



Αριθμός 95/2019

**Η Επιτροπή του άρθρου 28 παρ. 4 του Ν. 2190/1994 (Α' 28)
(συγκροτηθείσα με την υπ' αριθμ. 186/6.6.2019 πράξη
της Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας)**

Αποτελούμενη από τη Σύμβουλο της Επικρατείας Αικ. Χριστοφορίδου, ως Πρόεδρο και τους Παρέδρους Κ. Λαζαράκη και Δ. Βασιλειάδη, ως μέλη.

Συνήλθε στο κατάστημα του Συμβουλίου της Επικρατείας, την Τρίτη 25 Ιουνίου 2019, προκειμένου να γνωμοδοτήσει επί του αιτήματος που διατυπώνεται στο υπ' αριθ. ΥΠΠΟΑ/ΓΔΔΥΗΔ/ΔΔΑΔ/ΤΔΠΣΕΙΔ/327773/26421/25759/10810/19.6.2019 έγγραφο της Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού.

Αφού άκουσε τον εισηγητή, Πάρεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας Δ. Βασιλειάδη.

Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ á τ ο ν ν ó μ ο

1. Επειδή, στο άρθρο 28 του ν. 2190/1994 (Α' 28), όπως αυτό τροποποιήθηκε με τα άρθρα 20 παρ. 17 του ν. 2738/1999 (Α' 180) και 82 παρ. 2 του ν. 4604/2019 (Α' 50) ορίζονται τα εξής: «1. Κατά το διάστημα από την προκήρυξη βουλευτικών εκλογών έως την ορκωμοσία της Κυβέρνησης που προκύπτει κατά το άρθρο 37 του Συντάγματος, απαγορεύεται η έκδοση πράξεων που αφορούν το διορισμό ή πρόσληψη και οποιαδήποτε μεταβολή αναφερόμενη στην υπηρεσιακή κατάσταση κάθε κατηγορίας προσωπικού των υπηρεσιών και νομικών προσώπων του άρθρου 14 παρ. 1 του παρόντος, εκτός από τις πράξεις πειθαρχικής διαδικασίας, διαθεσιμότητας και αργίας, καθώς και τις πράξεις που εκδίδονται σε συμμόρφωση προς δικαστική απόφαση 2. Διαδικασίες σχετικές με τις κατά την προηγούμενη παράγραφο απαγορευόμενες



μεταβολές, οι οποίες είχαν ήδη κινηθεί κατά την προκήρυξη των εκλογών, διακόπτονται. 3. Κατ' εξαίρεση από τις προηγούμενες παραγράφους επιτρέπεται η πρόσληψη προσωπικού προκειμένου να αντιμετωπισθούν έκτακτες ανάγκες που δημιουργούνται από σεισμούς, πλημμύρες και πυρκαγιές μεγάλης έκτασης. 4. Επίσης, επιτρέπονται υπηρεσιακές μεταβολές σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις, προκειμένου να αντιμετωπιστούν ιδιαιτέρως επείγουσες και σοβαρές ανάγκες της υπηρεσίας. Για κάθε μεταβολή της παρούσας παραγράφου απαιτείται προηγούμενη σύμφωνη γνώμη τριμελούς επιτροπής που αποτελείται από τον αρχαιότερο Σύμβουλο της Επικρατείας και τους δύο αρχαιότερους παρέδρους του ίδιου δικαστηρίου [...] Στην έννοια των κατά το πρώτο εδάφιο υπηρεσιακών μεταβολών περιλαμβάνεται και η πρόσληψη προσωπικού κατά το άρθρο 21 [με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για κάλυψη παροδικών αναγκών] για την αντιμετώπιση ιδιαιτέρως επείγουσών και σοβαρών αναγκών της υπηρεσίας κατά το εδάφιο πρώτο της παρούσας παραγράφου. 5. Οι περιορισμοί των παραγράφων 1 και 2 δεν ισχύουν, ως προς τις προσλήψεις προσωπικού ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και τη σύναψη συμβάσεων μίσθωσης έργου, καθώς και τις προπαρασκευαστικές αυτών ενέργειες, από τους Ο.Τ.Α. και τα νομικά πρόσωπα αυτών, προκειμένου για τις ειδικότητες των ναυαγοσωστών, των υδρονομέων άρδευσης, των χειριστών μηχανημάτων, των εργαζομένων στους τομείς της πυρασφάλειας, των παιδικών σταθμών, της καθαριότητας, των Κέντρων Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων (Κ.Α.Π.Η.), των αμειβομένων μέσω προγραμμάτων ΕΣΠΑ, των εργαζομένων στις παιδικές κατασκηνώσεις και των απασχολούμενων στα προγράμματα δακοκτονίας, καθώς και ως προς τις προσλήψεις που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο των προγραμμάτων κοινωφελούς χαρακτήρα της υποπαραγράφου ΙΔ.1 της παρ. ΙΔ του άρθρου πρώτου του ν. 4152/2013 (Α' 107). 6. Στις ρυθμίσεις των παρ. 1 και 2 δεν υπάγονται οι μετακλητοί υπάλληλοι, το προσωπικό των υπηρεσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας και το προσωπικό του άρθρου 22 του παρόντος νόμου. 7 [...]. Εξάλλου, ρυθμίσεις για την εφαρμογή του άρθρου 28 του ν.

2190/1994, για τις πρόσληψεις και υπηρεσιακές μεταβολές που διενεργούνται από τους ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα, κατά το χρονικό διάστημα του ενός μηνός που προηγείται της ημερομηνίας διεξαγωγής των περιφερειακών και δημοτικών εκλογών και μέχρι την εγκατάσταση των αιρετών οργάνων προβλέπονται στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 17 του ν. 3870/2010 (Α' 138), όπως το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε και ισχύει, ενώ με το δεύτερο εδάφιο του ίδιου άρθρου εισάγονται εξαιρέσεις από τους περιορισμούς του πρώτου εδαφίου (βλ. περ. α'-ζ'). Τέλος, εξαιρέσεις από τους περιορισμούς του άρθρου 28 (παρ. 1 και 2) του ν. 2190/1994 προβλέφθηκαν και με τις διατάξεις των άρθρων 91 του ν. 4583/2018 (Α' 212) και 82 (παρ. 3) του ν. 4604/2019, καθώς και του άρθρου τέταρτου του ν. 4616/2019 (Α' 86).

2. Επειδή, από τον συνδυασμό των διατάξεων αυτών προκύπτει ότι κατά τα προαναφερθέντα χρονικά διαστήματα, αν δεν συντρέχουν οι προβλεπόμενες από τις ανωτέρω διατάξεις εξαιρέσεις, οι υπηρεσιακές μεταβολές του προσωπικού κάθε κατηγορίας των υπηρεσιών και νομικών προσώπων του άρθρου 14 παρ. 1 του ν. 2190/1994, καθώς και η πρόσληψη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου κατά το άρθρο 21 του ίδιου νόμου, επιτρέπονται σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις, προκειμένου να αντιμετωπισθούν ιδιαίτερες επείγουσες και σοβαρές ανάγκες της υπηρεσίας, ύστερα από σύμφωνη γνώμη Επιτροπής του Συμβουλίου της Επικρατείας, που συγκροτείται κατά το άρθρο 28 παρ. 4 του νόμου. Περαιτέρω, η Επιτροπή γνωμοδοτεί για τη διενέργεια υπηρεσιακών μεταβολών του προσωπικού των φορέων του άρθρου 14 παρ. 1, ή την πρόσληψη προσωπικού κατά το άρθρο 21 του ν. 2190/1994, αφού εξετάσει, με βάση τα εκτιθέμενα στο αίτημα και τα στοιχεία που το συνοδεύουν, αν συντρέχουν όλως εξαιρετικές περιπτώσεις προς αντιμετώπιση ιδιαίτερας επείγουσας και σοβαρών αναγκών της υπηρεσίας. Εξάλλου, η σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την εξαίρεση από τις προαναφερθείσες απαγορεύσεις του άρθρου 28 (παρ. 1 και 2) του ν. 2190/1994, ή του πρώτου εδαφίου του άρθρου 17 του ν. 3870/2010, κατά περίπτωση, και δεν υποκαθιστά



πράξεις ή αποφάσεις, η έκδοση των οποίων απαιτείται κατά νόμον για τη διενέργεια της υπηρεσιακής μεταβολής ή της πρόσληψης ή για τη συνέχιση της σχετικής διαδικασίας (πρβλ. Γνωμ. Επιτροπής 64/2019, 4/2014, 3/2014) ούτε δε η γνώμη της Επιτροπής έχει ως συνέπεια να αίρονται απαγορεύσεις που προβλέπονται στο Σύνταγμα και τον νόμο (άρθρο 103 παρ. 8 Συντάγματος, άρθρο 21 παρ. 2 του ν. 2190/1994, άρθρο 6 π.δ. 164/2004 κ.ά.).

3. Επειδή, με το ΥΠΠΟΑ/ΓΔΔΥΗΔ/ΔΔΑΔ/ΤΔΠΣΕΙΔ/327773/26421/25759/10810/19.6.2019 έγγραφο της Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού ζητείται η κατ' εξαίρεση πρόσληψη προσωπικού (συνολικά 1.134 ατόμων, πρόσληψη 584 ατόμων και παράταση των συμβάσεων 550 ατόμων), με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου στο Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού. Ειδικότερα, στο ανωτέρω έγγραφο εκτίθενται τα εξής: «Παρακαλούμε για την κατ' εξαίρεση έγκριση πρόσληψης, του κατωτέρω απαιτούμενου προσωπικού, για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Του προσωπικού που προσλαμβάνεται καθώς και του προσωπικού που ανανεώνεται η σύμβασή του, από τις Υπηρεσίες του ΥΠ.ΠΟ.Α., για την εκτέλεση συγχρηματοδοτούμενων αρχαιολογικών έργων δι' αυτεπιστασίας στο πλαίσιο των έργων ΕΣΠΑ 2014-2020 καθώς σύμφωνα με το άρθρο 28 του ν. 2190/1994, κατά το διάστημα που μεσολαβεί από την προκήρυξη των βουλευτικών εκλογών έως την ορκωμοσία της Κυβέρνησης απαγορεύεται η έκδοση πράξεων που αφορούν διορισμό ή πρόσληψη ενώ και οι σχετικές διαδικασίες διακόπτονται. Οι ανάγκες σε προσωπικό (νέες προσλήψεις και ανανεώσεις συμβάσεων) στα έργα τομέα Πολιτισμού, που υλοποιούνται ήδη στο πλαίσιο των Ε.Π. και Π.Ε.Π. του ΕΣΠΑ 2014-2020 καθώς και στα αρχαιολογικά υποέργα σε δημόσια έργα που εκτελούν τρίτοι φορείς, οι οποίες δεν μπορούν να καλυφθούν λόγω της αναστολής μεταβολών, ανέρχονται συνολικά σε 1.134 άτομα. Εξ αυτών τα 584 άτομα αφορούν σε νέες προσλήψεις και τα 550 άτομα σε παρατάσεις ήδη υπογεγραμμένων συμβάσεων. Οι ανωτέρω ανάγκες αποτελούν ιδιαίτερες επείγουσες και σοβαρές ανάγκες της Υπηρεσίας, διότι αφορούν στην υλοποίηση



αρχαιολογικών έργων που εκτελούνται δι' αυτεπιστασίας, τα οποία έχουν ως αντικείμενο την προστασία και την ανάδειξη μνημείων και αρχαιολογικών χώρων καθώς και τις εκθέσεις μουσείων. Τα έργα αυτά αποτελούν τον κύριο κορμό του προγράμματος των έργων που υλοποιεί το ΥΠ.ΠΟ.Α. στο Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020 και τα οποία, μαζί με τις εργολαβίες, ανέρχονται σε 155 έργα συνολικού προϋπολογισμού 194.383.000 €. Το τρέχον έτος και δη η θερινή περίοδος, αποτελούν κρίσιμο διάστημα για την μελλοντική, εμπρόθεσμη, ολοκλήρωση των έργων αυτών, που κατά κανόνα εκτελούνται εν υπαίθρω και σχετίζονται άμεσα με την ομαλή ολοκλήρωση του συνόλου της τρέχουσας Προγραμματικής Περιόδου, την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της χώρας μας προς τη Ε.Ε. και την αποφυγή απώλειας κοινοτικών πόρων. Επίσης, πολύ κρίσιμη κατηγορία αποτελούν τα υποέργα αρχαιολογικών εργασιών και σωστικών ανασκαφών σε δημόσια έργα τρίτων που εκτελούνται με εργολαβίες, η ομαλή εξέλιξη των οποίων συναρτάται άμεσα από την έγκαιρη υλοποίηση των ανασκαφών από τις Εφορείες Αρχαιοτήτων (έργα αντιπλημμυρικά, οδοποιίας, λιμενικά κ.τ.ο.). Συγκεκριαίώνοντας, καθίσταται σαφές ότι η πρόσληψη του προσωπικού αυτού (584 άτομα) και η παράταση των υπογεγραμμένων συμβάσεων (550 άτομα), συνολικός αριθμός 1.134 άτομα, είναι απολύτως απαραίτητη, προκειμένου να μην διακοπεί η πορεία εκτέλεσης των έργων τα οποία: 1. Σχετίζονται άμεσα με την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της χώρας μας προς την Ε.Ε. και την σχετική απορρόφηση κοινοτικών πόρων. 2. Αφορούν στην προστασία μνημείων και αρχαιολογικών χώρων με μεγάλη σημασία για την διατήρηση και ανάδειξη της πολιτιστικής μας κληρονομιάς. 3. Ως υποέργα σωστικών ανασκαφών, σχετίζονται με την ομαλή πορεία και ολοκλήρωση εργολαβιών σε σημαντικά δημόσια έργα που εκτελούν τρίτοι φορείς στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020». Εξάλλου, συμπληρωματικά προς τα ανωτέρω και σε απάντηση του από 21.6.2019 εγγράφου του εισηγητή, απεστάλη στην Επιτροπή το ΥΠΠΟΑ/ΓΓΓΠ/334988/5859/21.6.2019 έγγραφο της Γενικής Γραμματέως του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, στο οποίο, μεταξύ άλλων, εκτίθενται τα εξής: «...Α. Ως προς το ΙΔΟΧ προσωπικό στο

πλαίσιο των ενταγμένων έργων ΕΣΠΑ: • Η παράταση της σύμβασης εργασίας εκκινεί αμέσως μετά την λήξη της προηγούμενης σύμβασης. Ως επακόλουθο, οι παρατάσεις εκείνες που λήγουν εντός της περιόδου της απαγόρευσης λόγω εκλογών, δεν μπορούν να υλοποιηθούν, με αποτέλεσμα τα εκτελούμενα έργα να καθυστερήσουν περαιτέρω, μέχρις ότου οι κενές θέσεις καλυφθούν μέσω νέων προσλήψεων (συνολικός αριθμός παρατάσεων 550 άτομα). • Η πρόσληψη προσωπικού πραγματοποιείται με συγκεκριμένες διαδικασίες που απαιτούν χρόνο έως ότου υλοποιηθούν (προκήρυξη, αιτήσεις, κατάταξη υποψηφίων, συμβάσεις κλπ). Η δυνατότητα προκήρυξης θέσεων εντός της περιόδου του Ιουνίου-Ιουλίου συνεπάγεται την όσο το δυνατόν πιο έγκαιρη ολοκλήρωση του φυσικού αντικείμενου, άρα και την μεγαλύτερη απορρόφηση των συγχρηματοδοτούμενων πόρων (συνολικός αριθμός προσλήψεων 584 άτομα). • Οι απαραίτητες ειδικότητες των έργων ΕΣΠΑ είναι αρχαιολόγοι, μηχανικοί, συντηρητές (επιστημονικό προσωπικό) και εργάτες/εργατοτεχνίτες. Τα έργα προστασίας και ανάδειξης μνημείων και αρχαιολογικών χώρων, καθώς και εκθέσεων μουσείων αποτελούν τον κύριο κορμό του προγράμματος των έργων που υλοποιεί το ΥΠ.ΠΟ.Α. στο Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020 και τα οποία, μαζί με τις εργολαβίες, ανέρχονται σε 157 έργα συνολικού προϋπολογισμού περίπου 197 εκ. €. Στα έργα αυτά περιλαμβάνονται αναστηλώσεις, στερεώσεις, συντηρήσεις μνημείων κινητών και ακινήτων, διαμορφώσεις αρχαιολογικών χώρων, μουσειακές εργασίες εν γένει, με κατασκευή ή βελτίωση μουσειακών κτηρίων και εκθέσεις ή επανεκθέσεις αρχαιολογικών συλλογών, η επιστημονική, τεχνική, λειτουργική και διαχειριστική υποστήριξη των ανωτέρω εργασιών καθώς και οι ενέργειες τεκμηρίωσης, ψηφιοποίησης, παραγωγής περιεχομένου και σχεδιασμού ηλεκτρονικών εφαρμογών ανάδειξης αρχαιολογικού περιεχομένου στο διαδίκτυο. Στα ανωτέρω θα πρέπει να προστεθούν τουλάχιστον 100 υποέργα αρχαιολογικών εργασιών σε δημόσια τεχνικά έργα τρίτων (αντιπλημμυρικά, οδικά, λιμενικά, βιολογικοί καθαρισμοί, κ.τ.ο.) που αφορούν κυρίως στη διενέργεια αρχαιολογικής ανασκαφής, η ολοκλήρωση της οποίας αποτελεί κρίσιμο στοιχείο για την



ομαλή και εμπρόθεσμη ολοκλήρωση του συνόλου του έργου, το οποίο εκτελείται με εργολαβίες συνήθως πολύ υψηλού προϋπολογισμού. Συγκεφαλαιώνοντας, θα πρέπει να τονισθεί ότι η άμεση πρόσληψη του προσωπικού αυτού ή η παράταση των υπογεγραμμένων συμβάσεων (επί συνόλω 1134 εργαζομένων) είναι απολύτως απαραίτητη, προκειμένου να μην διακοπεί η πορεία εκτέλεσης των έργων τα οποία σχετίζονται με την ομαλή ολοκλήρωση της τρέχουσας Προγραμματικής Περιόδου, άρα με την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της χώρας μας προς την Ε.Ε., και την αποφυγή του κινδύνου απώλειας πολύτιμων κοινοτικών πόρων...».

4. Επειδή, από τα εκτιθέμενα στο ανωτέρω έγγραφο της Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού, σε συνδυασμό με τις διευκρινίσεις που δίδονται με το ΥΠΠΟΑ/ΓΓΓΠ/334988/5859/21.6.2019 έγγραφο της Γενικής Γραμματέως του ίδιου Υπουργείου, προκύπτει ότι εν προκειμένω ζητείται η σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής, αφενός, για την παράταση συμβάσεων προσωπικού ιδιωτικού δικαίου ορισμένου έργου, στο πλαίσιο των ενταγμένων και εκτελούμενων ήδη έργων ΕΣΠΑ, οι οποίες λήγουν εντός της περιόδου της απαγόρευσης λόγω εκλογών (συνολικός αριθμός παρατάσεων συμβάσεων 550 ατόμων) και αφετέρου η πρόσληψη προσωπικού (συνολικός αριθμός 584 ατόμων) για την εκτέλεση, επίσης, έργων ΕΣΠΑ, με διαδικασίες που απαιτούν χρόνο για να υλοποιηθούν (προκήρυξη, αιτήσεις, κατάταξη υποψηφίων, συμβάσεις κ.λπ.). Ως προς το τελευταίο αυτό προσωπικό, στο ίδιο έγγραφο εκτίθεται ότι η δυνατότητα προκήρυξης θέσεων εντός της περιόδου του Ιουνίου-Ιουλίου συνεπάγεται την όσο το δυνατόν πιο έγκαιρη ολοκλήρωση του φυσικού αντικειμένου, άρα και τη μεγαλύτερη απορρόφηση των συγχρηματοδοτούμενων πόρων. Ενόψει των ανωτέρω, η Επιτροπή κρίνει ότι συντρέχει ιδιαίτερως σοβαρή και επείγουσα υπηρεσιακή ανάγκη, που δικαιολογεί την παράταση των συμβάσεων του προσωπικού που εκτελεί έργα ΕΣΠΑ (550 ατόμων) και οι οποίες λήγουν εντός του χρονικού διαστήματος που ορίζεται στο άρθρο 28 παρ. 1 του ν. 2190/1994, καθώς και η κίνηση και συνέχιση της διαδικασίας για την πρόσληψη του λοιπού αναγκαίου προσωπικού (584 ατόμων). Για το τελευταίο, όμως, αυτό προσωπικό (584 άτομα), και δεδομένου ότι, κατά

τα εκτιθέμενα στα προαναφερθέντα έγγραφα, η σχετική διαδικασία πρόσληψης του ανωτέρω προσωπικού βρίσκεται ακόμη σε αρχικό στάδιο, η Επιτροπή κρίνει ότι επί του παρόντος δεν συντρέχει επείγουσα περίπτωση και για τη σύναψη των σχετικών συμβάσεων, οι οποίες, ως εκ τούτου, δεν επιτρέπεται να συναφθούν εντός του χρονικού διαστήματος που ορίζεται στο άρθρο 28 παρ. 1 του ν. 2190/1994, αλλά μετά από αυτό.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Γνωμοδοτεί ότι συντρέχουν, κατά το σκεπτικό, οι προϋποθέσεις του άρθρου 28 (παρ. 4) του ν. 2190/1994 για την κατ' εξαίρεση παράταση των συμβάσεων του προσωπικού που εκτελεί έργα ΕΣΠΑ (550 ατόμων) και οι οποίες λήγουν εντός του χρονικού διαστήματος που ορίζεται στο άρθρο 28 παρ. 1 του ν. 2190/1994, καθώς και η κίνηση και συνέχιση της διαδικασίας για την πρόσληψη του λοιπού αναγκαίου προσωπικού (584 ατόμων), με εξαίρεση τη σύναψη των σχετικών συμβάσεων του εν λόγω προσωπικού (584 ατόμων), οι οποίες, ως εκ τούτου, δεν επιτρέπεται να συναφθούν εντός του χρονικού διαστήματος που ορίζεται στο άρθρο 28 παρ. 1 του ν. 2190/1994, αλλά μετά από αυτό.

Θεωρητική
25.6.2019
Ρη

Κρίθηκε και αποφασίσθηκε στην Αθήνα στις 25 Ιουνίου 2019.

Η Πρόεδρος



Αικ. Χριστοφορίδου

Σύμβουλος της Επικρατείας

