

A.Δ.Ε.Δ.Υ.

ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΦΙΛΕΛΛΗΝΩΝ & ΨΥΛΛΑ 2
105 57 ΑΘΗΝΑ
Τηλ 213.16.16.900
Fax 2103246165
Email: adedy@adedy.gr,
adedy1@adedy.gr

Αθήνα, 25.07.2019

Αριθμ. Πρωτ.: 204

ΠΡΟΣ:

1. Ομοσπονδίες-μέλη της Α.Δ.Ε.Δ.Υ.
2. Νομαρχιακά Τμήματα της Α.Δ.Ε.Δ.Υ.
3. Γενικούς Συμβούλους της Α.Δ.Ε.Δ.Υ.

Σας αποστέλλουμε την από 25/7/2019 ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ της νομικής συμβούλου της Α.Δ.Ε.Δ.Υ. επί των αποφάσεων 1307-1316/2019 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες έκριναν συνταγματική την κατάργηση του 13^{ου} και 14^{ου} μισθού, που έγινε με τις διατάξεις του Νόμου 4093/2012.

Για την Εκτελεστική Επιτροπή της Α.Δ.Ε.Δ.Υ.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Ο ΓΕΝ. ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΙΩΑΝΝΗΣ ΠΑΙΔΑΣ

ΣΤΑΥΡΟΣ ΚΟΥΤΣΙΟΥΜΠΕΛΗΣ

Μ.Γ. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ & ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ

ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟ ΓΡΑΦΕΙΟ

ΗΡΟΔΟΤΟΥ 17, ΚΟΛΩΝΑΚΙ

Τ.Κ. 10674

Τηλ: 210-7228055

e-mail: m.panagoroulou@mplawoffice.gr

www.mplawoffice.gr

ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

I. Επί των με αριθμό 1307-1316/2019 αποφάσεων της Ολομελείας του ΣτΕ.

1. Στις 16.7.2019 δημοσιεύθηκαν οι με αριθμό 1307-1316/2019 αποφάσεις της Ολομελείας του ΣτΕ με τις οποίες κρίθηκε κατά πλειοψηφία σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ.1 Συντ.), την αρχική της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρα 4 παρ.1 και 5 Συντ.) και το δικαίωμα των πολιτών να αξιώνουν από το Κράτος τον σεβασμό της περιουσίας τους (κατ' άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ) η ρύθμιση της περ.1 της υποπ.Γ1 της παρ.Γ του άρθρου μόνου ν.4093/2012, με την οποία καταργήθηκαν τα επιδόματα εορτών και αδείας.

Οι αποφάσεις της Ολομελείας ανέτρεψαν τις παραπεμπτικές αποφάσεις του Στ' Τμήματος, με τις οποίες είχε κριθεί κατά πλειοψηφία (6-1), αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, η επίδικη ρύθμιση του ν. 4093/2012.

2. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι αποφάσεις της Ολομελείας επικαλούνται στο μεγαλύτερο μέρος του σκεπτικού τους την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της Χώρας, που απορρέουν από την συμμετοχή της στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Η ευρωπαϊκή αυτή διάσταση απουσίαζε από τις παραπεμπτικές αποφάσεις. Στο πλαίσιο αυτό είναι αξιοσημείωτο να αναφερθεί ότι στην μείζονα σκέψη των αποφάσεων της Ολομελείας, παρατίθενται διατάξεις της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση με τις υποχρεώσεις των κρατών μελών να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα και τις εξουσίες των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως σε περίπτωση υπάρξεως τέτοιων ελλειμμάτων, νομικές βάσεις που απουσίαζαν από την παραπεμπτική απόφαση του Στ' Τμήματος. Σε επιμέρους σημεία άλλωστε του σκεπτικού των αποφάσεων της Ολομελείας γίνεται αναφορά: αα) στο ότι το επίδικο μέτρο της καταργήσεως των επιδομάτων εορτών και αδείας αποσκοπεί στην διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών μελών που έχουν ως νόμισμα

το ευρώ και στην εξασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ, ββ) στην διαπίστωση στην οποία προέβησαν και οι αρμόδιες υπηρεσίες της Ε.Ε. αναφορικά με την τη υψηλή μισθολογική δαπάνη της Ελλάδος σε σύγκριση με άλλα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, γγ) όπως επίσης και στις αποφάσεις 2010/320 και 2011/734 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τις οποίες τούτο ειδοποίησε την Ελλάδα να λάβει μέτρα μείωσης του υπερβολικού ελλείμματος, καθώς και δδ) στην απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της Ε.Ε. (Τ-531/14, Λεϊμονιά Σωτηροπούλου κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης), με την οποία κρίθηκε για τις ως άνω αποφάσεις του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ότι τούτες «εκδόθηκαν αφού διαπιστώθηκε ότι η επιδείνωση των δημοσίων οικονομικών της Ελληνικής Δημοκρατίας απειλούσε την χρηματοπιστωτική σταθερότητα τόσο της ίδιας, όσο και της ζώνης του ευρώ εν γένει».

3. Χαρακτηριστική είναι άλλωστε και η μετατόπιση του μέτρου κρίσεως και αξιολογήσεως του επιπέδου αξιοπρεπούς διαβιώσεως των αναιρεσιβλήτων-δικαστικών υπαλλήλων: σύμφωνα με τις αποφάσεις της Ολομελείας το επίπεδο αυτό δεν προσδιορίζεται με βάση τις προηγούμενες αποδοχές των προσώπων αυτών, αλλά με βάση τις γενικότερα επικρατούσες συνθήκες και σε συνάρτηση με το επίπεδο διαβιώσεως του πληθυσμού της Χώρας (έτσι και η γνώμη της μειοψηφίας του Συμβούλου κ. Σπερελάκη στις παραπεμπτικές αποφάσεις του Τμήματος). Στις παραπεμπτικές αποφάσεις, ωστόσο, είχε υπογραμμισθεί από την πλειοψηφία, το ότι δεν ελήφθη υπόψη από τον Έλληνα νομοθέτη, **το εάν οι αποδοχές των υπαλλήλων του Δημοσίου** παραμένουν και μετά την νέα σοβαρή μείωση, επαρκείς για την αντιμετώπιση του κόστους αξιοπρεπούς διαβιώσεώς τους **και ανάλογες της αποστολής τους ως οργάνων που εκφράζουν την βούληση του κράτους**, όπως επίσης και το σωρευτικό αποτέλεσμα και η έκταση των ήδη ληφθέντων δημοσιονομικών μέτρων σε βάρος της συγκεκριμένης κατηγορίας θιγομένων.

Επί τη βάση της μετατόπισης αυτής σε σχέση με το μέτρο αξιολογήσεως του επιπέδου αξιοπρεπούς διαβιώσεως των δημοσίων υπαλλήλων, γίνεται επίκληση των στοιχείων της ΕΛΣΤΑΤ που ήταν διαθέσιμα κατά το χρόνο ψηφίσεως του ν.4093/2012, σύμφωνα με τα οποία το όριο κινδύνου φτώχειας ανά άτομο μετά της κοινωνικές μεταβιβάσεις (ΕΚΑΣ και λοιπά κοινωνικά επιδόματα) είχε διαμορφωθεί στα 6.591 ευρώ, τη στιγμή που το μέσο ετήσιο ισοδύναμο ατομικό εισόδημα ανήρχετο στα 12.637,08 ευρώ. Παράλληλα, στην απόφαση αναφέρονται οι βασικοί μισθοί που θεσπίστηκαν με τον ν.4024/2011 για τους δημοσίου υπαλλήλους (για κατηγορία ΥΕ με βαθμό ΣΤ στα 780 ευρώ, ΔΕ με βαθμό ΣΤ στα 858 ευρώ, ΤΕ με βαθμό ΣΤ στα 1037 ευρώ, ΠΕ με βαθμό ΣΤ στα 1092 ευρώ), ενώ με τον ν. 4093/2012 ο κατώτατος βασικός μισθός διαμορφώθηκε στα 586,08 ευρώ και το κατώτατο ημερομίσθιο στα 26,18 ευρώ. **Κατά**

συνέπεια, και επί τη βάσει των στοιχείων αυτών, σύμφωνα με την πλειοψηφήσασα κρίση του Δικαστηρίου, ακόμη και μετά την κατάργηση των επίμαχων επιδομάτων, οι αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων εξασφάλιζαν αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, τόσο σε σχέση με όσους διαβιούσαν στα όρια της φτώχειας, όσο και με όσους απασχολούνταν στον ιδιωτικό τομέα με τον κατώτατο βασικό μισθό και ημερομίσθιο.

4. Στο ζήτημα των εναλλακτικών λύσεων που δεν εξετάστηκαν από τον κοινό νομοθέτη κατά την ψήφιση του ν.4093/2012 σε σχέση με την επίμαχη ρύθμιση που κατήργησε τα επιδόματα εορτών και αδειάς, είχε θεμελιωθεί μέρος του σκεπτικού των παραπεμπτικών αποφάσεων. Σύμφωνα με αυτές απουσίαζε συγκεκριμένα μία τεκμηριωμένη αξιολόγηση του κοινού νομοθέτη για την σύγκριση των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων της κάθε μίας επιλογής για τον επιδιωκόμενο σκοπό της δημοσιονομικής προσαρμογής, λαμβανομένης υπόψη και της χρονίζουσας αδυναμίας προωθήσεως διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και εισπράξεως των ληξιπρόθεσμων φορολογικών οφειλών. Στις αποφάσεις της Ολομελείας κρίθηκε ότι από μόνη της η ύπαρξη εναλλακτικών λύσεων για τον νομοθέτη δεν καθιστά μη αιτιολογημένη την επίδικη ρύθμιση του ν.4093/2012, ούτε άλλωστε υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο η συγκεκριμένη επιλογή, εάν δηλαδή ο νομοθέτης επέλεξε τον καλύτερο τρόπο χειρισμού του προβλήματος ή εάν έπρεπε να είχε ασκήσει διαφορετικά την εξουσία του (έτσι και η γνώμη της μειοψηφίας στις παραπεμπτικές αποφάσεις του Τμήματος).

5. Τέλος να σημειωθεί ότι οι αποφάσεις της Ολομελείας εξέτασαν και το ζήτημα της αντιθέσεως της επίδικης ρυθμίσεως στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, κρίνοντας ότι δεν παραβιάζεται το δικαίωμα που κατοχυρώνει το συγκεκριμένο άρθρο. Η παραπεμπτική απόφαση είχε περιοριστεί στην εξέταση του ζητήματος αντιθέσεως της διατάξεως της περ.1 της υποπ.Γ1 της παρ.Γ του άρθρου μόνου ν.4093/2012 προς την αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη και της αναλογικότητας (άρθρα 4 παρ.1 και 5, 25 παρ.1 Συντ.).

II. Η δέσμευση των διοικητικών δικαστηρίων από τις εκδοθείσες αποφάσεις της Ολομελείας του ΣτΕ.

1. Οι εκδοθείσες αποφάσεις της Ολομελείας του ΣτΕ τυπικά δεσμεύουν τους διαδίκους των δικών επί των οποίων εξεδόθησαν. Τυπικό δεδικασμένο παράγεται και δεσμεύει μόνον τα διάδικα μέρη των οικείων υποθέσεων, και τα δικαστήρια (διοικητικά πρωτοδικεία), τα οποία υπέβαλαν τα αντίστοιχα προδικαστικά ερωτήματα προς το ΣτΕ, ώστε να αχθεί η υπόθεση ενώπιόν του (βλ. άρθρο 1 παρ.3 εδ. β' ν.3900/2010 και 50 παρ.5 π.δ. 18/1989).

2. Είναι ασφαλώς σαφές ότι, τα μέλλοντα να επιληφθούν -επί αντίστοιχων αγωγών **μονίμων (υπηρετούντων δηλαδή με έννομη σχέση δημοσίου δικαίου)** δημοσίων υπαλλήλων- διοικητικά δικαστήρια θα συμπορευθούν με τα δικαστικώς κριθέντα από την Ολομέλεια του ΣΤΕ, με υποχρεωτική (για όσες δίκες είχαν ανασταλεί ήδη λόγω της εκκρεμοδικίας ενώπιον του ΣΤΕ-βλ. άρθρο 1 παρ.3 εδ.α΄ ν.3900/2010) ή σφόδρα πιθανή την εισαγωγή όλων αυτών των εκκρεμών υποθέσεων στα δικαστικά συμβούλια του άρθρου 126Α ΚΔΔικ. **Τούτο δε προκειμένου οι εκκρεμείς αγωγές να μην εξετασθούν καν σε ακροατήριο, αλλά να απορριφθούν ως προδήλως αβάσιμες από δικαστικούς σχηματισμούς συμβουλίων, για λόγους ταχύτητας και οικονομίας των αντίστοιχων δικών.**

3. Να σημειωθεί εν τούτοις, ότι τυπικά-δικονομικά τα διοικητικά δικαστήρια έχουν εξουσία να απόσχουν από τα δικαστικώς κριθέντα από την Ολομέλεια του ΣΤΕ (πρβλ. και άρθρο 1 παρ.3 εδ.γ΄ ν.3900/2010). Ως εκ τούτου, το εκάστοτε διοικητικό δικαστήριο, όταν σε μελλοντικό χρόνο επιληφθεί αντίστοιχης αγωγής, δεν εμποδίζεται δικονομικώς να κρίνει διαφορετικά από το ΣΤΕ. Είναι ασφαλώς εξίσου σαφές ότι, η σχετικώς εκδοθησόμενη απόφασή του θα είναι εκκλητή, υποκείμενη στα προβλεπόμενα ένδικα μέσα χωρίς μάλιστα να αποκλείεται με τον τρόπο αυτό να επανέλθει μετ' αναίρεση κάποια σχετική υπόθεση και στο ΣΤΕ, εφόσον τούτο ήθελε κρίνει παραδεκτή μία τέτοια αίτηση αναιρέσεως (ενόψει των δικονομικών προϋποθέσεων του άρθρου 53 πδ. 18/1989).

III. Η δέσμευση των πολιτικών δικαστηρίων από τις εκδοθείσες αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣΤΕ.

1. Οι εκδοθείσες αποφάσεις της Ολομελείας του ΣΤΕ **δεν δεσμεύουν τα πολιτικά δικαστήρια**, στα οποία εκκρεμεί η εκδίκαση αγωγών υπαλλήλων του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ του δημοσίου τομέα, που υπηρετούν με σχέση ιδιωτικού δικαίου (ορισμένου ή αορίστου χρόνου). **Τα πολιτικά δικαστήρια έχουν ευχέρεια να συνεκτιμήσουν στο πλαίσιο εκδικάσεως εκκρεμών αγωγών τις εκδοθείσες αποφάσεις της Ολομελείας, αλλά δεν δεσμεύονται από τούτες και μπορούν να κρίνουν διαφορετικά (χωρίς δηλαδή τούτο να τις καθιστά εκκλητές ή αναιρέσιμες, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των διοικητικών δικαστηρίων).**

2. Στον κλάδο της πολιτικής δικαιοσύνης, ανώτατο δικαστήριο είναι ο Άρειος Πάγος, ο οποίος όταν φθάσει να εκδικάσει σχετική αίτηση αναιρέσεως (στρεφόμενης είτε κατά αποφάσεως ειρηνοδικείου, είτε κατά αποφάσεως μονομελούς πρωτοδικείου και υπό τους περιορισμούς του άρθρου 560 ΚΠολΔ), μπορεί ασφαλώς να αποφανθεί διαφορετικά από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

3. Στην περίπτωση αυτή, το ζήτημα θα αχθεί ενώπιον του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου (κατ' άρθρο 48 Ν.345/1976), προκειμένου τούτο να επιλύσει την αμφισβήτηση περί της συνταγματικότητας της επίμαχης διατάξεως του ν.4093/2012, η οποία ήθελε τυχόν ανακύψει από αντίθετες αποφάσεις των δύο ανωτάτων δικαστηρίων, ήτοι του ΣΤΕ και του Αρείου Πάγου.

Ως εκ του ενδεχομένου αυτού, προκρίνεται σε κάθε περίπτωση η διατήρηση της εκκρεμοδικίας εκ μέρους των εναγόντων, τόσο ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων (στα οποία ούτως ή άλλως δεν έχει εισέτι αποφανθεί ο Άρειος Πάγος), όσο και ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, δοθέντος ότι, μόνον μια απόφαση του ΑΕΔ θα τάμει οριστικά και έναντι πάντων (βλ. άρθρο 54 ν.345/1976) το ζήτημα της συνταγματικότητας της επίμαχης διατάξεως του ν.4093/2012.

4. Η διατήρηση της εκκρεμοδικίας σε αμφότερες τις δικαιοδοσίες, προκρίνεται εν τούτοις και για έναν πρόσθετο λόγο. Εφόσον οιοσδήποτε ενάγων υπάλληλος (υπηρετών είτε με έννομη σχέση δημοσίου δικαίου, είτε ιδιωτικού δικαίου) επιθυμεί να ασκήσει προσφυγή στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ζητώντας αποζημίωση (και όχι ασφαλώς την καταβολή των επιδομάτων εορτών και αδείας) για την προσβολή του δικαιώματός του σε προστασία της περιουσίας του, ο πυρήνας του οποίου εθίγη από την κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας με τον ν. 4093/2012, είναι υποχρεωμένος να έχει εξαντλήσει προηγουμένως τα εσωτερικά ένδικα μέσα που προβλέπει η ελληνική έννομη τάξη. Ως εκ τούτου, εφόσον κάποιος επιθυμεί να υποβάλει για τον λόγο αυτό προσφυγή στο ΕΔΔΑ κατά του Ελληνικού Δημοσίου, ήτοι για παραβίαση του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, θα πρέπει προηγουμένως να έχει εξαντλήσει τα εσωτερικά ένδικα μέσα.

IV. Περαιτέρω, με αφορμή τις ως άνω αποφάσεις της Ολομελείας του ΣΤΕ και σε συνέχεια σχετικών ερωτημάτων που μου ετέθησαν υπόψη από την Εκτελεστική Επιτροπή της ΑΔΕΔΥ, παρατηρούνται τα ακόλουθα:

1. Καθίσταται σαφές ότι, στην περίπτωση που έχουν εισπραχθεί χρήματα από υπαλλήλους υπηρετούντες με σχέση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου ή αορίστου χρόνου, σε εκτέλεση αποφάσεων ειρηνοδικείων ή μονομελών πρωτοδικείων, **δεν ανακύπτει κανένα ζήτημα επιστροφής τους συνεπεία των εκδοθεισών αποφάσεων της Ολομελείας του ΣΤΕ.** Διάφορο παραμένει το ζήτημα, εάν στις αντίστοιχες υποθέσεις έχει ασκηθεί αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Αρείου Πάγου από τον αντίδικο-Δημόσιο, ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ/ΝΠΙΔ. Εφόσον, εν τούτοις, η είσπραξη των χρημάτων έλαβε χώρα σε εκτέλεση δικαστικής αποφάσεως και το αντίδικο Δημόσιο, ΟΤΑ ή ΝΠΠΔ ή ΝΠΙΔ παραιτήθηκε των ενδίκων μέσων, δεν μπορεί πλέον δικονομικά η εν λόγω απόφαση

να ανατραπεί. Συνακόλουθα, ουδεμία επιρροή ασκούν στις περιπτώσεις αυτές οι εκδοθείσες αποφάσεις της Ολομελείας του ΣΤΕ.

2. Όσοι υπάλληλοι, υπηρετούντες με σχέση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου ή αορίστου χρόνου έχουν πετύχει την έκδοση πρωτόδικων δικαστικών αποφάσεων από τα κατά τόπον αρμόδια Ειρηνοδικεία την παρούσα χρονική στιγμή, δεν μπορούν να εισπράξουν χρήματα όσο εκκρεμεί η προθεσμία ασκήσεως εφέσεως ή εφόσον έχει ασκηθεί έφεση (πρβλ. άρθρο 519 ΚΠολΔ, με την επιφύλαξη να έχει κηρυχθεί η πρωτόδικη απόφαση προσωρινώς εκτελεστή). Λόγω του ανασταλτικού αποτελέσματος τόσο της προθεσμίας ασκήσεως εφέσεως, όσο και της ασκηθείσας εφέσεως (εφόσον έχει ήδη κατατεθεί) δεν μπορούν τα εν λόγω πρόσωπα δικονομικώς να εισπράξουν χρήματα. **Εάν δεν γίνουν εφέσεις από το αντίδικο (Δημόσιο, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ), τότε ισχύουν mutatis mutandis τα όσα αναφέρονται ανωτέρω υπό στοιχείο 1), ήτοι οι αποφάσεις αυτές δεν μπορούν δικονομικώς να ανατραπούν και τα εισπραχθησόμενα χρήματα δεν μπορούν να αναζητηθούν πλέον.** Εάν ασκηθούν εφέσεις από το αντίδικο, οι ενάγοντες υπάλληλοι δεν μπορούν να εισπράξουν χρήματα μέχρι να εκδοθούν οι οικείες αποφάσεις από τα δευτεροβάθμια δικαστήρια.

Αθήνα, 25.7.2019

Η γνωμοδοτούσα δικηγόρος


ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ ΜΑΡΓΑΡΙΤΑ
ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ - M.Juris Oxford
ΗΡΩΔΩΤΟΥ 17/ΑΘΗΝΑ Τ.Κ. 106 74
ΑΦΜ: 140353663 ΔΟΥ: Δ' ΑΘΗΝΩΝ
Α.Μ. ΔΣΑ: 69498
ΤΗΛ/ΝΑ: 210 7228055 - 6973 006163
e-mail: m.panagopoulou@mplawoffice.gr