

Αθήνα, 7 Ιανουαρίου 2008
Α.Π. : 3526/2007, 8717/2007, 13854/2007

Π Ο Ρ Ι Σ Μ Α

ΘΕΜΑ: Νομιμότητα επιβολής δυνητικού ανταποδοτικού τέλους από τον Δήμο Βύρωνα

Ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρθρο 103 § 9 του Συντάγματος και τον ν.3094/2003 εξέτασε την αναφορές των κ.κ. *****, ***** και ***** (αριθμ. πρωτ.: 3526/6-3-2007, 8717/31-5-2007 και 13854/27-8-2007) και συντάσσει το παρόν πόρισμα, το οποίο γνωστοποιείται, διαβιβάζεται και κοινοποιείται αρμοδίως.

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

Ο Δήμος Βύρωνα, με την υπ' αριθμ. 318/22-11-2006 απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, αποφάσισε την «επιβολή ειδικού ανταποδοτικού τέλους 7,20 ευρώ μηνιαίως ανά μετρητή ηλεκτρικού ρεύματος για τα έτη 2007 έως και 2010», με χρόνο έναρξης βεβαίωσης του τέλους την 1-1-2007.

Σύμφωνα με το σκεπτικό της εν λόγω απόφασης, το τέλος επιβλήθηκε για να καλύψει δαπάνες σχετικές με: (α) την ανανέωση του μηχανολογικού εξοπλισμού των διευθύνσεων του Δήμου και προμήθεια νέου, (β) την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών νέων υπηρεσιών του Δήμου (π.χ. Κ.Ε.Π.), της δημοτικής αστυνομίας, της δημοτικής συγκοινωνίας, της υπηρεσίας φύλαξης σχολικών κτιρίων, και τις δαπάνες φύλαξης και συντήρησης νέων έργων, (γ) απαλλοτριώσεις για τη δημιουργία κοινοχρήστων χώρων, (δ) τη χρηματοδότηση έργων ανάπλασης, ανακατασκευής οδοστρωμάτων και πεζοδρομίων, αποκατάστασης κτιρίων, και (ε) χρηματοδότηση, οικονομική αρωγή και κάλυψη δαπανών δράσεων, πρωτοβουλιών και προγραμμάτων των νομικών προσώπων του Δήμου, που συντελούν στη βελτίωση της ζωής των πολιτών και την ανάπτυξη της πόλης.

Η ως άνω απόφαση τροποποιήθηκε με την υπ' αριθμ. 55/2007, με την οποία το τέλος επιμερίστηκε ανά τετραγωνικό μέτρο των ακινήτων, ως εξής: οι οικίες επιβαρύνονται με 0,99 ευρώ του τέλους, και τα καταστήματα με 2,72 ευρώ του τέλους, επιπλέον της ισχύουσας έως τότε.

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας Αττικής θεώρησε μη νόμιμη την ως άνω απόφαση και την παρέπεμψε στην Επιτροπή του άρθρου 7 παρ. 1 ν. 2839/2000, η οποία πάντως την έκρινε νόμιμη και επαρκώς αιτιολογημένη.

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Προκειμένου οι Ο.Τ.Α. να προάγουν τα τοπικά συμφέροντα και να ικανοποιούν τις ανάγκες των κατοίκων τους (άρθρο 102 Σ), έχουν και φορολογική αρμοδιότητα.

Σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 14 ν. 1828/1989, είναι δυνατή η εκ μέρους των Ο.Τ.Α. 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.

Η φορολογική αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. δεν είναι απεριόριστη, καθώς προβλέπονται περιορισμοί στο άρθρο 78 παρ. 1 και 4, του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο είναι ανεπίτρεπτη η επιβολή ή η είσπραξη φόρων χωρίς τυπικό νόμο, που να καθορίζει το υποκείμενο της φορολογίας και το εισόδημα, το είδος της περιουσίας, τις δαπάνες και τις συναλλαγές ή τις κατηγορίες τους, στις οποίες αναφέρεται ο νόμος. Επίσης το αντικείμενο της φορολογίας, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από τη φορολογία, δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο φορολογικής εξουσιοδότησης.

Επίσης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 82 ν. 1943/1991, για την είσπραξη των ανταποδοτικών τελών μέσω των λογαριασμών κατανάλωσης ρεύματος από τη Δ.Ε.Η., απαιτείται κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του Υπουργού Οικονομικών ή του εποπτεύοντος τη συγκεκριμένη Επιχείρηση υπουργού, με την οποία και ρυθμίζονται ειδικότερα λεπτομερειακά, διαδικαστικά και τεχνικά θέματα για την εφαρμογή των διατάξεων αυτών.

Περαιτέρω, με πλήθος αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) που έχουν εξετάσει τη νομιμότητα επιβολής διαφόρων ανταποδοτικών τελών από Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, έχει κριθεί ότι η νομιμότητα των τελών αυτών εξαρτάται από την επαρκή αιτιολογία των αποφάσεων που τα επιβάλλουν, η οποία πρέπει να περιλαμβάνεται είτε στο σώμα της απόφασης, είτε στον οικείο φάκελο.

Συγκεκριμένα, απαιτείται να προβλέπονται σωρευτικά: (α) ο κύκλος των ωφελουμένων προσώπων, (β) το συγκεκριμένο έργο ή υπηρεσία, (γ) η ειδική ωφέλεια για τους υπόχρεους καταβολής και (δ) η αναλογική σχέση μεταξύ του κόστους για την πραγματοποίηση έργων και υπηρεσιών και των προσδοκώμενων εσόδων που θα προκύψουν από τα τέλη. Η αναλογία αυτή εκφράζεται όχι κατ' ανάγκην με την απόλυτη ισοσκέλιση των δύο κονδυλίων (εσόδων-εξόδων), αλλά με μία κατά προσέγγιση αναλογική μεταξύ τους σχέση, η οποία αναγκαίως υπόκειται και στις διαφοροποιήσεις από την επαλήθευση ή μη των προβλέψεων.

Επίσης, η ειδικότητα των τελών δεν επιτρέπει την επιβολή τους για έργα που αποτελούν νομοθετημένο αντικείμενο των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α., η χρηματοδότηση των οποίων γίνεται από άλλα τακτικά έσοδά τους. Τέλος, τα έσοδα

από τα ανταποδοτικά τέλη της παρ. 14 του άρθρου 25 ν. 1828/1989, πρέπει να χρησιμοποιούνται μόνο για την κάλυψη των δαπανών που έχουν σχέση με τις υπηρεσίες ή τα έργα για τα οποία επιβάλλονται, και όχι για άλλες δαπάνες των Ο.Τ.Α..

Τέλος, με σχετική εγκύκλιό της προς όλους τους Ο.Τ.Α. (αριθμ. πρωτ: οικ. 2077/14-1-2005), η αρμόδια Δ/νση του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., έχοντας προφανώς υπόψη τη σχετική νομολογία του ΣτΕ, έχει τονίσει ότι για να είναι νόμιμες οι αποφάσεις των οικείων συλλογικών οργάνων που επιβάλλουν τα τέλη αυτά, πρέπει να ικανοποιούνται σωρευτικά τα ακόλουθα κριτήρια:

- (α) να αναφέρονται σε συγκεκριμένο έργο ή παροχή υπηρεσιών,
- (β) να προσδιορίζουν τον κύκλο των ωφελουμένων προσώπων,
- (γ) να ορίζουν την ειδική ωφέλεια που απορρέει για τους υπόχρεους για την καταβολή τους, και
- (δ) να αιτιολογούνται ειδικώς, με την παράθεση συγκεκριμένων στοιχείων αναφορικά με τον προϋπολογισμό εσόδων-εξόδων, αλλά και το εύρος του κύκλου των ωφελουμένων προσώπων, προκειμένου να είναι δυνατός ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της ανταποδοτικότητας και να διασφαλίζεται η δίκαιη και αντικειμενική επιβάρυνση κάθε υπόχρεου.

Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Από την εξέταση της υπ' αριθμ. 318/2006 απόφασης, διαπιστώθηκε ότι κανένα από τα παραπάνω κριτήρια δεν πληρούνται. Ειδικότερα, δεν συγκεκριμενοποιούνται τα έργα ή οι υπηρεσίες, δεν προσδιορίζεται ρητά και σαφώς ο κύκλος των προσώπων που θα απολαύσουν την ειδική ωφέλεια, ενώ σχεδόν όλες οι δαπάνες τις οποίες πρόκειται να καλύψει το τέλος αφορούν έργα ή υπηρεσίες που αποτελούν νομοθετημένο αντικείμενο των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α., η χρηματοδότηση των οποίων γίνεται από άλλα τακτικά έσοδά τους. Παράλληλα, δεν παρατίθενται οι προϋπολογισμοί των έργων που περιλαμβάνονται στην κανονιστική απόφαση. Συνεπώς, η απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Βύρωνα στερείται της απαιτούμενης αιτιολογίας και πρέπει να ανακληθεί.

Επιπρόσθετα, συνιστά ουσιαστικά πράξη επιβολής φόρου και παραβιάζει το συνταγματικό περιορισμό των διατάξεων του άρθρου 78.

Τέλος, η είσπραξη του τέλους αυτού μέσω των λογαριασμών της Δ.Ε.Η. είναι ανεπίτρεπτη, διότι δεν υφίσταται η απαιτούμενη από το άρθρο 82 ν. 1943/1991 κανονιστική απόφαση, και ως εκ τούτου πρέπει να διακοπεί.

Ο Δήμαρχος Βύρωνα, στις επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και στην πρότασή του να ανακαλέσει την απόφαση περί επιβολής του ειδικού τέλους, με το με αριθμό πρωτοκόλλου 21215/7-8-22007 έγγραφό του απάντησε ότι η υπ' αριθμ. 318/2006 απόφαση έχει κριθεί νόμιμη από την αρμόδια Επιτροπή της Περιφέρειας Αττικής και μόνο η δικαστική ακύρωσή της είναι πλέον δυνατή, ενώ παρέλειψε να σχολιάσει τα επιχειρήματα που έθεσε υπόψη του η Αρχή.

Στο σημείο αυτό, θα θέλαμε να επισημάνουμε μια σημαντική παράμετρο του όλου ζητήματος, την οποία έχει επίσης αναδείξει ο Συνήγορος του Πολίτη στην Ετήσια Έκθεση 2004. Οι αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων που επιβάλλουν ανταποδοτικά τέλη ελέγχονται ως προς τη νομιμότητά τους από τα όργανα της οικείας Περιφέρειας, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων. Με βάση τα στοιχεία που διαθέτει η Αρχή, συνάγεται ότι ο έλεγχος που ασκείται είναι συχνά ελλιπής, με αποτέλεσμα να εκτελούνται αποφάσεις αμφισβητούμενης νομιμότητας, όπως συμβαίνει και στη συγκεκριμένη περίπτωση. Η πλημμελής εποπτεία, ειδικά στο συνταγματικώς κρίσιμο ζήτημα της δημοτικής φορολογίας, επιτρέπει την έκδοση παράνομων πράξεων, οι οποίες είναι εκτελεστές και, όπως φαίνεται, στην πράξη η νομιμότητα τους δεν αμφισβητείται δικαστικώς, καθώς οι πολίτες αποφεύγουν την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων κατά των καταλογιστικών πράξεων των Ο.Τ.Α. που επιβάλλουν ανταποδοτικά τέλη, λόγω του δυσανάλογα μεγάλου κόστους της δικαστικής δαπάνης σε σχέση με τα επιβαλλόμενα τέλη. Επίσης, ο τοπικός και ειδικός χαρακτήρας τους συχνά δεν ευνοεί την ανάδειξη της ενδεχόμενης παρανομίας και οι σχετικές πράξεις παραμένουν ενεργές.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί το ζήτημα της επιβολής οικονομικών επιβαρύνσεων στους διοικούμενους με τον προαναφερθέντα τρόπο μείζονος σημασίας, διότι το φαινόμενο που κυρίως καταδεικνύεται στις εξεταζόμενες υποθέσεις είναι η ενσυνείδητη παραβίαση της νομοθεσίας, των εγκυκλίων και των νομολογιακών αρχών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί υποχρέωσή να τονίσει και πάλι το αυτονόητο, ότι δηλαδή η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από τους Ο.Τ.Α. οφείλει να γίνεται στο πλαίσιο της έννομης τάξης και με σεβασμό των επιταγών που απορρέουν από αυτή. Η αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. να επιβάλλουν ανταποδοτικού χαρακτήρα τέλη παρέχεται εξαιρετικά και η άσκησή της δεν πρέπει να προσκρούει στις διατάξεις του Συντάγματος και των νόμων. Λαμβάνοντας υπόψη τα πραγματικά περιστατικά καθώς και την απάντηση που δόθηκε από το Δήμο Βύρωνα, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι η αρχή της νομιμότητας υπαγορεύει να γίνουν οι αναγκαίες ενέργειες προκειμένου να ανακληθούν οι σχετικές κανονιστικές αποφάσεις του Δήμου Βύρωνα.

Η Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

Καλλιόπη Σπανού

Πληροφορίες:

Κυριακή Ανδρικήκη, Κων/νος Δαραμάρας
τηλέφωνα: 210-7289747, 210-7289765

ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ

1. Κον *****
2. Κον *****
3. Κον *****