



Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά

Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»

Έλεγχος νομιμότητας
οικονομικών πράξεων Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού
από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση

Μάνος Κωνσταντίνος

Επιβλέπων Καθηγητής:
Δρ. Δρογαλάς Γεώργιος

Θεσσαλονίκη, Μάρτιος 2018



Department of Political Studies and International Relations -University of Peloponnese

Department of Economics - Democritus University of Thrace

Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki

Department of Business Administration - University of Piraeus

**Interuniversity Interdepartmental
Master Program in
«Local and Regional Government and Development»**

**Legality review of the financial operations of Local
Government Agencies of first level by the
Decentralized Administration**

Manos Konstantinos

Supervisor: Dr. Drogalas Georgios

Thessaloniki, March 2018

Περίληψη

Σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος το κράτος ασκεί στους ΟΤΑ εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας.

Με το Ν.3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) συστήνεται η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, η οποία εντάσσεται στην οργανωτική δομή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης με αποκλειστική αρμοδιότητα τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων στους ΟΤΑ και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών.

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται τον έλεγχο νομιμότητας επί των οικονομικών πράξεων των Δήμων από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, η αναγκαιότητα του οποίου αποκτά βαρύνουσα σημασία στη σημερινή οικονομική κρίση και ο σκοπός της είναι να απαριθμήσει αυτές που πρέπει υποχρεωτικά να αποστέλλονται για έλεγχο, να παρουσιάσει τις σημαντικότερες και να αναλύσει τον ασκούμενο επί αυτών έλεγχο νομιμότητας. Στο τέλος της εργασίας παρατίθενται τα συμπεράσματα και οι προτάσεις αυτής.

Λέξεις – Κλειδιά:

Εποπτεία, Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, έλεγχος νομιμότητας, φόροι, τέλη, δικαιώματα, σύναψη δανείων, προϋπολογισμός.

Abstract

According to article 102 (4) of the Constitution the State exercises supervision of the Local Government Agencies which consists exclusively in the review of the legality.

Law No. 3852/2010 (Kallikratis Program) establishes the Independent Supervisory Authority of the Local Government Agencies, which is part of the organizational structure of the Decentralized Administration concerned and has the exclusive competence of the legality control of the operations of the Local Government Agencies and disciplinary control of the elected.

The present thesis treats the subject of the legality review of the financial operations of the municipality by the Decentralized Administration, the necessity of which is all the more significant in today's economic crisis and its' aim is to enumerate which of the above operations must be sent to review, to present the most important and analyze the exercised legality review. Finally, the conclusions and suggestions are set out at the end of this thesis.

Key Words:

Supervision, Independent Supervisory Authority of Local Government Agency, legality review, taxes, fees, rights, loan contracts, budget.

Περιεχόμενα

Περίληψη	i
Abstract.....	iii
Εισαγωγή	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Εποπτεία των πράξεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σύμφωνα με το Ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α΄) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης».....	3
1.1 Γενικά.....	3
1.2 Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. – Αρμοδιότητες.....	3
1.2.1 Εκτελεστικότητα πράξεων	3
1.2.2 Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας	4
1.2.3 Αποφάσεις που δεν αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Ο.Τ.Α.	5
1.2.4 Έλεγχος νομιμότητας πράξεων Ο.Τ.Α. μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.	5
1.3 Διαδικασία ελέγχου νομιμότητας	6
1.3.1 Αποστολή των αποφάσεων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.	6
1.3.2 Έλεγχος νομιμότητας από την Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.	7
1.3.3 Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας	10
1.4 Ειδική διοικητική προσφυγή – Αιτήσεις θεραπείας	11
1.4.1 Προϋποθέσεις παραδεκτού προσφυγής	12
1.4.2 Προϋποθέσεις βασίμου προσφυγής	13
1.4.3 Απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας.....	14

1.5 Αναστολή εκτέλεσης	15
1.6 Οικονομικές πράξεις Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού που υπόκεινται σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας.....	15

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Σημαντικότερες αποφάσεις επιβολής ή αναπροσαρμογής φόρων / τελών / δικαιωμάτων από τους Δήμους.....

2.1 Γενικά.....	17
2.2 Δημοτικά τέλη καθαριότητας και φωτισμού	17
2.3 Τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων	19
2.3.1 Γενικά.....	19
2.3.2 Αυθαίρετη χρήση	20
2.4 Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων	21
2.5 Δημοτικό τέλος διαφήμισης.....	22
2.5.1 Κατηγορίες διαφήμισης	23
2.5.2 Χώροι στους οποίους απαγορεύεται και επιτρέπεται η υπαίθρια διαφήμιση.....	24
2.6 Τέλος ακίνητης περιουσίας	24
2.7 Τέλη διαμονής παρεπιδημούντων και επί των ακαθαρίστων εσόδων των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος.....	26
2.8 Τέλη στάθμευσης	29
2.9 Δικαίωμα εμπορίας πόσιμων υδάτων	29
2.10 Τέλη λαϊκών αγορών	30
2.11 Τοπικά δυνητικά τέλη	31

2.12 Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων επιβολής φόρων / τελών / δικαιωμάτων.....	32
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Σύναψη δανείων	37
3.1 Γενικά.....	37
3.2 Διαδικασία συνομολόγησης δανείου	37
3.3 Προϋποθέσεις και όροι δανεισμού.....	39
3.4 Έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων σύναψης δανείων	40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Προϋπολογισμοί Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού	43
4.1 Γενικά.....	43
4.2 Βασικές αρχές που διέπουν την κατάρτιση του προϋπολογισμού των Δήμων	43
4.2.1 Η αρχή της ετήσιας διάρκειας.....	44
4.2.2 Η αρχή της ενότητας και της καθολικότητας.....	44
4.2.3 Η αρχή της ειδίκευσης και της ειδικότητας των πιστώσεων.....	45
4.2.4 Η αρχή της ειλικρίνειας και της ακρίβειας.....	45
4.2.5 Η αρχή του ισοσκελισμού.....	46
4.2.6 Η αρχή της δημοσιότητας.....	46
4.3 Στάδια και προθεσμίες κατάρτισης προϋπολογισμού (άρθρο 77 του Ν.4172/2013)	47
4.4 Προαπαιτούμενα ψήφισης προϋπολογισμού	50
4.5 Κατάρτιση προϋπολογισμού	51
4.5.1 Γενική μορφή του προϋπολογισμού	51

4.5.2 Βασικά σημεία κατάρτισης προϋπολογισμού	53
4.6 Το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.	55
4.7 Έλεγχος νομιμότητας προϋπολογισμού	57
4.8 Αναμόρφωση προϋπολογισμού.....	59
Συμπεράσματα - Προτάσεις	61
Βιβλιογραφία.....	63

Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία πραγματοποιείται τον έλεγχο νομιμότητας επί των οικονομικών πράξεων των Δήμων από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, η αναγκαιότητα του οποίου καθίσταται ακόμη μεγαλύτερη στη σημερινή οικονομική κρίση που βρισκόμαστε. Έτσι, στο πλαίσιο αυτό η εργασία διαρθρώνεται ως ακολούθως:

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η εποπτεία των πράξεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σύμφωνα με το Ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι σημαντικότερες αποφάσεις των Δήμων που αφορούν την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών καθώς και ο ασκούμενος επί αυτών έλεγχος νομιμότητας.

Στη συνέχεια, στο τρίτο και τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η σύναψη δανείων και ο προϋπολογισμός των ΟΤΑ Α΄ βαθμού αντίστοιχα, καθώς επίσης και ο ασκούμενος επί αυτών έλεγχος νομιμότητας.

Τέλος, η εργασία ολοκληρώνεται με την παράθεση συμπερασμάτων και προτάσεων για μελλοντικές έρευνες σχετικές με το θέμα της εργασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Εποπτεία των πράξεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σύμφωνα με το Ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α΄) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»

1.1 Γενικά

Το πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας που ασκείται κατ' επιταγή του συνταγματικού νομοθέτη διαμορφώνεται στα άρθρα 214 – 240 του Ν.3852/2010 και σκοπεύει στην αποτροπή ενδεχόμενων παραβιάσεων των νόμων από πλευράς των Δήμων και στη διασφάλιση της νομιμότητας της δράσης τους.

1.2 Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. – Αρμοδιότητες

Στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης συστήνεται Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, η οποία εντάσσεται στην οργανωτική δομή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης υπαγόμενη απευθείας στον Συντονιστή (άρθρο 28 του Ν.4325/2015). Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών κατά το άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος.

Σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ συστήνεται θέση προϊσταμένου αυτής, που φέρει τον τίτλο «Ελεγκτής Νομιμότητας», αντίστοιχη με θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας διορίζεται με πενταετή θητεία.

1.2.1 Εκτελεστότητα πράξεων

Οι αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των Δήμων είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν. Εκτελεστές είναι οι πράξεις των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τις περιπτώσεις που ορίζει ο νόμος, με τις οποίες εκδηλώνεται η βούλησή τους και αποσκοπούν στην παραγωγή έννομου αποτελέσματος έναντι των διοικουμένων και συνεπάγονται την άμεση εκτέλεσή τους μέσω της διοίκησης (Καραναστάσης, 2006).

Ισχύουν από την έκδοσή τους, χωρίς να απαιτείται έγκριση από άλλο όργανο. Προκειμένου όμως να αποφεύγονται αναπότρεπτες καταστάσεις σκόπιμο είναι να μην εκτελούνται πριν την έκδοση της αντίστοιχης απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας (Ζυγούρης, 2008).

1.2.2 Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας

Στις παρ. 1, 2 και 3 του άρθρου 225 του Ν.3852/2010 ορίζεται αντίστοιχα ότι:

«1. Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., εφόσον αφορούν: α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, γ) την αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, στ) τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, ζ) τη σύναψη δανείων, η) τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος όταν τούτο προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία και θ) τις διαδικασίες κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Επίσης, αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α. που αφορούν: α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και γ) λήψη δανείων. Ειδικά, σε ό,τι αφορά τις ΔΕΥΑ, εκτός από τις παραπάνω αποφάσεις, αποστέλλονται επιπλέον προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις εκείνες που αφορούν: α) την ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και κάθε τροποποίησή τους, β) την αγορά και εκποίηση ακινήτων κτημάτων, γ) την επιβάρυνση των ακινήτων της επιχείρησης με εμπράγματα δικαιώματα και δ) τις μελέτες, τα έργα και τις προμήθειες.

2. Η απόφαση αποστέλλεται για έλεγχο νομιμότητας συνοδευόμενη από αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και από τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή της, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου. Οι δήμοι, οι περιφέρειες και οι ανωτέρω επιχειρήσεις τους υποχρεούνται να διαβιβάζουν και κάθε επιπλέον στοιχείο που ζητείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α..

3. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή της στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η απόφαση είναι παράνομη, τότε αυτή ακυρώνεται».

1.2.3 Αποφάσεις που δεν αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Ο.Τ.Α.

Οι Δήμοι δεν αποστέλλουν στην οικεία ΑΥΕ για έλεγχο νομιμότητας τις αποφάσεις:

- Των συλλογικών οργάνων, οι οποίες δεν ορίζονται ρητά στο άρθρο 225 του Ν.3852/2010, όπως π.χ. η χορήγηση άδειας λειτουργίας μουσικών οργάνων, η απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου για τον ορισμό των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου Δημοτικού Νομικού Προσώπου κλπ.

- Των μονομελών οργάνων των Δήμων (Δημάρχου, Αντιδημάρχου, κλπ.), όπως π.χ. ορισμός Αντιδημάρχου.

Εξυπακούεται ότι δεν αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας πράξεις που δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και για αυτό δεν προσβάλλονται κατά τις διατάξεις του άρθρου 227 του Ν.3852/2010. Τέτοιες πράξεις ενδεικτικά είναι: απλές ειδοποιήσεις ή ανακοινώσεις, απλές γνώμες, διαβιβαστικές πράξεις προς άλλες αρχές, βεβαιωτικές πράξεις, πρακτικά ορκωμοσίας, πράξεις που ενσωματώθηκαν σε άλλη εκτελεστή διοικητική πράξη.

1.2.4 Έλεγχος νομιμότητας πράξεων Ο.Τ.Α. μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.

Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Δήμων κατά τα άρθρα 225, 226 και 227 του Ν.3852/2010 ασκείται από τον Συντονιστή (άρθρο 28 του Ν. 4325/2015) της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και την Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 του Ν.3463/2007 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων), η οποία βρίσκεται στην έδρα της Περιφέρειας που ανήκει στην παραπάνω Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

1.3 Διαδικασία ελέγχου νομιμότητας

1.3.1 Αποστολή των αποφάσεων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

Οι αποφάσεις αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας μέσα σε προθεσμία δέκα πέντε (15) ημερών από τη συνεδρίαση του οργάνου που τις έλαβε. Η προθεσμία αυτή είναι ενδεικτική, όμως δεν πρέπει να υπερβαίνει ένα εύλογο διάστημα, εντός του οποίου θα πρέπει να αποστέλλεται η απόφαση για τον έλεγχο. Το εύλογο αυτό διάστημα δεν μπορεί να υπερβαίνει τις τριάντα (30) ημέρες. Η υπερβολική καθυστέρηση ή και μη αποστολή για έλεγχο πράξης, μπορεί να επισύρουν πειθαρχικές κυρώσεις.

α) Αποδεικτικό δημοσίευσης

Η δημοσίευση των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ Α' βαθμού πραγματοποιείται τρεις ημέρες μετά τη συνεδρίαση του οικείου συμβουλίου, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 97 παρ. 6, 105 παρ. 5 και 132 παρ. 5 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΔΚΚ). Για τη δημοσίευση συντάσσεται αποδεικτικό από δημοτικό υπάλληλο ή άλλο δημόσιο όργανο.

Εκτός από τις γενικές αυτές διατάξεις για τη δημοσίευση των πράξεων των συλλογικών οργάνων ισχύουν και ειδικές διατάξεις για ορισμένες κατηγορίες αποφάσεων, όπως για τις τοπικές κανονιστικές αποφάσεις του άρθρου 79 παρ. 4 ΔΚΚ, την επιβολή φόρων, τελών και δικαιωμάτων, σύμφωνα με το ΒΔ της 24.9/20.10. 1958, την κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, σύμφωνα με το άρθρο 212 παρ. 9 ΔΚΚ κλπ.

β) Αναγκαία στοιχεία που συναποστέλλονται

Πέραν του αποδεικτικού δημοσίευσης, για να καταστεί εφικτός ο έλεγχος νομιμότητας από τον Ελεγκτή Νομιμότητας θα πρέπει η απόφαση να συνοδεύεται από όλα εκείνα τα έγγραφα στοιχεία, τα οποία όχι μόνο μνημονεύονται στη σχετική απόφαση, αλλά και επί των οποίων επιστηρίχθηκε η λήψη της, όπως είναι π.χ. για τις αποφάσεις που εντάσσονται στον κύκλο θεμάτων αναφορικά με ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, όλες οι αποφάσεις που οδήγησαν στην τελική κατακυρωτική απόφαση. Πέραν των παραπάνω οι Δήμοι υποχρεούνται να διαβιβάζουν και κάθε επιπλέον στοιχείο που ζητείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ. Η παράλειψη αποστολής των αποφάσεων στην ΑΥΕ προς άσκηση εποπτείας δεν τις καθιστά για το λόγο αυτό πλημμελείς. Γεννώνται όμως ευθύνες

πειθαρχικές, και ενδεχομένως ποινικές, των αρμοδίων οργάνων των ΟΤΑ για παράβαση καθήκοντος.

γ) Κατά χρόνο αρμοδιότητα του Ελεγκτή Νομιμότητας

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας ελέγχει τη νομιμότητα των αποφάσεων μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή τους στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι οι αποφάσεις είναι παράνομες, τότε αυτές ακυρώνονται. Μετά την παρέλευση της αποκλειστικής προθεσμίας των τριάντα (30) ημερών ο Ελεγκτής Νομιμότητας καθίσταται κατά χρόνο αναρμόδιος και δεν μπορεί να ακυρώσει τις αποφάσεις.

Σε περίπτωση παρέλευσης απράκτων των αποκλειστικών προθεσμιών προς ακύρωση πράξεων των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ από τον Ελεγκτή Νομιμότητας, στο πλαίσιο υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας, υφίσταται βάσει της αρχής της χρηστής διοίκησης υποχρέωση προς έκδοση διαπιστωτικού χαρακτήρα απόφασης για την τεκμαιρόμενη νομιμότητά τους (ΝΣΚ Τμήμα Γ΄ 34/2008).

Όπως έχει νομολογηθεί, παρά τη γραμματική διατύπωση της παραπάνω διάταξης η αποκλειστική προθεσμία των τριάντα (30) ημερών αρχίζει από την περιέλευση στη διοίκηση πλήρους φακέλου της προς έλεγχο πράξεως. Και τούτο διότι στην περίπτωση που λείπουν κάποια στοιχεία ή οι απόψεις των άμεσα ενδιαφερομένων και ζητηθεί η αποστολή ή η συμπλήρωσή τους, η αποκλειστική αυτή προθεσμία αρχίζει από την περιέλευση αυτών, εφόσον έκτοτε είναι δυνατόν να διαμορφωθεί ολοκληρωμένη κρίση για τη νομιμότητα ή μη της πράξης¹ (Ζυγούρης και Παπαδόπουλος, 2010).

1.3.2 Έλεγχος νομιμότητας από την Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.

Κατά την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ ο Ελεγκτής Νομιμότητας οφείλει να ερευνά εάν οι πράξεις είναι νόμιμες από κάθε άποψη, ερευνά δηλαδή όχι μόνο τα τυπικά στοιχεία των πράξεων, αλλά και το περιεχόμενο αυτών.

Κατά τον έλεγχο νομιμότητας που ασκείται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας είτε βάσει του άρθρου 225 του Ν.3852/2010, είτε αυτεπαγγέλτως, ερευνάται αν η ρύθμιση που επιβάλλεται με την απόφαση αυτή έρχεται σε αντίθεση με ισχύοντα κανόνα δικαίου (νόμο, προεδρικό διάταγμα, κανονιστική απόφαση της διοίκησης), αλλά και

¹ ΣτΕ 2242/2008 2115/2009, 1530/2006, 2484/2001

κανονιστικές αποφάσεις που θεσπίζουν οι ίδιοι οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ σύμφωνα με το άρθρο 79 ΔΚΚ.

Λόγοι που επιφέρουν την ακύρωση της πράξης είναι οι εξής:

- i. αναρμοδιότητα του εκδόντος την πράξη οργάνου
- ii. παράβαση τύπων της διαδικασίας
- iii. παράβαση νόμου
- iv. κατάχρηση εξουσίας.

i. Αναρμοδιότητα

Αναρμοδιότητα συντρέχει στην περίπτωση που άλλο όργανο είναι αρμόδιο (καθ' ύλη ή κατά τόπο) για την έκδοση της πράξης, ή όταν κανένα διοικητικό όργανο δεν είναι αρμόδιο να την εκδώσει, π.χ. για την κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτριώσης αρμόδιο είναι το Δημοτικό Συμβούλιο και όχι η Οικονομική Επιτροπή.

ii. Παράβαση τύπων της διαδικασίας

Εδώ ερευνάται αν η πράξη έχει τα τυπικά γνωρίσματα που απαιτούνται από τις οικείες διατάξεις προκειμένου να παράγει έννομα αποτελέσματα. Έτσι, κατά το στάδιο αυτό πρέπει οπωσδήποτε να ελεγχθούν τα ακόλουθα:

- Αν έχει το Συμβούλιο τη νόμιμη απαρτία.
- Αν έχουν προσκληθεί νόμιμα τα απόντα μέλη του Συμβουλίου.
- Αν στη συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου έχει προσκληθεί ο Δήμαρχος, εφόσον από το οικείο πρακτικό δεν προκύπτει η παρουσία του.
- Αν έχουν προσκληθεί οι Πρόεδροι των Τοπικών Συμβουλίων, όταν καλούνται υποχρεωτικά.
- Αν η συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου έχει γίνει στο χώρο που ορίζεται από το ΔΚΚ.
- Αν η συνεδρίαση του Συμβουλίου έχει γίνει δημόσια, όπως επιβάλλεται, κατά κανόνα.
- Αν η απόφαση περιλαμβανόταν ως θέμα στην ημερήσια διάταξη (πρόσκληση).
- Αν θέμα εκτός ημερήσιας διάταξης έχει εισαχθεί για συζήτηση σύμφωνα με το νόμο ως κατεπείγον.
- Αν η απόφαση για κάθε θέμα έχει ληφθεί με την απαιτούμενη από το νόμο πλειοψηφία.
- Αν έχει δημοσιευθεί νόμιμα η πράξη του Συμβουλίου και αν συνοδεύεται από το κατά το νόμο αποδεικτικό δημοσίευσης.
- Αν έχει παρασχεθεί η γνώμη άλλου οργάνου, όπου αυτή απαιτείται.

- Αν υφίστανται στοιχεία από τα οποία προκύπτει ότι έχει πάρει μέρος στη συζήτηση κάποιου θέματος ή στην κατάρτιση κάποιας απόφασης σύμβουλος που έχει κώλυμα από υλικό συμφέρον ο ίδιος ή συγγενής του μέχρι δεύτερου βαθμού.

iii. Παράβαση νόμου

Εδώ ερευνάται η τήρηση από τον οικείο ΟΤΑ της αρχής της νομιμότητας, δηλ. εάν έχει παραβιασθεί κανόνας δικαίου που σχετίζεται με την ελεγχόμενη απόφαση, από οποιαδήποτε πηγή και αν προέρχεται (σύνταγμα, νόμος, διάταγμα, απόφαση, γενική αρχή του δικαίου, νομολογία).

Σύμφωνα με γενική αρχή του δικαίου η νομιμότητα της ελεγχόμενης πράξης κρίνεται βάσει του νομικού καθεστώτος που ισχύει κατά το χρόνο της έκδοσής της.

Κατά τον έλεγχο αυτό ερευνώνται, πέραν της παράβασης κανόνα δικαίου, και:

• **η πλάνη περί τα πράγματα**, δηλαδή, εφόσον αποδεικνύεται ότι ο ΟΤΑ πεπλανημένα εξέλαβε ότι υφίστανται οι νόμιμες προϋποθέσεις για την έκδοση της πράξης.

Παράδειγμα: Έχει χορηγηθεί από το Δήμαρχο άδεια ίδρυσης και λειτουργίας καφετέριας σε ισόγειο πολυκατοικίας, χρήση όμως που απαγορεύεται από τον κανονισμό της πολυκατοικίας. Ο Δήμος αγνοούσε το γεγονός αυτό, αφού είχε προσκομιστεί ψευδής δήλωση του διαχειριστή της πολυκατοικίας. Η απόφαση αυτή πρέπει να ακυρωθεί από τον Ελεγκτή Νομιμότητας.

• **η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας ή υπέρβαση των άκρων ορίων της**. Αυτό συμβαίνει στις ατομικές διοικητικές πράξεις, οσάκις η ρύθμιση που επιβάλλεται με αυτές δεν βρίσκεται σε αρμονία με τον κανόνα δικαίου που την προβλέπει. Έτσι έχουμε τα ακόλουθα στοιχεία που συνήθως συνιστούν κακή χρήση ή υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας:

- η τήρηση της αρχής της ισότητας
- η αρχή της χρηστής διοίκησης
- η αρχή της αναλογικότητας

Παράδειγμα: Ο Δήμος αρνείται να χορηγήσει άδεια χρήσης κοινοχρήστου χώρου σε ζαχαροπλαστείο, ενώ έχει χορηγήσει τέτοια άδεια σε διπλανό ζαχαροπλαστείο (μη τήρηση της αρχής της ισότητας).

• **τα ελαττώματα της αιτιολογίας ή η έλλειψη αυτής**. Στοιχεία της αιτιολογίας είναι η αναφορά των κανόνων δικαίου στους οποίους στηρίζεται η έκδοση της πράξης, η τυχόν ερμηνεία τους, η ουσιαστική εκτίμηση των πραγματικών

καταστάσεων, καθώς και τα κριτήρια και οι σκέψεις του οργάνου σχετικά με την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας. Στην τελευταία περίπτωση η αιτιολογία μπορεί να προκύπτει και από τα στοιχεία του φακέλου.

Η αιτιολογία πρέπει οπωσδήποτε να έχει τα εξής χαρακτηριστικά:

- να είναι **ειδική** (όχι γενική και αόριστη), δηλ. σχετική με την ελεγχόμενη πράξη,

- να είναι **πλήρης ή επαρκής**, δηλ. να περιέχει με σαφήνεια τα συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά, ώστε να μην υπάρχει αμφιβολία για την ορθότητα της απόφασης του Δήμου,

- να ανταποκρίνεται στα στοιχεία του φακέλου.

iv. Κατάχρηση εξουσίας

Αυτή υπάρχει μόνο στις ατομικές πράξεις διακριτικής ευχέρειας. Έχει όλα τα χαρακτηριστικά της νόμιμης πράξης, αλλά όμως με αυτή επιδιώκεται άλλος σκοπός και όχι ο σκοπός που τάσσεται με τον κανόνα δικαίου. Για τις κανονιστικές πράξεις δεν υπάρχει κατάχρηση εξουσίας, γιατί αυτή υπάρχει μόνο όταν εφαρμόζονται οι κανόνες δικαίου και όχι όταν τίθενται κανόνες δικαίου, όπως συμβαίνει με τις κανονιστικές πράξεις. Π.χ. ο Δήμος αποφάσισε την αναγκαστική απαλλοτρίωση ακινήτου για στέγαση των υπηρεσιών του, αν και δεν αντιμετωπίζει τέτοιο πρόβλημα, με σκοπό την εξόντωση του ιδιοκτήτη για προσωπικούς λόγους.

Η κατάχρηση εξουσίας προϋποθέτει πράξη νόμιμη από κάθε άλλη άποψη, δηλ. αρμοδιότητας, τύπων και παράβαση νόμου κατ' ουσίαν, γιατί αν η πράξη πάσχει από ένα από τα δύο αυτά ελαττώματα, ακυρώνεται γι' αυτό το ελάττωμα και δεν υπάρχει λόγος να εξετασθεί η περίπτωση της κατάχρησης εξουσίας (Εγκύκλιος 11/2007 ΥΠΕΣΔΔΑ).

1.3.3 Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας

Στο πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας που ασκεί η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, και έχοντας ως γνώμονα τις γενικές αρχές της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης προστασίας του διοικούμενου, εγκαθιδρύεται ο αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας επί όλων των πράξεων των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Δήμων.

Η διάταξη αποσκοπεί στην αποτροπή νομιμοποίησης παράνομων καταστάσεων, κυρίως για περιπτώσεις αποφάσεων που δεν αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο.

Οι πράξεις αυτές μπορούν να ελεγχθούν από τον Ελεγκτή Νομιμότητας μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών, αφότου η απόφαση αυτή έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί. Σημειώνουμε ότι εντός αυτής της προθεσμίας θα πρέπει ο Ελεγκτής Νομιμότητας να συλλέξει όλα εκείνα τα έγγραφα που είναι αναγκαία για την ακύρωση της απόφασης, καθώς και να εκδώσει την ακυρωτική απόφαση.

Επομένως, ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να ακυρώσει οποιαδήποτε πράξη, μονομελών ή συλλογικών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού, πέραν από αυτές που υποχρεωτικά στέλνονται κατά τα παραπάνω. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας ασκεί τον αυτεπάγγελτο έλεγχο μετά από οποιονδήποτε τρόπο περιέλθει σε γνώση του η πράξη αυτή. Δηλαδή μπορεί να ασκήσει τον έλεγχο αυτόν ή κατόπιν αναφοράς πολίτη, ή δημοσιεύματος στον τύπο ή εφόσον η πράξη αυτή περιήλθε στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ από τον ίδιο τον ΟΤΑ.

Επισημαίνεται ότι το Δημοτικό Συμβούλιο δεν μπορεί να επανέλθει στο ζήτημα της απόφασης που ακυρώθηκε από τον Ελεγκτή Νομιμότητας, παρά μόνο σε περίπτωση αλλαγής των πραγματικών δεδομένων ή ύπαρξης διαφορετικών στοιχείων. Νοείται ότι μπορεί να εκδώσει απόφαση, το περιεχόμενο της οποίας θα συμμορφώνεται με την ακυρωτική απόφαση.

1.4 Ειδική διοικητική προσφυγή – Αιτήσεις Θεραπείας

Στο πλαίσιο του κατασταλτικού ελέγχου νομιμότητας, οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει στον Ελεγκτή Νομιμότητας και να προσβάλει τις αποφάσεις των μονομελών και συλλογικών οργάνων των Δήμων εντός δέκα πέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτηση της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβαν οι ενδιαφερόμενοι γνώση αυτής. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται εντός διμήνου από την υποβολή της προσφυγής.

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας εξετάζει μόνο τους λόγους που προβάλλονται με την προσφυγή και δεν ερευνά και άλλους λόγους ακυρότητας της πράξης, οι οποίοι δεν προβάλλονται από τον προσφεύγοντα.

Στην περίπτωση υποβολής προσφυγής ο έλεγχος αφορά καταρχήν το παραδεκτό αυτής και στη συνέχεια το βάσιμο. Εφόσον κριθεί ότι η προσφυγή είναι παραδεκτή, τότε ελέγχεται το βάσιμο αυτής, διαφορετικά απορρίπτεται ως απαράδεκτη.

Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτή Νομιμότητας ανήκει και η εξέταση των αιτήσεων θεραπείας για έργα Δήμων μέχρι του ποσού των 5.000.000,00 ευρώ.

1.4.1 Προϋποθέσεις παραδεκτού προσφυγής

Τις ειδικές προϋποθέσεις παραδεκτού της προσφυγής καθορίζουν οι διατάξεις που ισχύουν κατά το χρόνο έκδοσης της πράξης. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι:

i. το έννομο συμφέρον

Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το έννομο συμφέρον πρέπει να είναι:

- **προσωπικό**, δηλ. να υπάρχει ειδικός δεσμός του προσφεύγοντος με την προσβαλλόμενη πράξη, η οποία θίγει συγκεκριμένη νομική ή πραγματική κατάσταση που τον αφορά,
- **άμεσο**, δηλ. τη βλάβη να υφίσταται ο ίδιος ο προσφεύγων και όχι άλλο πρόσωπο, με το οποίο αυτός συνδέεται με ορισμένη σχέση (π.χ. σύζυγος),
- **ενεστώς**, δηλ. να υφίσταται συγχρόνως κατά το χρόνο λήψης της απόφασης από τον ΟΤΑ, κατά το χρόνο άσκησης της προσφυγής και κατά το χρόνο εξέτασης της προσφυγής.

Τέλος, τονίζεται ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη, εάν το συμφέρον είναι μελλοντικό και αβέβαιο, ή παρωχημένο ή αόριστο, ή απλώς προσδοκώμενο. Η βλάβη που αποδίδεται στην πράξη, πρέπει να έχει επέλθει ή να είναι λογικά αναπόφευκτη.

ii. προθεσμία

Η προθεσμία των δέκα πέντε (15) ημερών που τίθεται στο διοικούμενο για την άσκηση προσφυγής κατά απόφασης συλλογικού ή μονομελούς οργάνου των πρωτοβαθμίων ΟΤΑ είναι αποκλειστική, δηλ. μετά την πάροδό της ο πολίτης χάνει το δικαίωμα για την άσκησή της.

Εάν η προσφυγή αποστέλλεται στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ ταχυδρομικά με συστημένη επιστολή, τότε ως ημερομηνία περιέλευσης στον Ελεγκτή Νομιμότητας θεωρείται αυτή που αναγράφεται στην απόδειξη του Ταχυδρομικού καταστήματος, όπου κατατέθηκε η απόφαση ως συστημένη επιστολή.

Η προθεσμία αυτή μπορεί να ανασταλεί μόνο για λόγους ανωτέρας βίας, που συντρέχουν κατά το χρόνο της εκπνοής της και διαρκούν μέχρι την άσκηση της προσφυγής. Ανωτέρα βία αποτελούν περιστατικά απρόβλεπτα που εμποδίζουν την κατάθεση της προσφυγής. Τέτοια περιστατικά μπορεί να προκαλούν και πλήρη αδυναμία του προσφεύγοντος να επιμεληθεί των υποθέσεών του, έστω και δια πληρεξουσίου. Π.χ. η βαριά ασθένεια του προσφεύγοντος, η οποία του απαγορεύει να ασκήσει έστω και με πληρεξούσιο την προσφυγή.

Η έναρξη της προθεσμίας υπολογίζεται από το χρόνο:

- **δημοσίευσης** της πράξης. Για τις κανονιστικές πράξεις η προθεσμία αρχίζει, αφού συμπληρωθούν οι διατυπώσεις της δημοσίευσης, σύμφωνα με το άρθρο 79 παρ. 2 και 284 παρ. 2 ΔΚΚ και αναρτηθεί η πράξη στο διαδικτυακό τόπο του «Προγράμματος Διαύγεια».

Για τις ατομικές πράξεις που δημοσιεύονται στο διαδικτυακό τόπο του «Προγράμματος Διαύγεια», η προθεσμία αρχίζει από τη δημοσίευση μόνο για τους τρίτους και όχι για εκείνους τους οποίους αφορούν. Για τον ενδιαφερόμενο, η έναρξη της προθεσμίας άρχεται από την κοινοποίησή της σε αυτόν ή τη γνώση της. Για τους βλαπτόμενους τρίτους από τη δημοσίευσή της, εφόσον αυτή τυγχάνει δημοσιευτέα.

- **κοινοποίησης** της πράξης. Στην περίπτωση ατομικών πράξεων, η προθεσμία για την άσκηση προσφυγής από εκείνον τον οποίο αφορά η πράξη, αρχίζει από την κοινοποίηση της απόφασης του ΟΤΑ σε αυτόν, ανεξαρτήτως εάν η πράξη έχει δημοσιευθεί (διότι είναι εκ του νόμου δημοσιευτέα).

- **γνώσης** της πράξης. Η γνώση της πράξης, ως γεγονός έναρξης της προθεσμίας ισοδυναμεί με την κοινοποίηση. Κατ' ακολουθία, επομένως, στις ατομικές διοικητικές πράξεις, ανεξάρτητα από το εάν επιβάλλεται η κοινοποίησή τους από τις σχετικές διατάξεις, η προθεσμία για εκείνον που τον αφορά αρχίζει, όταν η πράξη περιέλθει σε πλήρη γνώση του.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 7 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/1999) ο υπολογισμός των προθεσμιών, εάν δεν ορίζεται ειδικώς, γίνεται κατά τις διατάξεις των άρθρων 241 – 246 του Αστικού Κώδικα.

iii. φύση της προσβαλλόμενης της πράξης

Για να είναι παραδεκτή η προσφυγή πρέπει η προσβαλλόμενη πράξη να έχει εκτελεστό χαρακτήρα. Αυτό σημαίνει ότι η ρύθμιση που θεσπίζεται με αυτή είναι υποχρεωτική, εκτός αν ρητά προκύπτει ότι είναι δυνητική. Δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα, και άρα προσβάλλονται απαράδεκτα, οι ανακοινώσεις, οι γνώμες, τα πρακτικά ορκωμοσίας, εγκύκλιοι του ΟΤΑ κλπ. (Εγκύκλιος 11/2007 ΥΠΕΣΔΔΑ).

1.4.2 Προϋποθέσεις βασιμίου προσφυγής

Εφόσον η προσφυγή έχει ασκηθεί παραδεκτώς, τότε εξετάζεται η βασιμότητά της, δηλ. εάν προβάλλονται οι λόγοι που ορίζονται στο κεφ. 1.3.2 περί Ελέγχου

νομιμότητας από την ΑΥΕ ΟΤΑ, ήτοι η αναρμοδιότητα, η παράβαση διαδικαστικών τύπων, η παράβαση νόμου και η κατάχρηση εξουσίας.

Επιπλέον, στο άρθρο 227 του Ν.3852/2010 προβλέπεται ως λόγος προσφυγής και η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Η σχετική αποκλειστική προθεσμία είναι δεκαήμερη και αρχίζει μετά την παρέλευση άπρακτης της προθεσμίας που τυχόν τάσσει ο νόμος προς έκδοση της οικείας πράξης.

Η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας θεμελιώνεται, όταν συντρέχουν οι εξής προϋποθέσεις:

α) Το αρμόδιο όργανο του ΟΤΑ έχει υποχρέωση να εκδώσει τη διοικητική πράξη εντός συγκεκριμένης προθεσμίας που τάσσεται ρητά από κανόνα δικαίου.

β) Υποβλήθηκε αίτηση από το διοικούμενο στο αρμόδιο όργανο.

γ) Πέρασε άπρακτη η προθεσμία που καθορίζεται για την έκδοση της πράξης, ή εάν δεν καθορίζεται τέτοια προθεσμία παρήλθε άπρακτο διάστημα τριών (3) μηνών από την υποβολή της αίτησης.

1.4.3 Απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται επί της προσφυγής εντός αποκλειστικής προθεσμίας δύο (2) μηνών, αφότου αυτή υποβληθεί. Η αποκλειστική αυτή προθεσμία αρχίζει μόλις περιέλθει σε αυτόν πλήρης φάκελος, ούτως ώστε να είναι δυνατόν να διαμορφωθεί ολοκληρωμένη κρίση.

Μετά την παρέλευση της παραπάνω προθεσμίας των δύο (2) μηνών η προσφυγή θεωρείται απορριφθείσα, λόγω έλλειψης αρμοδιότητας κατά χρόνο του Ελεγκτή Νομιμότητας. Στην περίπτωση όμως αυτή, ο Ελεγκτής Νομιμότητας στο πλαίσιο των αρχών της χρηστής διοίκησης οφείλει να ενημερώσει τον προσφεύγοντα, περί της τεκμαιρόμενης απόρριψης της ειδικής διοικητικής προσφυγής, λόγω παρέλευσης της σχετικής αποκλειστικής προθεσμίας χωρίς την έκδοση σχετικής απόφασής του.

Η απόφαση επί της προσφυγής πρέπει να κοινοποιείται εκτός από τον προσφεύγοντα και στον εμπλεκόμενο ΟΤΑ, ο οποίος οφείλει να συμμορφωθεί. Η μη συμμόρφωση του ΟΤΑ προς την απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας συνιστά σοβαρή παράβαση καθήκοντος, η οποία ελέγχεται πειθαρχικά (άρθρο 231 του Ν.3852/2010).

1.5 Αναστολή εκτέλεσης

Σύμφωνα με το άρθρο 228 του Ν.3852/2010 ο Ελεγκτής Νομιμότητας, στο πλαίσιο άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής, μπορεί να αναστέλλει την εκτέλεση της πράξης, εφόσον υποβληθεί σχετικό αίτημα από τον ενδιαφερόμενο, με την επίκληση πρόδηλης βασιμότητας της προσφυγής ή ανεπανόρθωτης βλάβης μέχρι την εξέταση της προσφυγής του. Η αναστολή ισχύει μέχρι την έκδοση απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας επί της προσφυγής ή την άπρακτη πάροδο διμήνου εντός του οποίου οφείλει να αποφανθεί επ' αυτής.

Κατά τη μεταβατική όμως περίοδο ο Ελεγκτής Νομιμότητας δεν μπορεί να αναστείλει την εκτέλεση προσβαλλόμενης πράξης των Δήμων, αφού στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 238 του «Καλλικράτη» δεν εμπίπτουν οι διατάξεις του άρθρου 228 αυτού (επειδή μέχρι σήμερα δεν άρχισε να λειτουργεί η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ).

1.6 Οικονομικές πράξεις Ο.Τ.Α. Α' βαθμού που υπόκεινται σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας

Όπως προαναφέρθηκε, σύμφωνα με την 1 του άρθρου 225 του Ν.3852/2010 μεταξύ των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των Δήμων που αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ είναι και αυτές που αφορούν την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων και τη σύναψη δανείων.

Επιπρόσθετα, στις διατάξεις της παρ. 7 του άρθρου 266 του παραπάνω νόμου ορίζεται ότι: «7. Ο προϋπολογισμός, το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, η εισηγητική έκθεση της οικονομικής επιτροπής και οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου που αφορούν την επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών υποβάλλονται στον Ελεγκτή Νομιμότητας για έλεγχο. Αν διαπιστωθεί κατά τον έλεγχο, ότι δεν έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό οι υποχρεωτικές δαπάνες ή έσοδα που επιβάλλονται από το νόμο ή ότι έχουν εγγραφεί έσοδα ή έξοδα, τα οποία δεν προβλέπονται από το νόμο, ή ότι το ύψος των εσόδων υπερβαίνει αναίτιολόγητα τις αποδόσεις του προηγούμενου οικονομικού έτους, ο Ελεγκτής Νομιμότητας καλεί το δημοτικό συμβούλιο να αναμορφώσει κατάλληλα τον προϋπολογισμό μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών».

Κατά συνέπεια, οι οικονομικές πράξεις των ΟΤΑ Α΄ βαθμού που αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ είναι αυτές που αφορούν την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, τη σύναψη δανείων και τον προϋπολογισμό.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Σημαντικότερες αποφάσεις επιβολής ή αναπροσαρμογής φόρων / τελών / δικαιωμάτων από τους Δήμους

2.1 Γενικά

Σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης».

Κατά το άρθρο 157 του Ν.3463/2006 (ΔΚΚ) τα έσοδα των Δήμων προέρχονται μεταξύ των άλλων και από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές.

Ο δημοτικός φόρος είναι αναγκαστική χρηματική παροχή που καταβάλλεται στο Δήμο, χωρίς ειδικό αντάλλαγμα, με σκοπό την κάλυψη των δημοτικών βαρών, ανάλογα με τη φοροδοτική ικανότητα του υπόχρεου.

Το τέλος είναι χρηματική παροχή που καταβάλλεται από τους υπόχρεους έναντι ειδικού ανταλλάγματος. Ανάλογη είναι και η έννοια του δικαιώματος, με τη διαφορά ότι μπορεί να εισπράττεται ανεξάρτητα από την προηγούμενη χρήση του κτήματος, του έργου ή της υπηρεσίας.

Ενώ η εισφορά είναι χρηματική παροχή που καταβάλλεται στο Δήμο για αντιπαροχή μεγαλύτερης αξίας.

2.2 Δημοτικά τέλη καθαριότητας και φωτισμού

Τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού θεσπίστηκαν με το άρθρο 21 του ΒΔ της 24.9/20.10.1958 «Περί προσόδων των δήμων και κοινοτήτων», όπως

αντικαταστάθηκαν από το άρθρο 4 του Ν.1080/1980. Τα τέλη αυτά επιβάλλονται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου για την αντιμετώπιση των δαπανών καθαριότητας και φωτισμού καθώς και κάθε άλλης δαπάνης από παγίως παρεχόμενες στους πολίτες δημοτικές υπηρεσίες ανταποδοτικού χαρακτήρα.

Όπως προκύπτει από το νόμο, το τέλος καθαριότητας έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι ο Δήμος προσφέρει στους υπόχρεους ειδική και συγκεκριμένη αντιπαροχή. Αντίθετα, για το τέλος φωτισμού, πριν αυτό ενοποιηθεί με το τέλος καθαριότητας, η νομολογία έκρινε ότι πρόκειται για φόρο.

Παρά τον ανταποδοτικό του χαρακτήρα, το τέλος καθαριότητας και φωτισμού καταβάλλεται υποχρεωτικά από όλους τους κατοίκους του Δήμου και όχι μόνον από όσους επιθυμούν να κάνουν ή κάνουν πράγματι χρήση της σχετικής υπηρεσίας.

Η απόφαση του Συμβουλίου πρέπει να καθορίζει τους συντελεστές του τέλους σε τέτοιο ύψος, ώστε να εξασφαλίζεται η αναλογικότητα εσόδων και εξόδων. Επίσης η απόφαση πρέπει να είναι αιτιολογημένη, για να είναι εφικτός ο έλεγχος της αναλογικότητας που πρέπει να υπάρχει μεταξύ εσόδων και εξόδων.

Οι αποφάσεις των Δημοτικών Συμβουλίων περί επιβολής ανταποδοτικών τελών είναι κανονιστικές. Πρέπει να τοιχοκολλούνται στο δημοτικό κατάστημα παρουσία δύο μαρτύρων που συνυπογράφουν το αποδεικτικό δημοσίευσης σύμφωνα με τις διατάξεις του ΒΔ της 24.9/20.10.1958. Η μη νόμιμη δημοσίευσή τους τις καθιστά ανυπόστατες.

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 1 του Ν.25/1975, η απόφαση του Συμβουλίου για τον καθορισμό του τέλους λαμβάνεται το μήνα Οκτώβριο, κοινοποιείται στη ΔΕΗ και αρχίζει να εφαρμόζεται από την 1^η Ιανουαρίου του επόμενου έτους. Οι προθεσμίες αυτές είναι ενδεικτικές και η τυχόν υπέρβασή τους δεν προκαλεί ακυρότητα των σχετικών αποφάσεων.

Υπόχρεος για την καταβολή των τελών καθαριότητας και φωτισμού είναι εκείνος που βαρύνεται με την εξόφληση των λογαριασμών της ΔΕΗ. Δηλαδή, ο καταναλωτής του ηλεκτρικού ρεύματος στο όνομα του οποίου εκδίδεται ο σχετικός λογαριασμός.

Από το τέλος καθαριότητας και φωτισμού απαλλάσσονται το ελληνικό δημόσιο και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, συμπεριλαμβανομένων και των επιχειρήσεων, ιδρυμάτων και των νομικών προσώπων τους. Η απαλλαγή του ελληνικού δημοσίου και των ΟΤΑ ισχύει μόνο αν είναι οι ίδιοι καταναλωτές. Ακίνητα που έχουν παραχωρηθεί ή εκμισθωθεί σε τρίτους δεν εξαιρούνται του τέλους.

2.3 Τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων

2.3.1 Γενικά

Στο άρθρο 967 του Αστικού Κώδικα απαριθμούνται ενδεικτικά ως κοινόχρηστα πράγματα τα ύδατα με ελεύθερη και αέναη ροή, οι δρόμοι, οι πλατείες, οι αιγιαλοί, τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους.

Το τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων ρυθμίζεται από το άρθρο του ΒΔ της 24.9/20.10.1958, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 3 του Ν.1080/1980 και τροποποιήθηκε με μεταγενέστερες διατάξεις. Είναι τέλος ανταποδοτικό και επιβάλλεται «εις βάρος των χρησιμοποιούντων διαρκώς ή προσκαιρώς» κοινόχρηστους χώρους. Η διάρκεια της χρήσης δεν έχει σημασία για την επιβολή του τέλους.

Ειδικές περιπτώσεις χρήσης κοινόχρηστων χώρων προβλέπουν ο Ν.2323/1995 «Υπαίθριο εμπόριο και άλλες διατάξεις» και ο Ν.2946/2001 «Υπαίθρια Διαφήμιση, Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων κ.τ.λ.».

α. Άδεια χρήσης.

Για τη χρήση του κοινόχρηστου χώρου χορηγείται ειδική άδεια από τον Δήμαρχο, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερόμενου. Η άδεια χορηγείται ύστερα από γνώμη της Αστυνομικής Αρχής ή της Δημοτικής Αστυνομίας σε περίπτωση που έχει συσταθεί στο Δήμο.

Στην άδεια του Δημάρχου περιγράφεται λεπτομερώς ο κοινόχρηστος χώρος που παραχωρείται (τοποθεσία, θέση, έκταση), καθορίζεται το είδος και η διάρκεια της χρήσης (π.χ. τοποθέτηση τραπεζοκαθισμάτων) και προσδιορίζεται το ύψος του τέλους.

β. Διάθεση κοινοχρήστων χώρων

Σύμφωνα με την παρ. 10 του άρθρου 13 του ΒΔ της 24.9/20.10.1958, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 3 του Ν.1080/1980 «Επί κοινοχρήστων χώρων μη ευρισκομένων προ καταστημάτων ή εις την προβολήν αυτών, η χρήσις αυτών επιτρέπεται εφ' όσον δεν αναιρείται εξ ολοκλήρου η ιδιότης του κοινοχρήστου, απαιτείται δε πάντοτε δια την εκμετάλλευσιν αυτών η διενέργεια δημοπρασίας, τηρουμένων των εκάστοτε διατάξεων περί όρων διενεργείας δημοπρασίας δι' εκμίσθωσιν δημοτικών ή κοινοτικών ακινήτων».

Όπου επιβάλλεται ή επιτρέπεται η διεξαγωγή πλειοδοτικής δημοπρασίας για την παραχώρηση κοινόχρηστων χώρων αυτή είναι φανερή και προφορική και διεξάγεται σύμφωνα με τις διατάξεις του ΠΔ 270/1981.

Η χρήση των κοινόχρηστων χώρων που βρίσκονται μπροστά από καταστήματα παραχωρείται χωρίς δημοπρασία, σύμφωνα με τους όρους απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου, με την οποία καθορίζονται οι προς παραχώρηση κοινόχρηστοι χώροι.

γ. Καθορισμός τέλους

Το τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων καθορίζεται με κανονιστική απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου (άρθρο 13 παρ. 3 του ΒΔ της 24.9/20.10.58, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 3 του Ν.1080/1980), η οποία δημοσιεύεται σύμφωνα με το άρθρο 66 του παραπάνω ΒΔ.

Εφόσον έχει γίνει τοιχοκόλληση ολόκληρου του κειμένου της απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου στο δημοτικό κατάστημα, η παράλειψη των προβλεπόμενων πρόσθετων διατυπώσεων δεν επηρεάζει το κύρος της απόφασης.

Σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. 3 του ΒΔ της 24.9/20.10.58, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 3 του Ν.1080/1980, «δεν υπόκεινται εις το τέλος του παρόντος άρθρου, οι χρησιμοποιούντες κοινοχρήστους χώρους δήμων και κοινοτήτων ή το υπέδαφος αυτών δυνάμει ειδικής διατάξεως νόμου ή συμβάσεως μετά του δημοσίου κυρωθείσης δια νόμου, εις εκτέλεσιν των οποίων γίνεται χρήσις των ως άνω δημοτικών και κοινοτικών χώρων, εφ' όσον υπό των διατάξεων τούτων προβλέπεται απαλλαγή εκ του τέλους τούτου». Η παραπάνω παράγραφος αφορά τους οργανισμούς της ΔΕΗ και του ΟΤΕ, οι οποίοι δεν υπόκεινται στο παραπάνω τέλος για την τοποθέτηση υπογείων ή εναέριων εγκαταστάσεων σε κοινόχρηστους χώρους.

Απαλλάσσονται επίσης του τέλους τα πολιτικά κόμματα, οι μαθητικές, φοιτητικές, συνδικαλιστικές και συνεταιριστικές οργανώσεις καθώς και οι μη κερδοσκοπικές ενώσεις προσώπων και τα σωματεία που χρησιμοποιούν για την προβολή δραστηριοτήτων, μηνυμάτων κ.τ.λ. κοινόχρηστους χώρους, τους οποίους διαθέτει με απόφασή του το Δημοτικό Συμβούλιο.

2.3.2 Αυθαίρετη χρήση

Η χρήση κοινόχρηστου χώρου χωρίς προηγούμενη άδεια του Δημάρχου θεωρείται αυθαίρετη, καθώς επίσης και όταν παραβιάζονται οι όροι της χορηγηθείσας άδειας, ως προς τη θέση, την έκταση ή το είδος και τη διάρκεια της άδειας.

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 50 του Ν.4257/2014, όπως αυτή αντικατέστησε την παρ. 8 του άρθρου 3 του Ν.1080/1980 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων τινών της περί των προσόδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως Νομοθεσίας και άλλων τινών συναφών διατάξεων», σε περίπτωση αυθαίρετης χρήσης κοινόχρηστων χώρων, των οποίων η παραχώρηση της χρήσης έχει επιτραπεί με την απόφαση της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου επιβάλλεται σε βάρος του παραβάτη, με απόφαση του Δημάρχου, εκτός από το αναλογούν τέλος και ισόποσο πρόστιμο, ανεξάρτητα από το διάστημα της αυθαίρετης χρήσης. 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 κατά τετραγωνικό μέτρο ποσού που καθορίστηκε με την απόφαση της παραγράφου 3 για τους χώρους για τους οποίους έχει επιτραπεί η παραχώρηση για όμοια χρήση. Η αυθαίρετη χρήση διαπιστώνεται από το Δήμο ή τις Αστυνομικές Αρχές.

Κατά της απόφασης επιβολής προστίμου του Δημάρχου για αυθαίρετη κατάληψη κοινόχρηστου χώρου μπορεί να ασκηθεί ειδική διοικητική προσφυγή ενώπιον του Ελεγκτή Νομιμότητας.

2.4 Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων

Ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων επιβλήθηκε υπέρ των Δήμων και Κοινοτήτων με τις διατάξεις του άρθρου 10 του Ν.1080/1980, όπως συμπληρώθηκε από τις διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 13 του Ν.1828/1989, στις οποίες ορίζεται ότι: «Επιτρέπεται όπως οι δήμοι και οι κοινότητες επιβάλλουν υπέρ αυτών, δι' αποφάσεως του συμβουλίου των, φόρον εφ' εκάστου εστεγασμένου ή μη χώρου οικιακού καταναλωτού ή καταναλωτού εμπορικής ή βιομηχανικής χρήσεως κειμένου εις την περιφέρειάν των, ανά μετρητήν παροχής ηλεκτρικού ρεύματος της ΔΕΗ...». Προκύπτει λοιπόν από την παραπάνω διάταξη, ότι στη διακριτική ευχέρεια του Δήμου ανήκει η επιβολή ή μη του φόρου αυτού. Δηλαδή, η επιβολή του φόρου είναι δυνατή για τους Δήμους.

Ο συντελεστής του φόρου καθορίζεται από 0,02 € έως 0,07 € ανά τετραγωνικό μέτρο ετησίως. Καθορίζεται μόνο ένας συντελεστής για όλες τις κατηγορίες των στεγασμένων ηλεκτροδοτούμενων χώρων. Για τους μη στεγασμένους ηλεκτροδοτούμενους χώρους καθορίζεται στο ήμισυ (1/2) του καθορισθέντος για

τους στεγασμένους χώρους. Εφόσον ο συντελεστής έχει καθορισθεί στο ανώτατο όριο του, μπορεί να αυξάνεται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου σε ποσοστό μέχρι είκοσι τοις εκατό (20%) κατ' έτος (άρθρο 25 παρ. 13 του Ν.1828/1989). Ωστόσο, ο φόρος αυτός μπορεί να αυξάνεται και πέραν του είκοσι τοις εκατό (20%) και μέχρι είκοσι πέντε τοις εκατό (25%), για την ενίσχυση των κονδυλίων λειτουργικών δαπανών και συντήρησης των σχολείων. Τα έσοδα του φόρου αυτού μπορούν να διατίθενται για την κάλυψη οποιασδήποτε δαπάνης και περιλαμβάνονται στα τακτικά έσοδα των Δήμων.

Η απόφαση για την επιβολή του φόρου αυτού ή για την αναπροσαρμογή του συντελεστή του λαμβάνεται μέχρι τις 31 Οκτωβρίου κάθε έτους και γνωστοποιείται στη ΔΕΗ μέχρι τέλος Νοεμβρίου, ώστε να εισπράττεται από την 1^η Ιανουαρίου του επόμενου έτους με το λογαριασμό κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας. Η πληρωμή του φόρου βαρύνει αυτόν που στο όνομά του εκδίδεται ο λογαριασμός της ΔΕΗ. Σε περίπτωση μη καταβολής του οφειλόμενου φόρου η ΔΕΗ προβαίνει σε διακοπή του ρεύματος.

2.5 Δημοτικό τέλος διαφήμισης

Το τέλος διαφήμισης που εισπράττουν οι Δήμοι καθώς και όλα τα σχετικά με τη διαφήμιση ρυθμίζονται από τις διατάξεις των άρθρων 15 έως 18 του ΒΔ της 24.9/20.10.1958, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν με μεταγενέστερους νόμους και από τις διατάξεις του Ν.2946/2001 «Υπαίθρια διαφήμιση, Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων κ.τ.λ.).

Το δημοτικό τέλος διαφήμισης του άρθρου 15 του παραπάνω ΒΔ επιβάλλεται σε ορισμένες μόνο μορφές εμπορικής διαφήμισης. Διαφημιστικές πράξεις, οι οποίες δεν εμπίπτουν σε μία από τις τέσσερις κατηγορίες του άρθρου 15 του ΒΔ της 24.9/20.10.1958, όπως ισχύει, δεν υπόκεινται σε τέλος διαφήμισης.

Το τέλος διαφήμισης επιβάλλεται από το νόμο και κατά συνέπεια η βεβαίωση και η είσπραξή του είναι υποχρεωτική για το Δήμο. Ο ειδικότερος συντελεστής του τέλους προσδιορίζεται από το Δημοτικό Συμβούλιο, για όλες τις κατηγορίες διαφήμισης, εκτός της Δ' κατηγορίας, όπου ο συντελεστής ορίζεται από το νόμο. Το τέλος διαφήμισης αποτελεί για τους ΟΤΑ έσοδο γενικού προορισμού και μπορεί να διατεθεί για την πληρωμή οποιασδήποτε δαπάνης.

2.5.1 Κατηγορίες διαφήμισης

Οι τέσσερις κατηγορίες του άρθρου 15 του ΒΔ της 24.9/20.10.1958, όπως αυτό ισχύει, που υπόκεινται σε τέλος διαφήμισης είναι:

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Α΄: Για διαφημίσεις που αναγράφονται ή αναρτώνται ή επικολλούνται μέσα σε μόνιμα και σταθερά ή προσωρινά και κινητά πλαίσια, τα οποία τοποθετούνται σε πλατείες, οδούς, πεζοδρόμια, δημόσιους και κοινόχρηστους γενικά χώρους, που καθορίζονται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, στις περιφράξεις ακάλυπτων χώρων και ανεγειρόμενων ή εγκαταλελειμμένων οικοδομών με συναίνεση του ιδιοκτήτη ή νομέα ή του διαχειριστή αυτών, σε χώρους σιδηροδρομικών, λιμενικών και αεροπορικών σταθμών καθώς και σε χώρους σταδίων και γηπέδων, που καθορίζονται από τη διοίκηση των αντίστοιχων φορέων, μέσα σε καταστήματα, κινηματογράφους, θέατρα και άλλους δημόσιους χώρους καθώς και σε περίπτερα, στέγαστρα αφετηριών και στάσεων αναμονής επιβατών λεωφορείων αστικών και υπεραστικών συγκοινωνιών.

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Β΄: Για διαφημίσεις φωτεινές σε στέγες ή δώματα καθώς και για διαφημίσεις που γίνονται με ηλεκτρονικές εφημερίδες, φωτεινές διαφημίσεις σε οποιουσδήποτε άλλους χώρους, καθώς και μη φωτεινές ή φωτιζόμενες σε στέγες ή δώματα. Τα παραπάνω τέλη δεν επιβάλλονται εκ νέου όταν μεταβάλλεται, εντός του έτους, το διαφημιστικό μήνυμα.

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Γ΄: Για διαφημίσεις που γίνονται μέσα στα οχήματα σιδηροδρόμων, τροχιοδρόμων, ηλεκτροκίνητων αυτοκινήτων και κάθε τύπου οχήματα δημόσιας χρήσης ή στην εξωτερική επιφάνεια αυτών.

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ Δ΄: Για διαφημίσεις που γίνονται με ημερολόγια, δώρα, έντυπα, κάθε είδους παραστάσεις ή λέξεις σε αυτοκόλλητα ή είδη με διαφημιστικές παραστάσεις ή λέξεις ή με άλλο παρόμοιο τρόπο, καθώς και για διαφημίσεις που γίνονται από τον αέρα με οποιονδήποτε τρόπο.

Υπόχρεοι εις ολόκληρον για την καταβολή του τέλους διαφήμισης είναι ο διαφημιστής, ο διαφημιζόμενος, καθώς και ο κύριος, ο νομέας και ο επικαρπωτής του χώρου, στον οποίο γίνεται η διαφήμιση. Για την έκπτωση των δαπανών διαφήμισης από τα ακαθάριστα έσοδα της επιχείρησης απαιτείται η καταβολή του τέλους. Δικαιούχος του τέλους διαφήμισης είναι ο Δήμος στην περιφέρεια του οποίου γίνεται η διαφήμιση.

2.5.2 Χώροι στους οποίους απαγορεύεται και επιτρέπεται η υπαίθρια διαφήμιση

Σύμφωνα με το Ν.2646/2001 απαγορεύεται η διενέργεια υπαίθριας διαφήμισης σε ορισμένους χώρους, όπως σε αρχαιολογικούς χώρους, σε ιστορικούς τόπους, σε μνημεία και στον περιβάλλοντα χώρο τους, σε κτίρια που στεγάζονται δημόσιες υπηρεσίες, σε επιφάνειες τεχνικών έργων φορέων δημόσιου φορέα, σε στοές κτιρίων, σε πινακίδες δημόσιας πληροφόρησης.

Με κανονιστική απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, η οποία εκδίδεται υποχρεωτικά τρεις τουλάχιστον μήνες πριν από τη λήξη του ημερολογιακού έτους και ισχύει για τα επόμενα τρία έτη, καθορίζονται επαρκείς και πρόσφοροι δημοτικοί χώροι, στους οποίους και μόνο επιτρέπεται να τοποθετούνται ειδικά διαμορφωμένα πλαίσια για τη διενέργεια διαφημίσεων (άρθρο 3 του Ν.2946/2001).

Κάθε είδους εμπορική διαφήμιση που επιτρέπεται από την ισχύουσα νομοθεσία, γίνεται ύστερα από άδεια αποκλειστικά του Δημάρχου και σε ορισμένες περιπτώσεις του Δημοτικού Συμβουλίου.

2.6 Τέλος ακίνητης περιουσίας

Με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Ν.2130/1993 επιβλήθηκε υπέρ των Δήμων και Κοινοτήτων το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας. Στο τέλος αυτό υπόκεινται τα πάσης φύσεως ακίνητα (κτίσματα ή οικοπέδα) που βρίσκονται εντός του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή εντός των ορίων οικισμών υφισταμένων προ του έτους 1923 ή εντός ορίων οικισμών με πληθυσμό κάτω από 2.000 κατοίκους. Επίσης, στο Τέλος Ακίνητης Περιουσίας υπόκεινται 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 2.000 κατοίκους.

Με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου καθορίζεται ενιαίος συντελεστής του ΤΑΠ για όλη τη διοικητική περιφέρεια του Δήμου από 0,25% μέχρι 0,35%. Η απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου λαμβάνεται μέχρι τέλους Οκτωβρίου, κοινοποιείται στη ΔΕΗ κατά μήνα Νοέμβριο, ώστε να ισχύει από 1^η Ιανουαρίου του επόμενου έτους.

Το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ) για τα ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα εισπράττεται από τη ΔΕΗ μαζί με το λογαριασμό κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας. Με βάση τις δηλώσεις που υποβλήθηκαν στην υπηρεσία, ο Δήμος

συντάσσει και υποβάλλει στη ΔΕΗ κατάσταση υπόχρεων. Με την ίδια διαδικασία γνωστοποιούνται στη ΔΕΗ κάθε χρόνο όλες οι μεταβολές των στοιχείων.

Για τα μη ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα (κτίσματα – οικόπεδα) το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ) εισπράττεται από την υπηρεσία με τις διαδικασίες που ισχύουν κάθε φορά για τη βεβαίωση και είσπραξη των εσόδων. Η βεβαίωση γίνεται με βεβαιωτικούς κατάλογους με βάση τα στοιχεία των δηλώσεων που κατέθεσαν οι υπόχρεοι.

Δεν υπόκεινται στο Τέλος Ακίνητης Περιουσίας τα κάθε είδους ακίνητα που ανήκουν:

α) στο Ελληνικό Δημόσιο, στα ΝΠΔΔ, τους ΟΤΑ, στις δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις,

β) στους Ναούς κάθε γνωστής θρησκείας ή δόγματος, στις Ιερές Μονές, στο Ιερό Κοινό του Παναγίου Τάφου, στην Ιερά Μονή του Όρους Σινά, στο Άγιον Όρος, στην Αποστολική Διακονία της Εκκλησίας της Ελλάδας και τα θρησκευτικά γενικά ιδρύματα,

γ) στα αναγνωρισμένα ξένα θρησκευτικά δόγματα, που τα χρησιμοποιούν για δημόσια λατρεία,

δ) στα φιλανθρωπικά ιδρύματα δημόσιου χαρακτήρα,

ε) στα ημεδαπά νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και στις περιουσίες του άρθρου 96 του ΑΝ 2039/1939,

στ) στα αθλητικά σωματεία, ενώσεις, ομοσπονδίες που έχουν νόμιμα αναγνωρισθεί από τη Γενική Γραμματεία Αθλητισμού και τα οποία χρησιμοποιούνται αποκλειστικά ως γήπεδα ή χώροι αθλητικών εγκαταστάσεων για την πραγματοποίηση των αθλητικών τους σκοπών,

ζ) στα ξένα κράτη, όταν τα ακίνητα χρησιμοποιούνται για την εγκατάσταση πρεσβειών και προξενείων.

Επίσης απαλλάσσονται από το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας:

α) τα κτίσματα οικοδομής που ανεγείρεται, για μια επταετία από τη χορήγηση της οικοδομικής άδειας,

β) οι κοινόχρηστοι χώροι των πολυκατοικιών,

γ) τα ακίνητα που έχουν χαρακτηριστεί ως δημόσιοι χώροι ταφής, ως διατηρητέα κτίσματα που δεν αποφέρουν εισόδημα, οι ιστορικοί τόποι και οι χώροι αρχαιολογικών μνημείων και τα κτίσματα που βρίσκονται εντός οικισμού ή σε

αγροτικές περιοχές και χρησιμοποιούνται για το σταυλισμό ολιγάριθμων ζώων για τις ανάγκες του υπόχρεου.

2.7 Τέλη διαμονής παρεπιδημούντων και επί των ακαθαρίστων εσόδων των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος

Τα τέλη του άρθρου 1 του Ν.339/1976 είναι στην πραγματικότητα έμμεσοι δημοτικοί φόροι, αφού καταβάλλονται στους ΟΤΑ χωρίς να υπάρχει υποχρέωση ειδικής αντιπαροχής προς τους φορολογούμενους. Δεν επιβάλλονται ευθέως από το νόμο αλλά ύστερα από απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου. Κατά συνέπεια η είσπραξή τους είναι δυνητική και όχι υποχρεωτική για τους ΟΤΑ.

Εφόσον όμως στους Δήμους ισχύει το σύστημα του αντικειμενικού προσδιορισμού των ακινήτων, το τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων και συναφών καταστημάτων επιβάλλεται ευθέως από το νόμο.

α) Τέλος διαμονής παρεπιδημούντων

Το τέλος διαμονής παρεπιδημούντων επιβλήθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 1 του Ν. 339/1976, όπως αυτό ισχύει.

Στις διατάξεις του άρθρου 2 του Ν.339/1976 εμπíπτουν: α) οι Δήμοι ή οι Κοινότητες μέσα στα όρια των οποίων υπάρχουν αυτοτελείς οικισμοί λουτροπόλεων διαρκούς ή εποχιακής λειτουργίας καθώς και λειτουργίας ιαματικών πηγών τουριστικού ή τοπικού ενδιαφέροντος, β) οι Δήμοι ή οι Κοινότητες που ρητά αναφέρονται στην παραπάνω διάταξη, γ) οι Δήμοι ή οι Κοινότητες που είναι νόμιμα χαρακτηρισμένοι ως λουτροπόλεις, οργανωμένοι αρχαιολογικοί ή τουριστικοί τόποι ή τόποι θερινής διαμονής.

Για τους υπόλοιπους Δήμους το τέλος διαμονής παρεπιδημούντων μπορεί να επιβάλλεται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 6 παρ. 2 του Ν.1080/1980 (προαιρετική επιβολή).

Για τη νόμιμη επιβολή του απαιτείται αιτιολογημένη απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου. Πρέπει δηλαδή να βεβαιώνεται στην απόφαση, ότι λόγω της αυξημένης τουριστικής κίνησης προκαλούνται σε βάρος του Δήμου δαπάνες καθαριότητας και φωτισμού ή προκύπτει ανάγκη εκτέλεσης έργων για την αντιμετώπιση σχετικών με την τουριστική κίνηση προβλημάτων. Εάν δεν υπάρχει συγκεκριμένη αιτιολογία η απόφαση είναι παράνομη (ΣτΕ 2486/1993).

Η απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου είναι κανονιστική και λαμβάνεται μέχρι το τέλος Ιουνίου και ισχύει από την 1^η Ιανουαρίου του επόμενου έτους.

Υπόχρεοι σε τέλος διαμονής παρεπιδημούντων είναι τα ξενοδοχεία κάθε τύπου, τα ξενοδοχεία με τη μορφή επιπλωμένων διαμερισμάτων, τα ενοικιαζόμενα δωμάτια, οι ξενώνες, καθώς και οι χώροι των οργανωμένων κατασκηνώσεων. Βαρύνει τον πελάτη και εισπράττεται από την επιχείρηση.

Το τέλος διαμονής παρεπιδημούντων καθορίζεται σε ποσοστό μηδέν κόμμα πέντε τοις εκατό (0,5%) επί του καταβαλλόμενου μισθώματος. Ως μίσθωμα θεωρείται μόνο η τιμή του δωματίου. Δεν συνυπολογίζονται πρόσθετες επιβαρύνσεις όπως έξοδα διατροφής, τηλεφωνικά τέλη ή λοιπές εξυπηρετήσεις.

Το τέλος αποδίδεται στο οικείο δημόσιο ή δημοτικό ταμείο μέσα στη προθεσμία απόδοσης του ΦΠΑ (άρθρο 6 παρ. 3 του Ν.1080/1980).

β) Τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος

Το προβλεπόμενο τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος του άρθρου 1 παρ. 1 του Ν.339/1976, αντικαταστάθηκε από τις διατάξεις του άρθρου 62 του Ν.4483/2017 και επιβάλλεται υπέρ των Δήμων, στην περιφέρεια των οποίων ισχύει το σύστημα του αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων, σε ποσοστό μηδέν κόμμα πέντε τοις εκατό (0,5%) στα ακαθάριστα έσοδα των: α) κάθε είδους, μορφής και ονομασίας καταστημάτων, στα οποία πωλούνται για κατανάλωση εντός των χώρων δραστηριοποίησης του καταστήματος ή σε πακέτο, φαγητά, ποτά, καφές, αναψυκτικά, γαλακτοκομικά προϊόντα και γλυκίσματα, εφόσον διαθέτουν πάγκους ή τραπεζοκαθίσματα, β) ζυθοπωλείων και μπαρ, ανεξαρτήτως ιδιαίτερης ονομασίας και κατηγορίας και γ) καντινών.

Στο παραπάνω τέλος υπάγονται και τα κέντρα διασκέδασης και τα καταστήματα των πιο πάνω περιπτώσεων που λειτουργούν μέσα σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις, κάθε λειτουργικής μορφής και κατηγορίας, τα καταστήματα των πιο πάνω περιπτώσεων που λειτουργούν μέσα σε εμπορικά κέντρα, καθώς και στα οργανωμένα τμήματα των SUPERMARKETS και των πολυκαταστημάτων, στα οποία πωλούνται έτοιμα φαγητά.

Επί των εσόδων των επιχειρήσεων Καζίνο και των επιχειρήσεων που λειτουργούν εντός Καζίνο το παραπάνω τέλος επιβάλλεται σε ποσοστό δύο τοις εκατό (2%).

Προκειμένου για νυχτερινά κέντρα, αίθουσες χορού και άλλα καταστήματα με ποτά και θέαμα, καφωδεΐα, κέντρα διασκέδασης και χορευτικά κέντρα με μουσική το παραπάνω τέλος επιβάλλεται σε ποσοστό πέντε τοις εκατό (5%).

Στους Δήμους στην περιοχή των οποίων δεν ισχύει το σύστημα του αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων το παραπάνω τέλος μπορεί να επιβάλλεται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου. Αν σε τμήμα Δήμου ισχύει το σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων ειδικά και μόνο για το τμήμα αυτό εφαρμόζονται οι διατάξεις του παραπάνω άρθρου.

Το τέλος αυτό μπορεί να επιβάλλεται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου και στις παρακάτω 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 και εκμάθησης καταδύσεων, η. ενοικιάσεις αυτοκινήτων, μοτοποδηλάτων και ποδηλάτων.

Σε περίπτωση διάθεσης προϊόντων και υπηρεσιών στο πλαίσιο άσκησης πολλαπλών οικονομικών δραστηριοτήτων από τα παραπάνω καταστήματα, για τον προσδιορισμό του οφειλόμενου τέλους λαμβάνονται υπόψη τα ακαθάριστα έσοδα, τα οποία προέρχονται μόνο από τη λιανική πώληση των προϊόντων και των υπηρεσιών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του παραπάνω άρθρου του Ν.4483/2017, όπως αυτά προκύπτουν από τη δήλωση της παρ. 4 του άρθρου 6 του Ν.1080/1980 και τα εκκαθαριστικά σημειώματα του ΦΠΑ.

Το τέλος βαρύνει τον πελάτη και αναγράφεται ξεχωριστά στα εκδιδόμενα κατά τις κείμενες διατάξεις στοιχεία, εισπράττεται δε από αυτόν που εκδίδει το λογαριασμό, ο οποίος υποχρεούται να το καταβάλει στο οικείο δημοτικό ταμείο.

Όπως έχει κρίνει το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους με την 155/1992 Γνωμοδότησή του (Νομικό Δελτίο 1992), εκείνος που εισπράττει το τέλος διαμονής παρεπιδημούντων ή το τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασης κ.τ.λ. και δεν το αποδίδει εμπρόθεσμα στο δημοτικό ταμείο, διαπράττει το αδίκημα της υπεξαίρεσης κατά το Ποινικό Κώδικα (Θεοδώρου, 2002).

2.8 Τέλη στάθμευσης

Ελεγχόμενη στάθμευση είναι η στάθμευση οχημάτων σε προκαθορισμένους κοινόχρηστους χώρους που εφαρμόζεται σύστημα μέτρησης του χρόνου στάθμευσης με παρκόμετρα ή άλλο σύστημα. Το σύστημα αυτό εφαρμόζεται σε δρόμους υψηλής ζήτησης στάθμευσης και βοηθά την ολιγόωρη στάθμευση οχημάτων και την εξυπηρέτηση μεγάλου αριθμού χρηστών.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 82 του Ν.3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων) ο προσδιορισμός και η λειτουργία χώρων στάθμευσης οχημάτων σε κοινόχρηστους χώρους ανήκει στην αρμοδιότητα των Δήμων. Η αρμοδιότητα αυτή ασκείται με κανονιστική απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται ύστερα από κατάρτιση σχετικών μελετών, οι οποίες έχουν εκπονηθεί ή εγκριθεί από τις Τεχνικές Υπηρεσίες του οικείου Δήμου.

Το τέλος ελεγχόμενης στάθμευσης προβλέπεται στο άρθρο 4 του Ν.1900/1990 και στο άρθρο 45 του Ν.2218/1994 και καθορίζεται για τακτά ωριαία χρονικά διαστήματα στάθμευσης. Πρέπει να καθορίζεται σε τέτοιο ύψος με την απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου, ώστε να μπορεί να καταβληθεί από οιονδήποτε και να μην αίρεται ο κοινόχρηστος χαρακτήρας των χώρων που λειτουργούν ως χώροι στάθμευσης. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται και τα πρόστιμα που επιβάλλονται, χωρίς την καταβολή του αντίστοιχου τέλους.

Το τέλος στάθμευσης έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα και διατίθεται αποκλειστικά για τη βελτίωση των κυκλοφοριακών συνθηκών του Δήμου (π.χ. φωτεινή σηματοδότηση).

Με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου καθορίζονται και τα τέλη χρήσης ειδικών δημοτικών χώρων στάθμευσης οχημάτων (υπαίθριων, στεγασμένων ή υπογείων παρκινγκ) κατά τις διατάξεις του ΒΔ της 24.9/20.10.1958.

2.9 Δικαίωμα εμπορίας πόσιμων υδάτων

Το δικαίωμα εμπορίας πόσιμων ιαματικών ή μη ιαματικών νερών αποτελεί έμμεσο δημοτικό φόρο και προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 12 του ΒΔ της 24.9/20.10.1958, όπως αυτό ισχύει. Είναι ανεξάρτητο από το τέλος ύδρευσης, το οποίο επιβάλλεται στην οικιακή ή την επαγγελματική χρήση.

Η εμπορία των πόσιμων ιαματικών ή μη ιαματικών νερών που διατίθενται είτε σε φυσική κατάσταση είτε αναμιγμένα με χημικές ή άλλες ουσίες ή χυμούς επιτρέπεται μόνον ύστερα από άδεια που χορηγείται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου.

Στην απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, η οποία εκδίδεται μετά την προηγούμενη γνώμη της υγειονομικής υπηρεσίας για την καταλληλότητα του νερού, προσδιορίζεται και η χρονική διάρκεια (άρθρο 26 παρ. 1 του Ν.1828/1989).

Το ύψος του δικαιώματος καθορίζεται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, σε ποσοστό από 3‰ μέχρι 5‰ και από 3‰ μέχρι και 3,5‰, όταν γίνεται πρόσμιξη του νερού με χυμούς. Είναι δυνατός ο καθορισμός ποσοστού δικαιώματος εκτός των προαναφερθέντων ποσοστών με απόφαση του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, σύμφωνα με το άρθρο 24 του Ν.4368/2016, η οποία εκδίδεται μετά από πρόταση του Δημοτικού Συμβουλίου, εφόσον μεταβληθούν σημαντικά, για οποιοδήποτε λόγο τα στοιχεία με τα οποία αρχικώς διαμορφώθηκαν. Όταν το νερό που διατίθεται ανήκει σε Δήμους, το ύψος του δικαιώματος καθορίζεται ελεύθερα με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου.

Ως βάση υπολογισμού του δικαιώματος του Δήμου λαμβάνεται το νερό που παίρνει ο εκμεταλλευόμενος από την πηγή και όχι αυτό που διαθέτει στο εμπόριο² (Καραναστάσης, 2000).

Το ποσό του δικαιώματος καταβάλλεται από τον υπόχρεο στο οικείο δημοτικό ταμείο μέσα στο πρώτο δεκαήμερο του επόμενου μήνα από την έκδοση των παραστατικών πωλήσεων. Σε περίπτωση μη καταβολής ή ελλιπούς ή εκπρόθεσμης καταβολής του δικαιώματος επιβάλλεται σε βάρος του υπόχρεου, με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, το αναλογούν δικαίωμα, προσαυξημένο με ισόποσο πρόστιμο. Η δημοτική αρχή υποχρεούται να διεξάγει ελέγχους περί της κανονικής έκδοσης του σχετικού παραστατικού και της καταβολής του δικαιώματος.

2.10 Τέλη λαϊκών αγορών

Τα τέλη λαϊκών αγορών προβλέπονται στο άρθρο 7 του Ν.4264/2014, σύμφωνα με το οποίο, οι προσερχόμενοι στις λαϊκές αγορές κάτοχοι επαγγελματικών ή παραγωγικών αδειών υποχρεούνται να καταβάλουν ημερήσιο ανταποδοτικό τέλος στους φορείς λειτουργίας αυτών, το οποίο προορίζεται για την κάλυψη των πάσης φύσεως λειτουργικών αναγκών, τη διασφάλιση συνθηκών δημόσιας υγείας, τη

² ΣΤΕ 2944/1984 Ε.Τ.Α. 11^{ος} 1984

φύλαξη των χώρων λειτουργίας των λαϊκών αγορών, τον εκσυγχρονισμό, τη βελτίωση και την προβολή αυτών.

Το ύψος του ημερήσιου τέλους, η διαδικασία και ο τρόπος καταβολής και είσπραξής του, καθώς και κάθε σχετικό θέμα, ρυθμίζονται με αποφάσεις των Περιφερειακών Συμβουλίων της Περιφέρειας Αττικής και της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας αντίστοιχα, για τις λαϊκές αγορές που λειτουργούν στην Περιφέρεια Αττικής και στη Μητροπολιτική Ενότητα Θεσσαλονίκης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, οι οποίες εγκρίνονται από τον αντίστοιχο Περιφερειάρχη. Για τις λοιπές λαϊκές αγορές της χώρας τα παραπάνω ζητήματα ρυθμίζονται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του οικείου Δήμου. Ως προς τον καθορισμό του ύψους του τέλους, η παραπάνω απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου ή του Δημοτικού Συμβουλίου αιτιολογείται ειδικά, λαμβάνοντας υπόψη τον ανταποδοτικό χαρακτήρα αυτού.

Οι επαγγελματίες πωλητές των λαϊκών αγορών υποχρεούνται στην καταβολή του ημερήσιου τέλους ανάλογα με τον αριθμό των ημερών που, με βάση τη σχετική άδεια, δικαιούνται να δραστηριοποιούνται κάθε ημερολογιακό μήνα. Από το ημερήσιο τέλος απαλλάσσονται οι επαγγελματίες πωλητές, οι οποίοι δεν προσέρχονται στις λαϊκές αγορές λόγω ανικανότητας προς εργασία, η οποία διαρκεί περισσότερο από ένα (1) μήνα και βεβαιώνεται από τον αρμόδιο ασφαλιστικό φορέα ή λόγω ανωτέρας βίας.

Οι παραγωγοί που κατέχουν άδεια προσέλευσης στις λαϊκές αγορές υποχρεούνται στην καταβολή του ημερήσιου τέλους μόνον για όσες ημέρες προσέρχονται σε αυτές.

Η μη καταβολή του ημερήσιου τέλους από υπόχρεο για χρονικό διάστημα πέραν των δύο (2) μηνών, συνεπάγεται την αυτοδίκαιη αναστολή ισχύος της άδειας.

2.11 Τοπικά δυνητικά τέλη

Στις διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 14 του Ν.1828/1989, όπως συμπληρώθηκε από τις διατάξεις του άρθρου 11 παρ. 16 του Ν.2503/1997, 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 έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα. Το ύψος των τελών ή εισφορών, οι υπόχρεοι για την καταβολή τους και κάθε άλλη 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».

Σύμφωνα λοιπόν με την παραπάνω διάταξη τα τέλη αυτά έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα. Στους υπόχρεους για την καταβολή τους ο Δήμος προσφέρει ειδική και συγκεκριμένη αντιπαροχή, η οποία έχει τη μορφή υπηρεσίας ή έργου που συμβάλλει στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Η προαιρετική επιβολή του τέλους έχει σχέση με τη δυνατότητα του Δήμου να επιβάλλει ή όχι το τέλος. Σε περίπτωση όμως επιβολής του, η καταβολή του από τους δημότες είναι υποχρεωτική και καθολική.

Η απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου θα πρέπει να είναι ειδικά αιτιολογημένη, να κατοχυρώνει την ανταποδοτικότητα του δυνητικού τέλους και να καθορίζει κάθε λεπτομέρεια ως προς τους υπόχρεους καταβολής και τον τρόπο είσπραξης αυτού. Δεν είναι νόμιμη η επιβολή του τέλους για τη δημιουργία υπηρεσίας, από τη λειτουργία της οποίας ωφελείται αόριστος κύκλος προσώπων και όχι ειδικά τα πρόσωπα στα οποία επιβάλλεται το τέλος αυτό (ΣτΕ 2938/2000). Η γενική και αόριστη αναφορά σε υπηρεσίες που θα παρέχονται ή σε έργα που θα εκτελούνται, χωρίς αυτά να κατονομάζονται με σαφή και συγκεκριμένο τρόπο καθιστά την απόφαση παράνομη. Επιπρόσθετα, η υπηρεσία ή το έργο, λόγω των οποίων επιβάλλεται το τέλος, πρέπει να εντάσσονται στις αρμοδιότητες των Δήμων.

2.12 Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων επιβολής φόρων / τελών / δικαιωμάτων

Οι αποφάσεις των Δημοτικών Συμβουλίων περί φόρων, τελών και δικαιωμάτων είναι κανονιστικές αποφάσεις. Όπως προαναφέρθηκε, αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας στον Ελεγκτή Νομιμότητας, όπως και οι άλλες αποφάσεις που περιοριστικά αναφέρονται στο άρθρο 225 του Ν.3852/2010, εντός δέκα πέντε (15) ημερών από τη συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου, ο οποίος ελέγχει τη νομιμότητα αυτών μέσα σε αποκλειστική προθεσμία ενός (1) μηνός από την περιέλευσή τους σ' αυτόν. Σε περίπτωση που είναι παράνομες ακυρώνονται, όπως

και αυτεπάγγελτα μπορεί να ακυρωθεί οποιαδήποτε απόφαση μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών, αφότου η απόφαση αυτή έχει δημοσιευτεί ή εκδοθεί.

Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει στον Ελεγκτή Νομιμότητας και να προσβάλει τις αποφάσεις των Δημοτικών Συμβουλίων περί επιβολής φόρων, τελών και δικαιωμάτων, εντός δέκα πέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται εντός διμήνου από την υποβολή της προσφυγής και οι αποφάσεις του (μέχρι την έναρξη της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ) μπορούν να προσβληθούν από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον ενώπιον της ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του ΔΚΚ μέσα σε προθεσμία ενός (1) μηνός από την έκδοση της απόφασης ή την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής.

Η δημοσίευση των παραπάνω κανονιστικών αποφάσεων των Δημοτικών Συμβουλίων διέπεται αποκλειστικά από τις διατάξεις του άρθρου 66 του ΒΔ της 24-9/20.10.1958, όπως ισχύει, οι οποίες ως ειδικότερες κατισχύουν αυτών της παρ. 4 του άρθρου 79 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, με τις οποίες ρυθμίζονται αποκλειστικά τα της δημοσίευσης των τοπικών κανονιστικών αποφάσεων των Δημοτικών Συμβουλίων (Ζυγούρης, 2008).

Ειδικότερα, στο άρθρο 66 του ΒΔ της 24-9/20.10.1958 ορίζεται ότι: «Αι αποφάσεις των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων περί επιβολής φόρου, τελών, δικαιωμάτων, εισφορών και προσωπικής εργασίας, εφ' όσον δεν ρυθμίζονται άλλως τα της δημοσιεύσεως αυτών, δημοσιεύονται εντός 5 ημερών από της ημέρας λήψεως αυτών, προκειμένου περί Δήμων παρά της εισόδου του Δημορχιακού Καταστήματος και εν περιλήψει δια μιας των εν τω Δήμω εκδιδομένων ημερησίων εφημερίδων, μη υπάρχουσας δε τοιαύτης παρά την είσοδον των εκκλησιών του Δήμου ή και των συνοικισμών αυτού, προκειμένου δε περί Κοινοτήτων παρά την είσοδον του Κοινοτικού Καταστήματος και των εκκλησιών της Κοινότητος και των συνοικισμών αυτής. Η τοιχοκόλλησις αποδεικνύεται δι' αποδεικτικού συντασσομένου και υπογραφομένου παρά του ενεργήσαντος ταύτην και δύο μαρτύρων».

Κατά την αληθή δε έννοια των διατάξεων του άρθρου 66 του ΒΔ της 24-9/20.10.1958, όπως ισχύει, για να αποκτήσουν νόμιμη υπόσταση οι εν λόγω κανονιστικές αποφάσεις απαιτείται δημοσίευσή τους, συντελούμενη με την τοιχοκόλληση ολόκληρου του κειμένου τους στο δημοτικό κατάστημα παρουσία δύο μαρτύρων, οι οποίοι συνυπογράφουν το αποδεικτικό δημοσίευσης. Επιβάλλεται

δηλαδή σωρευτικά ως συστατικός τύπος, με την τήρηση του οποίου ολοκληρώνεται η διαδικασία έκδοσης των οριζομένων από το παραπάνω άρθρο πράξεων, αφενός η κατά πλήρη κείμενο δημοσίευσή τους και αφετέρου η παρουσία δύο μαρτύρων κατά την ανάρτησή τους σε εμφανές σημείο της οικείας υπηρεσίας. Με τη δημοσίευσή τους οι διοικητικές αυτές πράξεις καθίστανται άμεσα προσιτές στους πολίτες, με συνέπεια τη δημιουργία τεκμηρίου γνώσης τους και τη δυνατότητα ελέγχου της νομιμότητάς τους από το ΣτΕ και άλλα δικαστήρια.

Εξάλλου, η περαιτέρω προβλεπόμενη στη διάταξη του άρθρου 66 του ΒΔ της 24-9/20.10.1958, όπως ισχύει, δημοσίευση περίληψης των αποφάσεων των Δημοτικών Συμβουλίων και σε μία από τις ημερήσιες ή εβδομαδιαίες εφημερίδες που εκδίδονται στον οικείο Δήμο, αποβλέπει κατά τα νομολογηθέντα του ΣτΕ απλώς στην περαιτέρω γνωστοποίηση των εν λόγω αποφάσεων στο κοινό και συνεπώς, εφόσον έχει γίνει νόμιμη δημοσίευση, η παράλειψη της τελευταίας αυτής διατύπωσης δεν επηρεάζει το κύρος των αποφάσεων αυτών (ΣτΕ 1715/2005, 856/2005).

Από τα παραπάνω παρέπεται ότι, μετά την ως άνω δημοσίευση των κανονιστικών αποφάσεων συνάγεται αμάχητο τεκμήριο γνώσης του περιεχομένου τους από τον ενδιαφερόμενο και κατά συνέπεια από το χρονικό αυτό σημείο και ειδικότερα από την επομένη της δημοσίευσής τους αρχίζει η εξηκονθήμερη προθεσμία για την προσβολή τους με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ, ανεξάρτητα από το εάν οι αποφάσεις αυτές έχουν περαιτέρω γνωστοποιηθεί μέσω του ημερήσιου ή εβδομαδιαίου τύπου και εάν η δια του τύπου δημοσίευση υπήρξε η προσήκουσα (ΣτΕ 14/2005).

Η παραπάνω εξηκονθήμερη προθεσμία, για την προσβολή των κανονιστικών αποφάσεων ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου, μπορεί να διακοπεί με την εμπρόθεσμη άσκηση διοικητικής προσφυγής ενώπιον του Ελεγκτή Νομιμότητας και της ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του ΔΚΚ. Ωστόσο, η τυχόν αμφισβήτηση της νομιμότητας απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου κατά το μέρος που αφορά τον ατομικό της χαρακτήρα, δημιουργεί διοικητική διαφορά ουσίας που εκδικάζεται από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (Σαββαΐδου, 2009).

Υπό το πρίσμα των παραπάνω και προς το σκοπό εμπέδωσης των αρχών της χρηστής διοίκησης και της εμπιστοσύνης του διοικούμενου προς τη διοίκηση, θα πρέπει οι ΟΤΑ να προβαίνουν στην προσήκουσα διαδικασία δημοσίευσης των εν λόγω αποφάσεων, διατηρώντας το αποδεικτικό δημοσίευσης στο φάκελο της

σχετικής εκδοθείσας πράξης (Αριθμ. πρωτ. 62650/23-11-2006 Εγκύκλιος 49 του ΥΠΕΣΔΔΑ).

Περαιτέρω, για τα ανταποδοτικά τέλη η αναλογική σχέση τέλους και κόστους της παρεχομένης υπηρεσίας πρέπει να προκύπτει από τα στοιχεία που συνοδεύουν την κανονιστική πράξη, ώστε να μπορεί να ελεγχθεί η σχετική αντιστοιχία. Δεν απαιτείται όμως απόλυτη ισοσκελίση εσόδων – εξόδων, αρκεί και μια κατά προσέγγιση αναλογική σχέση.

Ειδικότερα, για τον προσδιορισμό του ύψους των συντελεστών επιβολής των ανταποδοτικών τελών θα πρέπει τα έσοδα να: α) καλύπτουν το σύνολο των δαπανών των αντίστοιχων υπηρεσιών, ώστε να μην δημιουργούνται ελλείμματα στις υπηρεσίες αυτές, συνυπολογίζοντας παράλληλα τυχόν διαφορές που προκύπτουν από την ανεπαρκή κάλυψη της δαπάνης, β) μην υπερβαίνουν το ύψος των δαπανών που απαιτούνται για την παροχή των ανταποδοτικών υπηρεσιών, άλλως υποκρύπτεται φορολογία, κατά παράβαση της αρχής της ανταποδοτικότητας, γ) καλύπτουν αποκλειστικά και μόνο τις δαπάνες των αντίστοιχων υπηρεσιών και δεν μπορούν να εξυπηρετήσουν άλλες δαπάνες του Δήμου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Σύναψη δανείων

3.1 Γενικά

Οι Δήμοι έχουν την ευχέρεια να προσφεύγουν για δανεισμό σε διάφορους πιστωτικούς οργανισμούς. Ο κύριος όμως φορέας που έχει αναλάβει τη δανειοδότησή τους είναι το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Ο φορέας με τον οποίο θα συναφθεί το δάνειο μπορεί να επιλεγεί με τη διαδικασία αξιολόγησης προσφορών.

3.2 Διαδικασία συνομολόγησης δανείου

Σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 264 του Ν.3852/2010 (Καλλικράτης), οι Δήμοι μπορούν να συνομολογούν δάνεια με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας ή του εξωτερικού, αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση επενδύσεων και για τη χρηματοδότηση χρεών τους, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι τασσόμενες προϋποθέσεις, ήτοι το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης του ΟΤΑ να μην υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών του εσόδων και το συνολικό του χρέος (μακροπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις) να μην υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσοστό των συνολικών του εσόδων, το οποίο καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

Οι προαναφερθείσες διατάξεις δεν καθορίζουν τη διαδικασία επιλογής του πιστωτικού ιδρύματος ή του χρηματοπιστωτικού οργανισμού, με το οποίο θα συνομολογήσει ο ΟΤΑ το δάνειο. Ο Δήμος όμως, ως δημόσια Αρχή, υποχρεούται κατά τη διαδικασία σύναψης δανειακών συμβάσεων να τηρεί τις θεμελιώδεις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων, του υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού, καθώς και την εξ αυτών απορρέουσα υποχρέωση διαφάνειας.

Σύμφωνα με το άρθρο 43 του Ν.4325/2015 οι ΟΤΑ Α' (και Β' βαθμού), οι οποίοι αδυνατούν να ισοσκελίσουν τους προϋπολογισμούς τους, μπορούν να συνομολογούν δάνεια με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας και του εξωτερικού, με αποκλειστικό σκοπό τη χρηματοδότηση των χρεών τους, τα οποία προέρχονται από πάσης φύσεως δαπάνες, χωρίς τις προϋποθέσεις των οριζομένων στην παραπάνω παρ. 1 του άρθρου 264 του Ν.3852/2010 και στην παρ. 7 του άρθρου 2 του Ν.4111/2013 που ορίζει ότι, από

1.1.2014 δεν επιτρέπεται ο δανεισμός φορέων για άλλους σκοπούς πλην επενδύσεων (σε κάθε δε περίπτωση απαιτείται η έγκριση του Υπουργού Οικονομικών).

Εφαρμογή επίσης έχουν οι διατάξεις του άρθρου 176 (Διαδικασία συνομολογήσεως) του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΔΚΚ), όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν, οι οποίες ορίζουν μεταξύ των άλλων ότι: «1. Οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να συνομολογούν δάνεια με το Κράτος, με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας ή του εξωτερικού και με κάθε είδους δημόσιους οργανισμούς και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αποκλειστικά για την πραγματοποίηση σκοπών της αρμοδιότητας ή της δράσης τους, συμπεριλαμβανομένης και της αποπληρωμής ληξιπρόθεσμων ή μη οφειλών. 2. Με την απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου που αφορά τη σύναψη του δανείου και η οποία λαμβάνεται, υπό την επιφύλαξη της παραγράφου 4, με απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του, πρέπει να καθορίζονται ο σκοπός, οι όροι του και η τοκοχρεωλυτική δόση. 3. Απαγορεύεται να χρησιμοποιηθεί το δάνειο για σκοπό άλλον από εκείνο για τον οποίο συνομολογήθηκε. Επιτρέπεται, κατ' εξαίρεση να χρησιμοποιηθεί το δάνειο ή ένα μέρος του για την εκτέλεση άλλου έργου, ύστερα από αιτιολογημένη απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου που λαμβάνεται με αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) των μελών του. Για να συναφθεί δάνειο για την εκτέλεση έργων ή προμηθειών, πρέπει να υπάρχει τουλάχιστον προκαταρκτική τεχνική μελέτη των έργων ή των προμηθειών, για τα οποία θα συνομολογηθεί το δάνειο, που να έχει συνταχθεί και εγκριθεί από τα αρμόδια όργανα. Αν και ο σκοπός αυτός ματαιωθεί, λύεται η δανειακή σύμβαση και το δάνειο ή το τμήμα αυτού επιστρέφεται στον δανειστή. 4. Για τη συνομολόγηση δανείου ποσού άνω του ενός εκατομμυρίου πεντακοσίων χιλιάδων (1.500.000) ευρώ από οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης με πληθυσμό έως πενήντα χιλιάδες (50.000) κατοίκους ή άνω των τριών εκατομμυρίων (3.000.000) ευρώ με πληθυσμό άνω των πενήντα χιλιάδων (50.000) κατοίκων ή άνω των πέντε εκατομμυρίων (5.000.000) ευρώ με πληθυσμό άνω των ογδόντα χιλιάδων (80.000) κατοίκων ή άνω των δέκα εκατομμυρίων (10.000.000) ευρώ με πληθυσμό άνω των εκατόν πενήντα χιλιάδων (150.000) κατοίκων ή άνω των είκοσι εκατομμυρίων (20.000.000) ευρώ με πληθυσμό άνω των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) κατοίκων, η σχετική απόφαση του οικείου συμβουλίου λαμβάνεται με αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) των μελών του. Τα ανωτέρω ποσά μπορεί να αναπροσαρμόζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Η ανωτέρω αυξημένη

πλειονηφία των δύο τρίτων δεν απαιτείται για δάνεια που συνομολογούνται προς καταβολή αποζημιώσεων για αναγκαστικές απαλλοτριώσεις, καθώς και για εκείνα που αφορούν αναχρηματοδότηση συναφθέντων δανείων με ευνοϊκότερους όρους».

3.3 Προϋποθέσεις και όροι δανεισμού

Σύμφωνα με το άρθρο 265 του Ν.3852/2010 (Καλλικράτης), εάν ο σκοπός του δανείου συνίσταται στην εκτέλεση έργων ή προμηθειών, πρέπει να υπάρχει προκαταρκτική μελέτη ή προμελέτη ή οριστική μελέτη των έργων ή των προμηθειών, για τα οποία θα συνομολογηθεί το δάνειο, που να έχει συνταχθεί και εγκριθεί από τα αρμόδια όργανα.

Για την υπογραφή της δανειακής σύμβασης απαιτείται εκτός από την απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου και η πράξη του Ελεγκτή Νομιμότητας περί νομιμότητας της απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου, εκτός από την περίπτωση σύναψης δανείου με το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΚΔ).

Σε περίπτωση έκδοσης από τους ΟΤΑ ομολογιακών δανείων για την πραγματοποίηση σκοπών που ανήκουν στη αρμοδιότητά τους απαιτείται η έγκριση της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς.

Περαιτέρω, η σύναψη του δανείου πρέπει να εξυπηρετεί ορισμένο σκοπό. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ΠΔ 169/2013 «Ρύθμιση θεμάτων χορήγησης δανείων σε ΟΤΑ και σε άλλους φορείς από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων», οι σκοποί για τους οποίους το ΤΠΚΔ χορηγεί δάνειο σε ΟΤΑ αποτελούν η εκτέλεση έργων υποδομής για την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας ή έργων γενικού συμφέροντος, με ή χωρίς τη σύμπραξη του ιδιωτικού τομέα καθώς και η εκπόνηση μελετών για την ωρίμανση και την εκτέλεση των έργων αυτών, η προμήθεια ή μίσθωση μηχανημάτων και εξοπλισμού για την εξ ιδίων εκτέλεση των ως άνω έργων, η καταβολή αποζημιώσεων για απαλλοτριώσεις ακινήτων στο πλαίσιο εκτέλεσης των ως άνω έργων και η εξυγίανση των ΟΤΑ.

Σχετικά με τους όρους των χορηγούμενων δανείων, το ύψος αυτών μπορεί να φθάνει μέχρι ποσοστού 100% του προϋπολογισμού του προς εκτέλεση έργου, της μελέτης, της δαπάνης προμήθειας μηχανημάτων και εξοπλισμού, καθώς και του ποσού της αποζημίωσης για τις απαλλοτριώσεις ακινήτων ή του αναγκαίου προς εξυγίανση του αιτούντος ποσού.

Επιπλέον, το επιτόκιο του χορηγουμένου δανείου συναρτάται με τους ειδικότερους σκοπούς που εξυπηρετεί το δάνειο και η διάρκεια αποπληρωμής του χορηγουμένου δανείου μπορεί να φθάνει τα είκοσι πέντε (25) έτη. Το ύψος, το επιτόκιο και η διάρκεια αποπληρωμής του χορηγουμένου δανείου καθώς και κάθε άλλος όρος καθορίζονται ύστερα από αξιολόγηση της σκοπιμότητας του δανείου, της βιωσιμότητας, της ορθολογικής οργάνωσης και της πιστοληπτικής ικανότητας του υποψηφίου δανειολήπτη. Σε κάθε περίπτωση, λαμβάνεται πρόνοια να αποφεύγονται, όσο είναι δυνατό, στρεβλώσεις της αγοράς. Οι ειδικότεροι όροι, προϋποθέσεις και επιμέρους στοιχεία καθορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο του ΤΠΚΔ, ως αρμόδιο όργανο διοίκησης και διαχείρισης της περιουσίας του Ταμείου.

3.4 Έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων σύναψης δανείων

Κατ' αρχάς, κατά τον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων σύναψης δανείων από τον Ελεγκτή Νομιμότητας πέραν των αναφερομένων στη διάταξη του άρθρου 176 του ΔΚΚ σε συνδυασμό πάντοτε με τις διατάξεις των άρθρων 264 και 265 του Ν.3852/2010, όπως έχει κριθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως 552/2012, 1284/2011, 3036/2011, οι Δήμοι προκειμένου να προχωρήσουν στη σύναψη δανείων πρέπει να εκδηλώσουν ενδιαφέρον με γραπτή πρόσκληση και να καλούν όλες τις αναγνωρισμένες τράπεζες να εκδηλώσουν τέτοιο ενδιαφέρον για να λάβουν πλήρη γνώση του ποσού του δανείου, του σκοπού, του ύψους του επιτοκίου και τη χρονική περίοδο εξόφλησης, ώστε να είναι σε θέση να προσφέρουν και να συμμετέχουν επί ίσοις όροις στη διαδικασία αυτή.

Περαιτέρω, κατά το σχετικό έλεγχο θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι διατάξεις της παρ. 7 του άρθρου 2 του Ν.4111/2013, σύμφωνα με την οποία οι Δήμοι μπορούν να συνομολογούν δάνεια με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας και του εξωτερικού, αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση επενδύσεων. Δεν είναι δυνατή, κατά συνέπεια, η λήψη δανείου από Δήμο για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών (εξαιρούνται έσοδα από δάνεια που τυχόν θα συνομολογηθούν κατ' εφαρμογή άλλης ειδικής διάταξης).

Η λήψη δανείου είναι δυνατή εφόσον συντρέχουν, σωρευτικά, οι προϋποθέσεις που ορίζονται στο άρθρο 264 του Ν.3852/2010 και στην αριθμ. 43093/30-7-2010 (ΦΕΚ 1153/Β') απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης περί «Καθορισμού του ανώτατου ορίου του συνολικού

χρέους δήμου που προβαίνει σε δανεισμό, ως ποσοστού των συνολικών εσόδων του», σύμφωνα με την οποία, ως ανώτατο όριο του συνολικού χρέους Δήμου που προβαίνει σε δανεισμό, καθορίστηκε ποσοστό 60% επί των συνολικών εσόδων του.

Κατ' εξαίρεση και σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 43 του Ν.4325/2015, όπως συμπληρώθηκε και ισχύει, παρέχεται η δυνατότητα στους Δήμους που δεν μπορούν να ισοσκελίσουν τους προϋπολογισμούς τους, να συνομολογούν δάνεια με αποκλειστικό σκοπό την χρηματοδότηση των χρεών τους, τα οποία προέρχονται από πάσης φύσεως δαπάνες, χωρίς τις παραπάνω προϋποθέσεις.

Όπως προαναφέρθηκε, στην απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου που αφορά τη σύναψη δανείου πρέπει να καθορίζεται κατά τρόπο σαφή και συγκεκριμένο: α. ο σκοπός του δανείου, εάν δηλαδή προορίζεται για εκτέλεση έργου, προμήθειας κλπ. β. το ποσό του δανείου, γ. οι λεπτομερείς όροι του δανείου, δηλ. ο χρόνος και το ποσό καταβολής των τοκοχρεωλυτικών δόσεων, ο τόκος, οι εγγυήσεις κλπ.

Επιπρόσθετα, η απόφαση για τη σύναψη του δανείου πρέπει να συνοδεύεται από την αντίστοιχη προκαταρκτική μελέτη ή προμελέτη ή οριστική μελέτη των έργων ή των προμηθειών, για τα οποία θα συνομολογηθεί το δάνειο, για να αποφεύγονται οι τυχόν σπατάλες και οι αδικαιολόγητες οικονομικές επιβαρύνσεις σε βάρος του ΟΤΑ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Προϋπολογισμοί Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού

4.1 Γενικά

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ΒΔ της 17-5/15-6-59 «Περί οικονομικής διοίκησης και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων» τα έσοδα και έξοδα των Δήμων κάθε οικονομικού έτους προσδιορίζονται μέσω του ετήσιου προϋπολογισμού, που καταρτίζεται και εγκρίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα και του διατάγματος αυτού.

Ο προϋπολογισμός των ΟΤΑ Α΄ βαθμού είναι διοικητική πράξη και έχει την έννοια απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου, με την οποία προσδιορίζονται τα έσοδα και τα έξοδα του Δήμου για ένα οικονομικό έτος, που κατατάσσονται στους ειδικούς λογαριασμούς κατά ΚΑΕ (Νικολόπουλος, 2004).

Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 155 του Ν.3463/2006 (ΔΚΚ) «Ο τύπος του προϋπολογισμού των Δήμων και Κοινοτήτων καθορίζεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών». Η διάταξη αυτή προϋπήρχε και στον προηγούμενο ΔΚΚ (ΠΔ 410/1995), σε εκτέλεση της οποίας (άρθρο 15β του Ν.3146/2003) εκδόθηκε η αριθμ. 7028/2004 Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών, σύμφωνα με την οποία ο προϋπολογισμός διαιρείται σε δύο επί μέρους προϋπολογισμούς, τον προϋπολογισμό εσόδων και τον προϋπολογισμό εξόδων.

Έκτοτε η παραπάνω ΚΥΑ έχει τροποποιηθεί ως προς ορισμένα σημεία με την έκδοση μεταγενέστερων ΚΥΑ, κατ' εφαρμογή των διατάξεων της παρ. 4 του άρθρου 175 του Ν.3463/2006 (ΔΚΚ), και οι οποίες παρέχουν οδηγίες κατάρτισης των προϋπολογισμών των Δήμων για το επόμενο οικονομικό έτος. Για το οικονομικό έτος 2018 έχει εκδοθεί η ΚΥΑ με αριθμ. πρωτ. οικ. 25585/26-07-2018.

4.2 Βασικές αρχές που διέπουν την κατάρτιση του προϋπολογισμού των Δήμων

4.2.1 Η αρχή της ετήσιας διάρκειας

Η αρχή της ετήσιας διάρκειας του προϋπολογισμού σημαίνει ότι, η παρασχεθείσα στη διοίκηση εξουσιοδότηση για την είσπραξη των εσόδων και τη διενέργεια των δαπανών ισχύει μόνο για ένα έτος.

Σύμφωνα με το άρθρο 156 του ΔΚΚ το οικονομικό έτος διαχείρισης των Δήμων συμπίπτει με το ημερολογιακό έτος, ήτοι αρχίζει την 1^η Ιανουαρίου και λήγει την 31^η Δεκεμβρίου του ίδιου έτους.

Η εν λόγω αρχή κάμπτεται από το άρθρο 160 (Διάρκεια της ισχύος του προϋπολογισμού) του ΔΚΚ, στο οποίο ορίζεται ότι, ώσπου να αρχίσει να ισχύει ο νέος προϋπολογισμός, και πάντως όχι αργότερα από το τέλος Μαρτίου του επόμενου οικονομικού έτους, ισχύει ο προϋπολογισμός του έτους που έχει λήξει, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης γενικής ή ειδικής διάταξης, για την είσπραξη κάθε είδους εσόδου και για τη διενέργεια και την πληρωμή μόνον: α) των υποχρεωτικών δαπανών που αναφέρονται στην παρ. 1 του άρθρου 158 του ΔΚΚ, β) των δαπανών που γίνονται για ειδικούς σκοπούς, βάσει διάταξης νόμου, κατόπιν αποφάσεων χρηματοδότησης από την Κρατική Διοίκηση, καθώς και αυτών που γίνονται στο πλαίσιο της υλοποίησης εγκεκριμένων έργων ή δράσεων, τα οποία συγχρηματοδοτούνται από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μετά την πάροδο του τριμήνου απαγορεύεται να γίνει οποιαδήποτε δαπάνη με βάση τον προϋπολογισμό του περασμένου έτους, πλην αυτών που αφορούν: α) τις αποδοχές προσωπικού και την καταβολή των αντίστοιχων ασφαλιστικών εισφορών, β) την καταβολή των χορηγούμενων από τους Δήμους προνοιακών επιδομάτων και γ) την καταβολή του επιδόματος ένδειας στους δικαιούχους.

4.2.2 Η αρχή της ενότητας και της καθολικότητας

Σύμφωνα με την αρχή της ενότητας το σύνολο των εσόδων και εξόδων εγγράφεται σε έναν ενιαίο προϋπολογισμό. Η συγκέντρωση και απεικόνιση όλων των εσόδων και εξόδων του Δήμου επί ενός ενιαίου προϋπολογισμού επιτρέπει τη δημιουργία πλήρους εικόνας των οικονομικών μεγεθών του Δήμου, όπως και της ταξινόμησης των διαφόρων αναγκών, προς ικανοποίηση των οποίων διατίθενται τα δημοτικά έσοδα.

Η αρχή της καθολικότητας επιβάλλει την εγγραφή στον προϋπολογισμό όλων των εσόδων και εξόδων, χωρίς να γίνεται συμψηφισμός αυτών, π.χ. δεν είναι δυνατός ο

συμψηφισμός μεταξύ των ποσών των φόρων που παρακρατούνται από το Δήμο με την ιδιότητά του ως εργοδότης και αποδίδονται στη συνέχεια στο Δημόσιο. Στην περίπτωση αυτή το ποσό που παρακρατήθηκε πρέπει να εγγραφεί ως έσοδο και το ποσό που αποδόθηκε στο Δημόσιο ως έξοδο στον προϋπολογισμό.

Οι λόγοι που δικαιολογούν την καθιέρωση της αρχής της καθολικότητας είναι δημοσιονομικοί, διότι παρέχει η εν λόγω αρχή σαφή εικόνα του συνόλου των εσόδων και εξόδων του Δήμου και δεν επιτρέπει στη διοίκηση ουδεμία απόκρυψη εξόδων.

Επίσης, επιτρέπει τον έλεγχο από τα αρμόδια όργανα, διότι εάν στον προϋπολογισμό παρουσιάζεται η διαφορά εσόδων – εξόδων, καθίσταται ανέφικτος ο έλεγχος του πραγματικού ύψους των εσόδων και των δαπανών και έτσι δεν διασφαλίζεται η χρηστή δημοσιονομική διοίκηση (Θεοχαρόπουλος, 1976).

4.2.3 Η αρχή της ειδίκευσης και της ειδικότητας των πιστώσεων

Σύμφωνα με την αρχή της ειδίκευσης του προϋπολογισμού τα έσοδα και έξοδα του προϋπολογισμού προσδιορίζονται με ορισμένη εκ των προτέρων αναλυτική κωδική κατάταξη, που ορίζεται με τη σχετική ΚΥΑ και η οποία επικαιροποιείται ανά τακτά χρονικά διαστήματα.

Σύμφωνα με την αρχή της ειδικότητας κάθε πίστωση υφίσταται για το σκοπό, για τον οποίο προορίζεται. Η αρχή αυτή ανταποκρίνεται στους κανόνες της υγιούς και αυστηρής οικονομικής διαχείρισης. Πρέπει όμως να τηρείται εντός λογικού μέτρου, διότι ο προϋπολογισμός είναι πράξη πρόβλεψης για το μέλλον (Κόρσος, 1980).

Οι κυριότερες εξαιρέσεις από την αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων είναι το αποθεματικό που προορίζεται από τη φύση του να χρησιμοποιηθεί κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους για να καλύψει την ανεπάρκεια των εξειδικευμένων πιστώσεων και τις απρόβλεπτες δαπάνες και η μεταφορά πιστώσεων, όπως π.χ. από έργο σε έργο (άρθρο 161 του ΔΚΚ).

4.2.4 Η αρχή της ειλικρίνειας και της ακρίβειας

Σύμφωνα με την αρχή της ειλικρίνειας και της ακρίβειας οι εκτιμήσεις των εσόδων και των εξόδων του προϋπολογισμού θα πρέπει να είναι όσον το δυνατόν ειλικρινείς και ακριβείς.

Η απόλυτη ταύτιση όμως των προϋπολογιζομένων και πραγματοποιημένων μεγεθών είναι ανέφικτη. Ωστόσο, θα πρέπει κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού

να καταβάλλεται προσπάθεια ακριβούς εκτίμησης των οικονομικών μεγεθών, προκειμένου να μην συντάσσονται εικονικοί και πλασματικοί προϋπολογισμοί, οι οποίοι μπορεί να οδηγήσουν στη δημιουργία ελλειμμάτων ή πλεονασμάτων και κατά συνέπεια να ανατρέψουν το δημοσιονομικό πρόγραμμα.

4.2.5 Η αρχή του ισοσκελισμού

Σύμφωνα με την αρχή αυτή ο προϋπολογισμός καταρτίζεται και υποβάλλεται για το σχετικό έλεγχο (άρθρο 159 παρ. 1 του ΔΚΚ) ισοσκελισμένος. Τα έσοδα δηλαδή και οι δαπάνες θα πρέπει να βρίσκονται στο ίδιο ύψος. Σύμφωνα δε με τις διατάξεις του άρθρου 35 του Ν.4270/2014 «Η δημοσιονομική θέση της Γενικής Κυβέρνησης (κατά ΕΣΟΛ) πρέπει να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική».

Η αρχή αυτή πρέπει να τηρείται και ύστερα από τις τυχόν κατά τη διάρκεια του έτους πραγματοποιούμενες αναμορφώσεις του προϋπολογισμού.

4.2.6 Η αρχή της δημοσιότητας

Σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 266 του Ν.3852/2010 (Καλλικράτης) «Συνοπτική οικονομική κατάσταση του προϋπολογισμού, όπως τελικώς ψηφίστηκε από το δημοτικό συμβούλιο αναρτάται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του οικείου δήμου και δημοσιεύεται σε μία (1) τουλάχιστον ημερήσια ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα ή, εάν τέτοια δεν υπάρχει, σε εφημερίδα που εκδίδεται στα όρια του νομού που εδρεύει ο οικείος δήμος. Η παράλειψη της ανωτέρω δημοσίευσης δεν επηρεάζει το κύρος της απόφασης του δημοτικού συμβουλίου με την οποία ψηφίστηκε ο προϋπολογισμός».

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 4 του Ν.3861/2010 η παραπάνω συνοπτική κατάσταση αναρτάται και στη ΔΙΑΥΓΕΙΑ. Αν δεν διενεργηθεί η δημοσίευση στη ΔΙΑΥΓΕΙΑ δεν εκτελείται ο προϋπολογισμός, καθώς οι προϋπολογισμοί των Δήμων εμπíπτουν στην περ. 6 της παρ. 4 του άρθρου 2 του παραπάνω νόμου (υποχρεωτική ανάρτηση στη ΔΙΑΥΓΕΙΑ).

Επιπλέον, η τήρηση της αρχής της δημοσιότητας επιτυγχάνεται και με την ψήφιση του προϋπολογισμού σε ειδική για αυτό το σκοπό συνεδρίαση, της οποίας και αποτελεί το μοναδικό θέμα της ημερήσιας διάταξης.

4.3 Στάδια και προθεσμίες κατάρτισης προϋπολογισμού (άρθρο 77 του Ν.4172/2013)

Ο προϋπολογισμός καταρτίζεται με βάση τις οδηγίες που παρέχονται ετησίως με την κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών και κατόπιν αιτιολογημένης εισήγησης της οικονομικής υπηρεσίας του Δήμου, για το εκτιμώμενο ύψος εσόδων και ιδίως των ιδίων εσόδων, σύμφωνα με τις οδηγίες αυτές.

Κάθε έτος το Δημοτικό Συμβούλιο, με απόφασή του, η οποία διαβιβάζεται στο Συμβούλιο κάθε Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας έως το τέλος Ιουνίου, καθορίζει το ανώτατο ύψος του προϋπολογισμού εξόδων κάθε Κοινότητας για το επόμενο οικονομικό έτος.

Το Συμβούλιο της Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας καταρτίζει σχέδιο του προϋπολογισμού εξόδων της Κοινότητας. Το σχέδιο, συνοδευμένο από αιτιολογική έκθεση, αποστέλλεται στην Οικονομική Επιτροπή έως την 20ή Ιουλίου και σε περίπτωση μη κατάρτισης ή εμπρόθεσμης υποβολής του από την Κοινότητα, το σχέδιο του προϋπολογισμού εξόδων καταρτίζεται από αυτήν.

Κατά το ίδιο χρονικό διάστημα και εντός της οριζόμενης ως άνω προθεσμίας, η Εκτελεστική Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της που αφορούν την προετοιμασία κατάρτισης του προϋπολογισμού, καταθέτει το προσχέδιο αυτού στην Οικονομική Επιτροπή. Για τη σύνταξη του προσχεδίου, η Εκτελεστική Επιτροπή συγκεντρώνει και αξιολογεί τυχόν προτάσεις των υπηρεσιών του Δήμου, καθώς και της Επιτροπής Διαβούλευσης, εφόσον αυτή υπάρχει. Εάν το προσχέδιο δεν καταρτιστεί ή δεν υποβληθεί εμπρόθεσμα στην Οικονομική Επιτροπή, τότε καταρτίζεται από αυτήν. Η Εκτελεστική Επιτροπή και η Επιτροπή Διαβούλευσης διατυπώνουν τη γνώμη τους μόνο κατά το στάδιο κατάρτισης του προϋπολογισμού και δεν απαιτείται εκ νέου γνωμοδότησή τους για όποιες αναμορφώσεις του ακολουθήσουν.

Η Οικονομική Επιτροπή, έως την 5η Σεπτεμβρίου, εξετάζει το προσχέδιο που της παραδίδει η Εκτελεστική Επιτροπή, καθώς και το σχέδιο του προϋπολογισμού εξόδων εκάστης Κοινότητας και ειδικότερα εάν: α) οι συνολικές δαπάνες που αναγράφονται σε αυτό υπερβαίνουν το ανώτατο ποσό που έχει καθοριστεί από το Δημοτικό Συμβούλιο για κάθε Δημοτική ή Τοπική Κοινότητα, β) οι δαπάνες αφορούν τις αρμοδιότητες που έχουν μεταβιβαστεί από το Δημοτικό Συμβούλιο στο Συμβούλιο της Δημοτικής Κοινότητας, γ) τα έσοδα και οι δαπάνες είναι νόμιμες, δ)

έχουν εγγραφεί οι υποχρεωτικές δαπάνες και τα έσοδα που επιβάλλονται υποχρεωτικά από νόμο και ε) τηρούνται οι οδηγίες που παρέχονται με την Κοινή Απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών και κατόπιν αιτιολογημένης εισήγησης της οικονομικής υπηρεσίας του Δήμου, για το εκτιμώμενο ύψος εσόδων και ιδίως των ιδίων εσόδων, και εφόσον απαιτείται το αναμορφώνει αναλόγως και καταρτίζει το σχέδιο του προϋπολογισμού.

Σε ειδικό παράρτημα του προϋπολογισμού, αναφέρονται οι δράσεις που αφορούν στις Τοπικές και Δημοτικές Κοινότητες, συμπεριλαμβανομένων των έργων και των υπηρεσιών τους.

Η Οικονομική Επιτροπή, έως την ίδια ημερομηνία, μεριμνά για την ενσωμάτωση του σχεδίου του προϋπολογισμού στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών, προκειμένου το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ του άρθρου 4 του Ν. 4111/2013, να παράσχει τη γνώμη του επ' αυτού, με βάση κριτήρια που καθορίζονται με απόφασή του, με σκοπό την επίτευξη ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών. Με τη γνώμη του Παρατηρητηρίου, η οποία κοινοποιείται στους Δήμους, στις αρμόδιες για την εποπτεία τους Αρχές και στους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών προσδιορίζονται οι Δήμοι που: α) έχουν καταρτίσει μη ρεαλιστικά σχέδια προϋπολογισμών, β) έχουν παραβεί τις οδηγίες κατάρτισης των προϋπολογισμών που παρασχέθηκαν με την Κοινή Υπουργική Απόφαση και γ) δεν έχουν ενσωματώσει το σχέδιο του προϋπολογισμού τους στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων του Υπουργείου Εσωτερικών εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας. Στη γνώμη περιλαμβάνονται και τα ποσά που η Οικονομική Επιτροπή έκαστου Δήμου είναι αναγκαίο να εγγράψει σε επιμέρους κωδικούς ή ομάδες κωδικών αριθμών του σχεδίου του προϋπολογισμού, ώστε αυτός να καταστεί ρεαλιστικός. Το Υπουργείο Εσωτερικών παρέχει οδηγίες για την ανάλογη διαμόρφωση του σχεδίου του προϋπολογισμού, το οποίο υποβάλλεται από την Οικονομική Επιτροπή στο Δημοτικό Συμβούλιο προς συζήτηση και ψήφιση το αργότερο έως το τέλος Οκτωβρίου και υποχρεωτικά συνοδεύεται από τη γνώμη του Παρατηρητηρίου, τις οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών, καθώς και από αιτιολογική έκθεση, στην οποία παρουσιάζονται οι τυχόν προσαρμογές που επήλθαν στο σχέδιο του προϋπολογισμού.

Εάν το σχέδιο προϋπολογισμού του Δήμου δεν καταρτιστεί, καταρτιστεί κατά παρέκκλιση των παραπάνω ή δεν υποβληθεί εμπρόθεσμα στο Δημοτικό Συμβούλιο, το ίδιο το Δημοτικό Συμβούλιο καταρτίζει και ψηφίζει τον προϋπολογισμό, με βάση

το τελευταίο διαμορφωμένο σχέδιο, λαμβάνοντας υπόψη τη γνώμη του Παρατηρητηρίου και τις οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών.

Το Δημοτικό Συμβούλιο, έως τη 15η Νοεμβρίου, ψηφίζει τον προϋπολογισμό και το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης που προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 4 του Ν.4111/2013, σε μία ειδική γι' αυτόν το σκοπό συνεδρίαση και υποβάλλει τη σχετική απόφαση σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή για έλεγχο στην αρμόδια για την εποπτεία του Δήμου Αρχή, που σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να ολοκληρωθεί μέχρι την 31η Δεκεμβρίου.

Αμέσως μόλις επικυρωθεί ο προϋπολογισμός, ο Δήμος μεριμνά για την ενσωμάτωση αυτού, καθώς και κάθε άλλου στοιχείου που τυχόν έχει ζητηθεί στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών.

Κατά τη συζήτηση του προϋπολογισμού τίθενται υπόψη του Συμβουλίου χρηματοοικονομικοί και άλλοι δείκτες που παρέχονται από την οικονομική υπηρεσία, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο άρθρο 165 του Ν.3463/2006 (ΔΚΚ).

Αν το σχέδιο του προϋπολογισμού και το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης δεν καταρτιστούν και δεν υποβληθούν, όπως προβλέπεται, ή αν ο Πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου δεν μεριμνήσει για να συγκληθεί το Συμβούλιο έως τη 15η Νοεμβρίου, το Συμβούλιο συνέρχεται αυτοδίκαια την πρώτη Κυριακή μετά την ημερομηνία αυτή και ώρα 11 π.μ. στο συνήθη χώρο συνεδριάσεων του και προχωρεί στη σύνταξη και ψήφισή τους. Σε περίπτωση που το Δημοτικό Συμβούλιο και πάλι δεν συντάξει και ψηφίσει τον προϋπολογισμό, σύμφωνα με τα οριζόμενα, συνέρχεται αυτοδίκαια εκ νέου, την αμέσως επόμενη Κυριακή και ώρα 11 π.μ. στο συνήθη χώρο συνεδριάσεων του και προχωρεί στη σύνταξη και ψήφισή τους.

Η μη τήρηση των παραπάνω προθεσμιών, η οποία αποτελεί παράβαση καθήκοντος κατά την κείμενη νομοθεσία μπορεί να επιφέρει και άλλες κυρώσεις. Ειδικότερα, στο άρθρο 77 παρ. 8 του Ν.4172/2013 ορίζεται ότι: «Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, που εκδίδεται ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών, είναι δυνατόν να επιβάλλεται παρακράτηση και μη απόδοση μέρους ή του συνόλου της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του δήμου από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ), πλην των προνοιακών επιδομάτων: α) για όσο χρόνο καθυστερεί η ενσωμάτωση του σχεδίου και του επικυρωμένου προϋπολογισμού στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών, καθώς και η ψήφιση και αποστολή του προϋπολογισμού προς έλεγχο στην αρμόδια, για την εποπτεία του

Δήμου, Αρχή και β) στην περίπτωση κατάρτισης και ψήφισης προϋπολογισμού, κατά παρέκκλιση των οδηγιών της κοινής υπουργικής απόφασης».

Επιπλέον, η μη τήρηση, από τα αρμόδια όργανα, των τασσόμενων εκ του νόμου προθεσμιών και διαδικασιών συνιστά πειθαρχική και αστική ευθύνη κατά τις διατάξεις των άρθρων 141, 142 και 143 του ΔΚΚ και των άρθρων 232 και 233 του Ν.3852/2010 (Καλλικράτης).

4.4 Προαπαιτούμενα ψήφισης προϋπολογισμού

Πριν από την κατάρτιση του προϋπολογισμού θα πρέπει να έχει προηγηθεί η λήψη των αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου για την επιβολή ή την αναπροσαρμογή των φόρων, τελών και δικαιωμάτων, ώστε να συμπεριληφθούν στα έσοδα αυτού.

Απαραίτητη επίσης προϋπόθεση για την ψήφιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού των Δήμων είναι και η προηγούμενη κατάρτιση του τεχνικού προγράμματος.

Σύμφωνα με τις παρ. 1 και 3 του άρθρου 208 του ΔΚΚ «1. Τα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια, καθώς και τα Διοικητικά Συμβούλια των Συνδέσμων οφείλουν, δύο (2) τουλάχιστον μήνες πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους, να αποφασίζουν για το ετήσιο τεχνικό πρόγραμμα που περιλαμβάνει με σειρά προτεραιότητας τα έργα που πρέπει να εκτελεστούν και που η δαπάνη τους πρέπει να αντιμετωπιστεί με τα κάθε είδους έσοδα του προϋπολογισμού. Η δαπάνη για κάθε έργο υπολογίζεται κατά προσέγγιση, σύμφωνα με προκαταρκτικές εκθέσεις, προμελέτες, μελέτες ή άλλα στοιχεία» και «3. Δεν επιτρέπεται η εκτέλεση έργου που δεν περιλαμβάνεται στο ετήσιο τεχνικό πρόγραμμα».

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι, κανένα έργο δεν μπορεί να εκτελεστεί και να θεωρηθεί νόμιμη η δαπάνη εφόσον δεν περιλαμβάνεται στο ετήσιο τεχνικό πρόγραμμα και εφόσον η δαπάνη δεν έχει εγγραφεί στον αντίστοιχο κωδικό του εγκεκριμένου ετήσιου προϋπολογισμού.

Κατάτμηση έργου που προβλέφθηκε στο τεχνικό πρόγραμμα και προϋπολογίστηκε ως ενιαίο δεν επιτρέπεται, εκτός αν με ειδική απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου διαπιστωθεί οικονομική αδυναμία περάτωσής του και προσδιορισθεί επακριβώς το τμήμα του, το οποίο μπορεί να εκτελεσθεί και να χρησιμοποιηθεί ως αυτοτελές έργο.

Στην περίπτωση αυτή συντάσσεται για το τμήμα αυτό ειδικός προϋπολογισμός και δημοπρατείται το τμηματικό αυτό έργο.

4.5 Κατάρτιση προϋπολογισμού

4.5.1 Γενική μορφή του προϋπολογισμού

Η γενική μορφή του προϋπολογισμού όσον αφορά την κωδικοποίηση των εσόδων και των εξόδων σύμφωνα με την ΚΥΑ 7028/2004, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα με τις εκδοθείσες μεταγενέστερα ΚΥΑ, έχει ως εξής:

ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΕΣΟΔΩΝ ΕΤΟΥΣ

<u>ΤΙΤΛΟΣ ΕΣΟΔΩΝ</u>	<u>Κ.Α.</u>
ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	0
ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	1
ΕΣΟΔΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΤΩΝ (Π.Ο.Ε.) ΠΟΥ ΒΕΒΑΙΩΝΟΝΤΑΙ ΓΙΑ ΠΡΩΤΗ ΦΟΡΑ	2
ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΑΠΟ ΔΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΠΟ Π.Ο.Ε.	3
ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΧΡΗΜΑΤΩΝ	4
ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ	5
<u>ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ ΕΤΟΥΣ</u>	X

ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΕΞΟΔΩΝ ΕΤΟΥΣ

<u>ΤΙΤΛΟΣ ΕΞΟΔΩΝ</u>	<u>Κ.Α.</u>
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΧΡΗΣΗΣ	6
ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ	7
ΠΛΗΡΩΜΕΣ Π.Ο.Ε. & ΛΟΙΠΕΣ ΑΠΟΛΟΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ	8
ΑΠΟΘΕΜΑΤΙΚΟ	9
<u>ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΞΟΔΩΝ ΕΤΟΥΣ</u>	X

Στην αριθμ. 7028/3-2-2004 ΚΥΑ οι παραπάνω ομάδες εξόδων αναφέρονται ως «Κεφάλαια».

Οι δαπάνες παρακολουθούνται τόσο κατά είδος όσο και κατά υπηρεσία. Για το λόγο αυτό, οι κωδικοί αριθμοί των Κεφαλαίων Α' (Λειτουργικές δαπάνες) και Β' (Επενδύσεις) επαναλαμβάνονται σε κάθε μία από τις Υπηρεσίες, οι οποίες κατονομάζονται στον προϋπολογισμό. Ειδικά για τους Δήμους με πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους η κατανομή των επενδύσεων ανά υπηρεσία είναι προαιρετική και όχι υποχρεωτική. Στην περίπτωση αυτή, αν δεν γίνει κατανομή, οι δαπάνες του Κεφαλαίου Β' (Επενδύσεις) εντάσσονται στις Υπηρεσίες Τεχνικών Έργων (Κωδικός 30), ανεξαρτήτως αν ο Δήμος διαθέτει ή όχι δική του τεχνική υπηρεσία.

Οι Υπηρεσίες στις οποίες κατανέμονται οι δαπάνες του προϋπολογισμού χαρακτηρίζονται με ένα διψήφιο κωδικό αριθμό ως εξής:

- 00 ΓΕΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ
- 10 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ
- 15 ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ, ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
- 20 ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΦΩΤΙΣΜΟΥ
- 25 ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ, ΑΡΔΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ
- 30 ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ
- 35 ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΡΑΣΙΝΟΥ
- 40 ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ
- 45 ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΝΕΚΡΟΤΑΦΕΙΩΝ
- 50 ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ
- 60 ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (Έργα και δράσεις χρηματοδοτούμενες από ΠΔΕ)
- 61 ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ (Έργα και δράσεις χρηματοδοτούμενες από ΠΔΕ)
- 62 ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΦΩΤΙΣΜΟΥ (Έργα και δράσεις χρηματοδοτούμενες από ΠΔΕ)
- 63 ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΑΡΔΕΥΣΗΣ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ (Έργα και δράσεις χρηματοδοτούμενες από ΠΔΕ)
- 64 ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ, ΠΡΑΣΙΝΟΥ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ

(Έργα και δράσεις χρηματοδοτούμενες από ΠΔΕ)

69 ΛΟΠΙΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ (Έργα και δράσεις χρηματοδοτούμενες από ΠΔΕ)

70 ΛΟΠΙΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

4.5.2 Βασικά σημεία κατάρτισης προϋπολογισμού

α. Προϋπολογισμός ισοσκελισμένος και ρεαλιστικός

Ο προϋπολογισμός θα πρέπει να είναι ισοσκελισμένος, δηλαδή το σύνολο των εσόδων να ισούται με το σύνολο των δαπανών συν το αποθεματικό και το σύνολο των δαπανών, μη συμπεριλαμβανομένων των χρεολυσίων, να μην είναι μεγαλύτερο από το σύνολο των εσόδων αφαιρούμενων των εσόδων από δάνεια.

Επίσης, ο προϋπολογισμός θα πρέπει να είναι ρεαλιστικός, ήτοι θα πρέπει να εγγράφονται σε αυτόν όλες οι δαπάνες και τα έσοδα του Δήμου, τα οποία αναμένεται να πληρωθούν και αντίστοιχα να εισπραχθούν κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους. Η υπερεκτίμηση των εσόδων ή η εγγραφή εσόδων που δεν πρόκειται να εισπραχθούν οδηγεί ουσιαστικά στην κατάρτιση μη ρεαλιστικού προϋπολογισμού.

β. Εγγραφή υποχρεωτικών δαπανών

Στον προϋπολογισμό εγγράφονται κατά προτεραιότητα οι υποχρεωτικές δαπάνες, όπως καθορίζονται με την παρ. 1 του άρθρου 158 του ΔΚΚ, όπως αυτό ισχύει (έξοδα παράστασης, κάθε είδους αποδοχές του προσωπικού, έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης, τοκοχρεολύσια δανείων κ.τ.λ.).

γ. Εγγραφή συνεχιζόμενων δαπανών

Στον προϋπολογισμό εγγράφονται κατά προτεραιότητα και οι συνεχιζόμενες δαπάνες, δηλαδή εκείνες που είχαν αναληφθεί και δεν εκτελέστηκαν το προηγούμενο οικονομικό έτος. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι σε περίπτωση μη εκτέλεσης εν όλω ή εν μέρει της ανάληψης υποχρέωσης εντός του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται, αυτή ανατρέπεται μετά από σχετική ανακλητική απόφαση του διατάκτη για ολική ή μερική διαγραφή του ποσού που δεσμεύτηκε.

Σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου 67 του Ν.4270/2014 με την έναρξη κάθε οικονομικού έτους και πριν από την ανάληψη οποιασδήποτε νέας υποχρέωσης, δεσμεύονται με την ευθύνη των προϊστάμενων οικονομικών υπηρεσιών στον προϋπολογισμό του φορέα, πιστώσεις ισόποσες με το ανεξόφλητο μέρος των αναλήψεων υποχρεώσεων του προηγούμενου οικονομικού έτους. Νέες υποχρεώσεις

αναλαμβάνονται σε βάρος του εναπομένοντος υπολοίπου μετά τις κατά τα παραπάνω δεσμεύσεις πιστώσεων.

δ. Εγγραφή πολυετών δαπανών

Επίσης, στον προϋπολογισμό εγγράφονται κατά προτεραιότητα και οι πολυετείς δαπάνες. Οι πολυετείς δαπάνες αφορούν δαπάνες οι οποίες έχουν αναληφθεί το προηγούμενο/α οικονομικό έτος, αλλά βαρύνουν είτε τμηματικά είτε εξολοκλήρου τα επόμενα έτη του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ).

Επιπλέον, στην παρ. 1 του άρθρου 67 του Ν.4270/2014 ορίζεται ρητά ότι οι σχετικές εγκρίσεις αναλήψεων πολυετών δαπανών από το αρμόδιο όργανο κοινοποιούνται στον Ελεγκτή Νομιμότητας, προκειμένου να λαμβάνεται υπόψη κατά των έλεγχου νομιμότητας του προϋπολογισμού του οικονομικού έτους που αφορά η δαπάνη.

ε. Αποθεματικό

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 161 του Ν.3463/2006 το αποθεματικό δεν πρέπει να υπερβαίνει το 5% των τακτικών εσόδων του Δήμου. Προβλέπεται στον προϋπολογισμό, είτε για την πρόληψη ενδεχόμενης ανεπάρκειας των πιστώσεων από απρόοπτες δαπάνες, είτε για την αύξηση πιστώσεων ΚΑ που έχουν προβλεφθεί στον προϋπολογισμό και κρίνονται ανεπαρκείς, είτε για τη δημιουργία νέων πιστώσεων που δεν είχαν προβλεφθεί στον προϋπολογισμό κατά την κατάρτιση αυτού (άρθρα 8 παρ. 4 του ΒΔ της 17-5/1959 και 18 του Ν.2362/1995).

στ. Ορθή κωδικοποίηση

Καμία απόκλιση από το εγκεκριμένο κωδικολόγιο δεν πρέπει να σημειώνεται στον προϋπολογισμό. Ο προϋπολογισμός θα πρέπει να συντάσσεται σύμφωνα με τον τύπο, όπως αυτός καθορίζεται από τις σχετικές ΚΥΑ. Η εγγραφή εσόδων και εξόδων θα πρέπει να γίνεται στους ορθούς - κατάλληλους ΚΑ του προϋπολογισμού.

ζ. Ανταποδοτικά τέλη

Τα έσοδα από τα ανταποδοτικά τέλη προορίζονται να καλύψουν κάθε δαπάνη που έχει σχέση με τις ανταποδοτικές υπηρεσίες εξαιτίας των οποίων εισπράττονται.

Η διάθεση μέρους των παραπάνω εσόδων για σκοπούς μη άμεσα συναρτημένους με την παροχή των υπηρεσιών αυτών, δεν είναι σύννομη, καθότι θα ακύρωνε την αναλογικότητα της σχέσης αυτής (αρχή της ανταποδοτικότητας).

Σημειώνεται ότι η ισοσκέλιση των εσόδων - εξόδων ανταποδοτικής υπηρεσίας νοείται επί του συνόλου των κωδικών αριθμών όπου τέτοιου είδους έσοδα ή έξοδα εγγράφονται.

η. Δάνεια

Απαραίτητη προϋπόθεση για την εγγραφή εσόδου από δάνειο στον προϋπολογισμό είναι η ύπαρξη νομίμως συναφθείσας δανειακής σύμβασης.

θ. Τμήμα του προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων που αφορά ίδια έσοδα και επισφάλειες αντίστοιχα

Το τμήμα αυτό του προϋπολογισμού πρέπει να υπολογίζεται βάση των ειδικών οδηγιών κατάρτισης του προϋπολογισμού της κατ' έτος ΚΥΑ των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, για να αντιμετωπισθούν τα δημοσιονομικά προβλήματα που υπήρχαν στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

4.6 Το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.

Στην παρ. 1 του άρθρου 4 του Ν. 4111/2013 ορίζεται ότι: «1. Συνιστάται στο Υπουργείο Εσωτερικών Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. (εφεξής «Παρατηρητήριο») με στόχο τη διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.. Σκοπός του Παρατηρητηρίου είναι η κατάρτιση από τους Ο.Τ.Α. ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην ισχύουσα δημοσιονομική νομοθεσία, καθώς και η παρακολούθηση σε μηνιαία βάση της εκτέλεσης των προϋπολογισμών των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων που εντάσσονται στο Μητρώο των Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Το Παρατηρητήριο παρέχει γνώμη στους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών επί των σχεδίων των προϋπολογισμών, διατυπώνοντας προτάσεις, προκειμένου να επιτευχθεί ο ανωτέρω σκοπός. Οι προτάσεις του Παρατηρητηρίου λαμβάνονται υπόψη για την κατάρτιση του ενοποιημένου προϋπολογισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που αποτυπώνεται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής».

Αναλυτικότερα, το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ θεσπίστηκε για τη δημιουργία συνθηκών δημοσιονομικής σταθερότητας και α) παρακολουθεί σε μηνιαία βάση την εκτέλεση των προϋπολογισμών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και σε περίπτωση διαπίστωσης αποκλίσεων από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους μεγαλύτερων του 10% ενημερώνει τον ΟΤΑ και την εποπτεύουσα αυτόν Αρχή (Αποκεντρωμένη Διοίκηση) και διατυπώνει προτάσεις για τη διόρθωση της απόκλισης, β) αξιολογεί τις προβλέψεις εσόδων και διατυπώνει προτάσεις τροποποίησής τους, όπου αυτό είναι αναγκαίο, γ) παρέχει

γνώμη επί των σχεδίων των προϋπολογισμών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, προκειμένου να διευκολυνθούν οι τελευταίοι στην εκπλήρωση του στόχου της κατάρτισης ρεαλιστικού και ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, δ) ελέγχει την ορθή εκτέλεση των προϋπολογισμών και την εν γένει πορεία των οικονομικών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, όπως αποτυπώνονται στο Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης, ε) αξιολογεί τις προβλέψεις των εσόδων που παρουσιάζουν οι ΟΤΑ τόσο στον προϋπολογισμό τους όσο και στο Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης και διατυπώνει προτάσεις τροποποίησης των στόχων, όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο και ιδίως όταν τα έσοδα εμφανίζονται υπερεκτιμημένα και μη ρεαλιστικά.

Το Παρατηρητήριο διατυπώνοντας τη γνώμη του επί των σχεδίων των προϋπολογισμών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων προσδιορίζει τους φορείς εκείνους που δεν έχουν καταρτίσει ρεαλιστικά σχέδια προϋπολογισμών με βάση κριτήρια που αυτό με απόφασή του καθορίζει, υποβοηθά τη διενεργούσα έλεγχο νομιμότητας αρμόδια για την εποπτεία Αρχή (Αποκεντρωμένη Διοίκηση) ενημερώνοντάς την για την τυχόν μη τήρηση από τους παραπάνω φορείς των οδηγιών της ΚΥΑ περί κατάρτισης των προϋπολογισμών τους και παράλληλα ενημερώνει επί των προαναφερθέντων θεμάτων τους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών, προσδιορίζοντας επίσης εκείνους τους ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα που δεν ενσωμάτωσαν το σχέδιο του προϋπολογισμού τους στη βάση δεδομένων του Υπουργείου Εσωτερικών.

Η γνώμη του Παρατηρητηρίου επί των σχεδίων των προϋπολογισμών των ΟΤΑ δεν είναι δεσμευτική για το Δημοτικό Συμβούλιο, καθότι πρόκειται για απλή και όχι σύμφωνη γνώμη και ως εκ τούτου είναι δυνατή η ψήφιση και επικύρωση προϋπολογισμού, στον οποίο εγγράφονται ποσά διάφορα αυτών που αναφέρονται στη γνώμη, υπό την προϋπόθεση ότι δεν παραβιάζονται οι οδηγίες της ΚΥΑ και αιτιολογούνται οι τυχόν προσαρμογές που επήλθαν στο σχέδιο του προϋπολογισμού από την Οικονομική Επιτροπή ή το Δημοτικό Συμβούλιο είτε λόγω του χρόνου υποβολής του στο τελευταίο, είτε λόγω του περιεχομένου της γνώμης και των οδηγιών του ΥΠΕΣ ή για οποιοδήποτε άλλο λόγο που στοιχειοθετείται επαρκώς. Η γνώμη υποχρεωτικά κατά νόμο συνοδεύει τον προϋπολογισμό κατά την ψήφισή του, προκειμένου το περιεχόμενό της να γνωστοποιείται και να αξιολογείται από όλα τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου. Εξάλλου, η γνώμη του Παρατηρητηρίου διατυπώνεται με βάση τα οικονομικά στοιχεία συγκεκριμένου μήνα, ο οποίος μπορεί να είναι διαφορετικός τελικά από εκείνον, τα οικονομικά στοιχεία του οποίου

λαμβάνονται υπόψη από την Οικονομική Επιτροπή για την τελική διαμόρφωση του σχεδίου του προϋπολογισμού.

4.7 Έλεγχος νομιμότητας προϋπολογισμού

Σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου 266 του Ν.3852/2010 (Καλλικράτης) ο προϋπολογισμός, το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, η εισηγητική έκθεση της Οικονομικής Επιτροπής και οι αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου που αφορούν την επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών υποβάλλονται στον Ελεγκτή Νομιμότητας για έλεγχο.

Επιπρόσθετα, λαμβάνοντας υπόψη και το άρθρο 77 του Ν.4172/2013 και την ΚΥΑ Εσωτερικών και Οικονομικών περί παροχής οδηγιών για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των Δήμων, ο προϋπολογισμός θα πρέπει να συνοδεύεται και από τα πρακτικά της συνεδρίασης της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης και της Εκτελεστικής Επιτροπής, τη γνώμη του Παρατηρητηρίου, τις οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών, την αιτιολογική έκθεση της Οικονομικής Επιτροπής, στην οποία θα γίνεται ειδική μνεία στο μήνα αναφοράς και στα σημεία όπου το υποβληθέν προς έγκριση σχέδιο του προϋπολογισμού διαφοροποιείται από το υποβληθέν στο Παρατηρητήριο προσχέδιο, τρία τεύχη του προϋπολογισμού υπογεγραμμένα από τα μέλη του ΔΣ (έντυπη υποβολή) καθώς και το ψηφιακό αρχείο του προϋπολογισμού (ηλεκτρονική υποβολή), τα στατιστικά δελτία, την απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου σχετικά με την ψήφιση του τεχνικού προγράμματος, την απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής και του Δημοτικού Συμβουλίου αναφορικά με την κατάρτιση και την ψήφιση του Ολοκληρωμένου Πλαισίου Δράσης (ΟΠΔ), μαζί με τις σχετικές αποφάσεις των Διοικητικών Συμβουλίων των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ τους, τις μισθοδοτικές καταστάσεις, βεβαίωση ταμειακής υπηρεσίας όσον αφορά το ύψος του χρηματικού υπολοίπου με περαιτέρω διάκριση ανά πηγή προέλευσης και προορισμό, βεβαίωση της οικονομικής υπηρεσίας ότι έχουν εγγραφεί όλες οι υποχρεωτικές δαπάνες, αναλυτική κατάσταση με τις τοκοχρεολυτικές δόσεις των δανείων, πίνακα οφειλών Παρελθόντων Οικονομικών Ετών (ΠΟΕ), βεβαίωση της τεχνικής υπηρεσίας για την καταγραφή των έργων και την πηγή χρηματοδότησής τους, βεβαίωση ισοσκελίσης ανταποδοτικών εσόδων και εξόδων, αναλυτική απεικόνιση των συνεχιζόμενων δαπανών και των πολυετών αναλήψεων με αναφορά στους ΚΑ, όπου αυτές έχουν εγγραφεί.

Αν διαπιστωθεί κατά τον έλεγχο νομιμότητας ότι: α) δεν έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό οι υποχρεωτικές δαπάνες ή έσοδα που επιβάλλονται από το νόμο, β) έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό έσοδα ή έξοδα, τα οποία δεν προβλέπονται από το νόμο, γ) το ύψος των εσόδων του προϋπολογισμού υπερβαίνει ανατιολόγητα τις αποδόσεις του προηγούμενου οικονομικού έτους, δ) δεν τηρήθηκε η προβλεπόμενη διαδικασία, ε) δεν γνωστοποιήθηκε η γνώμη του Παρατηρητηρίου στο Δημοτικό Συμβούλιο, στ) υπάρχει ασυμφωνία με την κωδικοποίηση, ζ) η κατάρτιση του προϋπολογισμού έγινε κατά παράβαση των οικείων διατάξεων και κατά παρέκκλιση των οριζόμενων στην ΚΥΑ και η) δεν αποστάλθηκε η αιτιολογική έκθεση, ο Ελεγκτής Νομιμότητας καλεί το Δημοτικό Συμβούλιο να αναμορφώσει κατάλληλα τον προϋπολογισμό μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών.

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας εάν διαπιστώσει, ότι ο προϋπολογισμός έχει καταρτιστεί ορθά αλλά το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης (ΟΠΔ) δεν πληροί τις προϋποθέσεις της ΚΥΑ, τότε επικυρώνεται ο Προϋπολογισμός και αναπέμπεται το ΟΠΔ προς διόρθωση.

Επιπλέον, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση ενημερώνει το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) ως προς την πορεία ελέγχου των προϋπολογισμών και των Ολοκληρωμένων Πλαισίων Δράσης (ΟΠΔ).

Αποκλίνουσα κατά νόμο δημοσιολογιστική συμπεριφορά αποτελεί και: α) η μη αποστολή από το Δήμο του Ολοκληρωμένου Πλαισίου Δράσης (ΟΠΔ) εντός των προθεσμιών που τίθενται με την κανονιστική απόφαση του άρθρου 76 παρ. 4 του Ν.4172/2013, β) η καθυστέρηση ενσωμάτωσης του σχεδίου και του επικυρωμένου προϋπολογισμού του Δήμου στη βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών και γ) η καθυστέρηση ψήφισης και αποστολής προϋπολογισμού προς έλεγχο στην αρμόδια για την εποπτεία του ΟΤΑ Αρχή. Η δημοσιονομική κύρωση που επιβάλλεται στις δύο πρώτες περιπτώσεις μετά από αιτιολογημένη εισήγηση του Παρατηρητηρίου είναι η παρακράτηση και μη απόδοση μέρους ή του συνόλου της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του ΟΤΑ από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ), για όσο χρόνο καθυστερεί η αποστολή του ΟΠΔ, ενώ για την τρίτη περίπτωση καθώς και για την κατάρτιση και ψήφιση του προϋπολογισμού κατά παράβαση των οδηγιών της ΚΥΑ, και για όσο χρόνο καθυστερούν οι προμνησθείσες ενέργειες, μπορεί ο Υπουργός Εσωτερικών με απόφασή του, που εκδίδεται ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών, να επιβάλλει παρακράτηση και μη απόδοση μέρους ή του

συνόλου της προαναφερθείσας μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του ΟΤΑ, πλην των προνοιακών επιδομάτων (Μαραγκού, 2017).

4.8 Αναμόρφωση προϋπολογισμού

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 8 του ΒΔ της 17.5/15.6/1959 διαρκούντος του οικονομικού έτους απαγορεύεται η μεταφορά πίστωσης από ένα κεφάλαιο σε άλλο κεφάλαιο και από ένα άρθρο σε άλλο άρθρο. Εξαιρετικά όμως (παρ. 2 του παραπάνω άρθρου), επιτρέπεται η μεταφορά πίστωσης ως εκπληρωμένου του σκοπού για τον οποίο εγγράφηκε στον προϋπολογισμό η πίστωση ή ότι κατέστη ανέφικτος, προς επαύξηση άλλης πίστωσης που αναγράφεται στον προϋπολογισμό του ίδιου ή άλλου κεφαλαίου ή προς δημιουργία πιστώσεων, για έκτακτες και επείγουσες ανάγκες μη προβλεπόμενες στον προϋπολογισμό.

Είναι δυνατή αναμόρφωση του προϋπολογισμού, προκειμένου να εγγραφούν νέα έσοδα, για τα οποία δεν υπήρχε πρόβλεψη στον αρχικό προϋπολογισμό. Τα έσοδα αυτά μπορεί να προκύψουν από τη σύναψη δανείων, την παροχή δωρεών κ.α. Απαιτείται επίσης αναμόρφωση του προϋπολογισμού, εφόσον υπάρξει μεγαλύτερη απόδοση συγκεκριμένων πηγών εσόδων σε σχέση με την προβλεπόμενη.

Σύμφωνα με το άρθρο 161 του Ν.3463/2007 (ΔΚΚ), όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 49 του Ν.4483/2017, κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους επιτρέπεται η μεταφορά πίστωσης από έργο σε έργο ή και από έργο για την ενίσχυση ή δημιουργία οποιουδήποτε άλλου κωδικού αριθμού δαπάνης, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεωτικών δαπανών, υπό την προϋπόθεση ότι τηρείται ο ανταποδοτικός ή εξειδικευμένος χαρακτήρας των πιστώσεων και με την επιφύλαξη ειδικότερων διατάξεων για τις πιστώσεις αυτές. Για τη μεταφορά αυτή απαιτείται αναμόρφωση του προϋπολογισμού.

Οι αναμορφώσεις συντελούνται πάντα μέσω του αποθεματικού, το οποίο δεν μπορεί να υπερβαίνει το πέντε τοις εκατό (5%) του συνόλου των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό τακτικών εσόδων.

Επιπλέον, μετά το κλείσιμο του προηγούμενου οικονομικού έτους ο προϋπολογισμός αναμορφώνεται υποχρεωτικά, ούτως ώστε να αποτυπωθούν σε αυτόν τα πραγματικά οικονομικά αποτελέσματα του Δήμου.

Όπως επίσης, ο προϋπολογισμός αναμορφώνεται μετά το κλείσιμο του δεύτερου και του τρίτου τριμήνου, σύμφωνα με την παρ. 9 του άρθρου 266 του Ν.3852/2010,

στην οποία ορίζονται τα εξής: «9. Η οικονομική επιτροπή, έπειτα από εισήγηση του υπευθύνου των οικονομικών υπηρεσιών του οικείου Δήμου, μετά τη λήξη κάθε τριμήνου υποβάλλει στο δημοτικό συμβούλιο έκθεση για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, κατά το χρονικό διάστημα από την αρχή του οικονομικού έτους έως το τέλος του συγκεκριμένου τριμήνου. Στην έκθεση διατυπώνονται και οι τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας και επισυνάπτεται σε αυτή η εισήγηση του υπευθύνου οικονομικών υπηρεσιών, καθώς και η έκθεση του προηγούμενου τριμήνου. Η έκθεση μετά των συνημμένων της υποβάλλεται στο δημοτικό συμβούλιο εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από τη λήξη κάθε τριμήνου.

Εάν, με την ανωτέρω έκθεση του δεύτερου και τρίτου τριμήνου κάθε οικονομικού έτους, διαπιστωθεί από την οικονομική επιτροπή, σύμφωνα με την πορεία και την εκτίμηση είσπραξης των εσόδων, ότι στον προϋπολογισμό έχουν εγγραφεί υπερεκτιμημένα έσοδα ή έσοδα που εκτιμάται ότι δεν θα εισπραχθούν έως το τέλος της χρήσης, το δημοτικό συμβούλιο προβαίνει υποχρεωτικά σε αναμόρφωση αυτού, με απόφασή του που λαμβάνεται εντός προθεσμίας δεκαπέντε (15) ημερών από την υποβολή σε αυτό της έκθεσης από την οικονομική επιτροπή, μειώνοντας τα παραπάνω έσοδα, σύμφωνα με την εισήγησή της και αντιστοίχως το σκέλος των δαπανών, ώστε να μην καταστεί σε καμία περίπτωση ελλειμματικός ο προϋπολογισμός.

Σε περιπτώσεις όπου από την έκθεση προκύπτει ότι δεν απαιτείται αναμόρφωση του προϋπολογισμού, αυτό διαπιστώνεται από το δημοτικό συμβούλιο με απόφασή του που λαμβάνεται εντός της ίδιας προθεσμίας, δυνάμενο αυτό να προβεί σε αναμόρφωσή του για τους λόγους που αναφέρονται στο προηγούμενο εδάφιο.

Οι ανωτέρω αποφάσεις υποβάλλονται στον Ελεγκτή Νομιμότητας για έλεγχο. Η έκθεση, μετά των συνημμένων της και η απόφαση του δημοτικού συμβουλίου αναρτώνται στην ιστοσελίδα του οικείου Δήμου και στο διαδίκτυο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ν.3861/2010 («Πρόγραμμα Διαύγεια»), γνωστοποιούμενοι οι σχετικοί αριθμοί διαδικτυακής ανάρτησης (ΑΔΑ) στον Ελεγκτή Νομιμότητας και στην οικεία υπηρεσία Επιτρόπου για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 277 του ν.3852/2010.

Τα στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνονται στην έκθεση ή και να τη συνοδεύουν, καθώς και κάθε άλλο θέμα για την εφαρμογή της παραγράφου αυτής καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών».

Συμπεράσματα - Προτάσεις

Με το Ν.3852/2010 (Καλλικράτης) συστήνεται η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, η οποία εντάσσεται στην οργανωτική δομή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης υπαγόμενη απευθείας στον Συντονιστή (άρθρο 28 του Ν. 4325/2015) με αποκλειστική αρμοδιότητα τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων στους ΟΤΑ και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών κατά το άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος. Για τον επικεφαλής και το προσωπικό της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ διασφαλίζονται εγγυήσεις ανεξαρτησίας, προκειμένου να επιτελεί το έργο της χωρίς επηρεασμούς και επεμβάσεις.

Επικεφαλής της υπηρεσίας αυτής είναι ανώτατος επί θητεία υπάλληλος, ο οποίος επιλέγεται με διαφανή και αξιοκρατική διαδικασία και διαθέτει αυξημένα προσόντα που εγγυώνται ότι ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται από νομικό με αυξημένο κύρος και προσόντα.

Όμως, η επί σχεδόν μία δεκαετία που δεν άρχισε ακόμη να λειτουργεί η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ γεννά εύλογα ερωτήματα, για το εάν υπάρχει η βούληση της εκτελεστικής εξουσίας για τη λειτουργία της και εάν είναι αρεστό στους αιρετούς άρχοντες ένα σύστημα εποπτείας που να εξασφαλίζει εγγυήσεις αξιοπιστού και αποτελεσματικού ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ.

Όσον αφορά τον έλεγχο νομιμότητας επί των οικονομικών πράξεων των ΟΤΑ Α΄ βαθμού που ασκείται από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, με την οικονομική κρίση, η οποία ανέδειξε τις αδυναμίες και τις ελλείψεις του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης, αποκτά βαρύνουσα σημασία.

Πριν την οικονομική κρίση τα δημοσιονομικά προβλήματα αντιμετωπίζονταν από τους Δήμους με ευκαιριακούς δανεισμούς και οι προϋπολογισμοί τους καταρτιζόνταν με υπερεκτιμημένα τα έσοδα και τα έξοδά τους.

Σήμερα με τις μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν, οι Δήμοι μπορούν να συνομολογούν δάνεια αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση επενδύσεων υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Κατ' εξαίρεση παρέχεται η δυνατότητα στους Δήμους που δεν μπορούν να ισοσκελίσουν τους προϋπολογισμούς τους να συνομολογούν δάνεια με αποκλειστικό σκοπό την χρηματοδότηση των χρεών τους, τα οποία προέρχονται από πάσης φύσεως δαπάνες, χωρίς τις παραπάνω προϋποθέσεις.

Συστήθηκε επίσης το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, ως μηχανισμός παρακολούθησης των προϋπολογισμών των ΟΤΑ, το οποίο βοηθά τους

αιρετούς να προετοιμάσουν και να εκτελέσουν ρεαλιστικούς προϋπολογισμούς, αναγκαία προϋπόθεση για την οικονομική τους ανάκαμψη.

Όσον αφορά την παρούσα εργασία, βασικός της περιορισμός αποτελεί η έλλειψη έργων της ακαδημαϊκής κοινότητας με αντικείμενο γενικότερα τον έλεγχο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων των ΟΤΑ από τα αρμόδια όργανα, καθώς και το γεγονός ότι δεν έχουν τύχει επιστημονικού ενδιαφέροντος ζητήματα της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ και της διαμόρφωσης φορολογικού τοπικού συστήματος.

Περιορισμός της επίσης αποτελεί και η έλλειψη ποσοτικών δεδομένων, η συγκέντρωση δηλαδή μη επεξεργασμένου υλικού και η ταξινόμηση, ανάλυση και ερμηνεία του, αναφορικά με τα προβλήματα και τις αδυναμίες που εντοπίζονται στις αποσπελλόμενες προς έλεγχο οικονομικές πράξεις των ΟΤΑ, καθώς και η έλλειψη πρωτογενούς ποιοτικής έρευνας (ερωτηματολόγια, συνεντεύξεις κ.α.) αναφορικά με την επάρκεια του ασκούμενου ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, κατεύθυνση προς την οποία θα μπορούσαν να στραφούν μελλοντικές έρευνες, τα συμπεράσματα των οποίων θα ήταν χρήσιμα για την αντιμετώπιση των παρατηρούμενων προβλημάτων και αδυναμιών που προκύπτουν κατά το σχετικό έλεγχο και γενικότερα για τη βελτίωση του συστήματος εποπτείας των ΟΤΑ.

Εν κατακλείδι, η οριοθέτηση του ελέγχου νομιμότητας επί συγκεκριμένων πράξεων των ΟΤΑ αποτελεί εγγύηση για την υλοποίηση της συνταγματικά κατοχυρωμένης οικονομικής τους αυτοτέλειας, οι δε μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν για τον εξορθολογισμό των οικονομικών των ΟΤΑ κρίνονται αναγκαίες, για την αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Επιπλέον, παρά την σημαντική απόπειρα μεταρρύθμισης εποπτείας που έγινε με τον «Καλλικράτη», με τη φημολογούμενη από το Υπουργείο Εσωτερικών αναδόμηση εκ βάθρων του πλαισίου ελέγχου της νομιμότητας των αποφάσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι αδυναμίες και οι αντικειμενικές παράμετροι που υπονόμισαν την εφαρμογή του θεσμού του Ελεγκτή Νομιμότητας και της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ.

Βιβλιογραφία

1. Ζυγούρης, Π. (2008) *Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας*, εκδόσεις Όλγας συζ. Π. Ζυγούρη, Αθήνα, σελ. 327, 665.
2. Ζυγούρης, Π. και Παπαδόπουλος, Γ. (2010) *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ (Ν.3852/2010 ΦΕΚ 87/7-6-2010), Τόμος Β΄*, εκδόσεις Όλγας συζ. Π. Ζυγούρη, Αθήνα, σελ. 43.
3. Θεοδώρου, Ι. (2002) *Τα Έσοδα των Δήμων και των Κοινοτήτων*, εκδόσεις του ιδίου, Θεσσαλονίκη, σελ. 148.
4. Θεοχαρόπουλος, Λ. (1976) *Δίκαιον Κρατικού Προϋπολογισμού, Τεύχος Α΄*, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη – Αθήνα, σελ. 69-98.
5. Καραναστάσης, Μ. (2006) *Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας*, εκδόσεις του ιδίου, Αθήνα, σελ. 829.
6. Καραναστάσης, Μ. (2000) *Η Φορολογική Νομοθεσία των Δήμων και Κοινοτήτων*, εκδόσεις του ιδίου, Αθήνα, σελ. 67.
7. Κόρσος, Δ. (1980) *Δημοσιονομικόν Δίκαιον, τεύχος Α΄*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 73-79.
8. Μαραγκού, Γ. (2017) *Ελεγκτικό Συνέδριο και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ, Αθήνα, σελ. 130.
9. Νικολόπουλος, Κ. (2004) *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Ο.Τ.Α.*, εκδόσεις του ιδίου, Χαλκίδα, σελ. 27.
10. Σαββαΐδου, Κ. (2009) *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ, Αθήνα, σελ. 40-41.
11. ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ 11/2007 του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημ. Διοίκησης και Αποκ/σης με Θέμα: *Εποπτεία των πράξεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.*