

ΠΑΝΟΣ ΖΥΓΟΥΡΗΣ & ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ

ΑΜ ΔΣΑ 80807, Μπουμπουλίνας 9-11, Αθήνα (Μουσείο), Τ.Κ. 10682,

ΑΦΜ 996789554, Δ.Ο.Υ. Δ' Αθηνών, τηλ.: 210-8259140-141, fax: 210-8259235,

email: pzygouris@gmail.com

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

(αρ. πρ. εις Ε.Δ.Ε.Υ.Α. 2863/28-6-2022)

Ετέθη από τη Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης προς την Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Ε.Δ.Ε.Υ.Α.) το κάτωθι ερώτημα για τη σύνταξη νομικής γνωμοδότησης:

«Τι συνεπάγεται η αναλογική εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 158 ν. 3463/2006 στις Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης Αποχέτευσης δυνάμει του άρθρου 17 ν. 4915/2022;»

Κατά τη γνώμη μας προσήκει η κάτωθι απάντηση.

I. Ισχύον θεσμικό πλαίσιο

Με τον ν. 1069/1980 «Περί κινήτρων δια την ίδρυσιν Επιχειρήσεων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως» (Α' 191), στο άρθρο 17 «Διαχείριση» ορίζεται ότι « 1. Η οικονομική διαχείρισις εκάστης επιχείρησης 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. 2. Το οικονομικόν έτος της διαχειρίσεως αντιστοιχεί προς το οικονομικόν έτος της Δημοτικής ή Κοινοτικής διαχειρίσεως, άμα δε τη λήξει αυτόν κλείονται οι ενιαύσιοι λογαριασμοί και ενεργείται η απογραφή της περιουσίας της επιχειρήσεως.».

Προσφάτως, με τον ν. **4915/2022** , με το άρθρο 17 προσετέθη εδάφιο στο άρθρο 17 ν. 1069/1980 ως εξής «Στην παρ. 1 του άρθρου 17 του ν. 1069/1980 (Α' 191) προστίθεται δεύτερο εδάφιο ως εξής: **«Τα άρθρα 158 και 160 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006, Α' 114), περί δαπανών και διάρκειας της ισχύος του προϋπολογισμού, εφαρμόζονται αναλόγως από τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης».**

Σύμφωνα με τον ν. 3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων», στο **άρθρο 158 «Δαπάνες»** ότι « 1. Οι Δαπάνες είναι υποχρεωτικές και προαιρετικές. Υποχρεωτικές Δαπάνες είναι: α) Τα έξοδα παράστασης, η Αποζημίωση των συμβούλων για τη συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και της δημαρχιακής επιτροπής, καθώς και τα έξοδα κίνησης των προέδρων των τοπικών συμβουλίων. β) Οι κάθε είδους αποδοχές του προσωπικού, περιλαμβανομένων και των κατ' αποκοπή εξόδων κίνησης. γ) Οι παροχές σε είδος για την προστασία των εργαζομένων, δ) Η γραφική ύλη, τα έντυπα και τα βιβλία των υπηρεσιών, κάθε είδους καύσιμο και ελαιολιπαντικό, τα ανταλλακτικά και η συντήρηση των μηχανημάτων και των οχημάτων, η κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας, φυσικού αερίου και ύδρευσης, καθώς και τα τέλη ταχυδρομικών και τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών, ε) Τα μισθώματα των ακινήτων που χρησιμοποιούνται για τις δημοτικές ή κοινοτικές υπηρεσίες. στ) Τα έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης, ζ) Τα τοκοχρεολύσια των δανείων, η) Τα έξοδα υποχρεωτικής από το νόμο ασφάλισης των οχημάτων και των τελών κυκλοφορίας και διοδίων, θ) Οι ετήσιες εισφορές υπέρ των συνδέσμων Δήμων και Κοινοτήτων, ι) Οι Δαπάνες υλοποίησης των συμβάσεων διαδημοτικής συνεργασίας και των προγραμματικών συμβάσεων, ια) Οι επιχορηγήσεις των ιδρυμάτων και νομικών προσώπων που ιδρύει κάθε Δήμος ή Κοινότητα, ως προς το ποσό που αναγράφεται στην οικεία συστατική πράξη, ιβ) Οι Δαπάνες για την εκτέλεση των τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων και για την εξόφληση των εκκαθαρισμένων, σύμφωνα με το διατακτικό τους, οφειλών, ιγ) Οι εισφορές που επιβάλλονται με ειδικούς νόμους, ιδ) Τα ποσά για την καταβολή των προνοιακών επιδομάτων και η προμήθεια υλικών και τροφίμων για την άσκηση της αρμοδιότητας

κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, ιε) Οι δαπάνες που προκύπτουν από την εκτέλεση των διετών προγραμμάτων δράσης των κοινωφελών επιχειρήσεων, ιστ) Οι δαπάνες που απορρέουν από συμβάσεις ανάθεσης εκτέλεσης έργων, εργασιών, προμηθειών, υπηρεσιών και μελετώ, ιζ) Τα υλικά και το κόστος επισκευής βλαβών στο οδικό δίκτυο και στο δίκτυο ύδρευσης, αποχέτευσης, άρδευσης και ηλεκτροφωτισμού, η επισκευή του εξοπλισμού των σχολείων, των παιδικών σταθμών και των παιδικών χαρών και η εν γένει συντήρηση αυτών, καθώς και οι δαπάνες για την προστασία του περιβάλλοντος και την πολιτική προστασία. 2. Οι εισφορές της προηγούμενης παραγράφου υπολογίζονται με βάση τα τακτικά έσοδα που πραγματοποιήθηκαν το προτελευταίο έτος που αφορά ο προϋπολογισμός. 3. Πιστώσεις που είναι γραμμένες στους οικείους κωδικούς αριθμούς του προϋπολογισμού του Δήμου ή της Κοινότητας μπορεί να διατεθούν, με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για την πληρωμή δαπανών, που αφορούν: α) Εθνικές ή τοπικές γιορτές ή άλλες ιδίως πολιτιστικές, μορφωτικές, ψυχαγωγικές, αθλητικές εκδηλώσεις, συνέδρια και συναντήσεις που οργανώνει ο Δήμος ή η Κοινότητα, εφόσον σχετίζονται με την εδαφική του περιφέρεια και συνδέονται με την προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων ή των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων του, β) Όμοιες εκδηλώσεις που οργανώνουν άλλοι φορείς και συμμετέχει ο Δήμος ή η Κοινότητα, γ) Τιμητικές διακρίσεις, αναμνηστικά δώρα και φιλοξενία αντιπροσωπειών ή φυσικών προσώπων τα οποία συνέβαλαν με οποιονδήποτε τρόπο στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ανάπτυξη ή προβολή του Δήμου ή της Κοινότητας, καθώς και οι συνεπαγόμενες Δαπάνες δημοσίων σχέσεων, δ) Την τουριστική προβολή, με κάθε πρόσφορο μέσο, του Δήμου ή της Κοινότητας, ε) Έκτακτες επιχορηγήσεις σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου του Δήμου ή της Κοινότητας. 4. Πιστώσεις που έχουν εγγραφεί στους οικείους κωδικούς αριθμούς του προϋπολογισμού του Δήμου ή της Κοινότητας μπορούν να διατίθενται με απόφαση του δημάρχου ή του προέδρου της Κοινότητας για την πληρωμή δαπανών, οι οποίες αφορούν: α) Επικοινωνίες κάθε μορφής, β) Την άμεση αποκατάσταση απρόβλεπτων ζημιών σε δίκτυα ύδρευσης, αποχέτευσης, άρδευσης, 23 Α'), όπως κάθε φορά ισχύει, μπορεί να γίνεται απευθείας ανάθεση με απόφαση του δημάρχου ή του προέδρου της Κοινότητας]. 5. Πιστώσεις που έχουν εγγραφεί στους οικείους κωδικούς αριθμούς του προϋπολογισμού του Δήμου ή της Κοινότητας είτε αρχικά είτε ύστερα από αναμόρφωση, διατίθενται, χωρίς να απαιτείται απόφαση οποιουδήποτε οργάνου, για την πληρωμή δαπανών που

αφορούν: α) Αποδοχές κάθε είδους προσωπικού, β) Έξοδα παράστασης, γ) Μισθώματα ακινήτων που χρησιμοποιούνται για τις υπηρεσίες του Δήμου ή της Κοινότητας, δ) Εισφορές για τη μισθοδοσία των ελεγκτών εσόδων - εξόδων και των εισπρακτόρων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ε) Έξοδα κίνησης εισπρακτόρων, στ) Εισφορές που περιλαμβάνονται στην παρ. 1 περ. ιγ'.

II. Ερμηνεία διατάξεων

Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων διακρίνει τις δαπάνες των ΟΤΑ Α' βαθμού σε *υποχρεωτικές*, ήτοι εκείνες που προβλέπονται από διατάξεις αναγκαστικού δικαίου (αποδοχές προσωπικού, έσοδα από δημοτικά τέλη φόρους, μισθώματα ακινήτων, συντήρηση κοινωφελών δικτύων, δαπάνες απορρέουσες από συμβατικές υποχρεώσεις κ.α.), και σε *προαιρετικές*, ήτοι εκείνες που δεν είναι υποχρεωτικές, αλλά στις οποίες κατά διακριτική ευχέρεια μπορεί να προβαίνει ο οικείος Ο.Τ.Α., ως λειτουργικές και η οι οποίες ανάγονται στη λειτουργική δραστηριότητα του οικείου Ο.Τ.Α., ή συντελούν άμεσα ή έμμεσα στην εκπλήρωση των σκοπών που αυτό επιδιώκει (βλ. Ελ Συν. Ι Τμήμα Πράξη 259/2010, 101/2010, 91/2002).

Κατά το **άρθρο 966 ΑΚ** «πράγματα εκτός συναλλαγής είναι τα κοινά σε όλους, τα κοινόχρηστα και τα προορισμένα στην εξυπηρέτηση δημοσίων, δημοτικών, κοινοτικών ή θρησκευτικών σκοπών». Το άρθρο 966 ΑΚ αναφέρεται μεν στα ενσώματα πράγματα, επιβάλλεται όμως αναλογική εφαρμογή του και στις απαιτήσεις των ΟΤΑ που πηγάζουν από έννομες σχέσεις δημοσίου δικαίου, **διότι δια των δημοτικών και κοινοτικών εσόδων από έννομες σχέσεις δημοσίου δικαίου χρηματοδοτούνται δημόσιες λογικές αποκλειστικές δαπάνες, απαραίτητες για την λειτουργία των ΟΤΑ, οι οποίες δεν είναι ανεκτό να παραμείνουν ανεκπλήρωτες και επομένως πρόκειται για έσοδα ειδικού σκοπού, ο οποίος τους προσδίδει το χαρακτήρα εκτός συναλλαγής για το λόγο δε αυτό τα ποσά που είναι κατατεθειμένα στον ειδικό αυτό λογαριασμό, προοριζόμενα εν γένει για την εξυπηρέτηση των δημοτικών ή κοινοτικών σκοπών, είναι ακατάσχετα.** Η περιουσία των ΟΤΑ διακρίνεται 1) στα πράγματα (ενσώματα αντικείμενα), που έχουν ως προορισμό να εξυπηρετούν με τη χρήση τους δημοτικούς ή κοινοτικούς σκοπούς και 2) στην ιδιωτική περιουσία, η οποία περιλαμβάνει τα περιουσιακά στοιχεία που έμμεσα μόνο, με την αξία ή τις προσόδους τους παρέχουν στους ΟΤΑ οικονομικά

μέσα για την αντιμετώπιση των αναγκών τους και τη λειτουργία τους. Η Ιδιωτική περιουσία των ΟΤΑ υπόκειται στους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και είναι υπέγγυα στους δανειστές των ΟΤΑ.

Αντίθετα, τα πράγματα που ανήκουν στη δημόσια περιουσία είναι εκτός συναλλαγής και δεν μπορούν να υποθηκευτούν ή ενεχυριασθούν ή κατασχεθούν από τους δανειστές. Στην Ιδιωτική περιουσία των ΟΤΑ περιλαμβάνονται όλες οι απαιτήσεις, άσχετα από την αιτία γεννήσεως τους, είτε δηλαδή ανάγεται στο ιδιωτικό είτε στους δημόσιο δίκαιο. Τα χρηματικά ποσά (έσοδα) από τις απαιτήσεις αυτές εγγράφονται στον προϋπολογισμό των ΟΤΑ, οι οποίοι και έχουν την ευχέρεια να τα αυξάνουν μονομερώς, προκειμένου να επαρκούν για τις χρηματικές τους ανάγκες. Αυτή είναι και η βασική διαφορά από τη δημόσια περιουσία διότι τα πράγματα που περιλαμβάνονται σ' αυτήν είναι ατομικώς προσδιορισμένα, εξυπηρετούν το δημοτικό ή κοινοτικό σκοπό με τη χρήση τους και δεν είναι δεκτικά μονομερούς επαυξήσεως. Τυχόν αποστέρηση των ΟΤΑ από τη δυνατότητα χρήσεως των πραγμάτων που απαρτίζουν τη δημόσια περιουσία τους θα διατάρασσε την ομαλή λειτουργία της δημοτικής ή κοινοτικής υπηρεσίας, γι' αυτό δε το λόγο ο νόμος κατέστησε τα πράγματα αυτά εκτός συναλλαγής με συνέπεια να απαγορεύεται, λόγω αυτής της ιδιότητας τους η αναγκαστική κατάσχεση τους. Στην κατηγορία των ακατάσχετων πόρων εντάσσονται και οι πόροι (ταμειακά διαθέσιμα) που προορίζονται για την κάλυψη των υποχρεωτικών δαπανών του δήμου και έχουν συμπεριληφθεί στον προϋπολογισμό αυτού κατά της διάταξης των άρθρων 159 επ. Ν 3463/2006 (αποδοχές προσωπικού, γραφική ύλη, δαπάνες κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας, τέλη ταχυδρομικών και τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών, δημόσιες επενδύσεις κλπ). Τα χρήματα αυτά, μέρος των οποίων είναι κατατεθειμένα στην ταμειακή υπηρεσία των δήμων ενώ τα λοιπά τηρούνται σε λογαριασμούς εντόκων καταθέσεων σε τραπεζικά ιδρύματα (άρθρο 28 του Ν.3202/2003) είναι ακατάσχετα διότι είναι αφιερωμένα στην εξυπηρέτηση των ανωτέρω αναγκών μη υποκείμενα σε επαύξηση, ενώ ενδεχόμενη κατάσχεση τους θα είχε βαρύτατες κοινωνικές επιπτώσεις, αφού στην ουσία θα οδηγούσε στην αναστολή της λειτουργίας του Δήμου, δεδομένου ότι τα έργα και οι υπηρεσίες που πρέπει να εκτελούνται (ακόμη και αυτές που έχουν σχέση με την αντιμετώπιση της απλής καθημερινότητας των πολιτών) δεν θα μπορούν να εκτελεστούν ελλείψει της επερχόμενης ανικανότητας του δήμου να προμηθευτεί πρώτη ύλη (ad hoc 123/2012 Μ.Πρ.Θήβας, 1574/2012

Μ.Πρ. Ηρακλείου, ad hoc) και να καλύψει τις εν λόγω εκ του νόμου προβλεπόμενες υποχρεωτικές δαπάνες που συνδέονται άμεσα με την εκπλήρωση των σκοπών δημοσίου χαρακτήρα που εξυπηρετεί ο οικείος ΟΤΑ ως αρμόδιος να ρυθμίζει τις τοπικές του υποθέσεις κατ' άρθρ. 102Σ και βάσει των ειδικότερων καθ' ύλην αρμοδιοτήτων που ανατίθενται σε αυτόν (ν. 3463/2006).

Ήδη με τις νέες διατάξεις του ν. 4915/2022 καθορίστηκε, μεταξύ άλλων, ότι οι σχετικές διατάξεις περί υποχρεωτικών/προαιρετικών δαπανών που ισχύουν για τους Δήμους ως ΟΤΑ α' βαθμού, εφαρμόζονται εφεξής αναλογικώς και στις Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) οι οποίες συνιστούν κατ' άρθρ. 1 ν. 1069/1980 Δημοτικές Επιχειρήσεις ειδικού σκοπού, κοινωφελούς και μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

Παρότι στις προπαρασκευαστικές ενέργειες του νόμου 4915/2022 δεν εξειδικεύεται ο λόγος της αναλογικής εφαρμογής των σχετικών περί δαπανών διατάξεων στους ΟΤΑ πλέον και στις οικείες Δ.Ε.Υ.Α. που συνιστούν αυτοί, συνάγεται με ασφάλεια ότι ο νομοθέτης αποσκοπεί, μέσω της πρόβλεψης αναλογικής εφαρμογής των περί υποχρεωτικών δαπανών και στις Δ.Ε.Υ.Α. (καθώς και στις εν γένει Δημοτικές Κοινωφελείς Επιχειρήσεις), **να διασφαλίσει ορισμένες θεμελιώδεις αρχές οικονομικής διαχείρισης και εγγυήσεις ομαλής εκπλήρωσης των αναγκαίων δαπανών και οικονομικών υποχρεώσεων που συνδέονται ως εκ του υποχρεωτικού χαρακτήρα τους με την εξυπηρέτηση των σκοπών κοινωφελούς χαρακτήρα που επιτελούν οι εν λόγω Δημοτικές Επιχειρήσεις και στις οποίες δια της συστάσεως τους από τον οικείο Δήμο έχει ανατεθεί η παροχή υπηρεσιών δημοσίου χαρακτήρα.**

III. Επί του ερωτήματος

Από τη συνδυαστική ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων, κατά τη γνώμη μας , στο τεθέν ερώτημα προσήκει η απάντηση ότι η διάκριση υπέρ των ΟΤΑ περί υποχρεωτικών δαπανών, όπως αυτές αναφέρονται κατά τρόπο περιοριστικό και αποκλειστικό στο άρθρο 158 ν. 3463/2006, εφαρμόζεται μετά τη δημοσίευση του ν. 4915/2022 (άρθρο 17) και στις οικείες Δ.Ε.Υ.Α. που συνιστούν οι Δήμοι. Περαιτέρω, ότι αναλόγως, δυνάμει του άρθρου 17 ν. 4915/2022 και στις Δ.Ε.Υ.Α., στην κατηγορία των ακατάσχετων πόρων εντάσσονται και οι πόροι (ταμειακά

διαθέσιμα) που προορίζονται για την κάλυψη των υποχρεωτικών δαπανών της Επιχείρησης και έχουν συμπεριληφθεί στον προϋπολογισμό αυτού κατά της διάταξης των άρθρων 159 επ. Ν 3463/2006, καθότι είναι αφιερωμένα στην εξυπηρέτηση των ανωτέρω αναγκών, ενώ ενδεχόμενη κατάσχεση τους θα είχε βαρύτατες κοινωνικές επιπτώσεις, αφού στην ουσία θα οδηγούσε στην αναστολή της λειτουργίας της Δημοτικής Επιχείρησης Ύδρευσης Αποχέτευσης, η οποία εξασφαλίζει τη συνεχή και ικανοποιητική από κάθε άποψη παροχή των υπηρεσιών ύδρευσης- αποχέτευσης οι οποίες είναι, κατά κυριολεξία, ζωτικής σημασίας για τα φυσικά πρόσωπα και όχι απλώς μια παροχή υπηρεσιών κοινής ωφελείας προς αυτά (βλ. *mutatis mutandis* ΣτΕ Ολ 1906/2014).

Αθήνα, 1-07-2022

Οι γνωμοδοτούντες δικηγόροι

Σβεtlάνα (Ζέτα) Ζυγούρη

Πάνος Ζυγούρης