

4. ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ

1. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

- 1.1 ΘΕΜΑΤΑ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
- 1.2 ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΣΤΟΝ ΕΥΡΥΤΕΡΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ
- 1.3 ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ
- 1.4 ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
- 1.5 ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ
- 1.6 ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΕΡΓΑΤΙΚΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ
- 1.7 ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΤΕΛΕΣΙΔΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

2. ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΙΚΑ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΑ

- 2.1 ΟΤΑ: ΕΠΙΟΠΤΕΙΑ
 - 2.1.1 ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΤΟΠΙΝ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ
 - 2.1.1.1 Αδυναμία της Περιφέρειας να ελέγξει τις πράξεις των ΟΤΑ μέσα στις νόμιμες προθεσμίες
 - 2.1.1.2 Αδυναμία της Περιφέρειας να επιβάλλει την εφαρμογή των αποφάσεών της επί των προσφυγών
 - 2.1.1.3 Απροθυμία της Περιφέρειας να προβεί σε έλεγχο νομιμότητας
 - 2.1.2 ΑΥΤΕΠΑΓΓΕΛΤΟΣ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ
 - 2.1.2.1 Ελλιπής κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας
 - 2.1.2.2 Αποτελεσματικότητα του κατασταλτικού ελέγχου
 - 2.1.2.3 Προσλήψεις από ΟΤΑ
 - 2.2 ΟΤΑ Α΄ ΚΑΙ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ: ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ
 - 2.2.1 ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
 - 2.2.2 ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ
 - 2.2.2.1 Ανταποδοτικό τέλος για την τέλεση γάμου
 - 2.2.2.2 Τέλος ανάπτυξης περιβάλλοντος
 - 2.2.2.3 Τέλος παράτασης ταφής
 - 2.2.2.4 Τέλη υπηρεσιών ύδρευσης
 - 2.3 ΘΕΜΑΤΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ
 - 2.3.1 ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ
 - 2.3.2 ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
 - 2.3.2.1 Πλημμελής ενημέρωση
 - 2.3.2.2 Οργανωτικές δυσλειτουργίες
 - 2.3.2.3 Περιοριστική εφαρμογή των διατάξεων και των αρχών του φορολογικού δικαίου
 - 2.3.3 ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ: Η ΕΣΩΣΤΡΕΦΕΙΑ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

4. ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ

1. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

Ο επίσιος απολογισμός του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη ως του καθ' ύλην αρμόδιου κύκλου του Συνηγόρου του Πολίτη για θέματα που αφορούν σε «πληροφόρηση και επικοινωνία, ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, κακοδιοίκηση σε ΟΤΑ, ΔΕΚΟ, μεταφορές, επικοινωνίες, εργασία, βιομηχανία, ενέργεια, φορολογία, τελωνεία, δημοσιονομικά θέματα, εμπόριο και κρατικές προμήθειες, γεωργία και αγροτική πολιτική, παιδεία» (ΠΔ 273/1999, άρθρο 2.1α) αποτυπώνει πλήθος θεματικών πεδίων με προβολή σε ευρύ φάσμα δημόσιων υπηρεσιών.

Η οριζόντια αυτή καταγραφή αποπειράται να δώσει μια πιστή εικόνα της τρέχουσας διοικητικής πραγματικότητας, εστιάζοντας κυρίως σε παραμέτρους δυσλειτουργίας και σε ενδημικά φαινόμενα κακοδιοίκησης. Προς την κατεύθυνση αυτή, ο Συνήγορος του Πολίτη εκπονεί και ειδικές εκθέσεις, με πλέον πρόσφατη την ειδική έκθεση για την αστική ευθύνη των ΟΤΑ σε περιπτώσεις υλικών ζημιών σε οχήματα από κακοτεχνίες του οδοστρώματος και συναφείς αιτίες (Νοέμβριος 2004).

Κατά τη διάρκεια του 2004, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη χειρίστηκε ποσοστό 37,3% του συνόλου των αναφορών που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη (κεφ. 3, Γράφημα 6), ποσοστό υψηλό σε σχέση με τους άλλους κύκλους και σχετικά σταθερό (38,4% το 2003). Από το σύνολο των αναφορών που χειρίστηκε ο Κύκλος, συμπεριλαμβανομένων και εκκρεμών αναφορών που είχαν κατατεθεί κατά τα προηγούμενα έτη, 988 χαρακτηρίστηκαν ως εκτός αρμοδιότητας (κεφ. 3, Πίνακας 1). Μεταξύ των επιμέρους περιπτώσεων αναρμοδιότητας αξίζει να σημειωθούν εκείνες που αφορούν στις άλλες ανεξάρτητες αρχές, οι οποίες εκφεύγουν του ελέγχου του Συνηγόρου του Πολίτη (άρθρο 3, παράγρ. 2 του Ν. 3094/2003), με έμφαση στο ΑΣΕΠ, για το οποίο έχουν κατατεθεί πολλές αναφορές για μακροχρόνιες καθυστερήσεις στην έκδοση αποφάσεων. Ο Συνήγορος του Πολίτη, με πλήρη σεβασμό στη συνταγματικώς κατοχυρωμένη ανεξαρτησία των αρχών αυτών (άρθρο 101Α), απέχει οποιουδήποτε ελέγχου που υπερβαίνει τις αρμοδιότητές του, περιοριζόμενος απλώς να επισημάνει το ζήτημα, σε μια προσπάθεια να συμβάλει στην αποτελεσματική λειτουργία μιας ανεξάρτητης αρχής με ιδιαίτερα σημαντική αποστολή.

Ως αβάσιμες, για λόγους που αφορούν μεταξύ άλλων είτε στον σύννομο χαρακτήρα της διοικητικής δράσης είτε στην ανακρίβεια των στοιχείων που υποβλήθηκαν από τους ενδιαφερομένους, κρίθηκαν 846 αναφορές. Από το σύνολο των βάσιμων αναφορών, ο Συνήγορος του Πολίτη διασφάλισε την επίλυση 1112 αναφορών. Ειδικότερα, 331 επιλύθηκαν με άτυπη διαμεσολάβηση και 530 ύστερα από γραπτή διαμεσολάβηση, με απλό έγγραφο ή μετά τη σύνταξη πορίσματος. Τέλος, υπήρξαν περιπτώσεις όπου τελικά επιτεύχθηκε η διευθέτηση του προβλήματος, χωρίς διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη ή μόνο με παροχή συμβουλών και πληροφοριών (κεφ. 3, Πίνακας 2).

Αξίζει να επισημανθεί ιδιαίτερα το γεγονός ότι σε 206 περιπτώσεις η διοίκηση αγνόησε ή απέκρουσε τις διαμεσολαβητικές προτάσεις της Αρχής και σε 124 περιπτώσεις η αδυναμία επίλυσης οφείλεται σε νομοθετικό κενό ή οργανωτική δυσλειτουργία. Συνολικά δεν επιτεύχθη-

κε η επίλυση του προβλήματος κακοδιοίκησης σε ποσοστό 13,19% επί των αναφορών που διερευνήθηκαν (κεφ. 3, Γράφημα 12).

Διατρέχοντας ενδεικτικά τα ποικίλα θεματικά πεδία στα οποία ασκήθηκε η διαμεσολαβητική δράση του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη κατά τη διάρκεια του 2004, ιδιαίτερη μνεία αξίζει να γίνει στα ακόλουθα:

1.1 ΘΕΜΑΤΑ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Σημαντικές δυσχέρειες ανακύπτουν κατά τη διαδικασία των αποζημιώσεων που καταβάλλει ο Οργανισμός Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων για ζημιές σε καλλιέργειες ή οικήματα που προκλήθηκαν λόγω απρόβλεπτων και ιδιαιτέρως δυσμενών καιρικών φαινομένων. Ο κύριος όγκος των σχετικών αναφορών σχετίζεται με: τους λόγους για τους οποίους απορρίφθηκαν τα αιτήματα αποζημίωσης των ενδιαφερομένων, το ύψος και τον τρόπο υπολογισμού της οφειλόμενης αποζημίωσης, καθώς επίσης και θέματα σχετικά με την εκτίμηση της ζημιάς.

Σημαντικές δυσλειτουργίες εντοπίζονται επίσης στη διαδικασία ειδικής χρηματοδότησης, κυρίως νέων αγροτών για ένταξη σε σχετικά προγράμματα, καθώς επίσης και σε θέματα ειδικών επιδοτήσεων βιοκαλλιεργειών και δάσωσης γεωργικών εκτάσεων. Οι δυσλειτουργίες εστιάζονται στο στάδιο υποβολής των δικαιολογητικών, κυρίως όμως στην έγκαιρη καταβολή ολόκληρης της επιδότησης.

1.2 ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΣΤΟΝ ΕΥΡΥΤΕΡΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Πρόκειται για πεδίο όπου κατ' εξοχήν επικρατούν φαινόμενα κακοδιοίκησης και διοικητικών-διαδικαστικών δυσλειτουργιών, αρχής γενομένης από τους όρους και τη νομοτεχνική αρτιότητα των προκηρύξεων έως και την τελική πράξη δημοσίευσης, από την πλευρά του φορέα, για την ολοκλήρωση της πρόσληψης. Εδώ εντάσσονται παρελκυστικές και χρονοβόρες διαδικασίες, από την πλευρά των φορέων, για την αναμόρφωση των πινάκων κατάταξης μετά τη διερεύνηση των ενστάσεων. Αξιοπρόσεκτες παρατυπίες εντοπίζονται επιπλέον στη σύνθεση των επιτροπών που επεξεργάζονται τις αιτήσεις, καθώς επίσης και στη διαδικασία έκδοσης των αποτελεσμάτων (παράλειψη δημοσίευσης αποτελεσμάτων, παράλειψη ανάρτησης πίνακα επιτυχόντων, καθυστέρηση στην έκδοση αποτελεσμάτων και αντίστοιχες καθυστερήσεις στην εξέταση των ενστάσεων).

Σε ό,τι αφορά ειδικότερα τις προσλήψεις στο Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, χρόνια προβλήματα παρατηρούνται στις προσλήψεις των αναπληρωτών εκπαιδευτικών, όπου καταγράφονται σημαντικές παρατυπίες ως προς τη σαφή και έγκαιρη πληροφόρηση για τις υπάρχουσες κενές θέσεις, καθώς επίσης και ως προς τον έλεγχο των δικαιολογητικών των ενδιαφερόμενων εκπαιδευτικών. Συνέπεια του πλημμελούς αυτού ελέγχου είναι η ανατροπή των πινάκων κατάταξης, αλλά και η απομάκρυνση, ύστερα από καταγγελίες συναδέλφων τους, εκπαιδευτικών. Τούτο δε μπορεί να συμβεί κατά τη διάρκεια του σχολικού έτους ή ακόμη και λίγο πριν από τη λήξη του. Η πρακτική αυτή, που δυστυχώς επί σειρά ετών ταλανίζει το ΥΠΕΠΘ, αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες δυσλειτουργίας των σχολικών μονάδων και δημιουργεί σοβαρές δυσχέρειες και καθυστερήσεις στη διεξαγωγή της διδασκαλίας στο σχολείο.

Σημαντικά προβλήματα επίσης αναδεικνύει η διαδικασία στελέχωσης των ΚΕΠ και κατά το 2004. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει γίνει αποδέκτης σειράς αναφορών με αιτιάσεις που αφορούν στο αρχικό στάδιο υποβολής των αιτήσεων αλλά και στην απαγορευμένη πρακτική των ανανεούμενων συμβάσεων μίσθωσης έργου, όπως ήδη από το 2003 είχε επισημάνει με σχετικά πορίσματα η Αρχή.

1.3 ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ

Όπως έχει αναφερθεί και σε προηγούμενες επίσιες εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη είναι αποδέκτης μεγάλου όγκου αναφορών που στρέφονται κατά των επιχειρήσεων και οργανισμών κοινής ωφέλειας. Ενδεικτικά αναφέρονται διαμαρτυρίες πολιτών ως προς τον τρόπο ενημέρωσής τους από την ΕΥΔΑΠ για υπέρογκες χρεώσεις και τους επιγενόμενους –συχνά αναποτελεσματικούς– επιτόπιους ελέγχους για ενδεχόμενες διαρροές. Σε αρκετές επίσης περιπτώσεις, ο Συνήγορος του Πολίτη καλείται να ασκήσει τη διαμεσολαβητική του αρμοδιότητα σε θέματα που ανακύπτουν από την κατάχρηση της μονοπωλιακής θέσης που κατέχουν οργανισμοί όπως η ΔΕΗ (βλ. *Ετήσια έκθεση 2003*, σ. 179-182).

1.4 ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Στην παρούσα κατηγορία υποθέσεων, τα αιτήματα των πολιτών κυρίως αναφέρονται στην υποχρέωση των ΟΤΑ να προβαίνουν σε έγκαιρη και πραγματική αποζημίωση για να αποκατασταθούν βλάβες που υπέστησαν οι ίδιοι οι ενδιαφερόμενοι ή τα οχήματά τους από κακοτεχνίες και πλημμελή συντήρηση του δημοτικού οδικού δικτύου. Σε σειρά συναντήσεων που πραγματοποίησε με φορείς των ΟΤΑ, ο Συνήγορος του Πολίτη διατύπωσε προτάσεις για μian ευέλικτη και εξωδικαστική διευθέτηση του προβλήματος, με στόχο την αποκατάσταση της ζημιάς που έχει υποστεί ο πολίτης. Πρόκειται για διαδικασία που, εφόσον ευδοκιμήσει, θα ενισχύσει την αποτελεσματικότητα των εναλλακτικών, διαμεσολαβητικών δράσεων προς όφελος του πολίτη αλλά και της ίδιας της δημόσιας διοίκησης. Επιπλέον, θα συμβάλει και στην ελάφρυνση του φόρτου των δικαστηρίων. Προϊόν αυτής της πρωτοβουλίας είναι η σχετική ειδική έκθεση που υποβλήθηκε, σύμφωνα με τον Ν. 3094/2003, στον Πρωθυπουργό και την Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιήθηκε στον αρμόδιο υπουργό (βλ. κεφ. 6).

1.5 ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ

Σοβαρές δυσχέρειες έχουν ανακύψει και κατά τον χειρισμό υποθέσεων σχετικών με ζητήματα του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών, με έμφαση σε θέματα ανανέωσης αδειών οδήγησης, ελλিপών αρχείων, μεγάλων καθυστερήσεων στην απάντηση και τη χορήγηση στοιχείων, καθώς επίσης και σε ό,τι αφορά διαμαρτυρίες για απώλεια φακέλων, οι οποίοι συχνά, ύστερα από παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, παραδόξως ανευρίσκονται. Σημαντική δυσλειτουργία καταγράφεται επίσης σε ό,τι αφορά την αδυναμία σύγκλισης των αρμόδιων νομαρχιακών πειθαρχικών συμβουλίων για την εξέταση καταγγελιών σε βάρος επαγγελματιών οδηγών ταξί, ελλείπει σχετικής νομοθετικής πρόβλεψης.

1.6 ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΕΡΓΑΤΙΚΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Οι συνηθέστερες παράμετροι δυστοκίας στην υλοποίηση προγραμμάτων του ΟΑΕΔ αφορούν σε παραβίαση των αρχών της χρηστής διοίκησης, κυρίως δε της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς τις δράσεις και τις πρακτικές της διοίκησης. Ειδικότερα, δεν παρέχεται έγκαιρη και σαφής πληροφόρηση ως προς τις δυνατότητες επιδοτούμενων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Συχνά μάλιστα επέρχονται αιφνιδιαστικές ανατροπές και ανακατανομές των θέσεων που έχουν εξαγγελθεί, με κίνδυνο να οδηγηθεί απροσδόκητα ο πολίτης σε διάψευση των προσδοκιών του, ακόμη και σε οικονομική δυσπραγία, λόγω της απορριπτικής τελικά απάντησης του οργανισμού ως προς τη χρηματοδότηση-επένδυση της επιχείρησής του.

1.7 ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΤΕΛΕΣΙΔΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

Η προσθήκη νέας διάταξης στο άρθρο 95, παράγρ. 5 του αναθεωρημένου Συντάγματος δεν έχει δυστυχώς προκαλέσει δραματικές αλλαγές στο τοπίο της συμμόρφωσης, από πλευράς διοίκησης, στις υποχρεώσεις που απορρέουν από τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις. Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 95, παράγρ. 5 του Συντάγματος: «Η Διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε όργανο όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης». Σχετικός είναι ο εκτελεστικός νόμος 3068/2002, στον οποίο ορίζονται ειδικότερα θέματα της προαναφερόμενης υποχρέωσης.

Αυτό που προκύπτει, πάντως, από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη είναι ότι κατά τη διάρκεια του 2004 η κατάσταση δεν παραλλάσσει δραστικά σε σχέση με τα δεδομένα που προηγήθηκαν της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001. Με άλλα λόγια, η συνταγματική τυποποίηση της αυτονόστης υποχρέωσης των διοικητικών οργάνων να συμμορφώνονται με τις αποφάσεις της ελληνικής δικαιοσύνης δεν συνέβαλε ουσιαστικά στην προοδευτική εμπέδωση της εν λόγω υποχρέωσης στους κόλπους της διοίκησης.

Το πρόβλημα εντοπίζεται με ιδιαίτερη ένταση στην αποκεντρωμένη διοίκηση, τόσο δηλαδή στους δήμους όσο και σε κάποιες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, όπου πολίτες, ύστερα από μακροχρόνιους και πολυδάπανους δικαστικούς αγώνες, αδυνατούν να διασφαλίσουν από τον υπόχρεο φορέα ικανοποίηση του αιτήματός τους που έχει κριθεί τελεσίδικα. Πρόκειται για γνωστή κατάσταση διοικητικής παθολογίας που εκτρέφει επικίνδυνα φαινόμενα κακοδιοίκησης και διοικητικής αυθαιρεσίας.

Από τη δραστηριότητα του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη κατά το 2004, δύο επιμέρους ενόπιτες αξίζουν λεπτομερέστερης ανάλυσης: Η πρώτη αφορά σε προβλήματα που σχετίζονται με τους ΟΤΑ, με έμφαση σε ζητήματα εποπτείας επ' αυτών και επιβολής ανταποδοτικών τελών εκ μέρους τους. Η άλλη θεματική ενότητα καταγράφει παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη στο πεδίο εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας, που τείνουν δυστυχώς να αποκτήσουν διαχρονικό ειδικό βάρος στους ετήσιους απολογισμούς της Αρχής.

2. ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΙΚΑ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΑ

2.1 ΟΤΑ: ΕΠΟΠΤΕΙΑ

Το Σύνταγμα (άρθρο 102, παράγρ. 2 και 4) κατοχυρώνει τη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, ταυτόχρονα όμως προβλέπει ρητά την άσκηση εποπτείας επ' αυτών, η οποία αποτελεί και το θεσμικό αντιστάθμισμα της αυτοτέλειας. Η διοικητική εποπτεία εν προκειμένω αφορά στις πράξεις και στα πρόσωπα που συγκροτούν τα όργανα των ΟΤΑ και για την άσκησή της αρμόδια όργανα είναι: α) ο γενικός γραμματέας της Περιφέρειας και τριμελής επιτροπή, η οποία συγκροτείται σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 18 του Ν. 2218/1994¹ για τις πράξεις της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 177, παράγρ. 2 του ΔΚΚ για τις πράξεις των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Η εποπτεία των πράξεων συνίσταται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος μπορεί να συνεπάγεται την ακύρωσή τους. Η εποπτεία ασκείται είτε αυτεπάγγελα είτε έπειτα από προ-

¹ Η σύνθεση της επιτροπής τροποποιήθηκε με τον Ν. 2839/2000, άρθρο 7 και τον Ν. 3051/2002, άρθρο 22, παράγρ. 1.

αποφυγή από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον. Η περίπτωση του αυτεπάγγελτου ελέγχου περιλαμβάνει την υποχρέωση των ΟΤΑ να υποβάλλουν τις πράξεις τους για έλεγχο στον γενικό γραμματέα της Περιφέρειας,² ο οποίος μπορεί να παραπέμψει εκείνες που δεν θεωρούνται επαρκώς αιτιολογημένες στην αντίστοιχη τριμελή επιτροπή. Ο έλεγχος νομιμότητας, ύστερα από προσφυγή οποιουδήποτε έχει έννομο συμφέρον, αφορά στις πράξεις των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, οι οποίες μπορούν να προσβληθούν σε προθεσμία 10 ημερών (άρθρο 178 του ΔΚΚ), και τις πράξεις της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης σε προθεσμία 15 ημερών ή, εάν πρόκειται για πράξη του νομάρχη, 30 ημερών (άρθρο 18, παράγρ. 8, 12 του Ν. 2218/1994).³

Οι υποθέσεις που έχουν απασχολήσει τον Συνήγορο του Πολίτη αφορούν και στις δύο περιπτώσεις σε άσκηση εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ. Ειδικότερα:

2.1.1 ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΤΟΠΙΝ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ

2.1.1.1 Αδυναμία της Περιφέρειας να ελέγξει τις πράξεις των ΟΤΑ μέσα στις νόμιμες προθεσμίες

Ο έλεγχος από την Περιφέρεια ασκείται μέσα σε αποκλειστικές προθεσμίες. Οι προθεσμίες αυτές είναι (σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2218/1994, άρθρο 18, παράγρ. 9 και 12, το οποίο παραπέμπει στη διάταξη του άρθρου 8 του Ν. 3200/1955) είκοσι ημέρες για τις πράξεις που αποτελεί υποχρεωτικά ο ΟΤΑ ή εξήντα ημέρες, όταν η πράξη προσβάλλεται ύστερα από προσφυγή πολίτη. Από τις υποθέσεις που χειρίστηκε ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη, ως κυριότερος λόγος της εν λόγω αδυναμίας εμφανίζεται η απροθυμία των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης που έχουν εκδώσει την πράξη να αποστείλουν μέσα στην προθεσμία όλα τα απαραίτητα για τον έλεγχο της έγγραφα. Μολονότι οι σχετικές διατάξεις ορίζουν ότι η επιτροπή αποφασίζει αιτιολογημένα μέσα σε αποκλειστική προθεσμία 20 ημερών αφότου έλαβε την προσβαλλόμενη πράξη *μαζί με τα προβλεπόμενα από τον νόμο δικαιολογητικά* (άρθρο 18, παράγρ. 9 του Ν. 2218/1994), και ότι η απόφαση του γενικού γραμματέα για τις προσφυγές που αφορούν σε πράξεις του νομάρχη πρέπει να εκδοθεί μέσα σε εξήντα ημέρες (άρθρο 8, παράγρ. 3 του Ν. 3200/1955, όπου παραπέμπει η διάταξη του άρθρου 18, παράγρ. 12 του Ν. 2218/1994), παρατηρείται το φαινόμενο οι Περιφέρειες να εκλαμβάνουν ως πρώτη ημέρα της προθεσμίας την ημέρα έκδοσης της πράξης και όχι την ημέρα της κοινοποίησης σε αυτήν όλων των σχετικών με την πράξη εγγράφων, και τούτο, ενώ υπαίτια για την καθυστέρηση είναι η υπηρεσία που έχει εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη (π.χ. Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας). Η διάταξη βέβαια που αναφέρεται στην προσβολή των πράξεων του νομάρχη ενώπιον του γενικού γραμματέα της Περιφέρειας δεν ορίζει –όπως η αντίστοιχη που αφορά στην προσφυγή ενώπιον της επιτροπής– ότι η προθεσμία αρχίζει από την ημέρα υποβολής όλων των αναγκαίων δικαιολογητικών. Ωστόσο, η στενή ερμηνεία της διάταξης περιορίζει στην πράξη το δικαίωμα προσφυγής που παρέχεται στον πολίτη, με ευθύνη της ελεγχόμενης υπηρεσίας. Σε μια περίπτωση μάλιστα (Περιφέρεια Ιονίων Νήσων), η πάροδος της αποκλειστικής προθεσμίας μέσα στην οποία έπρεπε η επιτροπή να αποφασίσει, οφειλόταν στην απουσία ενός μέλους της επιτροπής (και του αναπληρωτή του), το οποίο ήταν ταυτόχρονα και ο πρόεδρος του οργανισμού που είχε λάβει τις επίμαχες αποφάσεις αλλά και ο εισηγητής των αποφάσεων στις οποίες αφορούσε η προσφυγή (υποθέσεις 5449/2004, 3729/2004).

² Εξαιρούνται από τον έλεγχο αυτόν οι πράξεις του νομάρχη όταν αποφασίζει ως μονοπρόσωπο όργανο.

³ Ο συγκεκριμένος έλεγχος δηλαδή αφορά και στις πράξεις του νομάρχη όταν αποφασίζει ως μονοπρόσωπο όργανο.

2.1.1.2 Αδυναμία της Περιφέρειας να επιβάλλει την εφαρμογή των αποφάσεων της επί των προσφυγών

Παρά το γεγονός ότι οι αποφάσεις των οργάνων της Περιφέρειας επί των προσφυγών είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις, οι οποίες μπορούν να προσβληθούν στα διοικητικά δικαστήρια, παρουσιάζεται το φαινόμενο οι ελεγχόμενοι ΟΤΑ να μη συμμορφώνονται με τις αποφάσεις της Περιφέρειας, χωρίς να τις προσβάλλουν δικαστικά, ακόμη και εάν η απόφαση της Περιφέρειας βασίζεται σε διάταξη νόμου που δεν αφήνει περιθώριο αμφισβήτησης ως προς το περιεχόμενό της. Σε υπόθεση που απασχόλησε τον Συνήγορο του Πολίτη, η επιτροπή της Περιφέρειας έκανε ομόφωνα δεκτή προσφυγή, η οποία αφορούσε στον τρόπο καταμέτρησης των λευκών ψήφων των μελών συλλογικού οργάνου, κρίνοντας σύμφωνα με τις σαφείς σχετικές διατάξεις (άρθρο 15, παράγρ. 1 του Ν. 2690/1999), ότι οι λευκές ψήφοι θεωρούνται ως ψήφοι απόντων. Ωστόσο, το δημοτικό συμβούλιο του συγκεκριμένου ΟΤΑ (Δήμος Κηφισιάς) εξακολούθησε να εμμένει στην προηγούμενη άποψή του, η οποία εκλαμβάνει τη λευκή ψήφο ως αρνητική, με προφανείς συνέπειες για το κύρος της απόφασης (υπόθεση 12281/2003).

2.1.1.3 Απροθυμία της Περιφέρειας να προβεί σε έλεγχο νομιμότητας

Σε κάποιες περιπτώσεις η επιτροπή αποφεύγει τον έλεγχο των πράξεων, με το επιχείρημα ότι δεν έχουν χαρακτήρα διοικητικής πράξης ατομικής ή κανονιστικής. Οι συγκεκριμένες υποθέσεις αφορούσαν σε διορισμούς στα ΚΕΠ. Σε κάποιες περιπτώσεις η αρμόδια επιτροπή της Περιφέρειας απέρριψε την προσφυγή του ενδιαφερόμενου πολίτη που αφορούσε στη διαδικασία προσλήψεων στο ΚΕΠ του Δήμου Σοχού, «επειδή η προσβαλλόμενη πράξη δεν φέρει τα χαρακτηριστικά της ατομικής ή κανονιστικής διοικητικής πράξης» (Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας). Ωστόσο, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, η δυνατότητα προσφυγής αφορά σε όλες τις πράξεις των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 177 ΔΚΚ και άρθρο 18 του Ν. 2218/1994). Με αυτό το σκεπτικό, πολίτες που κατέθεσαν προσφυγή για παρόμοιες υποθέσεις σε επιτροπές άλλων περιφερειών πέτυχαν την ακύρωση των σχετικών πράξεων, χωρίς όμως οι ΟΤΑ να συμμορφωθούν με τις αποφάσεις.

Έχουν παρουσιαστεί και περιπτώσεις στις οποίες η επιτροπή έκρινε ως νόμιμες πράξεις που εκδόθηκαν κατά προφανή παρέκκλιση από τα οριζόμενα στη διάταξη, η οποία αποτελούσε τη νομική βάση της απόφασης. Παράδειγμα τέτοιας υπόθεσης είναι η απόφαση επιβολής ανταποδοτικού τέλους από το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Τεγέας, χωρίς την απαιτούμενη αιτιολογία στο σκεπτικό της απόφασης, η οποία πρέπει να θεμελιώνει τη σχέση των δαπανών για τις παρεχόμενες υπηρεσίες με τα εισπραττόμενα έσοδα από το ανταποδοτικό τέλος, ώστε να δικαιολογείται η επιβολή του. Η αναγκαιότητα απόδειξης αυτής της σχέσης έχει αποτυπωθεί σε γνωμοδότηση του ΝΣΚ και έχει υιοθετηθεί από το ΥΠΕΣΔΔΑ. Η εν λόγω απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, παρ' ότι δεν περιλάμβανε τέτοια αντιπαραβολή, εγκρίθηκε ως νόμιμη από την επιτροπή (υποθέσεις 18162/2003, 8383/2004).

2.1.2 ΑΥΤΕΠΑΓΓΕΛΤΟΣ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Ο κατασταλτικός έλεγχος περιλαμβάνει την υποχρέωση των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ πρώτου βαθμού καθώς και των ΝΠΔΔ τους να αποστέλλουν τις πράξεις που εκδίδουν στον γενικό γραμματέα της Περιφέρειας μέσα σε προθεσμία δέκα ημερών από τη λήψη της απόφασης (άρθρο 177, παράγρ. 1 του ΔΚΚ). Το ίδιο ισχύει και για τις πράξεις των οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (άρθρο 18, παράγρ. 1 του Ν. 2218/1994). Ο γενικός γραμματέας είναι υποχρεωμένος να παραπέμψει τις πράξεις που κρίνει ως μη επαρκώς αιτιολογημένες στις αρμόδιες επιτροπές της Περιφέρειας σε χρονικό διάστημα πέντε και δεκαπέντε ημερών αντίστοιχα.

Τα προβλήματα διοικητικής δράσης στο πεδίο του κατασταλτικού ελέγχου, που έχει εντοπίσει ο Συνήγορος του Πολίτη, αφορούν κυρίως στην εσφαλμένη εφαρμογή των οικείων διατάξεων και στην αδυναμία εφαρμογής των αποφάσεων της επιτροπής,

2.1.2.1 Ελλιπής κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας

Σε μια σειρά από υποθέσεις, η έγκριση των πράξεων εγείρει ζητήματα νομιμότητας τα οποία αφορούν άλλοτε μεν στο περιεχόμενο των πράξεων άλλοτε δε στις διαδικαστικές προϋποθέσεις του κατασταλτικού ελέγχου. Για παράδειγμα, θεωρήθηκαν νόμιμες πράξεις που σχετίζονταν με την τροποποίηση όρων μειοδοτικού διαγωνισμού για μίσθωση ακινήτου κατά παράβαση της νομοθεσίας (ΝΑ Ηλείας). Επίσης, υπήρξαν περιπτώσεις στις οποίες δεν απεστάλη για προληπτικό έλεγχο στην επιτροπή της Περιφέρειας πράξη, η οποία εκδόθηκε ύστερα από προσφυγή πολίτη που έγινε δεκτή. Η παράλειψη αποστολής της πράξης στην επιτροπή μέσα στην αποκλειστική προθεσμία των δεκαπέντε ημερών από τον συγκεκριμένο ΟΤΑ (Δήμος Ταύρου), είχε ως αποτέλεσμα να μην ελεγχθεί εκ νέου η νομιμότητα της πράξης από την Περιφέρεια Αττικής. Σε άλλη περίπτωση, αποφάσεις ΟΤΑ (Δήμος Συμπολιτείας Αχαΐας) οι οποίες αφορούσαν σε εκτέλεση δημόσιου έργου δεν εστάλησαν για έλεγχο νομιμότητας, όταν δε έπειτα από προσφυγή πολίτη ακυρώθηκαν από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, ο ελεγχόμενος ΟΤΑ δεν συμμορφώθηκε (υποθέσεις 14845/2003, 10695/2003, 15696/2003).

2.1.2.2 Αποτελεσματικότητα του κατασταλτικού ελέγχου

Σε ορισμένες περιπτώσεις, ο κατασταλτικός έλεγχος έχει μεν λειτουργήσει ορθώς, όχι όμως και αποτελεσματικά, καθώς οι ελεγχόμενοι ΟΤΑ δεν συμμορφώνονται με τις αποφάσεις των επιτροπών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της δυσλειτουργίας είναι οι αποφάσεις 13/2003 και 102/2003 της επιτροπής της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, σχετικές με την επιβολή τελών β' κατοικίας από τη ΝΑ Χαλκιδικής. Ειδικότερα, η επιβολή του τέλους κρίθηκε μη νόμιμη, επειδή εισάγει κριτήριο διάκρισης των πολιτών με βάση την κατοχή ακίνητης περιουσίας, πράγμα που δεν προσιδιάζει στην επιβολή τέλους αλλά στην επιβολή φορολογίας, η οποία απαιτεί ύπαρξη τυπικού νόμου. Ωστόσο, οι αποφάσεις της Περιφέρειας αγνοήθηκαν από τη ΝΑ Χαλκιδικής (υπόθεση 14630/2001).

2.1.2.3 Προσλήψεις από ΟΤΑ

Προβλήματα στην άσκηση εποπτείας εντοπίζονται και στις διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού από τους ΟΤΑ και τα ΝΠΙΔ των ΟΤΑ. Τα εν λόγω προβλήματα που εντοπίστηκαν σε αυτή την κατηγορία υποθέσεων τέμνουν εγκάρσια τις δύο προηγούμενες (προσφυγές και κατασταλτικός έλεγχος) και για τον λόγο αυτόν εξετάζονται ως ιδιαίτερη κατηγορία. Ειδικότερα, διαπιστώθηκε ότι τα αρμόδια όργανα της Περιφέρειας δεν προβαίνουν πάντοτε στον επιβαλλόμενο έλεγχο σχετικά με τη φύση της σύμβασης, εάν δηλαδή πρόκειται για σύμβαση έργου ή υποκρύπτεται σύμβαση εργασίας (έλεγχος της Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου που αφορούσε σε προσλήψεις από την Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Λέσβου). Σε κάποιες άλλες περιπτώσεις εντοπίστηκε απροθυμία των επιτροπών να ελέγξουν τις προσλήψεις που είχαν ήδη γίνει κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων (η περίπτωση των ΚΕΠ που αναφέρθηκε παραπάνω). Σε μια υπόθεση, η αρμόδια Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας δεν εξέτασε τη νομιμότητα προσλήψεων που έγιναν με την εκ των υστέρων προσθήκη κριτηρίων επιλογής, παρά τη σαφή αντίθεση του ΑΣΕΠ που ήταν και ο αρμόδιος φορέας για τον έλεγχο των εν λόγω προσλήψεων (υποθέσεις 17785/2003, 17799/2003).

Οι υποθέσεις που αναφέρθηκαν ενδεικτικά αναδεικνύουν τη ρωγμή που προκαλείται στη νομιμότητα, όταν η εποπτεία δεν λειτουργεί ικανοποιητικά. Η αυτοτέλεια των ΟΤΑ οφείλει να αντισταθμίζεται από την υπαγωγή τους στην αρχή της νομιμότητας και σε αυτό ακριβώς στοχεύει η εποπτεία. Οι αδυναμίες στη διαδικασία άσκησης της συνιστούν, συνεπώς, μείζον ζήτημα για τη σύμφωνη με το Σύνταγμα λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

2.2 ΟΤΑ Α΄ ΚΑΙ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ: ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ

Οι ΟΤΑ, στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν με βάση το άρθρο 25, παράγρ. 14 του Ν. 1828/1989, έχουν τη δυνατότητα επιβολής ανταποδοτικών τελών. Το ζήτημα έχει ήδη αναφερθεί σε προηγούμενες επτήσεις εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (*Επίσημα έκθεση 2001*, σ. 223 κ.ε. και *Επίσημα έκθεση 2002*, σ. 204 κ.ε.), λόγω όμως της διαρκούς ροής σχετικών αναφορών από διάφορα μέρη της χώρας κρίθηκε σκόπιμο να επιχειρηθεί μια συνολικότερη αποτίμηση στην παρούσα έκθεση.

2.2.1 ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Σύμφωνα με το άρθρο 25, παράγρ. 14 του Ν. 1828/1989, είναι δυνατή εκ μέρους των ΟΤΑ η 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.

Για να είναι, συνεπώς, ανταποδοτικά τα τέλη θα πρέπει να πληρούν δύο προϋποθέσεις: αφενός να αποτελούν αντάλλαγμα μιας ειδικής παροχής που προσφέρεται αποκλειστικά στους βαρυνομένους με αυτά και αφετέρου το ύψος τους να είναι ανάλογο προς το ύψος της αντιπαροχής της οποίας μπορεί να κάνει χρήση ο πολίτης. Επιπλέον, ο ειδικός χαρακτήρας των τελών δεν επιτρέπει την επιβολή τους για έργα που αποτελούν νομοθετημένο αντικείμενο των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, η χρηματοδότηση των οποίων γίνεται από άλλα τακτικά έσοδά τους. Τέλος, η απόφαση του δημοτικού συμβουλίου πρέπει να αναφέρει ρητά: α) την ειδική υπηρεσία ή το έργο που παρέχεται ειδικά και συμβάλλει στην ανάπτυξη της περιοχής και την εξυπηρέτηση των δημοτών, β) τον αναλυτικό προϋπολογισμό σχετικά με το κόστος κατασκευής ή συντήρησης του έργου ή της παροχής υπηρεσίας, και γ) τα πρόσωπα τα οποία ωφελούνται και θα αναλάβουν επιμεριστικά την καταβολή των τελών.

2.2.2 ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Οι αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων που επιβάλλουν ανταποδοτικά τέλη ελέγχονται ως προς τη νομιμότητά τους από την Περιφέρεια, σύμφωνα με το άρθρο 177 του ΔΚΚ. Με βάση τα στοιχεία που διαθέτει ο Συνήγορος του Πολίτη, συνάγεται ότι ο έλεγχος που ασκείται από την Περιφέρεια είναι συχνά ελλιπής, με αποτέλεσμα να εκτελούνται αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου αμφισβητούμενης νομιμότητας (βλ. κεφ. 2.1.1).

Η πλημμελής εποπτεία εκ μέρους της Περιφέρειας, ειδικά στο συνταγματικώς κρίσιμο ζήτημα της δημοτικής φορολογίας, επιτρέπει την έκδοση παράνομων πράξεων, οι οποίες είναι εκτελεστές και, όπως φαίνεται, στην πράξη η νομιμότητά τους δεν αμφισβητείται δικαστικά, καθώς οι πολίτες αποφεύγουν την άσκηση ένδικων μέσων κατά των καταλογιστικών πράξεων των ΟΤΑ που επιβάλλουν ανταποδοτικά τέλη, λόγω του δυσανάλογα μεγάλου κόστους της δικαστικής δαπάνης σε σχέση με τα τέλη που επιβάλλονται παράνομα. Επίσης, ο τοπικός και ειδικός χαρακτήρας τους συχνά δεν ευνοεί την ανάδειξη της παρανομίας και οι σχετικές

πράξεις παραμένουν ενεργές. Στη συνέχεια αναφέρονται ενδεικτικά παραδείγματα περιπτώσεων που αντιμετώπισε ο Συνήγορος του Πολίτη.

2.2.2.1 Ανταποδοτικό τέλος για την τέλεση γάμου

Ο Δήμος Παπάγου θέσπισε ειδικό ανταποδοτικό τέλος για την τέλεση γάμου, το οποίο κατέβαλλαν μόνον όσοι πολίτες, μη δημότες του, τελούσαν γάμο ή βράπτιση σε ναούς που ανήκουν στη διοικητική περιφέρειά του. Το τέλος αυτό, σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν αμέσως παραπάνω, δεν μπορεί να θεωρηθεί νόμιμο. Η ανταποδοτικότητά του δεν είναι προφανής ούτε επαρκώς αιτιολογημένη, δεδομένου ότι οι επιπλέον υπηρεσίες καθαριότητας και φωτισμού των ναών καλύπτονται από τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού που καταβάλλουν οι δημότες. Για την υπόθεση αυτή συντάχθηκε πόρισμα που γνωστοποιήθηκε στον Υπουργό ΕΣΔΔΑ, ο οποίος ζήτησε από την επιτροπή της Περιφέρειας Αττικής την επανεξέταση της νομιμότητας του τέλους γάμου. Η Περιφέρεια έκρινε ότι η απόφαση του δημοτικού συμβουλίου που θέσπισε το συγκεκριμένο τέλος ήταν σύνομη, παρά την αντίθετη γνώμη του Συνηγόρου του Πολίτη (υπόθεση 11408/2000).

2.2.2.2 Τέλος ανάπτυξης περιβάλλοντος

Αντίστοιχες παρατηρήσεις μπορούν να διατυπωθούν και για το δυνητικό τέλος ανάπτυξης περιβάλλοντος, το οποίο θέσπισε ο Δήμος Μοσχάτου και εισπράττει από το 1993. Για το 2003, το δημοτικό συμβούλιο με την αρ. 187/27.11.02 απόφασή του επέβαλε σε όλες τις βιομηχανικές, βιοτεχνικές, εμπορικές, μεταφορικές, αποθηκευτικές επιχειρήσεις της περιφέρειάς του συντελεστή τέλους ανά τ.μ., με σκοπό τη δημιουργία πόρων για συγκεκριμένες εργασίες. Ωστόσο, η επιλεκτική επιβάρυνση φυσικών ή νομικών προσώπων με τη δαπάνη κατασκευής έργων που ωφελούν ευρύτερο κύκλο προσώπων, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι για τα έργα αυτά ήδη υπάρχει νομοθεσία η οποία καθορίζει ποιοι θα τα χρηματοδοτήσουν (π.χ. τα πεζοδρόμια ρυθμίζονται στο άρθρο 24 της ΥΑ 3046/304/3.2.89, τα δίκτυα αποχέτευσης-διακλαδώσεις στον Ν. 1078/1980 και στο ΠΔ 6/1986, ο ασφαλιστικός κλάδος καλύπτεται από άλλα τακτικά έσοδα) καθιστούν την εφαρμογή του άρθρου 25 του Ν. 1828/1989, που ρυθμίζει θέματα φορολογίας εισοδήματος και ΟΤΑ, εξαιρετικά δυσχερή. Ο δήμος στην απάντησή του προς την Αρχή θεώρησε σύνομη την απόφαση και αρνήθηκε να εξετάσει περαιτέρω τη νομιμότητα της δράσης του (υπόθεση 1112/2004).

2.2.2.3 Τέλος παράτασης ταφής

Σύμφωνα με το άρθρο 4 του ΑΝ 582/1968, «1. Τα δικαιώματα ταφής και η εν γένει λειτουργία των δημοτικών ή κοινοτικών κοιμητηρίων ρυθμίζονται διά κανονισμού και ψηφίζονται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, κατά τις ισχύουσες ειδικές διατάξεις. 2. Οι εκ των κοιμητηρίων πρόσοδοι είναι δικαιώματα ή τέλη επιβαλλόμενα προς κάλυψη μερική ή ολική των δαπανών συντηρήσεως και εν γένει λειτουργίας αυτών».

Εφαρμόζοντας τα παραπάνω, ο Δήμος Ζωγράφου έχει ψηφίσει Κανονισμό Κοιμητηρίου ο οποίος μεταξύ άλλων προβλέπει ότι σε οικογενειακούς τάφους επιτρέπεται η ταφή συγκεκριμένων προσώπων (συγγενών), χωρίς χρονικό περιορισμό, και ότι με έγγραφη συναίνεση των δικαιούχων είναι δυνατή η ταφή και άλλων προσώπων, αλλά μόνο για τρία χρόνια. Για να μην καταστρατηγείται ο περιορισμός των τριών ετών, προβλέπεται ότι, αν ο χρόνος αυτός παραταθεί, οι δικαιούχοι των οικογενειακών τάφων οφείλουν τέλη παράτασης, τα οποία κυμαίνονται από 30 έως 44 ευρώ (10.000-15.000 δρχ.) για κάθε μήνα παραμονής στον τάφο μετά την πάροδο της τριετίας.

Ωστόσο, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει δεχθεί αναφορές που έχουν ως αντικείμενο την επιβολή τελών παράτασης, πολλά χρόνια μετά την πάροδο της τριετίας, με αποτέλεσμα την αιφνίδια επιβάρυνση των δικαιούχων με μεγάλα ποσά. Οι πολίτες που προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη δεν γνώριζαν την εν λόγω ρύθμιση του κανονισμού, ούτε ειδοποιήθηκαν από τον δήμο να προβούν σε ενέργεια εκταφής. Σε έγγραφο που απηύθυνε η Αρχή προς τον Δήμο Ζωγράφου επισημάνθηκε το ζήτημα καθώς και το ότι δεν προκύπτει ο ανταποδοτικός χαρακτήρας του τέλους. Ο Δήμος Ζωγράφου ισχυρίστηκε ότι οι δικαιούχοι οικογενειακών τάφων ενημερώνονται για την υποχρέωσή τους να προβούν σε εκταφή μετά την πάροδο της τριετίας, πληροφορία που περιλαμβάνεται στο έντυπο της δήλωσης παραχώρησης του τάφου. Ωστόσο, από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι υπήρξε ενημέρωση για την ύπαρξη πρόσθετων οικονομικών επιβαρύνσεων για την αιτία αυτή.

2.2.2.4 Τέλη υπηρεσιών ύδρευσης

Παρόμοια προβλήματα έχουν ανακύψει και με δημοτικές υπηρεσίες ύδρευσης που χρεώνουν μικροποσά, τα οποία πάντως εγείρουν αμφισβητήσεις σχετικά με τη νομιμότητά τους. Για παράδειγμα, ο Δήμος Νέας Μάκρης, μέσω της υπηρεσίας ύδρευσης που διαθέτει, χρέωσε στους δημότες ποσόν 4 ευρώ ανά λογαριασμό για έκτακτες ανάγκες, χωρίς να τους ενημερώνει για την αιτία αυτών των δαπανών. Επίσης, ο ίδιος δήμος περιλαμβάνει στο ποσόν που αντιστοιχεί στις πάγιες εισφορές και το κόστος ελάχιστης κατανάλωσης νερού 20 κ.μ. Δηλαδή, ακόμη και για κατανάλωση μικρότερη των 20 κ.μ., οι δημότες χρεώνονται και το ποσόν που αντιστοιχεί στα 20 κ.μ. και είναι ενσωματωμένο στις πάγιες εισφορές. Ο συγκεκριμένος τρόπος χρέωσης, όμως, δημιουργεί αμφιβολίες σχετικά με τη νομιμότητα των χρεώσεων, καθώς δεν επιτρέπει τον έλεγχό τους. Κανονικά, οι λογαριασμοί θα έπρεπε να περιέχουν τα ποσά της κατανάλωσης και το κόστος ανά μονάδα, ενώ τα πάγια τέλη πρέπει να αποτελούν ανεξάρτητη και αυτοτελή χρέωση (υποθέσεις 385/2004, 6297/2004).

Εκτός από τον ελλειμματικό έλεγχο νομιμότητας που παραπέμπει στο προαναφερθέν ζήτημα της εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ, οι ενδεικτικά αναφερόμενες περιπτώσεις αναδεικνύουν την εύθραυστη νομική βάση της επιβολής ανταποδοτικών τελών από τους δήμους. Ειδικότερα, η αρχή της χρηστής διοίκησης επιτάσσει ουσιαστική απόδειξη της *ανταποδοτικότητας*, η οποία και διαφοροποιεί τα τέλη από την επιβολή φορολογίας, καθώς και αναλογικότητα μεταξύ επιβαρύνσεων και παροχών. Εξάλλου, ο σεβασμός προς τους πολίτες, οι οποίοι καλούνται να ανταποκριθούν, επιτάσσει να ενημερώνονται έγκαιρα και έγκυρα για τις υποχρεώσεις τους. Προκειμένου να προστατευτεί ο πολίτης από αυθαίρετη επιβολή επιβαρύνσεων, είναι απαραίτητος ο συνεπέστερος έλεγχος νομιμότητας της επιβολής ανταποδοτικών τελών αλλά και η λελογισμένη χρήση της δυνατότητας αυτής εκ μέρους των ΟΤΑ.

2.3 ΘΕΜΑΤΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ

Τα φορολογικά θέματα συγκροτούν το δεύτερο σε αριθμό αναφορών θεματικό αντικείμενο του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη κατά τη διάρκεια των έξι χρόνων λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη. Πρόκειται για υποθέσεις που άπτονται της εν γένει λειτουργίας του φορολογικού συστήματος και ειδικότερα της εφαρμογής των οικείων νομοθετικών διατάξεων από τις κεντρικές και αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (ΔΟΥ, οικονομικές επιθεωρήσεις, τελωνεία κ.ά.). Η έκταση του θέματος αναδεικνύει και την κοινωνική του βαρύτητα. Τα ζητήματα φορολογίας απασχολούν έντονα τους πολίτες, καθώς επηρεάζουν άμεσα και καθοριστικά τον ευαίσθητο χώρο στον οποίο δραστηριοποιούνται οικονομικά.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, εκτός από την προσπάθεια επίλυσης των ατομικών υποθέσεων που θέτουν υπόψη του οι πολίτες, επιδιώκει να συμβάλει και στη διατύπωση προτάσεων για τον εξορθολογισμό του φορολογικού συστήματος. Η εν λόγω δραστηριότητα της Αρχής έχει συναντήσει τη θετική ανταπόκριση του ΥΠΟΙΚ, το οποίο παγίως προβαίνει σε συστηματική μελέτη των προτάσεων της Αρχής.

Οι κανόνες του φορολογικού δικαίου, πολύπλοκοι και ευμετάβλητοι, οι μέθοδοι και οι πρακτικές της φορολογικής διοίκησης κατά την εφαρμογή τους, η στάση και η συμπεριφορά των υπαλλήλων της αποτελούν σταθερά θέματα, στα οποία κυρίως εστιάζονται τα παράπονα των πολιτών που προσφεύγουν στην Αρχή. Στην ενότητα που ακολουθεί περιέχονται τα βασικότερα στατιστικά στοιχεία από τη δράση του Συνηγόρου του Πολίτη σε θέματα φορολογίας.

2.3.1 ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Από το σύνολο των υποθέσεων με φορολογικό περιεχόμενο, ο χειρισμός των οποίων ολοκληρώθηκε το 2004, ο κύριος όγκος (80,7%) αφορά στις ΔΟΥ και ποσοστό 6,2% στις κεντρικές υπηρεσίες του ΥΠΟΙΚ. Οι υπόλοιπες υποθέσεις μοιράζονται μεταξύ των γενικών γραμματειών του ΥΠΟΙΚ (1,2%), των τελωνείων (5,6%), του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (1,9%) και των αποκεντρωμένων και περιφερειακών υπηρεσιών του ΥΠΟΙΚ (4,3%).

Ποσοστό 37,1% του συνόλου των αναφορών που διερευνήθηκαν κρίθηκαν *αβάσιμες*, καθώς η δράση της διοίκησης ήταν σύνομη· σε ποσοστό 41% οι αναφορές κρίθηκαν *βάσιμες*, διαπιστώθηκε δηλαδή ότι η δράση της φορολογικής διοίκησης δεν ήταν σύνομη. Από τις υποθέσεις που κρίθηκαν βάσιμες, ποσοστό 66,4% επιλύθηκε ύστερα από μεσολάβηση της Αρχής και το 19,7% των υποθέσεων επιλύθηκε χωρίς ενέργειες του Συνηγόρου του Πολίτη. Τέλος, σε ποσοστό 13,9% το αίτημα του πολίτη δεν ικανοποιήθηκε, λόγω μη αποδοχής των προτάσεων της Αρχής ή λόγω νομοθετικού κενού, οργανωτικής δυσλειτουργίας ή διοικητικής ανεπάρκειας.

Το υψηλό ποσοστό, πάντως, των υποθέσεων φορολογικού ενδιαφέροντος επιβεβαιώνει μια γνωστή από το παρελθόν παθογένεια στη δράση του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του, που διατρέχει το περιεχόμενο όλων των προηγούμενων επίσημων εκθέσεων της Αρχής.

Η συγκέντρωση του μεγαλύτερου όγκου αναφορών στις ΔΟΥ, σε σχέση με τις κεντρικές υπηρεσίες του ΥΠΟΙΚ, επιτρέπει την εξαγωγή του συμπεράσματος ότι στο μεγαλύτερο ποσοστό της η παθογένεια της φορολογικής διοίκησης δεν επικεντρώνεται στις υπηρεσίες που παράγουν πολιτική, αλλά σε αυτές που την εφαρμόζουν.

Παρά ταύτα, μεγάλο μέρος της ευθύνης φέρει τόσο η πολιτική ηγεσία όσο και οι κεντρικές υπηρεσίες του ΥΠΟΙΚ, καθώς είναι υπεύθυνες για τη νομοτεχνική αρτιότητα των ρυθμίσεων που εισηγούνται και εκδίδουν, για την παρακολούθηση, τον συντονισμό και τον έλεγχο της ενιαίας εφαρμογής τους από τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες, καθώς επίσης και για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την εύρυθμη λειτουργία των τελευταίων.

Μια ποσοτική έκφραση των μορφών κακοδιοίκησης δίνει τα ακόλουθα στοιχεία: η αδράνεια της φορολογικής διοίκησης, η καθυστέρηση στην έκδοση διοικητικής πράξης, ο πλημμελής διοικητικός έλεγχος και η μη τήρηση προθεσμιών συγκεντρώνουν ποσοστό 30,4%. Ακολουθεί η ελλειμματική ή ακόμη και ανύπαρκτη πληροφόρηση των φορολογουμένων σε ποσοστό 17,4%, τα λειτουργικά και οργανωτικά προβλήματα των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, η ελλιπής συνεργασία και συντονισμός μεταξύ τους σε ποσοστό 12,3%, η καθυστέρηση-μη απάντηση σε ερώτημα-αίτημα σε ποσοστό 7,2% και έπεται η μη τήρηση των γενικών αρχών διοικητικού δικαίου σε ποσοστό 11,6%. Η εσφαλμένη ερμηνεία των φορολογικών νόμων και

των διοικητικών πράξεων παρατηρείται σε ποσοστό 5,8% και η ευθεία παραβίαση σε πιο περιορισμένη έκταση, σε ποσοστό 4,3%.

Από τα προαναφερθέντα, σχετικά εύκολα συνάγεται η διαπίστωση ότι ως επί το πλείστον η παθογένεια στη δράση της φορολογικής διοίκησης δεν οφείλεται σε ουσιαστικές παραβιάσεις των επιταγών και απαγορεύσεων που θέτουν οι κανόνες του φορολογικού δικαίου. Περισσότερο φαίνεται να ευθύνεται η χαμηλή ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται στους φορολογούμενους πολίτες, ειδικότερα: η ελλιπής οργάνωση και στελέχωση των δημοσιονομικών υπηρεσιών, σε συνδυασμό με την έλλειψη έμπρακτου ενδιαφέροντος να εξυπηρετηθεί ο πολίτης και την απουσία έγκυρης πληροφόρησης, η οποία επηρεάζει την ουσιαστική άσκηση των δικαιωμάτων των πολιτών.

Ειδικότερα, διαπιστώνεται για πολλοστή φορά, μέσα από την επαφή των στελεχών της Αρχής με τους αρμόδιους των οικονομικών υπηρεσιών και τους φορολογούμενους, απουσία της προσήκουσας επιμέλειας από την πλευρά των δημοσίων υπαλλήλων για τον επαρκή έλεγχο των υποθέσεων των φορολογούμενων πολιτών, για την έγκαιρη έκδοση των διοικητικών πράξεων, καθώς επίσης και για την άμεση γνωστοποίησή τους στους ενδιαφερομένους. Συχνή και οδυνηρή για τον φορολογούμενο πολίτη συνέπεια αυτής της κατάστασης είναι η απώλεια μιας σειράς άλλων δικαιωμάτων, η άσκηση των οποίων εξαρτάται από συγκεκριμένες ενέργειες της διοίκησης, όπως είναι η υποβολή ένστασης ή προσφυγής σε ανώτερα ιεραρχικά όργανα κ.λπ. (λ.χ. οικονομική επιθεώρηση).

Ο χειρισμός των υποθέσεων και ο τρόπος επίλυσής τους από την Αρχή ενισχύει τις παραπάνω διαπιστώσεις. Ειδικότερα, ο τρόπος διεκπεραίωσης των εν λόγω υποθέσεων έδειξε ότι, στο μεγαλύτερο ποσοστό, η διαμεσολάβηση περιορίστηκε στην απλή τηλεφωνική επικοινωνία της Αρχής με τη διοίκηση (ποσοστό 41,8%) ή στην έγγραφη ανταλλαγή απόψεων της Αρχής με την αρμόδια υπηρεσία ή τον προϊστάμενο αυτής (33%).

Σε αξιοσημείωτα υψηλό ποσοστό υποθέσεων (18,7%), η επίλυση επιτεύχθηκε με την απλή παροχή αξιόπιστων πληροφοριών στον πολίτη για τη φύση του προβλήματος και το νομικό πλαίσιο που το διέπει ή με την υπόδειξη των εναλλακτικών λύσεων που παρέχει η νομοθεσία ή ακόμη και με την καθοδήγηση του πολίτη ως προς τον τρόπο υποβολής της σχετικής ένστασης προς τα αρμόδια όργανα της διοίκησης.

Σε μικρότερο αριθμό περιπτώσεων, η φύση του προβλήματος και ο χειρισμός του από την αρμόδια υπηρεσία υποχρέωσε την Αρχή να εξαντλήσει την κλίμακα της ιεραρχίας, ζητώντας να επιληφθεί της υπόθεσης η αρμόδια οικονομική επιθεώρηση ή η αρμόδια κεντρική υπηρεσία του ΥΠΟΙΚ. Σε περιορισμένες περιπτώσεις η Αρχή αναγκάστηκε να προβεί στη σύνταξη πορίσματος (6,6%).

Με λίγα λόγια, αυτό που υποδηλώνει ο τρόπος επίλυσης του κύριου όγκου των εν λόγω υποθέσεων είναι ότι η Αρχή δεν καλείται κυρίως να αντιμετωπίσει φαινόμενα παραβίασης της νομιμότητας από την πλευρά των υπαλλήλων των οικονομικών υπηρεσιών. Αντίθετα, τις περισσότερες φορές ο Συνήγορος του Πολίτη καλείται εκ των πραγμάτων να καλύψει κενά στην οργάνωση και τη λειτουργία της φορολογικής διοίκησης, δηλαδή να την υποκαταστήσει, εξυπηρετώντας τον πολίτη ο ίδιος, αρμοδιότητα φυσικά που δεν του ανήκει.

2.3.2 ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

2.3.2.1 Πλημμελής ενημέρωση

Χαρακτηριστική της ελλιπούς ενημέρωσης των φορολογούμενων για τις υποχρεώσεις τους, με συνέπεια την απώλεια του δικαιώματός τους να επιλέξουν τον τρόπο διεκπεραίωσης της φορολογικής τους υπόθεσης, είναι η εξής περίπτωση: δύο αδελφές, κληρονόμοι των αποθα-

νόντων γονέων τους, ζήτησαν τη συνδρομή του Συνηγόρου του Πολίτη, υποστηρίζοντας ότι, αν και δεν ενημερώθηκαν ορθώς από την ΚΓ' ΔΟΥ Αθηνών για τις πράξεις προσδιορισμού του φόρου κληρονομίας, καλούνται από αυτήν να τον καταβάλουν με προσαυξήσεις. Ειδικότερα, οι προσφεύγουσες στην Αρχή υποστήριξαν ότι η ΔΟΥ εξέδωσε δύο πράξεις προσδιορισμού φόρου κληρονομίας, από τις οποίες η μία αντιστοιχούσε στη θανούσα μητέρα και η άλλη στον θανόντα πατέρα, τις οποίες όμως επέδωσε στις ενδιαφερόμενες με εσφαλμένο τρόπο. Ειδικότερα, η μία πράξη επιδόθηκε στην πρώτη κληρονόμο, η άλλη στη δεύτερη κληρονόμο, μολονότι θα έπρεπε να επιδοθούν και οι δύο στην καθεμιά χωριστά. Επιπλέον, όταν οι ενδιαφερόμενες μετέβησαν στη ΔΟΥ, προκειμένου να επιλύσουν εξωδίκως τη διαφορά σε σχέση με τον προσδιορισθέντα φόρο, δεν ενημερώθηκαν για την ύπαρξη δύο πράξεων και τη δυνατότητα συμβιβασμού χωριστά για καθεμιά. Αντίθετα, η κάθε κληρονόμος προέβη στον συμβιβασμό και στην εξόφληση της μίας πράξης μόνο, ενώ για τη δεύτερη πράξη εξακολουθεί να οφείλεται και από τις δύο κληρονόμους το σύνολο του φόρου. Ο Συνήγορος του Πολίτη πραγματοποίησε αυτοψία στην αρμόδια ΔΟΥ και διαπίστωσε το βάσιμο των ισχυρισμών των δύο φορολογουμένων τόσο για την εσφαλμένη διαδικασία επίδοσης των επίμαχων πράξεων όσο και για την πλημμελή ενημέρωση ως προς τις υποχρεώσεις τους. Λόγω της εσφαλμένης πληροφόρησης των φορολογουμένων, παρήλθε το νόμιμο χρονικό διάστημα, μέσα στο οποίο θα μπορούσαν να προβούν στην εξώδικη επίλυση της φορολογικής διαφοράς, προκειμένου να μη βεβαιωθεί το σύνολο του επίμαχου φόρου, ο οποίος στη συνέχεια επιβαρύνθηκε με προσαυξήσεις. Τέλος, από την πραγματοποίηση της αυτοψίας ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε και έλλειψη της απαιτούμενης μέριμνας από την πλευρά της ΔΟΥ να ενημερωθεί τόσο για την εξέλιξη του ελέγχου, που διενεργούνταν από την Οικονομική Επιθεώρηση του υπουργείου για την υπόθεση, όσο και για το αποτέλεσμά του. Για τον λόγο αυτόν, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε εγγράφως και αναλυτικά τα διαπιστωθέντα προβλήματα, συνηθώντας την εκ νέου κλήση των ενδιαφερομένων για νέο συμβιβασμό, καθώς ήταν προφανής η έλλειψη ενημέρωσης των πολιτών (υπόθεση 4260/2004).

Η έλλειψη ενημέρωσης και η ελλιπής συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών είναι συχνές αιτίες για τις οποίες οι πολίτες προσφεύγουν στην Αρχή και αναδεικνύονται και στην περίπτωση φορολογουμένου ο οποίος ανέμενε ποσόν επιστροφής φόρου που είχε ζητήσει από το 2002.

Ο πολίτης, αντίκλητος και κληρονόμος θανούσας συγγενούς, φορολογούμενης της Α' ΔΟΥ Κερκύρας, είχε ζητήσει από τη ΔΟΥ να του καταβληθεί πιστωτικό ποσόν φόρου, που προέκυψε κατά την εκκαθάριση δήλωσης φόρου εισοδήματος της θανούσας, οικονομικού έτους 2002. Ύστερα από έρευνα του Συνηγόρου του Πολίτη διαπιστώθηκε ότι το εν λόγω ποσόν είχε επιστραφεί στον πολίτη ήδη από το 2003, χωρίς ωστόσο να έχει ενημερωθεί ο ίδιος για τη διευθέτηση του προβλήματός του ούτε από την Α' ΔΟΥ Κερκύρας ούτε από τη ΔΟΥ Χαλανδρίου, στην οποία ο ίδιος υπάγεται φορολογικά (υπόθεση 5004/2004).

Σε άλλη υπόθεση, πολίτης προσέφυγε στην Αρχή διαμαρτυρόμενος για την ελλιπή ενημέρωσή του ως προς τη δυνατότητα διοικητικής επίλυσης διαφοράς που προέκυψε από την επιβολή προστίμου για παράβαση των διατάξεων του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων (ΚΒΣ) (ΠΔ 186/1992). Ειδικότερα, τον Νοέμβριο του 2003 επιδόθηκε στον πολίτη απόφαση του προϊσταμένου της ΔΟΥ Τρίπολης περί επιβολής προστίμου για παράβαση του ΚΒΣ. Ωστόσο, στο έγγραφο της απόφασης δεν υπήρχε το περιεχόμενο της οπίσθιας σελίδας, όπου συνήθως πληροφορείται ο φορολογούμενος τη δυνατότητα και την προθεσμία άσκησης ένδικου βοηθήματος και υποβολής αιτήματος διοικητικής επίλυσης της διαφοράς. Αφού απευθύνθηκε στη ΔΟΥ, ο φορολογούμενος έλαβε την προφορική διαβεβαίωση ότι μπορούσε να γίνει οικονο-

μικός συμβιβασμός (με υποβολή αίτησης για διοικητική επίλυση της διαφοράς) και να καταβάλει το 1/3 του ποσού του προστίμου, χωρίς ωστόσο να λάβει γνώση για την προθεσμία μέσα στην οποία όφειλε ο ίδιος να προβεί στη συγκεκριμένη ενέργεια. Αγνοώντας τον χρονικό περιορισμό, ο πολίτης συγκέντρωσε το απαιτούμενο ποσό και μετέβη στη ΔΟΥ τον Μάρτιο του επόμενου έτους (2004), για να πληροφορηθεί προς μεγάλη του έκπληξη ότι είχε εκπνεύσει το 60ήμερο που ορίζει ο νόμος είτε για την υποβολή του αιτήματος διοικητικής επίλυσης της διαφοράς είτε για την άσκηση ένδικου βοηθήματος. Όταν επισήμανε δε ότι δεν του είχε γνωστοποιηθεί η προβλεπόμενη από τον νόμο προθεσμία, η ΔΟΥ επικαλέστηκε το περιεχόμενο της απόφασης του προϊσταμένου, το οποίο ο φορολογούμενος ωστόσο απέδειξε ότι του επιδόθηκε ελλιπές. Παρά ταύτα, η ΔΟΥ αρνήθηκε να δεχθεί τους ισχυρισμούς του πολίτη και απαίτησε το σύνολο του ποσού του προστίμου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απέστειλε έγγραφο τόσο στη ΔΟΥ Τρίπολης όσο και στην Οικονομική Επιθεώρηση Πελοποννήσου επισμαίνοντας την έλλειψη ορθής και πλήρους ενημέρωσης του φορολογούμενου και ζήτησε την επανεξέταση της υπόθεσής του· τόνισε δε την υποχρέωση διοικητικής ενημέρωσης του πολίτη, αναφορικά με τη δυνατότητα και την προθεσμία άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, διαδικασίας συγγενούς προς τον θεσμό της διοικητικής επίλυσης των φορολογικών διαφορών, που αφενός επιβάλλεται από την αρχή της χρηστής λειτουργίας της διοίκησης, αφετέρου προβλέπεται ρητά από τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Τέλος, τόνισε ότι η σαφής πληροφόρηση των φορολογούμενων αναφορικά με τη δυνατότητα και τις προϋποθέσεις υποβολής αιτήματος διοικητικής επίλυσης των φορολογικών διαφορών επιβάλλεται και υπό το πρίσμα της αρχής της προστασίας του διοικουμένου, ως γενικής αρχής που διέπει τη δράση της δημόσιας διοίκησης.

Η υπόθεση του φορολογούμενου επιλύθηκε με την αποδοχή των προτάσεων της Αρχής από τις αρμόδιες υπηρεσίες και την καταβολή από τον φορολογούμενο του 1/3 του ποσού του προστίμου (υπόθεση 9780/2004).

Δυστυχώς, σε κάποιες περιπτώσεις ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει ότι οι φορολογούμενοι δεν εξυπηρετούνται, παρά μόνον αν μεσολαβήσει εξωτερική ελεγκτική αρχή, η οποία φυσικά μπορεί να είναι και ο ίδιος ο Συνήγορος του Πολίτη.

Πολίτης προσέφυγε στην Αρχή, διαμαρτυρούμενος για την καθυστέρηση χορήγησης, από τη ΔΟΥ Κηφισιάς, αντιγράφων των εντύπων Ε9, τα οποία είχε υποβάλει κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών. Κατέθεσε σχετική αίτηση τον Οκτώβριο 2003, προκειμένου να υποβάλει τα εν λόγω αντίτυπα στον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας, για τη χορήγηση στεγαστικού δανείου. Μετά την παρέλευση δύο μηνών και αφού του είχαν χορηγηθεί τα έντυπα Ε9 ορισμένων μόνον ετών, η ΔΟΥ Κηφισιάς επικαλέστηκε αδυναμία χορήγησης των υπόλοιπων αντιγράφων, λόγω απώλειας των αντίστοιχων φακέλων. Ο Συνήγορος του Πολίτη επικοινωνήσε τηλεφωνικά με την προϊσταμένη της εν λόγω ΔΟΥ, η οποία τον διαβεβαίωσε ότι θα πραγματοποιούνταν κατά προτεραιότητα έρευνα στο αρχείο της υπηρεσίας, προκειμένου να ανευρεθούν οι φάκελοι του φορολογούμενου και να χορηγηθούν τα αιτηθέντα στοιχεία. Πράγματι, σε χρονικό διάστημα μίας εβδομάδας μετά την παρέμβαση της Αρχής, το αίτημα του πολίτη ικανοποιήθηκε (υπόθεση 22193/2003).

2.3.2.2 Οργανωτικές δυσλειτουργίες

Εντοπίζονται πάντως και περιπτώσεις κακοδιοίκησης που οφείλονται σε ελλείψεις του λογισμικού του μηχανογραφικού συστήματος TAXIS, το οποίο αποτελεί βασικό εργαλείο τόσο του ΥΠΟΙΚ όσο και των ΔΟΥ. Υπεύθυνη υπηρεσία για το TAXIS είναι η Γενική Γραμματεία Πληροφορικών Συστημάτων του ΥΠΟΙΚ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ακόλου-

θη περίπτωση φορολογουμένων που διετέλεσαν κατά το παρελθόν διευθύνοντες σύμβουλοι ή μέλη εταιρειών οι οποίες εμφανίζουν σήμερα ληξιπρόθεσμα χρέη.

Οι εν λόγω φορολογούμενοι προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη, καθώς δεν είχαν τη δυνατότητα να λάβουν το έντυπο της φορολογικής τους ενημερότητας από οποιαδήποτε οικονομική υπηρεσία της χώρας, παρά μόνον από τις οικονομικές υπηρεσίες στις οποίες υπάγονταν φορολογικά οι εταιρείες των οποίων είχαν διατελέσει μέλη. Αιτία του προβλήματος ήταν η αδυναμία του πληροφοριακού συστήματος TAXIS να πραγματοποιήσει αυτομάτως σύγκριση της χρονικής περιόδου, κατά τη διάρκεια της οποίας οι ενδιαφερόμενοι είχαν δεσμό με τις εταιρείες, με την αντίστοιχη χρονική περίοδο που γεννήθηκαν τα χρέη των εταιρειών.

Ενώ κατά την παραγωγή του λογισμικού του πληροφοριακού συστήματος προβλέφθηκε η δυνατότητα ενημέρωσης όλων των ΔΟΥ της επικράτειας για τα πρόσωπα που ευθύνονται για τη διοίκηση μιας επιχείρησης, γεγονός που διασφαλίζει τα συμφέροντα του δημοσίου, δεν υπήρξε η αντίστοιχη μέριμνα για την περίπτωση που τα πρόσωπα αυτά θα έπαυαν να ευθύνονται κατά την αποχώρησή τους. Παρά το γεγονός ότι οι εν λόγω φορολογούμενοι ουδεμία ευθύνη έφεραν για τις οφειλές των εν λόγω εταιρειών, ήταν αδύνατη η αποδέσμευση του προσωπικού τους ΑΦΜ από τον ΑΦΜ των εταιρειών, με δυσμενέστερες συνέπειες για τον κύκλο των ιδιωτικών συναλλαγών τους σε προσωπικό και επαγγελματικό επίπεδο.

Οι εν λόγω υποθέσεις διεκπεραιώθηκαν με τη διεύρυνση των εφαρμογών του TAXIS, μετά την τριετή επίμονη και συστηματική όχληση, εκ μέρους του Συνηγόρου του Πολίτη, της αρμόδιας διεύθυνσης του Υπουργείου Οικονομικών και της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων του ΥΠΟΙΚ.

Μολονότι αναγνωρίζεται από την Αρχή η πολυπλοκότητα του ζητήματος, η φορολογική διοίκηση ενήργησε εν προκειμένω με εξαιρετική καθυστέρηση, δεδομένου ότι το εν λόγω πρόβλημα εκκρεμούσε ήδη από τον πρώτο χρόνο εφαρμογής του TAXIS και αφορούσε σε σημαντικό αριθμό φορολογουμένων πολιτών (υποθέσεις 15419/2001, 6659/2002, 13643/2003, 8052/2004).

2.3.2.3 Περιοριστική εφαρμογή των διατάξεων και των αρχών του φορολογικού δικαίου

Συχνά η διοίκηση επικαλείται έναντι των φορολογουμένων εγκύκλιους οδηγίες, οι οποίες σημειωτέον δεν αποτελούν πηγή δικαίου ούτε είναι δεσμευτικές για τους πολίτες. Όταν όμως προκύπτουν ερμηνευτικά προβλήματα, στα οποία δεν απαντούν οι εν λόγω εγκύκλιοι, σπάνια η φορολογική διοίκηση αναλαμβάνει σχετική πρωτοβουλία. Σπάνια επίσης οι αρμόδιοι υπάλληλοι επιδιώκουν την άρση του αδιεξόδου ανατρέχοντας στη σχετική νομολογία ή ζητώντας γνωμοδότηση από τα αρμόδια νομικά όργανα των υπηρεσιών.

Η τρέχουσα πρακτική των υπηρεσιών είναι να παραπέμπεται ο φορολογούμενος στη δικαιοσύνη, προκειμένου να επιλυθεί το πρόβλημά του με δίκαιο τρόπο. Λόγω κυρίως ευθυνοφοβίας, οι αρμόδιοι υπάλληλοι αποφεύγουν να εφαρμόσουν τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου (π.χ. την αρχή της επιείκειας, της χρηστής διοίκησης, της καλής πίστης), οι οποίες θα ενίσχυαν τη νομιμότητα της δράσης τους, συμβάλλοντας συγχρόνως στη δημιουργία της εικόνας μιας διοίκησης δίκαιης που στόχο έχει τη διαφύλαξη όχι μόνο του δημόσιου συμφέροντος, αλλά και του φορολογουμένου.

Χαρακτηριστικές περιπτώσεις άκαμπτης προσκόλλησης της φορολογικής διοίκησης στο γράμμα του νόμου, με συνέπεια να προκαλούνται αδικίες σε βάρος πολιτών, είναι οι ακόλουθες υποθέσεις:

Σε εταιρεία κλωστοϋφαντουργίας επιβλήθηκαν πρόστιμα από τη Β' ΔΟΥ Καλλιθέας, για παραβάσεις του ΚΒΣ και συγκεκριμένα για λήψη και καταχώριση εικονικών τιμολογίων. Η

εταιρεία προσέφυγε στην Αρχή υποστηρίζοντας ότι οι εν λόγω συναλλαγές, οι οποίες χαρακτηρίστηκαν από τη ΔΟΥ εικονικές, ήταν αληθινές. Ύστερα από διερεύνηση όλων των στοιχείων, ο Συνήγορος του Πολίτη κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι ισχυρισμοί της προσφεύγουσας εταιρείας ήταν βάσιμοι, ότι δηλαδή τα τιμολόγια είχαν εκδοθεί για συναλλαγές πραγματικές, πληρούσαν όλες τις νόμιμες προϋποθέσεις και ότι, ακόμη και αν υφίστατο εικονικότητα, αυτή αφορούσε στον εκδότη και όχι στην εταιρεία-λήπτη, η οποία τελούσε εν καλή πίστη κατά τη συναλλαγή. Για τον λόγο αυτόν, αλλά και εκτιμώντας ότι κατά τον έλεγχο των βιβλίων της επιχείρησης από τη ΔΟΥ δεν ελήφθησαν υπόψη κρίσιμα υπέρ της επιχείρησης στοιχεία, που μπορούσαν να αποδείξουν την πραγματικότητα των φερόμενων ως εικονικών συναλλαγών, ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε προς τη ΔΟΥ την ακύρωση της σχετικής πράξης επιβολής προστίμου και την επανάληψη του ελέγχου.⁴ Αν και η πρόταση της Αρχής δεν έγινε δεκτή, οι εκπρόσωποι της ΔΟΥ και του ΥΠΟΙΚ αναγνώρισαν τις αδυναμίες του νομοθετικού πλαισίου (που καθορίζει τις λεπτομέρειες της διαδικασίας ελέγχου και την επιβολή κυρώσεων σε θέματα λήψης εικονικών τιμολογίων) και για τον λόγο αυτόν δέχθηκαν να επιδείξουν επιείκεια κατά τα επόμενα στάδια του φορολογικού ελέγχου της επιχείρησης και να μη θεωρήσουν τα βιβλία ως ανακριβή (υπόθεση 4704/2004).

Πολίτης προσέφυγε στην Αρχή, διότι η ΔΟΥ Κηφισιάς αρνήθηκε να του επιστρέψει τον φόρο μεταβίβασης ακινήτου, που είχε καταβάλει ο ίδιος αχρεωστήτως, σύμφωνα με απόφαση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών, στην οποία κρίθηκε ότι ο φορολογούμενος έπρεπε να είχε τύχει της σχετικής απαλλαγής από τον φόρο μεταβίβασης για αγορά πρώτης κατοικίας. Η ΔΟΥ ενημέρωσε τον πολίτη ότι για να εκτελεστεί η δικαστική απόφαση θα έπρεπε πρώτα να συνταχθεί και να μεταγραφεί στο υποθηκοφυλακείο νέα συμπληρωματική συμβολαιογραφική πράξη, η οποία να αναγράφει ότι τελικά χορηγήθηκε η απαλλαγή από τον φόρο μεταβίβασης πρώτης κατοικίας. Η εν λόγω υπηρεσία αιτιολόγησε την απαίτησή της επικαλούμενη διάταξη του Ν. 1078/1980 (άρθρο 1, παράγρ. 7), σύμφωνα με την οποία η απαλλαγή από τον φόρο λόγω αγοράς πρώτης κατοικίας παρέχεται υπό τον όρο ότι το αγοραζόμενο ακίνητο θα παραμείνει στην ιδιοκτησία του αγοραστή για 5 τουλάχιστον χρόνια. Μολονότι ο φορολογούμενος προσκόμισε στην παραπάνω ΔΟΥ πιστοποιητικό του αρμόδιου υποθηκοφυλακείου, από το οποίο προέκυπτε ότι είχαν ήδη συμπληρωθεί 5 έτη από την αγορά του ακινήτου, χωρίς να έχει στο μεταξύ μεταγραφεί άλλη πράξη μεταβίβασης, η ΔΟΥ αρνήθηκε και πάλι να ικανοποιήσει το αίτημα του πολίτη, υποστηρίζοντας την υποχρέωσή της να εφαρμόσει εγκύκλιο οδηγία του ΥΠΟΙΚ, σύμφωνα με την οποία «σε κάθε περίπτωση που η απαλλαγή παρέχεται μετά την κατάρτιση του συμβολαίου πρέπει να συντάσσεται συμπληρωματική πράξη του συμβολαίου η οποία να μεταγράφεται και να υποβάλλεται στον Προϊστάμενο της ΔΟΥ».

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε εγγράφως στην αρμόδια Διεύθυνση Φορολογίας Κεφαλαίου του ΥΠΟΙΚ, επισημαίνοντας μεταξύ άλλων ότι η υποχρέωση επανυποβολής νέας μεταγεγραμμένης συμβολαιογραφικής πράξης δεν απορρέει από τον νόμο, αλλά εμφανίζεται με τη μορφή εγκύκλιου οδηγίας, η οποία δεν αποτελεί πηγή δικαίου και δεν μπορεί να είναι δεσμευτική για τον πολίτη.

Επισημάνθηκε επίσης από τον Συνήγορο του Πολίτη ότι ο στόχος της διασφάλισης του δημόσιου συμφέροντος επιδιώκεται εν προκειμένω κατά τρόπο που ενδέχεται να είναι ιδιαί-

⁴ Την ύπαρξη καλής πίστης του λήπτη κατά τον χρόνο συναλλαγής, ως λόγο απαλλαγής, αποδέχεται ουσιαστικά και το ΣτΕ στην αρ. 1553/2003 απόφασή του.

τερα επαχθής για τον πολίτη, καθώς στην προκειμένη περίπτωση, πέραν των εξόδων που συνεπάγεται για τον φορολογούμενο αγοραστή, η σύνταξη νέας συμβολαιογραφικής πράξης προϋποθέτει και τη σύμπραξη του πωλητή, ο οποίος ενδέχεται να μην ανευρίσκεται ή ακόμη και να μην επιθυμεί να συμπράξει.

Ο Συνήγορος του Πολίτη υπογράμμισε, τέλος, ότι η εν λόγω συμπεριφορά της φορολογικής διοίκησης μεταθέτει στον φορολογούμενο τις ανασφάλειες και τα προβλήματα που παράγονται από τη δική της αδυναμία ελέγχου και τον αντιμετωπίζει εκ προοιμίου ως κακόβουλο.

Η διοίκηση ενέμεινε στην αρχική της θέση και πρότεινε ως μέσο άρσης του αδιεξόδου στο οποίο είχε περιέλθει ο πολίτης την καταδίκη του πωλητή σε δήλωση βουλήσεως, προκειμένου ο τελευταίος να συμπράξει στη συμπλήρωση του σχετικού μεταβιβαστικού συμβολαίου. Ο Συνήγορος του Πολίτη προέβη στη σύνταξη σχετικού πορίσματος προς τον αρμόδιο υπουργό, επί του οποίου αναμένεται απάντηση (υπόθεση 9609/2004).

Παρεμφερής είναι η υπόθεση πολίτη ο οποίος ζήτησε τη συνδρομή της Αρχής, όταν διαπίστωσε ότι δεν είχε τη δυνατότητα να περιλάβει στη φορολογική του δήλωση τις κόρες του ως προστατευόμενα μέλη της οικογένειάς του, προκειμένου να τύχει των ανάλογων μειώσεων στον φόρο εισοδήματος.

Σύμφωνα με την άποψη τόσο της αρμόδιας ΔΟΥ (Β' Καλλιθέας) όσο και της Διεύθυνσης Φορολογίας Εισοδήματος του ΥΠΟΙΚ, στις οποίες απευθύνθηκε ο πολίτης, οι κόρες του, από τις οποίες η μία φοιτά στο Εθνικό Ωδείο (σχολή αναγνωρισμένη από το κράτος) και η άλλη στο Γαλλικό Ινστιτούτο, δεν θεωρούνται προστατευόμενα μέλη.

Σύμφωνα με την ισχύουσα διάταξη του Ν. 2238/1994 (άρθρο 7, παράγρ. γ'), όπως αντικαταστάθηκε από τον Ν. 2873/2000 (άρθρο 3, παράγρ. 3), «θεωρείται ότι βαρύνουν το φορολογούμενο... γ) τα ενήλικα τέκνα τα οποία δεν έχουν υπερβεί το εικοστό πέμπτο έτος της ηλικίας τους και σπουδάζουν σε αναγνωρισμένες σχολές ή σχολεία του εσωτερικού ή εξωτερικού, καθώς και εκείνα τα οποία παρακολουθούν δημόσια ή ιδιωτικά ινστιτούτα επαγγελματικής κατάρτισης».

Σε ερώτημα του Συνηγόρου του Πολίτη, το ΥΠΟΙΚ επικαλέστηκε την αρ. 350/1988 γνωμοδότηση της νομικής του διεύθυνσης. Η εν λόγω γνωμοδότηση, ωστόσο, περιορίζει την έννοια και την εφαρμογή των φορολογικών ελαφρύνσεων με την εισαγωγή συγκεκριμένων κριτηρίων, τα οποία δεν βρίσκουν έρεισμα στον νόμο. Ενώ ο Ν. 2238/1994 προβλέπει ως μοναδική προϋπόθεση, για τη φορολογική ελάφρυνση του φορολογούμενου, τη φοίτηση του τέκνου σε αναγνωρισμένες σχολές ή σχολεία του εσωτερικού ή του εξωτερικού, με την εφαρμογή της γνωμοδότησης τίθενται πρόσθετα κριτήρια, όπως «η ένταξη των σχολών αυτών στο σύστημα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και η συστηματική ή μη παρακολούθηση μαθημάτων να μην αποσκοπεί στην πνευματική καλλιέργεια ή επιτήδευση των ικανοτήτων γενικά».

Επιπλέον, ενώ ο νομοθέτης, αποβλέποντας στη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής των ελαφρύνσεων, εντάσσει στο φορολογικό σύστημα ελαφρύνσεων τα δημόσια και τα ιδιωτικά ΙΕΚ, τα οποία δεν εντάσσονται στο διαβαθμισμένο εκπαιδευτικό σύστημα (πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια, τριτοβάθμια εκπαίδευση), η διοίκηση, επικαλούμενη γνωμοδότηση του 1988, εξαιρεί τις αναγνωρισμένες σχολές, μολονότι τις περιλαμβάνει ο νόμος.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απέστειλε σχετικό πόρισμα στο ΥΠΟΙΚ, επί του οποίου αναμένεται απάντηση (υπόθεση 1408/2004).

Αντιπροσωπευτική είναι και η περίπτωση φορολογούμενου, ο οποίος προσέφυγε στην Αρχή διαμαρτυρόμενος για την άρνηση της ΔΟΥ Κατοίκων Εξωτερικού να τον διαγράψει από αντίκλιπο ελληνίδας κατοίκου εξωτερικού. Ο πολίτης ισχυριζόταν ότι είχε διοριστεί από την τελευταία εν αγνοία του και ότι είχε γίνει αποδέκτης όλης της, φορολογικής φύσεως, αλλη-

λογραφίας της κατοίκου εξωτερικού, με όλες τις υποχρεώσεις αλλά και τις τυχόν νομικές συνέπειες (αξιώσεις αστικής φύσεως) που θα μπορούσε αυτή η ιδιότητα να συνεπάγεται.

Όταν ο πολίτης ζήτησε το 2003 με αίτησή του προς την εν λόγω ΔΟΥ να διαγραφεί από αντίκλιτος, επισημαίνοντας ότι δεν γνώριζε την εν λόγω πολιτίδα και ουδέποτε είχε συναίνεσει στον διορισμό του ως αντικλήτου της, η ΔΟΥ αρνήθηκε, δεχόμενη διαγραφή μόνον εφόσον η εν λόγω κάτοικος εξωτερικού εξουσιοδοτούσε (με θεώρηση υπογραφής από το ελληνικό προξενείο της χώρας όπου ζει) άλλο άτομο να την εκπροσωπή στην Ελλάδα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, αφού ήλεγξε τον κατατεθειμένο στην Αρχή φάκελο του φορολογουμένου και τα στοιχεία που χορηγήθηκαν από την εν λόγω οικονομική υπηρεσία, διαπίστωσε ευθύνη της τελευταίας, καθώς δεν είχε επιδείξει την προσήκουσα επιμέλεια κατά τον χειρισμό του επίμαχου φακέλου (έλεγχος των υπογραφών των σχετικών εντύπων Μ7, έλεγχος της πληρότητας των υπόλοιπων στοιχείων του εντύπου, όπως είναι η ημερομηνία δήλωσης, ο αριθμός δήλωσης, ο λόγος συνυποβολής κ.λπ.). Επίσης διαπίστωσε το βάσιμο των ισχυρισμών του αναφερομένου, ότι δηλαδή είχε διοριστεί αντίκλιτος εν αγνοία του και χωρίς τη συναίνεσή του, καθώς η υπογραφή του αντικλήτου στο έντυπο Μ7, η οποία σε κάθε περίπτωση λειτουργεί τόσο ως απόδειξη της γνώσης του ενδιαφερομένου περί του διορισμού του όσο και ως τεκμήριο της συναίνεσής του, εν προκειμένω απουσίαζε.

Επιπλέον, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι η εν λόγω ΔΟΥ αρνούταν την ικανοποίηση του αιτήματος του πολίτη, δηλαδή τη διαγραφή του από αντίκλιτο, επικαλούμενη ότι υπάρχει νομοθετικό κενό στην περίπτωση της παραίτησης αντικλήτου φορολογούμενου κατοίκου εξωτερικού.

Ο Συνήγορος του Πολίτη υπέδειξε στη ΔΟΥ τον τρόπο αντιμετώπισης του νομοθετικού κενού, με την αναλογική εφαρμογή συναφών διατάξεων του φορολογικού δικαίου και/ή διά των γενικών διατάξεων. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι δεν υπάρχουν διατάξεις στον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (Ν. 2238/1994) που να καθορίζουν επακριβώς τι ισχύει στην περίπτωση της παραίτησης αντικλήτου φορολογούμενου κατοίκου εξωτερικού, προτάθηκε η αναλογική εφαρμογή άλλων διατάξεων, όπως είναι η λ.χ. διάταξη του ΠΔ 331/1985 (άρθρο 66, παράγρ. 5), η οποία ορίζει ότι «η ιδιότητα του αντικλήτου παύει ...γ) με την παραίτηση ή την ανάκληση του διορισμού».

Ωστόσο η ΔΟΥ, μολοντί έφερε ίδια ευθύνη για τη μη τήρηση της νόμιμης διαδικασίας διορισμού και ενώ της υποδείχθηκε ότι τόσο το γενικό όσο και το ειδικότερο νομοθετικό πλαίσιο προβλέπουν και άρα αναγνωρίζουν στον αντίκλιτο το δικαίωμα να παραιτηθεί της ιδιότητάς του, ενέμεινε στην άρνηση ικανοποίησης του αιτήματος του πολίτη.

Επιπλέον, ενώ η ΔΟΥ γνώριζε το αδιέξοδο στο οποίο είχε περιέλθει ο φορολογούμενος, αρνούταν να ζητήσει εγγράφως την άποψη και τη βοήθεια των κεντρικών υπηρεσιών του ΥΠΟΙΚ για τη διευθέτηση του προβλήματος. Αντίθετα, απαιτούσε από τον ίδιο τον ενδιαφερόμενο να προβεί σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες για τον καθορισμό νέου αντικλήτου. Δηλαδή να επικοινωνήσει αυτός με την κάτοικο εξωτερικού και να της ζητήσει να τον απαλλάξει από αντίκλιτο, μολοντί ο ίδιος ισχυριζόταν ότι δεν την γνώριζε. Οι δε αρμόδιες διευθύνσεις του ΥΠΟΙΚ, όταν ο Συνήγορος του Πολίτη επικοινωνήσε τηλεφωνικά μαζί τους, δήλωναν αναρμόδιες για τον χειρισμό του θέματος, παραπέμποντας η μία στην άλλη.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, ο Συνήγορος του Πολίτη συνέταξε πόρισμα προς τον υπουργό, προτείνοντας να εκδοθεί σχετική διευκρινιστική εγκύκλιος. Αν και δεν υπήρξε απάντηση από τον υπουργό, η ΔΟΥ Κατοίκων Εξωτερικού επικοινωνήσε τελικά με την κάτοικο εξωτερικού και της ζήτησε τον διορισμό νέου αντικλήτου, πράγμα το οποίο και αυτή έπραξε (υπόθεση 20408/2003).

2.3.3 ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ: Η ΕΞΩΣΤΡΕΦΕΙΑ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Σπάνια οι οικονομικές υπηρεσίες παραβιάζουν ευθέως τους κανόνες του φορολογικού δικαίου. Σε επίσης μικρό βαθμό ενεργούν με βάση εσφαλμένη ερμηνεία του νόμου, και μάλιστα όχι τόσο από άγνοια του οικείου νομοθετικού πλαισίου, αλλά από εμμονή στη γραμματική και στενή ερμηνεία του.

Ωστόσο, η προσκόλληση στο γράμμα του νόμου, η μη εξατομικευμένη εφαρμογή του και το γεγονός ότι δεν λαμβάνονται υπόψη οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου κατά την ερμηνεία του υποσκάπτουν αυτά καθεαυτά τα όρια νομιμότητας μέσα στα οποία κινείται η φορολογική διοίκηση, προβάλλοντας συγχρόνως την εικόνα μιας διοίκησης αυστηρής και άδικης, στραμμένης αποκλειστικά στις εσωτερικές της λειτουργικές απαιτήσεις και αδιάφορης προς τους πολίτες. Όλα αυτά αποτυπώνονται στην έλλειψη ουσιαστικής πληροφόρησης και στην απροθυμία αντιμετώπισης της ατομικής περίπτωσης με βάση τα ιδιαίτερα δεδομένα της, προβλήματα που διατρέχουν όλες τις υποθέσεις που αναφέρθηκαν ενδεικτικά.

Η κατ' αρχήν εύλογη εμμονή στη διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος, μέσω της αυστηρής τήρησης των κανόνων του φορολογικού δικαίου, όταν καθίσταται υπέρμετρη, οδηγεί τη φορολογική διοίκηση να παραβλέπει τις αρχές: της χρηστής διοίκησης, της επιείκειας, της αναλογικότητας κ.λπ. Αρχές που θα της επέτρεπαν, ωστόσο, να επανορθώσει τα λάθη και να καλύψει τα κενά της, εκεί όπου η εύλογη αδυναμία του νομοθέτη να προβλέψει εξαντλητικά όλες τις πιθανές περιπτώσεις, της παραχωρεί ελευθερία κινήσεων, προκειμένου να συνδυάσει την αποτελεσματικότητα με την προσαρμοστικότητα στην αντιμετώπιση των ιδιαίτεροτήτων κάθε υπόθεσης.

Δυστυχώς, οι περισσότεροι δημόσιοι υπάλληλοι όχι μόνο δεν είναι εξοικειωμένοι με το εύρος και το πεδίο εφαρμογής των αρχών αυτών, αλλά συχνά αδυνατούν ακόμη και να τις κατανοήσουν, προβάλλοντας την άποψη ότι η μη αυστηρή τήρηση του γράμματος του νόμου συνεπάγεται έκπτωση της νομιμότητας. Η περιορισμένη γνώση των αρχών του διοικητικού δικαίου, όπως αυτές μάλιστα έχουν εξειδικευθεί από τη νομολογία, προκαλεί φόβο και ανασφάλεια στους δημοσίους υπαλλήλους κατά τον χειρισμό μιας υπόθεσης, κατάσταση που ευνοεί την ευθυνοφοβία και την περιορισμένη ανάληψη πρωτοβουλιών από πλευράς τους.

Η διαχρονικότητα και η επανάληψη ορισμένων φαινομένων κακοδιοίκησης στις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών φανερώνει συστηματικές δυσλειτουργίες του φορολογικού συστήματος. Οι έναντι της πολιτείας αυξανόμενες απαιτήσεις και προσδοκίες των φορολογούμενων πολιτών για υψηλή ποιότητα δημόσιων υπηρεσιών επιβάλλουν ριζική αλλαγή της κουλτούρας της φορολογικής διοίκησης. Θεμελιώδης προϋπόθεση αυτής της αλλαγής είναι η συνειδητοποίηση της ανάγκης, πρωτίστως από την πολιτική ηγεσία του ΥΠΟΙΚ. Απαιτείται αποφασιστικότητα, που να μην λογαριάζει το βραχυπρόθεσμο οικονομικό κόστος που συνεπάγεται ο εξορθολογισμός και ο εκσυγχρονισμός του φορολογικού συστήματος. Απαραίτητη είναι επίσης η δραστηριοποίηση και η λήψη θαρραλέων μέτρων. Αυτά μάλιστα, όπως έχει δείξει η έρευνα των σχετικών υποθέσεων από την αρχή της λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη, δεν πρέπει να εξαντλούνται μόνο στον εκσυγχρονισμό του εν γένει νομοθετικού πλαισίου, αλλά να προωθούν τη σταδιακή ανασυγκρότηση των σχέσεων των φορολογούμενων πολιτών με τη διοίκηση, μέσα από την παροχή αξιόπιστων και αποτελεσματικών υπηρεσιών.

Μόνον έτσι θα απεγκλωβιστεί η φορολογική διοίκηση από την αδράνεια και τη γραφειοκρατική διεκπεραίωση της καθημερινότητας, προκειμένου να αναπτύξει δυνατότητες ανάληψης ευθυνών και πρωτοβουλιών για τη νόμιμη, ορθολογική και δίκαιη διεύθυνση των προβλημάτων των φορολογούμενων πολιτών.

