

**Τεχνικές αποφυγής του ακυρωτικού ελέγχου στο πεδίο της ιδιωτικοποίησης
δημόσιων επιχειρήσεων**

Ελένη Λάππα

υπ. διδ. Συνταγματικού Δικαίου ΑΠΘ

1. Εισαγωγή

Στο πλαίσιο της δημοσιονομικής προσαρμογής και της εξυπηρέτησης των δανειακών υποχρεώσεων της χώρας, ο έλληνας νομοθέτης ανέλαβε να υλοποιήσει ένα φιλόδοξο πρόγραμμα αποκρατικοποίησης μεγάλου μέρους των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου. Συγκεκριμένα, με το Ν. 3985/2011 «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» εισήχθη για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη η δυνατότητα ιδιωτικοποίησης του συνόλου των μετοχών, των δικαιωμάτων και των ακινήτων του Δημοσίου, προκειμένου να αυξηθούν τα έσοδα του κράτους και να μειωθεί το δημόσιο χρέος¹. Σε συνέχεια του Ν. 3985/2011, τέθηκε σε ισχύ ο Ν. 3986/2011 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», με τον οποίο ιδρύθηκε ένας νέος φορέας διαχείρισης της περιουσίας του Δημοσίου, η εταιρία «Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε.» (στο εξής Ταμείο ή ΤΑΠΠΕΔ)². Στο Ταμείο περιέρχονται, με αποφάσεις της Διυπουργική Επιτροπή Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (εφεξής ΔΕΑΑ)³, τα περιουσιακά στοιχεία που ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Τα έσοδα που προκύπτουν από τη αξιοποίησή τους χρησιμοποιούνται κατά κύριο λόγο για την κάλυψη του δημόσιου χρέους της χώρας⁴.

Όπως συνέβη και κατά την περίοδο της «τυπικής» ιδιωτικοποίησης⁵ των επιχειρήσεων του Δημοσίου, όταν δηλαδή μετατράπηκαν από ΝΠΔΔ σε ΝΠΙΔ, παραμένοντας ωστόσο υπό τον έλεγχο του κράτους⁶, έτσι και σήμερα, όπου οι

¹ Αιτιολογική έκθεση Ν. 3985/2011 «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015».

² Αρ. 1 επ. Ν. 3986/2011.

³ Ν. 3049/2002 «Αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων του Δημοσίου και άλλες διατάξεις».

⁴ Αρ. 1 παρ. 2 και αρ. 2 παρ. 18 Ν. 3986/2011

⁵ Α. Καϊδατζής, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, Αθήνα □ Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 28 επ.

⁶ Αρ. 30 του Ν. 1914/1990, όπως συμπληρώθηκε με το αρ. 22 Ν. 1947/1991 και Ν. 2414/1996 «Για τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών». Για τη σχετική νομολογία βλ. ΠΕ ΣτΕ 158/1992, το Σ 1992, σελ. 157 επ., 159/1992, ΑρχΝομ 1993, σελ. 156 επ., ΠΕ ΣτΕ 33/1998, ΕΔΔΔ 1998, 361 επ., ΠΕ ΣτΕ 38/1998, ΤοΣ 1998, 1135 επ., ΣτΕ 867/2002, ΤοΣ 2002, σελ.653 επ. = Αρμ 2002, 1090 επ., ΣτΕ 869/2002, ΝοΒ

επιχειρήσεις αυτές μαζί με τα λοιπά περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου μεταβιβάζονται, μέσω του ΤΑΙΠΕΔ, σε ιδιώτες («ουσιαστική» ιδιωτικοποίηση⁷), το Συμβούλιο της Επικρατείας καλείται να ελέγξει τη συμφωνία των πράξεων δια των οποίων υλοποιείται το πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης με το Σύνταγμα. Μέχρι στιγμής οι αποφάσεις που έχουν εκδοθεί σε επίπεδο Ολομέλειας είναι οι 1902-1905/2014 για τη μεταβίβαση των εγκαταστάσεων του πρώην αεροδρομίου του Ελληνικού, της μαρίνας Ελληνικού και του Αγίου Κοσμά Αττικής⁸, η 1906/2014 για τη μεταβίβαση των μετοχών της ΕΥΔΑΠ, ΕΥΑΘ, ΟΛΠ, ΟΛΘ και ΔΕΠΑ⁹, η 1909/2014 για τη μεταβίβαση της ΕΥΑΘ¹⁰, οι 2179-2184/2014 για τη μεταβίβαση των ΟΛΠ, ΟΛΘ, ΟΔΙΕ, ΟΠΑΠ, ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ, ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ¹¹, οι 2185-2186/2014 για τη μεταβίβαση των μετοχών της «Ελληνικό – Εταιρεία Διαχείρισης και Αξιοποίησης Ακινήτων Ελληνικού Αεροδρομίου Α.Ε.»¹², οι 2187-2188/2014¹³ και 2189/2014¹⁴ για τη μεταβίβαση των μετοχών της ΔΕΠΑ.

2002, σελ. 2098 επ., ΣτΕ 1511/2002, ΤοΣ 2003, σελ. 352 επ., με παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου, ΣτΕ 2166/2002, ΝοΒ 2003, σελ. 1098 επ.

⁷ Α. Καϊδατζής, Συνταγματικοί περιορισμοί, ό.π., σελ. 26 επ.

⁸ Περίληψη των αποφάσεων δημοσιευμένη στη ΝΟΜΟΣ. Πρόκειται για αποφάσεις με τις οποίες το δικαστήριο απέρριψε τις αιτήσεις ακυρώσεως που άσκησαν οι Δήμοι Ελληνικού-Αργυρούπολης και Αλίμου, δέκα κάτοικοι του Ελληνικού, καθώς και η Ιερά Μητρόπολη Γλυφάδας, Ελληνικού, Βούλας, Βάρης και Βουλιαγμένης κατά της πράξης μεταβίβασης της ΔΕΑΑ προς το ΤΑΙΠΕΔ του 30% των εγκαταστάσεων του πρώην αεροδρομίου του Ελληνικού, της μαρίνας Ελληνικού και του Αγίου Κοσμά Αττικής («Μητροπολιτικός πόλος Ελληνικού-Αγίου Κοσμά»).

⁹ ΘΠΔΔ 2014, σελ. 511, με παρατηρήσεις Χ. Τσιλιώτη / Αικ. Ηλιάδου = Αρμ 2014, σελ. 1201 επ., με σημείωμα Α. Καϊδατζή = ΕφημΔΔ 2014, σελ. 433 επ. = ΤοΣ 2014, σελ. 384 επ., με σχόλιο Ε. Λάππα, *Μια νομολογιακή μεταβολή στην ενιαία αντιμετώπιση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας*. Πρόκειται για απόφαση με την οποία το δικαστήριο έκανε δεκτή την αίτηση ακυρώσεως κατά της πράξης μεταβίβασης της ΔΕΑΑ προς το ΤΑΙΠΕΔ του 34% των μετοχών της ΕΥΔΑΠ, αλλά απέρριψε κατά το μέρος που στρεφόταν εναντίον της μεταβίβασης του 34% των μετοχών της ΕΥΑΘ, του 65% των μετοχών της ΔΕΠΑ, του 51 % των μετοχών του ΟΛΠ και του 50,9% των μετοχών του ΟΛΘ.

¹⁰ Περίληψη της απόφασης δημοσιευμένη στη ΝΟΜΟΣ. Πρόκειται για απόφαση με την οποία το δικαστήριο απέρριψε την αίτηση ακυρώσεως που άσκησε το σωματείο εργαζομένων της ΕΥΑΘ κατά της πράξης μεταβίβασης της ΔΕΑΑ στο ΤΑΙΠΕΔ των μετοχών της εταιρίας.

¹¹ Δημοσίευση στη ΝΟΜΟΣ. Για την ΣτΕ Ολ. 2183/2014 συγκεκριμένα βλ. Αρμ 2014, σελ. 1417 επ., με σημείωμα Α. Καϊδατζή. Πρόκειται για αποφάσεις με τις οποίες το δικαστήριο απέρριψε τις αιτήσεις ακυρώσεως που άσκησαν εργαζόμενοι και σωματεία των εταιριών ΟΛΠ, ΟΛΘ, ΟΔΙΕ, ΟΠΑΠ, ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ, ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ κατά της πράξης μεταβίβασης της ΔΕΑΑ προς το ΤΑΙΠΕΔ του 51% των μετοχών του ΟΛΠ, του 50,9% των μετοχών του ΟΛΘ, 4.592.422 μετοχών του ΟΔΙΕ, του 33% των μετοχών του ΟΠΑΠ, των δικαιωμάτων και περιουσιακών στοιχείων της ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ, του 35,5% των μετοχών της ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ. Στην περίπτωση της ΟλΣτΕ 2182/2014 η αίτηση ακυρώσεως στρεφόταν και εναντίον απόφασης του Δ.Σ. του ΤΑΙΠΕΔ με την οποία εγκρίθηκε η πώληση της ΟΠΑΠ καθώς και της αντίστοιχης πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος που εξέδωσε το Ταμείο.

¹² Δημοσίευση στη ΝΟΜΟΣ. Πρόκειται για αποφάσεις με τις οποίες το δικαστήριο απέρριψε τις αιτήσεις ακυρώσεως που άσκησαν κάτοικοι γειτονικών με τον «Μητροπολιτικό Πόλο Ελληνικού – Αγίου Κοσμά» περιοχών κατά της πράξης μεταβίβασης της ΔΕΑΑ προς το ΤΑΙΠΕΔ 23.000 μετοχών, στην πρώτη περίπτωση και 15.000 μετοχών, στη δεύτερη περίπτωση, της ανώνυμης εταιρείας «Ελληνικό – Εταιρεία Διαχείρισης και Αξιοποίησης Ακινήτων Ελληνικού Αεροδρομίου Α.Ε.».

¹³ Δημοσίευση στη ΝΟΜΟΣ. Πρόκειται για αποφάσεις με τις οποίες το δικαστήριο απέρριψε τις αιτήσεις ακυρώσεως που άσκησαν εταιρίες κατά α) της απόφασης της ΔΕΑΑ με θέμα την πώληση των μετοχών της ΔΕΠΑ

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης είναι η αξιολόγηση των αποφάσεων εκείνων της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας που ασκήθηκαν από πολίτες-χρήστες δημόσιων υπηρεσιών, εργαζόμενους και σωματεία και έχουν ως αντικείμενο τη μεταβίβαση προς και από το ΤΑΙΠΕΔ των μετοχών δημόσιων επιχειρήσεων. Η υπόθεση που διατυπώνεται είναι ότι ο δικαστής χρησιμοποίησε μια «τεχνική» αποφυγής του ακυρωτικού ελέγχου από τη στιγμή που απέρριψε όλες, πλην μιας, τις αιτήσεις ακύρωσης σε επίπεδο παραδεκτού. Με άλλα λόγια, το Συμβούλιο της Επικρατείας, αυτοπεριοριζόμενο όχι ως προς το περιεχόμενο της κρίσης του αλλά ως προς την ίδια τη δυνατότητα διατύπωσης κρίσης, απέφυγε να ελέγξει αν η ιδιωτικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων με τον τρόπο που προβλέπουν οι Ν. 3985/2011 και Ν. 3986/2011 βρίσκεται εντός των ορίων που επιβάλλει το Σύνταγμα στη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων και αρμοδιοτήτων από το Δημόσιο σε ιδιώτες (2). Η «τεχνική» του δικαστηρίου βασίστηκε στην απόρριψη της εκτελεστότητας των πράξεων του ΤΑΙΠΕΔ (3.1) αλλά και της δυνατότητας θεμελίωσης έννομου συμφέροντος των αιτούντων (3.2.). Από τη στιγμή που οι συγκεκριμένες εκτιμήσεις βρίσκουν ισχυρό αντίλογο, βασίμως μπορεί να υποστηριχθεί ότι το δικαστήριο επεδίωξε να μην ελέγξει τη συνταγματικότητα των πράξεων ιδιωτικοποίησης των δημόσιων επιχειρήσεων και άρα να πάρει θέση σε ένα ζήτημα με μεγάλες πολιτικές και οικονομικές διαστάσεις (4).

2. Τα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων

Αναφορικά με το ζήτημα της μεταφοράς περιουσιακών στοιχείων και αρμοδιοτήτων από το Δημόσιο στους ιδιώτες, το ελληνικό σύνταγμα θεωρείται σε γενικές γραμμές ουδέτερο¹⁵ ή □ ορθότερα □ *οικονομικο-πολιτικά ανοικτό*¹⁶. Η μόνη ρητή απαγόρευση που συναντάται στο συνταγματικό κείμενο είναι αυτή του αρ. 16 παρ. 5 (*«η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση»*) και 8 (*«η σύσταση*

και την παροχή στο ΤΑΙΠΕΔ εξουσιοδότησης για «να σχεδιάσει, αποφασίσει και υλοποιήσει τη διαγωνιστική διαδικασία για την πώληση των μετοχών ΔΕΠΑ» και β) της πρόσκλησης του ΤΑΙΠΕΔ προς εκδήλωση ενδιαφέροντος για την απόκτηση του «Ομίλου ΔΕΠΑ».

¹⁴ Δημοσίευση στη ΝΟΜΟΣ. Πρόκειται για απόφαση με την οποία το δικαστήριο απέρριψε την αίτηση ακύρωσης που άσκησαν εργαζόμενοι της ΔΕΠΑ κατά της απόφασης της ΔΕΕΑ με την οποία μεταβιβάζεται προς το ΤΑΙΠΕΔ το 65% των μετοχών της εταιρίας.

¹⁵ Σ. Βλαχόπουλος, *Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης*, Αθήνα □ Κομοτηνή 1999, σελ. 61-62, Α. Καϊδατζής, *Συνταγματικοί περιορισμοί*, σελ. 78.

¹⁶ Χ. Τσιλιώτης, *Παρατηρήσεις επί της ΟλΣτΕ 1906/2014, ΘΠΔΔ 2014*, σελ. 522.

ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται»). Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι αντίστοιχοι περιορισμοί δεν συνάγονται ερμηνευτικά από το Σύνταγμα.

Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο της Επικρατείας παγίως δέχεται ότι το κράτος απαγορεύεται να μεταβιβάσει σε ιδιώτες οποιαδήποτε δραστηριότητά του συνιστά άσκηση δημόσιας εξουσίας και έκφραση κυριαρχίας¹⁷. Απόφαση-σταθμό αποτέλεσε η ΟλΣτΕ 1934/1998 (γνωστή ως «υπόθεση των παρκόμετρων»), με την οποία το δικαστήριο έκρινε ότι μια διάταξη νόμου που προβλέπει ευθέως ή επιτρέπει την ανάθεση αστυνομικής φύσεως αρμοδιοτήτων σε ΝΠΙΔ, αντίκειται στα άρθρα 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 Σ., εφόσον «η αστυνομική εξουσία, ως η κατεξοχήν δημόσια εξουσία και έκφραση κυριαρχίας, ασκείται, διά της αστυνομικής αρχής, μόνο από το κράτος (και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που και αυτά είναι αποκεντρωμένες καθ' ύλην κρατικές υπηρεσίες) και όχι από ιδιώτες»¹⁸. Ήδη άλλωστε από την ΟλΣτΕ 5024/1987, το δικαστήριο είχε κρίνει ότι οι φορείς της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης δεν μπορεί να είναι παρά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου εφόσον η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση «στα πλαίσια της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης αναπτύσσονται, μεταξύ των φορέων της ασφάλισης αυτής και των μισθωτών ή των εργοδοτών που καταβάλλουν τις ασφαλιστικές εισφορές, σχέσεις δημόσιας εξουσίας»¹⁹. Η θέση ότι οι αρμοδιότητες που αποτελούν άσκηση δημόσιας εξουσίας και έκφραση κυριαρχίας δεν μπορούν να μεταβιβαστούν σε ιδιώτες συναντάται επίσης σε αποφάσεις που αφορούν στη μετατροπή δημοσίων επιχειρήσεων σε Α.Ε.²⁰, καθώς και στη διαχείριση κοινόχρηστων πραγμάτων από δημόσια ΝΠΙΔ²¹.

Πέρα από τους αποκλειστικά κρατικούς σκοπούς, ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια να εκτιμήσει ποιό είναι το καταλληλότερο μέσο (δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας)

¹⁷ ΟλΣτΕ 1934/1998, ΕλλΔνη 1998, σελ. 713 επ., ΣτΕ 867/2002, τοΣ 2002, σελ. 653 επ., ΣτΕ 1511/2002, ΤοΣ 2003, σελ. 366 επ., ΣτΕ 3946/2002, ΝΟΜΟΣ, ΣτΕ 2166/2002, ΝοΒ 2003, σελ. 1098 επ., ΟλΣτΕ 891/2008, ΕφΔΔ 2008, σελ. 471 επ., με παρατηρήσεις Α. Καϊδατζή, ΣτΕ 1879/2012, ΑΡΜ 2013, σελ. 973 επ., ΟλΣτΕ 2192/2014, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 324 επ.

¹⁸ Σκ. 11.

¹⁹ ΟλΣτΕ 5024/1987, ΝοΒ 1988, σελ. 799 επ.=ΤοΣ 1989, σελ. 348 επ., ΟλΣτΕ 2692/1993, ΤοΣ 1994, σελ. 892 επ., ΣτΕ 3096/2001, ΤοΣ 2002, σελ. 124 επ., ΣτΕ 3099/2001, ΝοΒ 2002, σελ. 1204 επ.. Ειδικά για το ζήτημα της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης ως όριο των ιδιωτικοποιήσεων βλ. Α. Καϊδατζή, Συνταγματικοί περιορισμοί, σελ. 327 επ. και Α. Τσιρώνά, Αποκρατικοποιήσεις: έννοια, φύση και λειτουργία από την άποψη του Διοικητικού Οικονομικού Δικαίου, Αθήνα □ Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 279 επ.. Για το ζήτημα των συνταγματικών ορίων στην ιδιωτικοποίηση των κοινωνικών υπηρεσιών γενικότερα, βλ. Α. Καϊδατζή, Συνταγματικοί περιορισμοί, σελ. 327 επ.

²⁰ ΣτΕ 867, 869/2002, 1511/2002, 2166/2002, Ι. Αναστασόπουλος, Οι δημόσιες επιχειρήσεις, Αθήνα □ Κομοτηνή 1987, Σ. Κτιστάκη, Δημόσια επιχείρηση και δημόσιο συμφέρον, ΤοΣ 1991, σελ. 297 επ.

²¹ ΟλΣτΕ 891/2008 ΕφΔΔ 2008, σελ. 471, με παρατηρήσεις Α. Καϊδατζή. Για τη θεματική της περιουσίας του δημοσίου βλ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα □ Κομοτηνή 2004, αρ. περ. 1165, με εκεί περαιτέρω βιβλιογραφία. Ειδικά ως προς το ζήτημα της διαχείρισής της περιουσίας του Δημοσίου βλ. Α. Καϊδατζή, *Ιδιοκτησιακά Δικαιώματα των δημοσίων νομικών προσώπων: τρεις ερμηνευτικές εκδοχές για τη συνταγματική τους προστασία*, ΤοΣ 2002, σελ. 41 επ.

προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι λοιποί συνταγματικοί σκοποί²². Ειδικότερα, με αφορμή την έξοδο ορισμένων επιχειρήσεων από τον δημόσιο τομέα²³, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι από τις διατάξεις των αρ. 23 παρ. 2, 29 παρ. 3 Σ και της παρ. 3 του αρ. 106 συνάγεται ότι οι επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας μπορούν να λειτουργούν είτε κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, είτε κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, υπαγόμενες στην τελευταία αυτή περίπτωση είτε αποκλειστικώς στο Κράτος, είτε εν μέρει σε αυτό, είτε σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου που εξυπηρετούν δημόσιο σκοπό²⁴. Η θέση αυτή ακολουθείται παγίως έκτοτε και σε πλήθος αποφάσεων επαναλαμβάνεται ότι ο νομοθέτης και η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση έχουν την ευχέρεια, προκειμένου να οργανώσουν την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, να επιλέγουν τη νομική μορφή του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, εφόσον «δεν παρίσταται καταδήλως αυθαίρετη και απολύτως απρόσφορη υφ' οιανδήποτε λογική εκδοχή, προς επίτευξη του επιδιωκόμενου με τη νομοθετική ή κανονιστική ρύθμιση σκοπού»²⁵.

Από μεγάλο τμήμα της θεωρίας έχει διατυπωθεί η άποψη ότι η ευχέρεια αυτή του νομοθέτη δεν είναι απεριόριστη καθώς διέπεται από συνταγματικούς περιορισμούς δικαιοκρατικού χαρακτήρα²⁶. Καταρχάς, κάθε διαδικασία ιδιωτικοποίησης πρέπει να οργανώνεται σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, με την έκδοση δηλαδή νόμου ή κανονιστικής πράξης κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης νόμου²⁷. Έπειτα, ο νομοθέτης οφείλει να εξασφαλίζει την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων²⁸ με την τήρηση της αρχής του ελεύθερου ανταγωνισμού (αποφυγή δημιουργίας ιδιωτικού μονοπωλίου ή συγκέντρωσης επιχειρήσεων)²⁹ και το σεβασμό στην αρχή της

²² Μ. Βροντάκης, *Τα συνταγματικά όρια της εξουσίας του νομοθέτη στον καθορισμό του τρόπου και την επιλογή της μορφής οργανώσεως για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού*, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Αθήνα □ Κομοτηνή 2004, σελ. 181 επ.

²³ Αρ. 30 1914/1990 και αρ. 22 Ν. 1947/1991.

²⁴ Σκ. 4 ΠΕ ΣτΕ 158/1992, Το Σ 1992, σελ. 157 επ, βλ. και ΠΕ ΣτΕ 159/1992, ΑρχΝομ 1993, σελ. 156 επ..

²⁵ ΣτΕ 4230/1995, ΟλΣτΕ 3818/1997 δημοσίευση στη ΝΟΜΟΣ, ΣτΕ 1999/2000 δημοσίευση στη ΝΟΜΟΣ, ΣτΕ 867/2002, δημοσίευση στη ΝΟΜΟΣ, ΣτΕ 1511/2002, το Σ 2003, σελ. 352 επ.

²⁶ Ενδεικτικά βλ. Σ. Βλαχόπουλου, *Ιδιωτικοποίηση, ό. π.*, σελ. 29 επ. Έ. Αδαμαντίδου, *Τα συνταγματικά όρια της ιδιωτικοποίησης και της ελευθέρωσης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας*, σε: *Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος*, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Αθήνα □ Κομοτηνή 2002, Θ. Φορτσάκη, *Συνταγματικοί και υπερνομοθετικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, ΔτΑ 2004, σελ. 431 επ., Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί περιορισμοί*, σελ. 53 επ., Α. Τσιρώνά, *Αποκρατικοποιήσεις, ό.π.* σελ. 265 επ.

²⁷ Βλ. Ε. Αδαμαντίδου, *Τα συνταγματικά όρια, ό. π.* σελ. 153 επ., Σ. Βλαχόπουλος, *Ιδιωτικοποίηση*, σελ. 63 επ., Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί περιορισμοί*, σελ. 91 επ.

²⁸ Σ. Βλαχόπουλος, *Ιδιωτικοποίηση*, σελ. 18, υποσημ. 39, Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί περιορισμοί*, σελ. 93

²⁹ Λ. Κοτσίρης, *Ιδιωτικοποίηση και κοινοτικό δίκαιο ελεύθερου ανταγωνισμού*, σε: *Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή – Επίλυση Καταναλωτικών Διαφορών*, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Θεσσαλονίκη 1998, σελ. 137 επ.

ισότητας, καθιερώνοντας μια διαφανή, αντικειμενική και ισότιμη προς όλους διαδικασία³⁰. Τέλος, το κράτος οφείλει να διαχειρίζεται την περιουσία του κατά τον πλέον επωφελή τρόπο, αποκλείοντας τη διάθεση περιουσίας με πράξεις χαριστικές ή για λόγους ελευθεριότητας ή με την αποδοχή αντιτίμου χαμηλότερου από την πραγματική αξία του περιουσιακού στοιχείου³¹.

Ειδικά ως προς την ιδιωτικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων, οι συνταγματικές δεσμεύσεις που οφείλει να τηρήσει ο νομοθέτης αυξάνονται. Στις περιπτώσεις αυτές το κράτος, δεσμευόμενο από τη γενική συνταγματική υποχρέωση προστασίας των συμφερόντων των εργαζομένων (αρ. 22 παρ. 1 Σ)³², καλείται εν προκειμένω να εκπληρώσει το ελάχιστο κανονιστικό περιεχόμενό της³³, να εξασφαλίσει δηλαδή, όσο είναι δυνατό, τις θέσεις εργασίας³⁴. Ο νομοθέτης είναι μεν ελεύθερος να επιλέξει τον τρόπο με τον οποίο θα υλοποιήσει αυτή τη συνταγματική επιταγή, δεσμεύεται όμως από συγκεκριμένες κατευθυντήριες: η διατήρηση κατά το δυνατό των θέσεων εργασίας (αποφυγή απολύσεων ή χειροτέρευση της θέσης των εργαζομένων) και η διασφάλιση επαρκών υποκατάστατων σε περίπτωση που η διατήρησή τους καταστεί αδύνατη³⁵.

³⁰ Μια τέτοια διαδικασία προϋποθέτει τη διασφάλιση όρων ισότιμης συμμετοχής, θέσπιση αντικειμενικών, εύλογων, εκ των προτέρων γνωστών και ελέγξιμων κριτηρίων επιλογής των αγοραστών καθώς και σχεδιασμό πρόσφορων θεσμών και διαδικασιών για την εφαρμογή τους, Α. Καϊδατζής, *Συνταγματικοί περιορισμοί*, σελ. 94. Βλ. ευρύτερα Ε. Αδαμαντίδου, *Τα συνταγματικά όρια*, σελ. 153, Ε. Σπηλιωτόπουλου, *Η ιδιωτικοποίηση των επιχειρήσεων του δημοσίου τομέα*, σε: *Δικαιοσύνη και Δίκαιο*. Πνευματικό αφιέρωμα στον Μ. Στασινόπουλο, Αθήνα □ Κομοτηνή 2001, σελ. 573, Α. Τάχου, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα □ Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 366.

³¹ Θ. Φορτσάκης, *Συνταγματικοί και υπερνομοθετικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, ό.π., σελ. 442, Α. Καϊδατζής, *Συνταγματικοί περιορισμοί*, σελ. 95 επ.. Σύμφωνα με την άποψη του Α. Τάχου, η αρχή της αναλογικότητας απαγορεύει την ιδιωτικοποίηση κερδοφόρας επιχείρησης του Δημοσίου, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 366. Σύμφωνα με την άποψη του Γ. Κασιμάτη, η υποχρέωση επωφελούς διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας θα μπορούσε περαιτέρω να θεμελιωθεί και στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, με την έννοια ότι όλες οι εξουσίες ασκούνται υπέρ του λαού και επομένως μια κακοδιαχείριση της δημόσιας περιουσίας θα αποτελούσε άσκηση εξουσίας εναντίον και όχι υπέρ του, σε: Γ. Κασιμάτη - Κ. Μαυριά, *Ερμηνεία του Συντάγματος*, Αθήνα □ Κομοτηνή, 1999, σελ. 130. Βλ. επίσης ΟλΣτΕ 1910/2001 ΤοΣ 2002, σελ. 452 επ., ΒVerfGE 12, 17.05.1961 (ιδιωτικοποίηση Volkswagen), Conseil d'Etat no 86-207 DC της 25/26.6.1986 (πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων J. Chirac), όπως αυτές παρουσιάζονται από τον Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί περιορισμοί*, σελ. 79 επ.

³² Για την κανονιστικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων βλ. Α. Μανιτάκη, *Κράτος Δίκαιου και Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1994, σελ. 273 επ., Α. Στεργίου, *Η αναζήτηση της κανονιστικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων*, ΤοΣ 1993, σελ. 703 επ., Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σελ. 136 επ.

³³ Β. Δούκα, *Μεταβίβαση επιχείρησης και ατομικές σχέσεις εργασίας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1997, σελ. 216, Α. Καϊδατζής, *Συνταγματικοί περιορισμοί*, σελ. 108.

³⁴ Β. Δούκα, *Μεταβίβαση επιχείρησης*, σελ. 332 επ., Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2002, σελ. 522, Α. Καϊδατζής, *Συνταγματικοί περιορισμοί*, σελ. 108, βλ. και παρακάτω, 3.2.3.

³⁵ Σύμφωνα με τον Α. Καϊδατζή, κάθε σχετικός νομοθετικός σχεδιασμός προκειμένου να υλοποιήσει τους συγκεκριμένους στόχους οφείλει να εξασφαλίζει τη συμμετοχή των εργαζομένων στη διαδικασία της

Στις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας ειδικότερα οι περιορισμοί της μεταβιβαστικής ευχέρειας του κράτους είναι ακόμη περισσότεροι. Σύμφωνα με το Συμβούλιο της Επικρατείας οι επιχειρήσεις αυτές, ανεξάρτητα από τη νομική τους μορφή, δεσμεύονται παγίως από τις αρχές που διέπουν το καθεστώς της δημόσιας υπηρεσίας, δηλαδή α) από την αρχή της συνεχούς λειτουργίας, με την έννοια ότι οι σχετικοί φορείς δε μπορούν να παύσουν τη λειτουργία τους ή να μεταβάλλουν το αντικείμενό τους και β) από την αρχή της ποιοτικής παροχής των υπηρεσιών³⁶. Κατά την άποψη του δικαστηρίου, η τήρηση των παραπάνω αρχών μπορεί να εξασφαλιστεί μόνο με την απαραίτητη εποπτεία του κράτους. Επομένως, σε περίπτωση που μια επιχείρηση κοινής ωφέλειας εξέρχεται από τον ιδιοκτησιακό □ και άρα άμεσο □ έλεγχο του κράτους, ο νομοθέτης οφείλει να διαμορφώσει το κατάλληλο δικαικό πλαίσιο έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η διαρκής εποπτεία του τελευταίου ακόμη και μετά την ιδιωτικοποίησή της³⁷.

3. Η αξιολόγηση της πρόσφατης νομολογίας του ΣτΕ για την ιδιωτικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων ως προς την προσέγγιση του παραδεκτού των αιτήσεων ακύρωσης

Έχοντας περιγράψει εν συντομία τα συνταγματικά όρια που δεσμεύουν το νομοθέτη κατά την οργάνωση μιας ιδιωτικοποίησης, μπορούμε να προχωρήσουμε στην παρουσίαση και αξιολόγηση των πρόσφατων αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας που αφορούν στην ιδιωτικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων. Πρόκειται για τις αποφάσεις ΟλΣτΕ 1906/2014 (ΕΥΔΑΠ, ΕΥΑΘ, ΟΛΠ, ΟΛΘ και ΔΕΠΑ), 1909/2014 (ΕΥΑΘ), 2179/2014 (ΟΛΠ), 2180/2014 (ΟΛΘ), 2182/2014

ιδιωτικοποίησης καθώς και, στην περίπτωση που η αποφυγή των απολύσεων καταστεί αδύνατη, την λήψη μέτρων για την απορρόφηση των δυσμενών συνεπειών (επιδότηση ανεργίας, παροχή κινήτρων για εθελούσια αποχώρηση, μεταθέσεις μετατάξεις πλεονασματικού προσωπικού κ.α.), Συνταγματικοί περιορισμοί, σελ. 112 επ.

³⁶ Βλ. ΠΕ ΣτΕ 158/1992, ΤοΣ 1992, σελ. 157 επ., ΠΕ ΣτΕ 159/1992, ΑρχΝομ 1993, σελ. 156 επ. και παγίως έκτοτε, ενδεικτικά: ΠΕ ΣτΕ 33/1998, ΕΔΔΔ 1998, 361 επ., ΠΕ ΣτΕ 38/1998, ΤοΣ 1998, 1135 επ. Στη θεωρία υποστηρίζεται ότι το καθεστώς της δημόσιας υπηρεσίας διέπεται επίσης από την αρχή της ισότιμης μεταχείρισης των χρηστών, την αρχή της πολιτικής ουδετερότητας, την αρχή της διαφάνειας και την αρχή της συνεχούς προσαρμογής στις μεταβαλλόμενες ανάγκες, βλ. Ε. Αδαμαντίδου, *Τα συνταγματικά όρια*, σελ. 148 επ., Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί Περιορισμοί*, σελ. 188 επ.

³⁷ Το περιεχόμενο της κρατικής εποπτείας δεν προσδιορίζεται περαιτέρω από τη νομολογία. Στη θεωρία γίνεται δεκτό ότι η εποπτεία αυτή συνίσταται σε ευρεία κρατική ρυθμιστική παρέμβαση, η οποία μπορεί να κατευθύνεται προς την εξαντλητική νομοθετική ρύθμιση κάθε υπηρεσίας κοινής ωφέλειας, τη δραστηριοποίηση ιδιωτικών φορέων μέσω ειδικού συστήματος αδειών, την πρόβλεψη ειδικών κανόνων λειτουργίας και αυστηρών κυρώσεων, τη θέσπιση ποιοτικών στόχων λειτουργίας με τα επιχειρησιακά και στρατηγικά σχέδια κάθε επιχείρησης, με την υπογραφή συμβολαίων διαχείρισης από τα διευθυντικά στελέχη με προσωπική εγγύηση επίτευξης των τιθέμενων στόχων, την ίδρυση ανεξάρτητων διοικητικών «ρυθμιστικών» αρχών κ.α., Ε. Αδαμαντίδου, *Τα συνταγματικά όρια*, σελ. 159, Σ. Βλαχόπουλος, *Ιδιωτικοποίηση*, σελ. 53, ιδίως υποσημ. 108 και 109, Α. Καϊδατζής, *Συνταγματικοί Περιορισμοί*, 192 επ., Α. Τσιρώνας, *Αποκρατικοποιήσεις*, σελ. 292.

(ΟΠΑΠ), 2184/2014 (ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ) και 2189/2014 (ΔΕΠΑ) τις οποίες εξέδωσε το δικαστήριο επί αιτήσεων ακύρωσης που άσκησαν πολίτες-χρήστες δημόσιων υπηρεσιών, εργαζόμενοι και σωματεία και αφορούσαν στη μεταβίβαση των μετοχών των δημόσιων επιχειρήσεων προς το ΤΑΙΠΕΔ και την περαιτέρω ιδιωτικοποίησή τους από το τελευταίο. Όλες οι αποφάσεις, με εξαίρεση την ΟλΣτΕ 1906/2014 κατά το μέρος που έγινε δεκτή, ενώ έκριναν ότι παραδεκτώς προσβάλλεται η απόφαση της ΔΕΑΑ με την οποία μεταβιβάζονται οι μετοχές της κάθε επιχείρησης στο ΤΑΙΠΕΔ, απέρριψαν τις σχετικές αιτήσεις ακύρωσης ως απαράδεκτες για τον λόγο ότι δεν θεμελιωνόταν έννομο συμφέρον για την άσκησή τους. Στην περίπτωση της ΟλΣτΕ 2182/2014, η αίτηση ακυρώσεως απορρίφθηκε κατά το μέρος που προσέβαλε πράξεις του ΤΑΙΠΕΔ (απόφαση του Δ.Σ. και πρόσκληση για εκδήλωση ενδιαφέροντος).

3.1. Ως προς την εκτελεστότητα των πράξεων που προσβλήθηκαν με αίτηση ακύρωσης

Στη δέσμη αποφάσεων που μελετάμε, το δικαστήριο έκρινε ότι οι πράξεις της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων με τις οποίες μεταβιβάζονται, σύμφωνα με το αρ. 2 παρ. 5 Ν. 3986/2011, χωρίς αντάλλαγμα και χωρίς δυνατότητα αναμεταβίβασης στο Ελληνικό Δημόσιο, μετοχές ανωνύμων εταιριών του Δημοσίου στο ΤΑΙΠΕΔ, είναι ατομικές διοικητικές πράξεις και προσβάλλονται παραδεκτώς ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας³⁸. Αναλυτικότερα, με την ΟλΣτΕ 1906/2014, το δικαστήριο έκρινε τα εξής: «*Συνεπώς, οι αποφάσεις της εν λόγω Επιτροπής (εφεξής ΔΕΑΑ) είναι ατομικές διοικητικές πράξεις που έχουν εκτελεστότητα και υπόκεινται στον κατ' άρθρο 95 παρ. 1 α' του Συντάγματος ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, εφ' όσον δι' αυτών μεταβιβάζονται στο ΤΑΙΠΕΔ περιουσιακά στοιχεία που περιλαμβάνονται στο «Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων 2012-2015», τα οποία μάλιστα δεν δύνανται, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 7 του ν. 3986/2011, να αναμεταβιβασθούν στον προηγούμενο κύριο ή δικαιούχο»³⁹. Αντιστοίχως, στις ΟλΣτΕ 2179, 2180, 2182-2184/2014 και 2189/2014, το δικαστήριο επανέλαβε ότι: «*Ε π ε ι δ ή, οι αποφάσεις της προβλεπομένης στο άρθρο**

³⁸ Αντιθέτως, οι πράξεις της ΔΕΑΑ δεν είναι εκτελεστές κατά το μέρος που εξουσιοδοτούν τον Υπουργό Οικονομικών να συνάψει με το ΤΑΙΠΕΔ συμβάσεις με αντικείμενο την άσκηση από το τελευταίο των δικαιωμάτων ψήφου που απορρέουν από την κυριότητα του Δημοσίου επί μετοχών των εταιριών του, ΟλΣτΕ 1906/2014, σκ. 11.

³⁹ Σκ. 10.

3 του ν. 3049/2002 Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (ΔΕΑΑ), με τις οποίες μεταβιβάζονται με ειδική διοικητική διαδικασία, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 4 και 5 του ν. 3986/2011, από το Ελληνικό Δημόσιο στην ανώνυμη εταιρεία ΤΑΙΠΕΔ Α.Ε., χωρίς αντάλλαγμα, στοιχεία της ιδιωτικής περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου περιλαμβανόμενα στο «Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων 2011-2015» του ν. 3985/2011, με σκοπό τη διάθεσή τους σε επενδυτές για την άντληση δημοσίων εσόδων προοριζομένων αποκλειστικά για την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους, όπως είναι και η προσβαλλόμενη απόφαση, έχουν χαρακτήρα ατομικών διοικητικών πράξεων που υπόκεινται στον κατ' άρθρο 95 παρ. 1 α' του Συντάγματος ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας»⁴⁰.

Αντιθέτως, όσον αφορά στην εκτελεστότητα των πράξεων του ΤΑΙΠΕΔ, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε, με την υπ. αριθμ. 2182/2014 απόφασή της ότι: «η ανώνυμη εταιρεία ΤΑΙΠΕΔ Α.Ε. είναι νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, το οποίο δεν εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις, διότι συνεστήθη με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' του ν. 3986/2011 για την αξιοποίηση στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας Ελληνικού Δημοσίου με τη σύναψη συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου με τρίτους (...) Συνεπώς, απαραδέκτως προσβάλλονται με την κρινόμενη αίτηση η από 19.9.2012 απόφαση του Δ.Σ. της εταιρείας ΤΑΙΠΕΔ Α.Ε. και η από 27.9.2012 πρόσκληση της ίδιας εταιρείας προς εκδήλωση ενδιαφέροντος, διότι δεν έχουν χαρακτήρα εκτελεστών διοικητικών πράξεων υποκειμένων στον κατ' άρθρο 95 παρ. 1 α' του Συντάγματος ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας»⁴¹.

Στην περίπτωση δηλαδή του ΤΑΙΠΕΔ, η νομική προσωπικότητα και η φύση των πράξεών του συνδέθηκαν με τη λειτουργία του: πρόκειται για ένα ΝΠΔΔ το οποίο δεν εκδίδει πράξεις εκτελεστές διότι συνεστήθη για την αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου με σύναψη συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου. Με τον τρόπο

⁴⁰ Σκ. 4 στις ΟλΣτΕ 2179/2014, 2184/2014, σκ. 5 στις ΟλΣτΕ 2182/2014, 2189/2014.

⁴¹ Σκ. 4, ΟλΣτΕ 2182/2014. Επίσης βλ. ΟλΣτΕ 2187-2188/2014 (σκ. 4 και στις δύο περιπτώσεις), όπου το δικαστήριο βασιζόμενο στην ίδια αιτιολογία έκρινε ότι «απαράδεκτως προσβάλλεται [...] η από 29.2.2012 πρόσκληση της εταιρείας ΤΑΙΠΕΔ Α.Ε. προς εκδήλωση ενδιαφέροντος για την απόκτηση του «Ομίλου ΔΕΠΑ», διότι δεν έχει χαρακτήρα εκτελεστής διοικητικής πράξεως». Επιπλέον βλ. ΟλΣτΕ 3873/2014 (σκ. 7 και 8) ΘΠΔΔ σελ. 930 επ., όπου το δικαστήριο έκρινε, παραπέμποντας στην ΟλΣτΕ 2182/2014, ότι το ΤΑΙΠΕΔ δεν εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις και, συνεπώς, «απαράδεκτως προσβάλλεται [...] η έχουσα χαρακτήρα συμβάσεως ιδιωτικού δικαίου από 12.12.2011 «Πρόσθετη Πράξη στην από 15.12.2000 Σύμβαση μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Ο.Π.Α.Π. Α.Ε.», η οποία συνήφθη μεταξύ της Τ.Α.Ι.Π.Ε.Δ. Α.Ε. και Ο.Π.Α.Π. Α.Ε. και με την οποία παρατάθηκε, έναντι ανταλλάγματος, για δέκα (10) έτη [...] η παραχώρηση του αποκλειστικού δικαιώματος διεξαγωγής, διαχείρισεως, οργανώσεως και λειτουργίας των τυχερών παιγνίων» (σκ. 7). Με την ίδια απόφαση το δικαστήριο έκρινε ότι απαραδέκτως προσβάλλεται και το πρακτικό της από 13.10.2011 συνεδρίασης του Δ.Σ. του ΤΑΙΠΕΔ με το οποίο το εγκρίθηκε το σχέδιο της προαναφερόμενης πρόσθετης πράξης για το λόγο ότι δεν είναι εκτελεστή διοικητική πράξη (σκ. 7).

αυτό, το δικαστήριο εμμέσως παραπέμπει στον πάγιο νομολογιακό κανόνα σύμφωνα με τον οποίο η διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, σε αντιδιαστολή με τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας, δεν συνιστά άσκηση δημόσιας εξουσίας, αλλά συναλλακτική δραστηριότητα, από την οποία προκύπτουν ιδιωτικές και όχι διοικητικές διαφορές⁴². Υπό την οπτική αυτή, το ΤΑΙΠΕΔ αποτελεί μια ιδιωτική επιχείρηση, η οποία δρα στα πλαίσια των συναλλαγών και της ιδιωτικοοικονομικής ελευθερίας.

Με αυτήν την προσέγγιση, το δικαστήριο φαίνεται να παραβλέπει τον κρατικό χαρακτήρα του Ταμείου. Το ΤΑΙΠΕΔ, παρά την ρητή εξαίρεσή του από τις διατάξεις του δημόσιου τομέα⁴³, είναι ένα ΝΠΙΔ το οποίο συστήθηκε με νόμο⁴⁴ και με αποκλειστικά δημόσιες δαπάνες⁴⁵. Βρίσκεται επίσης υπό την αποκλειστική κυριότητα του Κράτους⁴⁶, κάτι το οποίο σημαίνει ότι η διοίκησή του διορίζεται από τον Υπουργό Οικονομικών⁴⁷, απολαμβάνει τα προνόμια του Δημοσίου⁴⁸, και συνάπτει συμβάσεις που υπόκεινται στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 19 παρ. 7 του π.δ. 774/1980)⁴⁹. Όπως μάλιστα το ίδιο το δικαστήριο διαπίστωσε *«ανεξαρτήτως, όμως, της φύσεώς του ως νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, το ΤΑΙΠΕΔ λειτουργεί προδήλως προς εξυπηρέτηση υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος»*⁵⁰.

⁴² ΣτΕ 1676/2012, ΣτΕ 2478/2011, ΣτΕ 1521/2011, ΣτΕ 899/2011, ΟλΣτΕ 1176/2008, ΟλΣτΕ 891-895/2008, ΣτΕ 3741/2004, ΣτΕ 1448/2000, ΣτΕ 2122/1999, δημοσίευση στη ΝΟΜΟΣ, όπως και ΣτΕ 1886/1991, Δίκη 1992, σελ. 532.

Για τη διάκριση ανάμεσα σε δημόσια και ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και τις συνέπειες αυτής βλ. Π. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 781 επ., Δ. Κόρσος, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Αθήνα □ Κομοτηνή 2005, σελ. 481 και αναλυτικά Μ. Βελεγράκης, Η έννοια της δημόσιας κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, Αθήνα 2012.

⁴³ Αρ. 1 παρ. 3 Ν. 3986/2011.

⁴⁴ Αρ. 1 Ν. 3986/2011.

⁴⁵ *«το μετοχικό κεφάλαιο του Ταμείου είναι τριάντα εκατομμύρια (30.000.000) ευρώ, διαιρείται σε χίλιες (1.000) ονομαστικές μετοχές, ονομαστικής αξίας τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ η καθεμία, αναλαμβάνεται δε και καλύπτεται ολόκληρο από το Ελληνικό Δημόσιο»* (αρ. 2 παρ. 1 Ν. 3986/2011).

⁴⁶ Αρ. 2 παρ. 1 Ν. 3986/2011.

⁴⁷ Αρ. 3 παρ. 1 και 8 Ν. 3986/2011.

⁴⁸ *«Το Ταμείο και οι εταιρείες των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Ταμείο, απολαμβάνουν όλων των διοικητικών, οικονομικών, φορολογικών, δικαστικών, ουσιαστικού και δικονομικού, δικαίου προνομίων και ατελειών του Δημοσίου»*, αρ. 2 παρ. 13 Ν. 3986/2011.

⁴⁹ Αρ. 9 παρ. 4 Ν. 3986/2011.

⁵⁰ ΟλΣτΕ 1906/2014, σκ. 10, ΣτΕ 1415/2013 (Κασσιόπη), σκ. 9, δημοσίευση στο www.constitutionalism.gr με σχόλιο Ε. Λάππα, καταχώρηση 21.06.2013. Βλ. επίσης αρ. 1 παρ. 3 Ν. 3986/2011 και αιτιολογική έκθεση του νόμου, όπου αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: *«Σήμερα, όμως, το κομβικό σημείο είναι η βιωσιμότητα και η διαχειρισσιμότητα του δημοσίου χρέους... Ωστόσο, υπάρχει εδραιωμένη αρνητική πεποίθηση γύρω από το αξιόχρεο της χώρας, η οποία πρέπει να ανατραπεί. Για να επιτευχθούν οι στόχοι πρέπει πρωτίστως να ανακτήσουμε την αξιοπιστία μας απέναντι στους εταίρους και πιστωτές μας ως προς την εφαρμογή του Προγράμματος ... Τους σκοπούς αυτούς εξυπηρετεί το παρόν νομοσχέδιο, σκοπούς υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, που συνίσταται στην*

Το δικαστήριο παραβλέπει επίσης το γεγονός ότι οι αρμοδιότητες του ΤΑΙΠΕΔ δεν εξαντλούνται στη σύναψη συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου αλλά περιλαμβάνουν και τη διοργάνωση της διαδικασίας αξιοποίησης. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το αρ. 3 παρ. 7 του Ν. 3986/2011, το Διοικητικό Συμβούλιο του ΤΑΙΠΕΔ είναι «*αρμόδιο να αποφασίζει για κάθε πράξη που αφορά στη διοίκηση του Ταμείου, στην αξιοποίηση και διαχείριση των περιουσιακών του στοιχείων και γενικά στην πραγμάτωση του σκοπού του*». Επίσης σύμφωνα με την παρ. 1 του αρ. 5 του Ν. 3986/2011 «*Το Διοικητικό Συμβούλιο του Ταμείου ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου Εμπειρογνομόνων αποφασίζει για την ειδικότερη μορφή της διαδικασίας εξέυρεσης αντισυμβαλλομένων, λαμβάνοντας υπόψη τα συναλλακτικά ήθη σε αντίστοιχες συναλλαγές διεθνώς, τις ιδιαιτερότητες κάθε περιουσιακού στοιχείου, την ύπαρξη και τα χαρακτηριστικά του επενδυτικού ενδιαφέροντος και όσα άλλα στοιχεία κρίνει σημαντικά για την βέλτιστη αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του Ταμείου*».

Με άλλα λόγια, στην αρμοδιότητα του ΤΑΙΠΕΔ δεν ανήκει μόνο η σύναψη των συμβάσεων αλλά και η έκδοση αποφάσεων με τις οποίες ρυθμίζονται τα επιμέρους σημεία της διαγωνιστικής διαδικασίας. Σε αυτό το πλαίσιο εκδόθηκε η προσβαλλόμενη από 12.07.2012 απόφαση του Δ.Σ. του ΤΑΙΠΕΔ με την οποία «εγκρίθηκε» η πώληση του 33% του μετοχικού κεφαλαίου του ΟΠΑΠ μέσω πλειοδοτικού διαγωνισμού⁵¹ και η συνακόλουθη πρόσκληση για την εκδήλωση ενδιαφέροντος, η οποία καθόρισε α) τη διαγωνιστική διαδικασία, β) τους όρους και τις προϋποθέσεις αναφορικά με την υποβολή εκδήλωσης ενδιαφέροντος για τη συμμετοχή των υποψηφίων, γ) τα κριτήρια προεπιλογής καθώς και δ) τα νομικά κριτήρια προεπιλογής βάσει των οποίων θα επιλεγούν οι υποψήφιοι που θα συμμετάσχουν στη διαγωνιστική διαδικασία⁵².

Οι αρμοδιότητες αυτές, κατά την άποψή μας, συνηγορούν υπέρ της αναγνώρισης μιας διφυούς νομικής προσωπικότητας⁵³ στην περίπτωση του ΤΑΙΠΕΔ⁵⁴. Κατά την

επίτευξη των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών στόχων τη χώρας, μέσα σε αρνητικό διεθνές και ευρωπαϊκό συσχετισμό δυνάμεων».

⁵¹ Όπως προκύπτει από το δελτίο τύπου που δημοσιεύθηκε στην ιστοσελίδα www.hradf.com στις 27.09.2012.

⁵² Όπως αυτή δημοσιεύθηκε στην ιστοσελίδα www.hradf.com στις 27.09.2012.

⁵³ Για τα διφυή πρόσωπα βλ. ενδεικτικά Ζ. Παπαθανασίου-Παπαϊωάννου, Άσκηση δημόσιας διοίκησης μέσω νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, Αθήνα □ Κομοτηνή, 1985, σ. 82 επ., Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σ. 750 επ., Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Αθήνα 2011, σελ. 504 επ., Σ. Λύτρα, Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε Α. Γέροντα, Σ. Λύτρα, Π. Παυλόπουλο, Γ. Σιούτη, Σ. Φλογαίτη, Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα □ Κομοτηνή 2004, σελ. 140 επ., Μ. Βροντάκη, *Τα συνταγματικά όρια*, ό. π. σελ. 189 επ., Κ. Ρέμελη, *Διοικητική αρμοδιότητα και ιδιωτικό δίκαιο*, ΕφημΔΔ 2006, σ. 383 επ., Σ. Βλαχόπουλου, *Λιγότερο Κράτος δε σημαίνει και συρρίκνωση διοικητικής δικαιοσύνης: η αναβίωση των διφυών νομικών προσώπων*, ΕφημΔΔ 2009, σελ. 417 επ.

κατάρτιση των διακηρύξεων, των πράξεων δηλαδή με τους οποίους προβλέπονται οι προϋποθέσεις συμμετοχής και τίθενται οι όροι επιλογής των υποψήφιων αναδόχων επενδυτών καθώς και κατά τον καθορισμό της διαδικασίας κατάθεσης και αξιολόγησης συγκεκριμένων προσφορών, όπως και κατά την έκδοση κάθε άλλης πράξης που συντελεί στη θέσπιση και προκήρυξη των όρων διαγωνισμού για την μεταβίβαση μετοχών δημόσιων επιχειρήσεων σε ιδιώτες επενδυτές, ασκείται δημόσια εξουσία και οι σχετικές πράξεις πρέπει να θεωρηθούν κανονιστικές διοικητικές⁵⁵. Πρόκειται για αποφάσεις με τις οποίες ασκείται οικονομική πολιτική, επομένως ο ρυθμιστικός τους χαρακτήρας δεν μπορεί να επισκιάζεται από τις λοιπές εκτελεστικές αρμοδιότητες που ασκεί το Ταμείο στα πλαίσια των συναλλαγών όπου καλείται να συμμετέχει⁵⁶. Συνεπώς, ορθότερο θα ήταν να αναγνωρισθεί ο εκτελεστός χαρακτήρας

Νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που έχουν χαρακτηριστεί νομολογιακά ως διφυή είναι ο Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς, κατά την παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί των γηπέδων, κτιρίων και άλλων εγκαταστάσεων που βρίσκονται εντός της λιμενικής ζώνης Πειραιώς (ΟλΣτΕ 1176/2011, ΝΟΜΟΣ), η Τράπεζα της Ελλάδος, κατά την χορήγηση αδειών λειτουργίας Τραπεζών (ΟλΣτΕ 2080/1987, ΔιΔικ 1989, σελ. 61 επ.), η ΕΟΜΜΕΧ, ως προς την αρμοδιότητα του Διοικητή να εκδίδει πράξεις υπαγωγής των επιχειρήσεων στις διατάξεις της νομοθεσίας περί παραγωγικών επενδύσεων (ΣτΕ 22/1995, ΝΟΜΟΣ), το Χρηματιστήριο Αθηνών, ως προς την αρμοδιότητα εποπτείας των συναλλαγών επί εισηγμένων κινητών αξιών στο Χρηματιστήριο (ΣτΕ 4558/1997, ΝΟΜΟΣ), ο Οργανισμός Σχολικών Κτηρίων, ως προς την αρμοδιότητά του να εκδίδει οικοδομικές άδειες για σχολικά κτήρια (ΣτΕ 1869/2002, ΝΟΜΟΣ) καθώς και το Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Δομών Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης κατά την άσκηση της αρμοδιότητας πιστοποίησης των Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΣτΕ 99/2002, ΕΛΔΔ 2003, σελ. 132 επ.).

⁵⁴ Έχει ενδιαφέρον να επισημάνουμε ότι ο διφυής χαρακτήρας του ΤΑΙΠΕΔ υποστηρίζεται από τη μειοψηφούσα γνώμη μιας συμβούλου στην ΟλΣτΕ 3873/2014 (σκ. 9). Συγκεκριμένα η σύμβουλος έκρινε ότι το ΤΑΙΠΕΔ είναι διφυές ΝΠ εφόσον ορισμένες αρμοδιότητές του «συνάπτονται» προς την άσκηση δημοσίας εξουσίας. Σε διαφορετικό πλαίσιο όμως από τα όσα υποστηρίζονται εδώ, με τη μειοψηφούσα γνώμη υποστηρίχθηκε ότι η πράξη που οποία συνιστά άσκηση δημοσίας εξουσίας είναι η από 13.10.2011 πράξη του Δ.Σ. του ΤΑΙΠΕΔ με την οποία εγκρίθηκε το σχέδιο της πρόσθετης πράξης στη σύμβαση μεταξύ Ελληνικού Δημοσίου και ΟΠΑΠ και με την οποία παρατάθηκε για δέκα χρόνια η παραχώρηση του αποκλειστικού δικαιώματος διεξαγωγής, διαχειρίσεως, οργανώσεως και λειτουργίας των τυχερών παιχνιδιών. Και αυτό γιατί, κατά την άποψη αυτή, η σύμβαση παραχώρησης, μεταβιβάζοντας στην ΟΠΑΠ Α.Ε. το αποκλειστικό δικαίωμα διαχειρίσεως, διοργανώσεως και λειτουργίας των τυχερών παιχνιδιών «κατ' επίκληση της ανάγκης μείωσης της προσφοράς των τυχηρών παιχνιδιών και προς το σκοπό της πατάξεως της συναφούς με τα τυχερά παίγνια εγκληματικότητας και της ασκήσεως ελέγχου επί των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον εν λόγω τομέα» περιλαμβάνει «υπηρεσία συναπτόμενη στενώς με το δημόσιο συμφέρον».

⁵⁵ Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, σελ. 206, Α. Καϊδατζής, Συνταγματικοί περιορισμοί, σελ. 92, Α. Τσιρώνας, Αποκρατικοποιήσεις, σελ. 244 επ.

⁵⁶ Σύμφωνα με τη θεωρία της «διοίκησης δύο βαθμίδων», η συναλλακτική δραστηριότητα της Διοίκησης διακρίνεται σε δύο βαθμίδες: μια ρυθμιστική και μια εκτελεστική. Στην πρώτη περίπτωση, όπου λαμβάνεται η απόφαση και οργανώνεται η αξιοποίηση ενός περιουσιακού στοιχείου του Δημοσίου, ασκείται δημόσια εξουσία, ενώ στη δεύτερη περίπτωση, όπου υλοποιείται η απόφαση της αξιοποίησης με τη σύναψη συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου, ασκείται ιδιωτικοοικονομική δραστηριότητα που διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο. Αναλυτικότερα βλ. Ζ. Παπαθανασίου-Παπαϊωάννου, Η άσκηση δημόσιας διοίκησης, ό. π. σελ. 225 επ., Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 9, Χ. Μουκίου, Η αρχή της νομιμότητας και οι συμβάσεις του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ, Σχόλιο στην ΟλΣτΕ 4936/1995, ΔιΔικ 1997, σελ. 283 επ., Α. Καϊδατζή, Συνταγματικοί περιορισμοί, σελ. 70 επ., Χ. Μουκίου, Η αρχή της νομιμότητας και οι συμβάσεις του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ, Σχόλιο στην ΟλΣτΕ 4936/1995, ΔιΔικ 1997, σελ. 283 επ.

Για το ζήτημα της οργάνωσης του Κράτους σε ανώνυμες εταιρίες βλ. ευρύτερα Ε. Τροβά, Και όνομα μεν "Ανώνυμος Εταιρία" κέκληται...: θεσμικές μεταμορφώσεις και σημειωτικά πειράματα ως άσκηση πολιτικών επιλογών

των συγκεκριμένων πράξεων του ΤΑΙΠΕΔ και να καταστεί εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητάς τους.

Η μη αναγνώριση του εξουσιαστικού και άρα εκτελεστού χαρακτήρα των πράξεων του ΤΑΙΠΕΔ αποκτά ιδιαίτερη σημασία αν αναλογιστούμε ότι, με τον τρόπο αυτό, αποκλείεται από τον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή το τμήμα εκείνο της διαδικασίας με το οποίο οργανώνονται οι μεταβιβάσεις το ΤΑΙΠΕΔ προς ιδιώτες των μετοχών δημόσιων επιχειρήσεων⁵⁷. Τούτο διότι οι αποφάσεις του Δ.Σ. του Ταμείου με τις οποίες καθορίζεται το είδος της αξιοποίησης και ανακοινώνεται η έναρξη της διαδικασίας καθώς και οι αντίστοιχες προσκλήσεις ενδιαφέροντος στις οποίες περιλαμβάνονται οι όροι συμμετοχής, τα κριτήρια επιλογής, το είδος της διαδικασίας κ.λπ., αποτελούν τις μόνες πράξεις που μπορούν να προσβληθούν με αίτηση ακυρώσεως έτσι ώστε να ελεγχθεί η διαφάνεια και η αντικειμενικότητα της διαδικασίας καθώς και η τήρηση της αρχής του υγιούς ανταγωνισμού. Η σύμβαση πώλησης των μετοχών μεταξύ ΤΑΙΠΕΔ και ιδιωτών αποτελεί μια πράξη συναλλακτική που αφορά την ιδιωτική περιουσία του δημοσίου και δεν υπάγεται στον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή⁵⁸. Επίσης δεν μπορεί να θεμελιωθεί άμεσο και ενεστώσ έννομο συμφέρον για την ακύρωση απόφασης της ΔΕΕΑ στη βάση αυτών των ζητημάτων, εφόσον μόνη η μεταβίβαση του περιουσιακού στοιχείου στο ΤΑΙΠΕΔ δεν επιφέρει π.χ. παραβίαση της αρχής της ισότητας λόγω μιας αδιαφανούς διαδικασίας. Κατά συνέπεια, στις περιπτώσεις όπου η αξιοποίηση θα λαμβάνει τη μορφή της πώλησης μετοχών, η οργάνωση της συναλλαγής θα αποτελεί μια διαδικασία εκτός του δημοσίου δικαίου και ως εκ τούτου τοποθετείται εκτός του πεδίου ελέγχου του ακυρωτικού δικαστή.

3.2. Ως προς τη θεμελίωση του έννομου συμφέροντος των αιτούντων

Όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή, οι αποφάσεις που αποτελούν το αντικείμενο της έρευνάς μας έκριναν τις αιτήσεις ακυρώσεως δια των οποίων προσβλήθηκε η μεταβίβαση μετοχών δημόσιων επιχειρήσεων (ΕΥΔΑΠ Α.Ε.⁵⁹ ,

και ιστορικής συνέπειας, ΔΔίκη 1995, σελ 1099 επ., Κ. Γιαννακόπουλος, *Η θεσμική θεώρηση της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων*, ΤοΣ 2003, σελ. 1041, με εκεί περαιτέρω βιβλιογραφία.

⁵⁷ Εξαιρούνται οι περιπτώσεις που εμπίπτουν στις διατάξεις περί δημοσίων συμβάσεων (Ν. 3886/2010 που αντικαταστάθηκε από τα αρ. 179 επ. Ν. 4281/2014) με τις οποίες προβλέπεται ότι, κατ'εφαρμογή του αρ. 94 παρ. 3 Σ., οι διαφορές που θα αφορούν πράξεις που προηγούνται τη σύναψη σύμβασης ιδιωτικού δικαίου θα ελέγχονται από τον διοικητικό δικαστή, βλ. ΣτΕ (ΑΝΑΣΤ) 406/2014 (σκ 7).

⁵⁸ Βλ. υποσημ. 43.

⁵⁹ ΟΛΣτΕ 1906/2014.

ΕΥΑΘ Α.Ε.⁶⁰, ΟΛΠ Α.Ε.⁶¹, ΟΛΘ Α.Ε.⁶², ΔΕΠΑ Α.Ε.⁶³, ΟΠΑΠ Α.Ε.⁶⁴, ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ Α.Ε.⁶⁵) προς το ΤΑΙΠΕΔ. Πρόκειται για αιτήσεις που ασκήθηκαν α) από πολίτες, οι οποίοι επεδίωκαν να θεμελιώσουν το έννομο συμφέρον τους είτε στην ιδιότητα του έλληνα πολίτη καθεαυτή, είτε σε συνδυασμό με την ιδιότητα του καταναλωτή των υπηρεσιών που οι υπό ιδιωτικοποίηση επιχειρήσεις προσφέρουν, είτε στην ιδιότητα του εργαζόμενου και β) από σωματεία εργαζομένων. Ειδικότερα, μόνο στην περίπτωση της ΟλΣτΕ 1906/2014, η αίτηση ακύρωσης ασκήθηκε από πολίτες που, κατά τους ισχυρισμούς τους, είναι χρήστες των υπηρεσιών που προσφέρουν οι δημόσιες επιχειρήσεις. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, οι αιτήσεις ασκήθηκαν από εργαζόμενους και σωματεία.

Το δικαστήριο σε όλες τις περιπτώσεις, με εξαίρεση την ΟλΣτΕ 1906/2014 κατά το μέρος που έκανε δεκτή την αίτηση, έκρινε ότι δεν θεμελιώνεται έννομο συμφέρον για την προσβολή, με αίτηση ακυρώσεως, των διοικητικών πράξεων της ΔΕΑΑ, με τις οποίες μεταβιβάζονται οι μετοχές των δημόσιων επιχειρήσεων. Μόνο στην περίπτωση της ΟλΣτΕ 1906/2014 αναγνώρισε την ύπαρξη έννομου συμφέροντος και μόνο ως προς το μέρος όπου η αίτηση στρεφόταν εναντίον της πράξης μεταβίβασης των μετοχών της ΕΥΔΑΠ και ασκήθηκε από πολίτες που διατηρούν την ιδιότητα του συμβαλλομένου με την επιχείρηση.

3.2.1. Το έννομο συμφέρον του πολίτη

Στη δέσμη αποφάσεων που μελετάμε, το δικαστήριο έκρινε ότι δεν θεμελιώνεται έννομο για τους αιτούντες από μόνο το γεγονός ότι είναι έλληνες πολίτες για το λόγο ότι: *«επί του κοινού ενδιαφέροντος των Ελλήνων πολιτών για το νομικό και ιδιοκτησιακό καθεστώς, το οποίο διέπει τις δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφελείας, δεν θεμελιώνεται έννομο συμφέρον για την προσβολή, με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, των διοικητικών πράξεων που αφορούν τις εν λόγω επιχειρήσεις, διότι άλλως το ένδικο βοήθημα της αιτήσεως ακυρώσεως θα προσελάμβανε τον χαρακτήρα της λαϊκής αγωγής»⁶⁶.*

⁶⁰ ΟλΣτΕ 1906/2014, 1909/2014.

⁶¹ ΟλΣτΕ 1906/2014, 2179/2014.

⁶² ΟλΣτΕ 1906/2014, 2180/2014.

⁶³ ΟλΣτΕ 1906/2014, 2189/2014.

⁶⁴ ΟλΣτΕ 2182/2014.

⁶⁵ ΟλΣτΕ 2184/2014.

⁶⁶ ΟλΣτΕ 1906/2014 (σκέψη 13), 2179/2014 (σκέψη 9), 2180/2014 (σύμφωνα με την περίληψη της απόφασης που δημοσιεύθηκε στη ΝΟΜΟΣ), 2182/2014 (σκέψη 9), 2184/2014 (σκέψη 8), 2189/2014 (σκέψη 9).

Η θέση αυτή του δικαστηρίου ήταν αναμενόμενη, υπό την έννοια ότι παγίως στη χώρα μας απορρίπτεται οποιαδήποτε αίτηση ακύρωσης φέρει χαρακτηριστικά λαϊκής αγωγής (actio popularis)⁶⁷. Σύμφωνα με το αρ. 47 παρ. 1 Π.Δ. 18/1989, αίτηση ακύρωσης δικαιούται να ασκήσει όποιος έχει έννομο συμφέρον προς αυτό. Επειδή η διοικητική δικαιοσύνη αποβλέπει πρωτίστως στην προστασία των ιδιωτών και όχι στη διασφάλιση της νομιμότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης, ένα γενικό συμφέρον, όπως αυτό π.χ. του έλληνα πολίτη που ενδιαφέρεται για το δημόσιο συμφέρον, δεν μπορεί να εκληφθεί ως έννομο συμφέρον, διότι μετατρέπει το ένδικο βοήθημα σε λαϊκή αγωγή⁶⁸.

3.2.2. Το έννομο συμφέρον του πολίτη-χρήστη υπηρεσιών κοινής ωφέλειας

Στην περίπτωση της ΟλΣτΕ 1906/2014, το δικαστήριο κλήθηκε να διερευνήσει αν συντρέχει έννομο συμφέρον για τους πολίτες όχι μόνο υπό την έννοια του γενικού συμφέροντος που παρουσιάσαμε παραπάνω, αλλά υπό την έννοια του συμφέροντος που προκύπτει από τη χρήση μιας δημόσιας υπηρεσίας. Η μόνη περίπτωση που έκρινε ότι συντρέχει ιδιαίτερη έννομη σχέση μεταξύ αιτούντων και επιχείρησης ήταν η ΕΥΔΑΠ, για το λόγο ότι οι αιτούντες απέδειξαν ότι είναι αντισυμβαλλόμενοι και χρήστες των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις (ΕΥΑΘ, ΟΛΠ, ΟΛΘ, ΔΕΠΑ), το δικαστήριο έκρινε ότι δεν θεμελιώνεται αντίστοιχο έννομο συμφέρον.

Πιο συγκεκριμένα, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας στην ΟλΣτΕ 1906/2014 έκρινε ότι, κατά το μέρος που προσβάλει τη μεταβίβαση 36.245.240 μετοχών της «Εταιρίας Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως Πρωτεύουσας (ΕΥΔΑΠ) Α.Ε.» στο ΤΑΙΠΕΔ, η αίτηση ακύρωσης ασκείται παραδεκτώως, εφόσον οι αιτούντες έχουν προσωπικό, άμεσο και ενεστώς έννομο συμφέρον για την άσκησή της: *«Επειδή, στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3985/2011 αναφέρεται ότι η ΕΥΔΑΠ «έχει το αποκλειστικό δικαίωμα παροχής υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης στην ευρύτερη περιοχή της Αττικής» . Όπως δε είναι κοινώς γνωστό, η συνεχής και ικανοποιητική από κάθε άποψη παροχή των υπηρεσιών αυτών είναι, κατά κυριολεξία, ζωτικής σημασίας*

⁶⁷ Κατά τη διατύπωση της ΟλΣτΕ 668/2013 (σκ. 26): *«με τη λαϊκή αγωγή δεν επιδιώκεται η αποκατάσταση της πραγματώσεως των ελευθεριών ή δικαιωμάτων του αιτούντος, αλλά εκδηλώνεται απλώς το γενικό ενδιαφέρον του για την αποκατάσταση της νομιμότητας»*. Βλ. επίσης ΟλΣτΕ 3343/2013, ΣτΕ 1094/2008, 1253/2006, ΟλΣτΕ 3608/1980, ΟλΣτΕ 2638/1980, ΟλΣτΕ 1051/1959.

⁶⁸ Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, σελ. 490, Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, αρ. περ. 456 επ., Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 784-785.

για τα φυσικά πρόσωπα και όχι απλώς μια παροχή υπηρεσιών κοινής ωφελείας προς αυτά. Εν προκειμένω, οι αιτούντες είναι φυσικά πρόσωπα, τα οποία α) κατοικούν εντός της εδαφικής περιφέρειας όπου η ΕΥΔΑΠ Α.Ε. παρέχει κατ' αποκλειστικότητα τις υπηρεσίες υδρεύσεως και αποχετεύσεως και β) συνδέονται με την ΕΥΔΑΠ Α.Ε. με συμβατική σχέση για την παροχή των υπηρεσιών αυτών. Συνεπώς, με τις ως άνω ιδιότητες, οι αιτούντες έχουν προσωπικό και άμεσο έννομο συμφέρον για την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως, με το δικόγραφο της οποίας προβάλλουν ότι, υπό το δεδομένο νομικό καθεστώς και υπό ιδιοκτησιακό καθεστώς πλήρους αποξενώσεως του Ελληνικού Δημοσίου από το μετοχικό κεφάλαιο της ΕΥΔΑΠ Α.Ε., απειλείται η προς αυτούς συνεχής και ικανοποιητική παροχή υπηρεσιών υδρεύσεως και αποχετεύσεως, η οποία είναι απαραίτητη για την αξιοπρεπή διαβίωσή τους που εγγυάται το Σύνταγμα. Είναι δε το έννομο συμφέρον των αιτούντων και ενεστώς, διότι η προσβαλλόμενη απόφαση της ΔΕΕΑ προκάλεσε την εν λόγω αποξένωση κατά τρόπο οριστικό, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 7 του ν. 3986/2011, το οποίο αποκλείει την αναμεταβίβαση των μετοχών στο Ελληνικό Δημόσιο»⁶⁹.

Αντίθετη άποψη εξέφρασαν πέντε σύμβουλοι, οι οποίοι υποστήριξαν ότι οι αιτούντες, ως συμβεβλημένοι με την ΕΥΔΑΠ Α.Ε. δεν έχουν άμεσο έννομο συμφέρον για την προσβολή κάθε πράξης που αφορά στο νομικό και ιδιοκτησιακό καθεστώς της εταιρείας, αλλά μόνο εκείνων των πράξεων που επιφέρουν κατά τρόπο άμεσο βλαπτική μεταβολή στις συμβάσεις τους (όπως π.χ. η αύξηση των τιμών των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης, η μεταβολή στους κανονισμούς λειτουργίας των δικτύων ή στον τρόπο διοικητικού ελέγχου της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών κ.α.), κάτι το οποίο δεν συμβαίνει στην περίπτωση της προσβαλλόμενης απόφασης της ΔΕΕΑ. Κατά την ίδια γνώμη, το έννομο συμφέρον δεν είναι ούτε ενεστώς, διότι με την προσβαλλόμενη πράξη μεταβιβάζονται μετοχές της ΕΥΔΑΠ Α.Ε. στο ΤΑΙΠΕΔ, το οποίο απλώς ενδέχεται να συνάψει στο μέλλον συμβάσεις για την περαιτέρω μεταβίβαση των ίδιων μετοχών σε ιδιώτες επενδυτές.

Από εκεί και πέρα, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η αίτηση πρέπει να απορριφθεί, ως απαράδεκτη, κατά το μέρος εκείνο με το οποίο ζητείται η ακύρωση της μεταβιβάσεως στο ΤΑΙΠΕΔ μετοχών των ΔΕΠΑ Α.Ε., ΟΛΠ Α.Ε., ΕΥΑΘ Α.Ε. και ΟΛΘ Α.Ε., ελλείψει εννόμου συμφέροντος των αιτούντων⁷⁰. Όσον αφορά στο μέρος της απόφασης της ΔΕΕΑ με το οποίο μεταβιβάζονται οι μετοχές της ΔΕΠΑ

⁶⁹ Σκ. 16, ΟλΣτΕ 1906/2014.

⁷⁰ Σκ. 14, ΟλΣτΕ 1906/2014.

Α.Ε., το δικαστήριο έκρινε ότι δεν θεμελιώνεται έννομο συμφέρον για την ακύρωσή της, εφόσον η εταιρία δεν λειτουργεί ως επιχείρηση μονοπωλίου στον τομέα της ενέργειας, αλλά ως επιχείρηση παροχής φυσικού αερίου σε ελεύθερη αγορά, επομένως, οι αιτούντες έχουν εναλλακτικές λύσεις και δεν απειλούνται με στέρηση αγαθού απολύτως απαραίτητου για τις βιοτικές ανάγκες τους. Επίσης, το δικαστήριο έκρινε ότι δεν θεμελιώνεται έννομο συμφέρον για τη διατήρηση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος του Δημοσίου επί των ΟΛΠ, ΕΥΑΘ και ΟΛΘ, εφόσον οι αιτούντες δεν συνδέονται με κάποια έννομη σχέση με τις εταιρίες αυτές.

Το σκεπτικό του δικαστηρίου μπορεί να συνοψισθεί ως εξής: έννομο συμφέρον στη διατήρηση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος μιας δημόσιας επιχείρησης έχει ο πολίτης, μόνο εάν πρόκειται για επιχείρηση κοινής ωφέλειας η οποία προσφέρει αγαθά απολύτως απαραίτητα για τις βιοτικές του ανάγκες σε μονοπώλιο (όχι σε ελεύθερη αγορά) και μόνο εάν είναι συμβεβλημένος με αυτή. Εξ αντιδιαστολής, στην περίπτωση που ιδιωτικοποιείται επιχείρηση η οποία παρέχει αγαθά *απλώς*⁷¹ κοινής ωφέλειας, ή που παρέχει αγαθά ζωτικής σημασίας αλλά σε ελεύθερη αγορά ή που παρέχει αγαθά απολύτως ζωτικής σημασίας σε μονοπώλιο, αλλά δεν προκύπτει ιδιαίτερη έννομη σχέση μεταξύ πολίτη και επιχείρησης, τότε δεν μπορεί να θεμελιωθεί έννομο συμφέρον.

Το ενδιαφέρον στη θέση του δικαστηρίου έγκειται στο γεγονός ότι φαίνεται να εισάγει ένα αμφιλεγόμενο κριτήριο για τη θεμελίωση έννομου συμφέροντος στις περιπτώσεις ιδιωτικοποίησης επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας: τον βαθμό αναγκαιότητας της παρεχόμενης υπηρεσίας-αγαθού στην εξυπηρέτηση των βιοτικών αναγκών των πολιτών. Σε αντίθεση με την παλαιότερη θέση του, σύμφωνα με την οποία όλες αδιακρίτως οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας προσφέρουν αγαθά *«χωρίς τα οποία δεν υφίστανται οι ομαλοί όροι για την κατά τα σύγχρονα κριτήρια αξιοπρεπή διαβίωση του ανθρώπου και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και δραστηριότητας του που του εγγυώνται τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος»*⁷², το δικαστήριο φαίνεται να διακρίνει τις επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες απολύτως ζωτικής σημασίας για τη διαβίωση από αυτές που παρέχουν «απλώς» υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Πρόκειται δε για μια εκτίμηση η οποία

⁷¹ Κατά τη διατύπωση του δικαστηρίου: *«η συνεχής και ικανοποιητική από κάθε άποψη παροχή των υπηρεσιών αυτών [δηλ. των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης] είναι, κατά κυριολεξία, ζωτικής σημασίας για τα φυσικά πρόσωπα και όχι απλώς [η έμφαση δική μας] μια παροχή υπηρεσιών κοινής ωφελείας προς αυτά»*, ΟλΣτΕ 1906/2014, σκ. 16.

⁷² ΠΕ ΣτΕ 158/1992, σκ. 3.

αναγκαστικά θα εναπόκειται στην in concreto κρίση του δικαστή, βάση της οποίας θα δέχεται ή θα απορρίπτει τη θεμελίωση έννομου συμφέροντος στη διατήρηση των ιδιοκτησιακού καθεστώτος δημόσιων επιχειρήσεων.

Ακόμα όμως κι αν κρίνει ότι πρόκειται για αγαθό απολύτως απαραίτητο για τις βιοτικές ανάγκες, το δικαστήριο πρέπει να ελέγξει αν αυτό παρέχεται μονοπωλιακά ή σε ελεύθερη αγορά από την επιχείρηση και αν ο αιτών είναι συμβεβλημένος με αυτή. Αυτό σημαίνει ότι στην περίπτωση μεταβίβασης επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας όπως ο ΟΛΠ και ο ΟΛΘ, οι οποίες είναι μεν ζωτικής σημασίας για την εξυπηρέτηση των βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου⁷³, προσφέρουν όμως υπηρεσίες οι οποίες, λόγω του ότι σχετίζονται κυρίως με τη διαχείριση φυσικών πόρων και όχι με την άμεση παροχή αγαθών, δεν προϋποθέτουν τη σύναψη σύμβασης, η θεμελίωση έννομου συμφέροντος εκ μέρους των πολιτών καθίσταται αδύνατη.

Ενόψει των παραπάνω, οι πιθανότητες θεμελίωσης έννομου συμφέροντος στη διατήρηση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας φαίνονται ιδιαίτερα περιορισμένες, εφόσον οι δημόσιες επιχειρήσεις που πληρούν τις προϋποθέσεις που θέτει το δικαστήριο είναι εξαιρετικά λίγες⁷⁴, σε σύγκριση με το σύνολο των κοινωφελών επιχειρήσεων του Δημοσίου⁷⁵. Αυτό σημαίνει ότι ένας μεγάλος αριθμός ιδιωτικοποιήσεων δεν θα μπορέσει να ελεγχθεί ως προς την τήρηση των δεσμεύσεων που, όπως είδαμε παραπάνω⁷⁶, το Σύνταγμα προβλέπει για την προστασία των πολιτών από πιθανές αρνητικές επιπτώσεις που μπορεί να συνεπάγεται η μεταφορά μιας υπηρεσίας από το Δημόσιο σε ιδιώτες. Κατά συνέπεια, είναι αμφίβολο εάν η τήρηση της πιο σημαντικής συνταγματικής δέσμευσης, που είναι η εξασφάλιση της κρατικής εποπτείας στις επιχειρήσεις που προσφέρουν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, θα αποτελέσει αντικείμενο τελικά του ελέγχου του δικαστή⁷⁷.

⁷³ ΠΕ ΣτΕ 33/1998, ΕΛΔΔ 1998, σελ. 383 επ.

⁷⁴ Π.χ. η ΔΕΗ.

⁷⁵ Π.χ. ΟΛΠ, ΟΛΠΘ και περιφερειακά λιμάνια, Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών και περιφερειακά αεροδρόμια, ΟΣΕ, ΔΕΠΑ κ.α.

⁷⁶ Κεφάλαιο 2.

⁷⁷ Έχει ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι η υποχρέωση θέσπισης εκ μέρους του νομοθέτη ενός πλαισίου κρατικής εποπτείας στην περίπτωση μεταβίβασης δημόσιων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας σε ιδιώτες, υποχρέωση που προκύπτει, όπως είδαμε παραπάνω, στο κεφάλαιο 2, από το γεγονός ότι προσφέρουν δημόσιες υπηρεσίες (αρ. 23 παρ. 2, 29 παρ. 3 και 106 παρ. 3 Σ.), δεν αναφέρεται από το δικαστή ούτε στο σημείο όπου κρίνει αντισυνταγματική την ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ (σκ. 22, ΟλΣτΕ 1906/2014). Αντιθέτως, η αντισυνταγματικότητα της ιδιωτικοποίησης συνδέεται με το ζωτικό χαρακτήρα των υπηρεσιών που προσφέρει η συγκεκριμένη επιχείρηση, τη συνέχεια και την ποιότητα των οποίων διαταράσσει, σύμφωνα με το δικαστήριο, η

3.2.3. Το έννομο συμφέρον των εργαζόμενων και των σωματείων

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας στις ΟλΣτΕ 1909, 2179, 2180, 2182, 2184 και 2189/2014 απέρριψε τις αιτήσεις ακύρωσης που ασκήθηκαν από εργαζόμενους και σωματεία δημόσιων επιχειρήσεων ως απαράδεκτες, λόγω έλλειψης έννομου συμφέροντος. Συγκεκριμένα, ως προς το έννομο συμφέρον των σωματείων, το δικαστήριο έκρινε ότι οι προσβαλλόμενες αποφάσεις της ΔΕΑΑ δεν συνεπάγονται άμεση μεταβολή στις εργασιακές σχέσεις μεταξύ των επιχειρήσεων και των μελών των αιτούντων σωματείων, από τα καταστατικά των οποίων δεν προκύπτει η ύπαρξη σκοπού συνισταμένου στην προάσπιση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος της εταιρείας⁷⁸. Επίσης, το δικαστήριο απέρριψε το έννομο συμφέρον των εργαζομένων, υποστηρίζοντας ότι η αποξένωση του Ελληνικού Δημοσίου από τις μετοχές των επιχειρήσεών του δεν συνεπάγεται περιορισμό των δραστηριοτήτων τους, ώστε να προκύψει κατάργηση θέσεων εργασίας και ότι είναι αβέβαιο αν οι εργασιακές σχέσεις σε αυτές θα επηρεασθούν στο μέλλον καθ' οιονδήποτε τρόπο, όπως και ότι, σε κάθε περίπτωση, μόνο τα καταστατικά όργανα της εταιρείας και όχι οι εργαζόμενοι νομιμοποιούνται για την εκδήλωση ενδιαφέροντος προς ανάπτυξη των δραστηριοτήτων μιας δημόσιας επιχείρησης και για την επιδίωξη, συναφώς, παροχής δικαστικής προστασίας⁷⁹.

Η πλειοψηφία του δικαστηρίου αρνείται όχι μόνο την πιθανότητα μεταβολής των εργασιακών σχέσεων λόγω της ιδιωτικοποίησης, αλλά και το έννομο συμφέρον των εργαζομένων να προλάβουν μια τέτοια μεταβολή, εκδηλώνοντας το ενδιαφέρον τους και απολαμβάνοντας την ανάλογη δικαστική προστασία για την ανάπτυξη της δραστηριότητάς της. Συναφώς, εκτιμά ότι η προάσπιση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος της εταιρείας δεν περιλαμβάνεται στους σκοπούς των σωματείων, δεν σχετίζεται δηλαδή με την κατάκτηση και την απόλαυση των δικαιωμάτων των μελών των σωματείων, ούτε με την επίτευξη των επαγγελματικών, οικονομικών, εργασιακών και κοινωνικών συμφερόντων των μελών τους. Με λίγα λόγια, τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των εργαζομένων δεν εξαρτώνται, κατά την άποψη

αποξένωση του δημοσίου από το ιδιοκτησιακό καθεστώς της επιχείρησης, παραβιάζοντας έτσι τα αρ. 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 Σ.

⁷⁸ ΟλΣτΕ 2179/2014 (σκ. 8) καθώς και ΟλΣτΕ 1909/2014. Επίσης βλ. και 2183/2014, σκ. 8 η οποία όμως δεν περιλαμβάνεται στο θεματικό πεδίο της μελέτης για το λόγο ότι αφορά σε μεταβίβαση δικαιωμάτων και όχι μετοχών της ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε.

⁷⁹ ΟλΣτΕ 2179/2014 (σκ. 9) καθώς και ΟλΣτΕ 2180, 2182, 2184, 2189/2014.

της πλειοψηφίας, από το ιδιοκτησιακό καθεστώς που διέπει την επιχείρηση, επομένως τυχόν μεταβολή του είναι αβέβαιο αν θα τα επηρεάσει.

Η άποψη της πλειοψηφίας αμφισβητήθηκε και ως προς τα δύο σκέλη της από ισχυρές μειοψηφίες. Ειδικότερα, κατά τη γνώμη έντεκα μελών του δικαστηρίου (πρόεδρος, δύο πάρεδροι και οκτώ σύμβουλοι), τα αιτούντα σωματεία, ως συνδικαλιστικές οργανώσεις που έχουν συσταθεί με σκοπό τη δράση για τη διατήρηση και βελτίωση των συνθηκών εργασίας των μελών τους, άσκησαν με έννομο συμφέρον την κρινόμενη αίτηση, *«διότι στον ως άνω σκοπό προδήλως περιλαμβάνεται και η δράση για τη διατήρηση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος της εργοδοσίας»*, τη διατήρηση, δηλαδή, του δημόσιου χαρακτήρα των επιχειρήσεων, ο οποίος μεταβάλλεται ήδη με τις αποφάσεις της ΔΕΑΑ⁸⁰. Επίσης, κατά την άποψη έντεκα μελών (πρόεδρος, μια πάρεδρος και εννιά σύμβουλοι) οι εργαζόμενοι σε δημόσιες επιχειρήσεις και, γενικότερα, σε ανώνυμες εταιρείες που ανήκουν στο Ελληνικό Δημόσιο έχουν έννομο συμφέρον για τη δικαστική επιδίωξη της διατηρήσεως του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, *«με το οποίο συναρτάται η ανάπτυξη των δραστηριοτήτων και η επίτευξη των σκοπών που προβλέπονται στο καταστατικό εκάστης»*⁸¹. Το συμφέρον αυτό κρίθηκε και ενεστώς καθώς, με την έκδοση της απόφασης της ΔΕΑΑ με την οποία μεταβιβάζονται οι μετοχές των επιχειρήσεων στο ΤΑΙΠΕΔ, το Ελληνικό Δημόσιο παύει να ελέγχει ιδιοκτησιακώς την εταιρεία.

Κατά την άποψη που υποστηρίζεται εδώ, οι απόψεις των μειοψηφιών και στις δύο περιπτώσεις εμφανίζεται ορθότερη. Η μεταβίβαση του πλειοψηφικού πακέτου των μετοχών μιας επιχείρησης, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις που μελετάμε⁸², συνεπάγεται αλλαγές στη διοίκησή της και επομένως πιθανές μεταβολές στις εργασιακές σχέσεις⁸³. Το γεγονός ότι έχει θεσπιστεί, σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο, ένα πλαίσιο προστασίας των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβίβασης της επιχείρησης όπου απασχολούνται (είτε πρόκειται για ιδιωτική είτε για δημόσια

⁸⁰ ΟλΣτΕ 2179/2014 (σκ. 8), ΟλΣτΕ 1909/2014.

⁸¹ ΟλΣτΕ 2179/2014 (σκ. 9), ΟλΣτΕ 2180, 2182, 2184, 2189/2014.

⁸² Μεταβίβαση του 65% των μετοχών της ΔΕΠΑ, του 61,3% των μετοχών της ΕΥΔΑΠ, του 51% των μετοχών του ΟΛΠ, του 50,9% των μετοχών του ΟΛΘ, και του 51% της ΕΥΑΘ.

⁸³ Για τις συνέπειες των ιδιωτικοποιήσεων στις εργασιακές σχέσεις βλ. S. Kikeri, *Privatization and Labour, What Happens to Workers When Governments Divest?*, World Bank Technical Paper no 396, The World Bank, 1998, σελ. 5 επ. . Η συγγραφέας, χρησιμοποιώντας παραδείγματα κρατών που ιδιωτικοποίησαν τις επιχειρήσεις τους χωρίς προηγουμένως να έχουν προβεί, στα πλαίσια μιας δημοσιονομικής αναδιάρθρωσης, σε μείωση του προσωπικού τους, σημειώνει ότι η μεταβίβαση στον ιδιωτικό τομέα συνοδεύτηκε από μεγάλη μείωση των θέσεων εργασίας. Βλ. επίσης, T. Posser, *Social Limits to privatization*, BJIL, 1995, σελ. 213 επ. και Α. Καϊδατζής, *Συνταγματικοί περιορισμοί*, σελ. 112 επ.

επιχείρηση)⁸⁴ αποδεικνύει ακριβώς ότι αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος συνήθως επιφέρει δυσμενείς συνέπειες στην απασχόληση. Κατά συνέπεια, ευλόγως υποστηρίζουν οι εργαζόμενοι ότι η αποξένωση του Δημοσίου από το ιδιοκτησιακό καθεστώς των επιχειρήσεων του θα επιφέρει μεταβολές, το πιθανότερο δυσμενείς, στις εργασιακές συνθήκες και ότι η διατήρηση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος αποτελεί επιδίωξη που περιλαμβάνεται *προδήλως*⁸⁵ στα καταστατικά των σωματείων τους.

Πέραν δε αυτής της εμπειρικής διαπίστωσης, η θεμελίωση του έννομου συμφέροντος των εργαζομένων και των σωματείων για την αμφισβήτηση μιας διαδικασίας ιδιωτικοποίησης έχει και μια δεοντολογική διάσταση. Όπως αναφέραμε παραπάνω⁸⁶, η ιδιωτικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων συναντά συγκεκριμένους συνταγματικούς περιορισμούς δια των οποίων προστατεύεται το κοινωνικό σύνολο από τις επιπτώσεις που μπορεί να επιφέρει μια τόσο σημαντική πολιτική απόφαση. Εκτός από τους πολίτες-χρήστες των δημόσιων υπηρεσιών, η επόμενη «ευάλωτη» ομάδα είναι αυτή των εργαζομένων που απασχολούνται στις επιχειρήσεις αυτές. Η προστασία τους απορρέει από το αρ. 22 παρ. 1 του Συντάγματος και υπαγορεύει στο νομοθέτη τη θέσπιση ενός πλέγματος «κατά δύναμιν» διατήρησης των εργασιακών σχέσεων σε περίπτωση μεταβίβασης μιας επιχείρησης από το κράτος σε ιδιώτες⁸⁷. Η μη αναγνώριση, εκ μέρους του δικαστή, έννομου συμφέροντος των εργαζομένων και των σωματείων στις περιπτώσεις αυτές επί της ουσίας σημαίνει ότι ο νομοθέτης, μη ελεγχόμενος δικαστικά ως προς την τήρηση της προαναφερθείσας συνταγματικής υποχρέωσης, επί της ουσίας απαλλάσσεται από τη δέσμευση αυτή.

4. Συμπέρασμα

Όσα προηγήθηκαν επιβεβαιώνουν την αρχική υπόθεση, όπως αυτή διατυπώθηκε στην εισαγωγή: η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, προκειμένου να αποφύγει τον έλεγχο συνταγματικότητας της ιδιωτικοποίησης των δημόσιων

⁸⁴ Βλ. οδηγία 2001/23/EK του Συμβουλίου της Ευρώπης, η οποία εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη με το Π.Δ. 178/2002 προκειμένου να προστατεύσει τους εργαζόμενους από τις αρνητικές συνέπειες που μπορεί να έχει για αυτούς η μεταβίβαση της επιχείρησης που τους απασχολεί (είτε αυτή είναι δημόσια είτε ιδιωτική) και η οποία προβλέπει ότι τα δικαιώματα των εργαζομένων που απορρέουν από οποιαδήποτε φύσης εργασιακή σχέση δε δύναται να θιγούν εξαιτίας ή επ' αφορμή της μεταβίβασης, βλ. σχετικά ΑΠ 525/2013, δημοσίευση στη ΝΟΜΟΣ

⁸⁵ Κατά τη διατύπωση της μειοψηφίας, σκ. 8 ΟλΣτΕ 2179/2014.

⁸⁶ Κεφάλαιο 2.

⁸⁷ Β. Δούκα, Μεταβίβαση επιχείρησης, σελ. 332 επ., Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Αθήνα □ Κομοτηνή, 2002, σελ. 522, Α. Καϊδατζής, Συνταγματικοί περιορισμοί, σελ. 108, βλ. και παραπάνω, κεφ. 2 υποσημ. 30 έως 34.

επιχειρήσεων, απέρριψε το σύνολο των αιτήσεων ακυρώσεως (με μοναδική εξαίρεση την ΟΛΣτΕ 1906/2014) σε επίπεδο παραδεκτού, υιοθετώντας έτσι μια στάση «τεχνητού» αυτοπεριορισμού. Προκειμένου να αξιολογήσουμε την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ήταν αναγκαίο να σκιαγραφήσουμε προηγουμένως το συνταγματικό πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει να κινείται ο νομοθέτης κατά την οργάνωση μιας ιδιωτικοποίησης, όπως αυτό έχει αποτυπωθεί στη μέχρι σήμερα νομολογία και θεωρία. Αρχικά είδαμε ότι κάθε διαδικασία ιδιωτικοποίησης πρέπει να οργανώνεται σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, προστατεύοντας τα ατομικά δικαιώματα και εξυπηρετώντας το δημόσιο συμφέρον. Ειδικά στην περίπτωση των δημόσιων επιχειρήσεων, ο νομοθέτης έχει υποχρέωση να μεριμνά και για τα συμφέροντα των εργαζομένων, καθώς η μεταβίβαση από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα συνήθως επιφέρει αρνητικές συνέπειες στις εργασιακές σχέσεις. Ακόμα εντονότερος είναι ο περιορισμός του νομοθέτη στην ιδιωτικοποίηση επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, εφόσον, στις περιπτώσεις αυτές, οφείλει να εξασφαλίσει τη συνέχεια και την ποιότητα της παροχής με την εγκαθίδρυση της απαραίτητης κρατικής εποπτείας. Στη συνέχεια παρουσιάσαμε την πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας ως προς τον τρόπο που αντιμετώπισε σε επίπεδο παραδεκτού τις αιτήσεις ακυρώσεως που ασκήθηκαν ενώπιον του δικαστηρίου. Όσον αφορά στην εκτελεστότητα των πράξεων που προσβλήθηκαν με αίτηση ακυρώσεως, το δικαστήριο έκρινε ότι οι αποφάσεις της ΔΕΑΑ με τις οποίες μεταβιβάζονται τα περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου στο ΤΑΙΠΕΔ είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις, ενώ αντίθετα, οι αποφάσεις του Δ.Σ. του ΤΑΙΠΕΔ και οι προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος που αυτό εκδίδει, δεν είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις εφόσον το ΤΑΙΠΕΔ δεν είναι διοικητικό όργανο. Έπειτα, σε σχέση με το έννομο συμφέρον στην διατήρηση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος μιας δημόσιας επιχείρησης, το δικαστήριο έκρινε ότι αυτό θεμελιώνεται μόνο στην περίπτωση που τίθεται ζήτημα διακινδύνευσης αγαθού απολύτως αναγκαίου για την κάλυψη των βιοτικών αναγκών των πολιτών που παρέχεται μονοπωλιακά, υπό την προϋπόθεση ότι ο αιτών είναι αντισυμβαλλόμενος της επιχείρησης που το παρέχει. Αντιθέτως, το δικαστήριο έκρινε ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις θεμελίωσης έννομου συμφέροντος στην ιδιότητα του εργαζομένου και του σωματείου, εφόσον η μεταβίβαση των μετοχών και, κατά συνέπεια, της ιδιοκτησίας των επιχειρήσεων είναι αβέβαιο ότι θα επιφέρει αρνητικές επιπτώσεις στις εργασιακές σχέσεις.

Κατά την άποψη που υποστηρίζεται εδώ, οποιαδήποτε τεχνική αποφυγής ελέγχου δεν συνάδει με το ρόλο του ακυρωτικού δικαστή σε ένα κράτος δικαίου. Στις αποφάσεις που μελετήσαμε η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας αφενός αρνήθηκε να αναγνωρίσει την εκτελεστότητα των πράξεων του ΤΑΙΠΕΔ, παρόλο τον διφυή χαρακτήρα του, αφετέρου δε θέσπισε ιδιαιτέρως αυστηρές προϋποθέσεις ως προς τη δυνατότητα θεμελίωσης έννομου συμφέροντος, παραβλέποντας το γεγονός ότι οι ιδιωτικοποιήσεις πάντοτε συνεπάγονται αλλαγές στη λειτουργία της επιχείρησης, επηρεάζοντας με αυτόν τον τρόπο τόσο τους εργαζόμενους σε αυτή όσο και τους πολίτες που χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες της. Το δικαστήριο όμως δεν δύναται να ερμηνεύει συστατικά την έννοια του διοικητικού οργάνου και του έννομου συμφέροντος προκειμένου να μην παίρνει θέση σε σημαντικά συνταγματικά ζητήματα, όπως είναι η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των δημόσιων επιχειρήσεων. Τούτων δοθέντων, είναι αναγκαία μια διαφορετική αντιμετώπιση του ζητήματος των ιδιωτικοποιήσεων έτσι ώστε η δικαστική εξουσία να λειτουργήσει στο μέσο διάστημα μεταξύ αποχής και επέμβασης και να ελέγξει τη συμφωνία των σχετικών πράξεων με το Σύνταγμα.