



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός γνωμοδότησης 94/2016
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(ΤΜΗΜΑ Ε΄)

Συνεδρίαση της 12ης Απριλίου 2016

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Μεταξία Ανδροβιτσάνεα, Αντιπρόεδρος του ΝΣΚ.

Μέλη: Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Βασιλική Πανταζή, Ελένη Σβολοπούλου, Δημήτριος Μακαρονίδης, Αδαμαντία Καπετανάκη, Σταύρος Σπυρόπουλος και Βασίλειος Καραγεώργος, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Ιουλία Σφυρή, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη άνευ ψήφου).

ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΣ: Το με αριθμό πρωτ. 46688/23.05.2014 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης/Διεύθυνση Οργάνωσης και Λειτουργίας ΟΤΑ/Τμήμα Νομικών Προσώπων, Ιδρυμάτων και Επιχειρήσεων του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

ΕΡΩΤΗΜΑ: Ερωτάται, εάν οι πολυμετοχικές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ, της παρ. 3.α. του άρθρου 252 του ΚΔΚ, καθώς και οι αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ, της παρ. 3.β. του αυτού άρθρου, εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο των διατάξεων της παρ. 1.α. του άρθρου 31 του ν. 4024/2011 και της περ. 12 της Υποπαραγράφου Γ1, της παρ. Γ του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012.

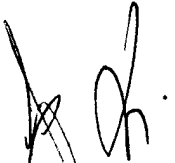
Επί του ανωτέρω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ε' Τμήμα), γνωμοδότησε, ως ακολούθως:

Ιστορικό

1. Από το έγγραφο της ερωτώσας Υπηρεσίας και των στοιχείων του φακέλου που το συνοδεύουν προκύπτει ότι το ερώτημα υποβλήθηκε εξ αφορμής εγγράφων ερωτημάτων συγκεκριμένων αναπτυξιακών ανωνύμων εταιρειών και πολυμετοχικών ανωνύμων εταιρειών ΟΤΑ, στα οποία διατυπώνεται η άποψη ότι οι εν λόγω εταιρείες δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της παρ. 1.α. του άρθρου 31 του ν. 4024/2011 και της περ. 12 της Υποπαραγράφου Γ1, της παρ. Γ του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012 και αφού ελήφθη υπόψη και το επισυναπτόμενο σχετικώς υπ' αριθμ. 2/839/0022/16-4-2013 έγγραφο του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, το οποίο επικαιροποιήθηκε με το υπ' αριθμ. πρωτ. 2/8996/ΔΕΠ/18-03-2016 όμοιο, και στο οποίο αναπτύσσεται ο σχετικός προβληματισμός αναφορικά με την υπαγωγή των εταιρειών αυτών στο ρυθμιστικό πεδίο των ανωτέρω διατάξεων. Μετά την υποβολή του ερωτήματος, με το ν. 4354/2015 (ΦΕΚ Α'175), μετεβλήθη από την έναρξη ισχύος αυτού (01-01-2016) το προβλεπόμενο στις διατάξεις του ν. 4024/2011 συνδεδεμένο σύστημα βαθμολογικών προαγωγών και μισθολογικής εξέλιξης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και του εν στενή έννοια δημόσιου τομέα, αλλά και οι συναφείς κανόνες για τα μέλη της διοίκησης και το προσωπικό φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Επισημαίνεται ότι, η διάταξη της παρ. 1 περ. στ' του άρθρου 7 του ν. 4354/2015, όσον αφορά στα νπιδ που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής αυτού, είναι ταυτόσημη με τη διάταξη του άρθρου 31 παρ. 1^α. του ν.4024/2011 και την περ. 12 της Υποπαραγράφου Γ1 της παρ. Γ του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012.

Νομοθετικό πλαίσιο

2. Στο άρθρο 31 παρ. 1 περ. α. του ν. 4024/2011 (Α 226), όπως αντικαταστάθηκε εν μέρει, από τότε που ίσχυσε ο ν. 4024/2011, ήτοι 27-10-2011, με την παράγραφο 4^α του άρθρου 3 της από 16-12-2011 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου, η οποία κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4047/2012 (Α'31), ορίζονται τα ακόλουθα:


2

Άρθρο 31 («Αναλογικές ρυθμίσεις για νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα»)

«1.α) Στα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ) που ανήκουν στο Κράτος ή σε ΝΠΔΔ ή σε ΟΤΑ, 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 ανώνυμων εταιρειών... εφαρμόζεται ανώτατο όριο μέσου κατά κεφαλή κόστους αμοιβών προσωπικού σύμφωνα με τα οριζόμενα στις επόμενες παραγράφους...».

3. Στο άρθρο πρώτο, παρ. Γ, υποπαραγράφος Γ1 του ν. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπροθέσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016-Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπροθέσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016» (ΦΕΚ Α 222), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

«ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ:ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΘΕΜΑΤΩΝ ΓΕΝΙΚΗΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ-ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ1:ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

1...2...3...4...5...6...7...8...9...10...11...12. Οι διατάξεις του Κεφαλαίου Δεύτερου του ν. 4024/2011 που αφορούν το βαθμολογικό και μισθολογικό καθεστώς των υπαλλήλων του άρθρου 4 του ίδιου νόμου, έχουν ανάλογη εφαρμογή, από 1.1.2013, και στο προσωπικό των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ), που ανήκουν στο Κράτος ή σε ΝΠΔΔ ή σε ΟΤΑ, 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...Από την έναρξη ισχύος των διατάξεων της παρούσας

περίπτωσης, για τους ανωτέρω παύουν να ισχύουν οι διατάξεις του άρθρου 31 του ν. 4024/2011, εκτός από αυτές της παραγράφου 2.».

4. Τέλος, στα άρθρο 7 του ν. 4354/2015 (Α'175) ορίζονται τα ακόλουθα:

«Μισθολογικές ρυθμίσεις των υπαλλήλων του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) πρώτου και δεύτερου βαθμού, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου (ΝΠΔΔ) και Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ), καθώς και των Δ.Ε.Κ. του Κεφαλαίου Α του Ν. 3429/2005 (α'314) και άλλες μισθολογικές διατάξεις».

Άρθρο 7 («Πεδίο εφαρμογής»)

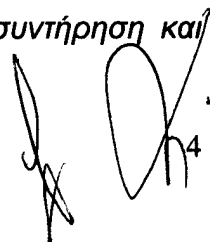
«1. Στις διατάξεις του παρόντος υπάγονται οι μόνιμοι και δόκιμοι πολιτικοί δημόσιοι υπάλληλοι, καθώς και οι υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου και ορισμένου χρόνου:

α)...β)...γ)...δ) των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) πρώτου και δεύτερου βαθμού, ε) των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), στ) των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) που ανήκουν Κράτος ή σε Ν.Π.Δ.Δ. ή σε Ο.Τ.Α.- κατά την έννοια της επίτευξης κρατικού ή δημόσιου ή αυτοδιοικητικού σκοπού, εποπτείας, διορισμού και ελέγχου της πλειοψηφίας της Διοίκησής τους- ή επιχορηγούνται τακτικά, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, από κρατικούς πόρους κατά πενήντα τοις εκατό (50%) τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, ...».

5. Εξάλλου, στα άρθρα 75, 252, 265 του ν. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (Κ.Δ.Κ.), όπως ισχύουν, ορίζονται τα ακόλουθα:

«Άρθρο 75-Αρμοδιότητες

Οι δημοτικές και οι Κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας. Οι αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων αφορούν, κυρίως, τους τομείς: α) Ανάπτυξης, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως: 1....2...3...4...5. Η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής τους. 6. Η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων έρευνας και τεχνολογίας για την ανάπτυξη της περιοχής τους.7.Ο σχεδιασμός, η κατασκευή, συντήρηση και



Διαχείριση υποδομών για τη στήριξη της τοπικής οικονομίας....β) Περιβάλλοντος, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως: 1. Η εκπόνηση τοπικών προγραμμάτων για την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών...».

Άρθρο 252-Ορισμοί-διακρίσεις

«1. Οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να συνιστούν ή να συμμετέχουν σε επιχειρήσεις, οι οποίες καλούνται επιχειρήσεις Ο.Τ.Α., σύμφωνα με τις παρακάτω ειδικότερες ρυθμίσεις. Οι επιτρεπόμενες μορφές των επιχειρήσεων αυτών είναι οι εξής:

α. Δημοτικές ή κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις,

β. Ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α..

2. Δήμος ή Κοινότητα μπορεί να συνιστά δημοτικές ή κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις, οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την ανάπτυξη δραστηριοτήτων, συναφών με αντίστοιχου περιεχομένου Αρμοδιότητες αυτών, σύμφωνα με τις προβλέψεις του άρθρου 254 παράγραφος 1.

3. Οι ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. συνιστώνται είτε μόνον από έναν ή περισσότερους Δήμους ή Κοινότητες είτε με Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ή και άλλους φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή τρίτους, σύμφωνα με τις παρακάτω διακρίσεις. Οι εταιρείες αυτές λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις του κ.ν. 2190/1920.

α. Οι ανώνυμες εταιρείες που συνιστώνται από περισσότερους Δήμους ή Κοινότητες είτε με Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ή και άλλους φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεωρούνται επιχειρήσεις Ο.Τ.Α., εφόσον τα νομικά αυτά πρόσωπα διαθέτουν την πλειοψηφία του εταιρικού κεφαλαίου . Το υπόλοιπο εταιρικό κεφάλαιο μπορεί να κατέχεται από άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Στην εταιρεία της μορφής αυτής είναι δυνατή η συμμετοχή του Δημοσίου ή Ν.Π.Δ.Δ...

β. Οι ανώνυμες εταιρείες, στο εταιρικό κεφάλαιο των οποίων συμμετέχουν μόνον Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού ή και άλλοι φορείς Τοπικής Αυτοδιοικήσεις και έχουν ως αποκλειστικό αντικείμενο την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των Ο.Τ.Α...και των ενώσεών τους η και της αποκεντρωμένης κρατικής Διοίκησης, την προώθηση της επιχειρηματικής, οικονομικής και γενικότερα

βιώσιμης ανάπτυξης του Δήμου ή της Κοινότητας, καθώς και την ανάπτυξη δραστηριοτήτων προστασίας του περιβάλλοντος, τη συμμετοχή τους σε αντίστοιχα προγράμματα ή την εφαρμογή σχετικών πολιτικών σε διαδημοτικό ή σε ευρύτερο γεωγραφικό χώρο, αποτελούν αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α...

4. Επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. που συνιστώνται βάσει ειδικών διατάξεων νόμου..

5. Οι επιχειρήσεις των προηγούμενων παραγράφων αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου...

9. Ως φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης του παρόντος μέρους νοούνται η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., η Ε.Ν.Α.Ε, οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων, οι Σύνδεσμοι και οι ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α.».

Άρθρο 265-Σύσταση-Λειτουργία

1.Δήμοι ή Κοινότητες, μόνοι ή με Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ή και άλλους φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή τρίτους, δύνανται να συνιστούν ανώνυμες εταιρείες, οι οποίες λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις της εμπορικής και φορολογικής νομοθεσίας και τις ειδικότερες ρυθμίσεις των επόμενων παραγράφων.

α. Οι Δήμοι, οι Κοινότητες, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και οι λοιποί φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης διατηρούν πάντοτε κοινές μη προνομιούχες μετοχές, που αντιπροσωπεύουν αθροιστικά την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου. Κατά το υπόλοιπο μπορεί να συμμετέχουν το Δημόσιο και φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου...

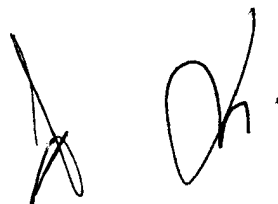
3.Οι ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από Ο.Τ.Α.,...

4. Οι ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ, με εξαίρεση τις αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες, δεν συμμετέχουν σε Προγραμματικές συμβάσεις....

8. Οι ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. συγχωνεύονται, διασπώνται ή λύονται σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις του κ.ν. 2190/1920, όπως ισχύει.».

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, συνάγονται τα ακόλουθα:



6. Με τη διάταξη της παρ. 1^α του άρθρου 31 του ν. 4024/2011 επιβάλλεται στα ΝΠΙΔ, που ανήκουν στο Κράτος, ή σε ΝΠΔΔ ή σε ΟΤΑ, η υποχρέωση να εφαρμόζουν ανώτατο όριο μέσου κατά κεφαλή κόστους στις αμοιβές του προσωπικού τους, όπως αυτό (μέσο κατά κεφαλή κόστος) ορίζεται στις επόμενες παραγράφους του ίδιου άρθρου, διευρύνοντας μάλιστα τα όρια του δημόσιου τομέα, όπως αυτά είχαν οριοθετηθεί με τη διάταξη του άρθρου 51 παρ. 1 του ν. 1892/1990, που συμπληρώθηκε με την παρ. 6 του άρθρου 4 του ν. 1943/1991.

Από τη γραμματική διατύπωση της διάταξης αυτής προκύπτει ότι, για να υπαχθεί ένα ΝΠΙΔ που ανήκει στο Κράτος ή σε ΝΠΔΔ ή σε ΟΤΑ στις ρυθμίσεις τη διάταξης αυτής, απαιτείται να συντρέχει μία από τις διαζευκτικώς και όχι σωρευτικώς τιθέμενες στην διάταξη αυτή προϋποθέσεις, δηλαδή α) είτε αυτό να επιδιώκει κρατικό ή δημόσιο ή αυτοδιοικητικό σκοπό, να εποπτεύεται, να διορίζεται και να ελέγχεται η πλειοψηφία της διοίκησής του από το Κράτος, ή το ΝΠΔΔ ή τον ΟΤΑ και β) να επιχορηγείται τακτικά από πόρους του Κράτους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού του (ΝΣΚ 319/2015, 646/2012, 243/2012).

Η κατά τα προαναφερόμενα εποπτεία, από το Κράτος ή το ΝΠΔΔ ή τον ΟΤΑ, προκειμένου τα ΝΠΙΔ να υπαχθούν στους ανωτέρω κανόνες και περιορισμούς, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι αφορά σε οποιοδήποτε, τιθέμενο, από κείμενη διάταξη, περιορισμό της αυτοδιοίκησής τους, με επέμβαση είτε στα όργανά τους (επιλογή και απομάκρυνση, επιβολή κυρώσεων κλπ) είτε στις πράξεις τις οποίες αυτά εκδίδουν (έγκριση ή ακύρωση πράξεων, παροχή οδηγιών σχετικά με την άσκηση αρμοδιοτήτων, κλπ). Ειδικά δε στην περίπτωση των ΝΠΙΔ που λειτουργούν υπό τη μορφή εταιρειών, η εποπτεία που αφορά τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, εφ' όσον δεν ισχύουν ειδικές διατάξεις, ασκείται από τη Γενική Συνέλευση των μετόχων, σύμφωνα με τους κανόνες του εμπορικού δικαίου (πρβλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου 2002*, παρ. 351, ΝΣΚ 319/2015).

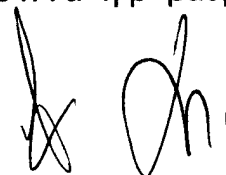
7. Εξάλλου, με τις διατάξεις της περ. 12, της υποπαραγράφου Γ1, της παραγράφου Γ του ν. 4093/2012, επεκτάθηκε, από την 1.1.2013, μεταξύ άλλων, και στο προσωπικό των ΝΠΙΔ που ανήκουν στο Κράτος ή σε ΝΠΔΔ ή σε ΟΤΑ, κατά την έννοια της προηγούμενης (υπ' αριθμ. 6) παραγράφου, η

εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 4 του ν. 4024/2011, περί συνδεδεμένου συστήματος βαθμολογικών προαγωγών και μισθολογικής εξέλιξης (ενιαίο βαθμολόγιο-μισθολόγιο) για το προσωπικό που υπηρετεί στο Δημόσιο, ενώ έπαυσε, ως προς αυτά, η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 31 του ν. 4024/2011, διατηρήθηκε η ρύθμιση για το ανώτατο όριο αποδοχών και προσθέτων παροχών του Διοικητού ή του Δ/ντος Συμβούλου τους έτσι ώστε αυτές (αποδοχές) να μην υπερβαίνουν τις αποδοχές του Γενικού Γραμματέα Υπουργείου (ΝΣΚ 319/2015).

8. Από τις διατάξεις των άρθρων 252 επ. του ΚΔΚ προκύπτει ότι οι επιχειρήσεις, τις οποίες μπορούν να συνιστούν ή στις οποίες μπορούν να συμμετέχουν οι ΟΤΑ, κατά τα ειδικώς προβλεπόμενα στις ανωτέρω διατάξεις, ορίζονται, κατά τρόπο αποκλειστικό, με δύο μορφές, των δημοτικών ή κοινωφελών επιχειρήσεων και των ανωνύμων εταιρειών ΟΤΑ (ΕΣ 126/2010 Πράξη-Τμ. VII). Υπό το πρίσμα των ανωνύμων εταιρειών ΟΤΑ συνιστώνται και λειτουργούν οι κοινές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ, οι αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ και οι μονομετοχικές δημοτικές ανώνυμες εταιρείες (άρθρο 266).

9. Ειδικότερα, οι κοινές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ, οι οποίες συνιστώνται είτε μόνον από έναν ή περισσότερους δήμους, είτε με τη συμμετοχή ΟΤΑ β' βαθμού ή και άλλων φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης ή του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ ή τρίτων, διέπονται από τις διατάξεις του άρθρου 265 ΚΔΚ και τις διατάξεις του κ.ν. 2190/1920, όπως αυτός ισχύει, θεωρούνται δε επιχειρήσεις ΟΤΑ, εφόσον οι ΟΤΑ και οι οριζόμενοι στην παρ. 9 του άρθρου 252 ΚΔΚ φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης διαθέτουν την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου (δηλαδή τουλάχιστον 50%+1 μετοχή). Οι εταιρείες αυτές, οι οποίες αποτελούν ΝΠΙΔ, δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από ΟΤΑ, πλην της προβλεπόμενης στο δεύτερο εδάφιο της παρ. 3 του άρθρου 265 ΚΔΚ περίπτωσης, έχουν δε ως αντικείμενο την επιδίωξη εμπορικών και βιομηχανικών σκοπών (Ε.Σ. 126/2010 Πράξη-Τμ. VII).

10. Περαιτέρω, οι αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ, πολυμετοχικού χαρακτήρα, συνιστώνται και λειτουργούν με τη συμμετοχή των αποκλειστικώς οριζομένων προσώπων (είτε μόνον ΟΤΑ α' ή β' βαθμού ή



και άλλων φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, είτε των ανωτέρω νομικών προσώπων με τη συμμετοχή φορέων του δημοσίου τομέα, συνεταιρισμών, επιστημονικών φορέων κ.λ.π.). Στις εταιρείες αυτές, οι ΟΤΑ και οι λοιποί φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης κατέχουν, απαραίτητως, την πλειοψηφία του εταιρικού κεφαλαίου. Σκοπός των ανωτέρω εταιρειών είναι η παροχή επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης σε ΟΤΑ, καθώς και σε φορείς του Δημοσίου, αποτελούν δε τον θεσμοθετημένο επιστημονικό και τεχνικό σύμβουλο της τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού, καθώς και των φορέων της Κεντρικής διοίκησης για τη διαμόρφωση και υλοποίηση ολοκληρωμένων στρατηγικών και πολιτικών σε θέματα που αφορούν στην τοπική αυτοδιοίκηση και στην Τοπική ανάπτυξη (πρβλ Α.Π. 17/2012). Οι ανωτέρω αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από ΟΤΑ (άρθρο 265 παρ. 3 ΚΔΚ), τα έσοδά τους δε, προέρχονται, κατά κανόνα, από την παροχή υπηρεσιών (με απευθείας ανάθεση από ΟΤΑ έως 45.000 ευρώ, κατ' άρθρο 368 ΚΔΚ), συμμετοχή σε κοινοτικά/εθνικά προγράμματα, σύναψη, κατ' άρθρο 225 Κ.Δ.Κ. και 100 ν. 3852/2010, προγραμματικών συμβάσεων (ως κυρίων πλέον συμβαλλομένων) με τους δήμους, το δημόσιο ή φορείς του δημόσιου τομέα μεμονωμένα ή από κοινού (βλ. και την εκδοθείσα κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 5 του άρθρου 253 του Κ.Δ.Κ. υπ' αριθμ.πρωτ. οικ. 43886/3-8-2007 Υ.Α). Επομένως, οι εταιρείες αυτές με την άσκηση των ανωτέρω αυτοδιοικητικών δραστηριοτήτων, αφενός επιτυγχάνουν αυτοδιοικητικό σκοπό (επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ, ανάπτυξη δραστηριοτήτων προστασίας του περιβάλλοντος) και, αφετέρου αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος, υπό την έννοια ότι οι κύριοι σκοποί τους δεν σχετίζονται μόνο με συγκεκριμένο ΟΤΑ, αλλά στοχεύουν στην ενίσχυση και υποστήριξη της τοπικής αυτοδιοίκησης γενικώς, δηλαδή όλων των ΟΤΑ της Επικράτειας (ΝΣΚ 243/2012, 531/1999). Έτι περαιτέρω, οι αναπτυξιακές εταιρείες ΟΤΑ είναι αυτοδιοικούμενοι φορείς και διέπονται και από την προβλεπόμενη για τις ανώνυμες εταιρείες νομοθεσία, ήτοι έχουν τα σχετικώς προβλεπόμενα για αυτές όργανα, με μετόχους-μέλη της Γενικής Συνέλευσης, κατά πλειοψηφία, ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού ή και άλλους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, εκδίδουν ονομαστικές μετοχές, έχουν αυτοτελή λογιστική και οικονομική διαχείριση κ.λ.π., πλην, όμως, ταυτοχρόνως, διέπονται και από σειρά ρυθμίσεων, δυνάμει των οποίων

περιορίζεται η αυτοδιοίκησή τους, μεταξύ δε των ρυθμίσεων αυτών περιλαμβάνονται, ιδίως, εκείνες που προβλέπουν ότι: α) Οι προσλήψεις του προσωπικού τους διέπονται, εν γένει, από τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις του ν. 2190/1994 (ΦΕΚ Α'28), περί ΑΣΕΠ, (άρθρα 14 παρ. 1 του ν. 2190/1994, 49 παρ. 9 ν. 3943/2011 και ένατο παρ. 20 και 21 του ν. 4057/2012), β) η εκτέλεση έργων των εταιρειών αυτών διέπεται από τις διατάξεις περί εκτελέσεως δημοσίων έργων (άρθρο 2 ν. 1418/1984 σε συνδ. με το άρθρο 14 παρ. 1 του ν. 2190/1994), γ) η μισθοδοσία και οι πάσης φύσεως αποδοχές ή πρόσθετες αμοιβές ή αποζημιώσεις ή με οποιαδήποτε άλλη ονομασία απολαβές που καταβάλουν υπάγονται στις ρυθμίσεις περί απογραφής και στην Ενιαία Αρχή Πληρωμών {(άρθρα δεύτερο του ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α'65) και 1 παρ. 3 της κυα 2/37345/0004/2010 (ΦΕΚ Β'784), όπως αυτή ισχύει μετά την τροποποίησή της με την παρ. 4 της υπ' αριθμ. ΕΑΠ2003486 ΕΞ2013/2013 κυα (ΦΕΚ Β'3091)}, δ) οι αποφάσεις των οργάνων τους υπόκεινται σε υποχρεωτικό και αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ (άρθρο 225 και 226 σε συνδυασμό με το άρθρο 238 του ν. 3852/2010), ρυθμίσεις οι οποίες, όμως, μετά την 14.4.2014 καταργήθηκαν, δυνάμει του άρθρου 7 του ν. 4257/2014. Η ως άνω κατάργηση (του υποχρεωτικού και αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας) δεν απέβλεψε σε οποιαδήποτε, περαιτέρω, εξαίρεση από υπαγωγή σε άλλη ρύθμιση (ΝΣΚ 319/2015).

Πέραν των ανωτέρω, οι εταιρείες αυτές (αναπτυξιακές, αλλά και οι κοινές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ) υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 1 παρ. 2 ν. 2690/1999, ως ισχύει), υπάγονται στον έλεγχο, κατ' άρθρο 1 παρ. 2 α'εδ. του ν. 3074/2002, του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και, τέλος, υπάγονται στον οικονομικό και διαχειριστικό έλεγχο της Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών, ως εξαρτώμενα από τους ΟΤΑ νομικά πρόσωπα, κατά την έννοια της διάταξης της περ. α της παρ. 3 του άρθρου 12 του π.δ. 156/2001 (ΦΕΚ Α'129) (ήδη άρθρο 45 παρ. 3 περ. στ' του π.δ. 111/2014), μόνον όσον αφορά στα κεφάλαια αυτών που προέρχονται από δήμους ή άλλους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και σε αυτά, με τα οποία συμμετέχει, ενδεχομένως, το Δημόσιο και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΣΚ 299/2012, 433/2011, 162/2006). Οι ως άνω έλεγχοι περιλαμβάνονται

στην έννοια της κρατικής εποπτείας. Εξάλλου, με τη διάταξη του άρθρου 46 του ν. 4257/2012, με την οποία προστίθεται παρ. 8 στο άρθρο 109 του ν. 3852/2010, παρέχεται η δυνατότητα στις αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ, αλλά και στις κοινές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ, στις οποίες οι ΟΤΑ και οι λοιποί φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης κατέχουν την πλειοψηφία του εταιρικού τους κεφαλαίου, να υπαχθούν στις ευεργετικές διατάξεις των τελευταίων εδαφίων της παρ. 7 του άρθρου 109 του ν. 3852/2010 που ισχύουν για τις κοινωφελείς και ΔΕΥΑ, σύμφωνα με τις οποίες οι οφειλές των εταιρειών αυτών προς το Δημόσιο, ασφαλιστικά ταμεία και προς τρίτους, καθώς και οφειλές των ανωτέρω εταιρειών, που τελούν υπό εκκαθάριση ή λύση, να μπορούν να καταβάλλονται από τον οικείο δήμο μετά από αιτιολογημένη απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του. Πλέον των ανωτέρω, με την αναλογική εφαρμογή της παρ.9 του άρθρου 10 του ν. 4071/2012, που εφαρμόζεται δυνάμει της παρ. 3 του άρθρου 46 του ν. 4257/2014 και στις ανωτέρω δημοτικές ανώνυμες εταιρείες, οι εκκαθαριστές των επιχειρήσεων αυτών δεν διώκονται ποινικώς, δεν υπόκεινται σε προσωπική κράτηση, ούτε υπέχουν οποιαδήποτε αστική ή άλλη ατομική ευθύνη για χρέη των φορέων αυτών προς το Δημόσιο ή τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης, ανεξαρτήτως του χρόνου βεβαίωσής τους.

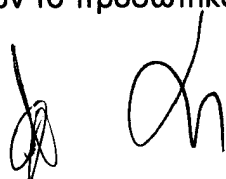
Τέλος, οι αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ υπόκεινται και στην εποπτεία των ΟΤΑ, λόγω του διορισμού και του ελέγχου της πλειοψηφίας των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου από τη Γενική Συνέλευση των μετόχων-ΟΤΑ-φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τους κανόνες του εμπορικού δικαίου. Επίσης, τα μέλη της διοίκησής τους διορίζονται και ελέγχονται, κατά τις κείμενες διατάξεις περί ανωνύμων εταιρειών, από τους ΟΤΑ και τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, καθόσον αυτοί (ΟΤΑ και φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης), κατέχοντες την πλειοψηφία του συνόλου των μετοχών, επιτυγχάνουν το διορισμό της διοίκησής τους, μέσω της Γενικής Συνέλευσης των μετόχων, την οποία ως κύριοι μέτοχοι ελέγχουν και η οποία με τον τρόπο αυτό απηχεί τη δημοτική βούληση (ΝΣΚ 319/2015 παρ. 25 και 30, 338/2003). Από τα προεκτεθέντα συνάγεται ότι οι αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ αποτελούν ΝΠΙΔ που ανήκουν σε ΟΤΑ κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 31 παρ.1α του ν. 4024/2011 και της περ. 12 της Υποπαραγράφου

Γ1, της παρ. Γ του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, από την άποψη της επίτευξης δημόσιου και αυτοδιοικητικού σκοπού, της εποπτείας τους από το Κράτος και τους ΟΤΑ και του διορισμού και ελέγχου της πλειοψηφίας της διοίκησής τους από ΟΤΑ και φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης και, κατά συνέπεια, εμπίπτουν στις ρυθμίσεις των ανωτέρω διατάξεων.

11. Αντιθέτως, οι κοινές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ, ανεξαρτήτως του ότι πληρούν, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην προηγούμενη παράγραφο για τις αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες, τα προβλεπόμενα από το άρθρο 31 παρ.1α του ν. 4024/2011 και της περ. 12 της Υποπαραγράφου Γ1, της παρ. Γ του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012 κριτήρια εποπτείας, διορισμού και ελέγχου της πλειοψηφίας της Διοίκησής τους, δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων, καθόσον με τις ασκούμενες δραστηριότητές τους δεν επιδιώκουν δημόσιο ή αυτοδιοικητικό σκοπό, κριτήριο το οποίο σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις πρέπει να ισχύει σωρευτικά με τα προαναφερόμενα κριτήρια.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ

12. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, επί του τεθέντος ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Ε') γνωμοδοτεί, ομόφωνα, ότι: α) οι κοινές πολυμετοχικές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ της παρ. 3.α. του άρθρου 252 του Κ.Δ.Κ. δεν υπάγονται στο ρυθμιστικό πεδίο των διατάξεων της παρ. 1^α του άρθρου 31 του ν. 4024/2011 και της περ. 12, της υποπαραγράφου Γ1, της παραγράφου Γ του ν. 4093/2012 και β) οι αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ της παρ. 3.β. του άρθρου 252 του ίδιου ΚΔΚ, οι οποίες αποτελούν ΝΠΙΔ που ανήκουν σε ΟΤΑ, κατά την έννοια των προπαρατεθεισών διατάξεων από την άποψη της επίτευξης δημόσιου και αυτοδιοικητικού σκοπού, εποπτείας τους από το Κράτος και από τους ΟΤΑ, διορισμού και ελέγχου της πλειοψηφίας της διοίκησής τους από ΟΤΑ και φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων. Συνεπώς, μέχρι τη θέση σε ισχύ του ν. 4093/2012, εφαρμόζονται ως προς τις ανωτέρω εταιρείες οι κανόνες και οι περιορισμοί της παρ. 1^α του άρθρου 31 του ν. 4024/2011, που αφορούν τα εν λόγω ΝΠΙΔ, μετά δε τη θέση σε ισχύ των διατάξεων του ν. 4093/2012, ήτοι από 1.1.2013, οι διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 4024/2011, που αφορούν το προσωπικό που



υπηρετεί στο Δημόσιο και, τέλος, μετά την έναρξη ισχύος του ν. 4354/2015, ήτοι από 1-1-2016, οι διατάξεις του άρθρου 7 του νόμου αυτού.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 21-04-2016

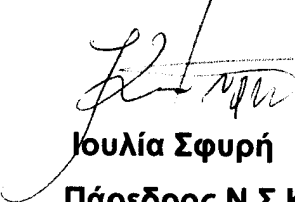
Η Πρόεδρος του Τμήματος


Μεταξία Ανδροβιτσάνεα

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Η Εισηγήτρια


Ιουλία Σφυρή

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.