



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ
(ΤΟΜΕΑΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ – ΘΡΑΚΗΣ)**

Θεσσαλονίκη, 20. 10. 2017

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως: 222/2017

Ατομική

Γνωμοδοτών: Γεώργιος Α. Βαμβακίδης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.-

Αριθμός ερωτήματος: Το υπ'αριθμ.πρωτ.οικ.3996/18.10.2017 έγγραφο της κ. Υφυπουργού Εσωτερικών (τομέας Μακεδονίας - Θράκης).-

Ερώτημα: Ερωτάται, ενόψει των διατάξεων του άρθρου 18 ν. 2937/2001 περί του νομικού καθεστώτος της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε. και λαμβανομένων υπόψη των οριζομένων στο άρθρο 18 (παρ. 3 περ. ι') του καταστατικού αυτής (που ήδη, κατόπιν κωδικοποίησής του, αναριθμήθηκε σε άρθρο 21 παρ. 3 περ. ι'): **α)** εάν υφίσταται νομοθετική εξουσιοδότηση για την έκδοση εγκριτικής απόφασης του υποβληθέντος από το Δ.Σ. της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε. Ειδικού Κανονισμού Λειτουργίας Αποχέτευσης, εκ μέρους των εποπτευόντων αυτήν Υπουργών (μεταξύ των οποίων και της Υφυπουργού Εσωτερικών – Τομέας Μακεδονίας – Θράκης) και **β)** σε καταφατική περίπτωση, εάν η εν λόγω εγκριτική απόφαση είναι δημοσιευτέα ή όχι στο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ).-

Νομοθετικό πλαίσιο

1. Με το άρθρο 1 (παρ. 6) ν. 1256/1982 (Α' 65), με το οποίο ερμηνεύθηκε αυθεντικά το άρθρο 9 (παρ. 1) ν. 1232/1982 (Α' 22), προσδιορίσθηκε ο δημόσιος τομέας, ενώ με την παρ. 1 του άρθρου 51 του ν. 1892/1990 (Α' 101) ορίστηκαν τα εξής: «1. Ο κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 6 του ν. 1256/1982 δημόσιος τομέας περιλαμβάνει: α) ..., β) ... γ) Τις κάθε είδους κρατικές ή δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις και οργανισμούς, καθώς και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου δημόσιου χαρακτήρα που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς. δ) ...».

2. Επίσης, τα άρθρα 1 (παρ. 1-5), 2 (παρ. 1), 15 και 19 του ν. 3429/2005 (Α' 314) ορίζουν τα εξής:

άρθρο 1.- «1. Για τους σκοπούς του νόμου αυτού, ως “δημόσια επιχείρηση” νοείται κάθε ανώνυμη εταιρεία, στην οποία το ελληνικό δημόσιο δύναται να ασκεί άμεσα ή έμμεσα αποφασιστική επιρροή, λόγω της συμμετοχής του στο μετοχικό της κεφάλαιο ή της χρηματοοικονομικής συμμετοχής του ή των κανόνων που τη διέπουν. 2. Η άσκηση αποφασιστικής επιρροής από το ελληνικό δημόσιο τεκμαίρεται όταν το ελληνικό δημόσιο ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, χρηματοδοτούμενα από το ελληνικό δημόσιο ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σε ποσοστό άνω του πενήντα τοις εκατό ή άλλες δημόσιες επιχειρήσεις υπό την έννοια του παρόντος νόμου: α) είναι κύριοι μετοχών που εκπροσωπούν την απόλυτη πλειοψηφία του καταβεβλημένου μετοχικού κεφαλαίου της ή β) ελέγχουν την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου στη γενική της συνέλευση ή γ) δύνανται να διορίζουν το ήμισυ πλέον ενός των μελών του διοικητικού της συμβουλίου ή δ) χρηματοδοτούν την ετήσια δραστηριότητά της ποσοστό άνω του πενήντα τοις εκατό. 3. Ως “δημόσια επιχείρηση” νοείται και κάθε ανώνυμη εταιρεία συνδεδεμένη με άλλη δημόσια επιχείρηση κατά την έννοια του άρθρου 42 ε παρ. 5 του κ.ν. 2190/1920, όπως ισχύει. 4. Το κεφάλαιο Α' του νόμου αυτού εφαρμόζεται σε όλες τις δημόσιες επιχειρήσεις, στις οποίες δεν συμπεριλαμβάνονται οι εταιρείες για τις οποίες εφαρμόζεται το Κεφάλαιο Β'. 5. Το κεφάλαιο Β' του νόμου αυτού εφαρμόζεται: α) στις ανώνυμες εταιρείες των οποίων μετοχές έχουν εισαχθεί προς διαπραγμάτευση σε οργανωμένη αγορά (χρηματιστήριο), εφόσον το Δημόσιο ή τα νομικά πρόσωπα



της παρ. 2 του παρόντος άρθρου εξακολουθούν να συμμετέχουν στο μετοχικό τους κεφάλαιο με οποιοδήποτε ποσοστό συμμετοχής, β) στις ανώνυμες εταιρείες που είναι συνδεδεμένες με τις εισηγμένες εταιρείες της προηγούμενης περίπτωσης, κατά την έννοια του άρθρου 42 ε παρ. 5 του κ.ν. 2190/1920, γ) στις ανώνυμες εταιρείες ως προς τις οποίες έχει αποφασιστεί η έναρξη διαδικασιών αποκρατικοποίησης δια της εισαγωγής μετοχών τους σε οργανωμένη αγορά, με απόφαση της Διϋπουργικής Επιτροπής Αποκρατικοποιήσεων του ν. 3049/2002 (ΦΕΚ 212 Α'). δ¹) στις ανώνυμες εταιρείες των οποίων το δικαίωμα διορισμού της πλειοψηφίας των μελών του διοικητικού συμβουλίου ή των οργάνων της διοίκησης ή το δικαίωμα άσκησης της διαχείρισης έχει μεταβιβασθεί εν όλω ή εν μέρει από το Δημόσιο σε τρίτους που δεν αποτελούν πρόσωπα της παραγρ. 2 του παρόντος άρθρου, με απόφαση της Διϋπουργικής Επιτροπής Αποκρατικοποιήσεων του ν. 3049/2002 (ΦΕΚ 212 Α'), εφόσον το Δημόσιο ή νομικά πρόσωπα της παρ. 2 του παρόντος εξακολουθούν να συμμετέχουν στο μετοχικό τους κεφάλαιο με οποιοδήποτε ποσοστό συμμετοχής. 6. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του εποπτεύοντος Υπουργού, υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Κεφαλαίου Α' του νόμου αυτού, εφαρμοζομένων αναλόγως, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (εκτός των δημοσίων επιχειρήσεων) χρηματοδοτούμενα από το Δημόσιο ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σε ποσοστό άνω του πενήντα τοις εκατό ("Οργανισμοί") καθώς και δημόσιες επιχειρήσεις που έχουν εξαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής του Κεφαλαίου αυτού.».

άρθρο 2.- «1. Οι δημόσιες επιχειρήσεις οργανώνονται, λειτουργούν και διοικούνται σύμφωνα με το νόμο αυτόν, τις διατάξεις που διέπουν τις ανώνυμες εταιρείες και τυχόν ειδικές διατάξεις που αφορούν καθεμία από αυτές, εφόσον δεν έρχονται σε αντίθεση με τις διατάξεις του νόμου αυτού. 2. ... 3. ...».

άρθρο 15.- «Στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος (Β') κεφαλαίου υπάγονται οι ανώνυμες εταιρείες της παρ. 5 του άρθρου 1. Οι εταιρείες αυτές ευρίσκονται εκτός του, κατά τις ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις, ευρύτερου δημόσιου τομέα.».

άρθρο 19.- «Από το πεδίο εφαρμογής του Κεφαλαίου Α' του νόμου αυτού εξαιρούνται οι ανώνυμες εταιρείες που έχουν συσταθεί με βάση το ν. 1955/1991

¹ η περίπτωση δ' προστέθηκε με το άρθρο 42 ν. 3891/2010 (Α' 188)

(ΦΕΚ 112 Α') και την εξουσιοδότηση του άρθρου 5 παράγραφος 6 του ν. 2229/1994 (ΦΕΚ 138 Α') και όσες δημόσιες επιχειρήσεις έχουν τεθεί με ρητή διάταξη νόμου εκτός του, κατά τις ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις, ευρύτερου δημόσιου τομέα. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του εποπτεύοντος Υπουργού δύνανται να εξαιρεθούν από το πεδίο εφαρμογής όλων ή ορισμένων διατάξεων του Κεφαλαίου Α' του παρόντος νόμου και άλλες δημόσιες επιχειρήσεις.».

3. Περαιτέρω, στο άρθρο 14 (παρ. 1) ν. 4270/2014, υπό τον τίτλο "Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης & εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό)" (Α' 143), που άρχισε να ισχύει από 1^{ης} Ιανουαρίου 2015, ορίστηκε «1. Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, οι κάτωθι όροι έχουν την ακόλουθη έννοια: **α. Δημόσιος τομέας:** περιλαμβάνει τη Γενική Κυβέρνηση, τα εκτός αυτής νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), καθώς και τις εκτός αυτής δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005 (Α' 314), ανεξαρτήτως εάν έχουν εξαιρεθεί από την εφαρμογή του. **β. Γενική Κυβέρνηση:** ... **γ. Υποτομέας της Κεντρικής Κυβέρνησης:**...».

4. Εξάλλου, τα άρθρα 18 (παρ. 1, 9) και 20 (παρ. 1, 2) του ν. 2937/ 2001 (Α' 167) ορίζουν ότι:

άρθρο 18.- «παρ. 1. Η Ανώνυμη Εταιρεία, με την επωνυμία "Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης Α.Ε." (Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε.), η οποία συνεστήθη με το άρθρο 20 του ν. 2651/1998 (ΦΕΚ 248 Α'), διέπεται εφεξής από τις διατάξεις του Κ.Ν. 2190/1920 (ΦΕΚ 37 Α'), του άρθρου 22 του ν. 2733/1999 (ΦΕΚ 155 Α'), το οποίο εφαρμόζεται στην Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε. από τη δημοσίευση του παρόντος, ανεξάρτητα από τη συμμετοχή επενδυτών στο μετοχικό κεφάλαιο αυτής και τις διατάξεις του παρόντος και συμπληρωματικά από τις διατάξεις του α.ν. 1563/1939 (ΦΕΚ 14 Α'), του ν.δ. 787/1970 (ΦΕΚ 292 Α'), των προεδρικών διαταγμάτων 156/1997 (ΦΕΚ 132 Α'), 157/1997 (ΦΕΚ 133 Α') και του άρθρου 20 του ν. 2651/1998, τελεί δε υπό την εποπτεία των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Μακεδονίας – Θράκης. 2. ... 3. ... **9. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών και Μακεδονίας – Θράκης που δημοσιεύεται στη Εφημερίδα της Κυβερνήσεως εντός τριμήνου από της δημοσιεύσεως του παρόντος νόμου, καταρτίζεται το καταστατικό της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε., με το οποίο ρυθμίζονται θέματα που**

αφορούν το μετοχικό κεφάλαιο, τον αριθμό των μετοχών, την επωνυμία, το σκοπό, την αύξηση και τη μείωση του μετοχικού κεφαλαίου, την έκδοση των μετοχών και των προσωρινών τίτλων, τα δικαιώματα των μετόχων, το διορισμό των μελών του διοικητικού συμβουλίου, τη σύγκληση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες της γενικής συνέλευσης και του διοικητικού συμβουλίου, τους ελεγκτές, την εταιρική χρήση, τη διανομή των κερδών, τις ετήσιες οικονομικές καταστάσεις, τη λύση και την εκκαθάρισή της και κάθε άλλο θέμα, με την επιφύλαξη των διατάξεων του κ.ν. 2190/1920 και του άρθρου 22 του ν. 2733/1999 και χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι προγενέστερες ειδικότερες καταστατικές διατάξεις. ...».

άρθρο 20.- «παρ. 1. Χορηγείται στην Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε. το αποκλειστικό δικαίωμα της παροχής υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης στις γεωγραφικές περιοχές στις οποίες εκτείνεται η δραστηριότητά της σύμφωνα με το άρθρο 26 και, ειδικότερα: α) άντλησης, σύλλογης, μεταφοράς, αποθηκεύσεως, επεξεργασίας, διανομής, πωλήσεως και διαχειρίσεως ύδατος πάσης χρήσεως και β) της συλλογής, μεταφοράς, επεξεργασίας, αποθηκεύσεως, διαθέσης, εκμεταλλεύσεως και διαχειρίσεως αποβλήτων και άλλων λυμάτων, εξαιρουμένων των τοξικών. ... **2.** Το δικαίωμα της παραγράφου 1 είναι ανεκχώρητο και αμεταβίβαστο. Η διάρκεια του δικαιώματος αυτού ορίζεται σε τριάντα (30) έτη, που αρχίζει από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, με δυνατότητα ανανέωσης, υπό τους όρους που θα ορισθούν στη σύμβαση της επόμενης παραγράφου. **3. ... 6. ...».**

5. Βάσει του ως άνω εδαφίου α' της παραγράφου 9 του άρθρου 18 του ν. 2937/2001, επακολούθησε η έκδοση της υπ'αριθμ.ΕΓΑ/606/26.7.2001 κ.υ.α. των συναρμοδίων Υπουργών, που δημοσιεύτηκε νόμιμα (Β' 989/30.7.01), με την οποία καταρτίστηκε το καταστατικό της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε., στο άρθρο 18 (παρ. 3 περ. ι') του οποίου ορίζεται ότι «το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΥΑΘ Α.Ε. έχει, μεταξύ άλλων, και την αρμοδιότητα να εισηγείται στους εποπτεύοντες Υπουργούς την έγκριση ή την τροποποίηση των Κανονισμών Λειτουργίας Δικτύων Υδρεύσεων & Αποχετεύσεων. ...».

6. Περαιτέρω, τα άρθρα 5 (παρ. 2 περ. θ') και 8 (παρ. 1 περ. α, β' και η') του ν. 3469/2006 (Α' 131) ορίζουν τα ακόλουθα:

άρθρο 5 "Δημοσιευτέα ύλη" **«παρ. 1..... 2.** Στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως

δημοσιεύονται: α) ... θ) οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις του Πρωθυπουργού, του Υπουργικού Συμβουλίου, των Υπουργών, καθώς και οποιουδήποτε άλλου οργάνου της διοίκησης, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων του άρθρου 8 του νόμου αυτού και εφόσον η κείμενη νομοθεσία δεν προβλέπει άλλον ειδικότερο τρόπο δημοσίευσης, κδ) ...».

άρθρο 8 "Πράξεις που δεν δημοσιεύονται" **«παρ. 1.** Δεν δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως: α) Οι κανονιστικές πράξεις που αφορούν την οργάνωση, τη διάρθρωση, τη σύνθεση, τη διάταξη, τον εφοδιασμό και τον εξοπλισμό των Ενόπλων Δυνάμεων, καθώς και άλλη πράξη της οποίας η δημοσίευση προκαλεί βλάβη στην εθνική άμυνα της χώρας. ... β) Οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών αρχών. ... η) Οι κανονιστικές πράξεις για τις οποίες η κείμενη νομοθεσία προβλέπει ειδική διαδικασία δημοσίευσης ή γνωστοποίησης. ... 2. ...».

7. Τέλος, με το άρθρο 1 (παρ. 1 περ. δ') του **π.δ. 24/2015** (Α' 20/27.1.2015) ορίστηκε ότι **«παρ. 1.** Συνιστάται Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Το Υπουργείο συγκροτείται από: α) ... δ) τις Υπηρεσίες του πρώην Υπουργείου Μακεδονίας και Θράκης με τις αρμοδιότητες, όργανα, θέσεις και προσωπικό, όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί κατά την έκδοση του παρόντος και με τους εποπτευόμενους από αυτό φορείς². 2. ...», ενώ στο άρθρο 1 (παρ. 1, 2 περ. δ') της υπ'αριθ.**39324/6.12.2016** απόφασης του Πρωθυπουργού (Β' 3959/9.12.16) ορίστηκε ότι **«Στην υφυπουργό Εσωτερικών, Μαρία Κόλλια - Τσαρουχά αναθέτουμε την άσκηση των ακόλουθων αρμοδιοτήτων: 1. Του πρώην Υπουργείου Μακεδονίας και Θράκης και των υπαγομένων σε αυτό υπηρεσιών και αυτοτελών τμημάτων. 2. Της εποπτείας των παρακάτω νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, που ανήκαν στην αρμοδιότητα του πρώην Υπουργείου Μακεδονίας και Θράκης: α) ... β) ..., γ) ... δ) Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε., ε) ...».**

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

Από τις προπαρατιθέμενες διατάξεις, αυτοτελώς αλλά και σε συνδυασμό

² ήδη, με την παρ. 2 του άρθρου 1 του π.δ. 123/2016 (Α' 208/4.11.2016) ορίζεται ότι **«2. Υπουργείο Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης μετονομάζεται σε Υπουργείο Εσωτερικών. 3. ... 5. ...».**



μεταξύ τους ερμηνευόμενες, ευθέως προκύπτουν και πάντως σαφώς συνάγονται τα εξής:

8. Ως γνωστόν, η αποκαλούμενη “διοικητική εποπτεία” επί του μεγάλου πλήθους αυτοδιοικούμενων δημόσιων νομικών προσώπων, υπό τη νομική τους μορφή στο πλαίσιο τόσο της επαναοριοθέτησης του ευρύτερου δημόσιου με το ν. 1892/1990³ όσο και υπό την ισχύ των διατάξεων του ν. 3429/2005 αλλά και του άρθρου 14 του ν. 4270/2014, ως άμεσα και άρρηκτα συνδεδεμένη με την επιδιωκόμενη επίτευξη ενότητας της διοικητικής τους δράσης, ως προϊόν και αναγκαία συνέπεια της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, σκοπεί, εκτός των άλλων, στην εξασφάλιση της συνοχής της έννομης τάξης, την παρακολούθηση της πραγματοποίησης των σκοπών που έχουν ανατεθεί σ’ αυτά, την τήρηση των ισχυουσών διατάξεων, καθώς και την πρόληψη και καταστολή καταστάσεων εν γένει αντιθέτων προς το δημόσιο συμφέρον⁴. Συνεπώς, κατά την έννοια αυτή, στο μέτρο που παρεμβαίνει στην οργανωτική δομή των ως άνω φορέων, είτε η παρέμβαση αυτή είναι σχετική με πρόσωπα που συγκροτούν τα όργανά τους (όπως, λ.χ., ο διορισμός, η απομάκρυνση των ακατάλληλων και επιβολή των προβλεπομένων κυρώσεων σε εκείνα που ασκούν πλημμελώς τα καθήκοντά τους) είτε αφορά εποπτεία επί των πράξεών τους⁵, τούτο συνιστά περιορισμό της

³ Δηλ. ως δημόσια νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου ή ΔΕΚΟ, που υπάγονται στον λεγόμενο ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός εκ νέου είχε οριοθετηθεί με το ν. 1892/90. Αυτός περιλαμβάνει, μεταξύ των άλλων, τόσο τις επιχειρηματικής φύσης δημόσιες (κρατικές) επιχειρήσεις (εταιρίες), που συνήθως τότε είχαν, δυνάμει των διατάξεων του ν. 2414/1996, μετατραπεί από νπδδ, στη μορφή της ανώνυμης εταιρείας (Επ. Σπηλιωτόπουλο, “Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου”, Τομ.1, εκδ.14^η {2011} παρ. 369-371, σελ. 368-371, επίσης πρβλ. ΓνμδΝΣΚ 534/2011, ΓνμδΝΣΚ 224/2005) όσο και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς (πρβλ. περ. γ’ της παρ. 1 του άρθρου 51 ν. 1892/1990, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 6 του άρθρου 4 του ν. 1943/1991 {ΦΕΚ Α’ 50}), αποφασιστικό κριτήριο για την υπαγωγή των οποίων είναι ο δημόσιος χαρακτήρας τους (ΓνμδΝΣΚ 38/2004, ΓνμδΝΣΚ 534/2011 ό.π.). Ήτοι, η επιδίωξη δημόσιου σκοπού, συνισταμένου σε, εκτός των άλλων, παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, όπως και αυτές της ύδρευσης και αποχέτευσης (βλ. ΟΛΣΤΕ 1906/2014, σκ. 22^η)

⁴ βλ. Επ. Π. Σπηλιωτόπουλο “Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου”, ό.π., παρ. 253, σελ. 262, ΓνμδΝΣΚ 415/2003

⁵ όπως η έγκριση ορισμένων πράξεων τους (προληπτική εποπτεία), η δυνατότητα ακύρωσης, μετά από έλεγχο νομιμότητας μόνον ή αναστολής της εκτέλεση ορισμένων πράξεων

αυτονομίας τους και, ως εκ τούτου, πρέπει τούτο να προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, λαμβανομένου μάλιστα υπόψη ότι η αυτή (εποπτεία) δεν τεκμαίρεται, όπως ο ιεραρχικός έλεγχος⁶.

9. Ειδικότερα, κατά την έννοια των ως άνω, **υπό στοιχ. 2**, διατάξεων του ν. 3429/2005, γίνεται δεκτό ότι στο Κεφάλαιο Α' τούτου υπάγονται, καταρχήν, όλες οι δημόσιες επιχειρήσεις, όπως προσδιορίζονται στο άρθρο 1 του νόμου αυτού, με εξαίρεση: α) τις δημόσιες επιχειρήσεις που υπάγονται στο Κεφάλαιο Β', β) όσες έχουν συσταθεί με βάση τον ν. 1955/1991 και την εξουσιοδότηση του άρθρου 5 παρ. 6 ν. 2229/1994 και γ) όσες έχουν ήδη τεθεί, με ρητή διάταξη νόμου, εκτός του κατά τις ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις ευρύτερου δημόσιου τομέα⁷.

10. Μάλιστα, όπως επίσης έγινε δεκτό με τις υπ' αριθμ. 285, 286/2015 Γνωμοδοτήσεις του Β' Τμήματος του ΝΣΚ, σαφώς συνάγεται ότι, ανεξαρτήτως της έννοιας ή της ευρύτητας των (νεοπαγών) όρων Γενική Κυβέρνηση, Υποτομέας Κεντρικής Κυβέρνησης κ.λ.π., που προσδιορίζονται στο ως άνω άρθρο 14 ν. 4270/2014, των κριτηρίων υπαγωγής στους όρους αυτούς ν.π.ι.δ., ιδίως δε ανωνύμων εταιρειών, της κατά δεσμευτικό ή μη τρόπο εξάρτησης της υπαγωγής ορισμένων εξ αυτών από τον χαρακτηρισμό του υποτομέα στον οποίο κατατάσσονται ή από το γεγονός της εγγραφής τους στο Μητρώο που τηρεί η ΕΛ.ΣΤΑΤ. κ.ο.κ., οι διατάξεις των άρθρων 1 και 19 του ν. 3429/2005 ουδέποτε απώλεσαν την ισχύ τους και την αυτοτέλεια του ρυθμιστικού τους περιεχομένου ως προς τα ουσιαστικά κριτήρια που θέτουν για την υπαγωγή στο πεδίο της εφαρμογής τους διαφόρων, ποικίλης μορφής, δημοσίων επιχειρήσεων, ως τοιούτων νοουμένων, κατ' αρθρ. 1 (παρ. 1) τούτου, και των ανωνύμων εταιρειών. Επομένως, εφόσον εξ άλλου λόγου δεν εξαιρείται και δεν εμποδίζεται η υπαγωγή τους στο Κεφάλαιο Α' ν. 3429/2005, συγκεντρώνουν δε ένα τουλάχιστον από τα ενδεικτικώς απαριθμούμενα κριτήρια του άρθρου 1 (παρ. 1 – 4) του νόμου αυτού, περιλαμβάνονται στον δημόσιο τομέα και υπάγονται στο ανωτέρω Κεφάλαιο Α'⁸.

(κατασταλτική εποπτεία), καθώς και η διενέργεια ορισμένων πράξεων που επιβάλλονται, σε περίπτωση άρνησης (ρητής ή σιωπηρής) των οργάνων του εποπτευόμενου νομικού προσώπου

⁶ Επ. Π. Σπηλιωτόπουλο, ό.π., παρ. 254, σελ. 263

⁷ ΓνμδΟΛΝΣΚ 275/2006

⁸ πρβλ. ΓνμδΝΣΚ 285, 286/2015, ό.π.

Επί του α' σκέλους του ερωτήματος

11. Στην προκειμένη περίπτωση, η Ε.Υ.Α.Θ Α.Ε., συσταθείσα με το άρθρο 20 του ν. 2651/98, κατά συγχώνευση των "Οργανισμού Ύδρευσης Θεσσαλονίκης" (Ο.Υ.Θ.) Α.Ε.⁹ και Οργανισμού Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης (Ο.Α.Θ.)¹⁰, διέπεται εφεξής, κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 1 του άρθρου 18 του ν. 2937/2001, από τις διατάξεις του κ.ν. 2190/1920, καθώς και τις λοιπές κυρίως αλλά και συμπληρωματικώς εφαρμοζόμενες διατάξεις που μνημονεύονται στην πιο πάνω διάταξη του ν. 2937/2001, σε συνδυασμό βεβαίως και με τα οριζόμενα στις διατάξεις της παρ. 9 του ίδιου άρθρου και νόμου.

12. Περαιτέρω, σε πλήρη συμμόρφωση με τα ρητώς αναφερόμενα στο α' εδάφιο της παρ. 9 του άρθρου 18 του ν. 2937/2001, η κατάρτιση του καταστατικού της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε. εν προκειμένω είναι φανερό ότι δεν έλαβε χώρα, κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου¹¹. Αντιθέτως, ως προελέχθη, τούτο συνέβη με την υπ' αριθμ.ΕΓΑ/608/26.7.2001 κοινή υπουργική απόφαση (κ.υ.α.) που ήδη έχει δημοσιευτεί νόμιμα σε ΦΕΚ (Β' 989/30.7.2001), με την οποία κατ' ουσία εξειδικεύτηκε, κατ' επίκληση ως άνω ρητής εξουσιοδοτικής διάταξης τυπικού νόμου, το πλαίσιο της¹² εποπτείας, κατά την προεκτεθείσα έννοια¹³. Πράγματι, με την εν λόγω κ.υ.α., εκτός των άλλων, ρυθμίζονται και ζητήματα που αφορούν τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες τούτου (Δ.Σ.), στις οποίες περιλαμβάνεται και αυτή, κατά την οποία το Δ.Σ. της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε. εισηγείται στους εποπτεύοντες Υπουργούς την έγκριση ή την τροποποίηση των οικείων Κανονισμών Λειτουργίας Δικτύων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως.

⁹ ο οποίος, συσταθείς το πρώτον με τις διατάξεις του α.ν. 1563/1939 (Α' 15) ως "Ειδικό Ταμείο Υδρεύσεως Θεσσαλονίκης", με τη μορφή ν.π.δ.δ., μετέπειτα, με το - κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 2 (παρ. 1) ν. 2414/1996 (Α' 135) - εκδοθέν π.δ. 156/1997 (Α' 132), μετατράπηκε σε Α.Ε.

¹⁰ ο οποίος συστάθηκε με το π.δ. 787/1970 (Α' 292) ως ν.π.δ.δ., μετατραπείς στη συνέχεια σε Α.Ε. με το π.δ. 157/1997 (Α' 133)

¹¹ πρβλ. ιδίως άρθρα 1, 2, 4 (παρ. 1, 2) του κ.ν. 2190/1920 (Α' 37), όπως ισχύει

¹² προβλεπόμενης στην παραγράφου 1 του αυτού άρθρου και νόμου, σε συνδυασμό με τα οριζόμενα στην περ. δ' της παρ. 2 του άρθρου 1 της υπ'αρ.39324/6.12.2016 (Β' 3959) απόφασης του Πρωθυπουργού.

¹³ βλ. 10^η σκέψη, σημ. 6, ό.π.

13. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, σε συνδυασμό με τα ως άνω ερμηνευτικώς γενόμενα δεκτά, είναι, κατά τη γνώμη μας, σαφές ότι υφίσταται ενεργές το απαιτούμενο θεσμικό πλαίσιο ύπαρξης νομοθετικής εξουσιοδότησης για την έγκριση του υποβληθέντος Ειδικού Κανονισμού Αποχέτευσης της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε.. Καθόσον τούτο προέρχεται από το ίδιο το περιεχόμενο της ερειδομένης σε ρητή και ειδική διάταξη τυπικού νόμου (ήτοι, του εδ. α' της παρ. 9 του άρθρου 18 ν. 2937/2001) εκδοθείσης κ.υ.α., με την οποία καταρτίστηκε το καταστατικό αυτής, όπου **αρχήθεν** περιλήφθηκε η συγκεκριμένη αρμοδιότητα του Δ.Σ., δίχως να ασκεί οποιαδήποτε νομική επιρροή το γεγονός της επιγενόμενης κωδικοποίησης τούτου (καταστατικού), δεδομένου ότι, κατά το διδόμενο ιστορικό, το περιεχόμενο αυτής (διάταξης) παρέμεινε μέχρι σήμερα αμετάβλητο και αναλλοίωτο, ανεξαρτήτως της μετέπειτα διαφορετικής αρίθμησης του σχετικού άρθρου συνεπεία των γενομένων τροποποιήσεων επί άλλων διατάξεων του καταστατικού¹⁴.

14. Μάλιστα, ενόψει του περιεχομένου των γενικού, αφηρημένου και απρόσωπου χαρακτήρα ρυθμίσεων του υπό έγκριση Κανονισμού (όπως λ.χ. ορισμός απαγορεύσεων αλλά και επιβολής κυρώσεων στους χρήστες, κατόπιν χορηγήσεως σχετικής αδείας, του οικείου δικτύου¹⁵), η εγκριτική τούτου πράξη προδήλως φέρει τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της κανονιστικής διοικητικής, κατά το οργανικό κριτήριο, εφόσον εκδίδεται, κατά ρητή νομοθετική πρόβλεψη, από τα ασκούντα επ' αυτής (Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε.) προληπτική εποπτεία διοικητικά όργανα. Τούτο δε, ανεξαρτήτως της υπαγωγής ή μη της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε. ως "δημόσιας επιχείρησης" στο Α' Κεφάλαιο του ν. 3429/2005¹⁶, καθόσον η ανωτέρω εγκριτική πράξη δεν προέρχεται από όργανα της εν λόγω Α.Ε.¹⁷, αλλά αποτελεί

¹⁴ πρβλ. σχετικές αποφάσεις της Γ.Σ. της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε., δημοσιευμένες, με αριθ.6991/2006, 371/2007, 13309/2007, 2044/2013, στο τ. Α.Ε. του Φ.Ε.Κ.

¹⁵ βλ. άρθρο 8 του Κανονισμού

¹⁶ ζητήματος πάντως μη δια της παρούσης ειδικότερα εξεταζομένου ως αλυσιτελούς (βλ. παρακάτω)

¹⁷ πράξεις των οποίων ως προερχόμενες από νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, στο μέτρο που ήθελαν συνδεθεί με την επιδίωξη υλοποίησης μη δημόσιου σκοπού (λ.χ. διαφημιστικού περιεχομένου κ.α.), δεν αποτελούν διοικητικές πράξεις, εκφεύγουσες του ακυρωτικού ελέγχου του ΣτΕ και των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων, καθόσον οι δι' αυτών αναφερόμενες διαφορές θα υπάγονται στη γενική δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων (βλ. ΣτΕ 1525/2013 κ.α.)



κανονιστική διοικητική πράξη, εκδιδόμενη από τους επ' αυτής (Α.Ε.) ασκούντες διοικητική εποπτεία συναρμόδιους Υπουργούς, κατά τις προεκτεθείσες διατάξεις δυνάμει των οποίων ασκείται – έστω και εμμέσως – αποφασιστική επιρροή στη δραστηριότητα της ανωτέρω Α.Ε., στο πλαίσιο επιδίωξης δημόσιου σκοπού.

15. Πράγματι, ο δημόσιος σκοπός που υπηρετεί η εγκριτική αυτή πράξη και, ως εκ τούτου, αφενός μεν υποδηλώνει τον κανονιστικό της χαρακτήρα και αφετέρου εξειδικεύει το πλαίσιο της προληπτικής διοικητικής εποπτείας, κατά τα παραπάνω, συνίσταται στο ότι δι' αυτής ρυθμίζονται κατά γενικό, αφηρημένο και απρόσωπο τρόπο (ήτοι, με τον ορισμό απαγορεύσεων και επιβολή κυρώσεων κατά τα παραπάνω) οι¹⁸ μονοπωλιακώς παρεχόμενες υπηρεσίες αποχέτευσης σε μεγάλα τμήματα πληθυσμού της ευρύτερης περιοχής Θεσ/νίκης, διαβιούντα υπό δυσμενείς συνθήκες στις αναφερόμενες στο άρθρο 26 ν. 2937/2001 γεωγραφικές περιοχές δραστηριότητάς της, που είναι απολύτως αναγκαίες για την υγιεινή διαβίωση των εκεί κατοικούντων και βεβαίως αποτελούν φυσικό αγαθό για την επιβίωσή τους. Άλλωστε, σύμφωνα με τα ρητώς αναφερόμενα στο άρθρο 1 του εν λόγω Κανονισμού, σκοπός του είναι η προστασία και διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των δικτύων αποχέτευσης αλλά και των εγκαταστάσεων επεξεργασίας λυμάτων της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε., με βασικό γνώμονα την προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος.

16. Συνεπώς, υπό την έννοια αυτή, ανεξαρτήτως του ότι η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, όπως αυτές τις ύδρευσης και αποχέτευσης, δεν συνιστά δραστηριότητα αναπόσπαστη από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, η επί των αντιστοίχων φορέων παροχής των συγκεκριμένων υπηρεσιών κρατική (διοικητική) εποπτεία, αδιακρίτως της νομικής τους φύσης, θεωρείται δεδομένη¹⁹. Πράγμα που συγκαθορίζει και το περιεχόμενο της ρυθμιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης, ως (κατ' επίκληση διάταξης τυπικού νόμου) κανονιστικώς δρώσας, ακόμη και σε περιπτώσεις ιδιωτικοποιήσεων, όπως η εξεταζόμενη, οι οποίες ανήκουν στην κατηγορία δραστηριοτήτων που εξυπηρετούν ζωτικής σημασίας τομείς δημοσίου συμφέροντος, καθόσον η παραχώρηση μιας τέτοιας δημόσιας

¹⁸ κατά χορήγηση στην Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε. αποκλειστικού ανεκχώρητου και αμεταβίβαστου δικαιώματος (πρβλ. παρ. 1 και 2 του άρθρου 20 ν. 2937/2001)

¹⁹ πρβλ. 22^η της ΟΛΣτΕ 1906/2014, ό.π.

λειτουργίας σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου μόνο κανονιστικά, δηλ. με τυπικό νόμο ή κανονιστική διοικητική πράξη βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, δύναται από συνταγματική άποψη να επιτραπεί²⁰.

Επί του β' σκέλους του ερωτήματος

17. Από τις ως άνω, **υπό στοιχ. 6**, διατάξεις του ν. 3469/2006 συνάγεται η βασική αρχή, που ερείδεται και σε άλλες συνταγματικές διατάξεις, ότι για την τελείωση, εκτός των τυπικών νόμων και των προεδρικών διαταγμάτων²¹, και των λοιπών κανονιστικού χαρακτήρα διοικητικών πράξεων, απαιτείται, ως συστατικό στοιχείο του κύρους τους, η δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με τη δημοσίευση η κανονιστική ρύθμιση καθίσταται προσιτή στους πολίτες, δημιουργείται τεκμήριο γνώσεώς της και καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων από το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα λοιπά διοικητικά δικαστήρια. Ειδικώς, όμως, για τις λοιπές, πέραν των προεδρικών διαταγμάτων, κανονιστικού περιεχομένου διοικητικές πράξεις, ο νομοθέτης μπορεί να καθορίσει γενικό ή ειδικούς, κατά περίπτωση, τρόπους δημοσίευσής με άλλο πρόσφορο μέσο, που προσιδιάζει στο αντικείμενο και το χαρακτήρα της επιχειρούμενης ρύθμισης²².

18. Πράγμα που σημαίνει ότι, σύμφωνα με τον ανωτέρω κανόνα, η δια της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως (Φ.Ε.Κ.) δημοσίευση και όλων των κανονιστικού περιεχομένου διοικητικών πράξεων, για τις οποίες δεν προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία, άλλος ειδικότερος τρόπος δημοσίευσής, καθίσταται αναγκαία και επιβεβλημένη²³.

19. Εν προκειμένω σαφώς προκύπτει ότι, στο μέτρο που από την επισκόπηση των διατάξεων του νομικού καθεστώτος της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε. (ν. 2937/2001) δεν προβλέπεται άλλη γενικότερη ή ειδικότερη ρύθμιση του τρόπου δημοσίευσης των εγκριτικών του Δ.Σ. της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε. πράξεων από τα επ' αυτής εποπτεύοντα διοικητικά όργανα, που αφορούν σε ζήτημα όπως το

²⁰ πρβλ. πρακτικά επεξεργασίας ΣτΕ 385, 608/1995, ΤοΣ 1995, σελ. 285-289

²¹ πρβλ. άρθρα 42 (παρ. 1) και 35 (παρ. 1) του Συντάγματος

²² ΟΛΣτΕ 4108-9/99, ΣτΕ 968/2013, 561/2012, 1287/2008, 2817/2006, 3322/2005, 4690/2015 κ.α.

²³ πρβλ. ΟΛΣτΕ 87/2011, ΣτΕ 1609/2012 κ.α.



εξεταζόμενο, ούτε βεβαίως η εν λόγω περίπτωση υπάγεται στις άλλες περιπτώσεις κανονιστικού περιεχομένου πράξεων που δεν είναι δημοσιευτές, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 8 (περ. α', β') ν. 3469/2006, η εγκριτική του Ειδικού Κανονισμού Λειτουργίας Αποχέτευσης της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε. πράξη ως διοικητική κανονιστικού περιεχομένου είναι, κατά τη γνώμη μας, δημοσιευτέα στο ΦΕΚ, κατά τα παραπάνω²⁴.

20. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, επί του ανωτέρω ερωτήματος γνωμοδοτώ ότι προσήκει καταφατική απάντηση και στα δύο του σκέλη. Ότι δηλ. υπάρχει νόμιμο έρεισμα εξουσιοδοτικής διάταξης για την έγκριση του Ειδικού Κανονισμού Λειτουργίας Αποχέτευσης της Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε. από τα επ' αυτής εποπτεύοντα (συν)αρμόδια διοικητικά όργανα και ότι η εγκριτική αυτή πράξη ως διοικητική κανονιστικού περιεχομένου είναι δημοσιευτέα στο ΦΕΚ.-



²⁴ πρβλ. υπ' αριθμ. Δ6/1300/17.9.2001 και Δ16γ/010/178/Γ/21.4.2009 αποφάσεις του (τότε) αρμόδιου Υπουργού (ΠΕΧΩΔΕ), που δημοσιεύτηκαν νόμιμα (Β' 1396/22.10.2001 και Β' 846/6.5.2009) και με τις οποίες αντιστοίχως εγκρίθηκαν οι Κανονισμοί Λειτουργίας Δικτύου Ύδρευσης και Αποχέτευσης της Ε.Υ.Δ.Α.Π., οι οποίοι ερείδοντο επί πανομοιότυπου νομοθετικού πλαισίου (βλ. ιδίως παρ. 1, 3, 4, 11 του άρθρου 1 ν. 2744/1999 {Α' 222}) μ' αυτό των διατάξεων του άρθρου 18 ν. 2937/2001.