

**ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ**

**ΤΜΗΜΑ Α΄**

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 4 Νοεμβρίου 2024, με την εξής σύνθεση: Άννα Καλογεροπούλου, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Α΄ Τμήματος, Παρασκευή Μπραϊμή, Νικόλαος Σκαρβέλης, Μαρίνα-Αλεξάνδρα Τσακάλη, Σουλτάνα Κωνσταντίνου, Σύμβουλοι, Ευαγγελία Τζιράκη, Χαρίκλεια Χαραλαμπίδη, Πάρεδροι. Γραμματέας ο Νικόλαος Αθανασίου.

Για να δικάσει την από 19 Ιανουαρίου 2022 αίτηση:

των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (ν.π.ι.δ.) με τις επωνυμίες:

1. Σύλλογος ..., 2. ... 3. ΣΩΜΑΤΕΙΟ ..., 4. ...και 5. ..., ,

κατά του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και ήδη Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ο οποίος παρέστη με τον ..., Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Με την αίτηση αυτή τα αιτούντα νομικά πρόσωπα επιδιώκουν να ακυρωθεί η Φ80000/Δ17/109302/30.12.2021 πράξη του Υφυπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων «Εθνική σύνταξη και κατώτατα όρια σε περίπτωση σώρευσης - Συντάξεις χηρείας μετά την πρώτη τριετία» και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως της εισηγήτριας, Συμβούλου Μαρίνας-Αλεξάνδρας Τσακάλη.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε τον πληρεξούσιο των αιτούντων νομικών προσώπων, ο οποίος ανέπτυξε και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και ζήτησε να γίνει δεκτή η αίτηση και τον αντιπρόσωπο του Υπουργού, ο οποίος ζήτησε την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου και

**Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα**

**Σκέφθηκε κατά τον Νόμο**

1. Επειδή, για την άσκηση της κρινόμενης αίτησης έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (ηλεκτρονικό παράβολο με κωδικό .....).

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή, ορθώς ερμηνευόμενη, ζητείται η εν μέρει ακύρωση της Φ80000/Δ17/109302/30.12.2021 πράξης του Υφυπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, εκδοθείσας υπό τύπον εγκυκλίου, με θέμα «Εθνική

Σύνταξη και κατώτατα όρια σε περίπτωση σώρευσης-Συντάξεις χηρείας μετά την πρώτη τριετία», αναρτηθείσα στον ιστότοπο «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» με αριθμό (ΑΔΑ) Ω0ΑΦ46ΜΤΛΚ-Ε7Ν/30.12.2021.

Η ακύρωση της ανωτέρω πράξης ζητείται καθ' ο μέρος αφορά το κεφάλαιο Α με τίτλο «Εθνική Σύνταξη και σώρευση (παρ. 5 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016)» και δη τις παραγράφους Α1 και Α3, σε συνδυασμό με την τελική διάταξη αυτής περί της έναρξης εφαρμογής των οικονομικών αποτελεσμάτων της «από την ημερομηνία δημοσίευσής της και εφεξής».

Στην παράγραφο Α1 με τίτλο «Σώρευση συντάξεων εξ ιδίου δικαιώματος ή από διαφορετικές αιτίες» αναφέρεται ότι ο κανόνας που καθιερώνει η παράγραφος 5 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016, σύμφωνα με τον οποίο «σε περίπτωση σώρευσης συντάξεων χορηγείται μία εθνική σύνταξη» (ήτοι κατ' ανώτατο όριο 384 ευρώ ανά συνταξιούχο), τυγχάνει εφαρμογής και επί σώρευσης συντάξεων που καταβάλλονται στο ίδιο πρόσωπο από διαφορετική αιτία, ήτοι λόγω θανάτου και εξ ιδίου δικαιώματος, καθώς και ότι τα περί του αντιθέτου οριζόμενα στις προηγούμενες Φ80000/οικ.60272/2196/23.12.2016 και Φ80000/26767/1138/22.6.2017 εγκυκλίου ανακαλούνται.

Στη δε παράγραφο Α3 με τίτλο «Σώρευση επανυπολογισμένων και μη επανυπολογισμένων συντάξεων» αναφέρεται ότι επί σώρευσης στο ίδιο πρόσωπο ήδη καταβαλλόμενων συντάξεων από διαφορετική αιτία, στις οποίες εσφαλμένως κατά τη χορήγηση ή την αναπροσαρμογή τους κατά την 12.5.2016 δεν εφαρμόστηκε ο ανωτέρω κανόνας, το τελικώς καταβλητέο ποσό δεν θα διαφοροποιηθεί για τον συνταξιούχο, τυχόν δε υπερβάλλον (άνω των 384 ευρώ) ποσό θα πρέπει να απεικονιστεί πληροφοριακά ως προσωπική διαφορά, ήτοι συμψηφιζόμενο κατ' έτος και μέχρι την πλήρη εξάλειψή του, με την εκάστοτε αναπροσαρμογή των συντάξεων.

3. Επειδή, η υπόθεση εισήχθη προς συζήτηση ενώπιον της επταμελούς σύνθεσης του Α' Τμήματος, με την από 28.9.2022 πράξη της Προέδρου του, λόγω σπουδαιότητας [άρθρο 14 παρ. 5 του π.δ. 18/1989 (Α' 8)].

4. Επειδή, τα αιτούντα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, σύμφωνα με τα προαποδεικτικώς προσκομισθέντα καταστατικά τους, αποτελούν πρωτοβάθμιες οργανώσεις συνταξιούχων, οι οποίες σκοπούν στην προστασία και προαγωγή των συνταξιοδοτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των μελών τους. Εξάλλου, με την υπό κρίση αίτηση τα αιτούντα σωματεία ισχυρίζονται ότι μεγάλος αριθμός των συνταξιούχων μελών τους πλήττονται από την προσβαλλόμενη

πράξη, καθώς όσοι εξ αυτών είναι ταυτόχρονα συνταξιούχοι εξ ιδίου δικαιώματος και συνταξιούχοι λόγω θανάτου θα υποστούν ανεπανόρθωτη οικονομική βλάβη με την προβλεπόμενη (στην παράγραφο Α3) απεικόνιση του υπερβάλλοντος ποσού (άνω των 384 ευρώ) ως προσωπικής διαφοράς, το οποίο θα συμψηφίζεται κατ' έτος και μέχρι την εξάλειψή του με την εκάστοτε αναπροσαρμογή των συντάξεων, όσοι δε εκ των μελών τους είναι συνταξιούχοι εξ ιδίου δικαιώματος και δικαιούχοι σύνταξης λόγω θανάτου μετά την οριζόμενη ημερομηνία έναρξης ισχύος των οικονομικών αποτελεσμάτων της προσβαλλόμενης πράξης (1.1.2022) θα λάβουν εθνική σύνταξη με τον περιορισμό που αυτή θέτει (στην παράγραφο Α1), ήτοι κατ' ανώτατο όριο το ποσό των 384 ευρώ.

Περαιτέρω, με την υπό κρίση αίτηση προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν αποτελεί αμιγή ερμηνευτική εγκύκλιο, αλλά εκτελεστή πράξη κανονιστικού χαρακτήρα, διότι εισάγει νέες ρυθμίσεις, οι οποίες αντίκεινται στις διατάξεις της παραγράφου 5 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016, όπως οι τελευταίες ερμηνεύθηκαν και εφαρμόστηκαν παγίως δυνάμει των προαναφερόμενων (στη 2η σκέψη) εγκυκλίων. Ειδικότερα, προβάλλεται ότι, κατ' ορθή ερμηνεία των ανωτέρω νομοθετικών διατάξεων, ο τιθέμενος με αυτές περιορισμός δεν ισχύει στην περίπτωση της σώρευσης συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων από διαφορετική αιτία, ήτοι εξ ιδίου δικαιώματος και λόγω θανάτου. Τούτο δε προκύπτει, κατά τους ισχυρισμούς των αιτούντων, και από τις διατάξεις του άρθρου 12 του ίδιου ως άνω ν. 4387/2016, οι οποίες, ως ειδικές, ρυθμίζουν τον υπολογισμό της κατά μεταβίβαση σύνταξης (λόγω θανάτου) ως ποσοστού επί της σύνταξης άλλου προσώπου (του θανόντος) και δη επί του συνόλου αυτής (εθνικής και ανταποδοτικής) και αποκλείουν, επομένως, την περαιτέρω μείωση της εθνικής σύνταξης (λόγω θανάτου) κατ' εφαρμογή των γενικών διατάξεων της παραγράφου 5 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016.

Ενόψει τούτων, τα αιτούντα σωματεία προβάλλουν ότι η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να ακυρωθεί, διότι αφενός δεν δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης και, ως εκ τούτου, είναι ανυπόστατη, αφετέρου εκδόθηκε χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση. Με τα δεδομένα αυτά, τα αιτούντα σωματεία συνταξιούχων με έννομο συμφέρον ασκούν την κρινόμενη αίτηση (βλ. ΣΤΕ 315/2019 7μελ., 1368/2024 7μελ. κ.ά.), παραδεκτως δε ομοδικούν, δεδομένου ότι προβάλλουν κοινούς λόγους ακυρώσεως που στηρίζονται στην ίδια πραγματική και νομική βάση.

5. Επειδή, σε συνέχεια των δεσμεύσεων τις οποίες ανέλαβε η Ελληνική

Δημοκρατία με τους νόμους 4334/2015 (Α΄ 80) και 4336/2015 (Α΄ 94) στο πλαίσιο της συμφωνίας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας για τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος, θεσπίστηκε ο ν. 4387/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού - συνταξιοδοτικού συστήματος - Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις» (Α΄ 85/12.5.2016), ο οποίος άρχισε να ισχύει, κατά το άρθρο 122 αυτού, από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

Στο άρθρο 1 «Αντικείμενο-Σκοπός» του ως άνω νόμου, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 19 του ν. 4670/2020 (Α΄ 43), ορίζεται ότι: «Αντικείμενο του νόμου είναι η ρύθμιση της έννομης σχέσης κοινωνικής ασφάλισης δημοσίου δικαίου, υποχρεωτικής για όλους τους εργαζόμενους, μισθωτούς, αυτοτελώς απασχολούμενους, ελεύθερους επαγγελματίες, αγρότες και ειδικές κατηγορίες για τους κινδύνους γήρατος, αναπηρίας, θανάτου, εργατικού ατυχήματος, κύριας και επικουρικής ασφάλισης, εφάπαξ και προνοιακών παροχών, καθώς και η ένταξη του ειδικού συνταξιοδοτικού συστήματος των δημοσίων λειτουργιών, υπαλλήλων και στρατιωτικών στον ε-Ε.Φ.Κ.Α.. 2 [...]».

Στο δε άρθρο 2 «Εννοιολογικοί προσδιορισμοί» του ως άνω νόμου, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 22 του ν. 4670/2020, ορίζεται ότι: «Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου νοούνται ως: [...] - Συνταξιούχοι: τα πρόσωπα τα οποία μετά τη συμπλήρωση των προβλεπομένων προϋποθέσεων λαμβάνουν σύνταξη γήρατος, αναπηρίας ή θανάτου. - Κύρια σύνταξη: Το ποσό που καταβάλλεται μηνιαίως στους συνταξιούχους ως αναπλήρωση του εισοδήματος μετά την αποχώρησή τους από την ενεργό απασχόληση και αποτελείται από το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης.[...] - Εθνική σύνταξη: Το ποσό της σύνταξης που χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό. - Ανταποδοτική σύνταξη: το ποσό της σύνταξης, που αντιστοιχεί στην καταβολή ασφαλιστικών εισφορών βάσει των συντάξιμων αποδοχών, του χρόνου ασφάλισης και του ποσοστού αναπλήρωσης. [...] ».

Περαιτέρω, στο άρθρο 7 του ως άνω νόμου ορίζονται τα εξής: «1. Η Εθνική Σύνταξη καταβάλλεται από τον Ε.Φ.Κ.Α. σε όλους, όσοι θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης εξ ιδίου δικαιώματος ή ανικανότητας ή κατά μεταβίβαση, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις. 2. [...] 3. Το ποσό της εθνικής σύνταξης μειώνεται αναλογικά στις περιπτώσεις καταβολής μειωμένης σύνταξης εξ ιδίου δικαιώματος, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις [...] 5. Σε περίπτωση σώρευσης συντάξεων χορηγείται μία εθνική σύνταξη. Στην περίπτωση συνταξιούχου ή δικαιούχου μιας

πλήρους και μιας μειωμένης κύριας σύνταξης, το ποσό της χορηγούμενης εθνικής σύνταξης είναι πλήρες. Σε περίπτωση συνταξιούχου ή δικαιούχου δύο μειωμένων κύριων συντάξεων, καταβάλλεται το ποσοστό της εθνικής σύνταξης που αντιστοιχεί σε καθεμία από αυτές, εφόσον το άθροισμά τους είναι μικρότερο ή ίσο με το πλήρες ποσό της εθνικής σύνταξης. 6. Για την πρώτη εφαρμογή του νόμου αυτού η εθνική σύνταξη ορίζεται σε τριακόσια ογδόντα τέσσερα (384) ευρώ μηνιαίως και καταβάλλεται ακέραια εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 20 έτη ασφάλισης. Το ποσό της εθνικής σύνταξης βαίνει μειούμενο κατά 2% για κάθε έτος ασφάλισης που υπολείπεται των 20 ετών, εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 15 έτη ασφάλισης. [...] Η εθνική σύνταξη αναπροσαρμόζεται, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 3 του άρθρου 14 του παρόντος».

Εξάλλου, στο άρθρο 12 του ίδιου νόμου ορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση σύνταξης λόγω θανάτου, τα δικαιούμενα πρόσωπα, καθώς και ο τρόπος υπολογισμού και επιμερισμού της σε αυτά. Ειδικότερα, στο άρθρο αυτό, όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, προβλέπονται τα εξής: «1. Σε περίπτωση θανάτου συνταξιούχου ή ασφαλισμένου, ο οποίος έχει πραγματοποιήσει το χρόνο ασφάλισης που απαιτείται για τη συνταξιοδότησή του εξ ιδίου δικαιώματος ή ανικανότητας, δικαιούνται σύνταξη τα παρακάτω μέλη της οικογένειάς του: Α. Ο επιζών σύζυγος [...]. Β. Τα νόμιμα τέκνα [...]. Γ. Ο διαζευγμένος σύζυγος [...] 2.[...] 3.[...] 4Α. Το ποσό της σύνταξης των ανωτέρω δικαιούχων υπολογίζεται επί του ποσού της σύνταξης που δικαιούται ή που έχει δικαιωθεί ο θανών σύζυγος και επιμερίζεται ως εξής: [...] Β. Το συνολικό ποσό της κατά μεταβίβαση σύνταξης του επιζώντος συζύγου και των τέκνων σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να υπερβαίνει το ποσό της σύνταξης του θανόντος. Σε περίπτωση που το άθροισμα των ποσοστών των δικαιούχων υπερβαίνει το ποσό της σύνταξης του θανόντος περιορίζεται ισόποσα το ποσοστό των τέκνων. α) Το συνολικό ποσό της σύνταξης λόγω θανάτου του επιζώντος ή/και του διαζευγμένου συζύγου, δεν μπορεί να υπολείπεται του ποσού της εθνικής σύνταξης του άρθρου 7 του παρόντος νόμου που αντιστοιχεί σε είκοσι (20) έτη ασφάλισης. Εάν ο χρόνος ασφάλισης του θανόντος είναι μικρότερος των είκοσι (20) ετών, το ως άνω ποσό βαίνει μειούμενο κατά 1,25% για κάθε έτος ασφάλισης που υπολείπεται των είκοσι (20) ετών και μέχρι τη συμπλήρωση δεκαπέντε (15) ετών ασφάλισης. Για χρόνο ασφάλισης μικρότερο των δεκαπέντε (15) ετών, το ποσό της σύνταξης λόγω θανάτου του επιζώντος ή/και του διαζευγμένου συζύγου δεν μπορεί να υπολείπεται του ποσού των τριακοσίων εξήντα (360) ευρώ [...] [όπως η ως άνω περίπτωση Β

τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 4499/2017 (Α' 176)] Γ. [...] 5. α) Στον επιζώντα σύζυγο καταβάλλεται ολόκληρη η σύνταξη για μία τριετία από την πρώτη του επομένου του θανάτου μήνα. β) Μετά την πάροδο της τριετίας, αν ο επιζών εργάζεται ή αυτοαπασχολείται ή λαμβάνει σύνταξη από οποιαδήποτε πηγή, καταβάλλεται, αναλόγως της χρονικής διάρκειας της εργασίας ή αυτοαπασχόλησης, το πενήντα τοις εκατό (50%) της σύνταξης, η οποία δεν μπορεί να υπολείπεται των κατώτατων ορίων των περιπτώσεων α', β' και γ' της υποπαραγράφου Β' της παραγράφου 4 [όπως η ως άνω περίπτωση β αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 19 παρ. 5 του ν. 4611/2019 (Α' 73)] γ) [...]. 6. [...] 7. Κάθε διάταξη που ρυθμίζει διαφορετικά από τα οριζόμενα στο άρθρο αυτό καταργείται. Καταβαλλόμενες κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος συντάξεις διατηρούνται ως έχουν, με την επιφύλαξη του άρθρου 14. [...] 8. Οι διατάξεις του άρθρου αυτού εφαρμόζονται στις περιπτώσεις που ο θάνατος επέρχεται μετά την έναρξη ισχύος του παρόντος. 9 [...].».

Εξάλλου, στο πλαίσιο εφαρμογής των ενιαίων κανόνων του νέου συστήματος ορίστηκε ότι οι ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις αναπροσαρμόζονται, ώστε να αποτελούνται και αυτές, όπως και οι μελλοντικές, από το άθροισμα της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης. Ειδικότερα, στο άρθρο 14 του ανωτέρω ν. 4387/2016 (υπαγόμενο στο Κεφάλαιο Β' του νόμου αυτού για τις συντάξεις των υπαλλήλων και λειτουργών του Δημοσίου και των στρατιωτικών), όπως αυτό διαμορφώθηκε με το άρθρο 25 του ν. 4670/2020, ορίστηκε ότι: «1.α. Σε εφαρμογή των ενιαίων κανόνων του Ε.Φ.Κ.Α. και των θεμελιωδών αρχών του άρθρου 1, οι ήδη καταβαλλόμενες κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος κύριες συντάξεις αναπροσαρμόζονται, σύμφωνα με τα άρθρα 7, 8, 13 και 14, βάσει των διατάξεων των επόμενων παραγράφων. β. [...] 2.α. Μέχρι τις 31.12.2018, οι συντάξεις της προηγούμενης παραγράφου συνεχίζουν να καταβάλλονται στο ύψος που είχαν διαμορφωθεί κατά την 31.12.2014, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις.[...] β. Από την 1.1.2019, αν το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων αυτών είναι μεγαλύτερο εκείνου που προκύπτει από τον υπολογισμό τους σύμφωνα με την παράγραφο 1, το επιπλέον ποσό εξακολουθεί να καταβάλλεται στον δικαιούχο, συμψηφιζόμενο κατ' έτος και μέχρι την πλήρη εξάλειψή του, με την εκάστοτε αναπροσαρμογή των συντάξεων, όπως αυτή προκύπτει κατ' εφαρμογή της παραγράφου 4. γ. [...].».

Περαιτέρω, στο άρθρο 33 του ν. 4387/2016 (υπαγόμενο στο Κεφάλαιο Γ' του νόμου αυτού για τις συντάξεις των ασφαλισμένων του ιδιωτικού τομέα), όπως

διαμορφώθηκε με το άρθρο 29 του ν. 4670/2020, ορίζεται ότι: «1. Οι ήδη καταβαλλόμενες, κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος, κύριες συντάξεις, πλην όσων χορηγούνται από τον ΟΓΑ, αναπροσαρμόζονται, σύμφωνα με την ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 14, σε συνδυασμό με τα άρθρα 7, 8, 27, 28, 30 και 12, βάσει των ειδικότερων ρυθμίσεων της επόμενης παραγράφου. 2.[...]».

6. Επειδή, στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4387/2016 αναφέρονται, μεταξύ άλλων, ως προς το άρθρο 2 ότι: «Το άρθρο 2 εισάγει τους ορισμούς των δύο τμημάτων το άθροισμα των οποίων αποτελεί τη σύνταξη γήρατος, αναπηρίας ή θανάτου, από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, υπό το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης. Τα δύο αυτά τμήματα αντιστοιχούν σε δύο βασικές και αλληλοσυμπληρούμενες αρχές του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, την αρχή της εξασφάλισης ενός ελάχιστου πυρήνα αξιοπρεπούς παροχής και την αρχή της ανταποδοτικότητας, που σκοπεί στην αποκατάσταση, κατά το δυνατό, του προτέρου εισοδήματος, βάσει της αναλογικής σχέσης εισφορών-παροχών.

Ειδικότερα, το μεν τμήμα της Εθνικής Σύνταξης αποσκοπεί στην αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς εγγυάται ένα κατώτατο ποσό σύνταξης που δεν εξαρτάται από την καταβολή εισφορών ούτε από το ύψος των αποδοχών ή του εισοδήματος του ασφαλισμένου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αφενός, εξασφαλίζει στην ευπαθή ομάδα των χαμηλοσυνταξιούχων ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, αφετέρου, παρέχει, κατ' αποτέλεσμα, υψηλότερα ποσοστά αναπλήρωσης σε ασφαλισμένους με χαμηλότερες συντάξιμες αποδοχές ή λίγα χρόνια ασφάλισης. Τέλος, δεδομένου ότι η Εθνική Σύνταξη δεν χρηματοδοτείται από εισφορές των ασφαλισμένων, αλλά απευθείας από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο κοινωνικής αναδιανομής υπέρ των ασθενέστερων κοινωνικών κατηγοριών. Από την άλλη, η ανταποδοτική σύνταξη υπολογίζεται βάσει των αποδοχών επί των οποίων καταβλήθηκαν εισφορές και των ποσοστών αναπλήρωσης που προβλέπονται στον παρόντα νόμο. Η ανταποδοτική σύνταξη στηρίζεται στην αρχή της ανταποδοτικότητας και αποτελεί το σύνδεσμο μεταξύ συνταξιοδοτικής παροχής, εισφορών και εισοδήματος. [...]».

Περαιτέρω, στην ως άνω αιτιολογική έκθεση αναφέρεται, ως προς το άρθρο 7, ότι: «Με τις διατάξεις του άρθρου 7 καθιερώνεται η Εθνική Σύνταξη, η οποία αποτελεί νέο θεσμό, η λειτουργία του οποίου είναι αφενός αναδιανεμητική, εξασφαλίζοντας υψηλότερες συντάξιμες αποδοχές από όσες θα δικαιολογούσε η αυστηρή ανταποδοτικότητα σε όσους έχουν χαμηλότερα εισοδήματα ή λίγα χρόνια

ασφάλισης και αφετέρου εγγυητική, εξασφαλίζοντας για όλους προστασία από την φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Η Εθνική Σύμβαση καταβάλλεται, υπό την προϋπόθεση θεμελίωσης δικαιώματος σύνταξης εξ ιδίου δικαιώματος ή ανικανότητας ή κατά μεταβίβαση, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις. [...] Οι εξ ιδίου δικαιώματος συνταξιούχοι, οι οποίοι έχουν θεμελιώσει δικαίωμα σε πλήρη σύνταξη και έχουν συμπληρώσει σαράντα (40) έτη ασφάλισης, λαμβάνουν πλήρες το ποσό της εθνικής σύνταξης. Στις περιπτώσεις θεμελίωσης δικαιώματος σε μειωμένη σύνταξη εξ ιδίου δικαιώματος, το ποσό της εθνικής σύνταξης μειώνεται [...] Στις περιπτώσεις σώρευσης περισσότερων συντάξεων χορηγείται μόνο μία εθνική σύνταξη. Σε περίπτωση σώρευσης μίας πλήρους και μίας μειωμένης κύριας σύνταξης, χορηγείται πλήρες το ποσό της εθνικής σύνταξης. Τέλος, σε περίπτωση συνταξιούχου ή δικαιούχου δύο μειωμένων κύριων συντάξεων, καταβάλλεται το ποσοστό της εθνικής σύνταξης που αντιστοιχεί σε καθεμία απ' αυτές, εφόσον το άθροισμά τους είναι μικρότερο ή ίσο με το πλήρες ποσό της εθνικής σύνταξης. Για την πρώτη εφαρμογή του νόμου, το ποσό της εθνικής σύνταξης ορίζεται στα τριακόσια ογδόντα τέσσερα (384) ευρώ μηνιαίως και καταβάλλεται εις ολόκληρον εφόσον έχουν συμπληρωθεί είκοσι (20) έτη ασφάλισης. Το ως άνω ποσό δεν υπολείπεται του ορίου της φτώχειας, ήτοι του 60% του διάμεσου εισοδήματος. Επιπροσθέτως, το ως άνω ποσό βαίνει μειούμενο κατά 2% για κάθε έτος ασφάλισης που υπολείπεται των 20 ετών, εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 15 έτη ασφάλισης. Παρά τον κατ' αρχήν καθολικό χαρακτήρα της Εθνικής Σύμβασης, κρίνεται σκόπιμο να υπάρχει μία μικρή διαφοροποίηση για τους ασφαλισμένους που έχουν συμπληρώσει λιγότερα από είκοσι (20) έτη ασφάλισης και τουλάχιστον δεκαπέντε (15) έτη, ώστε να δοθούν κίνητρα παραμονής στην αγορά εργασίας, κάτι το οποίο θα συμβάλλει, ταυτόχρονα, στη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος [...]».

Τέλος, στην ίδια ως άνω αιτιολογική έκθεση αναφέρεται, ως προς το άρθρο 12, ότι: «Το άρθρο 12 ρυθμίζει θέματα σχετικά με την κατά μεταβίβαση σύνταξη, εισάγοντας, για πρώτη φορά, ενιαίες αρχές και κανόνες για όλους τους ασφαλισμένους, ανεξαρτήτως ασφαλιστικού φορέα προέλευσης. Κατά αυτόν τον τρόπο αίρονται οι αδικίες που είχαν συντελεσθεί κατά το παρελθόν, και συγχρόνως, με την κατάργηση της πολυνομίας, καθίσταται απλούστερος ο υπολογισμός της κατά μεταβίβαση σύνταξης και επομένως πιο προσιτή η νομοθεσία για τους πολίτες και ταχύτερη η διαδικασία απονομής της [...]».

7. Επειδή, όπως έχει γίνει δεκτό, με τον ν. 4387/2016 μεταβλήθηκε εκ

βάθρων το σύστημα υπολογισμού και αναπροσαρμογής των συντάξεων των ασφαλισμένων στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, μισθωτών και αυτοαπασχολούμενων, περιλαμβανομένων και όσων ελάμβαναν ήδη σύνταξη πριν από την έναρξη ισχύος του νέου νόμου. Σύμφωνα με το νέο σύστημα, η ασφαλιστική παροχή (κύρια σύνταξη) για όλους τους ασφαλισμένους του νέου φορέα, μισθωτούς και μη, προκύπτει από το άθροισμα εθνικής και ανταποδοτικής σύνταξης, η πρώτη των οποίων χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό και η δεύτερη, καταρχήν, από τις ασφαλιστικές εισφορές.

Ειδικότερα, η εθνική σύνταξη καθορίζεται, κατά την πρώτη εφαρμογή του νόμου, στο ποσό των 384 ευρώ υπό την προϋπόθεση της πραγματοποίησης χρόνου ασφάλισης τουλάχιστον 20 ετών (ή ακόμη και 15 ετών, οπότε παρέχεται μειούμενη κατά 2% για κάθε έτος ασφάλισης που υπολείπεται των 20 ετών) και καταβάλλεται χωρίς εισοδηματικά κριτήρια, για δε την καταβολή της απαιτείται η θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος (βλ. ΣΤΕ 1891/2019 Ολομ. σκ. 18). Σε αντίθεση δε με την ανταποδοτική σύνταξη, η οποία στηρίζεται στην τήρηση της αρχής της ανταποδοτικότητας και σκοπεί στην αποκατάσταση, κατά το δυνατόν, του προτέρου εισοδήματος βάσει της αναλογικής σχέσης εισφορών-παροχών, η εθνική σύνταξη εγγυάται ένα κατώτατο ποσό σύνταξης που δεν εξαρτάται από την καταβολή εισφορών ούτε από το ύψος των αποδοχών ή του εισοδήματος του ασφαλισμένου. Εξάλλου, εθνική σύνταξη περιλαμβάνεται και στη σύνταξη λόγω θανάτου, ορίζεται δε αυτή ως ποσοστό επί της εθνικής σύνταξης που δικαιούται ή έχει δικαιωθεί ο θανών (όπως ισχύει αντιστοίχως και για την ανταποδοτική σύνταξη λόγω θανάτου), κατά τις ειδικότερες διακρίσεις του άρθρου 12 του ίδιου νόμου.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 5 του άρθρου 7 του ίδιου ως άνω ν. 4387/2016, σε περίπτωση σώρευσης στο ίδιο πρόσωπο περισσότερων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων, μία μόνο εθνική σύνταξη χορηγείται, υπό την έννοια ότι το άθροισμα των επιμέρους καταβαλλόμενων εθνικών συντάξεων δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει ανά συνταξιούχο το εκάστοτε προβλεπόμενο ανώτατο όριο μίας πλήρους εθνικής σύνταξης. Κατά την αδιάστικτη δε γραμματική διατύπωση των ως άνω διατάξεων, ο καθιερούμενος με αυτές κανόνας ισχύει σε κάθε περίπτωση σώρευσης στο ίδιο πρόσωπο περισσότερων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων, ανεξαρτήτως δηλαδή της αιτίας ή του αριθμού αυτών (μία ή περισσότερες συντάξεις λόγω θανάτου ή/και μία ή περισσότερες συντάξεις εξ ιδίου δικαιώματος).

Εξάλλου, ούτε στην οικεία αιτιολογική έκθεση γίνεται σχετική διάκριση ή

αναφορά σε τυχόν απόκλιση από τον κανόνα αυτόν, η οποία θα επέτρεπε ειδικώς στην περίπτωση σώρευσης σύνταξης λόγω θανάτου και εξ ιδίου δικαιώματος καταβολή των επιμέρους εθνικών συντάξεων, χωρίς τον επίμαχο περιορισμό· αν ήθελε δε ο νομοθέτης να εισαγάγει σχετική εξαίρεση, θα έπρεπε να το ορίσει ρητά.

Αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή δεν δύναται να συναχθεί από τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 4387/2016. Τούτο διότι οι εν λόγω διατάξεις αφορούν τον τρόπο υπολογισμού του ύψους της σύνταξης λόγω θανάτου ως ποσοστού της σύνταξης (εθνικής και ανταποδοτικής) που δικαιούται ή έχει δικαιωθεί ο θανών, όχι όμως και το διάφορο ζήτημα του ανωτάτου ορίου των εθνικών συντάξεων ανά συνταξιούχο σε περίπτωση σώρευσης περισσότερων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων (λόγω θανάτου ή εξ ιδίου δικαιώματος), το οποίο (ζήτημα) διέπεται αποκλειστικώς από τις ως άνω ειδικές διατάξεις της παραγράφου 5 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016. Άλλωστε, ο τιθέμενος με τις εν λόγω διατάξεις περιορισμός συνεπάγεται μείωση στο συνολικό ποσό (άθροισμα) των επιμέρους σωρευόμενων εθνικών συντάξεων (εφόσον αυτό υπερβαίνει το όριο των 384 ευρώ) και όχι αποκλειστικά στο ποσό της εθνικής σύνταξης λόγω θανάτου, όπως εσφαλμένως υπολαμβάνουν τα αιτούντα σωματεία. Σε κάθε περίπτωση, η σύνταξη λόγω θανάτου αποτελεί αυτοτελές δικαίωμα (σε σχέση με εκείνο του θανόντος) και, ως εκ τούτου, ασκείται από τα δικαιούμενα πρόσωπα «ιδίω δικαίω», όπως και τα λοιπά συνταξιοδοτικά δικαιώματα, σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις που τάσσουν οι εκάστοτε εφαρμοστέες νομοθετικές διατάξεις.

Μειοψήφησε ο Σύμβουλος Ν. Σκαρβέλης, ο οποίος υποστήριξε την ακόλουθη άποψη: Ο περιορισμός της παραγράφου 5 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016 δεν καταλαμβάνει την περίπτωση που καταβάλλεται στο ίδιο πρόσωπο κύρια σύνταξη τόσο εξ ιδίου δικαιώματος όσο και λόγω θανάτου. Και τούτο, διότι ο περιορισμός αυτός εφαρμόζεται στο στάδιο του υπολογισμού του ύψους της κύριας σύνταξης που δικαιούται κατά περίπτωση ο συνταξιούχος και, ειδικότερα, του τμήματος αυτής που αποτελεί την εθνική σύνταξη. Κατά τη ρητή δε επιταγή της παραγράφου 4 του άρθρου 12 του νόμου αυτού, η κύρια σύνταξη λόγω θανάτου «υπολογίζεται» επί του ποσού της σύνταξης που δικαιούται ή που έχει δικαιωθεί ο θανών (κατά τον οποίο υπολογισμό λαμβάνεται βεβαίως υπόψη ο περιορισμός της παρ. 5 του άρθρου 7 σε περίπτωση που ο θανών δικαιούται πλείονες συντάξεις) και, ακολούθως, το ποσό αυτό απλώς «επιμερίζεται» μεταξύ των δικαιούχων της σύνταξης λόγω θανάτου κατά τα αναφερόμενα στην παρ. 4 του άρθρου 12 ποσοστά και δεν γίνεται νέος υπολογισμός της σύνταξης στο πρόσωπο του εκ

μεταβιβάσεως δικαιούχου, έτσι ώστε κατά τον επανυπολογισμό αυτόν, και δη του τμήματος της σύνταξης που κατ' άρθρο 2 παρ. 1 του ίδιου νόμου αποτελεί την εθνική σύνταξη, να τίθεται ζήτημα εφαρμογής του περιορισμού της παρ. 5 του άρθρου 7 (ή και των λοιπών περιορισμών του εν λόγω άρθρου). Αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή προσκρούει στις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 12 του ν. 4387/2016 που προβλέπουν τα ποσοστά κατά τα οποία επιμερίζεται η σύνταξη του θανόντος μεταξύ των δικαιούχων της σύνταξης λόγω θανάτου, αφού έχει ως αποτέλεσμα τη χορήγηση στον δικαιούχο της σύνταξης αυτής (επιζώντα σύζυγο ή τέκνο), που λαμβάνει και σύνταξη εξ ιδίου δικαιώματος, μικρότερου ποσοστού της σύνταξης του θανόντος από το επιμεριστικώς αναλογούν σε αυτόν με βάση τις διατάξεις της εν λόγω παραγράφου.

8. Επειδή, μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 4387/2016 εκδόθηκε η Φ.80000/οικ.60272/2196/23.12.2016 (ΑΔΑ ΨΟ4Μ465Θ1Ω-ΡΦΘ) πράξη του Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, υπό τύπον εγκυκλίου, με θέμα «Γνωστοποίηση των διατάξεων του άρθρου 12 και 16 του ν. 4387/2016». Στο εν λόγω έγγραφο (σελ. 16-17) παρετίθετο, μεταξύ άλλων, παράδειγμα 5 σχετικά με τον υπολογισμό – κατά το άρθρο 12 του ν. 4387/2016 - του ποσού της σύνταξης (εθνικής και ανταποδοτικής) λόγω θανάτου, που θα χορηγηθεί ή αναπροσαρμοστεί με βάση το νέο καθεστώς του ν. 4387/2016, το οποίο έχει ως εξής:

«Γυναίκα λαμβάνει αναπηρική σύνταξη εξ ιδίου δικαιώματος, με βαθμό αναπηρίας 70%, ύψους €600 (Ε.Σ. €288 + Α.Σ €312). Ο ασφαλισμένος σύζυγος πεθαίνει την 15.02.2020 και δικαιούτο σύνταξης ύψους €900 (Ε.Σ. €384 ή Α.Σ. €516). Την πρώτη τριετία, η επιζώσα σύζυγος λαμβάνει κανονικά την σύνταξη εξ ιδίου δικαιώματος και η σύνταξη λόγω θανάτου που θα λάβει αντιστοιχεί στο 50% της σύνταξης που δικαιούτο ο θανών (50% χ €900 = €450 και αναλύεται σε Ε.Σ. €192 + Α.Σ. €258). Σύνολο συντάξεων εξ ιδίου δικαιώματος και θανάτου: €1050 (Ε.Σ.288+192 και Α.Σ. 312+258). Μετά την τριετία η σύνταξη λόγω θανάτου θα παραμείνει στο ίδιο ποσό, δεδομένου ότι η επιζώσα είναι ανάπηρη με ποσοστό 67% και άνω και συνεπώς λαμβάνει ολόκληρη τη σύνταξη για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η αναπηρία, ανεξαρτήτως άλλων προϋποθέσεων. Σύνολο συντάξεων εξ ιδίου δικαιώματος και θανάτου: €1050».

Ακολούθως, επί ερωτημάτων που ανέκυψαν ως προς την εφαρμογή του άρθρου 12 και της επίμαχης παραγράφου 5 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016, εκδόθηκε -επίσης υπό τύπον εγκυκλίου- η Φ80000/26767/1138/22.6.2017 πράξη

του ιδίου ως άνω Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, απευθυνόμενη προς τον ΕΦΚΑ, στην οποία αναφέρονταν μεταξύ άλλων, τα εξής:

«[...] 2. Ως προς το δεύτερο ερώτημά σας, σχετικά με την εφαρμογή της παρ. 5 του άρ. 7 του ν. 4387/2016, σε περίπτωση που το ίδιο πρόσωπο λαμβάνει σύνταξη εξ ιδίου δικαιώματος και είναι και δικαιούχος σύνταξης λόγω θανάτου από 13.05.2016 και εφεξής, σας γνωρίζουμε ότι η διάταξη αυτή αφορά περιπτώσεις σώρευσης συντάξεων σε περίπτωση συνταξιοδότησης εξ ιδίου και μόνο δικαιώματος, όπου αυτό προκύπτει (λ.χ. γήρατος και αναπηρίας). Στην περίπτωση επομένως, δικαιούχου μίας σύνταξης εξ ιδίου δικαιώματος και μίας σύνταξης λόγω θανάτου, οι περιορισμοί της ως άνω διάταξης δεν έχουν εφαρμογή και συνεπώς τα δύο ως άνω δικαιώματα αντιμετωπίζονται αυτοτελώς, για τον υπολογισμό του ποσού τόσο της εθνικής, όσο και της ανταποδοτικής σύνταξης, που απορρέει από το καθένα (βλ. παράδειγμα 5, σελ. 16 σχετικής εγκυκλίου–ΑΔΑ ΨΟ4Μ465Θ1Ω-ΡΦΘ). Και τούτο, λαμβανομένου υπόψη ότι το δικαίωμα συνταξιοδότησης λόγω θανάτου, ουσιαστικά προκύπτει από την καταβολή ασφαλιστικών εισφορών του θανόντα, ο οποίος θα δικαιούτο αυτοτελή εθνική σύνταξη».

Τα ανωτέρω επαναλήφθηκαν και με την 6/5.2.2018 (αρ. πρωτ. Σ50/6/177201) εγκύκλιο του ΕΦΚΑ (ΑΔΑ: ΩΜ2Ε465ΧΠΙ-ΗΔΠ) με θέμα «Εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 12 του Ν. 4387/2016 περί χορήγησης σύνταξης λόγω θανάτου, όπως συμπληρώθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Ν. 4499/2017», στην οποία αναφερόταν, μεταξύ άλλων, ότι: «[...] σχετικά με την εφαρμογή της παρ. 5 του άρθρου 7 του Ν. 4387/2016 σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 12 του νόμου αυτού, οι οποίες ορίζουν ότι σε περίπτωση σώρευσης συντάξεων χορηγείται μία εθνική σύνταξη, επισημαίνουμε ότι, σύμφωνα με διευκρίνιση του ΥΠΕΚΑΑ, η διάταξη αναφέρεται στη σώρευση συντάξεων μόνο στην περίπτωση συνταξιοδότησης από ίδιο δικαίωμα λόγω γήρατος ή αναπηρίας, όπως και στην περίπτωση που υπάρχει δικαίωμα στη χορήγηση δύο συντάξεων λόγω θανάτου από 13.5.2016, κατά τις οποίες είναι επιτρεπτό να χορηγηθεί μία εθνική σύνταξη. Αντίθετα, όταν υπάρχει ταυτόχρονα δικαίωμα σε σύνταξη λόγω θανάτου και σε σύνταξη που καταβάλλεται για διαφορετική αιτία (λόγω γήρατος ή αναπηρίας), τα δύο δικαιώματα στην εθνική σύνταξη και ο υπολογισμός του ποσού της αντιμετωπίζονται αυτοτελώς, δηλαδή είναι επιτρεπτό να χορηγηθεί εθνική σύνταξη για κάθε δικαίωμα [...]».

Επομένως, οι ανωτέρω εγκύκλιοι εισήγαγαν ρυθμίσεις, κατ' απόκλιση της

παραγράφου 5 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016, όπως αυτή ερμηνεύθηκε στην προηγούμενη σκέψη, σύμφωνα δε με τα στοιχεία του φακέλου, οι εν λόγω κανονιστικές εγκύκλιοι (για τις οποίες δεν προκύπτει ότι δημοσιεύθηκαν στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης) εφαρμόστηκαν από τη διοίκηση.

9. Επειδή, ακολούθως, εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, η οποία συντάχθηκε, ομοίως, υπό τύπον εγκυκλίου, υπογράφεται από τον Υφυπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και απευθύνεται στον e-ΕΦΚΑ.

Ειδικότερα, στην πράξη αυτή αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: « [...] Α. «Εθνική σύνταξη και σώρευση (παρ. 5 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016)» Α1. «Σώρευση συντάξεων εξ ιδίου δικαιώματος ή από διαφορετικές αιτίες». Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016, "η Εθνική Σύνταξη καταβάλλεται από τον e-ΕΦΚΑ σε όλους, όσοι θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης εξ ιδίου δικαιώματος ή ανικανότητας ή κατά μεταβίβαση, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις". Σύμφωνα με την παρ. 5 του ίδιου άρθρου "Σε περίπτωση σώρευσης συντάξεων χορηγείται μία εθνική σύνταξη. [...]". Με βάση τα ανωτέρω, μία εθνική σύνταξη χορηγείται σε κάθε πρόσωπο που δικαιούται σύνταξη γήρατος ή σύνταξη αναπηρίας ή σύνταξη αιτία θανάτου από τον e-ΕΦΚΑ. Σε περίπτωση σώρευσης περισσότερων δικαιωμάτων σύνταξης στο ίδιο πρόσωπο, ρητώς ορίζεται, ότι χορηγείται μία εθνική σύνταξη. Ο κανόνας αυτός εφαρμόζεται ανεξαρτήτως της προέλευσης του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, δηλαδή ανεξαρτήτως εάν οι συντάξεις είναι εξ ιδίου δικαιώματος ή κατά μεταβίβαση, και σε οποιονδήποτε συνδυασμό σώρευσης (δύο συντάξεις ίδιας αιτίας ή σύνταξη γήρατος και αναπηρίας / σύνταξη γήρατος και θανάτου / σύνταξη αναπηρίας και θανάτου). Τα ανωτέρω προκύπτουν, άλλωστε, και από την αναφορά της διάταξης σε "συνταξιούχους ή δικαιούχους". Περαιτέρω, η χορήγηση μίας εθνικής σύνταξης ανά συνταξιούχο του φορέα, ανεξαρτήτως της τυχόν σώρευσης περισσότερων δικαιωμάτων σε σύνταξη προκύπτει και από την αιτιολογική έκθεση του ν. 4387/2016 [...] Επομένως ο νομοθέτης του ν. 4387/2016 στόχο είχε την εξασφάλιση ενός κατώτατου ποσού σύνταξης, το οποίο θα χρηματοδοτείται απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό για κάθε συνταξιούχο και όχι την σώρευση περισσότερων εθνικών συντάξεων. Ειδικότερα, στους συνταξιούχους του Φορέα χορηγείται ποσό εθνικής σύνταξης μέχρι, κατ' ανώτατο όριο, το ύψος μίας πλήρους εθνικής σύνταξης (384€). Προκειμένου για μία πλήρη και μία μειωμένη εθνική σύνταξη, χορηγείται μία πλήρης εθνική σύνταξη, ενώ για δύο μειωμένες εθνικές συντάξεις, χορηγείται το ποσοστό εθνικής που αντιστοιχεί σε κάθε μία, με

αθροιστικά ανώτατο όριο το πλήρες ποσό εθνικής σύνταξης (384€). Ως πλήρης σύνταξη νοείται η εθνική σύνταξη, η οποία απονέμεται χωρίς τις μειώσεις του άρθρου 7, ενώ ως μειωμένη σύνταξη νοείται η εθνική σύνταξη που έχει υποστεί μειώσεις του άρθρου 7 (π.χ. λόγω κατοικίας, λόγω χρόνου ασφάλισης, λόγω αναπηρίας). Κατόπιν των ανωτέρω, το παράδειγμα 5 στην σελίδα 16 της υπ' αριθμ. Φ80000/ οικ.60272/2196/23.12.2016 (ΑΔΑ: ΨΟ4Μ465Θ1Ω-ΡΦΘ) Εγκυκλίου και το σημείο 2 της υπ' αρ. Φ80000/2676771138/22.06.2017 Εγκυκλίου ανακαλούνται ως αντίθετα με τα ανωτέρω. Α2.[...] Α3. «Σώρευση επανυπολογισμένων και μη επανυπολογισμένων συντάξεων».

Σύμφωνα με τα άρθρα 14 και 33 του ν. 4387/2016 "οι ήδη καταβαλλόμενες κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος, κύριες συντάξεις αναπροσαρμόζονται, σύμφωνα με τα άρθρα 7, 8, 13 και 14" και "σύμφωνα με την ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 14, σε συνδυασμό με τα άρθρα 7, 8, 27, 28, 30 και 12". Σύμφωνα με την υπ' αρ. Φ.11321/οικ.10772/382/9-3-2021 (Β' 1082) Υπουργική Απόφαση, η οποία αντικατέστησε την υπ' αρ. οικ.26083/887/7-6-2016 (Β' 1605) Υπουργική Απόφαση "Η αναπροσαρμογή των συντάξεων γίνεται με τους κανόνες των άρθρων 7, 8, 12, 13, 27, 28, 30 και της παρ. 5 του άρθρου 36Α του ν. 4387/2016 και τη διαδικασία που περιγράφεται στην παρούσα".

Με βάση τα ανωτέρω, οι αναπροσαρμοσμένες σύμφωνα με τα άρθρα 14 και 33 του ν. 4387/2016 περιλαμβάνουν τμήμα εθνικής σύνταξης, και το άρθρο 7 έχει εφαρμογή και επί αυτών. Επομένως προκύπτει ότι: (α) σε περίπτωση περισσότερων συντάξεων που αναπροσαρμόζονται, χορηγείται μία εθνική σύνταξη, (β) σε περίπτωση που μετά την 13.05.2016 το ίδιο πρόσωπο λάβει και δεύτερη σύνταξη από τον e-ΕΦΚΑ (εξ ιδίου δικαιώματος ή κατά μεταβίβαση) θα υπολογιστεί το αναλογούν ποσό της εθνικής σύνταξης και έπειτα θα εφαρμοστούν οι κανόνες σώρευσης που αναλύονται ανωτέρω υπό Α1 και Α2, προκειμένου το συνολικό ποσό εθνικής σύνταξης που χορηγείται, να μην ξεπερνά το πλήρες ποσό εθνικής σύνταξης (384€).

Σημειώνουμε ότι τα ανωτέρω εφαρμόζονται ανεξαρτήτως του είδους (γήρατος, αναπηρίας, θανάτου) και της προέλευσης (εξ ιδίου ή κατά μεταβίβαση) του δικαιώματος. Τέλος, σημειώνεται ότι εάν κατά την αναπροσαρμογή των ήδη καταβαλλόμενων ή καταβλητέων κατά την 12.05.2016 συντάξεων λογίσθηκαν πολλαπλά ποσά εθνικών συντάξεων και δεν εφαρμόστηκε το κριτήριο της σώρευσης, τότε με την ορθή εφαρμογή των κανόνων, το τελικώς καταβλητέο ποσό δεν θα διαφοροποιηθεί για τον δικαιούχο. Τούτο διότι, βάσει των προβλεπόμενων

για την αναπροσαρμογή, το οποίο υπερβάλλον ποσό από τα 384€ θα πρέπει να απεικονιστεί πληροφοριακά ως προσωπική διαφορά και να συνεχίσει να καταβάλλεται στον δικαιούχο. Παράδειγμα: Έστω συνταξιούχος που στις 12.05.2016 ελάμβανε: (α) μία σύνταξη γήρατος εξ ιδίου δικαιώματος και (β) μία σύνταξη χηρείας. Κατά την αναπροσαρμογή των συντάξεων, χορηγήθηκαν δύο πλήρεις εθνικές συντάξεις, δύο ανταποδοτικές συντάξεις και προσωπική διαφορά. Με βάση τους κανόνες σώρευσης, κάθε συνταξιούχος, ανεξαρτήτως του πλήθους των δικαιωμάτων σε σύνταξη δικαιούται κατ' ανώτατο όριο ποσό εθνικής σύνταξης ύψους 384€. Επομένως, το υπερβάλλον των 384€ ποσό εθνικής σύνταξης, θα απεικονίζεται εφεξής ως προσωπική διαφορά και θα συνεχίσει να καταβάλλεται στο συνταξιούχο. Β. [...] Γ.[...] Δ.[...] Τέλος, σημειώνεται ότι τα οικονομικά αποτελέσματα της παρούσας εγκυκλίου εφαρμόζονται από την ημερομηνία δημοσίευσής της και εφεξής. [...]».

Εξάλλου, όπως αναφέρεται στο έγγραφο των απόψεων της Διοίκησης (Φ10050/οικ.119739/14.12.2022 του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων), η προσβαλλόμενη εγκύκλιος «αποκαθιστά την ορθή εφαρμογή των διατάξεων της παρ. 5 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016 και είναι σύμφωνη με την αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των συνταξιούχων του e-ΕΦΚΑ, εφόσον σε όλους ανεξαιρέτα τους συνταξιούχους, ανεξάρτητα από τον αριθμό των συντάξεων που λαμβάνουν και την αιτία των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων, χορηγείται μία εθνική σύνταξη. Ως προς το θέμα ότι με την εν λόγω εγκύκλιο δεν αναζητούνται αναδρομικά τα τυχόν επιπλέον ποσά εθνικής σύνταξης που είχαν δοθεί σημειώνονται τα εξής: Η μη χορήγηση της δεύτερης εθνικής σύνταξης γίνεται από την 1.1.2022 για λόγους χρηστής διοίκησης και συγκεκριμένα για να μην επιβαρυνθούν οι συνταξιούχοι με την επιστροφή ποσών που λαμβάνονταν καλόπιστα λόγω κακής εφαρμογής από τις Υπηρεσίες του ισχύοντος νομικού πλαισίου.[...] Δεν πρόκειται για κανονιστική διοικητική πράξη που πρέπει να δημοσιευτεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως [...]».

10. Επειδή, με το περιεχόμενο αυτό, η προσβαλλόμενη πράξη ερμηνεύει καταρχήν τις επίμαχες διατάξεις της παραγράφου 5 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016, αποδίδοντας σ' αυτές την ορθή έννοια, σύμφωνα με τα εκτεθέντα στην 7η σκέψη. Ωστόσο, ενόψει του γεγονότος ότι οι διατάξεις αυτές εφαρμόστηκαν δυνάμει των προγενέστερων εγκυκλίων κατά τρόπο που απέκλινε από την ως άνω έννοια, η προσβαλλόμενη πράξη ορίζει περαιτέρω ότι τα οικονομικά αποτελέσματα αυτής (μη υπέρβαση του ορίου των 384 ευρώ για περισσότερες συντάξεις που

σωρεύονται από διαφορετική αιτία) αρχίζουν να εφαρμόζονται από την ημερομηνία δημοσίευσής της και, ως εκ τούτου, δεν ανατρέχουν στον χρόνο έναρξης της ισχύος των ερμηνευόμενων νομοθετικών διατάξεων, ως θα έδει, αν επρόκειτο πράγματι για ερμηνευτική εγκύκλιο.

Με τα δεδομένα αυτά, η προσβαλλόμενη πράξη δεν περιορίζεται σε απλή ερμηνεία και αποσαφήνιση της έννοιας του νόμου, ώστε να θεωρείται αμιγής ερμηνευτική εγκύκλιος, ήτοι εσωτερικό έγγραφο της διοίκησης χωρίς εκτελεστό χαρακτήρα, όπως ισχυρίζεται το καθ' ου Δημόσιο. Αντιθέτως, εισάγει το πρώτον, κατά τρόπο δεσμευτικό για τους αποδέκτες της, νέες κανονιστικές ρυθμίσεις, κατά αμφοτέρωτα τα πληττόμενα μέρη της (Α1 και Α3), τα οποία συνέχονται αναγκαίως μεταξύ τους. Ειδικότερα, η προσβαλλόμενη πράξη μεταθέτει, κατά τα προεκτεθέντα, τον χρόνο επέλευσης των αποτελεσμάτων των ερμηνευόμενων νομοθετικών διατάξεων (για τις νέες χορηγούμενες συντάξεις που σωρεύονται στο ίδιο πρόσωπο μετά την ημερομηνία δημοσίευσής της), χωρίς να υφίσταται προς τούτο σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση. Επιπλέον, η πράξη αυτή ρυθμίζει το πρώτον τις διαμορφωθείσες έννομες καταστάσεις ως προς τις ήδη χορηγηθείσες (εθνικές) συντάξεις, προβλέποντας διατήρηση της καταβολής τους στο ίδιο ύψος και απεικόνιση του υπερβάλλοντος ποσού ως προσωπικής διαφοράς· κατά τα εκτιθέμενα δε στο έγγραφο των απόψεων της διοίκησης, η ρύθμιση αυτή υπαγορεύθηκε από την αρχή της χρηστής διοίκησης, ώστε να μην επιβαρυνθούν οι συνταξιούχοι με την επιστροφή ποσών που εισέπραξαν καλόπιστα λόγω κακής εφαρμογής του νόμου από τη διοίκηση. Ωστόσο, ούτε η τελευταία αυτή ρύθμιση της προσβαλλόμενης πράξης ευρίσκει νομοθετικό έρεισμα, δοθέντος ότι οι διατάξεις των άρθρων 14 και 33 του ν. 4387/2016 περί αναπροσαρμογής των συντάξεων και διατήρησης της καταβολής του υπερβάλλοντος ποσού ως προσωπικής διαφοράς, τις οποίες επικαλείται σχετικώς η προσβαλλόμενη πράξη, δεν αφορούν σε διατήρηση καταβολής εσφαλμένως χορηγηθεισών συντάξεων και απεικόνιση του υπερβάλλοντος (αχρεωστήτου) ποσού ως προσωπικής διαφοράς, όπως εν προκειμένω. Κατά τη συγκλίνουσα άποψη του Συμβούλου Ν. Σκαρβέλη, η προσβαλλόμενη «εγκύκλιος» έχει κανονιστικό χαρακτήρα, διότι δεν αποδίδει την ορθή έννοια της παραγράφου 5 του άρθρου 7 του ν. 4387/2016 σε συνδυασμό με το άρθρο 12 του ιδίου ν. 4387/2016, σύμφωνα με την εκτεθείσα στην 7η σκέψη μειοψηφήσασα γνώμη του ιδίου.

11. Επειδή, κατά τα παγίως κριθέντα, από τις διατάξεις των άρθρων 42 παρ. 1 και 35 παρ. 1 του Συντάγματος επιβάλλεται η πλήρης δημοσίευση όχι

μόνον των τυπικών νόμων αλλά και όλων των κανονιστικών διοικητικών πράξεων, ως συστατικό στοιχείο του κύρους τους.

Περαιτέρω, με τις διατάξεις του άρθρου 5 παρ. 2 περ. θ' του ν. 3469/2006 (Α' 131) ορίζεται ότι: «Στην “Εφημερίδα της Κυβερνήσεως” δημοσιεύονται: α) [...] θ) οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις του Πρωθυπουργού, του Υπουργικού Συμβουλίου, των Υπουργών, καθώς και οποιουδήποτε άλλου οργάνου της Διοίκησης, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων του άρθρου 8 του νόμου αυτού και εφόσον η κείμενη νομοθεσία δεν προβλέπει άλλον ειδικότερο τρόπο δημοσίευσης», ενώ στο άρθρο 8 του ίδιου νόμου προβλέπονται περιπτώσεις πράξεων, ορισμένες από τις οποίες είναι κανονιστικού χαρακτήρα, οι οποίες κατ' απόκλιση των λοιπών διατάξεων του νόμου δεν είναι δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Ειδικότερα, στην περ. η' της παρ. 1 του εν λόγω άρθρου 8 ορίζεται ότι: «Δεν δημοσιεύονται στην “Εφημερίδα της Κυβερνήσεως”: α) [...] η) Οι κανονιστικές πράξεις για τις οποίες η κείμενη νομοθεσία προβλέπει ειδική διαδικασία δημοσίευσης ή γνωστοποίησης».

Εξάλλου, με το άρθρο 75 του ν. 4727/2020 «Ψηφιακή Διακυβέρνηση (Ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1024) Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (Ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972) και άλλες διατάξεις» (Α' 184), ορίστηκε ότι αντικείμενο του κεφαλαίου ΙΑ' του νόμου αυτού με τον τίτλο «ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ - ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΑΥΓΕΙΑ» είναι η ρύθμιση της υποχρέωσης ανάρτησης στο Διαδίκτυο των νόμων, των προεδρικών διαταγμάτων και των πράξεων που εκδίδουν τα αναφερόμενα στο άρθρο 76 του ίδιου νόμου πρόσωπα και όργανα, καθώς και των προϋποθέσεων και διαδικασιών για τη διασφάλιση ευρύτατης δημοσιότητας των πράξεων αυτών.

Στην παράγραφο 1 του άρθρου 76 του ανωτέρω νόμου ορίζεται ότι οι ρυθμίσεις του κεφαλαίου αυτού εφαρμόζονται, μεταξύ άλλων, σε πράξεις που εκδίδουν οι Υφυπουργοί, και στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου (76) ορίζεται ότι: «Στο διαδίκτυο αναρτώνται: [...] δ) λοιπές πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα με εξαίρεση τις κανονιστικές πράξεις που αφορούν την οργάνωση, διάρθρωση, σύνθεση, διάταξη, τον εφοδιασμό και εξοπλισμό των Ενόπλων Δυνάμεων της Χώρας, καθώς και άλλη πράξη, η δημοσιοποίηση της οποίας προκαλεί βλάβη στην εθνική άμυνα και ασφάλεια της χώρας. Σύμφωνα δε με το άρθρο 78 του ίδιου νόμου (4727/2020) «1. Οι πράξεις που αναφέρονται στο άρθρο 76, όταν είναι κατά νόμο δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ισχύουν από τη δημοσίευσή

τους, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά. 2. Με εξαίρεση τις πράξεις της παρ. 1, οι λοιπές πράξεις του άρθρου 76 αναρτώνται στο διαδίκτυο κατά τα οριζόμενα στο παρόν Κεφάλαιο και ισχύουν από την ανάρτησή τους στον δικτυακό τόπο «Διαύγεια». 3. Οι ρυθμίσεις της παρ. 2 δεν θίγουν τις σχετικές οικονομικές ρυθμίσεις ως προς την άσκηση ενδίκων μέσων και βοηθημάτων ούτε τις ρυθμίσεις που ισχύουν για τις διοικητικές προσφυγές. 4.[...] 5.[...] ».

Κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων του ν. 3469/2006 που επιβάλλουν τη δημοσίευση των κανονιστικών πράξεων στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, οι οποίες δεν θίγονται από τις προπαρατεθείσες διατάξεις του ν. 4727/2020 περί υποχρεωτικής ανάρτησης πράξεων στο διαδίκτυο, κανονιστικές πράξεις, οι οποίες, ελλείψει ειδικής πρόβλεψης περί άλλου τρόπου δημοσίευσής τους, είναι δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, αν δεν δημοσιευθούν σ' αυτήν, είναι ανυπόστατες. Ωστόσο, λόγω της φύσης και του περιεχομένου τους, αλλά και για λόγους ασφάλειας δικαίου, οι μη δημοσιευθείσες κανονιστικές πράξεις, αν και είναι ανυπόστατες, είναι ακυρωτές προς αποφυγή του ενδεχομένου της εφαρμογής τους (βλ. ΣτΕ 1096/2023, 431/2023 7μελ., 13/2022 7μελ., 1063/2022, 1220/2021, 935/2018 κ.ά. σχετικά με τις αντίστοιχες διατάξεις του ν. 3861/2010, όπως ίσχυαν πριν από την κατάργησή τους με το άρθρο 108 παρ. 5 του ν. 4727/2020, πρβ. ΣτΕ 87/2011 Ολομ., 4755/2012 Ολομ. κ.ά.).

12. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, η προσβαλλόμενη πράξη δεν έχει δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, αλλά έχει αναρτηθεί μόνο στο διαδίκτυο [στον ιστότοπο «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» με αριθμό διαδικτυακής ανάρτησης (ΑΔΑ) Ω0ΑΦ46ΜΤΛΚ-Ε7Ν/30.12.2021]. Περαιτέρω, σύμφωνα με όσα έχουν εκτεθεί στη 10η σκέψη, η πράξη αυτή κατά τις ως άνω παραγράφους της Α1 και Α3, σε συνδυασμό με την τελική διάταξη αυτής περί της έναρξης εφαρμογής των οικονομικών αποτελεσμάτων της από την ημερομηνία δημοσίευσής της και εφεξής, έχει κανονιστικό χαρακτήρα. Συνεπώς, κατά το μέρος αυτό η προσβαλλόμενη πράξη είναι ανυπόστατη λόγω της μη δημοσίευσής της στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης. Για τον λόγο δε αυτόν, ο οποίος εξετάζεται και αυτεπαγγέλτως (βλ. ΣτΕ 1096/2023 7μελ., 13/2022 7μελ. 1362/2021 Ολομ. κ.ά.), η πράξη αυτή κατά το προαναφερθέν μέρος της είναι ακυρωτέα για λόγους ασφάλειας δικαίου.

Εξάλλου, η προσβαλλόμενη πράξη, κατά το ως άνω κανονιστικό της μέρος, έχει εκδοθεί χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση, κατά παράβαση του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. δεύτερο του Συντάγματος. Συνεπώς, και για τον λόγο αυτόν, ο

οποίος βασίμως προβάλλεται, εξετάζεται και αυτεπαγγέλτως (βλ. ΣΤΕ 270/2024, 3266/2008 7μελ. κ.ά.), η προσβαλλόμενη πράξη είναι ακυρωτέα κατά το μέρος αυτό.

#### Δ ι ά τ α ύ τ α

Δέχεται την αίτηση.

Ακυρώνει εν μέρει την Φ80000/Δ17/109302/30.12.2021 πράξη του Υφυπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, κατά τις παραγράφους Α1 και Α3 αυτής, σε συνδυασμό με την τελική διάταξη αυτής περί της έναρξης εφαρμογής των οικονομικών αποτελεσμάτων της, σύμφωνα με το σκεπτικό.

Διατάσσει την απόδοση του κατατεθέντος παραβόλου. Και

Επιβάλλει σε βάρος του Δημοσίου τη δικαστική δαπάνη των πέντε (5) αιτούντων νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, η οποία ανέρχεται συνολικά στο ποσό των εννιακοσίων είκοσι (920) ευρώ.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 14 Νοεμβρίου 2024 και στις 25 Φεβρουαρίου 2025 και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 14ης Μαΐου 2026.

Η Πρόεδρος του Α΄ Τμήματος  
Άννα Καλογεροπούλου

Ο Γραμματέας  
Νικόλαος Αθανασίου