

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

Θέμα: «Εφαρμογή ή μη των διατάξεων α) του άρθρου 298 του ν. 4738/2020 και β) του άρθρου 31 του ν. 4756/2020 στους εργαζόμενους στις Δ.Ε.Υ.Α.»

1. Μου τέθηκε το ερώτημα από την Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων στις Δ.Ε.Υ.Α. εάν το προσωπικό των Δ.Ε.Υ.Α. υπάγεται ή όχι στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 298 του ν. 4738/2020 και του άρθρου 31 του ν. 4756/2020.

2. Επισκόπηση - σχολιασμός σχετικού νομοθετικού πλαισίου

2.1 Σύμφωνα με το άρθρο **298 ν. 4738/2020** ορίσθηκε ότι «Στο άρθρο 72 του ν. [4172/2013](#) (Α' 167) προστίθενται παρ. 49 και 50 ως εξής:«49. Ειδικά για το φορολογικό έτος 2020 απαλλάσσονται από την ειδική εισφορά αλληλεγγύης του άρθρου 43Α τα εισοδήματα που προβλέπονται στο άρθρο αυτό, με εξαίρεση τα εισοδήματα από μισθωτή εργασία και συντάξεις. Αν το εισόδημα προσδιορίζεται σύμφωνα με το άρθρο 34, η απαλλαγή της παρούσας παρέχεται εφόσον για τα δύο (2) προηγούμενα φορολογικά έτη δεν έτυχε εφαρμογής ο εναλλακτικός τρόπος υπολογισμού της ελάχιστης φορολογίας, σύμφωνα με τα άρθρα 30, 31, 32, 33 και 34.

50. Για το φορολογικό έτος 2021 απαλλάσσονται από την ειδική εισφορά αλληλεγγύης του άρθρου 43Α τα εισοδήματα που αποκτώνται από μισθωτή εργασία στον ιδιωτικό τομέα. Αν το εισόδημα προσδιορίζεται σύμφωνα με το άρθρο 34, η απαλλαγή της παρούσας παρέχεται εφόσον για τα δύο (2) προηγούμενα φορολογικά έτη δεν έτυχε εφαρμογής ο εναλλακτικός τρόπος υπολογισμού της ελάχιστης φορολογίας σύμφωνα με τα άρθρα 30, 31, 32, 33 και 34.»

2.2 Σύμφωνα, περαιτέρω, με την διευκρινιστική εγκύκλιο της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.) με α.π. Ε.2204/24.12.2020 διευκρινίστηκε ότι «*εργαζόμενοι στον ιδιωτικό τομέα είναι μόνο όσοι εργάζονται σε φορείς εκτός δημοσίων υπηρεσιών, αποκεντρωμένων διοικήσεων, ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού και νομικών προσώπων αυτών, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου εντός Γενικής Κυβέρνησης (βλ. και άρθρο 31 παρ. 1 ν. 4756/2020 (Α΄ 235).*».

2.3 Τέλος, κατ΄ **άρθρ. 31 ν. 4756/2020** “Μέτρα ενίσχυσης των εργαζομένων και ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, κοινωνικοασφαλιστικές ρυθμίσεις και διατάξεις για την ενίσχυση των ανέργων.” (Α΄ 235) ορίσθηκε ότι:

«1. Από την 1η Ιανουαρίου 2021 οι ασφαλιστικές εισφορές των μισθωτών εργαζομένων σε φορείς εκτός δημόσιων υπηρεσιών, αποκεντρωμένων διοικήσεων, ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού και νομικών προσώπων αυτών, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου εντός Γενικής Κυβέρνησης, μειώνονται κατά τρεις (3) ποσοστιαίες μονάδες από το ύψος που είχε διαμορφωθεί την 1η.6.2020, ως ακολούθως:

α) Κατά 1,85 ποσοστιαίες μονάδες (πμ) των ασφαλιστρών υπέρ κλάδου ανεργίας. Η μείωση επιμερίζεται κατά 1,49 πμ στο ασφάλιστρο του εργοδότη και κατά 0,36 πμ στο ασφάλιστρο του εργαζομένου. Το συνολικό ασφάλιστρο υπέρ ανεργίας διαμορφώνεται σε ποσοστό 2,4 % και κατανέμεται κατά 1,2 % στον εργοδότη και κατά 1,2 % στον εργαζόμενο.

β) Κατά 0,30 ποσοστιαίες μονάδες (πμ) των ασφαλιστρών υπέρ του Ενιαίου Λογαριασμού για την εφαρμογή Κοινωνικών Πολιτικών (Ε.Λ.Ε.Κ.Π.) της περ. α΄ της παρ. 4 του [άρθρου 34](#) του ν. [4144/2013](#) (Α΄ 88), η οποία μειώνεται κατά 0,12 πμ από την εργοδοτική εισφορά υπέρ του Ειδικού Λογαριασμού Ανεργίας (Ε.Κ.Λ.Α.), σύμφωνα με το [άρθρο 15](#) του ν. [2224/1994](#) (Α΄ 122) και κατά 0,18 πμ από την εργοδοτική εισφορά υπέρ του Ειδικού Λογαριασμού Προγραμμάτων Επαγγελματικής Κατάρτισης και Εκπαίδευσης (Ε.Λ.Π.Ε.Κ.Ε.), σύμφωνα με το [άρθρο 14](#) του ν. [2224/1994](#). Το συνολικό ασφάλιστρο της περ. α΄ της παρ. 4 του [άρθρου](#)

[34](#) του ν. [4144/2013](#) διαμορφώνεται σε 0,16 % και κατανέμεται ως εξής: βα) Εργοδοτική εισφορά 0,06 % υπέρ του Ειδικού Λογαριασμού Προγραμμάτων Επαγγελματικής Κατάρτισης και Εκπαίδευσης (Ε.Λ.Π.Ε.Κ.Ε.), σύμφωνα με το [άρθρο 14](#) του ν. [2224/1994](#). ββ) Εισφορά εργαζομένου 0,10 % υπέρ του Ειδικού Κοινού Λογαριασμού Ανεργίας (Ε.Κ.Λ.Α.), σύμφωνα με το [άρθρο 15](#) του ν. [2224/1994](#). γ) Κατά 0,85 ποσοστιαίες μονάδες (πμ) των ασφαλιστρών υπέρ του Ενιαίου Λογαριασμού για την εφαρμογή Κοινωνικών Πολιτικών (Ε.Λ.Ε.Κ.Π) της περ. β' της παρ. 4 του [άρθρου 34](#) του ν. [4144/2013](#), η οποία μειώνεται από την εισφορά που προβλέπεται στο πρώτο εδάφιο της περ. β' της παρ. 1 του άρθρου 7 του ν.δ. 2963/1954 (Α' 195), και αφορά αποκλειστικά ασφάλιστρο του εργαζόμενου. Το αντίστοιχο ασφάλιστρο του εργαζομένου υπέρ Ε.Λ.Ε.Κ.Π διαμορφώνεται σε ποσοστό 0,35 % και αφορά ασφάλιστρο υπέρ πρώην ΟΕΕ (ν. 678/1977, Α' 246 και [άρθρο 7](#) του ν. [3144/2003](#), Α' 111). 2. Από την εισφορά της περ. α' της παρ. 4 του [άρθρου 34](#) του ν. [4144/2013](#) (κλάδος ΛΑΕΚ του Ε.Λ.Ε.Κ.Π) όπως αυτή διαμορφώνεται με βάση τις διατάξεις της περ. β), αποδίδεται πόρος στο Ελληνικό Ινστιτούτο Υγιεινής και Ασφάλειας της Εργασίας, στον Εθνικό Οργανισμό Πιστοποίησης Προσόντων και Επαγγελματικού Προσανατολισμού (ΕΟΠΠΕΠ), καθώς και στα ινστιτούτα και τα εκπαιδευτικά κέντρα, τα οποία έχουν ιδρυθεί ή θα ιδρυθούν με τη συμμετοχή της ΓΣΕΕ, του ΣΕΒ, της ΓΣΕΒΕΕ, της ΕΣΕΕ, του ΣΕΤΕ και του ΣΒΒΕ. Για τους ανωτέρω φορείς, εκτός του ΕΟΠΠΕΠ, η απόδοση του πόρου από τον κλάδο ΛΑΕΚ μπορεί να ανέρχεται μέχρι ποσοστού τριάντα πέντε τοις εκατό (35%) επί του συνόλου των ετήσιων εισφορών που εισπράττονται από τον e-ΕΦΚΑ για λογαριασμό του κλάδου ΛΑΕΚ, ανεξαρτήτως του βαθμού απόδοσης αυτών στον ΟΑΕΔ. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται τα προβλεπόμενα στην παρ. 10 του άρθρου 1 του ν. 2434/1996 (Α' 188). 3. Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου ισχύουν μέχρι την 31η.12.2021.»

2.4 Όπως προκύπτει από την ανάγνωση αμφοτέρων των ως άνω νομοθετικών διατάξεων αλλά και της από 24.12.2020 εγκυκλίου της ΑΑΔΕ κρίσιμη προϋπόθεση για την μη εφαρμογή των διατάξεων είναι οι εργαζόμενοι – μισθωτοί να

απασχολούνται σε φορείς εκτός δημόσιων υπηρεσιών, αποκεντρωμένων διοικήσεων, ΟΤΑ α' και β' βαθμού και νομικών προσώπων αυτών, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου εντός Γενικής Κυβέρνησης.

3. Η νομική φύση των Δ.Ε.Υ.Α.

3.1 Καθώς βασική προϋπόθεση για την εφαρμογή ή μη των συγκεκριμένων διατάξεων είναι η νομική φύση των Δ.Ε.Υ.Α. λεκτέα είναι τ' ακόλουθα:

3.2 Με αφορμή την εφαρμογή από την 01.01.2013 των μισθολογικού χαρακτήρα διατάξεων των ν. 4093/2012, 4024/2011 και 4354/2015 εκδόθηκε η με αριθμό 113/2017 απόφαση του Αρείου Πάγου, στην οποία όλως περιληπτικά έγινε δεκτό, ότι: «[...] 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. [...]». Στις ίδιες παραδοχές έχουν καταλήξει και οι με αριθμό 848/2020, 1210/2019, 1189/2018 αλλά και η 1097/2018 αποφάσεις του

Αρείου Πάγου καθώς και οι με αριθμό 90/2020 ΜονΕφΔυτΜακ (ιδέτε ιδίως παραδοχές σε 3^ο φύλλο, τελ. στίχος έως και 4^ο φύλλο και από 7^ο φύλλο, οπίσθια σελίδα έως τέλος της απόφασης), 61/2019 και 86/2017 Μον.ΕφΔυτΜακ, 148/2018 ΜονΕφΔωδεκανήσου, 158/2018 ΜονΕφΔωδεκανήσου, 15/2018 ΜονΕφΘράκης και 233/2018 ΜονΕφΘράκης¹.

¹ Στοιχισμένες με την ανωτέρω νομολογία έκριναν τα αυτά η υπ' αριθμ. οριστική απόφαση 123/2020 του Μονομελούς Πρωτοδικείου Κυκλίκης, υπ' αριθμ. 749/2018 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Ναυπλίου, η υπ' αριθμ. 748/2018 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Ναυπλίου, η υπ' αριθμ. 750/2018 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Ναυπλίου, η υπ' αριθμ. 147/2018 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Τρίπολης, η υπ' αριθμ. 24/2018 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Βέροιας, η υπ' αριθμ. 82/2018 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Καστοριάς, η υπ' αριθμ. 240/2017 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Βέροιας, η υπ' αριθμ. 24/2018 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Θεσπρωτίας, η υπ' αριθμ. 422/2017 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Γιαννιτσών (σελ. 15 της απόφασης), η υπ' αριθμ. 35/2017 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Βέροιας (σελ. 12 της απόφασης), η υπ' αριθμ. 364/2017 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Κοζάνης, η υπ' αριθμ. 24/2018 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Ειρηνοδικείου Εορδαίας, η υπ' αριθμ. 147/2017 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Δράμας, η με αριθμό 20/2017 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Καρδίτσας, η με αριθμό 70/ΑΦ/2017 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Βέροιας, η με αριθμό 103/2017 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Κατερίνης, η με αριθμό 342/2016 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Κατερίνης, η με αριθμό 661/2016 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Κέρκυρας, η με αριθμό 52/2016 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Καστοριάς, η με αριθμό 62/2016 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Νάξου, η με αριθμό 77/2016 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Σπάρτης και οι με αριθμό 346/2016 και 347/2016 αποφάσεις ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Λάρισας. Επίσης, και ως προς το μη νόμιμο της εφαρμογής των μισθολογικού χαρακτήρα διατάξεων ν. 4093/2012 και 4024/2011 επί του προσωπικού των Δ.Ε.Υ.Α. αναφέρουμε την υπ' αριθμ. 308/2017 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Κυκλίκης, την υπ' αριθμ. 35/2017 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Βέροιας, την υπ' αριθμ. 347/2015 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Θηβών καθώς και την υπ' αριθμ. 138/2014 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του ιδίου Δικαστηρίου, την υπ' αριθμ. 97/2016 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Λάρισας, την υπ' αριθμ. 28/2016 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Καβάλας, τις υπ' αριθμ. 60 και 61/2016 οριστικές

αποφάσεις του Μονομελούς Πρωτοδικείου Καρδίτσας, την υπ' αριθμ. 31/2016 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Σερρών, την υπ' αριθμ. 236/2015 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Λάρισας, την υπ' αριθμ. 182/2014 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Τρίπολης, την υπ' αριθμ. 10/2014 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Θεσπρωτίας, την υπ' αριθμ. 373/2013 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Κοζάνης, την υπ' αριθμ. 41/2014 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Ιωαννίνων, την με αριθμό 123/2013 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αιγίου, την με αριθμό 234/Ασφ/29/2013 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Ρεθύμνης,, την με αριθμό 202/2013 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Πύργου, την με αριθμό 824/2013 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Πατρών, την υπ' αριθμ. 90/2014 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Καρδίτσας, την υπ' αριθμ. 103/2014 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Κυκλίας, την υπ' αριθμ. 258/2013 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Καρδίτσας, τις υπ' αριθμ. 465/2014, 466/2014, 467/2014 αποφάσεις ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Λάρισας, την υπ' αριθμ. 17113/2014 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης και την υπ' αριθμ. 257/2014 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Κατερίνης, την υπ' αριθμ. 37/2016 απόφαση ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Ναυπλίου, την υπ' αριθμ. 25/2016 οριστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Κορίνθου, την 228/2016 οριστική απόφαση του Ειρηνοδικείου Κορίνθου και την υπ' αριθμ. 19/2016 οριστική απόφαση του Ειρηνοδικείου Ξυλοκάστρου. Όπως χαρακτηριστικά με την υπ' αριθμ. 19/2015 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Γρεβενών, έγινε δεκτό, ότι «[...] Πλέον των ανωτέρω οι δημοτικές επιχειρήσεις δεν ανήκουν στο Κράτος ή στον εκάστοτε Δήμο, δεν επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό και σε κάθε περίπτωση δεν υπάγονται στην έννοια της "Γενικής Κυβέρνησης", όρος που εισήχθη για πρώτη φορά με τη διάταξη του άρθρου 2 του ν. 3871/2010 [...] (φύλλο 9 της απόφασης επ.) "[...] Με βάση, λοιπόν, όλα τα παραπάνω και δεδομένου ότι, όπως αναλυτικά αναπτύχθηκε στην προπαρατεθείσα νομική σκέψη τόσο νομοθετικά (στα πλαίσια του ν. 3812/2009 και ν. 3429/2005) όσο και νομολογιακά αλλά και κατά ομολογία του Ελληνικού Κράτους, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης δεν υπάγονται στην έννοια του "ευρύτερου δημοσίου τομέα" λόγω του ιδιωτικοοικονομικού χαρακτήρα τους, η εναγόμενη δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4093/2012. Αντίθετη ερμηνεία θα συνιστούσε ανεπίτρεπτη συνταγματικά (αρ. 4 παρ. 1 Σ.) εξίσωση ανόμοιων πραγματικών καταστάσεων και κατηγοριών προσώπων και εργασιακών σχέσεων και θα έπληττε την προστατευόμενη από το άρθρο 5 παρ. 1 Σ. συμβατική ελευθερία αμφοτέρων των μερών της εργασιακής σχέσης και το άρθρο 1 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α.. Συνεπώς, πρέπει η κρινόμενη αγωγή να γίνει δεκτή [...]".

3.3 Με τις ανωτέρω αποφάσεις, οι οποίες αφορούν ως προς το νόμιμο ή μη εφαρμογής από την 01.01.2013 των διατάξεων του «ενιαίου μισθολογίου» (ν. 4093/2012, 4024/2011 και 4354/2015) παγίως γίνεται δεκτό, ότι η νομική φύση των Δ.Ε.Υ.Α. (επιχειρήσεις ν. 1069/1980) είναι ιδιαίτερη και σε κάθε περίπτωση τούτες δεν «ανήκουν» στους Ο.Τ.Α., στην χωρική αρμοδιότητα των οποίων λειτουργούν, λαμβανομένου υπόψη ιδίως, ότι διαθέτουν δική ταμειακή υπηρεσία και ιδιαίτερο προϋπολογισμό.

3.4 Προς επίρρωση και ιδίως ως προς το ζήτημα του ελέγχου και της χρηματοδότησης ιδιαίτερα σημαντική είναι η με αριθμό **2497/2013 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας**, η οποία εκδόθηκε μετά από άσκηση αίτησης ακύρωσης από το Ν.Π.Ι.Δ. με την επωνυμία «ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΜΕΓΑΡΟΥ ΜΟΥΣΙΚΗΣ ΑΘΗΝΩΝ», κατά της ένταξής του στο Μητρώο Μισθοδοτουμένων Ελληνικού Δημοσίου. Με την ως άνω απόφαση έγινε δεκτό, ότι: (οι υπογραμμίσεις - τονισμοί δικοί μας) σελ. 7 "[...] Στο Μητρώο αυτό (σ.σ. Μητρώο Μισθοδοτουμένων Ελληνικού Δημοσίου) κατατάσσονται όλοι οι φορείς, τα στοιχεία της οικονομικής διαχείρισης των οποίων λαμβάνονται υπ' όψιν για τον προσδιορισμό του δημοσίου ελλείμματος και του δημοσίου χρέους, κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό 479/2009. [...] Προκειμένου, δηλαδή, να υπαχθεί ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου στο καταρτιζόμενο από την ΕΛ.ΣΤΑΤ. Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης προϋποθέτει εξειδίκευση και εφαρμογή επί του συγκεκριμένου νομικού προσώπου των καθοριζόμενων στο νόμο κριτηρίων, βάσει των υποβαλλομένων στοιχείων σχετικά με τη διοίκηση και την χρηματοδότηση του εν λόγω νομικού προσώπου. [...]", σελ. 9 "[...] Επειδή από τις ανωτέρω προπαρατεθείσες διατάξεις τόσο του Κανονισμού 2223/2996, με τον οποίο θεσπίστηκε το "Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών και Περιφερειακών Λογαριασμών της Κοινότητας" όσο και του άρθρου 1B του ν. 2362/1995, προκύπτει, ότι, προκειμένου να υπαχθεί ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης πρέπει να συντρέχουν σωρευτικώς τα καθοριζόμενα από αυτές κριτήρια. Ένα, δε, από αυτά τα ως άνω σωρευτικώς τεθειμένα κριτήρια αποτελεί το κριτήριο του ελέγχου του συγκεκριμένου νομικού

προσώπου από την Γενική Κυβέρνησης. [...]", (σελ. 10) "[...] Προβλέπεται, συγκεκριμένα, ότι οι εν λόγω εταιρείες θεωρείται, ότι ελέγχονται από το Δημόσιο, όταν, βάσει του νομοθετικού καθεστώτος, που διέπει την λειτουργία τους, εξασφαλίζεται η δυνατότητα των οργάνων του Δημοσίου να καθορίζουν την πολιτική τους ή να διορίζουν τους διευθυντές τους. Περαιτέρω στο Εγχειρίδιο για το Κυβερνητικό Έλλειμμα και Χρέος αναφέρεται, ότι στις περιπτώσεις των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, εάν δεν πληρούνται τυπικώς τα ανωτέρω κριτήρια ή δεν υπάρχει ειδικό νομοθετικό πλαίσιο, η έννοια του ελέγχου πρέπει να ερμηνεύεται βάσει λειτουργικών κριτηρίων. Θεωρείται, δε, ότι το Δημόσιο εξασφαλίζει τον έλεγχο ενός φορέα, όταν ασκεί επιρροή επί της διοικήσεως του συγκεκριμένου φορέα, πέραν της γενικής εποπτείας, που ασκεί σε όλους τους παρόμοιους φορείς. [...]" Με την ως άνω απόφαση επισημαίνεται, ότι ακυρώθηκε η ένταξη στο Μητρώο Μισθοδοτούμενων Ελληνικού Δημοσίου του ως άνω αναφερόμενου ν.π.ι.δ. Επίσης, σε αντίστοιχες παραδοχές κατέληξε και η με αριθμό 1007/2016 απόφαση του Σ.τ.Ε..

3.5 Στην συγκεκριμένη περίπτωση, επομένως, τα κριτήρια, που τίθενται προκειμένου να εφαρμοσθούν οι επίμαχες διατάξεις σε ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου και που συνίστανται **α)** στην χρηματοδότηση από το Δημόσιο και **β)** στην δυνατότητα άσκησης επιρροής επί της πολιτικής, που ασκείται διαμέσω του νομικού προσώπου, δε συντρέχουν τόσο μεμονωμένα όσο και σωρευτικά στην περίπτωση των Δ.Ε.Υ.Α.. Ειδικότερα και σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1069/1980 ουδεμία επιχορήγηση ή επιβάρυνση είτε άμεση είτε έμμεση δεν υφίσταται ενώ η εξουσία των Ο.Τ.Α. α' βαθμού επί των Δ.Ε.Υ.Α. εξαντλείται αποκλειστικά στον διορισμό των μελών του Δ.Σ. κάθε Δ.Ε.Υ.Α. ενώ έπειτα δεν επιτρέπεται καμία άλλη αποφασιστική αρμοδιότητα δε διαθέτουν οι Ο.Τ.Α. επί της λειτουργίας και της άσκησης των αρμοδιοτήτων των Δ.Ε.Υ.Α.

3.6 Περαιτέρω ως προς τη νομική φύση των Δ.Ε.Υ.Α. ιδιαίτερης σημασίας είναι και η υπ' αριθμ. **ad hoc** 64/2013 Πράξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με την οποία κρίθηκε, ότι· (οι υπογραμμίσεις δικές μας) «[...] Εξάλλου το άρθρο 51 του ν. 1892/1990 με τίτλο "Επαναριοθέτηση του δημοσίου τομέα", όπως το εδ. β' αυτού αντικαταστάθηκε με την παρ. 6 του άρθρου 3 του ν. 3229/2004 και το εδ. γ' προστέθηκε με την παρ. 6 του άρθρου 4 του ν. 1943/1991, ορίζει στην παρ. 1 αυτού, ότι: «1. Ο κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 6 του ν.1256/1982 δημόσιος τομέας περιλαμβάνει μόνο α) τις κάθε είδους δημόσιες υπηρεσίες, που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου και εκπροσωπούνται από αυτό, β) τα κάθε είδους Ν.Π.Δ.Δ. εξαιρουμένων των Χρηματιστηρίων αξιών, της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς και της Επιτροπής Εποπτείας της Ιδιωτικής Ασφάλισης είτε αυτά αποτελούν οργανισμούς κατά τόπο είτε καθ' ύλην αυτοδιοίκησης, γ για κάθε είδους κρατικές ή δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις και οργανισμούς καθώς και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου δημοσίου χαρακτήρα, που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημοσίου σκοπούς, δ. [...] και ε) τις κάθε είδους θυγατρικές εταιρείες των νομικών προσώπων, που αναφέρονται στις περιπτ. β' και γ' αυτού του άρθρου εκτός από τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α.". Τέλος, ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114) στο άρθρο 252, ορίζει, ότι: "1. Οι Δήμοι [...] μπορούν να συνιστούν ή να συμμετέχουν σε επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. ειδικού σκοπού. 5. Οι επιχειρήσεις των προηγούμενων παραγράφων αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου [...] Περαιτέρω οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης [...] αποτελούν δημοτικές επιχειρήσεις ειδικού σκοπού, αφού η σύστασή τους προβλέπεται από τις διατάξεις του ν. 1069/1980 και ως εκ τούτου, ως επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. ρητά εξαιρούνται του δημοσίου τομέα, όπως αυτός επαναριοθετήθηκε με το άρθρο 51 του ν. 1892/1990».

3.7 Πλέον των ανωτέρω όλες οι επιχειρήσεις του ν. 1069/1980, δεν ανήκουν στο Κράτος ή στον Δήμο, δεν επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό και σε κάθε περίπτωση δεν ανήκουν στην έννοια της «Γενικής Κυβέρνησης». Ως προς, δε,

τον όρο «Γενική Κυβέρνηση» είναι ανάγκη να γίνει ειδική αναφορά, καθώς μπορούν να αντληθούν ιδιαίτερα ενδιαφέροντα συμπεράσματα. Ειδικότερα ότι ο όρος αυτός εισήχθη για πρώτη φορά με τη διάταξη του άρθρου 2 του ν. 3871/2010, ο οποίος προσέθεσε στο άρθρο 1 του ν. 2362/1995 την περίπτωση 1Α και μεταξύ άλλων περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση σύμφωνα με τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ) και στην οποία υπάγονται και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, τα οποία «ελέγχονται και χρηματοδοτούνται από την κεντρική διοίκηση». Με τη, δε, διάταξη του άρθρου 50 παρ. 1α του ν. 3943/2011 προστέθηκε στο άρθρο 1 του ν. 2362/1995 εδάφιο, το οποίο ορίζει, ότι: *«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»*. Η ένταξη στο Μητρώο από την ΕΛΣΤΑΤ γίνεται μετά από έλεγχο των προβλεπομένων από το νόμο στοιχείων (έλεγχος και χρηματοδότηση), που αποστέλλει το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5 του ν. 3871/2010.

3.8 Στοιχισμένη με τα ανωτέρω είναι και η υπ' αριθμ 5/2011 απόφαση της Ολομελείας του Αρείου Πάγου. Ειδικότερα, η απόφαση αυτή δέχεται ρητά, ότι το ταμειακό συμφέρον των νομικών προσώπων που, αν και ανήκουν στο Δημόσιο, έχουν συσταθεί και λειτουργούν ως νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου με οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια, αναπτύσσουν και επιχειρηματική δραστηριότητα και είναι ισότιμα με τα άλλα πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου, δεν ταυτίζεται με το δημόσιο συμφέρον. Πράγματι η επιλογή του νομοθέτη να υπαγάγει τα νομικά αυτά πρόσωπα στο ιδιωτικό δίκαιο δε μπορεί να διασπάται, όταν η απόκλιση από το ιδιωτικό δίκαιο δεν επιβάλλεται από συνταγματικές δεσμεύσεις του κράτους και αρχές του δημοσίου δικαίου, μόνο για τον λόγο ότι αυτό κρίνεται πλεονεκτικότερο γι' αυτές. Για αυτόν τον λόγο και εφ' όσον λόγου χάριν υπάρχει ανάγκη μείωσης του μισθολογικού κόστους στις επιχειρήσεις αυτές, τούτο μπορεί να επιτευχθεί με τα μέσα, που προβλέπει το κοινό εργατικό δίκαιο για όλες τις επιχειρήσεις και όχι με την ευθεία παρέμβαση του νομοθέτη.

3.9 Ωστόσο στην περίπτωση των Δ.Ε.Υ.Α. ουδεμία εκ των ανωτέρω περιπτώσεων συντρέχει ούτε αθροιστικά ούτε υπαλλακτικά, ώστε το προσωπικό αυτών να εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής των συγκεκριμένων διατάξεων, ήτοι **α)** του άρθρου 298 του ν. 4738/2020 και **β)** του άρθρου 31 του ν. 4756/2020, καθώς αυτές οι επιχειρήσεις απολαμβάνουν διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, αποτελούν νομικά πρόσωπα, που λειτουργούν βάσει των κανόνων της ιδιωτικής οικονομίας, και δε χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό.

3.10 Δεδομένου, όμως, ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1069/1980 οι Δ.Ε.Υ.Α. αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου κοινωφελούς χαρακτήρα και ειδικού σκοπού, τα οποία αυτοχρηματοδοτούνται ως προς τις λειτουργικές και παραγωγικές ανάγκες τους αλλά και για την επενδυτική τους δραστηριότητα από τις παρεχόμενες από τις ίδιες υπηρεσίες προς τους πολίτες της περιοχής, που λειτουργούν, καθίσταται σαφές, ότι δεν εντάσσονται υπό οποιοδήποτε πρίσμα στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 1B παρ. 2 του ν. 2362/1995 υπό το πρίσμα του Κανονισμού 2223/1996 του Συμβουλίου «Περί του ευρωπαϊκού συστήματος εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της Κοινότητας», που εισήγαγε το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ΕΣΟΛ) προκειμένου μια θεσμική μονάδα να ταξινομηθεί στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης πρέπει να είναι παραγωγός μη εμπορεύσιμου προϊόντος, το οποίο ερμηνεύεται ως εξής: «αν περισσότερο από το 50% του κόστους παραγωγής μιας θεσμικής μονάδας καλύπτεται από τις πωλήσεις, τότε αυτή είναι παραγωγός εμπορεύσιμου προϊόντος και ταξινομείται στους τομείς των επιχειρήσεων. Αν λιγότερο από το 50% του κόστους παραγωγής καλύπτεται από τις πωλήσεις, η θεσμική μονάδα είναι παραγωγός λοιπού μη εμπορεύσιμου προϊόντος και ταξινομείται στον τομέα των μη κερδοσκοπικών ιδρυμάτων, που εξυπηρετούν τα νοικοκυριά. Αν αυτά τα μη κερδοσκοπικά ιδρύματα ελέγχονται και χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο από το δημόσιο ταξινομούνται στον τομέα του δημοσίου» (παρ. 3.32).

3.11 Προκύπτει, επομένως, ότι το προσωπικό των Δ.Ε.Υ.Α. δε μπορεί να εξαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής των κρίσιμων διατάξεων, καθώς οι Δ.Ε.Υ.Α. δεν ελέγχονται και δε χρηματοδοτούνται από το Κράτος ή τους Δήμους, στην χωρική αρμοδιότητα των οποίων λειτουργούν, ενώ η ένταξή τους στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης δεν είναι δυνατή κατά τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ) δεδομένου, ότι είναι παραγωγοί εμπορεύσιμου προϊόντος κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό 2223/1996. Δέον είναι, δε, να επιστημονοποιήσουμε προς ενίσχυση των ανωτέρω, ότι στον ίδιο το ν. 1069/1980, σύμφωνα με τον οποίο λειτουργεί οι Δ.Ε.Υ.Α., και πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 25 παρ. 2 αυτού προβλέπεται, ότι: *«Τα εκ των τελών των υπηρεσιών υδρεύσεως και αποχετεύσεως έσοδα δέον υποχρεωτικώς να καλύπτουν τας αναγκαίας δαπάνας προσωπικού, λειτουργίας και συντηρήσεως των δικτύων, αποσβέσεις παγίων εγκαταστάσεων και τοκοχρεώλυσιων συναφθέντων δανείων»*. Η τελευταία αναφορά αναδεικνύει το εμπορικό χαρακτήρα της δραστηριότητας της συγκεκριμένων επιχειρήσεων αλλά και του γεγονότος, ότι η δραστηριότητά τους ασκείται σύμφωνα με το σύστημα της ιδιωτικής οικονομίας.

3.12 Ούτε αντίθετο επιχείρημα μπορεί να εξαχθεί από τη διάταξη του άρθρου 259 παρ. 1 του ν. 3463/2006, καθώς τούτη ουδεμία ουσιαστική επιρροή μπορεί να ασκήσει ως προς τη συνδρομή ή μη του όρου της *«τακτικής χρηματοδότησης κατά ποσοστό 50% επί του προϋπολογισμού»*. Ειδικότερα, με την ανωτέρω διάταξη ορίζεται, ότι: *«1. Η κοινωφελής επιχείρηση είναι δυνατόν να χρηματοδοτείται από τον οικείο δήμο για τις δραστηριότητες της, μετά από σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του. Η χρηματοδότηση του δήμου καλύπτει τη διαφορά μεταξύ εσόδων και εξόδων του ετήσιου προϋπολογισμού της επιχείρησης, ο οποίος συνοδεύεται από εισηγητική έκθεση του Διοικητικού Συμβουλίου της επιχείρησης που τεκμηριώνει τα έσοδα και τα έξοδα αυτής, σύμφωνα με το ετήσιο πρόγραμμα*

δράσης της παραγράφου 3 του άρθρου 206 του παρόντος νόμου². [...]». Όμως η συγκεκριμένη διάταξη δεν αφορά σε χρηματοδότηση του νομικού προσώπου για οιοσδήποτε ανάγκες του αλλά για την παροχή χρηματοδότησης για την εκτέλεση **συγκεκριμένου έργου στα πλαίσια προγραμματικής σύμβασης** (άρθρο 259 παρ. 5). Ειδικότερα και, όπως έχει γίνει δεκτό από το Ελεγκτικό Συνέδριο (ενδεικτικά 13/2012 Πράξη Ζ' Κλιμακίου, δημοσιευμένη σε βάση δεδομένων νομος/οι υπογραμμίσεις - τονισμοί δικοί μας) «[...] Από το συνδυασμό των ως άνω διατάξεων συνάγονται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα: Οι Δήμοι έχουν τη δυνατότητα να συστήνουν κοινωφελείς επιχειρήσεις, με σκοπό την οργάνωση λειτουργιών ή δραστηριοτήτων και την παροχή υπηρεσιών συναφών ή συνδεόμενων με τις τοπικές αρμοδιότητές τους, που αναφέρονται στους τομείς της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, της παιδείας, του πολιτισμού, του αθλητισμού, του περιβάλλοντος, ενώ μεταξύ των δεκτικών μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων, περιλαμβάνονται η οργάνωση της δημοτικής συγκοινωνίας, η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων έρευνας και τεχνολογίας καθώς και η εκπόνηση προγραμμάτων και η εφαρμογή πολιτικών προώθησης της απασχόλησης για την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας. Για την υλοποίηση των παρεχομένων από τις κοινωφελείς επιχειρήσεις υπηρεσιών, οι οικείοι Δήμοι δύνανται να τις χρηματοδοτούν με χρηματικά ποσά από το δικό τους προϋπολογισμό, τα οποία **συνιστούν την αντιπαροχή** για την εκ μέρους τους ανάληψη και εκτέλεση των εκχωρουμένων από τους Δήμους αρμοδιοτήτων, δηλαδή την παροχή δημοσίων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο. Αναγκαία προϋπόθεση για την καταβολή της χρηματοδότησης είναι αφενός μεν η σύνταξη, έγκριση και κατάθεση από την κοινωφελή επιχείρηση, ενός διετούς προγράμματος δράσης, το οποίο φέρει ένα ελάχιστο αναγκαίο περιεχόμενο και στο οποίο αναφέρονται αναλυτικά κατ' έτος οι δραστηριότητες και οι υπηρεσίες, που θα πραγματοποιηθούν στο χρονικό

² Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 206 ν. 3463/2006 ορίζεται, ότι «1. Στο Επιχειρησιακό πρόγραμμα καθορίζονται οι στρατηγικοί στόχοι, οι προτεραιότητες της τοπικής ανάπτυξης, καθώς και η οργάνωση των υπηρεσιών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεών τους, με παράλληλη εξειδίκευση των δράσεων της τετραετίας για την επίτευξη των στόχων αυτών.»

ορίζοντα της διαιτίας, αφετέρου δε η κατάρτιση σύμβασης χρηματοδότησης της υλοποίησης του διαιτούς προγράμματος, μεταξύ αυτής και του Δήμου, τις αρμοδιότητες του οποίου αναλαμβάνει. Εκ τούτων παρέπεται ότι η σύμβαση χρηματοδότησης του διαιτούς προγράμματος δράσης συνιστά μία υποσχετική διαρκή συμβατική ενοχή, αμφιμερώς μέλλουσας εκπλήρωσης [...]».

3.13 Αλλά και ως προς το ζήτημα του ελέγχου, που ασκείται σε επιχειρήσεις του ν. 1069/1980 από τον ίδιο το νόμο προκύπτει, ότι: (άρθρο 3 παρ. 1 ν. 1069/1980) «1 Η υπό ενός μόνου Δήμου συνιστώμενη επιχείρησης διοικείται υπό Διοικητικού Συμβουλίου, του οποίου τα μέλη, ο Πρόεδρος και Αντιπρόεδρος ορίζονται κατά τις περί συγκροτήσεως της Επιτροπής Δημοτικών Επιχειρήσεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος διατάξεις. Ένα από τα μέλη του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, που ορίζονται ως μέλη του διοικητικού συμβουλίου της επιχείρησης προέρχεται από τη μειοψηφία.». Ακόμη, όμως, και η μεταγενέστερη εκδοθείσα νομοθετική ρύθμιση του άρθρου 10 παρ. 6^α ν. 4625/2019 (ΦΕΚ Α 139/31.08.2019), με την οποία τροποποιήθηκε το άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 1069/1980 και στην οποία ορίζεται, ότι: «1. Η ΔΕΥΑ 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.» δεν αναιρεί το αυτοδιοίκητο των Δ.Ε.Υ.Α., όπως κάτωθι αναπτύσσεται.

3.14 Ειδικότερα, στο άρθρο 4 (Λειτουργία Διοικητικού Συμβουλίου, απαρτία και λήψεις αποφάσεων) του ιδίου νόμου, επίσης, προβλέπεται, ότι: (υπογραμμίσεις δικές μας) «1. Το Διοικητικόν Συμβούλιον συνέρχεται υποχρεωτικώς εντός του πρώτου πενθημέρου εκάστου μηνός, ως και όταν αι υποθέσεις της επιχειρήσεως απαιτούν τούτο. 2. Το Διοικητικόν Συμβούλιον συγκαλείται υπό τον Προέδρου δι' εγγράφου προσκλήσεων προς εν εκάστου των μελών επιδιδομένης τρεις τουλάχιστον πλήρεις ημέρας προ της οριζομένης δια την συνεδρίασιν. Επίσης

συγκαλείται υποχρεωτικώς οσάκις ζητήση τούτο το ήμισυ τουλάχιστον του όλου αριθμού των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου. Η πρόσκλησις δέον να αναφέρει τα θέματα της ημερήσιας διατάξεως. Εις κατεπειγούσας περιπτώσεις η πρόσκλησις δύναται να επιδοθή την αυτήν ημέραν της συνεδριάσεως. 3. Το Διοικητικόν Συμβούλιον συνεδριάζει εις την έδραν της επιχειρήσεως και ευρίσκεται εν απαρτία εφ' όσον υφίσταται απόλυτος πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών αυτού. Απόλυτος πλειοψηφία είναι ο αμέσως μεγαλύτερος ακέραιος του ημίσεος του αριθμού τούτου. 4. Εις ην περίπτωσιν ο αριθμός των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου είναι άρτιος, τούτο ευρίσκεται εν απαρτία εφ' όσον παρίσταται το ήμισυ του όλου αριθμού των μελών αυτού. 5. Αι αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου λαμβάνονται κατ' απόλυτον πλειοψηφίαν των παρόντων, εν ισοψηφία επικρατούσης της ψήφου του Προέδρου.». Στο άρθρο, δε, 5 του ίδιου νόμου (Αρμοδιότητες Διοικητικού Συμβουλίου και Προέδρου αυτού) ορίζεται, ότι το διοικητικό συμβούλιο «διοικεί την επιχείρηση» και «διαχειρίζεται την περιουσία και πόρους αυτής» ενώ ταυτόχρονα αποφασίζει για οτιδήποτε αφορά στην επιχείρηση. Ειδικότερα, δε, το Διοικητικό Συμβούλιο της επιχείρησης ανάμεσα σε άλλα **α)** αποφασίζει για τις προσλήψεις προσωπικού είτε ορισμένου είτε αορίστου χρόνου, **β)** επιμελείται των υποθέσεων και συμφερόντων της επιχείρησης, **γ)** διορίζει τον Γενικό Διευθυντή της επιχείρησης (ιδέτε σχετικώς ανωτέρω ως προς την εννοιολογική προσέγγιση του όρου «άσκηση ελέγχου»), **δ)** ψηφίζει τον γενικό ετήσιο προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων της επιχείρησης, **ε)** αποφασίζει για την ανάθεση σύνταξης μελετών, έργων και προμηθειών και εγκρίνει αυτές, **ζ)** αποφασίζει για την εκποίηση ή εκμίσθωση ακινήτων ή κινητών. Εκτός των ανωτέρω, επισημαίνεται, ότι όλες οι επιχειρήσεις, που λειτουργούν δυνάμει του ν. 1069/1980, διαθέτουν δική τους περιουσία (άρθρο 8 ν. 1069/1980) και οι πόροι τους είναι συγκεκριμένοι, όπως αυτοί απαριθμούνται στο άρθρο 10 του ν. 1069/1980. Από, δε, το άρθρο 10 του συγκεκριμένου νόμου προκύπτει, ότι οι συγκεκριμένες επιχειρήσεις διατηρούν την αυτοτέλειά τους, καθώς ουδεμία επιχορήγηση ή άλλης μορφής οικονομική συμμετοχή διατηρεί ο Ο.Τ.Α., στην εδαφική αρμοδιότητα του οποίου αυτές δραστηριοποιούνται, ως προς την οικονομική τους δραστηριότητα.

3.15 Από τα ανωτέρω αλλά και σύμφωνα με όσα αναπτύσσονται κάτωθι προκύπτει σαφέστατα, ότι η εξουσία των Ο.Τ.Α., στα χωρικά πλαίσια των οποίων λειτουργούν οι συγκεκριμένες επιχειρήσεις, εξαντλούνται στον διορισμό μελών του Διοικητικού Συμβουλίου αυτών ενώ από το νόμο δεν προκύπτει καμία άλλη δυνατότητα παρέμβασης των Ο.Τ.Α. στη λειτουργία ή στις αποφάσεις του Δ.Σ. των επιχειρήσεων αυτών. Χαρακτηριστικά δε, αναφέρουμε ότι με τις υπ' αριθμ. 50/1996 Α.Π., 4514/2010 Εφ. Αθ. και 543/2012 ΜΠρ. Ρόδου (δημοσιευμένες στη νομική βάση δεδομένων νομος) γίνεται δεκτό, ότι οι συνιστάμενες από τους Δήμους δημοτικές επιχειρήσεις, που φέρουν οικονομική αυτοτέλεια, λειτουργούν με δικό τους διοικητικό συμβούλιο και παρά το γεγονός, ότι συγκεκριμένες αποφάσεις τους τίθενται προς έγκριση από το οικείο δημοτικό συμβούλιο, διατηρούν τον αυτοτελή χαρακτήρα τους και ο οικείος Δήμος δεν ευθύνεται με την παρουσία του (ιδέτε ιδίως την 543/2012 ΜΠρ Ρόδου). Με την, δε, με αριθμό 3016/1997 απόφαση του Εφετείου Θεσσαλονίκης (ηλεκτρονική βάση δεδομένων νομος) κρίθηκε, ότι: (οι υπογραμμίσεις δικές μας) «[...] Εκ τούτων συνάγεται ότι οι προαναφερόμενες δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις δεν αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ούτε ειδικότερα οργανισμούς τυπικής αυτοδιοίκησης, αλλά συνιστούν αυτοτελείς έναντι των οργανισμών αυτών (ΟΤΑ) επιχειρήσεις, που λειτουργούν υπό τη μορφή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και ως εκ τούτου δεν έχουν εφαρμογή σ αυτές οι διατάξεις του άρθρου 60 παρ. 2 α.ν. 1846/1961, όπως ερμηνεύθηκε αυθεντικά με το άρθρο 48 παρ. 2 του ν.δ. 2698/1953, που αφορούν την απόλυση των μισθωτών που υπηρετούν στο Δημόσιο με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου –οι οποίες όμως ισχύουν επί των εργαζομένων στους Δήμους και Κοινότητες με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, κατά το άρθρο 3 ν.δ. 31/68- κατά τις οποίες οιαδήποτε παράλειψη σχετική με τις διατυπώσεις της καταγγελίας των εργασιακών συμβάσεων του υπηρετούντος σ` αυτούς προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου δεν συνεπάγεται ακυρότητα της απολύσεως και κατ` ακολουθίαν υποχρέωση καταβολής αποδοχών υπερημερίας (βλ. ΑΠ 268/1996 Δνη 37.1578, ΑΠ 50/1996 Δνη 37.1359, ΑΠ 218/1983 ΕΕργΔ 42.720, Εφθες 1390/1997, αδημοσίευτη). [...]».

3.16 Ως προς, δε, τη νομική φύση των συγκεκριμένων επιχειρήσεων και συναφώς με τα ανωτέρω είναι απαραίτητο να αναφερθούν προσέτι και τα κάτωθι. Ο θεσμός των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) καθιερώθηκε με τον. 1069/1980 (ΦΕΚ 191 Α΄) «Περί κινήτρων δια την ίδρυσιν Επιχειρήσεων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως». Για τις συγκεκριμένες επιχειρήσεις ο ν. 1069/1980 όριζε μεταξύ άλλων, ότι: (οι υπογραμμίσεις δικές μας) «*παρ. 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 παράγραφον 3 του παρόντος άρθρου εις εκάστον Δήμον ή Κοινότητα της Χώρας ή υπό πλειόνων 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 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. παρ. 2. Αι προβλεπόμεναι υπό της προηγουμένης παραγράφου επιχειρήσεις είναι αρμόδιαι δια την μελέτην, κατασκευήν, συντήρησιν, εκμετάλλευσιν, διοίκησιν και λειτουργίαν των δικτύων υδρεύσεως και αποχετεύσεως ακαθάρτων και όμβριων υδάτων, ως και μονάδων επεξεργασίας λυμάτων και αποβλήτων της περιοχής αρμοδιότητός των. παρ. 3. Η σύστασις εκάστης επιχειρήσεως ενεργείται δι' αποφάσεως των οικείων Δημοτικών ή Κοινοτικών Συμβουλίων, δι' ης θα ορίζεται η επωνυμία, η έδρα, οι δικαιολογούντες την σύστασιν αυτής λόγοι, τα παραχωρούμενα εις αυτήν περιουσιακά στοιχεία, ο τρόπος εκμεταλλεύσεως των έργων ή υπηρεσιών και τα εξ' αυτών έσοδα ως και η περιοχή της επιχειρήσεως. Προκειμένου περί μετατροπής συνδέσμου εις επιχείρησιν απαιτείται απόφασις των*

δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων των Δήμων και Κοινοτήτων των μετεχόντων εις τούτον. [...]».

3.17 Προκύπτει, επομένως, ότι ο ιδρυτικός («καταστατικός») νόμος των συγκεκριμένων επιχειρήσεων τις χαρακτήριζε ως ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου κοινωφελούς χαρακτήρα, που διέπονται καταρχήν από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, εφόσον ο νόμος δεν προβλέπει διαφορετικά. Ως προς τους κανόνες, που διέπουν τις συγκεκριμένες επιχειρήσεις, το παραπάνω άρθρο 1 του ν. 1069/1980 παραπέμπει εκτός από τις διατάξεις του ιδίου και στις σχετικές διατάξεις του δημοτικού κώδικα αλλά και στους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Στις διατυπώσεις του νομοθέτη του ν. 1069/1980 αποτυπώνεται με σαφήνεια η πρόθεσή του για τη δημιουργία δημοτικών επιχειρήσεων, που θα αξιοποιούν την ευελιξία του ιδιωτικού τομέα. Τούτο επιβεβαιώνεται περαιτέρω από το άρθρο 7 του ιδίου νόμου (Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας της Επιχειρήσεως - Προσωπικών), όπου ρητά προβλέπεται, ότι: *«παρ. 1. Δι` Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας συντασσομένον δι` αποφάσεως του Διοικητικού Συμβουλίου της επιχειρήσεως, εγκρινομένης υπό του Υπουργού Εσωτερικών μετά γνώμην των οικείων Δημοτικών ή Κοινοτικών Συμβουλίων, καθορίζεται η οργάνωσις, η σύνθεσις και η αρμοδιότης των υπηρεσιών, ο αριθμός των θέσεων του πάσης φύσεως προσωπικού αναλόγως προς τας ανάγκας της επιχειρήσεως, ή κατά μισθολογικά κλιμάκια κατανομή των θέσεων του προσωπικού καθ` ομάδας ειδικοτήτων και αναλόγως της βαθμίδος εκπαιδεύσεως, αι αποδοχαί, ως και ο τρόπος προσληψεως και απολύσεως και το αρμόδιον προς τούτο όργανον. Η επιχείρησις του παρόντος άρθρου, καθώς και όσες Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης έχουν συσταθεί κατ' εφαρμογή ειδικών νόμων, καταρτίζουν κανονισμούς εργασίας κατά τις ειδικότερες ρυθμίσεις του ν.δ. 3789/1957 (ΦΕΚ 210 Α), όπως ισχύει. Οι ανωτέρω κανονισμοί κυρώνονται από το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.Ε.Π.Ε.) σύμφωνα με το άρθρο 15 παράγραφος 1 του ν. 2874/2000. παρ. 2. Το κατά την προηγουμένην παράγραφον προσωπικόν της επιχειρήσεως συνδέεται μετ' αυτής δια συμβάσεως εργασίας Ιδιωτικού δικαίου, επιφυλασσομένης της ισχύος των διατάξεων της*

παραγράφου 3 του παρόντος άρθρου. [...] παρ. 8 Προκειμένου περί του εν σχέσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικού της επιχείρησης εφαρμόζονται αι εκάστοτε ισχύουσai πειθαρχικά διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας. [...]»³.

3.18 Το γεγονός, ότι οι συγκεκριμένες επιχειρήσεις ως προς τα νομικά τους χαρακτηριστικά **α)** ευρίσκονται υπό καθεστώς πλήρους δημοσιονομικής αυτοτέλειας σε σχέση με τους Δήμους, στα εδαφικά όρια των οποίων δραστηριοποιούνται, **β)** αποτελούν Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου με επιδίωξη την επίτευξη ορισμένου σκοπού προς εξυπηρέτηση του κοινού και **γ)** διέπονται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας επιβεβαιώνεται και από τη νομολογία. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρονται οι υπ' αριθμ. 1675/2010 και 1584/2010 *ad hoc* αποφάσεις του Αρείου Πάγου, οι οποίες καταλήγουν στην παραδοχή, ότι οι ΔΕΥΑ δεν υπάγονται στην κατηγορία των ΟΤΑ ούτε στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, από τον οποίο αντιθέτως εξαιρούνται (ιδέτε και δημοσιευμένες στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων νομος 2257/2013 και 1292/2013 αντίστοιχες αποφάσεις του Αρείου Πάγου). Επίσης, πλην της ως άνω νομολογίας ιδιαίτερη σημασία φέρει η με αριθμό 4/2018 γνωμοδότηση του ΝΣΚ με αντικείμενο την

³Με την παρ. 6 του άρθρου 40 του ν. 3801/2009 (ΦΕΚ 163 Α/04.09.2009) ορίστηκε μεταξύ άλλων, ότι: «παρ. 6 α. Προσωπικό, με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.), που έχουν συσταθεί κατ' εφαρμογή του ν. 1069/1980 ή σχετικών ειδικών νόμων, οι οποίες λύθηκαν ή λύονται, εφόσον υπηρέτησε σε αυτές, επί μία, τουλάχιστον, διετία, πριν από τη λύση τους με την ανωτέρω σχέση εργασίας, είναι δυνατόν να ενταχθεί ή να μεταφερθεί, αντιστοίχως, στον οικείο Δήμο ή σε νομικά πρόσωπα αυτού. β. Η ένταξη ή η μεταφορά γίνεται με πράξη του αρμόδιου προς διορισμό οργάνου, ύστερα από απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του και συντελείται με την ίδια σχέση εργασίας σε κενές οργανικές θέσεις αντίστοιχης ή παρεμφερούς ειδικότητας. Σε περίπτωση ανυπαρξίας τούτων, συνιστώνται, με την ίδια πράξη του αρμόδιου προς διορισμό οργάνου, προσωποπαγείς θέσεις, οι οποίες καταργούνται μόλις κενωθούν με οποιονδήποτε τρόπο. γ. Το ύφος της αμοιβής του εντασσόμενου ή μεταφερόμενου προσωπικού διέπεται από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας, που ισχύουν, εκάστοτε, για το προσωπικό των Ο.Τ.Α., λαμβανομένης υπόψη της προϋπηρεσίας τους, η οποία διανύθηκε στην οικεία Δ.Ε.Υ.Α.».

εφαρμογή των διατάξεων του Κ.Ε.Δ.Ε. στην περίπτωση των Δ.Ε.Υ.Α.. Στην παραπάνω γνωμοδότηση γίνεται δεκτό, ότι: (σελ. 14 επ. / οι υπογραμμίσεις δικές μας) «*παρ. 12 Παρότι οι Δ.Ε.Υ.Α. θεωρούνται επιχειρήσεις ειδικού σκοπού, ασκούσες και αρμοδιότητες προσιδιάζουσες σε δημόσια αρχή, εφ' όσον, κατά τα λοιπά ιδρύονται και λειτουργούν ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου κοινωφελούς χαρακτήρα και διέπονται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, αποτελούν, κατά το μέρος αυτό, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΟλΣτΕ 108/1991), δεν υπάγονται στην κατηγορία των Ο.Τ.Α. (ΑΠ 113/2017), τα όργανά τους δεν θεωρούνται διοικητικά όργανα και οι πράξεις ή παραλείψεις τους δεν αφορούν την ενάσκηση δημόσιας εξουσίας (ΣτΕ 4947/2013). Το γεγονός, μάλιστα, ότι, σειρά από, αναφερόμενες στο νόμο, πράξεις Δ.Ε.Υ.Α. προβλέπεται, ότι εγκρίνονται από το οικείο Δημοτικό Συμβούλιο (βλ. ιδίως άρθρα 23 παρ. 1, 25 παρ. 1, 2, 3, 5, 26 παρ. 1) δεν μεταβάλλει, από μόνο του, τη φύση των πράξεων αυτών, ως αναγόμενων στο ιδιωτικό δίκαιο (πρβλ. ΣτΕ 2854/1988, 2840/1988, 894/1988). [...]».*

3.19 Ο εννοιολογικός, όμως, προσδιορισμός του «ευρύτερου δημοσίου τομέα» αντλείται και από άλλες πηγές. Πιο συγκεκριμένα στις ίδιες τις επίμαχες διατάξεις, που αφορούσαν στον νομοθετικό περιορισμό του ύψους των αποδοχών προσωπικού, το οποίο αμειβόταν δυνάμει συλλογικών συμβάσεων εργασίας και απασχολείτο σε επιχειρήσεις, που ανήκαν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, παρατηρήθηκε, ότι ως τέτοιες επιχειρήσεις αρχικά θεωρούνταν τα Ν.Π.Ι.Δ. «που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ή είναι δημόσιες επιχειρήσεις κατά την έννοια των παραγράφων 1, 2 και 3 του άρθρου 1 του ν. 3429/2005». Όμως με την από 08.04.2010 κατατεθείσα τροπολογία διατυπώθηκε, ότι: «Με την παρ. 5 διευκρινίζεται, ότι στις διατάξεις του ν. 3833/2010 περιλαμβάνονται μόνο τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, που ανήκουν στο κράτος, σε Ν.Π.Δ.Δ. ή σε ΟΤΑ, τα οποία επιχορηγούνται τακτικά από τον Κρατικό Προϋπολογισμό σε ποσοστό τουλάχιστον 50% του προϋπολογισμού τους» (άρθρο 90 παρ. 5 ν. 3842/2010, ΦΕΚ Α/58/23.04.2010). Το συγκεκριμένο

προσδιοριστικό του χαρακτήρα μιας επιχείρησης ως επιχείρησης του ευρύτερου δημοσίου τομέα δε συντρέχει στην περίπτωση των Δ.Ε.Υ.Α..

3.20 Όλα τα ανωτέρω επιβεβαιώνονται ιδίως από το επικαιροποιημένο «Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης» έτους 2013 του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης⁴, στο οποίο ρητά αναφέρεται, ότι: (σελ. 2) «[...] Το επικαιροποιημένο Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης περιλαμβάνει μια συστηματική και αναλυτική καταγραφή όλων των δομών, που υπάγονται στον δημόσιο τομέα αλλά και των νομικών προσώπων που δεν υπάγονται σ' αυτόν, επειδή εξαιρέθηκαν με ειδικές διατάξεις είτε εξ υπαρχής είτε εκ των υστέρων. [...] Επισημαίνεται η ιδιαίτερη πρακτική σημασία του Μητρώου, διότι συχνά ο νομοθέτης για την επέλευση διαφόρων εννόμων συνεπειών, παραπέμπει στην έννοια του δημοσίου τομέα, όπως ισχύει, οπότε η παρούσα καταγραφή δίνει άμεσα στους ενδιαφερόμενους την αξιόπιστη απάντηση, που αναζητούν στο ερώτημα αν ο φορέας που τους ενδιαφέρει εμπίπτει ή όχι κάθε φορά, στον δημόσιο τομέα.», (σελ. 4 επ.) «[...] Η κατάρτιση του "Μητρώου Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης" βασίζεται πρωτίστως στις ρυθμίσεις του ν. 1892/1990 και του ν. 1943/1991 [...] οι οποίες προσιδιάζουν σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο, τις κατηγορίες δημοσίων φορέων της Ελληνικής Διοίκησης, που συγκροτούν το δημόσιο τομέα. Οι συγκεκριμένοι φορείς συνιστούν δημοσιές οργανώσεις παροχής ζωτικών κοινωνικών υπηρεσιών και αγαθών στα μέλη του κοινωνικού σώματος, ποικίλης νομικής μορφής, υπό τον έλεγχο, την εποπτεία και την εγγύηση του Κράτους, αναλόγως της φύσεως της ασκούμενης δημόσιας λειτουργίας. Το «Μητρώο», το εύρος του οποίου καθορίζεται από την κοινωνικοπολιτική δυναμική και τις αντιλήψεις που επικρατούν κάθε φορά για το ρόλο του Κράτους, καθώς και από την εξέλιξη των οικονομικών και τεχνολογικών δεδομένων, όπως αυτά αποτυπώνονται στο κοινοτικό δίκαιο και την εθνική νομοθεσία, περιλαμβάνει επίσης και τους δημόσιους φορείς που δεν υπάγονται στο δημόσιο τομέα, είτε γιατί ρητά εξαιρέθηκαν από αυτόν με νομοθετική ρύθμιση, είτε

⁴ https://www.yypes.gr/wp-content/uploads/2019/09/20130423_mhtrwo_forewn_2013.pdf

γιατί εφάπαξ ή σταδιακά έπαυσαν να υπάγονται στον έλεγχο του Δημοσίου. Αποφασιστικό δηλαδή κριτήριο, παράλληλα με το οργανικό, για τη συγκρότηση του παρόντος «Μητρώου» αποτελεί το στοιχείο του λειτουργικού σκοπού κάθε φορέα, εφόσον αυτός συνίσταται στην επιδίωξη σκοπού δημοσίου συμφέροντος και στην προστασία συγκεκριμένου κάθε φορά κοινωνικού (δημοσίου) αγαθού. Υπό το πρίσμα αυτό, στο «Μητρώο» περιέχονται και «μη δημόσιοι φορείς», οι οποίοι λειτουργούν κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, ως επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση και παροχή υπηρεσιών γενικότερου οικονομικού ή άλλου δημοσίου συμφέροντος».

Ενώ, όμως, γίνεται η ως άνω διάκριση στη σελίδα 13 του Μητρώου κατηγορηματικά προβλέπεται, ότι «Δεν υπάγονται στο δημόσιο τομέα, οι κάθε είδους επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως α) Δημοτικές Κοινωφελείς Επιχειρήσεις συμπεριλαμβανομένων και των Δημοτικών Επιχειρήσεων Υδρευσης και Αποχέτευσης». Επισημαίνεται, ότι η παραπάνω αναφορά απαντάται και στο επικαιροποιημένο μητρώο έτους 2020 (σελ. 14)⁵.

4. Συμπεράσματα

4.1 Σύμφωνα με τα ανωτέρω είναι ανάγκη να επισημανθούν τα κάτωθι: αν και στην με αριθμό 2204/24.12.2020 εγκύκλιο της ΑΑΔΕ, που αφορά στην εφαρμογή του άρθρου 298 του ν. 4738/2020 εξαιρούνται από την εφαρμογή της τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, που έχουν ενταχθεί στους φορείς γενικής κυβέρνησης, προβλέπεται αντίστοιχη μεταχείριση και ως προς τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και, συνεπώς, και ως προς το προσωπικό αυτών, Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού ασχέτως εάν είναι ενταγμένα ή όχι στους φορείς γενικής κυβέρνησης. Τονίζεται, ότι, όπως και ως αναφέρεται, οι Δ.Ε.Υ.Α. δεν είναι ενταγμένες στους φορείς γενικής κυβέρνησης, όπως προκύπτει από το σχετικό Μητρώο Φορέων. Τούτο φέρει ιδιαίτερη σημασία λαμβανομένου υπόψη του δεδομένου, ότι οι φορολογικές

⁵ <https://www.airetos.gr/ananeothike-to-“mitroo-ypiresion-kai-forewn-tis-ellinikis-dioikisis”.aspx>

διατάξεις ερμηνεύονται πάντα στενά δίχως να επιτρέπεται διασταλτική εφαρμογή αυτών (ενδεικτικά ΝΣΚ 486/2001). Από την άλλη η αδικαιολόγητη εξαίρεση από συγκεκριμένες φορολογικές και, μάλιστα, ευνοϊκές διατάξεις εργαζομένων επιχειρήσεων, που δε μπορούν να ενταχθούν στην έννοια της Γενικής Κυβέρνησης, γεννά προβληματισμό ως προς το αν τηρείται η αρχή της ισότητας και καθολικότητας, που διέπει την φορολογική νομοθεσία (άρθρα 4 παρ. 1 και 5, 78 παρ. 1 Σ, ΟλΣτΕ 1087/2017 σκ. 8⁶). Πάντως, εάν πρόθεση του νομοθέτη ήταν να εξαιρεθούν από την συγκεκριμένη ευνοϊκή φορολογική ρύθμιση οι εργαζόμενοι – μισθωτοί των φορέων Γενικής Κυβέρνησης για λόγους δημοσίου συμφέροντος (π.χ. ταμειακό συμφέρον), το ίδιο δε μπορεί να δικαιολογηθεί και για τους εργαζόμενους – μισθωτούς των ν.π.ι.δ., που μολοντί φέρουν τον χαρακτήρα δημοτικών επιχειρήσεων, όπως οι Δ.Ε.Υ.Α., ως προς τη νομική τους φύση αποτελούν διφυή

⁶ «8. Επειδή, από τις ως άνω διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 78 παρ. 1 αυτού, που καθορίζει τα στοιχεία που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο φορολογικής επιβαρύνσεως (εισόδημα, περιουσία, δαπάνες ή συναλλαγές), συνάγεται ότι ο νομοθέτης είναι, κατ' αρχήν, ελεύθερος να καθορίζει τις διάφορες μορφές των οικονομικών επιβαρύνσεων για τη δημιουργία δημοσίων εσόδων προς κάλυψη των δαπανών του Κράτους, που δύνανται να επιβληθούν στους βαρυνόμενους πολίτες με διάφορους τρόπους, περιορίζεται, όμως, από ορισμένες γενικές αρχές, με τις οποίες επιδιώκεται από τον συνταγματικό νομοθέτη η πραγμάτωση των κανόνων της φορολογικής δικαιοσύνης και του κράτους δικαίου γενικότερα. Οι αρχές αυτές είναι συγκεκριμένα η καθολικότητα της επιβαρύνσεως και η ισότητα αυτής έναντι των βαρυνόμενων, εξειδικευόμενη με τον, κατ' αρχήν, βάσει ορισμένης φοροδοτικής ικανότητας, καθορισμό του φορολογικού βάρους, το οποίο, πάντως, επιβάλλεται επί συγκεκριμένης και εξ αντικειμένου οριζόμενης φορολογητέας ύλης, που μπορεί, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 78 παρ. 1 του Συντάγματος, να είναι το εισόδημα, η περιουσία, οι δαπάνες ή οι συναλλαγές (βλ. Σ.τ.Ε. 532/2015 Ολομ., 4447/2014 επτ., 2527-2531, 3342-3349/2013 Ολομ., 1972/2012 Ολομ., 2469-2471/2008 Ολομ., 2113/1963 Ολομ.). Ειδικότερα δε ως προς την φορολογία του εισοδήματος, ο νομοθέτης, στο πλαίσιο της ανωτέρω ευρείας ευχέρειας που του παρέχει το Σύνταγμα, μπορεί να θεσπίζει, να περιορίζει ή και να καταργεί φορολογικές απαλλαγές, όπως τυχόν αφορολόγητο ποσό στην κλίμακα φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων, λαμβάνοντας υπ' όψη τις εκάστοτε κρατούσες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, τηρώντας, βεβαίως τις αρχές της καθολικότητας του φόρου και της ισότητας στα δημόσια βάρη.»

νομικά πρόσωπα με συνέπεια να εφαρμόζονται σε αυτά συγκεκριμένες διατάξεις, που εφαρμόζονται και σε ΝΠΔΔ, αλλά κατά τα λοιπά λειτουργούν και δραστηριοποιούνται σύμφωνα με το ιδιωτικό δίκαιο (ιδέτε αντί άλλων ΓνωμΝΣΚ 4/2018). Σε συνέχεια της τελευταίας, δε, παρατήρησης η παραπομπή στην με αριθμό Ε2204/24.12.2020 εγκύκλιο (παρ. 10) στο άρθρο 31 παρ. 1 του ν. 4756/2020 δε δύναται να «νομιμοποιήσει» την συγκεκριμένη διεύρυνση, καθώς για το συγκεκριμένο άρθρο δεν προβλέπεται στο άρθρο 298 του ν. 4738/2020 αναλογική εφαρμογή, δεν προκύπτει, ότι το άρθρο 31 παρ. 1 του ν. 4756/2020 με οιονδήποτε τρόπο αποτελεί διάταξη, με την οποία καθορίζεται η έννοια του δημοσίου τομέα ή των φορέων γενικής κυβέρνησης, το άρθρο 31 παρ. 1 του ως άνω νόμου δε συνιστά φορολογική διάταξη αλλά αντιθέτως αναφέρεται σε κοινωνικοασφαλιστική ρύθμιση και, τέλος, και το 31 παρ. 1 του ν. 4756/2020, όπως ως κάτωθι εκτίθεται, εάν ήθελε κριθεί, ότι αφορά και σε εργαζόμενους σε Ν.Π.Ι.Δ., που δεν εντάσσονται στην έννοια του δημοσίου τομέα ή των φορέων γενικής κυβέρνησης, ελέγχεται ως προς την συμβατότητά του με την αρχή της ίσης μεταχείρισης. Σημειώνεται, πάντως, ότι παγίως γίνεται δεκτό, ότι οι εργαζόμενοι στις Δ.Ε.Υ.Α. συνιστούν διαφορετική έναντι των δημοσίων υπαλλήλων κατηγορία μισθωτών (ιδέτε ανωτέρω παρ. 3.18). Σύμφωνα, δε, με τα παραπάνω πρέπει να επισημανθεί, πως γεννάται προβληματισμός ως προς το γεγονός, ότι με την με αριθμό 2204/24.12.2020 εγκύκλιο της ΑΑΔΕ επιχειρείται όλως ανεπίτρεπτα εκ πλαγίου θέσπιση κανόνα δικαίου. Και τούτο διότι, μολονότι στο άρθρο 298 παρ. 50 του ν. 4738/2020 αναφέρεται η φράση ιδιωτικός τομέας, στην ως άνω εγκύκλιο της ΑΑΔΕ όλως ανατιολόγητα επιχειρείται υπέρβαση του άρθρου 51 του ν. 1892/1990 («Επαναοριοθέτηση του δημοσίου τομέα»), με την παρ. 1 περ. ε' του οποίου ρητά εξαιρούνται οι επιχειρήσεις Ο.Τ.Α., αλλά και του ως άνω αναφερόμενου άρθρου 1 του ν. 2362/1995 αναφορικά με τον καθορισμό της έννοιας της «Γενικής Κυβέρνησης». Έτσι, όμως, η ανωτέρω εγκύκλιος καθ' υπέρβαση αρμοδιότητας της ΑΑΔΕ⁷ προβαίνει σε εκ πλαγίου διεύρυνση της έννοιας του δημοσίου τομέα και σε

⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 4389/2016 (ΦΕΚ Α 94) ανάμεσα στις αρμοδιότητες της Α.Α.Δ.Ε. περιλαμβάνεται και η έκδοση κανονιστικών αποφάσεων, εγκυκλίων, οδηγιών και λοιπών

κάθε περίπτωση αυτής της Γενικής Κυβέρνησης ακόμη και κατά παράβαση του άρθρου 78 παρ. 1 Σ., στο οποίο καθιερώνεται η ειδικότητα του φόρου και, επομένως, και της φοροαπαλλαγής. Εφόσον, επομένως, ο νομοθέτης στο άρθρο 298 παρ. 50 του ν. 4738/2020 κάνει λόγο για τον ιδιωτικό τομέα και εξαιρεί, προφανώς, τους απασχολούμενους στον δημόσιο τομέα και λαμβανομένου υπόψη, ότι υφίσταται σαφής νομοθετική πρόβλεψη για την έννοια του δημοσίου τομέα και των νομικών προσώπων, που υπάγονται σε αυτόν, τίθεται ζήτημα εάν με την ανωτέρω εγκύκλιο μπορεί να διευρύνεται το πεδίο των νομικών προσώπων και, συνεπώς, των εργαζομένων, που εξαιρούνται από τη συγκεκριμένη φορολογική ευνοϊκή μεταχείριση. Παρέπεται να σημειωθεί, ότι εάν ο νομοθέτης ήθελε να εξαιρέσει της εφαρμογής του συγκεκριμένου άρθρου και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του λεγόμενου «ευρύτερου δημοσίου τομέα», που δεν υπάγονται στις ανωτέρω ρυθμίσεις (δημόσιος τομέας και φορείς γενικής κυβέρνησης) και εφόσον τούτο δικαιολογείτο επαρκώς, θα το έκανε ρητά. Τέλος, επαναλαμβάνεται, ότι, βασική προϋπόθεση της συνταγματικότητας του νόμου αλλά και της νομιμότητας κάθε διοικητικής πράξης ειδικά ως προς την θέσπιση φορολογικών επιβαρύνσεων και φοροαπαλλαγών αποτελεί η σαφής και ειδική αιτιολογία. Στην κρινόμενη περίπτωση δεν προκύπτει με σαφήνεια τόσο ο δημόσιος σκοπός, που εξυπηρετείται με την εξαίρεση των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα από την συγκεκριμένη φοροαπαλλαγή, το οποίο (σ.σ. ζήτημα) δεν αναπτύσσεται στην παρούσα, καθώς δεν αποτελεί αντικείμενο αυτής, όσο και η διεύρυνση της έννοιας του δημοσίου τομέα με την υπαγωγή σε αυτόν, όπως τουλάχιστον προκύπτει από την εγκύκλιο της ΑΑΔΕ, και νομικών προσώπων, που υπάγονται στον δημόσιο τομέα και σε κάθε περίπτωση στην έννοια της Γενικής Κυβέρνησης.

4.2 Κατά τούτο ως προς την εφαρμογή του άρθρου 298 του ν. 4738/2020 δεν προκύπτει από κανένα σημείο αυτής, ότι εξαιρούνται της εφαρμογής του τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, τα οποία λειτουργούν ως δημοτικές επιχειρήσεις,

διοικητικών εγγράφων, που αφορούν εν γένει στην ερμηνεία και στην εφαρμογή της φορολογικής, τελωνειακής και λοιπής νομοθεσίας, που σχετίζεται με τους τομείς της αρμοδιότητάς της.

όπως οι ΔΕΥΑ, αλλά τα οποία κατά ρητή πρόβλεψη του νόμου (άρθρο 51 του ν. 1892/1990 παρ. 1 περ. ε' και άρθρο 1 του ν. 2362/1995) εξαιρούνται από τον δημόσιο τομέα καθώς και από τους φορείς Γενικής Κυβέρνησης. Τα συγκεκριμένα νομικά πρόσωπα κατ' ορθό νομικό χαρακτηρισμό συνιστούν ν.π.ι.δ. δραστηριοποιούμενα κατά κύριο λόγο με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση κατά τη γνώμη μου και λαμβάνοντας υπόψη ότι ο νομοθέτης δεν προέβλεψε διαφορετικά, η διασταλτική ερμηνεία της έννοιας του δημοσίου τομέα, που επιχειρείται με την με αριθμό Ε2204/24.12.2020 εγκύκλιο, πλέον του ότι αυτή κατ' ορθό νομικό χαρακτηρισμό δε συνιστά οδηγία εφαρμογής αλλά ανεπίτρεπτη θέσπιση νέου κανόνα δικαίου, αντίκειται όλως αναιτιολόγητα στις παραπάνω αναφερόμενες διατάξεις (άρθρο 51 του ν. 1892/1990 παρ. 1 περ. ε' και άρθρο 1 του ν. 2362/1995).

4.3 Ως προς, δε, το άρθρο 31 του ν. 4756/2020, με το οποίο εξαιρούνται κατά ρητή αναφορά σε αυτό από την εφαρμογή του οι «φορείς εκτός δημοσίων υπηρεσιών, αποκεντρωμένων διοικήσεων, ΟΤΑ α' και β' βαθμού και νομικών προσώπων αυτών, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου εντός Γενικής Κυβέρνησης» διαλαμβάνοντας όσα ως άνω αναλυτικά εκτίθενται ως προς τη νομική φύση των Δ.Ε.Υ.Α. η ορθή συστηματική ερμηνευτική προσέγγιση της συγκεκριμένης διάταξης ως προς τα νομικά πρόσωπα Ο.Τ.Α. θα ήταν, ότι αυτή αφορά αποκλειστικά σε νομικά πρόσωπα Ο.Τ.Α., που είτε είναι Ν.Π.Δ.Δ. είτε είναι ενταγμένα στους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης. Και τούτο, διότι, σε αντίθετη περίπτωση και σε αυτήν την διάταξη παρατηρείται όλως αναιτιολόγητα και αντίθετα με την αρχή της ίσης μεταχείρισης η διεύρυνση τόσο της έννοιας του δημοσίου τομέα όσο και αυτής της Γενικής Κυβέρνησης, όπως και ως άνω εκτίθεται.

Κοζάνη, 22.01.2021

Ο γνωμοδοτών δικηγόρος

Σπύρος Δ. Μπαλατσούκας

Σ. ΜΠΑΛΑΤΣΟΥΚΑΣ - Γ. ΦΙΣΚΑΣ
ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ / ΑΜΔΣΚοζ 10001
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ 50, ΚΟΖΑΝΗ
ΤΗΛ. 2461038008 - 2461039517
ΚΙΝ. 6923231194 - 6974251470
Α.Φ.Μ. 997768697 - Δ.Ο.Υ. ΚΟΖΑΝΗΣ
ΣΠΥΡΟΣ Δ. ΜΠΑΛΑΤΣΟΥΚΑΣ
ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ ΚΟΖΑΝΗΣ
dimokritios@gmail.com
sbalatsoukas@nomikoslogos.gr