

# ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟ ΓΡΑΦΕΙΟ

ΦΑΙΗ ΤΖΩΡΑ ΜΩΡΑΚΗ

& ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ

---

ΣΟΛΩΝΟΣ 73 & ΙΠΠΟΚΡΑΤΟΥΣ, 106 79 ΑΘΗΝΑ

ΤΗΛ. 210 3606024, ΦΑΞ. 210 3606085

<https://www.nomikisymvouli.gr>

## ΟΙ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΣΤΕ ΓΙΑ ΤΟ Ν. 4387/2016 «ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ»

---

Αθήνα, Νοέμβριος 2019

Στη δημόσια συνεδρίαση της 4<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2019, δημοσιεύθηκαν οι με αριθμούς **1880 έως και 1903/2019** αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, με βάση τις οποίες κρίθηκαν θέματα συνταγματικότητας ορισμένων Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων, οι οποίες εκδόθηκαν κατά το έτος 2016, σε εκτέλεση του Ν. 4387/2016 για την μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος και τη δημιουργία του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.), στον οποίο υπήχθησαν συλλήβδην όλες οι κατηγορίες ασφαλισμένων.

Οι ως άνω αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ αφορούν τέσσερις κατηγορίες υποθέσεων:

1. Με τις αριθμ. 1880/2019 και 1888/2019 αποφάσεις του ΣτΕ έγιναν δεκτές οι αιτήσεις του Οικονομικού Επιμελητηρίου της Ελλάδος και της Πανελληνίας Ένωσης Κτηνοτρόφων αντίστοιχα, για ακύρωση των αποφάσεων του Υφυπουργού Εργασίας α) με αριθμό 61502/3399/2016, **που αφορούσε τον προσ-**

**διορισμό της βάσης υπολογισμού των ασφαλιστικών εισφορών αυτοαπα-  
σχολουμένων και ελευθέρων επαγγελματιών** από 01-01-2017 και β) με  
αριθμό Φ.80000/60298/2016, που αφορούσε την προθεσμία καταβολής από  
01-01-2017 των ασφαλιστικών εισφορών ασφαλισμένων ελευθέρων επαγγελ-  
ματιών και εμίσθων οι οποίοι έως την έναρξη της ισχύος του Ν. 4387/2016  
υπάγονταν στην ασφάλιση των τ. ΟΑΕΕ, ΕΤΑΑ και του ΟΓΑ.

2. Με τις με αριθμ. 1889/2019 και 1890 /2019 αποφάσεις του ΣτΕ  
αποφασίσθηκε η ακύρωση των Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων με αριθμ. α)  
23123/785/2016, με αντικείμενο τον καθορισμό των τεχνικών παραμέτρων  
**των παροχών του Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης** που ιδρύθηκε  
με το νόμο αυτόν για τους νέους συνταξιούχους και β) 25909/470/2016, με  
αντικείμενο την αναπροσαρμογή των καταβαλλομένων συντάξεων των  
παλαιών συνταξιούχων του Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης.

Ειδικότερα, με την υπ' αριθ. 1889/2019 απόφαση, που εκδόθηκε επί  
αιτήσεως της **ΑΔΕΔΥ**, κρίθηκε κατά πλειοψηφία ότι η διάταξη της παρ. 1 του  
άρθρου 96 του Ν. 4387/2016 είναι αντισυνταγματική για το λόγο ότι πριν την  
ψήφιση του Ν. 4387/2016 **δεν εκπονήθηκε αναλογιστική μελέτη, που να  
τεκμηριώνει τη βιωσιμότητα του κλάδου επικουρικής ασφαλίσεως του  
ΕΤΕΑΕΠ**. Σύμφωνα με την γνώμη που επικράτησε, δεν προσκομίστηκε στο  
Δικαστήριο ως στοιχείο του φακέλου της υποθέσεως καμία αναλογιστική  
μελέτη, η οποία να προκύπτει ότι έχει ληφθεί υπόψη από το νομοθέτη και να  
αφορά στις επικουρικές συντάξεις και ειδικότερα αναλογιστική μελέτη από την  
οποία να προκύπτει ότι εξετάσθηκε η βιωσιμότητα του κλάδου επικουρικής  
ασφαλίσεως του ΕΤΕΑΕΠ και ότι τα συμπεράσματα της μελέτης αυτής  
ελήφθησαν υπόψη κατά την ψήφιση των ρυθμίσεων του Ν. 4387/2016 που  
αφορούν το νέο τρόπο υπολογισμού των επικουρικών συντάξεων για τους  
μελλοντικούς συνταξιούχους και τον αυτόματο μηχανισμό εξισορροπήσεως των  
ελλειμμάτων του ΕΤΕΑΕΠ, τον επανυπολογισμό – αναπροσαρμογή των ήδη  
καταβαλλόμενων, κατά τη δημοσίευση του νόμου αυτού, επικουρικών  
συντάξεων και την μεταβατική αύξηση των εισφορών για την εξαετία 2016 έως  
2022.

Ομοίως, με την υπ' αριθ. 1890/2019 απόφαση, που εκδόθηκε επί αιτήσεως της Ομοσπονδίας Τραπεζοϋπαλληλικών Οργανώσεων Ελλάδος - **Ο.Τ.Ο.Ε.**, κρίθηκε κατά πλειοψηφία ότι και η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 96 του Ν. 4387/2016, σύμφωνα με την οποία οι ήδη καταβαλλόμενες κατά την έναρξη ισχύος του νόμου επικουρικές συντάξεις αναπροσαρμόζονται, εφόσον το άθροισμα κύριας και επικουρικής σύνταξης του δικαιούχου υπερβαίνει το ποσό των χιλίων τριακοσίων (1300) ευρώ, είναι αντισυνταγματική. **Το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν είναι συνταγματικώς ανεκτό, ούτε επαρκώς αιτιολογημένο από το Νομοθέτη, το όριο των 1.300 ευρώ** και ότι δεν είναι συνταγματικά ανεκτό, συνταξιούχοι, ύστερα από τον κατά τα ως άνω επανυπολογισμό και αναπροσαρμογή της επικουρικής τους συντάξεως, να λαμβάνουν, τελικώς, υπό τις αυτές προϋποθέσεις, επικουρική σύνταξη χαμηλότερου ύψους από συνταξιούχους, που έχουν συνταξιοδοτηθεί από το ίδιο με αυτούς –ήδη ενταχθέν στο ΕΤΕΑΕΠ– ταμείο/τομέα/κλάδο επικουρικής ασφαλίσεως και έχουν καταβάλει εισφορές ίδιου ή χαμηλότερου ύψους, εκ μόνου του λόγου ότι οι τελευταίοι λαμβάνουν κύρια σύνταξη χαμηλότερου ύψους και, εξ αυτού του λόγου, προστατεύονται από το προβλεπόμενο όριο.

3. Με την με αριθμό 1882/2019 απόφαση της Ολομελείας του ΣτΕ απορρίφθηκε αίτηση ακύρωσης του **Τεχνικού Επιμελητηρίου της Ελλάδος** κατά αποφάσεως του Υφυπουργού Εργασίας με την οποία εντάσσονταν στον Ε.Φ.Κ.Α. και το πρώην Ταμείο Ασφάλισης των Μηχανικών. Ειδικότερα, έκρινε ότι η ένταξη όλων των υφιστάμενων φορέων κύριας κοινωνικής ασφαλίσεως μισθωτών, αυτοαπασχολούμενων, ελευθέρων επαγγελματιών και αγροτών σε ένα ενιαίο φορέα και η υπαγωγή των ασφαλισμένων τους σε παρεχόμενη από τον νέο φορέα ασφάλιση δεν αντίκεινται, κατ' αρχήν, στο Σύνταγμα από απόψεως διαφοράς, είτε του βαθμού επιπέδου οικονομικής ευρωστίας και βιωσιμότητας των εντασσόμενων φορέων, είτε συνθηκών απασχολήσεως των ασφαλισμένων και πραγματοποιήσεως εισοδήματος από αυτούς.

4. Τέλος, με την με αριθμό 1891/2019 απόφαση του ΣτΕ που δίκασε αίτηση του «**Σωματίου Ιπταμένων Καμπίνας** (Ιπτάμενοι Υποχρεωτικά Αποχωρήσαντες με το νόμο 3185/2003 από Ο.Α.)» και αφορούσε στην αναπροσαρμογή των κύριων συντάξεων των ήδη συνταξιούχων του ΕΦΚΑ, ακυρώθηκε η αριθμ.

260083/887/2016 Κοινή Απόφαση του Υφυπουργού Κοινωνικής Ασφάλισης και του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών. Το Δικαστήριο έκρινε, κατά πλειοψηφία, ότι η διαπιστωθείσα με τις 1889 και 1890/2019 ακυρωτικές αποφάσεις έλλειψη τεκμηρίωσης της βιωσιμότητας του κλάδου επικουρικής ασφάλισης του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π., θέτει εν αμφιβόλω τη δυνατότητα του εν λόγω φορέα να παρέχει επικουρικές παροχές, στο ύψος μάλιστα που επικαλείται η Διοίκηση, και, κατ' επέκταση, κλονίζει το ύψος και, επομένως, την επάρκεια των παρεχομένων σύμφωνα με το Ν. 4387/2016 συνολικών συνταξιοδοτικών παροχών [αθροίσματος δηλαδή, κύριας (εθνικής και ανταποδοτικής) και επικουρικής συντάξεως], τόσο στους μελλοντικούς, όσο και στους παλαιούς συνταξιούχους. Περαιτέρω, το Δικαστήριο έκρινε ότι **τα ποσοστά αναπλήρωσης** που θέτει η νέα διάταξη του Ν. 4387/2016, βάσει των οποίων υπολογίζεται η ανταποδοτική σύνταξη, τα οποία εφαρμόζονται και για τον επανυπολογισμό των ήδη καταβαλλομένων κύριων συντάξεων, είναι ιδιαιτέρως χαμηλά και οδηγούν σε ανταποδοτική συνταξιοδοτική παροχή η οποία τελεί σε προφανή δυσαναλογία προς τις αποδοχές που λάμβαναν κατά το χρόνο πριν την συνταξιοδότησή τους.

## **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ**

### **ΓΙΑ ΤΙΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ**

Γενικά, οι αποφάσεις της Ολομέλειας του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου αναμένονται με πολύ μεγάλο ενδιαφέρον, καθώς επιλύουν κρίσιμα νομικά ζητήματα. Σε σχέση με την κοινωνική ασφάλιση, οι αποφάσεις της Ολομέλειας είναι σε θέση να οριοθετούν τα σχετικά συνταγματικά δικαιώματα καθώς και να αποσαφηνίζουν το πλαίσιο εντός του οποίου ο νομοθέτης οφείλει να κινείται κατά την εισαγωγή κοινωνικοασφαλιστικών ρυθμίσεων. Ωστόσο, έχω την αίσθηση ότι οι πρόσφατες αποφάσεις της Ολομέλειας, σε σχέση με τα νομικά ζητήματα που τέθηκαν, αφήνουν αρκετά σημεία διφορούμενα, τα οποία θα πρέπει να διευκρινιστούν στο μέλλον.

**A) Ειδικά για τους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς,** το Δικαστήριο εξέτασε, αρχικώς, το ζήτημα του συνταγματικώς επιτρεπτού ή μη της υπαγωγής τους σε καθεστώς υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης. Σε σχέση με αυτό, έκρινε ότι η συνταγματική αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου δεν ανέχεται την μη υπαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών σε

καθεστώς κοινωνικής ασφαλίσεως, με σκοπό την προστασία από τους κινδύνους γήρατος, ασθένειας, αναπηρίας και θανάτου όταν ο κοινός νομοθέτης δεν τους παρέχει την προστασία αυτή με άλλο τρόπο. Ωστόσο, η πλειοψηφία του ΣτΕ δεν δέχθηκε ότι το Σύνταγμα περιβάλλει με ειδική προστασία το συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων.

Αντίθετα, μειοψήφησαν, ως προς το ζήτημα αυτό, ο Πρόεδρος και 6 μέλη του Δικαστηρίου, κατά τη γνώμη των οποίων από το ίδιο το ισχύον Σύνταγμα (όπως άλλωστε, και από τα προϊσχύσαντα Συντάγματα) καθιερώνεται ειδική δημοσίου δικαίου σχέση μεταξύ του Δημοσίου και των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων και, δυνάμει αυτής, ειδικό υπηρεσιακό αλλά και συνταξιοδοτικό καθεστώς αυτών, συνιστάμενο σε ενιαίους κανόνες προσαρμοσμένους στην ιδιομορφία της ανωτέρω δημοσίου δικαίου σχέσεως. **Κατά συνέπεια, αντίκεινται στις διατάξεις των άρθρων 103 παρ. 1, 2 και 4, 104, 73 παρ. 2 και 3, 80 παρ. 1 και 98 παρ. 1 περ. δ' και στ' Σ. οι διατάξεις του Ν. 4387/2016, με τις οποίες οι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί υπάγονται σε καθεστώς κοινωνικής ασφαλίσεως κατά το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. και, μάλιστα, σε κοινό φορέα κοινωνικής ασφαλίσεως και υπό ενιαίους κανόνες εισφορών και παροχών με πρόσωπα παρέχοντα υπηρεσίες βάσει σχέσεως ιδιωτικού δικαίου, όπως είναι οι εργαζόμενοι με σχέση εξαρτημένης εργασίας και οι αυτοτελώς απασχολούμενοι. Επισημαίνεται ότι η άποψη αυτή της μειοψηφίας του ΣτΕ συντάσσεται με την πάγια έως σήμερα νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο έχει εκ του Συντάγματος τη δικαιοδοσία επί διαφορών σχετικών με την απονομή συντάξεων.**

**B)** Στη συνέχεια, το Δικαστήριο έκρινε, κατά πλειοψηφία, ότι η ένταξη όλων των υφιστάμενων φορέων κύριας κοινωνικής ασφαλίσεως μισθωτών, αυτοαπασχολούμενων, ελευθέρων επαγγελματιών και αγροτών σε ένα ενιαίο φορέα και η υπαγωγή των ασφαλισμένων τους σε παρεχόμενη από τον νέο φορέα ασφάλιση δεν αντίκειται, κατ' αρχήν, στο Σύνταγμα από απόψεως διαφοράς είτε του βαθμού επιπέδου οικονομικής ευρωστίας και βιωσιμότητας των εντασσόμενων φορέων είτε συνθηκών απασχολήσεως των ασφαλισμένων και πραγματοποιήσεως εισοδήματος από αυτούς. Ωστόσο, στην ίδια σκέψη, **δέχεται, επίσης, ότι η υπαγωγή στην ασφάλιση μισθωτών και μη μισθωτών, ήτοι κατηγοριών**

ασφαλισμένων με ουσιωδώς διαφορετικές συνθήκες απασχολήσεως και παραγωγής εισοδήματος, υπό ενιαίους κανόνες εισφορών και παροχών (άρθρα 39, 40 και 41 του Ν. 4387/2016), αντίκειται στη συνταγματική αρχή της ισότητας, από της απόψεως της ενιαίας μεταχειρίσεως προσώπων που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες.

Γ) Μία άλλη αντινομία που εντοπίζεται στο σκεπτικό των σχετικών αποφάσεων είναι ότι το Δικαστήριο έκρινε, κατ' αρχήν, αιτιολογημένη την ανάγκη μεταρρυθμίσεως του υφισταμένου ασφαλιστικού συστήματος, προκειμένου να μη τεθεί σε διακινδύνευση η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος και στο πλαίσιο αυτό θεωρεί συνταγματικώς ανεκτός τον επανυπολογισμό των συντάξεων των ήδη συνταξιούχων, ώστε να επωμισθούν και αυτοί και όχι μόνον οι νέοι συνταξιούχοι και οι νυν ασφαλισμένοι το βάρος της επιχειρούμενης μεταρρυθμίσεως, για λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης και διαγενεακής ισότητας και αλληλεγγύης. Δέχεται, επίσης ότι ο νομοθέτης δεν κωλύεται από τις 2287-2288/2015 αποφάσεις της Ολομελείας ΣτΕ να προβεί σε νέες ρυθμίσεις ως προς το ύψος των συντάξεων ή ακόμη και να επαναθεσπίσει τις κριθείσες ως αντισυνταγματικές περικοπές, εφόσον ελάμβανε υπόψη τα κριτήρια και ικανοποιούσε τις απαιτήσεις που έθεσε με τις ανωτέρω αποφάσεις του το Δικαστήριο κατόπιν ερμηνείας των μνημονευθεισών συνταγματικών διατάξεων, είτε, ακόμη, διατηρώντας τη σχετική προς τούτο ευχέρειά του, να προβεί στη θέσπιση νέου ασφαλιστικού συστήματος, στο πλαίσιο του οποίου, εφόσον επέλεγε να υιοθετήσει εκ νέου τις ανωτέρω κριθείσες ως αντισυνταγματικές περικοπές των συντάξεων κατά τον επανυπολογισμό της συντάξεως των παλαιών συνταξιούχων, όπως και έπραξε, υπεχρεούτο να αιτιολογήσει ειδικώς τον λόγο για τον οποίο ήταν τούτο αναγκαίο ενόψει της επιχειρούμενης συνολικής μεταρρυθμίσεως του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως. Από την άλλη, το Δικαστήριο δεν εξέτασε το θέμα αν παραβιάζεται ή όχι το δεδικασμένο των προγενέστερων αποφάσεών του, εφαρμόζοντας τα ως άνω κριτήρια που το ίδιο το ΣτΕ παραθέτει. Μάλιστα, η Ολομέλεια απέρριψε για τυπικούς λόγους το θέμα της παραβίασης του δεδικασμένου από τις 2287-2288/2015 αποφάσεις της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, χωρίς να το εξετάσει κατ' ουσίαν, με την αιτιολογία ότι η ύπαρξη δεδικασμένου προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, ταυτότητα διαδίκων, προϋπόθεση η οποία δεν συντρέχει εν προκειμένω.

**Στο θέμα της παραβίασης του δεδικασμένου, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η γνώμη της μειοψηφίας δώδεκα μελών με αποφασιστική ψήφο και δύο Παρέδρων.** Σύμφωνα με αυτήν, όταν το νέο ασφαλιστικό σύστημα, προκειμένου να καθορίσει τις καταβλητέες στο μέλλον συντάξεις στους ήδη κατά την έναρξη της ισχύος του συνταξιούχους, λαμβάνει, στο πλαίσιο επανυπολογισμού τους, ως αφετηρία το ύψος των συντάξεων, όπως αυτό είχε διαμορφωθεί μετά από τις περικοπές, οι οποίες είχαν θεσπισθεί με τους νόμους 4051/2012 και 4093/2012 και είχαν κριθεί ως αντισυνταγματικές με τις προαναφερθείσες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο νομοθέτης οφείλει να αιτιολογήσει τη σχετική επιλογή του, παραθέτοντας τα ειδικότερα εκείνα δεδομένα από τα οποία να προκύπτει ότι χωρίς τη διατήρηση των ως άνω αντισυνταγματικών περικοπών το ασφαλιστικό σύστημα δεν είναι βιώσιμο. Όμως, από την αιτιολογία της εν λόγω ρυθμίσεως, που προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, συνάγεται ότι **η διατήρηση των επιβληθεισών με τους Ν. 4051/2012 και 4093/2012 περικοπών των κύριων και επικουρικών συντάξεων αποσκοπούσε στην επίτευξη δημοσιονομικού και μόνον σκοπού - τη μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης ως ποσοστού του ΑΕΠ - και μάλιστα βραχυπροθέσμου έως και το έτος 2019 και δεν εντασσόταν στο πλαίσιο μέτρων προς εξασφάλιση της βιωσιμότητας του θεσπιζομένου με τον Ν. 4387/2016 ασφαλιστικού συστήματος,** η βιωσιμότητα του οποίου εξετάζεται, και μάλιστα μόνον ως προς τον φορέα κύριας ασφάλισης (ΕΦΚΑ), κατ' αρχήν έως το έτος 2060, όπως προκύπτει από την από Απριλίου 2016 μελέτη της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, που αφορά τη βιωσιμότητα του ΕΦΚΑ.

Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, η Ολομέλεια του ΣτΕ έχει αφήσει ανοιχτά αρκετά ζητήματα, τα οποία αναμένεται να επανεξετασθούν στο μέλλον, δεδομένου ότι αναμένονται νέες συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις. Επίσης, κρίσιμη είναι η άποψη που θα υιοθετήσει το Ελεγκτικό Συνέδριο για το συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών ειδικότερα, καθώς τα σχετικά ζητήματα εκκρεμούν προς εκδίκαση στην Ολομέλειά του. Άλλωστε, και το ίδιο το ΣτΕ τάχθηκε με την άποψη ότι το εισόδημα του συνταξιούχου πρέπει να βρίσκεται όσο το δυνατόν εγγύτερα προς εκείνο που είχε κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου. Επομένως, η επάρκεια των συντάξεων θα κριθεί λαμβανομένων υπόψη και των πιθανολογούμενων μελλοντικών οικονομικών

δυνατοτήτων του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος. Με λίγα λόγια, οι καταβαλλόμενες συντάξεις δεν είναι ανεξάρτητες από τους ρυθμούς της οικονομικής ανάπτυξης, ενώ και η αρχή της ανταποδοτικότητας θέτει όρια στην πλήρη ισοπέδωση και εξομοίωση όλων των κατηγοριών, ανεξαρτήτως εισφορών.

Με τιμή,

Φαίη Τζώρα – Μωράκη

*Δικηγόρος Παρ' Αρείω Πάγω, ΜΔΕ*

*Διαπιστευμένη Διαμεσολαβήτρια,*

*Μέλος του Μητρώου Συντονιστών Ε.Γ.Δ.Ι.Χ. Περιφέρειας Αττικής*

*Μέλος του Μητρώου Διαχειριστών Αφηρεγυότητας*

*Σόλωνος 73 & Ιπποκράτους, 10679 – Αθήνα*

*Τηλ. 210 3606024, κιν.697 2220593, fax 210 3606085*

[fytzora@otenet.gr](mailto:fytzora@otenet.gr)