

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

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

Επί του με αριθμ. πρωτ. εισ. Ε.Δ.Ε.Υ.Α. 2112/25.11.2014

ερωτήματος της Δ.Ε.Υ.Α.

ΘΕΜΑ: Δημοτικός σύμβουλος της μείζονος αντιπολίτευσης, ο οποίος δεν είναι μέλος του διοικητικού συμβουλίου της Δ.Ε.Υ.Α., εξέφρασε την επιθυμία του να παρίσταται κατά τις συνεδριάσεις, χωρίς βέβαια δικαίωμα ψήφου. Περαιτέρω, ο ίδιος με έτερο δημοτικό σύμβουλο συνυπέγραψαν και κατέθεσαν στη Δ.Ε.Υ.Α. έγγραφο αίτημά τους με το οποίο ζητούν να τους χορηγείται, προς ενημέρωσή τους, φάκελος με τις εισηγήσεις του Διοικητικού Συμβουλίου, αποφάσεις Προέδρου, αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου, εβδομαδιαία κίνηση τραπεζικών λογαριασμών, καταστάσεις εσόδων ταμείου, εσόδων βιολογικού καθαρισμού, πληρωμών τιμολογίων και ενδείξεων παροχών του βιολογικού καθαρισμού. Ερωτάται:

1. Οι συνεδριάσεις των Διοικητικών Συμβουλίων των Δ.Ε.Υ.Α. είναι δημόσιες;
2. υποχρεούται η Δ.Ε.Υ.Α. να χορηγεί αντίγραφα των παραπάνω εγγράφων στους αιτούντες δημοτικούς συμβούλους;

Επί του πρώτου ερωτήματος επάγομαι τα κάτωθι:

Στη διάταξη της παρ. 1 του ά. 1 Ν. 1069/1980 προβλέπεται ότι: «1. Δια την άσκησιν των πάσης φύσεως δραστηριοτήτων του κυκλώματος υδρεύσεως και αποχετεύσεως οικιστικών κέντρων της Χώρας, εξαιρέσει των πόλεων Αθηνών, Θεσσαλονίκης και Βόλου και των μειζόνων αυτών περιοχών, δύναται να συνιστώνται κατά την παρ. 3 του παρόντος άρθρου εις έκαστον Δήμον ή Κοινότητα της Χώρας ή υπό πλειόντων Δήμων ή Κοινοτήτων ή Δήμων και Κοινοτήτων ενιαίαι επιχειρήσεις υδρεύσεως και αποχετεύσεως. Αι ανωτέρω Επιχειρήσεις αποτελούν ίδια Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου κοινωφελούς χαρακτήρος, διεπόμενα υπό των κανόνων της ιδιωτικής οικονομίας, εφ' όσον δεν ορίζεται άλλως υπό νόμου.

Αι διατάξεις της παρούσης παραγράφου δύνανται να εφαρμόζονται και εις περιπτώσεις μετατροπής εις επιχείρησιν συνεστημένων συνδέσμων Δήμων ή Κοινοτήτων ή Δήμων και Κοινοτήτων.

Αι επιχειρήσεις υδρεύσεως και αποχετεύσεως λειτουργούν υπό μορφήν Δημοτικής ή Κοινοτικής επιχειρήσεως και διέπονται ως προς την διοίκησιν, οργάνωσιν, εκτέλεσιν, λειτουργίαν, συντήρησιν των έργων της αρμοδιότητός των καθώς και τας πηγάς της χρηματοδοτήσεώς των υπό των διατάξεων του παρόντος νόμου, εφαρμοζομένων κατά τα λοιπά των σχετικών διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος.»

Περαιτέρω στη διάταξη του ά. 96 Ν. 3463/2006 προβλέπεται ότι: «1. **Οι συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου είναι δημόσιες».**

Έτσι, η ανωτέρω διάταξη, η οποία εξασφαλίζει την αρχή της διαφάνειας εφαρμόζεται αναλογικά και στις συνεδριάσεις των διοικητικών συμβουλίων των Δ.Ε.Υ.Α., οι οποίες οφείλουν να είναι δημόσιες. Συνεπώς, ο δημοτικός σύμβουλος της αντιπολίτευσης δικαιούται να παρίσταται κατά τις συνεδριάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.Ε.Υ.Α., χωρίς βέβαια να έχει δικαίωμα να συμμετέχει στις συζητήσεις.

Άλλωστε η εξασφάλιση της αρχής της διαφάνειας είναι αυτή που οδήγησε στη θέση νομοθετικής ρύθμισης (Ν. 3861/2010) που υπαγορεύει την υποχρέωση ανάρτησης των αποφάσεων των διοικητικών συμβουλίων των δημοτικών επιχειρήσεων στο διαδίκτυο.

Επί του δευτέρου ερωτήματος σας επισημαίνω τα εξής:

Σύμφωνα με τη διάταξη του ά. 1 Ν. 1069/1980 οι Δ.Ε.Υ.Α. αποτελούν Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) κοινωφελούς χαρακτήρα, διεπόμενα υπό των κανόνων της ιδιωτικής οικονομίας, εφ' όσον δεν ορίζεται άλλως υπό νόμου.

Στο ά. 10 του Συντάγματος προβλέπεται ότι: «Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύννομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. -2 ... -3. Η αρμόδια αρχή υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο.»

Με τη διάταξη του ά. 16 Ν. 1599/1986 ενεργοποιήθηκε η ως άνω συνταγματική διάταξη και ορίσθηκαν τα εξής: «Δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων

1. Κάθε πολίτης, με τις επιφυλάξεις των διατάξεων της παρ. 3, έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων εκτός από εκείνα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων. Ως διοικητικά έγγραφα, για την εφαρμογή του άρθρου αυτού, θεωρούνται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημόσιου τομέα, ιδίως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι οδηγίες, απαντήσεις της διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις.

2. ...

3. Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος της παρ. 1 στις περιπτώσεις:

α/ Που προβλέπεται το απόρρητο των συζητήσεων του υπουργικού συμβουλίου και των άλλων κυβερνητικών οργάνων, το απόρρητο της εθνικής άμυνας και εξωτερικής πολιτικής, της δημόσιας πίστης και του νομίματος, της ασφάλειας του κράτους και της δημόσιας τάξης, το ιατρικό, εμπορικό, τραπεζικό ή βιομηχανικό απόρρητο και κάθε άλλο απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις ή

β/ που μπορεί να δυσχεραίνει την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών, στρατιωτικών ή διοικητικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.

4. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης και του αρμόδιου κατά περίπτωση υπουργού, που δημοσιεύεται στην

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να ορίζονται και άλλες περιπτώσεις, στις οποίες οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος της παρ. 1.

5. Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα δεν μπορούν να αρνηθούν τη γνώση διοικητικού εγγράφου επικαλούμενες το απόρρητο του ιδιωτικού βίου, το ιατρικό απόρρητο, καθώς και το βιομηχανικό ή εμπορικό απόρρητο, εφόσον αυτά αναφέρονται αποκλειστικά στον πολίτη που ζητεί να λάβει γνώση διοικητικού εγγράφου. Πληροφορίες όμως ιατρικού χαρακτήρα μπορούν να γνωστοποιηθούν στον ενδιαφερόμενο μόνο με τη βοήθεια γιατρού που ορίζεται για το σκοπό αυτόν.

6. Η άρνηση της γνωστοποίησης διοικητικού εγγράφου πρέπει να είναι αιτιολογημένη και γνωστοποιείται εγγράφως στον ενδιαφερόμενο σε ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης.

7. Η άσκηση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων γίνεται με την επιφύλαξη των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας και δεν περιλαμβάνει για τους δικαιούχους ή τρίτους τη δυνατότητα αναπαραγωγής, διάδοσης και χρησιμοποίησης για εμπορικούς λόγους των εγγράφων αυτών.

8. Με απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης καθορίζεται κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτού.»

Ήδη το ζήτημα της πρόσβασης στα έγγραφα ρυθμίζεται από τη διάταξη του ά. 5 Ν. 2690/1999 σύμφωνα με την οποία: **«Πρόσβαση σε έγγραφα**

1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις.

2. Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές.

3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.

4. Το δικαίωμα των παρ. 1 και 2 ασκείται: α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας, ή β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Αν πρόκειται για πληροφορίες ιατρικού χαρακτήρα, αυτές γνωστοποιούνται στον αιτούντα με τη βοήθεια γιατρού, ο οποίος ορίζεται για το σκοπό αυτόν.

5. Η άσκηση του κατά τις παρ. 1 και 2 δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας.

6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες»

Διοικητικά έγγραφα κατά την έννοια της ανωτέρω διάταξης, όπως έχει ερμηνευθεί από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (γνωμ. ΝΣΚ 243/2000), **πρέπει να θεωρηθούν και τα μη προερχόμενα μεν από Δημόσιες Υπηρεσίες αλλά χρησιμοποιηθέντα ή ληφθέντα υπ' όψιν για τον καθορισμό της διοικητικής δράσεως ή τη διαμόρφωση της γνώμης ή κρίσεως διοικητικού οργάνου** (ad hoc ΝΣΚ 436/1992, Ολ ΝΣΚ 482/1995, 665/1998).

Ενδεικτικά αναφέρω ότι έχει θεωρηθεί ότι φέρουν το χαρακτήρα του διοικητικού εγγράφου και τα ιδιωτικά έγγραφα που υποβάλλει ο ενδιαφερόμενος σε δημόσια υπηρεσία, εφόσον ενσωματώνονται στο διοικητικό έγγραφο, όπως συμβαίνει με την εκδιδόμενη από την πολεοδομική υπηρεσία οικοδομική άδεια που ενσωματώνει τα υποβληθέντα από τον ενδιαφερόμενο σχέδια της τεχνικής μελέτης.

Στα νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα μπορούν να τύχουν εφαρμογής οι διατάξεις των ά. 602-603 Αστικού Κώδικα (βλ. Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας Β. Καράκωστα, Νομική Βιβλιοθήκη 2009, σελ. 119 επ.). Σύμφωνα με τη διάταξη του ΑΚ 602: **«Όποιος έχει έννομο συμφέρον να πληροφορηθεί το περιεχόμενο ενός εγγράφου που βρίσκεται στην κατοχή άλλου έχει δικαίωμα να**

απαιτήσει την επίδειξη ή και αντίγραφό του, αν το έγγραφο συντάχθηκε για το συμφέρον αυτού που το ζητεί, ή πιστοποιεί έννομη σχέση που αφορά και αυτόν, ή σχετίζεται με διαπραγματεύσεις που έγιναν σχετικά με τέτοια έννομη σχέση είτε απευθείας από τον ίδιο είτε για το συμφέρον του, με τη μεσολάβηση τρίτου.»

Περαιτέρω, σύμφωνα με τη διάταξη του ΑΚ 603 «Πώς γίνεται. Η επίδειξη του πράγματος ή του εγγράφου γίνεται στον τόπο όπου βρίσκεται κατά το χρόνο της αίτησης, εκτός αν ο ένας ή ο άλλος αξιώσει για σπουδαίο λόγο την επίδειξη αλλού. **Ο κίνδυνος και οι δαπάνες της επίδειξης βαρύνουν εκείνον που την αξιώνει.**

Ο κάτοχος μπορεί να αντιτάξει άρνηση, εφόσον δεν προκαταβάλλονται οι δαπάνες και δεν παρέχεται ασφάλεια για ενδεχόμενη ζημία.»

Το έννομο συμφέρον προς γνώση εγγράφου κατ' άρθρο 602 ΑΚ νοείται, όταν αποσκοπείται επιδίωξις, διατήρησις ή προστασία εννόμων σχέσεων αναγνωρισμένων υπό του νόμου ή αποδείξεως αυτών προς περαιτέρω επιδίωξιν άλλου δικαιώματος ή σχετίζεται με τις διαπραγματεύσεις διεξαχθείσας προς την αυτήν έννομον σχέσιν (σχετ. γνωμ. ΝΣΚ 49/2001). Με άλλα λόγια το αιτούμενο έγγραφο πρέπει να είναι σχετικό με υπόθεση του ενδιαφερομένου είτε εκκρεμή ή διεκπεραιωθείσα.

Δεδομένου ότι οι Δ.Ε.Υ.Α. αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου διεπόμενα από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας εφαρμόζονται σε αυτές οι προπαρατεθείσες διατάξεις των άρ. 602-603 Αστικού Κώδικα. Ενώ η προαναφερθείσα διάταξη του ά.5 Ν. 2690/1999 (ΚΔΔ/σίας) εφαρμόζεται μόνο στις περιπτώσεις εγγράφων,

εκδοθέντων από όργανα των Δ.Ε.Υ.Α., τα οποία στη συνέχεια χρησιμοποιήθηκαν για τον καθορισμό της διοικητικής δράσεως ή τη διαμόρφωση της γνώμης ή κρίσεως διοικητικού οργάνου.

Εν προκειμένω, καθ' όσον αφορά στα αιτήματα των δημοτικών συμβούλων για χορήγηση σε αυτούς αντιγράφων της εβδομαδιαίας κίνησης των τραπεζικών λογαριασμών, καταστάσεων εσόδων ταμείου, εσόδων βιολογικού καθαρισμού, πληρωμών τιμολογίων και ενδείξεων παροχών του βιολογικού καθαρισμού, αυτά πρέπει να απορριφθούν ως αόριστα καθώς οι αιτούντες δεν επικαλούνται και δεν αποδεικνύουν ειδικό έννομο συμφέρον.

Καθ' όσον δε αφορά στο αίτημα για χορήγηση αντιγράφων των αποφάσεων του διοικητικού συμβουλίου και του προέδρου της Δ.Ε.Υ.Α. το αίτημα των δημοτικών συμβούλων επίσης πρέπει να απορριφθεί ως αόριστο αφενός διότι οι αιτούντες δεν προσδιορίζουν στην αίτησή τους ποιες είναι οι συγκεκριμένες αποφάσεις το περιεχόμενο των οποίων επιθυμούν να λάβουν γνώση (σχετ. γνωμ. ΝΣΚ 49/2001 σύμφωνα με την οποία: «από το γράμμα του νόμου προκύπτει ... ότι το δί' αυτού καθιερούμενον δικαίωμα αφορά εις συγκεκριμένα διοικητικά έγγραφα τα οποία και προσδιορίζει ο ενδιαφερόμενος με την έγγραφη αίτησή τουη έννοια του νόμου δεν δύναται να διαταθεί ώστε να περιλάβη την δυνατότητα προσβάσεως και γνώσεως γενικώς και αορίστως ολόκληρων φακέλων τηρουμένων από τη διοίκηση επί διαφόρων θεμάτων) και αφετέρου διότι οι αιτούντες ούτε επικαλούνται αλλά ούτε και αποδεικνύουν το έννομο

συμφέρον τους, κατά την έννοια που προεξετέθη, ώστε να δικαιούνται να λάβουν τις αιτούμενες αποφάσεις.

Τέλος καθ' όσον αφορά στα έγγραφα τα οποία είναι δημοσιευτέα δια ανάρτησης στο διαδίκτυο σύμφωνα με τη διάταξη του ά. 2 Ν. 3861/2010, οι δημοτικοί σύμβουλοι δύνανται κατόπιν αιτήσεώς τους στην οποία θα αναφέρονται συγκεκριμένα (με αναφορά επί παραδείγματι σε αριθμό και ημερομηνία απόφασης Δ.Σ.) τα έγγραφα στα οποία επιθυμούν να έχουν πρόσβαση να λάβουν αντίγραφα αυτών αφού πρώτα όμως καλύψουν τα φωτοαντιγραφικά έξοδα.

Αθήνα, 11.12.2014

Πάνος Ζυγούρης