

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

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

*«Ερωτάται εάν είναι νόμιμη η σύναψη εξωδικαστικού συμβιβασμού επί δύο αγωγών των εργαζομένων στην Επιχείρηση για μισθολογικής φύσεως ζητήματα;»*

Για την απάντηση του ερωτήματος, τέθηκαν περαιτέρω υπόψιν μας:

- Η από 5-4-2021 έγγραφη πρόταση εναγόντων εργαζομένων για εξωδικαστικό συμβιβασμό
- Οι υπ' αριθ. ΓΑ 2487/ΕΓ/98/2014 και ΓΑ 1591/ΕΡΓ/33/2020 Αγωγές κατά της Δ.Ε.Υ.Α. ενώπιον του Ειρηνοδικείου .....
- Η πρωτόδικη απορριπτική απόφαση κατά της πρώτης αγωγής
- Η ασκηθείσα και εκκρεμούσα έφεση των εργαζομένων
- Η από 12-04-2021 Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβούλου της Δ.Ε.Υ.Α.

Κατά τη γνώμη μας, ενόψει των σχετικών εγγράφων και της εφαρμοστέας νομοθεσίας, προσήκει η κάτωθι απάντηση.

\*\*\*

## **I. Αναφορικά με την νομιμότητα ή μη της Επιχείρησης για σύναψη εξωδικαστικού συμβιβασμού για μισθολογικές απαιτήσεις εργαζομένων**

---

Ο **ν. 1069/1980** αποτελεί το εφαρμοστέο καταρχήν νομοθετικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης. Στο **άρθρο 3** παρ. 1 ν. 1069/1980 ως αντικαταστάθηκε με την παρ. 6<sup>α</sup> άρθρ. 10 ν. 4625/2019 ορίζεται ότι «1. Η Δ.Ε.Υ.Α. που συνιστάται σε έναν (1) Δήμο διοικείται από ενδεκαμελές διοικητικό συμβούλιο, το οποίο ορίζεται από το Δημοτικό Συμβούλιο με τους αναπληρωτές του και αποτελείται από τον Δήμαρχο, ή τον οριζόμενο από αυτόν σύμβουλο, ως Πρόεδρο και έξι (6) ακόμη αιρετούς εκπροσώπους του δήμου, εκ των οποίων οι τέσσερις (4) ανήκουν στην παράταξη του Δημάρχου...». Ακολούθως, στο **άρθρο 5** ν. 1069/1980, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρ. 3 ν. 4483/2017, καθορίστηκαν οι αρμοδιότητες του Διοικητικού Συμβουλίου της Επιχείρησης, ως του κυρίαρχου αποφασίζοντος συλλογικού οργάνου του Νομικού Προσώπου ως εξής : «1. Το Διοικητικό Συμβούλιο διοικεί την επιχείρηση, διαχειρίζεται την περιουσία και τους πόρους αυτής και αποφασίζει για κάθε θέμα που αφορά στην επιχείρηση, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στον παρόντα νόμο. 2. Ειδικότερα το Διοικητικό Συμβούλιο: α) μεριμνά για τις υποθέσεις και τα συμφέροντα της επιχείρησης, β) διορίζει το Γενικό Διευθυντή, σύμφωνα με το άρθρο 6, γ) εγκρίνει, κατά το πρώτο έτος της θητείας του, το πενταετές επιχειρησιακό πρόγραμμα δράσης, στο οποίο αναλύεται ο σχεδιασμός των εσόδων της επιχείρησης, του κόστους και των προσδοκώμενων εσόδων από επενδύσεις, των λειτουργικών δαπανών, το περιβαλλοντικό κόστος και το κόστος ανάκτησης υπηρεσιών ύδατος, που υπολογίζονται, σύμφωνα με το άρθρο 8 του π.δ. 51/ 2007 (Α` 57), το εδάφιο ε` της παρ. 2 του άρθρου 4 του ν. 3199/2003 (Α` 24), την εκάστοτε ισχύουσα σχετική νομοθεσία και τις αποφάσεις της Εθνικής Επιτροπής Υδάτων περί των γενικών κανόνων Κοστολόγησης και Τιμολόγησης Υπηρεσιών Ύδατος και των Διαδικασιών και Μεθόδων για την ανάκτηση κόστους των υπηρεσιών ύδατος στις διάφορες χρήσεις του, δ) εγκρίνει το ετήσιο πρόγραμμα των έργων κατασκευής, συμπλήρωσης και συντήρησης του δικτύου ύδρευσης και αποχέτευσης, των έργων κατασκευής, συμπλήρωσης και συντήρησης των πάσης φύσεως εγκαταστάσεων των δραστηριοτήτων, οι οποίες περιλαμβάνονται στους σκοπούς της επιχείρησης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2, καθώς και το πρόγραμμα επενδύσεων, ε) εγκρίνει, έναν (1) τουλάχιστον μήνα πριν από την έναρξη

κάθε οικονομικού έτους, τον ετήσιο προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων της επιχείρησης, το σκέλος των εξόδων το οποίο προσαρμόζεται στο, κατά το προηγούμενο εδάφιο, πρόγραμμα εκτελεστέων έργων. Σε περίπτωση αναπροσαρμογής της τιμολογιακής πολιτικής της Δ.Ε.Υ.Α., στον προϋπολογισμό και στο πρόγραμμα επενδύσεων, επισυνάπτεται μελέτη κόστους -οφέλους στην οποία αναλύονται τα έσοδα της επιχείρησης, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 3 του π.δ. 51/2007, οι λειτουργικές δαπάνες της επιχείρησης, τα έσοδα επενδύσεων και οι δαπάνες επενδύσεων. Κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, το Διοικητικό Συμβούλιο μπορεί να τροποποιεί τον προϋπολογισμό, λαμβάνοντας υπόψη την πορεία των εσόδων και τις ανάγκες που παρουσιάζονται, μπορεί δε να αποφασίζει για τη χορήγηση έκτακτων και συμπληρωματικών πιστώσεων, στ) αποφασίζει για την εκπόνηση μελετών, έργων και προμηθειών και εγκρίνει αυτές, σύμφωνα με την εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία, καθώς και για τις προδιαγραφές και τον τρόπο εκτέλεσης των έργων και εγκρίνει τις απαραίτητες δαπάνες. Στην περίπτωση μη ύπαρξης τεχνικής υπηρεσίας στην επιχείρηση ή το Δήμο, μπορεί να αιτείται τη σύνταξη μελετών ή την εποπτεία σύνταξης αυτών ή την επίβλεψη εκτέλεσης των έργων από τις αρμόδιες τεχνικές υπηρεσίες της οικείας Περιφέρειας, μέσα στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς τους, ζ) αποφασίζει για κάθε εκποίηση ή εκμίσθωση ακινήτων ή κινητών που ανήκουν στην επιχείρηση, η) αποφασίζει για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων και ενδίκων μέσων, για την παραίτηση από αυτά, καθώς και για συμβιβασμούς δικαστικούς ή εξώδικους, θ) αποφασίζει για τη ρύθμιση ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων των πελατών της Δ.Ε.Υ.Α., ι) αποφασίζει για τη σύναψη πάσης φύσεως δανείων της επιχείρησης, καθώς και για την εκχώρηση του συνόλου ή μέρους των εσόδων της ή την εγγραφή υποθήκης σε ακίνητα, προς εξασφάλιση των δανείων, ια) εγκρίνει τις οικονομικές καταστάσεις της επιχείρησης, στις οποίες περιλαμβάνονται ο απολογισμός εσόδων-εξόδων, ο ισολογισμός, η κατάσταση αποτελεσμάτων χρήσεως και οι λοιπές χρηματοοικονομικές καταστάσεις, σύμφωνα με την εκάστοτε ισχύουσα λογιστική και φορολογική νομοθεσία, ιβ) εγκρίνει τη συμμετοχή φυσικών ή νομικών προσώπων ή οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας στη δαπάνη κατασκευής αγωγών, των οποίων η κατασκευή ζητείται κατά προτεραιότητα από τους ανωτέρω και καθορίζει τους όρους καταβολής της δαπάνης της συμμετοχής, τις τυχόν εγγυήσεις και κάθε συναφή λεπτομέρεια...». **Στις ανωτέρω διατάξεις ουδόλως προβλέπεται ρητή υποχρέωση άσκησης και εξάντλησης όλων των προβλεπόμενων ενδίκων**

μέσων ως δέσμια αρμοδιότητα του Δ.Σ. της Επιχείρησης, και περαιτέρω επιτρέπεται με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Επιχείρησης η συμβιβαστική επίλυση ένδικης διαφοράς, χωρίς άλλες προβλεπόμενες διατυπώσεις ή περιορισμούς.

Σε αντιπαραβολή, το **άρθρο 72 ν. 3852/2010** περί αρμοδιοτήτων της Οικονομικής Επιτροπής των Δήμων ορίζει ότι «1. Η Οικονομική Επιτροπή είναι συλλογικό όργανο, αρμόδιο για τον έλεγχο και την παρακολούθηση της οικονομικής και διοικητικής λειτουργίας του δήμου. Ειδικότερα, έχει τις ακόλουθες αποφασιστικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες:... ι) Αποφασίζει για την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές και αποφασίζει για την άσκηση ή μη όλων των ένδικων βοηθημάτων και των ένδικων μέσων, καθώς και για την παραίτηση από αυτά. Επίσης, αποφασίζει τον συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης που έχει αντικείμενο ποσό έως εξήντα χιλιάδες (60.000) ευρώ, πλέον ΦΠΑ. Όταν το αντικείμενο της δίκης είναι άνω του ποσού αυτού, τότε εισηγείται τη λήψη απόφασης από το δημοτικό συμβούλιο. Δεν επιτρέπεται συμβιβασμός ή κατάργηση δίκης για απαιτήσεις μισθών, επιδομάτων, αποζημιώσεων, εξόδων παράστασης, εξόδων κίνησης και γενικά μισθολογικών παροχών οποιασδήποτε μορφής, εξαιρουμένων εκείνων για τις οποίες το νομικό ζήτημα έχει επιλυθεί με απόφαση ανωτάτου δικαστηρίου. Η διάταξη του προηγούμενου εδαφίου, ειδικά για την άσκηση ενδίκων μέσων κατά απόφασης, δεν εφαρμόζεται σε περιπτώσεις δίκης που αφορά στον προσδιορισμό ή τη μετατροπή της εργασιακής σχέσης μεταξύ εργαζομένων και του δήμου. Η απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής για τις περιπτώσεις των προηγούμενων εδαφίων, λαμβάνεται ύστερα από γνωμοδότηση δικηγόρου, η έλλειψη της οποίας συνεπάγεται ακυρότητα της σχετικής απόφασης. Η παρούσα ρύθμιση ισχύει και όταν η αρμοδιότητα ασκείται από το δημοτικό συμβούλιο.»

Από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται ότι το Διοικητικό Συμβούλιο της Δ.Ε.Υ.Α., **δεν έχει δέσμια αρμοδιότητα (υποχρέωση) για την άσκηση ενδίκων μέσων ούτε απαγόρευση εξωδικαστικού συμβιβασμού** για ζητήματα που αφορούν απαιτήσεις μισθών, επιδομάτων και λοιπών μισθολογικών παροχών, *διότι αν αυτή ήταν η βούληση του νομοθέτη έπρεπε να το είχε προβλέψει ρητώς στις σχετικές διατάξεις του ν. 1069/1980 περί αρμοδιοτήτων του Διοικητικού Συμβουλίου, όπως ακριβώς έκανε για τις Οικονομικές Επιτροπές των Δήμων.* Προφανώς ο νομοθέτης δεν θέλησε να επέμβει τόσο δραστικά στην εσωτερική λειτουργία των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης

και Αποχέτευσης οι οποίες πάντως συστήνονται ως Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου διεπόμενα καταρχήν από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας (άρθρ.1 ν. 1069/1980, ΑΠ 113/2017). Επομένως, **μη υφιστάμενης εκ του νόμου σχετικής υποχρέωσης, η σύναψη εξωδικαστικού συμβιβασμού. εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.Ε.Υ.Α.**

## **II. Ως προς την αρ. 749/2015 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου ....**

---

Με την προρρηθείσα απόφαση απερρίφθη η με αρ. καταθ. 2487/ΕΓ/98/2014 αγωγή εργαζομένων της επιχείρησης, μεταξύ άλλων με το σκεπτικό ότι (5<sup>ο</sup> φύλλο απόφασης) νομίμως υπήχθησαν οι Δ.Ε.Υ.Α. στις μισθολογικές περικοπές και αναπροσαρμογές των ν. 4024/2011 και ν. 4093/2012 καθότι η Δ.Ε.Υ.Α. είναι Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου ανήκον σε ΟΤΑ, με κοινωφελές χαρακτήρα, και άρα ότι πληρούνται όλα τα κριτήρια περί ένταξης της Επιχείρησης στον Δημόσιο Τομέα. Το Μον Πρ. Ηρακλείου επικαλέσθηκε, μάλιστα, για την επίρρωση της κρίσης αυτής, την απόφαση ΔΕΦ ΘΕΣΣΑΛ 244/2015.

Ωστόσο, με την νεότερη απόφαση **113/2017 του Αρείου Πάγου** κρίθηκε ότι **οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης, 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, και 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.**

Επομένως κατά τη γνώμη μας, το επιληφθέν πρωτοδίκως Δικαστήριο **έσφαλε στην ερμηνεία και εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου** στην κρινόμενη αγωγή των εργαζομένων.

Να σημειωθεί περαιτέρω, ότι ο Άρειος Πάγος με την ίδια 113/2017, που αφορούσε μισθολογικά ζητήματα υπαλλήλων Δ.Ε.Υ.Α., απόφαση του έκρινε ότι με τις διατάξεις των ν. 4024/2011, ν. 4093/2012 και ν. 4354/2015 ως προς μεν τους εξ αρχής υπαχθέντες στο μισθολόγιο του ν.**4024/2011** υπαλλήλους του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, ανεστάλησαν έως τις 31-12-2016 οι περαιτέρω (πλέον του 25%, σε σύγκριση με εκείνες του μηνός Οκτωβρίου του έτους 2011) περικοπές αποδοχών, που τυχόν συνεπάγονταν, κατά τα οριζόμενα στον ίδιο νόμο, η εφαρμογή του μισθολογίου αυτού. Εξ ετέρου, όμως, από 1-1-2013 υπήχθη στο μισθολόγιο του στενού δημόσιου τομέα, από το οποίο μέχρι τότε εξαιρείτο, και το προσωπικό των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης, με συνέπεια, όχι μόνο την άρση του ορίου της συνολικής μείωσης έως του 65% των αποδοχών της 31-12-2009, το οποίο λίγους μήνες νωρίτερα είχε ο νομοθέτης εισαγάγει, αλλά και την εφεξής κατάργηση των συλλογικών διαπραγματεύσεων για τον καθορισμό των αποδοχών της συγκεκριμένης κατηγορίας μισθωτών, που καταλαμβάνονται πλέον από τη ρύθμιση της παραγράφου 4 του άρθρου 29 του ν. **4024/2011**. Εν όψει των προεκτεθέντων, εφόσον ο νομοθέτης δεν διακρίνει ειδικότερα και ενόψει του ότι οι ως άνω ρυθμίσεις επιφέρουν, μονομερώς, μείωση των καταβαλλόμενων αποδοχών, χωρίς αντίστοιχη μείωση της παροχής εργασίας, συνιστούν κατ' αρχήν μονομερή βλαπτική μεταβολή των όρων της εργασιακής σύμβασης, εισάγουν εξαιρετικό δίκαιο και δεν χωρεί διασταλτική ερμηνεία τους. Ως εκ τούτου πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αναστολή της υπερβάλλουσας μείωσης καταλαμβάνει τόσο τους υπαλλήλους του στενού δημόσιου τομέα, στους οποίους η συγκεκριμένη διάταξη της περίπτωσης 12 της υποπαραγράφου Γ 1 της παραγράφου Γ του άρθρου πρώτου του ν. **4093/2012** εφαρμοζόταν ευθέως, όσο και τους εργαζομένους των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης, στους οποίους εφαρμοζόταν έως τις 31-12-2012 αναλόγως (άρθρο 31 παρ. 7 του ν. **4024/2011**), ενώ από την 1-1-2013 η ίδια διάταξη εφαρμόζεται ευθέως, με αποτέλεσμα οι τελευταίοι να έχουν υποστεί ήδη τις αντίστοιχες μειώσεις κατά 25% επί των καταβαλλόμενων αποδοχών τους (βλ. Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου- Πρακτικό αυτής της 17ης Γενικής Συνεδρίασης της 24-9- 2014). Αντίθετη ερμηνεία, ότι, δηλαδή, λόγω της επέκτασης

του ενιαίου μισθολογίου στον ευρύτερο δημόσιο τομέα με το ν. **4093/2012** οι εργαζόμενοι έπρεπε να υποστούν νέα μείωση αποδοχών μέχρι του ποσοστού 25%, σε σχέση με τις αποδοχές που ελάμβαναν στις 31-12-2012, παρότι είχαν ήδη υποστεί μείωση αποδοχών μέχρι 25% κατ' εφαρμογή του ν. **4024/2011**, δεν βρίσκει έρεισμα στο νόμο.

### **III. Επί του ερωτήματος**

---

Από τις ανωτέρω νομοθετικές διατάξεις του ν. **1069/1980** συνάγεται ότι εναπόκειται στην διακριτική ευχέρεια του Διοικητικού Συμβουλίου της Επιχείρησης, ως του κύριου αποφασίζοντος συλλογικού οργάνου αυτής, να αποφασίζει για τη σύναψη ή μη εξωδικαστικών συμβιβασμών, χωρίς έτερες απαγορεύσεις ή διατυπώσεις (σε αντιδιαστολή με τις διατάξεις περί αρμοδιοτήτων των Οικονομικών Επιτροπών των Δήμων). Ως προς την ουσιαστική βασιμότητα και τη λυσιτέλεια του αιτήματος των εργαζομένων, και όπως αναφέρεται και στην Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβούλου της Δ.Ε.Υ.Α., πιθανολογείται ότι ο εξωδικαστικός συμβιβασμός για τις μισθολογικές απαιτήσεις των εργαζομένων, με παράλληλη παραίτηση των τελευταίων από τις αξιώσεις καταβολής τόκων (υπερημερίας- επιδικίας) δύναται να αποτρέψει την μεγαλύτερη οικονομική επιβάρυνση της επιχείρησης εάν επιλεγεί η δικαστική επίλυση των διαφορών, και δεδομένου ότι υπάρχουν ήδη αποφάσεις Δικαστηρίων που κάνουν δεκτές αντίστοιχες αγωγές εργαζομένων Δ.Ε.Υ.Α. για μισθολογικές περικοπές (ΒΛ. 94/2020 Ειρηνοδ. Δράμας). Τελικώς, κατά τη γνώμη μας, το Μονομελές Πρ. .. (αρ. 749/2015 απόφαση) έσφαλε ως προς την ερμηνεία και εφαρμογή των εφαρμοστέων διατάξεων στην ένδικη υπόθεση, (και δη ως προς την ερμηνεία της φύσης της Δ.Ε.Υ.Α.), ενώ υπάρχει πρόσφατη αντίθετη απόφαση ανωτάτου δικαστηρίου (ΑΠ 113/2017).

Αθήνα, 7-5-2021

Ο Νομικός Σύμβουλος της ΕΔΕΥΑ

Πάνος Ζυγούρης

*Conf. M.*