



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

**Αριθμός γνωμοδότησης 198 /2020**

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**(ΤΜΗΜΑ Β΄)**

**Συνεδρίαση της 22<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2020**

**Σύνθεση:**

**Πρόεδρος :** Στέφανος Δέτσης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

**Μέλη :** Ευγενία Βελώνη, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ., Θεόδωρος Ψυχογιός, Δημήτριος Χανής, Αντώνιος Τατσόπουλος, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Αλέξανδρος Ροϊλός, Βασίλειος Καραγεώργος, Πέτρος Κωνσταντινόπουλος, Παναγιώτα-Ελευθερία Δασκαλέα-Ασημακοπούλου , Ευστράτιος Ηλιαδέλης, Ιωάννης Αλεξανδράκης, Νικόλαος Πατηνιώτης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγήτρια:** Νικολέτα Παπαρούνη, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο)

**Αριθμός ερωτήματος :** Το με αριθμό πρωτοκόλλου Δ.Ο.Δ. Α.Α.Δ.Ε. Β 1078100 ΕΞ 2019/23-5-2019 έγγραφο της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών, Διεύθυνση Οικονομικής Διαχείρισης , Τμήμα Β'- Εκκαθάρισης Αποδοχών, υπογραφέν από τον Διοικητή της, όπως συμπληρώθηκε με το με αριθμό πρωτοκόλλου Δ.Ο.Δ. Α.Α.Δ.Ε. Β 1052012 ΕΞ 2020/13-5-2020 έγγραφο της ίδιας Υπηρεσίας, με το οποίο και διαβιβάσθηκε ο σχετικός φάκελλος.

**Περίληψη ερωτήματος:** Ερωτάται: 1. Εάν η διοίκηση νόμιμα ζητά την

επιστροφή των αποδοχών αργίας που καταβλήθηκαν στον υπάλληλο Φ.Τ. για το χρονικό διάστημα από 20.08.2013 που τέθηκε σε καθεστώς αργίας ως και 22.02.2018, ημερομηνία κατά την οποία επήλθε λύση της υπαλληλικής του σχέσης λόγω της επιβολής της ποινής της οριστικής παύσης σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 25 του Ν. 4354/2015 ή από 01.01.2016, χρόνο έναρξης της διάταξης αυτής.

2. Εάν η διοίκηση νόμιμα ζητά σύμφωνα με την παραπάνω διάταξη την επιστροφή των αποδοχών αργίας που καταβλήθηκαν στον υπάλληλο Α.Κ., του οποίου η λύση της υπαλληλικής σχέσης επήλθε λόγω αυτοδίκαιης έκπτωσής του συνεπεία ποινικής καταδίκης του άρθρου 149 του Ν. 3528/2007.

Στο παραπάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β'), γνωμοδότησε ως εξής:

### **Ιστορικό.**

Στο έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό :

1. Α. Ο υπάλληλος της Α.Α.Δ.Ε. Φ.Τ., τέθηκε σε καθεστώς αργίας από 20.08.2013, στην οποία και παρέμεινε μέχρι και 22.02.2018, ημερομηνία κατά την οποία επήλθε λύση της υπαλληλικής σχέσης του. Ειδικότερα σύμφωνα με την με αρ.πρωτ. ΔΔΑΔ Δ 123168 ΕΞ 2018 ΕΜΠ/26-4-2018 διαπιστωτική πράξη του Διοικητή της ΑΑΔΕ, διαπιστώθηκε η αυτοδίκαιη λύση της υπαλληλικής σχέσης του από 22.02.2018, ημερομηνία δημοσίευσης της με αρ. 414/2018 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία απορρίφθηκε προσφυγή του υπαλλήλου κατά της απόφασης του Α΄ Πειθαρχικού Συμβουλίου του Υπ.Οικονομικών για την επιβολή σε βάρος του της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης για τη διάπραξη του πειθαρχικού παραπτώματος της χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς ή ανάξιας για υπάλληλο διαγωγής εντός ή εκτός υπηρεσίας. Η ερωτώσα υπηρεσία απέστειλε ειδοποίηση προς τον Φ.Τ., βάσει της οποίας αναζητούνται ως αχρεωστήτως καταβληθείσες οι αποδοχές από τις 20.08.2013, ημερομηνία κατά την οποία τέθηκε σε αυτοδίκαιη αργία ως την 21.02.2018. Ο Φ.Τ. ενίσταται ως προς την ημερομηνία έναρξης αναζήτησης των αχρεώστητων αποδοχών, υποστηρίζοντας ότι αυτή θα έπρεπε να είναι η 01.01.2016, ημερομηνία έναρξης ισχύος του Ν. 4354/2015.

Β. Ο υπάλληλος Α.Κ. τέθηκε σε υποχρεωτική αργία, από τις 18.10.2013, ημερομηνία κατά την οποία κατέστη αμετάκλητη η παραπομπή του στο ακροατήριο του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Ορεστιάδας, για το αδίκημα της άμεσης συνέργειας σε απόπειρα λαθρεμπορίας. Στη συνέχεια, εκδόθηκε η με αριθ.πρωτ. ΔΔΑΔ Δ 145749 ΕΞ 2017 ΕΜΠ/22-9-2017 διαπιστωτική πράξη, με την οποία διαπιστώθηκε η αυτοδίκαιη έκπτωση από την υπηρεσία του υπαλλήλου από 28.04.2017, ημερομηνία δημοσίευσης της με αριθ.797/2017 απόφασης του Αρείου Πάγου, με την οποία κατέστη αμετάκλητη η με αριθ. 790/2015 καταδικαστική απόφαση του Τριμελούς Εφετείου Θράκης, λόγω ποινικής του καταδίκης σε ποινή φυλάκισης δώδεκα (12) μηνών για το αδίκημα της απλής συνέργειας σε απόπειρα λαθρεμπορίας από κοινού υπό τριών προσώπων και δέκα (10) μηνών για το αδίκημα της παράβασης καθήκοντος. Κατόπιν της έκδοσης της απόφασης με την οποία διαπιστώθηκε η αυτοδίκαιη έκπτωση του υπαλλήλου, η ερωτώσα υπηρεσία απέστειλε ειδοποίηση προς τον Α.Κ. για την επιστροφή ως αχρεωστήτων των αποδοχών που του καταβλήθηκαν για όλο το διάστημα της αργίας, δηλαδή από 18.10.2013 έως και τον Νοέμβριο του 2017. Στη συνέχεια ο υπάλληλος υπέβαλε ένσταση, επικαλούμενος αδυναμία επιστροφής των ποσών και καλή πίστη κατά τη λήψη αυτών.

2. Η ερωτώσα υπηρεσία, ως προς το πρώτο ερώτημα, αναφέρει την υπ' αρ. 2/31029/ΔΕΠ/6.5.2016 (ΑΔΑ: ΩΛ9ΣΗ-ΟΝΜ) εγκύκλιο της Διεύθυνσης Εισοδηματικής Πολιτικής του ΓΛΚ, με την οποία επί του άρθρου 25 διευκρινίζεται ότι: *«ο υπάλληλος που τελεί σε κατάσταση αργίας δικαιούται το ήμισυ των αποδοχών του, πλην αυτών που συνδέονται με την ενεργό άσκηση των καθηκόντων του (π.χ. επίδομα θέσης ευθύνης, επικίνδυνης και ανθυγιεινής εργασίας κ.λ.π.), τα οποία περικόπτονται πλήρως...Ειδικές διατάξεις παραμένουν σε ισχύ. Σε περίπτωση που σε συνέχεια της ποινής της αργίας επιβληθεί η ποινή της απόλυσης, οι αποδοχές που καταβλήθηκαν σε αυτόν κατά το διάστημα της αργίας αναζητούνται ως αχρεωστήτως καταβληθείσες»* και το με αριθ.πρωτ. 2/61988/ΔΕΠ/3-11-2017 απαντητικό έγγραφο της Γεν. Γραμμ. Δημ/κής Πολιτικής Γ.Λ.Κ., Γενικής Διεύθυνσης Δημ/κής Πολιτικής & Προϋπολογισμού, Διεύθυνση Εισοδηματικής Πολιτικής, Τμ.Γ' σε σχετικό ερώτημά της. Διατυπώνει στη συνέχεια την άποψη ότι νόμιμα ζητά την επιστροφή των αποδοχών αργίας που καταβλήθηκαν σε δημόσιο

υπάλληλο για το χρονικό διάστημα από 20.08.2013 που τέθηκε σε καθεστώς αργίας ως και 22.02.2018 οπότε λύθηκε η υπαλληλική του σχέση λόγω της επιβολής σε αυτόν της ποινής της οριστικής παύσης, θεωρώντας ότι ο χρόνος έναρξης αναζήτησης των αποδοχών αργίας ανάγεται στον χρόνο έναρξης της αργίας, όπως προσδιορίζεται στην απόφαση της Διοίκησης για θέση του υπαλλήλου σε κατάσταση αργίας -ακόμα και αν ο χρόνος αυτός εκκινεί πριν την έναρξη ισχύος του Ν.4354/2015. Επίσης, υποστηρίζει ότι σε περίπτωση απόλυσης του υπαλλήλου αναζητούνται οι αποδοχές αργίας, ανεξάρτητα από το χρόνο έναρξης της δεδομένου ότι και κατά τη διάταξη του άρθρου 105 ΥΚ επιστρέφονται οι αποδοχές αργίας σε περίπτωση αθώωσης του υπαλλήλου .

**3.** Η άποψη της ερωτώσας υπηρεσίας ως προς το δεύτερο ερώτημα είναι ότι νόμιμα ζητά σύμφωνα με την παραπάνω διάταξη την επιστροφή των αποδοχών αργίας που καταβλήθηκαν σε δημόσιο υπάλληλο του οποίου η λύση της υπαλληλικής σχέσης επήλθε λόγω αυτοδίκαιης έκπτωσης συνεπεία ποινικής καταδίκης του άρθρου 149 του Ν. 3528/2007 καθώς ως «ποινή της απόλυσης» νοείται εκτός της λύσης της υπαλληλικής σχέσης λόγω επιβολής της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης και η περίπτωση της αυτοδίκαιης έκπτωσης από την Υπηρεσία λόγω ποινικής καταδίκης. Υποστηρίζει ιδίως ότι η βούληση του νομοθέτη ήταν η επιστροφή των αποδοχών αργίας στις περιπτώσεις που ο υπάλληλος τίθεται οριστικά εκτός Υπηρεσίας λόγω πειθαρχικού παραπτώματος, ανεξάρτητα από τον τρόπο αποπομπής του, την απόλυση δηλαδή ή την αυτοδίκαιη έκπτωση.

### **Νομοθετικό πλαίσιο**

**4.** Στις διατάξεις των άρθρων 105 παρ. 1, 2 , 147 , 149 και 152 του Υ.Κ. (Ν.3528/2007- Α΄26), όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν ορίζονται τα εξής:  
«Άρθρο 105. Συνέπειες αργίας 1. Ο υπάλληλος ο οποίος τελεί σε κατάσταση αργίας απέχει από την άσκηση των κύριων και παρεπόμενων καθηκόντων του. «2. Στον υπάλληλο που τελεί σε κατάσταση αργίας ή αναστολής άσκησης καθηκόντων καταβάλλεται το ήμισυ των αποδοχών του.....».

Το παραπάνω άρθρο 105 του Υ.Κ., όπως είχε αντικατασταθεί με το άρθρο πρώτο του ν. 4057/2012 (Α΄54) όριζε ότι:

«Άρθρο 105. Συνέπειες αργίας - αναστολής άσκησης καθηκόντων 1. Ο υπάλληλος ο οποίος τελεί σε κατάσταση αργίας απέχει από την άσκηση των

κύριων και παρεπόμενων καθηκόντων του. 2. Στον υπάλληλο που τελεί σε κατάσταση αργίας ή σε αναστολή άσκησης καθηκόντων καταβάλλεται το ένα τρίτο (1/3) των αποδοχών του με εξαίρεση την περίπτωση του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 103, κατά την οποία καταβάλλεται το ένα τέταρτο (1/4) των αποδοχών του.....».

«Άρθρο 147 Η υπαλληλική σχέση λύεται με τον θάνατο, την αποδοχή της παραίτησης, την έκπτωση και την απόλυση του υπαλλήλου.

«Άρθρο 149 Αυτοδίκαιη έκπτωση λόγω ποινικής καταδίκης

Ο υπάλληλος εκπίπτει αυτοδικαίως της υπηρεσίας, εφόσον με αμετάκλητη δικαστική απόφαση: α) καταδικασθεί σε ποινή τουλάχιστον πρόσκαιρης κάθειρξης ή σε οποιαδήποτε ποινή για πλημμέλημα από τα αναφερόμενα στην περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 8 του παρόντος ή σε οποιαδήποτε ποινή για λιποταξία, β) ...Η έκπτωση επέρχεται από την ημερομηνία δημοσίευσης της αμετάκλητης καταδικαστικής απόφασης. Για την έκπτωση εκδίδεται διαπιστωτική πράξη, περίληψη της οποίας δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως....».

«Άρθρο 152 Λόγοι απόλυσης

Ο υπάλληλος απολύεται μόνο για τους επόμενους λόγους: α) επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης, β) σωματική ή πνευματική ανικανότητα, γ) κατάργηση της θέσης στην οποία υπηρετεί, δ) συμπλήρωση ορίου ηλικίας και τριακονταπενταετίας, ε) ακαταλληλότητα κατά το άρθρο 95 του παρόντος Κώδικα».

**5.** Στις διατάξεις των άρθρων 25 παρ. 1, παρ. 4, 34 και 35 του Ν. 4354/2015 (Α' 176) , ορίζονται μεταξύ άλλων τα εξής:

«Άρθρο 25 Γενικές ρυθμίσεις για θέματα αποδοχών 1. Η αξίωση του υπαλλήλου για αποδοχές αρχίζει από την ανάληψη υπηρεσίας και παύει με τη λύση της υπαλληλικής του σχέσης ...4. Ο υπάλληλος που τελεί σε κατάσταση αργίας δικαιούται το ήμισυ των αποδοχών του, πλην αυτών που συνδέονται με την ενεργό άσκηση των καθηκόντων του. Ο χρόνος αργίας δεν λαμβάνεται υπόψη για μισθολογική εξέλιξη. Ειδικές διατάξεις παραμένουν σε ισχύ. Σε περίπτωση που επιβληθεί η ποινή της απόλυσης, οι αποδοχές που καταβλήθηκαν σε αυτόν κατά το διάστημα της αργίας αναζητούνται ως αχρεωστήτως καταβληθείσες».

«Άρθρο 34. Καταργούμενες διατάξεις. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος καταργούνται: .....δ. Κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη, κατά το μέρος που αντίκειται στις διατάξεις του παρόντος ή κατά το μέρος που ρυθμίζει με διαφορετικό τρόπο θέματα που διέπονται από αυτόν».

«Άρθρο 35. Έναρξη ισχύος. Η έναρξη ισχύος των άρθρων 7 έως 34 αρχίζει από 1.1.2016, εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά στις επιμέρους διατάξεις του.

6. Στη διάταξη του άρθρου 2 Α.Κ. ορίζεται ότι: «Ο νόμος ορίζει για το μέλλον, δεν έχει αναδρομική δύναμη και διατηρεί την ισχύ του εφόσον άλλος κανόνας δικαίου δεν τον καταργήσει ρητά ή σιωπηρά».

7. Στην διάταξη του άρθρου 96 του ν.4270/2014 (Α' 143) ορίζεται :

«1. Μη νόμιμες δαπάνες που πληρώθηκαν με οποιονδήποτε τίτλο πληρωμής καταλογίζονται: α.....β. στον λαβόντα, εφόσον έχει συντελέσει υπαίτια στη μη νόμιμη πληρωμή και σε κάθε περίπτωση αχρεώστητης πληρωμής, ανεξάρτητα από υπαιτιότητα αυτού».

### **Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων.**

Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει του διδομένου πραγματικού, του όλου νομικού πλαισίου στο οποίο εντάσσονται και του σκοπού που υπηρετούν, συνάγονται τα ακόλουθα:

8. Στο πλαίσιο της άσκησης ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης για τη διάπραξη σοβαρών ποινικών ή πειθαρχικών αδικημάτων προβλέπεται η θέση του υπαλλήλου σε αργία αυτοδίκαιη ή δυνητική. Η αργία συνιστά εξαιρετικό διοικητικό μέτρο (πρβλ. ΣΤΕ 140/1992, 1506/1989, 649/1987, 1957/1975, 1548/1970 κ.α) απομάκρυνσης του δημοσίου υπαλλήλου από την ενεργό υπηρεσία λόγω υπαίτιας διαγωγής του (βλ. Σπηλιωτόπουλος και Χρυσανθάκης, 2013, σελ.79, άρθρα 103-105 ΥΚ) και αποβλέπει τόσο στην προστασία της Διοίκησης όσο και του υπαλλήλου (βλ. Τάχος και Συμεωνίδης, 2007, σελ.1152). Επίσης, έχει προσωρινό χαρακτήρα και επιβάλλεται κατόπιν έκδοσης δικαστικής απόφασης ή απόφασης υπηρεσιακού συμβουλίου, με εξαίρεση την περίπτωση της αυτοδίκαιης αργίας, για την οποία εκδίδεται μόνον διαπιστωτική πράξη εκτελεστή χωρίς, δηλαδή, να απαιτείται έκδοση άλλης σχετικής διοικητικής πράξης ουσιαστικής κρίσης. Ειδικότερα, όπως γίνεται παγίως νομολογιακά δεκτό, η αυτοδίκαιη θέση του υπαλλήλου σε

κατάσταση αργίας δεν αποτελεί πειθαρχική ποινή αλλά προσωρινό διοικητικό μέτρο, το οποίο συνεπάγεται την διακοπή της ενεργού άσκησης των υπηρεσιακών καθηκόντων του υπαλλήλου για λόγους δημοσίου συμφέροντος, ενώ εκκρεμεί σε βάρος του πειθαρχική ή ποινική υπόθεση (βλ. ΣτΕ 1900/2014 (Ολ) σκ 14 με παραπομπές στη νομολογία του ΣτΕ, Γνωμ ΝΣΚ 8/2017 και 239/2009).

**9.** Στο πλαίσιο του άρθρου 103Σ, το άρθρο 147 του Υπαλληλικού Κώδικα (ΥΚ) απαριθμεί εισαγωγικά τους λόγους λύσης της υπαλληλικής σχέσης, μεταξύ των οποίων είναι και η έκπτωση εξαιτίας ποινικής καταδίκης, καθώς και η απόλυση με αυτεπάγγελτη ενέργεια της Διοίκησης- οριστική παύση, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στα άρθρα 149 και 152 α'. Η αυτοδίκαιη έκπτωση του υπαλλήλου από την υπηρεσία λόγω αμετάκλητης ποινικής καταδίκης είναι ανεξάρτητη από την τυχόν κίνηση σε βάρος του της πειθαρχικής διαδικασίας και την έκβαση της πειθαρχικής δίκης. Εξάλλου δεν αποτελεί πειθαρχική ποινή αλλά περιλαμβάνεται στους λόγους λύσεως της υπαλληλικής σχέσεως, ως δυσμενές διοικητικό μέτρο, επιβαλλόμενο για λόγους δημοσίου συμφέροντος και ειδικότερα προς το σκοπό της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας (πρβλ. ΣτΕ 3262/2012, 1536/2007, 1911/2006, 588/2003 και Γνωμ ΝΣΚ 294/2016), επέρχεται δε αυτοδικαίως από τη χρονολογία δημοσίευσης της καταδικαστικής απόφασης, αν κατ' αυτής δεν επιτρέπεται η άσκηση ενδίκων μέσων ή από τη χρονολογία κατά την οποία η καταδικαστική απόφαση κατέστη αμετάκλητη (ΣτΕ 931/2018, 465/2016 1536/2007). Για την επέλευση του νομικού αυτού αποτελέσματος εκδίδεται και δημοσιεύεται σε περίληψη σχετική διαπιστωτική εκτελεστή διοικητική πράξη από την αρμόδια για την απόλυση Αρχή, η οποία ενεργεί κατά δεσμία αρμοδιότητα χωρίς να προηγείται απόφαση του οικείου υπηρεσιακού Συμβουλίου (ΣτΕ 2857/1985 Ολομ., 1678-1681/2009, 3300/2004, 2223/2003, 2903/2002). Η έκδοση της διαπιστωτικής πράξης και η δημοσίευσή της, δεν μεταφέρει σε μεταγενέστερο χρόνο τη λύση της υπαλληλικής σχέσης, απλά βεβαιώνει ένα γεγονός, το οποίο έχει ήδη συντελεστεί κατ' απαίτηση του νόμου (βλ. Γνωμ ΝΣΚ 294/2016, 388/2012).

**10.** Με τη διάταξη του άρθρου 25 του άνω ν. 4354/2015, ρυθμίζονται γενικά θέματα που σχετίζονται με την περικοπή των αποδοχών υπαλλήλων, μεταξύ δε άλλων και στις περιπτώσεις που ο υπάλληλος τίθεται σε καθεστώς αργίας,

σύμφωνα με την παράγραφο 4 αυτού (βλ. αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου). Ειδικότερα δε σε περίπτωση απόλυσης, οι καταβληθείσες αποδοχές αργίας αναζητώνται ως αχρεωστήτως καταβληθείσες, σύμφωνα με τη διάταξη του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 4 του ανωτέρω άρθρου (βλ. Γνωμ. ΝΣΚ 108/2017). Σύμφωνα με τα άρθρα 34 και 35 του άνω ν. 4354/2015, οι προαναφερθείσες ρυθμίσεις ισχύουν από 1/1/2016, καταργείται δε κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη, κατά το μέρος που ρυθμίζει με διαφορετικό τρόπο θέματα που διέπονται από αυτόν (βλ. Γνωμ. ΝΣΚ 108/2016).

**11.** Με το άρθρο 2 ΑΚ καθιερώνεται η γενικότερη δικαιοσύνη αρχή περί μη αναδρομικότητας των νόμων, η οποία επιβάλλεται από την ανάγκη σταθερότητας του δικαίου και προάγει την ασφάλεια των έννομων σχέσεων. Απόρροια της αρχής αυτής είναι ότι ο νέος νόμος καταλαμβάνει και ρυθμίζει τις έννομες σχέσεις, νομικές πράξεις και γεγονότα που γεννήθηκαν μετά την ισχύ του, ενώ οι έννομες σχέσεις, γεγονότα και δικαιώματα που γεννήθηκαν κατά το χρόνο ισχύος του προγενέστερου νόμου εξακολουθούν να ρυθμίζονται από το νόμο εκείνο. Επειδή όμως η αρχή αυτή δεν κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα, ο νομοθέτης δεν εμποδίζεται, καταρχήν, να προσδώσει στον νόμο αναδρομική ισχύ, με μόνο περιορισμό τη μη προσβολή συνταγματικώς προστατευόμενων δικαιωμάτων. Στο νόμο μπορεί να δοθεί αναδρομική ισχύ είτε ρητώς, είτε σιωπηρώς (έμμεσα), όταν δηλαδή από την έννοια και το σκοπό του συνάγεται νομοθετική βούληση περί αναδρομικής ισχύος του, ώστε να ρυθμιστούν και περασμένα γεγονότα ή σχέσεις του παρελθόντος. Εξαιρέσεις από το επιτρεπτό της αναδρομικής ισχύος του νόμου προβλέπονται στο Σύνταγμα (Σ 7 παρ. 1, 78 παρ. 2). Από την απόλυτη απαγόρευση στο Σύνταγμα της αναδρομικότητας αυτών των κατηγοριών νόμων συνάγεται ότι, στις άλλες περιπτώσεις η αναδρομική ισχύς είναι μεν επιτρεπτή, δεν μπορεί, όμως, να υπερβεί τα όρια που θέτουν τα άρθρα 4 και 17 του Συντάγματος, καθώς και οι υπερνομοθετικής ισχύος (άρθρο 28 παρ. 1 Σ) διατάξεις των άρθρων 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ και 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που κυρώθηκαν συγχρόνως με το ν.δ.53/1974 (βλ. Α.Π. 1939/2009, 1316/2006, 1127/2006, Ι.Καράκωστας «Αστικός Κώδικας», άρθρο 2 και Β.Βαθρακοκοίλης «ΕΡΝΟΜΑΚ «άρθρο 2 με την παρατιθέμενη εκεί νομολογία και θεωρία, Γνωμ. ΝΣΚ 59/2015, 216/2014, 177/2010 κ.ά.) .

Περαιτέρω, ανεξάρτητα από το ότι το πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 7 παρ. 1 Σ, η οποία απαγορεύει την αναδρομικότητα των ποινικών νόμων αμφισβητείται αν επεκτείνεται και στο πειθαρχικό διοικητικό δίκαιο, γίνεται δεκτό ότι οι ρυθμίσεις της λειτουργούν ως ερμηνευτικοί κανόνες για την επίλυση των ειδικότερων ζητημάτων που ανακύπτουν κατά την συγκεκριμενοποίηση της αρχής *nullum crimen nulla poena sine praevia lege* στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων (βλ. Σ.Βλαχόπουλος, Η εφαρμογή της αρχής *nullum crimen nulla poena sine praevia lege* στο πειθαρχικό διοικητικό δίκαιο, ΔιΔικ 3/1999, σ.564-583).

Αναφορικά δε με τη διερεύνηση τυχόν σιωπηρής αναδρομικότητας του νόμου γίνεται επίσης δεκτό ότι επειδή η αναδρομή συνεπάγεται μεγαλύτερη επέμβαση στις έννομες σχέσεις των υποκειμένων δικαίου από ό,τι μια ρύθμιση για το μέλλον σε περίπτωση αμφιβολίας είναι εύλογο να κλίνει η ερμηνεία υπέρ της μη αναδρομής, που δεν προκαλεί τέτοια επέμβαση (βλ. Α.Γεωργιάδης-Μ.Σταθόπουλος «Αστικός Κώδικας, Γενικές Αρχές, άρθρο 2).

**12.** Συναφώς, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε ότι «*η νέα διάταξη του άρθρ. 105 παρ. 3 του ν. 2683/1999 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άλλες διατάξεις» , που τέθηκε σε ισχύ από 9.4.1999, καταλαμβάνει και τους ήδη, κατά το χρόνο ενάρξεως ισχύος της, τελούντες σε αργία, οι οποίοι υπό το προϊσχύσαν καθεστώς του π.δ. 611/1977, ενόσω τελούσαν σε αργία, ελάμβαναν τα τρία τέταρτα των αποδοχών τους και συνεπώς, από 9.4.1999 παύει η καταβολή σ' αυτούς των μειωμένων αποδοχών που ελάμβαναν κατά τις διατάξεις του π.δ. 611/1977» ( βλ. ΣΤΕ 1257/2013).*

**13.** Κατά τη συζήτηση ενώπιον του Τμήματος επί του πρώτου υποερωτήματος, το Τμήμα γνωμοδότησε ομόφωνα ότι σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, από την ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων προκύπτει ότι ο νομοθέτης δεν αποδίδει αναδρομική ισχύ ρητά ή σιωπηρά στην διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 25 του νόμου 4354/2015, σε χρόνο δηλαδή προγενέστερο του χρόνου έναρξής της. Επομένως, η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 25 του νόμου 4354/2015, που τέθηκε σε ισχύ από 01.01.2016, καταλαμβάνει και τον ήδη, κατά το χρόνο ενάρξεως ισχύος της, τελούντα σε αργία από 20.08.2013 Φ.Τ. , του οποίου η λύση της υπαλληλικής του σχέσης επήλθε λόγω της επιβολής της ποινής της οριστικής παύσης από 22.02.2018 και η διοίκηση

νόμιμα του ζητά την επιστροφή των αχρεωστήτως σε αυτόν καταβληθεισών αποδοχών αργίας, αλλά μόνο για το χρονικό διάστημα από 01.01.2016 και εφεξής .

**14.** Κατά τη συζήτηση μεταξύ των μελών του Τμήματος διατυπώθηκαν ως προς το δεύτερο υποερώτημα δύο γνώμες:

**15.** Σύμφωνα με τη γνώμη της πλειοψηφίας, που απαρτίστηκε από τον Πρόεδρο του Τμήματος, Στέφανο Δέτση, Αντιπρόεδρο του Ν.Σ.Κ., και τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους, Θεόδωρο Ψυχογιό, Δημήτριο Χανή, Αντώνιο Τατσόπουλο, Κωνσταντίνο Κατσούλα, Βασίλειο Καραγεώργο, Πέτρο Κωνσταντινόπουλο, Παναγιώτα-Ελευθερία Δασκαλέα-Ασημακοπούλου, Ιωάννη Αλεξανδράκη και Νικόλαο Πατηνιώτη (ψήφοι 10) , με την οποία συντάχθηκε και η εισηγήτρια Νικολέτα Παπαρούνη, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο) έγιναν δεκτά τα εξής:

**16.** Η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 25 του ν. 4354/2015 αναφέρεται σε συγκεκριμένο λόγο λύσης της υπαλληλικής σχέσης, θέτοντας ως προϋπόθεση για την αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθεισών αποδοχών αργίας την επιβολή της ποινής της απόλυσης. Στην περίπτωση της επιβολής της ποινής απόλυσης, η λύση της υπαλληλικής σχέσης επέρχεται με θετική πράξη της διοίκησης, που είναι η απόφαση του αρμόδιου πειθαρχικού οργάνου, λόγω διάπραξης πειθαρχικού παραπτώματος, ενώ στη περίπτωση της αυτοδίκαιης έκπτωσης του υπαλλήλου συνεπεία ποινικής καταδίκης του άρθρου 149 του ν. 3528/2007 η λύση της υπαλληλικής σχέσης επέρχεται αυτοδίκαια λόγω της διάπραξης του ποινικού αδικήματος και της απόφασης του Ποινικού Δικαστηρίου. Ο νομοθέτης προέβλεψε ότι αυτές επιστρέφονται, όταν ο υπάλληλος τιμωρηθεί με την ποινή της οριστικής παύσης. Αν ο νομοθέτης ήθελε να περιλάβει και την περίπτωση του υπαλλήλου που η λύση της υπαλληλικής του σχέσης επέρχεται λόγω της αυτοδίκαιης έκπτωσής του συνεπεία ποινικής καταδίκης, η οποία είναι σαφώς διακριτή περίπτωση στον Υ.Κ., θα το όριζε ρητά . Στο πλαίσιο της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του ΝΣΚ, δεν είναι δυνατό να διευρυνθεί, ερμηνευτικά, το πεδίο εφαρμογής της παραπάνω διάταξης με διασταλτική ερμηνεία ή ανάλογη εφαρμογή, με σκοπό να καταλάβει και τους τελούντες σε αργία υπαλλήλους, των οποίων η λύση της υπαλληλικής σχέσης τους επήλθε λόγω έκπτωσης συνεπεία αμετάκλητης

ποινικής καταδίκης τους, αφού λόγω του αυστηρού και τυπικού της χαρακτήρα είναι στενώς ερμηνευταία.

**17.** Εξάλλου, συνέπεια της αμετάκλητης ποινικής καταδίκης υπαλλήλου, η οποία οδηγεί στην αυτοδίκαιη έκπτωσή του, είναι ότι ο υπάλληλος υποχρεούται να επιστρέψει τις όποιες αποδοχές έλαβε ως μισθό από την ημέρα, που η ποινική απόφαση έγινε αμετάκλητη (βλ. ΣΤΕ 1862/2017) μέχρι τον χρόνο που παρέμεινε στην υπηρεσία, καθόσον με την λύση της υπαλληλικής σχέσης του παύει οποιαδήποτε αξίωσή του για καταβολή και δημιουργείται υποχρέωση επιστροφής στο Δημόσιο των αποδοχών, που τυχόν καταβλήθηκαν αχρεωστήτως. Σε περίπτωση δε μη οικειοθελούς επιστροφής τους καταλογίζονται αυτές εις βάρος του.

**18.** Επομένως, η διοίκηση μη νόμιμα ζητά με βάση τη διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 25 του ν. 4354/2015 την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθεισών αποδοχών αργίας από τον Α.Κ., του οποίου η υπαλληλική σχέση λύθηκε λόγω της έκπτωσής του συνεπεία αμετάκλητης ποινικής καταδίκης του και σε προγενέστερο χρόνο από τις 28.04.2017. Η υποχρέωση επιστροφής από τον Α.Κ. των αχρεωστήτως σε αυτόν καταβληθεισών αποδοχών αργίας γεννάται μόνον από την λύση της υπαλληλικής του σχέσης στις 28.04.2017, χρόνο δημοσίευσης της με αριθμό 797/2017 απόφασης του Αρείου Πάγου, με την οποία κατέστη αμετάκλητη η με αριθμό 790/2015 καταδικαστική απόφαση του Τριμελούς Εφετείου Θράκης και εφεξής.

**19.** Σύμφωνα με τη γνώμη της μειοψηφίας, που απαρτίστηκε από την Αντιπρόεδρο του Ν.Σ.Κ., Ευγενία Βελώνη, και τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους Αλέξανδρο Ροϊλό και Ευστράτιο Ηλιαδέλη (ψήφοι 3), έγιναν δεκτά τα εξής:

**20.** Με τη διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 25 του ν.4354/2015, θεσπίστηκε το πρώτον ως αυτόθροη συνέπεια *«της ποινής της απόλυσης»* η αναζήτηση των αποδοχών που ο υπάλληλος έλαβε στο χρονικό διάστημα που ήταν σε καθεστώς αργίας, *«ως αχρεωστήτως καταβληθείσες»* (βλ. αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου), της αργίας νοούμενης ως υποχρεωτικής ή δυνητικής, του νομοθέτη μη διακρίνοντος. Στη διάταξη αυτή η αναζήτηση των αποδοχών φαίνεται να συνδέεται, κατά τη γραμματική της διατύπωση, με την επιβολή της *«ποινής της απόλυσης»*. Η απόλυση όμως, δεν συνιστά ποινή σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις του ν.3528/2007

(ΥΚ), αλλά αποτέλεσμα της επιβολής της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης (άρθρο 152) και λόγω οριστικής λύσης της υπαλληλικής σχέσης (άρθρο 147), λύση η οποία επέρχεται, κατά το τελευταίο αυτό άρθρο (147), και με την έκπτωση του υπαλλήλου συνεπεία τέλεσης βαρύνουσας απαξίας αδικημάτων-πράξεων.

**21.** Ως εκ τούτων, η έννοια της φράσης «*ποινής απόλυσης*» στη διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 25 του ν. 4354/2015, κατά την αληθή της έννοια, μπορεί να νοηθεί ως ταυτιζόμενη με την φράση της «*οριστικής λύσης της υπαλληλικής σχέσης*», είτε λόγω διάπραξης σοβαρών πειθαρχικά ελεγκτέων πράξεων που επισύρουν την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης, είτε ποινικά κολάσιμων πράξεων, που επισύρουν την επιβολή του κρίσιμου διοικητικού μέτρου της έκπτωσης, εκδιδόμενης προς τούτο και στις δύο περιπτώσεις διαπιστωτικής διοικητικής πράξης. Διάκριση της κατάστασης αργίας στο θέμα της αναζήτησης των καταβληθεισών αποδοχών σε υπάλληλο κατά τη διάρκειά της ως αχρεωστήτων, το μὲν αντιβαίνει στη νομική λογική, το δε δὲν ευρίσκει έρεισμα στο δικαιολογητικό σκοπό θέσπισης της παραπάνω διάταξης του άρθρου 25. Άλλως, ο καταδικασθείς αμετάκλητα για ποινικά κολάσιμη πράξη, ήτοι για πράξη με βαρύνουσα απαξία θα ήταν σε καλύτερη θέση από αυτόν που του επιβαλλόταν η ποινή της οριστικής παύσης, κάτι όμως που προφανώς δὲν ανταποκρίνεται στη βούληση του νομοθέτη, ούτε μπορεί να δικαιολογηθεί από τη ratio legis και περαιτέρω την τελλολογική ερμηνεία της διάταξης αυτής.

**22.** Η αναζήτηση των αποδοχών που ο υπάλληλος έλαβε στο χρονικό διάστημα που ήταν σε καθεστώς αργίας, «ως αχρεωστήτως καταβληθείσες», που θεσπίστηκε με τη διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 25 του ν.4354/2015 δὲν συνιστά πειθαρχική ποινή, ούτε όμως έχει και χαρακτήρα διοικητικού μέτρου. Ο ν.3528/2007 (ΥΚ) διακρίνει ρητά τις πειθαρχικές ποινές (άρθρο 109) και τα διοικητικά μέτρα (άρθρα 103, 104, 149). Η, δυνάμει της παραπάνω διάταξης, αναζήτηση των αποδοχών αποτελεί μια δυσμενή αυτόθροη συνέπεια για τον υπάλληλο που θέσπισε ο νομοθέτης για τις περιπτώσεις οριστικής λύσης της υπαλληλικής σχέσης του λόγω διάπραξης σοβαρών πειθαρχικά ελεγκτέων πράξεων που επισύρουν την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης και ποινικά κολάσιμων πράξεων, που επισύρουν την επιβολή του κρίσιμου διοικητικού μέτρου της έκπτωσης,

για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, την εδραίωση της νομιμότητας και την εμπέδωση της αρχής του κράτους δικαίου, υπό την έννοια ότι δεν είναι ηθικά ανεκτό να επωφελείται των αποδοχών αργίας ο υπάλληλος, η υπαλληλική σχέση του οποίου λύθηκε λόγω αμετάκλητης πειθαρχικής ποινής για βαριά πειθαρχικά αδικήματα ή αμετάκλητης ποινικής καταδίκης για πράξεις με βαρύνουσα απαξία. Επίσης, δεν συνιστά διοικητική κύρωση, δομικά στοιχεία της οποίας είναι: α) η προγενέστερη παράβαση κανόνα δικαίου, β) η προσβολή εννόμων αγαθών του τιμωρούμενου, γ) η επιβολή της με εκτελεστή διοικητική πράξη και δ) ο προληπτικός χαρακτήρας της (βλ. Διοικητικές κυρώσεις. Η φύση η συνταγματικότητα επιβολής τους από τα διοικητικά όργανα [www.primiuslaw.gr](http://www.primiuslaw.gr) Τα διοικητικά μέτρα ως ειδική κατηγορία πράξεως. Διάκριση από διοικητικές κυρώσεις [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr)).

**23.** Συνακολούθως προς αυτά, η παραπάνω διάταξη καταλαμβάνει και τους ήδη, κατά το χρόνο έναρξης της ισχύος του νόμου τούτου τελούντες σε αργία (01.01.2016) δημοσίους υπαλλήλους, η λύση της υπαλληλικής σχέσης των οποίων επήλθε, είτε λόγω έκπτωσης συνεπεία αμετάκλητης ποινικής καταδίκης, είτε λόγω της επιβολής της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης που επιβλήθηκε με απόφαση πειθαρχικού οργάνου και κατέστη αμετάκλητη, ως αχρεωστήτως δε καταβληθείσες αναζητούνται οι αποδοχές που καταβλήθηκαν μετά την έναρξη ισχύος του παραπάνω νόμου.

**24.** Επομένως, η διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 25 του ν.4354/2015 καταλαμβάνει τον Α.Κ. που τελούσε σε αργία από 18.10.2013 και ο οποίος εξέπεσε αυτοδικαίως από την υπηρεσία από 28.04.2017, ημερομηνία δημοσίευσης της με αριθμό 797/2017 απόφασης του Αρείου Πάγου, με την οποία κατέστη αμετάκλητη η με αριθμό 790/2015 καταδικαστική απόφαση του Τριμελούς Εφετείου Θράκης λόγω ποινικής καταδίκης του για αδίκημα που επάγεται την παραπάνω συνέπεια, για την οποία εκδόθηκε η από 22.09.2017 διαπιστωτική πράξη του Διοικητή της ΑΑΔΕ, πρέπει δε να αναζητηθούν από αυτόν οι αποδοχές που του καταβλήθηκαν μετά την 01.01.2016.

### **Απάντηση**

**25.** Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β'), γνωμοδοτεί ως εξής:

α. Ομόφωνα, ως προς το πρώτο υποερώτημα, ότι η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 25 του νόμου 4354/2015, που τέθηκε σε ισχύ από 01.01.2016, καταλαμβάνει και τον ήδη, κατά το χρόνο ενάρξεως ισχύος της, τελούντα σε αργία από 20.08.2013 Φ.Τ., του οποίου η λύση της υπαλληλικής του σχέσης επήλθε λόγω της επιβολής της ποινής της οριστικής παύσης από 22.02.2018 και η διοίκηση νόμιμα του ζητά την επιστροφή των αχρεωστήτως σε αυτόν καταβληθεισών αποδοχών αργίας, αλλά μόνο για το χρονικό διάστημα από 01.01.2016 και εφεξής.

β. Κατά πλειοψηφία, ως προς το δεύτερο υποερώτημα, ότι η διοίκηση μη νόμιμα ζητά με βάση την διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 25 του νόμου 4354/2015, την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθεισών αποδοχών αργίας από τον Α.Κ., του οποίου η υπαλληλική σχέση λύθηκε λόγω της έκπτωσής του συνεπεία αμετάκλητης ποινικής καταδίκης του και σε προγενέστερο χρόνο από τις 28.04.2017. Η υποχρέωση επιστροφής από τον Α.Κ. των αχρεωστήτως σε αυτόν καταβληθεισών αποδοχών αργίας γεννάται μόνον από την λύση της υπαλληλικής του σχέσης στις 28.04.2017 -χρόνο δημοσίευσης της αμετάκλητης καταδικαστικής απόφασης- και εφεξής.

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

**Αθήνα, 11/01/2021**

**Ο Πρόεδρος**

**Η Εισηγήτρια**

**Στέφανος Δέτσης**

**Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.**

**Νικολέτα Παπαρούνη**

**Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.**

