



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

ΣΕ ΜΕΙΖΟΝΑ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε δημόσια, στις 3 Μαΐου 2023, με την εξής σύνθεση: Σωτηρία Ντούνη, Προεδρεύουσα Αντιπρόεδρος, Μαρία Βλαχάκη, Άννα Λιγωμένου, Γεωργία Μαραγκού, Αγγελική Μαυρουδή, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου και Βασιλική Ανδρεοπούλου, Αντιπρόεδροι, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριος Πέππας, Γεωργία Τζομάκα, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Αργυρώ Μαυρομμάτη, Ευαγγελία Σεραφή, Γεωργία Παπαναγοπούλου, Βασιλική Πέππα, Κωνσταντίνα Σταμούλη, Ιωάννα Ρούλια, Ιωάννης Καλακίκος, Ιωάννης Βασιλόπουλος, Άννα Παπαπαναγιώτου, Ελένη Σκορδά και Νικόλαος Βόγκας, Σύμβουλοι. Γραμματέας η Ελένη Αυγουστόγλου.

Γενικός Επίτροπος Επικρατείας: Σταμάτιος Πουλής.

Για να αποφανθεί, σύμφωνα με το άρθρο 162 παρ. 1 του ν. 4700/2020, επί των ακόλουθων προδικαστικών ερωτημάτων που υπέβαλε στην Ολομέλεια το II Τμήμα του Δικαστηρίου, με την ... απόφασή του (σε υπόθεση υπαγόμενη από 16.9.2020 στην αρμοδιότητα του Τρίτου Τμήματος): α) Αν εμπίπτουν οι προ της έναρξης ισχύος του ν. 4093/2012 εκλεγέντες δήμαρχοι αναφορικά με τον κανονισμό της χορηγίας τους στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 4 παρ. 1 εδ. α' του ν. 4387/2016. β) Επί θετικής απάντησης στο παραπάνω ερώτημα εάν υφίσταται ρυθμιστικό κενό στο πλαίσιο του ν. 4387/2016 ως προς τον τρόπο ένταξης του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των χορηγιούχων τέως δημάρχων, που εμπίπτουν στη μεταβατική διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 εδ. β' του ν. 4387/2016, στις ρυθμίσεις του ν. 4387/2016, για τη ρύθμιση του οποίου (κενού) διαλαμβάνει το άρθρο 21 του νόμου. Και γ) Στην περίπτωση, που δεν διαπιστωθεί η ύπαρξη ρυθμιστικού κενού στον ν. 4387/2016, εάν η κατά τα προεκτεθέντα υπαγωγή των χορηγιούχων τέως δημάρχων, που εμπίπτουν στη μεταβατική διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 εδ. β' του ν. 4387/2016, στο ρυθμιστικό πλαίσιο του ν. 4387/2016 θέτει ζητήματα αντίθεσης των διατάξεων των άρθρων 6 παρ. 1 εδ. β', 7, 8, και 15 του ν. 4387/2016 περί του νέου τρόπου υπολογισμού των χορηγιών των ως άνω προσώπων, προς τα άρθρα 2 παρ. 1, 5 παρ. 1, 4 παρ. 1 και 5, 25 παρ. 1 και 4 και 102 του Συντάγματος και στις από αυτά απορρέουσες αρχές, ιδίως ως προς τη διατηρούμενη αναλογία μεταξύ της χορηγίας και των εξόδων παράστασης/

αντιμισθίας των χορηγιούχων τέως δημάρχων, της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθώς και ζητήματα συμβατότητάς τους με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ για εκείνους τους χορηγιούχους, οι οποίοι είχαν θεμελιώσει το σχετικό δικαίωμα, όχι όμως και τις σχετικές προϋποθέσεις άμεσης καταβολής της χορηγίας.

Τα ως άνω ερωτήματα ανέκυψαν κατά την εκδίκαση της από ... (με αριθμό βιβλίου δικογράφων ...) έφεσης του ... του ..., κατοίκου ... (οδός ..., Τ.Κ. ...), ο οποίος παραστάθηκε διά του πληρεξουσίου του δικηγόρου Θωμά Σταμόπουλου (ΑΜ/ΔΣΠ ...).

Κατά του Ελληνικού Δημοσίου, νομίμως εκπροσωπούμενου από τον Υπουργό Οικονομικών, ο οποίος παραστάθηκε διά του Νομικού Συμβούλου του Κράτους Νικολάου Καραγιώργη.

Το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με την επωνυμία «Ηλεκτρονικός Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.)», που εδρεύει στην Αθήνα (οδός Αγίου Κωνσταντίνου αρ. 8), και εκπροσωπείται νομίμως από τον Διοικητή του, παραστάθηκε διά του Νομικού Συμβούλου του Κράτους Νικολάου Καραγιώργη.

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε, το Δικαστήριο άκουσε:

Τον πληρεξούσιο δικηγόρο του εκκαλούντος, που ανέπτυξε προφορικά τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα και ζήτησε την παραδοχή της έφεσης.

Τον εκπρόσωπο του Ελληνικού Δημοσίου και του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, που ανέπτυξε τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα και ζήτησε την απόρριψη της έφεσης

Τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος ανέπτυξε προφορικά την από 03.05.2023 έγγραφη γνώμη και πρότεινε: α) επί του 1ου προδικαστικού ερωτήματος, ότι η διάταξη της περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 4 του ν. 4387/2016 καταλαμβάνει και τους αιρετούς των Ο.Τ.Α. α' βαθμού (δημάρχους), που απέκτησαν την ιδιότητα αυτή προ της έναρξης ισχύος του ν. 4093/2012, αναφορικά με τον κανονισμό της χορηγίας τους, β) επί του 2^{ου} προδικαστικού ερωτήματος, ότι δεν υφίσταται ρυθμιστικό κενό στο πλαίσιο του ν. 4387/2016 ως προς τον τρόπο ένταξης του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των χορηγιούχων τέως δημάρχων, που εμπίπτουν στη μεταβατική διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 εδ. β' του ν. 4387/2019, και γ) επί του 3^{ου} προδικαστικού ερωτήματος, ότι, εφόσον η σύνταξη/χορηγία που προκύπτει από την ένταξη στο ν. 4387/2016 των χορηγιούχων τέως δημάρχων, οι οποίοι εμπίπτουν στη μεταβατική διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 εδ. β' του ν. 4387/2016, ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της εύλογης αναλογίας, δεν τίθεται ζήτημα αντίθεσης των οικείων νομοθετικών ρυθμίσεων στο Σύνταγμα ή σε υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες, ενώ, περαιτέρω ότι η εύλογη αυτή αναλογία πρέπει να προσδιοριστεί κατ' αναλογία προς τα κριθέντα από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου επί των συντάξιμων

αποδοχών δημοσίων υπαλλήλων και εμμίσθων δημοσίων λειτουργών (ΕλΣυν Ολ. 2020/2020) και, τέλος, ότι η Ολομέλεια θα πρέπει να δώσει συγκεκριμένη λύση στην παραπεμπόμενη έφεση και να αποφανθεί ότι το αριθμητικό ποσοστό αναλογίας μεταξύ σύνταξης/χορηγίας και εξόδων παράστασης/ αντιμισθίας, πέραν του οποίου, κατά τρόπο κατάδηλο, η αναλογία παύει να είναι εύλογη, πρέπει να προσδιοριστεί σε ποσοστό τουλάχιστον 50%.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το Δικαστήριο, με την παρουσία της Γραμματέως Σταυρούλας Τσάλα, συνήλθε στις 29 Απριλίου 2024 και στις 12 Ιουνίου 2024 σε τηλεδιάσκεψη, με τη χρήση της επίσημης κρατικής πλατφόρμας e-Presence.gov.gr, σύμφωνα με το άρθρο 295 παρ. 2 του ν. 4700/2020 με Προεδρεύουσα την Αντιπρόεδρο και ήδη Πρόεδρο του Δικαστηρίου Σωτηρία Ντούνη και παρόντες τους Δικαστές που έλαβαν μέρος στη συζήτηση της υπόθεσης, εκτός από τον Κωνσταντίνο Κωστόπουλο, Αντιπρόεδρο, που απουσίαζε λόγω κωλύματος (άρθρο 293 παρ. 3 εδ. α' του ν. 4700/2020), την Ευαγγελία Σεραφή, Σύμβουλο, η οποία διορίσθηκε ήδη Αντεπίτροπος της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και τον Νικόλαο Βόγκα, Σύμβουλο, που αποχώρησε σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 5 του ν. 4820/2021.

Άκουσε την εισήγηση του Συμβούλου Ιωάννη Βασιλόπουλου και

Αφού σκέφθηκε κατά τον νόμο

Αποφάσισε τα εξής:

Αντικείμενο της δίκης

1. Με την από ... έφεσή του ενώπιον του II Τμήματος, ο εκκαλών, πρώην δήμαρχος του δήμου ... από 1.1.1991 έως 31.12.2010 και του ενιαίου δήμου ... από 1.1. 2011 έως 31.8.2014 και ήδη πολιτικός συνταξιούχος του Δημοσίου (ήδη του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, e-Ε.Φ.Κ.Α.), ζήτησε την ακύρωση της ... πράξης του Β' Τμήματος της Διεύθυνσης Χορήγησης Συντάξεων Δημοσίου Τομέα του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.), με την οποία επανυπολογίστηκε, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4387/2016, στο ποσό των 1.240,32 ευρώ, η χορηγία που είχε κανονιστεί σε αυτόν με τις ... και ... πράξεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, βάσει της συνολικής θητείας του ως δημάρχου εκ 23 ετών και 8 μηνών και ως δημοτικού συμβούλου εξ 8 ετών (από 1.1.1983 έως 31.12.1990) ανερχόμενη στο ποσό των 2.736 ευρώ και η οποία δεν του είχε όμως καταβληθεί μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου 4387/2016, καθόσον είχε οριστεί πληρωτέα από 7.6.2016, ημερομηνία συμπλήρωσης του 60^{ου} έτους της ηλικίας του.

2. Το II Τμήμα, με την ... απόφασή του, παρέπεμψε στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου σειρά προδικαστικών ερωτημάτων που ηγέρθησαν κατά την εκδίκαση ενώπιόν του της ως άνω υπόθεσης, ενόψει του ότι ανακύπτει ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων, ήτοι αναφορικά με την ένταξη του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των

αιρετών οργάνων Ο.Τ.Α. α' βαθμού (δημάρχων) στον ν. 4387/2016 και ειδικότερα: α) εάν εμπίπτουν οι προ της έναρξης ισχύος του ν. 4093/2012 εκλεγέντες δήμαρχοι αναφορικά με τον κανονισμό της χορηγίας τους στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 4 παρ. 1 εδ. α' του ν. 4387/2016, β) επί θετικής απάντησης στο παραπάνω ερώτημα, εάν υφίσταται ρυθμιστικό κενό, στο πλαίσιο του ν. 4387/2016, ως προς τον τρόπο ένταξης του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των χορηγιούχων τέως δημάρχων, που εμπίπτουν στη μεταβατική διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 εδ. β' του ν. 4387/2016, στις ρυθμίσεις του νόμου αυτού, το οποίο (κενό) μπορεί να αντιμετωπιστεί με την εφαρμογή του άρθρου 21 αυτού, και γ) στην περίπτωση που δεν διαπιστωθεί η ύπαρξη ρυθμιστικού κενού στον ν. 4387/2016, εάν η κατά τα προεκτεθέντα υπαγωγή των χορηγιούχων τέως δημάρχων, που εμπίπτουν στη μεταβατική διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 εδ. β' του ν. 4387/2016, στο ρυθμιστικό πλαίσιο του ν. 4387/2016, θέτει ζητήματα αντίθεσης των διατάξεων των άρθρων 6 παρ. 1 εδ. β', 7, 8, και 15 του ν. 4387/2016 περί του νέου τρόπου υπολογισμού των χορηγιών των ως άνω προσώπων, προς τα άρθρα 2 παρ. 1, 5 παρ. 1, 4 παρ. 1 και 5, 25 παρ. 1 και 4, και 102 του Συντάγματος και στις από αυτά απορρέουσες αρχές της αναλογικότητας, ιδίως ως προς τη διατηρούμενη αναλογία μεταξύ της χορηγίας και των εξόδων παράστασης/αντιμισθίας των χορηγιούχων τέως δημάρχων, της ασφάλειας δικαίου, καθώς και ζητήματα συμβατότητάς τους με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ για εκείνους τους χορηγιούχους οι οποίοι είχαν μεν θεμελιώσει το σχετικό δικαίωμα όχι όμως και τις προϋποθέσεις άμεσης καταβολής της χορηγίας.

3. Ενόψει των ανωτέρω και κατόπιν της τήρησης των διατυπώσεων του άρθρου 163 παρ. 4 του ν. 4700/2020, τα υπό το Τμήμα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα παραδεκτώς εισάγονται ενώπιον της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το νομοθετικό πλαίσιο

4. Το άρθρο 102 του Συντάγματος ορίζει ότι «1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (...) Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους. 2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει. 3. (...) 4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης,

εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει. 5. Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. (...)).

5. Από τις παραπάνω διατάξεις συνάγονται τα εξής: Από το Σύνταγμα αναγνωρίζεται ρητώς τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), πρώτου και δεύτερου βαθμού, για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Στο πλαίσιο αυτό, ενόψει της πραγμάτωσης της δημοκρατικής αρχής, το Σύνταγμα προσδίδει σε αυτούς τα θεμελιώδη γνωρίσματα που χαρακτηρίζουν ένα σύστημα διοίκησης ως αυτοδιοίκηση και συγκεκριμένα: α) ξεχωριστή νομική προσωπικότητα από εκείνη του κράτους υπό στενή έννοια, β) λειτουργική αυτοτέλεια, δηλαδή διοίκηση των υποθέσεων τους χωρίς την ένταξή τους στο σύστημα διοικητικής ιεραρχίας της δημόσιας διοίκησης κεντρικής ή αποκεντρωμένης και την υποχρέωση λογοδοσίας τους σε ιεραρχικώς ανώτερες Αρχές, η οποία εξαντλείται με την απλή άσκηση εποπτείας επ' αυτών, γ) δημοσιονομική αυτοτέλεια, που συνίσταται στην κατάρτιση ξεχωριστού προϋπολογισμού - απολογισμού και στη δυνατότητα απόκτησης και διατήρησης ίδιας περιουσίας και εσόδων, διασφαλίζεται δε με την υποχρέωση του κράτους να λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και για την εκτέλεση της αποστολής τους και δ) οργανική αυτοτέλεια, η οποία έγκειται αφενός μεν στον αυτοκαθορισμό από τους Ο.Τ.Α. των φορέων των οργάνων που τους διοικούν, αφετέρου δε στον τυπικό διαχωρισμό του προσωπικού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από το προσωπικό των κρατικών υπό στενή έννοια υπηρεσιών. Κατ' ακολουθίαν αυτών, το Σύνταγμα προβλέπει, μεν, χάριν της αρχής της ενότητας του κράτους και του δικαίου, την άσκηση κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α., με τους κανόνες που θεσπίζει ο νομοθέτης κάθε φορά, περιορίζει όμως αυτήν τόσο ως προς τη φύση όσο και ως προς την έκταση του ασκούμενου κρατικού ελέγχου, αφού επιτρέπει αποκλειστικά και μόνο έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους, ο οποίος όμως περαιτέρω δεν μπορεί ούτε ποιοτικά ούτε χρονικά να είναι τέτοιας έντασης ώστε να παρεμποδίζεται η προστατευόμενη από το ίδιο το Σύνταγμα ελεύθερη πρωτοβουλία και δράση των Ο.Τ.Α. επί των τοπικών τους υποθέσεων (βλ. Πρακτικά της 8ης Γεν. Συν. της Ολομελείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 17ης Απριλίου 2013). Στο πλαίσιο δε αυτό εντάσσεται και η ειδική σχέση των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. με το Κράτος, από την οποία απορρέουν οι εγγυήσεις θεσμικής και προσωπικής

ανεξαρτησίας και αποτελεσματικής άσκησης του λειτουργήματος, που αυτά απολαμβάνουν.

6. Περαιτέρω, στους προϊσχύσαντες Δημοτικούς και Κοινοτικούς Κώδικες διακηρύσσεται ότι «Το αξίωμα του δημάρχου είναι τιμητικό και άμισθο» (βλ. άρθρα 149 του π.δ/τος 76/1985, 173 του π.δ/τος 410/1995), κατ' αντιστοιχία δε, καταβαλλόταν στους δημάρχους κατά τη διάρκεια της θητείας τους χρηματική αποζημίωση με τη μορφή εξόδων παράστασης. Ειδικότερα, τα έξοδα παράστασης καθορίζονταν με υπουργικές αποφάσεις εκδιδόμενες κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (άρθρο 149 του π.δ. 76/1985, 173 του π.δ. 410/1995, 134 του ν. 3663/2006), ανάλογα με τα τακτικά έσοδα που πραγματοποιούσε ο αντίστοιχος δήμος σε συνάρτηση και με τον πληθυσμό του. Ωστόσο, με το άρθρο 92 του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87) προβλέφθηκε η καταβολή στα αιρετά όργανα του α' βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης αντιμισθίας αντί των εξόδων παράστασης και τούτο, κατά την οικεία αιτιολογική έκθεση, στο πλαίσιο της προσπάθειας εξορθολογισμού και δικαιότερης αντιμετώπισης των οικονομικών παροχών τους ανάλογα με τον πληθυσμό του Δήμου στον οποίο εκλέγονται και συνεπώς τη θέση ευθύνης που κατέχουν. Ως ανώτατο όριο για την αντιμισθία καθορίστηκαν οι αποδοχές του Γενικού Γραμματέα Υπουργείου για τους δήμους με πληθυσμό άνω των εκατό χιλιάδων κατοίκων, μειούμενη σε ποσοστό αυτών, για τους δήμους με μικρότερο πληθυσμό.

7. Εγγύηση για την απρόσκοπτη εκτέλεση των καθηκόντων των αιρετών του α' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης αποτέλεσε και η καταβολή σε αυτούς, μετά τη λήξη της θητείας τους, χορηγίας, δηλαδή ισόβιας μηνιαίας οικονομικής παροχής. Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 91/1943 «Περί κωδικοποίησεως πασών των περί χορηγίας εις διατελέσαντας Δημάρχους ισχυουσών διατάξεων και περί τροποποίησεως και συμπληρώσεως αυτών» (Α' 129), όπως τροποποιήθηκαν με τους νόμους 1770/1944 (Α' 195) και 293/1976 (Α' 82), όσοι διετέλεσαν δήμαρχοι δικαιούνται ισόβια μηνιαία χορηγία εφόσον συμπληρώνουν α) οκταετή υπηρεσία δημάρχου ή β) επταετή υπηρεσία δημάρχου και τετραετή υπηρεσία δημοτικού συμβούλου ή γ) συνολική εικοσαετή υπηρεσία δημάρχου και δημοτικού συμβούλου, στην οποία πρέπει να περιλαμβάνεται μία πλήρης τετραετία αιρετού δημάρχου (άρθρο 4 παρ. 19 του ν. 3513/2006, Α' 265, ΕλΣυν Ολ. 118/2007, 2680/2016). Η χορηγία καταβαλλόταν με τη συμπλήρωση του νομίμου ορίου ηλικίας, το οποίο, εφόσον το δικαίωμα για τη λήψη της είχε θεμελιωθεί από 1ης Ιανουαρίου 1998 και μετά ή ο χορηγιούχος είχε αποκτήσει την ιδιότητα του δημάρχου από 1ης Οκτωβρίου 1990 και μετά ήταν το 60ο έτος (άρθρο 9 παρ. 4 του ν. 1902/1990, Α' 138, όπως αντικαταστάθηκε από τότε που ίσχυσε με την παρ. 1 του άρθρου 3 του ν. 1976/1991, Α' 184, Τρίτο Τμ. 1022/2021), με εξαίρεση την ανωτέρω υπό στοιχείο γ' περίπτωση, όπου το σχετικό ηλικιακό όριο ήταν το 65ο

έτος (ΕλΣυν Ολ. 118/2017, 2680/2016). Το ποσό της μηνιαίας χορηγίας ενός πρώην δημάρχου συνίστατο σε ποσοστό των εκάστοτε καταβαλλομένων μηνιαίων εξόδων παράστασης στον αντίστοιχο εν ενεργεία δήμαρχο. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 91/1943, όπως ίσχυε από 1.10.1991 μετά την αντικατάστασή του από το άρθρο 5 παρ. 1 του ν. 1876/1991 (Α' 184), το ποσό της μηνιαίας χορηγίας συνίστατο σε τόσα εικοστά πέμπτα των εξόδων παράστασης που καταβάλλονταν στον εν ενεργεία Δήμαρχο του οικείου Δήμου, όσα ήταν τα έτη της υπηρεσίας του, ενώ δεν μπορούσε να υπερβαίνει το 80% των ανωτέρω εξόδων παράστασης (ή μετά την κατάργηση αυτών της αντίστοιχης αντιμισθίας). Για την αντιμετώπιση μέρους της δαπάνης που απαιτείτο για την καταβολή της αποδιδόταν στο δημόσιο εισφορά 10% επί των εξόδων παράστασης των εν ενεργεία δημάρχων (άρθρο 2 παρ. 3 και άρθρο 8 παρ. 1 του ν. 1205/1981). Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 εδ. β' του ν. 1518/1985 (Α' 30), η χορηγία αναπροσαρμοζόταν κάθε έτος με βάση τα καταβαλλόμενα έξοδα παράστασης στον εν ενεργεία Δήμαρχο του οικείου Δήμου. Το ως άνω νομοθετικό καθεστώς μεταρρυθμίστηκε με το άρθρο 10 του ν. 2703/1999 «Αναπροσαρμογή συντάξεων συνταξιούχων μελών Δ.Ε.Π. των Α.Ε.Ι., Ε.Π. των Τ.Ε.Ι., γιατρών Ε.Σ.Υ. και διπλωματικών υπαλλήλων, ρύθμιση συνταξιοδοτικών θεμάτων και άλλες διατάξεις», ο οποίος δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 8.4.1999 (Α' 72). Συγκεκριμένα, με τη νέα ρύθμιση, αφενός μεν ορίστηκε ως βάση υπολογισμού των χορηγιών που κανονίζονταν από 1.1.1998 και μετά τα έξοδα παράστασης που ελάμβανε ο χορηγιούχος κατά τον χρόνο εξόδου του από την υπηρεσία (παρ. 1), αφετέρου δε, μεταβλήθηκε ο τρόπος αναπροσαρμογής των χορηγιών, ο οποίος αποσυνδέθηκε πλέον από τα εκάστοτε καταβαλλόμενα στον εν ενεργεία δήμαρχο του οικείου δήμου έξοδα παράστασης, η δε αύξησή της συνδέθηκε εφεξής με την ακολουθούμενη κάθε φορά επί των πολιτικών συντάξεων του Δημοσίου μισθολογική πολιτική (παρ. 2). Κατά τη νομολογία δε του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην έννοια της σύνταξης περιλαμβάνονταν και η καταβαλλόμενη στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης χορηγία (ΕλΣυν Ολ. 826/2011, 1760/2010). Εξ άλλου, επί των νομοσχεδίων που αφορούσαν τις προϋποθέσεις απονομής και καταβολής της γνωμοδοτούσε το Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ και ο συνταξιοδοτικός νομοθέτης προέβλεπε ότι για τους αποχωρήσαντες μετά την 31.12.1984 με την ιδιότητα του Δημάρχου εφαρμόζονται οι περιορισμοί του άρθρου 58 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα και δεν επιτρέπεται η σύγχρονη καταβολή σύνταξης και χορηγίας.

8. Μεταβολή ως προς το ανωτέρω καθεστώς επήλθε με τον ν. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016» (Α' 222/12.11.2012) για όσους αποκτούν για πρώτη φορά την ιδιότητα του δημάρχου μετά την έναρξη ισχύος του. Συγκεκριμένα, στην παράγραφο Β του άρθρου πρώτου του ως άνω νόμου

ορίζονται τα εξής: «1.α. Οι διατάξεις των άρθρων 1 του ν. 91/1943 (Α' 129) (...) και της παρ. 19 του άρθρου 4 του ν. 3513/2006 (Α' 265) παύουν να ισχύουν για όσους από τα αναφερόμενα σε αυτές πρόσωπα αποκτούν για πρώτη φορά την ιδιότητα (...) του δημάρχου, από την επομένη της ημερομηνίας έναρξης ισχύος του παρόντος νόμου. Τα πρόσωπα αυτά ασφαλίζονται για κύρια σύνταξη, πρόσθετη ασφάλιση και υγειονομική περίθαλψη, στους φορείς που ασφαλιζόνταν πριν την εκλογή τους στα αξιώματα αυτά και ο χρόνος της θητείας τους λογίζεται ως χρόνος ασφάλισης στους φορείς αυτούς. Σε περίπτωση που δεν υφίσταται προγενέστερη κατά τα ανωτέρω ασφάλιση, για τα εν λόγω πρόσωπα έχουν εφαρμογή οι διατάξεις των παραγράφων 1, 2 και 3 του άρθρου 2 του ν. 3865/2010 (Α' 120). Οι αναλογούσες ασφαλιστικές εισφορές, όπως αυτές καθορίζονται από τη νομοθεσία του κάθε φορέα, βαρύνουν του μεν ασφαλισμένου τους ίδιους, του δε εργοδότη (...) το Δήμο, (...), παρακρατούνται από (...) την αντιμισθία και αποδίδονται ανά μήνα στους οικείους φορείς. Όσα από τα ανωτέρω πρόσωπα πριν την εκλογή τους υπάγονταν στο ασφαλιστικό- συνταξιοδοτικό καθεστώς του Δημοσίου, οι ασφαλιστικές εισφορές υπολογίζονται επί των συντάξιμων αποδοχών της οργανικής τους θέσης, όπως αυτές ισχύουν κάθε φορά (...). δ. Στο τέλος του πρώτου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 58 του π.δ. 169/2007, προστίθεται εδάφιο ως εξής: «Οι ανωτέρω διατάξεις έχουν εφαρμογή και: α. για όσους λαμβάνουν, εξ ιδίου δικαιώματος ή κατά μεταβίβαση, (...) χορηγία αιρετού οργάνου των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, καθώς και β. για όσους λαμβάνουν σύνταξη από το Δημόσιο, συμπεριλαμβανομένης και της βουλευτικής ή χορηγία και συγχρόνως βουλευτική αποζημίωση ή αντιμισθία, ως αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, κατά περίπτωση». ε. Χρόνος ασφάλισης σε οποιονδήποτε ασφαλιστικό φορέα, καθώς και στο Δημόσιο δεν μπορεί να χρησιμεύσει για τη θεμελίωση ή την προσαύξηση (...) σύνταξης αιρετού οργάνου των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού. (...) η. Οι αναλογούσες εισφορές ασφαλισμένου των προσώπων της παρ. 1 των άρθρων 93 (...) του ν. 3852/2010 βαρύνουν τους ίδιους. θ. Οι καταβαλλόμενες κατά την 1.1.2013 και εφεξής κανονιζόμενες συντάξεις (...) των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού που λαμβάνουν και δεύτερη κύρια σύνταξη από οποιοδήποτε φορέα κοινωνικής ασφάλισης ή το Δημόσιο, μειώνονται κατά 20%. Το ποσοστό της μείωσης ορίζεται σε 30% εάν τα ανωτέρω πρόσωπα λαμβάνουν και τρίτη σύνταξη συμπεριλαμβανομένης και της βουλευτικής ή της χορηγίας. (...) ι. Η εξ ιδίου δικαιώματος σύνταξη για όσα από τα πρόσωπα της προηγούμενης περίπτωσης θα θεμελιώσουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα από την 1.1.2013 και μετά, καταβάλλεται με τη συμπλήρωση του 67ου έτους της ηλικίας τους (...).». Με τις ανωτέρω διατάξεις, οι οποίες θεσπίστηκαν, όπως προκύπτει από την οικεία αιτιολογική έκθεση, «προκειμένου να περισταλεί η δημοσιονομική δαπάνη των καταβαλλόμενων από το Δημόσιο συντάξεων», καταργείται πλέον η χορηγία για όσα πρόσωπα αποκτούν την ιδιότητα του δημάρχου από την επομένη έναρξης της ισχύος του ανωτέρω νόμου και προβλέπεται ότι τα έτη της θητείας αυτών ως

δημάρχων προσμετρώνται στον συνολικό χρόνο ασφάλισής τους. Ως εκ τούτου, οι εκλεγέντες για πρώτη φορά μετά τον ν. 4093/2012 δήμαρχοι διατηρούν αποκλειστικά, ως προς το συνταξιοδοτικό τους καθεστώς, την ιδιότητα του ασφαλισμένου σε κάποιο πρώην ταμείο ασφάλισης ή στο Δημόσιο.

9. Περαιτέρω, με τις διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 4387/2016 (η έναρξη ισχύος του οποίου, κατά το άρθρο 122 αυτού, είναι η 12.5.2016, ημερομηνία δημοσίευσής του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως), με το οποίο εκκινεί το Β' Κεφάλαιο του νόμου αυτού και το οποίο φέρει τον τίτλο «Συντάξεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Στρατιωτικών», ρυθμίζονται τα ζητήματα υπαγωγής στον Ε.Φ.Κ.Α. των υπαλλήλων και λειτουργών του Δημοσίου, καθώς και των στρατιωτικών, ως εξής: «1.α. Από 1.1.2017 οι τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι και λειτουργοί του Δημοσίου, οι τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι και λειτουργοί της Βουλής, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμίδας, οι ιερείς και οι υπάλληλοι των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και τα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, των Σωμάτων Ασφαλείας και του Πυροσβεστικού Σώματος, από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου υπάγονται για κύρια σύνταξη στο ασφαλιστικό - συνταξιοδοτικό καθεστώς του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.) που συνιστάται με τις διατάξεις του άρθρου 51 και οι συντάξεις τους κανονίζονται και καταβάλλονται με βάση τις ρυθμίσεις του παρόντος. β. Για τις προϋποθέσεις θεμελίωσης σύνταξης εξ ιδίου δικαιώματος, καθώς και για τα όρια ηλικίας καταβολής της σύνταξης των ανωτέρω προσώπων, εξακολουθούν να έχουν εφαρμογή οι οικείες διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου, όπως αυτές ισχύουν κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού. 2.α. Το Δημόσιο εξακολουθεί έως 31.12.2016 να υπολογίζει και να εισπράττει τις ασφαλιστικές εισφορές των προσώπων της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου και να καταβάλλει τις ήδη κανονισθείσες συντάξεις, καθώς και εκείνες που θα κανονισθούν μέχρι την ημερομηνία αυτή, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου. β. Οι συντάξεις όσων από τα πρόσωπα της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 υποβάλλουν αίτηση συνταξιοδότησης από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου έως 31.12.2016 κανονίζονται από το Δημόσιο, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου. γ. Οι καταβαλλόμενες από το Δημόσιο, κατά την ημερομηνία έναρξης λειτουργίας του Ε.Φ.Κ.Α., σύμφωνα με τις προβλέψεις του παρόντος νόμου, συντάξεις όσων από τα ανωτέρω πρόσωπα έχουν καταστεί συνταξιούχοι μέχρι την ημερομηνία αυτή, μεταφέρονται στον Ε.Φ.Κ.Α. και καταβάλλονται από αυτόν, λαμβανομένων υπόψη και των διατάξεων του άρθρου 13 περί ανωτάτου ορίου σύνταξης. 3. Οι διατάξεις των ανωτέρω παραγράφων δεν έχουν εφαρμογή: α. για όσους από τα ανωτέρω πρόσωπα υπάγονται στις διατάξεις των νόμων 1897/1990 (Α' 120) και 1977/1991 (Α' 185), β. για όσους δικαιούνται πολεμική σύνταξη ή σύνταξη αναπήρου οπλίτη ειρηνικής περιόδου ή σύνταξη Εθνικής Αντίστασης Ο.Γ.Α. ή ανασφάλιστου Αγωνιστή Εθνικής Αντίστασης, σύμφωνα με τις διατάξεις του π.δ.

168/2007 (Α' 209), του π.δ. 169/2007 (Α' 210) και των άρθρων 22 και 27 του Ν. 1813/1988 (Α' 243), γ. για τους λογοτέχνες - καλλιτέχνες που δικαιούνται σύνταξη από το Δημόσιο, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Ν. 3075/2002 (Α' 297), δ. για όσους λαμβάνουν προσωπική σύνταξη, καθώς και ε. για όσους δικαιούνται σύνταξη λόγω ανικανότητας ή λόγω θανάτου που προήλθε πρόδηλα και αναμφισβήτητα εξαιτίας της υπηρεσίας και ένεκα ταύτης, σύμφωνα με τις διατάξεις του π.δ. 169/2007 σε συνδυασμό και με αυτές του π.δ. 168/2007. Τα ανωτέρω πρόσωπα εξακολουθούν να υπάγονται στο ασφαλιστικό - συνταξιοδοτικό καθεστώς του Δημοσίου και οι συντάξεις τους κανονίζονται με βάση τις ισχύουσες κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου συνταξιοδοτικές διατάξεις του Δημοσίου και καταβάλλονται από το Δημόσιο. Οι διατάξεις της παραγράφου αυτής έχουν εφαρμογή και για τα πρόσωπα στα οποία μεταβιβάστηκε ή μεταβιβάζεται η σύνταξη των υπαγομένων σε αυτές προσώπων. 4. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης θα οριστεί κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτού».

10. Στο δε άρθρο 6 του ιδίου νόμου, με τίτλο «Ειδικές - Μεταβατικές συνταξιοδοτικές διατάξεις του Δημοσίου», ορίζεται ότι «1.α. Οι συντάξεις όσων από τα πρόσωπα της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 4 αποχωρούν από την Υπηρεσία τους λόγω συνταξιοδότησης, μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος, υπολογίζονται, σύμφωνα με τις διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου, όπως αυτές ίσχυαν κατά τις 31.12.2014, και καταβάλλονται με τον περιορισμό των διατάξεων του άρθρου 13. β. Η προηγούμενη παράγραφος δεν έχει εφαρμογή για όσα από τα προαναφερόμενα πρόσωπα δεν πληρούν, κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, τις προϋποθέσεις άμεσης καταβολής της σύνταξής τους. Τα πρόσωπα αυτά υπάγονται στις διατάξεις του παρόντος νόμου. γ. Οι συντάξεις όσων από τα πρόσωπα της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 4 αποχωρούν από την Υπηρεσία τους από την έναρξη ισχύος του παρόντος κανονίζονται, σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού. Όσοι από τα ανωτέρω πρόσωπα αποχωρούν από την έναρξη ισχύος του παρόντος και εντός του έτους 2016, σε περίπτωση κατά την οποία το ακαθάριστο ποσό της κανονιζόμενης σύνταξης υπολείπεται κατά ποσοστό άνω του 20%, του ποσού της σύνταξης που θα ελάμβαναν με βάση τις διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου, όπως αυτές ίσχυαν κατά την 31.12.2014, το ήμισυ της διαφοράς αυτής καταβάλλεται στον δικαιούχο ως προσωπική διαφορά, με ανάλογη εφαρμογή της παραγράφου 2 του άρθρου 14, ενώ για όσους θα αποχωρήσουν εντός του έτους 2017 ή εντός του έτους 2018, η κατά τα ανωτέρω προσωπική διαφορά ανέρχεται στο ένα τρίτο (1/3) της διαφοράς και στο ένα τέταρτο (1/4) αυτής, αντίστοιχα. Οι ανωτέρω προσωπικές διαφορές καταβάλλονται έως 31.12.2018 (το τελευταίο εδάφιο της περιπτώσεως γ' προστέθηκε με την παρ. 3 του άρθρου 2 ν. 4472/2017, Α' 74/19.5.2017) δ. (...) 2. (...) 5. (...)».

11. Ακολούθως, στην παράγραφο 9 του άρθρου 28 του ν. 4670/2020 «Ασφαλιστική μεταρρύθμιση και ψηφιακός μετασχηματισμός Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.) και άλλες διατάξεις» (Α' 43/28.2.2020), που εντάσσεται στο Μέρος Τρίτο αυτού, με έναρξη ισχύος από τη δημοσίευσή του, κατά την παρ. 2 του άρθρου 108, ορίζεται ότι «Για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού τμήματος της σύνταξης/χορηγίας των προσώπων που είχαν διατελέσει Δήμαρχοι, Πρόεδροι Κοινότητας ή Νομάρχες προ του 2002, ως συντάξιμες αποδοχές λαμβάνονται υπόψη τα έξοδα παράστασης του τελευταίου έτους πριν από τη λήξη της θητείας τους. Στις περιπτώσεις που είχε ήδη εκδοθεί συνταξιοδοτική απόφαση σύμφωνα με τις διατάξεις που ίσχυαν μέχρι 31.12.2014, αλλά δεν καταβάλλεται η σύνταξη/χορηγία διότι δεν έχει συμπληρωθεί το ισχύον κατά περίπτωση ηλικιακό όριο, οι συντάξεις αυτές υπολογίζονται εκ νέου σύμφωνα με την περίπτωση β' της παραγράφου 1 του άρθρου 6 του ν. 4387/2016. Για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης, ως συντάξιμες αποδοχές λαμβάνονται υπόψη τα έξοδα παράστασης που ορίζονται στην πράξη αυτή. Σε κάθε περίπτωση προσκόμισης στοιχείων βάσει των οποίων οι συντάξιμες αποδοχές διαμορφώνονται αποδεδειγμένα υψηλότερες λαμβάνονται υπόψη αυτές για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης».

12. Κατά την πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. και την 2020/2020 απόφαση ΟλΕλΣυν), πρώτον, η σύνταξη για τους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους δεν αποτελεί μόνον θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμά τους, αλλά και θεσμική εγγύηση συνυφασμένη με την υπηρεσιακή τους ιδιότητα, δεύτερον, η σύνταξη, ως θεσμική εγγύηση, συνδέεται με τον μισθό ενεργείας ως εγγενές στοιχείο του και άρα είναι συνέχιση αυτού, τρίτον, η σύνταξη, αν και δεν ταυτίζεται ποσοτικά με τις αποδοχές ενεργείας πρέπει πάντως να συνδέεται με αυτές με σχέση εύλογης ποσοτικής αναλογίας, και, τέταρτον, εν τέλει το Κράτος, ανεξαρτήτως των ειδικών διαρρυθμίσεων, είναι ο υπόχρεος για την καταβολή της σύνταξης σε αυτούς (σκέψη 118), και συνεπώς δεν υφίσταται ζήτημα αντισυνταγματικότητας των σχετικών ρυθμίσεων του ν. 4387/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού - συνταξιοδοτικού συστήματος (...)» (Α' 85, ως ισχύουν ύστερα και από τις μεταβολές που επέφερε ο ν. 4670/2020, Α' 43), με τις οποίες ιδρύεται Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης, ο οποίος και αναλαμβάνει την υποχρέωση καταβολής των συντάξεων στους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους (σκέψεις 138 έως 141). Περαιτέρω δε, με τον τρόπο χρηματοδότησης, ορισμού και υπολογισμού των συντάξεων των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, όπως ορίστηκαν στον νόμο αυτό δεν τίθεται ζήτημα αντίθεσης των οικείων νομοθετικών ρυθμίσεων στο Σύνταγμα ή σε υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες, εφόσον η σύνταξη που προκύπτει ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της εύλογης αναλογίας (όπως αυτή προσδιορίζεται στις σκέψεις 145 έως 152).

Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

13. Το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα, δεδομένου του πραγματικού της υπόθεσης, αφορούν μόνον στην υπαγωγή στις διατάξεις του ν. 4387/2016 εκείνων εκ των αιρετών των Ο.Τ.Α. α' βαθμού στους οποίους είχε κανονιστεί χορηγία βάσει των διατάξεων που ίσχυαν πριν από την έναρξη ισχύος του ν. 4093/2012, δεν τους καταβαλλόταν όμως αυτή λόγω μη συμπλήρωσης του απαιτούμενου από τις οικείες διατάξεις ορίου ηλικίας (βλ. σκέψη 7). Δεν αναφέρονται, επομένως, στην εν γένει υπαγωγή στον ως άνω νόμο των αιρετών Ο.Τ.Α. α' βαθμού, στους οποίους καταβαλλόταν ήδη χορηγία κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016, καθόσον αυτοί, ενόψει της καταρχάς νομολογιακής (ΕλΣυν Ολ. 826/2011, 1760/2010) και αργότερα νομοθετικής (παρ. 1 του άρθρου 58 του π.δ. 169/2007, ως ίσχυσε μετά την τροποποίησή του με τις διατάξεις του ν. 4093/2012) εξίσωσης της χορηγίας προς τη σύνταξη (βλ. σκέψεις 7 και 8) είχαν καταστεί ήδη συνταξιούχοι του Δημοσίου, επί των οποίων εφαρμοστέες είναι πλέον οι διατάξεις του ν. 4387/2016, πολλώ δε μάλλον ούτε στην υπαγωγή των αιρετών των Ο.Τ.Α. α' βαθμού που έχουν εκλεγεί μετά την ισχύ των διατάξεων του ν. 4093/2012, αφού αυτοί, εν όψει της διά των διατάξεων του νόμου αυτού κατάργησης της χορηγίας ασφαλιζονταν ήδη βάσει της προ της εκλογής τους επαγγελματικής αυτών ιδιότητας (βλ. σκέψη 8) και συνεπώς υπάγονται άνευ ετέρου στις διατάξεις του ν. 4387/2016, αναλόγως της ιδιότητας αυτής. Προς την υπαγωγή των δύο τελευταίων κατηγοριών, ήτοι των ήδη καταστάντων χορηγιούχων κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016 και των ασφαλισμένων ή/και ήδη συνταξιούχων βάσει της προηγούμενης επαγγελματικής τους ιδιότητας μετά την έναρξη ισχύος του ν. 4093/2012, συνηγορεί και η γραμματική διατύπωση του άρθρου 55 του ν. 4387/2016 που περιλαμβάνεται στο σκέλος των οργανωτικών διατάξεων του νόμου αυτού και στο οποίο υιοθετείται η ευρύτερη δυνατή διατύπωση ότι στον κύκλο των ασφαλιστέων προσώπων εντάσσονται «[Ο]ι μέχρι την ένταξη (...) ασφαλισμένοι και συνταξιούχοι του Δημοσίου και τα προστατευόμενα μέλη των οικογενειών αυτών, οι οποίοι καθίστανται αντιστοίχως ασφαλισμένοι και συνταξιούχοι του Ε.Φ.Κ.Α.».

14. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η Διοικητική Ολομέλεια αυτού, στο πλαίσιο της κατ' άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος γνωμοδότησής της, με τα Πρακτικά της 1ης Ειδικής Συνεδρίασης της 20.4.2016, επί του σχεδίου του μετέπειτα ν. 4387/2016, μεταξύ άλλων, διατύπωσε επιφύλαξη ως προς τις εξαιρούμενες από την εφαρμογή των διατάξεων του κατηγορίες, στις οποίες περιλαμβάνονταν και οι «βουλευτές και τα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμίδας που δικαιούνται σύνταξη από το Δημόσιο σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 91/1943 (Α' 129), του ν.δ. 99/1974 (Α' 295) και του άρθρου 9 του ν. 2703/1999 (Α' 72)», δεδομένης της αποτυπούμενης στο σχέδιο νόμου και την οικεία αιτιολογική έκθεση εξαγγελίας περί ένταξης όλων των συνταξιούχων στο νέο

ασφαλιστικό σχήμα. Συγκεκριμένα, κατά το σκεπτικό της Ολομέλειας, δεν αιτιολογείτο επαρκώς η εξαίρεση των προαναφερόμενων προσώπων από την υπαγωγή τους στον νέο Ε.Φ.Κ.Α., ενόψει μάλιστα και των όσων αορίστως καταγράφονταν στην αιτιολογική έκθεση της συγκεκριμένης διάταξης, σύμφωνα με την οποία η «εκ των πραγμάτων υπαγωγή τους στον Ε.Φ.Κ.Α. θα δημιουργήσει επί του παρόντος μείζονα διαχειριστικά προβλήματα», ενώ «η υπαγωγή στον προαναφερόμενο φορέα και των προσώπων αυτών θα εξεταστεί σε δεύτερη φάση και αφού εξασφαλισθεί η ομαλή ένταξή τους στον φορέα αυτό». Από δε το κείμενο του νόμου, μετά την ως άνω επιφύλαξη της Ολομέλειας, αφαιρέθηκε τελικώς η αρχικώς προβλεπόμενη εξαίρεση των βουλευτών και των αιρετών οργάνων Ο.Τ.Α. από την υπαγωγή τους στις διατάξεις του ν. 4387/2016 και η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 εδ. α' του ν. 4387/2016 αναδιατυπώθηκε σε σχέση με την αρχική της μορφή «τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι της Βουλής (...) και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμίδας», προκειμένου να συμπεριληφθούν και τα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α., ως ακολούθως: «(...) οι τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι και λειτουργοί της Βουλής (...) και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμίδας».

15. Κατά την κρίση της Ολομέλειας, από τη συνδυαστική ερμηνεία των διατάξεων, *πρώτον*, της περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 4 του ν. 4387/2016, που προσδιορίζει κατά τρόπο θετικό το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής του Κεφαλαίου Β' του Μέρους Α' του οικείου νόμου, διά της συμπεριλήψεως του συνόλου των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, με ειδική ρητή αναφορά στους «λειτουργούς των Ο.Τ.Α. α' βαθμού» (βλ. σκέψη 14), η έννοια των οποίων ταυτίζεται αναγκαστικώς με τους αιρετούς των Ο.Τ.Α. α' βαθμού που είχαν θεμελιώσει δικαίωμα χορηγίας βάσει των διατάξεων που ίσχυαν πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, δεν τους καταβαλλόταν όμως αυτή λόγω μη συμπλήρωσης του απαιτούμενου από τις οικείες διατάξεις ορίου ηλικίας (βλ. σκέψη 13), *δεύτερον*, της παρ. 3 του άρθρου 4 του ν. 4387/2016, στο οποίο απαριθμούνται περιοριστικά οι κατηγορίες των συνταξιούχων του Δημοσίου που εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του νόμου και διατηρούν το υφιστάμενο συνταξιοδοτικό τους καθεστώς, από τον κύκλο των οποίων στο τελικό κείμενο του νόμου απαλείφθηκε εκείνη των αιρετών οργάνων Ο.Τ.Α. α' βαθμού, κατόπιν και της σχετικής επιφύλαξης της Ολομέλειας του Δικαστηρίου με τα Πρακτικά της 1ης Ειδ. Συν. της 20.4.2016 (βλ. σκέψη 14), και, *τρίτον*, της παραγράφου Β του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, με τις οποίες είχε ήδη καταργηθεί το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των αιρετών, γεγονός το οποίο, εξ άλλου, ήταν γνωστό στον νομοθέτη κατά τη θέσπιση των διατάξεων του ν. 4387/2106, σαφώς συνάγεται ότι, κατά τη βούληση του νομοθέτη, στις εντασσόμενες στον νόμο αυτό κατηγορίες ως προς τον υπολογισμό της χορηγίας περιλαμβάνονται και οι προ της έναρξης ισχύος του ν. 4093/2012 εκλεγέντες δήμαρχοι στους οποίους κανονίστηκε χορηγία βάσει των διατάξεων που ίσχυαν πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου

αυτού, δεν τους καταβαλλόταν όμως αυτή λόγω μη συμπλήρωσης του απαιτούμενου από τις οικείες διατάξεις ορίου ηλικίας.

16. Εξ άλλου, η σύσταση του Ε.Φ.Κ.Α. και πλέον e-Ε.Φ.Κ.Α., ως εθνικού συνταξιοδοτικού φορέα, συνιστά θεσμική μεταρρύθμιση που οργανώνεται στην πλέον ευρεία εθνική, διαταμειακή, διεπαγγελματική και διαγενεακή βάση αναδιανομής και αλληλεγγύης, αποσκοπεί δε στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του εθνικού συνταξιοδοτικού συστήματος με ένα εύλογο ποσοστό αποταμιεύσεως για τις επόμενες γενεές, που επιβάλλει μία δίκαιη, κατά την αντίληψη του Νομοθέτη, συμμετοχή των ενεργών ασφαλισμένων, των νέων συνταξιούχων αλλά και των παλαιών συνταξιούχων του ειδικού καθεστώτος του Δημοσίου, για την άμεση αντιμετώπιση χρόνιων διαρθρωτικών προβλημάτων που διακυβεύουν την ευρύτερη δημοσιονομική βιωσιμότητα της Χώρας (βλ. συναφώς τις επισημάνσεις στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4387/2016 και ιδίως ως προς τη σοβαρή και διαρκή επιδείνωση της αναλογίας εργαζομένων/ συνταξιούχων λόγω του οξυμένου δημογραφικού προβλήματος της χώρας, τη διαρκή μείωση των θέσεων απασχολήσεως και αύξηση των θέσεων μερικής απασχολήσεως λόγω της υψηλής ανεργίας, δραστική μείωση των αποδοχών, υφιστάμενες παθογένειες του συστήματος κ.λπ., ΕλΣυν Ολ. 1975/2021). Από την ερμηνεία δε των διατάξεων του ν. 4387/2016, υπό το φως των διακηρυγμένων από τον ιστορικό νομοθέτη σκοπών της οικείας νομοθετικής μεταρρύθμισης, όπως αυτοί περιγράφονται, ιδίως, στο Γενικό Μέρος της Αιτιολογικής Έκθεσης του νόμου, προκύπτει ότι με τον νόμο αυτόν επιχειρήθηκε, κατά τις εξαγγελίες του, η πλήρης αναμόρφωση του εθνικού ασφαλιστικού συστήματος με την εισαγωγή νέου, ενιαίου συστήματος δημόσιας ασφάλισης, το οποίο χαρακτηρίζεται αφενός από τη θέσπιση όμοιων κανόνων για όλους τους απασχολούμενους είτε στον δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα και αφετέρου από την ενίσχυση του κοινωνικού και αναδιανεμητικού χαρακτήρα του μέσω της εθνικής σύνταξης, πλαισίου που εξασφαλίζει κανόνες ισονομίας και κοινωνικής δικαιοσύνης. Εντάσσεται δε στο πεδίο ευχέρειας του νομοθέτη η λήψη τέτοιων διαρθρωτικών και οργανωτικών μέτρων σε αρμονία προς τις συνταγματικώς κατοχυρωμένες εγγυήσεις θεσμικής και προσωπικής ανεξαρτησίας και αποτελεσματικής άσκησης του λειτουργήματος των αιρετών των Ο.Τ.Α. (βλ. σκέψεις 4 και 5) και επί της χορηγίας, καθόσον δεν θίγεται η φύση της ως συνέχειας των εξόδων παράστασης/αντιμισθίας, αφού εξακολουθεί η κατ' αρχήν υποχρέωση και σε κάθε περίπτωση πρωτογενής εγγυητική ευθύνη του Δημοσίου ως υπόχρεου προς απονομή της (βλ. σκέψεις 6 έως 8). Τούτων δοθέντων, τυχόν μη υπαγωγή των ανωτέρω προσώπων, παρά τη μη ύπαρξη ρητής προς τούτο εξαίρεσης στον ν. 4387/2016 ή έστω σε μεταγενέστερο αυτού νόμο, θα υπέσκαπτε τον ίδιο τον σκοπό της επιδιωκόμενης μεταρρύθμισης, εγείροντας άμα ζήτημα αντίθεσης στις αρχές της αναλογικής – διαφοροποιητικής ισότητας ενώπιον του νόμου και των δημοσίων βαρών προς τις λοιπές κατηγορίες συνταξιούχων του

Δημοσίου που εντάχθηκαν στο νέο διανεμητικό σχήμα συμβάλλοντας κατ' αρχήν με τις εισφορές τους στην αειφορία του συστήματος.

17. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, η Ολομέλεια κρίνει ότι επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος προσήκει η απάντηση ότι το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των εκλεγέντων προ της έναρξης ισχύος του ν. 4093/2012 δημάρχων στους οποίους είχε κανονιστεί χορηγία βάσει των διατάξεων που ίσχυαν πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, δεν τους καταβαλλόταν όμως αυτή λόγω μη συμπλήρωσης του απαιτούμενου από τις οικείες διατάξεις ορίου ηλικίας εντάσσεται στον ν. 4387/2016 και, συνακολούθως, αυτοί εμπίπτουν αναφορικά με τον υπολογισμό της χορηγίας τους στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 4 παρ. 1 εδ. α' του ν. 4387/2016.

Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

18. Προς τον σκοπό, όπως διαλαμβάνεται στην οικεία αιτιολογική έκθεση, της «ομαλή[ς] μετάβαση[ς] των ασφαλισμένων του Δημοσίου στο νέο συνταξιοδοτικό καθεστώς», που καθιερώθηκε με τον ν. 4387/2016, με το άρθρο 6 του εν λόγω νόμου εισήχθησαν μεταβατικές ρυθμίσεις, με τις οποίες η εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4387/2016 περί του ύψους της σύνταξης που δικαιούται ο δημόσιος λειτουργός ή υπάλληλος συναρτήθηκε με τον χρόνο αποχώρησής του από την υπηρεσία. Ορίστηκε δε, ειδικότερα, με την παράγραφο 1 του προαναφερόμενου άρθρου, ότι οι συντάξεις όσων δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων έχουν αποχωρήσει από την υπηρεσία τους, λόγω συνταξιοδότησης, πριν από την έναρξη της ισχύος του ν. 4387/2016, ήτοι πριν από τις 12.5.2016, υπολογίζονται με βάση την προϊσχύσασα του νόμου αυτού συνταξιοδοτική νομοθεσία του Δημοσίου, εξαιρούνται, δηλαδή, ως προς τον υπολογισμό τους, από την εφαρμογή του ν. 4387/2016 (περιπτ. α'). Ότι, ωστόσο, η ως άνω εξαίρεση δεν ισχύει για τους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους που, μολονότι είχαν ήδη αποχωρήσει από την υπηρεσία, δεν πληρούσαν, στις 12.5.2016, τις προϋποθέσεις άμεσης καταβολής της σύνταξής τους. Κατ' αποτέλεσμα, επομένως, ότι για όσους δεν είχαν συμπληρώσει, μέχρι τότε, το ισχύον κατά περίπτωση όριο ηλικίας, οι συντάξεις τους επανυπολογίζονται κατά τα προβλεπόμενα στον ν. 4387/2016, ασχέτως του προηγούμενου κανονισμού τους (περιπτ. β'). Και ότι, ενώ οι συντάξεις των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων που αποχωρούν από την υπηρεσία τους μετά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016 υπολογίζονται σύμφωνα με τον νόμο αυτόν, ειδικώς οι αποχωρούντες κατά το διάστημα από τις 12.5.2016 έως τις 31.12.2016, καθώς και των δύο επόμενων ετών δικαιούνται, ως προσωπική διαφορά, μέρος (το 1/2, το 1/3 ή το 1/4, αναλόγως του αν αποχωρούν το έτος 2016, 2017 ή 2018, αντιστοίχως) της διαφοράς μεταξύ της σύνταξης που θα τους είχε κανονιστεί με βάση τη συνταξιοδοτική νομοθεσία του Δημοσίου και εκείνης που

τους κανονίζεται κατά τα οριζόμενα στον ν. 4387/2016, εφ' όσον η δεύτερη υπολείπεται της πρώτης κατά ποσοστό μεγαλύτερο του 20% (περιπτ. γ').

19. Εκ πρώτης όψης, συνεπώς, και στο μέτρο που δεν μπορεί, βεβαίως, να γίνει λόγος για αποχώρησή τους σε χρόνο επιγενόμενο της έναρξης ισχύος του ν. 4387/2016, θα μπορούσε να υποτεθεί ότι από το δικαίωμα στην εν λόγω προσωπική διαφορά αποκλείονται οι χορηγούχοι που, αν και είχαν αποχωρήσει από την υπηρεσία τους πριν από τις 12.5.2016, κατά την τελευταία αυτή ημεροχρονολογία δεν είχαν συμπληρώσει το ισχύον για αυτούς όριο ηλικίας, ώστε ήδη να τους καταβάλλεται η υψηλότερη χορηγία που τους είχε κανονιστεί σύμφωνα με τις προϊσχύσασες του ν. 4387/2016 συνταξιοδοτικές διατάξεις. Η ως άνω ερμηνευτική εκδοχή, όμως, θα ήγε στο νομικώς άτοπο και λογικώς παράδοξο οι χορηγούχοι της συγκεκριμένης κατηγορίας, ενώ κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016 διέθεταν πολύ ωριμότερο, ως εκ του ήδη γενόμενου κανονισμού της χορηγίας, άρα, και πολύ περισσότερο άξιο προστασίας συνταξιοδοτικό δικαίωμα, να περιέρχονται, στερούμενοι της προσωπικής διαφοράς, σε δυσμενέστερη θέση από εκείνους που κατά τον ίδιο χρόνο διέθεταν απλώς προσδοκία υπολογισμού της σύνταξής τους στο ύψος που προέβλεπε η συνταξιοδοτική νομοθεσία του Δημοσίου.

20. Το άτοπο της ερμηνευτικής αυτής εκδοχής σαφώς καταδεικνύει η περίπτωση του εκκαλούντος, στον οποίον, μετά τη λήξη, στις 31.8.2014, της συνολικής του θητείας ως αιρετού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είχε, με τις ... και ... πράξεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, κανονιστεί χορηγία ποσού 2.736,00 ευρώ, πληρωτέα από 7.6.2016, όποτε συμπλήρωνε το 60ο έτος της ηλικίας του. Ως εκ της θέσης δε σε ισχύ, στις 12.5.2016, ολίγες μόνον ημέρες πριν από τη συμπλήρωση του ανωτέρω ηλικιακού ορίου, του ν. 4387/2016, όχι μόνον η χορηγία του εκκαλούντος επανυπολογίστηκε, σύμφωνα με τον νόμο αυτόν, στο ύψος των 1.240,32 ευρώ, υπολειπόμενη κατά ποσοστό 54,67% του ποσού της χορηγίας που του είχε αρχικώς κανονιστεί, αλλά, αν η ερμηνεία των μεταβατικών ρυθμίσεων του άρθρου 6 του ν. 4387/2016 ήθελε περιοριστεί στη γραμματική τους ερμηνεία και μόνον, ο εκκαλών ούτε την προσωπική διαφορά δικαιούται, όπως θα συνέβαινε αν η κρίσιμη εν προκειμένω ημεροχρονολογία της 7ης Ιουνίου 2016 ήταν, όχι ο χρόνος συμπλήρωσης του ορίου ηλικίας για την καταβολή της χορηγίας, αλλά εκείνος τερματισμού της συντάξιμης υπηρεσίας του ως αιρετού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

21. Τέτοια, όπως στην περίπτωση του εκκαλούντος, αποτελέσματα από την εφαρμογή της παραγράφου 1 του άρθρου 6 του ν. 4387/2016, τα οποία, κατά τρόπο αντίθετο προς την υπερνομοθετικής ισχύος αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, θα κατέληγαν να πλήττουν υπέρμετρα τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα των χορηγούχων που, έχοντας αποχωρήσει από την υπηρεσία πριν από τις 12.5.2016, ανέμεναν απλώς τη συμπλήρωση του ορίου ηλικίας προκειμένου να αρχίσει να τους καταβάλλεται η κανονισθείσα κατά τις

συνταξιοδοτικές διατάξεις του Δημοσίου πολύ υψηλότερη, σε σχέση με εκείνη του ν. 4387/2016, χορηγία τους, δεν μπορεί να ηθέλησε ο νομοθέτης. Πολλώ δε μάλλον καθόσον, όπως από την οικεία αιτιολογική έκθεση συνάγεται, νομοθετική βούληση ήταν ακριβώς η προστασία των συντάξεων όσων, όντας εγγύς στη συνταξιοδότησή τους, η πλήρης και άνευ αντισταθμισμάτων εφαρμογή του ν. 4387/2016 θα ανέτρεπε εξ ολοκλήρου τα δεδομένα στα οποία είχαν δικαιολογημένα αποβλέψει, αναφορικά με το ποσό της σύνταξής τους και, κατ' επέκταση, το επίπεδο διαβίωσής τους, για τον μετέπειτα της αποχώρησής τους από την υπηρεσία χρόνο.

22. Η Ολομέλεια, κατά συνέπεια, διαγιγνώσκει, στο πλέγμα των μεταβατικών διατάξεων της παραγράφου 1 του άρθρου 6 του ν. 4387/2016, νομοθετικό κενό, ως προς τους αποχωρήσαντες από την υπηρεσία πριν από τις 12.5.2016 χορηγιούχους στους οποίους, μέχρι τότε, δεν καταβαλλόταν η κανονισθείσα χορηγία τους, λόγω της μη συμπλήρωσης του ισχύοντος, κατά περίπτωση, ορίου ηλικίας, που καταλαμβάνονται από τη διάταξη της περιπτ. β' της ως άνω παραγράφου και η χορηγία τους υπολογίζεται εκ νέου, σε πολύ μικρότερο ύψος, σύμφωνα με τον νόμο αυτόν. Καθόσον δε ο δικαιολογητικός λόγος θέσπισης της διάταξης της περιπτ. γ' της ίδιας παραγράφου *a fortiori* συντρέχει για τους ανωτέρω, το εν λόγω κενό δεν μπορεί παρά να πληρωθεί με την ανάλογη εφαρμογή, και για αυτούς, της τελευταίας αυτής διάταξης.

23. Ως εκ τούτου, στην προκειμένη περίπτωση, ο εκκαλών, επιπλέον της χορηγίας των 1.240,32 ευρώ που του επανακανονίστηκε με την ... πράξη της Διεύθυνσης Χορήγησης Συντάξεων Δημοσίου Τομέα του Ε.Φ.Κ.Α., δικαιούται, ως προσωπική διαφορά και κατ' αναλογία με τα ισχύοντα για τους αποχωρούντες κατά το χρονικό διάστημα από 12.5.2016 έως 31.12.2016 δημοσίου λειτουργούς και υπαλλήλους, και το ήμισυ της διαφοράς μεταξύ του ως άνω ποσού και του ποσού της χορηγίας των 2.736,00 ευρώ που του είχε αρχικώς κανονιστεί με τις ... και ... πράξεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, ήτοι το ποσό των $[(2.736,00 - 1.240,32) : 2] 747,84$ ευρώ.

24. Μειοψήφησαν οι Αντιπρόεδροι Μαρία Αθανασοπούλου και Βασιλική Ανδρεοπούλου και οι Σύμβουλοι Θεολογία Γναρδέλλη, Γεωργία Παπαναγοπούλου, Ιωάννης Καλακίκος, Ιωάννης Βασιλόπουλος (εισηγητής της υπόθεσης), Άννα Παπαπαναγιώτου και Ελένη Σκορδά, οι οποίοι διατύπωσαν την ακόλουθη γνώμη.

24.1. Ύστερα από τη διαμορφωθείσα επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος κρίση της Ολομέλειας περί υπαγωγής στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 4 παρ. 1 εδ. α' του ν. 4387/2016 των εκλεγέντων προ της έναρξης ισχύος του ν. 4093/2012 δημάρχων στους οποίους είχε κανονιστεί χορηγία βάσει των διατάξεων που ίσχυαν πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, δεν τους καταβαλλόταν όμως αυτή λόγω μη συμπλήρωσης του απαιτούμενου από τις οικείες διατάξεις ορίου ηλικίας, προσήκει κατά λογική και νομική ακολουθία και

επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος η απάντηση ότι δεν υφίσταται εν προκειμένω ρυθμιστικό κενό, αλλά εφαρμόζονται και για τη συγκεκριμένη κατηγορία προσώπων οι μεταβατικές διατάξεις της περίπτ. β' της παρ. 1 του άρθρου 6 του νόμου αυτού. Η γνώμη αυτή επιρρωνύεται και από τη μεταγενέστερη διάταξη της παρ. 9 του άρθρου 28 του ν. 4670/2020 (βλ. σκέψη 11), εκ του γράμματος και μόνον της οποίας προκύπτει ότι ο νομοθέτης θεωρεί δεδομένη την υπαγωγή στις διατάξεις του άρθρου 6 παρ. 1 περίπτ. β' του ν. 4387/2016 των αιρετών για τους οποίους είχε ήδη εκδοθεί συνταξιοδοτική απόφαση, δεν τους καταβαλλόταν όμως η χορηγία λόγω μη συμπλήρωσης του νομίμου ηλιακού ορίου, σημειωτέον δε ότι το νέο καθεστώς που καθιερώνεται με τη διάταξη αυτή (του ν. 4670/2020) αφορά αποκλειστικώς και μόνον τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης των προσώπων αυτών, ήτοι δεν θεσμοθετείται το πρώτον η υπαγωγή τους στις διατάξεις του άρθρου 6 παρ. 1 περίπτ. β' του ν. 4387/2016, αλλά απλώς προβλέπεται ο εντεύθεν ευνοϊκότερος υπολογισμός του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξής τους.

24.2. Η πρόβλεψη, εξ άλλου, της υπαγωγής της κατηγορίας αυτής προσώπων απευθείας στο νέο σύστημα υπολογισμού των συντάξεων, παρίσταται καταρχήν συμβατή με τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1, 4 παρ. 1 και 5, 5 παρ. 1, 17 παρ. 1, 25 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος και τις από αυτές απορρέουσες αρχές του κοινωνικού κράτους δικαίου, της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της προστασίας των νομίμων περιουσιακών προσδοκιών των πολιτών, της αναλογικής – διαφοροποιητικής ισότητας ενώπιον του νόμου και των δημοσίων βαρών και της αναλογικότητας, καθώς και της επικουρικής προστασίας της ΕΣΔΑ και ειδικότερα του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου αυτής, σε συνδυασμό και με το άρθρο 14 της Σύμβασης, στο βαθμό που τηρείται η αρχή της εύλογης αναλογίας μεταξύ του ύψους αντιμισθίας και χορηγίας. Τούτο δε, διότι α) η εν λόγω κατηγορία δεν πληρούσε κατά το χρόνο έναρξης ισχύος των οικείων διατάξεων όλους τους όρους καταβολής της σύνταξης, με συνέπεια η ωριμότητα του δικαιώματος και των εξ αυτού απορρεουσών προσδοκιών να μην είναι συγκρίσιμη με το δικαίωμα και τις προσδοκίες όσων είχαν ήδη δικαιωθεί χορηγίας, κατά την έναρξη εφαρμογής του νόμου, οι οποίοι ως εκ τούτου δικαιολογημένα αντιμετωπίζονται διαφορετικά, κατά τα άρθρα 6 παρ. 1 α', 13, 14 και 94 παρ. 1 του ν. 4387/2016, β) από τις ανωτέρω υπέρτερης τυπικής ισχύος διατάξεις και αρχές δεν απορρέει αξίωση των δικαιούχων σε συγκεκριμένο ύψος σύνταξης, γ) η νομοθετική επέμβαση στο ύψος των συντάξεων και όσων χορηγιούχων τέως δημάρχων δεν είχαν συμπληρώσει το απαιτούμενο όριο ηλικίας για την καταβολή της χορηγίας τους παρίσταται κατ' αρχήν αιτιολογημένη, ενόψει των αρχών της κοινωνικής ενδογενεακής και διαγενεακής αλληλεγγύης, της δίκαιης αποταμίευσης και της δημοσιονομικής βιωσιμότητας ενώ, σε κάθε περίπτωση, η διατήρηση της σχέσης εύλογης αναλογίας μεταξύ αντιμισθίας και χορηγίας εξασφαλίζει την αναγκαία δίκαιη

ισορροπία μεταξύ της θυσίας που καλούνται να υποστούν οι βαρυνόμενες κατηγορίες που εμπίπτουν στη μεταβατική διάταξη του εδ. β' της παρ. 1 του άρθρου 6 του ν. 4387/2016 και του επιδιωκόμενου με το μέτρο αυτό αποτελέσματος. Συνεπάγεται δε τη διαμόρφωση της καταβλητέας σύνταξης σε τέτοιο ύψος, που δεν αφίσταται ουσιωδώς από το αρχικώς καθορισθέν ποσό, ώστε να μη θίγεται, εν τέλει, ο πυρήνας του συνταξιοδοτικού τους δικαιώματος, ούτε η θεμιτή προσδοκία και η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη όσων είχαν θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα πριν την έναρξη ισχύος του ν. 4387/2016 (βλ. σκέψη 12 της παρούσας και σκέψεις 142 έως 150, 154 και 155 της 2020/2020 απόφασης της Ολομ. ΕλΣυν).

24.3. Σε διαφορετική περίπτωση, ήτοι εάν ήθελε γίνει δεκτό ότι εν προκειμένω υφίσταται κενό του ν. 4387/2016 ως προς τον τρόπο ένταξης της οικείας κατηγορίας ασφαλισμένων σε αυτόν, η πλήρωση του κενού αυτού θα συνεπαγόταν αφεύκτως την εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 21, σύμφωνα με την αδιάσπικτη διατύπωσή της περί εξακολούθησης εφαρμογής των συνταξιοδοτικών διατάξεων του Δημοσίου, όπως ισχύουν κατά την έναρξη ισχύος του νόμου, καθόσον θα πρόκειται για θέμα μη ρυθμιζόμενο με τις διατάξεις του, και, συνεπώς, την επαναφορά του προγενέστερου καθεστώτος των συντάξεων του Δημοσίου όχι μόνον ως προς τη συγκεκριμένη υπό κρίση κατηγορία συνταξιούχων, αλλά και ως προς όλες τις κατηγορίες συνταξιούχων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του εδ. β' της παρ. 1 του άρθρου 6 του ν. 4387/2016, θέτοντας εκποδών την επιχειρούμενη μεταρρύθμιση και παραβλέποντας την ρητώς εκπεφρασμένη βούληση του νομοθέτη, που, εντός του περιθωρίου εκτίμησής του, επέλεξε να προσδώσει βαρύνουσα σημασία στις αρχές της διαγενεακής ισότητας, αλληλεγγύης και δημοσιονομικής βιωσιμότητας και να διαρρυθμίσει αντιστοίχως το ύψος της καταβαλλόμενης σε κάθε κατηγορία δικαιούχων σύνταξης αναλόγως του βαθμού ωριμότητας του δικαιώματος ή της περιουσιακής τους προσδοκίας. Η γνώμη όμως αυτή δεν εκράτησε.

25. Μετά τη διαπίστωση, στο πλέγμα των μεταβατικών διατάξεων της παραγράφου 1 του άρθρου 6 του ν. 4387/2016, ρυθμιστικού κενού ως προς τους αποχωρήσαντες από την υπηρεσία πριν από τις 12.5.2016 χορηγιούχους στους οποίους, μέχρι τότε, δεν καταβαλλόταν η κανονισθείσα χορηγία τους, λόγω της μη συμπλήρωσης του ισχύοντος, κατά περίπτωση, ορίου ηλικίας, που καταλαμβάνονται από τη διάταξη της περιπτ. β' της ως άνω παραγράφου, το οποίο (κενό) πρέπει να αντιμετωπιστεί με την ανάλογη εφαρμογή της περιπτ. γ' της ίδιας παραγράφου, παρέλκει η εξέταση του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος.

26. Επιλυθέντων δε των παραπεμφθέντων ζητημάτων κατά τα προαναφερόμενα, η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί στο Τρίτο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Για τους λόγους αυτούς

Εξετάζει τα παραπεμφθέντα από το Τρίτο Τμήμα ενώπιον της Ολομέλειας

του Δικαστηρίου προδικαστικά ερωτήματα.

Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, η Ολομέλεια αποφαινεται ότι οι εκλεγέντες προ της έναρξης ισχύος του ν. 4093/2012 δήμαρχοι στους οποίους κανονίστηκε χορηγία βάσει των διατάξεων που ίσχυαν πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, δεν τους καταβαλλόταν όμως αυτή λόγω μη συμπλήρωσης του απαιτούμενου από τις οικείες διατάξεις ορίου ηλικίας, εμπίπτουν αναφορικά με τον υπολογισμό της χορηγίας τους στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 4 παρ. 1 εδ. α' του ν. 4387/2016.

Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος, η Ολομέλεια αποφαινεται ότι υφίσταται ρυθμιστικό κενό στο πλαίσιο του ν. 4387/2016, ως προς τον τρόπο ένταξης του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των εκλεγέντων προ της έναρξης ισχύος του ν. 4093/2012 δημάρχων στους οποίους είχε κανονιστεί χορηγία βάσει των διατάξεων που ίσχυαν πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, δεν τους καταβαλλόταν όμως αυτή λόγω μη συμπλήρωσης του απαιτούμενου από τις οικείες διατάξεις ορίου ηλικίας, για τη ρύθμιση του οποίου (κενού) εφαρμοστέα αναλόγως είναι η περιπτ. γ' της παρ. 1 του άρθρου 6 του νόμου αυτού.

Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος, η Ολομέλεια αποφαινεται ότι ενόψει των κριθέντων επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος, παρέλκει η εξέταση αυτού.

Αναπέμπει, κατά τα λοιπά, την από ... (με αριθμό βιβλίου δικογράφων ...) έφεση του ... του ... στο Τρίτο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κρίθηκε και αποφασίστηκε σε τηλεδιάσκεψη στις 12 Ιουνίου 2024, κατ' εφαρμογή του άρθρου 295 παρ. 2 του ν. 4700/2020.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ	Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ
ΣΩΤΗΡΙΑ ΝΤΟΥΝΗ	ΙΩΑΝΝΗΣ ΒΑΣΙΛΟΠΟΥΛΟΣ
Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ	
ΣΤΑΥΡΟΥΛΑ ΤΣΑΛΑ	

Δημοσιεύθηκε σε έκτακτη δημόσια συνεδρίαση, στις 25 Φεβρουαρίου 2025 (βλ. πρακτικό δημοσίευσης με όμοια ημερομηνία).

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ	Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΣΩΤΗΡΙΑ ΝΤΟΥΝΗ	ΣΤΑΥΡΟΥΛΑ ΤΣΑΛΑ