

Ν.Σ.(μ)

Αριθμός 10/2014

**Πρακτικό συνεδριάσεως του Τριμελούς Συμβουλίου
του Συμβουλίου της Επικρατείας
(άρθρ. 2 του Ν. 3068/2002)**

Συνεδρίασε σε συμβούλιο στις 5 Σεπτεμβρίου 2014, με την εξής σύνθεση: Σωτ. Ρίζος, Πρόεδρος, Δ. Αλεξανδρής, Ε. Αντωνόπουλος, Σύμβουλοι. Ως Γραμματέας έλαβε μέρος η Μ. Παπασαράντη.

Για να εξετάσει την από 7 Αυγούστου 2014 αίτηση της δευτεροβάθμιας συνδικαλιστικής οργάνωσης με την επωνυμία «Πανελλήνια Ομοσπονδία Αστυνομικών Υπαλλήλων - Π.Ο.ΑΣ.Υ.», που εδρεύει στην Αθήνα (Μεσογείων 96), με την οποία ζητείται η συμμόρφωση της Διοικήσεως (του Υπουργείου Οικονομικών) προς την υπ' αριθμ. 2194/2014 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Το Συμβούλιο αφού άκουσε τον εισηγητή, Σύμβουλο Ε. Αντωνόπουλο, δέχθηκε τα εξής :

1. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση, η οποία εισάγεται νομίμως προς συζήτηση ενώπιον του παρόντος Συμβουλίου, σύμφωνα με τα άρθρα 2 παρ. 1 του ν. 3068/2002 (Α' 274) και 2 παρ. 2 του π.δ/τος 61/2004 (Α' 54), η αιτούσα δευτεροβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση παραπονεείται για τη μη συμμόρφωση της διοικήσεως και, συγκεκριμένα, του Υπουργείου Οικονομικών προς την 2194/2014 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Με την τελευταία αυτή απόφαση ακυρώθηκε, κατ' αποδοχήν αιτήσεως της ήδη αιτούσης, η οικ. 2/83408/0022/14.11.2012 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών (Β' 3017/14.11.2012), καθ' ο μέρος καθορίσθηκε ο χρόνος και ο τρόπος επιστροφής των ποσών που προέκυψαν από την αναδρομική μείωση των αποδοχών των αστυνομικών υπαλλήλων της Ελληνικής Αστυνομίας, συνεπεία της οποίας αυτοί υποχρεώθηκαν να επιστρέψουν, ως αχρεωστήτως καταβληθείσες, αποδοχές που είχαν ήδη εισπράξει.

2. Επειδή, το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων ορίζει ότι «Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παραβίαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της Διοίκησης.». Περαιτέρω, στο άρθρο 3 παρ. 1 του εκδοθέντος εις εκτέλεση της ανωτέρω συνταγματικής διατάξεως ν. 3068/2002 (Α' 274) ορίζεται ότι «1. Το αρμόδιο τριμελές συμβούλιο, εάν μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου διαπιστώσει καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης ή πλημμελή συμμόρφωση προς τα κριθέντα με δικαστική απόφαση, καλεί την αρχή που υποχρεούται σε συμμόρφωση να εκθέσει μέσα σε ένα μήνα τις απόψεις της και να υποβάλει τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή της. Ακολούθως, αν μετά τη σχετική έρευνα, διαγνώσει ότι η καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης ή η πλημμελής συμμόρφωση προς τη δικαστική απόφαση είναι αδικαιολόγητη, καλεί την υπόχρεη προς συμμόρφωση αρχή να συμμορφωθεί προς την απόφαση μέσα σε εύλογη προθεσμία που το ίδιο ορίζει και η οποία δεν μπορεί να υπερβεί το τρίμηνο. Η προθεσμία αυτή, αν κατά την κρίση του συμβουλίου συντρέχει σπουδαίος λόγος, μπορεί να παραταθεί μία μόνο φορά... 2. ...».

3. Επειδή, από το συνδυασμό των άρθρων 95 παρ. 5 του Συντάγματος και 3 παρ. 1 του ν. 3068/2002, συνάγεται ότι η διοίκηση, συμμορφούμενη προς ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, υποχρεούται όχι μόνον να θεωρήσει ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στο νομικό κόσμο την νομοθετική πράξη που κρίθηκε αντίθετη προς συνταγματικές διατάξεις ή τη διοικητική πράξη που ακυρώθηκε, αλλά και να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής καταστάσεως που προέκυψε αμέσως ή εμμέσως από τις πράξεις αυτές, ανακαλώντας ή τροποποιώντας τις σχετικές στο μεταξύ εκδοθείσες πράξεις ή εκδίδοντας άλλες με αναδρομική ισχύ, για να αποκαταστήσει τα πράγματα στη θέση στην οποία θα βρίσκονταν, αν από την αρχή δεν είχε

ισχύσει η κριθείσα αντίθετη προς το Σύνταγμα νομοθετική πράξη ή η ακυρωθείσα διοικητική πράξη. Το ειδικότερο, εξ άλλου, περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων της διοικήσεως προσδιορίζονται από το αντικείμενο της ακυρώσεως, το οποίο, μεταξύ άλλων, καθορίζεται από το είδος και τη φύση της ακυρωθείσης πράξεως, καθώς και από τα επιτασσόμενα από την ακυρωτική απόφαση. Από τις ίδιες διατάξεις συνάγεται, περαιτέρω, ότι η συμμόρφωση της διοικήσεως προς τις ακυρωτικές αποφάσεις πρέπει, να είναι πλήρης και, κατά το δυνατόν, άμεση, υπό την έννοια ότι μετά την δημοσίευση της αποφάσεως η αρμόδια αρχή οφείλει να προβαίνει σε κάθε ενέργεια που είναι απαραίτητη για την υλοποίηση του ακυρωτικού αποτελέσματος και δεν δύναται να αδρανή επικαλούμενη λόγους οι οποίοι δεν εδράζονται σε συνταγματικές διατάξεις, διότι άλλως αναιρείται ο σκοπός της θεσπίσεως της διατάξεως του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος (βλ. Σ.τ.Ε. 1995, 1518/2014, 2559/2011, 677/2010, 2557/2006, 3191/2005 και 21/2008, 43/2010 αποφάσεις του Συμβουλίου άρθρου 2 ν. 3068/2002).

4. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση κατόπιν ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως εκ μέρους της ήδη αιτούσης δευτεροβάθμιας συνδικαλιστικής οργανώσεως των ενώσεων του αστυνομικού προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας εξεδόθη η προαναφερόμενη απόφαση 2194/2014 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Κατά τις ειδικότερες κρίσεις της ακυρωτικής αυτής αποφάσεως, οι διατάξεις των περιπτώσεων 31 - 33 της υποπαραγράφου Γ1 της παραγράφου Γ του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, με τις οποίες μειώθηκαν οι αποδοχές των στελεχών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας και, μάλιστα, αναδρομικώς από 1.8.2012, καθώς και της απολύτως συναφούς προς αυτές διατάξεως της περιπτώσεως 37 της αυτής υποπαραγράφου, κατ' επίκληση της οποίας εκδόθηκε η προσβληθείσα με την αίτηση υπουργική απόφαση, αντίκεινται τόσο προς τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 5 και 25 παρ. 4 του Συντάγματος, όσο και προς την αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχειρίσεως των στρατιωτικών και των υπηρετούντων στα σώματα ασφαλείας, η οποία απορρέει εμμέσως από τις συνταγματικές

διατάξεις των άρθρων 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3.

5. Επειδή, από την ακυρωτική αυτή απόφαση προς την οποία ζητείται να συμμορφωθεί η διοίκηση απορρέει εν πρώτοις η υποχρέωση καταβολής των αποδοχών που τα μέλη της αιτούσης συνδικαλιστικής οργανώσεως (αξιωματικοί της Ελληνικής Αστυνομίας) υποχρεώθηκαν να επιστρέψουν, ως αχρεωστήτως καταβληθείσες, συνεπεία της εφαρμογής των διατάξεων του ν. 4093/2012, με τις οποίες, μειώθηκαν αναδρομικώς οι αποδοχές των στελεχών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας. Πέραν της υποχρέωσης αυτής, η οποία αποτελεί άμεση συνέπεια του ακυρωτικού αποτελέσματος, ευθεία, δηλαδή, συνέπεια της ακυρώσεως κανονιστικής πράξεως, το περιεχόμενο της οποίας εξαντλείται στο παρελθόν, η κήρυξη της διαγνωσθείσης αντισυνταγματικότητας των διατάξεων του ν. 4093/2012 δημιουργεί στη διοίκηση την πρόσθετη υποχρέωση να μεριμνήσει για τον τρόπο επιστροφής των χρηματικών ποσών που αντιστοιχούν στη διαφορά μεταξύ των αποδοχών που οι στρατιωτικοί ελάμβαναν προ της εφαρμογής του ν. 4093/2012 και των αποδοχών που πράγματι τους κατεβλήθησαν μετά τις περικοπές που υπέστησαν κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του ανωτέρω νόμου. Η υποχρέωση αυτή καταλαμβάνει, κατ' αρχήν, το χρονικό διάστημα που διέρρευσε μεταξύ της ενάρξεως ισχύος του ν. 4093/2012 και της δημοσίευσής της αποφάσεως της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η, κατά τα ανωτέρω, υποχρέωση αποτελεί αυτόθροη συνέπεια της αντισυνταγματικότητας των διατάξεων του ν. 4093/2012, η οποία, έχει ως συνέπεια την αναβίωση των ειδικών μισθολογικών ρυθμίσεων για τους στρατιωτικούς και τους υπηρετούντες στα σώματα ασφαλείας, όπως αυτές ίσχυαν προ της τροποποίησής τους με τις αντισυνταγματικές διατάξεις του ν. 4093/2012 (βλ. άρθρα 50 και 51 του ν. 3205/2003, Α' 297). Για την ταυτότητα του νομικού λόγου, η διοίκηση, μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής αποφάσεως, έχει την υποχρέωση να θεωρήσει ως ισχύουσες τις προ του ν. 4093/2012 μισθολογικές διατάξεις και να καταβάλει στους στρατιωτικούς και τους υπηρετούντες στα σώματα ασφαλείας για τον εφεξής χρόνο τις αποδοχές που δικαιούνται βάσει των

τελευταίων αυτών διατάξεων. Οίκοθεν νοείται ότι ο νομοθέτης και, κατ' εξουσιοδότηση αυτού, η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση διατηρούν την ευχέρεια να προβούν στην κατάρτιση νέου μισθολογίου για τα στελέχη των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας επί τη βάσει των κριτηρίων που τέθηκαν με τις αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στην περίπτωση, πάντως, αυτή, κατά τη διαμόρφωση του νέου μισθολογίου, οι αποδοχές των στρατιωτικών και των υπαλλήλων των Σωμάτων Ασφαλείας δεν μπορούν να καθορισθούν σε επίπεδα αντίστοιχα και, κατά μείζονα λόγο, κατώτερα εκείνων που είχαν διαμορφωθεί κατ' εφαρμογήν του ν. 4093/2012, καθόσον μία τέτοια ενέργεια θα ισοδυναμούσε με παραβίαση του δεδicasμένου που απορρέει από την ακυρωτική απόφαση και θα συνιστούσε, κατ' επέκταση, περίπτωση μη συμμορφώσεως της διοικήσεως προς την απόφαση αυτή, με την οποία, όπως έχει ήδη εκτεθεί, κρίθηκε ότι οι επιβληθείσες δυνάμει του νόμου αυτού μειώσεις υπερέβησαν, λόγω της σωρευτικής επιβαρύνσεως των ως άνω υπαλλήλων, τα όρια που θέτει η κατ' άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος υποχρέωση των πολιτών για εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης.

6. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου της υποθέσεως, η ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία δημοσιεύθηκε την 13η Ιουνίου του τρέχοντος έτους, διαβιβάσθηκε στις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών από το Γραφείο Νομικού Συμβούλου του Υπουργείου την 8η Αυγούστου του ίδιου έτους. Λόγω, εξάλλου, της αδράνειας που, κατά τους ισχυρισμούς της, επέδειξαν οι αρμόδιες υπηρεσίες, η αιτούσα απέστειλε στον Υπουργό Οικονομικών την από 19.6.2014 εξώδικη δήλωση (βλ. την 7961ε/20.6.2014 έκθεση επιδόσεως του δικαστικού επιμελητή Δημ. Παπαδάκου), με την οποία ζητούσε την άμεση υλοποίηση της δικαστικής αποφάσεως, αίτημα που επανέλαβε με πλείονες δημόσιες ανακοινώσεις της. Με το υπ' αριθμ. 3595/2-9-2014 έγγραφο της αρμοδίας Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών, το οποίο περιέχει τις απόψεις της διοικήσεως για την παρούσα υπόθεση, διατυπώνεται η πρόθεση των

αρμοδίων υπηρεσιών να προβούν στην εφαρμογή της αποφάσεως κατόπιν, ωστόσο, συνεκτιμήσεως των υποχρεώσεων που απορρέουν από το πρόγραμμα οικονομικής πολιτικής, τις εξ αυτού απορρέουσες δεσμεύσεις και τις δημοσιονομικές δυνατότητες της χώρας. Στο ίδιο έγγραφο αναφέρεται, επίσης, ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες έχουν «εκκινήσει τη διαδικασία αποτίμησης του δημοσιονομικού κόστους και της συνακόλουθης επιβάρυνσης του κρατικού προϋπολογισμού τόσο για το τρέχον έτος όσο και για τα επόμενα έτη», δεδομένου ότι η εν λόγω δαπάνη δεν είχε προβλεφθεί κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού του 2014, ούτε, άλλωστε, είχε περιληφθεί στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής για τα έτη 2015 – 2018, το οποίο εγκρίθηκε με τον προγενέστερο της δημοσίευσής της ακυρωτικής αποφάσεως ν. 4263/2014. Κατά την εκτίμηση της διοικήσεως, για την αποτίμηση των δημοσιονομικών συνεπειών, λόγω του μεγάλου αριθμού των προσώπων στα οποία αφορά η απόφαση, πρέπει να παρασχεθεί επαρκής χρόνος, μόνον δε μετά την οριστικοποίηση της διαδικασίας αυτής, θα πρέπει «το εν λόγω ζήτημα να συμπεριληφθεί μεταξύ των θεμάτων που θα τεθούν σε διαβούλευση κατά τη διάρκεια των συνεχών διαπραγματεύσεων, μεταξύ της Ελληνικής Κυβέρνησης και της Τρόικας, οι οποίες θα αρχίσουν στις 2/9/2014 και, ειδικότερα, κατά το τέλος του δευτέρου 15νθημέρου του Σεπτεμβρίου 2014, προκειμένου να διασφαλισθεί η σύμφωνη γνώμη των εταίρων για την κάλυψη του πιθανολογούμενου σοβαρού δημοσιονομικού κόστους που θα επέλθει στο πλαίσιο του ΜΠΔΣ 2015-2018 και την εγγραφή της δαπάνης στις πιστώσεις του Π/Υ2015».

7. Επειδή, εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι η διοίκηση, παρά την παρέλευση χρονικού διαστήματος μείζονος του διμήνου από την δημοσίευση της αποφάσεως (13-6-2014), σε ουδεμία ενέργεια προς υλοποίησή της προέβη. Και ναι μεν, λόγω των εγγενών δυσχερειών που συνδέονται με την εφαρμογή της αποφάσεως αυτής, εκούσης σημαντικές δημοσιονομικής φύσεως συνέπειες, οι οποίες πράγματι πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο επισταμένης μελέτης εκ μέρους των αρμοδίων υπηρεσιών, δεν θα μπορούσε να απαιτηθεί από τη διοίκηση η άμεση λήψη

όλων των αναγκαίων για την υλοποίηση της αποφάσεως μέτρων εντός του, κατά τα ανωτέρω, χρονικού διαστήματος. Πλην, όμως, η διοίκηση θα έπρεπε να έχει ήδη εκκινήσει τη διαδικασία αυτή και να έχει, τουλάχιστον, καταλήξει σε συγκεκριμένες εκτιμήσεις ως προς τις δημοσιονομικές συνέπειες της αποφάσεως και τον τρόπο αντιμετώπισέως τους, να έχει δε δρομολογήσει τη διαδικασία επιστροφής των αποδοχών που οι υπάλληλοι της Ελληνικής Αστυνομίας υποχρεώθηκαν να επιστρέψουν λόγω της αναδρομικής εφαρμογής του ν. 4093/2012 και εν συνεχεία την αποκατάσταση του μισθολογίου τους. Δεν συνιστά, αντιθέτως, συμμόρφωση της διοικήσεως η αόριστη αναφορά περί αποτιμήσεως του εν γένει δημοσιονομικού κόστους που συνεπάγεται η εφαρμογή της, ούτε, άλλωστε, η εκδήλωση της σαφούς προθέσεώς της για εφαρμογή της επίμαχης δικαστικής αποφάσεως και η αδιάστικτη αναγνώριση της αντίστοιχης υποχρεώσεώς της. Εξ άλλου τα αναφερόμενα στις απόψεις της Διοικήσεως, με τα οποία επιχειρείται σύνδεση του ζητήματος της συμμορφώσεως προς τις προβλέψεις διαφόρων νομοθετημάτων (π.χ. ν. 4263/2014) ή τη διαπραγμάτευση του ίδιου ζητήματος με την λεγόμενη Τρόικα, δεν συνιστούν νόμιμα εμπόδια για την αιτούμενη συμμόρφωση ούτε δικαιολογούν προσωρινή αποχή από αυτήν, ως μη βασιζόμενα σε κάποια συνταγματική διάταξη ή αρχή.

8. Επειδή, με τα δεδομένα αυτά, κατά την κρίση του Συμβουλίου συντρέχει περίπτωση μη συμμορφώσεως της Διοικήσεως (του Υπουργείου Οικονομικών) προς την 2194/2014 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, για το λόγο δε αυτό, πρέπει να κληθεί η διοίκηση, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 3 παρ. 1 του ν. 3068/2002 και 3 παρ. 2 του π.δ/τος 61/2004, να συμμορφωθεί προς την απόφαση αυτή εντός διμήνου από την κοινοποίηση του οικείου πρακτικού. Οίκοθεν νοείται ότι το Συμβούλιο, μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής και προ της διατυπώσεως περαιτέρω κρίσεως, επιφυλάσσεται να καλέσει προς ακρόαση τόσο εκπροσώπους της υποχρέου προς συμμόρφωση διοικητικής αρχής, όσο και του πληρεξουσίου δικηγόρου της αιτούσης κατ' εφαρμογή της διατάξεως του άρθρου 2 παρ. 3 του π.δ/τος 61/2004 (Α'

54).

Για τους λόγους αυτούς

Διαπιστώνει την μη συμμόρφωση του Δημοσίου προς την 2194/2014 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Καλεί το Υπουργείο Οικονομικών να συμμορφωθεί προς την εν λόγω απόφαση εντός δύο μηνών από την κοινοποίηση σε αυτό του παρόντος πρακτικού.

Ορίζει νέα ημερομηνία συζητήσεως της υποθέσεως ενώπιον του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμορφώσεως την 28^η Νοεμβρίου 2014.

Το παρόν πρακτικό εκδόθηκε στις 11 Σεπτεμβρίου 2014.

Ο Πρόεδρος

Η Γραμματέας

Σωτ. Αλ. Ρίζος

Μ. Παπασαράντη