



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

Αριθμός Γνωμοδότησης 37 /2021

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Τμήμα ΣΤ')**

Συνεδρίαση της 4ης Μαρτίου 2021

(με χρήση τεχνολογικών μέσων σύμφωνα με τις αποφάσεις 10/2021 και 24/2021 του Προέδρου ΝΣΚ)

Σύνθεση

Πρόεδρος: Γεώργιος Κανελλόπουλος, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ.

Μέλη: Ασημίνα Ροδοκάλη, Βασιλική Τύρου, Ευαγγελία Σκαλτσά, Ευσταθία Τσαούση, Διονύσιος Χειμώνας, Βασίλειος Κορκίζογλου, Χαράλαμπος Μπρισκόλας, Αναστασία Ζαφειριάδου, Περικλής Αγγέλου, Αντώνιος Παπαγεωργίου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

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

Αριθμός Ερωτήματος: Το με αριθμ. πρωτ. 301678/16-11-2020 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης, Τεχνικών Υπηρεσιών και Στέγασης//Τμήμα Διαχείρισης Ακινήτων του e-Ε.Φ.Κ.Α που υπογράφεται από τον αρμόδιο Υποδιοικητή e-Ε.Φ.Κ.Α.

Περίληψη Ερωτήματος:

Ερωτάται, ενόψει του εκτιθέμενου στο έγγραφο του ερωτήματος πραγματικού, εάν οι αξιώσεις του Δήμου Πειραιά κατά του e-ΕΦΚΑ, καθολικού διαδόχου του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, οι οποίες προέρχονται από τέλη καθαριότητας και δημοτικό φόρο, και περιλαμβάνονται στον από 07-09-2020 Πίνακα χρεών του Δήμου Πειραιά, έχουν

υποπέσει σε παραγραφή.

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. Στις 03-09-2020 το Τμήμα Εισπράξεων του Δήμου Πειραιά επέδωσε στον Ε.Φ.Κ.Α. ατομική ειδοποίηση χρεών, σύμφωνα με την οποία το ΙΚΑ οφείλει στον Δήμο το ποσό των 48.237,21 ευρώ, προερχόμενο από τέλη καθαριότητας, τέλη φωτισμού και δημοτικό φόρο ετών 1978, 1988, 1989, 1990, 1992, 1993 και 2000 που αφορούν πρώην γραφειακούς χώρους του ΙΚΑ σε κτίριο επί της οδού Κολοκοτρώνη 4 και οικόπεδο επί των οδών Καραολή Δημητρίου, Φίλωνος και Εθνικής Αντιστάσεως στον Πειραιά.
2. Από την έρευνα που έκανε η ερωτώσα Υπηρεσία και τα στοιχεία του φακέλου, προέκυψαν τα κάτωθι: Με το υπ'αρ. 6078/23-10-2015 έγγραφο του Δήμου Πειραιά το Περ/κό Υποκατάστημα ΙΚΑ Πειραιά ενημερώθηκε για την ύπαρξη οφειλών προς τον Δήμο, προερχόμενες από τέλη καθαριότητας, φωτισμού και δημοτικό φόρο. Το Περ/κό Υποκατάστημα με το Υ00/010/2755/02-11-2015 έγγραφο υπέβαλε ερώτημα προς τη Νομική Υπηρεσία του για την παραγραφή ή μη των βεβαιωμένων οφειλών του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ προς τον Δήμο Πειραιά. Η Νομική Υπηρεσία του ΙΚΑ Πειραιά, με το υπ'αρ. 7306/21-12-2015 έγγραφό της ενημέρωσε σχετικά ότι «...υφίστανται δύο αντικρουόμενες διατάξεις εν σχέσει με το ζήτημα του χρόνου παραγραφής των αξιώσεων των Ο.Τ.Α. καθώς αφενός μεν λαμβάνοντας υπ' όψιν τη διάταξη του άρθρου 6 του Α.Ν. 344/1968, η αξίωση του Δήμου παραγράφεται μετά πενταετίαν ...αφετέρου δε λαμβάνοντας υπ' όψιν την διάταξη του άρθρου 136 παρ.3 του ν. 4270/2014, που εφαρμόζεται αναλόγως και επί Ο.Τ.Α. παραγράφεται μετά εικοσαετία. Περαιτέρω λαμβάνοντας επιπλέον υπόψιν το υπ'αριθμ. πρωτ. 2645/5-7-2011 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών, το οποίο ως προς την παραγραφή των απαιτήσεων των Ο.Τ.Α., δέχεται την εφαρμογή της προρρηθείσης διατάξεως του άρθρου 6 του Α.Ν. 344/1968, κρίνεται κατά τη νομική μας άποψη ότι στην προκειμένη περίπτωση

πάσα βεβαιωμένη ληξιπρόθεσμη αξίωση του Δήμου Πειραιά έναντι του Ιδρύματος προερχόμενη εκ τελών καθαριότητας εν σχέσει με το ανωτέρω ακίνητο, έχει παραγραφεί, εφόσον έχει παρέλθει πενταετία, υπολογιζόμενη από της λήξεως του οικονομικού έτους εντός του οποίου εβεβαιώθη αυτή οριστικώς.»

3. Κατόπιν των ανωτέρω το Περ/κό Υποκατάστημα Πειραιά με το με αρ. πρωτ. 2757/26-4-2016 έγγραφό του υπέβαλε αίτημα στο Δήμο Πειραιά για την διαγραφή των ληξιπρόθεσμων οφειλών λόγω παραγραφής.

4. Στη συνέχεια, η ερωτώσα Υπηρεσία, αφού έλαβε την ανωτέρω (παρ.1) από 3-9-2020 ατομική ειδοποίηση, με την οποία καλείτο ο e-ΕΦΚΑ, ως καθολικός διάδοχος του ΙΚΑ, να καταβάλει στον Δήμο Πειραιά το ποσό των 48.237,21 ευρώ, επικοινωνήσε με το Τμήμα Εισπράξεων του Δήμου Πειραιά και αφού εξέφρασε την άποψή της ότι οι οφειλές έχουν παραγραφεί, παρακίνησε τους αρμόδιους υπαλλήλους του Δήμου να ανατρέξουν στα αρχεία τους προκειμένου να τους ενημερώσουν σχετικά με την παραγραφή ή μη των ανωτέρω χρεών.

5. Στις 7-9-2020, ο Δήμος, θεωρώντας ότι οι εξεταζόμενες απαιτήσεις του παραγράφονται μετά την πάροδο εικοσαετίας, πληροφόρησε με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, την ερωτώσα Υπηρεσία ότι «για τις οφειλές οι οποίες είναι ταμειακά βεβαιωμένες από τα έτη 1978 έως 1993, σας ενημερώνουμε πως η Υπηρεσία μας βρίσκεται σε διαδικασία εκκαθάρισης του μητρώου οφειλετών και οι οφειλές αυτές πρόκειται να παραγραφούν καθώς έχει παρέλθει η εικοσαετία από την ταμειακή βεβαίωση. Για την οφειλή που είναι βεβαιωμένη το 2000, η οποία είναι απαιτητή, σας αποστέλλουμε αντίγραφο του βεβαιωτικού καταλόγου και της ταμειακής βεβαίωσης. Όπως θα διαβάσετε η οφειλή αφορά σε τέλη καθαριότητας και δημοτικού φόρου για τα γραφεία στην Κολοκοτρώνη 110. Η ταμειακή ειδοποίηση είχε παραληφθεί τότε στις 13-9-2000 και για την οφειλή αυτή είχε καταβληθεί ποσό 2.546.600+ 71.743 δρχ και έμεινε υπόλοιπο ύψους 11.526,08 ευρώ...Σας επισυνάπτω νέα ταυτότητα οφειλής, μόνο για την συγκεκριμένη.»

Σύμφωνα δε με τον νέο από 7-9-2020 πίνακα χρεών που απέστειλε ο Δήμος Πειραιά, η συνολική οφειλή από τα τέλη καθαριότητας και δημοτικού φόρου για το ακίνητο επί της οδού Κολοκοτρώνη αρ.110, στο οποίο στεγάζονταν υπηρεσίες του ΙΚΑ και βεβαιώθηκαν στον Δήμο στις 31-08-2000, ανέρχεται στο ποσό των 34.578,24 ευρώ (11.526,08 βασική οφειλή + 23.052,16 προσαυξήσεις).

6. Η ερωτώσα υπηρεσία, λαμβάνοντας υπόψη τα προεκτεθέντα, ερωτά «...αν συντρέχει περίπτωση παραγραφής και μη πληρωμής της νέας ταυτότητας οφειλής, με ημερομηνία 07/09/2020 και ημερομηνία λήξης 30/09/2020 και παρακαλούμε όπως έχουμε την απάντησή σας σχετικά προκειμένου ο e-ΕΦΚΑ να μην επιβαρυνθεί οικονομικά με τυχόν αχρεώστητη λόγω παραγραφής καταβολή». Δεδομένου ότι η φερόμενη ως οφειλή του e-ΕΦΚΑ που έχει βεβαιωθεί στον Δήμο Πειραιά ανατρέχει στο έτος 2000, τίθεται το ερώτημα της εφαρμοστέας διάταξης, προκειμένου να προσδιοριστεί ο χρόνος που έχει τεθεί από τον νομοθέτη υπέρ του ΙΚΑ και ήδη e-ΕΦΚΑ για την παραγραφή των κατ' αυτού αξιώσεων του Δήμου Πειραιά.

Νομοθετικό πλαίσιο

7. **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), β) 27-5-2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (Α' 102) και γ) 23-//2019 (Α' 211) της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων.

Άρθρο 22 «1. Η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το Κράτος...2...3...4...5. Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει.

8. Στο άρθρο 2 του **Α.Κ.** ορίζεται : «Ο νόμος ορίζει για το μέλλον, δεν έχει αναδρομική δύναμη και διατηρεί την ισχύ του εφόσον άλλος κανόνας δικαίου δεν τον καταργήσει ρητά ή σιωπηρά.»

9. Στο άρθρο **18ΕισΝΑΚ** ορίζεται: «Οι διατάξεις του ΑΚ για την παραγραφή εφαρμόζονται και στις αξιώσεις που έχουν γεννηθεί, αλλά δεν έχουν ακόμη παραγραφεί κατά την εισαγωγή του. Η έναρξη όμως, η αναστολή και η διακοπή της παραγραφής κρίνεται ως προς το πριν από την εισαγωγή του Κώδικα χρόνο, σύμφωνα με το δίκαιο που ισχύει έως τώρα...»

10. Στο άρθρο 76 του **Β.Δ. της 24.9/20.10.1958 (Α' 171)** «Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον Νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων των δήμων και κοινοτήτων», όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του από το **άρθρο 6 Α.Ν.**




344/1968 (Α' 71), ορίζονται τα εξής: «Ο χρόνος παραγραφής των αξιώσεων των δήμων και κοινοτήτων είναι είκοσι ετών, αρχόμενος από της λήξεως του οικονομικού έτους εντός του οποίου εβεβαιώθησαν αυτά οριστικώς. Κατ'εξαίρεσιν αι προερχόμεναι εκ φόρων εν γένει, τελών, δικαιωμάτων, εισφορών και αντιτίμου προσωπικής εργασίας παραγράφονται μετά πενταετίαν αρχομένην ως ανωτέρω.»

11. Στο άρθρο 3 του ν.δ. 31/1968 (Α'281), ορίζεται ότι: «Αι υπό των Αστικών εν γένει Νόμων και των ουσιαστικών διατάξεων περί δικών του δημοσίου αναγνωριζόμεναι εις το δημόσιον προνομίαί ή τεθεσπισμέναί ειδικαί προστατευτικά διατάξεις εφαρμόζονται αναλόγως και επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, εφ' όσον αι τυχόν υφιστάμεναι αντίστοιχοι δια τους οργανισμούς τούτους προνομίαί εν γένει δεν είναι ευρύτεραι ή ευνοϊκώτεραι των επί του Δημοσίου ισχυουσών.»

12. Στο άρθρο 86 του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (ν.2362/1995, Α'247), ορίζεται ότι: «Παραγραφή απαιτήσεων του Δημοσίου 1. Καμμία χρηματική απαίτηση του Δημοσίου δεν υπόκειται σε παραγραφή πριν να βεβαιωθεί πράγματι προς είσπραξη ως δημόσιο έσοδο... 2. Η χρηματική απαίτηση του Δημοσίου μετά των συμβεβαιουμένων προστίμων παραγράφεται μετά πενταετία από τη λήξη του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο βεβαιώθηκε εν στενή έννοια και κατέστη αυτή ληξιπρόθεσμη. 3. Χρηματική απαίτηση του Δημοσίου που: α... β...η. αφορά σε απόδοση παρακρατηθέντων ή για λογαριασμό αυτού εισπραχθέντων φόρων, τελών και δικαιωμάτων. θ... παραγράφεται μετά εικοσαετία από τη λήξη του έτους μέσα στο οποίο έγινε η με στενή έννοια βεβαίωση αυτής.»

13. Περαιτέρω στον εν συνεχεία ισχύσαντα Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού ν. 4270/2014 (Α'143) ορίζεται:

Άρθρο 136 «Παραγραφή απαιτήσεων του Δημοσίου 1... 2... 3. Χρηματική απαίτηση του Δημοσίου που: α... β...η. αφορά σε απόδοση παρακρατηθέντων ή για λογαριασμό αυτού εισπραχθέντων φόρων, τελών και δικαιωμάτων. θ... παραγράφεται μετά εικοσαετία από τη λήξη του έτους μέσα στο οποίο έγινε η με στενή έννοια βεβαίωση αυτής.»

Άρθρο 139 «Συνέπειες παραγραφής απαιτήσεων του Δημοσίου. Η απαίτηση του Δημοσίου που έχει παραγραφεί αντιτάσσεται σε συμψηφισμό και για τρία (3) έτη μετά τη συμπλήρωση της παραγραφής.»

14. Εξάλλου στην παράγραφο 6 του άρθρου 40 του α.ν. 1846/1951(Α'179) «Θεσμικός περί ΙΚΑ νόμος», όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 7 του ν. 825/1978 (Α'189), ορίζεται: «6. Πάσαι αι αξιώσεις εκ παροχών εις χρήμα... Πάσα άλλη οιαδήποτε κατά του ΙΚΑ απαίτησις παραγράφεται μετά πενταετίαν».

15. Στον ν. 4387/2016 (Α'85/12-05-2016), μεταξύ άλλων, ορίζεται :

Άρθρο 51. «Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης - Σύσταση - Σκοπός 1. Συνιστάται Νομικό πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) με την επωνυμία «Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης», αποκαλούμενο στο εξής «Ε.Φ.Κ.Α.», το οποίο τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και έχει την έδρα του στην Αθήνα. Από 1.1.2017, οπότε και αρχίζει η λειτουργία του ως φορέα κύριας κοινωνικής ασφάλισης, εντάσσονται στον Ε.Φ.Κ.Α. αυτοδίκαια οι υφιστάμενοι φορείς κύριας κοινωνικής ασφάλισης, σύμφωνα με τα άρθρα 53 επ. και ο Ε.Φ.Κ.Α. καθίσταται οιονεί καθολικός διάδοχος αυτών. Το Ν.Α.Τ. και ο Ο.Γ.Α. εξακολουθούν...»

Άρθρο 53 «1. Ο ε-Ε.Φ.Κ.Α. αποτελείται από, έναν (1) κλάδο κύριας ασφάλισης και λοιπών παροχών, στον οποίο εντάσσονται, σύμφωνα με τα ειδικώς οριζόμενα στο άρθρο 51 του παρόντος, οι παρακάτω φορείς, με τους κλάδους, τομείς και λογαριασμούς τους, πλην των αναφερόμενων στο Κεφάλαιο ΣΤ', ως εξής: Α. Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων - Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών (Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ.). α. Κλάδος κύριας σύνταξης. αα. Κλάδος κύριας σύνταξης ΙΚΑ - ΕΤΑΜ...»

Άρθρο 70 «Περιουσία, λογιστική και οικονομική λειτουργία 1. Το σύνολο του ενεργητικού και του παθητικού που προέρχεται από τους εντασσόμενους στον Ε.Φ.Κ.Α. φορείς, τομείς, κλάδους και λογαριασμούς, οι πόροι που προβλέπονται υπέρ αυτών από τις ισχύουσες διατάξεις, καθώς και η κινητή και ακίνητη περιουσία τους, περιέρχονται αυτοδίκαια στον Ε.Φ.Κ.Α. ως καθολικό διάδοχό τους. Ο Ε.Φ.Κ.Α. υπεισέρχεται στα πάσης φύσεως δικαιώματα και υποχρεώσεις των εντασσόμενων φορέων, τομέων, κλάδων και λογαριασμών. 2...10. Με απόφαση του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, εκδίδεται μέχρι 31.12.2016 Κανονισμός Οικονομικής Οργάνωσης και Λογιστικής Λειτουργίας του Ε.Φ.Κ.Α. μετά από εισήγηση του Δ.Σ. του...»

16. Κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 10 του άρθρου 70 του ανωτέρω ν. 4387/2016 εκδόθηκε η **Φ.ΕΦΚΑ/οικ.22424/861/2017 απόφαση** της Υπουργού

Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης «**Κανονισμός Οικονομικής Οργάνωσης και Λογιστικής Λειτουργίας του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.)**», (Β' 1720/18.05.2017), που ισχύει, σύμφωνα με το άρθρο 83 αυτού, από 1-1-2017 και η οποία στο **άρθρο 64** υπό τον τίτλο «**Παραγραφή απαιτήσεων, κατασχέσεις, εκχωρήσεις**» ορίζει ότι: «. Η παραγραφή απαιτήσεων, οι κατασχέσεις και οι εκχωρήσεις ρυθμίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 136 έως 145 του ν. 4270/2014 όπως ισχύει κάθε φορά.»

17. Εξάλλου στον ν. **4270/2014** ορίζεται ότι:

Άρθρο 140 «1. Οποιαδήποτε απαίτηση κατά του Δημοσίου, πλην εκείνων για τις οποίες εφαρμόζονται οι διατάξεις του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013, Α' 170), παραγράφεται μετά την παρέλευση πενταετίας, εφόσον από άλλη γενική ή ειδική διάταξη δεν ορίζεται βραχύτερος χρόνος παραγραφής αυτής. 2...»

Άρθρο 141 «Η παραγραφή οποιασδήποτε απαίτησης κατά του Δημοσίου αρχίζει από το τέλος του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο γεννήθηκε και είναι δυνατή η δικαστική της επιδίωξη, με την επιφύλαξη κάθε άλλης ειδικής διάταξης του νόμου αυτού.»

Άρθρο 144 Συνέπειες παραγραφής απαιτήσεων κατά του Δημοσίου. «Η παραγραφείσα απαίτηση κατά του Δημοσίου δεν αντιτάσσεται για συμψηφισμό. Κάθε ποσό που κατέβαλε το Δημόσιο μετά την παραγραφή της απαιτήσεως κατ' αυτού, έστω και αν γνώριζε την παραγραφή, δικαιούται να το αναζητήσει. Παραίτηση του Δημοσίου από τη συμπληρωμένη παραγραφή ή η με οποιονδήποτε τρόπο αναγνώριση από αυτό της παραγεγραμμένης απαίτησης είναι άκυρη. Η παραγραφή λαμβάνεται υπόψη αυτεπάγγελτα από τα δικαστήρια.»

18. Στον ν. **4670/2020 (Α' 43)**, υπό τον τίτλο «**Ηλεκτρονικός Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης - Ένταξη του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π. στον e-Ε.Φ.Κ.Α.**» προβλέπονται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

Άρθρο 1. «Στον ν. 4387/2016 (Α' 85) προστίθεται άρθρο 51Α ως εξής: «Άρθρο 51^Α
1. Το Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) με την επωνυμία «Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.)» μετονομάζεται από την 1η.3.2020 σε «Ηλεκτρονικός Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης», αποκαλούμενος στο εξής «e-Ε.Φ.Κ.Α.». Όπου στην κείμενη νομοθεσία αναφέρεται «Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.)», νοείται ο «Ηλεκτρονικός Εθνικός Φορέας

Κοινωνικής Ασφάλισης (θ-Ε.Φ.Κ.Α)». 2...»

Ερμηνεία και εφαρμογή 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 :

19. Με τον θεσμό της παραγραφής καθιερώνεται ρύθμιση που υπηρετεί το γενικότερο συμφέρον προς τερματισμό των από διάφορες σχέσεις και συναλλαγές εκκρεμοτήτων, τόσο για την, λόγω παρόδου του χρόνου, αβεβαιότητα τούτων από την εξασθένηση των μέσων απόδειξης, όσο και για λόγους κοινωνικής οικονομίας, που επιβάλλει την ταχεία εκκαθάριση των μεταξύ δανειστών και οφειλετών διαφορών (Γ. Μπαλή, Γεν. Αρχαί παρ. 140). Ως προς το σκοπό του θεσμού της παραγραφής αναφέρεται ότι αυτός εξυπηρετεί την ασφάλεια των συναλλαγών αλλά και την ασφάλεια του δικαίου, αφού συμβάλλει στη διευθέτηση των εκκρεμών σχέσεων που δημιουργεί η αξίωση Επίσης, ο θεσμός της παραγραφής λειτουργεί υπέρ της προστασίας του οφειλέτη από τον κίνδυνο να του ζητηθεί εξόφληση απαιτήσεων μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα, όταν δεν θα έχει πλέον στη διάθεσή του αποδεικτικά μέσα κατά του δανειστή. Εξάλλου γίνεται γενικώς δεκτό ότι ο θεσμός της παραγραφής έχει τεθεί και προς το σκοπό της διαπαιδαγώγησης των κοινωνιών του δικαίου ώστε να μεριμνούν για την έγκαιρη προστασία των συμφερόντων τους. Ως θεσμός δικαίου, η παραγραφή αναπτύχθηκε υπέρ του εναγομένου-οφειλέτη κατά περιορισμό της επιδίωξης του δικαιώματος του δανειστή εντός ορισμένου χρόνου και συνιστά απρόσβλητη πραγματική κατάσταση.

20. Κατά γενική αρχή που απορρέει από το άρθρο 18 Εισ.Ν.Α.Κ., η οποία εφαρμόζεται όχι μόνο επί των περί παραγραφής διατάξεων του ΑΚ έναντι εκείνων του προϊσχύοντος τούτου δικαίου, αλλά και σε κάθε άλλη διάταξη νεότερου νόμου που ορίζει διαφορετικό χρόνο παραγραφής από εκείνον του προϊσχύσαντος δικαίου, συνάγεται ότι, όταν οι διατάξεις του νεότερου νόμου καθιερώνουν μακρότερη παραγραφή από την καθιερούμενη στο προϊσχύσαν δικαιο, εφαρμογή έχει ο νεότερος νόμος και επί των αξιώσεων που είχαν γεννηθεί πριν από την εφαρμογή του, με την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω αξιώσεις ήταν ακόμη ενεργές κατά την έναρξη

ισχύος αυτού, ειδάλως, εάν δηλ οι αξιώσεις είχαν παραγραφεί ή αποσβεσθεί μέχρι την έναρξη ισχύος του, δεν μπορεί να ανατραπεί το αποτέλεσμα αυτό, πλην αν ο νομοθέτης έχει προσδώσει στη νέα διάταξη αναδρομική, εντός των συνταγματικών ορίων, δύναμη (ΑΠ 1063/2013, 258/2002, ΣτΕ Ολομ. 3174/2014, ΣτΕ 320/1999, Εφετ. Πειρ. 270/2019, Γνωμ. ΝΣΚ 141/2015).

21. Περαιτέρω, σύμφωνα με την αρχή της ειδικότητας, ο ειδικός νόμος υπερισχύει του γενικού, με βάση τον κανόνα "τα ειδικά των γενικών επικρατέστερα" (*lex specialis derogat legi generali*). Σχέση γενικού προς ειδικού υφίσταται εφ' όσον το πραγματικό της *lex specialis* περιέχει όλα τα στοιχεία της *lex generalis* και επιπλέον, ένα τουλάχιστον επιπρόσθετο στοιχείο. Η ειδική διάταξη είτε αντιτίθεται στη γενική, είτε την εκφράζει συγκεκριμενοποιώντας την και εξειδικεύοντάς την, προηγείται απ' αυτήν και εφαρμόζεται αποκλειστικά κατ' αποκλεισμό της γενικής διάταξης. (Γνωμ ΝΣΚ 48/2015).

22. Παραγραφή απαιτήσεων των Ο.Τ.Α.

Οι αξιώσεις των δήμων για την είσπραξη φόρων, τελών, δικαιωμάτων, εισφορών και αντιτίμου προσωπικής εργασίας παραγράφονται σύμφωνα με το άρθρο 76 του β.δ. της 24.9/20.10.1958 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 6 α.ν. 344/1968, μετά την παρέλευση πενταετίας από τη λήξη του οικονομικού έτους, μέσα στο οποίο βεβαιώθηκαν οριστικά. Η παραγραφή επέρχεται αυτοδικαίως από το νόμο με τη συμπλήρωση του προβλεπόμενου χρόνου και συνεπώς δεν απαιτείται διοικητική πράξη (π.χ. απόφαση δημοτικού συμβουλίου) για τη διαγραφή των παραγεγραμμένων χρεών (βλέπε και άρθρο 96 ΠΔ 16/1989-τακτοποίηση χρεών που παραγράφηκαν).

23. Οι διατάξεις του Δημοσίου Λογιστικού εφαρμόζονται αναλόγως και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) εφόσον οι προς αυτούς προστατευτικές διατάξεις δεν είναι ευνοϊκότερες. (ΑΠ 1310/2009, ΣτΕ 2904/2017, Γνωμ. ΝΣΚ 4/2018).

24. Από τις ως άνω διατάξεις του ν. 2362/1995 (ο οποίος άρχισε να ισχύει, κατά το άρθρο 119 αυτού, από 01-01-1996) που εφαρμόζονται αναλόγως και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), προκύπτει ότι οι αξιώσεις των ΟΤΑ προερχόμενες από φόρους και τέλη παραγράφονται μετά την παρέλευση εικοσαετίας από τη λήξη του οικονομικού έτους, μέσα στο οποίο βεβαιώθηκαν οριστικά.

25. Με τον εν συνεχεία ισχύσαντα Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (άρθρο 136 παρ. 3

του ν. 4270/2014), που επίσης εφαρμόζεται αναλόγως και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ορίστηκε ομοίως ότι οι αξιώσεις των ΟΤΑ που αφορούν σε τέλη και φόρους παραγράφονται μετά εικοσαετία από τη λήξη του έτους μέσα στο οποίο έγινε η με στενή έννοια βεβαίωση αυτών.

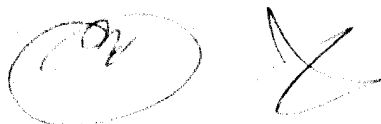
26. Οι διατάξεις του ν. 4270/2014 πρέπει να θεωρηθούν εφαρμοστέες στις περιπτώσεις που η παραγραφή των βεβαιωμένων αξιώσεων, ως εν προκειμένω, άρχισε μεν υπό την ισχύ των διατάξεων του ν. 2362/1995 όμως ο χρόνος της παραγραφής δεν είχε ήδη συμπληρωθεί κατά την έναρξη εφαρμογής (1-1-2015) του νέου δικαίου (ΑΠ. 1063/2013, Γνμ ΝΣΚ 141/2015).

27. Παραγραφή απαιτήσεων κατά ΙΚΑ, e-ΕΦΚΑ

Με το άρθρο 51 του ν. 4387/2016 συνεστήθη νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με την επωνυμία «Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης», το οποίο τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και στο οποίο από 1-1- 2017, οπότε και άρχισε η λειτουργία του ως φορέα κοινωνικής ασφάλισης, εντάχθηκαν αυτοδίκαια οι υφιστάμενοι φορείς κοινωνικής ασφάλισης, μεταξύ των οποίων και το Ι.Κ.Α. – Ε.Τ.Α.Μ. (βλ. άρθρο 53 του ίδιου νόμου), το δε σύνολο του ενεργητικού και παθητικού και η κινητή και ακίνητη περιουσία όλων των εντασσόμενων φορέων περιήλθε αυτοδικαίως στον Ε.Φ.Κ.Α. που κατέστη καθολικός διάδοχός τους (βλ. άρθρο 70 παρ.1). Με τις διατάξεις δε του άρθρου 51^Α του ν. 4387/2016, όπως προστέθηκαν με τις διατάξεις της παραγράφου 1 του ν. 4670/2020, ορίστηκε ότι από 1-3-2020 ο ΕΦΚΑ μετονομάστηκε σε e-ΕΦΚΑ.

28. Σύμφωνα με το άρθρο 64 του Κανονισμού Οικονομικής Οργάνωσης και Λογιστικής Λειτουργίας του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α) οι απαιτήσεις κατά του ΕΦΚΑ παραγράφονται, κατ' αναλογική εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 136 έως 145 του ν. 4270/2014, μετά την παρέλευση πενταετίας, που αρχίζει από το τέλος του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο γεννήθηκαν και είναι δυνατή η δικαστική τους επιδίωξη.

29. Το Ι.Κ.Α. ως προς το θέμα της παραγραφής διεπόταν από τις ειδικές καταστατικές του διατάξεις. Τέτοια διάταξη είναι αυτή του άρθρου 40 παρ. 6 του α.ν. 1846/1951, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 7 του ν. 825/1978, με την οποία ορίζεται ότι οι κάθε είδους χρηματικές απαιτήσεις κατά του ΙΚΑ, παραγράφονται μετά την παρέλευση πενταετίας, και η οποία παραγραφή, ελλείπει άλλης



ειδικότερης διάταξης, αρχίζει από τότε που γεννήθηκε η αξίωση και είναι δυνατή η δικαστική επιδίωξή της, κατά τον κανόνα του άρθρου 251 Α.Κ. (Σ.τ.Ε. 2166/2015, 1327/2009, 601/2006, ΑΠ 1389/2019, 517/2003 κ.ά.). Ως ανεφέρθη ανωτέρω (παρ. 27) και οι αξιώσεις κατά του ως άνω καθολικού διαδόχου του Ι.Κ.Α., ΕΦΚΑ και ήδη e-ΕΦΚΑ, υπόκεινται ομοίως στην πενταετή παραγραφή που προβλέπουν οι διατάξεις του ν. 4270/2014, όπως ισχύει κάθε φορά και στις οποίες παραπέμπει ο Κανονισμός Οικονομικής Οργάνωσης και Λογιστικής Λειτουργίας του ΕΦΚΑ. Οι ανωτέρω ρυθμίσεις, που εισάγονται με τις προαναφερόμενες διατάξεις, είναι ειδικές ως προς την παραγραφή των αξιώσεων κατά των ασφαλιστικών φορέων (ΑΠ 1389/2019, 25/2018, ΣτΕ 1327/2009) και τούτο διότι επιτελούν, όχι απλά δημόσιο, αλλά συνταγματικό σκοπό (άρθρο 22 παρ. 5 Σ), αφού κατατείνουν στην προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου του Ι.Κ.Α., ΕΦΚΑ και ήδη e-ΕΦΚΑ, από το οποίο αντλείται η δυνατότητα καταβολής συντάξεων σε όλους τους ασφαλισμένους του φορέα αυτού, το στοιχείο δε αυτό δικαιολογεί την κατίσχυση ως ειδικότερων των εν λόγω διατάξεων έναντι άλλων που ρυθμίζουν το ίδιο θέμα (πρβλ. ΣτΕ 251/2020, 4729/2014, 1973/2011).

30. Ζήτημα ωστόσο τίθεται αν οι διατάξεις που ρυθμίζουν τα περί παραγραφής αξιώσεων κατά των ασφαλιστικών φορέων μπορούν να χαρακτηριστούν ως *lex specialis* σε σχέση με τις ομοίως ειδικές διατάξεις που ρυθμίζουν την παραγραφή των αξιώσεων των Ο.Τ.Α. και συνεπώς, εάν υπερισχύουν αυτών. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με την αρχή *lex specialis derogat legi generali*, οι ειδικές διατάξεις υπερισχύουν των γενικών κανόνων στις περιπτώσεις κατά τις οποίες έχουν ειδικό σκοπό να ρυθμίσουν (βλ., συναφώς, αποφάσεις της 30ής Απριλίου 2014, *Barclays Bank*, C-280/13, Συλλογή, EU:C:2014:279, σκέψη 44, και της 5ης Νοεμβρίου 2014, *Mayaleh* κατά Συμβουλίου, T-307/12 και T-408/13, Συλλογή, EU:T:2014:926, σκέψη 198 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

31. Με το άρθρο 22 § 5 του Συντάγματος, η κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων κατέστη αντικείμενο της κρατικής μέριμνας. Αυτό σημαίνει ότι η πολιτεία έχει καθήκον να διαμορφώσει και να εγγυηθεί κατάλληλους όρους για την υλοποίηση του θεσμού των κοινωνικών ασφαλίσεων. Ο σκοπός αυτός επιτυγχάνεται οργανώνοντας ασφαλιστικούς φορείς και ρυθμίζοντας τις βασικές προϋποθέσεις και αρχές της λειτουργίας τους. Η κοινωνική ασφάλιση ως αυτόνομος κλάδος δικαίου έχει ίδιες

αρχές και ίδια τεχνική και ανήκει στο δημόσιο δίκαιο, δεδομένου ότι οι κανόνες του είναι επιτακτικού χαρακτήρα, δημοσίας τάξεως και υπηρετούν το δημόσιον συμφέρον. Οι διατάξεις περί κοινωνικής ασφάλισης ενόψει του χαρακτήρα και του σκοπού τους κατισχύουν τυχόν αντίθετης διάταξης.

32. Με τις προαναφερόμενες διατάξεις των νομοθετημάτων που ίσχυσαν διαδοχικά και ρυθμίζουν την παραγραφή των απαιτήσεων κατά του e-ΕΦΚΑ και κατά του ΙΚΑ παλαιότερα, κρίθηκε νομοθετικά ορθό, όπως τα χρέη των Ασφαλιστικών Φορέων, υπόκεινται στην συντομότερη παραγραφή των πέντε ετών, προκειμένου να εκκαθαρίζονται ταχύτερα οι βαρύνουσες τον προϋπολογισμό τους υποχρεώσεις και να επιτελούν το κοινωνικό τους έργο απρόσκοπτα. Ως εκ τούτου, καθίσταται αναγκαίο να προστατεύεται η περιουσία αυτών ώστε να είναι σε θέση να εκπληρώνουν τους ως άνω σκοπούς τους, οι οποίοι προφανώς εξυπηρετούν το γενικότερο κοινωνικό και δημόσιο συμφέρον (Ολ. ΑΠ 1/2014, 3/2006).

Η νομοθεσία αυτή με την οποία θεσπίζεται βραχύτερος χρόνος παραγραφής των απαιτήσεων κατά του ΙΚΑ και νυν e-ΕΦΚΑ, είναι εφαρμοστέα ως ειδικότερη οποιασδήποτε άλλης γενικής ή ειδικής διάταξης περί παραγραφής, ως προστατεύουσα τον οφειλέτη υπέρ του οποίου θεσπίστηκε και τους σκοπούς που αυτός υπηρετεί. Μάλιστα, και ιστορικά κατά τα προεκτεθέντα, ο νομοθέτης ουδέποτε θέλησε μακρότερη της πενταετίας παραγραφής των κατά των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, αξιώσεων. (βλ. και άρθρο 137 του ν. 3655/2008 (Α' 58) περί «Διοικητικής και οργανωτικής μεταρρύθμισης του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις» που επίσης ορίζει ότι η παραγραφή των χρηματικών αξιώσεων κατά των ασφαλιστικών φορέων (Φ.Κ.Α.) είναι πενταετής και αρχίζει από το τέλος του οικονομικού έτους, μέσα στο οποίο γεννήθηκε η αξίωση και μπορεί να επιδιωχθεί δικαστικά).

33. Λόγω του ειδικού χαρακτήρα και της ευθείας εφαρμογής των διατάξεων του α.ν. 1846/1951, στις οποίες ανήκουν και οι διατάξεις περί παραγραφής απαιτήσεων σε βάρος του ΙΚΑ και του e-ΕΦΚΑ αντίστοιχα, δεν καταλείπεται πεδίο εφαρμογής ως προς το ΙΚΑ και τον καθολικό του διάδοχο e-ΕΦΚΑ, των διατάξεων περί παραγραφής άλλων νομοθετημάτων, όπως στην προκειμένη περίπτωση των διατάξεων περί παραγραφής των απαιτήσεων των Ο.Τ.Α. Τούτο, διότι η ευθεία και ρητή διάταξη του άρθρου 40 παρ. 6 του α.ν. 1846/1951, που έχει περιληφθεί στον θεσμικό περί ΙΚΑ



νόμο κατισχύει των διατάξεων περί παραγραφής των αξιώσεων των ΟΤΑ που δεν αποτελούν ευθεία ρύθμιση της ειδικής περί ΟΤΑ νομοθεσίας, αλλά νομοθέτηση κατά παραπομπή στις διατάξεις του Δημόσιου Λογιστικού, η αναλογική εφαρμογή των οποίων θεσπίστηκε προκειμένου να μπορούν οι ΟΤΑ να κάνουν χρήση των προνομίων και των προστατευτικών διατάξεων του Δημοσίου έναντι των οφειλετών τους και πάντως όμως όχι έναντι του Δημοσίου ή του ΙΚΑ και του καθολικού του διαδόχου e-ΕΦΚΑ όταν είναι οφειλέτες τους.

34. Με τα δεδομένα αυτά και σύμφωνα με τις νομικές σκέψεις που προηγήθηκαν, πρέπει να γίνουν δεκτά τα ακόλουθα: Οι αξιώσεις του φερόμενου ως δικαιούχου Δήμου Πειραιά, που αφορούν σε τέλη καθαριότητας και δημοτικό φόρο χρήσης ετών 1995-1998 και βεβαιώθηκαν ταμειακά στις 31-08-2000, με τον με αριθμό 4170/2000 χρηματικό κατάλογο εις βάρος του ΙΚΑ, έχουν υποπέσει στην πενταετή παραγραφή, που ορίζουν οι καταστατικές περί ΙΚΑ διατάξεις του άρθρου 40 παρ. 6 του α.ν. 1846/1951, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 7 του ν. 825/1978 και οι οποίες ως ειδικές υπερισχύουν πάσης άλλης περί παραγραφής διάταξης. Ειδικότερα η παραγραφή της εξεταζόμενης απαίτησης άρχισε στις 01-09-2000 και συμπληρώθηκε στις 31-08-2005.

35. Εξάλλου ο e-ΕΦΚΑ, ως καθολικός διάδοχος του ΙΚΑ, αδυνατεί να παραιτηθεί με τα αρμόδια όργανά του από συμπληρωθείσα υπέρ αυτού παραγραφή αξιώσεων εναντίον του ή να αναγνωρίσει παραγεγραμμένη απαίτηση, διότι τέτοια παραίτηση ή αναγνώριση, κατά ρητή πρόβλεψη του άρθρου 144 του ν. 4270/2014 είναι άκυρη.

36. Επιπλέον δε, ο Δήμος έχει απολέσει το δικαίωμά του να αντιτάξει σε συμφητισμό την, κατά τα ανωτέρω, παραγραφείσα απαίτησή του, δεδομένου ότι έχει παρέλθει η τριετία από τη συμπλήρωση του χρόνου παραγραφής.

Απάντηση

Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, το ΣΤ' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, επί του τιθέμενου ερωτήματος, γνωμοδοτεί ομόφωνα, ως ακολούθως:

37. Προκειμένου περί απαιτήσεων του Δήμου Πειραιά κατά του e-ΕΦΚΑ ως καθολικού διαδόχου του τ.Ι.Κ.Α.- ΕΤΑΜ έχουν εφαρμογή οι ειδικές περί παραγραφής διατάξεις του άρθρου 40 παρ. 6 του α.ν. 1846/1951, όπως η παράγραφος αυτή αντικαταστάθηκε από το άρθρο 7 του ν. 825/1978, σύμφωνα με τις οποίες, οι εν γένει χρηματικές απαιτήσεις κατά του Ι.Κ.Α. υπόκεινται στην πενταετή παραγραφή και

επομένως οι αξιώσεις του Δήμου Πειραιά που αναφέρονται στο ερώτημα, έχουν υποκύψει στην ως άνω πενταετή παραγραφή.

Ο e-ΕΦΚΑ, ως καθολικός διάδοχος του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, αδυνατεί να παραιτηθεί από την συμπληρωθείσα υπέρ αυτού παραγραφή ή να αναγνώρισει την παραγεγραμμένη απαίτηση, διότι τέτοια παραίτηση ή αναγνώριση είναι άκυρη, ο δε Δήμος έχει απολέσει το δικαίωμά του να αντιτάξει σε συμψηφισμό την, κατά τα ανωτέρω, παραγραφείσα απαίτησή του, δεδομένου ότι έχει παρέλθει τριετία από τη συμπλήρωση του χρόνου παραγραφής.

Περαιτέρω κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος η υπόθεση πρέπει να παραπεμφθεί στην Ολομέλεια λόγω μείζονος σπουδαιότητας του τιθέμενου νομικού ζητήματος.

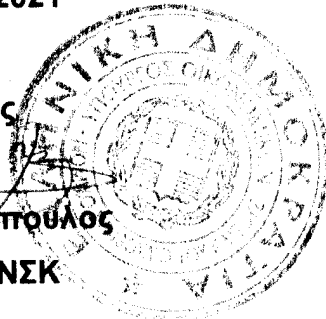
ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 10-03-2021

Ο Πρόεδρος

Γεώργιος Κανελλόπουλος

Αντιπρόεδρος ΝΣΚ



Η εισηγήτρια

Γεωργία Κούζιου

Πάρεδρος ΝΣΚ