος των αποδοχών των διαφόρων κατηγοριών των δημοσίων υπαλλήλων, χωρίς να επιτρέπεται οποιαδήποτε παρέκκλιση. Βασικά κριτήρια για την αύξηση των αποδοχών[226] των δημοσίων υπαλλήλων - βασικών μισθών και κατ' επέκταση και των επιδομάτων που συνδέονται με το βασικό μισθό - είναι η βαθμολογική και μισθολογική τους εξέλιξη τους με βάση τη χορήγηση του επόμενου μισθολογικού κλιμακίου και η γενική συσχέτιση των μισθών με την αύξηση του εθνικού προϊόντος σε σταθερές τιμές. Η αύξηση των αποδοχών βάσει των δύο αυτών κριτηρίων δεν πρέπει να υπερβαίνει την αύξηση της μέσης παραγωγικότητας και των τιμών.

Κατά την έννοια της παρ. 5 του άρθρου 9 του π.δ. 1041/1979, νόμιμες αυξήσεις «μισθών», παρεχόμενες γενικά στους δημοσίους υπαλλήλους ή λειτουργούς ή σε ορισμένη κατηγορία τούτων, θεωρούνται εκείνες που περιλαμβάνονται στο σύνολο τους στο «βασικό μισθό», προσαυξάνοντας αντίστοιχα αυτόν, συνεπώς δε και το «συντάξιμο μισθό» ενέργειας, εφόσον δεν αναφέρονται σε συγκεκριμένα είδη μισθολογικών παροχών, κατά ορισμένη αναλογία ή δεν χαρακτηρίζονται ρητά από το νόμο ως «επιδόματα», αφού τα τελευταία, κατά σχετική στο νόμο πρόβλεψη, μόνο με ρητή «συνταξιοδοτική διάταξη» μπορεί να προσαυξήσουν το βασικό μισθό ή το συντάξιμο μισθό ενεργείας.

Οι αποδοχές των ΔΥ μπορούν να καθορίζονται αναλόγως προς το βαθμό, τον χρόνο υπηρεσίας και άλλα κριτήρια, τα οποία μπορεί ο νομοθέτης να μεταβάλει αρκεί τα νέα κριτήρια να είναι αντικειμενικά.

Η μισθολογική εξέλιξη του υπαλλήλου από κατώτερο σε ανώτερο ΜΚ γίνεται με πράξη του οργάνου που είναι αρμόδιο για το διορισμό του,[227] εκτός αν πρόκειται για υπαλλήλους των υπηρεσιών Περιφερειακής Διοίκησης, οπότε αρμόδιος είναι ο περιφερειακός διευθυντής.[228] Ο νόμος ρυθμίζει ευθέως την κατάταξη και εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων σε μισθολογικά κλιμάκια μην αφήνοντας στη Διοίκηση περιθώριο διακριτικής ευχέρειας να κρίνει την κατάταξή τους επί τη βάσει άλλων κριτηρίων.

---

[224] Προϊσχύουσα διάταξη (άρθρο 4 και 5 του Ν. ΑΡΜΑ του 1884 σε συνδυασμό προς το άρθρο 9 του Ν. του 1871) επέτρεπε την κατάσχεση του ημίσεως του επιμισθίου και μισθού για απαίτηση του Δημοσίου και ολόκληρου του ποσού των λοιπών αποδοχών για απαίτηση του Δημοσίου.
[225] Βλ. άρθρο 1 παρ. 4 ΑΝ 1453/1938, άρθρο 3 του Ν. 4694/1930.
[226] Παρατηρούμε ότι η αύξηση των μισθών των ΔΥ πραγματοποιείται με τη διαδικασία των προαγωγών, αλλά και με τις πολυετίες με βάση τους προϊσχύοντες νόμους.
[227] ΣΕ 5924/1995, ΔΕΑ 1340/1990 Επιθεώρηση Νομολογίας 1990, σελ. 1675 ορίζεται ότι αρμόδιο όργανο για την κατάταξη του υπαλλήλου ΝΠΔΔ είναι το ΔΣ του ΝΠΔΔ και όχι το υπηρεσιακό συμβούλιο.
[228] Ν. 2470/1997 άρθρο 6 παρ. 2 Ν. 2240/1994 άρθρο 4.

Σύμφωνα με το άρθρο 6 του προϊσχύοντος νόμου 1505/1984 και την υπ' αριθμ. 2599/1988 απόφαση του ΣΕ, ο υπάλληλος υπεισέρχεται σε μισθολογικά κλιμάκια εξαρχής του διορισμού του και παραμένει σε αυτά για όσο χρονικό διάστημα ορίζει ο νόμος. Η μισθολογική του εξέλιξη από το κατώτερο μισθολογικό κλιμάκιο στο αμέσως ανώτερο συντελείται από την ημέρα συμπλήρωσης του καθορισμένου χρόνου υπηρεσίας στο κατώτερο μισθολογικό κλιμάκιο. Συγκεκριμένα βάσει του άρθρου 5 του ίδιου νόμου ένα χρόνο παραμένει στο κλιμάκιο εισαγωγής και για δύο έτη στα επόμενα κλιμάκια. Οι υπάλληλοι της κατηγορίας ΠΕ που είναι πτυχιούχοι με τέσσερα έτη σπουδών κατατάσσονται στην κλίμακα μισθολογικών κλιμακίων της κατηγορίας αυτής, δηλαδή κατατάσσονται στο 18ο κλιμάκιο εισαγωγής και εξελίσσονται μέχρι το 1ο, ως καταληκτικό. Η κατάταξη σε μισθολογικά κλιμάκια, κατ' αντίστροφη αριθμητική σειρά, δηλαδή αρχόμενα από το 28ο και καταλήγοντας στο 1ο ΜΚ, αφορά τους υπαλλήλους ΔΕ.

Ως προς τη μισθολογική κατάταξη των υπαλλήλων μπορούμε να αναφέρουμε ότι η σχέση των υπαλλήλων προς το λαμβανόμενο μισθό πρέπει να βασίζεται επί αντικειμενικών κριτηρίων, με τέτοιο τρόπο ώστε να υπάρχει ισοτιμία μεταξύ των υπαλλήλων, εφόσον είναι επιφορτισμένοι με της ίδιας φύσεως εργασία, ανάλογης δυσχέρειας και ευθύνης, ενώ πρέπει να υπάρχει μισθολογική κλιμάκωση αυτών, εφόσον η δυσχέρεια και υπευθυνότητα της εργασίας είναι διαφορετική. Η μισθολογική κατάταξη είναι συνακόλουθη της αξιολογήσεως των θέσεων και της εξευρέσεως του βαθμού διαφοράς κατά τις μεγάλες ομάδες θέσεων στην κλιμάκωση της ιεραρχίας.

Ο ισχύον νόμος 3205/2003 στα άρθρο 7 παρ. 2 και 3 προβλέπει για κάθε κατηγορία προσωπικού (ΠΕ, ΔΕ, ΥΕ) τον ίδιο αριθμό μισθολογικών κλιμακίων (δεκαοκτώ), από τα οποία εισαγωγικό ΜΚ είναι το 18ο και καταληκτικό το 1ο. (άρθρο 3 παρ. 3 Ν. 3205/2003).

Ο μηνιαίος βασικός μισθός του ΜΚ 18 της κατηγορίας ΥΕ ανέρχεται από 1/1/2005 σε εξακόσια έντεκα (611) ευρώ.[229] Ο μισθός των λοιπών μισθολογικών κλιμακίων της κατηγορίας αυτής είναι ίσος με το άθροισμα του ποσού του αμέσως προηγούμενου μισθολογικού κλιμακίου με το ποσό που προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό του βασικού μισθού του κλιμακίου 18 με το συντελεστή 0,0424. Το προστιθέμενο ποσό στρογγυλοποιείται στην πλησιέστερη μονάδα ευρώ. Οι βασικοί μισθοί όλων των μισθολογικών κλιμακίων των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ προσδιορίζονται με βάση το μισθό του αντίστοιχου ΜΚ της κατηγορίας ΥΕ, πολλαπλασιαζόμενο με τους συντελεστές 1,17 για την κατηγορία ΔΕ, 1,31 για την κατηγορία ΤΕ και 1,37 για την κατηγορία ΠΕ, στρογγυλοποιούμενοι στην πλησιέστερη μονάδα ευρώ.

Η συμπλήρωση του προβλεπόμενου χρόνου υπηρεσίας σε κάθε μισθολογικό κλιμάκιο αποτελεί τη μοναδική προϋπόθεση για τη χορήγηση του επόμενου μισθολογικού κλιμακίου. Η μισθολογική εξέλιξη θεωρείται ότι συντελείται από την ημέρα συμπλήρωσης του απαιτούμενου χρόνου υπηρεσίας στο κατεχόμενο κλιμάκιο, ανεξαρτήτως του χρόνου που εκδίδεται η πράξη για τη χορήγηση του επόμενου μισθολογικού κλιμακίου (άρθρο 6 παρ. 3 Ν. 3205/2003). Το ίδιο ισχύει και σε περίπτωση που δεν συντρέχει λόγος αναστολής της μισθολογικής εξέλιξης, όταν η γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου για τη χορήγηση του επόμενου μισθολογικού κλιμακίου είναι θετική, συνεπώς οι αποδοχές του επόμενου μισθολογικού κλιμακίου οφείλονται από την ημέρα συμπλήρωσης ενός ή δύο ετών κατά περίπτωση στο

[229] Το ύψος αυτό ορίζει το άρθρο 2 παρ. 1 του Ν. 3336/2005, ΦΕΚ 96/Α.

κατεχόμενο κλιμάκιο, ανεξαρτήτως του χρόνου που εκδίδεται η απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου ή η σχετική πράξη του δημάρχου ή του προέδρου της κοινότητας.[230]

Από τις παλαιότερες μισθολογικές ρυθμίσεις ενδιαφέρον παρουσίασαν εκείνες που αφορούσαν τους υπαλλήλους της κατηγορίας ΔΕ υπηρετούντες την 1/1/1997 με πτυχίο μέσων τεχνικών σχολών που καταργήθηκαν με το Ν. 576/1977 (ΦΕΚ 102/Α). Υπήρξε πρόβλεψη το μισθολογικό κλιμάκιο εισαγωγής τους να είναι το 17ο και καταληκτικό το 1ο, εφόσον το πτυχίο αυτό αποτέλεσε τυπικό προσόν για το διορισμό τους. Αντίθετα δεν ενέπιπταν σε αυτή τη ρύθμιση οι υπάλληλοι της κατηγορίας ΔΕ με το ίδιο πτυχίο, εφόσον διορίσθηκαν μετά την 1/1/1997. Η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των υπαλλήλων με πτυχίο των μέσων τεχνικών σχολών που καταργήθηκαν με το Ν. 576/1977, οφείλεται στο γεγονός ότι η απόκτηση του πτυχίου αυτού απαιτούσε περισσότερο χρόνο σπουδών και διαφορετική οργάνωση. Αντίθετα τα πτυχία που αποκτήθηκαν μετά την κατάργηση αυτών, παρόλο που θεωρήθηκαν ισότιμα με τα ανωτέρω των καταργημένων τεχνικών σχολών, εξελίσσονταν στη μισθολογική κλίμακα 18 - 1 της κατηγορίας ΔΕ.[231]

Νεότερη ρύθμιση της παρ. 8 του άρθρου 16 του Ν. 3345/2005 (ΦΕΚ 138/Α) ορίζει ότι οι μόνιμοι υπάλληλοι των ΟΤΑ που υπηρετούν σε τεχνικούς κλάδους της κατηγορίας ΔΕ Τεχνικών - Εργοδηγών και είναι κάτοχοι απολυτήριου εξατάξιου Γυμνασίου ή Λυκείου και πτυχιούχοι μέσων τεχνικών σχολών εργοδηγών διετούς τουλάχιστον φοίτησης, δημοσίων ή αναγνωρισμένων ως ισότιμων με αυτές ιδιωτικών, αντίστοιχων ειδικοτήτων, οι οποίες καταργήθηκαν με το Ν. 576/1977, εντάσσονται υποχρεωτικά βαθμολογικά σε προσωρινό κλάδο ΤΕ Εργοδηγών χωρίς πτυχίο ή δίπλωμα ΤΕΙ και εξομοιώνονται με τους υπαλλήλους της κατηγορίας αυτής.

Για τους υπαλλήλους της κατηγορίας ΠΕ με πτυχίο τετραετούς φοιτήσεως και τους υπαλλήλους της κατηγορίας ΤΕ, εισαγωγικό μισθολογικό κλιμάκιο είναι το 18ο και καταληκτικό το 1ο της κατηγορίας τους. Κατ΄ εξαίρεση υπάλληλοι που υπηρετούσαν κατά την 1/1/1997 και ανήκουν στην κατηγορία ΠΕ ή ΤΕ, χωρίς να έχουν πτυχίο ή δίπλωμα Πανεπιστημίου ή ΤΕΙ ή ισότιμο με αυτά, εξελίσσονται στα μισθολογικά κλιμάκια της κατηγορίας ΔΕ με εισαγωγικό το 17ο και καταληκτικό το 1ο (άρθρο 3 παρ. 2 περ. β' Ν. 3205/2003). Η ρύθμιση αυτή, δηλαδή η διαφοροποίηση των υπαλλήλων που ανήκουν στην ίδια κατηγορία, ανάλογα με τα τυπικά τους προσόντα, δεν αντίκειται στη συνταγματική αρχή της ισότητας.[232]

Υπάλληλοι που υπηρετούσαν την 1/1/1997 και είναι απόφοιτοι της Κρατικής Σχολής διετούς φοίτησης του Εθνικού Τυπογραφείου εξελίσσονται στα μισθολογικά κλιμάκια της κατηγορίας ΤΕ (άρθρο 3 παρ. 2 περ. γ' Ν. 3205/2003).

Η εξομοίωση των αποφοίτων των Παιδαγωγικών Ακαδημιών και των Σχολών Νηπιαγωγών με τους πτυχιούχους των Παιδαγωγικών Τμημάτων των ΑΕΙ γίνεται με τη διαδικασία που προβλέπει το ΠΔ 130/1990, το οποίο πάντως αφορά μόνο εκπαιδευτικούς ή υποψηφίους για διορισμό στη δημόσια και ιδιωτική

---

[230] Εγκ. Υπ. Οικον. 2/72757/0022/2003.

[231] ΣΕ 1421/1999 ΔιΔικ 2001 σελ. 66, ΣΕ 3999/1996 ΔιΔικ 1998 σελ. 1569, ΔΕφΘεσ 1589/2001, ΔιΔικ 2002, σελ. 233.

[232] ΣΕ 3004/1988 ΔιΔικ 1989 σελ. 821, ΔΠρΑθην 2841/2001 ΔιΔικ 2002 σελ. 238, ΔεφΑθην. 443/1990 ΔιΔικ 1991, σελ. 93. Αντίθετη η ΔεφΑθην 650/1989, η οποία υποστηρίζει ότι δεν είναι νοητό ο ίδιος ο υπάλληλος να θεωρείται από τη Διοίκηση για μεν την υπηρεσιακή του εξέλιξη απόφοιτος ΤΕΙ, για δε τη μισθολογική του εξέλιξη απόφοιτος γυμνασίου ή λυκείου. Βλ. ΔιΔικ 1990 σελ. 94.

εκπαίδευση και όχι άλλες κατηγορίες υπαλλήλων.[233] Ειδικά για τους υπαλλήλους αυτούς θεσπίσθηκαν κατά καιρούς διάφορες ρυθμίσεις: Α) με τις διατάξεις της παρ. 31 του άρθρου 9 του Ν. 2266/1994 (ΦΕΚ 218/Α), οι υπάλληλοι του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ που κατείχαν πτυχίο Παιδαγωγικής Ακαδημίας και υπηρετούσαν κατά τη δημοσίευση του νόμου αυτού σε κλάδους της κατηγορίας ΤΕ, κατετάγησαν σε προσωποπαγείς θέσεις προσωρινού κλάδου κατηγορίας ΠΕ, οι οποίες συστάθηκαν με την απόφαση κατάταξης. Στη διάταξη αυτή ενέπιπταν οι πτυχιούχοι των Παιδαγωγικών Ακαδημιών και των Σχολών Νηπιαγωγών, εφόσον το πτυχίο αυτό αποτέλεσε τυπικό προσόν για το διορισμό τους.[234] Β) Με το άρθρο 35 του Ν. 2646/1998 οι υπάλληλοι των κλάδων ΤΕ του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας που ήταν κάτοχοι πτυχίων των Ανωτάτων Σχολών Οικιακής Οικονομίας και των Ανωτέρων Σχολών Νηπιαγωγών και υπηρετούσαν στους παιδικούς και βρεφικούς σταθμούς, κατετάγησαν σε προσωποπαγείς θέσεις προσωρινού κλάδου ΠΕ Νηπιαγωγών, οι οποίες συστάθηκαν με την απόφαση κατάταξης. Γ) Με την ΚΥΑ Γ2/2397/1987 (ΦΕΚ 709/Β), η οποία εκδόθηκε βάσει της παρ. 8 του άρθρου 24 του Ν. 1586/1986, συστάθηκε προσωρινός κλάδος ΤΕ Νηπιαγωγών για την κατάταξη των υπαλλήλων των πρώην κρατικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών που υπηρετούσαν στον κλάδο ΑΡ Νηπιαγωγών, ο οποίος προβλεπόταν από το άρθρο 5 του Ν. 1431/1884. Για το διορισμό στον κλάδο ΑΡ Νηπιαγωγών ο νόμος 1431/1984 απαιτούσε πτυχίο ανωτέρας σχολής νηπιοβρεφοκόμων ή νηπιαγωγών ή ελλείψει υποψηφίων με το πτυχίο αυτό, πτυχίο ανώτατης σχολής οικιακής οικονομίας ή ανώτερης σχολής επισκεπτριών αδερφών νοσοκόμων ή αδερφών νοσοκόμων ή κοινωνικής εργασίας.

Επίσης, τα πτυχία τριετούς φοιτήσεως των ΚΑΤΕ, των ΚΑΤΕΕ και τα ισότιμα προς αυτά πτυχία άλλων ανώτερων σχολών της ημεδαπής ή της αλλοδαπής, καθώς και τα πτυχία των σχολών τριετούς φοίτησης αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, οι οποίες καταργήθηκαν με το άρθρο 41 του Ν. 1404/1983, θεωρούνται ισότιμα με τα πτυχία των ΤΕΙ αντίστοιχων ειδικοτήτων. Με το νόμο 3205/2003 εξομοιώθηκαν ως προς τη μισθολογική τους εξέλιξη όλοι οι υπάλληλοι κατηγορίας ΤΕ με πτυχίο ή δίπλωμα ΤΕΙ ή ισότιμο, ανεξάρτητα από τα έτη σπουδών που απαιτήθηκαν για την απόκτηση του πτυχίου τους. Τα πτυχία των καταργημένων πια λεγόμενων ΣΕΛΕΤΕ (Σχολή Εκπαιδευτικών Λειτουργών Επαγγελματικής και Τεχνικής Εκπαίδευσης) και ΑΣΕΤΕΜ της ΣΕΛΕΤΕ είναι ισότιμα και αντίστοιχα με πτυχία ΤΕΙ της ίδιας ειδικότητας.

Χαρακτηριστική εξαίρεση στον κανόνα αποτελεί η κατηγορία των δικαστικών υπαλλήλων που διορίσθηκαν μέχρι τις 31/12/1980 και οι οποίοι βάσει των ευεργετικών διατάξεων των νόμων 965/1979, άρθρο 13 και 1042/1980 άρθρο 12, εντάχθηκαν στην κατηγορία ΠΕ, δηλαδή σε θέσεις που προβλέπονταν για πτυχιούχους υπαλλήλους (αρχικά σε ΠΕ0 και μετά σε ΠΕ4) και στα αντίστοιχα μισθολογικά κλιμάκια, χωρίς να έχουν το τυπικό προσόν του πτυχίου πανεπιστημιακής εκπαίδευσης τεσσάρων ετών ή ισότιμο. Κρίθηκε ότι οι δικαστικοί υπάλληλοι, δεδομένου ότι ανήκουν σε ιδιαίτερη κατηγορία δημόσιων υπαλλήλων και τελούν υπό συνθήκες εργασίας διάφορες αυτών που τελούν οι λοιποί ΔΥ και υπάλληλοι των ΝΠΔΔ, εκτελώντας καθήκοντα αυξημένης ευθύνης και σπουδαιότητας, ευρισκόμενοι υπό την εποπτεία των δικαστών, παρέχοντας σε αυτούς το ίδιο έργο, καθίσταται δικαιολογημένη η ανωτέρω διαφορετική υπέρ τους ρύθμιση,

---

[233] ΣΕ 3004/1988 ΔιΔικ 1989 σελ. 821, οι οποίοι καταρχήν ανήκουν στην κατηγορία ΤΕ, ΔιοικΕφΑθ. 1331/1997 ΔιΔικ 1998 σελ. 119.

[234] ΔιοικΕφΑθ. 1926/1998 ΔιΔικ 1998 σελ. 1198. ΔεφΑθην 336/1998 ΔιΔικ 1999, σελ. 78.

χωρίς εκ του λόγου τούτου να παραβιάζεται η αρχή της ισότητας[235] και χωρίς να είναι δυνατόν να επεκταθούν και σε άλλους υπαλλήλους κατηγορίας ΔΕ.

Με τον ίδιο τρόπο με τους μόνιμους εξελίσσονται στα μισθολογικά κλιμάκια και οι υπάλληλοι ειδικής περιορισμένης διαβάθμισης,[236] η μισθολογική εξέλιξη των οποίων, μέχρι την έναρξη της ισχύος του Ν. 3205/2003 ήταν περιορισμένη. Αντίθετα οι αποδοχές του αδιαβάθμητου προσωπικού των κοινοτήτων και των νομικών προσώπων των ΟΤΑ καθορίζονται κάθε χρόνο με απόφαση του οικείου συμβουλίου, ανάλογα με την οικονομική τους δυνατότητα και δεν μπορεί να είναι ανώτερες των αποδοχών του 14ου μισθολογικού κλιμακίου της κατηγορίας (ΠΕ ή ΤΕ ή ΔΕ ή ΥΕ) που ανήκουν.

Για την κατάταξη σε μισθολογικό κλιμάκιο το ΣΕ με την απόφαση 45/2002 έκρινε ότι μπορεί να ληφθεί υπόψιν η τυχόν προϋπηρεσία στον ιδιωτικό τομέα κατά το μέρος που απαιτείται ως προσόν για το διορισμό σε θέση μονίμου υπαλλήλου. Προσμετρείται με βάση την αποφ. 450/1999 του ΣΕ η προϋπηρεσία δημοσίου υπαλλήλου στο Δημόσιο, ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, ενώ η αποφ. ΣΕ 3645/1996 συνυπολογίζει ως υπηρεσία για μισθολογική εξέλιξη βάσει του ν. 1505/1984 και την προϋπηρεσία σε ΝΠΙΔ, εφόσον αυτή αναγνωρίζεται ως συντάξιμη από τις ειδικές διατάξεις που διέπουν τον οικείο συνταξιοδοτικό φορέα. Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η αποφ. 3215/2001 του ΣΕ στο διατακτικό της οποίας, διατυπώνεται το πόρισμα ότι υφίσταται παραβίαση της αρχής της ισότητας σε περίπτωση που δε λογαριάζεται για τη μισθολογική εξέλιξη του υπαλλήλου ο χρόνος προϋπηρεσίας του σε ΝΠΙΔ, υπό την προϋπόθεση ότι αναγνωρίζεται ως συντάξιμη κατά εφαρμογή της νομοθεσίας περί διαδοχικής ασφάλισης.

Σήμερα λόγω της καταβολής των αποδοχών των υπαλλήλων του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ μέσω τραπεζικού συστήματος[237] η χορήγηση του μισθολογικού κλιμακίου γίνεται αυτόματα από τον ηλεκτρονικό υπολογιστή με τη συμπλήρωση του απαιτούμενου κατά περίπτωση χρόνου υπηρεσίας, χωρίς να απαιτείται η έκδοση διοικητικής πράξης (άρθρο 6 παρ. 2 του Ν. 3205/2003).

14.1. ΛΟΓΟΙ ΜΗ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΤΟΥ ΕΠΟΜΕΝΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΟΥ ΚΛΙΜΑΚΙΟΥ

Κατ' εξαίρεση απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου για τη χορήγηση του επόμενου μισθολογικού κλιμακίου στις ακόλουθες περιπτώσεις σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 του Ν. 3205/2003:

Α) Όταν έχει επιβληθεί στον υπάλληλο οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή ή υπάρχει ποινική καταδίκη από δικαστήριο οποιουδήποτε βαθμού, για αδίκημα που σχετίζεται με την εκτέλεση των καθηκόντων του. Για τη στέρηση της μισθολογικής εξέλιξης του υπαλλήλου, όταν συντρέχει σε βάρος του πειθαρχική ποινή ή ποινική καταδίκη, το υπηρεσιακό συμβούλιο οφείλει να προβαίνει στη διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης, αξιολογώντας το συγκεκριμένο παράπτωμα, κατά το είδος, τη βαρύτητα, τις υπηρεσιακές του επιπτώσεις κλπ. με αναφορά σε συγκεκριμένα στοιχεία και κρίσεις που να είναι ικανά να εμποδίσουν τη μισθολογική εξέλιξη του υπαλλήλου.[238] Αν η ποινή έχει διαγραφεί από τον ατομικό φάκελο του υπαλλήλου δεν

---

[235] ΣΕ 2002/1992, ΣΕ 1555/1994, ΣΕ 801/1997, ΣΕ 2873/2000, ΣΕ 1482 /2002, ΔιΔικ 2004 σελ. 107.
[236] Σχετική αναφορά σε αυτή την κατηγορία των υπαλλήλων αναπτύσσεται στο Κεφάλαιο Α' του Δεύτερου Μέρους του Ν. 1188/1981.
[237] Βλ. άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 2303/1995 «Πληρωμή αποδοχών δημοσίων υπαλλήλων κλπ».
[238] ΔΕΑ 50, 616/1994, 718/1991, 166, 1990, 2574/1988 Επιθεώρηση Νομολογίας 1988, σελ. 1517.

λαμβάνεται υπόψη σε καμιά περίπτωση, συνεπώς ούτε και στην κρίση για τη μισθολογική εξέλιξη του υπαλλήλου. Αρνητική γνωμοδότηση του υπηρεσιακού συμβουλίου, η οποία στηρίζεται έστω και εν μέρει σε διαγραφείσα πειθαρχική ποινή είναι παράνομη και ακυρωτέα.[239]

Β) Όταν ***από τις εκθέσεις αξιολόγησης και επιθεώρησης ή τα λοιπά στοιχεία του προσωπικού μητρώου του υπαλλήλου προκύπτει ότι δεν ανταποκρίνεται ικανοποιητικά στα καθήκοντα και στις υποχρεώσεις του προς την υπηρεσία του***.

Γ) ***Όταν η συμπεριφορά του υπαλλήλου προς τους πολίτες*** κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας του ***δεν είναι αποδεδειγμένα***, δηλαδή μετά από προηγούμενη διοικητική εξέταση, ***η πρέπουσα***.

Κάθε φορά που το υπηρεσιακό συμβούλιο δεν συμφωνεί για τη χορήγηση του επόμενου μισθολογικού κλιμακίου, η μισθολογική εξέλιξη του υπαλλήλου αναστέλλεται για δύο ακριβώς χρόνια. Ο υπάλληλος επανακρίνεται μόλις επέλθουν δύο έτη από τότε που συμπλήρωσε τον απαιτούμενο χρόνο υπηρεσίας στο μισθολογικό κλιμάκιο που κατέχει. Σε περίπτωση και νέας αρνητικής και πάντα αιτιολογημένης γνωμοδότησης, η κρίση επαναλαμβάνεται κάθε φορά μετά την παρέλευση δύο ετών από την ημερομηνία της προηγούμενης κρίσης, οπότε η εξέλιξη θεωρείται ότι συντελείται από την ημερομηνία συμπλήρωσης της διετίας εκείνης, μετά την παρέλευση της οποίας το υπηρεσιακό συμβούλιο γνωμοδοτεί θετικά για τη χορήγηση του επόμενου μισθολογικού κλιμακίου (άρθρο 6 παρ. 1 και 3 εδ. γ' του Ν. 3205/2003). Από την ημερομηνία αυτή χορηγείται στον υπάλληλο εκτός από το μισθολογικό κλιμάκιο που στερήθηκε και εκείνο το κλιμάκιο που αντιστοιχεί στο συνολικό χρόνο υπηρεσίας του.[240]

Τέλος δε θεωρείται χρόνος πραγματικής υπηρεσίας και δεν συνυπολογίζεται για την κατάταξη του υπαλλήλου σε επόμενο ΜΚ ο εξής χρόνος:

Α) Η ***άδεια άνευ αποδοχών, αν είναι μεγαλύτερη από ένα μήνα το έτος***.

Β) Η ***διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης θέσης*** (άρθρα 150 και 152 του Ν. 1188/1981 και άρθρα 99 και 101 του Ν. 2683/1999), όχι όμως λόγω ασθενείας.[241] Δεν συνυπολογίζεται ως χρόνος υπηρεσίας για τη μεταγενέστερη τυχόν κρίση για προαγωγή του υπαλλήλου.[242]

Γ) ***Ο χρόνος της αργίας, εφόσον έχει επιβληθεί πειθαρχική ποινή.*** Δεν αρκεί για την επέλευση της δυσμενούς για τον υπάλληλο συνέπειας της αφαίρεσης από το συνολικό χρόνο υπηρεσίας του χρόνου της αργίας, η άσκηση απλώς εις βάρος

---

[239] Βλ. την Γνωμ. ΝΣΚ 746/1999 και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

[240] Εγκ. Υπ. Οικον. 2/72757/0022/2003.

[241] Υπολογίζεται για τη μισθολογική εξέλιξη ο χρόνος της διαθεσιμότητας λόγω νόσου, στην οποία τίθεται το μόνιμο προσωπικό των ΟΤΑ κατά τις διατάξεις του άρθρου 151 του Ν. 1188/1981, είτε είναι με αποδοχές, είτε χωρίς αποδοχές. Οι διατάξεις περί διαθεσιμότητας λόγω νόσου δεν έχουν εφαρμογή στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Στους υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 54 και 55 του Ν. 2683/1999 (άρθρο 12 παρ. 6 και 7 Ν. 3230/2004 ΦΕΚ 44/Α) σύμφωνα με τις οποίες ο χρόνος υπηρεσίας ταυτίζεται με το μέγιστο χρόνο αναρρωτικής άδειας, δεδομένου ότι ο χρόνος αυτός υπερβαίνει τα όρια της βραχείας διάρκειας ασθένειας. Για τους υπαλλήλους με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου, χρόνος υπηρεσίας θεωρείται αυτός που δεν υπερβαίνει τα όρια της βραχείας διάρκειας ασθενείας, κατά τις διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας (Εγγραφα Υπ. Εργασ. 290/5-3-1985, 493/13-3-1986 και 691/17-4-1986).

[242] Βλ. ΣΕ 775, 855, 1843, 1845/1971, ΣΕ 116/1974, έχει αναπτυχθεί και αντίθετη άποψη.

του ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης ή η εκκρεμοδικία[243] των αντίστοιχων διαδικασιών, αλλά απαιτείται ***να τέθηκε ο υπάλληλος σε αργία λόγω της ποινικής καταδίκης του σε οποιαδήποτε ποινή ή της επιβολής εις βάρος του της πειθαρχικής ποινής τουλάχιστον του προστίμου αποδοχών 3 μηνών.***[244]

Δ) ***Ο χρόνος αδικαιολόγητης αποχής από την εκτέλεση των καθηκόντων του***[245] (1811/1951.

Ε) Ο ***χρόνος της προσωρινής παύσης***.[246]

ΣΤ) ***Η αναστολή άσκησης καθηκόντων*** υπό την προϋπόθεση ότι εγκρίθηκε από το υπηρεσιακό συμβούλιο.

15. Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΕΚΚΑΘΑΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Από τις διατάξεις του άρθρου 28 του Ν.Δ. 321/69 (ΒΔ 758/1969) «περί Κώδικος Δημοσίου Λογιστικού» και των άρθρων 1 και 2 της κατ΄εξουσιοδότηση αυτού εκδοθείσης 194902/22.11.1969 αποφάσεως του Υπουργού των Οικονομικών[247] «περί διαδικασίας πληρωμής σταθερών, διαρκούς ή περιοδικού χαρακτήρος, δαπανών» σε συνδυασμό προς το άρθρο 27 παρ. 4 του Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Π.Δ. 774/1980), προκύπτει ότι οι μισθοί και οι σταθερές αποδοχές των υπαλλήλων του Δημοσίου, συνδεομένων με αυτό με σχέση δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, καταβάλλονται από τα Δημόσια Ταμεία βάσει μισθοδοτικών καταστάσεων συντασσομένων από τον εντεταλμένο την εκκαθάριση των αποδοχών οικείο προϊστάμενο της υπηρεσίας και πληρώνονται κατά επιταγή αυτών. Οι δαπάνες που εκκαθαρίζονται κατά την ειδική σύντομη διαδικασία είναι οι τακτικές αποδοχές των μονίμων δημοσίων υπαλλήλων και των έκτακτων που έχουν αποκτήσει τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα.[248] Συγκεκριμένα εκκαθαρίζονται ο μισθός και κάθε σταθερή αποδοχή του ΔΥ, δηλ. ο βασικός μισθός, προσαυξήσεις λόγω πολυετούς υπηρεσίας ή τριετιών, τα γενικά ή ειδικά επιδόματα, όπως και τα επιδόματα λόγω εορτών και αδείας, καθώς και κάθε άλλη παροχή που παρακολουθεί κάθε μήνα το μισθό.

---

[243] Το ΣΕ με την υπ' αριθμ. απόφαση του 3907/1996 (ΔιΔικ 1997 σελ. 1053), ερμηνεύοντας τις αντίστοιχες διατάξεις του Ν. 1505/1984 (άρθρα 6 παρ. 4 και 16 παρ. 3) έκρινε ότι ο χρόνος της αργίας δεν αφαιρείται κατά το διάστημα που η πειθαρχική δίωξη εκκρεμεί, αλλά εκ των υστέρων, όταν δηλαδή έχει ήδη επιβληθεί η προβλεπόμενη πειθαρχική ποινή.

[244] ΔΕ Αθηνών 3140/2001, ΣΕ 3907/1996.

[245] ΔΕΑ 2332/1987, Επιθεώρηση Νομολογίας 1987, σελ. 1601. Βλ. τις προϊσχύουσες διατάξεις των άρθρων 107 παρ. 1δ του Ν. 2683/1999, 165 παρ. 1 και 99 παρ. 1, εδάφιο γ' του Ν. 1811/1951, βάσει της οποίας δεν υπολογίζεται στον προς προαγωγή απαιτούμενο χρόνο υπηρεσίας το χρονικό διάστημα της αδικαιολόγητης αποχής από την άσκηση των καθηκόντων.

[246] Βλ. τον προϊσχύοντα νόμο 1188/1981(άρθρο 166) που διέπει τους υπαλλήλους των ΟΤΑ, αλλά και το άρθρο 109 του Ν. 2683/1999, τα οποία δεν προβλέπουν την επιβολή της προσωρινής παύσης ως πειθαρχικής ποινής στο προσωπικό των ΟΤΑ, ΣΕ 267/2002 ΔιΔικ 2003 σελ. 1183.

[247] Παλαιότερα η υπ' αριθμ. 23505/1942 απόφαση του Υπ. των Οικονομικών καθόριζε τις λεπτομέρειες της διαδικασίας της εκκαθάρισης και του ελέγχου των δαπανών αυτών.

[248] Αν και με νόμο το μέτρο αυτό μπορεί να επεκταθεί και σε έκτακτους υπαλλήλους μη κεκτημένους τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα.

Η εκκαθάριση[249] γίνεται με τη σύνταξη καταστάσεων πληρωμής των αποδοχών (μισθοδοτικές καταστάσεις) στις οποίες περιλαμβάνονται οι υπάλληλοι, για όσο χρονικό διάστημα διατηρούν τη δημοσιοϋπαλληλική τους ιδιότητα και ασκούν τα καθήκοντα τους. Οι προϊστάμενοι των οικείων υπηρεσιών συντάσσουν τις μισθοδοτικές καταστάσεις, λαμβάνοντας υπόψη, τα στοιχεία της υπηρεσιακής κατάστασης και των υπηρεσιακών μεταβολών των υπαλλήλων και ειδικότερα τις διοικητικές πράξεις διορισμού, προαγωγής, ένταξης, μετάταξης κλπ. Αν κάποιος υπάλληλος δεν περιληφθεί σε αυτές, υπάρχει παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας κατά της οποίας μπορεί να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣΕ μέσα σε προθεσμία εξήντα (60) ημερών από την παράλειψη.[250]

Ο τίτλος πληρωμής των αποδοχών του προσωπικού των κρατικών υπηρεσιών δεν υπόκεινται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και οι ενεργούμενες πληρωμές των δαπανών αυτών φέρονται άμεσα σε πίστωση στον προϋπολογισμό των εξόδων. Η εκκαθάριση της δαπάνης αποβλέπει στον προσδιορισμό του ακριβούς ποσού της οφειλής. Η έκδοση των μισθοδοτικών καταστάσεων συνοδεύεται από τη σχετική βεβαίωση της αρμόδιας υπηρεσίας Εντελλομένων Εξόδων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στην οποία αναγράφεται ότι υπάρχει ανάλογη πίστωση και δεν γίνεται υπέρβαση της. Οποιοδήποτε λογιστικό ή αριθμητικό σφάλμα κατά τους σχετικούς υπολογισμούς οδηγεί μοιραίως σε εσφαλμένο τελικό αποτέλεσμα ως προς το ποσό της οφειλής.

Τη βάση της εκκαθαρίσεως των δημοσιοϋπαλληλικών αποδοχών αποτελεί το «Βιβλίο καταστάσεως προσωπικού», το οποίο υποχρεώνεται να τηρεί ο προϊστάμενος κάθε υπηρεσίας, που είναι εντεταλμένος για την εκκαθάριση των αποδοχών αυτών και στο οποίο υπάρχουν εγγραφές[251] για κάθε υπάλληλο που αφορούν τις αποδοχές του, αναφερόμενες σε ιδιαίτερη χρονική περίοδο παροχής εργασίας. Στο «βιβλίο καταστάσεως προσωπικού» καταχωρίζονται όλες οι τυχόν μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων της εν λόγω υπηρεσίας, καθώς και η κατάσταση πληρωμής των αποδοχών τους, η οποία επέχει θέση χρηματικού εντάλματος πληρωμής. Οι εκδιδόμενες μισθοδοτικές καταστάσεις δεν επιτρέπεται να αλλοιωθούν, εκτός αν είναι απόλυτη ανάγκη να μεταβληθούν ορισμένα ποσά, τα οποία μεταφέρονται στη νέα επανορθωτική κατάσταση, οπότε τελούνται οι αριθμητικές πράξεις της πρόσθεσης ή αφαίρεσης, ενώ παράλληλα εξηγείται και η αιτία της διόρθωσης.[252]

Τούτες περιέχουν αναλυτικά τα εξής: α) το Υπουργείο και τον ειδικό φορέα με τους κωδικούς αριθμούς, β) το οικονομικό έτος για το οποίο γίνεται η επιβάρυνση του προϋπολογισμού εξόδων, γ) την υπηρεσία που εκκαθαρίζει τις αποδοχές, δ) το ονοματεπώνυμο και το βαθμό του εκκαθαριστή, ε) το Δημόσιο Ταμείο που αναλαμβάνει την πληρωμή, στ) το χρονικό διάστημα στο οποίο αναφέρεται η εκκαθάριση. Επίσης αναγράφονται απαραιτήτως το ονοματεπώνυμο, ο βαθμός, ο

---

[249] Παρόμοια με τη διαδικασία εκκαθάρισης των δαπανών των ΔΥ υιοθέτησε και ο Α.Ν. 536/1945 «περί ρυθμίσεως αποδοχών του ορθόδοξου εφημεριακού κλήρου της Ελλάδας». Μάλιστα ο σχετικός χρηματικός λογαριασμός σε βάρος του οποίου προκύπτει η εκκαθάριση και πληρωμή εκ του Δημοσίου Ταμείου ονομάζεται «Κεφάλαια προς πληρωμή μισθού εφημεριακού κλήρου». Οι μισθοί των εφημερίων εκκαθαρίζονται από τον οικείο Μητροπολίτη και πληρώνονται από το αρμόδιο Δημόσιο Ταμείο δυνάμει μισθολογικών καταστάσεων θεωρημένων από το Μητροπολιτικό Συμβούλιο.

[250] Βλ. ΣΕ 1521 - 1522 /1951, ΣΕ 736, 737/1953.

[251] Οι εγγραφές που αφορούν τις αποδοχές στηρίζονται πάντα σε διοικητική πράξη για να επέχουν θέση δημοσίων εξόδων.

[252] Χ. Φθενάκη «Σύστημα Υπαλληλικού Δικαίου» σελ. 55 - 57, 1984, τόμος Β'.

αριθμός μητρώου του υπαλλήλου, ο βασικός μισθός και τα επιπλέον χορηγούμενα επιδόματα του, όπως και το σύνολο του μισθού του, αλλά και το σύνολο των κρατήσεων που προβλέπονται για το Δημόσιο και τους τρίτους. Τέλος αναγράφεται το ποσό που πρέπει να πληρωθεί ο εν λόγω υπάλληλος.

Αποχρώσης δικαιολογημένη θεωρείται η εκκαθάριση αποδοχών για ολόκληρο το μήνα, ακόμη και αν ο μισθοδοτηθείς υπάλληλος δεν παρέσχε υπηρεσία όλες τις ημέρες του μήνα είτε λόγω ασθενείας εξαιτίας της οποίας δικαιούται αναρρωτική άδεια άνευ αποδοχών, είτε λόγω θανάτου του. Εδώ ο μισθός που αναλογεί στις ημέρες απουσίας παρακρατείται από το μισθό του επόμενου μήνα.

Απαραίτητη προϋπόθεση της νομιμότητας της εκκαθάρισης είναι η απόδειξη ως νόμιμης της αναγνωριζόμενης δαπάνης. Απαιτείται να υποβάλλονται δικαιολογητικά έγγραφα, τα οποία παρέχουν απόδειξη ότι: α) υπάρχει κεκτημένο δικαίωμα του πιστωτή του δημοσίου και β) ότι τα έγγραφα αυτά είναι συντεταγμένα κατά τις διατυπώσεις τις οριζόμενες από τους νόμους και τις ειδικές αποφάσεις. Επομένως σε περίπτωση που διαπιστώνεται ότι η εκκαθάριση της δαπάνης είναι νόμιμη κατά το ουσιαστικό και το τυπικό μέρος, ενώ δεν είναι νόμιμη η αναγνώριση της οφειλής, ο εκκαθαριστής της οφειλής αυτής δεν υπέχει ευθύνη κατά τη νομολογία του ΕΣ.

Αντίθετα το ΕΣ έκρινε ότι δεν είναι νόμιμη η εκκαθάριση και συνεπώς είναι καταλογιστέα σε βάρος του εκκαθαριστή η πληρωμή:

Α). Κοινωνικού επιδόματος (όπως των οικογενειακών βαρών), το οποίο καταβάλλεται υπό την προϋπόθεση ότι ο βασικός μισθός του υπαλλήλου δεν υπερβαίνει ορισμένο ποσό οριζόμενου από σχετικές διατάξεις, ρύθμιση που πλέον δεν ισχύει.

Β). Πλήρων αποδοχών σε υπάλληλο που τέθηκε σε διαθεσιμότητα λόγω νόσου.

Γ). Αποδοχών σε υπάλληλο που παραιτήθηκε, για το χρονικό διάστημα εκείνο που θεωρείται κατά αμάχητο τεκμήριο ότι κοινοποιήθηκε η πράξη περί αποδοχής της παραιτήσεως του.

Δ). Εξόδων κίνησης για 25 ημέρες, ενώ θα έπρεπε να καταβληθούν για 23 εργάσιμες ημέρες.

Ε). Μισθού που αντιστοιχεί σε βαθμό διαφορετικό αυτού που κατέχει ο υπάλληλος.

ΣΤ). Επιδόματος διαχειριστικών λαθών σε υπάλληλο του Ταμείου που δεν ασκεί καθήκοντα διαχειριστή.

Ζ). Μισθού χωρίς να αφαιρεθούν οι νόμιμες κρατήσεις ή αφαιρέθηκαν μεν, όχι όμως σε ποσοστό που προβλέπει ο νόμος.

Η). Διαφορά αποδοχών λόγω προαγωγής Παρέδρου παρά Πρωτοδίκαις σε Πρωτοδίκη από την επόμενη της δημοσίευσης του σχετικού Β.Δ/τος και όχι από την εγκατάσταση του στα νέα καθήκοντα.

Θ). Προσαυξήσεως λόγω πολυετούς υπηρεσίας ή λόγω τριετιών, όταν η σχετική αξίωση έχει υποπέσει σε παραγραφή.

Στη διαδικασία εκκαθαρίσεως δεν υπάγονται με απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών οι μισθοί των πρεσβευτικών και προξενικών υπαλλήλων που

υπηρετούν στην αλλοδαπή, όπως και οι πάγιες προκαταβολές που δίδονται στους πολιτικούς υπαλλήλους του Στρατού Ξηράς, Θαλάσσης, Αέρος. Επίσης, δεν εκκαθαρίζονται με τη διαδικασία αυτή οι μηνιαίες επιχορηγήσεις των ΔΥ για γραφική ύλη, φωτισμό, θέρμανση, καθαριότητα, ούτε τα ενοίκια των οικημάτων που χρησιμοποιούνται για τη στέγαση των δημοσίων υπηρεσιών.

Τον ***προέλεγχο της ορθής ή μη συντάξεως των μισθοδοτικών καταστάσεων*** ασκεί η ίδια η υπηρεσία του Δημοσίου Ταμείου, είτε ***μέσω του ταμειακού υπολόγου (ελεγκτού του ταμείου),*** είτε ***μέσω άλλου υπαλλήλου που ορίζεται από το νόμο*** και αφού βεβαιωθεί για την ακρίβεια των ποσών που αναγράφονται στις καταστάσεις, καταβάλλει τις αποδοχές των υπαλλήλων. Εάν από τον έλεγχο διαπιστωθούν σφάλματα, ο υπόλογος του Ταμείου επιφέρει τις αναγκαίες διορθώσεις των καταστάσεων πληρωμής, αφού προηγουμένως συνεννοηθεί με τον αρμόδιο εκκαθαριστή, προβαίνοντας στην πληρωμή του καθαρώς πληρωτέου ποσού της μισθοδοτικής κατάστασης στον εκκαθαριστή ή στον από αυτόν ειδικώς εξουσιοδοτημένο υπάλληλο.

Ο ***τελικός έλεγχος ενεργείται πάντα από το ΕΣ*** κατά τον κατασταλτικό έλεγχο των μηνιαίων λογαριασμών των ταμειακών υπολόγων. Για την άσκηση του ελέγχου αυτού σε κάθε ταμείο τηρείται Μισθολογικό Μητρώο των υπαλλήλων που υπηρετούν στην περιφέρεια του Ταμείου. Στο βιβλίο αυτό μεταγράφονται κατά μερίδες οι εξουσιοδοτικοί πίνακες κάθε υπουργείου που περιλαμβάνουν τους υπηρετούντες στην περιφέρεια του Ταμείου υπαλλήλους, καθώς και κάθε μεταβολή της κατάστασης του υπαλλήλου ή της σύνθεσης της υπηρεσίας. ***Οι πάρεδροι και οι Επίτροποι του ΕΣ διενεργούν προληπτικό έλεγχο περί της νομιμότητας των χρηματικών ενταλμάτων,*** δεν μπορούν όμως να ελέγξουν παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα ατομικών διοικητικών πράξεων, όπως του διορισμού ή της καταβολής του επιδόματος μεταπτυχιακών σπουδών.[253] Αν ο αρμόδιος Πάρεδρος ή Επίτροπος δε θεωρήσει το χρηματικό ένταλμα για μισθοδοσία του υπαλλήλου και η άρνηση του επικυρωθεί από το αρμόδιο Τμήμα του ΕΣ, ο υπάλληλος δεν έχει τη δυνατότητα να ζητήσει ακύρωση της αρνήσεως θεωρήσεως του εντάλματος και της συνεπεία αυτής αρνήσεως της Διοικήσεως να εκτελέσει το ένταλμα με ένδικο μέσο ενώπιον του ΣΕ.[254]

Ως προς τη νομική φύση των μισθοδοτικών καταστάσεων έχουν διατυπωθεί πολυποίκιλα ερωτήματα. Είναι εκτελεστές πράξεις διοικητικής αρχής, επιδεκτικές προσβολής ενώπιον του ΣΕ ή είναι απλές ενέργειες εκτελέσεως άλλων εκτελεστών πράξεων, όπως εκείνων του διορισμού, της προαγωγής ή της τοποθετήσεως του υπαλλήλου; Η μήπως είναι λογιστικές ενέργειες προς εκκαθάριση των δαπανών του Κράτους, αναγκαίες κατά τους κανόνες του Δημοσίου Λογιστικού για τη νόμιμη έξοδο του δημοσίου χρήματος προς εκπλήρωση υποχρέωσης που πηγάζει είτε άμεσα από το νόμο, είτε από ειδικό διοικητικό ή ιδιωτικό τίτλο, οπότε τα περί τέτοιου είδους ενέργειες σφάλματα δημιουργούν χρηματική κατά του Δημοσίου διαφορά που διαφεύγει την κρίση του ΣΕ; Αν πάλι από τη μισθολογική κατάσταση μπορεί να απομονωθεί η μαθηματική πράξη συμψηφισμού και να θεωρηθεί τούτη ως εκτελεστή ατομική πράξη διοικητικής αρχής, τότε πως μπορούν περισσότερες μισθολογικές καταστάσεις, η καθεμία από τις οποίες αφορά ένα δικαιούχο ατομικώς ή και μια

[253] ΣΕ 3564/1986, ΔΕΘεσ 114/1996, ΔιΔικ 1996, σελ. 652, ΔΕΑ 587/1989, ΔιΔικ 1990, σελ. 97, ΑΕΔ 35/1995, ΔιΔικ. 1121.
[254] ΣΕ 2373/1987, ΣΕ 1641/1986.

κατάσταση που περιέχει τόσους ειδικούς κατά άτομο συμψηφισμούς, όσοι οι φερόμενοι δικαιούχοι, να προσβληθούν με μια κοινή προσφυγή;

Οι μισθοδοτικές καταστάσεις αποτελούν ορθότερα εκτελεστές διοικητικές πράξεις,[255] με τις οποίες διαπιστώνονται και βεβαιώνονται οι αναγκαίες πραγματικές προϋποθέσεις της εφαρμογής του νόμου σε κάθε ατομική περίπτωση. Είναι πράξεις περιορισμένης χρονικής ισχύος που καθορίζουν το σύνολο των αποδοχών αποκλειστικά και μόνο για το μήνα στον οποίο αφορούν.[256] Εξάλλου μόνη η είσπραξη των αποδοχών εκ μέρους του ενδιαφερομένου, δεν αποδεικνύει την πλήρη γνώση του περιεχομένου της μισθοδοτικής κατάστασης, δεδομένου ότι το περιεχόμενο της δεν είναι πάντα ευχερώς κατανοητό λόγω του τεχνητού χαρακτήρα των καταστάσεων αυτών.[257]

15.1. ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΕΝΕΡΓΕΙΩΝ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΟΥ ΔΙΑΤΑΚΤΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Ο διατάκτης των δημοσίων δαπανών που είναι ο προϊστάμενος της υπηρεσίας υπό την ιδιότητα του εκκαθαριστή των αποδοχών και επιχορηγήσεων των πολιτικών υπαλλήλων προβαίνει στις εξής ενέργειες:

Α). Βεβαιώνει το χρέος, διαπιστώνοντας ότι υφίσταται πράγματι οφειλή του Δημοσίου νόμιμη και ισχυρή.

Β). Ενεργεί την εκκαθάριση των μισθών, χωρίς να προηγηθεί όχληση από την πλευρά του υπαλλήλου, προσδιορίζοντας το ακριβές ποσό που του αντιστοιχεί.

Γ). Εντέλλεται την πληρωμή, καταλογίζοντας τη δαπάνη σε βάρος της οικείας πιστώσεως του προϋπολογισμού και διατάσσει το αρμόδιο Ταμείο να ενεργήσει την πληρωμή (το χρηματικό ένταλμα), η οποία εν προκειμένου διατυπώνεται επί της μισθοδοτικής κατάστασης, ενώ η πρώτη εκ των ως άνω διοικητικών ενεργειών παραμένει στην αρμοδιότητα του κυρίου διατάκτη δηλ. του αρμοδίου Υπουργού.

Στους εκκαθαριστές ανήκει η ευθύνη για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή με βάση τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, όλων των μισθολογικού περιεχομένου διατάξεων και την απεικόνιση των αποδοχών των υπαλλήλων, καθώς και για την ακρίβεια του ύψους των επί μέρους ποσών που αφορούν τους τελευταίους. Ο Υπουργός Οικονομικών μέσω των αρμόδιων Γενικών Διευθύνσεων ή Γενικών Διευθύνσεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ασκεί των έλεγχο επί των εκκαθαριστών.[258] Οι έλεγχοι διενεργούνται από ομάδες ελέγχου δύο ή περισσότερων ατόμων που συγκροτούνται από υπαλλήλους του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και οι οποίοι ορίζονται από το Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής ή το Γεν. Δ/ντή Μισθών και Συντάξεων.

Αν μετά την άσκηση ελέγχου διαπιστωθούν παραβάσεις, ο εκκαθαριστής υποχρεούται εντός δέκα εργάσιμων ημερών να μεριμνήσει για την ενημέρωση των

---

[255] Απεναντίας η υπογραφόμενη από το δικαστικό λειτουργό μισθοδοτική κατάσταση που αφορά σε αμοιβή δικαστικού λειτουργού για ενάσκηση καθηκόντων που ανάγονται στη λειτουργία και απονομή της δικαιοσύνης δε συνιστά πράξη διοικητικής αρχής προσβαλλόμενη με αίτηση ακυρώσεως ή με προσφυγή ουσίας, ΣΕ 871 - 874/1988.

[256] ΔΕΑ 4298/1989, ΔιΔικ 1990, σελ. 55.

[257] ΣΕ 1895/1994, Δίκη 1998, σελ. 874, ΣΕ 2722/1992, ΣΕ 2814 - 2826, ΣΕ 3076/1987, ΔΕΑ148/1996, βλ. μειψ. στην ΔΕΑ 3844/1991, ΝοΒ 1993, σ. 569 για τη μισθοδοτική κατάσταση ως πράξη εκτελέσεως άλλης διοικητικής πράξης μισθολογικού περιεχομένου.

[258] Άρθρο 28 παρ. 1 Ν. 2470/1997 που διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 28 του Ν. 3205/2003.

ενδιαφερομένων και να απαιτήσει από αυτούς την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών. Εάν οι δικαιούχοι συμφωνήσουν για την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, τους παρέχεται η ευχέρεια από την ομάδα ελέγχου και από τον εκκαθαριστή αποδοχών να τα επιστρέψουν καταβάλλοντας κάθε μήνα το 1/10 των μηνιαίων αποδοχών τους, μέχρι εξοφλήσεως της οφειλής τους.[259]

Σε περίπτωση που οι αχρεωστήτως λαβόντες αρνηθούν την επιστροφή με τον ανώτερο διακανονισμό, ενημερώνεται από την ομάδα ελέγχου η 22η Δ/νση Μισθολογίου ή η Γενική Δ/νση Μισθών και Συντάξεων του ΓΛΚ, οι οποίες υποχρεούνται να ζητήσουν εγγράφως από τον οικείο επιθεωρητή οικονομικής επιθεώρησης την έκδοση καταλογιστικής πράξης σε βάρος των υπαλλήλων που έλαβαν αχρεωστήτως τα σχετικά ποσά, κοινοποιώντας το σχετικό έγγραφο και στον εκκαθαριστή των αποδοχών. Αν προκύψει αδυναμία καταλογισμού των αχρεωστήτως λαβόντων, λόγω θανάτου[260] ή άλλης αιτίας, διενεργείται από τον επιθεωρητή καταλογισμός σε βάρος του εκκαθαριστή, εφόσον ο πρώτος κατά την επανεξέταση της υπόθεσης διαπιστώσει δόλο ή βαρειά αμέλεια[261] του τελευταίου.

Οι εκκαθαριστές, εξάλλου έχουν δικαίωμα σε περίπτωση μη νόμιμης πληρωμής του μισθού ή μη αποχρώσης δικαιολογήσεως ή μη ακριβείας του ποσού προς πληρωμή να ελέγξουν παρεμπιπτόντως το κύρος και τη νομιμότητα των σχετικών με την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων, διοικητικών πράξεων,[262] μόνο αναφορικά με την ύπαρξη ή μη των εξωτερικών τυπικών στοιχείων εγκυρότητας τους (χρονολογίας εκδόσεως, υπογραφής αρμοδίου οργάνου, μνείας βεβαιώσεως Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για ύπαρξη σχετικής πίστωσης κλπ), όχι δε όσον αφορά την εσωτερική νομιμότητα των πράξεων αυτών που είναι καταρχήν πράξεις διατάκτη. Κατά το άρθρο 23 παρ. 3 του Ν.Δ. 321/1969 σε περίπτωση ***μη νόμιμης δαπάνης, σταθερής και διαρκούς ή περιοδικού χαρακτήρα,*** αρμόδιο όργανο για τον ***καταλογισμό των παρανόμως καταβληθέντων*** είναι ***ο διατάκτης της δαπάνης και οι κάθε ειδικότητας Επιθεωρητές*** που διαπιστώνουν την παράνομη πληρωμή, ***οι κύριοι δε διατάκτες,*** όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, είναι ***οι Υπουργοί***, οι οποίοι διαθέτουν τις πιστώσεις για το υπουργείο τους γραμμένες στον προϋπολογισμό και οι οποίοι μπορούν να τις μεταβιβάσουν εν όλω ή εν μέρει στους επιτρόπους τους.

Αν οι εκκαθαριστές διέταξαν πληρωμή μη νόμιμη ή χωρίς αποχρώσα δικαιολόγηση ή με ανακριβές ποσό, ***υπέχουν ευθύνη εις ολόκληρον για παράβαση καθήκοντος, με αποτέλεσμα τόσο στους ίδιους, όσο και στους αχρεωστήτως λαβόντες υπαλλήλους να καταλογίζεται αλληλέγγυα «το ανοικείως καταβληθέν ποσό»*** με απόφαση ***του Ελεγκτικού Συνεδρίου*** που είναι το αρμόδιο για τον καταλογισμό δικαστήριο.[263] Το ΕΣ κατά τη διενέργεια του κατασταλτικού ελέγχου της διαχείρισης[264] προβαίνει σε καταλογισμό των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών σε βάρος των υπολόγων, των εκκαθαριστών και των αχρεωστήτως λαβόντων. Η είσπραξη του παρανόμως καταβληθέντος και κατά συνέπεια καταλογισθέντος

---

[259] Άρθρο 3 παρ. 1 ΝΔ 356/1974 σε συνδυασμό με το άρθρο 2 του ΝΔ 3079/1954, ΦΕΚ 245/Α.

[260] Αν καταβλήθηκαν σε λογαριασμό πιστωτικού ιδρύματος ποσά σε υπάλληλο μετά το θάνατο του, για τα οποία δεν ήταν δικαιούχος, το πιστωτικό ίδρυμα υποχρεούται να τα επιστρέψει στο φορέα μισθοδοσίας, όπως προβλέπει το άρθρο 13 παρ. 9 του Ν. 2703/1999.

[261] Αποφ. Υπ. Οικον. 2081241/0022/1997, ΦΕΚ 1055/Β.

[262] ΕΣ 1077/1991, ΔιΔικ 1991, σελ. 1234, ΕΣ Πράξη 132/1997 δεν θεωρείται χρηματικό ένταλμα που αφορά αποδοχές νεοδιοριζόμενης υπαλλήλου που δεν έχει τα τυπικά προσόντα, πχ. δεν έχει τίτλο σπουδών.

[263] Άρθρο 15 παρ. 7 του Ν. 6254/1934.

[264] Άρθρο 27 παρ. 1 και 4 ΠΔ 774/1980.

ποσού επιδιώκεται με όλα τα μέσα που επιτρέπει ο νόμος «περί εισπράξεως δημοσίων εσόδων» ή και με παρακράτηση από τις αποδοχές τους.

Όσον αφορά τους εκκαθαριστές, επιβάλλεται κατάσχεση μέχρι του συνόλου του «εφάπαξ» ή των επιστρεφόμενων κρατήσεων και μέχρι του 1/4 των μηνιαίων αποδοχών ή συντάξεως ή μερίσματος σύμφωνα με το άρθρο 1 του Α.Ν. 1453/1938. Όσον αφορά τους ***δημοσίους υπαλλήλους που έλαβαν χρηματικά ποσά αχρεωστήτως, η είσπραξη ενεργείται με κράτηση από το μισθό ή τη σύνταξη*** τους σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 3 του Ν.Δ. 3079/1954. Αν ***υπάλληλος που συνταξιοδοτήθηκε,*** όσο ήταν εν ενεργεία εισέπραξε αποδοχές για τις οποίες δεν ήταν δικαιούχος, ***τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά παρακρατούνται συμψηφιστικά σε δόσεις από τη σύνταξη του ή σε περίπτωση μεταβίβασης της σύνταξης, από τη σύνταξη των μελών της οικογένειας, μέχρι το ύψος του 1/4 της καταβαλλόμενης σύνταξης.***[265]

15.2. ΤΡΟΠΟΣ ΑΠΟΠΛΗΡΩΜΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ

Οι μισθοδοτικές καταστάσεις υπογράφονται από τον αρμόδιο προϊστάμενο και αποστέλλονται προς τον αρμόδιο ταμία προς πληρωμή εις διπλούν, πέντε ημέρες πριν από τη χρονολογία που ορίζεται για την πληρωμή των αποδοχών. Συνοδεύονται από τα σχετικά δικαιολογητικά έγγραφα, δηλ. το έγγραφο διορισμού και το πρωτόκολλο ορκωμοσίας και τη βεβαίωση εγκατάστασης στα καθήκοντα που αφορούν τους νεοδιοριζόμενους υπαλλήλους, το έγγραφο προαγωγής ή προσαυξήσεως μισθού λόγω πολυετούς υπηρεσίας ή τριετιών, διαταγής μεταθέσεως με το φύλλο διακοπής μισθού για τους μετατιθεμένους[266] και τις ονομαστικές καταστάσεις αποδόσεως των πάσης φύσεως κρατήσεις.

Αφού παραλαμβάνει τις δύο καταστάσεις πληρωμής που του διαβιβάζει ο εκκαθαριστής, παραβάλλει τις εγγραφές τους με τις μερίδες υπαλλήλων που βρίσκονται στο μισθολογικό μητρώο. Η μία μισθοδοτική κατάσταση επιστρέφεται στον εκκαθαριστή με το ποσό που αναγράφεται με την ένδειξη «αποδοχαί α' ή β'15/θημέρου με απόδειξη του που επισυνάπτεται στην άλλη κατάσταση που παραμένει στο Ταμείο. Οι αποδείξεις αυτές αποτελούν αντίτιμα διαχείρισης του Δημοσίου Ταμείου και παραμένουν σε αυτό μέχρι να εξοφληθεί από τους υπαλλήλους η κατάσταση που παραδόθηκε στον εκκαθαριστή, οπότε και επιστρέφονται στον τελευταίο. Ο υπάλληλος που παραλαμβάνει τις αποδοχές είναι υπόλογος στο Δημόσιο, διότι έχει την υποχρέωση να καταβάλλει στους δικαιούχους υπαλλήλους ή τους νόμιμους αντιπροσώπους αυτών τα ποσά που αναγράφονται στη

---

[265] Βλ. άρθρο 2 παρ. 21του Ν. 2703/1999.

[266] Διαφορετική ρύθμιση προβλέπεται για τους αποσπασμένους υπαλλήλους και εκπαιδευτικούς. Σύμφωνα με το άρθρο 58 παρ. 1 του Ν. 1953/1991 (αντικατέστησε το άρθρο 150 του ΥΚ. Π.Δ. 611/1977) η μισθοδοσία των εν γένει αποσπασμένων υπαλλήλων βαρύνει τις υπηρεσίες και τους φορείς από τους οποίους αποσπώνται. Με την υπ' αριθμ. 319/1972 πράξη του ΑΣΔΥ, τούτοι δεν διακόπτουν το δεσμό με την υπηρεσία στην οποία ανήκουν οργανικά και στην οποία υποχρεούνται να επανέλθουν όταν λήξει η απόσπαση τους. Η εκκαθάριση των αποδοχών και η πληρωμή της αποζημίωσης των διδακτικών τριμήνων των αποσπασμένων εκπαιδευτικών σε σχολεία άλλης εκπαιδευτικής περιφέρειας ή άλλου νομού γίνεται από τον εκκαθαριστή των αποδοχών του σχολείου στο οποίο ανήκουν οργανικά. Αντίθετα η υπερωριακή αποζημίωση των εν λόγω εκπαιδευτικών γίνεται από το σχολείο στο οποίο έχουν αποσπασθεί και για λογαριασμό του οποίου εργάζονται υπερωριακά. Αν όμως, η απόσταση μεταξύ οργανικής θέσης και αποσπασμένης υπηρεσίας είναι μεγάλη και δεν εξυπηρετούνται στη λήψη των μηνιαίων αποδοχών τους, τότε οι αποσπασθέντες έχουν δικαίωμα να ζητήσουν με αίτηση τους οικονομική απόσπαση, δηλαδή να ορισθεί νέος εκκαθαριστής που μπορεί να είναι το ίδιο το υπουργείο ή ο οικείος νομάρχης του νομού στο οποίο έχουν αποσπασθεί.

μισθοδοτική κατάσταση έναντι εξοφλητικής απόδειξης ή πράξης που διατυπώνεται επί της μισθοδοτικής κατάστασης. Η εξοφλημένη κατάσταση πληρωμής επιστρέφεται στον ελεγκτή του Ταμείου δηλ. τον ταμιακό υπόλογο μέσα σε πέντε ημέρες. Αν όμως, δεν ολοκληρώθηκε η πληρωμή όλων των δικαιούχων υπαλλήλων, ο εκκαθαριστής καταθέτει τα ποσά που δεν καταβλήθηκαν στο Ταμείο, το οποίο εκδίδει τα οικεία γραμμάτια είσπραξης υπό το λογαριασμό «τρέχοντες λογαριασμοί τρίτων» επ' ονόματι των δικαιούχων.[267]

Αν επέλθει αύξηση των αποδοχών του υπαλλήλου μετά τη σύνταξη της κατάστασης πληρωμής, ο εκκαθαριστής συντάσσει συμπληρωματική κατάσταση και με βάση αυτή ενεργείται η πληρωμή της διαφοράς των αποδοχών. Αν όμως μειωθεί ο μισθός, ο διακανονισμός της διαφοράς γίνεται με τη μισθοδοτική κατάσταση του επόμενου μήνα. Και στις δύο περιπτώσεις διακανονισμού των διαφορών, πρέπει απαραίτητα να επισυνάπτεται επικυρωμένο αντίγραφο της ανακοίνωσης προς τον υπάλληλο, από την οποία να προκύπτει η μεταβολή που έγινε σε αυτόν.

Σήμερα η προαναφερθείσα διαδικασία πληρωμής των αποδοχών έχει τροποποιηθεί, διότι τα χρηματικά ποσά κατατίθενται σε τραπεζικούς λογαριασμούς, μέσω των οποίων οι υπάλληλοι πληρώνονται. Σύμφωνα μάλιστα με τις διατάξεις του νόμου 2303/1995 (ΦΕΚ 80/Α), το άρθρο 4 της απόφασης του Υπουργού Οικονομικών 2041609/1011/0022/1997 (ΦΕΚ 486/Β) ορίζεται ότι ένα από τα αντίγραφα της μηνιαίας μισθοδοτικής κατάστασης που εκτυπώνει το ΚΕΠΥΟ παραδίδεται ως ατομικό εκκαθαριστικό στον υπάλληλο, χωρίς να χρειάζεται περαιτέρω η υπογραφή του.

16. ΤΟ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Είναι ο γενικός νόμος που ρυθμίζει τις αποδοχές των υπαλλήλων, περιλαμβάνει τα κλιμάκια του μισθού που καταβάλλεται κάθε μήνα και που αντιστοιχεί σε κάθε βαθμό, αλλά και κάθε λεπτομέρεια σχετική με τον τρόπο και το χρόνο της καταβολής του μισθού ή γενικότερα της μισθοδοσίας του δημοσίου υπαλλήλου. Το μισθολόγιο μπορεί να είναι ενιαίο με αποτέλεσμα να εφαρμόζεται σε όλους τους υπαλλήλους, ή να είναι ενιαίο για όλες τις κατηγορίες στο βασικό μισθό και με διαφορετικά επιδόματα για κάθε κατηγορία, ή να είναι διαφορετικό για κάθε κλάδο υπηρεσίας και θέση ή διαφορετικό για κάθε κατηγορία κρατικής λειτουργίας. Στις μέρες μας εφαρμόζεται (κατά πολλούς το δικαιότερο) το ενιαίο μισθολόγιο, όπου όλες οι κατηγορίες υπαλλήλων έχουν τον ίδιο βασικό μισθό ανάλογα πάντα με το βαθμό, αλλά κάθε κατηγορία έχει διαφορετικά επιδόματα, λόγω της διάφορης φύσης των ειδικοτήτων που υπάρχουν στο Δημόσιο τομέα.

Το μισθολόγιο παρουσιάζει το σύνολο των αποδοχών που δικαιούται ο υπάλληλος να λαμβάνει. Αν λαμβάνει ένα μέρος του μισθού του σε είδος (κατοικία, ενδυμασία, τροφή), επιβάλλεται η χρηματική αξία της σε είδος παροχής να αναφέρεται στο μισθολόγιο και να αφαιρείται από το βασικό μισθό κάθε βαθμού. Είναι απαραίτητο να αποτιμάται σε χρήμα η σε είδος παροχή, η αξία της οποίας αποτιμάται όχι με βάση του πόσο κοστίζει στο Κράτος, αλλά με βάση τη τιμή της στην αγορά κατά τόπο και χρόνο.

---

[267] Βλ. Χ. Φθενάκη «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου», 1984, σελ. 58 - 59 τόμος Β'.

Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους[268] που υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομικών, ***είναι αρμόδιο για τον καθορισμό του αριθμού και του μισθού όλων των δημοσίων οργάνων.*** Ως επιφορτισμένο με την προπαρασκευή, σύνταξη και παρακολούθηση της εφαρμογής των διατάξεων του μισθολογίου, οφείλει να είναι σε θέση να βλέπει και να εκτιμά αν το μισθολόγιο συμβάλει αποφασιστικά στην εκτέλεση του έργου της Διοίκησης, αν η δημοσιοϋπαλληλική αμοιβή αντανακλά τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν στη Χώρα, εάν υφίστανται ανισότητες ως προς το μισθό μεταξύ θέσεων ίσης δυσκολίας και ευθύνης και άλλα συναφή ζητήματα. Οι υπηρεσίες του συνιστούν το γενικό ταμείο του τεράστιου υπαλληλικού δυναμικού,[269] για τη μισθοδοσία του οποίου διατίθενται συνεχώς τεράστια ποσά.

16.1. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΒΑΣΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΚΑΤΑ ΤΗ ΘΕΣΠΙΣΗ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΩΝ

Πριν προχωρήσουμε στην αναφορά και εκτενέστερη μελέτη των αρχών που επηρεάζουν το ύψος των δημοσιοϋπαλληλικών αποδοχών και εφαρμόστηκαν κατά καιρούς αξίζει να τονίσουμε ότι για την κατάστρωση του μισθολογίου, το Κράτος οφείλει να λαμβάνει υπόψη του τους νόμους που διέπουν τη διαβίωση των ανθρώπων και να τηρεί τις θεμελιώδεις αρχές της ισότητας και της δικαιοσύνης. Έχοντας ως εφαλτήριο τη παραδοχή ότι ο μισθός αποτελεί την κύρια πηγή ικανοποίησης των βιοτικών αναγκών του υπαλλήλου πρέπει το δημοσιοϋπαλληλικό μισθολόγιο να καταρτίζεται με βάση τις εξής αρχές:

Α) ***Η αρχή της υγιεινής και αξιοπρεπούς διαβίωσης.*** Πότε ο μισθός των υπαλλήλων είναι «υγιεινής και αξιοπρεπούς διαβίωσης» και τι ύψους πρέπει να είναι αυτός; Η ανωτέρα έκφραση σημαίνει ότι ***ο δημοσιοϋπαλληλικός μισθός πρέπει να αποτελείται από ένα ποσό χρημάτων επαρκές για να καθιστά έναν υγιή υπάλληλο ικανό να διάγει το βίο του με άνεση*** στην περιοχή στην οποία εργάζεται, χωρίς να χρειάζεται να συμπληρώνει το εισόδημα του από άλλες πηγές. Αν ο υπάλληλος αναγκάζεται για να ζει ευπρεπώς να χρησιμοποιεί και εισόδημα από άλλη πηγή, τότε θεωρείται ότι το Κράτος επιχορηγείται κατά ουσία από την άλλη πηγή και μάλιστα κατά την έκταση κατά την οποία ο μισθός του υπαλλήλου υπολείπεται του αναγκαίου ποσού διά την πρέπουσα διαβίωση αυτού. Για να διαπιστώσουμε αν εφαρμόζεται η αρχή της υγιεινής και αξιοπρεπούς διαβίωσης, ερευνούμε το γενικό βιοτικό επίπεδο του πληθυσμού της Χώρας και τους προϋπολογισμούς του κόστους ζωής των δημοσίων υπαλλήλων.

Β) ***Η αρχή της συγκρισιμότητας, (Comparability Principle), η αρχή της συγκέντρωσης ή του παραβλητού της δημοσιοϋπαλληλικής αμοιβής προς την αμοιβή των υπαλλήλων σοβαρών ιδιωτικών επιχειρήσεων.***[270] Σύμφωνα με την αρχή

---

[268] Επειδή βασικό μέλημα και καθήκον του ΓΛΚ είναι η αύξηση των κρατικών εσόδων και η ταυτόχρονη μείωση των κρατικών δαπανών, είναι ευνόητο ότι θα εισηγείται τη διακύμανση των δημοσιοϋπαλληλικών μισθών σε χαμηλά επίπεδα. Βλ. Κούρτη Κωνσταντίνου «Η πολιτική επί του μισθού του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών» 2η έκδοση, Αθήνα 1980, σελ. 109 - 179.

[269] Αυτό σημαίνει ότι κάθε αίτηση περί αυξήσεως του αριθμού των δημοσίων οργάνων και των αντιστοίχων αμοιβών τους πρέπει να τύχει της επεξεργασίας και της εγκρίσεως ειδικής υπηρεσίας, της Διευθύνσεως Επεξεργασίας Σχεδίων Νόμων και θεμάτων Μισθολογίου. Και για να γίνει αυτό θα πρέπει το εκάστοτε ενδιαφερόμενο υπουργείο να αποδείξει ότι η αιτούμενη αύξηση επιβάλλεται από το γενικό συμφέρον της υπηρεσίας. Βλ. Κωνσταντίνου Κούρτη «Προβλήματα Οργάνωσης και Λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης εν Ελλάδι», Αθήναι, 1964.

[270] Η αρχή της συγκρισιμότητας εφαρμόστηκε σε πολλές χώρες μεταξύ των οποίων ήταν και η Μ. Βρετανία, οι ΗΠΑ, αλλά και η Γαλλία. Διατυπώθηκε αρχικά από τον Tomlin Commission και

αυτή, ***απαιτείται η δημοσιοϋπαλληλική αμοιβή σε όλες τις βαθμίδες της κλίμακας να είναι λογικώς παραβλητή προς την αμοιβή την οποία παρέχουν στους υπαλλήλους τους της ίδιας φύσεως εργασίας και του ίδιου επιπέδου ευθύνης, οι ιδιωτικές επιχειρήσεις και οι Οργανισμοί δημοσίου χαρακτήρα.*** Εδώ μελετάται με προσοχή η σχέση των μεγάλων τραπεζιτικών, ιδιωτικών επιχειρήσεων και οργανισμών δημόσιου χαρακτήρα με σκοπό να καταγραφούν και να συγκριθούν οι συνθήκες εργασίας που επικρατούν στο προσωπικό του Δημοσίου και των επιχειρήσεων δημοσίου δικαίου. Αναμφισβήτητα είναι απαραίτητη η σύγκριση των στοιχείων των ιδιωτικών επιχειρήσεων, διότι ως οικονομικές μονάδες έχουν εξελιχθεί σε επίπεδο οργάνωσης σε αρτιότερο βαθμό από το δημόσιο τομέα με την άνοδο τους να καταγράφεται με ταχείς ρυθμούς.

Από την άλλη για λόγους οικονομικοκοινωνικούς είναι επιτακτικό η αμοιβή των ΔΥ να βρίσκεται σε ισόρροπη σχέση προς την αμοιβή των ιδιωτικών υπαλλήλων ή να τείνουν να προσεγγίζουν το ίδιο ύψος. Ο δημοσιοϋπαλληλικός μισθός πρέπει να αντικατοπτρίζει συγκριτικά την αμοιβή της εργασίας που παρέχεται στον ιδιωτικό τομέα σε θέσεις ανάλογης ευθύνης και εξουσίας. Σύμφωνα με τη διαδικασία που ακολουθείται πρέπει να εξακριβωθεί ο αριθμός των υπηρετούντων, η διάρθρωση των θέσεων τους και πως κατανέμονται οι βαθμοί τους κατά κλάδο, ώστε με βάση αυτή την καταμέτρηση να μπορεί ο μελετητής του μισθολογίου να διαπιστώσει την κατάσταση του προσωπικού, ώστε να προσδιορίσει και να υπολογίσει πόσο θα επιβαρυνθεί ο κρατικός προϋπολογισμός. Ασφαλώς για να γίνει σωστή παραβολή και σύγκριση απαιτείται να υπάρχει ταυτότητα θέσεων και βαθμών, αν και η σύγκριση τούτη δεν είναι εύκολη, διότι προϋποθέτει μελέτη κάθε μιας μεγάλης κατηγορίας των Δημοσίων Υπηρεσιών και κάθε δημοσιοϋπαλληλικού βαθμού με τις αντίστοιχες κατηγορίες και τους βαθμούς του ιδιωτικού τομέα. Αφού συγκεντρωθούν όσο το δυνατόν περισσότερα στοιχεία και διαπιστωθεί η ύπαρξη ταυτότητας θέσεων και βαθμών, στη συνέχεια αυτά τίθενται σε παραβολή και αντιπαράθεση με τα αντίστοιχα στοιχεία που αφορούν τις κατηγορίες και τους βαθμούς του ιδιωτικού τομέα, τις θέσεις και τις συνθήκες εργασίας που επικρατούν σε αυτόν, καθώς και του ύψους του μισθού, με σκοπό να εξαχθούν τα αναγκαία συμπεράσματα. Παράλληλα κρίνεται απαραίτητο να υπολογίζεται το ύψος του τιμάριθμου, βάσει του οποίου διαπιστώνεται το μέσο επίπεδο διαβίωσης του πληθυσμού, για να καθορισθεί το ύψος του μισθού κατά βαθμό. Αν καταρτισθεί ένα μισθολόγιο με βάση τούτη την αρχή, θα παρέχεται στους υπαλλήλους μια απτή απόδειξη ισότητας της αμοιβής της εργασίας τους προς την αμοιβή των εργαζομένων σε αντίστοιχες θέσεις του ιδιωτικού τομέα και ότι είναι θεμιτές οι αξιώσεις τους που αφορούν τη σπουδαιότητα και την αποδοτικότητα της εργασίας τους.[271] Πριν από την εφαρμογή αυτής της αρχής είχε παρατηρηθεί ότι ο μισθός των ιδιωτικών υπαλλήλων ήταν υψηλότερος από εκείνο των δημοσίων υπαλλήλων.

Γ) ***Η αρχή της σταθερότητας των αμοιβών*** εφαρμόζεται ***υπό τον όρο ότι το ύψος του μισθού παραμένει σταθερό, εφόσον οι απαιτήσεις και οι συνθήκες της αγοράς εργασίας παραμένουν αμετάβλητες.*** Η αύξηση των απαιτήσεων της εργασίας συνεπάγεται ανάλογη αύξηση του μισθού, ενώ είναι επιτακτικό να μην υποβαθμίζεται

καθιερώθηκε κυρίως στη Μ. Βρετανία - διαμορφώνοντας το μισθολόγιο των Άγγλων δημοσίων υπαλλήλων.

[271] Βλ. Γρηγ. Ζαριφόπουλου, «Το μισθολογικό πρόβλημα των δημοσίων υπαλλήλων στην «Η νέα Οικονομία», σελ. 588, 1964 και Κούρτη Κ. Γ. «Η πολιτική επί του μισθού του προσωπικού των Δημοσίων Υπηρεσιών», 1966 σελ. 110 επομ, οι οποίοι υποστήριξαν θερμά την αρχή της συγκρισιμότητας για τον καθορισμό του βασικού μισθού.

σε καμιά περίπτωση το ύψος του μισθού κάτω από το ανεκτό όριο της αξιοπρεπούς διαβίωσης. Οποιεσδήποτε διακυμάνσεις του μισθού ή οι διάφορες εναλλαγές των συστημάτων καθορισμού της αμοιβής επιτρέπονται υπό την προϋπόθεση ότι δεν προσβάλουν την αρχή της ισότητας και της αντικειμενικότητας. Για να επιτευχθεί η εφαρμογή της εν λόγω αρχής, επιβάλλεται η αξιολόγηση της εργασίας, καθώς και των συνθηκών της αγοράς εργασίας, ώστε να ικανοποιείται το αίσθημα της δικαιοσύνης και να μην δημιουργούνται ανισότητες και αδικίες σε βάρος των εργαζομένων, τόσο στο εσωτερικό της ίδιας της δημόσιας επιχείρησης, όσο και σε σχέση με το εξωτερικό περιβάλλον, όπως διαμορφώνεται από τη μισθολογική πολιτική που ακολουθείται στους Οργανισμούς του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα, αλλά και στους Οργανισμούς του Ιδιωτικού Τομέα.

Δ) ***Η αρχή της εσωτερικής ευθυγραμμίσεως ή της εσωτερικής ισότητας και αρμονίας ή αντικειμενικότητας.***[272] Επειδή υπάρχουν θέσεις στο Δημόσιο, οι οποίες εκλείπουν στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, το ύψος του μισθού των θέσεων αυτών, όπως και το ύψος του μισθού έκαστης μισθολογικής βαθμίδος εντός έκαστου βαθμού πρέπει να καθορίζεται με την εφαρμογή μιας άλλης αρχής, η οποία καλείται αρχή της εσωτερικής ευθυγράμμισης και συμπληρώνει την αρχή της συγκρισιμότητας. Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή ***απαιτείται να παρέχεται ίσος μισθός για την κατά ουσία ίση εργασία, όπως και οι προσαυξήσεις μισθού να είναι ανάλογες προς τις διακρίσεις και τη σπουδαιότητα των ασκούμενων καθηκόντων από τους υπαλλήλους και με κριτήριο την αποδοτικότητα τους.*** Και όχι μόνο κατά βαθμούς, αλλά και εντός κάθε βαθμού.

Σκοπός της μισθολογικής πολιτικής οφείλει να είναι η εξισορρόπηση του μισθού με τα ισχύοντα στο γενικότερο σύστημα αγοράς εργασίας. Η τελευταία πρέπει να αμείβεται ανάλογα με τον τρόπο και το είδος της συμβολής της στο γενικό αποτέλεσμα που επιδιώκει το Κράτος, σε σχέση με παρόμοιες εργασίες που προσφέρει ο υπάλληλος στον τομέα ειδίκευσης του στο ευρύτερο πλαίσιο της αγοράς εργασίας. Για την επίτευξη αυτού του κρατικού στόχου, ο μισθός απαιτείται να είναι δίκαιος και λογικός κατά το πάγιο αξίωμα «δίκαιο ημερομίσθιο για μια δίκαιη ημέρα εργασίας»[273] για τους εργαζόμενους, αλλά και την Πολιτεία.

Για να είναι εφικτή η εφαρμογή της εν λόγω αρχής, ενδείκνυται η διαφορά μεταξύ του μισθού των διαδοχικών βαθμών να είναι κατά το δυνατόν ευρεία, για να είναι έτσι ευχερής η εκτίμηση της τυχόν υπάρχουσας διαφοράς, η οποία παρατηρείται ως προς την προσφορά της εργασίας, την ευθύνη και την αποδοτικότητα όλων των υπαλλήλων σε όλους τους βαθμούς. Ενδείκνυται ακόμη οι προσαυξήσεις του μισθού να χορηγούνται σε τέτοιο χρόνο και με τέτοιο τρόπο, ώστε να παρακινούνται συνεχώς ο ζήλος, η φιλοπονία, η άμιλλα και η πρωτοβουλία των υπαλλήλων και να προετοιμάζονται έτσι βαθμιαία για την ανάληψη καθηκόντων θέσεων μεγαλύτερης σπουδαιότητας και βαρύτερης ευθύνης.

Η αρχή αυτή εφαρμόζεται όταν πρόκειται να εκτιμηθεί το ύψος του μισθού εργασίας της ίδιας υφής, αλλά διαφορετικής ευθύνης ή όταν πρόκειται να εκτιμηθεί εργασία διαφορετικής υφής, αλλά παραπλήσιου επιπέδου δυσκολίας και ευθύνης ή όταν πρόκειται να εκτιμηθεί η αξία των βαθμών των διαφόρων θέσεων και ιεραρχιών με βάση τα προσόντα και τις ευθύνες που επωμίζονται οι υπάλληλοι, καθώς και η σημασία της συμβολής τους στην πραγματοποίηση των σκοπών της Υπηρεσίας ή όταν πρόκειται να καθορισθεί το ύψος των μισθών των θέσεων, που αντίστοιχες δεν

[272] Εφαρμόσθηκε κυρίως στα μισθολόγια της Αγγλίας και των ΗΠΑ.
[273] Στα αγγλικά σημαίνει «a fair day's pay for a fair day's work».

υπάρχουν στον ιδιωτικό τομέα. Η άνιση μισθολογική μεταχείριση υπαλλήλων με το ίδιο γνωστικό υπόβαθρο, τις ίδιες ικανότητες, όμοια τυπικά και ουσιαστικά προσόντα και την ανάληψη άσκησης ίδιας βαρύτητας και ευθύνης καθηκόντων, προκαλεί δυσάρεστες αλυσιδωτές αντιδράσεις ως προς την απόδοση τους με κύρια στοιχεία την αδιαφορία και ραθυμία τους. Η εφαρμογή της εν λόγω αρχής είναι μεγίστης σημασίας, διότι συμβάλλει στην άσκηση της καλής και χρηστής διοίκησης και ενδείκνυται στην ορθή, δίκαιη και ομοιόμορφη μεταχείριση των υπαλλήλων.

Ε) ***Η αρχή της αυτόματης προσαρμογής του δημοσιοϋπαλληλικού μισθού προς τις εκάστοτε αισθητές μεταβολές και διακυμάνσεις του κόστους ζωής,*** η οποία πηγάζει από λόγους σκοπιμότητας και αποβλέπει στο να ενισχύει και να διατηρεί σε σταθερά επίπεδα και αμείωτη την αγοραστική δύναμη του μισθού, προφυλάσσοντας με αυτό τον τρόπο την ψυχική γαλήνη και ηρεμία του υπαλλήλου από τις ανησυχίες και τους κινδύνους που ενδέχεται να προκληθούν από τις απότομες οικονομικές διακυμάνσεις. Συγχρόνως αποφεύγεται ο τυχόν κλονισμός της λειτουργίας και εφαρμογής ενός ορθού και δίκαιου καταρτισθέντος μισθολογίου, κάθε φορά που θα παρουσιάζεται οικονομική και νομισματική αστάθεια στη Χώρα.

Στο σημείο αυτό ανακύπτουν πολυποίκιλα ερωτήματα. Ποιο είδος του τιμαρίθμου πρέπει να χρησιμοποιείται βάσει του οποίου θα κρίνονται οι εκάστοτε μεταβολές του κόστους της ζωής; Πρέπει η αναπροσαρμογή του μισθού να γίνεται με βάση τον ίδιο δείκτη τιμαρίθμου για όλους τους δημοσίους υπαλλήλους; Πρέπει ο δημοσιοϋπαλληλικός μισθός να αντανακλά τις μακροχρόνιες μεταβολές που σημειώνονται στις οικονομικές συναλλαγές ή να παρακολουθεί τις βραχυχρόνιες νομισματικές μεταβολές; Πρέπει να αναπροσαρμόζεται το ύψος του μισθού αυτόματα μετά από κάθε ελάχιστη μεταβολή του κόστους ζωής ή όταν η μεταβολή του κόστους ζωής γίνει αισθητή; Όταν το κόστος της ζωής πίπτει θα μειώνονται συγχρόνως και οι μισθοί; Για την αναπροσαρμογή του μισθού θα εφαρμόζεται ο τιμάριθμος της λιανικής, της χονδρικής πώλησης ή κάποιος άλλος ειδικός μισθός; Η αναπροσαρμογή θα πρέπει να αφορά το σύνολο του μισθού ή ένα μέρος αυτού; Ποια υπηρεσία θα προβλέπεται ως αρμόδια για την παρακολούθηση των διακυμάνσεων του τιμάριθμου;

Οι ανωτέρω ερωτήσεις θα απαντηθούν αφού ληφθεί υπόψη το συμφέρον του δημοσίου υπαλλήλου και η γενικότερη οικονομική κατάσταση της χώρας που επηρεάζει καθοριστικά τη δική του οικονομική κατάσταση. Συνοπτικά μπορούμε να προβάλλουμε την άποψη ότι είναι σώφρον η αναπροσαρμογή του μισθού να συντελείται μόνο όταν είναι αισθητή η διακύμανση προς τα πάνω ή προς τα κάτω του κόστους ζωής. Το ύψος του δημοσιοϋπαλληλικού μισθού είναι ανάγκη να διαμορφώνεται με βάση τις εξελισσόμενες οικονομικές συνθήκες και να μην χορηγούνται οι αυξήσεις στα τυφλά. Ο τιμάριθμος καταδεικνύει μόνο τις μεταβολές των τιμών και δεν ασχολείται με τις μεταβολές στην ποσότητα και ποιότητα των αγαθών που αγοράζει κάθε φορά ο υπάλληλος, ούτε με τη διαφορά του κόστους ζωής που τυγχάνει να υπάρχει σε διαφορετικές περιοχές της Χώρας, ωστόσο παρέχει σαφή ένδειξη περί της πορείας της ακρίβειας της ζωής. Στο ερώτημα αν επιβάλλεται να υπάρχει μια υπηρεσία[274] αρμόδια για την παρακολούθηση των διακυμάνσεων του

[274] Ο Μπέης - Αντωνόπουλος, μέλος της Διακομματικής Επιτροπής του ΥΚ της δεκαετίας του 1960 είχε προτείνει τη σύσταση οργάνου, αποτελούμενου από αντιπροσώπους των ΔΥ, από αντιπροσώπους της Κυβέρνησης και από αντιπροσώπους του λαού, οι οποίοι θα πρότειναν βουλευτές διακομματικής σύνθεσης, με διαιτητική αρμοδιότητα επί των αιτημάτων των δημοσίων υπαλλήλων και με εξουσία προσαρμογής του δημοσιοϋπαλληλικού μισθού αναλόγως των εκάστοτε οικονομικών και τιμαριθμικών δεδομένων. Θα ήταν όμως, πιο σκόπιμο η καθίδρυση ενός συλλογικού οργάνου που δεν θα είχε μόνο διαιτητική αρμοδιότητα, αλλά θα είχε τη δυνατότητα να ελέγχει, να επιλαμβάνεται και να

τιμάριθμου, θεωρείται ότι είναι αναγκαίο να υπάρχει μια τέτοια υπηρεσία που να είναι υπεύθυνη να ερευνά τους παράγοντες που σχετίζονται με τη διαμόρφωση της δημοσιοϋπαλληλικής αμοιβής, ενώ παράλληλα θα ερευνά και την αμοιβή των άλλων μισθωτών. Θα μελετά τα αποτελέσματα που προκύπτουν από τις μεταβολές των τιμών των αγαθών, τα ζητήματα που αφορούν τα δημόσια όργανα και τους μισθούς που καταβάλλονται στο προσωπικό μεγάλων επιχειρήσεων. Μελετώντας όλα τούτα τα στοιχεία θα εξάγει πολύτιμα συμπεράσματα, τα οποία θα προσκομίζει στα αρμόδια νομοθετικά και εκτελεστικά όργανα, τα οποία με τη σειρά τους θα μπορούν, εμβαθύνοντας στο ζήτημα των αμοιβών, να τα χρησιμοποιήσουν για το σχηματισμό αποφάσεων και την έκδοση νόμων που θα ρυθμίζουν τη σχετική με την αμοιβή του δημοσίου υπαλλήλου κυβερνητική πολιτική.

ΣΤ) ***Η αρχή της παρακολουθήσεως από το μισθό της αυξήσεως του Εθνικού Εισοδήματος.*** Κρίνεται συνετό να διαμορφώνεται ο δημοσιοϋπαλληλικός μισθός με βάση την αύξηση του Εθνικού Εισοδήματος, διότι ο δημόσιος υπάλληλος με την αμέριστη προσφορά της εργασίας του, διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, συμβάλλοντας ενεργά στην αύξηση του. Συγχρόνως ικανοποιείται το δικαίωμα συμμετοχής του στην αύξηση του Εθνικού πλούτου, με την απόκτηση του μεριδίου που του αναλογεί. ***Για να εφαρμοσθεί η εν λόγω αρχή πρέπει να ορίζεται στο μισθολόγιο ότι ο δημοσιοϋπαλληλικός μισθός θα αυξάνεται ετησίως κατά την αναλογία της αυξήσεως του Εθνικού Εισοδήματος, όπως η αναλογία αυτή θα παρουσιάζεται μέσω του βαθμού της αυξήσεως των Κρατικών Εσόδων και Εξόδων του Κράτους κατά το προηγούμενο έτος.***[275] Η αρχή αυτή δύσκολα μπορεί να εφαρμοσθεί, εφόσον μεγάλο μέρος του Εθνικού Εισοδήματος κατανέμεται για την κατασκευή έργων επενδύσεων. Παράλληλα για τη διασφάλιση της αξίας του νομίσματος και λόγω της ανάγκης αποφυγής της διατάραξης της σταθερότητας της τιμής των αγαθών, επιβάλλεται παρόλο την αύξηση του Εθνικού Εισοδήματος, να αυξάνεται ο μισθός του υπαλλήλου κατά μικρό μόνο ποσοστό.

Επιβάλλεται να αμείβεται ο υπάλληλος ανάλογα με τη συμβολή του στην αύξηση του Εθνικού Εισοδήματος, όχι μόνο για λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης, αλλά και γιατί ταυτόχρονα σχεδόν με την αύξηση του Εθνικού Εισοδήματος αυξάνονται σε ποσότητα, ποιότητα και ποικιλία οι ανάγκες και οι απαιτήσεις της ζωής. Από την άλλη μεριά η αυξημένη αμοιβή θα κεντρίσει το ενδιαφέρον του και θα τον καταστήσει περισσότερο πρόθυμο να προσφέρει τα μέγιστα, όταν γνωρίζει ότι η κοινωνική ανάπτυξη και η πρόοδος της Χώρας του θα οδηγήσει στην προσωπική ανύψωση και βελτίωση της ζωής του.

Ζ) ***Η αρχή της καταστατικής κατανομής θέσεων και βαθμών.*** Η ιεραρχική κατάταξη των θέσεων σε ορισμένη σειρά και τάξη κατά βαθμούς είναι καθήκον του μελετητή του μισθολογίου, αποτελώντας θεμελιακή εργασία στην κατάστρωση του μισθολογίου, διότι μόνο με αυτό τον τρόπο μπορεί να εξασφαλισθεί ο καθορισμός

επιλύει την τυχόν διαφορά που προκύπτει μεταξύ του Κρατικού Ταμείου και των δημοσίων υπηρεσιών που επιδιώκουν να ικανοποιήσουν τα μισθολογικά τους αιτήματα. Λαμβάνοντας υπόψη τις αντοχές του Κρατικού Ταμείου θα μπορούσε να προτείνει, ακόμη και να αναπροσαρμόζει τους μισθούς των ΔΥ, είτε προς τα πάνω είτε προς τα κάτω, αναλόγως των εκάστοτε οικονομικών και τιμαριθμικών δεδομένων, οι δε αποφάσεις του θα ήταν δεσμευτικές για την κυβέρνηση και τους δημοσίους υπαλλήλους. Βλ. Πρακτικά Διακομματικής Επιτροπής Υπαλληλικού Κώδικα, σελ. 35.

[275] Έτσι παρατηρείται από τα στοιχεία της Στατιστικής Επετηρίδας Δημοσίων Οικονομικών, 1967, σελ. 121 ότι οι δημοσιοϋπαλληλικοί μισθοί κατά την περίοδο 1960 - 1965 είχαν αύξηση της τάξεως του 65%, ενώ η αύξηση των κρατικών εσόδων έφθασε το 87%, κατά συνέπεια κάθε άλλο παρά η αύξηση των δημοσιοϋπαλληλικών αποδοχών ακολούθησε το ρυθμό αύξησης των εσόδων του Κράτους.

του κανονικού μισθού. Για την επίτευξη αυτής απαιτείται να προβεί στη στάθμιση και σύγκριση της εργασίας σε κάθε βαθμό. Αυτή η ενέργεια πρέπει να ασκείται με μεγάλη προσοχή και επιμέλεια και με βάση ορισμένους παράγοντες κατάταξης,[276] οι οποίοι να βασίζονται στη στάθμιση του βάρους της σπουδαιότητας και της δυσχέρειας κάθε βαθμού, σε σύγκριση με το βάρος της σπουδαιότητας και της δυσχέρειας της εργασίας του κατώτερου και του ανώτερου βαθμού.

Η) ***Η αρχή του μισθολογικού ανοίγματος σε κάθε βαθμό, το οποίο ξεκινά από τον κατώτατο βαθμό και φθάνει στον ανώτατο.*** Ο μισθός του κατώτατου βαθμού είναι ο μισθός του εισαγωγικού βαθμού και ο μισθός του ανώτατου είναι ο μισθός του καταληκτικού βαθμού της ιεραρχίας. Σε κάθε βαθμό μπορεί να υπάρχουν βαθμίδες ή κλιμάκια με διάφορο μισθό η καθεμιά. Το άνοιγμα του μισθού από βαθμό σε βαθμό πρέπει να καθορίζεται σύμμετρα και ανάλογα με το χρόνο που χρειάζεται για την απόκτηση του βαθμού. Στους μεγαλύτερους βαθμούς το άνοιγμα πρέπει να αυξάνει, διότι η πάροδος του χρόνου προσθέτει μεγαλύτερες υπηρεσιακές ευθύνες στους υπαλλήλους που κατέχουν τους βαθμούς αυτούς, ενώ συγχρόνως αυξάνονται και οι κοινωνικές και επαγγελματικές τους υποχρεώσεις. Παράλληλα όταν το άνοιγμα είναι μεγαλύτερο αποτελεί κίνητρο για τον υπάλληλο να βελτιώσει την αποδοτικότητα του σε οποιονδήποτε βαθμό και αν βρίσκεται, συμβάλλει στη βελτίωση της παραγωγικότητας του και της ανελλιπούς διατήρησης του ενδιαφέροντος του, ενώ οπωσδήποτε η αύξηση του μισθού του, φθάνοντας στα ανώτερα κλιμάκια, του προσδίδει περισσό κύρος και γόητρο. Τέλος στον καταληκτικό βαθμό το άνοιγμα είναι απαραίτητο να είναι ιδιαίτερα ευρύτερο, διότι συμβάλλει στην οικονομική ενίσχυση εκείνου που το κατέχει, αλλά και στην επαύξηση του κύρους και του γοήτρου του. Η αύξηση του μισθού μεταξύ των βαθμίδων ή κλιμακίων κάθε βαθμού εξαρτάται κυρίως από το χρόνο που χρειάζεται για να γίνει μετάσταση του υπαλλήλου από τη μια βαθμίδα στην άλλη και από την αλλαγή ή όχι καθηκόντων ευθύνης. Όσο μεγαλύτερος είναι ο χρόνος ή η ευθύνη υψηλότερη, τόσο μεγαλύτερος είναι ο μισθός.[277]

Τέλος στη Γαλλία οι μελετητές του μισθολογίου υποστήριξαν ότι για την καλύτερη αντιμετώπιση του προβλήματος των μισθών των ΔΥ και την ορθότερη κατάρτιση του μισθολογίου απαιτείται να ερευνώνται οι εξής τέσσερις παράγοντες: α) η κατάσταση του ισοζυγίου του Προϋπολογισμού, β) ο συναγωνισμός στον ιδιωτικό τομέα, γ) η απόδοση των ΔΥ, δ) ο παράγων της αρμονίας των μισθών στους διάφορους βαθμούς.[278] Υποστηρίχθηκε παράλληλα ότι το ύψος του μισθού πρέπει να κανονίζεται με βάση και τα ψυχολογικά και επαγγελματικά δεδομένα των υπαλλήλων.[279]

16.2. Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΕΝΟΣ ΑΞΙΟΚΡΑΤΙΚΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ ΒΑΣΕΙ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

Σκοπός της Πολιτείας είναι να αναπτυχθεί ένας υγιής, αποδοτικός και οργανωμένος κρατικός μηχανισμός κατά τρόπο ορθολογικό και επανδρωμένο από όργανα κατάλληλα, των οποίων οι όροι εργασίας, οι συνθήκες και οι αποδοχές θα

---

[276] Ωστόσο οφείλουμε να ομολογήσουμε ότι αυτό είναι πολύ δύσκολο να επιτευχθεί, διότι όλες οι όμοιες εργασίες θα παίρνουν τον ίδιο μισθό, τα δε διάφορα επίπεδα εργασιακής σπουδαιότητας θα ενταχθούν στις αντίστοιχες μισθολογικές βαθμίδες.

[277] Χ. Φθενάκη «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου», 1984, εκδ. Σάκκουλα.

[278] Βλ. Κ. Κούρτη «Η πολιτική επί του μισθού του προσωπικού των Δημοσίων Υπηρεσιών», σελ. 113, 1966, στη Γαλλία τους παράγοντες αυτούς υποστήριζε ο Louis Fougere, Σύμβουλος του Conseil d' Etait.

[279] Βλ. R. Gregoire «The French Civil Service» σελ. 254 - 262.

είναι δίκαιοι και αξιοπρεπείς, λαμβανομένων υπόψη το περιεχόμενο και τη σπουδαιότητα της εργασίας, το βαθμό ευθύνης κάθε θέσης, τις γνώσεις, την πείρα και εμπειρία του υπαλλήλου, το βαθμό δυσχέρειας της αναληφθείσας εργασίας, την πρωτοβουλία που αναπτύσσει, την ακεραιότητα χαρακτήρος, το αίσθημα υπακοής και εμπιστευτικότητας που τον προσδιορίζει. Στοιχεία που καθορίζουν το ύψος του μισθού είναι κυρίως ο βαθμός, ο χρόνος υπηρεσίας και άλλα κριτήρια, τα οποία μπορεί ο νομοθέτης να μεταβάλλει αρκεί τα νέα κριτήρια να είναι αντικειμενικά.

Η εύρυθμη και αποδοτική λειτουργία των Δημοσίων Υπηρεσιών εξαρτάται από την ικανότητα, την ακεραιότητα, τη φιλοπονία, την εργατικότητα, το ενδιαφέρον, τη δεξιότητα, το ζήλο και την αφοσίωση στο Δημόσιο Συμφέρον των διοικητικών οργάνων τους και η οποία επιτυγχάνεται όταν καταβάλλεται εκείνος ο μισθός που επιβραβεύει τα ανωτέρω γνωρίσματα. Στην πράξη παρατηρούμε δυστυχώς ότι η σημερινή φύση της οργάνωσης και το πνεύμα της λειτουργίας του Κρατικού μηχανισμού τείνουν να περιορίσουν το ζήλο, τον ενθουσιασμό και τη φιλοδοξία των υπαλλήλων, οι οποίοι γνωρίζουν ότι όσο και να αποδώσουν υποχρεούνται υπηρεσιών μέσης ποιότητας, όπως και το γεγονός ότι η ανέλιξη τους στην ιεραρχία δε μπορεί για διαφόρους λόγους να είναι ταχεία, με αποτέλεσμα να δημιουργείται στη ψυχή τους μια νοοτροπία νωθρότητας, εξιδανικεύσασα το μέτριο. Τα μέχρι στιγμής εφαρμοσμένα μισθολογικά συστήματα αποζητούν την ελάχιστη απαίτηση του χρόνου πραγματικής υπηρεσίας, του βαθμού ή άλλες κοινωνικές παραμέτρους, αδιαφορώντας αν ο υπάλληλος είναι εργατικός και αποδοτικός.

Για την ανάδειξη των προσόντων των καλύτερων υπαλλήλων απαιτείται να προάγεται η οργάνωση ενός αξιοκρατικού συστήματος μισθολογίου που να ανταποκρίνεται στο αίτημα ισότητας, αλλά και στην ανάγκη να ενισχυθεί η παραγωγικότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Κρίνεται επιβεβλημένο περισσότερο από κάθε άλλη φορά στη μισθολογική εξέλιξη να λαμβάνεται υπόψη η αρχή της αποδοτικότητας υπέρ των υπαλλήλων (βλ. άρθρο 1 παρ. 1 ΥΚ). Πέρα από τις ηθικές αμοιβές και διακρίσεις που θα επιβραβεύουν των απόδοση των υπαλλήλων, θα μπορούσε σε ορισμένες περιπτώσεις και με τις κατάλληλες εγγυήσεις να ενσωματωθεί στο δημοσιοϋπαλληλικό μισθολόγιο η διάσταση της παραγωγικότητας[280] και να θεσπισθεί σύνδεση μισθού και αυξημένης παραγωγικότητας και αποδοτικότητας,[281] ρύθμιση που ισχύει ήδη στο ιδιωτικό μισθολόγιο.

Οι στόχοι που τίθενται σε εφαρμογή μπορούν να υλοποιηθούν όταν συντρέχουν οι εξής όροι: Α) Ίση αμοιβή για ίσης αξίας εργασία[282] με

---

[280] Βλ. Φλωράτου Χρήστου «Η Δημόσια Διοίκηση, αδυναμίες, μέτρα εξυγίανσης», εκδ. Αρσενίδη Αθήνα 2005, σελ. 278.

[281] Το σύστημα των υλικών και ηθικών αμοιβών εφαρμόσθηκε από πολύ νωρίς στη βιομηχανική διοίκηση των ΗΠΑ αποδίδοντας άριστα αποτελέσματα και δημιουργώντας τη γνωστή επιχειρηματική εν γένει φιλοσοφία τη γνωστή «ως Φιλοσοφία της Απόδοσης». Αλλά και στη ΕΣΣΔ όπου η κομμουνιστική φιλοσοφία περί εργασίας δεν παρείχε περιθώρια κινητοποίησης της προσωπικότητας εφαρμόσθηκε στη βιομηχανία το σύστημα της αυξήσεως της παραγωγικότητας και απόδοσης της εργασίας με την παροχή αμοιβών. Βλ. Οικονόμου Δημητρίου «Η οργάνωση στο σύγχρονο Κράτος - Πλαίσιο - Συντελεσταί - Σχήματα - Συστήματα», 1961, σελ. 146.

[282] Προσπάθεια εναρμόνισης με το βασικό αίτημα περί αξιοκρατικού μισθολογίου αποτελεί η ιδιαίτερη μνεία του άρθρου 1 του νέου Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων α' βαθμού, στις αρχές της αξιοκρατίας, της αλληλεγγύης και της μέγιστης δυνατής απόδοσης κατά την εργασία. Επιπροσθέτως επιτάσσει ως απαρέγκλιτη βασική αρχή την ίση μεταχείριση των όμοιων περιπτώσεων και τη μη αναγνώριση αδικαιολόγητων και μη αντικειμενικών προνομίων και διακρίσεων, αρχή που δεσμεύει όλα τα διοικητικά όργανα.

διαφοροποιήσεις που σχετίζονται με το χρόνο υπηρεσίας, την οικογενειακή κατάσταση, τις σπουδές κλπ και Β) Η αμοιβή θα πρέπει να συνδυάζεται τουλάχιστον ως προς ένα τμήμα της με την ποιότητα της προσφερόμενης υπηρεσίας και την πραγματική απόδοση των ΔΥ. Προφανώς προϋπόθεση για να ληφθεί υπόψη ο παράγων της παραγωγικότητας είναι να προσδιορισθούν με την ευρύτερη δυνατή συναίνεση αξιόπιστοι δείκτες απόδοσης και αποτελέσματος κατά υπηρεσιακή μονάδα και κατά εργαζόμενο υπάλληλο. Με τον όρο «αποδοτικότητα» εννοούμε τη δυναμική που εξασφαλίζει την επίτευξη του μεγαλύτερου δυνατού αποτελέσματος, εντός των επιδιωκόμενων σκοπών ενός οργανισμού ή μονάδας. Η αναδιοργάνωση του μισθολογίου προς την κατεύθυνση της διερεύνησης της διαφοροποίησης των αμοιβών κατά βαθμούς, όσο και της αμεσότερης σύνδεσης της αμοιβής με την απόδοση και την παραγωγικότητα της εργασίας πρέπει να συμπεριλάβει σειρά επί μέρους ρυθμίσεων.

Με τις κατωτέρω ρυθμίσεις είναι εφικτό να δημιουργηθεί ένα ενιαίο, ιεραρχημένο και αξιοκρατικό μισθολόγιο, το οποίο θα προβλέπει:

Α) Σύνδεση του μισθού με το βαθμό και ενσωμάτωση της διερεύνησης της διαφοράς αποδοχών μεταξύ εισαγωγικού και καταληκτικού βαθμού ανά κατηγορία υπαλλήλων, με άλλα λόγια «άνοιγμα της ψαλίδας» από τον κατώτατο προς τον ανώτατο βαθμό. Ως βάση της ρύθμισης αυτής θα ληφθεί υπόψη ο βελτιωμένος μισθός των κατώτερων κλιμακίων και επί αυτού θα εφαρμοσθεί ο προσήκων συντελεστής «ανοίγματος» για τα ανώτερα και ανώτατα κλιμάκια.

Β) Πρόβλεψη για χορήγηση των καταληκτικών βαθμών και μισθολογικών κλιμακίων μόνο σε εκείνους που καταλαμβάνουν τους καταληκτικούς βαθμούς.

Γ) Η προαγωγή σε θέσεις Διευθυντών και Τμηματαρχών πρέπει να συνεπάγεται από μισθολογικής σκοπιάς για τους μεν πρώτους, τη χορήγηση του ανωτάτου μισθολογικού κλιμακίου και για τους δεύτερους τη χορήγηση του αντίστοιχου υψηλού κλιμακίου, ακόμη και αν οι επιλεγμένοι για τους βαθμούς δεν έχουν τον απαιτούμενο χρόνο προϋπηρεσίας. Η ανάληψη δε των αντίστοιχων καθηκόντων μπορεί να προβλεφθεί ότι συνοδεύεται από τη χορήγηση ειδικού επιδόματος θέσης.

Δ) Ο ορισμός των αποδοχών των Γενικών Διευθυντών υπολογίζεται εκτός μισθολογικής κλίμακας ως ποσοστό επί των αποδοχών του Προέδρου του Αρείου Πάγου.

Ε) Ανάλογα με την απόδοση και την παραγωγικότητα της εργασίας των ΔΥ και κατόπιν αιτιολογημένης γνώμης των Υπηρεσιακών Συμβουλίων, είναι δυνατή η χορήγηση επί πλέον μισθολογικών κλιμακίων, ανεξάρτητα από το χρόνο πραγματικής υπηρεσίας, στο πλαίσιο κατ΄ αποκοπή πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού για την ενίσχυση κατ' έτος της παραγωγικότητας των υπηρεσιών.

ΣΤ) Χορήγηση επιδομάτων χρόνου υπηρεσίας, οικογενειακών επιδομάτων, επιδομάτων σπουδών.

Οι συντελεστές που συμβάλλουν στην αύξηση της παραγωγικότητας είναι κυρίως δύο:

Α) η αύξηση της ενέργειας και το μικρό κόστος κατά την άσκηση της δημόσιας λειτουργίας, παράγοντες που επιτυγχάνονται χάρη στην αμέριστη συμβολή και προσπάθεια των ΔΥ, οι οποίοι φθάνουν στην εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου και την εκπλήρωση των σκοπών του Κράτους με όσο το δυνατόν

χαμηλότερο κόστος, προβαίνοντας σε ορθολογισμένες δαπάνες μισθοδοσίας και λειτουργίας και

Β) η μεγιστοποίηση του αποτελέσματος που τέθηκε ως στόχος. Στις ιδιωτικές επιχειρήσεις ο στόχος είναι το οικονομικό κέρδος του εργοδότη, ενώ στόχος της Πολιτείας είναι η εύρυθμη άσκηση του διοικητικού έργου και η εκτέλεση της ανθρωπιστικής και κοινωνικής αποστολής του Κράτους που συνίσταται στη διατήρηση της έννομης τάξης, στη διασφάλιση των κοινωνικών δικαιωμάτων και στην περιφρούρηση της νομιμότητας.[283]

Κατά καιρούς έχει προταθεί από το αρμόδιο Υπουργείο να συνδεθεί ο μισθός με την αποδοτικότητα του υπαλλήλου - πρόταση που έχει απορριφθεί από την ΑΔΕΔΥ. Συγκεκριμένα προτείνεται η αμοιβή να διαχωρίζεται σε εκείνη που θα θεωρείται βασική και θα συνδέεται με τα προσόντα του υπαλλήλου και την οικογενειακή του κατάσταση και στην παραγωγική αμοιβή που θα συνδέεται με το παραγόμενο προϊόν και θα δίδεται ως αμοιβή θέσης (μετακλητής) ή ως αμοιβή παραγωγικότητας (όχι σε μόνιμη βάση). Μια τέτοια πρακτική σηματοδοτεί την ανάγκη σύνταξης μισθολογίου που θα εγγυάται τη λειτουργικότητα και αποδοτικότητα με την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των ικανοτήτων και της εμπειρίας των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης. Απαιτείται η θέσπιση ενός βασικού μισθολογίου που θα συνδέεται με τη βαθμολογική διάρθρωση, θα περιλαμβάνει ρυθμίσεις που θα λαμβάνουν υπόψη το χρόνο υπηρεσίας και συγχρόνως θα ενσωματώνει ρυθμίσεις σχετικές με τη διάσταση της αποδοτικότητας και παραγωγικότητας του δημοσίου υπαλλήλου.

Παράλληλα ο ρόλος των προϊσταμένων, αναλόγως της θέσης τους στην υπαλληλική ιεραρχία είναι αναγκαίο να αλλάξει ριζικά. Οφείλουν να εποπτεύουν συμβουλευτικά τους υφισταμένους τους, να τους δίνουν την δυνατότητα ελεύθερης έκφρασης και αξιοποίησης όλων των σωματικών, πνευματικών και ψυχικών δεξιοτήτων τους. Να αναγνωρίζουν εμπράκτως την αξία τους και να τους αμείβουν ηθικά με βάση τη συμβολή τους στην κοινή προσπάθεια. Να τους μεταβιβάζουν, αναλόγως της θέσης τους στην υπαλληλική ιεραρχία, μέρος της εξουσίας που διαχειρίζονται, ώστε να ενισχύεται η ανάπτυξη των ικανοτήτων και της αυτοπεποίθησης τους και να συντελείται καλύτερα και ταχύτερα το απαιτούμενο έργο.

Η παραγωγικότητα του δημοσιοϋπαλληλικού μισθού πρέπει να ταυτισθεί με την έννοια του σκοπού για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος, το οποίο πρέπει να είναι ανάλογο με τη δαπάνη που έγινε. Ένα σύστημα για την παραγωγικότητα του μισθού που πρεσβεύει ο οικονομολόγος Taylor και που εφαρμόσθηκε στην ιδιωτική οικονομία με εξαιρετικά αποτελέσματα, δεν είναι δυνατόν να εφαρμοσθεί και στις δημόσιες υπηρεσίες, διότι οι υπηρεσίες που παρέχονται εξυπηρετούν το κοινωνικό σύνολο και γίνονται προς όφελος του δημόσιου συμφέροντος, το δε αποτέλεσμα της εργασίας δεν είναι υλικά αγαθά, αλλά υπηρεσίες που δεν μπορούν να αποτιμηθούν σε χρήμα.

Υποστηρίζεται ότι η σύνδεση του νέου συστήματος αμοιβών με τους δείκτες αποδοτικότητας και παραγωγικότητας των υπαλλήλων θα έχει ως τελικό αποτέλεσμα την υποκίνηση τους για τη βελτιστοποίηση της απόδοσης τους, την καταξίωση των αρίστων και την ορθή αξιοποίηση τους. Η βαθμιαία, αλλά ουσιαστική ανάπτυξη ή καλλιέργεια των απαραίτητων προσόντων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων του

---

[283] Βλ. Χ. Φθενάκης «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου», σελ. 69 - 70.

ανθρώπινου δυναμικού των δημοσίων υπηρεσιών σε συνδυασμό με τα κατάλληλα ηθικά, υλικά και διοικητικά κίνητρα θα συμβάλλουν στην ανάκαμψη της διοικητικής κρίσης, την αναβάθμιση και την κοινωνική καταξίωση της εργασίας του και προπάντων στη διασφάλιση της προσήκουσας κοινωνικής του θέσης.

Για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων απαιτείται η εφαρμογή ενός ορθολογικού συστήματος αμοιβών που θα κατατάσσει τις διάφορες θέσεις εργασίας μεταξύ τους κατά τρόπο, ώστε να αντιστοιχούν σε μια εκλογικευμένη κλίμακα μισθών. Οι παράγοντες που έχουν σημασία για αυτή την κατάταξη είναι ο προσδιορισμός του απαιτούμενου έργου της κάθε θέσεως, ο βαθμός της προσωπικής ευθύνης που συνεπάγεται το έργο αυτό, η αξία που αποδίδεται στην εκτελούμενη εργασία, τα τυπικά προσόντα και η εμπειρία που χρειάζεται να έχει ο κάτοχος της θέσης για να υλοποιήσει το ζητούμενο έργο. Συγχρόνως θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι μισθοί που επικρατούν στην αγορά εργασίας για δουλειές όμοιας ευθύνης, ενώ είναι αναγκαίο να υπάρχει πρόβλεψη, ώστε οι αυξήσεις των μισθών των εργαζομένων να συνδέονται με την ατομική τους επίδοση.[284] Σύνδεση της αμοιβής με την παραγωγικότητα στο δημόσιο θα μπορούσε να γίνει έμμεσα μέσω μιας μισθολογικής κλίμακας ορθολογικά διαρθρωμένης και των κατάλληλων αξιολογήσεων του προσωπικού, αν και μια τέτοια προοπτική δύσκολα θα μπορούσε να επιτευχθεί λόγω του πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού που έχει ως αποτέλεσμα η παραγωγικότητα της εργασίας να είναι μικρότερη από τη φυσιολογική.[285]

16.3. ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΥΨΟΥΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΜΙΣΘΟΥ ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΕΩΣ ΣΗΜΕΡΑ

Προβαίνοντας σε μια ιστορική ανασκόπηση, αποκαλύπτεται ότι οι δημοσιοϋπαλληλικοί μισθοί παρέμειναν σταθεροί[286] από το 1859 μέχρι το 1924, οπότε σημειώνεται η πρώτη μεγάλη αξιοσημείωτη αύξηση των αποδοχών. Μοναδική εξαίρεση αποτελούν οι μειώσεις που διατηρήθηκαν σε ισχύ από το 1863 έως το 1873 και οι έκτακτες φορολογικές επιβαρύνσεις που επιβλήθηκαν στους μισθούς για ορισμένους μήνες το 1885.

Αν συγκρίνουμε τα συγκεκριμένα μεγέθη με τα αντίστοιχα των άλλων χωρών, διαπιστώνουμε ότι αυτές τις χρονικές περίοδοι οι μισθοί των υπαλλήλων των κεντρικών υπηρεσιών βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο με εκείνους που καταβάλλονται στη Σερβία, ενώ οι μισθοί των δικαστών, των στρατιωτικών και της χωροφυλακής κινούνται σε υψηλότερο επίπεδο, οι δε μισθοί των στρατιωτικών και της χωροφυλακής είναι ίδιοι ή ανώτεροι από τους αντίστοιχους των γαλλικών ομολόγων τους μέχρι το 1845.[287] Όμως η κοινωνική σημασία και διάσταση των μισθών αναδεικνύεται μόνο αν τους συγκρίνουμε με το επίπεδο εισοδημάτων διαφορετικής προέλευσης.

Το ύψος, το επίπεδο και η κίνηση των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα δεν καθορίζουν οι πραγματικές περιορισμένες οικονομικές δυνατότητες

---

[284] Είναι η λεγόμενη σύνδεση της αμοιβής με την παραγωγικότητα του εργαζομένου.

[285] Έκθεσις για το πρόγραμμα 1988 - 1998, Αθήνα 1990, Εισοδήματα, Τιμές, Ανταγωνιστικότητα.

[286] Εκτός από τις αποδοχές των δικαστών, των στρατιωτικών και των εκπαιδευτικών που αυξάνονται μετά το 1912.

[287] Η μελέτη αυτή βασίστηκε σε στοιχεία που προέκυπταν από τους προϋπολογιστικούς μισθούς των ΔΥ στην Ελλάδα, δηλαδή ελήφθησαν υπόψη οι κατώτεροι σε κάθε βαθμό ιεραρχίας. Κύριος εκπρόσωπος αυτής της χρονοβόρας προσπάθειας είναι ο Πέτρος Πιζάνιας με το έργο του «Μισθοί και εισοδήματα στην Ελλάδα» 1842 - 1923, ενώ ενδιαφέροντα συμπεράσματα αποκομίζουμε και από το παράδειγμα των υπαλλήλων της Εθνικής Τράπεζας. Βλ. Μορφωτικό ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, Αθήνα, 1985.

του ελληνικού δημοσίου, αλλά προσδιορίζονται κατά κύριο λόγο από την αγορά εργασίας που διαμορφώνεται στον τομέα των υπηρεσιών.[288] Από το 1914 αρχίζουν να εισάγονται τα επιδόματα ως ενίσχυση του μισθού των υπαλλήλων όλων των μισθολογικών κατηγοριών. Χάρη στην επιδοματική ενίσχυση των μισθών περιορίζεται έμμεσα η κινητικότητα των κατώτερων υπαλληλικών ομάδων, δεδομένου ότι στο εξής οι αυξήσεις των μισθών δε θα προέρχονται πια από αποκλειστικά και μόνο από τις προαγωγές, αλλά και από τις πρόσθετες επιχορηγήσεις.

16.4. ΜΕΛΕΤΗ ΤΩΝ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΩΝ ΤΗΣ ΧΡΟΝΙΚΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 1934 - 1997

ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟ ΤΟΥ 1934

Μελετώντας τα μισθολόγια των τελευταίων εβδομήντα ετών σημειώνουμε ενδιαφέρουσες διαφοροποιήσεις που αποδεικνύουν τη δυσκολία επίτευξης της αρχής της ενιαίας μισθολογικής εξίσωσης. Συγκεκριμένα παρατηρούμε για το μισθολόγιο του 1934 που ίσχυσε και την περίοδο της κατοχής ότι ουσιαστικά είναι το πρώτο που υιοθετεί τις προοδευτικές αρχές της δημοσιονομικής και οικονομικής επιστήμης πάνω στις αντιλήψεις περί μισθού, αφού καθιερώνει μισθολογική κλίμακα ανάλογα με το βαθμό, η οποία από τον κατώτερο μέχρι τον ανώτερο βαθμό είχε διαφορά ένα προς πέντε, το δε ύψος του μισθού σε κάθε βαθμό έδινε την οικονομική δυνατότητα στους υπαλλήλους να ανταποκριθούν στις βιοτικές τους ανάγκες, ανάλογα με τις οικονομικές συνθήκες εκείνης της εποχής.

ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟ ΤΟΥ 1944

Μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζει το μισθολόγιο του 1944, το οποίο καθιέρωνε μικρή ποσοστιαία διαφορά μεταξύ του ανώτατου ορίου μισθού που δεν ξεπερνούσε το ένα προς ενάμιση. Αν και το μισθολόγιο αυτό είχε θετικά στοιχεία, οι συγκυρίες της εποχής και η οικονομική αστάθεια που ακολούθησε επέφερε δυσεπίλυτα οικονομικά προβλήματα στους δημοσίους υπαλλήλους. Ενδιαφέρον παρουσιάζει ο αν. ν. 610/1945 και συγκεκριμένα το άρθρο 1 «περί μισθολογικής εξελίξεως των γραφέων των κεντρικών εν γένει υπηρεσιών των Υπουργείων και άλλων διατάξεων» που όριζε ότι οι γραφείς των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων και όσοι εξομοιώνονταν με αυτούς, εφόσον δεν είχαν δικαίωμα ευχέρειας περαιτέρω προαγωγής δικαιούνταν με απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου μισθολογική εξέλιξη ανάλογη με τα έτη της δημοσιοϋπαλληλικής υπηρεσίας τους. Μάλιστα στο άρθρο 2 του ίδιου του νόμου με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου μπορούν να επεκτείνονται οι διατάξεις του άρθρου 1 του παρόντος και επί του προσωπικού όμοιας φύσεως των περιφερειακών υπηρεσιών των Υπουργείων, όπως και επί του προσωπικού των νομικών προσώπων και οργανισμών δημοσίου εν γένει, εφόσον εκ των κειμένων διατάξεων δεν προβλέπεται για το προσωπικό τούτο ευχέρεια περαιτέρω προαγωγής.

ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟ ΤΟΥ 1950

Ιδιαίτερα κρίσιμο λόγω της έκρυθμης πολιτικής κατάστασης ήταν το μισθολόγιο του 1950. Η Ελλάδα έβγαινε οικονομικά εξουθενωμένη από έναν εμφύλιο πόλεμο και προσπαθούσε να ορθοποδήσει. Οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων παρέμειναν στάσιμοι και πενιχροί με σχεδόν μηδαμινή αγοραστική αξία εξαιτίας της

---

[288] Βλ. Berov «Le salaire des fonctionnaires», σελ. 86, ο οποίος υποστηρίζει ότι μπορούμε να ορίσουμε το ύψος των αποδοχών σε σχέση με το επίπεδο των τιμών.

[288] Χ. Φθενάκη «Σύστημα διοικητικού δικαίου», 1984, σελ. 64 - 67.

καθημερινής ανόδου του τιμάριθμου. Για να αμβλυνθεί η οικονομική ανέχεια των υπαλλήλων καταβάλλονταν σε αυτούς επιπρόσθετες παροχές, όπως έξοδα κίνησης, υπερωριακή απασχόληση, συμμετοχή σε συμβούλια και επιτροπές, οι οποίες ναι μεν συνέβαλαν στη βελτίωση και ανακούφιση της οικονομικής τους κατάστασης τους, από την άλλη όμως, δημιούργησαν τεράστια μισθολογική ανισότητα μεταξύ των υπαλλήλων, η οποία επέφερε την αποδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών.

Την επίλυση στο πρόβλημα που προέκυψε, πέτυχε εν μέρει το νέο νομοσχέδιο που συντάχθηκε και συγκεκριμένα ο νόμος 1502/1950 «Περί ρυθμίσεως των αποδοχών των τακτικών δημοσίων υπαλλήλων και στρατιωτικών», ο οποίος προέβλεπε την επιβολή νέα κλίμακας αποδοχών των ΔΥ από την 1/7/1950, ημέρας έναρξης του οικονομικού έτους και εφεξής. Συγκεκριμένα καθόριζε μισθολόγιο διαφορετικό για κάθε ιεραρχία υπαλλήλων, οι δε διατάξεις που προέβλεπαν το συμψηφισμό των υπερωριών για τους δικαστικούς και το μη συμψηφισμό των υπερωριών για τους διοικητικούς, αποτέλεσαν απλώς διάκριση που αποσκοπούσε στη δίκαιη εφαρμογή του κοινού για όλες τις κατηγορίες κανόνα, διότι οι αποδοχές των δικαστικών υπαλλήλων ορίζονταν όχι μόνο ανώτερες, αλλά και βελτιωμένες σε σχέση με τις αντίστοιχες των διοικητικών υπαλλήλων. Σύμφωνα με το νόμο αυτό δόθηκαν αυξήσεις σε κάθε βαθμό, έγιναν εξισωτικές μεταρρυθμίσεις από τον κατώτατο μέχρι τον ανώτατο βαθμό και καταργήθηκαν οι παροχές που καταβάλλονταν για τα διάφορα συμβούλια και επιτροπές που πλέον έπαψαν να υφίστανται, επιτυγχάνοντας έτσι, την κατά κάποιο τρόπο μισθολογική ισότητα των κατηγοριών των υπαλλήλων. Με βάση τη διάταξη του άρθρου 16 του ΑΝ. 1502/1950 οι αποδοχές των τακτικών υπαλλήλων καταβάλλονταν ανά δεκαπενθήμερο, δηλαδή την 1η και 16η ημέρα του μήνα.

Η βαθμολογική κλίμακα απαρτιζόταν από ένα εύλογο αριθμό βαθμίδων[289] με το εξής αξιολογικό κριτήριο: Ο νέος υπάλληλος που εισέρχεται στον εισαγωγικό βαθμό πρέπει να διαθέτει το χρονικό διάστημα να προλάβει μέσα στα χρονικά πλαίσια της ενεργού υπηρεσίας τριάντα πέντε ετών, να φθάσει στον καταληκτικό βαθμό, εφόσον προάγεται κατ' αξία και με την ευνοϊκή εκτίμηση του αρμοδίου υπηρεσιακού συμβουλίου. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται ο διορισμός σε βαθμό ανώτερου του εισαγωγικού, προσώπων που έχουν αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, εφόσον αυτό προβλέπεται από ειδικές διατάξεις.

Για πρώτη φορά γίνεται δεκτό ότι ο μισθός του υπαλλήλου αντιστοιχεί προς το βαθμό της θέσεως που κατέχει, αποκλειόμενης της απονομής μισθού ή μισθολογικής εξέλιξης ανώτερης σε σχέση προς την κατεχόμενη οργανική θέση, καθιστώντας μια διαφορετική ρύθμιση παράνομη. Η ρύθμιση αυτή κατήργησε τον προαναφερθέντα αν. ν. 610/1945 που καθιέρωνε διαφορετική μισθολογική εξέλιξη. Ειδικότερα στο άρθρο 64 του «περί Κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων» του Ν. 1811/1951 (ΦΕΚ 141/16-5-1951) ορίζεται ότι σε καθένα από τους βαθμούς αντιστοιχεί ο ίδιος μισθός για όλους τους υπαλλήλους. Κατ' εξαίρεση μπορεί να ορίζεται διά νόμου: α) διάφορος μισθός για τους στον ίδιο βαθμό της κατηγορίας των ειδικών θέσεων ανήκοντες υπαλλήλους και β) ίδια μισθολογική κλίμακα για τους τεχνικούς υπαλλήλων των δημοσίων έργων και των δυνάμει νόμου βαθμολογικώς ή μισθολογικώς εξομοιούμενους.

---

[289] Ο νόμος 1811/1951 είχε θεσπίσει δεκατρείς βαθμούς στο πλαίσιο της ιεραρχίας και άλλους δύο στην κατηγορία των «ειδικών θέσεων», αλλά τη διάταξη αυτή τροποποίησαν οι νομοθέτες του 1982 και 1986. Με το άρθρο 7 του Ν. 3260/6-8-2004 επαναφέρεται σε ισχύ το άρθρο 34 του Ν. 2190/1994 που αφορά τη βαθμολογική κλίμακα και τις προαγωγές των υπαλλήλων που υπάγονται στον ΥΚ. Η ουσία της ρύθμισης έγκειται στο ότι η βαθμολογική κλίμακα τελειώνει στον Α' Βαθμό.

ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ 1964 ΚΑΙ 1966

Πριν αναλύσουμε τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των μισθολογίων αυτών, χρειάζεται να αναφέρουμε ότι ***τη δεκαετία του 1960 παρατηρείται στασιμότητα των δημοσιοϋπαλληλικών αποδοχών και αύξηση των αποδοχών στις ιδιωτικές επιχειρήσεις και σε οργανισμούς δημόσιου χαρακτήρα,*** με αποτέλεσμα οι τελευταίες να προσελκύουν εντονότερα τις παραγωγικές τάξεις. Οι μισθοί των ανώτατων στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης είναι χαμηλότεροι από εκείνους των ιδιωτικών επιχειρήσεων ή Δημοσίων Οργανισμών, ενώ συγχρόνως πέρα από τις αμοιβές παρέχονται στους ανώτατους υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα ποικίλα υλικά πλεονεκτήματα (παροχές σε είδος).

Δεν θα ήταν υπερβολικό να ισχυρισθούμε ότι το μισθολόγιο του 1950 έβαλε τα θεμέλια που οδήγησαν στη σύνταξη του ενιαίου μισθολογίου, η καθιέρωση του οποίου πραγματοποιήθηκε με το Ν.Δ/γμα 4548/1966. Είχε προηγηθεί το μισθολόγιο του 1964 για το οποίο διαπιστώνουμε ότι προέβλεπε χαμηλότερες αποδοχές για τους γενικούς διευθυντές και διευθυντές από το αντίστοιχο προπολεμικό, με αποτέλεσμα αυτή η κατηγορία των υπαλλήλων να έχει μεγαλύτερη αγοραστική δύναμη το 1938 σε σύγκριση με το 1964, παρόλο που οι απαιτήσεις της ζωής, όπως είναι αναμενόμενο, αυξάνονται με την πάροδο του χρόνου. Το ότι ο προπολεμικός μισθός δεν ανταποκρινόταν στις απαιτήσεις του 1964 αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι το Κράτος θέσπισε διορθωτικά τον Α.Ν. 274/1968 με τον οποίο αύξησε το ύψος του μισθού των κατώτατων οργάνων κατά πολύ μεγαλύτερο ποσοστό από τον αντίστοιχο του προπολεμικού μισθολογίου.

Σκοπός του μισθολογίου του 1966 ήταν να ρυθμισθούν οι αποδοχές των υπαλλήλων με ενιαίο τρόπο, ώστε να εξαλειφθούν οι μεταξύ τους μισθολογικές διαφοροποιήσεις.[290] Το φαινόμενο εξαλείφτηκε με τη δίκαιη μισθολογική μεταχείριση τους, τόσο από άποψη τιμαριθμικής προσαρμογής, όσο και εξισωτικής σχέσης μεταξύ τους, ανάλογα με το βαθμό που είχαν. Για πρώτη φορά ***η μισθολογική κλίμακα για κάθε βαθμό ήταν η ίδια για όλους τους δημοσίους υπαλλήλους,*** εφαρμόζοντας ρητά την αρχή που αποδεχόταν ο Κώδικας Δημοσίων υπαλλήλων στο άρθρο 64 παρ. 1, σύμφωνα με την οποία «εις έκαστον των 40 βαθμών αντιστοιχεί ο αυτό μισθός δι' άπαντες τους υπαλλήλους». Το μισθολόγιο αυτό θα ελάμβανε την τελική του μορφή την 1η Ιανουαρίου του 1970, οπότε θα είχε διαμορφωθεί οριστικά η αύξηση για κάθε βαθμό, γεγονός όμως που δεν έγινε ποτέ, διότι επεβλήθη το δικτατορικό καθεστώς που ανέκοψε την εξελικτική πορεία του μισθολογίου. Στην τελική φάση, η ποσοστιαία αναλογία μεταξύ του 11ου και 1ου βαθμού ήταν ένα προς έξι και μισό (1 προς 6,5), μεταξύ δε 11ου και 2ου, ένα προς τέσσερα (1 προς 4). Η διαφορά αυτή μεταξύ ανώτατου και κατώτατου βαθμού, δεν ήταν καθόλου εποικοδομητική και επιτυχημένη αν συσχετίζαμε τις βιοτικές ανάγκες ανάμεσα στους βαθμούς αυτούς. Αυτό όμως συνέβη, γιατί η μισθολογική κλίμακα του 1ου βαθμού ξεπέρασε την ισόρροπη σχέση μεταξύ του 1ου και 2ου βαθμού και έτσι διαταράχθηκε η μισθολογική κλιμάκωση που δεν έπρεπε να υπερβαίνει την ποσοστιαία αναλογία του 1 προς 4.

ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΙ ΜΙΣΘΟΙ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΧΡΟΝΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ 1963 - 1977

---

[290] Είχε παρατηρηθεί ότι άνιση μισθολογική μεταχείριση είχαν όχι μόνο υπάλληλοι που εργάζονταν σε διαφορετικά υπουργεία, αλλά και αυτοί που εργάζονταν στο ίδιο υπουργείο και πρόσφεραν τις ίδιες υπηρεσίες.

Κατά την περίοδο 1963 - 1975 η αύξηση των μισθών υστέρησε έναντι των μεταβολών των μεγεθών προσδιορισμού της αμοιβής της εργασίας και επί πλέον χειροτέρεψε τη σχετική θέση των μισθών στο δημόσιο τομέα έναντι των μισθών στις δημόσιες επιχειρήσεις, τράπεζες και λοιπούς παρεμφερείς οργανισμούς. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης των βασικών μισθών για την περίοδο 1963 - 1973 ανήλθε σε 9,5%, ενώ για την περίοδο του έντονου πληθωρισμού 1972 - 1975 η μέση ετήσια αύξηση υπολογιζόταν σε 19,8%.

Ωστόσο αν και διαπιστώνεται ότι το μέσο ετήσιο πραγματικό εισόδημα των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα αυξήθηκε κατά 1,32 ετησίως, η αύξηση αυτή υστερεί έναντι της μέσης ετήσιας αύξησης της παραγωγικότητας του συνόλου της οικονομίας, η οποία ανήλθε σε 2,42% την ίδια περίοδο. Επομένως συμπεραίνουμε ότι το εισόδημα των ΔΥ εξελίσσεται με ρυθμό χαμηλότερο σε σύγκριση με το ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας. Έτσι ο βασικός μισθός του εισαγωγικού βαθμού του ΔΥ είναι ίσος με τις μηνιαίες αποδοχές του ανειδίκευτου εργάτη, ενώ οι ετήσιες αποδοχές στο δημόσιο τομέα υστερούν των ετήσιων αποδοχών του ανειδίκευτου εργάτη κατά 4,5%. Μεγαλύτερη είναι η διαφορά των αποδοχών των ΔΥ του δημοσίου τομέα, από τις αντίστοιχες αποδοχές των υπαλλήλων των δημοσίων επιχειρήσεων (ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΕΛΤΑ) λόγω της χορήγησης υψηλότερων επιδομάτων σε αυτούς.

Επειδή το τέλος της δικτατορικής περιόδου βρήκε τους μισθούς σε χαμηλά επίπεδα παρά την αλματώδη άνοδο του πληθωρισμού και σχεδόν ανύπαρκτη την αγοραστική δύναμη, η μεταπολιτευτική Κυβέρνηση έλαβε τα απαραίτητα διορθωτικά μέτρα για να καλύψει τη διαφορά μεταξύ εισοδημάτων και πληθωρισμού. Έτσι κάθε χρόνο μέχρι και το 1977 η αύξηση των μισθών κυμαινόταν μέχρι και 20%. Από μελέτη που έγινε από το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών το 1976 παρατηρήθηκε ότι η σχέση μεταξύ του μισθού του εισαγωγικού βαθμού και του μισθού στο 2ο βαθμό της υπαλληλικής ιεραρχίας που αποκτά ο υπάλληλος είναι 1,35, η οποία ερμηνεύεται ως αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας κατά 5,14% ετησίως. Ο ρυθμός αυτός της παραγωγικότητας της εργασίας είναι αποτέλεσμα του χαμηλού μισθού στον εισαγωγικό βαθμό, διότι συνάγεται το συμπέρασμα ότι το επίπεδο αμοιβής στο δημόσιο τομέα είναι χαμηλότερο από εκείνο που επικρατεί στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας και είναι εκτός πραγματικότητας, δεδομένου ότι συνήθως στο δημόσιο τομέα υπολογίζεται η αύξηση της παραγωγικότητας σε ποσοστό 3% - 4%. Μάλιστα σημειώνεται ο μέσος μισθός του δημοσίου τομέα είναι υψηλότερος κατά 71,65% από το μισθό στον εισαγωγικό βαθμό, διαφορά που είναι υψηλότερη από την ισχύουσα στη βιομηχανία. Εκείνο το μισθολόγιο δεν απεικόνιζε το επιτελούμενο έργο σε κάθε βαθμό, αλλά απλώς εισήγαγε ανεκτές διαφορές μεταξύ των μισθών με σκοπό να εξασφαλίσει κριτήριο διάκρισης και κίνητρο για την εξέλιξη των υπαλλήλων. Αποτέλεσμα αυτής της αδυναμίας είναι η υπεραπασχόληση υπαλλήλων σε ορισμένες θέσεις έναντι άλλων υπαλλήλων στις ίδιες θέσεις.

Χαρακτηριστικό στοιχείο του μεταπολιτευτικού μισθολογίου είναι ότι συνέδεε απόλυτα το μισθό με το βαθμό. Σε κάθε βαθμό της υπαλληλικής ιεραρχίας αντιστοιχούσε και ένας μισθός χαμηλότερος για τους μικρότερους βαθμούς και υψηλότερος για τους μεγαλύτερους. Το σύστημα αυτό οδηγούσε σε μισθολογική καθήλωση, κυρίως όταν δεν ήταν δυνατή περαιτέρω η βαθμολογική προαγωγή ή καθυστερούσε αυτή, μέχρις ότου κενωθούν οι θέσεις, μεταξύ ενιαίων ή μη ενιαίων οργανικών βαθμών. Η προσπάθεια αντιμετώπισης του προβλήματος αυτού, είτε μέσω των οικονομικών προαγωγών,[291] είτε με την πλασματική δημιουργία θέσεων και τη

[291] Σχετική πρόβλεψη περί οικονομικών προαγωγών υπήρχε στο άρθρο 181, 182 του Π.Δ. 611/1977.

διάσπαση των αντικειμένων των οργανικών μονάδων είναι προφανές ότι δεν ανταποκρινόταν στις προϋποθέσεις της ορθολογικής οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών.

ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟ ΤΟΥ 1978

Το μισθολόγιο του Ν. 754/1978 παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, γιατί υιοθετεί το σκεπτικό του ενιαίου μισθολογίου του 1966, με επαυξημένη μάλιστα τη σχέση του ενιαίου και μειωμένη την ποσοστιαία αναλογία μεταξύ του ανώτατου (1ου) και του κατώτατου (12ου) βαθμού. Καινοτομίες αυτού είναι η κατάργηση των διαφόρων επιδομάτων και αντικατάσταση τους από το χρονοεπίδομα,[292] το οποίο κατά το μέγιστο ποσοστό φτάνει με τη συμπλήρωση χρόνου υπηρεσίας 29 ετών, στα 76% του βασικού μισθού. Επίσης προβλέπεται για πρώτη φορά η χορήγηση του επιδόματος των οικογενειακών βαρών, το επιστημονικό επίδομα σε ποσοστιαία αναλογία που καθορίζεται από το νόμο πάνω στο βαθμό του εισηγητή και εκείνο της υπερωριακής εργασίας.

Το επιστημονικό επίδομα χορηγήθηκε με βάση τα έτη των σπουδών του κάθε υπαλλήλου. Έτσι για ένα έτος σπουδών χορηγείται ποσοστό 5%, για δύο έτη 10%, για τρία 15%, για τέσσερα 20%, και για πέντε 25%. Το ποσό του επιδόματος προσαυξάνεται κατά δέκα ή είκοσι ποσοστιαίες μονάδες αν ο ΔΥ καταθέσει στην υπηρεσία του ειδικό προδιδακτορικό δίπλωμα ετήσιας φοίτησης σε Ελληνικό ή αλλοδαπό Πανεπιστήμιο, το οποίο βρίσκεται σε συνάφεια με το αντικείμενο της υπηρεσίας που ανήκει. Μάλιστα τούτο χορηγείται όχι στο βαθμό που έχει ο υπάλληλος, αλλά στον 6ο βαθμό.

Το οικογενειακό επίδομα χορηγήθηκε όχι με βάση το βασικό μισθό του βαθμού τους, αλλά με βάση το βασικό μισθό του εισηγητή και σε ποσοστό, ανάλογα με τον αριθμό των παιδιών που έχουν υπό την προϋπόθεση ότι είναι άγαμα και δεν έχουν ενηλικιωθεί ή είναι μεν άνω των 18, αλλά είναι ανίκανα σωματικά ή ψυχικά να ασκήσουν βιοποριστικό επάγγελμα ή σπουδάζουν σε Ανώτατες ή Ανώτερες Σχολές και δεν έχουν συμπληρώσει το 23ο έτος της ηλικίας τους. Το επίδομα για τη σύζυγο δόθηκε σε ποσοστό 10% πάνω στο βασικό μισθό του Εισηγητή.

Το επίδομα υπερωριακής εργασίας ήταν παροχή που συνέβαλλε στην ουσιαστική αύξηση του μισθού με σκοπό την οικονομική ανακούφιση των δημοσίων υπαλλήλων, σε συνδυασμό και με την αντιμετώπιση εξαιρετικών, έκτακτων απρόβλεπτων και επειγουσών υπηρεσιακών αναγκών που επιβάλλουν την υπερωριακή απασχόληση των τελευταίων. Οι ώρες υπερωριακής απασχόλησης δεν μπορούσαν να είναι παραπάνω από 120 το χρόνο για κάθε υπάλληλο, η δε ώρα υπολογιζόταν με βάση το ωρομίσθιο. Για τον υπολογισμό του ωρομισθίου, ως μισθός μιας μέρας θεωρείται το 1/25 του βασικού μισθού του υπαλλήλου με 7 ώρες εργασίας για κάθε ημέρα. Το ύψος του ωρομισθίου αυξανόταν ανάλογα με το χρόνο που προσφερόταν η υπερωριακή εργασία.[293]

ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟ ΤΟΥ 1982

Νεότερο μισθολόγιο είναι εκείνου του Ν. 1232/1982 κύριο χαρακτηριστικό του οποίου είναι ότι ***η μισθολογική κλιμάκωση προσδιορίζεται με βάση το μισθό του κατώτερου κλιμακίου. Κατώτερο μισθολογικό κλιμάκιο καθιερώθηκε το 28ο, η***

---

[292] Ενσωματώθηκαν σε αυτό το επίδομα της ευδόκιμης παραμονής στον ίδιον βαθμό και το επίδομα των πολυετιών.

[293] Χ. Φθενάκη «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου», 1984, σελ. 54 - 55.

σταθερή προσαύξηση του οποίου αποτελεί τη βάση για την εξεύρεση των βασικών μισθών όλων των άλλων μισθολογικών κλιμακίων.

Οι υπάλληλοι διακρίνονται με βάση τον τίτλο σπουδών τους σε τέσσερις κατηγορίες, του κλάδου ΣΕ, του κλάδου ΜΕ, του κλάδου ΑΡ και του κλάδου ΑΤ. Οι υπάλληλοι του κλάδου ΣΕ εξελίσσονται σε 13 μισθολογικά κλιμάκια με εισαγωγικό το 28ο και καταληκτικό το 16ο. Οι αντίστοιχοι του κλάδου ΜΕ εξελίσσονται σε 18 μισθολογικά κλιμάκια, ανάλογα με τα έτη φοίτησης τους, ως εξής: α) όσοι κατέχουν απολυτήριο τριτάξιου Γυμνασίου κατατάσσονται στο 26ο ΜΚ ως εισαγωγικό και καταληκτικό το 11ο, β) όσοι κατέχουν απολυτήριο Λυκείου ή εξατάξιου Γυμνασίου έχουν εισαγωγικό ΜΚ το 24ο και καταληκτικό το 9ο. Οι υπάλληλοι του κλάδου ΑΡ εξελίσσονται σε 18 μισθολογικά κλιμάκια, ανάλογα με τα έτη σπουδών τους, ως εξής: α) Με πτυχίο διετών σπουδών, με εισαγωγικό το 20ο και καταληκτικό το 5ο. β) Με πτυχίο τριετών σπουδών, με εισαγωγικό το 19ο και καταληκτικό το 4ο. γ) Με πτυχίο τεσσάρων ετών σπουδών, με εισαγωγικό το 18ο και καταληκτικό το 3ο. Οι υπάλληλοι του κλάδου ΑΤ εξελίσσονται σε 16 μισθολογικά κλιμάκια ανάλογα με τα έτη σπουδών τους ως εξής: α) Με πτυχίο τεσσάρων ετών σπουδών, με εισαγωγικό το 16ο και καταληκτικό το 1ο. β) Με πτυχίο έξι ετών σπουδών με εισαγωγικό το 14ο και καταληκτικό το 1ο.

ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟ ΤΟΥ 1984

Το ενιαίο μισθολόγιο που θεσμοθέτησε ο ν. 1505/1984 (άρθρο 6 παρ. 1 και 2) ***καθιέρωσε την αποσύνδεση του μισθού από το βαθμό και την ακώλυτη μισθολογική εξέλιξη των υπαλλήλων.*** Προς το σκοπό αυτό ορίστηκε ***μια μισθολογική δομή αποτελούμενη από 28 κλιμάκια εντελώς ανεξάρτητα από τη βαθμολογική δομή.*** Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, η εξέλιξη από κλιμάκιο σε κλιμάκιο είναι αυτόματη, ενώ αποφασιστικά κριτήρια για τη μισθολογική ένταξη και εξέλιξη αποτελούν πλέον η κατηγορία στην οποία ανήκει ο υπάλληλος και ο χρόνος πραγματικής υπηρεσίας στο προηγούμενο μισθολογικό κλιμάκιο. Ο χρόνος αυτός ορίζεται σε 2 χρόνια για τους υπαλλήλους των κατηγοριών ΜΕ, ΤΕ, ΠΕ (ΜΕ, ΑΡ και ΑΤ) και 2,5 έτη για τους υπαλλήλους της κατηγορίας ΥΕ (ΣΕ).

Οι περιπτώσεις στις οποίες η μισθολογική εξέλιξη αναστέλλεται ή καθυστερεί είναι σπάνιες και οριακές, μόνο κατά εξαίρεση και ύστερα από σύμφωνη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου. Αυτό συμβαίνει όταν έχει επιβληθεί πειθαρχική ποινή ή υπάρχει ποινική καταδίκη του υπαλλήλου που σχετίζεται με την εκτέλεση των καθηκόντων του ή όταν εγείρονται αμφιβολίες από τις εκθέσεις αξιολόγησης και επιθεώρησης ή και τα λοιπά στοιχεία του φακέλου του για την ικανότητα του να ανταποκριθεί επαρκώς στα καθήκοντα του ή όταν διαπιστώνεται ότι η συμπεριφορά του προς τους πολίτες και τους συναδέρφους κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας δεν είναι η πρέπουσα. Στην περίπτωση που το υπηρεσιακό συμβούλιο δεν συμφωνεί για τη χορήγηση του επόμενου μισθολογικού κλιμακίου, ο υπάλληλος επανακρίνεται μετά ένα έτος από τότε που συμπλήρωσε τον απαιτούμενο χρόνο στο μισθολογικό κλιμάκιο που βρίσκεται. Αν και πάλι δεν χορηγηθεί το επόμενο μισθολογικό κλιμάκιο, η κρίση επαναλαμβάνεται κάθε φορά μετά ένα έτος από την προηγούμενη κρίση.

Το μισθολόγιο του Ν. 1505/1984 χαρακτηρίζεται για τη μεγαλύτερη κοινωνικότητα του, διότι ρυθμίζει το κλείσιμο του ανοίγματος αρχικού και καταληκτικού μισθού σε ποσοστιαία αναλογία 1:2,7 (αρχικό κλιμάκιο ΣΕ προς τελικό κλιμάκιο ΑΤ). Στο άρθρο 9 ***προβλέπει τη χορήγηση του επιδόματος χρόνου υπηρεσίας, το οποίο ορίζεται σε ποσοστό τέσσερα τοις εκατό (4%) με τη***

συμπλήρωση του πρώτου έτους υπηρεσίας, προσαυξανόμενο στη συνέχεια ανά διετία από τη χορήγηση του ποσοστού αυτού και για δεκατέσσερις διετίες, κατά τέσσερις ποσοστιαίες μονάδες και μέχρι συνολικού ποσοστού εξήντα τοις εκατό (60%) και το οποίο υπολογίζεται επί του βασικού μισθού του μισθολογικού κλιμακίου που έχει κάθε φορά ο υπάλληλος. Τα υπόλοιπα επιδόματα είναι τα εξής: α) το επίδομα εξομάλυνσης, διαφορών μισθολογίου που ορίζεται για το εισαγωγικό μισθολογικό κλιμάκιο όλων των κατηγοριών σε τριάντα πέντε χιλιάδες δραχμές, μειούμενο κατά δύο χιλιάδες δραχμές σε κάθε μισθολογικό κλιμάκιο κατά την περαιτέρω εξέλιξή τους, β) το επίδομα μεταπτυχιακών σπουδών σε όσους κατέχουν διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα, γ) το επίδομα οικογενειακών βαρών,[294] δ) το επίδομα ανθυγιεινής και επικίνδυνης εργασίας, ε) το επίδομα εορτών και αδείας, στ) το επίδομα ή αποζημίωση υπερωριακής εργασίας, ζ) το επίδομα εξωδιδακτικής απασχόλησης εκπαιδευτικών λειτουργών, η) το επίδομα θέσης ευθύνης και θ) το κίνητρο απόδοσης. Όλα αυτά τα επιδόματα συνιστούν υλικά δικαιώματα λόγω της φύσεως τους ως οικονομικές παροχές.

Η βαθμολογική διάρθρωση της υπαλληλικής ιεραρχίας αποτελεί βασική λειτουργική συνθήκη και αναγκαιότητα της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ συνδέεται ταυτόχρονα με την εξέλιξη της σταδιοδρομίας των ΔΥ. Το συγκεκριμένο μισθολόγιο εισήγαγε τη ρύθμιση της αποσύνδεσης του μισθού από το βαθμό και την εργασιακή απόδοση του υπαλλήλου, αλλά και του βαθμού από την εκπλήρωση συγκεκριμένων και διαφορετικών κατά βαθμό καθηκόντων του. Η δημιουργηθείσα μισθολογική και βαθμολογική δομή των θέσεων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, εξασφαλίζει την ακώλυτη και ουσιαστικά απρόσκοπτη για όλους τους δημοσίους υπαλλήλους μισθολογική και βαθμολογική εξέλιξη, υπό την προϋπόθεση ότι ανταποκρίνονται ικανοποιητικά στα καθήκοντα τους, καθιστώντας συνεπώς άνευ αντικειμένου την επιταγή της μέτρησης και βελτίωσης της ατομικής και οργανωτικής παραγωγικότητας. Το στοιχείο της με ενιαίο τρόπο ακώλυτης μισθολογικής ανάπτυξης και εξέλιξης όλων των υπαλλήλων, ακόμη και των αντιπαραγωγικών και ανίκανων, των αδαών, των οκνηρών και φυγόπονων μέχρι το καταληκτικό κλιμάκιο της κατηγορίας της θέσης που ανήκουν, αποτελεί για πολλούς νομικούς το βασικό μειονέκτημα του εν λόγω μισθολογίου. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι εξομοιώνεται και ισοπεδώνεται από μισθολογικής σκοπιάς ο υπάλληλος που επιτυγχάνει άριστη απόδοση με τους υπαλλήλους που επιδιώκουν μόνο την οριακή απόδοση και μάλιστα για τον πρώτο αποτελεί το μισθολόγιο ως αντικίνητρο παραγωγικότητας, εφόσον δεν συνδέεται πουθενά η αμοιβή με την απόδοση, την προσφορά και την αναγνώριση της εργασίας του.

Η αναξιοπιστία του συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης και των ουσιαστικών προσόντων του δημοσίου υπαλλήλου εμφαίνεται από τη σχεδόν άριστη βαθμολόγηση όλων των υπαλλήλων, πλην ελάχιστων εξαιρέσεων. Η αποσύνδεση των αμοιβών των εργαζομένων στο ευρύτερο δημόσιο τομέα από την ατομική προσπάθεια και επίδοση (παραγωγικότητα) και η έλλειψη εφαρμογής της αρχής της αξιοκρατίας στις προαγωγές και τις αμοιβές συνέτεινε στην ανάπτυξη εκ μέρους τους του πνεύματος φυγοπονίας και ανευθυνότητας, στην απροθυμία τους να αναλάβουν υπεύθυνες θέσεις λόγω της έλλειψης κινήτρων, ενώ παράλληλα εμφανίζεται το φαινόμενο της στροφής τους στην παραοικονομία και τη διαφθορά[295] προς αύξηση του εισοδήματός τους. Έτσι οι υπάλληλοι χωρίς να χρειάζεται να προσπαθήσουν

---

[294] ΣΕ 2214/1986.

[295] Πολλοί υπάλληλοι κατά καιρούς έχουν κατηγορηθεί ότι λαμβάνουν από τους πολίτες τα λεγόμενα «δωράκια» για να διεκπεραιώσουν ταχύτερα τις υποθέσεις τους.

ιδιαίτερα και χωρίς να καταβάλλουν και να επιδείξουν αμέριστο ενδιαφέρον, με τη συνήθη υπηρεσιακή δραστηριότητα, λαμβάνουν τα μισθολογικά κλιμάκια μέχρι και το καταληκτικό, ανάλογα με το χρόνο υπηρεσίας τους. Ο ανωτέρω τρόπος απονομής των μισθολογικών κλιμακίων αφενός σημαίνει ότι οι υπάλληλοι όλων των κατηγοριών εξαντλούν τα Μ.Κ. σε τριάντα τρία έτη, αφετέρου ότι η απονομή αυτών γίνεται με μοναδικό κριτήριο τη συμπλήρωση του απαιτούμενου χρόνου παραμονής σε κάθε Μ.Κ. με αποτέλεσμα το πρόβλημα της μισθολογικής ισοπέδωσης να διαιωνίζεται, ανεξάρτητα από την καταλληλότητα και την αποδοτικότητα του προσωπικού που στελεχώνει τη δημόσια διοίκηση. Κατά τον Φθενάκη[296] Χρ. «η τάση αυτή της ισοπέδωσης οδήγησε το νομοθέτη στην κατάργηση από τη μια μεριά του επιστημονικού επιδόματος και από την άλλη στη φαλκίδευση του χρονοεπιδόματος». Η γενική παρατήρηση που μπορεί να ειπωθεί για το εν λόγω μισθολόγιο είναι ότι κάθε άλλο παρά συνέβαλε στην ουσιαστική αύξηση των αποδοχών των υπαλλήλων. Απεναντίας επιβράβευσε την αντιπαραγωγικότητα τους. Μάλιστα οικονομικοί αναλυτές υποστήριξαν ότι ο νόμος 1505/1984, (όπως τροποποιήθηκε από τους νόμους 1586/1986 και 1810/1988 που αφορούσαν το μισθολόγιο και βαθμολόγιο των υπαλλήλων), συνέβαλε καθοριστικά στον επερχόμενο εκφυλισμό των δημοσιοϋπαλληλικών μισθών.

Άλλο χαρακτηριστικό γνώρισμα αυτού του μισθολογίου είναι ο επιδοματικός χαρακτήρας του, η εξακολούθηση δηλ. χορήγησης ενός μεγάλου αριθμού επιδομάτων, γεγονός που οδηγεί στη μισθολογική διαφοροποίηση του προσωπικού όχι μόνο από κατηγορία σε κατηγορία, αλλά και στο πλαίσιο της ίδιας κατηγορίας ανάλογα με τον οργανισμό στον οποίο το προσωπικό παρείχε την εξαρτημένη εργασία του. Οι χορηγήσεις πολλαπλών και διαφορετικής φύσεως επιδομάτων κατέστησαν δυσχερέστερη την άσκηση πολιτικής εισοδημάτων έναντι του δημοσίου τομέα, το σύστημα ιδιαίτερα δύσκαμπτο και τη λειτουργία του προβληματική λόγω του υψηλού κόστους.[297]

Ως προς το ενιαίο μισθολόγιο παρατηρείται αναποτελεσματικότητα, η οποία επιτείνεται από το γεγονός ότι οι μισθολογικές διαφορές μεταξύ των υπαλλήλων είναι μικρές λχ. ο λόγος των αποδοχών ενός νεοεισερχόμενου τυπικού πτυχιούχου ΑΕΙ προς ένα παρόμοιο με τριάντα έτη υπηρεσίας ήταν το τέλος του 1986 59% ή 1/1,70. Αυτές οι διαφορές προφανώς περιορίζονται και οι αμοιβές ισοπεδώνονται περισσότερο λόγω της προοδευτικής φορολογίας του εισοδήματος και υφίστανται διάβρωση από το σύστημα των ποσοστιαίων αυξήσεων της ΑΤΑ, από το σύστημα της τιμαριθμικής αναπροσαρμογής, η οποία έχει υψηλότερο ποσοστό για τους χαμηλόμισθους υπαλλήλους και χαμηλότερο για τους υψηλόμισθους. Αν θεωρήσουμε ότι ένας υπάλληλος την 3η Δεκεμβρίου του 1981 ελάμβανε μισθό 15.000 δρχ. και ένας άλλος 80.000 δρχ. διαπιστώνουμε ότι μέσω των διορθωτικών ποσών που κατεβλήθησαν από την 1η Ιανουαρίου του 1982 και της έκτοτε εφαρμοσμένης ΑΤΑ στο τέλος του 1986, οι μισθοί τους ανέρχονται σε 58.367 και 128.600 δρχ. αντίστοιχα. Έτσι μέσα στην πενταετία λόγω της ΑΤΑ η αναλογία μισθών από 5,3 περιορίστηκε στο 2,2. Παρόλο που το σύστημα της ΑΤΑ έχει εφαρμοσθεί και στον ιδιωτικό τομέα, το εύρος των μισθολογικών διαφορών στη βιομηχανία είναι μεγαλύτερο από το αντίστοιχο των ΔΥ. Ο μέσος μισθός των πτυχιούχων των ΑΕΙ δημοσίων υπαλλήλων είναι κατά 35% υψηλότερος από το μισθό του αντίστοιχου

---

[296] Βλ. το έργο του «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου», 1984, σελ. 47 επομ.

[297] Γι' αυτό θεωρήθηκε ενδεδειγμένη η εφαρμογή του συστήματος εκείνου που διασφαλίζει τη μισθολογική εξέλιξη των υπαλλήλων και χορηγεί όσο το δυνατόν λιγότερα επιδόματα, γεγονός που επιτεύχθηκε σε εξαιρετικό βαθμό με το ισχύον μισθολόγιο.

νεοεισερχόμενου, ενώ οι μέσες αμοιβές της βιομηχανίας είναι περίπου 40% υψηλότερες από τις κατώτατες (αμοιβές νεοεισερχομένου).

Η καταγραφή των μισθών των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα από το 1977 έως το 1986 προσφέρει το συμπέρασμα ότι οι μέσες αυξήσεις των μισθών του δημοσίου ήταν υψηλότερες από τις αντίστοιχες της οικονομίας ως συνόλου και φυσικά η πολιτική των μισθών στο δημόσιο τούτη την περίοδο δεν υπήρξε συνολικά περιοριστική ή αντιπληθωριστική. Από την άλλη, επειδή οι αυξήσεις στις ΔΕΚΟ ήταν ακόμη υψηλότερες, ενισχύθηκαν τα δημόσια ελλείμματα και ο πληθωρισμός. Θα ήταν θετικότερο η αύξηση των μισθών να είναι μακροχρόνια, σύμφωνη με την εξέλιξη των τιμών και της μέσης εθνικής παραγωγικότητας, αφού όμως αφαιρεθούν οι αυξήσεις λόγω ωρίμανσης (χρονοεπίδομα, βαθμολογική προαγωγή όπου υπάρχει).

ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟ ΤΟΥ 1997

Ο Ν. 2470/1997 «Αναμόρφωση του μισθολογίου του προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης, Δημοσίου, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ» αναμόρφωσε πράγματι το μισθολόγιο του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης, η εφαρμογή του οποίου δεν επεκτάθηκε στους υπαλλήλους της Βουλής. Απεναντίας επεκτάθηκε και στους εκπαιδευτικούς της Δημόσιας Π/θμιας και Δ/θμιας Εκπαίδευσης με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και στους προσωρινούς αναπληρωτές, καθώς επίσης και στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου που απασχολείται στο Δημόσιο, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ.

Αξιοσημείωτο στοιχείο του μισθολογίου αυτού είναι η κατάργηση των μισθολογικών προαγωγών στον επόμενο και μεθεπόμενο βαθμό, ενώ το ποσό των δώρων Χριστουγέννων και Πάσχα και του επιδόματος αδείας υπολογίσθηκε όχι στο σύνολο των μηνιαίων αποδοχών, αλλά μόνο επί του βασικού μισθού και του επιδόματος χρόνου υπηρεσίας.[298] Για την ενίσχυση της οικογένειας των υπαλλήλων» προβλέπεται η χορήγηση μηνιαίας οικογενειακής παροχής (καταβολή του επιδόματος γάμου), εκτός από τους έγγαμους και στους χήρους, εν διαστάσει, διαζευγμένους ή άγαμους γονείς, εφόσον τους έχει ανατεθεί νόμιμα η επιμέλεια των παιδιών και κατοικούν μαζί τους. Κυρίως όμως, προσπάθησε να «συμμαζέψει» την ανεξέλεγκτη χορήγηση πολλαπλών και πολυποίκιλων «πριμ παραγωγικότητας» που δημιουργούσε αξιοσημείωτες μισθολογικές ανισότητες. Επίσης θεσπίσθηκαν οι νόμοι 2530/1997 (Α. 218) για το μισθολόγιο του διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού των ΑΕΙ και ΤΕΙ, ο νόμος 2606/1998 (Α 89) για τους διπλωματικούς υπαλλήλους[299] και τους γιατρούς του ΕΣΥ, οι νόμοι 2512/1997 (Α 138) και 2592/1998 που ρυθμίζουν το μισθολόγιο των στρατιωτικών.

Ένα σημαντικό επίδομα που χορηγείται είναι εκείνο που αποκαλείται ***«κίνητρο απόδοσης»***[300] και το οποίο, ενώ θα έπρεπε για την καταβολή του να λαμβάνονται υπόψη κριτήρια αξιολόγησης και απόδοσης, όπως η αξιολόγηση των θέσεων εργασίας και του παραγόμενου έργου και ασφαλώς η ποσοτική και ποιοτική απόδοση των υπαλλήλων, η μη αξιολόγηση τους με δυσμενή βαθμό,[301] καθώς και το ιδιαίτερο ενδιαφέρον που δείχνουν για την ταχεία και αποτελεσματική εξυπηρέτηση

---

[298] Το επίδομα χρόνου υπηρεσίας υπολογίζεται επί του βασικού μισθού του μισθολογικού κλιμακίου που έχει κάθε φορά ο υπάλληλος (Ν. 2470/1997, άρθρο 8 παρ. 1 εδαφ. β').

[299] Λαμβάνουν κάθε μήνα το επίδομα υπηρεσίας αλλοδαπής.

[300] Όπου στις διατάξεις του άρθρου 11 του Ν. 1798/1988 (ΦΕΚ 166 Α') αναφέρεται το επίδομα εξομάλυνσης, νοείται από 1-1-1997 το κίνητρο απόδοσης.

[301] Αποδεικνύεται από τις εκθέσεις αξιολόγησης τους, οι οποίες βαθμολογούνται, άλλοτε με καλό και άλλοτε με δυσμενή βαθμό.

των πολιτών, ωστόσο παρατηρούμε ότι τα εν λόγω κριτήρια είναι αόριστα και γενικά και στην πραγματικότητα εντείνουν τη συνέχιση της επιδοματικής πολιτικής, η οποία διευκολύνει τη δυνατότητα διαφοροποίησης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης από κλάδο σε κλάδο (π.χ. Διοικητικοί υπάλληλοι, εκπαιδευτικοί λειτουργοί πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, νοσηλευτικό προσωπικό).[302]

Σε περίπτωση που δεν πληρούνται οι τεθείσες προϋποθέσεις γίνεται καταρχήν περιορισμός του κίνητρου στο ήμισυ επί δίμηνο και εφόσον οι λόγοι περικοπής εξακολουθούν να υφίστανται και μετά την παρέλευση του διμήνου διακόπτεται η καταβολή του για ένα δίμηνο ακόμη, πάντοτε με αιτιολογημένη απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου. Επίσης, περικόπτεται όταν ο υπάλληλος τεθεί σε κατάσταση διαθεσιμότητας ή αργίας ή απουσιάζει λόγω αναρρωτικής άδειας, με εξαίρεση τη χορηγούμενη από νοσοκομείο,[303] καθώς και κατά τη διάρκεια της άδειας κύησης και λοχείας. Καταβάλλεται απρόσκοπτα αν τελεί σε κανονική, συνδικαλιστική, ειδική ή εκπαιδευτική μικρής διάρκειας (έως δύο μηνών)[304] άδεια. Δεν περικόπτεται όταν τελεί σε βραχύβια αναρρωτική άδεια έως έξι ημέρες κατά έτος, λόγω διευκόλυνσης υπαλλήλων με οικογενειακές υποχρεώσεις, μητρότητας και ανατροφής παιδιού. Παύει να καταβάλλεται με τη λύση της υπαλληλικής σχέσης. Για την περικοπή του επιδόματος ο μήνας λογίζεται ότι έχει 22 ημέρες.

Προβλέπεται ***το επίδομα θέσης ευθύνης*** που καταβάλλεται σε προϊσταμένους οργανικών μονάδων, οποιουδήποτε επιπέδου για όσο χρόνο ασκούν τα καθήκοντα τους.

Με το μισθολόγιο αυτό ***τα μισθολογικά κλιμάκια καθιερώνονται σε 18 για κάθε κατηγορία υπαλλήλων*** (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ) στην οποία εντάσσονται οι υπάλληλοι σύμφωνα με τα τυπικά προσόντα κατά το διορισμό τους. ***Για κάθε κατηγορία υπαλλήλων καθιερώνεται ανεξάρτητη μισθολογική κλίμακα βασικών μισθών.*** Συνεπώς όλοι οι υπάλληλοι θα έχουν εισαγωγικό κλιμάκιο το 18ο και καταληκτικό το 1ο. Προβλέπεται ο τρόπος εξέλιξης των υπαλλήλων από κατώτερο σε ανώτερο κλιμάκιο, προσδιορίζονται οι περιπτώσεις στέρησης απονομής κλιμακίου και αναλύονται οι προϋποθέσεις και ο χρόνος επανάκτησης του στερούντος μισθολογικού κλιμακίου. ***Διατηρείται η αποσύνδεση του μισθού από το βαθμό, με εξέλιξη των υπαλλήλων στα μισθολογικά κλιμάκια ανάλογα με τα χρόνια υπηρεσίας τους.*** Επίσης προβλέπεται ***διαφοροποίηση της μισθολογικής εξέλιξης των υπαλλήλων εκείνων που έχουν αυξημένα τυπικά προσόντα έναντι των συναδέρφων τους της ίδιας κατηγορίας, οι οποίοι στερούνται τα συγκεκριμένα τυπικά προσόντα.***

Επιπλέον απλοποιείται ο υπολογισμός των αποδοχών κάθε μισθολογικού κλιμακίου όλων των κατηγοριών με την καθιέρωση και χρήση σταθερών συντελεστών με βάση το ύψος του βασικού μισθού του 18ου μισθολογικού κλιμακίου της ΥΕ κατηγορίας.[305] Οι βασικοί μισθοί των ΜΚ των τεσσάρων κατηγοριών προκύπτουν από τον πολλαπλασιασμό του βασικού μισθού του αντίστοιχου της κατηγορίας με σταθερούς συντελεστές, ιδιαίτερους για κάθε επί μέρους κατηγορία. Ο μηνιαίος βασικός μισθός του 18ου Μ.Κ. της ΥΕ κατηγορίας ορίζεται πεντακόσια ενενήντα ευρώ (590 ευρώ). Ο μηνιαίος βασικός μισθός των λοιπών Μ.Κ. της

---

[302] Βλ. Γρηγ. Παγκάκη «Δημόσια Διοίκηση και κοινωνία» εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2002.
[303] Αναφερόμαστε ενδεικτικά σε δημόσια νοσοκομεία, κέντρα υγείας του Δημοσίου, πανεπιστημιακές κλινικές, νοσηλευτικούς σχηματισμούς του ΙΚΑ και ιδιωτικές κλινικές, εφόσον έχει προηγηθεί νοσηλεία σε αυτές, η οποία αποδεικνύεται με σχετικά παραστατικά στοιχεία (εισαγωγή, εξιτήριο).
[304] Με νεότερη διάταξη ορίστηκε η μη καταβολή του κίνητρου απόδοσης σε μακροχρόνιες εκπαιδευτικές άδειες (μέχρι και πέντε ετών), ρύθμιση που πλέον δεν ισχύει.
[305] ΥΕ 1,00, ΔΕ 1,17, ΤΕ 1,31 και ΠΕ 1,37.

κατηγορίας αυτής διαμορφώνεται με πρόσθεση στο αμέσως προηγούμενο Μ.Κ. του ποσού που προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό του ανώτερου εισαγωγικού βαθμού με το συντελεστή 0,0424. Το προστιθέμενο ποσό στρογγυλοποιείται στην πλησιέστερη μονάδα ευρώ. Οι βασικοί μισθοί όλων των άλλων Μ.Κ. των κατηγοριών ΔΕ, ΤΕ, ΠΕ προσδιορίζονται με βάση το βασικό μισθό του αντίστοιχου Μ.Κ. της ΥΕ. κατηγορίας πολλαπλασιαζόμενο με τους παρακάτω συντελεστές, στρογγυλοποιούμενο με πλησιέστερη μονάδα ευρώ.

17. Η ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΚΗ ΚΑΤΑΤΑΞΗ ΤΩΝ ΘΕΣΕΩΝ ΩΣ ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΗΣ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Ο διοριζόμενος εισέρχεται στην υπηρεσία με τον εισαγωγικό βαθμό που προβλέπεται στον οικείο κλάδο.[306] ***Ο βαθμός δηλώνει τη θέση του υπαλλήλου στην υπαλληλική ιεραρχία και συνεπάγεται ουσιώδη νομικά αποτελέσματα.*** Ο δημόσιος υπάλληλος ***παρέχει τις υπηρεσίες της θέσης στην οποία ανήκει οργανικά,*** εκτελώντας ορισμένα καθήκοντα,[307] στο πλαίσιο μιας κεντρικής ή περιφερειακής μονάδας ενός υπουργείου ή μιας αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας που αποτελεί δημόσια αρχή και στην οποία υπάρχει η οργανική θέση του κλάδου του και του βαθμού του. Ο καθορισμός της δημόσιας αρχής στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος και της ειδικότερης μονάδας ή θέσης της αρχής αυτής λέγεται τοποθέτηση και αποτελεί τη φυσιολογική θέση του οργάνου στα πλαίσια της ιεραρχίας. Όταν πρόκειται για δημοσίους υπαλλήλους του ίδιου ειδικού κλάδου της διοίκησης και της ίδιας υπηρεσίας, η βαθμολογική υπεροχή συνδέεται με τη ύπαρξη διατακτικής εξουσίας της ανωτέρας αρχής και με την αρμοδιότητα της να ασκεί πειθαρχικό και ιεραρχικό έλεγχο επί των πράξεων των κατωτέρων υπαλλήλων.

Η κατά βαθμούς κατάταξη των θέσεων είναι μία εργασία θεμελιώδης, καθόσον, εκτός του ότι αποτελεί τη βάση της οργανώσεως κάθε υπηρεσίας, αποτελεί επίσης τη βάση για τον κανονικό καθορισμό του μισθού, για την εξασφάλιση της αρχής ***πως όλες οι όμοιες εργασίες λαμβάνουν την ίδια αμοιβή*** και πως τα διάφορα επίπεδα εργασιακής σπουδαιότητας και δυσχέρειας αντικατοπτρίζονται πιστώς στις αντίστοιχες μισθολογικές βαθμίδες. ***Η κατάταξη των θέσεων κατά βαθμούς αποτελεί το σκελετό του μισθολογίου,*** οπότε λόγω της σπουδαιότητας της πρέπει να είναι αποτέλεσμα μιας διαδικασίας σταθμίσεως του βάρους της σπουδαιότητας και της δυσχέρειας της εργασίας κάθε βαθμού με την ταυτόχρονη σύγκριση του βάρους της σπουδαιότητας και της δυσχέρειας της εργασίας μεταξύ του υποκείμενου και του υπερκείμενου αυτού βαθμού, το αποτέλεσμα δε τούτο πρέπει να ολοκληρώνεται με την κατάταξη των διαφόρων θέσεων καθ' ορισμένη σειρά και τάξη.[308]

Η Δημόσια Διοίκηση οργανώνεται κατά βαθμούς θέσεων και μισθού. Εκτός από τις μισθολογικές διαβαθμίσεις από βαθμό σε βαθμό πρέπει να υπάρχουν

---

[306] Άρθρο 22 του Ν. 2683/1999.

[307] Σύμφωνα με το Στασινόπουλο Μ. στο έργο του «Τα όρια ευθύνης του Κράτους κατά το άρθρο 105 του Εισαγωγικού νόμου του ΑΚ», Ε.Δ.Δ.Δ, 1978, σελ. 330 - 343, «η εκτέλεση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων δεν επιβάλλεται χάριν των κατ' ιδίαν ατόμων, αλλά του συνόλου των ατόμων της πολιτείας και της κοινής αυτών ενεργείας, θεσπίζονται δε τούτα από διατάξεις, οι οποίες αποβλέπουν στο συμφέρον της υπηρεσίας ή στο γενικό συμφέρον. Κατά τον Piquemal στο έργο του «Le foctionnaire, devoirs et obligations», 1979, σελ. 23 ο δημόσιος υπάλληλος υποβάλλεται σε ορισμένες υποχρεώσεις απέναντι στη Διοίκηση, για να μπορεί αυτή, λειτουργώντας ικανοποιητικά, να επιδιώκει την ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος. Οι υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων απορρέουν κατευθείαν από την ανάγκη ομαλής και εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας και υπάρχουν, επειδή ακριβώς υπάρχει υπηρεσία. Βλ. ΣΕ 1214/1996.

[308] Κούρτης «Η πολιτική επί του μισθού του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών» 2η έκδοση, Αθήνα, 1980, σελ. 115 - 116.

στην κλίμακα του μισθολογίου και βαθμίδες μισθολογικών βαθμίδων εντός κάθε βαθμού. Η τελευταία αυτή άποψη βασίζεται στην αντίληψη ότι με την πάροδο του χρόνου προσδίδεται μεγαλύτερη αξία στον υπάλληλο με πολυετή υπηρεσία, ο οποίος εξοικειώνεται στην άσκηση των καθηκόντων του, αποκτώντας περισσότερη πείρα, γνώσεις και κρίση, διαχειριζόμενος σοβαρότατα υπηρεσιακά ζητήματα, με αποτέλεσμα να αυξάνεται και η ευθύνη του Κράτους απέναντι του. Κερδίζει την υπεροχή στην υπηρεσία, αποτελώντας πρότυπο εργατικότητας, έμπνευσης και πρωτοβουλίας, στοιχεία που του προσθέτουν μεγαλύτερο σεβασμό, εμπιστοσύνη και κύρος, εκ μέρους των πολιτών και συναδέρφων του.

Ο μισθός κάθε βαθμού διακρίνεται στο μισθό της κατώτατης βαθμίδας, το μισθό ορισμένων ενδιάμεσων βαθμίδων και το μισθό της ανώτατης βαθμίδας. Ο μισθός της κατώτατης βαθμίδας είναι εκείνος που λαμβάνει ο νεοδιοριζόμενος υπάλληλος και ο οποίος πρέπει να καθορίζεται με βάση την αρχή του μισθού υγιεινής και αξιοπρεπούς διαβίωσης και του γενικού επιπέδου της ζωής στην Χώρα. Ο μισθός της ανώτατης βαθμίδας κάθε βαθμού πρέπει να καθορίζεται αφενός επί τη βάσει της σχετικής σπουδαιότητας κάθε βαθμού και της πιθανής αποδοτικότητας των υπαλλήλων που κατέχουν τις διάφορες θέσεις του βαθμού και αφετέρου επί τη βάσει των ευκαιριών προαγωγής που παρουσιάζει κάθε βαθμός. Όταν η διαφορά του μισθού μεταξύ της κατώτατης και ανώτατης μισθολογικής βαθμίδας κάθε βαθμού είναι ευρεία και προβλέπεται συγχρόνως η χορήγηση διαφορετικών βαθμίδων μισθού εντός κάθε βαθμού, η χρηματική αμοιβή μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως άμεσο κίνητρο για την παρακίνηση της θέλησης του υπαλλήλου για την ανάληψη καθηκόντων θέσεων μεγαλύτερης σπουδαιότητας και βαρύτερης ευθύνης και να συμβάλλει στην καλλιέργεια του αμείωτου ενδιαφέροντος και του ζήλου του για τη μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας του κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Ο μισθός των ενδιάμεσων βαθμίδων επιβάλλεται να παρέχεται σε αναγνώριση της αξίας, την οποία έχει αποκτήσει για το Κράτος και την Κοινωνία ο υπάλληλος και με αποκλειστικό γνώμονα την αξία αυτή.

Χάρη στην υποφαινόμενη κλιμάκωση του μισθού εντός κάθε βαθμού καθίσταται εφικτός ένας λεπτομερέστερος και συχνότερος θετικός τρόπος προσέγγισης, ανάδειξης και αναγνώρισης των ατομικών διαφορών που σημειώνονται στην ποιοτική και ποσοτική απόδοση των υπαλλήλων, με αποτέλεσμα να παροτρύνεται η αφοσίωση, η εργατικότητα, η άμιλλα και η φιλοδοξία κάθε υπαλλήλου, διότι δικαιούται να εξελιχθεί μισθολογικά και εντός κάθε βαθμού. Συγχρόνως επιτυγχάνεται η προσέλκυση στις δημόσιες υπηρεσίες ατόμων με ζήλο, ήθος, ικανότητα, μόρφωση και εντιμότητα.

Για τη στάθμιση, τη σύγκριση και την ιεράρχηση των θέσεων[309] και των βαθμών πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα ακόλουθα:

Α) Η ικανότητα, οι γνώσεις, η εμπειρία και η πρωτοτυπία της σκέψης είναι στοιχεία που πρέπει να διαθέτουν οι κάτοχοι των θέσεων για να μπορούν να ασκούν επιτυχώς τα καθήκοντα τους.

Β) Η περιπλοκότητα, η δυσκολία, η σπουδαιότητα της εργασίας της θέσης,, καθώς και η προσοχή που απαιτείται για την εκτέλεση της σε συνδυασμό με το βάρος των συνεπειών που επιφέρει και την αξία της ίδιας της θέσης για το Κράτος, συγκρινόμενη με άλλες θέσεις.

---

[309] Κούρτης «Η πολιτική επί του μισθού του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών» 2η έκδοση, Αθήνα. 1980. σελ. 116 - 117.

Γ) Η δυνατότητα που παρέχει η θέση στον υπάλληλο να ενεργεί με διακριτική ευχέρεια.

Δ) Η υποχρέωση άσκησης εποπτείας, ελέγχου και επίβλεψης των προϊσταμένων επί της εργασίας των υπαλλήλων των υποκειμένων θέσεων.

Ε) Ο βαθμός του κινδύνου που συνεπάγεται για τον υπάλληλο η άσκηση των καθηκόντων της θέσης που κατέχει.

ΣΤ) Η σημαντικότητα και η ευθύνη της θέσης που κατέχει ο υπάλληλος ως προς τη ζωή, την περιουσία, τα χρήματα που ανήκουν στο Κράτος ή στους πολίτες.

Ζ) Οι δυνατότητες επικοινωνίας, συνεργασίας, συναλλαγής που έχουν οι πολίτες με τον υπάλληλο κάθε θέσης.

Η καθιέρωση μισθολογικών διακρίσεων αναλόγως του κατεχόμενου βαθμού συνιστά κατά τη νομολογία αποχρώντα λόγο, δυνάμενον κατά την κρίση του νομοθέτη να δικαιολογήσει και τη δημιουργία συναφών διακρίσεων κατά τη διάρθρωση του μισθολογίου και των σχετικών προς αυτές χορηγήσεων προσαυξήσεως επί του βασικού μισθού.[310]

Αρχικά ίσχυε η αρχή ο μισθός να καθορίζεται ομοιόμορφα για όλους τους υπαλλήλους που κατέχουν τους ίδιους τους βαθμούς, σε κάθε δε βαθμό να αντιστοιχεί ο ίδιος βασικός μισθός. Ακόμη σε κάθε μισθολογικό κλιμάκιο αντιστοιχούσε ο ίδιος βασικός μισθός,[311] επιφυλασσομένης της ευχέρειας εισαγωγής μισθολογικών διαφορών μόνον μεταξύ ομοιοβάθμων ανηκόντων στις «ειδικές θέσεις». Η μισθολογική εξέλιξη πέραν του μισθού της κατεχόμενης οργανικής θέσης αποκλειόταν, διότι δεν ήταν σύμφωνη προς τις αποφ. 1033/1953 και 475/1954 του ΣΕ και τις διατάξεις του ΥΚ που στο άρθρο 64 παρ. 1 του Ν. 1811/1951 «περί Κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων» (μεταγενέστερα ίσχυσε το άρθρο 91 παρ. 1 του Π. Δ/τος 611/1977) εισήγαγε τον κανόνα κατά τον οποίο ***ο μισθός αντιστοιχεί προς το βαθμό της θέσης που κατέχει ο υπάλληλος.***

Παρέκκλιση από την αρχή αυτή σημειώθηκε αφενός με το άρθρο 33 του Ν. 22/1975, βάσει του οποίου παρέχεται με πράξη του αρμοδίου υπουργού, στους υπαλλήλους με βαθμό 6ο της Α' και Β' κατηγορίας και στους υπαλλήλους της Γ' κατηγορίας με βαθμό 9ο ο βασικός μισθός του αμέσως επόμενου βαθμού μαζί με την προσαύξηση όλων των επιδομάτων και λοιπών παροχών. Το ίδιο συνέβη με το άρθρο 21 του Ν. 434/1976 που αφορά υπαλλήλους με βαθμό 4ο των κλάδων «ΑΤ» και «ΑΡ», εφόσον οι κλάδοι υπολείπονται του ποσοστού 20% και 12% αντίστοιχα, οι δε υπάλληλοι έχουν τρία χρόνια υπηρεσία στον 4ο βαθμό και κρίνονται προακτέοι κατ' εκλογή». Με τις ίδιες προϋποθέσεις και με εξαίρεση από τη γενική αρχή, επέτρεψε το άρθρο 206 του Υπαλληλικού Κώδικα τη διατήρηση μισθού ανώτερου βαθμού σε υπαλλήλους, οι οποίοι εντάχθηκαν σε κατώτερο βαθμό.

Η ανωτέρω διάταξη, όπως ήδη αναλύθηκε, καταργήθηκε με τους νόμους 1505/1984, 1810/1988 και 2470/1997 για την «Αναδιάρθρωση του μισθολογίου του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης», οι οποίοι όριζαν ότι οι μόνιμοι και δόκιμοι υπάλληλοι του Κράτους και των ΝΠΔΔ εξελίσσονται σε μισθολογικά κλιμάκια, ανεξάρτητα από το βαθμό που κατέχουν, βασιζόμενοι στην πεποίθηση ότι ***το Σ δεν αποκλείει την αποσύνδεση της μισθολογικής εξέλιξης των υπαλλήλων από το***

---

[310] ΣΕ 1212/1964

[311] Είναι του ίδιου ύψους ο μισθός για όλους τους ομοιόβαθμους υπαλλήλους. ΣΕ 2093/1971, ΣΕ 4084/1979.

βαθμό τους, από οποιαδήποτε βαθμολογική ή άλλη υπηρεσιακή εξέλιξη, μη αντιβαίνουσα στην αρχή της ισότητας, ούτε στις διατάξεις του Σ περί προστασίας της μονιμότητας των ΔΥ.

Ο βαθμός γενικού διευθυντή και διευθυντή

Ως προς το βαθμό του διευθυντή και του γενικού διευθυντή σε σχέση με το μισθό τους, οι ρυθμίσεις του νομοθέτη κάθε φορά διίστανται. Άλλοτε κρίνεται επιβάλλουσα η σύνδεση του βαθμού με το μισθό, ρύθμιση που συνάγεται από τα άρθρα 41 παρ. 2 του ΥΚ και 14 του Ν. 2470/1997, παρέχοντας το επίδομα θέσης ευθύνης. Ο Ν. 2683/1999 (ΦΕΚ 19/Α/9-2-1999) προβαίνει σε άμεση σύνδεση των καθηκόντων με το βαθμό στο ιεραρχικό επίπεδο του διευθυντή και γενικού διευθυντή με σκοπό τη διασφάλιση συνοχής στην υπαλληλική ιεραρχία και συνέχεια στην άσκηση διοίκησης. Αντίθετα ο νόμος 2190/1994 αρ. 34 προέβλεπε ότι η ιδιότητα του διευθυντή και του γενικού διευθυντή δεν είναι βαθμός της βαθμολογικής κλίμακας, αλλά τίτλος θέσης καθηκόντων. Οι σημερινοί βαθμοί των Διευθυντή και του Γενικού Διευθυντή δεν ενσωματώνονται στους βαθμούς της βαθμολογικής κλίμακας, αλλά εφεξής θα αποτελούν βαθμίδες καθηκόντων που θα αντιστοιχούν στα καθήκοντα του Προϊσταμένου Διεύθυνσης και Γενικής Διεύθυνσης αντιστοίχως.

18. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΠΟΛΗΨΗΣ ΑΝΑΔΡΟΜΙΚΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ

Με βάση το άρθρο 95 παρ. 5 του Σ η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται με τις ακυρωτικές αποφάσεις[312] του ΣΕ ή των διοικητικών δικαστηρίων, προβαίνοντας είτε σε θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο τούτων των αποφάσεων ή απέχοντας από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς αυτές. Από τη διάταξη του άρθρου 50 παρ. 1, 3 και 4 του Ν.Δ. 170/1973 (Π.Δ. 19/1990), η οποία εφαρμόζεται και επί των ακυρωτικών διαφορών, προκύπτει ότι η δικαστική απόφαση που ακυρώνει ατομική εκτελεστή διοικητική πράξη ή παράλειψη, ισχύει από τη δημοσίευσή της, εξαφανίζοντας την πράξη αυτή. Η δε ακύρωση δρα αναδρομικά και ανατρέχει στο χρόνο έκδοσής της πράξης ή συντελέσεως της παραλείψεως, με αποτέλεσμα να θεωρείται ως να μην είχε εκδοθεί ποτέ, χωρίς να απαιτείται τυπική ανάκλησή της από την αρχή που την εξέδωσε.[313] Η δε υποχρέωση της Διοικήσεως προς συμμόρφωση συνίσταται κατά περίπτωση στην έκδοση των απαιτούμενων διοικητικών πράξεων για την αποκατάσταση της νομικής και πραγματικής κατάστασης που θα υπήρχε αν δεν είχε χωρήσει η έκδοση της ακυρωθείσης ατομικής πράξεως ή η παράλειψη. Ως εκ τούτου κάθε πρόσθετος ορισμός που περιέχεται σε διοικητική πράξη που εκδίδεται προς συμμόρφωση σε ακυρωτική απόφαση του ΣΕ ή του Διοικητικού Εφετείου και ο οποίος συνεπάγεται τη μη πλήρη αποκατάσταση της νομικής και πραγματικής κατάστασης που θα υπήρχε αν δεν χωρούσε η έκδοση της ακυρωθείσης πράξεως ή η παράλειψη είναι μη νόμιμη.[314] Από τα προαναφερόμενα συνάγεται ότι εάν περιεχόμενο της διοικητικής πράξης είναι η κατάργηση υφισταμένης έννομης σχέσης μεταξύ διοίκησης και υπαλλήλου, τότε για τη συμμόρφωση της διοίκησης προς την ακυρωτική απόφαση δεν απαιτείται η έκδοση

---

[312] Αν κατά τον χρόνο υποβολής του αιτήματος ανάληψης αναδρομικών αποδοχών, η αιτούσα είχε ήδη αποβάλλει ως συνταξιούχος τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα, πλην όμως, το ζήτημα κατάταξης σε μισθολογικά κλιμάκια αντίστοιχα των πτυχιούχων, αφορούσε την υπηρεσιακή της κατάσταση κατά τον χρόνο που ήταν εν ενεργεία υπάλληλος, η άρνηση της Διοικήσεως να ικανοποιήσει το αίτημα της αυτό δημιουργεί ακυρωτική διαφορά, η οποία υπάγεται στην αρμοδιότητα του Γ' Τμήματος. Βλ. ΣΕ 3822/1998, 2273/1995, 299, 800/1997, 1852, 2923, 5343/1996, 1464, 3940/1990.

[313] Τριμ. Διοικ. Πρωτ. Αθηνών 5213/1995.

[314] Νομίμως ασκείται αίτηση ακυρώσεως στο Διοικητικό Εφετείο κατά περιεχομένης σε π. δ/μα ρήτρας περί μη αναλήψεως αναδρομικών αποδοχών.

πράξης για την επανασύσταση της εν λόγω σχέσης, αφού αυτή επανασυστάθηκε εξ' υπαρχής με τη δημοσίευση της τελεσίδικης δικαστικής απόφασης που ακύρωσε τη διοικητική πράξη.

Ο υπάλληλος που διορίζεται αναδρομικώς προς συμμόρφωση της διοικήσεως σε ακυρωτική απόφαση διοικητικού δικαστηρίου, δικαιούται και τις αντίστοιχες αναδρομικές αποδοχές, αφού οι τελευταίες δεν αποτελούν, όπως προκύπτει από τις διατάξεις των άρθρων 64, 65, 67, 68 και 78 παρ. 4 του ΥΚ αντάλλαγμα των υπηρεσιών του ΔΥ, αλλά παρακολούθημα της υπαλληλικής ιδιότητας, απορρέουσες από την υπαλληλική σχέση και καταβαλλόμενες και όταν ο υπάλληλος χωρίς υπαιτιότητά του αδυνατεί να παράσχει τις υπηρεσίες του. Κρίνεται ότι πρέπει να αποκατασταθούν τα πράγματα στη θέση στην οποία θα ήταν, αν εξαρχής δεν είχε εκδοθεί η διοικητική πράξη που ακυρώθηκε. Και στην έννοια της καθολικής αποκαταστάσεως περιέχεται και η αξίωση για την απόληψη αναδρομικών αποδοχών. Συγκεκριμένα δικαιούται την καθολική αποκατάσταση του, λαμβανόμενος μισθό από το χρόνο αναδρομικής ισχύος του διορισμού του, όπως αυτός ορίσθηκε στη σχετική διοικητική πράξη μέχρι την πραγματική εγκατάσταση του στη θέση που διορίσθηκε, δηλ. το χρονικό διάστημα που υφίσταται η δημοσιοϋπαλληλική σχέση, ως συνέπεια της αναδρομής του διορισμού του.

Διαφορετικά ο υπάλληλος δικαιούται σε αποζημίωση για τη ζημία που υπέστη από τη μη πλήρη αποκατάσταση του, η δε ζημία συναρτάται με το ύψος των μη καταβληθεισών αναδρομικών αποδοχών και των όσων αποδεδειγμένα απεκόμισε από την τυχόν περαιτέρω απασχόληση του.[315] Διορισμός ή υπηρεσιακή μεταβολή με αναδρομική δύναμη, συνεπάγονται και αναδρομική καταβολή μισθού ή άλλων παροχών.[316] Η ένδικη αξίωση για την καταβολή των αποδοχών νομιμοτόκως, είναι δικαστικώς επιδιώξιμη από το χρονικό διάστημα που εκδόθηκε και δημοσιεύθηκε στην ΕτΚ η πράξη διορισμού του υπαλλήλου, συνεπώς η εγκατάσταση του θεωρείται ότι συντελείται από το χρόνο κατά τον οποίο πραγματοποιείται ο διορισμός του, οπότε από το χρόνο αυτό άρχεται και η αξίωση του για την απόληψη του μισθού του.

Αν δεν του καταβληθούν αναδρομικά οι αποδοχές που δικαιούται, έχει το ένδικο βοήθημα της γνήσιας αγωγής αποζημίωσης βάσει των διατάξεων περί αδικοπραξίας του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ για την ανόρθωση της ζημίας που υπέστη από την παράνομη πράξη ή αν διορισθεί εκ των υστέρων δύναται να υποβάλλει ευθεία αγωγή[317] προς καταβολή των οφειλομένων αναδρομικών αποδοχών. Η μισθολογική παράνομη παράλειψη επιφέρει ζημία στον υπάλληλο υπό την έννοια τόσο της αδικοπραξίας, όσο και του αδικαιολόγητου πλουτισμού. Η νομολογία έχει δεχθεί ότι οι διατάξεις του ΑΚ για τον αδικαιολόγητο πλουτισμό[318] εφαρμόζονται ως προς τις απαιτήσεις των υπαλλήλων του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ που συνδέονται με το Δημόσιο ή

---

[315] ΔΕΑ 2573/1993, ΕΔΚΑ 1994, σελ. 617, ΔΕΑ 1917/1990, ΔιΔικ 1990, σελ. 1140, ΔΠΑ 1943/1991, ΔιΔικ 1991, σελ. 1136, Διοικ. Πρωτ. Αθηνών 17406/1987, ΔικΔικ 1989, σελ. 384, ΑΠ 507, 1265/1986, ΝοΒ 1987, σελ. 916. Η τελευταία απόφαση διατάσσει την αναδρομική απόληψη της διαφοράς των αποδοχών του απολυόμενου υπαλλήλου, η οποία ανακύπτει βάσει του άρθρου 91 του π.δ. 611/1977 που ορίζει ότι σε κάθε βαθμό του άρθρου 64 αντιστοιχεί ο ίδιος μισθός για όλους τους υπαλλήλους.

[316] Υπάλληλος ΝΠΔΔ δικαιούται να ασκήσει αγωγή για την καταβολή διαφοράς αποδοχών λόγω εκτελέσεως καθηκόντων διαφορετικών από εκείνα της ειδικότητας για την οποία έχει προσληφθεί. Βλ. Διοικ.Πρ.Αθ. 4977/1995, ΔιΔικ. 7/1996.

[317] ΑΠ 1033/1980, ΣΕ 440/1994, ΑΠ 507/1986, ΑΠ 835/1994, διαφορετική αντιμετώπιση του θέματος από την αποφ. του ΣΕ 1595/1999.

[318] Άρθρο 90 παρ. 2 - 3 του Ν. 2362/1995 και άρθρο 48 παρ. 2 και 3 του Ν.Δ. 496/1974 και ΑΠ 413/1981, ΕΕΝ 1982, σελ. 147, ΑΠ 226/1982, ΕλλΔικ. 1983, σελ. 22, ΑΠ 876/1995, ΔΕΝ 1995 σελ. 1319, ΑΠ 1970/1988, ΝοΒ 1989, σελ. 741.

το ΝΠΔΔ με οποιαδήποτε σχέση δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου και αφορούν αποδοχές ή άλλης φύσεως απολαβές και αποζημιώσεις.

Η αξίωση επιστροφής των αποδοχών που στερήθηκε δεν προκύπτει ευθέως από τον νόμο, αλλά η ικανοποίηση της προϋποθέτει απαραιτήτως τη διάγνωση της παράνομης ατομικής εκτελεστής διοικητικής πράξης. Έτσι σε περίπτωση απομάκρυνσης υπαλλήλου από την υπηρεσία λόγω παράνομης πράξης της διοίκησης, τούτος δικαιούται ως αποζημίωση το σύνολο των αποδοχών τις οποίες θα εισέπραττε, εάν δεν είχε παράνομα απομακρυνθεί. Από το συνδυασμό των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του ΑΚ και των άρθρων 297 και 298 του ΑΚ συνάγονται τα ακόλουθα: «Το Δημόσιο και τα ΝΠΔΔ ενέχονται σε αποζημίωση για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων τους[319] κατά την ενάσκηση της ανατεθείσας σε αυτά δημόσιας εξουσίας, από τις οποίες επήλθε ζημία σε τρίτο, υπό την προϋπόθεση ότι με αυτές παραβίασαν ορισμένη διάταξη νόμου που προστατεύει δικαίωμα ή έννομο συμφέρον του ζημιωθέντος και εφόσον τελούν σε εσωτερική συνάφεια προς την υπηρεσία και συντρέχει συγχρόνως και πρόσφορη αιτιώδης συνάφεια[320] της ζημιογόνου συμπεριφοράς, αποτελούσα τη γενεσιουργό αιτία του επελθόντος ζημιογόνου αποτελέσματος, γεγονός που συμβαίνει όταν κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και τη λογική, η παράνομη αυτή συμπεριφορά, κατά το χρόνο και υπό τους όρους που έλαβε χώρα, ήταν ικανή κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων να επιφέρει τη ζημία. Η παρανομία των κρατικών οργάνων δεν είναι επιλήψιμη αν έγινε κατά παράβαση διάταξης, που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος.

Η αποζημίωση[321] του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ περιλαμβάνει την αποκατάσταση της θετικής και αποθετικής ζημίας του ζημιωθέντος, καθώς επίσης και την χρηματική του ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης, δεδομένου ότι πρόκειται περί μορφής αδικοπραξίας. Συγκεκριμένα ***περιλαμβάνει τη διαφορά μεταξύ της παρούσας περιουσιακής κατάστασης του ζημιωθέντος (θετική ζημία) και εκείνης, την οποία θα αποκτούσε αν δεν συνέβαινε το ζημιογόνο γεγονός από το οποίο προκύπτει ωφέλεια που τελεί σε αιτιώδη συνάφεια με αυτό.*** Πρόκειται για το ***διαφυγόν κέρδος*** και τέτοιο κέρδος λογίζεται εκείνο που προσδοκά κανείς με πιθανότητα σύμφωνα με τη συνηθισμένη πορεία των πραγμάτων ή τις ειδικές περιστάσεις (άρθρο 298 ΑΚ). Πραγματική δε ζημία είναι ότι υπολείπεται μετά την αφαίρεση της ωφέλειας, ακόμη και αν οι δύο έννοιες ζημία και ωφέλεια στηρίζονται σε διαφορετική η καθεμιά αιτία. Συμπεραίνουμε ότι ζημία από παράνομη παράλειψη Πανεπιστημίου να καταβάλει αποδοχές δε μπορεί να συμψηφισθεί με ωφέλεια που αποκόμισε κάποιος από εργασία σε τράπεζα.[322] Συνεπώς στην αποζημίωση αυτή περιλαμβάνεται τόσο η αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη η υπάρχουσα πριν από την παράνομη πράξη ή παράλειψη περιουσία του ζημιωθέντος, όσο και η

---

[319] ΣΕ 3739/1988, Διοικ. Πρ.Αθ. 17406/1987, Διοικ.Εφ.Αθ. 1917/1990. Οι παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των κρατικών οργάνων βρίσκονται σε εσωτερική συνάφεια προς την υπηρεσία, βλ. ΑΠ 1258/1985, ΝοΒ 1986, σελ. 858, ΑΠ 316/1983, ΣΕ 2968/1990, Τριμ. Διοικ. Πρωτ. Αθήνας 5748/1990, ΔΕΑ 393/1993, ΕΔΚΑ 1994, σελ. 553 αξίωση καθηγήτριας που παράνομα δεν αποσπάσθηκε στο εξωτερικό και έλαβε άδεια άνευ αποδοχών για να μεταβεί εκεί 1605/1993, ΔιΔικ 1994 σελ. 369.

[320] Για τη διαπίστωση του αιτιώδους συνδέσμου όταν πρόκειται για αρνητικό διαφέρον δεν απαιτείται πλήρης απόδειξη, αλλά αρκεί η κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων πιθανολόγηση της προσδοκίας του κέρδους, βλ. ΣΕ 289/1995.

[321] Παρόλο ότι τα καταβαλλόμενα ποσά σε υπάλληλο εις εκτέλεση δικαστικής απόφασης εκδοθείσης επί επιταγής του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ έχουν την έννοια της αποζημίωσης, εν τούτοις εκρίθη ότι τα ποσά αυτά διατηρούν το χαρακτήρα των αποδοχών ή συντάξεων και υπόκεινται στη φορολογία του εισοδήματος, βλ. ΣΕ 440/1994, ΣΕ 1795/1995, ΣΕ 496/2000, ΣΕ 3485/2000.

[322] ΣΕ 3303/2001 τυχόν προσπορισμός οφέλους από τον παρανόμως μη διορισθέντα δεν αίρει τη ζημία, αλλά αποτελεί λόγο μείωσης της αποζημίωσης κατόπιν υποβολής ένστασης συμψηφισμού.

αποκατάσταση του διαφυγόντος κέρδους που στερήθηκε, λόγω της παράνομης πράξης ή παράλειψης και θα αποκόμιζε κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων ή τις ειδικές περιστάσεις, αν δεν είχε μεσολαβήσει η παράνομη πράξη ή παράλειψη.

Αν το Δημόσιο αποδείξει ότι ο εν λόγω υπάλληλος κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα που δεν ήταν διορισμένος απεκόμισε εισοδήματα από τυχόν άλλη αμειβόμενη απασχόληση του, από την αποζημίωση αφαιρείται ότι τυχόν κέρδισε, εργαζόμενος αλλού. Δικαιούται να προβάλλει το λόγο του αδικαιολόγητου πλουτισμού και να αρνηθεί τη χορήγηση της αμοιβής, αν ο ζημιωθείς υπάλληλος, κατά το χρόνο που ήταν εκτός υπηρεσίας προσέφερε τις υπηρεσίες του με αμοιβή σε τρίτο, η οποία καλύπτει τις αποδοχές που θα έπαιρνε αν δεν απολυόταν ή είχε διορισθεί νομίμως. Μόνο αν απομένει ακάλυπτο τμήμα, τότε κατά το τμήμα αυτό ο υπάλληλος δικαιούται να μισθοδοτηθεί.

Ωστόσο το ζήτημα τούτο προβληματίζει, διότι έρχεται σε αντίθεση με το θέμα της χορήγησης στον υπάλληλο άδειας για την άσκηση ιδιωτικού έργου με αμοιβή. Αφού λοιπόν στην περίπτωση αυτή η αμοιβή δεν αποτελεί προϋπόθεση εφαρμογής των αρχών του αδικαιολόγητου πλουτισμού, για τον ίδιο λόγο μπορούμε να πούμε ότι και ο υπάλληλος που απολύθηκε και πρόσφερε τις υπηρεσίες του με αμοιβή στο χρόνο της απόλυσης του και μάλιστα με τρόπο συμβατό προς την κτηθείσα αναδρομικά υπαλληλική ιδιότητα, δικαιούται να λάβει τις αποδοχές του για το χρονικό διάστημα που ήταν έξω από την υπηρεσία του, χωρίς να μπορεί να προβληθεί σε βάρος του αδικαιολόγητος πλουτισμός κατά τον Αστικό Δίκαιο.[323]

Ανήκει στα τριμελή τακτικά διοικητικά δικαστήρια η εκδίκαση της κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ αγωγής αποζημίωσης, τα οποία εκδικάζουν τις σχετικές αξιώσεις που γεννήθηκαν και έγιναν απαιτητές σύμφωνα με το άρθρο 10 του Ν. 1406/1983 μετά την 11η Ιουνίου 1985. Η εν λόγω αγωγή έχει ως αντικείμενο την καταδίκη σε αποζημίωση του Δημοσίου, λόγω παράνομων διοικητικών πράξεων και υλικών ενεργειών στις οποίες προέβησαν τα όργανα του ή παραλείψεως εκδόσεως τούτων, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Επίσης ασκείται και όταν οι παράνομες πράξεις λαμβάνουν χώρα σε συνάρτηση προς την οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας ή εξαιτίας αυτών, μη συνδεόμενων δε προς την ιδιωτική διαχείριση της περιουσίας του Δημοσίου και μη οφειλόμενων σε προσωπικό πταίσμα του οργάνου, ενεργήσαντος εκτός του κύκλου των υπηρεσιακών του καθηκόντων.[324] Στην περίπτωση της προσωπικής ευθύνης του δημοσίου οργάνου για τη θεμελίωση της αγωγής αποζημίωσης δεν αρκεί η υπό του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ αντικειμενική παρανομία, αλλά απαιτείται η κατ' άρθρο 914 του ΑΚ υπαιτιότητα.

1. Περίπτωση παράνομης παράλειψης διορισμού υποψήφιου υπαλλήλου

Ενδιαφέρουσα προς έρευνα είναι η περίπτωση της παράνομης παράλειψης διορισμού διοικούμενου, παρόλο την επιτυχή συμμετοχή του σε διαγωνισμό προσλήψεως δημοσίων υπαλλήλων, λόγω της έκδοσης παράνομης υπουργικής απόφασης, η οποία εν τέλει ακυρώνεται δικαστικά, κατόπιν παραδεκτής ασκήσεως του ένδικου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως. Στην περίπτωση αυτή κρίθηκε ότι υποχρεώνεται η Διοίκηση σε αναδρομικό διορισμό του μη προσληφθέντος, προς

---

[323] Χ. Φθενάκη «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου», σελ. 50, 1984.

[324] ΑΕΔ 5/1995 με την απόφαση αυτή αίρεται η αμφισβήτηση μεταξύ της ΣΕ 3045/1992 και ΑΠ 20/1993 ως προς την ευθύνη του Δημοσίου προς αποκατάσταση ζημιών προκληθεισών κατά τη σύγκρουση στρατιωτικού με ιδιωτικό. Επίσης να λάβουμε υπόψη μας την ΑΕΔ 53/1995, 6/1996, ΣΕ 2739/2000.

συμμόρφωση της στην εν λόγω δικαστική απόφαση και συγχρόνως στην καταβολή αποζημίωσης, η οποία είναι ίση με τις αποδοχές που αντιστοιχούν στο χρονικό διάστημα από την ημερομηνία του αναδρομικού διορισμού του μέχρι την ημέρα ανάληψης της υπηρεσίας.[325] Η επιδίκαση της αποζημίωσης δεν κωλύεται από το ότι ο ενδιαφερόμενος παρανόμως μη διορισθείς υπάλληλος δεν παρέσχε, αφού δεν είχε τη δυνατότητα να το κάνει, πραγματική υπηρεσία στο Δημόσιο ή στο οικείο ΝΠΔΔ.

2. Περίπτωση έκπτωσης υπαλλήλου λόγω ποινικής καταδικαστικής απόφασης ή λόγω πειθαρχικής απόφασης

Εάν συνεπεία ποινικής καταδίκης υπαλλήλου για αδίκημα που επισύρει την αυτοδίκαιη έκπτωση του ή πειθαρχικής καταδίκης του για παράπτωμα που επισύρει την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης, απομακρυνθεί από την υπηρεσία και απολέσει τη δημοσιοϋπαλληλική του ιδιότητα, εν συνεχεία δε αθωωθεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ή ακυρωθεί η πειθαρχική απόφαση, κατόπιν ασκήσεως ένδικου μέσου, αίρεται αναδρομικώς ο λόγος της εκπτώσεως ένεκα της οποίας υπαιτίως δεν παρείχε τις υπηρεσίες του, οπότε δικαιούται να αξιώσει μισθό για τον ενδιάμεσο χρόνο απουσίας του από την εργασία, δηλ. από την αυτοδίκαιη έκπτωση του μέχρι την αναδρομική άρση της εκτώσεως του, αφού χωρίς υπαιτιότητά του δεν παρείχε υπηρεσία.[326] Ο εκτός υπηρεσίας χρόνος που μεσολάβησε από την ημερομηνία της έκπτωσης μέχρι την αυτοδίκαιη επάνοδο του υπαλλήλου στην υπηρεσία, λογίζεται για όλες τις συνέπειες ως χρόνος πραγματικής υπηρεσίας, σαν να μην είχε λυθεί ποτέ η υπαλληλική σχέση.[327] Αν ακυρωθεί η πράξη απόλυσης του, η Διοίκηση υποχρεούται να καταβάλλει τους οφειλόμενους μισθούς[328] που αντιστοιχούν στο χρονικό διάστημα που μεσολαβεί από τη λύση της υπαλληλικής σχέσης και την απομάκρυνση του απολυόμενου από τη δουλειά μέχρι τη δημοσίευση της ακυρωτικής δικαστικής απόφασης[329] ή την ανάκληση της διαπιστωτικής[330] της εκπτώσεως του υπαλλήλου διοικητικής πράξης και την επαναφορά του στην εργασία, εφόσον δε μπορεί να προβληθεί ανατρεπτικός ή αναβλητικός λόγος αστικού δικαίου.

Μάλιστα η απόφαση ΑΠ 676/1977 υποστήριξε ότι ο απολυθείς υπάλληλος δικαιούται να λάβει το μισθό του, διότι κατά το επίμαχο χρονικό διάστημα της άδικης έκπτωσης του ανυπαιτίως δεν παρείχε υπηρεσίες. Ωστόσο η μειοψηφία των μελών του δικαστηρίου εξέφρασε την άποψη ότι πρέπει να εφαρμοσθεί το άρθρο 656 του ΑΚ, δυνάμει του οποίου το Δημόσιο δεν υποχρεούται στην καταβολή του μισθού του ενδιάμεσου χρόνου, με το αιτιολογικό ότι λόγω της αυτοδίκαιης επελθούσης έκπτωσής του, που αποτελεί λόγο ανωτέρας βίας, αδυνατούσε να αποδεχθεί τις υπηρεσίες του.

Συγκεκριμένα ο ΔΥ που απομακρύνθηκε παράνομα, δικαιούται βάσει των άρθρων 914 και 298 του ΑΚ και του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ να ζητήσει χρηματική

---

[325] ΣΕ 3630/2001 ΔιΔικ 2003 σελ. 528, ΣΕ 1346/2001 ΔιΔικ 2003 σελ. 231, ΣΕ 1181/2000 ΔιΔικ 2002 σελ. 503, ΑΠ 407/1991 ΔιΔικ 1991 σελ. 1077, ΑΠ 547/1993 ΔΕΝ 1994 σελ. 277, ΤριΠρΘεσ 3207/1999 ΔιΔικ 1999 σελ. 1172, ΤρΔΠρΑθην 1943/1991, ΔιΔικ 1991 σελ. 865, ΔεφΑθην 1917/1990 ΔιΔικ 1990 σελ. 1140, ΤρΔΠρΑθην 17406/1987, ΔιΔικ 1989, σελ. 384.

[326] Βλ. τη γνωμοδότηση της αποφ. 1369/1980 του ΑΠ.

[327] Γνωμ. ΝΣΚ Ολ 358/1999, Γνωμ. ΝΣΚ 120/1999.

[328] ΑΣΔΥ 593/1957, ΣΕ 654/1976.

[329] ΣΕ 8/2002 ΔιΔικ 2004, σελ. 213, Γνωμ. ΝΣΚ 373/1996.

[330] Η αποφ. 654/1976 του ΣΕ προχωρεί παραπέρα: αποδεχόμενη την πρωτεύουσα σημασία που έχει για τον υπάλληλο ο μισθός, επιτάσσει τη Διοίκηση με νέα πράξη της να επιτρέψει την αναδρομική ένταξη και προαγωγή του παρανόμως απολυόμενου υπαλλήλου σε ανώτερους βαθμούς, εφόσον δικαιούται προαγωγή.

αποζημίωση ικανή να αποκαταστήσει κάθε ζημία που υπέστη από την παράνομη απομάκρυνσή του από την ενεργό υπηρεσία. Δικαιούται να λάβει όχι μόνο τους μισθούς που αντιστοιχούν στο χρόνο υπηρεσίας, αλλά και τα διάφορα επιδόματα που θα ελάμβανε αν εργαζόταν, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων των οποίων η χορήγηση προϋποθέτει την ενεργό υπηρεσία του, συνδέονται με την ενεργό άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων και τα οποία θα ελάμβανε κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων ενόψει της ιδιότητας του.[331] Βέβαια το χρηματικό όφελος που απέκτησε ενδεχομένως ο παρανόμως απολυθείς υπάλληλος κατά το διάστημα που δεν παρείχε υπηρεσία, λαμβάνεται υπόψει από τα δικαστήρια για τον καθορισμό του ύψους της αποζημίωσης, εφόσον υποβληθεί ένσταση κέρδους - ζημίας.[332]

3. Διεκδίκηση αμοιβής σε περίπτωση παράνομου διορισμού υπαλλήλου

Σύμφωνα με τη διάταξη του πρώτου εδαφίου του άρθρου 904 του ΑΚ « όποιος έγινε πλουσιότερος χωρίς νόμιμη αιτία από την περιουσία ή με ζημία άλλου έχει υποχρέωση να αποδώσει την ωφέλεια». Η διάταξη αυτή, όπως προκύπτει από την παρ. 3 του άρθρου 90 του Ν. 2362/1995 εφαρμόζεται στο Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ.[333] Συνεπώς σε περίπτωση παράνομου διορισμού μόνιμου υπαλλήλου ή απασχόλησης εργαζομένου με σύμβαση εργασίας που είναι άκυρη, επειδή δεν καταρτίσθηκε εγγράφως ή καταρτίσθηκε χωρίς να έχουν τηρηθεί οι νόμιμες διατυπώσεις ή σε περίπτωση παράνομης υπερωριακής απασχόλησης, το Δημόσιο, το ΝΠΔΔ ή ο ΟΤΑ υποχρεούται να αποδώσει την ωφέλεια που αποκόμισε χωρίς νόμιμη αιτία από την παραχθείσα εργασία. Η ωφέλεια αυτή συνίσταται στο ποσό που θα έπρεπε να καταβληθεί, αν ο διορισμός ήταν νόμιμος ή η σύμβαση εργασίας έγκυρη ή η πρόσθετη απασχόληση νόμιμη, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη παροχές που συνδέονται με την προσωπική κατάσταση του μισθωτού, εφόσον αυτές δε θα συνέτρεχαν αναγκαίως στο πρόσωπο του δυνάμενου να απασχοληθεί έγκυρα.[334]

Σε περίπτωση απασχόλησης προσωπικού με σύμβαση έργου του άρθρου 681 του ΑΚ, η οποία όμως είναι στην πραγματικότητα σύμβαση εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου, το Δημόσιο ή το ΝΠΔΔ ή ο ΟΤΑ οφείλει να καταβάλει τη διαφορά μεταξύ των αποδοχών της εργατικής νομοθεσίας (δώρα εορτών, επίδομα αδείας κλπ.) και των καταβληθέντων χρηματικών ποσών.[335] Όταν ανατίθενται σε υπάλληλο ορισμένου κλάδου καθήκοντα που αφορούν υπαλλήλους άλλου κλάδου, για τους οποίους ο νόμος καθορίζει μεγαλύτερο μισθό, το δημόσιο ή ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ οφείλει στον υπάλληλο το μεγαλύτερο αυτό μισθό.[336]

19. ΖΗΤΗΜΑ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ ΤΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ ΩΣ ΑΧΡΕΩΣΤΗΤΩΣ ΚΑΤΑΒΛΗΘΕΝΤΩΝ

---

[331] ΑΠ 676/1977, ΑΠ 709/1988, ΑΠ 49 και 54/1990, ΔεφΑθην 4304/1991 ΔιΔικ 1992 σελ. 633, ΑΠ 835/1994, ΣΕ 289/1999, ΣΕ 159/1999, ΣΕ 3303/2001 ΔιΔικ 2003 σελ. 1332, ΣΕ 2171/2000 ΕΔΔΔΔ 2000 σελ. 861.

[332] ΤρΔ.Πρ.Αθην. 6950/1992, ΔιΔικ 1993 σελ. 142, ΤρΔ.Πρ.Αθην. 1943/1991, ΔιΔικ 1991 σελ. 1136

[333] Γεωργιάδη - Σταθόπουλου «Αστικός Κώδικας, άρθρο 904» σελ. 65 - 71.

[334] ΑΠ 760/2003 ΔΕΝ 2003 σελ. 1591, ΑΠ 1575/1999, ΔΕΝ 2002 σελ. 530, ΑΠ 1530/1997 ΔΕΝ 2001 σελ. 1229, ΑΠ 1186/1997 ΔΕΝ 1999 σελ. 860, ΑΠ 876/1995 ΔΕΝ 1995 σελ. 1319, ΑΠ 893/1992 ΔΕΝ 1993 σελ. 304, ΑΠ 1110/1991 ΔΕΝ 1993 σελ. 305, ΑΠ 532/1990 ΔΕΝ 1991 σελ. 645, ΑΠ 1930/1988 ΔΕΝ 1989 σελ. 1113, ΑΠ 34/1988 ΔΕΝ 1989 σελ. 1254, ΑΠ 1790/1981 ΔΕΝ 1983 σελ. 1152, ΑΠ 1021/1981 ΔΕΝ 1982 σελ. 7, ΑΠ 413/1981 ΔΕΝ 1982 σελ. 1052, ΑΠ 779/1978 ΔΕΝ 1979 σελ. 10, ΑΠ 1235/1977 ΔΕΝ σελ. 52, ΤριΠρΘεσ 889/1992 ΔιΔικ. 630.

[335] ΕφΑθην 2389/1978 ΔΕΝ 1978 σελ. 835.

[336] ΑΠ 1220/1983 ΔΕΝ 1984 σελ. 417, ΤρΔΠρΠατρ. 99/1997 ΔιΔικ 1997 σελ. 1203, ΤριΠρΘεσ. 261/1998 ΔιΔικ 1999 σελ. 1434.

Παράλληλα προς το δικαίωμα του υπαλλήλου να διεκδικήσει τις νόμιμες υλικές του απολαβές αναγνωρίζεται και η αξίωση της Διοίκησης να μη λαμβάνει τούτος επί πλέον των νομίμως προβλεπομένων. Οι πάγιες μηνιαίες αποδοχές (μισθοί και επιδόματα) και οι περιοδικές παροχές που αναγνωρίζονται και καταβάλλονται από τη Διοίκηση παρανόμως για μακρό χρονικό διάστημα, ανακαλούνται ή διευθετούνται ελεύθερα από τη διοίκηση με μόνο τον περιορισμό ότι σε μια τέτοια ανάκληση ή ρύθμιση δε μπορεί να προσδοθεί αναδρομική ισχύ που θα επιφέρει την αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων στο παρελθόν ποσών, ιδίως όταν πρόκειται για υπαλλήλους που τελούν σε καλή πίστη και δεν τους αποδίδεται δόλος ως προς τη λήψη των ποσών αυτών. Αυτή η πρακτική ακολουθείται για την αποφυγή ενδεχομένως ανεπίτρεπτων και απρόβλεπτων συνεπειών και οικονομικών δυσχερειών που θα προκαλούσε τούτο το μέτρο σε βάρος των οικονομικά ασθενέστερων με άμεση δυσμενή επίδραση στην όλη οικονομική τους ισορροπία και στα μέσα της εν γένει διαβίωσης των υπαλλήλων και των οικογενειών τους.[337] Ως εκ τούτου κρίνεται νόμιμη η άρνηση της Διοίκησης να συνεχίσει την καταβολή του επιπλέον καταβαλλόμενου ποσού, όσον αφορά στο μέλλον.[338]

Η ελληνική θεωρία και νομολογία ως προς το ζήτημα της επιστροφής των αχρεωστήτως καταβληθέντων είναι επηρεασμένη από τη νομοθετική εξουσία της Γαλλίας βασιζόμενη στη νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου (Conseil d' Etat). Η χώρα αυτή θέσπισε ορισμένους περιορισμούς ως προς την υποχρέωση του υπαλλήλου να επιστρέψει τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά, σύμφωνα με τους οποίους παρέχεται στον τελευταίο το δικαίωμα να ζητήσει από την Πολιτεία, σε περίπτωση που του καταλογισθεί το ποσό και υποχρεωθεί να το επιστρέψει, ένα είδος αποζημίωσης, εφόσον καλοπίστως έλαβε την αχρεώστητη παροχή. Έτσι ο νόμος αναγνωρίζει αφενός το πταίσμα της Πολιτείας να καταβάλει στον υπάλληλο χρηματικά ποσά περισσότερα από αυτά που νόμιμα δικαιούται, αφετέρου προστατεύει τον καλόπιστο υπάλληλο από την οικονομική δυσχέρεια που θα αντιμετωπίσει επιστρέφοντας αυτό το ποσό. Γνωμοδότησε ότι ένα μέρος της παροχής πρέπει να θεωρηθεί αποζημίωση και να παραμείνει στα χέρια του καλόπιστου υπαλλήλου, ειδάλλως η καθολική επιστροφή του ποσού θα ήταν αντίθετη στο χαρακτήρα του μισθού, ως μέσου διατροφής του υπαλλήλου.

Σε περίπτωση που ***καταβληθούν χρηματικά ποσά περισσότερα από τα νόμιμα γεννάται ζήτημα επιστροφής αυτών ως αχρεωστήτως καταληφθέντων.*** Εν τούτοις βάσει της αρχής της χρηστής Διοίκησης και της καλής πίστης, η οποία διέπει τις σχέσεις της Διοικήσεως προς το προσωπικό της, είναι νομολογιακά αποδεκτό ότι ***δεν επιτρέπεται η αναδρομική αναζήτηση χρημάτων που έχουν καταβληθεί στον υπάλληλο προς ανάλωση ή για άλλους λόγους που αφορούν τη Διοίκηση, ως αντιτασσόμενη «στις αρχές της εύρυθμης και αγαθής διοικήσεως ο μετά παρόδου ικανού από της εισπράξεως χρόνου διοικητικός καταλογισμός αχρεωστήτως, πλην καλοπίστως ληφθέντων χρημάτων προς ανάλωση και η εντεύθεν δημιουργία απρόβλεπτων, ιδία δια τους οικονομικώς ασθενέστερους δυσχερειών», εκτός εάν η καταβολή αυτών προκλήθηκε από απατηλή ενέργεια του υπαλλήλου.*** Οι ως άνω αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοικήσεως που φέρουν χαρακτήρα «γενικών

---

[337] ΣΕ 301/1956, ΣΕ 1212/1957, ΣΕ 1338/1958, ΣΕ 996/1959, ΣΕ 944/1960, ΣΕ 225/1963, ΣΕ 324/1964, ΣΕ 628, 1155/1970, ΣΕ 579/1971, ΣΕ 1570 - 1571/1973, ΣΕ 1810, 3768/1974, ΕΣ 404/1989. Σύμφωνα με τις υπ' αριθμ. ΣΕ 487/1965 και ΣΕ 92/1968 κρίνεται ανεπίτρεπτη η αναζήτηση μετά από μακρό χρονικό διάστημα αχρεωστήτως καταβληθείσης υπερωριακής αποζημίωσης σε δημοτικό υπάλληλο.

[338] ΣΕ 2324/1964, ΣΕ 2513 - 2514/1973, ΣΕ 1810/1974.

διοικητικών αρχών», έχουν θεσπισθεί χάριν της προστασίας των ΔΥ προς αποφυγή δυσάρεστων οικονομικών εξελίξεων για αυτούς και εξαιτίας τούτου τυγχάνουν εφαρμογή και στην περίπτωση που οι χρηματικές παροχές καταβλήθηκαν με βάση πράξη της διοικήσεως, η οποία ανατράπηκε ύστερα από άσκηση ένδικου ή ενδικοφανούς μέσου.[339]

Για να αντίκειται στις αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης ο γενόμενος καταλογισμός του χρηματικού ποσού που αχρεωστήτως εισέπραξε ο υπάλληλος απαιτείται να συντρέχουν αθροιστικά και σωρευτικά οι εξής παράγοντες:

Α) Η καλόπιστη είσπραξη[340] της μη νόμιμης παροχής. Η προϋπόθεση της καλής πίστης δεν πληρούται αν ο καταλογισθείς είχε επίγνωση ότι δεν ήταν δικαιούχος των επίδικων μισθολογικών παροχών κατά το χρόνο της εισπράξεως αυτών.

Β) Η πάροδος, ενόψει των ιδιαίτερων συνθηκών κάθε περίπτωσης, ικανού χρονικού διαστήματος από την είσπραξη και μέχρι τον καταλογισμό.

Γ) Οι καταβληθείσες αποδοχές και συντάξεις πρέπει να καταβάλλονται προς ανάλωση.[341]

Δ) Η οικονομική δυσπραγία και αδυναμία επιστροφής του επίδικου ποσού με το οποίο καταλογίστηκε ο υπάλληλος, γεγονός που θα έχει απρόβλεπτες οικονομικές συνέπειες με άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσής του, όπως και της οικογένειας του.

Αν μάλιστα λάβουμε υπόψη μας, ότι η νομική φύση του δημοσιοϋπαλληλικού μισθού είναι συνακόλουθη προς την αντίληψη ότι ο μισθός χορηγείται προς το συμφέρον του Κράτους, για την άμεση και ευπρεπή διαβίωση των ΔΥ και όχι ως αντάλλαγμα της προσφερόμενης παροχής εκ μέρους τους, όταν τίθεται θέμα αναζήτησης και επιστροφής αυτού, επιβάλλεται πρωτίστως να διατηρείται η ομαλότητα στις σχέσεις Κράτους - Δημοσίων υπαλλήλων, να αφυπνίζεται η εμπιστοσύνη και κατανόηση μεταξύ τους για την εξασφάλιση αρμονικής συνεργασίας, χάριν της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας.[342]

Το ΣΕ εξέδωσε κατά καιρούς αποφάσεις που εμπόδιζε την Πολιτεία να αναζητήσει αχρεωστήτως χρηματικά ποσά που χορηγήθηκαν σε υπαλλήλους που τα έλαβαν καλοπίστως προς ανάλωση και διατροφή, μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα, διότι μια τέτοια αναζήτηση αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοίκησης και μάλιστα όταν πρόκειται για άτομα μικρής οικονομικής επιφάνειας, τα οποία κατά το πλείστον έχουν ως μοναδικά οικονομικά μέσα τούτα τα ποσά. Η τυχόν αιφνιδιαστική υποχρέωση επιστροφής των καταβληθέντων ποσών θα προκαλούσε την απόγνωση τους, λόγω της ανατροπής του οικονομικού τους ισοζυγίου.[343] Το Ανώτατο Δικαστήριο διαπιστώνει μετά από εκτίμηση των συγκεκριμένων σε κάθε περίπτωση συνθηκών και της συμπεριφοράς των αρμοδίων κρατικών οργάνων ότι δημιουργήθηκε σε αυτούς που καταβλήθηκαν τα παραπάνω ποσά, σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση ότι ήταν πράγματι δικαιούχοι και καλόπιστα συνεπώς τα εισέπραξαν. Μάλιστα η σχετική απόφαση του καταλογισμού οφείλει να κάνει μνεία

---

[339] Βλ. ΕΣ 144/1996, ΔΕΑ 3243/1991.
[340] ΕΣ 359/1988, ΕΣ 1418/1985, ΕΣ 515/1986, NoB 1988 σελ. 827.
[341] ΣΕ 1155/1970, Διοικ.Εφ.Αθ. 3243/1991.
[342] Χ. Φθενάκης «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου», 1984 σελ. 63 - 65.
[343] ΣΕ 1466/1954, ΣΕ 1198/1957, ΣΕ 2634/1960, ΣΕ 1840/1961, βλ. Χ. Φθενάκη «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου», 1984, σελ. 61 - 62.

και να αξιολογεί σε κάθε περίπτωση τις συντρέχουσες συνθήκες διαβίωσης που ανάγονται στη φύση και την έκταση των αναγκών των υπαλλήλων, όπως ενδέχεται να είναι η κακή κατάσταση της υγείας τους, σε συσχετισμό προς τη βασίμως προκύπτουσα από τους οικονομικούς πόρους που διαθέτουν, δυνατότητα αντιμετωπίσεως όλων γενικά των βιοτικών ζητημάτων τους.

Η απόφαση περί αναδρομικής ανάκλησης της χορήγησης μισθολογικού επιδόματος και η εντεύθεν αναζήτηση των αχρεωστήτως πλην καλοπίστως καταβληθέντων χρηματικών διαφορών μετά την πάροδο μακρού χρονικού διαστήματος είναι ανεπίτρεπτη ως αντικείμενη στις αρχές της εύρυθμης και χρηστής διοίκησης, εφόσον η εκ πλάνης καταβολή δεν προκλήθηκε από απατηλή ενέργεια, αλλά από δικαιολογημένη παρερμηνεία των σχετικών νομοθετικών διατάξεων που επέτρεψαν την είσπραξη των αμοιβών αυτών,[344] ενώ ο υπάλληλος τελούσε «εν καλή πίστει»[345] ή δεν αποδίδεται σε αυτόν σχετικός δόλος κατά τη λήψη πρόσθετων αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών επί δύο έτη.[346]

Ωστόσο ανεξαρτήτως της καλόπιστης ή μη εισπράξεως του αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού και της παρόδου μακρού χρόνου από της εισπράξεώς του, δε συντρέχει οικονομική αδυναμία του καταλογισθέντος υπαλλήλου, προκειμένου να επιστρέψει το ποσό που του καταλογίσθηκε, σε περίπτωση που αυτός επικαλείται εισοδήματα, πόρους περιουσιακά στοιχεία ή δε βαρύνεται με οικογενειακές υποχρεώσεις. Είναι αναγκαίο να διευκρινίζεται αν η καταβολή του αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού, έστω και με δόσεις, γίνεται από τα όσα εισπράττει κάθε μήνα από την Υπηρεσία ή και με βάση τα λοιπά περιουσιακά του στοιχεία, για τα οποία πρέπει να δηλώνει ότι έχει την ευχέρεια να πραγματοποιεί την εκποίηση οποιουδήποτε περιουσιακού στοιχείου με θετικό αποτέλεσμα.

Κατ΄ εξαίρεση υπάρχουν περιπτώσεις κατά τις οποίες, η επιβαλλόμενη προστασία εκ των αρχών της χρηστής διοίκησης επεκτείνεται στην αδυναμία, όχι μόνο της ανακλήσεως τους για το παρελθόν, αλλά και της καταργήσεώς τους για το μέλλον, όταν για τον καλόπιστο διοικούμενο θα δημιουργηθούν απρόβλεπτες οικονομικές δυσχέρειες και θα στερηθεί των μέσων βιοπορισμού του, υπό την προϋπόθεση ότι η αφαίρεση της παροχής δεν επιβάλλεται για λόγους γενικότερου δημόσιου συμφέροντος.[347]

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι αποφάσεις του ΣΕ 1466/1954 και ΣΕ 1840/1961, σύμφωνα με τις οποίες, κρίθηκε ότι αν ο υπάλληλος προσέφερε υπηρεσίες και η Διοίκηση τις δέχθηκε, δεν μπορεί να αναζητήσει την επιστροφή των χρημάτων που κατέβαλε σε αυτόν κατά το χρονικό αυτό διάστημα, με την αιτιολογία της μη νόμιμης παροχής τους. Το ίδιο διατακτικό υιοθέτησε και το ΕΣ με τις αποφάσεις του 228/1958 και 106/1960 όταν έκρινε έφεση κατά της απόφασης του Οικ. Επιθεωρητή που καταλόγισε αποζημίωση σε υπάλληλο για υπηρεσία που προσέφερε, χωρίς να τηρηθούν οι νόμιμες προϋποθέσεις πρόσληψης του. Θεωρήθηκε ότι παρόλο που δε δημιουργήθηκε υπαλληλική σχέση λόγω εσφαλμένης ερμηνείας των διατάξεων και επομένως ούτε υποχρέωση του Δημοσίου προς καταβολή αποζημίωσης, η αναζήτηση της ήδη καταβληθείσας αποζημίωσης για προσφερθείσα υπηρεσία στο Δημόσιο,

---

[344] ΕΣ Ολ 515/1986, ΕΣ 359/1988, ΝοΒ 1988 σελ. 227 και 1989 σελ. 965.

[345] ΣΕ 1198/1956, ΣΕ 2634/1960, ΣΕ 324/1964, ΣΕ 2266/1963, η εν λόγω απόφαση δέχθηκε ως καλόπιστο τον υπάλληλο εκείνον, τα ποσά του οποίου του χορηγήθηκαν χωρίς να προβεί σε κάποια απατηλή ενέργεια.

[346] ΣΕ 2332/1969.

[347] ΣΕ 1251/1950, ΣΕ 488/1951, ΣΕ 954/1956, ΣΕ 1592/1960, ΣΕ 2070/1965.

προσκρούει στις αρχές της καλής πίστης και της εύρυθμης λειτουργίας των υπηρεσιών και εφόσον δεν συντρέχει πταίσμα του αχρεωστήτως λαβόντος, δεν πρέπει να αναζητηθούν τα καταβληθέντα ποσά, τα οποία από τη φύση και τον προορισμό τους καταναλώθηκαν από αυτόν προς συντήρησή του. Στη μόνη περίπτωση που δεν εφαρμόζεται η γενική αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης είναι όταν η επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων χρημάτων στο Δημόσιο επιτάσσεται με ρητή διάταξη νόμου, όπως συμβαίνει επί συνταξιούχου του Δημοσίου που έλαβε σύνταξη κατά παράβαση των Ν. 1256/1982 και 1379/1983.[348]

19. 1 Η ΠΡΑΓΜΑΤΩΣΗ ΤΟΥ ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΑΧΡΕΩΣΤΗΤΩΣ ΚΑΤΑΒΛΗΘΕΝΤΩΝ

Στον καταλογισμό αχρεωστήτως και ανοικείως καταβληθέντων ποσών προβαίνει ο οικείος διατάκτης[349] και όχι ο εκκαθαριστής υπηρεσίας, άλλως υπάρχει υπέρβαση δικαιοδοσίας. Όλοι οι εκκαθαριστές αποδοχών και οι ταμίες ή άλλα αρμόδια όργανα των νομικών προσώπων είναι υποχρεωμένα όταν διαπιστώσουν ή λάβουν γνώση ότι υπάρχει υπέρβαση του ανωτάτου ορίου απολαβών, να παρακρατούν ή να μεριμνούν για τον καταλογισμό υπέρ του οργάνου που κατέβαλε τα επιπλέον ποσά. Αν το υπερβάλλον ποσό καταβλήθηκε από ταμείο ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ, τότε το ποσό τούτο περιέρχεται σαν ειδικό έσοδο του Δημοσίου ή του οικείου νομικού προσώπου. Στην περίπτωση εισπράξεως υπερβάλλοντος ποσού, αυτός που το εισέπραξε οφείλει να το επιστρέψει στο Δημόσιο ταμείο ή στο οικείο νομικό πρόσωπο και να προσκομίσει στον εκκαθαριστή αποδοχών το σχετικό αποδεικτικό καταθέσεως του.

Οι καταλογιστικές πράξεις υπόκεινται στο ένδικο μέσο της εφέσεως ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο δημόσιος υπάλληλος κατά του οποίου καταλογίζεται ποσό που του καταβλήθηκε αχρεωστήτως δύναται ***να ασκήσει έφεση ενώπιον του Ι Τμήματος του ΕΣ*** κατά της καταλογιστικής αυτής πράξης με την αιτιολογία της παραβίασης των αρχών της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης. Αν απορριφθεί η έφεση ασκεί αναίρεση κατά της απορριπτικής απόφασης του Ι Τμήματος του ΕΣ.[350]

Σύμφωνα με όσα γίνονται δεκτά στη θεωρία και την πρακτική του δημοσιολογιστικού δικαίου, ***καταλογισμός είναι η εκτελεστή διοικητική πράξη με την οποία η αρμόδια διοικητική αρχή με βάση την εξουσία που παρέχεται σε αυτή από το νόμο, διαπιστώνει την απαίτηση του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ κατά ορισμένου φυσικού ή νομικού προσώπου και προσδιορίζει το ποσό αυτής προς το σκοπό της πιο πέρα βεβαιώσεως και εισπράξεως του από το αρμόδιο Δημόσιο Ταμείο κατά τις διατάξεις περί εισπράξεως δημοσίων εσόδων.***[351] Επομένως συνάγεται ότι ***δε θεωρούνται καταλογιστικές οι διοικητικές πράξεις που δεν αποτελούν νόμιμο τίτλο εισπράξεως εσόδων του Δημοσίου ή Ν.Π.Δ.Δ.***

---

[348] Οι νόμοι αυτοί απαγορεύουν το άθροισμα σύνταξης και μισθού που λαμβάνει συνταξιούχος, ο οποίος εξακολουθεί να εργάζεται σε δημόσια υπηρεσία, να υπερβαίνει το όριο των 3/5 των μηνιαίων ακαθάριστων αποδοχών του Προέδρου του ΑΠ. Βλ. ΣΕ 1422/1986 που γνωμοδοτεί για το σύνολο των αποδοχών των εν ενεργεία υπαλλήλων που συγχρόνως είναι και συνταξιούχοι του Δημοσίου.

[349] Αναφέρω ενδεικτικά ότι διατάκτης των πιστώσεων του Υπ.Εθ.Α είναι ο υπουργός Εθνικής Άμυνας ή ο Επίτροπος προς τον οποίο έγινε η μεταβίβαση της πίστωσης ως δευτερεύων διατάκτης.

[350] ΕΣ 359/1988.

[351] Βλ. Μ. Στασινόπουλου «Μαθήματα Δημοσιονομικού Δικαίου», εκδ. 1966, σελ. 86, 89, Δημ. Κόρσου «Δημοσιονομικό Δίκαιο» τεύχος Α', σελ. 97, Αθαν. Γκουζή «Δημόσιο λογιστικό», έκδ. 1991, σελ. 230, ΕΣ 1425/1984, ΕΣ 1528/1985, ΕΣ 1382/1982, Ολ. ΣΕ 1368/1982.

Τέτοιες μη καταλογιστικές πράξεις είναι οι μισθοδοτικές καταστάσεις από τις οποίες παρακρατούνται ποσά υπαλλήλων που τους καταβλήθηκαν αχρεωστήτως. Επειδή περιέχεται σχετική δήλωση συμψηφισμού απαιτήσεως του Δημοσίου προς απαιτήσεις υπαλλήλων από οφειλόμενες αποδοχές, δεν γίνεται βεβαίωση εσόδων του Δημοσίου προς είσπραξη τους κατά τις διατάξεις περί εισπράξεως δημοσίων εσόδων και οι από τις πράξεις αυτές δημιουργούμενες διαφορές δεν υπόκεινται σε έφεση ενώπιον του ΕΣ, αλλά υπάγονται στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων κατά το μέρος που αφορά στο κύρος των εν λόγω πράξεων.[352] Το ΕΣ δεν έχει από το Σ, ούτε από άλλη νομική διάταξη, δικαιοδοσία να αποφασίζει επί εφέσεων που στρέφονται κατά των ως άνω αποφάσεων.

Δεν θεωρούνται καταλογιστικές πράξεις οι αποφάσεις που εκδίδονται από τα μη εντεταλμένα επί τούτου - διότι δεν έχουν την κατά το άρθρο 15 παρ. 13 του Π.Δ/τος 774/1980 εξουσία προς καταλογισμό - ***Διοικητικά Συμβούλια των Νοσοκομείων, με τις οποίες επικυρώνεται η γενόμενη διακοπή επιδόματος υπαλλήλου τους, για το λόγο ότι η χορήγηση του είναι μη νόμιμη.*** Κρίνεται ότι δεν συντρέχει περίπτωση να καταλογισθεί ο υπάλληλος αυτός για τα ποσά του επιδόματος που αχρεωστήτως έλαβε στο παρελθόν, διότι με τις αποφάσεις αυτές δεν γίνεται βεβαίωση εσόδων του Ν.Π.Δ.Δ. για είσπραξη, κατά τις διατάξεις περί δημοσίων εσόδων.

Από το συνδυασμό των άρθρων 28 παρ. 3, 33 και 56 παρ. 4 του ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 247) συνάγεται ότι οι αποδοχές καταβάλλονται στους ΔΥ, αφού πρωτίστως αφαιρεθούν οι διάφορες κρατήσεις υπέρ του Δημοσίου (π.χ. για υγειονομική περίθαλψη) ή υπέρ ασφαλιστικών ταμείων (π.χ. υπέρ Μ.Τ.Π.Υ.) και αποδοθούν αυτές στους αντίστοιχους φορείς. Σύμφωνα δε με το προϊσχύον Ν.Δ. 3323/1955 (άρθρα 2, 10, 40, 43, 48 κλπ) στις κρατήσεις υπέρ του Δημοσίου, περιλαμβανόταν και το ποσό του παρακρατούμενου για λογαριασμό του υπαλλήλου, φόρου εισοδήματος. Με βάση τις ανωτέρω διατάξεις του ν. 2362/1995 ***σε περίπτωση αχρεώστητης καταβολής μισθολογικών παροχών ο λαβών υπάλληλος καταλογίζεται μόνο με το ποσό που εισπράχθηκε από τον ίδιο περιλαμβανομένου και του προκαταβληθέντος φόρου εισοδήματος, όχι όμως και με τα ποσά που παρακρατήθηκαν από την υπηρεσία του και αποδόθηκαν ως εισφορές σε ταμεία ασφαλίσεως, υγειονομικής περίθαλψης κλπ. όταν δεν αποδεικνύεται ότι αυτός έχει εξαντλήσει το όφελος από τις κρατήσεις αυτές.***[353] Αν επομένως επέλθει η λύση της υπαλληλικής σχέσης υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει ο νόμος και ο μη έχων πλέον ιδιότητα υπαλλήλου εξακολουθεί να λαμβάνει παρανόμως το μισθό του, η πράξη αυτή αποτελεί το νόμιμο έρεισμα εκδόσεως εις βάρος του της αποφάσεως καταλογισμού για μισθολογικές παροχές που έλαβε αχρεωστήτως από την ημέρα λύσεως της υπαλληλικής σχέσεως έως της παύσεως της μισθοδοσίας του, αφού αφαιρεθούν πρωτίστως οι ασφαλιστικές εισφορές. Συνεπώς, ο σε βάρος υπαλλήλου καταλογισμός για αχρεωστήτως από αυτόν ληφθείσες αποδοχές, πρέπει να αναφέρεται στο σύνολο του εκταμιεθέντος ποσού, με το οποίο πιστώνεται ο ταμειακός υπόλογος και στο οποίο περιέχονται και οι παραπάνω κρατήσεις.

---

[352] Τριμ. Διοικ. Πρωτ. Αθήνας 15657/1989, ΔΠΑ 15657/1989, ΕΔΚΑ 1990, σελ. 299, ΕΣ 1425/1984, Δελτίο ΕΣ τ. 11 - 12, σελ. 75 ΔΠΘεσ. 651/1993, ΔΦΝ 1993, σελ. 1390 για την έκδοση καταλογιστικής πράξης κατά το άρθρο 28 του Ν.Δ. 321/1969, ΕΣ 1873/1992.

[353] Βλ. ΕΣ 807/1997, ΕΣ 622/2002, ΕΣ 1142/2002.

Αν ο υπάλληλος επιστρέψει στο Δημόσιο το ποσό που καταλογίσθηκε εις βάρος του, έχει δικαίωμα να στραφεί προς τους φορείς που εισέπραξαν αχρεωστήτως τις ανάλογες κρατήσεις και να ζητήσει την επαναφορά σε αυτόν των αντίστοιχων ποσών. Ειδικότερα σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.Δ. 3323/1955 αρμόδιος για την επιστροφή του παρακρατηθέντος φόρου εισοδήματος είναι ο Οικονομικός Έφορος.

20. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΕΠΙ ΠΡΟΣΘΕΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΥΛΙΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ - ΕΠΙΔΟΜΑΤΩΝ

Λόγω της συχνής πενιχρότητας των αποδοχών, ο νόμος προέβλεψε εκτός από το δικαίωμα επί του μισθού, το δικαίωμα επί των λεγόμενων ***οικονομικών και υλικών παροχών,*** τα αποκαλούμενα ***επιδόματα.*** Κατά καιρούς χορηγούνται στους δημοσίους υπαλλήλους επιδόματα που συντρέχουν με το μισθό, το ύψος των οποίων υπολογίζεται με βάση αυτόν, πράγμα που σημαίνει ότι η εξακρίβωση των ποσών που συνθέτουν το μισθό, αποτελεί την απαραίτητη προϋπόθεση για τον προσδιορισμό των υπολοίπων παροχών. Για την παροχή των πάσης φύσεως επιδομάτων άλλοτε η διοίκηση δεσμεύεται από το νόμο, όπως συνέβαινε στην περίπτωση του επιδόματος προσαύξησης λόγω πολυετούς υπηρεσίας,[354] του χρονοεπιδόματος ή του «επιδόματος ευδοκίμου παραμονής» στο βαθμό,[355] ενώ άλλοτε η χορήγηση τους εξαρτάται από τη διακριτική ευχέρεια του υπηρεσιακού συμβουλίου, όπως επιχειρήθηκε να συμβεί με το κίνητρο απόδοσης. Σήμερα τα επιδόματα χρόνου υπηρεσίας και εξομάλυνσης έχουν πλέον καταργηθεί και ενσωματωθεί στο βασικό μισθό.

Η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 2 του Ν.Δ. 4021/1959 αρχικά διατύπωσε τον ορισμό της πρόσθετης αμοιβής, κατά τον οποίο νοείται ως «πρόσθετη αμοιβή» η από οποιαδήποτε αιτία και από οποιονδήποτε τύπο παρεχόμενη στο δημόσιο υπάλληλο πάσης φύσεως απολαβή[356] ή αποζημίωση. Είναι δυνατή η καταβολή επιπλέον υλικών ωφελημάτων ως πρόσθετων αποδοχών, πέραν του μισθού της οργανικής θέσης, λαμβανομένης υπόψη της φύσεως και δυσκολίας της εργασίας ή της συμμετοχής του υπαλλήλου σε συμβούλια ή επιτροπές ή της καταλήψεως και δεύτερης θέσεως στο Δημόσιο. Οι εν λόγω απολαβές που θεωρούνται αποζημιώσεις δεν ταυτίζονται με το μισθό, είναι επί πλέον του μισθού. Καταβάλλονται, όπως και τα ποσά για εκτός έδρας εργασία, με σκοπό την απόδοση των καταβληθέντων από τον υπάλληλο για λογαριασμό του Κράτους. Όταν αυτές οι δαπάνες χορηγούνται κατά αποκοπή[357] και όχι με βάση δικαιολογητικές αποδείξεις, υπερβαίνουν τα πράγματι δαπανηθέντα και το υπερβάλλον που προκύπτει, περιέχει κεκαλυμμένη αύξηση μισθού.[358]

---

[354] ΣΕ 1218/1939, ΣΕ 1422/1969, ΣΕ 721/1971, ΣΕ 678, 2074/ 1978.

[355] ΣΕ 160, 2656/1974, ΣΕ 1981/1975.

[356] Ιδιάζουσα παροχή αποτελούσε η ΑΤΑ, η οποία ήταν ένα είδος αποδοχών διάφορο του βασικού μισθού. Θεωρήθηκε ουσιαστικά οικονομικό συμπλήρωμα, χρηματική παροχή ενίσχυσης και οργανικό παρακολούθημα του βασικού μισθού ή της συντάξεως. Η μη θέσπιση της θα καθιστούσε τις δημοσιοϋπαλληλικές αποδοχές οπωσδήποτε ανεπαρκείς για την επιτέλεση του, κατά το Σύνταγμα και τους νόμους, βασικού λειτουργικού τους προορισμού. Σύμφωνα με τις αποφ. 1454/1994 και 705/1990 του ΣΕ η ΑΤΑ δεν εκπληρεί την αύξηση των αποδοχών, αλλά αντιστάθμισμα απώλειας αγοραστικής δυνάμεως. Βλ. και ΕΣ Ολ. 429/1989, ΝοΒ 1989, σελ. 1490.

[357] Όπως συμβαίνει με τα γραφικά, τα έξοδα παράστασης, θέρμανσης, ενοικίου, φωτισμού, για τα οποία ο υπάλληλος δεν υποχρεούται να αποδώσει λογαριασμό προκειμένου να λάβει τις προκαταβολές, οπότε αποτελούν στην πραγματικότητα έμμεση αύξηση του μισθού.

[358] Πιζάνια Π. «Μισθοί και εισοδήματα στην Ελλάδα» (1842 - 1923). Το παράδειγμα των υπαλλήλων της Εθνικής Τράπεζας. Μορφωτικό ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 1985, Αθήνα. Μια εκτενέστερη μελέτη των επιδομάτων καταδεικνύει τη συνήθη και κατάφωρα άδικη εκείνη πρακτική κατά την οποία οι

Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 103 παρ. 2 - 3 και 104 του Σ συνάγεται ότι ως πρόσθετες αποδοχές ή απολαβές νοούνται όχι εκείνες τις οποίες λαμβάνει ο υπάλληλος εξαιτίας της απασχόλησης του στην κύρια θέση του για την προσφορά κάθε είδους υπηρεσιών που έχουν άμεση σχέση με την απασχόληση του στη θέση αυτή - ανεξαρτήτως του ειδικότερου χαρακτηρισμού τους ως βασικού μισθού ή επιδόματος ή αποζημιώσεως για υπερωριακή απασχόληση - αλλά οι αποδοχές από τη δεύτερη θέση την οποία ο ειδικός νόμος του επιτρέπει να καταλάβει ή από την απασχόληση του σε άλλα καθήκοντα εκτός της οργανικής θέσης, όπως σε συμβούλια ή επιτροπές. Οι απολαβές που εισπράττονται πέραν του νομίμου ορίου περιέρχονται στο δημόσιο.

20.1. ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΕΠΙΔΟΜΑΤΩΝ ΜΕ ΒΑΣΗ ΠΡΟΙΣΧΥΟΥΣΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Οι μισθολογικές αυξήσεις που χορηγούνται εντός κάθε βαθμού, επειδή αφορούν την εργασία του υπαλλήλου κατά τη διάρκεια της σε αυτόν το βαθμό υπηρεσίας, αποτελούν προσαυξήσεις επί του αυτού λαμβανομένου μισθού της κατώτατης βαθμολογικής βαθμίδας. Οι αυξήσεις αυτές γίνονται επί τη βάσει των εξής ***δύο αρχών: α) της αρχής της ευδόκιμης υπηρεσίας και β) της αρχής της αρχαιότητας.***

Όταν η χορήγηση της προσαύξησης γίνεται βάσει της αρχής της ευδόκιμης υπηρεσίας, προηγείται κρίση περί της απόδοσης και της αξίας του υπαλλήλου, της ποιότητας και ποσότητας της εργασίας του, του επιπέδου της επαγγελματικής και επιστημονικής του κατάρτισης κα εξειδίκευσης και γενικά όλων εκείνων των στοιχείων που συνιστούν την υπηρεσιακή του εικόνα, λαμβάνοντας υπόψη τις εκθέσεις αξιολόγησης των προϊσταμένων του και λοιπών στοιχείων του υπηρεσιακού του φακέλου. Σε αυτή την περίπτωση η προσαύξηση αποτελεί μισθολογική προαγωγή και χορηγείται, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις και τα κριτήρια που προβλέπει ο νόμος. Απαιτείται οι εκθέσεις αξιολόγησης που συντάσσονται από τους προϊσταμένους να είναι οι ενδεικνυόμενες και να αφορούν την καθημερινή απόδοση του υπαλλήλου, αν και είναι πρακτικώς αδύνατο να μετρηθεί σε καθημερινή βάση η απόδοση του, λόγω της αναμενόμενης και αναπόφευκτης αδυναμίας του να εκτελέσει πάντα πλήρως και με συνέπεια τα καθήκοντα του.

Αν η προσαύξηση καταβάλλεται λόγω εφαρμογής της αρχής της αρχαιότητας, δεν απαιτείται η εξέταση της απόδοσης του υπαλλήλου, αλλά χορηγείται αυτόματα μόλις ο υπάλληλος συμπληρώσει το νόμιμο χρόνο υπηρεσίας. Σκοπός της καταβολής αυτού του επιδόματος είναι να επιβραβευθεί ο άξιος, εργατικός και ικανός υπάλληλος, ενώ συγχρόνως αποτελεί είδος κινήτρου για την αύξηση της απόδοσης και επίδοσης όλων των διοικητικών οργάνων.

Το άρθρο 69 του Ν. 1811/1951 απαγόρευε την καταβολή οποιωνδήποτε προσαυξήσεων ή επιδομάτων επί του μισθού με μόνη εξαίρεση ***την καταβολή επιδόματος ευδοκίμου παραμονής στον ίδιο βαθμό,*** όπως και ***του επιδόματος προς κάλυψη ενδεχόμενων λαθών κατά τη διαχείριση*** στους ταμειακούς ελεγκτές, διαχειριστές και επιμελητές εισπράξεως, τους Ταμίες των Τελωνείων του Κράτους, τους Τελώνες, τους Τελωνοσταθμάρχες, τους διαχειριστές φυλακών και αναμορφωτικών σχολείων και τους Ταμίες των χρηματικών διαχειρίσεων της στρατιωτικής Υπηρεσίας. Το επίδομα που παρέχεται στους προαναφερθέντες φθάνει

υπάλληλοι που υπηρετούσαν στην Αθήνα ελάμβαναν λιγότερα επιδόματα από εκείνους που υπηρετούσαν στην επαρχία ή σε ειδικές αποστολές στο εξωτερικό.

το ύψος του 30% του μηνιαίου μισθού προς κάλυψη των ενδεχομένων από τη διαχείριση αυτών σε βάρος τους λαθών. Ωστόσο με αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών ή πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου χορηγήθηκαν ***το επίδομα πολυετούς υπηρεσίας, το κοινωνικό επίδομα ακριβείας, της υπερωριακής απασχόλησης***, ενώ με μεταγενέστερους νόμους χορηγήθηκε ***ειδικό επίδομα στους δικαστές και άλλους δημόσιους λειτουργούς*** (Ν. 2142/1953, ν. 2289/1952, άρθρο 22 του ΝΔ 2485/1953 άρθρο 6), ***τα έξοδα κίνησης τεχνικού προσωπικού*** (Ν. 3001/1954), ***το επίδομα αποκέντρωσης*** (ΝΔ 3200/1955), ***το επίδομα βεβαίωσης φορολογίας εισοδήματος*** (ΝΔ. 3323/1955), ***το ειδικό επίδομα μελέτης και εκτέλεσης έργων σε μόνιμους τεχνικούς υπαλλήλους*** (Ν. 3670/1957).

Ιδιαίτερης βαρύνουσας σημασίας επιδόματα υπήρξαν το επίδομα πολυετούς υπηρεσίας και το κοινωνικό επίδομα ακριβείας, των οποίων καταργήθηκε πλέον η θέσπιση τους.

Το επίδομα πολυετίας

Προβλεπόταν από το άρθρο 39 παρ. 2 του Ν. 22/1975 «περί ρυθμίσεως θεμάτων καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων ΝΠΔΔ. Τα δύο ανώτατα δικαστήρια, ΕΣ και ΣΕ εξέδωσαν αντικρουόμενες αποφάσεις ως προς τη σημασία και το ρόλο που διαδραμάτισε το επίδομα αυτό στη μακρόχρονη καριέρα ενός υπαλλήλου. Το ΕΣ προσέδωσε στη διάταξη αυτή την έννοια ότι δεν αποτελεί μισθολογική εξέλιξη του υπαλλήλου η απλή απονομή της προσαύξησης λόγω πολυετίας ή άλλων ειδικών επιδομάτων, μη επηρεαζόντων το ύψος του βασικού μισθού ή το επίπεδο της μισθολογικής κλίμακας του υπαλλήλου, ενώ το ΣΕ με την υπ' αριθμ. 831/1985 απόφαση του δέχθηκε ότι το επίδομα πολυετίας αποτελεί μισθολογική εξέλιξη, έστω και εάν τούτο δεν συνεπάγεται και αύξηση του βασικού μισθού, κρίνοντας την προσαύξηση υποχρεωτική για την Πολιτεία.

Η προσαύξηση λόγω πολυετούς υπηρεσίας χορηγήθηκε στους υπαλλήλους εκείνους, οι οποίοι είχαν εξαντλήσει την ιεραρχική κλίμακα, φθάνοντας στην υψηλότερη θέση, από την οποία δεν υπήρχε έξοδος να προαχθούν περαιτέρω, παρόλο που είχαν συμπληρώσει το νόμιμο προς προαγωγή χρόνο και συγχρόνως είχαν αποκτήσει τα προσόντα εκείνα που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην ανέλιξη τους.

Η επινόηση του προκλήθηκε από την ανάγκη της επιβράβευσης και ανταμοιβής του υπαλλήλου που υπηρετεί για μεγάλο χρονικό διάστημα πιστά το δημόσιο τομέα (ασκεί μακρόχρονη ευδόκιμη υπηρεσία), ο οποίος εξαιτίας της οργανωτικής διάρθρωσης των υπηρεσιών, είχε υποστεί βαθμολογική και μισθολογική καθήλωση. Η οργανωτική διάρθρωση των υπηρεσιών ομοιάζει με πυραμίδα, η βάση της οποίας πλαισιώνεται από μεγάλο αριθμό θέσεων, οι οποίες όσο ανεβαίνουμε στην κορυφή, ελαττώνονται, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται ή να εμποδίζεται η ανέλιξη πολλών υπηρετούντων με προσόντα υπαλλήλων. Οι υπάλληλοι αυτοί λόγω του περιορισμένου αριθμού των μισθολογικών βαθμίδων κάθε βαθμού σε όλους ανεξαιρέτως τους βαθμούς, φθάνουν σε σύντομο χρονικό διάστημα στην ανώτατη μισθολογική βαθμίδα του βαθμού τους. Η μισθολογική στασιμότητα τους και η εξέλιξη τους που ανακόπτεται γρήγορα, αντισταθμίζονται από τη χορήγηση της προσαύξησης μισθού λόγω πολυετούς υπηρεσίας.[359]

Το επίδομα αποτέλεσε ένα είδος παρηγοριάς και αποζημίωσης, διότι η τυχόν μισθολογική και βαθμολογική στασιμότητα τους και η επί σειρά ετών καθήλωση τους

[359] Μια άλλη πρακτική που ακολουθήθηκε προς εξομάλυνση της δυσάρεστης κατάστασης που είχε δημιουργηθεί ήταν η δυνατότητα απολαβής μισθού ανώτερου από τον κατεχόμενο βαθμό.

στον ίδιο βαθμό, σε συνδυασμό με την ταυτόχρονη προαγωγή άλλων ομοιόβαθμων τους συναδέλφων ή η λήψη από αυτούς υψηλότερου μισθού λόγω της προσαύξησης, παρόλο της χαμηλότερης ιεραρχικής κλίμακας, υπόβοσκε τον κίνδυνο να προξενήσει ανεπανόρθωτες ψυχολογικές επιπτώσεις και τραυματισμό του ηθικού τους. Θεωρήθηκε ότι η προσαύξηση ανανέωνε το ενδιαφέρον του υπαλλήλου, ο οποίος αν και αμειβόταν πενιχρά[360] παρά την πολύτιμη εμπειρία του, συνέχιζε να είναι ιδιαιτέρως ενεργός και να προσφέρει βελτιωμένες υπηρεσίες.

Το Κράτος χορήγησε την προσαύξηση τούτη, με σκοπό να ανακόψει τον αγώνα των υπαλλήλων να απαιτήσουν υψηλότερες αποδοχές. Οι υπάλληλοι σπανίως παραμένουν στην υπηρεσία λόγω της πίστης ή της αφοσίωσης τους στο Κράτος. Παραμένουν κυρίως, διότι ικανοποιούνται από την άσκηση των καθηκόντων τους, από τα ποσά που αμείβονται, από τις ώρες και τις συνθήκες εργασίας τους ή επειδή δεν μπορούν να βρουν πιο αξιόλογη εργασία. Από την άλλη μια τόσο πενιχρή προσαύξηση κάθε άλλο παρά αναπτερώνει το ηθικό των υπαλλήλων, αφού αντιστρατεύεται την αρχή, περί δικαίας αμοιβής της εργασίας, κατά την οποία το ύψος της αμοιβής πρέπει να είναι ανάλογο με την αξία του υπαλλήλου. Παράλληλα, επειδή χορηγείται ως αντιστάθμισμα σε όσους δεν έχουν ευχέρεια να προαχθούν και παραμένουν στάσιμοι, δημιουργείται το παράδοξο να λαμβάνουν, αν και όντες βαθμολογικά κατώτεροι, συχνά υψηλότερο μισθό από τον αντίστοιχο των προϊσταμένων τους. Δεν θα ήταν αληθές και υπερβολικό να ισχυρισθούμε ότι αποτέλεσε για τους παλαιότερους υπαλλήλους κίνητρο για να παραμείνουν στην υπηρεσία, παρά τη ραθυμία που τυχόν παρουσιάζουν, μέχρι να συμπληρώσουν το ανώτατο χρονικό όριο που θα τους αποφέρει το ανώτατο συντάξιμο ποσό, ωστόσο για τους νεότερους υπαλλήλους αποτέλεσε αντικίνητρο για διορισμό σε δημόσια υπηρεσία λόγω της λήψης μισθού δυσανάλογα χαμηλού σε σχέση με όσο άξιζε η εργασία τους. Επειδή η χορήγηση της προσαύξησης λόγω πολυετούς υπηρεσίας γινόταν αυτομάτως, δηλαδή λαμβάνοντας υπόψη μόνο τη χρονική διάρκεια και όχι και την υπηρεσιακή απόδοση του υπαλλήλου, η οποία ενδέχεται να ήταν χαμηλότερη ποσοτικά και ποιοτικά, δυσχέραινε την εξέλιξη του προσωπικού και τη βελτίωση της εικόνας των δημοσίων υπηρεσιών, αφού ικανά στελέχη κωλύονταν λόγω του συστήματος να αναβαθμιστούν, ενώ επιβραβευόταν η μετριότητα. Ίσως θα ήταν ορθότερο αυτό το ποσό να είχε χορηγηθεί ως αναγνώριση της συνολικής υπηρεσίας του υπαλλήλου, όχι όμως αυτόματα, αλλά πάντα σε συνάρτηση με τη συνολική υπηρεσιακή του εικόνα.

Η προσαύξηση άρχιζε από τη συμπλήρωση δεκαετούς υπηρεσίας και ήταν ίση με το 5% του μισθού, φθάνοντας ακόμη και τα 25% αυτού μετά από συμπλήρωση τριακονταετούς υπηρεσίας. Ενδιαφέρουσα έρευνας ήταν η προσαύξηση που χορηγήθηκε λόγω πολυετούς υπηρεσίας με βάση το μισθολόγιο του 1957, η οποία ήταν ίση προς τα 10%, 14%, 18%, 22% και 26% του βασικού μισθού και καταβαλλόμενη με τη συμπλήρωση δεκαετούς, εικοσαετούς, εικοσιπενταετούς και τριακονταετούς αντίστοιχα συνολικής υπηρεσίας.

Ο εκάστοτε βασικός μισθός προσαυξανόταν λόγω της χορήγησης του επιδόματος ***της ευδόκιμης υπηρεσίας στον ίδιο βαθμό***. Καθιερώθηκε για πρώτη φορά με τα εκτελεστικά διατάγματα του Ν. 5981/1934 και θεσπίσθηκε εκ νέου με το μισθολόγιο του 1950. Η κρίση για τη χορήγηση ή μη του εν λόγω επιδόματος επαφιόταν αποκλειστικά στα υπηρεσιακά συμβούλια. Ο αν. ν. 1502/1950 που έδινε τη

---

[360] Θετική ήταν η ρύθμιση κατά την οποία το επίδομα λαμβανόταν υπόψη για τον υπολογισμό της σύνταξης, συμβάλλοντας στην αύξηση της.

δυνατότητα στον Υπουργό να αρνηθεί τη χορήγηση του, παρά την αντίθετη αποφασιστική κρίση του συμβουλίου, καταργήθηκε ορθώς. Η προσαύξηση αυτή χορηγήθηκε ανά τριετία και επί τρεις τριετίες, ήταν δε ίση προς τα 10% του μισθού.

Το επίδομα ακριβείας ήταν χρηματικό ποσό, όχι σταθερό, αλλά παρουσίαζε διακυμάνσεις, ελάττωσης ή αύξησης αναλόγως της γεωγραφικής περιοχής στην οποία υπηρετούσε ο υπάλληλος (με τον α.ν. 274/1968 ενσωματώθηκε στο βασικό μισθό). Η θέσπιση του οφείλεται στο σκεπτικό ότι υπάρχουν διαφορές στο κόστος διαβίωσης στις περιοχές της Χώρας, άρα απαιτείται η χορήγηση του για να λαμβάνουν όλοι οι ομοιόβαθμοι υπάλληλοι τον ίδιο πραγματικό μισθό, οπουδήποτε και αν υπηρετούν.[361]

20.2. ΙΣΧΥΟΝΤΑ ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ ΚΑΤΑΒΛΗΘΕΝΤΑ ΣΕ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Αποτελούν φυσικό παρακολούθημα του μισθού και καταβάλλονται ως αποζημίωση του υπαλλήλου για τα αυξημένα προσόντα που συνεισφέρει στην υπηρεσία. Αυτά που χορηγήθηκαν κατά καιρούς, διακρίνονται σε ***γενικά,*** τα οποία παρέχονται σε όλους σχεδόν τους δημοσίους υπαλλήλους και σε ***ειδικά που καταβάλλονται λόγω των ειδικών συνθηκών*** υπό τις οποίες εργάζονται οι υπάλληλοι ή λόγω των ειδικών καθηκόντων που εκτελούν τούτοι, όπως είναι ***το επίδομα ανθυγιεινής ή επικίνδυνης εργασίας,*** (ΠΔ. 904/1978), ***το επίδομα νυχτερινής εργασίας ή εργασίας κατά τις Κυριακές ή εορτές, το επίδομα διαχειριστικών λαθών, το επίδομα υπηρεσίας σε απομακρυσμένες περιοχές ή σε άλλες χώρες και το επίδομα θέσεως.***

Στα ***γενικά επιδόματα*** ανήκουν και ***το επίδομα οικογενειακών βαρών και το επίδομα υπερωριακής απασχόλησης*** (άρθρο 98 ΥΚ),. Το τελευταίο αποβλέπει στην αντιμετώπιση έκτακτων και απρόβλεπτων αναγκών που δεν μπορούν να καλυφθούν εντός του νομίμου ωραρίου από το υπάρχον υπαλληλικό προσωπικό, αλλά σύμφωνα με την εκδοχή του Γρ. Ζαριφόπουλου έχει μετατραπεί σε μέσο αύξησης των αποδοχών των υπαλλήλων, νοθεύοντας με αυτό τον τρόπο και τραυματίζοντας βαρύτητα την υπηρεσιακή και υπαλληλική αξιοπρέπεια με τη μη προς πραγματική παροχή υπηρεσιακής εργασίας ανταποκρίσεως του. Ο ίδιος θεωρεί ότι πρέπει να περιορισθεί η χρησιμοποίηση του στις περιπτώσεις των πραγματικών αναγκών και για περιορισμένο χρονικό διάστημα. Οι υπάλληλοι επιδιώκοντας να μη στερούνται το εν λόγω επίδομα κατά το νόμιμο ωράριο τους εμφανίζονται ράθυμοι και οκνηροί, με σκοπό να συσσωρεύεται μεγάλο μέρος εργασίας που για να τη διεκπεραιώσουν, αναγκάζονται να απασχοληθούν υπερωριακά.[362]

Οι ***υλικές παροχές*** ή αλλιώς οι διάφορες ***ενισχύσεις σε είδος,*** είναι εκείνες ***της δωρεάν οίκησης, της στολής και τροφής, της χρήσης αυτοκινήτου για τα ανώτατα στελέχη της Διοίκησης, της ιατροφαρμακευτικής και νοσοκομειακής περίθαλψης, της επιχορήγησης ενοικίου ή οι επιχορηγήσεις κουπονιών για δωρεάν γεύματα ή για την αγορά φθηνών αγαθών ή υπηρεσιών.***

Σε αυτό το σημείο κρίνω ότι πρέπει να προβώ σε μια αναλυτική αναφορά των κυριότερων επιδομάτων που χορηγούνται στους δημοσίους υπαλλήλους (τα περισσότερα από αυτά αναγνωρίζονται και για τους ιδιωτικούς υπαλλήλους).

---

[361] Αντίθετη η άποψη του Ζαριφόπουλου Γ. «Το μισθολογικό πρόβλημα των δημοσίων υπαλλήλων» σε επιθεώρηση «Νέα Οικονομία» 1964, σελ. 590, ο οποίος θεωρούσε ότι οι διακυμάνσεις στο κόστος ζωής ανάλογα με τις περιοχές δεν μπορεί να δικαιολογεί τη διατήρηση του.

[362] Ζαριφόπουλου Γ. «Το μισθολογικό πρόβλημα των δημοσίων υπαλλήλων» σε επιθεώρηση «Νέα Οικονομία», 1964, σελ. 591.

Στο άρθρο 13 του ν. 2470/1997 προβλέπεται το ***κίνητρο απόδοσης***[363] που χορηγείται με σκοπό την αύξηση της αποδοτικότητας των υπαλλήλων, συνισταμένη στην ανάληψη εκ μέρους τους πρωτοβουλιών για την εφαρμογή νέων μεθόδων τεχνολογίας[364] και διαδικασιών που στοχεύουν στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και τη σταδιακή προσαρμογή των υπηρεσιών στα νέα δεδομένα, σε συνδυασμό με την ουσιαστικότερη και ταχύτερη βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη. Καταβάλλεται από τις πιστώσεις των προϋπολογισμών των ΝΠΔΔ και ΟΤΑ που βαρύνονται εξολοκλήρου με τη μισθοδοσία του προσωπικού τους και σε καμιά περίπτωση δεν επιβαρύνει τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Το ύψος του διαμορφώνεται αναλόγως της κατηγορίας στην οποία ανήκουν οι υπάλληλοι. Έτσι για τους υπαλλήλους της κατηγορίας ΥΕ το ποσό του κινήτρου είναι ογδόντα έξι (86) ευρώ, της κατηγορίας ΔΕ είναι ενενήντα έξι ευρώ (96), της κατηγορίας ΤΕ και ΠΕ, χωρίς πτυχίο ανώτερης ή ανώτατης σχολής είναι εκατόν είκοσι (120) ευρώ και της κατηγορίας ΤΕ με πτυχίο ή ισότιμο, εκατόν τριάντα πέντε (135), της κατηγορίας ΠΕ με πτυχίο Πανεπιστημίου ή ισότιμο και οι εκπαιδευτικοί λειτουργοί, εκατόν πενήντα (150) ευρώ. Τα ποσά των δύο πρώτων περιπτώσεων προσαυξάνονται κατά δέκα ευρώ (10) με τη συμπλήρωση είκοσι πέντε ετών (25) υπηρεσίας.

Επίδομα που προβλέπει ο νόμος 3205/2003 (άρθρο 8 παρ. 1) είναι ***το επίδομα μεταπτυχιακών σπουδών.*** Για τους κατόχους διδακτορικού επιδόματος το μηνιαίο ποσό ανέρχεται σε 75 ευρώ. Για τους κατόχους μεταπτυχιακού διπλώματος ετήσιας τουλάχιστον φοίτησης ανέρχεται στο ποσό των 45 ευρώ. Το επίδομα καταβάλλεται μόνο στην περίπτωση που το περιεχόμενο των μεταπτυχιακών σπουδών είναι συναφές με το αντικείμενο απασχόλησης του υπαλλήλου (άρθρο 8 παρ. 1 Ν. 3205/2003), γεγονός που διαπιστώνεται με απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου (άρθρο 8 παρ. Α. 1 Ν. 3205/2003). Η διάταξη του άρθρου 3 παρ. 2 του ν. 754/1978 προβλέπει τη χορήγηση επιδόματος μεταπτυχιακών σπουδών μόνο στους πολιτικούς δημοσίους υπαλλήλους που κατέχουν μεταπτυχιακό, προδιδακτορικό ή διδακτορικό δίπλωμα και όχι και στους στρατιωτικούς, οι οποίοι έχουν διαφορετικό μισθολόγιο και αποτελούν και άλλη κατηγορία υπαλλήλων, λόγω διαφορετικής

---

[363] Το κίνητρο απόδοσης ομοιάζει με το επίδομα ***παραγωγής ή καλής απόδοσης*** του εργατικού δικαίου που παρέχεται ως πρόσθετη αμοιβή οικειοθελώς από τον εργοδότη και επαναλαμβάνεται για μακρό χρόνο κατά τακτά χρονικά διαστήματα, πέραν του συμφωνημένου ή νόμιμου μισθού, με σκοπό τη μεγαλύτερη παραγωγική απόδοση του εργαζομένου. Θεωρείται μισθός αν υπάρχει σιωπηρή συμφωνία καταβολής αυτού, χωρίς να μπορεί να διακοπεί ελεύθερα από τον εργοδότη, αν δεν προηγήθηκε ρητή επιφύλαξη του δικαιώματος για ελεύθερη διακοπή αυτού και ο εργαζόμενος κατά τη συνομολόγηση της σύμβασης έλαβε υπόψη του το επίδομα αυτό. Αν όμως, ο εργοδότης συμφωνήσει με τον εργαζόμενο ότι το επίδομα της παραγωγής ή της καλής απόδοσης θα παρέχεται μόνο για όσο χρόνο θα πραγματοποιείται η μεγαλύτερη απόδοση με σκοπό την αύξηση της παραγωγής και θα ανακαλείται η παροχή του, όταν δεν προκύπτει ανάγκη αύξησης της παραγωγής, δεν αποτελεί μισθό.

[364] Η μη χορήγηση του στους τακτικούς εν ενεργεία εφημέριους δεν προσκρούει στη συνταγματική αρχή της ισότητας, διότι τούτοι αποτελούν μία εντελώς διακριτή κατηγορία δημοσίων λειτουργών τα καθήκοντα των οποίων είναι προεχόντως θρησκευτικά και λατρευτικά, όπως καθορίζονται στο άρθρο 37 παρ. 1 του ν. 590/1977. Στα ίδια συμπεράσματα καταλήγουν και οι αποφ. του ΣΕ 433/1999, ΣΕ 3185/1986, ΣΕ 4548/1996, ΣΕ 3628/1992, ΣΕ 732/1988, ΣΕ 293/1986, ΣΕ 507/1983, ΣΕ 4078/1999 και δεν παρουσιάζουν ταυτότητα συνθηκών εργασίας με τους ΔΥ, αλλά ούτε και με τους εφημέριους που έχουν παράλληλα και υπαλληλική ιδιότητα, όπως οι εκπαιδευτικοί εφημέριοι. Ενδιαφέρουσα είναι η σχετική απόφαση 624/2001 του ΣΕ.

λειτουργικής αποστολής, διάρθρωσης και συνθηκών εν γένει υπηρεσιακής ενασχόλησης.[365]

Χορηγείται ***το μηνιαίο επίδομα των 40 ευρώ στους υπαλλήλους που είναι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης*** (άρθρο 8 παρ. 2 Ν. 3205/2003).

Χορηγείται ***μηνιαίο επίδομα εξωδιδακτικής απασχόλησης*** στους εκπαιδευτικούς λειτουργούς πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, όχι όμως και στους υπαλλήλους των ΟΤΑ που εργάζονται στους παιδικούς σταθμούς.

Τα οδοιπορικά έξοδα θεωρούνται αποζημίωση, διότι ούτε προς την έννοια των αποδοχών ανταποκρίνεται, ούτε σχετίζεται προς κάποια έκτακτη εργασία.[366]

Η αποζημίωση για εκτός έδρας εργασία διέπεται από το άρθρο 13 του ΑΝ 1502/1950, όπως τούτο τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε μεταγενέστερα, μετονομαζόμενο σε ***έξοδα κίνησης*** για εκτέλεση υπηρεσίας (Ν. 2346/1995), ισούται δε προς 1/30 του μηνιαίου μισθού του υπαλλήλου που μετακινείται μαζί με τις τυχόν απονεμηθείσες προσαυξήσεις της ευδοκίμου υπηρεσίας και πολυετούς υπηρεσίας.[367]

Το επίδομα ανθυγιεινής και επικίνδυνης εργασίας παρέχεται σε ορισμένη κατηγορία εργαζομένων που προβλέπει ο νόμος, η συλλογική σύμβαση εργασίας, η διαιτητική απόφαση ή η υπουργική απόφαση, διότι θεωρείται ότι εργάζονται υπό δυσμενείς συνθήκες που απαιτούν αυξημένη ανάλωση των σωματικών ή ψυχικών τους δυνάμεων. Επειδή συνδέεται στενά με το είδος της παρεχόμενης ή παραδοτέας εργασίας και όχι με την εκτέλεση αυτής, χορηγείται υποχρεωτικά και τακτικά θεωρούμενο ως αντάλλαγμα της εργασίας υπό δυσμενείς συνθήκες, ενσωματωμένο στο μισθό. Υπολογίζεται σε ποσοστό του βασικού μισθού του βαθμού του υπαλλήλου ή ορισμένου βαθμού.

Το ***επίδομα ειδικής απασχόλησης*** που χορηγείται στους υπαλλήλους ΟΤΑ (το ύψος του οποίου κυμαίνεται ανάλογα με το αντικείμενο και το χώρο απασχόλησης των υπαλλήλων), αντικατέστησε ***τα επιδόματα ανθυγιεινής, επικίνδυνης και ειδικών συνθηκών εργασίας,***[368] καθώς και ***το κίνητρο προσέλκυσης και παραμονής στην υπηρεσία,*** τα οποία ενσωματώθηκαν σε ένα ενιαίο επίδομα και έπαυσαν να καταβάλλονται από την 1/1/1997.

Το επίδομα διαχειριστικών λαθών χορηγείται σε όσους διαχειρίζονται χρήματα, δηλαδή στους ταμίες και εισπράκτορες με σκοπό την κάλυψη κατ' αποκοπή της ενδεχόμενης ζημίας κατά τη διαχείριση, χωρίς να αποτελεί μισθό.[369] Στο άρθρο 12 του ν. 1810/1988 (Α' 223) ορίζεται ότι: 1) Στους διαχειριστές των υπηρεσιών του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ που διαχειρίζονται κύρια και αποκλειστικά χρήματα, χορηγείται αντιστάθμισμα διαχειριστικών λαθών συγκεκριμένου ποσού

---

[365] Βλ. ΑΠ 1280/1991. Ωστόσο προβλέπεται μια αξιοσημείωτη διαφοροποίηση κατά τον προσδιορισμό του ύψους του οικογενειακού επιδόματος, ρύθμιση που εισάγει μια αδικαιολόγητη μεταχείριση, βλ. ΑΠ 535/1992.

[366] Γενικό Λογιστήριο του Κράτους 124500/1973, ΝΣΚ 390/1963.

[367] Για τους υπαλλήλους του ιδιωτικού δικαίου θεωρείται μισθός, όταν αποτελεί πρόσθετη τακτική κατά μήνα παροχή για την κάλυψη των εξόδων των υπηρεσιακών μετακινήσεων, ανεξαρτήτως αν πραγματοποιούνται οι μετακινήσεις αυτές και της μετάβασης στον τόπο της εργασίας (άρθρα 648 και 649 του ΑΚ). Αντίθετα δεν αποτελεί μισθό, αν χορηγείται αποκλειστικά για την εξυπηρέτηση του εργαζομένου κατά την εκπλήρωση της εργασίας και συνδέεται άρρηκτα με την εκτέλεση αυτής.

[368] Το επίδομα ειδικών συνθηκών που χορηγήθηκε ως αντιπαροχή για την παρεχόμενη εργασία σε δυσμενείς κλιματολογικές συνθήκες, αποσκοπώντας στην προσαρμογή της αμοιβής στις δυσμενείς αυτές συνθήκες, αποτελεί μισθό κατά τα άρθρα 648 και 649 του ΑΚ.

[369] ΣΕ 590/1983.

κάθε μήνα, μόνο κατά το χρονικό διάστημα που ασκούν τα καθήκοντα αυτά και για την απασχόληση τους στα παραπάνω διαχειριστικά καθήκοντα καθόλη τη διάρκεια του μήνα. Το ποσό αυτό αναπροσαρμόζεται κάθε φορά με απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών. Χορηγείται στους υπαλλήλους που ασχολούνται άμεσα με την είσπραξη και πληρωμή αυτούσιων χρηματικών ποσών κατά τη διεξαγωγή της ταμειακής υπηρεσίας του Δημοσίου, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ, όχι όμως και στους υπαλλήλους που ασχολούνται με την έκδοση επιταγών, γραμματίων είσπραξης ή εντολών πληρωμής.[370]

Το επίδομα ισολογισμού παρέχεται σε όσους λογιστές και βοηθούς αυτών απασχολούνται με τη σύνταξη του ισολογισμού, είναι ίσο με το ήμισυ του βασικού μηνιαίου μισθού και χορηγείται κατ΄ έτος.

Χορηγείται ***επίδομα προβληματικών και παραμεθόριων περιοχών*** σε υπαλλήλους που υπηρετούν σε υπηρεσίες του Δημοσίου, των ΟΤΑ και ΝΠΔΔ που βρίσκονται σε προβληματικές, δυσπρόσιτες και παραμεθόριες περιοχές.

Στο προσωπικό των Νοσοκομείων, των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας, του Εθνικού Κέντρου Άμεσης Βοήθειας (Ε.Κ.Α.Β.), των Κέντρων Υγείας, των ΝΠΔΔ του τομέα πρόνοιας και των Κέντρων Ψυχικής Υγείας καταβάλλεται μηνιαίο ***επίδομα νοσοκομειακό και τροφής.***[371] Η παρεχόμενη στο υγειονομικό προσωπικό του νοσοκομείου τροφή σε είδος και κατοικία είναι ένα είδος υλικού ωφελήματος, δεν αποτελεί μισθό ή επίδομα που προσαυξάνει το μισθό του (αν και έμμεσα αυξάνει την περιουσία του), αλλά συνίσταται σε δωρεάν παροχή, η οποία χορηγείται ως ειδικό μέσο για την πληρέστερη εξυπηρέτηση των λειτουργικών αναγκών του νοσοκομείου, αποβλέποντας στην ομαλή και εύρυθμη λειτουργία του και καθιστώντας εφικτή την παροχή των εργασιών του κατά τις ειδικές συνθήκες απασχόλησης του τη νύχτα, λόγω της διάρθρωσης του ωραρίου άσκησης των καθηκόντων του επί εικοσιτετράωρου βάσεως.[372]

Το επίδομα μεταφραστών - διερμηνέων που χορηγείται σε όσους υπαλλήλους απασχολούνται ως μεταφραστές - διερμηνείς σε υπηρεσίες του Δημοσίου, των ΟΤΑ, και των ΝΠΔΔ, λόγω των εξειδικευμένων γνώσεων που αποκτήθηκαν μετά από ειδικές σπουδές, είναι τριάντα ευρώ (30 ευρώ).

Το επίδομα πληροφορικής χορηγείται σε εξειδικευμένο προσωπικό με ειδικές σπουδές στον τομέα της πληροφορικής και όχι σε όσους χρησιμοποιούν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους υπολογιστή.

Ο προβλεπόμενος από το άρθρο 27 του Ν. 2166/1993 ***πόρος του ΤΣΜΕΔΕ*** διατίθεται στους μηχανικούς διπλωματούχους ΑΕΙ υπαλλήλους του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ για την προσαύξηση των αποδοχών τους και συγκεκριμένα ως κίνητρο για τη βελτίωση της απόδοσης τους και για την προσέλκυση και παραμονή τους σε προβληματικές περιοχές και ως ειδικό επίδομα ευθύνης σε περίπτωση κατά την οποία κατέχουν θέση αυξημένης υπευθυνότητας. Άρα η διαφορά που γεννάται από την αμφισβήτηση ενώπιον δικαστηρίου της νομιμότητας πράξεως οργάνου του ΤΣΜΕΔΕ, ενεργούντος ως φορέως απόδοσης της ως άνω προσαύξησης αποδοχών,

---

[370] ΣΕ 1193/2003. Ένα μέλος του εν λόγω δικαστηρίου είχε την αντίθετη γνώμη ότι και η κατηγορία αυτή των υπαλλήλων δικαιούται του αντισταθμίσματος αυτού, εφόσον και κατά τη σύνταξη των προαναφερόμενων παραστατικών εγγράφων είναι δυνατή η διάπραξη αριθμητικού λάθους που δικαιολογεί την καταβολή του.

[371] Παραπλήσιας φύσεως και σημασίας επίδομα χορηγείται και στους σωφρονιστικούς υπαλλήλους.

[372] Βλ. ΝΣΚ 973/1967, ΑΠ 145/1971, ΑΠ 513/1975, ΝοΒ 1975, σελ. 1255, ΣΕ 3197/1978, ΣΕ 2031/1983, αλλά και Μακριδάκη Εμμ. «Πειθαρχικό δίκαιο», 1973, σελ. 43 - 44, Θεσ/νίκη.

είναι διαφορά περί των αποδοχών του υπαλλήλου. Η διαφορά είναι ακυρωτική, όταν αμφισβητείται η νομιμότητα πράξης με την οποία διαπιστώνεται αν συντρέχουν σε κάθε περίπτωση οι νόμιμες προϋποθέσεις απόδοσης της προσαύξησης αποδοχών για τον παρόντα χρόνο και αποδίδεται η προσαύξηση σε ένα έκαστο των δικαιούχων.[373]

Αποδοχές μισθολογικών κλιμακίων, επιδόματα εορτών και αδείας, αμοιβή για εργασία πέρα από τα συνήθη καθήκοντα χορηγούνται σε υπαλλήλους στους οποίους ανατίθενται με απόφαση του οικείου Υπουργού, καθήκοντα αυξημένης ευθύνης λόγω φύσεως της εργασίας και για απολύτως συγκεκριμένες περιπτώσεις ή λόγω ειδικής εργασίας και πέρα από τα συνήθη καθήκοντα τους, για το χρονικό διάστημα που ασκούν τα ανωτέρω καθήκοντα, το οποίο δε μπορεί να είναι μεγαλύτερο από 3 μήνες για κάθε έτος.

Κατά την απόφαση 484/2002 του ΝΣΚ ***το επίδομα αυξημένης ευθύνης*** (αρ. 28 παρ. του Ν. 2324/1995), ***και η ειδική πρόσθετη αμοιβή*** που χορηγείται στους υπαλλήλους της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης εμπίπτουν στην έννοια και αποτελούν μέρος των αποδοχών, όπως αυτές προβλέπονται στην παρ. 1 του άρθρου 2 του Ν. 2363/1995.

Στο άρθρο 13 του ν. 3205/2003 προβλέπεται η χορήγηση στους προϊσταμένους οργανικών μονάδων οποιουδήποτε επιπέδου για όσο διάστημα ασκούν τα καθήκοντα τους μηνιαίο ***επίδομα θέσης*** (αρ. 36 παρ. 18 του Ν. 2190/1994). Είναι παρακολούθημα της θέσης και συνεπώς αν μετατεθεί χάνει το δικαίωμα απόληψης του επιδόματος αυτού.

Οι προϊστάμενοι Διοίκησης διακρίνονται στους προϊσταμένους Διευθύνσεων Διοίκησης που λαμβάνουν ως επίδομα θέσης ευθύνης το ποσό των εκατόν τριάντα ευρώ (130). Οι προϊστάμενοι Υποδιευθύνσεων Διοίκησης (υποδιευθυντές) και επιθεωρητές που δεν προΐστανται Διευθύνσεων, εβδομήντα (70) ευρώ. Οι προϊστάμενοι Τμημάτων Διοίκησης εξήντα πέντε ευρώ (65), οι προϊστάμενοι αυτοτελών γραφείων διοίκησης και Παιδικών Σταθμών, είκοσι πέντε ευρώ (25). Στην εκπαίδευση οι Σχολικοί Σύμβουλοι προσχολικής αγωγής, δημοτικής εκπαίδευσης, ειδικής αγωγής και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης Προϊστάμενοι Διευθύνσεων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, εκατόν εβδομήντα πέντε ευρώ (175). Οι προϊστάμενοι Γραφείων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, Φυσικής Αγωγής και Τεχνικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, εκατόν τριάντα πέντε ευρώ (135). Οι Διευθυντές Ενιαίων Λυκείων και Τεχνικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, εκατόν τριάντα ευρώ (130). Οι Διευθυντές Γυμνασίων, Τεχνικών και Επαγγελματικών Σχολών, Τετραθέσιων και άνω Δημοτικών Σχολείων και Σχολικών Εργαστηριακών Κέντρων, εκατόν δεκαπέντε ευρώ (115). Οι Υποδιευθυντές Σχολικών Μονάδων, Υπεύθυνοι Τομέων Σχολικών Εργαστηριακών κέντρων και Προϊστάμενοι Τμημάτων Εκπαιδευτικών Θεμάτων των Διευθύνσεων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, εβδομήντα ευρώ (70). Προϊστάμενοι Μονοθέσιων, Διθέσιων και Τριθέσιων Δημοτικών Σχολείων και Νηπιαγωγείων, τριάντα πέντε ευρώ (35). Το επίδομα θέσης ευθύνης καταβάλλεται και στην περίπτωση προσωρινής απουσίας του δικαιούχου από τα καθήκοντα του για οποιαδήποτε αιτία, αλλά όχι πέραν των 2 μηνών κατά έτος. Σε περίπτωση νόμιμης αναπλήρωσης των προϊσταμένων το επίδομα της αντίστοιχης βαθμίδας καταβάλλεται μετά την παρέλευση διμήνου στους αναπληρωτές αυτών των θέσεων.

---

[373] ΣΕ 2266/1998.

Το οικογενειακό επίδομα (άρθρο 11) έχει χαρακτήρα προσαύξησης του μισθού των υπαλλήλων που ενισχύει την οικονομική κατάσταση των οικογενειών τους, γι' αυτό και η γνωμοδότηση του ΝΣΚ αποφαίνεται ότι το δικαιούνται στο ακέραιο[374] οι υπάλληλοι. Έτσι από 1-1-1997 δικαιούνται της οικογενειακής παροχής στο ακέραιο οι υπαγόμενοι στις διατάξεις του Ν. 2470/1997, οι υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, οι υπάλληλοι και δημόσιοι λειτουργοί που υπάγονται σε ιδιαίτερο μισθολογικό καθεστώς (δικαστικοί λειτουργοί, το προσωπικό του ΝΣΚ, οι ιατροδικαστές, οι διπλωματικοί υπάλληλοι, κλπ).

Κατανέμεται ανάλογα με την οικογενειακή κατάσταση των υπαλλήλων ως εξής: Α) Στον έγγαμο υπάλληλο χωρίς παιδιά ή με ενήλικα τέκνα, χορηγούνται 35 ευρώ. Β) Στον υπάλληλο που έχει ανήλικα τέκνα (όχι μεγαλύτερα των 18) ή τέκνα ανίκανα να ασκήσουν βιοποριστικό επάγγελμα λόγω σωματικής ή πνευματικής αναπηρίας με ποσοστό αναπηρίας τουλάχιστον 50% ή σπουδάζουν σε ΑΕΙ και ΤΕΙ και δεν έχουν συμπληρώσει το 24ο έτος της ηλικίας τους, η ανωτέρω παροχή προσαυξάνεται κατά 18 ευρώ για καθένα από τα δύο πρώτα τέκνα, κατά τριάντα πέντε (35) ευρώ για το τρίτο, κατά σαράντα επτά ευρώ (47) για το τέταρτο και κατά εβδομήντα τρία ευρώ (73) για καθένα από το πέμπτο τέκνο και άνω. Σύμφωνα με τα προϊσχύοντα το επίδομα αυτό ισούται προς τα 10% του μισθού για τη σύζυγο και προς τα 5% για κάθε τέκνο - μέχρι τριών τέκνων, του βασικού μισθού, συνυπολογιζόμενου σε τούτο και πάσης προσαυξήσεως λόγω ευδόκιμης υπηρεσίας.

Τα επιδόματα εορτών και άδειας υπολογίζονται μόνο επί του βασικού μισθού της οργανικής θέσης, όχι δε επί των τυχόν προσαυξημένων αποδοχών. Αρχικά δίνονταν από τον εργοδότη μάλλον εθιμικά και πάντα οικειοθελώς, αποτελούσαν εν ολίγοις πράξεις «φιλανθρωπίας». Στην Ελλάδα πριν από τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο οι επιχειρηματίες προσέφεραν κατά τη διάρκεια των εορτών οικονομική ενίσχυση, η οποία μετά το πόλεμο καταβαλλόταν ως «έκτακτη ενίσχυση» που συμπεριλήφθηκε στο μισθό βάσει των αν. ν. του 1944 και 1946. Οι νόμοι αυτοί παραχωρούσαν το δικαίωμα στους υπουργούς να καθορίζουν τους μισθούς και τις έκτακτες ενισχύσεις των Χριστουγέννων και του Πάσχα. Οι τελευταίες συμπεριλήφθησαν στο μισθό με βάση το νόμο 1777/1951. Όσον αφορά το επίδομα αδείας αναγνωρίσθηκε για πρώτη φορά από το Δευτεροβάθμιο Διαιτητικό Δικαστήριο της Αθήνας το 1964, ακυρώθηκε μετέπειτα από το ΣΕ, για να καταβληθεί οριστικά νομίμως από το 1966. Η οριστική ρύθμιση του ύψους και του χρόνου καταβολής του επιδόματος αδείας και των δώρων των εορτών σημειώνεται εν έτει 1980.

Το επίδομα κατοικίας που χορηγείται ως πρόσθετη παροχή τακτικά, σταθερά και για ορισμένα χρονικά διαστήματα για εξασφάλιση κατοικίας, με σιωπηρή συμφωνία ως υποχρεωτικό αντάλλαγμα της παρεχόμενης εργασίας και όχι για την εξυπηρέτηση των λειτουργικών αναγκών της επιχείρησης, αποτελεί μισθό.

Χορηγήθηκε επίδομα σε ανωτάτους υπαλλήλους που είχαν δικαίωμα χρήσεως αυτοκινήτων. Ο νόμος 754/1978 αντικατέστησε το δικαίωμα της χρήσεως κρατικού αυτοκινήτου[375] από ανωτάτους υπαλλήλους με την καταβολή του εν λόγω επιδόματος. Αποτελούσε μισθό των ανωτάτων πολιτικών υπαλλήλων και ανωτάτων

---

[374] Η γνωμοδότηση του ΝΣΚ συντάσσεται προς τις σκέψεις των υπ' αριθμ 3/2001 και 6/2001 αποφάσεων του ΑΕΔ και του ΑΠ και επομένως οι προβλέπουσες την καταβολή της παροχής αυτής διατάξεις κατά το μέρος που θέτουν περιορισμούς προς απόληψη τους στο ακέραιο είναι αντίθετες στα άρθρα 4 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Σ του 1975 και ως εκ τούτου ανίσχυρες και μη εφαρμοστέες.

[375] Το δικαίωμα καταργήθηκε με σχετική απόφαση του Προέδρου της Κυβέρνησης.

δικαστικών λειτουργών, που περιλαμβανόταν στις τακτικές αποδοχές τους.[376] Η εν λόγω παροχή αρχικά είχε τον χαρακτήρα μηνιαίας κατά αποκοπή αποζημίωσης για τη διατήρηση της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης εκείνων που είχαν δικαίωμα χρήσεως αυτοκινήτου.

Επιδόματα αξιωματικών

Τα επιδόματα πάγιων οδοιπορικών, ειδικών συνθηκών, στολής και στεγαστικό, αποτελούν τμήμα των τακτικών μηνιαίων αποδοχών του αξιωματικού που βρίσκεται σε ενεργό υπηρεσία, εφόσον η χορήγηση τους δεν συνδέεται άμεσα και αποκλειστικά με συγκεκριμένη οικονομική επιβάρυνση των δικαιούχων και ειδικότερα δεν προϋποθέτει την πραγματοποίηση αντίστοιχης δαπάνης για χάρη των υπηρεσιακών αναγκών.

20.3. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΤΑΞΗ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΥΨΟΥΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΘΕΤΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ

Προς αποφυγή παροχής αλόγιστων αμοιβών, ικανών να ανατρέψουν τον κάθε φορά ψηφισμένο κρατικό προϋπολογισμό, θεσπίζεται συνταγματικώς με το άρθρο 104 παρ. 2 η γενική αρχή της μη υπέρβασης των πάσης φύσεως πρόσθετων αμοιβών, απολαβών ή αποζημιώσεων των διορισμένων σε δεύτερη θέση υπαλλήλων,[377] από το σύνολο των αποδοχών της οργανικής τους θέσης,[378] ανεξαρτήτως αν προέρχονται από μία ή και από δεύτερη θέση.

Με τον όρο «πρόσθετες αποδοχές» ή «απολαβές» εννοούνται τα καθαρά η ακαθάριστα ποσά τούτων, ενώ ως «σύνολο των αποδοχών της οργανικής θέσης» εννοείται το ακαθάριστο συνολικό ποσό τούτων ή εκείνο που απομένει μετά την αφαίρεση των κάθε είδους κρατήσεων; Εντέλει ποιο από τα παραπάνω ποσά αποτελεί το μη υπερβάσιμο όριο, με το οποίο πρέπει να συγκρίνονται οι πρόσθετες αποδοχές; Η συνταγματική διάταξη δεν εξειδικεύει ποσοτικά αφενός το σύνολο των αποδοχών της οργανικής θέσης που τίθεται ως ανώτατο όριο, «τα συνολικά ποσά των πρόσθετων αμοιβών ή απολαβών» που πρέπει να συγκρίνονται μεταξύ τους, είναι όμως, φανερό ότι μόνο όμοια μεγέθη είναι συγκρίσιμα μεταξύ τους, δηλαδή τα

---

[376] ΔΕΑ 2400/1992, ΔιΔικ 1993, σελ. 368, αντίθετη η άποψη της ΔΕΑ 4147/1992, ΔιΔικ 1993, σελ. 370.

[377] Στην παρ. 1 του άρθρου 104 του Σ. απαγορεύεται ρητώς ο διορισμός υπαλλήλου σε άλλη θέση δημόσιας υπηρεσίας ή οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλου ΝΠΔΔ ή δημοσίας επιχείρησης ή οργανισμού κοινής ωφέλειας. Κατ' εξαίρεση και υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει ο συνταγματικός νόμος επιτρέπεται ο διορισμός σε δεύτερη θέση.

[378] Βλ. σχετικά ΕΣ πράξη 43/1982, οποία συνηγορεί ότι οι πάσης φύσεως πρόσθετες αποδοχές ή απολαβές ή αποζημιώσεις των υπαλλήλων ανεξάρτητα από την αιτία, το νομικό τύπο και τον ειδικότερο σκοπό για τον οποίο παρέχονται, σε καμιά περίπτωση δε μπορούν να είναι «κατά μήνα» ανώτερες των αποδοχών της οργανικής τους θέσης. Οι αποφ. ΑΠ 892/1992 και ΣΕ 94/1986 συνεπικουρούν. Άρθρα 97 και 41 παρ. 2 του ΥΚ, άρθρα 3 - 6 του ν. 1256/1982, αρ. 4 του Ν. 2303/1995, ΣΕ 3820/1992, ΕΣ 314/1990, ΔιΔικ. 1991, σελ. 210. Προϊσχύουσες διατάξεις που υιοθετούσαν την ίδια ρύθμιση ήταν το άρθρο 117 εδ. 2 του Σ του 1927, το άρθρο 6 του ν. 5981/1934, το άρθρο 1 του αν. ν. 292/1936 και το ΠΔ 580/1941. Μία εκ των παλαιοτέρων αποφάσεων του ΣΕ, η υπ' αριθμ. 763/1936 διατύπωσε την αρχή ότι «ουδέποτε οι αμοιβές ή πάσης φύσεως απολαβές του δημοσίου ταμείου ή ταμείου ΝΠΔΔ σε έμμισθο ΔΥ, ένεκα παροχής υπηρεσιών δύνανται να υπερβούν στο σύνολο τους μηνιαίως τον οργανικό μισθό». Μάλιστα ο ν. 2276/1952 στο άρθρο 2 προέβλεπε ότι οι υπάλληλοι που παρέχουν πρόσθετες υπηρεσίες δικαιούνται αποζημίωση, το ύψος της οποίας περιορίζεται στο 1/3 του βασικού μισθού της ήσσονος σημασίας θέσεως. Βλ. και ΣΕ 327/1955. Επίσης η υπ' αριθμ. 1905/1956 αποφ. του ΣΕ αρνείται ως ανεπίτρεπτη τη ρύθμιση εκείνη σύμφωνα με την οποία, η πρόσθετη αμοιβή που βαρύνει την υπηρεσία υπέρ της οποίας εργάσθηκε ο υπάλληλος, να μην καταβάλλεται σε αυτόν, αλλά να εισάγεται στο Δημόσιο Ταμείο.

καθαρά με τα καθαρά ή τα ακαθάριστα με τα ακαθάριστα, αφετέρου θεωρεί ως συγκριτέα ποσά τα ακαθάριστα.[379]

Ο κυριότερος νόμος που ασχολείται με το ανωτέρω ζήτημα είναι ο Ν. 2703/1999 που στο άρθρο 14 προβλέπει το ανώτατο όριο των αποδοχών,[380] ενώ στο άρθρο 15 ορίζεται το ανώτατο όριο πρόσθετων αμοιβών. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και ο Ν. 2530/1997 άρθρο 24 παρ. 3 που προσδιορίζει ότι οι υπάλληλοι του δημοσίου τομέα που κατέχουν και δεύτερη έμμισθη θέση στο Δημόσιο, ΟΤΑ και άλλα ΝΠΔΔ λαμβάνουν το 30% των αποδοχών της δεύτερης θέσης.

Επίσης απαγορεύεται κατά κανόνα η συρροή δύο μισθών, ο υπάλληλος που υπηρετεί σε περισσότερες έμμισθες θέσεις, λαμβάνει μόνο τον ένα μισθό και βέβαια αυτόν της καλύτερης μισθοδοτούμενης θέσης. Για την πρόσθετη υπηρεσία δικαιούται να λάβει επιμίσθιο σε όσες περιπτώσεις ο νόμος το επιτρέπει ρητώς (άρθρο 30 του Ν. 1852).[381]

Τέλος ο Ν. 1943/1991, άρθρο 1 παρ. 3 κηρύσσει αμοιβή ή αποζημίωση σε υπαλλήλους ή λειτουργούς του Δημοσίου στους οποίους ανατίθενται μελέτες, έργα κλπ στο πλαίσιο σχεδίασης και κατάρτισης προγράμματος εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του Ν. 1256/1982 και 1505/1984 ή άλλων περιοριστικών διατάξεων.

20.4. Η ΛΕΠΤΟΜΕΡΗΣ ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΠΡΟΣΘΕΤΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ

Οι πρόσθετες αποζημιώσεις (premia) καλύπτουν ορισμένες αμοιβές που καταβάλλονται για δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν οι υπάλληλοι κατά τη διάρκεια της εργασίας τους.

Α. Η αποζημίωση των υπαλλήλων ως μελών συλλογικών οργάνων

Όπως αναφέραμε ανωτέρω οι έμμισθοι δημόσιοι υπάλληλοι απαγορεύεται να λαμβάνουν βάσει της δημοσιοϋπαλληλικής τους ιδιότητας, αμοιβές, αποζημιώσεις, ή ποσοστά που υπερβαίνουν κατά μήνα αθροιστικώς το μισθό της οργανικής τους θέσης, λόγω παροχής πρόσθετης υπηρεσίας ή συμμετοχής σε συμβούλια ή επιτροπές των δημοσίων υπηρεσιών.[382] Το άρθρο 117 αναφέρεται στις αποζημιώσεις (εξέταστρα) δημοσίων υπαλλήλων των συλλογικών οργάνων (υπηρεσιακά ή διοικητικά συμβούλια, επιτροπές και ομάδες εργασίας) που λειτουργούν πέραν του κανονικού ωραρίου εργασίας και σε χρόνο που δεν καλύπτεται από υπερωριακή

---

[379] Το ΕΣ προσδιόρισε ότι με τους όρους «πρόσθετες αποδοχές ή απολαβές» ή το «σύνολο των αποδοχών της οργανικής θέσης» που χρησιμοποιεί ο συνταγματικός νομοθέτης, εννοούνται τα ακαθάριστα ποσά τούτων, πριν την αφαίρεση των προβλεπόμενων κρατήσεων. Βλ. Πρακτικά 7ης Γεν. Συνεδρ. Ολομέλειας της 7.3.1990, ΔιΔικ 1990, σελ. 228. Μάλιστα η ΥΑ Προεδρίας ΔΙΔΑΔ/12/9/22880/22/29.9.1989, ΦΕΚ. Β' 728 προσδιορίζει την έννοια των καθαρών απολαβών των λειτουργών, υπαλλήλων ή μισθωτών γενικά του Δημοσίου τομέα.

[380] Το ανώτατο όριο απολαβών ισχύει και για τους υπαλλήλους των ΝΠΔΔ, όπως αυτός οριοθετήθηκε εκ νέου με το άρθρο 51 του Ν. 1892/1990 (άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 1256/1982).

[381] Εξαίρεση στον κανόνα εισήγαγε η διάταξη του άρθρου 17 του ΑΦΝΓ νόμου του 1887 (καταργήθηκε με το άρθρο 35 του νόμου ΓΥΛΖ 1909) σύμφωνα με την οποία μόνο ο καθηγητής των ΑΕΙ με δωδεκαετή ακαδημαϊκή διδασκαλία που διορίζεται σε δικαστική θέση στην Αθήνα, μπορούσε να διατηρήσει την ιδιότητα του ως ακαδημαϊκός καθηγητής και να λαμβάνει πλήρως το μισθό του από αυτή τη θέση.

[382] Αν μελετήσουμε τα πρακτικά της Βουλής της 15ης Μαΐου 1975, συνεδρίαση ΠΣΤ' σελ. 870 - 871 διαπιστώνουμε ότι ο νομοθέτης απέβλεπε στην καταπολέμηση της πολυθεσίας και της καταβολής υπέρμετρων αμοιβών για τη συμμετοχή σε συμβούλια και επιτροπές και δεν επεδίωξε να θεσπίσει ανώτατο όριο πρόσθετων αμοιβών, πέρα από το βασικό μισθό, έστω και αν η απασχόληση αυτή είναι πέραν του συνήθους ωραρίου ή έχει έκτακτο χαρακτήρα.

απασχόληση, με την ιδιότητα του προέδρου, μέλους ή γραμματέα. Η μηνιαία κατά συνεδρίαση αποζημίωση που καθορίζεται με απόφαση του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργού, δε μπορεί να είναι ανώτερη των επτά εκατοστών (7/100) του βασικού μισθού του 18ου Μ.Κ. της ΥΕ κατηγορίας και σε καμία περίπτωση, η αμοιβή δε μπορεί να υπερβαίνει τις πενήντα (50) συνεδριάσεις ετησίως.

Αν όμως κρίνεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργού ότι το συλλογικό όργανο έχει ιδιαίτερη σημασία για την οικονομία της χώρας, την αποτελεσματικότερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, η αμοιβή που καταβάλλεται μηνιαίως[383] δε μπορεί να είναι μεγαλύτερη από το βασικό μισθό του 18ου Μ.Κ. της ΔΕ κατηγορίας για τους προέδρους, ενώ για τα μέλη και τους γραμματείς το ποσό της αποζημίωσης προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό της αμοιβής του προέδρου με τους συντελεστές 0,85 και 0,65 αντίστοιχα. Σε όλες τις προαναφερθείσες περιπτώσεις το σύνολο των πρόσθετων μηνιαίων αμοιβών που καταβάλλονται λόγω συμμετοχής σε συλλογικά όργανα δεν μπορεί να υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό (50%)[384] των συνολικών μηνιαίων αποδοχών της οργανικής τους θέσης.

Β. Η αποζημίωση των καθηγητών και υπαλλήλων του Υπουργείου Παιδείας κατά τη διεξαγωγή των πανελλήνιων εξετάσεων

Οι εκπαιδευτικοί και το διοικητικό προσωπικό του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων που συμμετέχουν στη διαδικασία οργάνωσης, διεξαγωγής και βαθμολόγησης των γραπτών των γενικών εξετάσεων λαμβάνουν οι μεν πρώτοι αποζημιώσεις, ενώ οι δεύτεροι εφάπαξ αμοιβή με απόφαση του αρμοδίου υπουργού και του υπουργού της Οικονομίας και Οικονομικών.

Γ. Καταβολή αποζημίωσης λόγω υπερωριακής απασχόλησης

Στην έννοια των πρόσθετων απολαβών ή αποδοχών περιλαμβάνεται αναμφίβολα και η λόγω υπερωριακής απασχόλησης αποζημίωση παντός υπαλλήλου.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι υποχρεούνται σε παροχή εργασίας όλες τις ημέρες που δεν έχουν ορισθεί ως ημέρες αργίας και κατά τις οριζόμενες με πράξη του Προέδρου της Κυβερνήσεως ώρες εργασίας. Για την καθιέρωση εργασίας κατά τις ημέρες αργίας ή πέραν των ωρών υποχρεωτικής εργασίας ή νυχτερινής, απαιτείται διάταξη νόμου που προβλέπει την με την παροχή αυτής της εργασίας, αντιμετώπιση έκτακτης ή ειδικής υπηρεσιακής ανάγκης, αναγνωρίζοντας το δικαίωμα λήψης ιδιαίτερης αποζημίωσης για τους εργαζομένους πέρα των κεκανονισμένων ωρών ή κατά τις ημέρες αργίας ή κατά την νύχτα.

Επιτρέπεται η καταβολή αποζημίωσης (υπερωριών) στον υπάλληλο του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και ΟΤΑ, ύστερα από σχετική έγκριση, όταν εργάζεται πέραν του κανονικού ωραρίου εργασίας ή όταν μετακινείται για λόγους υπηρεσιακούς έξω από την έδρα της εργασίας του (Ν. 2470/1997, άρθρο 18), προς αντιμετώπιση

---

[383] Εφόσον συμμετέχει το μέλος σε τέσσερις συνεδριάσεις το μήνα.

[384] Με βάση την προγενέστερη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 4 του ν. 1256/1982 προέκυπτε ότι οι περιορισμοί ως προς το ύψος των πρόσθετων αποδοχών που ελάμβανε ο δημόσιος λειτουργός ή υπάλληλος του Δημοσίου αφορούσαν αποκλειστικά τις συμμετοχές του σε συμβούλια ή επιτροπές, οι οποίες δεν μπορούσαν να υπερβαίνουν το 30% του συνόλου των αποδοχών της οργανικής τους θέσης, χωρίς να ρυθμίζουν το ύψος των αποδοχών από υπερωριακή απασχόληση του, ανεξάρτητα αν παρέχεται ή όχι στην οργανική του θέση, η οποία καθιερώνεται από άλλες διατάξεις, όπως η διάταξη του άρθρου 17 του ν. 1505/1984. Βλ. ΕΣ 617/1987.

εποχιακών ή όλως εκτάκτων και επειγουσών υπηρεσιακών αναγκών που έχουν διαπιστωθεί με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (άρθρο 5 παρ. 1 του Ν. Δ. 4558/1966). Ο αριθμός των ωρών κυμαίνεται ανάλογα με τον όγκο της εργασίας και με τις υφιστάμενες συνθήκες. Η υπερωριακή αμοιβή καθορίζεται με βάση το ωρομίσθιο που αυξάνεται πλέον και ορίζεται στο ένα διακοσιοστό (1/200) του βασικού μισθού του μισθολογικού κλιμακίου της κατηγορίας του κάθε υπαλλήλου.[385]

Σύμφωνα με το νόμο οι ώρες απογευματινής υπερωριακής εργασίας δεν μπορούν να υπερβαίνουν τις εξήντα ώρες ανά υπάλληλο μηνιαίως. Με την ίδια διαδικασία και προϋποθέσεις επιτρέπεται η καθιέρωση υπερωριακής εργασίας με αμοιβή κατά τις Κυριακές και εξαιρέσιμες ημέρες ή κατά τις νυχτερινές ώρες προς συμπλήρωση της υποχρεωτικής εβδομαδιαίας εργασίας είτε καθ' υπέρβαση αυτής, σε υπαλλήλους που ανήκουν σε υπηρεσίες που λειτουργούν όλες τις ημέρες του μήνα ή σε δωδεκάωρη ή εικοσιτετράωρη βάση. Ειδικά στην καθ' υπέρβαση εργασία οι ώρες νυχτερινής, Κυριακών και εξαιρέσιμων ημερών δεν μπορούν να υπερβούν τις δεκαέξι ώρες (16) το μήνα.

Η ωριαία αμοιβή των υπαλλήλων που απασχολούνται ορίζεται ως εξής:

Α). Για υπερωριακή εργασία απογευματινών ωρών και μέχρι την 22η ώρα, ίση με το ημερομίσθιο.

Β). Για νυχτερινή εργασία εργάσιμων ημερών που παρέχεται από τη 22η ώρα μέχρι την 6η πρωινή πέρα από την υποχρεωτική, ίση με το ημερομίσθιο αυξημένο κατά δεκαπέντε τοις εκατό (15%).

Γ). Για εργασία ημερήσια ή νυχτερινή που παρέχεται Κυριακές και εξαιρέσιμες ημέρες πέραν της υποχρεωτικής: α) από την 6η πρωινή μέχρι την 22η ώρα, ίση με το ωρομίσθιο αυξημένο κατά είκοσι πέντε τοις εκατό (25%) και β) από την 22η ώρα μέχρι την 6η πρωινή, ίση με το ωρομίσθιο αυξημένο κατά τριάντα τοις εκατό (30%).

Δ). Για εργασία νυχτερινή εργάσιμων ημερών που παρέχεται για τη συμπλήρωση της υποχρεωτικής εβδομαδιαίας εργασίας, ίση με το σαράντα πέντε (45%) τοις εκατό του ημερομισθίου.

Ε). Για εργασία νυχτερινή ή ημερήσια Κυριακών και λοιπών εξαιρέσιμων ημερών, που παρέχεται για τη συμπλήρωση της υποχρεωτικής εβδομαδιαίας εργασίας, ίση με το εξήντα (60%) τοις εκατό του ημερομισθίου.

ΣΤ). Για το προσωπικό των υπηρεσιών που λειτουργούν σε δωδεκάωρη ή εικοσιτετράωρη βάση ή όλες τις ημέρες του μήνα, η ωριαία αμοιβή των περιπτώσεων Β, Γ, Δ, και Ε προσαυξάνεται κατά δεκαπέντε τοις εκατό (15%).

Δ. Οι ενεργείς εφημερίες των ιατρών του ΕΣΥ

---

[385] Στις ρυθμίσεις αυτές δεν υπάγεται το εκπαιδευτικό προσωπικό της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης για την ανάθεση της διδασκαλίας του μαθήματος της ειδικότητας του, προαιρετικής ή υποχρεωτικής (επιμίσθιο).

Οι γιατροί του ΕΣΥ ως πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης[386] εργαζόμενοι πραγματοποιούν ενεργείς εφημερίες που συχνά εγγίζουν σε αριθμό τις ώρες του κανονικού ωραρίου της οργανικής τους θέσης, για τις οποίες διεκδικούν αποζημίωση που υπερβαίνει το σύνολο των τακτικών αποδοχών της οργανικής τους θέσης.[387] Η Ολομέλεια του ΕΣ γνωμοδότησε ότι το ανώτατο επιτρεπόμενο όριο εφημεριακής αποζημίωσης των γιατρών του ΕΣΥ υπόκειται στον περιορισμό του άρθρου 104 παρ. 2 του Σ, το οποίο ορίζει ότι οι κάθε είδους πρόσθετες αποδοχές ή απολαβές των διορισμένων και σε δεύτερη θέση υπαλλήλων δεν μπορούν να είναι κατά μήνα ανώτερες του συνόλου των αποδοχών της οργανικής τους θέσης. Συνεπώς το σύνολο των ακαθάριστων πρόσθετων αμοιβών και απολαβών που λαμβάνονται μηνιαία από τους γιατρούς του ΕΣΥ, οι καταβαλλόμενες αμοιβές ή αποζημιώσεις τους για την πέρα από το κανονικό ωράριο πρόσθετη απασχόληση τους στα Νοσοκομεία που υπηρετούν και κυρίως κατά τις ημέρες και ώρες εφημερίας δεν μπορούν να υπερβαίνουν το σύνολο του ακαθάριστου ποσού των μηνιαίων τακτικών απολαβών της οργανικής τους θέσης, προκειμένου να καταστεί δυνατή η θεώρηση από τους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου των χρηματικών ενταλμάτων των δημοσίων νοσηλευτικών ιδρυμάτων με τα οποία εντέλλεται η πληρωμή εφημεριακών αποζημιώσεων πέραν του ορίου αυτού.

Αντίθετα γνωμοδότησε το Μονομελές Πρωτοδικείο Φλώρινας με την υπ' αριθμ. 51/490/57/1991 απόφαση του, κρίνοντας ότι οι γιατροί του Γενικού Νοσοκομείου Γιαννιτσών που είχαν ενεργείς εφημερίες, ενόψει των περιορισμών του άρθρου 104 παρ. 2 του Σ., δικαιούνται ισόποση αποζημίωση «κατά τις διατάξεις περί αδικαιολόγητου πλουτισμού». Ομοίως αποφάσισε και το Γ' Τμήμα του ΕΣ, το οποίο έκρινε ότι από τη διάταξη του άρθρου 104 παρ. 2 του Σ. δεν παρακωλύεται η καθιέρωση υπερωριακής απασχόλησης σε τέτοιο αριθμό ωρών, που το σύνολο της καταβλητέας αποζημίωσης για το σκοπό αυτό να υπερβαίνει το ύψος των τακτικών αποδοχών, όταν οι πρόσθετες αποδοχές προέρχονται από εργασία που προσφέρεται στη μόνη κατεχόμενη από αυτόν οργανική θέση. Αν επομένως οι επίδικες αποδοχές αφορούν υπερωριακή απασχόληση του υπαλλήλου στην οργανική του θέση και σε καθήκοντα που έχουν άμεση σχέση με τη θέση αυτή, όπως συμβαίνει με τις ενεργείς εφημερίες και εφημερίες ετοιμότητας των ιατρών του ΕΣΥ, το Δημόσιο υποχρεούται να τις καταβάλλει, ακόμη και αν αυτές υπερβαίνουν τον αριθμό των εφημεριών που ορίζει το άρθρο 54 του ν. 1892/1990.[388]

Το Σύνταγμα δε, στο άρθρο 22 παρ. 4 και 5 απαγορεύει ρητώς την ακραία περίπτωση της υποχρεωτικής ή ορθότερα της αναγκαστικής εργασίας σε οποιαδήποτε

---

[386] Η λειτουργία εκ μέρους τους ιδιωτικού ιατρείου εντός ή εκτός νοσοκομείου ή κέντρου υγείας ή γενικότερα η απασχόληση τους στον ιδιωτικό τομέα αποτελεί το πειθαρχικό αδίκημα της χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς για υπάλληλο συμπεριφοράς του άρθρου 109 παρ. 2 περ. δ΄ του ν. 2683/1999 που συνεπάγεται την άμεση θέση του παραβάτη σε κατάσταση αναστολής καθηκόντων κατά τις διατάξεις του άρθρου 104 του ίδιου νόμου με απόφαση του ΔΣ του ΠΕΣΥ, καθώς και την παραπομπή του στο αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο με το ερώτημα της οριστικής παύσης. Το υπηρεσιακό καθεστώς των γιατρών του ΕΣΥ δεν τους θέτει σε ήσσονα θέση σε σχέση με τους γιατρούς άλλων κατηγοριών, όπως των ΑΕΙ, των Ενόπλων Δυνάμεων, του ΙΚΑ και του Ωνασείου στους οποίους επιτρέπει ο νομοθέτης την άσκηση ιατρικής ως ελευθέριου επαγγέλματος, διότι οι τελευταίοι έχουν προσληφθεί με διαφορετικές προϋποθέσεις και υπηρετούν κάτω από διαφορετικές συνθήκες μισθολογικής και προαγωγικής εξέλιξης. Βλ. ΔΕΠειρ 687/1999, ΕΔΔ 2000, σελ. 210.

[387] ΔΕΘεσ 505/1995, ΕΔΔ 1995, σελ. 288, ΔΠΘεσ 4278/1995, 198/1997, ΔΠΑ 3029/1994, ΔΠΠειρ 4676/1994.

[388] Εξάλλου το ίδιο άρθρο στην παρ. 9 ορίζει ότι αφορά πλασματικές εφημερίες ετοιμότητας και όχι πραγματοποιηθείσες ενεργείς εφημερίες για την κάλυψη των υφιστάμενων αναγκών του Νοσοκομείου ΣΕ 564, 1886/2001.

μορφή.[389] Τούτο σημαίνει ότι δε νοείται παροχή εργασίας χωρίς αμοιβή. Μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις «κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης»[390] όχι μόνο επιτρέπεται, αλλά επιβάλλεται η άσκηση αναγκαστικής εργασίας. Συγκεκριμένα επιτρέπεται η υποχρεωτική προσφορά προσωπικής εργασίας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, όταν απαιτείται να ικανοποιηθούν «τοπικές ανάγκες»[391] και η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών σε καταστάσεις πολέμου ή επιστρατεύσεως ή προς αντιμετώπιση αναγκών της άμυνας της χώρας, ή επείγουσας κοινωνικής ανάγκης λόγω θεομηνίας ή όταν ελλοχεύει ο κίνδυνος της δημόσιας υγείας.[392] Το ανώτατο δικαστήριο αποδέχθηκε την υποχρέωση της καταβολής εκ μέρους της Πολιτείας αποζημίωσης, λόγω επίταξης με βάση το ΝΔ 3612/1952.[393] Είναι καθορισμένες αυστηρώς οι συγκυρίες που οδηγούν στην εφαρμογή ενός τόσο επίπονου μέτρου. Ουδέποτε άλλοτε επιβάλλεται από μέρους του Κράτους.

Η χωρίς αμοιβή πραγματοποίηση από τους γιατρούς του ΕΣΥ υπερωριακής απασχόλησης με τη μορφή εφημεριών, όταν δε συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις, εμπίπτει στη συγκεκριμένη διάταξη, θεμελιώνοντας αφενός ευθύνη του εργοδότη Δημοσίου ή ΝΠΔΔ, αφετέρου το αντίστοιχο δικαίωμα του εργαζόμενου γιατρού. Οι γιατροί του ΕΣΥ σε περίπτωση μη πληρωμής των εφημεριών τους μπορούν να προβούν στην έγερση αγωγής αποζημίωσης για την αποκατάσταση της βλάβης, που τους προκάλεσε η χωρίς αμοιβή παροχή της εργασίας κατά εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 του ΕισΝΑΚ. Επομένως το Νοσοκομείο ευθύνεται να αποζημιώσει την περιουσιακή ζημία που υφίστανται οι γιατροί με την καταβολή αποζημίωσης ποσού ίσου με εκείνο που αντιστοιχεί στη συγκεκριμένη υπερωριακή απασχόληση. Ακόμη είναι δυνατή η πειθαρχική δίωξη του Διοικητή του Νοσοκομείου για παράβαση καθήκοντος κατ' εξακολούθηση (νοείται και ποινική δίωξη εναντίον του κατά το όρθρο 259 του ΠΚ), σύμφωνα με τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 13 περ. α του ΠΚ και των άρθρων 106 και 107 του Ν. 3528/2007.[394] Το πειθαρχικό του αδίκημα έγκειται στο γεγονός της έκδοσης προγραμμάτων εφημεριών καθ' υπέρβαση του 48ώρου ή 56ώρου χωρίς την έγκριση του γιατρού, καταστρατηγώντας τις διατάξεις του ΠΔ/τος 88/1999.

Ε. Ρύθμιση των λαμβανομένων πρόσθετων αποδοχών των καθηγητών ΔΕΠ

Όσον αφορά τα μέλη ΔΕΠ (κύριο και βοηθητικό διδακτικό προσωπικό των ανωτέρων και ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων) που κατέχουν και δεύτερη θέση ή απασχόληση, κατά την απόφαση του ΕΣ 891/1992 λαμβάνουν το σύνολο των

---

[389] Βλ. Αγαλλόπουλου Χ. «Η αναγκαστική εργασία», 1957, Μπέη Κ. «Η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών και η αναγκαστική εργασία», ΕΔΔ 1980. Οι διεθνείς συμβάσεις εργασίας (Δ.Σ.Ε. 29/1920 «περί αναγκαστικής εργασίας» που κυρώθηκε με το ν. 2079/1952 και Δ.Σ.Ε.105/1957 «περί καταργήσεως της αναγκαστικής εργασίας» (ν. 4221/1961) και οι διεθνείς διακηρύξεις των ατομικών δικαιωμάτων (άρθρο 4 παρ. 2 ΕΣΔΑ και 8 παρ. 3 ΔΣΑΠΔ) απαγορεύουν την αναγκαστική εργασία. Ωστόσο στην απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας δεν υπάγεται η έμμεση υποχρέωση εργασίας για εκπλήρωση υποχρεώσεως χρηματικής παροχής που στηρίζεται σε νόμο, όπως η κατά το νόμο υποχρέωση διατροφής τρίτου.

[390] Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ατομικά δικαιώματα», τόμος Β', σελ. 828 επομ, 1991, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.

[391] Βλ. άρθρο 21 παρ. 2 ΔΚΚ, Π/Δ 323/1989.

[392] Χαρακτηριστική είναι η πολιτική επιστράτευση των απεργών, εργαζομένων στα νοσοκομεία, βλ επίσης τις διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 3, εδ. Γ' της ΕΣΔΑ και την αποφ. 686/1987 που επιτρέπουν την αναγκαστική εργασία και Τάχου «Ελληνικό διοικητικό δίκαιο», 1996, σελ 625 - 626.

[393] ΣΕ 2827/1968.

[394] Τα άρθρα 109 του Ν. 2683/1999 και 11 του Ν. 2889/2001 αναφέρονται στις πειθαρχικές ποινές των ιατρών του ΕΣΥ.

ακαθάριστων αποδοχών της πρώτης κατεχόμενης θέσης και ως προς τη δεύτερη χρονικά κατεχόμενη θέση δε δύναται το ποσό που θα λάβουν να υπερβαίνει τα ¾ των ακαθάριστων αποδοχών αυτής της θέσης. Εν ολίγοις εφαρμόζεται και στα μέλη ΔΕΠ ο περιορισμός που αναγνωρίζεται στο άρθρο 6 του ν. 1256/1982 ως προς το ανώτατο ύψος των αποδοχών των διπλοθεσιτών υπαλλήλων, ρύθμιση που αναμφίβολα βρίσκεται μέσα στα καθοριζόμενα από το άρθρο 104 παρ. 2 του Σ πλαίσια.

Άρα η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 2 του π.δ. 459/1983 «πρόσθετη αμοιβή για την απασχόληση και την παροχή υπηρεσιών από τα μέλη ΔΕΠ κλπ», με την οποία ορίστηκε ότι το «το μέλος ΔΕΠ δικαιούται κατά επιλογή να λαμβάνει ή το σύνολο των ακαθάριστων απολαβών που λαμβάνει ως μέλος του ΔΕΠ και μέχρι τα ¾ του συνόλου των ακαθαρίστων κάθε φύσεως αμοιβών του για την απασχόληση του σε δεύτερη θέση ή μέχρι τα ¾ του συνόλου των ακαθάριστων αποδοχών του ως μέλος του ΔΕΠ και το σύνολο των ακαθάριστων κάθε φύσεως απολαβών του για την απασχόληση του σε δεύτερη θέση είναι ανίσχυρη ως αντικείμενη στο άρθρο 104 παρ. 2 του Σ, σύμφωνα την υπ' αριθμ. 891/1900 απόφαση του ΕΣ, διότι καθορίζει τις αποδοχές του μέλους ΔΕΠ από την κατοχή ή απασχόληση σε δεύτερη θέση με κριτήρια άλλα και όχι με βάση τις αποδοχές της χρονικά πρώτης οργανικής θέσης, δηλαδή της θέσης του ως μέλους ΔΕΠ.

Η καταβαλλόμενη αμοιβή για την πρόσθετη μερική εκπαιδευτική απασχόληση του εκπαιδευτικού και του ειδικού εκπαιδευτικού προσωπικού των ΤΕΙ, έχει τον χαρακτήρα μισθού και όχι υπερωριακής αποζημίωσης και συνεπώς καταβάλλεται και στην περίπτωση που το προσωπικό δεν μπόρεσε για λόγους ανωτέρας βίας, όπως στην περίπτωση της κατάληψης των ΤΕΙ από τους σπουδαστές, να προσφέρει τις υπηρεσίες του. Εδώ δεν εφαρμόζεται το άρθρο 656 του ΑΚ, το οποίο απαλλάσσει τον εργοδότη από την πληρωμή του μισθού, όταν από λόγους ανωτέρας βίας βρίσκεται σε αδυναμία να αποδεχθεί την παροχή εργασίας του υπαλλήλου, δεδομένου ότι το εκπαιδευτικό προσωπικό συνδέεται με τα ΤΕΙ με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου.[395]

ΣΤ. Το ανώτατο όριο των πρόσθετων αποδοχών των εφημέριων - υπαλλήλων

Οι εφημέριοι θεωρούνται πνευματικοί λειτουργοί συνδεόμενοι με την Εκκλησία που είναι ΝΠΔΔ με σχέση δημοσίου δικαίου. Από το περιεχόμενο των διατάξεων των άρθρων 2, 11, 12, 16 και 17 του αν. 536/1945 προκύπτει ότι ο μισθός του Ορθοδόξου Εφημεριακού Κλήρου της Ελλάδος χορηγείται για χάρη του συμφέροντος της Εκκλησίας της Ελλάδας.[396] Την πληρωμή αυτού ανέλαβε ως δική του υποχρέωση το Δημόσιο, διότι τούτο εισπράττει τους καθιερωθέντες πόρους για την αντιμετώπιση της δαπάνης τους και τους διαθέτει χωρίς να λογοδοτεί για τη διάθεση τους σε άλλο εκκλησιαστικό ή μη πρόσωπο. Εάν δεν υπάρχει επάρκεια των πόρων αυτών συμπληρώνει το ίδιο το Δημόσιο το απαιτούμενο ποσό, χωρίς να δικαιούται να το αναζητήσει από αλλού. Εάν όμως υφίσταται επάρκεια αυτών, κρατεί το περίσσευμα, το οποίο δεν αποδίδει σε άλλο πρόσωπο.

Στο άρθρο 11 παρ. 1 του ν. 1810/1988 ορίζεται ότι οι εφημέριοι - υπάλληλοι (εκπαιδευτικοί, γραμματείς κοινοτήτων, διοικητικοί υπάλληλοι) λαμβάνουν από την υπαλληλική τους θέση όλες τις αποδοχές του μισθολογικού κλιμακίου της κατηγορίας που ανήκουν, ενώ από την εφημεριακή τους θέση λαμβάνουν μόνο το βασικό μισθό

---

[395] ΔΕΑ 4143/1990, ΔιΔικ 1991, σελ. 1144.
[396] ΑΠ 248/1995, ΝοΒ 1997, σελ. 26.

του οικείου μισθολογικού κλιμακίου του ν. 1505/1984 της κατηγορίας τους και το χρονοεπίδομα του ιδίου νόμου με βάση την εφημεριακή τους υπηρεσία και με τους περιορισμούς που ισχύουν για τα όρια των αποδοχών. Η σχετική ρύθμιση του ανωτέρω νόμου που θεσπίζει ειδικά για τους εφημέριους - ΔΥ τον περιορισμό να λαμβάνουν από την εφημεριακή θέση μόνο το βασικό μισθό και το χρονοεπίδομα, εισάγει ανεπίτρεπτη δυσμενή διάκριση σε βάρος τους έναντι των λοιπών υπαλλήλων, η οποία αντίκειται στο άρθρο 4 του Σ, εφόσον όλοι οι ΔΥ λαμβάνουν πλήρεις μηνιαίες αποδοχές και από τις δύο θέσεις υπαγόμενοι στο γενικό κανόνα περιορισμού των αποδοχών του άρθρου 6 παρ. 1 του ν. 1256/1982, (αλλά και των άρθρων 33 του ν. 1326/1983 και 4 του ν. 2303/1995), ο οποίος προσδιορίζει το ανώτατο όριο αυτών. Συνεπώς ως αντιβαίνουσα στην αρχή της ισότητας καθίσταται ανίσχυρη. Και οι εφημέριοι - υπάλληλοι απαιτείται να λαμβάνουν τις αποδοχές και από τις δύο θέσεις τους, όπως προβλέπει ο προαναφερθείς γενικός κανόνας.[397]

21. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ

Το σύνολο της υπηρεσιακής κατάστασης, δηλαδή της σταδιοδρομίας των ΔΥ και υπαλλήλων των ΝΠΔΔ και ΟΤΑ πρέπει να διέπεται από την αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και την αρχή της αξιοκρατίας σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 1 και των άρθρων 2 παρ. 1, 5 παρ. 1, 16 παρ. 4 εδ. β' του Σ και του 13 παρ. 1 του ΥΚ, πράγμα που σημαίνει ότι η πρόσληψη, οι υπηρεσιακές μεταβολές και η λύση της υπαλληλικής σχέσης πρέπει να ενεργούνται αποκλειστικώς κατά το λόγο της προσωπικής αξίας και ικανότητας κάθε προσώπου με ίσους όρους.[398]

Ειδικότερα το άρθρο 4 παρ. 1 του Σ που ορίζει ότι «οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου» καθιερώνει όχι μόνο την ισότητα των Ελλήνων ενώπιον του νόμου, αλλά και την ισότητα του νόμου απέναντι σε αυτούς. Ο ΑΠ[399] θεωρεί ότι το άρθρο 4 παρ. 1 του Σ καθιερώνει όχι μόνο την ισότητα των Ελλήνων ενώπιον του νόμου, αλλά και την έναντι αυτών ισότητα του νόμου, απαγορεύοντας τις αυθαίρετες νομοθετικές διακρίσεις. Η αρχή της ισότητας περιέχει κανόνα δικαίου που δεσμεύει τα συντεταγμένα όργανα της Πολιτείας και ειδικότερα, τόσο τον κοινό νομοθέτη, όσο

---

[397] ΣΕ 1030/1985, ΣΕ 1754/1987, ΣΕ 94/1986, ΔΠΘΕΣ 974/1998, ΔιΔικ 1998, σελ. 424. Το άρθρο 24 παρ. 1 του ν. 1400/1983 σε συνδυασμό με το άρθρο 6 του ν. 1256 προσδιόριζε το σύνολο των ακαθάριστων μηνιαίων τακτικών αποδοχών των κληρικών εφημέριων - εκπαιδευτικών στα 3/5 των ακαθάριστων αποδοχών του Προέδρου του ΑΠ, ρύθμιση που επίσης, εισήγαγε δυσμενή διάκριση εις βάρος τους, αντικείμενη στο άρθρο 4 του Σ. και άρα ανίσχυρη.

[398] Βλ. ΑΕΔ 30/1985, ΣΕ 2786/1984, ΣΕ 352/1986, ΣΕ 2778, 3353/1991, ΣΕ 2607/1992, ΔιοικΕφΛαρ. 126/1988, ΔιοικΕφΑθ 480/1990, ΔιΔικ 1990, σελ. 1319, ΔιοικΕφΑθ 2746/1991, ΝοΒ 1991, σελ. 290.

[399] Έτσι η απόφαση του ΑΠ 1633/1981 (Τομ. Β' ΤοΣ 8, 1982, σελ. 411 επομ.) αποδέχεται την βάσει του άρθρου 4 παρ. 1 του ισχύοντος Σ, αρχή της ισότητας των πολιτών ενώπιον του νόμου υπό την έννοια της όμοιας μεταχείρισης αυτών, αποκλειόμενης της θεσπίσεως ανισοτήτων αντικειμένων εις το κοινό περί δικαίου αίσθημα, ουδαμώς αποκλείει την υπό του νομοθέτη ρύθμιση, δια κανόνων δικαίου, των καθ' έκαστον θεμάτων υπό τις ίδιες κατηγορίες υποθέσεων ή και προσώπων υπό τις ίδιες καταστάσεις τελούντων, αναλόγως των για κάθε κατηγορία παρουσιαζόμενων, εκάστοτε κοινωνικών, οικονομικών ή ειδικών συνθηκών, υπό την προϋπόθεση ότι μια τέτοια διαφοροποίηση γίνεται κατά τρόπο μη αυθαίρετο και δημιουργούντα αδικαιολόγητες διακρίσεις. Το Ανώτατο Δικαστήριο δέχεται ως σύμφωνη με την αρχή αυτή τη ρύθμιση που γίνεται με βάση γενικά και αντικειμενικά κριτήρια που τελούν σε συνάφεια με το αντικείμενο αυτής, ενώ χαρακτηρίζει ανεπίτρεπτη τη ρύθμιση με βάση κριτήρια άσχετα προς το ουσιαστικό περιεχόμενο αυτής ή με βάση «όλως τυπικά ή συμπτωματικά στοιχεία», θεωρεί ως αντισυνταγματική τη θέσπιση ανισοτήτων «ανεπίδεκτων δικαιολογήσεως ή «την έκδηλη και ανεπίδεκτη πάσης δικαιολογήσεως άνιση μεταχείριση» και θεωρεί ως ανεπίτρεπτες τις ανισότητες, οι οποίες αντίκεινται «εις το κοινό περί δικαίου αίσθημα». Συγχρόνως η αποφ. 1770/1979 του ΣΕ αποδέχεται ως δικαιολογημένες τις νομοθετικές διακρίσεις που εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον.

και την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση, όταν θεσπίζει κατ' εξουσιοδότηση του νόμου κανόνες δικαίου, η παράβαση της δε, ελέγχεται από τα δικαστήρια.

Ως προς το ζήτημα της εφαρμογής του πειθαρχικού δικαίου, η αρχή της ισότητας επιτάσσει την επιβολή παρόμοιων από απόψεως αυστηρότητας πειθαρχικών ποινών σε παρόμοιες από απόψεως σοβαρότητας, παραβάσεις. ***Η αρχή της ισότητας*** εκλαμβάνεται με την ουσιαστική ή αναλογική έννοια, ***επιτάσσει δηλαδή την όμοια μεταχείριση των ομοίων και την ανόμοια μεταχείριση των ανόμοιων, που σημαίνει ότι ο νομοθέτης δεσμεύεται κατά τη ρύθμιση ποικίλων ουσιωδώς όμοιων πραγμάτων, σχέσεων ή πραγματικών ή προσωπικών καταστάσεων και κατηγοριών προσώπων, να μην νομοθετεί τις περιπτώσεις αυτές κατά τρόπο διαφορετικό ή ανόμοιο, εισάγοντας εν γένει διακρίσεις ή εξαιρέσεις, εκτός αν η διαφορετική ρύθμιση τους δεν είναι αυθαίρετη, αλλά επιβάλλεται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος, η ύπαρξη και η συνδρομή των οποίων υπόκειται στον έλεγχο των Δικαστηρίων.***[400] Εν ολίγοις απαγορεύει μόνο την αδικαιολόγητα αυθαίρετη άνιση μεταχείριση του ουσιωδώς ίσου και την αδικαιολόγητα αυθαίρετη ίση μεταχείριση του ουσιωδώς άνισου, όχι όμως και την άνιση μεταχείριση του ουσιωδώς άνισου ανάλογη με την υπάρχουσα ανισότητα. Αποκλείεται η αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων ή η ενιαία μεταχείριση καταστάσεων που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες.[401]

Υπάρχουν συνταγματικές διατάξεις που ρητά καθιερώνουν υποχρέωση του νομοθέτη για ευνοϊκότερες ρυθμίσεις υπέρ ορισμένων κατηγοριών προσώπων άξιων ιδιαίτερης προστασίας. Σε περίπτωση που τεθεί μια τέτοια ειδική ρύθμιση υπέρ ορισμένης κατηγορίας προσώπων και από αυτή τη ρύθμιση αποκλεισθεί αδικαιολογήτως άλλη κατηγορία προσώπων ως προς την οποία συντρέχει ο ίδιος δικαιολογητικός λόγος ευνοϊκής μεταχείρισης, η διάταξη που εισάγει τη δυσμενή αυτή διάκριση είναι ανίσχυρη ως αντισυνταγματική.

---

[400] Σημαντική είναι η απόφαση B VerfGE 4, 155, η οποία νομολόγησε ότι ο νομοθέτης δεσμεύεται από τη γενική αρχή της ισότητας, υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπεται να μεταχειρίζεται ούτε το ουσιωδώς ίσο αυθαίρετα κατ' άνισο τρόπο, ούτε το ουσιωδώς άνισο αυθαίρετα κατά ίσο τρόπο. Και το Ευρωπαϊκό δίκαιο απαγορεύει τη ρύθμιση όμοιων καταστάσεων κατά διαφορετικό τρόπο και διαφορετικών καταστάσεων με όμοιο τρόπο, εκτός και αν η διάκριση δικαιολογείται αντικειμενικά. Βλ. και ΣΕ 5116/1996, ΤοΣ 1997, 805 με ενδείξεις από τη νομολογία του ΔΕΚ, ΑΠ 514/1977, ΝοΒ. 26.181, ΑΠ 657/1975 ΝοΒ 23.1085, ΑΠ 310/1975, ΝοΒ 21.1153. Η απόφαση 3494/1979 του ΣΕ (ΤοΣ 6, 1980, σελ. 197 επομ.) δεν παρακωλύει τη διαφορετική ρύθμιση των ανόμοιων περιπτώσεων που τελούν υπό διαφορετικές ή ειδικές συνθήκες και τη θέσπιση εξαιρέσεων που δικαιολογούνται από ειδικούς λόγους γενικότερου ή υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος, ούτε εμποδίζεται η διά νόμου θέσπιση διακρίσεων που δικαιολογούνται από τη συνδρομή ειδικών περιπτώσεων που εξυπηρετούν το ειδικό συμφέρον ή ειδική σκοπιμότητα, έστω και αν δια των διακρίσεων τούτων θίγονται υφιστάμενα δικαιώματα ή συμφέροντα. Η αποφ. 1806/1983 (ΤοΣ 9/1983 σελ. 48 επ.) του ΣΕ δέχεται πάγια ότι «η αρχή της ισότητας επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση των προσώπων που βρίσκονται κάτω από τις ίδιες ή όμοιες συνθήκες, δεσμεύοντας τον κοινό νομοθέτη και τη Διοίκηση, όταν προβαίνει σε ρυθμίσεις ή παίρνει μέτρα που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα. Παράλληλα δεν αποκλείεται η ευχέρεια στο νομοθέτη, ανάλογα της φύσεως του υπό ρύθμιση θέματος ή ενόψει των εκάστοτε ειδικών συνθηκών, να προβαίνει στη θέσπιση δικαιολογημένων διακρίσεων».

[401] ΣΕ 2495/2000 ΝοΒ 2001, σελ. 1681, ΣΕ 2944/2000, ΔΕΝ 2000 σελ. 1217, ΑΠ 996/2000 ΔΕΝ 2000 σελ. 1137, ΑΠ 15/1999 ΝοΒ 2000 σελ. 456, ΣΕ 466/1999, ΔιΔικ 1999 σελ. 938, ΑΠ 576/1999 ΔΕΝ 1999 σελ. 1043, ΑΠ 1918/1999 ΔΕΝ 2000 σελ. 232, ΣΕ 3587/1997 ΔιΔικ 1998, σελ. 120, ΣΕ 2380/1996, ΔιΔικ. 1998 σελ. 375, ΣΕ 870/1995, ΔιΔικ 1997 σελ. 126, ΣΕ 1519/1995 ΔιΔικ 1995 σελ. 625, ΑΠ 12/1992 ΔΕΝ 1993 σελ. 1043, ΑΠ 6/1992, ΝοΒ 1992 σελ. 710, ΑΠ 15/1991 ΝοΒ 1992 σελ. 272, ΑΠ 41/1990 ΝοΒ 1991 σελ. 239, ΣΕ 1504/1989 ΔιΔικ 1990 σελ. 804, ΑΠ 4/1987 ΝοΒ 1988 σελ. 71, ΑΠ 1808/1986 ΔΕΝ 1987 σελ. 937.

Κατά την επιστημονική διδασκόμενη θεωρία η αρχή της ισότητας δεν αποκλείει τους ειδικούς ή εξαιρετικούς νόμους, ούτε τις διακρίσεις του νόμου που ανάγονται σε πρόσωπα ή σε κατηγορίες προσώπων, ούτε καν τους νόμους που απονέμουν προνόμια. Αποκλείει μόνο την ειδική «αυθαίρετη» ρύθμιση, τις διακρίσεις ή τα προνόμια που δεν υποστηρίζει κανένας δικαιολογητικός λόγος νομοθετικής διακρίσεως ή την αδικαιολόγητη διανομή από το νομοθέτη βαρών ή ωφελημάτων που προσπίπτει στην κοινή λογική ή τη στοιχειώδη περί «δικαίου αντίληψη» και αίσθημα ή ακόμη εκείνη τη ρύθμιση που δε μπορεί να είναι αποδεκτή «κατά την κρίση ορθώς και δικαίως σκεπτόμενου ανθρώπου, άλλως ορθοφρονούντος ανθρώπου». Ειδικότερα ο νομοθέτης ή η κατ' εξουσιοδότηση θεσμοθετούσα Διοίκηση μέσα στα όρια της διακριτικής τους ευχέρειας[402] μπορούν να ρυθμίσουν κατά ενιαίο ή διαφορετικό τρόπο τις ποικίλες προσωπικές ή πραγματικές καταστάσεις ή σχέσεις, λαμβάνοντας υπόψη τις υφιστάμενες κοινωνικές, οικονομικές, επαγγελματικές ή άλλες συνθήκες που συνδέονται με κάθε μια από τις ανωτέρω καταστάσεις ή σχέσεις, στηριζόμενοι πάνω σε γενικά και αντικειμενικά κριτήρια που βρίσκονται σε συνάφεια προς το αντικείμενο της ρύθμισης για την οποία πρόκειται κάθε φορά.

Παράλληλα ο δικαστής πρέπει κατά την επιλογή των διαφόρων ρυθμίσεων να κινείται μέσα στα όρια που διαγράφονται από την αρχή της ισότητας και τα οποία αποκλείουν τόσο την έκδηλη άνιση μεταχείριση, είτε υπό τη μορφή της εισαγωγής ενός καθαρά χαριστικού μέτρου ή ενός προνομίου μη συνδεόμενου προς αξιολογικά κριτήρια ή εξαιρέσεως από την εφαρμογή κάποιου κανόνα δικαίου, με βάση κριτήρια αυθαίρετα ή άσχετα προς το ουσιαστικό περιεχόμενο της ρυθμίσεως για την οποία πρόκειται κάθε φορά, είτε υπό τη μορφή της επιβολής μιας αδικαιολόγητης επιβάρυνσης ή της αφαιρέσεως δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται ή παρέχονται από προϋφιστάμενο ή τιθέμενο γενικότερο κανόνα ή με την ισοπέδωση και την αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων ή την ενιαία μεταχείριση καταστάσεων ή προσώπων που τελούν υπό διαφορετικές πραγματικές ή νομικές συνθήκες με βάση όλως τυπικά ή συμπτωματικά ή άσχετα μεταξύ τους στοιχεία και κριτήρια[403] ή αντιθέτως, τη διαφορετική μεταχείριση των αυτών ή παρομοίων καταστάσεων.

21.1. Η ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΙΣΗΣ ΑΜΟΙΒΗΣ ΓΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑ ΙΣΗΣ ΑΞΙΑΣ

Το διεθνές και το εσωτερικό δίκαιο έχει εδραιώσει ως στερεότυπη την αντίληψη ότι η αρχή της ισότητας ως προς τις αποδοχές εκλαμβάνεται ως η αρχή της ίσης αμοιβής για εργασία ίσης αξίας. Κατά καιρούς θεσπίζονται διεθνείς συμβάσεις και νόμοι για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου μεταξύ των οποίων ο νόμος 1532/1985 που κατοχυρώνει τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα του ανθρώπου, δεσμεύοντας τα συμβαλλόμενα κράτη να αναγνωρίσουν το δικαίωμα της εργασίας σε κάθε άνθρωπο, ώστε να είναι εφικτή η δυνατότητα να κερδίζει τα προς το ζην με εργασία που θα επιλέγει ελεύθερα και θα απολαμβάνει δίκαιους και ευνοϊκούς όρους που θα του εξασφαλίζουν ένα δίκαιο μισθό και αμοιβή ίση με την αξία της εργασίας, χωρίς καμιά διάκριση στα δύο φύλα.

Αλλά και η ***Παγκόσμια Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ορίζει στη διάταξη του άρθρου 23 παρ. 2 και 3*** τα εξής: «Πάντες έχουν δικαίωμα άνευ ουδεμίας διακρίσεως ίσης αμοιβής δια ίσην εργασία. Πας όστις έχει δικαίωμα

---

[402] Ο νομοθέτης και η Διοίκηση ελέγχονται ως προς την αντίληψη τους, τόσου επί του διαφορετικού των προσόντων ή των συνθηκών, όσο και επί της αναλογικότητας των εισαγομένων ρυθμίσεων στο διάφορο των προσόντων και των συνθηκών.

[403] ΣΕ 2912/1980, ΣΕ 2925/1983, ΣΕ 999/2005, ΣΕ 2495/2000, ΣΕ 3587/1997, ΣΕ 1519/1995.

δικαίας και ικανοποιητικής ανταμοιβής εξασφαλίζουσης δι' αυτόν ως και δια την οικογένεια του διαβίωση σύμφωνον προς την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και συμπληρουμένην εάν παρίσταται ανάγκη, διά πάντων των λοιπών μέσων κοινωνικής προστασίας, πρέπει να επιζητεί τούτο».

Τα σημαντικότερα διεθνή νομοθετικά κείμενα είναι τα εξής: ***Η Διεθνής Σύμβαση Εργασίας*** (ΔΣΕ 100 ορίζει την έννοια της εργασίας, κυρωθείσα με το νόμο 46/1975), ***η υπ' αριθμ 111 Διεθνής Σύμβαση Εργασίας και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης*** (κυρωθέντες με το νόμο 1426/1984) καθώς και το κυρωθέν με το νόμο 1532/1985 ***Διεθνές Σύμφωνο του ΟΗΕ*** καθιερώνουν την αρχή της ίσης μεταχείρισης ή της ίσης αμοιβής για εργασία ίσης αξίας. ***Το 12ο Πρωτόκολλο ΕΣΔΑ*** περιέχει μια γενική απαγόρευση της διακριτικής μεταχείρισης λόγω φύλου, γλώσσας θρησκείας, πολιτικών πεποιθήσεων, εθνικής ή κοινωνικής προέλευσης, συμμετοχής σε εθνική μειονότητα, περιουσίας, γέννησης ή άλλης κατάστασης.[404]

Στο γενικό πλαίσιο της εφαρμογής της αρχής της ισότητας υπάγεται ***το άρθρο 22 παρ. 1 υποπαρ. 2 του Σ,***[405] το οποίο ευρισκόμενο σε απόλυτη εναρμόνιση με τους κανόνες του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου πρεσβεύει ότι «όλοι οι εργαζόμενοι ανεξαρτήτως φύλλου, γλώσσας, θρησκείας ή άλλης διάκρισης, έχουν δικαίωμα ίσης αμοιβής για παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας. Αποκλίσεις από τη ρύθμιση αυτή επιτρέπεται μόνο για σοβαρούς λόγους δημόσιου συμφέροντος. Η ίδια αρχή καθιερώθηκε και αποτυπώθηκε αρχικώς από την υπ' αριθμ. 100 Διεθνή Σύμβαση Εργασίας του 1951 «περί ισότητος της αμοιβής μεταξύ αρρένων και θηλέων εργαζομένων δι' εργασίας ίσης αξίας». Αναγνωρίζεται το δικαίωμα ίσης αμοιβής «ανεξαρτήτως φύλου» ή άλλης διακρίσεως, όπως είναι η ιθαγένεια, συνεπώς ισχύει και για τους αλλοδαπούς και ανιθαγενείς.

Κατά απροσδόκητο τρόπο το άρθρο 22 παρ. 1 υποπαρ. 2 του Σ αφορά μόνο τους εργαζόμενους που παρέχουν με αμοιβή εξαρτημένη εργασία βάσει σχέσεως ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ ή ιδιώτη ως εργοδότες και όχι σε όσους παρέχουν εργασία βάσει σχέσεως δημοσίου δικαίου, καθιστώντας το ατομικό αυτό δικαίωμα ανίσχυρο έναντι του Κράτους.[406] Ως προς τις εργασιακές σχέσεις ισχύει η αρχή της ίσης μεταχείρισης των εργαζομένων από τον εργοδότη, η οποία απορρέει ***από το άρθρο 288 ΑΚ***, αλλά βρίσκει έρεισμα και στο ***άρθρο 4 παρ. 1 του Σ,***

---

[404] Βλ. «Σύνταγμα και ΕΣΔΑ» του Π. Παραρά, 2001, σελ. 501.

[405] Το άρθρο 22 παρ. 1 εδαφ. β' του Σ επιτάσσει την ίση, εν σχέσει με το θέμα της αμοιβής, μεταχείριση των εργαζομένων, αποτρέποντας το νομοθέτη να προβεί σε δυσμενείς διακρίσεις, όταν όλοι εργάζονται υπό τις ίδιες συνθήκες - εκτός αν οι διακρίσεις αυτές δεν είναι αυθαίρετες, αλλά επιβάλλονται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος - αφετέρου δε, θεσπίζει κανόνα δημοσίας τάξεως βάσει του οποίου ο εργαζόμενος αποκτά το δικαίωμα να αξιώσει από τον εργοδότη του την οικειοθελώς καταβαλλόμενη μεγαλύτερη αμοιβή σε άλλο μισθωτό του, ο οποίος ανήκει στην ίδια κατηγορία, έχει τα ίδια προσόντα και προσφέρει υπό τις ίδιες συνθήκες την ίδια ποσοτικά και ποιοτικά υπηρεσία, εκτός αν η διαφορετική αυτή αμοιβή είναι δίκαιη και εύλογη, συνεπεία συνδρομής κάποιου ειδικού σοβαρού λόγου. Ένας τέτοιος σοβαρός λόγος υφίσταται όταν ο ένας εργαζόμενος παρέχει την εργασία του με σχέση δημοσίου δικαίου και ο άλλος με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Η πλήρης εξομοίωση των αποδοχών των εν λόγω διαφορετικών κατηγοριών εργαζομένων (και κατά συνέπεια η μισθολογική ή βαθμολογική εξομοίωση) θα ανέτρεπε τη βασική συναλλακτική αρχή της ελεύθερης διαπραγμάτευσης των όρων προσλήψεως στο δημόσιο τομέα του απαραίτητου για την εξυπηρέτηση των δημοσίων αναγκών προσωπικού με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Βλ. ΑΠ 414/1994, ΔΕΝ 1995, σελ. 815, ΑΠ 140/1993, ΔΕΝ 1993, σελ. 519, ΑΠ 108/1990, ΝοΒ 1992, σελ. 53 με σημείωση του Γ. Λεβέντη.

[406] Την ίδια ρύθμιση προέβλεπε και ο ν. 1414/1984 «εφαρμογή της αρχής της ισότητας των φύλων στις εργασιακές σχέσεις και άλλες διατάξεις, ενώ με αυτή τη διάταξη συναίνεσε το ΑΕΔ (αποφ. 16/1983) μετά από αντίθετες γνωμοδοτήσεις των υπ' αριθμ. 810/1983 του ΑΠ και 276/1980 του ΕΣ.

όπως και ***στο άρθρο 110 ΣυνθΕΚ***. Έτσι στα πλαίσια της εργασιακής σύμβασης δεν επιτρέπεται η άνιση μεταχείριση από τον εργοδότη μισθωτών της ίδιας εκμετάλλευσης με τα ίδια προσόντα, εφόσον παρέχουν τις ίδιες υπηρεσίες υπό τις ίδιες συνθήκες, εκτός αν δικαιολογείται εξαίρεση ή απόκλιση εξαιτίας επαρκούς αντικειμενικού λόγου.[407] ***Τα δικαστήρια συχνά επικαλούνται το άρθρο 22 παρ. 1 του Σ σε συνδυασμό με το άρθρο 288 του ΑΚ προκειμένου να θεμελιώσουν τόσο την αξίωση ίσης αμοιβής για ίση εργασία, όσο και ευρύτερα την αρχή της ίσης μεταχείρισης των εργαζομένων.***[408]

Όσοι υπηρετούν με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου προστατεύονται τόσο από το άρθρο 4 παρ. 1 Σ, όσο και από το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο.[409] Το άρθρο 119 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣυνθΕΟΚ) ορθότατα δεν συμμερίζεται την ερμηνεία του άρθρου 22 του Σ που περιορίζει τη συνταγματική προστασία μόνο στην εξαρτημένη εργασία, μάλιστα αναιρεί αυτή τη διάκριση, διακηρύσσοντας ότι η αρχή της ίσης αμοιβής για εργασία ίσης αξίας πρέπει να ισχύει για όλους τους εργαζόμενους του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα.[410] Ειδικότερα αποτελεί θεμελιώδη κοινοτική αρχή περί της ισότητας των αμοιβών για εργασία ίσης αξίας μεταξύ εργαζομένων ανδρών και γυναικών.[411]

Ο Ν. 3488/2006 θεσπίζει την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, όσον αφορά στην πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και ανέλιξη στους όρους και στις συνθήκες εργασίας. Με τον εν λόγω νόμο ενσωματώνεται στο Εθνικό Δίκαιο η Οδηγία 2002/73/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Σεπτεμβρίου 2002, ενώ παράλληλα καταργούνται και αντικαθίστανται σχεδόν στο σύνολο τους οι διατάξεις του Ν. 1414/1984.[412] Στο άρθρο 7 του ανωτέρω νόμου επαναλαμβάνεται η επιταγή τους για ισότητα αμοιβής ανάμεσα σε άνδρες και γυναίκες για εργασία ίσης αξίας, με παράλληλη διεύρυνση της έννοιας της αμοιβής, ώστε να περιλαμβάνει εκτός από το μισθό και κάθε πρόσθετη παροχή από τον εργοδότη εξαιτίας ή με αφορμή την απασχόληση του εργαζομένου.[413]

Για πολλά χρόνια διαπιστώνεται στον ελλαδικό χώρο ανεπίτρεπτη μισθολογική διαφοροποίηση μεταξύ των δύο φύλων που εργάζονται στο δημόσιο

---

[407] ΑΠ 7/1996, ΕλλΔνη 1996, σελ. 1050.

[408] Προϋπόθεση εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης είναι η νομιμότητα των μισθολογικών παροχών, διότι ισότητα στην παρανομία δεν επιτρέπεται. «Ουκ ισότης εν τη παρανομία» πρεσβεύει ο Δαγτόγλου Π.Δ. στο «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», τόμος Α' σελ. 110, έκδοση 1985. Αν η Διοίκηση δεν εφάρμοσε ή παραβίασε το νόμο κατά το παρελθόν, δεν έπεται ότι υποχρεούται βάσει της αρχής της ισότητας να ακολουθήσει την ίδια παράνομη ρύθμιση και στο μέλλον. Βλ. ΑΠ 1400/2002, ΔΕΝ 2003 σελ. 1147, ΑΠ 472/2001 ΔΕΝ 2002 σελ. 307, ΑΠ 700/1991 ΔΕΝ 1992 σελ. 555, ΑΠ 850/1989 ΔΕΝ 1990 σελ. 474, ΑΠ 1080/1981 ΔΕΝ 1982 σελ. 533.

[409] Βλ. ΑΠ 423/1992, ΝοΒ 1993, 880, αλλά και Εμμανουηλίδη Δ. «Η αρχή της ισότητας αμοιβής ανδρών και γυναικών κατά το κοινοτικό και ελληνικό δίκαιο», ΝοΒ. 1994, σελ. 127, ΑΕΔ 16/1983 ΔΕΝ 1884 σελ. 577, ΣΕ 1482/2002 ΕΔΔΔΔ 2003, σελ. 147, ΑΠ 782/1999 ΔΕΝ 2002 σελ. 298, ΑΠ 3/1997 ΝοΒ 1998 σελ. 1998 σελ. 23, ΣΕ 1158/1995 ΔιΔικ 1995 σελ. 632.

[410] ΔΕΚ 1976 Defrenne II, υπόθεση 43/1975, ΔΕΚ της 2 Οκτ. 1997, Hellen Gerster, υπόθεση 1/1995.

[411] Στην εφαρμογή της συγκεκριμένης διάταξης στηρίχθηκε ένα σημαντικό μέρος της νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ως προς τη έννοια της αμοιβής ή της διάταξης του άρθρου 1 της 100 περί ισότητας της αμοιβής μεταξύ αρρένων και θηλέων εργαζομένων για εργασία ίσης αξίας.

[412] Ο ν. 1414/1984 όριζε στο άρθρο 4 παρ. 2 ότι «ως αμοιβή νοείται ο μισθός και κάθε άλλη πρόσθετη παροχή που καταβάλλεται από τον εργοδότη στον εργαζόμενο, άμεσα ή έμμεσα σε χρήμα ή σε είδος, ως αντάλλαγμα της προσφερόμενης εργασίας».

[413] Βλ. Ισότητα δύο φύλων άρθρο 41 του ΥΚ ΣΕ 634/1981 Ισότητα στις αποδοχές ΣΕ 1436, 2695/1990

τομέα.[414] Εάν μάλιστα διαπιστωθεί από το ΔΕΚ η δυσμενής διάκριση, για όσο διάστημα δεν λαμβάνονται εθνικά μέτρα που να υποκαθιστούν την ίση μεταχείριση, ο σεβασμός του άρθρου 119 ΣυνθΕΚ δεν διασφαλίζεται παρά με την παραχώρηση στα πρόσωπα της κατηγορίας που αδικείται, των ίδιων πλεονεκτημάτων με εκείνα που απολαμβάνουν τα πρόσωπα της πλέον ευνοημένης κατηγορίας.[415]

Επικαλούμαστε τον όρο «αξία της εργασίας» για να εκφράσουμε την οικονομική αξία αυτής. Στην πράξη, όμως είναι ανέφικτο δύο εργαζόμενοι να προσφέρουν εργασία ίσης αξίας, διότι η εργατική απόδοση τους είναι αδύνατο να είναι ακριβώς όμοια (ακόμη και αν η εργασία τους παρέχεται υπό τις ίδιες συνθήκες), συμπέρασμα που ευκόλως αναγάγουμε σε περιπτώσεις που αναμένεται από τους εργαζόμενους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους να επιδείξουν ιδιαίτερες ικανότητες, ενδιαφέρον, πρωτοβουλίες.[416] Η δυσκολία που παρουσιάζει η εξακρίβωση της αξίας της εργασίας καθιστά επιτακτική την ανάγκη να καθορίζεται το ύψος της αμοιβής από την απόδοση του εργαζομένου. Η αξία της εργασίας επαυξάνεται όταν ο εργαζόμενος αποκτήσει μακρόχρονη πείρα και εμπειρία, διαθέτει προσόντα που συμβάλλουν στην ποιοτική καλυτέρευση της εργασίας ή ασκεί εποπτικό έλεγχο, γεγονός που αναδεικνύει το μέγεθος των ευθυνών του. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η διαφορά μισθού λόγω αρχαιότητας ή λόγω ειδικών προσόντων.

21.2. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΗΣ ΑΜΟΙΒΗΣ ΩΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΩΝ ΑΜΟΙΒΩΝ

Χάρη στις θεμελιώδεις αρχές της ελεύθερης επιλογής και της ίσης αμοιβής για εργασία ίσης αξίας, επιτυγχάνεται η δυνατότητα της προαγωγής του υπαλλήλου στην ανώτερη κατηγορία, λαμβάνοντας υπόψη τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του, την ικανότητα και το χρόνο υπηρεσίας, ενώ συγχρόνως του εξασφαλίζεται ένα ανεκτό επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης που συνίσταται στην κατάλληλη διατροφή, ενδυμασία και κατοικία και κατά συνέπεια επιτυγχάνεται η καλύτερη σωματική και ψυχική υγεία, τόσο του ιδίου, όσο και της οικογένειας του.

Όσον αφορά τους δημοσίους υπαλλήλους, από τις διατάξεις των άρθρων 4 και 103 του Σ συνάγεται ότι τα έμμισθα αυτά διοικητικά όργανα, από τη στιγμή που διορίζονται στην υπηρεσία, πρέπει καταρχήν να τυγχάνουν της ίδιας μισθολογικής μεταχείρισης από την Πολιτεία, διότι δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή και ανεκτή η καταβολή διαφορετικού ύψους αποδοχών σε ορισμένη κατηγορία υπαλλήλων, εφόσον αυτοί εκτελούν τα ίδια ακριβώς υπηρεσιακά καθήκοντα και τελούν υπό τις ίδιες ακριβώς συνθήκες εργασίας[417] με άλλες κατηγορίες υπαλλήλων. Η τυχόν κατ' εξαίρεση διαφορετική μισθολογική μεταχείριση ορισμένης κατηγορίας υπαλλήλων πρέπει να γίνεται με επίκληση αξιολογικών κριτηρίων βάσει των οποίων ενεργείται η παρέκκλιση από τον κανόνα. Απαιτείται να εφαρμοσθεί σε μεταβατική περίοδο και

---

[414] Βαρύνουσας σημασίας ήταν τα ευρήματα που αποκόμισε το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών που εκπόνησε μια εκτενέστατη μελέτη, σύμφωνα με την οποία διαπίστωσε ότι στον ελληνικό δημόσιο τομέα το μισθολογικό χάσμα μεταξύ ανδρών - γυναικών το 1998 ανερχόταν σε εννέα ποσοστιαίες μονάδες, ποσοστό ιδιαίτερα μεγάλο μεν, ωστόσο μικρότερο από το μέσο όρο της Ε.Ε.

[415] ΔΕΚ 1994, Constance Christine Ellen Smith, υπόθεση 408/1992, ΔΕΚ της 19 Απρ. 1997.

[416] Βλ. Δαγτόγλου Π. Δ. «Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, τόμος Β' 1991, Αθήνα - Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 1076 επομ.

[417] Σύμφωνα δε με την αποφ. 2080/1950 του ΣΕ οποιαδήποτε αδικαιολόγητη διατάραξη της σχέσεως που δημιουργήθηκε από τη νόμιμη καθιέρωση των μισθών, οι οποίοι είναι μαθηματικώς άνισοι, αλλά νομικώς ίσοι, παραβιάζει το άρθρο 4 του Σ.

να είναι σύντομης χρονικής διάρκειας, επιβαλλόμενη από λόγους κοινωνικούς αναγόμενους στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων αυτής.[418] Οι διατάξεις του Σ συμπορεύονται με το ανάλογο πνεύμα της Συνθήκης των Βερσαλλιών, η οποία στο άρθρο 427 περιέχει τη θεμελιώδη αρχή «ίσος μισθός για ίση εργασία».

Ειδικότερη μορφή της αρχής της ισότητας αποτελεί η μισθολογική ισότητα δημοσίου λειτουργού ή υπαλλήλου που δημιουργεί αντίστοιχο δημόσιο δικαίωμα ίσης μισθολογικής μεταχείρισης. Με βάση αυτή την αρχή ο κοινός νομοθέτης δεσμεύεται να μην εισάγει ως προς τα επιμέρους ποσά του μισθού, δυσμενείς διακρίσεις μεταξύ των μισθωτών, οι οποίες δεν δικαιολογούνται συγκριτικά και δεν επιβάλλονται, είτε ευθέως από το Σ, είτε από τις ιδιαίτερες συνθήκες προσφοράς των υπηρεσιών τους ή από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος,[419] ακόμη και αν λόγω των συγκεκριμένων διακρίσεων θίγονται υφιστάμενα δικαιώματα ή συμφέροντα.[420]

Αλλά και όταν εφαρμόζονται οι σχετικές περί μισθολογίου διατάξεις, απαιτείται η μεταχείριση των υπαλλήλων από τη Διοίκηση να γίνεται ομοιόμορφα και να επικρατεί πνεύμα ισότητας και δικαιοσύνης και κυρίως να αποφεύγεται κάθε μυστικότητα ως προς τον καθορισμό του ύψους των αποδοχών, ώστε να μην προκαλούνται υπόνοιες και αμφιβολίες για τους χειρισμούς και την ακεραιότητα των πράξεων της, όταν μάλιστα παρέχεται σε αυτήν η ευχέρεια ρύθμισης, προσδιορισμού και καταβολής ορισμένων παροχών.[421] Αν μάλιστα για να χορηγηθεί μια παροχή, ο νόμος επιβάλλει να συντρέχουν ορισμένοι όροι, η Διοίκηση δε μπορεί να θέσει ή να προσθέσει διαφορετικούς από τους νόμιμους.[422]

Τα δικαστήρια και κυρίως το ΣΕ κατά τον έλεγχο της παραβίαση της αρχής της ισότητας φαίνεται να εμπνέεται στη σχετική νομολογία του από τον κανόνα ότι «τα διαφορετικά προσόντα υφίστανται διαφορετική μεταχείριση και οι διαφορετικές συνθήκες επιδέχονται διαφορετική ρύθμιση». Επομένως εάν εισαχθεί με νομοθετική ή κανονιστική διάταξη δικαιολογημένη ειδική ρύθμιση για ορισμένη κατηγορία προσώπων και αποκλεισθεί από τη ρύθμιση αυτή, κατ' αδικαιολόγητη δυσμενή διάκριση, άλλη κατηγορία προσώπων ως προς την οποία συντρέχει ο ίδιος λόγος που επιβάλλει την ειδική αυτή μεταχείριση, η διάταξη που εισάγει τη δυσμενή διάκριση είναι ανίσχυρη ως αντισυνταγματική. Η τυχόν προκύπτουσα από την παράβαση των ανωτέρω διατάξεων του Σ ανισότητα αίρεται με την κήρυξη από τα δικαστήρια της αντισυνταγματικότητας της διατάξεως που εισάγει τη δυσμενή διάκριση και την παράλληλη επέκταση της εφαρμογής της ειδικής ευμενούς ρύθμισης και υπέρ εκείνου εις βάρος του οποίου έγινε η δυσμενής διάκριση, προς αποκατάσταση της διαταραχθείσης συνταγματικής αρχής της ισότητας, διότι διαφορετικά δεν θα είχε ουσιαστικό περιεχόμενο η ζητούμενη δικαστική προστασία.[423] Αν κάποια μισθολογική παροχή καθιερώθηκε για μια κατηγορία μισθωτών κατά παράβαση κανονιστικών διατάξεων, τα δικαστήρια οφείλουν να επιδικάζουν την ίδια παροχή και

---

[418] ΣΕ 4042/2000 περίπτωση προσωπικού που υπηρετούσε με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και μετέπειτα διορίσθηκε σε θέσεις μονίμων υπαλλήλων λαμβάνει διαφορετικού ύψους αποδοχές. Σε παρακάτω χωρίο της διατριβής θα γίνει εκτενέστερη αναφορά σε αυτή την κατηγορία των υπαλλήλων.

[419] ΑΠ 43/1987, ΑΠ 1104/1986, ΑΠ 1411/1984, ΣΕ 2153/1989.

[420] ΣΕ 1260/1995, ΣΕ 1504/1989, ΣΕ 1190/1987, ΣΕ 4846/1984.

[421] ΣΕ 1556/1959.

[422] Βλ. ΣΕ 521, 1111/1963, 271, 680, 955/1956.

[423] ΑΠ 1222/1992, ΕλλΔνη 1994, σελ. 1513, ΑΠ 337/1997, NoB 1998, σελ. 1244, ΑΠ 13/1991, ΑΠ 11, 19/1989, ΑΠ 1104/1986, η αποφ. του ΑΠ 55/1990 εφαρμόζει την αρχή της ισότητας κατά την καταβολή των αποδοχών στις διάφορες κατηγορίες υπαλλήλων.

στους μισθωτούς της ίδιας κατηγορίας που εξαιρέθηκαν αδικαιολόγητα, η δε σχετική αξίωση θεμελιώνεται και στο άρθρο 288 του ΑΚ[424] ή αν πρόκειται για άνιση μεταχείριση των δύο φύλων στο άρθρο 4 του Ν. 3488/2006.

Θεωρείται ότι δεν παραβιάζεται από τη δικαστική εξουσία η αρχή της διάκρισης των εξουσιών που θεσπίζεται με τα άρθρα 1, 26, 73 επομ. 87 παρ. 1 του Σ, διότι τα δικαστήρια στην περίπτωση αυτή υποχρεούνται, σύμφωνα με τα άρθρα 87 παρ. 1 και 2, 93 παρ. 4 και 120 παρ. 2 του Σ, να ασκήσουν έλεγχο επί του έργου της νομοθετικής εξουσίας και να εφαρμόσουν σε όλη της την έκταση την αρχή της ισότητας και με βάση την αρχή αυτή να καταλήξουν στην εφαρμογή του νόμου που περιέχει την ευμενή διάκριση. Τα περί εφαρμογής της αρχής της ισότητας αφορούν μισθό, σύνταξη, χορηγία ή αμοιβή δημοσίου λειτουργού ή υπαλλήλου, παροχές[425] για τις οποίες το άρθρο 80 παρ. 1 του Σ, ορίζει ότι δεν εγγράφονται στον προϋπολογισμό του Κράτους, ούτε χορηγούνται χωρίς οργανικό ή άλλο ειδικό νόμο.

Η οποιαδήποτε απαγόρευση επέκτασης των μισθολογικών παροχών δεν λαμβάνεται υπόψη, όταν η επέκταση αυτή γίνεται με απευθείας εφαρμογή της συνταγματικής αρχής της ισότητας.[426] Διατάξεις ανάλογες αυτών του άρθρου 16 του Ν. 1405/1983 περιλαμβάνει και ο Ν. 3205/2003, στην παρ. 3 του άρθρου 24 του οποίου ορίζεται ότι «η καταβολή αποδοχών σε υπαλλήλους του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και ΟΤΑ, που εμπίπτουν στις ρυθμίσεις του παρόντος νόμου με βάση διατάξεις άλλων κατηγοριών υπαλλήλων του Δημοσίου, στις οποίες δεν ανήκουν οργανικά, δεν επιτρέπεται».

Άρα τι γίνεται στην περίπτωση που μια κατηγορία υπαλλήλων προσφεύγει στο δικαστήριο διεκδικώντας την καταβολή ειδικού επιδόματος που χορηγείται σε άλλες κατηγορίες υπαλλήλων; Αν το δικαστήριο απορρίψει το αίτημα τους, τότε η ανισότητα παραμένει και υποθάλπεται η «μικρονομοθετική» πολιτική άναρχης και επιλεκτικής χορήγησης μισθολογικών και άλλων ειδικών παροχών στο δημόσιο κυρίως τομέα. Εάν αντίθετα το δεχθεί, τότε ο δικαστής κινδυνεύει να υποκαταστήσει το νομοθέτη, παραβιάζοντας όχι μόνο την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, αλλά και σειρά ολόκληρη δημοσιονομικών διατάξεων.[427]

Για την αποφυγή ενός τέτοιου ενδεχομένου έγινε πρόταση να αναθεωρηθεί το άρθρο 80 παρ. 1 Σ ώστε να απαγορευθεί η παροχή ή επέκταση μισθού, αποδοχών, σύνταξης ή χορηγίας σε άλλα πρόσωπα ή κατηγορίες προσώπων πέρα από όσους

---

[424] Η αρχή της ίσης μεταχείρισης των εργαζομένων μισθωτών, όταν ανάγεται από το άρθρο 288 ΑΚ που ορίζει ότι ο οφειλέτης υποχρεούται να εκπληρώσει την παροχή, όπως απαιτεί η καλή πίστη, λαμβανομένων υπόψη των συναλλακτικών ηθών, δεν επιβάλλει την εξίσωση των όρων εργασίας γενικώς, αλλά κατά την τελολογική ερμηνεία της θεωρείται ότι απαγορεύει την άνιση μεταχείριση των μισθωτών που παρέχουν την ίδια εργασία, υπό τις ίδιες συνθήκες και κατέχουν τα ίδια προσόντα.

[425] Σε πλήρη συμφωνία με το πνεύμα του ανωτέρου συνταγματικού νόμου, ευρίσκεται το άρθρο 16 του Ν. 1405/1983 ορίζοντας ότι η αξίωση για μισθούς, συντάξεις, επιδόματα, χορηγίες ή άλλες αμοιβές, κατά του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ χωρεί μόνο όταν οι απολαβές αυτές παρέχονται ρητά με οργανικό ή άλλο ειδικό νόμο. Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η διάταξη που απαγορεύει ως αυτοδικαίως άκυρη κάθε επέκταση των ανωτέρω απολαβών, πέρα από τις περιπτώσεις που ρητά προσδιορίζονται από τους σχετικούς νόμους και καμιά αξίωση δεν χωρεί κατά του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ, με οποιοδήποτε τρόπο, τύπο ή μορφή και αν προβλέπεται, εφόσον δεν συντρέχει η προϋπόθεση της προηγούμενης παραγράφου. Οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 16 του Ν. 1405/1983 δεν σημαίνουν ότι τα δικαστήρια υποχρεούνται να ακολουθήσουν τη γραμματική ερμηνεία του νόμου. Βλ. ΣΕ 3303/2001 ΔιΔικ 2003 σελ. 1332, ΣΕ 2171/2000 ΕΔΔΔ 2000 σελ. 861.

[426] ΔΕφΘεσ 205/1995 ΔιΔικ 1995 σελ. 1187, ΤρΔΠρΚερκ 175/1991 ΔιΔικ 1991 σελ. 1148.

[427] Βλ. άρθρα 73 παρ. 2 και 3, 75 παρ.1 και 3, 79 παρ. 2, 80 παρ. 1 Σ και σύγγραμμα Β. Σκουρή - Ε. Βενιζέλου «Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων», 1985, σελ. 124 - 129.

προβλέπονται ρητά στη σχετική διάταξη, με πράξη οποιουδήποτε κρατικού οργάνου εκτός του κοινοβουλευτικού νομοθέτη. Επιχειρήθηκε έτσι η ματαίωση κάθε επεκτατικής εφαρμογής της αρχής της ισότητας από τα δικαστήρια. Η πρόταση ωστόσο καταψηφίσθηκε από τη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, διότι δεν συγκέντρωσε την αναγκαία αυξημένη πλειοψηφία των 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών, αναγνωρίζοντας ότι είναι θεμιτή η επεκτατική εφαρμογή της αρχής της ισότητας από τα δικαστήρια, διότι όταν ο δικαστής επεκτείνει την ευνοϊκή εφαρμογή μιας διάταξης σε όσους αδικαιολόγητα παραλείφτηκαν, απλώς θέτει το νομοθέτη προ των ευθυνών του. Εάν ο τελευταίος κρίνει ότι προκύπτει δυσβάστακτο βάρος για τον κρατικό προϋπολογισμό, διατηρεί, καταρχήν τη δυνατότητα να καταργήσει ή να περιορίσει στο μέλλον τη χορήγηση της συγκεκριμένης παροχής σε όλους ανεξαιρέτως τους ενδιαφερόμενους. Αξιώσεις που προκύπτουν από την αναλογική επέκταση διάταξης νόμου σε άλλες μη προβλεπόμενες από αυτή περιπτώσεις σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 Σ δεν μπορούν να καταργηθούν ή να παραγραφούν νομοθετικά.[428]

Ωστόσο το ΣΕ[429] και η θεωρία[430] κατά καιρούς αρνείται την επεκτατική εφαρμογή ευνοϊκών ρυθμίσεων ή της διάταξης που καθιερώνει ανισότητα με την αιτιολογία ότι αυτό θα αποτελούσε ανεπίτρεπτη συνταγματικά επέμβαση του δικαστή στο έργο της νομοθετικής εξουσίας, ακόμη και όταν δεν πρόκειται κατά κυριολεξία για ειδικές ρυθμίσεις, αλλά πχ. για αδικαιολόγητη ευνοϊκή μεταχείριση του ενός φύλου έναντι του άλλου.[431] Οι δικαστές δεν επιτρέπεται να επεκτείνουν ευεργετήματα που έχουν παρασχεθεί από το νόμο χάριν ορισμένης κατηγορίας πολιτών και σε άλλες, με τη δικαιολογία ότι κακώς δεν περιελήφθησαν και αυτές, διότι τούτο είναι ανυπέρβλητο όριο της δικαστικής έρευνας των νόμων και της θεωρίας περί δικαστικής ελεγχόμενης ισότητας των νομοθετικών μέτρων.[432]

Πρόσφατες αποφάσεις του ΣΕ επέφεραν ρήγμα στην πάγια αυτή τακτική, γνωμοδοτώντας ότι «εάν το δικαστήριο διαπιστώσει παράβαση της αρχής της ισότητας εκ του ότι ο νομοθέτης ή η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση προέβη σε ειδική ρύθμιση που αφορά σε ορισμένη κατηγορία προσώπων, απεκλήθησαν δε της ειδικής ρυθμίσεως ταύτης ρητώς ή σιωπηρώς πρόσωπα, ανήκοντα μεν σε άλλη κατηγορία, τελούντα όμως υπό τις ίδιες ή παρόμοιες συνθήκες, απαιτείται, όπως το δικαστήριο προβεί σε επέκταση της εφαρμογής της ειδικής ρύθμισης και στην κατηγορία των προσώπων, τα οποία έχουν αποκλεισθεί.[433]

Άλλα δικαστήρια δέχονται ότι πρέπει να επιδικασθεί μία παροχή μόνο όταν αυτή κατ' εξαίρεση δε χορηγείται σε μερικές μόνο κατηγορίες π.χ. δημοσίων υπαλλήλων, έτσι ώστε να στοιχειοθετείται άνιση μεταχείριση τους έναντι των

---

[428] ΑΠ 1001/2000, ΕλλΔνη 2001. 433.

[429] ΣΕ 4688/1987. αλλά και ΑΠ 13/1991.

[430] Βλ. στο έργο του Φ. Βεγλερή «Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί το δημόσιον δίκαιον», 1955. Ο συγγραφέας υποστηρίζει ότι είναι αθέμιτη η επέκταση ειδικών διατάξεων με περιορισμένο πεδίο εφαρμογής σε περιπτώσεις μη προβλεπόμενες ρητώς από το νόμο, ιδίως όταν αυτές είναι ποιοτικά διαφορετικές και πολύ περισσότερες από όσες θέλησε ο νομοθέτης.

[131] ΣΕ 1158/1995, ΤοΣ 1995, σελ.724, ΣΕ 1970/1994, ΔιΔικ 1995, σελ. 91.

[432] Στην αντίληψη αυτή συνηγορεί η υπ' αριθμ. 3327/2000 αποφ. του ΣΕ, η οποία γνωμοδότησε ότι ρύθμιση εξαιρετικού χαρακτήρα για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων ειδικών περιστάσεων που συνέτρεξαν σε ορισμένο τόπο και χρόνο, δεν είναι επιτρεπτό να επεκτείνεται δια της δικαστικής οδού, είτε κατ' επίκληση της αρχής της ισότητας, είτε με τη συναγωγή γενικού κανόνα, σε άλλες περιπτώσεις τις οποίες δεν αντιμετώπισε ο νομοθέτης. Αρμ. 2000, σελ. 1709.

[433] Βλ. ΣΕ 3587/1997, ΕΔΔ 1997, σελ. 543, αλλά και νεότερες αποφάσεις που αποφαίνονται τα ίδια, όπως, ΣΕ 3023/1998, ΕλλΔνη 2000, 1056, ΣΕ 466/1999, ΔιΔικ 1999, 938, ΣΕ 2945/2000, ΕΔΔ 2000, σελ. 883.

υπολοίπων.[434] Σε τέτοιες περιπτώσεις «εάν οι διακρίσεις ή η διαφορετική μεταχείριση κριθούν αυθαίρετες και συνεπώς αντίθετες προς την ανωτέρω συνταγματική διάταξη» και η διάταξη κοινού νόμου που τις θεσπίζει προβλέπει παροχή προς ορισμένη κατηγορία πολιτών και εξαιρεί άμεσα ή έμμεσα, άλλους που βρίσκονται υπό τις ίδιες συνθήκες, είναι συνταγματικώς ορθό να επεκτείνεται η εφαρμογή της ρύθμισης και να επιδικάζεται η παροχή και στα πρόσωπα που αδικαιολόγητα και αυθαίρετα εξαιρέθηκαν.[435]

21.3. Η ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΕΝΑΝΤΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ ΚΑΙ ΤΟΥ ΕΝΣΤΟΛΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

Οι καθηγητές των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΑΕΙ) χαρακτηρίζονται ως «δημόσιοι λειτουργοί»[436] (άρθρο 16 παρ. 6 Σ), σε αντίθεση με το Σύνταγμα του 1952 (άρθρο 16 παρ. 4) και το δικτατορικό του 1968 (άρθρο 17 παρ. 4) που χαρακτηρίζονταν ως «δημόσιοι υπάλληλοι». Το υπόλοιπο διδακτικό προσωπικό των ΑΕΙ δεν αποκαλείται «δημόσιοι λειτουργοί» θεωρείται όμως, ότι επιτελεί δημόσιο λειτούργημα γι' αυτό τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των καθηγητών των ΑΕΙ επεκτείνονται εφεξής στο σύνολο των μελών των ΔΕΠ (Διδακτικό και Ερευνητικό Προσωπικό).

Το ΑΕΔ διαφοροποιεί τους καθηγητές σε κύριο διδακτικό προσωπικό (καθηγητές, αναπληρωτές και επίκουρους καθηγητές) και λοιπό προσωπικό (λέκτορες). Η ανωτέρω αντιδιαστολή του διδακτικού προσωπικού δεν μπορεί να ευσταθήσει όσον αφορά το έργο που προσφέρουν, διότι διδακτικά καθήκοντα εκτός από τους καθηγητές ασκούν οι βοηθοί και οι επιστημονικοί συνεργάτες (Ν. 1268/1982 και άρθρο 28 παρ. 7 του Ν. 2083/1992), κατά συνέπεια αφού και οι τελευταίοι επιτελούν δημόσιο λειτούργημα μπορούν να χαρακτηριστούν δημόσιοι λειτουργοί και να παρέχεται και σε αυτούς «λειτουργική» και «προσωπική» ανεξαρτησία.

---

[434] ΣΕ 1519/1995, ΤοΣ 1995, 706, ΣΕ 5182/1997, ΕΔΔ 1999, 636.

[435] ΕΣ 887/1992, Σαρμά Ι. «Η συνταγματική νομολογία του ΕΣ», 1997, 112 επομ. Χαρακτηριστική περίπτωση σχολιασμού και έρευνας είναι η εξής: Στους υπαλλήλους του Υπουργείου Εξωτερικών διοικητικούς και διπλωματικούς που υπηρετούν στην αλλοδαπή χορηγείται το επίδομα υπηρεσίας στην αλλοδαπή. Σύμφωνα με το άρθρο 131 παρ. 10 του ν. 419/1976 ορίζεται ότι «προς αντιμετώπιση της διαφοράς κόστους ζωής στην αλλοδαπή και των ειδικών συνθηκών διαβίωσης, παρέχεται σε συνάλλαγμα επιπλέον των αποδοχών και επίδομα υπηρεσίας στην αλλοδαπή, αναλόγως του κλάδου, του βαθμού, των οικογενειακών βαρών και του κόστους ζωής του τόπου στον οποίο υπηρετεί ο υπάλληλος και αναλόγως των επικρατουσών συνθηκών στεγάσεως. Το εν λόγω επίδομα δεν έχει χαρακτήρα επιδόματος οικογενειακών βαρών, αλλά είναι προσωποπαγές επίδομα που προσαυξάνει τις ατομικές αποδοχές των υπαλλήλων που υπηρετούν στην αλλοδαπή, προκειμένου να αντιμετωπισθούν, πλην των οικογενειακών βαρών και άλλες ανάγκες που δημιουργούνται λόγω του κλάδου και του βαθμού που κατέχει ο υπάλληλος, καθώς και του κόστους ζωής του τόπου που υπηρετεί. Έτσι υπάλληλοι του υπουργείου Εργασίας που έχουν τέκνα και υπηρετούν στο εξωτερικό, αντιμετωπίζοντας ως εκ τούτου αυξημένο κόστος ζωής, τελούν υπό τις ίδιες συνθήκες διαβίωσης με τους υπηρετούντες στο εξωτερικό υπαλλήλους του Υπουργείου Εξωτερικών, οι οποίοι βρίσκονται στην ίδια οικογενειακή κατάσταση, άρα οι δύο αυτές κατηγορίες υπαλλήλων απαιτείται σύμφωνα με την αρχή της ισότητας να λαμβάνουν του ίδιου ύψους προσαύξηση του επιδόματος υπηρεσίας αλλοδαπής λόγω τέκνων.

[436] Όπως προκύπτει από τις συζητήσεις στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή συνδέθηκε η ιδιότητα του δημοσίου λειτουργού με δυο προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν αθροιστικά και οι οποίες είναι: α) η προστασία της υπηρεσιακής κατάστασης των πανεπιστημιακών καθηγητών και β) η φύση του έργου που επιτελούν. Βλ πρακτικά Ε' Αναθεωρητικής Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος 1975 - Π. Ζέπος. Οι καθηγητές της ανώτατης εκπαίδευσης παρατηρούμε ότι έχουν αποκτήσει ένα είδος ιδιοκτησίας επί της έδρας τους, η οποία τους εξασφαλίζει την κατοχή του τίτλου τους, προσδίδοντας συγχρόνως σημαντικά πλεονεκτήματα κατάταξης και αποδοχών.

Επειδή το διδακτικό και ερευνητικό προσωπικό των ΑΕΙ και ΤΕΙ τελεί υπό διαφορετικές συνθήκες, τόσο ως προς τη μισθολογική όσο και ως προς την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση, έναντι των λοιπών ΔΥ, δεδομένου της διαφορετικής φύσεως της εργασίας τους, δεν παραβιάζει την αρχή της ισότητας η μη επέκταση της εφαρμογής του ενιαίου μισθολογίου των ΔΥ και στους εκπαιδευτικούς αυτούς.[437]

Από το σύνολο των διατάξεων του άρθρου 17 του Ν. 1268/1982, με το οποίο ρυθμίζονται οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των μελών του Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού των ΑΕΙ συνάγεται ότι τα μέλη του ΔΕΠ έχουν υποχρέωση να παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο ΑΕΙ, στο οποίο έχουν διορισθεί με πλήρη και αποκλειστική απασχόληση για όλες τις εργάσιμες ημέρες, δικαιούμενα αποδοχών που ορίζονται με ειδικές μισθολογικές διατάξεις,[438] εκτός αν απουσιάζουν υπαίτια και αυθαίρετα από την άσκηση των καθηκόντων τους για περισσότερες από τριάντα ημέρες κατά τη διάρκεια του διδακτικού έτους, γεγονός που συνεπάγεται την κίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας για την απόλυση του υπαίτιου μέλους ΔΕΠ από την κατεχόμενη θέση. Ιδιαίτερης βαρύτητας είναι τα άρθρα 16 παρ. 6 του Σ και 2 του Ν. 249/1976 που ορίζει τα σχετικά «περί πειθαρχικού συμβουλίου καθηγητών και υφηγητών ΑΕΙ». Και για τα μέλη των ΔΕΠ εφαρμόζεται ο γενικός κανόνας του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, σύμφωνα με τον οποίο τα μέλη του ΔΕΠ δικαιούνται μισθού όχι μόνο όταν προσφέρουν υπηρεσία, αλλά και όταν αδυνατούν να ασκήσουν τα καθήκοντα τους, χωρίς δική τους υπαιτιότητα, διότι ο μισθός τους δεν θεωρείται αποκλειστικώς και μόνο ως αντάλλαγμα των προσφερόμενων στα ΑΕΙ υπηρεσιών, αλλά αποτελεί αδιαίρετο μέρος της υπηρεσιακής τους σχέσης και κατοχυρώνεται νομοθετικά προς προσωπικό όφελος αυτών, αλλά και χάριν του δημοσίου συμφέροντος, ειδικότερα δε προς εξασφάλιση της ομαλής και αποτελεσματικής λειτουργίας των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων.[439]

Επίσης διαφοροποιούνται μισθολογικά οι ιατροί του ΕΣΥ με τους ΔΥ, όπως και οι τελευταίοι με τους στρατιωτικούς και αστυνομικούς υπαλλήλους, λόγω της διαφορετικής λειτουργικής αποστολής, διάρθρωσης και των συνθηκών της εν γένει υπηρεσιακής ενασχόλησης. Για αυτό το λόγο ο νομοθέτης θέσπισε για τους ιατρούς του ΕΣΥ ειδικό μισθολόγιο,[440] ενώ στους στρατιωτικούς χορήγησε βάσει διαφορετικών κριτηρίων άλλα επιδόματα, όπως το επίδομα ειδικών συνθηκών εργασίας, το επίδομα στολής κλπ.[441]

---

[437] ΣΕ 771/1997, ΣΕ 2281/1995, ΕΣ 400/1990, ΔιΔικ 1990, σελ. 466, ΣΕ 898/1991.

[438] Ν. 1517/1985. Ο Ν. 2530/1997 αφορά την υπηρεσιακή κατάσταση και το μισθολόγιο του διδακτικού, ερευνητικού και εκπαιδευτικού προσωπικού των ΑΕΙ και ΤΕΙ, αλλά και των ερευνητών των ερευνητικών ιδρυμάτων. Ο ετήσιος βασικός μισθός του Καθηγητή είναι ο κάθε φορά οριζόμενος με μισθολογικές διατάξεις. Ο βασικός μισθός του Αναπληρωτή καθηγητή είναι το 85%, του Επίκουρου Καθηγητή το 70% και του Λέκτορα το 60% του βασικού μισθού του Καθηγητή αντίστοιχα. Αντίθετα τα μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ που δεν είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης δεν τελούν κάτω από τις ίδιες συνθήκες με τα μέλη του ΔΕΠ που είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης, άρα δεν δικαιούνται την προσαύξηση κατά 35% των αποδοχών τους. Βλ. Διοικ. Πρ. Θεσ. 5587/1995.

[439] Βλ. Τριμ. Διοικ. Πρωτ. Θεσ/νίκης 760/1995, ΣΕ 916/1989, ΣΕ 78/1970, ΣΕ 1525/1966, Τσούτσου Άθω «Διοίκησις και δίκαιο» 1964, 1979, (Η επί του μισθού αξίωση των δημοσίων υπαλλήλων) και (Γραφειοκρατία και τεχνοκρατία), Παπαφράγκου Σ. «Πορίσματα νομολογίας του ΣΕ σελ. 236, Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου «Αι συνέπειαι της ακυρώσεως διοικητικής πράξης έναντι της διοικήσεως, 1980, σελ. 278 - 281.

[440] Ο Ν. 2606/1998 αναφέρεται στις μισθολογικές ρυθμίσεις των διπλωματικών υπαλλήλων και συναφών κατηγοριών του Υπουργείου των Εξωτερικών και των γιατρών του Εθνικού Συστήματος Υγείας.

[441] ΑΠ 1280/1991, βλ. όμως ΑΠ 535/1992 για τη διαφοροποίηση κατά τον προσδιορισμό του ύψους του οικογενειακού επιδόματος.

Ειδική κατηγορία των ένστολων υπαλλήλων είναι οι συνοριακοί φύλακες για τους οποίους εισάγεται ένας ιδιότυπος τρόπος μισθολογικής εξέλιξης, που καθορίζεται βάσει μισθολογικών κλιμακίων, ενώ ο μηνιαίος βασικός μισθός εξάγεται αναλογικά με βάση το μηνιαίο βασικό μισθό του αστυνομικού προσωπικού. Προβλέπεται επίσης μισθολογική εξέλιξη σε περίπτωση ανδραγαθίας, ως ανταμοιβή, αλλά και κίνητρο αποδοτικότητας, ενώ στις περιπτώσεις που κρίνονται σωματικά ανίκανοι για την εκτέλεση άλλης υπηρεσίας, είτε είναι μόνιμοι είτε επί θητεία, τίθενται σε κατάσταση υπηρεσίας γραφείου σύμφωνα με τις ισχύουσες για το αστυνομικό προσωπικό διατάξεις.

Οι συνοριακοί φύλακες εξελίσσονται μισθολογικά σε δεκαοκτώ μισθολογικά κλιμάκια (Μ.Κ.), με εισαγωγικό το 18ο Μ.Κ. και καταληκτικό το 1ο. Οι προσληφθέντες που βρίσκονται στη διάρκεια της βασικής τους εκπαίδευσης λαμβάνουν τις αποδοχές του δόκιμου αστυφύλακα. Μετά την ολοκλήρωση της εκπαίδευσης τους, λαμβάνουν το εισαγωγικό μισθολογικό κλιμάκιο. Με την πάροδο ενός έτους στο εισαγωγικό μισθολογικό κλιμάκιο, απονέμεται το αμέσως επόμενο, ενώ για την απονομή όλων των επόμενων μισθολογικών κλιμακίων απαιτείται η υπηρεσία δύο ετών σε κάθε μισθολογικό κλιμάκιο. Για τη μισθολογική εξέλιξη των συνοριακών φυλάκων από κατώτερο μισθολογικό κλιμάκιο στο αμέσως ανώτερο, εκδίδεται απόφαση του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας, εφόσον έχει συμπληρωθεί ο καθορισμένος χρόνος υπηρεσίας στο κατώτερο μισθολογικό κλιμάκιο. Κατ' εξαίρεση για την πραγματοποίηση της μισθολογικής εξέλιξης απαιτείται προηγούμενη απόφαση του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου κρίσεων αστυφυλάκων, αρχιφυλάκων και ανθυπαστυνόμων για τους ίδιους λόγους που προβλέπονται κάθε φορά για τη χορήγηση μισθολογικής προαγωγής στο αστυνομικό προσωπικό και σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία. Η μισθολογική εξέλιξη από το κατώτερο Μ.Κ. στο αμέσως ανώτερο συντελείται από την ημερομηνία συμπλήρωσης του προαναφερθέντος χρόνου υπηρεσίας. Κατ΄ εξαίρεση σε περίπτωση ανδραγαθίας χορηγείται στο δικαιούχο το επόμενο ή το μεθεπόμενο Μ.Κ. από την ημερομηνία τελέσεως της πράξης ανδραγαθίας, ανεξαρτήτως της συμπληρώσεως του απαιτούμενου χρόνου υπηρεσίας.

Ο μηνιαίος βασικός μισθός του εισαγωγικού κλιμακίου καθορίζεται με βάση το βασικό μισθό του Υπαστυνόμου Β, πολλαπλασιαζόμενο με το συντελεστή που ισχύει κάθε φορά για τους αστυφύλακες. Για τον υπολογισμό του μηνιαίου βασικού μισθού όλων των επόμενων μισθολογικών κλιμακίων προστίθεται στο μηνιαίο βασικό μισθό του αμέσως προηγούμενου μισθολογικού κλιμακίου ποσό ίσο με το γινόμενο του μηνιαίου βασικού μισθού του εισαγωγικού Μ.Κ. επί του συντελεστή 0,021. Οι συνοριακοί φύλακες λαμβάνουν τα επιδόματα και τις αποζημιώσεις που λαμβάνει ο αστυφύλακας που έχει συμπληρώσει τις στρατιωτικές υποχρεώσεις του.

21.4. Η ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΗ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Οι δημοτικοί και κοινοτικοί υπάλληλοι συνδέονται με άμεση υπηρεσιακή σχέση εξουσίασης δημοσίου δικαίου και όχι αστικού προς το Δήμο ή την Κοινότητα, από την οποία πηγάζουν οι ιδιαίτερες δημόσιες υποχρεώσεις τους και τα δημόσια δικαιώματα τους, όπως είναι η αξίωση επί του μισθού και της συντάξεως. Η αποζημίωση που αφορά το μισθό βαρύνει αποκλειστικά τους οικείους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ και σε καμιά περίπτωση και για οποιονδήποτε λόγο τον κρατικό προϋπολογισμό. Για να συνεχίζεται απρόσκοπτα η μισθοδοσία των

υπαλλήλων των ΟΤΑ, βασική καινοτομία του νέου ΚΔΚ είναι η νομοθετική πρόβλεψη του, βάσει της οποίας, οι δαπάνες που αφορούν την καταβολή των αποδοχών του προσωπικού και την καταβολή των αντίστοιχων ασφαλιστικών εισφορών να μπορούν να πραγματοποιηθούν και μετά την πάροδο της τρίμηνης παράτασης εκτέλεσης του προϋπολογισμού του προηγούμενου έτους, σε περίπτωση που δεν έχει συνταχθεί ο νέος προϋπολογισμός.

Το μισθολόγιο των μονίμων υπαλλήλων των δήμων, των κοινοτήτων και των δημοτικών ή κοινοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου συνίσταται στο μισθό της εργασίας δημοσίου που εμπεριέχει το βασικό μισθό, το επίδομα ειδικής απασχόλησης ΟΤΑ και το κίνητρο απόδοσης. Το χρονοεπίδομα εξομάλυνσης έχει ενσωματωθεί στο βασικό μισθό. Ο μισθός χορηγείται ή περικόπτεται υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που ισχύουν και για τους δημοσίους υπαλλήλους. Οι αποδοχές τους προσδιορίζονται, όπως ήδη σχολιάσθηκε σε προηγούμενο χωρίο της διατριβής από το νόμο 3205/2003 και βέβαια με το ν. 3584/2007 περί «Κύρωσης Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων». Με την υπ' αριθμ. 2/7093/0022/2004 (ΦΕΚ 215/Β) κοινή υπουργική απόφαση, η οποία εκδόθηκε βάσει της παρ. 2 του άρθρου 19 του Ν. 1876/1990, ο νόμος 3205/2003 εφαρμόζεται και στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου ή ορισμένου χρόνου του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ, εφόσον το προσωπικό αυτό δεν ανήκει σε κάποια συνδικαλιστική οργάνωση, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η σύναψη συλλογικής σύμβασης εργασίας. Αντίθετα στο προσωπικό που υπάγεται σε συνδικαλιστική οργάνωση, η εφαρμογή των διατάξεων του ν. 3205/2003 επεκτείνεται μόνο μέσω συλλογικών συμβάσεων εργασίας ή διαιτητικών αποφάσεων. Τα κατά αποκοπή έξοδα κίνησης υπαλλήλων των ΟΤΑ δεν καταβάλλονται για όσο χρονικό διάστημα οι υπάλληλοι απουσιάζουν από την υπηρεσία τους, ενώ δεν γίνεται περικοπή αυτών στην κατά έτος κανονική άδεια των δικαιούχων και στις συνδικαλιστικές άδειες με εξαίρεση την περίπτωση που οι δικαιούχοι συνδικαλιστές μετακινούνται εκτός έδρας, οπότε τους καταβάλλεται ημερήσια αποζημίωση και έξοδα μετακίνησης.

Η μέγιστη σημασία που έχει για τον υπάλληλο των ΟΤΑ ο μισθός αποδεικνύεται με σαφήνεια από την απόφαση του ΣΕ,[442] η οποία έκρινε ότι ο καθορισμός των αποδοχών των δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων πρέπει να γίνεται υπό την αντίληψη του παγίου και όχι της προσωρινότητας και δεν είναι νόμιμος ο καθορισμός αυτών κατά έτος ούτε ενόψει των οικονομικών δεδομένων του προηγούμενου έτους. Οι αποδοχές δεν καθορίζονται προσωρινά και για ορισμένο χρονικό διάστημα, αλλά κατά το δυνατόν παγίως και κατόπιν εξονυχιστικής εκτίμησης των νομίμων κριτηρίων που συντρέχουν κατά το χρόνο καθορισμού τους, χάριν εξασφαλίσεως της σταθερότητας αυτών.[443] Προγενέστερος ΔΚΚ προέβλεπε ότι ο μισθός του κοινοτικού υπαλλήλου καθοριζόταν με βάση την οικονομική κατάσταση της Κοινότητας, η οποία προσδιοριζόταν όχι μόνο ενόψει των πραγματοποιούμενων εσόδων αυτής, αλλά κατόπιν σταθμίσεως όλων των στοιχείων των αναφερομένων στην οικονομική κατάσταση της.[444]

Από την αρχή της ισότητας δεν απορρέει η υποχρέωση ενιαίας και ομοιόμορφης νομοθετικής ρύθμισης του μισθολογίου των δημοσίων υπαλλήλων,

---

[442] ΣΕ 863/1961.
[443] ΣΕ 123/1965.
[444] ΣΕ 1711/1966.

αφενός και των υπαλλήλων των ΟΤΑ, αφετέρου.[445] Η τυχόν διαφορετική ρύθμιση της μισθολογικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων των ΟΤΑ δεν αντίκειται στην ανωτέρω αρχή, διότι παρίσταται δικαιολογημένη και όχι αυθαίρετη ούτε προσκρούει στο κοινό περί δικαίου αίσθημα, δεδομένου ότι οι υπάλληλοι του Δημοσίου ευρίσκονται κάτω από διαφορετικές συνθήκες συγκριτικά με τους υπαλλήλους των ΟΤΑ.[446] Οι μεν υπάλληλοι των ΟΤΑ ανήκουν στην τοπική αυτοδιοίκηση, οι δε υπάλληλοι του Δημοσίου και των λοιπών ΝΠΔΔ ανήκουν στην ειδική αυτοδιοίκηση, άρα ως εκ της φύσεως τους οι δύο αυτές αυτοδιοικήσεις είναι διαφορετικές.[447]

Αντίκειται στην αρχή της ισότητας η ρύθμιση με την οποία ορίζεται ότι οι αυξήσεις των αποδοχών δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων δύνανται να καταβάλλονται σε αυτούς σε χρόνο μεταγενέστερο. Η μισθολογική κατάσταση των υπαλλήλων των ΟΤΑ αποτελεί σχέση όμοια προς τη μισθολογική κατάσταση των ΔΥ, όπως αυτό προκύπτει τόσο από τη φύση των Δήμων στους οποίους οι υπηρετούντες λειτουργούν ως όργανα κάποιας μορφής της Διοικήσεως του Κράτους και οι αρμοδιότητες των οποίων ομοιάζουν κατά τα ουσιώδη με τις αντίστοιχες των λοιπών οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης, όσο και κατά τη συνταγματική επιταγή (άρθρο 103 παρ. 6 Σ), η οποία εφαρμόζεται και σε αυτούς και συγκεκριμένα οι διατάξεις που καθορίζουν τα καθήκοντα, τη μισθολογική εξέλιξη, τα προσόντα διορισμού και τις εγγυήσεις της υπηρεσιακής κατάστασης δηλ. τη μονιμότητα των ΔΥ. Οι διατάξεις που ρυθμίζουν τις μηνιαίες αποδοχές των ΔΥ, πολιτικών και στρατιωτικών και των υπαλλήλων των ΝΠΔΔ επεκτείνονται και στο προσωπικό των ΟΤΑ, άρα οποιαδήποτε δυσμενή διάκριση σε βάρος των υπαλλήλων των ΟΤΑ που δεν δικαιολογείται από λόγους δημόσιου ή κοινωνικού συμφέροντος, αντίκειται στη συνταγματική αρχή της ισότητας.

Το μόνιμο προσωπικό των ΝΑ ακολουθεί ως προς το μισθό, τα επιδόματα κάθε μορφής, την αμοιβή για εργασία πέρα από τα συνήθη καθήκοντα, (την αμοιβή για υπερωριακή εργασία, τις αποζημιώσεις για συμμετοχή σε συμβούλια και επιτροπές, τις αποζημιώσεις και τα οδοιπορικά για κίνηση εκτός έδρας), το χρόνο καταβολής των αποδοχών και τις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν οφείλεται μισθός, το καθεστώς των ΔΥ.

Αντίθετα οι αποδοχές του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων καθορίζονται με εθνική συλλογική σύμβαση εργασίας που συνάπτεται μεταξύ των εκπροσώπων των Ν.Α. και της αντιπροσωπευτικότερης πανελλήνιας οργάνωσης των υπαλλήλων των Ν.Α. με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Κάθε Ν.Α. μπορεί να αυξήσει μέχρι 20% το ύψος του μισθού και των επιδομάτων που προβλέπει η σύμβαση ή μέχρι 50% το ύψος του μισθού του ειδικού επιστημονικού προσωπικού με εξειδικευμένα προσόντα.

21.5. ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΘΕΜΙΤΩΝ ΠΑΡΕΚΚΛΙΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΗ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ

Στη Δημόσια Διοίκηση παρατηρείται συχνά το φαινόμενο των σωρειών μισθολογικών ανισοτήτων που κρίνονται νόμιμες, άρα θεμιτές, ως αναγκαίως επιβαλλόμενες λόγω των διαφορετικών συνθηκών εργασίας, υπό τις οποίες τελούν οι υπάλληλοι ή ακόμα και λόγω της διαφορετικής φύσεως των κατηγοριών των

---

[445] ΣΕ 197, 528 - 531/1979.
[446] ΣΕ 5402/1995.
[447] ΣΕ 4684/1983, Ολ. 1770/1979, βλ. όμως και ΠΠρΠατρ. 592/1979, ΤοΣ 1981, σελ. 120.

υπαλλήλων. Συνεπώς θεωρούνται ***διαφορετικές κατηγορίες υπαλλήλων οι εξαρχής μόνιμοι και οι μονιμοποιηθέντες υπάλληλοι,*** οι οποίοι τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες από άποψη σταδιοδρομίας, διότι δεν έχουν την ίδια υπαλληλική εξέλιξη και τις ίδιες προαγωγές, γεγονός που δεν επιτρέπει την απόλυτη εξομοίωση τους.[448] Μονιμοποιηθέντες υπάλληλοι είναι το προσωπικό που υπηρετούσε στο Δημόσιο, στους ΟΤΑ και στα ΝΠΔΔ με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου ή αορίστου χρόνου και διορίστηκε βάσει του νόμου 1476/1984 (άρθρο 3) σε οργανική θέση, αποκτώντας την ιδιότητα του μονίμου υπαλλήλου. Κατά το χρόνο διορισμού τους προέκυψε το παράδοξο να λαμβάνουν αποδοχές ανώτερες εκείνων που ελάμβαναν οι ήδη υπηρετούντες στις ίδιες θέσεις μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι. Προς αντιμετώπιση του προβλήματος ακολουθήθηκε η πρακτική, βάσει της οποίας, εάν οι αποδοχές των μονιμοποιούμενων υπαλλήλων κατά την ημέρα διορισμού τους σε οργανικές θέσεις του Δημοσίου, των ΟΤΑ και ΝΠΔΔ ήταν ανώτερες από τις αποδοχές του βαθμού των νέων θέσεων, στις οποίες διορίσθηκαν, αυτοί θα διατηρούσαν τις ανώτερες αυτές αποδοχές μέχρι να επέλθει ο χρόνος εξισώσεως αυτών προς τις αποδοχές των νέων θέσεων, ώστε να αποφευχθεί ο οικονομικός αιφνιδιασμός και η ανατροπή του επιπέδου διαβίωσης που είχαν αποκτήσει με τη σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Η τυχόν προκύπτουσα μισθολογική διαφορά μεταξύ καταβαλλόμενων και δικαιούμενων αποδοχών[449] διατηρήθηκε ως προσωπική διαφορά στο μισθολογικό κλιμάκιο επανακατάταξης τους (άρθρο 3 του νόμου 1505/1984 με συγχρόνως σταδιακή μείωση αυτής κατά το ποσό της αύξησης που θα ελάμβαναν, μετά την κατάταξη τους σε ΜΚ, από την χορήγηση των επόμενων μισθολογικών κλιμακίων ή του χρονοεπιδόματος μέχρι την εξαφάνιση της».

Θεωρήθηκε μη συνταγματικώς ανεκτή η εις το διηνεκές διατήρηση και καταβολή επιδομάτων στο προσωπικό που νομιμοποιήθηκε σε ύψος ανώτερο αυτού που πράγματι καταβάλλεται στους ήδη υπηρετούντες μονίμους δημοσίους υπαλλήλους, χωρίς να υπάρχει η πρόβλεψη της σταδιακής μείωσης τους, ώστε να επέλθει η πλήρης εξάλειψη της μισθολογικής διαφοράς και κατά συνέπεια η πλήρης εξομοίωση του εν λόγω προσωπικού προς τους ήδη υπηρετούντες μονίμους δημοσίους υπαλλήλους που είναι δικαιούχοι των ίδιων επιδομάτων. Μάλιστα ο νόμος προέβλεψε για τους πρώτους τη χορήγηση αυξημένου επιδόματος, το λεγόμενο «επίδομα εξομάλυνσης μισθολογικών διαφορών» που επεδίωξε να εξαφανίσει την υπάρχουσα προσωπική διαφορά. Η προσωπική διαφορά για τους υπαλλήλους που μονιμοποιήθηκαν με το ν. 1476/1984 διατηρείται μόνο στην περίπτωση κατά την οποία μετά την επανακατάταξη τους στα μισθολογικά κλιμάκια και τη χορήγηση του ανωτέρου επιδόματος εξομάλυνσης, οι προκύπτουσες αποδοχές της οργανικής τους θέσης υπολείπονται αυτών που ελάμβαναν κατά το χρόνο επανακατάταξης τους, όχι

---

[448] Αν και με το άρθρο 12 παρ. 2 του Ν. 1199/1981 επιχειρείται μεταβολή του εν λόγω καθεστώτος και απόλυτη εξομοίωση των δύο αυτών κατηγοριών υπαλλήλων από άποψη προαγωγών, η οποία, όμως αντίκειται στο άρθρο 4 του Σ. Βλ. 356/1985.

[449] Ως αποδοχές λαμβάνεται υπόψη το ποσό που καταβάλλεται κατά τρόπο πάγιο και τακτικό μέχρι το κρίσιμο χρονικό διάστημα του διορισμού των μονιμοποιούμενων, έχοντας το χαρακτήρα μισθού, είτε το τυχόν ανώτερο ποσό που διαμορφώνεται μεταγενέστερα με απόφαση των τακτικών δικαστηρίων. Βλ. ΣΕ 1187/2003, αν και στην ίδια απόφαση υπήρχε η αντίθετη άποψη ενός μέλους, σύμφωνα με την οποία για τον καθορισμό του ύψους των αμοιβών δεν πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το τυχόν ανώτερο ποσό που επιδικάζουν τα δικαστήρια, διότι αυτό δεν είχε επιτευχθεί από τον υπάλληλο μέχρι τη μονιμοποίηση του, ώστε να τίθεται ζήτημα προστασίας του, η δε τυχόν με τη μέθοδο αυτή αύξηση της προσωπικής διαφοράς θα υπερακόντιζε το σκοπό του νομοθέτη καθιστώντας την καταβολή στους μονιμοποιούμενους υπαλλήλους αποδοχών ανώτερων από τις αντίστοιχες στους ήδη υπηρετούντες επί σχέσει εργασίας δημοσίου δικαίου συναδέλφους τους αντίθετη προς τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας χωρίς δικαιολογητικό λόγο (σχετική γνωμοδότηση της αποφ. ΣΕ 1378/1994).

όμως και στην περίπτωση που οι αποδοχές που καταβάλλονται σε αυτούς βάσει των διατάξεων του ν. 1810/1988 είναι ανώτερες από αυτές που ελάμβαναν πριν τη μονιμοποίηση τους.

Η τυχόν διατήρηση τους σε μεγαλύτερο ύψος κρίθηκε αντισυνταγματική, διότι προσκρούει στην κατοχυρωμένη από το άρθρο 4 του Σ αρχή της ισότητας, δεδομένου ότι εισάγει ευνοϊκή μεταχείριση υπέρ του μονιμοποιηθέντος προσωπικού και ότι προς αποκατάσταση της παραβιάσεως της εν λόγω αρχής, απαιτείται να γίνει επέκταση της ευνοϊκής ρύθμισης και υπέρ των μονίμων ΔΥ που τελούν υπό τις ίδιες ακριβώς συνθήκες εργασίας.[450] Από το νόμο 754/1978 συνάγεται ότι η εξίσωση του επιδόματος αναφέρεται σε υπαλλήλους του ίδιου κλάδου που έχουν τον ίδιο βαθμό και παρέχουν την ίδια εργασία στην ίδια υπηρεσία. Οι υπάλληλοι που αξιώνουν με επίκληση της ανωτέρω συνταγματικής επιταγής τα επιδόματα τους να τύχουν ευνοϊκότερου υπολογισμού, όπως τα αντίστοιχα των ευνοημένων υπαλλήλων, πρέπει «για το ορισμένο της αγωγής τους να επικαλούνται τα συγκριτικά στοιχεία των δύο διαφορετικής αιτίας επιδομάτων».

Δεν συνιστά επίσης παραβίαση της αρχής της ισότητας η άνιση μισθολογική μεταχείριση μισθωτών, που εργάζονται στο Δημόσιο, στα ΝΠΔΔ και στους ΟΤΑ με διαφορετικό νομικό καθεστώς, παρόλο που οι συνθήκες εργασίας και το αντικείμενο απασχόλησης ταυτίζονται. Συνεπώς είναι επιτρεπτή η διάκριση ως προς την αμοιβή μεταξύ των μονίμων υπαλλήλων αφενός και υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αφετέρου και ο καθορισμός για τους εργαζόμενους της πρώτης ή της δεύτερης κατηγορίας αποδοχών υψηλότερων της άλλης[451] ή η διαφοροποίηση της αμοιβής μεταξύ εργαζομένων που έστω και αν παρέχουν την ίδια εργασία, δεν έχουν τα ίδια τυπικά και ουσιαστικά προσόντα[452] ή την ίδια υπηρεσιακή σχέση[453] ή το ίδιο ωράριο εργασίας[454] ή όταν υφίστανται διαφορές προσόντων,[455] αρχαιότητας, ευθυνών, απόδοσης, συνθηκών εργασίας.

Η διάταξη του άρθρου 2 του Π.Δ. 904/1978 αφορά την κατηγορία των εξαρχής μονίμων τακτικών υπαλλήλων, η οποία διαφέρει ουσιωδώς εκείνης που αφορά η ΣΣΕ, δηλαδή της κατηγορίας των εργαζομένων προσώπων επί σχέσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου, από της οποίας και διακρίνεται σαφώς από απόψεως λειτουργικής θέσεως, διαρθρώσεως και συνθηκών εν γένει υπηρεσιακής κατοχυρώσεως και εξελίξεως, γι' αυτό και η διαφορετική μεταχείριση από τον νομοθέτη της κατηγορίας αυτής ως προς τα ανωτέρω επιδόματα δεν είναι αυθαίρετη, αλλά δικαιολογημένη.[456]

Ο νόμος θεμιτά επεφύλαξε ***δυσμενέστερη μισθολογική μεταχείριση των ΔΥ μη κατεχόντων πτυχίο ανώτατης ή ανώτερης εκπαίδευσης έναντι των πτυχιούχων,*** η οποία συνάδει με την αρχή της ισότητας, εφόσον η υπέρ των πτυχιούχων διαφοροποίηση με τη μορφή της χορήγησης συνηθέστερα υψηλότερων απολαβών ή η κατάταξη τους, αναλόγως των τυπικών προσόντων τους (πτυχία ή ειδικότητα) σε

---

[450] Βλ. ΣΕ 4042/2000.

[451] ΑΠ 1328/1997 ΔΕΝ 2002 σελ. 296, ΑΠ 1191/1999, ΔΕΝ 2002 σελ. 297, ΑΠ 782/1999 ΔΕΝ 2002 σελ. 298, ΑΠ 500/1998, ΔΕΝ 1999 σελ. 1251, ΑΠ 3/1997 ΔΕΝ 1998 σελ. 673, ΑΠ 414/1994 ΔΕΝ 1995 σελ. 815, ΑΠ 140/1993 ΔΕΝ 1993 σελ. 519, ΑΠ 108/1990 ΔΕΝ 1991 σελ. 74, ΑΠ 2110/1984 ΔΕΝ 1985 σελ. 1190.

[452] ΑΠ 515/2003 ΔΕΝ 2003 σελ. 1148, ΑΠ 1230/1999, ΔΕΝ 2002, σελ. 27.

[453] Τακτικοί - έκτακτοι, ΑΠ 600/1999, ΔΕΝ 2002, σελ. 295.

[454] Πλήρης - μερική απασχόληση, ΑΠ 289/1994 ΔΕΝ σελ. 1265.

[455] Π.χ. τίτλων σπουδών, ΣΕ 2388/1980, ΤοΣ 1981, 105.

[456] ΑΠ 2110/1984, ΝοΒ 1985, σελ. 1168.

διαφορετικά μισθολογικά κλιμάκια, δικαιολογείται επαρκώς από την ύπαρξη του πτυχίου, διότι τούτοι διαθέτουν αυξημένα προσόντα για την απόκτηση των οποίων έχουν πραγματοποιήσει μακροχρόνιες σπουδές. Επομένως βρίσκονται σε διαφορετική υπηρεσιακή κατάσταση από άποψη σταδιοδρομίας και άσκησης καθηκόντων.[457] Ορθώς έκρινε η νομολογία ότι δε θίγονται τα «κεκτημένα δικαιώματα» των μη πτυχιούχων, ούτε επιχειρείται ο υποβιβασμός τους, αλλά απλώς έχουν βραδεία βαθμολογική εξέλιξη που συνοδεύεται με την εξίσου βραδεία αύξηση τους μισθού τους, χωρίς όμως να μειώνεται λόγω της κατάταξης τους σε ΜΚ χαμηλότερου επιπέδου από αυτό που βρίσκονταν.[458] Αντίθετες είναι οι γνωμοδοτήσεις της αποφ. ΣΕ 1690/1991 που κρίνει ότι η λήψη πτυχίου δεν αρκεί για τη μισθολογική διαφοροποίηση μεταξύ των υπαλλήλων, όταν ο νόμος θεωρεί ότι πρέπει να ενταχθούν στην ίδια κατηγορία ή η αποφ. ΣΕ 1074/1979 που γνωμοδότησε ότι δεν αντιβαίνει στην αρχή της ισότητας η εξίσωση της υπηρεσιακής εξέλιξης των πτυχιούχων και μη υπαλλήλων του ΟΠΑΠ, διότι θεώρησε ως προσόν που πρέπει να αξιοποιηθεί η τυχόν αποκτηθείσα πείρα αυτών.

Αξιόλογες μισθολογικές αποκλίσεις σημειώνονται ***στο προσωπικό της Βουλής,*** στο οποίο χορηγούνται συνολικά ετησίως δεκαέξι (16) μηνιαίοι μισθοί με το βασικό μισθό προσαυξημένο κατά 25% σε σχέση με τον αντίστοιχο των ομοιόβαθμων τους δημοσίων υπαλλήλων. Επίσης, με απόφαση του Προέδρου της Βουλής μπορούν να χορηγούνται έξοδα κίνησης κατ' αποκοπή. Το υπερωριακό επίδομα, τα έξοδα κίνησης και αποζημιώσεις καταβάλλονται και κατά τη διάρκεια της λήψης της κανονικής τους άδειας. Καταβάλλεται έκτακτη αποζημίωση με τη λήξη των εργασιών κάθε συνόδου της Βουλής και με τη λήξη του Τμήματος Διακοπών σε όσους υπεβλήθησαν σε δαπάνες προς εξυπηρέτηση των εργασιών του Κοινοβουλίου. Χορηγείται χρηματικό ποσό λόγω των ειδικών συνθηκών που συντρέχουν κατά την παροχή των υπηρεσιών τους στη Βουλή.

Δεν αντιτίθεται στην αρχή της ισότητας, ***η μη ομοιόμορφη υπηρεσιακή ή μισθοδοτική μεταχείριση υπαλλήλων,*** ανηκόντων σε διαφορετικούς κλάδους ή κατηγορίες, εφόσον οι συνθήκες δεν είναι ίδιες για όλους, υφίστανται δε ιδιαίτεροι λόγοι που δικαιολογούν τη διαφοροποίηση τους, όπως είναι ***η διάκριση μεταξύ των υπαλλήλων του Κράτους και των υπαλλήλων των ΝΠΔΔ.***[459]

Διαφορετική μεταχείριση μπορούν να δικαιολογούν και οι ιδιαίτερες συνθήκες εργασίας, όπου υπάρχει φιλονικία ως προς τι συνίσταται κάθε φορά η κρίσιμη ιδιαιτερότητα τους, ενώ αξιοσημείωτες διακυμάνσεις εμφανίζει και η ίδια νομολογία. Αμφισβητείται αν υπάρχει ουσιώδης ομοιότητα μεταξύ του προσωπικού των ενόπλων δυνάμεων και της ΕΛΑΣ, ώστε η μη χορήγηση στους μεν ενός επιδόματος που λαμβάνουν οι δε, να δημιουργεί αδικαιολόγητη ανισότητα.[460] Παρατηρούνται ουσιαστικές διαφοροποιήσεις σε ιδιαίτερες κατηγορίες προσωπικού του δημοσίου τομέα με εντελώς εξειδικευμένο αντικείμενο και συνθήκες εργασίας, όπως τα μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με τους υπόλοιπους δημοσίους

---

[457] ΕφΑθ 8722/1982, ΤΟΣ 1983, σελ. 245 και νόμος 754/1978.

[458] ΣΕ 645, 1436, 2695/1990, ΣΕ 879 - 885, ΣΕ 1352, 2307, 2841/1988, ΣΕ 205/1987, ΕΣ 299/1994, ΕΔΚΑ 1995, σελ. 487, ΔΕΑ 2997/1988, άρθρο 24 παρ. 2 του ν. 1505/1984 η μη μείωση του ήδη καταβαλλόμενου μισθού λόγω κατάταξης σε ΜΚ χαμηλότερου επιπέδου επιβάλλεται από το άρθρο 103 και 4 παρ. 1 του Σ.

[459] ΣΕ 1968/1957.

[460] Οι αποφ. ΣΕ 3587/1997, ΕΔΔ 1997 σελ. 543, ΣΕ 466/1994 , ΔιΔικ 1999, σελ 938 επισημαίνουν την αδικαιολόγητη ανισότητα. Αντίθετα η αποφ. ΑΠ 423/1992, ΕλλΔνη 1994, σελ. 1020 κρίνει ότι υπάρχουν ουσιώδεις διαφορές και άρα το ζήτημα εναπόκειται στο νομοθέτη.

λειτουργούς ή υπαλλήλους. Η νομολογία αποδέχεται ότι δεν παραβιάζεται η αρχή της ισότητας από τη χορήγηση ή μη διαφόρων επιδομάτων στο προσωπικό των ΝΠΙΔ, έστω και αν κατά κανόνα οι αποδοχές του προσωπικού αυτού ακολουθούν το μισθολόγιο των ΔΥ.[461]

Οι αποδοχές των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών[462] και των βοηθών του Συνηγόρου του Πολίτη καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών έπειτα από γνώμη των ιδίων των ανεξάρτητων αρχών, ***κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων και είναι διαφορετικός για τα μέλη πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης.*** Το επιστημονικό και λοιπό προσωπικό κάθε ανεξάρτητης αρχής είναι μόνιμο[463] ή προσλαμβάνεται με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ή με σύμβαση έμμισθης εντολής.[464] Οι μηνιαίες αποδοχές του προέδρου της ανεξάρτητης αρχής είναι αντίστοιχες με το σύνολο των εκάστοτε μηνιαίων αποδοχών του Προέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, των μελών της Αρχής αντίστοιχες με το 40% των αποδοχών του Προέδρου, ενώ των αναπληρωτών των τακτικών μελών είναι αντίστοιχες με το 1/3 των μηνιαίων αποδοχών του προέδρου και των τακτικών μελών της αρχής και αυτές καταβάλλονται, εφόσον έχουν προσφέρει υπηρεσίες εντός του μήνα.

21.6. ΑΝΕΠΙΤΡΕΠΤΕΣ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΗΣ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΗΣ ΑΜΟΙΒΗΣ

Στο παρελθόν διαπιστώθηκαν μισθολογικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των ΔΥ. Είχε κριθεί σκόπιμο ορισμένα στελέχη των δημοσίων υπηρεσιών, με αυξημένη ποιοτική και ποσοτική απόδοση ή που αναλάμβαναν πρόσθετες υπηρεσίες σε συμβούλια, επιτροπές, ομάδες εργασίας, εκτός από το μισθό και το επιμίσθιο να λαμβάνουν πρόσθετες αμοιβές και άλλα υλικά οφέλη με σκοπό αποκλειστικώς τη βελτίωση του μισθού τους. Έτσι οι εφοριακοί, ταμειακοί, ταχυδρομικοί, τελωνιακοί και τηλεγραφικοί υπάλληλοι ελάμβαναν συχνά ως μοναδική υλική αμοιβή τους ποσοστά που υπολογίζονταν βάσει των ενεργούμενων από αυτούς εισπράξεων για λογαριασμό του Δημοσίου. Η κατηγορία αυτή διευρύνθηκε, με αποτέλεσμα να υπαχθούν σε αυτή πολλοί υπάλληλοι με χαριστικά και όχι αξιοκρατικά κριτήρια, οι οποίοι παρόλο που δεν ήταν οι κάλλιστοι, εξελίσσονταν σε μισθολογικά προνομιούχοι.

Επιπλέον η κυβερνητική πολιτική προέβλεπε τη χορήγηση διαφόρων επιδομάτων σε διαφορετικές κατηγορίες ΔΥ, ενώ πολλές από τις αμοιβές αυτές υπόκεινται σε ειδικές φορολογικές ρυθμίσεις (τμήμα αποδοχών φορολογείται κανονικά, ενώ το υπόλοιπο φορολογείται με βάση ειδικό ευνοϊκό συντελεστή) γεγονός που δημιούργησε προκλητικές μισθολογικές ανισότητες και οδήγησε σε ανεξέλεγκτες καταστάσεις. Λόγω της ποικιλίας των αμοιβών κάθε κατηγορίας υπαλλήλων, είναι αδύνατη η εξεύρεση τρόπου εξίσωσης των εν γένει αποδοχών μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών.[465] Αξιομνημόνευτα παραμένουν τα επιδόματα

---

[461] ΑΠ 3/1997 ΕλλΔνη 1997, σελ. 536.

[462] *Αναφέρω την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, το Εθνικό Συμβούλιο* Ραδιοτηλεόρασης, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού «ΑΣΕΠ», ο Συνήγορος του Πολίτη, η Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου των Επικοινωνιών.

[463] Η υπηρεσιακή κατάσταση του οποίου διέπεται από το Ν. 2683/1999.

[464] Άρα διέπεται από το Π. Δ. 410/1988 περί «Κώδικα προσωπικού ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ».

[465] Παρατηρήθηκε το φαινόμενο ακόμη και δημογραφικοί λόγοι να επιβάλλουν οι αποδοχές των υπαλλήλων να ποικίλουν αναλόγως των οικογενειακών βαρών, διότι με βάση τα στοιχεία που

εξομάλυνσης, προσέλκυσης, ευθύνης και αυξημένης ευθύνης, παραμονής, απασχόλησης, αποδοτικότητας, υγείας, θέρμανσης, στολής[466] που δεν τα ελάμβαναν όλες οι κατηγορίες εργαζομένων. Άλλοτε χορηγούνταν σε ορισμένους ΔΥ πλασματικές υπερωρίες, εξαιρέσιμες και νυχτερινά, εικονικά έξοδα κίνησης και άλλα επιδόματα με απίθανες ή αξιοκατάκριτες ονομασίες. Επίσης είναι χαρακτηριστικό ότι το επίδομα επιμόρφωσης χορηγούνταν σε όλους τους υπαλλήλους, ακόμη και στους καθαριστές και τους κλητήρες. Τα διαφαινόμενα προβλήματα παγίωσαν το αίτημα για καθιέρωση ενιαίου μισθολογίου και κατά συνέπεια συρρίκνωση των χορηγούμενων επιδομάτων, με σαφή επιδίωξη την άρση των μεγάλων μισθολογικών και συνταξιοδοτικών ανισοτήτων και την ουσιαστική βελτίωση των μισθών και κατ' επέκταση των συντάξεων.

Παρατηρούνται αξιοσημείωτες μισθολογικές ανισότητες μεταξύ των ΔΥ που δημιουργούνται λόγω των πολλών και υψηλών σε ορισμένες περιπτώσεις επιδομάτων που προβλέπονται για κάποιες κατηγορίες υπαλλήλων, με αποτέλεσμα να υπάρχουν υπηρεσίες δύο ταχυτήτων, εκείνες που έχουν πολλά έσοδα από τέλη και άλλες πηγές και οι «φτωχές» υπηρεσίες. Έτσι μπορεί ο ονομαστικός μισθός ενός καθηγητή πανεπιστημίου να ανέρχεται σε 1412 ευρώ, όμως τούτος υπερδιπλασιάζεται με διάφορα επιδόματα όπως το επίδομα βιβλιοθήκης, επίδομα έρευνας, πρόσθετες πηγές από συμμετοχή σε μεταπτυχιακό πρόγραμμα κλπ. Μετά από έρευνα διαπιστώθηκε ότι 160.000 υπάλληλοι λαμβάνουν μηνιαίως πάνω από 450 εκατ. ευρώ με τη μορφή ειδικών επιδομάτων. Τα επιδόματα αυτά ξεκινούν από 6 και φθάνουν τα 1422 ευρώ το μήνα! Προνομιούχοι θεωρούνται οι υπάλληλοι του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και κυρίως οι φοροτεχνικοί, οι οποίοι λαμβάνουν επιπλέον των αποδοχών τους (βασικός μισθός συν επιδόματα) ένα ειδικό επίδομα ύψους 1220 ευρώ. Οι χημικοί λαμβάνουν μηνιαίο ειδικό επίδομα 640 ευρώ, οι τελωνειακοί επίδομα ύψους 1234 ευρώ, οι ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας ειδικό επίδομα ύψους 1422 ευρώ. Με βάση τα στοιχεία του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών συγκρίνονται οι μέσοι ετήσιοι μισθοί των εργαζομένων διαφόρων υπηρεσιών και με βάση αυτά διαπιστώνουμε ότι το 2004 ο ετήσιος μισθός στις ΔΕΚΟ[467] ανερχόταν στις 40882 ευρώ, σε αντιδιαστολή με άλλα υπουργεία που ήταν αξιοσημείωτα μικρότερος. Και στο Δημόσιο ωστόσο ισχύει το ίδιο καθεστώς, με τους μισθούς των περισσότερων υπαλλήλων να κυμαίνονται σε χαμηλά επίπεδα, ενώ ο Γενικός Γραμματέας Υπουργείου το 2004 λάμβανε μηνιαίες αποδοχές 3.824 ευρώ και ο Γενικός Διευθυντής 2.742 ευρώ.

Όσον αφορά τους υπαλλήλους των δημοσίων επιχειρήσεων απολαμβάνουν μισθό βάσει μισθολογικών κλιμακίων που έχουν αποσυνδεθεί από το βαθμό που έχουν κάθε φορά, αλλά και μια σειρά αμοιβών σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για

συγκέντρωσε η στατιστική υπηρεσία οι ΔΥ, αποφεύγοντας την απόκτηση τέκνων, ελλείψει μέσων συντηρήσεως τους, συντελούν στην ελάττωση του πληθυσμού.

[466] Το εν λόγω επίδομα χορηγήθηκε και σε μη ένστολους διοικητικούς υπαλλήλους.

[467] Οι ρυθμίσεις για τους υπαλλήλους των δημοσίων επιχειρήσεων προβλέπονται από το Σ, τους τυπικούς νόμους (εφαρμόζεται ο ΥΚ) ή από τον Κανονισμό Εργασίας που έχει κανονιστική ισχύ και αναγκαστικό περιεχόμενο. Η ουσιαστική διαφορά μεταξύ των υπαλλήλων του Κράτους και των υπαλλήλων των δημοσίων επιχειρήσεων είναι ότι η μονιμότητα διασφαλίζεται μόνο από τον νόμο (ΔΕΗ Ν.Δ. 201/1974). Τα τελευταία χρόνια επιχειρείται συρρίκνωση των δημοσίων επιχειρήσεων, (ΔΕΗ - ΟΤΕ - ΟΣΕ) το κόστος των οποίων, είναι δυσβάσταχτο πλέον για την ελληνική κοινωνία. Χαρακτηριστικό γνώρισμα των επιχειρήσεων αυτών οι υπέρογκοι μισθοί που χορηγούνται στους εργαζομένους αυτών, οι οποίοι είναι ασυμβίβαστοι με τα δεδομένα της ελληνικής οικονομίας και επομένως επιβαρυντικοί και αντιπαραγωγικοί για τον κρατικό προϋπολογισμό. Η τάση καθορισμού των μισθών με βάση τα λεγόμενα αντικειμενικά κριτήρια έχει επεκταθεί στο προσωπικό των ΔΕΚΟ.

εξαιρετικές πράξεις που μπορεί να είναι αποκλειστικά ηθικές ή και υλικές (χρηματική αμοιβή, παροχή και βράβευση με υλική αμοιβή).[468] Λαμβάνουν αποζημίωση για την υπερωριακή απασχόληση τους, επίδομα χρόνου υπηρεσίας, δαπάνες κίνησης για την εκτέλεση υπηρεσίας, μετάθεσης ή απόσπασης. Ωστόσο το ύψος του μισθού και των επιπρόσθετων απολαβών υπόκεινται στους περιορισμούς του Ν. 1256/1982.[469]

Σε σχετική μελέτη που έχει γίνει στο ΚΕΠΕ διαπιστώνουμε ότι στη ΔΕΗ οι αποδοχές επηρεάζονται από την εκπαίδευση και την ειδικότητα, τα έτη υπηρεσίας, τον τόπο εργασίας και τις ώρες απασχόλησης (υπερωρίες), ενώ στον ΟΣΕ είναι συνάρτηση των ετών υπηρεσίας και των τυπικών προσόντων (εκπαίδευση). Μελετώντας τα συμπεράσματα του ΚΕΠΕ διαπιστώνουμε ότι η σχέση του εισαγωγικού προς το καταληκτικό μισθολογικό κλιμάκιο έχει μειωθεί χαρακτηριστικά τα έτη 1984 - 1986.

Επίσης διαπιστώνουμε ότι οι ΔΕΚΟ ως δημόσιες επιχειρήσεις που παράγουν μονοπωλιακά προϊόντα και υπηρεσίες επιτρέπουν στους εργαζόμενους μέσω των συνδικαλιστικών διεκδικήσεων να πετυχαίνουν υψηλότερες αποδοχές από τους αντίστοιχες του ανταγωνιστικού τομέα της οικονομίας. Οι μισθοί αυτοί ενδέχεται να είναι υψηλότεροι από τους λογιστικούς μισθούς με την αναπόφευκτη επιβάρυνση στην τιμή πώλησης της παρεχόμενης υπηρεσίας (επιβάρυνση καταναλωτική) ή τη μείωση της αποδοτικότητας της επιχείρησης (αύξηση ελλειμμάτων) και την καταφυγή στο δημόσιο προϋπολογισμό (επιβάρυνση φορολογουμένων). Προκαλούν απορία οι μισθολογικές ανισότητες των κλητήρων και εργατών που εργάζονται στην «Ολυμπιακή Αεροπορία» σε σχέση με τους αντίστοιχους εργαζόμενους του ΟΣΕ ή άλλων δημοσίων επιχειρήσεων ή δημόσιων υπηρεσιών, διότι είναι τέτοιας ευρείας εκτάσεως που δεν δικαιολογούνται από το είδος της υπευθυνότητας ή της σπουδαιότητας της εργασίας τους.

Αναφέρω τη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 1 του ν. 2470/1997, η οποία αντίκειται κατάφωρα στην αρχή της ισότητας, διότι αποκλείει τη χορήγηση του επιδόματος των ειδικών συνθηκών στους δασικούς υπαλλήλους, εισάγοντας άνιση μεταχείριση αυτών έναντι των λοιπών υπαλλήλων του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ για τους οποίους διατηρήθηκαν τα αντίστοιχα επιδόματα ή αντικαταστάθηκαν με νέα, χωρίς να υπάρχει λόγος που να δικαιολογεί την άνιση αυτή μεταχείριση των δασικών υπαλλήλων.[470] Επίσης αντίθετες στην αρχή της ισότητας και άρα αυθαίρετες ήταν και οι διατάξεις που εξαιρούσαν κάποιες κατηγορίες ΔΥ που κατείχαν τον ίδιο βαθμό και παρείχαν όμοια εργασία, από τη χορήγηση του προσωρινού επιδόματος που χορηγήθηκε σε άλλες κατηγορίες υπαλλήλων, με το αιτιολογικό ότι «η δυσμενής αυτή εξαίρεση οφείλεται στο τυχαίο γεγονός της μη παροχής από αυτούς ή παροχής ελαττωμένης υπερωριακής εργασίας σε άσχετο χρόνο κατά το παρελθόν και επειδή δεν επιβάλλεται από κάποιο λόγο γενικότερου κοινωνικού ή δημόσιου συμφέροντος.[471]

Ο αποκλεισμός των αναπληρωτών γενικών διευθυντών που υπηρετούν σε επαρχιακές πόλεις από τη λήψη του επιδόματος αντί χρήσεως αυτοκινήτου» που λαμβάνουν οι ομοιόβαθμοι ανώτατοι υπάλληλοι των κεντρικών υπηρεσιών των

---

[468] Βλ. αρ. 7 του ΚΚΠ - ΔΕΗ και 91 του ΥΚ.

[469] Δασκαλάκη Δημοσθένη «Το εργασιακό καθεστώς του προσωπικού των Δημοσίων Επιχειρήσεων», 1993.

[470] ΣΕ 1202/2003.

[471] Απόφ. ΑΠ 1771/1981, ΤοΣ 8 (1982), σελ. 412 επομ.

Υπουργείων θεωρήθηκε ότι συνιστά αδικαιολόγητη δυσμενή σε βάρος τους διάκριση που παραβιάζει τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας.[472]

Η κατ' εξαίρεση μη χορήγηση της ειδικής μηνιαίας αποζημίωσης σε μερικές μόνο κατηγορίες υπαλλήλων, συνιστά άνιση μεταχείριση τους έναντι των υπολοίπων, προς αποκατάσταση δε της διαταραχθείσης ισότητας και εξάλειψης της δυσμενούς τούτης εξαίρεσης θα πρέπει, να λάβουν την εν λόγω αποζημίωση και οι μη λαβόντες αυτήν υπάλληλοι.[473]

Από τις αποφ. 1283/1960 και 2098/1953 του ΣΕ συνάγεται ότι είναι αντισυνταγματική ως παραβιάζουσα την αρχή της ισότητας, διάταξη νόμου δια της οποίας συντελείται δυσμενής ή ευμενής μισθολογική μεταχείριση μεταξύ υπαλλήλων ευρισκομένων στην ίδια υπηρεσιακή κατάσταση ή μεταξύ υπαλλήλων άλλου μεν κλάδου της Διοικήσεως, πλην όμως ευρισκομένων στην ίδια αντιστοιχία κατά βαθμό και μισθό. Έτσι κρίθηκε ότι παραβιάζει την αρχή της ισότητας, διάταξη νόμου που επέβαλλε τη μείωση μισθού στους λιμενοφύλακες, με σκοπό την εξυπηρέτηση δημοσιολογικών λόγων, χωρίς όμως αυτή η μείωση να επιβληθεί και σε άλλα σώματα, όπως τη Χωροφυλακή και το Πολεμικό Ναυτικό ευρισκόμενα σε αντιστοιχία βαθμού και μισθού με τους λιμενικούς. Εκρίθη επίσης, ως αντισυνταγματική η άνιση μισθολογική μεταχείριση των Λιμενοφυλάκων έναντι των υπηρετούντων σε παρεμφερή στρατιωτικά σώματα που ευρίσκονται στο ίδιο βαθμό.[474] Στο ίδιο διατακτικό κατέληξε και η αποφ. 1506/1958 του ΣΕ, κρίνοντας αντισυνταγματική τη χορήγηση του πτητικού επιδόματος στους αξιωματικούς - χειριστές αεροσκαφών και στους αντίστοιχους - παρατηρητές πυροβολικού και όχι και στους αξιωματικούς του από αέρος εφοδιασμού.

Το ίδιο σκεπτικό ακολουθήθηκε ως προς το επίδομα χρόνου υπηρεσίας που είχε χορηγηθεί μόνο στους Συμβούλους του ΕΣ, χωρίς να χορηγείται στους δικαστές του ΣΕ και τους Αρεοπαγίτες.

Η ανωτέρω αρχή παραβιάζεται με την απαγόρευση διπλής καταβολής του οικογενειακού επιδόματος στους έγγαμους δημοσίους υπαλλήλους, εκτός αν ο ένας από τους δύο είναι υπάλληλος του ιδιωτικού τομέα, οπότε μια τέτοια ρύθμιση αποτελεί προνομιακή μεταχείριση των συζύγων των ιδιωτικών υπαλλήλων σε σχέση με τους λοιπούς δημοσίους υπαλλήλους. Το οικογενειακό επίδομα παρέχεται σύμφωνα με το νόμο (άρθρο 11 του Ν. 1505/1984) στους έγγαμους υπαλλήλους του Δημοσίου και των λοιπών ΝΠΔΔ, ως μέρος της αντιπαροχής για την προσφερόμενη εργασία τους και αποτελεί προσαύξηση του λαμβανόμενου μισθού τους για την αντιμετώπιση των πρόσθετων οικογενειακών βαρών που συνεπάγεται η δημιουργία οικογένειας. Η ευμενέστερη αυτή μισθολογική μεταχείριση είναι επιτρεπτή λόγω της προβλεπόμενης από το άρθρο 21 του Σ προστασίας του γάμου, της οικογένειας, της μητρότητας και της παιδικής ηλικίας, θεσμοί που υποχρεώνουν τον κοινό νομοθέτη να θεσπίσει πρόσθετη αμοιβή για τους εργαζόμενους που συνάπτουν γάμο και δημιουργούν οικογένεια. Η καθιέρωση όμως, διακρίσεως μεταξύ υπαλλήλων που βρίσκονται στην ίδια οικογενειακή κατάσταση, βάσει ειδικών προϋποθέσεων που δεν συνδέονται με την παρεχόμενη από αυτούς εργασία, αλλά είτε με την παροχή ή όχι εργασίας του συζύγου του υπαλλήλου είτε με το καθεστώς εργασίας του τελευταίου

---

[472] ΑΠ 18/1989, ΝοΒ 1990, σελ. 616, ΣΕ 1797/1989, ΑΠ 8/1990, ΝοΒ 1990, σελ. 1328, ΣΕ 1102/1986., ΣΕ 1751/1984.

[473] ΣΕ 1519/1995.

[474] ΣΕ 2098/1953, αντίθετη άποψη ανέπτυξε η απόφ. 1255/1957, βάσει της οποίας υποστηρίχθηκε ότι μεταξύ των στρατιωτικών σωμάτων υπάρχουν ουσιώδεις διαφορές.

αυτού στο δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα, όπως είναι η στέρηση με τη διάταξη αυτή (άρθρο 11 παρ. 6 του Ν. 1505/1984) της απόληψης στο ακέραιο του οικογενειακού επιδόματος από υπαλλήλους του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ, με κριτήριο το τυχαίο γεγονός ότι ο υπάλληλος αυτός έχει σύζυγο υπάλληλο του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ, ενώ αν ο σύζυγος εργάζεται στον ιδιωτικό τομέα, το δικαιούται στο ακέραιο, αντιβαίνει στην αρχή της ισότητας. Επομένως η διάταξη του νόμου 1505/1984 άρθρο 11 παρ. 6 είναι ανίσχυρη ως αντισυνταγματική. Κατόπιν τούτου ισχύει εν προκειμένω και είναι άμεσα εφαρμοστέος ο γενικός κανόνας του άρθρου 11 παρ. 1 του Ν. 1505/1984, κατά τον οποίο οι έγγαμοι υπάλληλοι λαμβάνουν ολόκληρο το οικογενειακό επίδομα προσαυξανόμενο ανάλογα με τον αριθμό των τέκνων, χωρίς να προβλέπονται ειδικές διακρίσεις. Αν και υπήρξε και ο αντίλογος ότι το επίδομα δεν χορηγείται ως προσαύξηση μισθού, αλλά ως γνήσιο οικογενειακό επίδομα, κατά συνέπεια χορηγείται άπαξ ανά οικογένεια, είτε στον ένα σύζυγο στο ακέραιο, είτε και στους δύο από μισό, όταν και οι δύο σύζυγοι υπηρετούν ως υπάλληλοι του Δημοσίου, ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ, είτε μόνο στον ένα, κατά ελεύθερη επιλογή μεταξύ τους.

22. Η ΔΙΚΑΙΟΔΟΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ ΕΠΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΙΣ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΕΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ ΕΝΑΝΤΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Επειδή επί της ουσίας η αρχή της ισότητας κατοχυρώνει ισότητα δικαιωμάτων, αυτό σημαίνει ότι όσοι υπέστησαν ως προς τις αποδοχές δυσμενή διάκριση έχουν αξίωση να τους καταβληθούν οι υψηλότερες αποδοχές (ισότητα προς τα πάνω).[475] Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 1 και 22 παρ. 1 β' του Σ θεσπίζεται κανόνας δημόσιας τάξης που δεσμεύει το νομοθέτη, τη διοίκηση, τα δικαστήρια και κάθε εργοδότη, ως προς την παροχή που χορηγείται με διάταξη νόμου,[476] καταλαμβάνει δε και τους κανονιστικούς όρους των συλλογικών συμβάσεων εργασίας, παρέχοντας ευθέως το δικαίωμα στον εργαζόμενο να αξιώσει την παροχή από τον εργοδότη του, χωρίς να απαιτείται, όταν ο εργοδότης είναι το Δημόσιο, ρητή πρόβλεψη οργανικού ή άλλου ειδικού νόμου.[477]

Όταν η αξίωση του υπαλλήλου για μισθό πηγάζει απευθείας από το νόμο, όπως συμβαίνει με το βασικό μισθό ή το επίδομα οικογενειακών βαρών ή την αποζημίωση εκτός έδρας, ***θεμελιώνεται το δημόσιο δικαίωμα του υπαλλήλου να απαιτήσει την παροχή που αρνείται το Δημόσιο να καταβάλλει.*** Παρατηρούμε ότι αν δεν καταβλήθηκαν οι αποδοχές, διότι λύθηκε αυτοδίκαια η δημοσιοϋπαλληλική σχέση λόγω έκπτωσης μετά από καταδικαστική απόφαση και η απόφαση αυτή εξαφανισθεί μεταγενέστερα, η υπαλληλική σχέση θεωρείται ότι δεν λύθηκε ποτέ και ο υπάλληλος έχει αξίωση για τις αποδοχές του απευθείας από τις διατάξεις που

---

[475] Βλ. Δαγτόγλου Π. «Ατομικά δικαιώματα», τόμος Β' 1991, σελ. 1075. Η αξίωση για υψηλότερες αποδοχές απορρέει από την ίδια τη συνταγματική διάταξη. Σε αυτό το σημείο δύναμαι να τονίσω πόσο ιδιαίτερα αξιόλογη είναι η απόφαση 1519/1995 του ΣΕ και η πάγια νομολογία του ΑΠ, οι οποίες έκριναν ότι δεν αναγνωρίζεται στον κοινό νομοθέτη η εξουσία απόσβεσης αξιώσεων που στηρίζονται στη συνταγματική επιταγή του άρθρου 4 παρ. 1 του Σ. Δηλαδή η νομολογία δέχεται ότι ναι μεν αναγνωρίζεται στο νομοθέτη η εξουσία να προβαίνει σε κατάλυση δικαιωμάτων και αξιώσεων υπό την προϋπόθεση, όμως ότι με τη ρύθμιση αυτή δεν παραβιάζεται άλλο δικαίωμα του πολίτη προστατευόμενο από το Σ, άλλως ο νομοθέτης παρεμβαίνει ανεπίτρεπτα.

[476] Εφ. Αθ 14210/1987, ΤοΣ 1988, σελ. 173.

[477] ΑΠ 456/1999, ΝοΒ 2000, σελ. 1123, ΑΠ 288/2003 ΔΕΝ 2003 σελ. 1447, ΑΠ 13/2003 ΝοΒ 2003 σελ. 1419, ΑΠ 515/2001 ΔΕΝ 2002 σελ. 309, ΑΠ 178/2001, ΔΕΝ 2002 σελ. 310, ΑΠ 1745/1998 ΔΕΝ 1999 σελ. 544, ΑΠ 7/1993 ΔΕΝ 1994, σελ. 136, ΑΠ 31/1993 ΔΕΝ 1994 σελ. 394, ΑΠ 214/1992 ΔΕΝ 1993 σελ. 69, ΑΠ 211/1992 ΔΕΝ 1992 σελ. 672, ΑΠ 161/1986 ΔΕΝ 1986 σελ. 752, ΑΠ 520/1981 ΔΕΝ 1981 σελ. 837.

προβλέπουν την καταβολή των αποδοχών.[478] Στην περίπτωση μη καταβολής των αποδοχών, έχει δικαίωμα με προσφυγή να προσβάλλει τις διοικητικές πράξεις που αφορούν τη ρητή ή σιωπηρή άρνηση της Διοίκησης να καταβάλλει τα οφειλόμενα χρηματικά, αλλά και να ασκήσει αγωγή αποζημίωσης

Αν όμως, ***απαιτείται για την καταβολή της παροχής η έκδοση σχετικής διοικητικής πράξης,*** όπως συμβαίνει με το επίδομα σπουδών που χορηγείται στους κατόχους μεταπτυχιακού ή διδακτορικού διπλώματος, ***η αξίωση για την καταβολή αυτού στηρίζεται στο άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ,*** βάσει του οποίου υποχρεώνεται η Διοίκηση να αποζημιώσει τον ζημιωθέντα υπάλληλο εξαιτίας της παράνομης πράξης ή παράλειψης κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας.[479] Έτσι αν ο υπάλληλος στερείται τις αποδοχές του με απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου, η αξίωση του στηρίζεται στο άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ.

Η άποψη που ακολουθείται από σημαντικό μέρος της νομολογίας του ΑΠ[480] σύμφωνα με την οποία, επί απλής καθυστέρησης απολαβών των υπαλλήλων του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ που υπηρετούν με σχέση δημοσίου δικαίου, η ευθύνη της Διοίκησης πηγάζει απευθείας από τις σχετικές διατάξεις και όχι από τα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ, εκτός αν απαιτείται η έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης, δε βρίσκει έδαφος εφαρμογής μετά την ισχύ του Ν. 1406/1983. Ειδικότερα τα άρθρα 1 παρ. 2 και 2 παρ. 2 εδ. θ' του ίδιου νόμου ορίζουν ότι στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και συγκεκριμένα ***στο Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο***[481] ***ανήκουν οι διαφορές εκείνες που αφορούν σε δεδουλευμένες αποδοχές υπαλλήλων του Δημοσίου και το ένδικο μέσο με το οποίο ζητείται η ακύρωση της αρνήσεως της Διοικήσεως να καταβάλλει δεδουλευμένες αποδοχές, έχει το χαρακτήρα γνήσιας αγωγής αποζημίωσης.*** Παρά το γράμμα του νόμου 1406/1983 ότι η αξίωση για μισθούς και επιδόματα κατά του Δημοσίου και ΝΠΔΔ χωρεί μόνο εάν οι απολαβές παρέχονται ρητώς δια νόμου, δεν αποκλείεται η έγερση αγωγής προς καταβολή αυτών, διότι δια της αγωγής ζητείται η αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε από τη μη, παρά το αντίθετο του νόμου, καταβολή αυτών, μόνο δε για τον προσδιορισμό του ύψους της οφειλόμενης αποζημίωσης λαμβάνονται απλώς υπόψιν οι μισθοί και τα επιδόματα.[482]

Η αγωγή αποζημίωσης του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ ασκείται απευθείας, όταν οι μισθολογικές καταστάσεις περιέχουν ένα επίδομα που δικαιούται ο υπάλληλος, πλην όμως υπάρχει αντικειμενική αδυναμία καταβολής του λόγω μη θεώρησης του οικείου χρηματικού εντάλματος που αποτελεί τον τίτλο πληρωμής, από τον Πρόεδρο του ΕΣ, καθώς και όταν παρότι δεν προσβλήθηκαν εμπρόθεσμα οι μισθολογικές καταστάσεις, η διοίκηση επανέρχεται από μόνη της με την έκδοση ευμενούς διοικητικής πράξης με την οποία αναγνωρίζει αναδρομικά το δικαίωμα του υπαλλήλου, δεδομένου ότι τόσο η θεώρηση του χρηματικού εντάλματος από τον Πρόεδρο του ΕΣ, όσο και η πράξη του τμήματος του ΕΣ που έκρινε υπέρ της μη θεώρησης του, είναι διοικητικές πράξεις απρόσβλητες με προσφυγή ουσίας ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Επομένως, εφόσον η πράξη του ΕΣ δεν προσβάλλεται ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων με προσφυγή ουσίας, ο υπάλληλος με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου δικαιούται να ασκήσει απευθείας

---

[478] ΑΠ 676/1957, ΑΠ 1396/1980.
[479] ΑΠ 1273, 1048/1979.
[480] ΑΠ 720/1985, ΑΠ 955/1984, ΑΠ 944/1983.
[481] ΣΕ 3744/1988.
[482] ΣΕ 217/2000.

αγωγή αποζημίωσης κατά του Δημοσίου για τη ζημία που έχει υποστεί από τη μη καταβολή σε αυτόν του παραπάνω επιδόματος.

Στο άρθρο 29 παρ. 3 (και άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 1406/1983) ορίζεται, ότι υπάγονται στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων (Διοικητικό Πρωτοδικείο) οι διοικητικές διαφορές που αναφύονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας και αφορούν κάθε είδους αποδοχές δεδουλευμένες ή μη, του προσωπικού που συνδέεται με το Δημόσιο, τους ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ με σύμβαση εργασίας δημοσίου δικαίου και οι οποίες ρυθμίζονται από διατάξεις κανονιστικού περιεχομένου, ενώ τα πολιτικά δικαστήρια[483] εκδικάζουν υποθέσεις σχετικές με τις αποδοχές του προσωπικού που έχει συνάψει σχέση εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Το πολιτικό ή διοικητικό δικαστήριο, επιλαμβανόμενο υποθέσεως που αφορά σε αποδοχές εν γένει προσωπικού του Δημοσίου, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ υποχρεούται να εξετάζει και αυτεπαγγέλτως τη φύση της σχέσεως που συνδέει τον επιζητούντα την επιδίκαση αποδοχών υπάλληλο προς το Δημόσιο, τους ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ και να διαλαμβάνει στην απόφασή του ειδική μνεία περί αυτής, είτε να παραθέτει στην απόφαση του όλα τα κρίσιμα στοιχεία από τα οποία να δύναται να συναχθεί η φύση της σχέσης αυτής και η εξ' αυτής απορρέουσα δικαιοδοσία των διοικητικών ή πολιτικών δικαστηρίων.

Συνεπώς αν το Κράτος αθετεί την υποχρέωση του αρνούμενο την καταβολή, διότι αμφισβητεί την ύπαρξη της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης, δεν πρόκειται περί απλής διεκδίκησης συγκεκριμένου χρηματικού ποσού. Ο θιγόμενος υπάλληλος έχει το δικαίωμα να προσφύγει στο ΣΕ[484] και τα Διοικητικά Εφετεία, ως αρμόδια να αποφανθούν επί της νομιμότητας της αρνήσεως, εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για την κτήση των αποδοχών, εγείροντας αγωγή κατά του Ελληνικού Δημοσίου και αιτούμενος την καταδίκη του τελευταίου σε καταβολή των οφειλόμενων αποδοχών του.[485]

Σύμφωνα με το Ν. 2721/1999 οι διαφορές από τις δεδουλευμένες ή μη αποδοχές εισάγονται στο διοικητικό πρωτοδικείο με τα ένδικα μέσα της αγωγής ή της προσφυγής. Από τον ίδιο νόμο (άρθρο 29 παρ. 3) συνάγεται ότι: α) ***αν η διαφορά έχει ως αντικείμενο κανονιστική διοικητική πράξη που αφορά αποδοχές, πρέπει να χαρακτηρισθεί ως ακυρωτική,***

β) ***αν έχει ατομική διοικητική πράξη για την καταβολή ή μη αποδοχών, είναι διοικητική διαφορά ουσίας εισαγόμενη με το ένδικο βοήθημα της προσφυγής,***

γ) ***αν αφορά την καταβολή δεδουλευμένων αποδοχών, τότε η αγωγή εισάγει διοικητική διαφορά ουσίας.***

Η ατομική εκτελεστή διοικητική πράξη που αφορά σε περικοπή αποδοχών υπαλλήλων του δημοσίου, αναφερόμενων (των αποδοχών) σε ορισμένο παρελθόν χρονικό διάστημα, χωρίς να συνδέεται η πράξη με την ενεστώσα υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων και να έχει άλλες μελλοντικές βαθμολογικές, πειθαρχικές κλπ. συνέπειες, γεννά ουσιαστική διοικητική διαφορά και υπόκειται, έτσι, σε προσφυγή ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού πρωτοδικείου.

---

[483] ΑΕΔ 3/2004 ΕΔΔΔΔ 2004 σελ. 787, ΑΕΔ 42/1990 ΔιΔικ 1991, σελ. 332, ΣΕ 3210/1999 ΔιΔικ 2000 σελ. 988, ΣΕ 4324/1998 ΔιΔικ 2000 σελ. 614, ΣΕ 4390/1997 ΔιΔικ 1999 σελ. 1168, ΑΠ Ολ 7/2001 ΕΔΔΔΔ 2002, σελ. 150.

[484] Βλ. ΣΕ 314/1931, ΣΕ 394, 631, 782/1932, ΣΕ 324, 583/1933, ΣΕ 885/1934, ΣΕ 512/1936.

[485] Μ. Δένδιας «Διοικητικό Δίκαιο», 1944, εκδ. Παπαζήση, Αθήναι, σελ. 279.

Οι ατομικές εκτελεστές διοικητικές πράξεις που συναρτώνται με την ενεστώσα μισθολογική κατάσταση των υπαλλήλων, δημιουργούν διαφορές (ακυρωτικές) που ανακύπτουν από την έκδοση των μισθοδοτικών καταστάσεων, άρα ***προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣΕ ή του αρμοδίου Διοικητικού Εφετείου, ανάλογα με το βαθμό του διαδίκου υπαλλήλου.***[486] Είναι παγίως δεκτό από το ΣΕ[487] ότι προσβάλλονται παραδεκτώς με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣΕ, οι πράξεις που είναι σχετικές με το δικαίωμα του εν ενεργεία υπαλλήλου για τη λήψη των αποδοχών του, μολονότι οι διαφορές που δημιουργούνται έχουν χρηματικό χαρακτήρα ή συνδέονται με τον καθορισμό του ύψους των αποδοχών. Το ΣΕ ελέγχει τη νομιμότητα αυτών.[488] Η πράξη θεωρείται ότι αφορά στην ενεστώσα μισθολογική κατάσταση του υπαλλήλου και υπόκειται σε αίτηση ακυρώσεως, όταν η απόφαση που πρόκειται να εκδοθεί επί της εν λόγω αιτήσεως ακυρώσεως παράγει έννομες συνέπειες και για το μέλλον σε σχέση με τον χρόνο ασκήσεως του ένδικου βοηθήματος και όχι σε σχέση με τον χρόνο εκδόσεως της πράξεως, οπότε η απόφαση αυτή, εφόσον καταστεί τελεσίδικη, αποτελεί δεδικασμένο, για την επιδίκαση αποζημιώσεως, προς αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε από την πράξη κατά της οποίας ασκήθηκε αίτηση ακυρώσεως.[489]

Η κρατούσα γνώμη δέχεται ότι ***οι διαφορές που γεννώνται από την έκδοση ατομικών εκτελεστών διοικητικών πράξεων που αφορούν στις κάθε είδους αποδοχές*** του εν γένει προσωπικού του Δημοσίου, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ, ***αποτελούν διοικητικές διαφορές ουσίας, όταν οι αποδοχές αυτές αναφέρονται σε ορισμένο παρελθόν χρονικό διάστημα. Κατά των πράξεων αυτών ασκείται το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού πρωτοδικείου***, το οποίο έχοντας πλήρη δικαιοδοσία, μπορεί κατά την εκδίκαση της προσφυγής, όχι μόνο να ακυρώσει την προσβαλλόμενη πράξη, αλλά και να προβεί στη διαμόρφωση του ουσιαστικού περιεχομένου του δικαιώματος του υπαλλήλου, με τον καθορισμό του ύψους των οφειλομένων στον υπάλληλο μισθών, επιδομάτων και εν γένει αποδοχών, ακόμη δε και να επιδικάσει τα οφειλόμενα στον υπάλληλο από την αιτία αυτή χρηματικά ποσά με τους νόμιμους τόκους.[490] Μάλιστα επειδή ***οι δεδουλευμένες αποδοχές***[491] ***αναλογούν σε ορισμένο παρελθόντα χρόνο, δημιουργείται συγκεκριμένη νομική κατάσταση,*** και ως εκ τούτου δεν επιτρέπεται να χωρήσει

---

[486] Οι ανώτατοι υπάλληλοι υποβάλλουν αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣΕ, ενώ οι κατώτεροι υπάλληλοι ενώπιον του ΔΕ. Ένας υπάλληλος χαρακτηρίζεται ανώτατος από σχετική διάταξη νόμου. Επομένως η αναζήτηση άλλων ουσιαστικών κριτηρίων, όπως τα προσόντα τα απαιτούμενα για την κάλυψη της θέσης, το είδος των καθηκόντων, ο μισθός, καθώς και η συναγωγή από τα ανωτέρω, συμπερασμάτων για το βαθμό και τη βαθμίδα της υπαλληλικής ιεραρχίας που κατέχει ο υπάλληλος, δεν επιτρέπεται να καθορίζουν την αρμοδιότητα του δικαστηρίου (ΣΕ ή ΔΕ) που θα εκδικάσει την αίτηση ακυρώσεως. Άρθρα 1 παρ. 1 και 2 του Ν. 1406/1983, ΣΕ 2299/1991, ΣΕ 4356 - 4357 - 4358/ 1990, ΣΕ 2124/1992, ΣΕ 1990/1991.

[487] ΣΕ 4202/1987, ΣΕ 3744/1988.

[488] Βλ. Αθ. Τσούτσου «Αίτησις ακυρώσεως και χρηματικαί διαφοραί» Αθήναι, 1960.

[489] ΔΕΑ 4298/1989, ΔιΔικ 1990, σελ. 55.

[490] Βλ. Διοικ.Εφ.Πειραιώς 618/1995.

[491] Κατά το προϊσχύον δίκαιο, η αμφισβήτηση που στρεφόταν μόνο περί της αναζήτησης και διεκδίκησης της καταβολής δεδουλευμένων αποδοχών του εν ενεργεία υπαλλήλου κατά του Δημοσίου γεννούσε διαφορά που ανήκε στην αρμοδιότητα των τακτικών πολιτικών δικαστηρίων. Έτσι διαφορές μεταξύ του εν ενεργεία υπαλλήλου και του Δημοσίου σχετικές με την καταβολή δεδουλευμένων αποδοχών υπάγονταν στα πολιτικά δικαστήρια. Βλ. ΣΕ 188, 649/1931, ΣΕ 183/1932, ΣΕ 342 έως 351/1936, επίσης βλ. περαιτέρω νομολογία του ΣΕ περί δημοσιοϋπαλληλικών αποδοχών εν Berthemely - Στασινόπουλου, Διοικ. Δικ., σελ. 92 - 93. Τα τακτικά πολιτικά δικαστήρια αποφαίνονταν ότι δικαιούται των δεδουλευμένων αποδοχών του ο παρανόμως απολυθείς υπάλληλος. Βλ. αποφ. 39 και 44/1929 του ΣΕ, Μ. Δένδια «Διοικητικό Δίκαιο», 1964.

μείωση, ούτε τροποποίηση, με αποτέλεσμα ο υπάλληλος να έχει μορφοποιημένη απαίτηση προς όφελος του. Ενέχει θέση πιστωτή του Δημοσίου και δικαιούται να επιδιώξει την καταβολή αυτών δια της δικαστικής οδού, ασχέτως αν αναγράφεται ή όχι η αντίστοιχη δαπάνη στον προϋπολογισμό.

Ένα μεγάλο μέρος της νομολογίας έχει κρίνει ότι για χρηματικές απαιτήσεις που προκύπτουν από τη δημοσιοϋπαλληλική σχέση και αντιστοιχούν σε χρόνο παρελθόντα, χωρίς όμως να καταβάλλονται και στο μέλλον, μπορούν να προσβληθούν παραδεκτώς με αίτηση ακυρώσεως στο ΣΕ,[492] υπό την προϋπόθεση ότι ο υπάλληλος εξακολουθεί να διατηρεί τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα. Σε αυτή την περίπτωση η αξίωση του υπαλλήλου για τις δεδουλευμένες αποδοχές του χάνει την υπόσταση της ως αυτούσια χρηματική διαφορά και μεταπίπτει στην ακυρωτική διαδικασία του ΣΕ και τούτο γίνεται, διότι δε λαμβάνεται υπόψη μόνο το χρηματικό αντικείμενο της απαίτησης, αλλά σχετίζεται με την υπηρεσιακή κατάσταση και λειτουργία του υπαλλήλου, την οποία εξακολουθεί να ασκεί.[493]

Οι διαφορές που γεννιούνται από την καταβολή των τρίμηνων αποδοχών σε δημόσιο λειτουργό ή υπάλληλο που αποχωρεί από την υπηρεσία του ανήκουν στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων και όχι του ΕΣ, καθόσον ο καθορισμός και η καταβολή αυτών γίνεται από την υπηρεσία του δημοσίου λειτουργού ή υπαλλήλου και καταβάλλονται από τον προϋπολογισμό της και όχι από την υπηρεσία συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.[494]

Οι κληρονόμοι του αποβιώσαντος υπαλλήλου δεν μπορούν να ζητήσουν από τη διοίκηση να αναμορφώσει διοικητικές πράξεις που αφορούσαν την υπηρεσιακή και μισθολογική κατάσταση και το χρόνο υπηρεσίας του υπαλλήλου που απεβίωσε, λόγω του αυστηρά προσωπικού χαρακτήρα της υπαλληλικής σχέσης, εκτός αν διάταξη νόμου επιτρέπει κάτι τέτοιο, δικαιούνται όμως να διεκδικήσουν δικαστικώς με βάση το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ «γεγενημένες χρηματικές αξιώσεις για δεδουλευμένες αποδοχές, τις οποίες παρέλειψε η διοίκηση να καταβάλει στον υπάλληλο προ του θανάτου του.[495]

Ο χρόνος παραγραφής των επίδικων μισθολογικών αξιώσεων

Το κατ' άρθρο 100 του Συντάγματος, Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (ΑΕΔ) με την υπ' αριθμ. 32/2008 απόφαση του έκρινε ότι με βάση τη διάταξη του άρθρου 90 παρ. 3 του Ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού και ελέγχου δαπανών του Κράτους» οι απαιτήσεις των μονίμων υπαλλήλων ή υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ ή των στρατιωτικών που αφορούν σε αποδοχές ή πάσης φύσεως απολαβές ή αποζημιώσεις, έστω και αν βασίζονται σε παρανομία των οργάνων τους ή στις περί αδικαιολογήτου πλουτισμού διατάξεις, παραγράφονται μέσα σε δύο χρόνια από της γενέσεως τους. Σύμφωνα δε με τη διάταξη του άρθρου 91 εδαφ. α' του ίδιου νόμου «επιφυλασσομένης κάθε άλλης ειδικής διάταξης του παρόντος», η παραγραφή οποιασδήποτε απαιτήσεως αρχίζει από το τέλος του οικονομικού έτους, μέσα στο οποίο εγεννήθη και ήταν

---

[492] ΣΕ 53,11,128/1929, ΣΕ 314/1933.

[493] Χρ. Φθενάκη, «Υπαλληλικό δίκαιο», 1967, Αθήνα, και «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου», 1984, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 60, 62 επομ. και αποφ. 461/1936 του ΑΠ.

[494] ΔΠΑ 2149/1992, ΔιΔικ 1992, σελ. 274, ΕΣ 217/1988, ΕΔΔ 1989, σελ. 112 το διάστημα των τρίμηνων αποδοχών δεν αποτελεί χρόνο πραγματικής και συντάξιμης υπηρεσίας, ΔΠΑ 16233/1989, ΕΔΚΑ 1990, σελ. 560, ΕΣ 1036/1984, Δελτίο ΕΣ τ. 11 - 12, σελ. 210, 1508/1980, ΝοΒ 1983, σελ. 131 υπάλληλοι με σύμβαση ορισμένου ή αορίστου χρόνου δεν δικαιούνται τρίμηνες αποδοχές.

[495] ΣΕ 4105/1996, ΣΕ 573/1997 Γ' Τμ.

δυνατή η δικαστική επιδίωξη της. Συνεπώς, αν μια μισθολογική απαίτηση γεννάται π.χ. σε οποιοδήποτε χρονικό σημείο μέσα στο έτος 2005, παραγράφεται την 31η Δεκεμβρίου 2007.[496]

Αγωγές από καθυστερούμενες αποδοχές ή άλλες πάσης φύσεως αποδοχές ή αποζημιώσεις από αδικαιολόγητο πλουτισμό που ορίζονται και οφείλονται απευθείας από το νόμο, των οποίων την πληρωμή για οποιονδήποτε λόγο καθυστερεί το Δημόσιο, όπως στην περίπτωση κατά την οποία αυτή η καθυστέρηση οφείλεται στην άρνηση της Διοίκησης προς καταβολή αυτών ως μη οφειλόμενων, για την οποία πάντως δεν παρακωλύεται η δικαστική επιδίωξη της απαιτήσεως για καταβολή των αποδοχών, υπόκεινται στη διετή παραγραφή.[497]

Αξιώσεις υπαλλήλων περί αποδοχών για την αναγνώριση των οποίων δεν απαιτείται η έκδοση διοικητικής πράξης, που γεννήθηκαν μετά την 1/1/1977 υπόκεινται σε διετή παραγραφή, η οποία αρχίζει από το τέλος του οικονομικού έτους κατά το οποίο γεννήθηκε η αξίωση και είναι δυνατή η δικαστική επιδίωξη της. Αυτό ισχύει ακόμη και αν οι απολαβές οφείλονται κατά τις διατάξεις περί αδικαιολόγητου πλουτισμού (άρθρο 904 επομ. ΑΚ). Για τις αξιώσεις που γεννήθηκαν πριν την 1/1/1977 ισχύει η πενταετής παραγραφή κατά το άρθρο 250 στοιχ. 17 ΑΚ.[498]

Η πενταετής παραγραφή του άρθρου 91 παρ. 1 του Ν/Δ. 321/1969 εφαρμοζόταν, όταν για τη θεμελίωση του δικαιώματος επί των αποδοχών απαιτείται η έκδοση πράξης της Διοικήσεως την οποία παρανόμως δεν εξέδωσαν τα διοικητικά όργανα, δηλαδή στις περιπτώσεις που υπόκεινται σε αγωγή αποζημίωσης λόγω παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας των οργάνων του Δημοσίου κατά την ενάσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί.[499] Υπάρχει παράλειψη έκδοσης διοικητικής πράξης για τη θεμελίωση δικαιώματος υπαλλήλου για αποδοχές (μισθούς, επιδόματα, συντάξεις κλπ), όταν η έκδοση της διοικητικής πράξης απαιτείται προς τούτο, δηλαδή μόνο όταν δεν πρόκειται για ευθεία αγωγή από καθυστέρηση αποδοχών ή άλλων απολαβών, η οποία βασίζεται στην εργασιακή σχέση ή για αποζημίωση από αδικαιολόγητο πλουτισμό. Η παραγραφή διακόπτεται με υποβολή του αιτήματος περί πληρωμής. Αρχίζει εκ νέου από τη χρονολογία της απαντήσεως της αρμόδιας αρχής ή μετά την πάροδο έξι μηνών από την αίτηση.[500]

---

[496] Άρθρα 29 παρ. 5 του Ν. 3202/2003 και 90 - 91 παρ. 3 του ν. 2362/1995, ΣΕ 1770/2004 ΕΔΔΔ 2004 σελ. 823, ΑΠ 1726/2002 ΔΕΝ 2003 σελ. 522.

[497] Τη διετή παραγραφή προέβλεπε και το άρθρο 91 παρ. 3 του Ν/Δ. 321/1969. ΣΕ 200/1938, ΔιοικΕφΑθ 4185/1992, ΔιΔικ 3,1336, ΔιοικΠρΑθ. 9998/1992, ΔιΔικ. 4, σελ. 1137, Διοικ.Πρ.Κερκ. 175/1991, ΔιΔικ. 3, σελ. 1148. Η αξίωση για καταβολή αποδοχών με βάση την αρχή της ισότητας παραγράφεται μετά από δύο έτη.

[498] ΑΠ 450/1987, ΕλλΔ/νη 24.973, αντίθετη άποψη επικρατεί στις αποφ. του ΑΠ 852/1980, ΝοΒ.29.91, ΑΠ 6029/1987, ΝοΒ 35.1253.

[499] ΣΕ 1033/1980, ΣΕ 1386/1991, ΔιΔικ 4, 474, ΕΔΔΔ 140,110, ΕΔΚΑ 1995, 35, ΔιΔικ 7, 141.

[500] ΕφΑθ 868/1993, ΕΔΚΑ 1993. 602.

Ενότητα 3

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ - ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΣ ΚΑΙ ΕΡΓΑΤΙΚΟΣ ΜΙΣΘΟΣ

1. Η ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ ΩΣ ΑΝΑΓΚΑΙΟΣ ΟΡΟΣ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Κατά το εργατικό δίκαιο κριτήριο για τον χαρακτηρισμό κάθε ανθρώπινης προσπάθειας που καταβάλλεται, πνευματικής ή σωματικής, ως εργασίας, αποτελεί η πρόθεση δημιουργίας και διάθεσης οικονομικού αγαθού ή αποτελέσματος, χωρίς να εξετάζεται αν το αγαθό αυτό έχει παραχθεί. Αντίθετα προσπάθεια καταβαλλόμενη για σκοπό διάφορο της παραγωγής αγαθού δε θεωρείται ως εργασία, έστω και αν κάποιο αγαθό έχει παραχθεί από αυτή.

Αν προσπαθήσουμε να προσδιορίσουμε την έννοια του εργατικού μισθού θα καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι για τον εργοδότη είναι η τιμή που πληρώνει για τη χρησιμοποίηση εκ μέρους του ξένης εργατικής δύναμης,[501] ενώ για τον εργάτη είναι η αμοιβή που λαμβάνει για την προσφορά της εργασίας του, το προϊόν της οποίας μεταβιβάζεται σε αυτόν που πληρώνει την αμοιβή, που είναι ο εργοδότης. Στο εργατικό δίκαιο ο όρος «μισθός» συνιστά αόριστη νομική έννοια και το νόημα του προσδιορίζεται βάσει των σχετικών κανόνων του δικαίου και των εκάστοτε σχετικών πραγματικών περιστατικών και όχι κατά βούληση των συμβαλλομένων. Αποτελεί το κεντρικό θέμα, το ουσιαστικό στοιχείο της ατομικής σχέσης εργασίας, στην πραγματικότητα συνιστά το λόγο για τον οποίο υπάρχει η σύμβαση εργασίας. Το επίκεντρο των συλλογικών διαπραγματεύσεων είναι ο μισθός, ενώ ο θεσμός των κοινωνικών ασφαλίσεων στοχεύει καταρχήν στην εξασφάλιση του μισθού.

Καταρχήν οφείλουμε να τονίσουμε τη διαφορά που υπάρχει στην έννοια και τη φύση του μισθού που καταβάλλεται στις εργασιακές σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου με το μισθό που χορηγείται στους δημοσίους υπαλλήλους. Στο εργατικό δίκαιο τονίζεται εμφανέστατα η έννοια του μισθού ως αντιπαροχή. Στη θεωρία ο πιο διαδεδομένος ορισμός θεωρείται εκείνος σύμφωνα με τον οποίο ***μισθός είναι η παροχή του εργοδότη σε όφελος του μισθωτού, κατά τη διάρκεια της σχέσης εργασίας που αποτελεί το αντάλλαγμα για την προσωπική δέσμευση του δεύτερου σε όφελος του πρώτου.*** Απεναντίας ο ορισμός που χρησιμοποιεί η νομολογία, σύμφωνα με τον οποίο μισθός είναι κάθε παροχή που δίνεται από τον εργοδότη στο μισθωτό, τακτικώς ή αδιαλείπτως και ανεπιφύλακτα ως αντάλλαγμα της εργασίας που παρέχει είναι ανακριβής,[502] διότι επιχειρεί να εξομοιώσει τη σύμβαση εργασίας με τις

---

[501] Η ανάπτυξη της θεωρίας του Μαρξ «περί εργατικού μισθού», επηρέασε καταλυτικά τον ορισμό του. Υποστήριζε ότι ο εργάτης που χρησιμοποιείται στην παραγωγική διαδικασία, δημιουργεί αγαθά και προϊόντα πολύ μεγαλύτερης αξίας από την τιμή της αμοιβής που εισπράττει. Η εργοδοτική τάξη χρησιμοποιεί και εκμεταλλεύεται την εργασία των εργατών, αμείβοντας τους με αποδοχές που δεν βρίσκονται σε συνάρτηση με την πραγματική αξία της εργασίας τους. Κατά τον Marx η τιμή της εργασίας του εργάτη μειώνεται, ενώ συγχρόνως περιορίζεται η συμμετοχή του στην παραγωγική διαδικασία λόγω της αύξησης της χρησιμοποίησης των μηχανικών μέσων. Ο προβληματισμός που επέφερε αυτή η θεωρία, οδήγησε στον συσχετισμό της αξίας της εργασίας και της πραγματικής μορφής του μισθού με το κεφάλαιο, το οποίο υποχωρούσε από τη σωρευτική προσπάθεια της επαύξησης του.

[502] ΑΠ 1106/1987, ΕΕΔ 47.303.

λοιπές συμβάσεις. Η εν λόγω απόφαση δεν ασχολήθηκε με τι αντιπροσωπεύει, αλλά πως παρέχεται ο μισθός. Άλλα και ο νόμος εξακολουθεί να ταυτίζει το μισθό με την αντιπαροχή, παρόλο που με ρητή διάταξη Οδηγίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών η σύνδεση αυτή έχει πλέον αποκλεισθεί.[503]

Κατά τα άρθρα 648, 649[504] και 653[505] του ΑΚ αναγκαίος όρος για τη σύναψη της σύμβασης εργασίας είναι η ρητή ή σιωπηρή συμφωνία για την πληρωμή μισθού στον παρέχοντα εργασία.[506] Αν δε συμφωνήθηκε ρητώς η παροχή μισθού, αλλά συνηθίζεται η συγκεκριμένη εργασία να παρέχεται έναντι μισθού, θεωρείται ότι συμφωνήθηκε σιωπηρώς να καταβάλλεται ο συνήθης μισθός (ΑΚ 649). Από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων συνάγεται και η ερμηνεία της έννοιας του όρου «εργατικός μισθός», ο οποίος αποτελεί τη με συμφωνία ή από το νόμο οφειλόμενη αντιπαροχή του εργοδότη στο μισθωτό οποιασδήποτε μορφής ή ονομασίας ή ειδικότερης αιτίας, για την παροχή της συμφωνημένης οφειλόμενης με σύμβαση ή από το νόμο εργασίας.[507] Την έννοια του εργατικού μισθού προσδιορίζουν με σαφήνεια η παρ. 1 του άρθρου 22 του Σ, καθώς και το άρθρο 1 της υπ' αριθμ. 100/1951 Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας, η οποία κυρώθηκε με το νόμο 46/1975.[508] Όπου προσφέρεται εργασία χωρίς να καταβάλλεται μισθός ή με αντιπαροχή οικονομικά ωφελήματα που δεν έχουν το χαρακτήρα μισθού ως αμοιβής της εργασίας, θα υπάρχει άλλου είδους συμβατική σχέση.

Στις συμβάσεις εργασίας η κύρια συμβατική υποχρέωση του εργοδότη έναντι του μισθωτού συνίσταται στην παροχή μισθού. Από τον αμφοτεροβαρή χαρακτήρα της σχέσης εργασίας και από τις διατάξεις περί μισθού, αλλά κυρίως από τις σχετικές διεθνείς συμβάσεις εργασίας που ορίζουν ότι ο μισθός πρέπει να εξασφαλίζει στο μισθωτό και στην οικογένεια του ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, προκύπτει ο εξής ορισμός: Μισθός είναι κάθε οικονομικό αγαθό σε χρήμα ή σε είδος που ο εργοδότης παρέχει στο μισθωτό ως αντάλλαγμα ή οικονομική αποτίμηση της αξίας της προσφερόμενης εργασίας, βάσει νόμου ή σύμβασης,[509] παράλληλα όμως, είναι και βοήθημα για τη συντήρηση του μισθωτού και της οικογένειας του - ο αποκαλούμενος κοινωνικός μισθός - οπότε σε αυτή την περίπτωση, ο μισθός παρέχεται ανεξαρτήτως της ποσότητας ή της ποιότητας της εργασίας (π.χ. οικογενειακά επιδόματα), διότι ο εργατικός μισθός καθορίζεται σε συνάρτηση με την ποιότητα και την ποσότητα της εργασίας.

Επειδή ο μισθός δεν αντιπροσωπεύει μόνο την ποσότητα, το είδος και την ποιότητα της εργασίας, παρατηρείται η χορήγηση παροχών που η προέλευση τους βρίσκεται έξω από το στενό πλαίσιο των σχέσεων ανάμεσα στον εργαζόμενο και στον εργοδότη. Πρόκειται για χρηματοδοτήσεις που γίνονται σε επαγγελματική βάση από

---

[503] Βλ. άρθρο 4 παρ. 2 Ν. 1414/1984.

[504] Κατά το άρθρο 649 του ΑΚ μισθός λογίζεται σιωπηρά ότι συμφωνήθηκε, αν η εργασία παρέχεται κατά τις συνήθεις περιστάσεις μόνο με μισθό.

[505] Το άρθρο 653 του ΑΚ προβλέπει ότι ο εργοδότης υποχρεούται να καταβάλλει στον εργαζόμενο το συμφωνημένο ή τον ειθισμένο μισθό.

[506] Η καταβολή μισθού είναι αναγκαίο στοιχείο της συμβάσεως εργασίας, σύμφωνα με αποφ. του ΣΕ 636/1968.

[507] Βλ. «Εργασιακά θέματα», Χαρίλαου Γκούτου, Αθήνα, 1999, σελ. 3, «Εργατικό δίκαιο» του Αρεοπαγίτη Δημητρίου Παπαδημητρίου, Αθήνα, 1944 σελ. 113 - 155.

[508] Βλ. ΦΕΚ 105/Α, ΑΠ Ολ 7/1993, ΔΕΝ 1994 σελ. 136, ΑΠ Ολ 31/1993 ΔΕΝ 1994, σελ. 394.

[509] Ανταλλακτικός μισθός, ΑΠ 551/1999 ΔΕΝ 2000 σελ. 196, ΑΠ 1628/1998, ΔΕΝ 1999 σελ. 369, ΑΠ 1443/1996, ΔΕΝ 1998, σελ. 889, ΑΠ 1937/1988, ΔΕΝ 1989, σελ. 920. Αμοιβή παρεχόμενη από το νόμο όχι ένεκα υπηρεσιών, αλλά ως επιβράβευση ελεύθερης πρωτοβουλίας δεν εμπίπτει σε απαγόρευση του άρθρου 72 του ΥΚ.

κρατήσεις σε βάρος των παραδοσιακών μισθών, άλλοτε από τον εργοδότη και άλλοτε από το κοινωνικό σύνολο ή από τους διάφορους οργανισμούς κοινωνικών ασφαλίσεων, οι οποίες αποτελούν υποκατάστατο του μισθού και με τις οποίες επιχειρείται η δευτερογενής κατανομή του εισοδήματος. Αν και από αυστηρή νομική άποψη δε μπορούμε να τις χαρακτηρίσουμε ως μισθό, ωστόσο αντιπροσωπεύουν ένα μέρος του εθνικού εισοδήματος που χρησιμεύει για την αμοιβή του εξαρτημένου μισθωτού. Παραβάλλεται με υποκατάστατο του μισθού, άρα με αυτή την έννοια μπορούμε να πούμε ότι πρόκειται για κοινωνικό μισθό, διότι περιέχει ως ένα σημείο το στοιχείο της διατροφής.

2. Η ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΕΡΓΑΤΙΚΟΥ ΜΙΣΘΟΥ ΕΝΑΝΤΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ

Οι ιδιωτικοί και δημόσιοι υπάλληλοι παρόλο που θεωρητικά έχουν τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις με τους δημοσίους υπαλλήλους, εξετάζοντας το εργασιακό τους καθεστώς, διαπιστώνουμε ότι οι υπάρχουν μεταξύ τους αγεφύρωτες διαφορές που ξεκινούν από το ύψος των μισθών, τους όρους εργασίας και καταλήγουν στην επισφαλή εργασιακή θέση των ιδιωτικών υπαλλήλων, οι οποίοι σε αντιδιαστολή με τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, απολύονται ανά πάσα στιγμή και πληρώνονται λιγότερο. Πλέον ο δημόσιος τομέας αποτελεί το ανταγωνιστικό εργαλείο διαμόρφωσης μισθών, παροχών και εργασιακών σχέσεων στον ιδιωτικό τομέα. Η περαιτέρω ανάλυση των ανισοτήτων (μισθολογικές, ασφαλιστικές, εργασιακές σχέσεις κλπ) θα μπορούσαν να τεθούν υπό το πρίσμα της καλλιέργειας κινήτρων στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα που θα έχουν ως στόχο την αύξηση της παραγωγικότητας και κατ΄ επέκταση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας.

Οι διαφορές εστιάζονται στο καθεστώς μονιμότητας που διέπει τους ΔΥ, ενώ οι ιδιωτικοί υπάλληλοι απειλούνται πάντα με τον εφιάλτη των απολύσεων. Στον ιδιωτικό τομέα τίθεται το θέμα τήρησης του ωραρίου, στοιχείο που διαπιστώνεται από τις χιλιάδες καταγγελίες, πρόστιμα και κυρώσεις που επιβάλλονται στους ιδιωτικούς υπαλλήλους, ενώ στη Δημόσια Διοίκηση ελάχιστες φορές τίθεται παρόμοιο θέμα Αν και κατά γενική ομολογία οι ιδιωτικοί υπάλληλοι εργάζονται περισσότερο, θα περίμενε κανείς ότι θα απολάμβαναν μεγαλύτερες αποδοχές και παροχές, ιδίως ως αντιστάθμισμα της μη ύπαρξης για αυτούς της μονιμότητας. Κατά παράδοξο τρόπο οι αμοιβές τους είναι σαφώς μικρότερες από τις αντίστοιχες των δημοσίων υπαλλήλων, αν και διαπιστώνουμε ότι επικρατούν ακραίες τιμές (υπάρχουν υπάλληλοι με τον κατώτατο μισθό και υπάλληλοι με τεράστιες μηνιαίες αποδοχές). Ακριβή συμπεράσματα ως προς τις αποδοχές θα συνάγουμε μόνο αν μελετήσουμε πως κατανέμεται το εισόδημα στο σύνολο της ελληνικής οικονομίας και εντός κάθε κατηγορίας εργαζομένων.[510] Επομένως αν διαπιστώσουμε ότι για παράδειγμα στο δημόσιο τομέα όλοι οι μισθοί κυμαίνονται γύρω από τον μέσο όρο, τότε δεν υπάρχει

[510] Με βάση τα στοιχεία του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών συνάγουμε το συμπέρασμα ότι οι αυξήσεις των μισθών στον ιδιωτικό τομέα είναι μικρότερος συγκριτικά με τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων. Έτσι σύμφωνα με στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδας, η μέση ετήσια αύξηση στις ονομαστικές αποδοχές στο σύνολο της οικονομίας το 2004 ήταν 7,3%. Στο Δημόσιο το ποσοστό ήταν 10,5%, στις δημόσιες επιχειρήσεις ήταν 7,8% και στον ιδιωτικό τομέα ήταν 4,8%. Και ο βασικός μισθός των ιδιωτικών υπαλλήλων υστερεί σε σύγκριση με τον αντίστοιχο των δημοσίων υπαλλήλων. Πάλι με βάση τα στοιχεία του 2004 διαπιστώνουμε ότι ο κατώτατος μισθός των πρώτων ήταν 559,98 ευρώ μηνιαίως και αργότερα αυξήθηκε στο 591,18 ευρώ, ενώ των ΔΥ ήταν 611 ευρώ (στοιχεία ΓΣΕΕ). Η μισθολογική εξέλιξη των ιδιωτικών υπαλλήλων είναι ταχύτερη, με αποτέλεσμα ελάχιστοι από αυτούς να λαμβάνουν μηνιαίες αποδοχές ύψους 6000 ευρώ και άνω (οι περισσότεροι λαμβάνουν μηνιαίο μισθό 600 ευρώ).

κίνητρο για τον εργαζόμενο να αυξήσει την παραγωγικότητα του. Από την άλλη αν στον ιδιωτικό τομέα υπάρχει μεγάλη απόκλιση αποδοχών από τη μέση τιμή και ταυτόχρονα παρατηρείται το φαινόμενο της συγκέντρωσης των κατώτατων μισθών στους περισσότερους, τότε προκύπτει θέμα κατά πόσο αποτελεσματική είναι η αγορά εργασίας.

Η ευστοχότερη μελέτη, ανάλυση και αξιολόγηση των διαφορών του ιδιωτικού και υπαλληλικού μισθού επιτυγχάνεται σε συνάρτηση με τις ανακύπτουσες ανομοιότητες των δύο συμβάσεων της υπαλληλικής και της ιδιωτικής. Ωστόσο στα πρώτα χρόνια καθιέρωσης του υπαλληλικού μισθού, η εργασιακή σχέση του δημοσίου υπαλλήλου θεωρείται σχέση ιδιωτικού δικαίου, διότι στηριζόταν σε σύμβαση εργασίας και είχε την ίδια εννοιολογική σημασία με τον εργατικό μισθό. Στην υπαλληλική σύμβαση το κύριο και πρώτιστο μέλημα είναι η οργάνωση του Κράτους και η εκπλήρωση του σκοπού του και δεύτερο έπεται ο συνυπολογισμός του μισθού και η επικέντρωση της προσοχής της Πολιτείας στην εμφάνιση της ως καλοπληρώτρια των οργάνων της. Αντίθετα στην ιδιωτική σύμβαση, ο μισθός υπάρχει ως κυρίαρχο στοιχείο, χαρακτηρίζει αυτή και κυριαρχεί αυτής. Πρόκειται δηλαδή για δύο ανόμοιες συμβάσεις γι' αυτό και αποκλείεται η εφαρμογή σε αυτές ομοιόμορφων ρυθμίσεων, σκέψεων, μέτρων και πρακτικών. Στη δημοσιοϋπαλληλική σύμβαση δεν υπάρχει αντίθεση των οικονομικών συμφερόντων, ούτε αντίθετες οικονομικές επιδιώξεις, όπως συμβαίνει στην ιδιωτική, διότι υπάλληλος και Κράτος ταυτίζονται, οι σκοποί και τα συμφέροντα είναι κοινά. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι όργανα που μετέχουν στη δημόσια διοίκηση και ουσιαστικά διοίκηση και υπάλληλοι δεν αντιτίθενται αλλήλους, αλλά αποτελούν ένα σώμα, ένα θεσμό. Απεναντίας οι μισθωτοί δεν μετέχουν στην επιχείρηση του εργοδότη και δεν είναι όργανα αυτής.

Είναι εσφαλμένο να εξομοιώνονται οι υπάλληλοι του δημοσίου με τους εργαζόμενους της βιομηχανίας και του εμπορίου, παρόλο που σήμερα στη βιομηχανία και στον ευρύτερο ιδιωτικό τομέα δημιουργούνται θεσμοί, οι οποίοι ρυθμίζονται από νόμους και διατάγματα που περιορίζουν το συμβατικό μέρος, με αποτέλεσμα η νομική κατάσταση του εργάτη να έχει ομοιότητες με την αντίστοιχη του υπαλλήλου, διότι είναι κυρίως καταστατική και ελάχιστα συμβατική. Οι σύγχρονες μεγάλες επιχειρήσεις με την απρόσωπη διεύθυνση και την ιεραρχική διαβάθμιση από την μια πλευρά και από την άλλη, η εξακρίβωση ότι η φύση της υπαλληλικής σχέσης περιέχει όχι μόνο εξουσιαστικά, αλλά και συμβατικά στοιχεία, όπως και η δημιουργία με την παρέμβαση του Κράτους δημοσίων επιχειρήσεων και γενικά οικονομικών οργανισμών που απασχολούν προσωπικό με σχέση δημοσίου δικαίου, η οποία ελάχιστα διαφέρει από το εργασιακό καθεστώς των μισθωτών των ανάλογων ιδιωτικών επιχειρήσεων, επέφεραν την ουσιαστική προσέγγιση των δύο θεσμών και καλλιέργησαν τη δυνατότητα να εφαρμόζονται κοινές αρχές στη ρύθμιση τους.[511] Όπως θα αναφέρω αμέσως παρακάτω οι εργαζόμενοι του ιδιωτικού τομέα ομοιάζουν με τους μισθωτούς του Δημοσίου, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ, διότι και οι δύο κατηγορίες συνάπτουν εξαρτημένες σχέσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Η κύρια διάταξη που διέπει την εργασιακή τους κατάσταση είναι το άρθρο 22 του Σ, βάσει του οποίου ορίζεται ότι «με νόμο καθορίζονται οι γενικοί όροι εργασίας που συμπληρώνονται από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας συναπτόμενες με ελεύθερες διαπραγματεύσεις και αν αυτές αποτύχουν, με τους κανόνες που θέτει η διαιτησία». Κατά την έννοια της διάταξης αυτής «γενικοί όρου» εργασίας νοούνται εκείνοι που έχουν ως αντικείμενο τη γενική θεσμική διάπλαση της σχέσης εργασίας, αλλά και τη

[511] Βλ. Καρακατσάνη Αλέξανδρου «Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο», σελ. 149, όπως και Αγαλόπουλο Χ. «Μελέται εργατικού δικαίου και κοινωνικής πολιτικής», 1974, σελ. 1 - 25.

ρύθμιση οποιουδήποτε θέματος που ανάγεται στον κύκλο των εργασιακών σχέσεων, εφόσον γίνεται κατά τρόπο κανονιστικό,[512] αφορά το γενικότερο κοινωνικό συμφέρον και ενδιαφέρει τη γενική έννομη τάξη.

Ο Τσουκαλάς στο ενδιαφέρον έργο[513] του αν και υποστηρίζει ότι η δημοσιοϋπαλληλική σχέση και η σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου είναι δύο εγγενείς διαφοροποιημένες μορφές εργασιακής ενσωμάτωσης στο σύστημα καταμερισμού της εργασίας και των κοινωνικών ρόλων, εντούτοις δέχεται ότι ο κοινός παρονομαστής που σφραγίζει και τις δύο μορφές είναι ο μισθός που εμφανίζεται ως καθολική μήτρα όλων των εξαρτημένων μορφών απασχόλησης.

Οι διαφοροποιήσεις των δύο μισθών έγκειται στα εξής σημεία:

Α). Η εργασία των δύο αυτών κατηγοριών υπαλλήλων έχει διαφορετικό σκοπό, η μεν των ΔΥ εξυπηρετεί το κοινωνικό σύνολο, η δε των ιδιωτικών υπαλλήλων επιδιώκει κατεξοχήν την προσπόριση κέρδους στον επιχειρηματία.

Β). Είναι αναμφισβήτητο ότι στις μέρες μας επικρατούν αντιλήψεις για το θέμα του μισθού στο ιδιωτικό δίκαιο, οι οποίες συγκλίνουν με αυτές του αντίστοιχου δημοσίου. Στη θεωρία του εργατικού δικαίου ***ο μισθός εκλαμβάνεται ως αντάλλαγμα, ως αντιπαροχή για την προσφερόμενη εργασία,*** αλλά γίνεται δεκτό ***ότι εμπεριέχει και στοιχεία της διατροφής και του κοινωνικού μισθού ως μέσου βιοπορισμού του εργαζόμενου και της οικογένειάς του,[514] μέσω του οποίου επιτυγχάνεται θετικότερα η κερδοσκοπία του επιχειρηματία.*** Αντίθετα ο μισθός των ΔΥ ***είναι οικονομική παροχή, η οποία προσδοκά την αξιοπρεπή διαβίωση τους που συνάδει με το αξίωμα τους και αποσκοπεί πρωτίστως στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και στην ευημερία του λαού.***

Γ). Η ***περικοπή των αποδοχών*** λόγω της άσκησης ***της απεργίας θίγει τους ιδιωτικούς υπαλλήλους και κατ' επέκταση τον εργοδότη, ενώ όταν η περικοπή αφορά τους ΔΥ θίγονται τόσο οι ίδιοι, όσο και ο λαός των οποίων τυγχάνουν υπηρέτες.*** Ωστόσο ***δεν αποκλείεται η καταβολή του μισθού κατόπιν συμφωνίας μεταξύ απεργών και εργοδότη, επειδή η ανάληψη του απεργιακού κινδύνου από τους απεργούς δεν θεσπίζεται από κανόνα δημόσιας τάξεως***. Παλαιότερα η συνομολόγηση μιας τέτοιας συμφωνίας ήταν απαγορευτική.[515] Η μεταγενέστερη παροχή της μη παρασχεθείσας εργασίας λόγω συμμετοχής σε προγενέστερη απεργία δεν αποτελεί δικαίωμα του μισθωτού, αλλά εξαρτάται από τη συγκατάθεση του εργοδότη με τον οποίο μπορεί να συμφωνήσει την καταβολή της αμοιβής, χωρίς ωστόσο να υποχρεώσει τον τελευταίο να καταβάλλει την αντιμισθία της μη έγκαιρης παρασχεθείσας εργασίας.

Δ). Ο μισθός των δημοσίων υπαλλήλων προκαταβάλλεται και η μη είσπραξή του συνιστά πειθαρχικό αδίκημα (άρθρο 2 παρ. 1 ΠΔ 760/1976), ενώ ο μισθός των ιδιωτικών υπαλλήλων, τόσο ο χρονικός, όσο και ο κατ' αποκοπή κατά τη συνήθη πρακτική, εκτός αν προηγηθεί αντίθετη συμφωνία, καταβάλλεται στο τέλος

---

[512] ΣΕ 4555/1996 ΔιΔικ 1997 σελ. 106.

[513] Σχετικό σχόλιο υπάρχει στο σύγγραμμα του «Εργασία και εργαζόμενοι στην πρωτεύουσα - Η Ελλάδα σε εξέλιξη», 1986 σελ. 19 επομ.

[514] Βλ. Δεληγιάννη - Κουκιάδη «Εργατικό δίκαιο» ημιτ. Α΄ 1976, σελ. 221 επομ. Επειδή θεωρείται μέσο διατροφής του ιδιωτικού υπαλλήλου, παρατηρείται το φαινόμενο να διατηρείται η υποχρέωση καταβολής του μισθού, χωρίς την αντίστοιχη παροχή εργασίας.

[515] Βλ. Πράξη Υπ. Συμβ. 1191/1950 ή ο α.ν. 1943/1950, ΕΕΔ 10, σ. 1075.

του συμφωνηθέντος χρονικού διαστήματος, μετά το πέρας της εργασίας (άρθρο 655 ΑΚ).

Ε). Οι αμοιβές των ιδιωτικών υπαλλήλων επηρεάζονται από τις τρέχουσες οικονομικές συνθήκες της αγοράς περισσότερο από όσο επηρεάζονται οι αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων που «απολαμβάνουν» ένα σταθερά αυξανόμενο επίπεδο μισθών αντί να εκτίθενται στον κίνδυνο διακύμανσης της οικονομίας.[516]

ΣΤ). Στον ιδιωτικό τομέα αν ο εργοδότης δεν καταβάλει τις οφειλόμενες αποδοχές ασκείται εναντίον του ποινική δίωξη, ύστερα από σχετική μήνυση των ενδιαφερομένων εργαζομένων, των επιθεωρητών εργασίας ή της αστυνομικής αρχής ή της οικείας συνδικαλιστικής οργάνωσης των εργαζομένων. Η ποινή που προβλέπεται σε αυτή την περίπτωση είναι φυλάκιση μέχρι έξι μηνών και η χρηματική ποινή δεν μπορεί να είναι κάτω του 25% ούτε πάνω από το 50% του καθυστερημένου χρηματικού ποσού.[517] Απεναντίας στη Δημόσια Διοίκηση δεν ασκείται ποινική δίωξη, ούτε επιβάλλονται ποινές κατά το ποινικό δίκαιο.[518]

Ζ). Ο ιδιωτικός υπάλληλος αμείβεται αναλόγως της ικανότητας του να αποκτά εισόδημα δραστηριοποιούμενος στην αγορά εργασίας. Αυτή η ικανότητα του προσδιορίζεται από τα παραγωγικά χαρακτηριστικά του, όπως είναι η εκπαίδευση και η εμπειρία, καθώς και γενικά το συσσωρευμένο ανθρώπινο κεφάλαιο που έχει επενδυθεί πάνω του. Ο δημόσιος υπάλληλος αμείβεται χάριν του δημοσίου συμφέροντος, υπό την έννοια της εξασφαλίσεως της αξιοπρεπούς του διαβίωσης, προφυλάσσοντας την έξωθεν καλή μαρτυρία του ίδιου του Κράτους.

Η) Όσον αφορά το δικαίωμα της επίσχεσης εργασίας του αστικού δικαίου (άρθρα 325 - 329 ΑΚ), δε μπορεί να εφαρμοσθεί αναλογικά στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο ενόψει της ειδικής σχέσης που συνδέει το δημόσιο υπάλληλο με το Κράτος και των αυστηρών κανόνων που διέπουν τη σχέση αυτή. Η απαγόρευση αφορά αποκλειστικά τους μονίμους υπαλλήλους[519] και όχι τους υπαλλήλους του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου.[520] Κατά το άρθρο 327 του ΑΚ το δικαίωμα επίσχεσης, δηλαδή το δικαίωμα του οφειλέτη να αρνηθεί την εκπλήρωση της παροχής, μέχρις ότου ο δανειστής εκπληρώσει την ίδια συναφή και ληξιπρόθεσμη οφειλή στην οποία υποχρεώνεται έναντι αυτού, δεν προτείνεται κατά αξιώσεων, κατά των οποίων δεν αντιτάσσεται ο συμψηφισμός και συνεπώς ο εργοδότης δικαιούται να προβεί στην επίσχεση του οφειλόμενου μισθού, μέχρις ότου ο εργαζόμενος εκπληρώσει τη βαρύνουσα ληξιπρόθεσμη και συναφή με την οφειλή αξίωση αυτού μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες υφίστανται οι προϋποθέσεις και οι όροι του επιτρεπτού του συμψηφισμού του μισθού. Το δικαίωμα της επίσχεσης ασκείται με δήλωση που απευθύνεται στον εργοδότη και στην οποία προσδιορίζεται η αξίωση του μισθωτού και γίνεται ρητή αναφορά ότι ασκεί το εν λόγω δικαίωμα. Κατά τη διάρκεια της επίσχεσης ο εργοδότης καθίσταται υπερήμερος ως προς την αποδοχή

---

[516] Γεώργιος Οικονόμου «Η πολιτική τιμών και εισοδημάτων στην Ελλάδα». Αξιοποίηση της Διεθνούς Εμπειρίας.

[517] Βλ. ΑΝ 690/1945 ΦΕΚ 292/Α, όπως αντικαταστάθηκε από την παρ. 1 του άρθρου 8 του Ν. 2336/1995 ΦΕΚ 189/Α.

[518] Βλ. Σιαμαντά Χρήστου « Η ποινική διάσταση της μη καταβολής μισθού», ΔΕΝ 1985, σελ. 1121.

[519] Σπηλιωτόπουλου Επαμ. «Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου», 1984 και 1993 Αθήνα - Κομοτηνή, σελ. 47 επομ, αλλά και ΣΕ 2547/1990 ΔιΔικ 1991 σελ. 1360.

[520] ΕιρΒολ. 447/1990 ΔΕΝ 1992 σελ. 1170.

της εργασίας και συνεπώς οφείλει να καταβάλει τις αποδοχές του χρόνου επίσχεσης.[521]

Κατά το άρθρο 664 του ΑΚ ο εργοδότης δε μπορεί να συμψηφίσει μονομερώς οφειλόμενο μισθό με απαίτηση του κατά του εργαζόμενου, εφόσον το ποσό που προτείνεται να συμψηφιστεί είναι απολύτως απαραίτητο για τη διατροφή αυτού και της οικογένειας του. Ούτε επιτρέπεται να συμψηφισθεί ο χρηματικός μισθός που καταβάλλεται ως νόμιμο ή συμβατικό αντάλλαγμα της εργασίας, αλλά και κάθε πρόσθετη παροχή είτε σε χρήμα είτε σε είδος καταβαλλόμενη στον εργαζόμενο τακτικά και μόνιμα ως τέτοιο αντάλλαγμα, όπως είναι τα δώρα του Πάσχα και των Χριστουγέννων.[522] Επίσης δεν συμψηφίζεται και ο μισθός που οφείλεται από τη μη παροχή εργασίας, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της υπερημερίας του εργοδότη, λόγω της αδυναμίας του να αποδεχθεί την εργασία από λόγους που αφορούν αυτόν και μη οφειλόμενους σε ανωτέρα βία (ΑΚ 656) ή όταν ο εργαζόμενος κωλύεται λόγω ανυπαίτιου σπουδαίου λόγου να παρέχει την εργασία του (ΑΚ 657 και 658).

Κατ' εξαίρεση ο εργοδότης επιτρέπεται να συμψηφίσει το μισθό με ανταπαιτήσεις του έναντι του μισθωτού που αφορούν: α) την αποκατάσταση της ζημίας που του προξένησε ο τελευταίος από δόλια παράβαση των νόμιμων ή συμβατικών υποχρεώσεων του κατά την εκτέλεση της εργασίας σε ορισμένα πράγματα ή της ζημίας που παρανόμως προξένησε σε τρίτο για την οποία ευθύνεται κατά το άρθρο 922 του ΑΚ και όχι από αμέλεια, ακόμη και αν το οφειλόμενο ποσό είναι απαραίτητο για τη διατροφή του εργαζόμενου και της οικογένειας του (άρθρο 664 του ΑΚ, παρ. 2), β) τα μισθώματα της κατοικίας που ο εργοδότης εκμίσθωσε στον εργαζόμενο ή στο αντίτιμο των ειδών πρώτης ανάγκης που χορήγησε σε αυτόν και γ) τις αποδοχές υπερημερίας με την αποζημίωση απόλυσης που ο μισθωτός υποχρεούται να επιστρέψει λόγω ακύρωσης της απόλυσης.

3. Η ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ ΤΩΝ ΜΙΣΘΩΤΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ - ΟΤΑ - ΝΠΔΔ

Οι μισθωτοί της συγκεκριμένης κατηγορίας χωρίζονται σε αυτούς που καλύπτουν τακτικές εργασιακές ανάγκες των δημοσίων υπηρεσιών με την παροχή ειδικής επιστημονικής ή τεχνικής ή βοηθητικής εργασίας (τακτικοί ή μόνιμοι μισθωτοί) και σε εκείνους που καλύπτουν έκτακτες εργασιακές ανάγκες των δημοσίων υπηρεσιών (έκτακτοι μισθωτοί), οι οποίοι υποδιαιρούνται στους εργαζόμενους που καλύπτουν παροδικές εργασιακές ανάγκες και σε αυτούς που καλύπτουν απρόβλεπτες και επείγουσες εργασιακές ανάγκες. Οι ειδικοί νομοθετικοί κανόνες που αφορούν στους τακτικούς μισθωτούς των δημοσίων υπηρεσιών και τους μισθωτούς που καλύπτουν παροδικές ανάγκες των δημοσίων υπηρεσιών περιλαμβάνουν ρυθμίσεις που ομοιάζουν με τις ρυθμίσεις που αφορούν στους δημοσίους υπαλλήλους, αλλά και ρυθμίσεις με ευνοϊκότερους όρους για τους μισθωτούς αυτούς έναντι των ρυθμίσεων της κοινής εργατικής νομοθεσίας. Αντίθετα οι ειδικές ρυθμίσεις που αφορούν στους μισθωτούς που καλύπτουν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες ομοιάζουν κατά το πλείστον με τις αντίστοιχες ρυθμίσεις της κοινής εργατικής νομοθεσίας και ελάχιστα με τις ρυθμίσεις του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου.

Παρατηρείται το φαινόμενο εξαιτίας του συνεχώς αυξανόμενου αριθμού τους να αποτελούν σημαντικό μέρος της ελληνικής εργατοϋπαλληλικής τάξης,

---

[521] ΕφΑθην. 611/1995 ΔΕΝ 1996 σελ. 1165, ΑΠ 1209/1999, ΔΕΝ 2001 σελ. 227.
[522] ΑΠ 494/1976.

υπαγόμενοι σε αυτοτελείς ρυθμίσεις, τόσο σε θέματα συλλογικού δικαίου,[523] όσο και σε θέματα ατομικού δικαίου.[524] Η αυτοτελής ρύθμιση εκτεταμένων θεμάτων εύλογα δικαιολογεί και την αναγνώριση ενός κλάδου με το όνομα «Εργατικό Δίκαιο των μισθωτών Δημοσίου», η υπηρεσιακή κατάσταση του οποίου διευθετείται εν μέρει και από την κοινή εργατική νομοθεσία. Γνωρίζουμε ότι τόσο το εργατικό, όσο και το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο διαπραγματεύονται την παροχή εξαρτημένης εργασίας, γεγονός που εξηγεί τις μεταξύ τους αλληλεπιδράσεις.

Οι εργαζόμενοι στο Δημόσιο, στα ΝΠΔΔ και στους ΟΤΑ με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου ή ορισμένου χρόνου λαμβάνουν το νόμιμο μισθό. Οι συνθήκες εργασίας και οι αμοιβές του προσωπικού αυτού που καταβάλλονται ως δεδουλευμένες, καθορίζονται καταρχήν με συλλογικές συμβάσεις εργασίας, οι οποίες συνάπτονται κατά τις διατάξεις του νόμου 1876/1990 (άρθρο 19 παρ. 1) και εμπεριέχουν, όπως και ο νόμος γενικούς όρους εργασίας. Υπογράφονται από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις της ανάλογης βαθμίδας που εκπροσωπούν τους εργαζομένους και τον Υπουργό των Οικονομικών, ενώ όσον αφορά τους μισθωτούς των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ συμμετέχει στις διαπραγματεύσεις και τις υπογραφές, εκτός από τους προηγούμενους και ο ασκών επί αυτών εποπτεία Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Όσον αφορά το ύψος του μισθού του επιστημονικού προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου σε ΝΠΔΔ καθορίζεται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου, με κοινή απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών και του εποπτεύοντος Υπουργού.

Ο Ν. 1876/1990 στο άρθρο 3 προβλέπει πέντε είδη συλλογικών συμβάσεων εργασίας: τις εθνικές γενικές, τις κλαδικές, τις επιχειρησιακές, τις εθνικές ομοιοεπαγγελματικές και τις τοπικές ομοιοεπαγγελματικές. Οι εθνικές γενικές συλλογικές συμβάσεις εργασίας (ΕΓΣΣΕ) συνάπτονται από τριτοβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις και καθορίζουν τα κατώτατα όρια αμοιβής για τους εργαζόμενους όλης της χώρας, συμπεριλαμβανομένων των εργαζομένων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ, ανεξαρτήτως αν ανήκουν ή όχι σε συνδικαλιστική οργάνωση.[525]

Στις λοιπές συλλογικές συμβάσεις εργασίας υπάγονται μόνο οι εργαζόμενοι που είναι μέλη της συμβαλλόμενης συνδικαλιστικής οργάνωσης (άρθρο 8 παρ. 2 του Ν. 1876/1990) και όχι οι εργαζόμενοι άλλης συνδικαλιστικής οργάνωσης ή αυτοί που δεν ανήκουν σε καμία συνδικαλιστική οργάνωση,[526] εκτός αν κηρυχθούν γενικά υποχρεωτικές βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης με απόφαση του Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, οπότε ισχύουν για όλους τους εργαζόμενους. Πάντως συλλογικές συμβάσεις εργασίας ή διαιτητικές αποφάσεις που συνάπτονται από εργοδοτικές και εργατικές ενώσεις του ιδιωτικού τομέα, δεν ισχύουν για τους υπαλλήλους του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ, έστω και αν κηρυχτούν γενικά υποχρεωτικές κατά το άρθρο 11 του Ν. 1876/1990.[527] Δεν είναι

---

[523] Άρθρο 30 του Ν. 1264/1982, άρθρο 19 του Ν. 1876/1990, «Ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις κλπ», ΦΕΚ 27 Α.

[524] Εφαρμόζεται το Π.Δ. 410/1988 και στις περιπτώσεις που το ίδιο παραπέμπει εφαρμόζεται το Π.Δ. 760/1976 με πολλές νεότερες τροποποιήσεις από τις οποίες η πιο σημαντική είναι του Ν. 2190/1994, και ΔΕΘεσσαλ. 61/1996, ΕΔΔ 1996, σελ. 453.

[525] Άρθρο 8 παρ. 1 Ν. 1876/1990, ΑΠ 415/1986 ΔΕΝ 1987 σελ. 20, ΑΠ 1226/1985 ΔΕΝ 1986, σελ. 758.

[526] ΣΕ 1850/1994 ΔιΔικ 1995 σελ. 82.

[527] Άρθρα 23 παρ. 1 Ν. 1876/1990 και 1 παρ. 2 ΝΔ 1198/1972, ΑΠ 737/1996 ΔΕΝ 2000 σελ. 197, ΑΠ 687/1986 ΔΕΝ 1987 σελ. 161.

δυνατή η εφαρμογή παράλληλα δύο ΣΣΕ, με αποτέλεσμα να καταβάλλονται στους εργαζόμενους επιλεκτικά ο βασικός μισθός με βάση την α' συλλογική σύμβαση και οι λοιπές μισθολογικές παροχές, όπως τα επιδόματα με βάση τη β' ΣΣΕ.[528]

Εάν ο εργαζόμενος δεν υπάγεται σε καμία συλλογική σύμβαση εργασίας, διότι δεν υφίσταται συνδικαλιστική οργάνωση που τον εκπροσωπεί, οι όροι αμοιβής και εργασίας καθορίζονται αν πρόκειται για υπαλλήλους του ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (άρθρο 19 παρ. 2 του Ν. 1876/1990). Οι αποδοχές των μισθωτών που δεν υπάγονται σε καμία συλλογική σύμβαση εργασίας, επειδή δεν είναι μέλη των οικείων συνδικαλιστικών οργανώσεων, καθορίζονται από την εθνική συλλογική σύμβαση εργασίας, εάν η ειδικότερη ΣΣΕ δεν έχει κηρυχτεί γενικά υποχρεωτική.[529]

Τους γενικούς όρους εργασίας των εργαζομένων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ρυθμίζει καταρχήν το άρθρο 22 παρ. 2 του Σ, το οποίο παραχωρεί στις συνδικαλιστικές οργανώσεις την άσκηση της νομοθετικής (κανονιστικής) εξουσίας κατά τη σύναψη των συλλογικών συμβάσεων εργασίας, οι οποίες ως προς το κανονιστικό τους μέρος, έχουν ισχύ ουσιαστικού νόμου. Αν και η συνταγματική διάταξη επικροτεί τις ευνοϊκότερες για τους μισθωτούς παροχές, δεν αποκλείεται η υιοθέτηση δυσμενέστερων ρυθμίσεων μη αντικρουόμενων στο Σ, εφόσον υπάρχουν λόγοι γενικότερου δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος.[530] Επομένως επιτρέπεται υπό ορισμένες προϋποθέσεις να σταθεροποιηθούν, να μειωθούν, να καταργηθούν ή να θεσπισθούν με τυπικό ή ουσιαστικό νόμο δυσμενέστεροι για τους μισθωτούς όροι.

Η ΣΣΕ δε μπορεί να καταργήσει διάταξη τυπικού νόμου.[531] Αν οι όροι εργασίας της ΣΣΕ είναι ευνοϊκότεροι για τους εργαζόμενους, υπερισχύουν των νόμων, εκτός αν πρόκειται για διατάξεις αναγκαστικού δικαίου με αμφιμερή ενέργεια (άρθρο 7 παρ. 3 του Ν. 1876/1990), όπως είναι αυτές που καθορίζουν το ανώτατο όριο υπερωριακής απασχόλησης. Η νεότερη συλλογική σύμβαση εργασίας μπορεί να τροποποιεί, να καταργεί ολικά ή μερικά τους όρους της προηγούμενης συλλογικής σύμβασης, έστω και αν περιέχει όρους δυσμενέστερους για τους μισθωτούς.[532] Επομένως και οι μισθολογικές παροχές μπορούν να μειωθούν ή να καταργηθούν με νεότερη ΣΣΕ ή δ.α ή υπουργική απόφαση. Αν δεν υπάρχει αρμόδια εργοδοτική οργάνωση ή αρμόδια οργάνωση των εργαζομένων στις δημόσιες υπηρεσίες, εκδίδεται υπουργική απόφαση ισοδύναμη με ΣΣΕ.

Προς προστασία του εργαζομένου θεσπίστηκαν οι διατάξεις των άρθρων 103 του Σ και 904 του ΑΚ, βάσει των οποίων προκύπτει ότι στην περίπτωση κατά την οποία η εξαρτημένη εργασία παρέχεται στα πλαίσια άκυρης συμβάσεως εργασίας ιδιωτικού δικαίου με το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ, με τη σύναψη της οποίας, επιδιώχθηκε η κάλυψη απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών,[533] ο λήπτης της παροχής αυτής

---

[528] ΑΠ 974/1998 ΔΕΝ 2000 σελ. 199, ΑΠ 1204/1991 ΔΕΝ 1991 σελ. 936, ΑΠ 606/1988 ΔΕΝ 1988, σελ. 1240.

[529] Χρυσ. Πετίνη - Πηνιώτη «Πως καθορίζονται οι αποδοχές των μισθωτών» ΔΕΝ 1978, σελ. 393.

[530] ΑΠ 86/1997 ΔΕΝ 1997 σελ. 697, ΕφΑθην 7980/1991 ΔΕΝ 1992 σελ. 296.

[531] ΑΠ 1243/1999 ΔΕΝ 2000 σελ. 1526.

[532] ΑΠ 520/2003 ΔΕΝ 2003 σελ. 1141, ΑΠ 640/2000 ΝοΒ 2001 σελ. 1142, ΑΠ 1150/1989 ΔΕΝ 1990 σελ. 1077, ΕφΘεσ 638/2004 ΔΕΝ 2004 σελ. 1853, ΕφΑθην. 1970/1992 ΔΕΝ 1992 σελ. 544, ΜΠρΛαρ 221/1997 ΔΕΝ σελ. 612.

[533] ΑΠ 1930/1988, ΝοΒ 1989, σελ. 741, ΑΠ 445/1989, ΑΠ 1840/1992, ΝοΒ 1993, σελ. 510 η παροχή εξαρτημένης εργασίας προς το Δημόσιο, χωρίς έγγραφη σύμβαση αποτελεί de facto περίπτωση εξαρτημένης εργασίας από την οποία μπορεί να γεννηθούν αξιώσεις από αδικαιολόγητο πλουτισμό, όταν δεν είναι δυνατή η σύναψη έγκυρης σύμβασης.

γίνεται αδικαιολογήτως πλουσιότερος και είναι υποχρεωμένος να αποδώσει την ωφέλεια που προσπορίσθηκε από τις υπηρεσίες του εργαζόμενου. Η αποδιδόμενη ωφέλεια συνίσταται στην αμοιβή που θα κατέλαβε ο εργοδότης σε άλλο μισθωτό τον οποίο θα προσλάμβανε με έγκυρη σύμβαση εργασίας, για να παράσχει υπό τις ίδιες συνθήκες τις ίδιες υπηρεσίες.[534]

Για τους υπαλλήλους ***με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου*** εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 657 και 658 του ΑΚ, σύμφωνα με τις οποίες «***ο εργαζόμενος διατηρεί την αξίωση του για το μισθό, αν ύστερα από δεκαήμερη τουλάχιστον παροχή εργασίας εμποδίζεται να εργασθεί από σπουδαίο λόγο που δεν οφείλεται σε υπαιτιότητα του.*** Ο εργοδότης έχει δικαίωμα να αφαιρέσει από το μισθό τα ποσά που εξαιτίας του εμποδίου κατεβλήθησαν στον εργαζόμενο από ασφάλιση υποχρεωτική κατά το νόμο. Το άρθρο 658 του ΑΚ προβλέπει ότι ***το χρονικό διάστημα κατά το οποίο διατηρείται η αξίωση του μισθού σε περίπτωση εμποδίου, δεν μπορεί να υπερβαίνει τον ένα μήνα, αν το εμπόδιο εμφανίστηκε τουλάχιστον ένα έτος μετά την έναρξη της σύμβασης και το μισό μήνα σε κάθε άλλη περίπτωση.*** Η αξίωση για το διάστημα αυτό υπάρχει και αν ακόμη ο εργοδότης κατήγγειλε τη μίσθωση, επειδή το εμπόδιο του παρείχε το δικαίωμα τούτο.

Όπως προκύπτει από τις ανωτέρω διατάξεις, το ανώτατο όριο αποδοχών του ενός ή του μισού μήνα υπολογίζεται για τους υπαλλήλους της κατηγορίας αυτής όχι κατά το ημερολογιακό έτος, αλλά ***κατά το εργασιακό έτος που αρχίζει από την ημερομηνία πρόσληψης του υπαλλήλου και τελειώνει την αντίστοιχη ημερομηνία του επόμενου ημερολογιακού έτους.*** Εάν η ασθένεια άρχισε πριν και συνεχίζεται μετά τη συμπλήρωση του έτους, ο εργαζόμενος δικαιούται τις αποδοχές του μισού και όχι ολόκληρου του μήνα. Απαιτείται δε ως προϋπόθεση ***για την καταβολή αποδοχών ασθενείας, η 10ήμερη τουλάχιστον πραγματική παροχή εργασίας.***

4. Ο ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΥΨΟΥΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ ΚΑΤΑΒΟΛΗΣ ΤΟΥ ΕΡΓΑΤΙΚΟΥ ΜΙΣΘΟΥ

Το ύψος του εργατικού μισθού καθορίζεται από το νόμο, τη συλλογική σύμβαση εργασίας, τη διαιτητική και την υπουργική απόφαση. Ο νόμος καθορίζει τους γενικούς όρους εργασίας που συμπληρώνονται από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας και τη διαιτησία. Αν αποτύχει η σύναψη τους, προβαίνουμε στη λήψη διαιτητικής απόφασης με την οποία είναι δυνατή η θέσπιση ακόμη ευμενέστερων όρων εργασίας και συνεπώς μπορεί να συμφωνηθεί μισθός μεγαλύτερος από εκείνου της συλλογικής σύμβασης εργασίας.[535]

---

[534] ΑΠ 1333/1990.
[535] ΣΕ 80/1977.

Ο συμβατικός μισθός[536] και το ημερομίσθιο καθορίζονται ελεύθερα από τον εργοδότη και τον εργαζόμενο με βασικό κριτήριο τις συνθήκες αγοράς της εργασίας. Αυτή η συμβατική ελευθερία δεν είναι απόλυτη, αλλά περιορίζεται, τόσο από τα υποχρεωτικά ελάχιστα όρια του μισθού,[537] που υποχρεούται ο εργοδότης να καταβάλλει στον εργαζόμενο, οριζόμενα από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας που συνάπτονται κατόπιν ελεύθερων διαπραγματεύσεων στις οποίες συμμετέχουν οι ενδιαφερόμενες επαγγελματικές οργανώσεις, όσο και από τις εξομοιούμενες με αυτές διαιτητικές αποφάσεις, καθιερώνοντας το μισθό και το ημερομίσθιο ασφαλείας.

Ο συγκεκριμένος μισθός ονομάζεται νόμιμος ή βασικός και καταβάλλεται υποχρεωτικά. Ο βασικός μισθός αποτελεί συνήθως τη βάση υπολογισμού των πρόσθετων αμοιβών του εργαζόμενου, δηλ. των προσαυξήσεων, επιδομάτων κλπ. Οι προσαυξήσεις είναι παροχές που χορηγούνται στους υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου (πρόκειται για το επίδομα πολυετίας) σε ποσοστό επί του βασικού μισθού, ενώ τα επιδόματα είναι παροχές σε χρήμα ή σε είδος καταβαλλόμενες τακτικά ή έκτακτα. Αν καταβάλλονται από τον εργοδότη συνεχώς και αδιαλείπτως ως αντάλλαγμα για την από τον εργαζόμενο παροχή εργασίας θεωρούνται κατά το άρθρο 3 παρ. 2 του Ν. 2112/1920 ως «τακτικές» αποδοχές ανεξάρτητα του αντίθετου συμβατικού χαρακτηρισμού.[538]

Σύμφωνα με τις διατάξεις του εργατικού δικαίου[539] και τα πορίσματα της νομολογίας, συνάγουμε το συμπέρασμα ότι «τακτικές» αποδοχές θεωρούνται ο μισθός[540] και κάθε άλλη πρόσθετη παροχή, πάνω από τα ελάχιστα όρια αυτού, σε χρήμα ή σε είδος,[541] οι προμήθειες, τα φιλοδωρήματα[542] κλπ, εφόσον δίδονται αντί

---

[536] Στην έννοια του μισθού περιλαμβάνονται όχι μόνο ο βασικός μισθός ή το ημερομίσθιο, αλλά και τα πάσης φύσεως επιδόματα (ΑΠ 226/2003 ΔΕΝ 2003 σελ. 1138), οι προσαυξήσεις για νόμιμη υπερωριακή απασχόληση ή εργασία κατά τις Κυριακές και αργίες (ΑΠ Ολ 40/2002 ΔΕΝ 2002 σελ. 1699), οι παροχές σε είδος που προβλέπονται από τη συλλογική σύμβαση εργασίας ή τη διαιτητική απόφαση (ΑΠ 1468/1987, ΔΕΝ 1988, σελ. 764, ΑΠ 1129/1984, ΔΕΝ σελ. 660). Οι όροι της χορήγησης των προσαυξήσεων και επιδομάτων καθορίζονται από το νόμο, τη συλλογική σύμβαση εργασίας, τη διαιτητική απόφαση ή τον κανονισμό ή τη σύμβαση εργασίας. Από τα σημαντικότερα επιδόματα είναι το επίδομα γάμου και τέκνων, προβλεπόμενο από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας ή τις διαιτητικές αποφάσεις επί του κατώτερου ορίου του βασικού μηνιαίου μισθού ή του ημερομισθίου. Συνδέεται με την οικογενειακή κατάσταση του εργαζομένου, κατά συνέπεια χορηγείται για την αντιμετώπιση των αυξημένων αναγκών της έγγαμης συμβίωσης, πλην όμως καταβάλλεται και ως αντάλλαγμα της παρεχόμενης εργασίας, συνεπώς ενόψει της ισότητας της αμοιβής των δύο φύλων επιβάλλεται να καταβάλλεται και στους δύο, εφόσον συγκεντρώνουν τις ουσιαστικές προϋποθέσεις της λήψης αυτού, χωρίς να αποτελεί ανεπίτρεπτη προνομιακή μεταχείριση των έγγαμων έναντι των άγαμων.

[537] Έχει παρατηρηθεί ότι κατ' εξαίρεση τα κατώτατα όρια μισθών και ημερομισθίων δύναται να καθορίζονται αναφορικά προς ορισμένη ειδικότητα του εργαζομένου, η οποία χαρακτηρίζεται από το είδος της παρεχόμενης εργασίας και όχι από τον τίτλο της θέσης, για την οποία προσλήφθηκε και ο μισθός παρέχεται, εφόσον η εργασία που προσφέρεται σχετίζεται με την ειδικότητα.

[538] ΑΠ 494/1976.

[539] Ειδικότερα λαμβάνεται υπόψη ο συνδυασμός των διατάξεων των άρθρων 648, 649, 653 και 361 του ΑΚ, άρθρο 3 παρ. 2 του Ν. 2190/1920, άρθρο 6 του Ν.Δ. του 1946, άρθρο 5 παρ. 1 του Ν. 3248/1955 και 1 της υπ' αριθμ. 95/1949 Διεθνούς Σύμβασης «περί προστασίας του ημερομισθίου» για τον χαρακτηρισμό των αποδοχών ως τακτικών.

[540] Στο σημείο αυτό μπορούμε να κάνουμε λόγο για τις αποκαλούμενες «συνήθεις» αποδοχές που σύμφωνα με τον Α.Ν. 539/1945 παρέχονται σε χρήμα ή σε είδος στο μισθωτό εξ' αφορμής της προσφοράς της εργασίας του και τις οποίες έχει νόμιμη προσμονή ότι θα λαμβάνει μέσα σε κάθε ημερολογιακό έτος, ακόμη και αν τυπικά δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως τακτικές. Σε αυτές μπορεί να υποστηριχθεί ότι περιλαμβάνονται, ακόμη και η αμοιβή για παράνομη εργασία, όπως η αμοιβή για παράνομη υπερωριακή απασχόληση.

[541] Η παροχή σε είδος αποτιμάται πάντα σε χρήμα. Προβλέπεται από τη συλλογική ή ατομική σύμβαση εργασίας, τη διαιτητική ή υπουργική απόφαση και συνήθως συνίσταται στη χορήγηση τροφής,

μισθού από τον εργοδότη στον εργαζόμενο κατά τη διάρκεια της εργασιακής σύμβασης συνεχώς, τακτικώς και αδιαλείπτως, σταθερά και μόνιμα ως συμβατικό ή νόμιμο αντάλλαγμα λόγω της προσφερόμενης εργασίας.[543] Είναι μια συνεχής και τακτική στο χρόνο παροχή σταθερά οριζόμενη και ανεξάρτητη από τον επιχειρηματικό κίνδυνο και τα κέρδη του εργοδότη, εκτός και αν ο μισθός σύγκειται σε ποσοστά στα κέρδη.[544]

Οι πρόσθετες παροχές, καθώς και τα οικονομικά αγαθά που επαναλαμβάνονται από τον εργοδότη οικειοθελώς ως δωρεές[545] επί μακρό χρόνο και κατά τακτά χρονικά διαστήματα, περισσότερες φορές και σταθερά, μπορεί να συμφωνηθεί σιωπηρώς ότι καταβάλλονται ως μισθός, οπότε είναι ανεπίτρεπτο να ανακληθούν μονομερώς από τον εργοδότη και να σταματήσει στο μέλλον η χορήγηση τους, εκτός αν από την αρχή ο εργοδότης ρητώς επεφύλαξε για τον εαυτό του το δικαίωμα[546] της μονομερούς ανάκλησής τους ή αν χορηγούνται από ελευθεριότητα και όχι ως αντάλλαγμα για την από τον εργαζόμενο παροχή εργασίας ή αν καταβάλλονται με σκοπό την πληρέστερη εξυπηρέτηση και αντιμετώπιση των λειτουργικών αναγκών των ιδρυμάτων ή των επιχειρήσεων αυτού.[547] Οι τελευταίες δεν υπολογίζονται για τον καθορισμό του ύψους των επιδομάτων δώρων των εορτών.

Δεν θεωρούνται μισθολογικές παροχές, [548] αλλά αποζημιώσεις τα ποσά που ο εργοδότης οφείλει λόγω ενδοσυμβατικής ευθύνης και που ορίζονται από το νόμο

γάλακτος, ενδυμασίας, ειδικής στολής και υποδημάτων, θέρμανσης, δηλαδή εν ολίγοις αποτελείται από πράγματα και δικαιώματα που έχουν υλική αξία και μπορούν να αποτιμηθούν σε χρήμα. Για την αποτίμηση σε χρήμα λαμβάνεται υπόψη η αγοραστική αξία του είδους στο εμπόριο. Ειδικότερα για τον καθορισμό της αξίας της χορηγούμενης κατοικίας λαμβάνονται υπόψη οι υποκειμενικές συνθήκες διαβίωσης του εργαζόμενου και το από τον ίδιο δαπανώμενο ποσό για τη μίσθωση κατοικίας ανάλογο με την οικονομική και την κοινωνική του θέση.

[542] Η καταβολή του φιλοδωρήματος δεν είναι υποχρεωτική από τη σύμβαση ή από το νόμο, αλλά γίνεται από ελευθεριότητα λόγω της εκτέλεσης της εργασίας από τον εργαζόμενο με ζήλο και προθυμία και δεν αποτελεί μισθό, αν όμως καταβάλλεται τακτικά, επηρεάζοντας ουσιωδώς την χορηγηθείσα πάγια αμοιβή και η λήψη του δεν αντίκειται στο νόμο ή στα χρηστά ήθη, αποτελεί μέρος του μισθού.

[543] ΑΠ 130/1989, ΑΠ 1937/1988.

[544] ΑΠ 636/1968, ΕΕΔ 28/1969 σελ. 302, στο περιοδικό «Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου». Όταν ο μισθός συνίσταται σε ποσοστά στα κέρδη, συμφωνείται μεταξύ των μερών η καταβολή του χρονικού μισθού και ποσοστό από τα κέρδη ή τις εισπράξεις, συνήθως επί των καθαρών κερδών. Ως κέρδη θεωρούνται μόνο τα προκύπτοντα από την κανονική λειτουργία της επιχείρησης.

[545] Βάσει της αρχής της ευνοϊκότερης μεταχείρισης των μισθωτών επιτρέπεται να συμφωνηθεί ρητώς ή σιωπηρώς ότι θα θεωρούνται ως μισθολογικές και κάποιες παροχές που δεν είναι μισθολογικές, όπως αυτές που χορηγούνται ως δωρεές δηλ οι οικειοθελείς παροχές.

[546] ΑΠ 497/1990, ΑΠ 1539/1989, ΑΠ 130/1989.

[547] ΑΠ 37/1988 ΔΕΝ 1988 σελ. 1190, ΑΠ 1937/1988 ΔΕΝ 1989 σελ. 1184, ΑΠ 130/1989, ΑΠ 1539/1989, ΑΠ 352/1990 ΔΕΝ 1991 σελ. 221, ΑΠ 277/1993 ΔΕΝ 1993, σελ. 985, ΑΠ 84/2000 ΔΕΝ 2001, σελ. 896, ΑΠ 226/2003, ΔΕΝ 2003 σελ. 1138. Την ίδια άποψη ενστερνίζεται και ο Δημήτριος Γ. Παπαδημητρίου στο έργο του «Εργατικό Δίκαιο», Αθήνα, 1994. Από την πλειοψηφία της νομολογίας και της θεωρίας διαφοροποιείται ο Χαρίλαος Γκούτος στο σύγγραμμα του «Εργασιακά θέματα», Αθήνα, 1999, σελ. 3. Αποδέχεται ως έγκυρη τη συμφωνία μεταξύ των μερών ότι μισθολογικές παροχές θα αποτελούν και τα οικονομικά αγαθά που ο εργοδότης χορηγεί για να εκπληρώσει υποχρέωση που αναφύεται από τις λειτουργικές ανάγκες της επιχείρησης του, όπως η παροχή στολής, τροφής, χρήσης οικίας ή μεταφορικού μέσου.

[548] Δεν θεωρούνται μισθολογικές αποδοχές, οι παροχές για την κάλυψη εξόδων κίνησης εκτός έδρας, εκτός αν πρόκειται για ποσό που καταβάλλεται τακτικά και ανεξάρτητα από τον αριθμό των μετακινήσεων του εργαζομένου εκτός έδρας. ΑΠ 1165/1999, ΔΕΝ 2000 σελ. 302, ΑΠ 43/1991, ΔΕΝ 1993 σελ. 1291, ΑΠ 130/1989, ΔΕΝ 1991 σελ. 1145, ΑΠ 823/1988, ΔΕΝ 1989, σελ. 532, ΑΠ 1398/1988, ΔΕΝ 1989, σελ. 604, ΑΠ 1047/1987, ΔΕΝ 1988 σελ. 411, ΑΠ 1792/1986, ΔΕΝ 1987 σελ. 761.

κατ' αποκοπή, όπως είναι η λόγω παράνομης απασχόλησης την Κυριακή ή τις αργίες προσαύξηση 75% του νόμιμου ημερομισθίου[549] και η αποζημίωση λόγω μη χορηγήσεως της άδειας αναψυχής. Εν κατακλείδι σε κάθε παράνομη απασχόληση ο εργοδότης οφείλει να αποδώσει την ωφέλεια εκ του αδικαιολόγητου πλουτισμού του και όχι να καταβάλλει μισθό.

Οποιαδήποτε συμφωνία για καταβολή αποδοχών μικρότερων από τις νόμιμες δεν ισχύει, διότι κατά το άρθρο 680 παρ. 3 του ΑΚ οι προς τη συλλογική σύμβαση εργασίας αντιτιθέμενοι όροι της ατομικής σύμβασης εργασίας, αν δεν είναι ευνοϊκότεροι για τον εργαζόμενο είναι άκυροι. Επίσης, το άρθρο 179 του ΑΚ απαγορεύει την καταβολή του αισχροκερδούς μισθού που συμβάλλει στην οικονομική εκμετάλλευση του εργαζόμενου. Αν ο εργοδότης εκμεταλλευτεί την κουφότητα, την απειρία ή την ανάγκη του εργαζόμενου λόγω της μεγάλης ένδειας ή της οικονομικής του αδυναμίας και συνάψει σύμβαση εργασίας με μισθό δυσανάλογο προς την αξία της εργασίας, η σύμβαση αυτή είναι άκυρη ως προς το μισθό, οπότε χορηγείται είτε ο ειθισμένος, είτε ο μισθός που έχει καθορισθεί από τη συλλογική σύμβαση εργασίας ή τη διαιτητική απόφαση. Αντίθετα οποιαδήποτε συμφωνία για καταβολή μεγαλύτερων αποδοχών από τις νόμιμες, παραμένει ισχυρή και ο εργαζόμενος έχει την αξίωση ανά πάσα στιγμή να τις λάβει.

Ο μισθός μπορεί να είναι συμφωνημένος, δηλαδή καθοριζόμενος ως προς το ύψος και ως προς τον τρόπο καταβολής του από τον εργοδότη και τον εργαζόμενο, είτε αρχικώς με τη σύμβαση εργασίας, είτε με μεταγενέστερη συμφωνία. Αποδίδονται και εισπράττονται ως μισθός και όσα καταβάλλονται από τρίτους και περιέρχονται στους εργαζόμενους, αν συμφωνήθηκε με τον εργοδότη να αμείβονται και από αυτούς, λόγω της εκτέλεσης της συμφωνημένης ή οφειλόμενης εργασίας. Αν εκλείπει η συμφωνία για το ύψος του μισθού ο εργαζόμενος δικαιούται να λάβει το ποσό που προσδιορίζεται με βάση τη δίκαιη κρίση του εργοδότη ή του εργαζομένου ή τρίτου προσώπου ή αν δεν είναι εφικτό τούτο προσδιορίζεται με βάση τη δίκαιη κρίση του Δικαστηρίου (άρθρο 371 ΑΚ).

Για το σχηματισμό του ύψους του μισθού, εκτός από τα οικονομικά κριτήρια, λαμβάνεται υπόψη και η κοινωνική λειτουργία του, ο χαρακτήρας του ως μέσο συντήρησης και διαβίωσης του εργαζομένου και της οικογένειας του και αυτό ακριβώς το κοινωνικό στοιχείο επηρεάζει τον καθορισμό του και πολλάκις διασπά τη με στενή έννοια ανταλλακτική λειτουργία του που είναι τυπική για τις αμφοτεροβαρείς συμβάσεις. Δεν είναι μόνο το τίμημα με την οικονομική έννοια της εργασίας, της οποίας η αξία προσδιορίζεται στην αγορά εργασίας. Καθώς η εργασία δεν είναι απλώς εμπόρευμα,[550] αλλά αγαθό του ατόμου και η παροχή της δεν είναι μόνο διάθεση αγαθού, αλλά και μέσο συντήρησης των μισθωτών και οικογενειών τους, ο μισθός αποκτά κοινωνικές διαστάσεις, γι' αυτό και ο καθορισμός του ύψους του δεν αφήνεται στο ελεύθερο παιχνίδι της προσφοράς και της ζήτησης στην αγορά

---

[549] Βλ. σχετική απόφαση του ΑΠ 376/2000, η αμοιβή εργασίας της έκτης ημέρας της εβδομάδας για τους μισθωτούς που εργάζονται με το σύστημα της πενθήμερης εργασίας ή η αμοιβή για τη στέρηση της εβδομαδιαίας αναπαύσεως κλπ, εφόσον όμως, σε κάθε περίπτωση η παροχή εργασίας είναι κατ' αυτές συνεχής και τακτική, όπως γνωμοδότησε η απόφαση του Πρωτοδικείου Αθηνών 957/1950 στην ΕΕΔ τόμος 9, σελ. 404. Αντίθετα η απόφαση 1950/1995 του Εφετείου Αθηνών, εφαρμόζοντας το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 435/1976 που ορίζει ότι η προσαύξηση 100% του καταβαλλόμενου μισθού που χορηγείται λόγω παράνομης υπερωρίας, κατέληξε στο διατακτικό ότι η προσαύξηση αυτή οφείλεται βάσει των διατάξεων του αδικαιολόγητου πλουτισμού ως αποζημίωση.

[550] Είναι λανθασμένη η αντίληψη που επικράτησε ότι ο συμβατικός μισθός και το ημερομίσθιο είναι μορφές αμοιβής, τις οποίες υποδύεται η εργατική δύναμη ως εμπόρευμα και όπως όλες οι τιμές των εμπορευμάτων υπόκεινται στις επιδράσεις του νόμου της προσφοράς και της ζήτησης.

της εργασίας, αλλά καθορίζονται υποχρεωτικά ελάχιστα προστατευτικά όρια μισθών από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας, εξασφαλίζοντας στον εργαζόμενο σταθερό μέσο βιοπορισμού που μπορεί να αποτελείται και από πράγματα και δικαιώματα που έχουν υλική ή οικονομική αξία.

Η οφειλή του μισθού δεν αρχίζει αμέσως από τη σύναψη της σύμβασης εργασίας, αλλά εξαρτάται από την πραγματική παροχή της συμφωνημένης εργασίας από τον εργαζόμενο κατά το χρονικό διάστημα που έχει συμφωνηθεί, διαφορετικά από την ειδική αντίθετη συμφωνία μεταξύ αυτού και του εργοδότη ή και από την κατά το συγκεκριμένο αυτό διάστημα ματαίωση της πραγματοποίησης της εργασίας λόγω υπερημερίας του εργοδότη ή της αδυναμίας του ίδιου για την αποδοχή των υπηρεσιών του εργαζόμενου από λόγους που αφορούν τον εργοδότη, μη συνιστούντες ανωτέρα βία.[551] Παύει δε να οφείλεται, όταν ο εργαζόμενος αρνείται να εργασθεί.

Ο μισθός συνομολογείται είτε κατά το χρόνο απασχόλησης,[552] όπως κατά μήνα, εβδομάδα, ημέρα και ώρα, είτε κατά μονάδα εργασίας ή αλλιώς κατά αποκοπή,[553] πάντα όμως, καταβάλλεται στο τέλος του συμφωνηθέντος χρονικού διαστήματος. Ο εργαζόμενος με μισθό (η αμοιβή του υπολογίζεται για δουλειά ενός μήνα, ενώ το ημερομίσθιο είναι αμοιβή μιας ημέρας) θεωρείται ότι αμείβεται και για τις αργίες του μήνα, ενώ ο εργαζόμενος με ημερομίσθιο αμείβεται μόνο για τις ημέρες που πραγματικά δούλεψε. Κατά το άρθρο 655 παρ. 1 του ΑΚ καταβάλλεται μετά την παροχή εργασίας, δηλαδή με την παράδοση του αποτελέσματος, οπότε η γένεση της υποχρέωσης του εργοδότη για την καταβολή του μισθού προϋποθέτει την προηγούμενη παροχή της εργασίας από τον εργαζόμενο, ο οποίος κατά το άρθρο 374 του ΑΚ μπορεί να αποκρουσθεί με την ένσταση του μη εκπληρωθέντος συναλλάγματος, αν ζητήσει το μισθό πριν την παροχή αυτής. Ο μισθός μετά τη λήξη της σύμβασης εργασίας καθίσταται απαιτητός, χωρίς σχετική όχληση του εργαζομένου, άρα από τη στιγμή που παρέρχεται η δήλη ημέρα ο εργοδότης καθίσταται υπερήμερος ως προς την πληρωμή του μισθού.

Ο νόμιμα καθορισμένος μισθός αντιστοιχεί σε απασχόληση του εργαζομένου κατά πλήρες ωράριο. Ωστόσο τα χρονικά όρια εργασίας καθορίζονται από κανόνες ενδοτικού δικαίου, κατά συνέπεια είναι δυνατή η συμφωνία μεταξύ εργοδότη και εργαζόμενου για μείωση του χρόνου ημερήσιας απασχόλησης του τελευταίου, χωρίς να δικαιούται ο πρώτος να μειώσει το ανώτατο νόμιμο όριο του μισθού, εκτός αν υπάρχει νόμιμη πρόβλεψη για τη μείωση αυτή ή προηγήθηκε σχετική ρητή ή σιωπηρή συμφωνία μεταξύ των δύο αντισυμβαλλομένων, οπότε ο εργοδότης καταβάλλει τμήμα του μισθού ανάλογο προς τη μειωμένη απασχόληση.

---

[551] ΑΠ 1126/1975.

[552] Συνηθέστερη μορφή μισθού είναι ο χρονικός, ο οποίος κατά το άρθρο 655 παρ. 1 του ΑΚ υπολογίζεται καθ' ορισμένα διαστήματα και ως βάση για τον υπολογισμό αυτού μπορεί με συμφωνία του εργοδότη και του εργαζόμενου, των δύο συμβαλλόμενων μερών να είναι καταρχήν ο μήνας, η ημέρα, η εβδομάδα και η ώρα.

[553] Το ύψος του κατ' αποκοπή μισθού υπολογίζεται με βάση το αποτέλεσμα της εργασίας που πραγματοποιήθηκε, δηλαδή το παραχθέν προϊόν, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο χρόνος που καταναλίσκεται. Ο μισθωτός δεν υποχρεούται να εργάζεται ορισμένες ώρες, αλλά μπορεί να αποχωρεί από τον τόπο της εργασίας και πριν τη συμφωνημένη διάρκεια, αν επιτεύχθηκε το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, διότι στην προκειμένη περίπτωση πρόκειται περί μισθού εξαρτώμενου από το αποτέλεσμα και όχι από την χρονική διάρκεια της εργασίας. Η υψηλή ή χαμηλή απόδοση του μισθού βρίσκεται σε απόλυτη συνάρτηση με το παραγόμενο, επιθυμητό από την εργασία, έργο.

Ενότητα 4

1. ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΙΣ ΑΠΟΔΟΧΕΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΩΝ

Παρόλο που αποδείχθηκε περίτρανα ότι ο δημοσιοϋπαλληλικός μισθός συντελεί στην εξασφάλιση του βιοπορισμού και στην οικονομική ευμάρεια των δημοσίων υπαλλήλων, παρατηρούμε ότι ***το ύψος του οροθετείται από το ύψος των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών,*** εξέχουσα κατηγορία δημοσίων λειτουργών. Γιατί άραγε οι νόμοι του Κράτους σπεύδουν να διαφυλάσσουν επιμελώς την ανωτερότητα των αποδοχών των δικαστών σε σύγκριση με τους αντίστοιχους των δημοσίων υπαλλήλων; Πριν απαντηθεί το καίριο αυτό ερώτημα είναι πρέπον να εμβαθύνουμε στο θεμελιώδες ζήτημα του πολιτεύματος μας που είναι η αρχή της ισοτιμίας των τριών λειτουργιών, της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας.

Αν κάνουμε μια ιστορική αναδρομή διαπιστώνουμε ότι η αρχή της διάκρισης των εξουσιών είχε ως αφετηρία τα ιστορικά, πολιτικά και κοινωνικά δεδομένα της μοναρχικής πολιτείας και των απολυταρχικών και συγκεντρωτικών καθεστώτων, όπου ο κυρίαρχος «Μονάρχης», «Βασιλιάς» ή «Αυτοκράτορας» συγκέντρωνε στο πρόσωπο του όλες τις εξουσίες. Υπήρξε ταυτόχρονα το νομοθετικό, εκτελεστικό και δικαστικό όργανο που επέλυε οποιαδήποτε διαφορά προέκυπτε κατά την εφαρμογή των νόμων, υπό καθεστώς ανύπαρκτης αντικειμενικής και αμερόληπτης κρίσης και με μηδαμινό έλεγχο περί κατάχρησης εξουσίας από την πλευρά του. Με το πέρασμα των αιώνων καλλιεργήθηκε η ιδέα του περιορισμού της παντοδυναμίας του μονάρχη και της επιβεβλημένης υποταγής της Διοίκησης στο νόμο, εδραιώθηκε η αρχή της νομιμότητας, βασικό στοιχείο της έννοιας του Κράτους Δικαίου, η λειτουργία του οποίου θα στηρίζεται εφεξής στη δημοκρατία, την ελευθερία και τη δικαιοσύνη.

Πλέον η κρατική εξουσία συντίθεται από τρεις εξουσιαστικούς μηχανισμούς: τη νομοθετική, την εκτελεστική - διοικητική και τη δικαστική. Η αρχή της ισοτιμίας των εξουσιών είναι επέκταση της αρχής της διακρίσεως των εξουσιών που απορρέει από τη διάταξη του άρθρου 26 σε συνδυασμό με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 1 του Σ, κατά την οποία όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται, όπως ορίζει το Σ. Το άρθρο 26 του Σ. προσδιορίζει τις τρεις λειτουργίες του δημοκρατικού πολιτεύματος, τις οποίες θεωρεί ισοδύναμες και ισότιμες, αφού μόνο μέσω της ισοτιμίας και ισοδυναμίας αυτών, επιτυγχάνεται η πραγματική και αποτελεσματική διάκριση τους, η οποία αποτελεί το βάθρο της οργανώσεως και λειτουργίας της ενιαίας κρατικής εξουσίας.[554] Συγκεκριμένα ορίζει τα εξής: «1. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. 2. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον

[554] Οι διατάξεις για τη διάκριση των λειτουργιών μαζί με εκείνες που αναφέρονται στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, στο αντιπροσωπευτικό σύστημα και την ισότητα των Ελλήνων ενώπιον του Νόμου συγκαταλέγονται στις βάσεις του Ελληνικού Δημοκρατικού Συντάγματος και χαρακτηρίζονται ως θεμελιώδεις σε αντίθεση με τις λοιπές διατάξεις του, οι οποίες είναι υποταγμένες σε αυτές και χαρακτηρίζονται ως μη θεμελιώδεις, βλ. Σβώλου Α. «Το νέο Σύνταγμα και οι βάσεις του πολιτεύματος», μέρος ΙΙ, σελ. 71 επ. Οι θεμελιώδεις αυτές διατάξεις του Σ αποτελούν επίσης τη βάση, την ασφάλεια και την εγγύηση της Δημοκρατίας, γι' αυτό και σύμφωνα με το άρθρο 110 δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση.

Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση. 3. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια και οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού λαού». Το άρθρο 26 του Σ καθιερώνει ευθέως την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, η οποία επιτυγχάνεται με τη δημοσιονομική αυτοτέλεια των τριών αυτών εξουσιών.

2. Η ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΩΝ ΩΣ ΘΕΜΕΛΙΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Η Δικαιοσύνη είναι ηγεμονίδα των υπηρεσιών της Πολιτείας, αποτελούσα τη θεμελιώδη βάση κάθε ευνοούμενης κοινωνίας και ουσιώδη παράγοντα για τη διασφάλιση του δημοκρατικού χαρακτήρα του πολιτεύματος και την επίτευξη ομαλής κοινωνικής συμβίωσης και προόδου. Παράλληλα συνιστά το μηχανισμό της επιβολής της κρατικής εξουσίας, αλλά και ελέγχου αυτής, προστατεύοντας ταυτόχρονα τον πολίτη επί του οποίου επιβάλλεται.

Το ιδεατό πρότυπο του δικαστή είναι η ικανότητα, η αμεροληψία, η ανεξαρτησία, η απόλυτη προσήλωση στην πρωταρχική σημασία του δικαίου, η ακεραιότητα και η ανεπίληπτη προσωπική συμπεριφορά, χαρακτηριστικά γνωρίσματα που οφείλει να τα διαθέτει τόσο κατά την άσκηση των καθηκόντων του, όσο και στις υπόλοιπες δραστηριότητές του. Είναι μεν απόλυτα εξαρτημένος από την πολιτική της πρωταρχίας του δικαίου, καθίσταται όμως, σχετικά ανεξάρτητος απέναντι στην πολιτική της κρατικής εξουσίας, την οποία ως πολιτειακό όργανο εκφράζει. Η δικαστική ανεξαρτησία είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με την αμεροληψία του δικαστή και αποτελεί προϋπόθεση για αυτή. Είναι αδύνατο να υπάρξει αμεροληψία με μειωμένη δικαστική ανεξαρτησία, η οποία δεν αποτελεί προνόμιο των δικαστών, αλλά υπάρχει για χάρη των πολιτών. Η εσωτερική ανεξαρτησία των δικαστών νοείται τόσο έναντι του εαυτού τους, όσο και έναντι των άλλων. Αυτή αυξάνει στο βαθμό που ο δικαστής συνειδητοποιεί τις εξαρτήσεις του, τις οποίες όταν είναι εσωτερικώς ανεξάρτητος, μπορεί να τις αντιμετωπίσει.

Η αρχή της διάκρισης και ισοτιμίας των εξουσιών επιτάσσει η πηγάζουσα από το Σύνταγμα δικαστική εξουσία να ασκείται με διαφάνεια, να παραμένει πλήρως απομακρυσμένη από οποιαδήποτε κομματική πολιτική και να είναι απαλλαγμένη από οποιαδήποτε υπαλληλική εξάρτηση. Οι αποφάσεις της Δικαιοσύνης εκδίδονται στο όνομα του Ελληνικού Λαού, αιτιολογούνται και ελέγχονται μέσω των ένδικων μέσων που ασκούνται εναντίον τους. Οι συνταγματικές εγγυήσεις που παρέχονται στο δικαστή για τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προάσπιση των δικαιωμάτων του πολίτη, ενισχύουν την άσκηση των καθηκόντων του.

Δικαιοσύνη επιτυγχάνει τους στόχους της, όταν κατοχυρώνεται η ανεξαρτησία της. Η ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας θεσπίζεται συνταγματικά ως ουσιώδες στοιχείο που την καθιστά ισότιμη και ισοδύναμη προς τις άλλες λειτουργίες, ειδάλλως, θα ήταν κενό έργο. Εξασφαλίζεται ***με την ανάθεση της άσκησής της σε δικά της όργανα (τα δικαστήρια)*** και κυρίως με την αναγνώριση από το Σύνταγμα ***της εγγύησης της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστών, ταυτίζοντας την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης προς την ανεξαρτησία των δικαστών.***[555]

---

[555] Σε αυτό το σημείο έχει ενδιαφέρον να παραθέσουμε μια μελέτη για τη δικαστική ανεξαρτησία που δημοσιεύθηκε το 2002. Η μελέτη αυτή που αφορούσε δεδομένα από 65 κράτη και αναφερόταν στα ανώτατα συνταγματικά δικαστήρια αποδεχόταν δύο δείκτες δικαστικής ανεξαρτησίας: 1) ένας δείκτης de jure τυπικής ανεξαρτησίας που επικεντρώνεται στις νομικές εγγυήσεις της δικαστικής ανεξαρτησίας

Χάρη στη «λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία» τους (άρθρο 87 παρ. 1 Σ) διασφαλίζεται η αυτοδιοίκηση της υπηρεσιακής τους κατάστασης, αφού ***είναι ισόβιοι και παύονται μόνο για τους λόγους και με τη διαδικασία που ορίζει το Σ,*** ενώ ο διορισμός, οι προαγωγές, οι τοποθετήσεις, οι αποσπάσεις, οι μεταθέσεις, οι μετατάξεις τους και γενικά οι υπηρεσιακές μεταβολές τους, η παύση και λοιπές πειθαρχικές ποινές τους ενεργούνται μετά από προηγούμενη απόφαση του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου, η οποία δεν μπορεί να προσβληθεί ενώπιον του ΣΕ (άρθρο 90 παρ. 1 και 6 Σ).

Ειδικότερα το άρθρο 87 του Σ (παρ. 1 και 2) αποσαφηνίζει την έννοια της λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας των δικαστών,[556] ορίζοντας ότι ***η δικαιοσύνη απονέμεται από δικαστήρια συγκροτούμενα από τακτικούς δικαστές,*** οι οποίοι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και τους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος. Στους δικαστικούς λειτουργούς ανήκουν οι τακτικοί δικαστές των πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων που απονέμουν δικαιοσύνη και οι εισαγγελείς, οι οποίοι έχουν ως αποστολή την τήρηση της νομιμότητας και των κανόνων της δημόσιας τάξης και την προστασία του πολίτη. Η εισαγγελία είναι δικαστική αρχή ανεξάρτητη τόσο από τα δικαστήρια, όσο και από τα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας.

και 2) ένας δείκτης de facto πραγματικής ανεξαρτησίας που επικεντρώνεται στον πραγματικά διασφαλιζόμενο βαθμό δικαστικής ανεξαρτησίας. Το τελικό συμπέρασμα ήταν ότι η de jure δικαστική ανεξαρτησία δεν έχει επιρροή στην οικονομική ανάπτυξη των χωρών ενώ η de facto δικαστική ανεξαρτησία επηρεάζει θετικά την πραγματική αύξηση του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος κατά κεφαλή σε ένα δείγμα 56 χωρών. Στα στοιχεία του δείκτη de jure δικαστικής ανεξαρτησίας ερευνήθηκε μεταξύ άλλων, αν οι αποδοχές των δικαστών ρυθμίζονται από την εκτελεστική εξουσία, αν είναι ανάλογες με τις αντίστοιχες των πανεπιστημιακών καθηγητών και των δικηγόρων καθώς και αν η χρέωση των υποθέσεων επαφίεται στη βούληση του προέδρου του δικαστηρίου ή υπάρχει αφηρημένο σύστημα κατανομής των υποθέσεων. Στα στοιχεία του δείκτη de facto δικαστικής ανεξαρτησίας που περισυλλέγησαν από το 1960 μέχρι το 2002 εξετάσθηκε αν υπήρχε διακύμανση στον αριθμό των δικαστών, αν οι αποδοχές τους παρέμειναν σταθερές σε πραγματικές τιμές, αν το δικαστήριο διαθέτει δικό του προϋπολογισμό καθώς και αν μεταβάλλεται η νομοθεσία που το διέπει. Βλέπε Lars P. Feld, Stefan Voigt, Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators, 28/2/2002.

[556] Με την εγγύηση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας περιβάλλονται και οι δικαστές των ενόπλων δυνάμεων που συγκροτούν κατά το άρθρο 96 του Σ. τα στρατοδικεία, ναυτοδικεία και αεροδικεία, δηλ. τα ειδικά ποινικά δικαστήρια που εκδικάζουν κατ' εξαίρεση από την αρχή της ισότητας, τις υποθέσεις των στρατιωτικών. Ορθώς δεν νοούνται ως δικαστικές επιτροπές, αλλά ως δικαστήρια των άρθρων 26 (παρ. 3) και 87 (παρ. 1) του Σ και του νόμου 2304/1995 «Κώδικας δικαστικού σώματος ενόπλων δυνάμεων», σύτε προσδίδεται πλέον σε τούτους η ιδιότητα του στρατιωτικού και χαίρουν τις ανάλογες συνταγματικές εγγυήσεις των λοιπών δικαστών. Βλ. Αλιβιζάτου Ν. «Η συνταγματική θέση των ενόπλων δυνάμεων», τόμος 2, 1992, σελ. 225 επομ. και 257. Αντίθετη άποψη εξέφρασε το Ειδικό Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας (αποφ. 31/1997, Αρμενόπουλος, 1998, σελ. 226) επί υποθέσεως, όμως που είχε δικαστεί πριν αρχίσει να ισχύει ο ν. 2304/1995. Επίσης ορθώς καταργήθηκε το πειθαρχικό αδίκημα της αντίθετης προς το αξίωμα του αξιωματικού συμπεριφοράς που προέβλεπε το άρθρο 71 παρ. 1, ως αντισυνταγματικό, διότι θεωρήθηκε ότι επηρεάζει την προσωπική ανεξαρτησία του σώματος, όταν είναι υποχρεωμένο να δίδει και το όρκο του αξιωματικού, δηλώνοντας ο κατώτερος αξιωματικός, ακόμη και αν είναι δικαστής «υποταγή» στον ανώτερο του, πράξη που δε συνάδει με την προσωπική ανεξαρτησία των δικαστών. Αντισυνταγματικό χαρακτηρίσθηκε και το άρθρο 142 που καθόριζε τη βαθμολογική τους αντιστοιχία προς τους αξιωματικούς των Ενόπλων Δυνάμεων, διότι προβαίνοντας στην ανεπίτρεπτη αντιστοίχηση των βαθμών των δικαστών και αξιωματικών, συνέλαβε να μισθοδοτούνται οι πρώτοι με το μισθολόγιο των αξιωματικών και όχι σύμφωνα με το ειδικό μισθολόγιο των τακτικών δικαστών του νόμου 2521/1997, ο οποίος προς αποκατάσταση της συνταγματικής τάξης επεκτάθηκε πλέον αυτοδικαίως και στους στρατιωτικούς δικαστές.

Η λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστών συνίσταται στην απαλλαγή της δικαστικής λειτουργίας από παρεμβάσεις της νομοθετικής ή της εκτελεστικής εξουσίας ή της ανάμιξης των νομοθετικών και διοικητικών οργάνων στην απονομή της δικαιοσύνης, στη μη δέσμευση τους από οδηγίες κατά την εκδίκαση των υποθέσεων, στην ασυλία τους για πράξεις σχετικές με τα δικαστικά καθήκοντα, αλλά και στην έλλειψη ιεραρχικού ελέγχου των κατωτέρων δικαστηρίων από τα ανώτερα που σημαίνει ότι τα πρώτα δεν είναι υποχρεωμένα να δικαιοδοτούν σύμφωνα με τις γνωμοδοτήσεις των ανωτέρων τους. Εν ολίγοις διασφαλίζεται η ελευθερία της δικαστικής κρίσης από οποιαδήποτε επιρροή οφειλόμενη σε πολιτικές παρεμβάσεις που θα μπορούσε να οδηγήσει σε ετεροκαθορισμό της δικανικής τους πεποίθησης, έτσι ώστε οι αποφάσεις τους να λαμβάνονται κατά τη συνείδησή τους, χωρίς να υπόκεινται σε διαταγές ή υποδείξεις άλλων κρατικών οργάνων, πάντα σύμφωνα με το Σ και τους νόμους.

3. ΚΩΛΥΜΑΤΑ ΠΟΥ ΔΥΣΧΕΡΑΙΝΟΥΝ ΤΗΝ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΩΝ

Ωστόσο υπάρχουν εγγενείς δυσχέρειες που δημιουργούν προβλήματα και εμποδίζουν την ακώλυτη και ολοκληρωμένη πραγμάτωση της δικαστικής ανεξαρτησίας. Δυστυχώς παρατηρούμε ότι η τάση κάθε εξουσίας είναι να υπερβαίνει τα όρια που η ίδια έχει θέσει για την άσκηση της. Το ίδιο το δίκαιο θεσπίζει όρους ή υποθάλπει καταστάσεις που ευνοούν τη θεμιτή, αλλά και την αθέμιτη πολιτική εξάρτηση του δικαστή. Ένας αναμφίβολα θεσμοθετημένος όρος εξάρτησης ***η εν μέρει υπηρεσιακή εξάρτηση των δικαστών από την εκτελεστική εξουσία, αλλά και η ένταξη τους στον κρατικό μηχανισμό (όργανα - φορείς της κρατικής εξουσίας) που τους προσδίδει δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα.*** Συγκεκριμένα συγκροτούν σώμα με ιεραρχική διάρθρωση και υπηρεσιακή λειτουργία. Ο δικαστής την ώρα που δικάζει συνιστά άμεσο όργανο του κράτους, ενώ ως μέλος συγκεκριμένης δικαστικής υπηρεσίας, έχει τη συνήθη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα.

Κυρίως όμως, διχάζει ***η δημοσιονομική υποτέλεια της Δικαιοσύνης στην Κυβέρνηση.*** Παρατηρούμε ότι το Σύνταγμα, ο Κανονισμός της Βουλής και ο Κώδικας Δημοσίου Λογιστικού καθιερώνουν ένα καθεστώς ανισοκατανομής της δημοσιονομικής πρωτοβουλίας μεταξύ των τριών εξουσιών. Ενώ, η Βουλή απολαμβάνει ως προς τις δαπάνες λειτουργίας της, δυνάμει του άρθρου 72 παρ. 1 του Σ και του Κανονισμού της Βουλής, πλήρους δημοσιονομικής αυτοτέλειας έναντι της Κυβέρνησης, η οποία είναι το κύριο όργανο δημοσιονομικής πρωτοβουλίας, η Δικαιοσύνη βρίσκεται σε πλήρη δημοσιονομική εξάρτηση από την Κυβέρνηση. Η Δικαιοσύνη δεν αντιμετωπίζεται, ως όφειλε, από δημοσιονομική άποψη ως ισότιμη εξουσία, αλλά ως απλή κρατική υπηρεσία, αφού οι δαπάνες λειτουργίας της καθορίζονται από τη Βουλή, στην ουσία όμως, από την Κυβέρνηση, όπως οι δαπάνες οποιουδήποτε υπουργείου, στα πλαίσια της κυβερνητικής πολιτικής, χωρίς να δεσμεύεται από ειδικότερες διατάξεις του Σ ή των νόμων. Συγκεκριμένα τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας έχουν αυξημένη πρωτοβουλία σε ότι αφορά τις δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού, βάσει των διατάξεων των άρθρων 73, 75, 79 και 80 του Σ, διότι ο γενικός κρατικός προϋπολογισμός καταρτίζεται από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας με δεσπόζοντα το ρόλο του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Τη δημοσιονομική πρωτοβουλία για τον καθορισμό του ύψους των νομοθετημένων και μη δαπανών της λειτουργίας των οργάνων της δικαστικής εξουσίας την έχει η Κυβέρνηση δια του Υπουργού Δικαιοσύνης, ως αποκλειστικά

αρμόδια να ασκήσει το δικαίωμα προτάσεως στη Βουλή νόμων που συνεπάγονται δαπάνες σε βάρος του Δημοσίου προς μισθοδοσία ή σύνταξη και όχι η Βουλή, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 73 του Σ. Με βάση δε το άρθρο 75 του Σ κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου ή τροπολογία που αφορά δαπάνη προς μισθοδοσία ή σύνταξη και κατά συνέπεια επιβαρύνει τον προϋπολογισμό πρέπει να συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, από έκθεση του αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών, περί του τρόπου καλύψεως της δαπάνης.

Η επίτευξη της ισοτιμίας της Δικαιοσύνης έναντι των δύο φορέων της Πολιτείας, της νομοθετικής και της εκτελεστικής, αποτελεί πράξη θεμελίωσης του Δημοκρατικού Πολιτεύματος. Ωστόσο η δημοσιονομική υποτέλεια της Δικαιοσύνης στην Κυβέρνηση υπονομεύει την αρχή της ισοτιμίας των τριών λειτουργιών, ιδιαίτερα δε στο ζήτημα των αποδοχών των δικαστών είναι ικανή να επιφέρει ρήγμα στην αρχή της διάκρισης των τριών εξουσιών, στο μέτρο που θα μπορούσε να αποτελέσει ανασταλτικό μοχλό σε βάρος της ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης, της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας των δικαστών. Βασική εγγύηση της ισοτιμίας είναι η ανάλογη προς το λειτούργημα τους, μισθολογική μεταχείριση των δικαστών. ***Το ύψος στο οποίο πρέπει να ανέρχονται οι αποδοχές των δικαστικών λειτουργών συσχετίζεται διεθνώς[557] με το επίπεδο των αποδοχών των αντίστοιχων οργάνων της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας.***

Ποια είναι όμως η αμοιβή των βουλευτών, βάσει της οποίας θα κριθεί αν εφαρμόζεται η σχετική συνταγματική διάταξη; Στο άρθρο 63 παρ. 1 του Σ ορίζεται ότι οι βουλευτές για την άσκηση του λειτουργήματος τους δικαιούνται από το Δημόσιο αποζημίωση και δαπάνες,[558] το ύψος των οποίων καθορίζεται με απόφαση της ολομέλειας της Βουλής, ενώ στην παράγραφο 2 προβλέπεται ότι οι βουλευτές απολαμβάνουν συγκοινωνιακή, ταχυδρομική και τηλεφωνική ατέλεια που η έκτασή της καθορίζεται με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής. Η Βουλή ήδη από τις 22-12-1964 υπερψήφισε τον καθορισμό των αποδοχών των βουλευτών σε συνάρτηση με τις αποδοχές των Προέδρων των Ανωτάτων Δικαστηρίων, ορίζοντας τη μηνιαία βουλευτική αποζημίωση ίση προς το σύνολο των μηνιαίων αποδοχών (μαζί με τα επιδόματα και προσαυξήσεις) του Ανωτάτου Δικαστικού Λειτουργού.[559] Το ίδιο ψήφισμα (αρ. 2 και 3) χορήγησε στους βουλευτές διάφορες απαλλαγές και ατέλειες, άσχετες με τις αποδοχές τους, όπως είναι η απαλλαγή από τα ταχυδρομικά τέλη, ατέλεια τηλεφωνικής και τηλεγραφικής επικοινωνίας, ατέλεια ελεύθερης μετακίνησης διά αεροπλάνων, πλοίων, τρένων.

---

[557] Σύμφωνα με τον Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης Δικαστών (EAJ) Ernst Market «η δικαστική ανεξαρτησία μπορεί να απειληθεί όχι μόνο από την πολιτική ή άλλη ανάμιξη, αλλά και από την οικονομική εξάρτηση και ανησυχία του δικαστή.

[558] Η αποζημίωση λαμβάνεται προς κάλυψη των δαπανών διαβίωσης τους, ενώ δαπάνες συνιστούν τα έξοδα που αφορούν την άσκηση του λειτουργήματος τους, όπως είναι τα έξοδα λειτουργίας του γραφείου τους.

[559] Η διάταξη αυτή εξακολούθησε να ισχύει και μετά την ισχύ του ψηφίσματος Ζ'/1975 της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής (ΦΕΚ 23/18-2-1975 τ. Α'). Στο άρθρο 5 αυτού ορίζεται ότι: «εκ της βουλευτικής αποζημίωσης, μετά την αφαίρεση των κατά το άρθρο 1 κρατήσεων, το ήμισυ αυτής θεωρείται ως εισόδημα εκ μισθωτών υπηρεσιών, (καλύπτει έξοδα διαβίωσης των βουλευτών), άρα υπόκειται σε φόρο αυτοτελώς επί τη βάσει της φορολογικής κλίμακας της παρ. 1 του άρθρου 9 του ν. δ. 3323/1955 «περί φορολογίας του εισοδήματος», ενώ το υπόλοιπο ήμισυ, επειδή θεωρείται ότι καλύπτει τις δαπάνες παράστασης κινήσεως και επικοινωνίας του βουλευτή (εν ολίγοις είναι τα καταβαλλόμενα έξοδα παράστασης), ορίζεται ότι τούτο δεν υπόκεινται σε φορολογία ή κράτηση.

Το ΣΕ κυρίως με τις υπ' αριθμ. 3670/1994 και 3540/2003 αποφάσεις του, στηριζόμενο στην αρχή της ισοτιμίας των τριών συντεταγμένων εξουσιών του Κράτους, έκρινε ότι επειδή το ψήφισμα εξισώνει τη βουλευτική αποζημίωση προς τις αποδοχές των ανωτάτων δικαστικών λειτουργών, πρέπει τούτες να τύχουν ανάλογης εφαρμογής, ως προς την απαλλαγή από τη φορολογία εισοδήματος των δικαστικών λειτουργών. Ειδάλλως οι τελευταίοι υφίστανται άνιση μεταχείριση ως φορείς συντεταγμένης εξουσίας έναντι φορέων άλλης συντεταγμένης εξουσίας, καταπατώντας τη συνταγματική αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, της ισοτιμίας και ισοδυναμίας αυτών, καθώς και της ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας. Έκρινε επίσης ότι η επέκταση της εφαρμογής του άρθρου 5 παρ. 1 του Ζ' Ψηφίσματος δεν συνιστά ανεπίτρεπτη άσκηση νομοθετικού έργου, αλλά ευθεία εφαρμογή των εν λόγω συνταγματικών διατάξεων.

Ωστόσο δεκαέξι μέλη του Δικαστηρίου υποστήριξαν ότι η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 1 του Ζ' Ψηφίσματος θεσπίζει φορολογική απαλλαγή μόνο για τους βουλευτές και ότι επειδή εξακολουθεί να ισχύει και κατά τις διατάξεις που είναι αντίθετες στο Σύνταγμα και επιτρέπεται να τροποποιηθούν ή να καταργηθούν με μεταγενέστερο νόμο, η φορολογική απαλλαγή που προβλέπει το Ψήφισμα δεν μπορεί να επεκταθεί και στους δικαστικούς λειτουργούς με επίκληση των άρθρων 26, 87 και 88 του Σ. Θεωρώ ότι η άποψη της μειοψηφίας είναι ορθή, αποδεχόμενη το σκεπτικό της, δεδομένου ότι το Ζ' Ψήφισμα ισχύει και κατά τις αντίθετες προς αυτό διατάξεις του Συντάγματος, οι οποίες δεν μπορούν να τύχουν στη συγκεκριμένη περίπτωση εφαρμογής. Εξάλλου ***η αρχή της ισοτιμίας των συντεταγμένων εξουσιών δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι οι αποδοχές όλων όσων ασκούν δημόσια αξιώματα ή λειτουργήματα είναι οπωσδήποτε του ίδιου ύψους.*** Οι αποδοχές πρέπει να υπολογίζονται όχι μόνο με βάση την ιδιότητα του δικαστή ή του βουλευτή ως οργάνου συντεταγμένης εξουσίας, αλλά και από τις συνθήκες που είναι σύμφυτες με την άσκηση κάθε λειτουργήματος ή αξιώματος. Επίσης οι αποδοχές προσώπων που υπηρετούν στον υπό ευρεία έννοια δημόσιο τομέα μπορούν να προσδιορίζονται σε ύψος που έχει σχέση με τη σημασία που αποδίδεται στο συγκεκριμένο είδος των προσφερόμενων υπηρεσιών, οπότε αν το ύψος υπερβαίνει τις αποδοχές των μελών της Βουλής ή της Κυβέρνησης, δεν παρέχεται στα όργανα οποιασδήποτε συντεταγμένης εξουσίας το δικαίωμα της αγώγιμης αξίωσης για εξίσωση των αποδοχών των με τις εν λόγω αποδοχές.

Παράλληλα ***η κατοχύρωση της δικαστικής ανεξαρτησίας κλυδωνίζεται, όταν η εκτελεστική λειτουργία διορίζει συστηματικά δικαστές σε συμβούλια και επιτροπές ή τους αναθέτει διαρκούς φύσεως διοικητικά καθήκοντα,*** η ανάθεση των οποίων είναι συνταγματικώς επιτρεπτή κατά το άρθρο 89, ***υπό την προϋπόθεση ότι είναι περιορισμένου χρονικού διαστήματος,*** παρέχοντας τους ταυτόχρονα κάποιο επιμίσθιο υπό μορφή αποζημίωσης, δημιουργώντας με αυτό τον τρόπο συνθήκες εξάρτησης και υποταγής, ενώ θα έπρεπε για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης να μην επιτρέπεται η άσκηση τέτοιων καθηκόντων στο δικαστή και μάλιστα με αμοιβή.

Στη γενική φιλοσοφία περί προάσπισης της δικαστικής ανεξαρτησίας χωρεί ***το ασυμβίβαστο του δικαστικού λειτουργήματος του άρθρου 89 του Σ,*** βάσει του οποίου απαγορεύεται στους δικαστές να παρέχουν κάθε άλλου είδους έμμισθη υπηρεσία προς το δημόσιο νομικό πρόσωπο του Κράτους ή άλλο ΝΠΔΔ ή να ασκούν οποιοδήποτε επάγγελμα[560] και να συμμετέχουν στην κυβέρνηση, εκτός αν το ίδιο το Σ

[560] Αν οι αποδοχές των δικαστών είναι ανεπαρκείς για την αντιμετώπιση των προσωπικών και οικογενειακών τους υποχρεώσεων έρχονται αντιμέτωποι με δύο ενδεχόμενα: είτε να παραιτηθούν ή να

ορίζει διαφορετικά. Κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται η εκλογή και ο διορισμός τους ως μελών της Ακαδημίας Αθηνών, ως καθηγητών και γενικότερα ως διδακτικού προσωπικού των ΑΕΙ, καθώς και η συμμετοχή τους σε ειδικά διοικητικά δικαστήρια και συλλογικά όργανα, όπως είναι τα υπηρεσιακά συμβούλια κρίσεως και επιτροπές που ασκούν αρμοδιότητες πειθαρχικές, ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού χαρακτήρα, καθώς και σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές,[561] εφόσον η συμμετοχή τους προβλέπεται ειδικά από το νόμο, εκτός από τα διοικητικά συμβούλια επιχειρήσεων και εμπορικών εταιριών. Αλλά και τα καθήκοντα που σχετίζονται με την εκπαίδευση των δικαστών θεωρούνται δικαστικά και ασκούνται ελεύθερα, χωρίς νομοθετικούς περιορισμούς. Ακόμη επιτρέπεται να εκπροσωπούν το Κράτος σε διεθνείς οργανισμούς.

4. ΘΕΜΕΛΙΩΔΗΣ ΕΓΓΥΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΩΝ Η ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΑΝΑΛΟΓΩΝ ΠΡΟΣ ΤΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΗΜΑ ΤΟΥΣ ΑΠΟΔΟΧΩΝ

Επειδή η Δικαιοσύνη έχει ως ύψιστη αποστολή τη διαχείριση θεμάτων και υποθέσεων εξαιρετικής σημασίας και σπουδαιότητας, επιβάλλεται οι κύριοι εκφραστές της, οι δικαστές για να καθίστανται άξιοι του έργου που επιτελούν και της θέσης που κατέχουν, να αμείβονται αναλόγως. Συγχρόνως αναμφισβήτητα ασκούν ένα επίπονο επάγγελμα, διότι εργάζονται νυχθημερόν. Η εξουσία που κατέχουν τους καθιστά εκτεθειμένους σε κάθε είδους πειρασμούς στους οποίους είναι πολλές φορές ανέφικτο να μην υποκύψουν, αν η αμοιβή τους είναι ιδιαιτέρως και σκανδαλωδώς χαμηλή. Για να συγκροτηθεί ένα δικαστικό σώμα ψυχικώς, πνευματικώς και οικονομικώς ανεξάρτητο, επιβάλλεται η νομοθετική εξουσία να προστατέψει και να εξασφαλίσει τα μέσα συντηρήσεως των δικαστών και την οικονομική ενίσχυση και ασφάλεια τους με συνταγματική επιταγή.

Η επάρκεια των δικαστικών αποδοχών αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση για την ποιότητα του παρεχόμενου δικαιοδοτικού έργου, δεδομένου ότι συμβάλλει στην προσέλκυση των ικανότερων στο δικαστικό σώμα και επιτρέπει στο δικαστή να αφοσιώνεται απερίσπαστος στο λειτούργημα του. Η οποιαδήποτε ανησυχία του για την οικονομική του κατάσταση και κατά το χρονικό διάστημα της αποχώρησης του από την ενέργεια αποτρέπεται, όταν παρέχεται η εγγύηση από την Πολιτεία ότι θα αμείβεται εξίσου υψηλά, ώστε να προστατεύεται το όριο ασφαλείας του επιπέδου διαβίωσης του.

Η ιδιάζουσα θέση των δικαστών στον κρατικό μηχανισμό, η υπεροχή, το κύρος, το γόητρο, η αμεροληψία τους κατά την άσκηση των καθηκόντων και πρωτίστως όλων, η επιτακτική ανάγκη περιφρούρησης και διαφύλαξης της ανεξαρτησίας τους, καθιστούν αναγκαία την ειδική μισθολογική τους μεταχείριση και με βάση το άρθρο 88 παρ. 2 του Σ. ***Η ρύθμιση αυτή, κατά την οποία οι αποδοχές των δικαστών πρέπει να είναι ανάλογες προς το λειτούργημά τους***,[562] σε συνδυασμό

αναζητήσουν πρόσθετο εισόδημα από επαγγελματικές ενασχολήσεις που είναι ασύμβατες με τη δικαστική υπηρεσία.

[561] Βλ. Μπακόπουλος «Η ανεξαρτησία της δικαστικής λειτουργίας» ΕλΔ 1986. Είναι επιτρεπτή η συμμετοχή του δικαστή σε επιτροπές συντάξεως, σχεδίων, κωδικών ή άλλων σοβαρών νομοθετημάτων.

[562] Μάλιστα το ΕΣ, θέλοντας να προστατεύσει την αξιοπρεπή διαβίωση και των συνταξιούχων δικαστών, διακήρυξε με απόλυτη ευκρίνεια ότι η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία του δικαστή εμποδίζει τον κοινό νομοθέτη να προσδιορίζει τις συντάξιμες αποδοχές των δικαστικών λειτουργών σε ύψος όχι ανάλογο των αποδοχών των εν ενεργεία συναδέλφων τους. Και τούτο διότι ο δικαστής γνωρίζοντας ότι κατά την έξοδο του από την υπηρεσία θα λάβει σύνταξη ανάλογη με τις αποδοχές των

με τον αριθμό των οργανικών θέσεων τους σε κάθε κλάδο της Δικαιοσύνης, εκπληρεί την κυριότερη εγγύηση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας τους.

Μάλιστα ο Lord Justice Brooke ισχυρίζεται ότι υπάρχουν τέσσερις κύριοι τρόποι με τους οποίους διασφαλίζεται η ανεξαρτησία των δικαστών. Θεωρεί καταρχήν ότι η δικαστική ανεξαρτησία επιτυγχάνεται με την ανεξαρτησία από την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία και τη μη ανάμειξη των δικαστών στις πολιτικές δημόσιες συζητήσεις. Δεύτερος τρόπος διασφάλισης της ανεξαρτησίας είναι η μη απόλυση τους για οποιονδήποτε λόγο[563] - εκτός αν υπάρχουν λόγοι υγείας - ή εφόσον έχει συμπληρωθεί το όριο ηλικίας και πάντα μετά από απόφαση των δύο κοινοβουλευτικών σωμάτων. Ο τρίτος τρόπος είναι η εφαρμογή ενός είδους ασυλίας σε περίπτωση άσκησης αγωγής ή δίωξης για τις πράξεις τους. Όμως, αναμφίβολα η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστών εδραιώνεται με τη λήψη υψηλών αποδοχών[564] που τους προστατεύουν από εκείνες τις οικονομικές ανησυχίες που θα μπορούσαν να τους οδηγήσουν ακόμη και σε δικαστική διαφθορά,[565] αν και δεν είναι βέβαιο ότι οι επαρκείς αποδοχές αποτρέπουν οπωσδήποτε την παρεκτροπή από την οφειλόμενη ακέραιη συμπεριφορά.

Επιτάσσεται από το Σύνταγμα η ευμενέστερη μισθολογική εν γένει μεταχείριση τους έναντι των λοιπών δημοσίων λειτουργών, δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων και στρατιωτικών. Η ιδιαίτερη μισθολογική προστασία που τους επεφύλαξε ο συνταγματικός νομοθέτης διαφαίνεται και ενισχύεται και από τη σχετική πρόβλεψη στο εδαφ. 2 του ιδίου άρθρου «περί καθορισμού της βαθμολογικής και μισθολογικής εξέλιξης και κατάστασης τους γενικά με ειδικούς νόμους». Απεναντίας

εν ενεργεία συναδέλφων του, διατηρεί το αναγκαίο ψυχολογικό κλίμα της προσωπικής ασφάλειας, εσωτερικής δύναμης και ψυχικής γαλήνης, έχοντας την πεποίθηση ότι μπορεί κάθε στιγμή, χωρίς κίνδυνο, ελεύθερα και ανεπηρέαστα να εκφράσει τη δικαστική του κρίση.

[563] Η αποφ. ΣΕ 1688/1991 συμπεραίνει από την ανάλυση του συνόλου των διατάξεων των άρθρων 26, 87 παρ. 1 και 88 παρ. 2 του Σ ότι η αναλογία των αποδοχών προς το δικαστικό λειτούργημα ανάγεται σε συνταγματική εγγύηση, ισοδύναμη με την ισοβιότητα. Ο όρος «ισοβιότητα» νοείται ως η εγγύηση ότι μέχρι την έξοδο του δικαστή από την υπηρεσία δε μπορεί να παυθεί χωρίς δικαστική απόφαση, παρά μόνο κατά ακολουθία ποινικής καταδίκης, είτε ένεκα πειθαρχικών παραπτωμάτων ή νόσου ή ανεπάρκειας που βεβαιώνονται, όπως ορίζει ο νόμος (λειτουργική ισοβιότητα) και ότι παραμένουν μέχρι τη συμπλήρωση του ορίου ηλικίας εξόδου (εξηκοστό πέμπτο για τους εφέτες και τους αντιεισαγγελείς των εφετών και το εξηκοστό έβδομο για τους δικαστές με ανώτερο βαθμό) από την υπηρεσία στον κλάδο της δικαιοσύνης στον οποίο υπηρετούν, οποιαδήποτε μεταβολή και αν επέλθει στην οργάνωση του (κλαδική ισοβιότητα). Στην Ελλάδα η αρχή της ισοβιότητας θεσπίζεται από το Σ του 1844 (αν και εξαιρούσε τους Εισαγγελείς, Αντιεισαγγελείς και Ειρηνοδίκες, οι οποίοι απέκτησαν ισοβιότητα με το Σ του 1975), εμφανώς επηρεασμένη από την ανάλογη θεσμοθέτηση στο Γαλλικό Σύνταγμα.

[564] Είναι συχνό το φαινόμενο η πολιτική εξουσία να χρησιμοποιεί το θέμα των αποδοχών, ως μέσο πίεσης και επηρεασμού των δικαστών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το άρθρο 14 του Ν. 1968/1991 που πρόβλεπε σημαντικές αυξήσεις του μηνιαίου βασικού μισθού των προέδρων των ανωτάτων δικαστηρίων, του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, του γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας των τακτικών δικαστηρίων, συνάμα και καταβολή εξόδων παράστασης, όπως επίσης πρόβλεπε αυξήσεις στο μηνιαίο βασικό μισθό των αντιπροέδρων των ανωτάτων δικαστηρίων και του Επιτρόπου των τακτικών δικαστηρίων και καταβολή εξόδων παράστασης. Οι αυξήσεις αυτές δόθηκαν μόνο σε ανωτάτους δικαστές και όχι σε όλους ανεξαιρέτως τους δικαστές και μάλιστα σε μια εποχή (11 Οκτωβρίου του 1991) που εκκρεμούσαν ποινικές δίκες στο Ειδικό Δικαστήριο για την ευθύνη των μελών της Κυβέρνησης, γεγονός που σχολιάστηκε δυσμενώς και δημιουργούσε υπόνοιες περί προσπάθειας επιρροής της δικαστικής εξουσίας από την κρατική.

[565] Βλ. Lord Justice Brooke «Court of Appeal, England: Judicial Independence-Its History in England and Wales» σε Fragile Bastion, Judicial Independence in the Nineties and Beyond, Judicial Commission of New South Wales, 1997.

το δικαίωμα να λαμβάνουν οι συνταξιούχοι δικαστές αποδοχές μεγαλύτερες από τις αντίστοιχες συντάξεις των άλλων κρατικών λειτουργών ή υπαλλήλων δεν παρέχεται.[566]

Η τυχόν αναβάθμιση των δικαστικών λειτουργών, στο μέτρο που αφορά και το βασικό μισθό τους, καταλαμβάνει, όπως πάγια δέχεται το ΕΣ[567] και το «συντάξιμο μισθό» του άρθρου 9 του Π.Δ/τος 1041/1979 και συνεπώς ανακύπτει υποχρέωση ανακαθορισμού των συντάξεων που κανονίζονται με βάση αυτόν. Επομένως σε περίπτωση ανυψώσεως του βασικού μηνιαίου μισθού ενεργείας των δικαστικών λειτουργών, η σύνταξή τους πρέπει να κανονίζεται σύμφωνα με τα προκύπτοντα από την ειδική νομοθετική μισθολογική ρύθμιση ή εφόσον έχει κανονισθεί η σύνταξη τους, να μεταρρυθμίζεται (τροποποιείται) αντίστοιχα η οικεία πράξη κανονισμού της συντάξεως αυτών, με αύξηση του ποσού της συντάξεως.[568] Αν και δύο μέλη του ΕΣ έκριναν ότι η διαφοροποίηση των αποδοχών της ενεργού υπηρεσίας των δικαστικών λειτουργών και της συντάξεως τους, που μπορεί να γίνει από τον κοινό νομοθέτη, δεν προσκρούει στην αρχή της ισότητας, γιατί πρόκειται για δύο διαφορετικές κατηγορίες υπαλλήλων, των εν ενεργεία και των συνταξιούχων, η κατάσταση των οποίων επιτρέπεται να ρυθμίζεται κατά τρόπο διαφορετικό.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι καθιερώνεται μισθολογική προτίμηση υπέρ των δικαστών. Η νομοθεσία, υπακούοντας στη συνταγματική επιταγή κανόνισε υπέρ των δικαστών αποδοχές μείζονες,[569] καθιστώντας ανίσχυρη οποιαδήποτε νομοθετική ρύθμιση που αφορά τις αποδοχές τους, εφόσον θεσπίζει για αυτούς δυσμενέστερη μισθολογική μεταχείριση έναντι των δημοσίων υπαλλήλων και λοιπών δημοσίων λειτουργών. Επίσης η οποιαδήποτε μισθολογική εξομοίωση ή με οποιοδήποτε τρόπο παραπομπή ή αναφορά στις αποδοχές των δικαστών για τον καθορισμό των αποδοχών ή άλλων απολαβών των διοικητικών υπαλλήλων ή άλλων δημοσίων λειτουργών, άσχετων προς την οργανική σύνθεση των δικαστηρίων είναι αντισυνταγματική και κατά συνέπεια ανίσχυρη.[570]

Ο σκοπός του συντακτικού νομοθέτη δεν είναι καταρχήν ο προσδιορισμός των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών, αλλά η θεσμοθέτηση για αυτούς αποδοχών τέτοιου ύψους που θα διασφαλίζουν ανά πάσα στιγμή και σε κάθε περίπτωση την ανάλογη προς το υψηλό τους λειτούργημα, διαβίωση και παράσταση

---

[566] Όσον αφορά τη σύνταξη των δικαστικών λειτουργών, εφόσον ο κοινός νομοθέτης δεν προσδιορίζει τις συντάξιμες αποδοχές τους (δηλαδή το βασικό μηνιαίο μισθό και το επίδομα χρόνου υπηρεσίας) σε ύψος διαφορετικό από αυτό των ενεργεία δικαστικών λειτουργών (βλ. Ε.Σ. 1505 - 1506/1986), κανονίζεται σε ποσοστό 80% του μηνιαίου μισθού ενεργείας του βαθμού που έφεραν και με τον οποίο μισθοδοτούνταν κατά την έξοδο τους από την υπηρεσία, με βάση τον ειδικό μισθολογικό νόμο που ισχύει κάθε φορά. Παρατηρείται δυστυχώς οι συντάξεις ακόμη και των Προέδρων των Ανωτάτων Δικαστηρίων να είναι αρκετά μικρότερες από εκείνες του Γενικού Διευθυντή της Βουλής, ενώ η σύνταξη υπαλλήλου ΠΕ της Βουλής υστερεί μόνο κατά 150 - 200 ευρώ της συντάξεως του Εφέτη. Από το συνδυασμό των άρθρων 9 του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων, 16 παρ. 1 του ν. 1405/1983 και 80 παρ. 1 του Σ, συνάγεται ότι συντάξιμος μισθός θα είναι καταρχήν εκείνος που προβλέπεται από το βαθμό με το οποίο αποχωρούν από την υπηρεσία.

[567] ΕΣ 391, 392, 393/1994.

[568] Βλ. ΕΣ 148/1989.

[569] Το ισχύον Σ επαναλαμβάνει το πάγιο και μακροχρόνιο αίτημα, οι δικαστικοί λειτουργοί να αμείβονται ευνοϊκότερα από τους άλλους δημοσίους υπαλλήλους, αίτημα που υιοθέτησε και το Σ του 1952. Υπενθυμίζω και τη θεσμοθέτηση του νόμου 1502 του 1950, άρθρο 2 που προέβλεπε τη χορήγηση μειζόνων αποδοχών υπέρ των δικαστών. Ο Ν. 2521/1997 ρυθμίζει το ειδικό μισθολόγιο των δικαστικών λειτουργών, του προσωπικού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και των ιατροδικαστών.

[570] ΣΕ 2928/1986.

τους, ακόμη και αν δεν ασκούν το δικαιοδοτικό τους έργο. Δυστυχώς μέχρι τούτη τη στιγμή, δεν έχει μελετηθεί ούτε εκπονηθεί μια πλήρης οικονομική αυτοδιαχείριση της Δικαιοσύνης, με πρόβλεψη ειδικού γι' αυτήν κονδυλίου στον προϋπολογισμό, αποδεικνύοντας με ευκρίνεια την ασυνέπεια και την μακρόχρονη κωλυσιεργία των εκάστοτε κυβερνήσεων στην αντιμετώπιση του ζητήματος των αποδοχών των δικαστών.

5. Η ΕΠΙΤΑΓΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 88 ΠΑΡ. 2 ΤΟΥ Σ. ΠΕΡΙ ΚΑΤΑΡΤΙΣΕΩΣ ΤΟΥ «ΕΙΔΙΚΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ»

Ο κοινός νομοθέτης οφείλει να προβεί στην αναπροσαρμογή ενός «ειδικού» και «αυξημένου» μισθολογίου προς αποκατάσταση της αναλογίας των αποδοχών με το λειτούργημα των δικαστών. Η έννοια «ανάλογες αποδοχές»[571] αποτελεί αντικείμενο δικαστικού ελέγχου πάντα και όχι μόνο όταν υπάρχει περίπτωση έκδηλης ανατροπής της «αναλογίας». Η κατάρτιση του μισθολογίου θεωρείται ζήτημα σοβαρό, ώστε να αποτελεί αντικείμενο «ειδικού» οργανικού νόμου, ο οποίος αφορά αποκλειστικώς και μόνο τους δικαστές, δηλαδή το δικαστικό σώμα των οργανωμένων δικαστηρίων και όχι άλλες κατηγορίες προσώπων άσχετων προς την οργανική σύνθεση των δικαστηρίων, οι οποίοι ενδεχομένως συνεργάζονται άμεσα ή έμμεσα με την απονομή της δικαιοσύνης, όπως είναι οι δικηγόροι, το κύριο προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους[572] και οι σπουδαστές της Εθνικής Σχολής Δικαστών.[573]

Η νομολογία έχει κρίνει κατά επανάληψη το ζήτημα της διαφοράς των αποδοχών των ΔΥ και Δικαστικών Λειτουργών.[574] Συγκεκριμένα δέχεται τα εξής: «Ο συνταγματικός νομοθέτης αντιλαμβάνεται ότι η διαφοροποίηση των μισθών των δικαστικών λειτουργών και των υπαλλήλων της Διοίκησης επιβάλλεται εκ της

---

[571] Η αναλογία αυτή δε θα καθορίζεται, βασιζόμενη στην τυπική ονοματοθεσία τους (πρωτοδίκης, πρόεδρος πρωτοδικών, αρεοπαγίτης, πρόεδρος εφετών), αλλά θα διαμορφώνεται με βάση το αξιοκρατικό κύρος της δικανικής λειτουργίας τους και μάλιστα υπό αμφίρροπη κλιμάκωση. Αν δηλαδή η λειτουργία τους εξελίσσεται σε διεφθαρμένη ή η αποδοτικότητά τους είναι φθίνουσα, τότε ακόμη και η μείωση των αποδοχών στο προσήκον μέτρο θα κρίνεται συνταγματική.

[572] Ωστόσο το άρθρο 100 Α του Σ κατ' εξαίρεση συνδέει τις αποδοχές του κυρίου προσωπικού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με τις αποδοχές των δικαστικών λειτουργών.

[573] Ο τυπικός νόμος 2236/1994 ορίζει την ίδρυση παραγωγικής σχολής δικαστών, η οποία έχει ως σκοπό την εκπαίδευση και την επιλογή των προσώπων που προορίζονται να αποτελέσουν το δικαστικό σώμα που θα επανδρώσει τα δικαστήρια. Η αποφ. 437/2006 του ΣΕ έκρινε ανεπίτρεπτη την εφαρμογή του «ειδικού» μισθολογίου, ακόμη και στα πρόσωπα εκείνα που εκπαιδεύονται στη σχολή δικαστών, με το αιτιολογικό ότι δεν έχουν αποκτήσει ακόμη την ιδιότητα του δικαστικού λειτουργού, ούτε έχουν σχέση με την οργανική σύνθεση των δικαστηρίων, άρα οι αποδοχές που λαμβάνουν δεν πρέπει να προσδιορίζονται σε ποσοστό επί των αποδοχών του παρέδρου πρωτοδικείου. Αντίθετα τρία μέλη του ανωτάτου δικαστηρίου υποστήριξαν την άποψη ότι επειδή οι εκπαιδευόμενοι όταν διορισθούν σε θέσεις δικαστών θα λαμβάνουν μισθούς που θα προσδιορίζονται ως ποσοστό των αποδοχών του εισαγωγικού βαθμού του παρέδρου παρά πρωτοδίκαις, (ο βασικός μισθός του οποίου καθορίζεται με συντελεστή 0,80 του βασικού μισθού του πρωτοδίκου, βλ. άρθρο 1 παρ. 1 και 2 του ν. 2521/1997), οποιαδήποτε σύνδεσή τους με τις αποδοχές των δικαστών δεν αντίκειται στις προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις. Απεφάνθησαν ότι εφόσον ο χρόνος φοίτησης των εκπαιδευόμενων στην Εθνική Σχολή Δικαστών προσμετρείται ως χρόνος πραγματικής υπηρεσίας και μόλις διορισθούν σε θέσεις δικαστικών λειτουργών τους χορηγείται το επίδομα χρόνου υπηρεσίας, (άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 2521/1997 περ. ζ), δεν αντίκειται στη συνταγματική διάταξη η ρύθμιση να λαμβάνουν αποδοχές, που προσδιορίζονται ως ποσοστό των αποδοχών του εισαγωγικού βαθμού του παρέδρου παρά πρωτοδίκαις. Οι εκπαιδευόμενοι κατά την πρώτη και δεύτερη φάση της εκπαίδευσης τους στη Σχολή λαμβάνουν αποδοχές ίσες προς το 75% και 85% αντίστοιχα των συνολικών αποδοχών του παρέδρου του πρωτοδικείου.

[574] Βλ. ΣΕ 17/1985, ΣΕ 1678/1989, ΣΕ 1688/1991.

ανάγκης, όπως η κατηγορία των φορέων της τρίτης πολιτειακής λειτουργίας να τύχει ειδικής μεταχείρισης, (με τη θέσπιση ειδικού μισθολογίου), η οποία απορρέει από το εξέχοντος κύρους καθήκον της απονομής της δικαιοσύνης και των περαιτέρω ειδικών γνώσεων, των ιδιαίτερων συνθηκών εργασίας και της κοινωνικής σπουδαιότητας της αποστολής τους».

Μελετώντας την απόφαση 2373/1987 του Γ' Τμ. του ΣΕ συμπεραίνουμε ότι λαμβάνει υπόψη τη σπουδαιότητα του λειτουργήματος, την ιδιαίτερη κατάσταση, τις υποχρεώσεις και τους περιορισμούς των λειτουργών αυτών σε σχέση προς την ανάγκη της απρόσκοπτης απονομής της δικαιοσύνης για να δικαιολογήσει τη συνταγματική επιταγή κατά την οποία, οι αποδοχές των δικαστών πρέπει να είναι ανάλογες προς το κύρος της ανεξάρτητης δικαστικής εξουσίας. Το Ανώτατο Δικαστήριο χαρακτηρίζει ***το μισθολόγιο των δικαστών «ειδικό», όταν είναι αυξημένο*** υπό την έννοια ότι ***οι αποδοχές που αναγράφονται πρέπει να είναι διακεκριμένες, καθοριζόμενες αυτοτελώς από τη νομοθετική εξουσία για τους δικαστικούς λειτουργούς, σε επίπεδο ανώτερο έναντι όχι μόνο των αποδοχών των διοικητικών υπαλλήλων, αλλά έναντι όλων γενικώς των αξιωματούχων του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ, των ΝΠΙΔ, των ΑΕ, των δημοσίων επιχειρήσεων, καθώς επίσης και του ιδιωτικού τομέα, ανεξαρτήτως της νομικής σχέσης που τους συνδέει με το Δημόσιο,*** ενόψει του γενικού επιπέδου της οικονομικής αναπτύξεως της Χώρας και των αποδοχών που χορηγούνται στους απασχολούμενους στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα με βάση τις εκάστοτε διαμορφούμενες συνθήκες. Εν ολίγοις η σύγκριση των αποδοχών των δικαστών χωρεί τόσο ως προς το δημόσιο τομέα, όσο και ως προς το ιδιωτικό.

Πρέπει να είναι ειδικό και να διαφυλάσσει την ισοτιμία της Δικαιοσύνης έναντι των φορέων των άλλων δύο κρατικών λειτουργιών (νομοθετικής, εκτελεστικής), εφαρμόζοντας ως μέτρο της αναλογίας τις αποδοχές που χορηγούνται στους φορείς των οργάνων της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας, καθώς και στους άλλους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους του Κράτους. Από το συνταγματικό κριτήριο της αναλογίας των αποδοχών προς το δικαστικό λειτούργημα απορρέει η βασική αρχή ότι η ισοτιμία των τριών λειτουργιών είναι ουσιαστική και οργανική, όχι μόνο σε επίπεδο πράξεων, αλλά και σε επίπεδο των λειτουργών, ως άμεσων οργάνων του Κράτους, αν και η θεωρία αποδέχεται με βάση την ιεραρχία των εξουσιών ότι υπερέχουσα θέση κατέχει η νομοθετική και κορυφαία είναι η συνταγματική εξουσία. Οι επικεφαλής των τριών λειτουργιών δηλ. ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο Πρωθυπουργός, οι Υπουργοί, οι Βουλευτές, οι Πρόεδροι Ανωτάτων Δικαστηρίων και οι Ανώτατοι Δικαστές πρέπει να αμείβονται με μισθούς που διαμορφώνονται σε παραπλήσια επίπεδα και να υπόκεινται στο ίδιο φορολογικό καθεστώς. Με αυτό τον τρόπο η εξεύρεση της συνταγματικής οροφής στο ειδικό μισθολόγιο των δικαστών επιτρέπει περαιτέρω την ορθή διαρρύθμισή του στα κατώτερα κλιμάκια.

Ο νόμος 2521/1997 προέβλεπε τη θέσπιση ενός ειδικού μισθολογίου για τους δικαστές, το οποίο καθόρισε τις αποδοχές των Προέδρων των Ανωτάτων Δικαστηρίων, προς τις οποίες άλλωστε ισούται η βουλευτική αποζημίωση, σε ύψος μεγαλύτερο από τις αποδοχές των λοιπών λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου, σε ανάλογο δε ύψος και τις αποδοχές των δικαστικών λειτουργών των άλλων βαθμών. Χαρακτηριστικό γνώρισμα του ειδικού αυτού μισθολογίου είναι ότι εναρμονίστηκε με τις βασικές αρχές του μισθολογίου των δημοσίων υπαλλήλων (νόμος 2470/1997) και ότι από το 1997 αυξήθηκαν οι αποδοχές τους μόνο κατά το ετήσιο ποσοστό αύξησης που προβλεπόταν από την εισοδηματική πολιτική σε ετήσια

βάση από το 1999 και μετά.[575] Οι αυξήσεις αυτές υπολογίσθηκαν μόνο στο βασικό μισθό τους και κυμάνθηκαν από το 1997 έως το 2003 σε ποσοστό 14,50% περίπου.

Ο μεταγενέστερος νόμος 3038/2002 κηρύσσει ότι οι αποδοχές του Προέδρου των Ανωτάτων δικαστηρίων είναι στο ίδιο ύψος με τις αντίστοιχες των Γενικών Διευθυντών Υπουργείων, ενώ υπολείπονται των αποδοχών προέδρων ανεξάρτητων αρχών. Σαφώς η μισθολογική διαφορά είναι μεγαλύτερη, όσον αφορά τους λοιπούς ανώτατους και ανώτερους δικαστές.

Από τη συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 88 παρ. 2 εδαφ. 2 περί καθορισμού των αποδοχών των δικαστών με «ειδικό νόμο», ***απορρέει η αρχή της αυτοτέλειας του μισθολογίου των δικαστών,*** η οποία επιτυγχάνεται με τη ***ρητή απαγόρευση της επέκτασης του σε άλλους λειτουργούς και αξιωματούχους του δημοσίου τομέα, της μισθολογικής εξομοίωσης ή αναφοράς ή παραπομπής στις αποδοχές των δικαστών για τον καθορισμό των αποδοχών των διοικητικών υπαλλήλων και δημοσίων λειτουργών,*** διότι με τον τρόπο αυτό παύει να είναι ειδικό και αυξημένο, όπως αξιώνει το Σ.[576] ***Απαγορεύει*** ρητώς τη μεταγενέστερη με νόμο ***απονομή σε υπαλλήλους των βαθμών και των μισθών που απονεμήθηκαν στους δικαστές, όπως και τη μεμονωμένη εξομοίωση υπαλλήλων ή κατηγοριών αυτών προς τους δικαστές από απόψεως βαθμού ή μισθού ή την εφαρμογή επί των υπαλλήλων των διατάξεων περί μισθών και βαθμών που αφορούν δικαστές.***

Οι τυχόν περισσότερες απολαβές που χορηγούνται σε άλλες κατηγορίες εργαζομένων, είτε με βάση τη μισθολογική κλίμακα καθεαυτή, είτε σε σχέση με το σύνολο των απολαβών, όπως αυτές διαμορφώνονται τελικά με την εφαρμογή πρόσθετων ευεργετικών ρυθμίσεων, όπως είναι οι πάγιες πραγματικές ή πλασματικές υπερωρίες, πάσης φύσεως επιδόματα, εφημερίες, έξοδα παραστάσεως, πάγιοι φορολογικοί συντελεστές κλπ, χωρίς ταυτόχρονη και ίση τουλάχιστον χορήγηση των αποδοχών αυτών και στους δικαστικούς λειτουργούς, οδηγούν ενίοτε στην καταβολή υπέρτερων αποδοχών σε λειτουργούς του δημοσίου τομέα και του ιδιωτικού τομέα, έναντι των αντίστοιχων των δικαστικών λειτουργών, κατά συνέπεια συνιστούν δυσμενή διάκριση σε βάρος των δικαστικών λειτουργών σε σχέση με τους λοιπούς εργαζομένους στο χώρο του δημοσίου και συνεπώς κατάφωρα ανεπίτρεπτη παράβαση των συνταγματικών διατάξεων των άρθρων 26, 87 παρ. 1 και 88 παρ. 2 του Σ και της αρχής της ισότητας.[577] Σε αυτή την περίπτωση εφαρμόζεται ευθέως το άρθρο 88 παρ. 2, ως κανόνας ουσιαστικού δικαίου που επιτάσσει την αναβάθμιση των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών στο ύψος στο οποίο ανήλθαν με τη

---

[575] Παρατηρούμε ότι αντίθετα από τα επιτασσόμενα στο Σ. το μισθολόγιο των δικαστών από το 1997 έως το 2004 παρέμεινε αμετάβλητο, καθηλώθηκε στις αυξήσεις της εισοδηματικής πολιτικής επί του βασικού μισθού και του επιδόματος χρόνου υπηρεσίας, ενώ οι αποδοχές των λοιπών κατηγοριών λειτουργών και υπαλλήλων, ορισμένοι από τους οποίους ασκούσαν μάλιστα πρόσθετες επαγγελματικές δραστηριότητες, αυξήθηκαν πολύ περισσότερο από ότι προέβλεπαν οι αυξήσεις βάσει της εισοδηματικής είτε άμεσα, είτε έμμεσα με τη χορήγηση νέων ή αυξημένων επιδομάτων ποικίλης φύσεως.

[576] Βλ. και αποφ. 2089/1950 ΣΕ, 2928/1986 ΣΕ, 4542/1986 ΣΕ, 2477/1987 ΣΕ, 1688/1991 ΣΕ, 3122/1991 ΣΕ, 3670/1994 ΣΕ, 2199/1997, 12/1988 ΑΠ, 1432/1988 ΕΣ, 4683/1988 ΣΕ, 1693/1989 ΣΕ, 1797/1989 ΣΕ, 1754/1987 ΣΕ, 1850/1988 ΣΕ, ΣΕ 470/1996, ΣΕ 470/1996, ΣΕ 130/1992, ΣΕ 1688/1991, ΣΕ 2373/1987, ΠΕ 134, 135/1994, ΤοΣ 1995, σελ. 200, 490, ΑΠ Ολ 1751/1984, ΝοΒ 1985 σελ. 639. Διατάξεις νόμων, από τις οποίες προκύπτει ότι οι συνολικές καθαρές μηνιαίες αποδοχές ορισμένων λειτουργών του δημοσίου τομέα είναι υψηλότερες από εκείνες των Προέδρων των Ανωτάτων Δικαστηρίων, αποτελούν προσβολή του κύρους και της ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας που κατοχυρώνεται από το Σ (άρθρα 26 και 87 και επόμενα). Βλ. Πρακτικά Ολομέλειας Επιτροπής της Αναθεώρησης του Σ. 1975, σελ. 384, Πρακτικό Α' Υποεπιτροπής σελ. 203.

[577] Βλ. ΣΕ 1693/1998, ΑΠ 12/1988, ΕΣ 1432/1988.

χορήγηση ανάλογων αυξήσεων και επιπρόσθετων ευεργετικών παροχών, οι αποδοχές των άλλων κατηγοριών υπαλλήλων και λειτουργών του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, δια της χορηγήσεως και σε αυτούς με τον ίδιο τρόπο, των ίδιων συνολικών καθαρών αποδοχών, συμπεριλαμβανομένης και της τυχόν ιδιαίτερης φορολογικής μεταχείρισης που θεσπίσθηκε για τις αποδοχές των οργάνων των άλλων δύο λειτουργιών, χωρίς να εκλείπει η υποχρέωση του νομοθέτη να τις καταστήσει ανώτερες, καταρτίζοντας το ειδικό μισθολόγιο των δικαστών.[578]

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει και η εστίαση μας στην απόφαση 1411/1984 της Ολομ. του ΑΠ, η οποία νομολόγησε ότι οι δικαστικοί λειτουργοί ως φορείς της τρίτης πολιτειακής εξουσίας, πρέπει να τυγχάνουν όχι μόνο ίσης, αλλά και ευμενέστερης μισθολογικής μεταχείρισης σε σχέση προς τους λοιπούς δημοσίους υπαλλήλους με αποτέλεσμα η συνταγματική αυτή διάταξη να παραβιάζεται όχι μόνο όταν δεν εφαρμόζεται η ευνοϊκή μισθολογική διάκριση υπέρ των δικαστών, αλλά και όταν η διάκριση αυτή εξουδετερώνεται με την καταβολή σε άλλους δημοσίους υπαλλήλους υπέρτερων πρόσθετων παροχών. Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η απόφαση 206/1986 της Ολομ. του Α.Π., ενώ η απόφαση 1491/1986 του Ελεγκτικού Συνεδρίου προστατεύει μόνο τους εν ενεργεία και όχι και τους συνταξιούχους δικαστικούς λειτουργούς.

Ο νομοθέτης δυστυχώς παραβλέπει τη σαφή διάκριση των δικαστών από τους υπαλλήλους, την αυτοτελή θέση και την ιδιάζουσα αποστολή τους, με αποτέλεσμα πολλές φορές να τους εξισώνει νομοθετικά με άλλες κατηγορίες υπαλλήλων ή και τανάπαλιν, εξομοιώνει διοικητικούς υπαλλήλους προς τους δικαστές, προκειμένου περί βαθμολογικής και μισθολογικής κατάταξης αυτών. Παρόλο που το Σ απαρέγκλιτα επιτάσσει τη χορήγηση ανωτέρων αποδοχών στους δικαστικούς λειτουργούς σε σύγκριση με τις αποδοχές των υπολοίπων λειτουργών του Δημοσίου, ψηφίζονται κατά καιρούς ειδικά νομοθετήματα που προβλέπουν την παροχή επιδομάτων ή άλλων μισθολογικών ευεργετημάτων σε διάφορες κατηγορίες υπαλλήλων με αποτέλεσμα η αύξηση των αποδοχών τους να υπερτερεί σε σύγκριση με την αντίστοιχη των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών.[579]

---

[578] Ουσιαστική αύξηση στις αποδοχές των δικαστών θέσπισε το μισθολόγιο του Ν. 1587/1986 (ΦΕΚ - Α 37), διότι εισήγαγε επιπρόσθετες παροχές που βελτίωναν σημαντικά τις αποδοχές τους. Συγκεκριμένα ο βασικός μισθός των Προέδρων των Ανωτάτων Δικαστηρίων ήταν 130.000 δρχ., των Αντιπροέδρων 125.000 δρχ., των Συμβούλων Επικρατείας, αρεοπαγιτών, Συμβούλων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των Προέδρων των εφετών 120.000 δρχ., των εφετών και παρέδρων Συμβουλίου Επικρατείας και Ελεγκτικού Συνεδρίου ήταν 100.000 δρχ. κ.λπ. Παράλληλα καταβαλλόταν και επίδομα χρόνου υπηρεσίας σύμφωνα με το άρθρο 9 του νόμου 1505/1984, σε ποσοστό επί του βασικού μισθού που φθάνει για υπηρεσία άνω των 29 ετών, ως και 60%, κατά αποκοπή αποζημίωση δρχ. 24.000 από το βαθμό του εφέτη και άνω και δρχ. 21.000 μέχρι το βαθμό του προέδρου πρωτοδικών (βλ. παρ. 2 που παραπέμπει στα άρθρα 4 του ν. 1153/1981, 4 του ν. 1330/1983 και 29 του ν. 1505/1984), όπως και τιμαριθμική αναπροσαρμογή (ΑΤΑ).

[579] Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι ο νόμος 2768/1999, ο ν. 2838/2000, άρθρο 6, Α 179, ο ν. 3016/2002, άρθρο 37, οι διατάξεις των οποίων προέβλεπαν τη χορήγηση στους στρατιωτικούς υπαλλήλους πρόσθετου επιδόματος και τριών τουλάχιστον μισθολογικών προαγωγών χωρίς να έχουν συμπληρωθεί τα απαιτούμενα έτη υπηρεσίας ή αύξηση των εξόδων παραστάσεως του Αρχηγού ΓΕΕΘΑ, χωρίς να προσαρμοστούν ανάλογα τα έξοδα παράστασης των Προέδρων των Ανωτάτων Δικαστηρίων, ρυθμίσεις δηλαδή που προκάλεσαν κατά το χρονικό διάστημα 1997 έως 2002 θεαματικές αυξήσεις στις αποδοχές των αστυφυλάκων, των αστυνόμων Α και των ταξιάρχων της τάξεως του 70%, 83% και 89% αντίστοιχα. Εξάλλου αναρίθμητες είναι και οι υπουργικές αποφάσεις που καθορίζουν αποδοχές και αποζημιώσεις σε γενικούς και ειδικούς γραμματείς υπουργείων ή γενικούς διευθυντές υπουργείων ή σε διοικητές των νοσοκομείων ΕΣΥ τέτοιου ύψους που παραβιάζουν ανεπίτρεπτα τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 88. Βλ. Κουσούλης Κ. «Οι αποδοχές

Συγχρόνως δεν απαγορεύεται η απονομή αυτοτελώς σε οποιαδήποτε κατηγορία υπαλλήλων αποδοχών που κρίνονται εύλογες και αντίστοιχες προς την από αυτούς παρεχόμενη υπηρεσία, ανεξαρτήτως της ποσοτικής τούτων σχέσεως προς τις αποδοχές των δικαστών. Συνεπώς αν χορηγηθεί σε προϊσταμένους διευθύνσεων συγκεκριμένων οργανικών μονάδων ειδικό επίδομα θέσης που δικαιολογείται από την οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και κυρίως από την αποσύνθεση του μισθού από το βαθμό των δημοσίων υπαλλήλων, χωρίς όμως αυτή η χορήγηση να επιφέρει υπέρτερες αποδοχές από τις αντίστοιχες των δικαστικών λειτουργών, δεν είναι επιτρεπτή η ταυτόχρονη εφαρμογή της ρύθμισης της καταβολής του επιδόματος τούτου και στους δικαστικούς λειτουργούς.[580]

Δεν είναι σωστό να διατεινόμαστε υπέρ της θεωρίας που ανέπτυξε η γερμανική επιστήμη,[581] διότι η ιδιότητα του δικαστή ως άμεσου οργάνου δεν αποτελεί κριτήριο αξιολογικό ή οργανικής διαβάθμισης του λειτουργήματος που ασκεί, αλλά είδος οργάνου. Εξάλλου από καμιά διάταξη δεν συνάγεται ότι τα άμεσα όργανα δικαιούνται εκ του Συντάγματος υψηλότερες αποδοχές από τα έμμεσα με το σκεπτικό ότι είναι ανώτερα ή σημαντικότερα για το κράτος ή ασκούν δαπανηρότερο ή πιο επικίνδυνο λειτούργημα. Η ιδιότητα του άμεσου οργάνου δε μπορεί να αποτελέσει νομική βάση δικαστικού προσδιορισμού των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών σε ύψος ανώτερο από τις ανώτατες αποδοχές των έμμεσων οργάνων. Αντίθετα ο νομοθέτης για να προσδιορίσει το ύψος των δικαστικών λειτουργών λαμβάνει υπόψη του τα κριτήρια της εισοδηματικής, δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής, δηλαδή υπολογίζει το ύψος των δαπανών που επιφέρει το λειτούργημα, δαπανών που σχετίζονται με την απόκτηση των προσόντων που απαιτούνται να έχει το πρόσωπο που ασκεί το λειτούργημα ή εξόδων απαραίτητων για τη διασφάλιση του κύρους και της ανεξαρτησίας τους.

6. Η ΕΥΘΕΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 88 ΠΑΡ. 2. ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΑΞΙΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΩΝ ΓΙΑ ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΑΝΑΛΟΓΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ

Ο ισχυρισμός ότι το άρθρο 88 παρ. 2 δεν αποτελεί κανόνα ουσιαστικού δικαίου, αλλά έχει το χαρακτήρα κατευθυντήριας διάταξης ή θεσμικής εγγύησης προς τον κοινό νομοθέτη, ο οποίος ως εφαρμοστής της λαϊκής κυριαρχίας κατά την επιτέλεση της δημοσιονομικής διαχείρισης είναι σύμφωνα με το Σύνταγμα ελεύθερος και ανέλεγκτος από τη δικαστική εξουσία να καθορίσει τις αποδοχές των δικαστών ή σωστότερα ελέγχεται μόνο σε περίπτωση έκδηλης ανατροπής της αναλογίας μεταξύ των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών και των αποδοχών άλλης κατηγορίας λειτουργών του δημοσίου τομέα, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος. Απεναντίας ***περιέχει κανόνα δικαίου που δεσμεύει το νομοθέτη και ουσιαστικά υποχρεώνει την εκτελεστική λειτουργία να εκδώσει νόμο που να υλοποιεί τη συνταγματική επιταγή για αποδοχές ανάλογες με το λειτούργημά τους,*** επιταγή που δεν αποσκοπεί να ευνοήσει το δικαστικό σώμα, αλλά να επιτύχει την πραγματική ανεξαρτησία του.

Επί της ουσίας θεμελιώνει ***αγώγιμη αξίωση των δικαστικών λειτουργών*** κατά του Δημοσίου, το οποίο υπέχει αστική ευθύνη για αποκατάσταση της ζημίας από την ευθεία παράβαση αυτής. Πλην τούτου, σύμφωνα με ορισμένες αποφάσεις

των Δικαστών ως εγγύηση της Δικαστικής Ανεξαρτησίας και της ποιότητας του δικαιοδοτικού έργου», σελ 67 επομ. εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2004.

[580] Βλ. ΣΕ 130/1992.

[581] Βασίστηκε κυρίως στον Georg Jellinek «Allgemene Straatslehre», 3η έκδοση, ο οποίος διαχώριζε τα όργανα του κράτους σε άμεσα και έμμεσα, συνηγορώντας την ανωτερότητα των πρώτων, ενώ παράλληλα θεμελίωσε και την οργανική θεωρία της νομικής προσωπικότητας του Κράτους.

του ΣΕ, η αστική ευθύνη του Δημοσίου θεμελιώνεται και στην προσβολή της κατοχυρωμένης στο άρθρο 4 του Σ αρχής της ισότητας, καθόσον η χορήγηση αποδοχών σε άλλες κατηγορίες αμειβομένων από το Δημόσιο, χωρίς ταυτόχρονη και ίση τουλάχιστον χορήγηση των αποδοχών αυτών και στους δικαστικούς λειτουργούς, αποτελεί ανεπίτρεπτη δυσμενή διάκριση σε βάρος των τελευταίων, χωρίς η άνιση μεταχείριση να δικαιολογείται από λόγους κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος. ***Οι δικαστές βάσει του άρθρου 88 παρ. 2 του Σ δικαιούνται να προσβάλλουν ως αντισυνταγματική και συνεπώς ως ανίσχυρη εκείνη τη διάταξη που θα τους έθετε μισθολογικώς σε ίση ή και σε ήσσονα μοίρα έναντι των ΔΥ, δυνάμενοι να αξιώσουν τη μισθολογική διαφορά.***

Η Διοίκηση όμως, θεωρεί αυτή τη διάταξη ως απλή κατευθυντήρια αρχή, χωρίς να δεσμεύει τα όργανα που καθορίζουν τις αποδοχές των δικαστών και δεν αναγνωρίζει το δικαίωμα αγώγιμων αξιώσεων, με το αιτιολογικό ότι δεν ορίζεται με αυτή και το μέτρο της αναλογίας των αποδοχών προς το δικαστικό λειτούργημα. Έτσι αναδεικνύεται η Κυβέρνηση ως το όργανο που προσδιορίζει εκάστοτε τις αποδοχές των φορέων των οργάνων της δικαστικής εξουσίας στο μέτρο που μονομερώς και κυριαρχικά αποφασίζει, αφού τα όργανα της δικαστικής εξουσίας δεν έχουν κανένα δικαίωμα εξισορροπητικής επέμβασης, είτε με τη μορφή γνώμης είτε άλλης εγγύησης. Αποτέλεσμα αυτού είναι να επιτείνεται το μισθολογικό τους πρόβλημα, επειδή κυρίως δεν μπορούν να ασκήσουν κανένα μέσο πίεσης προς την Κυβέρνηση που να αποσκοπεί στην αύξηση των μισθών τους, αφού απαγορεύεται σε αυτούς το δικαίωμα της άσκησης της απεργίας, με την οποία θα μπορούσαν να διεκδικήσουν αυξημένες αποδοχές και να επιτύχουν τη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης στην οποία περιέρχονται.

Ωστόσο τα δικαστήρια κατά καιρούς απεδέχθησαν αγωγές που αναγνώριζαν την υποχρέωση του Δημοσίου να καταβάλει στους δικαστές διαφορές αποδοχών σε σχέση με τις υψηλότερες αποδοχές που ελάμβαναν άλλες κατηγορίες κρατικών λειτουργών, δηλαδή οι καθηγητές των ΑΕΙ ή οι διευθυντές ιατροί των ΕΣΥ, καταρρακώνοντας ανεπανόρθωτα το κύρος της δικαστικής εξουσίας. Μια τέτοιου είδους πρακτική - ανεξαρτήτως της ορθότητας των εκδιδόμενων αποφάσεων έρχεται σε πλήρη αντίθεση με την πανάρχαια αρχή που υποστήριζε και ο John Lock,[582] σύμφωνα με την οποία ***δεν επιτρέπεται στο δικαστή να είναι δικαστής των ιδίων υποθέσεων***. Η αρχή αυτή ανήκει στην ουσία και στη φύση του δικάζειν και της λειτουργικής θέσης του δικαστή ως τρίτου στην εκδικαζόμενη υπόθεση. Συνδέεται με το σκοπό της αρχής της δικαστικής ανεξαρτησίας, τη δικαστική αμεροληψία και τη δικαστική αντικειμενική κρίση και εντάσσεται στην ευρύτερη αρχή της ουδετερότητας του δημοκρατικού κράτους, όταν ενεργεί ως φορεύς δημόσιας εξουσίας.

Πρέπει να προστεθεί ότι το ΕΣ, εφαρμόζοντας νόμο που αφορά άλλη κατηγορία δημοσίων λειτουργών, όπως το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 1517/1985 που ρυθμίζει τα μισθολογικά ζητήματα των καθηγητών των ΑΕΙ, για την εξεύρεση του βασικού μισθού των δικαστικών λειτουργών, δεν έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της διακρίσεως των πολιτειακών λειτουργών του άρθρου 26, διότι η εφαρμογή αυτή ανάγεται στην άσκηση της δικαστικής του λειτουργίας, σύμφωνα και με το περί απονομής της δικαιοσύνης άρθρο 87 παρ. 1 του προϊσχύοντος Σ. Ούτε περαιτέρω

---

[582] Οι παρατηρήσεις του John Lock διατυπώνονται στο έργο «The second Treatise of Government», 1960, βλ. και Isensee Josef «Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, Handbuch des Staatsrechts, III, 1988, σελ. 28.

παραβιάζεται το άρθρο 80 παρ. 1 του Σ, ενώ παράλληλα δε μπορεί να τύχει εφαρμογής στη συγκεκριμένη περίπτωση, ούτε το άρθρο 16 του ν. 1405/1983, με το οποίο ορίζεται ότι αξιώσεις από μισθούς, συντάξεις, κλπ, χωρούν μόνο όταν οι απολαβές αυτές παρέχονται ρητά με οργανικό ή άλλο ειδικό νόμο, δεδομένου ότι η κατ' επέκταση εφαρμογή του άρθρου 1 παρ. 3 του ν. 1517/1985 και στους δικαστικούς λειτουργούς γίνεται κατ' επιταγή που απορρέει από τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1, 88 παρ. 2 και 93 παρ. 4 του Σ, χωρίς ο κοινός νομοθέτης να μπορεί να ματαιώσει τα αποτελέσματα αυτά.

Η αδυναμία όμως της εκτελέσεως των σχετικών δικαστικών αποφάσεων επισφραγίζει το μηχανισμό της δημοσιονομικής εξαρτήσεως της Δικαιοσύνης από την εκτελεστική εξουσία, διότι το Δημόσιο απαγορεύεται να εξαναγκασθεί σε εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων που επιδικάζουν χρηματικές οφειλές ή δικαστικές δαπάνες σε βάρος του Δημοσίου με βάση τη διάταξη του άρθρου 8 του Ν. 2097/1952, η οποία δεν συγχωρεί την επίδοση διαταγής προς πληρωμή τέτοιων οφειλών προς το Δημόσιο.

Από την άλλη η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή θεώρησε ότι για λόγους προστασίας του κύρους και της ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης, οι δικαστές πρέπει να απαλλαγούν από το βάρος της εκδίκασης από τους ίδιους υποθέσεων που άπτονται τη μισθολογική και βαθμολογική τους κατάσταση, διότι η τυχόν άσκηση του δικαιώματος παροχής έννομης προστασίας και η προσφυγή τους στα δικαστήρια για το ζήτημα των αποδοχών τους, θα μπορούσε να προκαλέσει ποικίλες αντιδράσεις και αρνητικές εντυπώσεις στους υπόλοιπους εργαζομένους[583] που αδυνατούν να επιλύσουν οι ίδιοι ζητήματα που αφορούν τις αποδοχές τους.

Η επίλυση στο πρόβλημα που προέκυψε άρχισε να διαφαίνεται με τη ψήφιση του νόμου 2521/1997, οποίος προσέθεσε στο άρθρο 88 παρ. 2 του Σ. διάταξη σχετική ***με την υποχρεωτική ανάθεση της εκδίκασης των υποθέσεων που άπτονται γενικών ζητημάτων των αποδοχών των δικαστών - των μισθολογικών και συνταξιοδοτικών τους διαφορών - στο ειδικό δικαστήριο του άρθρου 99 του Σ με πλειοψηφία μη δικαστών.*** Ωστόσο την τελική λύση έδωσε ***ο Ν. 3038/2002***, οποίος ορίζει στο άρθρο 1 ότι για την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν από την επεκτατική εφαρμογή διατάξεων που αφορούν ευθέως άλλον κύκλο προσώπων με επίκληση της αρχής της ισότητας ή του άρθρου 116 παρ. 2 ή του άρθρου 88 παρ. 2, και κυρίως διαφορών σχετικών με τις αποδοχές και τις συντάξεις των δικαστικών λειτουργών (εν ενεργεία ή συνταξιούχων) και του κυρίου προσωπικού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, οι οποίες άπτονται της μισθολογικής, συνταξιοδοτικής ή φορολογικής κατάστασης τους, ***εισάγονται υποχρεωτικά και εκδικάζονται στο ειδικό δικαστήριο του άρθρου 99, το αποκαλούμενο δικαστήριο αγωγών κακοδικίας*** που συγκροτείται από τον Πρόεδρο του ΣΕ, ως Πρόεδρο και από ένα σύμβουλο του ΕΣ, τρεις τακτικούς καθηγητές νομικών μαθημάτων των πανεπιστημίων της χώρας και τρεις δικηγόρους μέλη του Ανωτάτου Πειθαρχικού Συμβουλίου των δικηγόρων ως μέλη. Οι συνήθεις ατομικές διαφορές από αποδοχές και συντάξεις εξακολουθούν να δικάζονται από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, το ΣΕ ή το ΕΣ.

7. ΜΗ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ Η ΑΝΙΣΗ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΗ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ ΕΝΑΝΤΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

[583] Κασιμάτη Γεώργιου «Μελέτες ΙΚ 1973 - 1999, Ειδικά θέματα δικαστικής εξουσίας», εκδόσεις Σάκκουλα 2000.

Σε προηγούμενο κεφάλαιο της διδακτορικής διατριβής αναλύθηκε εκτενέστατα η γενική αρχή ότι η νομοθετική εξουσία μπορεί να ρυθμίζει διαφορετικά τις προσωπικές ή πραγματικές σχέσεις και καταστάσεις που διαφέρουν ουσιωδώς μεταξύ τους, ανάλογα με τις υφιστάμενες κάθε φορά, κοινωνικές, οικονομικές ή άλλες συνθήκες, αρκεί η διαφορετική αυτή ρύθμιση να είναι αφηρημένη βάσει γενικών κριτηρίων και να μη γίνεται υπέρβαση ορισμένων άκρων ορίων, πέρα από τα οποία η ανισότητα εμφανίζεται έκδηλη.[584]

Αναμφίβολα οι δύο κατηγορίες εργαζομένων, οι διοικητικοί υπάλληλοι και οι δικαστικοί λειτουργοί είναι τελείως διαφορετικές μεταξύ τους, γεγονός που δικαιολογεί την άνιση μισθολογική μεταχείρισή τους. Οποιαδήποτε προσπάθεια σύγκρισης μεταξύ των δικαστικών λειτουργών και των δημοσίων υπαλλήλων είναι ανεδαφική.[585]

Τα κοινά στοιχεία που μπορεί κανείς να διακρίνει είναι ότι και οι δύο συνδέονται με το νομικό πρόσωπο του Κράτους με μια ειδική νομική σχέση που έχει συναφθεί προαιρετικά, με προβλεπόμενη πάγια αμειβομένη αντιμισθία. Οι ομοιότητες μεταξύ τους σταματούν σε αυτό το σημείο.

Ο ΥΚ εφαρμόζεται μόνο στους διοικητικούς υπαλλήλους και όχι και στους δικαστικούς λειτουργούς, διότι πρόκειται για δύο διακεκριμένες και ανόμοιες κατηγορίες κρατικών οργάνων. Η ουσιώδης μεταξύ τους διαφορά συνίσταται στη φύση των δύο αυτών κρατικών οργάνων. Οι μεν ***δημόσιοι υπάλληλοι είναι έμμεσα όργανα του κράτους*** που τελούν σε σχέση εξαρτήσεως έναντι άλλων κρατικών οργάνων, ενώ ***οι δικαστικοί λειτουργοί είναι άμεσα όργανα του κράτους,*** τα οποία κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών καθηκόντων τους εκφράζουν άμεσα και ελεύθερα την κρατική βούληση.[586] ***Δεν υπόκεινται σε ιεραρχική και πειθαρχική εξάρτηση,***[587] χωρίς όμως να θεωρηθεί ότι στερούνται τυχόν εποπτείας. Μόνο οι

---

[584] Βλ. Φορτσάκη Θ. «Νεώτερες δικαστικές ρυθμίσεις αποδοχών δικαστικών», 1988, σελ 150 επομ.

[585] Η απόφαση 1470/1977 αποδέχεται ότι ορθώς ο βασικός μισθός των δικαστών είναι υψηλότερος από τον αντίστοιχο του ΔΥ, «ο δια του β.δ/τος 769/1963 γενόμενος καθορισμός του βασικού μισθού των λειτουργών της τακτικής, φορολογικής και διοικητικής δικαιοσύνης σε ποσό, θεωρούμενο ως ανώτερο του μισθού των λοιπών μη αναφερομένων σε αυτό το Διάταγμα δημοσίων υπαλλήλων και δεν δικαιολογεί σύγκριση ελλείψει βαθμολογικής ή μισθολογικής αντιστοιχίας, ουδόλως αποτελεί λόγο γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος.

[586] Σγουρίτσα «Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α' 1957, σελ 17 - 18, Σβώλου «Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α', 1915, σελ. 135 επ.

[587] Βλ. τη χαρακτηριστική διάταξη του άρθρου 5 παρ. 3 του μη ισχύοντος πλέον ΝΔ. 74/1974 «περί πειθαρχικού δικαίου των δικαστικών λειτουργών» που όριζε ότι οι οδηγίες ή οι διαταγές που δίδονται από τους ιεραρχικά προϊσταμένους ή από τον υπουργό Δικαιοσύνης στους εισαγγελείς, «δημιουργούν υποχρεώσεις εξ ων δύναται να προκύψει πειθαρχική ευθύνη, εν μέτρω αύται δεν θίγουν πέραν των άλλων την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία αυτών». Το ισχύον Σ στο άρθρο 91 θεσπίζει ειδικό καθεστώς πειθαρχικής ευθύνης των δικαστικών λειτουργών, διότι η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστών, χωρίς τον πειθαρχικό τους έλεγχο, θα επέβαινε επικίνδυνη για τα δικαιώματα των δικαζομένων και για τις εν γένει ατομικές ελευθερίες. Η συνταγματική δε διασφάλιση των δικαστών με την πρόβλεψη δικαστικών αποκλειστικώς οργάνων (συμβούλια συγκροτούμενα από τακτικούς δικαστές, με κυριότερο το Ανώτατο Πειθαρχικό Συμβούλιο που αφορά τους ανώτατους δικαστές) για την εκδίκαση των πειθαρχικών τους παραπτωμάτων καταδεικνύει ότι ο συντακτικός νομοθέτης θεωρεί την πειθαρχική ευθύνη των δικαστών ως αντίβαρο της ειδικής και προνομιακής, χάριν του λειτουργήματος τους, θεσμικής εγγύησης που τους παρέχεται. Οι πειθαρχικές αποφάσεις των δικαστικών οργάνων ως μη εκτελεστές δεν προσβάλλονται ενώπιον του ΣΕ (άρθρο 91 παρ. 4 του Σ, βλ. και Δερβιτσιώτη Άλκη «Σημειώσεις συνταγματικού δικαίου, οργάνωση του Κράτους» εκδόσεις Σάκκουλα, 1998). Ο Υπουργός Δικαιοσύνης είναι αρμόδιος να εγείρει την πειθαρχική αγωγή κατά των δικαστών. Οι προβλεπόμενες εις βάρος τους πειθαρχικές ποινές είναι η οριστική παύση, η προσωρινή

εισαγγελείς έχουν περιορισμένη ιεραρχική εξάρτηση, σαφώς διαφορετικής φύσεως από εκείνη των δημοσίων υπαλλήλων. ***Οι πολιτικοί υπάλληλοι οφείλουν υπακοή στις διαταγές των ιεραρχικώς προϊσταμένων τους,*** ενώ ***οι δικαστές είναι ανεξάρτητοι*** κατά την απονομή της δικαιοσύνης, ***υποτάσσονται μόνο στο Σύνταγμα και τους νόμους,*** χωρίς να δέχονται περαιτέρω περιορισμούς, περιβαλλόμενοι με αυξημένες εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας,[588] οι οποίες αποσκοπούν να διασφαλίσουν την ελευθερία της δικαστικής κρίσης από κάθε επιρροή οφειλόμενη σε πολιτικές παρεμβάσεις, έτσι ώστε οι δικαστικές αποφάσεις να είναι σύμφωνες με το νόμο και τη συνείδηση του δικαστή. Εν ολίγοις τελούν υπό ανόμοιες συνθήκες εργασίας.

Επειδή ***δεν προάγονται με τη ίδια ευκολία που προάγονται οι ΔΥ*** - ενώ είναι υποχρεωμένοι και να παρίστανται - κρίνεται ότι πρέπει να αμείβονται περισσότερο από τους τελευταίους. Την ανωτερότητα των δικαστικών αποδοχών σε σύγκριση με τις αποδοχές των υπαλλήλων και λειτουργών του Δημοσίου πρεσβεύει το άρθρο 88 παρ. 2 του Σ, το οποίο δεν εισάγει εξαίρεση από τον κανόνα περί της αρχής της ισότητας του άρθρου 4 παρ. 1, διότι ενυπάρχει ανομοιότητα μεταξύ των δύο έμμισθων κατηγοριών κρατικών οργάνων και επομένως η θέσπιση ανόμοιας ρύθμισης που τελεί σε πλήρη αλληλουχία και αναλογία προς τη διαπιστωμένη ανομοιότητα δεν συνιστά άνιση, αλλά αντίθετα ίση ρύθμιση.[589] Το άρθρο 4 παρ. 1 Σ διακηρύσσει ότι από την αρχή της ισότητας απορρέει διαφορετική μεταχείριση ανόμοιων περιπτώσεων, άρα μεταξύ των διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 1 του Σ και 88 παρ. 2 εδ. α' του Σ δεν υπάρχει αντίφαση, αλλά η δεύτερη αποτελεί απλή εξειδίκευση της πρώτης.[590]

Ωστόσο η νομολογία δεν προχωρεί σε αντικειμενική ανάλυση της ανομοιότητας των δικαστικών λειτουργών προς τις κατηγορίες των δημοσίων υπαλλήλων ή των πανεπιστημιακών με τις οποίες τους συγκρίνει. Τυπικό παράδειγμα είναι η αποφ. 1751/1984 του ΑΠ, η οποία υπαγάγει τους Αναπληρωτές Γενικούς Διευθυντές στην ευρύτερη κατηγορία των «Ανωτάτων Διοικητικών Υπαλλήλων», ενώ τους αντιπροέδρους των Ανωτάτων Δικαστηρίων του Κράτους, τους Αεροπαγίτες, τους Αντιεισαγγελείς του ΑΠ και τους Προέδρους και Εισαγγελείς Εφετών τους υπαγάγει στην ευρύτερη κατηγορία των «Ανωτάτων Δικαστικών Λειτουργών» και συγκρίνοντας τις δύο αυτές κατηγορίες συνάγει το συμπέρασμα ότι είναι αδικαιολόγητη η διάκριση σε βάρος της τελευταίας. Άλλοτε επικαλείται λόγους κοινωνικού και δημόσιου συμφέροντος που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την τυχόν απόκλιση από την αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 Σ), όμως και στην περίπτωση αυτή καταλήγει στην απλή χωρίς ιδιαίτερη επεξήγηση, διαπίστωση ότι οι ανωτέρω λόγοι δεν συντρέχουν και επομένως πρέπει να εφαρμόζεται η αρχή της ισότητας. Η νομολογία συμπεραίνει ότι εφόσον δεν υπάρχει δικαιολογητική αιτία ή δεν συντρέχει γενικότερο κοινωνικό και δημόσιο συμφέρον, δημιουργείται κατάσταση άνισης μεταχείρισης σε βάρος των Δικαστών, η οποία είναι αντισυνταγματική και κατά συνέπεια ανίσχυρη.

παύση, η έγγραφη επίπληξη, το πρόστιμο που ισούται τις καθαρές αποδοχές δύο ημερών έως τις συνολικές καθαρές αποδοχές τριών μηνών.

[588] Άρθρα 87 παρ. 2, 88 παρ. 1, 90 παρ. 1, βλ. Φραγκίτσα Χρ. «Δικαστική ανεξαρτησία» 1940, όπως και Δεσποτόπουλο Κ. «Φιλοσοφία του Δικαίου», 1953, σελ. 329 - 331 επομ.

[589] Μόνο επί των ομοίων θεμάτων η ανόμοια μεταχείριση συνιστά άνιση ρύθμιση.

[590] Θα μπορούσε να ισχυρισθεί κανείς ότι ιδανικότερη διάταξη να εξειδικεύσει τη γενική αρχή της ισότητας ως προς την αμοιβή της εργασίας είναι το άρθρο 22 παρ. 1 εδ. β' του Σ, όμως το ΑΕΔ (αποφ. 16/1983) νομολόγησε οριστικά ότι το εν λόγω άρθρο κατοχυρώνει το «κοινωνικό» δικαίωμα προς εργασία, το οποίο αναφέρεται στους εργάτες και εργατοϋπαλλήλους που παρέχουν επ' αμοιβή εξαρτημένη σχέση εργασίας βάσει ιδιωτικού δικαίου σε φυσικά και νομικά πρόσωπα.

Αλλά και η προγενέστερη αποφ. 276/1980 του ΕΣ προβαίνει σε συσχέτιση της κατοχυρωμένης από το άρθρο 22 παρ. 1 εδ. β' του Σ αρχής της ισότητας στην αμοιβή της εργασίας προς τη γενική αρχή της ισότητας του άρθρου 4 παρ. 1 και 2, ερμηνεύοντας ότι η πρώτη αποτελεί μερικότερη έκφραση της δεύτερης. Από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων συνάγεται το συμπέρασμα ότι επιβάλλεται η ίση ή ομοιόμορφη μεταχείριση ως προς την αμοιβή όλων των υπό τις ίδιες ή όμοιες συνθήκες εργαζομένων και δεν αποκλείεται η διαφορετική νομοθετική ρύθμιση των αμοιβών των τελούντων υπό διαφορετικές ή ειδικές συνθήκες ανόμοιων περιπτώσεων ή κατηγοριών εργαζομένων». Παράδειγμα καλής σφαιρικής ανάλυσης της μισθολογικής και γενικότερα της οικονομικής κατάστασης των συγκρινόμενων κατηγοριών, δικαστών και ΔΥ προσφέρει η γνώμη της μειοψηφίας στην αποφ. 1106/1986 Ολ. ΑΠ.

Η συνταγματική επιταγή βάσει της οποίας οι αποδοχές των δικαστικών λειτουργών πρέπει να είναι ανάλογες με το λειτούργημά τους αποτελεί αρχή που μπορεί να εφαρμοσθεί όχι μόνο για αυτό το σώμα των κρατικών οργάνων, αλλά για όλους τους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους, οι οποίοι δικαιούνται αποδοχές ανάλογες προς το λειτούργημά τους. Η αρχή αυτή απορρέει από το σύστημα των εγγυήσεων της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων λειτουργών σε συνδυασμό με τα συνταγματικά δικαιώματα τους - σύστημα που επιβάλλει στο Κράτος την υποχρέωση διασφάλισης του προσωπικού status και της αξιοπρεπούς διαβίωσης των τελευταίων. Στην πράξη οι αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων καθορίζονται με τέτοιο τρόπο, ώστε να μην προσβάλλεται το συγκεκριμένο συνταγματικό άρθρο, αν και στο δικαστικό έλεγχο των αποδοχών των δημοσίων λειτουργών δεν εφαρμόζεται η αναλογική ισότητα, αλλά μόνο η αρχή της ισότητας, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της ίσης αμοιβής για ίση εργασία.[591]

Αν ο συντακτικός νομοθέτης ήθελε να διασφαλίσει στους δικαστές την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας των αποδοχών έπρεπε να θεσπίσει ειδική δικαιοδοσία και κριτήρια ή πλαίσιο προσδιορισμού των εν λόγω αποδοχών. Το Σύνταγμα δε θέσπισε κριτήρια αναλογικής σύγκρισης του δικαστικού λειτουργήματος με τα άλλα δημόσια λειτουργήματα. Και αυτό ορθώς συμβαίνει, διότι η ύπαρξη δικαιικών κριτηρίων αφενός θα περιόριζε την άσκηση της νομοθετικής και δικαστικής λειτουργίας, αφετέρου θα αποτελούσε ασυνήθιστη απόκλιση από το ουσιαστικό περιεχόμενο της αρχής της αναλογικής ισότητας και αντίθεση προς τη δημοκρατική νομιμότητα, δημιουργώντας προνομιακό status. Τα κριτήρια αυτά θα αποτελούσαν τη βάση της θετικής ή αρνητικής αξιολόγησης της σπουδαιότητας ή σημασίας για την πολιτεία ενός δημόσιου λειτουργήματος σε σύγκριση με τα υπόλοιπα δημόσια λειτουργήματα και θα καθόριζαν το ύψος των αποδοχών. Ένα σύνταγμα, όμως που πρεσβεύει ως ύπατη αρχή νομιμότητας τη δημοκρατική αρχή, δεν επιτρέπεται να ενέχει στις διατάξεις του κριτήρια που θα δέσμευαν τη νομοθετική και τη δικαστική εξουσία και θα θεμελίωναν προνομιακές συνταγματικές θέσεις που θα θύμιζαν φεουδαλικό σύστημα.[592]

Περιπτώσεις δυσμενών διακρίσεων σε βάρος των δικαστών

Ανατρέχοντας σε σωρεία νόμων, βασιλικών και νομοθετικών διαταγμάτων του παρελθόντος πληροφορούμαστε για την καταβολή επιδομάτων, βοηθημάτων και

---

[591] Αντικείμενο δικαστικής έρευνας είναι το φαινόμενο μεγάλων μισθολογικών ανισοτήτων σε όλο το δημόσιο τομέα που εξετάζεται υπό το πρίσμα της αρχής της ισότητας.

[592] Βλ. εκτενέστερα Γ. Κασιμάτη, στο έργο «Μελέτες ΙΚ 1973 - 1999 Ειδικά θέματα δικαστικής εξουσίας», εκδόσεις Σάκκουλα 2000 το άρθρο 1, αρ. περιθ. 321 επ.

γενικότερα παροχών σε δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς, χωρίς την ταυτόχρονη χορήγηση τους στους δικαστές. Με τη σειρά της η νομολογία της εποχής εξέφραζε τη γνώμη ότι ***ο αποκλεισμός των δικαστών από αυτές τις παροχές συνιστούσε δυσμενείς διακρίσεις σε βάρος τους που εναντιωνόταν καταρχήν στην αρχή της ισότητας και κατά επέκταση στην ειδικότερη διάταξη του άρθρου 87 παρ. 2 του προϊσχύοντος Σ και αργότερα του άρθρου 88 παρ. 2 του ισχύοντος Σ.***

Έτσι αξιομνημόνευτη μπορεί να χαρακτηρισθεί η νομολογία του ΑΠ, σύμφωνα με την οποία κρίθηκε αντίθετη με την αρχή της ισότητας, διάταξη του 955/1966 του Β.Δ. που καθιέρωνε δυσμενείς διακρίσεις σε βάρος των δικαστικών λειτουργών σχετικά με τη μη χορήγηση σε αυτούς εφάπαξ βοηθήματος από το Ταμείο Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων, καθόσον δεν συνέτρεχαν λόγοι γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογούν τη θέσπιση των δυσμενών αυτών διακρίσεων σε βάρος ορισμένης μόνο κατηγορίας ασφαλισμένων του Ταμείου και δεν αποτελούσε τέτοιο λόγο ως προς τους δικαστές η επικαλούμενη από το ταμείο αύξηση του βασικού μισθού τους με το Β.Δ. 769/1963, αφού τούτη οφείλεται σε εκτέλεση της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 87 του τότε ισχύοντος Συντάγματος του 1952.

Επίσης, θεωρήθηκε ότι αντίκρουαν την αρχή της ισότητας τα υπ' αριθμ. 4352/1964 (άρθρο 7 παρ. 2) και 176/1969 Ν.Δ, διότι απαγόρευαν ανεπίτρεπτα τη χορήγηση στους δικαστές και τους εξομοιούμενους μισθολογικά με αυτούς δημοσίους υπαλλήλους οποιασδήποτε πρόσθετης αμοιβής για τη συμμετοχή τους σε συμβούλια και επιτροπές, χωρίς να συνέτρεχε κάποιος λόγος δημοσίου συμφέροντος που να επέτρεπε μια τέτοια ρύθμιση, όπως και το άρθρο 1 του Ν.Δ. 815/1971, λόγω της μη χορήγησης στους προαναφερθέντες του προσωρινού επιδόματος που προβλεπόταν για όλους τους υπόλοιπους δημόσιους υπαλλήλους. Ούτε οι διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 2 του Ν. 172/1975 και 11 εδ. δ' του Ν. 283/1976 που καθιέρωναν την παραγραφή όλων των σχετικών αξιώσεων των δικαστικών λειτουργών και των ΔΥ που γεννήθηκαν μέχρι την 31η Δεκεμβρίου του 1974, εφόσον δεν εκδόθηκαν σχετικές αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις, ήταν σύμφωνες με την ανωτέρα συνταγματική αρχή. Σωστά η νομολογία του ΑΠ έκρινε αντισυνταγματικές τις προαναφερόμενες διατάξεις, ορθότερο, όμως θα ήταν να είχε κριθεί η αντισυνταγματικότητα τους, με βάση την ειδική διάταξη του άρθρου 88 εδ. α' του Σ. και όχι με βάση την αρχή της ισότητας.

Κατάφωρη μισθολογική αδικία σε βάρος των δικαστών διαπίστωσε και η αποφ. 919/1980 του ΑΠ, η οποία ελέγχοντας τη συνταγματικότητα των άρθρων 3 παρ. 1 και 12 παρ. 3 εδ. γ' του α.ν. 274/1968 και 1 παρ. 2 του α.ν. 315/1968, όρισε ότι διατάξεις νόμου που συγχώνευσαν ορισμένα επιδόματα δικαστών, όπως της βιβλιοθήκης και εξόδων κίνησης, επιφέροντας μείωση μόνο για τους δικαστές και τους προς αυτούς εξομοιούμενους, χωρίς να θίξουν το ύψος των αντίστοιχων επιδομάτων των δημοσίων υπαλλήλων και των στρατιωτικών, θεσπίζουν δυσμενή διάκριση σε βάρος τους που δεν δικαιολογείται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος και επομένως αντίκεινται στη συνταγματική αρχή της ισότητας.

Προς επανόρθωση των αδικαιολόγητων μισθολογικών διακρίσεων εις βάρος των δικαστών, κατά καιρούς το ΣΕ κυρίως, εκδίδει αποφάσεις με τις οποίες αναγνωρίζει ότι οι δικαστικοί λειτουργοί δικαιούνται επιδόματος χρόνου υπηρεσίας του ίδιου τουλάχιστον ύψους που χορηγείται σε άλλες κατηγορίες δημοσίων

λειτουργών,[593] ότι δικαιούνται επιδόματος οικογενειακών βαρών που χορηγείται με νόμο σε άλλες κατηγορίες εργαζομένων[594] ή επιδόματος χρήσης αυτοκινήτου που χορηγείται σε άλλους ανώτατους κρατικούς λειτουργούς.[595]

7.1. Ζήτημα δικαστικής έρευνας η χορήγηση διπλάσιων αποδοχών στους δημοσίους υπαλλήλους κατά τη διάρκεια της εκπαιδευτικής τους άδειας στην αλλοδαπή - μη εφαρμογή αντίστοιχης ρύθμισης στους δικαστές

Αφού το Σ επιτάσσει την ευμενέστερη μισθολογική μεταχείριση των δικαστών έναντι των ΔΥ πως είναι δυνατόν στους δικαστές που τελούν σε εκπαιδευτική άδεια στο εξωτερικό να καταβάλλονταν μόνο οι αποδοχές της οργανικής τους θέσης και τα οδοιπορικά έξοδα μετάβασης και επιστροφής, ενώ για τους ΔΥ που τελούν στη ίδια κατάσταση προβλέπεται να παρέχονται πλήρεις αποδοχές αυξημένες μάλιστα στο διπλάσιο μαζί με τα έξοδα μετάβασης και επιστροφής.[596] Εδώ προκύπτει το εξής ερώτημα: εισάγει το άρθρο 4 παρ. 2 του Ν. Δ. 2184/1952 δυσμενέστερη, ευμενέστερη ή όμοια ρύθμιση του θέματος των αποδοχών των τελούντων σε εκπαιδευτική άδεια στην αλλοδαπή δικαστών συγκριτικά με την αντίστοιχη των διοικητικών υπαλλήλων;

Με το ερώτημα αυτό ασχολήθηκε η νομολογία,[597] η οποία προς έκπληξη όλων υιοθέτησε τον ισχυρισμό ότι οι δικαστές ευνοούνται από τη ρύθμιση, διότι οι ΔΥ για να λάβουν την εκπαιδευτική άδεια θα πρέπει να συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις και συγχρόνως επιβάλλονται περιορισμοί σε αυτούς, όπως είναι το ανώτατο όριο ηλικίας των 40 ετών πέραν του οποίου δεν επιτρέπεται η χορήγηση αυτής ή η υποχρέωση να υπηρετήσουν στην υπηρεσία τους για ορισμένο χρονικό διάστημα που μπορεί να φθάνει και τα 10 έτη. Οι περιορισμοί και οι προϋποθέσεις που προβλέπονται για τους ΔΥ μπορεί να καθιστούν δυσχερέστερη τη λήψη της εκπαιδευτικής άδειας, ωστόσο σε καμιά περίπτωση δε μπορεί η ευνοϊκότερη ρύθμιση ως προς το θέμα της χορήγησης αυτής για τους δικαστές να ισοφαρίσει και να αντισταθμίσει την αναμφισβήτητη αδικαιολόγητη δυσμενή μεταχείριση τους ως προς τις αποδοχές. Το δικαστήριο δέχθηκε την εφαρμογή του άρθρου 4 παρ. 2 του ν. δ. 2184/1952 παρόλο την κατάφωρη αντίθεσή του στην αρχή της ισότητας και το άρθρο 87 παρ. 2 του προϊσχύοντος Σ, ενώ ήταν υποχρεωμένο μη μπορώντας να προβεί σε αρνησιδικία να αναζητήσει την εφαρμογή άλλου κανόνα δικαίου που να ρυθμίζει ευμενέστερη μισθολογική μεταχείριση για τους δικαστές. Στην προκειμένη περίπτωση έπρεπε να εφαρμόσει την προϋφιστάμενη ad hoc ρύθμιση[598] του α. ν. 973/1946 που τροποποιήθηκε από το άρθρο 4 του ν. 2184/1952, ο οποίος προέβλεπε για τους δικαστές που βρίσκονται σε εκπαιδευτική άδεια στην αλλοδαπή να λαμβάνουν ανάλογα με τη θέση τους στη δικαστική ιεραρχία, αποδοχές ύψους

---

[593] ΣΕ 3490/1997.
[594] ΣΕ 1877/1989.
[595] ΣΕ 1797/1989.
[596] Βέβαια οφείλουμε να παρατηρήσουμε ότι νεότερη τροποποίηση του άρθρου είχε ως αποτέλεσμα την περικοπή όλων των επιδομάτων που δίδονται στις διάφορες κατηγορίες υπαλλήλων, πλην του κίνητρου απόδοσης.
[597] Βλ. την υπ' αριθμ απόφαση 18166/1957 του Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης.
[598] Γίνεται γενικά δεκτό ότι αν υπάρχει προγενέστερη ad hoc ρύθμιση, ευμενέστερη για τους δικαστές θα κατισχύσει. Αν δεν υπάρχει ad hoc προγενέστερη ευνοϊκή ρύθμιση, αλλά υπάρχει γενικός κανόνας που να ρυθμίζει ευμενέστερα ουσιωδώς όμοιες καταστάσεις, θα χωρεί αναλογική εφαρμογή αυτού. Αν δεν συντρέχει καμιά από τις ανωτέρω περιπτώσεις, ο δικαστής δεν εφαρμόζει την αντισυνταγματική ρύθμιση ως άνιση, διότι τότε θα ασκούσε έργο νομοθετικό.

αντίστοιχου με εκείνες των πρόξενων και των γενικών πρόξενων, συν τα έξοδα μετάβασης και επιστροφής, δηλαδή αποδοχές σαφώς ανώτερες από εκείνες που προέβλεπε ο προαναφερθείς νεότερος νόμος και επομένως η ρύθμιση αυτή ήταν αναντίρρητα απόλυτα εναρμονισμένη με τα άρθρα 3 παρ. 1 και 87 παρ. 2 του προϊσχύοντος Σ.

Η νομολογία δέχεται την επέκταση της ευνοϊκής ρύθμισης βάσει μιας μεθόδου που θα την αποκαλούσαμε «αποκαταστατική». Τη μέθοδο αυτή ενστερνίστηκαν οι αποφ. 1411/1984, 1751/1984 και 1939/1984[599] της Ολ. ΑΠ, οι οποίες διατύπωσαν το πόρισμα ως εξής επί λέξει: «Το εκ της... ανισότητας δημιουργούμενο κενό δέον να πληρωθεί δια της πλέον καταλλήλου αποκαταστατικής, της διαταραχθείσης ισορροπίας μεθόδου και ειδικότερον δια της εφαρμογής της ...ευνοϊκότερης διατάξεως) και επί των Δικαστικών Λειτουργών και της εις αυτούς χορηγήσεως του ένδικου επιδόματος». Κρίνεται ότι μόνο με αυτό τον τρόπο αίρεται η αντιβαίνουσα στο Σ. δημιουργούμενη ανισότητα, ειδάλλως θα καθιστούσε άνευ ουσιαστικού περιεχομένου την επιζητούμενη δικαστική προστασία, αν το δικαστήριο περιοριζόταν μόνο στην κήρυξη της αντισυνταγματικότητας της διατάξεως που καθιερώνει τη δυσμενή διάκριση, χωρίς να εφαρμόσει περαιτέρω την ειδική ευμενή ρύθμιση και υπέρ εκείνων εις βάρος των οποίων γινόταν η δυσμενής διάκριση. Στην προκειμένη περίπτωση μπορεί να υπάρξει ο αντίλογος ότι η αποκαταστατική αυτή μέθοδος αποτελεί ανεπίτρεπτη επέμβαση της δικαστικής εξουσίας στο έργο της νομοθετικής, παραβιάζοντας την αρχή της διακρίσεως των εξουσιών, ωστόσο αυτή η εκδοχή δύναται να αποκρουσθεί από το σκεπτικό ότι η μέθοδος αυτή απορρέει τόσο από τη συνταγματική διάταξη που κατοχυρώνει την αρχή της ισότητας, όσο και από τα άρθρα 120 παρ. 2 και 93 παρ. 4 του Σ που επιτάσσουν το σεβασμό των διατάξεων του Σ. Η τυχόν αντίρρηση που προκύπτει από το άρθρο 80 παρ. 1 του Σ κάμπτεται με το σκεπτικό ότι εν προκειμένω, νόμος υπάρχει και είναι εκείνος που περιέχει την ευμενή ρύθμιση. Για να δικαιολογηθεί η εφαρμογή του, γίνεται επίκληση των συνδυασμένων διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 1, 87 παρ. 2, 93 παρ. 4 και 120 παρ. 2 του Σ με βάση τις οποίες ερμηνεύεται και εφαρμόζεται το άρθρο 80 Σ. Κρίθηκε ότι η επέκταση της ειδικής ευμενούς ρύθμισης και υπέρ των δικαστών δεν αποτελεί ανεπίτρεπτη και αντικείμενη στη διάκριση των εξουσιών επέμβαση της δικαστικής στο έργο της νομοθετικής εξουσίας, διότι δεν απαγορεύεται πλήρως η διασταύρωση των εξουσιών, αντίθετα επιτρέπεται με σκοπό να περιορισθούν οι αυθαιρεσίες των εξουσιών.

Σε αυτό το σημείο μπορούμε να προβούμε σε κάποιες αξιοσημείωτες παρατηρήσεις. Οφείλουμε να παραδεχτούμε ότι είναι υπερβολικό να επεκτείνεται κάθε ειδική ευνοϊκή ρύθμιση και στους δικαστές, ενώ η μέθοδος σύγκρισης των καταβαλλόμενων αποδοχών πρέπει να παραμένει πάντα συνολική, σφαιρική και ουδέποτε να επιχειρείται αποσπασματική και μεμονωμένη. Το ύψος των αποδοχών των δικαστών καθορίζεται από τη νομοθετική εξουσία και ουδέποτε η δικαστική μπορεί να την αποκαταστήσει στο έργο της, εφαρμόζοντας αναλογικά σε μια

---

[599] Η απόφαση αυτή του ΑΠ έκρινε ότι οι διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 1 και 2 παρ. 1 στοιχ. α' και β' και 10 του β.δ. 515/1972 εισάγουν δυσμενή διάκριση σε βάρος των Εφετών, διότι ορίζει τη χορήγηση σε αυτούς μικρότερης ημερήσιας αποζημίωσης εισιτηρίου και μικροδαπανών για υπηρεσιακές μεταβάσεις τους στο εξωτερικό, ενώ προβλέπεται αντιστοίχως μεγαλύτερη για τους συνταγματάρχες, συνεπώς οι ευνοϊκές ρυθμίσεις που αφορούν τους τελευταίους πρέπει να εφαρμόζονται και στους Εφέτες. Βλ. ΝοΒ 85, σελ. 645.

κατηγορία κρατικών οργάνων ένα νόμο που θεσπίσθηκε για μια συγκεκριμένη ομάδα εργαζομένων.

Η αναλογική επέκταση ενός νόμου συγχωρείται μόνο αν πρόκειται περί περιπτώσεων όμοιων, γεγονός που δεν συμβαίνει εδώ, γιατί είναι ανεπίτρεπτο να εξομοιωθεί η κατηγορία των δικαστών με εκείνη των δημοσίων υπαλλήλων, αφού πρόκειται για διαφορετικές κατηγορίες εργαζομένων και επομένως απαγορεύεται να απολαμβάνουν την ίδια μεταχείριση. Βέβαια στην προκειμένη περίπτωση μπορεί να αντιταχθεί το επιχείρημα ότι οι τελούντες στο εξωτερικό διοικητικοί υπάλληλοι και δικαστές υφίστανται έστω και πρόσκαιρα παρόμοιες συνθήκες μεταξύ τους (όπως έξοδα διαβίωσης, φοίτηση σε σχολή του εξωτερικού), άρα βρίσκονται στην ίδια ειδική κατάσταση που θα μπορούσε να δικαιολογήσει μια ενδεχόμενη όμοια μισθολογική μεταχείριση. Επειδή οι μισθοί των ΔΥ είναι χαμηλότεροι από των δικαστών δεν είναι αδικαιολόγητη η πλήρης παροχή τους και μάλιστα αυξημένοι στο διπλάσιο ώστε να είναι εφικτή η αξιοπρεπής διαβίωσή τους στην αλλοδαπή. Και σε αυτό το σκεπτικό μπορεί ορθώς να αντιταχθεί το επιχείρημα ότι υπάρχει μισθολογική διαβάθμιση εντός των διοικητικών κλάδων (χάρη σε μια σωρεία επιδομάτων που έχει ως αποτέλεσμα την αξιοσημείωτη αύξηση των μισθών), ενώ από την άλλη παρατηρείται το φαινόμενο οι μισθοί των αποκαλούμενων «ανώτερων και ανώτατων» υπαλλήλων να είναι υψηλότεροι σε σύγκριση με τους αντίστοιχους της πλειονότητας των δικαστών. Επομένως η τυχόν καταβολή διπλάσιων αποδοχών σε αυτούς για όσο χρονικό διάστημα σπουδάζουν στο εξωτερικό, μπορεί να οδηγήσει έστω και προσωρινά όχι μόνο σε μισθολογική εξίσωση, αλλά και σε υπέρβαση των αποδοχών τους σε σχέση με τις αποδοχές των δικαστικών λειτουργών που επίσης σπουδάζουν στο εξωτερικό. Μια τέτοια όμως μισθολογική μεταχείριση είναι ανεπίτρεπτη και αντισυνταγματική, αφού παραβιάζει προδήλως το άρθρο 87 παρ. 2 του προϊσχύοντος Σ, εισάγοντας δυσμενή για τους δικαστές μισθολογική μεταχείριση. Εξάλλου οι δικαστές δεν δικαιούνται απλώς όμοια, αλλά και ευμενέστερη μισθολογική μεταχείριση που αποτελεί το «μείζον» αυτού που δικαιούνται. Αν δεν επιτευχθεί το «μείζον», τότε δικαιούνται να απαιτήσουν το «έλασσον» που είναι απλώς η όμοια μεταχείριση τους με τους ΔΥ, εφόσον υπάρχει ήδη σχετική νομοθετική ρύθμιση (άρθρο 89 παρ. 1 ΥΚ) και υπό τον όρο ότι συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις ομοιότητας.

Επίσης και οι αποφ. 206, 207 και 208/1982 του ΑΠ κινούνται στο ίδιο «μήκος κύματος», κρίνοντας ότι η διάταξη του άρθρου 42 παρ. 1 του Ν.Δ. 962/1971 που προβλέπει την καταβολή των κανονικών αποδοχών στους δικαστικούς λειτουργούς που τελούν σε εκπαιδευτική άδεια στην αλλοδαπή, σε αντίθεση με τους ΔΥ, οι οποίοι κατά τη διάρκεια της εκπαιδευτικής τους άδειας στην αλλοδαπή λαμβάνουν διπλάσιες αποδοχές σύμφωνα με το άρθρο 118 παρ. 1 του ΥΚ (Π.Δ. 611/1977), εισάγει δυσμενή διάκριση σε βάρος των δικαστικών λειτουργών που δεν δικαιολογείται από κανένα λόγο γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος. Όσον αφορά το επίδομα ειδικών συνθηκών ο ΑΠ με τις αποφάσεις 1806 και 1809/1986 έκρινε οριστικά ότι πρέπει να καταβάλλεται στο διπλάσιο, όπως και οι άλλες αποδοχές.

8. ΑΝΕΠΙΤΡΕΠΤΗ Η ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΣΕ ΒΑΡΟΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΩΝ ΕΝΑΝΤΙ ΤΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΩΝ ΤΩΝ ΑΕΙ ΚΑΙ ΤΩΝ ΙΑΤΡΩΝ ΤΩΝ ΕΣΥ

Όπως έχει ήδη ειπωθεί η αρχή της ισότητας παραβιάζεται και στην περίπτωση που ο κοινός νομοθέτης, χωρίς να συντρέχουν λόγοι γενικότερου

κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος, συντελεί με τις ρυθμίσεις του, στη δυσμενή μισθολογική μεταχείριση ορισμένης κατηγορίας δημοσίων λειτουργών, έναντι άλλης διαφορετικής, εφόσον για αυτή δεν δικαιολογείται δυσμενής συγκριτικώς αξιολόγηση και μεταχείριση, αλλά αντίθετα επιβάλλεται από το Σ θετική λόγω του λειτουργήματός τους, μισθολογική διαφοροποίηση που να ανταποκρίνεται στη συνταγματική αξιολόγηση αυτού του λειτουργήματος. Με την έννοια αυτή, ο κοινός νομοθέτης είναι υποχρεωμένος, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 88 παρ. 2 του Σ, να ρυθμίζει εκάστοτε τις αποδοχές των δικαστικών λειτουργών κατά τέτοιο τρόπο που να πραγματώνεται ανάλογη και προς τη βαθμολογική τους κατάσταση, θετική, σε εύλογη αντιστοιχία, διαφοροποίηση έναντι των αποδοχών των λοιπών δημοσίων λειτουργών, στους οποίους περιλαμβάνονται οι καθηγητές των ΑΕΙ και οι ιατροί των ΕΣΥ.

Η συνταγματική αυτή αντίληψη εκφράσθηκε με τη μισθολογική αντιμετώπιση του μεν διδακτικού προσωπικού των ΑΕΙ με το ν. 754/1978, των δε δικαστών με το ν. 755/1978, συνετέλεσε δε, ώστε οι τακτικοί καθηγητές των ΑΕΙ να υπαχθούν σε μισθολογική κατηγορία ταυτιζόμενη με εκείνη των Αρεοπαγιτών και των Προέδρων Εφετών και των με αυτούς αντιστοίχων, υποδεέστερη όμως των κατηγοριών του Προέδρου και του Εισαγγελέως και των Αντιπροέδρων του Αρείου Πάγου και των με αυτούς αντιστοίχων. Και ενώ ο ν. 1517/1985 «Αναδιάρθρωση του μισθολογίου του διδακτικού προσωπικού των ΑΕΙ, κλπ.» χορήγησε σε αυτούς ιδιαιτέρως αυξημένου ύψους βασικό μισθό, όπως και αύξηση του επιδόματος χρόνου υπηρεσίας, η νομοθετική αυτή ρύθμιση δε συνοδεύτηκε από αντίστοιχη αύξηση των μισθών των δικαστών που παρέμειναν στα ίδια όρια, καθιστώντας τον εν λόγω νόμο αντισυνταγματικό, διότι περιείχε πράγματι δυσμενή μισθολογική διάκριση σε βάρος των δικαστικών λειτουργών, έναντι της κατηγορίας των καθηγητών των ΑΕΙ, που δεν δικαιολογείται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος, αντικείμενη προς τη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 του Σ σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 88 παρ. 2 εδ. α' του Σ. Για τη διαπίστωση αυτής της αντισυνταγματικής ρύθμισης, δεν ήταν απαραίτητο να ληφθεί υπόψη ότι με το άρθρο 1 παρ. 4 του ίδιου νόμου χορηγήθηκε στους καθηγητές των ΑΕΙ, επίδομα χρόνου υπηρεσίας, κατά ανώτατο όριο, σε ποσοστό 60% επί του βασικού μισθού, ενώ για τους δικαστές, παρέμεινε στο ποσοστό 76%, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 755/1978.[600] Η άρση της ανισότητας μπορεί να επιτευχθεί, εφόσον καθορισθεί και για τους δικαστικούς λειτουργούς, ο βασικός μηνιαίος μισθός τους, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 1517/1985 και το επίδομα χρόνου υπηρεσίας χορηγηθεί κατά εφαρμογή του άρθρου 1 παρ. 4 του ανωτέρω νόμου και όχι του άρθρου 2 παρ. 1 του Ν. 755/1985.

Πριν αναφερθούμε στο καίριο ζήτημα των μισθών και κυρίως των αποζημιώσεων λόγω εφημεριών των γιατρών του ΕΣΥ, υπενθυμίζω την κατάργηση των προϊσχυόντων νόμων 755/1978, 1153/1980 και 1227/1982, οι οποίοι κρίθηκαν αντισυνταγματικοί,[601] διότι προσέβαλλαν το κύρος και την ανεξαρτησία της

---

[600] Πριν την έκδοση του ν. 1517/1985, το προαναφερθέν ποσοστό ίσχυε και για τους καθηγητές, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 754/1978.

[601] Η προσβολή έγκειται στη χορήγηση βασικού μηνιαίου μισθού σε Διευθυντή του ΕΣΥ με 6 - 9 έτη υπηρεσίας στο βαθμό αυτό, ύψους ανώτερου από τον αντίστοιχο που χορηγήθηκε στους δικαστές. Συγκεκριμένα ο βασικός μηνιαίος μισθός του Διευθυντή του ΕΣΥ ορίστηκε σε 130.000 δρχ. χωρίς ταυτόχρονη πρόβλεψη αύξησης των βασικών μισθών των δικαστών και μάλιστα σε επίπεδο ανώτερο, αφού για τους Προέδρους των Ανωτάτων Δικαστηρίων προβλέφθηκε η χορήγηση βασικού μισθού ύψους 61.840 δρχ. για τους Αντιπροέδρους των ίδιων Δικαστηρίων βασικός μισθός ύψους 56.590 δρχ.,

δικαστικής λειτουργίας που κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα, παραβιάζοντας ευθέως το άρθρο 88 παρ. 2.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν η απόφαση 2306/1990 του Διοικ. Εφετείου Αθήνας και οι αποφάσεις 1688/1991 και 2458/1993 του ΣΕ, οι οποίες δικαιοδότησαν σε θέμα σχετικό με το μισθολόγιο των γιατρών του ΕΣΥ, με το οποίο διαμορφώθηκαν αμοιβές υπέρ αυτών υπέρτερες των αντίστοιχων των δικαστών. Συγκεκριμένα το άρθρο 30 παρ. 1 του ν. 1397/1983 «Εθνικό Σύστημα Υγείας» προέβλεπε για το διευθυντή του ΕΣΥ βασικό μισθό, διάφορα επιδόματα, επιδόματα εορτών και άδειας στο ίδιο σχεδόν ύψος με τα αντίστοιχα των δικαστών. Ωστόσο στον πρώτο χορηγήθηκαν επιπρόσθετες παροχές (εφημερίες και προσαυξήσεις) που επηρέασαν τελικώς το ύψος των καθαρών απολαβών του με αποτέλεσμα να διαμορφωθούν αυτές στο σύνολο τους σε ανώτερο επίπεδο από εκείνο των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών. Και οι τρεις αποφάσεις αποδέχθηκαν ότι οι αποδοχές των ανωτάτων δικαστών ήταν ανεπίτρεπτα υποδεέστερες εκείνων που εδικαιούντο να λάβουν σε σύγκριση με εκείνες που ελάμβαναν την ίδια περίοδο οι γιατροί του ΕΣΥ, κατά παράβαση των συνταγματικών διατάξεων των άρθρων 26 και 88 παρ. 2 και ορθά καταδίκασαν το Ελληνικό Δημόσιο να καταβάλλει στους δικαστές εκείνα τα χρηματικά ποσά που απαιτούνται ώστε να καλυφθεί η διαφορά των μεταξύ αποδοχών τους. Κατέληγαν στο ορθό πόρισμα ότι η οποιαδήποτε προσπάθεια μισθολογικής εξομοίωσης των δικαστικών λειτουργών με τους ιατρούς του ΕΣΥ είναι ανεπίτρεπτη ως παραβιάζουσα ευθέως το άρθρο 88 παρ. 2 του Σ.

Μάλιστα τα δικαστήρια έκριναν ότι δε χρειαζόταν να αναζητήσουν αν υπήρχε αντιστοιχία των προϋποθέσεων και συνθηκών ασκήσεως του λειτουργήματος των γιατρών του ΕΣΥ με τις προϋποθέσεις και συνθήκες ασκήσεως του δικαστικού λειτουργήματος, καθόσον τα επιπλέον χρηματικά ποσά που διεκδικούσαν νόμιμα οι δικαστές είχαν χαρακτήρα τακτικών αποδοχών και όχι αποζημιώσεως για υπερωριακή απασχόληση ή ειδικού επιδόματος, κατά συνέπεια δεν τίθεται ζήτημα περιορισμού του ύψους των αποδοχών τους από το άρθρο 104 παρ. 2 του Σ. που ορίζει ότι οι κάθε είδους πρόσθετες αποδοχές ή απολαβές των υπαλλήλων δε μπορεί να είναι κατά μήνα ανώτερες από το σύνολο των αποδοχών της οργανικής θέσης. Εξάλλου είναι απορριπτέος ως αβάσιμος ο ισχυρισμός ότι ο κοινός νομοθέτης κατά την επιτέλεση της δημοσιονομικής διαχείρισης, δεσμεύεται να εφαρμόσει το άρθρο 88 παρ. 2 του Σ. μόνο σε ρυθμίσεις που αφορούν τις κύριες - τακτικές αποδοχές και όχι τα κλαδικά ειδικά επιδόματα, τις προσαυξήσεις και τις έκτακτες απολαβές, όπως είναι οι αποζημιώσεις που χορηγούνται στους γιατρούς του ΕΣΥ για την ενεργό εφημερία τους.

9. ΟΡΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΥΨΟΥΣ ΤΩΝ ΑΝΩΤΑΤΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΙΣ ΑΠΟΔΟΧΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΟΥ ΑΡΕΙΟΥ ΠΑΓΟΥ

Πέρα από τον περιορισμό ως προς το ύψος των πρόσθετων αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών που θέτει το άρθρο 104 παρ. 2 με το οποίο ασχοληθήκαμε σε προηγούμενο χωρίο, βαρύνουσας σημασίας είναι και οι διατάξεις που οροθετούν το ανώτατο ύψος των αποδοχών τους με βάση το ύψος των αποδοχών του Προέδρου του Αρείου Πάγου.

για τους Αρεοπαγίτες, τους Συμβούλους Επικρατείας και τους Συμβούλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου το ποσό των 53.180 δρχ.

Η βασικότερη διάταξη είναι εκείνη της παραγράφου 1 ***του άρθρου 6 του ν. 1256/1982***[602] στην οποία ορίζεται ότι: ***Οι συνολικές μηνιαίες απολαβές που προέρχονται από την άσκηση εργασίας, λειτουργήματος, έργου ή οποιαδήποτε άλλη απασχόληση σε οποιοδήποτε φορέα ή σε συνταξιοδοτικό ή ασφαλιστικό φορέα κύριας και επικουρικής ασφάλισης των μισθωτών γενικά και λειτουργών του δημοσίου τομέα του άρθρου 1 του παρόντος, δεν μπορεί να είναι ανώτερες από το συνολικό μηνιαίο ακαθάριστο ποσό των αποδοχών του Προέδρου του Αρείου Πάγου που έχει σύζυγο, δύο τέκνα και συνολική δημόσια υπηρεσία είκοσι εννέα (29) ετών. Στις αποδοχές αυτές συμπεριλαμβάνονται τα επιδόματα συζύγου, τέκνων και σπουδών....».*** Σύμφωνα δε με την υπ' αριθμ. 314/1990 απόφαση του ΕΣ[603] όχι μόνο δεν αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 103 παρ. 6 και 104 παρ. 1 - 2 του Σ, αλλά αντίθετα εναρμονίζεται προς το γράμμα και τη βούληση του συνταγματικού νομοθέτη. Κατά καιρούς κρίθηκε από τη νομολογία ότι αν το σύνολο των ακαθάριστων αποδοχών του υπαλλήλου υπερβεί το σύνολο των ακαθάριστων αποδοχών του Προέδρου του Αρείου Πάγου, υπό τον όρο ότι συντρέχουν όλες οι ανωτέρω προβλεπόμενες προϋποθέσεις, υπάρχει υποχρέωση του από το νόμο να επιστρέψει στο Δημόσιο το επιπλέον ποσό. Δε τίθεται θέμα παρόμοιας υποχρέωσης αν υπερβεί τα 3/5 του συνόλου των ακαθάριστων αποδοχών του Προέδρου του Αρείου Πάγου.[604]

Η ανωτέρω διάταξη αντικαταστάθηκε από 1.1.1995 με το ***άρθρο 4 του ν. 2303/1995 που όρισε ότι οι ως άνω συνολικές μηνιαίες καθαρές απολαβές δεν επιτρέπεται να υπερβαίνουν το 50/πλάσιο του εκάστοτε τεκμαρτού ημερομίσθιου της κατά το άρθρο 37 του α.ν. 1846/1951 (ΦΕΚ 179 Α) 22ης ασφαλιστικής κλάσης του ΙΚΑ.*** Ο ίδιος νόμος στο άρθρο 2 θεσπίζει το ανώτατο όριο αποδοχών βάσει των απολαβών του Προέδρου του Αρείου Πάγου.

Σήμερα ***ισχύει το άρθρο 34 παρ. 4 του ν. 2768/1999, το οποίο διατάσσει το ανώτατο όριο των αποδοχών των λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου, των ΟΤΑ, και των άλλων ΝΠΔΔ, όπως και των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ και ΕΠ των ΤΕΙ να μην υπερβαίνει σε καμία περίπτωση το σύνολο των εκάστοτε αποδοχών του Προέδρου του Αρείου Πάγου, χωρίς οικογενειακή παροχή***.[605]

Η θέσπιση των ανωτέρω διατάξεων θεωρήθηκε αναγκαία και θεμιτή, προσαρμοζόμενη στη γενική αντίληψη που κατοχυρώνει το ίδιο το Σ ότι οι αποδοχές ακόμη και των Ανωτάτων Διοικητικών Υπαλλήλων και Λειτουργών δεν πρέπει επί ουδενί λόγο να είναι υπέρτερες των αποδοχών του Προέδρου του ΑΠ. Τουναντίον είναι διαφορετική η γνωμοδότηση του ΣΕ στις υπ' αριθμ. αποφάσεις του 1508/1987 και 4542/1986, βάσει των οποίων το Δικαστήριο ισχυρίσθηκε ότι η εξεύρεση του ανώτατου ορίου των αποδοχών όλων όσων απασχολούνται στο δημόσιο τομέα είναι αντισυνταγματική και ανίσχυρη, διότι παραπέμπει κατά παράβαση του άρθρου 88 του Σ. στις αποδοχές ανωτάτου δικαστικού λειτουργού, όπως ο Πρόεδρος του Αρείου

---

[602] Ο ν. 1256/1982 «Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και την καθιέρωση ανωτάτου ορίου απολαβών στο δημόσιο τομέα.....», όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 33 του ν. 1326/1983.

[603] Βλ. ΔιΔικ. 1991, σελ. 210.

[604] ΑΠ 434/1991, ΕΕργΔ 1992, σελ. 88, ΕΣ 518/1996, ΕΔΔ 199, σελ. 220, ΔΕΑ 2846/1988.

[605] Το ύψος του ανωτάτου ορίου αποδοχών της παρ. 4 του άρθρου 34 του Ν. 2768/1999, από 1.1.2002 ανερχόταν σε 4748,59 ευρώ, ενώ το Σεπτέμβριο του 2003 ο μηνιαίος μισθός των Προέδρων των Ανωτάτων Δικαστηρίων ήταν 4.921,39 ευρώ και σε ετήσια βάση 4.921,39Χ14 = 88.899,46 ευρώ. Στην έννοια των διπλάσιων αποδοχών της οργανικής θέσης των δικαστών περιλαμβάνονται όχι μόνο ο μηνιαίος μισθός, αλλά και τα δώρα εορτών και το επίδομα αδείας, αφού οι παροχές αυτές περιλαμβάνονται στις τακτικές αποδοχές. Βλ. ΔΠΑ 17604/1988, ΕΔΚΑ 1989, σελ. 624.

Πάγου, προκειμένου να προβεί στον καθορισμό του ανώτατου ορίου αποδοχών διοικητικών υπαλλήλων ή άλλων δημοσίων λειτουργών που είναι άσχετοι με την οργανική σύνθεση των Δικαστηρίων.

Αλλά και το ΔΕΑ με την υπ' αριθμ. 1833/1984 απόφαση του προχώρησε περισσότερο εκφράζοντας την άποψη ότι ***ο κοινός νομοθέτης επιλέγοντας αυθαίρετα ως όριο κορυφής τις αποδοχές ενός από τους κορυφαίους της δικαστικής ιεραρχίας, για να προσδιορισθεί το ανώτατο όριο των αποδοχών των διοικητικών υπαλλήλων ή λειτουργών, προβαίνει σε ανεπίτρεπτη νομοθετική συσχέτιση άσχετων και εξομοίωση ανόμοιων συνταγματικώς καταστάσεων.***

Αθήνα 2008

Ενότητα 5

1. Η ΑΣΚΗΣΗ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΩΣ ΕΓΓΥΗΤΗΣ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

Η Πολιτεία προκειμένου να διασφαλίσει την ευταξία στους κόλπους των δημοσίων υπηρεσιών της και γενικότερα της κρατικής μηχανής, μέσω της οποίας προάγεται και εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον, ενδιαφέρεται να διαμορφώσει σε αυτές, συνθήκες εύρυθμης λειτουργίας και εσωτερικής τάξης. Είναι απαραίτητο να διασφαλίσει ένα κλίμα κατανόησης και συνεργασίας μεταξύ του προσωπικού και της Διοίκησης. Αυτό σημαίνει ότι το προσωπικό οφείλει να προσφέρει την εργασία του με ζήλο και αυταπάρνηση, ενώ η Διοίκηση υποχρεούται να καλλιεργήσει μέσα στο εργασιακό περιβάλλον τις συνθήκες εκείνες και τους πρακτικούς τρόπους που θα υποκινήσουν το ανθρώπινο δυναμικό να αναπτύξει όλες του τις δυνάμεις με σκοπό την επίτευξη υψηλότερων ρυθμών ποιοτικής και ποσοτικής απόδοσης και της αποτελεσματικότερης πραγμάτωσης των αντικειμενικών στόχων της Πολιτείας.

Ο δημόσιος σκοπός που καλείται να εξυπηρετήσει η εξουσιαστική σχέση, στην οποία υπάγεται ο δημόσιος υπάλληλος, αποδεχόμενος το διορισμό του, συνεπάγεται για αυτόν περιορισμούς των αναγνωρισμένων από το Σ και το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, ατομικών και πολιτικών του δικαιωμάτων και ελευθεριών, που επιβάλλονται ρητώς από το νόμο ή από τη φύση της ιδιότητας του,[606] και τα οποία εφεξής υπόκεινται σε μεγαλύτερες δεσμεύσεις από τα αντίστοιχα των κοινών πολιτών και ασκούνται ενόψει των συμφερόντων της χρηστής λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας, κατά αφηρημένη ή συγκεκριμένη αναφορά.[607] Δεν επιτρέπεται όμως, αυτές οι δεσμεύσεις να αναιρούν το κύριο περιεχόμενο αυτών, γιατί τότε θα χαρακτηρίζονταν ως αντισυνταγματικές ή να οδηγούν στην ουσιαστική κατάργηση τους.[608] Απεναντίας ο υπάλληλος απολαμβάνει τα ατομικά του δικαιώματα, αλλά κατά την άσκησή τους, δεν πρέπει να παραβαίνει τις επιβεβλημένες σε αυτόν, από τους γενικούς και ειδικούς όρους της υπηρεσίας, υποχρεώσεις, οι οποίες απορρέουν από λόγους που ανάγονται στο δημόσιο συμφέρον[609] και από την ανάγκη της ομαλής λειτουργίας της υπηρεσίας. Η Διοίκηση από την άλλη υποχρεώνεται να λαμβάνει δυσμενή διοικητικά μέτρα σε βάρος του, υπό την προϋπόθεση ότι συμβάλλουν στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας, χωρίς όμως να αναιρούν το συνταγματικά προστατευόμενο ατομικό δικαίωμα της προσωπικότητας του, παρά μόνο εφόσον συντρέχουν οι εξαιρετικοί λόγοι που δικαιολογούν την απαγόρευση της καταχρηστικής άσκησης του δικαιώματος της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας.[610]

---

[606] ΣΕ 2733/1988.
[607] Fr. Fleiner «Διοικητικό Δίκαιο» σε μετάφραση Γ. Στυμφαλιάδη, σελ. 153.
[608] Βλ. ΣΕ 595 και 2209/1977.
[609] ΣΕ 152/1968 και ΣΕ 99/1930. Κατά τον Duguit τα γενικά συμφέροντα της υπηρεσίας και κυρίως η ανάγκη επίτευξης του κοινού σκοπού του συμφέροντος θεμελιώνουν τα καθήκοντα που έχει υποχρέωση να εκτελέσει ο δημόσιος υπάλληλος και επιβάλλουν περιορισμούς στα δικαιώματα του. Βλ. το έργο του «Traite elementaire de troit constitutionnel», 1930, τομ. 3, σελ. 180. Το δημόσιο συμφέρον νοείται όχι ως συμφέρον του Δημοσίου, αλλά ως συμφέρον του Λαού.
[610] Άρθρα 5 παρ. 1 και 3 Σ, αλλά και Τάχο Αν. «Δημόσιο υπαλληλικό δίκαιο», 1996, σελ. 160.

Η σύγχρονη συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών και η αντίστοιχη συνειδητοποίηση ορισμένων θεμελιωδών αξιών, άγουν τον ερευνητή στο συμπέρασμα περί της μεγαλύτερης καταρχήν ηθικής και κυρίως κοινωνικής απαξίας ορισμένων διοικητικών και πειθαρχικών αδικημάτων, έναντι π.χ. πολλών κλασικών εγκλημάτων που θίγουν την τιμή ή την περιουσία των πολιτών.[611] Η από τον ποινικό νομοθέτη καθιέρωση της προστασίας του έννομου αγαθού της χρηστής και εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας γίνεται εν όψει της αρνητικής σημασίας και απαξίας που έχουν για το κοινωνικό σύνολο πράξεις που θίγουν την εύρυθμη και χρηστή λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας και επικουρικά, κατ΄ αντανάκλαση προστατεύεται και η συγκεκριμένη δημόσια υπηρεσία, όταν τιμωρείται ο υπάλληλος για την τέλεση ιδιαίτερου περί την υπηρεσία εγκλήματος. Ο πειθαρχικός νομοθέτης επιδιώκει κυρίως την προστασία και εφαρμογή των κανόνων διοικητικού δικαίου, οι οποίοι διέπουν την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας, καθορίζοντας συγχρόνως τη νομική κατάσταση του δημοσίου υπαλλήλου και αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση και προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Η επίτευξη αυτού του στόχου επιβάλλει ενότητα, πειθαρχία και υποταγή στη θεσμική τάξη. Στην οργανωμένη Πολιτεία, το θιγόμενο έννομο αγαθό είναι η συγκεκριμένη δημόσια υπηρεσία της οποίας η νόμιμη λειτουργία διαταράσσεται με την τέλεση πειθαρχικού αδικήματος. Κοινός παρονομαστής όλων των δημοσίου δικαίου κυρώσεων είναι το δημόσιο συμφέρον, η θεραπεία του οποίου συνιστά και τον αποκλειστικό νομιμοποιητικό λόγο ύπαρξης, όλων αυτών των κυρώσεων, οι οποίες, επειδή ακριβώς ανάγονται στο δημόσιο συμφέρον, εντάσσονται στο χώρο του δημοσίου δικαίου.

Επειδή η Δημόσια Διοίκηση δεν υπάρχει για τον εαυτό της, αλλά έχει ως δικαιοπολιτικό σκοπό την επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος και του κάθε πολίτη χωριστά, λειτουργεί αποτελεσματικά όταν έχει την ικανότητα και δυνατότητα να πραγματοποιεί αυτό το σκοπό. Αυτός ο σκοπός επιτυγχάνεται, όπως διευκρινίζει η υπ' αριθμ. 190/1938 απόφαση του ΣΕ, όταν οι προϊστάμενοι των δημοσίων υπηρεσιών, εκτός από την εξουσία του «επιτάσσειν», έχουν αποκτήσει και την εξουσία της καταστολής των παραβάσεων των υπηρεσιακών κανόνων από τους υφισταμένους τους. Η ιεραρχία αντανακλά ένα πρότυπο οργάνωσης και πάγια αυτός ο τρόπος οργάνωσης είναι που χαρακτηρίζει τη Δημόσια Διοίκηση της χώρας μας. Το ιεραρχικά ανώτερο όργανο έχει την εξουσία να επιβάλλει τη θέληση του στο ιεραρχικά κατώτερο, υποχρεώνοντάς το να ακολουθεί τις διαταγές και οδηγίες του και παράλληλα μπορεί να μεταρρυθμίζει ή να ακυρώνει τις πράξεις του τελευταίου ως απόρροια της ιεραρχικής οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης.

Κατά τον παρελθόντα αιώνα, παγιώθηκε το σύστημα του Ναπολεόντειου καθεστώτος, βάση του οποίου αποτελούσε η σχέση αυστηρής υποταγής, στην οποία τελούσαν οι κατώτεροι έναντι των ιεραρχικώς προϊσταμένων τους. Οι τελευταίοι ασκούσαν αποκλειστική και συχνά διακριτική εξουσία επί των πρώτων. Με την πάροδο του χρόνου η σχέση αυτή υποταγής χαλάρωσε, η έκταση της διακριτικής εξουσίας του προϊσταμένου μειώθηκε και το δημόσιο λειτούργημα του υπαλλήλου μετέβαλε το χαρακτήρα του και από πολιτικό έγινε καθαρώς τεχνικό, διεπόμενο αποκλειστικά από νόμους και κανονιστικά διατάγματα που περιόριζαν την εξουσία του προϊσταμένου με την παρεμβολή των συμβουλίων, διότι παρατηρήθηκε συχνά το φαινόμενο, οι ανώτεροι να κάνουν χρήση της εξουσίας τους όχι πάντα προς το καλό της υπηρεσίας. Εξαιτίας του τεχνικού χαρακτήρα του δημοσίου λειτουργήματος δεν

---

[611] Δαρζέντα Μ. «Νομικά Κείμενα Δημοσίου Δικαίου και Φιλοσοφίας του Δικαίου 1977 - 1992» εκδόσεις Σάκκουλα, 1993, Αθήνα - Κομοτηνή, σελ. 229 επομ. και 250 - 252.

υφίσταται πλέον η αρχή της απόλυτης και τυφλής υποταγής των υφισταμένων στον προϊστάμενο, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η χαλάρωση της εξαρτήσεως των κατωτέρων από τους ιεραρχικώς προϊσταμένους είναι τέτοιου βαθμού που οδηγεί στην αναρχία.

Εξάλλου όπου επικρατεί το κοινοβουλευτικό σύστημα διακυβέρνησης, οι υπουργοί είναι προϊστάμενοι των κλάδων διοικήσεως και θεωρούνται υπεύθυνοι έναντι του Κοινοβουλίου για τις πράξεις των υφισταμένων τους. Μια τέτοια όμως, ευθύνη απουσιάζει αν οι υπάλληλοι δεν βρίσκονται σε σχέση ιεραρχικής εξάρτησης. Ο ακριβής καθορισμός της ιεραρχικής σχέσης μεταξύ των δημοσίων λειτουργών ρυθμίζεται στις λεπτομέρειες με βάση την αρχή της καλής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και της κοινοβουλευτικής ευθύνης των υπουργών.[612] Σε υπηρεσίες στις οποίες προέχει ο πολιτικός χαρακτήρας, η ιεραρχική αλληλεξάρτηση επιβάλλεται να είναι αυστηρότερη.

Το πειθαρχικό δίκαιο ως δίκαιο των οργανωμένων ομάδων υπάρχει πρωταρχικά για να ικανοποιήσει το δημόσιο συμφέρον. ***Η δημόσια υπηρεσία ως σύστημα οργάνωσης της σύγχρονης Διοίκησης υπακούει σε ορισμένους βαθύτατα δημοκρατικούς θεμελιώδεις κανόνες, οι οποίοι στοχεύουν στη διασφάλιση και ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος.*** Μεταξύ των κανόνων που καθορίζουν προφανώς το μη επιτρεπτό των διοικητικών ενεργειών και παραλείψεων, η θεωρία του δικαίου αναφέρει την αρχή της συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας, την αρχή της ισότητας[613] των διοικουμένων - χρηστών απέναντι στη δημόσια υπηρεσία και την αρχή της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Συνεπώς η παράβαση αυτών των αρχών και φυσικά της διοικητικής υποχρέωσης της επιμέλειας, ευσυνειδησίας και ανελλιπούς προσφοράς εργασίας κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της υπηρεσίας, συνιστά παρανομία.[614] Αυτές οι γενικές αρχές του υπαλληλικού δικαίου συμπολιτεύονται τόσο προς τη συνταγματική αρχή της ισότητας, όσο και προς το συμφέρον της υπηρεσίας, ώστε να μην δημιουργούνται διακρίσεις μεταξύ των υπαλλήλων και αδικαιολόγητες μεταξύ τους διαφορές μεταχειρίσεως, οι οποίες επιφέρουν σοβαρές και ποικίλες ανωμαλίες στην προσαρμογή των υπαλλήλων προς την εκπλήρωση των αρμοδιοτήτων και καθηκόντων τους, συνιστούν δε το έννομο αγαθό που πλήττεται με τα πειθαρχικά παραπτώματα των δημοσίων υπαλλήλων.[615] Μάλιστα θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι το έννομο αγαθό της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας συνιστά το λόγο ύπαρξης πειθαρχικών ποινών.

Στο πλαίσιο των εσωτερικών σχέσεων της Διοίκησης με τα όργανά της, πειθαρχία είναι το σύνολο των υποχρεώσεων στις οποίες τα όργανα ενός θεσμού, όπως είναι η Δημόσια Διοίκηση, οφείλουν να συμμορφώνονται, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του επιδιωκόμενου σκοπού του συμφέροντος της δημόσιας υπηρεσίας για να επιτρέψουν την υλοποίηση του. Στην περίπτωση του θεσμού της Διοίκησης, ο

---

[612] Μιχαήλ Δένδια «Διοικητικό Δίκαιο» εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 1944, σελ. 222 - 235.

[613] Συγκεκριμένα το άρθρο 1 του ν. 1811/1951 ορίζει ότι σκοπός του Κώδικα τούτου είναι η καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων που διέπουν την κατάσταση του προσωπικού των διοικητικών υπηρεσιών και των ΝΠΔΔ επί βάσεων ισότητας και δικαιοσύνης. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του προσχεδίου του νόμου 1811/1951 υπήρχε ομοφωνία ως προς το συμπέρασμα ότι η ορθή ρύθμιση της καταστάσεως των δημοσίων υπαλλήλων έχει άμεση επίδραση επί της ομαλής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών.

[614] Συγκεκριμένα κολάζεται πειθαρχικά μεταξύ άλλων η υπαίτια ραθυμία, η αμέλεια και η ατελής ή μη έγκαιρη εκπλήρωση των καθηκόντων του υπαλλήλου.

[615] Γι' αυτό το λόγο κάθε μεταγενέστερη τροποποίηση των διατάξεων του ΥΚ πρέπει να ερμηνεύεται τόσο προς το συμφέρον της υπηρεσίας, όσο και των υπαλλήλων κατά την ερμηνεία του ΥΚ από τον Στασινόπουλο, σελ. 7.

επιδιωκόμενος θεσμικός σκοπός είναι αυτός του συμφέροντος της υπηρεσίας. Γενικώς η πειθαρχική εξουσία απορρέει από την προς ένα ειδικό σκοπό δέσμευση των μελών μιας κοινωνικής ενότητας, εν προκειμένω των μελών του διοικητικού οργανισμού, αποτελεί πράγματι εξουσία ασκούμενη από το Κράτος, επί τη βάσει της ειδικής των διοικητικών υπαλλήλων πειθαρχικής ευθύνης.[616]

2. Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Λόγω της εκτενέστερης ενασχόλησης μας με τις πειθαρχικές ποινές πολύ γρήγορα διαπιστώνουμε ότι από την ίδρυση κιόλας του Ελληνικού Κράτους για τη Δημόσια Διοίκηση θεσπίστηκαν νομοθετήματα που προέβλεπαν την επιβολή εις βάρος υπαλλήλων πειθαρχικών ποινών, όπως της επίπληξης και της ισοδύναμης προς το χρηματικό πρόστιμο ποινής της στέρησης του μηνιαίου μισθού του υπαλλήλου.[617]

Προσπάθειες να καθιερωθεί η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και ο πειθαρχικός έλεγχος τους έγινε από τα πρώτα χρόνια της ίδρυσης του Ελληνικού Κράτους. Συγκεκριμένα το 1869 η κυβέρνηση Ζαΐμη κατέθεσε νομοσχέδιο «περί Δημοσίων Υπαλλήλων», το οποίο προέβλεπε ότι ο πειθαρχικός έλεγχος ήταν θέμα υπουργού. Το νομοσχέδιο τούτο δεν μετατράπηκε ποτέ σε νόμο. Άλλα χαρακτηριστικά νομοθετήματα ήταν ο Ν. ΑΡΓ' του 1884 «περί της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων», οι ν. ΧΝΖ'/1877 και ΧΝΣΤ'/1877 «περί οργανισμού των Υπουργείων Εξωτερικών και της Διπλωματικής και της Προξενικής Υπηρεσίας», ο ν. ΧΠΗ'/1878 «περί πολιτικών μηχανικών» που εξασφάλιζε τη μονιμότητα τους και προέβλεπε την άσκηση πειθαρχικού ελέγχου από τον υπουργό. Οι κυριότεροι νόμοι εκδόθηκαν την περίοδο που κυβερνούσε ο Χαρίλαος Τρικούπης.[618] Συγκεκριμένα ο ν. «περί προσόντων των τηλεγραφικών υπαλλήλων» του 1882 προέβλεπε ότι η απόλυση τους για πειθαρχική ευθύνη ανατίθεται σε πειθαρχικό συμβούλιο που το αποτελούσαν ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου, ο δικαστικός σύμβουλος και ο διευθυντής του τηλεγραφικού τμήματος. Ακολούθησε ο ν. του 1884 «περί προσόντων και πειθαρχικής τιμωρίας των δημοσίων λειτουργών» στον οποίο υπάγονταν οι λειτουργοί της διοικητικής και οικονομικής υπηρεσίας, της κεντρικής υπηρεσίας, των υπηρεσιών των εκκλησιαστικών και της δημόσιας εκπαίδευσης και της δικαιοσύνης, ο λογιστής, οι υπογραμματείς και οι γραφείς του εθνικού Πανεπιστημίου, οι γραφείς της εθνικής και της πανεπιστημιακής βιβλιοθήκης. Αυτός ο νόμος προέβλεπε στο άρθρο 6 «την πειθαρχική τιμωρία των υπαλλήλων δια πάσαν παράβασιν ή υπέρβασιν του ιδίου καθήκοντος, μη αποκλειόμενης της ποινικής καταδίωξης, προσέτι δε παράλειψη, ραθυμία ή κουφότητα ασύγνωστον περί την εκπλήρωση των καθηκόντων ή διαγωγή ανάξιου δημοσίου λειτουργού ή αυτόβουλη εγκατάλειψη της θέσεως του». Η πειθαρχική εξουσία περιερχόταν και πάλι στον υπουργό.

Το 1905 ψηφίστηκε νόμος σχετικά με τη σύσταση εποπτικού συμβουλίου μέσης εκπαίδευσης, σύμφωνα με τον οποίο ανατέθηκε σε συμβούλιο από καθηγητές πανεπιστημίου η πειθαρχική τιμωρία και η απόλυση καθώς και η γνωμοδότηση που αφορούσε τη μετάθεση όλων των λειτουργών της μέσης εκπαίδευσης. Μετά την

---

[616] Βλ. Μπουροπούλου Ν. «Η έννοια της δικαιοδοτικής λειτουργίας», 1951, σελ. 182 - 184, L. Trobatas «Manuel de Droit Rublic et administratif», 8η έκδοση, 1953, σελ. 132 επομ. Κατά τον Τσουλούφη «η πειθαρχική εξουσία ευρίσκει τη δικαιολογητική της βάση, το θεμέλιο και τα όρια της εις το συμφέρον της υπηρεσίας. Το έννομο αγαθό που προστατεύει το πειθαρχικό δίκαιο είναι το δημόσιο συμφέρον, το οποίο επιτυγχάνεται δια της ευρύθμου λειτουργίας των χάριν αυτού τεταγμένων υπηρεσιών...». Βλ. σχετ. «Περί του πειθαρχικού αδικήματος της μη είσπραξης μισθού», ΕΔΔ 1982, σελ. 323.

[617] Βλ. το διάταγμα της 12ης Δεκεμβρίου 1833 «Προσδιορισμός των εργασίμων ωρών εις τα γραφεία».

[618] Βλ. Πούλη Π. «Ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης».

επανάσταση του Γουδί το 1909, συστήθηκαν υπηρεσιακά συμβούλια στα οποία είχε ανατεθεί η άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας, η απόφαση για την απόλυση και η γνωμοδότηση για την προαγωγή και τις μεταθέσεις των πολιτικών υπαλλήλων της διοίκησης.[619] Ο Ν. ΓΨΒ του 1910 «περί προσόντων, πειθαρχίας και μονιμότητας των υπαλλήλων του Υπουργείου Εσωτερικών» μονιμοποίησε ένα μεγάλο μέρος του προσωπικού των υπηρεσιών του υπουργείου Εσωτερικών και των Νομαρχιών του Κράτους. Άλλα χαρακτηριστικά νομοθετήματα που θέσπιζαν ποινές είναι ο νόμος του 1834 «περί δημοτικών σχολείων», το ν. ΧΛΔ'/1877 «Περί πειθαρχικής εξουσίας εις την υπηρεσία του Υπουργείου των Οικονομικών», το Β.Δ. του 1900 «Περί πειθαρχικών ποινών επιβαλλομένων εις τους υπαλλήλους της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας». Φθάνοντας στις μέρες μας ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε το νόμο 1188/1981 «Περί καταστάσεως προσωπικού Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως» και συγκεκριμένα τα άρθρα 164, 165, 166, 170, τα οποία ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τα πειθαρχικά αδικήματα, τις πειθαρχικές ποινές και τον πειθαρχικό κολασμό ή το νόμο 1481/1984 «Οργανισμός Υπουργείου Δημόσιας Τάξης» στα άρθρα 52 - 53 του οποίου θεσπίζεται το πειθαρχικό δίκαιο του προσωπικού της Αστυνομίας και των κοινοτικών φυλάκων.

3. ΟΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ

Ο πειθαρχικός έλεγχος των διοικητικών υπαλλήλων του Κράτους διαμορφώθηκε και αναπτύχθηκε στο πλαίσιο της εξελίξεως του διοικητικού καθεστώτος της χώρας μας. Μάλιστα η νομολογία του ΣΕ άρχισε να διατυπώνει κανόνες πειθαρχικού δικαίου γενικής επί των δημοσίων υπαλλήλων εφαρμογής, θεμελιώνοντας έτσι τις βάσεις της συστηματικής άσκησης του πειθαρχικού ελέγχου, από πλευράς δίωξης, κρίσεως και τιμωρίας των πειθαρχικών παραβάσεων των διοικητικών υπαλλήλων.[620] Είναι μη αμφισβητήσιμο ότι ο έλεγχος που ασκείται από την ιεραρχικά προϊσταμένη αρχή στα πρόσωπα που έχουν την ιδιότητα δημοσίου υπαλλήλου είναι εκτός από ιεραρχικός[621] και πειθαρχικός και μάλιστα καθιερωμένος από πολύ νωρίς στη Δημόσια Διοίκηση,[622] στο πλαίσιο του οποίου εξαναγκάζονται οι υπάλληλοι να επιδεικνύουν τόσο εντός, όσο και εκτός υπηρεσίας διαγωγή που να συνάδει προς το αξίωμά τους.

Οφείλουμε να τονίσουμε ότι η άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας του Κράτους επί των υπαλλήλων του δεν ανήκει στη δικαιοδοτική λειτουργία, αποτελεί

---

[619] Βλ. Πούλη Π. «Ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης».

[620] Βλ. Στ. Παπαφράγκου «Πορίσματα εκ της Νομολογίας του ΣΕ, Αθήναι, 1935.

[621] Σύμφωνα με τον A. Lalande «η ύπαρξη διοικητικών οργάνων ενταγμένων σε διάφορες βαθμίδες και η όχι ισότιμη συμμετοχή των οργάνων αυτών στην εκπλήρωση του διοικητικού έργου που αποτελεί την ουσία της ιεραρχίας και συνακόλουθα της ιεραρχικής οργάνωσης δημιουργεί αυτόματα την ανάγκη ελέγχου των κατώτερων οργάνων από τα ανώτερα», βλ. το έργο του «Vocabulaire technique et critique de la philosophie» σελ. 413.

[622] Παραθέτω σε τούτο το σημείο αυτολεξεί την αποφ. 190/1938 ΣΕ με την οποία αποδεικνύεται με σαφήνεια η στενή σχέση ιεραρχικής και πειθαρχικής εξουσίας και η ύπαρξη του πειθαρχικού φαινομένου, ακόμη και όταν ο νομοθέτης δεν το καθιερώνει ρητά. «Επειδή, κατά τους εν τω διοικητικώ δικαίω γενικούς κανόνας, οι προϊστάμενοι των υπηρεσιών εκ της ην ασκούσιν ιεραρχικής εξουσίας, εκτός της τοιαύτης του επιτάσσειν, κέκτηνται και την εξουσία της καταστολής των παραβάσεων των υπηρεσιακών κανόνων, η πειθαρχική δε αύτη δικαιοδοσία είναι δυνατόν να ασκηθή χωρίς να έχωσι καθορισθή αι πειθαρχικώς διωκόμεναι πράξεις, ότε η εκτίμησις του πειθαρχικού παραπτώματος και η κατά τας ανάγκας της υπηρεσίας ανάλογος τιμώρησις αυτού ανήκει εις την εξουσίαν του ασκούντος την ιεραρχικήν και πειθαρχικήν τοιαύτην οργάνου, επιβάλλοντος ποινήν ελεγκτήν τυγχάνουσαν, ανάλογον δε προς την τε παράβασιν, το είδος του πειθαρχικού παραπτώματος και των εκάστοτε συντρεχουσών εν γένει περιπτώσεων».

άσκηση ενεργού διοικήσεως και όχι δικαιοδοσίας και οι εκδιδόμενες πράξεις επιβολής πειθαρχικών ποινών είναι διοικητικές. Οι πειθαρχικοί προϊστάμενοι κολάζοντας τις πειθαρχικές παραβάσεις δεν απονέμουν δικαιοσύνη ως δικαστές, διότι οι κυρώσεις τους δεν βασίζονται επί της γενικής πολιτειακής εξουσίας, όπως οι ποινές του ποινικού δικαίου, αλλά επί ειδικής επιτακτικής εξουσίας που μπορεί να απορρέει και από την κανονιστική εξουσία των διοικητικών αρχών, στρέφονται δε κατά ατόμων οικειοθελώς και με τη συναίνεση τους στρατολογημένων, υποταγμένων στην υπέρτερη κρατική εξουσία, προς επίτευξη συλλογικού σκοπού.

Το Κράτος ως εργοδότης υποχρεώνει τον υπάλληλο να ασκεί απρόσκοπτα τα καθήκοντα της θέσης που κατέχει μέσα στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης υπηρεσιακής μονάδας, διαφορετικά προβαίνει σε υπαίτια παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος, η οποία μπορεί να είναι και ποινικώς κολάσιμη.[623] Σε περίπτωση παράβασης του υπαλληλικού καθήκοντος, η Διοίκηση αξιώνει ευλόγως τη βεβαίωση της παράβασης και την επιβολή ανάλογης κύρωσης, ασκώντας έτσι κατασταλτικό έλεγχο επί των οργάνων της, ο δε υπάλληλος είτε αντικρούει αυτή την αξίωση, οπότε γεννάται η αμφισβήτηση της πειθαρχικής του ευθύνης, είτε παραδέχεται αυτή, οπότε γεννάται θέμα επιμέτρησης της ποινής. Πάντως και στις δύο περιπτώσεις η πειθαρχική αξίωση της διοίκησης άγεται προς κρίση και τελική απόφαση.[624]

Οι κανόνες που ρυθμίζουν την ειδική νομική σχέση που συνδέει το δημόσιο υπάλληλο με το δημόσιο νομικό πρόσωπο του Κράτους, προβλέπουν ένα τέτοιο σύστημα ειδικών κυρώσεων και μια διαδικασία επιβολής τους, ώστε να εξασφαλίζεται η τήρηση των κανόνων αυτών που καθορίζουν τους περιορισμούς και τα καθήκοντα του υπαλλήλου. Στην πράξη αυτός που επιθυμεί να διορισθεί υπάλληλος οποιαδήποτε θέση και αν καταλάβει, υποβάλλεται εκουσίως σε αυτούς τους κανόνες. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του υπέχει πειθαρχική ευθύνη έναντι των προϊσταμένων του, η οποία αρχίζει από τη στιγμή που αποδεχθεί με την ορκωμοσία του το διορισμό του και καταρτισθεί η υπαλληλική του σχέση, άρα από την κτήση της υπαλληλικής ιδιότητας, ανεξαρτήτως του χρόνου που ανέλαβε τα καθήκοντα του. Είναι συνυφασμένη με την υπηρεσιακή, οργανική, δημοσίας φύσεως δημοσιοϋπαλληλική σχέση που αναπτύσσει με το Κράτος, ειδάλλως είναι απόρροια της δημοσιοϋπαλληλικής του ιδιότητας. Εξαντλείται μόλις αποβληθεί από την υπηρεσία και η τυχόν απόλυση του αποτελεί την εσχάτη των πειθαρχικών ποινών (συγγεννάται και συνεκλείπει μετά της συνάψεως και λύσεως της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης).

Κατ' εξαίρεση η πειθαρχική ευθύνη μπορεί να άρχεται και για πειθαρχικώς κολάσιμες πράξεις που τέλεσε ο υπάλληλος κατά τη διάρκεια προγενέστερης υπηρεσίας του στο Δημόσιο, σε ΟΤΑ ή σε ΝΠΔΔ και για τις οποίες δεν ασκήθηκε πειθαρχική δίωξη, παραμένοντας επομένως ατιμώρητος ή αν προέβη ως ιδιώτης σε χρήση βίας, δόλου ή δωροδοκίας για την επίτευξη του διορισμού του. Επίσης υπέχει πειθαρχική ευθύνη όχι μόνο για παραπτώματα τελούντα κατά την άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων της κύριας θέσης του, αλλά και για παραπτώματα σε κάθε

---

[623] Άρθρο 259 ΠΚ, βλ. σχετικά Ε. Σπηλιωτόπουλο «Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου», Αθήνα - Κομοτηνή 1984, σελ. 84, Αντ. Τάχο «Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο» και «Ειδικό διοικητικό δίκαιο» 2, Θεσσαλονίκη, 1985, σελ. 121.

[624] Βλ. Στασινόπουλου Μιχάλη «Δίκαιο των διοικητικών πράξεων», 1951, σελ. 141 - 143, Στασινόπουλου Μιχάλη «Διοικητικές διαφορές και Διοικητικά Δικαστήρια» σελ. 9, Οικονόμου Δημητρίου «Η πειθαρχική αγωγή των διοικητικών υπαλλήλων», 1954.

άλλη υπηρεσία που διατελεί με οποιαδήποτε ιδιότητα, καθώς και για τη γενικότερη συμπεριφορά του στην κοινωνία.[625]

Οι σχετικές με τις κυρώσεις και τη διαδικασία επιβολής τους διατάξεις, αναφέρονται ως «πειθαρχικό δίκαιο», δηλαδή νοείται ως το σύνολο των κανόνων δικαίου, με τους οποίους ασκείται η πειθαρχική εξουσία της Πολιτείας για τον προσδιορισμό της πειθαρχικής ευθύνης των υπαλλήλων και της επιβολής της αρμόζουσας ποινής στο πλαίσιο της σύννομης πειθαρχικής διαδικασίας και το οποίο δεν έχει συστηματική αυτοτέλεια από τους υπόλοιπους κανόνες του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου.[626] Πρωταρχικό δικαίωμα του υπαλλήλου συνίσταται στο να προβλέπεται από το νόμο μια πειθαρχική διαδικασία αντικειμενική και αδιάβλητη, καθοδηγούμενη πάντα από το Δημόσιο Συμφέρον που δε θα προσβάλλει την αξιοπρέπεια του και θα του παρέχει το αναφαίρετο δικαίωμα να υπερασπίσει τον εαυτό του σε κάθε στάδιο αυτής. Το δραστικό μέτρο της επιβολής των πειθαρχικών ποινών, ως κατάλοιπο του αυταρχικού συστήματος Διοίκησης, πρέπει να εφαρμόζεται μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες διάφορα άλλα μέσα (π.χ. προφορική επίπληξη) αποδεικνύονται αναποτελεσματικά ως προς την υποχρέωση των υπαλλήλων για υπακοή προς τους στόχους και τους κανόνες που διέπουν τη Διοίκηση.

Η πειθαρχική εξουσία καλύπτει όλες τις κατηγορίες των προσώπων, τα οποία ασχέτως ονομασίας, τίτλου, υπηρεσιακού ή υπαλληλικού κλάδου, ιεραρχικής βαθμίδος, υπηρεσιακής διαβάθμισης, περιεχομένου ή σημασίας ασκουμένων αρμοδιοτήτων, μονομελώς ή συλλογικώς δρώντων και ανεξαρτήτως τρόπου προσλήψεως φέρουν τα τυπικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα του ΔΥ[627] ή λειτουργού. Ασκείται στο πλαίσιο της κανονικής, απρόσκοπτης, μη κερδοσκοπικής και αποτελεσματικής λειτουργίας των διοικητικών υπηρεσιών σε δραστηριότητες των μονίμων δημόσιων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων και των αντίστοιχων των ΝΠΔΔ, των εκτάκτων, των διοριζόμενων επί συμβάσει και επί θητεία σε τακτικές θέσεις (ΠΥΣ 154/1986, ΦΕΚ, Α') ή με σύμβαση δημοσίου δικαίου, του προσωπικού που έχει συνάψει με το Κράτος και τα ΝΠΔΔ σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου[628] (η εργασιακή σύμβαση που συνάπτεται ομοιάζει με εκείνη της ιδιωτικής, υπό την προϋπόθεση ότι εκδίδεται το απαιτούμενο ΠΔ που θα καθορίζει τα σχετικά με την

---

[625] ΣΕ 603,1793/1949, ΣΕ 2186/1951.

[626] Το πειθαρχικό δίκαιο δεν αποτελεί τμήμα του ποινικού δικαίου, διότι δεν αποβλέπει σε εξασφάλιση της κοινωνικής ευταξίας. Βλ. Μιχαήλ Ντασκαγιάννη «Τα πειθαρχικά παραπτώματα των δημοσίων υπαλλήλων κατά το νέο υπαλληλικό κώδικα» σε «Διοικητική Ενημέρωση».

[627] Πειθαρχική ευθύνη ακόμη έχουν και οι υπάλληλοι που δε μισθοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Χαρακτηριστική περίπτωση μη έμμισθων οργάνων του κράτους που έχουν πειθαρχική ευθύνη είναι οι πλοηγοί για τους οποίους προβλέπονται στο άρθρο 29 παρ. 1 του ν. 3142/1955 «Περί Πλοηγικής υπηρεσίας» μεταξύ άλλων οι πειθαρχικές ποινές του προστίμου μέχρι ενός δευτέρου του μηνιαίου μισθού και η προσωρινή παύση από τρεις μέρες μέχρι έξι μήνες. Πειθαρχική ευθύνη έχουν οι μαίες και το νοσηλευτικό προσωπικό που υπηρετούν στα αγροτικά ιατρεία, αφού συνδέονται με το Δημόσιο με σχέση δημοσίου δικαίου και γι' αυτό υπόκεινται για τα τυχόν πειθαρχικά τους αδικήματα στην πειθαρχική δικαιοδοσία του οικείου Νομαρχιακού Συμβουλίου Υγείας και Ασφάλισης.

[628] Για την κατηγορία αυτών των υπαλλήλων, θα ήταν σωστό να ειπωθεί ότι εφαρμόζεται ένα μεικτό καθεστώς δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου (υπάγονταν στις προϊσχύουσες πειθαρχικές διατάξεις του Π.Δ. 611/1977, οι οποίες καθόριζαν θέματα πειθαρχικού δικαίου, άρθρα 247 και 175 παρ. 1 και 2 του ν. 1811/1951, άρθρα 12 του ν. 400/1976 και 25 του ν. 417/1976, βλ. την αναλυτική προσέγγιση του θέματος από τον Γ. Ναυπλιώτη «Ερμηνεία Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ», τόμος Γ' σελ. 131 επ. 1981, «Πειθαρχικό Δίκαιο» (Π.Δ. 611/1977), εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα). Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου «Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου», σελ. 8, ενώ αντίθετη άποψη έχει ο Σωτήρης Λύτρας, ο οποίος υποστηρίζει στο έργο του «Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο ελληνικό δημόσιο δίκαιο», 1989, σελ.140 ότι ενόψει του άρθρου 103 παρ. 3 του Σ, το νομικό καθεστώς αυτών των υπαλλήλων μπορεί να διέπεται αποκλειστικά από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου.

πειθαρχική ευθύνη του, όπως και το εν γένει πλαίσιο λειτουργίας και λύσεως της σχέσεως του προσωπικού αυτού με το δημόσιο). Επιτρέπεται η παρέκκλιση από τις διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας, αποκλειόμενης, όμως της ποινής της οριστικής παύσης, αν και η καταγγελία οποτεδήποτε από πλευράς του δημοσίου, πάντα όμως για λόγο σπουδαίο, όπως είναι οι ιδιαιτέρως βαρύνουσες αντιπειθαρχικές συμπεριφορές των υπαλλήλων που βλάπτουν ευθέως τη δημόσια υπηρεσία, μπορεί να αποτελέσει ειδικό λόγο λύσεως της σχέσεως εργασίας κατά εφαρμογή του άρθρου 247 ΥΚ, του ΠΔ 410/1988 ΕτΚ 191 Α' 88, των άρθρων 37 - 45, και του Ν. 993/1979 «Περί του επί συμβάσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικού του δημοσίου των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου»[629] και των σε τακτικές θέσεις υπηρετούντων υπαλλήλων της δημόσιας υπηρεσίας ή υπαλλήλων συνδεόμενων οργανικά με την υπηρεσία και διεπόμενων από το δημόσιο δίκαιο».[630]

4. Ο ΣΚΟΠΟΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΩΞΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΠΟΙΝΗΣ

Ο πειθαρχικός νομοθέτης αποσκοπεί πρώτιστα στην προστασία των βασικών αρχών του διοικητικού δικαίου που διέπουν κάθε δημόσια υπηρεσία, αλλά επικουρικά προστατεύεται και το κοινωνικό σύνολο με την πειθαρχική δίωξη και καταδίκη του δημοσίου υπαλλήλου που υπέπεσε σε πειθαρχικό παράπτωμα. Οι πειθαρχικές κυρώσεις που επιβάλλονται σε βάρος δημοσίων υπαλλήλων, έχουν πάντα σαν αφορμή συμπεριφορές που άμεσα ή έμμεσα θεωρείται ότι επηρεάζουν την υπηρεσία ή τουλάχιστον έχουν αρνητική επίδραση στη λειτουργία της, συμπέρασμα που εύκολα εξάγουμε αν εξετάσουμε τη φύση των πειθαρχικών παραπτωμάτων που συναντούμε στον ΥΚ.

Η Διοίκηση όταν τιμωρεί πειθαρχικά κάποιον υπάλληλο τακτοποιεί τα του οίκου της, διότι όπως ήδη ελέχθη, αφορά αποκλειστικώς την τάξη των μόνων στενότατα με τη δημόσια υπηρεσία συνδεόμενων προσώπων, τα οποία έχουν άμεσα ή έμμεσα την ικανότητα να ενεργούν προνομιακώς για λογαριασμό και προς το συμφέρον της διοικήσεως, εμφανιζόμενα υπό διάφορες ονομασίες ως όργανα της, εκπροσωπώντας αυτή. Ο πειθαρχικός νομοθέτης όταν προβλέπει μια συγκεκριμένη πειθαρχική ποινή για πράξη που θίγει το έννομο συμφέρον της χρηστής και εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης ή προβαίνει σε πειθαρχική δίωξη κινείται μέσα στα στενότερα πλαίσια της χρηστής λειτουργίας της συγκεκριμένης δημόσιας υπηρεσίας, κρίνοντας το διοικητικό όργανο ως φορέα της υπαλληλικής ιδιότητας που παραβαίνει τις ειδικές κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του επιταγές της Διοίκησης.[631] Η ποινή συνιστά την αντίδραση της Δημόσιας Διοίκησης σε συμπεριφορές των υπαλλήλων και λειτουργών της που εμπίπτουν στην υπό ευρεία έννοια παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος, γι' αυτό δεν είναι τυχαίο ότι ο ορισμός του περιεχομένου

---

[629] Βλ. όμως ΔιοικΕφΘεσ 61/1996, ΕΔΔ 1996, σελ. 453 που γνωμοδοτεί τη μη υπαγωγή σε πειθαρχικές διατάξεις ΥΚ του προσωπικού με σχέση ιδιωτικού δικαίου.

[630] Αν ισχυρισθούμε ότι δημόσιος υπάλληλος είναι μόνο όποιος συνδέεται με το κράτος με ειδική σχέση διεπόμενη από το δημόσιο δίκαιο, σφάλλουμε διότι οι οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού, τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να πληρώνονται με προσωπικό προσλαμβανόμενο με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Την εκδοχή αυτή υποστηρίζει ο Επαμ. Σπηλιωτόπουλος στο έργο του «Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου» σελ. 6 επομ., ο οποίος θεωρεί ότι η ειδική νομική σχέση που συνδέει το δημόσιο υπάλληλο με το κράτος και που μπορεί να διέπεται από το δημόσιο και το ιδιωτικό δίκαιο, εισάγει τον υπάλληλο στην οργανωτική δομή του προσωπικού του κράτους που συνεπάγεται την πειθαρχική του ευθύνη.

[631] Μ. Στασινόπουλου «Ο αληθής χαρακτήρ των διοικητικών ποινών», εν αρχείω Νομολογίας 1950, σελ. 90 - 91.

του πειθαρχικού παραπτώματος αφήνεται σχετικά ανοικτός, αφού κάθε υπαίτια παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος δυνάμενη να καταλογισθεί, αποτελεί πειθαρχικό αδίκημα. Τούτο σημαίνει ενδεικτικά ότι αν η διαγωγή του δεν είναι η πρέπουσα ή αν ασκεί με πλημμελή τρόπο τα καθήκοντα του, (π.χ. εκτέλεση αυτών χωρίς ιδιαίτερο ζήλο) υπέχει πειθαρχική ευθύνη που μοιραία απολήγει στην επιβολή κυρώσεων σε βάρος του.

Ο μηχανισμός της πειθαρχικής δίωξης λειτουργεί μετά τη διάπραξη της παράβασης, έχοντας χαρακτήρα κατασταλτικό. Επειδή το πειθαρχικό αδίκημα συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με το κύρος και τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας, είναι δύσκολο να προσδιορισθεί επακριβώς, αφού η βλαπτική συμπεριφορά του υπαλλήλου για τη δημόσια υπηρεσία μπορεί να εκδηλωθεί με διάφορες μορφές. Έτσι η πολιτεία έχει ελευθερία δράσης που περιορίζεται από τις διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου, ασκώντας την πειθαρχική εξουσία, πάντα σύμφωνα με ορισμένους κανόνες που να μπορούν να προσφέρουν τις δέουσες εγγυήσεις στα πρόσωπα που υπάγονται σε αυτή και τούτο γιατί η επιβολή μιας πειθαρχικής ποινής συνιστά ένα αναντίρρητο κακό για τον υπάλληλο.[632]

Συγκεκριμένα πειθαρχική ποινή είναι η τιμωρία που υφίσταται ο υπάλληλος, όταν διαπράττει πειθαρχικό αδίκημα. Αποτελεί κακό για το θιγόμενο που προσβάλλει αποκλειστικώς την υπηρεσιακή του κατάσταση, έστω και αν το αντικείμενο αυτής είναι περιουσιακό (πρόστιμο), καλύπτει μορφές προσβολής ανάλογες προς το είδος της ποινής και το ειδικό έννομο υπηρεσιακό αγαθό που πλήττεται με αυτή (διακοπή του προς προαγωγή δικαιώματος, υποβιβασμός) και τελεί σε αιτιώδη συνάφεια προς τη συμπεριφορά και διαγωγή του, είτε υπηρεσιακή είτε εκτός υπηρεσίας, δυνάμενη, όμως να βλάψει έμμεσα το δημόσιο σκοπό της υπηρεσίας. Εμφανίζεται ως ψόγος ή έκφραση αποδοκιμασίας κατά του υπαλλήλου που παραβιάζει το νόμο και ειδικότερα εκδήλωση της απαξίας εκ μέρους της Πολιτείας προς ορισμένη ανάρμοστη προς τη δημοσιοϋπαλληλική του ιδιότητα συμπεριφορά, η πρόκληση της οποίας, κινεί το μηχανισμό της πειθαρχικής δίωξης για τον κολασμό αυτού που υπέπεσε στο πειθαρχικό παράπτωμα, αποσκοπώντας στην αποκατάσταση της διαταραχθείσης νομιμότητας και στη διατήρηση της εσωτερικής τάξης και της ευρυθμίας της υπηρεσίας ή του ΝΠΔΔ,[633] προλαμβάνοντας συγχρόνως και αποτρέποντας την οποιαδήποτε πιθανότητα επανάληψης του πειθαρχικού παραπτώματος στο μέλλον, είτε από τον ίδιο είτε από συνάδελφό του.[634]

Σκοπός των κυρωτικών κανόνων δικαίου είναι τόσο ο κολασμός του υπαλλήλου που δε συμμορφώνεται στο νόμο ή δεν εκπληρώνει δεόντως και αποτελεσματικώς το καθήκον του έναντι της υπηρεσίας, προσβάλλοντας με την παράνομη συμπεριφορά του πράξη ή παράλειψη κάποιο έννομο αγαθό, όσο και στην προστασία της ελευθερίας, η οποία περιορίζεται μόνο όταν συντρέχουν, αντικειμενικώς, οι πραγματικές εκείνες προϋποθέσεις που μπορούν να δικαιολογήσουν τη θέσπιση της επιβολής των κυρώσεων από το νομοθέτη.[635] Σε καμία περίπτωση η πειθαρχική δίωξη και τιμωρία δεν αποτελούν αυτοσκοπό, ούτε σχετίζονται με την ικανοποίηση του ιδιώτη ή δημοσίου υπαλλήλου που προσβλήθηκε ή θίχτηκε από το πειθαρχικό αδίκημα, ούτε υπαγορεύονται από λόγους εκδίκησης,

---

[632] Πατρίκιος Απόστολος υπότροφος ΙΚΥ στο έργο «Δικαστικός έλεγχος των πειθαρχικών ποινών των δημοσίων υπαλλήλων στο Ελληνικό και Γαλλικό δίκαιο.
[633] ΣΕ 3807/1973, ΣΕ 2522/1966.
[634] Τον κατασταλτικό χαρακτήρα των διοικητικών ποινών δέχεται και ο Μ. Στασινόπουλος «Δίκαιο των διοικητικών πράξεων» 1951, σελ. 141 - 142.
[635] Βλ. Τάχο Αν. «Δημόσιο υπαλληλικό δίκαιο», 1996, σελ. 160 - 162.

αλλά επιδιώκουν τον εκφοβισμό, τη συμμόρφωση και το σωφρονισμό του υπαιτίου, την παρακώλυση του υποτροπιασμού του παραπτώματος, ακόμη και την εν γένει πρόληψη και αποτροπή της μελλοντικής ανεπίτρεπτης και ανάρμοστης συμπεριφοράς των λοιπών υπαλλήλων, παραδειγματίζοντας και εκφοβίζοντας τους. Τα πειθαρχικά μέτρα εκτός από μέσα αποτροπής και ανταποδοτικής δικαιοσύνης, θεωρείται ότι συμβάλλουν στην ενίσχυση της αυτοπειθαρχίας και του αυτοελέγχου κάθε υπαλλήλου.

Η πειθαρχική εξουσία επιβάλλεται να μην υπερβαίνει τα άκρα όρια μέσα στα οποία πρέπει να κινείται, ώστε να είναι σύμφωνη προς τις αρχές της χρηστής διοίκησης.[636] Για να θεωρείται το γενικότερο πειθαρχικό σύστημα αποτελεσματικό, απαιτείται να παρέχει ταχεία και αποτελεσματική ικανοποίηση του περί δικαίου αισθήματος, διότι αν η πειθαρχική διαδικασία είναι χρονοβόρα, προκαλείται ζημία, τόσο στον υπάλληλο, η τιμή και αξιοπρέπεια του οποίου κρίνεται και αμφισβητείται, συγχρόνως όμως, θίγεται η ακεραιότητα και ο αυτοσεβασμός της Υπηρεσίας. Εξάλλου η κύρωση όταν επέρχεται μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα από τη διάπραξη του παραπτώματος, χάνει την αντικειμενική της αξία, με αποτέλεσμα να φαίνεται ότι είναι άδικη και απόρροια ακόμη και εκδίκησης.

Για να επιβληθεί η πειθαρχική ποινή είναι απαραίτητη και αναγκαία η απόδειξη ότι έλαβε χώρα η κολάσιμη πράξη και ότι έχει τελεσθεί τούτη από τον διωκόμενο υπάλληλο, ώστε η διάγνωση της ενοχής του απορρέει από τον καταλογισμό του πειθαρχικού αδικήματος σε αυτόν. Ουσιαστικά υπέχει θέση του σύνηθες και κύριου μέσου εξαναγκασμού του υπαλλήλου προς ακριβή και αυστηρή εκπλήρωση των καθηκόντων και των υποχρεώσεων του προς το Κράτος, προς τήρηση καλής διαγωγής του στον υπαλληλικό και ιδιωτικό του βίο που να συνάδει με το αξίωμα του,[637] προς την εξασφάλιση της απαιτούμενης απρόσκοπτης στις δημόσιες υπηρεσίες επίτευξης της ευρυθμίας, ευκοσμίας και τάξης στην εργασία, καθώς και της λυσιτελούς διεξαγωγής και επίτευξης των διοικητικών δραστηριοτήτων και των γενικότερων σκοπών που επιδιώκει η Πολιτεία. Ο πειθαρχικός εξαναγκασμός συντείνει και υποβοηθά στην προστασία των συμφερόντων της διοίκησης και της πολιτείας.

Κατά γενική αρχή οι απαγγέλουσες ποινές ή με άλλες κυρώσεις διατάξεις δεν επιδέχονται διασταλτική ερμηνεία και εφαρμογή.[638] Το ζήτημα της επιβολής πειθαρχικής ποινής, ως συνδεόμενο με την ομαλή και αποτελεσματική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, απόκειται αποκλειστικώς στην κρίση της Διοικήσεως, ενεργούσα πάντα σύμφωνα προς το νόμο, ώστε να αποκλείεται κάθε παρέμβαση τρίτων, έστω και άμεσα ωφελούμενων από την κατάγνωση της ποινής αυτής.

Τα λαμβανόμενα κατά περίπτωση πειθαρχικά μέτρα συναρτώνται με το είδος και τη βαρύτητα της πλήττουσας το υπαλληλικό καθήκον συμπεριφοράς και δικαιολογούνται από αυτή.[639] Η βαρύτητα της πειθαρχικών ποινών παρουσιάζει διακυμάνσεις που μπορούν να φθάνουν από την έγγραφη επίπληξη μέχρι την απομάκρυνση του τιμωρούμενου υπαλλήλου από την υπηρεσία, αποστερώντας του δικαιώματα και πλεονεκτήματα που πηγάζουν από τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα

---

[636] ΣΕ 946/1989, ΣΕ 1475/1988.

[637] Βλ. σχετικά Θ. Τσάτσου «Διάγραμμα γενικών αρχών Πειθαρχικού Δικαίου», σε Μελέτες Διοικητικού Δικαίου σελ.77 - 78.

[638] Βλ. ΣΕ 2579/1966.

[639] Οι υπ' αριθμ. 96/1930 και 802/1933 του ΣΕ δέχονταν ότι ήταν δυνατή η επιβολή και δεύτερης ποινής για το ίδιο πειθαρχικό αδίκημα, εφόσον ο ιεραρχικός προϊστάμενος έκρινε την ποινή που επιβλήθηκε από τον υφιστάμενο του ανεπαρκή.

και θέση. Εξάλλου με βάση τη νομική αρχή της επιείκειας, όταν διαπιστώνεται από τη Διοίκηση πειθαρχικό παράπτωμα που προβλέπεται και τιμωρείται από περισσότερες από μία διάταξη με διάφορη κυρωτική μεταχείριση, για να επιβληθεί η αυστηρότερη ποινή απαιτείται ειδική αιτιολογία.[640]

Οι επιπτώσεις της πειθαρχικής ποινής μετουσιώνονται σε υπηρεσιακή μείωση του υπαλλήλου, πλήττουν αναμφίβολα την αξιοπρέπεια και την προσωπικότητα του, επιχειρούν σοβαρές προσβολές στην υπηρεσιακή κατάσταση και ενδεχομένως στην περιουσία του,[641] ως συνέπεια της ανάρμοστης προς τα υπηρεσιακά καθήκοντα και τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα, συμπεριφοράς του. Αν οι επιβληθείσες ποινές είναι ιδιαίτερα αυστηρές ή δυσανάλογες με το πειθαρχικό παράπτωμα, ο τιμωρημένος υπάλληλος αισθάνεται εντονότατα αδικημένος και κυριαρχημένος από πόνο, φόβο, μνησικακία, δηλαδή από συναισθήματα που τον καθιστούν λιγότερο ανταποδοτικό, αν όχι παντελώς ανίκανο για σκέψη και ενέργεια.

Η πειθαρχική τιμωρία ακολουθεί πάντοτε τον υπάλληλο, διότι εμφανίζεται στον ατομικό του φάκελο[642] και λαμβάνεται ιδιαιτέρως υπόψη κατά την κρίση περί προωθήσεως του σε θέση εμπιστευτικότερη. Η εγγραφή της ποινής στο προσωπικό μητρώο του υπαλλήλου και της καταδικαστικής ποινικής ή πειθαρχικής απόφασης στον ατομικό φάκελο του τιμωρηθέντος την καθιστά ανεξάλειπτη από τη μνήμη των ανθρώπων.[643] Αναλόγως της βαρύτητας της, ποικίλλει ο χρόνος διαγραφής, ο οποίος υπολογίζεται από το χρόνο της εκτέλεσης της. Ειδικότερα η πειθαρχική ποινή του προστίμου διαγράφεται αυτοδικαίως μετά από πέντε έτη, της επίπληξης μετά από τρία έτη και οι λοιπές ποινές, εκτός από εκείνη της οριστικής παύσης, μετά από δέκα έτη, εφόσον κατά το αντίστοιχο χρονικό διάστημα ο υπάλληλος δεν τιμωρήθηκε με άλλη ποινή.

5. ΟΙ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΚΑΙ ΟΜΟΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

Κύρια στοιχεία της πειθαρχικής ευθύνης που την καθιστούν ιδιαίτερη και την διακρίνουν από την ποινική είναι τα εξής:

1). Όπως ήδη ανωτέρω σημειώθηκε πρωταρχικό και προσδιοριστικό για τη σημασία και το περιεχόμενο του πειθαρχικού δικαίου και της εκδηλωμένης πειθαρχικής εξουσίας στοιχείο, συνιστά η αναφορά και η συσχέτιση αυτής μόνο με πρόσωπα κατέχοντα τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα. Το πειθαρχικό δίκαιο εμφανίζει ένα χαρακτήρα εσωτερικότητας και ενδοστρέφειας, αφού μόνο δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να είναι δράστες των πειθαρχικών αδικημάτων και μοναδικοί αποδέκτες του πειθαρχικού δικαίου, σε αντίθεση με το ποινικό δίκαιο που εφαρμόζεται σε όλους τους ανθρώπους. Η πειθαρχική ευθύνη υφίσταται όσο διαρκεί η δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα, ενώ η ποινική ασκείται και όταν έχει απολεσθεί αυτή η ιδιότητα.

---

[640] ΔΕΑ 326/1990, ΔιΔικ 1991, σελ. 386.

[641] Βλ. ΣΕ 2625/1966.

[642] Θα επλήττετο το κύρος της Διοίκησης εάν οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι είχαν την εξουσία να διαγράφουν τις ήδη εκτελεσθείσες ποινές ή να τις αντικαθιστούν δεχόμενοι πιέσεις από την εκάστοτε κυβερνώσα παράταξη.

[643] Βλ. «Νομικά Σχεδιάσματα», Αθήναι, 1976, Γεωργίου Χρ. Αγγελίδη. Όσον αφορά τους δικαστικούς υπαλλήλους οι πειθαρχικές αποφάσεις τίθενται στο προσωπικό μητρώο τους. Οι πειθαρχικοί φάκελοι φυλάσσονται στο αρχείο της αρμόδιας Υπηρεσίας του Υπουργείου Δικαιοσύνης ή αν πρόκειται για υπαλλήλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, φυλάσσονται στο αρχείο της αρμόδιας υπηρεσίας του δικαστηρίου αυτού.

2). Η πειθαρχική εξουσία ασκείται επί των υπαλλήλων που υπηρετούν εντός, αλλά και εκτός της Ελλάδος, άρα δεν έχει τοπικά όρια ισχύος, όπως η ποινική εξουσία.

3). Οι πειθαρχικές ποινές δεν συμπίπτουν με τις ποινικές παρά μόνο στο πρόστιμο.

4). Στο πειθαρχικό δίκαιο δεν ισχύουν οι συνταγματικές αρχές ότι «έγκλημα δεν υπάρχει, ούτε ποινή που να επιβάλλεται χωρίς νόμο που να ισχύει πριν την τέλεση της πράξης», διότι τα πειθαρχικά αδικήματα απαριθμούνται ενδεικτικά (αν και πρέπει να τηρείται η περιοριστική απαρίθμηση του νόμου) και δεν εμποδίζεται ο νομοθέτης να θεσπίσει και με αναδρομική ισχύ πειθαρχικές ποινές, πράγμα που δεν ισχύει στο ποινικό δίκαιο.[644] Ουσιαστικά η πειθαρχική ποινή δεν έχει τη φύση της «ποινής» όπως τη γνωρίζουμε στο ποινικό δίκαιο, αλλά ομοιάζει με τις συνήθεις υπηρεσιακές μεταβολές του ΔΥ.[645]

5). Η πειθαρχική δίωξη και η τιμώρηση του πειθαρχικού παραπτώματος είναι καθήκον του πειθαρχικού δικαστή, δηλ. είναι υποχρεωτική[646] ή αλλιώς αποτελεί άσκηση δέσμιας αρμοδιότητας, δηλ. ασκείται αυτεπαγγέλτως, ενώ η ποινική δίωξη κατά κόρον, μόνο μετά από έγκληση. Κατ΄ εξαίρεση επί πειθαρχικών υποθέσεων που αξιολογούν την ποινή της επίπληξης, η πειθαρχική δίωξη απόκειται στη διακριτική εξουσία του αρμοδίου οργάνου, καθιστώντας εφικτή τη μη δίωξη και τη μη τιμωρία του υπαιτίου.

6). Επειδή η πειθαρχική δίκη είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική, η τελευταία δε μπορεί να την αναστείλει, εκτός αν συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι.

7). Στο ποινικό δίκαιο οι ποινές προσδιορίζονται ειδικά κατά περίπτωση κάθε αδικήματος, ενώ στο πειθαρχικό δίκαιο δεν καθιερώνεται η αντιστοιχία αδικήματος και ποινής, με αποτέλεσμα να επαφίεται κατά διακριτική ευχέρεια στο πειθαρχικό όργανο να επιλέξει την ποινή που θα επιβάλλει, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων που αφορούν τα παραπτώματα που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης.[647] Παρατηρούμε ότι όσο η απαρίθμηση των πειθαρχικών αδικημάτων στον ΥΚ είναι ενδεικτική, τόσο δυσκολότερος έως αδύνατος είναι ο καθορισμός της αντιστοιχίας των πειθαρχικών ποινών προς αυτά, σε αντίθεση με τα κρατούντα στο ποινικό δίκαιο. Δεδομένου μάλιστα ότι τα άρθρα 86 έως 89 του κανονισμού της υπηρεσιακής κατάστασης δεν προβλέπουν σταθερές σχέσεις μεταξύ των ποινών και των διαφόρων παραβάσεων που διαπράττουν οι υπάλληλοι, ούτε διευκρινίζουν σε τι βαθμό λαμβάνεται υπόψη η ύπαρξη επιβαρυντικών ή ελαφρυντικών περιστάσεων κατά την επιλογή της ποινής, ο καθορισμός της επιβληθείσης ποινής στηρίζεται σε

---

[644] Βλ. ΣΕ 523/1931, ΣΕ 278/1932, ΣΕ 645/1935, ΣΕ 1007/1936, ΣΕ 387/1938, ΣΕ 2322/1983 η απόφαση αυτή δέχεται ότι η συνταγματική διάταξη του άρθρου 7 παρ. 1 δεν αφορά τις πειθαρχικές ποινές.

[645] Βλ. ΣΕ 1077/1938, ΣΕ 272/1939.

[646] Η παράλειψη της πειθαρχικής δίωξης και τιμωρίας του πειθαρχικού αδικήματος συνιστά το πειθαρχικό παράπτωμα που εμπίπτει στην έννοια του ειδικού πειθαρχικού παραπτώματος κατά το άρθρο 107 παρ. 2 του ΥΚ και όχι το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης του υπαλληλικού καθήκοντος κατά τη γενική ρήτρα του άρθρου 106 του ΥΚ (βλ. 1345/1988 ΣΕ).

[647] Κατ' εξαίρεση στο πειθαρχικό δίκαιο προβλέπεται αντιστοιχία ποινής και πειθαρχικού αδικήματος, όπως συμβαίνει με τα πειθαρχικά αδικήματα που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης. Αλλά και στους υπαλλήλους της ΕΣΥΕ ενόψει ειδικού πειθαρχικού αδικήματος, προβλέπεται ότι «σε περίπτωση υποτροπής, ο υπάλληλος τιμωρείται με πρόστιμο ίσο με τις αποδοχές ενός έως τριών μηνών» (άρθρο 2 παρ. 5 του Ν. 2392/1996).

μια σφαιρική εκτίμηση εκ μέρους της αρμόδιας αρχής των εκάστοτε περιπτώσεων και περιστάσεων.[648] Ο πειθαρχικός δικαστής έχει την ευχέρεια να επιμετρήσει την ποινή, εκτιμώντας τη σοβαρότητα του αδικήματος, τις επιπτώσεις που προκάλεσε στην ομαλή λειτουργία της υπηρεσίας και το κύρος αυτής και λαμβάνοντας υπόψη την όλη προσωπικότητα του υπαλλήλου και ιδίως το υπαλληλικό του παρελθόν,[649] καθώς και τις εν γένει συνθήκες κάτω από τις οποίες διαπράχθηκε το αδίκημα, ώστε να επιλέξει επιτυχέστερα ποια από τις ποινές που προβλέπει ο νόμος είναι η πιο κατάλληλη για να επιτευχθεί ο στόχος που επιζητεί ο πειθαρχικός έλεγχος.

8). Τέλος η βασική διαφορά ανάμεσα στο ποινικό αδίκημα και το πειθαρχικό είναι ότι ενώ το πρώτο είναι αντικειμενικώς υποστατό και προσβάλλει ευθέως ζωτικό κοινωνικό συμφέρον, η διαφύλαξη του οποίου αποτελεί αντικείμενο πολιτειακής μέριμνας, αντίθετα το δεύτερο υφίσταται όταν το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο κρίνει ότι παραβιάσθηκε το πειθαρχικό καθήκον και διασαλεύτηκε η υπηρεσιακή ειρήνη, δηλαδή απόκειται στην αντικειμενική του εκτίμηση αν τελέσθηκε ή όχι πειθαρχικό παράπτωμα.[650]

Η επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας απαγορεύεται, εν ανυπαρξία αντίθετης διάταξης, λόγω της ισχύος του κανόνα «non bis in idem», όταν η ανάκληση της πράξης που επιβάλλει πειθαρχική ποινή, ενεργείται προς το σκοπό επιβολής βαρύτερης ποινής. Ισχύει η γενική αρχή ότι για το ίδιο παράπτωμα δεν δικαιολογείται δεύτερη πειθαρχική ποινή, ωστόσο ο υπουργός μπορεί να επιβάλλει στον υπάλληλο για το ίδιο παράπτωμα ποινή μείζονα από αυτή που επέβαλλε ο άμεσος προϊστάμενος, αν ο τελευταίος δεν είχε την αρμοδιότητα να επιβάλλει την ανάλογη προς το παράπτωμα ποινή. Απεναντίας, όταν πρόκειται να απαλλάξει εξολοκλήρου τον τιμωρηθέντα υπάλληλο ή να μετριάσει την ποινή, μπορεί η διοικητική αρχή που ασκεί την πειθαρχική εξουσία να την ανακαλέσει οποτεδήποτε για λόγους νομιμότητας ή σκοπιμότητας.

Πολλά κοινά σημεία παρουσιάζονται κατά την εφαρμογή των κανόνων και των αρχών του ποινικού δικαίου, της ποινικής δικονομίας και του πειθαρχικού δικαίου. Παρατηρούμε ότι οι κανόνες και οι αρχές που διέπουν το ποινικό δίκαιο και την ποινική δικονομία και επεκτείνονται στο πειθαρχικό δίκαιο είναι οι εξής:

Ισχύουν α) οι λόγοι αποκλεισμού της υπαιτιότητας και της ικανότητας προς καταλογισμό, οι οποίοι συντρέχουν στην περίπτωση διατάραξης των πνευματικών δυνάμεων ή της συνείδησης, β) οι λόγοι αποκλεισμού ή άρσης του αδίκου, όπως είναι η ενάσκηση δικαιώματος ή η εκπλήρωση νόμιμου καθήκοντος (άρθρο 20 ΠΚ), η προσταγή (άρθρο 21 ΠΚ), η κατάσταση ανάγκης (άρθρο 25 ΠΚ), η άμυνα (άρθρο 22 - 24 του ΠΚ), γ) οι ελαφρυντικές και επιβαρυντικές περιστάσεις για την επιμέτρηση της ποινής, δ) η έμπρακτη μετάνοια, ε) το δικαίωμα σιγής του πειθαρχικώς διωκόμενου, στ) η πραγματική και νομική πλάνη, ζ) το τεκμήριο της αθωότητας του πειθαρχικώς διωκόμενου, η) η επιείκεια υπέρ του πειθαρχικώς διωκόμενου και τέλος θ) η προστασία των δικαιολογημένων συμφερόντων ως λόγος που αίρει τον

---

[648] Ο πειθαρχικός δικαστής αποκτά την εξουσία να καθορίζει το είδος και την επιμέτρηση της ποινής, αναλόγως των συντρεχουσών σε κάθε περίπτωση συνθηκών. ΣΕ 1552/1956, ΣΕ 1531/1953.

[649] Εξετάζεται ακόμη και το ενδεχόμενο αν διεπράχθη παλαιότερο πειθαρχικό αδίκημα που όμως έμεινε ατιμώρητο, διότι είχε παραγραφεί, αν και τούτο θα θεωρηθεί επιβαρυντική περίπτωση εφόσον κληθεί σε απολογία ο διωκόμενος υπάλληλος και ερευνηθεί παρεμπιπτόντως από το πειθαρχικό όργανο, όπως και το τυχόν λευκό ή μη πειθαρχικό του μητρώο θα επηρεάσει ευμενώς ή δυσμενώς το πειθαρχικό όργανο κατά την κρίση του.

[650] Βλ. σχετικά Οικονόμου Δ. «Ο πειθαρχικός έλεγχος των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων», 1960, σελ. 14, 22.

πειθαρχικό χαρακτήρα δυσμενών κρίσεων, εκφράσεων και εκδηλώσεων, εκτός αν συνιστούν το πειθαρχικό παράπτωμα της χαρακτηριστικώς ανάρμοστης συμπεριφοράς.

6. ΤΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΒΑΣΗΣ ΤΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΚΑΘΗΚΟΝΤΟΣ

Η Διοίκηση επιτυγχάνει τους στόχους της με την ασκούμενη επί των υπαλλήλων της εποπτεία και πειθαρχική εξουσία και κατά επέκταση τον κολασμό των πράξεων ή παραλείψεων τους, το περιεχόμενο των οποίων αντιτίθενται στα υπαλληλικά τους καθήκοντα, διότι ανέκαθεν επικρατούσε η αντίληψη ότι οι υπάλληλοι πειθαρχούν και συμμορφώνονται προς τις διαταγές και τους κανόνες της εργασίας λόγω της επιβολής των πειθαρχικών ποινών. Η συμμόρφωση και προσαρμογή[651] τούτων στους κανόνες, τις αρχές και τις επιδιώξεις της Διοίκησης ταυτίζεται με την έννοια της πειθαρχίας, η οποία αποτελεί όρο sine qua non για την πρόοδο αυτής και τη λυδία λίθο κάθε οργανωμένης κοινωνίας.

Ο κυρωτικός και εξαρτημένος χαρακτήρας του πειθαρχικού δικαίου εντοπίζεται στην εκπλήρωση ορισμένων υποχρεώσεων από τα υποκείμενα της πειθαρχικής σχέσης, γεγονός που αποδεικνύεται από τη διατύπωση του άρθρου 205 παρ. 1 του ΠΔ/τος 611/1977, σύμφωνα με το οποίο «κάθε παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος που συντελείται με υπαίτια πράξη ή παράλειψη και μπορεί να καταλογισθεί στον υπάλληλο, συνιστά πειθαρχικό αδίκημα», ενώ στην υπ' αριθμ. 1531/1953 απόφαση του ΣΕ αναφέρεται ότι «....εις παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος δύναται να υπαχθεί πάσα αμέλεια γενικώς περί τη διεξαγωγή της υπηρεσίας...». Τόσο από το άρθρο, όσο και από την απόφαση του ανωτάτου δικαστηρίου συνάγεται ότι κάθε παράβαση των υποχρεώσεων του υπαλλήλου, υποχρεώσεων που έχουν θεσπισθεί πρόδηλα για την εξασφάλιση της καλής λειτουργίας της υπηρεσίας, καθίσταται πειθαρχικό παράπτωμα. Η παράβαση του υπηρεσιακού καθήκοντος στοιχειοθετείται από τη μη συμμόρφωση του υπαλλήλου σε επιταγές νόμων, διαταγμάτων, αποφάσεων και ιεραρχικών εντολών της προϊσταμένης αρχής.[652] Επίσης, η υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος προσδιορίζεται και από το γεγονός ότι θίγεται ή όχι το κύρος της Υπηρεσίας. Εν ολίγοις συνδέεται η έννοια του πειθαρχικού παραπτώματος με την έννοια του υπαλληλικού καθήκοντος. Δε διώκεται το φρόνημα, αλλά η πραγματική συμπεριφορά του υπαλλήλου, η οποία συνιστά παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος, το οποίο επιτάσσει τη μη εκ μέρους του

---

[651] Η οικειοθελής υπακοή και προσαρμογή των υπαλλήλων στις αποφάσεις, αρχές, κανόνες, παραδόσεις, αξίες και διαδικασίες της Δημόσιας Διοίκησης υλοποιείται μέσω του αυτοπεριορισμού, της αυτοπειθαρχίας και του αυτοελέγχου τους, στοιχεία που συνιστούν τη λεγόμενη θετική πειθαρχία και που καλλιεργούνται, όταν οι υπάλληλοι αποκτούν επίγνωση των γενικών στόχων της Διοίκησης ή ακόμη όταν οι ίδιοι με τις ενέργειες τους διαμορφώνουν τους στόχους και καθορίζουν τα πρότυπα και τις διαδικασίες που ακολουθεί η τελευταία. Αναφερόμαστε δηλαδή στο σύστημα της συμμετοχικής διοικήσεως, χάριν του οποίου αναπτύσσεται το πνεύμα της συνεργασίας και της ομαδικής εργασίας που συμβάλλουν στην ενίσχυση της αυτοπειθαρχίας.

[652] Η τυχόν αδυναμία ανταποκρίσεως στα καθήκοντα ή η πλημμελής άσκηση αυτών μπορεί να οφείλεται σε ανυπαίτια ανεπάρκεια ή ακαταλληλότητα του υπαλλήλου προς εκπλήρωση του υπαλληλικού καθήκοντος, η οποία μπορεί να επηρεάσει την υπαλληλική του εξέλιξη και ενδεχομένως να κριθεί δυσμενώς η υπηρεσιακή του σταδιοδρομία ή να οδηγήσει ακόμη και σε λύση της υπαλληλικής σχέσης, επί ουδενί όμως, δε μπορεί να χαρακτηρισθεί ως πειθαρχικό παράπτωμα που να συνεπάγεται ποινές πειθαρχικής φύσεως. ΣΕ 2030/1976, ΣΕ 3607, 3608/1981, ΣΕ 563/1984, ΑΣΔΥ 21/1966.

υπαλλήλου τέλεση πράξεων ή παραλείψεων που αντίκεινται σε διατάξεις του Συντάγματος και των νόμων.[653]

Το υπαλληλικό καθήκον προσδιορίζεται και διαγράφεται τόσο από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν στον υπάλληλο οι κείμενες διατάξεις (εγκύκλιοι, διαταγές, εντολές και οδηγίες και γενικότερα η κανονιστική εξουσία των ιεραρχικώς προϊσταμένων αρχών, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές δεν αντίκεινται ως προς το περιεχόμενο τους προς τις υποχρεώσεις που επιβάλλονται και τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στον υπάλληλο σε άλλες διατάξεις ανωτέρας βαθμίδας, όπως του Σ και των νόμων κατά τη νομολογία του ΣΕ), όσο και από τη συμπεριφορά και τη διαγωγή που κατά την κοινή αντίληψη πρέπει να τηρεί και να αναπτύσσει ο υπάλληλος κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας του, αλλά και εκτός αυτής, κατά την ιδιωτική του ζωή. Αν αυτές οι τελευταίες δεν προσιδιάζουν στην ιδιότητα του ΔΥ, θεωρείται ότι «τραυματίζουν» και «θίγουν» το κύρος της υπηρεσίας, διαταράσσοντας την εύρυθμη λειτουργία της, διότι το πειθαρχικό παράπτωμα δεν συνδέεται μόνο με τη διαγωγή του υπαλλήλου κατά τη διάρκεια της υπηρεσίας κυριολεκτικά, αλλά και με τη διαγωγή του, η οποία τελεί σε απόλυτη συνάφεια προς την υπηρεσιακή του δράση.[654]

Η ύπαρξη του πειθαρχικού παραπτώματος απόκειται στην υποκειμενική εκτίμηση του πειθαρχικού οργάνου, που κρίνει αν υπάρχει κατά τη γνώμη του παράβαση καθήκοντος που να πλήττει το έννομο αγαθό της εύρυθμης και χρηστής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Για την τέλεση του πρέπει να συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις:

α) ***παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος με πράξη ή παράλειψη (στοιχείο της αντικειμενικής υπόστασης του πειθαρχικού παραπτώματος),***

β) ***η παράβαση να οφείλεται σε υπαιτιότητα του υπαλλήλου, δηλαδή σε δόλο ή σε αμέλεια (στοιχείο της υποκειμενικής υπόστασης του πειθαρχικού παραπτώματος) και***

γ) ***να μπορεί καταλογιστεί στον υπάλληλο.***[655]

Το πειθαρχικό παράπτωμα ως πράξη αποτελείται ***από το υποκειμενικό ή εσωτερικό μέρος,*** δηλαδή από τη βούληση του υπαλλήλου και ***από το αντικειμενικό ή εξωτερικό μέρος,*** δηλαδή από την με ορισμένη πράξη ή παράλειψη, παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος. Και όταν μιλάμε για πράξη νοείται κάθε σωματική ή πνευματική ενέργεια του υπαλλήλου, που έχει ως αποτέλεσμα τη μη ορθή και μη νόμιμη άσκηση των καθηκόντων του, ενώ ως παράλειψη νοείται η μη εκτέλεση ορισμένης ενέργειας που από το νόμο έχει υποχρέωση να εκτελέσει ο υπάλληλος, με συνέπεια να ακολουθήσει αποτέλεσμα αντίθετο προς το υπηρεσιακό καθήκον. Ωστόσο ο χαρακτηρισμός μιας πράξης ή παράλειψης ως παράβασης υπαλληλικού καθήκοντος εξαρτάται από τα εκ της ιδιότητας και της υπηρεσίας του υπαλλήλου επιβαλλόμενα καθήκοντα[656] και δεν αρκεί απλώς η παράβαση οιασδήποτε επιταγής δικαίου.

---

[653] Μιχαήλ Ντασκαγιάννη «Τα πειθαρχικά παραπτώματα των δημοσίων υπαλλήλων κατά το νέο υπαλληλικό κώδικα» σε «Διοικητική Ενημέρωση».
[654] ΣΕ 1481/1959, ΣΕ 1005/1978, ΣΕ 3134, 3137/1980, ΣΕ 3731/1981, ΣΕ 1480/1982, ΣΕ 654/1996.
[655] ΣΕ 1891, 1379/1955, ΣΕ 530/1956, ΣΕ 99 - 100/1961, ΑΣΔΥ 21/1966, ΣΕ 1181/1971, ΣΕ 123/1972, ΣΕ 2030/1976, ΣΕ 3607, 3608/1981, ΣΕ 563/1984, ΣΕ 715/1981, ΣΕ 786/1990.
[656] ΣΕ 1802/1951.

Δόλος υπάρχει, όταν η πράξη ή παράλειψη τελείται από πρόθεση του υπαλλήλου, δηλαδή προβαίνει σε ενέργεια ηθελημένα ή με γνώση ότι αυτή συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα, ενώ αμέλεια υπάρχει όταν ο υπάλληλος δεν υπέδειξε την προσοχή και την περίσκεψη που έχει υποχρέωση να επιδείξει κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του.

Η ικανότητα προς καταλογισμό είναι η κρίση ότι η πράξη ή παράλειψη που συνιστά παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος, εξαρτάται θετικά ή αρνητικά από τη βούληση του υπαλλήλου.[657] Καταλογίζεται η πράξη ή παράλειψη όταν ο υπάλληλος έχει την ικανότητα να αντιληφθεί τη σημασία της πράξης ή της παράλειψης του, η οποία προϋποθέτει την ύπαρξη της πνευματικής ωριμότητας ή ψυχικής υγείας ή αδιατάρακτης συνείδησης του. Εξετάζεται κατά πόσο η ψυχική του κατάσταση του επιτρέπει τον καταλογισμό. Η υπαιτιότητα αίρεται στην περίπτωση που ο υπάλληλος τέλεσε την πράξη ή την παράλειψη κάτω από συνθήκες βίας. Καταλογισμός δεν υπάρχει όταν ο υπάλληλος κατά τον κρίσιμο χρόνο της τέλεσης της πράξης ή της παράλειψης βρίσκεται σε ψυχική κατάσταση που επηρεάζει τη βουλητική ικανότητα,[658] όπως συμβαίνει στην περίπτωση που είναι ασθενής ή όταν βρίσκεται σε ανυπαίτια παραφορά ή μέθη.

7. ΟΙ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΕΣ ΠΟΙΝΕΣ ΚΑΤΑ ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΔΙΚΑΙΟ

Οι πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται στους υπαλλήλους που έχουν συνάψει με το Δημόσιο, τους ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ σύμβαση εργασίας δημοσίου δικαίου, όπως ορίζει ο ΥΚ στο άρθρο 109 και ο Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων στο άρθρο 113 είναι οι εξής:

Α) Η έγγραφη επίπληξη,[659] η οποία δεν έχει κανένα οικονομικό αντίκτυπο στον τιμωρημένο υπάλληλο. Έχει πρωτίστως ηθική σημασία διότι προσβάλλει το κύρος και τη φιλοτιμία του υπαλλήλου, τον θίγει κυρίως ηθικώς και δευτερευόντως και περιουσιακά, καθόσον σε βάρος του τιμωρούμενου υπαλλήλου καταλογίζονται τα τέλη σημάνσεως της καταδικαστικής πειθαρχικής απόφασης. Σύμφωνα δε με το προϊσχύον Ν.Δ. 730/1970, άρθρο 2, η επιβολή της μπορούσε να προκαλέσει δυσάρεστες υπηρεσιακές συνέπειες. Η υποχρέωση εγγραφής της στο πειθαρχικό μητρώο είχε ως αποτέλεσμα τη διαγραφή του τιμωρηθέντος από τον πίνακα των προακτέων ή την παράλειψη του από τις προαγωγές. Επίσης, ήταν δυνατόν να επηρεάσει την κρίση του υπηρεσιακού συμβουλίου περί της ευδόκιμης υπηρεσίας του υπαλλήλου.[660]

Β) Το πρόστιμο έως τις αποδοχές τριών (3) μηνών.

Γ) Η στέρηση του δικαιώματος για προαγωγή από ένα (1) έως πέντε (5) έτη.

Δ) Ο υποβιβασμός κατά ένα βαθμό.

---

[657] ΣΕ 715/1981 μπορεί να αποδοθεί στον υπάλληλο που την τέλεσε.

[658] ΣΕ 123/1972.

[659] Στον αντίποδα η προφορική επίπληξη ασκείται στο πλαίσιο του ιεραρχικού ελέγχου των υφισταμένων από τους προϊσταμένους, συνισταμένη σε αυστηρές παραινέσεις και εντολές των τελευταίων, χωρίς ουδέποτε να θεωρηθεί πειθαρχική ποινή. Η ταυτόχρονη επιβολή προφορικής και έγγραφης επίπληξης δεν αποτελούν δύο πειθαρχικές ποινές για το ίδιο παράπτωμα. Βλ. ΣΕ 2320/1947, ΣΕ 2445/1971, προϊσχύων ν. 1811/1951, άρθρο 133.

[660] Ωστόσο οι προϊσχύουσες διατάξεις περί τριετιών όριζαν ότι η ποινή της επίπληξης δεν επιδρά επί της χορήγησης τους. Βλ. Π.Υ.Σ. 1020, 58 ΦΕΚ 213 Α 58, ΝΔ. 807/1971 ΦΕΚ 2 Α 71 και άρθρο 2 του ΝΔ. 1240 ΦΕΚ 174 Α 1972.

Ε) Η προσωρινή παύση από τρεις (3) έως έξι (6) μήνες με πλήρη στέρηση των αποδοχών και

ΣΤ) Η οριστική παύση, η επαχθέστερη των πειθαρχικών ποινών, η οποία επιβάλλεται μόνο για σοβαρά πειθαρχικά αδικήματα που ορίζονται περιοριστικώς. Ωστόσο εάν από το νόμο τιμωρείται κάποιο πειθαρχικό παράπτωμα με την ποινή της απολύσεως, τούτο δεν κωλύει το πειθαρχικό συμβούλιο, εκτιμώντας τα γεγονότα να επιβάλλει ελαφρύτερη ποινή. Αντίθετη αντίληψη αντίκειται καταφανώς στην έννοια και την ερμηνεία του άρθρου 114 του Συντάγματος.

Για το προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου οι πειθαρχικές ποινές περιορίζονται στην έγγραφη επίπληξη και το πρόστιμο μέχρι τις αποδοχές ενός μήνα, το οποίο αποτελεί έσοδο των οικείων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε κάθε άλλη περίπτωση ακολουθείται το μέτρο της καταγγελίας της σύμβασης εργασίας για σπουδαίο λόγο.

Πρέπει να σημειωθεί ότι χαρακτήρα κύρωσης έχουν και οι χρηματικές ποινές που επιβάλλονται από το ΕΣ με βάση το άρθρο 26 παρ. 1 του ΠΔ. 774/1980 σε βάρος δημοσίων υπολόγων που δεν εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους μέσα στις προθεσμίες που ορίζει ο νόμος. Αντίθετα δεν αποτελεί κύρωση ο καταλογισμός ελλείμματος σε βάρος δημοσίων υπολόγων από το ΕΣ, γιατί το ποσό που τους καταλογίζεται έχει ως αντικείμενο την αναπλήρωση ποσού που έπρεπε να υπάρχει στη διαχείριση των υπολόγων και που από υπαιτιότητα τους λείπει δηλ. σε τελευταία ανάλυση πρόκειται για αποκατάσταση της ζημίας που είχε το Δημόσιο από την υπαίτια ή κακή διαχείριση των δημόσιων υπόλογων, (στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του διοικητικού οργάνου) εξαιτίας της οποίας προέκυψε έλλειμμα στη διαχείριση. Ουσιαστικά αναφερόμαστε σε ένα καθαρά αποζημιωτικό δεδομένο.

Μη ισχύουσες πειθαρχικές ποινές

Στις πειθαρχικές ποινές δε συγκαταλέγεται πλέον η ποινή της δυσμενούς μετάθεσης,[661] η οποία καταργήθηκε από τον ΥΚ του Ν. 1811/1951 και εξής. Το διάταγμα της 3ης Απριλίου του 1833 προέβλεπε ως ποινή τη δυσμενή μετάθεση άνευ χορηγήσεως οδοιπορικών, αν και η ποινή απέβαλλε το δυσμενές χαρακτήρα της, σε περίπτωση που η μετάθεση ευνοούσε τον μετατιθέμενο. Αν όμως, η μετάθεση συνεπαγόταν μικρότερες αποδοχές, τότε ο μετατιθέμενος δοκίμαζε σκληρές εξαιτίας της ποινής συνέπειες. Το ενδιαφέρον μας θα στραφεί στο πρόστιμο, τον υποβιβασμό και την προσωρινή παύση, αυτές δηλ. τις πειθαρχικές ποινές που επιφέρουν μείωση ή ολική απώλεια του μισθού. Δε θα ασχοληθούμε με τη στέρηση του δικαιώματος για προαγωγή, αφού σε μια τέτοια περίπτωση ο υπάλληλος δε χάνει, αλλά δικαιούται επαύξηση των αποδοχών του, ούτε και με την οριστική παύση, αφού εξαιτίας αυτής έχει απολέσει την υπαλληλική του ιδιότητα, άρα και το δικαίωμα απόληψης μισθού.

Πειθαρχικές ποινές παλαιότερα θεωρούνταν η ενώπιον προσωπικού του γραφείου γινόμενη προφορική παρατήρηση, η μη χορήγηση άδειας, η έκφραση μομφής με αναβολή του προβιβασμού κατά αρχαιότητα, η διακοπή του προς προαγωγή δικαιώματος.[662]

Οι ισχύουσες πειθαρχικές ποινές των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ

Το «***Πειθαρχικό Συμβούλιο Καθηγητών ΑΕΙ***» αποτελεί σύμφωνα με το νόμο 249/1976 το συλλογικό διοικητικό όργανο που ρυθμίζει θέματα της

---

[661] Δένδια Μιχαήλ «Διοικητικό Δίκαιο», 1964, 1952, εκδότης Αργύρης Παπαζήσης.
[662] ΣΕ 426/1930.

υπηρεσιακής κατάστασής τους, είναι δηλ. το αντίστοιχο ΥΣ των καθηγητών των ΑΕΙ κατά το άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος. Με το άρθρο 326 του Ν. 5343/1932 «περί Οργανισμού του Πανεπιστημίου Αθηνών» (Α' 86) που εφαρμόζεται στα μέλη Δ.Ε.Π. όλων των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων δυνάμει του άρθρου 9 του Ν. 249/1976 «περί Πειθαρχικού Συμβουλίου Καθηγητών και Υφηγητών των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων» και του άρθρου 17 παρ. 1 του ν. 1268/1982, ορίσθηκαν τα εξής: Εάν τακτικός ή έκτακτος καθηγητής του Πανεπιστημίου (μέλος ΔΕΠ ή Ε.Π., αλλά και Ε.Ε.ΔΙ.Π. ή Ε.ΔΙ.Π., Ε.Τ.Ε.Π.) παραβαίνει τα καθήκοντα του, εάν επιδεικνύει ραθυμία ή κουφότητα ασύγγνωστη περί την εκπλήρωση αυτών, εάν επιδεικνύει διαγωγή απάδουσα στην αξιοπρέπεια του Πανεπιστημιακού λειτουργού, εάν αυτοβούλως εγκαταλείψει τη θέση του, ***τιμωρείται πειθαρχικώς με έγγραφη επίπληξη, με πρόστιμο όχι κατώτερο του ενός δέκατου (1/10), ούτε μεγαλύτερο από ολόκληρο το μηνιαίο μισθό, με προσωρινή απόλυση από ένα μήνα μέχρι ένα έτος ή με οριστική απόλυση.*** Η ισχύουσα νομοθεσία διατηρεί τις ίδιες ποινές (άρθρο 24), προσδιορίζοντας ενδεικτικά στο άρθρο 23 και νέα πειθαρχικά παραπτώματα. Οι πειθαρχικές ποινές της επίπληξης και του προστίμου επιβάλλονται από τον Πρύτανη και τον Πρόεδρο (σύμφωνα με τον προϊσχύοντα νόμο από τον Υπουργό), ενώ από το οικείο πειθαρχικό συμβούλιο, συν των άλλων, επιβάλλονται και οι πειθαρχικές ποινές της προσωρινής και οριστικής απόλυσης.

Στο άρθρο 7 παρ. 1 του Ν. 249/1976 ορίζεται ότι: Η πειθαρχική δίωξη ασκείται είτε από τον Πρύτανη ή από εκείνον που υπέχει θέση Πρύτανη ή από τους νόμιμους αναπληρωτές αυτών του Ανωτάτου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος στο οποίο ανήκει ο εκπαιδευόμενος, είτε από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων διά του Πρυτάνεως ή των νόμιμων αυτού αναπληρωτών. Ο ν. 1566/1985 στο άρθρο 79 ορίζει ότι τα μέλη ΔΕΠ υπάγονται στην αρμοδιότητα του πειθαρχικού συμβουλίου και στις πειθαρχικές διατάξεις για τους καθηγητές και τους υφηγητές των ΑΕΙ.

Μάλιστα ***στο άρθρο 51 του Κανονισμού Λειτουργίας του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης*** ορίζεται ότι ***οι πειθαρχικές ποινές είναι η έγγραφη επίπληξη, η περικοπή αποδοχών μέχρι τριών μηνών και σε περίπτωση υποτροπής μέχρι έξι μηνών, καθώς και η προσωρινή ή οριστική παύση***, η δε πειθαρχική διαδικασία κινείται από το Διευθυντή του Τομέα, τον Πρόεδρο του Τμήματος, τον Κοσμήτορα της Σχολής και βέβαια από τον Πρύτανη ή το νόμιμο αναπληρωτή του, ο οποίος ασκεί και την πειθαρχική δίωξη.

Σύμφωνα με την παλαιότερη νομοθεσία η κατοχύρωση της έδρας προστατευόταν κατά τον εξής τρόπο: Οι καθηγητές[663] δεν επιτρεπόταν να απολυθούν, ούτε να απαγορευθεί σε αυτούς η διδασκαλία ή να παυθούν έστω και πρόσκαιρα, παρά μόνο μετά από απόφαση του πανεπιστημιακού συμβουλίου, η οποία έπρεπε να ληφθεί με πλειοψηφία των δύο τρίτων των μελών του, κατά της οποίας χωρούσε έφεση ενώπιον του ανωτάτου συμβουλίου δημοσίας εκπαίδευσης (άρθρο 7 του νόμου του 1880, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 3 του νόμου του 1896). Μπορούσε όμως και ο υπουργός να επιβάλλει προσωρινή παύση, για χρόνο όχι μεγαλύτερο του έτους και χωρίς στέρηση των αποδοχών (άρθρο 15 του νόμου του 1880). Επίσης, είχε την αρμοδιότητα να τους υποβιβάσει μετά από σύμφωνη γνώμη του ανωτάτου συμβουλίου (άρθρο 14 του νόμου του 1880) ή να τους μεταθέσει σε ισόβαθμη θέση,

[663] Και για τους καθηγητές μέσης εκπαίδευσης ίσχυαν τα ανωτέρω με τη διαφορά ότι για τον υποβιβασμό τους δεν χρειαζόταν η σύμφωνη γνώμη του μονίμου τμήματος του ανωτάτου συμβουλίου, όπως όριζε το άρθρο 14 του νόμου 1880.

μετά από απόφαση του μονίμου τμήματος του ανωτάτου συμβουλίου, εφόσον ο ενδιαφερόμενος καθηγητής είχε ασκήσει το δικαίωμα της ακροάσεως. Οι ανωτέρω πειθαρχικές ποινές επιβάλλονταν σε πρώτο βαθμό από το πανεπιστημιακό συμβούλιο[664] και κατά έφεση από το ανώτατο συμβούλιο δημόσιας εκπαίδευσης.

8. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΙ ΥΠΟΨΗ ΓΙΑ ΤΗ ΛΗΨΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΜΕΤΡΗΣΗ ΤΗΣ ΠΟΙΝΗΣ

Για την εκδίκαση του πειθαρχικού παραπτώματος η ποινή που πρέπει να επιβληθεί και η επιμέτρηση αυτής προσδιορίζονται:

Α) Από τη βαρύτητα του παραπτώματος, για την εκτίμηση της οποίας λαμβάνονται υπόψη κυρίως ο αντίκτυπος που είχε τούτο στην εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας και το γόητρο αυτής, η φύση, το είδος και το αντικείμενο του παραπτώματος, τα πραγματικά περιστατικά τα οποία διαπιστώθηκε ότι τέλεσε ο τιμωρηθείς υπάλληλος, το μέγεθος της βλάβης ή του κινδύνου που προκλήθηκε από αυτό, καθώς και η ένταση του δόλου ή ο βαθμός συμμετοχής και υπαιτιότητας του.

Β) Από την προσωπικότητα του υπαιτίου για την εκτίμηση της οποίας λαμβάνονται κυρίως υπόψη ο βαθμός, η πείρα, ο χρόνος υπηρεσίας, η υπηρεσιακή του εικόνα, ο χαρακτήρας, η προηγούμενη διαγωγή του, το μορφωτικό του επίπεδο, η ψυχική του κατάσταση, οι προσωπικές ψυχολογικές, αλλά και οικογενειακές «ειδικές συνθήκες» υπό τις οποίες τελούσε ο υπάλληλος, καθώς και τα αίτια που οδήγησαν στην τέλεση του παραπτώματος, η τυχόν κατά εξακολούθηση διάπραξη του ίδιου πειθαρχικού παραπτώματος, η επιδειχθείσα μεταμέλεια του και η προθυμία για επανόρθωση των συνεπειών της πράξης του. Η πειθαρχική ποινή που θα επιβληθεί σύμφωνα με την απόφαση 177/2006 του ΣΕ, πρέπει να αξιολογείται ταυτόχρονα από το υπηρεσιακό συμβούλιο σε σχέση με την απόδοση και την υπηρεσιακή συμπεριφορά του υπαλλήλου.

Γ) Από τις περιστάσεις κάτω από τις οποίες έγινε το παράπτωμα και κυρίως το χρόνο, τον τόπο, τα μέσα και τον τρόπο διάπραξης αυτού, καθώς και τις συνθήκες που επικρατούν κατά την τέλεση του.

Για την επιμέτρηση της ποινής λαμβάνονται υπόψη ***ως επιβαρυντικά στοιχεία*** το πειθαρχικώς βεβαιωμένο βεβαρημένο μητρώο και παρελθόν (ΣΕ 1059/1955, ΣΕ 2759/1966, ΣΕ 2203, 2847/1968) του τιμωρηθέντος, η μετά την επιβολή της ποινής εξακολούθηση τέλεσης του ιδίου παραπτώματος (ΣΕ 643/1953), η υποτροπή τέλεσης παρόμοιων παραπτωμάτων (ΣΕ 230/1950, ΣΕ 1287/1953, ΣΕ 2281/1953, ΣΕ 262/1999), η δυσμενής υπηρεσιακή εικόνα του υπαλλήλου που προκύπτει τόσο από τις εκθέσεις αξιολόγησης, όσο και από τη γενικότερη διαγωγή του εντός της υπηρεσίας (ΣΕ 2759/1966, ΣΕ 4654/1995, ΣΕ 1215/1990, ΣΕ 2774/1981, ΣΕ 495/1991), η χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπή συμπεριφορά (ΣΕ 749/1971), η ιδιάζουσα βαρύτητα του αδικήματος (ΣΕ 1432/1972).

Αντίθετα συνιστούν ***ελαφρυντικές περιστάσεις ως λόγοι επιβολής ηπιότερης πειθαρχικής ποινής ή μείωσης της ποινής,*** η προηγούμενη εξαιρετική υπαλληλική εικόνα και ποιότητα του υπαλλήλου (ΣΕ 381/1954, ΣΕ 2712/1992, ΣΕ 398/1993, ΣΕ 1078/1995), το καλό ήθος και ο χαρακτήρας αυτού (ΣΕ 1052/1954, ΣΕ 159/1972), η ειλικρινής και έμπρακτη μεταμέλεια, συμπεριφορά και το νεαρό της ηλικίας (ΣΕ 990/1996), ή οι δυσχέρειες που αντιμετώπιζε κατά τη διάρκεια της

[664] Ενώ παλαιότερα από το ακαδημαϊκό συμβούλιο, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 3 του νόμου 1896.

εργασίας του, (ΣΕ 381/1954), το μη βεβαρημένο, λευκό μητρώο του (ΣΕ 1929/1954, ΣΕ 965/1957, ΣΕ 1169/1963, ΣΕ 3423/1970, ΣΕ 3452/1974, ΣΕ 65/1975, ΣΕ 338/1982), οι ιδιαίτερες συνθήκες κάτω από τις οποίες τελέστηκε το αδίκημα (ΣΕ 2847/1968, ΣΕ 2236/1965), οι ευμενείς κρίσεις των προϊσταμένων του (ΣΕ 2077/1962), η υπερβολική καταπόνηση (ΣΕ 865/1964), η ιδιάζουσα ψυχική κατάσταση του (ΣΕ 928/1980, ΣΕ 1169/1963, ΣΕ 3423/1970, ΣΕ 464/1979, ΣΕ 2123/1964, ΣΕ 3513/1974), η ιδιότητα του ως δοκίμου (ΣΕ 2236/1965), το ενδιαφέρον προς την υπηρεσία (ΣΕ 2208/1961, ΣΕ 153/1972), η κακή κατάσταση της υγείας του (ΣΕ 856/1977), οι ιδιάζοντες οικογενειακοί λόγοι (ΣΕ 2349/1977, ΣΕ 3285/1970).

9. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΑΠΟ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΠΙΒΟΛΗ ΤΩΝ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΠΟΙΝΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

Η σχέση μεταξύ της αρχής της αναλογικότητας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτυπώνεται σαφέστερα από την ίδια τη δικαιολόγηση της λειτουργίας της αρχής. Είναι απολύτως αναγκαία, υπό την έννοια ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα δε θα μπορούσαν να προστατευθούν επαρκώς χωρίς την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας. Μεταξύ των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αρχής της αναλογικότητας υπάρχει σχέση αλληλένδετη, διότι τα πρώτα συμπεριλαμβάνουν και προϋποθέτουν κατά την άσκηση τους, την αρχή της αναλογικότητας. Και αντιστρόφως η αρχή της αναλογικότητας, συναγόμενη από το σύνολο των θεμελιωδών ελευθεριών, εξυψώνεται σε ρυθμιστικό παράγοντα της προστασίας, κατοχύρωσης και άσκησης τους, για να μπορεί να θεμελιωθεί η ίδια, δικαιολογώντας συνάμα την εφαρμογή της. Γι' αυτό και κάθε φορά που μια κρατική απόφαση προσβάλλει ένα ή περισσότερα θεμελιώδη δικαιώματα, οφείλει να λαμβάνει υπόψη τα αντικρουόμενα έννομα συμφέροντα, δηλαδή τόσο αυτά που επιβάλλουν την προσβολή του συγκεκριμένου δικαιώματος, όσο και αυτά που απαιτούν την αποτροπή της. Εν ολίγοις η αρχή της αναλογικότητας μεταξύ των αντιτιθέμενων συμφερόντων εγγυάται τη μη φαλκίδευση της προστατευτικής λειτουργίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Η Διοίκηση υποχρεούται να εφαρμόζει την αρχή της αναλογικότητας στις περιπτώσεις που δικαιούται από το νόμο να ενεργεί κατά διακριτική ευχέρεια, ενώ όταν δρα στο πλαίσιο της δέσμιας αρμοδιότητας, απουσιάζει παντελώς ο καθοριστικός ρόλος της εν λόγω αρχής. Η απόφαση της περί επιβολής πειθαρχικών ποινών ή δυσμενών διοικητικών μέτρων συνιστά προϊόν συνεκτίμησης της βαρύτητας και των αντικειμενικών και υποκειμενικών συνθηκών υπό τις οποίες τελέστηκε το αδίκημα,[665] λαμβανόμενη βάσει της αρχής της αναλογικότητας, μια αρχή με συνταγματική αξία που απέκτησε καθολικότητα και δεσμευτικότητα ως προς την εφαρμογή της σε νομοθετικό, εκτελεστικό και δικαστικό επίπεδο, παρόλο που δεν στηρίζεται σε κάποια συνταγματική διάταξη, αλλά στο σύνολο των διατάξεων του Συντάγματος που θεμελιώνουν την έννοια του Κράτους Δικαίου.[666]

Η αναλογικότητα εκλαμβάνεται ως η εύλογη σχέση ή συνάφεια που πρέπει να υπάρχει μεταξύ λαμβανόμενου μέτρου και επιδιωκόμενου σκοπού, σε σχέση βέβαια προς τη συγκεκριμένη πραγματική κατάσταση στην οποία πρόκειται να εφαρμοσθεί το μέτρο αυτό και προς τις συνέπειες που θα προκύψουν από αυτό. ***Το δε***

---

[665] Βλ. ΣΕ 257 και 1829/1987, ΣΕ 1782/1989, ΣΕ 4024/1990.

[666] Ενδεικτική αυτής της φιλοσοφίας είναι η απόφαση του ΣΕ 2112/1984 που θεώρησε ότι η αρχή της αναλογικότητας είναι «απορρέουσα εκ της έννοιας του Κράτους Δικαίου».

μέτρο για να είναι ανάλογο και επομένως εύλογο, θα πρέπει να είναι αναγκαίο, άρα μη υπερβολικό, δηλαδή όχι προδήλως δυσανάλογο, να είναι κατάλληλο και αποτελεσματικό, άρα ενδεδειγμένο για την εξυπηρέτηση του συγκεκριμένου σκοπού του δημόσιου συμφέροντος και το λιγότερο επαχθές για τον υπάλληλο. Οι αρχές της χρηστής Διοίκησης και της νόμιμης χρήσεως της διακριτικής εξουσίας επιβάλλουν ο δικαστής να επιλέγει τόσο το λιγότερο επαχθές για το διοικούμενο μέτρο, όσο και το κατάλληλο για την εκάστοτε περίπτωση. Βάσει αυτών στο πλαίσιο του πειθαρχικού ελέγχου η τυχόν επιβολή μιας τυπικά νόμιμης, πλην όμως δυσανάλογης ποινής στο βαθμό που παραβιάζει τη συνταγματική επιταγή της αναλογικότητας, δεν θεωρείται από ουσιαστικής απόψεως νόμιμη.[667]

Και εδώ τίθεται το ερώτημα η τήρηση της αναλογιών εκτιμάται κυρίαρχα από τη διοίκηση ή μπορεί να ελεγχθεί η κρίση αυτή από τα δικαστήρια; Η απόφαση 2112/1984[668] έκρινε ότι όταν το επιβαλλόμενο μέτρο είναι ακατάλληλο και ανεπαρκές επισύρει ακυρότητα, βασιζόμενη στην παραδοχή ότι η εν λόγω αρχή δεν μπορεί να εφαρμόζεται χωρίς τις αρχές της χρηστής και εύρυθμης Διοίκησης, της καλής πίστης, της ίσης μεταχείρισης, της επιείκειας, της μη υπέρβασης των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, της ισότητας, του δημόσιου συμφέροντος και της «ηθικής» της Διοικήσεως, οι οποίες αν και δεν ταυτίζονται με την αναλογικότητα, εντούτοις την αποκαλύπτουν ή τη συμπληρώνουν.

Η δέσμευση της δικαστικής εξουσίας δεν εξαντλείται στην εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας κατά τον έλεγχο νομιμότητας των δραστηριοτήτων είτε της νομοθετικής είτε της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά συμπεριλαμβάνει έστω και περιορισμένα και την ίδια τη δικαιοδοτική δραστηριότητα. Ο δικαστικός έλεγχος αναλογικότητας περιλαμβάνει κατά κανόνα, τόσο την εξέταση της αντιθέσεως του εκάστοτε τυπικού νόμου με την εν λόγω αρχή, όσο και τον in concreto έλεγχο των εκάστοτε επιβαλλόμενων μέτρων. Επιβάλλεται ανεξαίρετα σε όλες τις περιπτώσεις δικαιικών ρυθμίσεων που είτε ενσωματώνουν την αρχή ως προϋπόθεση εφαρμογής της, είτε εξετάζουν τη στάθμιση και αξιολόγηση των αντικρουόμενων συμφερόντων. Ο έλεγχος της αναλογικότητας κλιμακώνεται σε τρεις επιμέρους βαθμίδες: την πρόδηλη δυσαναλογία, την εύλογη αναλογικότητα και την κατά αυστηρή έννοια αναλογικότητα.

Ο δικαστής κατά τη δικαιοδοτική του δράση ελέγχει την αφηρημένη θεώρηση «του αναγκαίου» και «αποτελεσματικού» της ρυθμίσεως του μέτρου στη «μαθηματική» σχεδόν στάθμιση των επερχομένων με τη ρύθμιση αυτή πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων. Χρησιμοποιεί το κριτήριο της ορθολογικότητας και δεν αρκείται στο ότι τα μειονεκτήματα δεν είναι «εκδήλως» μεγαλύτερα των πλεονεκτημάτων, ούτε στο ότι δεν είναι βέβαιος περί της αναλογικότητας ή καταλληλότητας του μέτρου. Με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας ερμηνεύεται ο αόριστος, αξιολογικός όρος της «καταλληλότητας»[669] και συνάγονται οι ιδιότητες και τα στοιχεία εκείνης της πειθαρχικής ποινής και του μέτρου που τα καθιστούν καταλληλότερα από κάποια άλλη ποινή ή μέτρο. Διατυπώνεται το σκεπτικό ότι η έννοια της καταλληλότητας δεν είναι δυνατόν να

---

[667] Βλ. «Έννοια και διάκριση των κυρώσεων στο ελληνικό θετικό δίκαιο», Σωτήρα Λύτρα, εκδ. Σάκκουλα, 1984.

[668] Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου Δ. «Η αρχή της αναλογικότητας». Παρατηρήσεις εξ' αφορμής της υπ' αριθμ. 2112/1984 αποφάσεως του ΣΕ. Μάλιστα η παλαιότερη απόφαση του ΣΕ 58/1977 καθιέρωσε την αναλογικότητα στο εσωτερικό Δημόσιο Δίκαιο και κυρίως στο Συνταγματικό.

[669] Ανευρίσκονται δηλαδή τα αποκαλούμενα από τον Μ. Στασινόπουλο «ακραία λογικά όρια της έννοιας», όπως τα αναλύει στο έργο του «Δίκαιο των Διοικητικών πράξεων», σελ. 326, Αθήνα, 1957.

ποικίλει αναλόγως του κρινόμενου υπαλλήλου, αλλά ότι εφόσον η κρίση είναι ενιαία πρέπει και τα εφαρμοζόμενα κριτήρια αυτής να είναι κοινά. Εφόσον οι αόριστες, αξιολογικές έννοιες εμπεριέχονται σε κανόνες δικαίου από αμιγώς ουσιαστικές καθίστανται έστω και μερικώς, νομικές και άρα ελέγξιμες.

Το δικαστήριο οφείλει να εξετάζει, ερμηνεύοντας το Σ και τους νόμους, ελέγχοντας παράλληλα το περιεχόμενο της ρυθμίσεως με σταθερούς συντελεστές και εισάγοντας συγκεκριμένα και αυστηρά στοιχεία νομίμου κρίσεως, εάν τα πλεονεκτήματα της ρυθμίσεως εξουδετερώνουν τα μειονεκτήματα. ***Λαμβάνει υπόψη του κριτήρια,*** όπως ***της «ισορροπίας μεταξύ διαφόρων συμφερόντων», του «επακριβούς μέσου», της «χρυσής τομής» ή της «πρακτικής αρμονίας» ή διαφορετικά της «καταλληλότητας», «αναγκαιότητας» και συνάφειας μεταξύ μέτρου - σκοπού και πραγματικής κατάστασης.*** Βάσει αυτών των ορθολογικών κριτηρίων απαιτεί να υπάρχει αυστηρή αντιστοιχία πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων, ώστε τα πλεονεκτήματα να ισούνται, να «συμψηφίζουν» και να εξουδετερώνουν τα μειονεκτήματα του μέτρου (εφαρμόζεται η αρχή της σταθμίσεως κόστους και οφέλους), ειδάλλως τα επερχόμενα μειονεκτήματα να μην υπερβαίνουν τα πλεονεκτήματα για να κριθεί το μέτρο νόμιμο. Επιδιώκεται να εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον με το μικρότερο δυνατό κοινωνικό κόστος. Επομένως τα μειονεκτήματα του μέτρου ακόμη και αν δεν είναι «εκδήλως» ή με βεβαιότητα περισσότερα από τα πλεονεκτήματα, το μέτρο τούτο δεν είναι ανάλογο.

Ωστόσο ο δικαστής συχνά ακυρώνει ή κρίνει αντισυνταγματικές ρυθμίσεις, μέτρα, διατάξεις μη αυστηρά ανάλογες υπό την ανωτέρω έννοια, έστω και αν αυτές προστατεύουν κάποιο συγκεκριμένο δημόσιο συμφέρον. Διότι η αναλογικότητα απαιτεί γενικότερη σύνθετη εκτίμηση του μέτρου και αποβλέπει στο συνδυασμό και τη σφαιρική αντιμετώπιση των υπό κρίση παράλληλων ή αντικρουόμενων συμφερόντων. Επιδιώκεται μεταξύ των περισσοτέρων λύσεων να επιλέγεται η ρύθμιση εκείνη που θα σταθμίζει και θα λαμβάνει καλύτερα από τις άλλες υπόψη της το σύνολο των τυχόν παράλληλων ή αντιτιθέμενων συμφερόντων. Αυτό σημαίνει ότι δε θυσιάζεται ένα αγαθό χάριν άλλου ισάξιου, αλλά διατηρείται ο «πυρήνας» του δικαιώματος παράλληλα με την εξυπηρέτηση των λοιπών δημόσιων συμφερόντων. Στις δικαστικές αποφάσεις υπάρχει έμμεση αναφορά στην αρχή της αναλογικότητας, αφού ο δικαστής εξετάζει την αντιστοιχία της πειθαρχικής ποινής και του παραπτώματος ώστε να μην επιβάλλει ποινή απολύτως δυσανάλογη προς το παράπτωμα του υπαλλήλου,[670] όπως επίσης γίνεται συχνά αναφορά στον έλεγχο της υπέρβασης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, της οποίας μια ένδειξη αποτελεί και η τήρηση ή μη της αρχής της αναλογικότητας.

10. Η ΚΑΤΑΧΡΗΣΤΙΚΗ ΑΣΚΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΠΙΒΟΛΗ ΤΗΣ ΠΟΙΝΗΣ

Η απόφαση για τον χαρακτηρισμό μιας συμπεριφοράς ***ως πειθαρχικού παραπτώματος και η επιλογή της προσήκουσας ποινής ανήκει στη διακριτική ευχέρεια του οργάνου που ασκεί την πειθαρχική εξουσία*** και το οποίο θα πρέπει να έχει ως απώτερο στόχο την αναζήτηση μιας ισορροπίας ανάμεσα στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και στα συμφέροντα των υπαλλήλων. Με το όρο «διακριτική ευχέρεια» εννοούμε την εξουσία ελεύθερης εκτίμησης που ο νόμος επιτρέπει στη διοίκηση και που είναι απαραίτητη για να προσδώσει μια ελαστικότητα στις διοικητικές ενέργειες και η οποία κατεξοχήν εφαρμόζεται στην περίπτωση της επιλογής της πειθαρχικής ποινής.

---

[670] ΣΕ 915/1931, ΣΕ 988/1937.

Η άσκηση της αρμοδιότητας της διακριτικής ευχέρειας προσδιορίζεται από τρεις όρους: α) ***το συμφέρον της υπηρεσίας,*** β) ***τις συνθήκες διάπραξης,*** δηλαδή εξετάζεται αν ευνοούν τον υπάλληλο και γ) ***την υπηρεσιακή γενικώς διαγωγή του υπαλλήλου στην υπηρεσία του και εκτός αυτής.***[671] Αναμφίβολα η ύπαρξη κλίμακας των ποινών στους νόμους περιορίζει την αυθαιρεσία, αλλά η παράλληλη ανυπαρξία μιας νομοθετικά καθορισμένης αντιστοιχίας ανάμεσα στις ποινές και τα παραπτώματα αφήνει ένα ευρύ πεδίο εκτίμησης στη διοίκηση. Αντίθετα αν ο νόμος προέβλεπε ότι για ορισμένα παραπτώματα θα επιβαλλόταν μια ορισμένη ποινή, ο έλεγχος του δικαστή θα ήταν πιο εύκολος μιας και η αρμοδιότητα της διοίκησης θα ήταν δέσμια. Αντιστοιχία πειθαρχικού παραπτώματος και ποινής υπάρχει στην περίπτωση που συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την επιβολή της οριστικής παύσης. Εξάλλου η επιβολή βαρύτατων ποινών για ασήμαντα παραπτώματα δεν εξυπηρετεί σε καμιά περίπτωση το αίσθημα του δικαίου και τις ανάγκες των υπηρεσιών.

Το διοικητικό όργανο κατά την άσκηση της πειθαρχικής του αρμοδιότητας, συχνά προβαίνει σε κατάχρηση εξουσίας που στην ουσία είναι κατάχρηση της ιδιότητας του ως διοικητικού οργάνου. ***Η κατάχρηση εξουσίας νοείται μόνο επί των ατομικών διοικητικών πράξεων διακριτικής ευχέρειας και όχι επί πράξεων δέσμιας εξουσίας,*** επί ενεργειών στις οποίες προβαίνει υποχρεωτικά από το νόμο.[672] Κατάχρηση[673] υφίσταται στην περίπτωση που το διοικητικό όργανο αν και δρα εντός του κύκλου της πειθαρχικής του αρμοδιότητας, εκ προθέσεως και εν γνώσει του ενεργεί με σκοπό ξένο προς εκείνο για τον οποίο ο νόμος του παραχώρησε την εξουσία, δηλαδή την καταχράται. Το διοικητικό όργανο δεν έχει ελευθερία εκτιμήσεως ως προς το επιδιωκόμενο με την πράξη του σκοπό, αλλά δεσμεύεται από το νόμο. Η ελευθερία εκτιμήσεως του δεν σημαίνει δράση κατ΄ αρέσκεια ή αυθαίρετη, διότι δεν ενεργεί ως ιδιώτης που χειρίζεται ιδιωτικές υποθέσεις, αλλά είναι δημόσιο όργανο που υποχρεώνεται να εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον.

Κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας υπάρχει και στην περίπτωση της υπέρβασης των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας που συνιστά λόγο παρανομίας.[674] Συγκεκριμένα, το όργανο που κρίνει πειθαρχικά τιμωρητέο τον υπάλληλο, επιβάλλει σε αυτόν τη βαρύτατη νόμιμη ποινή, ενεργώντας όχι από λόγους δίκαιης επιμέτρησης της ποινής, αλλά από λόγους καθαρής προσωπικής κατά του υπαλλήλου εμπάθειας και έχθρας, χρησιμοποιώντας την πειθαρχική του αρμοδιότητα όχι για να επιβάλλει δίκαιες πειθαρχικές ποινές που στοχεύουν στην εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας, στην αποκατάσταση της τάξης που κλονίστηκε από το πειθαρχικό παράπτωμα, στο φρονηματισμό του υπαλλήλου που παρεκτρέπει και στον παραδειγματισμό των υπολοίπων υπαλλήλων, αλλά για την εξυπηρέτηση σκοπού διάφορου προς εκείνου που ορίζει ο νόμος και που ενδέχεται να είναι η επιθυμία να

---

[671] ΣΕ 1221/1963, ΣΕ 33/1964, ΣΕ 2238/1965.

[672] Από σωρεία δικαστικών αποφάσεων συνάγεται το συμπέρασμα ότι η διακριτική ευχέρεια χορηγήθηκε από το Νομοθέτη στη Διοίκηση χάριν του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο εξυπηρετείται με την επιλογή των καταλληλότερων προς διορισμό ή προς προαγωγή υπαλλήλων ή με την επιλογή του καταλληλότερου και λιγότερου επαχθούς μέτρου σε βάρος υπαλλήλου που τέλεσε πειθαρχικό αδίκημα. Βλ. αποφ. ΣΕ 682/1947, ΣΕ 1880/1951, ΣΕ 250/1954, ΣΕ 1421/1955, ΣΕ 391, 538 - 539/1957, ΣΕ 1186/1958.

[673] Σύμφωνα με τις υπ' αριθμ. 123, 126 και 127 του 1947 αποφ. του ΣΕ «η κατάχρηση εξουσίας προϋποθέτει σύννομη πράξη της Διοικήσεως, η οποία, όμως εξεδόθη προς σκοπό καταδήλως διαφορετικό από αυτόν για τον οποίο νομοθετήθηκε. Ο αλλότριος σκοπός που επιδιώκεται είναι είτε απολύτως ξένος προς κάθε υπηρεσία, είτε είναι σχετικώς ξένος, ο οποίος ανήκει στην αρμοδιότητα άλλης δημόσιας υπηρεσίας. Πρέπει να αποδεικνύεται και να προσδιορίζεται επακριβώς. Βλ. ΣΕ 1964/1951, ΣΕ 186, 2094, 2430/1953, ΣΕ 32, 1640/1954, ΣΕ 1861, 1982/1955, ΣΕ 1341/1956.

[674] ΑΠ 342/1982, ΝοΒ 1982, σελ. 1416, ΑΠ 39/1988 ΔιΔικ 1989, σελ. 1150.

εκδικηθεί τον υπάλληλο που τιμωρεί. Βέβαια μπορεί κανείς να ισχυρισθεί ότι η επιβολή όσον το δυνατόν αυστηρότερης ποινής μπορεί να επιφέρει αποτελεσματικότερα τα προαναφερόμενα θεμιτά αποτελέσματα που είναι ο φρονηματισμός του ΔΥ.[675] Ωστόσο όταν η ποινή επιβάλλεται με σκοπό εκδικήσεως, κάθε άλλο παρά φρονηματίζει τον υπάλληλο. Η πράξη αυτή που προβλέπει την ποινή, παρόλο που δεν έθιξε τη νομιμότητα, διότι η επιμέτρηση αυτής έγινε στα όρια που ορίζει ο νόμος, αν διαγνωσθεί ότι πάσχει λόγω του αθέμιτου σκοπού της, μπορεί να ακυρωθεί για κατάχρηση εξουσίας.

Σε αυτό το σημείο προκύπτει το ερώτημα: ***Το ΣΕ όταν διαπιστώνει την άσκηση κακής διακριτικής εξουσίας από τη Διοίκηση οφείλει να υποκαταστήσει τη δική του ουσιαστική εκτίμηση σε αυτή που είχε προηγουμένως σχηματίσει η διοικητική αρχή;*** Μια τέτοια όμως, ενέργεια από πλευράς Δικαστικής Εξουσίας δεν συνιστά έμμεση παραβίαση της αρχής της διακρίσεως των Εξουσιών; Κατά αρχήν η Διοίκηση όταν ασκεί διακριτική εξουσία δε μπορεί να υπαχθεί στον έλεγχο του δικαστή της ακυρώσεως, αλλά υποχρεώνεται να μην αυθαιρετεί και να ενεργεί σύμφωνα με το σκοπό του νόμου και τις γενικές αρχές του Δικαίου. ***Είναι ελεγχόμενη από το ΣΕ μόνο ως προς το ζήτημα της υπερβάσεως των άκρων ορίων της διακριτικής εξουσίας, η οποία δύναται να οδηγήσει και σε παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης.***[676]

Έτσι το Ακυρωτικό Δικαστήριο αρνείται να προβαίνει σε οποιαδήποτε υποκατάσταση της δικής του ουσιαστικής εκτίμησης σε αυτή των διοικητικών οργάνων.[677] Ελέγχει μόνο τη νομιμότητα της διοικητικής πράξης και όχι την ορθότητα των ουσιαστικών κρίσεων που η πράξη της Διοίκησης εμπεριέχει. Γι' αυτό ***κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας σημαίνει παραβίαση της νομιμότητας και όχι εσφαλμένη ουσιαστική κρίση.*** Όταν διαπιστωθεί από το Ακυρωτικό Δικαστήριο η κακή χρήση της διοικητικής διακριτικής ευχέρειας δεν θίγεται η αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Ωστόσο ως προς τον έλεγχο των πειθαρχικών αποφάσεων, μολονότι θεωρεί ανέλεγκτη τη στάθμιση της βαρύτητας του πειθαρχικού αδικήματος, ως αναγόμενη αποκλειστικά στην ουσιαστική κρίση της Διοίκησης, εν τούτοις συχνά εξετάζει την αντιστοιχία αδικήματος και επιβληθείσης ποινής, αποδεχόμενο σε πολλές περιπτώσεις την υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους της Διοικήσεως.

---

[675] Περίπτωση κακής χρήσης διακριτικής εξουσίας παρατηρούμε στην περίπτωση επιβολής της πειθαρχικής ποινής του προστίμου ίσου με τις αποδοχές ενός μήνα σε υπάλληλο, λόγω της μη έγκαιρης προσέλευσης του στην υπηρεσία το πρωί της 6ης Φεβρουαρίου 1950. Το μέτρο είναι προφανώς άκρως δυσανάλογο προς το κολαζόμενο ελαφρύ παράπτωμα, αν μάλιστα ληφθεί υπόψιν ότι ο τιμωρηθείς υπάλληλος δεν είχε τιμωρηθεί ποτέ ξανά για όμοιο ή άλλο παράπτωμα από το έτος διορισμού του, χαρακτηρίζεται μάλιστα από τους άμεσους προϊσταμένους τους ως λίαν πειθαρχικός υπάλληλος. Βλ. ΣΕ 511/1944, ΣΕ 363/1945, ΣΕ 335/1947, ΣΕ 731/1949, ΣΕ 1750/1950, ΣΕ 1561/1954, ΣΕ 2111, 2244/1953, ΣΕ 2161/1957, τα στοιχεία περί επιβολής δυσανάλογου μέτρου ή κακής χρήσης της διακριτικής εξουσίας προκύπτουν είτε από το φάκελο του υπαλλήλου, είτε από τους ισχυρισμούς του ίδιου.

[676] Βλ. ΣΕ 272/1939, ΣΕ 505/1943, ΣΕ 1382/1948, ΣΕ 1810/1957.

[677] Βλ. ΣΕ 620/1933.

Ενότητα 6

1. ΤΑ ΜΟΝΟΜΕΛΗ ΚΑΙ ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

1.1. ΥΠΟ ΠΟΙΕΣ ΠΡΟΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΛΕΙΤΑΙ ΕΝΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ «ΑΡΜΟΔΙΟ»

Κατά το νόμο ***αρμόδιος πειθαρχικός προϊστάμενος είναι εκείνος στον οποίο υπάγεται με οποιαδήποτε υπηρεσιακή σχέση ή κατάσταση, ο υπάλληλος κατά το χρόνο τέλεσης του παραπτώματος. Το ίδιο ισχύει και για το αντίστοιχο αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο*** (άρθρο 120 παρ. 2 του ΥΚ), το οποίο εξακολουθεί να παραμένει αρμόδιο ακόμη και όταν μετά τη διάπραξη κάποιου πειθαρχικού αδικήματος και πριν την κατάγνωση της ποινής, ο εν λόγω υπάλληλος υπαχθεί στην υπηρεσία άλλου υπουργείου.[678] Είναι αρμόδια όργανα προς δίωξη κάθε πειθαρχικού παραπτώματος, που έλαβε χώρα κατά τον χρόνο διάρκειας της συγκεκριμένης υπηρεσιακής εξάρτησης. Κατά την περίοδο της απόσπασής του, αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο θεωρείται εκείνο της υπηρεσίας που έχει υπαχθεί προσωρινά και όχι της υπηρεσίας στην οποία ανήκει η οργανική του θέση.[679]

Αν τα πειθαρχικά όργανα που είναι αρμόδια να επιληφθούν είναι διαφορετικά, αρμόδιο για την κρίση όργανο είναι: α) μεταξύ περισσοτέρων πειθαρχικώς προϊσταμένων ο ανώτερος βαθμολογικά (ενόψει του μικτού συστήματος της βαθμολογικής διάρθρωσης (άρθρο 79), του προβαδίσματος κατηγοριών και βαθμών (άρθρο 96), αλλά και της αρχαιότητας στην άσκηση καθηκόντων Προϊσταμένου Τμήματος (άρθρο 85 παρ. 8), επανέρχεται έμμεσα, το προβάδισμα μεταξύ υπαλλήλων του ίδιου βαθμού), ενώ μεταξύ ομοιοβάθμων εκείνος που επιλήφθηκε πρώτος, β) μεταξύ περισσοτέρων υπηρεσιακών συμβουλίων, εκείνο που επιλήφθηκε πρώτο και γ) μεταξύ πειθαρχικώς προϊσταμένου και υπηρεσιακού συμβουλίου, το τελευταίο. Η αρμοδιότητα των περισσοτέρων πειθαρχικώς προϊσταμένων να επιληφθούν μετά από άμεση αντίληψη για τη διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος ή μετά από περιέλευση σχετικών πληροφοριών και στοιχείων σε αυτούς, της πειθαρχικής δίωξης υπαλλήλου, δεν υπόκειται σε σειρά προτεραιότητας, με κριτήριο την ιεραρχική τάξη του κάθε προϊσταμένου σε σχέση με το διωκόμενο υπάλληλο. Η έναρξη της πειθαρχικής δίωξης από οποιονδήποτε πειθαρχικό προϊστάμενο που καλεί πρώτος σε απολογία τον υπάλληλο, παρακωλύει την έναρξη όμοιας δίωξης από άλλο προϊστάμενο και η πειθαρχική διαδικασία συνεχίζεται από τον πρώτο.

Οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι και το διοικητικό συμβούλιο ΝΠΔΔ επιλαμβάνονται αυτεπαγγέλτως, δεν απαιτείται δηλαδή να προηγηθεί σχετική αίτηση ή καταγγελία ή να δοθεί εντολή από ανώτερο ιεραρχικό όργανο ή από όργανο που ασκεί εποπτεία επί ΝΠΔΔ. ***Πειθαρχική εξουσία ασκούν και οι νόμιμοι αναπληρωτές των πειθαρχικών προϊσταμένων, πηγάζουσα από την ιδία αυτών αρμοδιότητα και όχι κατόπιν μεταβίβασης ή παραχώρησης.*** Απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας και συνάμα βασική αρχή του υπαλληλικού δικαίου, απορρέουσα από την ιεραρχική διάρθρωση της διοίκησης, είναι ***η απαιτούμενη κατά νόμο ύπαρξη βαθμολογικής διαφοράς μεταξύ αυτού που ασκεί την πειθαρχική***

---

[678] Βλ. ΣΕ 1317/1997.
[679] Βλ. ΣΕ 3257/1992.

δίωξη και επιβάλλει ποινή (διώκοντος) ***και αυτού που διώκεται πειθαρχικώς*** (διωκόμενου) ή τουλάχιστον οι δύο εμπλεκόμενοι φέρουν τον ίδιο βαθμό. Αυτός που ασκεί τον πειθαρχικό έλεγχο πρέπει να κατέχει ανώτερο στην υπηρεσιακή κλίμακα βαθμό έναντι του υπαλλήλου που ελέγχεται πειθαρχικά.

Ανώτερος πειθαρχικός προϊστάμενος του επιληφθέντος ή το διοικητικό συμβούλιο νομικού προσώπου έχουν δικαίωμα να ζητήσουν την παραπομπή σε αυτούς της πειθαρχικής υπόθεσης, ενόσω ακόμη είναι εκκρεμής και δεν έχει εκδοθεί πειθαρχική απόφαση. ***Αν ο πειθαρχικός προϊστάμενος που έχει επιληφθεί, κρίνει*** (κατά διακριτική ευχέρεια) ***ότι το παράπτωμα επισύρει ποινή ανώτερη της αρμοδιότητας του, παραπέμπει την υπόθεση σε οποιονδήποτε ανώτερο αυτού πειθαρχικώς προϊστάμενο μέχρι και τον υπουργό ή το διοικητικό συμβούλιο του ΝΠΔΔ.***[680] ***Οι τελευταίοι αν κρίνουν ότι η προσήκουσα ποινή είναι ανώτερη και της δικής τους αρμοδιότητας, παραπέμπουν το θέμα στο υπηρεσιακό συμβούλιο.*** Προσδιορίζονται διεξοδικώς και ειδικώς το κατά είδος και ύψος πειθαρχικής ποινής περιεχόμενο της πειθαρχικής εξουσίας των εκάστοτε ανωτέρων ή ανωτάτων πειθαρχικών προϊσταμένων των διοικητικών υπηρεσιών. Εφαρμόζεται η αρχή ότι ο εκάστοτε επιληφθείς προϊστάμενος μπορεί να επιβάλλει την ανήκουσα στην αρμοδιότητα του ποινή, όπως και τις ποινές των ιεραρχικώς κατωτέρων αυτού πειθαρχικών προϊσταμένων.[681]

2. ΠΟΙΟΙ ΑΣΚΟΥΝ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Η απαρίθμηση των νόμιμων προϊσταμένων είναι αποκλειστική, απαγορευμένης της άσκησης πειθαρχικής εξουσίας από οποιαδήποτε άλλα όργανα, εκτός αν άλλος ειδικός νόμος ορίζει διαφορετικά. Την πειθαρχική διαδικασία στο μόνιμο προσωπικό και σε εκείνο που έχει συνάψει με το Κράτος, τους ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, ασκούν οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι και τα πειθαρχικά συμβούλια.

2.1. Μονομελή διοικητικά όργανα ως πειθαρχικοί προϊστάμενοι

Κατά το άρθρο 117 του ΥΚ (Ν. 3528/2007) οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι των υπαλλήλων των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών που ανήκουν στην αρμοδιότητα τους, είναι μονοπρόσωπα διοικητικά όργανα (συνήθως συμπίπτουν με τους ιεραρχικούς προϊσταμένους), οι οποίοι έχουν την πειθαρχική δικαιοδοσία να ανακρίνουν, να εκδικάζουν και να τιμωρούν τα πειθαρχικά αδικήματα των δημοσίων υπαλλήλων.

Α). Ο Υπουργός ως μονομελές πειθαρχικό όργανο

Όλη η Δημόσια Διοίκηση είναι οργανωμένη κατά τη μορφή της πυραμίδας, αποτελώντας ένα σύνολο δημοσίων οργάνων συντεταγμένων συστηματικά και ιεραρχικά, όπου στην κορυφή κατέχει την ύπατη ιεραρχική θέση ένα κρατικό όργανο.[682] ***Η ιεραρχική δομή της δημόσιας διοίκησης είναι θεμελιωμένη σε κανόνες δικαίου που θεσπίζουν και στηρίζουν την ιεραρχική δομή και την επαλληλία εξουσίας της δημόσιας διοίκησης και την ένταξη του ΔΥ σε αυτή την ιεραρχία. Η ιεραρχία σημαίνει ιεραρχία αρμοδιότητας, δηλ. εξουσίας.***[683] Βασική αρμοδιότητα του ιεραρχικώς ανώτερου οργάνου, απορρέουσα από την ιεραρχική

---

[680] ΣΕ 3699/1987, ΣΕ 2544/1985.
[681] ΣΕ 1557/1986.
[682] Στα υπουργεία προΐσταται ο υπουργός, στους δήμους ο δήμαρχος.
[683] ΣΕ 125/1970 και Τάχο Αν. «Ελληνικό διοικητικό δίκαιο», 1996, σελ. 52 - 56.

σχέση που το συνδέει προς τα κατώτερα όργανα, είναι και η αρμοδιότητα του διώκειν πειθαρχικώς, με την οποία επιβάλλεται ο εξαναγκασμός στην τήρηση των υπηρεσιακών καθηκόντων των υπαλλήλων, χωρίς τον οποίο δεν νοείται η δύναμη της ιεραρχικής σχέσης ως συνεκτικού δεσμού, απαραίτητου προς επιτέλεση του έργου της διοικήσεως.[684]

Το ανώτατο μονοπρόσωπο πειθαρχικό όργανο είναι ο υπουργός,[685] ο οποίος είναι προϊστάμενος καταρχήν όλων των υπαλλήλων των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών που ανήκουν στην αρμοδιότητα του.[686] Την πειθαρχική αγωγή εγείρει ο Υπουργός,[687] οποίος εμφανίζεται ως ο Εισαγγελεύς της πειθαρχικής διαδικασίας. Ο νομοθέτης ανέθεσε το έργο τούτο στον Υπουργό λόγω της μείζονος σημασίας και σοβαρότητας του πειθαρχικού παραπτώματος, αφενός και της θέσης του στην υπαλληλική ιεραρχία, διότι προΐσταται όλων των υπηρεσιών εκάστου κλάδου της Διοικήσεως. Ο υπουργός, ο αναπληρωτής υπουργός και ο υφυπουργός μπορούν να επιβάλλουν της ίδιας βαρύτητας πειθαρχικές ποινές κατά συντρέχουσα αρμοδιότητα.[688] Οι Υπουργοί έχουν την ανώτατη διεύθυνση των υπηρεσιών που υπάγονται στο υπουργείο του οποίου προΐστανται και κατευθύνουν, συντονίζουν, εποπτεύουν και ελέγχουν τη δράση των υπαγομένων σε αυτούς υπαλλήλων και δημοσίων λειτουργών (άρθρο 16 παρ. 1, α' Ν. 1558/1985).

Ο υπουργός πριν από την έγερση της πειθαρχικής αγωγής πρέπει να απευθύνει έγγραφο προς την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου του, με το οποίο θα προκαλέσει την έγγραφη ή προφορική έκθεση της υπηρεσίας, επί του θέματος στο οποίο αναφέρεται η ασκούμενη πειθαρχική δίωξη του. Στην έκθεση αυτή που αποτελεί προϋπόθεση για να παραπέμψει ο υπουργός την πειθαρχική αγωγή στο Πειθαρχικό Συμβούλιο, περιλαμβάνονται τα βασικά τουλάχιστον πραγματικά ή νομικά στοιχεία της υπό έγερση πειθαρχικής του αγωγής.

Οι υπόλοιποι πειθαρχικώς προϊστάμενοι είναι οι εξής:

Β). Ο Γενικός Γραμματέας Υπουργείου ή Γενικής Γραμματείας.

Η ιδιότητα του προϊσταμένου ως επί θητεία ή μετακλητού υπαλλήλου δεν κωλύει την άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας απ' αυτόν.[689] Έτσι σε υπαλλήλους ΝΠΔΔ για πειθαρχικό παράπτωμα που αφορά την ΕΣΥΕ, ασκεί πειθαρχική εξουσία ειδικά ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας (άρθρο 2 παρ. 4 του Ν. 2392/1996).

Από της συστάσεως της ***Γενικής Γραμματείας Διοίκησης και Οργάνωσης στο Υπουργείο Εξωτερικών, ο Προϊστάμενος αυτής Γενικός Γραμματέας*** ασκεί τις αρμοδιότητες μεταξύ των άλλων και του Γενικού Διευθυντή Διοικητικού και συνεπώς

---

[684] Βλ. ΑΣΔΥ 2198/1957. Κατά την υπ' αριθμ. 1678/1955 απόφαση του ΣΕ τα όργανα που ασκούν τον ιεραρχικό έλεγχο είναι εκείνα που κατέχουν στην ιεραρχία της Διοίκησης βαθμίδα ανώτερη από τα όργανα που έχουν εκδώσει την ελεγχόμενη πράξη.

[685] Στο πειθαρχικό δίκαιο όπου γίνεται μνεία του όρου «υπουργός» νοείται και ο «οικείος υφυπουργός», ενώ σύμφωνα με το Ν. 2819/2000 άρθρο 26 παρ. 5, όπου σε ΥΚ αναφέρεται «ο οικείος Υπουργός» αρμόδιος για θέματα υπαλλήλων της Περιφέρειας είναι ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας.

[686] ***Ο υπουργός Βορείου Ελλάδος ασκεί πειθαρχική δικαιοδοσία μόνο επί των υπαλλήλων του υπουργείου του*** (άρθρα 25 παρ.11, 18 του ν. 3200/1955), ενώ επί των υπολοίπων υπηρετούντων στην περιφέρεια του υπουργείου αυτού, την πειθαρχική εξουσία ασκούν οι κατά τόπους περιφερειάρχες και ο αρμόδιος υπουργός.

[687] Προϊσχύον ΥΚ άρθρο 149 του Ν. 1811/1951.

[688] ΣΕ 3332 - 3333/1974.

[689] Βλ. σχετικά άρθρα 39, 76 παρ. 5, 80 και 160.

και την πειθαρχική εξουσία, η οποία προηγουμένως ανήκε στον εν λόγω Γενικό Διευθυντή.[690]

Γ). Ο Γενικός Γραμματέας αυτοτελούς υπηρεσίας.

Δ). Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας.

Ε). Ο Ειδικός Γραμματέας.

Ειδικότερα το άρθρο 29 παρ. 1 του Ν. 1558/1985, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 26 παρ. 1 του Ν. 3200/2003, ορίζει ότι «οι υπουργοί, οι αναπληρωτές υπουργοί και οι υφυπουργοί μπορούν με απόφαση τους που δημοσιεύεται στην ΕτΚ να μεταβιβάζουν στο γενικό γραμματέα του υπουργείου, σε γενικούς γραμματείς που προΐστανται γενικών γραμματειών, σε ειδικούς γραμματείς, σε διευθυντές και γενικά σε προϊσταμένους υπηρεσιακών μονάδων ορισμένες αρμοδιότητες ή το δικαίωμα να υπογράφουν κατά περίπτωση «με εντολή υπουργού ή με εντολή υφυπουργού και κατά επέκταση μεταβιβάζεται σε αυτούς το δικαίωμα να εκδίδουν πειθαρχικές αποφάσεις ή πράξεις της πειθαρχικής διαδικασίας, εφόσον επιλαμβάνονται ως πειθαρχικώς προϊστάμενοι. Οι υφυπουργοί στο πλαίσιο των υπουργικών τους αρμοδιοτήτων μπορούν να επιβάλλουν πειθαρχικές ποινές κατά εφαρμογή του άρθρου 83 παρ. 2 Σ.[691] Η υπογραφόμενη με «εντολή υπουργού» πειθαρχική απόφαση του Γ. Γ. Υπουργείου θεωρείται απόφαση του υπουργού και προσβάλλεται με προσφυγή ενώπιον του ΣΕ. Εδώ μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι τούτο αντίκειται στη συνταγματική αρχή της ιεραρχικής οργάνωσης και δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, διότι παρέχει ως προς την πειθαρχική ευθύνη των υπαλλήλων, γενική αρμοδιότητα άσκησης πειθαρχικού ελέγχου επ' αυτών, η οποία συνιστά μορφή καθολικής αποκατάστασης της πειθαρχικής εξουσίας, όπως την έχει οργανώσει ο ΥΚ, τόσο ως προς τα πειθαρχικά όργανα, όσο και ως προς τις διαδικασίες. Η εν λόγω όμως καθολική υποκατάσταση, όταν ιδίως αφορά και αρμοδιότητα Υπουργών, αποτελεί αναίρεση της νομοθετημένης ύπαρξης των προϊστάμενων διοικητικών οργάνων ως «προϊστάμενων».

ΣΤ). Ο Γενικός Διευθυντής ή Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης.

Ζ). Ο Προϊστάμενος Διεύθυνσης ή Διευθυντής για τους υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτούς.

Ο Πρόεδρος της Βουλής ως ο προϊστάμενος και ο γενικός επόπτης της οργανώσεως των υπηρεσιών της Βουλής και του προσωπικού αυτής, ασκεί εποπτεία, όπως συνάγεται από τη διάταξη του άρθρου 65 παρ. 6 του Σ και ***πειθαρχική εξουσία επί όλων των μονίμων υπαλλήλων της Βουλής*** βάσει του άρθρου 66 παρ. 1[692] του Κώδικα περί οργανώσεως των υπηρεσιών της Βουλής και του άρθρου 217 τουΥΚ. Οι πράξεις του που αφορούν τις υπηρεσιακές μεταβολές των υπαλλήλων της Βουλής, κατά το άρθρο 65 παρ. 6 του Σ και το άρθρο 83 του Κώδ. Οργάνωσης των υπηρεσιών της Βουλής υπόκεινται σε προσφυγή ουσίας ή αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣΕ ή του αρμοδίου Διοικητικού Δικαστηρίου (άρθρο 78). Κατά των αποφάσεων του περί επιβολής οποιασδήποτε πειθαρχικής ποινής, ασκείται προσφυγή ουσίας ενώπιον του ΣΕ.

---

[690] ΣΕ 3021/1999.

[691] ΣΕ 1618/1995, ΣΕ 861/1992.

[692] Το ίδιο άρθρο επιτάσσει την ανάλογη εφαρμογή του ΥΚ και του πειθαρχικού εν γένει δικαίου και επί του τακτικού προσωπικού της Βουλής, εκτός αν ορίζεται άλλως από τον κανονισμό. Βλ. ΣΕ 60, 1476/1988, ΣΕ 2480/1990, ΣΕ 2136/1995.

Επίσης πειθαρχικώς προϊστάμενοι είναι:

Α) Ο ***αρχηγός των ενόπλων δυνάμεων και οι αρχηγοί του στρατού, του ναυτικού και της αεροπορίας, των σωμάτων ασφαλείας και του λιμενικού σώματος*** των πολιτικών υπαλλήλων των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτούς.

Β) Οι ***διοικητές μονάδων*** και σχολών των ενόπλων δυνάμεων, των σωμάτων ασφαλείας και του λιμενικού σώματος για τους πολιτικούς υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτούς.

Γ) Οι ***διευθυντές καταστημάτων ή οι προϊστάμενοι υπηρεσιών***, εφόσον είναι ανώτατοι ή ανώτεροι αξιωματικοί των πολιτικών υπαλλήλων των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτούς.

Δ) Ο ***Διοικητής του Αγίου Όρους για όλους τους πολιτικούς υπαλλήλους που υπάγονται στην αρμοδιότητα του.***[693]

Ε) ***Ο πρόεδρος ή ο επικεφαλής ανεξάρτητης διοικητικής αρχής*** για τους υπαλλήλους αυτής.[694] Ο πρόεδρος είναι ο διοικητικός προϊστάμενος του προσωπικού της ανεξάρτητης αρχής, ασκώντας επί αυτών πειθαρχική εξουσία. ***Επί αυτής συνιστώνται υπηρεσιακά συμβούλια και δευτεροβάθμια πειθαρχικά συμβούλια.*** Στα μεν πρώτα μετέχουν δύο μέλη της αρχής, από τα οποία πρόεδρος ορίζεται ο Γενικός Διευθυντής ή υπηρεσιακός προϊστάμενος των διοικητικών υπηρεσιών της αρχής και δύο αιρετοί εκπρόσωποι των υπαλλήλων της υποκείμενης οργανικής μονάδας. Στο δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο μετέχουν τρία μέλη της αρχής και δύο αιρετοί εκπρόσωποι των υπαλλήλων. Μεταξύ των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, ιδιαίτερα δημοφιλής είναι ο ***«Συνήγορος του Πολίτη»,*** (Ν. 2477/1997), ο οποίος διαμεσολαβεί μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. ***Αν διαπιστώσει ενδείξεις περί εμπλοκής υπαλλήλου σε πειθαρχικό παράπτωμα, ζητά από το αρμόδιο υπηρεσιακό όργανο να προβεί σε πειθαρχικό έλεγχο, χωρίς να μπορεί η ίδια η αρχή να λειτουργήσει ως πειθαρχικό όργανο.***

<u>Για τους υπαλλήλους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου πειθαρχικώς προϊστάμενοι είναι:</u>

Α) ***Ο διοικητής ή ο πρόεδρος του συλλογικού οργάνου***, ο οποίος ασκεί διοίκηση, ***ο υποδιοικητής, ο γενικός γραμματέας ή ο αναπληρωτής γενικός γραμματέας*** για όλους τους υπαλλήλους του νομικού προσώπου, ακόμη και υπό την ιδιότητα του μετακλητού υπαλλήλου ή επί θητεία, όπως είναι τα μέλη του ΔΣ.

Β) ***Ο πρόεδρος της Ακαδημίας Αθηνών*** και ***ο Γενικός Γραμματέας της Ακαδημίας Αθηνών,*** υπό την προϋπόθεση ότι μετέχει της διοικήσεως του οργανισμού,[695] είναι πειθαρχικοί προϊστάμενοι του προσωπικού που απαρτίζει το συγκεκριμένο ΝΠΔΔ.

---

[693] Τόσο ο Διοικητής, όσο και ο αναπληρωτής Διοικητής του Αγίου Όρους είναι μετακλητοί υπάλληλοι του Υπουργείου Εξωτερικών και χαρακτηρίζονται ανώτατοι κατά την αποφ. ΣΕ 5041/1997.

[694] Βλ. άρθρα 2 παρ. 4 και 4 παρ. 2 - 5 του Ν. 3051/2002.

[695] Ωστόσο η παραπεμπτική αποφ. του ΣΕ 3124/1996 κρίνει ότι μολονότι ο Γενικός Γραμματέας της Ακαδημίας διευθύνει τα γραφεία και υποβάλλει άμεσες διαταγές σε όλο το προσωπικό της Ακαδημίας, δε μετέχει της ενεργού διοικήσεως του ΝΠΔΔ, αλλά όλα τα διοικητικά ζητήματα υπάγονται στη Σύγκλητο. Και η απόφαση του ΣΕ 1582/2000, αναγνωρίζει ως μοναδικό αρμόδιο συλλογικό όργανο για την επιβολή οποιασδήποτε πειθαρχικής ποινής, τη Σύγκλητο, συμμορφούμενη με τη διάταξη του άρθρου 102 του Οργανισμού.

Γ) ***Ο πρύτανης των ΑΕΙ***[696] για όλο το προσωπικό του Ιδρύματος, ***ο κοσμήτορας σχολής, ο πρόεδρος τμήματος και ο διευθυντής τομέα*** για τους υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτούς.

Δ) ***Ο πρόεδρος και ο αντιπρόεδρος ΤΕΙ*** για όλους τους υπαλλήλους του Ιδρύματος, ***ο διευθυντής παραρτήματος ΤΕΙ*** για όλο το προσωπικό του παραρτήματος, ***ο διευθυντής σχολής και ο προϊστάμενος τμήματος*** για όλο το προσωπικό που υπάγεται σε αυτούς.

Ε) ***Ο προϊστάμενος γενικής διεύθυνσης ή ο προϊστάμενος διεύθυνσης*** για τους υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτούς.

3. ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ (ΑΡΘΡΟ 116 ΤΟΥ ΥΚ, Ν. 3528/2007)

Η αρμοδιότητα της ενέργειας των σπουδαιότερων μεταβολών της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων, ανατέθηκε από το Σ σε συλλογικά διοικητικά όργανα, τα ***Υπηρεσιακά Συμβούλια***. Αυτά ***αποτελούνται κατά τα δύο τρίτα των μελών τους τουλάχιστον από μονίμους δημοσίους υπαλλήλους που άλλοτε γνωμοδοτούν και άλλοτε αποφασίζουν.*** Όταν ***επιλαμβάνονται υποθέσεις που χρήζουν πειθαρχικής έρευνας,*** μεταβάλλεται ο ρόλος τους, ***ονομάζονται πειθαρχικά και επιβάλλουν τις πειθαρχικές ποινές και τα συναφή διοικητικά μέτρα.***

Τα υπηρεσιακά συμβούλια ενσαρκώνουν τη σύγχρονη αντίληψη περί διοικήσεως του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και αποτελούν την ασφαλιστική δικλείδα για την ορθή και δίκαιη εκτίμηση της υπηρεσιακής επίδοσης και ποιότητας των υπαλλήλων καθόλη τη διάρκεια της υπηρεσιακής τους σταδιοδρομίας και εξέλιξης. Η αποστολή αυτών των υπηρεσιακών συμβουλίων βασιζόμενη κυρίως επί της αρχής της συλλογικής τους συγκροτήσεως και της υπαλληλικής ιδιότητας των προσώπων που τα απαρτίζουν, επιτρέπει την κρίση των υπαλλήλων κατά αντικειμενικό και αμερόληπτο τρόπο και θεμελιώνει τις προϋποθέσεις για την εξύψωση του υπαλληλικού θεσμού και την ανεξαρτητοποίηση των υπαλλήλων από παράγοντες ευρισκόμενους εκτός της σφαίρας της υπαλληλικής διοικήσεως.

Ο θεσμός των Υπηρεσιακών Συμβουλίων είναι συνδεδεμένος ιστορικά με τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και την προσπάθεια της Πολιτείας για την εδραίωση της δημόσιας υπαλληλίας. Μετά την απελευθέρωση από τον τουρκικό ζυγό και τη σύσταση του νέου Ελληνικού Κράτους, καμία εγγύηση δεν παρείχετο εκ μέρους της διοικήσεως περί της υπαλληλικής σταδιοδρομίας των διοριζομένων υπαλλήλων, καθώς αυτοί μπορούσαν να απολυθούν άνευ αποχρώντος και σοβαρού λόγου που να απορρέει από την άσκηση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων, δηλαδή δεν υπήρχε καμία εγγύηση εκ του νόμου που να διασφαλίζει τα υπαλληλικά δίκαια. Τα ελληνικά Συντάγματα που κατοχύρωσαν την οργανική ανεξαρτησία των δημοσίων υπαλλήλων εκ της πολιτικής εξουσίας, προέβλεψαν ως εγγυητή της ανεξαρτησίας αυτής το υπηρεσιακό συμβούλιο στο οποίο εναπόκειται η κρίση περί της απολύσεως, υποβιβασμού και μεταθέσεως του δημοσίου υπαλλήλου, παραμένοντας ανεπηρέαστο από οποιαδήποτε κομματική εξουσία και πολιτική επιρροή.

---

[696] Ο Πρύτανης διαπιστώνοντας την ύπαρξη ενδείξεων για διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος δύναται να αναθέτει σε μέλος ΔΕΠ ή σε τριμελή επιτροπή τη διεξαγωγή Ένορκης Διοικητικής Εξέτασης προ της ασκήσεως πειθαρχικής δίωξης ή λήψεων άλλων μέτρων.

Με τους νόμους που ψηφίστηκαν στις αρχές του 20ου αιώνα γίνονται θετικά βήματα προόδου ως προς το ζήτημα της διασφάλισης της θέσης των υπαλλήλων, ώσπου ***το Σύνταγμα του 1911 κατοχυρώνοντας τη μονιμότητα τους, θέσπισε τη σύσταση οργανωμένων συμβουλίων αποτελούμενων κατά τα δύο τρίτα τουλάχιστον από μονίμους υπαλλήλους, τα οποία θα γνωμοδοτούσαν για τη μετάθεση των μονίμων διοικητικών υπαλλήλων και θα αποφαίνονταν για τον υποβιβασμό ή την απόλυση αυτών, καθιερώνοντας τη δυνατότητα ασκήσεως της προσφυγής κατά των αποφάσεων αυτών ενώπιον του ΣΕ.*** Το υπηρεσιακό συμβούλιο διαδραμάτισε αποφασιστικό ρόλο στη διευθέτηση των υπηρεσιακών μεταβολών, επιτυγχάνοντας το συγκερασμό των προσωπικών αναγκών του υπαλλήλου με το δημόσιο συμφέρον.

Σήμερα αποτελείται από πέντε μέλη, τρεις μονίμους υπαλλήλους της οικείας υπηρεσίας με βαθμό Α' και δύο αιρετούς εκπροσώπους των εργαζομένων με βαθμό τουλάχιστον Γ' και ισάριθμους αναπληρωτές (άρθρο 37 του Ν. 2190/1994). Τα ***«πρωτοβάθμια υπηρεσιακά συμβούλια»*** έχουν διαγραφεί και αντικατασταθεί από ***«υπηρεσιακά συμβούλια»*** και τα ***«δευτεροβάθμια υπηρεσιακά συμβούλια»*** έχουν αντικατασταθεί από το ***«Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο» του άρθρου 163α*** (άρθρο 15 παρ. 5 και 11 του Ν. 2839/2000).

3.1. Τα συλλογικά διοικητικά όργανα ως πειθαρχικά όργανα

Εκτός από τα μονομελή πειθαρχικά όργανα επιλαμβάνονται των πειθαρχικών υποθέσεων και συλλογικά. Ο προϊστάμενος ως κατεξοχήν αρμόδιος για την εύρυθμη λειτουργία της μονάδας του πρέπει να έχει και την ανάλογη εξουσία να σταθμίσει τους λόγους που επιβάλλουν την επίδειξη επιείκειας ή αυστηρότητας, αναλόγως της περιστάσεως. Μπορεί να αξιολογήσει ορθότερα και ευκολότερα τη συμπεριφορά του υπαλλήλου του και να λάβει γρήγορα αποφάσεις. Αντίθετα το πολυμελές όργανο, όπως είναι το υπηρεσιακό - πειθαρχικό συμβούλιο εξετάζει τις υποθέσεις με περισσότερη αντικειμενικότητα και ηρεμία, λαμβάνοντας υπόψη τα ίδια κριτήρια επί ομοίων περιπτώσεων. Στη Διοίκηση μας ***οι προϊστάμενοι διευθύνσεων ασκούν πειθαρχική εξουσία επί των υφισταμένων τους, εφόσον τα αδικήματα στα οποία υπέπεσαν επιδέχονται μικρή ποινή.*** Αντίθετα ***αν πρόκειται για σοβαρότερα αδικήματα η πειθαρχική εξουσία ασκείται από τα πειθαρχικά συμβούλια, τα οποία επιλαμβάνονται ύστερα από σχετική παραπομπή.*** Τα άτομα που απαρτίζουν τα συλλογικά πειθαρχικά όργανα απαιτείται να είναι ανώτερης ή τουλάχιστον ίδιας αρχαιότητας με τους διωκόμενους, ώστε να διασφαλίζονται κατά τη διάρκεια της πειθαρχικής διαδικασίας, οι απαραίτητες εκείνες εγγυήσεις περί δίκαιης και αμερόληπτης κρίσεως της πειθαρχικής υπόθεσης.[697]

Το ***Διοικητικό Συμβούλιο Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου*** για τους υπαλλήλους του Νομικού Προσώπου που είναι το ανώτατο διοικητικό συλλογικό όργανο σε κάθε ΝΠΔΔ (άρθρα 119 και 123). Κατά τα προϊσχύοντα άρθρα 216 εδ. β, 219 παρ. 2, 220 παρ. 1 και 243 παρ. 1 - 3 ΥΚ, κατά την πειθαρχική δικαιοδοσία τους τα ΔΣ των ΝΠΔΔ ***μπορούσαν να επιβάλλουν έως και την ποινή του προστίμου ίσου με τις αποδοχές μισού μήνα με απόφαση τους υποκείμενη σε έφεση ενώπιον του υπηρεσιακού πειθαρχικού συμβουλίου.***[698] Ωστόσο είναι νόμιμη η παραπομπή υπαλλήλου του ΙΚΑ στο πειθαρχικό συμβούλιο από το Διοικητή του ΙΚΑ και όχι από

[697] ΣΕ 1345/1948, ΣΕ 2046/1956.
[698] ΣΕ 73/1987.

το ΔΣ.[699] Κατά τα ισχύοντα ***τα διοικητικά συμβούλια των ΝΠΔΔ μπορούν να επιβάλλουν την ποινή του προστίμου έως και τις αποδοχές ενός μήνα.***

Τα υπηρεσιακά συμβούλια διακρίνονται ως εξής:

Α) Το ***Ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο*** που είναι ***αρμόδιο για την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των ανώτατων υπαλλήλων του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ, με εξαίρεση την Ακαδημία Αθηνών, τα ΑΕΙ και τα ΤΕΙ,***[700] διότι υπάγονται στην έννοια της ακαδημαϊκής ελευθερίας (άρθρο 16 παρ. 1 του Σ) και της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ. ***Κρίνει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό για όλες τις υποθέσεις των ανωτάτων υπαλλήλων*** (μεταξύ άλλων επιλέγει τους προϊσταμένους των Γενικών Διευθύνσεων και αποφασίζει για τις πειθαρχικές υποθέσεις οριστικά και τελεσίδικα) και εδρεύει στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (άρθρο 158 του ΥΚ). Σε κάθε δημόσια υπηρεσία ή ΝΠΔΔ συνιστάται με απόφαση του οικείου υπουργού ένα υπηρεσιακό συμβούλιο, ενώ η σύσταση υπηρεσιακού συμβουλίου στις Περιφέρειες γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας. Επιτρέπεται η σύσταση περισσοτέρων συμβουλίων όταν ειδικότεροι υπηρεσιακοί λόγοι το επιβάλλουν. Σε ΝΠΔΔ που εδρεύουν στην περιοχή της ίδιας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, επιτρέπεται η σύσταση ενός ή περισσοτέρων κοινών υπηρεσιακών συμβουλίων, με απόφαση του οργάνου που ασκεί την εποπτεία στα ΝΠΔΔ. Και στην Ακαδημία των Αθηνών, σε κάθε Πανεπιστήμιο και σε κάθε ΤΕΙ συνιστάται με απόφαση του Προέδρου της Ακαδημίας των Αθηνών ή του Πρύτανη του Πανεπιστημίου ή του Προέδρου ΤΕΙ ένα υπηρεσιακό συμβούλιο.[701]

Το Ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο είναι επταμελές και αποτελείται από:

1) Έναν επίτιμο Αντιπρόεδρο του ΣΕ ή του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή επίτιμο Σύμβουλο της Επικρατείας ή Αρεοπαγίτη ή Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως Πρόεδρο με αναπληρωτή του πρόσωπο που έχει οποιαδήποτε από τις ανωτέρω ιδιότητες.

2) Έναν καθηγητή Πανεπιστημίου του Δημοσίου Δικαίου που εδρεύει στην έδρα του υπηρεσιακού συμβουλίου και ένα καθηγητή του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου που ορίζονται από τους αντίστοιχους Πρυτάνεις με όμοιους αναπληρωτές.

3) Ένα δικηγόρο παρ' Αρείω Πάγω που έχει ειδικευθεί σε θέματα δημοσίου δικαίου, οριζόμενο από τον Πρόεδρο του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών με όμοιο αναπληρωτή του.

4) Δύο Γενικούς Διευθυντές, ένας του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και ένας του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών

5) Τον Πρόεδρο της ΑΔΕΔΥ με αναπληρωτή μέλος της Εκτελεστικής Επιτροπής που ορίζει η ίδια.

---

[699] Βλ. ΣΕ 3826/1995.

[700] Άρθρο 16 παρ. 5 Σ, τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΤΕΙ) ανήκουν στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, είναι ΝΠΔΔ και αυτοδιοικούνται στα πλαίσια του νόμου και του εσωτερικού κανονισμού.

[701] Κατά το άρθρο 159 του ΥΚ σε κάθε υπηρεσία συνιστώνται με απόφαση του οικείου Υπουργού ένα ή περισσότερα υπηρεσιακά συμβούλια. Στην Ακαδημία Αθηνών και στα ΑΕΙ με απόφαση του προέδρου και του πρύτανη αντίστοιχα συνιστώνται μέχρι δύο πρωτοβάθμια υπηρεσιακά συμβούλια και ένα δευτεροβάθμιο. Εν προκειμένω, ως ειδικό ΥΣ λειτουργούν οι Σύγκλητοι ή τα Πρυτανικά Συμβούλια, διότι υπέρ των Συγκλήτων συντρέχει το τεκμήριο της αρμοδιότητας (άρθρο 11, του Ν. 1268/1982 και άρθρο 1 παρ. 1 α' του Ν. 2188/1994.

Β) ***Υπηρεσιακά συμβούλια,*** αρμόδια για την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των λοιπών υπαλλήλων του Κράτους Χρησιμοποιείται ο όρος «Ειδικά» όταν τα Υπηρεσιακά Συμβούλια λειτουργούν ως πειθαρχικά και ως εισηγητής τους με δικαίωμα ψήφου, ορίζεται ένα μέλος του. Έτσι γενικώς στις υποθέσεις που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων ορίζονται οι προϊστάμενοι των Υπηρεσιών Προσωπικού, ανεξαρτήτως της οργανικής μορφής ως Διεύθυνσης, Τμήματος ή Γραφείου, ενώ στις πειθαρχικές υποθέσεις αποκλειστικά μέλος του οικείου Συμβουλίου.[702] ***Το υπηρεσιακό συμβούλιο του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*** για τις περιπτώσεις της παρ. 4 του άρθρου 117 του ΥΚ. Εδώ δεν πρέπει να παραλείψουμε να αναφέρουμε ότι ο υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ασκεί πειθαρχική εξουσία στους υπαλλήλους του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ για ανάρμοστη συμπεριφορά προς τους πολίτες, αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτηση τους, μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους, άρνηση συνεργασίας με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, τα επονομαζόμενα «ΚΕΠ» και μη εφαρμογή των περί απλούστευσης των διαδικασιών και καταπολέμησης της γραφειοκρατίας διατάξεων, καθώς και στους υπαλλήλους των ΚΕΠ για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα.

Γ) ***Υπηρεσιακά Συμβούλια,*** αρμόδια για την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων ορισμένου ΝΠΔΔ (ειδικά) ή πλειόνων ΝΠΔΔ (κοινά).

Δ) ***Το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο του άρθρου 163α - παραδεκτό το ένδικο μέσο της ένστασης.*** Η σύσταση του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου του αρ. 163α του ΥΚ υπαγορεύθηκε από την ανάγκη ***να παρέχεται η δυνατότητα κυρίως στους δημοσίους υπαλλήλους, αλλά και στη Διοίκηση να υποβάλλουν ένσταση κατά των αποφάσεων των Πρωτοβάθμιων Πειθαρχικών Συμβουλίων πριν από την προσφυγή τους στο Διοικητικό Εφετείο ή στο ΣΕ.*** Από τη σωρεία των υποθέσεων που έχουν εκδικασθεί μέχρι σήμερα,[703] διαπιστώνουμε ότι συμβάλλει καθοριστικά στην αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης, στοχεύοντας στη διασφάλιση της απονομής της πειθαρχικής δικαιοσύνης και στη μη αποτελμάτωση αυτής, στην πάταξη της διαφθοράς και στον ορθολογισμό των ποινών που επιβάλλονται από τα πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια.

Λειτουργεί στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης αποκλειστικά ως πειθαρχικό όργανο που κρίνει σε δεύτερο βαθμό κατά το νόμο και την ουσία[704] και κατ' εξαίρεση σε πρώτο βαθμό, όπου προβλέπεται (άρθρο 116 του ΥΚ, Ν. 3528/2007). Είναι αρμόδιο για όλες τις υπηρεσίες της χώρας και επομένως και για τους εκπαιδευτικούς της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.[705] Μάλιστα με απόφαση του Προέδρου του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, ασκείται πειθαρχική δίωξη κατά των μελών των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων που παραβαίνουν τις διατάξεις του πρώτου εδαφίου του άρθρου 122 του παρόντος, οι οποίες επιτάσσουν την

---

[702] Άρθρο 163, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 17 του άρθρου 15 του Ν. 2839/2000 και αναδιατυπώθηκε με την παρ. 1 του αρ. 20 του Ν. 3051/2002.

[703] Τα στοιχεία λαμβάνονται από τη στατιστική επεξεργασία των υποθέσεων καθόλη τη διάρκεια λειτουργίας του συλλογικού οργάνου.

[704] Ασκεί έλεγχο νομιμότητας και επανεκτιμά τα πραγματικά γεγονότα που αναφέρονται στις πρωτοβάθμιες πειθαρχικές αποφάσεις.

[705] Βλ. ΣΕ 1392/2003. Ωστόσο το ΣΕ στην απόφ. 647/2002 έκρινε ότι οι ρυθμίσεις του άρθρου 15 του Ν. 2839/2000 κατά το μέρος που αναφέρονται στην άσκηση ενστάσεως ενώπιον του δευτεροβάθμιου αυτού πειθαρχικού συμβουλίου, δεν έχουν εφαρμογή προκειμένου περί υπαλλήλων του Υπουργείου Εξωτερικών.

ολοκλήρωση της πειθαρχικής υπόθεσης εντός έξι μηνών από την έναρξη της πειθαρχικής δίωξης και την ενημέρωση του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου για την πορεία και την έκβαση της υπόθεσης, καθώς και τις διατάξεις του άρθρου 163α.

Κατά το προϊσχύον δίκαιο τα πειθαρχικά συμβούλια επιλαμβάνονταν σε πρώτο βαθμό της πειθαρχικής δίωξης υπαλλήλου, μόνο κατόπιν εκδόσεως παραπεμπτικού εγγράφου, από τον Υπουργό ή προκειμένου για υπαλλήλους ΝΠΔΔ από το οικείο ΔΣ και δεν μπορούσαν να προβούν σε εξέταση πειθαρχικής υπόθεσης και κολασμό υπαλλήλου, χωρίς το ρηθέν προπεμπτήριο έγγραφο ή για πειθαρχικά παραπτώματα μη περιλαμβανόμενα στο έγγραφο αυτό, στο οποίο έπρεπε να μνημονεύονται τα συνιστούντα την αντικειμενική υπόσταση του πειθαρχικού αδικήματος πραγματικά περιστατικά, προσδιοριζόμενα κατά τον χρόνο και τόπο, οι συνθήκες τελέσεως τους και να παρατίθενται τα υπάρχοντα στοιχεία, τα οποία πιθανολογούν την ενοχή του υπαλλήλου για το αδίκημα για το οποίο διώκεται.[706]

Μετά την κατάργηση των δευτεροβάθμιων υπηρεσιακών συμβουλίων και εκείνων που αφορούν την Ακαδημία Αθηνών και τα ΑΕΙ, οι υπάλληλοι οι μη ανώτατοι των εν λόγω ΝΠΔΔ, αποστερήθηκαν την κρίση των πειθαρχικών τους υποθέσεων από το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, διότι δεν υπάγονται στο Πειθαρχικό Συμβούλιο του νέου άρθρου 163α. Πρόκειται για άνιση μεταχείριση σε σχέση με τους υπαλλήλους του Κράτους και των ΝΠΔΔ στους οποίους εφαρμόζεται το άρθρο 163α. Για την άρση της ανισότητας, επιβάλλεται η εφαρμογή της αρχής της διορθωτικής ισότητας υπό την έννοια της εφαρμογής των διατάξεων βάσει των οποίων η Σύγκλητος θα ασκεί την αρμοδιότητα του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου.

Σύσταση του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου

Το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο με δεκαμελή σύνθεση θητείας δύο ετών αποτελείται από:

1) Έναν (1) αντιπρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ως Πρόεδρο, (υποδεικνύεται από τον Πρόεδρο του ΝΣΚ).

2) Τέσσερις (4) Συμβούλους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με ισάριθμους αναπληρωτές, (υποδεικνύονται από τον Πρόεδρο του ΝΣΚ).

3) Δύο (2) Προϊσταμένους Γενικής Διεύθυνσης της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης με ισάριθμους αναπληρωτές που ορίζονται από τον οικείο Υπουργό.

4) Τον Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης που είναι αρμόδια για θέματα προσωπικού του Υπουργείου στο οποίο υπάγεται η υπηρεσία ή το οποίο εποπτεύει την υπηρεσία ή το ΝΠΔΔ, όπου διεπράχθη το πειθαρχικό αδίκημα και υπηρετεί ο διωκόμενος υπάλληλος με αναπληρωτές τους υπόλοιπους Γενικούς Διευθυντές του ίδιου Υπουργείου.

5) Δύο εκπροσώπους της ΑΔΕΔΥ με τους αναπληρωτές τους, οι οποίοι είναι μόνιμοι υπάλληλοι Προϊστάμενοι Διεύθυνσης (υποδεικνύονται με απόφαση της εκτελεστικής επιτροπής της ΑΔΕΔΥ μέσα σε προθεσμία είκοσι (20) ημερών,

[706] Άρθρο 135 ΥΚ, ΣΕ 1064, 2714/1994.

διαφορετικά υποδεικνύονται με απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημοσίας Διοίκησης και Αποκέντρωσης).

ΣΤ) ***Το ΣΕ, το Διοικητικό Εφετείο και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.***[707]

Το ***ΣΕ*** μπορεί εκτιμώντας τη βαρύτητα του παραπτώματος, τις συμπαρομαρτούσες συνθήκες και τον πρότερο υπηρεσιακό βίο του τιμωρηθέντος υπαλλήλου να μετριάσει κατά ουσιαστική κρίση την επιβληθείσα από τη Διοίκηση ποινή, έχοντας κατά την επιμέτρηση αυτή πλήρη ελευθερία, σε καμιά όμως, περίπτωση δε μπορεί να καταστήσει χείρονα τη θέση του προσφεύγοντος, επειδή δε μπορεί να μεταβάλλει την πραγματική αιτιολογία.[708] Το Δικαστήριο, όπως ήδη εξετάσαμε δεν είναι δυνατόν να αντικαταστήσει την εκτίμηση του αρμοδίου διοικητικού οργάνου, εκτός από τις περιπτώσεις της προφανούς δυσαναλογίας ή της καταχρήσεως εξουσίας.

Σύμφωνα δε με το άρθρο 1 παρ. 1 περ. γ του Ν. 702/1977 στην αρμοδιότητα ***του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου*** υπάγεται ***η εκδίκαση σε πρώτο βαθμό των αιτήσεων ακυρώσεως ατομικών διοικητικών πράξεων που αφορούν το διορισμό και την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων του Δημοσίου, των Δήμων, των Κοινοτήτων και λοιπών ΝΠΔΔ,*** ανεξαρτήτως της σχέσης που συνδέει το προσωπικό αυτό, ***πλην των χαρακτηριζόμενων ως ανωτάτων υπαλλήλων,*** των οποίων οι αιτήσεις ακυρώσεως εκδικάζονται από το ΣΕ, ***εφόσον είναι εν ενεργεία κατά τον χρόνο κτήσης του δικαιώματος και όχι «εν συντάξει», αφού στη δεύτερη περίπτωση αποβάλλουν τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα.***[709] Αντίθετα αιτήσεις ακυρώσεως που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των κατά το άρθρο 13 του ν. 1268/1982 μελών ΔΕΠ των πανεπιστημίων, υπάγονται στο ΣΕ και όχι στα ΔΕ.[710]

<u>Αρμοδιότητες του Γενικού Επιθεωρητή της Δημόσιας Διοίκησης ως πειθαρχικό όργανο</u>

Σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 1 του Ν. 3200/2003 (που αντικατέστησε το άρθρο 5 παρ. 4 του Ν. 3074/2002) και ***ο Γενικός Επιθεωρητής της Δημόσιας Διοίκησης είναι αρμόδιος να ασκεί ή να διατάσσει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης*** (κατά συνέπεια αναγνωρίζεται ως προϊστάμενος γενικά όλων των υπαλλήλων, αναιρώντας τη δομή της διοικητικής ιεραρχίας) ή ***τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων*** (αργία και αναστολή άσκησης καθηκόντων) ή ***να παραπέμπει υποθέσεις*** στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο, ***το αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο***, ασκώντας τα προβλεπόμενα από το νόμο ένδικα μέσα αν διαπιστώνεται ότι ο υπάλληλος διέπραξε πειθαρχικό αδίκημα από εκείνα που τιμωρούνται κατά την παρ. 2 του άρθρου 109 του ΥΚ. Διεξάγει ΕΔΕ ο ίδιος ή με βοηθούς του ή τους Ειδικούς Επιστημονικούς Συνεργάτες του ή τα αρμόδια όργανα του εδαφίου α',[711] διότι το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης είναι αρμόδιο για τη διαπίστωση διάπραξης πειθαρχικών αδικημάτων (ΣΕΕΔΔ) από τους υπαλλήλους.

---

[707] Το άρθρο 116 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 15 παρ. 2 του Ν. 2839/2000.

[708] ΣΕ 227/42, ΣΕ 1887/47.

[709] ΣΕ 1464, 3940/1990, ΔΕΑ 448/1990, ΕΔΚΑ 1990 σελ. 555 Η τυχόν διαφορά που αφορά θέμα υπηρεσιακής κατάστασης δημοσίων υπαλλήλων στους οποίους έχει ανατεθεί από το νόμο συμμετοχή στη δημόσια εξουσία και σε καθήκοντα που αποβλέπουν στη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του Κράτους δεν γεννά αμφισβήτηση επί δικαιωμάτων αστικής φύσεως. Βλ. απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της 8 - 12 - 1999, Pellegrin κατά Γαλλίας, RECUEIL DES ARRETS ET DECISIONS, 1999.

[710] ΣΕ 2803 - 2804/1984.

[711] Βλ. Ν. 3074/2002.

Με βάση τη νεότερη διάταξη του άρθρου 3 του ν. 3613/2007 ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης ***έχει δικαίωμα να προσφεύγει***: Α) Ενώπιων του ΣΕ κατά των τελεσίδικων αποφάσεων όλων των πειθαρχικών συμβουλίων των φορέων του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ και των επιχειρήσεων τους, των ΝΠΙΔ, καθώς και των επιχειρήσεων, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, για πειθαρχικά αδικήματα που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού.

Β) Ενώπιον του ΔΕ κατά όλων των άλλων τελεσίδικων αποφάσεων των μονομελών πειθαρχικών οργάνων των ίδιων ως άνω φορέων.

Επίσης, του παρέχεται ***το δικαίωμα να ασκεί ένσταση*** κατά οποιασδήποτε απόφασης των πειθαρχικών οργάνων των προαναφερόμενων φορέων ***παραπέμποντας*** είτε ***στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο υποθέσεις για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση κατώτερου πειθαρχικού οργάνου***, είτε ***στο οικείο δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο υποθέσεις για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση μονομελούς πειθαρχικού οργάνου***, πλην των πειθαρχικών αποφάσεων των Υπουργών και Υφυπουργών, οι οποίες δεν προσβάλλονται με ένσταση στο υπηρεσιακό συμβούλιο του οικείου φορέα.

Στην πειθαρχική δικαιοδοσία του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης υπάγονται και ***οι αποφάσεις των πειθαρχικών οργάνων που αφορούν τους γιατρούς του ΕΣΥ, τα αιρετά όργανα των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, τα μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ και των ΤΕΙ, καθώς και το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ, των ΝΠΙΔ, των δημοσίων επιχειρήσεων.***

Ο Ειδικός Γραμματέας του ΣΕΕΔΔ προΐσταται των Επιθεωρητών Ελεγκτών και Βοηθών, καθώς και ***του προσωπικού της γραμματείας***, διοικεί το Σώμα, είναι ***πειθαρχικός προϊστάμενος τους*** και ***μπορεί να επιβάλλει την ποινή της επίπληξης και του προστίμου μέχρι των αποδοχών ενός (1) μήνα.***

Η) Όσον αφορά ***τα συλλογικά πειθαρχικά όργανα του Οργανισμού της Ακαδημίας των Αθηνών,*** παρατηρούμε ότι οι υπάλληλοι του εν λόγω Οργανισμού υπόκεινται στην ***οικεία Σύγκλητο*** βάσει του άρθρου 1 παρ. 1 του Ν. 2188/1994. Η απονεμόμενη από το άρθρο 102 του Οργανισμού της Ακαδημίας Αθηνών πειθαρχική αρμοδιότητα επί του προσωπικού αυτής (βοηθητικό ή υπηρεσιακό, τακτικό ή έκτακτο) ***στο συλλογικό όργανο της Συγκλήτου της Ακαδημίας*** συντρέχει παράλληλα προς την κατά το άρθρο 217 παρ. 3 εδ. α' του ΥΚ αρμοδιότητα του πειθαρχικού προϊσταμένου του οικείου νομικού προσώπου που είναι, όπως προαναφέραμε, ***ο Γενικός Γραμματέας της Ακαδημίας,*** ο οποίος βάσει των διατάξεων του οργανισμού του ιδρύματος γίνεται δεκτό ότι μετέχει της διοικήσεως του νομικού προσώπου και κατά επέκταση της Συγκλήτου. Η τυχόν πειθαρχική ποινή του προστίμου που επιβάλλεται σε υπάλληλο της Ακαδημίας, αποφασίζεται σύμφωνα με το άρθρο 59 του Οργανισμού της Ακαδημίας, από τη Σύγκλητο με πρόταση του Γενικού Γραμματέα της Ακαδημίας και προσβάλλεται με υπαλληλική προσφυγή και όχι με αίτηση ακυρώσεως.[712] Οι υπάλληλοι της Ακαδημίας Αθηνών υπάγονται στην πειθαρχική αρμοδιότητα των Υπηρεσιακών Συμβουλίων (πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων), η σύσταση των οποίων προβλέπεται στην Ακαδημία των Αθηνών τα μέλη της οποίας ορίζονται από τα όργανα της (άρθρα 159 παρ. 6).

[712] ΣΕ 3/2001 ΣΕ 2174/2002.

Και οι ***ανώτατοι υπάλληλοι των ΑΕΙ υπάγονται πειθαρχικά στην Σύγκλητο*** βάσει του άρθρου 1 παρ. 1 του Ν. 2188/1994. Οι υπόλοιποι υπάλληλοι υπάγονται στην πειθαρχική αρμοδιότητα των υπηρεσιακών συμβουλίων που συνιστούνται στα οικεία ΑΕΙ (άρθρο 161 παρ. 2 του Ν. 2188/1994).

Θ) Στην ***Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ)*** οι εκπαιδευόμενοι υπάγονται στις πειθαρχικές διατάξεις του παρόντος κανονισμού και στις διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα που δεν έρχονται σε αντίθεση με τον κανονισμό αυτόν. ***Πειθαρχικά όργανα*** των σπουδαστών της Σχολής αποτελούν ***ο Διευθυντής της ΕΣΔΔ και το οικείο πειθαρχικό Συμβούλιο. Πειθαρχικές ποινές είναι το πρόστιμο μέχρι και των αποδοχών τριών μηνών και η οριστική παύση. Ο Διευθυντής μπορεί να επιβάλλει πρόστιμο έως το ποσό του 1/3 των μηνιαίων αποδοχών (άρθρο 24 του Ν. 3252 της 15 - 16/7/2004).***

4. ΤΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Στα άρθρα 5 και 6 του Ν. 3568/2007 προβλέπεται ***η συγκρότηση Υπηρεσιακών Συμβουλίων σε κάθε νομό, με εξαίρεση την Αττική που προβλέπεται η σύσταση τεσσάρων και ενός στους Δήμους Αθηναίων και Θεσσαλονίκης.***

Στο άρθρο 4 προβλέπεται η συγκρότηση ***Ειδικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου, το οποίο λειτουργεί ως Πρωτοβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο για τους Γενικούς Διευθυντές Δήμων και Συνδέσμων.*** Στη σύνθεση του συμμετέχουν ο Νομικός Σύμβουλος του Κράτους στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ως Πρόεδρος του Σώματος, ένας Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου ή Διοικητικής ή Πολιτικής Επιστήμης του Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών ή του τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου, ο Γενικός Διευθυντής Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ένας Γενικός Διευθυντής Δήμου, ένας εκπρόσωπος της ΚΕΔΚΕ και οι Πρόεδροι της Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Προσωπικού Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΠΟΕ - ΟΤΑ και ΠΟΠ - ΟΤΑ.

Στο υπουργείο Εσωτερικών συνιστάται ***Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο,*** (άρθρο 6 του Ν. 3584/2007), το οποίο κατόπιν ασκήσεως της ενστάσεως από τους υπαλλήλους των ΟΤΑ α' βαθμού αποφαίνεται σε δεύτερο βαθμό κατά αποφάσεων των Υπηρεσιακών Συμβουλίων, για ορισμένες υποθέσεις του πειθαρχικού δικαίου (υποβιβασμός, προσωρινή ή οριστική παύση) και σε πρώτο βαθμό για την εκδίκαση του παραπτώματος της παρ. 3 του άρθρου 126 του παρόντος, το οποίο ρυθμίζει την έναρξη της πειθαρχικής δίωξης και τη χρονική διάρκεια εκδίκασης της πειθαρχικής διαδικασίας.[713] Ο Πρόεδρος του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου είναι πειθαρχικώς προϊστάμενος των μελών των υπηρεσιακών συμβουλίων. Συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας, Διοίκησης και αποτελείται από επτά μέλη.

Αποτελείται από: α) έναν Αντιπρόεδρο του ΝΣΚ, ως Πρόεδρο, με αναπληρωτή του Σύμβουλο του ΝΣΚ που υποδεικνύεται από τον Πρόεδρο του ΝΣΚ,

---

[713] Τέσσερις μήνες διαρκεί η πειθαρχική διαδικασία στα συλλογικά πειθαρχικά όργανα και έξι μήνες στο υπηρεσιακό συμβούλιο. Η υπαίτια παράβαση αυτής της διαδικασίας αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα. Το παράπτωμα αυτό για τα μέλη για τα μέλη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου, εκδικάζεται μετά από παραπομπή από τον αρμόδιο Γενικό Γραμματέα ενώπιον του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου.

β) έναν Σύμβουλο του ΝΣΚ με τον αναπληρωτή του, οι οποίοι υποδεικνύονται από τον Πρόεδρο του ΝΣΚ,

γ) έναν Γενικό Διευθυντή του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, με αναπληρωτή Γενικό Διευθυντή του ίδιου Υπουργείου,

δ) δύο Γενικούς Διευθυντές Δήμων με αναπληρωτές Γενικούς Διευθυντές Δήμων που υποδεικνύονται από την εκτελεστική επιτροπή της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ),

ε) έναν εκπρόσωπο της ΠΟΠ - ΟΤΑ με τον αναπληρωτή του που υποδεικνύονται από την ΚΕΔΚΕ και

στ) έναν εκπρόσωπο της ΠΟΕ - ΟΤΑ με τον αναπληρωτή του που υποδεικνύονται από την ΚΕΔΚΕ.

Το άρθρο 120 του Κώδικα κατάστασης ***του προσωπικού των ΟΤΑ*** ορίζει τα πειθαρχικά όργανα των δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων που είναι τα εξής:

Α) Οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι τους.

Β) ***Η Δημαρχιακή Επιτροπή***, κατά το άρθρο 175 του ν. 1188/1981 (ΦΕΚ 204 Α) συγκαταλέγεται μεταξύ των πειθαρχικών δικαιοδοσιών και η οποία κατά το άρθρο 179 παρ. 1 του ίδιου νόμου ***μπορεί να επιβάλλει τις πειθαρχικές ποινές της επίπληξης και του προστίμου μέχρι των αποδοχών ενός μήνα***. Αν η δημαρχιακή επιτροπή κρίνει ότι το πειθαρχικό αδίκημα επισύρει ποινή μεγαλύτερη της αρμοδιότητας της, έχει υποχρέωση να παραπέμψει την υπόθεση ενώπιον του υπηρεσιακού πειθαρχικού συμβουλίου.

Γ) Το Κοινοτικό Συμβούλιο.

Δ) Η Εκτελεστική Επιτροπή του Ιδρύματος και το Διοικητικό Συμβούλιο του Νομικού Προσώπου.

Ε) Η Εκτελεστική Επιτροπή των Συνδέσμων Δήμων, Κοινοτήτων και Δήμων και Κοινοτήτων.

ΣΤ) Το υπηρεσιακό συμβούλιο.

Ζ) Το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο.

Η) Το ΣΕ, τα Διοικητικά Εφετεία και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

Το άρθρο ***121 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων*** ορίζει ***τους πειθαρχικώς προϊσταμένους***, οι οποίοι είναι οι εξής:

Α) Ο Δήμαρχος επί όλων των υπαγομένων στην αρμοδιότητα του υπαλλήλων

Β) Ο Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης

Γ) Ο Προϊστάμενος Διεύθυνσης ή αυτοτελούς Τμήματος

Δ) Ο Πρόεδρος της Κοινότητας

Ε) Ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου του Ιδρύματος

ΣΤ) Ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου του Δημοτικού ή Κοινοτικού Νομικού Προσώπου

Ζ) Ο Πρόεδρος του Συνδέσμου Δήμων, Κοινοτήτων και Δήμων και Κοινοτήτων.

Αν ο Δήμαρχος ή ο Πρόεδρος της Κοινότητας ή ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου Ιδρύματος ή του Δημοτικού ή Κοινοτικού Νομικού Προσώπου ή Συνδέσμου Δήμων, Κοινοτήτων και Δήμων και Κοινοτήτων κρίνουν ότι η προσήκουσα ποινή είναι ανώτερη της δικής τους αρμοδιότητας, δύνανται μόνο οι συγκεκριμένοι να παραπέμπουν την υπόθεση στα συλλογικά πειθαρχικά όργανα της παρ. 1 του άρθρου 123 του σχετικού Κώδικα που κρίνουν σε πρώτο βαθμό κατόπιν παραπομπής της υποθέσεως από τους ανωτέρω πειθαρχικώς προϊσταμένους των υπαλλήλων. Αν κρίνουν και τούτα ότι η προσήκουσα ποινή είναι ανώτερης και της δικής τους αρμοδιότητας, παραπέμπουν την υπόθεση στο Υπηρεσιακό Συμβούλιο (άρθρο 127 ΚΔΚΥ). ***Τα υπηρεσιακά συμβούλια μπορούν να επιβάλλουν οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή.*** Κρίνουν σε πρώτο βαθμό μετά από παραπομπή της υπόθεσης σε αυτά και σε δεύτερο βαθμό μετά από άσκηση της ένστασης κατά αποφάσεων πειθαρχικώς προϊσταμένων.

5. ΤΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΩΝ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Το άρθρο 112 παρ. 5 (άρθρο 35 του Ν. 2218/1994) προβλέπει τα όργανα που ασκούν την πειθαρχική δικαιοδοσία στους υπαλλήλους της Ν. Α. και τα οποία είναι:

Α) Οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι του υπαλλήλου.

Β) Το νομαρχιακό συμβούλιο.

Γ) Τα υπηρεσιακά πειθαρχικά συμβούλια και

Δ) Το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Παλαιότερα ***πειθαρχική εξουσία επί των νομαρχιακών υπαλλήλων ασκούσε και ο νομάρχης,***[714] ο οποίος όμως, μετά το Ν. 2218/1994 και την τροποποίηση αυτού από τον Ν. 2240/1994, αντικαταστάθηκε από το ***Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας.*** Μπορούσε να επιβάλλει την ποινή του προστίμου μέχρι τις αποδοχές ενός μηνός. ***Ο πρόεδρος της Ν. Ε.*** είναι πειθαρχικός προϊστάμενος των υπαλλήλων του τομέα του από τον προϊστάμενο διεύθυνσης και κάτω, ο οποίος ***μπορεί να επιβάλλει την ποινή του προστίμου μέχρι και το μισό των αποδοχών ενός μήνα. Ο προϊστάμενος γενικής διεύθυνσης*** είναι πειθαρχικώς προϊστάμενος των υπαλλήλων που υπάγονται σε αυτόν, ανεξαρτήτως του βαθμού που φέρουν, ο οποίος ***επιβάλλει πρόστιμο μέχρι και το 1/3 των αποδοχών ενός μήνα. Ο προϊστάμενος διεύθυνσης μπορεί να επιβάλλει πρόστιμο μέχρι και το 1/6 των αποδοχών ενός μήνα.***

Δεν αντίκειται στο άρθρο 102 του Σ που κατοχυρώνει την αυτοδιοίκηση των ΟΤΑ η ρύθμιση του άρθρου 103 παρ. 4, η οποία κατά την παρ. 6 του ίδιου άρθρου που εφαρμόζεται και επί των δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων, προβλέπει ότι τα υπηρεσιακά συμβούλια που γνωμοδοτούν ή αποφαίνονται επί των σοβαρών υπηρεσιακών μεταβολών των υπαλλήλων αυτών (υποβιβασμός, παύση, μετάθεση) ή των υπολοίπων υπηρεσιακών μεταβολών τους, συγκροτούνται κατά τα δύο τρίτα τουλάχιστον από μονίμους δημόσιους υπαλλήλους, που δεν απαιτείται υποχρεωτικώς

[714] ΣΕ 3191/1991.

να είναι μόνιμοι δημοτικοί και κοινοτικοί υπάλληλοι, αλλά και όργανα της κρατικής διοίκησης.[715]

6. ΤΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΑ ΚΑΙ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΤΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΩΝ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ

Τα υπηρεσιακά και πειθαρχικά συμβούλια για το εκπαιδευτικό προσωπικό της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, το ειδικό εκπαιδευτικό προσωπικό και το βοηθητικό ειδικό προσωπικό των Κέντρων Διάγνωσης Αξιολόγησης και Υποστήριξης (ΚΔΑΥ) και των Σχολικών Μονάδων Ειδικής Αγωγής (ΣΜΕΑ) είναι τα εξής:

Α) Το ***ΚΥΣΠΕ (Κεντρικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης*** άρθρο 21 του Ν. 1566/1985), το οποίο ***εκδικάζει πειθαρχικές υποθέσεις κατά των διευθυντών πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και προϊσταμένων των ΚΔΑΥ***, εφόσον αυτοί είναι εκπαιδευτικοί πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, καθώς ***και κατά των τακτικών ή αναπληρωματικών μελών των περιφερειακών και των κεντρικών συμβουλίων,*** εκδικάζει ενστάσεις των εκπαιδευτικών κατά πειθαρχικών αποφάσεων των περιφερειακών διευθυντών εκπαίδευσης, αποφασίζει ***για τη θέση σε διαθεσιμότητα λόγω ασθενείας ή τη θέση σε δυνητική αργία και την επαναφορά στην άσκηση των καθηκόντων τους των διευθυντών πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και των τακτικών και αναπληρωματικών μελών των ανώτερων περιφερειακών και του κεντρικού υπηρεσιακού συμβουλίου***, εξετάζει τις προσφυγές των τακτικών και αναπληρωματικών μελών του κεντρικού υπηρεσιακού συμβουλίου κατά αποφάσεων εκκαθαριστών με τις οποίες έγινε η περικοπή των αποδοχών.

Β) Το ***ΚΥΣΔΕ (Κεντρικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης),*** το οποίο ***εκδικάζει πειθαρχικές υποθέσεις κατά των διευθυντών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και των προϊσταμένων των ΚΔΑΥ***, όταν αυτοί είναι εκπαιδευτικοί δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, εκδικάζει τις ενστάσεις των εκπαιδευτικών κατά πειθαρχικών αποφάσεων των περιφερειακών διευθυντών εκπαίδευσης και τις προσφυγές των τακτικών και αναπληρωματικών μελών του κεντρικού υπηρεσιακού συμβουλίου κατά αποφάσεων εκκαθαριστών με τις οποίες έγινε η περικοπή των αποδοχών. ***Αποφασίζει για τη διαθεσιμότητα λόγω ασθενείας και τη θέση σε αργία των διευθυντών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και των τακτικών και αναπληρωματικών μελών των ανώτερων περιφερειακών και του κεντρικού υπηρεσιακού συμβουλίου κατά αποφάσεων εκκαθαριστών με τις οποίες έγινε η περικοπή των αποδοχών.***

Γ) Τα πενταμελή ***Περιφερειακά Υπηρεσιακά Συμβούλια Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης (ΠΥΣΠΕ)*** που αποφασίζουν ***για τη διαθεσιμότητα εκπαιδευτικών λόγω ασθενείας ή τη δυνητική θέση τους σε αργία, καθώς και την επαναφορά στα καθήκοντα τους,*** εκτός των προϊσταμένων γραφείων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, των διευθυντών πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και των τακτικών και αναπληρωματικών μελών των υπηρεσιακών συμβουλίων. Επίσης, ***εξετάζουν τις προσφυγές εκπαιδευτικών*** (πλην των προαναφερθέντων ανωτέρω προσώπων) ***κατά αποφάσεων εκκαθαριστών με τις οποίες έγινε περικοπή του μισθού τους. Εκδικάζουν πειθαρχικές υποθέσεις των εκπαιδευτικών πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης,*** εκτός από τις πειθαρχικές υποθέσεις κατά των διευθυντών σχολικών μονάδων, των προϊσταμένων των τμημάτων εκπαιδευτικών θεμάτων, των προϊσταμένων γραφείων

[715] ΣΕ 1061/1966.

πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, των διευθυντών πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, καθώς και των τακτικών και αναπληρωματικών μελών των υπηρεσιακών συμβουλίων.

Δ) Τα πενταμελή ***Περιφερειακά Υπηρεσιακά Συμβούλια Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΠΥΣΔΕ).*** Εκδικάζουν ***πειθαρχικές υποθέσεις του εκπαιδευτικού προσωπικού της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης,*** εκτός από τις πειθαρχικές υποθέσεις κατά των διευθυντών σχολικών μονάδων και ΣΕΚ, των προϊσταμένων των τμημάτων εκπαιδευτικών θεμάτων, των προϊσταμένων γραφείων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, των προϊσταμένων γραφείων ΤΕΕ και των γραφείων φυσικής αγωγής, των διευθυντών εκπαίδευσης και των τακτικών και αναπληρωματικών μελών των υπηρεσιακών συμβουλίων. Αποφασίζουν για ***τη διαθεσιμότητα λόγω ασθενείας ή τη δυνητική θέση σε αργία και την ενδεχόμενη επαναφορά τους στην ενέργεια των εκπαιδευτικών ή εξετάζουν τις προσφυγές τους κατά αποφάσεων εκκαθαριστών με τις οποίες έγινε περικοπή των αποδοχών τους,*** εκτός των προϊσταμένων γραφείων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, των γραφείων ΤΕΕ, των γραφείων φυσικής αγωγής, των διευθυντών εκπαίδευσης και των τακτικών και αναπληρωματικών μελών των υπηρεσιακών συμβουλίων.

Ε) Τα ***πενταμελή Περιφερειακά Υπηρεσιακά Συμβούλια Ειδικού Εκπαιδευτικού Προσωπικού (ΠΥΣΕΕΠ,*** άρθρο 6 παρ. 19 Ν. 3027/2002) ***εκδικάζουν πειθαρχικές υποθέσεις κατά του ΕΕΠ (ειδικού εκπαιδευτικού προσωπικού) και του ΕΒΠ (ειδικού βοηθητικού προσωπικού),*** που υπηρετεί στις ΣΜΕΑ και τα ΚΔΑΥ. ***Αποφασίζουν για τη διαθεσιμότητα τους ή τη δυνητική τους θέση σε αργία. Εξετάζουν τις προσφυγές αυτών κατά των αποφάσεων εκκαθαριστών, με τις οποίες έγινε η περικοπή των αποδοχών τους.*** Οι παραπάνω αρμοδιότητες του συλλογικού οργάνου δεν αφορούν τους προϊσταμένους των ΚΔΑΥ και τα τακτικά και αναπληρωματικά αιρετά μέλη των ΠΥΣΕΕΠ και του ΥΣΕΕΠ.

ΣΤ) Τα ***πενταμελή Ανώτερα Περιφερειακά Υπηρεσιακά Συμβούλια Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΑΠΥΣΔΕ,*** (άρθρο 14, παρ. 29 Ν. 2817/2000 και άρθρο 7 Ν. 2986/2002). ***Εκδικάζουν πειθαρχικές υποθέσεις κατά διευθυντών σχολικών μονάδων και ΣΕΚ, προϊσταμένων των τμημάτων εκπαιδευτικών θεμάτων, προϊσταμένων γραφείων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, προϊσταμένων γραφείων ΤΕΕ, προϊσταμένων γραφείων φυσικής αγωγής, καθώς και των τακτικών και αναπληρωματικών των περιφερειακών συμβουλίων,*** εκτός από τις πειθαρχικές υποθέσεις των προέδρων τους, όταν αυτοί είναι διευθυντές εκπαίδευσης. ***Εκδικάζουν ενστάσεις του εκπαιδευτικού προσωπικού*** κατά των πειθαρχικών αποφάσεων των διευθυντών εκπαίδευσης, των προϊσταμένων των ΚΔΑΥ, των προϊσταμένων γραφείων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και των προϊσταμένων γραφείων ΤΕΕ. Αποφασίζουν ***για τη διαθεσιμότητα λόγω ασθενείας ή τη δυνητική θέση σε αργία,*** των προϊσταμένων γραφείων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, των προϊσταμένων γραφείων ΤΕΕ, των γραφείων φυσικής αγωγής και των τακτικών και αναπληρωματικών μελών των ΠΥΣΔΕ. ***Εξετάζουν προσφυγές*** των προϊσταμένων γραφείων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, των προϊσταμένων γραφείων ΤΕΕ και των γραφείων φυσικής αγωγής και των τακτικών και αναπληρωματικών μελών των περιφερειακών υπηρεσιακών συμβουλίων ***κατά αποφάσεων εκκαθαριστών με τις οποίες έγινε περικοπή των αποδοχών τους.***

Ζ) Τα ***Ανώτερα Περιφερειακά Υπηρεσιακά Συμβούλια Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης πενταμελή (ΑΠΥΣΠΕ,*** άρθρο 14, παρ. 29 Ν. 2817/2000 και άρθρο 7 του Ν. 2986/2002). ***Εκδικάζουν πειθαρχικές υποθέσεις κατά διευθυντών σχολείων, προϊσταμένων των τμημάτων εκπαιδευτικών θεμάτων, προϊσταμένων γραφείων***

πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και κατά των τακτικών και αναπληρωματικών μελών των περιφερειακών συμβουλίων, εκτός από τις πειθαρχικές υποθέσεις των προέδρων τους, όταν αυτοί είναι διευθυντές εκπαίδευσης. ***Εκδικάζουν ενστάσεις του εκπαιδευτικού προσωπικού*** κατά των πειθαρχικών αποφάσεων των διευθυντών διευθύνσεων, των προϊσταμένων των ΚΔΑΥ και των προϊσταμένων γραφείων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Αποφασίζουν και γνωμοδοτούν ***για τη διαθεσιμότητα λόγω ασθενείας ή τη δυνητική θέση σε διαθεσιμότητα*** και την απαλλαγή από τα καθήκοντα τους των προϊσταμένων γραφείων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και των τακτικών και αναπληρωματικών μελών του ΠΥΣΠΕ. ***Εξετάζουν προσφυγές των προϊσταμένων γραφείων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και των τακτικών και αναπληρωματικών μελών των περιφερειακών υπηρεσιακών συμβουλίων κατά αποφάσεων εκκαθαριστών με τις οποίες έγινε περικοπή των αποδοχών τους.***

Η) Το πενταμελές ***Υπηρεσιακό Συμβούλιο Ειδικού Εκπαιδευτικού Προσωπικού (ΥΣΕΕΠ,*** άρθρο 2, παρ. 13 Ν. 2817/2000). ***Αφορά το ειδικό εκπαιδευτικό και ειδικό βοηθητικό προσωπικό των ΚΔΑΥ και των ΣΜΕΑ.*** Εκδικάζει ***πειθαρχικές υποθέσεις κατά των προϊσταμένων των ΚΔΑΥ,*** εφόσον προέρχονται από ΕΕΠ, ***καθώς και κατά των τακτικών μελών και αναπληρωματικών αιρετών μελών των ΠΥΣΕΕΠ και του ΥΣΕΕΠ. Εκδικάζει ενστάσεις των προϊσταμένων των ΚΔΑΥ,*** εφόσον είναι μέλη ΕΕΠ κατά πειθαρχικών αποφάσεων των περιφερειακών διευθυντών εκπαίδευσης. Εκδικάζει ενστάσεις του ΕΕΠ των ΚΑΑΥ κατά πειθαρχικών αποφάσεων των προϊσταμένων των ΚΔΑΥ και των περιφερειακών διευθυντών εκπαίδευσης. Εκδικάζει ενστάσεις του ΕΕΠ και του ΕΒΠ των ΣΜΕΑ κατά των προϊσταμένων γραφείων εκπαίδευσης, διευθυντών εκπαίδευσης και περιφερειακών διευθυντών εκπαίδευσης. Αποφασίζει για τη διαθεσιμότητα λόγω νόσου των προϊσταμένων των ΚΔΑΥ, εφόσον προέρχονται από μέλη του ΕΕΠ και των τακτικών και αναπληρωματικών αιρετών μελών των ΠΥΣΕΕΠ και του ΥΣΕΕΠ.

Οι Διευθυντές της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης υπάγονται στις οικείες Διευθύνσεις του Νομού ή Νομαρχιακού Διαμερίσματος και έχουν την αρμοδιότητα της διοίκησης, του συντονισμού και του ελέγχου της λειτουργίας των σχολικών μονάδων των περιοχών της ευθύνης τους. Μετέχουν στα ***Περιφερειακά Υπηρεσιακά Συμβούλια και στις νομαρχιακές επιτροπές και έχουν την ευθύνη εκτέλεσης των πειθαρχικών αποφάσεων των οικείων Υπηρεσιακών Συμβουλίων, εκτός από την πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης.*** Είναι διοικητικοί και ***πειθαρχικοί προϊστάμενοι των Διευθυντών των σχολικών μονάδων, των δημόσιων και ιδιωτικών εκπαιδευτικών των σχολείων αρμοδιότητας τους και των διοικητικών υπαλλήλων που υπηρετούν στο Γραφείο που προΐστανται.*** Επίσης μετέχουν στη διαδικασία αξιολόγησης των ανωτέρω προσώπων. ***Χορηγούν τα μισθολογικά κλιμάκια και τα επιδόματα χρόνου υπηρεσίας στους εκπαιδευτικούς και στους διοικητικούς υπαλλήλους της αρμοδιότητας τους, καθώς και τα επιδόματα των μεταπτυχιακών σπουδών στους κατόχους τίτλων, ύστερα από σύμφωνη γνώμη των οικείων Υπηρεσιακών Συμβουλίων.*** Εξετάζουν τις καταγγελίες που γίνονται σε βάρος των Διευθυντών και των εκπαιδευτικών, ελέγχουν την αξιοπιστία τους και στις περιπτώσεις που κρίνουν ότι υφίσταται πρόβλημα, ασκούν τις πειθαρχικές αρμοδιότητες τους.

Οι επιθεωρητές μέσης και δημόσιας εκπαίδευσης, πριν την κατάργηση του θεσμού με το νόμο 1304/1982, ***ήταν πειθαρχικοί προϊστάμενοι*** (εξομοιώνονταν προς τον ειδικό γραμματέα υπουργείου) δυνάμενοι να εγείρουν και πειθαρχική αγωγή

ενώπιον του οικείου πειθαρχικού συμβουλίου, για πειθαρχικά αδικήματα ανώτερα της αρμοδιότητάς τους.[716]

7. Η ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ ΤΩΝ ΣΩΦΡΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΩΝ

Το προσωπικό των σωφρονιστικών καταστημάτων διακρίνεται σε διοικητικό, φυλακτικό, υγειονομικό, κοινωνικών υπηρεσιών, τεχνικό και άλλων κατηγοριών. Το φυλακτικό προσωπικό διακρίνεται σε αρχιφύλακες, υπαρχιφύλακες και φύλακες.

Τα Πειθαρχικά Συμβούλια (άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 2298/1995) που ασκούν την πειθαρχική δικαιοδοσία επί μονίμων υπαλλήλων των σωφρονιστικών καταστημάτων είναι ενταγμένα οργανωτικά στο διοικητικό μηχανισμό, ο οποίος επιτελεί το συμφυές με τη διοίκηση και όχι με την απονομή της δικαιοσύνης σωφρονιστικό έργο. Στην παρ. 15 του παρόντος άρθρου ορίζεται ότι ***για τα πειθαρχικά αδικήματα του προσωπικού κράτησης ο Υπουργός Δικαιοσύνης μπορεί να παραγγείλει την ενέργεια πειθαρχικής προκαταρκτικής εξέτασης από τον εισαγγελικό λειτουργό.*** Η παραγγελία απευθύνεται στον προϊστάμενο της οικείας εισαγγελίας πρωτοδικών, ο οποίος σε αυτήν την περίπτωση μπορεί να ασκήσει και την πειθαρχική δίωξη, εφαρμόζοντας τις διατάξεις των άρθρων 117 - 139 του ν. 1025/1971 «Περί καταστάσεως διοικητικών υπαλλήλων». ***Οι εκδιδόμενες από τα συμβούλια πειθαρχικές αποφάσεις δια των οποίων επιβάλλονται στους μονίμους υπαλλήλους των καταστημάτων κράτησης οι πειθαρχικές ποινές της παύσης ή του υποβιβασμού υπόκεινται σε προσφυγή ουσίας ενώπιον του ΣΕ.***

Κύριο χαρακτηριστικό γνώρισμα αυτών των συμβουλίων είναι η αποκλειστική συγκρότηση τους από δικαστικούς λειτουργούς, η οποία δε μεταβάλλει το χαρακτήρα τους ως συλλογικών οργάνων της Διοίκησης, διότι ο χαρακτήρας αυτός προκύπτει ευθέως εκ της διοικητικής φύσεως της εξουσίας αυτών, τα οποία εκδικάζουν πειθαρχικά αδικήματα διοικητικών και όχι δικαστικών υπαλλήλων. Ωστόσο υπήρξε σημαντικός αριθμός Συμβούλων που εξέφρασαν τη γνώμη ότι αν και τα εν λόγω πειθαρχικά συμβούλια συγκροτούμενα από δικαστικούς συμβούλους ασκούν διοικητικής φύσεως πειθαρχική αρμοδιότητα, η οποία συνδέεται στενά λόγω της άσκησης από το μόνιμο προσωπικό του σωφρονιστικού έργου, προς την εύρυθμη λειτουργία της δικαιοσύνης και κυρίως προς την εκτέλεση των επιβληθεισών από τα ποινικά δικαστήρια ποινών, ***είναι εντεταγμένα στο πλαίσιο της δικαστικής και όχι διοικητικής αρχής και ως εκ τούτου δεν υπόκειται σε περαιτέρω προσβολή με το ένδικο μέσο της προσφυγής ουσίας ή της αιτήσεως της ακυρώσεως ενώπιον του ΣΕ.*** Και θεωρούν ότι η εκδοχή αυτή δεν έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 103 παρ. 4 του Σ, διότι παρέχεται σε αυτούς ισοδύναμη προστασία προς την προβλεπόμενη από το ίδιο το Σ, καθόσον οι υπάλληλοι αυτοί κρίνονται από πειθαρχικά όργανα αποτελούμενα από τακτικούς δικαστές, οι οποίοι απολαύουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία.

8. ΤΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ

Οι τυχόν παραβάσεις των διατάξεων της Πανεπιστημιακής νομοθεσίας, των προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων από μέλη των ΔΕΠ, ΕΕΠ, ΕΔΤΠ και διοικητικούς υπαλλήλους ελέγχονται από τα αρμόδια όργανα και

[716] Βλ. ΣΕ 1681/1974.

επιβάλλονται οι ποινές που προβλέπονται από τις διατάξεις του ν. 1268/1982 (άρθρα 12, 13, 15 και 17), του ΥΚ και του παρόντος κανονισμού, όπως ισχύουν κάθε φορά.

Ο Πρύτανης ελέγχει αυτεπαγγέλτως τις παραβάσεις των μελών της Πανεπιστημιακής Κοινότητας ή μετά από αναφορές των Προϊσταμένων των μελών ή τρίτων. ***Προϊστάμενοι*** των ως άνω μελών της Πανεπιστημιακής Κοινότητας, πλην των μελών ΔΕΠ, είναι ***τα αμέσως ιεραρχικά ανώτερα συλλογικά ή μονομελή διοικητικά όργανα που προκύπτουν από την ακαδημαϊκή ή τη διοικητική διάρθρωση του Ιδρύματος.*** Η νομιμότητα της άσκησης των καθηκόντων των μελών των ΔΕΠ ελέγχεται από το Δ/ντη του Τομέα, τον Πρόεδρο του Τμήματος, τον Κοσμήτορα και τον Πρύτανη.

Τα μέλη ΔΕΠ έχουν πειθαρχικούς προϊσταμένους ***τον Πρύτανη ή τον Πρόεδρο του Τμήματος. Ο Διευθυντής του Τομέα και ο Πρόεδρος του Τμήματος*** έχουν κατά περίπτωση την ευθύνη του ελέγχου των μελών ΔΕΠ, οι οποίοι μπορούν να ζητήσουν από τον Πρύτανη να τους επιβάλει ποινή περικοπής αποδοχών ή να κινήσει την προβλεπόμενη από το νόμο πειθαρχική διαδικασία. ***Η Γενική Συνέλευση του Τομέα μπορεί να παραπέμψει το θέμα στη Γενική Συνέλευση του Τμήματος.*** Ο ελεγχόμενος έχει δικαίωμα προσφυγής για δευτεροβάθμια κρίση στο αμέσως υψηλότερο όργανο της Διοίκησης (Πρόεδρο Τμήματος, Κοσμήτορα Σχολής ή Πρύτανη) προκειμένου να συζητηθεί το θέμα στο αντίστοιχο συλλογικό όργανο λήψης αποφάσεων (Γενική Συνέλευση Τμήματος, Γενική Συνέλευση Σχολής ή Σύγκλητο).

Τα Πειθαρχικά Όργανα των μελών ***Ε.Ε.ΔΙ.Π. ή Ε.ΔΙ.Π., Ε.Τ.Ε.Π. και του λοιπού βοηθητικού και έκτακτου διδακτικού - εκπαιδευτικού προσωπικού*** είναι:

Α). Ο ***Πρύτανης ή ο Πρόεδρος και οι Αντιπρυτάνεις ή Αντιπρόεδροι του ΑΕΙ*** ως ιεραρχικώς ανώτεροι.

Β). Ο ***Κοσμήτορας ή ο Διευθυντής της Σχολής*** και αν πρόκειται για τα ΤΕΙ, ο ***Διευθυντής του Παραρτήματος του ΤΕΙ*** για όλα τα μέλη που υπηρετούν στο Παράρτημα.

Γ). Ο ***Πρόεδρος ή ο Προϊστάμενος του Τμήματος***.

Δ). ***Ο Διευθυντής Κ.Ξ.Γ.Φ.Α.*** για τα μέλη Ε.ΔΙ.Π.

Ε). Συλλογικό Πειθαρχικό Όργανο ***για τα μέλη ΔΕΠ*** είναι το προβλεπόμενο ***Πειθαρχικό Συμβούλιο του άρθρου 45 του ν. 1268/1982,*** το οποίο αποφασίζει κατά απόλυτη πλειοψηφία, αφού πρώτα καλέσει σε ακρόαση το εγκαλούμενο άτομο. Η σύνθεση του συμβουλίου ορίζεται πενταμελής, αποτελούμενη ***από τους προέδρους του ΑΠ, ΣΕ και ΕΣ, τον αντιπρύτανη ακαδημαϊκών υποθέσεων και του προσωπικού του οικείου ΑΕΙ ή τον αντιπρόεδρο της διοικούσας επιτροπής του οικείου ΑΕΙ*** και σε περίπτωση κωλύματος, ***τον αντιπρύτανη οικονομικού προγραμματισμού και ανάπτυξης και το μέλος ΔΕΠ της διοικούσας επιτροπής*** με τα περισσότερα χρόνια υπηρεσίας στη βαθμίδα του καθηγητή αναπληρωτή ή του επίκουρου και τέλος ***τον πρύτανη άλλου ΑΕΙ της χώρας***. Παράλληλα συγκροτούνται συλλογικά πειθαρχικά όργανα για τα μέλη ***Ε.Ε.ΔΙ.Π. ή Ε.ΔΙ.Π., Ε.Τ.Ε.Π. και του λοιπού βοηθητικού και έκτακτου διδακτικού - εκπαιδευτικού προσωπικού των ΑΕΙ.***

Τα πειθαρχικά όργανα για ***τα μέλη ΕΕΠ και ΕΔΤΠ*** είναι ***το Δ.Σ. του Τμήματος, η Κοσμητεία, ή το Πρυτανικό Συμβούλιο με κριτήριο αν υπηρετούν στη Σχολή, στο Τμήμα ή το Ίδρυμα και το Δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο.***

Αθήνα 2008

Ενότητα 7

1. Η ΠΕΡΙΚΟΠΗ ΜΙΣΘΟΥ

1.1. Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΠΡΑΞΗΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΚΟΠΗΣ ΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ

Σε τούτη εδώ την πραγματεία δε θα ασχοληθούμε με τις νόμιμες περιπτώσεις περικοπής των αποδοχών που δεν αποτελούν κυρώσεις επί πειθαρχικών αδικημάτων. Συγκεκριμένα στο άρθρο 51 του ΑΚ προβλέπονται είδη αδειών που χορηγούνται στον υπάλληλο, μετά από αίτηση του, χωρίς την καταβολή αποδοχών. Έτσι χορηγείται άδεια άνευ αποδοχών,[717] η οποία δε μπορεί να υπερβεί τον ένα μήνα του ίδιου ημερολογιακού έτους ή άδεια άνευ αποδοχών συνολικής διάρκειας δύο ετών, έπειτα από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου, για σοβαρούς ιδιωτικούς λόγους. Επίσης ο ή η σύζυγος υπαλλήλου που υπηρετεί στο εξωτερικό σε ελληνική υπηρεσία του δημοσίου, του ΝΠΔΔ ή άλλου φορέα του δημοσίου τομέα ή σε υπηρεσία ή φορέα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή σε διεθνή οργανισμό, στον οποίο μετέχει η Ελλάδα δικαιούται να πάρει άδεια άνευ αποδοχών μέχρι έξι ετών συνεχώς ή τμηματικά, εφόσον έχει συμπληρώσει διετή πραγματική υπηρεσία. Επιπλέον σε υπάλληλο που απεδέχθη θέση στην Ευρωπαϊκή Ένωση ή σε διεθνή οργανισμό χορηγείται μετά από γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου άδεια άνευ αποδοχών μέχρι πέντε έτη, η οποία μπορεί να παραταθεί για ακόμη μία πενταετία. Αυτές είναι ειδικές περιπτώσεις περικοπής αποδοχών με ταυτόχρονη αποχή από την άσκηση καθηκόντων που δεν ενδιαφέρει τη συγκεκριμένη διδακτορική διατριβή.

Η περικοπή του μισθού που θα μας απασχολήσει είναι εκείνη που προϋποθέτει την ύπαρξη της υπαιτιότητας από την πλευρά του υπαλλήλου. Η νομολογία και η θεωρία διατύπωσε ιδιαίτερα αξιόλογους ορισμούς. Κατονομάστηκε ***ως ενέργεια συντηρητικής νοοτροπίας, υπό τη μορφή διοικητικής ποινής, αποτελούσα συνέπεια της υπαιτιότητας του υπαλλήλου και της εξ' αυτής μη παροχής υπηρεσίας.*** Σύμφωνα με σχετική απόφαση του ΣΕ[718] και ξένους νομικούς συγγραφείς θεωρείται ***διοικητικό μέτρο με λανθάνοντα πειθαρχικό χαρακτήρα.*** Ενεργείται διά της διοικητικής οδού, χωρίς να εκλαμβάνεται ως αστικής φύσεως αξίωση του Κράτους που πηγάζει από τη μειωμένη απόδοση της προσφερόμενης από τον υπάλληλο εργασίας,[719] λόγω μείωσης του χρόνου απασχολήσεως του. Κατά τον Φθενάκη[720] αποτελεί διοικητικό μέτρο που λαμβάνεται από τη διοίκηση με σκοπό να προστατεύσει τα συμφέροντα του Δημοσίου, όταν η παράνομη βούληση του υπαλλήλου εκδηλώνεται ύστερα από πλήρη επίγνωση των πραγματικών γεγονότων, με σκοπό την εγκατάλειψη των υπηρεσιακών του καθηκόντων με εντελώς δική του γνώμη και υπαίτια. Δεδομένου ότι η περικοπή αποδοχών ***δε συνιστά πειθαρχική ποινή, αλλά οικονομικής φύσεως συνέπεια, ως εκ τούτου κατά της σχετικής***

---

[717] Βλ. ΣΕ 657/1967, ΣΕ 3448/1975. Το χρονικό διάστημα της απουσίας του υπαλλήλου λόγω άδειας άνευ αποδοχών λογίζεται χρόνος πραγματικής υπηρεσίας, άρα συντάξιμος. Στην περίπτωση αυτή εκλείπει το στοιχείο της υπαίτιας απουσίας του υπαλλήλου.

[718] ΣΕ 595/1963, Fischbach, Beamtengesetz, σελ. 119 - 122, Brand, σελ. 210, 481, Dulzig, σελ. 62

[719] Βλ. Ναυπλιώτη Γ. «Ερμηνεία Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ, Α' Πειθαρχικό Δίκαιο» (Π.Δ. 611/1977), εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1978 και 1981.

[720] Βλ. «Σύστημα Υπαλληλικού Δικαίου» 1984, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 51 επομ.

διοικητικής πράξης του υπηρεσιακού συμβουλίου δε χωρεί προσφυγή ουσίας, αλλά αίτηση ακυρώσεως στο Διοικητικό Εφετείο, βάσει των διατάξεων του νόμου 702/1977.[721]

Συντρέχει δε, με οποιοδήποτε άλλο παράλληλο διοικητικό μέτρο ή πειθαρχική ποινή επιβληθεί λόγω της υπαίτιας απουσίας του υπαλλήλου από την άσκηση των καθηκόντων του. Παρατηρούμε ότι συναντούμε την πλήρη περικοπή του μισθού κατά την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της προσωρινής παύσης και του προστίμου, ενώ την μερική περικοπή κατά την επιβολή των διοικητικών μέτρων της αργίας ή της διαθεσιμότητας, όπως θα εξετάσουμε παρακάτω. Ενίοτε περικοπή μισθού συνοδεύει και ο υποβιβασμός του υπαλλήλου. Εκτός από τις νόμιμες περιπτώσεις περικοπής του μισθού, άλλοι περιορισμοί ή αναστολή καταβολής των αποδοχών αποτελούν παράνομες ενέργειες.[722]

Επειδή με τις διατάξεις των άρθρων 67 του ν. 1811/1951 και 94 του Π.Δ/τος 611/1977 ορίζεται ότι: «1) Μισθός δεν οφείλεται για μη παρασχεθείσα εξ υπαιτιότητας του υπαλλήλου υπηρεσίαν καθόλου ή εν μέρει. 2) Η περικοπή ενεργείται δια πράξεως του εντεταλμένου την εκκαθάριση και πληρωμή των δαπανών, τον οποίο οφείλει να ειδοποιήσει περί τούτου ο προϊστάμενος της υπηρεσίας στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος. Κατά της πράξεως περικοπής που ανακοινώνεται στον ενδιαφερόμενο υπάλληλο «επί αποδείξει», επιτρέπεται η άσκηση προσφυγής ενώπιον του υπηρεσιακού συμβουλίου εντός δέκα ημερών από της ανακοινώσεως, άνευ ανασταλτικής δυνάμεως, το οποίο αποφαίνεται τελειωτικώς. Εξάλλου μετά την κατάργηση των διατάξεων αυτών και τη θέση σε ισχύ των Ν. 2683/1999 (άρθρο 43 αυτού), Ν. 3205/2003 (άρθρο 43) και του ισχύοντος πλέον Ν. 3528/2007, ορίζεται ομοίως ότι: «1) ***Δεν οφείλεται μισθός, όταν ο υπάλληλος από υπαιτιότητα του δεν παρέσχε υπηρεσία καθόλου ή εν μέρει. 2) Η περικοπή του μισθού στις περιπτώσεις της παρ. 1 ενεργείται με πράξη του αρμόδιου για την εκκαθάριση και πληρωμή των δαπανών οργάνου, το οποίο οφείλει να ειδοποιήσει ο προϊστάμενος της υπηρεσίας προσωπικού ή της υπηρεσίας στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος. Κατά της πράξης αυτής του εκκαθαριστή που κοινοποιείται με απόδειξη στον υπάλληλο, επιτρέπεται προσφυγή εντός δέκα ημερών από την κοινοποίηση,[723] ενώπιον του υπηρεσιακού συμβουλίου,[724] το οποίο αποφαίνεται οριστικώς. Η άσκηση της προσφυγής δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα.***

Όπως προκύπτει από τις διατάξεις αυτές, η προβλεπόμενη προσφυγή αποτελεί ενδικοφανή προσφυγή, δεδομένου ότι το υπηρεσιακό συμβούλιο, ενώπιον του οποίου ασκείται, έχει αρμοδιότητα εξετάσεως όχι μόνο της νομιμότητας, αλλά και της ουσίας της υπόθεσης. Έχει την ευρεία εξουσία ελέγχου της πράξεως περικοπής των αποδοχών τόσο από τυπικής, όσο και από ουσιαστικής πλευράς. Εξετάζοντας την υπόθεση κατά ουσία μπορεί να αποφασίσει διαφορετικά και να τροποποιήσει την πράξη περικοπής ή να την εξαφανίσει ή και να απορρίψει την προσφυγή, επικυρώνοντας την περικοπή. Αν η απόφαση του υπηρεσιακού

---

[721] ΣΕ 22/1998 ΔιΔικ 1998 σελ. 623, ΔΕφΠειρ 486/1995 ΔιΔικ 1996 σελ. 654. Αντίθετη η γνωμοδότηση της αποφ. ΔΕφΠειρ 618/1995 ΔιΔικ 1995, σελ. 1395.

[722] Βλ. ΣΕ 898/1965.

[723] Πριν από την έκδοση της πράξης περικοπής των αποδοχών, εκδίδεται νόμιμη κλήτευση του αφορούντος υπαλλήλου σε προηγούμενη ακρόαση, ο οποίος μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα (συνήθως δεκαπέντε ημερών) από την κοινοποίηση του σχετικού εγγράφου, καλείται σε οποιαδήποτε εργάσιμη ημέρα και ώρα επιθυμεί να εκθέσει τις απόψεις του επί του εν λόγω ζητήματος της περικοπής των αποδοχών του.

[724] ΣΕ 1677/1959, ΣΕ 3850/1975.

συμβουλίου επί της ενδικοφανούς προσφυγής είναι απορριπτική, πρέπει να βεβαιώνει τη συνδρομή του στοιχείου της υπαιτιότητας με τρόπο σαφή και ειδικό.[725]

Η έκφραση ότι «αποφαίνεται τελειωτικώς» σημαίνει ότι ενώπιον του υπηρεσιακού συμβουλίου εξαντλείται η προσφυγή της ενδικοφανούς προδικασίας, χωρίς όμως να αποκλείεται περαιτέρω η άσκηση του ενδίκου βοηθήματος της προσφυγής ενώπιον του αρμοδίου Διοικ. Πρωτοδικείου, δεδομένου ότι αν συνέβαινε το αντίθετο, η πρακτική αυτή θα αντιτάσσεται τόσο στη συνταγματική διάταξη περί παροχής εννόμου προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 του Σ), όσο και στις ειδικότερες διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 2 εδ. θ' του Ν. 1406/1983. Ειδικότερα η παράλειψη της άσκησης της προσφυγής ενδικοφανούς χαρακτήρα κατά της πράξεως περικοπής των αποδοχών καθιστά απαράδεκτη την απευθείας ασκούμενη προσφυγή ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού πρωτοδικείου.

Σύμφωνα όμως, με κάποιες αποφάσεις του ΣΕ[726] το στρεφόμενο ένδικο μέσο, κατά αποφάσεως υπηρεσιακού συμβουλίου που αποφαίνεται επί προσφυγής κατά πράξεων περικοπής των αποδοχών υπαλλήλου, ***έχει αποκλειστικά το χαρακτήρα αιτήσεως ακυρώσεως.*** Η νομολογία του ανωτάτου δικαστηρίου αντιτίθεται στο άρθρο 45 παρ. 2 του π.δ. 18/1989 που ορίζει τα εξής: Η αίτηση ακυρώσεως είναι απαράδεκτη αν στρέφεται κατά εκτελεστής πράξεως, η οποία προσβάλλεται με ενδικοφανή προσφυγή που ασκείται κατά το νόμο μέσα σε ορισμένη προθεσμία ενώπιον του οργάνου που εξέδωσε την πράξη ή άλλου οργάνου και καθιστά δυνατή την επανεξέταση της υπόθεσης κατ' ουσία. Στην περίπτωση αυτή η αίτηση ακυρώσεως επιτρέπεται μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται επί της προσφυγής. Αν παρέλθει η προθεσμία που τάσσει τυχόν ειδικώς ο νόμος για την έκδοση απόφασης επί της ανωτέρω προσφυγής ή σε περίπτωση που δεν τάσσεται τέτοια προθεσμία, αν παρέλθει άπρακτο τρίμηνο από την υποβολή της προσφυγής, η αίτηση ακυρώσεως ασκείται κατά της τεκμαιρόμενης, από την πάροδο της προθεσμίας απορρίψεως της προσφυγής.[727] Με την αίτηση της ακυρώσεως που ασκήθηκε κατά της τεκμαιρόμενης απόρριψης λογίζεται ότι συμπροσβάλλεται και η απόφαση επί της προσφυγής που τυχόν εκδόθηκε οποτεδήποτε έως τη συζήτηση. Η απόφαση αυτή μπορεί και αυτοτελώς να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως». Αν η αίτηση ακυρώσεως γίνει αποδεκτή τότε η αρμόδια αρχή υποχρεώνεται να αποδώσει το μισθό που έχει περικοπεί.

1.2. ΠΩΣ ΕΝΕΡΓΕΙΤΑΙ Η ΠΡΑΞΗ ΠΕΡΙΚΟΠΗΣ

Ο προϊστάμενος της υπηρεσίας που εργάζεται ο υπάλληλος, είναι εκείνος που θα διαπιστώσει αν συντρέχει υπαιτιότητα του υπαλλήλου που δικαιολογεί την περικοπή των αποδοχών του. Για να σχηματίσει όμως, τη σχετική άποψη θα πρέπει από τη μια να εξακριβώσει αν πραγματικά απουσιάζει ο υπάλληλος, οπότε δεν παρείχε την υπηρεσία που όφειλε από το νόμο να εκτελέσει και από την άλλη να διαπιστώσει αν συντρέχει υπαιτιότητα, η ύπαρξη της οποίας κρίνεται με βάση τις ισχύουσες κατά το Αστικό Δίκαιο αρχές, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών συνθηκών που επικρατούν στη συγκεκριμένη περίπτωση και όχι κατά τις αρχές του Πειθαρχικού δικαίου. Καλείται να διαπιστώσει αν υπάρχει δόλος ή βαρειά αμέλεια

---

[725] ΔεφΑθην 2196/1996 ΝοΒ 1998 σελ. 417.

[726] ΣΕ 22/1998, ΣΕ 4426/1995, ΣΕ 4344/1996.

[727] Επί τεκμαιρόμενης απορρίψεως ενδικοφανούς προσφυγής λόγω άπρακτης παρόδου της σχετικής προθεσμίας ή του τριμήνου, η τεκμαιρόμενη απόρριψη λογίζεται ως πράξη της Διοίκησης εμμένουσα στην αρχική πράξη.

που εξομοιώνεται με το δόλο.[728] Με βάση τούτα τα δεδομένα και τα πλείστα στοιχεία του φακέλου του υπαλλήλου από τον οποίο παρέχονται σοβαρές ενδείξεις περί της υπατίας αποχής του από τα καθήκοντα, λόγος που αν δεν συντρέχει αποκλείεται ο σε βάρος του καταλογισμός, απόκειται στην εκτίμηση του αρμοδίου για την περικοπή οργάνου, δηλ. του εντεταλμένου την εκκαθάριση και πληρωμή των αποδοχών, αν υφίσταται αυτή.

Ο προϊστάμενος αποφασίζει την περικοπή, εκδίδει τη σχετική πράξη και ειδοποιεί το εντεταλμένο για την εκκαθάριση και πληρωμή των αποδοχών όργανο να προβεί στην περικοπή. Η περικοπή ενεργείται βάσει της αιτιολογημένης πράξης του εντεταλμένου οργάνου, σύμφωνα με ειδική διαδικασία.[729] Η πράξη του αρμόδιου εκκαθαριστή προσδιορίζει αιτιολογημένα το παρακρατούμενο ποσό,[730] λαμβάνοντας υπόψη το χρόνο απουσίας, το βαθμό ή το είδος της υπαιτιότητας που διαπιστώνει. Αν δεν εκδοθεί τούτη η πράξη οι εντεταλμένοι την πληρωμή των υπαλλήλων υπόλογοι δεν επιτρέπεται να αρνηθούν τη μισθοδοσία, υποπίπτοντες στο αδίκημα της παραβιάσεως του καθήκοντος,[731] ούτε το ΥΣ υποχρεώνεται να επιληφθεί προσφυγής κατά πράξεως άλλου οργάνου,[732] εκτός του εκκαθαριστή.

Η πράξη της περικοπής πρέπει να ανταποκρίνεται στους όρους του νόμου, να έχει αληθή, επαρκή και νόμιμη αιτιολογία.[733] Η περικοπή δεν απαιτείται να αφορά τις αποδοχές του μήνα κατά τον οποίο απουσίασε ο υπάλληλος, αλλά μπορεί να αφορά και τους επιγενόμενους μήνες.[734] Εξακολουθεί ακόμη και αν επέλθει μετέπειτα η λύση της υπαλληλικής σχέσης[735] ή υποβληθεί αίτηση περί χορηγήσεως αναρρωτικής άδειας, εφόσον αρμοδίως δεν διαπιστώθηκε καμία ασθένεια.[736] Ωστόσο είναι άκυρη η αναστολή αντί περικοπής του μισθού των ΔΥ, διότι δεν προβλέπεται σχετική διάταξη στο νόμο.[737]

Η τυπική διαδικασία της περικοπής του μισθού που ακολουθείται, δεν διαφοροποιείται στους Δήμους και τις Κοινότητες. Η περικοπή των αποδοχών ενεργείται με πράξη του εντεταλμένου την εκκαθάριση και πληρωμή των αποδοχών

---

[728] Η φράση προέρχεται από τα λατινικά «culpa lata dolus acvibaratur». Βλ. Χ. Φθενάκη «Σύστημα Υπαλληλικού Δικαίου» 1984, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 52.
[729] Άρθρο 94 παρ. 2, ΔιοικΕφΑθ 506/1988, ΕΔΔ 1988, σελ. 448, ΕΔΔ 1993, σελ. 473.
[730] ΣΕ 1005/1978. Η πράξη περικοπής πρέπει να προσδιορίζει ορισμένως και επαρκώς το χρονικό διάστημα για το οποίο στερείται ο υπάλληλος τις αποδοχές του. Η αποκλειστική αναγραφή αυτού στην πράξη δεν άγει άνευ ετέρου σε ακυρότητα αυτής, δεδομένου ότι το αρμόδιο όργανο που εξέδωσε την πράξη περικοπής αποδοχών είναι υποχρεωμένο να προσδιορίσει επακριβώς το συγκεκριμένο ποσό των αποδοχών που περικόπηκαν.
[731] ΣΕ 2576, 2577/1980.
[732] ΣΕ 1421/1961.
[733] ΣΕ 2021/1959, ΣΕ 525/1963.
[734] ΣΕ 728/1968, ΣΕ 1005/1978, ΣΕ 2576, 2577/1980.
[735] ΣΕ 865/1971.
[736] ΣΕ 705/1974, ΣΕ 3448/1975.
[737] Σύμφωνα με την αποφ. 898/1965 του ΣΕ κρίνεται ότι η αναστολή της καταβολής των αποδοχών που διατάσσεται από τον προϊστάμενο της υπηρεσίας και εκτελείται από τον εκκαθαριστή, παρόλο που δεν προβλέπεται από τον ΥΚ ούτε από διάταξη κάποιου άλλου νόμου, έχει προδήλως την έννοια της οριστικής και πλήρους διακοπής της μισθοδοσίας του υπαλλήλου, οπότε είναι δυνατή η προσφυγή μέσα σε εξήντα ημέρες από την παύση της πληρωμής, διαφορετικά η άπρακτη επέλευση αυτής της προθεσμίας καθιστά εκπρόθεσμη την προσφυγή και κατά συνέπεια είναι απορριπτέα ως απαράδεκτη. Το ανώτατο δικαστήριο γνωμοδότησε επί λέξει τα εξής: «ότι οριστικής σύσης της διακοπής της μισθοδοσίας, μη συντρεχούσης δε περιπτώσεως κατά μήνα επαναλήψεως της προσβολής της προς καταβολήν των αποδοχών αξιώσεως, ο αιτών υπάλληλος όφειλε να προσφύγει κατά της τοιαύτης διακοπής εντός εξήκοντα ημερών από της 1ης Νοεμβρίου 1961, αφ' ης, κατά τα νενομισμένα έδει να προκαταβληθώσιν αυτώ αι αποδοχαί του πρώτου 15θημέρου μηνός Νοεμβρίου 1961.

οργάνου που εν προκειμένω είναι ***ο Δήμαρχος, ο Πρόεδρος της Κοινότητας ή ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου του ΝΠΔΔ,*** τους οποίους οφείλει να ειδοποιήσει ο προϊστάμενος της υπηρεσίας στην οποία απασχολείται ο υπάλληλος.[738]

Οι διατάξεις αυτές έχουν εφαρμογή και επί των ιατρών του ΕΣΥ, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 29 του ν. 2072/1999 δεδομένου ότι το θέμα της περικοπής αποδοχών λόγω υπαιτίου μη παροχής υπηρεσίας δε ρυθμίζεται από τις ειδικές περί ιατρών του ΕΣΥ διατάξεις (ν. 1397/1983, 2071/10992). ***Αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο για την εξέταση της ενδικοφανούς προσφυγής ή αίτησης θεραπείας*** είναι το προβλεπόμενο από το προαναφερθέν άρθρο 29 του ν. 2072/1992 ***πενταμελές υπηρεσιακό συμβούλιο υπηρεσιακής κατάστασης γιατρών του ΕΣΥ*** που εδρεύει στην Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας και είναι αρμόδιο για όλα τα υπηρεσιακά θέματα που προβλέπονται από τις διατάξεις του ν. 2683/1999.[739]

Σε όλες τις περιπτώσεις υπαίτιας αποχής των υπαλλήλων από τα καθήκοντα τους, πλην της απεργίας, ο μήνας λογίζεται για τριάντα ημέρες (άρθρο 25 Ν 3205/2003). Δηλαδή για κάθε ημέρα αποχής περικόπτεται το 1/30 των μηνιαίων αποδοχών, συμπεριλαμβανομένου του κινήτρου απόδοσης, είτε των ακαθάριστων, εάν ο χρόνος της αποχής δεν θεωρείται συντάξιμη υπηρεσία (αδικαιολόγητη αποχή, άδεια χωρίς αποδοχές της παρ. 2 του άρθρου 51 του Ν. 2683/1999), είτε των καθαρών, εάν ισχύει το αντίθετο.[740] Κατ' εξαίρεση από τα αποκοπή έξοδα κίνησης αφαιρείται το 1/22 του μηνιαίου ποσού για κάθε εργάσιμη ημέρα απουσίας. Τα ποσά που περικόπτονται, σύμφωνα με το άρθρο 25 του Ν. 3205/2003 αποδίδονται στους οικείους προϋπολογισμούς από τους οποίους εκταμιεύτηκαν, ρύθμιση που έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τα μέχρι τώρα κρατούντα που καθορίζονταν από την υπ' αριθμ. 104218/3826/1985 αποφ. του Γ.Λ.Κ.

Σύμφωνα με την πράξη του Γ.Λ.Κ, λαμβανομένη υπόψη τις διατάξεις του άρθρου 13 παρ. 5 του Ν.Δ. 12/2-1/3/2003, τα ποσά που προέρχονται από κρατήσεις - περικοπές μισθού και άλλων αποδοχών των πολιτικών υπαλλήλων ή δεν καταβάλλονται λόγω αδείας άνευ αποδοχών προστίθενται στους πόρους του ΜΤΠΥ. Όσον αφορά τους ασφαλισμένους υπαλλήλους για όσο διάστημα βρίσκονται σε άδεια άνευ αποδοχών ή αδικαιολόγητη απουσία, επειδή η υπαλληλική τους σχέση εξακολουθεί να υφίσταται, αναφέρονται ως μισθοδοτούμενοι από την Υπηρεσία τους, χωρίς να διενεργείται καμία κράτηση (υπέρ ασφαλιστικών ταμείων, κύριας σύνταξης κλπ). Εξακολουθούν να είναι μέτοχοι του ΜΤΠΥ και ο ανωτέρω χρόνος απουσίας τους υπολογίζεται ως χρόνος κανονικής στο Ταμείο συμμετοχής τους, βάσει του άρθρου 36 Π.Δ. 422/1981, αλλά και της ερμηνευτικής εγκυκλίου του Ν. 3205/2003, με αποτέλεσμα να είναι υποχρεωτική η από τον αρμόδιο εκκαθαριστή καταβολή των ανάλογων υπέρ του ΜΤΠΥ ασφαλιστικών εισφορών, συνοδευόμενες από τις σχετικές μισθοδοτικές καταστάσεις και βεβαίωση στην οποία θα αναγράφεται το συνολικό χρονικό διάστημα της αδικαιολόγητης απουσίας και το συνολικό προς απόδοση ποσό, το οποίο προκύπτει από τη μηνιαία τακτική υπέρ ΜΤΠΥ κράτηση, κατά το χρόνο απόδοσης της πληρωμής της, επί του συνόλου του χρονικού διαστήματος της αδικαιολόγητης απουσίας. Μέχρις ότου το αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο αποφανθεί για την τύχη του υπαλλήλου που απουσιάζει αδικαιολόγητα, θα περιλαμβάνεται στις μισθολογικές καταστάσεις και ο μισθός θα αποδίδεται στο ΜΤΠΥ. Οι ασφαλιστικές

---

[738] Σχετικά τα άρθρα 107 παρ. 2 και 271 Ν. 1188/1981, προγενέστερα τα άρθρα 20 παρ. 2, 23 παρ. 2, 86 και 88 παρ. 1 ΒΔ 17/5 - 15/6/1959.

[739] Σχετική με το θέμα της περικοπής των αποδοχών ιατρού του ΕΣΥ λόγω υπαιτίου αποχής του από τα καθήκοντα είναι η αποφ. 238/2005 του Διοικ. Εφετείου Αθηνών.

[740] Εγκ. Υπ. Οικον. 2/14599/0022/2004.

εισφορές των υπαλλήλων θα παρακρατούνται κανονικά από τις αποδοχές, των επόμενων, από την επάνοδο τους στην Υπηρεσία, μηνών και θα βαρύνουν εξ' ολοκλήρου τους ιδίους.

2. ΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑ ΤΗΣ ΑΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΤΗΣ ΑΠΟΧΗΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ

Έγινε ήδη κατανοητό ότι ο μισθός, επειδή δεν αποτελεί άμεσο αντάλλαγμα της εργασίας του δημοσίου υπαλλήλου, καταβάλλεται υποχρεωτικά ακόμη και αν ο υπάλληλος που δεν έχει τεθεί σε διαθεσιμότητα ή αργία εκτελεί πλημμελώς τα καθήκοντά του ή απέχει από την εργασία του, περικόπτεται δε, όταν η αποχή οφείλεται σε υπαιτιότητα του. Ο υπάλληλος στερείται του δικαιώματος προς απόληψη του μισθού του, υπό την προϋπόθεση της εκ μέρους του μη παροχής υπηρεσιών καθόλου ή εν μέρει από δική του υπαιτιότητα. Σε κάθε άλλη περίπτωση ο υπάλληλος δικαιούται να πάρει τις αποδοχές του.

Ανατρέχοντας στο παρελθόν της Δημόσιας Διοίκησης, διαπιστώνουμε ότι τα σημαντικότερα και συχνότερα πειθαρχικά παραπτώματα που εξακολουθούν να την ταλανίζουν είναι η βραδεία προσέλευση στην υπηρεσία ή η πρόωρη από αυτή αποχώρηση, κυρίως όμως, ***η αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων***, πειθαρχικά παραπτώματα που προβλέπονταν από τις διατάξεις των εδαφίων ια' και ιστ' της παρ. 2 του άρθρου 1 του Β.Δ. 285/1972 και τιμωρούνταν με τις προβλεπόμενες ποινές από το άρθρο 2 του ιδίου Β.Δ/τος.

Για τη σύσταση του πειθαρχικού παραπτώματος της αδικαιολόγητης αποχής από την εκτέλεση των καθηκόντων, απαραίτητο στοιχείο είναι η αποχή να είναι αδικαιολόγητη και να οφείλεται σε δόλο ή αμέλεια.[741] Αρχικά ελέγχεται αν υπάλληλος απουσιάζει από την εργασία του ή δεν πήγε στην υπηρεσία, πράξη που εξακριβώνεται πολύ εύκολα λόγω της μη φυσικής παρουσίας του στην εργασία. Δεύτερο στοιχείο που εξετάζεται είναι εκείνο της δικαιολογημένης ή μη αποχής του από τον τόπο της εργασίας του. Ως αποχή θεωρείται τόσο η απομάκρυνση του υπαλλήλου από τον τόπο της υπηρεσίας, όσο και η απλή άρνηση της εκτέλεσης της υπηρεσίας.[742] Η αποχή είναι αδικαιολόγητη όταν ο υπάλληλος δεν επικαλείται νόμιμο λόγο για τη μη εκτέλεση των καθηκόντων του. Νόμιμος λόγος θεωρείται η ασθένεια κατά τη διάρκεια της οποίας χορηγείται αναρρωτική άδεια. Σε περίπτωση που η Διοίκηση αρνηθεί παράνομα να χορηγήσει τη ζητηθείσα αναρρωτική άδεια, η απουσία του υπαλλήλου δεν θεωρείται καταρχήν αυθαίρετη,[743] αλλά το τεκμήριο αυτό υπέρ του υπαλλήλου δεν είναι αμάχητο, ούτε νομιμοποιεί απεριόριστα την απουσία του. Ο υπάλληλος υποχρεούται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα να μεριμνήσει ακόμη και με δικαστικά μέσα για την τακτοποίηση της ανωμαλίας, αν δεν προβεί στις αναγκαίες διαδικασίες, η δε απουσία του λογίζεται αυθαίρετη.[744] Χρόνος αδικαιολόγητης αποχής θεωρείται και ο χρόνος απουσίας του λόγω αναρρωτικής άδειας, η οποία δεν εγκρίθηκε από την υγειονομική επιτροπή.[745]

Πέρα από την επιβολή των πειθαρχικών ποινών το αδίκημα αυτό έχει ως συνέπεια και την περικοπή των αποδοχών των υπαλλήλων κατά το χρονικό διάστημα που οι τελευταίοι δεν προσέφεραν υπηρεσία. Μάλιστα στον υπάλληλο στον οποίο επιβλήθηκε η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης για το παράπτωμα της

---

[741] ΣΕ 879/1961, ΣΕ 728/1968, ΣΕ 3873/1971, ΣΕ 705/1974.
[742] ΣΕ 2622/1966.
[743] ΣΕ 603/1942, ΣΕ 47/1944, ΣΕ 2268/1946.
[744] ΣΕ 823/1955.
[745] Γνωμ ΝΣΚ 485/2003 και 427/1995.

αδικαιολόγητης αποχής από την εκτέλεση των καθηκόντων του, δεν δικαιούται τις αποδοχές της αργίας.

Αν διαπιστωθεί αρμοδίως ότι ο υπάλληλος απουσιάζει αδικαιολόγητα από την υπηρεσία του χωρίς άδεια ή μετά τη λήξη της κανονικής του άδειας[746] ή μετά τη λήξη της αναρρωτικής του άδεις ή συντρέχει αδικαιολόγητη αποχή του λόγω υπέρβασης της εκπαιδευτικής του άδειας ή καθυστερεί υπαίτια να μεταβεί στη νέα θέση στην οποία μετατέθηκε[747] ή όταν αρνείται να αναλάβει καθήκοντα στη νέα θέση ως αποσπασμένος ή να επανέλθει στην παλαιά θέση μετά το πέρας του χρονικού διαστήματος της απόσπασης του,[748] θεωρείται ότι απέχει από τα καθήκοντα του χωρίς νόμιμο λόγο, κατά συνέπεια νομίμως περικόπτονται οι αποδοχές του,[749] διότι συντρέχει υπαίτια αποχή από τα καθήκοντα του. Αντίστοιχη ρύθμιση περιέχεται στην παρ. 1 του άρθρου 269 του Ν. 1188/1981[750] για τους υπαλλήλους με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου. Για τους υπαλλήλους με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 657 και 658 του ΑΚ.

Η αδικαιολόγητη συνεχής και μακρά αποχή από τα καθήκοντα για τριάντα τουλάχιστον ημέρες - όχι όμως και βραχύτερης διαρκείας, έστω και αν το άθροισμα των επί μέρους ημερών αποχής υπερβαίνει τις 30 ημέρες,[751] συνεπαγόταν καταρχήν την απόλυση, συνδεόμενη με χαρακτηριστικώς ανάξια υπαλλήλου διαγωγή στην υπηρεσία.[752] Θα πρέπει να αποδειχθεί η βούληση του διωκομένου υπαλλήλου να διακόψει την αποχή και να αναλάβει κανονικώς τα καθήκοντα του, ώστε να θεωρηθεί ότι ο χρόνος των 30 ημερών έχει συνεχή και ενιαίο χαρακτήρα.[753] Το ανώτερο χρονικό διάστημα των 30 ημερών περιόρισε σε 22 ημέρες ο ΥΚ. Κατά το ισχύον δίκαιο (άρθρα 113 του ΥΚ, εδ. 2, παρ. στ' και 109 παρ. 2) ***η ποινή της οριστικής παύσης επιβάλλεται αν ο υπάλληλος απέχει αδικαιολόγητα από την εκτέλεση των υπηρεσιακών του καθηκόντων για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των 22 εργάσιμων ημερών συνεχώς ή περισσότερο από 30 εργάσιμες ημέρες σε διάστημα ενός έτους.***

Ως χρόνος αδικαιολόγητης απουσίας δεν πρέπει να θεωρείται κάθε χρόνος, κατά τον οποίο ο υπάλληλος απουσίασε αδικαιολόγητα κατά την κρίση της υπηρεσίας, διότι τούτο θα ήταν επισφαλές και επικίνδυνο για τη σταδιοδρομία του. ***Αντίθετα ως χρόνος αδικαιολόγητης απουσίας πρέπει να θεωρείται μόνο ο χρόνος εκείνος που χαρακτηρίστηκε ως τέτοιος με πράξη διοικητική*** π.χ. εάν έλαβε χώρα περικοπή μισθού για αδικαιολόγητη απουσία ή αν ασκήθηκε πειθαρχική δίωξη λόγω

---

[746] ΣΕ 624/1970. Στο άρθρο 78 παρ. 4 του ΥΚ, ορίζεται ότι «εν περιπτώσει αδικαιολογήτου υπερβάσεως της χορηγηθείσης κανονικής αδείας, ο υπάλληλος στερείται των αποδοχών του δια τας ημέρας της υπερβάσεως».

[747] ΣΕ 2162/1958. Τα μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) οφείλουν μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από την κοινοποίηση του έγγραφου τοποθέτησης, απόσπασης, μετάθεσης ή επαναφοράς τους στην υπηρεσία να βρίσκονται στη θέση τους. Αν δεν εμφανιστούν αδικαιολόγητα μέσα στην προθεσμία των δεκαπέντε ημερών στερούνται των αποδοχών τους ανεξαρτήτως της πειθαρχικής τους ευθύνης.

[748] Ναυπλιώτη Γεώργιου «Πειθαρχικό δίκαιο, Συστηματική κατά άρθρο ερμηνεία του ισχύοντος υπαλληλικού Κώδικα του ν. 2683/1999», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003.

[749] Η περικοπή του μισθού λόγω αυθαίρετης απουσίας από την εργασία δεν αποτελεί ποινή προστίμου, αλλά οικονομικής φύσεως συνέπεια. Βλ. άρθρο 67 του Ν. 1811/1951, ΣΕ 511/1944 και ΣΕ 2836/1988.

[750] Βλ. άρθρο 17 παρ. 1 του ΠΔ 410/1988.

[751] ΣΕ 311/1971, ΣΕ 1644, 2357/1962, ΣΕ 1063, 2335, 2868/2000, ΣΕ 2536/2001.

[752] ΣΕ 1738/2000.

[753] ΣΕ 4974/1946, ΣΕ 3212/1985.

της απουσίας, η οποία κατέληξε σε διαπίστωση του αδικαιολογήτου, ανεξαρτήτως αν επακολούθησε η επιβολή ποινής ή απαλλαγή για άσχετους λόγους.

Αρκεί για την περικοπή των αποδοχών το γεγονός της αυθαίρετης απουσίας του υπαλλήλου και της υπαιτιότητας του. Αν από την επιστημονική κρίση του αρμοδίου οργάνου της διοίκησης, διαπιστώνεται ότι ο υπάλληλος κατά το διάστημα της απουσίας του από την υπηρεσία, ήταν ικανός από απόψεως υγιεινής κατάστασης να εκπληρώσει τα καθήκοντά του, νομίμως κρίθηκε ότι η απουσία του δεν δικαιολογείται από λόγους υγείας, αλλά ήταν αδικαιολόγητη, άρα ορθώς διετάχθη η περικοπή του μισθού του.[754]

Όσον αφορά τους υπαλλήλους των ΟΤΑ στους οποίους χορηγείται μη βραχυχρόνια αναρρωτική άδεια υποχρεούνται να προσέρχονται στην υγειονομική επιτροπή[755] αμέσως μετά την εκδήλωση της ασθένειας ή κατά τη διάρκεια αυτής. Σε διαφορετική περίπτωση η επιτροπή μπορεί να αρνηθεί να γνωματεύσει για τη χορήγηση της άδειας με συνέπεια η απουσία από την υπηρεσία τους να θεωρείται αυθαίρετη εξομοιούμενη με αδικαιολόγητη αποχή.

2.1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΥΠΑΙΤΙΟΤΗΤΑΣ ΩΣ ΣΤΟΙΧΕΙΟ ΤΗΣ ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΑΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΤΗΣ ΑΠΟΧΗΣ ΑΠΟ ΤΑ ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ

Δυστυχώς παρατηρούμε ότι το άρθρο 43 του Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων δεν διαπραγματεύεται το θέμα της στέρησης των αποδοχών με την πρέπουσα σοβαρότητα ως όφειλε, λόγω της σημαντικότητας που έχουν αυτές για την οικονομική επιβίωση των υπαλλήλων, με αποτέλεσμα οι τελευταίοι να αποστερούνται μεγάλο μέρος του μισθού τους που προκαταβάλλεται, πριν να τελεσιδικήσει η πράξη περικοπής και μάλιστα χωρίς να υπάρχουν οι απαραίτητες εγγυήσεις, αναφορικά με την τήρηση της νομιμότητας κατά την έκδοση της πράξης από το αρμόδιο όργανο.

Εξάλλου ο νόμος είναι ασαφής ως προς την έννοια που προσδίδει στον όρο «υπαιτιότητα», το περιεχόμενο της οποίας διίσταται λόγω της διαφορετικής ερμηνείας που δίδεται με βάση τις αρχές του Αστικού Δικαίου και όχι με βάση τις διατάξεις του Πειθαρχικού Δικαίου. Η ασάφεια αυτή μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η πράξη της περικοπής πρέπει να γίνεται, όταν υφίσταται συγχρόνως και πειθαρχικό αδίκημα,[756] γεγονός που συμβαίνει τις περισσότερες φορές, διότι μόνο έτσι θα υπήρχε η απόλυτη ευχέρεια στον προϊστάμενο της υπηρεσίας που εξέδωσε την πράξη περικοπής και στο υπηρεσιακό συμβούλιο που εξετάζει την άσκηση προσφυγής να προσεγγίσουν με περισσότερη προσοχή την υπόθεση και να αντιμετωπίσουν υπό ξεκάθαρο πρίσμα πληρέστερα τα πραγματικά και νομικά γεγονότα που οδήγησαν στην απόφαση της στέρησης του μισθού.[757] Ο όρος «υπαιτιότητα» και εάν η αποχή από τα καθήκοντα είναι υπαίτια ή όχι κρίνονται με βάση τα πραγματικά γεγονότα σε

---

[754] ΣΕ 3448/1975.

[755] Η αδικαιολόγητη άρνηση του υπαλλήλου να προσέλθει στην υγειονομική επιτροπή αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα που μπορεί να επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης (άρθρα 165 παρ. 1 εδάφιο ιβ' και 166 παρ. 4 εδάφιο ιβ' Ν 1188/1981). Εάν όμως, η καθυστερημένη προσέλευση και η άρνηση της υγειονομικής επιτροπής να γνωματεύσει εγκαίρως, οφείλονται στην υπηρεσία του υπαλλήλου, η ευθύνη βαρύνει την ίδια και όχι τον υπάλληλο. Βλ. Γ. Ξηρού - Σ. Νικολάου «Κώδιξ Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων», 1981, σελ. 201.

[756] Δεν αποτελεί πειθαρχικό μέτρο δηλ. κύρωση, αλλά απλό λογιστικό μέτρο η κράτηση που γίνεται στις αποδοχές υπαλλήλων για υπαίτιες μη παρασχεθείσες από μέρους τους υπηρεσίες, κατά τη γαλλική νομολογία.

[757] Χ. Φθενάκη «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου», 1984, σελ. 52 - 53.

κάθε περίπτωση και η κρίση αυτή υπόκειται στον έλεγχο του ΣΕ.[758] Όπως ήδη επισημάνθηκε είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την περικοπή των αποδοχών λόγω μη παρασχεθείσας υπηρεσίας, η συνδρομή του στοιχείου της υπαιτιότητας, κατά συνέπεια οι σχετικές αποφάσεις των υπηρεσιακών συμβουλίων και δικαστηρίων που επιβάλλουν την περικοπή αυτών θα πρέπει να βεβαιώνουν κατά τρόπο σαφή και ειδικό τη συνδρομή αυτού του στοιχείου.[759]

Η υπαιτιότητα του υπαλλήλου κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ενώ αποτελεί υποκειμενικό παράγοντα στοιχειοθέτησης του πειθαρχικού παραπτώματος της αδικαιολόγητης μη παροχής εργασίας, εντούτοις παρατηρούμε ότι σπανίως διώκεται πειθαρχικά, αντίθετα η συνήθης πρακτική που ακολουθείται σε αυτή την περίπτωση είναι η επιβολή του διοικητικού μέτρου της περικοπής μισθού. Ο σκοπός του νομοθέτη είναι να υπαγάγει την άμεση εκκαθάριση της υπαιτιότητας του υπαλλήλου σε διοικητική παρεκτροπή και όχι σε πειθαρχική διαδικασία στην οποία αναπόφευκτα οδηγείται η Διοίκηση, όταν εξακολουθεί η υπαίτια μη προσφορά υπηρεσίας. Ωστόσο η περικοπή των αποδοχών σπανίως εφαρμόζεται από τη Διοίκηση, διότι είναι ένα διοικητικό μέτρο που θέτει τον υπάλληλο μπροστά στο δίλημμα της περικοπής των αποδοχών ή της ενδεχόμενης πειθαρχικής δίωξης και έτσι αποφεύγονται δυσμενείς καταστάσεις. Άλλωστε είναι απαράδεκτο για εντελώς αναιτιολόγητο λόγο να εγκαταλείπεται από τον υπάλληλο η υπηρεσία του.

Το σημαντικό ρόλο που διαδραματίζει η υπαιτιότητα του υπαλλήλου σε περίπτωση μη παροχής των υπηρεσιών του, διαπιστώνεται ξεκάθαρα, όταν ο τελευταίος μετά τη δημοσίευση τελεσίδικης δικαστικής απόφασης που ακυρώνει την πράξη λύσης της υπαλληλικής του σχέσης με το Δημόσιο, δεν προσέρχεται στην υπηρεσία προκειμένου να αναλάβει τα καθήκοντά του που απορρέουν από την υφιστάμενη πλέον έννομη υπαλληλική σχέση του, δηλ. από δική του υπαιτιότητα δεν παρέχει τις υπηρεσίες του. Εν προκειμένω τα κρατικά όργανα δεν παρανομούν, επειδή δεν του καταβάλλουν νομίμως τις αποδοχές που αντιστοιχούν στις ημέρες απουσίας του. Είναι δυνατή η στοιχειοθέτηση παρανομίας των κρατικών οργάνων και κατά συνέπεια η υποχρέωση καταβολής του μισθού, μόνο αν ο υπάλληλος αμέσως μετά τη δημοσίευση της τελεσίδικης απόφασης που ακυρώνει τη λύση της υπαλληλικής σχέσης, προσέλθει στην εργασία του, αλλά εμποδίζεται από τα αρμόδια διοικητικά όργανα να εκτελέσει τα καθήκοντά του. Σύμφωνα με τη διοικητική πρακτική τα αρμόδια όργανα δεν υποχρεούνται να προβούν σε θετική ενέργεια για να αναλάβει εκ νέου υπηρεσία ο υπάλληλος, διότι θεωρείται ότι μετά τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης, επανασυστάθηκε η έννομη σχέση του με το Δημόσιο, από την οποία απορρέει πλέον η υποχρέωση του προς εκτέλεση των υπηρεσιακών του καθηκόντων.

Περιπτώσεις που αποκλείουν την ύπαρξη της υπαιτιότητας

Έχει κριθεί ότι η υπαιτιότητα απουσιάζει όσες φορές δεν υπάρχει ή βασίμως αμφισβητείται η νομική υποχρέωση προς παροχή εργασίας[760] ή άλλοτε εκλείπει όταν

---

[758] Βλ. αποφ. ΣΕ 268/1962.

[759] ΑΠ 1075/1975, ΝοΒ 24, 394, ΑΠ 786/1978, ΝοΒ 1981 σελ. 678, ΑΠ 1369/1980, ΣΕ 3403/1987, ΝοΒ 1998, σελ. 417. Μάλιστα στην τελευταία απόφαση το δικαστήριο δικαιοδότησε κατά της απόφασης περί περικοπής μισθού εκπαιδευτικού που αρνήθηκε να προσφέρει διδακτικό έργο, ισχυριζόμενη ότι δεν οφειλόταν σε δική της υπαιτιότητα, γεγονός που αποδείχθηκε από τους ισχυρισμούς που προέβαλε με τις σχετικές προσφυγές της.

[760] Διοικ. Εφετ. Πατρών 454/1979, βλ. ΝοΒ 1980/2089.

της μη παροχής της υπηρεσίας προηγήθηκε παράνομη απόλυση, η οποία μεταγενέστερα ακυρώθηκε από το ΣΕ.[761]

Επίσης, η χορήγηση της αναρρωτικής άδειας καθιστά την απουσία από την εργασία νομότυπη. Χορηγείται δε ύστερα από αίτηση του υπαλλήλου και υποβάλλεται εντός επτά ημερών από την απουσία του υπαλλήλου λόγω ασθενείας. Σε περίπτωση αδικαιολόγητης καθυστέρησης που δεν οφείλεται σε λόγους ανωτέρας βίας, γίνεται ανάλογη περικοπή με ευθύνη του οργάνου που είναι αρμόδιο για την έκδοση της απόφασης χορήγησης της.

Υπαιτιότητα δεν υπάρχει όταν η αδυναμία παροχής υπηρεσίας οφείλεται σε λόγους μη οφειλόμενους σε υπαιτιότητα του υπαλλήλου που αποκλείουν τον καταλογισμό για ενέργειες ή παραλείψεις του, όπως είναι η περίπτωση ανωτέρας βίας. Όταν ο υπάλληλος είναι αδύνατο να ασκήσει τα καθήκοντα του, λόγω ανωτέρας βίας, διότι π.χ. ο χώρος εργασίας τελεί υπό κατάληψη ή η σχέση εργασίας λύθηκε παράνομα, δεν είναι νόμιμη η περικοπή των αποδοχών του. Δικαιούται μισθό αν εξαιτίας τούτου δε μπόρεσε να τακτοποιηθεί εγκαίρως υπηρεσιακώς με αίτηση άδειας.[762] ***Σε καμιά περίπτωση δεν εφαρμόζεται στους υπαλλήλους του Δημοσίου το άρθρο 656 του ΑΚ, το οποίο ορίζει ότι ο εργοδότης δεν έχει υποχρέωση καταβολής μισθού, όταν η παροχή της εργασίας είναι αδύνατη λόγω ανωτέρας βίας.***[763] Εφόσον δεν συντρέχει το στοιχείο της υπαιτιότητας, η υπηρεσία οφείλει ***να καταβάλει αποδοχές στους μεν μονίμους υπαλλήλους για ολόκληρο το χρονικό διάστημα της αδυναμίας άσκησης των καθηκόντων τους, για δε τους υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου για ένα μήνα ή μισό μήνα*** κατά τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 17 του ΠΔ 410/1988 και του άρθρου 658 του ΑΚ.

---

[761] ΣΕ 705/1974.

[762] ΣΕ 1525/1966, Διοικ. Εφετ. Πατρών 454/1979 σε ΝοΒ 1980, σελ. 2089, ΣΕ 268/1962, ΣΕ 890/1956, ΣΕ 1491, 1492/1977.

[763] ΤρΔΠρΘεσσαλ. 760/1995 ΔιΔικ 1995 σελ. 628, ΔεφΑθην 4143/1990 ΔιΔικ 1991 σελ. 1144, ΑΠ 1369/1980, ΔΕΝ 1981 σελ. 5.

Αθήνα 2008

Μαρία Σκουτέλη

Ενότητα 8

ΟΙ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΕΣ ΠΟΙΝΕΣ ΠΟΥ ΕΠΙΣΥΡΟΥΝ ΤΗΝ ΠΕΡΙΚΟΠΗ ΜΙΣΘΟΥ

Στην πέμπτη ενότητα της διδακτορικής διατριβής έγινε συνοπτική καταγραφή των πειθαρχικών ποινών που προβλέπει ο ισχύων ΥΚ. Χαρακτηριστικό γνώρισμα των περισσοτέρων ποινών, πλην της έγγραφης επίπληξης, είναι η μερική ή ολική στέρηση των δημοσιοϋπαλληλικών αποδοχών. Στη συνέχεια θα γίνει μια ιδιαιτέρως ενδιαφέρουσα διεξοδική αναφορά αυτών.

1. Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΠΟΙΝΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΡΙΝΗΣ ΠΑΥΣΗΣ

Μια από τις σημαντικότερες πειθαρχικές ποινές που πλήττουν ανεπανόρθωτα το κύρος του τιμωρημένου υπαλλήλου είναι η επιβολή της πειθαρχικής ποινής της προσωρινής παύσης, η οποία δε ρυθμίζεται ειδικότερα από το νόμο.

Από τα πρώτα νομοθετήματα που καθιέρωναν την ανωτέρω ποινή υπήρξε το άρθρο 2 του Ν.Δ/τος 750/1970, το οποίο προέβλεπε ότι από την τελεσιδικία της σχετικής πειθαρχικής απόφασης επέρχεται κατά τον χρόνο τούτο η παύση του υπαλλήλου από τα καθήκοντα του, με φυσικό επακόλουθο τη στέρηση των αποδοχών του, όπως και πάσης άλλης από την υπαλληλική ιδιότητα του απορρέουσας ωφέλειας.[764] Το ανωτέρω Ν.Δ. προσδιόριζε τον χρόνο της προσωρινής παύσης από 15 ημερών έως τριών μηνών. Μάλιστα όσον αφορά τις αποδοχές, η ρύθμιση περί της ολικής περικοπής τους προσομοίαζε με εκείνη του άρθρου 67 του Ν. 1811/1951 βάσει του οποίου δε μισθοδοτείται εκείνος ο υπάλληλος που λόγω υπαιτιότητας του δεν προσέφερε υπηρεσία.

Κατά την ισχύουσα νομοθεσία ***τα χρονικά όρια επιβολής της ποινής είναι τρεις έως έξι μήνες (άρθρο 109 του ΥΚ)***, αποκλείοντας τη δυνατότητα στο πειθαρχικό όργανο να τα διαφοροποιήσει. Αν επιβάλει προσωρινή παύση ενός μήνα ή μεγαλύτερη των έξι μηνών, η πειθαρχική του απόφαση πάσχει ακυρώσεως. Προσωρινή παύση έως τέσσερις μήνες με πλήρη στέρηση αποδοχών επιτρέπεται μόνο για τους δικαστικούς υπαλλήλους, βάσει του άρθρου 93. Ο πειθαρχικός δικαστής έχει τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίσει για τη χρονική διάρκεια της ποινής, κατόπιν ειδικής αιτιολογίας της απόφασης του,[765] λαμβάνοντας υπόψιν την υπηρεσιακή απαξία του υπαλλήλου και την υποκειμενική βαρύτητα της τελεσθείσας πράξης. Αφού ολοκληρωθεί η διαδικασία της επιβολής αυτής της υπηρεσιακής μεταβολής, επακολουθεί η δημοσίευση μιας διαπιστωτικής, αναγνωριστικής ή

---

[764] ΣΕ 378/1940, ΣΕ 228/1944. Η υπ' αριθμ. 864/1956 Συλ. Νομολ. ΑΣΔΥ 36116 και 36118 αφορούσε την ποινή της προσωρινής παύσης που επέβαλλε το Συμβούλιο Πρωτοδικών σε δασικό υπάλληλο για την πλημμελή εκτέλεση των καθηκόντων ως δημόσιου κατήγορου, μολονότι η ποινή αυτή δεν προβλεπόταν από τις διατάξεις του ΥΚ, αλλά μόνο από τις διατάξεις περί πειθαρχικής δίωξης των πταισματοδικών και γραμματέων πταισματοδικών και μάλιστα υπό προϋποθέσεις. Η ποινή αυτή κρίθηκε με την αποφ. 1124/1956 (Συλ. Νομολ. ΑΣΔΥ 36119) ότι δεν αντίκειται στο άρθρο 101 του Σ του 1952 και μεταγενέστερα στο άρθρο 125 του Σ του 1968.

[765] Βλ. ΣΕ 1045/1938 και ΣΕ 543/1951. Εάν προβλέπονται ειδικές προϋποθέσεις επιβολής της προσωρινής παύσης, αυτές πρέπει να αναφέρονται αιτιολογημένα στην απόφαση.

διαμορφωτικής πράξης, με την οποία ορίζεται ο ακριβής χρόνος της παύσεως από τα καθήκοντα και εν συνεχεία της λήξεως της ποινής και της επανόδου στην υπηρεσία.

Η πειθαρχική απόφαση που επιβάλλει την ποινή της προσωρινής παύσης, εκτελείται τόσο από τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης προσωπικού, όσο και από τον προϊστάμενο της υπηρεσίας που εντέλλεται την πληρωμή των δημοσιοϋπαλληλικών αποδοχών. Η προσωρινή παύση επάγεται όχι μόνο πρόσκαιρη απομάκρυνση και πλήρη αποξένωση από την υπηρεσία, αλλά ***και στέρηση μισθού κατά κανόνα μεν γενική, μερική δε στις περιπτώσεις που ορίζει ο νόμος.*** Η περίπτωση ***μερικής στέρησης αποδοχών αφορά τα μέλη ΔΕΠ ή Ε.Π., Ε.Ε.ΔΙ.Π. ή Ε.ΔΙ.Π. και Ε.Τ.Ε.Π.***, οι οποίοι λαμβάνουν ***το ήμισυ των αποδοχών τους,*** όταν επιβάλλεται εις βάρος τους η ποινή της προσωρινής απόλυσης, διάρκειας ενός μήνα έως ενός έτους. Δεν είναι υπερβολή να ισχυριστούμε ότι έχει τα στοιχεία της οριστικής παύσης υπό την έννοια ότι ως «παύση» πρέπει υποχρεωτικά να συσταθμίζεται ***με πλήρη και ολοκληρωτική αποχή και αποκόλληση του υπαλλήλου από την άσκηση του συνόλου των καθηκόντων του. Η αποστέρηση παροχής υπηρεσίας είναι καθολική, αφορώντας τόσο τα κύρια καθήκοντα του υπαλλήλου, όσο και τα παρεπόμενα,*** όπως παύει να είναι πια μέλος Επιτροπής. Στην πραγματικότητα συνιστά ένα είδος «μικρής ή προσωρινής» απολύσεως για πειθαρχικούς λόγους. Με την ίδια μορφή εμφανίζεται στις περιπτώσεις επιβολής της αργίας και της διαθεσιμότητας, με την ουσιώδη διαφορά ότι δεν προκαλούν τα διοικητικά αυτά μέτρα ολική αποστέρηση των δημοσιοϋπαλληλικών αποδοχών.

Ο υπάλληλος που παύεται προσωρινά εξακολουθεί να διατηρεί την υπαλληλική του ιδιότητα και συνεπώς εμπίπτει στις απαγορεύσεις που προβλέπει ο νόμος. Επειδή κατά τη διάρκεια της προσωρινής παύσης δεν αμείβεται, για να μπορέσει να επιβιώσει και να συντηρήσει την τυχόν υπάρχουσα οικογένεια του, είναι σίγουρο ότι θα επιδιώξει να εργαστεί. Στην προκειμένη περίπτωση κρίνεται ορθό ότι για λόγους διατηρήσεως του ελέγχου της υπηρεσίας επί της εν γένει συμπεριφοράς του, οφείλει να ζητήσει από την τελευταία την άδεια της για να εργαστεί. Επίσης δικαιούται ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης τόσο ο ίδιος, όσο και η οικογένεια του. Συγχρόνως έχει την υποχρέωση να διάγει κοσμίως εκτός υπηρεσίας το βίο του. Αρνητική συνέπεια της προσωρινής παύσης είναι ο μη υπολογισμός του χρόνου αυτής, ως χρόνος πραγματικής, άρα και συντάξιμης υπηρεσίας, ενώ δεν υπολογιζόταν ως ευδόκιμος χρόνος για τα επιδόματα τριετιών και πολυετίας.[766] Σαφώς δεν υπολογίζεται ως χρόνος για την προαγωγή του υπαλλήλου.[767] Από την τελεσιδικία της πειθαρχικής απόφασης περί προσωρινής παύσης ο υπάλληλος που απέχει από την υπηρεσία, μπορεί να επιμεληθεί της υγείας του και επομένως δεν επιτρέπεται να του χορηγηθεί αναρρωτική άδεια, ούτε είναι επίσης νοητή η κατά τη διάρκεια της ποινής χορήγηση της κανονικής άδειας από πρόσωπο που έχει αποβάλει έστω και πρόσκαιρα την υπαλληλική του ιδιότητα.

Στη στέρηση μισθού περιλαμβάνονται εκτός από το βασικό μισθό, τα επιδόματα, κατά κανόνα τα επιμίσθια και οι αποζημιώσεις που χορηγούνται λόγω παροχής πρόσθετων υπηρεσιών. Στον αντίποδα, δεν περικόπτονται τα έξοδα παράστασης που καθορίζονται και παρέχονται λόγω ειδικού σκοπού, ούτε τα τυχόν ποσοστά που διανέμονται στους ΔΥ εφάπαξ κατά έτος.

---

[766] Ν.Δ. 807 ΦΕΚ 2 Α 1971 και άρθρο 71 παρ. 2 του Ν. 1811/1951.

[767] Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Ν. 1811/1951 την προαγωγή του υπαλλήλου δυσχέραινε η επί δεκαετή διατήρηση της αναγραφής της ποινής του στο μητρώο του.

Η προσωρινή παύση δεν έχει σοβαρά ερείσματα ως ποινή, διότι από μεν υλικής άποψης δεν επιτυγχάνεται μέσω αυτής κάτι πλέον του προστίμου, από δε ηθικής άποψης αυτή πλήττει όχι μόνο τον υπάλληλο, αλλά και τη διοίκηση, στερούμενη των υπηρεσιών ικανού ενδεχομένως οργάνου της. Παράλληλα θίγεται βαρύτατα το ηθικό του υπαλλήλου που σπανίως αποκαθίσταται πλήρως, μάλιστα με ζημία των υπηρεσιακών του συμφερόντων. Προσβάλλει καίρια τον υπάλληλο, θίγοντας τα έννομα υπηρεσιακά του αγαθά και δικαιώματα και κατ' επέκταση τη σταδιοδρομία του. Συγχρόνως αντίκειται στη συνταγματική προστασία του άρθρου 103 παρ. 4 του Σ, διότι η σχετική αναφορά στο όρο «παύση» δεν διακρίνει μεταξύ της προσωρινής και οριστικής παύσης.

Κατά της απόφασης περί επιβολής της ποινής της προσωρινής παύσης ο τιμωρημένος υπάλληλος έχει το δικαίωμα της άσκησης της προσφυγής ενώπιον του ΣΕ. Κατά το άρθρο 30 του Ν.Δ. 750/1970, η προσφυγή και η προθεσμία άσκησης της αναστέλλει την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, κατά δε το άρθρο 32 η εκτελεστική πειθαρχική απόφαση εκτελείται από το Υπουργείο.

2. ΤΟ ΠΡΟΣΤΙΜΟ

Στη Δημόσια Διοίκηση έχει παραδοσιακά εκχωρηθεί το δικαίωμα επιβολής χρηματικού προστίμου στο πλαίσιο της πειθαρχικής δικαιοδοσίας που ασκούν οι πειθαρχικοί προϊστάμενοι επί υπαλλήλων του Δημοσίου, καθιστώντας την εν λόγω πειθαρχική ποινή από τις σημαντικότερες και τις πλέον διαδεδομένες ποινές.

Αν προβούμε σε μια ιστορική ανασκόπηση περί επιβολής των πειθαρχικών ποινών, διαπιστώνουμε ότι το πρόστιμο συνιστά μία από τις μακροβιότερες πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο. Φρονώ ότι είναι σκόπιμο, ανατρέχοντας στο παρελθόν, να μνημονεύσουμε το νόμο ΧΛΔ'/1877 «Περί πειθαρχικής εξουσίας εις την υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών» που μεταξύ των άλλων σε βάρος των δημοσίων υπαλλήλων προβλεπόμενων ποινών, θέσπιζε και την ποινή του προστίμου επιβαλλόμενη από τον οικείο Υπουργό ή άλλα διοικητικά όργανα. Το διάταγμα της 3ης Απριλίου 1833 θέσπιζε σε ανάλογες περιπτώσεις την ισοδύναμη προς το πρόστιμο χρηματική κύρωση της κράτησης μισθού.[768] Νεότεροι νόμοι που προβλέπουν το δικαίωμα της εκτελεστικής εξουσίας να επιβάλλει πρόστιμα είναι ο νόμος 2386/1920 «Περί Οργανώσεως της Εθνικής Βιβλιοθήκης», ο ν. 4397/1929 «Περί στοιχειώδους εκπαιδεύσεως».

Κατά τις προϊσχύουσες διατάξεις το πρόστιμο «υπολογίζεται επί των κατά το χρόνο της εκδόσεως της καταγνωστικής πειθαρχικής απόφασης, αποδοχών σε ποσό όχι ανώτερο από το ¼ των αποδοχών», όπως όριζε το άρθρο 2 του Β.Δ/τος 285/1972. Η παρακράτηση του άρχεται από την επομένη του πρώτου μήνα από την τελεσιδικία της πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας απόφασης. Συγκεκριμένα παρακρατείται μετά την πάροδο άπρακτης της προθεσμίας για την άσκηση έφεσης ή μετά την επίδοση της απόφασης που εκδόθηκε σε δεύτερο βαθμό, σε μηνιαίες δόσεις, οι οποίες ορίζονται με την πειθαρχική απόφαση, το ποσό δε της καθεμίας δε μπορεί να υπερβαίνει το ¼ των μηνιαίων αποδοχών.

Με αυτό τον τρόπο αποτρέπεται ο κίνδυνος ο τιμωρημένος υπάλληλος να στερείται ένα μέρος των αποδοχών του για διάστημα μεγαλύτερο από αυτόν που προέβλεψε η απόφαση. Για να μην περιάγεται σε οικονομική δυσπραγία κρίνεται ότι

---

[768] Βλ. σχετικά Θ. Φλογαΐτη «Οδηγός των υπαλλήλων», Αθήνα 1890, σελ. 26, ενώ ο Θ. Αγγελόπουλος στο έργο του «Δίκαιο των Πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι» 1913 - 1914 τεύχη Α και Β σελ. 269 αποκαλεί την επιβολή προστίμου σε βάρος των ΔΥ ως μια «συνηθισμένη» πειθαρχική ποινή.

πρέπει να εφαρμόζεται η τμηματική κράτηση του προστίμου σύμφωνα με το άρθρο 133 παρ. 2 του ΥΚ. Για την επίτευξη αυτού του σκοπού, ακόμη και όταν επιβαλλόταν ως πειθαρχική ποινή η δυσμενής μετάθεση, για να αποφευχθεί η τυχόν οικονομική αδυναμία του υπαλλήλου που είχε μετατεθεί, έπρεπε κατά ανάλογη εφαρμογή της περί τμηματικής κράτησης του προστίμου, οι δαπάνες της μεταθέσεως να προκαταβάλλονται σε αυτόν από το δημόσιο και να παρακρατούνται διά μηνιαίων κρατήσεων που δεν μπορούσαν να υπερβαίνουν το ¼ των αποδοχών του.[769] Υπολογίζεται δε, ενόψει της αρχής της επιείκειας, στις καθαρές αποδοχές[770] που λαμβάνει ο υπάλληλος κατά το χρόνο έκδοσης της πρωτοβάθμιας πειθαρχικής απόφασης και μόνο σε εκείνες που αποτελούν την έννοια του μισθού και όχι του συνόλου των αποδοχών του, δηλαδή δεν αφορά τις τυχόν πρόσθετες αποδοχές του.[771]

2.1. ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΕΡΙ ΠΡΟΣΤΙΜΟΥ

Η ποινή του προστίμου φθάνει μέχρι τις αποδοχές τριών μηνών (άρθρο 109 του ΥΚ), καθοριζόμενο άλλοτε σε συγκεκριμένο ποσό δραχμών ή σε ποσοστό επί του συνόλου των αποδοχών, τις οποίες λαμβάνει ο υπάλληλος κατά το χρόνο εκδόσεως της απόφασης.[772] Για τους υπαλλήλους της γραμματείας των Δικαστηρίων, το πρόστιμο φθάνει μέχρι τις αποδοχές πέντε μηνών (άρθρο 93).

Η πειθαρχική απόφαση που επιβάλλει το πρόστιμο, εκτελείται από τον προϊστάμενο της υπηρεσίας που εντέλλεται την πληρωμή των αποδοχών[773] του υπαλλήλου, αφού έχει ενημερωθεί επίσημα και έγκαιρα από την Υπηρεσία Προσωπικού και υπολογίζεται στις αποδοχές που λαμβάνει ο τελευταίος κατά το χρόνο έκδοσης της πρωτοβάθμιας πειθαρχικής απόφασης. Η πειθαρχική απόφαση εκτελείται «υποχρεωτικώς», εφόσον έχει καταστεί «τελεσίδικη».[774]

Μάλιστα το άρθρο 144, παρ. 7 του ΥΚ (ν. 2638/1999) ρυθμίζει ένα ***ανώτατο όριο εφάπαξ παρακρατήσεως επί των μηνιαίων αποδοχών, το οποίο ορίζεται μέχρι το 1/5 των αποδοχών του υπαλλήλου, οπότε στην περίπτωση αυτή παρακρατείται εφάπαξ από τις αποδοχές του πρώτου μήνα μετά την τελεσιδικία της απόφασης.*** Όταν είναι μεγαλύτερο παρακρατείται τμηματικά κατά μήνα. Η ποινή είναι δυνατόν να ανέρχεται και σε ποσό μικρότερο των αποδοχών μιας ημέρας.

Αποτελεί επιπρόσθετη εγγύηση προς το συμφέρον του υπαλλήλου ***ότι η μηνιαία παρακράτηση καθορίζεται με την πειθαρχική απόφαση,*** δηλαδή αποκλειστικά από το όργανο που επέβαλε την ποινή και όχι από την υπηρεσία του ***και δεν επιτρέπεται να είναι ανώτερη από το 1/5 των αποδοχών του.*** Η παρακράτηση ενεργείται με κριτήριο το σκοπό αποφυγής υπέρμετρης επιβάρυνσης του τιμωρηθέντος, ενόψει της βιοποριστικής αξίας και σημασίας του μισθού. ***Το ποσό του προστίμου άλλοτε προσδιορίζεται σε ευρώ και άλλοτε σε ποσοστό επί του***

---

[769] Βλ. Π 308/1957.

[770] Καθαρές αποδοχές είναι αυτές από τις οποίες έχουν αφαιρεθεί οι νόμιμες κρατήσεις υπέρ των ασφαλιστικών οργανισμών ή της υγειονομικής και φαρμακευτικής περίθαλψης του υπαλλήλου.

[771] Το ύψος του προστίμου δεν υπολογίζεται επί των χρηματικών ποσών που αποκτά από τη συμμετοχή του σε Επιτροπές ή Συμβούλια.

[772] ΣΕ 2094/1976. Απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου υπαλλήλων του ΙΚΑ με την οποία επιβλήθηκε σε υπάλληλο του ιδρύματος η ποινή του προστίμου των αποδοχών τριών μηνών, υπόκειται σε προσφυγή ενώπιον του ΣΕ (βλ. ΣΕ 4940/1988).

[773] Ο εκκαθαριστής των αποδοχών είναι υπεύθυνος για την ορθή εφαρμογή όλων των διατάξεων μισθολογικού περιεχομένου, όπως ορίζει το άρθρο 28 του Ν. 2470/1997. Ενημερώνεται για την επιβολή του προστίμου από το αντίγραφο της τελεσίδικης απόφασης που του αποστέλλεται, ως εντελλόμενος την πληρωμή του τιμωρηθέντος υπαλλήλου.

[774] Βλ. σχετικά στο άρθρο 141 του ΥΚ.

μισθού.[775] Το ποσοστό υπολογίζεται με βάση τις λαμβανόμενες κατά το χρόνο της δημοσίευσης της πρωτοβάθμιας πειθαρχικής απόφασης, αποδοχές, ώστε η τυχόν μεταγενέστερη αύξηση των αποδοχών να μην αποβαίνει σε βάρος του υπαλλήλου, μη υποβαλλόμενες σε περαιτέρω παρακράτηση. Αν το πρόστιμο είναι ίσο ή μικρότερο του 1/5 των μηνιαίων αποδοχών παρακρατείται εξ ολοκλήρου από τον πρώτο μετά την τελεσιδικία της απόφασης μήνα, διαφορετικά τμηματικά σε συνεχείς δόσεις κατά μήνα όχι κατά δεκαπενθήμερο, χωρίς να απαιτείται να είναι ισόποσες μεταξύ τους, μέχρι εξοφλήσεως.

Ο τρόπος υπολογισμού και ο χρόνος επιβολής του προστίμου λειτουργεί υπέρ του υπαλλήλου, διότι ενδέχεται μετά την επιβολή της ποινής να αυξηθεί ο μισθός του. ***Αν το επιβληθέν πρόστιμο ορίζεται σε χρηματικό ποσό, ο χρόνος επιβολής του δεν επηρεάζει το ύψος του μισθού που καταβάλλεται τελικώς στον υπάλληλο.*** Αν σύμφωνα με την πρωτοβάθμια απόφαση ο υπάλληλος είχε τιμωρηθεί με πρόστιμο των 500 ευρώ και η δευτεροβάθμια απόφαση που εκδόθηκε μετά την πάροδο τεσσάρων ετών «επικυρώνει» εκ νέου το ίδιο ποσό, ο μισθός του ενδιαφερόμενου υπαλλήλου έχει ήδη αυξηθεί, με αποτέλεσμα να τιμωρείται με μικρότερο πρόστιμο.

2.2. ΟΙ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΙ ΠΡΟΙΣΤΑΜΕΝΟΙ ΠΟΥ ΕΠΙΒΑΛΛΟΥΝ ΤΗΝ ΠΟΙΝΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΤΙΜΟΥ

Όλοι πειθαρχικώς προϊστάμενοι μπορούν να επιβάλλουν την ποινή της έγγραφης επίπληξης, αλλά ***η ποινή του προστίμου και το καθοριζόμενο ύψος αυτού, προσδιορίζεται και διαμορφώνεται αναλόγως και σε σχέση προς το ύψος της κατεχόμενης θέσης στη διοικητική ιεραρχία ή της θέσης ορισμένης υπηρεσίας στη συγκεκριμένη ιεραρχία.***

Την ποινή του προστίμου μπορούν να επιβάλλουν οι εξής πειθαρχικοί προϊστάμενοι υπό κλίμακα των εξής διακρίσεων:

Α) ***Ο υπουργός (ή ο υφυπουργός,*** ενώ σύμφωνα με το Ν. 2819/2000 άρθρο 26 παρ. 5, όπου στον ΥΚ αναφέρεται ο όρος «οικείος Υπουργός», αρμόδιος για θέματα υπαλλήλων της Περιφέρειας είναι ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας) μπορεί να επιβάλλει πρόστιμο ***μέχρι τις αποδοχές ενός μήνα.***

Β) ***Ο Γενικός Γραμματέας Υπουργείου ή γενικής γραμματείας ή αυτοτελούς υπηρεσίας, ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας,***[776] ***ο Ειδικός Γραμματέας Υπουργείου, ο Αρχηγός των ενόπλων δυνάμεων και οι αρχηγοί του στρατού ξηράς, του ναυτικού και της αεροπορίας, των σωμάτων ασφαλείας και του λιμενικού σώματος*** δύνανται να επιβάλλουν στους πολιτικούς υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτούς το πρόστιμο που φθάνει έως και ***τα δύο τρίτα των μηνιαίων αποδοχών (2/3).***

Γ) ***Οι διοικητές μονάδων και σχολών των ενόπλων δυνάμεων, των σωμάτων ασφαλείας και του λιμενικού σώματος, οι διευθυντές καταστημάτων και οι προϊστάμενοι στρατιωτικών υπηρεσιών ή υπηρεσιών των σωμάτων ασφαλείας ή του λιμενικού σώματος*** αν είναι ανώτατοι αξιωματικοί ***έως το ήμισυ των μηνιαίων αποδοχών (1/2)*** και αν είναι ανώτεροι έως και ***το ένα τρίτο των μηνιαίων αποδοχών (1/3).***

---

[775] Κατά το Ν.Δ. 730/1970 η ποινή του προστίμου μπορούσε να καθορισθεί με τρεις τρόπους: α) σε δραχμές, β) σε ποσοστό επί των μηνιαίων αποδοχών που μπορεί να είναι και σε κλάσμα αυτών και γ) σε αριθμό ημερών ή μηνών. ΣΕ 1864/1971.

[776] Βλ. ΣΕ 2774/1988, ΣΕ 5798/1996.

Δ) ***Ο Διοικητής του Αγίου Όρους, ο πρόεδρος ή ο επικεφαλής ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, ο Διοικητής ή ο Πρόεδρος συλλογικού οργάνου,*** ο οποίος ασκεί διοίκηση (είναι το όργανο του νομικού προσώπου στο οποίο έχει ανατεθεί η διεύθυνση και η εποπτεία της λειτουργίας του, άσχετα εάν κατέχει θέση εντεταγμένη ή διαβαθμισμένη στην κλίμακα και στην οργάνωση της κοινής διοικητικής ιεραρχίας (ΣΕ 1380 και 1381/ 1985), ***ο υποδιοικητής, ο Γενικός Γραμματέας ή ο αναπληρωτής γενικός γραμματέας νομικού προσώπου*** έως και ***το ήμισυ των μηνιαίων αποδοχών (1/2).***

Ε) ***Ο Πρύτανης των ΑΕΙ και ο Πρόεδρος των ΤΕΙ*** μπορούν να επιβάλλουν πρόστιμο που φθάνει έως και ***τα δύο τρίτα των μηνιαίων αποδοχών (2/3)*** σε όλο το προσωπικό του Ιδρύματος, ενώ ***ο κοσμήτορας σχολής, ο πρόεδρος τμήματος και ο διευθυντής τομέα ΑΕΙ, ο αντιπρόεδρος ΤΕΙ, ο διευθυντής παραρτήματος ΤΕΙ,*** έως και το ***ήμισυ των μηνιαίων αποδοχών (1/2), ο διευθυντής σχολής ΤΕΙ και ο προϊστάμενος τμήματος ΤΕΙ*** έως και το ***ένα τέταρτο των μηνιαίων αποδοχών (1/4)*** μόνο στο προσωπικό που υπάγεται σε αυτούς.

ΣΤ) ***Ο γενικός διευθυντής τόσο της διοίκησης όσο και των ΝΠΔΔ*** έως και ***το ήμισυ των μηνιαίων αποδοχών (1/2).***

Ζ) ***Ο προϊστάμενος διεύθυνσης*** έως και το ***ένα έκτο των μηνιαίων αποδοχών (1/6).*** Η δυνατότητα που του δίνεται να επιβάλλει πρόστιμο τέτοιου ύψους τονίζει και ενισχύει τη θέση ευθύνης του σε σχέση με την υποχρέωση του για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της οργανικής του μονάδας.

Σύμφωνα με το άρθρο 119 ΥΚ (Ν. 2683/1999) ***τα διοικητικά συμβούλια*** ΝΠΔΔ μπορούν να επιβάλλουν την ποινή του προστίμου έως και ***τις αποδοχές ενός μήνα.***

Το άρθρο ***122 και 123 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων*** προβλέπει ότι την ποινή ***του προστίμου*** μπορούν να την επιβάλλουν:

1) ***Ο Δήμαρχος, ο Πρόεδρος της Κοινότητας, ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου Ιδρύματος, ο Πρόεδρος ΝΠΔΔ, ή Συνδέσμου*** έως και ***τις αποδοχές ενός μήνα.***

2) ***Ο Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης,*** έως και ***το ήμισυ των μηνιαίων αποδοχών*** και

3) ***Ο Προϊστάμενος Διεύθυνσης ή Αυτοτελούς Τμήματος,*** έως και ***το ένα έκτο των μηνιαίων αποδοχών.***

4) ***Η Δημαρχιακή Επιτροπή, το Κοινοτικό Συμβούλιο, η Εκτελεστική Επιτροπή του Ιδρύματος και των Συνδέσμων Δήμων, Κοινοτήτων και Δήμων και Κοινοτήτων και το Διοικητικό Συμβούλιο του ΝΠΔΔ*** μπορούν να επιβάλουν την ποινή του προστίμου έως και ***τις αποδοχές δύο μηνών.***

2.3. Η ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΠΕΡΙ ΕΙΣΠΡΑΞΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΣΤΙΜΟΥ

Το πρόστιμο αποτελεί έσοδο του προϋπολογισμού τον οποίο βαρύνουν οι αποδοχές των ΔΥ ή του προϋπολογισμού του ΟΤΑ ή του προϋπολογισμού των ειδικών ταμείων που καθορίζουν ειδικοί νόμοι. Βάσει του άρθρου 13 του Ν.Δ. του 1923 αποτελούσε έσοδο του Μετοχικού Ταμείου Πολιτικών Υπαλλήλων. Με ειδικές διατάξεις ορίζονταν ως δικαιούχοι του ποσού του προστίμου διάφορα επικουρικά

ταμεία ασφαλίσεως των υπαλλήλων ΝΠΔΔ, ενώ στην περίπτωση των δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων, το ποσό του προστίμου αποτελούσε πόρο του Ταμείου Ασφαλίσεως Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων. Πρόστιμο θεωρείται και το χρηματικό ποσό που επιβάλλεται να καταβληθεί από το προσωπικό εκείνο του Λιμενικού Σώματος, το οποίο εξέρχεται από τις τάξεις του Λ.Σ. και εγγράφεται στα στελέχη της εφεδρείας, σε περίπτωση που αρνηθεί να συμμορφωθεί προς την υποχρέωση του να δηλώνει στη Διεύθυνση Προσωπικού της υπηρεσίας του, τα στοιχεία κατοικίας ή διαμονής του ή να υποβάλλει νέα δήλωση εντός 3 μηνών, αν η τελευταία αλλάξει. Το πρόστιμο ύψους 146,73 ευρώ που καταλογίζεται σε βάρος του υπαιτίου, επιβάλλεται με απόφαση του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας υπέρ του Μ.Τ.Ν. και εισπράττεται σύμφωνα με τις διατάξεις για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων.

Αν επιβλήθηκε πρόστιμο ίσο προς τις μηνιαίες αποδοχές του, πρέπει να αφαιρεθούν οι υπέρ των ασφαλιστικών οργανισμών κρατήσεις, ενώ το υπόλοιπο αποδίδεται στο δικαιούμενο να το εισπράξει Ταμείο, το οποίο δε μπορεί να λάβει περισσότερα από όσα στερείται ο υπάλληλος.[777]

Η εκτέλεση της πειθαρχικής ποινής προϋποθέτει ενεργό υπαλληλικό δεσμό, δηλαδή ενεργή υπαλληλική σχέση. Σε περίπτωση που παύει να ισχύει η υπαλληλική σχέση, διότι ο υπάλληλος χάνει την υπαλληλική του ιδιότητα, με οποιοδήποτε τρόπο, η πειθαρχική διαδικασία συνεχίζεται και μετά τη λύση της υπαλληλικής σχέσης, με εξαίρεση την περίπτωση του θανάτου, η τυχόν δε καταδικαστική απόφαση του πειθαρχικού οργάνου παραμένει ανεκτέλεστη, εκτός εκείνης της ποινής του προστίμου. Η είσπραξή του είναι εφικτή ακόμη και μετά τη λύση της υπαλληλικής σχέσης ή την απώλεια της υπαλληλικής ιδιότητας, ως η μόνη μη ανεκτέλεστη ποινή (άρθρο 145 παρ. 5 του ΥΚ). Ζήτημα δημιουργείται όταν έχει επιβληθεί η ποινή του προστίμου και ο τιμωρημένος υπάλληλος απεβίωσε πριν το καταβάλει στο Δημόσιο. Σύμφωνα με το άρθρο 144 παρ. 6 του ΥΚ, ***σε περίπτωση λύσεως της υπαλληλικής σχέσης, το πρόστιμο εισπράττεται κατά τις διατάξεις του Κώδικα περί εισπράξεως δημοσίων εσόδων, βάσει του ΚΕΔΕ, διότι η βεβαίωση του αποτελεί νόμιμο τίτλο, θεωρείται βεβαιωθέν δημόσιο έσοδο*** (άρθρο 2 παρ. 2 α' ΚΕΔΕ), «ουδέποτε όμως εκ των κληρονόμων του τιμωρηθέντος»,[778] δηλαδή δεν είναι βάρος της κληρονομίας. Αποτελεί αρνητικό στοιχείο της περιουσίας του υπαλλήλου, ωστόσο δεν επιτρέπεται αναγκαστική εκτέλεση εις βάρος των κληρονόμων προς είσπραξη του χρέους αυτού. Η είσπραξη του δεν επιτρέπεται να ενεργηθεί σε βάρος των κληρονόμων υπαλλήλου που απεβίωσε, διότι η κύρωση έχει αυστηρώς προσωπικό χαρακτήρα, είναι κατά ακριβολογία, ατομική.[779] Για την καταβολή βαρύνεται αποκλειστικά ο υπάλληλος που τιμωρήθηκε και όχι οι κληρονόμοι του. Αν όμως, ο αποθανών υπάλληλος δεν πρόφθασε να εισπράξει το μισθό του, τότε επιτρέπεται στη Δημόσια Διοίκηση να παρακρατήσει από τους μισθούς που μεταβιβάζονται στους κληρονόμους, το ποσό του προστίμου.

2.4. ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΜΕ ΤΗΝ ΕΠΙΒΟΛΗ ΠΡΟΣΤΙΜΟΥ

Κρίθηκε προσήκουσα η επιβολή της πειθαρχικής ποινής του προστίμου για το πειθαρχικό παράπτωμα της παραβάσεως καθήκοντος, επειδή όπως προέκυψε, ο τιμωρηθείς, τελών εν υπηρεσία νυχτοφύλακας, εγκατέλειψε τα καθήκοντα του με την

---

[777] ΝΣΚ 1240/1969, ΑΣΔΥ 2462/1957, Συλ. Νομολ. 36101.

[778] Η σχετική φράση εμπεριέχεται στο άρθρο 246 του προϊσχύοντος ΥΚ.

[779] Κατά το άρθρο 135 του ΥΚ αν δικαστικός υπάλληλος αποβιώσει, χωρίς να έχει εισπραχθεί το πρόστιμο, η οφειλή διαγράφεται.

απομάκρυνση του από το κτίριο της υπηρεσίας του, επί ικανό χρόνο κατά δύο νύχτες, γεγονός που έγινε αντιληπτό από τον επόπτη και καταγγέλθηκε αρμοδίως.[780]

Κρίνεται προσήκουσα η ποινή του προστίμου που επιβλήθηκε σε υπάλληλο για παράβαση καθήκοντος και συγκεκριμένα, διότι δεν συμπλήρωνε όλες τις ημέρες που πληρωνόταν εκτός έδρας αναχωρώντας συνήθως καθυστερημένα την πρώτη ημέρα και επιστρέφοντας ενωρίτερα την τελευταία ημέρα και διότι διαπιστώθηκε ότι δεν παρευρισκόταν στο χώρο της εργασίας όλες τις ώρες για τις οποίες ελάμβανε υπερωριακή αμοιβή.[781]

Θεωρήθηκε προσήκουσα η επιβληθείσα ποινή του προστίμου σε προϊστάμενο παραρτήματος ΙΚΑ για πλημμελή εκπλήρωση του υπηρεσιακού καθήκοντος,[782] διότι απουσίασε δικαιολογημένα για δύο ημέρες από την υπηρεσία του σε εξωτερικό έλεγχο επιχειρήσεων, ενώ συγχρόνως ενέκρινε για τις ίδιες ημέρες τη χορήγηση άδειας στη μοναδική υπάλληλο του παραρτήματος, με αποτέλεσμα το εν λόγω παράρτημα του ΙΚΑ να μείνει κλειστό επί διήμερο, γεγονός ανεπίτρεπτο.

Επιβλήθηκε νόμιμα η ποινή του προστίμου σε υπάλληλο, επειδή αυτός κατά παράβαση των άρθρων 77 του ΥΚ, δίδασκε σε ιδιωτική σχολή χωρίς να του χορηγηθεί άδεια από την υπηρεσία, τιμωρούμενος με το πειθαρχικό παράπτωμα της άσκησης ιδιωτικού έργου επί αμοιβή.[783]

Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 1496/1987 απόφαση του ΣΕ είναι προσήκουσα η ποινή του προστίμου ίσου με τις αποδοχές ενός μήνα για τη διάπραξη του αδικήματος της αποσιώπησης συμμετοχής σε έργα ξένα προς την υπηρεσία και συγκεκριμένα της συμμετοχής εκπαιδευτικού ως ξεναγού σε εκδρομή χωρίς την άδεια της υπηρεσίας.

3. Ο ΥΠΟΒΙΒΑΣΜΟΣ ΩΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΠΟΙΝΗ

3.1. ΟΡΙΣΜΟΣ

Ο υποβιβασμός αποτελεί ειδική υπηρεσιακή μεταβολή που επέρχεται συνήθως υπό τη μορφή πειθαρχικής κύρωσης, ***διότι είναι μία από τις επαχθέστερες πειθαρχικές ποινές που προβλέπει ο ΥΚ.***[784] Κύριο στοιχείο αυτής της ποινής είναι ότι ***δε συνοδεύεται απαραίτητα με μείωση των αποδοχών.*** Θεωρείται ιδιαιτέρως παλαιά ποινή, θεσπιζόμενη για πρώτη φορά με το διάταγμα της 22ης Νοεμβρίου 1833, διατηρήθηκε και εφαρμόστηκε σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ενώ συνταγματικώς απαντάται πρωτίστως στο άρθρο 114 του Σ του 1927. Σε αυτό προβλεπόταν μόνο η δυνατότητα υποβιβασμού των διοικητικών υπαλλήλων, ενώ αποκλειόταν ο υποβιβασμός των δικαστικών υπαλλήλων. Ως εκ τούτου, επειδή το δικαστικό κύρος θα κλονιζόταν αν οι δικαστικοί υπάλληλοι υποβιβάζονταν λόγω ανεπάρκειας κατά

---

[780] ΣΕ 4127/1986.
[781] ΣΕ 657/1986.
[782] ΣΕ 808/1988.
[783] ΣΕ 611, 2780, 3208/1981, ΣΕ 572/1984.
[784] Είναι σύνηθες φαινόμενο λόγω της ιδιαιτέρως επαχθούς ιδιομορφίας του υποβιβασμού να εφαρμόζεται κατόπιν καταδίκης του υπαλλήλου για σοβαρό ποινικό αδίκημα. Έτσι για υπάλληλο του υπουργείου Γεωργίας που καταδικάστηκε πρωτοδίκως σε φυλάκιση 18 μηνών για δωροληψία, εν συνεχεία το Εφετείο ενώπιον του οποίου άσκησε έφεση, τον καταδίκασε και πάλι σε φυλάκιση 10 μηνών με αναστολή, το Πειθαρχικό Συμβούλιο αποφάσισε την επιβολή της ποινής του υποβιβασμού, λόγω της σοβαρού ποινικού και πειθαρχικού παραπτώματος.

την εκτέλεση των καθηκόντων τους, τεκμαίρεται ότι οι δικαστικοί υπάλληλοι δεν δύνανται να υποβιβασθούν.[785]

Σύμφωνα με τον ισχύοντα νόμο 3528/2007 (άρθρο 109) ***υποβιβασμός είναι η με πράξη της Διοικήσεως αφαίρεση του βαθμού που κατέχει ο υπάλληλος και η χορήγηση σε αυτόν του αμέσως κατώτερου βαθμού, στο πλαίσιο πάντα του Κλάδου στον οποίο ανήκει τούτος.*** Η αφαίρεση αφορά μόνο ένα βαθμό και όχι περισσότερους. Διαφορετική ρύθμιση είναι παράνομη ως αντικείμενη στο νόμο.[786] Μεταβάλλεται δηλ. ο βαθμός του προς τα κάτω και συγκεκριμένα εκτείνεται μέχρι του αμέσως κατώτερου βαθμού, χωρίς τούτο ***να συνεπάγεται αναπόφευκτα και μείωση του μισθού του,*** μήτε οπωσδήποτε μεταβολή του περιεχομένου των ασκουμένων δραστηριοτήτων, ούτε εξαρτάται από την τυχόν ενάσκηση καθηκόντων μικρότερης σημασίας από αυτά που ασκούσε ο υπάλληλος, αν και δύναται να συνοδεύεται ενδεχομένως και από μετατόπιση του υπαλλήλου σε άλλη θέση. Σύμφωνα με την αποφ. 550/1938 του ΣΕ ***υποβιβασμός καλείται η δια παλινδρομήσεως κατάταξη του υπαλλήλου σε κατώτερο βαθμό της θέσεως που κατέχει, ασχέτως της προσαυξημένης λόγω πολυετίας μισθοδοσίας του.*** Αν ο υπάλληλος τιμωρείται με υποβιβασμό πριν από τη δημοσίευση στην ΕτΚ της προαγωγής του σε ανώτερο βαθμό, ο υποβιβασμός του αφορά το βαθμό που κατείχε πριν τη δημοσίευση της προαγωγής του, διότι θεωρείται ότι δεν ολοκληρώθηκε η διαδικασία της προαγωγής του, λόγω της μη εκπλήρωσης του συστατικού τύπου της δημοσίευσης στην ΕτΚ.[787]

Ο ***υποβιβασμός αφορά μόνο τους μονίμους υπαλλήλους***. Η μονιμότητα του υπαλλήλου έναντι της νομοθετικής εξουσίας σε συνδυασμό με τη συνταγματική αρχή της αξιοκρατίας κατοχυρώνεται και από την πρόβλεψη ***να μην έχει ο νομοθέτης τη δυνατότητα υποβιβασμού του υπαλλήλου***[788] ***παρά μόνο όταν το συμφέρον της Υπηρεσίας το επιτρέπει.*** Χάρη στη μονιμότητα εξασφαλίζεται στον υπάλληλο το δικαίωμα της κατά ουσία διασφάλισης του βαθμού του, διότι δεν επιτρέπεται ποσοτική ή ποιοτική μεταβολή της άσκησης των καθηκόντων της θέσης του ή τοποθέτηση του σε άλλη θέση, η οποία θα συνιστούσε κατ' ουσία υποβιβασμό. Συγχρόνως δε, διασφαλίζεται η υπηρεσιακή (προαγωγική) εξέλιξη δηλ. η σταδιοδρομία του υπαλλήλου.[789]

Από τις διατάξεις του άρθρου 103 παρ. 4 του Σ. που αποβλέπουν στη διατήρηση ανεξαρτήτου υπαλληλικού σώματος, δρώντος σε ασφάλεια κατά τις επιταγές του νόμου και απαλλαγμένου από τυχόν επεμβάσεις εκτός υπηρεσίας,

---

[785] ΣΕ 1212/1964.

[786] Όμοια ρύθμιση προβλεπόταν στους προγενέστερους νόμους 1811/1951, άρθρο 133, το Ν.Δ. 7501970 άρθρο 2. Και το ΣΕ με τις αποφ. 230, 233/1931 και 1214 - 1215/1970 συνηγορούσε ότι ο υποβιβασμός πέραν του ενός βαθμού είναι παράνομος. Δεν είναι νόμιμος ο κατά δύο ή περισσότερους βαθμούς υποβιβασμός, εκτός αν σαφώς προβλέπει ο νόμος τη δυνατότητα μιας παρόμοιας βαριάς μείωσης της υπηρεσιακής κατάστασης.

[787] ΑΣΔΥ 13/1965.

[788] Για να κατανοήσουμε καλύτερα την έννοια του υποβιβασμού μας διαφωτίζει το Ν.Δ. 76/1974 «περί επαναφοράς απολυθέντων ή εξαναγκασθέντων σε παραίτηση υπαλλήλων, αποκαταστάσεως υποβιβασθέντων και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων» που ορίζει ότι οι υποβιβασθέντες υπάλληλοι που μπορούν να αποκατασταθούν στον προηγούμενο βαθμό τους η να προαχθούν περαιτέρω σε ανώτερο βαθμό, θεωρούνται εκείνοι που υπέστησαν κατά βαθμό μείωση της υπηρεσιακής τους κατάστασης για κάποιον από τους λόγους που προβλέπονται στο νόμο, ως πειθαρχική τιμωρία ή λόγω υπηρεσιακής ανεπάρκειας, δηλ. συνεπεία λήψεως ατομικού δυσμενούς διοικητικού μέτρου. Το εν λόγω Ν.Δ. συνετάχθη με σκοπό να αποκατασταθούν οι απολυθέντες και υποβιβασθέντες υπάλληλοι κατά την περίοδο της δικτατορικής επταετίας (1967-1974).

[789] ΑΕΔ 30/1985, ΣΕ 352/1986, ΑΠ 1238/1982.

απορρέει δέσμευση του κοινού νομοθέτη, ο οποίος δεν υποχρεώνεται μόνο να ορίσει μόνιμες θέσεις και να τις διατηρήσει, εφόσον εξυπηρετούνται οργανικές και διαρκείς ανάγκες της πολιτείας, αλλά οφείλει επίσης να απέχει από κάθε αναδιάρθρωση των υπηρεσιών ή από οποιαδήποτε άλλη νομοθετική μεταβολή που να συνεπάγεται τον υποβιβασμό, χωρίς προηγούμενη απόφαση του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου, των ήδη υπηρετούντων υπαλλήλων ορισμένης κατηγορίας, υπηρεσίας ή ειδικότητας, οι οποίοι έχουν ενταχθεί ήδη σε ορισμένο βαθμό ή κλάδο. ***Αναφέρεται ρητώς ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δε μπορούν να υποβιβασθούν χωρίς απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου που να αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους. Ως συνέπεια της συνταγματικής αυτής κατοχύρωσης είναι η άσκηση προσφυγής ουσίας κατά των αποφάσεων των υπηρεσιακών συμβουλίων που επιβάλλουν την ποινή του υποβιβασμού.*** Όσο διαρκεί η προθεσμία της προσφυγής ή όσο διαρκεί η εκδίκαση της, αναστέλλεται η εκτέλεση της προσβαλλόμενης απόφασης περί υποβιβασμού. Αν όμως απορριφθεί η προσφυγή, ο υποβιβασμός θεωρείται ότι συντελέσθηκε αφότου κοινοποιήθηκε στον ενδιαφερόμενο η απόφαση περί υποβιβασμού.

Η συνταγματική προστασία της μονιμότητας ***απαγορεύει τον έμμεσο υποβιβασμό του ΔΥ*** που μπορεί να προκύψει λόγω αναδιάρθρωσης της Υπηρεσίας ή λόγω κατάταξης του σε ενιαίο μισθολόγιο.[790] Εκ τούτων δε, των στοιχείων συνάγεται ότι ***ως υποβιβασμός νοείται*** όχι μόνο η κατά βαθμό μείωση των εν υπηρεσία τελούντων δημοσίων υπαλλήλων ορισμένης υπηρεσίας ή κλάδου αυτής, αλλά και η συντελούμενη είτε με την καθιέρωση νέων τυπικών προϋποθέσεων, είτε καθ' οποιονδήποτε άλλο τρόπο, ***δυσμενής μετάταξη τους από κάποιον κλάδο σε άλλο, την οποία δεν μπορεί να επιβάλλει ο κοινός νομοθέτης, εφόσον αυτή επιφέρει μείωση των νόμιμων αποδοχών, περικοπή των δικαιούμενων κατά νόμο επιδομάτων*** ή δυσμενέστερους όρους προαγωγικής εξέλιξης.[791]

Συνιστά ακόμη και η ***μετάθεση σε θέση βαθμολογικώς κατώτερη, ακόμη και αν αποφέρει αποδοχές υψηλότερες.***[792] Η έννοια του υποβιβασμού δεν είναι συναρτημένη προς την επερχόμενη μισθολογική κατάσταση του υπαλλήλου, ούτε αποτελεί κριτήριο της έννοιας αυτού το ποσό των αποδοχών που λαμβάνει ο υποβιβασμένος υπάλληλος, αλλά ο βαθμός που καταλαμβάνει αυτός και που προσδιορίζει τη θέση του στην ιεραρχία. Κατά συνέπεια ***και αν ακόμη για τον κατώτερο βαθμό προβλέπονται συνολικές αποδοχές μείζονες του ανωτέρου, δεν αναιρείται η έννοια του υποβιβασμού.***[793]

Το ΣΕ έκρινε ότι αποτελεί υποβιβασμό και η δια νόμου επαναφορά σε βαθμό διάφορο από αυτόν που κατείχε ο υπάλληλος κατά το παρελθόν. Ωστόσο η δια νόμου επαναφορά υπαλλήλου σε διαφορετικό βαθμό από αυτόν που έφερε στο παρελθόν, αντίκειται στη διάταξη του άρθρου 103 του Σ περί προστασίας της μονιμότητας των υπαλλήλων,[794] εφόσον ο υποβιβασμός επήλθε χωρίς απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου.[795]

3.2. ΟΙ ΔΥΣΑΡΕΣΤΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΥΠΟΒΙΒΑΣΜΟΥ

---

[790] ΣΕ 3765/1987.
[791] ΣΕ 3807/1972, ΣΕ 277/1986, ΑΠ 1238/1982, ΕλΔικ 1983 σελ. 219, ΤοΣ 1983, σελ. 724, ΔιοικΕφΑθ. 1588/1988, ΔικΔικ 1989, σελ. 1044, ΑΠ 224/1990.
[792] ΣΕ 106/1930.
[793] ΣΕ 106/1936.
[794] ΣΕ 89/1946.
[795] Βλ. και Φθενάκη Χρ. «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου», Αθήνα, 1967, τόμος Γ'.

Παρατηρούμε ότι κατά καιρούς προτιμήθηκε ο υποβιβασμός ως καλύτερη και συμφέρουσα λύση για τον υπάλληλο εκείνον του οποίου η οργανική θέση καταργήθηκε, με αποτέλεσμα να κινδυνεύσει να χάσει τη δουλειά του. Ο νομοθέτης επιδιώκοντας να προστατέψει τον εν λόγω υπάλληλο θέσπισε τον υποβιβασμό του, ώστε να αποφευχθεί η δυσμενέστερη γι' αυτόν κατάσταση της απόλυσης. Παραβλέπει όμως, το γεγονός ότι πολλές φορές ο υποβιβασμός επισύρει δυσχερέστερες επιπτώσεις για τον υπάλληλο, διότι παρόλο που δεν χάνει τη δουλειά του, περιέρχεται σε μειονεκτική θέση, αφού είναι υποχρεωμένος να επιστρέψει στην τάξη των υπαλλήλων των οποίων ήταν μέχρι πρότινος ιεραρχικά προϊστάμενος.

Η δυσμενέστερη επίπτωση που προκαλεί η ποινή του υποβιβασμού είναι ***η απαγόρευση στον υπάλληλο που υποβιβάζεται να επαναπροαχθεί*** ή ορθότερα δεν κρίνεται για προαγωγή.[796] ***Επαναπροαγωγή δεν επιτρέπεται, πριν την παρέλευση χρονικού διαστήματος ίσου προς το ήμισυ του απαιτούμενου προς προαγωγή χρόνου***. Κατά συνέπεια η αρχαιότητα αυτού καθορίζεται στον ήδη κατώτερο βαθμό βάσει του κατά πλάσμα του νόμου λογιζομένου στο βαθμό τούτο χρόνου, ο οποίος ισούται προς το ½ του απαιτούμενου χρόνου προς προαγωγή. Επί επιβολής της ποινής του υποβιβασμού, μετά την παρέλευση του χρονικού διαστήματος κατά το οποίο κωλύεται η επαναπροαγωγή του υποβιβασθέντος υπαλλήλου στο βαθμό από τον οποίο υποβιβάσθηκε, μπορεί το υπηρεσιακό συμβούλιο, προκειμένου να κρίνει περί της ικανότητάς του να προαχθεί εκ νέου στο βαθμό αυτό, να αποφανθεί ότι ο τιμωρηθείς υπάλληλος στερείται ακόμη τα προς προαγωγή ουσιαστικά προσόντα, εκτιμώντας τη βαρύτητα του πειθαρχικού παραπτώματος και τις συνθήκες υπό τις οποίες έχει διαπραχθεί σε συνδυασμό προς τις σχετικές με αυτόν υπηρεσιακές εκθέσεις και ιδίως όσες συντάχθηκαν μετά την επιβολή της ποινής, αλλά δε μπορεί μόνη η επιβολή του υποβιβασμού να στηρίξει την κρίση του υπηρεσιακού συμβουλίου περί μη εκ νέου προαγωγής του στο βαθμό από τον οποίο υποβιβάσθηκε.[797] Η κρίση λαμβάνει χώρα μετά τη συμπλήρωση του ανώτερου χρονικού διαστήματος και όποτε επιχειρούνται οι προαγωγές. Ωστόσο όταν επέλθει ο χρόνος της απαγόρευσης της προαγωγής του, ο υποβιβασθείς αντιμετωπίζεται ως ο πρώτος «τη τάξει» για προαγωγή.

Η μετάπτωση υπαλλήλου σε θέση κατώτερου βαθμού από αυτή που κατέχει, ενέχει σαφέστατα την ηθική μείωση του. Επειδή ***πλήττει κυρίως ηθικώς τον υπάλληλο,*** ως εκ τούτου απαιτείται να επιβάλλεται με φειδωλό τρόπο. Αποτελεί σοβαρότατο ηθικό και οικονομικό πλήγμα για τον υπάλληλο που καταρρακώνει την τιμή και την υπόληψη του, η υπηρεσιακή απόδοση του οποίου καθίσταται πλέον ελαττωματική. Ως ποινή θεωρείται ιδιαιτέρως ειδεχθής και αυστηρή ιδίως ενόψει της άριστης ποιότητας και του πρότερου λευκού πειθαρχικού μητρώου του υπαλλήλου.[798]

Κατά το Φθενάκη[799] η εκ του υποβιβασμού προκαλούμενη δυσμένεια δημιουργεί έντονες επιπτώσεις επί της εν γένει υπηρεσιακής σχέσης, οι οποίες καθίστανται σοβαρότερες, εφόσον ο υποβιβασμός αποτελεί ταυτόχρονα και πειθαρχική ποινή. Κατά κύριο λόγο ***συνεπάγεται την αφαίρεση αρμοδιοτήτων, τη μείωση αποδοχών,*** αλλά και το συνηθέστατο σαρκασμό των συναδέρφων, τις ειρωνείες και τα πικρόχολα σχόλια τους.

---

[796] Τη σχετική διατύπωση προβλέπουν τα άρθρα 207 παρ. 3β και 209 παρ. 1δ του Π.Δ/τος 611/1977.
[797] ΣΕ 716/1973.
[798] Βλ. ΣΕ 258/1970.
[799] «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου κατά τον κώδικα» τόμος Γ', Αθήνα 1967, σελ. 97 επομ.

Παράλληλα θίγονται ανεπανόρθωτα τα συμφέροντα της διοίκησης,[800] διότι ο υποβιβασμός είναι κατακριτέος ως συνεπαγόμενος τοποθέτηση σε κατώτερο βαθμό υπαλλήλων, δυνάμενων να συνεισφέρουν υπηρεσίες ανώτερου βαθμού. Η διοίκηση στερείται την προσφορά της εργασίας που παρείχαν όταν βρίσκονταν στο προηγούμενο ανώτερο βαθμό.

Ο συνεπεία πειθαρχικής ποινής υποβιβασθείς υπάλληλος από τη δημοσίευση στην ΕΤΚ της πράξεως περί υποβιβασμού του ***λαμβάνει το μισθό που αντιστοιχεί στο βαθμό που υποβιβάσθηκε,*** με τις νόμιμες προσαυξήσεις λόγω ευδόκιμης παραμονής και λοιπών παρακολουθημάτων ή ωφελειών μόνο για τον πριν από την προαγωγή στο βαθμό από τον οποίο υποβιβάσθηκε χρόνο. Ο τυχόν χρόνος που διήνυσε στον ανώτερο βαθμό από τον οποίο υποβιβάσθηκε δεν υπολογίζεται για την προαγωγή του, ούτε για τη χορήγηση της προσαύξησης της αντίστοιχης τριετίας (Π 149/1970) ή ευεργετημάτων ή επιδομάτων λόγω ευδόκιμης παραμονής σε αυτό το βαθμό,[801] καθώς και οποιασδήποτε άλλης μισθολογικής προσαύξησης.

3.3. ΜΗ ΙΣΧΥΟΥΣΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΥΠΟΒΙΒΑΣΜΟΥ

Κρίθηκε από τη νομολογία του Ανώτατου Δικαστηρίου ότι δεν συνιστούν υποβιβασμό:

Α) Η κατάργηση της διαβάθμισης των υπαλλήλων και η εισαγωγή νέας ιεραρχικής κλίμακας που οδηγεί σε μετονομασία των θέσεων και δημιουργία νέων τάξεων στις οποίες κατατάσσονται οι υπάλληλοι, ***εφόσον η ιεραρχική θέση, η αρμοδιότητα και οι αποδοχές παραμένουν ίδιες.***[802]

Β) ***Η απλή μείωση του μισθού δε συνιστά υποβιβασμό.*** Θεωρείται επιτρεπτή η τυχόν μείωση από το νομοθέτη των μισθών, χωρίς να επέρχεται και απώλεια του βαθμού, μη αποτελούσα υποβιβασμό και μη προσκρούουσα στις συνταγματικές διατάξεις που προστατεύουν τη μονιμότητα.[803] Στον αντίποδα η απονομή ανώτερου μισθού δεν αποτελεί προαγωγή.

Γ) Η εισαγωγή νέας ρύθμισης που οδηγεί σε περικοπή της αρχαιότητας.[804]

Δ) Η μετάταξη υπαλλήλου σε θέση κατώτερου βαθμού μετά από κατάργηση της υπηρεσίας στην οποία ανήκε, ο οποίος θα μπορούσε και να απολυθεί αν δεν είχε ληφθεί πρόνοια περί εντάξεώς του στη νεοϊδρυθείσα υπηρεσία.[805]

Ε) Η μετάταξη του υπαλλήλου σε υπηρεσία περιορισμένης βαθμολογικής εξέλιξης.[806]

---

[800] Υπάρχει ο αντίλογος ότι ο υποβιβασμένος δύναται ως έμπειρος υπάλληλος που είναι να ανταποκριθεί με μεγαλύτερη επιτυχία σε καθήκοντα απλούστερης μορφής ή σε θέση με λιγότερα τυπικά προσόντα.

[801] Π 182/1964 ΑΣΔΥ, 2947/1966 ΑΣΔΥ.

[802] ΣΕ 82/1946. Από τις διατάξεις του άρθρου 103 Σ συνάγεται ότι επιτρέπεται η από το νόμο ή κατά εξουσιοδότηση της νομοθετούσας Διοίκησης κατάργηση ορισμένου αριθμού οργανικών θέσεων ή κάποιας βαθμίδας της υπαλληλικής ιεραρχίας και η απόλυση αυτών που κατέχουν τις συγκεκριμένες θέσεις. Ο νομοθέτης δεν κωλύεται να καταργεί οργανικές θέσεις ή να τροποποιεί τις αρμοδιότητές τους και να επεκτείνει ή να συμπτύσσει τη βαθμολογική κλίμακα, η κατάταξη δε των υπαλλήλων που κατείχαν τέσσερις ή πέντε βαθμούς σε ένα βαθμό της νέας βαθμολογικής κλίμακας δεν συνιστά υποβιβασμό.

[803] Βλ. ΣΕ 3558, 3561/1972, ΣΕ 284/1979, ΣΕ 675/1930, ΣΕ 82/1946, ΣΕ 1155/1951.

[804] ΣΕ 1135/1934.

[805] ΣΕ 1102/1953.

[806] ΣΕ 1085/1940.

ΣΤ) Η τοποθέτηση υπαλλήλου σε ομοιόβαθμη θέση, έστω και αν μειώνονται οι αποδοχές του ή μειονεκτεί η θέση αυτή ως προς τη σπουδαιότητα ή την έκταση των αρμοδιοτήτων.[807]

Ζ) Η παράλειψη του υπαλλήλου από τις προαγωγές.[808] ***Απεναντίας η δια νόμου, ακύρωση της προαγωγής συνιστά υποβιβασμό του υπαλλήλου.***[809]

Η) Δεν θεωρούνται υποβιβασθέντες οι υπάλληλοι εκείνοι, οι οποίοι επ' ευκαιρία γενικής υπηρεσιακής αναδιοργάνωσης και άνευ κρίσεως της ατομικής περίπτωσής τους ενετάγησαν σε άλλη κατηγορία από εκείνη στην οποία ανήκαν, έστω και αν αυτή η νέα υπηρεσιακή μεταβολή συνεπάγεται δυσμενείς γι' αυτούς συνέπειες, πρόκειται δηλ. για γενικό μέτρο που αφορά κατηγορία υπαλλήλων.

Θ) Δεν θεωρείται ότι προάγεται ο υπάλληλος εκείνος, του οποίου δεν μεταβλήθηκε προς τα άνω ο βαθμός του ή ασκεί καθήκοντα ανώτερης σημασίας που δε συνάδουν με το βαθμό του, τα οποία στη συνέχεια με πράξη της Διοικήσεως του αφαιρούνται. Στην περίπτωση αυτή δεν επέρχεται ο υποβιβασμός του, διότι η αφαίρεση αυτή αφορά μόνο τα συγκεκριμένα καθήκοντα και όχι το βαθμό, ο οποίος παραμένει πάντα ο ίδιος.[810]

Επίσης χαρακτηριστική είναι ***η περίπτωση απαλλαγής από την εκτέλεση καθηκόντων «προϊσταμένου».*** Σύμφωνα με το άρθρο 85 του ΥΚ και την υπ' αριθμ. 2289/1993 απόφαση του ΣΕ, η επαναφορά τοποθετηθέντος ως προϊσταμένου στην οργανική του θέση δε θεωρείται υποβιβασμός. Έχει κριθεί ότι η επιλογή από το υπηρεσιακό συμβούλιο υπαλλήλων που ασκούν καθήκοντα προϊσταμένου Διευθύνσεων ή Τμημάτων και άλλων υπηρεσιακών μονάδων αποτελεί ***ανακλητή και χρονικώς περιορισμένη ανάθεση καθηκόντων συνήθως τριετούς θητείας και όχι βαθμολογική μεταβολή της υπηρεσιακής κατάστασής τους, δηλ. προαγωγή,*** με αποτέλεσμα μετά τη λήξη της θητείας τους οι υπάλληλοι αυτοί να επανέρχονται στα καθήκοντα του βαθμού τους, χωρίς η παύση άσκησης των καθηκόντων τους ως Προϊσταμένων Διευθύνσεων ή Τμημάτων να συνιστά υποβιβασμό με την έννοια που ορίζει ο νόμος. Το ίδιο ισχύει και όταν τοποθετείται υπάλληλος σε θέση πληρούμενη για υπάλληλο που φέρει βαθμό κατώτερο από αυτόν που φέρει ο τοποθετηθείς, διότι ο υποβιβασμός προϋποθέτει απώλεια του κεκτημένου βαθμού.[811]

Το ΑΣΔΥ[812] με την απόφαση 1983/1956 γνωμοδότησε ότι δεν είναι δυνατός ο υποβιβασμός υπαλλήλων των οποίων η θέση δεν ήταν μισθολογικώς καθορισμένη,

---

[807] ΣΕ 420/1941, ΣΕ 1486/1949, ΣΕ 364/1957.
[808] ΣΕ 398, 400/1952.
[809] ΣΕ 267/1942.
[810] ΣΕ 2289/1993.
[811] ΣΕ 1889/1965.
[812] Το Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών ιδρύθηκε ως ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία με βάση το άρθρο 2 του νόμου 1811/1951 και καταργήθηκε με το άρθρο 1 του ν.δ. 285/1974. Γνωμοδοτούσε επί παντός κανονιστικού διατάγματος και πάσης κανονιστικής υπουργικής απόφασης - η έκδοση των οποίων απαιτούσε τη σύμφωνη γνωμοδότηση του - που αφορούσε θέματα των υπηρεσιών του Κράτους, των ΟΤΑ και λοιπών ΝΠΔΔ και ειδικότερα την κατά βαθμούς διάρθρωση των θέσεων των υπηρεσιών και την εν γένει κατάσταση του προσωπικού αυτών. Είχε την αρμοδιότητα επίλυσης των αμφισβητήσεων περί της ιδιότητας κάποιου ως πολιτικού διοικητικού υπαλλήλου του Κράτους ή υπαλλήλου ΝΠΔΔ κατά της απόφασης του οποίου χωρούσε προσφυγή ενώπιον του ΣΕ που αποφαινόταν επί της ουσίας. Το ΑΣΔΥ υποκαταστάθηκε από το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο της Δημόσιας Διοίκησης, βάσει του Ν. 51/1975, το οποίο καταργήθηκε το έτος 1992. Απαρτιζόταν από 11 μέλη - τα επτά τακτικά και ισόβια. Τα τακτικά μέλη ήταν Σύμβουλοι Επικρατείας ή Σύμβουλοι του ΕΣ ή Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους ή τακτικοί καθηγητές της Νομικής Σχολής ή της Σχολής Πολιτικών και Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Αθηνών ή της Θεσσαλονίκης ή άλλων ανώτατων

όπως συνέβη με τους ειδικούς κρυπτογράφους Δ' Τάξεως που κατείχαν θέση αντιστοιχούσα μισθολογικώς προς τον 5ο βαθμό και οι οποίοι δεν επιτρεπόταν να υποβιβασθούν σε ειδικούς κρυπτογράφους με βαθμό 6ο των θέσεων του άρθρου 1 του β.δ. 53/1962, διότι οι θέσεις του ν. 2794/1954 αποτελούσαν ιδιότυπη κατηγορία.

Περίπτωση υποβιβασμού αποτελούσε και εκείνος που προβλεπόταν από το νόμο και αφορούσε τον υποβιβασμό της θέσης, για τον οποίο δεν απαιτούνταν η απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου και η έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης.[813] Συντελείτο δε, χωρίς να παρέχεται ουδεμία συνταγματική εγγύηση.

3.4. Ο ΥΠΟΒΙΒΑΣΜΟΣ ΛΟΓΩ ΑΝΑΙΤΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗΣ ΑΝΕΠΑΡΚΕΙΑΣ

Ο υποβιβασμός, κατά τον προϊσχύουσα νομοθεσία επιβαλλόταν και ***για αναίτια υπηρεσιακή ανεπάρκεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του υπαλλήλου***, η οποία είχε ως συνέπεια τη μη προαγωγή του λόγω ακαταλληλότητας. ***Επερχόταν δηλ. ως διοικητικό μέτρο χωρίς υπαιτιότητα του μονίμου υπαλλήλου και χωρίς να έχει υποπέσει σε κάποιο πειθαρχικό παράπτωμα*** (άρθρο 94, άρθρο 186 ΥΚ. του ν. 1811/1951, άρθρο 260 του ΥΚ). Απαραίτητη προϋπόθεση του υποβιβασμού αυτού ήταν η επίδειξη υπηρεσιακής ανεπάρκειας του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, πχ. είχε ελαττωμένη αντίληψη ή ανύπαρκτη ουσιαστική μόρφωση. Στην προκειμένη περίπτωση προβλεπόταν η αφαίρεση ενός βαθμού, εφόσον ο υπάλληλος[814] δε μπορούσε εξ' αντικειμένου και χωρίς υπαιτιότητα του να ασκήσει επαρκώς τα υπηρεσιακά του καθήκοντα, καθιστάμενος έτσι, κατά την εκτίμηση του υπηρεσιακού συμβουλίου που ελάμβανε υπόψη του και αξιολογούσε την υπηρεσιακή του εικόνα, βασιζόμενο σε κριτήρια σχετιζόμενα με τα ουσιαστικά του προσόντα, ακατάλληλος για τη δημόσια υπηρεσία, ως «μη δυνάμενος να καλύψει από άποψη ποιοτική και ποσοτική τις στοιχειώδεις προσδοκίες αυτής, ειδάλλως λόγω έλλειψης των απαιτούμενων ικανοτήτων και προσόντων, αδυνατούσε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του βαθμού του».[815]

Έτσι ισούται με υποβιβασμό η απαλλαγή από τα καθήκοντα Γενικού Διευθυντή, λόγω ακαταλληλότητας ή ανυπαίτιας αδυναμίας εκπλήρωσης των σχετικών καθηκόντων του. Και στις δύο αυτές περιπτώσεις απαιτείται προηγούμενη ειδικώς αιτιολογημένη απόφαση του ΥΣ, ως παράγων της διοικητικής αυτής λειτουργίας, συγκροτημένου όπως ορίζει το Σ που κρίνει με βάση τα ουσιαστικά και τυπικά προσόντα αυτού, εφόσον προηγηθεί κλήση του κρινόμενου ενώπιον του ΥΣ προς παροχή σχετικών διασαφηνίσεων που θα εξηγούν τη μέτρια υπηρεσιακή του δράση. Η απόφαση του ΥΣ προσβάλλεται ενώπιον του ΣΕ με υπαλληλική προσφυγή.

ισότιμων σχολών, οι Γενικοί Διευθυντές Υπουργείου ή ισόβαθμοι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι ή Διευθυντές α' Τάξεως Υπουργείου επί τετραετία και έχοντες παραπάνω από είκοσι έτη ενεργό υπηρεσία ή επί πενταετία πάρεδρος του ΣΕ ή του ΕΣ ή του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, έχοντες παραπάνω από είκοσι έτη θητεία ή διατελούντες πάρεδροι μέλη του ΑΣΔΥ με πενταετή υπηρεσία στο ΑΣΔΥ. Τα έκτακτα μέλη είχαν τριετή θητεία και ήταν ένας καθηγητής κλάδου του Δημοσίου Δικαίου της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου των Αθηνών και τρεις γενικοί Διευθυντές μόνιμοι υπάλληλοι τριών πολιτικών Υπουργείων.

[813] ΣΕ 1435/1948.

[814] Ο νομαρχιακός υπάλληλος υποβιβάζεται για πειθαρχικούς λόγους ή για υπηρεσιακή ανεπάρκεια που δεν οφείλεται στην υπαιτιότητα του, με πράξη του Νομάρχη.

[815] Βλ. ΣΕ 1973 - 1974/1972 για το μη πειθαρχικό υποβιβασμό, ΣΕ 2936/1983, Δένδια Μιχαήλ «Διοικητικό Δίκαιο», 1944, σελ. 310 - 311.

Προς την περίπτωση της αναίτιας υπηρεσιακής ανεπάρκειας εξομοιώνεται και η επί δύο χρόνια μη κατάταξη του υπαλλήλου στον πίνακα των προακτέων, η οποία μπορούσε να επισύρει τον υποβιβασμό αυτού κατά ένα βαθμό.[816]

Σύμφωνα με το παλαιότερο Β.Δ. του 2/3-12-1954 «περί οργανισμού των υπηρεσιών των ΟΛΠ» προβλεπόταν η ένταξη των υπαλλήλων σε κατώτερο βαθμό για επιδειχθείσα υπηρεσιακή ανεπάρκεια ή έλλειψη ήθους ή αφοσίωσης προς τα εθνικά ιδεώδη, η οποία αποτελούσε υποβιβασμό με χαρακτήρα πειθαρχικής ποινής. Ο υποβιβασμός αυτός δεν αναφερόταν στη θέση των υπαλλήλων, αλλά στο βαθμό τους, συνέκλινε δε προς την απώλεια βαθμού και μισθού σύμφωνα με τα άρθρα 42 και 64 ΥΚ.

[816] Σχετική η απόφαση 2285/1975 του ΣΕ σύμφωνα με την οποία ο υπάλληλος υποβιβάζεται ένεκα υπηρεσιακής ανεπάρκειας, εφόσον προκύπτει ότι στις υπηρεσιακές του εκθέσεις βαθμολογείται με χαμηλή βαθμολογία, χαρακτηριζόμενος μέτριος, με σοβαρές ελλείψεις και ιδιόρρυθμο χαρακτήρα, ενώ συγχρόνως έχει πολλές φορές απασχολήσει την υπηρεσία με πειθαρχικές υποθέσεις.

Ενότητα 9

ΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΠΟΥ ΕΠΙΣΥΡΟΥΝ ΤΗΝ ΠΕΡΙΚΟΠΗ ΜΙΣΘΟΥ

Πριν προβώ στη διεξοδική ανάλυση των διοικητικών μέτρων θεωρώ ότι είναι ορθό να αναφερθώ εν συντομία στις διαφορές που παρουσιάζουν συγκριτικά με τις πειθαρχικές ποινές. Τα διοικητικά μέτρα συνεπάγονται δυσμενή αποτελέσματα για τα διοικητικά όργανα, χωρίς να απαιτείται οπωσδήποτε η υπαιτιότητα αυτών, δεν έχουν χαρακτήρα κυρώσεων κατά κυριολεξία,[817] επιβάλλονται δε προς το συμφέρον και την εύρυθμη λειτουργία της Υπηρεσίας και γενικότερα του δημόσιου συμφέροντος,[818] ενώ οι πειθαρχικές ποινές προϋποθέτουν πάντα υπαιτιότητα (δόλο ή αμέλεια) του τιμωρούμενου και αποτελούν κυρώσεις. Οι έννοιες πειθαρχική ποινή και διοικητικό μέτρο δεν είναι ταυτοβαθείς, ώστε να λαμβάνονται αδιάφορα η μία αντί της άλλης, ούτε είναι αντιφατικές ώστε η θέση της πρώτης να επάγει αναγκαίως άρση της δεύτερης.[819]

Για την αντιμετώπιση περιπτώσεων, κατά τις οποίες ενδείκνυται η απομάκρυνση του υπαλλήλου από την ενεργό άσκηση των καθηκόντων του χωρίς να λύεται η υπαλληλική σχέση, ο υπαλληλικός κώδικας θέσπισε τα δύο διοικητικά μέτρα ***της διαθεσιμότητας λόγω νόσου ή λόγω καταργήσεως θέσεως, υπηρεσίας ή κλάδου*** (Π.Δ. 611/1977) ***και της αργίας.*** Η ***σημαντική διαφορά*** των δύο τούτων μέτρων ***συνίσταται στο στοιχείο της υπαιτιότητας.*** Συγκεκριμένα ***η διαθεσιμότητα*** έχει το χαρακτηριστικό γνώρισμα ότι δημιουργείται συνεπεία γεγονότων, για τα οποία ***ο υπάλληλος δεν έχει υπαιτιότητα.*** Στον αντίποδα για ***την επιβολή της αργίας*** το ***στοιχείο της υπαιτιότητας*** είναι απαραίτητο να συντρέχει. Επίσης εξυπηρετούν διαφορετικούς σκοπούς. Η ***αργία*** αποβλέπει κατεξοχήν ***στο δημόσιο συμφέρον,*** στο συμφέρον της υπηρεσίας, ενώ ***η διαθεσιμότητα στην προστασία του υπαλλήλου.*** Οι διατάξεις των άρθρων του ΥΚ ή και άλλοι νόμοι για τη θέση σε διαθεσιμότητα και για τη διάσωση ορισμένων υπαλλήλων απλώς προσπαθούν να αμβλύνουν τα δυσμενή αποτελέσματα ένεκα κατάργησης όλων ή μέρους ομοιόβαθμων θέσεων, στον ίδιο κλάδο ή τυχόν ένεκα κατάργησης Υπηρεσίας ή Κλάδου αυτής.

Η καθιέρωση από τον ΥΚ του θεσμού της διαθεσιμότητας και της αργίας ευθυγραμμίστηκε με τις κρατούσες γενικές αρχές του δικαιώματος του υπαλλήλου για τη θέση του, διότι τόσο η διαθεσιμότητα ύστερα από ασθένεια, όσο και η αργία για πειθαρχική και ποινική κατηγορία είναι συνέπεια αντικειμενικής αδυναμίας του υπαλλήλου να ασκήσει τα καθήκοντά του και μάλιστα στην μεν πρώτη περίπτωση, γιατί υπάρχει βαριά σωματική ή πνευματική αρρώστια σε εξέλιξη, ενώ στη δεύτερη περίπτωση, γιατί τελέστηκε ποινικό και πειθαρχικό αδίκημα που καθιστά μειωμένη την κοινωνική και υπηρεσιακή τιμή του υπαλλήλου. Επομένως για να τεθεί ένας υπάλληλος σε διαθεσιμότητα ή αργία θα πρέπει να υπάρχουν ειδικοί λόγοι[820] που να

---

[817] ΣΕ 3327/1999.

[818] ΣΕ 972/1994.

[819] Βλ. Αγγελίδη Γ. «Πειθαρχικαί ποιναί, διοικητικά μέτρα, διαθεσιμότητα», Νομικά Σχεδιάσματα, Αθήνα. 1979, σελ. 77 - 83.

[820] Το ΣΕ στις αποφάσεις του (1073/1984 και 1661/1960) απεφάνθη ότι για τη λήψη ενός τόσο δυσμενούς και σοβαρού διοικητικού μέτρου, όπως είναι η διαθεσιμότητα απαιτείται ειδική αιτιολογία

επιβάλλουν αυτά τα δυσμενή διοικητικά μέτρα, διότι είναι αναγκαίο συνταγματικά και ωφέλιμο υπηρεσιακά να ισχύουν αταλάντευτα εκείνες οι θεωρητικές αντιλήψεις που θα περιφρουρούν το αναφαίρετο δικαίωμα των υπαλλήλων για τη θέση τους και για την έμπρακτη άσκηση των καθηκόντων που τους εμπιστεύθηκε η Πολιτεία, αφού μόνο με αυτό τον τρόπο θα εκλείψει το άτοπο της παράνομης αποξένωσης του υπαλλήλου από τη θέση του ολικά ή μερικά, φαινόμενο που πολλές φορές στο παρελθόν και κυρίως την περίοδο της δικτατορίας, παρατηρήθηκε. ***Πέραν των περιπτώσεων της αργίας και της διαθεσιμότητας ως διοικητικών μέτρων και της προσωρινής παύσης ως επιβληθείσα πειθαρχική ποινή που προβλέπει ο ΥΚ, δεν υπάρχει δυνατότητα απομάκρυνσης του υπαλλήλου από τα καθήκοντα του με άλλο νόμιμο μέτρο.***[821]

1. Η ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑ

Η διαθεσιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί νεοπαγή θεσμό που εισήχθη στον ΥΚ χάριν των ιδίων, συνεπώς πρέπει να θεωρηθεί προοδευτικός και οπωσδήποτε ευεργετικός. Οι λόγοι που υπαγόρευσαν τη θέσπιση αυτού του θεσμού βρίσκονται σε λογική συνάρτηση προς το ενδιαφέρον της Πολιτείας και τη στοργική μέριμνα της για τα όργανα της, διότι χάρη στη διαθεσιμότητα λόγω νόσου επιβραδύνεται η λύση της υπαλληλικής σχέσης ή χάρη στη διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης θέσης αμβλύνεται η επώδυνη κατάσταση που δημιουργείται από την απόλυση. Δεν προβλέπεται ως πειθαρχική ποινή συναπτόμενη προς συγκεκριμένο παράπτωμα του υπαλλήλου, αλλά συνιστά κατά τα παραδεδεγμένα, απλό διοικητικό μέτρο[822] υπαγορευόμενο εκ του εξ' αντικειμένου κατά νόμο συμφέροντος της υπηρεσίας, το οποίο δεν αντίκειται στις διατάξεις του άρθρου 103 του Σ. ***Σχετίζεται δε προς την αναρρωτική άδεια,*** αλλά αποτελεί διαφορετικό θεσμό,[823] νέο θεσμό που αντικατέστησε ουσιαστικώς την αναρρωτική άδεια άνευ αποδοχών προς την οποία και προσομοιάζει, διότι και οι δύο αμφότεροι θεσμοί τείνουν στον ίδιο σκοπό, στην προστασία του υπαλλήλου που ασθένησε.[824]

Οι διοικητικές πράξεις που αναφέρονται στην υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων, συνάπτονται προς την ομαλή λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας και η άμεση εκτέλεση τους επιβάλλεται από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Συνεπώς δεν ενδείκνυται κατ΄ αρχήν η αναστολή εκτέλεσης τους, εκτός αν συντρέχουν εξαιρετικοί προς τούτο λόγοι σοβαρής και ανεπανόρθωτης βλάβης του υπαλλήλου, οπότε είναι δυνατό κατ' εξαίρεση να χορηγηθεί αναστολή εκτέλεσης των πράξεων αυτών, κατόπιν συνεκτίμησης και των αναγκών της δημόσιας υπηρεσίας.[825]

Το Κεφάλαιο Ε' του ΥΚ στα άρθρα του 99 - 102 ασχολείται με την ιδιάζουσα περίπτωση της υπηρεσιακής κατάστασης της διαθεσιμότητας. Η

που θα βασίζεται, είτε στην παράθεση των περιστατικών που συνιστούν τους ειδικούς λόγους που επιβάλλουν τη λήψη αυτού, είτε θα γίνεται σχετική αναφορά στα στοιχεία του υπηρεσιακού φακέλου του υπαλλήλου. Κατά της σχετικής απόφασης του υπηρεσιακού συμβουλίου χωρεί προσφυγή ενώπιον του ΣΕ.

[821] ΣΕ 740/1963, ΣΕ 3086/1964, ΣΕ 2496/1965.

[822] Βλ. ΣΕ 393, 887/1938, ΣΕ 502, 781, 888/1939, ΣΕ 861, 896/1940, ΣΕ 566, 711/1945, ΣΕ 1615/1951, ΣΕ 845/1957, ΣΕ 1661/1960, ΣΕ 2388/1973, ΣΕ 1116/1974, ΣΕ 2210/1975. Την ίδια θεωρία υιοθετεί και η γαλλική νομική σκέψη. Βλ. Heller Ch. «La suspension dans le troit de la fonction publique» στη«Revue du droit public», εκδ. 1980, σελ. 417 επομ.

[823] ΑΣΔΥ 703/1955.

[824] ΑΣΔΥ 503/1956.

[825] ΣΕ 310/1990, ΣΕ 619/1991, ΣΕ 39/1992, ΣΕ 130/1993.

διαθεσιμότητα ως μεταβολή δεν προϋποθέτει υπαιτιότητα του υπαλλήλου, είναι μια ευνοϊκή, ενδιάμεση κατάσταση που σκοπεί στην προστασία του, αντί για την άμεση απόλυση του.[826] Εν ολίγοις καλείται η άνευ υπαιτιότητας του υπαλλήλου προσωρινή διακοπή της ενεργού άσκησης του υπηρεσιακού του έργου.[827]

Διακρίνεται σε δύο κατηγορίες: α) ***τη διαθεσιμότητα*** που επιβάλλεται ***ένεκα νόσου*** και

β) εκείνη που επιβάλλεται ***ένεκα κατάργησης θέσης, υπηρεσίας ή κλάδου.***

Οι πράξεις που αφορούν την υπηρεσιακή μεταβολή της διαθεσιμότητας, αλλά και την επάνοδο στην υπηρεσία, εκδίδονται υποχρεωτικά, συνήθως από το όργανο που είναι αρμόδιο για τον διορισμό του υπαλλήλου, δηλ. από τον οικείο Υπουργό ή από το ανώτατο μονομελές όργανο της διοίκησης των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή αν δεν υπάρχει, από τον πρόεδρο του συλλογικού οργάνου διοίκησης των ΝΠΔΔ η αν αφορά τα μέλη του ΝΣΚ, από τον Πρόεδρο του ΝΣΚ, μετά από γνωμοδότηση και αιτιολογημένη απόφαση του αρμοδίου Υπηρεσιακού Συμβουλίου.

1.1. ΟΙ ΠΡΟΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΜΕΤΡΟΥ ΤΗΣ ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑΣ ΛΟΓΩ ΝΟΣΟΥ

Σύμφωνα με τα άρθρα 99 - 100 του Ν. 3528/2007 «περί υπαλλήλων Δημοσίου και ΝΠΔΔ» και 103 - 104 του Ν. 3584/2007 «περί υπαλλήλων ΟΤΑ» για να τεθεί ένας υπάλληλος σε διαθεσιμότητα λόγω νόσου απαιτείται να συντρέχουν οι εξής δύο προϋποθέσεις:

Α) ***Ο υπάλληλος να πάσχει από ασθένεια, η οποία παρατείνεται πέρα από το μέγιστο χρόνο της αναρρωτικής άδειας που δικαιούται να λάβει***, βάσει του άρθρου 54 του παρόντος νόμου και

Β) Η νόσος από την οποία υποφέρει, ***πρέπει να θεωρείται δεκτική ιάσεως*** κατά την εκτίμηση της υγειονομικής επιτροπής.

Κατά το προϊσχύον δίκαιο ήταν υποχρεωτικό ο μόνιμος υπάλληλος να έχει συμπληρώσει τριετή τουλάχιστον πραγματική δημόσια υπηρεσία για να εφαρμοσθεί το ευνοϊκό μέτρο της διαθεσιμότητας, ρύθμιση που πλέον δεν ισχύει. Αν είχε λιγότερη, τότε είχε το δικαίωμα να λάβει μόνο αναρρωτική άδεια, η οποία δεν ήταν χρονικώς προσδιοριζόμενη, αλλά προσαυξανόταν ανάλογα με τα έτη υπηρεσίας του.[828]

Συγκεκριμένα ο υπάλληλος τίθεται ***αυτεπάγγελτα δηλ. από την υπηρεσία ή με έγγραφη αίτηση του***, σε διαθεσιμότητα λόγω ασθενείας ***με απόφαση του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου,*** όταν ***η ασθένειά του, μετά από αιτιολογημένη απόφαση της υγειονομικής επιτροπής κρίνεται ιάσιμη***.[829] Η διαθεσιμότητα λόγω

---

[826] Σπηλιωτόπουλου Επαμεινώντα «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» τόμος Ι, έκδοση 5η, 1991, σελ. 121 επομ.

[827] Ο ορισμός αυτός εδόθη από τον Μ. Στασινόπουλου «Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου», 1957, σελ. 344 και Γ. Παπαχατζή «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου», σελ. 434 επομ. 1983.

[828] Βλ. ΣΕ 1357, 1379/1934, 981/1938, Αγγελίδη Γ. «Πειθαρχικαί ποιναί, διοικητικά μέτρα, διαθεσιμότητα» σε «Νομικά Σχεδιάσματα» τόμος Β' 1979, σελ. 77 - 83. Ως προς τα μέλη του ΝΣΚ εξακολουθεί να ισχύει η τριετή τουλάχιστον πραγματική υπηρεσία για να τεθούν αυτεπάγγελτα ή κατόπιν αιτήσεως τους σε κατάσταση διαθεσιμότητας, αν κατά τη γνώμη της αρμόδιας υγειονομικής επιτροπής η νόσος είναι δυνατόν να θεραπευθεί.

[829] ΑΣΔΥ 107/1961.

νόσου που συνεπάγεται την απαγόρευση ασκήσεως των καθηκόντων, επιβάλλεται στον υπάλληλο για τον απλούστατο λόγο ότι αδυνατεί λόγω της νόσου, από την οποία πάσχει να ασκήσει τα νόμιμα καθήκοντα του, με αποτέλεσμα όχι μόνο να υπολειτουργεί η δημόσια υπηρεσία, αλλά και ο ίδιος να ταλαιπωρείται ψυχικά και σωματικά. Πριν όμως, τεθεί σε κατάσταση διαθεσιμότητας, πρέπει ως απαραίτητη προϋπόθεση να έχει εξαντλήσει προηγουμένως το νόμιμο χρονικό όριο των αναρρωτικών του αδειών.[830]

Η ισχύς του μέτρου αυτού αρχίζει από τη λήξη της αναρρωτικής άδειας και δε μπορεί να υπερβεί το ένα έτος, ενώ για τα δυσίατα νοσήματα τα δύο έτη. Αν έχει επέλθει το έτος ο υπάλληλος εξετάζεται από την αρμόδια υγειονομική επιτροπή (ειδική επιτροπή ενστάσεων αποτελούμενη από καθηγητές Πανεπιστημίου), οπότε δύο τινά μπορούν να συμβούν, είτε ***επανέρχεται στην υπηρεσία, αναλαμβάνοντας εκ νέου τα καθήκοντα του,*** εφόσον κριθεί ικανός, επειδή αποθεραπεύθηκε ***ή απολύεται λόγω σωματικής ανικανότητας.*** Αν όμως τεθεί σε διαθεσιμότητα πριν εξαντληθεί το χρονικό όριο της αναρρωτικής άδειας, η διοίκηση οφείλει να συμπληρώσει το χρόνο αυτής μέχρι εξαντλήσεως του ορίου που δικαιούται, με αντίστοιχη μείωση του χρόνου της διαθεσιμότητας του, διότι διαφορετικά θα είχε στερηθεί ο υπάλληλος μέρος της παρεχόμενης σε αυτόν κατά τη διάρκεια της ασθένειάς του, προστασίας.[831]

1.2. Η ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΚΑΙ ΤΟΥ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

Όπως συνάγεται από τις σχετικές διατάξεις των Ν. 3528/2007 και 3584/2007, οι πρωτοβάθμιες και δευτεροβάθμιες, καθώς και οι ειδικές υγειονομικές επιτροπές[832] είναι αρμόδιες να αποφαίνονται περί της φύσεως της νόσου του εξεταζόμενου υπαλλήλου, του ιατού ή μη αυτής και ενόψει των δεδομένων τούτων, να κρίνουν αντικειμενικώς περί της κατ' αρχήν καταλληλότητας αυτού, από απόψεως υγειονομικής, αν πρέπει να παραμείνει στην υπηρεσία. Το δε υπηρεσιακό συμβούλιο είναι αρμόδιο να κρίνει, λαμβάνοντας υπόψη του τις διαπιστώσεις του υγειονομικού οργάνου, αν είναι εφικτή ή μη η απρόσκοπτη συνέχιση της άσκησης των υπηρεσιακών καθηκόντων από τον υπάλληλο, εκτιμώντας ειδικότερα τη φύση και τις ιδιαίτερες συνθήκες υπό τις οποίες εκτελεί τούτος τη συγκεκριμένη εργασία.[833] Έχει αποστολή να περιβάλλει με το κύρος του τη γνωμάτευση της υγειονομικής υπηρεσίας και να καθορίσει τη διάρκεια του χρόνου που ο υπάλληλος θα τεθεί σε διαθεσιμότητα.

Οι Υγειονομικές Επιτροπές υποχρεούνται να γνωμοδοτήσουν εντός του τελευταίου διμήνου[834] πριν από τη λήξη του ανωτάτου ορίου διαθεσιμότητας, για την ικανότητα του υπαλλήλου να αναλάβει «αμέσως» τα καθήκοντά του, να κρίνουν δηλ. αν έχει επέλθει η ίαση του ασθενούς ώστε να μπορέσει να επανέλθει εκ νέου σε ενέργεια, χωρίς όμως να αποκλείεται η εξέταση να γίνεται και πριν από αυτό το χρονικό διάστημα, είτε κατόπιν παραπομπής του υπαλλήλου, είτε ύστερα από αίτηση

---

[830] Η αναρρωτική άδεια δεν μπορεί να υπερβεί τον αριθμό τόσων μηνών, όσα τα έτη πραγματικής υπηρεσίας του υπαλλήλου, αλλά αν αφορά δυσίατα νοσήματα ο χρόνος της αναρρωτικής άδειας διπλασιάζεται.

[831] ΑΣΔΥ 503/1956, ΑΣΔΥ 2089/1958.

[832] Στα οικεία υγειονομικά όργανα αναφέρονταν οι προϊσχύουσες διατάξεις των άρθρων 108, 111 παρ. 4 και 258 παρ. 1 του ΥΚ (Π.Δ. 611/1977). Σύμφωνα με προϊσχύοντες νόμους, το ΑΣΔΥ τύγχανε αρμόδιο να κρίνει για τη φύση της ασθένειας, αλλά πάντα στο υπηρεσιακό συμβούλιο ανήκε η αρμοδιότητα να κρίνει για τη δυνατότητα μη περαιτέρω εκτελέσεως των καθηκόντων του υπαλλήλου.

[833] ΣΕ 1933/1980, ΣΕ 441/1984, ΣΕ 747/1998, ΣΕ 72/1998.

[834] Δεν ισχύει το δεκαπενθήμερο που προέβλεπαν προγενέστεροι νόμοι.

του ίδιου του ασθενή.[835] ***Αν δεν αποφανθούν εντός του διμήνου τότε προβαίνουν σε παράνομη παράλειψη έκδοσης διοικητικής πράξης,*** την οποία υποχρεωτικά οφείλουν να εκδώσουν εντός 60 ημερών, διότι ***η ρηθείσα προθεσμία*** δεν είναι ενδεικτική, αλλά ***υποχρεωτική,*** συνεπώς δεσμευτική για τη Διοίκηση, γεγονός που υποδηλώνεται και από την ύπαρξη στο νόμο του σχετικού όρου «υποχρεωτικώς», αλλά και από το σκοπό της ίδιας της ενέργειας της Διοικήσεως που συνίσταται στον τερματισμό μιας νομικά αβέβαιης για τον υπάλληλο και την υπηρεσία κατάστασης, χωρίς όμως τούτο να επιφέρει απώλεια των συμφερόντων του υπαλλήλου ή να θέσει σε κίνδυνο τα συμφέροντα αυτά. Η Διοίκηση οφείλει από το νόμο να ενεργήσει μέσα σε καθορισμένη προθεσμία, ώστε ο υπάλληλος να προστατευθεί.

Τη διασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης του άρρωστου υπαλλήλου επεδίωκαν οι διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 5 του ν. 4464/1965 και 107, παρ. 3 του Ν. 1188/1981, βάσει των οποίων «***διαρκούσης της διαδικασίας απολύσεως*** του τακτικού υπαλλήλου ένεκα νόσου μη δεκτικής ιάσεως», ***συνεχίζεται καταβαλλόμενος ο μισθός ενεργείας***[836] ***ή διαθεσιμότητας μέχρι λύσεως της υπαλληλικής σχέσης και πάντως όχι πέραν των δύο μηνών*** από της λύσεως της αναρρωτικής άδειας ή διαθεσιμότητας.

Η διάταξη αυτή δεν έχει την έννοια ότι η υπηρεσία υποχρεούται να περατώσει τη διαδικασία απόλυσης, μέσα σε ένα δίμηνο από τη λήξη της αναρρωτικής άδειας ή της διαθεσιμότητας. Εφόσον όμως, η παράταση της διαδικασίας πέραν του διμήνου οφείλεται σε παράνομη πράξη ή παράλειψη της υπηρεσίας και όχι σε υπαιτιότητα του υπαλλήλου, ο τελευταίος δικαιούται αποζημίωση ίση με τα μηνιαία ποσά της σύνταξης που απώλεσε λόγω της καθυστέρησης, σύμφωνα με το άρθρο 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα.[837] ***Αποδοχές ενεργείας δεν καταβάλλονται για το πέραν του διμήνου χρονικό διάστημα,*** έστω και αν οι απαιτούμενες διατυπώσεις καθυστερήσουν τη λύση της υπαλληλικής σχέσης, εκτός αν ο υπάλληλος επιστρέψει στην υπηρεσία του και εργάζεται κανονικά μέχρι την απόλυση του.[838]

Η διαδικασία περί θέσεως σε διαθεσιμότητα λόγω νόσου πρέπει να τηρείται έγκαιρα με μέριμνα της αρμόδιας υπηρεσίας, διότι η εφαρμογή του μέτρου μετά την πάροδο έτους μόνο τους τύπους μπορεί να πληρώσει και όχι την ουσία. Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση που ο υπάλληλος ασθένησε από νόσο δεκτική ιάσεως, αλλά δεν τέθηκε σε κατάσταση διαθεσιμότητας έγκαιρα, χωρίς όμως δική του υπαιτιότητα, οπότε θα μπορούσε να γίνει δεκτό για λόγους επιείκειας και για την άρση των δυσμενών για αυτόν συνεπειών, όπως είναι η παρακράτηση του συνόλου των αποδοχών του, η εκ των υστέρων θέση του σε διαθεσιμότητα. Επιτρέπεται ρητώς και χωρίς κάποια διάκριση, η αναδρομική ισχύς των πράξεων περί διαθεσιμότητας, συνάδει δε και προς τον χαρακτήρα της διαθεσιμότητας λόγω νόσου, διότι αποτελεί ευνοϊκό για τον υπάλληλο μέτρο, αφού χάρη σε αυτό αποφεύγεται η άμεση απόλυσή του μη δυνάμενου να ασκεί τα καθήκοντά του.

---

[835] ΑΣΔΥ 1663/1967.

[836] Ενδεικτικά αναφέρω την απόφαση 354/1990 του ΑΠ που αναγνώρισε την αξίωση καταβολής μισθού υπέρ τακτικού υπαλλήλου κατά τη διάρκεια απόλυσης του εξαιτίας ανίατης νόσου. Επιπλέον αναγνωριζόταν και η καταβολή αμείωτου του επιδόματος αδείας, επιδιώκοντας την ευχερέστερη διαβίωσή τους. ΣΕ 380/1983 που αφορούσε τις λοιπές αποδοχές των τεθέντων σε διαθεσιμότητα υπαλλήλων.

[837] ΑΠ 354/1990 ΝοΒ 39, σελ. 567, Γνωμοδ. ΝΥΔ 704/1985 και 942/1985 Επιθ. Δικ. Δημ. 1985, σελ. 273 και 395.

[838] Βλ. ΕΣ 166/1988 ΝοΒ 89, σελ. 1125.

Η αρνητική γνωμάτευση των υγειονομικών επιτροπών περί μη δεκτικής ιάσεως της νόσου επιβεβαιώνει την αδυναμία του ασθενή να αναλάβει αμέσως τα καθήκοντα του, οπότε και επιφέρει την υποχρεωτική απόλυση του ένεκα σωματικής ή πνευματικής ανικανότητας, η οποία έχει ισχύ από την επόμενη μέρα της λήξης του χρόνου της διαθεσιμότητας.[839]

Για πρώτη φορά καθιερώνεται η δυνατότητα παράτασης της ενιαυσίου προθεσμίας σε δύο έτη για δυσίατα νοσήματα με το άρθρο 5 παρ. 4 του Ν. 4464/1965, διότι κρίθηκε ορθό ότι στην ιατρική επιστήμη υπάρχουν μεν δυσίατα νοσήματα, για τα οποία όμως, είναι εφικτή η ίαση τους μετά από μακρόχρονη θεραπεία και ανάρρωση. Το ιατό ή δυσίατο της νόσου επαφίεται πάντα στην αρμοδιότητα των υγειονομικών οργάνων, τα οποία με τις ιατρικές μεθόδους ερευνούν και γνωμοδοτούν περί τούτου.

1.3. Η ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΚΑΙ Η ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΘΕΣΕΩΝ

Πριν προβώ στην ανάλυση του μέτρου της διαθεσιμότητας λόγω της κατάργησης μιας οργανικής θέσης, θα αναφερθώ στο θεσμό της μονιμότητας για τον οποίον έγινε λόγος σε προηγούμενο χωρίο της διατριβής. Λόγω της άρσης της μονιμότητας ενός υπαλλήλου είναι εφικτή η θέση του σε διαθεσιμότητα λόγω της κατάργησης της θέσης, της υπηρεσίας ή του κλάδου στον οποίο ανήκει οργανικά. Το άρθρο 103 του Σ. προβλέπει ένα πλέγμα ουσιαστικών εγγυήσεων για τους δημοσίους υπαλλήλους. Κορωνίδα των εγγυήσεων αυτών αποτελεί η μονιμότητα που συνοδεύεται από ισχυρές δικονομικές δυνατότητες ενώπιον του ΣΕ. Κατά την πάγια νομολογία του ΣΕ,[840] η ιδιότητα ενός ΔΥ ως τακτικού ή έκτακτου δεν εξαρτάται από τον χαρακτηρισμό που του προσδίδει ο νόμος, αλλά απορρέει από τη φύση της εκτελούμενης - προσφερόμενης από αυτόν υπηρεσίας και από το διαρκή ή προσωρινό χαρακτήρα της κατεχόμενης θέσης, οπότε θέσεις που πληρούν διαρκή και πάγια ανάγκη είναι οργανικές και οι υπάλληλοι που τις κατέχουν θεωρούνται μόνιμοι, απολαμβάνοντας τη συνταγματική μονιμότητα. Οι οργανικές θέσεις πρέπει να πληρούνται με υπαλλήλους των οποίων η ειδική νομική σχέση που τους συνδέει με το νομικό πρόσωπο του Κράτους διέπεται αποκλειστικά από κανόνες του διοικητικού δικαίου και οι οποίοι χαρακτηρίζονται με τον όρο «τακτικοί» (άρθρο 103 παρ. 2 Σ.) και μόνο κατ' εξαίρεση είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η πλήρωση με υπαλλήλους επί θητεία. Από τις διατάξεις του Σ περί προστασίας της μονιμότητας των ΔΥ, απορρέει η δέσμευση του νομοθέτη να ορίσει ως μόνιμες τις θέσεις, την ίδρυση των οποίων κρίνει αναγκαία προς στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών, εφόσον αυτές εξυπηρετούν διαρκείς οργανικές ανάγκες της Πολιτείας και να τις διατηρήσει ως μόνιμες, εφόσον υφίστανται οι ως άνω σχετικές ανάγκες.

Η μονιμότητα περιλαμβάνει την αδιατάρακτη εξακολούθηση της προσφοράς υπηρεσιών στην αρχική θέση που κατέχει ο υπάλληλος ή μετά από προβιβασμό, η δε τυχόν μετακίνηση ή μεταβολή της υπηρεσιακής του κατάστασης του πρέπει να δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Σε κάθε περίπτωση ***η μονιμότητα παρέχει στο ΔΥ το δικαίωμα στο βαθμό, αλλά και στην ενάσκηση των***

---

[839] Αναφέρω τις αποφ. του ΣΕ 1522/1980, ΣΕ 1490/1985, ΣΕ 1679/1987, ΣΕ 476/1994 που αφορούν υπαλλήλους που δεν επανέρχονται στην υπηρεσία συνεπεία σωματικής ή πνευματικής ανικανότητας ή αναίτιας υπηρεσιακής ανεπάρκειας. Αν η υγειονομική επιτροπή αποφανθεί πριν λήξει ο χρόνος της διαθεσιμότητας ότι ο υπάλληλος δεν είναι ικανός για εργασία, η διαθεσιμότητα διατηρείται μέχρι τη λήξη της και ο υπάλληλος παύεται μετά το πέρας αυτής.

[840] ΣΕ 2487/1981, ΔΕΑ 363/1984.

αρμοδιοτήτων του,[841] όπως και δικαίωμα παραμονής στην κατεχόμενη από αυτόν οργανική θέση, δηλ «δικαίωμα» επί της θέσεως ακριβώς προς ενάσκηση των αρμοδιοτήτων του. Περιορισμός ή στέρηση αυτών επιτρέπεται μόνο, όταν και όπως ορίζει το Σ και οι συνάδοντες προς αυτό νόμοι. ***Ο υπάλληλος έχει δικαίωμα επί της άσκησης των καθηκόντων του και συνεπώς η Διοίκηση δεν επιτρέπεται να του απαγορεύσει την άσκηση των καθηκόντων του,*** εκτός αν νόμος προβλέψει περιπτώσεις που αναστέλλουν αυτό το δικαίωμα. Η απαγόρευση όμως αυτή πρέπει να δικαιολογείται και να υπαγορεύεται από το συμφέρον της ορθής λειτουργίας της δημόσιας λειτουργίας και προστασίας του κύρους της, από το οποίο εξαρτάται και η εμπιστοσύνη που πρέπει να τρέφει ο διοικούμενος προς τη Δημόσια Διοίκηση. Κατά μείζονα λόγο ισχύει η απόλυση του υπαλλήλου από την κατεχόμενη οργανική θέση, μόνο και αποκλειστικώς για τους λόγους που αναγράφονται στο άρθρο 103 παρ. 4 του Σ.

Επομένως κατά την ελληνική έννομη τάξη οι δυνατότητες μεταρρύθμισης του συστήματος οργάνωσης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος φθάνουν μέχρι εκεί που επιτρέπει η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της μονιμότητας. Προτάσεις οι οποίες υπό το σχήμα της αρτιότερης παραγωγικότητας της διοικητικής μηχανής θα κατέληγαν στην άμεση ή έμμεση παράβαση της αρχής της μονιμότητας, θα προσέκρουαν στις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 103 του Σ.

Βάσει των όσων ελέχθησαν ανωτέρω, συνάγεται το συμπέρασμα ότι ***για την ύπαρξη δημόσιας υπαλληλικής σχέσης απαιτείται η πρόβλεψη ήδη υπαρχουσών νομοθετημένων οργανικών θέσεων και όχι συνιστώμενων εκ των υστέρων***[842] ή υπηρεσιών, από τη διατήρηση των οποίων θεμελιώνεται η μονιμότητα των εν ενεργεία υπαλλήλων και η συνταγματική εγγύηση της διατηρήσεως των θέσεων που κατέχουν.[843] ***Κατοχυρώνεται συνταγματικώς η μονιμότητα, εφόσον οι κατεχόμενες οργανικές θέσεις ή οι υπηρεσίες εξακολουθούν να υφίστανται***, χωρίς να γεννάται καταρχήν ζήτημα υποβιβασμού ή παύσεως αυτών.

Ωστόσο είναι σαφές ότι ***η σύσταση, η διαρρύθμιση και η κατάργηση μιας θέσης, ενός κλάδου ή και μιας ολόκληρης υπηρεσίας ανήκει στην αρμοδιότητα της νομοθετικής λειτουργίας. Η βούληση του νομοθέτη που επιτάσσει την κατάργηση αυτών υπερισχύει της μονιμότητας, η οποία κάμπτεται προς της καταργήσεως της θέσης,*** διότι δεν οπλίζεται με εκείνη τη δύναμη που θα της επέτρεπε να επιζήσει και μετά την κατάργηση της θέσης, όπως αντίθετα συμβαίνει με την ισοβιότητα των δικαστικών λειτουργών. Επομένως αν κάποιες οργανικές θέσεις ενεργού διοικήσεως ή κάποιας βαθμίδας της υπαλληλικής ιεραρχίας ή ολόκληρες υπηρεσίες καταργηθούν δυνάμει μεταγενέστερου ουσιαστικού νόμου ή συμπτυχτεί μια βαθμολογική κλίμακα, επέρχεται αναπόφευκτα η άρση της μονιμότητας των υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτές, γεγονός που συνεπάγεται την απόλυση τους, άνευ τηρήσεως των συνταγματικών εγγυήσεων του άρθρου 103 παρ. 4.[844] Βεβαίως δεν αποκλείεται βάσει

---

[841] ΣΕ 713/1955, ΣΕ 1504/1963, ΕΣ Πράξη 61/1996.

[842] ΣΕ 3180/1967.

[843] Η μονιμότητα αλλοιώνεται ή καταργείται άμεσα ή έμμεσα με την μετατροπή της νομικής μορφής της δημόσιας υπηρεσίας σε αυτοτελές ΝΠΙΔ ή τη μεταφορά αυτής ή κυρίως με την κατάργηση του Κλάδου ή της Υπηρεσίας ολόκληρης ή της θέσης στην οποία υπηρετούν, διότι οι ΔΥ είναι μόνιμοι, εφόσον υφίστανται οι θέσεις αυτές.

[844] Οι αποφ. 448/1930, 232 - 233/1932, 290/1933, 266/1939 και 304/1934 του ΣΕ έθεσαν τις βασικές αρχές με τις οποίες αίρεται η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων σε περίπτωση κατάργησης δια νόμου, οργανικών θέσεων ή ολόκληρης δημόσιας υπηρεσίας, βλ. και τις νεώτερες αποφάσεις ΣΕ 1673/1974, ΣΕ 2926/1979, ΣΕ 1715, 1734/1983, ΣΕ 288, 2650/1987, ΣΕ 2934/1993.

της υπ' αριθμ. 28/1954 απόφασης του ΣΕ να κριθεί ότι σε περίπτωση μείωσης των υφιστάμενων θέσεων και μετατροπής των διατηρούμενων θέσεων σε νέες, οι υπάλληλοι θα παραμείνουν σε αυτές, κατόπιν ουσιαστικής εκτιμήσεως της ικανότητας και καταλληλότητας τους.

Έχει κριθεί ότι είναι νόμιμη και η κατάργηση των σχετικών αρμοδιοτήτων ή η μεταβίβαση τους σε άλλους διοικητικούς υπαλλήλους, έστω και μετακλητούς ή με θητεία ή με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Το ΣΕ δέχεται τις ανωτέρω νομοθετικές επεμβάσεις ως συνταγματικές υπό τον πρόδηλο όρο ότι η κατάργηση μονίμων θέσεων ή βαθμίδων δεν είναι τέτοιας έκτασης ώστε να παραβιάζεται κατ' ουσία ο συνταγματικός κανόνας της οργάνωσης και στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης με μόνιμους διοικητικούς υπαλλήλους, ενώ η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων των καταργούμενων θέσεων σε μη μόνιμους υπαλλήλους θα δικαιολογείται από τη φύση των αρμοδιοτήτων αυτών.[845] Αντίθετα η τυχόν κατάργηση οργανικών θέσεων είναι αντισυνταγματική, όταν χρησιμοποιείται ως απλό πρόσχημα απόλυσης υπαλλήλων για λόγους εκκαθάρισης ή προώθησης νεότερων ή διευκόλυνσης βαθμολογικής εξέλιξης κατωτέρων.[846]

Είναι συχνό το φαινόμενο στις μέρες μας να εκδίδονται νομοθετήματα που να προβλέπουν την κατάργηση ορισμένων οργανικών θέσεων, ρύθμιση που έχει ως απώτερο σκοπό την περικοπή δημοσίων δαπανών, δηλ. σκοπό καθόλα θεμιτό και ουδόλως συγκρουόμενο προς τις συνταγματικές αρχές ή κανόνες. ***Είναι ένα μέτρο ανάγκης, μη σχετιζόμενο προς οποιαδήποτε υπαιτιότητα του υπαλλήλου.*** Επειδή, όμως μια τέτοια ρύθμιση προσβάλει ευθέως τη μονιμότητα των ΔΥ, επιβάλλεται η επιλογή των απολυομένων να γίνεται υπό ορισμένες προϋποθέσεις που απορρέουν από τη συνταγματική κατοχύρωση αυτής.

1.4 Η ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑ ΛΟΓΩ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗΣ ΘΕΣΗΣ

Σύμφωνα με τα άρθρα 105 του Ν. 3584/2007 και 101 του Ν. 3528/2007 ***σε διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης θέσης τίθεται αυτοδικαίως ο υπάλληλος, εφόσον δεν μεταταγεί*** σε άλλη υπηρεσία, σύμφωνα με την παρ. 4 των άρθρων 154 και 158 των αντίστοιχων ανωτέρω νόμων. Ο νόμος θέλοντας να προστατεύσει τα συμφέροντα του υπαλλήλου εισάγει την ευεργετική ρύθμιση της μετάταξης εκείνου που στερείται λόγω της κατάργησής της, την οργανική του θέση. Απώτερος σκοπός της θέσπισης της σχετικής διάταξης είναι να ***αμβλύνει τα δυσμενή αποτελέσματα ένεκα κατάργησης όλων ή μέρους ομοιόβαθμων θέσεων στο ίδιο κλάδο ή τυχόν ένεκα της καταργήσεως Υπηρεσίας ή κλάδου αυτής.*** Η νομολογία γνωμοδότησε ότι η Διοίκηση θέτει σε διαθεσιμότητα τον υπάλληλο λόγω καταργήσεως θέσης, χωρίς όμως να υφίσταται και η υποχρέωση αυτής να προβεί σε μια τέτοια διαδικασία, εκτός αν δεν είναι δυνατή η μετάταξη του.

---

[845] Χαρακτηριστική περίπτωση νόμιμης αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών προέβλεπε ο νόμος 1232/1982 που όριζε την κατάργηση αυτοδίκαια όλων των ιεραρχικών βαθμίδων γενικών διευθύνσεων και των θέσεων γενικών διευθυντών και τους κατόχους αυτών των θέσεων να απολύονται αυτοδίκαια. Επειδή ο σχετικός νόμος καταργούσε μόνο τις θέσεις της κορυφής της υπαλληλικής ιεραρχίας θεωρήθηκε ότι δεν παραβιάζει το συνταγματικό κανόνα της οργάνωσης και στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης με μόνιμους διοικητικούς υπαλλήλους και επομένως δεν αντίκειται στο άρθρο 103 του Σ (ΣΕ 1715/1983, ΤοΣ 1983, σελ. 444 επ.). Κρίθηκε ότι η κατάργηση αυτών των θέσεων έγινε για λόγους αναγόμενους στην οργάνωση της δημόσιας διοικήσεως και όχι προς απομάκρυνση ορισμένων υπαλλήλων για τις πολιτικές τους πεποιθήσεις και επομένως το άρθρο αυτό δεν παραβιάζει τη συνταγματική αρχή της ισότητας (ΣΕ 1780/1983).

[846] ΣΕ 527/1955.

Ορθώς προϊσχύουσες διατάξεις μεταξύ των οποίων το άρθρο 117 του Ν. 1811/1951 ρύθμιζαν την περίπτωση της θέσεως σε διαθεσιμότητα υπαλλήλων λόγω κατάργησης όλων ή μέρους ομοιόβαθμων θέσεων στον ίδιο κλάδο ή ολόκληρου του κλάδου μιας υπηρεσίας ή ακόμη και ολόκληρης της υπηρεσίας, υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Για να τεθεί ένας υπάλληλος σε διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης της θέσης του, προβλέπονταν τα εξής δεδομένα: α) ο υπάλληλος πρέπει να έχει τουλάχιστον πενταετή μόνιμη υπηρεσία, β) να έχει επιδείξει λίαν ικανοποιητική υπηρεσιακή επίδοση και γ) να έχει κριθεί απολυτέος λόγω κατάργησης της θέσης του.[847] Και στην προκειμένη περίπτωση ο υπάλληλος τίθεται σε διαθεσιμότητα για ένα έτος, μετά την πάροδο του οποίου απολύεται.

Ειδικότερα, αν δεν καταργούνται όλες οι ομοιόβαθμες θέσεις σε μια υπηρεσία ή και ολόκληρη η υπηρεσία, αλλά μόνο ένας συγκεκριμένος αριθμός θέσεων, απαιτείται ***η απόλυση των υπεράριθμων υπαλλήλων να γίνεται κατόπιν αποφάσεως του υπηρεσιακού συμβουλίου, υπεράριθμοι δε, δεν καθίστανται αναγκαστικά αυτοί που κατέχουν τις καταργηθείσες θέσεις, αλλά ίσος αριθμός υπαλλήλων που κατέχουν ομοειδείς και ομοιόβαθμες θέσεις προς τις καταργηθείσες,*** αφού όμως, προηγουμένως συγκριθούν τα ουσιαστικά προσόντα όλων των ενδιαφερόμενων υπαλλήλων.[848] Κρίθηκε ότι αν ορισμένοι υπάλληλοι έπρεπε να απολυθούν, επειδή καταργήθηκαν ισάριθμες θέσεις, τότε η Διοίκηση θα ήταν εκείνη που θα αποφάσιζε σταθμίζουσα τις ανάγκες της υπηρεσίας, αν θα τους απολύσει ή θα τους θέσει, εφόσον έχουν συμπληρώσει πενταετή μόνιμη υπηρεσία σε διαθεσιμότητα. Στη δεύτερη περίπτωση τους έθετε υπό την κρίση του υπηρεσιακού συμβουλίου, το οποίο εντέλει θα αποφάσιζε τη θέση τους σε διαθεσιμότητα, μόνο αν κατά τη διάρκεια της υπαλληλικής τους σταδιοδρομίας είχαν επιδείξει «λίαν ικανοποιητική υπηρεσιακή επίδοση». Ωστόσο υποστηρίχθηκε ότι είναι σωστότερο αν το ΥΣ έκρινε ότι ορισμένοι υπάλληλοι πρέπει να απολυθούν λόγω της κατάργησης θέσεων, η Διοίκηση όφειλε να τους αναπέμψει υποχρεωτικά στο ΥΣ, ως αρμόδιο να ελέγξει αν συντρέχουν ***το αντικειμενικό κριτήριο του τυπικού στοιχείου της συμπλήρωσης πενταετούς μόνιμης υπηρεσίας και το υποκειμενικό κριτήριο του ουσιαστικού στοιχείου της υπηρεσιακής ευδοκιμότητας τους κατά το χρόνο τούτο,*** κατά συνέπεια, εάν είχαν εμφανίσει κατά τη διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων τους «λίαν ικανοποιητική υπηρεσιακή επίδοση», η Διοίκηση είχε υποχρέωση να τους θέσει σε διαθεσιμότητα.

Μάλιστα η αποφ. 1115/1954 του ΣΕ γνωμοδότησε ότι στην περίπτωση κατάργησης κάποιων εκ των πλειόνων ομοιόβαθμων θέσεων του ίδιου κλάδου, λόγω συγχώνευσης κατηγοριών ή υπηρεσιακών μονάδων, πρέπει να απολύονται εκείνοι οι υπάλληλοι που συγκεντρώνουν τα ολιγότερα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα,[849]

---

[847] Περιπτώσεις κατάργησης της θέσεως βλ. ΣΕ 561/1932, ΣΕ 695/1935, ΣΕ 105, 111/1936, ΣΕ 885, 1071/1939, ΣΕ 187/1940.

[848] Βλ. ΣΕ 448/1930, ΣΕ 76/1937, ΣΕ 68/1940, ΣΕ 415/1946, ΣΕ 1672/1954, ΣΕ 527 - 532, 1414/1955.

[849] Βλ. ΣΕ 304/1934, άρθρο 155 ΥΚ και ΣΕ 1133/1966, ΣΕ 5022/1995, αλλά και το Ν/Δ. 2500/1953, το οποίο στο άρθρο 2, ορίζει ότι υπηρεσιακό συμβούλιο για να κρίνει ορθότερα ποιες θέσεις πρέπει να καταργηθούν, λαμβάνει υπόψη του «το ήθος, την επαγγελματική ικανότητα, την υπηρεσιακή μόρφωση και επίδοση, τη φιλεργία και απόδοση εργασίας, τη διανοητική και σωματική υγεία, την προς τα εθνικά ιδεώδη αφοσίωση, την υπηρεσιακή αγωγή και κοινωνική εν γένει συμπεριφορά των κρινόμενων υπαλλήλων, ώστε τελικά να αποφασίσει ποιοι υπάλληλοι διαθέτουν τα ολιγότερα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, συνεκτιμώντας επικουρικά και το στοιχείο της συνολικής υπηρεσιακής τους εικόνας. Τούτη η απαρίθμηση έχει απλώς ενδεικτικό χαρακτήρα, αφού το υπηρεσιακό συμβούλιο έχει τη δυνατότητα να σταθμίσει και οποιοδήποτε άλλο στοιχείο θεωρεί ότι είναι απαραίτητο για τη διαμόρφωση της τελικής του κρίσης, αποδίδοντας στα κριτήρια αυτά άλλοτε μεγαλύτερη ή μικρότερη σημασία, εκτός από το στοιχείο της αφοσίωσης στα εθνικά ιδεώδη, στο οποίο πρέπει να αποδίδεται

δηλ. όχι απαραίτητα οι αρχαιότεροι ή οι νεώτεροι. Ο νόμος δε θα μπορούσε να καθορίσει περιοριστικά ορισμένα κριτήρια, αλλά προβλέπει ότι επαφίεται στην ελεύθερη και αδέσμευτη κρίση του υπηρεσιακού συμβουλίου να αποφασίσει ποιοι από τους υπαλλήλους συγκεντρώνουν τα λιγότερα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, σταθμίζοντας τα όσο το δυνατόν πιο αντικειμενικά, ώστε η δημόσια υπηρεσία να στερηθεί τελικά υπαλλήλους μειωμένων ικανοτήτων και κύρους.

Για να τεθεί ο υπάλληλος σε κατάσταση διαθεσιμότητας, πρέπει να βρίσκεται σε εξέλιξη η απόλυση του, που σημαίνει ότι το ΥΣ έχει αποφασίσει την απόλυση του, αλλά δεν έχει ακόμη εκδοθεί η σχετική πράξη απόλυσης. ***Η απόφαση περί διαθεσιμότητας λαμβάνεται με αιτιολογημένη απόφαση του αρμοδίου υπηρεσιακού συμβουλίου, η οποία διαρκεί ένα έτος, μετά την πάροδο του οποίου ο υπάλληλος απολύεται.***[850]

Η σχετική απόφαση περί διαθεσιμότητας υπόκειται σε ουσιαστική προσφυγή ενώπιον του ΣΕ. Αν δεν θέσει τον υπάλληλο σε διαθεσιμότητα, η απόφαση αυτή μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως και όχι με προσφυγή ουσίας.

Αν κατά τη διάρκεια της διαθεσιμότητας ή εντός έτους από την απόλυση, η καταργηθείσα θέση ή όμοια κατά ουσία ως προς την κατηγορία ή το βαθμό ή τον ίδιο κλάδο προς την τέως κατεχόμενη,[851] υπαγόμενη στο ίδιο υπουργείο, πρόκειται να κενωθεί ή να συσταθεί εκ νέου, εντός εύλογου χρόνου από την κατάργηση της παλιάς, αναβιώνει το επί της θέσης αυτής δικαίωμα (αναβίωση της μονιμότητας) του απολυόμενου υπαλλήλου, δηλ. διατηρεί την ελπίδα να καταλάβει τη θέση αυτή, οπότε η Διοίκηση, ένεκα καταστρατήγησης της συνταγματικής προστασίας, είναι υποχρεωμένη να προτιμήσει για την κατάληψη αυτής τον απολυόμενο υπάλληλο και να προβεί σε επαναδιορισμό αυτού, εφόσον έχει τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, πλην της ηλικίας.[852] Περί της υπάρξεως των προσόντων και της σειράς προτιμήσεως μεταξύ περισσοτέρων απολυομένων υπαλλήλων, υπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του ΥΣ ποιον θα επαναπροσλάβει.[853]

1.5 Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑΣ

Για όσους τίθενται σε κατάσταση διαθεσιμότητας, ***δεν καταλύεται η υπαλληλική σχέση με το Κράτος,*** εξακολουθούν να διατηρούν τη δημοσιοϋπαλληλική τους ιδιότητα, κατέχοντας την οργανική θέση στην οποία έχουν

προέχουσα σημασία, δεδομένου της σχετικής πρόβλεψης στο άρθρο 100 του Σ και στο άρθρο 44 του ΥΚ, ότι η αφοσίωση στα εθνικά ιδεώδη είναι θεμελιώδες στοιχείο της δημοσίας υπαλληλικής σχέσης.

[850] Θεωρείται νομότυπο να προηγηθεί της απόλυσης του υπαλλήλου, η αιτιολογημένη απόφαση του ΥΣ. Ωστόσο εκφράζεται και η αντίθετη άποψη, κατά την οποία μετά την πάροδο του έτους, ο υπάλληλος απολύεται αμέσως, χωρίς κρίση υπηρεσιακού συμβουλίου, διότι θεωρείται ότι τον είχε κρίνει προηγουμένως ως απολυτέο.

[851] Αναβιώνει το δικαίωμα της μονιμότητας μόνο στην περίπτωση που οι θέσεις που ανασυσταίνονται είναι από απόψεως καθηκόντων όμοιες ή περίπου όμοιες με τις θέσεις που κατείχαν οι απολυόμενοι. Βλ. ΣΕ 638/1940, ΣΕ 718, 720/55, ΣΕ 284/1958.

[852] Ασφαλώς ο απολυόμενος υπάλληλος οφείλει εντός εύλογου χρονικού διαστήματος από την επανίδρυση της θέσης να υποβάλλει σχετική αίτηση. Στην πράξη το δικαίωμα επαναδιορισμού του καθίσταται ενεργό όχι από το χρόνο της ανασύστασης της θέσης, αλλά από το χρόνο που η Διοίκηση αποφασίσει την πλήρωση της κενής θέσης με διορισμό, προαγωγή ή μετάταξη. ΣΕ 868/1955, ΣΕ 48, 1261/1956, ΣΕ 2140, 2145/1957, ΣΕ 1156/1958. Όσον αφορά τα τυπικά προσόντα παλαιότερες αποφάσεις του ΣΕ (1552, 1771/1958) έκριναν ότι ο απολυόμενος υπάλληλος διατηρεί το δικαίωμα κατάληψης της ανασυσταθείσας θέσης, ακόμη και αν στερείται πλέον ορισμένου τυπικού προσόντος.

[853] ΣΕ 2233/1966, ΣΕ 1003/1975, ΣΕ 4428/1977, ΣΕ 2886/1979, ΣΕ 337/1982, ΣΕ 466, 469 /1984, αντίθεση εκφράζει η ΣΕ 6/1981.

διορισθεί, μεταταγεί ή προαχθεί και τα συναφή προς αυτή δικαιώματα, πλεονεκτήματα και υποχρεώσεις (ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, δικαίωμα της παραιτήσεως, συνεχίζουν χωρίς διακοπή να υπόκεινται στην πειθαρχική εξουσία της Πολιτείας), αλλά βρίσκονται σε υπολανθάνουσα κατάσταση, διότι με ειδική πράξη της Διοικήσεως ***τίθενται εκτός ενεργού υπηρεσίας, αναστέλλεται δηλ. η ενεργός υπηρεσιακή τους δράση, αδυνατώντας να ασκήσουν καθολικά τα κύρια και παρεπόμενα λειτουργήματα της αρμοδιότητάς τους*** (λ.χ. απαγορεύεται να εκπροσωπούν την Υπηρεσία τους, συμμετέχοντας σε Συμβούλιο). Αναμφίβολα ***απέχουν και από τα καθήκοντα της β' θέσης*** που τυχόν κατέχουν, αφού η διαθεσιμότητα λόγω νόσου συνεπάγεται την αντικειμενική αδυναμία τους να προσφέρουν εργασία (άρθρο 99 παρ. 3). Μάλιστα ο καθηγητής Αντώνης Τάχος σχολίασε ότι η κατάσταση της διαθεσιμότητας οδηγεί σε νόμιμη προσωρινή απαγόρευση ασκήσεως των δημοσιοϋπαλληλικών αρμοδιοτήτων.[854] Παράλληλα παραμένουν σε ισχύ όλοι εκείνοι οι περιορισμοί που προβλέπει ο ΥΚ, άρα απαγορεύεται να ασκούν ιδιωτικό έργο επί αμοιβή, δεν μπορούν να ασκούν δικηγορία ή να συμμετέχουν στη διοίκηση ανώνυμης εταιρίας ή να κατέχουν περισσότερες από μία, θέσεις. Αντίθετα ***αν τελούν σε κατάσταση διαθεσιμότητας λόγω κατάργησης θέσης,*** για να μην υπάρχει ο κίνδυνος να μείνουν άνεργοι μετά τη λήξη της, ***έχουν τη δυνατότητα να ψάξουν για νέες δουλειές*** που θα τους εξασφαλίσουν την επαγγελματική τους αποκατάσταση.

Από την κοινοποίηση της πράξης περί διαθεσιμότητας επέρχονται τα εξής αποτελέσματα: α) ο υπάλληλος περιπίπτει σε υποκειμενική αναρμοδιότητα και οι τυχόν διοικητικές πράξεις που ενεργήσει το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα είναι άκυρες και β) έχει δημόσιο δικαίωμα, ενόψει των αρχών του άρθρου 1 παρ. 1, να του καταβληθούν οι μειωμένες αποδοχές που ορίζουν τα άρθρα 102 του ΥΚ και 106 του ΚΔΔΥ. Συγκεκριμένα ***δικαιούται τα τρία τέταρτα (3/4) των αποδοχών του για ένα έτος, εάν έχει τεθεί σε διαθεσιμότητα λόγω νόσου και για δύο έτη, αν έχει τεθεί σε διαθεσιμότητα λόγω δυσίατων νοσημάτων.***[855] Όσον αφορά τη διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης της θέσης, ακολουθείται για τον υπάλληλο ευνοϊκή μεταχείριση, διότι δικαιούται να εισπράττει τα 3/4 των αποδοχών του, τόσο κατά τη διάρκεια της διαθεσιμότητας, όσο και ένα έτος μετά τη λήξη αυτής, συνολικά για δύο έτη.

Στο ίδιο άρθρο προβλέπεται και η τύχη των επιδομάτων ασθενείας που ενδέχεται να καταβάλλονται σε υπαλλήλους ΝΠΔΔ, λόγω της υποχρεωτικής ασφάλισης τους σε ασφαλιστικούς οργανισμούς, τα ποσά των οποίων εκπίπτουν από τις αποδοχές τους, εφόσον η ασφάλισή τους θεμελιώνεται και με συνεισφορά του νομικού προσώπου (ΟΤΑ). Και ο υπάλληλος του Ο.Κ.Α.Α. κατά τη διάρκεια της διαθεσιμότητας λαμβάνει τα 3/4 των αποδοχών του. Επιδόματα ασθενείας που καταβάλλονται από ασφαλιστικούς οργανισμούς κατά τη διάρκεια της διαθεσιμότητας, εκπίπτουν από τις αποδοχές του υπαλλήλου, εφόσον η ασφάλιση του θεμελιώνεται και με συνεισφορά του Ο.Κ.Α.Α.

Από την επομένη της λήξεως του έτους κατά τον οποίο ετέθει ο υπάλληλος σε διαθεσιμότητα λόγω νόσου, παύει να υφίσταται η κατάσταση αυτή, ***έκτοτε μέχρι της κρίσεως και της επαναφοράς του υπαλλήλου στην υπηρεσία, οφείλονται σε αυτόν πλήρεις αποδοχές, εφόσον δεν συντρέχει περίπτωση στερήσεως αυτών, λόγω***

---

[854] Βλ. σχετικά στο σύγγραμμά του «Ελληνικό διοικητικό δίκαιο», 1996, σελ. 316.

[855] Ο τεθείς σε διαθεσιμότητα υπάλληλος έχει ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση, διότι ο φόρος του εισοδήματος του υπολογίζεται βάσει του καταβαλλόμενου σε αυτόν ποσού, αφού προηγουμένως έχει αφαιρεθεί το 1/3 αυτού, το οποίο δεν υπόκειται σε φορολογία.

μη παρασχεθεισών υπηρεσιών καθόλου ή εν μέρει εξαιτίας υπαιτιότητας του υπαλλήλου δυνάμενη να καταλογισθεί σε αυτόν. Δεδομένου ότι η διαδικασία κρίσεως και εκ νέου επαναφοράς απαιτεί αρκετό χρονικό διάστημα, ο υπάλληλος θεωρείται ότι τελεί σε ενεργό υπηρεσία από την επομένη της λήξεως της διαθεσιμότητας, θέτοντας ουσιαστικά τον εαυτό του στη διάθεση της υπηρεσίας, οπότε δικαιούται πλήρως τις αποδοχές του. Αν όμως, έλαβε γνώση της γνωμάτευσης της υγειονομικής επιτροπής και παρόλο που κλήθηκε στην υπηρεσία δεν προσήλθε σε αυτή, δε δικαιούται ούτε αποδοχές διαθεσιμότητας, ούτε αποδοχές ενεργείας, αφού με δική του υπαιτιότητα δεν εγκαταστάθηκε στη θέση του, αρνούμενος να παρέχει τις υπηρεσίες του. Η υπηρεσία δικαιούται να αρνηθεί τη χρησιμοποίηση των υπηρεσιών του υπαλλήλου, αμέσως μετά τη λήξη της κατάστασης της διαθεσιμότητας, μόνο αν έχει βάσιμες υπόνοιες ότι ενέχει κινδύνους η παρουσία του στην εργασία, όπως συμβαίνει στην περίπτωση που πάσχει ο ασθενής από μεταδοτική ασθένεια και υπάρχει κίνδυνος μόλυνσης των συναδέλφων του, οπότε προκειμένου να διαφυλάξει την υγιεινή της υπηρεσίας, επιφυλάσσεται μέχρι να κατοχυρωθεί με τη γνωμοδότηση του υγειονομικού οργάνου.[856]

1.6. ΠΡΟΙΣΧΥΟΥΣΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΥΨΟΣ ΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ ΤΗΣ ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑΣ

Ο νόμος 1811/1951 (όπως και το Π.Δ. 611/1977) στο άρθρο 118 προέβλεπε ότι ο τεθείς σε διαθεσιμότητα λόγω νόσου υπάλληλος ελάμβανε το ήμισυ των αποδοχών του, ενώ ο ένεκα καταργήσεως θέσεως τεθείς σε διαθεσιμότητα υπάλληλος ελάμβανε κατά το πρώτο εξάμηνο το 75% των αποδοχών και τον υπόλοιπο χρόνο το 50% αυτών. Αν είχε τεθεί σε διαθεσιμότητα διαρκούσης δύο χρόνια, λόγω δυσίατης ασθένειας, ελάμβανε σε όλη τη διάρκεια της το 50% των αποδοχών του.

Αλλά και το επίδομα αδείας σύμφωνα με το υπ' αριθμ. 551/1963 Β.Δ. υπολογιζόταν επί του μειωμένου βασικού μισθού και των προσαυξήσεων τριετιών. Ως προς τα επιδόματα εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα οριζόταν ότι τούτα καταβάλλονται μειωμένα και ισούνται προς το 1/8 των καταβληθεισών αποδοχών, μέχρι του ακέραιου ποσού του επιδόματος εορτών, εκπιπτόμενου εις όφελος του Δημοσίου.

Ο εκπαιδευτικός που είχε τεθεί σε διαθεσιμότητα είχε δημόσιο δικαίωμα επί του μισού των αποδοχών του, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 189 του Π.Δ. 611/1977. Στις αποδοχές διαθεσιμότητας περιλαμβανόταν και το μισό του επιδόματος εξωδιδακτικής απασχόλησης, καθόσον είναι τακτικό επίδομα σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ν. 2470/1997, καθώς και το μισό του κινήτρου απόδοσης, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 13 του παραπάνω νόμου και την 2030771/4262/0022/24.4.1997 εγκύκλιο του Υπουργείου Οικονομικών.

Μπορούμε να παρατηρήσουμε τα εξής: Οι διατάξεις περί διαθεσιμότητας του ν. 1811/1951 δεν εφαρμόζονταν επί των υπαλλήλων των ΟΤΑ σύμφωνα με το νόμο 1726/1951, με την αιτιολογία ότι οι οργανισμοί αυτοί εξυπηρετούν ειδικές ανάγκες, ενώ παράλληλα είχε ληφθεί υπόψη η οικονομική κατάσταση αυτών.[857]

Επίσης δεν εφαρμόζονταν οι διατάξεις περί διαθεσιμότητας λόγω νόσου στους καθηγητές των ΑΕΙ και της Ανωτάτης Σχολής Καλών Τεχνών,[858] αλλά ούτε και στους υπαλλήλους των Νοσηλευτικών Ιδρυμάτων.[859]

---

[856] Βλ. σχετικές αποφάσεις: ΑΣΔΥ 958/1964, ΑΣΔΥ 221/1955, ΑΣΔΥ 780/1958, ΑΣΔΥ 451/1959.
[857] ΑΣΔΥ1488/1953, Π. 266/1958.
[858] ΑΣΔΥ 159/1969.

Ούτε όμως, οι υπάλληλοι των ΝΠΔΔ υπάγονταν στο θεσμό της διαθεσιμότητας, οι οποίοι μετά την εξάντληση του ορίου της αναρρωτικής άδειας που δικαιούνταν, έπρεπε κατά ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 116 παρ. 2 του ΥΚ του ν. 1811/1951, να παραπεμφθούν στην Υγειονομική επιτροπή προς γνωμάτευση αν είναι ικανοί ή όχι προς άμεση επανάληψη των καθηκόντων τους, σε αρνητική δε γνωμάτευση, έπρεπε να εισαχθούν προς απόλυση λόγω σωματικής ανικανότητας[860] κατά το άρθρο 184 παρ. 1 του ΥΚ.

Το άρθρο 13 του Ν/Δτος του 1923 όριζε ότι μεταξύ των πόρων του Μ.Τ.Π.Υ. περιλαμβάνονταν και τα ποσά προερχόμενα από κρατήσεις που υπολογίζονται επί του συνόλου των μηνιαίων αποδοχών των ΔΥ, λόγω θέσης τους σε κατάσταση προσωρινής παύσης ή διαθεσιμότητας και τα οποία αποδίδονταν σε αυτό ως πόροι, όπως συμβαίνει με το 1/3 των αποδοχών που κρατείται στην περίπτωση της διαθεσιμότητας.

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

1.7. ΚΑΤΑΡΓΗΘΕΙΣΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΠΕΡΙ ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑΣ

1). ***Η διαθεσιμότητα του αν. νόμου 120/1936***

Κατά τον αν. νόμο 120 του 1936 άρθρο 1 (όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τους αν. ν. 292/1936, άρθρο 3 και 308/1936, άρθρο 12), μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, κρινόμενοι από τον οικείο υπουργό ως υπεράριθμοι ή ανεπαρκείς ή ακατάλληλοι, ***τίθενται επί εξάμηνο σε διαθεσιμότητα, η οποία μπορεί να παραταθεί επί έξι ακόμη μήνες.*** Μετά την παρέλευση έξι τουλάχιστον μηνών εισάγονται υποχρεωτικώς από τον αρμόδιο υπουργό ενώπιον του υπηρεσιακού συμβουλίου προς απόλυση.[861] Οι τελούντες σε αυτού του είδους τη διαθεσιμότητα λαμβάνουν τον πρώτο μήνα όλες τις αποδοχές τους, για δε τους λοιπούς μήνες, όσοι έχουν πραγματική υπηρεσία πάνω από πέντε έτη, λαμβάνουν το 1/2 των αποδοχών τους, ενώ αν η πραγματική τους υπηρεσία είναι μικρότερη των πέντε ετών, λαμβάνουν το 1/3 των αποδοχών αυτών. Η εν λόγω διαθεσιμότητα δεν είναι πειθαρχική ποινή, αλλά διοικητικό μέτρο, ομοιάζοντα κυρίως με τη μορφή της προσωρινής παύσης.[862]

2). ***Η διαθεσιμότητα του Ν/Δτος 2500/1953***

Ειδική περίπτωση διαθεσιμότητας προέβλεπε το άρθρο 9 του Ν/Δτος 2500/1953, το οποίο όριζε ότι μόνιμοι υπάλληλοι (των υπηρεσιών του Κράτους και των ΝΠΔΔ) που βρίσκονταν στο 5ο βαθμό και ανωτέρω, μετά από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, εκδιδόμενη κατόπιν αιτιολογημένης πρότασης του αρμοδίου υπουργού, μπορούσαν να τεθούν στη δυσμενή αυτή κατάσταση για έξι μήνες, αν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, διαπιστωνόταν ότι δεν διέθεταν την απαιτούμενη για την απρόσκοπτη λειτουργία της υπηρεσίας επαυξημένη απόδοση, επάρκεια, προθυμία και καταλληλότητα ή δεν επεδείκνυαν λόγω υπαίτιας συμπεριφοράς το επιβαλλόμενο πνεύμα συνεργασίας[863] με τους συναδέλφους ή τον προϊστάμενο τους Υπουργό.

---

[859] ΑΣΔΥ 703/1955.
[860] Π. 129/1969.
[861] ΣΕ 299/1938.
[862] Δένδια Μιχαήλ «Διοικητικό Δίκαιο», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1944, σελ. 308 - 309.
[863] Βλ. ΣΕ 1711/1965. Μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι η τυχόν έλλειψη του πνεύματος συνεργασίας του τιμωρημένου υπαλλήλου με τους συναδέλφους του ή τον προϊστάμενο υπουργό, λόγω υπαίτιας

Παρόλο που τα στοιχεία υποκειμενικότητας ελέγχονται από το ΣΕ, ο Χρ. Φθενάκης[864] θεωρεί ότι η διαθεσιμότητα που αποφασίζεται για τον ανωτέρω λόγο, δεν εξυπηρετεί κανένα σκοπό και συμφέρον, αντιθέτως μάλιστα πέραν της αντιλήψεως ότι καταργεί το ρόλο του μονίμου υπαλλήλου, εγγύηση που απένειμε το Σ, προάγει τη διχοστασία και τη διχόνοια μεταξύ των υπαλλήλων, καλλιεργεί το φατριασμό και παραλύει τη δράση των οργάνων του Κράτους για την εκτέλεση της αληθινής αποστολής τους. Ο συγγραφέας έκρινε σωστή την απόφαση των μελών της Διακομματικής Επιτροπής για τη σύνταξη του Υπαλληλικού Κώδικα να μην επιτρέπεται στον Υπουργό να θέτει σε κατάσταση διαθεσιμότητας για την εν λόγω αιτία τους Γενικούς Διευθυντές. Στη λήψη αυτής της απόφασης πρωτοστάτησε ο Μ. Στασινόπουλος, ο οποίος υποστήριξε ένθερμα ότι οι Γενικοί Διευθυντές έχουν τη μέγιστη υποχρέωση να διατηρούν τη συνέχεια των δημοσίων υπηρεσιών και να συμβάλλουν στην αρμονική διοίκηση, χωρίς να επηρεάζονται από τις τυχόν κυβερνητικές μεταβολές. Απαιτείται οι Υπουργοί και οι Γενικοί Διευθυντές να συνεργάζονται αρμονικά και να προσπαθούν οι μεν πρώτοι να μην υπεισέρχονται σε θέματα καθαρώς υπηρεσιακά, οι δε δεύτεροι να μην παρεκκλίνουν από την πραγματοποίηση των κυβερνητικών στόχων. Επομένως πόσο εύστοχο είναι να τίθενται σε διαθεσιμότητα οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι λόγω έλλειψης του πνεύματος συνεργασίας με τους υφισταμένους τους ή τον προϊστάμενο υπουργό;

Οι αποφάσεις 845/1957, 2496/1965 και 1444/1966 του ΣΕ απεδέχθησαν ότι το Ν.Δ. 2500/1953 που προέβλεπε τη σχετική ρύθμιση, δεν προσκρούει στη συνταγματικώς κατοχυρωμένη μονιμότητα των ΔΥ, διότι η διαθεσιμότητα συνεπαγομένη την προσωρινή απομάκρυνση του υπαλλήλου από τα καθήκοντα του για χρονικό διάστημα νομοθετικώς προσδιορισμένο και μη οφειλόμενη στην υπαιτιότητα του, αλλά επιβαλλόμενη για λόγους προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, δεν πρέπει να ταυτίζεται ούτε να εξομοιώνεται προς την οριστική αποβολή του υπαλλήλου από την υπηρεσία λόγω απόλυσης, ή την οριστική απώλεια του βαθμού ή της θέσεως συνεπεία υποβιβασμού ή μεταθέσεως. Ακόμη και αν κριθεί ότι για λόγους δημοσίου συμφέροντος επιβάλλεται η οριστική απομάκρυνση του υπαλλήλου, αυτή συντελείται αυστηρώς με την εφαρμογή των προβλεπόμενων συνταγματικών εγγυήσεων.

Κατά τον Παπαχατζή ομοιάζει με το μέτρο της θέσεως εκτός υπηρεσίας, δε δικαιολογείται όμως, όπως αυτό, από την άμεση ανάγκη προστασίας της υπηρεσίας. Κατά συνέπεια η στέρηση του υπαλλήλου από την άσκηση των καθηκόντων της οργανικής του θέσης με βάση αυτό Ν.Δ, χωρίς να προηγείται απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου είναι αμφίβολης συνταγματικότητας.

Η ίδια μορφή διαθεσιμότητας διάρκειας έξι μηνών επιβαλλόταν και στην περίπτωση υπεραριθμίας του νόμιμου προσωπικού που υπηρετούσε, είτε με νόμο που προέβλεπε τη μείωση των οργανικών θέσεων και το ενδεχόμενο απόλυσης ορισμένων υπαλλήλων, είτε συνεπεία μεταβατικής μείωσης των αναγκών της υπηρεσίας σε προσωπικό, οπότε η κατάσταση αυτή διαρκούσε μέχρι να κριθεί ο υπάλληλος που τελούσε σε διαθεσιμότητα από το αρμόδιο Υπηρεσιακό Συμβούλιο. Η διαθεσιμότητα αυτού του είδους επερχόταν χωρίς την υπαιτιότητα του υπαλλήλου, αλλά λαμβάνονταν υπόψη πραγματικά περιστατικά που ανάγονταν στην υπηρεσία. Εκείνος

συμπεριφοράς του, αποτελεί υποκειμενικό στοιχείο, το οποίο διαμορφώνεται και από την αντίληψη που έχει σχηματίσει και ο ίδιος ο υπουργός στον οποίο υπάγεται ιεραρχικά και πειθαρχικά.

[864] Βλ. το σύγγραμμα του «Σύστημα υπαλληλικού δικαίου κατά τον Κώδικα», τόμος Γ' Αθήνα 1967, σελ. 109.

που τελούσε σε δεύτερη διαθεσιμότητα (πράγμα που συνέβαινε όταν παρατεινόταν η διαθεσιμότητα του για άλλους έξι μήνες), μετά τη λήξη αυτής, εισαγόταν υποχρεωτικώς από τον αρμόδιο υπουργό ενώπιον του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου με το ερώτημα της απόλυσης, εκτός από την περίπτωση της απλής μεταβατικής υπεραριθμίας του υπαλληλικού προσωπικού. ***Ο τεθείς σε διαθεσιμότητα υπάλληλος περιέπιπτε σε υποκειμενική αναρμοδιότητα και ελάμβανε τα δύο τρίτα (2/3) του μισθού του.*** Και τούτο το διοικητικό μέτρο θεωρήθηκε ότι δεν αντίκειται στο άρθρο 101 του τότε ισχύοντος Σ, διότι η διαθεσιμότητα τούτη συνεπαγόταν την προσωρινή απομάκρυνση του υπαλλήλου από την ενεργό άσκηση των καθηκόντων του για χρονικό διάστημα νομοθετικώς περιοριζόμενο και εύλογα καθοριζόμενο, η οποία υπαγορευόταν από λόγους προστασίας του συμφέροντος της δημόσιας υπηρεσίας, σε εξαιρετικές και επείγουσες περιστάσεις ή όσες φορές η υπηρεσιακή ανάγκη δε μπορούσε να αντιμετωπισθεί με τις διατάξεις της διαθεσιμότητας και της αργίας του ΥΚ, ανεξαρτήτως της πειθαρχικώς καταλογιστέας υπαιτιότητας του υπαλλήλου και δεν ταυτιζόταν, ούτε εξομοιωνόταν προς την οριστική απόλυση ή την οριστική απώλεια του βαθμού ή της θέσης του, συνεπεία υποβιβασμού ή μετάθεσης του. Αν όμως εντέλει κρινόταν ότι έπρεπε να απομακρυνθεί οριστικώς ο υπάλληλος από την υπηρεσία, η τυχόν απόλυση του χωρούσε μόνο υπό τις εγγυήσεις του άρθρου 101 του Σ.[865]

3). ***Η διαθεσιμότητα του αν. νόμου 65/1967***

Αλλά και ο αν. νόμος 65/1967 της επταετούς δικτατορίας[866] επαναλάμβανε τη διαθεσιμότητα του προηγούμενου νόμου, αφού προέβλεπε τη συνδρομή των ίδιων προϋποθέσεων για την επιβολή της και το ίδιο χρονικό διάστημα διάρκειας της, δηλαδή για ένα εξάμηνο ή για ένα έτος. Ο εν λόγω νόμος πρόσθετε ως αιτία θέσης του υπαλλήλου σε διαθεσιμότητα, την ασυμβίβαστη προς την έννοια και τα καθήκοντα του υπαλλήλου δράση που συνιστούσε συχνά η συμμετοχή του σε πολιτικές εκδηλώσεις και ενέργειες κατά του αντιδημοκρατικού καθεστώτος. Παρατηρείται οι υπάλληλοι που βρίσκονταν στον 5ο βαθμό να τίθενται σε διαθεσιμότητα με υπουργική απόφαση, ενώ οι υπάλληλοι ανωτέρου βαθμού με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Και αυτή τη φορά ***οι τελούντες σε διαθεσιμότητα υπάλληλοι ελάμβαναν τα δύο τρίτα (2/3) των αποδοχών τους.*** Αφορούσε τους υπαλλήλους της Κεντρικής Εξουσίας, τους υπαλλήλους των ΝΠΔΔ, αλλά και τους ανωτέρους (Τμηματάρχες) και ανωτάτους υπαλλήλους της Αγροτικής Τράπεζας οι οποίοι τίθενται σε κατάσταση διαθεσιμότητας με κοινή απόφαση του Προέδρου της Κυβέρνησης και του αρμοδίου Υπουργού.

4). Ιδιαίτερης σημασίας ήταν και η ***ειδική περίπτωση διαθεσιμότητας που προέβλεπε το Θ' ψήφισμα του 1946.***[867]

5). Θεμιτό και μη αντίθετο στο νόμο χαρακτηρίστηκε εκείνο το μέτρο που επιβλήθηκε χάριν της αποκατάστασης της υπηρεσιακής τάξεως, η οποία διαταράχθηκε εξαιτίας της υπαίτιας συμπεριφοράς, αμέλειας, ανεπάρκειας και ανικανότητας του υπαλλήλου. Ορθώς λογίσθηκε ως θεμιτή η κατάσταση διαθεσιμότητας στην οποία περιήλθαν όσοι υπάλληλοι είχαν συμμετάσχει ή

---

[865] ΣΕ 845/1957. ΣΕ 413/1963.

[866] Βλ. σχετικά στο σύγγραμμα του Γ. Παπαχατζή «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου», σελ. 436 επομ, 1983.

[867] Στη διαθεσιμότητα αυτή αναφέρεται η «Νομολογία ΑΣΔΥ 1951 - 1970».

συνεργήσει στο κίνημα του Δεκεμβρίου του 1944, διότι θεωρήθηκε ότι πράξη τους αυτή ήταν αξιόποινη.[868]

6). Στο παρελθόν το μέτρο της διαθεσιμότητας ***μπορούσε να ληφθεί και όταν είχε κινηθεί η πειθαρχική δίωξη του υπαλλήλου ή η θέση του σε αργία***.[869] Προϊσχύοντα διατάγματα[870] χαρακτήριζαν ως διαθεσιμότητα την κατάσταση στην οποία τίθεται ο υπάλληλος λόγω υπάρξεως εκκρεμούς κατά αυτού κατηγορίας, αν και είναι σωστότερο να θεωρείται διοικητική προσωρινή παύση.[871]

7). Υπήρξε περίπτωση επιβολής του μέτρου της διαθεσιμότητας με σκοπό τη διευθέτηση «αντικειμενικών υπηρεσιακών αναγκών» ή εφαρμόσθηκε για να επιτευχθεί η σκόπιμη διάρθρωση της δημόσιας υπηρεσίας, χωρίς να απαιτείται η υπαιτιότητα του υπαλλήλου. Επίσης υπό ορισμένους όρους δεν αποτελούσε καν δυσμενές διοικητικό μέτρο.

8). Ειδικές διατάξεις περί διαθεσιμότητας για τους υπαλλήλους των γενικών θέσεων του Υπουργείου των Εξωτερικών και των φυματικών υπαλλήλων των Τ.Τ.Τ θεσπίσθηκαν σε παλαιότερους κώδικες, οι οποίες καταργήθηκαν με το άρθρο 3 του Ν. 1841/1951. Έτσι οι υπάλληλοι των γενικών θέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών τίθενται σε διαθεσιμότητα: α) με αίτηση τους και για χρονικό διάστημα το πολύ έξι μηνών, ένεκα δικαιολογημένων ατομικών ή οικογενειακών λόγων, με διάταγμα εκδιδόμενο από τον Υπουργό Εξωτερικών, κατόπιν σχετικής αποφάσεως του Υπουργικού Συμβουλίου και β) αυτεπαγγέλτως, επίσης, με διάταγμα του Υπουργού, μετά από σχετική απόφαση του Υπηρεσιακού και κατόπιν του Υπουργικού Συμβουλίου, ένεκα λόγων μη επιτρεπόντων την περαιτέρω παραμονή τους στην ενεργό υπηρεσία,[872] για χρονικό διάστημα το πολύ μέχρι δύο έτη. Η διαθεσιμότητα στη δεύτερη περίπτωση δε μπορούσε να ξεπεράσει το χρονικό διάστημα των δύο ετών.

Οι αποδοχές των υπαλλήλων που τίθενται σε διαθεσιμότητα ορίζονται στο ήμισυ του οργανικού μισθού των ομοιόβαθμων τους που υπηρετούν στο κέντρο, προσαυξημένου λόγω πολυετούς υπηρεσίας. Εάν εντός της διετίας ο υπάλληλος που βρίσκεται σε διαθεσιμότητα δεν ανακληθεί σε ενέργεια, απολύεται με διάταγμα, προηγηθείσης της ειδικής απόφασης του υπηρεσιακού συμβουλίου. Κατά της αποφάσεως αυτής μπορούσε να ασκηθεί προσφυγή ενώπιον του ΣΕ, βάσει του άρθρου 114 του προϊσχύοντος Σ.

9). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει και ο νόμος 4035/1929 άρθρα 1 και 2, ο οποίος προέβλεπε την απομάκρυνση, υπό τη μορφή της αποστολής σε υποχρεωτική άδεια ή σε κατάσταση διαθεσιμότητας, των οποιασδήποτε κατηγορίας εκλεγόμενων ως γερουσιαστών καθηγητών του πανεπιστημίου, χωρίς να συνέτρεχε από την πλευρά τους, κάποιο πταίσμα ή υπαιτιότητα. Οι υπ' αριθμ. 78 και 79/1929 αποφάσεις του ΣΕ έκριναν αντισυνταγματικό το νόμο, διότι αντίκειται στη θεμελιώδη αρχή της μονιμότητας.

1.8. ΟΙ ΚΑΤΑΡΓΗΘΕΙΣΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΠΕΡΙ ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΜΟΝΙΜΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ

---

[868] Αγγελίδη Γ. «Πειθαρχικαί ποιναί, διοικητικά μέτρα, διαθεσιμότητα» σε «Νομικά Σχεδιάσματα» τόμος Β' 1979, σελ. 77 - 83.
[869] ΣΕ 132/1972, ΣΕ 1444/1966.
[870] Βλ. Π.Δ. της 13/28 Σεπτεμβρίου 1929, άρθρο 60 παρ. 3.
[871] Βλ. Μιχαήλ Δένδια «Διοικητικό Δίκαιο», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1944, σελ. 308.
[872] Βλ. Π.Δ. 18/1931, όπως τροποποιήθηκε με το νόμο 5540 του 1932.

Ιδιαίτερη μνεία αξίζει να γίνει στις προϊσχύουσες διατάξεις περί διαθεσιμότητας των δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων. Τη θέση τους σε διαθεσιμότητα αποφάσιζε ο Δήμαρχος η ο Πρόεδρος της Κοινότητας, ύστερα από σχετική απόφαση του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου, ***εισπράττοντας το ήμισυ των αποδοχών τους.*** Απαραίτητη προϋπόθεση της διαθεσιμότητας ήταν η γνωμάτευση της αρμόδιας υγειονομικής επιτροπής ότι η νόσος είναι δεκτική ιάσεως.[873]

Ενδιαφέρουσα ιδιαιτερότητα του Ν. 1188/1981 ήταν η πρόβλεψη διαφορετικής μισθολογικής μεταχείρισης των υπαλλήλων, η οποία καθοριζόταν από τον αριθμό των ετών της υπηρεσίας τους.[874] Συγκεκριμένα διαπιστώνουμε ότι ***όσοι είχαν συμπληρώσει τριετή πραγματική υπηρεσία, τίθενται σε διαθεσιμότητα επί ένα εξάμηνο ή αν είχαν προσβληθεί από δυσίατο νόσημα, επί ένα έτος (άρθρο 151 παρ. 3 Ν. 1188/1981).*** Εάν η νόσος ήταν μη ιάσιμη, ο υπάλληλος απολυόταν κατά το άρθρο 214 του Ν. 1188/1981 και πριν ακόμη τεθεί σε διαθεσιμότητα ή και πριν ακόμη λάβει αναρρωτική άδεια.[875] Από τις αποδοχές διαθεσιμότητας των υπαλλήλων που ήταν ασφαλισμένοι του ΙΚΑ, εξέπιπτε το επίδομα ασθενείας ή το ποσό της αναπηρικής σύνταξης που καταβαλλόταν από το ΙΚΑ. Αν τα ποσά του ΙΚΑ ήταν μεγαλύτερα από τις αποδοχές, η έκπτωση περιοριζόταν στο ύψος των αποδοχών.[876]

Η διαφορά της αναρρωτικής άδειας με αποδοχές και της διαθεσιμότητας λόγω νόσου έγκειται στο γεγονός ότι στην πρώτη περίπτωση καταβάλλονταν στον ασθενή υπάλληλο πλήρεις οι αποδοχές του (άρθρα 117 παρ. 1, 118, 119 και 120 παρ. 1 Ν. 1811/1981), συμπεριλαμβανομένης της μηνιαίας εκλογικής αποζημίωσης, του επιδόματος της ανθυγιεινής εργασίας[877] και του επιδόματος θέσης των προϊσταμένων.[878] Αντίθετα το επίδομα των διαχειριστικών λαθών κατά τη διάρκεια της αναρρωτικής άδειας δεν καταβαλλόταν. Το ίδιο ίσχυε και με τους ασφαλισμένους στο ΙΚΑ υπαλλήλους, οι οποίοι ελάμβαναν το πρώτο τριήμερο της ασθένειας τους το ήμισυ των αποδοχών τους. Όσον αφορά το επίδομα ασθενείας που χορηγούσε το ΙΚΑ, παρακρατούταν από τις αποδοχές τους ή επιστρεφόταν στο ταμείο του Δήμου ή της Κοινότητας με γραμμάτιο είσπραξης.[879]

Η διάρκεια της συνεχόμενης αναρρωτικής άδειας δε μπορούσε να υπερβεί τους δώδεκα μήνες, διπλασιαζόταν όμως, αν ο υπάλληλος έπασχε από «δυσίατο νόσημα» (άρθρα 117 παρ. 2 του Ν. 1188/1981 και 109 του ΠΔ 611/1977). Σε περίπτωση υπέρβασης και εξάντλησης του δικαιούμενου χρόνου, ο υπάλληλος των ΟΤΑ έπρεπε να τεθεί σε διαθεσιμότητα λόγω νόσου, κατά το άρθρο 151 του Ν. 1188/1981, εκτός αν οι ημέρες απουσίας του ήταν ολίγες, οπότε ελάμβανε άδεια άνευ αποδοχών.

Αντίθετα ***όσοι δεν είχαν συμπληρώσει τριετή υπηρεσία τίθενται σε διαθεσιμότητα χωρίς αποδοχές (άρθρο 151 παρ. 3 Ν. 1188/1981).*** Σε αυτούς χορηγείται αναρρωτική άδεια: α) με αποδοχές, για διάστημα ίσο με τόσους μήνες,

---

[873] Τα άρθρα 150 παρ. 2, 151 παρ. 1 και 3, 153 παρ. 1 του Ν. 1188/1981 ουσιαστικά ακολουθούσαν τη διαδικασία και τις γενικές αρχές που εφάρμοζε ο ΥΚ.

[874] Οφείλουμε να διευκρινίσουμε ότι χρόνος υπηρεσίας ίσος ή μεγαλύτερος του εξαμήνου θεωρείται ως πλήρες έτος, βλ. άρθρο 120 παρ. 1 του Ν. 1188/1981.

[875] Γνωμοδ. ΝΣΚ 376/1995.

[876] Πρ. Ι Τμ. ΕΣ 286/1990.

[877] Καταβάλλεται μέχρι τρεις μήνες αναρρωτικής άδειας το χρόνο, βλ. άρθρο 14 παρ. 2 του Ν. 1505/1984.

[878] Καταβάλλεται μέχρι δύο μήνες το χρόνο, άρθρο 36 παρ. 18 του Ν. 2190/1994.

[879] Πρ. Ι Τμ Ελ. Συν. 56/1982.

όσα είναι τα έτη της υπηρεσίας τους, β) χωρίς αποδοχές μέχρι να συμπληρωθεί το διάστημα έξι μηνών ή δώδεκα μηνών αν πάσχουν από δυσίατο νόσημα. Έτσι υπάλληλος με χρόνο υπηρεσίας δύο ετών μπορούσε να λάβει αναρρωτική άδεια έξι μηνών, από τους οποίους οι δύο πρώτοι θα ήταν με αποδοχές και οι επόμενοι τέσσερις χωρίς αποδοχές. Αν είχε υπηρεσία μικρότερη των έξι μηνών, δικαιούταν τη βραχύβια αναρρωτική άδεια των τριών ημερών με αποδοχές και αν απουσίασε και για άλλες πχ. τέσσερις ημέρες, δικαιούταν αναρρωτική άδεια άνευ αποδοχών βάσει του άρθρου 120 παρ. 1 του Ν. 1188/1981. Αν ανακληθεί η αναρρωτική άδεια που χορηγήθηκε βάσει γνωμάτευσης της πρωτοβάθμιας υγειονομικής επιτροπής, μετά από διαπίστωση της δευτεροβάθμιας επιτροπής, προηγηθείσης εξέτασης του ασθενούς, ότι η άδεια χορηγήθηκε αδικαιολόγητα, οι αποδοχές του διαστήματος της άδειας περικόπτονται υποχρεωτικά κατά τη διαδικασία του άρθρου 107 του Ν. 1188/1981.[880]

1.9. ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ ΜΕ ΣΧΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Η απουσία των υπαλλήλων των ΟΤΑ με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου από την εργασία λόγω ασθενείας, ρυθμίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 269 - 270 και 296 του Ν. 1188/1981, το ΠΔ 410/1988 «Κωδικοποίηση διατάξεων για το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ», τις διατάξεις των άρθρων 657 και 658 του ΑΚ και από τις διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας στην οποία παραπέμπει η παρ. 2 του άρθρου 323 του Ν. 1188/1981. Αντίστοιχες των προαναφερθέντων άρθρων είναι οι διατάξεις των άρθρων 19, 20, 45, και 57 παρ. 2 του Ν. 993/1979 «Περί του επί συμβάσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικού του Δημοσίου, των ΟΤΑ και λοιπών ΝΠΔΔ (ΦΕΚ 281/Α).

Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 3 του Ν. 2112/1920 και 8 του Β/Δτος 16/18-7-1920, η αποχή του μισθωτού από την εργασία του λόγω ασθένειας βραχείας διάρκειας δεν θεωρείται ως καταγγελία της σύμβασης από μέρους του. Στο άρθρο 3 του Ν. 4558/1930 ορίζεται ότι ***βραχείας διάρκειας ασθένεια*** είναι αυτή που διαρκεί: α) ***ένα μήνα για υπαλλήλους που υπηρετούν μέχρι τέσσερα έτη,*** β) ***τρεις μήνες για υπαλλήλους που υπηρετούν περισσότερο από τέσσερα και μέχρι δέκα έτη,*** γ) ***τέσσερις μήνες για υπαλλήλους που υπηρετούν περισσότερο από δέκα έτη,*** δ) ***έξι μήνες για υπαλλήλους που υπηρετούν περισσότερο από δεκαπέντε έτη.*** Τα έτη υπηρεσίας πρέπει να είναι συνεχή και να αφορούν απασχόληση στον ίδιο εργοδότη, χωρίς να υπάρχει δυνατότητα να συνυπολογιστεί προγενέστερη υπηρεσία είτε στον ίδιο είτε στον άλλο εργοδότη. Η αποχή του μισθωτού από την εργασία του λόγω ασθενείας πρέπει να είναι συνεχής μέχρι το όριο που προβλέπει ο νόμος. Δηλαδή για την εφαρμογή της διάταξης λαμβάνεται υπόψη η τελευταία συνεχής απουσία του υπαλλήλου και όχι τα προηγούμενα διακεκομμένα διαστήματα αποχής λόγω ασθενείας που ενδεχομένως υπάρχουν. Στα χρονικά όρια αποχής λόγω ασθενείας συνυπολογίζονται οι Κυριακές, οι εορτές και λοιπές μη εργάσιμες ημέρες που περιλαμβάνονταν στο διάστημα από την ημέρα έναρξης της ασθένειας, μέχρι την αντίστοιχη ημέρα του μήνα ή των τριών, τεσσάρων και έξι μηνών.[881]

Αν όμως, υπερβεί το όριο αυτό, η σχέση εργασίας για να λυθεί αυτοδικαίως κρίνεται αντικειμενικά με βάση τις αρχές της καλής πίστης και των συναλλακτικών ηθών, αφού ληφθούν υπόψη η αιτία της αποχής, η διάρκεια της, η υπαιτιότητα ή μη

---

[880] ΔΕφΑθ 506/1988 Επιθ. Νομολ. 1988, σελ. 1519, άρθρο 111 παρ. 2 ΠΔ. 611/1977 και 11 παρ. 2 του Ν. 1188/1981.

[881] Βλ. Λαναρά Κ. «Νομοθεσία Εργατική και Ασφαλιστική, 1995, σελ. 204, Μαρκόπουλου Κ. «Η καταγγελία της συμβάσεως εργασίας από το μισθωτό» ΔΕΝ 34/1978, σελ. 675.

του μισθωτού, η δυνατότητα αναπλήρωσης του και όλες γενικά οι περιστάσεις.[882] Επομένως για τους υπαλλήλους των ΟΤΑ με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, ***το ανώτατο επιτρεπόμενο όριο αποχής από την υπηρεσία λόγω ασθενείας, συμπίπτει με το όριο της βραχείας διάρκειας ασθενείας, η υπέρβαση όμως, του ανωτάτου ορίου δεν επιφέρει αυτοδίκαια τη λύση της σχέσης εργασίας, ούτε κινεί υποχρεωτικά τη διαδικασία απόλυσης λόγω σωματικής ή πνευματικής ανικανότητας κατά το άρθρο 296 του Ν. 1188/1981, ούτε αποτελεί οπωσδήποτε σπουδαίο λόγο για την καταγγελία της σύμβασης ορισμένου χρόνου κατά το άρθρο 305 παρ. 2 του Ν. 1188/1981.***

Ο υπάλληλος ***με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου*** που απουσιάζει από την εργασία του λόγω ασθενείας, δικαιούται ***σε κάθε ημερολογιακό έτος τις αποδοχές ενός μήνα, αν έχει συμπληρώσει ένα τουλάχιστον έτος υπηρεσίας ή τις αποδοχές μισού μήνα σε κάθε άλλη περίπτωση. Οι αποδοχές του ενός ή του μισού μήνα αποτελούν το ανώτατο όριο αποδοχών κατ' έτος,*** για όλες τις περιπτώσεις κωλύματος για εργασία και όχι μόνο γι' αυτές που οφείλονται σε ασθένεια (άρθρο 269 παρ. 3 του Ν. 1188/1981).

1.10. Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΩΝ ΣΩΜΑΤΩΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΛΙΜΕΝΙΚΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ

Ενώ η θέση σε διαθεσιμότητα είναι μια υπηρεσιακή μεταβολή για την οποία δεν απαιτείται η υπαιτιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, ***στην περίπτωση του προσωπικού των σωμάτων ασφαλείας και του λιμενικού σώματος, η διαθεσιμότητα είναι διαφορετικής φύσεως. Βασική διαφοροποίηση αυτής είναι ότι εφαρμόζεται στο πλαίσιο του Πειθαρχικού Δικαίου του Αστυνομικού και Λιμενικού Προσωπικού.***

Στο Π.Δ. 3 της 31.12.2003/9.1.2004 που τροποποίησε διατάξεις του Π.Δ. 22/1996 «Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού» και συγκεκριμένα στο άρθρο 8 προβλέπονται οι προϋποθέσεις διαθεσιμότητας των Αστυνομικών. Έτσι σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 8 ορίζεται ότι ***σε διαθεσιμότητα δύνανται να τεθούν οι αστυνομικοί όταν ασκείται σε βάρος τους ποινική δίωξη για κάποιο ποινικό αδίκημα για το οποίο απειλείται η ποινή φυλάκισης τουλάχιστον 3 μηνών ή διατάσσεται σε βάρος τους ΕΔΕ για πειθαρχικό παράπτωμα για το οποίο απειλείται απόταξη ή αργία με απόλυση.*** Η ***διάρκεια της διαθεσιμότητας*** δε δύναται ***να υπερβαίνει το ένα έτος.*** Αν όμως, πρόκειται για ποινικό αδίκημα προβλεπόμενο από τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 1 του Ν. 2713/1999, για το οποίο απειλείται ποινή φυλάκισης τουλάχιστον τριών μηνών, η ανωτέρω κατάσταση ***δε δύναται να υπερβαίνει τους 18 μήνες.*** Σε κάθε περίπτωση η διαθεσιμότητα δύναται να παύσει και πριν τη συμπλήρωση των παραπάνω χρονικών ορίων με πράξη του οργάνου που την αποφάσισε. Η παρ. 2 ορίζει ότι σε διαθεσιμότητα τίθενται ***υποχρεωτικώς οι αστυνομικοί για όλο το χρονικό διάστημα που εκτίουν στερητική της ελευθερίας ποινή ή τελούν σε προσωρινή κράτηση και έως ένα έτος, εκείνοι των οποίων αντικαθίσταται η προσωρινή τους κράτηση με περιοριστικούς όρους.***

Οι αστυνομικοί τίθενται στην κατάσταση της διαθεσιμότητας με απόφαση: α) του Υπουργού Δημόσιας Τάξης, αν πρόκειται για τους Αντιστράτηγους, β) του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας, αν πρόκειται για Υποστράτηγους και Ταξιάρχους, γ) του Υπαρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας, αν πρόκειται για τους

---

[882] ΑΠ 876/1989 ΔΕΝ 46/1990, σελ. 662, ΑΠ 32/1988 ΔΕΝ 45/1989 σελ. 1252, ΑΠ 1041/1988, ΔΕΝ 45/1989 σελ. 598, ΑΠ 249/1984 ΔΕΝ 41/1985, σελ. 167.

λοιπούς Αξιωματικούς και δ) του Προϊσταμένου του Επιτελείου του Αρχηγού της Ελληνική ς Αστυνομίας, αν πρόκειται για κατώτερους αστυνομικούς.

Ως προς ***τους συνοριακούς φύλακες*** ισχύει ο Ν. 3181/2003 «Ρύθμιση θεμάτων συνοριακών φυλάκων και ειδικών φρουρών και άλλες διατάξεις», ορίζεται ότι ***τίθενται σε κατάσταση διαθεσιμότητας (άρθρο 6) με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία που προβλέπεται για το αστυνομικό προσωπικό***.

Αλλά και ***οι εν ενεργεία μόνιμοι Αξιωματικοί και λοιποί βαθμοφόροι του Λ.Σ. (Ανθυπασπιστές, Υπαξιωματικοί και Λιμενοφύλακες),*** τίθενται σε κατάσταση διαθεσιμότητας και κατά συνέπεια προσωρινά εκτός υπηρεσίας με απόφαση του Αρχηγού του Λ.Σ. Μπορούν να τεθούν ***με αίτηση τους σε διαθεσιμότητα***, εφόσον το επιτρέπουν οι ανάγκες της υπηρεσίας και οι λόγοι που τη δικαιολογούν κρίνονται ως βάσιμοι από τον Αρχηγό του Λ.Σ, ο οποίος εκδίδει και τη σχετική απόφαση. ***Σε αυτεπάγγελτη διαθεσιμότητα τίθενται μόνο οι προσωρινώς κρατούμενοι εξαιτίας δικαστικού εντάλματος, οι φυλακισμένοι Αξιωματικοί, Ανθυπασπιστές, Υπαξιωματικοί και οι Λιμενοφύλακες,*** από την ημέρα της προσωρινής κράτησης ή φυλάκισης μέχρι την αποφυλάκιση τους, εκτός αν εξέλθουν από το Λιμενικό Σώμα νωρίτερα, καθώς και ***όσοι επανέρχονται από την αιχμαλωσία,*** οι οποίοι τίθενται αυτεπαγγέλτως σε διαθεσιμότητα από την ημέρα παρουσίασης τους σε Ελληνική Στρατιωτική, Αστυνομική ή Λιμενική Αρχή μέχρι να καθορισθεί η ευθύνη τους με δικαστική απόφαση ή γνωμοδότηση Ανακριτικού Συμβουλίου.[883]

Η διάρκεια της διαθεσιμότητας δε μπορεί να είναι μικρότερη από δύο μήνες, αλλά ούτε και να υπερβαίνει τους έξι μήνες μέσα στην ίδια την πενταετία. Όταν λήξει η διάρκεια επανέρχονται αυτοδικαίως στην προηγούμενη κατάσταση, χωρίς άλλη διατύπωση.

Το εν ενεργεία προσωπικό μπορεί να φέρει τη στολή του και να ***λαμβάνει το 85% του συνόλου των αποδοχών του. Αντίθετα οι προσωρινώς κρατούμενοι και οι φυλακισμένοι λαμβάνουν το 80% των αποδοχών τους.*** Οι αποδοχές καταβάλλονται μέχρι τη λύση της υπαλληλικής σχέσης με τη δημοσίευση και κοινοποίηση της σχετικής πράξης και δεν επιτρέπεται πάντως να επεκταθεί πέραν των δύο μηνών, οι οποίοι υπολογίζονται από το χρόνο λήξεως της διαθεσιμότητας.[884]

2. ΤΟ ΜΕΤΡΟ ΤΗΣ «ΠΡΟΣΩΡΙΝΗΣ ΑΠΟΜΑΚΡΥΝΣΗΣ ΤΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ»

Η ***άσκηση του δημοσίου λειτουργήματος είναι ηθικό δικαίωμα του υπαλλήλου*** και η χωρίς νόμιμο λόγο αφαίρεση ή παρακώλυση της άσκησης αυτού εκ μέρους του, αποτελεί παράβαση νόμου. Στα άρθρα 104 παρ. 2 του ΥΚ και 108 παρ. 2 του ΚΔΚ προβλέπεται ***ο θεσμός της άμεσης μεν, προσωρινής δε, απομάκρυνσης του υπαλλήλου από τα καθήκοντα του με την επιβολή του μέτρου της αναστολής άσκησης καθηκόντων*** από τον προϊστάμενο της αρχής ή το αρμόδιο για διορισμό όργανο, σε περιπτώσεις κατεπείγουσες - άρα όχι απλώς χρονικά αδιάφορες ή μόνο επείγουσες - όταν ***κρίνεται ότι διακυβεύεται το συμφέρον της υπηρεσίας.***[885]

---

[883] Μόνο αν δεν κριθούν υπεύθυνοι από το Ανακριτικό Συμβούλιο επανέρχονται στην ενεργό υπηρεσία, ο δε χρόνος αιχμαλωσίας λογίζεται ως χρόνος πραγματικής υπηρεσίας.

[884] ΣΕ 3721/1975.

[885] Δηλαδή δεν θίγεται απλώς το συμφέρον της υπηρεσίας, αλλά έχει προσβληθεί και συνεχίζει να προσβάλλεται το κύρος της υπηρεσίας, ο σκοπός και ο τρόπος λειτουργίας της κατά τρόπο έντονο. Χαρακτηριστική είναι η επιβολή μέτρων με εντελώς προσωρινό χαρακτήρα για την αντιμετώπιση άμεσης και επείγουσας ανάγκης (βλ. σχετικά 1957/1975, θέση υπαλλήλου σε αργία πριν από την

Επομένως, συγχρόνως με τη διαθεσιμότητα και την αργία προβλέπεται ο θεσμός της προσωρινής απομάκρυνσης του υπαλλήλου από την ενεργό άσκηση των καθηκόντων του υπό τον όρο ότι «τίθεται στη διάθεση» της υπηρεσίας στην οποία είναι οργανικώς τοποθετημένος ή «τίθεται στη διάθεση του Υπουργού». Πρέπει να θεωρείται επιτρεπτό στη Διοίκηση,[886] ***σε περιπτώσεις όλως εξαιρετικές και κατεπείγουσες,*** κατά τις οποίες συντρέχουν τα αντικειμενικά και υποκειμενικά στοιχεία του νόμου για τη μετάβαση του υπαλλήλου σε κατάσταση αργίας, να αφαιρεί προσωρινά από τον υπάλληλο το δικαίωμα της ενεργού ασκήσεως των καθηκόντων του και να τον θέτει προσωρινώς «εκτός υπηρεσίας» κατά το χρονικό εκείνο διάστημα που είναι απαραιτήτως αναγκαίο για να ακολουθηθεί η προβλεπόμενη από το νόμο διαδικασία που θα τον οδηγήσει σε κατάσταση αργίας. Στην προκείμενη περίπτωση τεκμαίρεται ότι Σ ανέχεται την αφαίρεση από τον υπάλληλο των καθηκόντων του, χωρίς να προηγείται η έκδοση της απαιτούμενης απόφασης του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου.[887]

Επειδή συνήθως η διαδικασία αυτή χρονοτριβεί ειδικές συνθήκες επιβάλλουν, χάριν του υπηρεσιακού συμφέροντος, την άμεση και χωρίς αναβολή παύση της ενεργού ασκήσεως των καθηκόντων του διωκόμενου υπαλλήλου. Θεωρείται πρέπον, όταν ένας υπάλληλος κατηγορείται για τη διάπραξη σοβαρών πειθαρχικών αδικημάτων, να μην παραμένει στην ενεργό υπηρεσία, γιατί η απόδοσή του είναι συνήθως μειωμένη και το σπουδαιότερο εξαιτίας της παραμονής του, δημιουργούνται δυσμενή σχόλια σε βάρος της Διοίκησης, κυρίως όταν με δικές της ενέργειες κινήθηκε η διαδικασία για την πειθαρχική και ποινική δίωξη του συγκεκριμένου υπαλλήλου.

Το έκτακτο τούτο διοικητικό μέτρο πρέπει να εφαρμόζεται με φειδώ, πάντα σε συνάρτηση προς την τήρηση της προβλεπόμενης διαδικασίας, να στηρίζεται η λήψη της απόφασης περί επιβολής αυτού σε ειδική και αποχρώσα αιτιολογία, από την οποία να προκύπτει η συνδρομή των εξαιρετικών και κατεπειγουσών περιστάσεων και να ***είναι προσωρινού χαρακτήρα***, διότι είναι ανεπίτρεπτο να τεθεί ο υπάλληλος εκτός υπηρεσίας για αόριστο χρονικό διάστημα, είτε για λόγο που συναρτάται με άλλα γεγονότα, είτε για χρόνο που υπερβαίνει τον απολύτως αναγκαίο για τη λήψη αποφάσεως από το αρμόδιο όργανο ως προς την επιβολή του μέτρου.[888] Λαμβάνεται πρόνοια η επιβολή του μέτρου της αναστολής άσκησης καθηκόντων να διαρκεί σύντομο χρονικό διάστημα, ώστε να διαφυλάσσονται τα δικαιώματα των υπαλλήλων και η σχετική ρύθμιση να συνάδει πλήρως με το σκοπό του Σ.[889]

άσκηση σε βάρος του πειθαρχικής δίωξης), ΣΕ 638/1966 (μέτρο προσωρινό ώσπου αποφανθεί οριστικά η Διοίκηση, όταν εκκρεμεί πειθαρχική δίωξη σε βάρος υπαλλήλου).

[886] Το νομοθετικό διάταγμα της 29ης Αυγούστου 1935 «περί επιθεωρήσεως φυλακών» παρείχε στους επιθεωρητές την ευχέρεια να θέτουν εκτός υπηρεσίας υπαλλήλους, κατά των οποίων ενεργείται ανάκριση.

[887] ΣΕ 1458/1967, ΣΕ 2496/1965.

[888] ΣΕ 1190/1950, ΣΕ 881/1952, ΣΕ 1458/1957, ΣΕ 2496/1965, ΣΕ 1300/1967, ΣΕ 282/1978, ΣΕ 2948, 2279/1985, ΣΕ 258, 1799/1986, ΔΕΑ 1576/1987, ΔΕΑ 1602/1995. Χαρακτηριστική είναι η υπ΄ αριθμ. 3086/1964 απόφαση του ΣΕ, η οποία διευκρινίζει με σαφήνεια ότι μόνο σε ελάχιστες περιπτώσεις επιτρέπεται η άνευ λύσεως του υπηρεσιακού δεσμού απομάκρυνση του υπαλλήλου από την ενεργό υπηρεσία. Κρίνει ότι είναι παράνομη η πράξη με την οποία ο δημόσιος υπάλληλος τίθεται «εκτός υπηρεσίας» μέχρι τη λήξη της διαταχθείσης διοικητικής προανακρίσεως για διαπίστωση τυχόν ευθυνών του για διαχειριστικές ανωμαλίες, χωρίς να συνδεθεί ο χρόνος διάρκειας του ληφθέντος μέτρου προς την επιβολή της διαθεσιμότητας, αλλά προς άλλο γεγονός.

[889] Βλ. 1597/1996 απόφαση του ΣΕ.

Εδώ η απομάκρυνση του υπαιτίου υπαλλήλου από την εργασία του είναι νόμιμη, παρόλο που ***δεν προηγείται σχετική απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου, υποκείμενη στη διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου προϊστάμενου ή του αρμόδιου για διορισμό οργάνου.*** Η πράξη αναστολής πρέπει να κοινοποιηθεί στο αρμόδιο Υπηρεσιακό Συμβούλιο αυθημερόν, ***ώστε να αρχίσει αμέσως να τρέχει η αποκλειστική προθεσμία των 15 ημερών, στη διάρκεια της οποίας συνέρχεται για να αποφανθεί περί της θέσης σε αργία.*** Οφείλει να αποφανθεί μέσα σε σύντομη τακτή προθεσμία και κάτω από τις πλήρεις εγγυήσεις της πειθαρχικής διαδικασίας (πχ. κλήση σε απολογία), ως προς την ευθύνη του υπαλλήλου σχετικά με τις αιτιάσεις που αποδίδει σε αυτόν η πράξη με την οποία θα τεθεί σε αργία[890] Αν το Συμβούλιο αδρανήσει, τότε η αναστολή «αίρεται αυτοδικαίως», δηλαδή δεν απαιτείται ιδιαίτερη πράξη για τη λήξη της. Η άπρακτη πάροδος των 15 ημερών, καθιστά το Συμβούλιο αναρμόδιο κατά χρόνο, δηλαδή δεν μπορεί να εξετάσει πλέον την υπόθεση. Αποφασίζει εντός των 15 ημερών, κατά διακριτική ευχέρεια με αιτιολογημένη απόφαση, είτε για την έγκριση της πράξης αναστολής και συνεπώς για τη θέση σε αργία, είτε για την απόρριψη της.

3. Η ΑΡΓΙΑ

Η αργία που ρυθμίζεται στις διατάξεις των άρθρων 107 - 109 του ΚΔΚ και 103 - 105 του ΥΚ αποτελεί ***μεταβολή της υπηρεσιακής κατάστασης*** του υπαλλήλου, ***συνδεόμενη άρρηκτα με την πειθαρχική διαδικασία, διότι προϋποθέτει την υπαιτιότητα του υπαλλήλου και επιφέρει πάντα δυσμενείς συνέπειες σε αυτόν.*** Η αιτιολογική βάση αυτής κατά τον Δένδια Μιχαήλ είναι συνέπεια βεβαιωθέντος ή εικαζόμενου πταίσματος αυτού.[891]

Η αργία του προϊσχύοντος Π.Δ. 611/1977 (άρθρα 191 - 195) εφαρμόστηκε στους πολιτικούς διοικητικούς υπαλλήλους του Κράτους,[892] στους πολιτικούς υπαλλήλους των σωμάτων ασφαλείας και ενόπλων δυνάμεων, στους υπαλλήλους των γραφείων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στους υπαλλήλους των ΝΠΔΔ και ΟΤΑ. Εξαιρέθηκαν ρητά οι καθηγητές και το λοιπό διδακτικό προσωπικό των ΑΕΙ. Τόσο από το γράμμα του νόμου, όσο και από το σκοπό των διατάξεων που προβλέπουν την κατάσταση της αργίας συνάγεται ότι αυτές έχουν εφαρμογή και επί των εκτάκτων υπαλλήλων.

3.1. Ο ΝΟΜΙΚΟΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΗΣ ΑΡΓΙΑΣ

Νόμιμοι τρόποι προσωρινής απομάκρυνσης του υπαλλήλου από την υπηρεσία είναι μόνον όσοι προβλέπονται από τον Υ.Κ. και ένας από αυτούς είναι η θέση του σε κατάσταση αργίας, ***δυσμενές εξαιρετικό διοικητικό μέτρο προσωρινού***

---

[890] ΣΕ 1506/1989, ΣΕ 649/1987, ΣΕ 1693/1977, ΣΕ 1957/1975, ΣΕ 3868/1974, ΣΕ 2818/1965.

[891] Το χαρακτηρίζει ως διοικητικό μέτρο που συνίσταται στην απομάκρυνση του υπαλλήλου από την υπηρεσία ένεκα βεβαιωθέντος ή εικαζόμενου πταίσματος αυτού, βλ. «Διοικητικό Δίκαιο», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1944, σελ. 309 - 310, βλ. και το έργο του Σπύρου Παππά «Η αργία δημοσίων υπαλλήλων», 17/1984 στο Περιοδικό «Διοικητική Μεταρρύθμιση».

[892] Μάλιστα οι υπάλληλοι του Υπουργείου Εξωτερικών είναι από τους πρώτους υπαλλήλους για τους οποίους θεσπίσθηκε ο θεσμός της αργίας. Ενδεικτικά αναφέρω το Π.Δ. της 18/21 Ιουλίου 1931 (άρθρο 15 παρ. 3), το οποίο όριζε ότι τίθενται σε προσωρινή αργία αυτοδικαίως, όσοι στερήθηκαν την προσωπική τους ελευθερία, συνεπεία εντάλματος φυλακίσεως ή δικαστικής απόφασης, ενώ τίθενται σε δυνητική αργία, με πράξη του υπουργού και σύμφωνη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου, εφόσον υφίσταται κατά αυτών εκκρεμής ποινική ή πειθαρχική δίκη.

χαρακτήρα που δεν κωλύει την επιβολή πειθαρχικής ποινής[893] και διακρίνεται σε δύο είδη: α) ***την υποχρεωτική*** και β) ***τη δυνητική.***

Αναλυτικότερα η θέση του υπαλλήλου σε αργία δεν αποτελεί πειθαρχική ποινή, αλλά εξαιρετικό και επείγον διοικητικό μέτρο προσωρινού χαρακτήρα[894] - κατά άλλους δε, θεωρείται προκαταρκτικό της πειθαρχικής δίωξης - που ***αποσκοπεί στην άμεση απομάκρυνση του από την υπηρεσία και κατά συνέπεια από την άσκηση των καθηκόντων του, κυρίων και παρεπομένων, χωρίς όμως, να λύεται η υπαλληλική σχέση, αν λόγοι υπηρεσιακοί ή δημοσίου συμφέροντος,*** δηλαδή η προστασία της υπηρεσίας και της ομαλής διεξαγωγής της πειθαρχικής διαδικασίας, ***το επιβάλλουν.***[895] Η αποχή από τα καθήκοντα επεκτείνεται και στα καθήκοντα της δεύτερης θέσης που ενδεχομένως κατέχει ο υπάλληλος, διότι ***η απαξία,*** την οποία συνεπάγεται η θέση σε αργία ***προέρχεται από υπαίτια συμπεριφορά*** του ίδιου προσώπου. Επί της ουσίας δεν επηρεάζει κατά τα λοιπά την υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου.[896] Κατά καιρούς αποφάσεις του ΣΕ υποστήριξαν ότι έχει το χαρακτήρα συγκαλυμμένης κύρωσης, η οποία ωστόσο, δεν προδικάζει την ενοχή του υπαλλήλου.[897]

Η επιβολή του μέτρου της αργίας δεν ισοδυναμεί από πλευράς των εννόμων αποτελεσμάτων του προς απόλυση[898] ή υποβιβασμό, ενώ ***από καμιά διάταξη νόμου δεν παρέχεται κατά της σχετικής πράξης το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ενώπιον του ΣΕ.***

Με την άσκηση του μέτρου αυτού προστατεύεται η Διοίκηση και ο υπαίτιος υπάλληλος. ***Εξασφαλίζεται τόσο η Πολιτεία, αφού η διατήρηση του εν λόγω υπαλλήλου στην ενέργεια θα ήταν ενδεχομένως νομικά αδύνατη ή ουσιαστικά ασύμφορη για την εμπιστοσύνη των πολιτών προς αυτήν ή την ασφάλεια της, όσο και ο ίδιος ο υπάλληλος, αφού η οριστική του απόλυση, αν δεν ήταν δυνατή η προσωρινή του απομάκρυνση, θα ήταν πρόωρη και επομένως άδικη,*** άρα χάρη στο μέτρο αυτό γλιτώνει την επαχθέστερη γι' αυτόν συνέπεια της απόλυσης.

Για αυτό το λόγο η αναδρομική θέση σε αργία ή η σχετική ρήτρα περί αναδρομικής ισχύος αυτού του διοικητικού μέτρου, για ορισμένο παρελθόντα χρόνο, κατά τον οποίο αυτός ήταν σε ενέργεια, δεν συγχωρείται, αντίκειται δε στο δικαιολογητικό λόγο της αργίας, η οποία σκοπεί στην προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος με την πραγματική απομάκρυνση του υπαλλήλου από την ενεργό υπηρεσία.[899] Αν όμως η πράξη ακυρωθεί για λόγους τυπικούς, μπορεί να εκδοθεί νέα πράξη με αναδρομική ισχύ από το χρόνο έκδοσης της αρχικής πράξης.[900]

---

[893] Βλ. ΣΕ 600/1978.
[894] ΣΕ 3121/1987, ΣΕ 140/1992.
[895] ΔΕφΑθην 1784/1989 ΔιΔικ. 1991 σελ. 103, ΔΕφΑθην 1543/1985 ΕΔΔΔ 1985, σελ. 265.
[896] ΣΕ 1799/1986, ΣΕ 1693/1977. Εξακολουθεί να ασκεί τα δημοσιοϋπαλληλικά του δικαιώματα, πλην της άσκησης των καθηκόντων, να υπέχει πειθαρχική ευθύνη και να υπόκειται στους περιορισμούς που προβλέπει το Σ και ο νόμος.
[897] ΣΕ 1548/1970, ΣΕ 1957/1975, ΣΕ 649/1987, ΣΕ 1506/1989, ΣΕ 140/1992.
[898] Ο κίνδυνος της απόλυσης διαφαίνεται εντονότερα, όταν επιβάλλεται το μέτρο της αργίας με πρόσκαιρη παύση ή της αργίας με προσωρινή απόλυση στο προσωπικό του Λιμενικού Σώματος, τους Αξιωματικούς, Ανθυπασπιστές, Υπαξιωματικούς και Λιμενοφύλακες με απόφαση του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας. Η ποινή της πρόσκαιρης παύσης επιβάλλεται από τον Αρχηγό του Λ.Σ, ο οποίος θέτει με απόφαση του σε κατάσταση αργίας, τον στρατιωτικό εναντίον του οποίου, έχει επιβληθεί η ποινή.
[899] ΣΕ 1694/1961, ΔεφΑθην. 644/1990 ΔιΔικ 1990 σελ. 1073.
[900] ΣΕ 1353/1983 ΔιΔικ 1990, σελ. 506.

Η ***πράξη περί θέσεως σε αργία ή επαναφοράς από αυτή στην ενέργεια*** εκδίδεται ***για μεν τους δημοσίους υπαλλήλους από τον οικείο Υπουργό,***[901] για ***δε τους υπαλλήλους των ΝΠΔΔ από το ανώτατο μονομελές όργανο διοίκησης των ΝΠΔΔ ή από τον πρόεδρο του Διοικητικού συμβουλίου του ΝΠΔΔ, μετά από απόφαση του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου*** και δημοσιεύεται σε περίληψη στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Για ***τη θέση του δημοτικού υπαλλήλου σε κατάσταση αυτοδίκαιης ή δυνητικής αργίας απαιτείται πράξη του δημάρχου ή του προέδρου της κοινότητας,*** δηλ. του αρμόδιου για το διορισμό οργάνου, η οποία εκδίδεται ύστερα από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου (άρθρο 21 παρ. 1 Ν. 1599/1986, άρθρο 108 παρ. 3 του Ν. 3584/2007). ***Οι υπάλληλοι των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων τίθενται σε κατάσταση αργίας*** ή επανέρχονται εκ νέου στην ενεργό υπηρεσία ***με πράξη που εκδίδεται, μετά από απόφαση του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου, από το Νομάρχη*** (άρθρο 112 παρ. 4 και άρθρο 35 Ν. 2218/1994).

3.2. ΟΙ ΛΟΓΟΙ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗΣ - ΑΥΤΟΔΙΚΑΙΗΣ ΑΡΓΙΑΣ

Σύμφωνα με τα άρθρα 103 του ΥΚ και 107 του ΚΔΚ ***σε υποχρεωτική ή αυτοδίκαιη αργία*** τίθεται ο υπάλληλος στις εξής περιπτώσεις:

1) ***Εκείνος που στερήθηκε την προσωπική του ελευθερία συνεπεία εντάλματος προσωρινής κράτησης ή δικαστικής απόφασης***[902]***, για οποιοδήποτε αδίκημα που διέπραξε, έστω και αν απολύθηκε με εγγύηση***, δηλ. η στέρηση της προσωπικής ελευθερίας νοείται προφανώς ως πραγματικό γεγονός, ως φυσική κατάσταση, με τη ρητή εξαίρεση της απόλυσης με εγγύηση. Ο υπάλληλος περιάγεται σε κατάσταση αργίας από τη στιγμή που εκδοθεί το ένταλμα φυλάκισης ή δημοσιευθεί η δικαστική απόφαση. Εν προκειμένω η αιτιολογική βάση αυτής είναι η έλλειψη εμπιστοσύνης της Πολιτείας προς τον υπάλληλο κατά του οποίου εκδόθηκε ένταλμα φυλάκισης και όχι η αδυναμία εκτέλεσης των καθηκόντων του λόγω της στέρησης της προσωπικής του ελευθερίας.

Η συγκεκριμένη αργία διαρκεί για όσο χρόνο υφίσταται ο λόγος που την προκάλεσε. Αν εκλείψει ο λόγος αυτός, ο υπάλληλος επανέρχεται αυτοδικαίως στα καθήκοντα του[903] (άρθρο 154 παρ. 2 Ν 1188/1981). Θεωρείται ότι δεν εκλείπει ο λόγος της αργίας, αν ο υπάλληλος που τέθηκε σε αργία λόγω στερήσεως της προσωπικής του ελευθερίας, απολυθεί με εγγύηση, η οποία έχει προσωρινό χαρακτήρα, διότι αποτελεί απλώς περιοριστικό όρο που αντικαθιστά την προσωρινή κράτηση που επιβλήθηκε βάσει εντάλματος προφυλάκισης.[904]

Ο εισαγγελέας πλημμελειοδικών υποχρεούται να γνωστοποιεί αμέσως στην προϊσταμένη αρχή κάθε άσκηση και τερματισμό ποινικής δίωξης κατά δημοσίων υπαλλήλων. Για την εκτέλεση των ποινικών αποφάσεων μεριμνά ο αρμόδιος

---

[901] ΣΕ 365/1978.

[902] Η ίδια ρύθμιση ισχύει και για το μέλος του ΝΣΚ. Σύμφωνα με το άρθρο 14, ορίζεται ότι το μέλος του ΝΣΚ που στερήθηκε την προσωπική του ελευθερία με ένταλμα προσωρινής κράτησης, με βούλευμα ή με δικαστική απόφαση, έστω και αν απολύθηκε προσωρινά από τις φυλακές, τίθεται αυτοδικαίως σε κατάσταση αργίας.

[903] Επανέρχεται στην υπηρεσία, όταν εκλείψουν οι έννομες συνέπειες της καταδικαστικής απόφασης με την έκτιση της ποινής ή με μεταγενέστερη απαλλακτική απόφαση.

[904] Ο Ηλ. Κυριακόπουλος δε θεωρούσε ένταλμα μόνο εκείνο που εξέδιδε η Ποινική Αρχή, αλλά και αυτό που εξέδιδε και η Οικονομική Αρχή. Αυτή η άποψη ασφαλώς δεν είναι ορθή, διότι η θέση του υπαλλήλου σε αυτοδίκαιη αργία, συνεπεία στερήσεως της προσωπικής ελευθερίας του, είναι απόρροια της επερχόμενης από τη φυλάκιση μείωσης της κοινωνικής του τιμής, γεγονός που δεν συμβαίνει όταν στερείται την προσωπική του ελευθερία με προσωποκράτηση λόγω χρεών του προς το Δημόσιο.

εισαγγελέας, ενημερώνοντας σχετικά και έγκαιρα τις οικείες Υπηρεσίες αυτών (άρθρο 549 ΚΠΔ σε συνδυασμό με το άρθρο 114 παρ. 6 ΥΚ). Σε περίπτωση εγκλεισμού του υπαλλήλου σε «Σωφρονιστικό Κατάστημα» αρμόδιος να προβεί σε ενημέρωση είναι ο Διευθυντής του (άρθρο 114 παρ. 6 ΥΚ.).

Ενόψει των προαναφερθέντων ***δεν υπάρχει στέρηση της προσωπικής ελευθερίας,*** δηλ. προφυλάκιση ή φυλάκιση και άρα δεν υφίστανται οι συνθήκες για να εφαρμοσθεί η κατάσταση της υποχρεωτικής αργίας, ***όταν ασκείται έφεση με ανασταλτικό αποτέλεσμα***[905] ***ή αν ανασταλεί η εκτέλεση της ποινής υπό όρο ή αν μετατραπεί η ποινή σε χρηματική και καταβληθεί αμέσως το σχετικό ποσό,***[906] οπότε ο υπάλληλος επανέρχεται στην ενέργεια και αίρεται αυτοδικαίως η αργία, μη αποκλείοντας το ενδεχόμενο επιβολής της δυνητικής αργίας.

2) ***Εκείνος ο υπάλληλος κατά του οποίου εκδόθηκε πειθαρχική απόφαση που επιβάλλει την ποινή της οριστικής παύσης, από την ημέρα της κοινοποίησης αυτής και μέχρις ότου λήξει η προθεσμία προσβολής της με προσφυγή ενώπιον του ΣΕ ή μέχρι να δημοσιευθεί από το ανώτατο δικαστήριο***[907] ***η οριστική απόφαση περί απόλυσής του.*** Αν η πειθαρχική απόφαση ακυρωθεί ή μεταρρυθμισθεί, ο υπάλληλος επανέρχεται αυτοδικαίως στα καθήκοντα του (άρθρο 154 παρ. 3 του Ν. 1188/1981). Αντίθετα ***αν η προσφυγή απορριφθεί ή παρέλθει η προθεσμία χωρίς να ασκηθεί,*** από την έκδοση της απορριπτικής απόφασης ή από την άπρακτη πάροδο της προθεσμίας ασκήσεως της προσφυγής, ***λύεται η υπαλληλική σχέση και ο υπάλληλος απολύεται,*** το δε μέτρο της αργίας παύει να ισχύει. Στις περιπτώσεις αυτές ο υπάλληλος εξακολουθεί και μετά τη δημοσίευση της απορριπτικής απόφασης του ΣΕ ή μετά την πάροδο άπρακτης της προθεσμίας άσκησης της, να διατελεί σε κατάσταση αργίας, διατηρώντας τη δημοσιοϋπαλληλική του ιδιότητα, μέχρι την ημερομηνία κοινοποιήσεως σε αυτόν, μετά τη δημοσίευση της στην ΕτΚ, της πράξεως απολύσεως του, οπότε και επέρχεται η λύση της υπαλληλικής του σχέσης.[908]

Η νομολογία εδέχθη ότι το θέμα της υπηρεσιακής κατάστασης στην οποία πρέπει να τελεί ο απολυθείς υπάλληλος κατά τη διάρκεια της εκκρεμοδικίας της ασκηθείσης προσφυγής του ενώπιον του ΣΕ, ρυθμίζεται αποκλειστικά από τον ΥΚ, ο οποίος ορίζει στο άρθρο 119 παρ. 3 (Ν 1811/1951) ότι ***τίθεται αυτοδικαίως σε αργία ο απολυθείς για πειθαρχικούς λόγους, κατά συνέπεια οιαδήποτε άλλη υπηρεσιακή κατάσταση που να συνεπάγεται την εκτός υπηρεσία θέση του υπαλλήλου κατά το χρονικό αυτό διάστημα, αντίκειται στο νόμο και άρα είναι ανεπίτρεπτη.***[909] Αν η διοίκηση έκρινε ότι για λόγους συμφέροντος της υπηρεσίας, ενδείκνυται η εκτός υπηρεσίας θέση του απολυόμενου, εφάρμοζε την ισχύουσα και μετά την εφαρμογή του ΥΚ, παρ. 2 του άρθρου 31 του Ν. 3713/1928, η οποία όριζε ότι «διαρκούσης της προθεσμίας της προσφυγής και της εκδικάσεως αυτής, ο υπάλληλος διατασσόμενος

---

[905] Αντίθετη άποψη εκφράζει η Πράξη 171/2004 του Γ' Τμήματος του ΕΣ που δημοσιεύτηκε στο Νομικό Περιοδικό «Δημ. και Κοιν. Τύπος» της 10/7/2005, σύμφωνα με την οποία, η άσκηση έφεσης με ανασταλτικό αποτέλεσμα δεν επιφέρει την εξάλειψη του λόγου της επιβολής της αυτοδίκαιης αργίας.

[906] Βλ. Γνωμ. ΝΣΚ 255/2000 και 200/1997, Τάχος - Συμεωνίδης, ΕρμΥΚ, 2004, σελ. 936.

[907] Κατά τη ΣΕ 1454/1988 απόφαση δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, η προσφυγή κατά πράξης απόλυσης, εφόσον η θέση σε αυτοδίκαιη αργία οφείλεται στην επιβληθείσα ποινή της οριστικής παύσης.

[908] ΣΕ 531/1955, ΣΕ 1327/1970.

[909] Βλ. ωστόσο το άρθρο 3 παρ. 2 του αν. ν. 1016/1937 που επιβάλλει την αυτοδίκαιη θέση εκτός υπηρεσίας του για οποιονδήποτε λόγο απολυθέντος υπαλλήλου, το οποίο βρίσκεται σε αντίθεση προς τη ρύθμιση που προβλέπει ο ΥΚ. και πρέπει να θεωρείται ότι έχει καταργηθεί με το άρθρο 227 του ΥΚ.

υπό του προϊσταμένου του, οφείλει να συμμορφωθεί προσωρινώς προς την απόφαση του οικείου Συμβουλίου».[910]

Η αργία είναι υποχρεωτική, υπό την έννοια ότι επέρχεται αυτοδικαίως, ***άμεσα από το νόμο, χωρίς να χρειάζεται να εκδοθεί από την αρμόδια αρχή κάποια διοικητική πράξη*** π.χ. κάποιου Υπουργού, διότι ο λόγος για τον οποίο τίθεται σε αργία ο υπάλληλος είναι αντικειμενικός και δεν υποκρύπτει πρόθεση δίωξης του υπαλλήλου, ***ούτε απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου αξιώνει ο νόμος για τη θέση αυτή.*** Η παράλειψη της έκδοσης διαπιστωτικής πράξης δεν επηρεάζει τη νόμιμη υπόσταση της αυτοδίκαιης αργίας.[911]

Ωστόσο είναι σκόπιμο να εκδίδεται εκάστοτε διοικητική πράξη που να διαπιστώνει την ύπαρξη της νόμιμης αιτίας, αν όμως, δεν εκδοθεί, ο υπάλληλος μετατίθεται ipso jure στην κατάσταση της αργίας και σε αυτήν λογίζεται ότι υπηρετεί από τη χρονολογία της έκδοσης του εντάλματος φυλακίσεως ή από τη δημοσίευση της δικαστικής απόφασης ή από την κοινοποίηση της περί απολύσεως πειθαρχικής απόφασης.

Η αργία δικαστικού υπαλλήλου

Σχετικά με τους δικαστικούς υπαλλήλους εναντίον των οποίων εξεδόθη ένταλμα σύλληψης ή φυλακίσεως ή απόφαση περί εισαγωγής τους σε δίκη ένεκα κακουργήματος ή πλημμελήματος που προβλέπουν τα άρθρα 22 και 24 του Ποινικού Νόμου, παύονται προσωρινώς από την υπηρεσία, στερούμενοι συγχρόνως το μισθό τους, σύμφωνα με το άρθρο 308 του Οργανισμού Δικαστηρίων.

3.3. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗΣ ΑΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 56 ΠΑΡ. 1 ΤΟΥ Ν. 2065/1992

Ειδική περίπτωση υποχρεωτικής αργίας προβλέπεται για τους υπαλλήλους του Υπουργείου Οικονομικών, οι οποίοι έχουν παραπεμφθεί να δικασθούν για το αδίκημα της δωροδοκίας (ΦΕΚ 113 Α'), σύμφωνα με το οποίο ορίζεται ότι: «υπάλληλοι του Υπουργείου Οικονομικών, που παραπέμφθηκαν να δικαστούν για το αδίκημα της δωροδοκίας, τίθενται υποχρεωτικά σε αργία, ***λαμβάνοντας το ένα τέταρτο (1/4) των αποδοχών τους μέχρι της εκδόσεως αμετάκλητης δικαστικής απόφασης*** και εκπίπτουν αυτοδικαίως της υπαλληλικής θέσης τους, αν δικασθούν με αμετάκλητη απόφαση. Επανέρχονται αυτοδικαίως στην υπηρεσία μόνο αν αθωωθούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση...». Διαπιστώνουμε ότι ως προς την υπηρεσιακή κατάσταση της αργίας οι υπάλληλοι αυτοί υπάγονται από της ισχύος του νέου ΥΚ, αποκλειστικώς στις διατάξεις αυτού, η δε διάταξη του άρθρου 56 παρ. 1 του ν. 2065/1992 θεωρείται ότι καταργήθηκε με το άρθρο 172 παρ. 7 του ίδιου Κώδικα, που ορίζει ότι κάθε διάταξη που είναι αντίθετη προς τον ΥΚ ή ρυθμίζει θέματα που διέπονται από αυτόν, καταργείται.

Ωστόσο η απόφαση 1808/2000[912] του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών έκρινε ότι εξακολουθεί να ισχύει η διάταξη του άρθρου 56 παρ. 1 του Ν. 2065/1992, με την αιτιολογία ότι η έννοια και οι προϋποθέσεις της υποχρεωτικής αργίας του προαναφερθέντος άρθρου είναι διάφορη της αυτοδίκαιης αργίας, όπως αυτή ορίζεται

---

[910] Βλ. ΣΕ 231/1955.

[911] ΕΣ Ολ 962/2000 ΕΔΔΔΔ 2000, σελ. 918.

[912] Κατά παράδοξο τρόπο η απόφαση έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τη γενική αρχή που συνάγεται από το άρθρο 1 παρ. 1 του ισχύοντος ΥΚ ότι σκοπός του παρόντος κώδικα είναι η καθιέρωση ενιαίων και ομοιομόρφων κανόνων που διέπουν όλα τα θέματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των διοικητικών υπαλλήλων, άρα και την αργία.

στις διατάξεις των άρθρων 103 και 104 του ΥΚ (Ν. 2683/1992).[913] κατά συνέπεια ορθώς εφαρμόστηκε η εν λόγω διάταξη σε υπάλληλο του Υπουργειου των Οικονομικών, αφού δεν έχει ρητώς καταργηθεί από τις μεταγενέστερες διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, οι οποίες λόγω της φύσεως των ρυθμιζόμενων θεμάτων είναι γενικές. Τούτο άλλωστε συνάγεται και από το γεγονός ότι η ειδική αυτή διάταξη, η οποία περιορίζεται μόνο στο παράπτωμα της δωροδοκίας και για συγκεκριμένη κατηγορία υπαλλήλων, θεσπίσθηκε ***ειδικά για την αυστηρότερη αντιμετώπιση των υπαλλήλων του Υπουργείου των Οικονομικών στην αρμοδιότητα των οποίων ανάγεται η βεβαίωση και είσπραξη των δημοσίων εσόδων*** και ο έλεγχος εφαρμογής των σχετικών με τα θέματα αυτά διατάξεων επί των υπόχρεων φυσικών και νομικών προσώπων, επιχειρείται δε για λόγους δημοσίου συμφέροντος, αναγόμενους στην προστασία της υπηρεσίας και στην ομαλή διεξαγωγή της σχετικής ελεγκτικής διαδικασίας.

Το γεγονός ότι παραπέμπεται σε δίκη μια συγκεκριμένη κατηγορία υπαλλήλων, δεν παραβιάζει τη συνταγματική αρχή της ισότητας και της δικαστικής προστασίας, ούτε το δικαίωμα της προσωπικότητας, ούτε αντίκειται σε άλλη διάταξη του Συντάγματος ή της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, απαιτείται δε, να είναι αιτιολογημένη λόγω της φύσεως των αρμοδιοτήτων τους. Το Διοικ. Εφετείο Αθηνών με την απόφαση του έκρινε ότι από το σύνολο των διατάξεων του νέου ΥΚ δεν προκύπτει η κατάργηση όλων των προγενέστερων ειδικών διατάξεων, δεδομένου άλλωστε ότι η διάταξη του άρθρου 56 της παρ. 1 του ν. 2065/1992 ρυθμίζει εντελώς διαφορετική νομική κατάσταση από αυτήν της αυτοδίκαιης αργίας που ρυθμίζεται με τις διατάξεις των άρθρων 103 και 104 του ΥΚ (αν και το άρθρο 104 του ΥΚ, Ν. 2683/1992 αναφέρεται στη δυνητική αργία).

Εφόσον το άρθρο 56 παρ. 1 του Ν. 2065/1992 ορίζει ότι οι υπάλληλοι του Υπουργείου Οικονομικών για να τεθούν σε κατάσταση υποχρεωτικής αργίας αρκεί να συντρέχει η αντικειμενική προϋπόθεση της παραπομπής τους σε δίκη με την κατηγορία της δωροδοκίας ή δωροληψίας, η Διοίκηση έχει δέσμια αρμοδιότητα να προβεί στην ενέργεια αυτή. Δεν καταλείπεται από το νόμο η διακριτική ευχέρεια να μην προβεί στην αργία, δε δύναται να ενεργήσει διαφορετικά.[914]

Η σχετική διάταξη προκάλεσε διχογνωμία ως προς το ζήτημα αν για τη θέση του υπαλλήλου σε κατάσταση αυτοδίκαιης αργίας απαιτείται απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου ή όχι. Θεωρήθηκε ορθότερο ότι για την υπηρεσιακή αυτή μεταβολή ***δεν απαιτείται προηγούμενη απόφαση του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου, αφού η υποχρέωση αυτή δεν επιβάλλεται ούτε από το άρθρο 103 παρ. 4 του Σ,*** με την αιτιολογία ότι η συγκεκριμένη αυτοδίκαιη θέση σε αργία υπαλλήλου του Υπουργείου Οικονομικών λόγω της παραπομπής του σε δίκη με την κατηγορία της δωροληψίας, δεν αποτελεί διοικητικό μέτρο και δεν συμπεριλαμβάνεται μεταξύ των περιπτώσεων (οριστική παύση, υποβιβασμός), για τις οποίες απαιτείται κατά την ανωτέρω συνταγματική διάταξη, απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου.[915]

---

[913] Ο Ν. 2683/1999 με τον οποίο κυρώθηκε ο νέος Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων, συμπεριέλαβε σχετική διάταξη περί υποχρεωτικής θέσης σε αργία των υπαλλήλων του Υπουργείου των Οικονομικών.

[914] Το δυσμενές αυτό διοικητικό μέτρο δε λαμβάνεται κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους της Διοικήσεως, κατά συνέπεια δεν απαιτείται να τηρηθεί ο κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντ. τύπος της προηγούμενης ακρόασης, διότι η ακρόαση του υπαλλήλου και οι τυχόν εξηγήσεις του δεν μπορούν να ασκήσουν επίδραση στην απόφαση επιβολής του μέτρου.

[915] Βλ. όμως, και τις απόψεις του Σ. Παππά σε Ανδρονόπουλο - Μαθιουδάκη, Ερμηνεία ΥΚ, σελ. 200 σχετικά με το άρθρο 6 του ν. 2500/1953 για την ειδική περίπτωση διαθεσιμότητας κατ' απόκλιση από

4. Η ΔΥΝΗΤΙΚΗ ΑΡΓΙΑ

Πριν αναφερθώ στις προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν για να τεθεί ένας δημόσιος υπάλληλος σε δυνητική αργία, οφείλω να διευκρινίσω ότι σε αντιδιαστολή με την αυτοδίκαιη αργία, απαιτείται απαραίτητα προηγούμενη δικαστική απόφαση ή απόφαση ΥΣ, διότι κατά το άρθρο 103 παρ. 4 του Συντ. οι μόνιμοι υπάλληλοι δε μπορούν να παυθούν παρά μόνο με δικαστική απόφαση ή με απόφαση του αρμοδίου υπηρεσιακού συμβουλίου, άρα αυτή η διαδικασία πρέπει να ακολουθηθεί και στην περίπτωση ***της αργίας, η οποία αποτελεί προσωρινή παύση***. Το παρόν άρθρο διασφαλίζει τη μονιμότητα του υπαλλήλου στην οποία εμπεριέχεται και το δικαίωμα του να ασκεί τα νόμιμα καθήκοντά του. Αν ο υπάλληλος τεθεί σε αργία και κατά συνέπεια απομακρυνθεί έστω και προσωρινά, τόσο από τα κύρια, όσο και από τα παρεπόμενα καθήκοντά του, η μη άσκηση αυτών χωρίς τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις του νόμου, δηλ. χωρίς την προηγούμενη απόφαση του δικαστηρίου ή του υπηρεσιακού συμβουλίου, θα συνιστούσε παράνομη και αντισυνταγματική στέρηση αυτών. ***Η αρχή της νομιμότητας εξασφαλίζει στον υπάλληλο το δικαίωμα επί της άσκησης των καθηκόντων της θέσεως του, υπό την έννοια ότι δεν μπορεί η Διοίκηση να απαγορεύσει άμεσα ή έμμεσα τον υπάλληλο να ασκήσει τα καθήκοντα που ορίζει για τη θέση του και το βαθμό του ο νόμος, εκτός αν συντρέχουν οι περιπτώσεις της διαθεσιμότητας ή της αργίας.***

Ο χαρακτηρισμός της αργίας ως δυνητικής έχει την έννοια ότι το υπηρεσιακό συμβούλιο προκειμένου να εκδώσει τη σχετική απόφαση του, οφείλει καταρχήν να εξετάσει αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του νόμου, αλλά και να ερευνήσει αν το δημόσιο συμφέρον καθιστά αναγκαίο το εξαιρετικό αυτό διοικητικό μέτρο. Ειδικότερα οφείλει να σταθμίζει ***δύο έννομα αγαθά:*** α) ***της ευταξίας και της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας*** και β) ***της αξίας και της αξιοπρέπειας του τιμωρημένου υπαλλήλου,*** εν ολίγοις της προσωπικότητας του ως ανθρώπου, πολίτη και επιστήμονα, εν όψει βεβαίως και της ισχύος «του τεκμηρίου της αθωότητας» του πειθαρχικώς διωκόμενου (άρθρο 108 παρ. 2 στ' ΥΚ).

Το υπηρεσιακό συμβούλιο οφείλει να αναφέρει τα στοιχεία εκείνα που συνιστούν την αντικειμενική και υποκειμενική υπόσταση του παραπτώματος και ειδικότερα τα περιστατικά που το στοιχειοθετούν, να εξακριβώσει ***την υπαιτιότητα του δράστη,*** καθώς ***και να μνημονεύσει τους λόγους του δημόσιου συμφέροντος που συνηγορούν υπέρ της πρόσκαιρης απομάκρυνσης του,*** κρίνοντας αιτιολογημένα κατά πόσο, ενόψει του είδους και της σοβαρότητας του παραπτώματος που αποδίδεται σε αυτόν, το συμφέρον της υπηρεσίας επιβάλλει τη λήψη αυτού του προσωρινού και επείγοντος μέτρου που συνεπάγεται την προσωρινή μεν, αλλά άμεση απομάκρυνσή του από την άσκηση των καθηκόντων του.[916] Υποχρεούται να λάβει υπόψη του και να συνεκτιμήσει τα στοιχεία που προκύπτουν από τον υπηρεσιακό του φάκελο και αφορούν την όλη προσωπικότητα του και την εν γένει υπηρεσιακή του συμπεριφορά, όπως είναι οι παλαιές πειθαρχικές ή ποινικές καταδίκες, τα πειθαρχικά παραπτώματα που έχουν ήδη παραγραφεί, ώστε η αργία να μην προκαλέσει την

τις διατάξεις του ΥΚ και το άρθρο 23 του ΝΔ. 751/1970 για την περίπτωση της δυνητικής αργίας, διότι κατά την απόφαση του ΔΕΑ 419/1995, ΔιΔικ 1995, σελ. 891 από τις διατάξεις του άρθρου 56 του ν. 2065/1992 συνάγεται ότι η πράξη του Υπουργού των Οικονομικών περί θέσεως υπαλλήλων του υπουργείου σε κατάσταση αργίας εκδίδεται μετά από απόφαση του αρμοδίου Υπηρεσιακού Συμβουλίου. Αντίθετη είναι και η γνωμοδότηση της απόφ. 419/1995 του ΔιοικΕφΑθ. (ΔιΔικ. σελ 891, 1995), η οποία έκρινε ότι επειδή η συγκεκριμένη παραπομπή δεν συνιστά στέρηση της προσωπικής ελευθερίας, απαιτείται απόφαση του ΥΣ.

[916] ΣΕ 1476/1985, ΣΕ 730/1963, ΣΕ 4110, 4206/1986, ΣΕ 719/1988, ΣΕ 293/1966.

προσβολή της προσωπικότητας του.[917] Επομένως αν διαπιστωθεί ότι ο υπάλληλος που κρίνεται, προέβη σε πράξεις και παραλείψεις που συνδέονται αρρηκτα με τον τρόπο άσκησης των καθηκόντων του, οι οποίες εξέθεσαν σε σοβαρούς κινδύνους και ζημίωσαν το δημόσιο συμφέρον, με αποτέλεσμα να αρθεί η εμπιστοσύνη της υπηρεσίας προς το πρόσωπό του, επιβάλλεται η προσωρινή απομάκρυνσή του από την ενεργό υπηρεσία προς διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος.[918]

Σε δυνητική αργία τίθεται ο υπάλληλος στις εξής περιπτώσεις:

Α) ***Όταν υπάρχει εναντίον του εκκρεμής ποινική δίωξη για αδίκημα δυνάμενο να επισύρει την έκπτωσή του από το λειτούργημα***. Εκδίδεται διαπιστωτική πράξη περί της οριστικής έκπτωσης του υπαλλήλου, αν καταδικαστεί από ποινικό δικαστήριο αμετάκλητα, τουλάχιστον με ποινή πρόσκαιρης κάθειρξης ή σε οποιαδήποτε ποινή για πλημμελήματα που ορίζονται από το νόμο. Για τη θέση του σε δυνητική αργία απαιτείται ***να υπάρχει εις βάρος του ποινική εκκρεμοδικία μόνο για αδίκημα που μπορεί να τον οδηγήσει σε έκπτωση,*** ανεξαρτήτως της πορείας και της έκβασης της ποινικής δίκης.[919] Ειδική μνεία γίνεται για το αδίκημα της παράβασης του καθήκοντος, εξαιτίας του οποίου ο υπάλληλος δύναται να τεθεί σε δυνητική αργία, όχι σε περίπτωση άσκησης της ποινικής δίωξης, αλλά προβλέπεται και να έχει παραπεμφθεί στο ακροατήριο.

Β) ***Όταν ασκείται εναντίον του έγκυρη πειθαρχική δίωξη για παράπτωμα που μπορεί να επιφέρει την ποινή της οριστικής του παύσης.***[920] Δεν απαιτείται το πειθαρχικό παράπτωμα να είναι αποδεδειγμένο, αλλά αρκεί η έγερση σε βάρος του έγκυρης σε ότι αφορά τα εξωτερικά στοιχεία, πειθαρχικής αγωγής από την προϊσταμένη αρχή για ορισμένη παράβαση, η οποία δύναται να επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης και να πιθανολογείται βάσει των υπαρχόντων στοιχείων η ενοχή του διωχθέντος υπαλλήλου. Το αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο λαμβάνοντας υπόψιν του το είδος και τη σοβαρότητα του παραπτώματος που αποδίδεται στο διωχθέντα υπάλληλο, κρίνει εάν το συμφέρον της υπηρεσίας καθιστά αναγκαία την προσωρινή απομάκρυνση του από την άσκηση των καθηκόντων του μέχρι να περατωθεί η πειθαρχική δίκη με την έκδοση οριστικής απόφασης,[921] χωρίς να ερευνά την ουσιαστική βασιμότητα της πειθαρχικής δίωξης ή τη νομιμότητα των διοικητικών ενεργειών που προηγήθηκαν.[922]

Γ) ***Όταν υφίσταται βάσιμη υπόνοια για άτακτη διαχείριση, στηριζόμενη σε έκθεση της προϊστάμενης αρχής ή του αρμοδίου επιθεωρητή*** (άρθρο 155 του Ν. 1188/1981). Βάσιμη υπόνοια μπορεί να προκύψει και από έκθεση ελέγχου ορκωτού ελεγκτή - λογιστή.[923] Περί του βάσιμου ή μη της υπόνοιας άτακτης διαχείρισης που πρέπει να προκύπτει από έκθεση της προϊσταμένης του διαχειριστή αρχής ή του αρμοδίου Επιθεωρητού, κρίνει το αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο.[924] Αν δεν υπάρχει

---

[917] Βλ. άρθρο 5 παρ. 1 του Σ, άρθρο 57 ΑΚ, ΔΕΑ 163/1997, ΕΔΔ 1997, σελ. 456, 2294/1996, 67, 676/1990, Επιθεώρηση Νομολογίας 1990, σελ. 1659, ΣΕ 1047/1991, ΣΕ 140/1992. Μάλιστα η αποφ. ΣΕ 1506/1989 διατύπωσε την άποψη ότι το μέτρο αυτό δεν παραβιάζει το δικαίωμα της προσωπικότητας, ούτε αντίκειται σε άλλη διάταξη του Συντάγματος.

[918] Αποφ. 302/1998 του Τριμ. Διοικ. Εφετείου Αθηνών.

[919] ΔεφΑθην 302/1998 ΕΔΔΔΔ 1998, σελ. 708.

[920] Βλ. άρθρο 155 παρ. 1β Ν. 1188/1981, ΣΕ 1047/1991.

[921] ΣΕ 730/1963, ΣΕ 3003/1980, ΣΕ 719/1988.

[922] ΣΕ 3121/1987 ΝοΒ 1990, σελ. 908, ΣΕ 4110 - 4111 και 4206/1986, ΝοΒ 1989 σελ. 318, ΔεφΑθην 649/2002 ΔιΔικ 2003 σελ. 1483, ΔεφΑθην. 333/2002, ΔιΔικ 2003 σελ. 952.

[923] ΔΕφΑθην 34/2000 ΕΔΔΔΔ 2001, σελ. 175.

[924] Οι υπόλογοι δημοσίων χρημάτων ή υλικού με βάση το Ν. ΣΙΒ του 1852, άρθρο 208 παύονται προσωρινώς, εάν από τις πράξεις τους γεννηθεί κίνδυνος για την υπηρεσία που διαχειρίζονται ή

έκθεση του αρμόδιου Επιθεωρητή ή του προϊστάμενου που να ενισχύει την υπόνοια, η διαδικασία της θέσεως σε αργία δε θεωρείται νόμιμη. Ενώ, ***αν συντάχθηκε έκθεση απαλλακτική, η περί θέσεως σε αργία πράξη πρέπει να είναι ειδικώς αιτιολογημένη***. Μάλιστα στην τελευταία περίπτωση η θέση σε αργία έχει προληπτικό χαρακτήρα, διότι αποσκοπεί να αποδυναμώσει την προσπάθεια του υπαλλήλου να συγκαλύψει κάθε παράνομη δράση του περί τη διαχείριση ή να αντιδράσει στο ανακριτικό έργο. Η θέση του υπαλλήλου σε δυνητική αργία αποτελεί μια σύνθετη διοικητική ενέργεια, αφού προηγείται πάντα απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου.[925]

Σε δυνητική αργία τίθεται το μέλος του ΝΣΚ όταν εκκρεμεί εναντίον του:

Α) Ποινική δίωξη για έγκλημα που μπορεί να επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης και

Β) Πειθαρχική δίωξη για παράπτωμα που μπορεί να επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης.

Ο υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Υπηρεσιακού Συμβουλίου εκδίδει την πράξη της θέσης του μέλους σε προσωρινή αργία και της λήξης αυτής. ***Από τις αποδοχές του τεθέντος σε αργία παρακρατείται το 1/3 του μισθού,*** το οποίο αποδίδεται με απόφαση του ΥΣ αν απαλλαγεί αμετάκλητα από την κατηγορία και είναι δυνατό να του αποδοθεί με απόφαση του ίδιου του Συμβουλίου, αν καταδικασθεί για έγκλημα ή τιμωρηθεί για πειθαρχικό παράπτωμα που δεν συνεπάγονται την οριστική παύση (άρθρο 14 παρ. 5).

ΠΡΟΙΣΧΥΟΥΣΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΑΡΓΙΑΣ

4.1. Η ΔΥΝΗΤΙΚΗ ΑΡΓΙΑ ΤΟΥ ΝΔ/ΤΟΣ 1264/1942

Ειδική περίπτωση που προσομοιάζει με τη δυνητική αργία, ***προέβλεπε το ΝΔ. 1264/1942 για τους περιφερειακούς οικονομικούς εν γένει υπαλλήλους***. Σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θέσπιζε αυτό, ο οικείος επιθεωρητής που διεξήγαγε διοικητικές ανακρίσεις μπορούσε με αιτιολογημένη απόφαση του να θέσει προσωρινά εκτός διαχείρισης ή εκτός υπηρεσίας δημοσίους υπολόγους, για τους λόγους που αναφέρονται στο άρθρο 7 του ανωτέρω ΝΔ/τος, πάντα βέβαια με προηγούμενη απόφαση του αρμόδιου ΥΣ (άρθρο 3 παρ. 1 περ. στ΄).

Ειδικότερα τα άρθρα 120 και 121 του προϊσχύοντος Ν. 1811/1951 (ΦΕΚ 141/1951 τ. Α.) προέβλεπαν την περίπτωση ατάκτου διαχείρισης, ως λόγο θέσης σε αργία, με πράξη του Υπουργού. Το Ν/Δ 1264/1942 αφορούσε διοικητικό συντηρητικό, προσωρινό, ειδάλλως προφυλακτικό μέτρο, λαμβανόμενο υπό τη μορφή του κατεπείγοντος, με το οποίο οι Οικονομικοί Επιθεωρητές αποκτούσαν το δικαίωμα να θέτουν «εκτός υπηρεσίας» περιφερειακούς οικονομικούς υπαλλήλους, εξαιτίας της προκύπτουσας εις βάρος τους υπόνοιας ότι ενεργούσαν με δόλο ή βαρειά αμέλεια, χάριν διασφαλίσεως της δημόσιας υπηρεσίας. Η προσωρινότητα του μέτρου επέβαλλε την ταχεία ενέργεια των σχετικών εξακριβώσεων που προκαλούσαν τη θέση των υπαλλήλων σε αργία.[926] Παρατηρήθηκε ότι σε ορισμένες περιπτώσεις μείζονος σημασίας, όπως είναι η ύπαρξη σκανδαλώδους ενέργειας ή παράλειψης ή η ύπαρξη

ανακαλυφθούν στην υπηρεσία τους αταξίες που προκαλούν υπόνοιες καταχρήσεως ή που κωλύουν τον έλεγχο. Η προσωρινή παύση ή θέση σε αργία ενεργείται από την προϊσταμένη του υπόλογου αρχή ή του οικονομικού επιθεωρητή ή της αρμόδιας διοικητικής αρχής.

[925] ΣΕ 730/1963, ΔΕΑ 302/1998, ΕΔΔ 1998, σελ. 708, 1574/1995.

[926] ΑΣΔΥ 128/1953.

υπόνοιας άτακτης διαχείρισης,[927] ήταν συνάδουσα πλήρως με το σκοπό του νόμου, η επείγουσα και άμεση θέση του υπαίτιου υπαλλήλου σε κατάσταση προσωρινής αργίας ***με εντολή του προϊσταμένου του ή του οικονομικού επιθεωρητή,*** εφόσον είχε προηγηθεί απόφαση του ΥΣ. Η εντολή, όμως αυτή έπρεπε να τίθεται εντός εύλογου χρόνου κατά την κοινή πείρα και λογική, λόγω του κατεπείγοντος, υπόψη του ΥΣ για να αποφασίσει θετικά ή αρνητικά.[928]

Ο υπάλληλος που με απόφαση του Οικονομικού Επιθεωρητή τέθηκε εκτός υπηρεσίας, μπορούσε να επανέλθει στα καθήκοντα του μόνο κατόπιν αποφάσεως του Υπουργού Οικονομικών. Κατά της απόφασης που επέβαλλε το δυσμενές αυτό διοικητικό μέτρο, προβλεπόταν «έφεση» ως ενδικοφανής προσφυγή[929] ενώπιον του Υπουργού Οικονομικών.

Επειδή ***η αργία του προϊσχύοντος Ν. 1811/1951 συνεπαγόταν τη στέρηση του 1/4 των αποδοχών, ετύγχανε βαρύτερη και δυσμενέστερη της θέσεως εκτός διαχειρίσεως από τον Οικονομικό Επιθεωρητή, βάσει της οποίας ο υπάλληλος είχε δικαίωμα να λάβει το σύνολο των αποδοχών του.***[930] Μάλιστα για το θέμα των αποδοχών του εκτός διαχειρίσεως τιθέμενου υπολόγου ή εκτός υπηρεσίας τιθέμενου υπαλλήλου, ο Χρ. Φθενάκης φρονούσε ότι οι ανωτέρω υπάλληλοι βρίσκονταν σε ευνοϊκότερη θέση από εκείνους που είχαν τεθεί σε κατάσταση αργίας, θεωρώντας μικρότερης σημασίας και βαρύτητας την ιδιάζουσα αυτή κατάσταση από την κατάσταση της αργίας με αποτέλεσμα να καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ο διατελών εκτός υπηρεσίας έπρεπε να λαμβάνει τα ¾ των αποδοχών του, όπως και οι υπάλληλοι που βρίσκονταν σε κατάσταση αργίας.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και το μη ισχύον πλέον ***άρθρο 23 του Ν./Δτος 750/1971,*** που καταργήθηκε ρητά με το άρθρο 31β' του Ν. 417/1976, το οποίο όριζε ότι μόνιμος υπάλληλος που επέδειξε κακοήθη διαγωγή ή ασυμβίβαστη προς τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα συμπεριφορά ή παρέβη τα καθήκοντά του «εκ δόλιας προαιρέσεως ή ασύγγνωστου αμέλειας», με απόφαση του Πρωθυπουργού ή του αρμόδιου υπουργού μπορούσε να τεθεί σε αργία, διάρκειας από ένα μήνα μέχρι τρεις. Η υπηρεσία του υπαλλήλου είχε υποχρέωση να παραπέμψει την υπόθεση στο οικείο ΥΣ, το οποίο αποφάσιζε πριν λήξει ο χρόνος της αργίας για την απόλυση ή μη του υπαλλήλου. Χαρακτηριστικό στοιχείο αυτής της αργίας ήταν η μη αναγκαιότητα της πρόβλεψης προηγούμενης απόφασης του υπηρεσιακού συμβουλίου για να τεθεί ο υπάλληλος στη δυσάρεστη αυτή κατάσταση, γεγονός που οδήγησε στην κήρυξη της ρύθμισης ως αντισυνταγματικής από το ΣΕ με την υπ' αριθμ. 723/1978 απόφαση του.

Στο σημείο αυτό μπορεί να προστεθούν ***τα άρθρα 9 και 10 του Ν/Δτος 2500/1953*** που όριζαν ότι με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία εκδιδόταν ύστερα από αιτιολογημένη πρόταση του αρμόδιου υπουργού, μόνιμοι υπάλληλοι που βρίσκονταν στον 5ο βαθμό και ανωτέρω, αν διαπιστωνόταν ότι δεν διέθεταν την αναγκαία επάρκεια ή καταλληλότητα, ή δεν επεδείκνυαν το αναγκαίο στην υπηρεσία πνεύμα συνεργασίας με τους συναδέρφους τους ή τον προϊστάμενο τους υπουργό, μπορούσαν να τεθούν με ΒΔ για ένα εξάμηνο σε «διαθεσιμότητα», έννοια που ταυτίζεται με την αργία, με δυνατότητα παράτασης αυτής για έξι μήνες

---

[927] Η λήψη του έκτακτου αυτού διοικητικού μέτρου κρίθηκε νόμιμη, ενόψει της εφαρμογής της γενικής αρχής του εφικτού ή του ανέφικτου, θεωρία που υποστηρίζει ο καθηγητής Αντ. Τάχος. Βλ. Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 1996, σελ. 437 - 438, άποψη που υιοθετεί κατά καιρούς και το ΣΕ 1597/1996.
[928] ΣΕ 2496/1965, ΣΕ 1300/1967.
[929] ΣΕ 2159/1989.
[930] ΑΣΔΥ 1417/1953.

ακόμη (βλ. ανωτέρω το σχετικό χωρίο της διατριβής για τη διαθεσιμότητα). Μετά τη λήξη της παράτασης της «διαθεσιμότητας» η υπόθεση εισαγόταν υποχρεωτικώς από τον αρμόδιο υπουργό στο οικείο Υπηρεσιακό Συμβούλιο με το ερώτημα της απόλυσης.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και ***η αργία των μονίμων υπαλλήλων των Τ.Τ.Τ.*** Αν τελούσαν σε δικαστική προφυλάκιση ή είχαν καταδικασθεί για αδίκημα σε φυλάκιση ή εκδόθηκε εις βάρος τους δικαστική απόφαση στέρησης των πολιτικών τους δικαιωμάτων, γινόταν δεκτό ότι ευρίσκονταν σε αργία και παρέμειναν σε αυτή, μέχρι το οικείο πειθαρχικό συμβούλιο αποφανθεί αν συνέτρεχε περίπτωση πειθαρχικής απόλυσης. Για τους υπαλλήλους που απηλλάγησαν της ποινικής κατηγορίας ή αθωώθηκαν κρινόμενοι ως μη απολυτέοι, η κατάσταση της αργίας λογιζόταν ότι δεν υπήρξε ποτέ.[931] Κατά τη διάρκεια της αργίας ο υπάλληλος δεν είχε αξίωση επί του μισθού, χωρίς τούτο όμως, να σημαίνει και οριστική στέρηση των αποδοχών του. Εδώ υπήρχε η διαφοροποίηση ότι αν το εικαζόμενο πταίσμα αποδεικνυόταν αβάσιμο, ο υπάλληλος είχε δικαίωμα να μισθοδοτηθεί, αν αποδεικνυόταν βάσιμο, ήταν δικαιολογημένη η στέρηση των αποδοχών του, εν τούτοις και μετά τη βεβαίωση του πταίσματος ή και πριν τούτο εξακριβωθεί, ένεκα λόγων επιείκειας συνεχιζόταν η πληρωμή του όλου ή μέρους των αποδοχών του, κατά το σύνολο ή τμήμα του χρόνου αργίας ή καταβάλλονταν οι αποδοχές, είτε πλήρεις, είτε εν μέρει μετά την κρίση της αρμόδιας αρχής περί του εικαζόμενου πταίσματος.[932]

5. ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΘΕΣΗΣ ΣΕ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΑΡΓΙΑΣ

Η βασική συνέπεια της αργίας είναι ***η απομάκρυνση του υπαλλήλου από τη θέση του που συνεπιφέρει εντούτοις τη δικαιολογημένη αποχή του από την ενεργό άσκηση των καθηκόντων του, χωρίς να λύεται η υπαλληλική του σχέση***.[933] Σύμφωνα δε με την απόφαση 632/1969 του ΑΣΔΥ ο υπάλληλος που έχει τεθεί σε αργία συνεπεία επιβληθείσης σε αυτόν της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσεως, αν περάσει άπρακτη η προθεσμία ασκήσεως προσφυγής, λύεται η υπαλληλική σχέση, ωστόσο ο ΔΥ εξακολουθεί να τελεί σε κατάσταση αργίας, διατηρώντας τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα μέχρι να του κοινοποιηθεί η πράξη απόλυσης του και συνεπώς δεν δικαιούται των αποδοχών του για το διάστημα από της λήξεως της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής μέχρι της κοινοποιήσεως της περί απολύσεως απόφασης.

Αν ο υπάλληλος τεθεί σε αργία, συνεπεία ποινικής δίωξης που απολήξει σε οποιαδήποτε καταδίκη, ή συνεπεία πειθαρχικής δίωξης που καταλήξει σε επιβολή εις βάρος του πειθαρχικής ποινής τουλάχιστον προστίμου αποδοχών τριών μηνών, ο χρόνος της αργίας δεν συνυπολογίζεται ως χρόνος πραγματικής υπηρεσίας. Αν όμως, δεν επιβληθεί καμία πειθαρχική ποινή σε βάρος του, τότε ο χρόνος της αυτοδίκαιης και δυνητικής αργίας δεν αφαιρείται, αλλά συνυπολογίζεται για τη μισθολογική εξέλιξη του στα μισθολογικά κλιμάκια, βάσει του άρθρου 6 παρ. 4 του ν. 1505/1984,[934] το οποίο παραπέμπει στο άρθρο 160 παρ. 1 του ΥΚ (ΠΔ 611/1977,

---

[931] Σχετικός ο Ν. 3811 του 1929, άρθρο 65, αλλά και η ΑΠ 440/1938.

[932] Μιχάλη Δένδια «Διοικητικό Δίκαιο», εκδόσεις Παπαζήση, 1944, σελ. 309 - 310.

[933] Διατηρώντας τη δημοσιοϋπαλληλική του ιδιότητα, υφίσταται τους ανάλογους περιορισμούς εκείνου που έχει τεθεί σε διαθεσιμότητα, τους προβλεπόμενους στα άρθρα 51 - 54 του ΥΚ, δηλ. απαγορεύεται η εκ μέρους του άσκηση ιδιωτικού έργου με αμοιβή, η συμμετοχή του στη διοίκηση ανώνυμης εταιρίας, η άσκηση της δικηγορίας και η κατοχή περισσοτέρων από μια θέση Βλ. άρθρο 31 του ΥΚ: ΑΣΔΥ 1221/1962.

[934] Η εξέλιξη αυτή υποχρεώνει το αρμόδιο, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 2 του ν. 1505/1984, όργανο για την έκδοση των σχετικών με τη μισθοδοσία του υπαλλήλου πράξεων, να αναμορφώνει τις πράξεις

Α'198) που ορίζει ότι: «Εις τον προς προαγωγήν των δημοσίων υπαλλήλων απαιτούμενον χρόνον υπηρεσίας δεν υπολογίζεται πέραν των άλλων περιπτώσεων που προβλέπει ο νόμος και ο χρόνος κατά τον οποίο τίθεται ο υπάλληλος σε κατάσταση αργίας επελθούσης ένεκα πειθαρχικής διώξεως, η οποία απέληξε σε πειθαρχική ποινή τουλάχιστον προστίμου αποδοχών τριών μηνών».

Ωστόσο από το σύνολο των προαναφερθέντων διατάξεων, δεν προκύπτει ότι η θέση του υπαλλήλου σε αργία, συνεπεία εις βάρος του εκκρεμούς πειθαρχικής δίωξης και προ της εκδόσεως της οριστικής απόφασης του πειθαρχικού οργάνου., αποκλείει τη μισθολογική εξέλιξη του, όσο χρονικό διάστημα η πειθαρχική διαδικασία παραμένει εκκρεμής. Αντιθέτως το αρμόδιο για τη μισθοδοσία όργανο οφείλει να συνυπολογίσει, ως χρόνο πραγματικής υπηρεσίας, τον χρόνο κατά τον οποίο ο υπάλληλος έχει τεθεί σε αργία συνεπεία πειθαρχικής δίωξης, τόσο για την κατάταξη και την περαιτέρω εξέλιξη του υπαλλήλου στα μισθολογικά κλιμάκια, όσο και για τον αρχικό υπολογισμό και την προσαύξηση του επιδόματος χρόνου υπηρεσίας.[935]

Το περιεχόμενο της συγκεκριμένης υπηρεσιακής μεταβολής είναι δυσμενές, βλαβερό για τον υπάλληλο, αφού θίγει δικαιώματα ή συμφέροντά του. Επισύρει έστω και πρόσκαιρα το στοιχείο της έντονης ηθικής μομφής και μείωσης σε εκείνον που τελεί σε αργία. Πέραν των δυσάρεστων υπηρεσιακών συνεπειών υφίσταται και σημαντική οικονομική ζημία με τη μερική στέρηση των αποδοχών. Ειδικότερα, ***η θέση σε υποχρεωτική ή δυνητική αργία συνεπάγεται την παρακράτηση, σύμφωνα με τα ισχύοντα (ΥΚ άρθρο 105 παρ. 2, ΚΔΚ άρθρο 109 παρ. 2), του 1/2 των αποδοχών του,*** το οποίο μπορεί να αποδοθεί με αιτιολογημένη απόφαση του ΥΣ[936] στον υπάλληλο, εφόσον απαλλαγεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση ή τιμωρηθεί με πειθαρχική ποινή κατώτερη από την οριστική παύση ή απαλλαγεί από κάθε πειθαρχική ευθύνη ή αποδειχθεί αβάσιμη η υπόνοια για άτακτη διαχείριση.[937] ***Η είσπραξη του υπολοίπου 1/2 των αποδοχών αποτελεί δημόσιο δικαίωμα του υπαλλήλου που τέθηκε σε αργία.***[938] Στον υπάλληλο που επιβλήθηκε η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης για το παράπτωμα της αδικαιολόγητης αποχής από την εκτέλεση των καθηκόντων του, δεν καταβάλλονται αποδοχές αργίας

Κατά τη διάρκεια της αργίας δεν καταβάλλεται το επίδομα προβληματικών και παραμεθόριων περιοχών, το επίδομα των διαχειριστικών λαθών, το επίδομα θέσης, το επίδομα πληροφορικής, το αντίστοιχο της ειδικής απασχόλησης και το

που αφορούν την κατάταξη και την περαιτέρω εξέλιξη του υπαλλήλου στα μισθολογικά κλιμάκια βάσει των διατάξεων του Ν. 1505/1984 και του Ν. 1810/1988 και τον αρχικό υπολογισμό και την προσαύξηση του επιδόματος χρόνου υπηρεσίας, αφαιρώντας τον χρόνο της αργίας. Βλ. ΣΕ 3907/1996.

[935] ΔΕΑ 645/1990 συνυπολογίζεται για μισθολογικό κλιμάκιο ο χρόνος της δυνητικής ή υποχρεωτικής αργίας μετά από ακύρωση από το ΣΕ πειθαρχικής αποφάσεως.

[936] Δεόντως αιτιολογημένη: ΣΕ 959/1965.

[937] Κατά τα προϊσχύοντα άρθρα 193 του ΥΚ (Π.Δ. 611/1977, Α'198, 121 του ν. 1811/1951 (ΦΕΚ 141/1951 τ. Α.) οριζόταν ότι: «Εκ των αποδοχών του εις αργίαν υπαλλήλου παρακρατείται το εν τέταρτον (1/4) των αποδοχών, δυνάμενον να αποδοθεί εις αυτόν κατόπιν αποφάσεως του υπηρεσιακού συμβουλίου, εάν απαλλαγεί δυνάμει τελεσιδίκου αποφάσεως από οποιαδήποτε ποινή ή τιμωρηθεί δια πειθαρχικής ποινής κατωτέρας της οριστικής παύσεως, είτε τέλος αποδειχθεί αβάσιμος η περί ατάκτου διαχειρίσεως υπόνοια». Η ίδια ρύθμιση αφορούσε το δημοτικό ή κοινοτικό υπάλληλο που τίθεται σε αργία. Το προϊσχύον άρθρο 156 του ν. 1188/1981 όριζε ότι καταβάλλονταν τα 3/4 του μισθού, ενώ το υπόλοιπο 1/3 αποδιδόταν στο δημοτικό ή κοινοτικό υπάλληλο, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που ίσχυαν για τους υπαλλήλους του Δημοσίου.

[938] Βλ. Άρθρα 92 παρ. 1 και 193 του ΥΚ, ΣΕ 332/1982. Εκτός αν του έχει επιβληθεί η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης λόγω αδικαιολόγητης αποχής από την εκτέλεση των καθηκόντων του, οπότε δεν δικαιούται ούτε αποδοχές αργίας.

κίνητρο απόδοσης. Στις αποδοχές αργίας ενεργούνται οι κρατήσεις των κανονικών αποδοχών, με εξαίρεση τις ασφαλιστικές εισφορές υπέρ του Δημοσίου και του ΤΑΔΚΥ, δεδομένου ότι ο χρόνος της αργίας δε θεωρείται συντάξιμη υπηρεσία, εκτός αν επακολούθησε αθώωση ή απαλλαγή του θιγόμενου υπαλλήλου.[939]

Η παρακράτηση των αποδοχών διενεργείται υπέρ του Μετοχικού Ταμείου Πολιτικών Υπαλλήλων, τις οποίες ο υπάλληλος επανακτά με δική του μέριμνα, μετά από απόφαση του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου. Όποιος έχει τεθεί σε αργία στερείται κατά τη διάρκεια της ποινής του μέρος του μισθού του και τα διάφορα επιδόματα που λαμβάνουν οι ομοιόβαθμοι συνάδελφοι του, οπότε σε περίπτωση αποκαταστάσεως του, δύναται να ζητήσει με ευθεία αγωγή τα ποσά που έχουν περικοπεί.[940]

Η προϊσχύουσα πρόβλεψη της καταβολής των 3/4 των αποδοχών στους υπαλλήλους που τίθενται σε αργία συνιστά άνιση μεταχείριση σε βάρος των υπαλλήλων που τίθενται σε διαθεσιμότητα χωρίς υπαιτιότητα τους. Γι' αυτό έπρεπε να υπολογισθεί ενόψει της αρχής της διορθωτικής ισότητας και για αυτούς τα ¾ των αποδοχών. ***Με βάση τον ισχύοντα ΥΚ καταβάλλεται πια στους τελούντες σε αργία υπαλλήλους το ήμισυ των αποδοχών τους***, ρύθμιση που δεν συνιστά άνιση μεταχείριση σε βάρος τους, διότι αυτή η μεταβολή της υπηρεσιακής τους κατάστασης οφείλεται σε δική τους υπαιτιότητα, σε αντίθεση με τους τελούντες σε διαθεσιμότητα υπαλλήλους που δεν έχουν καμία υπαιτιότητα.

Η παρακράτηση συνεχίζεται ακόμη και μετά την αυτοδίκαιη επαναφορά του υπαλλήλου στην ενέργεια, εφόσον αυτός δεν εμφανίζεται μέσα σε εύλογο κατά την «κρίση αγαθού ανδρός» χρόνο προς ανάληψη υπηρεσίας, διατελών διαφορετικά σε υπαιτιότητα για τη μη παροχή των υπηρεσιών του μετά την πάροδο του χρόνου αυτού.[941] Ειδικότερα μόλις δημοσιευθεί η απόφαση του ΣΕ που ακυρώνει την απόλυση του, ο υπάλληλος οφείλει να επανέλθει στην υπηρεσία του. Αν περιμένει πρώτα να κοινοποιηθεί σε αυτόν η απόφαση του δικαστηρίου ή να προσκληθεί προς ανάληψη υπηρεσίας, θεωρείται ότι από υπαιτιότητα του δεν παρέχει υπηρεσία και κατά συνέπεια δεν έχει δικαίωμα να λάβει μισθό για το χρονικό διάστημα της αδικαιολόγητης αποχής, εκτός βέβαια από την περίπτωση που αποδείκνυε ότι για λόγους ανωτέρας βίας δεν μπόρεσε να εκπληρώσει αυτή την υποχρέωση του.[942] Η υπαιτιότητα του δεν αίρεται ακόμη και αν η διοίκηση γνώριζε ότι είχε αρθεί η αργία, οπότε μπορούσε να ενημερώσει τον υπάλληλο να προσέλθει στη θέση και πριν την πάροδο του εύλογου αυτού χρόνου. Έτσι εφόσον ο υπάλληλος αθωώθηκε με δικαστική απόφαση που κατέστη τελεσίδικη και δεν επανήλθε αυτοδικαίως στην υπηρεσία, αλλά προέβη σε μεταγενέστερο χρόνο σε όχληση τούτης με σχετική αίτηση του για την επαναφορά του σε αυτή, νομίμως περικόπηκαν οι αποδοχές που θα ελάμβανε από το χρόνο τελεσιδικίας της απόφασης μέχρι την όχληση του. Αν μετά την όχληση του, η υπηρεσία δεν προέβη σε ενέργειες για την επαναφορά του, δικαιούται τις νόμιμες αποδοχές του.[943]

6. Η ΧΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΑΡΓΙΑΣ

Κατά τα άρθρα 104 παρ. 5 του ΥΚ και 108 παρ. 5 του ΚΔΚ (άρθρο 192 παρ. 3 του Π.Δ. 611/1977) η αργία αρχίζει παρά μόνο από της κοινοποιήσεως της

---

[939] Άρθρο 2 παρ. 8 και 11 του Ν. 2703/1999, άρθρο 11 παρ. 7 του Π/Δτος 166/2000.
[940] ΑΠ 1641/1987, ΣΕ 242/1990.
[941] ΣΕ 3861/1973.
[942] ΣΕ 1327/1970.
[943] ΣΕ 3681/1973.

σχετικής πράξεως[944] στον υπάλληλο. Ομοίως και η επαναφορά του αρχίζει από την κοινοποίηση της πράξης αυτής στον υπάλληλο (άρθρο 105 παρ. 2 και 3 Ν 1188/1981). Από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων συνάγεται ότι το υπηρεσιακό συμβούλιο υποχρεούται να αποφανθεί περί της συνεχίσεως της αργίας ή της επαναφοράς του υπαλλήλου, ***αν παρέλθει ένα έτος από τη θέση του σε αργία***.[945] Μάλιστα προς το συμφέρον του υπαλλήλου, αίρεται αυτοδικαίως, αν παρέλθουν δύο έτη από την έκδοση της απόφασης θέσεως του υπαλλήλου σε αργία.

Παλαιότερες διατάξεις διαχώριζαν τη διάρκεια ισχύος της αυτοδίκαιης αργίας και της δυνητικής. Προβλεπόταν η υποχρέωση του υπηρεσιακού συμβουλίου να αποφανθεί για τη συνέχιση ή όχι της δυνητικής αργίας μετά την πάροδο έτους από τη θέση του υπαλλήλου σε αυτή. Αν είχε αποφανθεί καταφατικά, η αργία συνεχιζόταν επ' αόριστο, χωρίς να ήταν απαραίτητο το υπηρεσιακό συμβούλιο να επαναλαμβάνει την κρίση του κάθε φορά που συμπληρωνόταν το δωδεκάμηνο διάστημα αργίας. Η αργία γινόταν αόριστης διάρκειας και έληγε με έναν από τους νόμιμους τρόπους.[946] Υποστηριζόταν η άποψη ότι η πάροδος έτους από τη θέση σε δυνητική αργία λόγω εκκρεμούς ποινικής κατηγορίας, μέχρι να λήξει η εκκρεμοδικία, δεν υποχρέωνε το υπηρεσιακό συμβούλιο να αποφανθεί περί της συνεχίσεως ή μη αυτής, η οποία εξακολουθούσε να υφίσταται αορίστως μέχρι την έκδοση της απόφασης του ποινικού δικαστηρίου.

Η υποχρέωση να αποφασίσει αν θα συνεχιζόταν ή όχι η αργία υπήρχε μόνο στις περιπτώσεις άσκησης πειθαρχικής δίωξης ή βάσιμης υπόνοιας για άτακτη διαχείριση. Ενδεχόμενη καθυστέρηση στην έκδοση της απόφασης δεν συνεπαγόταν την επαναφορά του υπαλλήλου στην υπηρεσία, ούτε έθετε ζήτημα αναδρομικότητας, αλλά η κατάσταση της αργίας εξακολουθούσε να υφίσταται και μετά τη συμπλήρωση του έτους. Αν ***το υπηρεσιακό συμβούλιο παρέλειπε να προβεί στην έκδοση σχετικής απόφασης,*** τότε γινόταν αποδεκτό ότι προέβαινε σε παράνομη συμπεριφορά με τη μορφή ***της παράλειψης της οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας*** (άρθρο 45 παρ. 4 ΠΔ. 18/1989), η οποία συνεπαγόταν την αναζήτηση της τυχόν πειθαρχικής ή ποινικής ευθύνης του. Παράλληλα ο τεθείς σε αργία υπάλληλος για την κατάσταση του οποίου όφειλε να αποφασίσει το ΥΣ είχε το δικαίωμα να διεκδικήσει την προκύπτουσα διαφορά των αποδοχών.[947]

Αν ο υπάλληλος τίθεται σε αργία λόγω εκκρεμούς ποινικής και πειθαρχικής δίωξης και επακολουθεί αργότερα καταδικαστική ποινική απόφαση που δεν οδηγεί, όμως σε έκπτωσή του, αίρεται μεν αυτοδίκαια η κατάσταση της αργίας, κατά το μέρος που στηρίζεται στην εκκρεμή ποινική δίωξη, εξακολουθεί όμως να υφίσταται νόμιμα, κατά το μέρος που στηρίζεται στην εκκρεμή ακόμη πειθαρχική δίωξη. Το ίδιο ισχύει για τον υπάλληλο που έχει τεθεί σε κατάσταση αργίας ένεκα πειθαρχικής δίωξης εναντίον του, δεν απαλλάσσεται από αυτή την κατάσταση αν κηρυχτεί αθώος από της αποδοθείσης κατηγορίας με ποινική απόφαση στην οποία αναφέρεται ότι παραμένει ακέραιη η πειθαρχική του ευθύνη.[948] Όταν επέλθει και η οριστική

---

[944] Διοικ. Εφετείο Αθ. 644/1990, ΣΕ 3, 1226, 1643/1966, ΣΕ 3161/1994.
[945] Απόφ. ΑΣΔΥ 1662/1955.
[946] ΕΣ Ι Τμ. 622/1989 ΔιΔικ 1990 σελ. 224.
[947] Βλ. άρθρα 41, 105 παρ. 2. Ωστόσο από καμιά διάταξη νόμου δεν προβλέπεται το δικαίωμα άσκησης του ένδικου βοηθήματος της προσφυγής ενώπιον του ΣΕ, κατά της πράξεως του υπηρεσιακού συμβουλίου περί αρνήσεως απόδοσης των παρακρατηθεισών αποδοχών κατά τη διάρκεια της αργίας, βλ. ΣΕ 9580/1996, ΣΕ 649, 4635/1987 και ΑΠ 1641/1987 περί μη απόδοσης κατόπιν ασκήσεως αγωγής των παρακρατηθέντων ποσών, πριν την ακύρωση της πράξεως θέσεως σε αργία.
[948] ΣΕ 730/1963.

πειθαρχική απόφαση που θα απαλλάσσει τον υπάλληλο ή του επιβάλλει ποινή κατώτερη της οριστικής παύσης, αίρεται η κατάσταση της δυνητικής αργίας. Αν αντίθετα επιβληθεί η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσεως, τότε η αργία μετατρέπεται αυτοδίκαια σε υποχρεωτική και ο υπάλληλος μεταπίπτει από την κατάσταση της δυνητικής αργίας σε αυτή της υποχρεωτικής αργίας δυνάμει του άρθρου 191 παρ. 3 του ΥΚ.

Ο τεθείς σε αργία υπάλληλος του Κράτους, των ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ δεν επανέρχεται αυτοδικαίως σε ενέργεια, αλλά επαναφέρεται με τις διαπιστωτικές πράξεις των προαναφερθέντων οργάνων. Κατ' εξαίρεση δεν απαιτείται τέτοια πράξη, αλλά επανέρχεται αυτοδικαίως στην υπηρεσία, μόλις τελεσιδικήσει η ποινική απόφαση που δεν συνεπάγεται έκπτωση ή μόλις τελεσιδικήσει η πειθαρχική απόφαση που δεν επιβάλλει την ποινή της οριστικής παύσης. ***Για την καταβολή των πλήρων αποδοχών του μετά τη λήξη της αργίας απαιτείται βεβαίωση εγκατάστασης στην υπηρεσία*** (άρθρο 105 παρ. 2 Ν 1188/1981).

7. Η ΤΥΧΗ ΤΩΝ ΠΑΡΑΚΡΑΤΗΘΕΝΤΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ ΤΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ ΛΟΓΩ ΕΠΑΝΑΦΟΡΑΣ ΤΟΥ ΣΕ ΕΝΕΡΓΕΙΑ

Η επαναφορά του υπαλλήλου σε ενέργεια σημαίνει ότι ο υπάλληλος αναλαμβάνει εκ νέου την ενεργό υπηρεσία, χωρίς να θεωρείται ο χρόνος της αργίας ως χρόνος διακοπής. Για το χρονικό διάστημα της απουσίας του από την υπηρεσία του, λόγω του επιβληθέντος εις βάρος του, του διοικητικού μέτρου της αργίας μετά στερήσεως μέρους των αποδοχών του ή της επιβληθείσης πειθαρχικής ποινής της προσωρινής παύσης μετά στερήσεως όλων των αποδοχών του ή της επελθούσης αυτοδικαίως εκπτώσεως του, συνεπεία αμετακλήτου ποινικής καταδίκης, δικαιούται του μισθού του και των εν γένει αποδοχών του, εάν η επιβάλλουσα την πειθαρχική ποινή, απόφαση ή η ποινική καταδικαστική απόφαση εξαφανισθεί κατόπιν ασκήσεως και αποδοχής επιτραπέντος ένδικου μέσου.

Ο υπάλληλος επανέρχεται αυτοδικαίως στην ενεργό υπηρεσία, αν προκειμένου περί ποινικής δίωξης, εξεδόθη οριστική απόφαση του ποινικού δικαστηρίου μη επαγομένη έκπτωση, προκειμένου δε περί πειθαρχικής δίωξης, εξεδόθη απόφαση μη επαγομένη απόλυση αυτού. ***Τεκμαίρεται ότι το διάστημα αυτό, άνευ υπαιτιότητας του δεν προσέφερε υπηρεσίες και η επάνοδος του ισοδυναμεί με τη χωρίς διακοπή αυτοδικαίως επερχόμενη ενεργό υπηρεσία του και χωρίς την προηγούμενη έκδοση πράξεως εκ μέρους της Διοίκησης.*** Για την απόληψη του μισθού του, δεν απαιτείται παρεμβολή του υπηρεσιακού συμβουλίου, εκτός και αν ο δημόσιος υπάλληλος είχε τεθεί δυνητικώς σε αργία.[949]

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι σε περίπτωση που ο υπάλληλος απαλλαγεί ή αθωωθεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση ή με βούλευμα ή τιμωρηθεί με πειθαρχική ποινή κατώτερη της οριστικής παύσης ή παυθεί η πειθαρχική ή η ποινική του δίωξη ή ακυρωθεί η πειθαρχική απόφαση ή αποδειχθεί αβάσιμη η υπόνοια της άτακτης διαχείρισης και επανέλθει στην ενέργεια, ***το υπηρεσιακό συμβούλιο δύναται να αποδώσει τις αποδοχές που παρακρατήθηκαν κατά τη διάρκεια της αργίας, όχι ως αποζημίωση για παράνομη πράξη της Διοικήσεως κατά τα άρθρα 105 του Εισ. ΝΑΚ. και 297 και 298 του ΑΚ, αλλά ως ποσό καθυστερούμενο, οφειλόμενο απευθείας από το νόμο.***[950] Μάλιστα σε περίπτωση ακυρώσεως με δικαστική απόφαση της κατά διακριτική ευχέρεια εκδιδόμενης πράξεως του αρμόδιου

[949] ΑΠ 1422/1990, ΕΕΝ 1991 σελ. 596.
[950] ΑΠ 1641/1987.

υπηρεσιακού συμβουλίου με την οποία εκφράζει την άρνηση του να επιστρέψει στον υπάλληλο τις παρακρατηθείσες αποδοχές του χρόνου αργίας, το εν συνεχεία επιλαμβανόμενο της σχετικής αγωγής του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, διοικητικό δικαστήριο, οφείλει να ερευνήσει αν μετά την ακύρωση της πράξεως αυτής, η Διοίκηση επανήλθε και εξέδωσε νεωτέρα απόφαση, η οποία διακόπτει τον αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ ακυρωθείσης ζημιογόνου πράξεως και επελθούσης στον ενάγοντα ζημίας.

Η απόδοση των παρακρατηθέντων ποσών είναι κατά ρητή αναφορά, ***δυνητική και όχι υποχρεωτική για τη Διοίκηση***. Η σχετική κρίση απόκειται στη διακριτική ευχέρεια του υπηρεσιακού συμβουλίου, του αποκλειστικώς αρμόδιου οργάνου να αποφαίνεται επί αιτημάτων αποδόσεως αποδοχών που έχουν παρακρατηθεί, το οποίο σε περίπτωση λήψης απορριπτικής απόφασης, πρέπει να αιτιολογήσει[951] ειδικώς την κρίση του, περιγράφοντας λεπτομερώς τους λόγους που συνετέλεσαν στην αυτοδίκαιη αργία και να επικαλεστεί συγκεκριμένους λόγους υπαίτιας συμπεριφοράς του υπαλλήλου ή άλλων ειδικών συνθηκών που δικαιολογούν τη στέρηση των αποδοχών του. Η κρίση του βασίζεται επί των πραγματικών περιστατικών, τα οποία συνέτρεξαν για τη στοιχειοθέτηση της ποινικής ή πειθαρχικής ευθύνης, της βαρύτητας αυτών και της επιδράσεως τους επί της εν γένει υπηρεσιακής υπόστασης του υπαλλήλου, μετά από εκτίμηση της αντικειμενικής ύπαρξης του αδικήματος, του βαθμού υπαιτιότητας του υπαλλήλου στη δημιουργία εκείνων των λόγων που προκάλεσαν τη θέση του σε αργία, των συνθηκών υπό τις οποίες τελέσθηκε το αδίκημα και των αιτίων που το προκάλεσαν.[952]

Εδώ πρέπει να ξεκαθαρίσουμε το εξής: ότι η μη επιστροφή των αποδοχών που παρακρατήθηκαν δεν ισοδυναμεί με την επιβολή οιονεί ποινής, αλλά σκοπό έχει να συγκεκριμενοποιηθεί η επίμεμπτη συμπεριφορά του τιμωρηθέντος ως αιτίας που δικαιολογημένα οδήγησε στην αυτοδίκαιη αργία αυτού, με τον παράλληλο παραδειγματισμό και συνετισμό του ιδίου και των συναδέρφων του, χωρίς να γίνεται λόγος περί υπερβάσεως της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης.[953] Το υπηρεσιακό συμβούλιο καλούμενο να αποφανθεί περί αποδόσεως ή μη των παρακρατηθεισών ποσών του υπαλλήλου που έχει τεθεί σε αργία, δεσμεύεται μεν από την κρίση του ποινικού δικαστηρίου ως προς την ύπαρξη ή ανυπαρξία των πραγματικών γεγονότων που αποδέχεται αυτό,[954] πλην όμως, η τυχόν αμετάκλητη ποινική απόφαση ή το αμετάκλητο απαλλακτικό δικαστικό βούλευμα ή η ποινική αθώωση του υπαλλήλου δεν συνεπάγεται απαραίτητα την υποχρέωση της Διοίκησης να αποδώσει τα παρακρατηθέντα.[955] Ακόμη και αν η απόφαση είναι αθωωτική, το υπηρεσιακό συμβούλιο μπορεί να αρνηθεί την επιστροφή, εφόσον τα ίδια περιστατικά στοιχειοθετούν την πειθαρχική ευθύνη του υπαλλήλου.[956] Η Διοίκηση δεν κωλύεται να εφαρμόσει το διοικητικό νόμο και να αποδώσει τις περαιτέρω ενδεχομένως διοικητικές ευθύνες του τελευταίου, εκτιμώντας πρωτίστως τη φύση και τη βαρύτητα

---

[951] ΣΕ 162/1978.

[952] Σχετικές αποφάσεις: ΣΕ 81/1972, ΣΕ 42/1975, ΣΕ 3751/1981, ΣΕ 3769/1984, ΣΕ 219/1990, ΣΕ 1577/1992, ΔικΔικ 1993 σελ. 1220, μη απόδοση παρακρατηθέντος ποσού αποδοχών του εν αργία διατελέσαντος υπαλλήλου, εκτιμωμένων της αντικειμενικής ύπαρξης του αδικήματος, του βαθμού υπαιτιότητας του υπαλλήλου κλπ., ΔεφΑθην 1575/1989 ΔικΔικ 1990, σελ. 1074.

[953] Διοικ. Εφετείο Αθηνών 1575/1989.

[954] ΔεφΑθην. 2595/1995 ΔιΔικ 1996, σελ. 1176.

[955] Η ΣΕ 3754/1989 αποφαίνεται ότι η πειθαρχική δίκη είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική.

[956] ΔεφΑθην 4072/1991, ΔιΔικ 1993, σελ. 371.

των πειθαρχικών αδικημάτων του, αρνούμενο να επιστρέψει τα παρακρατηθέντα.[957] ***Εάν η πράξη για τη θέση του υπαλλήλου σε αργία ακυρωθεί για ουσιαστικούς λόγους και όχι για τυπική πλημμέλεια, η Διοίκηση οφείλει να αποδώσει στον υπάλληλο το παρακρατηθέν τμήμα των αποδοχών του.***[958]

Επίσης και σε περίπτωση παραγραφής του πειθαρχικού αδικήματος και απαλλαγής του υπαλλήλου από το πειθαρχικό συμβούλιο συνεπεία αυτής, δεν έχει υποχρέωση η Διοίκηση να επιστρέψει τις παρακρατηθείσες αποδοχές.[959] Υπάρχει όμως, και ο αντίλογος από σωρεία αποφάσεων του ΣΕ που υποστηρίζει ότι δεν είναι νόμιμα αιτιολογημένη η απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου περί μη απόδοσης του παρακρατηθέντος ποσού, σε περίπτωση παραγραφής των πειθαρχικών αδικημάτων για τα οποία τέθηκε σε δυνητική αργία ο υπάλληλος, διότι εξέλαβε ως αποδεδειγμένη την τέλεση των πειθαρχικών αδικημάτων, ενώ το αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο έκρινε μόνο για την παραγραφή.[960] Είναι επαρκώς αιτιολογημένη η απόφαση περί μη απόδοσης του παρακρατηθέντος, λόγω θέσης σε αργία, τμήματος των αποδοχών υπαλλήλου, όταν αναφέρεται σε συγκεκριμένες ενέργειες και παραλείψεις αυτού, μαρτυρούσες ολιγωρία, βαρειά αμέλεια και αδιαφορία για την άσκηση των καθηκόντων του, οι οποίες αν και δεν ανάγονται στην πειθαρχική του τιμωρία λόγω παραγραφής, ωστόσο δικαιολογούν τη θέση του σε αργία.[961]

Επειδή δεν λογίζεται ως «απαλλαγή» του υπαλλήλου η παύση της ποινικής δίωξης εναντίον του λόγω παραγραφής του αδικήματος,[962] το υπηρεσιακό συμβούλιο μπορεί να αρνηθεί την επιστροφή των αποδοχών, εάν διεπράχθησαν πειθαρχικά αδικήματα που διαπιστώθηκαν με απόφαση του πειθαρχικού συμβουλίου.[963] Ανάλογο σκεπτικό ακολουθήθηκε και όταν το ποινικό δικαστήριο δέχθηκε μεν την ανυπαρξία των εν λόγω πραγματικών περιστατικών, ο πειθαρχικός όμως δικαστής, εκτιμώντας ελεύθερα τα αποδεικτικά στοιχεία, μπορεί να καταλογίσει στον υπάλληλο πειθαρχικό παράπτωμα και να εξακολουθεί να υφίσταται η πειθαρχική του ευθύνη,[964] αρνούμενος συνεπώς την επιστροφή των παρακρατηθέντων αποδοχών.

8. ΤΑ ΕΝΝΟΜΑ ΕΝΔΙΚΑ ΜΕΣΑ ΠΟΥ ΠΡΟΣΒΑΛΛΟΥΝ ΤΙΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Οι πειθαρχικές αποφάσεις διατυπώνονται εγγράφως. Για να είναι πλήρεις και νομότυπες θα πρέπει να εμπεριέχουν απαραίτητα στο σώμα τους τα εξής στοιχεία:

Α) Πρέπει να μνημονεύεται ο τόπος και ο χρόνος της έκδοσης τους. Β) Πλήρη καταγραφή του ονοματεπώνυμου, της ιδιότητας και του βαθμού του κρινόμενου υπαλλήλου. Γ) Καταγραφή του ονοματεπώνυμου, της ιδιότητας και του βαθμού του πειθαρχικώς προϊσταμένου ή των μελών του υπηρεσιακού συμβουλίου. Δ) Λεπτομερή αναφορά στα στοιχεία που συνιστούν την αντικειμενική και υποκειμενική υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος, προσδιορισμένα κατά τόπο και χρόνο. Ε) Σημείωση αν έχει υποβληθεί ή όχι απολογία από τον υπάλληλο. ΣΤ) Οι

---

[957] ΣΕ 678/1957, ΣΕ 959/1960, ΣΕ 2611/1988, ΣΕ 738/1995, ΣΕ 3769/1984, ΣΕ 162/1978, ΣΕ 959/1969, ΔΕΑ 2595/1995, ΔιΔικ 1996, σελ. ΣΕ 1176, αλλά και ΔΕΑ 402/1993, ΕΔΚΑ 1994 σελ. 41 απόρριψη αγωγής κληρονόμων για απόδοση των παρακρατηθέντων, διότι προϋπόθεση της αποδόσεως είναι η απαλλαγή του θανόντος υπαλλήλου με τελεσίδικη ποινική απόφαση.
[958] Γνωμ. ΝΣΚ 418/1997.
[959] ΣΕ 2611/1988.
[960] ΣΕ 1577/1992, ΣΕ 219/1990, ΣΕ 3769/1984, ΣΕ 3751/1981, ΣΕ 574/1977, ΣΕ 1555, 2317/1973.
[961] ΣΕ 2729/1968.
[962] Γνωμ. ΝΣΚ 284/1998.
[963] ΔεφΑθην 2261/1988 ΔιΔικ 1989 σελ. 552.
[964] ΣΕ 708/1989, ΣΕ 914/1991, ΣΕ 2448/1992.

αποφάσεις πρέπει να είναι αιτιολογημένες. Ζ) Καταγράφεται η αντίθετη γνώμη των μελών του Υ.Σ. που μειοψήφησαν. Η) Καταχωρείται η ποινή που επιβάλλεται ή η απαλλαγή του υπαλλήλου.

Οι πειθαρχικές αποφάσεις υπογράφονται από τον πειθαρχικό προϊστάμενο ή από τον Πρόεδρο και το Γραμματέα του Υ.Σ. που τις εκδίδουν. Κοινοποιούνται στους διωκόμενους υπαλλήλους, στους οποίους γνωστοποιούνται και τα ένδικα μέσα που έχουν δικαίωμα να ασκήσουν, καθώς και ο επιτρεπτός χρόνος άσκησης τους. Παράλληλα κοινοποιούνται και στα ανώτερα πειθαρχικά όργανα που δικαιούνται να ασκήσουν το ένδικο μέσο της ένστασης. Η τυχόν παράλειψη αυτών των ενεργειών μπορεί οδηγήσει σε ακυρότητα των αποφάσεων.

Επειδή όμως, οι πειθαρχικές αποφάσεις, ακόμη και αν είναι τύποις νόμιμες, ενδέχεται να είναι εσφαλμένες, είτε ως προς την ερμηνεία ή εφαρμογή του νόμου, είτε ως προς τη διαπίστωση και εκτίμηση των πραγματικών γεγονότων και να αδικούν τον υπάλληλο ή να βλάπτουν τη διοίκηση, θεωρήθηκε ορθό, προς διασφάλιση της αδιάβλητης απονομής του δικαίου, να προβλέπεται η δυνατότητα κρίσης των πειθαρχικών αποφάσεων και σε δεύτερο βαθμό από ανώτερη πειθαρχική δικαιοδοσία. Στο πλαίσιο εκδήλωσης της αρχής του κράτους δικαίου χορηγείται από τον ΥΚ το δικαίωμα άσκησης των ένδικων μέσων, όπως διατυπώνεται ειδικότερα στο άρθρο 20 του Συντάγματος. Στην πειθαρχική διαδικασία, ***ένδικα μέσα λέγονται τα νομικά μέσα με τα οποία επιτρέπεται στον υπάλληλο που τιμωρήθηκε ή στη διοίκηση, να αμφισβητήσουν την ορθότητα μιας πειθαρχικής απόφασης και να τη φέρουν σε νέα κρίση ενώπιον πειθαρχικού οργάνου ανώτερης δικαιοδοσίας,*** ζητώντας την εξαφάνιση δηλ. την ακύρωση ή τη μεταρρύθμιση - τροποποίηση της.

Τα ένδικα μέσα ασκούμενα από τον τιμωρημένο υπάλληλο ή από τη διοίκηση, αποδίδουν σφάλμα στην προσβαλλόμενη απόφαση. Αναφέρονται περιοριστικά στα άρθρα 142, 143 και 144 του ΥΚ και είναι ***η «ένσταση» που αντικατέστησε, ως ορθότερη για τη διοικητική διαδικασία την «έφεση», η επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας, η προσφυγή στο ΣΕ και η αίτηση ακυρώσεως του άρθρου 95 παρ. 1 του Σ.***

Δικαστικά ένδικα μέσα που ασκούνται ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών δικαστηρίων είναι η προσφυγή και η αίτηση ακυρώσεως, ενώ ενώπιον των αρμοδίων υπηρεσιακών - πειθαρχικών συμβουλίων είναι η ένσταση. Διακρίνονται, επίσης σε ***τακτικά*** και μόνο η επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας είναι ***έκτακτο*** που ασκείται εναντίον ορισμένων αποφάσεων[965] και για ορισμένους λόγους. Τέλος διαχωρίζονται σε ***ανασταλτικά και μη ανασταλτικά ένδικα μέσα. Ανασταλτικά ονομάζονται τα ένδικα μέσα, των οποίων η προθεσμία για την άσκηση και η άσκηση τους, αναστέλλει αυτοδικαίως την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης.*** Τέτοια ένδικα μέσα είναι η ένσταση και η προσφυγή, στις περιπτώσεις που η τελευταία ασκείται κατά πειθαρχικών αποφάσεων, οι οποίες επιβάλλουν την ποινή της προσωρινής ή οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού.[966] Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις η προσφυγή έχει μη ανασταλτικό χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι η άσκηση ή η προθεσμία άσκησης της δεν αναστέλλει την εκτέλεση της πειθαρχικής

---

[965] Το ένδικο μέσο της πειθαρχικής διαδικασίας ανήκει στην κατηγορία των μη μεταβιβαστικών ενδίκων μέσων, διότι ασκείται ενώπιον του ίδιου πειθαρχικού οργάνου που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πειθαρχική απόφαση.

[966] Βλ. άρθρο 144 του ΥΚ παρ. 3, όπως αντικαταστάθηκε από την παρ. 8 του άρθρου 15 του Ν. 2839/2000, αλλά και τα άρθρα 243 παρ. 7, 244 παρ. 4 ΥΚ και 42 του ΠΔ 18/1989. Η προθεσμία άσκησης της προσφυγής αναστέλλεται και από την 1η έως την 31η του Αυγούστου σύμφωνα με το άρθρο 4 του 2474/1997.

απόφασης. Μη ανασταλτικό χαρακτήρα έχει και η αίτηση ακυρώσεως. Για να ανασταλεί η εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης που προσβάλλεται με αίτηση ακυρώσεως πρέπει να υποβληθεί αίτηση αναστολής στην ειδική επιτροπή αναστολών που λειτουργεί στο ΣΕ ή στο Διοικητικό Εφετείο (ΔΕ), η οποία θα κρίνει αν συντρέχει ή όχι λόγος να χορηγηθεί αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πειθαρχικής απόφασης. Επίσης το ΣΕ και το Διοικητικό Εφετείο μπορούν να αναστείλουν την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, αν κρίνουν ότι πιθανολογείται ανεπανόρθωτη βλάβη του προσφεύγοντα ή ευδοκίμηση της προσφυγής, εκτός αν λόγοι δημόσιου συμφέροντος αποκλείουν τη χορήγηση της αναστολής.

Το παραδεκτό των ενδίκων μέσων εξετάζεται αυτεπάγγελτα. Ειδικότερα, εξετάζεται αν η πειθαρχική απόφαση είναι δεκτική προσβολής με το συγκεκριμένο ένδικο μέσο, κατόπιν αν υπάρχει νομιμοποίηση αυτού που το ασκεί και τέλος, αν το ένδικο μέσο ασκήθηκε εμπρόθεσμα και νομότυπα. Εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις του παραδεκτού των ενδίκων μέσων, όπως αναγράφονται αποκλειστικά στον ΥΚ, προχωρούμε στην έρευνα της νομικής και ουσιαστικής βασιμότητας αυτών. Είναι νομικώς βάσιμα τα ένδικα μέσα, όταν τα γεγονότα που επικαλούνται, αποτελούν πράγματι σφάλμα της προσβαλλόμενης απόφασης, ενώ είναι ουσιαστικά βάσιμα, αν οι συγκεκριμένοι λόγοι στους οποίους στηρίζονται αυτά, μπορούν να αποδειχθούν.

Οι πειθαρχικές δικαιοδοσίες ουσίας είναι δύο βαθμών. Οι αποφάσεις της πρωτοβάθμιας δικαιοδοσίας υπόκεινται σε κύριο έλεγχο νομιμότητας και ουσίας ενώπιον της δευτεροβάθμιας δικαιοδοσίας, με την άσκηση ένδικων μέσων. Ένδικο βοήθημα άσκησης ελέγχου μόνο νομιμότητας αποτελεί η αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣΕ και των Διοικητικών Εφετείων.

8.1. Η ΕΝΣΤΑΣΗ ΩΣ ΕΝΔΙΚΟ ΜΕΣΟ

Η ένσταση αποτελεί ενδικοφανή διοικητική προσφυγή, η οποία συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας και ουσίας της πειθαρχικής απόφασης.[967] Ασκείται από τον τιμωρημένο υπάλληλο με σκοπό να επιτύχει τη μείωση της πειθαρχικής ποινής που του επιβλήθηκε ή την αθώωση του. Με την ένσταση η εν λόγω πειθαρχική υπόθεση υπόκειται σε νέα κρίση ενώπιον του αρμόδιου υπηρεσιακού - πειθαρχικού συμβουλίου που ασκεί δικαιοδοσία σε δεύτερο βαθμό και το οποίο, επειδή περιβάλλεται με μεγαλύτερη εμπειρία και κατά τεκμήριο ορθότερη κρίση, θεωρείται ότι καταλήγει στην έκδοση δικαιότερης και ενδεχομένως ορθότερης τελειωτικής απόφασης.

Ασκείται εντός της αποκλειστικής προθεσμίας των 30 ημερών (όχι πλέον είκοσι 20) από την κοινοποίηση της απόφασης είτε υπέρ ή κατά του υπαλλήλου, ενώ για όσους διαμένουν στην αλλοδαπή παρατείνεται η προθεσμία κατά τριάντα ημέρες.[968] Το γεγονός που κινεί την προθεσμία για την άσκηση της ένστασης, είναι η κοινοποίηση της πειθαρχικής απόφασης στον τιμωρημένο υπάλληλο ή η περιέλευση αυτής στα όργανα που δικαιούνται να ασκήσουν ένσταση υπέρ της διοίκησης ή και υπέρ του υπαλλήλου.

---

[967] Βλ. ΣΕ 1820/1977, άρθρο 158 παρ. 7, άρθρο 25, ΚΔΔ και Τάχο Α. «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 2003, σελ. 794 επ, «Ερμηνεία ΚΔΔ, 2003, σελ. 463 επ. Όταν το δευτεροβάθμιο πειθαρχικό όργανο κρίνει την ένσταση, εξετάζει εκ νέου κατ΄ ουσία την πρωτοβάθμια απόφαση, αποδεχόμενο νέους νομικούς και πραγματικούς ισχυρισμούς και νέα αποδεικτικά στοιχεία που επικαλείται ο υπάλληλος.

[968] Η παράταση των τριάντα ημερών είναι υποχρεωτική, εφόσον βεβαιώνεται επισήμως η διαμονή του υπαλλήλου στο εξωτερικό, όπως σχετικά αναφέρουν ο Τάχος και ο Συμεωνίδης στην «Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα», εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1999, σελ. 938.

Κατά τα άρθρα 15 παρ. 6 του Ν. 2839/2000 και 141 του Ν. 3528/2007 τα υπηρεσιακά συμβούλια και το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, όταν κρίνουν ένσταση του υπαλλήλου ή του ανώτερου πειθαρχικώς προϊσταμένου υπέρ του, δεν μπορούν να χειροτερέψουν τη θέση του με την επιβολή βαρύτερης ποινής.[969] Όταν κρίνουν ένσταση υπέρ της διοίκησης δε μπορούν να επιβάλλουν ελαφρότερη ποινή από αυτή που επιβλήθηκε. Όταν κρίνεται ένσταση τόσο από τον υπάλληλο, όσο και υπέρ της διοίκησης, το πειθαρχικό συμβούλιο τις κρίνει από κοινού και δε δεσμεύεται ως προς τη βαρύτητα της ποινής που θα επιβάλει. Η προθεσμία και η άσκηση της ένστασης αναστέλλουν την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, εκτός αν πρόκειται για αποφάσεις που επιβάλλουν την ποινή της οριστικής ή προσωρινής παύσης ή της στέρησης του δικαιώματος προς προαγωγή.

Δικαιούνται να ασκήσουν ***ένσταση ενώπιον του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου*** [970] ***ή του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου:***

Α) ***Ο υπάλληλος κατά του οποίου επιβλήθηκε πειθαρχική ποινή.***

Β) ***Υπέρ της Διοίκησης ή του ΟΤΑ ή υπέρ του υπαλλήλου, κάθε ανώτερος πειθαρχικός προϊστάμενος,*** ανώτερος κατά βαθμό αυτού που εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση, αν κρίνει ότι ο υπάλληλος που τιμωρήθηκε είναι αθώος ή η ποινή που του επιβλήθηκε είναι άδικη. Η ρύθμιση αυτή κρίθηκε αναγκαία, διότι ο υπάλληλος που διώκεται αδίκως, προστατεύεται από τις αυθαίρετες κρίσεις των πειθαρχικών οργάνων. Η προστασία αυτή παρέχεται προς το συμφέρον του ιδίου του υπαλλήλου, αλλά και της διοίκησης.[971] Στον αντίποδα, ένσταση υπέρ της Διοίκησης μπορεί να ασκηθεί και κατά των απαλλακτικών αποφάσεων, αποτρέποντας την οποιαδήποτε προσπάθεια ατιμωρησίας του υπόλογου δημοσίου υπαλλήλου. Επίσης ένσταση ενώπιον του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου δικαιούνται να ασκήσουν ***υπέρ της Διοίκησης, ο Υπουργός, ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας, οι πρόεδροι των ΔΣ των ΝΠΔΔ και ο γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης*** (παρ. 4 και 5 του άρθρου 141 του ΥΚ), ανεξαρτήτως από το ύψος και το είδος της ποινής που επιβλήθηκε, ακόμη δε και στην περίπτωση αθώωσης και απαλλαγής του υπαλλήλου. Αν πρόκειται για υπάλληλο ΝΠΔΔ, ένσταση νομιμοποιείται να ασκήσει υπέρ της διοίκησης ή υπέρ του υπαλλήλου, ***ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου του νομικού προσώπου και ο Υπουργός ή ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας που ασκεί εποπτεία στο νομικό πρόσωπο.***

Με βάση τα άρθρα 141 και 142 του ΥΚ του Ν. 3528/2007 ***με ένσταση προσβάλλονται:***

---

[969] Όταν το δευτεροβάθμιο πειθαρχικό όργανο επανεξετάζει μια πειθαρχική απόφαση, κατόπιν ακυρώσεως από το ΣΕ της πρωτοβάθμιας αποφάσεως, δε μπορεί να επιβάλλει πειθαρχική ποινή μεγαλύτερη από αυτή που επέβαλλε το πρωτοβάθμιο όργανο σύμφωνα με την υπ' αριθμ. αποφ. 1067/1979 του ΣΕ. Αν το δευτεροβάθμιο πειθαρχικό όργανο επιβάλλει μεγαλύτερη ποινή από αυτή που επέβαλλε το πρωτοβάθμιο, η δεύτερη ποινή θεωρείται ότι επιβλήθηκε παράνομα, καθιστώντας έγκυρη την πρώτη.

[970] Βλ. Μαρίνου Αναστάσιου «Τα βασικά του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου» εκδ. Σάκκουλα, 1996 και 1999, Αθήνα - Κομοτηνή, Κυριακόπουλου Ηλία «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 1954, 1958 και 1962 τόμος Γ' έκδοση 4η, Θεσσαλονίκη, αλλά και ΣΕ 3716/1996, ΣΕ 3692/1995. Η ένσταση που ασκείται κατά απόφασης πειθαρχικώς προϊσταμένου απευθύνεται στο υπηρεσιακό συμβούλιο που είναι αρμόδιο κατά το χρόνο άσκησης της ένστασης και όχι κατά το χρόνο διάπραξης του πειθαρχικού αδικήματος και κατατίθεται στην υπηρεσία που έχει εκδώσει την προσβαλλόμενη απόφαση.

[971] Ο Τσάτσος Θ. στο έργο του «Εισήγησις επί του ιζ' κεφαλαίου του προσχεδίου νόμου «περί υπαλληλικού κώδικος», έκδοση Εθνικού Τυπογραφείου, 1949, σελ. 75, υποστηρίζει ότι η σύννομη εφαρμογή των πειθαρχικών κανόνων είναι δικαίωμα του υπαλλήλου που συμφέρει παράλληλα και τη διοίκηση.

1) ***Οι αποφάσεις των πειθαρχικώς προϊσταμένων,*** εκτός αυτών που ορίζονται στο άρθρο 142 παρ. 2 περ. α', καθώς και ***των συλλογικών οργάνων του άρθρου 119 του ισχύοντος ΥΚ,*** δηλ. ***των διοικητικών συμβουλίων των ΝΠΔΔ***. Οι αποφάσεις του υπουργού, του προϊσταμένου ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, του διοικητή του Αγίου Όρους και του προέδρου συλλογικού οργάνου που ασκεί τη διοίκηση ΝΠΔΔ,[972] οποιαδήποτε ποινή και αν επιβάλλουν, προσβάλλονται αποκλειστικώς με προσφυγή στο ΣΕ. Η ρύθμιση αυτή υιοθετήθηκε με την αιτιολογία ότι τα όργανα που τις εκδίδουν, είναι ανώτατοι προϊστάμενοι, όπως τους χαρακτήρισε η απόφ. 1552/1990 του ΣΕ, επομένως ευρισκόμενοι στην ανώτατη βαθμίδα της ιεραρχίας, αποκλείουν από οποιοδήποτε άλλο μονομελές ή συλλογικό όργανο την αρμοδιότητα να επανεξετάσει την πειθαρχική υπόθεση.

2) Οι αποφάσεις των υπηρεσιακών συμβουλίων που κρίνουν σε πρώτο βαθμό[973] ***προσβάλλονται με ένσταση ενώπιον του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου.*** Ο υπάλληλος που τιμωρήθηκε, δικαιούται να υποβάλει ένσταση στο Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο κατά των καταγνωστικών αποφάσεων του Υπηρεσιακού Συμβουλίου μόνο για τις πειθαρχικές ποινές που αναγράφονται στο νόμο (άρθρο 141 παρ. 2), όπως στις περιπτώσεις επιβολής προστίμου αποδοχών δύο μηνών[974] και άνω, της στέρησης του δικαιώματος για προαγωγή, του υποβιβασμού, της προσωρινής και οριστικής παύσης.

Όσον αφορά το προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου προβλέπεται η προσβολή με ένσταση των πειθαρχικών αποφάσεων των μονομελών πειθαρχικών οργάνων ενώπιον των υπηρεσιακών συμβουλίων που εκδικάζουν τις ενστάσεις του μονίμου προσωπικού, η οποία ασκείται από τον υπάλληλο που τιμωρήθηκε, εντός της προθεσμίας πέντε ημερών από την κοινοποίηση σε αυτόν της πειθαρχικής απόφασης.

8.2. Η ΕΠΑΝΑΛΗΨΗ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΚΗΣ

Αν και η πειθαρχική δίκη είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική, μάλιστα η τελευταία όσο εκκρεμεί δεν αναστέλλει υποχρεωτικά την πειθαρχική διαδικασία, ωστόσο αν για την ίδια υπόθεση εκδίδονται εκ διαμέτρου αντίθετες ποινικές και πειθαρχικές αποφάσεις, βάσει των οποίων ο υπάλληλος τιμωρείται από την μεν ποινική απόφαση, ενώ απαλλάσσεται από την προτέρα χρονικά πειθαρχική απόφαση ή η πειθαρχική απόφαση εκδίδεται χωρίς να λάβει υπόψη της την ποινική απόφαση, προκαλείται σύγκρουση που επιλύεται με την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας. Είναι έκτακτο ένδικο μέσο που χωρεί με σκοπό την αποκατάσταση της ουσιαστικής νομιμότητας, διασφαλίζοντας τα συμφέροντα, τόσο της ίδιας της Διοίκησης, όσο και του διωκόμενου υπαλλήλου.

Ο υπάλληλος μπορεί να τιμωρηθεί για την ίδια πράξη ποινικά και πειθαρχικά αν συντρέχουν οι αντικειμενικές και υποκειμενικές προϋποθέσεις του ποινικού και συνάμα του πειθαρχικού αδικήματος. Είναι δυνατή όμως, η ποινική

---

[972] Ενδεικτικά αναφέρω ως ανώτατα μονομελή όργανα των συλλογικών οργάνων του άρθρου 119, το Διοικητή του ΤΕΒΕ, ΙΚΑ, ΟΑΕΔ κλπ. ή αν δεν υπάρχει, το ΔΣ του ΝΠΔΔ.

[973] Ορθώς υποστηρίχθηκε ότι σε ένσταση ενώπιον του δευτεροβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου υπόκεινται τόσο οι αποφάσεις των πρωτοβάθμιων υπηρεσιακών συμβουλίων που εκδόθηκαν μετά την 1/1/2001, όσο και εκείνες που εκδόθηκαν σε χρόνο προγενέστερο, πλην κοινοποιήθηκαν μετά τη χρονολογία αυτή. Βλ. ΝΣΚ. Γν. 169/2001, ΝΣΚ. Νομ. Δελ. 2001 σελ. 28.

[974] Δεν ισχύει πλέον η ρύθμιση του άρθρου 15 παρ. 6 του Ν. 2839/2000 (τελευταίο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 142 του ισχύοντος ΥΚ), που προέβλεπε την υποβολή ένστασης από τον υπάλληλο που τιμωρήθηκε σε περίπτωση επιβολής της πειθαρχικής ποινής του προστίμου αποδοχών ενός μήνα και άνω.

απαλλαγή του, χωρίς να αποκλείεται η πειθαρχική τιμωρία του, αν διαπιστωθεί ότι υπέπεσε σε πειθαρχικό παράπτωμα.

Το ένδικο μέσο της επανάληψης της πειθαρχικής διαδικασίας ασκείται με αίτηση ενώπιον του οικείου ή του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, στο οποίο υπάγεται ο υπάλληλος κατά το χρονικό διάστημα της τέλεσης του αδικήματος, μέσα στην αποκλειστική προθεσμία του ενός έτους που αρχίζει από τότε που κατέστη αμετάκλητη η καταδικαστική ή αθωωτική ποινική απόφαση.[975]

Συνοπτικά αναφέρω ότι σύμφωνα με τις παρ. 4 και 5 του άρθρου 114 του ΥΚ, η πειθαρχική διαδικασία επαναλαμβάνεται στις εξής περιπτώσεις:

1) Αν εκδοθεί απαλλακτική πειθαρχική απόφαση ή απόφαση που επιβάλλει ποινή κατώτερη της οριστικής παύσης και κατόπιν εκδοθεί αμετάκλητη καταδικαστική ποινική απόφαση που επισύρει την επιβολή της ποινής της οριστικής παύσης, ο υπουργός ή ο Γ.Γ. της περιφέρειας που εποπτεύει το ΝΠΔΔ ή το Διοικητικό Συμβούλιο του ΝΠΔΔ μπορούν να ζητήσουν την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας.

2) Αν εκδοθεί καταδικαστική πειθαρχική απόφαση που επιβάλλει οποιαδήποτε ποινή και κατόπιν εκδοθεί αμετάκλητη αθωωτική ποινική απόφαση ή απαλλακτικό βούλευμα,[976] ο υπάλληλος που τιμωρήθηκε πειθαρχικώς δύναται να ζητήσει την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας. Αντίθετα δεν αναγνωρίζεται το δικαίωμα της επανάληψης της πειθαρχικής διαδικασίας, αν η αμετάκλητη ποινική αθωωτική απόφαση εκδόθηκε πριν την πειθαρχική.[977] Ωστόσο η υπ' αριθμ. 1597/1996 του ΣΕ επιτρέπει στο θιγόμενο υπάλληλο να ζητήσει την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας στην περίπτωση που το ΣΕ, δεχόμενο την προσφυγή του, εξαφανίζει την πειθαρχική ποινή που του επέβαλλε το πρωτοβάθμιο πειθαρχικό όργανο.

3) Αν εκδοθεί προγενέστερη χρονικά καταδικαστική ποινική απόφαση, οριστική ή τελεσίδικη και έπειτα καταδικαστική πειθαρχική απόφαση, χωρίς όμως τούτη να λάβει υπόψιν την πρώτη. Έτσι δεν επιτρέπεται επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας, εφόσον το πειθαρχικό όργανο για να αποφανθεί επί της ουσίας της υποθέσεως, εκτίμησε τα προκύπτοντα πραγματικά περιστατικά από την ποινική δίκη που μεσολάβησε.[978]

8.3. Η ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΩΣ ΕΝΔΙΚΟ ΜΕΣΟ

Το άλλο τακτικό ένδικο μέσο είναι η προσφυγή ουσίας, η οποία ασκείται μετά την κατάργηση του ΑΣΔΥ, ενώπιον του ΣΕ[979] και η οποία συνήθως καλείται

---

[975] Στην πράξη το έτος αρχίζει από τότε που το περιεχόμενο της απόφασης γνωστοποιείται στη Δημόσια Διοίκηση, η οποία οφείλει να συμμορφωθεί προς αυτή, ειδάλλως προβαίνει σε παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας που μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως. Βλ. Μαρίνου Αναστάσιου «Τα βασικά του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου», εκδ. Σάκκουλα, 1996, σελ. 192, Αθήνα - Κομοτηνή.

[976] Δεν λαμβάνεται υπόψη για την επανάληψη της πειθαρχικής απόφασης η αθώωση του υπαλλήλου λόγω αμφιβολιών ή λόγω του άρσης του αξιοποίνου κατά τον ΠΚ.

[977] ΣΕ 408/1970, ΣΕ 1133/1954.

[978] ΣΕ 408/1970, ΣΕ 517/1957.

[979] Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 1849 του 1980 αποφ. του ΣΕ το ανώτατο αυτό δικαστήριο καθίσταται αποκλειστικός κριτής της προσφυγής, αυτής, κωλύοντας τη νομοθετική εξουσία να την υπαγάγει στη δικαιοδοσία άλλου δικαστηρίου. Το Σ προβλέπει την προσφυγή ουσίας στην περίπτωση της οριστικής απόλυσης ή του υποβιβασμού του δημοσίου υπαλλήλου. Ωστόσο είναι επιτρεπτό να θεσπισθεί νόμος ελεύθερα μεταβλητός από τη νομοθετική εξουσία που να προβλέπει την άσκηση της προσφυγής κατά πειθαρχικής πράξης που επιβάλλει την ποινή της προσωρινής παύσης.

υπαλληλική προσφυγή. Το ΣΕ δικάζει «προσφυγές ουσίας» που ο καταδικασθείς - προσφεύγων υπάλληλος υποβάλλει, μη μπορώντας να καταστήσει χείρονα τη θέση του. Και ορισμένες μεν από αυτές στηρίζονται στο νόμο με διατάξεις που είναι υποκείμενες σε τροποποιήσεις από την «κοινή νομοθετική εξουσία»,[980] ενώ άλλες που στρέφονται κατά απόφασης πειθαρχικού συμβουλίου που επιβάλλει την απόφαση της οριστικής απόλυσης ή υποβιβασμού, απορρέουν και βρίσκουν έρεισμα στο ίδιο το Σύνταγμα και υποβάλλονται από τους τιμωρηθέντες ***μόνιμους - τακτικούς δημόσιους πολιτικούς υπαλλήλους,*** [981] ***τους δοκίμους υπαλλήλους του Κράτους, των ΟΤΑ, των ΝΠΔΔ, της Βουλής, όπως και τους επί θητεία.*** Δικαίωμα προσφυγής έχει ***το προσωπικό του Πυροσβεστικού Σώματος,*** διότι βάσει του Ν. 1481/1984 και των αποφ. 191/1993, 307/1989 και 4268/1985 του ΣΕ έχει την ιδιότητα του μονίμου δημοσίου υπαλλήλου, καλυπτόμενο από τις συνταγματικές εγγυήσεις της μονιμότητας, καθώς και ***οι ιατροί του ΕΣΥ*** κατά των αποφάσεων του κεντρικού πειθαρχικού συμβουλίου που επιβάλλουν ποινές σε πρώτο και τελευταίο βαθμό.[982]

Το ΣΕ όταν εκδικάζει επί της προσφυγής, εξετάζει την υπόθεση από την αρχή κατά το νόμο και την ουσία, κρίνοντας αυτή κατά τα νομικά και πραγματικά της στοιχεία, δυνάμενο να προβεί σε αυτοτελή διαπίστωση και εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και σε διάγνωση της ευθύνης του διωκόμενου, επιβάλλοντας την προσήκουσα κατά την κρίση του ποινή. Προβαίνει σε νέο έλεγχο των στοιχείων του φακέλου και εν γένει του πραγματικού υλικού της υπόθεσης. Ως δικαστής της «ουσίας» και της «πλήρους δικαιοδοσίας»[983] μπορεί να κηρύξει άκυρη μια παράνομη πειθαρχική απόφαση[984] του υπηρεσιακού συμβουλίου και να

---

[980] Όπως προβλέπει η απόφαση 2961/1969 του ΣΕ.

[981] Θέλοντας ο νομοθέτης να παράσχει μεγαλύτερη νομική προστασία στους μονίμους υπαλλήλους χορηγεί αποκλειστικά σε αυτούς το ένδικο μέσο της προσφυγής ουσίας ενώπιον του ΣΕ. Σχετικές με το θέμα τούτο είναι οι αποφ. 781/1961, 231/1962, 1477/1972 του ΣΕ. Εκτός από τους επί θητεία υπαλλήλους (ΣΕ 2283/1987, ΣΕ 1770, 2922/1983), ασκούν προσφυγή και οι μόνιμοι υπάλληλοι που διανύουν τη δοκιμαστική υπηρεσία των δύο ετών. Δεν έχουν δικαίωμα άσκησης προσφυγής οι μετακλητοί υπάλληλοι, οι στρατιωτικοί, οι εφημέριοι (δεν θεωρούνται διοικητικοί υπάλληλοι, αλλά πνευματικοί λειτουργοί, επομένως κατά απόφασης πειθαρχικού συμβουλίου ασκούν μόνο αίτηση ακυρώσεως, βλ. ΣΕ 2716/1998, ΣΕ 3551/1997, ΣΕ 3185, 3351/1996, ΣΕ 825/1988, ΣΕ 4048/1979), οι υπηρετούντες στο Δημόσιο, τους ΟΤΑ, τα ΝΠΔΔ και τη Βουλή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου (ΣΕ 3482/2000, ΔΕΘεσ. 61/1996, ΣΕ 6184/1995, ΣΕ 1092, 1871, 3280/1989, ΣΕ 4696/1988, ΣΕ 95/1985, ΣΕ 1566/1984, ΣΕ 940, 3653/1980, ΣΕ 2391/1979, αρ. 1 παρ. 1 γ' του Ν. 702/1977, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 29 παρ. 1 του Ν. 2721/1999, οι αποφάσεις αυτές ορίζουν ότι κατά απόφασης πειθαρχικού συμβουλίου που επιβάλλει ποινή, ασκείται αίτηση ακυρώσεως στο ΔΕ). Σύμφωνα με την απόφ. 4636/1995 του ΣΕ κατά εφαρμογή του Ν. 1481/1984 οι υπηρετούντες στην ΕΛΑΣ έχουν την ιδιότητα του στρατιωτικού υπαλλήλου και δε μπορούν να επικαλεσθούν τις συνταγματικές εγγυήσεις της μονιμότητας των πολιτικών υπαλλήλων για τη ρύθμιση θεμάτων που αφορούν τις υπηρεσιακές τους μεταβολές, πχ. μετάθεση, υποβιβασμός, αποχώρηση από την υπηρεσία.

[982] ΣΕ 2370/1992, ΣΕ 4567/1995, ΣΕ 836/1997, ΣΕ 1611/2000.

[983] Κατά τον Παπαχατζή στο έργο του «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου» το ΣΕ λειτουργεί ως δευτεροβάθμιο υπηρεσιακό συμβούλιο που δύναται να αντικαταστήσει με δική του απόφαση την προσβληθείσα απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου, αναπληρώνοντας το ίδιο τις ενδεχόμενες παρατυπίες, όπως η μη τήρηση ουσιωδών τύπων της διαδικασίας ή να την αντικαταστήσει για λόγους ουσιαστικούς και πραγματικούς. Είναι συνεπώς αλυσιτελείς λόγοι σχετικοί με το αναιτιολόγητο, την κακή εκτίμηση των στοιχείων του φακέλου, την πλάνη περί τα πράγματα, την κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας κατά την εκτίμηση της υπαιτιότητας και την επιβολή της ποινής και τη λήψη υπόψη των μη νόμιμων στοιχείων. Βλ. Αποφάσεις του ΣΕ 4289/1997, ΣΕ 654/1996, ΣΕ 620, 3667, 4051, 4567/1995, ΣΕ 488, 4190/1990, ΣΕ 454, 558/1989, ΣΕ 750, 1697/1988, ΣΕ 667, 4061, 1532 του 1984 884, ΣΕ 1524, 2328, 2544/1985, ΣΕ 4303/1983, ΣΕ 3014/1981, ΣΕ 2928, 3134/1980

[984] Αν η απόφαση που δέχεται την προσφυγή στηρίζεται σε λόγο τυπικό σχετικό με την κακή συγκρότηση, τη σύνθεση, τη λειτουργία ή την αρμοδιότητα του υπηρεσιακού ή πειθαρχικού

αποφανθεί το ίδιο επί της ουσίας, εξαφανίζοντας την απόφαση εν όλω ή εν μέρει ή αναπέμπει την υπόθεση στο πειθαρχικό συμβούλιο αν διαπιστώσει ότι παραλήφθηκε ουσιώδης τύπος της διαδικασίας με την εντολή να τηρηθεί η νομότυπη πειθαρχική διαδικασία για να μη στερηθεί ο υπάλληλος τους δύο βαθμούς της πειθαρχικής δωσιδικίας που του παρέχονται από το Σ,[985] χωρίς να αποκλείεται η δυνατότητα να εκπληρώσει το ίδιο τον τύπο που δεν τηρήθηκε ή να απορρίψει την προσφυγή μετά από διάγνωση ότι ορθώς επεβλήθη η ποινή ή να μετριάσει το ύψος της ποινής[986] αν κρίνει ότι ήταν υπερβολικά αυστηρή ή να τροποποιήσει την πειθαρχική απόφαση ή τέλος δύναται να απαλλάξει[987] τον προσφεύγοντα υπάλληλο από τη συγκεκριμένη ποινή, αν γνωμοδοτήσει ότι δεν υπάρχει πειθαρχικό παράπτωμα.

Κατά το άρθρο 41 παρ. 1 - 2 του Π.Δ. 18/1989 η προσφυγή ασκείται από τον ενδιαφερόμενο υπάλληλο εντός εξήντα ημερών από την επομένη της κοινοποίησης σε αυτόν της προσβαλλόμενης απόφασης (παρατείνεται κατά τριάντα ημέρες για όσους υπαλλήλους διαμένουν στην αλλοδαπή), με την επίδοση από το δημόσιο όργανο αντιγράφου της πειθαρχικής απόφασης στον ίδιο ή στην οικία του και τη σύνταξη αποδεικτικού επίδοσης.[988] Όταν το ΔΕ και το ΣΕ κρίνουν μετά από άσκηση προσφυγής, δε μπορούν να χειροτερέψουν τη θέση του υπαλλήλου. Η ισχύουσα διάταξη του άρθρου 142 του ΥΚ ορίζει ότι η προθεσμία και η άσκηση της προσφυγής διέπονται από τις κείμενες διατάξεις.

Όπως, ήδη αναφέρθη, η προσφυγή είναι μη ανασταλτικό ένδικο μέσο. Κατ' εξαίρεση η εμπρόθεσμη άσκηση, καθώς και η προθεσμία για την άσκηση της αναστέλλουν τις πειθαρχικές αποφάσεις που επιβάλλουν τις ποινές της οριστικής ή προσωρινής παύσης ή του υποβιβασμού. Μέχρι την εκδίκαση της από το ΣΕ, η υπαλληλική ιδιότητα εξακολουθεί να υφίσταται, καθιστώντας παράνομη και ακυρωτέα οποιαδήποτε διοικητική πράξη απολύσεως[989] εκδίδεται, προς εκτέλεση σχετικής απόφασης του πειθαρχικού συμβουλίου.

8.4. ΠΟΙΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΠΡΟΣΒΑΛΛΟΝΤΑΙ ΜΕ ΠΡΟΣΦΥΓΗ

Οι προσφυγές που προβλέπονται στο άρθρο 103 του Σ. και υπάγονται στο ΣΕ,[990] βάσει του άρθρου 4 παρ. 1 του Ν. 2944/2001 στρέφονται μόνο κατά των αποφάσεων, με τις οποίες επιβάλλονται οι ποινές της οριστικής παύσης και του υποβιβασμού,[991] ενώ οι προσφυγές κατά των αποφάσεων, με τις οποίες επιβάλλονται κατώτερες ποινές, εκδικάζονται από τα διοικητικά εφετεία.[992]

συμβουλίου ή τη μη τήρηση της κλήσης σε απολογία του διωκόμενου υπαλλήλου, η υπόθεση παραπέμπεται στη Διοίκηση για να κριθεί πάλι. ΣΕ 1086/1935, ΣΕ 815, 1008/1936.

[985] ΣΕ 3516/1974, ΣΕ 1972/1980.

[986] Βλ. ΣΕ 1512, 2058, 2347/1959.

[987] Το ΣΕ μπορεί να αθωώσει τον υπάλληλο αν αποδειχθεί ότι δεν συντρέχουν οι εναντίον του κατηγορίες, βλ. ΣΕ 3672/1975 ή δεν συνίσταται το υποκειμενικό στοιχείο της υπαιτιότητας, ΣΕ 502/1963.

[988] Βλ. ΣΕ 3489/1998, ΣΕ 1236, 3009/1996, ΣΕ 3668/1995, ΣΕ 5124/1987, ΣΕ 4723/1988.

[989] Η υπαλληλική ιδιότητα διατηρείται μέχρι τη δημοσίευση και κοινοποίηση της σχετικής απόφασης του ΣΕ και ως εκ τούτου δεν επιτρέπεται η έκδοση διοικητικής πράξης περί απολύσεως (ΣΕ 1624/2000, ΣΕ 2038/199, ΣΕ 893/1997, ΣΕ 1828/1995, ΣΕ 1234/1994, ΣΕ 4142/1984, ΣΕ 3532/1973).

[990] Η προσφυγή που ασκείται ενώπιον του ΣΕ καλείται υπαλληλική προσφυγή. Συνδέεται ιστορικά με τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων που κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά στο Σ του 1911.

[991] Το ένδικο μέσο της προσφυγής ασκείται κατά των αποφάσεων των υπηρεσιακών συμβουλίων, με τις οποίες αποφασίζεται για οποιονδήποτε λόγο η απόλυση μόνιμου ή δόκιμου υπαλλήλου ή ο υποβιβασμός μονίμου υπαλλήλου βάσει του άρθρου 121 του ΥΚ. Τέτοιες αποφάσεις είναι οι σχετικές με την παύση ή τη μη μονιμοποίηση των δοκίμων υπαλλήλων, την απόλυση λόγω σωματικής ή πνευματικής ανικανότητας, την απόλυση ή τον υποβιβασμό λόγω ανυπαίτιας υπηρεσιακής

Ειδικότερα ***δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του ΣΕ*** (άρθρο 142 παρ. 1 του ΥΚ) έχουν οι μόνιμοι υπάλληλοι ***κατά των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλει τις πειθαρχικές ποινές υποβιβασμού ή της οριστικής παύσης.***[993] Αντίθετα ***οι αποφάσεις του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλουν την πειθαρχική ποινή του πρόστιμου των αποδοχών ενός μήνα και άνω, της στέρησης του δικαιώματος προς προαγωγή και της προσωρινής παύσης***[994] ***προσβάλλονται ενώπιον του ΔΕ.***

Δικαίωμα προσφυγής ***ενώπιον του ΔΕ*** έχουν οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι κατά των πειθαρχικών αποφάσεων ***του Υπουργού, του Διοικητή του Αγίου Όρους, του προέδρου ή του επικεφαλής ανεξάρτητης διοικητικής αρχής,*** καθώς και ***του Διοικητή (ΟΑΕΔ, ΤΕΒΕ, ΙΚΑ) ή του Προέδρου συλλογικού οργάνου, ο οποίος ασκεί τη διοίκηση ΝΠΔΔ.*** Επίσης ασκείται προσφυγή κατά αποφάσεων του ***Προέδρου της Βουλής*** που αφορούν τις υπηρεσιακές μεταβολές[995] των υπαλλήλων της Βουλής. Τέλος προσβάλλονται με ***προσφυγή οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων του άρθρου 119 του ισχύοντος ΥΚ.***

Βάσει του άρθρου 222 εδ. α' του προϊσχύοντος ΥΚ, οι αποφάσεις των Υπουργών,[996] των Υφυπουργών[997] που ασκούν κατόπιν μεταβίβασης, υπουργικές αρμοδιότητες κατ' εφαρμογή του άρθρου 83 παρ. 2 του Σ, των Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων, των Διοικητών,[998] των Υποδιοικητών, των Προέδρων συλλογικών οργάνων και Γ. Γ. που μετέχουν στη διοίκηση των ΝΠΔΔ (δεν αφορά πλέον τους Πρυτάνεις των ΑΕΙ), των Προέδρων ή Προϊσταμένων Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών και του Διοικητή του Αγίου Όρους, οποιαδήποτε ποινή και αν επέβαλαν, προσβάλλονταν αποκλειστικώς με προσφυγή στο ΣΕ, όπως επίσης και οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων του 119 ΥΚ, δηλαδή των διοικητικών συμβουλίων των ΝΠΔΔ που μπορούν να επιβάλλουν μόνο τις ποινές της επίπληξης και του προστίμου, έως και τις αποδοχές ενός μήνα (άρθρο 121 του ΥΚ).

Ασκείται προσφυγή κατά των αποφάσεων των Υπηρεσιακών - Πειθαρχικών Συμβουλίων με τους περιορισμούς που προέβλεπε το άρθρο 222 του ΥΚ, οι οποίες επιβάλλουν σε πρώτο και τελευταίο βαθμό οποιαδήποτε ποινή και σε δεύτερο βαθμό τις ποινές της διακοπής του δικαιώματος προς προαγωγή, του υποβιβασμού και της

ανεπάρκειας με βάση το άρθρο 260 του ΥΚ, την απόλυση λόγω κατάργησης μέρους μόνο των ομοιόβαθμων θέσεων του ίδιου Κλάδου.

[992] ΣΕ 2037/2002.

[993] Βλ. το άρθρο 103 παρ. 4 εδαφ. β' του Σ. Όταν ασκείται προσφυγή που επιβάλλει την ποινή της οριστικής ή προσωρινής παύσης ή του υποβιβασμού, η εκδίκαση της γίνεται μέσα στην αποκλειστική προθεσμία των έξι μηνών από την άσκηση της, διαφορετικά η πειθαρχική απόφαση εκτελείται από την οικεία υπηρεσία ή το ΝΠΔΔ.

[994] Κατά τα προϊσχύοντα προσφυγή μπορούσε να ασκηθεί κατά απόφασης, μη υποκείμενης σε έφεση ενώπιον του οικείου πειθαρχικού συμβουλίου κατά τα άρθρα 222 και 243 ΥΚ, αλλά, βλ. και αποφ. του ΣΕ 5742/1995, ΣΕ 1443/1988.

[995] Βλ. άρθρα 65 παρ. 6 του Σ, 83 του Κωδ. Οργάνωσης των Υπηρεσιών της Βουλής, 117 παρ. 1 του ΥΚ, ΣΕ 2136/1995.

[996] Βλ. ΣΕ 3972/1996, αλλά σύμφωνα με παλαιότερες αποφάσεις του ΣΕ 349, 4900/1995, η προσφυγή ουσίας, κατά το άρθρο 103 παρ. 4 του Σ μπορεί να ασκηθεί μόνο κατά πράξης συλλογικού οργάνου και όχι και κατά πράξης μονομελούς οργάνου, οπότε στην τελευταία περίπτωση χαρακτηρίζεται ως αίτηση ακυρώσεως.

[997] ΣΕ 3972/1996, ΣΕ 1618/1995, ΣΕ 861/1992, ΣΕ 1666/1987.

[998] Έτσι προσφυγή ουσίας ασκείται κατά απόφασης Διοικητή ΝΠΔΔ (ΟΑΕΔ) περί επιβολής της πειθαρχικής ποινής του προστίμου για παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος (ΣΕ 1830, 4575/1995, ΣΕ 1575/1996, ΣΕ 176/1989, ΣΕ 4253/1987), Διοικητή του ΤΕΒΕ (ΣΕ 1583, 2940/1996, ΣΕ 1003/1992), Διοικητή ΝΠΔΔ (ΣΕ 6071/1996, ΣΕ 1726/1998).

οριστικής παύσης. Ασκείται κατά των αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων που επιβάλλουν την ποινή έγγραφης επίπληξης, προστίμου ή της διακοπής του δικαιώματος σε προαγωγή, όταν έχουν εκδοθεί σε πρώτο βαθμό μετά από παραπομπή από τον Υπουργό και την ποινή της διακοπής του δικαιώματος σε προαγωγή ή της προσωρινής παύσης, όταν έχουν εκδοθεί σε δεύτερο βαθμό μετά από έφεση, καθώς επίσης και κατά των υπουργικών αποφάσεων που επιβάλλουν τις ποινές έγγραφης επίπληξης ή προστίμου ύψους αποδοχών έως ένα μήνα.[999] Οι αποφάσεις που επιβάλλουν ποινές μικρότερες από την οριστική παύση ή τον υποβιβασμό δεν ορίζει το Σ ότι εκδικάζονται αποκλειστικά από το ΣΕ, αλλά νομοθετικές διατάξεις μπορούν να προβλέψουν την άσκηση της προσφυγής ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, ακόμη και την κατάργηση αυτής.

Οι υπάλληλοι του Υπουργείου Εξωτερικών έχουν το δικαίωμα άσκησης προσφυγής ουσίας ενώπιον του ΣΕ κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 222 εδ. γ' του ΥΚ, η οποία εφαρμόζεται αναλόγως και σε συνδυασμό εν προκειμένω με το άρθρο 6 του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών (Ν. 419/1976) κατά αποφάσεων του Ανωτάτου Υπηρεσιακού Συμβουλίου του Υπουργείου Εξωτερικών. Απεναντίας κατά των αποφάσεων των Προϊσταμένων των Διπλωματικών Αρχών, οι οποίοι είναι κατά το άρθρο 18 παρ. 2 του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών (ν. 419/1976) οι Πρέσβεις, δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης προσφυγής ουσίας ενώπιον του ΣΕ.[1000] Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 121 παρ. 2 εδ. δ΄ του ν. 419/1976 και 2, 3, 218 και 222 του ΥΚ ερμηνευμένων ενόψει και της αρχής της ισότητας του άρθρου 4 παρ. 1 του Σ, συνάγεται ότι κατά των αποφάσεων του Υπουργού Εξωτερικών περί επιβολής της πειθαρχικής ποινής του προστίμου[1001] σε βάρος υπαλλήλου, δε χωρεί προσφυγή ουσίας ενώπιον του ΣΕ και τούτο, διότι ο ν. 419/1976 μνημονεύει ρητά στο άρθρο 121 παρ. 2 εδ. δ', τη δυνατότητα ασκήσεως μιας τέτοιας προσφυγής μόνο κατά των αποφάσεων του υπηρεσιακού συμβουλίου περί απολύσεως προσωρινής ή οριστικής. Τέλος όσον αφορά τους υπαλλήλους υπηρεσιών εξωτερικού του Υπουργείου Εμπορίου, όπου δεν εξομοιώνονται ρητά στο νόμο με τους διπλωματικούς υπαλλήλους, διέπονται από τον ΥΚ.[1002]

8.5. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΙΤΗΣΕΩΣ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ

Οι αποφάσεις των πειθαρχικών συμβουλίων που κρίνουν σε πρώτο βαθμό ή σε δεύτερο βαθμό μετά από ένσταση και επιβάλλουν τις ποινές της έγγραφης επίπληξης και του προστίμου ύψους μικρότερου του ενός μήνα προσβάλλονται με ***αίτηση ακυρώσεως ενώπιον*** του ΔΕ, ενώ αν αφορούν ανώτατους υπαλλήλους[1003] υπόκεινται στο ΣΕ.

Με αίτηση ακυρώσεως[1004] προσβάλλονται και οι αποφάσεις των υπηρεσιακών συμβουλίων που απορρίπτουν την ένσταση του υπαλλήλου. Δεν

---

[999] Σύμφωνα με την υπ΄ αριθμ. 4940/1988 του ΣΕ ορθώς ασκείται προσφυγή ουσίας κατά απόφασης υπηρεσιακού συμβουλίου που επιβάλλει την πειθαρχική ποινή του προστίμου αποδοχών τριών μηνών σε υπαλλήλους του ΙΚΑ.

[1000] ΣΕ 3825/1992, ΣΕ 2598/1984.

[1001] Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση 4752/1997 του ΣΕ, η οποία αποδέχεται την προσφυγή ουσίας κατά ποινής προστίμου σε βάρος υπαλλήλου του Υπουργείου Εξωτερικών κατ' εφαρμογή των διατάξεων του ΥΚ με βάση την αρχή της ισότητας.

[1002] Δ. Φιλίππου «Το κοινοβουλευτικό πειθαρχικό δίκαιο», ΤοΣ 1997, σελ. 559 επομ, ΣΕ 2136/1995.

[1003] Ο νόμος ορίζει ποιοι υπάλληλοι θεωρούνται ανώτατοι βάσει αποφάσεων του ΣΕ (3397/1987, 761/1988, 1653/1995).. Το Τριμελές Διοικητικό Εφετείο εξετάζει την αίτηση ακυρώσεως, όταν ασκείται από υπάλληλο που δεν θεωρείται από διάταξη νόμου ανώτατος. Βλ. ΣΕ 210, 1995/1998, ΣΕ 1415/1997, ΣΕ 2053/1989, ΣΕ 2887/1988.

[1004] Βλ. ΣΕ 1045, 1046, 1084, 1196, 2263/1999, ΣΕ 1415/1997, ΣΕ 1511, 3511/1995.

προβλέπεται η άσκηση προσφυγής ενώπιον του ΣΕ κατά αποφάσεως υπηρεσιακού συμβουλίου, η οποία δεν έχει εκδοθεί σε πρώτο και τελευταίο βαθμό, αλλά κατόπιν ενστάσεως του τιμωρηθέντος πειθαρχικώς από τον πειθαρχικό προϊστάμενο υπαλλήλου και επομένως, εφόσον και οι δύο βαθμοί ουσιαστικής πειθαρχικής δικαιοδοσίας έχουν εν προκειμένω εξαντληθεί, δοθέντος ότι το υπηρεσιακό συμβούλιο εξέτασε την ένσταση του υπαλλήλου κατά της πειθαρχικής απόφασης του προϊσταμένου αυτού κατ' ουσία και θεώρησε προσήκουσα την ποινή η οποία του είχε επιβληθεί, το ένδικο μέσο που ασκήθηκε ενώπιον του ΣΕ κατά της απόφασης είναι αίτηση ακυρώσεως.[1005] Ομοίως κατά της πειθαρχικής απόφασης διοικητικού συμβουλίου ΝΠΔΔ που εκδόθηκε μετά από ένσταση ασκείται αίτηση ακυρώσεως και όχι προσφυγή ουσίας.[1006]

Κατά των αποφάσεων των γενικών[1007] ή ειδικών γραμματέων που επιβάλλουν την πειθαρχική ποινή του προστίμου ασκείται αίτηση ακυρώσεως.

Ένδικο μέσο στρεφόμενο κατά της απόφασης με την οποία έπαυσε η πειθαρχική δίωξη, δεν έχει το χαρακτήρα προσφυγής ουσίας, αλλά αιτήσεως ακυρώσεως.[1008]

Δεν προβλέπεται η άσκηση προσφυγής ουσίας κατά πράξης που επιβάλλει πειθαρχική ποινή σε υπάλληλο, η οποία εκδόθηκε από όργανο που δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των απαριθμούμενων στον ΥΚ πειθαρχικών προϊσταμένων.[1009]

Οι πράξεις θέσης σε διαθεσιμότητα και οι πράξεις θέσης σε αργία προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως. Οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται για την εκτέλεση των αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως, η οποία εκδικάζεται ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου για τους ανώτερους υπαλλήλους, αν όμως ασκηθεί ενώπιον του ΣΕ προσφυγή κατά της σχετικής απόφασης του πειθαρχικού συμβουλίου με ιδιαίτερο δικόγραφο ή σωρευτικά,[1010] συνδικάζονται αίτηση ακυρώσεως και προσφυγή λόγω της συνάφειας και του παρακολουθηματικού χαρακτήρα.[1011] Αν εκδοθεί διοικητική πράξη απόλυσης ή υποβιβασμού χωρίς να προηγηθεί η αναγκαία απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου χωρεί, σύμφωνα με την απόφαση του ΣΕ 2293/1983, μόνο αίτηση ακυρώσεως στο Διοικητικό Εφετείο και όχι προσφυγή.

Αίτηση ακυρώσεως είναι το ένδικο μέσο που προσβάλλει το ατομικό δελτίο κατατάξεως σε ΜΚ, χωρίς αίτημα καταβολής μισθολογικής διαφοράς.[1012]

8.6. Η ΑΙΤΗΣΗ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ ΚΑΤΑ ΤΩΝ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΕΙΣ ΒΑΡΟΣ ΤΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΩΝ ΤΩΝ ΑΕΙ

[1005] ΣΕ 2847/1986, ΣΕ 3960/1984, ΣΕ 3492/1978.
[1006] ΣΕ 1855/1996, ΣΕ 2977/1989, ΣΕ 1560, 2612/1988, ΣΕ 1311/1983, ΣΕ 455/1980.
[1007] ΣΕ 2719/1990, ΣΕ 4720/1997, ΣΕ 4927/1995, ΣΕ 3910/1989, ΣΕ 793/1985, βλ. όμως, ΣΕ 5797/1996, ΣΕ 1291/1963, ΣΕ 1229/1953 για την επιβολή πειθαρχικής ποινής από το γενικό γραμματέα με «εντολή Υπουργού». Αν οι πειθαρχικές αποφάσεις εκδίδονται από το γενικό γραμματέα με «εντολή Υπουργού» προσβάλλονται με προσφυγή.
[1008] ΣΕ 1525/1989.
[1009] ΣΕ 3910/1989.
[1010] ΣΕ 2227/1981.
[1011] ΣΕ 1410, 1599/1981.
[1012] Βλ. ΔΕΑ 1976, 2224/1989, ΔιΔικ 1990, σελ. 411 και ΔιΔικ 1989, σελ. 1267.

Το μόνιμο ή με θητεία Διδακτικό και Ερευνητικό Προσωπικό[1013] (ΔΕΠ) των ΑΕΙ έχει δικαίωμα άσκησης προσφυγής; Αν ο Πρύτανης επιβάλει ποινή κατα του μέλους ΔΕΠ, το τελευταίο δικαιούται μέσα σε προθεσμία ενός μήνα από την κοινοποίηση της πράξης να ασκήσει προσφυγή ενώπιον της Συγκλήτου, με το δικαίωμα ακρόασης ενώπιον αυτής. Η απόφαση επιβολής της πειθαρχικής ποινής σε βάρος μέλους ΔΕΠ ΑΕΙ προσβάλλεται κατά το νόμο με αίτηση ακυρώσεως και όχι με προσφυγή ουσίας.[1014]

Στο οριστικό αυτό πόρισμα κατέληξε το ΣΕ μετά από σωρεία δικαστικών αποφάσεων που συνέκλιναν πότε στη μια και πότε στην άλλη άποψη. Η οριστική επίλυση του νομικού αυτού προβλήματος σημειώθηκε με την υπ' αριθμ. 2238/1999 απόφαση του ΣΕ,[1015] το οποίο κατά πλειοψηφία των μελών του έκρινε ότι ο νομοθέτης θέλοντας να μην εξομοιώσει τους δημοσίους λειτουργούς και ειδικότερα τους καθηγητές των ΑΕΙ με τους μονίμους δημοσίους υπαλλήλους, δεν περιέβαλε υπέρ αυτών τις μείζονες εγγυήσεις των άρθρων 16 παρ. 6 και 88 παρ. 4 Σ., μεταξύ των οποίων είναι η άσκηση της προσφυγής ουσίας κατά το στάδιο της πειθαρχικής διαδικασίας, εφόσον οι διατάξεις του ν. 1268/1982 δεν το προβλέπουν ρητά.

Αντίθετα η άποψη της μειοψηφίας[1016] στηριζόταν στον ισχυρισμό ότι το Πειθαρχικό Συμβούλιο των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ, παρόλο που συγκροτείται κατά ένα μέρος του από δικαστικούς λειτουργούς, όταν επιβάλλει σε καθηγητή πειθαρχική ποινή, ως εκ της φύσεως, του προορισμού και της ιδιότητας των υπαγομένων σε αυτό προσώπων, αποτελεί υπηρεσιακό συμβούλιο για το οποίο ισχύει το άρθρο 103 παρ. 4 του Σ, άρα οι αποφάσεις του πρέπει να υπόκεινται σε υπαλληλική προσφυγή. Ο χαρακτηρισμός των καθηγητών των ΑΕΙ ως δημοσίων λειτουργών (άρθρο 16 παρ. 6) προσδίδει υπέρ αυτών αυξημένες δικαστικές εγγυήσεις, η εξαίρεση εφαρμογής των οποίων θεωρείται άστοχη και ανεπίτρεπτη. Αναλύοντας το σκεπτικό της απόφασης και της διχογνωμίας που προέκυψε, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι είναι απαράδεκτο όσοι αποκτούν την ιδιότητα του δημοσίου λειτουργού, αντί να ενισχύονται οι συνταγματικές εγγυήσεις προς εξασφάλιση της λειτουργικής τους ανεξαρτησίας, αυτές να ελαττώνονται.

Σε προσφυγή ουσίας ενώπιον του ΣΕ υπόκεινται μόνο οι πειθαρχικές αποφάσεις του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και οι αποφάσεις του Πειθαρχικού και Υπηρεσιακού Συμβουλίου του ΕΠ και ΕΕΠ των ΤΕΙ, όταν με τις αποφάσεις αυτές επιβάλλεται η πειθαρχική ποινή της προσωρινής ή οριστικής παύσης. Κατά συνέπεια δεν υπόκεινται σε προσφυγή ουσίας, αλλά σε αίτηση ακυρώσεως οι αποφάσεις του ως άνω πειθαρχικού συμβουλίου με τις οποίες επιβάλλεται οιαδήποτε ποινή, εκ των προβλεπόμενων στο άρθρο 4 παρ. 1 του πδ. 372/1984. Τούτο δε γιατί το ζήτημα των ένδικων μέσων κατά των πειθαρχικών αποφάσεων του προαναφερθέντος πειθαρχικού συμβουλίου ρυθμίζεται αποκλειστικά και περιοριστικά από τις διατάξεις του άρθρου 10 του π.δ. 372/1984, τα οριζόμενα δε στη διαληφθείσα διάταξη του άρθρου 12 του ιδίου πδ/τος δε μπορεί να θεωρηθεί ότι παραπέμπουν στην εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 222 περ. γ' του ΥΚ σύμφωνα με την οποία θα επιτρέπεται προσφυγή ουσίας και κατά των αποφάσεων του πειθαρχικού συμβουλίου που επιβάλλει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό οποιαδήποτε

[1013] Βλ. άρθρο 13 επ. Ν. 1268/1982 και Ν. 249/1976 περί Πειθαρχικού Συμβουλίου Καθηγητών ΑΕΙ

[1014] ΣΕ 3190/1996, ΣΕ 3718/2003, ΣΕ 351/2006.

[1015] Μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι αποφάσεις του ΣΕ 3515/1997, ΣΕ 5920/1995, ΣΕ 898/1991, ΣΕ 4357/1996.

[1016] Η προγενέστερη απόφαση 3351/1995 του ΣΕ συνηγόρησε υπέρ της άποψης της μειοψηφίας αυτού του δικαστηρίου.

πειθαρχική ποινή, διότι η ρύθμιση στην οποία προβαίνει η ρηθείσα διάταξη του άρθρου 12 του π.δ. 372/1984 αναφέρεται σε θέματα καθαρώς διαδικαστικά και σε αυτά μόνο περιορίζεται η παραπομπή που γίνεται για ανάλογη εφαρμογή «των οικείων διατάξεων που ισχύουν για τους δημοσίους υπαλλήλους», δεν εκτείνεται δε και σε ζητήματα ένδικων μέσων και πειθαρχικών αποφάσεων. Ο καθηγητής των ΤΕΙ δεν είναι ανώτατος υπάλληλος, άρα η εκδίκαση της αιτήσεως ακυρώσεως ανήκει στην αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου [1017]

[1017] ΣΕ 3477/1998.

Αθήνα 2008

Ε ν ό τ η τ α 10

1. Η ΑΠΕΡΓΙΑ

1.1. Ο ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΑΠΕΡΓΙΑΣ

Στο σημείο αυτό της διατριβής κρίνω ότι πρέπει να ασχοληθώ με το συνταγματικώς αναγνωρισμένο ***δικαίωμα της απεργίας, η άσκηση του οποίου προκαλεί αναπάντεχα τη δυσάρεστη συνέπεια της μείωσης του δημοσιοϋπαλληλικού μισθού.*** Είναι όντως άξιο λόγου να ερευνηθεί κατά πόσο είναι επιτρεπτό, η εκ μέρους του δημοσίου ή ιδιωτικού υπαλλήλου, ενάσκηση ενός δικαιώματος αναγνωρισμένου από το Σ, να δημιουργεί ένα τόσο δυσμενές αποτέλεσμα στους απεργούς. Η απεργία που αποβλέπει στην πραγματοποίηση της κοινωνικής προόδου εν ελευθερία και δικαιοσύνη, τελεί υπό την προστασία του Κράτους, καθιστώντας τα όργανα του υποχρεωμένα να διασφαλίζουν την ακώλυτη άσκηση του, όπως πρεσβεύει το άρθρο 25 παρ. 1 και 2 του Σ. Τούτο ορίζει ότι: «Η απεργία αποτελεί δικαίωμα, ασκείται δε υπό των νομίμως συνεστημένων συνδικαλιστικών οργανώσεων προς διαφύλαξιν και προαγωγήν των οικονομικών και εργασιακών εν γένει, συνδικαλιστικών, κοινωνικών και ασφαλιστικών συμφερόντων των εργαζομένων και τελεί υπό τους περιορισμούς του νόμου που το ρυθμίζει, οι περιορισμοί, όμως αυτοί δεν μπορούν να φθάσουν μέχρι την κατάργηση του δικαιώματος ή την παρεμπόδιση της νόμιμης άσκησης του».

Συνιστά την ομαδική παύση της εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων και αποτελεί μέσο εξαναγκασμού του Κράτους, προς υιοθέτηση ευνοϊκότερων όρων εργασίας. Αν και με την απεργία ασκείται πίεση κατά του Δημοσίου, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ και όχι κατά της νομοθετικής εξουσίας, ωστόσο από τη διάταξη του άρθρου 80 παρ. 1 του Σ που ορίζει ότι μισθός, σύνταξη, χορηγία ή αμοιβή δεν παρέχεται χωρίς οργανικό ή άλλο ειδικό νόμο, αναγάγουμε το συμπέρασμα ότι η ικανοποίηση των σημαντικότερων απεργιακών αιτημάτων εξαρτάται τελικά από τη νομοθετική εξουσία κατά της οποίας στρέφεται αναμφίβολα η απεργιακή πίεση.[1018]

Κατά την κρατούσα στη νομική επιστήμη άποψη, απεργία χαρακτηρίζεται η από κοινού προσχεδιασμένη και σκόπιμη αναστολή της παροχής εργασίας, ικανού αριθμού εργαζομένων εντός ορισμένου επαγγέλματος με αγωνιστικό σκοπό και με την πρόθεση συνεχίσεως της εργασίας μετά την επίτευξη του αγωνιστικού σκοπού ή τη λήξη του απεργιακού αγώνα.

Στα χέρια των υπαλλήλων αποκτά τεράστια δύναμη που μπορούν να την χρησιμοποιήσουν για την ικανοποίηση και αποδοχή των δίκαιων αιτημάτων τους, ενώ όταν εξωθούνται να την χρησιμοποιήσουν με βίαιο τρόπο, μπορούν να διαβρώσουν και να καταλύσουν τα θεμέλια του Κράτους, διότι επιφέρει τη διάσπαση της συνεχείας της ομαλότητας της δημόσιας υπηρεσίας, παρόλο που θα έπρεπε να διασφαλίζεται η ομαλή συνεχή και αδιατάρακτη άσκηση της.[1019] Δεν λύνει, αλλά αναστέλλει και διαταράσσει τη σχέση εργασίας, υπό την προϋπόθεση ότι η σχέση

[1018] Βλ. Παπασταύρου Ιάσονα «Απεργία - Συλλογικό εργατικό δίκαιο», 2002, Αθήνα, εκδ. Σάκκουλα.

[1019] Ο αείμνηστος καθηγητής Κόρσος κάνει λόγο για την αρχή της αδιάλειπτης λειτουργίας των δημοσίων προς επίτευξη των κρατικών σκοπών, υπηρεσιών, η οποία είναι σύμφυτη με τη φύση της δημόσιας υπηρεσίας και αποσκοπεί - ανταποκρίνεται στη φροντίδα υπέρ των πολιτών, ώστε τα διοικητικά όργανα αυτών να είναι διαθέσιμα προς εξυπηρέτηση των αναγκών του κοινωνικού συνόλου.

συνεχίζει να υφίσταται, ενώ παράλληλα είναι αυτονόητο ότι οι απεργοί μετά τη λήξη της θα επιστρέψουν στην εργασία τους. Η διάρρηξη και χαλάρωση της σχέσεως Κράτους και δημοσίων υπαλλήλων που προκαλείται, ζημιώνει εκατέρωθεν τις δύο πλευρές.

1.2. ΟΙ ΕΠΙΚΡΑΤΟΥΣΕΣ ΘΕΩΡΙΕΣ ΩΣ ΤΗΝ ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΤΗΣ ΑΠΕΡΓΙΑΣ

Κάνοντας μια ιστορική αναφορά στο θεσμό, διαπιστώνουμε ότι μέχρι το Σ του 1952 απαγορευόταν ρητώς στους ΔΥ η απεργία. Αναγνωριζόταν δειλά και σιωπηρά μόνο στους εργάτες και τους υπαλλήλους των ιδιωτικών επιχειρήσεων ως μορφή εργασιακής διεκδίκησης. Απεναντίας, όσοι ΔΥ απεργούσαν τους απαγγελλόταν ποινική ευθύνη.[1020]

Μάλιστα ο νόμος 1811/1951 ΚΔΔΥ κατέταξε μεταξύ των πειθαρχικών αδικημάτων των ΔΥ τη συμμετοχή σε απεργία, την πρόσκληση σε απεργία, αλλά και την προπαρασκευή σε αυτή. Είχε καθιερωθεί ως αμάχητο τεκμήριο ότι η συμμετοχή σε απεργία αποτελούσε δήλωση παραίτησης από την υπηρεσία, όσοι δηλ. τολμούσαν να απεργήσουν, παγιωνόταν η αντίληψη ότι υπέβαλαν νόμιμα την παραίτηση τους (άρθρο 182 του ν. 1811/1951).

Σε αυτό το πλαίσιο της γενικής αντίληψης περί απαγόρευσης, αναπτύχθηκαν διάφορες θεωρίες ως έρεισμα της αιτιολόγησης και δικαιολόγησης της πρακτικής που ακολουθήθηκε. Οι σημαντικότερες από αυτές υπήρξαν οι εξής:

Α) ***Η θεωρία της υπεροχής του Δημοσίου Συμφέροντος.*** Θεωρήθηκε ότι υπερισχύει το δημόσιο συμφέρον των οποιωνδήποτε οικονομικών συμφερόντων. Άρα η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου ως θεράπων του δημοσίου συμφέροντος, δεν συμβιβάζεται προς την απεργιακή κινητοποίηση, όπου χάριν προστασίας των οικονομικών του συμφερόντων, εγκαταλείπει τη δημόσια λειτουργία που ασκεί. Κωλύεται από την ανωτερότητα του δημοσίου συμφέροντος, να επιχειρήσει να διεκδικήσει την ικανοποίηση των προσωπικών συμφερόντων και φιλοδοξιών.

Β) ***Η θεωρία της ειδικής φύσεως της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης.*** Υποστηρίχθηκε το ασυμβίβαστο του ανταγωνιστικού χαρακτήρα του συνδικαλιστικού δικαιώματος με την ιεραρχική υποταγή που είναι συνυφασμένη με τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος στο οποίο είναι ταγμένοι οι ΔΥ. Η αντίληψη περί απαγόρευσης της απεργίας υιοθετήθηκε λόγω της σκέψης ότι τούτοι συνδέονται με το Κράτος δια σχέσεως όχι ιδιωτικού δικαίου, αλλά δημοσίου δικαίου, η οποία τους καθιστά φορείς κρατικής εξουσίας και ενσαρκωτές του Κράτους.[1021] Το Κράτος έχει το δικαίωμα να καθιερώνει μονομερώς τους όρους της άσκησης της δημόσιας λειτουργίας, διότι πρόκειται για σύμβαση παραχώρησης δημόσιας λειτουργίας. Έτσι η έννοια της απεργίας των ΔΥ ήταν παλαιότερα αδιανόητη, διότι αποτελούσε άρνηση της άσκησης δημόσιας λειτουργίας.[1022] Οι νομικοί επιστήμονες της εποχής εκείνης θεωρούσαν ότι οι ΔΥ ως

[1020] Παρόλο που ο ν. 1492/1950 και το άρθρο 247 του ΠΚ κατέστησαν την απεργία έγκλημα, σπάνια η Διοίκηση προέβη σε κυρώσεις, ούτε εφάρμοζε τις σχετικές διατάξεις περί στέρησης αποδοχών των απεργούντων υπαλλήλων, διότι εμφιλοχωρούσαν παράγοντες οικονομικοί και κοινωνικοί που απέτρεπαν την εφαρμογή τους, ιδίως στις περιπτώσεις που η απεργία των υπαλλήλων εμφανιζόταν ως απόλυτα δικαιολογημένη για λόγους οικονομικούς.

[1021] Κόρσου Δ. «Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου», 1984, τεύχος Α' Αθήνα, σελ. 83 - 85 επομ.

[1022] Κατά τον καθηγητή Μ. Στασινόπουλο «οι θεωρητικές βάσεις της απαγόρευσης της απεργίας στους δημοσίους υπαλλήλους ανευρίσκονται στην οργανική τους σχέση, ένεκα της οποίας ενσωματώνονται στους Δημόσιους Οργανισμούς και αναλαμβάνουν την άσκηση δημόσιας εξουσίας, δηλαδή

όργανα του Κράτους που ασκούσαν δημόσια λειτουργία, διέπονταν από τη δημοσιοϋπαλληλική σχέση που ήταν εξουσιαστική, αποκλείοντας την εφαρμογή εν προκειμένω της αρχής της ισότητας, όπως συνέβαινε στη σχέση εργοδοτών και εργατών. Για αυτό το λόγο ο νόμος θεωρούσε την απεργία ως απολύτως αντικείμενη στη φύση της υπαλληλικής σχέσης (άρθρο 47 παρ. 2 του ν. 1811/1951).

Γ) ***Η θεωρία της ανάγκης της απρόσκοπτης συνεχίσεως της δημόσιας υπηρεσίας.*** Οι υπάλληλοι στο πλαίσιο απόλαυσης των ατομικών τους δικαιωμάτων πρέπει να μην παραβούν τις επιβεβλημένες υποχρεώσεις που προβλέπουν οι γενικοί και ειδικοί όροι της υπηρεσίας.[1023] Οι πρόσθετες υποχρεώσεις τους συνιστούν περιορισμό της ατομικής και πολιτικής ελευθερίας τους. Επειδή θεωρούνται διαχειριστές αλλότριων δημόσιων υποθέσεων, ότι πράττουν, αφορά το Λαό και όχι το πρόσωπο τους. Μια βασική υποχρέωση τους είναι η αδιάλειπτη, τακτική και συνεχής εκ μέρους τους προσπάθεια εκπλήρωσης των συμφερόντων[1024] και των σκοπών της Δημόσιας Διοίκησης, οπότε ήταν αδιανόητο να έρθουν σε σύγκρουση με τη θέληση του Κράτους, προβαίνοντας σε απεργία.

Στο ιδιωτικό δίκαιο[1025] η απεργία αποτελεί ρήξη της κοινωνικής ειρήνης και εκλαμβάνεται ως αναγκαίο κακό που σκοπό έχει τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας των εργατών και την επίλυση και ρύθμιση ζητημάτων που ταλανίζουν τις επιχειρήσεις. Αντίθετα ***η απεργία των δημοσίων υπαλλήλων θεωρείται ότι στρέφεται κατά του θεσμού, του οποίου οι ίδιοι είναι όργανά της.*** Τούτοι ασκούν διοίκηση και αποτελούν όργανα της υπηρεσίας. Γι' αυτό είναι αδιανόητο να εξομοιώνονται οι υπάλληλοι προς τους μισθωτούς της βιομηχανίας και του εμπορίου. Και αυτό συμβαίνει, διότι οι μισθωτοί δε μετέχουν στην επιχείρηση του εργοδότη, ούτε είναι όργανα αυτής.[1026]

1.3. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΑΠΕΡΓΙΑΣ

Το δικαίωμα της απεργίας διακηρύσσεται σε διεθνή κείμενα, καθιερώνεται στα συντάγματα δημοκρατικών χωρών και αποτελεί τελεσίδικα ως αναγνωρισμένο πλέον δικαίωμα των ΔΥ στην έννομη τάξη του χώρου εργασίας. Στα καθ' ημάς, μεταξύ των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων του ανθρώπου που αναγνωρίζονται στο άρθρο 23 παρ. 2 εδ. α του Σ, περιλαμβάνεται και η απεργία, μέσω της οποίας απονέμεται στους εργαζόμενους η εξουσία της δυνατότητας επιδίωξης των οικονομικών και εργασιακών γενικά συμφερόντων τους με τη

εμφορούνται από στοιχείο που σε καμιά περίπτωση δεν ανευρίσκεται στην ιδιωτική σύμβαση εργασίας, Βλ. «Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου», σελ. 366, 1957.

[1023] ΣΕ 99/1930.

[1024] Κατά τον Δένδια «Διοικητικό Δίκαιο», 1964, σελ. 256 και ΣΕ 2522/1966 «το συμφέρον της υπηρεσίας προηγείται του συμφέροντος του υπαλλήλου, διότι τούτο υφίσταται όχι χάριν των οργάνων της, αλλά χάριν της προασπίσεως και προαγωγής του γενικού συμφέροντος, η δε ανάγκη προστασίας και ικανοποιήσεως τούτου επιβάλλει, όπως οι δημόσιες υπηρεσίες λειτουργούν απρόσκοπτα και συνεχώς.

[1025] Επίσης, αναγνωρίζεται ως νόμιμη αποχή από την εργασία η επίσχεση εργασίας όχι, όμως για να διεκδικήσει ο μισθωτός καλύτερες συνθήκες εργασίας, αλλά για να απαιτήσει ληξιπρόθεσμη αξίωση από τον εργοδότη, ο οποίος δεν την εκπληρώνει.

[1026] Τον τελευταίο αιώνα γίνεται προσπάθεια να προσομοιάσει ο εργάτης της βιομηχανίας το δημόσιο υπάλληλο με τη θέσπιση ρυθμίσεων που εφαρμόζονται στη δημόσια διοίκηση. Έτσι παρατηρούμε ότι το πεδίο δράσης των επιχειρήσεων πια, ρυθμίζεται από νόμους και διατάγματα που προβλέπουν την καταβολή συντάξεων, τη σύσταση σωματείων, τις ποικίλες ασφαλίσεις των εργαζομένων, άρα η θέση του σύγχρονου ιδιωτικού υπαλλήλου είναι περισσότερη καταστατική παρά συμβατική, όπως συμβαίνει και με το δημόσιο υπάλληλο.

χρησιμοποίηση της απεργιακής δράσης. Η αναγνώριση του δικαιώματος της απεργιας, η ανακήρυξη του σε εγγυημένο συνταγματικά θεμελιώδες δικαίωμα και η ειδικότερη ένταξη του στα συναφή με τη συνδικαλιστική ελευθερία δικαιώματα, αποτελεί έκφραση της ανθρώπινης αξίας που υποχρεούται να σέβεται και να προστατεύει η Πολιτεία (άρθρο 2 παρ. 1 Σ), ενώ η νομοθετική, δικαστική και εκτελεστική εξουσία οφείλει να διασφαλίσει την ανεμπόδιστη άσκηση του (άρθρο 25 παρ. 1 του Σ), υποχρέωση που δεν εξαντλείται στην έννοια μιας γενικής και αφηρημένης προστασίας της ελευθερίας της απεργίας απέναντι σε ενδεχόμενες νομοθετικές ή διοικητικές παρεμβάσεις, αλλά απαιτείται η αδιαπραγμάτευτη συνταγματική αναγνώριση και προστασία της ακριβώς στο επίπεδο που ασκείται, δηλ. στο επίπεδο της εργασιακής σχέσης. Η συνταγματική κατοχύρωση της έχει την έννοια ότι δε μπορεί να καταργηθεί ή να περιοριστεί με τυπικό νόμο, πέρα από το συνταγματικά επιτρεπόμενο όριο.[1027] Αυτό σημαίνει ότι η συνταγματική εξασφάλιση της ανεμπόδιστης άσκησης του δικαιώματος της απεργίας εγγυάται ότι το προστατεύει κατά ολοκληρωμένο και ενιαίο τρόπο, ώστε όχι μόνο να αποκλείει τις νομοθετικές και διοικητικές παρεμβάσεις που θα επέβαλαν αντισυνταγματικούς περιορισμούς ή θα αλλοίωναν το πνεύμα του νόμου, αλλά συγχρόνως παρεμποδίζει ή ανισχυροποιεί τη διείσδυση και εφαρμογή κάθε κανόνα δικαίου που θα μπορούσε να προσβάλει το δικαίωμα στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων.[1028]

Το Σ κατοχυρώνει τη νόμιμη εκείνη απεργιακή δράση που επιδιώκει την επίτευξη της εναρμόνισης του περιεχομένου του σκοπού της και της θεμελιώδους αρχής της συνέχειας της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών. ***Η συνταγματικώς θεμιτή απεργία δε μπορεί να θεωρηθεί ως παράβαση της συμβατικής υποχρέωσης παροχής εργασίας ή ως καταγγελία της συμβάσεως εργασίας, ούτε να θεμελιώσει αστική, ποινική ή πειθαρχική ευθύνη του απεργού***. Από την ίδια την έννοια του δικαιώματος, προκύπτει ότι ούτε η απόφαση περί απεργίας, ούτε η εκτέλεση της μπορούν να παρακωλυθούν ή να οδηγήσουν in abstracto ή in concreto σε δυσμενείς έννομες συνέπειες για το δικαιούχο. Παρόλο που έπαυσε να είναι ποινικό αδίκημα σύμφωνα με το 247 του ΠΚ, μπορεί κάλλιστα, να αποτελέσει ***πειθαρχικό και να απαγορευθεί ως παράνομη και καταχρηστική κατά παράβαση του άρθρου 23 παρ. 2 του Σ και της γενικής ρήτρας της παράβασης του υπαλληλικού καθήκοντος*** (άρθρο 205 του ΥΚ), αν κηρύσσεται ή επιδιώκει σκοπούς που δεν συμβαδίζουν με το πνεύμα του συνταγματικού νομοθέτη ή σκοπούς πολιτικούς, αν και παρατηρούμε ότι σχεδόν πάντα τα οικονομικά και εργασιακά συμφέροντα και αιτήματα των εργαζομένων εμπεριέχουν πολιτικό σκοπό, μέσω του οποίου ασκούν παράλληλα πίεση και κριτική στην κυβερνητική πολιτική. Έτσι καταχρηστικές ή παράνομες θεωρούνται οι απεργίες που υποκρύπτουν πολιτικές σκοπιμότητες, οι «λευκές απεργίες που συνοδεύονται από καταλήψεις των χώρων εργασίας ή εκείνες που συνεπάγονται δυσανάλογη ζημία του εργοδότη και του κοινωνικού συνόλου.

Το δικαίωμα της προσφυγής σε απεργία αναγνωρίζεται ευθέως και άμεσα από το άρθρο 23 του Σ στους δημοσίους υπαλλήλους, τους υπαλλήλους των ΟΤΑ, και ΝΠΔΔ, καθώς και στο προσωπικό των κάθε μορφής Επιχειρήσεων Δημοσίου χαρακτήρα ή Κοινής Ωφελείας, χωρίς να εξαρτάται η άσκηση του από την έκδοση του προβλεπόμενου από την ανωτέρω διάταξη, νόμου που μπορεί να θέτει περιορισμούς, δηλ. καθίσταται περιττή η νομοθετική ρύθμιση για την ενεργοποίηση

[1027] Εξακολουθεί να απαγορεύεται ρητά σε όσους υπηρετούν στα σώματα ασφαλείας και τις ένοπλες δυνάμεις, καθώς και στα μέλη του δικαστικού σώματος.

[1028] Ληξουριώτη Γιάννη «Ο σκοπός του δικαιώματος της απεργίας» 1987, Διεύθυνση Κώστα Μαυριά εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, ΑΣΔΥ 958/1964.

του. Τελεί υπό τους συγκεκριμένους περιορισμούς[1029] του νόμου που το ρυθμίζει. οι οποίοι, όμως, δεν μπορούν να φθάσουν μέχρι την κατάργηση του δικαιώματος της απεργίας ή την παρακώλυση της νόμιμης άσκησης του».

1.4. Η ΒΑΣΕΙ ΝΟΜΟΥ ΠΕΡΙΚΟΠΗ ΤΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ ΣΥΝΕΠΕΙΑ ΤΗΣ ΑΣΚΗΣΕΩΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΑΠΕΡΓΙΑΣ

Επειδή, οι διατάξεις περί απεργίας των ΔΥ αφορούν τον περιορισμό του θεμελιώδους δικαιώματος επί του μισθού τους που αναγνωρίζεται από τα άρθρα 22 του Σ και 91 και 100 του ΥΚ, θα πρέπει να ερμηνεύονται στενά. ***Οι Ν. 1264/1982 και 643/1977 ρύθμιζαν κατεξοχήν τις περιπτώσεις άσκησης του δικαιώματος της απεργίας,*** ορίζοντας αυστηρώς ότι απαιτείται να τηρούνται απαρέγκλιτα οι νομοθετικές διατάξεις, ώστε να μη συνιστά η συμμετοχή σε απεργία πειθαρχικό αδίκημα. Ο ισχύων ***Ν. 3205/2003 άρθρο 25*** (αντικατέστησε το Ν. 1264/1982 άρθρα 19 - 22 και 30 παρ. 7 - 9) εφαρμόζεται στους έμμισθους πολιτικούς υπαλλήλους του Δημοσίου, όπως και στους μονίμους ή με θητεία υπαλλήλους του ΟΤΑ, των ΑΕΙ, των Εκκλησιαστικών ΝΠΔΔ, των λοιπών ΝΠΔΔ, ακόμη και στους υπαλλήλους με σχέση ιδιωτικού δικαίου, οι οποίοι κατέχουν οργανικές θέσεις σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 3 του Σ[1030] και γενικά σε όλους του πολιτικούς δημοσίους υπαλλήλους και όχι μόνο σε όσους υπάγονται στον ΥΚ.

Οι ανωτέρω νόμοι συγκλίνουν σε ένα βασικό στοιχείο: αποδέχονται τη μη καταβολή αποδοχών στους απεργούς ΔΥ, ενώ ο ισχύων νόμος καινοτομεί, αναγνωρίζοντας τον χρόνο της απεργίας, ως χρόνο πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας, ανεξαρτήτως του νομίμου ή όχι χαρακτήρα της.[1031]

Οι αποδοχές που αντιστοιχούν στις ημέρες απεργίας ή στάσεις εργασίας ή ημέρες αποχής από τα καθήκοντα τους των υπαλλήλων του Δημοσίου, των μελών ΔΕΠ, των μελών ΝΠΔΔ περικόπτονται κατά την πρώτη πληρωμή που ακολουθεί μετά την έναρξη της απεργίας, με πράξη του αρμόδιου εκκαθαριστή που έχει και την ευθύνη της εκκαθάρισης, εκτός αν για εξαιρετικούς λόγους, δοθεί διαφορετική εντολή. Οι σχετικές καταστάσεις μισθοδοσίας πρέπει να συνοδεύονται είτε από σχετική πράξη περικοπής αποδοχών ή αντίστοιχη βεβαίωση του Εκκαθαριστή ή κατόπιν υπεύθυνης δήλωσης των ιδίων υπαλλήλων περί μη συμμετοχής τους στην απεργία, όταν δεν επιτευχθεί εγκαίρως η αποστολή της εν λόγω πράξης ή βεβαίωσης. Σε περίπτωση μη τήρησης της περικοπής των αποδοχών και ψευδούς δήλωσης του Εκκαθαριστή, ο αρμόδιος Εκκαθαριστής επέχει ευθύνη για παράβαση καθήκοντος και σε βάρος αυτού και των υπαλλήλων που απέργησαν καταλογίζεται αλληλέγγυα το ποσό που καταβλήθηκε αχρεωστήτως στους εν λόγω υπαλλήλους. Επειδή στην πράξη παρατηρείται ότι κατά την υποβολή των μισθοδοτικών καταστάσεων, όταν έχει προηγηθεί απεργία παραλείπεται η προβλεπόμενη πράξη περικοπής αποδοχών ή

[1029] Η θέσπιση περιορισμών στο δικαίωμα της απεργίας των ΔΥ δεν συνιστά άνιση μεταχείριση έναντι των ιδιωτικών υπαλλήλων, διότι πρόκειται για ουσιωδώς διαφορετικές κατηγορίες εργαζομένων που παρέχουν εργασία σε εργοδότες με διαφορετικούς στόχους και συμφέροντα, η επιβολή δε αυτών των περιορισμών αποβλέπει στη διασφάλιση των συμφερόντων των εργαζομένων, αλλά και στην εξασφάλιση μιας εντελώς στοιχειώδους λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών για την αποφυγή ανεπανόρθωτων ζημιών, ώστε να επιτευχθεί η εύρυθμη λειτουργία του πολιτειακού μηχανισμού προς όφελος του κοινωνικού συνόλου, βλ. ΣΕ 868/1981, Εφ.Αθ. 309/1981, Αρμ. 36, σελ. 121.

[1030] ΔΕΑ 261/1985, ΣΕ 2135/1982.

[1031] Άρθρο 30 παρ. 7 και 8 του Ν. 1264/1982, αλλά και ΣΕ 2135/1982, ΤοΣ 1982 σελ. 594. Το άρθρο 16 του ν. 643/1977 που αντικαταστάθηκε από το νόμο 1264/1982 «Για τον εκδημοκρατισμό του συνδικαλιστικού κινήματος και την κατοχύρωση των συνδικαλιστικών ελευθεριών των εργαζομένων», καθόριζε ως χρόνο πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας για κάθε μεταβολή της υπηρεσιακής κατάστασης του ΔΥ μόνο το χρόνο της νόμιμης απεργίας.

βεβαίωση περί μη συμμετοχής των υπαλλήλων στην απεργία, διευκρινίζεται ότι όπου δεν είναι δυνατή η έγκαιρη αποστολή της εν λόγω πράξης ή βεβαίωσης, η περικοπή των αποδοχών των απεργούντων υπαλλήλων θα γίνεται κατά τη δεύτερη πληρωμή που επακολουθεί αμέσως μετά την έναρξη της απεργίας, δηλαδή η περικοπή θα γίνεται το αργότερο εντός του επομένου μηνός.

Σύμφωνα με τις εγκυκλίους του ΓΛΚ 44809/1287/17.4.1984 και 2001220/90/22/4.1.1996 και τους νόμους 3205/2003 (ΦΕΚ 297/Α, Κεφ. Β' άρθρο 36 παρ. 6), 2530/1997, 1264/1982 οι προϊστάμενοι των υπηρεσιών των απεργούντων υπαλλήλων υποχρεούνται να στέλνουν στους αρμόδιους εκκαθαριστές, την επομένη από τη λήξη της απεργίας με τον προσφορότερο τρόπο (π.χ. φαξ), κατάσταση με τα ονοματεπώνυμα των υπαλλήλων που απέργησαν και το αντίστοιχο χρονικό διάστημα κατά το οποίο απέργησαν οι υπάλληλοι. Όλοι οι εκκαθαριστές υποχρεούνται να διαβιβάζουν κάθε φορά ανεξάρτητα αν έχει ή όχι πραγματοποιηθεί απεργία, μαζί με τις μηνιαίες μισθολογικές καταστάσεις, βεβαίωση στην οποία αναφέρεται ότι δεν υφίσταται θέμα περικοπής των αποδοχών των υπαλλήλων λόγω συμμετοχής τους σε απεργία ή στάση εργασίας κατά τον προηγούμενο μήνα ή ότι συντρέχει θέμα περικοπής αποδοχών σε περίπτωση συμμετοχής τους σε απεργία ή στάση εργασίας. Οι αρμόδιοι ταμιακοί υπόλογοι του Δημοσίου πρέπει να αρνούνται την πληρωμή, αν δεν προσκομίζεται από τον εκκαθαριστή η κατά τα ανωτέρω πράξη περικοπής αποδοχών ή βεβαίωση περί μη συμμετοχής των υπαλλήλων σε απεργία.

Στην πράξη περικοπής θα αναφέρονται: α) το ονοματεπώνυμο των υπαλλήλων που απέργησαν, β) το χρονικό διάστημα και οι ημέρες απεργίας του κάθε υπαλλήλου, γ) ο καθαρός ημερήσιος μισθός (μετά την αφαίρεση των κρατήσεων, εκτός φόρου και δανείων) και δ) το συνολικό ποσό της περικοπής του κάθε υπαλλήλου. Τα ποσά που περικόπτονται θα εμφανίζονται στη μισθολογική κατάσταση και σε ιδιαίτερη στήλη των κρατήσεων υπέρ του Δημοσίου.

Μη καταβολή αποδοχών αργίας κατά το χρονικό διάστημα της απεργίας

Όσον αφορά το ζήτημα της καταβολής των αποδοχών αργίας που εμπίπτουν μέσα στο χρονικό διάστημα της απεργίας, κρίθηκε ότι είναι δικαιότερο να μην καταβάλλονται, με την αιτιολογία ότι οι αποδοχές αυτές καταβάλλονται λόγω προσφοράς κόπου και μόχθου από πλευράς δημοσίου υπαλλήλου κατά τις εργάσιμες ημέρες, λόγος που δεν συντρέχει όταν δεν καταβάλλεται τέτοιος κόπος, λόγω απεργίας κατά τις εργάσιμες ημέρες. Αυτή η πρακτική ακολουθήθηκε για να μην κηρύσσονται εξαήμερες διαδοχικές απεργίες από Δευτέρα μέχρι Σάββατο, ώστε να αποφεύγεται να συμπεριλαμβάνεται και η Κυριακή στις ημέρες απεργίας, συμπεριφορά που μπορεί να θεωρηθεί καταχρηστική.

Καταβολή αποδοχών σε ασθενείς υπαλλήλους κατά τη διάρκεια της απεργίας

Η απεργία σαν μια ηθελημένη αποχή προϋποθέτει ανυπαρξία κωλύματος και ενεργή την υποχρέωση για εργασία. Άρα ο απεργός διεκδικεί βάσιμα το μισθό των ημερών που αρρώστησε και δεν μπορούσε να μετέχει σε αγωνιστικές κινητοποιήσεις.

Ανεπίτρεπτη η περικοπή της ειδικής εκλογικής αποζημίωσης του απεργούντος υπαλλήλου

Προβλέπεται η χορήγηση ειδικής εκλογικής αποζημίωσης υπαλλήλου που απασχολήθηκε σε ειδικά συνεργεία κατά την περίοδο των εκλογών. Η υπουργική απόφαση που προβλέπει περικοπή του συγκεκριμένου ποσού σε περίπτωση

συμμετοχής σε απεργία γίνεται καθ' υπέρβαση νομοθετικής εξουσιοδότησης, εν πάση δε περιπτώσει αντίκειται στο άρθρο 23 παρ. 2 Σ. Ο Υπουργός Εσωτερικών με την εξουσιοδοτική διάταξη του Π/Δτος 152/1985 έχει την εξουσία να ορίσει μόνο το ύψος της ειδικής αποζημίωσης, όχι όμως και να καθορίσει δυσμενείς οικονομικές συνέπειες ειδικά για την περίπτωση συμμετοχής σε απεργία των υπαλλήλων που παρείχαν έκτακτη εκλογική εργασία. Η απόφαση μπορεί μέσα στα όρια της νομοθετικής εξουσιοδότησης να καθορίσει τη μείωση της αποζημίωσης για την περίπτωση κατά την οποία οι υπάλληλοι θα παρείχαν, για οποιοδήποτε λόγο, μειωμένη εργασία λόγω απουσίας, όμως η μείωση αυτή δεν είναι επιτρεπτό να ορίζεται, ειδικά για την περίπτωση απουσίας λόγω απεργίας, σε ποσό ανώτερο από εκείνο που αντιστοιχεί σε κάθε ημέρα έκτακτης εκλογικής αποζημίωσης. Και τούτο διότι η ρύθμιση αυτή, δηλ. η περικοπή της εκλογικής αποζημίωσης λόγω απουσίας του υπαλλήλου εξαιτίας της συμμετοχής του σε νόμιμη απεργία, είναι αντισυνταγματική και έρχεται σε ευθεία αντίθεση με το άρθρο 32 παρ. 2 του Σ, θίγοντας το δικαίωμα της απεργίας, όταν επιβάλλει ως κύρωση την περικοπή της αποζημίωσης σε ποσό υπέρμετρα ανώτερο από εκείνο που αντιστοιχεί σε κάθε ημέρα έκτακτης εκλογικής απασχόλησης.[1032]

Στις πρώτες νόμιμες απεργίες των δημοσίων υπαλλήλων μετά την ισχύ του Σ του 1975, ο υπουργός των οικονομικών αντέδρασε και βασιζόμενος ***στο άρθρο 67 του ΚΔΔΥ του νόμου 1811/1951 προέβη στην περικοπή του μισθού των νόμιμα απεργούντων δημοσίων υπαλλήλων ακόμη και των νόμιμα απεργούντων δικαστικών υπαλλήλων (γραμματείς των δικαστηρίων).*** Η περικοπή των μισθών που αντιστοιχούσαν στις ημέρες της απεργίας, θεμελιώθηκε στο άρθρο 47 του Ν.Δ. 1025/1971 (διέπει την υπηρεσιακή κατάσταση των δικαστικών υπαλλήλων) και στηρίχθηκε στην άποψη ότι η περικοπή των αποδοχών είναι επιτρεπτή στην περίπτωση που η απεργία νοείται, καταρχήν, ως η σχεδιασμένη συλλογική πλήρη αποχή από το χώρο εργασίας και τα υπηρεσιακά καθήκοντα ή εκλαμβάνεται ως μη εκπλήρωση της υποχρέωσης προς παροχή εργασίας, αλλά και ως απλή άρνηση ή παρέλκυση εκτέλεσης της υπηρεσίας[1033] που συνεπάγεται την απομάκρυνση του υπαλλήλου από τον τόπο της υπηρεσίας. Η Διοίκηση για να υπερασπίσει τη διαδικασία της περικοπής, υποστήριξε ότι παρόλο που το Σ επιτρέπει την άσκηση του δικαιώματος της απεργίας, δεν ενεργοποιείται ακόμη το δικαίωμα αυτό, διότι δεν είχε μέχρι τότε εκδοθεί και ψηφισθεί το σχετικό νομοθέτημα που να ρυθμίζει την άσκησή του, εκδοχή που αντικρούει στο πνεύμα του Συντάγματος.

Τη σπουδαιότερη συνέπεια της ασκήσεως του δικαιώματος της απεργίας, προέβλεπαν οι διατάξεις των άρθρων 30 παρ. 7 εδ. β' του Ν. 1264/1982, 15 του Ν. 643/1977, 94 παρ. 2 του ΠΔ/τος 611/1977 και 37 παρ. 2 του Ν. 1731/1987 που όριζαν ***ότι οι αποδοχές των απεργών υπαλλήλων που αντιστοιχούν στις ημέρες απεργίας περικόπτονται με πράξη του εκκαθαριστή, ανεξαρτήτως της ύπαρξης παράνομης ή νόμιμης απεργίας.*** Η πράξη για την περικοπή των αποδοχών των ΔΥ που συμμετείχαν σε απεργία δεν χρειάζεται να εκδοθεί μέσα στο μήνα στον οποίο εμπεριέχονται οι ημέρες της μη παροχής των υπηρεσιών, αλλά η περικοπή μπορεί να γίνει και από τις αποδοχές των επιγενόμενων μηνών, μπορεί να εκδοθεί και μετά την καταβολή των αποδοχών, πρακτική που δεν είναι αντίθετη στις αρχές της χρηστής διοίκησης, διότι ***η περικοπή ενεργείται με ρητή διάταξη νόμου και δεν υπάρχουν περιθώρια για διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως.***

[1032] Βλ. Τριμ. Διοικ. Πρωτ. Αθήνας 7577/1989, Τριμ. Διοικ. Θεσ. 787/1989, ΔιΔικ. σελ. 1674.
[1033] ΣΕ 2622/1966.

Μάλιστα το άρθρο 37 παρ. 2 του Ν. 1731/1987 ***όριζε ότι για την περικοπή του μισθού των απεργούντων υπαλλήλων,*** μετά την καθιέρωση του συστήματος πενθήμερης εβδομαδιαίας εργασίας, λαμβανόταν υπόψη, ***για κάθε εργάσιμη ημέρα, το 1/30 των καθαρών μηνιαίων αποδοχών των υπαλλήλων*** (εφόσον προηγείται η αφαίρεση των κρατήσεων, πλην φόρου και δανείων), ***καθώς και το 1/5 των ίδιων αποδοχών για την ημέρα του Σαββάτου.*** Η απόφ. 53/1980 του ΕΣ απεδέχθη ότι όταν οι υπάλληλοι απεργούν την 31η του μήνα χάνουν το 1/30 των μηνιαίων αποδοχών τους, διότι και η 31η ημέρα θεωρείται ημέρα απεργίας.

Σήμερα ο τρόπος υπολογισμού της περικοπής του μισθού ανά ημέρα απεργίας έχει μεταβληθεί. ***Σε περίπτωση απεργίας ο μήνας λογίζεται ότι έχει είκοσι πέντε ημέρες (άρθρο 25 Ν. 3205/2003). Επομένως για κάθε ημέρα απεργίας αφαιρείται το 1/25 των καθαρών μηνιαίων αποδοχών, δηλαδή του ποσού που απομένει μετά την αφαίρεση των κρατήσεων, πλην φόρου και δανείων.***[1034] Επειδή ο χρόνος της απεργίας θεωρείται και συντάξιμος, ο υπάλληλος οφείλει να καταβάλλει τις ανάλογες εισφορές. Οι εισφορές παρακρατούνται από τη μισθοδοσία του επόμενου μήνα, μετά τη λήξη της απεργίας, εφόσον ο χρόνος αυτός δεν υπερβαίνει τις τριάντα ημέρες (30), εκτός αν ο υπάλληλος δηλώσει ότι επιθυμεί την παρακράτηση και για το τυχόν πέραν των 30 ημερών διάστημα. Η παρακράτηση της εισφοράς του ασφαλισμένου υπαλλήλου, κατά τον χρόνο της απεργίας είναι αναγκαία για τον μετέπειτα υπολογισμό της σύνταξης.

Τα ποσά από περικοπή των αποδοχών αποδίδονται στους οικείους προϋπολογισμούς από τους οποίους εκταμιεύτηκαν (άρθρο 25 του Ν. 3205/2003). Αν η απεργιακή μορφή συνίσταται σε αποχή κατά τη διάρκεια ολόκληρου του ημερήσιου ωραρίου, δεν καταβάλλεται ολόκληρο το αντίστοιχο ημερομίσθιο και αν συνίσταται σε μικρότερης διάρκειας αποχή (στάση εργασίας), δεν καταβάλλεται το μέρος του ημερομισθίου που αναλογεί στο χρόνο της μερικής αποχής. Μάλιστα ο υπολογισμός του ωρομίσθιου γίνεται αφού βρεθεί πρώτα το ημερομίσθιο και στη συνέχεια διαιρεθεί τούτο με τις ώρες εργασίας. Οι ώρες ημερήσιας εργασίας των εκπαιδευτικών Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης θεωρούνται ότι είναι έξι (6) σύμφωνα με την παρ. 8 του άρθρου 13 και 20 του άρθρου 14 του Ν. 1566/1985.

Στο προσωπικό ασφαλείας και στοιχειώδους λειτουργίας οποιασδήποτε δημόσιας υπηρεσίας ή σχολείου κατά την ημέρα της απεργίας δε γίνεται περικοπή αποδοχών. Αν όμως, δεν προσέφερε τη διατεταγμένη υπηρεσία μπορεί να γίνει περικοπή αποδοχών για μη προσφερθείσα υπηρεσία καθόλου ή εν μέρει σύμφωνα με το άρθρο 94 του ΥΚ και να αναζητηθούν και πειθαρχικές ευθύνες.

Η περικοπή αντιστοιχεί στην απώλεια της αντίστοιχης εργασίας και δεν εξαρτάται από το μέγεθος της μείωσης της παραγωγής, εκτός αν πρόκειται για λευκή απεργία. Η αρχή της αναλογικής μείωσης του μισθού ισχύει πέρα από το βασικό μισθό και για τα κάθε είδους επιδόματα.[1035] Η περικοπή δεν νοείται να ενεργηθεί στις δαπάνες κίνησης και στην εκτός έδρας αποζημίωση, σύμφωνα με το άρθρο 99 παρ. 1 ΥΚ, άρθρα 2 και 4 του ν. 2346/1995.

1.5. Η ΠΕΡΙΚΟΠΗ ΜΙΣΘΟΥ ΛΟΓΩ ΛΕΥΚΗΣ Η ΑΤΕΛΟΥΣ Η ΙΔΙΟΜΟΡΦΗΣ Η ΜΕΡΙΚΗΣ ΑΠΕΡΓΙΑΣ

[1034] Άρθρο 37 παρ. 2 Ν 1731/1987, Εγκ. Υπ. Οικον. 44809/1287/1984.

[1035] Αν και για ορισμένες παροχές σε είδος, όπως η αποστέρηση της κατοικίας είναι πρακτικώς αδύνατη.

Η περίπτωση ***της λευκής ή ατελούς***[1036]***απεργίας*** κατά την οποία ο υπάλληλος εμφανίζεται μεν κανονικά στην υπηρεσία του, αλλά προσφέρει ελλιπείς υπηρεσίες ή ασκεί επιλεκτικά ορισμένο είδος καθηκόντων ή επιβραδύνει, χαλαρώνει το ρυθμό της εργασίας του με επακόλουθο συνέπειες μειωτικές της απόδοσης και παραγωγής του, ποσοτικά ή ποιοτικά, παρακωλύοντας με αυτό τον τρόπο την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, απασχόλησε εντονότατα τη νομολογία. Χαρακτηριστική περίπτωση λευκής απεργίας συνιστά η καθυστερημένη εκ μέρους των καθηγητών μέσης εκπαίδευσης παράδοση της βαθμολογίας των γραπτών εξετάσεων των μαθητών, διότι θεωρείται ότι η διακοπή της εργασίας τους, αντί να εντάσσεται στο πλαίσιο του νόμιμου χρόνου, πραγματοποιείται κατά τρόπο έμμεσο, προβαίνοντας σε ηθελημένη επιβράδυνση της εργασίας και σε εν γένει μείωση της αποδόσεως τους.[1037]

Η Διοίκηση μπορεί να καθορίσει τον τρόπο και το ύψος της περικοπής των αποδοχών στην περίπτωση της επονομαζόμενης ατελούς μορφής ή λευκής ή ιδιόμορφης απεργίας, μόνο αν υπάρχει εξουσιοδοτική διάταξη νόμου που να το επιτρέπει. Καταρχήν επικράτησε η αντίληψη ότι δεν είναι επιτρεπτή η περικοπή των αποδοχών, διότι το Σ δεν προβλέπει ρητά τη στέρηση αποδοχών λόγω ελλιπούς ή επιλεκτικής άσκησης ορισμένων καθηκόντων. Η άποψη ότι ο νόμος επιτρέπει την «περικοπή των αποδοχών» μόνο στην περίπτωση απεργίας που πραγματοποιείται με πλήρη αποχή από τον χώρο εργασίας και τα καθήκοντα του δημοσίου υπαλλήλου και όχι στις περιπτώσεις της ατελούς ή λευκής ή ιδιόμορφης απεργίας,[1038] βάσει της οποίας ο υπάλληλος εμφανίζεται κανονικά στην εργασία του κατά το ωράριο εργασίας, προσφέρει όμως ελλιπώς τις υπηρεσίες του ή δεν ασκεί επιλεκτικά ορισμένο είδος καθηκόντων, οφείλεται σε παρερμηνεία του νόμου, ενώ έρχεται και σε αντίθεση με το περί δικαίου αίσθημα. Από την άλλη τόσο το Σ, όσο και η νομολογία εξομοιώνει τις στάσεις εργασίας[1039] που συνιστούν την προσωρινή συλλογική διακοπή της εργασίας, χωρίς εγκατάλειψη του χώρου εργασίας, με την απεργία.

Τελικά το φλέγον αυτό ζήτημα έρχεται να επιλύσει η νομοθεσία με το Ν. 2083/1992 (άρθρο 28 παρ. 6), το οποίο ορίζει ότι τα μέλη ΔΕΠ και κάθε βαθμίδας διδακτικό και ερευνητικό προσωπικό (Ε.Π.), κάθε βαθμίδας διδακτικό προσωπικό των Τεχν. Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (Τ.Ε.Ι.), καθώς και το προσωπικό της Δευτεροβάθμιας και Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης, αρνούμενο να διεξαγάγει οποιασδήποτε μορφής εξέταση ή έλεγχο διαπίστωσης γνώσεως των εκπαιδευόμενων, να καταθέσει βαθμολογία και γενικώς να εκτελέσει τα πλήρη υπηρεσιακά του καθήκοντα, περιορίζοντας αυτά με οποιοδήποτε τρόπο και σε οποιοδήποτε βαθμό,

---

[1036] Η νομική επιστήμη την αποκαλεί αλλιώς ιδιόμορφη απεργία. Η νομιμότητα της προκύπτει έμμεσα από τη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 2 του ν. 3239/1955, η οποία αναφέρεται στη διατητική διαδικασία, όπου απαγορεύεται η καταφανής μείωση της απόδοσης της εργασίας. Είναι νόμιμη υπό την προϋπόθεση ότι η συμπεριφορά αυτή συνοδεύεται από προηγούμενη προγραμματισμένη απόφαση των συνδικαλιστικών οργανώσεων.

[1037] ΕΑ 6384/1979.

[1038] Ως προς τη λευκή απεργία υπήρξαν κατά καιρούς αντικρουόμενες δικαστικές αποφάσεις, με χαρακτηριστικότερη εκείνη του Διοικ. Πρωτοδικείου Σύρου (απόφ. 21/1992, ΕΕΔ σελ. 374/1992) που αποδέχεται την περικοπή των αποδοχών λόγω της συμμετοχής σε λευκή απεργία, εμπίπτοντας στην έννοια της απεργίας και τη λευκή. Σε ανάλογη γνωμοδότηση προέβησαν οι υπ' αριθμ. 8384/1979 και 8272/1989 αποφάσεις του Εφετείου Αθηνών και η αποφ. 920/1983 του Μον.Πρωτ.Αθήνας. Εκ διαμέτρου αντίθετη η απόφαση του Τρ.Διοικ.Θεσσαλονίκης 1238/1995 (Αρμ. 50 σελ. 742) που επιδίκασε τις αποδοχές στους απεργούς υπαλλήλους.

[1039] Μονομ. Πρωτοδ. Πειραιά 3109/1983, ΤοΣ 1984, σελ. 220 και Μονομ. Πρωτοδ. Αθήνας 920/1983, ΑΠ 1100/1986.

θεωρείται ότι βρίσκεται σε απεργία και δε δικαιούται να λαμβάνει τις αντίστοιχες αποδοχές από την πρώτη ημέρα της λευκής απεργίας και για όσες ημέρες διαρκεί. Έτσι οι εκπαιδευτικοί που παρουσιάζονται στο σχολείο τους, αλλά ***αρνούνται να διεξάγουν εξετάσεις ή δεν προσφέρουν οποιασδήποτε μορφής υπηρεσία στερούνται το σύνολο των αποδοχών του αντίστοιχου χρονικού διαστήματος,*** ενώ όσοι προσέρχονται στο σχολείο, ***προσφέρουν μεν υπηρεσία, αλλά αρνούνται να καταθέσουν βαθμολογία περικόπτεται το ήμισυ των αποδοχών τους,***[1040] αφού εκτιμάται ότι η εργασία τους υπερκαλύπτει το ήμισυ των υποχρεώσεων τους, για τον μετά τη διενέργεια των προαγωγικών και απολυτηρίων εξετάσεων χρόνο. Το Διοικ. Εφετείο Πειραιώς με την υπ' αριθμ. 486/1995 απόφαση[1041] του απεφάνθη ότι ***η μη εκπρόθεσμη κατάθεση της βαθμολογίας δεν αποτελεί αποχή από την εργασία, αλλά ηθελημένη μειωμένη ποσοτική και ποιοτική αποδοτικότητα*** κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και συγκεκριμένα ότι πρόκειται ***για ολιγόωρη στάση εργασίας που εξομοιώνεται, ταυτίζεται με την απεργία*** (άρθρο 20 παρ. 1 του Ν. 1264/1982), αφού εμπεριέχει κατ' ανάγκη και μείωση του χρόνου απασχόλησης, ***με αποτέλεσμα να μην καταβάλλεται το μέρος του ημερομισθίου που αναλογεί στο χρόνο της μερικής αποχής***, διότι εργασία παρέχεται μόνο σε ορισμένες ώρες του ημερήσιου ωραρίου. Αν η απεργία συνίσταται σε αποχή κατά τη διάρκεια ολόκληρου του ημερήσιου ωραρίου, δεν καταβάλλεται ολόκληρο το αντίστοιχο ημερομίσθιο. Συνεπώς πρέπει κατά εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 30 παρ. 7 εδ. β' του Ν. 1264/1982 και 37 παρ. 2 του Ν. 1731/1987 να περικοπούν οι αποδοχές των απεργούντων καθηγητών στο 1/2 των ημερήσιων αποδοχών τους για κάθε ημέρα απεργίας. Εξάλλου το άρθρο 15 του ΥΚ αποκλείει την καταβολή των αποδοχών των ΔΥ σε όλες τις μορφές απεργίας, ακόμη και αυτές που συνεπάγονται την αναστολή της προσήκουσας παροχής εργασίας, όπως συμβαίνει στη λευκή απεργία.

1.6. Η ΕΠΙΔΙΚΑΣΗ ΑΠΟΔΟΧΩΝ ΑΠΕΡΓΙΑΣ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥΣ ΑΝΤΙΒΑΙΝΕΙ ΣΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ

Η αναστολή της υποχρέωσης καταβολής του μισθού όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η απεργία, θεωρείται συνήθως ως το αναγκαίο αντίρροπο στην αναστολή της υποχρέωσης για εργασία σε περίπτωση κήρυξης απεργίας, πρακτική που ισχύει παγίως και έχει γίνει αποδεκτή διεθνώς. Και στη χώρα μας και στο εξωτερικό υπάρχει ομοφωνία γύρω από τη θέση ότι η αναζήτηση αποδοχών για τις μέρες απεργίας είναι παράνομη. Χωρίς την ανάληψη του κινδύνου αυτού η απεργία με τη σημερινή της μορφή δε θα μπορούσε να επιβιώσει.

Μάλιστα ο Χατζόπουλος κατέληξε στο συμπέρασμα ότι είναι δίκαιη η περικοπή των μισθών, δοθέντος ότι η οικονομική θυσία των απεργών αποτελεί αναγκαίο στοιχείο του περιεχομένου του θεσμού που στηρίζεται ακριβώς επί της σταθμίσεως των θυσιών και των ορίων αυτών υπό των δύο αντιμαχόμενων πλευρών. Για τους εργαζόμενους η απώλεια μισθού είναι το τίμημα για την απεργία και το όφελος που επιδιώκουν με αυτή.[1042]

Παραφωνία στη γενική αντίληψη περί της περικοπής των αποδοχών των απεργών υπαλλήλων για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η απεργία, ***αποτέλεσαν οι***

[1040] Βλ. ΕΑ 6384/1979.

[1041] ΔικΔικ. 1996, σελ. 654, βλ. σχετικά ΔΙΚΠΡ/Φ9/2741/7072/3.9.1986 και ΔΙΚΠΡ/Φ9/11026/23.10.1985 έγγραφα του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβερνήσεως.

[1042] Βλ. Χατζόπουλου Γ. «Το δικαίωμα της απεργίας και η αξίωση του Δημοσίου περικοπής μισθού των απεργούντων δημοσίων υπαλλήλων» σε «Νομικό Βήμα» 1977, σελ. 631 επομ.

αποφάσεις 2/1992 του Τρ.Πρ.Συρ.[1043] και 936/1988 του Διοικ.Πρ.Αθ, οι οποίες επιδίκασαν αποδοχές απεργίας σε δημοσίους υπαλλήλους, παραβιάζοντας το άρθρο 30 παρ. 7 του ν. 1264.

Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 2/1992 απόφαση, γίνεται δεκτό ότι η απεργία είναι αγώνας με κίνδυνο και δαπάνη που βαραίνουν αυτόν που την επιχειρεί και όχι τον εργοδότη που προσβάλλεται, ενώ το κόστος του τελευταίου από την εμπλοκή του στον απεργιακό αγώνα αντιπροσωπεύει η ζημία του από την ολική ή μερική παύση της λειτουργίας της επιχείρησης και την απώλεια του παραγόμενου έργου. Υπό αυτές τις συνθήκες, ο εργοδότης δεν είναι υποχρεωμένος να καταβάλλει τους μισθούς για τις ημέρες της απεργίας των εργαζομένων. ***Η νομική αυτή ρύθμιση ακολουθείται όχι με στόχο την επιβολή αστικής ποινής στους απεργούς μισθωτούς, αλλά είναι προσπάθεια εξισώσεως από το νομοθέτη των αλληλοσυγκρουόμενων συμφερόντων των εργοδοτών και μισθωτών διά μέσου της δίκαιης αποζημίωσης, μέσω της προσαρμογής της αμοιβής του μισθωτού προς το παρασχεθέν έργο, του εργοδότη, στον οποίο παραμένει το όφελος της μη καταβολής του μισθού.***

Το διατακτικό της ανωτέρω απόφασης δε μπορεί να εφαρμοσθεί με ευστοχία στους δημοσίους υπαλλήλους, διότι το μη παρασχεθέν έργο μπορεί να παραχθεί εκ των υστέρων, μετά τη λήξη της απεργίας από τους απεργούς, αν δεν πρόκειται για σύμβαση ακριβόχρονης εκτελέσεως, με αποτέλεσμα να μην υφίσταται για τον εργοδότη κανένας επιχειρηματικός κίνδυνος και ζημία, κυρίως μάλιστα, όταν συντρέχει η συγκυρία, η επιχείρηση ή η δημόσια υπηρεσία να έχει το μονοπώλιο των συναλλαγών, χωρίς εμπορικό ανταγωνισμό. Όμοιο σκεπτικό ακολούθησε η απόφαση 936/1998 του ΔιοικΠρΑθ, η οποία έκρινε ότι η περικοπή των αποδοχών των ΔΥ στερείται αιτιολογικού ερείσματος, κατά συνέπεια αυτές οφείλονται κατά το χρονικό διάστημα της απεργίας.

Στην απεργία η άρνηση εργασίας υπόκειται στη βούληση και πρωτοβουλία του εργαζομένου και νομιμοποιείται για την εξυπηρέτηση των δικών του εργασιακών και οικονομικών συμφερόντων. Επομένως θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι αφού η άρνηση της παροχής εργασίας είναι νόμιμη και δικαιολογημένη, η αξίωση για το μισθό παραμένει ισχυρή. Μια τέτοια άποψη δεν είναι σωστή, γιατί ***από καμιά διάταξη του νόμου δε συνάγεται ότι η άσκηση οποιουδήποτε δικαιώματος αποκλείει την απώλεια της αντιπαροχής, ούτε συνάγεται ότι είναι εφικτή η εξομοίωση της απεργίας με σπουδαίο λόγο που παρακωλύει την παροχή εργασίας.***

Από την άλλη φαντάζει αδιανόητο να εμμείνουμε στη βασική αρχή του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, σύμφωνα με την οποία, ***η περικοπή μισθού που δεν στηρίζεται σε ρητή διάταξη νόμου θεωρείται παράνομη, συνεπώς γεννά αγωγή αποζημίωσης των απεργών υπαλλήλων κατά του Δημοσίου λόγω αδικοπραξίας και χρηματική ικανοποίηση τους για ηθική βλάβη.*** Η εκδοχή εφαρμογής των άρθρων 914, 297, 298, 932 του ΑΚ, ΕΝΑΚ 105, 106 αναμφίβολα οδηγεί σε αδιέξοδο. ***Η ζημία που θα μπορούσε να αποκατασταθεί ισούται με το ποσό του μισθού που περικόπτεται.***

Ίσως θα ήταν ορθότερο για να δικαιολογηθεί η περικοπή των αποδοχών να βρεθεί έρεισμα στην έννοια της αναστολής των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των εργαζομένων και εργοδοτών, η οποία οδηγεί σε περικοπή των αποδοχών των απεργών ιδιωτικών υπαλλήλων. Η προσπάθεια να εξηγηθεί με νομοθετικές διατάξεις η περικοπή των αποδοχών των ημερών απεργίας των ΔΥ δεν ήταν αναγκαία, διότι το

[1043] Βλ. ΕΕργΔ 51. 374.

Σ, όταν εισάγει ένα θεσμό του ιδιωτικού δικαίου στο δημόσιο δίκαιο, τον εισάγει όπως έχει διαμορφωθεί αυτός ο θεσμός από την επιστήμη και τη νομοθεσία του ιδιωτικού δικαίου.

Στο επιχείρημα που παρατίθεται ανωτέρω, το ανώτατο δικαστήριο αντικρούει ότι είναι ανεπίτρεπτο να παρέχεται μείζονα προστασία στους υπαλλήλους του Δημοσίου σε σχέση με τους αντίστοιχους του ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι δεν δύνανται καταρχήν να αξιώσουν την καταβολή των αποδοχών τους κατά τη χρονική περίοδο της συμμετοχής τους στην απεργία, διότι δεν προκύπτει από συγκεκριμένη διάταξη ότι επιχειρείται προσπάθεια να προστατεύονται και να ευνοούνται οι ΔΥ έναντι των υπαλλήλων του ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι στερούνται τις αποδοχές τους τις ημέρες της απεργίας. Επομένως και οι ΔΥ δεν μπορούν να αξιώσουν να τους καταβληθούν οι αποδοχές για το χρονικό διάστημα που απείχαν από τα καθήκοντα τους λόγω συμμετοχής τους ακόμη και σε νόμιμη απεργία.

Το συμπέρασμα ανάγεται από το γενικό σκεπτικό, σύμφωνα με το οποίο, επειδή οι ιδιωτικοί υπάλληλοι κατά τη διάρκεια της απεργίας τους στερούνται το μισθό που αντιστοιχεί τις ημέρες αυτές, θεωρείται ορθό και δίκαιο και οι δημόσιοι υπάλληλοι να χαίρουν της ίδιας αντιμετώπισης, απορρέουσας από την αρχή της ισότητας. Επιδίωξη του νομοθέτη είναι να καταδείξει ότι σε καμιά περίπτωση δεν επιτρέπεται ο δημόσιος υπάλληλος να έχει αξίωση για το μισθό που αντιστοιχεί στο χρόνο συμμετοχής του σε απεργία, όπως επίσης ότι είναι απαγορευτικό οι λοιποί μισθωτοί να έχουν διαφορετική μεταχείριση και να δικαιούνται τις αποδοχές του χρόνου της απεργίας. Η άσκηση αυτής, κατά το εργατικό δίκαιο συνεπάγεται την αναστολή της εργασιακής σχέσης και τη μη καταβολή των αποδοχών για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί αυτή. Κρίθηκε δικαιότερο να μην έχουν οι απεργοί δημόσιοι υπάλληλοι ευνοϊκότερη μεταχείριση και μεγαλύτερη προστασία από τους υπόλοιπους εργαζόμενους που απεργούν, οπότε στερούνται και αυτοί τις αποδοχές των ημερών της απεργίας, παρόλο που πρόκειται για ανόμοιες κατηγορίες υπαλλήλων.

Ωστόσο η τυπική αξία της ισότητας και η αξία του κοινωνικού ανθρωπισμού, μας αναγκάζει όχι να κατεβάσουμε όλους στη χειρότερη από τις ρυθμίσεις που υπάρχουν, αλλά να ανεβάσουμε όλους στην καλύτερη, αποδεχόμενη τη μη στέρηση αποδοχών στην περίπτωση της απεργίας για όλες τις κατηγορίες των εργαζομένων.[1044] Γι' αυτό θεωρούμε ότι η ρητή αναγραφή της στερήσεως των αποδοχών των ΔΥ για τις ημέρες της απεργίας, σε διάταξη νόμου, δεν έχει ιδιαίτερη σημασία.

1.7. Η ΜΕΛΕΤΗ ΚΑΙ Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ 1491 - 1492/1977 ΚΑΙ 2135/1982 ΤΟΥ ΣΕ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΑΞΗΣ 341/1976 ΤΟΥ Ι ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΣ

[1044] Ο καθηγητής του ΑΠΘ, Κων/νος Παμπούκης στο σύγγραμμα του «Εισηγήσεις εμπορικού δικαίου» 1977, σελ. 71 επομ. και 625 - 627, Αρμενόπουλου, 1977, τεύχος 10, σχολιάζοντας τις αποφάσεις 1491 και 1492/1977 του ΣΕ, υποστηρίζει ότι ο χαρακτήρας του δημοσιοϋπαλληλικού μισθού οφείλεται στην ιδιάζουσα νομική φύση της δημόσιας υπαλληλικής σχέσης, την οποία δεν πρέπει να την επιστρατεύουμε, μόνο όταν πρόκειται να επιβάλλουμε βάρη στο δημόσιο υπάλληλο, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της αναγνώρισης αυξημένης πειθαρχικής ευθύνης του, αλλά και όταν του παρέχουμε δικαιώματα, όπως είναι το δικαίωμα του μισθού και το δικαίωμα της απεργίας, σύμφωνα με την αρχή της αμοιβαιότητας που εμπεριέχεται στην έννοια της δικαιοσύνης. Διατείνεται ότι το ζήτημα της περικοπής των αποδοχών των απεργών δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να εξετάζεται με βάση μόνο τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, δηλ. του άρθρου 67 του Ν. 1811/1951 και του άρθρου 94 ΠΔ 611/1977, λόγω της νομικής φύσης της δημόσιας υπαλληλικής σχέσης.

Οι υπ' αριθμ. 1491[1045] και 1492/1977 αποφάσεις του ΣΕ ασχολήθηκαν εκτενέστατα με το θέμα της περικοπής των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων κατα την περίοδο των απεργιακών κινητοποιήσεων, αποτυπώνοντας την οριστική νομολογιακή επίλυση του θέματος. Απεδέχθησαν τη νομιμότητα της περικοπής των αποδοχών, εφαρμόζοντας την υπ' αριθμ. 184741/5619/1975 πράξη του Υπουργού των Οικονομικών. Η τελευταία εκδόθηκε ***δυνάμει του άρθρου 67 παρ. 1 του ΚΔΔΥ του ν. 1811/1951*** που ορίζει ότι ***«ο μισθός δεν οφείλεται δια μη παρασχεθείσαν εξ υπαιτιότητας του υπαλλήλου υπηρεσίαν καθόλου ή εν μέρει»***, του ταυτόσημου ***άρθρου 47 του Ν/Δτος 1025/1971***[1046] που διέπει την υπηρεσιακή κατάσταση των δικαστικών υπαλλήλων, το οποίο αναφέρει ότι ***«μισθός δεν οφείλεται δια το χρονικό διάστημα, καθ' ο δεν παρεσχέθη εξ υπαιτιότητας του υπαλλήλου υπηρεσία»*** και του ***άρθρου 94 παρ. 1 Π.Δ. 611/1977. Η αποφ. 2135/1982 του ΣΕ έκρινε τη συνταγματικότητα του νόμου 643/1977 με αφορμή την περικοπή των αποδοχών των απεργών και βοηθών των ΑΕΙ.***

Οι ανωτέρω διατάξεις των άρθρων 67 παρ. 1 του Ν. 1811/1951, 94 παρ. 1 του ΠΔ 611/1977 και 15 του Ν. 643/1977 που επιβάλλουν την περικοπή των αποδοχών που αντιστοιχούν στις ημέρες της απεργίας των υπαλλήλων, ερμηνεύτηκαν ενόψει της γενικής αντίληψης και αρχής που επικρατούσε, απορρέουσα από το χαρακτήρα της δημόσιας υπαλληλικής σχέσης και του σκοπού της συνάψεως αυτής, κατά την οποία ο μισθός καταβάλλεται κατά κανόνα λόγω της παροχής από το δημόσιο υπάλληλο των υπηρεσιών του, έχει δε την έννοια ότι αν και δεν παρασχέθηκαν υπηρεσίες, οφείλεται εντούτοις μισθός, μόνο εφόσον τούτος παρακωλύθηκε και δεν μπόρεσε να προσφέρει τις υπηρεσίες του, εξαιτίας λόγων μη οφειλομένων σε υπαιτιότητα του. Θα λέγαμε καλύτερα ***ότι η ολική διακοπή της μισθοδοσίας κατά το χρόνο της απεργίας είναι αποτέλεσμα της προβολής του κλασικού χαρακτήρα του μισθού ως αντιπαροχής της εργασίας,*** ενώ παράλληλα υπάρχει ο αντίλογος ότι η απεργία δεν μπορεί να εξομοιωθεί με ανυπαίτιο κώλυμα εργασίας.

Το Κράτος ακολουθεί αυτή την πρακτική για να εξυπηρετήσει το συμφέρον του δημοσίου υπαλλήλου, αλλά και το γενικότερο δημόσιο συμφέρον. Επειδή οι υπάλληλοι είναι πρόσωπα που επιτελούν δημόσιο λειτούργημα καθίσταται πιο έντονος ο χαρακτήρας του μισθού, της προσόδου που χορηγείται για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Η βασιμότητα της αντίληψης αυτής, προκύπτει τόσο από το γεγονός ότι ο μισθός καταβάλλεται ανεξάρτητα αν παρέχει εργασία στο Κράτος ο υπάλληλος, όσο και από τη νομοθετική ρύθμιση που προβλέπει ότι η μη είσπραξη του μισθού αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα.[1047]

Κύριο χαρακτηριστικό των αποφάσεων αυτών είναι ότι η δικαστική τους έκβαση οδήγησε στο τελικό πόρισμα, εφαρμόζοντας όχι μόνο αρχές του δημοσίου δικαίου, αλλά και του ιδιωτικού που ισχύουν στις συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου και σε όλες τις αμφοτεροβαρείς συμβάσεις. Έλαβαν υπόψη τους ***την αρχή***

[1045] ΕΔΔ 1977 σελ. 36, 32, 432, Μον.Πρ.Θεσ/κης 205/1980, ΕΕΔ 39 σελ. 488 και άρθρο 5 του Ν. 643/1977.

[1046] Μάλιστα ο Ν. 1811/1951και το Ν.Δ. 1025/1971 θεσπίσθηκαν τη χρονική εκείνη περίοδο που η απεργία των ΔΥ απαγορευόταν από το Σ και η άσκηση της συνιστούσε πειθαρχικό και ποινικό αδίκημα. Αν τυχόν παραβιάζονταν οι διατάξεις αυτές, προέκυπταν πειθαρχικά αδικήματα που μπορούσαν να επισύρουν ακόμη και την ποινή της οριστικής παύσης.

[1047] Άρθρο 2 παρ. 1 περ. κδ' ΠΔ. 760/1976 και άρθρο 206 παρ. 1 περ. κδ ΠΔ. 611/1977, σχετικά σχόλια για το θέμα αυτό βλ. Ηλ. Κυριακόπουλου «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο» τ. Γ', έκδ. 4η, 1962, σελ. 257 επ. και σχόλιο Τάχου Αν. στην απόφαση 1492/1977 Αρμ. 1977, σελ. 304.

που ισχύει στο εργατικό δίκαιο, σύμφωνα με την οποία ***ο μισθός αποτελεί το αντάλλαγμα που δίδεται από τον εργοδότη στον εργαζόμενο για την εργασία που προσφέρει σε αυτόν, δηλ. είναι η αντιπαροχή που ανταλλάσσεται με την εργασία.*** Όταν ασκείται η απεργία αναστέλλεται η υποχρέωση των μισθωτών προς παροχή εργασίας, η οποία με τη σειρά της επιφέρει την αναστολή της αντίστοιχης υποχρέωσης του εργοδότη, εδώ του Δημοσίου προς καταβολή του μισθού. ***Οι επιπτώσεις αυτές προκύπτουν από το χαρακτήρα της εργασιακής σχέσης ως αμφοτεροβαρούς ανταλλακτικής σχέσης, όπου παροχή και αντιπαροχή αλληλοεξαρτώνται, η παροχή του ενός είναι αιτία για την παροχή του άλλου.*** Χαρακτηρίζοντας ***λανθασμένα τη δημοσιοϋπαλληλική σχέση αμφοτεροβαρή ανταλλακτική σύμβαση,*** κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι ο δημόσιος υπάλληλος όταν απεργεί δεν δικαιούται να απαιτήσει αποδοχές κατά το χρονικό διάστημα της απεργίας, διότι απέχει από την εργασία του για την οποία του καταβάλλονται οι τελευταίες.

Είναι ασυμβίβαστη με την αναγνώριση της απεργίας, ως συνταγματικού δικαιώματος, η προσπάθεια να στηρίξουμε την περικοπή των αποδοχών στην ύπαρξη της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης ως σύμβασης, σκεπτόμενοι ότι η νόμιμη απεργία αποτελεί παράβαση της συμβατικής υποχρέωσης προς παροχή εργασίας που απορρέει από την υπαλληλική σχέση, συνεπώς η μη προσφορά αυτής προξενεί τις έννομες συνέπειες της αυθαίρετης απουσίας, με σημαντικότερη την περικοπή του μισθού. Και εδώ αποδεχόμαστε ότι η υπαλληλική σχέση παραβιάζεται υπαίτια, θεωρία που αντιτάσσεται στο σκοπό της απεργίας.

Η αιτιολογική βάση των αποφάσεων στηρίχθηκε στην αδιανόητη, όσο και οξύμωρη συσχέτιση των εννοιών ***«απεργία» - «υπαιτιότητα» - «πειθαρχική ευθύνη».*** Ειδικότερα το Ανώτατο Δικαστήριο εφάρμοσε τη διάταξη του άρθρου 67 του ΥΚ που συνδέει την περικοπή μισθού προς το στοιχείο της υπαιτιότητας (προθέσεως) χαρακτηρίζοντας υπαίτια την απουσία του υπαλλήλου, όπως προσδιορίζεται κατά τις κυρωτικές διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου, σύμφωνα με τις οποίες ***θεωρείται πειθαρχικό αδίκημα η αδικαιολόγητη αποχή από την υπηρεσία, η οποία μάλιστα αν διαρκέσει περισσότερες από 30 ημέρες μπορεί να επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης.*** Σκοπός όμως, της παραπάνω διάταξης είναι η πάταξη της αυθαίρετης απουσίας των δημοσίων και δικαστικών υπαλλήλων από την υπηρεσία και όχι να ρυθμιστεί η μισθολογική αξίωση του νόμιμα απεργούντος δημοσίου και δικαστικού υπαλλήλου. Μπορούμε να δεχθούμε ότι υπάρχει πειθαρχικό αδίκημα στην περίπτωση που η απεργία των δημοσίων υπαλλήλων είναι μεγαλύτερη των 30 ημερών, επισύροντας την ποινή της οριστικής παύσης, από τη στιγμή που το Σ την κατοχυρώνει ως ατομικό δικαίωμα των ΔΥ;

Πότε συντρέχει υπαιτιότητα και πως προσδιορίζεται αυτή; ***Υπαιτιότητα σημαίνει τον ψυχικό σύνδεσμο, που εμφανίζεται ως δόλος ή ως αμέλεια, όπως προσδιορίζονται στα άρθρα 330 του ΑΚ και 26, 27, 28 του ΠΚ που ενώνει μια πράξη με τη θέληση του δράστη.***[1048] Άρα αυτός ο όρος περικλείει τόσο το στοιχείο της υποκειμενικής υπαιτιότητας (δόλος - αμέλεια), όσο και το στοιχείο της αντικειμενικής παραβάσεως ενός κανόνα δικαίου. ***Για την εφαρμογή ενός κανόνα δικαίου απαιτείται υπαιτιότητα και η συνδρομή της παρανομίας, δηλ. της αντικειμενικής παράβασης ενός νομικού κανόνα συμπεριφοράς.*** Στην προκειμένη περίπτωση, σαφώς δε γίνεται λόγος για παρανομία των υπαλλήλων, διότι η άσκηση

[1048] Ο Μ. Στασινόπουλος υποστήριζε ότι η υπαιτιότητα του υπαλλήλου κρίνεται κατά τις αρχές που επικρατούν στο αστικό δίκαιο, οι οποίες εφαρμόζονται ανάλογα και στο δημόσιο δίκαιο.

της απεργίας είναι συνταγματικά κατοχυρωμένο και αναφαίρετο δικαίωμα, συνεπώς κάθε άλλο παρά για παρανομία και για παράβαση κανόνα δικαίου θα μπορούσαμε να μιλάμε. Από τη στιγμή που παύει να είναι ποινικό και πειθαρχικό αδίκημα, η τυχόν άσκηση της δεν εκλαμβάνεται ως βιαιοπραγία, διότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις των άρθρων 330 ΠΚ και 914 του ΑΚ, αλλά ούτε η συμπεριφορά τους εμπεριέχει δόλο ή αμέλεια, ώστε να εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 67 του ΚΔΔΥ του Ν. 1811/1951 και 47 ΝΔ 1025/1971.

Η περικοπή των μισθών, ανάλογα με τη διάρκεια της αποχής επιβάλλεται ως πειθαρχική κύρωση μόνο σε περίπτωση που η αποχή θεωρείται παράνομη, ως παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος. Συντρέχει όμως, παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος, όταν ασκείται το νόμιμο δικαίωμα της απεργίας; Μια τέτοια εκδοχή σαφώς δεν είναι η ορθή, διότι δεν στοιχειοθετείται παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος, αφού το Σ αναγνωρίζει ρητώς και ειδικώς, το ατομικό δικαίωμα της απεργίας ως μέσο - μέθοδο προασπίσεως των σκοπών της συνδικαλιστικής ελευθερίας και όταν ασκείται σύμφωνα με τους νόμους που τη διέπουν και όχι καταχρηστικά, δεν αποτελεί παρανομία και επομένως δεν εμπίπτει στην έννοια της υπαιτιότητας.

Το Ανώτατο Δικαστήριο απεφάνθη κατά πλειοψηφία ότι είναι νόμιμη η περικοπή του μισθού του δημοσίου υπαλλήλου λόγω της συμμετοχής του σε απεργία. Γνωμοδότησε ότι δεν οφείλεται μισθός κατά το χρονικό διάστημα που οι δημόσιοι υπάλληλοι απείχαν από την εκτέλεση των καθηκόντων τους, συνεπεία της συμμετοχής τους σε απεργία, χωρίς να εξετάζεται αν η απεργία είναι νόμιμη ή παράνομη, αποδεχόμενο κατά παράδοξο τρόπο ότι για να περικοπεί ο δημοσιοϋπαλληλικός μισθός πρέπει να συντρέχει υπαιτιότητα τους. Δεν δικαιούται το μισθό που αντιστοιχεί στις μέρες της απεργίας, διότι ο υπάλληλος στην περίπτωση αυτή, παρόλο που μπορούσε να παράσχει τις υπηρεσίες του, δεν τις παρείχε, επειδή ασκούσε ελεύθερα και αβίαστα το νόμιμο δικαίωμα της απεργίας.

Υιοθέτησε τη λανθασμένη άποψη ότι η συμμετοχή σε νόμιμη απεργία αποτελεί υπαίτια «ηθελημένη μη παροχή υπηρεσιών»[1049] από τον υπάλληλο, αν και είναι οξύμωρη η χρήση μιας τέτοιας έκφρασης - διότι ενώ η απεργία είναι νομίμως αποφασισμένη και επιχειρούμενη, ως μη αντικείμενη στο άρθρο 23 παρ. 2 του Σ χαρακτηρίζεται συγχρόνως κατά παράδοξο τρόπο «δολία». Προσπαθεί να δικαιολογήσει τη συνταγματικότητα της περικοπής του μισθού, καταλήγοντας στο επιχείρημα ότι η περικοπή αυτή δεν θίγει το δικαίωμα της απεργίας, ούτε συνιστά κύρωση που επιβάλλεται συνεπεία της κηρύξεως και ασκήσεως αυτής, συνεπώς δε μπορεί να θεωρηθεί ότι προσκρούει στους ορισμούς της σχετικής συνταγματικής διάταξης. Οι όροι «ηθελημένη», «δολία» και «νόμιμη» εισάγουν μια λογική αντίφαση. ***Εφόσον το Σ του 1975 αναγνωρίζει στους ΔΥ το δικαίωμα της απεργίας,***

[1049] Ο Γ. Χατζόπουλος σχολιάζοντας τις αποφάσεις του ΣΕ στο σύγγραμμα του «Το δικαίωμα της απεργίας και η αξίωση του Δημοσίου περικοπής του μισθού των απεργούντων δημοσίων υπαλλήλων» που δημοσίευσε στο «Νομικό Βήμα», 1977, σελ. 633, συνηγορεί υπέρ της αναλογικής εφαρμογής του άρθρου 67 ΥΚ στην περίπτωση της απεργίας. Τονίζει μεταξύ άλλων ότι το ΣΕ, παραγνωρίζοντας ότι το άρθρο 67 του ΚΔΔΥ αναφέρεται στον άμεσο δόλο, τον ενδεχόμενο δόλο, τη βαρειά και την ελαφρά αμέλεια, εφάρμοσε για τον καθορισμό της έννοιας του δόλου, τη θεωρία της βούλησης, όπως διατυπώνεται στα άρθρα 330 του ΑΚ και 26, 27 του ΠΚ, κατά την οποία γίνεται αποδεκτό ότι η βούληση θελληματικά και με απόλυτη επίγνωση, κατευθύνεται προς την παραγωγή ενός παράνομου αποτελέσματος. Και εδώ προκύπτει η αντίφαση της θελληματικής για το δόλο, αθέλητης για την αμέλεια, παραγωγής παράνομου αποτελέσματος, δηλ. είναι συνειδητά ηθελημένη (σχετίζεται με την έννοια του δόλου) η κακόβουλη διακοπή της λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας και ματαίωση των σκοπών της.

η άσκηση της δε μπορεί να θεωρηθεί ως υπαίτια, δηλαδή επιλήψιμη ενέργεια, ικανή, κατά την έννοια του εφαρμοσμένου εν προκειμένω άρθρου 67 του ν. 1811/1951, να οδηγήσει σε περικοπή των αποδοχών των απεργών.

Η αναλογική εφαρμογή του άρθρου 67 (Ν. 1811/1951) στην περίπτωση της περικοπής μισθού συνεπεία απεργίας αποδεικνύεται ιδιαιτέρως προβληματική και αδιανόητη, διότι το ΣΕ αποδέχεται το ίδιο δυσμενές αποτέλεσμα, τόσο για τον υπάλληλο που απεργεί, όσο και για εκείνον που απουσιάζει υπαίτια και δεν παρέχει υπηρεσία. Στην περίπτωση όμως, της απεργίας, δεν υπάρχει υπαίτια απουσία και μη παροχή υπηρεσίας, αφού η υπαιτιότητα προϋποθέτει πρώτον παράβαση υποχρέωσης και δεύτερον, πταίσμα δηλ. δόλο ή αμέλεια, στοιχεία που δεν διέπουν την απεργία, η οποία είναι δικαίωμα και η εκούσια άσκηση της θεμελιώνεται από το ίδιο το Σ και τους νόμους.

Η απεργία, ως ατομικό δικαίωμα δε μπορεί να συνεπάγεται καμία δυσμενή για τον υπάλληλο πειθαρχική, ποινική, αστική ή διοικητική συνέπεια. Σύμφωνα μάλιστα με το σκεπτικό των αποφάσεων, θα έπρεπε οι απεργούντες ΔΥ να παραπέμπονται λόγω της υπαίτιας και αδικαιολόγητης αποχής από τα καθήκοντα τους στα πειθαρχικά συμβούλια και να τιμωρούνται με τις προσήκουσες πειθαρχικές ποινές. Είναι θεμιτό να θεωρείται η συμμετοχή σε νόμιμη απεργία, δόλια ή αμελή αποχή από την υπηρεσία; Είναι επιτρεπτό να ταυτίσουμε την έννοια της «κυρωτικής» υπαιτιότητας του ποινικού ή του πειθαρχικού δικαίου με την έννοια της βουλήσεως και της επιλογής των δημοσίων υπαλλήλων να απολαμβάνουν ανενόχλητοι το ατομικό τους δικαίωμα; Μπορούμε να μεμφθούμε τον υπάλληλο για δόλο ή αμέλεια όταν προβαίνοντας σε απεργία, συμπεριφέρεται σύμφωνα με το νόμο και τα χρηστά ήθη; Εν κατακλείδι μπορεί ο υπάλληλος να διεκδικήσει βελτίωση των συνθηκών εργασίας και αύξηση των αποδοχών του, όταν υπάρχει κίνδυνος να θεωρηθεί παράνομος, ασκώντας το δικαίωμα της απεργίας που η ίδια η Πολιτεία του έχει παραχωρήσει, σε περιπτώσεις που η τελευταία ολιγωρεί ή αρνείται να ικανοποιήσει τις δίκαιες απαιτήσεις του;

Και ***η 341/1976 πράξη του Ι τμήματος του ΕΣ*** κατέληξε στην αναλογική εφαρμογή του άρθρου 67 του ΥΚ για να δικαιολογήσει την περικοπή των αποδοχών των απεργών ΔΥ, με τη διαφορά όμως, ότι έκρινε αδικαιολόγητη την απουσία τους λόγω της συμμετοχής τους σε απεργία, κηρύσσοντας και αδικαιολόγητη τη μη παροχή υπηρεσίας τους.

1.8. Η ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗ ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΘΕΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΜΕΙΟΨΗΦΙΑΣ ΤΟΥ ΑΝΩΤΑΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

Οι τέσσερις προαναφερθείσες αποφάσεις αποδέχονται - σε αντίθεση με την κρατούσα θεωρία - ότι ο μισθός του ΔΥ είναι το τίμημα της αντιπαροχής της παρεχόμενης στο δημόσιο εργασίας, εφαρμόζοντας διατάξεις του αστικού δικαίου, δηλ. το άρθρο 648 του ΑΚ. Ωστόσο την ορθότερη άποψη είχαν τρία μέλη του Δικαστηρίου που είχαν αποφασιστική ψήφο και υποστήριξαν ότι από το συνδυασμό των άρθρων 64, 65, 66, 68, 118, και 121 του ν. 1811/1951, καθώς και από την πάγια άποψη της επιστήμης και της νομολογίας του διοικητικού δικαίου, ***συνάγεται το συμπέρασμα ότι ο μισθός δεν αποτελεί αντάλλαγμα της παρεχόμενης εργασίας, αλλά πρόσοδο, οικονομική παροχή που αποσκοπεί στην εξασφάλιση των μέσων συντήρησης των δημοσίων υπαλλήλων.*** Παρέχεται από το Κράτος στο δημόσιο υπάλληλο που αναλίσκεται αποκλειστικώς στην υπηρεσία του, με απώτερο σκοπό να εξασφαλίσει στον ίδιο και στην οικογένειά του τα προς το ζην, χωρίς να έχει τη δυνατότητα να αποκτήσει άλλο πόρο ζωής, ασκώντας άλλη εργασία και

χορηγούμενος προεχόντως για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Μόνο βάσει ειδικών διατάξεων ο μισθός μπορεί να απολεσθεί και μια τέτοια ***ειδική διάταξη συνιστά και η παρ. 1 του άρθρου 67 του Ν. 1811/1951, στην οποία δεν εμπίπτει καταρχήν η απεργία των ΔΥ, εφόσον αναγνωρίσθηκε από το Σ ως δικαίωμα τους***.

Θεώρησαν ότι είναι ανεπίτρεπτο η άσκηση αυτού του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος να επισύρει τόσο δυσμενή για τα συμφέροντα του δημοσίου υπαλλήλου συνέπεια. Όπως έχει ήδη ειπωθεί, η προσφυγή σε απεργία τελεί υπό τους περιορισμούς που θέτει ο ίδιος ο νόμος, οι οποίοι δεν επιτρέπεται να φθάνουν έως την κατάργηση ή την παρεμπόδιση της νόμιμης άσκησης της. Η περικοπή του μισθού ως δυσμενής συνέπεια, λόγω της συμμετοχής σε απεργία εντάσσεται στο πλαίσιο αυτών των περιορισμών που υπονομεύουν την ακώλυτη άσκηση της. Προσκρούει στην αρχή του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 23 παρ. 2 του Σ και οδηγεί στην κατάργηση, αναίρεση και παρακώλυση του εν λόγω δικαιώματος, επιφέροντας την κατάλυση του σκοπού της νόμιμης απεργίας, που είναι η διαφύλαξη και προαγωγή των οικονομικών και εργασιακών εν γένει συμφερόντων των εργαζομένων, ενώ συγχρόνως αποτελεί προσβολή της προσωπικότητας τους, δυσχεραίνοντας την αξίωσή τους για ηθική και υλική εξύψωση. Ουσιαστικά αναγνωρίζει ως επαχθές το συνταγματικώς κατοχυρωμένο αυτό δικαίωμα του δημοσίου υπαλλήλου, ενώ αντίθετα το ίδιο το Σ εξ' ορισμού, διασφαλίζει τη συνδικαλιστική ελευθερία, επιτάσσοντας το Κράτος να λαμβάνει τα προσήκοντα εκείνα μέτρα για την ανεμπόδιστη άσκησή του και υποχρεώνοντας τη Διοίκηση να απέχει από κάθε ενέργεια που θα κατέληγε στην παρεμπόδιση της ακώλυτης άσκησης του δικαιώματος της απεργίας, ως μέσο έκφρασης και απόλαυσης των σκοπών της συνδικαλιστικής ελευθερίας.

Μια τέτοια παράνομη επέμβαση δύναται να θεωρηθεί η περικοπή των αποδοχών των ημερών της απεργίας. ***Η περικοπή του μισθού συνιστά κατά λανθάνοντα τρόπο πειθαρχική κύρωση*** σε βάρος του απεργούντος υπαλλήλου που λογίζεται ότι απέχει από την υπηρεσία του υπαίτια, ένεκα απολαύσεως ατομικής ελευθερίας και ως τέτοια καθιστά το δικαίωμα της απεργίας ανενεργό, δηλ. το παρακωλύει και ουσιαστικά το καταργεί.[1050]

Επειδή ο μισθός είναι μέσο συντηρήσεως του υπαλλήλου και της οικογένειας του, η περικοπή αυτού λόγω της συμμετοχής σε απεργία, αποτελεί πλήγμα για την οικογενειακή του οικονομία, με αποτέλεσμα να αποτρέπεται να προβεί στην ακώλυτη άσκηση του. Ο κίνδυνος και ο φόβος να οδηγηθεί σε οικονομική εξαθλίωση και απόγνωση, εξαιτίας της απώλειας του μοναδικού μέσου που του εξασφαλίζει μια αξιοπρεπή διαβίωση (σε συνδυασμό με την απαγόρευση ανάληψης ιδιωτικού έργου ή ιδιωτικής εργασίας με αμοιβή) είναι αισθητός, οπότε αποφασίζει να μην συμμετέχει σε απεργίες μεγάλης διάρκειας, δυσχεραίνοντας την προσπάθεια των συναδέλφων του για βελτίωση των συνθηκών εργασίας.

Όταν πραγματοποιείται απεργία το Κράτος έχει οικονομικό όφελος, η δε τρέχουσα εργασία καλύπτεται από τους μη απεργούντες. Είναι πρέπον, όμως να μας διαφεύγει ότι παρακωλύεται αισθητά, η άσκηση του απεργιακού δικαιώματος, λόγω

[1050] Ο Ηλ. Στασινόπουλος υποστήριζε ότι η πρακτική αυτή συνιστά διοικητικό μέτρο με λανθάνοντα πειθαρχικό σκοπό, βλ. «Υπαλληλικός Κώδιξ, 1951, 1957, σελ. 198, ενώ ο Ηλ. Κυριακόπουλος στο έργο του «Δίκαιον πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων», (1954, σελ. 192 επομ. και 260 επομ.). ισχυριζόταν ότι η περικοπή αποδοχών υπέκρυπτε πειθαρχικό μέτρο. Η Πολιτεία απέβλεπε στον πειθαρχικό κολασμό του απεργού υπαλλήλου που υπαιτίως απείχε από την υπηρεσία του και δεν επεδίωκε να ικανοποιήσει την αστικής φύσεως απαίτηση της που τυχόν γεννήθηκε από τη μείωση της απόδοσης του τελευταίου.

της στέρησης της διατροφής των αμέτοχων μελών της οικογένειας του απεργού; Στη χώρα μας δυστυχώς τα συνδικάτα δεν μπορούν να καλύψουν τις οικονομικές απώλειες των απεργών. Αν είχε θεσμοθετηθεί στη χώρα μας η εξασφάλιση της στοιχειώδους συντήρησης της οικογένειας των απεργών,[1051] μια τέτοια πρακτική δε θα τους προκαλούσε δυσβάστακτα οικονομικά προβλήματα, αφού πρωτίστως ο ρόλος του μισθού είναι βιοποριστικός.

Όταν η απεργία κηρύσσεται ή παρατείνεται καθ' υπέρβαση των περιορισμών που απορρέουν από το Σύνταγμα και το νόμο, ισχυρίζονται οι δικαστές ότι μόνο τότε ***η μη παροχή των υπηρεσιών που οφείλεται στη συμμετοχή στην απεργία, μπορεί κατά την αιτιολογημένη κρίση της Διοίκησης, υποκείμενη σε δικαστικό έλεγχο να θεωρηθεί ως «υπαίτια» υπό την έννοια της προδιαληφθείσης διατάξεως του άρθρου 67 παρ. 1 του ΥΚ και να επιφέρει την επιβολή του μέτρου της στερήσεως των αποδοχών των απεργών υπαλλήλων.***

Το μόνο νομικό έρεισμα στο οποίο μπορεί να βασισθεί η περικοπή μισθού είναι ***η καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος της απεργίας,*** η οποία αποδεικνύεται βάσει των αντικειμενικών στοιχείων που πληρούν το πραγματικό της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 25 παρ. 3 του Σ του 1975. Επειδή το δικαίωμα της απεργίας έχει διάσταση ιδιωτικού δικαίου, ως εντασσόμενο στο πλαίσιο της εργασιακής σχέσης, εφαρμόζεται για τη νομότυπη άσκηση του, το άρθρο 281 του ΑΚ, το οποίο ορίζει ότι δεν επιτρέπεται η άσκηση του, αν υπερβαίνει προφανώς τα όρια που επιβάλλονται από την καλή πίστη, τα χρηστά ήθη, τον κοινωνικό ή οικονομικό σκοπό του δικαιώματος. Αν συμβαίνει ή όχι καταχρηστική άσκηση της απεργίας, αποφασίζει το δικαστήριο που κρίνει, σταθμίζοντας τα προβαλλόμενα αιτήματα των απεργών, τη διάρκεια, το σκοπό και τον τρόπο μεθόδευσης της απεργίας, σε σχέση με την απειλούμενη ή επερχόμενη ζημία του εργοδότη και το βαθμό που πλήττονται το οικονομικό και κοινωνικό συμφέρον.

Όταν η απεργία είναι νόμιμη, η αποχή και η μη εκπλήρωση της παροχής εργασίας είναι θεμιτή και απορρέει από την άσκηση του νόμιμου δικαιώματος. Απεναντίας η συμμετοχή του υπαλλήλου σε παράνομη ή καταχρηστική απεργία,[1052] καθώς και γενικότερα η παράνομη συμμετοχή αυτού σε απεργία, συνιστούν υπαίτια μη παροχή υπηρεσίας, συνεπώς στις περιπτώσεις αυτές εφαρμογή έχει καταρχήν το άρθρο 43 παρ. 1 του ν. 2683/1999 (που αντικατέστησε διαδοχικά τα άρθρα 67 ν. 1811/1951 και 94 παρ. 1 π.δ. 611/1977). ***Όταν η απεργία είναι παράνομη, η αποχή από την εργασία νομικά ισοδυναμεί με αυθαίρετη απουσία και συνοδεύεται από τις προβλεπόμενες συνέπειες.***

1.9. Η ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΕΝΔΙΚΟΥ ΜΕΣΟΥ ΤΗΣ ΑΙΤΗΣΕΩΣ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΠΡΑΞΗΣ ΠΕΡΙΚΟΠΗΣ ΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ ΛΟΓΩ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΣΕ ΑΠΕΡΓΙΑ

[1051] Είναι εφικτό να καταβάλλονται στους απεργούς τα οικογενειακά επιδόματα που είναι άσχετα με την παροχή εργασίας.

[1052] Η απεργία από τη φύση της έχει διάσταση ιδιωτικού δικαίου, αφού η άσκησή της είναι τοποθετημένη στο πλαίσιο εννόμων σχέσεων ιδιωτικού δικαίου (εργασιακή σχέση), σε αυτή δε τη διάσταση στηρίζεται και η προσφυγή στο άρθρο 281 ΑΚ που προβλέπει ότι δεν επιτρέπεται η άσκηση του δικαιώματος άρα είναι παράνομη και καταχρηστική με βάση το άρθρο 25 παρ. 3 του Σ, εάν αυτή υπερβαίνει τα όρια που επιβάλλονται από την καλή πίστη, τα χρηστά ήθη ή τον κοινωνικό ή οικονομικό σκοπό του δικαιώματος ή βλάπτει δυσανάλογα σε σύγκριση με το συμφέρον που υποστηρίζει μεγάλα στρώματα του κοινωνικού συνόλου ή κλονίζει την οικονομία της χώρας θέτοντας ίσως σε κίνδυνο και το γενικότερο δημόσιο συμφέρον.

Η κατά το άρθρο 94 παρ. 2 του ΥΚ περικοπή αποδοχών των απεργούντων δεν αποτελεί πειθαρχική ποινή, αλλά οικονομικής φύσεως συνέπεια και επομένως κατά των σχετικών διοικητικών πράξεων δε χωρεί προσφυγή, αλλά αίτηση ακυρώσεως, η οποία αν αφορά ανωτάτους υπαλλήλους εισάγεται στο ΣΕ, ενώ για τους υπόλοιπους υπαλλήλους αρμόδιο είναι το Διοικητικό Εφετείο.[1053] Ο απεργός υπάλληλος δικαιούται να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως[1054] κατά της πράξεως του εκκαθαριστή με την οποία περικόπτονται οι αποδοχές. Αντίθετα δε δικαιούται να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Υπηρεσιακού Συμβουλίου κατά της πράξης περικοπής, ούτε να απαιτήσει την απόδοση των παρακρατουμένων λόγω της αδικαιολόγητης απουσίας του αποδοχών στο Μετοχικό Ταμείο Πολιτικών Υπαλλήλων. Επειδή το δυσάρεστο αυτό διοικητικό μέτρο λαμβάνεται υποχρεωτικά, η ενέργεια δηλ. είναι δέσμια για τη διοίκηση, με τη διαπίστωση και μόνο ότι συντρέχουν οι όροι του νόμου, δεν εφαρμόζεται η αρχή της ακροάσεως του θιγόμενου υπαλλήλου, οπότε δεν παρέχεται καμιά διακριτική ευχέρεια ή δυνατότητα στη διοίκηση να εξετάσει το θέμα και να ακούσει τις απόψεις του ενδιαφερόμενου (άρθρο 20 παρ. 2 Σ). Οι αποδοχές που παρακρατούνται λόγω απεργίας παραμένουν στο Δημόσιο.

[1053] ΣΕ 22/1998, ΣΕ 4426/1995, ΣΕ 916/1989, ΣΕ 3403/1987, ΣΕ 1492/1977, ΔΕΑ 1170/1992, ΣΕ 2135/1982, 3106, 2836/1988.

[1054] Βλ. όμως την υπ' αριθμ. 618/1995 απόφαση του Διοικ.Εφετ.Πειραιά, βάσει της οποίας διατυπώθηκε η γνώμη ότι η ατομική εκτελεστή πράξη περικοπής αποδοχών υπαλλήλου λόγω συμμετοχής σε απεργία γεννά ουσιαστική διαφορά και υπόκειται σε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου, για το παραδεκτό της οποίας, όμως απαιτείται η τήρηση ενδικοφανούς διαδικασίας ενώπιον του υπηρεσιακού συμβουλίου.

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

1. ΜΗ ΕΠΙΒΟΛΗ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΠΟΙΝΩΝ - ΑΤΙΜΩΡΗΣΙΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Τούτη η επιστημονική πραγματεία είχε στόχο να μελετήσει, να αναλύσει και να εμβαθύνει στην περίπτωση της επαχθούς για το δημόσιο υπάλληλο περικοπής των αποδοχών του, λόγω της επιβολής εις βάρος του των νόμιμων πειθαρχικών ποινών και εκείνων των διοικητικών μέτρων που επισύρουν μια τόσο δυσάρεστη συνέπεια. Επιστέγασμα της πολύχρονης και επίπονης ενασχόλησης μου με σχετικές αποφάσεις των πειθαρχικών οργάνων της Διοίκησης, αλλά και της νομολογίας, αποτελεί η βαθιά μου πεποίθηση ότι στο ελληνικό Δημόσιο επικρατεί καθεστώς ατιμωρησίας λόγω της κακής νοοτροπίας των υπαλλήλων του.

Σε ότι αφορά τον πειθαρχικό έλεγχο παρατηρείται ότι βασιλεύει η επικράτηση του νόμου της σιωπής και της συγκάλυψης. Σχεδόν κάθε χρόνο παραπέμπονται 500 περίπου υποθέσεις στα πειθαρχικά συμβούλια όλων των υπουργείων, φορέων και οργανισμών του δημοσίου τομέα, ωστόσο ελάχιστες καταλήγουν σε τιμωρία. Στις περισσότερες χάρη στη συναδελφική αλληλεγγύη, υπάρχει αθώωση των υπαλλήλων από την αρχική ΕΔΕ ή από τα πρωτοβάθμια πειθαρχικά δικαστήρια, φαινόμενο που επισημαίνουν περίτρανα οι Επιθεωρητές Ελεγκτές Δημόσιας Διοίκησης στις ετήσιες εκθέσεις τους. Η πλειονότητα των υπαλλήλων που παραπέμπονται στη δικαιοσύνη ή εναντίον των οποίων ασκούνται πειθαρχικές διώξεις για υποθέσεις διαφθοράς και διασπάθισης δημόσιου χρήματος ή για κατάφωρη παραβίαση των νόμων, συνήθως αθωώνεται ή τιμωρείται με μικρές ποινές, αξιοποιώντας τα νομικά παράθυρα του συστήματος ελέγχου. Χαρακτηριστικά παραδείγματα που υπέπεσαν στην αντίληψη μου: Πολιτικός υπάλληλος της αεροπορίας αποδείχθηκε ότι ήταν ο ηθικός αυτουργός και συνεργάτης στην ιδιοποίηση από αξιωματικό ηλεκτρονικού υλικού της αεροπορίας αξίας 10.000 ευρώ. Το πειθαρχικό Συμβούλιο τον τιμώρησε με πρόστιμο ίσο με τις αποδοχές τριών μηνών. Ταμίας και διαχειριστής του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων εκταμίευσε και ιδιοποιήθηκε 186.000 ευρώ για δήθεν απόδοση σε ανύπαρκτο πρόσωπο που αρνιόταν ότι τα εισέπραξε. Το πειθαρχικό συμβούλιο του επέβαλε προσωρινή παύση για έξι μήνες με πλήρη στέρηση αποδοχών. Εκπαιδευτικός εναντίον του οποίου ασκήθηκε ποινική δίωξη λόγω εμπλοκής του σε κύκλωμα παιδικής πορνογραφίας μέσω Ιντερνέτ, καταδικάστηκε από την υπηρεσία του με την ποινή της προσωρινής παύσης διάρκειας 4,5 μηνών. Διαπιστώνεται ότι τα πειθαρχικά συμβούλια συνήθως αποφασίζουν προκλητικά επιεικώς, σε αντίθεση με τα δικαστήρια που εκδίδουν για τα ίδια αδικήματα καταδικαστικές αποφάσεις.

Ο ΥΚ για να αποφύγει τη γρήγορη παραγραφή των αδικημάτων ορίζει ότι καμία υπόθεση δε μπορεί να παραγραφεί πριν περάσουν 7 χρόνια από την ημερομηνία παραπομπής στο πρωτοβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο. Η εκδίκαση των πειθαρχικών υποθέσεων σε εύλογο χρονικό διάστημα και ο κολασμός των επίορκων δημοσίων υπαλλήλων λειτουργεί αποτρεπτικά και παράλληλα ενισχύει και εδραιώνει την εμπιστοσύνη και την πεποίθηση του πολίτη ότι πρωτεύων στόχος της κοινωνίας μας είναι η δημιουργία μιας αξιόπιστης εύρυθμης και ευνομούμενης Δημόσιας Διοίκησης.

2. ΟΙ ΠΕΝΙΧΡΟΙ ΜΙΣΘΟΙ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Οι μέχρι σήμερα κυβερνητικές πολιτικές δημιούργησαν το λεγόμενο «πνευματικό προλεταριάτο», την τάξη δηλαδή των δημοσίων υπαλλήλων που ενώ εργάζονται επί οκταώρου βάσεως αμείβονται ως μερικώς απασχολούμενοι επί τετραώρου βάσεως, αν συγκρίνουμε τους μισθούς της χώρας μας με τα ευρωπαϊκά επίπεδα μισθοδοσίας. Οι υπάλληλοι αντιδρούν στις τακτικές αυτές με απεργιακές κινητοποιήσεις που συχνά δυσχεραίνουν τη λειτουργία όλων σχεδόν των τομέων της κοινωνικής ζωής του λαού, διεκδικώντας συνθήκες ευπρεπούς διαβίωσης, όταν το Κράτος είναι απρόθυμο ή ολιγωρεί να τις ικανοποιήσει. Μια ορθολογική αντιμετώπιση του προβλήματος με σωστές αυξήσεις στους άξιους υπαλλήλους, ώστε να σταματήσει ο συνεχής εμπαιγμό τους, χωρίς σημαντικούς τριγμούς από τη δαπάνη των αυξήσεων στον κρατικό προϋπολογισμό θα οδηγούσε αναμφίβολα σε μακροπρόθεσμη αύξηση της παραγωγικότητας τους.

Ο μισθός των δημοσίων υπαλλήλων επιχορηγείται από τον κρατικό προϋπολογισμό και η ικανοποίηση των οικονομικών συμφερόντων τους επιβάλλει την αυξημένη φορολογική επιβάρυνση των υπολοίπων κοινωνικών ομάδων. Το ίδιο το Κράτος μέσω του Γενικού Λογιστηρίου του, αγνοεί τον ακριβή αριθμό των υπαλλήλων που αυξάνεται με ταχείς ρυθμούς, προς εξυπηρέτηση των πελατειακών σχέσεων. Παρατηρείται ο κρατικός προϋπολογισμός που συντάσσεται κάθε έτος, πέραν του ελλειμματικού του χαρακτήρα, μακράν απεικονίζει τις πραγματικές δαπάνες που καλύπτουν τις μισθολογικές ανάγκες. Από την άλλη συχνά εκδίδονται δικαστικές αποφάσεις, οι οποίες υποχρεώνουν το Δημόσιο, τους ΟΤΑ και τα λοιπά Ν.Π.Δ.Δ. να καταβάλουν σε ενάγοντες υπαλλήλους διάφορα χρηματικά ποσά, λόγω διαφορών αποδοχών, με αποτέλεσμα να αιφνιδιάζεται ο κρατικός προϋπολογισμός. Κατά παράδοξο τρόπο, παρόλο που οι εναγόμενες υπηρεσίες έχουν καθήκον και υποχρέωση να υποστηρίζουν με κάθε νόμιμο μέσο τα συμφέροντα τους, ασκώντας μέχρι εξαντλήσεως τα ένδικα μέσα, δεν το κάνουν. Έχουν υποχρέωση να παρίστανται στις δίκες για την προάσπιση με κάθε νόμιμο μέσο, των συμφερόντων που εκπροσωπούν και δε θα παραιτούνται των παραπέρα ένδικων μέσων, αλλά απεναντίας θα τα εξαντλούν και μόνο στην περίπτωση που οι αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις είναι καταψηφιστικές, υποχρεούνται να καταβάλλουν τα επιδικασθέντα ποσά.

Δυστυχώς εξαιτίας των αλλεπάλληλων περιοριστικών εισοδηματικών πολιτικών των Κυβερνήσεων δεν είναι εντελώς βέβαιο αν θα εξακολουθεί να υφίσταται ο μισθός των ΔΥ με την έννοια που προβλέπει ο ΥΚ, διότι προκαλεί τεράστιο έλλειμμα στον κρατικό προϋπολογισμό. Ο δημοσιοϋπαλληλικός μισθός είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα, συνεπώς, δε μπορεί να είναι μόνο το αντάλλαγμα για την παροχή της εργασίας, αλλά χορηγείται χάριν της αξιοπρεπούς διαβίωσης των κρατικών οργάνων και πρωτίστως χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Ο μισθός ούτε ως αποζημίωση είναι εύλογος, ούτε ως αντάλλαγμα δίκαιος.

Εξάλλου υπηρετούν στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης διοικητικά όργανα αυξημένης εμπιστοσύνης και ευθύνης που είναι αρμόδια για την προετοιμασία και την επεξεργασία του υλικού των αποφάσεων της Κυβερνητικής Πολιτικής, διοικητικά όργανα που είναι υπεύθυνα για τον προγραμματισμό, την οργάνωση, την επάνδρωση, τη διεύθυνση, το συντονισμό, τον προϋπολογισμό και τον έλεγχο της απόδοσης των λαμβανόμενων μέτρων σε κάθε Υπουργείο ή αυτοδιοικούμενο Οργανισμό και τη μετατροπή σε πράξη των λαμβανομένων αποφάσεων. Οι γενικοί διευθυντές και οι διευθυντές, επειδή ασκούν καθήκοντα μεγίστης σπουδαιότητας και βάρους, οφείλουν να διαχειρίζονται άψογα και

αποτελεσματικά τα δημόσια συμφέροντα, γεγονός που επιτυγχάνεται, όταν λαμβάνουν τέτοια αμοιβή που να τους εξασφαλίζει τα προς το ζην. Το Κράτος αν επιθυμεί να διατηρήσει στις τάξεις του ικανούς υπαλλήλους με ειδικές επιστημονικές και τεχνικές γνώσεις, να τους προφυλάσσει από εξωτερικές επιρροές και πειρασμούς για να παραμείνουν υπεράνω των αντιμαχόμενων ιδιωτικών συμφερόντων, εξασφαλίζοντας την απαιτούμενη αφοσίωση, δραστηριότητα και μέγιστη αποδοτικότητα τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, οφείλει να τους παρέχει αμοιβή ανάλογη των σημαντικών θεμάτων που χειρίζονται, ίση με εκείνη που παρέχουν στους αντίστοιχους υπαλλήλους τους οι καλύτερες ιδιωτικές επιχειρήσεις και οι Οργανισμοί δημοσίου χαρακτήρα. Οφείλει να γνωρίζει ότι για την επίτευξη των στόχων του πρέπει να πληρώνει καλά τα διοικητικά του όργανα. Αν δεν το κάνει και ο μισθός δεν καλύπτει τις απαραίτητες έστω ανάγκες των υπαλλήλων, τούτοι και διεφθαρμένοι θα γίνουν και θα παραμελήσουν την υπηρεσία προς ζημία της Πολιτείας.

Οι σύγχρονοι ανώτατοι υπάλληλοι υφίστανται μεγαλύτερη ένταση και πίεση κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους λόγω της θέσης τους. Είναι υποχρεωμένοι να μελετούν και να παρακολουθούν τις εξελίξεις της τεχνολογίας, να ενημερώνονται επαρκώς για τη νομοθεσία, να δοκιμάζουν νέους τρόπους για την ευκολότερη και αποτελεσματικότερη εφαρμογή των νόμων. Για να εμπνεύσουν σεβασμό απαιτείται να λαμβάνουν υψηλότερο μισθό από τους υφισταμένους τους. Το άνοιγμα της μισθολογικής κλίμακας μεταξύ του ανώτατου και νεοδιοριζόμενου υπαλλήλου πρέπει να έχει εύλογη απόσταση, ώστε να προσλαμβάνονται στις δημόσιες υπηρεσίες οι ικανότεροι, οι πιο αξιόλογοι και πολύπλευρα μορφωμένοι υπάλληλοι. Αν ο προσφερόμενος μισθός δεν είναι ανάλογος προς τα καθήκοντα, την αξία και τη βαρύτητα των θέσεων,[1055] δεν θα υπάρχει αναθέρμανση του ενδιαφέροντος και κανένας επιστήμονας δεν θα δεχτεί να προσληφθεί σε δημόσια υπηρεσία, αλλά θα προσβλέπει τα οφέλη, το κύρος και τα χρήματα που προσφέρει ο ιδιωτικός τομέας.[1056]

Τα επόμενα χρόνια, εξαιτίας της δραματικής μείωσης των κρατικών εσόδων και της κατακόρυφα δυσανάλογης αύξησης των κρατικών δαπανών, διαφαίνεται μια κλιμακούμενη σημαντική εισοδηματική και θεσμική υποβάθμιση των δημοσίων υπαλλήλων και προϊούσα οικονομική εξαθλίωση ευρέων δημοσιοϋπαλληλικών στρωμάτων. Η προοπτική που διαγράφεται στους τομείς μισθών και απασχόλησης είναι εξαιρετικά δυσοίωνη, αν αναλογιστούμε ότι επίκειται ο φόβος μιας ανεξέλεγκτης αύξησης του πληθωρισμού. Είναι γεγονός ότι οι τιμές των αγαθών και των υπηρεσιών διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο, τόσο στη διαμόρφωση των πραγματικών οικονομικών μεγεθών, όσο και στη γενικότερη ισορροπία του

[1055] Είναι παράδοξο και ηθικώς απαράδεκτο οι βασικοί μισθοί των ανώτερων και ανώτατων στελεχών των Οργανισμών δημοσίου χαρακτήρα να είναι υψηλότεροι από τους μισθούς των αντίστοιχων κατηγοριών του Δημοσίου, μολονότι η φύση και η βαρύτητα των καθηκόντων τους δεν διαφέρουν, αλλά αντιθέτως ομοιάζουν.

[1056] Ο Κωνσταντινίδης στο έργο του «Παραγωγικότητα και Δημόσια Οικονομία» που δημοσίευσε στο Περιοδικό «Παραγωγικότης», το 1963, σελ. 210, κάνει λόγο για την ανάγκη εξισορρόπησης της αμοιβής της εργασίας των δημοσίων οργάνων προς την αμοιβή των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα. Μελετώντας μισθολόγια άλλων χωρών στη δεκαετία του 1960 και συγκεκριμένα της Γαλλίας, της Αγγλίας, των ΗΠΑ, του Βελγίου, της Ελβετίας, διαπιστώνουμε ότι το μισθολογικό άνοιγμα μεταξύ του ανώτατου και κατώτερου υπαλλήλου είναι 1:8, 1:14,5, 1:6, 1:7,5, 1:3,8. βλ. Gregoire R. "La Fonction Publique και Direction Generale de l' Administration et de la Fonction Publique: Notions sur la Fonction Publique en France, σελ. 39, βλ. και Chapman Brian «The Profession of Government», σελ 311 και 314. Αντίθετα ο μισθός των ΔΥ στην Ισπανία είναι ιδιαίτερα χαμηλός, με αποτέλεσμα να αναζητούν και δεύτερη δουλειά ή να προβαίνουν σε παράνομες πράξεις εκμεταλλευόμενοι την υπαλληλική τους ιδιότητα.

οικονομικού συστήματος. Μια ενδεχόμενη αύξηση του πληθωρισμού με την παράλληλη μείωση των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων θα επιφέρει δυσμενείς συνέπειες. Ο πληθωρισμός θα κατατρώγει τους οικονομικούς πόρους και θα πλήξει περισσότερο τους χαμηλότερα αμειβόμενους και οικονομικά ασθενέστερους, δεδομένου ότι αυτοί διαθέτουν το μεγαλύτερο μέρος του εισοδήματος τους για την προμήθεια αγαθών πρώτης ανάγκης, ενώ οι καλύτερα αμειβόμενοι έχοντας μεγαλύτερη ευελιξία, μπορούν να προσαρμόσουν τα εισοδήματα τους, με τέτοιο τρόπο, ώστε να αποφεύγουν τις συνέπειες του πληθωρισμού.[1057]

Μέσα σε ένα τέτοιο κλίμα οικονομικής ανασφάλειας και περαιτέρω συρρίκνωσης των δημοσιοϋπαλληλικών μισθών, λόγω της διόγκωσης των ελλειμμάτων της ελληνικής οικονομίας και της γενικότερης παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, ***φαντάζει ιδιαιτέρως επιτακτική η αναγκαιότητα της κατοχύρωσης εκείνου του ύψους του μισθού και των κατάλληλων οικονομικών συνθηκών που θα προωθούν ένα ελάχιστο επίπεδο ποιότητας ζωής που θα είναι ικανοποιητικό και ενιαίο, ώστε να διασφαλίζει την ευημερία και την αξιοπρεπή διαβίωση όλων των υπαλλήλων.***

[1057] Έκθεσις για το πρόγραμμα 1988 - 1998, Αθήνα 1990, Εισοδήματα, τιμές, ανταγωνιστικότητα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Αγαλλόπουλου Χ. «Η αναγκαστική εργασία», 1957
Αγαλλόπουλου Χ. «Μελέται εργατικού δικαίου και κοινωνικής πολιτικής». 1974
Αγαπητίδη Ι. Σ. «Η πολιτική των μισθών εν Ελλάδι»,1950, Αθήναι
Αγγελή Δ. Φ. «Η συνταγματική «ισότης» ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και η παροχή εργασίας
Αγγελίδη Γ. «Πειθαρχικαί ποιναί, διοικητικά μέτρα, διαθεσιμότητα» σε «Νομικά Σχεδιάσματα» τόμος Β' 1979, σελ 77
Αγγελίδη Γ. «Η διαγραφή πειθαρχικής ποινής», ΕΔΔ, 1961, σελ. 18
Αγγελάκη Χ «Μελέται περί της επιστήμης του διοικητικού δικαίου» Αθήναι, 1881
Αγγελόπουλου Γ. «Περί δημοσίων υπαλλήλων», ενακτήριον μάθημα, εν Λόγοις Πανεπιστημιακοίς , 1897, σελ.72
Αγγελόπουλου Γ. «Σύστημα Διοικητικού Δικαίου» τόμος Ι 1886 - 1888
Αγγελόπουλου Θ. «Δίκαιο των Πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι» 1913 - 1914 εκδ.β' και νεότερη έκδοση του 1923, σελ. 256, 263, 277, Αθήνα.
Αγγελόπουλου Θ. «Esse de doctus» ή «Ο περί την έδραν του διοικητικού δικαίου αγών» εν Αθήναις 1918, Τυπογραφείο Εστία
ΑΔΕΔΥ «Συστήματα συλλογικών διαπραγματεύσεων στο δημόσιο τομέα στην Ευρώπη», 1996
Αθανασόπουλου Δ. «Η Ελληνική Διοίκηση» εκδ. Παπαζήση Αθήνα, 1983
Αλεξανδρή Γεωργίου «Δημόσια Διοίκηση: βασικαί αρχαί και έννοιαι», 1968
Αλεξιάδη Αδ. «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Υγείας», εκδόσεις Μ. Δημοπούλου, Θεσσαλονίκη, 1999, σελ. 919 επομ.
Αλιβιζάτου Γ. «Γενική θεώρηση και κριτική του Ν.1264/1982» ΕΛΔ. 23, 584
Αλιβιζάτου Ν. «Η συνταγματική θέση των ενόπλων δυνάμεων», τόμος 2, 1992, σελ. 225 επομ. και 257
Ανδρεάδη Στ. «Διοικητικό Δίκαιο» β' έκδοση, 1968
Ανθεμίδη «Η απεργία των υπαλλήλων της Δημόσιας Διοίκησης και των υπαλλήλων δημοτικής και κοινοτικής αυτοδιοίκησης» σε «Επιθεώρηση τοπικής αυτοδιοίκησης» 1977
Ανθίμου Α. «Μισθολογικός κίνδυνος σε περίπτωση απεργίας. Προς μια επανεκτίμηση της κρατούσας άποψης» σε ΕΕργΔ 54,625
Αραβαντινού Ιωάννη «Ολίγαι γραμμαί περί υπαλληλίας», 1876
Αργυριάδη Δημητρίου « Για μια δημόσια διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πολίτες», Αθήνα, εκδ. Σάκκουλα, 1998
Ασδραχά Σπ. «Η κίνηση των τιμών, των μισθών και των ημερομισθίων στην Ελλάδα 1832 - 1912» στο «Ζητήματα Ιστορίας» Αθήνα 1983 σελ. 175 - 198.
Αυδή Λ. «Το προνόμιο των αποδοχών» στο ΕΕργΔ 47.350
Αϋφαντή - Μαυρομούστακου Η. «Οι απαρχές της προσπάθειας για τον προσδιορισμό της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου στην Ελλάδα», σε ΕΔΔ, 1992, σελ. 334
Βάγια Α. «Ισότητα των φύλων στις εργασιακές σχέσεις», ΝοΒ 1984, σελ. 1705
Βαρβαρέσου Κυρ. «Έκθεσις επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδας», Αθήναι, 1952
Βαρβαρέσου Α. «Περί του Κώδικα καταστάσεως δημοσίων υπαλλήλων», 1978, σελ. 437, Τιμ. Τομ. Μ. Δένδια
Βεγλερή Φαίδωνα «Η συνταγματική προστασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

σε « Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» τ. ΙΔ, 1935

Βεγλερή Φαίδωνα «Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης»

Βεγλερή Φαίδωνα «Η συμμόρφωση της διοίκησης εις τας αποφάσεις του ΣΕ» 1934

Βεγλερή Φ. «Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί το δημόσιο δίκαιο», Αθήνα, 1955.

Βεγλερή Φ. «Δημόσιος υπάλληλος», στο λεξικό νομικής, διοικήσεως κλπ. (Δημητράκου), τόμος γ'

Βεζανή Δ. «Γενική Πολιτειολογία» μέρος Γ' τεύχος Δ' έκδοση 2η, 1957

Βεζανή Δημήτριου «Πολιτική και οικονομία», εν Αθήναις, εκδοτικός οίκος Δημ. Ν. Τζάκα, Στεφ. Δελαγραμμάτικα και Σία 1933.

Βεζανή Δημ. «Θεωρία και κράτος», εκδόσεις Α. Ράλλη, 1932, Αθήναι.

Βενετσανοπούλου Γ. Μαρία «Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», 2002 εκδ. Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη

Βενιζέλου Ευάγγ. «Το αναθεωρητικό κεκτημένο, το συνταγματικό φαινόμενο στον 21° αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, σελ. 342 - 347

Βενιζέλου Ευάγγ. «Η καταχρηστική άσκηση της συνδικαλιστικής ελευθερίας (άρθρο 23 και 25 παρ.3 του Σ), ένα πρόβλημα που αφήνει ανοιχτό ο ν. 1264/1982

Βενιζέλου Ευάγγ. «Πολιτική επιστράτευση και απεργία», ΕΕΔ 1986, σελ. 726

Βλαστού Στ. «Δικονομικά ζητήματα στον έλεγχο αποφάσεων Υπηρεσιακών Συμβουλίων» σε «ΕΕΔ», 1978

Βλαστού Σ. «Η σύμβαση εξαρτημένης εργασίας», 1990

Βλαχόπουλου Σ. «Η εφαρμογή της αρχής nullum crimen nulla poena sine praena lege στο πειθαρχικό διοικητικό δίκαιο», ΔιΔικ. 1999, σελ. 564

Βλάχου Γ. «Η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης στο έργο «Θεσμοί και προβλήματα της σύγχρονης δημοκρατίας», 1988

Βλάχου Γ. «Η ενότητα της πολιτικής εξουσίας και η διάκριση των εξουσιών» στο «Πνεύμα των Νόμων», 1956.

Βάγια Αν «Η άσκηση του δικαιώματος της απεργίας» σε «Αρμενόπουλο», 1983

Γαροφαλίδη Θεοδ. «Το δικαίωμα απεργίας των δημοσίων υπαλλήλων» 1983

Γεραρή Χρ. «Η κοινοτική αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των εργαζομένων και το ελληνικό δημόσιο δίκαιο», ΤοΣ 1987, σελ. 464

Γεωργαντά Β. «Περί καταστατικού των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων νόμου» 1918

Γεωργιάδου Νικ. «Η αρχή της ίσης μεταχείρισης και οι εργαζόμενοι με σχέση δημοσίου δικαίου», ΔΕΝ 1999, σελ. 609

Γεωργιάδου Νικ. «Κατάταξη των εμμίσθων δικηγόρων στα μισθολογικά κλιμάκια μετά τις ρυθμίσεις του Ν. 3205/2003, ΔΕΝ 2004, σελ. 1723.

Γεωργιάδη - Σταθόπουλου «Αστικός Κώδικας άρθρο 904», σελ. 65 - 71

Γεραρή Χρήστου «Η κοινοτική αρχή της ίσης μεταχείρισης των δύο φύλων στο περιοδικό «Το Σύνταγμα», 1987, σελ. 469 - 470

Γιαννακόπουλου Γ. «Παροχή εργασίας υπό δημόσιο υπάλληλο σε ιδιωτική επιχείρηση» στο ΕΔΔ, 1971

Γιαννοπούλου Ε. «Οι εγγυήσεις της δικαστικής ανεξαρτησίας», ΝοΒ, 1979, 1041/1071 - 1072, διδακτορική διατριβή, συγκριτική μελέτη, Αθήνα εκδ. Σάκκουλα

Γκουζή Αθαν. «Δημόσιο λογιστικό», έκδ. 1991

Γλυκοφρύδη «Τα κοινωνικά δικαιώματα στα Ελληνικά Συντάγματα», ΕΔΚΑ, 1979.

Γούση Α. «Δημόσιοι υπάλληλοι de facto» σε ΕΕΝ, 1947

Δαγτόγλου Π.Δ. «Ατομικά δικαιώματα», τόμος Β', σελ. 828 επομ, 1991, εκδ. Σάκκουλα. Αθήνα - Κομοτηνή, σελ. 1075

Δαγτόγλου Π Δ. «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο» έκδοση Β' 1985 και έκδοση Γ' 1992

Δαρζέντα Μ. «Η αυτονομία του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων» σε «Επιθεωρήσεις Δημοσίου Δικαίου» 1989, σελ 5 - 24

Δαρζέντα Μ. «Νομικά Κείμενα Δημοσίου Δικαίου και Φιλοσοφίας του Δικαίου 1977-1992» εκδόσεις Σάκκουλα 1993 Αθήνα - Κομοτηνή

Δαρζέντα Μ. «Τα μεγάλα προβλήματα του πειθαρχικού δικαίου», κριτική εισαγωγή στην Ελληνική Δικαιοσύνη (ΕλλΔικ), 1991, σελ. 119

Δαρζέντα Μ. «Οι κυρώσεις στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων» στο Ε. Στράγκα (επιμελ.). «Είδη κυρώσεων και δικαιικοί κλάδου», 1991

Δασκαλάκη Δημοσθένη «Το εργασιακό καθεστώς του προσωπικού των Δημοσίων Επιχειρήσεων» 1993

Δέδε Σ. «Κίνδυνοι που απειλούν την προσωπική ανεξαρτησία του δικαστικού λειτουργού στον τόμο «Προβλήματα ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης», 1988

Δεληκωστόπουλου Γεώργιου «Διοικητικό Δίκαιο» Αθήνα, 1972

Δένδια Μ. «Τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης» σε «Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης», 1948

Δένδια Μ. «Διοικητικό Δίκαιο» 1944, 1952 Αθήναι εκδ. Αργ. Παπαζήση

Δένδια Μ. «Διοικητικό Δίκαιο» 1952 τόμος Ι, εκδ. 4η 1957 και τόμος 2ος και νεότερες εκδόσεις το 1964 και 1966.

Δένδια Μ. «Έννοια της δημόσιας υπηρεσίας» 1957 σε «Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου»

Δερβιτσιώτη Άλκη «Σημειώσεις συνταγματικού δικαίου, οργάνωση του Κράτους» εκδόσεις Σάκκουλα, 1998

Δερτιλή Παναγιώτη «Εγχειρίδιο Δημόσιας Οικονομικής, τεύχος τρίτο, Θεσσαλονίκη 1967

Δεσποτόπουλου Κ. «Ο θεσμός της μονιμότητας των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων, μελέτη επί του ελληνικού διοικητικού δικαίου», 1924, Διατριβή, Αθήνα.

Δεσποτόπουλου Κ. «Φιλοσοφία του Δικαίου», 1953.

Δημητρακάκη Τ. «Η απεργία των δημοσίων υπαλλήλων κατά τα νεότερα επιστημονικά δεδομένα» σε «Επιθεωρήσεις Δημοσίου Δικαίου», 1962 - 1963

Διαμαντή Παναγιώτη «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Αθήνα, 1989

Διβάνη Χριστίνα «Ο Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006

Δούκα Β. «Η σύμβαση εξαρτημένης εργασίας με το Δημόσιο», 1992

Δρακάκη Αλέξανδρου «Υπάλληλοι και οργανισμός κοινότητας», 1936

Εμμανουηλίδη Δ. «Η αρχή της ισότητας αμοιβής ανδρών και γυναικών κατά το κοινοτικό και ελληνικό δίκαιο», ΝοΒ, 1994, σελ. 127 επ.

Ζαριφόπουλου Γ. «Το μισθολογικό πρόβλημα των δημοσίων υπαλλήλων» σε επιθεώρηση «Νέα Οικονομία», 1964, σελ 588

Ζησιάδου Ιωάννη «Η έννοια του όρου υπάλληλος» σε Αρμενόπουλο 1968, σελ 191

Ζιανίκα Χαράλαμπου «Διοικητική επιστήμη και πρακτική στο Δημόσιο, δυναμική εκσυχρονισμού», εκδ. Ι Σιδέρη

Ζολώτα Ξενοφώντος «Θεωρητική Οικονομική» Αθήναι, 1942.

Θεοχαροπούλου Λουκά «Δίκαιο κρατικού προϋπολογισμού», τεύχος Α, Θεσσαλονίκη 1979

Θεοδώρου Θ. «Αι διατάξεις του Συντάγματος για την απεργία», ΕΔΔΔ, 1978

Κάβουρα Γ. «Το τεκμήριο της αθωότητας», 2002

Καζάκου Α. «Δημοσιοϋπαλληλικές σχέσεις» σε «ΕΕΔ», 1995

Καζάκου Α. «Έκτακτο προσωπικό του δημοσίου τομέα και Κράτος Δικαίου» ΕΕΔ 1990.

Καζάκου Α. «Παρατηρήσεις για τη συλλογική διαπραγμάτευση στη Δημόσια Διοίκηση», σε ΕΕργΔ. 1995.

Καμπίτση Ηλία «Οι αποφάσεις του ΣΕ», 1953

Κανελλοπούλου Ν., Μακρυδημήτρη Αντ., Χρυσανθάκη Χ. «Το Σύνταγμα και τα πολιτικά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων», Διοίκηση και Πολιτεία, Μελέτες 4, Αθήνα - Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλα, 1993

Καπούλα Ζ. «Τα συνταγματικά δικαιώματα της απεργίας και του συνεταιρίζεσθαι των ΔΥ, (Πρόλογος Ανδρέα Λοβέρδου), εκδόσεις Νέα Σύνορα, Αθήνα, 2002

Καραγιαννακίδη Οδ. «Ορολογικές επισημάνσεις στην εφαρμογή του άρθρου 104 παρ.2 του Συντάγματος. Η περίπτωση της αμοιβής των εφημεριών των γιατρών του ΕΣΥ», στο (Επιστ. Επετ. Αρμενόπουλου) 1993

Καρακατσάνη Αλέξανδρου «Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο»

Καράκωστα Β. «Το πειθαρχικό αδίκημα της χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς διαγωγής υπαλλήλου» 1982

Καραλή Αβ. «Ανώτατο όριο απολαβών απασχολούμενων ή συνταξιοδοτούμενων του δημοσίου τομέα», ΔΕΝ 1987, σελ. 65

Καραλή Αβ. «Ίση εργασία - Ίση αμοιβή - Ίση μεταχείριση», ΔΕΝ 1978, σελ. 833

Καρδαρά Α. «Έννοια της επιχείρησης δημοσίου χαρακτήρα και κοινής ωφέλειας και περιορισμοί του δικαιώματος της απεργίας κατά το άρθρο 23 παρ. 2 του Σ» τόμος Σύνταγμα και εργασιακές σχέσεις, 1987, σελ.273

Καρκατσούλη Π. «Ποιοτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής δημοσιουπαλληλίας» σε Διοικ. Μετ. 1997.

Κασιμάτη Γεώργιου «Μελέτες ΙΚ 1973-1999 Ειδικά θέματα δικαστικής εξουσίας», εκδόσεις Σάκκουλα 2000.

Κατρά Ι. «Κωδικοποίηση Διοικητικής Δικονομίας», 1994.

Κλαμαρή Η. «Η ανεξαρτησία της δικαιοδοτικής λειτουργίας έναντι επεμβάσεων της εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας» στο «ΕΛΔ».

Κλειώση Χρήστου «Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης» 1981

Κλειώση Χρήστου «Το Σύνταγμα και η οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» σε «Εθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης» τεύχος Ιουλίου 1982

Κλειώση Χρήστου «Τοπική Αυτοδιοίκηση», 1987

Κόκλα Ανδρέα «Τα προβλήματα στη Δημόσια Διοίκηση: φύση, αιτίες, βασικές αδυναμίες, τεχνική», Αθήνα, 1982

Κολυβά Ν. «Περί του ενδίκου μέσου της ακυρώσεως», 1915, σελ. 274 επομ.

Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δ. « Αι συνέπειαι της ακυρώσεως διοικητικής πράξεως έναντι της διοικήσεως», 1980, σελ. 278 έως 281

Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου Δ. «Η αρχή της αναλογικότητας. Παρατηρήσεις εξ' αφορμής της αποφάσεως του ΣΕ 2112/1984»

Κόρσου Δημήτριου «Μαθήματα ιστορίας της Ελληνικής Διοίκησης», Αθήνα, εκδ. Α. Αναστασίου, 1977

Κόρσου Δ. «Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου», 1984, τεύχος Α' Αθήνα.

Κόρσου Δημήτριου «Διοικητικό Δίκαιο» 1992

Κόρσου Δημήτριου «Δημοσιονομικό Δίκαιο» τεύχος Α'

Κουκιάδη Ιωάννη «Εργατικό δίκαιο, ατομικές εργασιακές σχέσεις και κοινωνική πολιτική» εκδόσεις Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1995

Κουκιάδη Ι. «Συλλογικές διαπραγματεύσεις στο δημοσιοϋπαλληλικό κλάδο-προτάσεις για τη νομοθετική ρύθμιση, Τιμ.Τομ. Α. Μάνεση, 1998 σελ. 261 επομ.

Κουρομιχελάκη Μ. «Ενημερωμένη Νομοθεσία Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΝΟΤΑ)

Κούρτη Κων\νου «Η πολιτική επί του μισθού του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών» 2η έκδοση, Αθήνα 1980, παλαιότερη έκδοση 1966, σελ. 110 επομ.

Κούρτη Κων/νου «Η επάνδρωση ή ο ανθρώπινος παράγων στη δημόσια διοίκηση» Αθήνα, 1980 Β' έκδοση.

Κούρτη Κων/νου «Η θεωρία και η πρακτική της σύγχρονης διοίκησης», τόμος ΙΙ 1980, Αθήνα.

Κούρτη Κων/νου «Προβλήματα οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης εν Ελλάδι», Αθήναι, 1964

Κούρτη Κων/νου «Διοικητικό Κράτος» ΕΔΔ, 1971, σελ. 140, 257, 358

Κούρτη Κων/νου «Ιστορία των διοικητικών θεωριών», 1971

Κουσούλη Κων/νου «Οι αποδοχές των Δικαστών ως εγγύηση της Δικαστικής Ανεξαρτησίας και της ποιότητας του δικαιοδοτικού έργου» εκδ. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή 2004.

Κουτούπα Ε. «Η έννοια του δημοσίου τομέα» σε Δίκαιο και Πολιτεία, 1987, σελ. 15.

Κρίππα Γ. «Τα θεμελιώδη καθήκοντα των δημοσίων υπαλλήλων», 1980.

Κυπραίου Β «Η αυτονομία των οργανισμών ΟΤΑ και η προβληματική της ευθύνη» σε «Νομικό Βήμα» 1981

Κυπραίου Μ. «Ατομικά δικαιώματα και απεργία», ΕΕΔ 1986, σελ. 1005

Κυριακόπουλου Ηλία «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 1954, 1958 και 1962 τόμος Γ' έκδοση 4η, Θεσσαλονίκη.

Κυριακόπουλου Η. «Ατομικά δικαιώματα και δημόσιοι υπάλληλοι», 1934

Κυριακόπουλου Ηλία «Δίκαιο των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων» 1954, σελ 234, Θεσσαλονίκη.

Κυριακόπουλου Ηλ. «Το Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών», Θ, ΞΕ σελ.673.

Κυρίτση Δ. «Ο χαρακτηρισμός της απεργίας ως νομίμου ή παρανόμου», 1978

Κωνσταντινίδη Ν. Π. «Παραγωγικότητα και Δημόσια Οικονομία» στο Περιοδικό «Παραγωγικότης», Οκτωβρίου - Δεκεμβρίου, 1963, σελ. 210

Λεβέντη Γ. «Η καταχρηστική απεργία κατά το Σύνταγμα και το κοινό δίκαιο», ΝοΒ 1984, σελ. 236

Λεκέα Σωκράτη «Απεργία: έννοια και σκοπός, διαδικασία κήρυξης, απεργία νόμιμη, απεργία παράνομη και καταχρηστική, στάση εργασίας, απεργία δημοσίων υπαλλήλων». (Πρακτική εφαρμογή εργατικού δικαίου), 2002.

Ληξουριώτη Ιωάννη «Ο σκοπός του δικαιώματος της απεργίας» 1987, διεύθυνση Κώστα Μαυριά, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή (ΑΣΔΥ 958/1964)

Λιανόπουλου Ν. «Ίδρυση και νομική φύση της δημόσιας υπαλληλικής σχέσης κατά τον ΥΚ» σε «Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου», 1957

Λιανόπουλου Ν. «Κατά τίνων αποφάσεων του Υπηρεσιακού Συμβουλίου και εις τίνας επιτρέπεται προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά το άρθρο 101 παρ. 2 του Σ και το άρθρο 170 παρ.2 εδαφ. Β' του Υπαλληλικού Κώδικα», ΕΔΔ, 1958.

Λιβαδά Μ. Γ. «Πολιτική Δικονομία» του Οικονομίδη Β. 1907, 6η έκδοση, τόμος ΙΙΙ.

Λουκαΐδη Λ.Γ. «Το δικαίωμα της απεργίας και η απεργία συμπαθείας ή αλληλεγγύης», Θέματα Κυπριακού Δικαίου, τόμος β' Λευκωσία 1988, σελ. 127 επ.

Λύτρα Σωτήρη «Έννοια και βασική διάκριση των κυρώσεων στο ελληνικό θετικό δίκαιο» εκδ. Σάκκουλα, 1984

Λύτρα Σωτήρη «Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο ελληνικό δημόσιο δίκαιο», Αθήνα - Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα, 1989.

Λύτρα Σωτήρη «Η έννοια των διοικητικών προστίμων», σελ. 445 επ.

Μαθιουδάκη Μ.- Β. Ανδρονόπουλου - Σ. Χατζηθεοδώρου «Πειθαρχικό Δίκαιο» σε «Διοικητική Μεταρρύθμιση», 1984

Μαθιουδάκη Μ.- Β.Ανδρονόπουλου - Σ. Χατζηθεοδώρου «Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα», εκδόσεις Αικ. Μαθιουδάκη, Αθήνα, 1979, σελ. 433 επομ. 1990, 1993

Μαθιουδάκη Μ.- Β. Ανδρονόπουλου «Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία», Διοικητική Μεταρρύθμιση, Αθήνα, 1988

Μακριδάκη Ε. «Πειθαρχικό δίκαιον των υπαλλήλων του Δημοσίου και ΝΠΔΔ», άρθρο 2 του Ν.Δ. 730/1970, Θεσσαλονίκη 1973, σελ. 113, 317 και 1975

Μακρυδημήτρη Αντωνίου «Διοίκηση και κοινωνία: η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα» εκδ. Θεμέλιο, 2001, Αθήνα.

Μακρυδημήτρη Αντωνίου «Η ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού. Το ζήτημα της εκπαίδευσης. Ο εκσυγχρονισμός στη δημόσια διοίκηση. Διοίκηση και πολιτεία Μελέτες Ι», 1991

Μακρυδημήτρη Αντωνίου «Η Διοίκηση σε κρίση», Αθήνα, Νέα Σύνορα εκδόσεις Λιβάνη, 1996

Μακρυδημήτρη Αντωνίου «Ο ανθρώπινος παράγοντας στη Δημόσια Διοίκηση, 2002, Τ.Α. σελ. 33 επ.

Μακρυδημήτρη Αντωνίου - Μιχαλόπουλου Ν. «Έκθεσις Εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950 - 1998», εκδ. Παπαζήση, 2000, Αθήνα.

Μάνεση Α. «Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η εφαρμογή αυτής υπό των δικαστηρίων» σε «ΕΕΝ» 1958

Μάνεση Α. «Η συνταγματική καθιέρωση της ισονομίας ανδρών και γυναικών (Δίκαιο και Πολιτική), 1983, σελ. 9 επομ.

Μανιώτη Δ. «Η συμβολή των συστημάτων διορισμού και ελέγχου των δικαστικών λειτουργών στην κατοχύρωση της δικαστικής ανεξαρτησίας»,1989, Αθήνα - Κομοτηνή, σελ 27 - 31.

Μανιτάκη Α. «Η συνταγματική εγγύηση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων....» (Γν.) σε «Αρμενόπουλο», 1982.

Μανιτάκη Α. «Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος», ΤοΣ 1978, σελ. 433.

Μανωλεδάκη Ι. «Προσβολές κατά της πολιτειακής εξουσίας», 1988, σελ. 21 επ. «Σκέψεις για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης» στον τόμο «Προβλήματα ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης», 1988 σελ.51 επομ.

Μανωλεδάκη Ι. «Η αδιαφορία δεν είναι δόλος», Ποιν. Χρον. 2004, σελ. 188

Μαρίνου Αναστάσιου «Τα βασικά του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου» εκδ. Σάκκουλα 1996 και 1999, Αθήνα - Κομοτηνή

Μαρίνου Αν. «Η κατάργηση μόνιμης οργανικής θέσεως Δημοσίας τινός Υπηρεσίας και οι συνέπειες αυτής κατά το Σ. και τη νομολογία», σε «ΕΔΔ», 1972

Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Ανδρομάχη «Διοικητικό Δίκαιο» εκδ. Σάκκουλα 2004

Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Ανδρ. «Οι αρχές του Υπαλληλικού Κώδικα στο τιμ τ. για τα 170 χρόνια του Ελ.Συν. 2004, σελ 532 επομ.

Μαυριά Κ. «Συνταγματικό Δίκαιο», τόμος 1, 2000, σελ. 654 - 667 και 691 και 2004, Αθήνα - Κομοτηνή

Μετζητάκου Απόστολου «Έννοια μισθού - Εισφορές - Φορολογία» ΔΕΝ 1995, σελ. 320.

Μετζητάκου Απόστολου «Η έννοια των καταβαλλόμενων αποδοχών» ΔΕΝ 2003, σελ. 262.

Μητρόπουλου Αλέξη «Δημόσιος Τομέας- Ισολογισμοί, οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας στο Δημόσιο» 1995 σε «Διοικ.Εν.»

Μπακόπουλου Αγησίλαου «Η ανεξαρτησία της δικαστικής λειτουργίας» σε «Ελ.Δ» 1986 σελ 19 επ.

Μπέη Κ. «Η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών και η αναγκαστική εργασία», ΕΔΔ 1980.

Μπουροπούλου Ν. «Η έννοια της δικαιοδοτικής λειτουργίας», 1951.

Μπουροπούλου Ν. «Το δικαίωμα της απεργίας και η πολιτική επιστράτευσης» σε ΕΔΔ 1966, σελ.113.

Μυλωνοπούλου Μοίρα Πολυξένη - Σαρρή Νεοκλή «Οι δημόσιοι υπάλληλοι, κοινωνιολογική προσέγγιση, αυτοαντίληψη, αυτοκριτική, στερεότυπα», 1960

Μοίρα Πολυξένη «Παραστάσεις και στερεότυπα υπαλλήλου του δημοσίου στη σύγχρονη Ελλάδα», 1997, Αθήνα.

Νάσκου - Περράκη Π. «Η Σύμβαση για την εξάλειψη κάθε μορφής διακρίσεων σε βάρος των γυναικών» στο «Τετράδια Διεθνούς Δικαίου», άρθρο 6, 1982

Ναυπλιώτη Γ. «Ερμηνεία Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ», τόμος Α' και Γ' «Πειθαρχικό Δίκαιο» (Π.Δ.611/1977), εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1978 και 1981

Ναυπλιώτη Γ. «Η αρμοδιότης στα πλαίσια της εκτελεστικής εξουσίας», 1974 σελ. 51 επ.

Ναυπλιώτη Γ. «Ατομικές ελευθερίες με ειδική συνταγματική επιφύλαξη και υπαλληλική σχέση», σε «ΔιΔικ», 1994, σελ 259.

Ναυπλιώτη Γ. «Συστηματική κατά άρθρο ερμηνεία του ισχύοντος υπαλληλικού πειθαρχικού κώδικα, Πειθαρχικό δίκαιο» εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 2003 (Ν.2683/1999)

Ναυπλιώτη Γ. «Η ανάπτυξη της προσωπικότητας στο χώρο του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου» στο «ΔιΔικ», 1991

Νικήτα Γ. «Οι συλλογικές συμβάσεις στο Δημόσιο» σε ΔιοικΕνημ. 1998 σελ. 70

Ντασκαγιάννη Μιχάλη «Πειθαρχικά παραπτώματα των ΔΥ κατά το νέο ΥΚ» στο περιοδικό «Διοικητική Ενημέρωση»

Οικονόμου Δ. «Ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης εν Ελλάδι (1821 - 1974), Τιμ. Τομ. Δένδια Μ. 1978, σελ. 539

Οικονόμου Δ. «Ο πειθαρχικός έλεγχος των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων» 1960

Οικονόμου Δ. «Αι υπαλληλικαί προσφυγαί ενώπιον του ΣΤΕ και του ΑΣΔΥ» στο «ΕΕΝ», 1968

Οικονόμου Δ. «Αι υπαλληλικαί σχέσεις εις την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», 1967

Οικονόμου Δημητρίου «Η οργάνωση στο σύγχρονο Κράτος - Πλαίσιο - Συντελεσταί - Σχήματα - Συστήματα», 1961

Ξηρού Γ.- Σ. Νικολάου «Κώδιξ Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων», 1981.

Παγκάκη Γρηγορίου «Δημόσια Διοίκηση και κοινωνία», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2002.

Παγκάκη Γρηγορίου «Σκέψεις για τη δημόσια διοίκηση», ειδική εκδοτική Αθήνα, 1986

Παγκάκη Γρηγορίου «Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων» εκδ. Σάκκουλα, 1998, Αθήνα - Κομοτηνή.

Παγορόπουλου Δ. «Οι διατάξεις του ν. 330 για την απεργία και η αντίθεση τους με το Σύνταγμα», ΝοΒ 1981, 194

Παμπούκη Κων/νου «Εισηγήσεις εμπορικού δικαίου», 1977

Παμπούκη Κων/νου «Περικοπή μισθού για τη συμμετοχή δημοσίου υπαλλήλου σε απεργία» σε «Αρμενόπουλο», 31.625

Παπαγαρυφάλλου Π. «Το Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών», 1973

Παπαγεωργίου Ι. «Περί δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων των ΝΠΔΔ» στο νομικό περιοδικό «Δελτίο Γενικής Διευθύνσεως Δημόσιας Διοίκησης», τεύχος 19/1980, σελ. 107.

Παπαγεωργίου - Γονατά Σ. «Υπάρχει τρίτη μορφή υπαιτιότητας: η απόλυτη αδιαφορία», Ποιν.Χρ. 2003, σελ. 1057

Παπαγιανόπουλου Γ. «Οι αποδοχές των δικαστικών λειτουργών μετά την αναδιάρθρωση (με το Ν. 1917/1985) του μισθολογίου του Διδακτικού Προσωπικού των ΑΕΙ εις Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας, 1989, σελ. 433, 528.

Παναγιωτόπουλου Ανδρέα - Πουλιάνου Χρυσόστομου - Λιανόπουλου Νικόλαου «Περί καταστάσεως Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων - αλλαγή Νομοθεσίας», Μάρτιος 1961.

Παναγόπουλου Θεόδωρου «Υπαλληλικό Δίκαιο», εκδ. Αθ. Σταμούλης, 2003

Παναγοπούλου - Κόρσου Μ - Ε. «Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και η νομολογιακή επεξεργασία του θεσμού» Διδακτορική διατριβή 1986, εκδ. Σάκκουλα.

Παναγόπουλου Θεόδωρου «Εγχειρίδιο υπαλληλικού δικαίου» 1991, σελ. 237 - 271, 277 1995, 5η έκδοση 1999

Παναγόπουλου Θεόδωρου «Υπαλληλικό δίκαιο», 2003

Παπαγρηγορίου Βλάσιου «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», 2003, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη

Παπαδάκη Γεωργίου «Πειθαρχικό δίκαιο δημοσίων υπαλλήλων, σελ. 74 - 82 περί πειθαρχικής ποινής προσωρινής παύσης - πειθαρχικαί ποιναί, σελ 83 περικοπή αποδοχών και σελ 85 - 108 αργία και διαθεσιμότητα κατά τον ΑΝ 65/1967», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 1973.

Παπαδάτου Σ. «Επιβολή ***πειθαρχικής*** ποινής «υπό επφύλαξιν» και η αρχή «non bis in idem», στο ΕΔΔ, 1963, σελ. 385

Παπαδημητρίου Δημήτριου «Εργατικό δίκαιο», Αθήνα 1994

Παπαδημητρίου Κ. «Η μερική απασχόληση στο δημόσιο», ΔΕΝ 2004, σελ. 1505

Παπαδοπούλου Ολ. «Η δημόσια υπαλληλία: η τροποποίηση του άρθρου 103 στην αναθεώρηση του Σ. στον τόμο: Ελληνικό Κέντρο Διοικητικών Επιστημών, η Διοίκηση και το Σ, επιμέλεια Αν. Μακρυδημήτρη - Όλγα Ζυγούρα, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2002, σελ. 93 επομ.

Παπακωνσταντίνου Δ. - Χίου Ν. «Δίκαιο Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων», 1960, Αθήναι.

Παπαλάμπρου Α. «Η έννοια της διακρίσεως των εξουσιών», σε «Σύμμεικτα Α. Σβώλου», 1960 σελ. 229 επ.

Παπανικολαΐδου Α. «Συμβολή στη θεωρία της διακρίσεως των πολιτειακών λειτουργιών», ανάτυπο, 1966

Παπανικολαΐδου Δ. «Έννοια και νομικός χαρακτήρ των διοικητικών κυρώσεων» 1975

Παπανικολαΐδου Δημ «Σύστημα διοικητικού δικαίου», Αθήνα, 1992.

Παπανικολαΐδου Δημ. «Σύμβαση εργασίας δημοσίου δικαίου» (τιμ.τομ. Γ. Παπαχατζή), 1989

Παπανικολάου Ι. «Το δικαίωμα της απεργίας των δημοσίων υπαλλήλων - δικαστικών λειτουργών» Ελλ.Δ/νη 1983, σελ. 1364

Παπασταθόπουλου Δημήτριου «Θέματα Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου», 1929, εκδοτ. οργαν. «Ο Κοραής», Αθήναι.

Παπασταύρου Δημητρίου «Απεργία ,συλλογικό εργατικό δίκαιο» 2002 Αθήνα εκδόσεις Σάκκουλα.

Παπαφράγκου Στ. «Πορίσματα εκ της Νομολογίας του ΣΕ» Αθήναι, 1935

Παπαχατζή Γεώργιου «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου», 1952, Αθήναι σελ. 218 - 230 και 317, αλλά και 6η έκδοση, 1983

Παππά Σπύρου «Η αργία δημοσίων υπαλλήλων», 17/1984 σε «Διοικητική Μεταρρύθμιση (Περιοδικό)»

Παραρά Π. «Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929 - 1959, σελ. 73 επ.

Παραρά Π. «Σύνταγμα 1975 - CORPUS 1982, Αθήνα - Κομοτηνή εκδ. Σάκκουλα σελ. 27 επομ.

Πατρίκιου Απόστολου υπότροφος ΙΚΥ, «Δικαστικός έλεγχος των πειθαρχικών ποινών των δημοσίων υπαλλήλων στο Ελληνικό και Γαλλικό δίκαιο

Παυλίδου - Κιοσσέ Λ. «Το δικαίωμα της απεργίας των ΔΥ. Νομικές μελέτες Πανεπιστημίου Θράκης», 1981 σελ. 45

Περγαντά Κ. «Οι υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελληνική και Γαλλική έννομη τάξη», 1994, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή

Περγαντά Κ. «Προβλήματα συνταγματικότητας των εργασιακών σχέσεων του έκτακτου προσωπικού της Διοίκησης», ΕΔΔ 1995, σελ.522

Πετίνη - Πηνιώτη Χρυσ. «Πως καθορίζονται οι αποδοχές των μισθωτών» ΔΕΝ 1978, σελ. 393

Πιζάνια Π. «Μισθοί και εισοδήματα στην Ελλάδα, (1842-1923). Το παράδειγμα των υπαλλήλων της Εθνικής Τράπεζας. Μορφωτικό ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης», Αθήνα 1985

Πλάτση Ι. «Το πειθαρχικό συμβούλιο είναι όργανο διοικήσεως και ουχί δικαιοδοτικό», ΝΔ, 1964, σελ. 160

Πολυχρονιάδου Κ. «Περί δημοσίου υπαλλήλου» τόμος Α' τ. α' 1915 και β' 1918, Αθήνα, σελ 185, 236 επομ.

Πολυχρονιάδου Κ. «Οι σύλλογοι των δημοσίων υπαλλήλων» σε Πολιτική Επιθεώρηση, τόμος Α σελ. 245.

Πούλη Π «Ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης»

Ράϊκου Α «Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης εις τα σύγχρονα κράτη», ανάτυπο από την επιστημονική επετηρίδα της Ανωτάτης Βιομηχανικής Σχολής Θεσσαλονίκης, 1969

Ράϊκου Α. «Η γενική θεωρία της τοπικής αυτοδιοίκησης» 1970 έκδοση 2η

Ράϊκου Αθ. «Θεμελιώδη δικαιώματα» 2η έκδ. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2002, τόμος Π, σελ. 444 - 449 και σελ. 462 - 467

Ράϊκου Αθ. «Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου», τόμος Α και Γ, σελ. 116 - 137, σελ. 98, σελ. 373 επ. 1979

Ρούση Γεωργίου «Εισαγωγή στη θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης», εκδ. Gutenberg 1984, Αθήνα

Ρώτη Ν. «Η κατ' επανάληψη άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας», ΕΔΔΔ 1966, τόμος 10ος, Αθήνα, σελ. 22, 152, 232

Ρώτη Ν. «Η reformatio in pejus εις το πειθαρχικό δίκαιο» ΤοΣ 1979, σελ. 45

Ρώτη Ν. «Το δικαίωμα του απολυόμενου υπαλλήλου λόγω καταργήσεως θέσεως μονίμου δημοσίου υπαλλήλου επί την ανάκτηση ταύτης ανασυστωμένης» σε ΝοΒ 1958, σελ 520 επομ.

Ρώτη Β. «Η ισότης των φύλων κατά τη σταδιοδρομία δημοσίων υπαλλήλων» στην «Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και διοικητικού δικαίου», 1961 και « Νομικά Κείμενα», 1989, σελ. 587 (με σχόλιο της Σ. Κουκούλη – Σπηλιωτοπούλου, σ. 595 επομ.

Σακελλαρόπουλου Α. «Η δικαστική ανεξαρτησία και οι φυσικοί υπερασπιστές της», ΝοΒ 1976, σελ.673 επομ

Σαραντόπουλου Κων/νου «Μονογραφίες Διοικητικού Δικαίου - Η αστική χρηματική ευθύνη των ταμιακών υπόλογων και των εκκαθαριστών των αποδοχών των πολιτικών υπαλλήλων», Αθήνα 1968.

Σαρίπολου Ν. Ν. «Μελέται περί δημοσίων υπαλλήλων» 1906 Αθήναι

Σαριπόλου Ν. «Περί των ορίων του καθήκοντος υπακοής των δημοσίων υπαλλήλων εις τας προϊσταμένας αρχάς» Εφ. Ελλ. και Γαλλ. Νομολογία σελ.368.

Σαρμά Ιωάννη «Το δημοκρατικό κοινωνικό κράτος δικαίου» εκδ.Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2003

Σαρμά Ιωάννη « Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του ΣΕ-Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης», εκδ. Σάκκουλα, β' έκδοση, Αθήνα - Κομοτηνή 1996, σελ 44 - 53.

Σαρμά Ι. «Η συνταγματική νομολογία του ΕΣ «, 1997, 112 επομ.

Σβώλου Α. «Το νέο Σύνταγμα και οι βάσεις του πολιτεύματος», 1928

Σγουρίτσα Χρ. «Συνταγματικό Δίκαιο», τ. Α' 1957.

Σεργεντάνη - Παντελή Ηλ. «Ισότητα αμοιβών και μεταχειρίσεως ανδρών και γυναικών στο κοινοτικό δίκαιο», ΝοΒ1979, σελ.1397

Σιαμαντά Χρήστου « Η ποινική διάσταση της μη καταβολής μισθού», ΔΕΝ 1985, σελ. 1121.

Σιδέρη Αριστοτ. Δ. «Ιστορία Οικονομικού Βίου», Αθήναι 1945.

Σκαλτσά Κ. «Η ίδρυσις της δημοσίας υπαλληλικής σχέσεως», 1973 στο «ΕΤΑ»

Σκαπέσου Ν. «Επί του θέματος του αναδιορισμού εις ανασυσταθείσα θέσιν, ειδικώς του τεθέντος σε διαθεσιμότητα» ΕΔΔ, 1960, σελ.225

Σκαπέσου Νικ. «Δημόσια Διοίκηση και διοικητικοί υπάλληλου» 1961 Αθήνα, Δελτίο Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Σκαπέσου Μ. «Θέματα καταστάσεως Δημοσίων και Διοικητικών υπαλλήλων» (Ανασκόπηση επί της λήξεως του έτους 1956) σε ΕΔΔ, 1957

Σκορδάκη Δ. «Κωδικοποίηση Υπαλληλικού Κώδικα», 1972

Σκορδάκη Δημοσθένη «Ερμηνεία του ΥΚ και ειδικών διατάξεων των ΝΠΔΔ», Υπαλληλικός Κώδικας του Ν. 1811/1951, Αθήνα 1963

Σκορδάκη Δ. «Εθνικό Σύστημα Υγείας», εκδόσεις Σκορδάκη, Αθήνα, 1989, σελ. 1156.

Σκουρή Β. «Η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας και οι νομοθετικοί περιορισμοί της επαγγελματικής ελευθερίας, Ελλ. Δ/νη 19987, σελ. 773.

Σκουρή Β - Ε. Βενιζέλου «Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων», 1985, σελ. 124 -129).

Σκουρή Β. «Εγγυήσεις και παραμορφώσεις της λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστών» στο έργο «Προβλήματα ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης» 1988

Σκουρή Β. «Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο Ι», εκδ. Σάκκουλα, 1996

Σολδάτου Δ. «Υπαλληλικός Κώδικας και μισθολόγιο (περιοδική έκδοση σε κινητά φύλλα), εκδ. Μ Δημοπούλου, Θεσσαλονίκη, 1999, σελ. 208 επομ.

Σπανού Καλλιόπη «Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική» 2001 στο σύγγραμμα των Σπηλιωτόπουλου, Μακρυδημήτρη «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα»

Σπηλιωτόπουλου Επαμεινώντα «Δημόσιοι υπάλληλοι και κοινωνικό δίκαιο» Ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 48παρ.4 της Συνθήκης της ΕΟΚ σε «Επιθεώρηση Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» τεύχος 6, 1989

Σπηλιωτόπουλου Επαμεινώντα «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» τόμος Ι, έκδοση 5η, 1991, αλλά και εκδ. 11η, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2002

Σπηλιωτόπουλου Επαμεινώντα «Υπαλληλικός Κώδιξ και Κώδιξ Υπαλλήλων ΝΠΔΔ», 1951

Σπηλιωτόπουλου Επαμ. «Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου» τόμος Β,1966

Σπηλιωτόπουλου Επαμ. «Η τοπική αυτοδιοίκηση εν Ελλάδι» σε «Νομικαί Μελέται», 1972

Σπηλιωτόπουλου Ε. - Χρυσανθάκη Χ. «Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου», 1984 και 1993, Αθήνα - Κομοτηνή

Στασινόπουλου Μιχάλη «Δίκαιο των διοικητικών πράξεων», 1951, σελ. 141 - 143.

Στασινόπουλου Μιχάλη «Υπαλληλικός Κώδιξ» 1951, Αθήναι, ανατύπωση 1957

Στασινόπουλου Μ. «Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου», 1957, (ανατύπωση 1972)

Στασινόπουλου Μ. «Μαθήματα Δημοσιονομικού Δικαίου» 1951 και 1966, Αθήναι.

Στασινόπουλου Μ. «Τα όρια υπακοής των δημοσίων υπαλλήλων εις τας διαταγάς των προϊσταμένων και ο θεσμός της ιεραρχικής επιβολής» επιστημονική επετηρίδα, Πάντειος,1949 - 1950.

Στασινόπουλου Μ. «Κώδιξ Καταστάσεως Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων», Αθήνα, 1951.

Στασινόπουλου Μ. «Ο αληθής χαρακτήρ των διοικητικών ποινών», Αρχ. Ν. 1950, σελ. 198.

Στασινόπουλου Μ. «Αναδιορισμός μονίμου δημοσίου υπαλλήλου εις ανασυσταθείσα θέσιν», ΕΔΔ, 1960.

Στασινόπουλου Μιχάλη «Διοικητικές διαφορές και Διοικητικά Δικαστήρια» σελ. 9.

Στασινόπουλου Μ. «Τα όρια ευθύνης του Κράτους κατά το άρθρο 105 του Εισαγωγικού νόμου του ΑΚ», Ε.Δ.Δ.Δ, 1978.

Στασινόπουλου Μ. «Δεκαπενταετής Βίος και Πολιτεία του Υπαλληλικού Κώδικα», ΕΔΔ 1967, σελ. 313

Σταύρου Σ. «Τα δικαιώματα του διωκόμενου στις πειθαρχικές διαδικασίες και το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, ΕΕΕυρΔ, 1991, σελ. 371 επομ.

Τάχου Αν. «Η εποπτεία του κράτους επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης» σε «Αρμενόπουλο» 1978

Τάχου Αν. «Δημοσιοϋπαλληλικό Δίκαιο»1991 και 1996 εκδ. Σάκκουλα Θεσσαλονίκη

Τάχου Αν. «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο» 1996, σελ. 379 - 382, 2003.

Τάχου Αν.-Ι. Συμεωνίδη «Ερμηνεία του υπαλληλικού Κώδικα», εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1999, σελ. 927, 2004.

Τάχου Αν. - Σκουρή Β. «Ειδικό διοικητικό δίκαιο 2» Θεσσαλονίκη 1985

Τάχου Αν. «Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων», 1981, Μέρος ΙΙ.

Τάχου Αντώνη «Διοικητική Επιστήμη», τόμος Α', 1985, σελ. 34.

Τομάρα Δημητρίου «Διοικητικές πράξεις αποσπαστές από τις συμβάσεις της Διοικήσεως », εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1996.

Τούση Δ. «Δημόσιοι υπάλληλοι de facto», ΕΕΝ, 1947, σελ. 54.

Τρωϊάνου Σπύρου «Παραδόσεις Εκκλησιαστικού Δικαίου» Αθήνα 1984, τόμος Β'

Τσάτσου Θ. «Εισηγήσεις πειθαρχικού δικαίου εις την Επιτροπήν ΥΚ» 1949

Τσάτσου Θ. «Εισήγησις επί του ιζ' κεφαλαίου του προσχεδίου νόμου «περί υπαλληλικού κώδικος», έκδοση Εθνικού Τυπογραφείου, 1949, σελ. 75

Τσάτσου Θ. «Διάγραμμα γενικών αρχών πειθαρχικού δικαίου» στο «Μελέται διοικητικού δικαίου», 1958, σελ. 74

Τσάτσου Θ. «Το ένδικο μέσο της αιτήσεως ακυρώσεως», εκδ. 2α,1954, σελ. 216 επομ.

Τσουκαλά Κ. «Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος. Η συγκρότηση του δημοσίου χώρου στην Ελλάδα» Αθήνα 1981.

Τσουκαλά Κ. «Εργασία και εργαζόμενοι στην πρωτεύουσα - Η Ελλάδα σε εξέλιξη», 1986, σελ. 19 επομ.

Τσουκαλά Κ. «Κράτος, κοινωνία, εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα» Αθήνα, 1986.

Τσουλούφη Ευάγγελου «Περί του πειθαρχικού αδικήματος της μη εισπράξεως του μισθού ή άλλων αποδοχών εκ μέρους του δημοσίου υπαλλήλου» σε «ΕΔΔ», 1982/323 επομ.

Τσούτσου Άθω «Διοίκησις και δίκαιο» 1964, 1979, (Η επί του μισθού αξίωση των δημοσίων υπαλλήλων) και (Γραφειοκρατία και τεχνοκρατία), σελ. 70. Αφιέρωμα στην πεντηκονταετία του ΣΕ», σελ. 180-194.

Τσούτσου Άθω «Αίτηση ακυρώσεως και χρηματικαί διαφοραί» Αθήναι 1960.

Υπουργείο Εσωτερικών, «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, Νόμος 3463/2006», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 2006, [illegible], Όλα τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι πολιτικές της Ε.Ε.

ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α Δ/νση Κωδικοποίησης Νομικών Πληροφοριών, Νομολογία, Γνωμοδοτήσεις, Μελέτες, 1990, 1991, 1992, 1993

Φαναριώτη Π. «Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών - Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management», Δημόσια Διοίκηση τόμος Ι, εκδ. Σταμούλη

Φαναριώτη Π. «Δημόσια Διοίκηση, Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση», εκδ. Σταμούλη, Αθήνα, 1999

Φθενάκη Χ. «Σύστημα Υπαλληλικού Δικαίου» τόμος Α'1965, τόμος Γ', 1967, σελ 129, 131, 219, 228, 230, 236, 238, 1969 και 1984 Β'

Φθενάκη Χρ. «Η Πολιτεία και το Δίκαιο των ΔΥ.» Αθήνα - Κομοτηνή εκδ. Σάκκουλα 2000

Φιλιππίδη Τ. «Η προστασία των δεδικαιολογημένων συμφερόντων», 1965, σελ. 244 - 245, 261 - 262.

Φιλίππου Δ. «Το κοινοβουλευτικό πειθαρχικό δίκαιο», ΤοΣ 1997 σελ. 559 επομ. (ΣΕ 2136/1995).

Φλογαΐτη Θ. «Οδηγός των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων εν Ελλάδι», 1890 Αθήνα

Φλογαΐτη Σπυρ.Ι. «Το ελληνικό διοικητικό σύστημα» εκδ.Σάκκουλα 1987 Αθήνα - Κομοτηνή

Φλογαΐτη Σ. «Το νομικό καθεστώς των υπαλλήλων του ΕΣ», Ελλ. Δικ. 1987, σελ. 588

Φλωράτου Χρήστου «Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, αδυναμίες, μέτρα εξυγίανσης», εκδ. Αρσενίδη, Αθήνα σελ. 278, 2005

Φορτσάκη Θ. «Νεώτερες δικαστικές ρυθμίσεις αποδοχών δικαστικών λειτουργών» σε «Επιθ. Δημοσ. δικαίου και διοικητ. δικαίου», 1988

Φορτσάκη Θ. «Το ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 παρ. 2 του Σ. στο ΝοΒ 50/2002 σελ. 84 επ.

Φορτσάκη Θ - Φωτόπουλου Ι. «Φορολογική Νομοθεσία»

Φλογαίτη Σ «Δημοσιονομική πολιτικοδιοικητική αυτονομία των δήμων και κοινοτήτων ή οι επιλογές του νόμου 1080\1980» σε «Διοικητική μεταρρύθμιση» τόμος 5, 1981

Φραγκίτσα Χ. «Δικαστική ανεξαρτησία», 1940
Χατζηνικολάου - Βουζίκα «Η εφαρμογή των αρχών του ποινικού δικαίου επί του πειθαρχικού αδικήματος», Αθήνα, 1969 στο «ΔιοικΔικ», σελ. 124
Χαλκιοπούλου Γ. Β. «Η θεωρία της πολιτικής των μισθών» Αθήναι 1944
Χατζόπουλου Γ. «Το δικαίωμα της απεργίας και η αξίωση του Δημοσίου περικοπής μισθού των απεργούντων δημοσίων υπαλλήλων» σε «Νομικό Βήμα» 1977.
Χορομίδη Κ. «Δικαιοσύνη και εκτελεστική εξουσία», ΝοΒ 1980, σελ.1422 επ.
Χρυσανθάκη Χαράλαμπου «Σκέψεις για το καθεστώς της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης σε Διοίκηση και Πολιτεία», 2000, εκδόσεις Σάκκουλα.
Χρυσανθάκη Χαρ. «Το σώμα των ΔΥ», στο σύγγραμμα «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», 2001, υπό την επιμέλεια των Σπηλιωτόπουλου, Μακρυδημήτρη και άλλων, εκδόσεις Σάκκουλα.
Χρυσανθάκη Χαράλαμπου «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2006.
Χρυσόγονου Κώστα «Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 1998, 2002.
Χιώλου Κων/νου «Μελέτες Δημοσίου Δικαίου» Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 1998
Χιώλου Κων/νου «Πειθαρχικός Κώδιξ υπαλλήλων του δημοσίου και ΝΠΔΔ», 1974 και 1979, β' έκδοση

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αγγελόπουλου Θ. «Dispositions de la nouvelle Constitution Hellene relatives a la situation juridique des fonctionnaires publics σε Rev. internat. des sciences admin. 129, σελ. 251
Berthelemy H «Διοικητικό Δίκαιο», μετάφραση Μιχ. Στασινόπουλου 1933 εκδ. Άγγελου Κλεισιούνη, Αθήνα
Bonnard «Note sous Tribunal Supreme de Monaco», 1931.
Bornhak «Preuss Verwaltungsrect, τόμος I, 1889, σελ. 72
Brand «Das Beamtenrecht», σελ. 63 επομ.
Calas, Rec σελ 163, 1920
Chapman Brian «The Profession of Government», σελ 311.
Dareste «Justice administrative», έκδοση 2η, 1898, σελ.388 επομ.
Dieckmann «Die Verwaltungs gerichtbarkeit in Preussen» εκδ. 1926
Duguit «Traite elementaire de troit constitutionnel», 1930, τομ. 3, σελ. 180.
Duguit «L' etait les gouvernants et les agents» 1903, κεφάλαιο δ' και ε'.
Duguit «Traite de Droit administratif», 1911, τόμος 1
Georgin Ch. «L' avancement και Direction Generale de l' Administration et de la Fonction Publique: Notions dans les fonctions pupliques», διατριβή, 1911.
Gide Charles «Αρχαί Πολιτικής Οικονομίας - περί των διαφόρων συστημάτων οικονομικής οργάνωσης της παραγωγής»
Gladen E. «A History of Public Administration», I - II, 1972
Gregoire R. «La Fonction Publique sur la Fonction Publique en France» σελ. 39
Gregoire R. «The French Civil Service» σελ. 254 - 262.
Fr. Fleiner «Διοικητικό Δίκαιο» σε μετάφραση Γ. Στυμφαλιάδη, σελ. 153
Forsthoff Er. «Σχέσεις Κράτους Δικαίου και Κοινωνικού Κράτους», μετάφραση Α. Μάνεση, Αρμενόπουλου 1956, σελ. 259
Hauriou Maurice «Précis de droit administratif et de droit public», (ελληνικός τίτλος: «Σύστημα Διοικητικού Δικαίου και Δημοσίου Δικαίου»), 1933, σελ. 744,

1936 Αθήνα, εκδοτικός οίκος Γεωργίου Φεξή, μετάφραση Δ. Τσουπλακίδου - Γ. Παπαχατζή
Hauriou Maurice «Notes du Rec Sirey»
Hauriou Maurice «Zaccharia Das Deubsche Staats und Bundseecht Cottingen», 1841
Hauriou Maurice «Droit administratif», 6η έκδοση 1907, σελ. 552 - 553
Heller Ch. «La suspension dans le troit de la fonction publique» στη «Revue du droit public», εκδ. 1980, σελ. 417 επομ.
Isensee Josef «Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, Handbuch des Staatsrechts, III, 1988.
Kammerer «L' etait publique d' après la legislation allemande» 1898
Koontz Harold και Donell Cyril «Οργάνωση και Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση.
Lalande A «Vocabulaire technique et critique de la philosophie» σελ. 413
Laband Paul «Das Staatsrecht des Deutschen Reiches», 5η έκδοση, 1911, σελ. 45
Laferriere «Jurid. Adm.» Έκδ. 2α, 1896 τόμος Α σελ. 618.
Lock John «The second Treatise of Government», 1960.
Jellinek Georg «System der. Subj. Off Rechte», σελ. 172 - 173
Jellinek Georg «Allgemene Straatslehre», 3η έκδοση
Jellinek Georg «Ausgewahlte Schriften und Reden» II, 1911 σελ. 288 επομ.
Mayer O «Deutsches Verwaltungsrecht, τόμος 2 Λειψία 1896, σελ. 221 επομ.
Montagnier, Rec, σελ 803, CE 1904
Perriquet « L' Etat des fouctionnaires», έκδοση 2η, 1896, τόμος Α, σελ.618
Piquemal «Le foctionnaire, devoirs et obligations», 1979
Trobatas L. «Manuel de Droit Rublic et administratif», 8η έκδοση, 1953»
Vidal, Rec σελ. 328
Wach, Handbuch d. Dtsch. Civilprozessr. Τομ. I, σελ. 97