



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδότησης 42/2020

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

(Τμήμα ΣΤ')

Συνεδρίαση της 11ης Μαρτίου 2020

Σύνθεση

Πρόεδρος: Γεώργιος Κανελλόπουλος, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ.

Μέλη: Ασημίνα Ροδοκάλη, Γαρυφαλλιά Σκιάνη, Ευαγγελία Σκαλτσά, Ευσταθία Τσαούση, Βασίλειος Κορκίζογλου, Χαράλαμπος Μπρισκόλας, Νικόλαος Καραγιώργης, Μαρία Σπάσου, Αναστασία Ζαφειριάδου, Περικλής Αγγέλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια : Γεωργία Κούζιου, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμό πρωτοκόλλου 14789/7-11-2019 του ΕΦΚΑ- Δ' Τοπικό Υποκατάστημα Μισθωτών Θεσσαλονίκης-Τμήμα Εσόδων .

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται αν η κοινοποίηση ή και επανακοινοποίηση Πράξεων Επιβολής Εισφορών και συναφών Πράξεων συνιστούν λόγο διακοπής της παραγραφής των αξιώσεων του ΙΚΑ και ήδη ΕΦΚΑ, έναντι των οφειλετών του, λαμβανομένου υπόψη ότι η θέση αυτή έχει διατυπωθεί σε εγκυκλίους πρώην κεντρικών Υπηρεσιών του ΙΚΑ.

.....

Στο πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα ΣΤ') γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

Στο παραπάνω έγγραφο ερώτημα της υπηρεσίας και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό :

1. Το ερώτημα ετέθη από την υπηρεσία μετά από το με αριθμό 259373/33874/5-7-2019 έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη, στον οποίο προσέφυγε ο οφειλέτης του ΕΦΚΑ (πρώην ΙΚΑ) Δ.Δ., ισχυριζόμενος ότι οι οφειλές του προς τον ασφαλιστικό φορέα έχουν παραγραφεί, αμφισβητώντας την επικαλούμενη από τον ΕΦΚΑ διακοπή της παραγραφής.
2. Στις 12-03-2019 στάλθηκε από το Περιφερειακό ΚΕΑΟ Θεσσαλονίκης στον εργοδότη Δ.Δ. η με αριθμό 2116 Ατομική Ειδοποίηση Ληξιπρόθεσμων οφειλών, ύψους 1.048,52 ευρώ (587,99 Κύρια εισφορά και 460,53 Πρόσθετα Τέλη), αναγόμενων στη χρονική περίοδο 1985-1986 και βεβαιωμένων ταμειακά το 1988, προκειμένου αυτός να εξοφλήσει ή ρυθμίσει το χρέος του για να μη ληφθούν σε βάρος του αναγκαστικά μέτρα είσπραξης. Ο εργοδότης υπέβαλε ένσταση και προσέφυγε στον Συνήγορο του Πολίτη, ισχυριζόμενος ότι τα παραπάνω χρέη έχουν παραγραφεί, αμφισβητώντας την άποψη του ΕΦΚΑ ότι η παραγραφή διεκόπη με την επανακοινοποίηση των επίδικων Πράξεων.
3. Στο πλαίσιο της εξέτασης της ανωτέρω αναφοράς και δυνάμει των διατάξεων της παρ. 5 του άρθρου 4 ν. 3094/2003, σύμφωνα με τις οποίες ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ζητεί από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο για την υπόθεση που ερευνά, η Αρχή με το με αριθμό 259373/25350/23-5-2019 έγγραφό της, ζήτησε από το Περιφερειακό ΚΕΑΟ Θεσσαλονίκης και τα αρμόδια Τοπικά Υποκαταστήματα Μισθωτών Θεσσαλονίκης, πληροφορίες για τις καταλογιστικές Πράξεις, την κοινοποίησή τους και τις τυχόν ενέργειες που διέκοψαν την παραγραφή των αξιώσεων του ΙΚΑ, ήδη ΕΦΚΑ, έναντι του αναφερομένου.
4. Το Δ' Τοπικό Υποκατάστημα Μισθωτών Θεσσαλονίκης-Τμήμα Εσόδων και ήδη ερωτώσα Υπηρεσία, με το με αριθμό πρωτ. 7239/31-5-2019 έγγραφό της, ανταποκρίθηκε στο παραπάνω αίτημα της Αρχής και απέστειλε αντίγραφα των καταλογιστικών Πράξεων και τα όποια αποδεικτικά κοινοποίησης και διακοπής της παραγραφής διέθετε.
5. Από τα παραπάνω στοιχεία προκύπτει ότι:- σε βάρος του αναφερόμενου εργοδότη «Δ.Δ.» καταλογίσθηκαν και βεβαιώθηκαν από το Ι.Κ.Α. (Τοπικό Υποκ/μα

Τούμπας) οι παρακάτω εισφορές και πρόσθετες επιβαρύνσεις: α) ΠΕΕ Χ 870/1988 χρονικής περιόδου 12/1985, η οποία επιδόθηκε ταχυδρομικά στον εργοδότη στις 28-3-1988 και βεβαιώθηκε ταμειακά στις 7-6-1988, β) ΠΕΠΕΕ Χ 107/1988 χρονικής περιόδου 12/1985, η οποία παρελήφθη από τον εργοδότη στις 28-3-1988 και βεβαιώθηκε ταμειακά στις 7-6-1988, γ) ΠΕΠΕΕ Χ 123/1988 χρονικής περιόδου 12/1985, η οποία ταχυδρομήθηκε, επέστρεψε ως αζήτητο, τοιχοκολλήθηκε στις 29-6-1988 και βεβαιώθηκε ταμειακά στις 19-9-1988, δ) ΠΕΕ Χ 1122/1988 χρονικής περιόδου 4/1987, η οποία παρελήφθη από τον εργοδότη στις 8-7-1988 και βεβαιώθηκε ταμειακά στις 12-11-1988 και ε) ΠΕΠΤ Χ 755/1988 χρονικής περιόδου 10/1986, η οποία παρελήφθη από τον εργοδότη στις 8-7-1988 και βεβαιώθηκε ταμειακά στις 12-11-1988, συνολικού ποσού 249.401 δραχμών και ήδη 731,92 ευρώ. -Από τον οφειλέτη καταβλήθηκε τμηματικά (με τελευταία ημέρα καταβολής την 9-1-1990) μέρος της οφειλής, η οποία σήμερα ανέρχεται σε 1.048,52 ευρώ (587,99 ευρώ η κύρια εισφορά και 460,53 ευρώ τα πρόσθετα τέλη).

6. Πέραν των αρχικών επιδόσεων των καταλογιστικών Πράξεων, το ΙΚΑ προκειμένου να διακόψει την παραγραφή των ανωτέρω οφειλών, προέβη στις παρακάτω ενέργειες:

α) με το με αριθμό 5093/8-9-1999 έγγραφό του, σε εκτέλεση των οδηγιών των εγκυκλίων 110/1987, 72/1991 και 20/1998 της διοίκησης του ΙΚΑ, απέστειλε στη Νομική Υπηρεσία του Περιφερειακού Υποκαταστήματος Θεσσαλονίκης, μεταξύ άλλων και τις Καταλογιστικές Πράξεις που αφορούσαν τον εργοδότη-οφειλέτη Δ.Δ., προκειμένου «...να γίνουν οι απαραίτητες ενέργειες για τη διακοπή της παραγραφής αυτών, με κοινοποίησή τους με επιταγή προς πληρωμή» και

β) με το με αριθμό 9725/7-10-2009 έγγραφό του απέστειλε στον Δήμαρχο Θεσσαλονίκης, συγκεντρωτική κατάσταση οφειλετών, μεταξύ των οποίων και ο εργοδότης-οφειλέτης Δ.Δ., προς τοιχοκόλλησή της. Η τοιχοκόλληση έλαβε χώρα στις 12-10-2009 και συντάχθηκε σχετικά η με αριθμό 80295/12-10-2009 Έκθεση Τοιχοκόλλησης.

-Στις 12-03-2019 στάλθηκε από το Περιφερειακό ΚΕΑΟ Θεσσαλονίκης η με αριθμό 2116 Ατομική Ειδοποίηση Ληξιπρόθεσμων οφειλών, ύψους 1.048,52 ευρώ, κατά της οποίας ο οφειλέτης κατέθεσε ένσταση στο Δ' Τοπικό Υποκατάστημα Μισθωτών και

υπέβαλε αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη, ισχυριζόμενος ότι οι οφειλές του έχουν παραγραφεί.

7. Στη συνέχεια, ο Συνήγορος του Πολίτη με το με αριθμό 259373/33874/5-7-2019 έγγραφό του: α) αμφισβήτησε την ορθότητα της άποψης της ερωτώσας υπηρεσίας περί διακοπής της παραγραφής των οφειλών του παραπάνω εργοδότη, με την αιτιολογία ότι «η θέση πως η παραγραφή διακόπτεται (και) με τη νόμιμη κοινοποίηση Πράξεων Επιβολής Εισφορών και συναφών Πράξεων του ΙΚΑ, είχε διατυπωθεί μόνον σε εγκυκλίους και άλλα έγγραφα πρώην κεντρικών Υπηρεσιών του ΙΚΑ, χωρίς ωστόσο να υπάρχει θεμελίωση της θέσης αυτής σε οποιαδήποτε διάταξη νόμου και επομένως είναι μη νόμιμη και δεν παράγει αποτελέσματα για τους διοικούμενους» και β) πρότεινε στο ΚΕΑΟ εφόσον συμφωνεί με τους προαναφερθέντες λόγους για τους οποίους η παραγραφή δεν διακόπηκε, να παύσουν τα μέτρα διοικητικής εκτέλεσης που έχουν ληφθεί σε βάρος του εργοδότη Δ.Δ., ενώ αν αμφισβητούν την ορθότητα των προαναφερθέντων λόγων να απευθύνουν σχετικό ερώτημα προς την Κεντρική Υπηρεσία του ΕΦΚΑ και του ΚΕΑΟ, αναβάλλοντας την λήψη απόφασης από την ΤΔΕ.

8. Λαμβάνοντας υπόψη τα προεκτεθέντα, η υπηρεσία, με το με αριθμό πρωτοκόλλου 14789/7-11-2019 έγγραφό της, ζήτησε τις απόψεις μας αναφορικά με το «αν η διακοπή παραγραφής που έγινε με τον παραπάνω τρόπο (κοινοποίηση των Πράξεων Επιβολής Εισφορών) είναι νόμιμη και έχει επιφέρει τα έννομα αποτελέσματα ώστε να συνεχιστούν τα μέτρα διοικητικής εκτέλεσης σε βάρος του εργοδότη».

Νομοθετικό πλαίσιο

9. **Σύνταγμα της Ελλάδας (Α' 111/1975)**, όπως αναθεωρήθηκε και το κείμενό του μεταφέρθηκε στη δημοτική με το από 6-3-1986 Β' Ψήφισμα της ΣΤ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (Α' 24) και όπως αναθεωρήθηκε με τα ψηφίσματα από α) 6-4-2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (Α' 84) και β) 27-5-2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (Α' 102):

Άρθρο 43 «1... 2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όρια της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με

τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. 3... 4. Με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται σ' αυτούς σε γενικό πλαίσιο. Με τους νόμους αυτούς χαράζονται οι γενικές αρχές και οι κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης.»

10. αν.ν. 1846/1951 «περί κοινωνικών ασφαλίσεων» (Α'179) Σύμφωνα με τη διάταξη της **παραγράφου 7 του άρθρου 27** του ανωτέρω νόμου, « Το δικαίωμα προς είσπραξιν των εισφορών, παραγράφεται μετά πενταετίαν από της λήξεως του οικονομικού έτους, καθ' ο αύται κατέστησαν απαιτηταί. Επί της τοιαύτης παραγραφής, εφαρμόζονται κατ'αναλογίαν αι διατάξεις περί βραχυπροθέσμων παραγραφών του Αστικού Κώδικος.».

11. ν.δ. 2698/1953 « Περί διοικήσεως του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων, μεταρρυθμίσεως της περί αυτού νομοθεσίας...» (Α' 315)

Σύμφωνα με τη διάταξη της **παραγράφου 2 του άρθρου 44** του ανωτέρω νόμου « Ο κατά το άρθρον 27 παράγραφος 7 χρόνος παραγραφής ορίζεται δεκαετής.»

12. ν.2556/1997 «Μέτρα κατά της εισφοροδιαφυγής-διασφάλιση εσόδων ΙΚΑ κλπ» (Α'270) .

Σύμφωνα με τη διάταξη της **παραγράφου 8 του άρθρου 2** του ανωτέρω νόμου « Η παράγραφος 7 του άρθρου 27 του α.ν 1846/1951, όπως ισχύει σήμερα αντικαθίσταται και προστίθεται παράγραφος 7α ως εξής: "7. Οι κάθε είδους χρηματικές απαιτήσεις του Ι.Κ.Α. που προέρχονται από εισφορές, αναλογούντα οίκοθεν πρόσθετα τέλη, προσαυξήσεις, αυτοτελή πρόσθετα τέλη, πρόστιμα ακάλυπτων επιταγών, λοιπά πρόστιμα τόκους, έξοδα διοικητικής εκτέλεσης, δικαστικά έξοδα κ.λπ., καθώς και των οργανισμών, ταμείων και λογαριασμών, των οποίων αι εισφορές συνεισπράττονται από το Ι.Κ.Α., παραγράφονται μετά δεκαετία. Ειδικά για τις απαιτήσεις κατά του Δημοσίου, η ανωτέρω παραγραφή είναι πενταετής, σύμφωνα με το άρθρο 90 του ν. 2362/1995(ΦΕΚ 247 Α'). Η κατά τα ανωτέρω παραγραφή προκειμένου για τις εισφορές, τα οίκοθεν πρόσθετα τέλη τις προσαυξήσεις και τα αυτοτελή πρόσθετα τέλη αρχίζει από την πρώτη ημέρα του επόμενου έτους από εκείνο μέσα στο οποίο παρασχέθηκε η ασφαλιστέα εργασία ή υπηρεσία, για δε τα πρόστιμα ακάλυπτων επιταγών, τόκους, δικαστικά έξοδα, έξοδα διοικητικής εκτέλεσης και τα λοιπά

πρόστιμα αρχίζει από την πρώτη ημέρα του επόμενου έτους μέσα στο οποίο έγινε η ταμειακή βεβαίωσή τους. 7α. Οι διατάξεις των παραγράφων 1 και 4 του άρθρου 87 του ν.2362/1995, περί αναστολής παραγραφής των απαιτήσεων του Δημοσίου, καθώς και των άρθρων 88 και 89 του ίδιου νόμου, περί διακοπής παραγραφής των απαιτήσεων του Δημοσίου και συνεπειών παραγραφής αυτών αντίστοιχα, εφαρμόζονται ανάλογα και στο Ι.Κ.Α. Όπου στις παραπάνω διατάξεις αναφέρεται Προϊστάμενος της αρμόδιας Δημόσιας Οικονομικής Υπηρεσίας ή Υπουργός Οικονομικών, νοούνται αντίστοιχα Διευθυντής Ταμείου Είσπραξης Εσόδων Ι.Κ.Α. ή Διευθυντής Ταμειακής Υπηρεσίας Περιφερειακού ή Τοπικού Υποκαταστήματος Ι.Κ.Α. ή Διοικητής Ι.Κ.Α., από τους οποίους ασκούνται οι αντίστοιχες αρμοδιότητες. »

13. ν.2972/2001 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και της λειτουργίας του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων και άλλες διατάξεις» (Α'291) Σύμφωνα με τη διάταξη της **παραγράφου 2 του άρθρου 15** του ανωτέρω νόμου « Η παράγραφος 6 του άρθρου 27 του α.ν. 1846/1951, όπως τροποποιήθηκε με την παράγραφο 8 του άρθρου 2 του ν. 2556/1997, αντικαθίσταται ως εξής: "6. Το δικαίωμα του Ι.Κ.Α., για τη βεβαίωση σε ευρεία έννοια όλων των χρηματικών απαιτήσεών του, καθώς και των απαιτήσεων των φορέων, κλάδων ή λογαριασμών των οργανισμών κοινωνικής πολιτικής των οποίων τις εισφορές συνεισπράττει το ΙΚ.Α., υπόκειται σε δεκαετή παραγραφή η οποία αρχίζει από την πρώτη ημέρα του επόμενου έτους από εκείνο μέσα στο οποίο παρασχέθηκε η ασφαλιστέα εργασία ή υπηρεσία... Το δικαίωμα του Ι.Κ.Α. προς είσπραξη όλων των χρηματικών απαιτήσεών του, καθώς και των απαιτήσεων των φορέων, κλάδων ή λογαριασμών των οργανισμών κοινωνικής πολιτικής, των οποίων τις εισφορές συνεισπράττει το Ι.Κ.Α., παραγράφεται μετά δεκαετία από τη λήξη του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο βεβαιώθηκε υπό στενή έννοια (ταμειακά). Οι διατάξεις της παρούσας παραγράφου εφαρμόζονται για χρηματικές απαιτήσεις μισθολογικών περιόδων μετά την εφαρμογή του θεσμού της Α.Π.Δ (Αναλυτική Περιοδική Δήλωση). Για χρηματικές απαιτήσεις μισθολογικών περιόδων πριν την εφαρμογή της Α.Π.Δ., εφαρμόζονται οι διατάξεις της παραγράφου 6 του άρθρου 27 του α.ν.1846/1951, όπως έχει αντικατασταθεί με το άρθρο 2 παράγραφος 8 του ν. 2556/1997 και αναριθμήθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 56 του ν.2676/1999.»

14. Με το άρθρο μόνο του **π.δ. 437/1977 (Α'134)** ορίστηκε ότι: «Εξαιρούνται της εφαρμογής του ν.δ/τος 496/1974 «περί Λογιστικού των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» ως ετροποποιήθη υπό του ν. 369/1976 «περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του ν.δ. 496/1974, ως ετροποποιήθη μεταγενεστέως, οι Ασφαλιστικοί Οργανισμοί οι υπαγόμενοι εις την εποπτεία του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών»

15. Με το άρθρο μόνο του **π.δ. 305/85 (Α'113)** ορίστηκε ότι : «Οι διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 7 και του άρθρου 43 του Ν.Δ. 496/74 «Περί λογιστικού των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» όπως η τελευταία διαμορφώθηκε με τους Νόμους 369/76 και 578/77, εφαρμόζονται και για τους ασφαλιστικούς οργανισμούς που υπάγονται στο Υπουργείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων πλην ΙΚΑ και ΟΓΑ, καταργουμένης της εξαίρεσης που θεσπίστηκε για τα θέματα αυτά με το Π. Διάταγμα 437/77».

16. Με το άρθρο μόνο του **π.δ. 192/29 Μαΐου-18 Ιουνίου 1986 (Α' 78)** ορίστηκε ότι: «Οι διατάξεις της παρ. 2 του άρθρ. 7 και του άρθρου 43 του Ν.Δ. 496/74 "Περί λογιστικού των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου" όπως η τελευταία διαμορφώθηκε με τους Νομ. 369/76 και 578/77, καθώς και οι διατάξεις του κατ'εξουσιοδότηση του ως άνω άρθρ. 43 εκδοθέντος Π.Δ. 715/79, εφαρμόζονται και για τους ασφαλιστικούς Οργανισμούς που υπάγονται στο Υπουργείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων πλην ΙΚΑ και ΟΓΑ, καταργουμένης της εξαίρεσης που θεσπίστηκε για τα θέματα αυτά, με το Π.Δ. 437/77».

17. ν. 2362 /1995 «περί Δημοσίου Λογιστικού...»(Α'247). Στο **άρθρο 88** ορίζεται: « Διακοπή παραγραφής απαιτήσεων του Δημοσίου» « 1. Την παραγραφή χρηματικής απαιτήσεως του Δημοσίου διακόπτει: α. Η κατάσχεση περιουσιακού στοιχείου του οφειλέτη ή συνοφειλέτη ή τρίτου εγγυητή αυτών και ανεξάρτητα αν αυτή ενεργείται εις χείρας αυτών ή ενεργείται τρίτου. β. Η έκδοση προγράμματος πλειστηριασμού, ανεξάρτητα από την κοινοποίηση ή μη αυτού στον καθ' ου έχει εκδοθεί το πρόγραμμα. γ. Η αναγγελία προς επαλήθευση στην πτώχευση είτε του οφειλέτη είτε φυσικού ή νομικού προσώπου μετ' αυτού συνυποχρέου ή για τα χρέη του οποίου ευθύνεται αυτό... δ. Η αναγγελία προς κατάταξη σε πλειστηριασμό περιουσιακού στοιχείου του οφειλέτη ή των λοιπών ανωτέρω στην περίπτωση γ' αναφερόμενων προσώπων. ε. Η αναγγελία στον εκκαθαριστή κληρονομίας ή στον

εκκαθαριστή διαλυθέντος νομικού προσώπου. Εάν... στ. Η εγγραφή υποθήκης ή προσημειώσεως υποθήκης επί ακινήτου οποιουδήποτε από τα αναφερόμενα ανωτέρω στην περίπτωση γ' πρόσωπα... ζ. Από της ενάρξεως της κατά τον Κώδικα Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων διοικητικής (αναγκαστικής) εκτελέσεως μέχρι να καταστεί αμετάκλητος ο πίνακας κατατάξεως δανειστών, κάθε πράξη της εκτελέσεως και κάθε διαδικαστική ως προς τον πίνακα κατατάξεως πράξη των διαδίκων ή του δικαστηρίου...2... 3...4. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος άρθρου οι κατά τις γενικές διατάξεις λόγοι διακοπής της παραγραφής ισχύουν και για τις απαιτήσεις του Δημοσίου.»

Περαιτέρω στο **άρθρο 107 παρ. 1** του ιδίου νόμου διευκρινίζεται ότι: «Οι διατάξεις του παρόντος νόμου περί παραγραφής εφαρμόζονται επί απαιτήσεων που γεννώνται μετά την έναρξη ισχύος του. Όσον αφορά όμως την αναστολή και τη διακοπή της παραγραφής, οι σχετικές διατάξεις του παρόντος νόμου εφαρμόζονται και επί απαιτήσεων που έχουν γεννηθεί πριν από την ισχύ αυτού, εάν τα επαγόμενα την αναστολή ή διακοπή γεγονότα έχουν συντελεσθεί μετά την ισχύ αυτού.»

18. Στις διατάξεις των **άρθρων 247, 260, 261, 264, 270 και 272** του **Αστικού Κώδικα** ορίζονται τα εξής: «**Άρθρο 243** (Προθεσμίες) 1...2...3. Προθεσμία που έχει προσδιοριστεί σε χρόνια λήγει μόλις περάσει η αντίστοιχη ημερομηνία του τελευταίου χρόνου. **Άρθρο 247** (Παραγραφή της αξίωσης) Το δικαίωμα να απαιτήσει κάποιος από άλλον μια πράξη ή μια παράλειψη (αξίωση) παραγράφεται. **Άρθρο 260** : (Διακοπή-Αναγνώριση) Η παραγραφή διακόπτεται, όταν ο υπόχρεως αναγνωρίσει την αξίωση με οποιοδήποτε τρόπο. **Άρθρο 261** (Άσκηση αγωγής) Την παραγραφή διακόπτει η άσκηση της αγωγής. Η παραγραφή που διακόπηκε με τον τρόπο αυτόν αρχίζει και πάλι από την έκδοση τελεσίδικης απόφασης ή την κατ' άλλον τρόπο περάτωση της δίκης. **Άρθρο 264** (Άλλοι τρόποι διακοπής) Την παραγραφή διακόπτουν επίσης: 1. η επίδοση επιταγής πληρωμής κάτω από εκτελεστό δικαιογράφο 2. Η αναγγελία για επαλήθευση σε πτώχευση 3. η αναγγελία για κατάταξη σε πλειστηριασμό 4. η υποβολή ένστασης συμψηφισμού της αξίωσης.» **Άρθρο 270** (Αποτελέσματα διακοπής) Αν η παραγραφή διακόπηκε, ο χρόνος που πέρασε έως τότε δεν υπολογίζεται και αφότου περατώθηκε η διακοπή αρχίζει νέα παραγραφή. Στις περιπτώσεις του άρθρου 250 νέα παραγραφή αρχίζει μόλις λήξει το έτος μέσα στο οποίο περατώθηκε η διακοπή. **Άρθρο 272** (Ενέργεια της

συμπλήρωσης της παραγραφής) Όταν συμπληρωθεί η παραγραφή, ο υπόχρεως έχει δικαίωμα να αρνηθεί την παροχή.»

19. ν.δ.356/1974 «Περί Κώδικος Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων.(Α'90). (ως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο)

«Άρθρον 7. (Χρόνος λήψεως αναγκαστικών μέτρων) Από της επομένης ημέρας καθ'ην κατά το άρθρον 5 του παρόντος Ν. Διατάγματος τα χρέη προς το Δημόσιον καθίστανται ληξιπρόθεσμα ο Διευθυντής του Ταμείου δικαιούται εις την λήψιν αναγκαστικών μέτρων κατά των οφειλετών διά το καθυστερούμενον μέρος του χρέους.».

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

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

20. Κατά την κρίσιμη περίοδο της εξεταζόμενης υπόθεσης η παραγραφή κάθε είδους χρηματικών απαιτήσεων του ΙΚΑ, καθώς και των οργανισμών, ταμείων και λογαριασμών των οποίων οι εισφορές συνεισπράττονταν από το ΙΚΑ, που προέρχονταν από ασφαλιστικές εισφορές αλλά και αναλογούντα πρόσθετα τέλη, προσαυξήσεις και αυτοτελή πρόσθετα τέλη, παραγράφονταν μετά την παρέλευση δεκαετίας, η οποία άρχιζε από τη λήξη του οικονομικού έτους εντός του οποίου βεβαιώθηκαν υπό στενή έννοια (ταμειακά).

21. Το ΙΚΑ εξαιρείται από την εφαρμογή των διατάξεων που διέπουν τις αξιώσεις των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς με το άρθρο μόνο του π.δ/τος 437/1977 (Α'134), το οποίο εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 2 του άρθρου 56 του ν.δ. 496/1974 {(όπως η παράγραφος αυτή αντικαταστάθηκε διαδοχικώς με το άρθρο 15 του ν.396/1976 (Α' 164) και το άρθρο 2 του ν. 578/1977 (Α'106)}, το νομοθετικό διάταγμα περί λογιστικού των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δεν εφαρμόζεται στους ασφαλιστικούς οργανισμούς που τελούσαν εξαρχής υπό την εποπτεία του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών (βλ. ΣτΕ 28/2012, 295/11, 1327/2009, 199/2007).

Με δεδομένη την εξαίρεση του Ι.Κ.Α. από την εφαρμογή του ν.δ. 496/1974 «περί Λογιστικού των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» (ΝΣΚ 8/2014) εφαρμόζονται ανάλογα γι' αυτό οι διατάξεις του Δημοσίου λογιστικού καθώς και οι γενικές περί διακοπής της παραγραφής διατάξεις του Αστικού Κώδικα, όταν οι καταστατικές του διατάξεις σιγούν [ΝΣΚ 8/2014, 168/2010 σελ. 22, Γ. Ψηλός: «χρόνος παραγραφής δικαιώματος ΙΚΑ για είσπραξη εισφορών (αναστολή – διακοπή παραγραφής)»: Δ.Ε.Ν. 1999.459 επ.].

22. Ως προς τους λόγους διακοπής της παραγραφής, πριν από τη θέση σε ισχύ του ν. 2556/1997, ίσχυαν οι γενικοί λόγοι που αναφέρονται στα άρθρα 260επ. Α.Κ., ήτοι η αναγνώριση της αξίωσης από τον οφειλέτη, η έγερση αγωγής από τον δικαιούχο, η επίδοση επιταγής πληρωμής κάτω από εκτελεστό δικαιογράφο και η εγγραφή υποθήκης.

23. Με την προσθήκη της διάταξης της παραγράφου 7^α του άρθρου 27 του αν.ν. 1846/1951, με το άρθρο 15 του ν.2972/2001, οι περί διακοπής παραγραφής των απαιτήσεων του Δημοσίου διατάξεις του άρθρου 88 του ν. 2362/1995 εφαρμόστηκαν αναλογικά και στις απαιτήσεις του Ι.Κ.Α. . Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 88 του ν.2362/1995, εάν άρχισε η παραγραφή μιας αξίωσης και δεν ολοκληρώθηκε μπορεί να διακοπεί η παραγραφή αυτής κατά του οφειλέτη με τη συνδρομή ενός από τους περιοριστικά αναφερομένους σ' αυτήν λόγους.

Ειδικότερα σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις, λόγοι διακοπής της παραγραφής αποτελούν πράξεις διοικητικής αναγκαστικής εκτέλεσης, ήτοι η έκδοση προγράμματος πλειστηριασμού, η αναγγελία χρηματικής απαίτησης προς επαλήθευση σε πτώχευση ή προς κατάταξη σε πλειστηριασμό περιουσιακών στοιχείων του οφειλέτη, η αναγγελία χρηματικής απαίτησης στον εκκαθαριστή κληρονομίας ή στον εκκαθαριστή διαλυθέντος νομικού προσώπου και τέλος η εγγραφή προσημείωσης ή υποθήκης.

24. Την άποψη ότι η κοινοποίηση ή και επανακοινοποίηση των καταλογιστικών πράξεων μετ' επιταγής, συνιστά λόγο διακοπής παραγραφής των αξιώσεων του Ι.Κ.Α. έναντι των οφειλετών του, υιοθέτησε η με αριθμ.πρωτ. 20/Ε33/16/10-2-1998 εγκύκλιος της Διεύθυνσης Ασφάλισης-Εσόδων-Τμήμα Αναγκαστικών Μέτρων του Ι.Κ.Α. με θέμα «Κοινοποίηση διατάξεων ν.2556/97 που αφορούν θέματα αναγκαστικών μέτρων είσπραξης εσόδων», αλλά και οι προηγηθείσες 110/1987 και

72/1991. Ειδικότερα στην ως άνω εγκύκλιο(20/1998), την οποία επικαλείται η ερωτώσα υπηρεσία, αφού παρατίθενται αναλυτικά όλοι οι λόγοι διακοπής της παραγραφής που περιλαμβάνονται τόσο στο άρθρο 88 του ν. 2362/1995 όσο και στον Α.Κ., στη συνέχεια, δίνονται οδηγίες για την εφαρμογή τους. Ειδικότερα σημειώνεται: «...5. Σύμφωνα με το εδάφιο 4 του άρθρου 88 του ν. 2362/95, το οποίο πλέον εφαρμόζεται και για τις απαιτήσεις του Ι.Κ.Α., οι διατάξεις περί διακοπής παραγραφής σύμφωνα με το νόμο αυτό έχουν τον πρώτο λόγο στην εφαρμογή και μετά αυτές του ΑΚ τις οποίες ήδη έχουμε εκθέσει. Σε κάθε περίπτωση, τα ως άνω διακοπτικά μέτρα πρέπει να λαμβάνονται προκειμένου να παραταθεί ο χρόνος είσπραξης των οφειλομένων. Για τις παραγραφόμενες απαιτήσεις του Ιδρύματος, θα γίνεται διακοπή της παραγραφής με την έκδοση προγράμματος πλειστηριασμού, όπου υπάρχουν περιουσιακά στοιχεία (κινητά ή ακίνητα) ή κοινοποίηση ΠΕΕ μετ' επιταγής όπου δεν υπάρχουν περιουσιακά στοιχεία...»

25. Ωστόσο 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.

26. Αντίθετα, από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου προκύπτει σαφώς ότι 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). Ειδικότερα οι Εγκύκλιοι διακρίνονται σε Ερμηνευτικές και Κανονιστικές. Τις Ερμηνευτικές Εγκυκλίους εκδίδουν οι ιεραρχικά Προϊστάμενοι των διαφόρων υπηρεσιακών σχηματισμών του Κράτους και των ΝΠΔΔ (π.χ. Υπουργοί, Περιφερειάρχες, Γενικοί Γραμματείς, Διοικητές) κατά την άσκηση του προληπτικού ιεραρχικού ελέγχου και με αυτές επαναλαμβάνουν, σχολιάζουν και επεξηγούν τις διατάξεις των νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων και παρέχουν οδηγίες για τον τρόπο εφαρμογής τους. Με τις Κανονιστικές Εγκυκλίους καθορίζονται καθήκοντα των ιεραρχικά υφισταμένων υπαλλήλων έναντι των προϊσταμένων τους και επιβάλλονται υποχρεώσεις και

αναγνωρίζονται δικαιώματα των διοικούμενων. Οι εγκύκλιοι διαταγές, οι οποίες εκδίδονται από προϊστάμενες διοικητικές αρχές, οι οποίες ασκούν είτε τον ιεραρχικό έλεγχο είτε τη διοικητική εποπτεία, απευθύνονται στις υφιστάμενες αρχές ή σε εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία πρόκειται να εκδώσουν την εκτελεστή πράξη και παρέχουν οδηγίες ή έκφραση αντιλήψεων σχετικά με την ορθή ερμηνεία νεοπαγούς εφαρμοστέου νόμου ή κανονιστικής απόφασης ή την εφαρμογή τους σ' ένα ορισμένο θέμα. Γι' αυτό ονομάζονται ερμηνευτικές εγκύκλιοι κι έχουν ως σκοπό την ομοιόμορφη ερμηνεία κι εφαρμογή των νόμων και συνεπώς τον περιορισμό ανασφαλειών, που συνδέονται με τη νομική ερμηνεία. Ως εκ τούτου, εξομοιώνονται με τις διατυπωθείσες στην επιστήμη και τις διαμορφωθείσες στη νομολογία ερμηνείες, οι οποίες λαμβάνονται συχνά υπόψη για την αντιμετώπιση μιας συγκεκριμένης περίπτωσης. Σ' αυτήν την κατηγορία ανήκουν και οι πράξεις που απλώς κοινοποιούν το νόμο ή τη διοικητική κανονιστική απόφαση, καθώς κι εκείνες με τις οποίες παρέχονται συστάσεις όπως τηρηθεί σ' ένα συγκεκριμένο θέμα ορισμένος τρόπος ενεργείας. {Επ. Σπηλιωτόπουλος : Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Τόμος.1, 13η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ.256, Γέροντας Α., Οι Εγκύκλιοι (νομική φύση, διακρίσεις, δικαστικός έλεγχος), 1993 Αθήνα-Κομοτηνή}.

27. Κατ'ακολουθίαν των ανωτέρω 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.

28. Επομένως, ούτε με την προαναφερθείσα εγκύκλιο 20/1998 ούτε με κανένα άλλο από τα έγγραφα που το Ι.Κ.Α. εξέδωσε προς τις υπηρεσίες του ή τους πολίτες προς παροχή οδηγιών ή διευκρινίσεων, είναι δυνατόν να προστίθεται λόγος διακοπής της παραγραφής των αξιώσεων του Ιδρύματος και κατά συνέπεια, η σε τέτοιου είδους έγγραφα διατυπωμένη θέση ότι η κοινοποίηση των ΠΕΕ διακόπτει την παραγραφή των αξιώσεων είναι μη νόμιμη και δεν παράγει αποτελέσματα για τους διοικούμενους.

29. Περαιτέρω η πρακτική κοινοποίησης στους οφειλέτες ΠΕΕ και άλλων συναφών Πράξεων, συνοδευόμενων με επιταγή προς πληρωμή, αποτελεί πρακτική που δεν προβλέπεται από καμία σχετική διάταξη νόμου. Η διοικητική εκτέλεση δεν γνωρίζει ούτε την επιταγή προς εκτέλεση, ούτε άλλη προδικασία της εκτέλεσης, αλλά από την επόμενη ημέρα, κατά την οποία τα χρέη καθίστανται ληξιπρόθεσμα, ο διευθυντής του

Ταμείου δικαιούται στη λήψη αναγκαστικών μέτρων κατά των οφειλετών. Το άρθρο 264 Α.Κ. που προβλέπει διακοπή της παραγραφής με επίδοση επιταγής πληρωμής αναφέρεται στην επίδοση επιταγής κάτω από εκτελεστό δικαιογράφο από τα αναφερόμενα στην ΚΠολΔ 904, όπως αυτή προβλέπεται και επιβάλλεται ως αναγκαία διαδικασία της αναγκαστικής εκτέλεσης από το άρθρο 924 Κ.Πολ.Δ. και δεν παρέχει στα όργανα της διοικητικής εκτέλεσης ευχέρεια να δημιουργήσουν ιδίαν μορφή επιταγής προς πληρωμή. (ΝΣΚ 267/1990, Β. Βαθρακοκόιλης, Ερμηνεία-Νομολογία ΑΚ, Αθήνα 2001, τ. Α΄σελ.1082) .

30. Στην προκειμένη περίπτωση, σύμφωνα με τα ανωτέρω, η παραγραφή των αξιώσεων του ΙΚΑ έναντι του οφειλέτη του Δ.Δ. διεπόταν αρχικά από το άρθρο 27 παρ. 7 του α.ν. 1846/1951 σε συνδυασμό με το άρθρο 44 παρ. 2 του ν.δ/τος 2698/1953, όπου ο χρόνος παραγραφής οριζόταν δεκαετής. Με δεδομένο ότι όλες οι επίδικες οφειλές βεβαιώθηκαν ταμειακά το 1988, η παραγραφή των αξιώσεων του ΙΚΑ άρχιζε στις 31-12-1988 και έληγε στις 31-12-1998. Ωστόσο, ο οφειλέτης κατέβαλε στο ΙΚΑ μέρος των οφειλών του, με τελευταία καταβολή στις 9-1-1990, γεγονός που διέκοψε την παραγραφή κατ' άρθρο 260 ΑΚ (αναγνώριση οφειλής). Επειδή κατά τον χρόνο εκείνο ίσχυε η αρχική μορφή του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 7 του άρθρου 27 του α.ν. 1846/1951 («επί της τοιαύτης παραγραφής εφαρμόζονται κατ' αναλογίαν αι διατάξεις περί βραχυπρόθεσμων παραγραφών του Αστικού Κώδικος») και κατ' άρθρο 270 ΑΚ, για τις παραγραφές του άρθρου 250 ΑΚ ο νέος –μετά από διακοπή- χρόνος παραγραφής αρχίζει μόλις λήξει το έτος μέσα στο οποίο περατώθηκε η διακοπή, άρχισε νέος δεκαετής χρόνος παραγραφής για τις αξιώσεις του ΙΚΑ, στις 1-1-1991. Εν τω μεταξύ το Ίδρυμα ισχυρίζεται ότι διέκοψε την παραγραφή με την με αριθμό 5093/8-9-1999 «Αποστολή ΠΕΕ, ΠΕΠΤ και ΠΕΠΕΕ για διακοπή παραγραφής» προς τη Νομική Υπηρεσία Περιφερειακού Υποκαταστήματος Θεσσαλονίκης, χωρίς όμως να αποδεικνύει την επίδοσή τους.

31. Σύμφωνα με τα ανωτέρω ερμηνευτικά δεδομένα, ανεξάρτητα από οτιδήποτε άλλο, η κοινοποίηση ή και επανακοινοποίηση των καταλογιστικών πράξεων με επιταγή προς πληρωμή ή μη δεν είναι από τις πράξεις εκείνες που διακόπτουν την παραγραφή των αξιώσεων του ΙΚΑ (Ολ. ΑΠ 610/1976 ΝοΒ24/1095, ΔΕΑ 2732/2007 αμετάκλητη, Βαθρακοκόιλης, Ερμηνεία- Νομολογία ΑΚ, Αθήνα 2001, τ. Α΄σελ.1086) Επομένως, ακόμα και αν αποδειχθεί ότι οι επίδικες πράξεις επιδόθηκαν τελικά

νομίμως από το ΙΚΑ στον οφειλέτη (γεγονός που δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου), η επίδοσή τους δεν διέκοψε την παραγραφή και κατά συνέπεια ο ισχυρισμός του οφειλέτη Δ.Δ. ότι οι αξιώσεις του ΙΚΑ έχουν παραγραφεί είναι βάσιμος.

Απάντηση

32. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, προσήκει, κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, η εξής απάντηση:

α) Δεν είναι δυνατόν να προστίθεται λόγος διακοπής της παραγραφής των αξιώσεων του ΙΚΑ, με εγκυκλίους που το Ίδρυμα εκδίδει προς τις υπηρεσίες του ή τους πολίτες προς παροχή οδηγιών ή διευκρινίσεων και κατά συνέπεια, η σε τέτοιου είδους έγγραφα διατυπωμένη θέση ότι η κοινοποίηση των καταλογιστικών Πράξεων διακόπτει την παραγραφή των αξιώσεων είναι μη νόμιμη και δεν παράγει αποτελέσματα για τους διοικούμενους.

β) Οι αξιώσεις του Ι.Κ.Α. και νυν Ε.Φ.Κ.Α κατά του οφειλέτη- εργοδότη Δ.Δ. έχουν υποπέσει σε παραγραφή, δεδομένου ότι το Ίδρυμα σε ουδεμία ενέργεια προέβη, από τις περιοριστικά αναφερόμενες στις εφαρμοζόμενες εν προκειμένω διατάξεις των άρθρων 260 επ. του Αστικού Κώδικα, προς διακοπή της παραγραφής των αξιώσεων του και συνεπώς δεν πρέπει να συνεχιστούν τα μέτρα διοικητικής εκτέλεσης σε βάρος του οφειλέτη-εργοδότη Δ.Δ..

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 11-03-2020

Ο Πρόεδρος

Γεώργιος Κανελλόπουλος
Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Η εισηγήτρια

Γεωργία Κούζιου
Πάρεδρος ΝΣΚ