

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

Γ Ν Ω Μ Ο Δ Ο Τ Η Σ Η

*Επί του προς την Ε.Δ.Ε.Υ.Α. με
αριθμ.πρωτ. 1761/17-11-2011
ερωτήματος*

Ερωτάται από την Δ.Ε.Υ.Α.:

Ποια είναι η ενδεδειγμένη νόμιμη λύση για την έκδοση και είσπραξη λογαριασμών ύδρευσης που αφορούν τα νυν δημοτικά διαμερίσματα και του ενιαίου πλέον Δήμου για χρονικό διάστημα από τη συγχώνευση του Δήμου με τους πρώην Δήμους ... και ... , των οποίων η Υπηρεσία ύδρευσης καταργήθηκε μετά τη συγχώνευση, μέχρι τη δημοσίευση του ΦΕΚ για τη διεύρυνση των διοικητικών ορίων της Δ.Ε.Υ.Α., δηλαδή για χρονικό διάστημα από 1.01.2011 έως 16.10.2011, και ειδικότερα

- 1) Αν είναι νόμιμη η έκδοση και είσπραξη λογαριασμών ύδρευσης για το παραπάνω χρονικό διάστημα μετά από απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.Ε.Υ.Α. και
- 2) Αν η παραπάνω απόφαση του Δ.Σ. της Δ.Ε.Υ.Α. πρέπει να υποβληθεί σε έγκριση από το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου.

Η απάντησή μου επί των ανωτέρω ερωτημάτων έχει ως εξής:

Α. ΑΠΟΦΑΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ Δ.Ε.Υ.Α.

Το **άρθρο 2 παρ. 2 του ν. 1069/1980** που διέπει τις Δ.Ε.Υ.Α., υπό τον τίτλο «*Διεύρυνσις αντικειμένου και επέκταση περιοχής αρμοδιότητας*» ορίζει: «*Η περιοχή αρμοδιότητας συνιστώμενης επιχείρησης δήμου ή κοινότητας μπορεί να επεκτείνεται: α) στις εδαφικές περιφέρειες όμορων δημοτικών ή κοινοτικών διαμερισμάτων του ν. 2539/1997 του ίδιου δήμου ή κοινότητας ή τμημάτων αυτών, μετά από απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου η οποία εγκρίνεται με πράξη του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*».

Περαιτέρω, σύμφωνα με το **άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 1069/80**, οι Δ.Ε.Υ.Α. είναι αρμόδιες για την μελέτη, κατασκευή, συντήρηση, εκμετάλλευση, διοίκηση και λειτουργία των δικτύων υδρεύσεως και αποχετεύσεως ακαθάρτων και όμβριων υδάτων, ως και μονάδων επεξεργασίας λυμάτων και αποβλήτων της περιοχής αρμοδιότητάς τους, ενώ σύμφωνα με το **άρθρο 5 παρ. 2 (γ) το Διοικητικό Συμβούλιο της επιχείρησης ψηφίζει το ετήσιο πρόγραμμα των έργων κατασκευής, συμπλήρωσης και συντήρησης του δικτύου ύδρευσης και αποχέτευσης των έργων κατασκευής, συμπλήρωσης και συντήρησης των δικτύων των δραστηριοτήτων, οι οποίες περιλαμβάνονται στους σκοπούς της επιχείρησης σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 2 του Ν. 1069/1980.**

Το δε **άρθρο 23 στην παρ. 3** αυτού ορίζει ότι **με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της επιχείρησης που εγκρίνεται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο του δήμου** ή κοινότητας στον οποίο

ανήκει η επιχείρηση καθορίζονται όλα τα σχετικά με τη λειτουργία του δικτύου υδρεύσεως και ιδίως ο τρόπος του καθορισμού κάθε φορά της τιμής του ύδατος, της διανομής αυτού, τα σχετικά με τη διαδικασία σύνδεσης με το δίκτυο υδρεύσεως, τη διακοπή των συνδέσεων, την εγγύηση χρήσεως υδρομετρητών, τις διακλαδώσεις του δικτύου, τα υπόχρεα για σύνδεση ακίνητα, οι υπόχρεοι καταβολής των τελών υδρεύσεως πάσης φύσεως και οι υποχρεώσεις τους, καθώς και οι αντίστοιχες από αυτά κυρώσεις και γενικά κάθε λεπτομέρεια για τη λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση των έργων ύδρευσης της επιχείρησης. Μέχρι την έκδοση των κανονισμών αυτών εφαρμόζονται τα τιμολόγια που ισχύουν και οι κανονισμοί των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης του δήμου ή κοινότητας ή συνδέσμου από τους οποίους ιδρύεται η επιχείρηση.

Ακόμη, το άρθρο 9 του ν. 1069/80, υπό τον τίτλο «Υποκατάστασις εις δικαιώματα και υποχρεώσεις», ορίζει: «1. 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. 4. Από της συστάσεως της επιχειρήσεως οι συμμετέχοντες εις την επιχείρησιν Δήμοι και Κοινότητες, ως και Σύνδεσμοι στερούνται του δικαιώματος επιβολής τελών και δικαιωμάτων υδρεύσεως και αποχετεύσεως».

Το δε άρθρο 11 του ν. 1069/80 ορίζει «1. Επιβάλλεται υπέρ των κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου συσταθησομένων επιχειρήσεων, προς τον σκοπόν μελέτης, κατασκευής ή επεκτάσεως έργων

υδρεύσεως και αποχετεύσεως και δια μίαν δεκαετίαν από της 1ης Ιανουαρίου του επομένου της συστάσεώς των έτους πρόσθετον ειδικόν τέλος υπολόγιζόμενον εις ποσοστόν 80% επί της αξίας του καταναλισκομένου ύδατος, το αυτό τέλος επιβάλλεται και εν περιπτώσει επεκτάσεως της Επιχειρήσεως. 2. Το κατά την προηγουμένην παράγραφον τέλος βεβαιούται και εισπράττεται υπό της επιχειρήσεως κατά τα ορισθησόμενα υπό του κανονισμού λειτουργίας και διαχειρίσεως αυτής».

Τέλος, σύμφωνα με το **άρθρο 17 του ίδιου νόμου** «*Η οικονομική διαχείρισις εκάστης επιχειρήσεως ενεργείται επί τη βάσει ιδίου Προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων. Η επιχείρησις έχει ιδίαν ταμιακήν υπηρεσίαν, διατάκτης δε των δαπανών αυτής είναι ο Γενικός Διευθυντής εν συμπράξει μετά του προϊσταμένου των οικονομικών υπηρεσιών της Επιχειρήσεως ή οι νόμιμοι αναπληρωταί των*».

Πέραν από τις διατάξεις του ν. 1069/80, ο **Καλλικράτης (ν. 3852/2010)** στο **άρθρο 283** αυτού ορίζει «*1. Οι δήμοι που συνιστώνται με το άρθρο 1 (νέοι ενιαίοι δήμοι) υπεισέρχονται αυτοδικαίως από την έναρξη λειτουργίας τους και χωρίς άλλη διατύπωση σε όλα τα ενοχικά και εμπράγματα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των δήμων και κοινοτήτων που συνενώνονται στα οποία περιλαμβάνονται και τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από διεθνείς οργανισμούς [...] 18. Οι διατάξεις του παρόντος δεν θίγουν τη λειτουργία δημόσιων υπηρεσιών και υπηρεσιών νομικών προσώπων που εδρεύουν σε συνενούμενους δήμους και δεν στερούν τους δημότες εξυπηρετήσεων που παρείχοντο από τον καταργούμενο δήμο*».

Εν προκειμένω, ο νέος Δήμος περιλαμβάνει τα νυν δημοτικά διαμερίσματα ... και ... τα οποία ήταν πρώην Δήμοι, πριν από τη συγχώνευσή τους στον ενιαίο νέο Δήμο. Μετά την εν λόγω συγχώνευση, οι Υπηρεσίες ύδρευσης των δύο πρώην Δήμων καταργήθηκαν άμεσα. Ωστόσο, η δημοσίευση του ΦΕΚ για τη διεύρυνση των διοικητικών ορίων της Δ.Ε.Υ.Α. ώστε να συμπεριλάβει και τους δύο πρώην Δήμους έγινε αργότερα, ήτοι στις 17/10/2011. Συνεπώς, υφίσταται ένα διάστημα από 1/1/2011 έως 16/10/2011 κατά το οποίο τυπικά οι δύο πρώην Δήμοι βρίσκονταν χωρίς κάλυψη ύδρευσης από την άποψη ότι δεν είχαν εκδοθεί ούτε και εισπραχθεί οι αντίστοιχοι λογαριασμοί.

Από την υπαγωγή των ανωτέρω πραγματικών περιστατικών στο ανωτέρω νομικό πλαίσιο συνάγεται ότι από τη συγχώνευση των πρώην Δήμων ... και ... στο νέο ενιαίο Δήμο όλα τα δικαιώματα και υποχρεώσεις που αφορούν στην ύδρευση μεταφέρονται στο νέο ενιαίο Δήμο. Οι δημότες του εν λόγω Δήμου εκ του άρθρου 25 Συντάγματος (κράτος δικαίου) και του άρθρου 283 παρ. 18 δεν επιτρέπεται να στερούνται τις υπηρεσίες ύδρευσης. Ούτε εκ του άρθρου 283 παρ. 1 επιτρέπεται ο νέος Δήμος να μην υπεισέλθει στις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των συνενούμενων πρώην Δήμων ... και Συνεπώς, εν προκειμένω τα αντίστοιχα δικαιώματα και υποχρεώσεις ασκούνται από τη Δ.Ε.Υ.Α. Συνεπώς, για το διάστημα από 1/1/2011 έως 16/10/2011 θα πρέπει να επιβληθούν και να εισπραχθούν τέλη από τη Δ.Ε.Υ.Α., αφού ληφθεί σχετική απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου αυτής και στη συνέχεια εγκριθεί αφενός από το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου κατά το προαναφερθέν άρθρο 23 παρ. 3 του ν. 1069/80 και αφετέρου από τον αρμόδιο Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

B. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΔΗΜΟΥ ΚΑΙ Δ.Ε.Υ.Α.

Σύμφωνα με το άρθρο 100 παρ. 1α του ν. 3852/2010 «1 .α. Για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους, οι δήμοι, οι περιφέρειες, οι σύνδεσμοι δήμων, οι Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και η Ένωση Περιφερειών, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία συνιστούν ή στα οποία συμμετέχουν οι προαναφερόμενοι φορείς, καθώς και Ν.Π.Ι.Δ. στα οποία συμμετέχουν ή συνιστούν η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και η Ένωση Περιφερειών, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, τα δημοτικά και περιφερειακά Ιδρύματα, καθώς και κοινωφελή Ιδρύματα και κληροδοτήματα και τα Ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, στα οποία περιλαμβάνονται και τα τεχνολογικά εκπαιδευτικά Ιδρύματα, μπορούν να συνάπτουν Προγραμματικές Συμβάσεις με το Δημόσιο, μεταξύ τους ή και με φορείς του δημόσιου τομέα της παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 1256/1982, μεμονωμένα ή από κοινού. Στις Προγραμματικές Συμβάσεις, που μετέχει το Δημόσιο, μπορεί να εκπροσωπείται και από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στην οποία εκτελείται η προγραμματική σύμβαση. Οι ανωτέρω συμβάσεις υπόκεινται στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία».

Σύμφωνα με την παρ. 2α του ίδιου άρθρου 100 «Στις προγραμματικές συμβάσεις απαραίτητα ορίζονται το αντικείμενο της σύμβασης, ο σκοπός και το περιεχόμενο των μελετών, των έργων, των προγραμμάτων ή των υπηρεσιών, ο προϋπολογισμός τους, τα δικαιώματα και οι

υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της σύμβασης, οι πόροι από τους οποίους θα καλυφθούν οι αναλαμβανόμενες οικονομικές υποχρεώσεις και η διάρκεια της σύμβασης».

Τέλος, η παρ. 5 του ίδιου άρθρου 100 ορίζει τα ακόλουθα: «*Δήμοι, σύνδεσμοι, περιφέρειες και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού μπορούν να συμβάλλονται μεταξύ τους για την παροχή υπηρεσιών με αντικείμενο τη βεβαίωση και είσπραξη τελών, δικαιωμάτων, εισφορών και προστίμων. Στις περιπτώσεις αυτές, οι αποφάσεις των αρμοδίων οργάνων των συμβαλλόμενων φορέων για τη συμμετοχή τους σε συγκεκριμένη σύμβαση, λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών τους. Οι συμβαλλόμενοι φορείς μπορεί να χρηματοδοτούνται για την εκτέλεση των συμβάσεων της παραγράφου αυτής και από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ή το πρόγραμμα δημόσιων επενδύσεων ή τους προϋπολογισμούς άλλων φορέων του δημόσιου τομέα».*

Σύμφωνα με τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, **εάν ένας ΟΤΑ δεν διαθέτει επαρκή μέσα για την εκτέλεση ορισμένων δημοτικών υπηρεσιών, υπάρχει όμως νομίμως συσταθείσα δημοτική επιχείρηση με τα αναγκαία μέσα και αποκλειστικό σκοπό την παροχή των αυτών υπηρεσιών στους δημότες, δεν μπορούν να παρασχεθούν οι υπηρεσίες αυτές στους δημότες, η δε δημοτική επιχείρηση είναι καταδικασμένη σε αδράνεια. Ως μόνη διέξοδος παρίσταται η ανάληψη της σχετικής δραστηριότητας από ιδιώτες, λύση που αντιστρατεύεται προδήλως το σκοπό των ερμηνευόμενων διατάξεων (Πρόγραμμα Καλλικράτης – Ερμηνεία, Νομολογία, Νομοθεσία - Πάνος Ζυγούρης – Τόμος Α' - Α' έκδοση – Αθήνα 2010 - σελ. 847).**

Συνεπώς, η πρόβλεψη της συμμετοχής της δημοτικής επιχείρησης ως συμβαλλομένης σε προγραμματικές συμβάσεις πρέπει, ερμηνευόμενη τελεολογικά – συστηματικά, αλλά και σύμφωνα με τη φύση του πράγματος, να θεωρηθεί ότι επιτρέπει την εκτέλεση του αντικειμένου της προγραμματικής σύμβασης από δημοτική επιχείρηση, εφόσον το συμβατικό αντικείμενο εμπίπτει τόσο στους σκοπούς της τοπικής αυτοδιοίκησης εν γένει όσο και στο σκοπό της δημοτικής επιχείρησης και η δημοτική επιχείρηση διαθέτει την αναγκαία υλικοτεχνική υποδομή και το απαραίτητο προσωπικό προς τούτο (Πρόγραμμα Καλλικράτης – Ερμηνεία, Νομολογία, Νομοθεσία - Πάνος Ζυγούρης – Α' έκδοση – Αθήνα 2010 - σελ. 847).

Στην προκειμένη περίπτωση, η Δ.Ε.Υ.Α. έχει αναλάβει ήδη, εν τοις πράγμασι, και πριν την δημοσίευση του ΦΕΚ για την διεύρυνση των διοικητικών της ορίων, ώστε να περιλάβει στην χωρική της αρμοδιότητα το δίκτυο ύδρευσης των Δημοτικών Διαμερισμάτων και ... , την επίβλεψη και συντήρηση του δικτύου ύδρευσης και αποχέτευσης αυτών των Δημοτικών Διαμερισμάτων, λόγω της καλύτερης στελέχωσης και εξειδίκευσης του τεχνικού προσωπικού της Δ.Ε.Υ.Α.

Με βάση αυτά τα πραγματικά περιστατικά, ο Δήμος μπορεί να συνάψει προγραμματική σύμβαση με την Δ.Ε.Υ.Α., βάσει της οποίας η Δ.Ε.Υ.Α. θα αναλάβει την επίβλεψη και συντήρηση του δικτύου ύδρευσης και αποχέτευσης στα εν λόγω Δημοτικά Διαμερίσματα, προβαίνοντας σε καταμετρήσεις των υδρομετρητών και σε αντίστοιχους υπολογισμούς των λογαριασμών τους οποίους θα εκδίδει ο Δήμος από τμήμα αυτού που θα αφορά τα έκτακτα έσοδα, ελλείψει Υπηρεσιών ύδρευσης για τα εν λόγω Δημοτικά

διαμερίσματα κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα, αλλά θα εισπράττει η Δ.Ε.Υ.Α., ως αντάλλαγμα για την επίβλεψη και συντήρηση του δικτύου.

Συμπερασματικά, προτείνονται δύο εναλλακτικές λύσεις για τη συγκεκριμένη περίπτωση. Η πρώτη αφορά τη λήψη σχετικής απόφασης απευθείας από το Διοικητικό Συμβούλιο της Δ.Ε.Υ.Α. την οποία θα εγκρίνει εν συνεχεία το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου και ο αρμόδιος Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η δεύτερη αφορά τη σύναψη προγραμματικής σύμβασης μεταξύ του Δήμου και της Δ.Ε.Υ.Α. Με τους δύο αυτούς τρόπους μπορεί διαζευκτικά να αντιμετωπιστεί το ζήτημα της έκδοσης και είσπραξης λογαριασμών ύδρευσης που αφορούν τα νυν Δημοτικά διαμερίσματα ... και ... του ενιαίου πλέον Δήμου για χρονικό διάστημα από τη συγχώνευση του Δήμου με τους πρώην Δήμους ... και ... , των οποίων η Υπηρεσία ύδρευσης καταργήθηκε μετά τη συγχώνευση, μέχρι τη δημοσίευση του ΦΕΚ για τη διεύρυνση των διοικητικών ορίων της Δ.Ε.Υ.Α., δηλαδή για χρονικό διάστημα από 1.01.2011 έως 16.10.2011.

Αθήνα, 29.11.2011

Ο γνωμοδοτών δικηγόρος,

Π. Ζυγούρης