



Βασικά σημεία της έκθεσης «Έσοδα Δήμων και Κράτος Δικαίου»

Τέλη Ύδρευσης-Αποχέτευσης: Οι δήμοι ή οι ΔΕΥΑ επιβάλλουν υποχρεωτικώς ανταποδοτικά τέλη ή δικαιώματα ύδρευσης και αποχέτευσης, με αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων τους, στις οποίες πρέπει να καθορίζεται το ύψος των τελών σε σχέση αναλογίας με τα έξοδα των αντίστοιχων υπηρεσιών. Διαπιστώνεται ότι η κοστολόγηση των υπηρεσιών ύδρευσης δεν έχει ειδική και επαρκή αιτιολογία. Η θέσπιση κλιμακωτού τιμολογίου αποδεικνύεται τυχαία, διότι οι ποικίλες κλίμακες δεν στηρίζονται σε συγκεκριμένες πραγματικές συνθήκες, μετρήσεις ή στατιστικά στοιχεία. Οι κλίμακες κατανάλωσης διαφοροποιούνται σημαντικά μεταξύ των Δήμων, χωρίς να αιτιολογείται η διαφοροποίηση.

Διοικητικός έλεγχος-Εποπτεία ΟΤΑ: Οι κανονιστικές πράξεις των Δήμων που επιβάλλουν ανταποδοτικά τέλη χαρακτηρίζονται από ανομοιομορφία, ανεπαρκή ή ελλιπή αιτιολογία, αναφορικά με τη συνδρομή των όρων των εξουσιοδοτικών διατάξεων. Ο έλεγχος νομιμότητας πρέπει να είναι ουσιαστικός, εμπρόθεσμος και πλήρης έτσι ώστε να αποτρέπεται η νομιμοποίηση παράνομων διοικητικών πράξεων. Για τον σκοπό αυτό, πρέπει να καταλήγει υποχρεωτικά σε ειδική ρητή πράξη, είτε επιβεβαιωτική, είτε απορριπτική.

Καθορισμός της φορολογικής βάσης των δημοτικών τελών: Ο ν. 25/1975 προβλέπει ότι τα τέλη υπολογίζονται με βάση το εμβαδόν των «εστεγασμένων ή μη εστεγασμένων χώρων, ανά μετρητή ηλεκτρικού ρεύματος». Παραμένουν υπό αμφισβήτηση πολλές περιπτώσεις στεγασμένων ή μη επιφανειών με αποτέλεσμα οι Δήμοι να εφαρμόζουν διαφορετικές πρακτικές και σε πολλές περιπτώσεις να προσμετρούν στη φορολογητέα επιφάνεια χώρους χωρίς νόμιμο έρεισμα ή επαρκή αιτιολόγηση. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι ταράτσες που χρησιμοποιούνται ως χώροι τοποθέτησης φωτοβολταϊκών, οι κενοί χώροι ανελκυστήρων, οι εξώστες (μπαλκόνια κλπ.). Προβλήματα προκύπτουν και σε ό,τι αφορά τον ακριβή προσδιορισμό του εμβαδού κάθε χώρου καθώς συχνά αυτός στηρίζεται σε εσφαλμένα ή ανακριβή στοιχεία.

Ανταποδοτικότητα: Η ανταποδοτικότητα είναι ιδιαίτερα κρίσιμο στοιχείο για την επιβολή των δημοτικών τελών καθαριότητας και φωτισμού, η συνδρομή της όμως δεν διασφαλίζεται επαρκώς από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι ο νόμος δίνει τη δυνατότητα θέσπισης μέχρι 7 συντελεστών, στην πράξη όμως οι δήμοι εφαρμόζουν μόνο δύο, τον επαγγελματικό και τον οικιακό. Για παράδειγμα εφαρμόζεται ένας μόνο συντελεστής επαγγελματικών χώρων σε χώρους με μεγάλες επιφάνειες ή κοινόχρηστους χώρους πολυκατοικιών οι οποίοι δεν παράγουν πολλά απορρίμματα, με αποτέλεσμα να επιβαρύνονται δυσανάλογα. Στην περίπτωση αυτή δεν υπάρχει ούτε ανταποδοτικότητα ούτε αναλογία μεταξύ παροχής-αντιπαροχής.

Τέλη Κοιμητηρίων: Διαπιστώνεται ότι οι Κανονισμοί Κοιμητηρίων περιλαμβάνουν πλήθος τελών τα οποία αγνοούν οι πολίτες. Οι δήμοι συχνά υπερβαίνουν τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας που τους παρέχει ο νόμος σχετικά με την οικονομική διαχείριση των κοιμητηρίων σε βάρος τόσο της νομιμότητας όσο και της ανταποδοτικότητας των τελών. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα μεγάλου δήμου της Αττικής ο οποίος για κάθε κατασκευή τάφου επιβάλει εργολαβικό δικαίωμα στους εργολήπτες/μαρμαρογλύπτες και εκείνοι με τη σειρά τους το εισπράττουν από τους συγγενείς των θανόντων. Αυτό συμβαίνει παρά το γεγονός ότι το Υπουργείο Εσωτερικών έχει διευκρινίσει ότι δεν επιτρέπεται η επιβολή εργολαβικού δικαιώματος. Επισημαίνεται η ανάγκη οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις να ελέγχουν τους Κανονισμούς Κοιμητηρίων ως προς το θέμα της ίσης μεταχείρισης δημοτών-ετεροδημοτών. Έχει διαπιστωθεί η ύπαρξη διαφορετικών τιμολογήσεων σε βάρος των ετεροδημοτών.

Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ): Το σημαντικότερο πρόβλημα κατά την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας είναι ο ιδιαίτερα περίπλοκος και σύνθετος καθορισμός της αξίας του ακινήτου που υπόκειται σε ΤΑΠ, η οποία σημειωτέον ουδόλως σχετίζεται με το αντικειμενικό σύστημα καθορισμού της αξίας των ακινήτων. Ο τρόπος υπολογισμού του ΤΑΠ και τα πρόστιμα που επιβάλλονται έχει επικριθεί για τις ασάφειές της και στο πλαίσιο του προσωποκεντρικού χαρακτήρα της τοπικής αυτοδιοίκησης και των τυχόν αδιαφανών διαδικασιών εφαρμογής της, δύναται να δημιουργεί εστίες κακοδιοίκησης και αυθαιρεσίας από την κατά περίπτωση εφαρμογή του. Περαιτέρω, σημαντικός αριθμός αναφορών είχε ως αντικείμενο την επιβολή ΤΑΠ σε χώρους της πιλοτής όπου είχαν συσταθεί συμβολαιογραφικά θέσεις αποκλειστικής χρήσης για τη στάθμευση αυτοκινήτων (parking), καθώς και σε πρασιές. Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από το Υπουργείο Εσωτερικών, να διευκρινίσει ότι οι ανοικτοί χώροι στάθμευσης, όπως και οι πρασιές, είναι κοινόκτητοι και κοινόχρηστοι χώροι επί των οποίων μπορεί να παραχωρηθεί δικαίωμα αποκλειστικής χρήσεως σε ιδιοκτήτες ορόφων της ίδιας οικοδομής, αλλά όχι να κτηθεί κυριότητα. Συνεπώς, δεν μπορούν να επιβαρυνθούν με ΤΑΠ, σύμφωνα με τη συνταγματική αρχή της νομιμότητας του φόρου.

Τέλη επί των ακαθάριστων εσόδων κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων κλπ.: Το συγκεκριμένο τέλος στην πραγματικότητα συνιστά φόρο, αφού δεν συναρτάται με οποιαδήποτε ανάλογη αντιπαροχή από το δήμο και αποτελεί σημαντικό μέσο ενίσχυσης της οικονομικής αυτοτέλειας των δήμων. Διαπιστώνεται, ωστόσο, ότι ακόμα και μεγάλοι δήμοι της χώρας επεκτείνουν το τέλος αυτό σε ειδικές κατηγορίες καταστημάτων είτε χωρίς να έχουν ληφθεί οι σχετικές κανονιστικές αποφάσεις είτε χωρίς να εκτίθενται σε αυτές οι ειδικές συνθήκες που επέβαλαν ή δικαιολογούν την επέκτασή του. Με τον τρόπο αυτό, όμως, στην πραγματικότητα επιβάλλεται φόρος στις επιχειρήσεις τουριστικών ειδών, ειδών λαϊκής τέχνης, ενθυμίων κ.λπ. καθ' υπέρβαση της νομοθετικής εξουσιοδότησης, η οποία παρασχέθηκε με το σκοπό επιβολής ανταποδοτικού τέλους, όταν ειδικές συνθήκες το επιβάλλουν.

Πρόστιμα ΚΟΚ: Σημαντική πηγή εσόδων για τους δήμους αποτελούν τα πρόστιμα για παραβάσεις του ΚΟΚ, κυρίως για παράνομη στάθμευση, που επιβάλλονται από υπαλλήλους της δημοτικής αστυνομίας. Ωστόσο, έχει διαπιστωθεί ότι οι Εκθέσεις Βεβαίωσης Παραβάσεων και Επιβολής Προστίμου συχνά συμπληρώνονται πλημμελώς, χωρίς αναγραφή των στοιχείων του οχήματος, των οδών κ.λπ., με αποτέλεσμα οι πράξεις αυτές να καθίστανται ακυρωτές. Επίσης, έχει διαπιστωθεί εξαιρετικά μεγάλη καθυστέρηση στην είσπραξη των προστίμων, γεγονός που αποδυναμώνει το συγκεκριμένο μέτρο καταπολέμησης της παράνομης στάθμευσης. Η δεκαετής δε, ή και εικοσαετής ακόμη, χρονική απόσταση ανάμεσα στην παράνομη πράξη και την κύρωση δημιουργεί ισχυρή πεποίθηση ατιμωρησίας της παράνομης στάθμευσης, ακυρώνοντας έτσι τον παιδαγωγικό χαρακτήρα της κύρωσης.

Πρόστιμα κατά της φοροδιαφυγής: Η νομοθεσία για την επιβολή δημοτικών εσόδων περιλαμβάνει και τις διατάξεις που θεσπίζουν κυρώσεις, δηλαδή διοικητικά πρόστιμα, που επιβάλλονται όταν διαπιστώνεται είτε αποφυγή από την καταβολή των διαφόρων τελών, εισφορών, φόρων κ.λπ., είτε παραβίαση νόμιμης υποχρέωσης. Ακολουθως, κατά των πολιτών που παραβιάζουν τις διατάξεις της δημοτικής φορολογίας επιβάλλονται, ενδεχομένως περισσότερα του ενός, διοικητικά πρόστιμα. Ειδικότερες διατάξεις επιβάλλουν πρόστιμα, όπως η επιβολή προστίμου διπλάσιου του οφειλόμενου ΤΑΠ σε περίπτωση μη δήλωσης του ακινήτου ή μη ενημέρωσης, εντός διμήνου, για τυχόν μεταβολή της αρχικής δήλωσης ΤΑΠ, ή η επιβολή προστίμου για την αυθαίρετη χρήση κοινοχρήστων χώρων. Πρόβλημα παρουσιάζεται διότι, οι σχετικές αποφάσεις των Δημάρχων με τις οποίες επιβάλλονται τα πρόστιμα αυτά, στερούνται στο σύνολό τους της προβλεπόμενης εκ του νόμου αιτιολογίας.

Η πρακτική παράλειψης της αιτιολογίας από τις πράξεις επιβολής προστίμων έχει ήδη κριθεί ως μη σύνομη (ΣτΕ 339/93, 3661/88 και 3348/1980), χωρίς ωστόσο να επηρεαστεί η σχετική διοικητική πρακτική στον απαιτούμενο βαθμό. Ζήτημα εγείρεται και στις περιπτώσεις που το διοικητικό πρόστιμο ορίζεται νομοθετικά με αντικειμενικό τρόπο, με αποτέλεσμα να δεσμεύεται η δημοτική αρχή ως προς το ύψος του προστίμου και μην έχει ευχέρεια στάθμισης της βαρύτητας και των ειδικών συνθηκών της κάθε παράβασης.

Έτσι, οι δήμοι δεσμεύονται να επιβάλουν, εκτός από τα αναλογούντα τέλη, και πρόστιμα, τα οποία καθορίζονται με αντικειμενικό τρόπο, π.χ. το πρόστιμο που αφορά στο ΤΑΠ είναι ίσο με το διπλάσιο του αναλογούντος στο ακίνητο τέλους. Ο αντικειμενικός τρόπος καθορισμού του προστίμου στις περιπτώσεις εξ ολοκλήρου αυθαίρετης χρήσης κοινοχρήστων χώρων δεν έχει αποδειχθεί πάντα επιτυχής, αφού έχει οδηγήσει σε δυσανάλογα πρόστιμα. Χαρακτηριστική ήταν η περίπτωση δικαιούχου εκμετάλλευσης περιπτέρου, το οποίο βρισκόταν σε μη κεντρική περιοχή της Αθήνας με πολύ περιορισμένη εμπορική κίνηση, στον οποίο επιβλήθηκε πρόστιμο βάσει της μεγαλύτερης τιμής ανά τετραγωνικό μέτρο, που ίσχυε για την παραχώρηση χρήσης στην περιοχή του Συντάγματος.

Βεβαίωση εσόδων-Παραγραφή αξιώσεων: Επισημαίνεται ιδιαίτερα η υποχρέωση των Οικονομικών Υπηρεσιών των δήμων, στις περιπτώσεις που αυτό προβλέπεται, να κοινοποιούν τους Βεβαιωτικούς καταλόγους, πριν από την ταμιακή βεβαίωση άλλως πριν από το στάδιο της είσπραξης, στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα τα οποία έχουν υποχρέωση πληρωμής των διαφόρων τελών, φόρων, προστίμων κ.λπ. Περαιτέρω η εύρυθμη είσπραξη των εσόδων εξαρτάται από την εντός ευλόγου χρόνου βεβαίωσή τους εν ευρεία και στενή έννοια και η λήψη των προβλεπόμενων μέτρων για την είσπραξή τους. Οι παρατεταμένες καθυστερήσεις διεκδίκησης των δημοτικών εσόδων συνεπάγονται την αποδυνάμωση των αξιώσεών τους, καθώς είναι ανοιχτές σε παραγραφή. Σημαντικό μέρος των εσόδων των δήμων χάνονται οριστικά λόγω παραγραφής τους, είτε δυνάμει δικαστικών αποφάσεων, είτε δυνάμει αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων, που διαπιστώνουν την επέλευση της παραγραφής και προβαίνουν στη διαγραφή των παραγεγραμμένων εσόδων.

Ο θεσμός της παραγραφής αποσκοπεί στην περαίωση των φορολογικών εν γένει εκκρεμοτήτων σε εύλογο χρόνο, ώστε να καθίσταται εφικτός ο οικονομικός σκοπός των εσόδων. Από την άλλη πλευρά, οι υπόχρεοι δημοσίων βαρών δικαιούνται να μην κινδυνεύουν από τη συσσώρευση οφειλών παρελθόντων ετών, οι οποίες μπορεί να θέσουν σε κίνδυνο την προσωπική ή επιχειρηματική βιωσιμότητά τους. Τέλος, κρίσιμο ρόλο στο ζήτημα του θεσμού της παραγραφής διαδραματίζει και η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, αλλά και των ανωτάτων δικαστηρίων, τα οποία πρέπει να άρουν τη σύγκρουση των απόψεών τους σχετικά με τον αποσβεστικό ή μη χαρακτήρα της προθεσμίας του άρθ.71 ν. 542/1977.

Πληροφορίες: 2131306670, 2131306712, email: press@synigoros.gr