



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

**Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 119/2016**  
**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**  
**ΤΜΗΜΑ ΣΤ΄**  
Συνεδρίαση της 26<sup>ης</sup> Απριλίου 2016

**Σύνθεση**

**Πρόεδρος :** Ιωάννης – Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.

**Μέλη :** Ιωάννης Διονυσόπουλος, Παρασκευάς Βαρελάς, Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Γεώργιος Ανδρέου, Ευαγγελία Σκαλτσά, Παναγιώτα–Ελευθερία Δασκαλέα–Ασημακοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγητής :** Θεόδωρος Ράπτης, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

**Αριθμός Ερωτήματος :** Το έγγραφο με αριθμό πρωτ. Φ. 454/2/288603/Σ.3284/3-11-2015 του Υπουργείου Εθνικής Αμυνας / Γενικό Επιτελείο Ναυτικού / Διεύθυνση Ε1.

**Περίληψη Ερωτήματος :** Εάν α) υφίσταται νομιμότητα επιβολής με ΚΥΑ στο Δημόσιο και εν προκειμένω στις Ναυτικές Υπηρεσίες Βορείου Ελλάδος, του συγκεκριμένου Ειδικού Τέλους Κύκλου Νερού, β) το ανωτέρω Τέλος έχει χαρακτήρα ανταποδοτικό ή μη, γ) το ανωτέρω Τέλος εμπίπτει στην έννοια του τέλους υδρεύσεως, και δ) το Δημόσιο και εν προκειμένω οι Ναυτικές Υπηρεσίες, εξαιρούνται της επιβολής του Ειδικού Τέλους Κύκλου Νερού από την ΕΥΑΘ Α.Ε.

\*\*\*\*\*

Επί του ως άνω Ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Στ΄), γνωμοδότησε ομόφωνα ως εξής:

**Ιστορικό**

Από το έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας και τα στοιχεία που το συνοδεύουν προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό:

1. Με βάση το άρθρο 21 του ν. 2937/2001 (Α'169) και μετά από την γνώμη με αριθμό 416/20-12-2011 του ΔΣ της ΕΥΑΘ, εκδόθηκε η ΚΥΑ 4799/2012 (Β'3450) με την οποία, στα πλαίσια καθορισμού της τιμολογιακής πολιτικής της εταιρείας για την χρονική περίοδο από 1-1-2012 μέχρι και 31-12-2013, επιβλήθηκε για πρώτη φορά, και μόνο για το έτος 2013, Ειδικό Τέλος Κύκλου Νερού, για την αντιμετώπιση των αναγκών του αυξημένου λειτουργικού κόστους, που προέκυψε από τις δύο νέες εγκαταστάσεις επεξεργασίας λυμάτων και του διυλιστηρίου νερού. Από την καταβολή του εξαιρέθηκαν τα Ελληνικά Πετρέλαια, η Βιομηχανική Περιοχή Θεσσαλονίκης καθώς και οι ΟΤΑ, για τη ποσότητα νερού που χρησιμεύουν για την ενίσχυση των δικτύων τους και την εν συνέχεια μεταπώλησή του στους δημότες τους.

2. Σε εκτέλεση της παραπάνω κανονιστικής απόφασης η ΕΥΑΘ χρέωσε με το ειδικό αυτό τέλος , τις υπηρεσίες του Δημοσίου και ειδικότερα της Ναυτική Διοίκηση Βορείου Ελλάδος, η οποία, με το έγγραφο με αριθμό πρωτ. Φ. 800/14/14/Σ.717/22-9-2014 προς την ΕΥΑΘ, διαμαρτυρήθηκε για τη χρέωση αυτή και ζήτησε την απαλλαγή της , μη καταβάλλοντας το επίμαχο τέλος, στα τιμολόγια ύδρευσης της περιόδου 1-5-2014 μέχρι 31-12-2015.

3. Η ΕΥΑΘ, σε απάντηση αυτού, με έγγραφό της με αριθμό πρωτ. 23378/ΔΚ9450/30-4-2015 ενημερώνει ότι, η εταιρεία δεν έχει δημόσιο χαρακτήρα το Ειδικό Τέλος Κύκλου Νερού, δεν έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα, κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 82 του β.δ. της 24.9/20-10-1958, με την προαναφερόμενη κανονιστική απόφαση το Ελληνικό Δημόσιο δεν εξαιρέθηκε ρητά της καταβολής του τέλους αυτού και τέλος ότι, η γνωμοδότηση με αριθμό 270/2012 του ΝΣΚ, δεν εφαρμόζεται εν προκειμένω.

4. Κατόπιν αυτών, υποβλήθηκε το εξεταζόμενο ερώτημα.

#### **Νομοθετικό Πλαίσιο**

5. Στο άρθρο 82 και στις παρ. 1 και 2 του β.δ. της 24.9/20-10-1958 (Α'171) όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 60 του ν. 1416/1984 (Α'18), ορίζονται τα εξής:

«1. Απαλλάσσονται από κάθε δημοτικό ή κοινοτικό φόρο τέλος, δικαίωμα και εισφορά: α) το Ελληνικό Δημόσιο και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, β) οι ιεροί ναοί και γ) εκείνοι οι οποίοι έχουν φορολογικές απαλλαγές από συμβάσεις που έχουν συνάψει με το δημόσιο, εφόσον οι συμβάσεις αυτές κυρώθηκαν με

νόμο και αναφέρουν ρητά την απαλλαγή από δημοτικούς και κοινοτικούς φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές. 2. Από τα ανταποδοτικά τέλη, που επιβάλλουν οι δήμοι και οι κοινότητες δεν απαλλάσσονται αυτοί που αναγράφονται στις περιπτώσεις β' και γ' της προηγούμενης παραγράφου καθώς και το Ελληνικό Δημόσιο, από το τέλος ύδρευσης. 3.....4.....».

6. Στο άρθρο 24 του π.δ.410/1995 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» (Α'231), ορίζεται ότι: «Άρθρο 24.... Στην αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων ανήκουν ιδίως: α) η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία: ι) συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης...»

7. . Στα άρθρα 1,10 και 16 του ν.1069/1980 «Επιχειρήσεις ύδρευσης αποχέτευσης»( Α'191)ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Άρθρον 1. Αντικείμενον - φορείς - αρμοδιότης.

1. Δια την άσκησιν των πάσης φύσεως δραστηριοτήτων του κυκλώματος υδρεύσεως και αποχετεύσεως οικιστικών κέντρων της Χώρας, εξαιρέσει των πόλεων Αθηνών, Θεσσαλονίκης και Βόλου και των μειζόνων αυτών περιοχών, δύναται να συνιστώνται κατά την παράγραφον 3 του παρόντος άρθρου εις έκαστον Δήμον ή Κοινότητα της Χώρας ή υπό πλειόνων Δήμων ή Κοινοτήτων ή Δήμων και Κοινοτήτων ενιαίαι επιχειρήσεις υδρεύσεως και αποχετεύσεως. Αι ανωτέρω Επιχειρήσεις αποτελούν ίδια Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου κοινωφελούς χαρακτήρος, διεπόμενα υπό των κανόνων της Ιδιωτικής οικονομίας, εφ' όσον δεν ορίζεται άλλως υπό νόμου.... Αι επιχειρήσεις υδρεύσεως και αποχετεύσεως λειτουργούν υπό μορφήν Δημοτικής ή Κοινοτικής επιχειρήσεως και διέπονται ως προς την διοίκησιν, οργάνωσιν, εκτέλεσιν, λειτουργίαν, συντήρησιν των έργων της αρμοδιότητός των καθώς και τας πηγάς της χρηματοδοτήσεώς των υπό των διατάξεων του παρόντος νόμου, εφαρμοζομένων κατά τα λοιπά των σχετικών διατάξεων του "Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος".

2. Αι προβλεπόμεναι υπό της προηγούμενης παραγράφου επιχειρήσεις είναι αρμόδιαι δια την μελέτην, κατασκευήν, συντήρησιν, εκμετάλλευσιν, διοίκησιν και λειτουργίαν των δικτύων υδρεύσεως και αποχετεύσεως ακαθάρτων και όμβριων υδάτων, ως και μονάδων επεξεργασίας λυμάτων και αποβλήτων της περιοχής αρμοδιότητός των.

Άρθρον 10. Πόροι της Επιχειρήσεως.

1. Πόροι της Επιχειρήσεως είναι: α..β..γ...δ...ε..στ. Το τέλος χρήσεως υπονόμου  
.ζ. Η αξία καταναλισκομένου ύδατος...

Άρθρον 16. Τέλος χρήσεως υπονόμου και τέλος υδρεύσεως.

1. Οι Ιδιοκτήται των ακινήτων των συνδεδεμένων μετά των δικτύων υποχρεούνται εις την καταβολήν του τέλους χρήσεως υπονόμου και τέλους υδρεύσεως, εισπραττόμενον δια των λογαριασμών καταναλώσεως ύδατος κατά τα εν άρθροις 25 και 26 του παρόντος οριζόμενα....»

8. Στο άρθρο 6 του ν. 1563/1939 «Περί συστάσεως Ειδικού Ταμείου Υδρεύσεως Θεσσαλονίκης» (Α'15), ορίζονται μεταξύ άλλων τα εξής:

«Άρθρο 6. Οι πόροι του Ταμείου αποτελούνται εκ του αντιτίμου του παρεχόμενου ύδατος και παντός εσόδου προκύπτοντος εκ της εκμεταλλεύσεως των υδρονομικών δικτύων του Ταμείου».

9. Στο άρθρο 10 του ΝΔ 787/1970 «Οργανισμός Αποχετεύσεως Θεσσαλονίκης (Α'292), ορίζονται μεταξύ άλλων τα εξής:

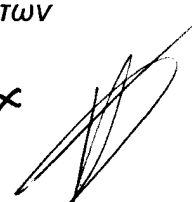
«Άρθρον 10. Πόροι του Ο.Α.Θ. 1. Πόροι του Ο.Α.Θ. είναι: α)..β)..γ) Το δικαίωμα χρήσεως υπονόμου... .δ. Τα φυσικά ή τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου ή Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοικήσεως ή επιχειρήσεις κοινής ωφελείας επιθυμούντα την εκτέλεσιν υπό του Ο.Α.Θ. έργων αποχετεύσεως κατά προτεραιότητα, υποχρεούνται εις συνεισφοράν αυτών εις την δαπάνην εκτελέσεως των έργων τούτων...».

10. Στο άρθρο 20 του ν. 2651/1998 (Α'248) ορίζεται:

« 1 . Οι ανώνυμες εταιρείες με τις επωνυμίες «ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ Α.Ε.» και «ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ Α.Ε.» συγχωνεύονται σε νέα, συνιστώμενη με τον παρόντα νόμο, ανώνυμη εταιρεία. 2. Η νέα αυτή ανώνυμη εταιρεία ανήκει εξ ολοκλήρου στο Κράτος, λειτουργεί προς εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και διέπεται από τις διατάξεις του κ.ν. 2190/1920, του ν. 2414/1996 και του καταστατικού της.....».

11. Στα άρθρα 18 και 21 του ν. 2937/2001 (Α'169) όπως ίσχυε κατά το κρίσιμο χρόνο, ορίζονται:

Άρθρο 18: « 1. Η Ανώνυμη Εταιρεία με την επωνυμία «Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης Α.Ε.» (ΕΥΑΘ) , η οποία συνεστήθη με το άρθρο 20 του Ν. 2651/1998 (ΦΕΚ 248 Α') ..... τελεί υπό την εποπτεία των

ΓΧ 

Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Μακεδονίας Θράκης 2. Στους σκοπούς της Εταιρείας περιλαμβάνονται ιδίως: α. Η παροχή υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης.....» .

Άρθρο 2: «1. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών και Μακεδονίας – Θράκης, μετά από γνώμη του διοικητικού συμβουλίου της ΕΥΑΘ , καθορίζονται για την περίοδο από το έτος 2002 έως και το έτος 2006 τα τιμολόγια των υπηρεσιών υδρεύσεως και αποχετεύσεως στις διάφορες κατηγορίες καταναλωτών και χρηστών στα πλαίσια της κυβερνητικής πολιτικής. 2. Με όμοια απόφαση καθορίζεται για κάθε επόμενη πενταετία μετά το έτος 2006 ο μηχανισμός της τιμολογιακής πολιτικής για τις υπηρεσίες της προηγούμενης παραγράφου , ώστε να διασφαλίζεται η εύλογη απόδοση των επενδύσεων της ΕΥΑΘ Α.Ε. σύμφωνα και με τις συμβατικές δεσμεύσεις της παραγράφου 3 του άρθρου 20 και η χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων της με ορθολογικό τρόπο.»

12. Στην παράγραφο Δ της ΚΥΑ των Υπουργών Οικονομικών και Μακεδονίας – Θράκης, με αριθμό 4799/18-12-2012 (Β'3450) , που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση της ως άνω διάταξης, ορίζεται:

«Επιβάλλεται από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2013 Ειδικό Τέλος Κύκλου Νερού , το οποίο για το έτος 2013 καθορίζεται σε 0,07 ευρώ ανά κυβικό μέτρο καταναλισκόμενης και τιμολογούμενης ποσότητας νερού. Από την καταβολή του εν λόγω τέλους εξαιρούνται τα Ελληνικά Πετρέλαια για τα οποία ισχύει ειδική σύμβαση, η Βιομηχανική Περιοχή Θεσσαλονίκης καθώς και οι ποσότητες νερού που διαθέτει η ΕΥΑΘ Α.Ε. για την ενίσχυση δικτύων ΟΤΑ οι οποίοι μέσω ίδιων δικτύων ύδρευσης το μεταπωλούν στους δημότες τους».

13. Περαιτέρω στο άρθρο 21 του ν. 2937/2001, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο πρώτο, υποπαρ. ΙΓ.10 του ν. 4254/2014 (Α'85) και ισχύει από 7-4-2014, ορίζεται:

«1. Τα τιμολόγια των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης για τις διάφορες κατηγορίες καταναλωτών και χρηστών καθορίζονται με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, στο πλαίσιο εφαρμογής της τιμολογιακής πολιτικής του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 8 του π.δ. 51/2007 (Α'54), κατόπιν σχετικής εισήγησης του

Ειδικού Γραμματέα Υδάτων. Οι αποφάσεις αυτές έχουν πενταετή διάρκεια και εκδίδονται στο τέλος κάθε περιόδου για κάθε επόμενη πενταετία».

14. Στο ίδιο ως άνω άρθρο όπως τελευταία αντικαταστάθηκε με η παρ. 2 του άρθρου 33 του ν. 4258/2014 (Α' 94) και ισχύει από 14-4-2014, ορίζεται:

«1. Μέχρι το τέλος Ιουνίου του 2015, τα τιμολόγια των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης για τις διάφορες κατηγορίες καταναλωτών και χρηστών εγκρίνονται με αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών μετά από πρόταση του Ειδικού Γραμματέα Υδάτων. Οι αποφάσεις αυτές του Υπουργού Οικονομικών, μαζί με την επισυναπτόμενη πρόταση του Ειδικού Γραμματέα Υδάτων, δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

2. Από την 1<sup>η</sup> Ιουλίου του 2015 τα τιμολόγια των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης για τις διάφορες κατηγορίες καταναλωτών και χρηστών εγκρίνονται με αποφάσεις του Ειδικού Γραμματέα Υδάτων μετά από διαβούλευση με τον Υπουργό Οικονομικών και άλλους εμπλεκόμενους φορείς, οι οποίες δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Σε περίπτωση που η απόφαση του Ειδικού Γραμματέα Υδάτων έχει αποκλίσεις από τις προτάσεις του Υπουργού Οικονομικών, όπως εκείνες διατυπώθηκαν κατά τη διαβούλευση, πρέπει να αιτιολογούνται και να δημοσιεύονται μαζί με τη δημοσίευση της απόφασης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

3. Οι αποφάσεις που αφορούν τα τιμολόγια των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης για τις διάφορες κατηγορίες καταναλωτών και χρηστών έχουν πενταετή διάρκεια και εκδίδονται στο τέλος κάθε περιόδου για κάθε επόμενη πενταετία».

#### **Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων**

Από τις προπαρατιθέμενες διατάξεις ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό, συνάγονται τα ακόλουθα:

15. Η παροχή υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης, οι οποίες θεωρούνται ζωτικής σημασίας για τον πολίτη, μέχρι το έτος 1998 ασκούνταν από ξεχωριστούς φορείς. Ειδικότερα στη Θεσσαλονίκη λειτουργούσε ξεχωριστή εταιρεία ύδρευσης (Ο.Υ.Θ.) και αποχέτευσης, (Ο.Α.Θ.). Λόγω της ζωτικής σημασίας των υπηρεσιών αυτών και της συνάφειας του αντικειμένου τους, και εξαιτίας της αυξανόμενης οικονομικής δραστηριότητας και της βιομηχανικής ανάπτυξης στη περιοχή της Θεσσαλονίκης, προέκυψε η ανάγκη κατά το έτος 1998 να θεσμοθετηθεί ενιαίος

ΓΧ



φορέας ύδρευσης και αποχέτευσης κοινωφελούς χαρακτήρα. Για τους ίδιους ως άνω λόγους θεσμοθετήθηκαν από το έτος 1980 και ενιαίοι φορείς ύδρευσης και αποχέτευσης στα υπόλοιπα αστικά κέντρα (πλήν Αθήνας και Βόλου). Οι κοινωφελείς αυτοί φορείς θα αξιοποιούν την ευελιξία του ιδιωτικού τομέα σε συνδυασμό με ορισμένα προνόμια και εξουσίες του Δημοσίου (επιβολή τελών εισφορών, κήρυξη απαλλοτριώσεων κ.α.) προκειμένου να εξυπηρετείται καλύτερα ο κοινωφελής σκοπός τους, δηλαδή η διασφάλιση, σύμφωνα με σύγχρονες τεχνικές και υγειονομικές -ποιοτικές προδιαγραφές, της ύδρευσης και της αποχέτευσης, που αποτελούν σημαντικά, αν όχι αυτονόητα πλέον, στοιχεία της βασικής δημόσιας βιοτικής πρόνοιας για τον πολίτη (βλ. εισηγητικές εκθέσεις των ν.1068 /1980 και 1069 /1980).

16. Σύμφωνα με όσα έχουν γίνει δεκτά παγίως στη νομολογία, αλλά και κατά τη δημοσιονομική θεωρία, φόρος είναι η αναγκαστική παροχή που επιβάλλεται κατά κανόνα με νόμο στους πολίτες, χάριν των κρατικών σκοπών και χωρίς ειδικό αντάλλαγμα, ενώ το ανταποδοτικό τέλος που επιβάλλεται συνήθως με κανονιστική πράξη αποτελεί, όπως και ο φόρος, αναγκαστική παροχή, που όμως καταβάλλεται από τους πολίτες έναντι ειδικής αντιπαροχής, δηλαδή έναντι ειδικής προς αυτούς παρεχόμενης δημόσιας υπηρεσίας, προς την οποία τελεί σε σχέση αντιστοιχίας, ως αποσκοπούσα στην κάλυψη του κόστους της υπηρεσίας (βλ ΣτΕ 2090/2015, 875/2013, 950/1981, 78/1979, ΑΠ783/1982, ΑΕΔ 5/1984, ΔΕΕ C-134/1999, ΔΕΕ, Ν.Σ.Κ. 193/2005 κ.λ.π. ). Η συμμετοχή στη δαπάνη αυτή αποτελεί το αντάλλαγμα ή την ειδική αντιπαροχή για συγκεκριμένη παροχή-ωφέλεια και όχι αόριστα για την δημιουργία εσόδων προς κάλυψη γενικά των δημοσιονομικών αναγκών του δημοσίου. Στην περίπτωση που υπάρχει ειδική αντιπαροχή έχουμε ανταποδοτικό τέλος, για την παρεχόμενη ορισμένη, ειδική παροχή, ενώ όταν η παροχή δεν είναι ειδική αλλά γενική έχουμε φόρο, οικονομικό βάρος, εισφορά. Και στις δύο περιπτώσεις η επιβάρυνση είναι αναγκαστική. Η διαφορά συνίσταται στο ότι στο ανταποδοτικό τέλος η αντιπαροχή είναι ειδική και βρίσκεται σε κάποια αναλογική αντιστοιχία με τη συγκεκριμένη δαπάνη, ενώ, όταν πρόκειται για φόρο, δεν απαιτείται αναλογική αντιστοιχία με τη συγκεκριμένη δαπάνη, αλλά με τις οικονομικές δυνάμεις του βαρυνομένου. Η ειδική αντιπαροχή του Κράτους ή άλλου δημόσιου φορέα, που αντιστοιχεί στο ανταποδοτικό τέλος, αποτελεί σε τελευταία ανάλυση παροχή δημόσιας υπηρεσίας, με την οποία όμως

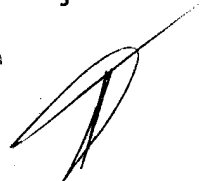
εξυπηρετούνται ταυτόχρονα ατομικά και οι χρήστες αυτής πολίτες, που φέρουν έτσι και το βάρος των δαπανών της. Εξαιτίας, λοιπόν, του δημόσιου αυτού χαρακτήρα της ειδικής αντιπαροχής του Κράτους, η καταβολή του ανταποδοτικού τέλους δεν προϋποθέτει αναγκαστικά ούτε την πραγματική χρησιμοποίηση της δημόσιας υπηρεσίας στη συγκεκριμένη περίπτωση, ούτε την ακριβή αντιστοιχία ανάμεσα στο ύψος του τέλους και του κόστους της παρεχόμενης υπηρεσίας, αφού αρκεί απλώς η δυνατότητα (ετοιμότητα) παροχής της υπηρεσίας και της καταρχήν κάλυψης των δαπανών της με το τέλος αυτό.

**17.** Το Ειδικό Τέλος Κύκλου Νερού που προβλέπεται ως πόρος της ΕΥΑΘ που ασκεί το έργο της ύδρευσης και αποχέτευσης στη Θεσσαλονίκη, καταβάλλεται από τους πολίτες / χρήστες έναντι ειδικής αντιπαροχής, η οποία συνίσταται στην ωφέλεια της χρήσης απ' αυτούς καθαρού νερού βασικού αγαθού για την υγεία τους (βλ. άρθρο 10 του ν.δ. 787/1970 και άρθρο 18 του ν. 2937/2001 για την ΕΥΑΘ) και επομένως επιβλήθηκε με κανονιστική πράξη (ΚΥΑ) στηριζόμενη στην εξουσιοδότηση του άρθρου 18 παρ. 2 του ν. 2937/2001, διαφοροποιείται δε πλήρως από το τέλος ύδρευσης αφού υπολογίζεται επί της κατανάλωσης του νερού.

**18.** Με τις διατάξεις του ν.1069/1980, ο νομοθέτης παρέχει τη δυνατότητα στους δήμους ή και τις κοινότητες να ενοποιήσουν τις δραστηριότητες ύδρευσης και αποχέτευσης σε δημοτικές επιχειρήσεις που θα ιδρυθούν για τον συγκεκριμένο σκοπό (βλ. εισηγητική έκθεση του νόμου) . Από το σκοπό αυτό προκύπτει ότι όταν δήμος ή κοινότητα αποφασίζουν να ιδρύσουν επιχείρηση ύδρευσης και αποχέτευσης ή μετατρέπουν σύνδεσμό τους σε τέτοια επιχείρηση, μεταβιβάζουν την άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων των αναγομένων στην ύδρευση και αποχέτευση και προδήλως και όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που συνδέονται με αυτές.

**19.** Με τη Γνωμοδότηση με αριθμό 25/2003 του Ν.Σ.Κ. έγινε δεκτό ότι η απαλλαγή του Δημοσίου από τα τέλη σύνδεσης με το αποχετευτικό δίκτυο και το δίκτυο ύδρευσης έχει εφαρμογή στα πλαίσια της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας, ενώ σε περίπτωση λειτουργίας ιδιωτικών επιχειρήσεων, οι οποίες δεν είναι επιχειρήσεις του ν. 1069/1980 και έχουν ως αντικείμενο την άσκηση δραστηριοτήτων του κυκλώματος ύδρευσης και αποχέτευσης, εξαρτάται από το νομοθετικό καθεστώς που διέπει τις

ΓΧ



επιχειρήσεις αυτές, εάν το Δημόσιο και κατ' επέκταση και το ΤΑΧΔΙΚ, θα απολαύουν των σχετικών απαλλαγών.

**20.** Με τη Γνωμοδότηση με αριθμό 389/2011 της Ολομέλειας του Ν.Σ.Κ., έγινε δεκτό ότι αφού το Δημόσιο απαλλάσσεται από κάθε δημοτικό ή κοινοτικό φόρο, τέλος, δικαίωμα και εισφορά, αλλά και από τα ανταποδοτικά τέλη, υποχρεούμενο μόνο στην καταβολή του τέλους ύδρευσης, κατά συνέπεια απαλλάσσεται και από τα επιβαλλόμενα από τους Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΣΔΑ) ανταποδοτικά τέλη απόρριψης των στερεών αποβλήτων. Σύμφωνα με τη γνωμοδότηση αυτή, οι ΦΟΣΔΑ, ανεξαρτήτως της μορφής που λαμβάνουν με τη σύστασή τους, ως σύνδεσμοι ή ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α., αποτελούν φορείς διαχείρισης αρμοδιοτήτων που ανήκουν αναμφίβολα στους Δήμους και τις Κοινότητες που συμμετέχουν σ' αυτούς και για λογαριασμό των οποίων ασκούν όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των Ο.Τ.Α. που απορρέουν από τις αρμοδιότητες αυτές χάριν των οποίων λειτουργούν.

**21.** Με τη Γνωμοδότηση με αριθμό 118/2016 του ΝΣΚ, έγινε δεκτό ότι το ΥΠ.ΕΘ.Α. και οι στρατιωτικές του μονάδες απαλλάσσονται από την καταβολή του τέλους χρήσης υπονόμου κατ' εφαρμογή των διατάξεων του β.δ. 24.9/20-10-1958. Και αυτό διότι ο νομοθέτης έχοντας ήδη από το 1958 με το άρθρο του β.δ. 24.9/20-10-1958 θεσπίσει την απαλλαγή του Δημοσίου από οποιοδήποτε δημοτικό φόρο, τέλος, δικαίωμα και εισφορά, πλην του τέλους ύδρευσης και επαναλαμβάνοντας τις απαλλαγές στις ρυθμίσεις που κάνει με το άρθρο 60 του ν.1416/1984, γνωρίζει για την απαλλαγή του Δημοσίου και δεν θεσπίζει εκ νέου αντίστοιχη διάταξη για την απαλλαγή του από οποιοδήποτε δημοτικό φόρο, τέλος, δικαίωμα και εισφορά, πλην του τέλους ύδρευσης, ούτε και καταργεί τη διάταξη αυτή και ότι η αλλαγή του φορέα άσκησης του έργου της ύδρευσης και αποχέτευσης, δεν επηρέασε και ούτε μπορούσε να επηρεάσει το "status" που είχε το Δημόσιο ως προς τις απαλλαγές που είχαν θεσπιστεί με το άρθρο 82 του β.δ. 24.9/20-10-1958, όπως αυτό αντικαταστάθηκε από τη διάταξη του άρθρου του ν.1416/1984, όταν στον νέο φορέα (ΕΥΑΘ και ΕΥΔΑΠ) που εποπτεύεται από τον αρμόδιο Υπουργό, το Δημόσιο διαθέτει ισχυρή συμμετοχή στη μετοχική του σύνθεση.

**22.** Εξάλλου με την απόφαση με αριθμό 1906/2014, του Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) έγινε δεκτό, μεταξύ άλλων, ότι η ΕΥΔΑΠ έχει το

αποκλειστικό δικαίωμα παροχής υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης στην ευρύτερη περιοχή της Αττικής, όπως δε είναι κοινώς γνωστό, η συνεχής και ικανοποιητική από κάθε άποψη παροχή των υπηρεσιών αυτών είναι, κατά κυριολεξία, ζωτικής σημασίας για τα φυσικά πρόσωπα και όχι απλώς μια παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας προς αυτά. Περαιτέρω το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο δέχθηκε ότι σε περίπτωση αποξενώσεως του Ελληνικού Δημοσίου από τον έλεγχο της ΕΥΔΑΠ δια του μετοχικού κεφαλαίου, ήτοι σε ποσοστό μεγαλύτερο του 50 %, η δημόσια επιχείρηση ιδιωτικοποιείται όχι μόνον τύποις, δια της υπαγωγής της στις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου που διέπουν τις ανώνυμες εταιρείες, αλλά και κατ' ουσίαν, μετατρέπόμενη σε ιδιωτική επιχείρηση, διότι παρέχεται σε ιδιώτες επενδυτές η νομική δυνατότητα συγκεντρώσεως του ποσοστού του μετοχικού κεφαλαίου που εξασφαλίζει τον ιδιοκτησιακό έλεγχο και την εκλογή της πλειοψηφίας των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρείας. Η δε κατ' ουσίαν μετατροπή της δημοσίας επιχειρήσεως σε ιδιωτική, που λειτουργεί με γνώμονα το κέρδος, καθιστά αβέβαιη τη συνέχεια της εκ μέρους της παροχής προσιτών υπηρεσιών κοινής ωφελείας, και δη υψηλής ποιότητας, η οποία δεν εξασφαλίζεται πλήρως με την κρατική εποπτεία. Συνεπώς, η αποξένωση του Ελληνικού Δημοσίου από την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΥΔΑΠ Α.Ε., του οποίου η διατήρηση είναι αναγκαία - υπό το δεδομένο νομικό καθεστώς - για να μη μετατραπεί η δημόσια επιχείρηση σε ιδιωτική, συνιστά παράβαση των άρθρων 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 του Συντάγματος. Άρα παρόλο που η ΕΥΔΑΠ - και για την ταυτότητα του νομικού λόγου και η ΕΥΑΘ - λειτουργούν με τη μορφή της ΑΕ, δεν παύουν να είναι δημόσιες επιχειρήσεις που ασκούν τη δραστηριότητα της ύδρευσης και αποχέτευσης έχουσες τα δικαιώματα αλλά και τους περιορισμούς, ως προς την επιβολή τελών σε βάρος του Δημοσίου, των προϋπαρχόντων Οργανισμών τους οποίους και διαδέχτηκαν.

23. Ως προς το νομοθετικό καθεστώς που διέπει την ΕΥΑΘ επισημαίνεται ότι με το άρθρο 20 του ν.2651/1998 συνεστήθη η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ Α.Ε.», μετά από συγχώνευση του «Οργανισμού Ύδρευσης Θεσσαλονίκης Α.Ε.» και του «Οργανισμού Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης Α.Ε.», η οποία έχει το αποκλειστικό δικαίωμα και υποχρέωση να παρέχει υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης στην



ευρύτερη περιοχή της Θεσσαλονίκης, ενώ με το άρθρο 18 του ν.2937/2001 ορίσθηκε ότι η εταιρεία θα διέπεται, μεταξύ άλλων, από τις διατάξεις του ν.2190/1920 και συμπληρωματικά και από τις διατάξεις που ρύθμιζαν την λειτουργία των συγχωνευθεισών εταιρειών (α.ν.1563/1939(ΦΕΚ14Α'), ν.δ.787/1970 (ΦΕΚ 292 Α'), π.δ. 156 /1997 (ΦΕΚ132 Α'), και π.δ. 157/1997 (ΦΕΚ 133 Α).

**24.** Από τη διάταξη του άρθρου 82 του ΒΔ 24/9-20/10/1958 προκύπτει η σαφής και αδιαπραγμάτευτη βούληση του νομοθέτη να απαλλάξει από κάθε δημοτικό ή κοινοτικό φόρο, τέλος, δικαίωμα και εισφορά το Ελληνικό Δημόσιο και να καταβάλλει μόνο το τέλος ύδρευσης. Η άποψη αυτή ενισχύεται και από τη σταθερή και πάγια νομολογία του ΣτΕ (1153/91, 4146/87, 595/84 κλπ) , με την οποία γίνεται δεκτό ότι η απαλλαγή που θεσπίζεται με το άρθρο 82 του ΒΔ , όπως αυτό αντικαταστάθηκε από τη διάταξη του άρθρου 60 του ν. 1416/1984, υπέρ του Ελληνικού Δημοσίου, αναφέρεται εν γένει στο νομικό πρόσωπο της Πολιτείας.

**25.** Το έργο ύδρευσης και αποχέτευσης – έργο κοινωφελές και υψίστης σημασίας – ενώ αρχικά ήταν στις αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων ή δημόσιων Οργανισμών για τη Θεσσαλονίκη , στη συνέχεια αυτούσιο, δηλαδή με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που συνδέονταν με αυτό, μεταβιβάστηκε σε Δημοτικές Επιχειρήσεις και Συνδέσμους Δήμων και ειδικά για τη Θεσσαλονίκη στην ΕΥΑΘ χωρίς να υπάρξει νεώτερη ρύθμιση που θα καταργεί ή θα περιορίζει τις απαλλαγές του Δημοσίου από φόρους , τέλη, εισφορές και δικαιώματα που θεσπίστηκαν με το άρθρο 82 του β.δ. 24.9/20-10-1958. Ο νομοθέτης δηλαδή, έχοντας ήδη από το 1958 με το άρθρο 82 του β.δ. 24.9-20.10.1958 θεσπίσει την απαλλαγή του Δημοσίου από οποιοδήποτε δημοτικό φόρο, τέλος, δικαίωμα και εισφορά , πλην του τέλους ύδρευσης και επαναλαμβάνοντας τις απαλλαγές στις ρυθμίσεις που κάνει με το άρθρο 60 του ν. 1416/1984 , γνωρίζει για την απαλλαγή του Δημοσίου και δεν θεσπίζει εκ νέου αντίστοιχη διάταξη για την απαλλαγή του Δημοσίου από οποιοδήποτε δημοτικό φόρο, τέλος δικαίωμα και εισφορά , πλην του τέλους ύδρευσης, ούτε και καταργεί τη διάταξη αυτή.

**26.** Η αλλαγή του φορέα άσκησης του έργου και της ύδρευσης και αποχέτευσης δεν επηρέασε και ούτε μπορούσε να επηράσει το "status" που είχε το Δημόσιο ως προς τις απαλλαγές που είχαν θεσπιστεί με το άρθρο 82 του β.δ.

24.9/20.10.1958 , όπως αυτό αντικαταστάθηκε από τη διάταξη του άρθρου 60 του ν. 1416/1984 , από δημοτικούς φόρους, τέλη, εισφορές και δικαιώματα ,ούτε και είναι λογικά νοητό να εξαρτάται η απαλλαγή αυτή από τη νομική μορφή του φορέα άσκησης της δραστηριότητας ύδρευσης και αποχέτευσης και ιδίως, όταν ο φορέας αυτός – με οποιοδήποτε νομική μορφή και αν λειτουργεί – ασκεί τη δραστηριότητά του, χάριν του δημοσίου συμφέροντος, έχει, όχι μόνο κοινωφελή χαρακτήρα, αλλά και ζωτική σημασία, παρέχων υπηρεσίες απολύτως αναγκαίες για τις βιοτικές ανάγκες όλων των χρηστών (σκέψεις 15 και 16 της απόφασης 1906/2014 Ολ. ΣτΕ) , το Δημόσιο διαθέτει ισχυρή συμμετοχή στη μετοχική του σύνθεση και εποπτεύεται από τον αρμόδιο Υπουργό και ουσιαστικά ταυτίζεται με το κράτος που του παραχώρησε την άσκηση μιας δημόσιας υπηρεσίας. Τα ειδικά αυτά χαρακτηριστικά συντρέχουν και στην περίπτωση της ΕΥΑΘ.

**27.** Η μεταφορά συνεπώς των αρμοδιοτήτων ύδρευσης και αποχέτευσης, είτε σε δημοτικές ή διαδημοτικές επιχειρήσεις και συνδέσμους, είτε σε εταιρείες που λειτουργούν υπό νομικό καθεστώς ιδιωτικού δικαίου ως ανώνυμες εταιρείες, χάριν του δημοσίου συμφέροντος επιτελούσες κοινωφελές έργο και εποπτευόμενες από τον αρμόδιο Υπουργό και στις οποίες το Δημόσιο διαθέτει ισχυρή συμμετοχή στη μετοχική τους σύνθεση, χαρακτηριστικά που συντρέχουν και στην περίπτωση της ΕΥΑΘ δεν επηρεάζει τις απαλλαγές που καθιερώθηκαν υπέρ του Δημοσίου (άρα και του ΥΠΕΘΑ και των στρατιωτικών του μονάδων) από οποιοδήποτε δημοτικό φόρο, τέλος , δικαίωμα και εισφορά, πλην του τέλους ύδρευσης, με τη διάταξη του άρθρου 82 του ΒΔ 24.9/20.10.1958 και διατηρήθηκαν σε ισχύ με τις μεταγενέστερες ρυθμίσεις του άρθρου 60 του ν. 1416/1984 και του άρθρου 46 παρ. 2 του ν. 4301/2014. Ενόψει δε της απάντησης αυτής, παρέλκει η απάντηση στο αν το ειδικό αυτό τέλος - το οποίο εξάλλου διαφοροποιείται πλήρως από το τέλος ύδρευσης - μπορεί να επιβληθεί με ΚΥΑ και αν είναι ανταποδοτικό -

**28.** Κατά τη συγκλίνουσα γνώμη (χωρίς ψήφο) του Εισηγητή Θεόδωρου Ράπτη, Παρέδρου ΝΣΚ, το Ελληνικό Δημόσιο δεν υποχρεούται στη καταβολή του επίμαχου ειδικού τέλους κύκλου νερού, προεχόντως διότι από 7-4-2014 και μετά, δεν έχουν τηρηθεί οι προαναφερόμενες διατάξεις του άρθρου πρώτου, υποπαρ. 15.10 του ν. 4254/2014 και του άρθρου 33 παρ. 2 του ν. 4258/2014 και συνεπώς η επιβολή του τέλους στερείται νομικού ερείσματος και είναι ανυπόστατη.

**ΑΠΑΝΤΗΣΗ**

29. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, στο τεθέν ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα ΣΤ'), γνωμοδοτεί ομόφωνα, ότι: Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων ύδρευσης και αποχέτευσης, είτε σε δημοτικές ή διαδημοτικές επιχειρήσεις και συνδέσμους, είτε σε εταιρείες που λειτουργούν χάριν του δημόσιου συμφέροντος, επιτελούσες κοινωφελές έργο υπό νομικό καθεστώς, ιδιωτικού δικαίου, ως ανώνυμες εταιρείες που εποπτεύονται από τον αρμόδιο Υπουργό, και στις οποίες το Δημόσιο διαθέτει ισχυρή συμμετοχή στη μετοχική τους σύνθεση, χαρακτηριστικά που συντρέχουν στην περίπτωση της ΕΥΑΘ, δεν επηρεάζει τις απαλλαγές που καθιερώθηκαν υπέρ του Δημοσίου, με τη διάταξη του άρθρου 82 του β.δ. 24.9/20-10-1958 και διατηρήθηκαν σε ισχύ με τις μεταγενέστερες ρυθμίσεις του άρθρου 60 του ν.1416/1984 και του άρθρου 46 παρ. 2 του ν.4301/2014. Συνεπώς το ΥΠ.ΕΘ.Α. και οι ναυτικές του υπηρεσίες, εξαιρούνται του Ειδικού Τέλους Κύκλου Νερού.

Ο Εισηγητής

Θεόδωρος Αν. Ράπτης

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα 23.5.2016

Ο Πρόεδρος του ΣΤ Τμήματος

Γ. Χαλκιάς

Ιωάννης -Κωνσταντίνος Γ. Χαλκιάς