



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδότησης 12/2025

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

(ΣΤ΄ Τμήμα)

Συνεδρίαση της 5^{ης} Φεβρουαρίου 2025

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Κωνσταντίνος Γεωργιάδης, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Μέλη: Νικόλαος Καραγιώργης, Θεόδωρος Ράπτης, Αντώνιος Παπαγεωργίου, Μαρία Δεληγιάννη, Μαρία Μπασδέκη, Μαρία - Λουΐζα Μπακαλάκου, Παναγιώτα Παρασκευοπούλου, Σοφία Διαμαντοπούλου, Σοφία Καρυτινού, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Νάταλη-Χριστίνα Π. Σαμαρά, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός Ερωτήματος: Το από 28-06-2024 και με αριθ. πρωτ. εισερχ. 917579/2024 έγγραφο της Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού / Τμήμα Σχεδιασμού Ανθρωπίνων Πόρων και Αξιολόγησης Αναγκών του ε - Ε.Φ.Κ.Α., που υπογράφεται από τον Διοικητή του ε - Ε.Φ.Κ.Α.

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται, ενόψει του εκτιθέμενου στο έγγραφο του ερωτήματος πραγματικού:

Εάν οι διατάξεις του άρθρου 93 παρ. 7 του ν. 3852/2010 (87 Α΄) κασιχούουν των διατάξεων του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 36 του νόμου 4778/2021 (26 Α΄), όπως τροποποιήθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 73 του νόμου 4997/2022 (219 Α΄).

Στο παραπάνω ερώτημα το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΣΤ΄ Τμήμα) γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

1. Από το παραπάνω έγγραφο ερώτημα της υπηρεσίας, τα στοιχεία του φακέλου που το συνόδευαν, καθώς και τα επιπρόσθετα στοιχεία που ζητήθηκαν από την εισηγήτρια με τα υπ΄ αριθ. πρωτ. 412-2442/9.7.2024, 412-2444/9.7.2024, 412-2446/09.07.2024 και 412-3884/08.11.2024 έγγραφά της, τα οποία περιήλθαν στο Γραφείο Ν.Σ.Κ. του e-ΕΦΚΑ την 13.01.2025, προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό:

2. Ο Μ.Ν. είναι μόνιμος υπάλληλος του e-ΕΦΚΑ, κλάδου ΔΕ Διοικητικού - Λογιστικού με βαθμό Α' και η οργανική του θέση βρίσκεται στην Τοπική Διεύθυνση Α' Ιωαννίνων, με έδρα τα Ιωάννινα. Κατόπιν συμμετοχής του στις Αυτοδιοικητικές Εκλογές του έτους 2019, εξελέγη Πρόεδρος της Τοπικής Κοινότητας Κτιστάδων του Δήμου Κεντρικών Τζουμέρκων του Νομού Άρτας. Δυνάμει της υπ΄ αριθ. 57326/09.09.2020 κοινής απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών και Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, η οποία εκδόθηκε σε συνέχεια της υπ΄ αριθ. 33/2019 απόφασης του Πολυμελούς Πρωτοδικείου Άρτας (Διαδικασία Εκούσιας Δικαιοδοσίας) περί της ως άνω εκλογής του και σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 7 του άρθρου 93 του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (όπως αυτή τροποποιηθείσα ίσχυε κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα), ο Μ.Ν., κατόπιν σχετικής αίτησής του προς το Τμήμα Μόνιμου Προσωπικού της Διεύθυνσης Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης, αποσπάσθηκε στον Δήμο Βορείων Τζουμέρκων, Ν. Ιωαννίνων, για όσο χρονικό διάστημα θα διαρκούσε η θητεία του και ανέλαβε υπηρεσία την 19.10.2020. Μετά τη λήξη της θητείας του, επανήλθε στην υπηρεσία της οργανικής του θέσης στον e-ΕΦΚΑ (Τοπική Διεύθυνση Α' Ιωαννίνων, με έδρα τα Ιωάννινα) και ανέλαβε υπηρεσία την 02.01.2024 (βλ. σχετ. το υπ΄ αριθ.

652/02.01.2024 πρακτικό ανάληψης υπηρεσίας της Τοπικής Διεύθυνσης e-ΕΦΚΑ Α΄ Ιωαννίνων).

3. Κατόπιν της με αριθ. 20/2023 απόφασης του Πολυμελούς Πρωτοδικείου Άρτας (Διαδικασία Εκούσιας Δικαιοδοσίας) περί εκλογής του ίδιου υπαλλήλου, ως Προέδρου του Συμβουλίου της Δημοτικής Κοινότητας Κτιστάδων του Δήμου Κεντρικών Τζουμέρκων, καθώς και της σχετικής, από 17/12/2023, ορκωμοσίας του, ο Μ.Ν. υπέβαλε την από 17.01.2024 αίτησή του, με την οποία ζήτησε την εκ νέου απόσπασή του στο Δήμο Βορείων Τζουμέρκων του Ν. Ιωαννίνων, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 93 παρ. 7 του ν. 3852/2010. Επί της αίτησης αυτής, εκδόθηκε η υπ' αριθ. 30358/29.03.2024 κοινή απόφαση της Υπουργού Εσωτερικών και της Προϊσταμένης της γενικής Διεύθυνσης Διοικητικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, με την οποία ο Μ.Ν. αποσπάσθηκε εκ νέου στον προαναφερθέντα Δήμο, για όσο χρονικό διάστημα θα διαρκέσει η θητεία του.

4. Ο Τ.Ι. είναι μόνιμος υπάλληλος του e-ΕΦΚΑ, κλάδου ΔΕ Διοικητικού – Λογιστικού με βαθμό Α΄ και η οργανική του θέση βρίσκεται στο Ζ΄ Αποκεντρωμένο Τμήμα Ελέγχων Ασφάλισης, με έδρα τις Σέρρες. Κατόπιν συμμετοχής του στις Αυτοδιοικητικές Εκλογές του έτους 2023, εξελέγη Δημοτικός Σύμβουλος του Δήμου Σιντικής Νομού Σερρών. Σε συνέχεια της υπ' αριθ. 33/2023 απόφασης του Πολυμελούς Πρωτοδικείου Σερρών (Διαδικασία Εκούσιας Δικαιοδοσίας), καθώς και της σχετικής, από 16/12/2023, ορκωμοσίας του, ο Τ.Ι. ζήτησε την απόσπασή του στη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (Δ.ΥΠ.Α.) – ΚΠΑ 2 Σιδηροκάστρου Σερρών. Επί της αίτησης αυτής, εκδόθηκε η υπ' αριθ. 32877/21.05.2024 απόφαση της Προϊσταμένης της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, με την οποία ο Τ.Ι. αποσπάσθηκε στην προαναφερθείσα υπηρεσία για όσο χρονικό διάστημα θα διαρκέσει η θητεία του.

5. Την 1.7.2024, με τα υπ' αριθ. πρωτ. 921759/2024 και 920271/2024 έγγραφα του Διοικητή του e-ΕΦΚΑ, ανακοινώθηκε η απόσπαση των Μ.Ν. και Τ.Ι. στις υπηρεσίες προέλευσής τους, με κοινοποίηση στις υπηρεσίες υποδοχής τους, υπό την επιφύλαξη, ωστόσο, της απάντησης επί του υπ' αριθ. πρωτ. εισ. 917579/28.06.2024 – υπό κρίση - ερωτήματος, το οποίο υποβλήθηκε από την ερωτώσα υπηρεσία προς

το Γραφείο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους στον e-ΕΦΚΑ, λαμβανομένων υπόψη όλων των τα προεκτεθέντων πραγματικών περιστατικών.

6. Ακολουθως, κατ' εφαρμογή των οριζομένων στη διάταξη του άρθρου 8 παρ. 2 εδάφιο β' του ν. 4831/2021 και λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου του υποβληθέντος ερωτήματος, το οποίο αφορά την υπηρεσιακή κατάσταση υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ, οι οποίοι έχουν εκλεγεί σε αξιώματα αιρετών ΟΤΑ, το ερώτημα εστάλη στην καθ' ύλην αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών (Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης, Διεύθυνση Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Μόνιμου Προσωπικού), προς αποστολή των απόψεών της επ' αυτού. Η εν λόγω υπηρεσία απέστειλε το υπ' αριθ. πρωτ. 80325/2024 έγγραφό της, με το οποίο εκφράζει τις απόψεις της και ειδικότερα, αναφέρει ότι: *«...άποψη της υπηρεσίας μας είναι ότι οι διατάξεις του άρθρου 93 παρ. 7 του ν. 3852/2010 έχουν το χαρακτήρα ειδικών ρυθμίσεων, οι οποίες κασιχύουν κάθε αντίθετης ρύθμισης...»*, ενώ, παράλληλα, παραπέμπει και στην υπ' αριθ. 49/2011 (Α.Π. 44512/24.10.2011 – ΑΔΑ: 45ΟΗΝ-ΙΟΖ) εγκύκλιό της, με την οποία έχει παράσχει οδηγίες και ενημέρωση προς όλες τις υπηρεσίες του Δημόσιου Τομέα.

Νομοθετικό πλαίσιο

7. Στην παράγραφο 7 του άρθρου 93 του ν. **3852/2010** «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87), όπως αυτή συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε με το άρθρο 37 του ν. **4795/2021** «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» (Α' 62), ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 93

«... 7. Δημόσιοι υπάλληλοι ή υπάλληλοι ν.π.δ.δ. ή υπάλληλοι κρατικών ν.π.ι.δ. και δημοσίων επιχειρήσεων ή άλλων επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, με οποιαδήποτε σχέση εργασίας και εάν υπηρετούν, εκλεγόμενοι δήμαρχοι, δημοτικοί σύμβουλοι, καθώς και πρόεδροι και τα μέλη των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων ή εκπρόσωποι τοπικών κοινοτήτων, διαρκούσης της θητείας τους, δεν μετατίθενται ούτε αποσπώνται εκτός των διοικητικών ορίων του δήμου στον οποίο

έχουν εκλεγεί. Οι υπάλληλοι αυτοί, εφόσον υπηρετούν στα διοικητικά όρια άλλου δήμου, μετά από αίτησή τους μετατίθενται ή αποσπώνται εκεί όπου έχουν εκλεγεί. Αν δεν υπάρχει αντίστοιχη υπηρεσία ή θέση, μετατίθενται ή αποσπώνται στην πλησιέστερη υπηρεσία προς τον δήμο όπου εξελέγησαν. Για τους υπηρετούντες σε παραμεθόριες περιοχές που έχουν δέσμευση παραμονής στην υπηρεσία τους, η παρούσα διάταξη έχει ισχύ μόνο για μετάθεση ή απόσπαση αποκλειστικά σε άλλη παραμεθόρια περιοχή.».

8. Εξάλλου, με τις διατάξεις του άρθρου 36 του Κεφαλαίου Γ΄ του ν. **4778/2021** «Μισθολόγιο, ζητήματα ανθρώπινου δυναμικού της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων και άλλες επείγουσες διατάξεις». (Α΄ 26), το οποίο φέρει τίτλο: «Μετάταξη και απόσπαση υπαλλήλων του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ)», όπως η παράγραφος 1 τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 73 του ν. **4997/2022** «Εξορθολογισμός ασφαλιστικής και συνταξιοδοτικής νομοθεσίας, ενίσχυση ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και άλλες διατάξεις» (Α΄ 219), ορίσθηκαν τα εξής:

Άρθρο 36

«1. Κατά παρέκκλιση κάθε αντίθετης γενικής ή ειδικής διάταξης, απαγορεύεται η μετάταξη ή απόσπαση ή οποιαδήποτε άλλη μετακίνηση, ανεξαρτήτως διαδικασίας ή φορέα υποδοχής, υπαλλήλων του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ) για χρονικό διάστημα δύο (2) ετών από την έναρξη ισχύος του παρόντος¹. Η παραπάνω απαγόρευση δεν ισχύει για μετατάξεις, αποσπάσεις ή μετακινήσεις μέχρι δέκα (10) υπαλλήλων του e-Ε.Φ.Κ.Α. προς το Ταμείο Επικουρικής Κεφαλαιοποιητικής Ασφάλισης (Τ.Ε.Κ.Α.). Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και Εσωτερικών δύναται να παρατείνεται περαιτέρω το χρονικό διάστημα του πρώτου εδαφίου.

2. Διαδικασίες μετατάξεων ή αποσπάσεων ή άλλης μορφής μετακινήσεων υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ που είναι εκκρεμείς κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος δεν ολοκληρώνονται»

¹ Χρόνος έναρξης ισχύος της διάταξης η 19η.02.2021, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 48 παρ. 3 του ν. 4778/2021.

9. Ακολούθως, δυνάμει της εξουσιοδοτικής διάταξης του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 36 του ν. **4778/2021**, όπως αυτή τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 73 του ν. **4997/2022**, εκδόθηκε η υπ' αριθ. **749/05.01.2024** Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (Β' 123/09.01.2024), η οποία φέρει τον τίτλο: «Παράταση χρονικού διαστήματος απαγόρευσης μετάταξης ή απόσπασης ή οποιασδήποτε άλλης μετακίνησης υπαλλήλων του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.)», με το άρθρο Μόνο της οποίας, ορίσθηκαν τα εξής:

«Άρθρο Μόνο

Έχοντας υπόψη: ... 5. Το γεγονός ότι με την απόφαση αυτή εξασφαλίζεται αφενός η απρόσκοπτη έκδοση των εκκρεμών αιτήσεων συνταξιοδότησης και αποφεύγεται η περαιτέρω επιδείνωση της έλλειψης προσωπικού του e-ΕΦΚΑ και αφετέρου οι υπηρετούντες υπάλληλοι θα συμβάλλουν στην υλοποίηση των προγραμματισμένων προσλήψεων του Φορέα, αποφασίζουμε:

Την παράταση μέχρι 31.12.2024, του χρονικού διαστήματος του πρώτου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 36 του ν. 4778/2021, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 73 του ν. 4997/2022, σύμφωνα με το οποίο κατά παρέκκλιση κάθε αντίθετης γενικής ή ειδικής διάταξης, απαγορεύεται η μετάταξη ή απόσπαση ή οποιαδήποτε άλλη μετακίνηση, ανεξαρτήτως διαδικασίας ή φορέα υποδοχής, υπαλλήλων του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e- Ε.Φ.Κ.Α.)».

Η παραπάνω απαγόρευση δεν ισχύει για μετατάξεις, αποσπάσεις ή μετακινήσεις μέχρι δέκα (10) υπαλλήλων του e-Ε.Φ.Κ.Α. προς το Ταμείο Επικουρικής Κεφαλαιοποιητικής Ασφάλισης (ΤΕΚΑ)».

10. Στη συνέχεια, δυνάμει της ίδιας ως άνω εξουσιοδοτικής διάταξης, εκδόθηκε η υπ' αριθ. **53888/17.12.2024** Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών – Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (Β' 7095/24.12.2024), με την οποία παρατάθηκε εκ νέου - μέχρι την 31η.12.2025 – το χρονικό διάστημα της απόλυτης απαγόρευσης των πάσης φύσεως μετακινήσεων των υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ.

11. Τέλος, στα άρθρα 67 και 68 του ν. **3528/2007** (Α' 26) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών και Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», όπως ισχύουν, ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 67 - Μετάθεση

«1. Μετάθεση επιτρέπεται μετά από αίτηση του υπαλλήλου ή αυτεπαγγέλτως από την υπηρεσία, μόνο όταν υπάρχει κενή θέση. 2. 3. Για τη διενέργεια μεταθέσεων λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια του συνολικού χρόνου υπηρεσίας του υπαλλήλου, του χρόνου υπηρεσίας κατά περιοχή, της οικογενειακής του κατάστασης, της ηλικίας, της συνυπηρέτησης και της εντοπιότητας, αξιολογούμενα με συντελεστές βαρύτητας (μόρια)10...».

Άρθρο 68 - Απόσπαση

«1. Η απόσπαση, ήτοι η απομάκρυνση του υπαλλήλου για ορισμένο χρονικό διάστημα από την υπηρεσία στην οποία ανήκει η οργανική θέση που κατέχει και η ανάθεση σε αυτόν καθηκόντων σε άλλη υπηρεσία, διενεργείται για την κάλυψη επείγουσών υπηρεσιακών αναγκών προσωρινού χαρακτήρα, και αφορά την άσκηση καθηκόντων κλάδου για τον οποίο ο υπάλληλος διαθέτει τα απαιτούμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα...12.....».

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

12. Από τις ανωτέρω διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη του Τμήματος από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

13. Με τις διατάξεις των παρ. 1, 5 και 7 του άρθρου 93 του ν. 3852/2010, οι οποίες ανήκουν στο Κεφάλαιο Ε' του νόμου αυτού και με τις οποίες ρυθμίζονται τα ζητήματα που αφορούν την καταστατική θέση των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως προκύπτει και από τη σχετική αιτιολογική έκθεση, προβλέπεται για τους αιρετούς των Ο.Τ.Α. με συγκεκριμένα αξιώματα, οι οποίοι φέρουν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου ή υπαλλήλου ν.π.δ.δ. ή υπαλλήλου κρατικών ν.π.ι.δ. και δημοσίων επιχειρήσεων ή άλλων επιχειρήσεων (τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα

το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος), με οποιαδήποτε σχέση εργασίας και αν υπηρετούν, η δυνατότητα καταβολής αντιμισθίας, αλλά και χορήγησης ειδικών διευκολύνσεων για την αποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων τους, όπως ειδικές άδειες για όλο το διάστημα που ασκούν τα καθήκοντά τους, καθώς και απαγόρευση μετάθεσης ή απόσπασης εκτός των διοικητικών ορίων του Δήμου στον οποίο έχουν εκλεγεί. Περαιτέρω, προβλέπεται ότι αν οι εν λόγω αιρετοί υπηρετούν στα διοικητικά όρια άλλου Δήμου (από εκείνον στον οποίο έχουν εκλεγεί), αυτοί, κατόπιν υποβολής σχετικής αίτησής τους, μπορούν να μετατεθούν ή να αποσπασθούν εντός του Δήμου στον οποίο έχουν εκλεγεί, ενώ σε περίπτωση που δεν υπάρχει αντίστοιχη υπηρεσία ή θέση εντός του Δήμου αυτού, προβλέπεται η δυνατότητα μετάθεσης ή απόσπασής τους στην πλησιέστερη υπηρεσία προς το Δήμο όπου εξελέγησαν.

14. Σύμφωνα με τις γενικές ερμηνευτικές αρχές, αφενός ο μεταγενέστερος νόμος κατischύει του προγενέστερου (*lex posterior derogat priori*) και αφετέρου, ο ειδικότερος νόμος υπερισχύει του γενικότερου (*lex specialis derogat legi generali*). Πέραν των ανωτέρω θεμελιωδών αρχών της ερμηνείας του δικαίου, οι οποίες λειτουργούν ως κατευθυντήριες γραμμές κάθε φορά που πλείονες κανόνες δικαίου διεκδικούν την εφαρμογή τους επί μίας συγκεκριμένης περίπτωσης, υφίσταται και άλλη αρχή που συμπληρώνει και εξειδικεύει τις ανωτέρω: Ο μεταγενέστερος γενικός νόμος δεν αντικαθιστά τον προγενέστερο ειδικό (*lex posterior generalis non derogat priori speciali*) και επομένως, ο προγενέστερος ειδικός νόμος "επιζεί" του μεταγενέστερου γενικού, έναντι του οποίου υπερισχύει στη ρύθμιση των ειδικών περιπτώσεων, χάριν των οποίων έχει θεσπισθεί.

15. Στην υπό κρίση περίπτωση, όπως παγίως υποστηρίζεται και έχει επανειλημμένα γίνει δεκτό με πολυάριθμες γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, οι προαναφερθείσες ρυθμίσεις του νόμου 3852/2010 συνιστούν εξαιρετικό δίκαιο, έχουν ειδικό χαρακτήρα ως προς τα υποκείμενα στα οποία αφορούν, ήτοι τους αιρετούς που φέρουν τις συγκεκριμένες ιδιότητες, και ως εκ τούτου, υπερισχύουν οποιασδήποτε αντίθετης διάταξης. Επομένως, η διάταξη του άρθρου 93 παρ. 7 του ν. 3852/2010, της οποίας ο ειδικός χαρακτήρας προκύπτει σαφώς από το περιεχόμενό της και έχει επανειλημμένα επιβεβαιωθεί με γνωμοδοτήσεις του Ν.Σ.Κ., υπερισχύει έναντι της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 36 του νόμου 4778/2021, όπως αυτή ισχύει σήμερα.

16. Οι ανωτέρω σκέψεις επιβεβαιώνονται, περαιτέρω, και από τα εξής: Η εξεταζόμενη διάταξη της παραγράφου 7 του άρθρου 93 του ν. 3852/2010 τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 37 του ν. 4795/2021 (Α' 62), ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 17.04.2021. Ειδικότερα, με την τελευταία αυτή διάταξη ορίστηκε ότι η αναφερόμενη στο εδάφιο β' της παραγράφου 7 εξαίρεση από τον κανόνα της μετάθεσης ή απόσπασης των αιρετών δημοσίων υπαλλήλων στην περιφέρεια του δήμου που εξελέγησαν, ισχύει για τους υπηρετούντες σε παραμεθόριες περιοχές, οι οποίοι έχουν δέσμευση παραμονής στην υπηρεσία τους και προβλέφθηκε ότι σε αυτές τις ειδικές περιπτώσεις, η διάταξη του εδαφίου α' έχει ισχύ μόνο για μετάθεση ή απόσπαση αποκλειστικά σε άλλη παραμεθόρια περιοχή. Σημειωτέον ότι την 14.04.2021, ημερομηνία κατά την οποία δημοσιεύθηκε και τέθηκε σε ισχύ η ανωτέρω τροποποίηση της παραγράφου 7, είχε ήδη, από 19.02.2021, τεθεί σε ισχύ και η διάταξη του άρθρου 36 παρ. 1 του ν. 4778/2021².

17. Επομένως, ο νομοθέτης, ο οποίος την 17.04.2021 επέφερε στην κρίσιμη διάταξη της παραγράφου 7 τροποποιήσεις που αφορούσαν εξαίρεση από τον τιθέμενο με αυτήν κανόνα και ο οποίος νομοθέτης γνώριζε την ύπαρξη της ως άνω απαγορευτικής διάταξης του ν. 4778/2021 περί e-ΕΦΚΑ, εάν επιθυμούσε να εισαγάγει και άλλη εξαίρεση από τις διατάξεις της (εν προκειμένω για τους υπαλλήλους του e-ΕΦΚΑ), θα το είχε πράξει διά του ιδίου νόμου, ωστόσο, δεν το έπραξε, υποδηλώνοντας έτσι σιωπηρά την επιθυμία του να μην ισχύσει άλλη εξαίρεση από τη διάταξη αυτή. Ως εκ τούτου, θα πρέπει και για αυτόν τον επιπρόσθετο λόγο να γίνει δεκτό ότι η διάταξη του άρθρου 93 παρ. 7 του ν. 3852/2010 υπερισχύει έναντι της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 36 του νόμου 4778/2021.

18. Περαιτέρω, επί του αναδειχθέντος με την εισήγηση προς το Τμήμα ζητήματος της ανάγκης συνδυαστικής ερμηνείας της παραγράφου 7 του άρθρου 93 του ν. 3852/2010 και της παραγράφου 1 του άρθρου 36 του ν. 4778/2021, καθώς και του προκριματικού ζητήματος της αρμοδιότητας του Τμήματος να προβεί στην ερμηνεία αυτή, διατυπώθηκαν δύο γνώμες:

² Βλ. ΝΣΚ 145/2023, 62/2015, 369/2011, 367/2011, 436/2009. Βλ. επίσης όμοια τοποθέτηση στο υπ' αριθ. πρωτ. 80325/10.12.2024 έγγραφο απόψεων του Τμήματος Μονίμου Προσωπικού, της Διεύθυνσης Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, επί του υπό κρίση ερωτήματος.

19. Σύμφωνα με την ειδικότερη γνώμη, στην οποία προσχώρησαν ο Πρόεδρος του Τμήματος, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ, Κωνσταντίνος Γεωργιάδης και οι Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους, Νικόλαος Καραγιώργης, Αντώνιος Παπαγεωργίου, Μαρία Δεληγιάννη, Μαρία Μπασδέκη και Παναγιώτα Παρασκευοπούλου, γνώμη με την οποία συντάχθηκε και η εισηγήτρια, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. Νάταλη-Χριστίνα Σαμαρά, κατά το αληθές και ουσιαστικό νόημα τα παραγράφου 2 του άρθρου 8 παράγραφος 2 του ν. 4831/2021 (Α' 170) «Οργανισμός του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, κατάσταση των λειτουργιών και των υπαλλήλων του και άλλες διατάξεις», η εκδιδόμενη επί ερωτήματος γνωμοδότηση, πρέπει να περιλαμβάνει πλήρη και σαφή ερμηνεία των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, επί των οποίων εστιάζονται οι προβληματισμοί της ερωτώσας υπηρεσίας, όπως οι προβληματισμοί αυτοί προκύπτουν από το συνολικό περιεχόμενο του εγγράφου του ερωτήματος, αλλά και από τα πραγματικά περιστατικά που εξιστορούνται σε αυτό και στάθηκαν η αφορμή για την υποβολή του, προκειμένου, ακολούθως, η Διοίκηση να είναι σε θέση να εφαρμόσει ορθά τις ερμηνευθείσες διατάξεις στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων της.

20. Περαιτέρω, κατά την ίδια ως άνω γνώμη, όπως ορθά γίνεται δεκτό, ο επιδιωκόμενος με τη διάταξη του άρθρου 93 παρ. 7 του ν. 3852/2010 σκοπός του νομοθέτη είναι διπτός και συνίσταται, κατ' αρχήν, στη διασφάλιση της απρόσκοπτης και αποτελεσματικής άσκησης των καθηκόντων των αιρετών Ο.Τ.Α. που φέρουν την υπαλληλική ιδιότητα³ και κατά δεύτερο λόγο, στην κατά το δυνατόν παράλληλη διασφάλιση της ανταπόκρισης των υπαλλήλων αυτών προς τις υπηρεσιακές τους υποχρεώσεις, οι οποίες απορρέουν από την οργανική τους θέση⁴. Αυτή η θεμελιώδης αρχή, η οποία διατυπώνεται σε πληθώρα γνωμοδοτήσεων του Ν.Σ.Κ. (βλ. κατωτέρω, υποσ. 4 και 5) και η οποία επαναλαμβάνεται και στο υπ' αριθ. πρωτ. 80325/2024 έγγραφο απόψεων του Υπουργείου Εσωτερικών επί του εξεταζόμενου ερωτήματος (σελ. 2 παρ. 1), θα πρέπει να αποτελέσει οδηγό και για την ορθή ερμηνεία και εφαρμογή της εν λόγω διάταξης στην εξεταζόμενη περίπτωση. Ειδικότερα:

21. Σύμφωνα με θεμελιώδη αρχή της ερμηνείας του δικαίου, σε περίπτωση που κατά την εξέταση μίας διάταξης προκύπτουν, δυνάμει της γραμματικής της διατύπωσης,

³ Βλ. ΝΣΚ 145/2023, 226/2017, 204/2015, 372/2006.

⁴ Βλ. σχετικά και το προαναφερθέν (υποσημ. 2) έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών. Βλ. επίσης - ad hoc - την υπ' αριθ. 436/2009 Γνωμοδότηση του Δ' Τμήματος του ΝΣΚ.

πολλαπλές - εναλλακτικές - ερμηνευτικές εκδοχές, εκ των οποίων η μία, αν επιλεγεί, δημιουργεί πρόβλημα αντίθεσής της με άλλες, αναγκαστικού δικαίου, διατάξεις, ενώ η άλλη καταλήγει με το ερμηνευτικό αποτέλεσμα της να προσδίδει στη διάταξη μία σημασία που αφενός επιτυγχάνει πλήρως τον επιδιωκόμενο από το νομοθέτη σκοπό και αφετέρου, εναρμονίζεται με τις υπόλοιπες διατάξεις, χωρίς να δημιουργεί αντινομίες στη συστηματική διάρθρωση του δικαίου, θα πρέπει να προκρίνεται η επιλογή της δεύτερης ερμηνευτικής πρότασης. Επομένως, το προβάδισμα θα πρέπει να δίνεται σε εκείνη την ερμηνευτική εκδοχή που εξυπηρετεί την επίτευξη του σκοπού της διάταξης, επιτυγχάνοντας ταυτόχρονα τον εναρμονισμό της με τις άλλες κείμενες – αναγκαστικού δικαίου - ρυθμίσεις, ώστε να διαφυλάσσεται η συστηματική ενότητα στο δίκαιο, ως αίτημα της έλλογης δικαιοθετικής λειτουργίας⁵.

22. Υπό το πρίσμα αυτό, παρέπεται ότι αν και οι διατάξεις του άρθρου 93 παρ. 7 του ν. 3852/2010 - ως ειδικές και υπηρετούσες το υπέρτερο γενικό συμφέρον (το οποίο συνίσταται στην προστασία της σωστής λειτουργίας των αντιπροσωπευτικών δημοκρατικών θεσμών στον χώρο των Ο.Τ.Α.) - υπερισχύουν, κατ' αρχήν, έναντι οποιασδήποτε άλλης αντίθετης ρύθμισης (επομένως και εκείνης του άρθρου 36 παρ. 1 του ν. 4778/2021), ωστόσο, ορθό είναι αυτές να ερμηνεύονται κατά τρόπο που δεν θα υπερακοντίζει τον σκοπό τους και δεν θα οδηγεί τελικά σε καταστρατήγησή τους ή/και στη ματαίωση άλλων, εξίσου σοβαρών, σκοπών του νομοθέτη, χωρίς να συντρέχει κάποιος νομικά σημαντικός λόγος.

23. Εν προκειμένω, όπως παγίως γίνεται δεκτό⁶, οι διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 36 του ν. 4778/2021, σε συνδυασμό τόσο με τις περιοριστικές διατάξεις που προηγήθηκαν αυτής, όσο και τις μεταγενέστερες διατάξεις, με τις οποίες παρατάθηκε η θεσπιζόμενη με αυτή γενική απαγόρευση των μετακινήσεων του προσωπικού του e-ΕΦΚΑ, υποδηλώνουν σαφώς ότι ο σκοπός του νομοθέτη είναι η αποφυγή αποδυνάμωσης του μεγαλύτερου κοινωνικοασφαλιστικού φορέα της χώρας, ενόψει και των ειδικών αναγκών του, που συνίστανται πρωτίστως και κυρίως στην ταχύτερη απονομή των συντάξεων αλλά και των λοιπών ασφαλιστικών παροχών στους ασφαλισμένους του.

⁵ Βλ. σχετικά: Π. Παπανικολάου, Μεθοδολογία του Ιδιωτικού Δικαίου και ερμηνεία των δικαιοπραξιών, 2015, παρ. 201, σελ. 150. Βλ. επίσης: Α. Γεωργιάδης, Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, β' έκδοση, σελ. 53.

⁶ Βλ. ενδεικτικά: ΝΣΚ 5/2025, 19/2021, ΝΣΚ 143/2021, ΝΣΚ 164/2021, 117/2022.

24. Με βάση τα ανωτέρω, κατά την ειδικότερη αυτή γνώμη, στην εξεταζόμενη περίπτωση, η ερμηνεία της ειδικής και κατισχύουσας διάταξης της παραγράφου 7 του άρθρου 93 του ν. 3852/2010, θα πρέπει - εφόσον είναι δυνατόν - να γίνει κατά τρόπο ο οποίος θα πραγματώνει μεν τον σκοπό της, χωρίς, ωστόσο, να ματαιώνει και τον επιδιωκόμενο με τις απαγορευτικές διατάξεις του άρθρου 36 του ν. 4778/2021 εξαιρετικά σημαντικό σκοπό και χωρίς να οδηγεί στην καταστρατήγηση των διατάξεων αυτών ή άλλων αναγκαστικού δικαίου διατάξεων.

25. Τέτοια περίπτωση καταστρατήγησης είναι εκείνη, κατά την οποία ο υπάλληλος, κάνοντας χρήση της διάταξης της παραγράφου 7 του άρθρου 93 του ν. 3852/2010, επιδιώκει να αποσπασθεί σε άλλη υπηρεσία, παρά το γεγονός ότι εντός του Δήμου στον οποίο εξελέγη ως αιρετός, υφίσταται περιφερειακή υπηρεσία του Φορέα της οργανικής του θέσης, στην οποία θα μπορούσε να μετατεθεί ή να αποσπασθεί, με αποτέλεσμα: α. Η δική του υπηρεσία, στην οποία ανήκει οργανικά, να αποστερείται τον υπάλληλό της, τον οποίο προφανώς έχει ανάγκη και β. Αυτός να αποσπάται σε άλλη υπηρεσία της επιλογής του, χωρίς, ενδεχομένως, να υφίσταται επείγουσα υπηρεσιακή ανάγκη της υπηρεσίας υποδοχής, όπως απαιτείται από τον νόμο (άρθρο 68 του ν. 3528/2007), και χωρίς η εν λόγω απόσπαση να είναι αναγκαία, προκειμένου να επιτευχθεί ο σκοπός της εξεταζόμενης διάταξης, ο οποίος συνίσταται στο να υπηρετήσει ο συγκεκριμένος υπάλληλος στην περιφέρεια όπου έχει εκλεγεί, προς αποτελεσματική εκπλήρωση των καθηκόντων που απορρέουν από την ιδιότητά του ως αιρετού Ο.Τ.Α.

26. Ενόψει των ανωτέρω, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η ορθή και σύμφωνη προς τον σκοπό του νομοθέτη ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 93 παρ. 7 του ν. 3852/2010 είναι εκείνη, σύμφωνα με την οποία, οι αιρετοί των Ο.Τ.Α. που φέρουν την ιδιότητα του υπαλλήλου του e-ΕΦΚΑ, εφόσον υπηρετούν στα διοικητικά όρια άλλου Δήμου, μετά από αίτησή τους μετατίθενται ή αποσπώνται σε περιφερειακή υπηρεσία του Φορέα της οργανικής τους θέσης, η οποία βρίσκεται εντός του Δήμου στον οποίο έχουν εκλεγεί. Διαφορετικά, σε περίπτωση που δεν υφίσταται τέτοια περιφερειακή υπηρεσία του e-ΕΦΚΑ, μετατίθενται ή αποσπώνται σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες που βρίσκονται στον Δήμο όπου έχουν εκλεγεί. Κατά τον τρόπο αυτό, επιτυγχάνεται ο επιδιωκόμενος από το νομοθέτη της διάταξης του εδαφίου β' της παραγράφου 7 του άρθρου 93 του ν. 3852/2010 σκοπός, ο οποίος συνίσταται στη διευκόλυνση της μετακίνησης του υπαλλήλου σε υπηρεσία του Δήμου στον οποίο έχει εκλεγεί, ώστε

αυτός να μπορεί να ασκεί απρόσκοπτα τα καθήκοντα που συνδέονται με την ιδιότητά του ως αιρετού Ο.Τ.Α. και να μην απομακρύνεται από την υπηρεσία στην οποία ανήκει χωρίς νομικά σημαντικό λόγο και μάλιστα, εν προκειμένω, ενώ βρίσκονται σε ισχύ οι απαγορευτικές των μετακινήσεων υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ διατάξεις του άρθρου 36 παρ. 1 του ν. 4778/2021.

27. Ειρήσθω εν παρόδω ότι την ίδια ερμηνευτική εκδοχή της εξεταζόμενης διάταξης φαίνεται να υιοθετεί και το καθ' ύλην αρμόδιο για την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων φορέων του δημόσιου τομέα, Υπουργείο Εσωτερικών, και μάλιστα, για όλους ανεξαιρέτως τους δημοσίους υπαλλήλους και ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή μη απαγορευτικών διατάξεων για τις μετακινήσεις τους, όπως εν προκειμένω για τον e-ΕΦΚΑ. Ειδικότερα, το Υπουργείο Εσωτερικών, στην υπ' αριθ. 49/2011 (Α.Π. 44512/24.10.2011 – ΑΔΑ: 45ΟΗΝ-Ι0Ζ) εγκύκλιό του, με την οποία έχει παράσχει οδηγίες για την εφαρμογή της διάταξης της παραγράφου 7 του άρθρου 93 του ν. 3852/2010 προς όλες τις υπηρεσίες του Δημόσιου Τομέα (και την οποία εγκύκλιο διαβίβασε στο ΝΣΚ μαζί με το προαναφερθέν υπ' αριθ. πρωτ. 80325/2024 έγγραφο των απόψεων της αρμόδιας υπηρεσίας του επί του εξεταζόμενου ερωτήματος) αναφέρει επί λέξει (βλ. σελ 2 παρ. 2 εδ. α' και β') τα εξής: *«2. Σε περίπτωση δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων φορέων του δημόσιου τομέα που υπηρετούν στα διοικητικά όρια άλλου Δήμου ή Περιφέρειας, μετά από αίτησή τους μετατίθενται σε περιφερειακή υπηρεσία του φορέα τους, όπου έχουν εκλεγεί. Όταν δεν υπάρχει περιφερειακή υπηρεσία του φορέα τους, αποσπώνται σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες, ΝΠΔΔ, καθώς και σε ΟΤΑ α' και β' βαθμού, με εξαίρεση το Δήμο, όπου έχουν εκλεγεί».*

28. Κατά τη γνώμη των Νομικών Συμβούλων του Κράτους Θεοδώρου Ράππη, Μαρίας-Λουίζας Μπακαλάκου, Σοφίας Διαμαντοπούλου και Σοφίας Καρυτινού, η δοθείσα με τη Γνωμοδότηση απάντηση θα πρέπει να περιορισθεί αποκλειστικά και μόνο σε αυτό που ερωτάται το Ν.Σ.Κ. με το από 28.6.2024 και με αριθ. πρωτ. εισερχ. 917579/2024 έγγραφο ερώτημα, το περιεχόμενο του οποίου, αποκλειστικά και μόνο, αφορά, στο ποία εκ των διατάξεων, μεταξύ, αυτής του άρθρου 93 παρ. 7 του ν. 3852/2010 και αυτής του άρθρου 36 παρ. 1 του ν. 4778/2021, όπως ισχύει, κατισχύει. Σύμφωνα με τη γνώμη αυτή, η διατύπωση του υποβληθέντος ερωτήματος είναι σαφής, έτσι ώστε να μην καταλείπεται αμφιβολία για τον προβληματισμό της Διοίκησης, τυχόν δε απάντηση με τη Γνωμοδότηση επί μη ερωτηθέντος δεν είναι

σύμφωνη, πρωτίστως, με τις περί ΝΣΚ διατάξεις, με τις οποίες καθορίζεται το αντικείμενο της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του Ν.Σ.Κ. επί των ερωτημάτων της Διοίκησης.

29. Ειδικότερα, από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 1 περ. β' και 8 παρ. 2 του ν. 4831/2021 (Α'170) «Οργανισμός του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) και κατάσταση των λειτουργών και των υπαλλήλων του και άλλες διατάξεις» προκύπτει ότι αντικείμενο της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους είναι η ερμηνεία της έννοιας και του περιεχομένου συγκεκριμένων νομοθετικών διατάξεων, ώστε, αφού εξαιρεθούν με τη γνωμοδότηση οι νομικοί προβληματισμοί της Διοίκησης, να δυνηθεί αυτή να εφαρμόσει τις διατάξεις επί της υπόθεσης που την απασχολεί. Η ουσιαστική εκτίμηση και αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών, συνθηκών και καταστάσεων μιας υπόθεσης δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο γνωμοδότησης, διότι δεν περιλαμβάνονται στις αρμοδιότητες του ΝΣΚ (ΝΣΚ 4/2016, 32/2016, 100/2015), ανήκουν δε αυτές στα εκάστοτε αρμόδια υπηρεσιακά όργανα, τα οποία το ΝΣΚ δεν επιτρέπεται να υποκαταστήσει (ΝΣΚ 8/2016, 67/2016), καθόσον το Ν.Σ.Κ. δεν είναι Διοίκηση, ούτε ασκεί διοίκηση.

30. Περαιτέρω, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους γνωμοδοτεί επί ερωτημάτων, στα οποία τίθενται κατά τρόπο σαφή και συγκεκριμένο, τόσο ο προβληματισμός της ερωτώσης υπηρεσίας ως προς την έννοια και το περιεχόμενο συγκεκριμένων διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, τις οποίες υποχρεούται ή προτίθεται να εφαρμόσει και χρήζουν ερμηνείας από το Ν.Σ.Κ. (ΝΣΚ 68/2018, 57/2005, 62/2007 κ.ά.), όσον και τα πραγματικά δεδομένα που συγκροτούν το ιστορικό της εκάστοτε υπόθεσης (ΝΣΚ 168/2006), από την οποία απορρέει ή άλλως συνδέεται το οικείο ερώτημα, υπό την προϋπόθεση ότι αυτό αναφύεται κατά την άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων των ερωτώντων διοικητικών οργάνων (πρβλ. ΟΛΝΣΚ 541/2012). Εξάλλου, αντικείμενο Γνωμοδότησης δεν μπορεί να αποτελέσουν ερωτήματα γενικού περιεχομένου. Επομένως, η αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους για τη με νομικές γνωμοδοτήσεις καθοδήγηση των ενεργειών της Διοίκησης, ως προς την έννοια και το περιεχόμενο συγκεκριμένων διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, περιορίζεται στα ζητήματα εκείνα που απασχολούν τη Διοίκηση, προκειμένου να εφαρμόσει τις γνωμοδοτήσεις στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της (ΝΣΚ 158/2010), τα δε ερωτήματα που υποβάλλονται προς το Ν.Σ.Κ. συνάπτονται πάντα, με

συγκεκριμένο πραγματικό. Ως εκ τούτου, αν πρόκειται για ζήτημα, το οποίο δεν απασχολεί τη Διοίκηση ή δεν τίθεται θέμα εφαρμογής από αυτήν της ερμηνείας, που θα δοθεί με τη γνωμοδότηση στη συγκεκριμένη περίπτωση, δεν συντρέχει και αρμοδιότητα του Ν.Σ.Κ. (ΝΣΚ 128/2019, 68/2019). Εξάλλου, η δημόσια Διοίκηση δεσμεύεται από την αρχή της νομιμότητας, όπως αυτή καθιερώνεται με τις διατάξεις των άρθρων 26 παρ. 2, 43, 50, 82, 83 και 95 παρ.1 του Συντάγματος, και η οποία συνεπάγεται ότι η Διοίκηση οφείλει ή μπορεί να προβαίνει μόνο σε ενέργειες που προβλέπονται και επιβάλλονται ή επιτρέπονται από τους κανόνες που θεσπίζουν το Σύνταγμα, τις νομοθετικές πράξεις, τις διοικητικές κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, καθώς και από κάθε κανόνα ανώτερης ή ισοδύναμης προς αυτούς ισχύος.

31. Περαιτέρω, η εγκύκλιος είναι μία πράξη της Διοίκησης που εξαντλεί τη δεσμευτική της ισχύ μέσα στον χώρο της Διοίκησης και δεν έχει ισχύ νόμου (ΑΠ 395/2024), άλλως, οι εγκύκλιοι δεν αποτελούν κανόνα ουσιαστικού δικαίου (ΑΠ 1924/2022, 788/2019, 1210/2019, 113/2017, 410/2010). Υπό την έννοια αυτή, ότι δηλαδή η εγκύκλιος δεν είναι νόμος, προεχόντως, δεν τίθεται και θέμα ερμηνείας των εγκυκλίων, αλλά και, κυρίως, είναι αδύνατη η θέση, τροποποίηση, κατάργηση ή αντικατάσταση κανόνων δικαίου με εγκυκλίους, οι οποίες, είτε είναι ερμηνευτικές, είτε κανονιστικές, δεν παύουν να συνιστούν έγγραφα της Διοίκησης, για την έκδοση των οποίων δεν υφίσταται εξουσιοδότηση από τυπικό νόμο και σύμφωνα με τους λοιπούς όρους των διατάξεων του άρθρου 43 παρ. 2 και 4 του Συντάγματος (πρβλ. ΝΣΚ 42/2020). Με βάση τα ανωτέρω, κατά τη γνώμη αυτή και δεδομένου ότι, με το τεθέν ερώτημα, ουδείς νομικός προβληματισμός τίθεται από την υπηρεσία, σε σχέση με το ως άνω ζήτημα, το οποίο, όπως προεκτέθηκε, αναδείχθηκε με την προς το Τμήμα από 31.1.2025 έγγραφη εισήγηση, αλλά ούτε και επιζητείται με το υπό εξέταση ερώτημα για το ζήτημα αυτό ερμηνεία ή εφαρμογή συγκεκριμένης διάταξης, πολλώ δε μάλλον εγκυκλίου. Πρόκειται, συνεπώς, για ζήτημα, το οποίο δεν απασχολεί την Διοίκηση και επομένως, δεν συντρέχει και αρμοδιότητα του Ν.Σ.Κ. να απαντήσει.

Απάντηση

Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, επί του τιθέμενου ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΣΤ΄ Τμήμα) γνωμοδοτεί, ομόφωνα, ως ακολούθως:

32. Οι διατάξεις του άρθρου 93 παρ. 7 του ν. 3852/2010 κατισχύουν - αν και προγενέστερες - ως εξαιρετικό και ειδικό δίκαιο, έναντι των διατάξεων του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 36 του ν. 4778/2021, όπως η παράγραφος αυτή τροποποιήθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 73 του ν. 4997/2022 και όπως το χρονικό διάστημα του πρώτου εδαφίου της παραγράφου αυτής παρατάθηκε, με τις υπ' αριθ. 749/05.01.2024 και 53888/17.12.2024 Αποφάσεις των Υπουργών Εσωτερικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 24-2-2025

Ο Πρόεδρος

Η Εισηγήτρια

Κωνσταντίνος Γεωργιάδης
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Νάταλη- Χριστίνα Π. Σαμαρά
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.