

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

1. Επί του ερωτήματος.

Μου ζητήθηκε από την Διδασκαλική Ομοσπονδία Ελλάδος να γνωμοδοτήσω εάν η υπ' αρ. **Πρωτ. Φ.7/117097/Δ1/08-09-2026** εγκύκλιο του Υπουργείου Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού, Γενική Διεύθυνση Πρωτοβάθμιας, Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης και Ειδικής Αγωγής, Γενική Διεύθυνση Σπουδών ΠΕ & Δ.Ε., Διεύθυνση Σπουδών, Προγραμμάτων και Οργάνωσης ΠΕ – Τμήματα Α και Β, Διεύθυνση Ειδικής Αγωγής Αυτοτελής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης – Τμήμα Α Αυτοτελές Τμήμα Συντονισμού και Παρακολούθησης Εκπαίδευσης Προσφύγων, Αυτοτελές Τμήμα Προτύπων και Πειραματικών Σχολείων, με τίτλο «Λειτουργία Νηπιαγωγείων για το σχολικό έτος 2026-2027» κατά το μέρος που προβλέπει, ότι **«Σημειώνεται ότι οι Διευθυντές/ντριες-Προϊστάμενοι/ες των Νηπιαγωγείων αναλαμβάνουν Πρωϊνό Τμήμα διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό την ομαλή και εύρυθμη λειτουργία της σχολικής μονάδας και εκτελούν προσηκόντως τα διοικητικά καθήκοντα τους»** είναι νομικά δεσμευτική για τον Σύλλογο Διδασκόντων.

2. Η ανάλυση των επιμέρους εφαρμοστέων διατάξεων.

α) Με την υπ' αρ. **Πρωτ. Φ.7/117097/Δ1/08-09-2026** εγκύκλιο του Υπουργείου Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού, Γενική Διεύθυνση Πρωτοβάθμιας, Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης και Ειδικής Αγωγής, Γενική Διεύθυνση Σπουδών ΠΕ & Δ.Ε., Διεύθυνση Σπουδών, Προγραμμάτων και Οργάνωσης ΠΕ – Τμήματα Α και Β, Διεύθυνση Ειδικής Αγωγής Αυτοτελής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης – Τμήμα Α Αυτοτελές Τμήμα Συντονισμού και Παρακολούθησης Εκπαίδευσης Προσφύγων, Αυτοτελές Τμήμα Προτύπων και Πειραματικών Σχολείων, με τίτλο «Λειτουργία Νηπιαγωγείων για το σχολικό έτος 2026-2027» παρασχέθηκαν οδηγίες για την λειτουργία των Νηπιαγωγείων για το σχολικό έτος 2026-2027. Μεταξύ άλλων, στην ως άνω εγκύκλιο αναφέρεται: «**Β. Το διδακτικό ωράριο των εκπαιδευτικών που υπηρετούν σε 4/θέσια και άνω Νηπιαγωγεία διαμορφώνεται ως εξής: 1. Διευθυντές/ντριες 4/θέσιων και 5/θέσιων Νηπιαγωγείων, ώρες 20. 2. Διευθυντές/ντριες 6/θέσιων Νηπιαγωγείων, ώρες 12. 3. Εκπαιδευτικοί που υπηρετούν σε 4/θέσια και άνω Νηπιαγωγεία: Ι. ώρες 24, αν έχουν μέχρι 10**

χρόνια υπηρεσίας II. ώρες 23, αν έχουν από 10 μέχρι 15 χρόνια υπηρεσίας III. ώρες 22, αν έχουν από 15 μέχρι 20 χρόνια υπηρεσίας και IV. ώρες 21, αν έχουν πάνω από 20 χρόνια υπηρεσίας. Επισημαίνεται ότι, οι Διευθυντές/ντρίες- Προϊστάμενοι/ες των Νηπιαγωγείων φροντίζουν ώστε όλοι/ες οι εκπαιδευτικοί να καλύπτουν πλήρως το διδακτικό ωράριό τους. **Σημειώνεται ότι οι Διευθυντές/ντρίες- Προϊστάμενοι/ες των Νηπιαγωγείων αναλαμβάνουν Πρωινό Τμήμα διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό την ομαλή και εύρυθμη λειτουργία της σχολικής μονάδας και εκτελούν προσηκόντως τα διοικητικά καθήκοντά τους».**

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ.8 του ΠΔ 79/2017 «Οργάνωση και λειτουργία νηπιαγωγείων και δημοτικών σχολείων» προβλέπεται «8. Στα Δημοτικά με απόφαση του Συλλόγου Διδασκόντων ορίζεται ως υπεύθυνος για κάθε ένα από τα λειτουργούντα τμήματα αποκλειστικά ένας (1) εκπαιδευτικός του κλάδου ΠΕ70 Δασκάλων στον οποίο ανατίθενται κατά προτεραιότητα τα διδακτικά αντικείμενα του κλάδου ΠΕ70 Δασκάλων που προβλέπονται στο ωρολόγιο πρόγραμμα της τάξης του. **Στα Νηπιαγωγεία με απόφαση του Συλλόγου Διδασκόντων, ορίζεται ο νηπιαγωγός του/ των τμήματος/των υποχρεωτικού προγράμματος και του προαιρετικού ολοήμερου προγράμματος αντίστοιχα».**

Από την ως άνω διάταξη, προκύπτει με σαφήνεια, ότι αρμόδιο όργανο για τον ορισμό των νηπιαγωγών του υποχρεωτικού προγράμματος και του προαιρετικού ολοήμερου προγράμματος αντίστοιχα, είναι ο Σύλλογος Διδασκόντων. Η απόφαση του Συλλόγου Διδασκόντων δεν λαμβάνεται αυθαίρετα, αλλά αντιθέτως στην παράγραφο 11 του ιδίου ως άνω άρθρου προβλέπεται αφενός, ότι ο Σύλλογος Διδασκόντων, με σχετική απόφασή του, καθορίζει τα κριτήρια για την κατανομή τμημάτων και τάξεων, λαμβάνοντας υπόψη τις επιμέρους ιδιαιτερότητες της σχολικής μονάδας και αφετέρου εισάγονται απαγορεύσεις και συστάσεις αναφορικά με την κατανομή των τμημάτων. Περαιτέρω, ρητώς προβλέπεται, ότι η υπηρεσιακή κατάσταση των εκπαιδευτικών, όπως όπως χρόνια υπηρεσίας, οργανικά τοποθετημένος, αναπληρωτής, αποσπασμένος δεν μπορεί να αποτελεί κριτήριο για την κατανομή των τμημάτων και των τάξεων ανάμεσα στα μέλη του εκπαιδευτικού προσωπικού.

Συγκεκριμένα, η παράγραφος 10 του άρθρου 11 του πδ 79/2017 προβλέπει: «(..) Για την κατανομή των τάξεων/τμημάτων λαμβάνονται υπόψη τα εξής: α) ο χρόνος ανάληψης τμήματος από εκπαιδευτικό να μην υπερβαίνει τη συνεχόμενη διετία. «Η ανάληψη του ίδιου τμήματος από εκπαιδευτικό για τρίτη συνεχόμενη χρονιά γίνεται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, με απόφαση του συλλόγου διδασκόντων, παιδαγωγικά τεκμηριωμένη, ύστερα από σύμφωνη γνώμη του συντονιστή εκπαιδευτικού έργου.». Επισημαίνεται ότι δεν επιτρέπεται η ανάληψη τμήματος από τον ίδιο εκπαιδευτικό πέραν της τριετίας, συνεχόμενης ή μη. β) συνιστάται να αποφεύγεται η κατ' εξακολούθηση ανάληψη των ίδιων τάξεων ή κύκλου τάξεων (π.χ. Α` -Β` Δημοτικού) από τον ίδιο εκπαιδευτικό. γ) συνιστάται, επίσης, στους εκπαιδευτικούς για παιδαγωγικούς και λόγους δεοντολογίας να μην αναλαμβάνουν τμήματα στα οποία φοιτούν τα τέκνα τους. **δ) ο Σύλλογος Διδασκόντων, με σχετική απόφασή του, καθορίζει τα κριτήρια για την κατανομή τμημάτων και τάξεων, λαμβάνοντας υπόψη τις επιμέρους ιδιαιτερότητες της σχολικής μονάδας. Η υπηρεσιακή κατάσταση των εκπαιδευτικών (όπως χρόνια υπηρεσίας, οργανικά τοποθετημένος, αναπληρωτής, αποσπασμένος) δεν μπορεί να αποτελεί κριτήριο για την κατανομή των τμημάτων και των τάξεων ανάμεσα στα μέλη του εκπαιδευτικού προσωπικού.** 11. Αν υπάρχουν σημαντικές διαφορές απόψεων και προκύπτουν δυσκολίες στην κατανομή των τάξεων/ τμημάτων, ο Διευθυντής ή ο Προϊστάμενος ορίζει μια έκτακτη συνεδρίαση σε μια προσπάθεια σύνθεσης των διαφορετικών απόψεων, στην οποία καλείται και ο προϊστάμενος εκπαιδευτικών θεμάτων».

Οι εγκύκλιοι εκδίδονται από τη διοικητική αρχή, η οποία ασκεί είτε τον ιεραρχικό έλεγχο είτε τη διοικητική εποπτεία, και έχουν ως σκοπό αφενός να διαφωτίσουν τα υφιστάμενα ή τα εποπτευόμενα διοικητικά όργανα σχετικά με την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στην εφαρμοζόμενη διάταξη του νόμου και αφετέρου να καθοδηγήσουν τα όργανα αυτά σχετικά με το σκοπιμότερο – σύμφωνα με την κρίση της προϊσταμένης αρχής– τρόπο άσκησης της διακριτικής εξουσίας. Το ζήτημα της νομικής δεσμευτικότητας των εγκυκλίων έχει ήδη αντιμετωπιστεί με την υπ' αρ. 3549/1987 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο επισήμανε ότι με την εγκύκλιο ερμηνεύονται οι σχετικές διατάξεις, χωρίς να δημιουργείται από την ερμηνεία αυτή νομική

δέσμευση για τους αποδέκτες της εγκυκλίου. Πλήθος αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας εκδόθηκαν επί αίτησης ακύρωσης κατά πράξεων, με τις οποίες η διοίκηση αποσκοπούσε στην ενιαία ερμηνεία και εφαρμογή της νομοθεσίας, κρίνοντας κατ' επανάληψη ότι πρόκειται για εγκυκλίους οδηγίες που δεν είναι κανονιστικές και δεν διαθέτουν δεσμευτική ισχύ και συνακόλουθα εκτελεστότητα, ενώ δεν μπορούν να αποτελέσουν νόμιμο έρεισμα ούτε για την έκδοση διοικητικών πράξεων (**ΣτΕ Ολομέλεια 87/2011, 216/2016, 1362/2021, ΣτΕ 3319/2015, 1393/2017, 1488/2017, 935/2018, 1220/2021, 2367/2021, 13/2022, 1063/2022, 795/2023, 431/2023 κ.α**). Η Εγκύκλιος είναι μια πράξη της Διοίκησης που εξαντλεί τη δεσμευτική ισχύ της μέσα στα πλαίσια της Διοίκησης και δεν έχει ισχύ νόμου (ΑΠ 788/2019). Περαιτέρω, είναι αδύνατη η θέση, τροποποίηση, κατάργηση ή αντικατάσταση κανόνων δικαίου με 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 (**Γνωμοδότηση ΝΣΚ 42/2020**).

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 & 1 του Συντάγματος (**ΣτΕ 8721/1992, 2987/1994**), 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, οι νομοθετικές πράξεις, οι διοικητικές κανονιστικές πράξεις, που έχουν εκδοθεί βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, καθώς και από κάθε κανόνα ανώτερης ή ισοδύναμης προς αυτούς τυπικής ισχύος.

Με βάση τα ανωτέρω, συνάγονται τα εξής συμπεράσματα:

- α) η εγκύκλιος παρέχει οδηγίες και κατευθύνσεις στην Διοίκηση και δεν διαθέτει νομική δεσμευτικότητα
- β) οι εγκύκλιοι ερμηνεύουν τον νόμο και δεν δύνανται να θέτουν αυτοτελώς κανόνες δικαίου
- γ) οι εγκύκλιοι δεν προσβάλλονται αυτοτελώς καθώς στερούνται εκτελεστότητας, όταν δι' αυτών η διοίκηση παρέχει οδηγίες για την ερμηνεία διατάξεων.

Περαιτέρω, το άρθρο 107 του ν. 3528/2007 προβλέπει «1. Πειθαρχικά παραπτώματα είναι: (...) β) Κάθε παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος που προσδιορίζεται από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν στον υπάλληλο οι **κείμενες διατάξεις, εντολές και οδηγίες**. Το υπαλληλικό καθήκον σε καμία περίπτωση δεν επιβάλλει στον υπάλληλο πράξη ή παράλειψη που να αντίκειται προς τις διατάξεις του Συντάγματος και των νόμων, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 25 του παρόντος».

Το άρθρο 25 του ιδίου ως άνω νόμου προβλέπει: «**Νομιμότητα υπηρεσιακών ενεργειών** 1. Ο υπάλληλος είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση των καθηκόντων του και τη νομιμότητα των υπηρεσιακών του ενεργειών. 2. Ο υπάλληλος οφείλει να υπακούει στις διαταγές των προϊσταμένων του. Όταν όμως εκτελεί διαταγή, την οποία θεωρεί παράνομη, οφείλει, πριν την εκτέλεση, να αναφέρει εγγράφως την αντίθετη γνώμη του και να εκτελέσει τη διαταγή χωρίς υπαίτια καθυστέρηση. Η διαταγή δεν προσκτάται νομιμότητα εκ του ότι ο υπάλληλος οφείλει να υπακούσει σε αυτήν. 3. **Αν η διαταγή είναι προδήλως αντισυνταγματική ή παράνομη, ο υπάλληλος οφείλει να μην την εκτελέσει και να το αναφέρει χωρίς αναβολή.** Όταν σε διαταγή, η οποία προδήλως αντίκειται σε διατάξεις νόμων ή κανονιστικών πράξεων, διατυπώνονται επείγοντες και εξαιρετικοί λόγοι γενικότερου συμφέροντος ή όταν, ύστερα από άρνηση υπακοής σε πρώτη διαταγή που προδήλως αντίκειται σε τέτοιες διατάξεις, ακολουθήσει δεύτερη διαταγή που εκθέτει επείγοντες και εξαιρετικούς λόγους γενικότερου συμφέροντος, ο υπάλληλος οφείλει να εκτελέσει τη διαταγή και να αναφέρει συγχρόνως στην προϊσταμένη αρχή εκείνου που τον διέταξε. Επί νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, εφόσον εκείνος που διέταξε είναι το διοικητικό συμβούλιο ή το ανώτατο μονομελές όργανο διοίκησης, η αναφορά υποβάλλεται στον εποπτεύοντα Υπουργό. Εάν εκείνος που διέταξε είναι ο Υπουργός, η αναφορά υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό. 4. Αν ο υπάλληλος έχει αντίθετη γνώμη για εντελλόμενη ενέργεια, για την οποία είναι αναγκαία η προσυπογραφή ή η θεώρηση του, οφείλει να τη διατυπώσει εγγράφως για να απαλλαγεί από την ευθύνη. Εάν παραλείπει την προσυπογραφή ή θεώρηση, θεωρείται ότι προσυπέγραψε ή θεώρησε. 5. Οι προϊστάμενοι όλων των βαθμίδων οφείλουν να προσυπογράφουν τα έγγραφα που ανήκουν στην αρμοδιότητα τους και

εκδίδονται με την υπογραφή του προϊσταμένου τους. Αν διαφωνούν, οφείλουν να διατυπώσουν εγγράφως τις τυχόν αντιρρήσεις τους. Αν παραλείψουν να προσυπογράψουν το έγγραφο, θεωρείται ότι το προσυπέγραψαν. 6. Ο υπάλληλος δεν έχει το δικαίωμα να αρνηθεί τη σύνταξη, με κάθε μέσο, εγγράφου για θέμα της αρμοδιότητας του, εφόσον διαταχθεί γι' αυτό από οποιονδήποτε από τους προϊσταμένους του. Αν διαφωνεί με το περιεχόμενο του εγγράφου, εφαρμόζεται η παρ. 4 του παρόντος άρθρου».

III. Επί της ερμηνείας των διατάξεων στην υπό κρίση περίπτωση.

Το ζήτημα, συνεπώς, το οποίο πρέπει να απαντηθεί προεχόντως είναι εάν η επίμαχη εγκύκλιος εισάγει νέο κανόνα δικαίου (και εάν βεβαίως αυτό είναι επιτρεπτό) ή εάν αποτελεί ερμηνεία των κείμενων διατάξεων και υπό την έννοια αυτή, το περιεχόμενο της είναι δεσμευτικό μόνο στον βαθμό, που είναι συμβατή με αυτούς.

Είναι σαφές, ότι στο κείμενο νομικό πλαίσιο υφίσταται σαφής διάταξη η οποία προβλέπει το αρμόδιο όργανο για τον καθορισμό των τμημάτων και των εκπαιδευτικών, που αναλαμβάνουν αυτά. Είναι εξίσου σαφές, ότι ο ίδιος ο νομοθέτης ορίζει, ότι με την απόφαση του Συλλόγου Διδασκόντων προβλέπονται τα κριτήρια για την ανάθεση έκαστης τάξεως/τμήματος και προβλέπει ενδεικτικά στοιχεία, τα οποία μπορούν να ληφθούν υπόψη από τον Σύλλογο Διδασκόντων (πάντοτε σε συνάρτηση με τις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητες της σχολικής μονάδας).

Η επίμαχη εγκύκλιος δεν μεταβάλλει την διαδικασία καθορισμού των τμημάτων και των εκπαιδευτικών που αναλαμβάνει έκαστο αυτών, όπως επίσης δεν μεταβάλει το αρμόδιο όργανο, να λάβει την σχετική απόφαση. Τούτο δεν προκύπτει ούτε από το γράμμα αυτής αλλά ούτε και από το εν γένει περιεχόμενο της. Μία τέτοια εξάλλου, ερμηνεία θα οδηγούσε στο συμπέρασμα, ότι η διοίκηση μέσω εγκυκλίου επιχειρεί να μεταβάλλει / τροποποιήσει υφιστάμενη διάταξη νόμου, χωρίς βεβαίως να διαθέτει την σχετική κανονιστική εξουσιοδότηση. Αντιθέτως, από την διατύπωση της ως άνω εγκυκλίου φαίνεται, ότι αυτή αποβλέπει να επισημάνει, ότι κατά την λήψη της αποφάσεως του Συλλόγου Διδασκόντων, θα πρέπει να λαμβάνεται ομοίως υπόψη η διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της σχολικής μονάδας και να

επιτυγχάνεται η προσήκουσα εκτέλεση των διοικητικών καθηκόντων των Προϊσταμένων, μέσω της ανάληψης πρωϊνών τμημάτων. Το στοιχείο αυτό εξάλλου, λόγω της γενικότητας της διατύπωσης της παραγράφου 10 του άρθρου 11 του ΠΔ 79/2017 θα μπορούσε ούτως ή άλλως να ληφθεί υπόψη κατά την διαδικασία λήψεως της αποφάσεως του Συλλόγου Διδασκόντων για τον καθορισμό των κριτηρίων και την ανάθεση των τμημάτων, καθώς κατατείνει στην διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της σχολικής μονάδας, η οποία αποτελεί πρώτιστη μέριμνα του Συλλόγου Διδασκόντων αλλά και του Διευθυντή αυτής.

Αντίθετη ερμηνεία, εξάλλου, θα έρχονταν σε αντίθεση και προς την ρητή πρόβλεψη της παραγράφου 10 του άρθρου 11 του ΠΔ 79/2017, σύμφωνα με την οποία η ανάθεση τμημάτων δεν μπορεί να γίνεται με βάση την υπηρεσιακή κατάσταση κάθε εκπαιδευτικού. Ουδείς μπορεί να αμφισβητήσει το γεγονός, ότι η κατοχή θέσεως ευθύνης εντάσσεται στην έννοια της υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού.

Με τα δεδομένα αυτά, έχω την άποψη, ότι η εν λόγω αποστροφή της εγκυκλίου δεν πρέπει να ερμηνευτεί ως τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 11 του ΠΔ 79/2017 αφού κάτι τέτοιο θα κινείτο εκτός νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως, αλλά ως προτροπή προς το αρμόδιο όργανο της σχολικής μονάδας, ήτοι τον Σύλλογο Διδασκόντων, να λάβει υπόψη μεταξύ άλλων και να αξιολογήσει τις διοικητικές υποχρεώσεις, που έχει ο Διευθυντής αυτής, κατά την διαδικασία ανάθεσης των τμημάτων. Τούτο βεβαίως, δεν αποκλείει το αρμόδιο όργανο, εκτιμώντας τις συνθήκες, που επικρατούν, τις παιδαγωγικές ανάγκες αλλά και τις ιδιαιτερότητες της σχολικής μονάδας, να αποφασίσει, ότι αυτές εξυπηρετούνται καλύτερα με την μη ανάθεση στον Διευθυντή αυτής, πρωϊνού Τμήματος.

Είναι αυτονόητο, ότι όπως κάθε διοικητική πράξη η απόφαση του Συλλόγου Διδασκόντων πρέπει να είναι αιτιολογημένη όπως εξίσου αυτονόητο είναι, ότι υπό την ερμηνευτική αυτή εκδοχή, δεν εγείρεται ζήτημα παράβασης οδηγίας ή εγκυκλίου προϊσταμένης αρχής (υπό την μορφή πειθαρχικού αδικήματος) ούτε βεβαίως υπάρχει ανάγκη επίκλησης της διάταξης του άρθρου 25 του ν. 3528/2007.

Συμπερασματικά έχω την άποψη, ότι α) η επίμαχη εγκύκλιος δεν θεσπίζει νέους κανόνες δικαίου. Αντιθέτως, παραθέτει υπό την μορφή προτροπής, ότι το αρμόδιο όργανο (Σύλλογος Διδασκόντων), κατά την λήψη της απόφασης του οφείλει μεταξύ άλλων να συνεκτιμήσει και την παράμετρο αυτή, για την διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της σχολικής μονάδας β) υπό το πρίσμα αυτό, δεν εγείρεται ζήτημα εφαρμογής των κανόνων του άρθρου 25 του ν. 3528/2007 ούτε τέλεσης πειθαρχικού παραπτώματος από παράβαση οδηγιών της προϊσταμένης αρχής, εφόσον ο Σύλλογος Διδασκόντων συνεκτιμήσει και τις διοικητικές υποχρεώσεις του Διευθυντή κατά την λήψη της απόφασης του.

Παραμένω στην διάθεση σας για κάθε διευκρίνηση.

Με εκτίμηση,

Μαρία Μαγδαλινή Τσίπρα

Δικηγόρος