

Μ.Γ. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ & ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ
ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟ ΓΡΑΦΕΙΟ
ΗΡΟΔΟΤΟΥ 17, ΚΟΛΩΝΑΚΙ
Τ.Κ. 10674
Τηλ: 210-7228055
e-mail: m.panagopoulou@mplawoffice.gr
www.mplawoffice.gr

ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΕΤΑΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ
ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑΣ ΕΠΑΝΕΓΕΡΣΗΣ ΑΓΩΓΩΝ ΔΙΕΚΔΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΔΟΜΑΤΩΝ
ΕΟΡΤΩΝ ΚΑΙ ΑΔΕΙΑΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ

1. Με την ΟΛΣΤΕ 1316/2019 κρίθηκε συνταγματική η κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας στο Δημόσιο, που επιβλήθηκε με την παρ.Γ υποπ.Γ1 περ.1 ν.4093/2012.

Η πλειοψηφία της απόφασης της Ολομέλειας του ΣτΕ σε πλείστα σημεία της συνδέει την κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας με την ανάγκη **«άμεσης απόδοσης και αποτελεσματικότητας των επιβαλλόμενων μέτρων για τον περιορισμό του δημόσιου ελλείμματος»** και ότι αποτελεί **«άμεσο μέτρο για την αντιμετώπιση της, κατά την εκτίμησή του, συνεχιζόμενης οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης»**.

Υπάρχουν εν τούτοις και σημεία στα οποία το μέτρο κρίνεται ότι αποσκοπεί τόσο στην κάλυψη των άμεσων οικονομικών αναγκών της Χώρας και την αντιμετώπιση των ιδιαίτερα αυξημένων ελλειμμάτων, **«όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής κατάστασής της** (βλ. σχετικές αναφορές στο εγκριθέν με το ν. [4046/2012](#) Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής καθώς και στην αιτιολογική έκθεση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016), δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών, που συνιστούν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, δυνάμενους να δικαιολογήσουν, κατ' αρχήν, τη λήψη μέτρων περιστολής μισθολογικών δαπανών του Δημοσίου (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 3372, 3373/2015, 3404-3406/2014, 3177/2014, 1286/2012, σκ. 16, 668/2012, σκ. 35), δεδομένου ότι συνδέεται με την εκπλήρωση υποχρεώσεων που απορρέουν από τη συμμετοχή της Ελληνικής Δημοκρατίας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση».

Στην ίδια «μακροπρόθεσμη κατεύθυνση», δηλαδή στο ότι το επίδικο μέτρο δεν συνδέεται μόνον με την άμεση εξοικονόμηση δαπανών για την αντιμετώπιση

του ελλείμματος, αλλά και με τον μακροπρόθεσμο στόχο της αποτελεσματικής και βιώσιμης δημοσιονομικής πορείας της Χώρας, ενόψει της συμμετοχής της στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, κινείται η σκέψη της πλειοψηφίας της ΟΛΣΤΕ 1316/2019 σύμφωνα με την οποία «Σε εκπλήρωση των υποχρεώσεων αυτών θεσπίστηκε το προαναφερόμενο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής, για τα έτη 2013-2016, βάσει της από Ιουλίου 2012 μελέτης του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών με τίτλο «Επισκόπηση δαπανών Γενικής Κυβέρνησης 2013-2016». Στο πλαίσιο της μελέτης αυτής, εντοπίστηκαν δαπάνες, η περικοπή των οποίων συμβάλλει σε **«αποτελεσματικό και βιώσιμο περιορισμό των ελλειμμάτων»**. Ειδικά σε σχέση με τη μισθολογική δαπάνη, στη μελέτη διαπιστώθηκε ότι παραμένει σε υψηλά επίπεδα παρά τις παρεμβάσεις που έγιναν από το έτος 2010. Στην ίδια, άλλωστε, διαπίστωση της υψηλής μισθολογικής δαπάνης, ειδικά σε σύγκριση με τα άλλα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, προέβησαν και οι αρμόδιες υπηρεσίες της Ε.Ε. Εξάλλου, τα επιδόματα εορτών και αδείας δεν συνιστούν απόλυτα προνόμια και ο περιορισμός των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων με την κατάργησή τους δικαιολογείται για λόγους γενικού συμφέροντος, που αποσκοπεί στη **διασφάλιση της δημοσιονομικής εξυγίανσης και στη μείωση των δημοσίων δαπανών της Χώρας και, κατά συνέπεια, το μέτρο αυτό ανταποκρίνεται επίσης στους σκοπούς που επιδιώκει η Ευρωπαϊκή Ένωση, δηλαδή στη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών μελών που έχουν ως νόμισμα το ευρώ και στην εξασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ** (πρβλ. ανωτέρω απόφαση Γενικού Δικαστηρίου ΕΕ Τ-531/14, σκ. 89, 90).»

2. Στην ΟΛΣΤΕ 1316/2019 διατυπώθηκε ισχυρή μειοψηφία (με δεδομένο άλλωστε ότι η παραπεμπτική με αρ.2635/2018 απόφαση του Στ' Τμήματος είχε κρίνει αντισυνταγματική την κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας) σύμφωνα με την οποία «δεν αρκεί ούτε στην περίπτωση αυτή η επίκληση του δημοσιονομικού οφέλους και μόνον ούτε η χρονίζουσα αδυναμία προώθησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και είσπραξης των ληξιπρόθεσμων φορολογικών οφειλών που αποτέλεσαν τους λόγους για τους οποίους κρίθηκαν και πάλι αναγκαίες, μεταξύ άλλων, οι νέες μειώσεις στις αποδοχές των λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου που επέφερε η επίμαχη πλήρης κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας (πρβλ. 481, 431/2018, 4741/2014, 2192- 2196/2014). Πέραν αυτού, απαιτείτο και στην προκείμενη περίπτωση η προηγούμενη εξέταση τυχόν εναλλακτικών επιλογών και η εκτίμηση της προσφορότητας και αναγκαιότητας της επίμαχης κατάργησης υπό

το φως των αρχών της αναλογικότητας και της ίσης συμμετοχής στα δημόσια βάρη, ιδίως ενόψει του γεγονότος ότι τα καταργηθέντα δώρα Χριστουγέννων και Πάσχα και επίδομα αδείας, συνολικού ετησίου ύψους 1.000,00 ευρώ, χορηγούνταν μόνο στους χαμηλόμισθους υπαλλήλους του Δημοσίου που είχαν μικτές μηνιαίες αποδοχές (συμπεριλαμβανομένων και των ως άνω δώρων και επιδόματος αδείας) μέχρι 3.000,00 ευρώ, σύμφωνα με τους νόμους 4875/2010 και 4024/2011. Οι εν λόγω υπάλληλοι έχουν ήδη υποστεί αλληπαλλήλες μειώσεις τόσο των αποδοχών τους, όσο και του εν γένει εισοδήματός τους βάσει των διαφόρων νομοθετημάτων της περιόδου της κρίσης (ειδική εισφορά αλληλεγγύης άρθρου 29 του ν. 3986/2011, εισφορά αλληλεγγύης για την καταπολέμηση της ανεργίας άρθρου 38 παρ. 2 περίπτ. α΄ του ν. 3986/2011, εισφορά υπέρ του Τ.Π.Δ.Υ. περιορισμός κλιμακίων κ.λπ.). Εξάλλου, οι επίμαχες καταργήσεις δεν μπορούν να δικαιολογηθούν ειδικότερα ούτε εκ του λόγου ότι αποτελούν τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής που περιέχει δέσμη μέτρων για την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας και την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών, διότι η προϋπόθεση αυτή αποτελεί αναγκαίο όχι όμως και επαρκή όρο για τη συνταγματικότητα των εν λόγω περιορισμών (βλ. ΣτΕ Ολομ. 2192-2196/2014).

Καταλήγει δε η μειοψηφία «Και τούτο, διότι η κρίση του Δικαστηρίου περί αντισυνταγματικότητας των ανωτέρω διατάξεων του ν. [4093/2012](#) αφορά τις διατάξεις του νόμου αυτού και μόνον, όσον αφορά δε το μέλλον, ο νομοθέτης προδήλως δεν κωλύεται να προβεί σε νέα ρύθμιση του ζητήματος των δώρων Χριστουγέννων και Πάσχα και επιδόματος αδείας, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι αυτή θα στηρίζεται σε τεκμηριωμένες εκτιμήσεις και σε σύμφωνα με το Σύνταγμα κριτήρια, διαφορετικά από εκείνα που κρίθηκαν αντισυνταγματικά με τις προαναφερθείσες αποφάσεις της Ολομελείας.»

3. Να επισημανθεί ότι μετά την ΟΛΣΤΕ 1316/2019, εξεδόθη η αντίστοιχη με αρ. 7/2023 απόφαση του Αρείου Πάγου και η με αρ.1389/2021 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου που έκρινε κατά πλειοψηφία ότι με την κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας στους συνταξιούχους του Δημοσίου δεν διαρρηγνύεται η εύλογη αναλογία αποδοχών ενεργείας και σύνταξης, όπως ισχύει για κάθε κατηγορία δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών.

4. Εκκινώντας από την μειοψηφία της ΟΛΣΤΕ 1316/2019 και με δεδομένη την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, που συνόδευε το σχέδιο του ανωτέρω ν. 4093/2012 και η οποία ανέφερε ότι «Παράγραφος Γ' Τροποποιούνται οι μισθολογικές διατάξεις που διέπουν τους φορείς του δημόσιου τομέα ως ακολούθως: - Καταργούνται, από 1-1-2013, τα επιδόματα εορτών και άδειας υπέρ των υπαλλήλων και λειτουργών του Δημοσίου, των ο.τ.α. και των άλλων ν.π.δ.δ., καθώς και υπέρ των μισθωτών των ν.π.ι.δ. ... 2. Από τις προτεινόμενες διατάξεις προκαλούνται τα ακόλουθα οικονομικά αποτελέσματα: Α. Επί του κρατικού προϋπολογισμού 1. Ετήσια εξοικονόμηση δαπάνης ποσού ... 469.600.000,00 ΕΥΡΩ από την κατάργηση των δώρων εορτών και επιδόματος άδειας στους εν ενεργεία υπαλλήλους και λειτουργούς (Παρ. Γ')», **παρατηρείται ότι ο ν.4354/2015** δεν διέλαβε καμία πρόβλεψη για την καταβολή επιδομάτων εορτών και άδειας στο Δημόσιο, αλλά προέβη στην επαναπροσέγγιση του μισθολογικού κόστους των υπαλλήλων του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α., των Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ. και των ΔΕΚΟ με έρεισμα «τη δέσμευση της Ελληνικής Κυβέρνησης έναντι των εταίρων της, στο πλαίσιο της νέας Μεσοπρόθεσμης Δημοσιονομικής Στρατηγικής. **Συγκεκριμένα στο ν. 4336/2015 (Α΄94), στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού και ενίσχυσης της δημόσιας διοίκησης, προβλέπεται μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του υφιστάμενου μισθολογίου, στοχεύοντας την αποσυμπίεση της μισθολογικής κατανομής σε ολόκληρο το μισθολογικό φάσμα, σε συνάρτηση με τις δεξιότητες, τις επιδόσεις και τις αρμοδιότητες και τη θέση του προσωπικού.** Το νέο σύστημα αμοιβών υπόκειται απολύτως στις αρχές: α) της δημοσιονομικής προσαρμογής, η τήρηση της οποίας έχει καταστεί ζωτικής σημασίας για την οικονομική και πολιτική επιβίωση της χώρας, β) της ισότητας και της αξιοκρατίας, που κατοχυρώνονται με τη μισθολογική εξέλιξη, με τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του υπαλλήλου, καθώς και με την προσωπική του απόδοση, δηλαδή την προσωπική του αξία και ικανότητα, που αποτιμάται για κάθε πρόσωπο με ίσους όρους, σε συνάρτηση με το επίπεδο θέσης ευθύνης που κατέχει, τις συγκεκριμένες συνθήκες εργασίας, την άσκηση των αρμοδιοτήτων και την επίτευξη της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας στον οποίο ανήκει και γ) της διασφάλισης της μέγιστης δυνατής απόδοσης των υπαλλήλων για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος».

Επίσης, κατά την αιτιολογική έκθεση του ν.4354/2015:

«Η χορήγηση οποιωνδήποτε άλλων παροχών ή αποζημιώσεων εν γένει, πέραν των προβλεπόμενων στο μισθολογικό αυτό νόμο επιτρέπεται μόνο με

τροποποίηση των διατάξεων του παρόντος, προκειμένου να αποφεύγεται το φαινόμενο διάσπαρτων μισθολογικών διατάξεων που οξύνουν το φαινόμενο της πολυνομίας και την έλλειψη κωδικοποίησης σχετικών διατάξεων».

Λαμβάνοντας υπόψη: 1) το ότι μεταξύ του χρόνου δημοσίευσης των αποφάσεων των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας και της σημερινής συγκυρίας έχουν ληφθεί πλείστα μέτρα για την προώθηση δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων ιδίως στο πεδίο της φορολογίας, ενώ προσφάτως ανακοινώθηκαν αυξήσεις στον κατώτατο μισθό στον ιδιωτικό τομέα, στις συντάξεις, αλλά και στους μισθούς του Δημοσίου, 2) ότι κατά τη σημερινή συγκυρία δεν υφίστανται οι επιτακτικοί και επείγοντες δημοσιονομικοί λόγοι που το 2012 υπαγόρευσαν την πλήρη κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας στο Δημόσιο, 3) ότι η μειοψηφία της ΟΛΣΤΕ 1369/2019 καταλείπει περιθώριο επαναξιολόγησης του μέτρου σε μελλοντικά νομοθετήματα **θέτοντας ως προϋπόθεση το ότι η κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας θα στηρίζεται σε τεκμηριωμένες εκτιμήσεις και σε σύμφωνα με το Σύνταγμα κριτήρια, διαφορετικά από εκείνα που κρίθηκαν αντισυνταγματικά με πλείστες αποφάσεις της Ολομελείας του ΣΤΕ την κρίσιμη χρονική περίοδο (2012 και εντεύθεν), 4) ότι εκ πρώτης όψεως δεν προκύπτει ότι τέτοιες ειδικές μελέτες προηγήθηκαν της ψήφισης του ν.4354/2015, καθότι η αιτιολογική του έκθεση δεν τις επικαλείται, αλλά φέρεται να συνδέει την μισθολογική αναπροσαρμογή σε όλο το φάσμα του Δημοσίου με τη δέσμευση της Ελληνικής Κυβέρνησης έναντι των εταίρων της, στο πλαίσιο της νέας Μεσοπρόθεσμης Δημοσιονομικής Στρατηγικής, η οποία ασφαλώς πρέπει να μελετηθεί επισταμένως στο εάν και κατά πόσον συνδέει την μακροπρόθεσμη οικονομική σταθερότητα της Ελλάδος με την διατήρηση της επίμαχης κατάργησης των επιδομάτων εορτών και αδείας, 5) το γεγονός ότι έχουν παρέλθει 9 έτη από την ψήφιση του ν.4354/2015 και 12 έτη από την ψήφιση του ν.4093/2012, 6) την ιστορικότητα και διαχρονικότητα της καθιερώσεως των επιδομάτων εορτών και αδείας με τον α.ν. 1502/1950 (φ. 216 Α`) και τον ν. 1811/1951 (φ. 141 Α`), και την μακρά ιστορική τους επιβίωση (από το 1950-1951 και εφεξής), όπως και το γεγονός ότι συνδέονται αμέσως με την προστατευόμενη από το Σύνταγμα (άρθρα 2, 5, παρ. 1 και 21) κοινωνική και οικογενειακή ζωή, όπως αυτή έχει διαμορφωθεί στην ελληνική πραγματικότητα τα τελευταία τουλάχιστον 60 χρόνια:**

ΣΥΜΠΕΡΑΙΝΕΤΑΙ ΟΤΙ:

- 1) Παρίσταται νομικά δυνατή η έγερση αγωγών διεκδίκησης των επιδομάτων εορτών και αδείας με επίκληση πλέον αντισυνταγματικότητας του ν.4354/2015 προκειμένου να επανεξεταστεί η προσφορότητα/αναγκαιότητα διατήρησης του μέτρου από τα Ανώτατα Δικαστήρια (κάτι τέτοιο έχει συμβεί πολλάκις πρβλ. αντί πολλών τις παραπεμπτικές ΣτΕ 612 και 614/2022 και ΟΛΣτΕ 904,905/2024 αναφορικά με την συνταγματικότητα της διατήρησης του μέτρου του clawback).
- 2) Παρίσταται νομικά δυνατή η υποβολή αιτήματος στο Συμβούλιο της Επικρατείας να κρατήσει προς εκδίκαση τέτοια αγωγή με το θεσμό της πρότυπης δίκης, καθότι φαίνεται ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 1 ν.3900/2010, προκειμένου να επιλυθεί οριζοντίως το συγκεκριμένο γενικότερου ενδιαφέροντος ζήτημα που επηρεάζει αόριστο κύκλο προσώπων.

Αθήνα, 4.11.2024

Η Νομική Σύμβουλος

ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ ΜΑΡΓΑΡΙΤΑ
ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ - MJuris Oxford
ΗΡΩΔΕΙΟΥ 17 ΑΘΗΝΑ Τ.Κ. 106 74
ΑΦΜ: 140353663 ΔΟΥ: Δ' ΑΘΗΝΩΝ
Α.Μ. ΔΣΑ: 33498
ΤΗΛΩΝΑ: 210 7228055- 6973 006163
e-mail: m.panagopoulou@mplawoffice.gr