



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

(Νόμος 3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις», άρθρο 3 § 5)
Για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)

**ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΟΔΟΙ
ΚΑΙ ΑΛΛΑ ΘΕΜΑΤΑ**

Συνήγορος του Πολίτη: Καλλιόπη Σπανού

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Μαίρη Κοτρωνιά

*Υπεύθυνοι σύνταξης: Κυριακή Ανδρικόκη, Αικατερίνη Μαλεβίτη,
με τη συμβολή των: Θεοδώρας Βούλγαρη, Κωνσταντίνου Δαραμάρα,
Καλλιόπης Ζούβια, Ασημίνας Καλαϊτζή, Ανδρέα Καμπά,
Μαρίας Λιαδή, Αναστασίας Ματανά, Ευανθίας Μπενέκου*

Αθήνα

Ιούλιος 2014

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	Σελ. 3
1. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	Σελ. 3
2. ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΟΔΟΙ	Σελ. 6
i) ΕΙΔΙΚΑ ΔΥΝΗΤΙΚΑ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ	Σελ. 6
ii) ΤΕΛΟΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΚΕΝΤΡΩΝ ΔΙΑΣΚΕΛΑΣΗΣ, ΕΣΤΙΑΤΟΡΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΑΦΩΝ ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΩΝ	Σελ. 8
iii) ΤΕΛΗ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΦΩΤΙΣΜΟΥ	Σελ. 8
α) Το ύψος της ανταποδοτικότητας	Σελ. 9
β) Το ακριβές εμβαδόν και η λειτουργία του χώρου	Σελ. 10
γ) Ευθύνη δήλωσης των ιδιοκτητών	Σελ. 11
δ) Απαλλαγή από τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού	Σελ. 12
ε) Εναρμόνιση νομοθεσίας προς τις δικαστικές αποφάσεις	Σελ. 13
iv) ΤΕΛΟΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ (ΤΑΠ)	Σελ. 14
v) ΤΕΛΗ ΚΟΙΜΗΤΗΡΙΩΝ	Σελ. 16
vi) ΤΕΛΗ ΚΟΙΝΟΧΡΗΣΤΩΝ ΧΩΡΩΝ – ΕΠΙΒΑΛΛΟΜΕΝΑ ΠΡΟΣΤΙΜΑ ΓΙΑ ΠΑΡΑΒΙΑΣΕΙΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΟΔΩΝ	Σελ. 18
3. ΛΟΙΠΑ ΘΕΜΑΤΑ	Σελ. 19
i) ΠΡΟΣΤΙΜΑ ΛΟΓΩ ΠΑΡΑΒΑΣΗΣ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΚΟΚ	Σελ. 19
ii) ΠΑΡΑΓΡΑΦΗ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΤΕΛΩΝ, ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ κ.λπ.	Σελ. 20
iii) ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΣΕ ΠΡΟΚΗΡΥΞΕΙΣ ΠΡΟΣΛΗΨΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΓΙΑ ΚΑΛΥΨΗ ΕΠΕΙΓΟΥΣΩΝ ΑΝΑΓΚΩΝ	Σελ. 21
iv) ΣΥΜΒΙΒΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΛΥΣΗ ΔΙΑΦΟΡΩΝ	Σελ. 22
v) ΕΚΠΛΗΡΩΣΗ ΝΟΜΙΜΩΝ ΚΑΙ ΣΥΜΒΑΤΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΠΡΟΣ ΠΟΛΙΤΕΣ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	Σελ. 23
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	Σελ. 24
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	Σελ. 25

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ζητήματα αρμοδιότητας δήμων τίθενται πολύ συχνά στις αναφορές των πολιτών¹. Για τη διερεύνηση και επίλυσή τους ο Συνήγορος του Πολίτη συνεργάζεται με τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε ένα πλαίσιο καλής συνεργασίας και ανταλλαγής εμπειρίας. Η εμπειρία αυτή, που ανάγεται πλέον σε βάθος 15ετίας, έχει αναδείξει μια σειρά ζητημάτων τα οποία πρέπει να επανεξετασθούν και να ρυθμιστούν με κριτήριο το όφελος τόσο των δήμων, όσο και των πολιτών.

Στην παρούσα έκθεση, η ανάλυση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου γίνεται με οδηγό τα προβλήματα που ανέδειξαν οι αναφορές. Στόχος είναι να επισημανθούν οι αδυναμίες του και να εξευρεθούν λύσεις. Παράλληλα, στην Έκθεση τονίζεται η αναγκαιότητα ορθής εφαρμογής της νομοθεσίας, ολοκληρωμένης εποπτείας στις πράξεις των δήμων και χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των οικονομικών τους.

1. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ένα ευρύτερο και ιδιαιτέρως σημαντικό ζήτημα, το οποίο ο Συνήγορος του Πολίτη έχει κατ'επανάληψη αναδείξει στο παρελθόν και το οποίο δεν έχει αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά και ολοκληρωμένα μέχρι σήμερα, αποτελεί ο πλημμελής έλεγχος νομιμότητας των κανονιστικών αποφάσεων των δήμων. Το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο² προσδιορίζει με ακρίβεια τους όρους άσκησης εποπτείας επί των

¹ Την περίοδο 1998-2013, κατατέθηκαν στο Συνήγορο του Πολίτη 19.215 αναφορές, από τις οποίες, οι 7.396 αφορούσαν θέματα που πραγματεύεται η παρούσα Ειδική Έκθεση.

² Άρθρο 225 ν. 3852/2010:

Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας

1. Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, εφόσον αφορούν: α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, [...], ε) την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, στ) τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, [...]

2. Η απόφαση αποστέλλεται για έλεγχο νομιμότητας συνοδευόμενη από αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και από τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοση της, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου. Οι δήμοι, οι περιφέρειες και οι ανωτέρω επιχειρήσεις τους υποχρεούνται να διαβιβάζουν και κάθε επιπλέον στοιχείο που ζητείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ.

3. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή της στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η απόφαση είναι παράνομη, τότε αυτή ακυρώνεται.

Άρθρο 226

Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας

κανονιστικών πράξεων των δήμων. Ωστόσο, ποικίλες επιμέρους δυσλειτουργίες, αποδυναμώνουν ή ακυρώνουν στην πράξη³, τη δυνατότητα των εποπτικών μηχανισμών να ελέγξουν τις κανονιστικές πράξεις της Αυτοδιοίκησης. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα να πλήττεται η αξιοπιστία των θεσμών και να διακυβεύεται η έννοια του κράτους δικαίου.

Ειδικότερα, βασικότερη δυσλειτουργία που συνδέεται άμεσα με την πλημμελώς ασκούμενη εποπτεία των πράξεων των δήμων, είναι η εξαιρετικά μεγάλη χρονική καθυστέρηση στελέχωσης και λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ που θεσμοθετήθηκαν με το άρθρο 215 του ν. 3852/2010. Μεταβατικά, στο άρθρο 238 αυτού του νόμου ορίζεται ότι, μέχρι την έναρξη λειτουργίας αυτών των Υπηρεσιών, τα καθήκοντά τους ως προς τον έλεγχο νομιμότητας (υποχρεωτικός, αυτεπάγγελτος ή ασκούμενος μετά από άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής του έχοντος έννομο συμφέρον), ασκούνται από το Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του ΚΔΚ.

Στην πράξη, η εποπτεία αυτή έχει αποδειχθεί ότι ασκείται χωρίς την προσήκουσα επιμέλεια, επειδή οι επιφορτισμένες με τον έλεγχο νομιμότητας Υπηρεσίες των

1. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί αυτεπάγγελτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των επιχειρήσεών τους, εκτός από τις αποφάσεις των ανωνύμων εταιρειών στις οποίες οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν την πλειοψηφία, καθώς και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δύο μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί.

2. Οι δήμοι, οι περιφέρειες, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυτών και οι επιχειρήσεις τους, καθώς και οι σύνδεσμοι υποχρεούνται να παρέχουν κάθε στοιχείο που ζητείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ με σκοπό την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας.

Άρθρο 227

Ειδική διοικητική προσφυγή - Αιτήσεις θεραπείας

1.α. Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτηση της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίηση της ή αφοτου έλαβε γνώση αυτής.

β. Προσφυγή επιτρέπεται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των οργάνων της προηγούμενης παραγράφου. Στην περίπτωση αυτή η προσφυγή ασκείται εντός δεκαημέρου από την άπρακτη παρέλευση της ειδικής προθεσμίας που, τυχόν, τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου.

2. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί.[...]

³ Χαρακτηριστική περίπτωση πλημμελούς άσκησης εποπτείας, αποτελεί η περίπτωση Αποκεντρωμένης Διοίκησης, η οποία, αφού έλαβε απόφαση Δήμου με την οποία αναπροσαρμόστηκαν δημοτικά τέλη, ζήτησε να της αποσταλούν συμπληρωματικά έγγραφα, ώστε ο αρμόδιος Γενικός Γραμματέας να διαμορφώσει ολοκληρωμένη επ'αυτής άποψη. Ωστόσο, το έγγραφο με το οποίο ζητήθηκαν τα συμπληρωματικά στοιχεία, απεστάλη στο Δήμο, μετά την εκπονή της προβλεπόμενης τριακονθήμερης προθεσμίας εντός της οποίας ο ΓΓ όφειλε να αποφανθεί σχετικά. Συνεπεία τούτου, η σχετική απόφαση νομιμοποιήθηκε σιωπηρά, καθώς υπεξέφυγε του ελέγχου της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Να σημειωθεί ότι, εάν τα επιπλέον στοιχεία είχαν ζητηθεί εμπρόθεσμα, η προθεσμία των τριάντα ημερών θα άρχετο από την περιέλευση αυτών στον αρμόδιο Γενικό Γραμματέα (ΣτΕ 1530/2006) (υπόθεση 150442/2012).

οικείων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων είναι υποστελεχωμένες ή δεν διαθέτουν επαρκή νομική κατάρτιση, με αποτέλεσμα να μην διεκπεραιώνουν εμπρόθεσμα τον έλεγχο και να τίθενται σε ισχύ αποφάσεις αμφίβολης νομιμότητας. Κάποιες φορές μάλιστα, έχει διαπιστωθεί ότι επιδεικνύουν απροθυμία ή διστακτικότητα να ενεργοποιήσουν τις σχετικές διατάξεις.

Η αναποτελεσματικότητα εν τέλει του εποπτικού μηχανισμού συχνότατα γίνεται εμφανής κατά τον παρεμπίπτοντα έλεγχο που ο Συνήγορος του Πολίτη ασκεί σε κανονιστικού περιεχομένου πράξεις των ΟΤΑ, και ιδιαίτερα σε αποφάσεις οι οποίες επιβάλλουν ανταποδοτικά τέλη. Οι αποφάσεις αυτές χαρακτηρίζονται κυρίως από ανομοιομορφία και ανεπαρκή ή ελλιπή αιτιολογία⁴ αναφορικά με τη συνδρομή των όρων της εξουσιοδοτικής διάταξης.

Οι ΟΤΑ από την πλευρά τους, στις περιπτώσεις που οι ατομικές πράξεις επιβολής τελών αμφισβητούνται ή προσβάλλονται από τους πολίτες εντός της προβλεπόμενης 15νθήμερης προθεσμίας, επικαλούνται το γεγονός ότι οι αποφάσεις με τις οποίες επεβλήθησαν τα τέλη είτε έχουν σιωπηρά νομιμοποιηθεί, είτε έχουν εγκριθεί⁵ με πράξη της αρμόδιας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Δεν αποδέχονται επομένως τις επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για κατάργηση με νεότερες αποφάσεις τους, των αμφισβητούμενης νομιμότητας τελών και παραπέμπουν στην ελληνική δικαιοσύνη τους ενδιαφερόμενους. Ωστόσο αυτό επιβαρύνει υπέρμετρα τα αρμόδια δικαστήρια και τους πολίτες και ταυτόχρονα αποστερεί από τη διοίκηση τη δυνατότητα να ενεργοποιήσει το διορθωτικό μηχανισμό της δράσης της. Έτσι καταστρατηγείται το συνταγματικό δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές (Σύνταγμα, άρθρο 10).

Πρέπει να καταστεί σαφές ότι ο έλεγχος νομιμότητας που σήμερα ασκείται από τους αρμόδιους Γενικούς Γραμματείς και από τους Ελεγκτές Νομιμότητας όταν θα οριστούν, πρέπει να είναι ουσιαστικός, εμπρόθεσμος, πλήρης και να καταλήγει υποχρεωτικά σε ειδική πράξη επιβεβαιωτική ή απορριπτική. Αξίζει να επισημανθεί ότι, το παρόν θεσμικό πλαίσιο, δεν αφήνει περιθώρια για σιωπηρή έγκριση των αποφάσεων που υποχρεωτικά ελέγχονται.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

- Την άμεση ενεργοποίηση των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ,
- Την έκδοση -σε κάθε περίπτωση άσκησης εποπτείας- ειδικής πράξης.
- Την παρακολούθηση από τους ίδιους τους Γενικούς Γραμματείς, της εφαρμογής των αποφάσεών τους,

⁴ Οι διοικητικές κανονιστικές πράξεις κατά κανόνα δεν είναι αιτιολογητές, κατ'εξάιρεση όμως απαιτείται η αιτιολόγησή τους όταν η προϋπόθεση αυτή (αιτιολογία) προκύπτει σαφώς από τον εξουσιοδοτικό νόμο (ΔιοικΕφΑθ 2587/2007).

⁵ Όπως έχει αποδειχθεί, ο έλεγχος των αποφάσεων κανονιστικού περιεχομένου από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, συχνά εξαντλείται στον έλεγχο των "τυπικών" ή "εξωτερικών" προϋποθέσεων νομιμότητας (αυτών που αφορούν στο όργανο και τη διαδικασία έκδοσης των αποφάσεων) και δεν επεκτείνεται στον έλεγχο της ύπαρξης πλήρους αιτιολογίας, παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, παράβασης νόμου, μη υπέρβασης άκρων ορίων διακριτικής ευχέρειας ή κατάχρησης εξουσίας.

- Την ενεργοποίηση των διατάξεων περί πειθαρχικής ευθύνης⁶, στις περιπτώσεις που αποδεδειγμένα διαπιστώνεται ότι οι δήμοι δεν συνεργάζονται με τους αρμόδιους Γενικούς Γραμματείς ή δεν αποστέλλουν τα απαραίτητα για τον έλεγχο στοιχεία. Επιπρόσθετα, οι προβλεπόμενες πειθαρχικές διατάξεις πρέπει να ενεργοποιούνται και στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται πλημμελής άσκηση καθηκόντων εκ μέρους των αρμοδίων Γενικών Γραμματέων.

2. ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΟΔΟΙ

Ένα μεγάλο κεφάλαιο στις σχέσεις δήμων-δημοτών αλλά και στις αναφορές που απευθύνονται στο Συνήγορο του Πολίτη, αποτελεί η επιβολή και είσπραξη των δημοτικών προσόδων. Το συμπέρασμα που συνάγεται από την εξέταση των αναφορών, κατά την τελευταία δεκαετία, είναι ότι το σημαντικότερο μέρος των δημοτικών προσόδων στηρίζεται σε θεσμικό πλαίσιο απαρχαιωμένο, ασταθές και σαθρό, προβληματικό, διάτρητο⁷ και τελικά εντελώς πρόσφορο για τη δημιουργία θυλάκων διαφθοράς, στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

ι) ΕΙΔΙΚΑ ΔΥΝΗΤΙΚΑ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ

Τακτική πηγή εσόδων για τους δήμους αποτελούν τα ειδικά δυναμικά ανταποδοτικά τέλη που στηρίζονται στις διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 14 ν. 1828/89⁸ και εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των δήμων να τα ενεργοποιήσουν με απόφαση των δημοτικών συμβουλίων.

Δυστυχώς, ο έλεγχος των κανονιστικών αποφάσεων των δήμων, που άσκησαν τη σχετική αρμοδιότητα, κατέδειξε, τουλάχιστον ελλειμματική εφαρμογή του οικείου

⁶ Στο πλαίσιο διερεύνησης αναφοράς, ο Συνήγορος διαπίστωσε επιφύλαξη εκ μέρους της αρμόδιας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ως προς την ενεργοποίηση των διατάξεων περί πειθαρχικών ευθυνών σε βάρος των αιρετών οργάνων των δήμων. Συγκεκριμένα, σε υπόθεση που διερεύνησε ο Συνήγορος, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση υποστήριξε ότι δήμος αρνήθηκε να της αποστείλει συμπληρωματικά στοιχεία που ζητήθηκαν για τον έλεγχο νομιμότητας κανονιστικού περιεχομένου απόφασης και ο Συνήγορος τόνισε ότι η άρνηση αυτή συνιστά παράβαση καθήκοντος. Ο αρμόδιος Γενικός Γραμματέας αντέταξε ότι κατά τις διατάξεις του Καλλικράτη, πειθαρχική διαδικασία δύναται να κινηθεί μόνο στην περίπτωση που οι δήμοι δεν συμμορφώνονται με τις αποφάσεις της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Απηύθυνε δε σχετικό έγγραφο ερώτημα προς το Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο απάντησε ότι, τόσο η υπερβολική καθυστέρηση όσο και η μη αποστολή στοιχείων για τον έλεγχο της πράξης, δύναται να επισύρουν πειθαρχικές κυρώσεις σε βάρος των αιρετών (υπόθεση 150442/2012).

⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 33 του ν. 3937/2011, απαλλάχθηκαν αναδρομικά από οποιονδήποτε φόρο, τέλος και πρόστιμο οι χώροι που υπήχθησαν στις διατάξεις περί διατήρησης αυθαιρέτων κατά το άρθρο 5 του ν. 3843/2010.

⁸ Είναι δυνατή, η εκ μέρους των ΟΤΑ, επιβολή ανταποδοτικών τελών ή εισφορών, για την αντιμετώπιση δαπανών για υπηρεσίες ή έργα στην περιοχή τους, που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Τα τέλη αυτά έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα και το ύψος τους, οι υπόχρεοι καταβολής τους καθώς και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια ορίζονται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου.

θεσμικού πλαισίου⁹, καθώς, ούτε η νομολογία¹⁰ του Ανωτάτου Δικαστηρίου του Συμβουλίου της Επικρατείας, ούτε οι εγκύκλιοι του Υπουργείου Εσωτερικών αξιοποιήθηκαν για την αποκατάσταση της νομιμότητας.

Κρίνεται αναγκαίο και πάλι να επισημανθεί ότι το Συμβούλιο Επικρατείας κατά πάγια νομολογία κρίνει, ότι οι κανονιστικές αποφάσεις των δήμων, που επιβάλλουν ανταποδοτικά τέλη πρέπει να μνημονεύουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες ή τα εκτελούμενα έργα. Η αόριστη αναφορά σε υπηρεσίες ή αγαθά που θα παρέχονται, χωρίς αυτά να προσδιορίζονται με συγκεκριμένο τρόπο, καθιστούν αυτές τις αποφάσεις παράνομες. Επίσης, οι υπηρεσίες ή τα έργα για τα οποία επιβάλλονται τα τέλη, πρέπει να έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα, δηλαδή να μην περιλαμβάνονται σε υποχρεωτικά παρεχόμενες υπηρεσίες ή έργα που χρηματοδοτούνται από άλλες πηγές. Τέλος, το ύψος τους πρέπει να είναι ανάλογο του κόστους παροχής των αντίστοιχων υπηρεσιών ή εκτέλεσης των αντίστοιχων έργων και να καθορίζονται σε τέτοιο ύψος, ώστε να εξασφαλίζεται η είσπραξη εσόδων, κατά βάση ανάλογων προς τα αντίστοιχα έξοδα. Στην περίπτωση κατά την οποία τα κριτήρια καθορισμού του ύψους του τέλους δεν πληρούν αυτές τις προϋποθέσεις, δεν πρόκειται για επιβολή ανταποδοτικού τέλους, αλλά φόρου, που επιβάλλεται κατά παράβαση της συνταγματικής διάταξης του άρθρ. 78 παρ. 4, βάσει της οποίας αυτή δε μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης.

Όπως δε το ΥΠΕΣΔΔΑ (νυν ΥΠΕΣ), κατ'επανάληψη έχει υπογραμμίσει με εγκυκλίους του (22077/14.01.2005, 1/03.01.2007, 11/07.02.2007), οι αρμόδιοι Γενικοί Γραμματείς, κατά το διενεργούμενο έλεγχο νομιμότητας, οφείλουν να εξετάζουν το βαθμό κάλυψης των προμνησθεισών προϋποθέσεων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

- **την επαρκή εκπαίδευση των υπαλλήλων των οικονομικών υπηρεσιών των δήμων, στο συγκεκριμένο αντικείμενο,**
- **τη θέσπιση εγγυήσεων για τη νόμιμη επιβολή ανταποδοτικών τελών (π.χ. υποχρεωτική νομική αξιολόγηση της πρότασης για επιβολή ανταποδοτικών τελών),**
- **την ενίσχυση της απαίτησης για ειδική και πλήρη αιτιολογία των αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων με τις οποίες επιβάλλονται τέλη**

⁹ Από τη διερεύνηση σημαντικού αριθμού αναφορών, διαπιστώθηκε ελλιπής αιτιολογία αυτών και απουσία τεκμηρίωσης της έννοιας της ανταποδοτικότητας, στοιχεία τα οποία σε πολλές των περιπτώσεων, δεν εκτιμήθηκαν κατά τον διενεργούμενο έλεγχο νομιμότητας, από την οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Ενδεικτικά: α) ο Δήμος Σκύδρας επέβαλε ετήσιο ειδικό τέλος λόγω ωφέλειας εκτέλεσης τοπικών έργων ανά κατάσταση ή διαμέρισμα της περιοχής με το οποίο σχεδιάστηκε να καλυφθούν τοκοχρεωλυτικές δόσεις που αφορούσαν σε δημοτικά έργα (υπόθεση 148324/2012), β) ο Δήμος Μώλου - Αγ. Κων/νου, επέβαλε ετήσιο πολιτιστικό τέλος σε όλα τα υδρόμετρα του Δήμου, για τη διοργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων και την επιχορήγηση συλλόγων (υπόθεση 154959/2012), γ) ο Δήμος Λαυρεωτικής, επέβαλε ειδικό τέλος αποκομιδής κλαδεμάτων και πάσης φύσεως ογκωδών αντικειμένων (υπόθεση 144974/2011), δ) ο Δήμος Κατερίνης απαίτησε την είσπραξη τέλους πρασιών παρελθόντων ετών που είχε επιβάλει ο τέως Δήμος Παραλίας (υπόθεση 154634/2012), ε) ο Δήμος Μελισσίων επέβαλε τέλος για δημιουργία υποδομών, εις βάρος πολυκαταστημάτων, κλινικών, κ.λπ. του δήμου, τα οποία βεβαίωνε μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ (υπόθεση 21253/2008), στ) ο Δήμος Φιλοθέης επέβαλε τέλος καθαριότητας περιβάλλοντος χώρου ναού (υπόθεση 129605/2010).

¹⁰ Ενδεικτικά: 3231/2005, 2462/1999, 3263/1982, 3850/1985, 981/1992.

ανταποδοτικού χαρακτήρα, περί συνδρομής των όρων της εξουσιοδοτικής διάταξης,

- τον ειδικό και πλήρη έλεγχο των κανονιστικών αποφάσεων από τις εποπτικές αρχές.

ii) ΤΕΛΟΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΚΕΝΤΡΩΝ ΔΙΑΣΚΕΛΑΣΗΣ, ΕΣΤΙΑΤΟΡΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΑΦΩΝ ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΩΝ

Το τέλος αυτό¹¹ που αποτελεί σημαντικό μέσο για την ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των δήμων, έχει κριθεί νομολογιακά, ότι στην πραγματικότητα συνιστά φόρο. Αντίθετα, στις περιοχές που δεν ισχύει το σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων, μπορεί να επιβάλλεται το τέλος και στα έσοδα ορισμένων κατηγοριών καταστημάτων (τουριστικών ειδών, ειδών σπορ, ειδών λαϊκής τέχνης, καταστημάτων ενοικίασης αυτοκινήτων, ποδηλάτων κ.λπ.), με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, η οποία, όμως, σύμφωνα με την εξουσιοδοτική διάταξη πρέπει να αιτιολογείται, ως προς τη σκοπιμότητα της επιβολής του, ύστερα από εκτίμηση των τοπικών συνθηκών.

Εντούτοις, ακόμα και μεγάλοι δήμοι της χώρας¹², επεκτείνουν το τέλος αυτό στις κατηγορίες καταστημάτων εκείνες, για τις οποίες η επιβολή του τέλους πρέπει να δικαιολογείται από ειδικές συνθήκες. Όπως όμως έχει καταδείξει ο έλεγχος των κανονιστικών αποφάσεών τους, δεν κάνουν καμία αναφορά σε αυτές, με αποτέλεσμα να πάσχουν ως προς τη νομιμότητα, λόγω της μη συνδρομής των όρων του εξουσιοδοτικού νόμου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

- την άσκηση εποπτείας επί των κανονιστικών αποφάσεων με τις οποίες επιβάλλεται το ανωτέρω τέλος.

iii) ΤΕΛΗ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΦΩΤΙΣΜΟΥ

Τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού¹³ είναι από τα κυριότερα υποχρεωτικά ανταποδοτικά έσοδα των δήμων, για τα οποία ισχύουν όσα επισημάνθηκαν ανωτέρω, τόσο στο κεφάλαιο των ανταποδοτικών τελών, όσο και σε αυτό της εποπτείας.

¹¹ Σύμφωνα με το άρθρ. 20 ν. 2539/1997 επιβάλλεται τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων εστιατορίων κ.λπ. υπό τις εξής προϋποθέσεις : «Επιβάλλεται υπέρ των δήμων και κοινοτήτων στην περιφέρεια των οποίων ισχύει το σύστημα του αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων, τέλος σε ποσοστό δύο τοις εκατό (2%) στα ακαθάριστα έσοδα των: α) κάθε είδους, μορφής και ονομασίας καταστημάτων στα οποία πωλούνται για κατανάλωση, φαγητά, ποτά, καφές [.....]»

Το ανωτέρω τέλος μπορεί να επιβάλλεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και στις παρακάτω κατηγορίες καταστημάτων: α. Τουριστικών ειδών, β. Ειδών λαϊκής τέχνης, γ. Ενθυμίων και δώρων, δ. Ενοικιάσεως σκαφών αναψυχής τοπικού χαρακτήρα, θαλάσσιων ποδηλάτων, ιστιοσανίδων, ειδών χρησιμοποιούμενων στην παραλία, ε. Ειδών που χρησιμοποιούνται στη θάλασσα από τους λούμενους, στ. Ειδών "σπορ", "σκι" και "ορειβασίας", ζ. Σχολών εκμάθησης θαλάσσιων σπορ, η. Ενοικιάσεις αυτοκινήτων, μοτοποδηλάτων και ποδηλάτων. Το τέλος βαρύνει τον πελάτη και αναγράφεται ξεχωριστά στα εκδιδόμενα κατά τις κείμενες διατάξεις στοιχεία, εισπράττεται δε από αυτόν που εκδίδει το λογαριασμό, ο οποίος υποχρεούται να το καταβάλει στο οικείο δημόσιο ή δημοτικό ταμείο υπέρ του δικαιούχου δήμου ή κοινότητας.»

¹² Δήμος Αθηναίων (υποθέσεις 128674/2010, 128673/2010), Δήμος Ζακύνθου (υποθέσεις 133872/2010, 145612/2011).

Ο ν. 25/1975, όπως συμπληρώθηκε με διατάξεις μεταγενέστερων νόμων, παρά το γεγονός ότι εφαρμόζεται επί σειρά ετών, συνεχίζει να δημιουργεί ερμηνευτικά προβλήματα, στις οικονομικές υπηρεσίες των δήμων. Αυτά ανάγονται κυρίως στον καθορισμό της φορολογητέας βάσης του¹⁴, η οποία προσδιορίζεται από το σύνολο του εμβαδού των «εστεγασμένων ή μη εστεγασμένων χώρων, ανά μετρητή ηλεκτρικού ρεύματος». Με την υπ' αριθ. 886/1987 γνωμοδότηση του ΝΣΚ προσδιορίστηκε εννοιολογικά ο «στεγασμένος χώρος» (υπόγεια, πυλωτές, ημιυπαίθριοι, κ.λπ.), πλην όμως, ο ακριβής προσδιορισμός των βαρυνόμενων με τέλη καθαριότητας-φωτισμού χώρων, συνεχίζει να αποτελεί πρόσκομμα¹⁵ στη διαδικασία επιβολής των τελών, με αποτέλεσμα να απαιτείται χρόνος και πρόσθετες διαδικασίες για την επανεξέτασή τους. Τα προβλήματα αφορούν στους παρακάτω όρους:

Α) Το ύψος της ανταποδοτικότητας

Σοβαρό ζήτημα χρέωσης με τέλη τίθεται για τα οικόπεδα, τους επαγγελματικούς χώρους που διαθέτουν μεγάλες επιφάνειες (φυτώρια, θερμοκήπια, μάνδρες, ναυπηγεία), τα γήπεδα άθλησης, τα εργοτάξια, τους κοινόχρηστους χώρους πολυκατοικιών, αλλά και τους χώρους αποκλειστικών χρήσεων (ανοιχτές θέσεις στάθμευσης), τις πισίνες, κ.ο.κ. Στις περιπτώσεις αυτές, εγείρεται μείζον θέμα ανταποδοτικότητας και ύπαρξης αναλογίας μεταξύ παροχής και αντιπαροχής, λόγω του μικρού, ασήμαντου ή μηδενικού όγκου απορριμμάτων των χώρων αυτών.

¹³ Βασική νομοθεσία των τελών καθαριότητας-φωτισμού: το Β.Δ. 24.9/20.10.1958, Ν.Δ. 318/1969, ν. 25/1975, 1080/1980, κ.α.

¹⁴ Άρθρο 1 ν. 25/1975:

«Τα κατά την κειμένην νομοθεσίαν οφειλόμενα τέλη καθαριότητας και αποκομιδής απορριμμάτων και φωτισμού υπέρ των δήμων και κοινοτήτων καθορίζονται δι' έκαστον εστεγασμένον ή μη χώρον ανά μετρητήν παροχής ηλεκτρικού ρεύματος προς φωτισμόν παρά της ΔΕΗ και εξευρίσκεται δια πολλαπλασιασμού των τετραγωνικών μέτρων της επιφάνειας του χώρου τούτου επί συντελεστήν οριζόμενον εις ακεραίας μονάδας δραχμών δι' αποφάσεως του δημοτικού συμβουλίου.

Δια της κατά την παράγραφον 1 αποφάσεως του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου δύναται να ορίζεται διάφορος συντελεστής κατά κατηγορίαν υποχρέων αναλόγως των παρεχομένων υπηρεσιών καθαριότητος και μέχρις επτά (7) κατηγοριών, εξ ών δύο (2) δι' εστεγασμένους χώρους χρησιμοποιουμένους δια κατοικίαν ή εγκατάστασιν φιλανθρωπικών ή νοσηλευτικών ιδρυμάτων του δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, εις ά δεν περιλαμβάνονται αι ιδιωτικά κλινικά και πέντε (5) δι' εστεγασμένους χώρους άλλης χρήσεως.

Δι' εστεγασμένους χώρους άλλης χρήσεως το εμβαδόν άνω των χιλίων (1.000) τετραγωνικών μέτρων και μέχρις εμβαδού εξ χιλιάδων (6.000) τετραγωνικών μέτρων δύναται να ορισθή μειωμένον υπό του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, λαμβανομένων υπόψη των παρεχομένων υπηρεσιών καθαριότητος και του πράγματι εξυπηρετούμενου υπό της υπηρεσίας καθαριότητος χώρου.

Δια το πέραν των εξ χιλιάδων (6.000) τετραγωνικών μέτρων εμβαδόν, ο συντελεστής του τέλους δεν δύναται να ορισθή μεγαλύτερος του εξήκοντα επί τοις εκατόν (60%) του ορισθέντος δι' εστεγασμένους χώρους μέχρι χιλίων (1.000) τετραγωνικών μέτρων. Αι διατάξεις της παρούσης παραγράφου δύναται να εφαρμόζονται και επί μη εστεγασμένων χώρων, περί ων η παρ. 2 του άρθρου 3 του παρόντος νόμου μέχρις εμβαδού εξ χιλιάδων (6.000) τετραγωνικών μέτρων. Δι' εμβαδόν πέρα των εξ χιλιάδων (6.000) τετραγωνικών μέτρων δε δύναται να ορισθή συντελεστής μεγαλύτερος του τριάκοντα επί τοις εκατόν (30%) του ορισθέντος δια τα χίλια (1.000) πρώτα τετραγωνικά μέτρα μη εστεγασμένου χώρου" (αντικ. από το άρθρο 5 παρ. 1 του ν. 1080/1980, ΦΕΚ Α')»

¹⁵ Υπόθεση 122477/2009: επιβολή από Δήμο Βριλησίων τελών καθαριότητας σε εξαιρούμενο χώρο ταράτσας, όπου είχαν τοποθετηθεί φωτοβολταϊκά.

Από το σύνολο των αναφορών που έχουν υποβληθεί στο ΣτΠ, φαίνεται ότι οι δήμοι στην πλειοψηφία τους εφαρμόζουν μόνο δύο συντελεστές τελών καθαριότητας-φωτισμού, ένα επαγγελματικό και ένα οικιακό. Ελάχιστοι δήμοι δηλαδή, αξιοποιούν τη θεσμική δυνατότητα ορισμού περισσοτέρων (μέχρι επτά) συντελεστών¹⁶ με βάση τον όγκο των απορριμμάτων που παράγει ο κάθε χώρος, ώστε να καθίσταται το σύστημα αναλογικότερο και δικαιότερο.

Αμελείται και μία περαιτέρω σημαντική διάσταση του θέματος: Η παροχή κινήτρων για ανακύκλωση απορριμμάτων. Ειδικότερα, μέσω του καθορισμού ενός ειδικού συντελεστή τελών καθαριότητας, για τις περιπτώσεις που οι δημότες, είτε ως ιδιώτες, είτε ως επιχειρήσεις, θα επέλεγαν την ανακύκλωση ως τρόπο διάθεσης των απορριμμάτων τους, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, μπορεί να παράσχει σοβαρό κίνητρο για την ανακύκλωση των απορριμμάτων, η οποία τα τελευταία χρόνια υιοθετείται ολοένα και περισσότερο, με σοβαρά οφέλη οικονομικά και περιβαλλοντικά.

Β) Το ακριβές εμβαδόν και η λειτουργία του χώρου

Ένα θέμα που διαρκώς επανέρχεται μέσω των αναφορών των πολιτών, αποτελεί η αμφισβήτηση του εμβαδού των ακινήτων τους, που λαμβάνεται ως βάση για την επιβολή των τελών. Όπως επιβεβαιώθηκε και πρόσφατα από την εφαρμογή της νομοθεσίας για το ΕΕΤΗΔΕ, ο ακριβής καθορισμός του εμβαδού¹⁷ του κάθε χώρου δεν αποτελεί πάντοτε απλή υπόθεση καθώς, είτε δεν υπάρχουν επίσημες εμβαδομετρήσεις, στα αρχεία των δήμων, είτε οι υπάρχουσες αλλοιώνονται με προσθήκες αυθαιρέτων κτισμάτων. Θα ήταν χρήσιμη η προσπάθεια σύνδεσης των αρχείων των δήμων με τα στοιχεία της ΓΓΠΣ ή του Κτηματολογίου, όπου αυτό υπάρχει, ώστε να υπάρχει ακριβής προσδιορισμός των επιφανειών των ακινήτων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η μέχρι σήμερα ενημέρωση των δήμων για τις επιφάνειες των ακινήτων στις οποίες θα επιβληθούν τα τέλη στηρίζεται εναλλακτικά:

- Α) στα στοιχεία που τίθενται υπ' όψιν της ΔΕΗ κατά τον πρώτο χρόνο ηλεκτροδότησης των ακινήτων, ή
- Β) στις υπεύθυνες δηλώσεις των ενδιαφερομένων για την ηλεκτροδότηση των ακινήτων, για τις οποίες προβλέπεται, επί ποινή προστίμου, ευθύνη τροποποίησής τους σε περίπτωση αύξησης ή μείωσης των εμβαδών, ή (και)
- Γ) στις εκθέσεις αυτοψίας των υπαλλήλων των δήμων, όποτε αυτές πραγματοποιούνται.

¹⁶ Χαρακτηριστική περίπτωση είναι αυτή που προέκυψε κατόπιν αναφοράς του Εμπορικού Συλλόγου Ηρακλείου, μέλη του οποίου ήταν διάφορες προμηθευτικές επιχειρήσεις, που χρησιμοποιούσαν αποθηκευτικούς χώρους μεγάλης επιφάνειας, ενώ ταυτόχρονα είχαν αναθέσει και την αποκομιδή ανακυκλώσιμων απορριμμάτων σε ιδιωτικές εταιρείες ανακύκλωσης, χωρίς ωστόσο να τους δίνεται από το Δήμο Ηρακλείου η δυνατότητα να υπαχθούν σε ανάλογους (μειωμένους) συντελεστές τελών καθαριότητας-φωτισμού. Παρά δε τη διαμεσολάβηση της Αρχής, με σκοπό τη δημιουργία ειδικού συντελεστή τελών για τους συγκεκριμένους χώρους, ο Δήμος Ηρακλείου απάντησε ότι οι χώροι αυτοί ως επαγγελματικοί, υπάγονται στον συντελεστή επαγγελματικής χρήσης και δε μπορούν να διαφοροποιηθούν με άλλα κριτήρια.

¹⁷ Βλ. σχετικά <http://www.synigoros.gr/resources/epistolh-stp-pros-ton-ypoyrgo-oikonomikwn.pdf>

Άλλο ζήτημα, για την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας δημιουργεί ο προσδιορισμός της λειτουργίας του κάθε χώρου¹⁸ (επαγγελματική, οικιστική, αυξημένων ή μειωμένων απαιτήσεων κ.λπ.)¹⁹ μέσω της οποίας προσδιορίζονται οι πραγματικές ανάγκες για τις ανταποδοτικές υπηρεσίες. Συχνά εφαρμόζεται ο επαγγελματικός συντελεστής τελών καθαριότητας σε ακίνητα με οικιστική ή αγροτική χρήση. Δεν υπάρχει αμφιβολία, ότι πρόκειται περί κριτηρίων ευμετάβλητων και επισφαλών, οπωσδήποτε μη ικανών να θεμελιώσουν οικονομικής φύσης υποχρεώσεις.

Γ) Ευθύνη δήλωσης των ιδιοκτητών

Σε κάθε περίπτωση εσφαλμένης δήλωσης του εμβαδού εκ μέρους των πολιτών μπορεί να επιβληθούν πολλαπλά πρόστιμα²⁰ από το Δήμαρχο του οικείου δήμου, όπως περιγράφεται πιο κάτω στο σχετικό κεφάλαιο. Ταυτόχρονα, η απόδειξη του εμβαδού δημιουργεί ζήτημα, καθώς οι δήμοι, όχι σπάνια, υιοθετούν απόψεις που στερούνται πειστικής αιτιολογίας²¹.

Επιπρόσθετα, έχει διαπιστωθεί ότι οι πολίτες τις περισσότερες φορές, δικαιολογημένα αγνοούν το νομοθετικό πλαίσιο και τις υποχρεώσεις που αυτό επιβάλλει και παραλείπουν να δηλώνουν τις μεταβολές του εμβαδού των ακινήτων τους²² στους δήμους. Αντίστοιχα, η ΔΕΗ συχνά προβαίνει σε ηλεκτροδοτήσεις ακινήτων, χωρίς να έχει προηγηθεί η ενημέρωση των οικονομικών υπηρεσιών των δήμων για το εμβαδόν των υπό ηλεκτροδότηση χώρων, με αποτέλεσμα, αφενός, οι αντίστοιχες επιφάνειες ακινήτων να διαφεύγουν της καταβολής δημοτικών τελών, αφετέρου, οι ιδιοκτήτες να κινδυνεύουν να επιβαρυνθούν με πολλαπλά χρηματικά

¹⁸ Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η περίπτωση του Δήμου Βύρωνα, ο οποίος επέβαλε σε βάρος πολίτη δημοτικά τέλη σε ημιυπόγειο όροφο πολυκατοικίας, τα οποία υπολόγισε με το συντελεστή επαγγελματικής χρήσης, με την αιτιολογία ότι «ο συγκεκριμένος χώρος εκμισθώνεται για τη στάθμευση των οχημάτων έναντι ανταλλάγματος» και για το λόγο αυτό αποκτά μορφή επαγγελματικού χώρου. Ο Συνήγορος υποστήριξε ότι η μίσθωση θέσεων στάθμευσης δεν αποτελεί, άνευ άλλου, εμπορική πράξη και ακολούθως, η υπαγωγή του χώρου σε επαγγελματικό συντελεστή ήταν εσφαλμένη. Ο δήμος εν τέλει δικαίωσε τον πολίτη και υπολόγισε τα δημοτικά τέλη με τον οικιακό συντελεστή (υπόθεση 133276/2011).

¹⁹ Υπόθεση 129592/2011 (τελωνειακοί χώροι).

²⁰ Ν. 1080/1980.

²¹ Περίπτωση κατά την οποία διαπιστώθηκε πρόβλημα στον προσδιορισμό του εμβαδού του ακινήτου αποτέλεσε η περίπτωση δήμου που αρνήθηκε να δεχθεί υπεύθυνη δήλωση της ιδιοκτήτριας του ακινήτου σχετικά με το αληθές εμβαδόν του και θεώρησε, ως μόνο αποδεικτικό για το εμβαδόν στοιχείο, τον τίτλο ιδιοκτησίας, ο οποίος, όμως, περιελάμβανε εσφαλμένο εμβαδόν. Για τον αποκλειστικό τρόπο απόδειξης, μάλιστα, είχε ληφθεί και απόφαση από το δημοτικό συμβούλιο. Ο Συνήγορος υποστήριξε ότι το εμβαδόν είναι κρίσιμο και ουσιαστικό στοιχείο για τον υπολογισμό του τέλους και μπορούσε να αποδειχθεί με κάθε πρόσφορο τρόπο (πχ. υπεύθυνη δήλωση, έκθεση αυτοψίας), καθώς δε ο νόμος απαιτεί σε περίπτωση μεταβολής του εμβαδού του ακινήτου, την υποβολή συμπληρωματικής δήλωσης, η απαίτηση προσκόμισης επιπλέον δικαιολογητικών παραβιάζει το ν. 3230/2004 «περί απλούστευσης των διαδικασιών». Ο δήμος εντέλει, δέχθηκε την πρόταση της Αρχής (υπόθεση 141753/2011).

²² Η εκ μέρους των ιδιοκτητών ακινήτων, υποχρέωση ενημέρωσης, της ΔΕΗ και των δήμων, για τις μεταβολές των εμβαδών των ακινήτων ήταν δικαιολογημένη, τη χρονική περίοδο που δημιουργήθηκε η νομοθεσία των δημοτικών προσόδων. Αντίθετα σήμερα θεωρούμε ότι συνιστά άνευ λόγου διοικητική επιβάρυνση και δεν δικαιολογείται πλέον, εφόσον τα στοιχεία αυτά η διοίκηση τα διαθέτει.

πρόστιμα, όταν διαπιστωθεί, η εκ μέρους τους, παράλειψη υποβολής ακριβούς δήλωσης του εμβαδού.

Πρέπει συνεπώς, να εξεταστεί το ενδεχόμενο αποσύνδεσης της διαδικασίας ηλεκτροδότησης των ακινήτων από τη διαδικασία επιβολής δημοτικών τελών και να αναζητηθούν στοιχεία (εμβαδά, χρήσεις, αντικειμενικές αξίες, κ.ο.κ.), σχετικά με τα ακίνητα της διοικητικής τους περιφέρειας, από αξιόπιστες και επίκαιρες βάσεις δεδομένων, όπως, της ΓΓΠΣ του Υπουργείου Οικονομικών, οι οποίες ενημερώνονται έγκυρα και έγκαιρα, με τη συνδρομή των φορολογουμένων.

Δ) Απαλλαγή από τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού

Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο των τελών καθαριότητας-φωτισμού έχει υπαγάγει το σύνολο, σχεδόν, των ακινήτων σε αυτά. Ωστόσο, ο ανταποδοτικός χαρακτήρας των τελών δε μπορεί να μη συνεπάγεται τη δυνατότητα απαλλαγής, όταν δεν παρέχονται εν τοις πράγμασι, υπηρεσίες ή έργα. Έτσι, έχει κριθεί ότι υπάρχει δικαίωμα απαλλαγής από τα τέλη καθαριότητας-φωτισμού, στις περιπτώσεις που δεν προβλέπεται ή δεν υπάρχει καμία ανταποδοτική υπηρεσία²³, καθώς και στις περιπτώσεις των επιχειρήσεων που λειτουργούν εποχικά και δικαιούνται, δυνάμει του άρθ. 5 παρ. 1 Ν. 429/1976, μερικής απαλλαγής των τελών, αναλόγως του χρόνου λειτουργίας τους και υπό τον όρο υποβολής σχετικού αιτήματος.

Οι περισσότερες αναφορές που διερευνήθηκαν από την Αρχή με αίτημα την μερική απαλλαγή από τα τέλη καθαριότητας-φωτισμού δεν ευδοκίμησαν, ενώ εκφράστηκε έντονη δυσπιστία εκ μέρους των δήμων για την ισχύ των σχετικών δικαιωμάτων των πολιτών²⁴.

Περαιτέρω, ενόψει του προβλήματος επιβολής των τελών καθαριότητας-φωτισμού, σε μη χρησιμοποιούμενους και ηλεκτροδοτούμενους χώρους και συνεκτιμώντας τον ανταποδοτικό χαρακτήρα τους, η Πολιτεία προέβη σε νομοθετική ρύθμιση του θέματος. Με βάση τη διάταξη του άρθ. 5 παρ. 1 Ν. 3345/2005, θέσπισε δυνατότητα απαλλαγής των μη ηλεκτροδοτούμενων και χρησιμοποιούμενων χώρων, από τα τέλη καθαριότητας, υπό τον όρο της υποβολής αίτησης απαλλαγής προς τον οικείο δήμο.

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι, πρόβλημα δημιουργεί και η διάταξη του άρθ. 4 ν. 429/1976²⁵, βάσει της οποίας οι ιδιοκτήτες των ακινήτων έχουν επικουρική ευθύνη, έναντι των δήμων, για τα παντός είδους δημοτικά τέλη που συνεισπράττονται μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ και των εναλλακτικών προμηθευτών, Στις περιπτώσεις των ανεξόφλητων λογαριασμών ρεύματος από τους μισθωτές των ακινήτων και

²³ Ακίνητα που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως και δε λαμβάνουν καμία δημοτική υπηρεσία, ενώ δεν υπάρχει καν σχεδιασμός επέκτασης των σχετικών υπηρεσιών, έχει κριθεί ότι μπορούν να ζητήσουν την απαλλαγή τους από τα σχετικά τέλη (ΣτΕ 1012/2002).

²⁴ Υποθέσεις 142434/2011, 129998/2010, 128008/2010.

²⁵ Άρθρο 6 παρ. 2 ν. 25/1975 :Εις περίπτωσιν καθ' ήν ήθελε λάβη χώραν διαδοχή του οφειλέτη καταναλωτού εις την χρήση του ακινήτου παρά τρίτου, η ΔΕΗ γνωστοποιεί εις τον δήμον, ή κοινότητα την τωιαύτην διαδοχήν, ως και το παρά του αποχωρήσαντος οφειλέτου παραμένον ανεξόφλητον ποσόν εκ τελών, δια την, μερίμνη του δήμου ή κοινότητος, εισπραξίν του. "Το ποσόν τούτο δύναται να βεβαιούται και εισπράττεται κατά την κειμένην νομοθεσίαν και εις βάρος του κυρίου ή νομέως του ακινήτου κατά τον χρόνον γεννέσεως της οφειλής" (προσθ.εδαφ. από άρθρο 4 ν. 429/76).

παρότι, τα δημοτικά τέλη καθαριότητας και φωτισμού βαρύνουν κατ' αρχήν, τον υπόχρεο σε πληρωμή του λογαριασμού καταναλισκόμενου ηλεκτρικού ρεύματος (στο όνομα του οποίου εκδίδεται ο λογαριασμός), οι ιδιοκτήτες καλούνται να καταβάλουν συχνά ιδιαίτερα αυξημένα τέλη καθαριότητας, αν και δεν ήταν οι χρήστες των υπηρεσιών αυτών.

Στην περίπτωση αυτή ο Συνήγορος θεωρεί ότι πρέπει να αξιοποιηθεί η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία, «όταν το πρόσωπο που βαρύνεται με την πληρωμή του λογαριασμού ρεύματος δεν είναι αυτό που χρησιμοποιεί το ακίνητο, μπορεί να επικαλεστεί και αποδείξει ότι δε χρησιμοποιεί το ακίνητο και ακολούθως η χρέωση σε βάρος του των τελών αυτών, κατά το χρονικό διάστημα που δεν χρησιμοποιούσε το ακίνητο, δεν είναι σύννομη» (ΣτΕ 2884/1992).

Το ζήτημα αυτό ενδεχομένως, πρέπει να επανεξεταστεί, συνεκτιμωμένων και των δυνατοτήτων που παρέχει σήμερα στους δήμους η πληροφορική και η μηχανοργάνωση των οικονομικών υπηρεσιών τους, η οποία επιτρέπει την παρακολούθηση των οφειλών²⁶. Δεν δικαιολογείται πλέον η επιβάρυνση τρίτων με οφειλές αλλότριες από τέλη.

Ε) Εναρμόνιση νομοθεσίας σε νομολογιακά δεδομένα

Επισημαίνεται η ανάγκη της άμεσης ανταπόκρισης του Υπουργείου Εσωτερικών στην ενσωμάτωση των θέσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας. Σύμφωνα με την υπ' αριθ. 1972/2012 απόφαση του ΣτΕ (Ολομ.) η διακοπή του ρεύματος από τη ΔΕΗ και τους εναλλακτικούς προμηθευτές σε περίπτωση μη καταβολής του ΕΕΤΗΔΕ αντίκειται στο Σύνταγμα²⁷. Όμοια, οι διατάξεις των άρθ. 6 ν. 25/1975, 10 παρ. 2 ν. 1080/1980, 24 ν. 2130/1993 καθώς και του προσφάτως ψηφισθέντος άρθ. 43 ν. 3979/2011, που δίνουν τη δυνατότητα διακοπής του ρεύματος για μη καταβολή των τελών καθαριότητας και φωτισμού, του ΦΗΧ και του ΤΑΠ αντίστοιχα, είναι αντισυνταγματικές.

Συμπερασματικά, μπορεί να υποστηριχθεί ότι το ισχύον θεσμικό πλαίσιο διευκολύνει, αφενός, μεγάλο μέρος της φορολογητέας επιφάνειας να διαφεύγει των ανταποδοτικών τελών, εις βάρος των συμφερόντων των δήμων, αφετέρου, σημαντικό μέρος των υπόχρεων επιβαρύνεται δυσανάλογα και υπέρμετρα, σε σχέση με τις υπηρεσίες που λαμβάνει.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

- **την αντικατάσταση της νομοθεσίας που διέπει τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού με άλλο σαφέστερο νομοθετικό πλαίσιο, άλλως**
- **την αποσαφήνιση της ισχύουσας νομοθεσίας αναφορικά με το ύψος της ανταποδοτικότητας, το φορολογητέο εμβαδόν, την ευθύνη των ιδιοκτητών και χρηστών των ακινήτων,**

²⁶ Υπόθεση 14142720/11: Συνιδιοκτήτες, μεγάλης επιφάνειας, επαγγελματικής στέγης, που ήταν εκμισθωμένη σε ΕΠΕ, η οποία κηρύχθηκε σε πτώχευση, κλήθηκαν να καταβάλουν τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού, μετά από τρία έτη πλήρους αδυναμίας της εταιρείας να καταβάλει τις λειτουργικές της δαπάνες. Η Αρχή κάλεσε το δήμο να αναγγείλει την απαίτηση του από τέλη καθαριότητας, ώστε να ικανοποιηθεί από την πτωχευτική περιουσία, πλην όμως αυτή δεν επαρκούσε και ο δήμος στράφηκε και πάλι στους συνιδιοκτήτες του ακινήτου, οι οποίοι προσέφυγαν δικαστικά.

²⁷ Βλ. σχετικά <http://www.synigoros.gr/resources/file0038--2.pdf>

- την δημιουργία κινήτρου για ανακύκλωση των απορριμμάτων, μέσω της τιμολογιακής πολιτικής των δήμων αναφορικά με τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού,
- την αποσύνδεση της διαδικασίας ηλεκτροδότησης των ακινήτων από τη διαδικασία επιβολής δημοτικών τελών,
- την άμεση εναρμόνιση των διατάξεων των τελών καθαριότητας και φωτισμού, του ΦΗΧ και του ΤΑΠ με τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας.

iv) ΤΕΛΟΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ (ΤΑΠ)

Το ΤΑΠ επιβλήθηκε με το άρθρο 24 του ν. 2130/1993 και ο συντελεστής του καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου από 0,25% έως 0,35%, ενιαίος για όλη τη διοικητική περιφέρεια. Οι ειδικότερες λεπτομέρειες εφαρμογής του νόμου περιλαμβάνονται στις υπ' αριθ. 8752/22-2-1994 και 14989/1996 αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών.

Σε ΤΑΠ υπόκειται η αξία της ακίνητης περιουσίας, στην οποία συμπεριλαμβάνονται: α) τα πάσης φύσεως ακίνητα, που βρίσκονται εντός εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή εντός των ορίων οικισμών υφιστάμενων προ του 1923 ή εντός ορίου οικισμών με πληθυσμό κάτω από 2000 κατοίκους, β) τα κάθε είδους κτίσματα που βρίσκονται εκτός του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή εκτός ορίων οικισμών υφιστάμενων προ του έτους 1923 ή εκτός ορίων οικισμών με πληθυσμό κάτω από 2000 κατοίκους.

Οι έννοιες των κτισμάτων προσδιορίζονται από το ΓΟΚ

Ζητήματα δημιουργεί η ρύθμιση για τον υπολογισμό της αξίας των ακινήτων στις εξής περιπτώσεις :

1. Στα εντός σχεδίου ακίνητα που περιλαμβάνουν, σύμφωνα με τη διατύπωση της ΥΑ κτίσμα ‘‘που δεν εξαντλεί το τμήμα που τους αναλογεί’’ επιβάλλεται ΤΑΠ στο υπόλοιπο του οικοπέδου. Η συγκεκριμένη διατύπωση²⁸, όμως, «περί εξάντλησης του τμήματος που τους αναλογεί» δημιουργεί ερμηνευτικό ζήτημα, διότι γίνεται αντιληπτή με δύο τρόπους. Κατά την πρώτη ερμηνεία, το ΤΑΠ για το υπόλοιπο του οικοπέδου, επιβάλλεται μόνο στις περιπτώσεις που το εμβαδόν του κτίσματος υπολείπεται του μέγιστου επιτρεπόμενου εμβαδού που ορίζει ο συντελεστής δόμησης, ενώ όταν έχει εξαντληθεί ο συντελεστής δόμησης του οικοπέδου, δεν υπάρχει υποχρέωση καταβολής ΤΑΠ για το υπόλοιπο (αδόμητο) οικόπεδο. Κατά τη δεύτερη άποψη, την οποία έχουν υιοθετήσει οι δήμοι, το ΤΑΠ υπολογίζεται επί της αξίας του κτίσματος πλέον αυτής που αναλογεί στο υπόλοιπο (αδόμητο) οικόπεδο, ανεξάρτητα της εξάντλησης ή μη του μέγιστου επιτρεπόμενου εμβαδού βάσει του συγκεκριμένου συντελεστή δόμησης .

²⁸ Παρ.3 περ. γ' της 8752/22-2-1994 ΥΑ : «Για τα ακίνητα εντός των οποίων υπάρχει μικρό κτίσμα (μερικώς κτισμένο οικόπεδο) που δεν εξαντλεί το τμήμα που του αναλογεί, ο υπολογισμός γίνεται ξεχωριστά, για μεν το κτίσμα με το αναλογούν σε αυτό οικόπεδο (η αξία του οποίου εμπεριέχεται στο κτίσμα), όπως η ανωτέρω περίπτωση (α) για δε το υπόλοιπο τμήμα οικοπέδου όπως η ανωτέρω περίπτωση (β)».

Παρά το γεγονός, ωστόσο, ότι πρόκειται περί ασαφών διατάξεων, οι δήμοι συχνά επιβάλλουν κυρώσεις για παράλειψη δήλωσης του υπολοίπου οικοπέδου, με τρόπο που δημιουργεί τριβές με τους πολίτες.

2. Για τα εκτός σχεδίου πόλεως ακίνητα, η αξία τους περιλαμβάνει την αξία των κτισμάτων πλέον της αξίας της διπλάσιας οικοπεδικής έκτασης που τα κτίσματα καταλαμβάνουν και εφόσον υφίσταται πλεονάζον οικόπεδο. Στις περιπτώσεις αυτών των ακινήτων, όταν η χρέωση του ΤΑΠ γίνεται μέσω των λογαριασμών ηλεκτρικού ρεύματος της ΔΕΗ, δίδεται από το δήμο πλασματικό εμβαδόν για το ακίνητο, το οποίο συνίσταται στο πηλίκο του αθροίσματος της αξίας κτίσματος και της αξίας της γης διά της τιμής ζώνης του κτίσματος. Είναι προφανές ότι οι διατάξεις αυτές είναι πολύπλοκες και δυσχεραίνουν το έργο των οικονομικών υπηρεσιών των ΟΤΑ.

3. Τα εντός σχεδίου πόλεως μη ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα χρεώνονται με ΤΑΠ, βάσει βεβαιωτικού καταλόγου, που συντάσσεται με επιμέλεια των δήμων. Η παράλειψη δήλωσης των μη ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων, κυρίως οικοπέδων, εκ μέρους των ιδιοκτητών τους, σε συνδυασμό με τη χρονίζουσα αδυναμία των δήμων να καταγράψουν το σύνολο των ακινήτων που ανήκουν στην διοικητική τους περιφέρεια, αστική και κτηματική, συνεπάγεται απώλεια εσόδων για τους ΟΤΑ και κλονισμό της εμπιστοσύνης των πολιτών, καθώς δημιουργούνται υπόνοιες για διακριτική αντιμετώπιση των δημοτών.

4. Επιβολή ΤΑΠ σε χώρους στάθμευσης σε πυλωτή και σε πρασιά.

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε αναφορές πολιτών που αφορούσαν στην επιβολή από τους δήμους ΤΑΠ σε πρασιά και σε χώρους στάθμευσης σε πυλωτή.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε έγγραφο προς την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, επισημαίνοντας ότι οι ανοικτοί χώροι στάθμευσης, όπως και οι πρασιές είναι κοινόκτητοι και κοινόχρηστοι, επί των οποίων μπορεί να παραχωρηθεί δικαίωμα αποκλειστικής χρήσεως σε ιδιοκτήτες ορόφων της ίδιας οικοδομής, αλλά όχι να κτηθεί κυριότητα. Εφόσον, λοιπόν, οι χώροι αυτοί δεν αποτελούν αντικείμενο κυριότητας δε μπορεί να επιβαρυνθούν με ΤΑΠ, σύμφωνα με όσα επιτάσσει ο ΑΚ.

Η Διεύθυνση Οικονομικών ΟΤΑ υποστήριξε την άποψη ότι με τη σύσταση δουλείας επί του χώρου αυτού εν τοις πράγμασι αίρεται ο κοινόχρηστος χαρακτήρας του και παρέχεται συγκεκριμένη ωφέλεια και άρα αξία, αποκλειστικά στην οριζόντια ιδιοκτησία, παρακολούθημα της οποίας είναι η θέση στάθμευσης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε έγγραφο προς τον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών, στον οποίο τέθηκαν τα ζητήματα που αφορούν στην επιβολή ΤΑΠ σε χώρους στάθμευσης σε πυλωτή. Εντούτοις, έως και σήμερα δεν έχει υπάρξει σχετική ανταπόκριση²⁹.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

- την επανεξέταση των όρων επιβολής του ΤΑΠ ή την αντικατάστασή του με άλλη πρόσοδο ισοδύναμης αξίας.

²⁹ Υποθέσεις 149531/2012, 153671/2012.

ν) ΤΕΛΗ ΚΟΙΜΗΤΗΡΙΩΝ³⁰

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ΑΝ 582/68, η ίδρυση και συντήρηση κοιμητηρίων ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων, τα δε επιβαλλόμενα δικαιώματα ή τέλη προορίζονται να καλύψουν μέρος ή το σύνολο της δαπάνης συντήρησης και εν γένει λειτουργίας των δημοτικών Κοιμητηρίων.

Οι δήμοι, με τους Κανονισμούς Λειτουργίας των Κοιμητηρίων τους, που ψηφίζονται από τα δημοτικά τους συμβούλια, επιβάλλουν ένα πλήθος δικαιωμάτων/τελών ταφής κ.λπ., τα οποία ποικίλουν από δήμο σε δήμο, μέρος δε αυτών δε συνδέονται με τις λειτουργικές δαπάνες του κοιμητηρίου αλλά συνδέονται και με εκφάνσεις των θρησκευτικών πεποιθήσεων³¹ των συγγενών των θανόντων.

Ιδιαίτερη μνεία αξίζει να γίνει και στην ελλιπή ενημέρωση των ενδιαφερομένων σε ό,τι αφορά στην υποχρέωσή τους να καταβάλουν τέλος παράτασης ταφής³² μετά την παρέλευση της τριετίας που προβλέπεται ως υποχρεωτικός χρόνος ταφής από τους ισχύοντες Κανονισμούς Λειτουργίας Κοιμητηρίων. Οι πολίτες αιφνιδιάζονται όταν καλούνται να καταβάλουν μεγάλα χρηματικά ποσά, καθώς, είτε αγνοούν την υποχρέωση αυτή, είτε δεν είχαν σχετική ενημέρωση, ωστόσο οι δήμοι ισχυρίζονται ότι η υποχρέωση εκταφής, άνευ άλλης ειδοποίησης, μετά την πάροδο της τριετίας, αναφέρεται, πέραν του Κανονισμού Λειτουργίας Κοιμητηρίου και στο έντυπο παραχώρησης τάφου.

Επιπρόσθετα, ένα μεγάλο ζήτημα που διαπιστώνεται είναι το ζήτημα της διαφορετικής επιβάρυνσης δημοτών και ετεροδημοτών κατά παράβαση της αρχής της ισότητας καθώς σε αρκετούς Κανονισμούς Λειτουργίας Κοιμητηρίων, τα τέλη τα οποία καταβάλλονται για την απόκτηση δικαιώματος χρήσης τάφου για τους ετεροδημότες, είναι πολλαπλώς υψηλότερα σε σχέση με αυτά που οι δημότες καταβάλλουν. Η τακτική αυτή συνιστά διάκριση σε βάρος των μη δημοτών και θα πρέπει να αντιμετωπιστεί από το Υπουργείο με σαφήνεια και κατηγορηματικότητα.

³⁰ Βλ. σχετικά Ειδική Έκθεση ΣτΠ 2008, Ετήσια Έκθεση 2004 σελ. 165-166, Ετήσια Έκθεση 1010 σελ 47, Ετήσια Έκθεση 2012 σελ 61.

³¹ Όπως έχει κριθεί από το ΣτΕ (758/2006, 2929/2006) αναφορικά με το δικαίωμα αφής κανδηλιών, η αφή αποβλέπει στην απόδοση τιμής προς τους νεκρούς και είναι υπόθεση αυστηρά προσωπική και προαιρετική που δεν εξυπηρετεί κανένα σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Συνεπώς δεν συνιστά παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας, άρα δεν μπορεί να περιέλθει στην αρμοδιότητα διοικητικού οργάνου και να αποτελέσει αντικείμενο κανονιστικής ρύθμισης.

³² Ο Δήμος Ζωγράφου επιβάρυνε δημότη, κύριο οικογενειακού τάφου, με ποσό 2000 και πλέον ευρώ, λόγω παράτασης του χρόνου εκταφής, χωρίς ποτέ να τον έχει ενημερώσει για τη σχετική υποχρέωση ή για την οφειλή, παρά την σε ετήσια βάση προσέλευση του δημότη στα ταμεία του Δήμου για την καταβολή των δικαιωμάτων του οικογενειακού τάφου. Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου, ο δήμος διέγραψε το επιβληθέν σε βάρος του πολίτη ποσό (υπόθεση 161124/2013).

Περαιτέρω, «το εργολαβικό δικαίωμα» το οποίο επιβάλλουν δήμοι για την κατασκευή τάφων σε εργολήπτες/μαρμαρογλύπτες³³, οι οποίοι εν τέλει το μετακυλύουν στους συγγενείς των θανόντων, φαίνεται να στερείται νομίμου ερείσματος. Το υπ' αριθμ. 35535/2011 έγγραφο της Δ/σης Οικονομικών ΟΤΑ του Υπουργείου Εσωτερικών, διευκρινίζει ότι, δεν επιτρέπεται η επιβολή εργολαβικού δικαιώματος σε βάρος των εργοληπτών, καθώς αυτοί ενεργούν κατ' εντολή των προσώπων, οι οποίοι έχουν το δικαίωμα κατασκευής του μνημείου, αφετέρου δε το κόστος των παρεχόμενων διευκολύνσεων για την πραγματοποίηση των εργασιών κατασκευής, καλύπτεται ήδη από τα καταβληθέντα εκ μέρους τους δικαιώματα ταφής. Ταυτόχρονα δε όπως προαναφέρθηκε, η κατασκευή μνημείου συνδέεται με τις θρησκευτικές πεποιθήσεις των ενδιαφερομένων και όχι με την εν γένει λειτουργία του κοιμητηρίου.

Εν τέλει και η ισχύουσα περί διαχείρισης κοιμητηρίων νομοθεσία, έχει διαπιστωθεί, κατά τη διερεύνηση των αναφορών, ότι εφαρμόζεται πλημμελώς και καθ' υπέρβαση κάθε νομιμότητας³⁴. Επιπροσθέτως, η πληθώρα των επιβαλλόμενων τελών (πχ. τέλος τριετούς ταφής, τέλος παράτασης ταφής, τέλος αφής κανδυλίων, τέλος οικογενειακού τάφου, τέλος μνημοσύνου, τέλος παράτασης εκταφής φιλοξενουμένου κ.α.), αφήνει περιθώρια αυθαιρεσιών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

- **την αντικατάσταση του θεσμικού πλαισίου, άλλως**
- **την αναμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία των Κοιμητηρίων και τον εξορθολογισμό των Κανονισμών Λειτουργίας τους, ώστε να αποφεύγονται οι δυσανάλογα μεγάλες χρεώσεις τελών σε σχέση με τις παρεχόμενες υπηρεσίες, η ανομοιομορφία των οικονομικών επιβαρύνσεων ανάμεσα σε δήμους και η διακριτική μεταχείριση μεταξύ δημοτών/ετεροδημοτών, στοιχεία τα οποία συχνά διαφεύγουν της ασκούμενης εποπτείας.**

³³ α) Ο Δήμος Βύρωνα επέβαλε εργολαβικό δικαίωμα με απόφαση δημοτικού του συμβουλίου, το οποίο δεν εισέπραξε στην περίπτωση πολίτη που προσέφυγε στο Συνήγορο, εξακολουθεί όμως να το εισπράττει σε όλες τις άλλες περιπτώσεις. Επίκειται τροποποίηση του Κανονισμού Κοιμητηρίων Δήμου Βύρωνα, η Γεν. Γραμματέας όμως του Δήμου εξακολουθεί να τοποθετείται υπέρ της εισπράξης του δικαιώματος. Το θέμα παρακολουθεί και η αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση στην οποία έχει επισημανθεί το πρόβλημα (υπόθεση 149566/2012). β) Ο Δήμος Αχαρνών, τα κοιμητήρια του οποίου διαχειρίζεται η Επενδυτική Αχαρνών, σύμφωνα με μαρτυρίες πολιτών, εισπράττει άτυπο εργολαβικό δικαίωμα. Οι εξωτερικοί εργολήπτες ζητούν επιπλέον το ποσό των 430 ευρώ, το οποίο αποδίδουν στην Επενδυτική, προκειμένου να τους χορηγηθεί άδεια για την εκτέλεση της εργασίας, χωρίς ωστόσο τα ποσά αυτά να αποτυπώνονται σε παραστατικά. Το θέμα έχει περιέλθει και σε γνώση της αρμόδιας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (υποθέσεις 157277/2012 και 159490/2012).

³⁴ Δήμος της Αττικής αποφάσισε την εκχώρηση της αρμοδιότητας διαχείρισης του κοιμητηρίου του, σε γραφείο τελετών, κατόπιν δημόσιου διαγωνισμού, αλλά έγκαιρα έγινε αντιληπτό ότι δεν ήταν επιτρεπτή η εκχώρηση αυτή και η απόφασή του ανακλήθηκε (υπόθεση 142123/2011. Επίσης, στην υπόθεση 124261/2010 ο δήμος απαίτησε τέλη παράτασης εκταφής, για καθυστερημένη κατά 30 χρόνια εκταφή (!), τα οποία δεν κατεβλήθησαν, μετά από τη διαμεσολάβηση της Αρχής.

vi) ΤΕΛΗ ΚΟΙΝΟΧΡΗΣΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΚΑΙ ΑΥΣΤΗΡΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΠΡΟΣΤΙΜΩΝ ΠΟΥ ΕΠΙΒΑΛΛΟΝΤΑΙ ΓΙΑ ΠΑΡΑΒΙΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΟΔΩΝ

Σύμφωνα με την νομοθεσία³⁵, τα τέλη χρήσης κοινοχρήστων χώρων είναι ανταποδοτικού χαρακτήρα, με την έννοια ότι, είναι ανάλογα του οφέλους που αποκομίζει ο φορολογούμενος από τη χρήση του παραχωρούμενου δημοτικού χώρου. Τα τέλη αυτά επιβάλλονται σε βάρος όσων χρησιμοποιούν δρόμους, πλατείες, πεζοδρόμια και εν γένει κοινόχρηστους χώρους, οι δε συντελεστές τους καθορίζονται με απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου, κατά τετραγωνικό μέτρο, ανεξαρτήτως χρόνου χρήσεως και αναλόγως της περιοχής της πόλεως ή χωριού στην οποία βρίσκεται ο χρησιμοποιούμενος χώρος³⁶.

Σε περίπτωση χρήσης μεγαλύτερης επιφάνειας από αυτήν για την οποία έχει χορηγηθεί άδεια, με απόφαση του δημάρχου, καταλογίζεται σε βάρος του υπόχρεου, εκτός από το αναλογούν τέλος και χρηματικό πρόστιμο διπλάσιο προς το αναλογούν τέλος, ανεξαρτήτως του διαστήματος αυθαίρετης χρήσης.

Ομοίως, με απόφαση δημάρχου, επιβάλλεται πρόστιμο, σε βάρος εκείνου που κάνει αυθαίρετη χρήση του χώρου του οποίου η παραχώρηση της χρήσης δεν έχει επιτραπεί, ίσο με το τριπλάσιο του μεγαλύτερου κατά τετραγωνικό μέτρο ποσού που καθορίστηκε με απόφαση του οικείου συμβουλίου για τους χώρους για τους οποίους έχει επιτραπεί η παραχώρηση της χρήσης. Η διαπίστωση της αυθαίρετης χρήσης ενεργείται από το δήμο ή την αστυνομική αρχή. Σε περίπτωση που γίνεται αυθαίρετη χρήση του χώρου, καθ' υποτροπή, οι δήμοι με συνεργεία τους προβαίνουν στην αφαίρεση των κάθε είδους αντικειμένων με τη συνδρομή της δημοτικής αστυνομίας ή της οικείας αστυνομικής αρχής και επιβάλλουν ειδικό πρόστιμο για τα έξοδα μεταφοράς και αποθήκευσης, ίσο με το διπλάσιο του μεγαλύτερου κατά τετραγωνικό μέτρο ποσού που καθορίστηκε με απόφαση του οικείου συμβουλίου, για τους χώρους για τους οποίους έχει επιτραπεί η παραχώρηση της χρήσης.

Είναι προφανές ότι οι διοικητικές κυρώσεις που προβλέπονται από τις οικείες ρυθμίσεις είναι ιδιαίτερα αυστηρές και ανελαστικές, ενώ δημιουργούν δυσανάλογες οικονομικά επιβαρύνσεις, τις οποίες είναι αδύνατο να επωμιστούν, όσοι καθ' υπέρβαση των αδειών τους ή χωρίς σχετική άδεια χρησιμοποιούν κοινόχρηστους χώρους.

Σε συναφή με το θέμα υπόθεση, ο Συνήγορος του Πολίτη διατύπωσε την άποψη ότι «σύμφωνα με τη συνταγματικής προέλευσης αρχή της αναλογικότητας, η οποία και αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης, το επαχθές μέτρο που επιβάλλεται στον διοικούμενο πρέπει να είναι όχι εξοντωτικό, αλλά ανάλογο και με τις κρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες³⁷».

³⁵ Άρθρο 13 του β.δ/τος της 24/9-20/10/58, όπως αντικαταστάθηκε από άρθ. 13 ν. 1080/1980 και τροποποιήθηκε με άρθρ. 26 παρ. 5 ν. 1828/1989.

³⁶ ΣτΕ 2632/2003.

³⁷ Υπόθεση 21946/04.

Επίσης, φαίνεται ότι τα αυστηρά πρόστιμα που επιβάλλονται, δεν είναι αναγκαίως δεσμευτικά, καθώς συχνά, με νομοθετικές διατάξεις³⁸ παρέχεται στους δήμους η δυνατότητα να επιτρέψουν την καταβολή των ληξιπροθέσμων τελών χρήσης κοινοχρήστων χώρων, μειωμένων σημαντικά και χωρίς τις προσαυξήσεις εκπρόθεσμης καταβολής.

Είναι προφανές ότι αυτή η πρακτική ευνοεί όχι μόνο τη δυστροπία στην καταβολή των τελών κοινοχρήστων χώρων, αλλά και την αυθαίρετη χρήση κοινοχρήστων χώρων, διότι εν αναμονή των απαλλακτικών νομοθετικών ρυθμίσεων, καθυστερούν την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους, με συνέπεια την απώλεια δημοτικών προσόδων. Η μείωση, όμως, των εσόδων συνεπάγεται δυσχέρεια στην εκτέλεση των προϋπολογισμών των δήμων και ενδεχομένως οδηγεί στην αύξηση της φορολόγησης των δημοτών (μέσω αύξησης συντελεστών ΤΑΠ κ.λπ.), στις περιπτώσεις των δήμων που δεν θα ανταποκριθούν με επιτυχία στο Πρόγραμμα Εξυγίανσης³⁹ και θα συνεχίσουν να έχουν ελλείμματα.

Πέραν δε τούτων, αναμφίβολα η δυνατότητα επιβολής αυστηρών προστίμων σε συνδυασμό με το ασταθές σύστημα αμφισβήτησης και άρσης τους, αφήνει περιθώρια δημιουργίας φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

- τον εξορθολογισμό του συστήματος κυρώσεων για παραβιάσεις της νομοθεσίας περί δημοτικών προσόδων γενικότερα.

3. ΛΟΙΠΑ ΘΕΜΑΤΑ

ι) ΠΡΟΣΤΙΜΑ ΛΟΓΩ ΠΑΡΑΒΑΣΗΣ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΚΟΚ

Μέσα από έναν σημαντικό αριθμό αναφορών, έχει καταγγελθεί από πολίτες μεγάλη χρονική καθυστέρηση ενημέρωσής τους από τους δήμους για οφειλές τους από την επιβολή προστίμων που επιβλήθηκαν έως και 23.02.2007 (ημερομηνία τροποποίησης διατάξεων του παλαιού ΚΟΚ) λόγω παράβασης διατάξεων του ΚΟΚ για παράνομη στάση και στάθμευση. Από τη διερεύνηση αυτών ανέκυψε και το ζήτημα της μη ασφαλούς τοποθέτησης του εντύπου της έκθεσης βεβαίωσης της παράβασης στα οχήματα, με αποτέλεσμα οι πολίτες να μην λαμβάνουν εγκαίρως γνώση αυτής.

Οι δήμοι, διαθέτουν ιδιαίτερα μεγάλο χρονικό περιθώριο να αναζητήσουν τους οφειλέτες των προστίμων και στη συνέχεια να ολοκληρώσουν τα στάδια της βεβαίωσης και είσπραξής τους για παραβάσεις που τελέσθηκαν μέχρι 23.2.2007. Οι ενδιαφερόμενοι λαμβάνουν για πρώτη φορά γνώση της παράβασης που φέρονται ότι διέπραξαν πολλά έτη μετά από τον χρόνο πραγματοποίησής της, πολλές φορές και δέκα έτη, με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη η απόδειξη της εξόφλησης του χρέους. Ταυτόχρονα ακυρώνεται η δυνατότητα του πολίτη να υποβάλει ένσταση κατά

³⁸ Π.χ. Άρθ. 12 παρ. 4 Ν. 3074/2002, άρθ. 63 ν. 3801/2009.

³⁹ Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Πολιτικής 2013-1016 (ν. 4093/2012).

της πράξης της παράβασης, καθώς και η δυνατότητα εξόφλησης του ποσού του προστίμου κατά το ήμισυ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει στο από 12.07.12 πόρισμά του⁴⁰ προτείνει:

- α) τη νομοθετική ρύθμιση της υποχρέωσης των δήμων για βεβαίωση των προστίμων του ΚΟΚ εντός τριών ετών (3) από την ημερομηνία της τέλεσης της παράβασης και την κτήση της κλήσης,
- β) την αντικατάσταση του εντύπου της έκθεσης βεβαίωσης παράβασης με έντυπο που θα επικολλάται επί του οχήματος και
- γ) τη θέσπιση του δικαιώματος του «παραβάτη» για την καταβολή του ποσού του προστίμου στο ήμισυ σε συγκεκριμένο διάστημα μετά την ημερομηνία λήψης της πρώτης ατομικής ειδοποίησης από τον δήμο.

ii) ΠΑΡΑΓΡΑΦΗ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΤΕΛΩΝ, ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ κ.λπ.

Όπως έχει διαπιστώσει ο Συνήγορος του Πολίτη κατά τη διερεύνηση αναφορών, στις περιπτώσεις τελών που εισπράττονται μέσω λογαριασμών κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος (τέλη καθαριότητας και φωτισμού, ΤΑΠ), πολλοί δήμοι θεωρούν ως σημείο εκκίνησης της αποσβεστικής προθεσμίας βεβαίωσής τους, το οικονομικό έτος εντός του οποίου λαμβάνουν από τη ΔΕΗ την αναλυτική κατάσταση των τελών που ο πολίτης οφείλει προς τον δήμο⁴¹. Ωστόσο, αυτή η προσέγγιση ακυρώνει κατ' ουσίαν την πρόβλεψη της παρ. 1 του άρθρου 2 του ΑΝ 344/1968⁴², μεταθέτοντας επ' αόριστον την αποσβεστική προθεσμία βεβαίωσης από τους δήμους φόρων, τελών κλπ, καθώς την εξαρτά από το χρόνο κατά τον οποίο λαμβάνει ο δήμος τη σχετική γνωστοποίηση από την ΔΕΗ, ενώ σκοπός του νομοθέτη ήταν η χρονική οριοθέτηση του δικαιώματος των δήμων να βεβαιώνουν φόρους, τέλη κ.α.

Παράλληλα διαπιστώνεται και μία δυστοκία της ΔΕΗ να συνεργαστεί με τους δήμους στο πεδίο είσπραξης των δημοτικών τελών παρά το γεγονός ότι υπάρχει νόμιμη υποχρέωσή τους για άμεση, και πάντως όχι πέραν της πενταετίας, αποστολής προς αυτούς των ανεξόφλητων οφειλών από τέλη καθαριότητας, φωτισμού και ΤΑΠ.

Επιπλέον, προς διερεύνηση παραμένει το ζήτημα του χρόνου εντός του οποίου οι δήμοι δικαιούνται να προβαίνουν σε ταμειακή βεβαίωση των απαιτήσεών τους από πρόστιμα ΚΟΚ⁴³. Τόσο το Υπουργείο Εσωτερικών, όσο και οι ΟΤΑ (αναφορικά με την είσπραξη των υπόλοιπων φόρων, δικαιωμάτων, κ.λπ.) θεωρούν ότι δικαιούνται

⁴⁰ Βλ. σχετικά <http://www.synigoros.gr/resources/docs/322331.pdf>

⁴¹ Στην 140308/2011 υπόθεση, η ΔΕΗ απέστειλε προς τον αρμόδιο δήμο το 2011 κατάλογο οφειλών πολίτη από τέλη καθαριότητας, φωτισμού και ΤΑΠ περιόδου 1994-2010 και ο δήμος αρνήθηκε την πάροδο της αποσβεστικής προθεσμίας, υποστηρίζοντας ότι η βεβαίωση των τελών μπορούσε να γίνει εντός πέντε ετών από τη λήξη του οικονομικού έτους 2011.

⁴² «Η βεβαίωσις των φόρων, τελών, δικαιωμάτων, εισφορών και αντιτίμου προσωπικής εργασίας ενεργείται υπό των δήμων και κοινοτήτων εντός αποσβεστικής προθεσμίας πέντε ετών από της λήξεως του οικονομικού έτους, εις ο ανάγονται». Όπως γίνεται δεκτό και από την νομολογία (βλ. αποφάσεις ΣΤΕ 1990/1999 και 3286/1995) «οικονομικό έτος εις το οποίο ανάγεται» το τέλος είναι το οικονομικό έτος κατά το οποίο γεννήθηκε η οφειλή.

⁴³ Βλ. έγγραφο Υπουργείου Εσωτερικών 29281/09.07.2007

να βεβαιώνουν ταμειακά την οφειλή και μετά την πάροδο της προβλεπόμενης από τον ΑΝ 344/68 αποσβεστικής προθεσμίας, επικαλούμενοι την ερμηνεία που δόθηκε με τις υπ' αρ. 139/2004 και 691/2003 αποφάσεις του Αρείου Πάγου. Σύμφωνα με αυτήν, η πάροδος της αποσβεστικής προθεσμίας για ταμειακή βεβαίωση των αξιώσεων του Δημοσίου δεν συνεπάγεται αδυναμία ταμειακής βεβαίωσης, αλλά συνιστά το χρόνο έναρξης της παραγραφής της απαίτησης. Ωστόσο, υπ' αυτή την ερμηνεία, ο σκοπός της αποσβεστικής προθεσμίας, που είναι η ασφάλεια δικαίου και η προστασία των εννόμων συμφερόντων των πολιτών, κάμπτεται υπέρ των εισπρακτικών συμφερόντων των δήμων. Με άλλα λόγια, το βεβαιωτικό δικαίωμα του δήμου επεκτείνεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, χρονικά για διάστημα 25 ετών (5 έτη η αποσβεστική προθεσμία για την βεβαίωση, μετά την λήξη της οποίας εκκινεί η συνήθως εικοσαετής παραγραφή), παραβιάζοντας και την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών, οι οποίοι μπορεί να κληθούν να καταβάλουν οφειλές προς τους ΟΤΑ οι οποίες ανάγονται σε πολύ προγενέστερο χρόνο αλλά δεν βεβαιώθηκαν ταμειακά⁴⁴.

Ο Συνήγορος θεωρεί ότι όπως έχει κρίνει το ΣτΕ⁴⁵, η έναρξη της παραγραφής προϋποθέτει την εντός της αποσβεστικής προθεσμίας έκδοση της ταμειακής βεβαίωσης του χρέους. Εν τούτοις, ελλείψει απόφασης του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου που να επιλύει οριστικά τη σύγκρουση της νομολογίας των δύο ανώτατων δικαστηρίων, κρίνεται αναγκαία η αποσαφήνιση του ζητήματος με νομοθετική παρέμβαση.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

- την επανεξέταση του νομοθετικού πλαισίου αναφορικά με την παραγραφή (βεβαίωση/είσπραξη) των απαιτήσεων των δήμων.

iii) ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΣΕ ΠΡΟΚΗΡΥΞΕΙΣ ΠΡΟΣΛΗΨΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΓΙΑ ΚΑΛΥΨΗ ΕΠΕΙΓΟΥΣΩΝ ΑΝΑΓΚΩΝ

Έχει διαπιστωθεί ότι οι δήμοι της χώρας δεν ακολουθούν ενιαία πρακτική ως προς το χρονικό διάστημα της προθεσμίας υποβολής αιτήσεων εκ μέρους των υποψηφίων για κάλυψη έκτακτων αναγκών πυρασφάλειας, που τίθεται στις σχετικές προκηρύξεις. Ειδικότερα, αξίζει να αναφερθεί ότι από το Δήμο Γαλατσίου είχε τεθεί ως προθεσμία υποβολής αιτήσεων για την πρόσληψη ατόμων με συμβάσεις δίμηνης διάρκειας προς αντιμετώπιση κατεπειγουσών αναγκών πυρασφάλειας, μία ημέρα.

Πέραν του ότι είναι επιβεβλημένη η ενιαία αντιμετώπιση εκ μέρους του συνόλου των φορέων που υπάγονται στις διατάξεις του αρ. 206 του ν. 3584/2007 ως προς τη διαδικασία υποβολής αιτήσεων και επιλογής προσωπικού για την κάλυψη κατεπειγουσών αναγκών, προθεσμίες βραχύτερες των δέκα ημερών που τίθενται από τους φορείς για την κατάθεση των απαιτούμενων δικαιολογητικών εκ μέρους των υποψηφίων, είναι εξαιρετικά περιορισμένες και καταστρατηγούν στοιχειώδεις αρχές που πρέπει να διέπουν τη δράση των διοικητικών οργάνων. Άλλωστε, το διάστημα

⁴⁴ Βλ. αναλυτικά για το ζήτημα το άρθρο του Θεόδωρου Ψυχογιού, «Η παραγραφή του δικαιώματος του Δημοσίου προς ταμειακή βεβαίωση των απαιτήσεών του και η διάσταση της νομολογίας», ΔΕΕ 5/2006, σελ. 478 επ.

⁴⁵ Βλ. αποφάσεις του ΣτΕ 1783/2002, 1503/2006, 2944/2008, 571/2009 και 1093/2010.

των δέκα (10) ημερών έχει οριστεί (παρ. 10 του αρ. 21 του ν. 2190/1994, όπως ισχύει), ως ελάχιστη εύλογη προθεσμία εντός της οποίας οφείλουν οι υποψήφιοι να υποβάλλουν τις αιτήσεις τους και τα σχετικά δικαιολογητικά, στις περιπτώσεις πρόσληψης προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για κάλυψη κατεπειγουσών αναγκών του αρ. 21 του ν. 2190/1994.

Σημειώνεται ότι οι κατεπείγουσες ανάγκες των δήμων, είναι συνήθως εκ των προτέρων γνωστές, αφού αντιμετωπίζονται κατ' έτος πχ. πυρασφάλεια ενόψει θέρους.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, προτείνει:

- από το Υπουργείο Εσωτερικών, να αποσταλούν οδηγίες προς όλους τους δήμους της χώρας, προκειμένου να υιοθετείται στις σχετικές προκηρύξεις ενιαία –κατά το δυνατόν- προθεσμία για την υποβολή των αιτήσεων υποψηφίων για τις ανωτέρω θέσεις, η οποία πρέπει να ανέρχεται σε δέκα (10) ημέρες.

iv) ΣΥΜΒΙΒΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΛΥΣΗ ΔΙΑΦΟΡΩΝ

Το ζήτημα της ενίσχυσης του εξώδικου συμβιβασμού επανέρχεται εντονότερα, μετά από την θεσμοθέτηση της διαμεσολάβησης, ως επίσημου τρόπου επίλυσης των ιδιωτικών διαφορών. Καθίσταται αναγκαίο να υιοθετηθεί ένας νέος τρόπος επίλυσης των διοικητικών διαφορών και να εξευρεθούν λύσεις στα προβλήματα των πολιτών μέσα από ένα πλέγμα διατάξεων που θα είναι εναρμονισμένο με τις βασικές αξίες της διοικητικής δικαιοσύνης, αλλά και της προστασίας των δικαιωμάτων τους.

Οι αλλαγές που επήλθαν στο νομοθετικό πλαίσιο, υπαγορεύουν την επαναπροσέγγιση του ζητήματος του εξώδικου συμβιβασμού, καθώς η δυσπιστία ως προς την ακεραιότητα των εμπλεκομένων, έχει διασκεδαστεί με επαρκείς δικλείδες ασφαλείας (δημιουργία νέων μεγαλύτερων Καλλικρατικών δήμων με νομική υποστήριξη, υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας του άρθρου 225, παρ. 1, περ. στ' ν. 3852/2010, για σύναψη κάθε μορφής σύμβασης, άρα και της σύμβασης εξώδικου συμβιβασμού, ίδρυση του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ κατά τις προβλέψεις του άρθρου 4 του ν. 4111/2013). Περαιτέρω, πολύ σημαντική είναι η ρύθμιση του άρθρου 72, παρ. 1 περ. 1δ' του ν. 3852/2010 σε συνδυασμό με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου, σύμφωνα με την οποία η Οικονομική Επιτροπή, μετά από προηγούμενη γνωμοδότηση δικηγόρου εισηγείται στο Δημοτικό Συμβούλιο τον εξώδικο συμβιβασμό. Η πρόβλεψη αυτή του νόμου είναι που επιτρέπει την πληρωμή ενός χρηματικού εντάλματος σύμφωνα με το άρθρο 33, παρ. 2 (Προληπτικός Έλεγχος Δαπανών ΟΤΑ) του ν. 4129/2013.

Να σημειωθεί ότι με την ειδική έκθεση που εκπόνησε ο Συνήγορος του Πολίτη το έτος 2004⁴⁶, είχε προταθεί ο εξώδικος συμβιβασμός, ως τρόπος επίλυσης των διοικητικών διαφορών που αφορούν σε καταβολή αποζημιώσεων λόγω ζημιών για τις οποίες ευθύνονται οι δήμοι κατά τα άρθρα 105-106 του ΕισΝΑΚ, προκειμένου να αποφευχθεί η μεγάλη χρονική καθυστέρηση και το κόστος που συνεπάγεται η προσφυγή στα Διοικητικά Δικαστήρια, υπό τον όρο να καλύπτεται η θετική μόνο ζημία των πολιτών, εν αντιθέσει με την καταβολή πλήρους αποζημίωσης που επιδικάζουν τα δικαστήρια.

⁴⁶ Βλ. σχετικά <http://www.synigoros.gr/resources/docs/188408.pdf>

Εν τούτοις, παρά την αρχικώς θετική υποδοχή της πρότασης της Αρχής από τους δήμους, στη συνέχεια διαπιστώθηκε διστακτικότητα αυτών, η οποία κυρίως ενισχύθηκε από την πάγια πρακτική του Ελεγκτικού Συνεδρίου να μην εγκρίνει τα σχετικά εντάλματα πληρωμής για λόγους νομιμότητας. Μέχρι σήμερα δε, και παρά την πρόσφατη μεταστροφή της νομολογίας του ανώτατου δικαστηρίου που ήρε τις αντιρρήσεις του κατά του εξώδικου συμβιβασμού⁴⁷, δεν έχει διαπιστωθεί κάποια αντίστοιχη αλλαγή στην πρακτική των δήμων. Αξίζει ωστόσο να επισημανθεί ότι, το Υπουργείο Εσωτερικών με το υπ' αριθ. 45351/12-11-2013 έγγραφό του κάλεσε τους δήμους να αξιοποιήσουν τη δυνατότητα εξωδικαστικής επίλυσης στις περιπτώσεις διαφορών αντικειμενικής ευθύνης μεταξύ δήμων και τρίτων. Μάλιστα, το έγγραφο αυτό κινείται στο πνεύμα της διαχρονικά διατυπωμένης θέσης της Αρχής για το ζήτημα συνολικά⁴⁸.

Επιπρόσθετα, η δυνατότητα συμβιβαστικής επίλυσης των διαφορών ενώπιον Επιτροπής που συνιστάται σε κάθε δήμο, κατ' εφαρμογή της παρ. 3 του άρθρου 32 του ν. 1080/1980 έχει αποδυναμωθεί σημαντικά και πρέπει να επανεξεταστεί, καθώς προϋποθέτει τη δικαστική εκπροσώπηση του οφειλέτη για την κατάθεση του δικογράφου της προσφυγής κατά τις διατάξεις του ν. 505/76 «περί υπαγωγής στα Τακτικά Φορολογικά Δικαστήρια».

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

- Την ενεργοποίηση των διατάξεων περί εξώδικου συμβιβασμού εκ μέρους των δήμων. Ενόψει του άρθρου 72 παρ. 1 περ. δ' του ν. 3852/2010, η άρνησή τους να επιλύσουν εξωδικαστικά τις οικονομικές διαφορές, συνιστά μορφή κακοδιοίκησης,
- την τροποποίηση της παρ. 3 του άρθρου 32 του ν. 1080/1980, ώστε να είναι δυνατή η άσκηση της Προσφυγής, κατ' αρχήν ενώπιον της Επιτροπής Συμβιβαστικής Επίλυσης, με τις συνέπειες που επάγεται η άσκηση της (διοικητικής) ενδικοφανούς προσφυγής.

ν) ΕΚΠΛΗΡΩΣΗ ΝΟΜΙΜΩΝ ΚΑΙ ΣΥΜΒΑΤΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΠΡΟΣ ΠΟΛΙΤΕΣ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ

Η εξόφληση των οφειλών των δήμων παραμένει ένα δυσεπίλυτο πρόβλημα σε βάθος χρόνου, το οποίο έχει πολλαπλές συνέπειες τόσο για τους ίδιους, όσο και για τους δανειστές τους. Πλήθος οφειλών από αποζημιώσεις λόγω απαλλοτριώσεων, προμήθειες αγαθών και υπηρεσιών, συμβάσεις έργου και εργασίας, καθώς και δικαστικές αποφάσεις, βρίσκονται σε εκκρεμότητα επί αρκετά έτη, ενώ οι δήμοι αδυνατούν να παρουσιάσουν ένα δεσμευτικό πρόγραμμα εκπλήρωσης των υποχρεώσεών τους αυτών.

Ο Συνήγορος, με προηγούμενα έγγραφά του⁴⁹, με αφορμή τη διαπιστωθείσα αδυναμία των δήμων να εκπληρώσουν τις οικονομικές υποχρεώσεις τους προς

⁴⁷ Πράξη υπ' αριθμ. 114/2009 του VII Τμήματος.

⁴⁸ Βλ. σχετικά <http://www.synigoros.gr/?i=state-citizen-relations.el.skpnews.194735>

⁴⁹ Τα υπ' αριθ. πρωτ. Φ.1000.2/34394/8-12-2011 και Φ.1000.2/1781/2013 έγγραφα, προς τους Υπουργούς Οικονομικών και Εσωτερικών, αντίστοιχα.

πολίτες και επιχειρήσεις, υπέβαλε σειρά προτάσεων προς το Υπουργείο Εσωτερικών, που θα διευκόλυναν την ικανοποίηση των διαφόρων απαιτήσεων και θα ενίσχυαν την αξιοπιστία των ΟΤΑ. Ακολούθως, το Υπουργείο Εσωτερικών με την υπ' αριθ. Εγκύκλιό του⁵⁰ έδωσε οδηγίες στους ΟΤΑ, σχετικά με την εκκαθάριση των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεών τους, στις οποίες συμπεριελήφθησαν οι βασικές προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη.

Συγκεκριμένα, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

- **Συστηματική παρακολούθηση της εκκαθάρισης και πληρωμής των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων σε συνδυασμό με τη δημοσιότητα των πληρωμών,**
- **δημοσιοποίηση των πινάκων των δικαιούχων χρηματικών ποσών.**
Είναι αναγκαίο για την ενδυνάμωση της αξιοπιστίας των δήμων, η διαδικασία των πληρωμών να λαμβάνει χώρα σε συνθήκες πλήρους διαφάνειας. Το διαδίκτυο είναι ένα κατάλληλο και πρόσφορο μέσο, στο οποίο μπορούν να αναρτώνται οι πίνακες των ληξιπρόθεσμων οφειλών των δήμων και του χρονοδιαγράμματος ικανοποίησής τους, βάσει προκαθορισμένων και δημοσιοποιημένων κριτηρίων.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Δεδομένης και της οικονομικής συγκυρίας για τη χώρα όσο και τους πολίτες, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι είναι ο κατάλληλος χρόνος να αρχίσει ένας διάλογος ανάμεσα στο Υπουργείο Εσωτερικών, την ΚΕΔΕ και όλους τους εμπλεκόμενους φορείς για την εύρεση των προσφορότερων λύσεων στα πιο πάνω θέματα. Ζητούμενο είναι η απλούστευση των προβλεπόμενων διαδικασιών, η κάλυψη των νομοθετικών κενών και η ορθολογική και διαφανής διαχείριση των δημοτικών πόρων.

⁵⁰ Βλ. σχετικά <http://www.synigoros.gr/resources/egkyklios-ypourgeiou-eswterikwn.pdf>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΙ ΣΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ:

ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΔΗΜΩΝ

- Άμεση ενεργοποίηση των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ,
- Έκδοση ειδικής πράξης, μετά την παρέλευση των 30 ημερών που απαιτούνται για τον έλεγχο της κανονιστικής πράξης, είτε αυτή κριθεί παράνομη είτε νόμιμη,
- Παρακολούθηση από τους ίδιους τους Γενικούς Γραμματείς, της εφαρμογής των αποφάσεών τους, ώστε να διασφαλίζεται η συμμόρφωση των δήμων με αυτές,
- Ενεργοποίηση των διατάξεων περί πειθαρχικής ευθύνης, σε περιπτώσεις μη προσήκουσας συνεργασίας των δήμων με τα εποπτικά όργανα. Επιπρόσθετα, πειθαρχικός έλεγχος πρέπει να ενεργοποιείται από τον Υπουργό Εσωτερικών στις περιπτώσεις που οι αρμόδιοι Γενικοί Γραμματείς δεν ασκούν τον προβλεπόμενο πειθαρχικό έλεγχο επί των αιρετών.

ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ

- Επαρκής εκπαίδευση των υπαλλήλων των οικονομικών υπηρεσιών των δήμων, στο πεδίο επιβολής τελών,
- Θέσπιση εγγυήσεων για τη νόμιμη επιβολή ανταποδοτικών τελών (π.χ. υποχρεωτική νομική αξιολόγηση της πρότασης για επιβολή ανταποδοτικών τελών),
- Ενίσχυση της απαίτησης για ειδική και πλήρη αιτιολογία των αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων με τις οποίες επιβάλλονται τέλη ανταποδοτικού χαρακτήρα, περί συνδρομής των όρων της εξουσιοδοτικής διάταξης,
- Ειδικός και πλήρης έλεγχος των κανονιστικών αποφάσεων από τις εποπτικές αρχές.

ΤΕΛΟΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

- Άσκηση εποπτείας επί των κανονιστικών αποφάσεων με τις οποίες επιβάλλεται το ανωτέρω τέλος.

ΤΕΛΗ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΦΩΤΙΣΜΟΥ

- Αντικατάσταση της νομοθεσίας που διέπει τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού με άλλο σαφέστερο νομοθετικό πλαίσιο, άλλως
- Αποσαφήνιση της ισχύουσας νομοθεσίας αναφορικά με το ύψος της ανταποδοτικότητας, το φορολογητέο εμβαδόν, την ευθύνη των ιδιοκτητών και χρηστών των ακινήτων,
- Δημιουργία κινήτρου για ανακύκλωση των απορριμμάτων, μέσω της τιμολογιακής πολιτικής των δήμων αναφορικά με τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού,
- Αποσύνδεση της διαδικασίας ηλεκτροδότησης των ακινήτων από τη διαδικασία επιβολής δημοτικών τελών,
- Άμεση εναρμόνιση των διατάξεων των τελών καθαριότητας και φωτισμού, του ΦΗΧ και του ΤΑΠ με τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας.

ΤΑΠ

- Επανεξέταση των όρων επιβολής του ΤΑΠ ή αντικατάσταση αυτού με άλλη πρόσοδο ισοδύναμης αξίας.

ΤΕΛΗ ΚΟΙΜΗΤΗΡΙΩΝ

- Αντικατάσταση του θεσμικού πλαισίου, άλλως
- Αναμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία των Κοιμητηρίων και εξορθολογισμός των Κανονισμών Λειτουργίας τους, ώστε να αποφεύγονται οι δυσανάλογα μεγάλες χρεώσεις τελών σε σχέση με τις παρεχόμενες υπηρεσίες, η ανομοιομορφία των οικονομικών επιβαρύνσεων ανάμεσα σε δήμους και η διακριτική μεταχείριση μεταξύ δημοτών/ετεροδημοτών, στοιχεία τα οποία συχνά διαφεύγουν της ασκούμενης εποπτείας.

ΤΕΛΗ ΚΟΙΝΟΧΡΗΣΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΙΜΑ

- Εξορθολογισμός του συστήματος κυρώσεων για παραβιάσεις της νομοθεσίας περί δημοτικών προσόδων κατ'επιταγή της αρχής της αναλογικότητας.

ΠΡΟΣΤΙΜΑ ΛΟΓΩ ΠΑΡΑΒΑΣΕΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΚΟΚ

- Νομοθετική ρύθμιση της υποχρέωσης των δήμων για βεβαίωση των προστίμων του ΚΟΚ εντός τριών ετών (3) από την ημερομηνία της τέλεσης της παράβασης και την κτήση της κλήσης,
- Αντικατάσταση του εντύπου της έκθεσης βεβαίωσης παράβασης με έντυπο που θα επικολλάται επί του οχήματος και τέλος τη θέσπιση του δικαιώματος του «παραβάτη» για την καταβολή του ποσού του προστίμου στο ήμισυ σε συγκεκριμένο διάστημα μετά την ημερομηνία λήψης της πρώτης ατομικής ειδοποίησης από τον δήμο.

ΠΑΡΑΓΡΑΦΗ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΤΕΛΩΝ, ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ κ.λπ.

- Επανεξέταση του νομοθετικού πλαισίου αναφορικά με την παραγραφή (βεβαίωση/είσπραξη) των απαιτήσεων των δήμων.

ΣΥΜΒΙΒΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΛΥΣΗ ΔΙΑΦΟΡΩΝ

- Ενεργοποίηση των διατάξεων περί εξώδικου συμβιβασμού εκ μέρους των δήμων,
- Τροποποίηση της παρ. 3 του άρθρου 32 του Ν. 1080/1980, ώστε να είναι δυνατή η άσκηση της Προσφυγής, κατ' αρχήν ενώπιον της Επιτροπής Συμβιβαστικής Επίλυσης, με τις συνέπειες που επάγεται η άσκηση της (διοικητικής) ενδικοφανούς προσφυγής.

ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΣΕ ΠΡΟΚΗΡΥΞΕΙΣ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΓΙΑ ΚΑΛΥΨΗ ΕΠΕΙΓΟΥΣΩΝ ΑΝΑΓΚΩΝ

- Έκδοση εγκυκλίου προς όλους τους δήμους της χώρας, για ενιαία και ομοιόμορφη διαδικασία και επαρκείς προθεσμίες υποβολής αιτήσεων στις προκηρύξεις πρόσληψης προσωπικού για κάλυψη επειγουσών αναγκών, αφού οι ανάγκες αυτές επαναλαμβάνονται κατ' έτος (π.χ. πυρασφάλεια).

ΕΚΠΛΗΡΩΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ ΔΗΜΩΝ

- Εξόφληση των οφειλών των δήμων, με βάση αντικειμενικά κριτήρια,
- Δημοσιοποίηση των πινάκων εξόφλησης των δικαιούχων χρηματικών ποσών.