

ΠΑΝΟΣ ΖΥΓΟΥΡΗΣ - ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ ΑΘΗΝΩΝ
ΝΟΜΙΚΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ
ΜΠΟΥΜΠΟΥΛΙΝΑΣ 9-11 (2^{ος} όροφος) ΑΘΗΝΑ
ΤΗΛ:210-8259140-1-ΦΑΧ: 210-8259235
ΚΙΝ:6977506705, e-mail :pzygouris@gmail.com
E-mail: pzygouris@gmail.com

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

Με το υπ'αριθμ. πρωτ. εισ. 2503/2-4-2019 έγγραφο από τη Δ.Ε.Υ.Α. τέθηκαν στην Ε.Δ.Ε.Υ.Α τα εξής ερωτήματα προς γνωμοδότηση:

« 1. Εάν η υπ'αριθμ. 21/466/28-11/2018 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.Ε.Υ.Α. με θέμα: «Έκπτωση συνέπειας πληρωμής λογαριασμών ύδρευσης αποχέτευσης» πρόκειται για απόφαση κανονιστικού περιεχομένου κατ' άρθρ. 66 του β.δ. της 24-9/20-10-1958 και 79 παρ. 6 και 97 παρ. 4 του Κ.Δ.Κ. (Ν.3463/2006).

2. Εάν η χορήγηση έκπτωσης συνέπειας υπάγεται στην δεσμία ή διακριτική ευχέρεια της Δ.Ε.Υ.Α.

3. Εάν η εξεταζόμενη απόφαση εμπίπτει στις αρμοδιότητες της Δ.Ε.Υ.Α. του άρθρου 5 παρ.2 περ. ε του Ν. 1069/80 περί αναπροσαρμογής τιμολογιακής πολιτικής.

4. Εάν απαιτείται για τον υποχρεωτικό έλεγχο της νομιμότητας, η προσκόμιση στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου - Δυτ. Μακεδονίας στοιχείων που μας ζητήθηκαν όπως μελέτη κόστους – οφέλους από την οποία να προκύπτει ότι μπορεί να χορηγηθεί έκπτωση συνέπειας 15%, καθώς και στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η απόφαση συνάδει με την υπ.' αριθ. 135275/2017 (ΦΕΚ Β' 1751/ 22-5-2017) Απόφαση της Εθνικής Επιτροπής Υδάτων σχετικά με τους Γενικούς Κανόνες Κοστολόγησης και Τιμολόγησης των Υπηρεσιών Ύδατος.»

Κατά τη γνώμη μου προσήκει η εξής απάντηση:

.....

ΕΠΙ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΣ

Η διοικητική πράξη είναι η **δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου**, με την οποία **θεσπίζεται μονομερώς μια ρύθμιση κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και προς εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος**.

Ως διοικητικά όργανα νοούνται το Νομικό Πρόσωπο του Κράτους και τα λοιπά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ).

Οι διοικητικές πράξεις χαρακτηρίζονται ως **ατομικές** όταν θεσπίζουν ατομική ρύθμιση και **κανονιστικές** όταν θεσπίζουν απρόσωπους και αφηρημένους κανόνες δικαίου.

Έπεται ότι προκειμένου μία πράξη να χαρακτηρισθεί ως κανονιστική διοικητική πράξη (κανονιστικού περιεχομένου πρέπει α) να έχει εκδοθεί από διοικητικό όργανο, β) να θεσπίζει απρόσωπους και αφηρημένους κανόνες δικαίου και γ) κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Εν προκειμένω, η απόφαση του Δ.Σ. της Δ.Ε.Υ.Α. με την οποία απεφασίσθη κ «έκπτωση συνέπειας πληρωμής λογαριασμών ύδρευσης αποχέτευσης» **καταρχήν, αυτή καθ' εαυτή, δεν συνιστά κανονιστική διοικητική πράξη**, παρά το γεγονός ότι η απόφαση αφορά μεγάλη κατηγορία προσώπων, για το λόγο ότι η Δ.Ε.Υ.Α. είναι Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου, και δεν υπάγεται στο Ελληνικό Δημόσιο ούτε είναι Ν.Π.Δ.Δ, κατά πάγια νομολογία

του Αρείου Πάγου, του Συμβουλίου Επικρατείας και του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου.

Ωστόσο, αποκτά κανονιστική ισχύ η εγκριτική απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Δήμου ... (υπ' αριθμ. 771/2018) το οποίο είναι συλλογικό διοικητικό όργανο ανήκον σε Ν.Π.Δ.Δ, και με την απόφαση του οποίου εγκρίνεται το περιεχόμενο της αποφάσεως του Δ.Σ. της Δ.Ε.Υ.Α.

ΕΠΙ ΤΟΥ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΚΑΙ ΤΡΙΤΟΥ ΚΑΙ ΤΕΤΑΡΤΟΥ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΣ

Το ζήτημα εάν η σχετική έκπτωση συνέπειας υπάγεται σε διακριτική ευχέρεια ή σε δεσμία αρμοδιότητας της Δ.Ε.Υ.Α. επιλύεται από το **άρθρ. 25 ν. 1069/1980**, όπως έχει τροποποιηθεί από την παρ. 11 άρθρ. 6 ν. 2307/1995, και όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρ. 10 ν. 4483/2017 (ΦΕΚ Α' 107) και το οποίο ορίζει :

Άρθρο 25 ν. 1069/1980

«Τιμολόγια

1. Με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου, που εγκρίνεται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο, καθορίζονται χωριστά τιμολόγια για την υπηρεσία ύδρευσης και αποχέτευσης. Με την παραπάνω απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου καθορίζονται τα τιμολόγια για τις διάφορες κατηγορίες καταναλωτών των υπηρεσιών ύδρευσης, αποχέτευσης, ειδικά τέλη, πάγιες χρεώσεις για την κάλυψη του ελάχιστου κόστους λειτουργίας, καθώς και κάθε τιμολόγιο για υπηρεσίες των οποίων το αντικείμενο περιλαμβάνεται στις δραστηριότητες των Δ.Ε.Υ.Α.

2. Με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της επιχείρησης, που εγκρίνεται από το δημοτικό συμβούλιο του οικείου Δήμου, μπορεί να καθορίζονται ειδικά τιμολόγια για τις διάφορες κατηγορίες καταναλωτών

των υπηρεσιών ύδρευσης, αποχέτευσης, ειδικών τελών, παγίων για κάλυψη του ελάχιστου κόστους λειτουργίας, καθώς και κάθε τιμολόγιο του οποίου το αντικείμενο περιλαμβάνεται στις δραστηριότητες των Δ.Ε.Υ.Α. για τους κατοίκους των δήμων ή ΔΕ ή ΤΕ αυτών που μετέχουν στην επιχείρηση, οι οποίοι εξυπηρετούνται με δίκτυο ανεξάρτητο από το ενιαίο δίκτυο της επιχείρησης.

3. Το Διοικητικό Συμβούλιο της επιχείρησης μπορεί να θεσπίζει ειδικό τιμολόγιο για τις ευπαθείς ομάδες των καταναλωτών, με βάση ενιαία και αντικειμενικά κριτήρια. Η απόφαση αυτή εγκρίνεται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο.

4. Τα έσοδα από τέλη των υπηρεσιών ύδρευσης, αποχέτευσης, από τα ειδικά τέλη, τα πάγια για κάλυψη του ελάχιστου κόστους λειτουργίας, καθώς και κάθε τιμολόγιο που αφορά σε αντικείμενο που περιλαμβάνεται στις δραστηριότητες της επιχείρησης πρέπει υποχρεωτικά να καλύπτουν τις αναγκαίες λειτουργικές δαπάνες, το κόστος επενδύσεων, το περιβαλλοντικό κόστος και το κόστος ανάκτησης υπηρεσιών ύδατος και να είναι, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. [3199/2003](#) (Α` 24), του άρθρου 8 του π.δ. [51/2007](#) (Α` 54), του άρθρου πέμπτου του ν. [4117/2013](#) (Α` 29) και τις εκάστοτε αποφάσεις της Εθνικής Επιτροπής Υδάτων που αναφέρονται στους γενικούς κανόνες κοστολόγησης και τιμολόγησης των υπηρεσιών ύδατος.

5. Τα έσοδα από τα τέλη επιτρέπεται να υπερβαίνουν τις δαπάνες της προηγούμενης παραγράφου για την εκτέλεση έργων, σύμφωνα με το σκοπό της επιχείρησης μετά την πάροδο της δεκαετίας όπως αναγράφεται στο άρθρο 11 του νόμου αυτού. Το ποσοστό καθορίζεται με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου που εγκρίνεται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο.

6. Η τιμολόγηση των υπηρεσιών της επιχείρησης πρέπει να είναι σύμφωνη με τη μελέτη κόστους- οφέλους της επιχείρησης του εδαφίου ε` της παραγράφου 2 του άρθρου 5.».

Επομένως καταρχήν κατά άρθρ. 25 παρ. 2 ν. 1069/1980 «**με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της επιχείρησης, που εγκρίνεται από το δημοτικό συμβούλιο του οικείου Δήμου, μπορεί να καθορίζονται ειδικά τιμολόγια για τις διάφορες κατηγορίες καταναλωτών των υπηρεσιών ύδρευσης, αποχέτευσης...**».

Από τη γραμματική ερμηνεία της ανωτέρω διατάξεως συνάγεται ότι το Δ.Σ. της Δ.Ε.Υ.Α. «μ π ο ρ ε ί», έχει δηλαδή διακριτική ευχέρεια, να καθορίζει με απόφαση ειδικά τιμολόγια για τις διάφορες κατηγορίες καταναλωτών, στα οποία περιλαμβάνεται και η έκπτωση συνέπειας.

Ωστόσο, από την παρ. 4 άρθρ. 25 ν. 1069/1980 συνάγεται ότι τα έσοδα από τέλη των υπηρεσιών ύδρευσης, αποχέτευσης, από τα ειδικά τέλη, τα πάγια για κάλυψη του ελάχιστου κόστους λειτουργίας, καθώς και κάθε τιμολόγιο που αφορά σε αντικείμενο που περιλαμβάνεται στις δραστηριότητες της επιχείρησης υποχρεωτικά :

α) να καλύπτουν τις αναγκαίες λειτουργικές δαπάνες, το κόστος επενδύσεων, το περιβαλλοντικό κόστος και το κόστος ανάκτησης υπηρεσιών ύδατος

β) να είναι, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 3199/2003 (Α` 24), του άρθρου 8 του π.δ. 51/2007 (Α` 54),

γ) να είναι σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου πέμπτου του ν. 4117/2013 (Α` 29)

δ) να είναι σύμφωνα με τις εκάστοτε αποφάσεις της Εθνικής Επιτροπής Υδάτων που αναφέρονται στους γενικούς κανόνες κοστολόγησης και τιμολόγησης των υπηρεσιών ύδατος.

Και περαιτέρω κατ' άρθρ. 6 άρθρ. 25 ν. 1069/1980 η τιμολόγηση των υπηρεσιών της επιχείρησης πρέπει να είναι σύμφωνη με τη μελέτη κόστους-οφέλους της επιχείρησης του εδαφίου ε` της παραγράφου 2 του άρθρου 5 ν. 1069/1980.

Συνάγεται ότι η απόφαση για «έκπτωση συνέπειας» εμπίπτει στις αρμοδιότητες της Δ.Ε.Υ.Α. του άρθρου 5 παρ.2 περ. ε του Ν. 1069/80 περί αναπροσαρμογής τιμολογιακής πολιτικής .

ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΗ ΓΙΑ ΤΗ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΣ ΤΟΥ Δ.Σ. ΤΗΣ Δ.Ε.Υ.Α. ΠΕΡΙ ΕΚΠΤΩΣΗΣ ΣΥΝΕΠΕΙΑΣ

Κρίνω σκόπιμο να επισημανθεί ότι για να είναι νόμιμη η υπ'αρίθμ. 21/466/28-11/2018 απόφαση του Δ.Σ. της Δ.Ε.Υ.Α. με θέμα «Έκπτωση συνέπειας πληρωμής λογαριασμών ύδρευσης αποχέτευσης» έπρεπε να είχε προηγηθεί της λήψεως της απόφασεως:

α) μελέτη κόστους - οφέλους της επιχείρησης του εδαφίου ε` της παραγράφου 2 του άρθρου 5 ν. 1069/1980.

και να είχε ληφθεί υπόψιν του Δ.Σ. ότι:

β) καλύπτονται οι αναγκαίες λειτουργικές δαπάνες, το κόστος επενδύσεων, το περιβαλλοντικό κόστος και το κόστος ανάκτησης υπηρεσιών ύδατος

γ) ότι η σχετική έκπτωση είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 3199/2003 (Α` 24), του άρθρου 8 του π.δ. 51/2007 (Α` 54),

δ) ότι η σχετική έκπτωση είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου πέμπτου του ν. 4117/2013 (Α` 29)

ε) ότι η έκπτωση συνάδει με την υπ. αριθ. 135275/2017 (ΦΕΚ Β' 1751/ 22-5-2017) Απόφαση της Εθνικής Επιτροπής Υδάτων σχετικά με τους Γενικούς Κανόνες Κοστολόγησης και Τιμολόγησης των Υπηρεσιών Ύδατος

Τα ανωτέρω στοιχεία έπρεπε να προηγούνται της λήψεως της σχετικής αποφάσεως του Δ.Σ. της Δ.Ε.Υ.Α. και να ελήφθησαν υπόψιν για την λήψη της απόφασης περί «έκπτωσης συνέπειας».

Συμπερασματικά προς απάντηση των τεθέντων από τη Δ.Ε.Υ.Α. ερωτημάτων:

1. Κανονιστική ισχύ έχει η υπ'αριθμ. 771/2018 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου με την οποία εγκρίθηκε η υπ'αριθμ. 21/466/28-11/2018 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.Ε.Υ.Α. με θέμα: «Έκπτωση συνέπειας πληρωμής λογαριασμών ύδρευσης αποχέτευσης»
2. Η χορήγηση «έκπτωσης συνέπειας» υπάγεται στην διακριτική ευχέρεια της Δ.Ε.Υ.Α., εφόσον όμως τηρηθούν οι προϋποθέσεις που τάσσουν οι παρ. 4 και 6 άρθρ. 25 ν. 1069/1980
3. Η χορήγηση έκπτωσης συνέπειας υπάγεται στις αρμοδιότητες της Δ.Ε.Υ.Α. του άρθρου 5 παρ.2 περ. ε του Ν. 1069/80 περί αναπροσαρμογής τιμολογιακής πολιτικής.
4. Δοθέντων των ανωτέρω απαιτείται η προσκόμιση στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου - Δυτ. Μακεδονίας στοιχείων που μας ζητήθηκαν όπως μελέτη κόστους – οφέλους από την οποία να

προκύπτει ότι μπορεί να χορηγηθεί έκπτωση συνέπειας 15%, καθώς και στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η απόφαση συνάδει με την υπ.' αριθ. 135275/2017 (ΦΕΚ Β' 1751/ 22-5-2017) Απόφαση της Εθνικής Επιτροπής Υδάτων σχετικά με τους Γενικούς Κανόνες Κοστολόγησης και Τιμολόγησης των Υπηρεσιών Ύδατος.

Αθήνα, 17/04/2019

Ο γνωμοδοτών δικηγόρος

Νομικός Σύμβουλος της Ε.Δ.Ε.Υ.Α

Πάνος Ζυγούρης