

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

Αριθμός Γνωμοδότησης 23/2021

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

(Τμήμα ΣΤ')

Συνεδριάσεις της 10^{ης} Φεβρουαρίου, της 14^{ης} Απριλίου και της 21^{ης}

Απριλίου 2021

**με τη χρήση τεχνολογικών μέσων σύμφωνα με τις υπ' αριθ. 50/2021,
127/2021 και 136/2021 αποφάσεις του Προέδρου ΝΣΚ.**

Σύνθεση

Πρόεδρος : Γεώργιος Κανελλόπουλος, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ.

Μέλη : Ασημίνα Ροδοκάλη, Διονύσιος Χειμώνας, Βασίλειος Κορκίζογλου, Χαράλαμπος Μπρισκόλας, Νικόλαος Καραγιώργης, Περικλής Αγγέλου, Αντώνης Παπαγεωργίου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής : Νικόλαος Καραγιώργης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμός ερωτήματος : Το από 21-2-2020 έγγραφο του Υποδιοικητή του ΕΦΚΑ.

Ερώτημα : Ερωτάται : 1) Περί της παραγραφής ή μη αξιώσεων συνταξιούχων πρώην Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ) και νυν e - ΕΦΚΑ για την καταβολή καθυστερούμενων και αναδρομικών συντάξεων, σε περίπτωση καθυστερημένης, πέραν της πενταετίας από την υποβολή σχετικής αίτησης του διοικουμένου, έκδοσης της απόφασης απονομής σύνταξης, οφειλόμενης αποκλειστικά σε υπαιτιότητα των υπηρεσιών. 2) Αν με την αίτηση συνταξιοδότησης του διοικουμένου και πριν την οποιαδήποτε απάντηση των υπηρεσιών του ΕΦΚΑ αναστέλλεται ή όχι ο σε βάρος του χρόνος παραγραφής.

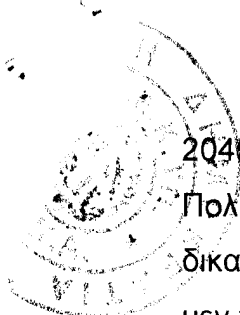
Στα πιο πάνω ερωτήματα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα ΣΤ') γνωμοδότησε ως εξής :

Ιστορικό

Στο ερώτημα της Υπηρεσίας και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό, ως παράδειγμα περιπτώσεων άρνησης καταβολής αναδρομικών ποσών συντάξεων από Περιφερειακές Διευθύνσεις του πρώην ΟΑΕΕ σε δικαιούχους για το χρονικό διάστημα που προηγείται της πενταετίας από την ημερομηνία έκδοσης της συνταξιοδοτικής απόφασης, με την αιτιολογία ότι παρήλθε ο χρόνος παραγραφής.

1. Η Τ.Δ. αιτήθηκε από τον Οργανισμό Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ) σύνταξη γήρατος την 1-3-2010. Με την υπ' αριθμ. 82/12.2.2019 απόφαση της Γ' Περιφερειακής Διεύθυνσης Μη Μισθωτών Αττικής – Δυτικού Τομέα του ΕΦΚΑ, απονεμήθηκε σε αυτήν σύνταξη λόγω γήρατος από 01/04/2010 και εφ' όρου ζωής. Παρά ταύτα, το Τμήμα Οικονομικού – Εκκαθάρισης Συντάξεων της ως άνω Διεύθυνσης, με το αριθ. πρωτ. 936716/2/8/19/17.7.2019 έγγραφό του, προέβη κατ' εφαρμογήν του άρθρου 137 παρ. Β υποπαρ. 1 εδάφια α', β' και ε' του ν. 3655/2008 στην εκκαθάριση συντάξεων, από την οποία προέκυψαν αναδρομικές συντάξεις, μόνον όμως εντός της πενταετίας, από 1.1.2014 έως 31.12.2018 και παραγραφή των αξιώσεων από 1.4.2010 έως 31.12.2013. Μετά την αριθ. 1076589 από 13.9.2019 ένσταση που άσκησε η ενδιαφερομένη κατά του ανωτέρω υπολογισμού της καθυστερούμενης σύνταξής της, συνεπεία της προκύψασας από την εκκαθάριση παραγραφής των αξιώσεών της, επικαλούμενη ότι η καθυστέρηση οφείλεται στις υπηρεσίες που είχαν εμπλοκή στην εξέταση της αίτησής της για χορήγηση σύνταξης, εκδόθηκε η αριθ. 325/συνεδρίαση117/13.11.2019 απόφαση της Τοπικής Διοικητικής Επιτροπής Δυτικής Αττικής του ΕΦΚΑ που την έκανε δεκτή. Από το φάκελο προκύπτει ότι κατά της εν λόγω απόφασης δεν ασκήθηκε προσφυγή της Διοίκησης και επομένως αυτή κατέστη αμετάκλητη.

Μαζί με το άνω έγγραφο ερώτημα στα στοιχεία του φακέλου περιλαμβάνεται το με αρ. πρωτ. 1524527/19-12-2019 ενημερωτικό έγγραφο της Γ' Περιφερειακής Δ/σης Μη Μισθωτών Αττικής – Δυτικού Τομέα του ΕΦΚΑ, με τα ακόλουθα, μεταξύ άλλων, συνημμένα σε αυτό έγγραφα : 1) Τα με αρ. πρωτ.



204561/44008/2015 και 247181/9861/2019 έγγραφα του Συνηγούρου του Πολίτη, που εστάλησαν στις υπηρεσίες του ΕΦΚΑ κατόπιν προσφυγής δικαιούχων αναδρομικών ποσών σύνταξης, με τα οποία γίνεται δεκτό, με το μεν πρώτο ότι ο χρόνος παραγραφής της αξίωσης καταβολής επιπλέον ποσών επανυπολογισθείσας σύνταξης αρχίζει μετά την πάροδο τριμήνου από το χρόνο έκδοσης της απόφασης απονομής σύνταξης, ενώ με το δεύτερο ότι ο χρόνος αυτός αρχίζει από την έκδοση (και ακόμη ακριβέστερα από την κοινοποίηση) της συνταξιοδοτικής απόφασης. Επίσης στο δεύτερο αυτό έγγραφο γίνεται αναφορά στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων της 6-11-2008 Χ.Κ. κατά Ελλάδα (προσφυγή αριθ. 45769/06) και ειδικότερα στις παραγράφους 34 έως 36 αυτής, όπου γίνεται δεκτό, ότι το σημείο αφετηρίας ή λήξης των προθεσμιών παραγραφής απαιτείται να ορίζεται σαφώς και να συνδέεται με συγκεκριμένα και αντικειμενικά γεγονότα και όχι τυχαία και απρόβλεπτα, τα οποία βρίσκονται εκτός του πεδίου επιρροής του ενδιαφερομένου. Το Δικαστήριο θεώρησε ότι ουδώς είναι αποδεκτό : α) Να τιμωρείται ο ενδιαφερόμενος για σφάλματα που διέπραξαν οι διοικητικές αρχές μέσα στα πλαίσια καθορισμού του ποσού της σύνταξης του και β) ότι ο ορισμός της ημερομηνίας από την οποία ο προσφεύγων μπορούσε να επιτύχει την καταβολή των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων του εξαρτήθηκε αποκλειστικά από τον χρόνο που χρειάστηκαν οι διοικητικές αρχές για να εκδώσουν τις αποφάσεις τους. 2) Τις με αριθμούς 325/117/13-11-19 και 328/117/13-11-19 αποφάσεις της Τοπικής Διοικητικής Επιτροπής του ΕΦΚΑ Γ΄ Περ/κής Δ/σης Μη Μισθωτών Δυτ. Αττικής, με τις οποίες γίνονται δεκτές οι ενστάσεις των συνταξιούχων για απόδοση αναδρομικών συντάξεων πέραν της πενταετίας από την έκδοση της απόφασης συνταξιοδότησης. Επίσης στο προαναφερθέν ενημερωτικό έγγραφο, η άποψη της Προϊσταμένης της Γ΄ Περ/κής Δ/σης Μη Μισθωτών Δυτ. Αττικής του ΕΦΚΑ, ταυτίζεται με την άποψη του Συνηγούρου του Πολίτη.

Νομοθετικό πλαίσιο

2. Στο άρθρο 137 παράγραφος Β υποπαράγραφος 1 εδάφια α΄, β΄, ε΄ και στ΄ του ν. 3655/2008 (Α΄ 58), που έχει τίτλο (το άρθρο) : Παραγραφή απαιτήσεων υπέρ και κατά των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ), ορίζονται τα εξής :

«Β. *Παραγραφή απαιτήσεων κατά των ΦΚΑ.*

1. Η παραγραφή αξιώσεων κατά των ΦΚΑ αρχίζει από το τέλος του οικονομικού έτους, μέσα στο οποίο γεννήθηκε η αξίωση και μπορεί να επιδιωχθεί δικαστικά.

Ο χρόνος παραγραφής των χρηματικών αξιώσεων κατά των ΦΚΑ είναι πέντε (5) έτη, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά από το παρόν άρθρο.

Ο χρόνος παραγραφής των αξιώσεων των συνταξιούχων και βοηθηματούχων των Φορέων και των κληρονόμων τους από καθυστερούμενες συντάξεις, μερίσματα, επιδόματα και εφάπαξ βοηθήματα είναι πέντε (5) έτη, έστω και αν εκδόθηκε εντολή πληρωμής που πάσχει κατά τον τύπο, αλλά στηρίζεται σε νόμιμη αξίωση.

Στις περιπτώσεις που με διοικητικές πράξεις ή αποφάσεις απονομής συντάξεως, μερίσματος, επιδόματος ή βοηθήματος εντέλλονται και ποσά που αφορούν αναδρομικές συντάξεις, μερίσματα, βοηθήματα ή επιδόματα, η παραγραφή των ποσών αυτών είναι διετής, η δε διετία αρχίζει μετά την πάροδο τριμήνου από τη χρονολογία έκδοσης της σχετικής πράξης ή απόφασης. ...»

3. Στο ν. 4387/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας. Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού – συνταξιοδοτικού συστήματος ...» (Α' 85), οι διατάξεις των άρθρων 51, 51^Α, 53 και 70 παρ. 10, όπως το άρθρο 51^Α προστέθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4670/2020 «Ασφαλιστική μεταρρύθμιση και ψηφιακός μετασχηματισμός Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ) και άλλες διατάξεις» (Α' 43), ορίζουν τα εξής :

«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 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 «ε-Ε.Φ.Κ.Α.». Όπου στην κείμενη νομοθεσία αναφέρεται «Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.)», νοείται ο «Ηλεκτρονικός Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ε-Ε.Φ.Κ.Α.)».

2. ...»

«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.). ... Δ. Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ). α. Κλάδος Κύριας Ασφάλισης. αα. Κλάδος Κύριας Ασφάλισης ΟΑΕΕ. ...»

«Άρθρο 70. Περιουσία, λογιστική και οικονομική λειτουργία. 1. ... 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. ...»

4. Ο Κανονισμός Οικονομικής Οργάνωσης και Λογιστικής Λειτουργίας του Ε.Φ.Κ.Α. (ΥΑ Αριθμ. Φ.ΕΦΚΑ/οικ.22424/861, ΦΕΚ Β' 1720/18.05.2017), που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του ανωτέρω άρθρου 70 παρ. 10 του ν. 4387/2016 ορίζει στα άρθρα του 1 παρ. 1 και 64 τα εξής :

«Άρθρο 1 (Πεδίο Εφαρμογής - Γενικές Διατάξεις)

1. Η οικονομική και λογιστική λειτουργία του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης που λειτουργεί με τη μορφή Ν.Π.Δ.Δ., αναφερόμενου στο εξής με τον όρο «Ε.Φ.Κ.Α.» ή «Φορέας» διέπεται από τις διατάξεις του ν. 4270/2014 κατά το μέρος που αφορά τους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης, του ν. 4446/2016, του π.δ. 80/2016 και του παρόντος κανονισμού. 2. ...»

«Άρθρο 64 (Παραγραφή απαιτήσεων, κατασχέσεις, εκχωρήσεις)

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.»

5. Στα άρθρα 140 και 141 του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας ... δημόσιο λογιστικό ...» (Α' 143) που εφαρμόζεται στον e-ΕΦΚΑ σύμφωνα με τις διατάξεις του ανωτέρω Κανονισμού ορίζεται ότι :

«Άρθρο 140 (Παραγραφή απαιτήσεων κατά του Δημοσίου)

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. ...

5. Ο χρόνος παραγραφής των απαιτήσεων των συνταξιούχων εν γένει και βοηθηματούχων του Δημοσίου, καθώς και των κληρονόμων αυτών από καθυστερούμενες συντάξεις, επιδόματα και βοηθήματα είναι δύο (2) ετών, έστω και αν έχουν ενταλθεί εσφαλμένα. Οι εντελλόμενες δεδουλευμένες συντάξεις, βοηθήματα ή επιδόματα κατά την εκτέλεση πράξεων ή αποφάσεων κανονισμού συντάξεως ή βοηθήματος παραγράφονται σε δύο (2) χρόνια, που αρχίζουν μετά την παρέλευση τριμήνου από τη χρονολογία έκδοσης της σχετικής πράξης ή απόφασης.»

«Άρθρο 141 (Εναρξη παραγραφής απαιτήσεων κατά του Δημοσίου)

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 ...»

6. Στο άρθρο 19 ν. 2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» (Α'45) προβλέπεται ότι :

«1. Η ατομική διοικητική πράξη κοινοποιείται στο πρόσωπο το οποίο αφορά.

2. Με την επιφύλαξη των τυχόν οριζομένων σε ειδικές διατάξεις, η κοινοποίηση γίνεται με κάθε πρόσφορο τρόπο.»

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 και των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη του Τμήματος από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα :

7. Κρίσιμες, κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, εφαρμοστέες στην προκειμένη περίπτωση για την παραγραφή αξιώσεων συνταξιούχων διατάξεις,




ως εκ του χρόνου έκδοσης της απόφασης χορήγησης σύνταξης κατά το έτος 2019, είναι οι διατάξεις των άρθρων 140 και 141 του ν. 4270/2014, οι οποίες, μεταξύ άλλων, κατά παραπομπή του άρθρου 64 του Κανονισμού Οικονομικής Οργάνωσης και Λογιστικής Λειτουργίας του ΕΦΚΑ εφαρμόζονται στον e-ΕΦΚΑ, άρα και στον πρώην ΟΑΕΕ, ο οποίος έχει, μεταξύ άλλων φορέων κοινωνικής ασφάλισης, ενταχθεί στον e-ΕΦΚΑ από 1.1.2017 σύμφωνα με τα άρθρα 51 παρ. 1 και 53 παρ. 1 του ν. 4387/2016. Οι ανωτέρω ρυθμίσεις του ν. 4270/2014, καθώς και οι σχετικές προϊσχύσασες παρομοίου περιεχομένου διατάξεις για την παραγραφή των αξιώσεων των συνταξιούχων κατά των ΦΚΑ για καθυστερούμενες και εντελλόμενες δεδουλευμένες ή αναδρομικές συντάξεις, καθώς και του χρονικού σημείου έναρξής τους του πρώτου, πέμπτου και έκτου εδαφίου της υποπαραγράφου 1 της παραγράφου Β του άρθρου 137 του ν. 3655/2008, είναι ως εκ του αντικειμένου τους και του επιδιωκόμενου μ' αυτές σκοπού, ουσιαστικού δικαίου (πρβλ. ΣτΕ 2656/2019 7μ. σκ. 12).

8. Περαιτέρω, κατά την κρατήσασα στο Τμήμα γνώμη, η οποία απαρτίσθηκε από τον Πρόεδρο του Τμήματος, Αντιπρόεδρο ΝΣΚ Γεώργιο Κανελλόπουλο και τους Νομικούς Συμβούλους Ασημίνα Ροδοκάλη, Διονύσιο Χειμώνα, Βασίλειο Κορκίζογλου, Χαράλαμπο Μπρισκόλα, Περικλή Αγγέλου και Αντώνη Παπαγεωργίου (ψηφοί 7), οι περί παραγραφής των σχετικών αξιώσεων διατάξεις του ν. 4270/2014 είναι ερμηνευτέες, στο πλαίσιο του δοθέντος εν είδει παραδείγματος ιστορικού, επί περιπτώσεων αρχικής άρνησης αλλά εν τέλει καταβολής αναδρομικών ποσών συντάξεων, που θα μπορούσαν να ενταχθούν τόσο στο εδάφιο α' της παραγράφου 5 του άρθρου 140 ν. 4270/2014 (καθυστερούμενες συντάξεις έστω και αν έχουν ενταλθεί εσφαλμένα), όσο και στο εδάφιο β' της εν λόγω διάταξης (εντελλόμενες δεδουλευμένες συντάξεις κατά την εκτέλεση πράξεων ή αποφάσεων κανονισμού σύνταξης).

9. Επομένως οι εν λόγω διατάξεις είναι ερμηνευτέες, ανεξαρτήτως του αν οι σχετικές αξιώσεις θεωρηθεί ότι εμπίπτουν στο εδάφιο α', ή στο εδάφιο β' του άρθρου 140 παρ. 5 του ν. 4270/2014 και στα εδάφια ε' και στ' του άρθρου 137 παρ. Β υποπαρ. 1 του ν. 3665/2008 αντίστοιχα. Τούτο δε, διότι στο σύνολο των περιπτώσεων των ανωτέρω εδαφίων, η παραγραφή των αξιώσεων δεν αρχίζει παρά μόνο μετά την έκδοση και την κοινοποίηση της ατομικής διοικητικής πράξης απονομής της σύνταξης.

10. Ειδικότερα, στην μεν περίπτωση των αξιώσεων του εδαφίου α' του άρθρου 140 παρ. 5, σε συνδυασμό με το άρθρο 141 του ν. 4270/2014, καθώς και στην περίπτωση των αξιώσεων των αντίστοιχων εδαφίων α' και ε' του άρθρου 137 παρ. Β υποπαρ. 1 του ν. 3655/2008, όπως έχει παγίως κριθεί (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση ΣΤΕ 2656/2019 7μ. σκ. 12 και Γνωμ. ΝΣΚ 260/2013, 279/2015, 21/2021 με περαιτέρω παραπομπές σε νομολογία και βιβλιογραφία) για να γίνει λόγος για έναρξη χρόνου παραγραφής πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά δυο προϋποθέσεις. Πρώτον η γέννηση της αξίωσης και δεύτερον το εναγώγιμο αυτής. Η αξίωση θεωρείται γεγεννημένη με τη σύσταση της ενοχικής σχέσης, η οποία συνάπτεται με τη δυνατότητα του δικαιούχου να αξιώσει την παροχή. Εάν, ωστόσο, η σύσταση της ενοχής και συναφώς η γέννηση της αξίωσης έχει, ως εν προκειμένω, έρεισμα απ' ευθείας στο νόμο, στον οποίο όμως προβλέπεται η τήρηση ορισμένης διοικητικής διαδικασίας και η έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης, τότε η μη τήρηση αυτής συνεπάγεται τη μη δημιουργία ακόμα της αξίωσης και κατά συνέπεια κανένας λόγος δε μπορεί να γίνει για έναρξη παραγραφής και διαδρομής του χρόνου αυτής (πρβλ. προαναφερθείσα Γνωμ. ΝΣΚ 279/2015 παρ. 10).

11. Πιο συγκεκριμένα, για να ξεκινήσει η διοικητική διαδικασία προσδιορισμού των οφειλόμενων ποσών συντάξεων, πρέπει πρωτίστως να υποβληθεί αίτηση με τα συναφή δικαιολογητικά, ακολούθως να εκδοθεί η πράξη καθορισμού τους και, επί πλέον, είτε να παρέλθει το χρονικό διάστημα που προβλέπεται, κατά νόμο, για την άσκηση ένστασης, είτε, επί ασκηθείσας ένστασης, να εκδοθεί η απόφαση του οικείου οργάνου, ενώπιον του οποίου έχει αυτή ασκηθεί, διότι, τότε μόνον έχουμε οριστικοποίηση των καταβλητέων αυτών ποσών, η οποία (οριστικοποίηση) επιφέρει και την έναρξη της προβλεπόμενης στις ανωτέρω διατάξεις παραγραφής.

12. Με βάση λοιπόν τα οριζόμενα στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 5 του άρθρου 140 του ν. 4270/2014, ο χρόνος της εν λόγω παραγραφής των απαιτήσεων των συνταξιούχων κατά του e-ΕΦΚΑ από καθυστερούμενες συντάξεις είναι δύο (2) ετών, έστω και αν αυτές έχουν ενταλθεί εσφαλμένα, και αρχίζει σύμφωνα με το άρθρο 141 του ν. 4270/2014, από το τέλος του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο γεννήθηκαν και κατέστη δυνατή η δικαστική τους επιδίωξη, μετά την, κατά τον προδιαληφθέντα τρόπο, οριστικοποίησή τους και ακόμη ακριβέστερα την κοινοποίησή τους στον ενδιαφερόμενο, καθώς



μόνο τότε ενδύεται τη μορφή διοικητικής πράξης με ορισμένα χαρακτηριστικά, δηλαδή πράξης δεκτικής αμφισβήτησης με τα διοικητικά και δικαστικά μέσα προσβολής της. Όπως δε, έχει γίνει νομολογιακά δεκτό (Διοικ. Εφετ. Αθ. 633/2013, 1240/2004), η υποχρέωση του ασφαλιστικού φορέα για καταβολή σύνταξης, δεν είναι χρονικώς απεριόριστη, αλλά υπόκειται σε παραγραφή, τούτο όμως τελεί υπό την προϋπόθεση ενημέρωσης του ασφαλισμένου σχετικά με τις οφειλόμενες σε αυτόν συνταξιοδοτικές παροχές, έτσι ώστε να μην απόλλυνται δικαιώματα και αντίστοιχες παροχές λόγω μη ενημέρωσης ή ελλιπούς ή εσφαλμένης ενημέρωσης του δικαιούχου και η υποχρέωση αυτή επιτάσσεται από τις αρχές του κοινωνικού κράτους, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη και την αρχή της χρηστής διοίκησης που επιβάλλει στους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης να δρουν σεβόμενοι τις πραγματικές καταστάσεις που δικαιολογημένα και καλόπιστα έχουν δημιουργηθεί (ΣτΕ 1874/2001, ΔΕΑ 633/2013, 240/2004, ΔΠΑ 17894/2019).

13. Από την άλλη πλευρά, κατά τα οριζόμενα στο δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 5 του άρθρου 140 του ν. 4270/2014, ο χρόνος παραγραφής των χρηματικών αξιώσεων από εντελλόμενες δεδουλευμένες (αναδρομικές εννοείται) συντάξεις κατά την εκτέλεση πράξεων ή αποφάσεων κανονισμού συντάξεων είναι δύο (2) ετών και αρχίζει, σύμφωνα με τα όσα διεξοδικώς προπαρατέθηκαν, μετά την παρέλευση τριμήνου από τη χρονολογία έκδοσης και κοινοποίησης στον ενδιαφερόμενο της σχετικής (και οριστικοποιημένης, κατά τα άνω) πράξης ή απόφασης. Τούτο δε, διότι, όπως προεκτέθηκε, για την έναρξη της διετούς παραγραφής δεν αρκεί μόνο η πάροδος τριμήνου από την έκδοση αυτής, αλλά απαιτείται επιπρόσθετα και η κοινοποίηση της απόφασης απονομής της σύνταξης.

14. Τούτο άλλωστε επιβάλλεται και από τη διάταξη του άρθρου 19 του ν. 2690/1999, κατά την οποία ατομική διοικητική πράξη που κατά νόμο δεν δημοσιεύεται, δεν επιφέρει τα έννομα αποτελέσματά της έναντι εκείνου τον οποίο αφορά, παρά μόνον από την κοινοποίησή της προς αυτόν ή τουλάχιστον από την γνώση του. Ο κανόνας αυτός που, χωρίς να καθιστά την κοινοποίηση συστατικό στοιχείο πράξης, επιβάλλεται από την αρχή της φανεράς δράσης της διοίκησης, έχει ως συνέπεια τέτοια πράξη να μην επιφέρει τα έννομα αποτελέσματά της έναντι του καλόπιστου διοικούμενου, αν δεν του κοινοποιηθεί ή, τουλάχιστον, αν δεν περιέλθει αποδεδειγμένα σε γνώση του

(ΑΠ 480/2011, Εφετείο Πατρών 370/2009, Ειρηνοδικείο Κορίνθου 360/2020 βλ. Μ. Στασινόπουλος, Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων, Αθήναι, 1957, ανατύπωση 1981, σ. 362, Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. 2005 σελ. 636, Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Νομική βιβλιοθήκη (2011), αρ. περ. 168, όπου αναφέρεται ότι η παράλειψη της κοινοποίησης ή τα τυχόν ελαττώματά της δεν θίγουν το υποστατό της πράξης, «αλλά τη νομιμότητά της», βλ. και ΣΤΕ 164, 458/1944 : η διοικητική πράξη είναι δήλωση βούλησης του αρμοδίου οργάνου, με αποτέλεσμα μόνο η έγγραφη διατύπωση της βούλησης και η υπογραφή της να μη συνιστά πράξη ενόσω η βούληση δεν έχει, κατά κάποιον τρόπο, εξωτερικευθεί σ' αυτούς προς τους οποίους απευθύνεται, στερούμενη άλλως της ικανότητας παραγωγής εννόμων αποτελεσμάτων, πρβλ. και Ολ. ΣΤΕ 602/2003).

15. Σε κάθε περίπτωση, η αφετηρία της αναδρομικής έκτασης του δικαιώματος απόληψης συντάξεων του συνταξιούχου, δεν πρέπει να συνδέεται με τυχαία και απρόβλεπτα γεγονότα (λ.χ. τον χρόνο έκδοσης της συνταξιοδοτικής απόφασης από τον κοινωνικοασφαλιστικό φορέα), δηλαδή γεγονότα κείμενα εκτός του πεδίου επιρροής του ενδιαφερόμενου, όπως είναι η αμέλεια των οργάνων του φορέα αυτού να εκδώσουν εγκαίρως την σχετική συνταξιοδοτική απόφαση και πάντως πριν την επέλευση της παραγραφής των αξιώσεων που απορρέουν από την αναγνώριση του συνταξιοδοτικού δικαιώματός του, αλλά να συνδέεται με συγκεκριμένα γεγονότα κείμενα εντός του πεδίου επιρροής του (όπως είναι η μη έγκαιρη κατάθεση από τον επιμελή δικαιούχο της αίτησης συνταξιοδότησής του και των σχετικών δικαιολογητικών που αποδεικνύουν την θεμελίωση του συνταξιοδοτικού δικαιώματός του, ή η αμέλειά του για την έγκαιρη είσπραξη του οφειλόμενου σε αυτόν ποσού συντάξεων, καίτοι του είχε κοινοποιηθεί από τον φορέα η σχετική απόφαση).

16. Επομένως το προσδιοριζόμενο από τις διατάξεις των άρθρων 140 παρ. 5 και 141 του ν. 4270/2014, εναρκτήριο σημείο της παραγραφής των αξιώσεων των συνταξιούχων, που αφορούν είτε καθυστερούμενες συντάξεις, έστω και αν αυτές έχουν ενταλθεί εσφαλμένα (α' εδάφιο της παραγράφου 5 του άρθρου 140 ν. 4270/2014), είτε εντελλόμενες δεδουλευμένες συντάξεις κατά την εκτέλεση πράξεων ή αποφάσεων κανονισμού σύνταξης (β' εδάφιο της ως άνω διάταξης), είναι εκείνο της έκδοσης, αλλά και της κοινοποίησης συνάμα στον



ενδιαφερόμενο, της ατομικής διοικητικής πράξης στην οποία προσδιορίζονται καθ' ύψος τα καταβαλλόμενα σε αυτόν ποσά σύνταξης.

17. Κατά τη μειοψηφήσασα γνώμη του εισηγητού Νομικού Συμβούλου Νικολάου Καραγιώργη (ψήφος μία), η περίπτωση του ερωτήματος εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του β' εδαφίου της παραγράφου 5 του άρθρου 140 ν. 4270/2014, δεδομένου ότι πρόκειται για εντελλόμενες δεδουλευμένες συντάξεις κατά την εκτέλεση απόφασης κανονισμού σύνταξης, αφού έχει ήδη αναγνωριστεί από τη Διοίκηση η υποχρέωση πληρωμής τους με την έκδοση της απόφασης απονομής σύνταξης. Κατά τη γνώμη αυτή, η παραγραφή αρχίζει μετά την έκδοση ή την πάροδο τριμήνου από τη χρονολογία έκδοσης της σχετικής απόφασης, σύμφωνα με το γράμμα του άρθρου 140 παρ. 5 εδ. β' του ν. 4270/2014, από όπου προκύπτει ότι ο νομοθέτης θεωρεί ότι η έκδοση της απόφασης απονομής της σύνταξης ή το τρίμηνο από την έκδοση αυτή αποτελεί επαρκή όρο, βάσει του οποίου τεκμαίρεται η ενημέρωση του ενδιαφερόμενου και λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι στην πράξη δεν κοινοποιείται με δικαστικό επιμελητή η απόφαση, αλλά ταχυδρομείται, με συνέπεια να μην αποδεικνύεται ο χρόνος κατά τον οποίο έλαβε γνώση ο ενδιαφερόμενος.

18. Επί του δευτέρου ερωτήματος το Τμήμα γνωμοδότησε ομόφωνα ότι δεν τίθεται θέμα αναστολής του χρόνου παραγραφής του δικαιώματος καταβολής αναδρομικών συντάξεων με την αίτηση συνταξιοδότησης, αφού αυτός δεν έχει καν ξεκινήσει πριν την κοινοποίηση της απόφασης απονομής της σύνταξης.

Απάντηση

19. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στα υποβληθέντα ερωτήματα το ΝΣΚ (ΣΤ' Τμήμα) γνωμοδότησε ως ακολούθως :

Επί του πρώτου ερωτήματος, ομόφωνα ότι στην περίπτωση της καθυστερημένης έκδοσης της απόφασης απονομής σύνταξης συνταξιούχων πρώην Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης εφαρμοστέα είναι η ισχύουσα κατά το χρόνο έκδοσής της διάταξη του άρθρου 140 παρ. 5 του ν. 4270/2014 που προβλέπει διετή παραγραφή των σχετικών αξιώσεων των δικαιούχων, προϋποθέτουσα σε κάθε περίπτωση έκδοση της απόφασης κανονισμού της σύνταξης και κατά πλειοψηφία ότι η εν λόγω διετής παραγραφή αρχίζει μετά την έκδοση και την κοινοποίηση, ή μετά την πάροδο τριμήνου από την έκδοση και την κοινοποίηση της απόφασης απονομής της σύνταξης, αναλόγως της

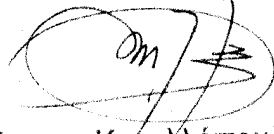
εφαρμογής του εδαφίου α' ή του εδαφίου β' της παραγράφου 5 του άρθρου 140 ν. 4270/2014.

Επί του δευτέρου ερωτήματος, ομόφωνα ότι δεν τίθεται θέμα αναστολής του χρόνου παραγραφής του δικαιώματος καταβολής αναδρομικών συντάξεων με την αίτηση συνταξιοδότησης, αφού αυτός δεν έχει καν ξεκινήσει πριν την κοινοποίηση (ή την έκδοση κατά τη μειοψηφήσασα γνώμη) της απόφασης απονομής της σύνταξης.

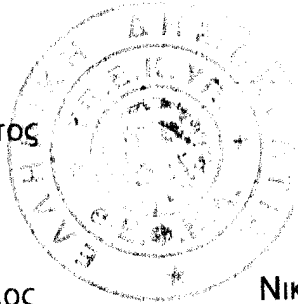
ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 7.5.2021

Ο Πρόεδρος του Τμήματος



Γεώργιος Κανελλόπουλος
Αντιπρόεδρος ΝΣΚ



Ο Εισηγητής



Νικόλαος Καραγιώργης
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους