

ΠΑΝΟΣ ΖΥΓΟΥΡΗΣ - ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ ΑΘΗΝΩΝ

ΝΟΜΙΚΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ

ΜΠΟΥΜΠΟΥΛΙΝΑΣ 9-11 (2^{ος} όροφος) ΑΘΗΝΑ

ΤΗΛ:210-8259140-1-FAX: 210-8259235

KIN:6977506705, e-mail :pzygouris@gmail.com

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

Τέθηκε την 30-03-2020 ερώτημα από τη Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) προς την Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Ε.Δ.Ε.Υ.Α.) ερώτημα ως εξής:

«Εάν σε κάθε περίπτωση τροποποίησης προϋπολογισμού της Δ.Ε.Υ.Α. αυτή πρέπει να απευθύνεται (ως Δ.Ε.Υ.Α. και Νομικό Πρόσωπο του Δήμου) στην Οικονομική Επιτροπή του οικείου Δήμου για έγκριση της διενεργούμενης τροποποίησης;»

Κατά τη γνώμη μας, σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο και τα έγγραφα που τέθηκαν υπόψιν μας προσήκει η κάτωθι απάντηση.

A. Νομοθετικό Πλαίσιο

Κατ' **άρθρ. 1 ν. 1069/1980** «Περί κινήτρων δια την ίδρυσιν Επιχειρήσεων Ύδρευσεως και Αποχετεύσεως.- (Α' 191)» ορίζεται ότι «1. Οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου της παρ. 4 του άρθρου 252 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ), όπως κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (Α' 114) έχουν κοινωφελή και μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα και διέπονται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά από άλλες ειδικές διατάξεις του παρόντος, του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του ν. 3852/2010 (Α' 87).».

Ακολουθώς στο **άρθρο 5** του ως άνω νόμου ορίζεται ότι «*Το Διοικητικό Συμβούλιο διοικεί την επιχείρηση, διαχειρίζεται την περιουσία και τους πόρους αυτής και αποφασίζει για κάθε θέμα που αφορά στην επιχείρηση, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στον παρόντα νόμο... ε) εγκρίνει, έναν (1) τουλάχιστον μήνα πριν από την έναρξη κάθε οικονομικού έτους, τον ετήσιο προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων της επιχείρησης, το σκέλος των εξόδων το οποίο προσαρμόζεται στο, κατά το προηγούμενο εδάφιο, πρόγραμμα εκτελεστέων έργων. Σε περίπτωση αναπροσαρμογής της τιμολογιακής πολιτικής της Δ.Ε.Υ.Α., στον προϋπολογισμό και στο πρόγραμμα επενδύσεων, επισυνάπτεται μελέτη κόστους -οφέλους στην οποία αναλύονται τα έσοδα της επιχείρησης, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 3 του π.δ. 51/2007, οι λειτουργικές δαπάνες της επιχείρησης, τα έσοδα επενδύσεων και οι δαπάνες επενδύσεων. Κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, το Διοικητικό Συμβούλιο μπορεί να τροποποιεί τον προϋπολογισμό, λαμβάνοντας υπόψη την πορεία των εσόδων και τις ανάγκες που παρουσιάζονται, μπορεί δε να αποφασίζει για τη χορήγηση έκτακτων και συμπληρωματικών πιστώσεων...»*

Περαιτέρω, στο **άρθρο 72 του ν. 3852/2010** «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*» (Α' 87) περί αρμοδιοτήτων της Οικονομικής Επιτροπής των ΟΤΑ α' βαθμού, όπως έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 6 παρ.5 Ν.4071/2012 (Α' 85), το άρθρο 54 του Ν. 4447/2016 (Α' 241) και το άρθρο 203 παρ.3 Ν.4555/2018 (Α' 133), και αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 παρ. 1 Ν.4623/2019 (Α' 134/9.8.2019), ορίζεται ότι «*1. Η οικονομική επιτροπή είναι συλλογικό όργανο, αρμόδιο για τον έλεγχο και την παρακολούθηση της οικονομικής λειτουργίας του δήμου. Ειδικότερα, έχει τις ακόλουθες αποφασιστικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες:... νί. την έγκριση των προϋπολογισμών των ισολογισμών, «των απολογισμών,» των ετησίων προγραμμάτων δράσης και των εκθέσεων πεπραγμένων των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων του δήμου.*».

Στην **εισηγητική έκθεση του ν. 4623/2019** επί του άρθρου 3 – το οποίο αντικατέστησε ως άνω το άρθρο 72 του ν. 3852/2010- ορίζεται ότι «*Μεταφέρεται μία σειρά από αρμοδιότητες στην οικονομική επιτροπή προς την άμεση λήψη αποφάσεων, αλλά και την αποσυμφόρηση των συνεδριάσεων των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων από ήσσονος σημασίας θέματα, χωρίς ωστόσο να αποψιλώνονται τα οικεία συμβούλια. Η μεταφορά κρίνεται σκόπιμη γιατί συμβάλλει*

αποφασιστικά στην εύρυθμη λειτουργία των δήμων και των περιφερειών, στην ταχύτητα λήψης αποφάσεων και εξασφαλίζει παράλληλα πως τα συμβούλια θα ασχολούνται με θέματα μείζονος σημασίας για τη διοίκηση των δήμων και των περιφερειών. Επιπλέον, ορίζεται η οικονομική επιτροπή μπορεί να παραπέμπει συγκεκριμένο θέμα της αρμοδιότητας της στο δημοτικό συμβούλιο για τη λήψη απόφασης, εφόσον κρίνει ότι αυτό επιβάλλεται από την ιδιαίτερη σοβαρότητα του.».

Από 31.08.2019 (ημερ. έναρξης ισχύος του Ν.4625/19) η αρμοδιότητα εξειδίκευσης πιστώσεων, όπου απαιτείται, ασκείται από την Οικονομική Επιτροπή αντί του Δημοτικού Συμβουλίου. (περίπτ. ε' της παρ. 1 του άρθρου **58 του ν. 3852/2010**, όπως αντικαταστάθηκε από την παρ.1 του άρθρου 203 του Ν.4555/18 και τροποποιήθηκε με την παρ.1 του άρθρου 14 του Ν.4625/19).

Περαιτέρω, σύμφωνα με το **άρθρο 20 ν. 1069/1980** ορίζεται ότι «1. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας [νύν Συντονιστής οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης] ασκεί έλεγχο νομιμότητας στις εξής αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου: α) Για την ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και για κάθε τροποποίησή τους...». Ομοίως, με το **άρθρο 225 ν. 3852/2010** όπως τροποποιήθηκε με το **άρθρ. 116 ν. 4555/2018** ορίζεται ότι «Ειδικά, για τις Δ.Ε.Υ.Α., εκτός από τις παραπάνω αποφάσεις, αποστέλλονται επιπλέον προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις εκείνες που αφορούν την ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και κάθε τροποποίησή τους.»

B. Επί του ερωτήματος

Ο νομοθέτης με την αντικατάσταση του αρθρ. 72 ν. 3852/2010 με το άρθρ. 3 ν. 4623/2019, προέβη στη διεύρυνση των καθ' ύλην αρμοδιοτήτων του συλλογικού οργάνου της Οικονομικής Επιτροπής προσθέτοντας σε αυτές την έγκριση των προϋπολογισμών των ισολογισμών, των απολογισμών, των ετησίων προγραμμάτων δράσης και των εκθέσεων πεπραγμένων των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων του δήμου. Κατά τη **γραμματική διατύπωση** της διατάξεως, έχουν συμπεριληφθεί οι βασικές πράξεις των προϋπολογισμών, ισολογισμών, απολογισμών, των Ετησίων Προγραμμάτων Δράσης και των εκθέσεων πεπραγμένων των Νομικών Προσώπων

του Δήμου, ενώ δεν ορίστηκε ρητώς από τον νομοθέτη και η έγκριση των σχετικών πράξεων αναμορφώσεως/ τροποποίησεως του ήδη εγκριθέντος προϋπολογισμού.

Ακολούθως, **δεν χωρεί εν προκειμένω διασταλτική ερμηνεία** της ως άνω διατάξεως καθ' ο τρόπο η διάταξη να περιλαμβάνει στο πεδίο εφαρμογής της και τις σχετικές πράξεις τροποποίησης του προϋπολογισμού, διότι αυτό θα οδηγούσε σε ευθεία παραβίαση της -νομοθετικά (ν. 1069/1980) κατοχυρωμένης- οικονομικής αυτοτέλειας της Επιχείρησης.

Ειδικότερα, οι επιχειρήσεις αυτές ύδρευσης και αποχέτευσης [Δ.Ε.Υ.Α.] , **διαθέτουν πλήρη νομική, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, έναντι και αυτού του αντίστοιχου Δήμου**, καθόσον ειδικότερα με τις επιμέρους ρυθμίσεις του ως άνω νόμου (ν. 1069/1980) ορίζεται ότι: α) η δημοτική επιχείρηση ύδρευσης και αποχέτευσης, αποτελούσα, κατά τα προαναφερθέντα, αυτοτελές ΝΠΙΔ, διοικείται από ίδιο Διοικητικό Συμβούλιο (άρθρο 3 παρ.1), β) με Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας, που συντάσσεται με απόφαση του ΔΣ της επιχείρησης και εγκρίνεται από τον Υπουργό Εσωτερικών, καθορίζεται η οργάνωση, η σύνθεση και η αρμοδιότητα των υπηρεσιών, ο αριθμός των θέσεων του πάσης φύσεως προσωπικού της, το οποίο συνδέεται με την επιχείρηση με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, ανάλογα προς τις ανάγκες της επιχείρησης, η κατά μισθολογικά κλιμάκια κατανομή των θέσεων αυτού κατά ομάδες ειδικοτήτων και ανάλογα με τη βαθμίδα εκπαίδευσης, οι αποδοχές, καθώς και ο τρόπος πρόσληψης και απόλυσης και το αρμόδιο προς τούτο όργανο (άρθρο 7 παρ.1 και 2), γ) η επιχείρηση έχει ίδια περιουσία και δικούς της πόρους (άρθρα 8 και 10), δ) η οικονομική διαχείριση της επιχείρησης ενεργείται με βάση δικό της προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων, έχει δε η επιχείρηση δική της, αυτοτελή, ταμειακή υπηρεσία και διατάκτης αυτής είναι ο Γενικός Διευθυντής σε σύμπραξη με τον προϊστάμενο των οικονομικών υπηρεσιών της επιχείρησης (άρθρο 17 παρ.1), ε) τα σχετικά με τη λειτουργία και διαχείριση της επιχείρησης, σύμφωνα με τις γενικής παραδοχής λογιστικές και οργανωτικές αρχές, ρυθμίζονται κάθε φορά με κανονισμούς που συντάσσονται και ψηφίζονται από το ΔΣ της επιχείρησης και ελέγχονται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο (άρθρο 21 παρ.1) **(βλ. ΑΠ 113/2017)**.

Συνεπώς, **οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης**, που αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, διεπόμενα από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, **έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια**, διαθέτοντας ίδια

διοίκηση, ανεξάρτητη ταμειακή υπηρεσία και ιδιαίτερο προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων, με βάση τον οποίο γίνεται η οικονομική διαχείρισή τους, ίδια περιουσία και δικούς τους πόρους, ανεξάρτητη και αυτοτελή εσωτερική οργάνωση και λειτουργία με βάση κανονισμούς που συντάσσονται από τα όργανα διοίκησης αυτών, δεν υπάγονται στην κατηγορία των ΟΤΑ, ούτε στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, από τον οποίο αντιθέτως ρητά εξαιρούνται (ΑΠ 2063/2014, 15/2013, 1675/2010, 1584/2010).

Κατόπιν των ανωτέρω παραδοχών, τυχόν διασταλτική ερμηνεία της διατάξεως του άρθρ. 3 ν. 4623/2019 (που αντικατέστησε το άρθρ. 72 ν. 3852/2010 περί αρμοδιοτήτων της Οικονομικής Επιτροπής) καθ' ο τρόπο να εξάγεται από αυτή ότι στην έγκριση της Οικονομικής Επιτροπής υπάγονται και οι τροποποιήσεις του ήδη εγκριθέντος προϋπολογισμού της Δ.Ε.Υ.Α., θα ήταν αντίθετη με τα παγίως κριθέντα από τον Αρειο Πάγο και ειδικότερα αντίθετα στην νομολογιακή παραδοχή ότι οι Δ.Ε.Υ.Α. είναι Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου και τελούν σε πλήρη οικονομική αυτοτέλεια έναντι του οικείου Ο.Τ.Α. Επομένως, καθ' ο μέτρο ο νομοθέτης δεν όρισε ρητώς ότι στο αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής της διατάξεως του άρθρ. 3 ν. 4623/2019, και δη ότι στην έγκριση της Οικονομικής Επιτροπής υπάγονται και οι πράξεις τροποποίησης του οικείου προϋπολογισμού της Δ.Ε.Υ.Α., και σύμφωνα με την ως άνω προρρηθείσα νομολογία του Αρείου Πάγου, οι πράξεις τροποποίησης του προϋπολογισμού της Δ.Ε.Υ.Α. δεν υπάγονται στην έγκριση της Οικονομικής Επιτροπής του οικείου Δήμου, αλλά ακολουθείται η διαδικασία του άρθρου 20 παρ. 1 εδ. α' ν. 1069/1980, ήτοι υπάγονται στην έγκριση της οικείας Αποκεντρωμένης Διοικήσεως.

Αθήνα, 20-04-2020

Ο Νομικός Σύμβουλος της Ε.Δ.Ε.Υ.Α.

Πάνος Ζυγούρης

