



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

**Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών**

Νομική Σχολή Αθηνών

Ενιαίο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

Κατεύθυνση Δημοσίου Δικαίου

Ακαδημαϊκό έτος: 2016-2017

**Η επιβολή ανταποδοτικών τελών υπέρ των
Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Μαρία-Ελένη Δολιανίτη
(Α.Μ.: 7340011116005)

Επιβλέποντες Καθηγητές:

Γεραπετρίτης Γεώργιος

Κονδύλης Βασίλειος

Τσουρουφλής Ανδρέας

Αθήνα, Νοέμβριος 2017

Η επιβολή ανταποδοτικών τελών υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Copyright ©, Μαρία-Ελένη Δολιανίτη, 2017

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τη συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
----------	---

I. ΤΑ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ ΩΣ ΠΗΓΗ ΕΣΟΔΩΝ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Τα έσοδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης	2
Εννοιολογική οριοθέτηση των ανταποδοτικών τελών και διάκρισή τους από τις φορολογικές επιβαρύνσεις	7
Περιπτώσεις ανταποδοτικών τελών υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης	17
Διαδικασία επιβολής ανταποδοτικών τελών	25

II. Η ΕΠΙΒΟΛΗ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΩΝ ΤΕΛΩΝ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης	35
Προς μια φορολογική αποκέντρωση;	39

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	45
--------------	----

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	46
--------------	----

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	50
-------------	----

Συντομογραφίες

ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρεία
α.ν.	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
β.δ.	Βασιλικό Διάταγμα
βλ.	Βλέπε
ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ	Διαχειριστής του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας ΑΕ
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔΕΥΑ	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης και Αποχέτευσης
ΔΕΦΑΘ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔΕΦΠειρ	Διοικητικό Εφετείο Πειραιά
ΔΠρΑθ	Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών
ΔΠρΘεσ	Διοικητικό Πρωτοδικείο Θεσσαλονίκης
ΔΠρΜυτιλ	Διοικητικό Πρωτοδικείο Μυτιλήνης
ΔΠρΠειρ	Διοικητικό Πρωτοδικείο Πειραιά
ΔΠρΡοδ	Διοικητικό Πρωτοδικείο Ρόδου
ΔΦΝ	Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας (νομικό περιοδικό)
εδ.	Εδάφιο
ΕΕΤΗΔΕ	Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών
ενν.	Εννοείται
επ.	Επόμενα
επιμ.	Επιμέλεια
επταμ.	Επταμελούς (σύνθεσης)
ΕΤΜΕΑΡ	Ειδικό Τέλος Μείωσης Εκπομπών Αέριων Ρύπων
ΕΥΑΘ	Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης
ΕΥΔΑΠ	Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας
ΕΧΤΑ	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
κ.ά.	Και άλλα/ -λες
Κ.Α.Π.	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
Κ.Δ.Κ.	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006) (ΦΕΚ Α' 114)
κ.λπ.	Και λοιπά
ΛΑΓΗΕ ΑΕ	Λειτουργός Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας ΑΕ
ν.	Νόμος
ν.δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
Ολ.	Ολομέλεια
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ό.π.	Όπου παραπάνω

ΟΤΑ	Οργανισμός/ -οί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	Παράγραφος
π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕ	Πρακτικό Επεξεργασίας
Σ	Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008
σελ.	Σελίδα/ -ες
ΣΗΘΥΑ	Συμπαράγωγή Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης
σκ.	Σκέψη
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΣυνθΕΟΚ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
τ.μ.	Τετραγωνικά μέτρα
ΤοΣ	Το Σύνταγμα (νομικό περιοδικό)
υπ' αριθμ.	Υπ' αριθμόν
υποσημ.	Υποσημείωση
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
CE	Conseil d' État

Εισαγωγή

Διερευνώντας την οπτική του μέσου πολίτη απέναντι στον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης -ως άμεσου αποδέκτη της λειτουργίας της- διαπιστώνεται ότι αυτή είναι κατά βάση μια εικόνα αναποτελεσματικότητας, κακοδιαχείρισης, διασπάθισης δημόσιου χρήματος και εξυπηρέτησης πολιτικών σκοπιμοτήτων, η οποία -δυστυχώς- δεν απέχει πολύ από την πραγματικότητα. Εξίσου απογοητευτική είναι η εικόνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα εν σχέσει με τα δεδομένα των υπόλοιπων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Βεβαίως, όσο και εάν δεν θα έπρεπε να αποδώσει κανείς αποκλειστικά τις ανωτέρω παθογένειες στο θεσμικό πλαίσιο το οποίο διέπει την Τοπική Αυτοδιοίκηση, θα ήταν ίσως εθελουφλία το να μην αναγνωρισθεί ότι, παρά τις μεταρρυθμίσεις οι οποίες έχουν λάβει χώρα σε συνταγματικό και νομοθετικό επίπεδο, όπως η αναθεώρηση του άρθρου 102 του Συντάγματος το 2001 και το πρόγραμμα «Καλλικράτης», δεν πραγματοποιήθηκαν πραγματικές «τομές», οι οποίες θα επέτρεπαν στον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αποκτήσει τη σημασία την οποία οραματίστηκε ο συντακτικός νομοθέτης.

Στόχο της παρούσας εργασίας αποτελεί η ενασχόληση με ένα περίπλοκο και, συγχρόνως, πρακτικό ζήτημα, αυτό της επιβολής ανταποδοτικών τελών υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε, με αφετηρία αυτό, να αναδειχθεί το μείζον ζήτημα της χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να διερευνηθούν τυχόν προοπτικές μεταρρυθμίσεων, ώστε η τελευταία να καταστεί πυλώνας ανάπτυξης όχι μόνο των τοπικών κοινωνιών, αλλά και ολόκληρης της χώρας και οι ουσιαστικές αποφάσεις να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες κατά το πρότυπο των σύγχρονων ευρωπαϊκών χωρών.

Στο πρώτο μέρος επιχειρείται η προσέγγιση των ανταποδοτικών τελών ως μορφής χρηματοδότησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και, ιδίως, η εννοιολογική οριοθέτησή τους και η διάκρισή τους από τον φόρο, καθώς και η σκιαγράφηση του τρόπου επιβολής τους, ενώ στο δεύτερο μέρος διερευνάται η συμβολή των ανταποδοτικών τελών στην ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αναδεικνύεται η ανάγκη οικονομικής αυτονομίας των τελευταίων μέσω μιας φορολογικής αποκέντρωσης.

Ι. ΤΑ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ ΩΣ ΠΗΓΗ ΕΣΟΔΩΝ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Τα έσοδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ι. Νομικό πλαίσιο

Πριν από τη συστηματική ανάλυση της έννοιας και της διαδικασίας επιβολής των ανταποδοτικών τελών ως οικονομικής επιβάρυνσης υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού¹, κρίνεται σκόπιμη η εν γένει αναφορά στους πόρους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε μέσω αυτής και των επιμέρους οικείων κατηγοριοποιήσεων να καταστεί ευχερέστερη η κατανόηση της φύσης και της λειτουργίας των ανταποδοτικών τελών, τα οποία συνιστούν το αντικείμενο της παρούσας εργασίας.

Ως προς το νομικό καθεστώς των εσόδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αξίζει να επισημανθεί ότι η παράγραφος 5 του ισχύοντος Συντάγματος 1975/1986/2001/2008² ορίζει τα εξής:

«Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών.

Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης».

¹ Ο ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87) («Πρόγραμμα Καλλικράτης») εισήγαγε μια ευρεία μεταρρύθμιση στα επίπεδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καταργώντας τις κοινότητες ως μορφή Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού και αντικαθιστώντας τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα νομαρχιακά διαμερίσματα από τις περιφέρειες ως Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού.

² Η διάταξη του άρθρου 102 του Συντάγματος τροποποιήθηκε εκτενώς κατά την Αναθεώρηση του 2001. Κατά τον Χλέπα, σε Σπυρόπουλου Φ., Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ., Γεραπετρίτη Γ. (επιμ.), *Σύνταγμα – Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 1638-1639, με τις νέες διατάξεις αφ' ενός κατοχυρώθηκαν σε συνταγματικό επίπεδο αλλαγές στις οποίες είχε ήδη προβεί ο κοινός νομοθέτης και αφ' ετέρου εισήχθησαν γενίσιμες νέες ρυθμίσεις, όπως αυτές για την οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και, ιδίως, η ρήτρα περί μεταφοράς των αντίστοιχων πόρων κατά τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και η δυνατότητα πρόβλεψης «τοπικών εσόδων».

Σχετική εκτενής ρύθμιση περιλαμβάνεται και στο άρθρο 9 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (στο εξής: ΕΧΤΑ), ο οποίος κυρώθηκε με τον ν. 1850/1989 (ΦΕΚ Α' 114):

«1. Στο πλαίσιο της εθνικής οικονομικής πολιτικής, οι ΟΤΑ δικαιούνται επαρκείς ίδιους πόρους τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

2. Οι οικονομικοί πόροι των ΟΤΑ πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή τον νόμο.

3. Τουλάχιστον ένα μέρος των οικονομικών πόρων των ΟΤΑ πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη, το ύψος των οποίων έχουν το δικαίωμα να καθορίζουν οι ΟΤΑ εντός των ορίων του νόμου.

4. Τα χρηματοδοτικά συστήματα στα οποία στηρίζονται οι πόροι που διαθέτουν οι ΟΤΑ πρέπει να είναι επαρκώς ποικιλόμορφα και δυναμικά, προκειμένου οι εν λόγω οργανισμοί να είναι σε θέση να ακολουθούν, όσο είναι δυνατό στην πράξη, την πραγματική εξέλιξη του κόστους που προκύπτει από την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

5. Η προστασία των οικονομικά ασθενέστερων ΟΤΑ απαιτεί την εφαρμογή διαδικασιών χρηματοοικονομικής εξίσωσης ή ισοδύναμων μέτρων που αποσκοπούν στην εξάλειψη των επιδράσεων από την άνιση κατανομή των δυνητικών πηγών χρηματοδότησης καθώς και από τα βάρη τα οποία επωμίζονται. Τέτοιου είδους διαδικασίες ή μέτρα δεν πρέπει να περιορίζουν την ελευθερία επιλογής των ΟΤΑ στο πεδίο αρμοδιότητάς τους.

6. Πρέπει να διεξάγονται, καταλλήλως, διαβουλεύσεις με τους ΟΤΑ σε ό,τι αφορά τους τρόπους με τους οποίους τους αποδίδονται οι ανακατανεμόμενοι πόροι.

7. Στο μέτρο του δυνατού, οι επιχορηγήσεις προς τους ΟΤΑ δεν πρέπει να διατίθενται για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων έργων. Η παροχή επιχορηγήσεων δεν πρέπει να θίγει τη θεμελιώδη ελευθερία των ΟΤΑ όσον αφορά την πολιτική που ασκούν στο πεδίο αρμοδιότητάς τους.

8. Οι ΟΤΑ πρέπει, κατά τον νόμο, να έχουν πρόσβαση στην εθνική αγορά κεφαλαίων, προκειμένου να χρηματοδοτούν τις επενδυτικές τους δαπάνες».

Σε νομοθετικό επίπεδο η χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διέπεται από ένα σύνθετο πλέγμα, το οποίο χαρακτηρίζεται από ύπαρξη πλήθους

διατάξεων και έλλειψη κωδικοποίησης³. Η βασική ρύθμιση περιέχεται στο β.δ. της 24.9/20.10.1958 «Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον Νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων των δήμων και κοινοτήτων» (ΦΕΚ Α΄ 171), όπως αυτό έχει συμπληρωθεί από το ν.δ. 318/1969 (ΦΕΚ Α΄ 212) και τους νόμους 1080/1980 (ΦΕΚ Α΄ 246) και 1828/1989 (ΦΕΚ Α΄ 2)⁴. Ωστόσο, όπως παρατηρείται⁵, λόγω των πολυάριθμων τροποποιήσεων του εν λόγω διατάγματος, έχει πλέον καταστεί αναγκαία η εκ νέου κωδικοποίηση των σχετικών διατάξεων προς διευκόλυνση των ταμειευτικών υπηρεσιών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και, ιδίως, των πολιτών. Εξάλλου, ρυθμίσεις σχετικές με τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιέχονται και στον ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α΄ 114) («Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων»), καθώς και στον ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α΄ 87) (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»).

ii. Κατηγορίες εσόδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Μετά τη σύντομη παρουσίαση του νομικού καθεστώτος που διέπει τη χρηματοδότηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κρίνεται αναγκαία η αναφορά στις επιμέρους κατηγοριοποιήσεις των πόρων των Οργανισμών αυτών.

Η βασική διάκριση στην οποία προβαίνει ο νόμος⁶ είναι εκείνη ανάμεσα στα τακτικά και τα έκτακτα έσοδα και βασίζεται σε διάφορα κριτήρια, όπως η περιοδικότητα του εσόδου, αλλά και η προβλεψιμότητα και η σταθερότητα ως προς το ύψος αυτού⁷.

³ Σαββαΐδου Κ., *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2009, σελ. 19.

⁴ Σαββαΐδου Κ., ό.π., σελ. 19.

⁵ Θεοδώρου Ιωάν., *Τα έσοδα των δήμων*, Εκδόσεις Ιωάννη Δ. Θεοδώρου, 2015, σελ. 30. Ο ίδιος επισημαίνει, μάλιστα, ότι το άρθρο 14 παρ. 9 του ν. 2307/1995 (ΦΕΚ Α΄ 113) θέσπισε τη δυνατότητα κωδικοποίησης, μεταξύ άλλων, των διατάξεων σχετικά με τα έσοδα των ΟΤΑ α΄ βαθμού με την έκδοση προεδρικού διατάγματος - δυνατότητα η οποία δεν έχει μέχρι σήμερα αξιοποιηθεί-, καθώς και ότι η παράγραφος 10 του άρθρου 283 του ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α΄ 87) προέβλεπε τη συγκρότηση Επιτροπής για τη σύνταξη «Κώδικα περί Εσόδων των Δήμων και Περιφερειών» με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Ωστόσο, η τελευταία αυτή διάταξη του άρθρου 283 παρ. 10 Ν. 3852/2010 καταργήθηκε με το άρθρο 22 του ν. 4304/2014 (ΦΕΚ Α΄ 234), με το οποίο προβλέφθηκε η σύνταξη «Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης» για την κωδικοποίηση του θεσμικού πλαισίου που διέπει την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, όπως, μεταξύ άλλων, των διατάξεων που ρυθμίζουν κάθε ζήτημα εσόδων, δαπανών, οικονομικής λειτουργίας και αναπτυξιακής πολιτικής των ΟΤΑ.

⁶ Βλ. άρθρο 1 β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α΄ 171), άρθρο 25 ν. 1828/1989 (ΦΕΚ Α΄ 2) και άρθρο 157 Κ.Δ.Κ. Αντίστοιχη διάταξη περιείχε και το άρθρο 217 του προϊσχύσαντος Κ.Δ.Κ. (π.δ. 410/1995 (ΦΕΚ Α΄ 231)), ο οποίος καταργήθηκε με το άρθρο 4 του ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α΄ 114), με τον οποίο κυρώθηκε ο ισχύων Κ.Δ.Κ. Κατά τον Ράλλη, *Τα έσοδα των ΟΤΑ*, Επιχείρηση, Τεύχος 1/2008, σελ. 19, η διάκριση των εσόδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε τακτικά και έκτακτα είναι αναγκαία, γιατί υφίσταται σχέση εξάρτησης των εξόδων διοίκησης και των υποχρεωτικών δαπανών από το ύψος των τακτικών εσόδων.

⁷ Ανδρουτσοπούλου Ελ., Βαΐου Ευαγ., *Τα τέλη ως πηγή εσόδων των Ο.Τ.Α. - Θεωρητική Ανάλυση και Εμπειρική Διερεύνηση*, Πτυχιακή Εργασία, Τ.Ε.Ι. Καλαμάτας, Σχολή Διοίκησης & Οικονομίας, Τμήμα

Ειδικότερα, ως «τακτικά» χαρακτηρίζονται τα ακόλουθα έσοδα:

- α. Οι θεσμοθετημένοι υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πόροι (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι - Κ.Α.Π.), ήτοι η κατ' έτος χρηματοδότηση αυτών από έσοδα της κεντρικής Διοίκησης.
- β. Οι πρόσδοι από την αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας (κατά κύριο λόγο μισθώματα και έσοδα από την εκμετάλλευση του εδάφους και των κοινόχρηστων χώρων)⁸.
- γ. Οι πρόσδοι από την αξιοποίηση κινητής περιουσίας, όπως οι τόκοι χρηματικών καταθέσεων σε πιστωτικά ιδρύματα και τα έσοδα από δημοτικές επιχειρήσεις και εκμίσθωση κινητών πραγμάτων (π.χ. μηχανημάτων)⁹.
- δ. Τα έσοδα από ανταποδοτικά τέλη¹⁰ και δικαιώματα¹¹.
- ε. Τα έσοδα από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, όπως ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων, το τέλος διαφήμισης και η εισφορά σε χρήμα λόγω ένταξης ή επέκτασης πολεοδομικών σχεδίων¹².
- στ. Τα έσοδα από τοπικά δυννητικά ανταποδοτικά τέλη και εισφορές, ήτοι από τέλη τα οποία δύνανται να επιβληθούν με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου για την παροχή υπηρεσιών ή την εκτέλεση έργων τοπικής σημασίας τα οποία δεν δύνανται να χρηματοδοτηθούν από άλλη πηγή¹³.

Αντίστοιχα, στα έκτακτα έσοδα περιλαμβάνονται τα ακόλουθα εισοδήματα:

- α. Τα έσοδα από δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες.
- β. Τα έσοδα από τη διάθεση, εκποίηση και εν γένει εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων¹⁴.

Διοίκησης Μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2002, διαθέσιμη σε: http://nestor.teipel.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/15848/SDO_DMTA_00205_Medium.pdf?sequence=1 (τελευταία πρόσβαση: 19.11.2017), σελ. 8.

⁸ Βλ. περιπτώσιολογία αναλυτικά σε Σαββαΐδου Κ., ό.π., σελ. 19 και 21-22.

⁹ Σαββαΐδου, ό.π., σελ. 19 και 23-24.

¹⁰ Για τα ανταποδοτικά τέλη βλ. αναλυτικά κατωτέρω σελ. 7 επ.

¹¹ Κατά τον Θεοδώρου, ό.π., σελ. 31, η έννοια του δικαιώματος (βλ., επί παραδείγματι, το κατ' άρθρο 3 παρ. 3 β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α' 171) δικαίωμα που επιβάλλεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου για τη χρήση δημοτικού σφαγείου ή τα κατ' άρθρο 4 παρ. 1 α.ν. 582/1968 (ΦΕΚ Α' 225) δικαιώματα ταφής και εν γένει λειτουργίας των δημοτικών κοιμητηρίων, τα οποία επίσης ρυθμίζονται με κανονισμό που ψηφίζεται από το δημοτικό συμβούλιο) είναι ανάλογη προς την έννοια του τέλους με τη διαφορά ότι το δικαίωμα μπορεί να εισπράττεται ανεξαρτήτως της προηγούμενης χρήσης του κτήματος, του έργου ή της υπηρεσίας.

¹² Άρθρα 10 ν. 1080/1980 (ΦΕΚ Α' 246), 5 ν. 1900/1990 (ΦΕΚ Α' 125) και 9 ν. 1337/1983 (ΦΕΚ Α' 33) και 21 ν. 2508/1997 (ΦΕΚ Α' 124) αντίστοιχα.

¹³ Θεοδώρου Ιωάν., *Βεβαίωση και Είσπραξη Εσόδων*, εισήγηση σε σεμινάριο για την επιμόρφωση των στελεχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Θεσσαλονίκη, 8-9 Οκτωβρίου 2015, διαθέσιμη σε: <http://www.bluevalue.gr/files4users/files/Open%20Academy/seminars/institutional%20framework/educational%20material/Open%20Academy%20%20CE%92%CE%B5%CE%B2%CE%B1%CE%AF%CF%89%CF%83%CE%B7%20%CE%BA%CE%B1%CE%B9%20%CE%95%CE%AF%CF%83%CF%80%CF%81%CE%B1%CE%BE%CE%B7%20%CE%95%CF%83%CF%8C%CE%B4%CF%89%CE%BD.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 28.11.2017), σελ. 138.

¹⁴ Βλ. περιπτώσιολογία σε Ανδρουτσοπούλου Ελ., Βαΐου Ευαγ., ό.π., σελ. 12.

- γ. Τα έσοδα από τη συμμετοχή σε επιχειρηματική δραστηριότητα.
- δ. Τα έσοδα από τα κάθε είδους πρόστιμα ή άλλες διοικητικές κυρώσεις.
- ε. Τα έσοδα από κάθε άλλη πηγή¹⁵.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, πέραν της βασικής αυτής διάκρισης, τα έσοδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης διακρίνονται περαιτέρω με κριτήριο την πηγή τους και τον προορισμό τους, δηλαδή τις δαπάνες για την κάλυψη των οποίων δύνανται κατά τον νόμο να διατεθούν, στις ακόλουθες κατηγορίες¹⁶: α) *Γενικά ή ανειδίκευτα έσοδα*, τα οποία δύνανται να καλύψουν κάθε είδους νόμιμη δαπάνη, β) *Ειδικευμένα έσοδα*, τα οποία προορίζονται εκ του νόμου για την κάλυψη συγκεκριμένων μόνο δαπανών¹⁷, γ) *Ανταποδοτικά έσοδα*, ως προς τα οποία επίσης ισχύει ο περιορισμός της αποκλειστικής χρήσης τους για την κάλυψη του κόστους παροχής των υπηρεσιών για τη λειτουργία των οποίων επιβάλλονται¹⁸ και δ) *Έκτακτα έσοδα*, τα οποία μπορούν εκάστοτε να εμπίπτουν σε οποιαδήποτε από τις ως άνω τρεις κατηγορίες.

¹⁵ Κατά τον Καραναστάση†, *Ο νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδικας : ερμηνεία κατ' άρθρο – νομολογία*, Εκδόσεις Γ. Μ. Καραναστάση, 2006, σελ. 861, κάθε είδους έσοδο που δεν συγκαταλέγεται στα τακτικά έσοδα συνιστά έκτακτο έσοδο.

¹⁶ Βλ. αναλυτικά Θεοδώρου Ιωάν., *Τα έσοδα των δήμων*, ό.π., σελ. 28-29, Καγιούδη Ιωάν., *Μέτρηση χρηματοοικονομικής επίδοσης των Ο.Τ.Α. με τη βοήθεια του κλαδικού λογιστικού σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων*, Διπλωματική Εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, 2003, διαθέσιμη σε: <https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/1355/3/KagioudisIoannisMsc2003.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 23.11.2017), σελ. 18-20.

¹⁷ Εύστοχα επισημαίνεται από τον Καγιούδη, ό.π., σελ. 19, το παράδοξο οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αντιμετωπίζουν ενίοτε επιτακτικές ανάγκες, ενώ συγχρόνως διαθέτουν στους τραπεζικούς τους λογαριασμούς χρηματικά ποσά τα οποία παραμένουν αδρανή και δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν λόγω του ιδιαίτερου χαρακτήρα των εσόδων αυτών.

¹⁸ Βλ. κατωτέρω σελ. 10.

Εννοιολογική οριοθέτηση των ανταποδοτικών τελών και διάκρισή τους από τις φορολογικές επιβαρύνσεις

ι. Έννοια των ανταποδοτικών τελών

Μετά τη σύντομη προσέγγιση του καθεστώτος της χρηματοδότησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θα επιδιωχθεί ειδικότερα η παρουσίαση του εννοιολογικού περιεχομένου των ανταποδοτικών τελών και, ακολούθως, η οριοθέτηση της έννοιας αυτής από επιβαρύνσεις φορολογικού χαρακτήρα.

Κατά τη νομολογία τα ανταποδοτικά τέλη συνιστούν μονομερώς επιβαλλόμενες χρηματικές υποχρεώσεις έναντι του Κράτους ή ΝΠΔΔ, η καταβολή των οποίων συνδέεται με την παροχή ειδικής *ωφέλειας* στον υπόχρεο, δηλαδή με την απόλαυση δημόσιας υπηρεσίας ή δημόσιου πράγματος¹⁹. Τη θέση αυτή υιοθετεί και το γαλλικό Conseil d'État, κατά το οποίο²⁰ το ανταποδοτικό τέλος αντιστοιχεί στο ποσό -μονομερώς καθοριζόμενο από τη Διοίκηση- το οποίο πρέπει να καταβάλουν οι χρήστες ορισμένων δημοσίων υπηρεσιών. Πιο συγκεκριμένα, κατά τον ορισμό που έδωσε το Δικαστήριο στην *arrêt de principe* του 1958, "*Syndicat national des transporteurs aériens*"²¹, έχει τον χαρακτήρα ανταποδοτικού τέλους «κάθε χρέωση η οποία ζητείται από τους χρήστες ώστε να καλυφθούν οι δαπάνες μιας συγκεκριμένης δημόσιας υπηρεσίας ή τα έξοδα κατασκευής και συντήρησης ενός δημοσίου έργου και η οποία έχει ως άμεση αντιπαροχή τα οφέλη από την υπηρεσία ή τη χρήση του έργου». Αντίστοιχα, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΔΕΕ), κριτήρια για τον χαρακτηρισμό ενός οικονομικού βάρους ως ανταποδοτικού τέλους συνιστούν αφ' ενός η παροχή στο φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο επιβαρύνεται με την καταβολή του βάρους αυτού μιας συγκεκριμένης και ειδικής αντιπαροχής (και όχι η εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος)²² και αφ' ετέρου η σχέση αντιστοιχίας

¹⁹ Βλ. Φορτσάκη Θ., Σαββαΐδου Αικ., *Φορολογικό Δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη, 4^η έκδοση, 2013, σελ. 14, και τις εκεί παραπομπές στη νομολογία.

²⁰ Βλ. τη μελέτη του Conseil d'État σχετικά με τα τέλη που καταβάλλονται για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών, καθώς και τη χρήση του δημόσιου χώρου/δημόσιων αγαθών (όπως, επί παραδείγματι, οι ραδιοσυχνότητες), 2002, διαθέσιμη σε:

http://www.conseil-etat.fr/content/download/3058/9202/version/1/file/etude_redevances_service_rendu_redevance_occupation_domaine_public_2002.pdf (τελευταία πρόσβαση: 25.11.2017).

²¹ CE, 21.11.1958.

²² Βλ. απόφαση ΔΕΕ της 15^{ης} Νοεμβρίου 1988 (C-229/87), σκ. 16. Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι η εύρυθμη λειτουργία και η κανονικότητα του ελέγχου των πράξεων επί του συναλλάγματος εκ μέρους των ελληνικών τραπεζών βάσει στοιχείων που παρέχονται σε αυτές από την Ένωση Εμπορικών και Βιομηχανικών Επιμελητηρίων Ελλάδος δεν συνιστά υπηρεσία γνησίως παρεχόμενη στους εισαγωγείς προϊόντων προέλευσης άλλων κρατών μελών της Ένωσης, ως αντιπαροχή της οποίας εισπράττεται το τέλος υπέρ της ως άνω Ένωσης Εμπορικών και Βιομηχανικών Επιμελητηρίων Ελλάδος, και, ως εκ τούτου, η επίμαχη επιβάρυνση συνιστά μέτρο ισοδύναμου προς δασμούς αποτελέσματος κατά τα άρθρα 12 επ. ΣυνθΕΟΚ.

μεταξύ του καταβαλλόμενου ποσού και του κόστους της παρεχόμενης υπηρεσίας²³.

Η απαίτηση της ύπαρξης αντιστοιχίας μεταξύ παροχής και αντιπαροχής ως ουσιώδους στοιχείου της έννοιας των ανταποδοτικών τελών απαντά, βεβαίως, και στη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων²⁴. Ωστόσο, γίνεται δεκτό ότι αρκεί η κατά προσέγγιση ισοσκέλιση των εσόδων από το επιβαλλόμενο τέλος και των δαπανών για την παροχή της σχετικής υπηρεσίας²⁵. Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι, όπως εύστοχα επισημαίνεται²⁶, ενώ η επιβολή φόρου -ο οποίος επιτελεί αναδιανεμητική λειτουργία- συναρτάται προς τη φοροδοτική ικανότητα του φορολογικού υποκειμένου, στην περίπτωση των ανταποδοτικών τελών κρίσιμη θεωρείται η σχέση αναλογίας μεταξύ του κόστους της παρεχόμενης υπηρεσίας και του ύψους της επιβάρυνσης. Εξ αυτού του λόγου, υποστηρίζεται²⁷ ότι και στην περίπτωση των ανταποδοτικών τελών θα πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, κατά την οποία «Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια θάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους», ή, επικουρικά, η αρχή της αναλογικότητας κατά το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. γ' του Συντάγματος²⁸. Στην κατεύθυνση αυτή, μάλλον ορθά, φαίνεται να κινείται η υπ' αριθμ. 274/2014 απόφαση της επταμελούς σύνθεσης του Β' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την οποία η επιβάρυνση των υπόχρεων θα πρέπει να γίνεται σύμφωνα με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και

²³ Βλ. απόφαση ΔΕΕ της 19^{ης} Μαρτίου 2002 (C-426/98), σκ. 35: «Συναφώς επιβάλλεται να υπενθυμιστεί, πρώτον, ότι, κατά πάγια νομολογία, η διάκριση μεταξύ των απαγορευόμενων από το άρθρο 10 της οδηγίας 69/335 φόρων και των τελών ανταποδοτικού χαρακτήρα, των οποίων επιτρέπεται η είσπραξη κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας αυτής, συνεπάγεται ότι τα τέλη αυτά περιλαμβάνουν μόνον τις αμοιβές των οποίων το ύψος υπολογίζεται βάσει του κόστους της παρεχόμενης υπηρεσίας. Μια αμοιβή της οποίας το ύψος δεν έχει καμία σχέση με το κόστος της συγκεκριμένης υπηρεσίας ή της οποίας το ύψος υπολογίζεται όχι με βάση το κόστος της πράξεως της οποίας αποτελεί αντιπαροχή, αλλά με βάση το συνολικό κόστος λειτουργίας και επενδύσεων της επιφορτισμένης με την πράξη αυτή υπηρεσίας, πρέπει να θεωρείται φόρος εμπίπτων αποκλειστικά στην απαγόρευση του άρθρου 10 της οδηγίας 69/335 (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1999, C-56/98, *Modelo*, Συλλογή 1999, σ. I-6427, σκέψη 29, και απόφαση της 21ης Ιουνίου 2001, C-206/99, *SONAE*, Συλλογή 2001, σ. I-4679, σκέψη 32)».

²⁴ Βλ. Φινοκαλιώτη Κ., *Φορολογικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 5^η έκδοση, 2014, σελ. 23 και τις εκεί παραπομπές στη νομολογία.

²⁵ ΣτΕ 3850/1985: «...η σχετική απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου, για τον καθορισμό των κατά κατηγορίες υποχρέων, συντελεστών αυτών, πρέπει να αποβλέπει στην πραγματοποίηση εσόδων κατά βάση αναλόγων προς τα προβλεπόμενα αντίστοιχα έξοδα, η αναλογία ωστόσο αυτή εκφράζεται όχι με την απόλυτη ισοσκέλιση των δύο κονδυλίων (εσόδων-εξόδων), αλλά με μια κατά προσέγγιση αναλογική μεταξύ τους σχέση, που αναγκαία υπόκειται και στις διαφοροποιήσεις από την επαλήθευση ή μη των προβλέψεων». Βλ. και ΔΠρΠειρ 4047/1991, ΔπρΘεσ 1173/2004.

²⁶ Φινοκαλιώτης Κ., ό.π., σελ. 23.

²⁷ Φορτσάκης Θ., Σαββαΐδου Αικ., ό.π., σελ. 18-19.

²⁸ Άρθρο 25 παρ. 1 εδ. γ' Σ: «Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας».

της ανταποδοτικότητας, δηλαδή να επιμερίζεται αναλόγως του βαθμού χρήσης των παρεχόμενων υπηρεσιών²⁹.

Περαιτέρω, έχει κριθεί ότι για τον χαρακτηρισμό μιας επιβάρυνσης ως ανταποδοτικού τέλους δεν απαιτείται η «πραγματική» χρήση της παροχής εκ μέρους των βαρυνόμενων με αυτό, αλλά αρκεί η δυνατότητα (ετοιμότητα) παροχής της υπηρεσίας για την οποία επιβάλλεται το σχετικό τέλος³⁰. Η θέση αυτή της νομολογίας απηχεί -ενδεχομένως- την προσπάθεια να αποσοβηθεί ο κίνδυνος ματαίωσης της παροχής της οικείας υπηρεσίας, η οποία θα ήταν πιθανή σε περίπτωση απαλλαγής μεγάλου αριθμού βαρυνόμενων ατόμων λόγω μη χρησιμοποίησης αυτής³¹. Πάντως, κατά τη μειοψηφούσα γνώμη της υπ' αριθμ. 3990/2000 απόφασης του Β' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας (σκ. 7) η έννοια του ανταποδοτικού τέλους δεν προϋποθέτει μεν την πραγματική απόλαυση της δημόσιας υπηρεσίας σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση υποχρέωσης, πλην όμως θα πρέπει να υφίσταται αντικειμενικά -και όχι απλώς θεωρητικά- δυνατότητα παροχής της σχετικής υπηρεσίας³².

Κατά τον Φινοκαλιώτη³³, ένα πρόσθετο στοιχείο το οποίο συχνά χαρακτηρίζει τα ανταποδοτικά τέλη είναι εκείνο της «ελεύθερης χρήσης της υπηρεσίας», όπως συμβαίνει, επί παραδείγματι, στην περίπτωση των «διοδίων», τα οποία καταβάλλονται ως αντάλλαγμα για τη χρήση των αυτοκινητοδρόμων. Όπως, όμως, επισημαίνει ο ίδιος, το στοιχείο αυτό δεν ανήκει στο εννοιολογικό περιεχόμενο των ανταποδοτικών τελών, καθώς η καταβολή ορισμένων εξ αυτών, όπως, παραδείγματος χάριν, του τέλους καθαριότητας και φωτισμού, είναι υποχρεωτική, ανεξαρτήτως -όπως αναφέρθηκε ανωτέρω- της εν τοις πράγμασι χρήσης της παρεχόμενης υπηρεσίας. Πάντως, το στοιχείο της ελεύθερης χρήσης της παροχής απαντά και σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου. Ειδικότερα, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ένα οικονομικό βάρος δεν συνιστά μέτρο ισοδύναμου προς δασμούς αποτελέσματος εάν η παρεχόμενη

²⁹ ΣτΕ 274/2014 (επταμ.), σκ. 7. Βλ. και ΣτΕ 1868/2014.

³⁰ Βλ. ΣτΕ 2483/1999, σκ. 4: «Η δημόσια δε αυτή υπηρεσία προς την οποία στοιχεί το ανταποδοτικό τέλος παρέχεται προεχόντως χάριν δημοσίου σκοπού, εξυπηρετούνται όμως με αυτήν ταυτοχρόνως και όποιοι την χρησιμοποιούν, που φέρουν και το βάρος των δαπανών της. Λόγω δε ακριβώς του δημοσίου χαρακτήρα της ειδικής αντιπαροχής του κράτους, η υποχρέωση καταβολής του ανταποδοτικού τέλους ούτε την πραγματική χρησιμοποίηση της υπηρεσίας στη συγκεκριμένη περίπτωση προϋποθέτει κατ' ανάγκην, ούτε την ακριβή αντιστοιχία μεταξύ ύψους τέλους και κόστους παρεχόμενης υπηρεσίας, αφού αρκεί απλώς η δυνατότητα (ετοιμότητα) παροχής της υπηρεσίας και η κατ' αρχήν κάλυψη των δαπανών της από το τέλος που καταβάλλουν οι χρήστες της (ΣΕ 649, 950/81, ΑΕΔ 5/84)». Βλ. και τις μεταγενέστερες ΣτΕ 2000/2010, 1620/2012 (Ολ.) και 2411/2014.

³¹ Για το ζήτημα αυτό βλ. κατωτέρω σελ. 30 και 33.

³² Σαββαΐδου Κ., ό.π., σελ. 25-26. Κατά τη Γαλιτάκη, *Το πρόβλημα του χαρακτηρισμού οικονομικού θάρους ως ανταποδοτικού τέλους*, ΔΦΝ 2001, σελ. 1076, το στοιχείο αυτό, δηλαδή η δυνατότητα παροχής της υπηρεσίας in abstracto, συνιστά εξυπακουόμενο στοιχείο της νομιμότητας του τέλους.

³³ Ό.π., σελ. 22-23, όπου και παραπομπές στη νομολογία. Βλ. και Φορτσάκη Θ., Σαββαΐδου Αικ., ό.π., σελ. 17.

υπηρεσία δεν είναι υποχρεωτική και ο βαρυνόμενος με αυτό έχει τη δυνατότητα επιλογής του φορέα της υπηρεσίας³⁴.

ii. Διάκριση των ανταποδοτικών τελών από τις φορολογικές επιβαρύνσεις

Η κατά τα ανωτέρω σκιαγράφηση της έννοιας των ανταποδοτικών τελών με βάση τα πορίσματα της νομολογίας δεν παρουσιάζει, βεβαίως, μόνο θεωρητικό ενδιαφέρον, καθώς η διάκριση των επιβαρύνσεων αυτών από τα φορολογικά βάρη επάγεται ιδιαίτερα σημαντικές έννομες συνέπειες τόσο σε επίπεδο εθνικού όσο και σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου.

Κατά πρώτο λόγο, η διάκριση μεταξύ φόρων και ανταποδοτικών τελών προσδιορίζει την έκταση του πεδίου εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 78 του Συντάγματος, στο οποίο καθιερώνεται η *αρχή της νομιμότητας του φόρου*. Κατά την αρχή αυτή, για την επιβολή φόρου απαιτείται τυπικός νόμος, με συνέπεια την απαγόρευση της κανονιστικής αρμοδιότητας για τον καθορισμό των ουσιωδών στοιχείων αυτού. Ωστόσο, η απαγόρευση αυτή δεν τυγχάνει εφαρμογής επί των ανταποδοτικών τελών, τα οποία μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης³⁵. Εξάλλου, τυχόν απαλλαγές από φόρους δεν καταλαμβάνουν τα επιβαλλόμενα ανταποδοτικά τέλη³⁶. Περαιτέρω δε επισημαίνεται ότι, εν αντιθέσει με τα έσοδα από φόρους, τα οποία δύναται να διατεθούν για την κάλυψη οποιασδήποτε νόμιμης δαπάνης, τα ανταποδοτικά τέλη διέπονται από την *αρχή του ειδικού προορισμού των εσόδων*, βάσει της οποίας διατίθενται υποχρεωτικά για την κάλυψη της δαπάνης της υπηρεσίας για την οποία έχουν επιβληθεί³⁷.

Βεβαίως, ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η διάκριση μεταξύ φόρων και ανταποδοτικών τελών και σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου ενόψει των διατάξεων των άρθρων 30 και 110 ΣΛΕΕ³⁸. Ειδικότερα, με τις διατάξεις αυτές αφ' ενός θεσπίζεται απαγόρευση επιβολής εισαγωγικών και εξαγωγικών δασμών ή φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος μεταξύ των κρατών

³⁴ Φινοκαλιώτης Κ., ό.π., σελ. 26, Φορτσάκης Θ., Σαββαΐδου Αικ., ό.π., σελ. 17.

³⁵ Βλ. ΣτΕ 3293/2005 (Ολομ.), σκ. 7: «Όπως έχει κριθεί, με την τελευταία διάταξη θεσπίζεται απαγόρευση νομοθετικής εξουσιοδότησεως προκειμένου περί φορολογικών και όχι ανταποδοτικών ή άλλου χαρακτήρος οικονομικών βαρών», καθώς και τις μεταγενέστερες 1620/2012 (Ολομ.), 875/2013 (Ολομ.), 3299/2014 (Ολομ.) κ.ά.

³⁶ Φορτσάκης Θ., Σαββαΐδου Αικ., ό.π., σελ. 18, Φινοκαλιώτης Κ., ό.π., σελ. 16.

³⁷ Φινοκαλιώτης Κ., ό.π., σελ. 16-17 και 25. Βλ. και Μπάρμπα Ν., *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 5^η έκδοση, 2014, σελ. 37.

³⁸ Φινοκαλιώτης Κ., ό.π., σελ. 26.

μελών³⁹ και αφ' ετέρου εισάγεται απαγόρευση άμεσης ή έμμεσης επιβολής υψηλότερων φόρων επί των προϊόντων άλλων κρατών μελών εν σχέσει με τα ομοειδή εθνικά προϊόντα ή φόρων η φύση των οποίων οδηγεί έμμεσα στην προστασία άλλων προϊόντων⁴⁰. Ως εκ τούτου, καθίσταται αναγκαία η διάγνωση της νομικής φύσης τυχόν οικονομικών επιβαρύνσεων ως ανταποδοτικών τελών ή φόρων που διακρίνουν υπέρ των προϊόντων ενός κράτους μέλους ή αναπτύσσουν αποτέλεσμα ισοδύναμο προς δασμούς κατά παράβαση του ενωσιακού δικαίου.

Ωστόσο, η διάγνωση αυτή της νομικής φύσης των επιβαλλόμενων δημόσιων βαρών παρίσταται ενίοτε αρκετά δυσχερής -εις βάρος της ασφάλειας δικαίου⁴¹- ενόψει της τάσης χαρακτηρισμού ως «ανταποδοτικών τελών» γνησίως φορολογικών επιβαρύνσεων, ενδεχομένως για λόγους αποφυγής ανάληψης του «πολιτικού κόστους» το οποίο συνεπάγεται η επιβολή φόρων⁴² ή «παράκαμψης» των ρυθμίσεων του άρθρου 78 του Συντάγματος. Για τον λόγο αυτόν -πιθανότατα- κατά τη νομολογία ο νομοθετικός χαρακτηρισμός μιας δημοσιονομικής επιβάρυνσης δεν είναι κρίσιμος ως προς την αληθή φύση της. Κατά τη χαρακτηριστική δε διατύπωση της υπ' αριθμ. 1422/2001 απόφασης του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών «...εάν το επιβαλλόμενο οικονομικό βάρος συνιστά ανταποδοτικό τέλος ή δημοτικό φόρο δεν εξαρτάται από τον χαρακτηρισμό που του προσδίδεται αλλά από τα χαρακτηριστικά που συγκεντρώνει στην συγκεκριμένη περίπτωση»⁴³. Εξάλλου, την έλλειψη ανταποδοτικού χαρακτήρα ορισμένων οικονομικών βαρών επισημαίνει με ιδιαίτερη έμφαση και ο Συνήγορος του Πολίτη⁴⁴.

³⁹ Άρθρο 30 ΣΛΕΕ: «Οι εισαγωγικοί και εξαγωγικοί δασμοί ή φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος απαγορεύονται μεταξύ των κρατών μελών. Η απαγόρευση αυτή ισχύει και για τους δασμούς ταμειευτικού χαρακτήρα».

⁴⁰ Άρθρο 110 ΣΛΕΕ: «Κανένα κράτος μέλος δεν επιβάλλει άμεσα ή έμμεσα στα προϊόντα άλλων κρατών μελών εσωτερικούς φόρους οποιασδήποτε φύσεως, ανωτέρους από εκείνους που επιβαρύνουν άμεσα ή έμμεσα τα ομοειδή εθνικά προϊόντα.

Κανένα κράτος μέλος δεν επιβάλλει στα προϊόντα των άλλων κρατών μελών εσωτερικούς φόρους, η φύση των οποίων οδηγεί έμμεσα στην προστασία άλλων προϊόντων».

⁴¹ Αναστόπουλος Ιωάν.†, Φορτσάκης Θ., *Φορολογικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2^η έκδοση, 2003, σελ. 61.

⁴² Φινοκαλιώτης Κ., ό.π., σελ. 17.

⁴³ Βλ. και Κασιμάτη Γ., *Ανταποδοτικό τέλος. Έννοια - Συνταγματικότητα και Νομιμότητα επιβολής του* (γνωμοδότηση), ΤοΣ, Τεύχος 1/2001, σελ. 48, Φορτσάκης Θ., Σαββαΐδου Αικ., ό.π., σελ. 14.

⁴⁴ Σαββαΐδου, ό.π., σελ. 30 και τις εκεί παραπομπές. Βλ. επίσης τις Ειδικές Εκθέσεις των ετών 2000 και 2014 του Συνηγόρου του Πολίτη για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διαθέσιμες σε: <https://www.synigoros.gr/resources/docs/202080.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 25.11.2017), σελ. 16, και <https://www.synigoros.gr/resources/docs/eidikh-ek8esh-ota.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 25.11.2017), σελ. 6-8, αντίστοιχα, καθώς και τις Ετήσιες Εκθέσεις των ετών 2000, 2001, 2002, 2004, 2012, 2013 και 2014, διαθέσιμες σε: https://www.synigoros.gr/resources/docs/245_e4.pdf (τελευταία πρόσβαση: 25.11.2017), σελ. 225-226, https://www.synigoros.gr/resources/docs/216_e4.pdf (τελευταία πρόσβαση: 25.11.2017), σελ. 224-226, https://www.synigoros.gr/resources/docs/243_05.pdf (τελευταία πρόσβαση: 25.11.2017), σελ. 204-205, https://www.synigoros.gr/resources/docs/214_04-apologismos-skp.pdf (τελευταία πρόσβαση:

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, εννοιολογικό γνώρισμα των ανταποδοτικών τελών συνιστά η ύπαρξη ειδικής αντιπαροχής προς τους βαρυνόμενους, στοιχείο το οποίο αποτελεί την ειδοποιό διαφορά αυτών από τις φορολογικές επιβαρύνσεις. Σε αντίθεση, δηλαδή, με τους φόρους, οι οποίοι, ως βάρος γενικής θυσίας⁴⁵, προορίζονται γενικώς για τη χρηματοδότηση των υπηρεσιών του Κράτους, τα ανταποδοτικά τέλη καταβάλλονται ως αντίτιμο για την παροχή ορισμένης υπηρεσίας ή την απόλαυση ορισμένου πράγματος⁴⁶. Πάντως, όπως επισημαίνουν οι Φορτσάκης και Σαββαΐδου⁴⁷, δεν αποκλείεται η επιβολή φόρων και για ειδική ωφέλεια, όπως, παραδείγματος χάριν, οι φόροι υπέρ τρίτων.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να επιχειρηθεί μια ενδεικτική παρουσίαση ορισμένων αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας με τις οποίες κρίθηκε ότι μια σειρά οικονομικών βαρών φέρουν τον χαρακτήρα φορολογικής επιβάρυνσης ελλείψει ειδικής αντιπαροχής.

Με την υπ' αριθμ. 3293/2005 απόφασή της, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας⁴⁸ έκρινε ότι στην πραγματικότητα συνιστά φόρο -παρά τον νομοθετικό χαρακτηρισμό του- το «ανταποδοτικό τέλος» υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας με χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, καθώς «δεν αντικρύζει ειδική αντιπαροχή προς την βαρυνόμενη με αυτό κατηγορία προσώπων καθ' όσον τέτοια αντιπαροχή δεν προβλέπεται, ούτε προκύπτει, από την διάταξη αυτή, τα δε έργα τοπικής αναπτύξεως, για την εκτέλεση των οποίων διατίθεται, όπως ορίζεται στην εν λόγω διάταξη και στην διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 3 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ωφελούν αόριστο κύκλο προσώπων και όχι ειδικώς τους παραγωγούς ηλεκτρικής ενεργείας από ανανεώσιμες πηγές»⁴⁹. Κατά συνέπεια, η εξουσιοδοτική διάταξη σχετικά με τον καθορισμό του συντελεστή του βάρους αυτού κρίθηκε αντίθετη με το άρθρο

25.11.2017), σελ. 164-166, https://www.synigoros.gr/resources/docs/stp_ethsia_2012.pdf, σελ. 60-61, https://www.synigoros.gr/resources/docs/stp_ethsia_2013.pdf (τελευταία πρόσβαση: 25.11.2017), σελ. 55 και <https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2014-00-stp.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 25.11.2017), σελ. 46, αντίστοιχα.

⁴⁵ Προκειμένου να θεμελιωθεί θεωρητικά η εξουσία του κράτους να επιβάλλει φόρους και, αντίστοιχα, η φορολογική υποχρέωση των φορολογουμένων, έχουν διατυπωθεί διάφορες θεωρίες. Ειδικότερα, κατά τον Μεσαίωνα, ο φόρος εθεωρείτο το αντάλλαγμα για την ασφάλεια την οποία παρείχε το κράτος στους πολίτες. Μετά τη Γαλλική Επανάσταση επικράτησε η θεωρία της ωφέλειας ή του ανταλλάγματος, κατά την οποία οι φόροι καταβάλλονταν ως αντίτιμο των κρατικών παροχών και η οποία πλέον τυγχάνει εφαρμογής μόνο στην περίπτωση των ανταποδοτικών τελών. Σήμερα, δικαιολογητική βάση για την επιβολή φόρων συνιστά η θεωρία του καθήκοντος ή της θυσίας, σύμφωνα με την οποία η φορολογία αποσκοπεί στην εν γένει κάλυψη των δαπανών του κράτους, η αντιπαροχή του οποίου είναι γενική και δεν συνδέεται με το ύψος της φορολογικής υποχρέωσης.

⁴⁶ Φινοκαλιώτης Κ., ό.π., σελ. 14-16, Φορτσάκης Θ., Σαββαΐδου Αικ., ό.π., σελ. 13.

⁴⁷ Ό.π., σελ. 13.

⁴⁸ Είχαν προηγηθεί οι παραπεμπτικές ΣτΕ 3047/2003 και ΣτΕ 611/2004 στην επταμελή σύνθεση και στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου αντίστοιχα αποφάσεις.

⁴⁹ Σκ. 9.

78 παρ. 4 του Συντάγματος. Με παρόμοιο σκεπτικό το Δικαστήριο έκρινε ότι έχει χαρακτήρα φόρου το «δημοτικό τέλος» επί των διαφημίσεων που προβάλλονται με οποιονδήποτε τρόπο και μορφή σε χώρους οι οποίοι βρίσκονται μέσα στα διοικητικά όρια των δήμων⁵⁰. Αντίστοιχα, κατά την υπ' αριθμ. 4555/2013 απόφαση του Β' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, το Ειδικό Τέλος Μείωσης Εκπομπών Αέριων Ρύπων, το οποίο προβλέφθηκε από τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 143 του Ν. 4001/2011 (ΦΕΚ Α' 179) για τη χρηματοδότηση του ειδικού λογαριασμού του άρθρου 40 του Ν. 2773/1999 (Α' 286) μέσω του οποίου οι εταιρείες ΛΑΓΗΕ ΑΕ και ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ ανακτούν τα ποσά που καταβάλλουν στους παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ ως τίμημα για την ηλεκτρική ενέργεια που οι τελευταίοι παράγουν και διοχετεύουν στο σύστημα μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας, συνιστά φόρο και όχι τέλος ανταποδοτικού χαρακτήρα. Ειδικότερα, κατά τη σκέψη 11 της εν λόγω απόφασης «... (ενν. το ΕΤΜΕΑΡ) δεν έχει το χαρακτήρα ανταποδοτικού τέλους, διότι δεν αντικρύζει ειδική αντιπαροχή προς τις βαρυνόμενες με αυτό κατηγορίες προσώπων και, μάλιστα, σε κάποια αντιστοιχία προς το ύψος του, παρά σκοπεί στην οικονομική ενίσχυση του ειδικού λογαριασμού του άρθρου 40 του Ν. 2773/1999 (δια του οποίου η ΛΑΓΗΕ ΑΕ και η ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ ανακτούν τα ποσά που καταβάλλουν στους παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ), χάριν του γενικότερου δημόσιου συμφέροντος της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, μέσω της χρήσης φιλικών προς αυτό πηγών ενέργειας, καθώς και της ενεργειακής αυτάρκειας της χώρας, στο πλαίσιο δε αυτό ωφελείται αόριστος κύκλος προσώπων και όχι ειδικά οι βαρυνόμενοι με το ένδικο τέλος»⁵¹.

Περαιτέρω, έχουν επίσης κριθεί από τη νομολογία ως φόροι το «ανταποδοτικό τέλος» υπέρ της ΕΡΤ⁵², τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων⁵³, το τέλος διαμονής παρεπιδημούντων⁵⁴, το τέλος 2% επί των ακαθάριστων εσόδων των καταστημάτων ενοικίασης αυτοκινήτων⁵⁵, το τέλος ακίνητης περιουσίας, η εισφορά η οποία επεβλήθη από το Νομαρχιακό Συμβούλιο της Νομαρχιακής

⁵⁰ ΣτΕ 1923/2009, σκ. 6: «Επειδή κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων τα ως είρηται «δημοτικά τέλη» συνιστούν στην πραγματικότητα φόρο επιβαλλόμενο προς αντιμετώπιση των εν γένει δαπανών λειτουργίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και αύξηση των εσόδων αυτών προς επίτευξη του σκοπού τους και όχι αντάλλαγμα κάποιας ιδιαίτερης υπηρεσίας παρεχόμενης ειδικώς εκ μέρους των εν λόγω οργανισμών προς τα βαρυνόμενα με την καταβολή των τελών πρόσωπα, δηλαδή εν προκειμένω το επιβαλλόμενο κατά τα άνω βάρος δεν έχει τον χαρακτήρα ανταποδοτικού τέλους...». Βλ. και τις μεταγενέστερες ΣτΕ 3300-3302/2014 (Ολομ.).

⁵¹ Αξίζει να σημειωθεί ότι η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, η οποία επελήφθη του ζητήματος της νομικής φύσης του ΕΤΜΕΑΡ μετά την ως άνω παραπεμπτική απόφαση, έκρινε με τη ΣτΕ 3366/2015 (σκ. 14) ότι η υπό κρίση επιβάρυνση δεν αποτελεί ανταποδοτικό τέλος ούτε φόρο, αλλά τίμημα για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ.

⁵² ΣτΕ 2909/1988.

⁵³ ΣτΕ 3641/1984. Βλ. ωστόσο τη ΔΕΦΑθ 1712/1989, κατά την οποία τα τέλη κυκλοφορίας έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα.

⁵⁴ ΣτΕ 984/1990.

⁵⁵ ΣτΕ 2817/2000.

Αυτοδιοίκησης Χαλκιδικής στους κατόχους β' κατοικίας στον οικείο νομό⁵⁶, το ημερήσιο τέλος σε βάρος των προσερχόμενων στους χώρους των λαϊκών αγορών παραγωγών και επαγγελματιών πωλητών⁵⁷, το τέλος περιβάλλοντος επί των επιχειρήσεων που ασκούν ρυπογόνες δραστηριότητες⁵⁸ κ.ά.⁵⁹.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν, βεβαίως, οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με ορισμένες δημοσιονομικές επιβαρύνσεις οι οποίες επιβλήθηκαν στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης.

Ειδικότερα, με την υπ' αριθμ. 2527/2013 απόφαση της Ολομέλειας κρίθηκε ότι και το «τέλος» επιτηδεύματος, το οποίο επιβλήθηκε -σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην οικεία αιτιολογική έκθεση- επί της δραστηριότητας εμπορικών επιχειρήσεων και ελευθέρων επαγγελματιών ως μέτρο αναγκαίο για την αντιμετώπιση των συνεπειών της οικονομικής κρίσης και, συγκεκριμένα, προς τον σκοπό ενίσχυσης των δημοσίων εσόδων ενόψει των δημοσιονομικών συνθηκών της χώρας, αποτελεί στην πραγματικότητα φόρο κατά το άρθρο 78 του Συντάγματος, καθώς δεν καταβάλλεται έναντι ειδικής αντιπαροχής, ήτοι έναντι ειδικώς παρεχόμενης δημόσιας υπηρεσίας προς τους βαρυνόμενους με αυτό. Σύμφωνα με την ίδια απόφαση, ο φορολογικός χαρακτήρας της εν λόγω επιβάρυνσης συνάγεται και από το γεγονός ότι το άρθρο 31, με το οποίο αυτή θεσπίσθηκε, εντάσσεται σε κεφάλαιο του σχετικού νόμου το οποίο τιτλοφορείται «Φορολογικές και τελωνειακές ρυθμίσεις για την εφαρμογή του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής» και, ως εκ τούτου, «τα προβαλλόμενα περί του αντιθέτου με το έγγραφο απόψεων της διοίκησης προς το δικαστήριο, ότι το επίδικο οικονομικό βάρος έχει τον χαρακτήρα ανταποδοτικού τέλους διότι επιβάλλεται για να διατηρούνται σε διαρκή ετοιμότητα οι δημόσιες υπηρεσίες με τις αναγκαίες υλικοτεχνικές υποδομές τους, ώστε να συνεχίσουν να παρέχονται ακωλύτως οι κρατικές υπηρεσίες στα πρόσωπα που ασκούν επιτήδευμα ή ελεύθερο επάγγελμα στη χώρα παρά τις τρέχουσες οικονομικές δυσχέρειες συντήρησης των υπηρεσιών αυτών, είναι απορριπτέα ως αβάσιμα. Και τούτο διότι, και αν ακόμη θεωρηθεί ότι οι επιβαρυνόμενοι με το τέλος ωφελούνται από την παροχή δημοσίων υπηρεσιών, στην καλύτερη χρηματοδότηση των οποίων αποβλέπει η είσπραξή του, το όφελος αυτό δεν συνιστά άμεση και ειδική αντιπαροχή προς αυτούς, κατά τρόπο ώστε να αναιρείται ο χαρακτήρας της σχετικής επιβάρυνσης ως φορολογικής, αφού η συνεχής και εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών αυτών και μάλιστα η λειτουργία των

⁵⁶ ΣτΕ 3122/2010.

⁵⁷ ΣτΕ 1620/2012 (Ολομ.), η οποία εκδόθηκε μετά την παραπεμπτική ΣτΕ 2000/2010 του Β' Τμήματος του Δικαστηρίου.

⁵⁸ ΣτΕ 1717 και 1718/2003.

⁵⁹ Βλ. Σαββαΐδου Αικ., *Η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την πρόσφατη μεταρρύθμιση της τοπικής φορολογίας από το πρόγραμμα «Καλλικράτης»*, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2010, τόμος Ι, σελ. 24, υποσημ. 6., Φινοκαλιώτη Κ., ό.π., σελ. 17-20, Φορτσάκη Θ., Σαββαΐδου Αικ., ό.π., σελ. 16.

δικαστηρίων αποτελεί γενική υποχρέωση του κράτους για όλους τους πολίτες, (πρβλ. ΣΤΕ 3293/2005 Ολομ., 1855/07, 60/2010 επτ.)»⁶⁰.

Ίδια υπήρξε η κρίση τόσο της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας όσο και εκείνης του Αρείου Πάγου ως προς τη νομική φύση του Έκτακτου Ειδικού Τέλους Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών (στο εξής: ΕΕΤΗΔΕ), το οποίο επεβλήθη υπέρ του Δημοσίου στις ηλεκτροδοτούμενες για οικιστική ή εμπορική χρήση δομημένες επιφάνειες των ακινήτων βάσει του άρθρου 53 του ν. 4021/2011 (ΦΕΚ Α' 218). Ειδικότερα, με τις υπ' αριθμ. 1972/2012 και 7/2016⁶¹ αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Αρείου Πάγου αντίστοιχα κρίθηκε ότι το υπό κρίση «τέλος» συνιστά στην πραγματικότητα επιβάρυνση φορολογικού χαρακτήρα, καθώς δεν επιβάλλεται σε ανταπόδοση συγκεκριμένης υπηρεσίας η οποία παρέχεται από το Κράτος προς τους βαρυνόμενους με αυτό, ως τέτοια δε συγκεκριμένη και ειδική ωφέλεια δεν νοείται ούτε η επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, από την οποία, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, εξαρτάται απολύτως η πραγματική αξία της βαρυνόμενης με το επίδοκο τέλος ακίνητης περιουσίας. Εξάλλου, όπως επισημαίνεται στις δύο αποφάσεις, τα έσοδα από την εισπραξη του υπό κρίση τέλους περιέρχονται στον κρατικό προϋπολογισμό προς κάλυψη του δημοσιονομικού ελλείμματος, ήτοι προς εξυπηρέτηση γενικότερου κρατικού σκοπού.

Αντίθετα, έχουν κριθεί από τη νομολογία ότι συνιστούν ανταποδοτικά τέλη -ως αντάλλαγμα ειδικώς παρεχόμενης υπηρεσίας- η εισφορά δακοκτονίας⁶², η εισφορά υπέρ του Αυτόνομου Σταφιδικού Οργανισμού⁶³, τα δικαιώματα εκτέλεσης τελωνειακών εργασιών⁶⁴, το τέλος επί των εισαγωγών φυτικού πολλαπλασιαστικού υλικού⁶⁵, το τέλος για την έκδοση άδειας θήρας υπέρ του Κεντρικού Ταμείου Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Δασών⁶⁶, το τέλος χρήσης λιμένα υπέρ των Λιμενικών Ταμείων της χώρας⁶⁷, το τέλος ιχθυόσκαλας⁶⁸, καθώς και το δημοτικό τέλος καθαριότητας και φωτισμού⁶⁹.

Ολοκληρώνοντας την ενδεικτική αυτή παρουσίαση της νομολογίας, θα μπορούσε να παρατηρηθεί ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας παρίσταται μάλλον διστακτικό

⁶⁰ Σκ. 10.

⁶¹ Η απόφαση αυτή εισήχθη στην Ολομέλεια με την υπ' αριθμ. 293/2014 παραπεμπτική απόφαση του Δ' Πολιτικού Τμήματος του Αρείου Πάγου.

⁶² ΣΤΕ 1395/1967.

⁶³ ΣΤΕ ΠΕ 127/1988.

⁶⁴ ΣΤΕ 1700/1990.

⁶⁵ ΣΤΕ 2462 και 2483/1999.

⁶⁶ ΣΤΕ 875/2013 (Ολομ.). Βλ. κριτική της απόφασης αυτής σε Φινοκαλιώτη Κ., ό.π., σελ. 21.

⁶⁷ ΣΤΕ 3699/1995 (επταμ.). Το τέλος αυτό καταργήθηκε με τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 21 του ν. 2399/1996 (ΦΕΚ Α' 90).

⁶⁸ ΣΤΕ 3990/2000.

⁶⁹ ΣΤΕ 60/2010 (επταμ.). Βλ. κατωτέρω σελ. 17-18.

ως προς την αναγνώριση ενός οικονομικού βάρους ως ανταποδοτικού τέλους, ερμηνεύοντας στενά τις σχετικές προϋποθέσεις. Πάντως, όπως παρατηρείται⁷⁰, η διάκριση μεταξύ φόρων και ανταποδοτικών τελών παραμένει ενίοτε δυσχερής παρά τις αρχές που έχουν διατυπωθεί, καθώς και οι δύο κατηγορίες επιβαρύνσεων συνιστούν κατ' αρχήν υποχρεωτική παροχή των ατόμων προς το κράτος, το δε αντάλλαγμα του οποίου απολαμβάνουν οι βαρυνόμενοι με την καταβολή ανταποδοτικών τελών είναι μεν ειδικό, αλλά όχι αποκλειστικό, δύναται, δηλαδή, να ωφελεί εξ αντακλάσεως ευρύτερο κύκλο προσώπων^{71,72}. Υφίστανται, δηλαδή, καθορισμένα μεν κριτήρια διάκρισης των δύο μορφών οικονομικών βαρών, ήτοι η παροχή ειδικής ωφέλειας και η ύπαρξη αντιστοιχίας μεταξύ της υποχρέωσης και της ωφέλειας αυτής, πλην όμως η εξειδίκευσή τους εν τοις πράγμασι παραμένει ρευστή.

⁷⁰ Γιαλιτάκη Αικ., ό.π., σελ. 1075.

⁷¹ Βλ., π.χ., ΔΕΦΠειρ 101/2014: «Από το χαρακτήρα των τελών αυτών ως ανταποδοτικών (και όχι ως τοπικής εμβέλειας φόρων) συνάγεται ότι πρόθεση του νομοθέτη είναι η επιβολή τους ως αντάλλαγμα ιδιαίτερης υπηρεσίας που παρέχεται ειδικά στα βαρυνόμενα με αυτά πρόσωπα, έστω και αν ωφελούνται εξ αντανάκλασεως και άλλα μη βαρυνόμενα πρόσωπα».

⁷² Κουτσουνής Αν., Τα ανταποδοτικά τέλη στην ελληνική νομική πραγματικότητα, Φορολογική Επιθεώρηση 2013, σελ. 1407.

Περιπτώσεις ανταποδοτικών τελών υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ι. Ανταποδοτικά τέλη υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού

Έχοντας ολοκληρώσει την αναφορά στην έννοια των ανταποδοτικών τελών εν γένει και τη διάκρισή τους από τα φορολογικά βάρη, κρίνεται αναγκαία η παρουσίαση συγκεκριμένων ανταποδοτικών τελών τα οποία επιβάλλονται ειδικά για τη χρηματοδότηση των υπηρεσιών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας μελέτης.

Εισαγωγικά, θα πρέπει να επισημανθεί ότι, όπως καθίσταται εναργές από όλη την οικονομία των διατάξεων που διέπουν τα τέλη ανταποδοτικού χαρακτήρα, τα τελευταία συνιστούν κατά κύριο λόγο μορφή εσόδων των δήμων, οι οποίοι αποτελούν τον α' βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁷³. Αντίθετα, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού, ήτοι οι περιφέρειες, οι οποίες αντικατέστησαν τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα νομαρχιακά διαμερίσματα⁷⁴, στηρίζονται σχεδόν εξ ολοκλήρου σε κρατικούς πόρους, καθώς οι αρμοδιότητές τους δεν συνίστανται στην παροχή υπηρεσιών οι οποίες θα μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν μέσω της επιβολής τελών⁷⁵.

Εν συνεχεία, θα παρουσιασθούν συνοπτικά τα σημαντικότερα ανταποδοτικά τέλη τα οποία επιβάλλονται υπέρ των δήμων.

ι. Τέλος καθαριότητας - φωτισμού

Με τις διατάξεις των άρθρων 21 και 22 του β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α' 171), όπως η παράγραφος 1 του άρθρου 21 αντικαταστάθηκε από το άρθρο 4 του ν. 1080/1980 (ΦΕΚ Α' 246), προβλέφθηκαν υπέρ των δήμων *τέλη καθαριότητας και φωτισμού* για τις παρεχόμενες υπηρεσίες καθαριότητας των κοινόχρηστων χώρων και αποκομιδής των απορριμμάτων, καθώς και φωτισμού των χώρων αυτών⁷⁶. Τα ως άνω τέλη, τα οποία ενοποιήθηκαν σε ενιαίο τέλος με το άρθρο 25 παρ. 12 (η οποία αναριθμήθηκε σε παράγραφο 11 με το άρθρο 13 παρ. 10 του ν. 2539/1997 (ΦΕΚ Α' 244)) του ν. 1828/1989 (ΦΕΚ Α' 2), αποτελούν μια από τις κυριότερες πηγές ανταποδοτικών εσόδων των δήμων, πιθανότητα χάρη στον

⁷³ Άρθρο 1 παρ. 1 ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87).

⁷⁴ Βλ. ανωτέρω σελ. 2, υποσημ. υπ' αριθμ. 1.

⁷⁵ Getimis P., Hlepas N., *Greece: a case of fragmented centralism and "behind the scenes" localism* σε Hendriks F., Lidström An. και Loughlin J. (επιμ.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press 2010, σελ. 410-433.

⁷⁶ Βλ. παραδείγματα δαπανών οι οποίες καλύπτονται από έσοδα προερχόμενα από τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού στο παράρτημα υπ' αριθμ. 1.

τρόπο υπολογισμού και είσπραξής τους από τους προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας⁷⁷, μέσω του οποίου διασφαλίζεται υψηλή εισπραξιμότητα⁷⁸.

Με την υπ' αριθμ. 60/2010 απόφαση η επταμελής σύνθεση του Β' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας απεφάνθη -όχι ομόφωνα- υπέρ του ανταποδοτικού χαρακτήρα του ως άνω ενιαίου τέλους, καθώς έκρινε ότι οι παγίως παρεχόμενες υπηρεσίες καθαριότητας των οδών, των πλατειών και των κοινόχρηστων εν γένει χώρων, περισυλλογής, αποκομιδής και διάθεσης των απορριμμάτων, κατασκευής και λειτουργίας κοινόχρηστων αποχωρητηρίων, φωτισμού των κοινόχρηστων χώρων, καθώς και κάθε άλλη παρεχόμενη δημοτική υπηρεσία, ωφελούν προεχόντως τα εγκατεστημένα στην περιοχή του οικείου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης πρόσωπα, τα οποία βαρύνονται με την καταβολή του⁷⁹. Αντίθετα, κατά τη μειοψηφία, οι προαναφερθείσες υπηρεσίες αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση σκοπών γενικού συμφέροντος, αναγόμενων, ιδίως, στην προστασία της δημόσιας υγείας, της δημόσιας τάξης, καθώς και του περιβάλλοντος, και ωφελούν από τη φύση τους αόριστο κύκλο προσώπων και όχι ειδικώς τη βαρυνόμενη με το τέλος κατηγορία υπόχρεων. Αξίζει, βεβαίως, να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την υπ' αριθμ. 1950/1956 απόφασή του, είχε χαρακτηρίσει με διαφορετικό τρόπο τα δύο κατά το μάλλον ή ήττον πανομοιότυπα τέλη, κρίνοντας -με όχι ιδιαίτερα σαφή κριτήρια- ότι το τέλος καθαριότητας συνιστά ανταποδοτικό τέλος, ενώ το τέλος φωτισμού αποτελεί επιβάρυνση φορολογικού χαρακτήρα. Για τον λόγο αυτόν, άλλωστε, όπως ήδη αναφέρθηκε, ο νομοθέτης προέβη εν τέλει στην ενοποίησή τους σε ενιαίο (ανταποδοτικό) τέλος.

ii. Τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων

Το τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων, το οποίο διέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 13 του β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α' 171), όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 3 του ν. 1080/1980 (ΦΕΚ Α' 246)⁸⁰, επιβάλλεται σε βάρος όσων χρησιμοποιούν διαρκώς ή για ορισμένο χρονικό διάστημα πεζοδρόμια, οδούς, πλατείες ή άλλους κοινόχρηστους χώρους ή το υπέδαφος αυτών⁸¹, σύμφωνα δε με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, τα τμήματα των κοινόχρηστων χώρων

⁷⁷ Βλ. κατωτέρω σελ. 33-34.

⁷⁸ Ανδρουτσοπούλου Ελ., Βαΐου Ευαγ., ό.π., σελ. 36.

⁷⁹ Σκ. 8.

⁸⁰ Το ως άνω άρθρο του β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α' 171) τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε επίσης με τις διατάξεις των άρθρων 3 του ν.δ. 703/1970 (ΦΕΚ Α' 219), 26 του ν. 1828/1989 (ΦΕΚ Α' 2), 54 και 57 του ν. 1416/1994 (ΦΕΚ Α' 18), 16 του ν. 3254/2004 (ΦΕΚ Α' 137), 15 του ν. 4203/2013 (ΦΕΚ Α' 235), 50 του ν. 4257/2014 (ΦΕΚ Α' 93), 30 του ν. 4442/2016 (ΦΕΚ Α' 230) και 55 και 66 του ν. 4483/2017 (ΦΕΚ Α' 107).

⁸¹ Σύμφωνα με την παρ. 1 εδ. β' του εν λόγω άρθρου ως κοινόχρηστος χώρος νοείται και το δάπεδο χώρων μεταξύ των προσόψεων των ισογείων των οικοδομών και των εγκεκριμένων οικοδομικών γραμμών, οι οποίοι αποτελούν προεκτάσεις των πεζοδρομίων και έχουν τεθεί σε κοινή χρήση.

των οποίων επιτρέπεται η παραχώρηση της χρήσης καθορίζονται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Όπως συνάγεται από τις σχετικές διατάξεις⁸² και γίνεται δεκτό από τη νομολογία⁸³, το υπό εξέταση τέλος φέρει ανταποδοτικό χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι η ανταπόδοση συνίσταται στην ωφέλεια την οποία αποκομίζει ο βαρυνόμενος με το τέλος από τη χρήση του παραχωρούμενου κοινόχρηστου χώρου⁸⁴. Εξάλλου, επισημαίνεται ότι η παραχώρηση της χρήσης κοινόχρηστου χώρου προϋποθέτει τη χορήγηση σχετικής άδειας εκ μέρους του/της δημάρχου ύστερα από γνωμοδότηση της αστυνομικής αρχής κατόπιν αίτησης του ενδιαφερομένου⁸⁵.

iii. Τέλη ύδρευσης και αποχέτευσης

Σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ. 1 του β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α' 171), οι δήμοι δύνανται να επιβάλλουν με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου τέλη ή δικαιώματα σε όσους χρησιμοποιούν δημοτικά κτήματα, έργα ή υπηρεσίες. Αντιθέτως, η επόμενη παράγραφος του ίδιου άρθρου προβλέπει ως υποχρεωτική την επιβολή ανταποδοτικών⁸⁶ τελών ύδρευσης, εκτός από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν προβλέπεται δαπάνη για την εξυπηρέτηση της ύδρευσης σε προσωπικό ή έργα. Βεβαίως, όπως επισημαίνεται⁸⁷, τα ως άνω τέλη επιβάλλονται πλέον μόνο από μικρούς δήμους, δεδομένου ότι, πλην της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, όπου λειτουργούν η ΕΥΔΑΠ και η ΕΥΑΘ αντίστοιχα, οι λοιποί δήμοι έχουν προβεί στη σύσταση δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης και

⁸² Βλ. ιδίως τη διατύπωση του άρθρου 13 του β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α' 171) όπως αυτό είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 3 του ν.δ. 703/1970 (ΦΕΚ Α' 219) πριν από την αντακατάστασή του με το άρθρο 3 του ν. 1080/1980 (ΦΕΚ Α' 246): «...ε) Επί πάσης άλλης περιπτώσεως το τέλος προσδιορίζεται δι' αποφάσεως του οικείου συμβουλίου, υποκειμένης εις την έγκρισιν τους νομάρχου, δυναμένου και να μεταρρυθμίξη ταύτην, μέτ' εκτίμησιν του καταλαμβανομένου χώρου και της εκ τούτου ωφελείας του καταλαμβάνοντος τον χώρον...».

⁸³ Βλ. ΣτΕ 140/1989, σκ. 4: «...Δια της τελευταίας ταύτης διατάξεως παρεσχέθη εις το δημοτικόν ή κοινοτικόν συμβούλιον η ευχέρεια όπως, εν όψει του χαρακτήρος του τέλους χρήσεως κοινοχρήστων χώρων ως ανταποδοτικού (πρβλ. Σ.τ.Ε. 574/1978, 3540/1981) και μετ' εκτίμησιν του καταλαμβανομένου κοινοχρήστου χώρου και της εκ της καταλήψεως ταύτης παρεχομένης εις τον καταλαμβάνοντα τον χώρον αυτόν ωφελείας, προσδιορίζη, είτε δια κανονιστικής, είτε δι' ατομικής πράξεώς του, τον τρόπον υπολογισμού του ύψους του επιβαλλομένου τέλους...».

⁸⁴ Βλ. και την Ειδική Έκθεση του ΣτΠ του έτους 2014 για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π., σελ. 18.

⁸⁵ Άρθρο 13 β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α' 171) παρ. 6 επ.

⁸⁶ Βλ. ΔΠρΜυτιλ 47/1989, σκ. 5: «Επειδή, από τις ανωτέρω διατάξεις προκύπτει ότι το προβλεπόμενο δικαίωμα υδρεύσεως είναι ανταποδοτικό, ως εκ τούτου η απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου που καθορίζει το ύψος αυτού πρέπει να αποβλέπει στην απόληψη εσόδων κατά βάση αναλόγων προς τα προβλεπόμενα αντίστοιχα έξοδα για την οργάνωση και λειτουργία της υπηρεσίας υδρεύσεως...».

⁸⁷ Πάλλης Χ., Το θεσμικό πλαίσιο των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Ανάλυση και Προοπτικές, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, 2010, διαθέσιμη σε: <http://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/23774#page/1/mode/2up> (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017), σελ. 80.

αποχέτευσης (στο εξής: ΔΕΥΑ) και, ως εκ τούτου, έχουν απολέσει το δικαίωμα επιβολής τελών ύδρευσης και αποχέτευσης⁸⁸.

iv. Τέλος στάθμευσης οχημάτων

Με το άρθρο 1 του α.ν. 170/1967 (ΦΕΚ Α' 189), όπως αυτό έχει τροποποιηθεί με τις διατάξεις των άρθρων 59 του ν. 1416/1984 (ΦΕΚ Α' 18) και 4 του ν. 1900/1990 (ΦΕΚ Α' 125), προβλέφθηκε η επιβολή τέλους για τη στάθμευση οχημάτων σε χώρους ελεγχόμενης στάθμευσης⁸⁹. Η ίδια διάταξη ορίζει ότι το τέλος στάθμευσης, το οποίο εισπράττεται μέσω μετρητών χρόνου στάθμευσης ή με οποιοδήποτε άλλο σύστημα μέτρησης χρόνου (επί παραδείγματι μέσω ξυστών ή ηλεκτρονικών καρτών), καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Κατά τον Θεοδώρου⁹⁰, σε κάθε άλλη περίπτωση η οποία δεν εμπίπτει στις ανωτέρω διατάξεις (όπως οι στεγασμένοι ή φυλασσόμενοι χώροι στάθμευσης), το τέλος καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου κατά τις διατάξεις του άρθρου 19 του β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α' 171). Πάντως, τονίζεται ότι το δημοτικό συμβούλιο δεσμεύεται ως προς τον καθορισμό του ύψους της υπό εξέταση επιβάρυνσης υπό την έννοια ότι δεν θα πρέπει να αναιρείται ο κοινόχρηστος χαρακτήρας των χώρων που λειτουργούν ως χώροι στάθμευσης με την επιβολή ιδιαίτερα υψηλού τέλους⁹¹, σύμφωνα δε με την παράγραφο 3 του ως άνω άρθρου 1 του α.ν. 170/1967 (ΦΕΚ Α' 189), το τέλος στάθμευσης διατίθεται αποκλειστικά για τη βελτίωση των κυκλοφοριακών συνθηκών του οικείου δήμου.

v. Τέλη χρήσης κοιμητηρίων

Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 του α.ν. 582/1968 (ΦΕΚ Α' 225), η ίδρυση και συντήρηση κοιμητηρίων ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων, οι οποίοι επιβάλλουν τέλη για τη χρήση των σχετικών υπηρεσιών⁹² μέσω κανονισμού ο οποίος ψηφίζεται από το δημοτικό συμβούλιο⁹³. Εξάλλου, ο ανταποδοτικός χαρακτήρας των εν λόγω τελών προκύπτει από την ίδια τη

⁸⁸ Βλ. άρθρο 9 παρ. 4 ν. 1069/1980 (ΦΕΚ Α' 191).

⁸⁹ Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, οι χώροι ελεγχόμενης στάθμευσης και η χρονική διάρκεια της στάθμευσης καθορίζονται με απόφαση του/της δημάρχου, η οποία εκδίδεται μετά από σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας κατά τόπο Υπηρεσίας Τροχαίας και της υπηρεσίας του Υπουργείου Δημοσίων Έργων (ήδη Υποδομών και Μεταφορών) η οποία έχει την ευθύνη για τον έλεγχο της επάρκειας του οδικού δικτύου.

⁹⁰ Ο.π., σελ. 134.

⁹¹ Σαββαΐδου Αικ., *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ό.π., σελ. 77.

⁹² Βλ. παραδείγματα στην Ετήσια Έκθεση του ΣΤΠ του έτους 2012, ό.π., σελ. 61, καθώς και στην Ειδική Έκθεση του έτους 2014 για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π., σελ. 17, όπου αναφέρονται ενδεικτικά τα τέλη ταφής ή παράτασης ταφής, τα τέλη χρήσης οικογενειακού τάφου ή τάφου τριετούς χρήσης, τα τέλη φύλαξης οστών, τα τέλη αφής κανδυλίων κ.ά.

⁹³ Άρθρο 4 παρ. 1 του ίδιου νόμου.

διατύπωση του νόμου⁹⁴, κατά την οποία τα έσοδα από την επιβολή αυτών προορίζονται για την κάλυψη, εν όλω ή εν μέρει, των δαπανών συντήρησης και λειτουργίας των κοιμητηρίων⁹⁵. Ωστόσο, ορισμένα από τα τέλη χρήσης κοιμητηρίων είτε στερούνται παντελώς ανταποδοτικού χαρακτήρα⁹⁶, είτε επιβάλλονται κατά παράβαση της αρχής της ανταποδοτικότητας⁹⁷.

vi. Τέλη χρήσης σφαγείων

Στα ανταποδοτικά⁹⁸ έσοδα των δήμων εντάσσονται και τα προερχόμενα από τα καταβαλλόμενα τέλη για τη χρήση δημοτικών σφαγείων κατά το άρθρο 3 του β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α' 171), τα οποία καθορίζονται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, η δε είσπραξη και βεβαίωσή τους λαμβάνει χώρα σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν.δ. 318/1969 (ΦΕΚ Α' 212).

vii. Τέλος χρήσης βοσκοτόπων

Με το άρθρο 5 παρ. 2 του β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α' 171) προβλέφθηκε η επιβολή τέλους για τη χρήση δημοτικών βοσκοτόπων, καθοριζόμενου κατά κεφαλήν ζώου με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 1 του ίδιου νόμου⁹⁹, ένα ποσοστό των ετήσιων εισπράξεων του ανωτέρω τέλους, το οποίο επίσης καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, διατίθεται υποχρεωτικά για τη βελτίωση των βοσκοτόπων, για τη χρήση των οποίων επιβάλλεται επιπλέον, πέραν του προαναφερθέντος τέλους, ειδικό τέλος για τη χρήση των βελτιωθέντων βοσκοτόπων, το οποίο καθορίζεται με απόφαση

⁹⁴ Άρθρο 4 παρ. 2.

⁹⁵ Βλ. την Ειδική Έκθεση του ΣτΠ του έτους 2008 για τους όρους λειτουργίας των κοιμητηρίων, διαθέσιμη σε: <https://www.synigoros.gr/resources/docs/132464.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 27.11.2017), σελ. 7-8.

⁹⁶ Βλ. την Ετήσια Έκθεση του ΣτΠ για το έτος 2004, ό.π., σελ. 165-166, όπου αναφέρεται η περίπτωση επιβολής τελών παράτασης ταφής (πέραν της προβλεπόμενης από τον Κανονισμό Κοιμητηρίου του οικείου Δήμου τριετίας) για την ταφή τρίτων προσώπων (μη συγγενών) σε οικογενειακό τάφο, ύψους 30-44 ευρώ για κάθε μήνα παραμονής στον τάφο μετά την πάροδο της τριετίας.

⁹⁷ Βλ. την Ειδική Έκθεση του ΣτΠ του έτους 2008 για τους όρους λειτουργίας των κοιμητηρίων, ό.π., σελ. 6-8, στην οποία υπογραμμίζεται ότι, ενίοτε, τα τέλη που επιβάλλονται από τους δήμους για την απόκτηση δικαιώματος χρήσης οικογενειακού τάφου παρίστανται αδικαιολόγητα υψηλά, καθώς δεν ανάγονται σε αντικειμενικά και εύλογα κριτήρια, όπως το κόστος συντήρησης και λειτουργίας του κοιμητηρίου, με απόρροια η σχετική υπηρεσία να είναι προσιτή μόνο σε έναν περιορισμένο κύκλο εύπορων προσώπων κατά παράβαση της συνταγματικής αρχής της ισότητας και του δικαιώματος των ατόμων να τιμούν τα προσφιλή τους θανόντα πρόσωπα. Βεβαίως, κατά την ίδια έκθεση, ζήτημα παραβίασης των αρχών της ανταποδοτικότητας και της ισότητας τίθεται και από την επιβολή εκ μέρους των δήμων έως και τετραπλάσιων τελών για την απόκτηση δικαιώματος χρήσης τάφου σε μη δημότες κατοίκους, διαφοροποίηση η οποία βαίνει προδήλως πέραν της εύλογης διαφορετικής μεταχείρισης μεταξύ των δημοτών και των μη δημοτών τους.

⁹⁸ Βλ. ωστόσο τη ΔΠρΡοδ 66/2007, κατά την οποία η λειτουργία δημοτικού σφαγείου συνιστά άσκηση οικονομικής δραστηριότητας υποκείμενης σε ΦΠΑ.

⁹⁹ Όπως αυτό έχει τροποποιηθεί με τα άρθρα 8 του ν. 994/1979 (ΦΕΚ Α' 279) και 7 παρ. 2 ν. 2307/1995 (ΦΕΚ Α' 113).

του δημοτικού συμβουλίου¹⁰⁰. Στο σημείο αυτό θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι με το άρθρο 6 του ν. 4351/2015 (ΦΕΚ Α' 164) η σχετική αρμοδιότητα, καθώς και το δικαίωμα είσπραξης του τέλους χρήσης βοσκοτόπων μεταβιβάστηκε πλέον στις περιφέρειες.

viii. Τέλη χρήσης κτημάτων, έργων ή υπηρεσιών

Το άρθρο 19 παρ. 1 του β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α' 171) θεσπίζει τη δυνατότητα¹⁰¹ των δήμων να επιβάλλουν, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, τέλη σε βάρος όσων προβαίνουν σε χρήση δημοτικών κτημάτων, έργων ή υπηρεσιών. Όπως καθίσταται σαφές από τη διατύπωσή της, η ανωτέρω διάταξη έχει γενικό χαρακτήρα, ώστε να καταλάβει κάθε περίπτωση η οποία δεν ρυθμίζεται ειδικά¹⁰².

ix. Τοπικά δυνητικά ανταποδοτικά τέλη

Παρόμοια δυνατότητα παρέχεται στους δήμους και βάσει της διάταξης του άρθρου 25 παρ. 14 του ν. 1828/1989 (ΦΕΚ Α' 2)¹⁰³, κατά την οποία είναι δυνατή η με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου¹⁰⁴ επιβολή τελών για υπηρεσίες ή τοπικά έργα της περιοχής τους τα οποία συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Ωστόσο, τα μεν δυνητικά ανταποδοτικά τέλη του άρθρου 25 παρ. 14 του ως άνω νόμου επιβάλλονται με σκοπό την εκτέλεση έργου τοπικής σημασίας, ενώ τα τέλη του άρθρου 19 του β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α' 171) αφορούν στη χρήση έργου το οποίο υφίσταται και μπορεί να χρησιμοποιηθεί¹⁰⁵. Εξάλλου, τα τέλη αυτά, τα οποία κατά τον νόμο φέρουν ανταποδοτικό χαρακτήρα, χαρακτηρίζονται ως «δυνητικά», υπό την έννοια ότι η επιβολή τους εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των δήμων, οι οποίοι δύνανται να αξιοποιούν τη σχετική δυνατότητα προκειμένου να αντλούν έσοδα για την εκτέλεση έργων τα οποία δεν μπορούν να χρηματοδοτηθούν από άλλες πηγές^{106,107}.

¹⁰⁰ Η ίδια διάταξη ορίζει ότι το ύψος του ειδικού αυτού τέλους προκύπτει από τη διαίρεση των ετήσιων δαπανών λειτουργίας και συντήρησης του βελτιωθέντος βοσκοτόπου, προσαυξημένων κατά 10%, διά του αριθμού των ζώων τα οποία δύνανται να εισαχθούν σε αυτόν.

¹⁰¹ Εν αντιθέσει με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, η οποία προβλέπει ως υποχρεωτική την επιβολή τελών ύδρευσης εκ μέρους των δήμων.

¹⁰² Θεοδώρου Ιωάν., ό.π., σελ. 124, Σαββαΐδου Αικ., *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ό.π., σελ. 78.

¹⁰³ Όπως αυτή συμπληρώθηκε με το άρθρο 11 παρ. 16 του ν. 2503/1997 (ΦΕΚ Α' 107).

¹⁰⁴ Σύμφωνα με τον νόμο, με την ίδια απόφαση του δημοτικού συμβουλίου καθορίζονται επίσης και το ύψος των τελών, οι υπόχρεοι καταβολής τους, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.

¹⁰⁵ Θεοδώρου Ιωάν., ό.π., σελ. 125, Σαββαΐδου Αικ., *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ό.π., σελ. 81.

¹⁰⁶ Βλ. εισηγητική έκθεση ν. 1828/1989 (ΦΕΚ Α' 2).

ii. Ανταποδοτικά τέλη υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού

Όπως έχει αναφερθεί ανωτέρω¹⁰⁸, οι περιφέρειες κατ' ουσίαν στηρίζονται αποκλειστικά σε κρατικούς πόρους και, ως εκ τούτου, οι περιπτώσεις ανταποδοτικών τελών υπέρ αυτών είναι περιορισμένες.

Ως περίπτωση τέλους ανταποδοτικού χαρακτήρα υπέρ των περιφερειών θα μπορούσε να αναφερθεί το τέλος χρήσης βοσκοτόπων, για το οποίο έχει ήδη γίνει λόγος και το οποίο περιήλθε σχετικά πρόσφατα στην αρμοδιότητά τους.

Περαιτέρω, με τη διάταξη του άρθρου 7 του Ν. 4264/2014 (ΦΕΚ Α' 118) προβλέφθηκε η καταβολή ημερήσιου ανταποδοτικού -κατά τη διατύπωση του νόμου- τέλους από τους επαγγελματίες και παραγωγούς λαϊκών αγορών υπέρ των φορέων λειτουργίας αυτών, «το οποίο προορίζεται για την κάλυψη των πάσης φύσεως λειτουργικών αναγκών, τη διασφάλιση συνθηκών δημόσιας υγείας, τη φύλαξη των χώρων λειτουργίας των λαϊκών αγορών, τον εκσυγχρονισμό, τη βελτίωση και την προβολή αυτών»¹⁰⁹. Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε¹¹⁰, η αντίστοιχη επιβάρυνση την οποία προέβλεπε το προϊσχύσαν άρθρο 17 του Ν. 1023/1980 (ΦΕΚ Α' 47) κρίθηκε από τη νομολογία ως βάρος φορολογικού χαρακτήρα με την ίδια αιτιολογία την οποία περιλαμβάνουν οι αναφερθείσες στην προηγούμενη ενότητα της παρούσας μελέτης αποφάσεις αναφορικά με το ζήτημα της διάγνωσης της αληθούς φύσης των διαφόρων οικονομικών βαρών, ήτοι ελλείψει ειδικής αντιπαροχής προς τους βαρυνόμενους με αυτό πωλητές και παραγωγούς οι οποίοι δραστηριοποιούνται στις λαϊκές αγορές. Ειδικότερα, η υπ' αριθμ. 1620/2012 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία εκδόθηκε μετά την παραπεμπτική 2000/2010 απόφαση του Β' Τμήματος του Δικαστηρίου, έκρινε τα ακόλουθα: «...ούτε και συνάγεται από αυτές (ενν. τις διατάξεις του Ν. 1023/1980) ότι οι υπόχρεοι σε καταβολή του ημερήσιου δικαιώματος απολαμβάνουν κάποια ειδική αντιπαροχή ως αντιστάθμισμα της εν λόγω επιβάρυνσης. Δεν μπορεί δε να θεωρηθεί ότι τέτοια ειδική αντιπαροχή για την καταβολή του ημερήσιου δικαιώματος από τους προσερχόμενους στους χώρους των

¹⁰⁷ Η Σαββαΐδου, *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ό.π., σελ. 82, επισημαίνει ότι, σε περίπτωση επιβολής δυνητικού τέλους βάσει της εν λόγω διάταξης, η καταβολή αυτού από τους πολίτες είναι υποχρεωτική και καθολική.

¹⁰⁸ Βλ. σελ. 17.

¹⁰⁹ Σύμφωνα με την ίδια διάταξη για τις λαϊκές αγορές που λειτουργούν στην Περιφέρεια Αττικής και στη Μητροπολιτική Ενότητα Θεσσαλονίκης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, το ύψος του τέλους, η διαδικασία και ο τρόπος καταβολής και είσπραξής του, καθώς και κάθε σχετικό θέμα, ρυθμίζονται με αποφάσεις των Περιφερειακών Συμβουλίων της Περιφέρειας Αττικής και της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας αντίστοιχα, οι οποίες εγκρίνονται από τον αντίστοιχο περιφερειάρχη, ενώ για τις λοιπές λαϊκές αγορές της χώρας τα ανωτέρω ζητήματα ρυθμίζονται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου του οικείου δήμου.

¹¹⁰ Βλ. ανωτέρω σελ. 14.

λαϊκών αγορών παραγωγούς και επαγγελματίες πωλητές ανευρίσκεται στην χρήση εκ μέρους αυτών κοινόχρηστου χώρου για την έκθεση των προϊόντων τους ούτε στην καθαριότητα και αποκομιδή απορριμμάτων από τους χώρους των λαϊκών αγορών, εφόσον, κατά τα ανωτέρω, στους χώρους των λαϊκών αγορών επιβάλλονται, εκτός από το ημερήσιο δικαίωμα, τέλη για τη χρήση κοινόχρηστου χώρου καθώς και τέλη για την καθαριότητα και την αποκομιδή των απορριμμάτων από αυτές. Περαιτέρω, προβλέπεται μεν στην παρ. 4 του άρθρου 17 του ν. 1023/1980 ότι ποσοστό επί του συνόλου του ημερήσιου δικαιώματος, το οποίο αποδίδεται στην Πανελλαδική Ομοσπονδία Συλλόγων Παραγωγών Αγροτικών Προϊόντων Πωλητών Λαϊκών Αγορών, στην Πανελλήνια Ομοσπονδία Σωματείων Πωλητών Λαϊκών Αγορών και σε οποιονδήποτε φορέα με όμοιο σκοπό «μπορεί» να διατίθεται για τον εκσυγχρονισμό, τη βελτίωση της λειτουργίας και την προβολή των λαϊκών αγορών, καθώς και για την κάλυψη μέρους των λειτουργικών αναγκών των Ομοσπονδιών αυτών και των φορέων με όμοιο σκοπό, ούτε όμως από την πρόβλεψη αυτή μπορεί να θεωρηθεί ότι θεσπίζεται ειδική αντιπαροχή προς τους προσερχομένους στους χώρους των λαϊκών αγορών παραγωγούς και επαγγελματίες πωλητές, προεχόντως διότι η σχετική ρύθμιση θεσπίζεται ως απλώς δυνητική για τη Διοίκηση («μπορεί») και όχι ως υποχρεωτική και αφορά μέρος μόνον του συνόλου του ημερήσιου δικαιώματος. Με τα δεδομένα αυτά, το επιβαλλόμενο με τις διατάξεις του ν. 1023/1980 ημερήσιο δικαίωμα σε βάρος των προσερχόμενων στους χώρους των λαϊκών αγορών παραγωγών και επαγγελματιών πωλητών και εφ' όσον, λόγω αυτού του χαρακτηρισμού, δεν δύναται να συναχθεί άλλος χαρακτήρας του εν λόγω οικονομικού βάρους, το βάρος αυτό αποτελεί φόρο».

Διαδικασία επιβολής ανταποδοτικών τελών

ι. Επιβολή ανταποδοτικών τελών και είσπραξη των οικείων εσόδων

Μετά την παρουσίαση των σημαντικότερων τελών ανταποδοτικού χαρακτήρα υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, σκόπιμη κρίνεται η αναφορά στη διαδικασία μέσω της οποίας τα εν λόγω τέλη επιβάλλονται και εισπράττονται από τα υπόχρεα πρόσωπα.

Εισαγωγικά, θα πρέπει να διευκρινισθεί ότι η ανάπτυξη που θα ακολουθήσει αφορά κατά κύριο λόγο στη γενική διάταξη του άρθρου 25 παρ. 14 του ν. 1828/1989 (ΦΕΚ Α' 2) περί τοπικών δυνητικών ανταποδοτικών τελών¹¹¹. Ιδιαίτερη μνεία θα γίνει επίσης στο ενιαίο τέλος καθαριότητας και φωτισμού λόγω της ιδιαιτερότητας του συγκεκριμένου τέλους ως προς τον τρόπο επιβολής και είσπραξής του, δεδομένης της σημασίας του για τα έσοδα των δήμων¹¹².

Σύμφωνα με την ως άνω διάταξη του ν. 1828/1989, τα δυνητικά ανταποδοτικά τέλη επιβάλλονται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, με την οποία καθορίζεται επίσης το ύψος των τελών, οι υπόχρεοι στην καταβολή τους και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια. Περαιτέρω, η ίδια διάταξη ορίζει ότι, όταν το ύψος των τελών κλιμακώνεται με βάση τα τετραγωνικά μέτρα έκτασης ή κτίσματος ή άλλη μονάδα υπολογισμού, η διαφορά του συντελεστή μεταξύ της πρώτης και της τελευταίας κατηγορίας δεν μπορεί να υπερβαίνει το εικοσαπλάσιο της πρώτης.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί¹¹³, η ανωτέρω εξουσιοδοτική διάταξη δεν προσκρούει στο άρθρο 78 του Συντάγματος, καθώς η θεσπιζόμενη από αυτό απαγόρευση νομοθετικής εξουσιοδότησης καταλαμβάνει μόνο φορολογικές και όχι ανταποδοτικού χαρακτήρα επιβαρύνσεις. Αντίστοιχα, έχει κριθεί ότι η εν λόγω διάταξη δεν εγείρει ούτε ζήτημα παραβίασης του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος¹¹⁴, αφού τα θέματα στα οποία αναφέρεται είναι ειδικώς καθορισμένα, αλλά και τοπικού ενδιαφέροντος, ώστε εγκύρως ανατίθεται η κανονιστική ρύθμισή τους στα οικεία δημοτικά συμβούλια¹¹⁵.

¹¹¹ Βλ. ανωτέρω σελ. 22.

¹¹² Πάλλης Χ., ό.π., σελ. 80.

¹¹³ Βλ. ανωτέρω σελ. 10 και τις εκεί παραπομπές στη νομολογία.

¹¹⁴ Το άρθρο 43 παρ. 2 Σ ορίζει τα εξής: «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. 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».

¹¹⁵ Βλ. Σαββαΐδου Αικ., *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ό.π., σελ. 34, και την εκεί παραπομπή στη ΣτΕ 2480/2005 (σκ. 5).

Κατά τη νομολογία, για τη σύννομη επιβολή τοπικών ανταποδοτικών τελών απαιτείται οι κανονιστικές αποφάσεις των δήμων να προσδιορίζουν με συγκεκριμένο τρόπο τις υπηρεσίες που θα παρέχονται ή τα έργα τα οποία πρόκειται να εκτελεσθούν¹¹⁶. Εξάλλου, η σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου πρέπει να αποβλέπει στην πραγματοποίηση εσόδων κατά βάση ανάλογων¹¹⁷ προς τα προβλεπόμενα αντίστοιχα έξοδα. Εξ αυτού του λόγου, προκειμένου να είναι δυνατός ο έλεγχος της αναλογικής αυτής σχέσης και, κατ' επέκταση, της ανταποδοτικότητας του τέλους, απαιτείται να αιτιολογείται επαρκώς η κανονιστική πράξη του οικείου συμβουλίου, είτε στο κείμενό της, είτε με αναφορά στα συνοδεύοντα στοιχεία, με την παράθεση, ενόψει επίκαιρων διαπιστώσεων και συγκεκριμένων στοιχείων, των ποσών που συγκροτούν τα κονδύλια των προβλεπόμενων εσόδων και εξόδων της οικείας δημοτικής υπηρεσίας για το έτος στο οποίο αφορούν¹¹⁸, κατά παρέκκλιση από τον κανόνα της μη αιτιολόγησης των κανονιστικών διοικητικών πράξεων¹¹⁹.

Περαιτέρω, το άρθρο 66 του β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α' 171), το οποίο, ως ειδική διάταξη, δεν καταργήθηκε από τις μεταγενέστερες διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (άρθρο 284 παρ. 2 του ν. 3463/2006), με τις οποίες ρυθμίζονται γενικώς τα σχετικά με τη δημοσίευση των λοιπών κανονιστικών και ατομικών αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων, προβλέπει ως συστατικό τύπο τη δημοσίευση της απόφασης του δημοτικού συμβουλίου με την οποία επιβάλλονται ανταποδοτικά τέλη¹²⁰ μέσω τοιχοκόλλησης ολόκληρου του κειμένου της απόφασης στο δημοτικό κατάστημα και σύνταξη αποδεικτικού της τοιχοκόλλησης, το οποίο υπογράφεται από το πρόσωπο που τη διενέργησε και δύο μάρτυρες. Ως εκ τούτου, απόφαση επιβολής δημοτικών τελών η οποία δεν δημοσιεύθηκε κατά τα ανωτέρω κατά το πλήρες περιεχόμενό της είναι ανυπόστατη και ακυρωτέα για λόγους ασφάλειας δικαίου¹²¹. Από τον συνδυασμό των άρθρων 2 και 10 του ν. 3861/2010 (ΦΕΚ Α' 112) συνάγεται επιπλέον ότι από 15-03-2011 η σχετική πράξη αναρτάται υποχρεωτικά και στο διαδίκτυο¹²².

¹¹⁶ Ειδική Έκθεση του ΣτΠ του έτους 2014 για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π., σελ. 7. Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση της ίδιας Αρχής για το έτος 2004, ό.π., σελ. 166, η ουσιαστική απόδειξη της ανταποδοτικότητας, καθώς και η αναλογία μεταξύ επιβαρύνσεων και παροχών επιτάσσονται από την αρχή της χρηστής διοίκησης.

¹¹⁷ Υπενθυμίζεται (βλ. ανωτέρω σελ. 8) ότι δεν απαιτείται απόλυτη ισοσκέλιση των δύο κονδυλίων (εσόδων - εξόδων), αλλά αρκεί μια κατά προσέγγιση αναλογική μεταξύ τους σχέση, η οποία υπόκειται σε διαφοροποιήσεις από την επαλήθευση ή μη των σχετικών προβλέψεων.

¹¹⁸ ΔΕφΑθ 2407/2014 (σκ. 3) με περαιτέρω παραπομπές στη νομολογία.

¹¹⁹ Φινοκαλιώτης Κ., ό.π., σελ. 24.

¹²⁰ Κατά το άρθρο 72 παρ. 1 περίπτωση ζ' του ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87) η απόφαση αυτή λαμβάνεται κατόπιν εισήγησης της οικονομικής επιτροπής του δήμου, η οποία συνιστά όργανο παρακολούθησης και ελέγχου της οικονομικής του λειτουργίας.

¹²¹ ΣτΕ 1710/2012 (σκ. 5-6).

¹²² Θεοδώρου Ιωάν, ό.π., σελ. 142.

Όσον αφορά στη διαδικασία είσπραξης των ως άνω τοπικών ανταποδοτικών τελών, κατά τον Θεοδώρου¹²³, δεδομένου ότι κατά το άρθρο 25 παρ. 14 του ν. 1828/1989 (ΦΕΚ Α' 2) το δημοτικό συμβούλιο δύναται να καθορίσει οποιαδήποτε αναγκαία λεπτομέρεια με την πράξη επιβολής του τέλους, χωρεί, κατά αναλογική εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 11 του ν.δ. 318/1969 (ΦΕΚ Α' 212), η πρόβλεψη υποχρέωσης ή μη των υπόχρεων να υποβάλουν στον δήμο την προβλεπόμενη στο άρθρο αυτό δήλωση, καθώς και η ρύθμιση του τρόπου βεβαίωσης και είσπραξης του τέλους σε περίπτωση κατά την οποία δεν απαιτείται η υποβολή δήλωσης, η μνεία περί των απαιτούμενων δικαιολογητικών και της διαδικασίας εξαίρεσης σε περίπτωση πρόβλεψης απαλλαγών από το επιβαλλόμενο τέλος, αλλά και κάθε άλλης λεπτομέρειας, κατά τα λοιπά δε εφαρμόζεται η νομοθεσία που ισχύει για τη βεβαίωση και είσπραξη των λοιπών δημοτικών εσόδων.

ii. Επιβολή τέλους καθαριότητας - φωτισμού

Όπως ήδη αναφέρθηκε, ειδική αναφορά θα πρέπει να γίνει στη διαδικασία επιβολής και είσπραξης του τέλους καθαριότητας και φωτισμού, καθώς, όπως επισημαίνεται¹²⁴, παρά τη μακρόχρονη εφαρμογή του οικείου θεσμικού πλαισίου, εξακολουθούν να αναφύονται ερμηνευτικά ζητήματα, τα οποία προκαλούν δυσχέρειες στις οικονομικές υπηρεσίες των δήμων, ενώ προβλήματα ανακύπτουν και κατά την είσπραξη του τέλους από τους προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας μέσω των λογαριασμών κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας.

Σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 12 του άρθρου 25 του ν. 1828/1989 (ΦΕΚ Α' 2), όπως αυτή αναριθμήθηκε σε παράγραφο 11 με το άρθρο 13 παρ. 10 του ν. 2539/1997 (ΦΕΚ Α' 244), το εν λόγω τέλος επιβάλλεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, για τον καθορισμό δε του συντελεστή του τέλους και τη διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξής του τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις του ν. 25/1975 (ΦΕΚ Α' 74), όπως τροποποιήθηκαν με τον ν. 429/1976 (ΦΕΚ Α' 235), και του άρθρου 5 του ν. 1080/1980 (ΦΕΚ Α' 246).

Ειδικότερα, το άρθρο 1 παρ. 1 του ως άνω νόμου 25/1975 ορίζει ότι το τέλος καθαριότητας και φωτισμού επιβάλλεται σε κάθε ηλεκτροδοτούμενο¹²⁵,

¹²³ Ο.π., σελ. 142-143.

¹²⁴ Ειδική Έκθεση του ΣτΠ του έτους 2014 για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π., σελ. 9.

¹²⁵ Το άρθρο 5 παρ. 1 του ν. 3445/2005 (ΦΕΚ Α' 138), το οποίο τροποποίησε το άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 25/1975 (ΦΕΚ Α' 74), ορίζει ότι ακίνητα τα οποία δεν χρησιμοποιούνται βάσει υπεύθυνης δήλωσης του ιδιοκτήτη ή του νόμιμου εκπροσώπου του και δεν ηλεκτροδοτούνται, ύστερα από βεβαίωση της ΔΕΗ, απαλλάσσονται από την καταβολή τελών καθαριότητας για όσο χρόνο παραμένουν κλειστά, σε περίπτωση δε κατά την οποία διαπιστωθεί χρησιμοποίηση του ακινήτου, επιβάλλεται σε βάρος των υπόχρεων ολόκληρο το τέλος το οποίο αναλογεί σε κάθε κατηγορία ακινήτου μαζί με το σχετικό πρόστιμο, αναδρομικά από τον χρόνο απαλλαγής.

στεγασμένο ή μη, χώρο και το ύψος του συνίσταται στο γινόμενο των τετραγωνικών μέτρων της επιφάνειας του χώρου αυτού επί συντελεστή ο οποίος ορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου.

Ας σημειωθεί ότι, κατά τη νομολογία, η επιβολή του τέλους καθαριότητας και φωτισμού χωρεί και επί ακινήτων τα οποία κείνται εκτός του σχεδίου πόλης, εφόσον συντρέχει πραγματική ανάγκη για παροχή των σχετικών υπηρεσιών στη συγκεκριμένη εκτός σχεδίου περιοχή και η υπηρεσία αυτή έχει οργανωθεί κατάλληλα και παρέχεται πράγματι, στην περίπτωση δε αυτή τόσο η συνδρομή της ανάγκης επέκτασης της υπηρεσίας σε περιοχή εκτός σχεδίου όσο και η κατάλληλη οργάνωσή της και η πραγματική παροχή της πρέπει να προκύπτουν κατά τρόπο σαφή και επαρκώς τεκμηριωμένο από την κανονιστική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου που επιβάλλει το τέλος¹²⁶.

Εξάλλου, το άρθρο 82 παρ. 1 του β.δ. της 24.9/20.10.1958 (ΦΕΚ Α' 171), όπως έχει αντικατασταθεί από το άρθρο 60 του ν. 1416/1984 (ΦΕΚ Α' 18), προβλέπει την απαλλαγή από κάθε δημοτικό φόρο, τέλος, δικαίωμα και εισφορά του Ελληνικού Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των ιερών ναών και εκείνων οι οποίοι έχουν φορολογικές απαλλαγές από συμβάσεις που έχουν συνάψει με το Δημόσιο, εφόσον οι συμβάσεις αυτές κυρώθηκαν με νόμο και αναφέρουν ρητά την απαλλαγή από δημοτικούς φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, σύμφωνα δε με την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου (η οποία αναριθμήθηκε σε παράγραφο 6 με το άρθρο 13 του ν. 4337/2015 (ΦΕΚ Α' 129)), καταργούνται τυχόν ειδικές διατάξεις που θεσπίζουν απαλλαγές από δημοτικούς φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές.

Ειδικώς ως προς το τέλος καθαριότητας και φωτισμού, η παράγραφος 3 του εν λόγω άρθρου του β.δ. της 24.9/20.10.1958 (η οποία αναριθμήθηκε σε παράγραφο 5 με το ίδιο άρθρο του ν. 4337/2015) εισήγαγε την απαλλαγή από αυτό των αγωνιστικών χώρων, των χώρων των κερκίδων και των χώρων των αποδυτηρίων των αθλητών που ανήκουν σε αθλητικά σωματεία ή φίλαθλες οργανώσεις, καθώς και άλλων αγωνιστικών χώρων, εφόσον η είσοδος στους

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 3445/2005, διαθέσιμη σε: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2fo26f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/O-NOMARAYT-eis.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 29.11.2017), σελ. 4, παρίσταται αδικαιολόγητη η επιβάρυνση των ιδιοκτητών κενών και μη ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων με το τέλος καθαριότητας και φωτισμού (για το οποίο τέλος φωτισμού, ωστόσο, δεν γίνεται λόγος στο κείμενο της οικείας διάταξης), δεδομένου ότι τα συγκεκριμένα ακίνητα δεν επιβαρύνουν τους προϋπολογισμούς καθαριότητας και φωτισμού των δήμων. Μάλιστα, με έγγραφό του προς το Υπουργείο Εσωτερικών, διαθέσιμο σε: <https://www.synigoros.gr/resources/eggrafo-stp-36.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017), ο Συνήγορος του Πολίτη, καλεί τους δήμους της Επικράτειας να μην επιβάλλουν αναδρομικά δημοτικά τέλη σε ακίνητα που δεν χρησιμοποιούνται και δεν ηλεκτροδοτούνται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η υποβολή της προβλεπόμενης από την ανωτέρω διάταξη υπεύθυνης δήλωσης λαμβάνει χώρα σε χρόνο μεταγενέστερο αυτού της διακοπής ηλεκτροδότησης.

¹²⁶ Βλ. ΣτΕ 1104/2017 (σκ. 6) με περαιτέρω παραπομπές στη νομολογία.

τελευταίους είναι ελεύθερη και δεν εισπράττεται δικαίωμα εισόδου. Με το άρθρο 13 του ν. 4337/2015 προστέθηκαν επίσης δύο νέες παράγραφοι στο άρθρο 82 του β.δ. της 24.9/20.10.1958, οι οποίες θεσπίζουν την απαλλαγή των παραχωρησιούχων δημόσιας υπηρεσίας ή δημόσιου έργου από τα δημοτικά τέλη καθαριότητας. Ειδικότερα, οι νέες διατάξεις ορίζουν ότι δεν επιβάλλονται ανταποδοτικά τέλη καθαριότητας από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες προς τους οποίους το Ελληνικό Δημόσιο ή το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου ΑΕ ή Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν αναθέσει την παροχή υπηρεσίας ή την εκτέλεση έργου με σύμβαση παραχώρησης η οποία κυρώνεται από τη Βουλή με τυπικό νόμο, εφόσον στην εν λόγω σύμβαση προβλέπεται ότι οι σχετικές υπηρεσίες θα παρέχονται από τα ανωτέρω πρόσωπα ή οντότητες. Περαιτέρω, προβλέπεται ότι ανταποδοτικά τέλη και κάθε είδους συναφείς κυρώσεις που έχουν καταβληθεί μέχρι την έναρξη ισχύος του εν λόγω νόμου δεν αναζητούνται, εκτός εάν αφορούν σε εκτέλεση τελεσίδικης δικαστικής απόφασης, βεβαιωμένες δε οφειλές τέτοιων ανταποδοτικών τελών ή συναφών κυρώσεων διαγράφονται, κατόπιν διαπιστωτικής απόφασης του οικείου οργάνου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ τέλη και συναφή πρόστιμα ως προς τα οποία έχει αναγνωρισθεί με τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις η υποχρέωση να καταβληθούν στον οικείο Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξαιρούνται της ρύθμισης αυτής και εισπράττονται κανονικά.

Κατά την άποψη της γράφουσας, η νέα αυτή ρύθμιση θα μπορούσε να θεωρηθεί ως αμφίβολης συνταγματικότητας τόσο ως προς την κατοχυρωμένη από το άρθρο 102 παρ. 2 και 5 του Συντάγματος οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης -για την οποία θα γίνει λόγος στο Β' μέρος της παρούσας εργασίας- όσο και ως προς την αρχή της ισότητας κατά το άρθρο 4 παρ. 1. του Συντάγματος¹²⁷. Πιο συγκεκριμένα, η απαλλαγή των συγκεκριμένων κατηγοριών φυσικών ή νομικών προσώπων ή οντοτήτων από τα τέλη καθαριότητας, καθώς και η διαγραφή ήδη βεβαιωμένων οφειλών συνιστούν επέμβαση στην οικονομική διαχείριση των δήμων, η οποία θα έχει ως συνέπεια την αποστέρηση των τελευταίων από ένα σημαντικό μέρος των εσόδων τους και βαίνει στην αντίθεση κατεύθυνση από εκείνη της εξασφάλισης της οικονομικής αυτοτέλειας και των αναγκαίων πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης την οποία επιτάσσει το Σύνταγμα. Συγχρόνως, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η πρόβλεψη περί απαλλαγής υπό την προϋπόθεση της παροχής των υπηρεσιών καθαριότητας από τα υπόχρεα πρόσωπα ή οντότητες παραβιάζει την αρχή της ισότητας, δεδομένου ότι, κατά τη νομολογία, η παροχή των δημοτικών υπηρεσιών καθαριότητας και η

¹²⁷ Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής δεν διατύπωσε καμία επιφύλαξη ως προς τη συνταγματικότητα του εν λόγω άρθρου 13 του ν. 4337/2015.

επιβολή του σχετικού ανταποδοτικού τέλους δεν αποκλείονται από το γεγονός ότι οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται στον υπόχρεο από ιδιωτικό φορέα με ίδια μέσα, λαμβανομένου, άλλωστε, υπ' όψιν ότι η επιβολή του τέλους δεν εξαρτάται από την εκ μέρους του υποχρέου χρησιμοποίηση ή μη της υπηρεσίας που παρέχεται από τον δήμο ούτε από την πλημμελή εξυπηρέτηση ή την καθ' ολοκληρίαν μη εξυπηρέτηση ενός ή πλειόνων ακινήτων της περιοχής ή από την τυχόν πλημμελή λειτουργία της δημοτικής υπηρεσίας και ότι, εν πάση περιπτώσει, το επίμαχο τέλος καταβάλλεται κατά νόμο για την κάλυψη των δαπανών όχι μόνον αποκομιδής των απορριμμάτων που παράγουν κατοικίες και επιχειρήσεις, αλλά και για την εν γένει καθαριότητα καθώς και τον φωτισμό των κοινόχρηστων χώρων των δήμων, ήτοι για υπηρεσίες οι οποίες εξυπηρετούν και τη λειτουργία των εγκατεστημένων στην ίδια περιοχή επιχειρήσεων και των προσώπων (προσωπικό, συνεργάτες, πελάτες) που αυτές συγκεντρώνουν¹²⁸. Εξάλλου, η αιτιολογική έκθεση του ν. 4337/2015¹²⁹, κατά την οποία η συγκεκριμένη ρύθμιση κρίθηκε απαραίτητη προκειμένου να διασφαλισθεί η τήρηση της αρχής της ανταποδοτικότητας με αναφορά στην υπ' αριθμ. 2823/2014 απόφαση του Β' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με την επιβολή τέλους καθαριότητας και φωτισμού στους χώρους του νέου διεθνούς αερολιμένα Αθηνών, δεν κρίνεται αρκετά πειστική, δεδομένου ότι κατά την απόφαση αυτή δεν ήταν επιτρεπτή η επιβολή του τέλους αυτού σε χώρους του αερολιμένα οι οποίοι βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλης, επειδή από τη σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου δεν προέκυπτε ούτε η συνδρομή πραγματικής ανάγκης για παροχή της υπηρεσίας καθαριότητας και φωτισμού ούτε η κατάλληλη οργάνωση της υπηρεσίας αυτής και η πραγματική παροχή της. Καθίσταται, λοιπόν, σαφές ότι η εν λόγω ρύθμιση στην πραγματικότητα ουδόλως σχετίζεται με την ως άνω απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία αφορά στην περίπτωση των εκτός σχεδίου ακινήτων, για την οποία έχει ήδη γίνει λόγος¹³⁰, και, ως εκ τούτου, εισάγει ανόμοια μεταχείριση προσώπων που τελούν σε όμοιες συνθήκες κατά παράβαση της κατά το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος αρχής της ισότητας.

Τέλος, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 202 του ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114) («Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων»), όπως αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 13 παρ. 1 του ν. 4368/2016 (ΦΕΚ Α' 21), με απόφαση του δημοτικού

¹²⁸ ΣτΕ 2340/2017 (σκ. 9).

¹²⁹ Συγκεκριμένα, η αιτιολογική έκθεση του ως άνω νόμου, διαθέσιμη σε: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2fo26f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/k-dimosto-eis22.PDF> (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017), σελ. 11-12, ορίζει τα εξής: «Η ρύθμιση που προτείνεται στην παράγραφο 3 κρίνεται απαραίτητη προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση της αρχής της ανταποδοτικότητας, δεδομένου ότι σε πολλές περιπτώσεις τα ελληνικά δικαστήρια (ενδ. ΣτΕ 2823/2014) έχουν κρίνει ότι θα πρέπει από τους όρους της σύμβασης να προκύπτει αρμοδιότητα του Ο.Τ.Α. για την παροχή των υπηρεσιών για τις οποίες επιβάλλονται τα τέλη...».

¹³⁰ Βλ. ανωτέρω σελ. 28.

συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του αριθμού των μελών του, είναι δυνατή η μείωση δημοτικών φόρων ή τελών ή η απαλλαγή από αυτούς για τους απόρους, τα άτομα με αναπηρίες, τους πολύτεκνους, τους τρίτεκνους, τις μονογονεϊκές οικογένειες και τους μακροχρόνια άνεργους, όπως η ιδιότητα των ανωτέρω οριοθετείται αντίστοιχα από την κείμενη νομοθεσία, καθώς και τους δικαιούχους του πρώτου Κεφαλαίου του ν. 4320/2015 (ΦΕΚ Α΄ 29) («Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών Οργάνων και λοιπές διατάξεις»), όπως εκάστοτε αυτοί ορίζονται με τις υπουργικές αποφάσεις του άρθρου 5 του ίδιου νόμου¹³¹.

Ενόψει του ανταποδοτικού χαρακτήρα του εν λόγω τέλους και προκειμένου το ύψος του να είναι αντίστοιχο της ωφέλειας την οποία θα αντλήσουν από την παρεχόμενη υπηρεσία τα υπόχρεα πρόσωπα, το άρθρο 1 παρ. 4 του ν.25/1975 προβλέπει κλιμάκωση της επιβάρυνσης μέσω της δυνατότητας καθορισμού μέχρι και επτά διαφορετικών συντελεστών¹³², εκ των οποίων οι δύο εφαρμόζονται σε στεγασμένους χώρους που χρησιμοποιούνται ως κατοικία, ενώ οι υπόλοιποι πέντε προβλέπονται για στεγασμένους χώρους άλλης χρήσης, ανεξαρτήτως δε του αριθμού κατηγοριών υπόχρεων, η διαφορά του συντελεστή μεταξύ της πρώτης και της τελευταίας κατηγορίας δεν δύναται να ορισθεί μεγαλύτερη του πενταπλασίου.

Περαιτέρω, η παράγραφος 5 του ίδιου άρθρου του ως άνω νόμου ορίζει ότι για στεγασμένους χώρους με εμβαδόν άνω των χιλίων τετραγωνικών μέτρων και μέχρι εμβαδού έξι χιλιάδων τετραγωνικών μέτρων δύναται να ορισθεί μειωμένο εμβαδόν από το δημοτικό συμβούλιο, λαμβανομένων υπόψη των παρεχόμενων υπηρεσιών καθαριότητας και του πράγματι εξυπηρετούμενου από την υπηρεσία καθαριότητας χώρου· συγχρόνως, προβλέπεται ότι για στεγασμένους χώρους με εμβαδόν άνω των έξι χιλιάδων τετραγωνικών μέτρων ο συντελεστής του τέλους δεν δύναται να ορισθεί μεγαλύτερος του 60% του ορισθέντος για στεγασμένους χώρους μέχρι χιλίων τετραγωνικών μέτρων, ενώ για αντίστοιχους μη στεγασμένους χώρους δεν δύναται να ορισθεί συντελεστής μεγαλύτερος του 30% του ορισθέντος για τα χίλια πρώτα τετραγωνικά μέτρα μη στεγασμένου χώρου.

¹³¹ Βλ. και τις διατάξεις των άρθρων 83 παρ. 4 και 84 παρ. 3 του ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α΄ 87).

¹³² Ωστόσο, όπως επισημαίνεται στην Ειδική Έκθεση του ΣτΠ του έτους 2014 για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π., σελ. 10, οι δήμοι στην πλειοψηφία τους εφαρμόζουν μόνο δύο συντελεστές, έναν επαγγελματικό και έναν οικιακό, ενώ ελάχιστοι μόνο αξιοποιούν τη θεσμική δυνατότητα ορισμού περισσότερων συντελεστών με βάση τον όγκο των απορριμμάτων που παράγει ο κάθε χώρος, ώστε να καθίσταται το σύστημα αναλογικότερο και δικαιότερο.

Κατά τη νομολογία, όπως και στην περίπτωση των κανονιστικών αποφάσεων περί επιβολής τοπικών ανταποδοτικών τελών¹³³, η κανονιστική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου για τον καθορισμό των συντελεστών του τέλους καθαριότητας και φωτισμού χρήζει αιτιολογίας¹³⁴. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί ότι εξαίρεση συντρέχει εν προκειμένω και ως προς τον κανόνα της διακριτικής ευχέρειας του εξουσιοδοτούμενου οργάνου ως προς τη χρήση της παρεχόμενης νομοθετικής εξουσιοδότησης. Ειδικότερα, με την υπ' αριθμ. 539/2017 απόφαση του Β' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας¹³⁵ κρίθηκε ότι η απόφαση του δημοτικού συμβουλίου για τον καθορισμό των συντελεστών του τέλους καθαριότητας και φωτισμού πρέπει, ενόψει του ανταποδοτικού του χαρακτήρα, να αποβλέπει στην πραγματοποίηση εσόδων κατά βάση ανάλογων προς τα προβλεπόμενα αντίστοιχα έξοδα, ο δε προσδιορισμός των κονδυλίων αυτών πρέπει να ερείδεται σε συγκεκριμένα ακριβή -ενόψει επικαίρων διαπιστώσεων- στοιχεία, ώστε τα προβλεπόμενα έσοδα να ανταποκρίνονται με τη μεγαλύτερη δυνατή προσέγγιση στις κρατούσες πραγματικές συνθήκες αναφορικά με το εμβαδόν και τις χρήσεις των εξυπηρετούμενων ακινήτων και τις αναγκαίες για την οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών καθαριότητας και φωτισμού δαπάνες κατά το έτος στο οποίο αφορά η απόφαση αυτή. Ως εκ τούτου, η διάταξη του άρθρου 1 παρ. 2 του ν. 25/1975, με την οποία ανατίθεται στα δημοτικά συμβούλια ο καθορισμός των συντελεστών του τέλους για «έν ή πλείονα ημερολογιακά έτη», πρέπει να ερμηνευθεί ότι επιβάλλει ήδη την κατ' έτος λήψη απόφασης για τους συντελεστές του τέλους καθαριότητας και φωτισμού που θα ισχύσουν το επόμενο έτος, ώστε η σχετική απόφαση να ερείδεται και να ανταποκρίνεται σε επικαιροποιημένα στοιχεία του προϋπολογισμού του οικείου δήμου για το συγκεκριμένο έτος. Ο καθορισμός δε των επί μέρους συντελεστών του τέλους δεν δύναται, ενόψει των αρχών της διαφάνειας της δράσης της Διοίκησης και της ασφαλείας του δικαίου, να συναχθεί σιωπηρώς από τα προβλεπόμενα στους οικείους προϋπολογισμούς των δήμων για τις δημοτικές υπηρεσίες καθαριότητας και φωτισμού ποσά εσόδων, όταν, στους σχετικούς κωδικούς δεν περιλαμβάνονται και οι υπολογισμοί βάσει των οποίων προκύπτουν τα αντίστοιχα κονδύλια. Ως εκ τούτου, κατά την ως άνω απόφαση, η χρήση της παρεχόμενης εξουσιοδότησης για τον καθορισμό των εφαρμοστέων το επόμενο έτος συντελεστών του τέλους είναι υποχρεωτική κατ' έτος, συνιστώντας οφειλομένη νόμιμη ενέργεια, και η παράλειψη έκδοσης σχετικής απόφασης εναρμονισμένης με τον αντίστοιχο ετήσιο προϋπολογισμό του έτους στο οποίο αφορούν οι συντελεστές εντός ευλόγου χρόνου αφότου έπρεπε να εκδοθεί (Οκτώβριος κάθε έτους) και, πάντως, προ του χρόνου από του

¹³³ Βλ. ανωτέρω σελ. 26.

¹³⁴ Βλ. -ενδεικτικά- ΣτΕ 35/2017 (σκ. 7) και τις εκεί παραπομπές στη νομολογία.

¹³⁵ Σκ. 7.

οποίου πρέπει να ισχύσει (1^η Ιανουαρίου του επομένου έτους), αποτελεί παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Μετά τη σε αδρές γραμμές περιγραφή της διαδικασίας επιβολής του τέλους καθαριότητας και φωτισμού, σκόπιμη κρίνεται η αναφορά στο σοβαρό ζήτημα ανταποδοτικότητας που αναφύεται στην περίπτωση ακινήτων μεγάλης έκτασης, όπως οικοπέδων, γηπέδων, στεγασμένων σταθμών αυτοκινήτων κ.ά., επί των οποίων επιβάλλεται ιδιαίτερα υψηλό τέλος, παρά το γεγονός ότι παράγουν ασήμαντο ή μηδαμινό όγκο απορριμμάτων¹³⁶. Κατά τη νομολογία¹³⁷, η κάλυψη της δαπάνης των υπηρεσιών καθαριότητας και φωτισμού δεν επιμερίζεται μεταξύ των υπόχρεων προσώπων βάσει του βαθμού χρήσεως των σχετικών υπηρεσιών, αλλά «έμμεσα», ήτοι βάσει, προκειμένου περί στεγασμένων χώρων, της επιφάνειας του εξυπηρετούμενου ακινήτου σε συνδυασμό με συντελεστή ο οποίος συναρτάται προς τη χρήση του ακινήτου, η μέθοδος δε αυτή επιμερισμού της δαπάνης δεν παραβιάζει την αρχή της ανταποδοτικότητας και της ίσης μεταχείρισης. Ειδικότερα, το Συμβούλιο της Επικρατείας θεωρεί ότι το επίμαχο τέλος καταβάλλεται κατά τον νόμο για την κάλυψη όχι μόνο της δαπάνης αποκομιδής των απορριμμάτων που παράγουν οι κατοικίες και οι επιχειρήσεις, αλλά και των δαπανών για την εν γένει καθαριότητα, καθώς και τον φωτισμό των κοινοχρήστων χώρων των δήμων, υπηρεσίες οι οποίες, πέραν των κατοικιών που κείνται στην περιφέρεια του οικείου δήμου, εξυπηρετούν και την λειτουργία των εγκατεστημένων στην ίδια περιοχή επιχειρήσεων και των προσώπων (προσωπικό, συνεργάτες, πελάτες) που αυτές συγκεντρώνουν, περαιτέρω δε, τα θεσπισθέντα ως άνω από τον νόμο 25/1975 κριτήρια κατανομής της ανωτέρω συνολικής δαπάνης μεταξύ των υπόχρεων, ήτοι, κατ' αρχήν, το εμβαδόν και το είδος της χρήσης των ακινήτων, είναι αντικειμενικά και συναρτώνται, κατά την κοινή πείρα, προς την έκταση της χρήσης, μικρής ή μεγάλης, των σχετικών δημοτικών υπηρεσιών.

Ωστόσο, η ως άνω θέση της νομολογίας δεν κρίνεται ως ιδιαίτερα πειστική, καθώς φαίνεται να συνάγει ένα αμάχητο τεκμήριο χρήσης των επίμαχων δημοτικών υπηρεσιών βάσει του εμβαδού και του είδους χρήσης των ακινήτων κατά παράβαση της αρχής της ανταποδοτικότητας. Αντιθέτως, προσφορότερο θεωρείται το κριτήριο του όγκου των παραγόμενων απορριμμάτων ανά ακίνητο. Εξάλλου, ο Συνήγορος του Πολίτη στην Ειδική Έκθεσή του για το έτος 2014 αναφορικά με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης επισημαίνει ότι το εμβαδόν των ακινήτων, το οποίο αποτελεί τη βάση για τον υπολογισμό του

¹³⁶ Το ζήτημα αυτό -μεταξύ πολλών άλλων- έχει επίσης απασχολήσει τον Συνήγορο του Πολίτη (βλ. την Ειδική Έκθεση του έτους 2014 για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π., σελ. 9).

¹³⁷ Βλ. ΣτΕ 35/2017 (σκ. 7), ΣτΕ 550/2016 (σκ. 8).

τέλους καθαριότητας και φωτισμού, συχνά αποτελεί αντικείμενο αμφισβήτησης εκ μέρους των πολιτών¹³⁸.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 4 του ν. 25/1975, το εν λόγω τέλος βαρύνει τον υπόχρεο σε πληρωμή του λογαριασμού ηλεκτρικού ρεύματος και εισπράττεται μέσω αυτού από τη ΔΕΗ¹³⁹ (ή τον εκάστοτε εναλλακτικό προμηθευτή ηλεκτρικής ενέργειας¹⁴⁰), η οποία οφείλει να το αποδώσει στον δικαιούχο δήμο εντός προθεσμίας δύο μηνών από την είσπραξή του¹⁴¹.

Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι ο μηχανισμός αυτός είσπραξης του τέλους καθαριότητας και φωτισμού μέσω του λογαριασμού ηλεκτρικού ρεύματος δημιουργεί προβλήματα τόσο στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης λόγω της καθυστέρησης απόδοσης των εισπραχθέντων τελών και της καταβαλλόμενης από αυτούς προμήθειας, αλλά και στους προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας λόγω της συσσώρευσης οφειλών των καταναλωτών εξαιτίας της διόγκωσης των λογαριασμών ηλεκτρικού ρεύματος, μέσω των οποίων συνεισπράττεται, πέραν της αξίας της ηλεκτρικής ενέργειας, μια σειρά οικονομικών επιβαρύνσεων, όπως το εν λόγω τέλος καθαριότητας και φωτισμού, το τέλος ακίνητης περιουσίας, καθώς και ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων.

¹³⁸ Ο.π., σελ. 10.

¹³⁹ Βλ. το έντυπο του λογαριασμού ηλεκτρικού ρεύματος στο παράρτημα υπ' αριθμ. 2.

¹⁴⁰ Βλ. άρθρο 43 του ν. 3979/2011 (ΦΕΚ Α' 138).

¹⁴¹ Βλ. άρθρο 82 του ν. 1943/1991.

II. Η ΕΠΙΒΟΛΗ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΩΝ ΤΕΛΩΝ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ι. Έννοια της οικονομικής αυτοτέλειας

Έχοντας εξετάσει συνοπτικά τα σημαντικότερα ανταποδοτικά τέλη υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και τη διαδικασία επιβολής τους, θα επιδιωχθεί η προσέγγιση της έννοιας της *οικονομικής αυτοτέλειας* των τελευταίων, ώστε να διερευνηθεί η συμβολή των σχετικών εσόδων στην επίτευξή της και, κατ' επέκταση, η αποτελεσματικότητα των ανταποδοτικών τελών ως μηχανισμού χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί¹⁴², η οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατοχυρώθηκε ως ουσιώδες συστατικό στοιχείο της τελευταίας¹⁴³ κατά την Αναθεώρηση του 2001¹⁴⁴. Κατά τον εισηγητή της πλειοψηφίας ενώπιον της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Ευάγγελο Βενιζέλο, η προτεινόμενη ρύθμιση θα κατοχύρωνε, παράλληλα με την προβλεπόμενη διοικητική αυτοτέλεια και «ελεύθερη δράση» των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την οικονομική τους αυτοτέλεια, όχι απλώς μέσω της προβλεπόμενης στην παράγραφο 6 του Συντάγματος του 1975/1986 διασφάλισης των αναγκαίων πόρων και απόδοσής τους σε αυτούς, ιδίως μέσα από τον μηχανισμό των κεντρικών αυτοτελών πόρων, αλλά μέσω δύο πρόσθετων, εξαιρετικά σημαντικών εγγυήσεων: αφενός της πρόβλεψης περί μεταφοράς των αντίστοιχων πόρων σε περίπτωση μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και αφετέρου της πρόβλεψης περί της δυνατότητας επιβολής και είσπραξης «τοπικών εσόδων»¹⁴⁵.

Πράγματι, η νέα διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος¹⁴⁶ προέβη στην κατοχύρωση της αρχής της αναλογίας αρμοδιοτήτων και πόρων, η

¹⁴² Βλ. ανωτέρω σελ. 2.

¹⁴³ Πικραμένος Μ., *Τα όρια της Αυτοδιοίκησης και των ΟΤΑ και ο Νομοθέτης*, Εισήγηση στη διημερίδα «Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Λειτουργήματα: Επισκόπηση της νομολογίας του Γ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας», Πανεπιστήμιο Αθηνών, 7-8 Νοεμβρίου 2011, διαθέσιμη σε: <https://www.constitutionalism.gr/2299-ta-oria-tis-aytodiokisis-kai-twn-ota-kai-o-nomote> (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).

¹⁴⁴ Άρθρο 102 παρ. 2 Σ: «2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια...».

¹⁴⁵ Βλ. τα Πρακτικά της πρωινής συνεδρίασης της 21^{ης} Μαρτίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, διαθέσιμα σε: <http://anatheorisi.parliament.gr/> (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017), σελ. 47-48.

¹⁴⁶ Άρθρο 102 παρ. 5 Σ: «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την

οποία θα πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως των διατάξεων του ΕΧΤΑ¹⁴⁷, οι οποίες επιπλέον θεσπίζουν την αρχή της εξελικτικής αναλογίας, ήτοι της αντιστοιχίας των πόρων με τις αρμοδιότητες όχι μόνο κατά τη στιγμή της μεταβίβασης των τελευταίων, αλλά και διαρκώς στο μέλλον¹⁴⁸. Μάλιστα, η αρχή αυτή και εν γένει η υποχρέωση οικονομικής αρωγής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε περίπτωση διεκπεραίωσης κρατικών υποθέσεων απαντά -πιθανότατα υπό την επιρροή του Χάρτη- και σε αλλοδαπά Συντάγματα¹⁴⁹. Κατά τη νομολογία, τέλος, σε περίπτωση μη εκπλήρωσης της εν λόγω ρήτρας, η κατ' εξουσιοδότηση νόμου εκδιδόμενη κανονιστική διοικητική πράξη περί μεταφοράς συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων από το κράτος προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης κρίνεται μη νόμιμη και ακυρωτέα¹⁵⁰.

Περαιτέρω, σημαντική καινοτομία της Αναθεώρησης του 2001 υπήρξε η εισαγωγή της δυνατότητας επιβολής τοπικής φορολογίας κατόπιν εξουσιοδότησης νόμου¹⁵¹. Κατ' εξαίρεση, δηλαδή, από την κατ' άρθρο 78 του Συντάγματος αρχή της νομιμότητας του φόρου, η νέα διάταξη του άρθρου 102 παρ. 5 επιτρέπει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης να επιβάλλουν με απόφασή τους, με την οποία θα καθορίζονται τα ουσιώδη στοιχεία του φόρου, ήτοι το υποκείμενό του, το αντικείμενο αυτού, ο φορολογικός συντελεστής, καθώς και οι τυχόν απαλλαγές ή εξαιρέσεις και η οποία θα εκδίδεται κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης, και να εισπράττουν απευθείας «τοπικά έσοδα».

Ας σημειωθεί, πάντως, ότι, πέραν της πληρέστερης κατοχύρωσης της οικονομικής αυτοτέλει των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η νέα διάταξη του άρθρου 102 παρ. 5 του Συντάγματος προβαίνει συγχρόνως στην κατοχύρωση της αρχής της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁵².

απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος.

Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την εισπράξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης».

¹⁴⁷ Άρθρο 9 ΕΧΤΑ: «... 2. Οι οικονομικοί πόροι των ΟΤΑ πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή τον νόμο... 4. Τα χρηματοδοτικά συστήματα στα οποία στηρίζονται οι πόροι που διαθέτουν οι ΟΤΑ πρέπει να είναι επαρκώς ποικιλόμορφα και δυναμικά, προκειμένου οι εν λόγω οργανισμοί να είναι σε θέση να ακολουθούν, όσο είναι δυνατό στην πράξη, την πραγματική εξέλιξη του κόστους που προκύπτει από την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους...». Βλ. ανωτέρω σελ. 3.

¹⁴⁸ Χλέπας Ν., ό.π., σελ. 1648-1649.

¹⁴⁹ Χλέπας Ν., ό.π., σελ. 1640-1641. Βλ., επί παραδείγματι, άρθρα 72-2 του γαλλικού Συντάγματος και 106 παρ. 8 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης.

¹⁵⁰ ΣτΕ 2599/2011 (σκ. 6).

¹⁵¹ Ωστόσο, κατά τον Χλέπα, ό.π., σελ. 1649, η σχετική δυνατότητα έχει παραμείνει αναξιοποίητη.

¹⁵² Χλέπας Ν., ό.π., σελ. 1650.

Με βάση τα ανωτέρω, επιχειρώντας τη διατύπωση ενός ορισμού της οικονομικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θα ήταν δυνατό να λεχθεί ότι αυτή συνίσταται στη διασφάλιση εκ μέρους του κράτους, τόσο με θετικές ενέργειες, όπως η χορήγηση πόρων του κρατικού προϋπολογισμού, όσο και αποθετικά, δηλαδή μέσω της αποφυγής παρεμβάσεων οι οποίες «δυναμιτίζουν» τα έσοδα των τελευταίων¹⁵³, των αναγκαίων οικονομικών μέσων, τα οποία θα τελούν σε αντιστοιχία με τις ανατεθείσες σε αυτούς αρμοδιότητες, ώστε να είναι εφικτή η ελεύθερη και αποτελεσματική άσκησή τους. Βεβαίως, η έννοια αυτή δεν θα πρέπει να συγχέεται με εκείνη της φορολογικής αυτοτέλειας ή αυτονομίας, η οποία συνίσταται στην «ικανότητα ελέγχου του προϊόντος των φόρων μέσω της επέμβασης στη φορολογική βάση και της θέσπισης των φορολογικών συντελεστών»¹⁵⁴. Στο σημείο αυτό ας τονισθεί ότι, παρά τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τη συνταγματική κατοχύρωση ενός σημαντικού πεδίου αρμοδιότητάς της, δεν παραχωρήθηκε σε αυτήν ούτε κανονιστική¹⁵⁵ ούτε φορολογική αυτονομία¹⁵⁶.

Κατά τη Σαββαΐδου¹⁵⁷, η επίτευξη της οικονομικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξαρτάται από την πλήρωση των ακόλουθων τριών προϋποθέσεων: α) τη μεταφορά των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων οι οποίες έχουν μεταβιβασθεί σε αυτούς, β) τη διατήρηση των μεταφερθέντων αυτών πόρων και τη μη κατάργηση ή περιορισμό τους στο μέλλον¹⁵⁸ και γ) τη διαμόρφωση συνθηκών ύπαρξης *ίδιων πόρων*.

Θα πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι, κατά τη νομολογία, η οικονομική αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν θίγεται από τη διατύπωση γνώμης προς τους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών επί των σχεδίων των προϋπολογισμών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας, το οποίο συνεστήθη στο Υπουργείο Εσωτερικών με το άρθρο 4 του νόμου 4111/2013 (ΦΕΚ Α' 18) με στόχο τη διασφάλιση της οικονομικής τους αυτοτέλειας μέσω της κατάρτισης από αυτούς ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών και της παρακολούθησης σε μηνιαία βάση της εκτέλεσης των προϋπολογισμών αυτών και των νομικών τους προσώπων που

¹⁵³ Βλ. ανωτέρω σελ. 29.

¹⁵⁴ Σαββαΐδου Αικ., *Η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την πρόσφατη μεταρρύθμιση της τοπικής φορολογίας από το πρόγραμμα «Καλλικράτης»*, ό.π., σελ. 39.

¹⁵⁵ Με τον όρο «κανονιστική αυτονομία» νοείται η εξουσία αυτοτελούς θέσπισης κανόνων δικαίου, η οποία διακρίνεται από την έννοια της (τοπικής) αυτοδιοίκησης, ήτοι της εξουσίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αποφασίζουν επί των τοπικών υποθέσεων δι' ιδίων οργάνων, εντός των πλαισίων των κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία τους και θεσπίζονται από τον τυπικό νόμο ή την κατ' εξουσιοδότηση αυτού κανονιστικώς δρώσα διοίκηση (Βλ. ΣτΕ 1871/2017, σκ. 7).

¹⁵⁶ Χλέπας Ν., ό.π., σελ. 1637-1638.

¹⁵⁷ *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ό.π., σελ. 8.

¹⁵⁸ Βλ. την αρχή της εξελικτικής αναλογίας ανωτέρω σελ. 36.

εντάσσονται στο Μητρώο των Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Ειδικότερα, με την υπ' αριθμ. 1716/2014 απόφαση του Γ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκαν τα ακόλουθα¹⁵⁹: «Η γνώμη του Παρατηρητηρίου δίδεται στο πλαίσιο προληπτικού ελέγχου νομιμότητας του σχεδίου του προϋπολογισμού, καθώς αποσκοπεί στην κατάρτιση ρεαλιστικού και ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, όπως επιτάσσεται στις ανωτέρω αναφερθείσες διατάξεις του ν. 2362/1995 και του ν. 4172/2013. Συνεπώς, η γνωμοδότηση αυτή δεν θίγει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., η οποία, ενόψει της μη κατοχύρωσης στο Σύνταγμα της εξουσίας των Ο.Τ.Α. να θεσπίζουν αυτοτελώς κανόνες δικαίου, νοείται μόνο στο πλαίσιο των κανόνων που θεσπίζει ο κοινός ή ο κανονιστικός νομοθέτης. Την τήρηση των κανόνων αυτών, στους οποίους περιλαμβάνεται κατά τα ανωτέρω και η αρχή της ειλικρίνειας και ακρίβειας του προϋπολογισμού, διασφαλίζει η άσκηση κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α, σύμφωνα με το Σύνταγμα. Συνεπώς, πρέπει να απορριφθεί ο προβαλλόμενος λόγος ακύρωσης περί παραβίασης της εν λόγω αρχής, καθώς και ο επικουρικός λόγος περί μη αναλογικού περιορισμού της οικονομικής αυτοτέλει των Ο.Τ.Α.».

ii. Τα προβλήματα χρηματοδότησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η πολυετής οικονομική κρίση της χώρας επηρέασε σε σημαντικό βαθμό την Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς οι κρατικές επιχορηγήσεις προς αυτήν υποχώρησαν σε ποσοστό έως και 60%¹⁶⁰. Παρά ταύτα, υποστηρίζεται ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης επέδειξαν εν τέλει μεγαλύτερη προσαρμοστικότητα στις διάφορες κοινωνικοοικονομικές προκλήσεις¹⁶¹. Ωστόσο, παρά τη θετική στάση της απέναντι στην κρίση, αποτελεί κοινό τόπο η οικονομική δυσπραγία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία έχει ως απόρροια τη δυσκολία αυτών να αντιμετωπίσουν ακόμα και τις λειτουργικές τους δαπάνες. Κατά τη Σαββαΐδου¹⁶², τα προβλήματα χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνοψίζονται ως ακολούθως: α) Μη μεταφορά ή καθυστερημένη μεταφορά επαρκών πόρων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της και κατάργηση ή μείωση των μεταβιβασθέντων φόρων, β) έλλειψη πραγματικής φορολογικής εξουσίας, γ) ελλιπής έλεγχος νομιμότητας των πράξεων επιβολής φόρων και τελών και έλλειψη ανταποδοτικότητας ορισμένων

¹⁵⁹ Σκ. 12. Βλ. και τη ΣτΕ 1717/2014 (σκ. 13).

¹⁶⁰ Βλ. την επισκόπηση της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης για τη δομή και τη λειτουργία των δήμων στην Ελλάδα, διαθέσιμη σε: http://www.grde.eu/el/dgv/publikationen/reihen/weitere_publicationen/index.html, (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017), σελ. 4.

¹⁶¹ Χλέπας Ν., ό.π., σελ. 1654.

¹⁶² Η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την πρόσφατη μεταρρύθμιση της τοπικής φορολογίας από το πρόγραμμα «Καλλικράτης», ό.π., σελ. 25-62.

τελών, δ) μη είσπραξη των τοπικών εσόδων και κατάρτιση πλασματικών προϋπολογισμών και πολυπλοκότητα του ισχύοντος πλαισίου που διέπει τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Προς μια φορολογική αποκέντρωση;

i. Η αποτελεσματικότητα των ανταποδοτικών τελών ως μηχανισμού χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η ανάλυση που προηγήθηκε κατέστησε σαφείς τις σοβαρές δυσχέρειες χρηματοδότησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες κωλύουν την επίτευξη οικονομικής αυτοτέλειας των τελευταίων -δεδομένης της εξάρτησής τους από τις κρατικές επιχορηγήσεις- και ενδεικνύουν την επιτακτική ανάγκη ενίσχυσης των ίδιων εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στο σημείο, λοιπόν, αυτό κρίνεται αναγκαία η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των ανταποδοτικών τελών ως μέσου χρηματοδότησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Όπως προκύπτει από τα στοιχεία που παρατίθενται σε πολύ πρόσφατη μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης για τη φορολογική αποκέντρωση¹⁶³, τα έσοδα από ανταποδοτικά τέλη συνιστούν τη δεύτερη σε βαρύτητα πηγή εσόδων των δήμων, ανερχόμενα σε ποσοστό 18,6% για το έτος 2015, ενώ τα έσοδα από φόρους και εισφορές ανήλθαν μόλις σε ποσοστό 2,4%. Περαιτέρω, σύμφωνα με την ίδια μελέτη¹⁶⁴, τα ίδια ή τοπικά έσοδα δεν αντιπροσωπεύουν παρά ένα μικρό μέρος των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία, ως εκ τούτου, στηρίζει την οικονομική της επιβίωση στις κρατικές επιχορηγήσεις.

Ωστόσο, κατά την άποψη της γράφουσας, παρά το γεγονός ότι οι πρόσοδοι από ανταποδοτικά τέλη συνιστούν σχετικά σημαντική πηγή των συνολικών εσόδων των δήμων και περίπου το 50% των ίδιων εσόδων αυτών¹⁶⁵, η ενδεχόμενη συμβολή τους στην ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν κρίνεται ως ιδιαίτερα αξιόλογη, δεδομένου ότι κατ' αρχήν δύναται να διατεθούν αποκλειστικά για την κάλυψη των δαπανών της συγκεκριμένης υπηρεσίας για τη χρηματοδότηση της οποίας τα τέλη αυτά επιβάλλονται και, ως εκ τούτου, δεν κρίνονται πρόσφορες για τη χρηματοδότηση των ποικίλων αρμοδιοτήτων τις οποίες οι Οργανισμοί Αυτοδιοίκησης καλούνται να ασκήσουν¹⁶⁶. Αντίθετα, κρίνεται ότι η οικονομική αυτονόμηση των τελευταίων επιτάσσει κατά προτεραιότητα τη δημιουργία ενός συστήματος ίδιων πόρων οι

¹⁶³ Μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Φορολογική αποκέντρωση και ενίσχυση της Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ Α' βαθμού στην Ελλάδα*, Νοέμβριος 2017, διαθέσιμη σε: http://www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/ITA_FOROLOGHKH.pdf (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017), σελ. 96.

¹⁶⁴ Ο.π., σελ. 102.

¹⁶⁵ Μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π., σελ. 102, όπου βεβαίως γίνεται λόγος συγκεκριμένα για το τέλος καθαριότητας και φωτισμού.

¹⁶⁶ Βλ. την επισκόπηση της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης για τη δομή και τη λειτουργία των δήμων στην Ελλάδα, ό.π., σελ. 18.

οποίοι θα προέρχονται κατά βάση από τοπική φορολογία και δευτερευόντως από την επιβολή τελών ανταποδοτικού χαρακτήρα.

Η επιλογή της κάλυψης των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσω φόρων ή ανταποδοτικών τελών συναρτάται προς τη φύση των αγαθών και των υπηρεσιών τις οποίες αυτή θα παρέχει¹⁶⁷. Εάν, δηλαδή, πρόκειται για «δημόσια» αγαθά ή υπηρεσίες που ωφελούν αόριστο κύκλο προσώπων και παρέχονται υποχρεωτικά, όπως η συντήρηση και η διαχείριση δημοτικών οδών, πάρκων και δημόσιων χώρων και η ανέγερση σχολικών κτηρίων, η χρηματοδότησή τους θα πρέπει να γίνεται μέσω φόρων από το σύνολο των κατοίκων του οικείου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης βάσει της φοροδοτικής τους ικανότητας¹⁶⁸. Αντίστοιχα, η επιβολή ανταποδοτικών τελών θεωρείται περισσότερο πρόσφορη ως «αντίτιμο» για την παροχή ειδικών, ελευθέρως παρεχόμενων υπηρεσιών. Θα μπορούσε, πράγματι, να υποστηριχθεί ότι η εν λόγω προσέγγιση, η οποία εισάγει τη λογική της αναδιανομής πλούτου στο εσωτερικό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, επιτρέπει την ανάληψη πρωτοβουλιών και την υλοποίηση δημόσιων πολιτικών εκ μέρους των τοπικών αρχών.

Στο σημείο αυτό και υπό το φως των ανωτέρω, θα ήταν δυνατή η διατύπωση ορισμένων κριτικών σκέψεων αναφορικά με το τέλος καθαριότητας και φωτισμού, οι οποίες επιβεβαιώνουν -ίσως- την ως άνω θέση. Όπως έχει προαναφερθεί, το συγκεκριμένο τέλος φέρει υποχρεωτικό χαρακτήρα. Συγχρόνως, κατά τη νομολογία, το εν λόγω τέλος καταβάλλεται κατά τον νόμο για την κάλυψη όχι μόνο της δαπάνης αποκομιδής των απορριμμάτων που παράγουν οι κατοικίες και οι επιχειρήσεις, αλλά και των δαπανών για την εν γένει καθαριότητα, καθώς και τον φωτισμό των κοινοχρήστων χώρων των δήμων. Παρατηρείται, δηλαδή, ότι, στην πραγματικότητα, το ως άνω τέλος καθαριότητας και φωτισμού προσιδιάζει σε φορολογική επιβάρυνση, επί της οποίας θα έπρεπε να τυγχάνει εφαρμογής η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, αφενός ενόψει του υποχρεωτικού του χαρακτήρα και αφετέρου ενόψει του αντικειμένου του, το οποίο δεν ωφελεί μόνο τους φερόμενους ως αποδέκτες των συγκεκριμένων υπηρεσιών, αλλά αόριστο κύκλο προσώπων, καθώς άπτεται της δημόσιας υγείας και της δημόσιας τάξης.

Εξάλλου, ως προς το ζήτημα της αποτελεσματικότητας των ανταποδοτικών τελών ως πηγής χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θα πρέπει να σημειωθεί η δυσκολία ορισμένων -ιδίως ορεινών και νησιωτικών- δήμων να καλύψουν τις δυσανάλογες (εν σχέσει προς την παρεχόμενη υπηρεσία) και αυξημένες λόγω της διασποράς ή της πυκνότητας του πληθυσμού δαπάνες των

¹⁶⁷ Τάτσος Ν., *Φορολογική Αποκέντρωση - Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 1987, σελ. 67.

¹⁶⁸ Τάτσος Ν., ό.π., σελ. 67, όπου ο συγγραφέας διατυπώνει και ορισμένες επιφυλάξεις.

ανταποδοτικών υπηρεσιών, η οποία, μάλιστα, δημιουργεί την ανάγκη οικονομικής τους ενίσχυσης από την τακτική χρηματοδότηση¹⁶⁹.

Ενόψει των ανωτέρω και με σκοπό την οικονομική αυτονόμηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προτείνεται μια μεταρρύθμιση του συστήματος χρηματοδότησής της, η οποία θα έχει ως στόχο τη μετάθεση του κέντρου βάρους από τις κρατικές επιχορηγήσεις στα ίδια έσοδα αυτής. Η ενίσχυση αυτή των ίδιων πόρων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει, περαιτέρω, να στηριχθεί στους ακόλουθους δύο πυλώνες: Αφενός στη χορήγηση σε αυτούς πραγματικής φορολογικής εξουσίας και αφετέρου στον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου που διέπει την επιβολή ανταποδοτικών τελών, με παράλληλη κατάργηση των οικονομικών βαρών τα οποία στερούνται ανταποδοτικότητας και, ενδεχομένως, θέσπιση νέων -γνησίως ανταποδοτικών- επιβαρύνσεων, οι οποίες θα επιβάλλονται για τη χρήση υπηρεσιών οι οποίες ως εκ της φύσεώς τους προορίζονται για την κάλυψη αναγκών μεμονωμένων καταναλωτών¹⁷⁰.

ii. Ενίσχυση της φορολογικής εξουσίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Όπως έχει καταστεί σαφές από τη μέχρι τώρα ανάλυση, το επίπεδο οικονομικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπολείπεται σημαντικά εκείνου το οποίο επεδίωξε ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001¹⁷¹. Πράγματι, στην ως άνω μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης για τη φορολογική αποκέντρωση επισημαίνεται ότι η Ελλάδα παραμένει ουραγός ως προς τον βαθμό δημοσιονομικής και φορολογικής αποκέντρωσης ανάμεσα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ¹⁷², γεγονός που καθιστά αναγκαία τη μεταρρύθμιση του συστήματος χρηματοδότησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ιδίως μέσω της ενίσχυσης της φορολογικής τους εξουσίας.

Βεβαίως, η συνταγματική κατοχύρωση της οικονομικής αυτοτέλειας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχει απλώς διακηρυκτικό χαρακτήρα, αλλά συνδέεται άμεσα με τον ρόλο που αποδίδεται σε αυτήν ως ανεξάρτητου θεσμού με δικαιώματα και

¹⁶⁹ Κουλουμπίνη Ευαγ. - Ελισ., *Τρόποι βελτίωσης της οικονομικής κατάστασης των Δήμων και των επιχειρήσεων αυτών. Σε αναζήτηση επίκαιρων και πιο αποτελεσματικών ελέγχων*, διαθέσιμο σε: <http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2017/kouloumbini.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017), σελ. 4.

¹⁷⁰ Βλ., επί παραδείγματι, σε Σαββαΐδου Αικ., *Η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την πρόσφατη μεταρρύθμιση της τοπικής φορολογίας από το πρόγραμμα «Καλλικράτης»*, ό.π., σελ. 65-66, την από 04.01.2010 πρόταση πολίτη στο πλαίσιο της διαβούλευσης για τη φορολογική μεταρρύθμιση για την επιβολή ανταποδοτικού τέλους για τη χρήση αγκυροβολίων. Επ' αυτού βλ. και Τάτσο Ν., ό.π., σελ. 67.

¹⁷¹ Σαββαΐδου Αικ., *Η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την πρόσφατη μεταρρύθμιση της τοπικής φορολογίας από το πρόγραμμα «Καλλικράτης»*, ό.π., σελ. 38.

¹⁷² Ό.π., σελ. 131.

υποχρεώσεις έναντι της κεντρικής διοίκησης ή ως απλού μεσάζοντα και διαχειριστικού μηχανισμού παροχής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών¹⁷³. Στην πραγματικότητα, η επιταγή της οικονομικής χειραφέτησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης υποκρύπτει ένα μείζον ζήτημα δημοκρατίας, ήτοι τη διασφάλιση της δυνατότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως του εγγύτερου στους πολίτες επιπέδου διοίκησης, στα τεκταινόμενα του οποίου οι τελευταίοι δύνανται και πρέπει να έχουν λόγο, να καθορίζει τις προτεραιότητές της και να υλοποιεί δημόσιες πολιτικές, παρεμβαίνοντας αποφασιστικά στο κοινωνικοοικονομικό γίγνεσθαι.

Συγχρόνως, όμως, η απεξάρτηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης -ιδίως μέσω της φορολογικής αυτονομίας των τελευταίων- από τον κρατικό προϋπολογισμό συνεπάγεται πολλαπλά οφέλη σε περισσότερα επίπεδα: κατ' αρχάς συμβάλλει στη συνετή διαχείριση του δημόσιου χρήματος βάσει των πραγματικών τοπικών αναγκών μέσω της αποβολής της κυρίαρχης αντίληψης της Μεταπολίτευσης περί ύπαρξης μη πεπερασμένων δημόσιων πόρων¹⁷⁴ και παρέχει στις τοπικές αρχές ισχυρό κίνητρο για την είσπραξη των οικείων εσόδων. Περαιτέρω, ενισχύει τη λογοδοσία των τοπικών αρχών και επιτρέπει την απόδοση της ευθύνης απευθείας σε αυτές, συνδέει την επιβολή των φόρων με την παροχή συγκεκριμένων τοπικών υπηρεσιών στη συνείδηση των πολιτών και επιτρέπει τον προγραμματισμό της δράσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης χάρη στη σχετική βεβαιότητα των εσόδων την οποία εξασφαλίζει.

Ωστόσο, παρά τα πολύ σημαντικά πλεονεκτήματα της δημοσιονομικής/φορολογικής αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έναντι της πολιτικής μεταφοράς εσόδων από τον κρατικό προϋπολογισμό σε αυτή, όπως έχει προαναφερθεί, η φορολογική εξουσία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή η δυνατότητά τους να επιβάλλουν φόρους και να καθορίζουν τα ουσιώδη στοιχεία αυτών, και, κατ' επέκταση, το ύψος των σχετικών εσόδων, παραμένει πολύ περιορισμένη.

Ειδικότερα¹⁷⁵, όπως έχει αναφερθεί ανωτέρω, ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 επεφύλαξε στη Βουλή ένα είδος «φορολογικού μονοπωλίου»¹⁷⁶ θεσπίζοντας στο

¹⁷³ Τάτσος Ν., ό.π., σελ. 36.

¹⁷⁴ Κατά τη Σαββαΐδου, *Η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την πρόσφατη μεταρρύθμιση της τοπικής φορολογίας από το πρόγραμμα «Καλλικράτης»*, ό.π., σελ. 51-52, το μεγαλύτερο μειονέκτημα της παροχής κρατικών επιχορηγήσεων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση συνίσταται στη μη παροχή κινήτρων για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης, δεδομένης της χορήγησης των πόρων αυτών όχι βάσει της ανάπτυξης των διάφορων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά με βάση άλλα οικονομικά ή δημογραφικά χαρακτηριστικά.

¹⁷⁵ Για τη φορολογική εξουσία των ελληνικών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης βλ. αναλυτικά Σαββαΐδου Αικ., *Η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την πρόσφατη μεταρρύθμιση της τοπικής φορολογίας από το πρόγραμμα «Καλλικράτης»*, ό.π., σελ. 42-50.

άρθρο 78 του Συντάγματος την αρχή της νομιμότητας του φόρου. Ως εκ τούτου, δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτή η επιβολή φόρου με απόφαση των οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, παρά μόνο βάσει τυπικού νόμου ο οποίος θα έχει καθορίσει τα ουσιώδη στοιχεία του¹⁷⁷. Θα πρέπει δε να διευκρινισθεί ότι η χορήγηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση εσόδων που προέρχονται από τον κρατικό προϋπολογισμό δεν συνιστά εκχώρηση φορολογικής εξουσίας, αλλά απλή εκχώρηση φορολογικών εσόδων¹⁷⁸.

Από την επιγραμματική αυτή περιγραφή της φορολογικής εξουσίας των ελληνικών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθίσταται σαφής η αδυναμία αυτών να ασκήσουν ουσιώδη επιρροή στο ύψος των φορολογικών τους εσόδων. Κατά την άποψη της γράφουσας, ως μόνη δυνατότητα ενίσχυσης της φορολογικής εξουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρίσταται η αξιοποίηση της - αρκετά ασαφούς- διάταξης του άρθρου 102 παρ. 5 του Συντάγματος περί «τοπικών εσόδων», η οποία φαίνεται να συνιστά εξαίρεση από την αρχή της νομιμότητας του φόρου, ώστε να καταστεί εφικτή η επέμβαση της τελευταίας στον καθορισμό των ουσιωδών στοιχείων και, κατ' επέκταση, στο προϊόν των τυχόν επιβαλλόμενων τοπικών φόρων. Βεβαίως, επισημαίνεται ότι η κατά τα ως άνω μεταφορά φορολογικής εξουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να συνοδευθεί και από έναν αποτελεσματικό μηχανισμό είσπραξης των τοπικών εσόδων¹⁷⁹.

Συνοψίζοντας την προηγηθείσα ανάλυση, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι στη σημερινή συγκυρία της οικονομικής κρίσης η χειραφέτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την κεντρική εξουσία παρίσταται πιο επίκαιρη από ποτέ. Αναμφίβολα, η μετάβαση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από ένα καθεστώς έντονης εξάρτησης από τον κρατικό προϋπολογισμό σε μια λογική λειτουργίας βάσει ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, στο πλαίσιο της οποίας η μεταφορά κρατικών πόρων θα είναι επιτρεπτή μόνο για την αντιμετώπιση έκτακτων και γνησίως απρόβλεπτων αναγκών¹⁸⁰ ή των αυξημένων αναγκών των ορεινών και νησιωτικών δήμων, συνιστά μια μεγάλη πρόκληση που προϋποθέτει ορθό σχεδιασμό, πολιτική βούληση και κοινωνική αποδοχή, αλλά συγχρόνως είναι η μοναδική -ίσως- ευκαιρία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αναβαθμισθεί

¹⁷⁶ Χλέπας Ν., ό.π., σελ. 1637.

¹⁷⁷ Βλ., π.χ., τον προβλεπόμενο στο άρθρο 10 του ν. 1080/1980 (ΦΕΚ Α' 246) φόρο ηλεκτροδοτούμενων χώρων.

¹⁷⁸ Σαββαΐδου Αικ., *Η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την πρόσφατη μεταρρύθμιση της τοπικής φορολογίας από το πρόγραμμα «Καλλικράτης»*, ό.π., σελ. 42.

¹⁷⁹ Μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π., σελ. 135.

¹⁸⁰ Βλ. το άρθρο 85 παρ. 4 της πρότασης Συντάγματος την οποία κατήρτισε ομάδα εργασίας αποτελούμενη από τους Ν. Αλιβιζάτο, Π. Βουρλούμη, Γ. Γεραπετρίτη, Γ. Κτιστάκι, Σ. Μάνο και Φ. Σπυρόπουλο, 2016, διαθέσιμη σε: http://s.kathimerini.gr/resources/toolip/doc/2016/06/08/syntagma_20160605.pdf (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).

στη συνείδηση των πολιτών και να διαδραματίσει τον υψηλό θεσμικό ρόλο τον οποίο επεφύλαξε για αυτήν το Σύνταγμα.

Συμπεράσματα

Οι σκέψεις που προηγήθηκαν κατόρθωσαν -ίσως- να αναδείξουν το μείζον ζήτημα της χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την επιτακτική ανάγκη μεταρρυθμίσεων. Εκκινώντας από την προβληματική των ανταποδοτικών τελών, κατεδείχθη ότι τα τελευταία διέπονται από ένα δαιδαλώδες και απαρχαιωμένο νομικό πλαίσιο, το οποίο γεννά αβεβαιότητα στους πολίτες ως προς τις υποχρεώσεις τους, αλλά και ερμηνευτικά προβλήματα στις οικονομικές υπηρεσίες των δήμων. Συγχρόνως, κατέστη σαφής η δυσχέρεια της διάκρισης μεταξύ φόρων και τελών ανταποδοτικού χαρακτήρα και, συναφώς, η τάση επιβολής επιβαρύνσεων στερούμενων ανταποδοτικότητας, καθώς και η σημασία του τέλους καθαριότητας και φωτισμού ως ίδιου πόρου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης έναντι άλλων τελών μειωμένης οικονομικής αποτελεσματικότητας. Η τελευταία αυτή διαπίστωση ήγειρε σοβαρές αμφιβολίες ως προς το ισχύον σύστημα χρηματοδότησης των δήμων και των περιφερειών, το οποίο στηρίζεται κατά βάση σε κρατικές επιχορηγήσεις, οδηγώντας στην υποβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξαιτίας της εξάρτησής της από την κεντρική διοίκηση. Ως εκ τούτου και ενόψει της οικονομικής κρίσης, η οποία τείνει -δυστυχώς- να λάβει μόνιμο χαρακτήρα, κρίνεται αναγκαία η υλοποίηση του πάγιου αιτήματος των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για μια φορολογική αποκέντρωση με σκοπό την εισροή δημοσιονομικών πόρων απευθείας σε αυτή. Παράλληλα, προτείνεται η διατήρηση του συστήματος των ανταποδοτικών τελών με πραγματοποίηση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων για τη δικαιότερη επιβολή των τελών αυτών, καθώς και τη βελτίωση της εισπραξιμότητας των σχετικών εσόδων. Κατά την άποψη της γράφουσας, η ριζική αναδιοργάνωση του συστήματος χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνιστά τη μόνη πραγματική λύση προκειμένου η τελευταία να καταστεί πλέον ισότιμος θεσμικός συνομιλητής της κεντρικής διοίκησης.

Βιβλιογραφία - Αρθρογραφία

Ι. Ελληνική

Αναστόπουλος Ιωάν.†, Φορτσάκης Θ., *Φορολογικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2^η έκδοση, 2003.

Γιαλιτάκη Αικ., *Το πρόβλημα του χαρακτηρισμού οικονομικού βάρους ως ανταποδοτικού τέλους*, ΔΦΝ 2001, σελ. 1075-1082.

Θεοδώρου Ιωάν., *Τα έσοδα των δήμων*, Εκδόσεις Ιωάννη Δ. Θεοδώρου, 2015.

Καραναστάσης Μ.†, *Ο νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδικας : ερμηνεία κατ' άρθρο – νομολογία*, Εκδόσεις Γ. Μ. Καραναστάση, 2006.

Κασιμάτης Γ., *Ανταποδοτικό τέλος. Έννοια - Συνταγματικότητα και Νομιμότητα επιβολής του* (γνωμοδότηση), ΤοΣ, Τεύχος 1/2001, σελ. 45-59.

Κουτσουνής Αν., *Τα ανταποδοτικά τέλη στην ελληνική νομική πραγματικότητα*, Φορολογική Επιθεώρηση 2013, σελ. 1394-1408.

Μπάρμπας Ν., *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 5^η έκδοση, 2014.

Ράλλης Ιωάν., *Τα έσοδα των ΟΤΑ*, Επιχείρηση, Τεύχος 1/2008, σελ. 18-28.

Σαββαΐδου Αικ., *Η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την πρόσφατη μεταρρύθμιση της τοπικής φορολογίας από το πρόγραμμα «Καλλικράτης»*, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2010, τόμος Ι, σελ. 21-111.

Σαββαΐδου Κ., *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2009.

Τάτσος Ν., *Φορολογική Αποκέντρωση - Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 1987.

Φορτσάκης Θ., Σαββαΐδου Αικ., *Φορολογικό Δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη, 4^η έκδοση, 2013.

Φινοκαλιώτης Κ., *Φορολογικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 5^η έκδοση, 2014.

Χλέπας Ν. σε Σπυρόπουλου Φ., Κοντιάδη Ξ., Ανθόπουλου Χ., Γεραπετρίτη Γ. (επιμ.), *Σύνταγμα – Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017.

II. Ξενόγλωσση

Getimis P., Hlepas N., *Greece: a case of fragmented centralism and "behind the scenes" localism* σε Hendriks F., Lidström An. και Loughlin J. (επιμ.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press 2010, σελ. 410-433.

Ηλεκτρονικές πηγές

Ανδρουτσοπούλου Ελ., Βαΐου Ευαγ., *Τα τέλη ως πηγή εσόδων των Ο.Τ.Α. - Θεωρητική Ανάλυση και Εμπειρική Διερεύνηση*, Πτυχιακή Εργασία, Τ.Ε.Ι. Καλαμάτας, Σχολή Διοίκησης & Οικονομίας, Τμήμα Διοίκησης Μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2002, διαθέσιμη σε:

http://nestor.teipel.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/15848/SDO_DMTA_00205_Medium.pdf?sequence=1 (τελευταία πρόσβαση: 19.11.2017).

Θεοδώρου Ιωάν., *Βεβαίωση και Είσπραξη Εσόδων*, εισήγηση σε σεμινάριο για την επιμόρφωση των στελεχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Θεσσαλονίκη, 8-9 Οκτωβρίου 2015, διαθέσιμη σε:

<http://www.bluevalue.gr/files4users/files/Open%20Academy/seminars/institutional%20framework/educational%20material/Open%20Academy%20%20%CE%92%CE%B5%CE%B2%CE%B1%CE%AF%CF%89%CF%83%CE%B7%20%CE%BA%CE%B1%CE%B9%20%CE%95%CE%AF%CF%83%CF%80%CF%81%CE%B1%CE%BE%CE%B7%20%CE%95%CF%83%CF%8C%CE%B4%CF%89%CE%BD.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 21.11.2017).

Καγιούδης Ιωάν., *Μέτρηση χρηματοοικονομικής επίδοσης των Ο.Τ.Α. με τη βοήθεια του κλαδικού λογιστικού σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων*, Διπλωματική Εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, 2003, διαθέσιμη σε:

<https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/1355/3/KagioudisIoannisMsc2003.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 23.11.2017).

Κουλουμπίνη Ευαγ. - Ελίσ., *Τρόποι βελτίωσης της οικονομικής κατάστασης των Δήμων και των επιχειρήσεων αυτών. Σε αναζήτηση επίκαιρων και πιο αποτελεσματικών ελέγχων*, διαθέσιμο σε:

<http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2017/kouloumbini.pdf>

(τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).

Πάλλης Χ., *Το θεσμικό πλαίσιο των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Ανάλυση και Προοπτικές*, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, 2010, διαθέσιμη σε: <http://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/23774#page/1/mode/2up> (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).

Πικραμένος Μ., *Τα όρια της Αυτοδιοίκησης και των ΟΤΑ και ο Νομοθέτης*, Εισήγηση στη διημερίδα «Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Λειτουργήματα: Επισκόπηση της νομολογίας του Γ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας», Πανεπιστήμιο Αθηνών, 7-8 Νοεμβρίου 2011, διαθέσιμη σε:

<https://www.constitutionalism.gr/2299-ta-oria-tis-aytodioikisis-kai-twn-ota-kai-o-nomote> (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).

Αιτιολογική έκθεση του ν. 3445/2005 (ΦΕΚ Α' 138), διαθέσιμη σε: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/O-NOMARAYT-eis.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 29.11.2017).

Απόφαση υπ' αριθμ. 203/2017 της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου Πάρου με αντικείμενο τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού του οικείου Δήμου για το έτος 2018, διαθέσιμη σε:

<https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A9%CE%95%CE%A0%CE%9B%CE%A9%CE%9E%CE%93-31%CE%96?inline=true> (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).

Έγγραφο της Διεύθυνσης Οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών προς την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής διαθέσιμο σε:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:g8VahMx3EioJ:www.ype.s.gr/UserFiles/foff9297-f516-4off-a70e31122013.doc+&cd=1&hl=el&ct=clnk&gl=gr>

(τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).

Έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη προς το Υπουργείο Εσωτερικών με θέμα «Δημοτικά Τέλη σε ακίνητα που δεν χρησιμοποιούνται και δεν ηλεκτροδοτούνται», διαθέσιμο σε: <https://www.synigoros.gr/resources/eggrafo-stp--36.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).

Ειδικές εκθέσεις του ΣΤΠ των ετών 2000 και 2014 για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διαθέσιμες σε: <https://www.synigoros.gr/resources/docs/202080.pdf> και <https://www.synigoros.gr/resources/docs/eidikh-ek8esh-ota.pdf> αντίστοιχα (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).

Επισκόπηση της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης για τη δομή και τη λειτουργία των δήμων στην Ελλάδα, διαθέσιμη σε: http://www.grde.eu/el/dgv/publikationen/reihen/weitere_publicationen/index.html (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).

Μελέτη του Conseil d'État σχετικά με τα τέλη που καταβάλλονται για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών, καθώς και τη χρήση του δημόσιου χώρου/δημόσιων αγαθών (όπως, επί παραδείγματι, οι ραδιοσυχνότητες), 2002, διαθέσιμη σε: http://www.conseiletat.fr/content/download/3058/9202/version/1/file/etude_redevances_service_rendu_redevance_occupation_domaine_public_2002.pdf (τελευταία πρόσβαση: 25.11.2017).

Μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Φορολογική αποκέντρωση και ενίσχυση της Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ Α΄ βαθμού στην Ελλάδα*, Νοέμβριος 2017, διαθέσιμη σε: http://www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/ITA_FOROLOGHKH.pdf (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).

Πρακτικά της πρωινής συνεδρίασης της 21^{ης} Μαρτίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, διαθέσιμα σε: <http://anatheorisi.parliament.gr/> (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).

Πρόταση Συντάγματος την οποία κατήρτισε ομάδα εργασίας αποτελούμενη από τους Ν. Αλιβιζάτο, Π. Βουρλούμη, Γ. Γεραπετρίτη, Γ. Κτιστάκι, Σ. Μάνο και Φ. Σπυρόπουλο, 2016, διαθέσιμη σε: http://s.kathimerini.gr/resources/toolip/doc/2016/06/08/syntagma_20160605.pdf (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).

Παραρτήματα

Παράρτημα 1

Προβλέψεις δαπανών ανταποδοτικού χαρακτήρα οικονομικού έτους 2018

Οι αρμόδιες υπηρεσίες λαμβάνοντας υπόψη τους τα ανωτέρω στοιχεία, κατάρτισαν τον ακόλουθο πίνακα με τις προβλεπόμενες δαπάνες που αφορούν τη λειτουργία της υπηρεσίας καθαριότητας και φωτισμού και απαιτείται να καλυφθούν από τα αντίστοιχα έσοδα της υπηρεσίας καθαριότητας:

ΕΞΟΔΑ 2018

Κ.Α.	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ	ΠΟΣΟ
20-6011.	Τακτικές αποδοχές (περιλαμβάνονται βασικός μισθός,	795.000,00
20-6012.	Αποζημίωση υπερωριακής εργασίας και για εξαιρέσιμε	33.000,00
20-6021.	Τακτικές αποδοχές (περιλαμβάνονται βασικός μισθός,	63.200,00
20-6022.	Αποζημίωση υπερωριακής εργασίας και για εξαιρέσιμε	2.000,00
20-6041.	Τακτικές αποδοχές (περιλαμβάνονται βασικός μισθός,	370.000,00
20-6042.	Αποζημίωση υπερωριακής εργασίας και για εξαιρέσιμε	14.100,00
20-6051.001	Εργοδοτική εισφορά υπέρ ΤΥΔΚΥ	30.000,00
20-6051.002	Εργοδοτικές εισφορές υπέρ ΤΕΑΔΥ	20.000,00
20-6051.004	Εργοδοτικές εισφορές υπέρ Δημοσίου	40.000,00
20-6052.	Εργοδοτικές εισφορές υπαλλήλων με σύμβαση αορίστου	19.450,00
20-6054.	Εργοδοτικές εισφορές έκτακτου προσωπικού	130.000,00
20-6063.001	Προμήθεια αδιάβροχων προσωπικού καθ'τας	2.000,00
20-6063.002	Εξοπλισμός προσωπικού καθαριότητας	2.000,00
20-6063.003	Προμήθεια ειδών προστασίας προσωπικού καθαριότητας	5.000,00
20-6063.006	Προμήθεια γάλακτος προσωπικού	25.000,00
20-6211.	Αντίτιμο ηλεκτρικού ρεύματος για φωτισμό οδών, πλατ.	213.000,00
20-6231.	Μισθώματα εδαφικών εκτάσεων γαιών	8.994,24
20-6232.	Μισθώματα κτιρίων - Τεχνικών έργων ακινήτων	16.251,84
20-6234.001	Μίσθωση απορ/ρου οχήματος	25.000,00
20-6253.	Ασφάλιστρα μεταφορικών μέσων	12.000,00
20-6262.001	Επισκευή-συντήρηση χημικών τουαλετών	4.000,00
20-6262.002	Καθαρισμός & προστασία μονίμων εγκ/σεων από graffiti	2.000,00
20-6263.001	Εργασία επισκευής- συντήρησης οχημάτων καθα/τας	150.000,00
20-6265.001	Συντήρηση-επισκευή λοιπού εξοπλισμού	1.800,00
20-6265.002	Αναγόμωση πυροσβεστήρων	1.500,00
20-6265.004	Επισκευή συντήρηση πομποδεκτών	4.500,00
20-6276.001	Δαπάνες εκκένωσης βόθρων	4.500,00
20-6277.001	Αποκομιδή απορριμμάτων και καθαριότητα οικισμών Δήμου Πάρου	74.000,00

20-6279.001	Απομάκρυνση εγκαταλελειμένων αυτοκινήτων	1.500,00
20-6279.002	Άσπρισμα πλακόστρωτων παλαιών οικισμών	15.000,00
20-6279.003	Καθαρισμός-αποψείλωση ρείθρων και χανδακίων οδικού δικτύου	22.000,00
20-6279.004	Απολυμάνσεις κοινοχρήστων χώρων(μυοκτονία-απεντόμωση)	5.000,00
20-6279.005	Απολυμάνσεις-απεντομώσεις δημ.κτιρίων-σχολείων κλπ	5.000,00
20-6721	Εισφορά υπέρ Συνδ Διαχ Στερεων Αποβλήτων Πάρου-Αντιπάρου	250.000,00
20-6279.006	Μεταφορά απορριμάτων και φυκιών από παραλίες και κλαδιών από κλάδεμα δένδρων παραλιών,λιμενικών ζωνών και παραδοσιακών οικισμών	17.000,00
20-6279.007	Αντικατάσταση ντουί-λαμπτήρων και φωτιστικών σωμάτων	25.000,00
20-6279.008	Μεταφορά κάδων απορ/των από εσωτερικό τμήμα Λευκών	20.000,00
20-6279.009	Καθαρισμός ρεμμάτων	15.000,00
20-6279.010	Προσωρινή αποθήκευση-διαχείριση & μεταφορά ανακυκλώσιμων υλικών	15.000,00
20-6279.011	Έπιστρωση & καθαρισμός παραλιών με μηχανικά μέσα	24.000,00
20-6279.012	Καθαρισμός δασών-αλυσιίων Δ.Πάρου	25.000,00
20-6279.013	Φόρτωση και μεταφορά μπαζών-φυτικών υπολειμμάτων	60.000,00
20-6279.014	Καθαρισμός-Απολύμανση χημικών τουαλετών & μεταφορά λυμάτων	6.000,00
20-6279.017	Παροχή υπηρεσιών για τη διαχείριση αποβλήτων-προϊόντων εκσκαφών, κατασκευών κ κατεδαφίσεων	5.000,00
20-6322.	Τέλη κυκλοφορίας φορηγών αυτοκινήτων	5.000,00
20-6323.001	Λοιπά τέλη κυκλοφορίας	3.000,00
20-6323.002	Τεχνικός Έλεγχος ΚΤΕΟ	500,00
20-6412.001	Έξοδα μεταφοράς αγαθών φορτοεκφορτωτικά	1.500,00
20-6422.	Οδοπορικά έξοδα και αποζημίωση μετακινούμενων υπαλλήλων	1.000,00
20-6631.	Προμήθεια υγιεινομικού και φαρμακευτικού υλικού	1.500,00
20-6633.001	Προμήθεια αντιρρυπαντικού υλικού θαλάσσης	5.000,00
20-6633.002	Προμήθεια χημικού υλικού πλύσης κάδων απορ/των	2.000,00
20-6633.004	Προμήθεια υλικού απόσπησης κάδων απορ/των & απορ/των	3.000,00
20-6634.001	Προμήθεια ασβέστη & πλαστικού χρώματος για ευπρεπισμό	6.000,00
20-6634.002	Προμήθεια σάκων απορριμμάτων	14.000,00
20-6634.004	Προμήθεια χρωμάτων	2.000,00
20-6635.001	Προμήθεια ειδών υγιεινής και καθαριότητας	5.000,00
20-6635.002	Προμήθεια ειδών υγιεινής – καθαριότητας δημοτικών wc	2.000,00
20-6635.003	Προμήθεια σάρωθρων οδοκαθαριστών	1.000,00
20-6641.001	Προμήθεια καυσίμων και λιπαντικών για κίνηση μεταφορικών μέσων	140.000,00
20-6641.002	Προμήθεια ενισχυτικού καυσίμων για κίνηση μεταφορικών μέσων	1.200,00
20-6641.003	Προμήθεια μικητοκτόνου καυσίμων	1.500,00

20-6641.004	Προμήθεια αντιπυρογόνου καυσίμων για κίνηση μεταφορικών μέσων νέας τεχνολογίας	1.500,00
20-6644.	Προμήθεια καυσίμων και λιπαντικών για λοιπές ανάγκες	2.000,00
20-6654.001	Προμήθεια εντύπων κανονισμού καθαριότητας Δ. Πάρου	5.000,00
20-6661.	Υλικά συντήρησης και επισκευής κτιρίων	2.000,00
20-6662.007	Προμήθεια ανταλλακτικών για επισκευή χριστουγ. Φωτιστικών	8.000,00
20-6673.001	Ανταλλακτικά κάδων απορριμμάτων	20.000,00
20-6673.002	Ανταλλακτικά καροτσιών οδοκαθαριστών	1.000,00
20-6673.004	Ανταλλακτικά για συντήρηση-επισκευή λοιπού εξοπλισμού	1.500,00
20-6673.005	Προμήθεια λαμπτήρων δημοτικού φωτισμού	30.000,00
20-6673.006	Προμήθεια ηλεκτρ.υλικού για συντήρηση & επισκευή Φωτιστικών Σωμάτων	45.000,00
20-6699.001	Προμήθεια υλικών άμεσης ανάλωσης	2.000,00
20-6699.002	Προμήθεια αναλώσιμων υλικών οχημάτων	2.000,00
20-6691	Προμήθεια ειδών σημαιοστολισμού και φωταγωγήσεων	2.000,00
20-6056.002	Ετήσια εισφορά υπέρ ΤΠΔΥ(ποσοστό 0,75% επί των εσόδων της υπηρεσίας 20.	20.863,41
20-6151.001	Δικαιώματα ΔΕΗ από είσπραξη Δημοτικών Τελών	73.229,33
20-7131.001	Προμήθεια εργαλείων συνεργείων καθαριότητας	2.000,00
20-7131.003	Προμήθεια ελαχιστοφόρου φορτωτή-εκκαφέα 100HP	80.000,00
20-7132.001	Προμήθεια ενός απορριμματοφόρου τύπου πρέσας	155.500,00
20-7132.002	Προμήθεια ενός απορριμματοφόρου με μύλο	173.600,00
20-7132.003	Προμήθεια ενός φορτηγού ανατρεπόμενου ανοιχτού τύπου 3,5 ή 5,5 τόνων	68.200,00
20-7132.004	Προμήθεια ενός φορτηγού ανοιχτού τύπου 7 τόνων	130.200,00
20-7132.005	Προμήθεια φορτηγού για την μεταφορά απορριμματοκιβωτίων	128.800,00
20-7132.007	Προμήθεια ενός μικρού ανατρεπόμενου φορτηγού (για οικισμούς)	43.400,00
20-7135.001	Προμήθεια ενός απορριμματοκιβωτίου (press container)	27.060,00
20-7135.002	Προμήθεια καροτσιών οδοκαθαριστών	3.000,00
20-7135.003	Προμήθεια πλαστικών & επιδαπέδιων κάδων απορριμμάτων	40.000,00
20-7135.004	Προμήθεια ενός ανοικτού απορριμματοκιβωτίου (container)	14.880,00
20-7135.005	Προμήθεια μεταλλικών κάδων απορριμμάτων	40.000,00
20-7135.006	Προμήθεια Πυροσβεστήρων	1.000,00
20-7135.012	Προμήθεια ξυλείας για κατασκευή προστατευτικών πλαισίων στα σημεία τοποθέτησης κάδων απορ/των	5.000,00
20-7135.013	Προμήθεια πομποδεκτών	5.000,00
20-7135.021	Προμήθεια φορτιστή μπαταριών-ηλεκτροσυσσωρευτών οχημάτων	950,00
20-7135.022	Προμήθεια υλικών περιφράξης (WPC) σημείων κάδων απορριμμάτων	15.000,00
20-6635.005	Προμήθεια υλικού για καθαρισμό επιφανειών από graffiti	1.500,00
20-6279.018	Παροχή υπηρεσιών για την προσωρινή αποθήκευση και διαχείριση κλαδιών και φυτικών υπολειμμάτων	10.000,00

20-6112.001	Παρεχόμενες συμβουλευτικές υπηρεσίες –εργασίες από τεχνικό σύμβουλο υποστήριξης-επιμόρφωσης της ορθής διαχείρισης του στόλου των Κρατικών αυτοκινήτων	20.000,00
00-6431.006	Ενέργειες Δημοσιότητας, Επικοινωνίας Και Περιβαλλοντικής Ευαισθητοποίησης Πολιτών Δήμου Πάρου	3.500,00
20-8511	Προβλέψεις μη είσπραξης εισπρακτέων υπολοίπων	215.975,00
	Σύμβαση Λιμενικού Ταμείου Δήμου Πάρου	-100.000,00
	ΣΥΝΟΛΟ	4.074.653,82

Απόσπασμα της υπ' αριθμ. 203/2017 απόφασης της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου Πάρου με αντικείμενο τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού του οικείου Δήμου για το έτος 2018, διαθέσιμη σε: <https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A9%CE%95%CE%A0%CE%9B%CE%A9%CE%9E%CE%93-31%CE%96?inline=true> (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).

Παράρτημα 2

Ενδείξεις Μετρητή

Αριθμός Μετρητή	Τύπος Ενδείξης	Καταμέτρηση			Προσθ. kWh	Σύνολο Κατανάλωσης
		Τελευταία	Προηγούμενη	Διαφορά		
02822538	11	69396	67909	1397	0	1397
Συμφωνημένη Ισχύς Παροχής (kVA)		Συντ. Μετ./ωμό	Συντ. Χρήσης	Συντ.	Χρεωστέα Ζήτηση (kW)	
8		1		1,0000		

Επόμενη καταχώριση ενδείξης στον ΔΕΔΔΗΕ:
στο 10410 ή www.deddie.gr από 25/06/2017 έως 01/07/2017

ΣΗΜΑΝΤΙΚΗ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ

Σε περίπτωση εκπρόθεσμης εξόφλησης του λογαριασμού, επιβαρύνεστε με τόκους υπερημερίας και ενδέχεται:

- Να διακοπεί η ηλεκτροδότησή σας μετά από σχετική ειδοποίηση
- Να γίνει καταγγελία της σύμβασης προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας

Σε περίπτωση διακοπής ρεύματος, για την επανασύνδεση επιβαρύνεστε με έξοδα επανασύνδεσης & εφόσον απαιτείται, αναπροσαρμόζεται η εγγύηση.

Εφόσον υπάρχουν ληξιπρόθεσμες οφειλές, εξουσιοδοτημένοι συνεργάτες δύναται να επικοινωνήσουν μαζί σας με σκοπό τη σχετική ενημέρωσή σας (N.3758/09 & Κώδικας Προμήθειας σε Πελάτες ΦΕΚ 832/τ5/9.4.13).

ΤΡΟΠΟΙ ΕΞΟΦΛΗΣΗΣ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ

- Στα ταμεία της ΔΕΗ, (με μετρητά ή χρήση κάρτας), χωρίς επιβάρυνση
- Ηλεκτρονικά με χρήση κάρτας στο www.dei.gr, χωρίς επιβάρυνση
- Στα ΕΑΤΑ (καταστήματα & αγροτικούς διανομείς)
- Στις συνεργαζόμενες τράπεζες με πληγία εντολή, e-banking, phone-banking, ATM, Μηχανήματα Αυτόματων Συναλλαγών και στα ταμεία των καταστημάτων τους (κατάλογος τραπεζών στο www.dei.gr)
- Σε συνεργαζόμενα καταστήματα, Super Market και εταιρίες εισπραξης

Οι λογαριασμοί μετά τη λήξη τους μπορούν να εξοφλούνται στα ταμεία της ΔΕΗ, μέσω ATM/e-banking/phone banking, των συνεργαζόμενων τραπεζών και στα ΕΑΤΑ, με δική σας ευθύνη.

ΧΡΕΙΣΙΜΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ

Για οποιαδήποτε πληροφορία, αίτημα ή παράπονο επικοινωνήστε στο 11770, στο www.dei.gr ή απευθυνθείτε σε οποιοδήποτε κατάστημα ΔΕΗ.

Σε περίπτωση διαφωνίας ως προς τις χρεώσεις του λογαριασμού, αντιρρήσεις υποβάλλονται εγγράφως, πριν τη λήξη του επόμενου λογαριασμού από αυτόν που αμφισβητείται.

Ανεξάρτητη Αρχή στην οποία μπορείτε να απευθυνθείτε για εξωδικαστική επίλυση της διαφοράς σας, είναι ο Συνήγορος του Καταναλωτή (Λ. Αλεξάνδρας 144, 114 71 Αθήνα, τηλ: 210 6460862, 210 6460814).

Ο έναντι λογαριασμός εκτιμάται με βάση τα ιστορικά στοιχεία του πελάτη, όπως καταναλώσεις αντίστοιχης χρονικής περιόδου προηγούμενου έτους.

Χρεώσεις Προμήθειας ΔΕΗ

Αξία σε € **133,71**

Πώγια Χρέωση
kWh 1397x0,09460€/kWh 132,16

1,55
132,16

Ρυθμιζόμενες Χρεώσεις

83,52

ΛΑΜΗ: Σύστημα Μεταφοράς Η/Ε 7,71
ΔΕΔΔΗΕ: Δίκτυο Διανομής Η/Ε 31,20
ΥΚΟ: Υπηρεσίες Καινής Οφέλειας 9,77
ΕΤΜΕΑΡ: kWh 1397 x 0,02487 €/kWh 34,74
Λοιπές Χρεώσεις 0,10

Έναντι Κατανάλωσης

-87,05

Μείον Αξία Ρεύματος Έναντι -87,05

Διάφορα

4,00

ΕΦΚ (N.3336/05) 3,07
ΕΙΔ.ΤΕΛ. 5ο/οο Ν.2093/92 0,93

ΦΠΑ

17,32

ΦΠΑ 133,25 x 13% = 17,32

ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ

23,93

τιμή x ετήσιος x συντελεστή
ΔΤ: 70 x 1,83 x 64/365 = 22,46
ΔΦ: 70 x 0,07 x 64/365 = 0,86

ΤΑΠ:

τιμή x τμή ζώνης x παλινότητα x συντ.ΤΑΠ x συντ.ημερών
70 x 220,00 x 0,45 x 0,0035 x 64/365 = 0,61

ΕΡΤ

6,31

απόσπ. χρέωση x συντ.ημερών + ΕΝΑΝΤΙ ΕΡΤ
36,00 x 122/365 - 5,72 6,31

Προηγούμενο Ανεξόφλητο Ποσό

(Αγνοήστε το εάν έχει πληρωθεί)

ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΟΣΟ ΠΛΗΡΩΜΗΣ:

***181,74**

A4 09000001
342-2018

3420942900010

ΤΑΧΥΠΛΗΡΩΜΗ ΑΠΟΚΟΜΜΑ ΤΑΜΕΙΟΥ		ΕΙΣΠΡΑΞΗ / ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗ		Χρονολογικό Σήματρο
Αρμόδιο Κατάστημα ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ		Αριθμός Λογαριασμού Ταχυπληρωμής		Τέλη
Λογαριασμός Συμβολαίου 300000000000		10 12 - 4		ΕΑΤΑ
Αριθμός Παροχής 1 23456789-01 5		ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ ΜΑΡΙΑ		H - Αριθμός
Στοιχεία Πελάτη 1050 04 06 016300		ΔΕΛΦΩΝ 99		Αρ. Λογικής Απόδοσης
999 99 ΚΑΡΔΙΤΣΑ 639		ΛΗΞΗ ΠΡΟΒΕΣΜΙΑΣ ΠΛΗΡΩΜΗΣ		ΠΟΣΟ ΠΛΗΡΩΜΗΣ
Περίοδος Κατανάλωσης 03/01/2017 - 04/05/2017		03/06/2017		*181,74€
1 23456789 01 3 1201 181,74 B		03/06/2017		ΜΗ ΣΗΜΕΙΩΝΕΤΕ ΚΑΤΩ ΑΠΟ ΑΥΤΗ ΤΗ ΓΡΑΜΜΗ
03/06/2017		03/06/2017		ΕΛΚΕΤΕ ΕΛΤΑ

11234567890112013< 856898> 10124< 25>

Χρονολογικό Σήματρο

H - Αριθμός

Αρ. Λογικής Απόδοσης

Οπίσθια όψη του υποδείγματος του εντύπου λογαριασμού ηλεκτρικού ρεύματος το οποίο εκδίδει η ΔΕΗ, διαθέσιμο σε: <https://www.dei.gr/el/oikiakoi-pelates/o-logariasmos-sas/epeksigisi-neou-logariasμου> (τελευταία πρόσβαση: 30.11.2017).