**655/2016 ΣΤΕ (ΟΛΟΜ) (685712)**

(Α΄ ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΝΟΜΟΣ)

Υγειονομικές περιφέρειες. Αίτηση ακύρωσης της κυα περί κατάργησης οργανικών και προσωποπαγών θέσεων μόνιμου και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικού κατ’ εφαρμογή της παρ. 1 του άρθρου 90 του ν. 4172/2013 και θέσης αυτού σε διαθεσιμότητα. Η αιτούσα δευτεροβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση με έννομο συμφέρον ζητεί την ακύρωση της προσβαλλομένης κανονιστικής αποφάσεως. Δημοσιονομικοί λόγοι μπορεί να αποτελέσουν κριτήριο των επιλογών του νομοθέτη για τον ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και τη διοικητική αναδιοργάνωσή του. Απαράδεκτα προβάλλεται παράβαση του άρθρου 74 παρ. 5 του Συντάγματος. Δεν νοείται κατάχρηση εξουσίας κατά την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας. Η ουσιαστική εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος ανήκει στη νομοθετική ή στην εκτελεστική εξουσία και μόνο η υπέρβαση των ακραίων ορίων της "διακριτικής τους εξουσίας" ελέγχεται από τον ακυρωτικό δικαστή. Με την επίμαχη ρύθμιση επιδιώκεται η εξυπηρέτηση θεμιτών σκοπών και δευτερευόντως θεσπίσθηκε για την θεραπεία δημοσιονομικών σκοπών. Δεν παραβιάζονται τα άρθρα 26, 81, 101 και 103 του Συντάγματος και η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης. Αντίθετη μειοψηφία. Η αξιολόγηση από την Διοίκηση των κριτηρίων ασκήσεως της κανονιστικής αρμοδιότητας που θέτει η εξουσιοδοτική διάταξη εκφεύγει του ακυρωτικού ελέγχου. Αβάσιμα προβάλλεται ότι κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας η προσβαλλομένη εξεδόθη χωρίς να τηρηθεί η διαδικασία κατάρτισης εκθέσεων αξιολόγησης δομών και σχεδίων στελέχωσης. Τυχόν προηγούμενες ρυθμίσεις δεν εκώλυαν την λήψη των επίμαχων μέτρων. Η κατάργηση θέσεων προσωπικού νοσηλευτικών μονάδων δεν αντίκειται στα άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 του Συντάγματος, στο κοινοτικό δίκαιο και σε διεθνείς συμβάσεις. Αντίθετη μειοψηφία. Απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης. Η υπόθεση εισήχθη στην Ολομέλεια με πράξη του Προέδρου του ΣτΕ.

  Αριθμός 655/2016

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 10 Ιανουαρίου 2014, με την εξής σύνθεση: Σωτ. Ρίζος, Πρόεδρος, Ν. Μαρκουλάκης, Μ. Βηλαράς, Δ. Αλεξανδρής, Γ. Ποταμιάς, Ε. Νίκα, Γ. Τσιμέκας, Π. Καρλή, Β. Καλαντζή, Δ. Κυριλλόπουλος, Κ. Κουσούλης, Κ. Πισπιρίγκος, Δ. Μακρής, Τ. Κόμβου, Β. Αναγνωστοπούλου - Σαρρή, Ηλ. Μάζος, Α. – Μ. Παπαδημητρίου, Θ. Τζοβαρίδου, Ελ. Παπαδημητρίου, Σύμβουλοι, Ε. Σκούρα, Σ. Παπακωνσταντίνου, Χ. Ευαγγελίου, Πάρεδροι. Από τους ανωτέρω οι Σύμβουλοι Δ. Αλεξανδρής και Α. – Μ. Παπαδημητρίου καθώς και η Πάρεδρος Ε. Σκούρα, μετέχουν ως αναπληρωματικά μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 του ν. 3719/2008. Γραμματέας η Μ. Παπασαράντη.

Για να δικάσει την από 30 Σεπτεμβρίου 2013 αίτηση:

της ........... , που εδρεύει στην Αθήνα (.....), η οποία παρέστη με τη δικηγόρο Μαγδαληνή – Μαρία Τσίπρα (Α.Μ. 21969), που την διόρισε με πληρεξούσιο,

κατά των: 1) Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ο οποίος παρέστη με την Μεταξία Ανδροβιτσανέα, Νομικό Σύμβουλο του Κράτους και 2) Υπουργού Υγείας, ο οποίος παρέστη με τον Δημήτριο Αναστασόπουλο, Νομικό Σύμβουλο του Κράτους.

Η πιο πάνω αίτηση εισάγεται στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατόπιν της από 25 Οκτωβρίου 2013 πράξης του Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, λόγω σπουδαιότητάς της, σύμφωνα με τα άρθρα 14 παρ. 2 εδαφ. α΄, 20 και 21 του Π.Δ. 18/1989.

Με την αίτηση αυτή η αιτούσα Ομοσπονδία επιδιώκει να ακυρωθεί η υπ’ αριθμ. Υ4α/οικ.80672/27.8.2013 (ΦΕΚ Β/2123/28.8.2013) κοινή απόφαση των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Υγείας και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως του εισηγητή, Συμβούλου Ηλ. Μάζου. Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε την πληρεξούσια της αιτούσας Ομοσπονδίας, η οποία ανέπτυξε και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και ζήτησε να γίνει δεκτή η αίτηση και τους αντιπροσώπους των Υπουργών, οι οποίοι ζήτησαν την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου

κ α ι

Α φ ο ύ μ ε λ έ τ η σ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α

Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ ά τ ο Ν ό μ ο

1. Επειδή, για την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (υπ’ αριθμ. ...., ..../2013 ειδικά γραμμάτια παραβόλου, σειράς Α΄).

2. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση, ζητείται η ακύρωση της υπ’ αριθμ. Υ4α/οικ.80672/27.8.2013 κοινής αποφάσεως των Υπουργών (α) Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και (β) Υγείας, με τίτλο «Κατάργηση 1.665 οργανικών και προσωποπαγών θέσεων μόνιμου και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικού κατ’ εφαρμογή της παρ. 1 του άρθρου 90 του ν. 4172/2013 (ΦΕΚ 167/Α΄) σε Ν.Π.Δ.Δ. της 1ης, 2ης και 4ης ΥΠΕ» (ΦΕΚ Β΄ 2123/28.8.2013).

3. Επειδή, η κρινόμενη αίτηση εισάγεται στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, λόγω της σπουδαιότητάς της, κατόπιν της από 25.10.2013 πράξεως του Προέδρου, σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 2 εδαφ. α΄ του π.δ/τος 18/1989 (Α΄ 8).

4. Επειδή, η αιτούσα «...........» (....) αποτελεί δευτεροβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση, μέλη της οποίας γίνονται, κατά το άρθρο 4 του καταστατικού της, τα σωματεία των εργαζομένων «με μόνιμη θέση εργασίας δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου», μεταξύ άλλων, στα δημόσια και πανεπιστημιακά νοσοκομεία, τα κέντρα υγείας, τα ιδρύματα πρόνοιας και τα θεραπευτήρια, τα οποία είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου «που ελέγχονται, εποπτεύονται και επιχορηγούνται από το Ελληνικό Δημόσιο». Εξ άλλου, στους σκοπούς της αιτούσης περιλαμβάνεται, κατά το άρθρο 2 περ. 2 του καταστατικού της, «η υπεράσπιση και η κατοχύρωση» των οικονομικών, επαγγελματικών, κοινωνικών και συνδικαλιστικών δικαιωμάτων καθώς και των πολιτικών και δημοκρατικών ελευθεριών των εργαζομένων, μελών των ανηκουσών στην αιτούσα σωματείων. Υπό τα δεδομένα αυτά, η εν λόγω Ομοσπονδία με έννομο, κατ’ αρχήν, συμφέρον ζητεί την ακύρωση της προσβαλλομένης κανονιστικής αποφάσεως, με την οποία καταργούνται θέσεις εργαζομένων σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου τριών υγειονομικών περιφερειών της χώρας (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 3354/2013). Περαιτέρω, η κρινόμενη αίτηση, ασκουμένη παραδεκτώς κατά τα λοιπά, αποβαίνει εξεταστέα ως προς τους προβαλλόμενους επί μέρους λόγους ακυρώσεως.

5. Επειδή, το Σύνταγμα ορίζει στο άρθρο 4 ότι «1. Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου. 2. …» και στο άρθρο 103 ότι «1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό? οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος του διορισμού τους ορίζονται από το νόμο. 2. Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου. 3. Οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να πληρούνται με προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Νόμος ορίζει τους όρους για την πρόσληψη, καθώς και τις ειδικότερες εγγυήσεις τις οποίες έχει το προσωπικό που προσλαμβάνεται. 4. Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους. Κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως νόμος ορίζει. 5. … 6. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων έχουν εφαρμογή … και στους υπαλλήλους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. 7. Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. . . 8. Νόμος ορίζει τους όρους, και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπομένων στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3 είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών κατά το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2. Νόμος ορίζει επίσης τα καθήκοντα που μπορεί να ασκεί το προσωπικό του προηγούμενου εδαφίου. Απαγορεύεται η από το νόμο μονιμοποίηση προσωπικού που υπάγεται στο πρώτο εδάφιο ή η μετατροπή των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου. Οι απαγορεύσεις αυτές ισχύουν και ως προς τους απασχολουμένους με σύμβαση έργου. 9. …».

6. Επειδή, όπως έχει κριθεί (βλ. ΣτΕ 3354/2013 Ολομ., 2934/1993), δεν κωλύεται ο κοινός νομοθέτης να καταργεί οργανικές θέσεις ή να τροποποιεί τις αρμοδιότητές τους, καθώς επίσης να επεκτείνει ή να συμπτύσσει την βαθμολογική κλίμακα, εφ’ όσον με τις ρυθμίσεις αυτές δεν παραβιάζεται ο κανόνας της οργανώσεως και στελεχώσεως της Διοικήσεως με μονίμους υπαλλήλους. Περαιτέρω, σύμφωνα με το ανωτέρω άρθρο 103 παράγραφος 4 του Συντάγματος, σε περίπτωση καταργήσεως της κατεχομένης από τον υπάλληλο θέσεως, είτε μεμονωμένως είτε με την κατάργηση ολόκληρης της δημοσίας υπηρεσίας στην οποία ανήκει η θέση, μπορεί ο υπάλληλος να απολυθεί ή να τοποθετηθεί σε άλλη υπηρεσία (βλ. ΣτΕ 466/1984, Ολομ. 1003/1977). Επί απολύσεως δημοσίου υπαλλήλου συνεπεία καταργήσεως όλων των ομοιοβάθμων θέσεων μιας υπηρεσίας δεν απαιτείται προηγούμενη απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου. Εξ άλλου ο κοινός νομοθέτης, κατά την επιλογή του τρόπου ρυθμίσεως των θεμάτων που σχετίζονται με την κατάργηση οργανικών θέσεων, πρέπει να κινείται μέσα στα όρια που διαγράφονται από την αρχή της ισότητας, δηλαδή να διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των υπαλλήλων και να θεσπίζει κανόνες με αντικειμενικά κριτήρια (βλ. ΣτΕ Ολομ. 3354/2013, 3226, 2587/2011, 2747/2010, 4237/2005). Δημοσιονομικοί λόγοι μπορεί να αποτελέσουν κριτήριο των επιλογών του νομοθέτη για τον ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και την διοικητική αναδιοργάνωσή του, ωστόσο οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει αφ’ ενός να εισάγονται με τήρηση των συνταγματικών αρχών, σύμφωνα με τις οποίες επιβάλλεται να διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοικήσεως και η παροχή των υπηρεσιών που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου, και αφ’ ετέρου να εναρμονίζονται με τις αναφερθείσες συνταγματικές εγγυήσεις που αφορούν το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων (ΣτΕ Ολομ. 3354/2013).

7. Επειδή, η ως άνω προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση Υ4α/οικ.80672/27.8.2013 εξεδόθη κατ’ επίκληση του άρθρο 90 παρ. 1 του ν. 4172/2013 («Φορολογία Εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις», Α΄ 167/23.7.2013). Το εν λόγω άρθρο 90, με τίτλο «Διαθεσιμότητα», το οποίο εντάσσεται στο Κεφάλαιο Δ΄ του ανωτέρω νόμου («Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης»), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο δημοσιεύσεως της προσβαλλομένης κοινής υπουργικής αποφάσεως στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (28.8.2013), όριζε στην παράγραφο 1 τα εξής: «Επιτρέπεται να καταργούνται θέσεις ανά κατηγορία, κλάδο ή και ειδικότητα σε υπουργεία, αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες, αποκεντρωμένες διοικήσεις, οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του οικείου Υπουργού, σε εκτέλεση σχετικών αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης, μετά από τεκμηρίωση που στηρίζεται σε εκθέσεις αξιολόγησης δομών και σχέδια στελέχωσης. Επιτρέπεται να συνιστώνται θέσεις ανά κατηγορία, κλάδο ή και ειδικότητα στους παραπάνω φορείς σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του προηγούμενου εδαφίου με απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του οικείου Υπουργού». Ακολούθως, με το άρθρο 29 του ν. 4210/2013 (Α΄ 254/21.11.2013) η φράση «σε εκτέλεση σχετικών αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης» στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 (και εν συνεχεία 1α, άρθρο 125 ν. 4199/2013, Α΄ 216/11.10.2013) αντικαταστάθηκε με την φράση «σε υλοποίηση των σχετικών αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης». Όπως δε αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του σχετικού σχεδίου νόμου, «η [κοινή υπουργική] απόφαση [περί καταργήσεως θέσεων] περιβάλλεται με όλες τις εγγυήσεις ορθολογικότητας και αξιοκρατίας, καθώς εκδίδεται με βάση τα πορίσματα των εκθέσεων αξιολόγησης των οργανικών μονάδων των φορέων και τα σχέδια στελέχωσής τους. Και εκτός αυτής της άρτιας τεχνικής της τεκμηρίωσης, η οποία λειτουργεί ως ασπίδα προστασίας των υπαλλήλων από ενδεχόμενες αυθαιρεσίες και κακόβουλες σκοπιμότητες, η απόφαση νομιμοποιείται και ως πράξη εφαρμογής των πολιτικών που διαμορφώνονται από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Η εν λόγω ΚΥΑ αποτελεί στην ουσία μια πράξη συλλογικής επιλογής και ευθύνης της Κυβέρνησης, η οποία εγγράφεται στο πλαίσιο μιας ορθολογικά καταστρωμένης και κεντρικά σχεδιασμένης πολιτικής για τη διοικητική μεταρρύθμιση». Εξ άλλου, το μόνιμο αλλά και το απασχολούμενο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικό των δημοσίων φορέων, του οποίου οι θέσεις καταργούνται, τίθεται σε διαθεσιμότητα (άρθρο πρώτο, παράγραφος Ζ, υποπαράγραφος Ζ.2 του ν. 4093/2012, Α΄ 222, βλ. και τις γενικές διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, ν. 3528/2007, Α΄ 26, άρθρο 101 παρ. 1, καθώς και του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, ν. 3584/2007, Α΄ 143, άρθρο 105 παρ. 1), στην περίπτωση δε της καταργήσεως ορισμένων μόνο θέσεων του ίδιου κλάδου ή ειδικότητας, κατ` εφαρμογήν της παραγράφου 1 του άρθρου 90 του ν. 4172/2013, προβλέπεται, στην παράγραφο 2 του ιδίου άρθρου, η επιλογή του προσωπικού που τίθεται σε διαθεσιμότητα, με βάση την αποτίμηση των προσόντων όλων των υπαλλήλων του κλάδου και της ειδικότητας, στην οποία ανήκουν οι υπό κατάργηση θέσεις του φορέα. Με την ίδια διάταξη (άρθρο 90 παρ. 2 ν. 4172/2013) προσδιορίζονται επίσης τα κριτήρια, βάσει των οποίων διενεργείται η αποτίμηση των προσόντων των υπαλλήλων (βασική και επαγγελματική εκπαίδευση, εργασιακή και διοικητική εμπειρία, «ειδικά καθήκοντα», τρόπος εισαγωγής στον δημόσιο φορέα), προβλέπεται δε περαιτέρω ότι η αποτίμηση των προσόντων «γίνεται βάσει βαθμολογικής κλίμακας και αντικειμενικής μοριοδότησης» και ότι «η επιλογή των υπαλλήλων με τα λιγότερα προσόντα που τίθενται σε διαθεσιμότητα προκύπτει κατά φθίνουσα σειρά από τον βαθμολογικό πίνακα», η κατάρτιση του οποίου καθώς και η αποτίμηση των προσόντων των υπαλλήλων ανατίθεται από τον νόμο σε ειδικώς συνιστώμενο όργανο («τριμελές ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο», αποτελούμενο από ένα μέλος του Α.Σ.Ε.Π. και δύο προϊσταμένους γενικών διευθύνσεων ή διευθύνσεων του οικείου φορέα). Την ρύθμιση του νόμου συμπληρώνει η εκδοθείσα κατ` εξουσιοδότησή του, απόφαση ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/2/οικ. 21634/2.8.2013 του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΦΕΚ Β΄ 1914/7.8.2013), η οποία, όπως τροποποιήθηκε με την ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/Δ/33/οικ. 27653/11.10.2013 ομοία (ΦΕΚ Β΄ 2560/11.10.2013), φέρει τον τίτλο «Καθορισμός της διαδικασίας επιλογής των υπαλλήλων που τίθενται σε διαθεσιμότητα, των κριτηρίων επιλογής και κατάταξής τους, τον τρόπο [του τρόπου] μοριοδότησής τους και ρύθμιση ζητημάτων λειτουργίας των Τριμελών Ειδικών Υπηρεσιακών Συμβουλίων» και έχει ως σκοπό, κατά το άρθρο 1 αυτής, την «ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων σχετικών με: α) τη διαδικασία αποτίμησης των προσόντων για την επιλογή του προσωπικού που τίθεται σε διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης θέσης σύμφωνα με την υποπαράγραφο Ζ.2 της παραγράφου Ζ του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, β) τα αναγκαία δικαιολογητικά, γ) τα επιμέρους κριτήρια μοριοδότησης, δ) τον αριθμό των μορίων που αντιστοιχούν στα επιμέρους κριτήρια και ε) τα ζητήματα λειτουργίας των Τριμελών Ειδικών Υπηρεσιακών Συμβουλίων». Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 91 ν. 4172/2013 και το άρθρο πρώτο παρ. Ζ του ν. 4093/2012, κατά την διάρκεια της διαθεσιμότητάς τους, οι υπάλληλοι υπόκεινται στο καθεστώς της «κινητικότητας», μπορούν δηλαδή να μετατάσσονται εκουσίως ή υποχρεωτικώς ή να μεταφέρονται με μεταβολή της υπηρεσιακής σχέσης τους, να τοποθετούνται σε οποιαδήποτε υπηρεσία του Δημοσίου κ.λπ. για την κάλυψη προσωρινών αναγκών ή να υπάγονται σε ειδικά προγράμματα επαγγελματικής επανεκπαίδευσης ή επανακατάρτισης.

8. Επειδή, στο άρθρο 74 παρ. 5 εδαφ. β΄ και στ΄ του Συντάγματος ορίζονται τα εξής: «Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση. Σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφαίνεται η Βουλή». Από την τελευταία αυτή διάταξη, σύμφωνα με την δοθείσα ερμηνεία (βλ. ΣτΕ Ολομ. 1721/1991, 161/2010), συνάγεται ότι το Σύνταγμα έχει αναθέσει στην ίδια την Βουλή και όχι στην δικαστική εξουσία τον έλεγχο της τηρήσεως της επιταγής που περιέχεται στο ως άνω δεύτερο εδάφιο της διατάξεως της παραγράφου 5 του άρθρου 74. Επομένως, είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος ο λόγος ακυρώσεως, με τον οποίο προβάλλεται ότι, κατά παράβαση της ανωτέρω συνταγματικής διατάξεως, περιελήφθη σε νομοσχέδιο (ήδη ν. 4172/2013) η άσχετη με το κύριο αντικείμενό του (φορολογία εισοδήματος) διάταξη του άρθρου 90 αυτού, κατ’ επίκληση της οποίας εξεδόθη, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, η προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση.

9. Επειδή, περαιτέρω προβάλλεται αντίθεση στο Σύνταγμα του ως άνω άρθρου 90 παρ. 1 του ν. 4172/2013, περί της καταργήσεως θέσεων προσωπικού των δημοσίων φορέων (ανωτέρω σκέψη 7). Ειδικότερα προβάλλεται λόγος ακυρώσεως περί παραβιάσεως των απορρεουσών από το Σύνταγμα αρχών της ορθολογικής οργανώσεως της Δημόσιας Διοίκησης, διότι: α) οι επίμαχες νομοθετικές ρυθμίσεις συνιστούν επέμβαση στην ορθολογική οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών καθ’ όσον επιδιώκεται με αυτές η εξυπηρέτηση αλλοτρίων σκοπών (ταμειακοί – τήρηση δεσμεύσεων έναντι των δανειστών της Χώρας) και όχι η βελτίωση της οργανωτικής δομής του Δημοσίου, σκοπός δηλαδή δημοσίου συμφέροντος, και β) της επεμβάσεως αυτής δεν προηγήθηκε εμπεριστατωμένη μελέτη για την αναδιάρθρωση των υπηρεσιών του Δημοσίου, με συνέπεια η κατάργηση να είναι οριζόντια, καθώς ήταν εκ των προτέρων γνωστός ο αναγκαίος για την κατάργηση αριθμός οργανικών θέσεων (150.000 την περίοδο 2011 – 2015 και 15.000 έως το τέλος του 2012, σύμφωνα με το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, ν. 4046/2012, Α΄ 28). Συναφώς προβάλλεται παραβίαση και της αρχής της συνεχείας των δημοσίων υπηρεσιών. Ο λόγος αυτός ως προς το πρώτο σκέλος του παρίσταται απορριπτέος ως απαράδεκτος, δεδομένου ότι, όπως παγίως γίνεται δεκτό, δεν νοείται κατάχρηση εξουσίας κατά την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, δηλαδή επιδίωξη από τον νόμο σκοπών αλλοτρίων από τους δεδηλωμένους στο κείμενό του (ΣτΕ 1722/1983 Ολομ., 276/1986). Επί πλέον, από τη συνταγματική αρχή της διακρίσεως των εξουσιών προκύπτει ότι η ουσιαστική εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος ανήκει στη νομοθετική ή, κατά περίπτωση, στην εκτελεστική εξουσία και μόνο η υπέρβαση των ακραίων ορίων της "διακριτικής τους εξουσίας" εμπίπτει στο πεδίο του ελέγχου νομιμότητας τον οποίο ασκεί ο ακυρωτικός δικαστής (ΣτΕ Ολομ. 1094/1987, 2289/1987). Ως προς το δεύτερο σκέλος του, ο ίδιος λόγος παρίσταται απορριπτέος ως αβάσιμος. Και τούτο, διότι, κατά την έννοια της ως άνω παραγράφου 1 του άρθρου 90 του ν. 4172/2013, όπως αυτή φωτίζεται από την αιτιολογική έκθεση του νόμου (ανωτέρω σκέψη 7), δεν επιβάλλεται με την εν λόγω διάταξη η κατάργηση θέσεων προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και φορέων προκειμένου να επιτευχθούν αριθμητικώς προσδιορισμένοι εκ των προτέρων στόχοι? προβλέπεται αντιθέτως ότι είναι δυνατή η κατάργηση θέσεων, κατά την θεσπιζομένη με την εν λόγω διάταξη διαδικασία, υπό την προϋπόθεση ότι λαμβάνονται υπ’ όψιν οι λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της υπηρεσίας και τεκμηριώνεται από τις σχετικές εκθέσεις αξιολόγησης δομών και τα σχέδια στελέχωσης ότι, και μετά την κατάργηση των θέσεων, διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοικήσεως καθώς και η παροχή των υπηρεσιών που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο της αποστολής του Κράτους. Η ίδια διάταξη προβλέπει άλλωστε, εκτός από την κατάργηση, και την δυνατότητα συστάσεως θέσεων σε δημόσιες υπηρεσίες και φορείς, με κοινές υπουργικές αποφάσεις. Επιδιώκεται δηλαδή με την επίμαχη ρύθμιση η εξυπηρέτηση θεμιτών, εντός των πλαισίων της οργανωτικής εξουσίας του νομοθέτη, σκοπών και δευτερευόντως και μόνο θεσπίσθηκε η ρύθμιση αυτή για την θεραπεία δημοσιονομικών σκοπών. Είναι δε εν όψει τούτων απορριπτέος ως αβάσιμος και ο ειδικότερος ισχυρισμός περί παραβιάσεως της αρχής της συνεχείας των δημοσίων υπηρεσιών. Υπό τα δεδομένα αυτά, δεν υφίσταται παραβίαση των συνταγματικών αρχών που απορρέουν από τις διατάξεις των άρθρων 26, 81, 101 και (ιδίως) 103 του Συντάγματος, όπως αβασίμως προβάλλεται. Απορριπτέα είναι, εξ άλλου, και τα συναφώς προβαλλόμενα περί παραβιάσεως της θεσμικής εγγυήσεως της μονιμότητος, θεσμός, ο οποίος, κατά τους ισχυρισμούς της αιτούσης συνδικαλιστικής οργανώσεως, προστατεύει τους υπαλλήλους και από αυθαίρετες και άσχετες προς τις ανάγκες των υπηρεσιών καταργήσεις οργανικών θέσεων. Ο λόγος αυτός ερείδεται επί εσφαλμένης νομικής εκδοχής, καθ’ όσον, όπως παγίως γίνεται δεκτό, η μονιμότητα αποτελεί εγγύηση προϋποθέτουσα την ύπαρξη οργανικής θέσεως, η δε εμβέλεια της προστασίας που η εγγύηση αυτή παρέχει δεν εξικνείται έως την παρεμπόδιση του νομοθέτη να προβεί σε κατάργηση οργανικών θέσεων (ΣτΕ Ολομ. 1715/1983, 2650/1987 κ.ά.). Ούτε συντρέχει περίπτωση παραβιάσεως της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης, όπως αβασίμως επίσης προβάλλεται, καθ’ όσον ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται κατ’ αρχήν να προβεί στην κατάργηση θέσεων προσωπικού του Δημοσίου αλλά και να εισάγει ρυθμίσεις διαφορετικές από αυτές που ίσχυσαν στο παρελθόν και προς τις οποίες έχουν προσαρμοσθεί και αποβλέψει οι διοικούμενοι, έστω και αν θίγονται υφιστάμενα δικαιώματα ή συμφέροντα αυτών, αρκεί η επιχειρούμενη ρύθμιση να χωρεί, όπως εν προκειμένω, κατά τρόπο γενικό, απρόσωπο και αντικειμενικό (ΣτΕ 2824/2002 Ολομ.). Μειοψήφησε ο Σύμβουλος Γ. Ποταμιάς, ο οποίος υποστήριξε τα εξής: Κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 82 παρ. 1 του Συντάγματος, η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων. Με το άρθρο 103 του Συντάγματος τίθενται συνταγματικοί περιορισμοί, οι οποίοι δεσμεύουν τον κοινό νομοθέτη αφ’ ενός μεν ως προς την οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, αφ’ ετέρου δε ως προς την νομική θέση των υπαλλήλων αυτής. Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης στηρίζεται κατ’ αρχήν επί της οργανικής θέσεως ως ελαχίστου μορίου αυτής, η έννοια δε της οργανικής θέσεως είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με αντίστοιχη διοικητική αρμοδιότητα πληρούσα διαρκή ανάγκη του Κράτους. Εν προκειμένω, οι επίδικες ρυθμίσεις του άρθρου 90 παρ. 1 του ν. 4172/2013 υπαγορεύτηκαν από την ανάγκη τηρήσεως των δεσμεύσεων που ανελήφθησαν με το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής (βλ. άρθρο 1 παρ. 2 ν. 4046/2012) από την Ελληνική Δημοκρατία έναντι των δανειστών της Χώρας για την μείωση της μισθολογικής δαπάνης του Δημοσίου, δηλαδή σκοπός των επιδίκων ρυθμίσεων είναι η μείωση των δημοσίων δαπανών και όχι η αποτελεσματικότερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Τούτο προκύπτει από το γεγονός ότι η Κυβέρνηση ανέλαβε εκ των προτέρων και χωρίς προηγουμένως να γίνει ανακαθορισμός των λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης και διοικητική αναδιοργάνωση του Κράτους κατ’ εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών, την αθρόα κατάργηση μεγάλου αριθμού οργανικών θέσεων (μείωση της απασχόλησης στο Δημόσιο κατά 150.000 θέσεις την περίοδο 2011 – 2015 και κατά 15.000 θέσεις κατά το τέλος του 2012). Επομένως, οι επίμαχες ρυθμίσεις του άρθρου 90 παρ. 1 του ν. 4172/2013 δεν συνδέονται με τις πραγματικές οργανωτικές και λειτουργικές ανάγκες της Δημόσιας Διοίκησης αλλά υπαγορεύονται από δημοσιονομικούς σκοπούς και δεν είναι οργανωτικές αλλά ψευδοοργανωτικές (πρβλ. ΣτΕ 2152/1993 Ολομ.) και με αυτές δεν διασφαλίζεται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοικήσεως στο πλαίσιο του Κοινωνικού Κράτους δικαίου (βλ. ΣτΕ 3354/2013 Ολομ.). Πρέπει, συνεπώς, σύμφωνα με τη γνώμη αυτή, να γίνουν δεκτοί οι εξεταζόμενοι λόγοι ακυρώσεως και να ακυρωθεί η ερειδόμενη επί της αντισυνταγματικής διατάξεως του άρθρου 90 παρ. 1 του ν. 4172.2013 προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση.

10. Επειδή, οι εκδιδόμενες κατ’ εφαρμογήν του άρθρου 90 παρ. 1 του ν. 4172/2013 αποφάσεις περί καταργήσεως θέσεων προσωπικού των δημοσίων φορέων και υπηρεσιών, ως κανονιστικές πράξεις, δεν ελέγχονται από απόψεως αιτιολογίας αλλά μόνον από της απόψεως της συνδρομής των όρων της εξουσιοδοτήσεως, με βάση την οποία εκδίδονται, καθώς και της τυχόν υπερβάσεως των ορίων της. Εξ άλλου, η αξιολόγηση από την Διοίκηση των κριτηρίων ασκήσεως της κανονιστικής αρμοδιότητος που θέτει η εξουσιοδοτική διάταξη (ή που συνάγονται από αυτήν, βλ. ΣτΕ 4170/2011), η οποία δεν είναι απαραίτητο να περιέχεται στην ίδια την κανονιστική ρύθμιση, αλλά μπορεί να προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές πράξεις ή από άλλα στοιχεία του φακέλου (ΣτΕ 1210/2010 Ολομ., 1437/2013), ανήκει στην ουσιαστική κρίση της Διοικήσεως, η οποία εκφεύγει, κατ’ αρχήν, του ακυρωτικού ελέγχου (βλ. ΣτΕ 456/2010, 3188/2004) και ελέγχεται μόνο αν προβάλλεται με συγκεκριμένους ισχυρισμούς ή προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση θεσπίσθηκε κατά πρόδηλη παραγνώριση των κριτηρίων και των όρων της εξουσιοδοτικής διατάξεως (ΣτΕ 1437/2013).

11. Επειδή, με την προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση καταργούνται 1.665 θέσεις νοσηλευτικού, διοικητικού, τεχνικού και, σε ορισμένες περιπτώσεις, ιατρικού προσωπικού οργανικών μονάδων τριών υγειονομικών περιφερειών της Χώρας. Ειδικότερα, καταργούνται οργανικές και προσωποπαγείς θέσεις μονίμου και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικού (α) των Γενικών Νοσοκομείων Αττικής «............" – ......... "..........." – .......... «.......», καθώς και του Ινστιτούτου Ερεύνης Νοσημάτων Θώρακος, Υγιεινής και Ασφάλειας της Εργασίας (1η Υγειονομική Περιφέρεια), (β) του Γενικού Νοσοκομείου ..» - Γ.Ν. ... Αττικής «... ...» (2η Υγειονομική Περιφέρεια), και (γ) του Νοσοκομείου Ειδικών Παθήσεων Θεσσαλονίκης και των Γενικών Νοσοκομείων ...(3η Υγειονομική Περιφέρεια).

12. Επειδή, εξ άλλου από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι την κατάργηση θέσεων εισηγήθηκαν, στο πλαίσιο σχεδίου ανασυγκρότησης των νοσοκομειακών μονάδων Αττικής και Θεσσαλονίκης, οι Διοικητές της 1ης Υγειονομικής Περιφέρειας Αττικής και 4ης Υγειονομικής Περιφέρειας Μακεδονίας και Θράκης με τα υπ’ αριθμ. ../5.8.2013 και .../1.8.2013 έγγραφα, αντιστοίχως. Σχετικές προτάσεις υπέβαλε στο Υπουργείο Υγείας και ο Διοικητής της 2ης Υγειονομικής Περιφέρειας Πειραιώς και Αιγαίου, κατά τα αναφερόμενα δε στο από 5.8.2013 υπηρεσιακό σημείωμα – εισήγηση της Διεύθυνσης Ανάπτυξης Μονάδων Υγείας του Υπουργείου Υγείας, το ανωτέρω σχέδιο ανασυγκρότησης, το οποίο καταρτίσθηκε με γνώμονα την βέλτιστη σχέση κόστους / αποτελέσματος, την καλύτερη παροχή υπηρεσιών υγείας στους πολίτες και την ορθή αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, περιλαμβάνει «την τροποποίηση / αλλαγή του σκοπού νοσοκομείων … με την κατεύθυνση της εξειδίκευσης σε συγκεκριμένους τομείς όπως ενίσχυση και αναβάθμιση της πρωτοβάθμιας περίθαλψης, ογκολογία / ακτινοθεραπεία, αποκατάσταση / αποθεραπεία, δομές υγείας για την παροχή ανακουφιστικής αγωγής και νοσοκομειακής φροντίδας σε ασθενείς προχωρημένης νόσου κ.λπ.». Στο ανωτέρω έγγραφο αναφέρονται επίσης τα εξής: «Κρίσιμος παράγοντας για την τελική επιλογή των νοσοκομείων που εντάσσονται στον εν λόγω σχεδιασμό (Φορείς συνεισφοράς / Φορείς υποδοχής) είναι η δυνατότητα ενσωμάτωσής τους με διαφορετική μορφή και σκοπό στον ευρύτερο Υγειονομικό Χάρτη, με τρόπο που να προσθέτει εκτός από την εξοικονόμηση πόρων για το Κράτος και προστιθέμενη αξία για τον πολίτη». Επισημαίνονται δε περαιτέρω, μεταξύ των άλλων, και τα ακόλουθα: «Το εν λόγω εγχείρημα απαιτεί ένα σχεδιασμό που θα λάβει υπόψη του: • την ορθολογικότερη και αποτελεσματικότερη αξιοποίηση του όλου ανθρώπινου δυναμικού, την εξοικονόμηση πόρων μέσω [ορθολογικής] διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας ιδιόκτητης και μη, την ορθή αξιοποίηση του υπάρχοντος ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού, την μείωση των ελλειμμάτων μέσω της χρηστής διαχείρισης και την επίτευξη μέσω των οικονομιών κλίμακος καλυτέρων υπηρεσιών και μείωση του κόστους. • τις αναμενόμενες μεταβολές στη σύνθεση του προσωπικού και προτάσεις για την ορθολογικότερη αξιοποίησή του. • την βέλτιστη κάλυψη των αναγκών του πληθυσμού της περιοχής ευθύνης των εμπλεκόμενων Φορέων. • τις επιπτώσεις [για] τον χρήστη υπηρεσιών υγείας των νέων διαρθρωτικών αλλαγών … Τέλος πρέπει να υπάρξει ρητή πρόβλεψη και σχεδιασμός πλάνου διαχείρισης όλου του ανθρώπινου δυναμικού που θα τεθεί σε διαθεσιμότητα, ώστε να διασφαλιστεί η άμεση μετακίνηση, απορρόφηση και αξιοποίησή του, μέσω της κινητικότητας, για την κάλυψη αναγκών των φορέων υποδοχής, με σκοπό να μην διαταραχθούν οι εργασιακές σχέσεις προκειμένου να διασφαλιστεί η καλύτερη ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας για το κοινωνικό σύνολο». Οι εισηγήσεις και προτάσεις περί ανασυγκροτήσεως των νοσοκομειακών μονάδων των τριών ως άνω υγειονομικών περιφερειών εγκρίθηκαν με την απόφαση 28/5.8.2013 του Κεντρικού Συμβουλίου Υγειονομικών Περιφερειών (ΚΕ.Σ.Υ.ΠΕ.), με την οποία καθορίσθηκε και το χρονοδιάγραμμα των περαιτέρω ενεργειών, κατόπιν δε τούτου καταρτίσθηκαν εκθέσεις αξιολόγησης δομών και σχέδια στελέχωσης των «φορέων συνεισφοράς και υποδοχής» (ήτοι των μονάδων στις οποίες καταργούνται θέσεις αφ’ ενός και στις οποίες μετακινείται προσωπικό αφ’ ετέρου) των τριών εμπλεκομένων υγειονομικών περιφερειών. Όσον αφορά, ειδικότερα, την 1η Υγειονομική Περιφέρεια, οι επί τη βάσει των συνταχθεισών εκθέσεων αξιολογήσεως δομών και σχεδίων στελέχωσης προτάσεις για την ανασυγκρότηση των φορέων παροχής υπηρεσιών υγείας της αρμοδιότητάς της, οι οποίες περιλαμβάνουν την μεταφορά κλινικών, την αναδιάταξη οργανωτικών μονάδων κ.λπ. καθώς και την κατάργηση θέσεων κατ’ εφαρμογήν του άρθρου 90 παρ. 1 του ν. 4172/2013, αιτιολογούνται με την υπ’ αριθμ. ../20.8.2013 σχετική εισήγηση του Διοικητή της προς το ΚΕ.Σ.Υ.ΠΕ. ως εξής: «Τις τελευταίες δεκαετίες οι υπηρεσίες υγείας και δη ο οργανωτικός σχηματισμός των νοσηλευτικών ιδρυμάτων δέχονται πιέσεις από παράγοντες που αφορούν κυρίως στη ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας υγείας, στην κλινική πρακτική, στο πρότυπο νοσηρότητας και τη δημογραφική γήρανση. Επιπλέον, η εγχώρια οικονομική κρίση ενισχύει την ανάγκη περιορισμού των δαπανών υγείας, και ταυτοχρόνως επιβεβαιώνει τον κανόνα ότι οι πόροι για την υγεία είναι δεδομένοι και όχι ανεξάντλητοι. Είναι προφανές ότι η όποια μείωση δαπανών και κατ’ επέκταση μείωση του οικονομικού κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών στα νοσοκομεία της χώρας, δεν νοείται δίχως την ύπαρξη διαρθρωτικών αλλαγών και τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της ποιότητας των υπηρεσιών αυτών. Στόχος των αλλαγών είναι η καθολική και ορθολογική αναδιοργάνωση των δομών και η επικέντρωση των διαθέσιμων δημοσιονομικών και ανθρώπινων πόρων σε επιχειρησιακές δράσεις. Η αξιολόγηση δομών και σχεδίων στελέχωσης των φορέων συνεισφοράς και υποδοχής της 1ης Υγειονομικής Περιφέρειας Αττικής αποσκοπεί στην ανάπτυξη ενός νέου λειτουργικού μοντέλου το οποίο να ενσωματώνει: • τις πολιτικές και στρατηγικές προτεραιότητες του Υπουργείου Υγείας, καθώς και τυχόν επικείμενες θεσμικές παρεμβάσεις του Υπουργείου, • τις τάσεις και πρακτικές που παρατηρούνται σε διεθνές επίπεδο, αναφορικά με την οργάνωση των συστημάτων υγείας και παροχής υπηρεσιών υγείας, • τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, τα δυνατά και αδύνατα σημεία, τις απειλές και τις ευκαιρίες της υφιστάμενης δομής και οργάνωσης του συστήματος υγείας στα όρια της οικείας Υγειονομικής Περιφέρειας, • τις βασικές αρχές / κατευθύνσεις του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔιΜΗΔ) για την αναδιοργάνωση των φορέων των Υπουργείων. Ως αποτέλεσμα, εντός του πλαισίου που ορίζουν τα ανωτέρω, η παρούσα εισήγηση αναπτύσσεται στις ακόλουθες αρχές και παραδοχές: • Αποτελεσματική κάλυψη του συνόλου των λειτουργιών που πρέπει να ενσωματώνει η δομή της Υ.ΠΕ. [Υγειονομικής Περιφέρειας] • Ενίσχυση της αποκέντρωσης των λειτουργιών του Υπουργείου Υγείας με ενδυνάμωση του ρόλου των ΔΥΠΕ [Διοικήσεων των Υγειονομικών Περιφερειών] μέσω της μεταφοράς σε αυτές ενός σημαντικού αριθμού διαχειριστικών αρμοδιοτήτων με στόχο τα νοσοκομεία να ελέγχονται από τις ΔΥΠΕ πιο αποτελεσματικά και οι ΔΥΠΕ από [την] Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου. • Μεταβολή του υγειονομικού προφίλ του πληθυσμού. • Πολιτική – θεσμική κατάσταση. • Πληθυσμιακά και γεωγραφικά δεδομένα. • Ιστορικοί και κοινωνικοί παράγοντες. • Οικονομική και διεθνής συγκυρία. Η εν θέματι αξιολόγηση έλαβε χώρα στο σύνολο των δομών και του προσωπικού, ιατρικού και λοιπού, της οικείας Υγειονομικής Περιφέρειας … Η αξιολόγηση των δομών και των σχεδίων στελέχωσης διεξήχθη με βάση το πρότυπο αξιολόγησης του ΥΔιΜΗΔ, κατόπιν επεξεργασίας των στοιχείων και των πληροφοριών που παρέθεσαν τα νοσοκομεία ευθύνης ... Κατά την αξιολόγηση των δομών και των σχεδίων στελέχωσης ελήφθησαν υπόψη συγκεκριμένοι δείκτες προσφοράς, χρήσης και επίδοσης οι οποίοι χρησιμοποιούνται στο σχεδιασμό στρατηγικών και πολιτικών για την παρακολούθηση και βελτίωση του συστήματος υγείας και της υγείας των πολιτών. Από την αξιολόγηση προκύπτει ότι τα σχετικά νοσοκομεία εξυπηρετούν μέχρι σήμερα συγκεκριμένες ανάγκες. Το σύστημα υγείας χαρακτηρίζεται νοσοκομειοκεντρικό και λειτουργεί σε βάρος της Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΠΦΥ) και της μετανοσοκομειακής φροντίδας (αποκατάσταση). Σε ό,τι αφορά την ΠΦΥ, ήδη η 1η ΥΠΕ, στο πλαίσιο ενίσχυσης και αναβάθμισης των παρεχόμενων υπηρεσιών που παρέχουν τα Κέντρα Υγείας (ΚΥ) και της υποστήριξης που αυτά παρέχουν στα νοσοκομεία της Αττικής, αποτύπωσε την μέχρι πρότινος κατάσταση, διερεύνησε και έδωσε λύσεις σε θέματα που αφορούν τη στελέχωση των ΚΥ, την εφημέρευση, την πρωινή και απογευματινή λειτουργία τους. Η καταγραφή της υπάρχουσας κατάστασης ανέδειξε κυρίως τα εξής προβλήματα: • Πολυδιάσπαση νοσοκομειακών υπηρεσιών. • Τεράστια αύξηση των κλινικών του ΕΣΥ και των εργαστηρίων χωρίς να αυξηθούν οι λειτουργούσες κλίνες του ΕΣΥ ενώ υπήρχαν οργανικές με αποτέλεσμα την πολυδιάσπαση των υπηρεσιών και τις ελλείψεις. • Μικρά νοσοκομεία που δεν εκπληρώνουν τον ρόλο τους ως νοσοκομειακές μονάδες, μιας και πολύ κοντά βρίσκονται νοσοκομεία πολύ μεγαλύτερης λειτουργικής επάρκειας. • Ανορθολογική κατανομή νοσηλευτικού και λοιπού προσωπικού. Από τους δείκτες που μελετήθηκαν (εισαγωγές/έτος ή εξαγωγές/έτος, κρεβατοημέρες/έτος, ασθενοημέρες/έτος, μέση ημερήσια κάλυψη, μέσο ετήσιο ποσοστό κάλυψης, δείκτης εξιτηρίων, δείκτης ροής ασθενών, χρόνος αδράνειας κλίνης ανά εξιτήριο, χρόνος αδράνειας κλίνης ανά κλίνη, μέσος νοσοκομειακός κύκλος, διάστημα εναλλαγής, κόστος ανά ασθενή, αριθμός εξετάσεων κ.λπ.) προέκυψε το συμπέρασμα της ανάγκης ανακατανομής κλινών, ενοποιήσεων, συνενώσεων και συγχωνεύσεων τμημάτων και μονάδων, αλλαγής του ρόλου μικρών νοσοκομείων και ενίσχυσης νοσοκομειακών μονάδων της Αττικής. Επίσης, η ενίσχυση σε προσωπικό νοσοκομείων της Αττικής, κυρίως και κατά προτεραιότητα αυτών [των οποίων] οι ανάγκες σε προσωπικό (ιατρικό και λοιπό) έχουν καλυφθεί με τρίμηνες μετακινήσεις προσωπικού. Ο σχεδιασμός στελέχωσης των νοσοκομείων με ανθρώπινο δυναμικό (απαραίτητο και κατάλληλο) έχει ιδιαίτερη σημασία, στο βαθμό που η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών υγείας εξαρτάται κυρίως από την επάρκεια, την ποιότητα και την ορθολογική κατανομή του προσωπικού. Κατά την αξιολόγηση των σχεδίων λήφθηκαν υπόψη παράγοντες όπως το υπάρχον δυναμικό που υπηρετεί στο σύστημα, η ανάλυση της ζήτησης για υπηρεσίες υγείας και η προβολή της ζήτησης για υπηρεσίες υγείας τα επόμενα χρόνια». Με την ανωτέρω εισήγηση, η οποία συνοδεύεται από τέσσερα παραρτήματα (1. Υπηρετούντες στα νοσοκομεία της 1ης Υγειονομικής Περιφέρειας Αττικής, 2. Εκθέσεις αξιολόγησης δομών και σχεδίων στελέχωσης νοσοκομείων 1ης ΥΠΕ, 3. Σύσταση θέσεων ΠΕ Ιατρών, 4. Κάλυψη κενών οργανικών θέσεων του προσωπικού που τίθεται σε διαθεσιμότητα / κινητικότητα), προτείνεται περαιτέρω η μεταφορά του προσωπικού που εντάσσεται σε καθεστώς διαθεσιμότητας σε κενές θέσεις άλλων νοσοκομείων της ίδιας Υγειονομικής Περιφέρειας ή σε θέσεις που πρόκειται να συσταθούν. Η ανωτέρω εισήγηση και οι αντίστοιχες εισηγήσεις των διοικητών των δύο άλλων εμπλεκομένων υγειονομικών περιφερειών (2ης και 4ης), οι οποίες διατυπώθηκαν κατά την συνεδρίαση του ΚΕ.Σ.Υ.ΠΕ. στις 21.8.2013 και περιλαμβάνονται στο σχετικό πρακτικό, εγκρίθηκαν με την απόφαση 29/21.8.2013 του εν λόγω συλλογικού οργάνου και, εν συνεχεία, με την απόφαση 4107/22.8.2013 της Εκτελεστικής Επιτροπής του Κεντρικού Συμβουλίου Υγείας (ΚΕΣΥ). Επηκολούθησαν έγγραφα των τριών υγειονομικών περιφερειών, με τα οποία διαβιβάσθηκαν στο Υπουργείο Υγείας πίνακες προσωπικού και θέσεων, και τέλος, με την απόφαση της 26.8.2013 του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης εγκρίθηκαν οι καταρτισθείσες, κατά τα προεκτεθέντα, εκθέσεις αξιολόγησης δομών και τα σχέδια στελέχωσης. Στην συνέχεια της αποφάσεως αυτής εξεδόθη η προσβαλλομένη, ενώ, εξ άλλου, ήδη πριν από την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως, με την κατάθεση του δικογράφου στο Συμβούλιο της Επικρατείας την 1.10.2013, με την κοινή απόφαση Υ4α/οικ. 81270/29.8.2013 των Υπουργών Οικονομικών (1), Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2) και Υγείας (3) – ΦΕΚ Β΄ 2176/2.9.2013 – συνεστήθησαν θέσεις μονίμου και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικού σε νοσοκομεία, και συγκεκριμένα 231 προσωποπαγείς θέσεις ιατρικού προσωπικού στις 1η, 2η, 3η και 4η υγειονομικές περιφέρειες και 57 οργανικές και προσωποπαγείς θέσεις νοσηλευτικού και λοιπού προσωπικού στην 1η Υγειονομική Περιφέρεια.

13. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, είναι απορριπτέος ως ερειδόμενος επί εσφαλμένης προϋποθέσεως ο λόγος ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλεται ότι κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας η προσβαλλομένη εξεδόθη χωρίς να τηρηθεί η προβλεπόμενη από το νόμο διαδικασία κατάρτισης εκθέσεων αξιολόγησης δομών και σχεδίων στελέχωσης. Περαιτέρω, η εφαρμοστέα εν προκειμένω διάταξη του άρθρου 90 παρ. 1 του ν. 4172/2013 δεν επιβάλλει την σύνταξη των κατά τα ανωτέρω εκθέσεων και σχεδίων από την Επιτροπή Αναδιοργάνωσης Δημοσίων Υπηρεσιών του άρθρου 35 παρ. 1 του ν. 4024/2011 (Α΄ 226), όπως εσφαλμένως υπολαμβάνει η αιτούσα. Είναι, συνεπώς, απορριπτέος ως αβάσιμος ο – αυτεπαγγέλτως άλλωστε εξεταζόμενος και, ως εκ τούτου, παραδεκτώς προβαλλόμενος το πρώτον με το, υποβληθέν εντός της ταχθείσης, κατά τη συζήτηση της υποθέσεως, προθεσμίας, από 21.1.2014 υπόμνημα – λόγος ακυρώσεως ότι η προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση πρέπει να ακυρωθεί διότι στηρίζεται σε εκθέσεις αξιολόγησης δομών και σχέδια στελέχωσης που συντάχθηκαν από τα όργανα διοικήσεως των εμπλεκομένων νοσοκομειακών μονάδων και των αντίστοιχων υγειονομικών περιφερειών και όχι από την ως άνω Επιτροπή.

14. Επειδή, εξ άλλου, από τα στοιχεία του φακέλου (ανωτέρω σκέψη 12) προκύπτει ότι με την επίδικη ρύθμιση επιδιώκεται η αναδιοργάνωση των υπηρεσιών τριών υγειονομικών περιφερειών της Χώρας, η οποία, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, εκτός από την κατάργηση περιλαμβάνει και την σύσταση θέσεων ιατρικού, νοσηλευτικού και λοιπού προσωπικού. Προκύπτει περαιτέρω ότι, κατά την αναδιανομή θέσεων και προσωπικού, ελήφθησαν υπ’ όψιν οι οργανωτικές και λειτουργικές ανάγκες των ανωτέρω διοικητικών μονάδων (υγειονομικών περιφερειών) και ελήφθη κατ’ αρχήν πρόνοια ώστε να μην προκληθεί διακοπή ή υποβάθμιση των παρεχομένων προς το κοινό υπηρεσιών, οφειλομένη στην επίδικη ρύθμιση. Με την κρινόμενη αίτηση δεν προβάλλεται ειδικώς ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εξεδόθη κατά πρόδηλη παραγνώριση των κριτηρίων ασκήσεως της κανονιστικής εξουσίας της Διοικήσεως, σύμφωνα με το άρθρο 90 παρ. 1 του ν. 4172/2013, ούτε προσάπτονται στην κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση άλλες συγκεκριμένες πλημμέλειες ως προς το ουσιαστικό περιεχόμενο της επίδικης κοινής υπουργικής απόφασης ή των εκθέσεων αξιολογήσεως δομών, των σχεδίων στελέχωσης ή των άλλων στοιχείων (εισηγήσεις, γνωμοδοτήσεις) στα οποία αυτή στηρίζεται. Προβάλλεται ότι με την προσβαλλόμενη πράξη επιχειρείται ρύθμιση «για σκοπούς αλλότριους από την ομαλή και εύρυθμη οργάνωση και λειτουργία» της Δημόσιας Διοίκησης, όπως προκύπτει, κατά τους ισχυρισμούς της αιτούσης συνδικαλιστικής οργανώσεως, (α) από την κατάργηση θέσεων εντός μικρού χρόνου από την σύστασή τους με τους οργανισμούς των νοσοκομείων το έτος 2012, (β) από την έκταση της επίμαχης παρεμβάσεως εν όψει του αριθμού και της φύσεως των καταργουμένων θέσεων, και (γ) από την κατάργηση θέσεων και σε κλάδους, όπως ο κλάδος νοσηλευτικής, που είχαν εξαιρεθεί από τα προηγούμενα νομοθετικά μέτρα περί αναστολής προσλήψεων και διαθεσιμότητας του προσωπικού του Δημοσίου σε διαθεσιμότητα (ν. 4024/2011 και 4093/2012). Ο λόγος αυτός ακυρώσεως, όπως προβάλλεται, είναι απορριπτέος προεχόντως διότι, κατά τα παγίως κριθέντα (ΣτΕ 3135/2002 Ολομ., 1437/2013, 372/2005 κ.ά.), δεν νοείται κατάχρηση εξουσίας επί εκδόσεως κανονιστικής πράξεως, όπως εν προκειμένω. Ανεξαρτήτως, όμως, τούτου, τυχόν προηγούμενες ρυθμίσεις (όπως τα επικαλούμενα, κατά τα προεκτεθέντα, από την αιτούσα νομοθετήματα περί διαθεσιμότητας και οι οργανισμοί νοσοκομείων) δεν εκώλυαν την λήψη των επίμαχων μέτρων και την αναδιοργάνωση των υγειονομικών υπηρεσιών μετά από επανεκτίμηση των αναγκών από τον αρμόδιο προς τούτο νομοθέτη και την, κατ’ εξουσιοδότηση νόμου και εντός των ορίων αυτής, κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση. Εξ άλλου, υπό τα δεδομένα αυτά (εφ’ όσον δηλαδή απεφασίσθη ως μέτρο αναδιοργάνωσης των υπηρεσιών τριών υγειονομικών περιφερειών, συνοδεύεται από την σύσταση θέσεων, προκύπτει η τεκμηρίωσή της από τα στοιχεία του φακέλου και ελήφθη κατ’ αρχήν πρόνοια ώστε να μην προκαλέσει την διακοπή ή την υποβάθμιση των παρεχομένων προς το κοινό υπηρεσιών) η επίμαχη κατάργηση θέσεων προσωπικού νοσηλευτικών μονάδων δεν αντίκειται στις επικαλούμενες από την αιτούσα διατάξεις του Συντάγματος (άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3), του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρα 9 και 168 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - πρώην άρθρα 3 και 152 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας -, άρθρο 35 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων) και της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως «διά την προάσπισιν των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών» (άρθρο 2 Ε.Σ.Δ.Α). Ούτε προσκρούει η επίμαχη ρύθμιση στα λοιπά διεθνή κείμενα και διατάξεις, που επίσης επικαλείται η αιτούσα (άρθρα 11 και 13 του κυρωθέντος με τον ν. 1426/1984, Α΄ 32, Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, άρθρο 25 παρ. 1 της Οικουμενικής Διακήρυξης των δικαιωμάτων του ανθρώπου του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών του 1948), ανεξαρτήτως της νομικής φύσεως και της δεσμευτικότητας εκάστου, αν δηλαδή πρόκειται για υποχρεωτικούς κανόνες δεκτικούς αμέσου εφαρμογής από τα εθνικά δικαστήρια. Είναι, συνεπώς, απορριπτέοι ως αβάσιμοι οι περί του αντιθέτου λόγοι ακυρώσεως, ανεξαρτήτως της αοριστίας τους.

15. Επειδή, μειοψήφησαν ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου Σωτήριος Ρίζος και οι Σύμβουλοι Γεώργιος Ποταμιάς, Βασιλική Καλαντζή, Δημήτριος Μακρής, Ταξιαρχία Κόμβου, Θεανώ Τζοβαρίδου καθώς και η Πάρεδρος Σοφία Παπακωνσταντίνου, οι οποίοι υποστήριξαν τα εξής: Οι παρατιθέμενες στη σκέψη 12 εκθέσεις και εισηγήσεις των Υγειονομικών Περιφερειών Αττικής και Θεσσαλονίκης αποτελούν χαρακτηριστικό δείγμα κειμένων στα οποία παρατάσσονται ασύνδετες μεταξύ τους και αόριστες διαπιστώσεις για την γνωστή κακή λειτουργία των νοσοκομείων της Χώρας, οι οποίες ουδόλως συσχετίζονται με τα λαμβανόμενα μέτρα μειώσεως του προσωπικού των συγκεκριμένων νοσοκομείων. Είναι δε πρόδηλη η αδυναμία τους να θεμελιώσουν το συμπέρασμα περί ου εν προκειμένω πρόκειται: δηλαδή την μείωση διοικητικού, νοσηλευτικού και ιατρικού προσωπικού, όταν μάλιστα συνιστά γεγονός κοινής πείρας ότι τα νοσοκομεία της χώρας πάσχουν δεινώς από την άποψη της επάρκειας του προσωπικού αυτού. Αντιθέτως δε, οδηγούν στο συμπέρασμα, με αυτά τα οποία έστω και αορίστως διαλαμβάνουν, όχι της ανάγκης μειώσεως αλλά της ανάγκης ενισχύσεως του προσωπικού αυτού. Εν όψει των διαπιστώσεων αυτών, η επιχειρούμενη με την προσβαλλόμενη πράξη μείωση του προσωπικού των Νοσοκομείων, στα οποία αυτή αναφέρεται, παρίσταται παντελώς αθεμελίωτη όσον αφορά και την εξυπηρέτηση του κριτηρίου της μη διακινδυνεύσεως και της μη υποβαθμίσεως των υπηρεσιών υγείας, τις οποίες οφείλει να παρέχει το Κράτος στους Έλληνες πολίτες βάσει της συνταγματικά διαμορφωμένης αποστολής του (άρθρο 21 παρ. 3 : «Το κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών…») και η οποία, λόγω της συνταγματικής κατοχυρώσεως, δεν βρίσκεται στην ελεύθερη διάθεση του κοινού νομοθέτη και της διοικήσεως. Για τον λόγο αυτό επομένως, που συνάγεται ευχερώς από το όλο δικόγραφο, η προσβαλλόμενη πράξη είναι ακυρωτέα.

16. Επειδή, άνευ εννόμου συμφέροντος προβάλλονται, τέλος, λόγοι ακυρώσεως, τυχόν αποδοχή των οποίων αφορά την προστασία των συμφερόντων ορισμένων μόνον από τα μέλη των ανηκουσών στην αιτούσα Ομοσπονδία συνδικαλιστικών οργανώσεων, όπως ο λόγος ακυρώσεως, με τον οποίο προβάλλεται δυσμενής μεταχείριση των υπαλλήλων που κατέχουν τις θέσεις που καταργούνται έναντι των υπαλλήλων της ιδίας κατηγορίας, κλάδου ή και ειδικότητας, των οποίων δεν καταργούνται οι θέσεις σε άλλες νοσηλευτικές μονάδες.

17. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Απορρίπτει την αίτηση.

Διατάσσει την κατάπτωση του παραβόλου, και

Επιβάλλει στην αιτούσα Ομοσπονδία την δικαστική δαπάνη του Ελληνικού Δημοσίου που ανέρχεται σε τετρακόσια εξήντα (460) ευρώ.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 24 Ιουνίου 2014

Ο Πρόεδρος           Η Γραμματέας

Σωτ. Αλ. Ρίζος         Μ. Παπασαράντη

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 4ης Μαρτίου 2016.

Ο Πρόεδρος           Η Γραμματέας

Ν. Σακελλαρίου       Μ. Παπασαράντη