



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

**Αριθμός Γνωμοδότησης 69/2022  
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
Β΄ Τακτική Ολομέλεια  
Συνεδρίαση της 9<sup>ης</sup> Ιουνίου 2022**

**Σύνθεση:**

**Πρόεδρος:** Ευγενία Βελώνη, Πρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Ν.Σ.Κ.)

**Μέλη:** Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Γεώργιος Κανελλόπουλος, Νίκη Μαριόλη, Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Αντιπρόεδροι του Ν.Σ.Κ., Ασημίνα Ροδοκάλη, Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Δημήτριος Μακαρονίδης, Παναγιώτης Παππάς, Σταύρος Σπυρόπουλος, Πέτρος Κωνσταντινόπουλος, Διονύσιος Χειμώνας, Βασίλειος Κορκίζογλου, Χαράλαμπος Μπρισκόλας, Νικόλαος Καραγιώργης, Μαρία Σπάσου, Αικατερίνη Γαλάνη, Στέργιος Κίκας, Αθανάσιος Θεοχάρης, Δημήτριος Κατωπόδης, Κωνσταντίνος Ζαμπάρας, Μιχαήλ Τζουβάρας, Αναστασία Ζαφειριάδου, Νικόλαος Μουκαζής, Ευτυχία Κασομένου, Θεόδωρος Ράπτης, Αντώνιος Παπαγεωργίου, Μαρία Δεληγιάννη, Αντώνιος Αντωνίου, Παναγιώτης Πανάγος, Δημήτριος Καμάρης και Ελένη Λευθεριώτου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγήτρια:** Σταυρούλα Καλαμπαλίκη, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ .

**Αριθμός ερωτήματος:** Το έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης, Τεχνικών Υπηρεσιών και Στέγασης/Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού/Τμήματος Σταδιοδρομίας του e-ΕΦΚΑ, με αριθμό πρωτ. 487160/29.11.2021.

**Περίληψη ερωτήματος:** Ερωτάται, εάν τα οικονομικά αποτελέσματα της αναδρομικής ανάκλησης από τη Διοίκηση παράνομων διοικητικών πράξεων, οι

οποίες αποτελούσαν νόμιμο έρεισμα καταβολής πρόσθετων αποδοχών σε υπαλλήλους, επέρχονται μόνον για το μέλλον ή, αντίθετα, ανατρέχουν στο χρόνο της έκδοσης των ανακληθεισών πράξεων, με συνέπεια η Διοίκηση να υποχρεούται σε αναζήτηση των πρόσθετων αυτών αποδοχών ως αχρεωστήτως καταβληθεισών και σε περίπτωση άρνησης επιστροφής τους από τους υπαλλήλους σε καταλογισμό σε βάρος τους.

.....

Για το πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Β΄ Τακτική Ολομέλεια) γνωμοδότησε ως εξής:

### **Ιστορικό**

Από το έγγραφο του ερωτήματος και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό :

1. Η Μ.Μ. με την απόφαση του Διοικητή ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, με αριθ. πρωτ. ΡΟΟ/1283/26.11.2003, διορίσθηκε με εισαγωγικό βαθμό Δ΄ σε κενή οργανική θέση του κλάδου ΠΕ-Διοικητικού-Οικονομικού. Με την αίτησή της, με αριθ. πρωτ. 2045/30.01.2004, κατέθεσε Πιστοποιητικό παρακολούθησης του μεταπτυχιακού κύκλου σπουδών του Ινστιτούτου Διεθνών Σχέσεων, Β΄ Ευρωπαϊκής Έδρας Jean Monnet με τίτλο «Ευρωπαϊκή Ένωση και Αναπτυσσόμενες Χώρες», η συνάφεια του οποίου κρίθηκε με την απόφαση του Α΄ Υπηρεσιακού Συμβουλίου υπαλλήλων ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, με αριθ. 223/32<sup>η</sup> συν./17.06.2004. Ακολούθως, με την απόφαση του Γενικού Διευθυντή Διοικητικών Υπηρεσιών, με αριθμό Μ22/56/21.06.2004, της χορηγήθηκε το επίδομα μεταπτυχιακών σπουδών, ποσού 45 ευρώ μηνιαίως, από 30.01.2004 (ημερομηνία υποβολής της αίτησης και κατάθεσης του σχετικού τίτλου), σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 παρ. Α1 του ν. 3205/2003 (Α΄ 297).

Κατόπιν τούτων, και υπό τα ανωτέρω δεδομένα, επακολούθησε η βαθμολογική και μισθολογική εξέλιξη της Μ.Μ., σύμφωνα με τις διατάξεις των νόμων 4024/2011, 4354/2015 και 4369/2016.

2. Παρεμφερές ιστορικό αφορούσε και στην Ε.Γ. η οποία διέθετε Πιστοποιητικό μεταπτυχιακής επιμόρφωσης του μεταπτυχιακού προγράμματος στη Διοίκηση Εκπαιδευτικών Μονάδων της Σχολής Ανθρωπιστικών Σπουδών του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου, η συνάφεια του οποίου κρίθηκε με την απόφαση του Α΄ Υπηρεσιακού Συμβουλίου υπαλλήλων ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, με αριθ. 138/18<sup>η</sup> συν./02.04.2004. Επίσης, και στην εν λόγω υπάλληλο χορηγήθηκε επίδομα μεταπτυχιακών σπουδών,

και επακολούθησε η βαθμολογική και μισθολογική της εξέλιξη και υπό το δεδομένο αυτό, σύμφωνα με τις προαναφερθείσες διατάξεις.

**3.** Στο πλαίσιο σχετικού ελέγχου, μεταξύ άλλων και των ανωτέρω Πιστοποιητικών, από κλιμάκιο της Μονάδας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.) συντάχθηκε η Έκθεση Ελέγχου, με αριθμό 6/2020, σύμφωνα με την οποία ο μεταπτυχιακός κύκλος σπουδών με τίτλο «Ευρωπαϊκή Ένωση και Αναπτυσσόμενες Χώρες» εντάσσεται στους μεταπτυχιακούς κύκλους σπουδών, που οργανώνονται από Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα και οδηγούν σε χορήγηση πιστοποιητικών παρακολούθησης, αλλά δεν σχετίζονται με τα Προγράμματα Μεταπτυχιακών Σπουδών (Π.Μ.Σ.), που οδηγούν στη χορήγηση Μεταπτυχιακών Διπλωμάτων Ειδίκευσης (Μ.Δ.Ε.), με συνέπεια οι κάτοχοι των συγκεκριμένων Πιστοποιητικών παρακολούθησης ή επιμόρφωσης να μην μπορούν να εξομοιωθούν με τους αποφοίτους Π.Μ.Σ., δηλαδή κατόχους Μ.Δ.Ε., ως προς την ειδική αντιμετώπιση που θεσπίζει ο νομοθέτης στο πλαίσιο της πολιτικής στελέχωσης (σύστημα και κριτήρια προσλήψεων), της μισθολογικής πολιτικής και της πολιτικής διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού (σύστημα σταδιοδρομίας - βαθμολόγιο - σύστημα επιλογής Προϊσταμένων). Με την προαναφερόμενη δε έκθεση ελέγχου προτείνεται, επίσης, η αποστολή αυτής στο Ελεγκτικό Συνέδριο, για τυχόν ενέργειές του, σχετικά με την καταβολή των αποδοχών, όπως αυτές έχουν υπολογιστεί με την πρόσκτηση δύο (2) επιπλέον μισθολογικών κλιμακίων στις υπαλλήλους Μ.Μ. και Ε.Γ. καθώς και τυχόν επανακατάταξή τους σε μισθολογικά κλιμάκια.

**4.** Κατόπιν της περιέλευσης στον Ηλεκτρονικό Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.) της ανωτέρω Έκθεσης της Ε.Α.Δ., κατά το μέρος που τον αφορούσε και των προτάσεων που με αυτή τέθηκαν, υποβλήθηκε σχετικό ερώτημα προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ν.Σ.Κ.), λαμβανομένου υπόψη ότι και στο παρελθόν (κατά τον έλεγχο γνησιότητας πιστοποιητικών) είχαν διαπιστωθεί οι παρατηρηθείσες από την Ε.Α.Δ. πλημμέλειες και είχε υποβληθεί ομοίως σχετικό ερώτημα προς το Ν.Σ.Κ. από τη Γενική Δ/ση Οικονομικών Υπηρεσιών και Διοικητικής Υποστήριξης/Δ/ση Ανθρώπινου Δυναμικού του Ε.Φ.Κ.Α., με το με αριθμό Μ22/70/8.5.2018 έγγραφό της. Επί του τελευταίου αυτού ερωτήματος, ως προς τις δέουσες ειδικότερα ενέργειες του Ε.Φ.Κ.Α., για την τυχόν ανάκληση των σχετικών αποφάσεων προώθησης της βαθμολογικής και μισθολογικής εξέλιξης και χορήγησης επιδόματος μεταπτυχιακών σπουδών και την τυχόν επιστροφή των αποδοχών από τις ανωτέρω υπαλλήλους, ως αχρεωστήτως καταβληθείσες, με την ατομική γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ. με αριθμό

105/2018, η οποία έγινε αρμοδίως αποδεκτή, είχε γίνει δεκτό ότι η Διοίκηση δεν είχε υποχρέωση να ανακαλέσει τις ανωτέρω αποφάσεις του αρμόδιου Α΄ Υπηρεσιακού Συμβουλίου.

**5.** Επί του τεθέντος ως άνω νεότερου ερωτήματος εκδόθηκε η γνωμοδότηση του ΣΤ΄ Τμήματος του Ν.Σ.Κ, με αριθμό 13/2022, με την οποία το Τμήμα γνωμοδότησε ως εξής:

α) Επιβάλλεται στη Διοίκηση να ανακαλέσει, δια του αρμόδιου οργάνου της, τις αποφάσεις του Α΄ Υπηρεσιακού Συμβουλίου υπαλλήλων ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, με αριθ. 223/32ησυν./17.6.2004 και 138/18ησυν./2.4.2004, ως μη σύννομες, για το λόγο ότι εκδόθηκαν χωρίς να συντρέχουν οι νόμιμες προς τούτο προϋποθέσεις. Ακολουθώντας, καθίστανται ανακλητέες από το όργανο που τις εξέδωσε και όλες οι διοικητικές πράξεις, οι οποίες εκδόθηκαν στη συνέχεια και αφορούσαν τόσο στη χορήγηση του επιδόματος μεταπτυχιακών σπουδών όσο και στη βαθμολογική και μισθολογική κατάταξη και εξέλιξη των υπαλλήλων, εφόσον δε συντρέχει περίπτωση, πρέπει να ακολουθήσει τυχόν επανακατάταξή τους στο σωστό μισθολογικό κλιμάκιο. Για τη νομική θεμελίωση της ανάκλησης, η οποία ανάγεται σε χρόνο πέραν της πενταετίας, απαιτείται ειδική αιτιολόγηση με επίκληση λόγων δημοσίου συμφέροντος ή και δόλιας συμπεριφοράς των διοικουμένων, εφόσον η τελευταία συντρέχει. Προηγούμενη ακρόαση των υπαλλήλων θα απαιτηθεί μόνο σε περίπτωση συνδρομής δόλου (κατά πλειοψηφία).

β) Όσον αφορά στην αναζήτηση των καταβληθέντων ποσών ως αχρεωστήτως μετά την ανωτέρω ανάκληση, τα οικονομικά αποτελέσματα επέρχονται για το μέλλον και μόνο σε περίπτωση συνδρομής δόλου στο πρόσωπο των διοικουμένων ανατρέχουν στο χρόνο έκδοσης των παράνομων διοικητικών πράξεων (ομόφωνα).

Περαιτέρω, το Τμήμα αποφάσισε, κατά πλειοψηφία, την παραπομπή στην Ολομέλεια του Ν.Σ.Κ, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 4, περ. δ)΄ του Οργανισμού του (ν.4831/2021, Α΄170), του σκέλους του ερωτήματος που αφορά στην αναζήτηση ή μη των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, λόγω αντίθεσης της γνωμοδότησής του για το θέμα αυτό προς την γνωμοδότηση του Γ΄ Τμήματος του Ν.Σ.Κ., με αριθμό 32/2021.

### **Νομοθετικό πλαίσιο**

**6.** Στο άρθρο 1 του (πρώτου) Πρόσθετου Πρωτοκόλλου στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που κυρώθηκε αρχικά με το ν. 2329/1953 (Α΄68) και τέθηκε, εκ νέου,

σε ισχύ με το ν.δ. 53/1974 «περί κυρώσεως της εν Ρώμη την 4η Νοεμβρίου 1950 υπογραφείσης Συμβάσεως “Δια την προάσπισιν των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδώνελευθεριών” ως και του Πρόσθετου εις αυτήν Πρωτοκόλλου των Παρισίων της 20ης Μαρτίου 1952» (Α΄ 256) ορίζονται τα εξής: «*Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθεί της ιδιοκτησίας αυτού ειμή δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσι το δικαίωμα παντός Κράτους όπως θέση εν ισχύϊ Νόμους ους ήθελε κρίνη αναγκαίους προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων.*».

7. Στο άρθρο 96 παρ.1 εδάφιο β και 2 του ν. 4270/2014 «Αρχές Δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (Α΄ 143), όπως ισχύουν, ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

*«Άρθρο 96*

*Καταλογισμοί για μη νόμιμες δαπάνες που πληρώθηκαν με τίτλους πληρωμής - αρμόδια όργανα*

*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.*

*2. Αρμόδιο όργανο για τον καταλογισμό μη νόμιμων δαπανών, που πληρώθηκαν με τίτλους πληρωμής που δεν εκδίδονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου ή τις ΓΔΟΥ, είναι ο διατάκτης και τα κατά νόμο αρμόδια όργανα που έχουν διαπιστώσει την παράνομη πληρωμή και σε κάθε περίπτωση το Ελεγκτικό Συνέδριο.*

*Οι ανωτέρω καταλογιστικές αποφάσεις προσβάλλονται με έφεση ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου ..... ».*

8. Στα άρθρα 7 παρ. 1 περ. γ΄ και ε΄ και 24 του ν. 4354/2015 «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (Α΄ 176), όπως ισχύουν, ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

*«Άρθρο 7 - Πεδίο εφαρμογής*

1. Στις διατάξεις του παρόντος υπάγονται οι μόνιμοι και δόκιμοι πολιτικοί δημόσιοι υπάλληλοι, καθώς και οι υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου και ορισμένου χρόνου: α)...γ) των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (Ο.Κ.Α.)...ε) των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.).

**Άρθρο 24 - Επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων**

1. Οφειλές υπαλλήλων ή λειτουργών των φορέων που υπάγονται στις διατάξεις του παρόντος, από αχρεωστήτως καταβληθείσες αποδοχές ή αποζημιώσεις εν γένει, δύναται να επιστρέφονται εφάπαξ χωρίς προσαυξήσεις, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 123 του ν. 4270/2014 (Α` 143).

2. Η επιστροφή του καθαρού ποσού συν την αναλογία του φόρου, που έλαβε ο υπάλληλος, δύναται να γίνεται και με παρακράτηση του ενός δέκατου (1/10) των καθαρών μηνιαίων αποδοχών του ή της σύνταξης, εφόσον στο μεταξύ αυτός κατέστη συνταξιούχος.

3. Σε περίπτωση άρνησης επιστροφής των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών της παραγράφου 1, καταλογίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του δημόσιου λογιστικού.

4. Τυχόν έφεση κατά των σχετικών πράξεων καταλογισμού ασκείται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 80 του ν. 4129/2013 (Α` 52). Στις περιπτώσεις υπαλλήλων, που δεν υπάγονται στις ανωτέρω διατάξεις, η έφεση ασκείται ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.».

9. Στο άρθρο 80 του ν. 4129/2013 (Κώδικας Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, Α` 52), που διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 353 και τροποποιήθηκε με το άρθρο 345 παρ. 7 του ν. 4700/2020 (Α` 127), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

**«Άρθρο 80**

1. Κατά καταλογιστικών πράξεων των υπουργών, μονοπρόσωπων ή συλλογικών διοικητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, οικονομικών επιθεωρητών ή άλλου φορέα επί διαχείρισης υλικού, αξιών ή χρηματικού του Δημοσίου, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που χρηματοδοτούνται από εθνικούς ή ενωσιακούς πόρους, επιτρέπεται να ασκηθεί έφεση από όποιον έχει έννομο συμφέρον μέσα σε προθεσμία εξήντα (60) ημερών, η οποία αρχίζει από την επίδοση ή την καθ' οποιονδήποτε τρόπο περιέλευση ή την αποδεδειγμένα πλήρη γνώση της προσβαλλόμενης πράξης. Εάν ο έχων έννομο

συμφέρον για την άσκηση έφεσης διαμένει στην αλλοδαπή, η αντίστοιχη προθεσμία ορίζεται σε ενενήντα ημέρες.

2..... 3. Με την άσκηση της έφεσης εξαντλείται η αρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την καταλογιστική πράξη.».

### **Ερμηνεία και υπαγωγή διατάξεων**

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους ενόψει και του όλου νομικού πλαισίου στο οποίο εντάσσονται και του σκοπού που εξυπηρετούν, καθώς και των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη της Ολομέλειας από την ερωτώσα Υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

**10.** Με τη διάταξη του άρθρου 1 του (πρώτου) Πρόσθετου Πρωτοκόλλου στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου, την οποία μπορεί να στερηθεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας. Στα προστατευόμενα, κατά το ως άνω Πρωτόκολλο, περιουσιακά δικαιώματα περιλαμβάνονται και κεκτημένα περιουσιακά δικαιώματα επί μισθολογικών παροχών που καταβλήθηκαν στο πλαίσιο υπηρεσιακών σχέσεων δημοσίου δικαίου. Τυχόν δε επέμβαση σε προστατευόμενο από το ως άνω Πρωτόκολλο περιουσιακό δικαίωμα για να είναι σύμφωνη με την προαναφερθείσα διάταξη, πρέπει να δικαιολογείται και από λόγους γενικού συμφέροντος, στους οποίους περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, και η αναπλήρωση του δημιουργηθέντος ελλείμματος από αχρεώστητη καταβολή αποδοχών σε υπηρετούντες υπαλλήλους (ΟΛΕΛΣυν 599/2021, σκ.20).

**11.** Περαιτέρω, η αρχή της ασφάλειας δικαίου, η οποία απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου και ιδίως από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος (πρβλ. ΑΕΔ 14/2013, ΟΛΣΤΕ 2034/2011., 4731/2014, 640/2015 κ.ά.) επιβάλλει, ιδίως, τη σαφήνεια και την προβλέψιμη εφαρμογή των διατάξεων (πρβλ. ΣΤΕ 2811/2012, 144, 1976/2015), πρέπει δε να τηρείται με ιδιαίτερη αυστηρότητα, όταν πρόκειται για διατάξεις που μπορούν να έχουν σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις στους ενδιαφερόμενους (πρβλ. ΣΤΕ 144, 1976/2015, ΔΕΕ C-288/07 της 16.9.2008, σκ. 47, C-409/04 της 8.12.2007, σκ. 45 και 48 κ.ά.).

Ειδικότερη εκδήλωση της αρχής της ασφάλειας δικαίου και, συνακόλουθα, έκφραση και αυτής της αρχής του κράτους δικαίου, αποτελεί η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, η οποία έχει συνταγματική ισχύ (ΟΛΣΤΕ 3369/2014, ΣΤΕ 3369/2014, 2036/2011, 1508/2002) και αφορά στην προστασία της εύλογης και δικαιολογημένης, ενόψει των συνθηκών, πεποίθησης του πολίτη, ως μέσου συνετού ανθρώπου του

οικείου κλάδου δραστηριότητας, ότι η δημιουργηθείσα από δημόσια εξουσία νομική κατάσταση, ως απόρροια πράξης του αρμοδίου οργάνου, θα συνεχιστεί, εφόσον δεν συντρέχει αντίθετος επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος. Για τη συνδρομή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο πρόσωπο του διοικουμένου είναι απαραίτητη η με συγκεκριμένες θετικές ενέργειες προηγούμενη παροχή διαβεβαιώσεων εκ μέρους της Διοίκησης, μέσω των αρμοδίων οργάνων της, απαλλαγμένων από αιρέσεις και σύμφωνων με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου, ότι η κατάσταση, που τα όργανά της καθιέρωσαν με τη συμπεριφορά τους, θα συνεχιστεί (πρβλ. ΔΕΕ C-426/10 της 22.9.2011, σκ. 56, C-67/09 της 14.10.2010, σκ. 71, C-537/08 της 16.12.2010, σκ. 63, C-519/07 της 17.9.2009, σκ. 84 κ.ά.).

Οι διαβεβαιώσεις αυτές δεν είναι απαραίτητο να απευθύνονται ατομικά στον διοικούμενο, όταν το ζήτημα, στο οποίο αναφέρονται, δεν αφορά προσωπικά και αποκλειστικά σ' αυτόν, αλλά στη γενικότερη υπηρεσιακή και μισθολογική κατάσταση των τελούντων σε όμοια θέση με αυτόν δημοσίων λειτουργών ή υπαλλήλων, οπότε μπορούν να παρασχεθούν, μεταξύ άλλων, με την έκδοση σχετικών εγκυκλίων από τα αρμόδια προς τούτο διοικητικά όργανα. Στην περίπτωση αυτή, η Διοίκηση, ερμηνεύοντας κανόνα δικαίου κατά τρόπο ρητό και κατηγορηματικό - και όχι απλώς απέχοντας ή σιωπώντας - δύναται να δημιουργήσει στον διοικούμενο εύλογη πεποίθηση για τη διατήρηση της διαμορφωθείσας κατάστασης ή έννομης σχέσης. Η παραβίαση της ανωτέρω αρχής με τη μετέπειτα έκδοση διοικητικών πράξεων αντίθετων προς τη μέχρι τότε πρακτική και συμπεριφορά της Διοίκησης, στην οποία και στηρίχθηκε ο καλόπιστος διοικούμενος, έχει ως συνέπεια τη μη νομιμότητα των πράξεων αυτών (πρβλ. ΟΛΕΛΣυν 750/2017, σκ.16, 287/2017 σκ.17, ΣτΕ 2034, 2035, 2036, 1011, 216/2011, 3882/2010, 2587/2009, 2825, 2451, 426/2007, 606/2004, 3526/2000).

**12.** Επιπλέον, με τη συνταγματική αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και τη συγγενή προς αυτή νομολογιακά διαπλασθείσα αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, με την οποία, ως έκφανση του πνεύματος επιείκειας που πρέπει να διακρίνει μία «αγαθή» διοίκηση, τίθενται περιορισμοί στην επέμβαση της Διοίκησης στην περιουσιακή σφαίρα των διοικουμένων. Ειδικότερα, η αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης δεν απαγορεύει καταρχήν επανορθωτική επέμβαση των κρατικών οργάνων για την άρση των σφαλμάτων κατά την πληρωμή αμοιβών ή άλλων παροχών, σκοπός που υπηρετείται από τις διατάξεις περί καταλογισμού σε βάρος των αχρεωστήτως λαβόντων. Η επέμβαση, όμως, της Διοίκησης, ειδικά όταν



αυτή επιχειρείται σε αποδοχές ή παροχές, που έχουν καταβληθεί στο πλαίσιο της εργασιακής σχέσης και αποτελούν περιουσιακό δικαίωμα, πρέπει να είναι έγκαιρη, προσήκουσα και συνεπής και να μην επιβάλλει στα πρόσωπα αυτά δυσανάλογο βάρος, όπως ιδίως όταν μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών κάθε περίπτωσης, καλούνται να επιστρέψουν τα καλοπίστως ληφθέντα από αυτούς ποσά. Η αναζήτηση δε των ανωτέρω παροχών επιτρέπεται μόνον, εφόσον κριθεί ότι αυτός που έχει εισπράξει τα αναζητούμενα ποσά δεν ήταν καλόπιστος κατά την είσπραξή τους (ΟΛΕΛΣυν 287/2017, σκ.24).

**13.** Η ανάκληση των παράνομων διοικητικών πράξεων, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, έχει αναδρομική ισχύ, αποκαθιστώντας τη νομική κατάσταση που ίσχυε πριν την έκδοσή τους και αίροντας όλες τις έννομες συνέπειες που απορρέουν από την έκδοση των πράξεων αυτών, η δε ανάκλησή τους, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου Μόνου του α.ν. 261/1968, σε χρόνο μικρότερο της 5ετίας από την έκδοσή τους θεωρείται πάντοτε ότι γίνεται εντός ευλόγου χρόνου, ανεξάρτητα αν από τις πράξεις αυτές έχουν απορρεύσει δικαιώματα των διοικουμένων (ΣΤΕ 1397/2019, 2412/2018 κ.α.) και, μάλιστα, χωρίς να είναι αναγκαία εκ μέρους της Διοίκησης η εξέταση στοιχείων, όπως η καλή πίστη ή τα δικαιώματα του διοικουμένου, ενώ δεν απαιτείται για τη νομική θεμελίωση της ανακλητικής απόφασης η συνδρομή λόγων δημοσίου συμφέροντος, δημόσιας τάξης, απατηλής ενέργειας εκ μέρους του διοικουμένου κλπ. (ΣΤΕ 2013/2020, 1931/2015, 3667/1992). Επομένως, η ανάκληση των παράνομων διοικητικών πράξεων οδηγεί, καταρχήν, σε άρση και όλων των ωφελειών, που έχει αντλήσει ο υπάλληλος από τη δημοσιοϋπαλληλική σχέση, μεταξύ των οποίων και των περιουσιακών, όπως οι μισθολογικές απολαβές, τις οποίες οφείλει να επιστρέψει, στον βαθμό που δεν είχε νόμιμο δικαίωμα προς απόληψη αυτών, κατά το άρθρο 96 παρ. 1, περ. β του ν. 4270/2014 (ΟΛΕΛΣυν 1820/2021, σκ.15, ΝΣΚ 232/2019, Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 14η έκδ. τ.Ι, παρ. 181).

**14.** Περαιτέρω, έλλειμμα δημόσιας διαχείρισης συνιστά, εκτός από την έλλειψη χρημάτων, και κάθε πληρωμή που έλαβε χώρα αχρεωστήτως, χωρίς να υφίσταται αντίστοιχη υποχρέωση. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, ο καταλογισμός χωρεί οπωσδήποτε και σε βάρος του αχρεωστήτως λαβόντος και μάλιστα, ανεξάρτητα από τη συνδρομή ή μη υπαιτιότητας στο πρόσωπό του (ΟΛΕΛΣυν 750/2017 σκ.12, 717, 470/2010). Το ως άνω μέτρο επέμβασης στη μισθολογική κατάσταση του υπαλλήλου (καταλογισμός αποδοχών κατά το άρθρο 96 παρ.1β του ν. 4270/2014) εντάσσεται

στον κύκλο των αποκαταστατικών της νομιμότητας συνεπειών της ανάκλησης. Δοθέντος δε ότι η ανάκληση αυτή καθ' εαυτή αποβλέπει στην αποκατάσταση των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας, οι μισθολογικές συνέπειες της ανάκλησης σκοπούν θεμιτώς όχι στην τιμωρία του υπαλλήλου, αφού ως συνέπειες καταρχήν επέρχονται ανεξαρτήτως της υποκειμενικής συμπεριφοράς του υπαλλήλου, αλλά αφενός στην αποκατάσταση των ανωτέρω συνταγματικών αρχών με την άρση των μισθολογικών ωφελειών, αφετέρου στην προστασία και ανόρθωση των συναφών οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου (ΕλΣυν 1820/2021 σκ.17).

**15.** Πριν από την έκδοση, όμως, της καταλογιστικής πράξης η Διοίκηση σε κάθε περίπτωση οφείλει να επιδιώξει την είσπραξη των αχρεωστήτως καταβληθέντων στον υπάλληλο ποσών, καλώντας αυτόν προς επιστροφή τους, ενώ σε περίπτωση μη άρνησης από αυτόν της σχετικής υποχρέωσης επιστροφής τους αλλά επίκλησης οικονομικής του δυσχέρειας για την άμεση και σε ολόκληρο εφάπαξ επιστροφή του οφειλομένου ποσού, η επιστροφή του μπορεί να γίνει σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στις διατάξεις του άρθρου 24 του ν. 4354/2015, με παρακράτηση δηλαδή του ενός δεκάτου (1/10) των καθαρών μηνιαίων αποδοχών του, μέχρι την πλήρη εξόφληση.

Σε περίπτωση όμως άρνησης επιστροφής των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών αυτά θα καταλογιστούν σε βάρος του υπαλλήλου από το αρμόδιο, κατά νόμο όργανο, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 80 του ν. 4129/2013, 96 του ν. 4270/2014 και 24 παρ. 3 του ν. 4354/2015).

**16.** Ειδικά, δε προκειμένου περί παράνομων διοικητικών πράξεων, με τις οποίες ή βάσει των οποίων είχαν χορηγηθεί περιοδικές παροχές (λ.χ. αποδοχές, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται ο βασικός μισθός, τα επιδόματα και οι παροχές του άρθρου 8 του ν. 3205/2003), η ανάκληση ενεργεί για το μέλλον και αποκλείεται η αναζήτηση των παροχών που έχουν εισπραχθεί από τους διοικούμενους καλοπίστως μετά την πάροδο ικανού χρόνου από την είσπραξή τους, εάν εκείνος που τις εισέπραξε καλόπιστα, αποδείξει ότι η επιστροφή τους θα έχει απρόβλεπτες και δυσμενείς συνέπειες για τη διαβίωσή του (ΕλΣυν 4206/2015 σκ.3, 4, πρβλ. ΣΤΕ 2721/2009, 3778/2006, 44/2004, 984/1998, ΝΣΚ 350/2014, 335/2013, 347/2002, Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου τ. Ι, εκδ. 15η, παρ. 181, σελ. 171).

**17.** Συγκεκριμένα, γίνεται παγίως δεκτό (βλ. ΟΛΕΛΣυν1246/2014, 4324, 1980/2013, 1385/2012, 1680/2009, 2438/2008, 1114/2007, 1453/2006, 1428/2005 κ.ά.) ότι κάθε επέμβαση σε προστατευόμενο κατά το ως άνω Πρωτόκολλο περιουσιακό δικαίωμα πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο και να εξυπηρετείται με αυτή ένας θεμιτός

σκοπός, ενώ πρέπει να τηρείται η αναλογικότητα, ώστε να εξασφαλίζεται μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ του γενικού συμφέροντος και της απαίτησης σεβασμού της παρουσίας των προσώπων (ΟΛΕΛΣυν 1820/2021σκ.29). Ως εκ τούτων, η αναζήτηση και επιστροφή χρηματικών ποσών, που έχουν καταβληθεί αχρεωστήτως για αποδοχές ή συντάξεις, αντίκειται στις αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) να έχει παρέλθει ικανός χρόνος από την εισπραξη αυτών, β) να έχουν ληφθεί καλόπιστα, χωρίς να απαιτείται να προηγηθούν συγκεκριμένες θετικές ενέργειες των αρμοδίων διοικητικών οργάνων, με τις οποίες να δημιουργήθηκε η σταθερή και εύλογη πεποίθηση σ' αυτόν ότι η Διοίκηση θα είναι συνεπής προς μία κατάσταση που τα ίδια τα όργανά της καθιέρωσαν με τη συμπεριφορά τους, αλλά αρκεί και η απλή παράλειψή τους να ανατρέψουν την κατάσταση αυτή και γ) να υφίσταται από την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων, ενόψει της προσωπικής, οικογενειακής και οικονομικής κατάστασης του λαβόντος, κίνδυνος δημιουργίας ανυπερέβλητων οικονομικών δυσχερειών σ' αυτόν, με άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσης του ιδίου και της οικογενείας του (ΟΛΕΛΣυν 1820/2021σκ.29, 750/2017 σκ.16).

**18.** Στο πλαίσιο αυτό, κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (3519/2009, 130/2008, 2612/2006) και του Ελεγκτικού Συνεδρίου (239/2017, 749/2017, 1800/2017, 7581/2015, ΟΛΕΛΣυν 1246/2014, 4324/2013 κ.α.) γίνεται δεκτό ότι η αναζήτηση και η επιστροφή χρηματικών ποσών που έχουν καταβληθεί αχρεωστήτως για αποδοχές ή συντάξεις, αντίκειται στις αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, όταν: α) κρίνεται, μετά από εκτίμηση των συγκεκριμένων σε κάθε περίπτωση συνθηκών και της συμπεριφοράς των αρμοδίων κρατικών οργάνων, ότι δημιουργήθηκε σε εκείνον που εισέπραξε τα ποσά, σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση ότι ήταν δικαιούχος των ποσών αυτών και συνεπώς καλοπίστως τα εισέπραξε και β) προκύπτει από την εκτίμηση των στοιχείων της προσωπικής, οικογενειακής και περιουσιακής κατάστασης του υποχρέου προς επιστροφή των ποσών αυτών, ότι η αναζήτηση και η επιστροφή των εισπραχθέντων ποσών μετά πάροδο μακρού χρόνου θα δημιουργήσει σε αυτόν σοβαρές και απρόβλεπτες οικονομικές δυσχέρειες, οι οποίες θα έχουν άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσης του ιδίου και της οικογένειάς του. Επομένως, όταν συντρέχουν σωρευτικά οι προϋποθέσεις αυτές, τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά αποδοχών ή συντάξεων δεν αναζητούνται ή αναζητούνται εν μέρει, εφόσον η οικονομική

κατάσταση του υποχρέου επιτρέπει την επιστροφή μέρους αυτών (βλ. και ΣΤΕ 2646/2014 σκ. 21, 1316/2014 σκ.4, 995/1998 σκ. 8, ΟΛΝΣΚ 56/2017, παρ. 26, ΝΣΚ 304/2017, παρ. 14).

**19.** Συναφώς και με ανάλογο τρόπο αντιμετώπισε ο νομοθέτης και η διαμορφωθείσα νομολογία τη διάταξη του άρθρου 40 παρ. 4 εδ. α΄ του α.ν. 1846/1951 (Α΄ 179), σύμφωνα με την οποία «...4. Πάσα παροχή εις χρήμα αχρεωστήτως καταβληθείσα υπό του Ι.Κ.Α. ως και η αξία των εις είδος τοιούτων, τα της αποτιμήσεως των οποίων θέλει προσδιορίσει Κανονισμός, επιστρέφονται εντόκως προς 5 % αναζητούνται δε κατά τας διατάξεις περί αναγκαστικής εισπράξεως των καθυστερουμένων εισφορών του Ιδρύματος» όσο και τη μεταγενέστερη του άρθρου 103 παρ. 1 του ν. 4387/2016, σύμφωνα με την οποία « κάθε παροχή που έχει καταβληθεί από το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ αχρεώστητα επιστρέφεται ανεξαρτήτως υπαιτιότητας του λαβόντος και αναζητείται σύμφωνα με τις διατάξεις του ΚΕΔΕ...» (ενδ. ΣΤΕ 2562/2019, 3146/2017, 1138/2017, 3459/2006 κ.ά.)

**20.** Ακολούθως, μετά από διαλογική συζήτηση μεταξύ των μελών της Ολομέλειας, επί του ερωτήματος που παραπέμφθηκε σ' αυτήν, διατυπώθηκαν δύο γνώμες:

**21. Κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας** που απαρτίστηκε από τους: Γεώργιο Κανελλόπουλο, Αντιπρόεδρο του Ν.Σ.Κ, Ασημίνα Ροδοκάλη, Παναγιώτη Παππά, Πέτρο Κωνσταντινόπουλο, Διονύσιο Χειμώνα, Βασίλειο Κορκίζογλου, Χαράλαμπο Μπρισκόλα, Νικόλαο Καραγιώργη, Μαρία Σπάσου, Αικατερίνη Γαλάνη, Αθανάσιο Θεοχάρη, Κωνσταντίνο Ζαμπάρα, Μιχαήλ Τζουβάρα, Νικόλαο Μουκαζή, Θεόδωρο Ράπτη, Αντώνιο Παπαγεωργίου, Παναγιώτη Πανάγο και Ελένη Λευθεριώτου, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (**ψήφοι 18**), με την οποία συντάχθηκε και η εισηγήτρια Σταυρούλα Καλαμπάλικη, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο), στην προκειμένη περίπτωση και υπό τα πραγματικά περιστατικά που δίδονται από την ερωτώσα Υπηρεσία, η αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών από τις υπαλλήλους στις οποίες αναφέρεται το ερώτημα και η έκδοση καταλογιστικής πράξης σε περίπτωση άρνησης επιστροφής τους είναι καταρχάς υποχρεωτική στην περίπτωση που η Διοίκηση, κατά την αποκλειστική της αρμοδιότητα, εκτιμήσει ότι συντρέχει δόλος στο πρόσωπο των λαβόντων αυτών υπαλλήλων.

**22.** Κατά την εκτίμησή της αυτή η Διοίκηση οφείλει να λάβει υπόψη της τα συγκεκριμένα περιστατικά κάθε μιας από τις παραπάνω περιπτώσεις- υποθέσεις και κάθε χρήσιμο σχετικό στοιχείο, καθώς και την Έκθεση Ελέγχου της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, με αριθμό 6/2020. Στο πλαίσιο αυτό, και υπό το φως των αρχών της

προστατευμένης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας, καθώς και των προαναφερόμενων κριτηρίων που έχουν τεθεί από τα ανώτατα Δικαστήρια με την πάγια σχετική νομολογία τους, η Διοίκηση οφείλει να συνεκτιμήσει και το γεγονός ότι στις ωφελούμενες υπαλλήλους του ερωτήματος οι επίμαχες περιοδικές παροχές τους χορηγήθηκαν για μεγάλο χρονικό διάστημα, το οποίο θα μπορούσε ενδεχομένως να τους δημιουργήσει δικαιολογημένη πεποίθηση, ότι ήταν δικαιούχοι των παροχών αυτών και ότι, ως εκ τούτου, νομίμως εχώρησε η απόληψή τους, ότι τυχόν αναζήτησή τους θα μπορούσε να διαταράξει τη δίκαιη ισορροπία μεταξύ του υπηρετούμενου σκοπού και της προστασίας της περιουσίας των προσώπων αυτών, αλλά και το ότι η χορήγηση των εν λόγω παροχών έγινε κατόπιν υποβολής από μέρους τους σχετικών αιτήσεων και Πιστοποιητικών παρακολούθησης σπουδών μεταπτυχιακού κύκλου (πρώτη περίπτωση) και προγράμματος (δεύτερη περίπτωση) που δεν συνιστούσαν μεταπτυχιακούς τίτλους κατά τη σαφή έννοια των διατάξεων του άρθρου 8 παρ. Α1 του ν. 3205/2003.

**23.** Σε κάθε περίπτωση, κατά την ίδια άποψη, εάν η Διοίκηση, στην αποκλειστική αρμοδιότητα της οποίας ανήκει η ευθύνη χειρισμού των ανωτέρω υποθέσεων, αμφιβάλλει κατά την εκτίμηση και την υπαγωγή των πραγματικών στοιχείων των υποθέσεων αυτών, αν, δηλαδή, αυτά πληρούν πράγματι τις προϋποθέσεις εφαρμογής των ως άνω νομολογιακών κριτηρίων για την αναζήτηση και επιστροφή των επίμαχων χρηματικών ποσών, λόγω δυσχέρειας της απόδειξης συνδρομής τους, τότε πρέπει να καταλογίσει τα ποσά της αχρεώστητης καταβολής σε βάρος των λαβόντων υπαλλήλων, ώστε η τελική κρίση για τη νομιμότητα της αναζήτησης των εν λόγω ποσών να τεθεί ενώπιον του αρμοδίου Δικαστηρίου, στο οποίο μπορούν να προσφύγουν οι ενδιαφερόμενοι.

**24. Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας,** που απαρτίστηκε από τους: Ευγενία Βελώνη, Πρόεδρο του Ν.Σ.Κ., Παναγιώτη Παναγιωτουνάκο, Νίκη Μαριόλη, Ανδρέα Ανδρουλιδάκη, Νικόλαο Δασκαλαντωνάκη, Αντιπρόεδρους του Ν.Σ.Κ, Κωνσταντίνο Γεωργάκη, Δημήτριο Μακαρονίδη, Σταύρο Σπυρόπουλο, Στέργιο Κίκα, Δημήτριο Κατωπόδη, Αναστασία Ζαφειριάδου, Ευτυχία Κασομένου, Μαρία Δεληγιάννη, Αντώνιο Αντωνίου και Δημήτριο Καμάρη, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (**ψηφοί 15**), ενόψει των παραπάνω κοινών ερμηνευτικών παραδοχών η αναζήτηση από τη Διοίκηση των καταβληθέντων, με βάση τις ανακληθείσες διοικητικές πράξεις, στις υπαλλήλους του ερωτήματος ποσών για επίδομα μεταπτυχιακών σπουδών, ως αχρεωστήτων, είναι καταρχήν υποχρεωτική για όλο το χρονικό διάστημα που οι

πράξεις αυτές ίσχυσαν (ΟΛΕΛΣυν 599/2021, σκ.16), διότι η ανάκλησή τους, κατά τις ισχύουσες για την ανάκληση παράνομων διοικητικών πράξεων γενικές αρχές, ανατρέχει στο χρόνο έκδοσής τους, οπότε και θεωρούνται νομικώς ως ουδέποτε εκδοθείσες.

**25.** Προς τούτο η Διοίκηση οφείλει να αναζητήσει από τις ως άνω υπόχρεες υπαλλήλους την επιστροφή του συνόλου των καταβληθέντων αχρεωστήτως ως άνω ποσών, σε περίπτωση δε μη άρνησης από αυτές της εν λόγω υποχρέωσής τους αλλά προβολής οικονομικής δυσχέρειάς τους για την άμεση και σε ολόκληρο εφάπαξ επιστροφή τους, αυτή μπορεί να πραγματοποιηθεί, με παρακράτηση του ενός δεκάτου (1/10) των καθαρών μηνιαίων αποδοχών τους, μέχρι την πλήρη εξόφλησή τους σύμφωνα με τις ευεργετικές διατάξεις του άρθρου 24 του ν. 4354/2015. Με τις διατάξεις αυτές ο νομοθέτης, στην περίπτωση οικονομικής δυσχέρειας του υπόχρεου υπαλλήλου για την άμεση και εις ολόκληρο επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθεισών αποδοχών ή αποζημιώσεων, μεριμνά για την σταδιακή επιστροφή τους, στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας και της επιείκειας, οι οποίες τυγχάνουν ιδίως εφαρμογής, όταν η υποχρέωση αναζήτησης και, κατά συνέπεια, επιστροφής ανακύψει μετά πάροδο μακρού χρόνου, οπότε και ενδέχεται να δημιουργήσει σοβαρές και απρόβλεπτες οικονομικές δυσχέρειες στον λαβόντα, μεταξύ άλλων, υπάλληλο, με άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσης του ιδίου και της οικογένειάς του.

**26.** Σε περίπτωση, όμως, άρνησης επιστροφής των κατά τα ανωτέρω αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών η Διοίκηση οφείλει να προβεί δια του αρμόδιου, κατά νόμο οργάνου της, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 80 του ν. 4129/2013 και 96 του ν. 4270/2014, σε καταλογισμό των ποσών αυτών σε βάρος των υπαλλήλων του ερωτήματος, ανεξάρτητα από τη συνδρομή ή μη υπαιτιότητας στο πρόσωπό τους, βάσει των αντικειμενικών αποκλειστικά στοιχείων της αχρεώστητης καταβολής (ΟΛΝΣΚ 56/2017), με την έκδοση σχετικών καταλογιστικών πράξεων κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 24 παρ. 3 του ν. 4354/2015, ως μέτρων αποκαταστατικού χαρακτήρα της αρχής της δημοσιονομικής νομιμότητας,

**27.** Τούτο, διότι, ελλείψει σχετικής νομοθετικής ρύθμισης, η μόνη δυνατότητα, που παρέχεται από την έννομη τάξη στη Διοίκηση, είναι να καταλογίσει στις ως άνω υπαλλήλους ολόκληρο το ποσό των αποδοχών που τους κατεβλήθησαν αχρεωστήτως, λόγω της εξαφάνισης των πράξεων με βάση τις οποίες εισπράχθηκαν, χωρίς να υφίσταται κατά νόμο έδαφος εφαρμογής των αρχών της

αναλογικότητας, της δίκαιης ισορροπίας και του κοινωνικού κράτους δικαίου (ΟΛΕΛΣυν. 599/2021, σκ.24, 25). Τούτο, διότι, αφενός η δημοσιολογιστική νομιμότητα επιβάλλει την αποκατάσταση του ελλείμματος που δημιουργήθηκε από τις μη νόμιμες πληρωμές των αποδοχών (ΝΣΚ 75/2021 σκ.23) και αφετέρου ο νομοθέτης δεν έχει αναθέσει στα εκδίδοντα τις σχετικές καταλογιστικές πράξεις διοικητικά όργανα την αρμοδιότητα περιορισμού του κατ' αρχάς καταλογιστέου ποσού, με προσδιορισμό συγχρόνως των όρων, των προϋποθέσεων και των ορίων αυτής (αρχή νομιμότητας διοικητικών πράξεων).

**28.** Την αποκλειστική αρμοδιότητα του ελέγχου και της μεταρρύθμισης καταλογιστικής πράξης αχρεωστήτως εισπραχθεισών αποδοχών, με βάση τις αρχές της αναλογικότητας, της δίκαιης ισορροπίας και του κοινωνικού κράτους δικαίου, σε συνδυασμό με τον έλεγχο της συνδρομής ή μη των ως άνω προϋποθέσεων, που αίρουν τον καταλογισμό, ο νομοθέτης έχει αναθέσει στο Ελεγκτικό Συνέδριο, που αποφαίνεται μετά την άσκηση ενώπιόν του από τον ενδιαφερόμενο υπάλληλο του κατάλληλου ενδίκου βοηθήματος κατά της καταλογιστικής πράξης και το οποίο, αφού σταθμίσει τα πραγματικά περιστατικά κάθε περίπτωσης, μπορεί να μεταρρυθμίσει ή να ακυρώσει την προσβληθείσα πράξη καταλογισμού (άρθρα 24 παρ. 4 ν. 4354/2015, 80 ν. 4129/2013, 96 παρ. 2 ν. 4270/2014, 116 ν. 4700/2020) (ΟΛΕΛΣυν 599/2021, σκ.24, 25, ΟΛΝΣΚ 57/2017, σκ.27).

### **Απάντηση**

**29.** Ενόψει όλων των προεκτεθέντων, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους ( Β΄ Τακτική Ολομέλεια) γνωμοδοτεί, **κατά πλειοψηφία**, ότι η αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών από τις υπαλλήλους Μ.Μ. και Ε.Γ. και η έκδοση καταλογιστικής πράξης σε βάρος τους σε περίπτωση άρνησης επιστροφής τους είναι καταρχήν υποχρεωτική εάν η Διοίκηση, κατά την αποκλειστική της αρμοδιότητα, εκτιμήσει ότι συντρέχει δόλος στο πρόσωπο των εν λόγω υπαλλήλων. Σε περίπτωση δε μη άρνησης από τις υπόχρεες αυτές υπαλλήλους της ως άνω υποχρέωσής τους, αλλά προβολής οικονομικής δυσχέρειάς τους για την άμεση και εις ολόκληρο επιστροφή των καταβληθέντων, αυτή μπορεί να πραγματοποιηθεί σε δόσεις κατά τη διαδικασία των διατάξεων του άρθρου 24 του ν.4354/2015.

Η Διοίκηση δύναται να μην προβεί σε αναζήτηση και καταλογισμό των ήδη αχρεωστήτως καταβληθέντων χρηματικών ποσών, μόνον εφόσον, μετά από την εκτίμηση από αυτήν των πραγματικών περιστατικών κάθε μιας από τις παραπάνω

περιπτώσεις-υποθέσεις και κάθε χρήσιμου σχετικού στοιχείου, καθώς και της Έκθεσης Ελέγχου της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, με αριθμό 6/2020, διαπιστώσει σωρευτικά ότι: α) οι υπάλληλοι Μ.Μ και Ε.Γ εισέπραξαν τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά καλόπιστα και άνευ της συνδρομής στο πρόσωπό τους δόλου και β) από την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών και ενόψει της προσωπικής, οικογενειακής και οικονομικής κατάστασης των εν λόγω υπαλλήλων υφίσταται κίνδυνος δημιουργίας σ' αυτές ανυπέρβλητων οικονομικών δυσχερειών με άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσης των ιδίων και των οικογενειών τους, δεδομένου ότι από την έναρξη της καταβολής τους μέχρι σήμερα έχει παρέλθει πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα.

Εάν, πάντως, η Διοίκηση, στην αποκλειστική αρμοδιότητα της οποίας ανήκει η ευθύνη χειρισμού των ανωτέρω υποθέσεων, αμφιβάλλει κατά την εκτίμηση και την υπαγωγή των πραγματικών στοιχείων των υποθέσεων αυτών, αν δηλαδή αυτά πληρούν πράγματι τις προϋποθέσεις εφαρμογής των ως άνω νομολογιακών κριτηρίων για την αναζήτηση και επιστροφή των επίμαχων χρηματικών ποσών, λόγω δυσχέρειας της απόδειξης συνδρομής τους, τότε πρέπει να καταλογίσει τα αχρεωστήτως καταβληθέντα χρηματικά ποσά σε βάρος των υπόχρεων υπαλλήλων Μ.Μ. και Ε.Γ., ώστε η τελική κρίση για τη νομιμότητα της αναζήτησης των εν λόγω ποσών, να τεθεί ενώπιον του αρμοδίου Δικαστηρίου, στο οποίο μπορούν αυτές να προσφύγουν.

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

**Αθήνα 23-06-2022**

**Η Πρόεδρος**

**Η Εισηγήτρια**

**Ευγενία Βελώνη**

**Σταυρούλα Καλαμπαλίκη**

**Πρόεδρος του Ν.Σ.Κ.**

**Πάρεδρος του Ν.Σ.Κ.**