ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως: 8/2014

Του Στ΄ Τμήματος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

Συνεδρίαση της 14ης Ιανουαρίου 2014

Προεδρεύων: Ιωάννης Διονυσόπουλος ως αρχαιότερος Νομικός Σύμβουλος, κωλυομένου του Προέδρου του Τμήματος Πέτρου Τριανταφυλλίδη.

Νομικοί Σύμβουλοι: Νικόλαος Μουδάτσος, Παρασκευάς Βαρελάς, Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος, Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Κουήν Χουρμουζιάν, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Αγγελική Καστανά, Νομικοί Σύμβουλοι.

Εισηγητής: Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος, Νομικός Σύμβουλος.

Αρ. Ερωτήματος: Φ.10043/27887/882/23-10-2013 της Δ/νσης Κύριας Ασφάλισης Αυτοαπασχολουμένων της Γ.Γ.Κ.Α.

Ερώτημα: Ενόψει των ρυθμίσεων του άρθρου 137 Ν.3655/2008 περί παραγραφής των απαιτήσεων των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, ερωτάται: **α)** Αν οι μη βεβαιωμένες από τους φορείς απαιτήσεις ασφαλιστικών εισφορών υπόκεινται σε παραγραφή και βάσει ποίων διατάξεων και **β)** Αν παραμένουν σε ισχύ ειδικές διατάξεις των Φ.Κ.Α. που προβλέπουν διαφορετικό χρονικό σημείο έναρξης της παραγραφής (σε σχέση με τον προβλεπόμενο στο ως άνω άρθρο) ή, διαφορετικό χρόνο παραγραφής (αντί της εικοσαετούς που προβλέπεται στο ίδιο άρθρο).

Επί των ως άνω θεμάτων το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους γνωμοδοτεί ως εξής:

Ι.Α. Με **το άρθρο 137 παρ. Α υποπαρ.1α του Ν. 3655/2008** *"Διοικητική και Οργανωτική μεταρρύθμιση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις"* (Α΄ 58) ορίστηκαν τα εξής:

" Α. Παραγραφή απαιτήσεων υπέρ των Φ.Κ.Α..

1. Κάθε απαίτηση των Φ.Κ.Α. παραγράφεται, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά από τις διατάξεις του παρόντος άρθρου, μετά πέντε (5) έτη από τη λήξη του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο βεβαιώθηκε και κατέστη ληξιπρόθεσμη.

Εάν η βεβαίωση του χρέους έγινε πριν αυτό καταστεί ληξιπρόθεσμο, ολικά ή μερικά, η παραγραφή αρχίζει από τη λήξη του οικονομικού έτους κατά το οποίο αυτό κατέστη ληξιπρόθεσμο.

Για τα παρακάτω χρέη προς τους Φ.Κ.Α. ισχύει η εικοσαετής παραγραφή, που αρχίζει από τη λήξη του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο βεβαιώθηκαν, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από ειδικές διατάξεις που αφορούν τους Φ.Κ.Α. και τους εντασσόμενους σε αυτούς φορείς, κλάδους ή λογαριασμούς.

α. Απαιτήσεις από μη καταβληθείσες ασφαλιστικές εισφορές...".

Β. Εξ άλλου με το **άρθρο 101 του Ν. 4172/2013** με το οποίο ιδρύθηκε ειδική υπηρεσία στο ΙΚΑ - ΕΤΑΜ για την είσπραξη των ασφαλιστικών εισφορών όλων των Ταμείων, ορίζονται τα εξής:

"1. Στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ ιδρύεται Κέντρο Είσπραξης Ασφαλιστικών Οφειλών (Κ.Ε.Α.Ο.) με οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια.

2. Το Κ.Ε.Α.Ο. έχει ως σκοπό: α) την είσπραξη των ληξιπρόθεσμων ασφαλιστικών οφειλών των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, β) τη δημιουργία ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων των οφειλετών των Ασφαλιστικών Οργανισμών (μητρώο οφειλετών), τον προσδιορισμό του ύψους των οφειλόμενων ποσών την αιτία και τη χρονική περίοδο που ανάγονται, την

τήρηση στατιστικών στοιχείων και αναλύσεων, γ) τη μελέτη, επεξεργασία και υποβολή προτάσεων για νομοθετικές ρυθμίσεις στο αρμόδιο καθ' ύλην Υπουργείο, δ) το σχεδιασμό και την εκτέλεση δράσεων για την επίτευξη του σκοπού του Κ.Ε.Α.Ο..

3. Για τις ανάγκες του παρόντος νοούνται: **Τρέχουσες ασφαλιστικές εισφορές**, οι καταβλητέες εισφορές έως την καταληκτική ημερομηνία εμπροθέσμου καταβολής τους.

Καθυστερούμενες, οι ασφαλιστικές εισφορές από την επόμενη ημέρα λήξης της εμπροθέσμου καταβολής τους.

Ληξιπρόθεσμες, οι καθυστερούμενες ασφαλιστικές εισφορές από τη σύνταξη της πράξης βεβαίωσης της οφειλής.

Βεβαίωση οφειλής, η ειδική διοικητική πράξη καταγραφής οφειλών. Η πράξη βεβαίωσης οφειλής συντάσσεται τον επόμενο μήνα λήξης της εμπροθέσμου καταβολής των ασφαλιστικών οφειλών και σε κάθε περίπτωση μέχρι έξι (6) μήνες από την ημέρα που οι ασφαλιστικές οφειλές κατέστησαν καθυστερούμενες.

Τίτλο εκτελεστό αναγκαστικής είσπραξης οφειλών σύμφωνα με το ν.δ.356/1974 Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (Κ.Ε.Δ.Ε.) , **αποτελεί η πράξη βεβαίωσης οφειλής** μετά την απόδοση μοναδικού αριθμού και την ταυτόχρονη ηλεκτρονική εγγραφή της στο ειδικό ηλεκτρονικό μητρώο εσόδων του Κ.Ε.Α.Ο."

Γ. Τέλος, όσον αφορά το ζήτημα της παραγραφής, οι ασφαλιστικοί οργανισμοί και φορείς αρμοδιότητας (σήμερα) Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, δυνάμει του άρθρου μόνου του Π.Δ/τος 437/1977, εξαιρούνται από τις διατάξεις του ν.δ/τος 496/1974 περί λογιστικού νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Αυτό έχει σαν συνέπεια να εφαρμόζονται οι σε καθένα εξ αυτών ισχύουσες καταστατικές διατάξεις και, σε περίπτωση σιγής αυτών, επικουρικά εκείνες του Αστικού Κώδικα και ιδίως του άρθρου 249 με το οποίο

ορίζεται ότι ο χρόνος της παραγραφής των αξιώσεων εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά είναι είκοσι ετών ως και του άρθρου 251 που ορίζει ως χρονικό σημείο έναρξης της παραγραφής τη γέννηση της αξιώσεως και τη δυνατότητα δικαστικής της επιδίωξης. Τέλος από το άρθρο 277 ΑΚ προκύπτει ότι η παραγραφή προτείνεται κατ' ένστασιν και δεν λαμβάνεται υπόψη αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο.

ΙΙ. Από τον συνδυασμό των παραπάνω διατάξεων προκύπτουν τα εξής:

α) Με το Ν.3655/2008 επιχειρήθηκε, μεταξύ άλλων, να θεσμοθετηθούν γενικοί κανόνες παραγραφής των απαιτήσεων των Φ.Κ.Α. εξ ασφαλιστικών εισφορών σε βάρος των ασφαλισμένων τους, χωρίς όμως να θιγούν τυχόν διαφορετικά ρυθμιζόμενες περιπτώσεις από ειδικές καταστατικές διατάξεις φορέων, κλάδων, λογαριασμών κλπ, τις οποίες ο νομοθέτης του Ν.3655/2008 δεν έθιξε. Επομένως η επιφύλαξη που διατυπώνεται στον νόμο αυτόν **"εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στις ειδικές διατάξεις που αφορούν τους Φ.Κ.Α."** θα πρέπει να ερμηνευθεί ότι αφορά ειδικότερες καταστατικές διατάξεις που **ρυθμίζουν το ίδιο ακριβώς θέμα, ήτοι την παραγραφή βεβαιωμένης οφειλής,** σε συντομότερο της εικοσαετίας χρονικό διάστημα.[1] Εξάλλου ο νομοθέτης υπολαμβάνει ως δεδομένη την υποχρέωση (δεσμία αρμοδιότητα) που έχουν οι φορείς να βεβαιώνουν τις ασφαλιστικές εισφορές των ασφαλισμένων τους προκειμένου στη συνέχεια να τις εισπράξουν. Τούτο ενισχύεται και από τη ρύθμιση του άρθρου 101 του Ν.4172/2013 περί δημιουργίας Κέντρου Είσπραξης Ασφαλιστικών Οφειλών (Κ.Ε.Α.Ο.), όπου ο νομοθέτης προβαίνει σε προσδιορισμό των εισπρακτέων ασφαλιστικών οφειλών ορίζοντας ότι, ναι μεν ληξιπρόθεσμες οφειλές είναι εκείνες που δεν εισπράχθηκαν εγκαίρως (ήτοι πριν την τελευταία ημέρα της εμπρόθεσμης καταβολής τους όπως αυτή προβλέπεται στις ισχύουσες για κάθε Φ.Κ.Α. διατάξεις), πλην όμως, **αναγκαστικά εισπρακτέες** είναι οι ληξιπρόθεσμες οφειλές για τις οποίες έχει συνταχθεί πράξη βεβαίωσης οφειλής. Υπό την

---

[1] Όπως π.χ. συμβαίνει για το Ι.Κ.Α.: Οράτε άρθρο 15 Ν.2972/2001 που αντικατέστησε την παρ. 2 του άρθρου 27 Α.Ν.1846/1951.

έννοια δηλαδή αυτή, προκειμένου να επιτευχθεί η αναγκαστική είσπραξη ασφαλιστικών οφειλών, θα πρέπει να έχει προηγηθεί οπωσδήποτε η βεβαίωση αυτής που αποτελεί και τον τίτλο είσπραξης (εκτελεστός τίτλος). Σε περίπτωση κατά την οποία δεν έχει προηγηθεί βεβαίωση οφειλής δεν μπορεί να κινηθεί η διαδικασία αναγκαστικής είσπραξης.

β) Στο εύλογο ερώτημα **αν παραγράφεται και πότε η αξίωση των ασφαλιστικών εισφορών σε περίπτωση μη βεβαίωσης της οφειλής**, θα πρέπει καταρχήν να αναζητηθεί απάντηση σε τυχόν ειδική ρύθμιση στις καταστατικές διατάξεις του οικείου φορέα και, σε περίπτωση απουσίας τέτοιας ρύθμισης, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι εφαρμόζεται η γενική εικοσαετής παραγραφή του άρθρου 249 ΑΚ, όπως συμβαίνει σε οποιαδήποτε αξίωση.[2] (Οράτε ενδεικτικώς: ΣτΕ 320/1999, ΕΔΚΑ/2000.937, ΑΠ (Β΄) 517/2003, ΣτΕ 1327/2009 ΔΔΙΚΗ 2010.380 ως και ΝΣΚ Ολομ. 439/2007). Επομένως, οφειλές οι οποίες δεν βεβαιώθηκαν και για τις οποίες ελλείπει παντελώς ειδική καταστατική διάταξη που να ορίζει άλλη παραγραφή, παραγράφονται μετά είκοσι χρόνια από του τέλους του έτους κατά το οποίο γεννήθηκαν.

Σημειώνεται ότι:

-Δεν θα πρέπει να συγχέεται η γενική εικοσαετής παραγραφή του ΑΚ με την εικοσαετή παραγραφή του άρθρου 137 Ν. 3655/2008 αφού η τελευταία είναι ειδικότερη και σε συγκεκριμένες περιπτώσεις εντοπισμένη.

- Η ερμηνεία αυτή δεν αντίκειται στις διατάξεις του Ν.4172/2013 περί Κ.Ε.Α.Ο., όπου τάσσεται εξάμηνη προθεσμία προς βεβαίωση των οφειλών, διότι η προθεσμία αυτή είναι ενδεικτική για τη διοίκηση και έχει τεθεί πρωτίστως για να διασφαλίσει την ταχεία διεκπεραίωση των εκκρεμών

---

[2] Κατά τα ισχύοντα στη θεωρία, η παραγραφή είναι θεσμός αναγκαστικού δικαίου που ανήκει στην εσωτερική έννομη τάξη και έχει ως σκοπό την ασφάλεια των συναλλαγών και του δικαίου.

ανείσπρακτων οφειλών, η δε πέραν του εξαμήνου βεβαίωση δεν δημιουργεί ακυρότητα.

- Η τυχόν έκδοση πράξης βεβαίωσης οφειλής μετά τη συμπλήρωση οιασδήποτε εκ των ως άνω παραγραφών δεν κωλύεται, αλλά τυγχάνει ακυρωτέα αν ο οφειλέτης υποβάλει σχετική ένσταση (277 ΑΚ) .[3]

III. Στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από το πρακτικό υπ' αρ. 36/2-7-2009 του Διοικητικού Συμβουλίου του Ενιαίου Ταμείου Ανεξάρτητα Απασχολούμενων, που συνεδρίασε για την επίλυση των θεμάτων που ανέκυψαν από την εφαρμογή του Ν. 3655/2008, υπήρξε διχογνωμία επί των εξής ζητημάτων: **α)** Αν **οι μη βεβαιωμένες** από τους φορείς απαιτήσεις ασφαλιστικών εισφορών υπόκεινται σε παραγραφή και βάσει ποίων διατάξεων και **β)** Αν παραμένουν σε ισχύ ειδικές διατάξεις των Φ.Κ.Α. που προβλέπουν διαφορετικό χρονικό σημείο έναρξης της παραγραφής (σε σχέση με τον προβλεπόμενο στο ως άνω άρθρο) ή, διαφορετικό χρόνο παραγραφής (αντί της εικοσαετούς που προβλέπεται στο ίδιο άρθρο).

IV. Ενόψει των προαναφερομένων διατάξεων και της ανωτέρω ερμηνείας που δόθηκε, η απάντηση στα τεθέντα ερωτήματα, κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, έχει ως εξής:

α) Οι μη βεβαιωμένες από τους Φ.Κ.Α. απαιτήσεις από ασφαλιστικές εισφορές υπόκεινται στην γενική εικοσαετή παραγραφή του άρθρου 249 ΑΚ μόνον εφόσον ειδικές καταστατικές διατάξεις δεν ορίζουν άλλως. Χρόνος έναρξης της γενικής εικοσαετούς παραγραφής είναι η επομένη ημέρα μετά την ημερομηνία λήξης της εμπρόθεσμης καταβολής εκάστης απαίτησης, όπως αυτή ορίζεται από τις ειδικές καταστατικές διατάξεις εκάστου Φ.Κ.Α. Διακριτέες οι εξής περιπτώσεις:

- **Εφόσον αυτή η παραγραφή (γενική ή ειδική) έχει συμπληρωθεί**, η

---

[3] Η παραγραφή δεν συνεπάγεται απόσβεση δικαιώματος αλλά εξασθένηση της σχετικής αξιώσεως, προτείνεται δε κατ' ένστασιν.

βεβαίωση της οφειλής και η εντεύθεν εφαρμογή του άρθρου 137 του Ν. 3655/2008 καθώς και του άρθρου 101 Ν. 3172/2013 για τη κίνηση διαδικασίας αναγκαστικής είσπραξης, αποτελούν διαδικασίες ακυρωτέες αν ο οφειλέτης υποβάλει σχετική ένσταση.

- **Εφ' όσον η ανωτέρω παραγραφή δεν έχει συμπληρωθεί**, ο Φ.Κ.Α. μπορεί να ακολουθήσει τη διαδικασία των ως άνω άρθρων και, από της βεβαιώσεως της οφειλής, αρχίζει να τρέχει η εικοσαετής παραγραφή του άρθρου 137 Ν. 3655/2008 και τούτο εφόσον στις καταστατικές ή ειδικές διατάξεις του ταμείου δεν προβλέπεται άλλη συντομότερη παραγραφή **η οποία όμως θα έχει ως αφετηρία τη βεβαίωση της οφειλής**.

β) Τούτων δοθέντων, επί του δευτέρου ερωτήματος αρμόζει η εξής απάντηση:

- Οι ειδικές διατάξεις των Φ.Κ.Α. που προβλέπουν άλλον (συντομότερο της εικοσαετίας) χρόνο παραγραφής, και άλλη αφετηρία αυτής (πλην της βεβαιώσεως) έχουν μεν ισχύ **αλλά αφορούν μόνον τις μη βεβαιωμένες οφειλές.**

- Οι ειδικές διατάξεις των Φ.Κ.Α. που προβλέπουν άλλον (συντομότερο της εικοσαετίας) χρόνο παραγραφής, αλλά με αφετηρία τον χρόνο της βεβαιώσεως κατισχύουν του άρθρου 137 του Ν. 3655/2008 κατά τη ρητή πρόβλεψη του άρθρου αυτού.

- Σε περίπτωση έλλειψης καταστατικών διατάξεων εφαρμόζεται το άρθρο 249 ΑΚ, (γενική εικοσαετής παραγραφή) μετά όμως την έγκαιρη βεβαίωση της οφειλής εφαρμόζεται το άρθρο 137 Ν. 3655/2008 (ειδική εικοσαετής παραγραφή).

ΕΓΚΡΙΝΕΤΑΙ

Αθήνα, 16-1-2014

Ο Προεδρεύων του Τμήματος

ΙΩΑΝΝΗΣ ΔΙΟΝΥΣΟΠΟΥΛΟΣ
Νομικός Σύμβουλος

Ο Εισηγητής

Σ.Α.ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ
Νομικός Σύμβουλος