



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ υπ' αριθ. 110/2012**

**ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
ΣΤ' ΤΜΗΜΑΤΟΣ**

**Συνεδρίαση της 21-2-2012**

**Σύνθεση :**

**Πρόεδρος :** Νικόλαος Μαυρίκας, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ.

**Μέλη: Νομικοί Σύμβουλοι:** Παναγιώτης Κιούσης, Μεταξία Ανδροβιτσανέα,  
Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Κωνσταντίνος Χαραλαμπίδης,  
Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης.

**Εισηγητής :** Κωνσταντίνος Χαραλαμπίδης , Νομικός Σύμβουλος

**Αριθμ. Ερωτήματος:** Α.Π. 2561/19-1-2012 της Δ/σης Οργάνωσης και  
Λειτουργίας Ο.Τ.Α. του Υπουργείου Εσωτερικών.

**Περίληψη Ερωτήματος:** Εάν επιτρέπεται η χορήγηση σε ειδικό συνεργάτη περιφερειάρχη εξαιρέσης από την προβλεπόμενη αναστολή του δικηγορικού λειτουργήματος και, σε αρνητική περίπτωση, τι πρέπει να γίνει αν έχει ήδη παρασχεθεί τέτοια εξαιρέση.

\_\_\_\_\_· \_\_\_\_\_·

Σχετικά με το παραπάνω Ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα ΣΤ') γνωμοδότησε ως ακολούθως :

**I.** Η Υπηρεσία, προβληματιζόμενη περί την ερμηνεία των διατάξεων των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 243 του ν. 3852/10, σε συνδυασμό προς τις διατάξεις των άρθρων 67 παρ. 11 ν. 1416/84 και 163 ν. 3584/07, υπέβαλε το παρακάτω Ερώτημα :

«1. Ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης μπορεί να χορηγήσει σε ειδικό συνεργάτη Περιφερειάρχη, εξαίρεση από την αναστολή του δικηγορικού λειτουργήματος;

2. Σε ενδεχόμενη αρνητική απάντηση πως θα αντιμετωπιστούν περιπτώσεις όπου ήδη έχει εκδοθεί ανωτέρω Απόφαση εξαίρεσης από το Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης; Παρακαλούμε για τη Γνωμοδότησή σας».

**II.** Το άρθρο 243 ν. 3852/10 (Α' 87), ορίζει, μεταξύ άλλων τα εξής :

«1. Στις Περιφέρειες συνιστώνται τέσσερις (4) θέσεις ειδικών συμβούλων ή επιστημονικών ή ειδικών συνεργατών για την κάλυψη των αναγκών του περιφερειάρχη και μία (1) για κάθε αντιπεριφερειάρχη. Οι θέσεις του προηγούμενου εδαφίου είναι ενιαίες. Οι ανωτέρω πρέπει να κατέχουν πτυχίο ή δίπλωμα Πανεπιστημίου ή Τ.Ε.Ι. της ημεδαπής ή ισότιμο πτυχίο ή δίπλωμα της αλλοδαπής προσλαμβάνονται, δε, με ειδική σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου από τους περιφερειάρχες και αντιπεριφερειάρχες και υπόκεινται, απευθείας, στην ιεραρχική εξάρτηση τούτων. Διέπονται αποκλειστικά από τις διατάξεις των παραγράφων 5 έως και 13 του άρθρου 67 του ν. 1416/1984 (ΦΕΚ 18 Α), όπως ισχύει.

2. Το έργο των ειδικών συμβούλων, των ειδικών συνεργατών και επιστημονικών συνεργατών δεν είναι ασυμβίβαστο με την ιδιότητα του δικηγόρου, αναστέλλει όμως την άσκηση του δικηγορικού λειτουργήματος. Για όσους έχουν την ιδιότητα του ελεύθερου επαγγελματία, η άσκηση του ελευθέρου επαγγέλματος είναι ασυμβίβαστη με την άσκηση καθηκόντων του ειδικού συμβούλου, του ειδικού συνεργάτη και επιστημονικού συνεργάτη...».

Προηγουμένως, ο ν. 2503/97 (Α' 107) προέβλεπε σχετικώς, για τις κρατικές περιφέρειες, στο άρθρο 2 παρ. 3 αυτού, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 32 ν. 3274/04 (Α' 193) τα εξής :



«Για τη στελέχωση του Γραφείου κάθε Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας συνιστώνται δύο ενιαίες θέσεις ειδικών συμβούλων ειδικών συνεργατών με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του άρθρου 71 του Ν. 1943/1991. Για τον ίδιο σκοπό συνιστάται επίσης μια θέση δικηγόρου με έμμισθη εντολή, που αφορά την παροχή συμβουλευτικής υποστήριξης. Ο δικηγόρος που προσλαμβάνεται στη θέση αυτή αποχωρεί με την αποχώρηση, για οποιονδήποτε λόγο, του Γενικού Γραμματέα, ο οποίος τον προσέλαβε, χωρίς αποζημίωση».

Εξάλλου, το άρθρο 67 ν. 1416/84 «Διοικητική Αποκέντρωση – Έπαρχοι – Ο.Τ.Α. – Υπάλληλοι – κ.λ.π.» (Φ.Ε.Κ. Α' 18), όπως ισχύει σήμερα, μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 8 παρ. 55 ν. 2307/95 (Α' 113), ορίζει, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα : «...4. Συνιστώνται στους δήμους ισάριθμες με τους αντιδημάρχους θέσεις ειδικών συμβούλων ή ειδικών συνεργατών ή επιστημονικών συνεργατών....11. Το έργο των ειδικών συμβούλων, των ειδικών συνεργατών και των επιστημονικών συνεργατών δεν είναι ασυμβίβαστο με την ιδιότητα του δικηγόρου, αλλά αναστέλλει την άσκηση του δικηγορικού λειτουργήματος. Επίσης για όσους έχουν την ιδιότητα του ελεύθερου επαγγελματία, η άσκηση του ελεύθερου επαγγέλματός τους είναι ασυμβίβαστη με την άσκηση του λειτουργήματος του ειδικού συμβούλου, του ειδικού συνεργάτη και του επιστημονικού συνεργάτη. Με απόφαση του Περιφερειακού Διευθυντή μπορεί να εισαχθούν εξαιρέσεις στην εφαρμογή αυτής της παραγράφου μόνο όταν πρόκειται για πρόσληψη ειδικού συνεργάτη...».

Όμοιας, σχεδόν, διατύπωσης προς την αμέσως παραπάνω είναι και η νεότερη διάταξη της παραγράφου 7 του άρθρου 163 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών Υπαλλήλων (ν. 3584/07 Φ.Ε.Κ. Α' 143), η οποία, προκειμένου και πάλι περί δήμων και κοινοτήτων, προβλέπει ότι : «Το έργο των Ειδικών Συμβούλων, των Ειδικών Συνεργατών και των Επιστημονικών Συνεργατών δεν είναι ασυμβίβαστο με την ιδιότητα του δικηγόρου, αλλά αναστέλλει την άσκηση του δικηγορικού λειτουργήματος. Για όσους έχουν την ιδιότητα του ελεύθερου επαγγελματία, η άσκηση του ελεύθερου επαγγέλματός τους είναι ασυμβίβαστη με την άσκηση των καθηκόντων του Ειδικού Συμβούλου, του Ειδικού Συνεργάτη και του Επιστημονικού Συνεργάτη. Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας μπορεί να εισαχθούν εξαιρέσεις στην εφαρμογή αυτής της παραγράφου, μόνο όταν πρόκειται

για πρόσληψη Ειδικού ή Επιστημονικού Συνεργάτη. Στην περίπτωση αυτή έχει ανάλογη εφαρμογή η παρ. 3 περ. α' του άρθρου 29 του ν. 3463/2006 (ΦΕΚ 114 Α')».

**III.** Από τον συνδυασμό των παραπάνω διατάξεων προκύπτουν τα εξής : Ως προς την πρόσληψη ειδικών συνεργατών, περί των οποίων και μόνον υποβλήθηκε το εν αρχή Ερώτημα, για τη στελέχωση των Γραφείων του (κρατικού) Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας και, στη συνέχεια του (αιρετού) Περιφερειάρχη εφαρμόζονται οι προπαρατεθείσες διατάξεις του ν. 2503/97 και, μετά την 1-1-2011, του ν. 3852/10. Ουδεμία εξ αυτών παρέχει τη δυνατότητα εξαίρεσης, με απόφαση οποιουδήποτε οργάνου ή Αρχής, των ελεύθερων επαγγελματιών που καλύπτουν τις θέσεις αυτές από το ρητώς προβλεπόμενα ασυμβίβαστο ή, προκειμένου περί δικηγόρων, από τη ρητώς προβλεπόμενη αναστολή άσκησης του δικηγορικού λειτουργήματος. Οι διατάξεις των νόμων 1416/84 και 3584/07, που μνημονεύονται στο Ερώτημα αφορούν, μεταξύ άλλων, ειδικούς συνεργάτες δημάρχων και δεν τυγχάνουν αναλογικής εφαρμογής επί περιφερειάρχων. Και τούτο, διότι, οι ρυθμίσεις του ν. 3852/10 διέπονται, όπως και από την εισηγητική έκθεση επί των σχετικών διατάξεων αυτού προκύπτει, από ένα νέο πνεύμα, στο πλαίσιο του οποίου η ρύθμιση των θεμάτων που αφορούν τις, αιρετές, πλέον, περιφέρειες ερείδονται σε αυτοτελή και νεοπαγή δεδομένα, ανταποκρινόμενα και στην εδαφικά εκτεταμένη αρμοδιότητά τους, αποσυνδεδεμένα από τη ρυθμιστική ratio των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

Αντίθετη άποψη δεν ευρίσκει έδαφος, ούτε στην προαναφερθείσα παραπομπή του νομοθέτη στο άρθρο 67 παρ. 5-13 ν. 1416/84, η οποία, πάντως, δεν μαρτυρεί πρόθεσή του να υιοθετήσει και την παράγραφο 11 αυτού. Και τούτο, διότι, η παράγραφος 2 του άρθρου 243 ν. 3852/10, τεθείσα αμέσως μετά το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1 («Διέπονται αποκλειστικά από τις διατάξεις των παραγράφων 5 έως και 13 του άρθρου 67 του ν. 1416/84, όπως ισχύει») τελολογικώς και ιστορικώς (βλ. παραπάνω άρθρο 2 παρ. 3 ν. 2503/97) ερμηνευόμενη, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, προκειμένου περί ειδικών συνεργατών της αιρετής, πλέον, Περιφέρειας, δεν είναι ανεκτή η επίμαχη εξαίρεση, γι' αυτό και παραλείφθηκε. Ουδείς λόγος, άλλωστε, υπήρχε να ρυθμισθεί ειδικά το θέμα αυτό, με ρητή διατύπωση, χωριστής παραγράφου (2), εφόσον υπήρχε σχετική πρόβλεψη στην προμνησθείσα παράγραφο 11.



Δεν είναι, συνεπώς, δυνατή η χορήγηση, από οποιοδήποτε όργανο, μη προβλεπόμενο, άλλωστε, σχετικώς στο άνω άρθρο 243, άδειας εξαιρέσεως από την αναστολή του δικηγορικού λειτουργήματος σε ειδικό συνεργάτη περιφερειάρχη ή αντιπεριφερειάρχη.

Μειοψήφισε ο Νομικός Σύμβουλος Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, ο οποίος διατύπωσε την παρακάτω γνώμη:

Το άρθρο 243 παρ. 1 εδ. γ' ν. 3852/2010 ορίζει ότι οι ειδικοί συνεργάτες των Περιφερειών διέπονται αποκλειστικά από τις διατάξεις των παραγράφων 5 έως και 13 του άρθρου 67 ν. 1416/1984. Στην παρ. 11 εδ. γ' αυτού, το οποίο αφορά στους Δήμους, όπως το εδάφιο αυτό αντικαταστάθηκε με την παρ. 55 του άρθρου 8 του ν. 2307/1995, ορίζεται ότι με απόφαση του (τότε) Περιφερειακού Διευθυντή είναι δυνατή η εξαίρεση από την αναστολή της άσκησης του δικηγορικού λειτουργήματος, μόνο όταν πρόκειται για πρόσληψη ειδικού συνεργάτη του Δήμου, ο οποίος έχει την ιδιότητα του δικηγόρου.

Η ρύθμιση της παρ. 11 εδ. γ' του άρθρου 67 του ν. 1416/1984 δεν καταργήθηκε με τον επακολουθήσαντα Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν. 3584/2007), και τούτο διότι με το ακροτελεύτιο άρθρο 232 αυτού καταργήθηκε κάθε γενική ή ειδική διάταξη που αντίκειται στις διατάξεις του ή ρυθμίζει διαφορετικά θέματα που διέπονται από αυτόν, ενώ με το άρθρο 163 παρ. 7 εδ. γ' του εν λόγω Κώδικα δεν ορίσθηκε κάτι αντίθετο ή διαφορετικό, αλλά ομοίως ορίσθηκε ότι είναι δυνατή η εξαίρεση ειδικού συνεργάτη του Δήμου από την αναστολή της άσκησης του δικηγορικού λειτουργήματος με απόφαση του κατά το χρόνο αυτό Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας.

Εφ' όσον λοιπόν η παρ. 11 εδ. γ' του άρθρου 67 του ν. 1416/1984 αποτελεί ισχύουσα διάταξη νόμου, νόμιμα το άρθρο 243 παρ. 1 εδ. γ' ν. 3852/2010 παραπέμπει σε αυτήν και, άσχετα από το γεγονός ότι στην παρ. 2 αυτού δεν επαναλαμβάνεται η ρύθμιση της παρ. 11 εδ. γ' του άρθρου 67 ν. 1416/1984, ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης δύναται με απόφασή του κατ' εφαρμογή της ισχύουσας διάταξης αυτής, η οποία συμπληρώνει την παρ. 2 του άρθρου 243 ν. 3852/2010 και δεν αναιρείται από αυτή, να χορηγήσει εξαίρεση από την αναστολή του δικηγορικού λειτουργήματος σε ειδικό συνεργάτη του Περιφερειάρχη ο οποίος έχει την ιδιότητα του δικηγόρου. Άλλωστε, εν όψει των

ανωτέρω δεν εντοπίζεται αποχρών λόγος αλλ' ούτε και είναι ορατή η βούληση του νομοθέτη να αντιμετωπίζονται διαφορετικά οι ειδικοί συνεργάτες των Περιφερειών και των Δήμων, οι οποίοι έχουν την ιδιότητα του δικηγόρου.

**IV.** Κατά τα παγίως γενόμενα δεκτά στη θεωρία και τη νομολογία επιτρέπεται ελεύθερα η ανάκληση των παράνομων ή πλημμελών ατομικών ή ατομικών γενικού περιεχομένου διοικητικών πράξεων, ανεξάρτητα από το εάν από τις πράξεις αυτές έχουν απορреύσει δικαιώματα των διοικουμένων, εφόσον η ανάκληση γίνει μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή τους. Η ανάκληση χωρεί μόνο για λόγους νομιμότητας και όχι για διαφορετική εκτίμηση των ίδιων πραγματικών περιστατικών, εκτός εάν συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος. Περιλαμβάνονται δε στις πράξεις αυτές και εκείνες που έχουν εκδοθεί κατά πλάνη περί τα πράγματα για τη συνδρομή των πραγματικών δεδομένων τα οποία αποτελούν την προϋπόθεση της εκδόσεώς τους. Ο εύλογος χρόνος κρίνεται από το δικαστήριο κατ' εκτίμηση των συνθηκών κάθε περίπτωσης, δεν μπορεί όμως, σύμφωνα με τον ΑΝ 261/1968, να είναι λιγότερος από πέντε έτη από την έκδοση της πράξης, εκτός αν υπάρχει αντίθετη ειδική διάταξη. Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου η Διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια να ανακαλέσει παράνομη διοικητική πράξη, όταν αυτό επιτρέπεται και πάντοτε με συναφή αιτιολογία, οπότε αυτή εξαφανίζεται εξ υπαρχής και ανατρέχει στον χρόνο της έκδοσής της. Αρμόδιο για την ανάκληση της πράξης είναι το όργανο, το οποίο την εξέδωσε ή το όργανο που κατά τον χρόνο της ανάκλησης είναι αρμόδιο για την έκδοση της ανακαλούμενης πράξης (βλ. περί όλων των παραπάνω: άρθρο 21 παρ. 1 ν.2690/99 καθώς και Επ. Σπηλιωτόπουλου Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ. 2002 σελ. 189-193 με παρατιθέμενη νομολογία).

Εν προκειμένω, εξαιρέσεις από την αναστολή άσκησης του δικηγορικού λειτουργήματος, που τυχόν χορηγήθηκαν σε ειδικό συνεργάτη περιφερειάρχη με ατομική διοικητική πράξη οποιασδήποτε Αρχής, μπορούν να ανακληθούν με συναφώς αιτιολογημένη πράξη της ίδιας Αρχής.

Αντιθέτως, κατά την άποψη της μειοψηφίας, αποφάσεις Γενικών Γραμματέων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων οι οποίες έχουν χορηγήσει την ανωτέρω εξαίρεση είναι νόμιμες και δεν χρήζουν ανακλήσεως.

**V.** Ενόψει όσων παραπάνω εκτέθηκαν, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα ΣΤ') γνωμοδοτεί, κατά πλειοψηφία (ψήφοι έξη έναντι μίας σχετικά με το εν



αρχή Ερώτημα, ότι : 1. Ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης δεν δύναται να χορηγήσει σε ειδικό συνεργάτη Περιφερειάρχη εξαίρεση από την αναστολή του δικηγορικού λειτουργήματος.

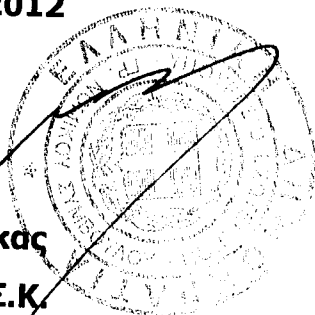
2. Ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης έχει την αρμοδιότητα και δύναται ελευθέρως να ανακαλέσει πράξη με την οποία, παρά τον Νόμο, χορήγησε εξαίρεση από την αναστολή του δικηγορικού λειτουργήματος σε ειδικό συνεργάτη περιφερειάρχη ή αντιπεριφερειάρχη.

**ΕΘΕΩΡΗΘΗ**

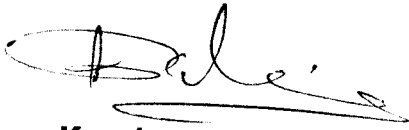
**Αθήνα, 28-2-2012**

**Ο Πρόεδρος**

  
**Νικόλαος Μαυρίκας**  
**Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.**



**Ο Εισηγητής**

  
**Κων/νος Χαραλαμπίδης**  
**Νομικός Σύμβουλος του Κράτους**

