

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

## ΓΝΩΜΟΛΟΓΗΣΗ

Ετέθη από την Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) προς την Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Ε.Δ.Ε.Υ.Α.) ερώτημα προς γνωμοδότηση αναφορικά με την ορθότητα της αρ. 12/2020 Πράξης του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και σύμφωνα με την οποία εκρίθη ότι ανεξαρτήτως της διατάξεως του άρθρου 348 παρ. 10 ν. 4512/2018 με την οποία τροποποιήθηκαν οι διατάξεις του ν. 1069/1980 περί καθορισμού αποζημίωσης Προέδρου Δ.Σ. Δ.Ε.Υ.Α., δεν έχει καταργηθεί η διάταξη του άρθρου 1<sup>ου</sup> παρ. Γ' υποπαρ. Γ1 παρ. 5 ν. 4093/2012 με την οποία προβλέφθηκε η περικοπή της αποζημίωσης Προέδρων Δ.Σ. Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου κατά 50%, και ως εκ τούτου η αποζημίωση του Προέδρου του Δ.Σ. Δ.Ε.Υ.Α. υπάγεται ακόμη στην ανωτέρω μείωση.

Κατά τη γνώμη μας το Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου **έσφαλε στην ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων** και δη του άρθρου 348 παρ. 10 ν. 4512/2018 με την οποία τροποποιήθηκαν οι διατάξεις του ν. 1069/1980 περί καθορισμού αποζημίωσης Προέδρου Δ.Σ. Δ.Ε.Υ.Α. και του άρθρου 1<sup>ου</sup> παρ. Γ' υποπαρ. Γ1 παρ. 5 ν. 4093/2012.

Ειδικότερα:

**I. Τρόπος καθορισμού αποζημίωσης Προέδρου Δ.Σ. Δ.Ε.Υ.Α. - Εξάρτηση αυτού από το ύψος αντιμισθίας του οικείου Δημάρχου**

---

## **A. Εφαρμοστέο Νομοθετικό πλαίσιο**

**Κατ' άρθρ. 1 ν. 1069/1980** «1. Οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου της παρ. 4 του άρθρου 252 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ), όπως κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (Α' 114) έχουν κοινωφελή και μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα και διέπονται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά από άλλες ειδικές διατάξεις του παρόντος, του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του ν. 3852/2010 (Α' 87).».

**Κατ' άρθρ. 3 παρ. 9 ν. 1069/1980** «9. Στον Πρόεδρο του Διοικητικού Συμβουλίου, αν δεν είναι Δήμαρχος, μπορεί να καταβάλλεται, για τις παρεχόμενες στην επιχείρηση υπηρεσίες του, αποζημίωση που καθορίζεται με απόφαση του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ύστερα από πρόταση του Διοικητικού Συμβουλίου της επιχείρησης. *Η αποζημίωση αυτή δεν μπορεί να υπερβαίνει το ποσοστό πενήντα τοις εκατό (50%), του ποσού της αντιμισθίας του Δημάρχου, σύμφωνα με το άρθρο 92 του ν. 3852/2010.* Σε περίπτωση απουσίας του Προέδρου, λόγω ασθένειας ή άδειας, μεγαλύτερης του ενός (1) μήνα, η αποζημίωση αυτή καταβάλλεται εξ ημισείας σε αυτόν και στον αναπληρωτή του.»

Από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται ότι ο κοινός νομοθέτης εξάρτησε το ύψος της αποζημίωσης του Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.Ε.Υ.Α. ως δημοτικής επιχείρησης από το ύψος της αντιμισθίας του Δημάρχου.

**Έπεται ότι οι περικοπές της αποζημίωσης του Προέδρου Δ.Ε.Υ.Α. ακολουθούν τις περικοπές που έχει υποστεί η αντιμισθία των Δημάρχων.**

**Ειδικότερα,**

**Κατ' άρθρ. 92 παρ. 2 ν. 3852/2010** «2. Η Αντιμισθία των δημάρχων σε δήμους με πληθυσμό άνω των εκατό χιλιάδων (100.000) κατοίκων είναι ισόποση με το σύνολο των πάσης φύσεως αποδοχών του Γενικού Γραμματέα Υπουργείου, των δημάρχων των δήμων με πληθυσμό από είκοσι χιλιάδες (20.000) έως εκατό χιλιάδες (100.000) κατοίκους είναι ισόποση με το ογδόντα τοις εκατό (80%) των ανωτέρω αποδοχών και των δημάρχων των δήμων με πληθυσμό κάτω των είκοσι χιλιάδων (20.000) κατοίκων είναι ισόποση με το εξήντα τοις εκατό (60%) των ανωτέρω αποδοχών.»

i) Σύμφωνα με την **παρ.3α του άρθρου 3 του Ν.4051/2012** (ΦΕΚ 40 τεύχος Α'): «Η αντιμισθία των δημάρχων και περιφερειάρχων που προβλέπεται στις διατάξεις των άρθρων 92 παρ. 2 και 181 παρ. 2 του ν. 3852/ 2010 (Α' 87) **μειώνεται κατά 10%**. » Η ισχύς της διάταξης αυτής αρχίζει από 1.1.2012.

ii) Ακολούθως, σύμφωνα με την **υποπαρ. Γ. 1.6<sup>α</sup> του ν. 4093/2012** , ο βασικός μισθός του Γενικού Γραμματέα Υπουργείου και του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης της παραγράφου 1Α της απόφασης α2/57332/0022/27.7.2012 του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, **μειώθηκε και διαμορφώνεται**, από 1.1.2013, στο ποσό των τριών χιλιάδων τετρακοσίων πενήντα ευρώ (3.450 €). Σύμφωνα με την **ως άνω περικοπή προσαρμόστηκε αναλόγως και η αντιμισθία Δημάρχου από 01.01.2013** και η οποία ακολουθεί τον μισθό του Γ.Γ. Υπουργείου.

iii) Με τη διάταξη της **παρ. 5 της υποπαρ. Γ1 της παρ. Γ του άρθρου πρώτου ν. 4093/2012** ορίστηκε ότι «Από 1.1.2013, οι αποδοχές, οι αποζημιώσεις, τα έξοδα παράστασης και οι πάσης φύσεως αμοιβές των Διοικητών, Υποδιοικητών, των Προέδρων, Αντιπροέδρων, Διευθυνόντων Συμβούλων, καθώς και των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου των Ιδρυμάτων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου των Δήμων και των Περιφερειών, καθώς και των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου αυτών, συμπεριλαμβανομένων των Συνδέσμων των Ο.Τ.Α., αλλά και των ανωνύμων εταιρειών, στις οποίες οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατέχουν ποσοστό πάνω από το 50% του μετοχικού κεφαλαίου, μειώνονται κατά ποσοστό πενήντα τοις εκατό (50%).»

iv) Ήδη κατ' εξουσιοδότηση της διατάξεως της **παρ. 2 άρθρ. 22 ν. 4354/2015** εξεδόθη η με αρ. 54698 ΚΥΑ (ΦΕΚ Β 4704 22.10.2018) με τίτλο « Καθορισμός αποδοχών α) αιρετών οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και β) γενικών γραμματέων δήμων» όπως αντικαταστάθηκε με την παρ.1 του άρθρου μόνου της ΚΥΑ 72865 (ΦΕΚ Β' 5726/19.12.2018), και σύμφωνα με την οποία καθορίστηκε εκ νέου το ύψος της αντιμισθίας των Δημάρχων ως εξής: «Η αντιμισθία των δημάρχων σε δήμους με πληθυσμό άνω των εκατό χιλιάδων (100.000) κατοίκων σε 4.275€, των δημάρχων των δήμων με πληθυσμό από είκοσι χιλιάδες (20.000) έως εκατό χιλιάδες (100.000) κατοίκους σε 3.420€ και των δημάρχων των δήμων με πληθυσμό κάτω των είκοσι χιλιάδων (20.000) κατοίκων σε 2.565€.».

## **B. Οι διατάξεις του άρθρ. 3 ν. 1069/1980 περί καθορισμού αποζημίωσης Προέδρου Δ.Σ. Δ.Ε.Υ.Α. - Ιστορική εξέλιξη της διατάξεως**

Στην **παρ. 7 του άρθρ. 3 ν. 1069/1980 όπως πρωτο ίσχυσε**, αναφορικά με το ύψος της αποζημίωσης του Προέδρου Δ.Σ. Δ.Ε.Υ.Α. οριζόταν ότι «Εισ τον Πρόεδρον του Διοικητικού Συμβουλίου δύναται να καταβάλληται δια τας παρεχομένας εις την επιχείρησιν υπηρεσίας του αποζημίωσις οριζομένη δια κοινής αποφάσεως των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών μετά πρότασιν του Διοικητικού Συμβουλίου της επιχειρήσεως. Εν περιπτώσει απουσίας του Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου ένεκα ασθενείας πέραν του μηνός, η αποζημίωσις αυτή καταβάλλεται εξ ημισείας εις αυτόν και τον αναπληρωτήν του. Ωσαύτως εις τον Πρόεδρον, τα μέλη και τον γραμματέα του Διοικητικού Συμβουλίου, δύναται να παρέχεται, δια την συμμετοχήν των εις τας συνεδριάσεις αυτού, αποζημίωσις.». **Η πρωτοεισαχθείσα διάταξη δεν ενείχε περιορισμό ως προς το ύψος της εν λόγω αποζημίωσης, τελούσε όμως υπό την αίρεση της έγκρισης αυτού με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών.**

**Το έτος 2000** η παρ. 7 τροποποιήθηκε με **την παρ. 9 άρθρ. 8 ν. 2839/2000** ως εξής: «Στον Πρόεδρο του Διοικητικού Συμβουλίου στην περίπτωση που δεν είναι Δήμαρχος μπορεί να καταβάλλεται για τις παρεχόμενες στην επιχείρηση υπηρεσίες του αποζημίωση καθοριζόμενη με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας μετά από πρόταση του Διοικητικού Συμβουλίου της Επιχείρησης, που δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% του ποσού των εξόδων παράστασης που εισπράττει ο Δήμαρχος του οικείου δήμου ή αν πρόκειται για κοινοτική επιχείρηση το 50% των εξόδων παράστασης του Προέδρου της οικείας κοινότητας. Σε περίπτωση απουσίας του Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου λόγω ασθένειας ή άδειας πέραν του μηνός, η αποζημίωση αυτή καταβάλλεται εξ ημισείας σε αυτόν και τον αναπληρωτή του. Κατά τον ίδιο τρόπο στον Πρόεδρο, τα μέλη και τον Γραμματέα του Διοικητικού Συμβουλίου, μπορεί να παρέχεται, για τη συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις αυτού, αποζημίωση». **Εξαρτήθηκε λοιπόν για πρώτη φορά η αποζημίωση του Προέδρου Δ.Σ. της Δ.Ε.Υ.Α. από το ύψος των εξόδων παράστασης του οικείου Δημάρχου, και πάντως δεν μπορούσε να υπερβαίνει το 50% αυτής.**

**Το έτος 2017 (ν. 4483/2017 άρθρ.),** και πάντως μετά τις διατάξεις του ν. 4093/2012, ο νομοθέτης καθόρισε εκ νέου τον τρόπο υπολογισμού της αποζημίωσης του

Προέδρου Δ.Σ. της Δ.Ε.Υ.Α. ως εξής: «Στον Πρόεδρο του Διοικητικού Συμβουλίου, αν δεν είναι Δήμαρχος, μπορεί να καταβάλλεται, για τις παρεχόμενες στην επιχείρηση υπηρεσίες του, αποζημίωση που καθορίζεται με απόφαση του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ύστερα από πρόταση του Διοικητικού Συμβουλίου της επιχείρησης. Η αποζημίωση αυτή δεν μπορεί να υπερβαίνει το ποσοστό 50% του ποσού της αντιμισθίας του Δημάρχου, σύμφωνα με το άρθρο 92 του ν. 3852/2010. Σε περίπτωση απουσίας του Προέδρου, λόγω ασθένειας ή άδειας, πέραν του μηνός, η αποζημίωση αυτή καταβάλλεται εξ ημισείας σε αυτόν και στον αναπληρωτή του.».

**Εξάρτησε λοιπόν την αποζημίωση του Προέδρου του Δ.Σ. της Δ.Ε.Υ.Α. από την αντιμισθία του οικείου Δημάρχου, μη δυνάμενης πάντως να υπερβαίνει το 50% αυτής.**

Ακολούθως, με το άρθρο 348 παρ. 2 ν. 4512/2018 αντικαταστάθηκε εκ νέου το άρθρο 3 ν. 1069/1980 και διατηρήθηκε η διάταξη περί αποζημίωσης του Προέδρου αυτής ως εξής: «Στον Πρόεδρο του Διοικητικού Συμβουλίου, αν δεν είναι Δήμαρχος, μπορεί να καταβάλλεται, για τις παρεχόμενες στην επιχείρηση υπηρεσίες του, αποζημίωση που καθορίζεται με απόφαση του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ύστερα από πρόταση του Διοικητικού Συμβουλίου της επιχείρησης. Η αποζημίωση αυτή δεν μπορεί να υπερβαίνει το ποσοστό πενήντα τοις εκατό (50%), του ποσού της αντιμισθίας του Δημάρχου, σύμφωνα με το άρθρο 92 του ν. 3852/2010. Σε περίπτωση απουσίας του Προέδρου, λόγω ασθένειας ή άδειας, πέραν του μηνός, η αποζημίωση αυτή καταβάλλεται εξ` ημισείας σε αυτόν και στον αναπληρωτή του.

Τελικώς, το άρθρο 3 ν. 1069/1980 αντικαταστάθηκε εκ νέου από τον νομοθέτη με το άρθρο 96 Ν.4604/2019,ΦΕΚ Α 50.26.3.2019.και διατηρήθηκε η διάταξη περί υπολογισμού αποζημίωσης της αντιμισθίας του Προέδρου της Δ.Ε.Υ.Α.

#### **Γ. Ο υπολογισμός αποζημίωσης Προέδρου άλλων Νομικών Προσώπων των ΟΤΑ α' βαθμού**

Στις Δ.Ε.Υ.Α. ο νομοθέτης έθεσε ήδη από νωρίς ρητό περιορισμό στο ύψος αποζημίωσης του Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου αυτών, και διέθεσε ως απώτατο όριο αυτής το 50% της αντιμισθίας του οικείου Δημάρχου.

**Αντιθέτως, καθόσον αφορά τα άλλα Νομικά Πρόσωπα των πρωτοβαθμίων ΟΤΑ ο νομοθέτης δεν προέβλεψε περιορισμό στο ύψος αποζημίωσης Προέδρων αυτών, ενώ ο πρώτος περιορισμός ετέθη με την παρ. 5 της υποπαρ. Γ1 παρ. Γ άρθρου 1<sup>ου</sup> ν. 4093/2012.**

Λόγου χάρη καθόσον αφορά τις **Κοινοφελείς Δημοτικές Επιχειρήσεις, στο άρθρο 255 ν. 3463/2006** ορίστηκε ότι «Στον πρόεδρο ή στον αντιπρόεδρο του διοικητικού συμβουλίου, ανάλογα με τις υπηρεσίες που παρέχει στην επιχείρηση, μπορεί να καταβάλλεται Αποζημίωση, η οποία ορίζεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου ύστερα από πρόταση του διοικητικού συμβουλίου της επιχείρησης. Με την ίδια διαδικασία μπορεί να καταβάλλεται Αποζημίωση στα μέλη του διοικητικού συμβουλίου για τη συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις του. Για τον καθορισμό των αποζημιώσεων της παραγράφου αυτής λαμβάνεται οπωσδήποτε υπόψη η οικονομική κατάσταση της επιχείρησης κατά την προηγούμενη διαχειριστική περίοδο.». (Δεν τίθεται περιορισμός του ύψους της αμοιβής αυτών).

#### **Λόγοι αναίρεσης**

Κατά Πράξης Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου χωρεί το ένδικο μέσο της αιτήσεως αναίρεσεως ενώπιον της Ολομέλειας για λόγους – μεταξύ άλλων - εσφαλμένης ερμηνεία ή πλημμελούς εφαρμογής του νόμου ή/και ελλείψεως νόμιμης βάσης ή ελλείψεως αιτιολογίας (άρθρο 170 ν. 4700/2020).

#### **I. Αναφορικά με την εσφαλμένη ερμηνεία ή πλημμελή εφαρμογή του νόμου**

**A. Αντισυνταγματικότητα παρ. 5 υποπαρ. Γ1 παρ. Γ άρθρου πρώτου ν. 4093/2012 - Επιβολή οριζόντιας περικοπής σε όλα τα Ν.Π. των Δήμων (Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ., Δ.Ε.Υ.Α. κοκ) ανεξαρτήτως νομικής μορφής**

---

Με την επίμαχη διάταξη της παρ. 5 της υποπαρ. ΓΕ της παρ. Γ άρθρου πρώτου ν. 4093/2012 ορίστηκε ότι «Από 1.1.2013, οι αποδοχές, οι αποζημιώσεις, τα έξοδα παράστασης και οι πάσης φύσεως αμοιβές των Διοικητών, Υποδιοικητών, των Προέδρων, Αντιπροέδρων, Διευθυνόντων Συμβούλων, καθώς και των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου *των Ιδρυμάτων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου των Δήμων και των Περιφερειών, καθώς και των Νομικών Προσώπων*

*Ιδιωτικού Δικαίου αυτών, συμπεριλαμβανομένων των Συνδέσμων των Ο.Τ.Α., αλλά και των ανωνύμων εταιρειών, στις οποίες οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατέχουν ποσοστό πάνω από το 50% του μετοχικού κεφαλαίου, μειώνονται κατά ποσοστό πενήντα τοις εκατό (50%).»*

Από την ως άνω διάταξη ο νομοθέτης μείωσε με τον ίδιο τρόπο και στο ίδιο μέτρο την αποζημίωση που λαμβάνουν διοικητικά και διευθύνοντα πρόσωπα, σε όλα τα Νομικά Πρόσωπα των ΟΤΑ. Ο νομοθέτης δεν έλαβε υπόψιν του για το ποσοστό της ως άνω μείωσης (τάξεως 50%) εάν πρόκειται για Ν.Π.Ι.Δ. με ίδια ταμειακή διαχείριση ή ΝΠΙΔ επιχορηγούμενα από τον οικείο ΟΤΑ.

**Περαιτέρω, η εν λόγω «οριζόντια» μείωση αποζημίωσης ύψους 50% σε όλα ανεξαιρέτως τα Νομικά Πρόσωπα των ΟΤΑ δεν συνοδεύεται από ειδική αιτιολογία από καμία προπαρασκευαστική έκθεση του ν. 4093/2012 (βλ. Αιτ. Έκθεση και λοιπές συνοδευτικές εκθέσεις).**

**Εξομοίωσε δηλαδή ως προς τις ανωτέρω δυσμενείς ρυθμίσεις πρόσωπα που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες .**

## **B. Διαφορές Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) από τα λοιπά Ν.Π. των ΟΤΑ**

---

1. Με το άρθρο 1 § 1 του ν. 1069/1980 ' ' Περί κινήτρων δια την ίδρυσιν Επιχειρήσεων Ύδρευσεως 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, καθόσον ειδικότερα με τις επιμέρους ρυθμίσεις του ως άνω νόμου ορίζεται ότι: α) η δημοτική επιχείρηση ύδρευσης και αποχέτευσης, αποτελούσα, κατά τα προαναφερθέντα, αυτοτελές ΝΠΔ, διοικείται από ίδιο Διοικητικό Συμβούλιο (άρθρο 3 παρ.1), β) με Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας, που συντάσσεται με απόφαση του Δ.Σ. 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 ιδία 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 Δ.Σ. της επιχείρησης και ελέγχονται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο (άρθρο 21 παρ.1).

2. Οι επιχειρήσεις των προηγούμενων παραγράφων αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου.....’ , στο άρθρο 255 παρ. 1 ότι ‘ ‘ Οι κοινωφελείς επιχειρήσεις διοικούνται από διοικητικό συμβούλιο, αποτελούμενο από επτά (7) έως έντεκα (11) μέλη, τα οποία ορίζονται μαζί με τους αναπληρωτές τους από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο...’ , στο άρθρο 256 ορίζει ότι ‘ ‘ Οι αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου της επιχείρησης εγκρίνονται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, αν αυτές αφορούν: α. Την ψήφιση του προϋπολογισμού, του ισολογισμού και της έκθεσης πεπραγμένων, β. Την αγορά ή εκποίηση ακινήτων, γ. τη διάθεση καθαρών κερδών ή τη διενέργεια επενδύσεων, δ. Την αύξηση του κεφαλαίου της επιχείρησης, ε. Τη συγχώνευση ή λύση της επιχείρησης, στ. Τη σύναψη δανείων..., ενώ στο άρθρο 257 παρ.1 αυτού ορίζεται ότι ‘ ‘ Το διοικητικό συμβούλιο της επιχείρησης συντάσσει



υποχρεωτικά τους ακόλουθους κανονισμούς: α. Εσωτερικό Κανονισμό Υπηρεσιών, με τον οποίο καθορίζονται η οργάνωση, η διάρθρωση και οι αρμοδιότητες των επιχειρήσεων, οι θέσεις του προσωπικού κατά ειδικότητα, καθώς και το ανώτατο όριο αυτού, β. Κανονισμό Προσωπικού, γ. Κανονισμό Οικονομικής Διαχείρισης. Περαιτέρω, στο άρθρο 259 παρ. 1 του ΔΚΚ ορίζεται ότι ‘ ‘ Η δημοτική επιχείρηση είναι δυνατόν να χρηματοδοτείται από τον οικείο δήμο για τις δραστηριότητές της, μετά από σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του...’ ‘ και, τέλος, στο άρθρο 260 παρ. 1, 3 και 5 αντίστοιχα ότι ‘ ‘ Η Διαχείριση των κοινοτικών επιχειρήσεων γίνεται σύμφωνα με ιδιαίτερο προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων και είναι ανεξάρτητος από την υπόλοιπη δημοτική ή κοινοτική Διαχείριση’ ‘ , ‘ ‘ Η έγκριση του προϋπολογισμού της επιχείρησης από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, λαμβάνει χώρα το αργότερο εντός μηνός από την ψήφιση του προϋπολογισμού του οικείου ΟΤΑ’ ‘ και ‘ ‘ Ο δήμος ή η Κοινότητα δεν ευθύνεται για οφειλές ή οποιεσδήποτε υποχρεώσεις είχε αναλάβει η επιχείρηση έναντι τρίτων...’ ‘ . Εξάλλου, οι ... τόσο κατά το ευρωπαϊκό όσο και κατά το εθνικό δίκαιο δεν ανήκουν στο Κράτος ή στο Δήμο, δεν επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό και σε κάθε περίπτωση δεν συγκαταλέγονται στους φορείς της ‘ ‘ Γενικής Κυβέρνησης’ ‘ . Ειδικότερα, με το άρθρο 2 του ν. 3871/2010 (Α’ 141) προστέθηκε άρθρο 1B στο ν. 2362/1995 (Α’ 247) περί Δημοσίου Λογιστικού, με το οποίο, ορίστηκαν τα εξής: ‘ ‘ 1. Δημόσιος τομέας: περιλαμβάνει τη Γενική Κυβέρνηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις κατά την έννοια των παραγράφων 1, 2 και 3, καθώς και τους δημόσιους οργανισμούς, κατά την έννοια της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του ν. 3429/2005 (Α’ 314). 2. Γενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρώτου και δεύτερου βαθμού (ΟΤΑ) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ). 3. Κεντρική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ελέγχονται και χρηματοδοτούνται κυρίως από την Κεντρική Διοίκηση, εκτός ΟΤΑ και ΟΚΑ. 4. Κεντρική Διοίκηση ή Δημόσιο ή Κράτος: περιλαμβάνει την προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, καθώς και τις Ανεξάρτητες Αρχές...’ ‘ . Εξάλλου, με το άρθρο 50 παρ. 1εδ. α’ του ν. 3943/2011 (Α’ 66) προστέθηκε στην παράγραφο 2 του άρθρου 1B του άνω νόμου 2362/1995 τελευταίο εδάφιο, σύμφωνα με το οποίο ‘ ‘ Αναλυτικά τα νομικά πρόσωπα

που περιλαμβάνονται στην Κεντρική Κυβέρνηση, τους ΟΤΑ και τους ΟΚΑ προσδιορίζονται από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής' . Από τις παραπάνω διατάξεις προκύπτει ότι οι φορείς που περιλαμβάνονται στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης καθορίζονται κατ' αρχήν από το νόμο. Για την κατάταξη, όμως, ενός νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης απαιτείται προηγούμενη κρίση σχετικά με τη συνδρομή των τασσόμενων στις οικείες διατάξεις κριτηρίων. Δηλαδή, προκειμένου να υπαχθεί ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης, εξετάζεται αν το εν λόγω πρόσωπο ελέγχεται και χρηματοδοτείται κατά κύριο λόγο από την Κεντρική Διοίκηση (Ολ ΣΤΕ 3404/2014, ΣΤΕ 2497/2013).

**3. Συνεπώς, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, που αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, διεπόμενα από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, διαθέτοντας ίδια διοίκηση, ανεξάρτητη ταμειακή υπηρεσία και ιδιαίτερο προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων, με βάση τον οποίο γίνεται η οικονομική διαχείρισή τους, ίδια περιουσία και δικούς τους πόρους, ανεξάρτητη και αυτοτελή εσωτερική οργάνωση και λειτουργία με βάση κανονισμούς που συντάσσονται από τα όργανα διοίκησης αυτών, δεν υπάγονται στην κατηγορία των ΟΤΑ, ούτε στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, από τον οποίο αντιθέτως ρητά εξαιρούνται (ΑΠ 2063/2014, 15/2013, 1675/2010, 1584/2010),** ούτε ελέγχονται από την Κεντρική Διοίκηση, κατά την έννοια των σχετικών ορισμών του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εθνικών και Περιφερειακών Λογαριασμών της Κοινότητας, στους οποίους παραπέμπουν και οι διατάξεις του άρθρου 1B του ν. 2362/1995 και, ως εκ τούτου, δεν συντρέχει κανένα από τα δύο σωρευτικά τιθέμενα στις οικείες διατάξεις κριτήρια για την κατάταξή τους από την ΕΛΣΤΑΤ στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης και την ένταξή τους στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. (ΑΠ 113/2017 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ).

**4. Η καθιερούμενη με το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή της ισότητας αποτελεί νομικό κανόνα αυξημένης τυπικής ισχύος, ο οποίος επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση προσώπων που τελούν υπό τις αυτές ή παρόμοιες συνθήκες και αποκλείει τόσο την έκδηλα άνιση μεταχείριση, είτε με τη μορφή**

της εισαγωγής καθαρά χαριστικού μέτρου ή προνομίου μη συνδεδεμένου προς αξιολογικά κριτήρια είτε με την μορφή της επιβολής αδικαιολόγητης επιβάρυνσης, όσο και την αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων ή την ενιαία μεταχείριση προσώπων που βρίσκονται κάτω από διαφορετικές συνθήκες με βάση όλως τυπικά ή συμπτωματικά ή άσχετα μεταξύ τους κριτήρια (3396/2014 ΣΤΕ).

Ως εκ τούτου μη νομίμως κατά παράβαση του άρθρου 4 του Συντάγματος εξομειώθηκαν ως προς την εφαρμογή των ρυθμίσεων της παρ. 5 υποπ. Γ1 της παρ. Γ άρθρου πρώτου ν. 4093/2012 οι Πρόεδροι κλπ. Διευθυντικά και διοικητικά μέλη των Δ.Ε.Υ.Α. με εκείνα των λοιπών Νομικών Προσώπων των ΟΤΑ, πολλά από τα οποία δεν έχουν ίδια ταμειακή διαχείριση, και επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από τους οικείους ΟΤΑ.

#### **Γ. Αντισυνταγματικότητα παρ. 5 υποπαρ. Γ1 παρ. Γ άρθρου πρώτου ν. 4093/2012 εν συνδυασμό με την παρ. 8 – Παράβαση της αρχής της ισότητας**

---

Με την παρ. 8 της υποπαρ. Γ1 της παρ. Γ άρθρου πρώτου ν. 4093/2012 ορίσθηκε ότι «Οι αποδοχές, οι αποζημιώσεις, τα έξοδα παράστασης και οι αμοιβές εν γένει, που καταβάλλονται στους Προέδρους, Αντιπροέδρους και τα μέλη των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (ΑΔΑ), καθώς και στους Διοικητές, Υποδιοικητές, στους Προέδρους, Αντιπροέδρους, Διευθύνοντες Συμβούλους και στα μέλη του Δ.Σ. των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ. της περίπτωσης 12 της παρούσας υποπαραγράφου, επιφυλασσομένων των διατάξεων της περίπτωσης 5, **μειώνονται κατά ποσοστό είκοσι τοις εκατό (20%), από 1.1.2013.** Η παρ. 3 του άρθρου 2 του ν. 3833/2010 (Α' 40) καταργείται από 1.1.2013.»

Με την παρ. 8 ορίσθηκε ότι για διοικητικά και διευθυντικά στελέχη **Νομικών Προσώπων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου που ανήκουν στο Κράτος** κατά την έννοια της επίτευξης κρατικού ή δημόσιου ή αυτοδιοικητικού σκοπού, εποπτείας, διορισμού και ελέγχου της πλειοψηφίας της Διοίκησης τους, συμπεριλαμβανομένων των Γενικών και Τοπικών Οργανισμών Εγγείων Βελτιώσεων, ή επιχορηγούνται τακτικά, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, από πόρους των ως άνω φορέων κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, καθώς και των λοιπών

δημόσιων επιχειρήσεων, οργανισμών και ανωνύμων εταιρειών, που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005 (ΔΕΚΟ), σε αυτούς προβλέφθηκε μείωση αποζημίωσης **σε ποσοστό 20%**. Αντίθετα στην παρ. 5 της ίδιας υποπαραγράφου η μείωση της αποζημίωσης των διευθυντικών και διοικητικών προσώπων ΝΠ που ανήκουν στους ΟΤΑ ορίσθηκε σε ποσοστό 50%.

Η καθιερούμενη με το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή της ισότητας αποτελεί νομικό κανόνα αυξημένης τυπικής ισχύος, ο οποίος **επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση προσώπων που τελούν υπό τις αυτές ή παρόμοιες συνθήκες και αποκλείει τόσο την έκδηλα άνιση μεταχείριση**, είτε με τη μορφή της εισαγωγής καθαρά χαριστικού μέτρου ή προνομίου μη συνδεδεμένου προς αξιολογικά κριτήρια είτε με την μορφή της επιβολής αδικαιολόγητης επιβάρυνσης, όσο και την αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων ή την ενιαία μεταχείριση προσώπων που βρίσκονται κάτω από διαφορετικές συνθήκες με βάση όλως τυπικά ή συμπτωματικά ή άσχετα μεταξύ τους κριτήρια (3396/2014 ΣΤΕ).

Η ως άνω διαφορά στο ποσοστό μείωσης της αποζημίωσης προσώπων με διοικητικά και διευθυντικά καθήκοντα μεταξύ δημόσιων- κρατικών ΝΠ και δημοτικών ΝΠ συνιστά παράβαση της αρχής της ισότητας, καθότι πρόκειται για πρόσωπα που τελούν υπό τις ίδιες συνθήκες (αμφότερα ΝΠ ανήκοντα στον δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα) σε ίδιου επιπέδου ευθύνης θέσεις (Πρόεδροι, Αντιπρόεδροι, μέλη Δ.Σ. κ.ο.κ.). Επομένως η διάκριση του νομοθέτη ο οποίος επέβαλε στα ΝΠ των ΟΤΑ μείωση αποζημίωσης των Προέδρων κλπ. αυτών 50% ενώ στα ΝΠ του Κράτους και του Δημοσίου μείωση αποζημίωσης των Προέδρων κλπ. αυτών **20% αντιβαίνει προδήλως στην αρχή της ισότητας και εισάγει άνιση μεταχείριση.**

#### **Δ. Ειδικό πλαίσιο Δ.Ε.Υ.Α. – ν. 1069/1980**

---

Τελικώς πρέπει να επισημανθεί ότι οι Δ.Ε.Υ.Α. σε αντίθεση με τα λοιπά ΝΠ των ΟΤΑ **διέπονται από ξεχωριστό νομοθετικό πλαίσιο** (ν. 1069/1980 όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει), μη δυνάμενων να υπαχθούν στις διατάξεις της παρ. 5 υποπαρ. Γ1 της παρ. Γ άρθρου πρώτου ν. 4093/2012, και οι οποίες αφορούν τα

νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημοσίου τομέα από τον οποίο ρητώς έχουν εξαιρεθεί οι Δ.Ε.Υ.Α. (βλ άρθρο 1 ν. 1069/1980, ΑΠ 113/2017).

Η βούληση αυτή του νομοθέτη – περί διαχωρισμού των Δ.Ε.Υ.Α. από τα υπόλοιπα ΝΠ των ΟΤΑ - αποτυπώνεται α) στην θέσπιση ειδικού τρόπου και διαδικασίας καθορισμού αποζημίωσης του Προέδρου μίας Δ.Ε.Υ.Α., β) την εξάρτηση του ύψους της αποζημίωσης αυτού από την αντιμισθία του οικείου Δημάρχου, γ) την θέσπιση ήδη παλαιόθεν ορίου στο ύψος της αποζημίωσης του Προέδρου, ποσοστού 50% της αντιμισθίας του οικείου Δημάρχου, γ) την επικαιροποίηση των ανωτέρω με πρόσφατα νομοθετήματα.

Ειδικότερα, ο νομοθέτης με τα άρθρα 348 παρ. 2 ν. 4512/2018 και άρθρο 96 ν. 4609/2019 διατήρησε, τον καθοριζόμενο στην παρ. 9 άρθρ. 3 ν. 1069/1980, τρόπο καθορισμού της αποζημίωσης των Προέδρων των Δ.Ε.Υ.Α. και την ειδική διαδικασία καθορισμού αυτής.

Συμπερασματικά, από την ως άνω ερμηνεία των εφαρμοστέων διατάξεων και την επισκόπηση της νομολογίας, προς απάντηση του τεθέντος ερωτήματος λεκτέα τα ακόλουθα:

Η Πράξη 12/2020 του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και σύμφωνα με την οποία εκρίθη ότι ανεξαρτήτως της διατάξεως του άρθρου 348 παρ. 10 ν. 4512/2018 με την οποία τροποποιήθηκαν οι διατάξεις του ν. 1069/1980 περί καθορισμού αποζημίωσης Προέδρου Δ.Σ. Δ.Ε.Υ.Α., δεν έχει καταργηθεί η διάταξη του άρθρου 1<sup>ου</sup> παρ. Γ' υποπαρ. Γ1 παρ. 5 ν. 4093/2012 με την οποία προβλέφθηκε η περικοπή της αποζημίωσης Προέδρων Δ.Σ. Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου κατά 50%, και ως εκ τούτου η αποζημίωση του Προέδρου του Δ.Σ. Δ.Ε.Υ.Α. υπάγεται ακόμη στην ανωτέρω μείωση, έσφαλε διότι α) οι διατάξεις αυτές δεν μπορούν να τύχουν εφαρμογής στις Δ.Ε.Υ.Α. οι οποίες έχουν ρητώς εξαιρεθεί από τν δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, είναι αυτοτελή ΝΠ.Ι.Δ. διεπόμενα από τους κανόνες τις ιδιωτικής οικονομίας, με ίδια ταμειακή διαχείριση και υπηρεσία (βλ. ΑΠ 113/2017, ΑΠ 2063/2014, 15/2013, 1675/2010, 1584/2010), β) η παρ. 5 της υποπαρ. Γ1 της παρ. Γ άρθρου πρώτου ν. 4093/2012 είναι αντισυνταγματική ως αντίθετη στο άρθρο 4 Σ καθότι εξομοίωσε

όλα τα ΝΠ των ΟΤΑ τα οποία τελούν προδήλως υπό διαφορετικό καθεστώς, επιβάλλοντας οριζόντια και όμοια μείωση, γ) οι ρυθμίσεις των παρ. 5 και 8 της ίδιας υποπαραγράφου αντιμετωπίζουν άνισα πρόσωπα που τελούν υπό τις ίδιες συνθήκες και είναι στο μέτρο αυτό αντισυνταγματικές ως αντίθετες στο άρθρο 4 του Συντάγματος, δ) η αποζημίωση του Προέδρου Δ.Ε.Υ.Α. ρυθμίζεται από ειδικό νομοθέτημα το οποίο έχει διατηρηθεί έως και σήμερα από τον νομοθέτη, ε) η αποζημίωση του Προέδρου Δ.Ε.Υ.Α. έχει ήδη υποστεί μειώσεις καθότι εξαρτάται από την αντιμισθία του οικείου Δημάρχου και οι οποίες έχουν περικοπεί.

Για τους ανωτέρω λόγους το Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπέπεσε σε α) εσφαλμένη εφαρμογή και ερμηνεία των εφαρμοστέων διατάξεων, και β) σε πλημμελή αιτιολογία, τα οποία συνιστούν λόγους αναιρέσεως της ως άνω Πράξεως κατ' άρθρ. 166 ν. 4700/2020.

Ως εκ τούτου, κατά τη γνώμη μας, η ερωτώσα Δ.Ε.Υ.Α. πρέπει να προβεί στην άσκηση αιτήσεως αναιρέσεως ενώπιον της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά της αρ. 12/2020 Πράξεως του 7<sup>ου</sup> Τμήματος σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρ. 166 επ. ν. 4700/2020.

Αθήνα, 18-11-2020

Ο γνωμοδοτών δικηγόρος

Νομικός Σύμβουλος της Ε.Δ.Ε.Υ.Α.

Πάνος Ζυγούρης

