



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ
στον e-ΕΦΚΑ

Αθήνα, 22-04-2021

Αριθμός ατομικής Γνωμοδότησης 74/2021

Αριθμός ερωτήματος: Το από 8-10-2020 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης, Τεχνικών Υπηρεσιών & Στέγασης-Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού-Τμήμα Μητρώου του e- ΕΦΚΑ, όπως διευκρινίστηκε με το με αριθμό πρωτοκόλλου 49139/2783/21-01-2021 έγγραφο της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού και Δημοσιονομικών Αναφορών του Υπουργείου Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται αν είναι δυνατή η χορήγηση δανείου εκτάκτων αναγκών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 15 & 16 του ν. 3586/2007 και της με αρ. 242/Συν.22/16-07-2020 απόφασης του Δ.Σ. του e-ΕΦΚΑ α) σε πρώην υπαλλήλους του Φορέα, οι οποίοι όταν υπέβαλαν αίτηση για χορήγηση δανείου ήταν εν ενεργεία, αλλά όταν διαβιβάσθηκαν τα αιτήματά τους στο Δ.Σ., προς έγκριση, είχαν παραιτηθεί και πλέον αναμένουν την έκδοση της συνταξιοδοτικής τους απόφασης, β) σε υπαλλήλους που απασχολούνται στον Φορέα κατόπιν δικαστικών μη τελεσίδικων αποφάσεων, γ) σε υπάλληλο που έχει τεθεί σε αυτοδίκαιη αργία, στην περίπτωση που αυτός ασκήσει εμπρόθεσμα και νομότυπα προσφυγή ενώπιον του ΣτΕ και δ) σε πρώην υπαλλήλους του Φορέα που είναι πλέον συνταξιούχοι

Ι. ΣΥΝΤΟΜΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ

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

1. Με τη με αρ. Β/ΕΦΚΑ/9057/497/24-02-2020 απόφαση του Υπουργού Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων, η οποία εκδόθηκε κατόπιν της υπ' αριθμ. 56/Συν.5/06-02-2020 απόφασης του Δ.Σ. του ΕΦΚΑ, αποδεσμεύτηκε ποσό 5.000.000 ευρώ, που θα βαρύνει τον προϋπολογισμό του ΕΦΚΑ

(μετονομασθέντος από 1-3-2020 σε e-ΕΦΚΑ) για την χορήγηση προσωπικών έντοκων δανείων εκτάκτων αναγκών στους υπαλλήλους του. Με την με αρ. 242/Συν.22/16-07-2020 απόφασή του το Δ.Σ. του e-ΕΦΚΑ, αποφάσισε κατά πλειοψηφία τα εξής: 1) την αποδοχή του τροποποιηθέντος σχεδίου δανειακής σύμβασης χορήγησης δανείων εκτάκτων αναγκών σε υπαλλήλους του Φορέα και την αποκλειστική του χρήση εφεξής από τους υπαλλήλους του e-ΕΦΚΑ, 2) το επιτόκιο θα είναι σταθερό έως την αποπληρωμή του, όσο η εκάστοτε τελευταία πριν τη χορήγηση του δανείου εξαμηνιαία απόδοση του Κοινού Κεφαλαίου ΝΠΔΔ και Ασφαλιστικών Φορέων της Τραπέζης της Ελλάδος, 3) την εξόφληση των δανείων σε 36 μηνιαίες δόσεις, με παρακράτηση του ποσού της μηνιαίας δόσης από τις αποδοχές του υπαλλήλου, σε περίπτωση δε συνταξιοδότησης, από τη σύνταξή του, 4) τη σύσταση εμπράγματης ασφάλειας, για την εξασφάλιση των συνολικών απαιτήσεων του Φορέα από το χορηγηθέν δάνειο, η οποία προβλέπεται σε περίπτωση που ο υπάλληλος αιτηθεί να λάβει δάνειο τριών ακαθαρίστων μηνιαίων μισθών και το συνολικό ποσό αυτών υπερβαίνει το ποσό των 10.000 ευρώ και 5) την εξουσιοδότηση του Γενικού Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών ή του νόμιμου αναπληρωτή του, για την υπογραφή της δανειακής σύμβασης.

2. Ακολούθως εκδόθηκαν το με αρ. πρωτ. 174787/31-7-2020 έγγραφο της Προϊσταμένης Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του e-ΕΦΚΑ και το με αρ. πρωτ. 175835/3-8-2020 έγγραφο του Προϊσταμένου Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού του e-ΕΦΚΑ, περί της διαδικασίας χορήγησης εντόκων προσωπικών δανείων του ν.3586/2007 στους υπαλλήλους του e-ΕΦΚΑ, τα οποία απεστάλησαν στις οργανικές μονάδες του Φορέα, προκειμένου να ενημερωθούν όλοι οι υπάλληλοι. Όταν εκδόθηκαν τα δύο ως άνω ενημερωτικά έγγραφα, είχαν ήδη υποβληθεί πλέον των 200 αιτημάτων, για χορήγηση εντόκου προσωπικού δανείου, εκ των οποίων πέντε (5) από υπαλλήλους που όταν υπέβαλαν το αίτημά τους ήταν ενεργοί, αλλά εν συνεχεία παραιτήθηκαν προκειμένου να συνταξιοδοτηθούν και έναν (1) υπάλληλο που έχει τεθεί σε αυτοδίκαιη αργία με Διαπιστωτική Πράξη του Υποδιοικητή του e-ΕΦΚΑ, κατόπιν απόφασης του Πρωτοβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου του Φορέα.

3. Λαμβάνοντας υπόψη τα προεκτεθέντα, η υπηρεσία προβληματίζεται αν είναι δυνατή η χορήγηση δανείου α) στους ανωτέρω πέντε (5) υπαλλήλους, οι

οποίοι όταν υπέβαλαν τις αιτήσεις τους ήταν εν ενεργεία, αλλά όταν διαβιβάσθηκαν τα αιτήματά τους προς έγκριση ή μη στο Δ.Σ., είχαν παραιτηθεί και πλέον αναμένουν την έκδοση της συνταξιοδοτικής τους απόφασης και αν είναι δυνατή στο μέλλον η χορήγηση προσωπικού δανείου σε όμοιες περιπτώσεις β) σε υπαλλήλους που απασχολούνται στον Φορέα κατόπιν δικαστικών μη τελεσίδικων αποφάσεων, γ) στον υπάλληλο που έχει τεθεί σε καθεστώς αυτοδίκαιης αργίας, σε περίπτωση που καταθέσει προσφυγή κατά της απόφασης που τον θέτει σε καθεστώς αργίας και δ) σε πρώην υπαλλήλους του Φορέα που είναι πλέον συνταξιούχοι.

II. Νομοθετικό πλαίσιο

4. Στο άρθρο 60 του ν. 4387/2016 (Α'85) «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας...» προβλέπεται, μεταξύ άλλων:

«Αρμοδιότητες Διοικητικού Συμβουλίου

1. Το Δ.Σ. του Ε.Φ.Κ.Α. έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α... δ. Διαχειρίζεται την περιουσία του Ε.Φ.Κ.Α., σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις».

5. Στις διατάξεις των άρθρων 2 και 67 του Κανονισμού Οικονομικής Οργάνωσης και Λογιστικής Λειτουργίας του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.) (Β'1720/18.05.2017), που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 70 παρ.10 του ν. 4387/2016 και ισχύει, σύμφωνα με το άρθρο 83 αυτού, από 1.1.2017 ορίζεται:

Άρθρο 2. Γενικές Αρχές Διαχείρισης

Η διαχείριση των οικονομικών του Ε.Φ.Κ.Α. διέπεται από τις ακόλουθες αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης:

Α. Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Ειδικότερα αυτή η αρχή

εξειδικεύεται: αα. Αρχή της οικονομικότητας ββ. Αρχή της αποδοτικότητας

γγ. Αρχή της αποτελεσματικότητας

Β. αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας.

Γ. αρχή της διαφάνειας.

Δ. αρχή της ειλικρίνειας.

6. Άρθρο 67 «Επένδυση Διαθεσίμων Κεφαλαίων 1. Τα διαθέσιμα κεφάλαια του Ε.Φ.Κ.Α. μπορεί να επενδύονται σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.3586/2007, όπως ισχύουν κάθε φορά, με απόφαση του Δ.Σ. και έγκριση του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, τηρουμένων και των διατάξεων γενικών ή ειδικών νόμων των κανόνων επενδυτικής

συμπεριφοράς, που ισχύουν κάθε φορά ως προς την τοποθέτηση των Κεφαλαίων των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης ως εξής: α. Σε τίτλους του Ελληνικού Δημοσίου και Ομόλογα Τραπεζών, που λειτουργούν νόμιμα στην Ελλάδα, β... 2. Επίσης μέρος των διαθεσίμων κεφαλαίων του Ε.Φ.Κ.Α. μπορεί να διατίθενται για την χορήγηση προσωπικών δανείων.»

7. Στις διατάξεις των άρθρων 15 και 16 του ν. 3586/2007 (Α'151) «Θεσμικό πλαίσιο επενδύσεων-αξιοποίησης περιουσίας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης» ορίζεται: «ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΔΑΝΕΙΩΝ»

Άρθρο 15 «Χορήγηση δανείων 1. Οι Φ.Κ.Α., με αποφάσεις των Διοικητικών Συμβουλίων τους, δύνανται, εκ των διαθεσίμων κεφαλαίων τους, να διαθέτουν χρηματικά ποσά για τη χορήγηση εντόκων δανείων προς ασφαλισμένους, συνταξιούχους και υπαλλήλους τους. 2. Η Χορήγηση δανείων γίνεται κατόπιν προηγούμενης εγκριτικής απόφασης του Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.»

8. Άρθρο 16 « Όροι και προϋποθέσεις χορήγησης δανείων 1. Από τους φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης (Φ.Κ.Α.) χορηγούνται προσωπικά δάνεια εκτάκτων αναγκών σε: α) ασφαλισμένους και συνταξιούχους και β) στους υπαλλήλους του Φορέα, με τους ακόλουθους όρους και προϋποθέσεις: α. Το ποσό του χορηγούμενου τοκοχρεωλυτικού δανείου από έναν ή περισσότερους Φ.Κ.Α. δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει κατά περίπτωση τις αποδοχές ή συντάξεις τριών (3) μηνών του δανειολήπτη. β. Δάνεια εκτάκτων αναγκών σε ασφαλισμένους, υπαλλήλους και συνταξιούχους μπορούν να χορηγούνται από δύο (2), κατ' ανώτατο όριο, Φ.Κ.Α. προς το ίδιο φυσικό πρόσωπο και μέχρι του ορίου τριών (3) μισθών ή συντάξεων από κάθε Φορέα, υπό την προϋπόθεση ότι πρόκειται για αυτοτελείς, αυτόνομους και αυτοδιοικούμενους Φ.Κ.Α.. Δεν επιτρέπεται η χορήγηση από τον ίδιο Φ.Κ.Α. νέου δανείου πριν από την πλήρη εξόφληση από τον δανειοδοτούμενο του δανείου που του χορηγήθηκε κατά το παρελθόν. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις επείγουσας οικονομικής ανάγκης του δανειολήπτη, η οποία δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί διαφορετικά, είναι δυνατή, μετά τη διαπίστωση της ανάγκης αυτής από το Διοικητικό Συμβούλιο του Φ.Κ.Α., η χορήγηση συμπληρωματικού δανείου μέχρι ποσού ίσου με το πενήντα τοις εκατό (50%) του ποσού που δικαιούται ο δανειοδοτούμενος από κάθε Φ.Κ.Α., ανεξαρτήτως οφειλών του από προηγούμενα δάνεια. γ. Η χορήγηση δανείου είναι δυνατή αποκλειστικά προς αντιμετώπιση εξόδων σε

περιπτώσεις γάμου, τοκετού, σοβαρής ασθένειας, θανάτου, έκτακτης στεγαστικής ανάγκης και σε κάθε άλλη περίπτωση που προβλέπεται από τα καταστατικά των Φ.Κ.Α.. Τα εν λόγω περιστατικά πρέπει να αφορούν τον ίδιο τον δανειοδοτούμενο ή συντηρούμενο από αυτόν μέλος της οικογένειας του ή προκειμένου περί αγάμου και της πατρικής οικογένειας του. δ. Τα δάνεια πρέπει να εξοφλούνται σε τριάντα έξι (36) το πολύ ίσες μηνιαίες δόσεις που αρχίζουν από τον επόμενο της χορηγήσεώς τους, μήνα. ε. Η εκταμίευση του χορηγούμενου ποσού για προσωπικά δάνεια εκτάκτων αναγκών σε υπαλλήλους των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, θα πραγματοποιείται από την Κεντρική Υπηρεσία του Φορέα, μετά την έκδοση της υπουργικής απόφασης περί αποδέσμευσης. Για την εκταμίευση θα επιβαρύνονται όλοι οι Τομείς του Φορέα κατά το ποσοστό συμμετοχής καθενός εξ αυτών στη συνολική αξία της περιουσίας του Φορέα, όπως αυτή είχε διαμορφωθεί στο τέλος του προηγούμενου οικονομικού έτους. Για τον υπολογισμό της συνολικής αξίας της περιουσίας του Φ.Κ.Α. λαμβάνονται υπόψη τα στοιχεία των περιπτώσεων α' έως και στ' της παραγράφου 4 του άρθρου 4 του ν. 3586/2007 (ΦΕΚ 151 Α') . στ. Κατά την αποπληρωμή τοκοχρεωλυτικών δόσεων από τους υπαλλήλους Φ.Κ.Α. για προσωπικά δάνεια εκτάκτων αναγκών, θα επιστρέφεται σε κάθε Τομέα, στο τέλος κάθε χρήσης, το ποσό που του αναλογεί, σύμφωνα με το ποσοστό συμμετοχής του καθενός, κατά τα οριζόμενα στο προηγούμενο εδάφιο.2. Το επιτόκιο με το οποίο βαρύνονται τα δάνεια των Φ.Κ.Α., που συνάπτονται από την ημερομηνία ισχύος του παρόντος νόμου, καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος. 3. Παρέχεται η δυνατότητα στους Φ.Κ.Α. να αναπροσαρμόζουν τα επιτόκια των δανείων, ως εξής: α. στις υφιστάμενες δανειακές συμβάσεις, μετά από υποβολή αίτησης του δανειολήπτη και β. στις δανειακές συμβάσεις που συνάπτονται μετά την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, εφόσον σε αυτές περιλαμβάνεται σχετική ειδική πρόβλεψη περί αναπροσαρμογής του επιτοκίου και μετά από προηγούμενη ενημέρωση του δανειολήπτη, στα πλαίσια των συμβατικών υποχρεώσεων των Φ.Κ.Α. 4. Με απόφαση του Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας καθορίζονται τα αναγκαία μέτρα σε περίπτωση ανείσπρακτων οφειλών από δάνεια, καθώς και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή του παρόντος κεφαλαίου.»

9. Στην κρίσιμη με αρ. με αρ. 242/Συν.22/16-07-2020 απόφαση του Δ.Σ. του e-ΕΦΚΑ, μεταξύ άλλων, προβλέπονται και τα εξής: 1) η χορήγηση δανείων εκτάκτων αναγκών αποκλειστικά σε υπαλλήλους του Φορέα και 2) η εξόφληση των δανείων σε 36 μηνιαίες δόσεις, με παρακράτηση του ποσού της μηνιαίας δόσης από τις αποδοχές του υπαλλήλου, σε περίπτωση δε συνταξιοδότησης, από τη σύνταξή του.

III. ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

10. Κατ' αρχήν θα πρέπει να τονισθεί ότι από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και τις διατάξεις που διέπουν την αρμοδιότητα των συλλογικών οργάνων και ειδικότερα του Δ.Σ. του e-ΕΦΚΑ (άρθρα 57 και 60 ν. 4387/2016) προκύπτει σαφώς ότι το ανωτέρω Δ.Σ. είναι αποκλειστικά αρμόδιο, εφόσον κρίνει ότι συντρέχουν οι τασσόμενες από τον νόμο προϋποθέσεις, να εγκρίνει και να χορηγήσει τα αιτούμενα έντοκα δάνεια έκτακτων αναγκών. Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους εξάλλου, είναι αρμόδιο να απαντά σε ερωτήματα της Διοίκησης, για την ερμηνεία συγκεκριμένων διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, η έννοια και το περιεχόμενο των οποίων προβληματίζει τη Διοίκηση, στις περιπτώσεις που στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της καλείται να υπαγάγει πραγματικά περιστατικά στις διατάξεις αυτές.

11. Σε κάθε περίπτωση, στο μέτρο που για την χορήγηση έντοκου προσωπικού δανείου απαιτείται η αξιολόγηση και η εκτίμηση κρίσιμων πραγματικών περιστατικών, δηλαδή συνεπάγεται τον εκ μέρους της διοίκησης, δια των αρμοδίων οργάνων της, έλεγχο και διερεύνηση του ουσιαστικού ζητήματος της συνδρομής των προϋποθέσεων χορήγησης δανείου τούτο είναι, κατά τη γνώμη μου, σαφές ότι ανήκει στην αποκλειστική και κυριαρχική αρμοδιότητα της διοίκησης και εν προκειμένω του Δ.Σ. του e-ΕΦΚΑ. Δεδομένων των ανωτέρω, η γνωμοδότηση περιορίζεται στην ερμηνεία των προεκτεθέντων κανόνων δικαίου, που διέπουν τα νομικά ζητήματα που ανακύπτουν με βάση το ιστορικό που παρέχεται από την ερωτώσα υπηρεσία.

12. Το ισχύον νομικό πλαίσιο προβλέπει τη δυνατότητα του e-ΕΦΚΑ να διαθέσει μέρος των διαθεσίμων κεφαλαίων του για την χορήγηση προσωπικών δανείων εκτάκτων αναγκών σε ασφαλισμένους, συνταξιούχους και υπαλλήλους του, με απόφαση του Δ.Σ. και έγκριση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.3586/2007, όπως ισχύουν κάθε φορά.

Με την απόφασή του ο Υπουργός, στο πλαίσιο της ασκούμενης από αυτόν εποπτείας στον Φορέα, εγκρίνει την απόφαση του Δ.Σ. αυτού, στην οποία αναφέρεται το ποσό που θα διατίθεται από τα διαθέσιμα κεφάλαιά του, για τους ισχύοντες δανειοδοτικούς σκοπούς. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται, εκτός από τον έλεγχο νομιμότητας και ο έλεγχος σκοπιμότητας, ώστε να μην γίνεται υπέρβαση των γενικών δανειοδοτικών δυνατοτήτων του Φορέα, στόχος στον οποίο αποκλειστικά αποβλέπει η ρύθμιση.

Περαιτέρω ο ε-ΕΦΚΑ, με απόφαση του Δ.Σ. του, κατόπιν εισήγησης της αρμόδιας Διεύθυνσης Παρακολούθησης και Εκτέλεσης Δαπανών της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών, έχει την ευχέρεια να χορηγήσει δάνεια εκτάκτων αναγκών, εκτιμώντας τα οικονομικά δεδομένα του Φορέα, χωρίς να διαταράσσεται περαιτέρω η λειτουργία και ισορροπία του, λαμβάνοντας υπόψη την τρέχουσα αλλά και τις ενδεχόμενες επιπτώσεις στη δυνατότητα αποπληρωμής των υπό δανειοδότηση προσώπων καθώς και άλλους παράγοντες. Κατά συνέπεια η χορήγηση ή μη δανείων στα δικαιούμενα πρόσωπα καθώς και ο τρόπος εξασφάλισης αυτών, ανήκει στην αποκλειστική ευθύνη του Δ.Σ., το οποίο είναι το αρμόδιο και υπεύθυνο, κατά τα ανωτέρω, όργανο για τη διοίκηση και διαχείριση της περιουσίας του Φορέα.

ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ Α'ΕΡΩΤΗΜΑ

13. Σύμφωνα με γενική αρχή του διοικητικού δικαίου και κατά την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας η νομιμότητα των ατομικών διοικητικών πράξεων κρίνεται, όταν ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, σύμφωνα με το νομοθετικό καθεστώς του χρόνου έκδοσής τους ή, σε περίπτωση απόρριψης αίτησης, με το ισχύον κατά το χρόνο έκδοσης της σχετικής απορριπτικής πράξης και όχι σύμφωνα με το νομοθετικό καθεστώς του χρόνου υποβολής της αίτησης από τον διοικούμενο (ΣτΕ 710/2015, 2133/2003, 5755/1996, 126/1994, 1098/1988, 2868/1987, 790/86, 6-84/84, 2984/1983, 1125/1981, ΕΠΑ 126/1994). Η ίδια αρχή διέπει και τις προπαρασκευαστικές της τελικής διοικητικής ενέργειας πράξεις όπως είναι οι απαιτούμενες από τις εκάστοτε εφαρμοστέες διατάξεις, γνωμοδοτήσεις συλλογικών οργάνων. Κάμψη της αρχής αυτής μπορεί να θεσπισθεί μόνο με ειδική μεταβατική διάταξη στη νέα ρύθμιση, ορίζουσα ότι οι ήδη υποβληθείσες αιτήσεις υπάγονται στο καθεστώς που ίσχυε κατά τον χρόνο της υποβολής τους (βλ. ΣτΕ 4534/2013, 4364/2005, 3662/2000, 1185/1994, 1098/1988).

Περαιτέρω, όταν σύμφωνα με τους κανόνες που καθορίζουν την αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου και τη διαδικασία των ενεργειών του, αναγκαίος όρος για να κινηθεί η προβλεπόμενη διαδικασία και να διατυπωθεί η βούληση του διοικητικού οργάνου με την έκδοση της διοικητικής πράξης, είναι η δήλωση βούλησης από τον ενδιαφερόμενο διοικούμενο που γίνεται με την υποβολή αίτησης ή αναφοράς στο διοικητικό όργανο, όπου αναφέρεται ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την έκδοση της πράξης την οποία ο διοικούμενος επιθυμεί, η δήλωση βούλησης του διοικούμενου, χωρίς να αποτελεί συστατικό στοιχείο της διοικητικής πράξης, συνιστά όρο της έκδοσής της (ΣτΕ 272/1986, Επαμ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, παρ. 3 αριθμ. 90, σελ. 104).

14. Η ανωτέρω γενική αρχή εφαρμόζεται και όταν ακόμη επέρχεται μεταβολή των προϋποθέσεων του νόμου (πρβλ. ΣΕ 2726/93, 807/87, 3434/79, βλ. και 900, 3106/98). Το ίδιο ισχύει όταν για την έκδοση διοικητικής πράξης προβλέπεται προηγούμενη γνώμη ή πρόταση άλλου οργάνου, δηλαδή και στην περίπτωση αυτή κρίσιμο νομοθετικό καθεστώς είναι αυτό που ισχύει κατά το χρόνο έκδοσης της τελικής πράξης.

15. Επομένως, αν επέλθει μεταβολή των όρων και των προϋποθέσεων που επιτάσσει ο νόμος για τη χορήγηση έντοκου προσωπικού δανείου, μεταξύ του χρόνου υποβολής της σχετικής αίτησης και της ημερομηνίας έκδοσης της τελικής πράξης, εξετάζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις όπως έχουν και ισχύουν κατά το χρόνο έκδοσης της πράξης, δηλαδή εν προκειμένω, τον χρόνο της έγκρισης από το ΔΣ του e-ΕΦΚΑ της σχετικής αίτησης για τη χορήγηση του δανείου.

16. Περαιτέρω, σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο που ισχύει εν προκειμένω, η ιδιότητα του υπαλλήλου αποτελεί βασικό κριτήριο για τη χορήγηση σε αυτόν του δανείου, υπό την έννοια ότι ο δικαιούμενος το δάνειο τελεί σε ενεργό ασφαλιστικό δεσμό που τελεί σε συνάφεια με ενεργή εργασιακή σχέση, η οποία αυτονοήτως προϋποθέτει την υποχρέωση καταβολής εισφορών για τη συμμετοχή του στις παροχές του Φορέα. Με την έξοδο όμως του ασφαλισμένου από το Σύστημα και τη μετατροπή του ενεργού ασφαλιστικού-εργασιακού δεσμού σε κατάσταση συνταξιοδότησης, ο εν λόγω υπάλληλος καθίσταται πλέον συνταξιούχος και παύει να είναι υπόχρεος καταβολής εισφορών. Για το λόγο αυτό απόλλεται η ιδιότητα του υπαλλήλου, που

αποτελεί προϋπόθεση για λήψη του εν λόγω δανείου. (Πρβλ και ΝΣΚ 147/2014, 287/2012). Η εν λόγω απώλεια της ιδιότητας υφίσταται από την ημέρα εξόδου από το Σύστημα και όχι από την ημέρα που θα εκδοθεί η πράξη συνταξιοδότησης είτε αυτή είναι προσωρινή είτε οριστική. Ως ημέρα εξόδου θεωρείται η ημέρα κατά την οποία υπέβαλε την αίτηση για συνταξιοδότησή του.

17. Στην υπό κρίση περίπτωση, οι πέντε υπάλληλοι, όταν κατέθεσαν την αίτησή τους για χορήγηση δανείου, ήταν ενεργοί, πληρούσαν δηλαδή την απαιτούμενη προϋπόθεση της ιδιότητας του υπαλλήλου. Κατά τον χρόνο όμως συνεδρίασης του Δ.Σ. (6-8-2020), οπότε και ολοκληρώνεται η διαδικασία της έγκρισης και απόφασης χορήγησης του δανείου, οι ως άνω υπάλληλοι είχαν ήδη παραιτηθεί και ανέμεναν την έκδοση της συνταξιοδοτικής απόφασης και επομένως σύμφωνα με τα εκτιθέμενα ανωτέρω, είχαν απολέσει την ιδιότητα του υπαλλήλου, που αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη χορήγηση του έντοκου προσωπικού δανείου εκτάκτων αναγκών.

Συνεπώς, δεδομένου ότι η νομιμότητα της διοικητικής πράξης κρίνεται σύμφωνα με το νομικό καθεστώς που ισχύει κατά το χρόνο έκδοσης αυτής ακόμη και όταν επέρχεται μεταβολή των προϋποθέσεων του νόμου και ενόψει του ότι κατά τον χρόνο συνεδρίασης του ΔΣ του Φορέα με θέμα την αποδοχή ή μη των σχετικών αιτήσεων για χορήγηση εντόκων προσωπικών δανείων, οι αιτούντες είχαν απολέσει την ιδιότητα του υπαλλήλου, δεν είναι δυνατή η χορήγηση δανείων σε αυτούς, όπως και στο μέλλον δεν είναι δυνατή η χορήγηση προσωπικού δανείου σε όμοιες περιπτώσεις.

ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ Β΄ ΚΑΙ Γ΄ ΕΡΩΤΗΜΑ

18. Η αρμοδιότητα της Διοίκησης του Φορέα για χορήγηση έντοκου δανείου εκτάκτων αναγκών στους υπαλλήλους του, έχει μεν τον χαρακτήρα διακριτικής ευχέρειας, αφού σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, το διοικητικό όργανο (Δ.Σ.) δύναται αλλά δεν υποχρεούται να εκδώσει τη διοικητική πράξη χορήγησης δανείου, πλην όμως, η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής επιβάλλεται να γίνει κατά τον πλέον πρόσφορο, κατά την κρίση του, τρόπο, έτσι ώστε να μην διακυβεύεται η οικονομική κατάσταση του Φορέα. Επιβάλλεται να τονισθεί ότι η διακριτική ευχέρεια δεν αποτελεί αυθαίρετη εξουσία, ούτε συνεπάγεται νομική αποδέσμευση της Διοίκησης. Επομένως, η αρμόδια αρχή αποφαινεται υπό το πρίσμα της καλύτερης, κατά την κρίση της,

εξυπηρέτησης των σκοπών που επιδιώκονται και που εν προκειμένω αποσκοπούν στην εξασφάλιση της ορθής και υγιούς διαχείρισης του δημόσιου χρήματος. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης δεσμεύει τη Διοίκηση, η οποία, συνεκτιμώντας ανάλογα και τις τρέχουσες συνθήκες (πανδημία covid 19 και μέτρα που ελήφθησαν για την αντιμετώπισή της) έχει την υποχρέωση να κάνει μία συνετή και μετρημένη χρήση των οικονομικών πόρων, που θα διασφαλίσει ότι οι πόροι χρησιμοποιούνται αποτελεσματικά, αποδοτικά και με διαφάνεια και το κοινωνικό κράτος δικαίου θα είναι σε θέση να εκπληρώνει και στο μέλλον τις αποστολές του.

19. Περαιτέρω, σύμφωνα με το ανωτέρω εκτιθέμενο, ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, τα δάνεια πρέπει να εξοφλούνται σε τριάντα έξι (36) το πολύ ίσες μηνιαίες δόσεις, που αρχίζουν από τον επόμενο της χορηγήσεώς τους, μήνα, με παρακράτηση του ποσού της μηνιαίας δόσης από τις αποδοχές του υπαλλήλου, σε περίπτωση δε συνταξιοδότησης, από τη σύνταξή του.

Είναι προφανές ότι το μέλλον της εργασιακής σχέσης των υπαλλήλων που απασχολούνται στον Φορέα κατόπιν δικαστικών μη τελεσίδικων αποφάσεων είναι αβέβαιο, με την έννοια ότι η έκδοση τυχόν αρνητικής για τους υπαλλήλους αυτούς δικαστικής απόφασης, θα επιφέρει λύση της υπαλληλικής σχέσης τους με τον Φορέα και επομένως δεν θα είναι δυνατή η υλοποίηση του όρου της δανειακής σύμβασης περί αποπληρωμής του δανείου με παρακράτηση του ποσού της μηνιαίας δόσης από τις αποδοχές του υπαλλήλου. Η αποπληρωμή όμως των δανείων δεν μπορεί να διακυβεύεται από άδηλα και ασταθή γεγονότα, όπως η έκβαση μιας δικαστικής υπόθεσης.

20. Συνεπώς, δεδομένου ότι η χορήγηση των εν λόγω δανείων, πρέπει να γίνεται με τρόπο ώστε να μη διαταράσσεται περαιτέρω η λειτουργία και ισορροπία του Φορέα, και να λαμβάνονται υπόψη οι ενδεχόμενες επιπτώσεις από τη μη δυνατότητα αποπληρωμής αυτών από τα υπό δανειοδότηση πρόσωπα, δεν είναι δυνατή η χορήγηση δανείων σε υπαλλήλους που εργάζονται στον Φορέα κατόπιν δικαστικών αποφάσεων, οι οποίες δεν έχουν καταστεί αμετάκλητες.

Για την ταυτότητα του νομικού λόγου θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι το ίδιο ισχύει και για τον υπάλληλο που έχει τεθεί σε αυτοδίκαιη αργία και αναμένεται η άσκηση προσφυγής και η έκδοση της σχετικής απόφασης από το ΣΤΕ.

ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ Δ' ΕΡΩΤΗΜΑ

21. Με την με αρ. 242/Συν.22/16-07-2020 απόφαση του Δ.Σ. του e-ΕΦΚΑ, η οποία είναι σύμφωνη με τη με αρ. Β/ΕΦΚΑ/9057/497/24-02-2020 απόφαση του Υπουργού Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων, προβλέφθηκε η χορήγηση δανείων εκτάκτων αναγκών αποκλειστικά σε υπαλλήλους του Φορέα. Η ανωτέρω απόφαση του Δ.Σ. βάσει του τεκμηρίου νομιμότητας, με το οποίο είναι εξοπλισμένη, δεσμεύει τόσο τη Διοίκηση όσο και τον διοικούμενο μέχρι την απαγγελία της ακύρωσής της η οποία μπορεί να επέλθει μέσω α) της ακύρωσής της με δικαστική απόφαση, β) της ακύρωσής της με άλλη διοικητική πράξη, γ) της ανάκλησής της από το όργανο που την εξέδωσε και δ) της κατάργησής της.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ

Από το σύνολο των προαναφερόμενων διατάξεων, συνδυαστικά λαμβανομένων και ερμηνευομένων σύμφωνα και με τα κρίσιμα νομολογιακά πορίσματα που προπαρατέθηκαν, θα πρέπει να γίνουν δεκτά τα ακόλουθα.

22. Η νομιμότητα των ατομικών διοικητικών πράξεων κρίνεται, όταν ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, σύμφωνα με το νομοθετικό καθεστώς του χρόνου έκδοσής τους ή, σε περίπτωση απόρριψης αίτησης, με το ισχύον κατά το χρόνο έκδοσης της σχετικής απορριπτικής πράξης και όχι σύμφωνα με το νομοθετικό καθεστώς του χρόνου υποβολής της αίτησης από τον διοικούμενο

23. Η απώλεια της ιδιότητας του υπαλλήλου, υφίσταται από την ημέρα εξόδου από το Σύστημα και όχι από την ημέρα που θα εκδοθεί η πράξη συνταξιοδότησης είτε αυτή είναι προσωρινή είτε οριστική. Ως ημέρα εξόδου θεωρείται η ημέρα κατά την οποία υποβλήθηκε η αίτηση για συνταξιοδότηση

24. Η αρμοδιότητα της Διοίκησης του Φορέα για χορήγηση έντοκου προσωπικού δανείου στους υπαλλήλους του, έχει μεν τον χαρακτήρα διακριτικής ευχέρειας, αφού σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, το διοικητικό όργανο (Δ.Σ.) δύναται αλλά δεν υποχρεούται να εκδώσει τη διοικητική πράξη χορήγησης δανείου, πλην όμως η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής επιβάλλεται να γίνει κατά τον πλέον πρόσφορο, κατά την κρίση του, τρόπο, σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, λαμβάνοντας υπόψη τις ενδεχόμενες επιπτώσεις από τη μη δυνατότητα αποπληρωμής των δανείων από τα υπό δανειοδότηση πρόσωπα.

25. Τούτων δοθέντων έχω τη γνώμη ότι στα ερωτήματα αρμόζει η απάντηση ότι δεν είναι δυνατή η χορήγηση δανείων εκτάκτων αναγκών α) σε υπαλλήλους, οι οποίοι όταν υπέβαλαν τις αιτήσεις τους ήταν εν ενεργεία, αλλά όταν διαβιβάσθηκαν τα αιτήματά τους προς έγκριση στο Δ.Σ., είχαν παραιτηθεί και πλέον αναμένουν την έκδοση της συνταξιοδοτικής τους απόφασης διότι αυτοί είχαν απολέσει την ιδιότητα του υπαλλήλου κατά τον κρίσιμο χρόνο, ούτε είναι δυνατή στο μέλλον η χορήγηση δανείου σε όμοιες περιπτώσεις β) σε υπαλλήλους που απασχολούνται στον Φορέα κατόπιν δικαστικών αποφάσεων που δεν έχουν καταστεί αμετάκλητες γ) σε υπάλληλο που έχει τεθεί σε καθεστώς αυτοδίκαιης αργίας και δ) σε πρώην υπαλλήλους του Φορέα που είναι πλέον συνταξιούχοι.

Η γνωμοδοτούσα

Γεωργία Κούζιου
Πάρεδρος ΝΣΚ