

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

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

## ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

Ετέθη από την Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης προς την Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Ε.Δ.Ε.Υ.Α.) ερώτημα για την παροχή νομικής γνωμοδότησης ως εξής:

**«Λαμβάνοντας υπόψιν τις διατάξεις του ν.1069/1980 και τα άρθρα 83 και 84 ν. 4555/2018:**

**1. Ποιές ζημιές έχουν χαρακτήρα επείγοντος, οπότε και χρήζουν άμεσης αποκατάστασης με παρέμβαση των Προέδρων Κοινοτήτων;**

**2. Σε ποιές εξαιρετικές περιπτώσεις κρίνεται αναγκαία η εκτέλεση εργασιών αποκατάστασης ζημιών μικρής κλίμακας, από τους Προέδρους Κοινοτήτων;**

**3. Τι ακριβώς αποτελεί άμεσο κίνδυνο για την επαρκή υδροδότηση μιας κοινότητας; Η βλάβη σε μια παροχή ή σε ένα εντοπισμένο σημείο του κεντρικού εσωτερικού σημείου μπορεί να θεωρηθεί ότι θέτει σε άμεσο κίνδυνο επαρκή υδροδότηση μιας Κοινότητας;**

**4. Κάτω από ποιες προϋποθέσεις και με ποιά κριτήρια μπορεί ένας Πρόεδρος Κοινότητας να επέμβει σε δίκτυα ύδρευσης ή αποχετεύσεως ακαθάρτων ή ομβρίων υδάτων, όταν αυτά βάσει του ιδρυτικού Νόμου των Δ.Ε.Υ.Α. ανήκουν στην περιουσία της αρμόδιας Δ.Ε.Υ.Α. ή του οικείου Δήμου;**

**5. Αν πράγματι απαιτείται η άμεση αποκατάσταση ζημιών επείγοντος χαρακτήρα, ποιες ενέργειες πρέπει να δρομολογηθούν τόσο από τον Πρόεδρο της Κοινότητας όσο και από τη Δ.Ε.Υ.Α.; Θεωρείται απαραίτητη η έγκαιρη ενημέρωση της Δ.Ε.Υ.Α.**

*προτού γίνει επέμβαση επί των δικτύων και αν ναι, τι θεωρείται έγκαιρη ενημέρωση;*

*6 Αν ο Πρόεδρος Κοινότητας προχωρήσει σε αποκατάσταση ζημιών επείγοντος χαρακτήρα ή σε εκτέλεση εργασιών αποκατάστασης ζημιών μικρής κλίμακας, το κόστος των εργασιών αυτών ποιον βαρύνει; Μπορεί να γίνει εκτελεστή οποιαδήποτε δαπάνη αποφασιζόμενη από άλλο όργανο διοίκησης (πρόεδρο κοινότητας) αναλαμβάνοντας η Δ.Ε.Υ.Α. την ευθύνη της τήρησης της σχετικής διαδικασίας;».*

Κατά τη γνώμη μας προσήκει η κάτωθι απάντηση.

\*\*\*

Με τα ανωτέρω ερωτήματα τίθεται **ζήτημα ερμηνείας και εφαρμογής των διατάξεων του ν. 1069/1980** που καθιερώνουν την αποκλειστική αρμοδιότητα της Δ.Ε.Υ.Α. για θέματα ύδρευσης-αποχέτευσης κ.α. της χωρικής τους αρμοδιότητας **και των διατάξεων των άρθρων 83 και 84 ν. 4555/2018** όπου προβλέφθηκε η δυνατότητα «παρέμβασης» του οικείου Προέδρου Κοινότητας έως 300 κατοίκων και αντιστοίχως του Συμβουλίου Κοινότητας άνω των 300 κατοίκων να λαμβάνουν μέτρα για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών στα δίκτυα ύδρευσης της Κοινότητας της αρμοδιότητας τους. Η ερμηνεία πρέπει να δοθεί επί τη βάση των αρχών αφενός της αποτελεσματικής και τάχιστης αντιμετώπισης των βλαβών με σκοπό την απρόσκοπτη παροχή των δημοσίων υπηρεσιών και αφετέρου της ομαλής άσκησης των ανωτέρω δικαιωμάτων και την αποτροπή αλληλοεπικάλυψης και σύγκρουσης των συναρμόδιων φορέων. Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψιν η γενική αρχή του διοικητικού δικαίου σύμφωνα με την οποία αρμοδιότητα που έχει ανατεθεί σε ένα όργανο δεν μπορεί να ασκηθεί από άλλο όργανο.

#### **I. Η αρμοδιότητα της Δ.Ε.Υ.Α. σύμφωνα με τον ν. 1069/1980**

Με το άρθρο 1 § 1 του ν. 1069/ 1980 «Περί κινήτρων δια την ίδρυσιν Επιχειρήσεων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως» (Α' 191) προβλέφθηκε για την άσκηση των πάσης φύσεως δραστηριοτήτων του κυκλώματος ύδρευσης και αποχέτευσης οικιστικών κέντρων της χώρας (με εξαίρεση τις πόλεις των Αθηνών, Θεσσαλονίκης και Βόλου

και των μειζόνων περιοχών τους), η δυνατότητα της σύστασης σε κάθε δήμο ή κοινότητα ενιαίων επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης, οι οποίες αποτελούν ίδια νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ) κοινωφελούς χαρακτήρα, διεπόμενα από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο, λειτουργούν με τη μορφή δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης και διέπονται ως προς τη διοίκηση, οργάνωση, εκτέλεση, λειτουργία, συντήρηση των έργων της αρμοδιότητάς τους καθώς και τις πηγές της χρηματοδότησής τους από τις διατάξεις του νόμου αυτού, εφαρμοζομένων κατά τα λοιπά των διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα. Οι επιχειρήσεις αυτές ύδρευσης και αποχέτευσης, διαθέτουν πλήρη νομική, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, έναντι και αυτού του αντίστοιχου Δήμου<sup>1</sup>, καθόσον ειδικότερα με τις επιμέρους ρυθμίσεις του ως άνω νόμου 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

---

<sup>1</sup> ΑΠ 113/2017

Δ.Σ. της επιχείρησης και ελέγχονται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο (άρθρο 21 παρ.1).

**Οι Δ.Ε.Υ.Α., εντός της περιοχής αρμοδιότητάς τους, είναι υπεύθυνες – μεταξύ άλλων- και τη μελέτη, κατασκευή, **συντήρηση**, εκμετάλλευση, διοίκηση και λειτουργία των έργων υδροληψίας, έργων επεξεργασίας νερού, δικτύων μεταφοράς νερού, **δικτύων διανομής ύδρευσης**, δικτύων αποχέτευσης ακάθαρτων και ομβρίων υδάτων, μονάδων επεξεργασίας αστικών υγρών αποβλήτων, διατάξεων διάθεσης του προϊόντος της περίπτωσης β`, καθώς και μονάδων επεξεργασίας και διάθεσης του υπολείμματος των ανωτέρω διαδικασιών επεξεργασίας της περιοχής αρμοδιότητάς τους (άρθρ. 1 παρ. 3 περ. γ ν. 1069/80).**

Κατ' **άρθρ. 9 ν. 1069/1980** η επιχείρησις άμα τη συστάσει της **υποκαθίσταται αυτοδικαίως** και άνευ ετέρας διατυπώσεως εις άπαντα εν γένει τα δικαιώματα και υποχρεώσεις των συμμετεχόντων εις ταύτην Δήμων και Κοινοτήτων ή του Συνδέσμου και των παρ' αυτοίς οργανισμών υδρεύσεως- αποχετεύσεως, τας αναφερομένας εις την ύδρευσιν και αποχέτευσιν.

Επομένως, από την ίδρυση των οι Δ.Ε.Υ.Α., περιέρχονται σύμφωνα με τις προπαρατεθείσες διατάξεις, στο σύνολο των σχετικών με τις εργασίες συντήρησης του δικτύου ύδρευσης και αποχέτευσης της πόλεως αρμοδιοτήτων, **για τις οποίες δεν προβλέπεται, εξάλλου, από τις εν λόγω διατάξεις δικαίωμα ελέγχου, ή υποκατάστασής της από τη δημοτική αρχή.**<sup>2</sup>

Από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται ότι άπαξ και συσταθεί Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης σε Δήμο, αυτή καθίσταται από την ίδρυση της **αποκλειστικά αρμόδιος φορέας** για όλες τις αρμοδιότητες που αναλαμβάνει με τη σύσταση της, μεταξύ των οποίων και η συντήρηση και επισκευή των δικτύων ύδρευσης της χωρικής της αρμοδιότητας.

## **II. Οι διατάξεις των άρθρ. 83 και 84 ν. 4555/2018**

---

<sup>2</sup> ΔΕΦ ΑΘ 3455/2015

Κατ' **άρθρ. 83 παρ. 2 περ. ε' ν. 4555/2018** και το οποίο αντικατέστησε το σχετικό άρθρο του ν. 3852/2010 ορίσθηκε ότι «Πλέον των όσων προβλέπονται στην προηγούμενη παράγραφο, **ο πρόεδρος κοινότητας έως τριακοσίων (300) κατοίκων, ασκεί τις ακόλουθες αρμοδιότητες ... λαμβάνει μέτρα για την άμεση αποκατάσταση των ζημιών επείγοντος χαρακτήρα στα δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης και σε εξαιρετικές περιπτώσεις αναθέτει την εκτέλεση των εργασιών αποκατάστασης ζημιών μικρής κλίμακας εάν από την καθυστέρηση αποκατάστασης δημιουργείται άμεσος κίνδυνος για την επαρκή υδροδότηση της κοινότητας, ενημερώνοντας εγγράφως για το λόγο αυτόν τον αρμόδιο αντιδήμαρχο ή τον πρόεδρο της Δ.Ε.Υ.Α., ..»**

Αντιστοίχως στο **άρθρο 84 παρ. 2 περ. ε' ν. 4555/2018** ορίσθηκε ότι «**Το συμβούλιο κοινότητας άνω των τριακοσίων (300) κατοίκων ασκεί τις ακόλουθες αρμοδιότητες, εντός των ορίων της κοινότητας:... λαμβάνει μέτρα για την άμεση αποκατάσταση των ζημιών επείγοντος χαρακτήρα στα δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης και σε εξαιρετικές περιπτώσεις αναθέτει την εκτέλεση των εργασιών αποκατάστασης ζημιών μικρής κλίμακας εάν από την καθυστέρηση αποκατάστασης δημιουργείται άμεσος κίνδυνος για την επαρκή υδροδότηση της κοινότητας, ενημερώνοντας εγγράφως για το λόγο αυτόν τον αρμόδιο αντιδήμαρχο ή τον πρόεδρο της Δ.Ε.Υ.Α., ...».**

### **III. Ερμηνεία διατάξεων**

---

Η πρόσθετη αυτή αρμοδιότητα που ανατέθηκε από τον κοινό νομοθέτη στις Κοινότητες των Δήμων (Προέδρους και Συμβούλια Κοινοτήτων) περί λήψεως μέτρων για την άμεση αποκατάσταση των ζημιών επείγοντος χαρακτήρα στα δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης και μάλιστα της ανάθεσης εργασιών αποκατάστασης, με απλή ενημέρωση της οικείας Δ.Ε.Υ.Α., είναι **προβληματική**.

Ειδικότερα με τις ανωτέρω διατάξεις του ν. 4555/2018 καθιερώνεται συντρέχουσα αρμοδιότητα των τοπικών Κοινοτήτων των Δήμων με τις οικείες Δ.Ε.Υ.Α., ενώ ο νόμος 1069/1980 καθιερώνει αποκλειστική αρμοδιότητα των Δ.Ε.Υ.Α. στο ζήτημα

των δικτύων ύδρευσης- αποχέτευσης των οποίων εξάλλου η Δ.Ε.Υ.Α. έχει και την κυριότητα.

Υφίσταται λοιπόν **αντινομία** μεταξύ των διατάξεων του ν. 1069/1980 που αφορά ειδικά το καθεστώς λειτουργίας των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης οι οποίες κατά πάγια νομολογία είναι αυτοτελή Ν.Π.Ι.Δ. (βλ. ΑΠ 113/2017) και των διατάξεων του ν. 4555/2018 που αφορά εν γένει την ρύθμιση ζητημάτων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού.

Η άρση των αντινομιών μεταξύ διαφορετικών κανόνων δικαίου επιτυγχάνεται με βάση ορισμένες αρχές:

- α) ο ανώτερος νόμος υπερισχύει του κατώτερου, ώστε να υφίσταται ιεραρχική ενότητα και συνοχή της έννομης τάξης (*lex superior derogate legi inferiori*)
- β) ο ειδικότερος νόμος υπερισχύει του γενικότερου (*lex specialis derogate legi generali*), ώστε να υφίσταται λογική ενότητα και συνοχή της έννομης τάξης
- γ) ο μεταγενέστερος νόμος υπερισχύει του προγενέστερου (*lex posterior derogate legi priori*) ώστε να υφίσταται χρονική ενότητα.

Οι αρχές αυτές εφαρμόζονται με την ως άνω σειρά προτεραιότητας<sup>3</sup>.

Εν προκειμένω, επειδή η αντινομία υφίσταται μεταξύ δύο ισόκυρων κανόνων δικαίου - τυπικών νόμων (ν. 1069/1980 – ν. 4555/2018) πρέπει να επικρατήσει η 2<sup>η</sup> αρχή και δη ο ειδικότερος νόμος υπερισχύει του γενικότερου (*lex specialis derogate legi generali*), ώστε να υφίσταται λογική ενότητα και συνοχή της έννομης τάξης.

Ειδικότερο νομοθέτημα εν προκειμένω είναι ο ν. 1069/1980 ο οποίος αφορά συγκεκριμένα τις Δ.Ε.Υ.Α.

**Επομένως, εφαρμοστέος και υπερισχύων εν προκειμένω είναι ο ν. 1069/1980 και ο οποίος καθιερώνει αποκλειστική αρμοδιότητα της οικείας Δ.Ε.Υ.Α. για την συντήρηση και αποκατάσταση των βλαβών στα δίκτυα ύδρευσης - αποχέτευσης των οποίων έχει και την κυριότητα.**

---

<sup>3</sup> Φ. Κ. Σπυρόπουλος, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, εκδ. 2006, σελ. 139 επ.

Σύμφωνα με τις ανωτέρω ερμηνευτικές παραδοχές, αλλά και την πάγια νομολογία των Δικαστηρίων, οι Δ.Ε.Υ.Α. είναι αυτοτελή ΝΠΙΔ κοινωφελούς σκοπού, και αποκλειστικά αρμόδιος φορέας για τα θέματα ύδρευσης- αποχέτευσης- μεταξύ άλλων - της χωρικής τους αρμοδιότητας. Επομένως, ο Πρόεδρος ή το Συμβούλιο της οικείας Κοινότητας δεν μπορούν να επεμβαίνουν και να ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στις οικείες Δ.Ε.Υ.Α., ούτε να λαμβάνουν αποφάσεις αναθέσεων αποκατάστασης βλαβών των δικτύων ύδρευσης- αποχέτευσης και τα οποία ανήκουν κατά κυριότητα στην Δ.Ε.Υ.Α. Η ως άνω ερμηνεία προτάσσεται και για λόγους συστηματικής ενότητας και συστηματικής λειτουργίας των δικτύων ύδρευσης.

Κατά τη γνώμη μας οι διατάξεις της περ. ε' παρ. 2 των άρθρ. 83 κι 84 μπορούν να εφαρμοστούν μόνο στους Δήμους οι οποίοι δεν έχουν ιδρύσει ίδια Δ.Ε.Υ.Α.

Αντίθετη ερμηνεία, αποδοχή δηλαδή συντρέχουσας αρμοδιότητας των Κοινοτήτων και Δ.Ε.Υ.Α. για την επισκευή – έστω και κατ' επειγόντως- βλαβών στα δίκτυα ύδρευσης της Δ.Ε.Υ.Α., και δεδομένης της αοριστίας που αντικειμενικά ενέχουν οι διατάξεις των άρθρων 83 και 84 ν. 4555/2018, θα οδηγούσε σε μεγαλύτερη ανασφάλεια δικαίου αναφορικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων, τις ευθύνες των οργάνων σε κάθε βλάβη που προκύπτει, και εν τέλει στην καθυστέρηση και μη ορθή αποκατάσταση των δικτύων.

Αθήνα, 9-12-2020

Ο Νομικός Σύμβουλος της Ε.Δ.Ε.Υ.Α.

Πάνος Ζυγούρης

