

ΣτΕ Ολ 1833/21 Αντισυνταγματικός ο γενικός κανόνας της 20ετούς παραγραφής (Ν 4387/16) αξιώσεων για την καταβολή ασφαλιστικών εισφορών των εντασσόμενων στον ΕΦΚΑ ΦΚΑ. Ισχύει 10ετής παραγραφή

05/11/2021

ΣτΕ Ολ. 1833/2021

Πρόεδρος: Ε. Σαρπ, Πρόεδρος Σ.τ.Ε.

Εισηγητής: Κ. Κονιδιτσιώτου, Σύμβουλος Επικρατείας

Ο θεσπισθείς με το άρθρο 95 παρ. 1 του ν. 4387/2016 γενικός κανόνας της εικοσαετούς παραγραφής των αξιώσεων για την καταβολή εισφορών των εντασσόμενων στον Ε.Φ.Κ.Α. φορέων κοινωνικής ασφάλισης, αντίκειται στις συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ασφάλειας δικαίου. Πλήρωση του κενού, που ανακύπτει, με την εφαρμογή του γενικού κανόνα της δεκαετούς παραγραφής, ο οποίος αποτελούσε το προϊσχύσαν δίκαιο για τις αξιώσεις καταβολής ασφαλιστικών εισφορών του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ.

Με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 1833/2021, δημοσιευθείσα επί προσφυγής, που εισήχθη με τη διαδικασία της πρότυπης δίκης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, έγιναν δεκτά, κατά πλειοψηφία, τα ακόλουθα:

Α. Ο θεσπισθείς με το άρθρο 95 παρ. 1 του ν. 4387/2016 γενικός κανόνας της εικοσαετούς παραγραφής των αξιώσεων για την καταβολή εισφορών των εντασσόμενων στον Ε.Φ.Κ.Α. φορέων κοινωνικής ασφάλισης, αντίκειται στις συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ασφάλειας δικαίου. Η θεσπιζόμενη με την ανωτέρω διάταξη παραγραφή αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας, καθόσον χρόνος παραγραφής είκοσι ετών δεν συνιστά εύλογη διάρκεια της οικείας προθεσμίας, η οποία απαιτείται να είναι σχετικά σύντομη, δεδομένης και της αυξανόμενης ταχύτητας και πολυπλοκότητας των σύγχρονων βιοτικών σχέσεων και συναλλαγών, που αξιώνουν, κατ' αρχήν, ταχεία εκκαθάριση των εκάστοτε τρεχουσών υποχρεώσεων των διοικουμένων. Εν σχέσει προς την οργάνωση και τη λειτουργία των ασφαλιστικών φορέων, ο προβλεπόμενος χρόνος παραγραφής πρέπει να επαρκεί, ώστε, με τη συνδρομή και των σύγχρονων δυνατοτήτων της τεχνολογίας, να διενεργούνται, στο πλαίσιο της ορθολογικής οργάνωσής τους, επίκαιροι και αποτελεσματικοί, από την άποψη της εισπραξιμότητας, έλεγχοι με στόχο την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου και τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς τους, χωρίς να εκτείνεται σε μεγάλη διάρκεια, η οποία, λόγω της χρονικής απόστασης από την παράβαση δεν συμβάλλει στην ορθή, κατά το χρόνο ισχύος της, εφαρμογή της διαρκώς μεταβαλλόμενης ασφαλιστικής νομοθεσίας και τη δημιουργία συνείδησης συμμόρφωσης προς αυτή, οδηγεί αναγκαίως, δεδομένης και της σοβαρής υποστελέχωσης των υπηρεσιών, σε ανεπίκαιρους και για το λόγο αυτό μειωμένης εισπραξιμότητας ελέγχους, συνεπάγεται μη διαχειρίσιμο φόρτο για τις υπηρεσίες και, ενδεχομένως, ενθαρρύνει την απραξία των ασφαλιστικών φορέων. Εν σχέσει προς τους βεβαρυσμένους με τις ασφαλιστικές εισφορές υποχρέους, ο χρόνος της παραγραφής απαιτείται να είναι ο αναγκαίος, ώστε, αφενός, να διασφαλίζεται το δικαίωμα άμυνας αυτών έναντι δυσχερειών απόδειξης περιστατικών αναγόμενων στο

απώτερο παρελθόν, αφετέρου δε να μην οδηγούνται οι οφειλέτες σε οικονομική εξουθένωση λόγω της υποχρέωσης ταυτόχρονης καταβολής συσσωρευμένων οφειλών περισσότερων ετών, με περαιτέρω δυσμενείς επιπτώσεις στην απασχόληση και την εθνική οικονομία γενικότερα. Τα ανωτέρω δε ισχύουν, λαμβανομένου επιπλέον υπ' όψιν ότι η μη καταβολή ή πλημμελής καταβολή ασφαλιστικών εισφορών δεν συνδέεται αναγκαίως με πρόθεση αποφυγής τους, αλλά δύναται να οφείλεται σε δυσχέρειες κατά την ερμηνεία της ασφαλιστικής νομοθεσίας, αποτέλεσμα των συνεχών τροποποιήσεων και του κατακερματισμού των επί μέρους ρυθμίσεών της. Αντιθέτως, απαιτείται να εξασφαλίζεται η έγκαιρη και σε σχετικώς σύντομο χρόνο γνώση των υποχρεώσεών τους, ώστε να μην αιφνιδιάζονται, αλλά να δύνανται να προγραμματίζουν την επαγγελματική τους δραστηριότητα προς όφελος και της εθνικής οικονομίας. Η διαμόρφωση δε της προθεσμίας παραγραφής υπό τους ανωτέρω όρους, που αποτελούν και εκδήλωση της ειρηνευτικής λειτουργίας του δικαίου, συμβάλλει στην καλλιέργεια της αναγκαίας σε ένα κράτος δικαίου σχέσης εμπιστοσύνης των διοικουμένων προς τη Διοίκηση. Περαιτέρω, η ανωτέρω διάταξη αντίκειται στην αρχή της ασφάλειας δικαίου, κατά το μέρος που η εικοσαετής παραγραφή, που θεσπίσθηκε, μάλιστα, σε χρόνο κατά τον οποίο οι υπόχρεοι είχαν ήδη υποστεί διάφορες οικονομικές επιβαρύνσεις για την αντιμετώπιση του δημοσιονομικού προβλήματος της χώρας, ισχύει αναδρομικώς και για απαιτήσεις που είχαν γεννηθεί έως την έναρξη ισχύος της νέας διάταξης και δεν είχαν ακόμη παραγραφεί. Δεν δικαιολογείται δε τόσο μακρός χρόνος παραγραφής ούτε η αναδρομική εφαρμογή της από λόγους που συνδέονται με τις δυσχέρειες κατά την οργάνωση του νέου ασφαλιστικού φορέα και την ένταξη σε αυτόν του συνόλου των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, ούτε από την έως την ίδρυση του Ε.Φ.Κ.Α. ενδεχόμενη αδράνεια των φορέων κοινωνικής ασφάλισης να μεριμνήσουν για την είσπραξη των απαιτήσεών τους. Εξάλλου, η ίδια η πρόβλεψη σχετικά σύντομης προθεσμίας παραγραφής δεν επιφέρει για τους ασφαλισμένους δυσμενείς συνέπειες κατά τη συνταξιοδότησή τους. Τούτο δε διότι το ζήτημα του καθορισμού σχετικά σύντομης διάρκειας προθεσμίας παραγραφής των αξιώσεων αυτών, που, άλλωστε, απαντάται στην πλειονότητα των σύγχρονων ευρωπαϊκών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, ουδόλως συνάπτεται με το διάφορο ζήτημα της τυχόν πρόβλεψης σε διαφορετικά νομοθετήματα προϋποθέσεων, χρονικών ή άλλων συναπτόμενων με την καταβολή εισφορών, για την αναγνώριση χρόνου ασφάλισης με σκοπό τη συνταξιοδότηση, προϋποθέσεις, οι οποίες, σε κάθε περίπτωση, τελούν υπό τις εγγυήσεις του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος και ερμηνεύονται υπό το φως των γενικών αρχών του δίκαιου της κοινωνικής ασφάλισης, μεταξύ των οποίων η αρχή της στενής ερμηνείας των διατάξεων που θέτουν χρονικούς περιορισμούς στο δικαίωμα αναγνώρισης χρόνου ασφάλισης και η αρχή ότι η μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων για την καταβολή εισφορών του εργοδότη έναντι του ασφαλιστικού φορέα δεν δύναται, κατ' αρχήν, να αποβεί εις βάρος του ασφαλισμένου.

Σύμφωνα με την άποψη που μειοψήφησε, η εικοσαετής γενική παραγραφή, που θεσπίζεται με το άρθρο 95 παρ. 1 του ν. 4387/2016, δεν αντίκειται σε καμία συνταγματική ή υπερνομοθετικής ισχύος διάταξη και αρχή. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη γνώμη αυτή, με εξαίρεση το Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. για το οποίο ίσχυε η δεκαετής παραγραφή, η εικοσαετής παραγραφή των αξιώσεων όλων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης από μη καταβληθείσες εισφορές ήταν ο κανόνας στο ασφαλιστικό σύστημα ήδη πριν από τη θέσπιση της επίμαχης διάταξης του άρθρου 95 παρ. 1 του ν.

4387/2016. Η ρύθμιση λοιπόν του άρθρου 95 παρ. 1 του ν. 4387/2016, επαναλαμβάνοντας κατά βάση τον προϊσχύοντα γενικό κανόνα της εικοσαετούς παραγραφής, είναι απόλυτα σαφής και προβλέψιμη και, συνεπώς, δεν τίθεται ζήτημα παραβίασης της αρχής της ασφάλειας του δικαίου. Όσον αφορά δε την απαιτούμενη κατά το Σύνταγμα και την Ε.Σ.Δ.Α. εύλογη διάρκεια της παραγραφής, η εικοσαετία δικαιολογείται λόγω των οργανωτικών και λοιπών λειτουργικών προβλημάτων που έχουν ανακύψει από την για πρώτη φορά ουσιαστική ενοποίηση των εντασσόμενων φορέων κοινωνικής ασφάλισης, που υιοθέτησε ο ν. 4387/2016. Εξ άλλου, η ασφαλιστική εισφορά ενδιαφέρει το σύνολο των ασφαλισμένων, αφού αποτελεί πόρο του ταμείου από τον οποίο αντλείται η δυνατότητα καταβολής σύνταξης σε όλους τους ασφαλισμένους. Λόγω δε της διασύνδεσης των ασφαλιστικών εισφορών με το εργασιακό καθεστώς των ωφελούμενων από αυτές, οι μικρότερες οικείες προθεσμίες παραγραφής εκθέτουν τους ασφαλισμένους στον κίνδυνο μη αναγνώρισης χρόνου ασφάλισης με δυσμενείς επιπτώσεις στη συνταξιοδότηση, ενώ σε πολλές περιπτώσεις συνεπάγονται την απώλεια συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και την παράταση του εργασιακού βίου. Επομένως, η εικοσαετής γενική παραγραφή του άρθρου 95 παρ. 1 του ν. 4387/2016 δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, που αποσκοπούν στην καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής και την πάταξη της ανασφάλιστης και αδήλωτης εργασίας, στην προστασία των δικαιωμάτων όλων των ασφαλισμένων με την μέγιστη δυνατή αξιοποίηση του χρόνου πραγματικής ασφάλισής τους και τη διασφάλιση της επάρκειας των παροχών και της βιωσιμότητας του Ε.Φ.Κ.Α. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, κατά τη γνώμη της μειοψηφίας, η εικοσαετής γενική παραγραφή του άρθρου 95 παρ. 1 του ν. 4387/2016 δεν αντίκειται στη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας ούτε σε άλλη συνταγματική ή υπερνομοθετικής ισχύος διάταξη και αρχή.

Β. Κατόπιν της ως άνω κρίσης περί της αντισυνταγματικότητας του γενικού κανόνα παραγραφής, που θεσπίστηκε με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 95 του ν. 4387/2016, καταλείπεται κενό στη ρύθμιση, δεδομένου ότι δεν υφίσταται προϋφιστάμενο δίκαιο, που να ρυθμίζει κατά τρόπο ενιαίο το ζήτημα, εν όψει και της σαφούς βούλησης του νομοθέτη να θεσπίσει κοινή ρύθμιση για την παραγραφή των αξιώσεων καταβολής ασφαλιστικών εισφορών του συνόλου των εντασσόμενων στον Ε.Φ.Κ.Α. φορέων. Το κενό αυτό δεν είναι ανεκτό από το Σύνταγμα, εφόσον από τις αρχές της ασφάλειας δικαίου απαιτείται η πρόβλεψη προθεσμίας παραγραφής. Πρέπει δε να πληρωθεί με την εφαρμογή του κανόνα της δεκαετούς παραγραφής των αξιώσεων καταβολής εισφορών για το σύνολο των εντασσόμενων στον Ε.Φ.Κ.Α. φορέων, ο οποίος κρίνεται ότι αποτελεί εύλογο χρόνο παραγραφής των εν λόγω αξιώσεων και αποτελούσε το προϊσχύσαν δίκαιο για τις αξιώσεις καταβολής ασφαλιστικών εισφορών του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ., του μεγαλύτερου, έως την ίδρυση του Ε.Φ.Κ.Α., φορέα κύριας ασφάλισης μισθωτών της χώρας. Η πλήρωση δε του νομοθετικού κενού με τον ως άνω γενικό κανόνα τελεί σε αρμονία προς την αρχή της ασφάλειας δικαίου, που αξιώνει σαφήνεια και προβλέψιμη εφαρμογή των σχετικών κανονιστικών ρυθμίσεων, καθώς και προς την αρχή της οικονομίας της δίκης, την οποία θάλπει ο θεσμός της πιλοτικής δίκης στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Σε αντίθετη περίπτωση, που γινόταν δεκτό ότι η εφαρμογή της δεκαετούς παραγραφής περιορίζεται μόνον στις αξιώσεις υπόχρεων προερχόμενων από το Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ.,

θα ανέκυπτε ως άμεση συνέπεια της αποφάσεως ασάφεια περί του εφαρμοστέου δικαίου για τις οικείες αξιώσεις των λοιπών φορέων.

Ως προς το ανωτέρω ζήτημα του χρόνου παραγραφής που ισχύει ως προς τις απαιτήσεις από μη καταβληθείσες ασφαλιστικές εισφορές των φορέων κοινωνικής ασφάλισης που εντάχθηκαν στον Ε.Φ.Κ.Α. με τον ανωτέρω νόμο διατυπώθηκαν οι εξής μειοψηφούσες γνώμες: α) Σύμφωνα με την πρώτη μειοψηφούσα γνώμη, κατόπιν της κρίσης περί αντισυνταγματικότητας της εικοσαετούς παραγραφής, εφαρμοστέα τυγχάνει ειδικώς για τους υπόχρεους ασφαλιστικών εισφορών, που υπάγονταν στο Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ., όπως συμβαίνει στην κρινόμενη περίπτωση, η προϊσχύσασα για το συγκεκριμένο ασφαλιστικό φορέα δεκαετής παραγραφή, παρέλκει δε στο πλαίσιο της παρούσας δίκης η κρίση περί του εύλογου χρόνου παραγραφής των αξιώσεων, που αφορούν τους υπόχρεους οι οποίοι προέρχονται από τους λοιπούς εντασσόμενους φορείς. β) Σύμφωνα με τη δεύτερη μειοψηφούσα γνώμη, δεν υφίσταται εν προκειμένω νομοθετικό κενό, καθόσον μετά την ανωτέρω κρίση περί αντισυνταγματικότητας της διάταξης εφαρμοστέα στην υπό κρίση υπόθεση, η οποία αφορά αξιώσεις του ενταχθέντος στον Ε.Φ.Κ.Α. Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ., είναι η προϊσχύουσα ειδική για τον εν λόγω φορέα διάταξη, με την οποία οριζόταν δεκαετής παραγραφή των αξιώσεων του από εισφορές, μετά δε την κρίση του Δικαστηρίου περί αντισυνταγματικότητας της ανωτέρω διάταξης στο νομοθέτη εναπόκειται να επανέλθει επί του επίμαχου ζητήματος της παραγραφής των αξιώσεων των ενταχθέντων στον Ε.Φ.Κ.Α. φορέων κοινωνικής ασφάλισης από μη καταβληθείσες ασφαλιστικές εισφορές και να θεσπίσει νέα προθεσμία παραγραφής. γ) Σύμφωνα με την τρίτη μειοψηφούσα γνώμη, προθεσμία παραγραφής δέκα ετών για τις αξιώσεις καταβολής ασφαλιστικών εισφορών αποτελεί μακρό χρόνο παραγραφής και δεν συνάδει με τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας. Το κενό στη ρύθμιση πρέπει να πληρωθεί με την εφαρμογή της πενταετίας ως εύλογου, κατά τον κανόνα, χρόνου παραγραφής, σε περιπτώσεις δε σοβαρών παραβάσεων μπορεί να προβλέπεται από το νομοθέτη μακρότερη παραγραφή.