



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 146/2014
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Β' ΤΜΗΜΑ)**

Συνεδρίαση της 28ης Απριλίου 2014

ΣΥΝΘΕΣΗ:

Πρόεδρος : Αλέξανδρος Καραγιάννης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Χριστόδουλος Μπότσιος, Θεόδωρος Ψυχογιός, Γεώργιος Κανελλόπουλος, Δημήτριος Χανής και Ελένη Σβολοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Ελένη Σβολοπούλου, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμός Ερωτήματος: Το υπ' αριθ. πρωτ. Δ13Β 1048964/17-3-2014 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών (Γεν. Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων, Γεν.Δ/νση Φορολογίας Κεφαλαίου, Τμήμα Β')

Περίληψη Ερωτήματος: *Αν οι αγορές ακινήτων, που πραγματοποιήθηκαν από 25-11-2011 έως 26-11-2013 στις περιοχές Γεράνι και Μεταξουργείο του Ιστορικού Κέντρου της Αθήνας βάσει των διατάξεων των άρθρων 43 και 44 του ν. 4030/2011, πρέπει να υπαχθούν στον προβλεπόμενο από αυτές μειωμένο συντελεστή φ.μ.α, παρά το γεγονός ότι δεν εκδόθηκε ποτέ η προβλεπόμενη στις διατάξεις αυτές κοινή υπουργική απόφαση για τον καθορισμό των αναγκαίων λεπτομερειών, διαδικασιών, δικαιολογητικών και κάθε άλλου θέματος σχετικού με την εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων.*

Επί του άνωτέρω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β') γνωμοδότησε ως ακολούθως:

I. Ιστορικό

Από το έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν προκύπτει ότι το ερώτημα υποβλήθηκε εξ αφορμής προβληματισμού της ερωτώσας υπηρεσίας σχετικά με τη χορήγηση ή μη των φορολογικών κινήτρων, που προβλέπονται στην περίπτωση Γ των άρθρων 43 και 44 του ν. 4030/2011 (εφαρμογή μειωμένου συντελεστή ΦΜΑ), για την αγορά ακινήτων που πραγματοποιήθηκαν στις περιοχές Γεράνι και Μεταξουργείο του ιστορικού κέντρου της Αθήνας από την έναρξη ισχύος των διατάξεων αυτών (25-11-2011) μέχρι τις 25-11-2013, ημερομηνία λήξεως της προβλεπομένης προθεσμίας για την χορήγησή τους, κατόπιν υποβολής ερωτημάτων και αιτημάτων επιστροφής Φ.Μ.Α φορολογουμένων.

Κατά την άποψη της υπηρεσίας, οι αγορές αυτές πρέπει να υπαχθούν στον οριζόμενο μειωμένο συντελεστή Φ.Μ.Α, έστω και αν δεν εκδόθηκε ποτέ η προβλεπομένη στην περίπτωση Ε των ως άνω άρθρων Κ.Υ.Α, δεδομένου ότι η χορήγηση των εν λόγω φορολογικών κινήτρων δεν εξαρτάται από την ενεργοποίηση ή μη της εξουσιοδοτικής διατάξεως για την έκδοση της Κ.Υ.Α., αλλά από την ισχύ του νόμου που τα θεσπίζει.

II. Εφαρμοστές διατάξεις.

1. Στο άρθρο 43 παρ. 2 δεύτερο εδάφιο του Συντάγματος, όπως ισχύει, ορίζεται ότι: «*Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό*».

2. Στο άρθρο 43 του νόμου 4030/2011, υπό τον τίτλο «*Φορολογικά κίνητρα αποκατάστασης κτιρίων στην **περιοχή Γεράνι** στο ιστορικό κέντρο της Αθήνας*» (Α' 249/25-11-2011), ορίζονται, πλην άλλων, τα εξής:

A. Ιδιοκτήτες Ακινήτων(.....)

B. Μισθωτές Ακινήτων(.....)

Γ. Επιπλέον κίνητρα

1. Σε συμβάσεις αγοράς ακινήτων ή εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί ακινήτων που βρίσκονται στην περιοχή της παραγράφου Α1, (η οποία ορίζεται από τις οδούς Πειραιώς, Επικούρου, Ευριπίδου, Αθηνάς του Ιστορικού Κέντρου της Αθήνας) επιβάλλεται φόρος μεταβίβασης ακινήτων με συντελεστή 3% επί της αντικειμενικής τους αξίας ή επί του τυχόν δηλωθέντος τιμήματος, αν αυτό είναι μεγαλύτερο της αντικειμενικής αξίας, για χρονικό διάστημα δύο ετών από την έναρξη ισχύος του παρόντος.

2. Για την περιοχή «Γεράνι» που ορίζεται στο άρθρο αυτό, με αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών οι τιμές ζώνης, που καθορίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 41 και 41Α του ν. 1249/1982 (Α' 43), μπορούν να ορίζονται μειώσεις για το χρονικό διάστημα μέχρι 31 Δεκεμβρίου 2014.

Δ. Τα ανωτέρω φορολογικά κίνητρα αφορούν σε κτίρια και χώρους νομίμως υφιστάμενους, στους οποίους επιτρέπεται από τις ισχύουσες διατάξεις η εγκατάσταση χρήσεων που προβλέπονται στο π.δ. της 2/13.7.1994 (Δ' 704), με την εξαίρεση των χρήσεων εστιατορίων, αναψυκτηρίων, κέντρων διασκεδάσεων, αναψυχής, χώρων συναθροίσεων κοινού και καταστημάτων παροχής προσωπικών υπηρεσιών.

Σε περίπτωση αλλαγής χρήσης και εφόσον η νέα χρήση δεν περιλαμβάνεται στις επιδοτούμενες, παύει η απόδοση του κινήτρου προς τον δικαιούχο.

Ε. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής καθορίζονται οι αναγκαίες λεπτομέρειες, οι διαδικασίες, τα δικαιολογητικά και ο χρόνος υλοποίησης που απαιτούνται, καθώς και κάθε άλλο θέμα σχετικό με την εφαρμογή του παρόντος.

3. Στο άρθρο 44 του ίδιου νόμου, υπό τον τίτλο «Φορολογικά κίνητρα αποκατάστασης κτιρίων στην περιοχή **Μεταξουργείο** στο Ιστορικό Κέντρο της Αθήνας», ορίζονται, πλην άλλων, τα εξής:

Α. Ιδιοκτήτες Ακινήτων(....)

Β. Μισθωτές Ακινήτων(...)

Γ. Επιπλέον κίνητρα

Σε συμβάσεις αγοράς ακινήτων ή εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί ακινήτων που βρίσκονται στην περιοχή της παραγράφου Α1 (που ορίζεται από τους οδικούς άξονες Κωνσταντινουπόλεως, Αχιλλέως, Αγ. Κωνσταντίνου, Πειραιώς, Ιερά Οδός του Ιστορικού Κέντρου της Αθήνας), επιβάλλεται φόρος μεταβίβασης ακινήτων με συντελεστή 3% επί της αντικειμενικής τους αξίας ή επί του τυχόν δηλωθέντος τιμήματος, αν αυτό είναι μεγαλύτερο της αντικειμενικής αξίας, για χρονικό διάστημα δύο ετών από την έναρξη ισχύος του παρόντος.

Δ. Τα ανωτέρω φορολογικά κίνητρα αφορούν σε κτίρια και χώρους νομίμως υφιστάμενους, στους οποίους επιτρέπεται από τις ισχύουσες διατάξεις η εγκατάσταση χρήσεων που προβλέπονται στο π.δ. της 13.7/19.8.1998 (Δ' 616), με την εξαίρεση των χρήσεων εστιατορίων, αναψυκτηρίων, κέντρων διασκεδάσεων αναψυχής, χώρων συναθροίσεων κοινού και καταστημάτων παροχής προσωπικών υπηρεσιών.

Σε περίπτωση αλλαγής χρήσης και εφόσον η νέα χρήση δεν περιλαμβάνεται στις επιδοτούμενες, παύει η απόδοση του κινήτρου προς τον δικαιούχο.

Ε. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής καθορίζονται οι αναγκαίες λεπτομέρειες, οι διαδικασίες, τα δικαιολογητικά και ο χρόνος υλοποίησης που απαιτούνται, καθώς και κάθε άλλο θέμα σχετικό με την εφαρμογή του παρόντος.

4. Με τη διάταξη του άρθρου 59 του ίδιου νόμου (4030/2011) ορίστηκε ότι η ισχύς των διατάξεων των άρθρων 43 και 44 καθώς και κάθε άλλης διάταξης του νόμου αυτού, με την οποία παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικής πράξης, αρχίζει από τη δημοσίευσή του.

III.Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων.

1. Με τις διατάξεις των άρθρων 43 και 44 του ν.4030/2011, όπως εκτίθεται και στην οικεία αιτιολογική έκθεση, θεσπίστηκαν φορολογικά κίνητρα για την αποκατάσταση κτιρίων και την υποστήριξη των ιδιοκτησιών, όσων επιθυμούν να παραμείνουν ή να εγκατασταθούν στις περιοχές Γεράνι και Μεταξουργείο του Ιστορικού Κέντρου της Αθήνας με στόχο την αναβάθμιση και την ανάπλαση των περιοχών αυτών, εν όψει των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν σε επίπεδο κοινωνικό, οικονομικό και περιβαλλοντικό και με ειδικότερους στόχους την αναζωογόνηση της περιοχής του Γερανίου και την ανάδειξη της αρχιτεκτονικής και ιστορικής φυσιογνωμίας του Μεταξουργείου.

2. Ειδικότερα, στις περιπτώσεις Α και Β των ως άνω άρθρων προβλέφθηκε μείωση του φόρου εισοδήματος (ιδιοκτητών ή μισθωτών αντίστοιχα) ανάλογα με το κόστος αποκατάστασης και εκσυγχρονισμού των κτιρίων που χρησιμοποιούνται ως κατοικίες, ισόγεια καταστήματα ή γραφεία, των κοινοχρήστων χώρων και των όψεων αυτών καθώς και των διατηρητέων κτιρίων που βρίσκονται στις περιοχές αυτές και στην ενδιαφέρουσα, εν προκειμένω, περίπτωση Γ των ίδιων άρθρων προβλέφθηκε η εφαρμογή μειωμένου συντελεστή φόρου μεταβίβασης (3%) για τις αγοραπωλησίες των ακινήτων αυτών.

Περαιτέρω, στην περίπτωση Δ των εν λόγω άρθρων καθορίστηκαν οι χρήσεις των κτιρίων και των χώρων στα οποία αφορούν όλα τα παρεχόμενα φορολογικά κίνητρα με παραπομπή στο π.δ.13/1994 για την περιοχή Γεράνι και στο π.δ.19/1998 για την περιοχή Μεταξουργείο, ενώ με την περίπτωση Ε εξουσιοδοτήθηκαν οι Υπουργοί Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής να καθορίσουν με ΚΥΑ τις αναγκαίες λεπτομέρειες, τις διαδικασίες, τα δικαιολογητικά και τον χρόνο υλοποίησης που απαιτούνται,

καθώς και κάθε άλλο θέμα σχετικό με την εφαρμογή όλων των φορολογικών κινήτρων που προβλέπονται στα άρθρα 43 και 44.

Τέλος, τα φορολογικά κίνητρα της εφαρμογής μειωμένου συντελεστή φ.μ.α. στις περιοχές αυτές τέθηκαν σε εφαρμογή στις 25-11-2011, ημερομηνία δημοσίευσής του ν. 4030/2011 με τον οποίο θεσπίστηκαν και ίσχυσαν για χρονικό διάστημα δύο ετών, δηλαδή έως τις 25-11-2013.

3. Κατά την έννοια της διατάξεως του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος «ειδικότερα θέματα» για τη ρύθμιση των οποίων επιτρέπεται η νομοθετική εξουσιοδότηση σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοίκησης, αποτελούν μερικότερες περιπτώσεις θεμάτων που ρυθμίζονται ήδη, σε γενικό έστω αλλά πάντως ορισμένο πλαίσιο, στο ίδιο το κείμενο του τυπικού νόμου (ΣΤΕ Ολομέλεια 1298/2011 κ.α.). Η χρήση της κατά τα ανωτέρω παρεχομένης νομοθετικής εξουσιοδότησεως απόκειται, εφόσον δεν προκύπτει σαφώς το αντίθετο από τη σχετική εξουσιοδοτική διάταξη, στη διακριτική ευχέρεια του εξουσιοδοτούμενου οργάνου, το οποίο και μόνο μπορεί να εκτιμήσει τη σκοπιμότητα της εκδόσεως των κανονιστικών πράξεων. Έτσι, έχει κριθεί ότι δεν είναι δυνατό να υποχρεωθεί το εξουσιοδοτούμενο όργανο στην έκδοση της κανονιστικής πράξεως με αίτηση ακυρώσεως κατά παραλείψεως οφειλομένης νόμιμης ενέργειας εκτός εάν η εξουσιοδοτική διάταξη επιβάλει την έκδοση της κανονιστικής πράξεως εφόσον συντρέχουν ορισμένες αντικειμενικές προϋποθέσεις, ή αν η έκδοση της κανονιστικής πράξεως επιβάλλεται από συνταγματικές διατάξεις όπως στην περίπτωση προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος (πρβλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικ. Δικαίου, έκδοση 2000, τ.Ι, σελ. 72-73 με εκεί παραπομπές στη σχετική νομολογία).

4. Περαιτέρω, γίνεται δεκτό ότι η παράλειψη της διοικήσεως να εκδώσει την προβλεπόμενη κανονιστική απόφαση (προεδρικό διάταγμα, υπουργική απόφαση) για τη ρύθμιση των λεπτομερειών εφαρμογής συγκεκριμένης διατάξεως νόμου συνεπάγεται, κατά κανόνα, αδυναμία εφαρμογής του νόμου κατά το σημείο αυτό. Δεν κωλύεται, όμως, η άμεση εφαρμογή της διατάξεως του νόμου, αν οι θεσπιζόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις είναι λεπτομερείς και μπορούν να εφαρμοσθούν αυτοτελώς (πρβλ. Ολ.ΣΤΕ 2149/1986, 1854/1990, ΝΣΚ 192/2006, 39/2011 κ.α).

5. Στην υπό κρίση περίπτωση, τα παρεχόμενα με τις διατάξεις της περιπτώσεως Γ των άρθρων 43 και 44 του ν.4030/2011 φορολογικά κίνητρα συνίστανται στην εφαρμογή μειωμένου φορολογικού συντελεστή (3%) στις συμβάσεις που καταρτίζονται κατά το χρονικό διάστημα από 25-11-2011 (έναρξη ισχύος του νόμου) έως 25-11-2013, και έχουν ως

αντικείμενο την αγορά ακινήτων ή τη σύσταση εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί ακινήτων που βρίσκονται στις περιοχές Γεράνι και Μεταξουργείο και πληρούν τους όρους και τις προϋποθέσεις των άρθρων αυτών.

Είναι προφανές ότι οι ως άνω διατάξεις, τουλάχιστον καθόσον αφορά στον μειωμένο συντελεστή φ.μ.α. και τις προϋποθέσεις εφαρμογής του, περιέχουν πλήρη ρύθμιση και, επομένως, ήταν δυνατή η άμεση εφαρμογή τους, άνευ ανάγκης εκδόσεως της προβλεπομένης κανονιστικής πράξεως, διότι **α)** η φορολογητέα αξία των μεταβιβαζομένων ακινήτων των εν λόγω περιοχών της Αθήνας, επί της οποίας επιβάλλεται φ.μ.α. με μειωμένο συντελεστή 3%, προκύπτει αντικειμενικώς, κατ'εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 41 του ν.1249/1982, βάσει λεπτομερών και προκαθορισμένων κριτηρίων (τιμή εκκινήσεως, συντελεστής αυξομειώσεως κ.λ.π) και **β)** οι χρήσεις των κτιρίων και των χώρων για τις οποίες παρέχεται το κίνητρο του μειωμένου συντελεστή φ.μ.α καθορίζονται ρητά στο π.δ.13/1994 για την περιοχή Γεράνι και στο π.δ.19/1998 για την περιοχή Μεταξουργείο, στις διατάξεις των οποίων παραπέμπει αντίστοιχα η διάταξη της περιπτώσεως Δ (με τις σ'αυτήν προβλεπόμενες εξαιρέσεις) των άρθρων 43 και 44 του ν.4030/2011.

Άλλωστε, ενόψει του περιεχομένου της εξουσιοδοτικής διατάξεως, δεν ήταν επιτρεπτή ούτε η μετάθεση του χρόνου ενάρξεως και λήξεως της ισχύος του δικαιώματος μειωμένου συντελεστή φ.μ.α, ούτε η θέσπιση και άλλων ή διαφορετικών προϋποθέσεων από τις τασσόμενες στον εξουσιοδοτούντα νόμο. Και ναι μεν στην εξουσιοδοτική διάταξη προβλέφθηκε ότι με την κυα θα καθοριζόταν *και ο χρόνος υλοποίησης*, πλην όμως αυτός αναφερόταν στις διατάξεις των περιπτώσεων Α και Β των άρθρων 43 και 44, στις οποίες άλλωστε και μόνο γίνεται λόγος για χρόνο υλοποίησης (της αποκαταστάσεως και του εκσυγχρονισμού των ακινήτων ως προϋποθέσεως για την εφαρμογή μειώσεων του φόρου εισοδήματος), και όχι στις διατάξεις της περιπτώσεως Γ στις οποίες, όπως έχει ήδη λεχθεί, ορίζεται **συγκεκριμένο χρονικό διάστημα** (25-11-2011 έως 25-11-2013) για την πραγματοποίηση συμβάσεων αγοράς ακινήτων με μειωμένο συντελεστή φ.μ.α. το οποίο, συνεπώς, η κυα δεν θα μπορούσε να διαφοροποιήσει.

IV. Κατ'ακολουθίαν των ανωτέρω, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Β' Τμήμα) γνωμοδότησε ομόφωνα στο τεθέν ερώτημα ότι οι αγορές ακινήτων και οι συστάσεις εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί ακινήτων, που πραγματοποιήθηκαν στις περιοχές Γεράνι και Μεταξουργείο του Ιστορικού Κέντρου της Αθήνας βάσει των όρων και των προϋποθέσεων των διατάξεων των άρθρων 43 και 44 του ν. 4030/2011, έπρεπε να υπαχθούν στον οριζόμενο

από τις διατάξεις αυτές μειωμένο συντελεστή φόρου μεταβιβάσεως ακινήτων, παρά το ότι δεν εκδόθηκε ποτέ η προβλεπόμενη στην περίπτωση Ε των εν λόγω άρθρων σχετική Κ.Υ.Α.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 2 Μαΐου 2014

Ο Πρόεδρος

Αλέξανδρος Καραγιάννης
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ

Η Εισηγήτρια

Ελένη Σβολοπούλου
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους