

ΠΑΝΟΣ ΖΥΓΟΥΡΗΣ - ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ ΑΘΗΝΩΝ  
ΝΟΜΙΚΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ  
ΜΠΟΥΜΠΟΥΛΙΝΑΣ 9-11 (2<sup>ος</sup> όροφος) ΑΘΗΝΑ  
ΤΗΛ:210-8259140-1-FAX: 210-8259235  
ΚΙΝ:6977506705  
  
*E-mail: pzygouris@gmail.com*

## ΓΝΩΜΟΛΟΓΗΣΗ

*Επί του υποβληθέντος προς την Ε.Δ.Ε.Υ.Α.,  
με αριθμ. πρωτ. εις. 1812/24-4-2012,  
προς τη Δ.Ε.Υ.Α., υποβληθέντος ερωτήματος.*

### **ΕΡΩΤΑΤΑΙ:**

*Σας αποστέλλουμε αντίγραφα της από 29-2-2012 προσφυγής του .... κατά των α) 55/2012 απόφασης Δημοτικού Συμβουλίου και β) 2/2012 απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.Ε.Υ.Α., και της με α.π. 30186/4-4-2012 απάντησης της Π.Δ.Ε επί της προσφυγής αυτής, προκειμένου να καταθέσουμε ένσταση κατά της απόφασης της Περιφέρειας, εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας του ενός μηνός, στην Επιτροπή του άρθρου 152 του ν.3463/2006.*

*Η απόφαση 2/2012 του ΔΣ της Δ.Ε.Υ.Α. για το τιμολόγιο έχει αναρτηθεί στο διαδίκτυο με ΑΔΑ: .....*

*Επί του ως άνω υποβληθέντος ερωτήματος έχω να σημειώσω τα ακόλουθα:*

Από το κείμενο της με α.π. 30186/1843/4-4-2012 απόφασης του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, τα κρίσιμα ζητήματα που προκύπτουν είναι τα εξής:

1. Ο **τρόπος δημοσίευσης** της απόφασης περί επιβολής τελών και κατά συνέπεια το **υποστατό** αυτής
2. Η επιβολή **παγίου τέλους** κατανάλωσης ύδατος
3. Το θέμα της **αναδρομικής επιβολής** τιμολογίου ύδρευσης
4. Το θέμα της **κατάργησης** του τέλους του α.10 του ν.1069/1980 και της ενσωμάτωσής του στην τιμή του νερού.

#### **Α. Τρόπος δημοσίευσης απόφασης Δημοτικού Συμβουλίου περί τιμολογιακής πολιτικής**

Η δημοσίευση των κανονιστικών αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων για την επιβολή φόρων, τελών κλπ, **διέπεται αποκλειστικώς από τις διατάξεις του α.66 του β.δ. της 24.9/20-10-1958**, οι οποίες ως **ειδικές**, δεν καταργήθηκαν από τις μεταγενέστερες διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, με τις οποίες ρυθμίζονται γενικώς τα σχετικά με τη δημοσίευση των λοιπών κανονιστικών και ατομικών αποφάσεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων. Σύμφωνα με αυτές, για να **αποκτήσουν νόμιμη υπόσταση** οι ανωτέρω αποφάσεις απαιτείται, ως **συστατικός τύπος**, δημοσίευσή τους, συντελούμενη με την τοιχοκόλληση **ολόκληρου του κειμένου τους** στο δημοτικό κατάστημα. Η μη δημοσίευση περίληψης των αποφάσεων αυτών και σε μία από τις ημερήσιες εφημερίδες που εκδίδονται στο δήμο ή, αν δεν υπάρχει τέτοια εφημερίδα, η μη τοιχοκόλληση περίληψης των αποφάσεων στην είσοδο των εκκλησιών του δήμου ή και των συνοικισμών του αποβλέπει απλώς στην περαιτέρω γνωστοποίηση των εν

λόγω αποφάσεων στο κοινό, δεν επηρεάζει το κύρος τους. (ΣτΕ 2209/2009).

Σύμφωνα εξάλλου και με τον **Πρότυπο Κανονισμό Λειτουργίας** του Δημοτικού Συμβουλίου έτους **2011, άρθρο 9**, «1. Τρεις (3) ημέρες μετά τη συνεδρίαση του δημοτικού Συμβουλίου, με ευθύνη του αρμόδιου υπαλλήλου σε συνεργασία με τον Πρόεδρο του Δημοτικού Συμβουλίου, δημοσιεύεται πίνακας που περιλαμβάνει τα θέματα που συζητήθηκαν, τον αριθμό των αποφάσεων και περίληψη του περιεχομένου τους. Οι δημοσιεύσεις γίνονται με τοιχοκόλληση σε ειδικό πίνακα του δημοτικού καταστήματος, που είναι προορισμένος για το σκοπό αυτό. για τις δημοσιεύσεις αυτές συντάσσεται αποδεικτικό ενώπιον δύο μαρτύρων....2. Οι ατομικού περιεχομένου.....3. Οι **κανονιστικού περιεχομένου αποφάσεις δημοσιεύονται σε πλήρες κείμενο στο δημοτικό κατάστημα**, σύμφωνα με την παραπάνω διαδικασία, ενώ περίληψή τους δημοσιεύεται σε μία τουλάχιστον έντυπη, ημερήσια ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα και καταχωρούνται, με ευθύνη του Προέδρου του Δημοτικού Συμβουλίου στην ιστοσελίδα του Δήμου. Οι αποφάσεις αυτές παραμένουν συνεχώς εκτεθειμένες σε χώρο του δημοτικού καταστήματος που είναι προσιτός στο κοινό. **Η μη δημοσίευση των αποφάσεων κατά τον ανωτέρω τρόπο τις καθιστά ανυπόστατες.....5. Αποφάσεις Δημοτικού Συμβουλίου, όπως αυτές προβλέπονται υποχρεωτικά από την παρ.4 του άρθρου 2 του ν. 3861/2010 και με τις επιφυλάξεις και εξαιρέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 5 και στην περ. 4, παρ.4 του άρθρου 2 του ίδιου νόμου, αναρτώνται υποχρεωτικά στο Πρόγραμμα Διαύγεια. Σε αντίθετη περίπτωση δεν εκτελούνται.....».**

Από τα ως άνω καθίσταται σαφές ότι, η εν λόγω απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου που αφορά την επιβολή τελών, ως απόφαση κανονιστικού περιεχομένου, και δη τέτοιου αντικειμένου, προκειμένου κατ' αρχήν, να

λάβει νόμιμη υπόσταση απαιτείται, να τοιχοκολληθεί ολόκληρη (σε πλήρες κείμενο) στον ειδικό πίνακα του δημοτικού καταστήματος. Η δημοσίευσή της, στη συνέχεια, στο Πρόγραμμα Διαύγεια αποτελεί προϋπόθεση για την εκτέλεσή της.

Στην προκειμένη περίπτωση, το γεγονός της δημοσίευσης της απόφασης 55/2012 του Δημοτικού Συμβουλίου περί τιμολογιακής πολιτικής, **μόνο σε περίληψη στον πίνακα** του δημοτικού καταστήματος, καθιστά την απόφαση αυτή **ανυπόστατη**, σύμφωνα με τα ως άνω, **χωρίς να παράγει έννομα αποτελέσματα**, ενώ το γεγονός της δημοσίευσης ολόκληρου του κειμένου της απόφασης, μέσα σε τρεις μέρες από τη λήψη της, στο Πρόγραμμα «Διαύγεια», **δεν αποκαθιστά τον νόμιμο τρόπο δημοσίευσης**, αποτελώντας απλώς **προϋπόθεση εκτέλεσης** της απόφασης και **όχι «νομικής ύπαρξης»** αυτής.

Για το λόγο αυτό, η απόφαση του Γενικού Γραμματέα ορθώς, κατά τη γνώμη μας, έκρινε αναφορικά με το ζήτημα αυτό.

## **B. Επιβολή πάγιου τέλους κατανάλωσης ύδατος**

Σύμφωνα με την **Εγκύκλιο 16 (ΑΠ 16898/19-8-2010) του Υπουργείου Εσωτερικών**, «*Η επιβολή παγίου τέλους κατανάλωσης ύδατος, το οποίο σε πολλές περιπτώσεις καθορίζεται ως “τέλος ελάχιστης κατανάλωσης” δεν βρίσκει έρεισμα στις σχετικές, περί ύδρευσης, διατάξεις και στην αρχή της ανταποδοτικότητας, καθότι οι δημότες υποχρεούνται να καταβάλλουν ένα συγκεκριμένο ποσό ανεξάρτητα από την ποσότητα νερού που καταναλώθηκε από αυτούς. Το γεγονός αντίστοιχα ότι στις περιπτώσεις μηδενικής κατανάλωσης ύδατος δεν μπορεί να χρεωθεί το ειδικό τέλος 80%, το οποίο, όπως προαναφέρθηκε, υπολογίζεται, επί της αξίας της*

πραγματικής κατανάλωσης του νερού δεν συνιστά επιχείρημα για την επιβολή του, δεδομένου ότι περιορισμένη κατανάλωση ύδατος συσχετίζεται με αντίστοιχη περιορισμένη χρήση του δικτύου και κατά συνέπεια δικαιολογείται “μειωμένη συμμετοχή” στις αντίστοιχες δαπάνες».

Σύμφωνα με το **άρθρο 10 παρ.11 του ν.4071/2012**, «11. Για την κάλυψη μέρους του ελάχιστου κόστους λειτουργίας του δικτύου ύδρευσης και αποχέτευσης **μπορεί να χρεώνεται από τις Δ.Ε.Υ.Α. και τους δήμους που παρέχουν τις υπηρεσίες αυτές, μηνιαίο πάγιο τέλος, μετά από απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου η οποία εγκρίνεται από το Δημοτικό Συμβούλιο**».

Σύμφωνα με το **άρθρο 47 του ν.4071/2012**, «Έναρξη ισχύος, Η ισχύς των διατάξεων του παρόντος νόμου **αρχίζει από τη δημοσίευση του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά στις επί μέρους διατάξεις του**».

Από όλα τα ως άνω, προκύπτει σαφώς ότι, η **επιβολή παγίου τέλους** κατανάλωσης ύδατος, η οποία μέχρι πρότινος δεν έβρισκε έρεισμα στις σχετικές, περί ύδρευσης, διατάξεις, **με το άρθρο 10 παρ.11 του νόμου 4071/2012 προβλέπεται πλέον ρητώς, ωστόσο με έναρξη ισχύος της σχετικής διάταξης την 11-4-2012**, ημερομηνία δημοσίευσης της στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης. Αυτό έχει ως συνέπεια ότι, ναι μεν η απόφαση 55/2012 του Διοικητικού Συμβουλίου, στο βαθμό που εγκρίνει την επιβολή μηνιαίου παγίου τέλους, διαθέτει **σήμερα** το απαιτούμενο νομικό έρεισμα του α.10 του ν.4071/2012, ωστόσο, δεδομένου του ότι **ελήφθη πριν την έναρξη ισχύος της ως άνω διάταξης (11-4-2012)**, ήτοι την 20-2-2012, καθίσταται για το λόγο αυτό **παράνομη και ακυρωτέα** (ελλείψει δηλαδή νομικού ερείσματος).

Ορθώς, λοιπόν, έκρινε σχετικά ο Γενικός Γραμματέας αναφορικά με το ζήτημα αυτό.

### **Γ. Αναδρομική επιβολή τιμολογίου ύδρευσης**

Σύμφωνα με το **α.65 του ν.3852/2010**, *«Αρμοδιότητες του δημοτικού συμβουλίου 1. Το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του..... 3. Ορίζει τους φόρους, τα τέλη, τα δικαιώματα και τις εισφορές».*

Από το ως άνω προκύπτει ότι, οι κανονιστικές αποφάσεις αναφορικά με την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών **λαμβάνονται αποκλειστικά** από το οικείο δημοτικό συμβούλιο, το οποίο αποτελεί το κυρίαρχο όργανο του δήμου και ισχύει κατά κανόνα για το σύνολο της εδαφικής του επικράτειας.

Από πουθενά, ωστόσο, **δεν προκύπτει δυνατότητα** του Δημοτικού Συμβουλίου, να επιβάλει, με τις ως άνω κανονιστικές αποφάσεις, αναδρομικής ισχύος ρυθμίσεις.

Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου εξάλλου, οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις **δεν έχουν αναδρομική ισχύ**, ήτοι τα έννομα αποτελέσματά τους δεν μπορούν να ανατρέξουν σε χρόνο προγενέστερο από την έκδοσή τους, η οποία συντελείται με τη δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (βλ. άρθρο 18 παρ. 1 του ν. 2690/1999).

**Κατ' εξαίρεση** αναγνωρίζεται η αναδρομική ισχύς αυτών, **εάν τούτο ρητά προβλέπεται** από διάταξη νόμου.

Δεδομένου λοιπόν ότι, **δεν υφίσταται σχετική διάταξη** νόμου που να επιτρέπει στο Δημοτικό Συμβούλιο να λάβει απόφαση περί επιβολής τελών με αναδρομική ισχύ, η ως άνω απόφαση 55/2012 που προβλέπει εφαρμογή του τιμολογίου ύδρευσης από 1-1-2012, **ελήφθη κατά παράβαση νομοθετικής εξουσιοδότησης** και για το λόγο αυτό καθίσταται **παράνομη και ακυρωτέα** .

Επομένως, η απόφαση του Γενικού Γραμματέα είναι και ως προς το σημείο αυτό νομικά ορθή.

#### **Δ. Ειδικό τέλος α.10 , 11 του ν.1069/1980**

Σύμφωνα με την **Εγκύκλιο 16 (Α.Π16898/19-8-2010)** , «.....*Το γεγονός αντίστοιχα ότι στις περιπτώσεις μηδενικής κατανάλωσης ύδατος δεν μπορεί να χρεωθεί το ειδικό τέλος 80%, το οποίο, όπως προαναφέρθηκε, υπολογίζεται, επί της αξίας της πραγματικής κατανάλωσης του νερού δεν συνιστά επιχείρημα για την επιβολή του, δεδομένου ότι περιορισμένη κατανάλωση ύδατος συσχετίζεται με αντίστοιχη περιορισμένη χρήση του δικτύου και κατά συνέπεια δικαιολογείται “μειωμένη συμμετοχή” στις αντίστοιχες δαπάνες... Αντίστοιχα τα έσοδα από το πρόσθετο ειδικό τέλος (περ.α. του άρθρου 10) που επιβάλλεται υπέρ των Δ.Ε.Υ.Α<sup>1</sup> για τη μελέτη και κατασκευή των έργων ύδρευσης και αποχέτευσης και επί επέκτασης της περιοχής αρμοδιότητας της επιχείρησης, διατίθενται αποκλειστικά για τη μελέτη, κατασκευή, ανακατασκευή ή επέκταση της ύδρευσης και αποχέτευσης ή την εξόφληση τοκοχρεωλυσίων εκ δανείων συναφθέντων για την εκτέλεση έργων (παρ. 1 και 2 του άρθρου 10 και παρ.1 του άρθρου 11 του ν. 1069/1980). Το ειδικό τέλος υπολογίζεται σε ποσοστό 80% επί*

---

της αξίας του καταναλισκομένου ύδατος, δηλαδή επί της πραγματικής κατανάλωσης νερού (και όχι επί πλασματικής, οριζόμενης ως ελάχιστης / πάγιας κατανάλωσης νερού)».

Σύμφωνα με τα ως άνω, προκύπτει αναμφισβήτητα **ο έντονα ανταποδοτικός χαρακτήρας** του εν λόγω τέλους, το οποίο υπολογίζεται **αποκλειστικά και μόνο, επί τη βάση της πραγματικής κατανάλωσης ύδατος**. Παρατηρείται δε, από την ως άνω ερμηνευτική εγκύκλιο ότι για τον υπολογισμό του ο νομοθέτης δεν αρκείται ούτε καν στη βάση μιας πλασματικής, έστω οριζόμενης ως ελάχιστης πάγιας κατανάλωσης νερού, καθώς κάτι τέτοιο θα αντέβαινε στον ανταποδοτικό του χαρακτήρα. Με τα δεδομένα αυτά λοιπόν, η απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου με την οποία το ως άνω τέλος καταργείται και ενσωματώνεται στην αξία του νερού, **παραβιάζει ευθέως τις σχετικές διατάξεις του ν.1069/1980 και δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου και αδιαφάνεια** ως προς τον ακριβή και νόμιμο υπολογισμό του. Για το λόγο αυτό, η ως άνω απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου καθίσταται **παράνομη και ακυρωτέα**.

#### **Συμπερασματικά:**

Σύμφωνα με όλα τα προεκτεθέντα, η απόφαση 55/2012 του Δημοτικού Συμβουλίου Δήμου, η οποία ελήφθη κατά **παράβαση** του απαιτούμενου τύπου **δημοσιότητας**, επιβάλλοντας κανονιστικές αποφάσεις με **αναδρομική ισχύ**, ελλείψει του αναγκαίου **νομοθετικού ερείσματος** πάσχει ακυρότητας για όλους τους ως άνω λόγους και **ορθώς** ο Γενικός Γραμματέας έκρινε σχετικά, με την, με α.π.30186/1843/4-4-2012, απόφασή του. Ένσταση, επομένως, κατά της τελευταίας ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής του α.152 ν.3463/2006, κατά τη γνώμη μας, **δεν θα ευδοκιμούσε**.



Παρόλα αυτά, προκειμένου να εφαρμοστούν στο μέλλον οι ως άνω ρυθμίσεις, δεδομένου ότι το αναγκαίο νομοθετικό έρεισμα πλέον υπάρχει, θα ήταν πιο αποτελεσματικό, το Δημοτικό Συμβούλιο, λαμβάνοντας υπόψη τα ως άνω, να προχωρήσει στη λήψη μιας νέας απόφασης, ανάλογου περιεχομένου με ισχύ για το μέλλον, τηρώντας τους απαιτούμενους κανόνες δημοσιότητας .

Αθήνα, 26-4-2012

Ο γνωμοδοτών Δικηγόρος

Πάνος Ζυγούρης