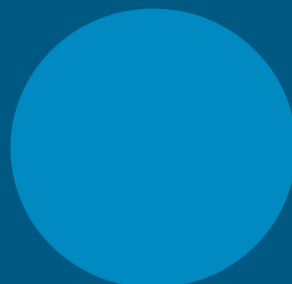


ΕΣΟΔΑ ΔΗΜΩΝ & ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ



ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2018

ΕΣΟΔΑ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ



ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Η παρούσα ειδική έκθεση αποτελεί προϊόν επεξεργασίας υλικού, το οποίο προέκυψε από την εργασία -διερεύνηση αναφορών, παρεμβάσεις, αυτοψίες- των στελεχών του Συνηγόρου του Πολίτη. Την εποπτεία της συντακτικής ομάδας είχαν ο Συνήγορος του Πολίτη, Ανδρέας Ποττάκης, και η Βοηθός Συνήγορος, Ευανθία Σαββίδη.

Επιμέλεια:	Κυριακή Ανδρικήκη Αικατερίνη Μαλεβίτη
Συμβολές:	Κυριακή Ανδρικήκη Θεοδώρα Βούλγαρη Μαρία Γανακουλοπούλου Καλλιόπη Ζούβια Ευάγγελος Θωμόπουλος Ασημίνα Καλαϊτζή Μαρία Καραγεώργου Ζωή Καραμήτρου Μαρία Κετσιτζίδου Αικατερίνη Μαλεβίτη Ευανθία Μπενέκου Αγγελική Μποσδογιάννη Ευγενία Παπαδοπούλου Αντωνίνα Παπαθανάσογλου Αγγελική Πανοπούλου Σάββας Σάρρας Κωνσταντίνος Σγάγιας
Στατιστικά:	Ηλίας Βουρόπουλος Δημήτριος Βράζος
Σχεδιασμός, Σελιδοποίηση	Γιάννης Πανδής

■ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	4
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	6
2. Η ΕΠΙΒΟΛΗ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΩΝ ΤΕΛΩΝ: Γενικές διαπιστώσεις	9
3. ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ, ΦΟΡΟΥΣ, ΠΡΟΣΤΙΜΑ	13
I. ΤΕΛΗ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΦΩΤΙΣΜΟΥ	13
α) Ο καθορισμός της φορολογικής βάσης	13
β) Ο καθορισμός της ανταποδοτικότητας	16
γ) Απαλλαγή από τα τέλη καθαριότητας-φωτισμού	19
δ) Ζητήματα ευθύνης ιδιοκτητών και κατόχων ακινήτων	22
II. ΤΕΛΗ ΥΔΡΕΥΣΗΣ - ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ	23
α) Κοστολόγηση υπηρεσιών ύδρευσης	24
β) Ζητήματα ευθύνης από τη σχέση υδροδότησης ακινήτων	25
III. ΕΙΔΙΚΑ ΔΥΝΗΤΙΚΑ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ	27
IV. ΤΕΛΗ ΚΟΙΜΗΤΗΡΙΩΝ	28
V. ΤΑΠ	30
VI. ΕΙΣΦΟΡΑ ΣΕ ΧΡΗΜΑ	33
VII. ΤΕΛΗ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΩΝ	34
VIII. ΠΡΟΣΤΙΜΑ ΚΟΚ	35
IX. ΠΡΟΣΤΙΜΑ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ	36
α) Οι αρχές της αναλογικότητας και της αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων κατά την άσκηση κυρωτικών αρμοδιοτήτων	36
β) Μη χρηματικές (εναλλακτικές) κυρώσεις	40
4. Η ΕΙΣΠΡΑΞΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	42
I. Η ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	42
II. ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ - ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΕΙΣ	44
5. ΑΔΡΑΝΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΙΣΠΡΑΞΗ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	46
I. ΠΑΡΑΓΡΑΦΗ ΑΞΙΩΣΕΩΝ	46
6. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ - ΕΠΟΠΤΕΙΑ	52
7. ΕΠΙΜΕΤΡΟ	56
8. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ - ΠΙΝΑΚΑΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ	58

■ ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί τη συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή με το προνόμιο της αμεσότητας, της εγγύτητας στην καθημερινότητα των πολιτών. Διαπιστώνει, καταγράφει και αναλύει τα προβλήματά τους, μικρά και μεγάλα, και ταυτόχρονα διαμεσολαβεί για την επίλυσή τους. Και παρεμβαίνει, με τρόπο συστηματικό και θεσμικό, με λόγο τεκμηριωμένο και συγκροτημένο, για την βελτίωση της λειτουργίας της διοίκησης, τοπικής και κεντρικής, και την αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης, όπου αυτά εντοπίζονται.

Εγγύτεροι φορείς άσκησης δημόσιας εξουσίας και εκπρόσωποι δημόσιας διοίκησης στον πολίτη είναι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, οι Δήμοι. Αυτονόητα, ο Συνήγορος του Πολίτη, από της συστάσεώς του ως ανεξάρτητου διαμεσολαβητικού και ελεγκτικού θεσμού της Ελληνικής πολιτείας, έχει αναπτύξει μία συστηματική και πολυδιάστατη σχέση με τις δημοτικές αρχές: συνδράμει τους Δήμους, με εισηγήσεις, συστάσεις, προτάσεις, επισημάνσεις στην αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης, με σκοπό την βέλτιστη, δίκαιη και ορθολογικότερη λειτουργία τους και κατά συνέπεια την εξυπηρέτηση των πολιτών μέσω ποιοτικών υπηρεσιών. Διαμεσολαβεί για την επίλυση προβλημάτων που αφορούν σε μεμονωμένες, ατομικές περιπτώσεις ή και σε ευρύτερες ομάδες πολιτών. Και ελέγχει τα όργανα των δημοτικών αρχών, επιτάσσοντας την τήρηση της νομιμότητας και των αρχών της χρηστής διοίκησης.

Στην αυγή του 2018, έτους που συμπίπτει με την ολοκλήρωση 20 ετών λειτουργίας και δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη, η τοπική αυτοδιοίκηση διέπεται από ένα θεσμικό πλαίσιο που παρουσιάζει πολλά από τα χαρακτηριστικά συμπτώματα δυσλειτουργιών του συνόλου της ελληνικής δημόσιας διοίκησης: πληθωρισμός νομοθετικών ρυθμίσεων, χωρίς κωδικοποίηση, με ασάφειες και κενά που επιτρέπουν ερμηνευτικές ακροβασίες και αντιφάσεις, ελλιπής στελέχωση και ανεπαρκείς υποδομές και πόροι. Στη διαδρομή αυτών των τελευταίων 20 ετών, η τοπική αυτοδιοίκηση στη χώρα μας κλήθηκε να προσαρμόσει τις δομές, λειτουργίες και υπηρεσίες της στις προβλέψεις πολλαπλών, άλλοτε περισσότερο ολοκληρωμένων αλλά συνήθως εξαιρετικά αποσπασματικών, θεσμικών μεταρρυθμίσεων. Σε σημαντικό βαθμό, οι ρίζες των παθογενειών της τοπικής αυτοδιοίκησης εντοπίζονται σε αυτές τις διαδοχικές μεταρρυθμίσεις και αποσπασματικές παρεμβάσεις.

Συμπληρωματικά προς τις επιπτώσεις των πειραματισμών στο θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι φορείς της κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν και τις συνέπειες της μειωμένης και με καθυστερήσεις παρεχόμενης χρηματοδότησης από την κεντρική διοίκηση, εντονότερα την τελευταία δεκαετία. Ως αντιστάθμισμα, και για την διασφάλιση της οικονομικής τους επάρκειας και αυτοτέλειας, μεγαλύτερο βάρος πέφτει στην επιβολή και την είσπραξη των λοιπών δημοτικών εσόδων, ανταποδοτικών τελών φόρων και προστίμων.

Η παρούσα ειδική έκθεση προβαίνει σε μία επισκόπηση των βασικών αυτών εσόδων των δήμων. Καταγράφει τις διαδικασίες καθορισμού και υπολογισμού τους, καταλογισμού και είσπραξής τους. Και επισημαίνει τις παθογένειες και τα συμπτώματα κακοδιοίκησης σε όλες αυτές τις επιμέρους διαδικασίες, υπό το πρίσμα των αρχών της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης, αξιοποιώντας την συσσωρευμένη εμπειρία της Ανεξάρτητης Αρχής. Το υλικό που παρουσιάζεται στην παρούσα έτυχε πρώτης επεξεργασίας το 2014, υπό την καθοδήγηση της πρώην Συνηγόρου του Πολίτη, καθ. Καλλιόπης Σπανού και επικαιροποιήθηκε στην παρούσα του μορφή, ενσωματώνοντας πρόσφατες ρυθμίσεις και εξελίξεις έως το τέλος του 2017.

—Ανδρέας Ι. Ποττάκης
Συνήγορος του Πολίτη

■ 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί τον εγγύτερο στον πολίτη θεσμό. Ημε βασικά χαρακτηριστικά τη δημοκρατικότητα, λόγω της άμεσης νομιμοποίησης των οργάνων της και την αποτελεσματικότητα, λόγω της εγγύτητας με τα τοπικά προβλήματα. Κατά τα τελευταία χρόνια, σταδιακά, έχει γνωρίσει διαδοχικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες επέφεραν σημαντική επαύξηση των αρμοδιοτήτων της και διεύρυνση του θεσμικού και πολιτικού ρόλου της γενικότερα.

Σημαντικό παράγοντα για την εκπλήρωση των σκοπών της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί η οικονομική της επάρκεια και αυτοτέλεια, που εξασφαλίζονται, μεταξύ άλλων, με την αποτελεσματική είσπραξη των θεσμοθετημένων εσόδων τους.

Όμως η παρακολούθηση της λειτουργίας των Δήμων, αναφορικά με την επιβολή και είσπραξη των εσόδων αυτών, όπως σκιαγραφείται από την περιπτώσιολογία των αναφορών που ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διερευνήσει, αλλά και από τη νομολογία των Διοικητικών Δικαστηρίων, την οποία η Ανεξάρτητη Αρχή αξιοποιεί κατά την έρευνά της, καταδεικνύει σημαντικές αδυναμίες, τόσο του βασικού θεσμικού πλαισίου επιβολής τους, όσο και της διαδικασίας αναγκαστικής είσπραξής τους.

Το διάσπαρτο και πολύπλοκο θεσμικό πλαίσιο των δημοτικών εσόδων¹, η αδυναμία των Οικονομικών Υπηρεσιών να εξασφαλίσουν εγκαίρως τα ακριβή και πλήρη στοιχεία για τη βεβαίωση των εσόδων, η αποδυνάμωση των αξιώσεών τους, εξαιτίας των μεγάλων καθυστερήσεων -είτε της βεβαίωσης, είτε της είσπραξής τους εντός των νομίμων χρονικών πλαισίων- υπονομεύουν συστηματικά την οικονομική σταθερότητα και αυτοτέλειά τους.

Επιπρόσθετα, η έλλειψη προγραμματισμού κατά τη λήψη των οικονομικών μέτρων, η ανεπαρκής οργάνωση των οικονομικών υπηρεσιών, η έλλειψη κωδικοποίησης, η έλλειψη συστηματικής ερμηνείας της οικείας νομοθεσίας από τη διοίκηση και η συχνή παροχή φορολογικής αμνηστίας στους ασυνεπείς οφειλέτες, με τη μορφή διευκολύνσεων ή διαγραφής προσαυξήσεων και προστίμων, υποσκάπτουν διαχρονικά όλο και βαθύτερα την προοπτική της δημιουργίας μιας σταθερής και αυτοτελούς βάσης εσόδων.

Ταυτόχρονα, οι συγκεκριμένες δυσλειτουργίες έχουν άμεση δυσμενή επίπτωση σε βασικές δικαιοϊκές αρχές της διοικητικής λειτουργίας, όπως η αρχή της ισότητας, της ασφάλειας δικαίου, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των διοικούμενων, της προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων τους.

1 Βλ. πίνακα νομοθεσίας στο Παράρτημα Ι.

Η προφανής παθογένεια κλονίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τις Οικονομικές Υπηρεσίες των Δήμων, με αποτέλεσμα η προσπάθεια επιβολής και είσπραξης των εσόδων να προκαλεί αντιδράσεις και διενέξεις με τους διοικούμενους, που λόγω ακριβώς, των αδυναμιών του θεσμικού πλαισίου (ασάφειες, αντιφάσεις, παρερμηνείες) θέτουν συχνά υπό αμφισβήτηση τη νομιμότητα των σχετικών πράξεων και την αμεροληψία των δημοτικών αρχών και αρνούνται να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους, είτε προσφεύγοντας στη Δικαιοσύνη, είτε καταφεύγοντας σε αδιαφανείς τρόπους τακτοποίησης των οφειλών, με δυσμενείς επιπτώσεις για τα οικονομικά των Δήμων.

Μέρος των διενέξεων φέρεται προς επίλυση στο Συνήγορο του Πολίτη², ο οποίος βρίσκεται σε διαρκή συνεργασία με την τοπική αυτοδιοίκηση, συνεργασία που πλέον ανάγεται σε βάθος 20ετίας. Η εμπειρία αυτής της συνεργασίας μπορεί να αξιοποιηθεί στην κατεύθυνση επανεξέτασης και ενδεχομένως αναμόρφωσης της δημοτικής φορολογίας, αλλά και της εφαρμογής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, με σκοπό το δημόσιο συμφέρον και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.

Επιπρόσθετα, δεν μπορεί να μην επισημανθεί ότι βρισκόμαστε κοντά στην ολοκλήρωση μίας 10ετούς βαθιάς οικονομικής κρίσης, που κυρίως χαρακτηρίζεται από τη συρρίκνωση των δημόσιων πόρων και κάθε δημόσιος φορέας οφείλει να λάβει αποφάσεις δημοσιονομικής αναμόρφωσης, ώστε να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στο θεσμικό ρόλο του.

Η διάθεση πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διάρκεια της οικονομικής κρίσης για την υποστήριξη των ευάλωτων οικονομικά και κοινωνικά ομάδων διατήρησε ζωντανή τη φλόγα της ελπίδας στους ανθρώπους που επλήγησαν περισσότερο από αυτήν. Από την άλλη πλευρά, όμως, είναι αναγκαίο να τονισθεί, ότι η τοπική αυτοδιοίκηση ασκεί αρμοδιότητες κυριαρχικής διοίκησης και στο πλαίσιο των φορολογικών της εξουσιών οφείλει να ενεργεί αυστηρά, εντός των συνταγματικών και νομοθετικών δεσμεύσεων, έναντι των πολιτών, με έμπρακτο σεβασμό στα περιουσιακά δικαιώματά τους. Η πρόσφατη, μαζική επιβολή μέτρων αναγκαστικής εκτέλεσης, κυρίως κατασχέσεων στα χέρια πιστωτικών ιδρυμάτων³ εκ μέρους των Δήμων δημιούργησε ιδιαίτερη ανησυχία στην Αρχή, καθώς σε πολλές περιπτώσεις διαπιστώθηκε ότι επισπεύσθηκε η ικανοποίηση απαιτήσεων αμφισβητούμενης νομιμότητας ή και παραγεγραμμένων. Στις περιπτώσεις αυτές, μετά την εκτέλεση των σχετικών εντολών κατάσχεσης, η εξωδικαστική δυνατότητα επαναφοράς των πραγμάτων στην προηγούμενη κατάσταση είναι σχεδόν ανύπαρκτη, καθώς οι Οικονομικές Υπηρεσίες είναι μάλλον απρόθυμες να επανεκτιμήσουν νομικά τις υποθέσεις.

2 Την περίοδο 1998-2016, κατατέθηκαν στο Συνήγορο του Πολίτη 207.614 αναφορές, από τις οποίες 117.533 αφορούσαν θέματα που πραγματεύεται η παρούσα ειδική έκθεση (1998-2009).

3 Αρ. 30Α ΝΔ 356/1974 και αρ. 32 παρ. 3 ν. 3986/2011.

Τέλος, εξελίξεις των τελευταίων ετών που σχετίζονται με τα θέματα της παρούσας έκθεσης επέβαλαν την επικαιροποίησή της και τη συστηματοποίηση της προσπάθειας που καταβάλει ο Συνήγορος του Πολίτη ώστε να ανοίξει ο πολιτικός, νομικός και κοινωνικός διάλογος για τα ζητήματα των εσόδων των Δήμων.

Η πρόσφατη πρόθεση εκ μέρους της Πολιτείας για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου που διέπει την τοπική αυτοδιοίκηση⁴ συνηγορεί υπέρ της κατάθεσης στο σχετικό διάλογο της εμπειρίας των υποθέσεων των πολιτών, που σχετίζονται με το γενικότερο ζήτημα της Δημοτικής Φορολογίας. ●

4 Με την πρόσφατη ψήφιση του ν. 4483/2017 και την προ μηνών διαβούλευση για το σχέδιο νόμου: «ΑΥΤΟΤΕΛΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ Ο.Τ.Α., ΡΥΘΜΙΣΗ ΘΕΜΑΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ».

2. Η ΕΠΙΒΟΛΗ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΩΝ ΤΕΛΩΝ — Γενικές διαπιστώσεις

Η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη, κατά την εικοσάχρονη λειτουργία της έχει διερευνήσει διαφορές μεταξύ Δήμων και διοικουμένων, που αφορούν στην επιβολή και είσπραξη των σημαντικότερων δημοτικών εσόδων, των οποίων οι νομοθετικές διατάξεις αποτέλεσαν επανειλημμένως πηγή ερμηνευτικών προβλημάτων.

Τα έσοδα που έχουν αποτελέσει αντικείμενο διερεύνησης, μέσω των αναφορών που κατατέθηκαν στο Συνήγορο του Πολίτη είναι:

- α) τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού,
- β) τα τέλη ύδρευσης-αποχέτευσης,
- γ) το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ),
- δ) τα τέλη κοιμητηρίων,
- ε) τα ειδικά δυνητικά ανταποδοτικά τέλη του άρθ. 25 παρ. 14 Ν. 1828/1989,
- στ) τα τέλη επί των ακαθαρίστων εσόδων,
- ζ) τα τέλη χρήσης κοινοχρήστων χώρων,
- η) τα τέλη κατασκευής αποχετευτικών αγωγών και δικτύων ύδρευσης,
- θ) τα διάφορα διοικητικά πρόστιμα.

Οι πιο πάνω περιπτώσεις αυτοτελών εσόδων συνίστανται σε οικονομικά βάρη, μονομερώς επιβαλλόμενα και χαρακτηρίζονται ως φόροι⁵, τέλη⁶, δικαιώματα, εισφορές⁷, αναλόγως της αληθούς φύσης τους και

5 Δημοτικός φόρος είναι το οικονομικό βάρος που επιβάλλεται στους δημότες χωρίς ειδική αντιπαροχή, αλλά για την αντιμετώπιση εν γένει δαπανών.

6 Δημοτικό τέλος είναι το οικονομικό βάρος που επιβάλλεται στους δημότες έναντι της χρήσης δημοτικών αγαθών ή υπηρεσιών.

7 «Μη ανταποδοτικό χαρακτήρα έχουν οι εισφορές ή συμμετοχές που καταβάλλονται από τους ιδιώτες ως αποζημίωση εξόδων, στα οποία υποβάλλεται το δημόσιο ή ο Δήμος για λογαριασμό τους ή επ' ωφελεία τους» Φορολογικό Δίκαιο, Θ. Φορτσάκης.

ανεξαρτήτως του νομοθετικού χαρακτηρισμού τους, ο οποίος δεν είναι δεσμευτικός⁸.

Ειδικά τα ανταποδοτικά τέλη αποτελούν την κυριότερη έκφανση της παράγωγης και κατά νομοθετική εξουσιοδότηση ασκούμενης φορολογικής εξουσίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, η θέσπιση των οποίων τους επιτρέπει να προσφέρουν έργα και υπηρεσίες, με το σύστημα της χρηματοδότησής τους από εκείνους που τις απολαμβάνουν.

Η αρχή της ανταποδοτικότητας των τελών έχει την έννοια της κατ' αρχήν ύπαρξης αναλογίας μεταξύ των προϋπολογιζομένων εξόδων, που θα δαπανηθούν και των εσόδων που θα εισπραχθούν, χωρίς να είναι αναγκαία η απόλυτη λογιστική ισοσκελίση των δύο κονδυλίων. Ακολουθώντας, έχει κριθεί ότι το **ύψος των τελών** πρέπει να είναι **ανάλογο** του κόστους παροχής των αντίστοιχων υπηρεσιών (ΣΤΕ 981/92, 2063/86) και να εξασφαλίζεται η είσπραξη **εσόδων**, κατά βάση ανάλογων προς τα αντίστοιχα **έξοδα** (ΣΤΕ 981/92, 2623/85).

Ομοίως, η Διεύθυνση Οικονομικών ΟΤΑ με πλήθος Εγκυκλίων⁹ έχει διευκρινίσει τους όρους νόμιμης επιβολής τους, επισημαίνοντας ότι τα Δημοτικά Συμβούλια, κατά τη λήψη αποφάσεων περί επιβολής όλων των ανταποδοτικών τελών,

*«θεσπίζουν τέτοιους κανόνες, κριτήρια και συντελεστές, ώστε τα επιβαλλόμενα τέλη να είναι αντικειμενικά, δίκαια και ανάλογα της παρεχόμενης υπηρεσίας και της ωφελιμότητας σε κάθε κατηγορία υποχρέων. **Θα πρέπει αυστηρά να τηρείται η αρχή της ανταποδοτικότητας και κατά συνέπεια η αύξηση των τελών πρέπει να είναι ανάλογη με την αύξηση του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών.** Συνεπώς για να είναι νόμιμες οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Δήμων που αφορούν την επιβολή των ανταποδοτικών τελών πρέπει να ικανοποιούνται τα ακόλουθα κριτήρια:*

-Πρέπει να αναφέρονται σε συγκεκριμένο έργο ή παροχή υπηρεσιών

-Να προσδιορίζουν με ακρίβεια τον κύκλο των ωφελουμένων προσώπων

-Να ορίζουν ρητά και με σαφήνεια την ωφέλεια που απορρέει για τους υπόχρεους

Εκδ. Α. Σάκκουλα, 2008 σελ.33

8 Βλ. ΣΤΕ 3938/2000 και ΣΤΕ 2909/1984 όπου αντιστοίχως, το τέλος πυροπροστασίας και το τέλος υπέρ της ΕΡΤ συνιστούν φόρους.

9 Εγκ. 1/2007, 41/2007, Εγκ.2/Α.Π.οικ.22077/2014.

-Να αιτιολογούνται ειδικώς, με την παράθεση συγκεκριμένων στοιχείων όσον αφορά τον προϋπολογισμό των εσόδων-εξόδων αλλά και το εύρος του κύκλου των ωφελουμένων προσώπων, προκειμένου να είναι δυνατός ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της ανταποδοτικότητας και να διασφαλισθεί η δίκαιη και αντικειμενική επιβάρυνση κάθε υπόχρεου».

Από τη διερεύνηση των αναφορών, όμως, εκ μέρους του Συνηγόρου του Πολίτη, έχει διαπιστωθεί ότι οι Δήμοι δεν αποδίδουν την απαιτούμενη προσοχή, ώστε να εξασφαλίζεται σωρευτικά η συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων θέσπισης ανταποδοτικών τελών, ενώ και το θεσμικό πλαίσιό τους καθαυτό, εύκολα τους παρασύρει σε παραβιάσεις, τόσο της ανταποδοτικότητας, όσο και των συνταγματικών αρχών που διέπουν τη φορολογική εξουσία, δηλαδή των αρχών:

- α) της νομιμότητας του φόρου¹⁰,
- β) της βεβαιότητας του φόρου¹¹,
- γ) της αρχής της ισότητας¹²,
- δ) της αρχής της μη αναδρομικότητας¹³, και
- ε) της αρχής της αναλογικότητας.

Περίπτωση παραβίασης της αρχής της ισότητας¹⁴, αποτελεί η διοικητική πρακτική διαφοροποίησης του ύψους διαφόρων τελών με κριτήριο την ιδιότητα του δημότη. Σε αναφορές¹⁵ που έχουν εξετασθεί, διαπιστώθηκε

10 Η νομιμότητα του φόρου απορρέει από το άρθ. 78 παρ. 1,4 του Συντάγματος που ορίζει ότι «*κανένας φόρος δεν επιβάλλεται ούτε εισπράττεται χωρίς τυπικό νόμο που καθορίζει το υποκείμενο της φορολογίας και το εισόδημα, το είδος της περιουσίας, τις δαπάνες και τις συναλλαγές ή τις κατηγορίες τους, στις οποίες αναφέρεται ο νόμος (...) και το αντικείμενο της φορολογίας, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από τη φορολογία δε μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης [...]»*

11 Η αρχή της βεβαιότητας του φόρου, απορρέει από την αρχή της νομιμότητας του φόρου και εγγυάται την ασφάλεια δικαίου στο πεδίο της φορολογικής επιβολής, με την έννοια ότι ο κανόνας δικαίου με τον οποίο επιβάλλεται ο φόρος πρέπει να είναι σαφής και βέβαιος και να μην αφήνει περιθώρια παρερμηνειών.

12 Άρθ. 4 παρ.1 και 5 Συντ. «*Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου» και «Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους»*

13 Άρθ. 78 παρ. 2 Συντ. «*φόρος ή οποιοδήποτε άλλο οικονομικό βάρος δε μπορεί να επιβληθεί με νόμο αναδρομικής ισχύος που εκτείνεται πέρα από το οικονομικό έτος το προηγούμενο εκείνου κατά το οποίο επιβλήθηκε»*

14 Κατ' άρθ. 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος.

15 Αναφορές Φ.Υ. 162486/2013, Φ.Υ. 192076/10.09.14, Φ.Υ. 199275/2015.

ότι πολλοί δήμοι κατά τον καθορισμό των διαφόρων ανταποδοτικών τελών θεσπίζουν υψηλότερα τέλη για όσους δεν είναι εγγεγραμμένοι στα δημοτολόγια τους (μη δημότες), χωρίς να προβάλλεται κάποιος νόμιμος λόγος για αυτό. Δυνάμει των κανονιστικών αποφάσεών τους έχουν καθορίσει μειωμένα τέλη κοιμητηρίων¹⁶ (τέλη ταφής¹⁷), χαμηλότερες συνδρομές για την πρόσβαση σε αθλητικές υπηρεσίες και οικονομικές ελαφρύνσεις από τέλη καθαριότητας λόγω αναπηρίας, μόνο για τους δημότες¹⁸ του Δήμου, που παρέχει τις σχετικές υπηρεσίες. Σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις που εξετάστηκαν, ειδικά για τις μειώσεις των τελών ύδρευσης υπέρ των ΑΜΕΑ παραβλέφθηκε η νομοθετική προτροπή για ενιαία και αντικειμενικά κριτήρια¹⁹. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση Δήμου που διαμόρφωσε την τιμολογιακή πολιτική του για την υπηρεσία ύδρευσης, με κριτήριο το χρόνο ανέγερσης των ακινήτων που υδροδοτεί²⁰, χωρίς να υπάρχει κάποιος νόμιμος λόγος για αυτό. Αυτή η πρακτική, όπως επισημαίνει συνεχώς ο Συνήγορος του Πολίτη εισάγει διακρίσεις μεταξύ των πολιτών, κατά παράβαση της αρχής της ισότητας, η οποία θέτει φραγμούς στη Διοίκηση να καθιερώνει προνόμια, με τη δέθεν επίκληση διαφορετικών συνθηκών, ενώ επιβάλλει στο φορολογικό νομοθέτη, να ρυθμίζει με ομοιόμορφο τρόπο περιπτώσεις φορολογουμένων που τελούν υπό όμοιες συνθήκες.

Επίσης, ανησυχία προκαλεί το γεγονός ότι η πρακτική των διαφοροποιημένων τελών, χωρίς νόμιμη βάση, είναι αρκετά διαδεδομένη και ανεκτή από τις οικονομικές υπηρεσίες των Δήμων, που θεωρούν τις διακρίσεις αυτές σύνομες.

Ο Συνήγορος του Πολίτη καταβάλλει συνεχή προσπάθεια για την διαφώτιση των οικονομικών υπηρεσιών με ικανοποιητικά αποτελέσματα ενίοτε²¹.

Πρόσφατα μάλιστα, μετά από τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, συνέστησε σε Δήμο της Πελοποννήσου να επεκτείνει την εφαρμογή της απόφασής του, περί απαλλαγής των ΑΜΕΑ δημοτών του, από τα τέλη καθαριότητας και στα άτομα με ειδικές ανάγκες, άλλης δημοτικότητας που κατοικούν ή διαμένουν στο Δήμο αυτό²². ●

16 Μετά από διερεύνηση αναφοράς με σχετικό περιεχόμενο επετεύχθη ο καθορισμός ενιαίου τέλους ενταφιασμού για δημότες και μη δημότες (Φ.Υ. 170137/2013, 162486/2013).

17 Αναφορές Φ.Υ. 162486/2013, 170137/2013, 199275/2015, 234910

18 Αναφορές Φ.Υ. 216396/2016 και Φ.Υ. 199275/2015.

19 Άρθ. 11 παρ.12 Ν. 4071/2012 «*Το διοικητικό συμβούλιο της Δ.Ε.Υ.Α. μπορεί να θεσπίζει ειδικό τιμολόγιο για τις ευπαθείς ομάδες των καταναλωτών με βάση ενιαία και αντικειμενικά κριτήρια. Η απόφαση αυτή εγκρίνεται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο.*».

20 Φ.Υ. 229905/2017.

21 Μετά από διερεύνηση αναφοράς με σχετικό περιεχόμενο επετεύχθη ο καθορισμός ενιαίου τέλους ενταφιασμού για δημότες και μη δημότες (Φ.Υ. 170137/2013, 162486/2013).

22 Φ.Υ. 216396.

3. ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ, ΦΟΡΟΥΣ, ΠΡΟΣΤΙΜΑ

Ι. ΤΕΛΗ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΦΩΤΙΣΜΟΥ (ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ)

Τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού²³ (στο εξής, «δημοτικά τέλη») έχουν ενοποιηθεί σε ενιαίο ανταποδοτικό τέλος²⁴, που καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και επιβάλλονται για την αντιμετώπιση των δαπανών παροχής υπηρεσιών καθαριότητας και φωτισμού, δηλαδή υπηρεσιών αποκομιδής και εν γένει διαχείρισης αστικών και οικιακών απορριμμάτων²⁵. Το τέλος υπολογίζεται με βάση το εμβαδόν των «εστεγασμένων ή μη εστεγασμένων χώρων, ανά μετρητή ηλεκτρικού ρεύματος» και βαρύνει το χρήστη του ακινήτου, «υπόχρεο στην πληρωμή του καταναλισκόμενου ηλεκτρικού ρεύματος».

Η ισχύουσα νομοθεσία σχετικά με την επιβολή των δημοτικών τελών παρουσιάζει σήμερα σοβαρές δυσχέρειες στην εφαρμογή της, οι οποίες εντοπίζονται στα εξής πεδία:

α) καθορισμός της φορολογικής βάσης

Η εφαρμογή του ν. 25/1975 που διέπει την επιβολή και είσπραξη των τελών αυτών, παρά τη μακρά διαδρομή του, δημιουργεί ερμηνευτικά προβλήματα, τα οποία αντανakλούν, αφενός στις οικονομικές υποχρεώσεις των πολιτών (ζητήματα βεβαιότητας φόρου), αφετέρου στις υπηρεσίες Εσόδων των Δήμων. Τα προβλήματα αυτά κατά κύριο λόγο εστιάζονται στον καθορισμό της φορολογητέας βάσης του τέλους²⁶, η οποία όπως προαναφέρθηκε, προσδιορίζεται από το σύνολο του εμβαδού των «εστεγασμένων ή μη εστεγασμένων χώρων, ανά μετρητή ηλεκτρικού ρεύματος», την **έννοια των οποίων** προσδιόρισε η υπ' αριθ. 886/1987 γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ. εντάσσοντας σε αυτή, στεγασμένους χώρους που περικλείονται από τοίχους, υπόγεια, πιλοτές και ημιυπαίθριους χώρους περικλειόμενους από δύο τουλάχιστον πλευρές. Το στοιχείο όμως της «στεγασμένης ή μη επιφάνειας», όπως ορίζεται στο άρθρο 1 ν. 25/75 αποτελεί μάλλον αόριστο κριτήριο, το οποίο δεν γίνεται αντιληπτό με τον ίδιο τρόπο από τους Δήμους. Έτσι, κάποιοι Δήμοι προσμετρούν στη

23 Βασική νομοθεσία των τελών καθαριότητας-φωτισμού: άρθ. 21 Β.Δ. 24.9/20.10.1958 και άρθ. 4 ν. 1080/1980, Ν.Δ. 318/1969, ν. 25/1975, 429/76, κ.α.

24 Άρθ. 25 παρ. 12 ν. 1828/89.

25 Στερεά απόβλητα όπως αυτά προσδιορίζονται στην ΚΥΑ 50910/2727/12.12.2003 (ΦΕΚ 1909/Β/22-12-2003).

26 Άρθρο 1 ν. 25/1975.

φορολογητέα επιφάνεια τις ταρατσες, που χρησιμοποιούνται ως χώροι τοποθέτησης φωτοβολταϊκών²⁷ ή τους κενούς χώρους των ανελκυστήρων²⁸ ή τους εξώστες (μπαλκόνια) ακινήτων, χωρίς αυτή η προσμέτρηση να έχει κάποιο νόμιμο έρεισμα. Διαπιστώνεται από τις αναφορές ότι χωρίς νόμιμη βάση ή επαρκή αιτιολόγηση και κατά περίπτωση, δημιουργούνται φορολογικές υποχρεώσεις σε βάρος ανυποψίαστων ιδιοκτητών, με αποτέλεσμα να απαιτείται χρόνος και πρόσθετες διαδικασίες (συχνά δικαστικές) για την άρση των αμφισβητήσεων. Ομοίως, οι συνεχείς τακτοποιήσεις αυθαιρέτων χώρων²⁹ δημιούργησαν νέα ερμηνευτικά προβλήματα και πεδία αμφισβητήσεων και διενέξεων, διότι όπως προέκυψε από τις υποβληθείσες στο Συνήγορο αναφορές, ιδιοκτήτες αυθαιρέτων κτισμάτων, που υπήχθησαν σε καθεστώς διατήρησης αυθαιρέτων κατ' άρθρο 5 ν. 3843/2010, στο πλαίσιο του οποίου προβλεπόταν απαλλαγή από τα δημοτικά τέλη, ΤΑΠ και ΦΗΧ, κλήθηκαν από αρκετούς Δήμους να τα καταβάλουν, ενώ άλλοι Δήμοι τάχθηκαν υπέρ της πλήρους απαλλαγής των συγκεκριμένων ακινήτων και δεν προέβησαν στην επιβολή τελών καθαριότητας στις επιφάνειες των αυθαιρέτων, που τέθηκαν σε καθεστώς διατήρησης.

Ομοίως, ούτε ο ακριβής καθορισμός του εμβαδού³⁰ του κάθε χώρου αποτελεί απλή υπόθεση καθώς, είτε δεν υπάρχουν επίσημες εμβαδομετρήσεις, στα αρχεία των Δήμων, είτε οι υπάρχουσες είναι ανακριβείς ή μεταβάλλονται με προσθήκες αυθαιρέτων κτισμάτων, στεγαστρων κ.ο.κ. Η πρόσφατη εμπειρία της χρησιμοποίησης των στοιχείων που τηρούν οι δήμοι, για τον υπολογισμό του Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε., ανέδειξε το μέγεθος των ανακριβειών και εσφαλμένων στοιχείων που λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό αυτών των τελών.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η μέχρι σήμερα ενημέρωση των Δήμων για τις επιφάνειες των ακινήτων, που προσμετρώνται για την επιβολή των δημο-

27 Ήδη κάποιοι δήμοι θεωρούν, ότι βάση υπολογισμού των τελών καθαριότητας αποτελούν οι ταρατσες των κτιρίων όπου είναι τοποθετημένα φωτοβολταϊκά πάνελ (υποθέσεις Φ.Υ. 122477/2009 και Φ.Υ. 185432/2014). Οι αρμόδιες υπηρεσίες υποστήριξαν ότι οι χώροι που καταλαμβάνουν τα φωτοβολταϊκά πρέπει να χρεώνονται με δημοτικά τέλη δεδομένου ότι δεν υφίσταται σχετική νομοθετική πρόβλεψη για την απαλλαγή τους. Ο Συνήγορος σε έγγραφο που απηύθυνε προς το Υπουργείο Εσωτερικών επεσήμανε την ανάγκη άμεσης ρύθμισης του ζητήματος, ώστε να υπάρξει ενιαία αντιμετώπιση εκ μέρους των Δήμων της χώρας, ωστόσο μέχρι σήμερα δεν έχει ανακύψει κάποια εξέλιξη στο ζήτημα.

28 ΣΤΕ 4032/2013 εν τέλει κρίθηκε ότι τα κενά των ανελκυστήρων δεν ανήκουν στην έννοια της στεγασμένης επιφάνειας, ενώ αντίθετα οι κεκλιμένες επιφάνειες πρόσβασης στα ακίνητα (ράμπες) εντάσσονται στην έννοια αυτή.

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

30 Βλ. σχετικά (<http://www.synigoros.gr/resources/epistolh-stp-pros-ton-ypourgo-oikonomikwn.pdf>).

τικών τελών προέρχεται **α)** από τα αρχεία της ΔΕΗ, **β)** από τις υπεύθυνες δηλώσεις των ενδιαφερομένων οι οποίες, κατά τα τελευταία έτη μόνο, συνοδεύονται από τα σχετικά τοπογραφικά διαγράμματα/κατόψεις και υποβάλλονται υποχρεωτικά στους Δήμους πριν την αρχική ηλεκτροδότηση των ακινήτων³¹ και **γ)** από τις κατά περίπτωση, εκθέσεις αυτοψίας των υπαλλήλων των Δήμων (π.χ. περίπτωση ελέγχου διακοπής ηλεκτροδότησης ή μετά από αυτεπάγγελτη αυτοψία).

Είναι πασιφανές πλέον, ότι ο τρόπος απόδειξης της πραγματικής έκτασης του ακινήτου, βάσει υπευθύνων δηλώσεων, δεν μπορεί να θεωρηθεί ασφαλής και αξιόπιστος για την επιβολή της δημοτικής φορολογίας. Εξάλλου, η απειλή προστίμων³² σε κάθε περίπτωση εσφαλμένης-ανακριβούς ή εκπρόθεσμης δήλωσης του εμβαδού εκ μέρους των πολιτών, δεν μπορεί να αποτελεί την κύρια πολιτική είσπραξης των δημοτικών εσόδων και μάλιστα όταν οι πολίτες, τις περισσότερες φορές, δικαιολογημένα αγνοούν το νομοθετικό πλαίσιο³³ και τις υποχρεώσεις που αυτό επιβάλλει, ή όταν ακόμη και δημόσια έγγραφα, όπως οι συμβολαιογραφικοί τίτλοι κτήσης, μπορεί να περιλαμβάνουν ανακριβή στοιχεία για το εμβαδόν ακινήτου³⁴. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις, το συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου στο πεδίο της φορολογικής επιβολής, διότι οι σχετικές διατάξεις για τον τρόπο καθορισμού της φορολογητέας ύλης αφήνουν περιθώρια παρερμηνειών και σφαλμάτων κατά την επιβολή αυτών των επιβαρύνσεων.

Ακολουθώς, το εμβαδόν και η χρήση των ακινήτων, ως κρίσιμων και ουσιαστικών στοιχείων για τον υπολογισμό των τελών καθαριότητας³⁵

31 Μάλιστα προβλέπεται, επί ποινή προστίμου, ευθύνη τροποποίησής τους σε περίπτωση αύξησης ή μείωσης των εμβαδών. Επιπλέον στο άρθρ. 73 Β.Δ. 24-9/20-10-58 προβλέπεται πρόστιμο για τις περιπτώσεις που οι υπεύθυνες δηλώσεις είτε δεν υποβάλλονται, είτε υποβάλλονται ανακριβώς ή εκπροθέσμως.

32 ν. 1080/1980.

33 Άρ.27 παρ. 4 ν. 2130/1993: «Στο τέλος της παρ. 3 του άρθρου 2 του ν. 25/1975 προστίθεται εδάφιο ως εξής: «Σε περίπτωση διαδοχής του καταναλωτή ηλεκτρικού ρεύματος της Δ.Ε.Η, ο διάδοχος καταναλωτής υποχρεούται να υποβάλει δήλωση για τα τετραγωνικά μέτρα και το είδος της χρήσης του ακινήτου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 2 παρ. 1 περίπτ. β' του παρόντος για τους αρχικά ηλεκτροδοτούμενους χώρους».

34 Περίπτωση κατά την οποία διαπιστώθηκε πρόβλημα στον προσδιορισμό του εμβαδού του ακινήτου αποτέλεσε η περίπτωση Δήμου που αρνήθηκε να δεχθεί υπεύθυνη δήλωση της ιδιοκτήτριας του ακινήτου σχετικά με το αληθές εμβαδόν του και θεώρησε, ως μόνο αποδεικτικό για το εμβαδόν στοιχείο, τον τίτλο ιδιοκτησίας, ο οποίος, όμως, περιελάμβανε εσφαλμένο εμβαδόν. Για τον αποκλειστικό τρόπο απόδειξης, μάλιστα, είχε ληφθεί και απόφαση από το δημοτικό συμβούλιο. Ο Συνήγορος υποστήριξε ότι το εμβαδόν είναι κρίσιμο και ουσιαστικό στοιχείο για τον υπολογισμό του τέλους και μπορούσε να αποδειχθεί με κάθε πρόσφορο τρόπο (πχ. υπεύθυνη δήλωση, έκθεση αυτοψίας). Ο Δήμος εντέλει, δέχθηκε την πρόταση της Αρχής (Φ.Υ. 141753/2011).

35 ΣτΕ 1165/1995.

πρέπει να αναζητούνται από τους δήμους, που φέρουν το βάρος απόδειξης των καταλογιστικών πράξεών τους, σε αξιόπιστες και επίκαιρες βάσεις δεδομένων (Γ.Γ.Π.Σ., Υπουργείο Οικονομικών, Κτηματολόγιο, Υπηρεσίες Δόμησης), οι οποίες ενημερώνονται τακτικά και με έγκυρο τρόπο, τόσο με τη συνδρομή των φορολογουμένων, όσο και αυτεπαγγέλτως και να προχωρήσουν στην αποσύνδεση της διαδικασίας επιβολής δημοτικών τελών από αυτήν της ηλεκτροδότησης των ακινήτων. Άλλωστε, και με το άρθρο 62 του ν. 4483/2017, με το οποίο αντικαταστάθηκε η παρ. 3 του άρθρου 261 του ν. 3852/10, ενθαρρύνεται η εκ μέρους των δήμων, λήψη στοιχείων που αφορούν στην ακίνητη περιουσία των διοικουμένων, από τις αρμόδιες υπηρεσίες (Εθνικό Κτηματολόγιο και Χαρτογράφηση ΑΕ, Υπηρεσίες Φορολογικής Διοίκησης). Επομένως, θα ήταν χρήσιμη η προσπάθεια σύνδεσης των αρχείων των δήμων με τα στοιχεία της Γ.Γ.Π.Σ. (Ε9) ή του Κτηματολογίου, όπου αυτό υπάρχει, ώστε να επιχειρηθεί ο ακριβής προσδιορισμός των επιφανειών των ακινήτων.

Εξάλλου, η εκ μέρους των ιδιοκτητών ακινήτων υποχρέωση ενημέρωσης της ΔΕΗ και των δήμων για τις μεταβολές των εμβαδών των ακινήτων ήταν δικαιολογημένη τη χρονική περίοδο που δημιουργήθηκε η νομοθεσία των δημοτικών προσόδων. Αντίθετα, σήμερα συνιστά άνευ λόγου διοικητική επιβάρυνση που δεν δικαιολογείται πλέον και θα μπορούσε να καταργηθεί, εφόσον τα στοιχεία αυτά η διοίκηση τα αντλεί με τα παραπάνω εργαλεία.

β) Ο καθορισμός της ανταποδοτικότητας

Η συνδρομή του εξίσου κρίσιμου στοιχείου της ανταποδοτικότητας, στον καθορισμό των δημοτικών τελών καθαριότητας-φωτισμού, αποτελεί ένα σοβαρό ζήτημα που το ισχύον θεσμικό πλαίσιο δεν κατάφερε να εξασφαλίσει, όπως προκύπτει και από πλήθος αναφορών που έχουν υποβληθεί στο Συνήγορο του Πολίτη. Οι Δήμοι στην πλειονότητά τους, παρότι προβλέπεται η δυνατότητα θέσπισης μέχρι επτά (7) συντελεστών, ανάλογα με τις παρεχόμενες υπηρεσίες, εφαρμόζουν μόνο δύο συντελεστές τελών καθαριότητας-φωτισμού, έναν επαγγελματικό και έναν οικιακό.

1. Επαγγελματικοί, κυρίως, χώροι που διαθέτουν μεγάλες επιφάνειες (σταθμοί αυτοκινήτων³⁶-πάρκινγκ, αποθηκευτικοί χώροι συνεταιρισμών³⁷ κ.λπ.), ή κοινόχρηστοι χώροι πολυκατοικιών, καθώς και

36 Όπως έχει κριθεί νομολογιακά (ΣτΕ 274/2014, 1868/14, 538/2017), δεν είναι νόμιμη η θέσπιση ενός μόνο συντελεστή για όλους αδιακρίτως, τους χώρους άλλης χρήσης [πλην οικιακής] σε Δήμους που ασκούνται πολυάριθμες δραστηριότητες, δεδομένου ότι παραβιάζεται η αρχή της ανταποδοτικότητας και της ίσης μεταχείρισης.

37 Χαρακτηριστική περίπτωση είναι αυτή που προέκυψε κατόπιν αναφοράς του Εμπορικού Συλλόγου, μέλη του οποίου ήταν διάφορες προμηθευτικές επιχειρήσεις, που χρησιμοποιούσαν αποθηκευτικούς χώρους μεγάλης επιφάνειας, ενώ ταυτόχρονα είχαν αναθέσει και την αποκομιδή ανακυκλώσιμων απορριμμάτων σε ιδιωτικές

ανοικτοί χώροι αποκλειστικών χρήσεων (ανοιχτές θέσεις στάθμευσης, πρασιές), οι οποίοι κατά την κοινή πείρα έχουν περιορισμένες ανάγκες καθαριότητας, υπόκεινται σε τέλη καθαριότητας, που υπολογίζονται βάσει ενός και μόνο συντελεστή επαγγελματικών χώρων, με συνέπεια να παραβιάζεται η αναγκαία για τη νομιμότητά τους σχέση αναλογίας μεταξύ παροχής και αντιπαροχής. Στις περιπτώσεις αυτές εγείρεται μείζον θέμα **ανταποδοτικότητας** και ύπαρξης **αναλογίας** μεταξύ παροχής και αντιπαροχής, λόγω του μικρού, ασήμαντου ή μηδενικού όγκου αποβλήτων που δημιουργούν οι χώροι αυτοί.

2. Επίσης, ενίοτε διαπιστώνεται αδυναμία των δήμων να γνωρίζουν την ακριβή χρήση ή λειτουργία του κάθε χώρου³⁸ (επαγγελματική, οικιακή, ειδικών χρήσεων³⁹ κ.λ.π.) ώστε να επιβάλλουν τα ανάλογα τέλη καθαριότητας. Διαπιστώνεται δε ότι εφαρμόζεται ο επαγγελματικός συντελεστής τελών καθαριότητας σε ακίνητα με οικιακή χρήση ή αντίστροφα, μετά από τη χρησιμοποίηση διαμερισμάτων ως ιατρείων ή δικηγορικών γραφείων, καθώς οι κάτοχοι των ακινήτων αγνοούν, ότι πρέπει να δηλώνουν κάθε φορά τις σχετικές αλλαγές⁴⁰. Δεν υπάρχει αμφιβολία, ότι πρόκειται περί κριτηρίων ευμετάβλητων και επισφαλών⁴¹, οπωσδήποτε μη ικανών να θεμελιώσουν οικονομικής φύσης υποχρεώσεις.

3. Η ανταποδοτικότητα, επίσης, πρέπει να συνεκτιμηθεί στις περιπτώσεις επαγγελματικών εργαστηρίων και βιοτεχνιών των οποίων η νόμιμη λειτουργία εξαρτάται από την ορθή διαχείριση των αποβλήτων τους, καθώς δεσμεύονται από τις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ). Η μη τήρηση των δεσμεύσεων αυτών, σχετικά με τη διαχείριση αποβλήτων τους συνεπάγεται κυρώσεις για την επιχει-

εταιρείες ανακύκλωσης, χωρίς ωστόσο να τους δίνεται από το Δήμο η δυνατότητα να υπαχθούν σε ανάλογους (μειωμένους) συντελεστές τελών καθαριότητας-φωτισμού. Παρά δε τη διαμεσολάβηση της Αρχής, με σκοπό τη δημιουργία ειδικού συντελεστή τελών για τους συγκεκριμένους χώρους, ο Δήμος απάντησε ότι οι χώροι αυτοί ως επαγγελματικοί, υπάγονται στον συντελεστή επαγγελματικής χρήσης και δε μπορούν να διαφοροποιηθούν με άλλα κριτήρια.

- 38 Χαρακτηριστική η περίπτωση Δήμου που επέβαλε σε βάρος πολίτη δημοτικά τέλη σε ημιυπόγειο όροφο πολυκατοικίας, τα οποία υπολόγισε με το συντελεστή επαγγελματικής χρήσης, με την αιτιολογία ότι «ο συγκεκριμένος χώρος εκμισθώνεται για τη στάθμευση των οχημάτων έναντι ανταλλάγματος» και για το λόγο αυτό αποκτά μορφή επαγγελματικού χώρου. Ο Συνήγορος υποστήριξε ότι η μίσθωση θέσεων στάθμευσης δεν αποτελεί, άνευ άλλου, εμπορική πράξη και ακολούθως, η υπαγωγή του χώρου σε επαγγελματικό συντελεστή ήταν εσφαλμένη. Ο Δήμος εν τέλει διακαίωσε τον πολίτη και υπολόγισε τα δημοτικά τέλη με τον οικιακό συντελεστή (Φ.Υ. 133276/2011).
- 39 Υπόθεση Φ.Υ. 129592/2011 (τελωνειακοί χώροι).
- 40 βλ. υποσημ. 33
- 41 βλ. ΔΕΦ Αθηνών 690/2014.

ρση. Οι δήμοι αντιστοίχως, και σε αυτές τις περιπτώσεις οφείλουν να προσαρμόσουν την τιμολογιακή πολιτική τους, μειώνοντας τα δημοτικά τέλη αυτών των επιχειρήσεων, αναλόγως των παρεχομένων υπηρεσιών καθαριότητας.

Στο σημείο αυτό είναι κρίσιμο να αναφερθεί ότι το νομοθετικό πλαίσιο των τελών καθαριότητας πρέπει να ενσωματώνει και τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων.

Ειδικότερα, πρέπει να συνεκτιμηθεί ότι για τη διαχείριση των αποβλήτων έχει τεθεί σε ισχύ ο ν. 4042/2012 με τον οποίο ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο η Οδηγία-Πλαίσιο για τα απόβλητα (2008/98/ΕΕ). Με τη συγκεκριμένη νομοθεσία τέθηκαν στόχοι για τη διαχείριση των αποβλήτων, τους οποίους η Τοπική Αυτοδιοίκηση οφείλει να υλοποιήσει. Ήδη νωρίτερα, με το άρθρο 11 της ΚΥΑ 50910/2727/2003 «Μέτρα και όροι διαχείρισης των στερεών αποβλήτων» είχε προβλεφθεί ότι κάθε κάτοχος αποβλήτων υποχρεούται είτε να παραδίδει τα απόβλητα σε φορέα διαχείρισης ή σε εγκεκριμένα συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης, είτε να εξασφαλίζει ο ίδιος την αξιοποίηση ή διάθεσή τους. Πλέον, με τα άρθρα 14 και 24 του ν. 4042/2012 καθορίζεται σαφώς ότι την ευθύνη φέρει ο ίδιος ο παραγωγός ή οι κάτοχοι των αποβλήτων. Περαιτέρω, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 20 του ν. 4042/2012, οι παραγωγοί αποβλήτων υποχρεούνται στην υποβολή ετησίων εκθέσεων και πλέον πραγματοποιείται υποχρεωτική καταγραφή του παραγωγού στο ΗΜΑ (Ηλεκτρονικό Μητρώο Αποβλήτων) του ΥΠΕΝ. Επίσης, στην παρούσα νομοθεσία αποτυπώνεται η αρχή της διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού. Ειδικότερα, στο άρθρο 25 προβλέπεται ότι τα πρόσωπα, τα οποία κατ' επάγγελμα επεξεργάζονται, μεταποιούν, πωλούν ή εισάγουν προϊόντα, φέρουν την ευθύνη του παραγωγού.

Ως εκ τούτου, οι Δήμοι, είναι αρμόδιοι για τη διαχείριση των Αστικών Στερεών Αποβλήτων (ΑΣΑ) ενώ για τη διαχείριση των λοιπών ρευμάτων αποβλήτων, είναι υπεύθυνοι οι παραγωγοί αυτών⁴².

Κατόπιν τούτων, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ισχύουσα νομοθεσία των τελών καθαριότητας-φωτισμού είναι αναχρονιστική και δεν ανταποκρί-

42 Επισημαίνεται ότι έχει δημοσιευθεί ο ν. 4496/2017 περί «Τροποποίησης ν. 2939/2001 για την εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων, προσαρμογή στην οδηγία 2015/720/ΕΕ, ρύθμιση θεμάτων του Ελληνικού Οργανισμού Ανακύκλωσης και άλλες διατάξεις» το οποίο αφορά, μεταξύ άλλων, την ενίσχυση του ρόλου, αλλά και την κινητοποίηση των ΟΤΑ για την επίτευξη των στόχων της ανακύκλωσης διαμέσου διοικητικών και διαχειριστικών μέτρων. Μεταξύ των κινήτρων που καθιερώνονται είναι η σύνδεση της τιμολογιακής πολιτικής των ΦΟΔΣΑ με τις επιδόσεις των δήμων, στην ανακύκλωση. Επίσης οι Δήμοι αναγορεύονται ως βασικός μοχλός αναβάθμισης της διαχείρισης αποβλήτων (πρόληψη, επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση) προς όφελος του περιβάλλοντος με παράλληλη μείωση κόστους διαχείρισης και ανταποδοτικών τελών ([http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&sni\[524\]=5199&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&sni[524]=5199&language=el-GR)).

νεται στις σύγχρονες απαιτήσεις. Το συγκεκριμένο έσοδο, δεδομένου ότι προορίζεται μεταξύ άλλων και για τη συλλογή, μεταφορά, απόθεση και εν γένει διαχείριση αποβλήτων, χρειάζεται ριζική αναμόρφωση, ώστε να μπορεί να ανταποκρίνεται στις δημόσιες και τοπικές πολιτικές για την διαχείριση των αποβλήτων σύμφωνα με τις σύγχρονες μεθόδους που προσφέρει η επιστήμη στον τομέα αυτό. Το νέο πλαίσιο είναι αναγκαίο να έχει ως βάση υπολογισμού του τέλους όχι το μέγεθος του ακινήτου, αλλά τον πραγματικό ή αναμενόμενο όγκο των αποβλήτων.

Ωστόσο, ενόψει των άμεσων προβλημάτων, το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο των τελών καθαριότητας μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη δημιουργία οικονομικών κινήτρων για την ανακύκλωση των αποβλήτων και την αξιοποίηση της θεσμικής δυνατότητας ορισμού περισσοτέρων (μέχρι επτά) συντελεστών με βάση τον όγκο των αποβλήτων που παράγει ο κάθε χώρος, ώστε να καθίσταται το σύστημα αναλογικότερο και δικαιότερο.

γ) Απαλλαγή από τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού

Η φύση του τέλους, ως οικονομικής παροχής του υπόχρεου, έναντι ειδικών υπηρεσιών που παρέχονται από το δήμο σε αυτόν⁴³, λογικά συνεπάγεται τον περιορισμό ή άρση της οικονομικής παροχής, όταν εν τοις πράγμασι, δε συντρέχει η παροχή των υπηρεσιών αυτών.

Ωστόσο, οι περισσότερες αναφορές που διερευνήθηκαν από την Αρχή με αίτημα την μερική ή ολική απαλλαγή από τα τέλη καθαριότητας-φωτισμού, λόγω περιορισμένης ή μηδενικής λήψης παροχής υπηρεσιών (δηλ. έλλειψης ανταποδοτικότητας), δεν ευδοκίμησαν, ενώ εκφράστηκε έντονη δυσπιστία εκ μέρους των Δήμων για την ισχύ των σχετικών δικαιωμάτων των πολιτών.

Η Κεντρική Διοίκηση, σύμφωνα και με τη σχετική θεωρία, δέχεται⁴⁴ ότι η υποχρέωση καταβολής του ανταποδοτικού τέλους δεν προϋποθέτει κατ' ανάγκην την πραγματική χρησιμοποίηση της δημόσιας υπηρεσίας η οποία παρέχεται, καθώς αρκεί απλώς η δυνατότητα (ετοιμότητα) παροχής της υπηρεσίας, ενώ και η σχετική νομολογία⁴⁵ έχει κρίνει ότι *«η υποχρέωση καταβολής των τελών καθαριότητας, παρά το χαρακτήρα τους ως ανταποδοτικών, δεν επηρεάζεται, ούτε από την πλημμελή εξυπηρέτηση, ούτε καν από την καθ' ολοκληρία μη εξυπηρέτηση ενός ή περισσοτέρων ακινήτων, ούτε από την τυχόν πλημμελή λειτουργία της σχετικής δημοτικής υπηρεσίας»*.

Ωστόσο, σε αντίθεση με την πιο πάνω θέση, έχει προβλεφθεί δυνατότητα απαλλαγής από τα εν λόγω ανταποδοτικά τέλη. Δυνάμει του άρθ. 5 παρ.

43 ΑΕΔ 34/1978

44 Π.χ. Εγκύκλιος 605/03.01.2007 Υπουργείου Εσωτερικών

45 ΣΤΕ 4032/2013, ΔΠρωτΑθ. 8841/1993

1 ν. 429/1976, υπέρ των επιχειρήσεων που λειτουργούν εποχικά, υπάρχει δικαίωμα μερικής απαλλαγής από τα τέλη καθαριότητας-φωτισμού, αναλόγως του χρόνου λειτουργίας τους, υπό τον όρο υποβολής σχετικού αιτήματος, και σύμφωνα με το άρθρ. 5 παρ. 1 ν. 3345/2005 *«ακίνητα που δε χρησιμοποιούνται σύμφωνα με υπεύθυνη δήλωση του ιδιοκτήτη τους και δεν ηλεκτροδοτούνται ύστερα από βεβαίωση της ΔΕΗ, απαλλάσσονται από την καταβολή δημοτικών τελών καθαριότητας για όσο χρόνο παραμένουν κλειστά»*. Στην ίδια κατεύθυνση και η νομολογία έχει δεχθεί ότι είναι δυνατή η απαλλαγή από τα τέλη καθαριότητας όταν δεν υπάρχει σχεδιασμός και δεν παρέχεται ανταποδοτική υπηρεσία⁴⁶.

Προβλήματα, ωστόσο, κατά την εφαρμογή της παρουσίασε η παρατεθείσα πιο πάνω διάταξη του άρθρ.5 παρ. 1 ν. 3345/2005, καθώς το σχετικό δικαίωμα απαλλαγής, παρότι ο νόμος δεν το περιελάμβανε, τέθηκε υπό τον όρο υποβολής σχετικού αιτήματος του ενδιαφερομένου, με αποτέλεσμα ακίνητα μη ηλεκτροδοτούμενα και χρησιμοποιούμενα να μην απαλλάσσονται για τον παρελθόντα χρόνο που ήταν κλειστά και μη ηλεκτροδοτούμενα, αλλά μόνο για το μετά την υποβολή του αιτήματος απαλλαγής, διάστημα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στην επταετία 2010-2017 δέχθηκε σωρεία αναφορών⁴⁷ με αίτημα τη διαμεσολάβησή του σε Δήμους, ώστε να απαλλαγούν από τα τέλη καθαριότητας, κύριοι διαμερισμάτων και καταστημάτων κλειστών, λόγω και της οικονομικής κρίσης, των οποίων η ηλεκτροδότηση είχε διακοπεί. Στις περιπτώσεις που εξετάστηκαν, οι κύριοι ακινήτων που αγνοούσαν ότι θα μπορούσαν να απαλλαγούν από τα τέλη καθαριότητας των κλειστών και μη ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων τους, κλήθηκαν από αρκετούς Δήμους να τα καταβάλουν προσαυξημένα με πρόστιμα. Κατά πάγια διοικητική πρακτική, οι πράξεις επιβολής των προστίμων στερούνταν ειδικής αιτιολογίας. Έτσι πιθανολογήθηκε ότι τα πρόστιμα επιβλήθηκαν, επειδή όσοι διέκοψαν την ηλεκτροδότηση του ακινήτου τους δεν ενημέρωσαν έγκαιρα το Δήμο για τη διακοπή αυτή, ώστε να προβεί ο ίδιος στη βεβαίωσή τους.

Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε επισημάνει σε αρκετούς δήμους καθώς και στο Υπουργείο Εσωτερικών⁴⁸ ότι η διάταξη του άρθρ. 5 παρ. 1 ν. 3345/2005 δεν έθετε προθεσμία ή άλλο περιορισμό στην άσκηση του δικαιώματος απαλλαγής από τα τέλη καθαριότητας, των ακινήτων που δεν χρησιμοποιούνταν και δεν ηλεκτροδοτούνταν, πλην όμως το Υπουργείο Εσωτερικών

46 Ακίνητα που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως και δε λαμβάνουν καμία δημοτική υπηρεσία, ενώ δεν υπάρχει καν σχεδιασμός επέκτασης των σχετικών υπηρεσιών, έχει κριθεί ότι μπορούν να ζητήσουν την απαλλαγή τους από τα σχετικά τέλη (ΣΤΕ 1012/2002 και ΣΤΕ 2823/2014 πλήρης απαλλαγή του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών Α.Ε.).

47 Αναφορές Φ.Υ. 213878/16, Φ.Υ. 214587/2016, Φ.Υ. 227205/2017, Φ.Υ. 228901/2017.

48 Φ.Υ. 180318/2014

με έγγραφά του (ενδεικτ. 2856/20.01.15) επί σειρά ετών εμμένει στην άποψη, ότι η απαλλαγή μπορεί να ισχύσει μόνο από το χρόνο υποβολής, της δήλωσης περί μη χρησιμοποίησης και εφεξής, καθώς μόνο για το μέλλον μπορεί, μέσω αυτοψίας του Δήμου, να διαπιστωθεί η μη χρησιμοποίηση του ακινήτου.

Ωστόσο, από το γράμμα της συγκεκριμένης διάταξης δεν προκύπτει ότι τίθενται άλλες προϋποθέσεις (λ.χ. προθεσμία εντός της οποίας ο πολίτης οφείλει να υποβάλει τη δήλωση), ενώ είναι αμφίβολης αξιοπιστίας και αυτή καθαυτή η δήλωση περί μη χρησιμοποίησης του ακινήτου, διότι η υπεύθυνη δήλωση μπορεί να αφορά αποκλειστικώς και μόνον γεγονότα παρόντα ή παρελθόντα, όχι όμως, μέλλοντα⁴⁹.

Το αποτέλεσμα των πιο πάνω ερμηνευτικών προβλημάτων είναι η υιοθέτηση διαφορετικών διοικητικών πρακτικών από τους αυτοδιοικητικούς φορείς, αφού συχνά διαπιστώνεται ότι γειτονικοί Δήμοι εφαρμόζουν διαφορετικά μέτρα για το ίδιο ζήτημα. Έχει διαπιστωθεί ότι Δήμος της Αττικής εισπράττει τέλη καθαριότητας από ιδιοκτήτες ακινήτων, οι οποίοι τα έθεσαν εκτός χρήσης και διέκοψαν την ηλεκτροδότησή τους, ενώ γειτονικός Δήμος απέχει από την εισπραξη τελών καθαριότητας για το χρονικό διάστημα κατά το οποίο το ακίνητο ήταν μη ηλεκτροδοτούμενο (σύμφωνα με βεβαίωση της ΔΕΗ) και μη χρησιμοποιούμενο (σύμφωνα με υπεύθυνη δήλωση του ιδιοκτήτη του) και κενό (σύμφωνα με την οικεία φορολογική δήλωσή του).

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές, ότι είναι αναγκαίο να υπάρξει αποσαφήνιση των όρων απαλλαγής από τα τέλη καθαριότητας των ακινήτων που δε χρησιμοποιούνται και δεν ηλεκτροδοτούνται, διότι η διαμορφωθείσα διοικητική πρακτική παραβιάζει ανεπίτρεπτα τις αρχές της νομιμότητας και της φορολογικής ισότητας. Απαιτείται να επανεξετασθούν οι εγκύκλιες οδηγίες για την εφαρμογή της σχετικής διάταξης (άρθρο 5 ν. 3345/2005), από το ΥΠΕΣ, σύμφωνα με το σαφές, ρητό και ανεπιφύλακτο γράμμα και πνεύμα της. Ήδη το θέμα κρίθηκε σε πρώτο βαθμό από το Διοικητικό Πρωτοδικείο Πειραιά (αρ. απόφ. Α1963/2016), το οποίο δέχθηκε αίτημα απαλλαγής από τα δημοτικά τέλη ακινήτου, για το χρονικό διάστημα που αποδείχθηκε ότι ήταν κλειστό, κατά δήλωση και μη ηλεκτροδοτούμενο⁵⁰.

49 Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 781/2010

50 Βλ. το με αρ. πρωτ. 235045/51444/2017 έγγραφο του Συννηγούρου του Πολίτη και το σχετικό δελτίο τύπου.

δ) Ζητήματα ευθύνης ιδιοκτητών και κατόχων ακινήτων

Αιτία διενέξεων, μεταξύ δήμων και δημοτών⁵¹ αποτελεί η βεβαίωση των οφειλών του μισθωτή, από τέλη καθαριότητας και ΦΗΧ, σε βάρος του κυρίου του ακινήτου. Στις περιπτώσεις που ο κάτοχος του ακινήτου και χρήστης των υπηρεσιών καθαριότητας δεν εξοφλεί τους λογαριασμούς κατανάλωσης του ηλεκτρικού ρεύματος, τα ανεξόφλητα συνεισπραττόμενα δημοτικά τέλη αναζητούνται από τον κύριο του ακινήτου, βάσει της διάταξης του άρθ. 4 ν. 429/1976⁵². Και ενώ η ευθύνη του κυρίου θεωρείται επικουρική, τόσο από τη θεωρία, όσο και από τη νομολογία⁵³, οι Οικονομικές Υπηρεσίες δείχνουν απροθυμία να βεβαιώσουν τα ληξιπρόθεσμα δημοτικά τέλη σε βάρος των αρχικώς υπόχρεων⁵⁴ μισθωτών ή εν γένει χρηστών των δημοτικών υπηρεσιών καθαριότητας. Είναι προφανές, ότι η πρακτική αυτή προσκρούει στις αρχές της νομιμότητας, της ισότητας και της χρηστής διοίκησης, καθώς απαλλάσσει από τα δημοτικά τέλη, τον κατ' ουσίαν υπόχρεο, ο οποίος ευχερώς μπορεί να αναζητηθεί με τον ΑΦΜ και να αναλάβει την ευθύνη καταβολής των ανταποδοτικών τελών.

Οι αρχές της νομιμότητας και χρηστής διοίκησης επιβάλλουν, η ενεργοποίηση της επικουρικής ευθύνης του ιδιοκτήτη ή νομέα του ακινήτου να λαμβάνει χώρα μόνο εφόσον κατά την τεκμηριωμένη κρίση της δημοτικής αρχής, η βεβαίωση και είσπραξη των τελών από το μισθωτή είναι δυσχερές⁵⁵. Στην ίδια κατεύθυνση το Συμβούλιο Επικρατείας, έχει κρίνει ότι *«όταν το πρόσωπο που βαρύνεται με την πληρωμή του λογαριασμού ρεύματος δεν είναι αυτό που χρησιμοποιεί το ακίνητο, μπορεί να επικαλεστεί και αποδείξει ότι δε χρησιμοποιεί το ακίνητο και ακολούθως η χρέωση σε βάρος του των τελών αυτών, κατά το χρονικό διάστημα που δεν χρησιμοποιούσε το ακίνητο, δεν είναι σύννομη»*⁵⁶.

51 Φ.Υ. 196665/2015 βλ. <https://www.synigoros.gr/resources/eggrafo-stp--27.pdf>

52 Η διάταξη προστέθηκε στο τέλος του άρθρου 6 του ν. 25/1975 *«Σε περίπτωση διαδοχής του οφειλέτη, καταναλωτή στη χρήση του μισθίου παρά τρίτου ... Η ΔΕΗ γνωστοποιεί το παραμένον ανεξόφλητο ποσό στο δήμο για να το εισπράξει [...] το ποσό αυτό δύναται να βεβαιώνεται και να εισπράττεται εις βάρος του κυρίου ή νομέως του ακινήτου κατά το χρόνο γενέσεως της οφειλής».*

53 ΣΤΕ 1147/1991, 697, 1241/1992

54 Φ.Υ. 219146/2016

55 Φ.Υ. 14142720/11: Συνιδιοκτήτες, μεγάλης επιφάνειας επαγγελματικής στέγης, που ήταν εκμισθωμένη σε ΕΠΕ, η οποία κηρύχθηκε σε πτώχευση, κλήθηκαν να καταβάλουν τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού, μετά από τρία έτη πλήρους αδυναμίας της εταιρείας να καταβάλει τις λειτουργικές της δαπάνες. Η Αρχή συνέστησε στο δήμο να αναγγείλει την απαίτηση του από τέλη καθαριότητας, ώστε να ικανοποιηθεί από την πτωχευτική περιουσία, πλην όμως αυτή δεν επαρκούσε και ο δήμος στράφηκε και πάλι στους συνιδιοκτήτες του ακινήτου, οι οποίοι προσέφυγαν δικαστικά, για την αναγνώριση υπαιτιότητας της ΔΕΗ λόγω μη διακοπής ηλεκτροδότησης της μισθωτριάς ΕΠΕ.

56 ΣΤΕ 2884/1992

Εξάλλου, η διεκδίκηση των συγκεκριμένων εσόδων σήμερα είναι μάλλον ευχερής για τους δήμους, οι οποίοι αξιοποιώντας τα συστήματα πληροφορικής και μηχανοργάνωσης των οικονομικών τους υπηρεσιών, αλλά και των δεδομένων της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ), μπορούν να εντοπίζουν, μέσω των φορολογικών δεδομένων (π.χ. ΑΦΜ), τους πραγματικούς υπόχρεους, ώστε να μην επιβαρύνονται τρίτα πρόσωπα με αλλότριες οφειλές, όπως εν προκειμένω.

II) ΤΕΛΗ ΥΔΡΕΥΣΗΣ - ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ

Η παροχή υπηρεσιών ύδρευσης – αποχέτευσης ανήκει κατ' αποκλειστική αρμοδιότητα στους δήμους, εκτός από τις περιπτώσεις που η αρμοδιότητα έχει ανατεθεί νομοθετικά σε άλλο φορέα (π.χ. ΕΥΔΑΠ, ΕΥΑΘ) ή σε δημοτική επιχείρηση που συστήνει ο οικείος δήμος για το σκοπό αυτό (ΔΕΥΑ). Ως αντάλλαγμα για τις υπηρεσίες αυτές οι δήμοι ή οι ΔΕΥΑ επιβάλλουν υποχρεωτικώς ανταποδοτικά τέλη ή δικαιώματα ύδρευσης⁵⁷ και αποχέτευσης, με αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων τους, στις οποίες πρέπει να καθορίζεται το ύψος των τελών σε σχέση αναλογίας με τα έξοδα των αντίστοιχων υπηρεσιών⁵⁸.

Τα ζητήματα που προκύπτουν από την επιβολή των τελών ύδρευσης σχετίζονται **(α)** με τον καθορισμό και την εν γένει διαμόρφωση του ύψους τους και **(β)** με τον καθορισμό των προσώπων που έχουν την ευθύνη καταβολής τους.



57 Άρ. 19 παρ.2 ΒΔ 24-9/20.20/1958 και ΥΠΕΣΑΗΔ Δ/νση Οικονομικών ΟΤΑ 16898/2010 «Τα τέλη και δικαιώματα ύδρευσης που επιβάλλονται από τους ΟΤΑ έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα, στοιχείο που θα πρέπει να προκύπτει από τις αποφάσεις των Δημοτικών / Κοινοτικών Συμβουλίων, ώστε η επιβάρυνση των υπόχρεων να είναι ανάλογη προς το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών (σχετικές οι υπ' αριθμ. 2/2077-2005 και 1/605-2007 εγκύκλιοί μας για την επιβολή ανταποδοτικών τελών από τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού). Τα εν λόγω τέλη και δικαιώματα επιβάλλονται για την κάλυψη πάσης φύσεως λειτουργικών και επενδυτικών δαπανών που απαιτούνται για την παροχή της υπηρεσίας ύδρευσης».

58 ΔΠρΜυτ49/1987 ΔΔΝ 1992,311

α) Κοστολόγηση υπηρεσιών ύδρευσης

Συχνά διαπιστώνεται ότι η κοστολόγηση⁵⁹ των υπηρεσιών ύδρευσης δεν αντικρύζει στην αναγκαία, εκ του ανταποδοτικού χαρακτήρα τους, ειδική και επαρκή αιτιολογία. Η θέσπιση κλιμακωτού τιμολογίου, παρότι θεωρείται από τη Διεύθυνση Οικονομικών ΟΤΑ «ως μη αντιβαίνουσα στην αρχή της ανταποδοτικότητας, αφού **η διαβάθμιση του κόστους αναλόγως προς το βαθμό χρήσης της υπηρεσίας είναι στοιχείο της ανταποδοτικής φύσης της και μπορεί να εφαρμοσθεί υπό το πρίσμα και της παροχής κινήτρου για εξοικονόμηση και συνετή χρήση του νερού**» έχει χαρακτηριστικά τυχαιότητας, διότι οι ποικίλες κλίμακες δεν στηρίζονται σε συγκεκριμένες πραγματικές συνθήκες, μετρήσεις ή στατιστικά στοιχεία. Συχνά δε, οι κλίμακες κατανάλωσης διαφοροποιούνται σημαντικά μεταξύ των Δήμων χωρίς να αιτιολογείται η διαφοροποίηση.

Επίσης, για την κάλυψη των πάγιων δαπανών του δικτύου ύδρευσης (και αποχέτευσης) διαπιστώνεται σε αρκετούς δήμους⁶⁰ διπλή χρέωση των καταναλωτών. Δηλαδή εκτός από το πάγιο τέλος⁶¹, το οποίο θεσμοθετήθηκε με το άρθρ. 10 παρ.1 ν. 4071/2012, επιβάλλεται τέλος ελάχιστης υποχρεωτικής κατανάλωσης, το οποίο συνίσταται σε σταθερό χρηματικό ποσό, που αντιστοιχεί σε συγκεκριμένη ποσότητα ύδατος, ανεξαρτήτως κατανάλωσης. *Αυτή η πρακτική που έχει επικριθεί* και από τη Διεύθυνση Οικονομικών ΟΤΑ του ΥΠΕΣΑΗΔ⁶², δημιουργεί ζήτημα νομιμότητας καθώς δεν ικανοποιείται ο όρος της αντιστοιχίας μεταξύ παροχής και αντιπαροχής, δεδομένου ότι επιβαρύνει τους καταναλωτές ανεξαρτήτως ύψους κατανάλωσης, ενώ είναι εξίσου αμφίβολο, αν εξυπηρετεί το σκοπό της εξοικονόμησης του νερού.

59 Οι κλίμακες που συναντάμε (ο καθορισμός των οποίων δεν προκύπτει ότι προτάθηκε με βάση κάποια τεχνικοοικονομική μελέτη από πλευράς υπηρεσιών των φορέων ύδρευσης, ώστε να αιτιολογείται/τεκμηριώνεται -έστω και γενικά- η κλίμακα που αποφασίστηκε) -σε συνδυασμό με την εκάστοτε περίοδο κατανάλωσης- διαφοροποιούν πολύ τους φορείς ύδρευσης μεταξύ τους. Έτσι λ.χ. έχουμε:

Περίοδος καταμέτρησης	Κλιμακωτή χρέωση ανά κυβικά
3 μήνες	15-23-22-20-20-...
3 >>	15-45-45-...
4 >>	20-40-30-30-40-40-...
4 >>	40-20-20-20-...
4 >>	40-60-...
4 >>	20-20-40-80-80-...
4 >>	08-72-40-...
6 >>	25-50-100-200-...

60 Φ.Υ.163274/2013

61 Άρ. 10 παρ.1 ν. 4071/2012 «Για την κάλυψη μέρους του ελάχιστου κόστους λειτουργίας του δικτύου ύδρευσης και αποχέτευσης **μπορεί να χρεώνεται από τις Δ.Ε.Υ.Α. και τους δήμους που παρέχουν τις υπηρεσίες αυτές, μηνιαίο πάγιο τέλος**, μετά από απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου η οποία εγκρίνεται από το Δημοτικό Συμβούλιο».

62 Εγκ.16/Α.Π 16898/2010

Ήδη με την Απόφαση της Εθνικής Επιτροπής Υδάτων⁶³ τέθηκαν οι γενικοί κανόνες τιμολόγησης, ώστε να αποτρέπεται η υπερβολική κατανάλωση και να επιτυγχάνεται εξοικονόμηση του νερού. Τα αποτελέσματα από την εφαρμογή της ανωτέρω απόφασης θα καταδειχθούν στο μέλλον.

Παράλληλα, πρόσθετη οικονομική επιβάρυνση δημιουργεί ο μεγάλος χρόνος που μεσολαβεί μεταξύ των μετρήσεων των καταναλώσεων (ανά 6 ή 12 μήνες) σε συνδυασμό με την εφαρμογή κλιμακούμενων τιμολογίων. Η πρακτική αυτή, κατανοητή λόγω έλλειψης προσωπικού, σε συνδυασμό με ενδεχόμενη καθυστέρηση στην αποστολή των λογαριασμών έχει ως αποτέλεσμα, αφενός τη χρέωση με τις υψηλότερες τιμές της κλίμακας, αφετέρου, την καθυστερημένη ενημέρωση του καταναλωτή για τυχόν διαρροή, με συνέπεια τόσο την αύξηση της οικονομικής επιβάρυνσής του, όσο και την άσκοπη χρήση (απώλεια) νερού, ως φυσικού υδατικού πόρου που πρέπει να προστατεύεται. Οι οικονομικές επιβαρύνσεις αυτής της προέλευσης είναι προφανές, ότι θέτουν ζητήματα προσβολής των περιουσιακών δικαιωμάτων των καταναλωτών.

β) Ζητήματα ευθύνης από τη σχέση υδροδότησης ακινήτων

Η σύμβαση υδροδότησης θεωρείται διοικητική σύμβαση⁶⁴ ανάμεσα στον κύριο του ακινήτου και το δήμο. Αντισυμβαλλόμενος και υπεύθυνος για την καταβολή των τελών ύδρευσης θεωρείται σε κάθε περίπτωση ο ιδιοκτήτης. Στην ίδια κατεύθυνση οι Κανονισμοί Ύδρευσης υιοθετούν την ευθύνη του ιδιοκτήτη του ακινήτου, αναγνωρίζοντας ταυτόχρονα περιορισμένη ευθύνη των μισθωτών-χρηστών, στο πλαίσιο της μισθωτικής σχέσης τους και εφόσον αυτοί συναινούν στην καταβολή των τελών ύδρευσης. Λιγότεροι Κανονισμοί Ύδρευσης θεσμοθετούν νομική δυνατότητα απαίτησης οφειλών από το χρήστη, όταν προβλέπουν ότι ευθύνεται αλληλεγγύως και εις ολόκληρον με τον ιδιοκτήτη.

Επίσης, σε αρκετούς Κανονισμούς Ύδρευσης χρησιμοποιούνται διάφοροι όροι, προκειμένου να διευρυνθεί ο κύκλος των προσώπων που ευθύνονται για την καταβολή των τελών (ενδεικτικά χρησιμοποιούνται συνδυασμοί: Ιδιοκτήτης-Παραλήπτης, Ιδιοκτήτης-Ένοικος, Ιδιοκτήτης-Ένοικος/Υπόχρεος, Ιδιοκτήτης-Καταναλωτής, Υπόχρεος-Ιδιοκτήτης, Χρήστης-Υπόχρεος) χωρίς όμως ουσιαστικό αποτέλεσμα, καθώς σε κάθε περίπτωση υπεύθυνος για τα τέλη ύδρευσης είναι ο ιδιοκτήτης.

63 Βλ. υπ' αρ. 135275/2017 «Έγκριση γενικών κανόνων κοστολόγησης και τιμολόγησης υπηρεσιών ύδατος. Μέθοδος και διαδικασίες για την ανάκτηση κόστους των υπηρεσιών ύδατος στις διάφορες χρήσεις του» (ΦΕΚ 1751/Β/22-5-17 ιδίως Άρθρο 1 «Σκοπός» εδ.2 παρ. α), Άρθρο 7 «Κοινή διαδικασία τιμολόγησης υπηρεσιών ύδατος» παρ. 1 και 2, Άρθρο 9 «Γενικοί κανόνες τιμολόγησης» παρ.4, 5, 8 και 9, Άρθρο 10 «Γενικό πλαίσιο παροχής υπηρεσιών ύδατος για αγροτική χρήση» παρ. 4, Άρθρο 14 «Γενικοί κανόνες και κατευθύνσεις βελτίωσης υπηρεσιών ύδατος» εδ.1.

64 Ειρίων25/2015

Έτσι, αρκετές αναφορές αφορούν στις περιπτώσεις εκμισθωμένων ακινήτων, στις οποίες οι μισθωτές αμελούν την καταβολή των τελών ύδρευσης και οι δήμοι δεν επιβάλλουν τις προβλεπόμενες στους Κανονισμούς Ύδρευσης κυρώσεις, με αποτέλεσμα οι συσσωρευμένες οφειλές να επιρρίπτονται στους ιδιοκτήτες των ακινήτων, οι οποίοι αρνούνται να αναλάβουν τις σχετικές οφειλές των μισθωτών τους⁶⁵, δυσχεραίνοντας την ομαλή είσπραξη των εσόδων αυτών.

Ταυτόχρονα, ούτε και οι αξιώσεις των ιδιοκτητών από τη σχέση υδροδότησης λειτουργούν απόλυτα, όπως προκύπτει από τη σχετική περιπτώσιολογία των αναφορών:

Έχει αναφερθεί ότι, ενώ ζητήθηκε από τον ιδιοκτήτη η διακοπή υδροδότησης ακινήτου, λόγω των ληξιπρόθεσμων οφειλών του μισθωτή, η ΔΕΥΑ αρνήθηκε τη διακοπή με τον ισχυρισμό ότι το νερό αποτελεί κοινωνικό αγαθό, που δεν μπορεί να το αποστραφεί ο ένοικος⁶⁶.

Σε άλλη περίπτωση, ΔΕΥΑ κατά παράβαση του Κανονισμού της, δεν έλαβε κανένα κυρωτικό μέτρο κατά του κατόχου μισθωμένου ακινήτου, παρά τη συσσώρευση, επί πέντε (5) έτη, ανεξόφλητων οφειλών, εν αγνοία του εκμισθωτή. Στη συνέχεια η ΔΕΥΑ προέβη σε συμφωνία ρύθμισης των τελών, χωρίς οποιαδήποτε ενημέρωση ή συναίνεση του ιδιοκτήτη, η οποία δεν τηρήθηκε με αποτέλεσμα να στραφεί κατά του ιδιοκτήτη.

Είναι προφανές ότι η πρακτική που ακολουθείται από τους δήμους και τις ΔΕΥΑ, για την αναζήτηση των τελών ύδρευσης από τους ιδιοκτήτες ακινήτων, ως τελικών υποχρέων, εξυπηρετεί τις ταμειακές ανάγκες τους, πλην όμως δεν παύει να επιβαρύνει τους ιδιοκτήτες-εκμισθωτές⁶⁷ και να δημιουργεί ζήτημα άνισης μεταχείρισης.

Είναι αναγκαίος ο επαναπροσδιορισμός της ευθύνης των μερών, στη σχέση της υδροδότησης, ώστε να επιλυθεί με σαφή και συγκεκριμένο τρόπο το πρόβλημα.

Το παραπάνω σύστημα της εγγυητικής ευθύνης του ιδιοκτήτη δημιουργεί όχι μόνο τριβές, αλλά και μη ανεκτές πρακτικές που επιτρέπουν την πλήρη απαλλαγή αυτών που απόλαυσαν τις υπηρεσίες ύδρευσης, σε βάρος προσώπων που δεν έτυχαν της ωφέλειας αυτής και δεν συμμετείχαν στη δημιουργία της οφειλής.

65 Φ.Υ. 177719/13 και 155433/12

66 Φ.Υ. 201904/2015

67 Φ.Υ. 209215/2015

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη προτείνει⁶⁸ σχετικά με το γενικότερο ζήτημα της ευθύνης του εκάστοτε ενοικιαστή απέναντι στους φορείς ύδρευσης, η καταχώριση της παροχής και η ευθύνη από τη σχέση υδροδότησης (και αποχέτευσης) να γίνεται με βάση το κριτήριο του πραγματικού καταναλωτή/χρήστη. Ακολούθως, έχει προταθεί η αναμόρφωση των εντύπων λογαριασμών ώστε να εξασφαλίζεται μία ομοιομορφία στους όρους/χαρακτηρισμούς που χρησιμοποιούνται και να μην δημιουργείται σύγχυση αναφορικά με τον υπεύθυνο καταβολής των τελών έναντι του φορέα ύδρευσης. Παράλληλα, επισημαίνεται και στο σημείο αυτό η γενικότερη πρόταση⁶⁹ της Αρχής για αξιοποίηση εναλλακτικών τρόπων ειδοποίησης των πολιτών, για την κατάσταση της παροχής τους, μέσω άμεσης τηλεφωνικής επικοινωνίας ή και αποστολής ηλεκτρονικού μηνύματος σε διεύθυνση των ενδιαφερομένων-καταναλωτών, που θα καταχωρείται στην καρτέλα της παροχής.

III) ΕΙΔΙΚΑ ΔΥΝΗΤΙΚΑ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ⁷⁰

Ειδικό ανταποδοτικό τέλος, η επιβολή του οποίου εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του δημοτικού συμβουλίου θεσπίζεται με το άρθρ. 25 παρ. 14 ν. 1828/1989. Η επιβολή του, πράγματι, προϋποθέτει ιδιαίτερη προσοχή καθώς πλήθος κανονιστικών αποφάσεων που επέβαλαν τέλη αυτής της κατηγορίας, ακυρώθηκαν από το ΣτΕ, είτε για έλλειψη ανταποδοτικότητας, είτε γιατί οι επιβαρύνσεις είχαν τα χαρακτηριστικά του φόρου⁷¹.

68 www.synigoros.gr → Σχέσεις Κράτους Πολίτη → Πρόσφατες παρεμβάσεις μας-διαβάστε περισσότερα → 2011 → 19-12-11 Ειδική Έκθεση «Σχέσεις ΕΥΔΑΠ ΑΕ -Καταναλωτών: Η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη» → Ειδική Έκθεση → 3.4. Καταμερισμός ευθύνης ανάμεσα στον ενοικιαστή και στον ιδιοκτήτη (σελ.15). www.synigoros.gr → Σχέσεις Κράτους Πολίτη → Πρόσφατες παρεμβάσεις μας-διαβάστε περισσότερα → 2014 → 4-11-14 Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου για θέματα παροχής υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης από τους δήμους → Θέματα Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης-Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) και Υπηρεσιών Ύδρευσης-Αποχέτευσης Δήμων → Ζ. Πεδίο ευθύνης ιδιοκτήτη και πραγματικού χρήστη της παροχής (σελ.7).

69 www.synigoros.gr → Σχέσεις κράτους-πολίτη → Πρόσφατες παρεμβάσεις μας-διαβάστε περισσότερα → 2012 με ημερομηνία 11-4-12 Εναλλακτικοί τρόποι ειδοποίησης των πολιτών για οφειλές στο δημόσιο.

70 Άρ. 25 παρ. 14 ν. 1828/1989 ορίζεται ότι «Με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου μπορεί να επιβάλλονται τέλη ή εισφορές για υπηρεσίες ή τοπικά έργα της περιοχής τους, που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Τα τέλη αυτά ή οι εισφορές αυτές έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα. Το ύψος των τελών ή εισφορών, οι υπόχρεοι στην καταβολή τους και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια ορίζονται με την ίδια απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Όταν το ύψος των τελών ή εισφορών 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».

71 ΣτΕ 605/2004-Τέλος ρύπανσης, ΣτΕ 3231/2005-πολιτιστικό τέλος κ.λπ.

Η σύννομη επιβολή του συγκεκριμένου τέλους, όπως και όλων των ανταποδοτικών τελών, προϋποθέτει, (βλ. ΥΠΕΣΔΔΑ 904/08.01.2001, ΝΣΚ12/97) οι κανονιστικές αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων που τα επιβάλλουν να περιλαμβάνουν σωρευτικά α) όλα εκείνα τα στοιχεία που τεκμηριώνουν την αναλογική σχέση μεταξύ τέλους και κόστους (δηλ. προσδιορισμό έργων-υπηρεσιών, προϋπολογισμό δαπάνης και συντελεστές τελών) και β) την "προσδιορίσιμη" κατηγορία προσώπων που θα ωφεληθούν, διότι εάν το καταβαλλόμενο τέλος προορίζεται για τη χρηματοδότηση αγαθού ή υπηρεσίας που ωφελεί, εν τέλει, «αόριστο κύκλο προσώπων» αποτελεί φόρο και όχι τέλος⁷² και η σχετική πράξη είναι παράνομη. Εξάλλου, ο έλεγχος της ανταποδοτικότητας και της αναλογικής επιβάρυνσης του υπόχρεου, μόνο βάσει των στοιχείων που περιλαμβάνουν οι κανονιστικές αποφάσεις είναι δυνατός.

Ο Συνήγορος του Πολίτη⁷³ έχει ήδη επισημάνει περιπτώσεις μη σύννομων, λόγω έλλειψης ανταποδοτικότητας, κανονιστικών αποφάσεων δημοτικών συμβουλίων με τις οποίες είχαν επιβληθεί α) πολιτιστικό τέλος 7,20 ευρώ ανά μετρητή ρεύματος για τα έτη 2007-2008, β) τέλος γάμου και βαπτίσεων σε βάρος όσων τελούσαν τα μυστήρια αυτά σε εκκλησίες της χωρικής περιφέρειας δήμου, γ) τέλος ωφέλειας εκτέλεσης τοπικών έργων ανά κατάσταση/διαμέρισμα του δήμου, δ) τέλος για δημιουργία υποδομών, δρόμων κ.λπ. σε βάρος κλινικών, σουπερμάρκετ και επιχειρήσεων μεγάλης επιφάνειας, με αιτιολογία της τελευταίας περίπτωσης ότι επιβάρυναν την ευρύτερη περιοχή με προσέλκυση της πελατείας τους.

Επισημαίνεται συνεπώς, ότι είναι αναγκαία η ενδελεχής εξέταση των κανονιστικών αποφάσεων επιβολής ανταποδοτικών τελών, βάσει των κριτηρίων νομιμότητας που έχει διαμορφώσει η σχετική θεωρία και νομολογία⁷⁴ από τα Τμήματα Εποπτείας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της Χώρας.

IV) ΤΕΛΗ ΚΟΙΜΗΤΗΡΙΩΝ⁷⁵

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ΑΝ 582/68, η ίδρυση και συντήρηση κοιμητηρίων ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των Δήμων, τα δε επιβαλλόμενα δικαιώματα ή τέλη προορίζονται να καλύψουν μέρος ή το

72 ΣτΕ 3231/2005 κρίθηκε ότι τέλος επιβαλλόμενο για χρηματοδότηση πολιτιστικών εκδηλώσεων που από τη φύση τους ωφελούν αόριστο κύκλο προσώπων, δεν εμπίπτει στην έννοια ανταποδοτικού τέλους.

73 Βλ. Ετήσια Έκθεση 2004 ΚΣχΚρΠ.

74 Το ίδιο έχει επισημάνει και το Υπουργείο Εσωτερικών κατ' επανάληψη σε εγκυκλίους του (22077/14.01.2005, 1/03.01.2007, 11/07.02.2007). για τα διαπιστωθέντα προβλήματα και αβελτηρίες της εφαρμοζόμενης από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις εποπτείας βλ. παρακάτω στην παρούσα υπό κεφάλαιο 6.

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

σύνολο της δαπάνης συντήρησης και εν γένει λειτουργίας των δημοτικών Κοιμητηρίων.

Έχει διαπιστωθεί ότι οι Κανονισμοί Λειτουργίας Κοιμητηρίων περιλαμβάνουν ένα πλήθος τελών (*ταφής, εκταφής, παράτασης τριετούς ταφής, οικογενειακού τάφου, φιλοξενίας μη δικαιούχου προσώπου σε οικογενειακό τάφο*⁷⁶, *παράτασης εκταφής φιλοξενούμενου σε οικογενειακό τάφο*⁷⁶, *μνημοσύνου, αφής κανδηλίου*⁷⁷ κ.λπ.) την ύπαρξη των οποίων αγνοούν όσοι αντικειμενικά εμπλέκονται στη διοικητική διαδικασία που αρχίζει με το θάνατο ενός προσώπου. Η συστηματική παράλειψη εκ μέρους των δημοτικών υπηρεσιών να ενημερώνουν εγκαίρως και επαρκώς, τους ενδιαφερομένους⁷⁸, για το είδος και ύψος των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν, με αφορμή το θάνατο οικείου προσώπου, οδηγεί στη συσσώρευση έκτακτων οφειλών σε βάρος τους, που ενίοτε, λόγω του ύψους τους διαταράσσουν σοβαρά την οικονομική σταθερότητά τους. Η απροσδόκητη χρέωση δημοτικών τελών, αιφνιδιάζει τους υπόχρεους με τρόπο που προσβάλλει τις αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοίκησης.

Πρέπει δε να επισημανθεί ιδιαιτέρως, λόγω της οικονομικής διάστασης του θέματος, ότι η διακριτική ευχέρεια, που παρέχεται στους δήμους από τη νομοθεσία περί οικονομικής διαχείρισης κοιμητηρίων, ιδίως στα κοιμητήρια των μεγάλων αστικών κέντρων έχει δημιουργήσει φαινόμενα ανεπίτρεπτης παραβίασης κάθε έννοιας νομιμότητας⁷⁹ και ανταποδοτικότητάς τους.

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

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

78 Φ.Υ. 220624/2017

79 Δήμος της Αττικής αποφάσισε την εκχώρηση της αρμοδιότητας διαχείρισης του κοιμητηρίου του, σε γραφείο τελετών, κατόπιν δημόσιου διαγωνισμού, αλλά έγκαιρα έγινε αντιληπτό ότι δεν ήταν επιτρεπτή η εκχώρηση αυτή και η απόφασή του ανακλήθηκε (υπόθεση 142123/2011), ενώ άλλος Δήμος της Αττικής απαγόρευσε σε επαγγελματία-μαρμαρογλύπη την είσοδο και εργασία στο Κοιμητήριο, επειδή ο τελευταίος δεν καθάρισε ταφικό μνημείο, το οποίο έφερε έγκριση όχι της Τεχνικής Υπηρεσίας του δήμου, αλλά υπαλλήλου της ανώνυμης αναπτυξιακής εταιρείας που είχε αναλάβει τη διαχείριση του κοιμητηρίου (Φ.Υ. 148008/2011). Επίσης, στην υπόθεση 124261/2010 ο δήμος απαίτησε τέλη παράτασης εκταφής, για καθυστερημένη κατά 30 χρόνια εκταφή (!), τα οποία δεν κατεβλήθησαν, μετά από τη διαμεσολάβηση της Αρχής.

Χαρακτηριστική περίπτωση υπέρβασης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας είναι η περίπτωση μεγάλου δήμου⁸⁰ που επιβάλλει κατ' αποκοπήν οικονομική υποχρέωση, (η οποία αναφέρεται ως «*εργολαβικό δικαίωμα*»), για κάθε κατασκευή τάφου, σε βάρος εργοληπτών/μαρμαρογλυπτών, το οποίο επιρρίπτεται από τους τελευταίους, στους συγγενείς των θανόντων. Ήδη, η Διεύθυνση Οικονομικών Ο.Τ.Α του Υπουργείου Εσωτερικών, με το υπ' αρ. 35535/2011 έγγραφό της, διευκρίνισε ότι δεν επιτρέπεται η επιβολή εργολαβικού δικαιώματος σε βάρος των εργοληπτών, καθώς αυτοί εκτελούν σύμβαση έργου κατασκευής μνημείου στο σημείο ταφής, για το οποίο έχουν καταβληθεί τέλη ταφής. Ταυτόχρονα δε, η κατασκευή μνημείου συνδέεται με τις θρησκευτικές πεποιθήσεις των ενδιαφερομένων και όχι με την εν γένει λειτουργία του κοιμητηρίου και δε μπορεί να αποτελεί αιτία δημοτικού εσόδου.

Αναγκαία κρίνεται η ενίσχυση ελέγχου των Κανονισμών των Δημοτικών Κοιμητηρίων από τις οικείες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ιδίως προς την κατεύθυνση της ίσης μεταχείρισης και προς αποφυγή διακρίσεων μεταξύ δημοτών-ετεροδημοτών.

Υ) ΤΕΛΟΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ (ΤΑΠ)

Το Τ.Α.Π. επιβλήθηκε με το άρθρο 24 του ν. 2130/1993 και ο συντελεστής του καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου από 0,25% έως 0,35% επί της αξίας του ακινήτου, ενιαίος για όλη τη διοικητική περιφέρεια του Δήμου. Οι ειδικότερες λεπτομέρειες εφαρμογής του νόμου περιλαμβάνονται στις υπ' αριθ. 8752/22-2-1994 και 14989/1996 αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών. Συγκεκριμένα σε Τ.Α.Π. υπόκειται η αξία της ακίνητης περιουσίας, στην οποία συμπεριλαμβάνονται:

α) τα πάσης φύσεως ακίνητα, που βρίσκονται:

- εντός εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή
- εντός των ορίων οικισμών υφιστάμενων προ του 1923 ή
- εντός ορίου οικισμών με πληθυσμό κάτω από 2000 κατοίκους,

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

β) τα κάθε είδους κτίσματα που βρίσκονται:

- εκτός του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή
- εκτός ορίων οικισμών υφισταμένων προ του έτους 1923 ή
- εκτός ορίων οικισμών με πληθυσμό κάτω από 2000 κατοίκους.

Οι έννοιες του κτίσματος και του οικοπέδου προσδιορίζονται από τις διατάξεις των παραγράφων 42 και 50 του άρθρου 2 του Νέου Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (ν. 4067/2012)⁸¹.

Το σημαντικότερο πρόβλημα στην εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας είναι ο ιδιαίτερα περίπλοκος και σύνθετος καθορισμός της αξίας του υποκειμένου σε ΤΑΠ ακινήτου, ο οποίος αποτελεί πηγή πολλαπλών ερμηνευτικών ζητημάτων, που δυσχεραίνουν ταυτόχρονα το έργο των οικονομικών υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.⁸². Ως υποκειμένη σε ΤΑΠ αξία του ακινήτου, η οποία σημειωτέον ουδόλως σχετίζεται με το αντικειμενικό σύστημα καθορισμού της αξίας των ακινήτων κατά το ν. 1249/1982, θεωρείται το άθροισμα της αξίας των κτισμάτων, εφόσον αυτά έχουν καλύψει ολοκληρωτικά το οικόπεδο. Στην περίπτωση που το ακίνητο δεν καλύπτει πλήρως το οικόπεδο, στην αξία του κτίσματος προστίθεται η αξία του υπολοίπου οικοπέδου. Πρόσθετη αξία θεωρείται αυτή του δικαιώματος υψούν σε περίπτωση μη εξάντλησης του συντελεστή δόμησης, προσδιοριζόμενη βάσει ειδικού τύπου.

Παρά το περίπλοκο σύστημα που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις, σε κάθε περίπτωση παράλειψης δήλωσης ακινήτου επιβάλλεται αδιακρίτως υπαιτιότητας, πρόστιμο ίσο προς το διπλάσιο του αναλογούντος ΤΑΠ, για

81 *Κτίριο* είναι η κατασκευή που αποτελείται από χώρους και εγκαταστάσεις και προορίζεται για προσωρινή ή μόνιμη παραμονή του χρήστη. *Οικόπεδο* είναι η συνεχόμενη έκταση γης που αποτελεί αυτοτελές και ενιαίο ακίνητο... και βρίσκεται μέσα σε εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο ή μέσα στα όρια οικισμού χωρίς σχέδιο.

82 Για παράδειγμα στα εντός σχεδίου ακίνητα που περιλαμβάνουν «μικρό κτίσμα» «που δεν εξαντλεί το τμήμα που του αναλογεί» επιβάλλεται Τ.Α.Π. στο υπόλοιπο του οικοπέδου. Η συγκεκριμένη ρύθμιση όμως δημιουργεί ζήτημα γιατί η έννοια της «μη εξάντλησης του οικοπέδου» γίνεται αντιληπτή με δύο τρόπους. Κατά την πρώτη ερμηνεία, το Τ.Α.Π. πρέπει να επιβάλλεται εφόσον το υπόλοιπο του αδόμητου οικοπέδου είναι άρτιο και οικοδομήσιμο. Κατά τη δεύτερη άποψη, την οποία έχουν υιοθετήσει οι δήμοι, το Τ.Α.Π. επιβάλλεται στο υπόλοιπο οικοπέδου, σε κάθε περίπτωση που το εμβαδόν του κτίσματος δεν εξαντλεί το συντελεστή δόμησης, ανεξάρτητα από την αρτιότητα του υπολοίπου οικοπέδου. Άλλο παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση των εκτός σχεδίου πόλεως ακινήτων, η αξία τους περιλαμβάνει την αξία των κτισμάτων πλέον της αξίας της διπλάσιας οικοπεδικής έκτασης που τα κτίσματα καταλαμβάνουν και εφόσον υφίσταται πλεονάζον οικόπεδο. Στις περιπτώσεις αυτών των ακινήτων, όταν η χρέωση του Τ.Α.Π. γίνεται μέσω των λογαριασμών ηλεκτρικού ρεύματος της Δ.Ε.Η., δίδεται από το Δήμο πλασματικό εμβαδόν για το ακίνητο, το οποίο συνίσταται στο πηλίκο του αθροίσματος της αξίας κτίσματος και της αξίας της γης διά της τιμής ζώνης του κτίσματος.

παράλειψη δήλωσης (αξίας) του ακινήτου (υψούν⁸³, υπόλοιπο οικοπέδου, δικαιώματα χρήσης σε θέση στάθμευσης, κ.ο.κ.), κατ' εφαρμογήν του άρ. 24 παρ. 12 ν. 2130/1993, με τρόπο που δημιουργεί τριβές με τους πολίτες. Η σχετική νομοθεσία έχει επικριθεί για τις ασάφειες της, και στο πλαίσιο του προσωποκεντρικού χαρακτήρα της τοπικής αυτοδιοίκησης και των τυχόν αδιαφανών διαδικασιών εφαρμογής της, δύναται να δημιουργεί εστίες κακοδιοίκησης, αυθαιρεσίας από την κατά περίπτωση εφαρμογή του, ακόμα δε και θύλακες διαφθοράς.

Σημαντικός αριθμός αναφορών είχε ως αντικείμενο την επιβολή Τ.Α.Π. σε χώρους της πιλοτής όπου είχαν συσταθεί συμβολαιογραφικά θέσεις αποκλειστικής χρήσης για τη στάθμευση αυτοκινήτων (parking) καθώς και σε πρασιές⁸⁴. Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε εγγράφως από το Υπουργείο Εσωτερικών, να διευκρινίσει ότι οι ανοικτοί χώροι στάθμευσης, όπως και οι πρασιές, είναι κοινόκτητοι και κοινόχρηστοι⁸⁵ χώροι επί των οποίων μπορεί να παραχωρηθεί δικαίωμα αποκλειστικής χρήσεως σε ιδιοκτήτες ορόφων της ίδιας οικοδομής, αλλά όχι να κτηθεί κυριότητα. Συνεπώς, εφόσον οι χώροι αυτοί δεν αποτελούν αντικείμενο κυριότητας, νομής ή επικαρπίας δε μπορεί να επιβαρυνθούν με ΤΑΠ, σύμφωνα με τη συνταγματική αρχή της νομιμότητας του φόρου.

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

Το θέμα λύθηκε με την υπ' αριθμ. 135/2017 Γνωμοδότηση του ΝΣΚ, σύμφωνα με την οποία τα παραχωρηθέντα δικαιώματα αποκλειστικής χρήσης ανοιχτής θέσης στάθμευσης σε κοινόχρηστη και κοινόκτητη πυλωτή δεν υπόκειται σε ΤΑΠ.

Ακολουθώς, για λόγους ασφάλειας δικαίου, κρίνεται αναγκαία η σύνδεση της επιβολής του ΤΑΠ με την αντικειμενική αξία των ακινήτων, όπως αυτή καθορίζεται από τη Φορολογική Διοίκηση.

83 Α.Π.73444/2009 Ατομική απάντηση Δ/νσης Οικονομικών ΟΤΑ

84 Φ.Υ. 149531, 153671/2012.

85 Ο κοινόχρηστος χαρακτήρας της πιλοτής προβλέπεται από την παρ. 5 άρθρου 1 του ν. 960/1979 όπως αντικαταστάθηκε από την παρ. 5 του άρθρου 1 του ν. 1221/81 σύμφωνα με την οποία «Αι τυχόν δημιουργούμενοι θέσεις σταθμεύσεως εις τον ελεύθερον ισόγειον χώρον του κτιρίου όταν τούτο κατασκευάζεται επί υποστηλωμάτων (PILLOTIS) κατά τας ισχύουσας διατάξεις, δεν δύναται να αποτελέσουν διηρημένες ιδιοκτησίας». Σχετ. ΜΠρΑθ 465/2005 και ΑΠ 1618/2010.

VI) ΕΙΣΦΟΡΑ ΣΕ ΧΡΗΜΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 9 του ν. 1337/83⁸⁶, οι ιδιοκτήτες συμμετέχουν με καταβολή χρηματικής εισφοράς στην αντιμετώπιση της δαπάνης για την κατασκευή των βασικών κοινοχρήστων πολεοδομικών έργων, στα οποία συμπεριλαμβάνονται και τα δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης όπως εξειδικεύονται στο άρθρο 14 του ν. 1337/83⁸⁷. Η εισφορά αυτή σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 4315/2014⁸⁸ «Περί πράξεων εισφοράς σε γη και χρήμα.- Ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις», βεβαιώνεται από την αρμόδια Υπηρεσία Δόμησης και εισπράττεται, σύμφωνα με τις διατάξεις περί εισπράξεως δημόσιων εσόδων, ως έσοδο του οικείου δήμου και αποδίδεται σε αυτούς κατά μήνα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αποδέκτης αναφορών κατά τη διερεύνηση των οποίων έχει διαπιστώσει:

-υπέρμετρη καθυστέρηση κατά την εξόφληση των οφειλών εισφοράς σε χρήμα από τους πολίτες, είτε λόγω της καθυστέρησης της αποστολής των σχετικών ειδοποιητηρίων για την καταβολή της από τους Δήμους, είτε λόγω της μακροχρόνιας παράλειψης των Δήμων να προβούν στην

86 Το άρθρο 9 του ν. 1337/83 «... : Εισφορά σε χρήμα 1. Οι ιδιοκτήτες των ακινήτων που περιλαμβάνονται σε περιοχές ένταξης και επέκτασης κατά το άρθρο 1 του νόμου αυτού και διατηρούνται ή διαμορφώνονται σε νέα ακίνητα, συμμετέχουν με καταβολή χρηματικής εισφοράς στην αντιμετώπιση της δαπάνης για την κατασκευή των βασικών κοινοχρήστων πολεοδομικών έργων...».

87 Το άρθρο 14 του ν. 1337/83 «... : Πόροι - Οικονομική ενίσχυση...1. Για τις επεκτάσεις του νόμου αυτού ο Δήμος ή η Κοινότητα πρέπει να είναι σε θέση να διαθέσει τους πόρους που καλύπτουν το 30% τουλάχιστον της δαπάνης για την εκτέλεση των βασικών κοινοχρήστων πολεοδομικών έργων υποδομής των περιοχών επεκτάσεων (δρόμοι, δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης κλπ.). Στο ποσοστό αυτό δεν περιλαμβάνεται η εισφορά σε χρήμα που προβλέπει το άρθρ. 9 του νόμου αυτού. ...2. Μετά την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης το Δημόσιο θα εξασφαλίσει στον αντίστοιχο Δήμο ή Κοινότητα τη χρηματοδότηση του 30% της δαπάνης των έργων της προηγούμενης παραγράφου μέσα στα πλαίσια της δημοσιονομικής και χρηματοδοτικής ικανότητας του κάθε έτους. Ο τρόπος και οι όροι της χρηματοδότησης εγκρίνονται με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Με όμοια απόφαση και μέσα στα πλαίσια των παραπάνω δυνατοτήτων μπορεί να εγκριθεί η ανάληψη από μέρους του Δημοσίου της καταβολής του χρηματοδοτικού κόστους και η παροχή εγγύησης του Δημοσίου σε περίπτωση που η χρηματοδότηση θα γίνει με μορφή δανεισμού...».

88 Το άρθρο 2 του ν. 4315/2014 « εισφορά σε γη και χρήμα.- Ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις «...Η εισφορά αυτή βεβαιώνεται από την αρμόδια Υπηρεσία Δόμησης στο κατάστημα της Φορολογικής Διοίκησης που εξυπηρετεί το δήμο, ενώ για τους δήμους που έχουν δική τους ταμειακή υπηρεσία η παραπάνω εισφορά βεβαιώνεται απευθείας στην υπηρεσία αυτή, μετά την κύρωση της πράξης εφαρμογής. Η εισφορά αυτή εισπράττεται, σύμφωνα με τις διατάξεις περί εισπράξεως δημόσιων εσόδων, ως έσοδο του οικείου δήμου και αποδίδεται σε αυτούς κατά μήνα. Η οφειλόμενη εισφορά σε χρήμα καταβάλλεται εντός προθεσμίας εννέα (9) ετών από την πράξη επιβολής της, σε εκατόν οκτώ (108) ισόποσες μηνιαίες δόσεις ή σε τριάντα έξι (36) ισόποσες τριμηνιαίες δόσεις ή σε δεκαοκτώ (18) ισόποσες εξαμηνιαίες δόσεις. ...».

είσπραξη των συγκεκριμένων οφειλών. Επίσης, διαπιστώνεται υπέρμετρη καθυστέρηση στη διαδικασία καταβολής των αποζημιώσεων για πολεοδομικές δεσμεύσεις.

-ότι, σε περιοχές που έχουν ενταχθεί στο σχέδιο πόλης σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1337/1983 και για τις οποίες έχει καταλογιστεί η εισφορά σε χρήμα, προβάλλονται αξιώσεις για την είσπραξη των αναλογούντων δικαιωμάτων κατασκευής δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης.

Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων πρέπει να επισπεύδεται η διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης εισφορών σε χρήμα, εντός των νομίμων προθεσμιών, σύμφωνα πλέον με το άρθρο 2 του ν. 4315/2014, ώστε να καλύπτονται πλήρως οι δαπάνες κατασκευής δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης, κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του ν. 1337/1983 σύμφωνα με τις οποίες «με την καταβολή της εισφοράς σε χρήμα εξαντλείται η υποχρέωση των ιδιοκτητών ακινήτων για τη συμμετοχή τους στη δαπάνη κατασκευής των έργων υποδομής» (Σχετικό το πόρισμα 146815/27784/27-6-2017).

VII) ΤΕΛΗ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΚΕΝΤΡΩΝ ΔΙΑΣΚΕΔΑΣΗΣ, ΕΣΤΙΑΤΟΡΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΑΦΩΝ ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΩΝ

Το τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων εστιατορίων επιβλήθηκε υποχρεωτικά, με το άρθρο 20 του ν. 2539/1997⁸⁹, υπέρ των δήμων και κοινοτήτων στην περιφέρεια των οποίων ισχύει το σύστημα του αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων, σε ποσοστό 0,5% σήμερα⁹⁰, στα ακαθάριστα έσοδα από την πώληση έτοιμων φαγητών, ποτών, καφέδων κ.ά που καταναλώνονται ή όχι (πακέτο) μέσα σε καταστήματα που λειτουργούν είτε μεμονωμένα είτε μέσα σε εμπορικά κέντρα και πολυκαταστήματα. Επιπλέον, στην ίδια διάταξη ορίστηκε ότι, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, το ανωτέρω τέλος μπορεί να επιβληθεί και σε άλλες κατηγορίες καταστημάτων (**α.** Τουριστικών ειδών, **β.** Ειδών λαϊκής τέχνης, **γ.** Ενθυμίων και δώρων, **δ.** Ενοικιάσεως σκαφών αναψυχής τοπικού χαρακτήρα, θαλάσσιων ποδηλάτων, ιστιοσανίδων, ειδών χρησιμοποιούμενων στην παραλία, **ε.** Ειδών που χρησιμοποιούνται στη θάλασσα από τους λουόμενους, **στ.** Ειδών «σπορ», «σκι» και «ορειβασίας», **ζ.** Σχολών εκμάθησης θαλάσσιων σπορ, **η.** Ενοικιάσεις αυτοκινήτων, μοτοποδηλάτων και ποδηλάτων), καθώς και σε περιοχές όπου δεν ισχύει το σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων. **Το τέλος βαρύνει τον πελάτη** και αναγράφεται ξεχωριστά στα εκδιδόμενα κατά τις κείμενες διατάξεις στοιχεία, και εισπράττεται από αυτόν που εκδίδει το λογαριασμό,

89 Αρχικώς προβλέφθηκε με το εδ. β της παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 339/76, αντικαταστάθηκε με το εδ. β του άρθρου 3 του ν. 658/77 και την παρ. 6 του άρθρου 26 του ν. 1828/89.

90 εδ. β της παρ. 1 του άρθρου 62 του ν. 4483/2017

ο οποίος υποχρεούται να το καταβάλει στον οικείο δημόσιο ή δημοτικό ταμείο υπέρ του δικαιούχου δήμου ή κοινότητας.

Το συγκεκριμένο τέλος στην πραγματικότητα συνιστά **φόρο**, αφού δεν συναρτάται με οποιαδήποτε ανάλογη αντιπαροχή από το Δήμο και αποτελεί σημαντικό μέσο ενίσχυσης της οικονομικής αυτοτέλειας των Δήμων.

Διαπιστώνεται, ωστόσο, *ότι ακόμα και μεγάλοι Δήμοι της χώρας*⁹¹ επεκτείνουν το τέλος αυτό στις ειδικές κατηγορίες καταστημάτων χωρίς να έχουν λάβει τις σχετικές κανονιστικές αποφάσεις, πολύ δε περισσότερο να έχουν εκθέσει σε αυτές τις ειδικές συνθήκες που επέβαλαν ή δικαιολογούν την επέκταση του και στις συγκεκριμένες κατηγορίες καταστημάτων. Με τον τρόπο αυτό, όμως, στην πραγματικότητα επιβάλλεται φόρος στις επιχειρήσεις τουριστικών ειδών, ειδών λαϊκής τέχνης, ενθυμίων κ.λπ. καθ' υπέρβαση της νομοθετικής εξουσιοδότησης του άρθρου 20 του ν. 2539/1997, η οποία παρασχέθηκε με το σκοπό επιβολής ανταποδοτικού τέλους, όταν ειδικές συνθήκες το επιβάλλουν.

Ακολουθως, πρέπει να αποσαφηνισθεί το περιεχόμενο των σχετικών διατάξεων, ώστε οι κανονιστικές αποφάσεις των Δήμων, σχετικά με την επέκταση του τέλους και σε άλλες κατηγορίες καταστημάτων, να αιτιολογούνται ως προς τη σκοπιμότητά τους, βάσει των επικρατούσων τοπικών συνθηκών⁹²

VIII. ΠΡΟΣΤΙΜΑ ΚΟΚ

Σημαντική πηγή εσόδων για τους δήμους αποτελούν τα πρόστιμα για παραβάσεις του ΚΟΚ, κυρίως για παράνομη στάθμευση, που επιβάλλονται από υπαλλήλους της δημοτικής αστυνομίας. Έχει διαπιστωθεί ότι οι Εκθέσεις Βεβαίωσης Παραβάσεων και Επιβολής Προστίμου που συντάσσουν οι αρμόδιοι υπάλληλοι, συχνά, συμπληρώνονται πλημμελώς, χωρίς αναγραφή των στοιχείων του οχήματος, των οδών κ.λπ., με αποτέλεσμα οι πράξεις αυτές να καθίστανται ακυρωτές. Για την σύνταξη των Εκθέσεων αυτών έχει εκδοθεί σχετική Εγκύκλιος του ΥΠΕΣ⁹³.

Επίσης, έχει διαπιστωθεί μια εξαιρετικά μεγάλη καθυστέρηση στην είσπραξη αυτών των προστίμων, γεγονός που αποδυναμώνει το συγκεκριμένο μέτρο καταπολέμησης της παράνομης στάθμευσης. Η δεκαετής ή εικοσαετής χρονική απόσταση ανάμεσα στην παράνομη πράξη και την κύρωση δημιουργεί ισχυρή πεποίθηση ατιμωρησίας της παράνομης στάθμευσης και ακυρώνει τον παιδαγωγικό χαρακτήρα της κύρωσης.

91 Δήμος (Φ.Υ. 128674/2010, 128673/2010), Δήμος (Φ.Υ. 133872/2010, 145612/2011).

92 ΣτΕ 2817/2000

93 Α.Π.:8868/15-3-2010

Παράλληλα, έχει διαπιστωθεί ότι η τοποθέτηση του εντύπου της Κλήσης πάνω στο παρμπρίζ των αυτοκινήτων δεν εξασφαλίζει πάντα την έγκαιρη ενημέρωση των πολιτών για την επιβολή προστίμου. Οι ενδιαφερόμενοι συχνά λαμβάνουν για πρώτη φορά γνώση της παράβασης που φέρονται ότι διέπραξαν, πολλά έτη μετά από τον χρόνο πραγματοποίησής της, πολλές φορές και είκοσι έτη, με αποτέλεσμα, να χάνουν το δικαίωμα προβολής αντιρρήσεων ή καταβολής του προστίμου κατά το ήμισυ. Στις περιπτώσεις δε, που το πρόστιμο έχει βεβαιωθεί, καλούνται να καταβάλλουν και προσαυξήσεις εκπρόθεσμης καταβολής (τόκους). Εξάλλου, μετά από μεγάλο διάστημα, εξαιρετικά δυσχερής καθίσταται η απόδειξη τυχόν εξόφλησης του χρέους. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επισημάνει ότι η μεγάλη καθυστέρηση που σημειώνεται στη βεβαίωση προστίμων για τις παραβάσεις του ΚΟΚ αποτελεί ακραία μορφή κακοδιοίκησης και πρέπει να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά.

Οι επικαλούμενες δυσχέρειες στη διασταύρωση στοιχείων και την ταυτοποίηση των ιδιοκτητών των οχημάτων δεν αποτελεί πλέον πειστική δικαιολογία για μια σύγχρονη Διοίκηση.

ΙΧ. ΠΡΟΣΤΙΜΑ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ

α) Οι αρχές της αναλογικότητας και της αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων κατά την άσκηση κυρωτικών αρμοδιοτήτων

Η νομοθεσία για την επιβολή δημοτικών εσόδων περιλαμβάνει και τις διατάξεις που θεσπίζουν κυρώσεις, δηλαδή διοικητικά πρόστιμα, που επιβάλλονται όταν διαπιστώνεται, είτε αποφυγή, ολική ή μερική από την καταβολή των διαφόρων τελών, εισφορών, φόρων κ.λπ., είτε παραβίαση νόμιμης υποχρέωσης⁹⁴. Ακολούθως, κατά των πολιτών που παραβιάζουν τις διατάξεις της δημοτικής φορολογίας επιβάλλονται διοικητικά πρόστιμα, που κατά περίπτωση μπορεί να είναι και περισσότερα του ενός.

Ειδικότερα⁹⁵, στις περιπτώσεις που για τη βεβαίωση φόρων, τελών ή

94 π.χ. άρθ. 3 ν. 3377/2005 Πρόστιμα για παράνομη άσκηση υπαίθριου εμπορίου.

95 Αρ. 19 ν. 1080/1980 «Επί της μη υποβολής δηλώσεως ή υποβολής ανακριβούς δηλώσεως ή εκπροθέσμου υποβολής τοιαύτης, οσάκις δια την βεβαίωσιν φόρων ή τελών ή δικαιωμάτων απαιτείται υποβολή δηλώσεως ή μη εκπληρώσεως άλλων νομίμως επιτασσομένων υποχρεώσεων, ο υπόχρεως υπόκειται και εις πρόστιμον, ως ακολούθως, εφ' όσον δεν ορίζεται άλλως υπό των διατάξεων του παρόντος β.δ/τος : α) Επί μη υποβολής δηλώσεως, εις ποσόν ίσον πρὸς τον οφειλόμενον φόρον ή τέλος ή δικαίωμα. β) Επί υποβολής ανακριβούς δηλώσεως, εις ποσόν ίσον πρὸς το 60% του φόρου ή τέλους ή δικαιώματος, την πληρωμὴν του οποίου θα διέφυγε δια της ανακριβείας. γ) Επί εκπροθέσμου υποβολής δηλώσεως, εις ποσόν ίσον πρὸς το 5% του οφειλομένου φόρου ή τέλους ή δικαιώματος δι' ἕκαστον μῆνα καθυστερήσεως, μη δυνάμενον να υπερβῆ το 50% του ποσού τούτου. δ) Επί μη εκπληρώσεως άλλων νομίμως επιτασσομένων υποχρεώσεων ίσον πρὸς το 50% του οφειλομένου ποσού ο αφορά η παράβασις. 2. Το πρόστιμον επιβάλλεται υποχρεωτικῶς δι' πτιο-

δικαιωμάτων απαιτείται η υποβολή δήλωσης και διαπιστώνεται παράλειψη υποβολής ή υποβολή ανακριβούς ή εκπρόθεσμης δήλωσης, καθώς και σε κάθε περίπτωση μη εκπλήρωσης νόμιμα επιτασσόμενης υποχρέωσης, επιβάλλεται στον υπόχρεο πρόστιμο, με αιτιολογημένη απόφαση του δημάρχου, βάσει σχετικής εκθέσεως δημοτικού οργάνου, το οποίο εισπράττεται όπως και τα λοιπά έσοδα. Το πρόστιμο επιβάλλεται υποχρεωτικά και η απόφαση επιβολής του, με το αντίγραφο της εκθέσεως, κοινοποιείται στον υπόχρεο, ο οποίος μπορεί να ασκήσει κατ' αυτής τα προβλεπόμενα ένδικα μέσα.

Επίσης, ειδικότερες διατάξεις επιβάλλουν και άλλα πρόστιμα:

1. Για την αποτελεσματική επιβολή του ΤΑΠ, σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 24 του ν. 2130/93, καθορίστηκε ότι ο ιδιοκτήτης, επικαρπωτής ή νομέας ακινήτου, οφείλει εντός μηνός από τη δημοσίευση της απόφασης του δημοτικού συμβουλίου για τον καθορισμό του συντελεστή του τέλους, να υποβάλει στο δήμο εντός του οποίου βρίσκεται το ακίνητο δήλωση ακινήτου, καθώς και σε περίπτωση μεταβολής των στοιχείων της αρχικής δήλωσης, εντός διμήνου από τη μεταβολή τους. Σε περίπτωση μη υποβολής της δήλωσης ή υποβολής ανακριβούς δήλωσης, καταβάλλεται από τον υπόχρεο, κατόπιν απόφασης δημάρχου, πρόστιμο διπλάσιο του οφειλόμενου τέλους.

2. Η νομοθεσία⁹⁶ σχετικά με την επιβολή κυρώσεων για την αυθαίρετη χρήση κοινόχρηστων χώρων, των οποίων η παραχώρηση της χρήσης έχει επιτραπεί με σχετική απόφαση, μετά την πρόσφατη τροποποίηση που επήλθε με το άρθρ. 55 Ν. 4483/2017 ορίζει ότι «επιβάλλεται σε βάρος του παραβάτη, με απόφαση του δημάρχου, το αναλογούν τέλος και ισόποσο πρόστιμο. Με όμοια απόφαση επιβάλλεται πρόστιμο σε βάρος εκείνου που προβαίνει σε αυθαίρετη χρήση χώρου του οποίου η παραχώρηση της χρήσης δεν έχει επιτραπεί, ίσο με το διπλάσιο του μεγαλύτερου

λογημένης αποφάσεως του δημάρχου ή προέδρου κοινότητας βάσει σχετικής εκθέσεως δημοτικού ή κοινοτικού οργάνου και εισπράττεται ως και τα λοιπά έσοδα. 3. Η απόφαση επιβολής προστίμου μετ' αντιγράφου της εκθέσεως κοινοποιείται εις τον υπόχρεο, όστις δικαιούται εις άσκησιν κατ' αυτήςτων, κατά το άρθρ.72 του παρόντος β.δ/τος ως ετροποποιήθη δια του άρθρ.40 του ν.δ.4260/1962 και του άρθρ.2 του νόμ.505/1976, ενδίκων μέσων».

96 Σχετ. παρ. 8 του άρθρου 13 του β.δ/τος της 24/9-20/10/58, άρθρο 3 του ν. 1080/1980, παρ. 5 του άρθρου 26 του ν. 1828/1989 άρθρο 6 του ν. 1900/1990, παρ. 2 του άρθρου 50 του ν. 4257/2014 και άρθρο 55 του ν. 4483/2017. Ανταποδοτικά τέλη χρήσης κοινοχρήστων χώρων επιβάλλονται σε βάρος όσων χρησιμοποιούν δρόμους, πλατείες, πεζοδρόμια και εν γένει κοινόχρηστους χώρους. Ο συντελεστής ανά τετραγωνικό μέτρο, καθορίζεται με απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου, ανεξαρτήτως του χρόνου χρήσεως και αναλόγως της περιοχής της πόλεως ή χωρίου στην οποία βρίσκεται ο χρησιμοποιούμενος χώρος (ΣτΕ 2632/2003). Υπό αυτή την έννοια το τέλος πρέπει να είναι ανάλογο του οφέλους που αποκομίζει ο φορολογούμενος από τη χρήση του παραχωρούμενου δημοτικού χώρου.

κατά τετραγωνικό μέτρο ποσού που καθορίστηκε με την απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, για τους χώρους για τους οποίους έχει επιτραπεί η παραχώρηση για όμοια χρήση».

Πρόβλημα, ωστόσο, παρουσιάζεται κατά την εφαρμογή του ανωτέρω θεσμικού πλαισίου, διότι οι αποφάσεις των Δημάρχων με τις οποίες επιβάλλονται τα σχετικά πρόστιμα, όταν υπάρχει παράλειψη υποβολής δήλωσης ή υποβολή ανακριβούς ή εκπρόθεσμης δήλωσης, στερούνται στο σύνολό τους, της προβλεπόμενης εκ του νόμου αιτιολογίας. Επιβάλλεται, δηλαδή, πρόστιμο σε κάθε περίπτωση που λόγω της παράλειψης καθυστερεί η είσπραξη τελών καθαριότητας, παρεπιδημούντων, ακαθαρίστων εσόδων, κοινοχρήστων χώρων, ΤΑΠ κ.λπ. ανεξαρτήτως υπαιτιότητας, δόλου ή αμέλειας ή παρερμηνείας των εφαρμοζομένων διατάξεων εκ μέρους του υπόχρεου.

Η πρακτική παράλειψης της αιτιολογίας από τις πράξεις επιβολής προστίμων έχει ήδη κριθεί ως μη σύννομη (ΣτΕ 339/93, 3661/88 και 3348/1980), πλην όμως, το γεγονός αυτό δεν έχει επηρεάσει τη σχετική διοικητική πρακτική στον απαιτούμενο βαθμό. Επιπρόσθετα, το Συμβούλιο της Επικρατείας⁹⁷ έχει κρίνει αναφορικά με τα πρόστιμα που επιβάλλονται, λόγω υποβολής ανακριβών δηλώσεων φόρου εισοδήματος, ότι «δεν αποτελούν ποινές, αλλά διοικητικά μέτρα καταναγκασμού προς ακριβή και ταχεία συμμόρφωση των υπόχρεων προς τις φορολογικές υποχρεώσεις τους». Ακολούθως, η επιβολή τους πρέπει να αιτιολογείται ειδικά, όπως εξάλλου προβλέπει η ανωτέρω διάταξη.

Συναφές ζήτημα εγείρεται, στις περιπτώσεις που το διοικητικό πρόστιμο ορίζεται νομοθετικά, με αντικειμενικό τρόπο, γεγονός που δεσμεύει τη δημοτική αρχή, ως προς το ύψος του προστίμου και της αποστέρει τη δυνατότητα να σταθμίσει τη βαρύτητα και τις ειδικές συνθήκες της κάθε παράβασης.

Έτσι, οι Δήμοι δεσμεύονται να επιβάλλουν, εκτός από τα αναλογούντα τέλη και πρόστιμα, τα οποία καθορίζονται με αντικειμενικό τρόπο, π.χ. το πρόστιμο που αφορά στο ΤΑΠ είναι ίσο με το διπλάσιο του αναλογούντος στο ακίνητο, τέλους. Ομοίως, στις περιπτώσεις επιβολής προστίμων λόγω χρήσης κοινόχρηστων χώρων, πέραν των παραχωρηθέντων, είναι υποχρεωμένοι να καθορίζουν το ύψος τους με αντικειμενικό τρόπο, χωρίς να έχουν τη διακριτική ευχέρεια συνεκτίμησης των λόγων εκείνων, που θα επέβαλαν επιεικέστερη ή αυστηρότερη ενδεχομένως, αντιμετώπιση, όπως λ.χ. το μέγεθος της επιχείρησης, τον κύκλο εργασιών της σε συγκεκριμένη περιοχή, τους λόγους που παρεμπόδισαν την αξιοποίηση του κοινόχρηστου χώρου. Ωστόσο, στη σωστή κατεύθυνση, κατά τα τελευταία έτη, ήταν η σταδιακή μείωση των προστίμων, που μπορούν να επιβληθούν στις

97 ΣτΕ 2570/1981

περιπτώσεις της καθ' υπέρβασιν αδείας, αυθαίρετης χρήσης κοινοχρήστων χώρων, καθιστώντας πιο επιεικές το νομοθετικό πλαίσιο.

Όχι πάντα επιτυχής έχει αποδειχθεί και ο αντικειμενικός τρόπος καθορισμού του προστίμου, στις περιπτώσεις εξ ολοκλήρου αυθαίρετης χρήσης κοινοχρήστων χώρων, αφού έχει οδηγήσει σε δυσανάλογα πρόστιμα, όπως συνέβη στην περίπτωση δικαιούχου εκμετάλλευσης περιπέτρου, το οποίο βρισκόταν σε μη κεντρική περιοχή της Αθήνας με πολύ περιορισμένη εμπορική κίνηση. Για την αυθαίρετη χρήση κοινόχρηστου χώρου, επιβλήθηκε πρόστιμο, βάσει της μεγαλύτερης τιμής ανά τετραγωνικό μέτρο, που ίσχυε για την παραχώρηση χρήσης στην περιοχή του Συντάγματος.

Συμπερασματικά, η εξέταση των αναφορών έχει αναδείξει περιπτώσεις παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας, στις περιπτώσεις επιβολής προστίμων από τις δημοτικές αρχές. Κρίνεται δε, σκόπιμο να επισημανθεί ότι το αντικειμενικό σύστημα καθορισμού των προστίμων έχει κριθεί⁹⁸ ως αντίθετο προς το άρθ. 6 της ΕΣΔΑ, «*διότι δεν επιτρέπει στη διοικητική αρχή ούτε στα διοικητικά δικαστήρια να εξετάσουν τις ιδιαίτερες περιστάσεις κάτω από τις οποίες έλαβε χώρα η συγκεκριμένη παράβαση και να προσδιορίσουν το ύψος του προστίμου ανάλογα με την βαρύτητα της παράβασης. Με τον τρόπο όμως αυτό περιορίζεται ανεπίτρεπτα η εξουσία του δικαστηρίου της ουσίας, το οποίο περιοριζόμενο απλώς στην διαπίστωση της παράβασης και την επικύρωση της πράξης επιβολής προστίμου αυτού του αντικειμενικού συστήματος δεν μπορεί να παράσχει έννομη προστασία στους προσφεύγοντες, εφόσον δεν μπορεί να εξετάσει λόγους προσφυγής που αφορούν την βαρύτητα της παράβασης και το συγκεκριμένο σύστημα αντικειμενικού υπολογισμού του προστίμου, αποτελεί στην πραγματικότητα συγκεκριμένη ποινική κύρωση που επιβάλλεται για λόγους γενικής προλήψεως, όσον αφορά την τήρηση των διατάξεων του ΚΒΣ, χωρίς όμως τις εγγυήσεις δικαστικής προστασίας που απορρέουν από το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, όπως ερμηνεύτηκε από την ανωτέρω νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και επομένως, οι ανωτέρω διατάξεις του ν. 2523/1997, εφόσον αντίκειται κατά τα ανωτέρω στο άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, το οποίο αποτελεί κανόνα αυξημένης τυπικής ισχύος, σύμφωνα με το άρθρο 28 § 1 του Συντάγματος, είναι ανίσχυρες και δεν μπορούν να τύχουν εφαρμογής κατά την εκδίκαση της κρινόμενης προσφυγής».*

Συμπερασματικά, η είσπραξη των δημοτικών εσόδων αναμφίβολα διασφαλίζεται και μέσω της απειλής προστίμων. Είναι όμως αντίθετη σε κάθε έννοια χρηστής διοίκησης, η επιβολή των προστίμων αυτών, ανεξαρτήτως της βαρύτητας της πράξης ή των ιδιαίτερων συνθηκών, υπό τις οποίες έλαβε χώρα η πράξη ή η παράλειψη του υπόχρεου. Ακολούθως,

η επιβολή των προστίμων πρέπει να αιτιολογείται, με ειδική, σαφή και πλήρη αιτιολογία.

β) Μη χρηματικές (εναλλακτικές) κυρώσεις

Η περιπτωσιολογία των αναφορών που έχει διερευνήσει ο Συνήγορος του Πολίτη αποδεικνύει ότι η επιβολή προστίμων δεν αποτελεί πάντα τον πιο αποτελεσματικό τρόπο εφαρμογής της πολιτικής των δήμων.

Επίσης, η αυστηρότητα των προστίμων καθόλου δε διασφαλίζει τη συμμόρφωση των πολιτών στις υποχρεώσεις τους. Αντιθέτως, η διερεύνηση σχετικών αναφορών έχει καταδείξει ότι, τα αυστηρά πρόστιμα σπανίως πληρώνονται, καθώς, τακτικά κατά τα τελευταία έτη, οι οφειλές αυτές διαγράφονται μερικά ή ολικά, είτε με νομοθετικές ρυθμίσεις, είτε με παρέμβαση των δημοτικών αρχών.

Επίσης, πιο αποτελεσματική μπορεί να αποδειχθεί η επιβολή των εναλλακτικών κυρώσεων της καταγραφής των αντικειμένων που βρίσκονται, χωρίς άδεια, σε κοινόχρηστο χώρο και της απομάκρυνσής τους από αυτόν, ενόψει του υπέρτερου σκοπού της διασφάλισης της ελεύθερης χρήσης των κοινοχρήστων χώρων.

Ομοίως, η αφαίρεση της αδείας χρήσης κοινοχρήστου χώρου, στην περίπτωση που διαπιστώνεται καθ' υποτροπή παράνομη κατάληψη χώρου, καθώς και οποιαδήποτε άλλη κύρωση ισόβαθμης αυστηρότητας, αποτελεί σαφώς προσφορότερο και πιο αποτελεσματικό μέσο για την αποτροπή του παραβάτη να αυθαιρετήσει εκ νέου, καταλαμβάνοντας κοινόχρηστο χώρο.

Περαιτέρω, η προβλεπόμενη, στο άρθρο 55 του πρόσφατου νόμου 4483/2017, αφαίρεση για ένα εξάμηνο της αδείας χρήσης κοινοχρήστου χώρου, στην περίπτωση που διαπιστωθεί δεύτερη παράβαση μετά την αφαίρεση των αντικειμένων, κρίνεται περισσότερο δίκαιη, αναλογική και αποτελεσματική αναφορικά με την μέχρι σήμερα επιβολή χρηματικού προστίμου, καθώς πλήττει ευθέως τον παραβάτη, επηρεάζοντας την επιχειρηματική του δραστηριότητα, γεγονός το οποίο λειτουργεί αποτρεπτικά για την καθ' υποτροπή αυθαίρετη χρήση του χώρου.

Τέλος, στην περίπτωση της παραχώρησης κοινόχρηστου χώρου, επισημαίνεται ως αναγκαία συνθήκη για τη διαφύλαξη της απρόσκοπτης χρήσης του, η τήρηση της νομοθεσίας, κατά την έκδοση της σχετικής αδείας και η αποφυγή, στο πλαίσιο αυτό, οποιασδήποτε καταχρηστικής διοικητικής πρακτικής⁹⁹. Επιπροσθέτως, κρίνεται αναγκαία η ενεργοποίηση των Δήμων

⁹⁹ Η Αρχή έχει εντοπίσει φαινόμενα κακοδιοίκησης, όπως η χορήγηση αδειών χρήσης κοινοχρήστων χώρων κατά παράβαση της κείμενης νομοθεσίας ή καθ' υπέρβαση

στην κατεύθυνση της θέσπισης κανονιστικών αποφάσεων, με τις οποίες θα εισάγονται αυστηροί και εξειδικευμένοι κανόνες για την παραχώρηση της χρήσης κοινοχρήστων χώρων¹⁰⁰. ●

του απολύτως αναγκαίου μέτρου για την υλοποίηση του εξυπηρετούμενου σκοπού, τα οποία έχουν ως άμεσο επακόλουθο τον υπέρμετρο περιορισμό ή την αναίρεση της κατά προορισμό χρήσης των συγκεκριμένων χώρων (βλ. ειδικότερα τις διαπιστώσεις της Αρχής όπως καταγράφονται στην ετήσια έκθεση 2011, σελ. 55-56, και στην ετήσια έκθεση 2005, σελ. 128-130).

- 100 Η Αρχή έχει αναδείξει την αναγκαιότητα καθορισμού, μέσω τοπικών κανονιστικών αποφάσεων, των τμημάτων των κοινοχρήστων χώρων, στα οποία θα επιτρέπεται η παραχώρηση χρήσης, καθώς και την αναγκαιότητα προσδιορισμού του ανώτατου επιτρεπόμενου ποσοστού κατάληψης κοινοχρήστων χώρων (βλ. ειδικότερα τις σχετικές προτάσεις της Αρχής όπως διατυπώνονται στην ετήσια έκθεση 2005, σελ.134).

4. Η ΕΙΣΠΡΑΞΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

1) Η ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

Σημαντικό πρόβλημα νομιμότητας των τίτλων είσπραξης των εσόδων (νόμιμων τίτλων) αποτελεί το γεγονός, που διαπιστώνεται παρεμπιπτόντως κατά την εξέταση των υποθέσεων, ότι οι δήμοι στην πλειονότητά τους δεν εφαρμόζουν την προβλεπόμενη διαδικασία¹⁰¹ βεβαίωσης¹⁰² των εσόδων τους, ώστε μέσω αυτής να διαπιστώνεται η ύπαρξη δημόσιας αξίωσης «βεβαίας, εκκαθαρισμένης και ληξιπρόθεσμης», με συνέπεια ο νόμιμος τίτλος, που αποτελεί την αφετηρία της διοικητικής εκτέλεσης να πάσχει.

Η βεβαιωτική διαδικασία περιλαμβάνει δύο στάδια. Το στάδιο της εν ευρεία εννοία βεβαίωσης του εσόδου (στάδιο καταλογισμού), κατά το οποίο η βεβαιωτική αρχή προβαίνει στην εκκαθάρισή του με βάση τους τίτλους βεβαίωσης που διαθέτει (π.χ. υπεύθυνες δηλώσεις των φορολογουμένων, καταλογιστικές αποφάσεις δημοτικής αρχής, δικαστικές και πειθαρχικές αποφάσεις, φορολογικοί κατάλογοι). Τα έσοδα που εκκαθαρίζονται εγγράφονται στους βεβαιωτικούς καταλόγους, κατά είδος, ποσό, υπόχρεο, των οποίων αποσπάσματα πρέπει να γνωστοποιούνται επί αποδείξει στους υπόχρεους, προκειμένου να λάβουν πλήρη γνώση του είδους και ύψους των οφειλών τους και να προβάλουν τυχόν αντιρρήσεις ή ενστάσεις τους¹⁰³, κατά των εγγραφών που τους αφορούν.

Οι κατάλογοι αυτοί μετά την παρέλευση της νόμιμης προθεσμίας άσκησης ενδίκων βοηθημάτων υπογράφονται και σφραγίζονται από τη βεβαιωτική αρχή και αποτελούν το βεβαιωτικό νόμιμο τίτλο είσπραξης, βάσει του οποίου θα επισπευσθεί η εκτέλεση για την είσπραξη των βεβαιωθέντων εσόδων.

101 Κατ' άρθ. 167 ν. 3463/2006 «με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων του παρόντος, για την είσπραξη των εσόδων των ΟΤΑ εφαρμόζονται οι διατάξεις του ΚΕΔΕ, όπως κάθε φορά ισχύουν» και ΒΔ24-9/20-10-1958 (ΦΕΚ Α' 171/1958) και ΒΔ 17-5/15-6-1959 (ΦΕΚ Α' 144/1959).

102 Άρ. 3. Βεβαίωση εσόδων είναι η εκκαθάριση των απαιτήσεων του δήμου και ο προσδιορισμός του ποσού αυτής, του προσώπου του οφειλέτη (υπόχρεου), του είδους του εσόδου και της αιτίας για την οποία οφείλεται.

103 ΣτΕ 2104/2014 «Η προσφυγή του άρθ.66 παρ. 1ΚΔΔ και η προθεσμία άσκησης αυτής αναστέλλει την εν στενή εννοία βεβαίωση της οφειλής. Μη νομίμως ο Δήμος είχε προβεί στην εν στενή εννοία βεβαίωση του χρέους από τέλη διαφήμισης και πρόστιμα».

Ο βεβαιωτικός κατάλογος αποστέλλεται στην Ταμειακή Υπηρεσία του δήμου, παραλαμβάνεται από τον ταμία, επί αποδείξει, ενώ εκδίδεται τριπλότυπο αποδεικτικό παραλαβής εισπρακτέων εσόδων, δεδομένου ότι την ημέρα εκείνη θεωρείται ότι συντελείται η ταμειακή βεβαίωση (εν στενή έννοια βεβαίωση) και οι βεβαιωτικοί κατάλογοι συνιστούν το νόμιμο τίτλο είσπραξης των βεβαιωθέντων εσόδων. Με τον τρόπο αυτό συντελείται το δεύτερο στάδιο της βεβαιωτικής του εσόδου διαδικασίας. Ακολούθως, ο ταμίας μέσα σε ένα μήνα από την ταμειακή βεβαίωση οφείλει να αποστείλει ατομική ειδοποίηση στον υπόχρεο, προκειμένου να τον ενημερώσει ότι έχει ολοκληρωθεί η βεβαίωση του εσόδου σε βάρος του, ώστε να προβεί στην εξόφλησή του. Στις περιπτώσεις που παραλείπεται μέρος αυτής της διαδικασίας, ο νόμιμος τίτλος είσπραξης είναι ακυρώσιμος. Η ακύρωση δε του νόμιμου τίτλου συνεπάγεται, στις περισσότερες των περιπτώσεων ματαίωση της ικανοποίησης του οικονομικού στόχου άρα και του δημοσίου συμφέροντος, καθώς είναι μάλλον απίθανο, μετά το τέλος μιας δικαστικής διαμάχης να είναι δυνατή η εκ νέου διεκδίκηση της ίδιας απαίτησης.

Από τη σχετική εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία επιβεβαιώνεται και από τις μαρτυρίες των αρμοδίων υπαλλήλων των δήμων, πολύ συχνά παραλείπεται η επίδοση του αρχικού βεβαιωτικού καταλόγου στον υπόχρεο, στις περιπτώσεις που απαιτείται από το νόμο¹⁰⁴, με αποτέλεσμα ο νόμιμος τίτλος είσπραξης να πάσχει ακυρότητα¹⁰⁵, η οποία βέβαια μόνο δικαστικά μπορεί να αναγνωρισθεί, κατόπιν άσκησης ανακοπής ή προσφυγής. Εξαίρεση στον κανόνα αποτέλεσε η περίπτωση νησιωτικού δήμου, ο οποίος αφού του επισημάνθηκε από το Συνήγορο του Πολίτη, η πλημμελής βεβαίωση τελών παρεπιδημούντων σε βάρος δημότη του, ανακάλεσε τη σχετική πράξη επιβολής των τελών¹⁰⁶.

Το πρόβλημα έχει τεθεί υπόψη της Αρχής και από Δικηγορικό Σύλλογο της χώρας, που καταγγέλλει, ότι Δήμος της περιφέρειάς του προβαίνει σε πράξεις εκτέλεσης (κατασχέσεις τραπεζικών λογαριασμών ή στέρψη δημοτικής ενημερότητας) χωρίς νόμιμο τίτλο είσπραξης, διότι εσφαλμένως, θεωρεί ότι νόμιμο τίτλο είσπραξης αποτελούν οι τίτλοι βεβαίωσης, όπως λ.χ. η απόφαση του δημάρχου. Το φαινόμενο είναι συχνό και οι πολίτες διαμαρτύρονται, γιατί ενημερώνονται σχετικά με την ύπαρξη οφειλών τους, για πρώτη φορά, όταν λαμβάνουν την ατομική ειδοποίηση. Στη φάση αυτή, όμως, έχει αρχίσει ήδη η διαδικασία της αναγκαστικής εκτέλεσης και η αποτελεσματική άμυνα των οφειλετών είναι κυρίως μόνο δικαστική. Αξίζει δε, να σημειωθεί ότι ακόμη και αν ο οφειλέτης, θελήσει να ακολουθήσει τη διαδικασία του άρθρου 32 ν. 1080/1980 για την εξωδικαστική επίλυση της διαφοράς του, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η άσκηση προσφυγής σε

104 Ειδική βεβαίωση προβλέπεται για τα τέλη καθαριότητας-φωτισμού που βεβαιώνονται από τη ΔΕΗ.

105 Βλ.σ. ΔΕφΠατρ 739/2015.

106 <https://www.synigoros.gr/resources/docs/383992.pdf>.

Διοικητικό Δικαστήριο και η κατάθεση ποσοστού επί του αμφισβητούμενου ποσού (Φ.Υ. 195962).

Είναι φανερό ότι αυτή η πρακτική, εκτός από μη σύννομη, αποτελεί πραγματικά σοβαρό πρόβλημα, διότι παραβιάζει την αρχή της βεβαιότητας του φόρου (βλ. υποσημ. 10) και το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης.

Και σε αυτή την περίπτωση είναι αναγκαία η με κάθε τρόπο διαφώτιση των στελεχών των Τμημάτων Εσόδων των Δήμων για την έννοια, τη διαδικασία και τα αποτελέσματα της Βεβαίωσης των Δημοτικών Εσόδων.

II) ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ - ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΕΙΣ

Σημαντική αιτία κωλυσιεργιών και καθυστερήσεων στην είσπραξη των εσόδων, αλλά και πρόσθετη επιβάρυνση των οικονομικών υπηρεσιών, αποτελεί η έλλειψη μητρώου κατοικίας των συναλλασσομένων με τους δήμους, με αποτέλεσμα η αναζήτηση οφειλετών συχνά να αποβαίνει άκαρπη.

Η επίδοση καταλογιστικών πράξεων σε παλιές ή ανύπαρκτες διευθύνσεις, η έλλειψη στοιχειώδους, συχνά μέριμνας των αρμοδίων υπηρεσιών να εντοπίσουν τους οφειλέτες τους, ακόμη και στα όρια του ίδιου δήμου, καθυστερεί την γνώση των πολιτών σχετικά με τις οικονομικές υποχρεώσεις τους, γεγονός που παρακωλύει τόσο την εκτέλεση των διοικητικών πράξεων, όσο και την άμυνα των διοικουμένων. Η άγνοια δε, των οφειλετών για την ύπαρξη βεβαιωμένων οφειλών τους, αποτελεί λόγο απαλλαγής τους από τις προσαυξήσεις. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση μεγάλου δήμου, του οποίου η Οικονομική Υπηρεσία, έστειλε με ταχυδρομείο ειδοποιήσεις οφειλών σε διεύθυνση κατοικίας που διέμενε ο οφειλέτης, προ πολλών ετών, ενώ φοιτούσε σε Πανεπιστήμιο άλλης πόλης, παρότι ο συγκεκριμένος οφειλέτης είχε οικογενειακή μερίδα στο Δήμο αυτό, όπου εργαζόταν και κατοικούσε ανελλιπώς. Στην περίπτωση αυτή διεγράφησαν οι προσαυξήσεις. (Φ.Υ. 227233). Ομοίως, δικηγόρος Αθηνών πληροφορήθηκε την ύπαρξη βεβαιωμένων οφειλών της, όταν επιβλήθηκε αναγκαστική κατάσχεση τραπεζικού λογαριασμού της. Αγνοούσε την οικονομική οφειλή της, διότι ο Δήμος Αθηναίων κοινοποιούσε, επί σειρά ετών, τις ατομικές ειδοποιήσεις σε εσφαλμένη διεύθυνση (Φ.Υ. 219740). Ομοίως, για διοικητικό πρόστιμο που επιβλήθηκε από τη Δημοτική Αστυνομία, για παράνομο υπαίθριο εμπόριο, που βεβαιώθηκε το 2006, όλες οι ατομικές ειδοποιήσεις κοινοποιήθηκαν σε εσφαλμένη (προγενέστερη) διεύθυνση του υπόχρεου, εναντίον του οποίου επιβλήθηκε κατάσχεση σε τραπεζικό λογαριασμό του το Μάρτιο 2017, οπότε και αντέδρασε ισχυριζόμενος ότι δεν είχε οποιαδήποτε σχέση με την πράξη παράνομου εμπορίου. Από τα στοιχεία του φακέλου που τηρούσε ο Δήμος προέκυψε ότι δεν είχε γίνει εξακρίβωση των ατομικών στοιχείων του (Φ.Υ.226451).

Επισημαίνεται συνεπώς, ότι είναι αναγκαία η διαφώτιση των οικονομικών υπηρεσιών σχετικά με τη σοβαρότητα των κοινοποιήσεων, καθώς η κοινοποίηση, να μην δεν αποτελεί στοιχείο του υποστατού-κύρους της πράξης, αποτελεί όμως την αφετηρία σειράς δικονομικών και ουσιαστικών δικαιωμάτων των οφειλετών, η απώλεια των οποίων δεν είναι νομικά ανεκτή¹⁰⁷. Οι κοινοποιήσεις των ατομικών διοικητικών πράξεων λαμβάνουν χώρα, με κάθε πρόσφορο τρόπο¹⁰⁸, υπό την επιφύλαξη βεβαίως τυχόν ειδικότερα οριζόμενων τρόπων. Η ταχυδρομική αποστολή των εγγράφων δεν αποτελεί ασφαλή τρόπο κοινοποίησης ατομικών διοικητικών πράξεων.

Ήδη προβλέπονται εναλλακτικοί τρόποι επικοινωνίας των ΟΤΑ¹⁰⁹ με τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, όπως με τηλεομοιοτυπία και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο. Εξάλλου η γνωστοποίηση εγγράφου με τηλεομοιοτυπία, εφόσον έχουν τηρηθεί οι τύποι που τάσσουν οι διατάξεις του άρθρου 14 του ν. 2672/1998, αποτελεί νόμιμο τρόπο γνωστοποίησης του περιεχομένου του (ΣΤΕ ΕΑ 913/2009, 779/2007, 608, 1218/2006, 509/2004).

Παράλληλα, η διασύνδεση των δήμων με τις υφιστάμενες βάσεις δεδομένων, π.χ. της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (Γ.Γ.Π.Σ.) ή του Υπουργείου Μεταφορών θα μπορούσε να διευκολύνει σημαντικά τη διαδικασία της αποτελεσματικής αναζήτησης των οφειλετών. ●

107 ΣΤΕ 2717/82

108 Άρ.19 παρ. 2 ν. 2690/1999

109 Άρ. 14 ν. 2672/1998

5. ΑΔΡΑΝΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΙΣΠΡΑΞΗ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

1) ΠΑΡΑΓΡΑΦΗ ΑΞΙΩΣΕΩΝ

1. Η περιπτώσιολογία των αναφορών έχει αναδείξει ένα εξίσου σοβαρό πρόβλημα στην άσκηση της οικονομικής λειτουργίας των δήμων, το πρόβλημα των μεγάλων καθυστερήσεων της βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων τους. Η μακρόχρονη αδράνεια των οικονομικών υπηρεσιών να βεβαιώσουν και εισπράξουν τα διάφορα έσοδα, αν και θεωρείται από τη Διοίκηση, ότι δεν αποδυναμώνει το δικαίωμα¹¹⁰, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι συνεπάγεται την ματαιώση είσπραξής τους, όπως προκύπτει από τη νομολογία των Διοικητικών Δικαστηρίων.

Οι επί δεκαετίες αδράνεια είσπραξης των προστίμων για παραβάσεις του ΚΟΚ, εισφορών σε χρήμα¹¹¹, τελών επί των ακαθαρίστων εσόδων, τελών ύδρευσης, καθαριότητας, κ.λπ. οδηγεί συχνότατα στην οριστική απώλεια των εσόδων, με τις οικονομικές υπηρεσίες να εισηγούνται προς τα δημοτικά συμβούλια τη διαγραφή τους, λόγω παραγραφής, σύμφωνα και με τη δυνατότητα του άρθρου 174 Δημοτικού Κώδικα.

Από την άλλη πλευρά, η περιπτώσιολογία των αναφορών καταδεικνύει ισχυρή αντίδραση των πολιτών στις περιπτώσεις βεβαίωσης τελών κ.λπ. παρελθόντων ετών, όταν έχει μεσολαβήσει διάστημα μεγαλύτερο των δέκα ετών. Οι πολίτες προβάλλουν, είτε αντιρρήσεις σχετικά με τη νομιμότητα των σχετικών αξιώσεων, είτε ενστάσεις εξόφλησης, που όμως δεν μπορούν να αποδείξουν, πάντα, λόγω της παρέλευσης του μεγάλου χρόνου και ασφαλώς επικαλούνται την παραγραφή, στις περιπτώσεις που ζητούνται τέλη ή πρόστιμα μετά από 20 και 25 χρόνια αδράνειας των δήμων. Χαρακτηριστικά αναφέρονται οι περιπτώσεις αναζήτησης ληξιπρόθεσμων τελών καθαριότητας, μετά από είκοσι σχεδόν έτη, από το χρόνο που ανάγονταν, τα οποία δεν είχαν εισπραχθεί από τη ΔΕΗ, μέσω των

110 Άρ.81 παρ.1 ν. 2362/1995 «καμία απαίτηση του Δημοσίου δεν παραγράφεται πριν από την ταμιακή της βεβαίωση».

111 ΔΕφΑθ 956/2016 «Αφού η διάδικη αρχή, αν και έφερε το σχετικό βάρος, δεν απέδειξε ότι η βαρυνόμενη με την ένδικη εισφορά προσφεύγουσα εταιρεία ήταν άγνωστη και συνεπώς δεν ήταν εφικτή η βεβαίωση του σχετικού ποσού επ' ονόματί της, το Δικαστήριο κρίνει ότι το δικαίωμα της καθ' ης δημοτικής αρχής να επιβάλει την ένδικη εισφορά και να προβεί στην βεβαίωση του αντιστοίχου ποσού είχε απωλεσθεί μετά την εκπνοή της πενταετούς αποσβεστικής προθεσμίας, αρχής γενομένης από την κύρωση της οικείας πράξης εφαρμογής». Όμοια η ΣτΕ 3286/1995.

λογαριασμών και στάλθηκαν για είσπραξη στο Δήμο¹¹² ο οποίος τα βεβαίωσε εκ νέου, αν και η σχετική δυνατότητα μάλλον είχε παραγραφεί¹¹³. Σε άλλη περίπτωση, δήμος της περιφέρειας προέβη το 2017 σε δέσμευση φορολογικής ενημερότητας, λόγω οφειλών από τέλη παρεπιδημούντων των ετών 1993-2005 που παρέμεναν βεβαιωμένα και ανείσπρακτα για σχεδόν 25 έτη¹¹⁴.

Μετά δε την νομοθετική τροποποίηση κατ' αρθ. 32 ν. 4304/2014 της πενταετούς προθεσμίας παραγραφής σε εικοσαετή, ζητήθηκε από πολίτη η πληρωμή του ΤΑΠ για 18 έτη, επειδή είχε παραλείψει να υποβάλει δήλωση του ακινήτου του. Ο πολίτης κλήθηκε να καταβάλει ένα αρκετά μεγάλο ποσό εντελώς απροσδόκητα και μάλιστα σε δύσκολη οικονομική συγκυρία. Ευτυχώς, το ερμηνευτικό ζήτημα που δημιούργησε η επιμήκυνση του χρόνου παραγραφής των τελών κ.λπ, από πενταετή σε εικοσαετή, σύμφωνα με το άρθ. 32 ν. 4304/2014, αναφορικά με το βάθος χρόνου που θα μπορούσαν να ανάγονται τα τέλη, επέλυσε η υπ' αριθμ. 141/2015 Γνωμοδότηση ΝΣΚ, σύμφωνα με την οποία *«δεν είναι νόμιμη η βεβαίωση εσόδων των δήμων που ανάγονται σε έτη για τα οποία, κατά την έναρξη ισχύος του άρθρου 32 ν. 4304/2014 (ήτοι την 23^η.10.2014), είχε παρέλθει η κατά τον ΑΝ 344/1968 πενταετής αποσβεστική προθεσμία¹¹⁵»*.

Το θέμα της παραγραφής έχει διαπιστωθεί ότι προκαλεί μεγάλη αμηχανία και σύγχυση των δημοτικών οικονομικών υπηρεσιών και όχι αδικαιολόγητα, καθώς το ζήτημα της παραγραφής των δημοτικών αξιώσεων για την είσπραξη των εσόδων τους δεν είναι απλό. Ειδικότερα, τα χρονικά πλαίσια για την είσπραξη των δημοτικών απαιτήσεων από τέλη, φόρους κ.λπ. καθώς και πρόστιμα καθορίζονται βάσει των πιο κάτω διατάξεων:

112 Όπως είχε διαπιστώσει ο Συνήγορος του Πολίτη κατά τη διερεύνηση αναφορών, στις περιπτώσεις τελών που εισπράττονταν μέσω λογαριασμών κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος (τέλη καθαριότητας και φωτισμού, ΤΑΠ), πολλοί Δήμοι θεωρούσαν ως σημείο εκκίνησης της αποσβεστικής προθεσμίας βεβαίωσής τους, το οικονομικό έτος εντός του οποίου λάμβαναν από τη ΔΕΗ την αναλυτική κατάσταση των τελών που ο πολίτης όφειλε προς τον Δήμο. Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε εκφράσει από τότε την άποψη ότι η προσέγγιση αυτή ακυρώνει κατ' ουσίαν την πρόβλεψη της παρ. 1 του άρθρου 2 του ΑΝ 344/1968, μεταθέτοντας επ' αόριστον την αποσβεστική προθεσμία βεβαίωσης από τους Δήμους φόρων, τελών κ.λπ., καθώς την εξαρτά από το χρόνο κατά τον οποίο λαμβάνει ο Δήμος τη σχετική γνωστοποίηση από την ΔΕΗ, ενώ σκοπός του νομοθέτη ήταν η χρονική οριοθέτηση του δικαιώματος των Δήμων να βεβαιώνουν φόρους, τέλη κ.α.

113 Βλ. σχετ. με βεβαίωση τελών καθαριότητας στους χρηματικούς καταλόγους της ΔΕΗ 25/1975.

114 Φ.Υ. 223494

115 Με το άρθρο 61 του πρόσφατου ν. 4483/17 λύθηκαν ζητήματα ερμηνείας που προέκυψαν με την εφαρμογή του συγκεκριμένου νόμου, καθώς, δεν οφείλονται προσαυξήσεις για οφειλές που δεν έχουν βεβαιωθεί και αποτρέπεται η επιβάρυνση των οφειλετών με υπέρογκα πρόστιμα με τη διατήρηση του χρονικού διαστήματος επιβολής τους στο όριο που τίθεται από την ισχύουσα γενική διάταξη του ν. 344/68.

α) οι διατάξεις των άρθρ. 2 ΑΝ 344/1968¹¹⁶ και 6 Α.Ν 344/1968¹¹⁷ προβλέπουν για τη βεβαίωση τελών, εισφορών, φόρων κ.λπ. αποσβεστική προθεσμία πέντε ετών από το έτος στο οποίο ανάγονται («οικονομικό έτος εις το οποίο ανάγεται» το τέλος είναι το οικονομικό έτος κατά το οποίο γεννήθηκε η οφειλή¹¹⁸) και πενταετή προθεσμία παραγραφής τους, που αρχίζει από το έτος οριστικής βεβαίωσης.

Προσφάτως, με το άρθρο 32 του ν. 4304/2014 προσδιορίστηκε στα είκοσι (20) έτη, ο χρόνος που παραγράφονται τα ανωτέρω τέλη, στις περιπτώσεις:

i) μη υποβολής από τους υπόχρεους των αναγκαίων στοιχείων για τη βεβαίωση των οφειλών ή ii) υποβολής ανακριβών ή ελλιπών στοιχείων ή iii) λανθασμένης βεβαίωσης οφειλών. Είναι προφανές ότι, για άλλη μία φορά, αντί της αναβάθμισης της διαδικασίας είσπραξης των εσόδων, επιλέχθηκε η λύση της παράτασης παραγραφής των δημοτικών τελών, αντίθετα με όσα επιτάσσουν οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων.

Αναφορικά, όμως, με τα πρόστιμα ΚΟΚ ή όσα έσοδα δεν διέπονται από τις πιο πάνω διατάξεις, γίνεται γενικώς δεκτό ότι ο καταλογισμός τους συντελείται, υπό τους όρους της διάταξης του άρ. 71 παρ. 1 ν. 542/1977¹¹⁹,

116 «... η βεβαίωσης των φόρων, τελών, δικαιωμάτων, εισφορών και αντιτίμου προσωπικής εργασίας ενεργείται υπό των δήμων και κοινοτήτων εντός αποσβεστικής προθεσμίας πέντε ετών από της λήξεως του οικονομικού έτους, εις ο ανάγονται.....» και «κατεξάιρεση είναι δυνατή η βεβαίωση μετά την πάροδο της παραπάνω προθεσμίας αν: α) είναι άγνωστος ο υπόχρεος, β) έχει ακυρωθεί μετά την πάροδο της πενταετίας η φορολογική εγγραφή για το λόγο ότι ο υπόχρεος δεν έλαβε γνώση της εγγραφής, γ) η βεβαίωση έγινε σε πρόσωπο που δεν έχει μερική ή ολική φορολογική υποχρέωση και δ) η βεβαίωση έγινε για οικονομικό έτος διάφορο από αυτό που αφορά η φορολογική υποχρέωση».

117 «Ο χρόνος της παραγραφής των αξιώσεων των δήμων και κοινοτήτων είναι είκοσι ετών, αρχόμενος από της λήξεως του οικονομικού έτους εντός του οποίου εβεβαιώθησαν αυτά οριστικώς. Κατ' εξαίρεσιν αι προερχόμενοι εκ φόρων εν γένει, τελών, δικαιωμάτων, εισφορών και αντιτίμου προσωπικής εργασίας παραγράφονται μετά πενταετίαν ως ανωτέρω...». Ελλείψει ειδικότερων διατάξεων για τη διακοπή και αναστολή των προθεσμιών παραγραφής εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 136-139 ν. 4270/2014.

118 ΣτΕ 1990/1999 και 3286/1995

119 «Η βεβαίωσης οιοδήποτε φόρου, τέλους, προστίμου, δικαιώματος ή εισφοράς υπέρ του Δημοσίου μετά των πάσης φύσεως προσθέτων και υπέρ τρίτων, ενεργείται εντός προθεσμίας τριών μηνών από της λήξεως του μηνός εντός του οποίου εκτήθη ο τίτλος βεβαιώσεως. Η παράλειψις της βεβαιώσεως εντός της προθεσμίας ταύτης, συνιστώσα πειθαρχικόν αδίκημα, επισύρει, κατά των υπευθύνων, τας υπό του Ν. 1811/1951 "περί Κώδικος Καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων", ως ούτος τροποποιηθείς ισχύει, προβλεπομένας ποινάς. Ανεξαρτήτως των υπό του προηγούμενου εδαφίου οριζομένων, η βεβαίωσις δύναται να ενεργηθή και μετά την πάροδον της τριμήνου προθεσμίας και ουχί πέραν των τριών ετών, από της λήξεως του έτους εντός του οποίου εκτήθη ο τίτλος βεβαιώσεως».

σύμφωνα με την οποία πρέπει να γίνει εντός προθεσμίας τριών μηνών από το χρόνο κτήσης του τίτλου και πάντως όχι πέραν των τριών ετών.

Παρά τη σαφή και ρητή ως άνω διάταξη, τόσο το Υπουργείο Εσωτερικών¹²⁰ όσο και οι ΟΤΑ¹²¹ θεωρούν ότι μπορούν να βεβαιώνουν ταμειακά την οφειλή και μετά την πάροδο της προβλεπόμενης από το ν. 542/1977 αποσβεστικής προθεσμίας, επικαλούμενοι την νομολογία του Αρείου Πάγου¹²², σύμφωνα με την οποία, η πάροδος της (τριετούς) προθεσμίας για ταμειακή βεβαίωση των αξιώσεων του Δημοσίου και των ΟΤΑ, δεν συνεπάγεται αδυναμία ταμειακής βεβαίωσης, αλλά αποτελεί το χρόνο έναρξης της παραγραφής της απαίτησης. Δε δέχονται, δηλαδή, τον αποσβεστικό χαρακτήρα της τριετούς, κατ' ανώτατο όριο, προθεσμίας, όπως έχει ήδη δεχθεί, με σωρεία αποφάσεών του, το Συμβούλιο Επικρατείας¹²³.

Το πρακτικό αποτέλεσμα αυτής της ερμηνείας είναι τα διοικητικά πρόστιμα του ΚΟΚ ή άλλα έσοδα που υπόκεινται σε εικοσαετή παραγραφή, να βεβαιώνονται ταμειακά μέχρι και είκοσι τρία (23) έτη μετά το χρόνο που γεννήθηκαν ως απαιτήσεις, δηλαδή, λίγο πριν παραγραφεί η αξίωση του Δήμου¹²⁴.

Είναι προφανές ότι, η ως άνω πολιτική, ακόμη και εάν υποτεθεί ότι εξυπηρετεί τις ταμειακές ανάγκες των δήμων, είναι πολλαπλώς προβληματική, καθώς προσκρούει στις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών, υπονομεύει το θεσμό της παραγραφής στο δίκαιο και την ανάγκη μακροπρόθεσμου οικονομικού σχεδιασμού των Δήμων, ενώ ενισχύει μία γενικευμένη κουλτούρα

120 Στο σχετικό υπ' αριθμ. 29281/09-07-2007 έγγραφο της Διεύθυνσης Οικονομικών Ο.Τ.Α. του Υπουργείου Εσωτερικών προς την Αρχή, το περιεχόμενο του οποίου κάποιιοι Δήμοι της χώρας υιοθετούν και εφαρμόζουν, αναφέρεται ότι, «*η πενταετής αποσβεστική προθεσμία που προβλέπει το άρθρο 2, της παρ. 1 του Ν.344/68 αφορά στη ταμειακή βεβαίωση εσόδων που προέρχονται από την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, εισφορών και αντιτίμου προσωπικής εργασίας. Για τα αυτοτελή πρόστιμα (όπως π.χ. τα πρόστιμα που προβλέπονται στον Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας) δεν ορίζεται ρητά με την ισχύουσα νομοθεσία προθεσμία για τη βεβαίωσή τους. Συνεπώς για το θέμα αυτό τυχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις του άρθρου 86, παρ.1 του Ν. 2362/1995 («Περί Δημοσίου Λογιστικού...») και του άρθρου 71, παρ. 1 του ν. 542/77, με τις οποίες ρυθμίζονται τα ακόλουθα: Α) Άρθρο 86 του ν. 2362/1995: «Καμία χρηματική απαίτηση του Δημοσίου δεν υπόκειται σε παραγραφή πριν να βεβαιωθεί πράγματι προς είσπραξη ως δημόσιο έσοδο στην αρμόδια Δ.Ο.Υ. ή Τελωνείο (βεβαίωση εν στενή έννοια). Ο κανόνας αυτός δεν αλλοιώνεται από την τυχόν βραδεία τοιαύτη βεβαίωση (παρ.1). Χρηματική απαίτηση του Δημοσίου που γεννήθηκε από αυτοτελή πρόστιμα που επιβλήθηκαν από διοικητικές αρχές παραγράφεται μετά εικοσαετία από τη λήξη του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο έγινε εν στενή έννοια (ταμειακή) βεβαίωση αυτής (παρ. 3, περ.ζ)».*

121 Βλ. Γνμδ Νομικής Υπηρεσίας ΚΕΔΕ.

122 ΑΠ 139/2004 και 691/2003

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

124 Αναφορές 206544, 211184, 212386, 212898/2016.

αδιαφορίας¹²⁵, ασυνέπειας και αθέτησης οικονομικών υποχρεώσεων εκ μέρους των πολιτών.

Ωστόσο, θεωρία και νομολογία έχουν μάλλον καταλήξει ότι η παραγραφή είναι θεσμός αναγκαστικού δικαίου, που ερείδεται καταρχάς στην Αρχή της Ασφάλειας του Δικαίου, που απορρέει από την Αρχή του Κράτους Δικαίου, και συγκεκριμένα από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 και 25 παρ. 1 εδ. α' του Συντάγματος. Κατά συνέπεια, η εφαρμογή των κανονιστικών ρυθμίσεων που επισύρουν σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις στους ενδιαφερόμενους, όπως αυτές που προβλέπουν την επιβολή επιβαρύνσεων υπό τη μορφή φόρων, τελών, εισφορών και οποιασδήποτε μορφής κυρώσεων για παράβαση νομοθετικών διατάξεων προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, και την προβλεψιμότητά τους. Με άλλα λόγια, δεν είναι νομικά ανεκτό ο διοικούμενος να τίθεται επ' αόριστον σε μία κατάσταση αμφιβολίας και αβεβαιότητας σχετικά με τις οικονομικές υποχρεώσεις του. Ακολούθως, θα πρέπει η προθεσμία παραγραφής για την επιβολή επιβαρύνσεων, υπό την μορφή φόρων, τελών, εισφορών και σχετικών κυρώσεων να είναι εκ των προτέρων ορισμένη και η διάρκειά της να είναι επαρκώς προβλέψιμη από τον διοικούμενο. Μετά δε τη λήξη της, οι οικονομικές υπηρεσίες δεν μπορούν να επιβάλλουν καμία οικονομική επιβάρυνση ή κύρωση γιατί υπάρχει «εξάντληση της χρονικής αρμοδιότητάς τους¹²⁶».

Άλλωστε, ο θεσμός της παραγραφής στο πεδίο της διοικητικής λειτουργίας αποσκοπεί στην περαίωση των φορολογικών εν γένει εκκρεμοτήτων σε εύλογο χρόνο, ώστε να καθίσταται εφικτός ο οικονομικός σκοπός τους. Από την άλλη πλευρά, οι υπόχρεοι των ποικίλων οικονομικών επιβαρύνσεων δικαιούνται, να μην κινδυνεύουν από τη συσσώρευση οφειλών παρελθόντων ετών, μετά από μεγάλα χρονικά διαστήματα, θέτοντας σε κίνδυνο την προσωπική ή επιχειρηματική βιωσιμότητά τους.

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί, ότι η «*πρωτοφανής σύγχυση και ανασφάλεια δικαίου*»¹²⁷, η οποία οφείλεται σε μεγάλο βαθμό και στην «*ακραιφνή διάσταση*» μεταξύ της νομολογίας των ανωτάτων δικαστηρίων Αρείου Πάγου και Συμβουλίου της Επικρατείας, ως προς το χαρακτήρα (αποσβεστικό ή μη) και τα αποτελέσματα της παραγραφής που προβλέπεται από τη διάταξη του άρ. 71 ν. 542/1977, ακόμη και εάν εξηγηθεί από την ιστορική διαδρομή του θεσμού της παραγραφής του δικαιώματος του δημοσίου για την ταμειακή βεβαίωση των απαιτήσεών του, πρέπει να αρθεί άμεσα,

125 Π.χ. περιπτώσεις επιβολής προστίμων για παράνομες ενέργειες των πολιτών (παράνομη στάθμευση, αυθαίρετη κατάληψη κοινόχρηστων χώρων).

126 Θ. Φορτσάκης, Φορολογικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Σάκκουκα, Αθήνα-Κομοτηνή 2008, σ. 612.

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

με απόφαση του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου, που να επιλύει οριστικά τη σύγκρουση της νομολογίας των δύο ανώτατων δικαστηρίων ή να ρυθμιστεί με νομοθετική παρέμβαση. ●

6. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ — ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΟΤΑ¹²⁸

Η παρούσα έκθεση για τα έσοδα των Δήμων θα ήταν ατελής εάν δεν περιελάμβανε και στοιχεία αναφορικά με την συνταγματικά θεσμοθετημένη υποχρέωση της κεντρικής διοίκησης για εποπτεία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Πράγματι, ένα ευρύτερο και άκρως σημαντικό ζήτημα, το οποίο ο Συνήγορος του Πολίτη έχει κατ' επανάληψη αναδείξει στο παρελθόν και το οποίο δυστυχώς δεν έχει αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά και ολοκληρωμένα μέχρι σήμερα, αποτελεί ο ανεπαρκής ή ακόμα και πλημμελής έλεγχος νομιμότητας των κανονιστικών αποφάσεων των Δήμων.

Το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο¹²⁹ προσδιορίζει με ακρίβεια τους όρους άσκησης εποπτείας επί των κανονιστικών πράξεων των Δήμων.

Ωστόσο, ποικίλες επιμέρους δυσλειτουργίες αποδυναμώνουν¹³⁰ στην πράξη τη δυνατότητα των εποπτικών μηχανισμών να ελέγξουν τις κανονιστικές πράξεις της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα να πλήττεται η αξιοπιστία των θεσμών και να διακυβεύεται η έννοια του κράτους δικαίου.

Η βασικότερη δυσλειτουργία που συνδέεται άμεσα με τον πλημμελώς ασκούμενο έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Δήμων, είναι η εξαιρετικά μεγάλη χρονική καθυστέρηση στελέχωσης και λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. που θεσμοθετήθηκε με το άρθρο

128 Το θέμα του ανεπαρκούς ελέγχου των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, έχει επανειλημμένα επισημανθεί από το Συνήγορο του Πολίτη (βλ. ενδεικτικά Ετήσια Έκθεση 2004 σελ. 160-164, Ετήσια Έκθεση 2009 σελ. 92-95 και Συνοπτική Έκθεση Προτάσεων προς το Υπουργείο Εσωτερικών http://www.synigoros.gr/resources/docs/protaseis_epistoloi.pdf).

129 Άρθρα 225, 226, 227 ν. 3852/2010.

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

215 του ν. 3852/2010 (Καλλικράτης). Μεταβατικά, στο άρθρο 238 αυτού του νόμου ορίζεται, ότι μέχρι την έναρξη λειτουργίας αυτών των Υπηρεσιών, τα καθήκοντά τους ως προς τον έλεγχο νομιμότητας (υποχρεωτικός, αυτεπάγγελτος ή ασκούμενος μετά από άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής του έχοντος έννομο συμφέρον) ασκούνται από το Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης¹³¹ και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του ΚΔΚ.

Στην πράξη, η εποπτεία αυτή έχει αποδειχθεί ότι ασκείται χωρίς την προσήκουσα επιμέλεια, επειδή και οι επιφορτισμένες με τον έλεγχο νομιμότητας Υπηρεσίες των οικείων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων είναι υποστελεχωμένες ή δεν διαθέτουν επαρκή νομική κατάρτιση, με αποτέλεσμα να μην διεκπεραιώνουν εμπρόθεσμα τον έλεγχο και να τίθενται σε ισχύ αποφάσεις αμφίβολης νομιμότητας. Κάποιες φορές μάλιστα, έχει διαπιστωθεί ότι επιδεικνύουν απροθυμία ή διστακτικότητα να ενεργοποιήσουν τις κυρωτικές αρμοδιότητές τους.

Η αναποτελεσματικότητα εν τέλει του εποπτικού μηχανισμού, συχνότατα γίνεται εμφανής, κατά τον παρεμπόμποντα έλεγχο που ο Συνήγορος του Πολίτη ασκεί σε κανονιστικού περιεχομένου πράξεις της διοίκησης, οι οποίες επιβάλλουν ανταποδοτικά τέλη. Οι αποφάσεις αυτές, χαρακτηρίζονται κυρίως από ανομοιομορφία, ανεπαρκή ή ελλιπή αιτιολογία¹³² αναφορικά με τη συνδρομή των όρων των εξουσιοδοτικών διατάξεων.

Οι Ο.Τ.Α. από την πλευρά τους, στις περιπτώσεις που οι ατομικές πράξεις επιβολής τελών αμφισβητούνται ή προσβάλλονται από τους πολίτες εντός της προβλεπόμενης 15νθήμερης προθεσμίας, επικαλούνται το γεγονός ότι οι αποφάσεις με τις οποίες επεβλήθησαν τα τέλη, είτε έχουν σιωπηρά νομιμοποιηθεί είτε έχουν εγκριθεί¹³³ με πράξη της αρμόδιας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Δεν αποδέχονται, επομένως, τις επισημάνσεις του

131 Και πρώην Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, καθώς ήδη κατ' εφαρμογή του άρθρου 28 ν. 4325/2015, ολοκληρώθηκε ο διορισμός των νέων Συντονιστών των επτά Αποκεντρωμένων Διοικήσεων σε όλη την επικράτεια, οι οποίοι αντικατέστησαν τον -καταργημένο πλέον- θεσμό του Γενικού Γραμματέα.

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

133 Όπως έχει αποδειχθεί, η έγκριση των αποφάσεων κανονιστικού περιεχομένου από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, συχνά συνίσταται στον έλεγχο των τυπικών μόνο στοιχείων αυτών και δεν επεκτείνεται στον ουσιαστικό έλεγχο του περιεχομένου τους. Να επισημανθεί ότι ο ασκούμενος έλεγχος, είναι έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας. Ως τέτοιος δηλαδή, πρέπει να διαπιστώνει ότι: α) τηρήθηκαν οι όροι της εξωτερικής νομιμότητας της επίμαχης πράξης του ΟΤΑ, β) ο ΟΤΑ έχει συμμορφωθεί προς τις υπαγορευόμενες από τις εφαρμοζόμενες νομοθετικές διατάξεις ρυθμίσεις, γ) έχει διαλάβει πλήρη αιτιολογία στην σχετική πράξη, δ) δεν έχει υπερβεί τα άκρα όρια της διακριτικής του ευχέρειας και ε) δεν έχει υποπέσει σε κατάχρηση εξουσίας.

Συνηγόρου για κατάργηση με νεότερες αποφάσεις τους των αμφισβητούμενης νομιμότητας τελών, παραπέμποντας τους ενδιαφερόμενους στα δικαστήρια. Ωστόσο, αυτή η προσέγγιση επιβαρύνει υπέρμετρα τη δικαιοσύνη, ταυτόχρονα δε, αποστερεί από τη διοίκηση τη δυνατότητα να ενεργοποιήσει τον ίδιον διορθωτικό μηχανισμό της δράσης της, καταστρατηγώντας ταυτόχρονα το συνταγματικό δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές (Σύνταγμα, άρθρο 10).

Σκόπιμο είναι να καταστεί σαφές ότι, ο ασκούμενος έλεγχος νομιμότητας πρέπει να είναι ουσιαστικός, εμπρόθεσμος και πλήρης, έτσι ώστε να αποτρέπεται η νομιμοποίηση παράνομων διοικητικών πράξεων. Προς τούτο, πρέπει να καταλήγει υποχρεωτικά σε ειδική ρητή πράξη, είτε επιβεβαιωτική είτε απορριπτική. Άλλωστε, το παρόν θεσμικό πλαίσιο απαιτεί, για όλες αδιακρίτως τις ελεγχόμενες πράξεις, είτε αυτές κρίνονται νόμιμες είτε όχι, να εκδίδονται αντίστοιχες αποφάσεις.

Συνεπώς, ο νομοθέτης δεν αφήνει περιθώρια σιωπηρής έγκρισης των πράξεων που υποχρεωτικά ελέγχονται, πρακτική όχι σπάνια, κατά τις διαπιστώσεις του Συνηγόρου.

Για τους λόγους αυτούς ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

- Την άμεση ενεργοποίηση των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α.
- Την έκδοση -σε κάθε περίπτωση άσκησης εποπτείας- ειδικής πράξης.
- Την παρακολούθηση από τους ίδιους τους Συντονιστές των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της εφαρμογής των αποφάσεών τους.
- Την ενεργοποίηση των διατάξεων περί πειθαρχικής ευθύνης¹³⁴, στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται ότι οι Δήμοι δεν συνεργάζονται με τους αρμόδιους Συντονιστές ή δεν αποστέλλουν τα απαραίτητα για τον έλεγχο στοιχεία.

134 Στο πλαίσιο διερεύνησης αναφοράς, ο Συνήγορος διαπίστωσε επιφύλαξη και ως προς την ενεργοποίηση των διατάξεων που προβλέπουν την αναζήτηση πειθαρχικών διατάξεων που προβλέπουν την αναζήτηση πειθαρχικών ευθυνών σε βάρος των αιρετών οργάνων των δήμων. Στη συγκεκριμένη αναφορά, Αποκεντρωμένη Διοίκηση υποστήριξε ότι Δήμος αρνήθηκε να της αποστείλει συμπληρωματικά στοιχεία απαιτούμενα για τον έλεγχο νομιμότητας κανονιστικού περιεχομένου απόφασης. Ο Συνήγορος τόνισε ότι η άρνηση αυτή συνιστά παράβαση καθήκοντος και ο αρμόδιος Γενικός Γραμματέας αντέταξε ότι κατά τις διατάξεις του Καλλικράτη, πειθαρχική διαδικασία δύναται να κινηθεί μόνο στην περίπτωση που οι Δήμοι δεν συμμορφώνονται με τις αποφάσεις της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Απηύθυνε δε σχετικό έγγραφο προς το Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο επεσήμανε ότι τόσο η υπερβολική καθυστέρηση όσο και η μη αποστολή στοιχείων για τον έλεγχο της πράξης, δύνανται να επισύρουν πειθαρχικές κυρώσεις σε βάρος των αιρετών (Φ.Υ. 150442/2012).

- Επιπρόσθετα, οι προβλεπόμενες πειθαρχικές διατάξεις πρέπει να ενεργοποιούνται και στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται πλημμελής άσκηση καθηκόντων εκ μέρους των αρμοδίων Συντονιστών. ●

■ 7. ΕΠΙΜΕΤΡΟ

Συμπερασματικά, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο διευκολύνει, μεγάλο μέρος της φορολογητέας ύλης να διαφεύγει της φορολόγησης, εις βάρος των συμφερόντων των δήμων. Το ασαφές νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο αφήνει περιθώρια διαφορετικών αναγνώσεων, έχει σαν συνέπεια τη μη ενιαία ρύθμιση όμοιων περιπτώσεων και την ανισομερή οικονομική επιβάρυνση των πολιτών. Με αυτά τα χαρακτηριστικά η οικεία νομοθεσία είναι αμφίβολο εάν είναι κατάλληλη και επαρκής για την εκπλήρωση των σκοπών των δήμων ή αντίθετα, δημιουργεί περιβάλλον μάλλον πρόσφορο για τη δημιουργία θυλάκων διαφθοράς και αυθαιρεσίας στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε βάρος των δικαιωμάτων των πολιτών, αλλά και της οποιασδήποτε ουσιαστικής μεταρρύθμισης.

Η παραβίαση της νομοθεσίας και των συνταγματικών αρχών που διαπιστώνεται συχνά είναι αποτέλεσμα της σωρευτικής συνδρομής παραγόντων, όπως το ακωδικοποίητο, ασαφές, δεκτικό παρερμηνειών θεσμικό πλαίσιο, η ελλιπής τεχνική υποδομή των δήμων¹³⁵ και η ελλιπής στελέχωση των Οικονομικών Υπηρεσιών, η περιπτώσιολογική, μέσω εγκυκλίων, καθοδήγηση των Οικονομικών Υπηρεσιών και η έλλειψη στενής, συστηματικής εποπτείας, που συσκοτίζουν το τοπίο και δημιουργούν μεγάλη ανασφάλεια δικαίου.

Έτσι, ο κίνδυνος απώλειας δημοτικών προσόδων είναι αναπόφευκτος. Η αδυναμία είσπραξης των συσσωρευμένων χρεών, εξαιτίας των πιο πάνω παραγόντων, οδηγεί την Κεντρική Διοίκηση, να επιβάλλει, κατά τακτά διαστήματα, τη λήψη μέτρων, που επιτρέπουν τη διαγραφή προσαυξήσεων και προστίμων, με σκοπό να λειτουργήσει ως «κίνητρο» για την καταβολή των βασικών τελών. Όμως, η γνώση αυτής της πρακτικής διαμορφώνει μια αρνητική νοοτροπία σε μεγάλη μερίδα των πολιτών, να καθυστερούν την εκπλήρωση των οικονομικών τους υποχρεώσεων προς τους Δήμους, τελώντας εν αναμονή αυτών των απαλλακτικών ή ευνοϊκών νομοθετικών ρυθμίσεων. Συνεπεία τούτου, μειώνονται τα έσοδα των Δήμων και δυσχεραίνεται η εκτέλεση του προϋπολογισμού, ενώ η μείωση αυτή συχνά οδηγεί σε περαιτέρω αύξηση της φορολόγησης των δημοτών (μέσω πχ της αύξησης συντελεστών ΤΑΠ κ.λπ.), στις περιπτώσεις Δήμων που δεν θα ανταποκριθούν με επιτυχία στο Πρόγραμμα Εξυγίανσης¹³⁶.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στην κατεύθυνση της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων αλλά και της ενίσχυσης της οικονομικής σταθερότητας και επάρκειας των Δήμων, προτείνει:

135 ΙΤΑ «Φορολογική Αποκέντρωση-Ταμείο Συνοχής χωρίς επιβάρυνση για τον Πολίτη» Αθήνα, 2005 σελ. 120.

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

- κατά περίπτωση, την αποσαφήνιση και την εν γένει αναμόρφωση του ισχύοντος νομικού πλαισίου,
- την κωδικοποίηση των διάσπαρτων διατάξεων, ώστε να επιτευχθεί η ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας,
- την οργανωτική αναδιάρθρωση των υπηρεσιών των ΟΤΑ κυρίως ως προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των εισπρακτικών τους μηχανισμών και της δημιουργίας, με τη χρήση νέων τεχνολογιών, πληροφοριακού συστήματος κατάλληλου για την εξυπηρέτηση των σκοπών τους,
- τη διαρκή επιμόρφωση των υπαλλήλων των Οικονομικών Υπηρεσιών των δήμων, στα αντικείμενα των εσόδων και της είσπραξής τους,
- τη θέσπιση διαδικασιών προληπτικού ελέγχου των κανονιστικών αποφάσεων για τη νόμιμη επιβολή ανταποδοτικών τελών (π.χ. υποχρεωτική νομική αξιολόγηση της πρότασης για επιβολή ανταποδοτικών τελών, ειδική και πλήρης αιτιολογία των αποφάσεων, κρίση περί συνδρομής των όρων της νομοθετικής εξουσιοδότησης),
- τον ειδικό και πλήρη έλεγχο των κανονιστικών αποφάσεων από τις εποπτικές αρχές,
- την ενεργοποίηση συστήματος εσωτερικού ελέγχου ΟΤΑ για την πρόληψη, αντιμετώπιση και διαχείριση φαινομένων κακοδιοίκησης, αυθαιρεσιών και διαφθοράς.

Υπογραμμίζεται ότι, δεδομένης και της οικονομικής συγκυρίας για τη Χώρα όσο και τους πολίτες, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι έχει φτάσει ο κατάλληλος -και επιτακτικός- χρόνος να αρχίσει ένας διάλογος ανάμεσα στο Υπουργείο Εσωτερικών, την Κ.Ε.Δ.Ε. και όλους τους εμπλεκόμενους φορείς για την εύρεση των προσφορότερων λύσεων στα πιο πάνω θέματα.

Η Ανεξάρτητη Αρχή, στο πλαίσιο του θεσμικού της ρόλου και της εκτέλεσης των αρμοδιοτήτων της, θα εξακολουθήσει να καλλιεργεί την ίδια πολυδιάστατη σχέση με την τοπική αυτοδιοίκηση, της διαμεσολάβησης, του ελέγχου και της θεσμικής αρωγής με συγκεκριμένες συστάσεις και προτάσεις. Πιστή στη θεμελιώδη αρχή της, αυτή του θετικού αθροίσματος που συνδυάζει την αρωγή προς τη διοίκηση και την υπεράσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών θα παρακολουθεί τη λειτουργία των δήμων και με στοχευμένες παρεμβάσεις θα συμβάλλει στη διαμόρφωση δομών, λειτουργιών και υπηρεσιών αποτελεσματικών, ουσιαστικών και φιλικών προς τον πολίτη, με σεβασμό στις αρχές της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης. ●

8. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ — ΠΙΝΑΚΑΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

A/A	ΔΙΑΤΑΞΗ	ΝΟΜΟΘΕΤΗΜΑ	ΤΙΤΛΟΣ
1.	Α Άρθρο 30Α	Ν.Δ. 356/1974	Περί Κώδικος Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων
2.	Άρθρο 32 παρ 3	Ν. 3986/2011	Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015
3.	Άρθρα 13, 73	ΒΔ 24-9/20.10.58	Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον Νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων των δήμων και κοινοτήτων
4.	Άρθρο 4	429/1976	Περί τροποποίησης διατάξεων τινών του Ν. 25/1975 «περί υπολογισμού και τρόπου εισπράξεως δημοτικών και κοινοτικών τελών καθαριότητας και φωτισμού και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων»
5.	Άρθρο 12	ΝΔ 318/1969	Τέλη καθαριότητας και φωτισμού
6.	Άρθρο 13, 32	Ν. 1080/1980	Περί τροποποίησης και συμπληρώσεως διατάξεων τινών της περί των προσόδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως Νομοθεσίας και άλλων τινών συναφών διατάξεων
7.	Άρθρα 25 & 26	Ν. 1828/1989	Αναμόρφωση φορολογίας εισοδήματος, τέλη, φόρος κατανάλωσης κ.λπ.
8.	Άρθρο 14	Ν. 2307/1995	Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις
9.	Άρθρο 33	Ν 3937/2011	Τροποποιήσεις του άρθρου 22 του ν. 3897/2010
10.	Άρθρο 5	Ν. 3843/2010	Ταυτότητα κτιρίων, υπερβάσεις δόμησης και αλλαγές χρήσης, μητροπολιτικές αναπλάσεις και άλλες διατάξεις
11.	Άρθρο 4, 5, 10, 78 παρ. 4	Σύνταγμα της Ελλάδας	
12.	Άρθρο 55	Ν. 2696/1999	Κύρωση του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας

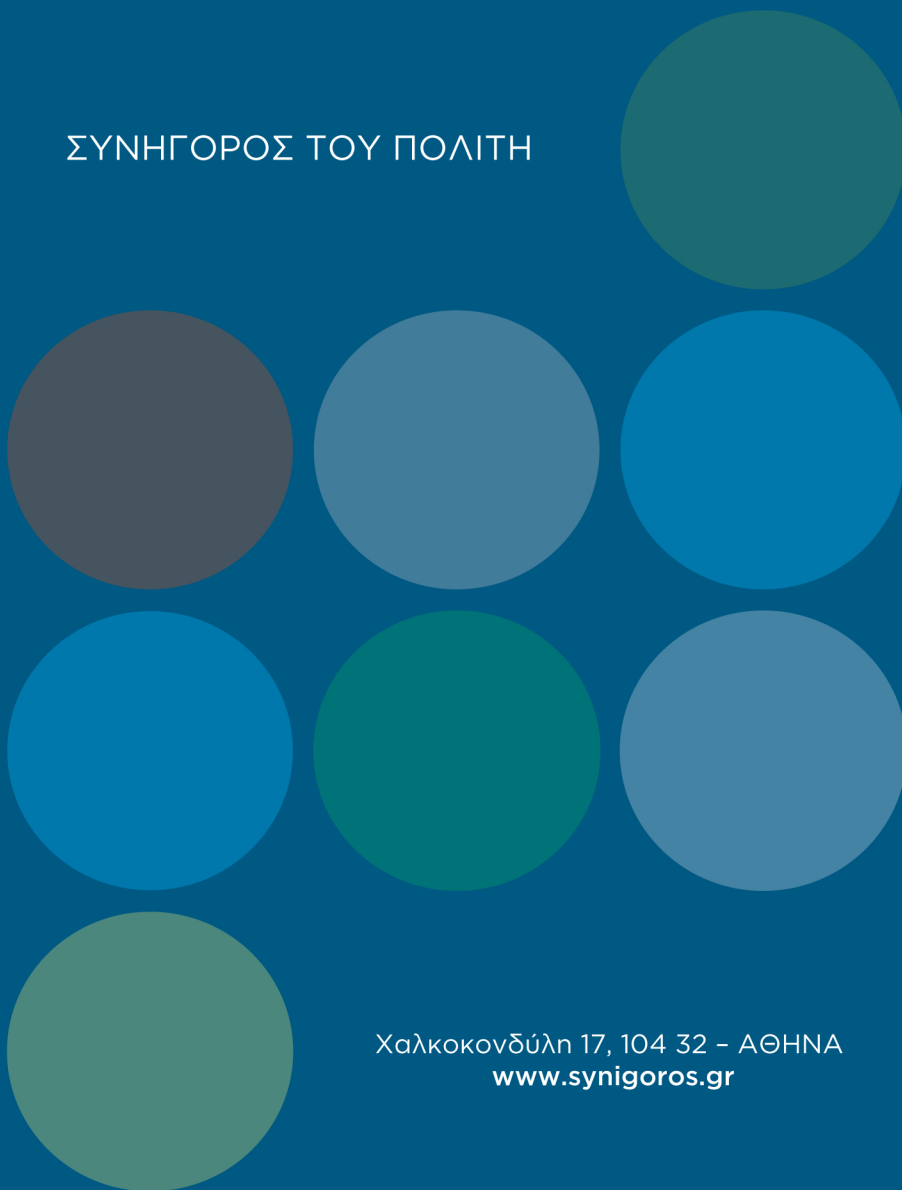


13.		N. 4483/2017	Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) - Ρυθμίσεις σχετικές με την οργάνωση, τη λειτουργία, τα οικονομικά και το προσωπικό των Ο.Τ.Α. - Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας - Μητρώο Πολιτών και άλλες διατάξεις
14.	Άρθρα 1, 2, 3, 4, 5, 6	N. 25/75	Περί υπολογισμού και τρόπου εισπράξεως δημοτικών και κοινοτικών τελών καθαριότητας και φωτισμού και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων
15.	Άρθρο 4 & 5 παρ. 1	N. 429/1976	Περί τροποποίησης διατάξεων τινών του Ν. 25/1975 «περί υπολογισμού και τρόπου εισπράξεως δημοτικών και κοινοτικών τελών καθαριότητας και φωτισμού και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων»
16.	Άρθρο 5 παρ 1	N. 3345/2005	Οικονομικά Θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων
17.	Άρθρο 202 παρ 3	N. 3463/2006	Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων
18.	Άρθρα 1,4	AN 582/1968	Περί δημοτικών και κοινοτικών κοιμητηρίων
19.	Άρθρο 24	N 2130/1993	Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της περιφερειακής διοίκησης, του κώδικα της Ελληνικής ιθαγένειας, του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, των διατάξεων για τις προσόδους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης
20.	Άρθρο 20	N. 2539/1997	Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης
21.	Άρθρο 63	N 3801/2009	Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης
22.	Άρθρο 26	AN 344/1968	Περί διατάξεων τινών αφορωσών εις τους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως
23.	Άρθρο 32	N 4304/2014	Έλεγχος των οικονομικών και πολιτικών κομμάτων και των αιρετών αντιπροσώπων Βουλής και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άλλες διατάξεις



24.	Άρθρο 3	ΒΔ 17-5/15.6.59	Περί οικονομικής διοίκησης και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων
25.	Άρθρο 71	N 542/1977	Περί τροποποιήσεως αντικαταστάσεως και συμπληρώσεως φορολογικών και άλλων τινών διατάξεων
26.		N 4093/2012	Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016
27.	Άρθρα 215, 225, 226	N. 3852/2010	Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης
28.	Άρθρο 152	N. 3463/2006	Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων
29.	Άρθρο 28	N. 4325/2015	Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις
30.	Άρθρα 14, 20, 24, 25	N. 4042/2012	Ποινική προστασία του περιβάλλοντος - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/99/ΕΚ - Πλαίσιο παραγωγής και διαχείρισης αποβλήτων - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/98/ΕΚ - Ρύθμιση θεμάτων Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής
31.	Άρθρο 10	N 4071/2012	Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ
32.	Άρθρο 42, 50	N. 4067/2012	Νέος Οικοδομικός Κανονισμός
33.		N. 1249/2982	Διαρρυθμίσεις στην άμεση και έμμεση φορολογία μισθολογικά θέματα και άλλες διατάξεις
34.	Άρθρο 9, 14	N 1337/1983	Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις
35.	Άρθρο 2	N. 4315/2014	Πράξεις εισφοράς σε γη και σε χρήμα - Ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις και άλλες διατάξεις
		N. 4315/2014	Τροποποίηση Ν. 2939/2001 για την εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων, προσαρμογή στην οδηγία 2015/720/ΕΕ, ρύθμιση θεμάτων του Ελληνικού Οργανισμού Ανακύκλωσης και άλλες διατάξεις

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ



Χαλκοκονδύλη 17, 104 32 – ΑΘΗΝΑ
www.synigoros.gr