



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
Εθνικόν και Καποδιστριακόν  
Πανεπιστήμιον Αθηνών  
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

## ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Π.Μ.Σ.: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ  
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2022 - 2023

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**  
του Σωκράτη Παγκράτη του Νικολάου  
Α.Μ.: 7340142201030

## **Η ΣΥΜΒΑΣΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**

\*\*\*\*\*

**Επιβλέπων καθηγητής:** Καθηγητής Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος

**Τριμελής επιτροπή:**

- α) Καθηγητής Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος
- β) Καθηγήτρια Παρασκευή Μουζουράκη
- γ) Αναπληρωτής καθηγητής Νικόλαος Παπασπύρου

Αθήνα, Δεκέμβριος 2023



Copyright © [Σωκράτης Παγκράτης, Δεκέμβριος 2023]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

*Η παρούσα διπλωματική εργασία αφιερώνεται  
στους γονείς μου Νίκο και Μαρία και την αδελφή μου  
Αγγελική – Ολυμπιάδα για την συμπαράσταση και την αμέριστη υποστήριξή της.*

## Περιχόμενα

|  |           |
|--|-----------|
| <b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>A. ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ.....</b>  | <b>8</b>  |
| <b>ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ - ΟΡΙΣΜΟΣ.....</b>                     | <b>8</b>  |
| <b>Η ΑΝΑΘΕΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ.....</b>               | <b>9</b>  |
| <b>ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΟΙ ΤΥΠΟΙ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.....</b>                            | <b>10</b> |
| <b>α. ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ.....</b>                               | <b>10</b> |
| <b>β. ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ.....</b>             | <b>12</b> |
| <b>γ. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ.....</b>                               | <b>16</b> |
| <b>δ. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ.....</b>                       | <b>18</b> |
| <b>ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΑΡΧΕΣ.....</b>                                      | <b>20</b> |
| <b>α. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης.....</b>                        | <b>20</b> |
| <b>β. Η αρχή της διαφάνειας.....</b>                               | <b>21</b> |
| <b>γ. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου.....</b>                        | <b>23</b> |
| <b>δ. Η αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας.....</b>   | <b>23</b> |
| <b>ε. Η αρχή της υποχρεωτικής αιτιολογίας των αποφάσεων.....</b>   | <b>24</b> |
| <b>στ. Η αρχή της αναλογικότητας.....</b>                          | <b>24</b> |
| <b>ζ. Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης ή της ισοδυναμίας.....</b>  | <b>25</b> |
| <b>η. Η αρχή της τυπικότητας στους δημόσιους διαγωνισμούς.....</b> | <b>25</b> |
| <b>B. ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ.....</b>  | <b>26</b> |
| <b>α. Ο σκληρός πυρήνας των αρμοδιοτήτων του Κράτους.....</b>      | <b>26</b> |
| <b>β. Η αρχή της επικουρικότητας.....</b>                          | <b>30</b> |
| <b>γ. Οι τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του ύδατος.....</b>   | <b>31</b> |
| <b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....</b>   | <b>35</b> |
| <b>ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>                                  | <b>38</b> |
| <b>ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>                                      | <b>39</b> |
| <b>ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>                                   | <b>39</b> |
| <b>ΞΕΝΗ ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>                                       | <b>40</b> |

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το κλασικό μοντέλο του νεωτερικού Κράτους όπως αναδύθηκε μέσω των αγγλικών κοινοβουλευτικών θεσμών, της Κυριαρχίας το Νόμου και των μεγάλων επαναστάσεων του 19<sup>ου</sup> αιώνα, οικοδομήθηκε πάνω στις αρχές της διάκρισης των εξουσιών, της αντιπροσωπευτικής αρχής και της προστασίας των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών ως των κύριων οργανωτικών βάσεων του φιλελεύθερου Δημοκρατικού Πολιτεύματος. Σκοπός ήταν και είναι η προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών μέσω των κανόνων δικαίου, δηλαδή μίας αφηρημένης και απρόσωπης ρύθμισης, η οποία επιβάλλεται εκ των άνω και γίνεται αντιληπτή ως αναγκαστική από τους διοικουμένους, στηριζόμενη στην ιεραρχική δομή των κανόνων της έννομης τάξης κατά το κλασικό μοντέλο του Hans Kelsen. Η ελευθερία των ατόμων επιτυγχάνεται μέσω της υποταγής στον νόμο καθώς ένας τρίτος εγγυητής, το Κράτος εν προκειμένω, διασφαλίζει μέσω των κανόνων δικαίου και της πυραμιδωτής δομής της έννομης τάξης την απρόσκοπτη απόλαυση και προστασία της ελευθερίας. Το μοντέλο αυτό μετεξελίχθηκε κατόπιν των τεράστιων ανθρωπιστικών αναγκών που προέκυψαν μετά τον 1<sup>ο</sup> και 2<sup>ο</sup> Παγκόσμιο Πόλεμο, όταν το Κράτος ανέλαβε την ευθύνη της παροχής στοιχειωδών βασικών αναγκών, στενά συνδεδεμένων με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, η οποία από τότε βρίσκεται στο επίκεντρο του κρατικού σχεδιασμού. Η ανάδυση της παρεμβατικής - παροχικής διοίκησης είχε ως στόχο τον πυρήνα της διοικητικής δράσης που δεν είναι άλλος από την παροχή δημόσιας υπηρεσίας δηλαδή την παροχή ζωτικών αγαθών προς το κοινωνικό σύνολο, η οποία και ανάγεται σε σκοπό δημοσίου συμφέροντος, υπό την οργανική και λειτουργική της έννοια<sup>1</sup>.

Στην σύγχρονη εποχή που διανύουμε παρατηρείται μία μεταστροφή στον τρόπο δράσης της δημόσιας διοίκησης. Το Κράτος μη δυνάμενο να ανταπεξέλθει πλέον επαρκώς στις ολοένα αυξανόμενες απαιτήσεις που δημιουργούνται συνεχώς, αναζητά νέους τρόπους οργάνωσης και δράσης, μέσω των οποίων θα μπορέσει να επιτελέσει τους σκοπούς που έχει αναλάβει έναντι των πολιτών του λόγω της δημοκρατικής νομιμοποίησης που λαμβάνει εξ αυτών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων μετασχηματισμών αποτελούν οι ιδιωτικοποιήσεις<sup>2</sup> και οι αποκρατικοποιήσεις<sup>3</sup>, οι υπαγορευόμενες τόσο από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και

---

<sup>1</sup> Απ. Γέροντας – Πρ. Παυλόπουλος – Γλυκερία Π. Σιούτη – Σ. Φλογαΐτης, Διοικητικό Δίκαιο Ε' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2022, σελ. 256 επ.

<sup>2</sup> Σπύρος Β. Βλαχόπουλος, Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1999 σελ. 9 επ.

<sup>3</sup> Πρόδρομος Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο Έβδομη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2014 σελ. 643 «*Ιδιωτικοποίηση σημαίνει την πλήρη ή εν πάσει περιπτώσει κατά πλειοψηφία μεταφορά μια δημόσιας επιχείρησης σε ιδιώτες. Σημαίνει επίσης τη μετατροπή μια δημόσιας υπηρεσίας σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου*», βλ. επίσης σε Ακρίτας Καϊδατζής, Συνταγματικοί Περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006 «*Ειδικότερα, αποκρατικοποίηση συνιστά καταρχάς η κατάργηση φορέων του κράτους ή η εγκατάλειψη δραστηριοτήτων του, χωρίς να μετατίθενται σε κάποιο άλλο υποκείμενο, διότι κρίνεται ότι δεν είναι πλέον αναγκαίες. Εδώ ανήκουν επίσης ως ειδικότερες μορφές η απελευθέρωση, με την έννοια της κατάργησης κρατικών μονοπωλίων σε τομείς της οικονομίας, Ειδικότερα, αποκρατικοποίηση συνιστά καταρχάς η κατάργηση φορέων του κράτους ή η εγκατάλειψη δραστηριοτήτων του, χωρίς να μετατίθενται σε κάποιο άλλο υποκείμενο, διότι κρίνεται ότι δεν είναι πλέον αναγκαίες. Εδώ ανήκουν επίσης ως ειδικότερες μορφές η απελευθέρωση, με την έννοια της κατάργησης κρατικών μονοπωλίων σε τομείς της οικονομίας, όπως και η απορρύθμιση, με την έννοια της κατάργησης κανόνων, θεσμών και διαδικασιών κρατικής παρέμβασης στην*

του ανοίγματος στον ελεύθερο ανταγωνισμό συμβάσεις παραχώρησης έργων και υπηρεσιών, οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα, καθώς και η ίδρυση πληθώρας Ανεξάρτητων Αρχών<sup>4</sup> για την ρύθμιση κατά βάση οικονομικών δραστηριοτήτων που το Κράτος έχει πλέον αποσυρθεί. Κοινό χαρακτηριστικό όλων των ανωτέρω αποτελεί η μετατόπιση ή άλλως η μετάλλαξη του τρόπου διακυβέρνησης που μέχρι πρότινος γνωρίζαμε μεταξύ του Κράτους και των πολιτών του. Το φαινόμενο αυτό είναι γνωστό με τον όρο «συμβασιοποίηση του δημοσίου δικαίου». Αυτή συνίσταται στην μεταστροφή του τρόπου άσκησης της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή το πέρασμα από μία διακυβέρνηση με βάση τον νόμο, σε μία διακυβέρνηση στηριζόμενη στην σύμβαση και ερειδόμενη κατά κύριο λόγο σε σχέσεις με βάση τη συναίνεση, τους δεσμούς πίστης και της αλληλεξάρτησης<sup>5</sup> διοίκησης - διοικουμένου. Η παρούσα κατάσταση σηματοδοτεί μία ολοένα αυξανόμενη απορρύθμιση του δικαίου, όπως το γνωρίζουμε, με συνέπεια την μετατόπιση εξουσίας από το Κράτος προς τους ιδιώτες, υπό μία μορφή διαμοιρασμένης κυριαρχίας, από την μία θεσμών που στόχο έχουν να διασφαλίσουν τα δικαιώματα των πολιτών και εν γένει το δημόσιο συμφέρον και από την άλλη ιδιωτών, οι οποίοι επιδιώκουν το προσωπικό τους συμφέρον και όφελος. Αυτό το φαινόμενο ενισχύεται εμπειρικά από την ραγδαία ανάπτυξη των συμβατικών δεσμών σε πολλούς κλάδους του δικαίου. Κατ' αυτόν τον τρόπο το κλασικό μοντέλο του φιλελεύθερου Κράτους σύμφωνα με το οποίο η «δημόσια σφαίρα» νοείται ως το πεδίο της πολιτικά οργανωμένης κοινωνίας, που συγκροτείται εκ των άνω στηριζόμενη στην ιεραρχική σχέση και διεπόμενη από τον νόμο, και αυτό της ιδιωτικής σφαίρας που διέπεται κατά κύριο λόγο από τους νόμους της αγοράς και των εν πολλοίς ελεύθερα συνομολογούμενων μεταξύ ίσων μερών συμβατικών δεσμών<sup>6</sup> ολοένα και συρρικνώνεται με ταχύτατο ρυθμό. Αποτέλεσμα αυτού είναι εν πολλοίς το Κράτος να εκχωρεί αρμοδιότητες, οι οποίες δε εντάσσονται εξ ολοκλήρου στον σκληρό πυρήνα της Κρατικής Κυριαρχίας σε ιδιώτες ως προς την άσκησή τους.

Αυτό δημιουργεί σοβαρά ζητήματα νομιμοποίησης αλλά και ευθύνης έναντι των πολιτών, επαναφέροντας στο προσκήνιο φεουδαλικού τύπου σχέσεις κυριαρχίας – επικυριαρχίας, μέσω του μανδύα του νεοφιλελευθερισμού και του άκρατου καπιταλισμού. Ο τελευταίος αποτελεί το όχημα μέσω του οποίου, οι κλασικές αξίες που διέπουν την φιλελεύθερη Δημοκρατία φαλκιδεύονται. Και τούτο διότι οι πολίτες και τα Κράτη αναμένεται να πράττουν με τρόπους οι οποίοι ενισχύουν την κεφαλαιουχική τους αξία. Σημασία δεν έχει πλέον το εκάστοτε δημόσιο συμφέρον αλλά η προσέλκυση επενδύσεων, η ενίσχυση του κεφαλαίου και η προαγωγή του ελεύθερου ανταγωνισμού. Συνέπεια αυτού είναι η μεταστροφή του ρόλου του Κράτους από εγγυητή των δικαιωμάτων των πολιτών σε διαχειριστή κατά το πρότυπο μια ιδιωτικής

---

*οικονομία. Αποκρατικοποίηση συνιστά, δεύτερον, η μετάθεση κρατικών φορέων ή δραστηριοτήτων σε ιδιώτες, δηλαδή η (ουσιαστική) ιδιωτικοποίηση, που συνιστά υποχώρηση του κράτους υπέρ της κοινωνίας, ιδίως της αγοράς. Αποκρατικοποίηση συνιστά, τέλος, η μετάθεση πεδίων δράσης από το κράτος προς άλλα επίπεδα πολιτικής οργάνωσης, είτε έξω απ' αυτό (σε διεθνείς ή υπερεθνικούς οργανισμούς) είτε –με μια έννοια– και στο εσωτερικό του (αυτοδιοίκηση, περιφέρειες). Η σημαντικότερη σχετική διαδικασία είναι βέβαια η υποχώρηση του κράτους υπέρ της Ευρωπαϊκής Ένωσης»*

<sup>4</sup> Φίλιππος Κ. Σπυρόπουλος Συνταγματικό Δίκαιο Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2020

<sup>5</sup> Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος, Ο Νεοφεουδαρχικός Συνταγματισμός, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2022, σελ. 59 επ. και 124 επ.

<sup>6</sup> Γιώργος Δελλής, Δήμος και Αγορά, Εκδόσεις Ευρασία 2018 σελ. 271

κερδοσκοπικής εταιρείας. Κατ' αυτόν τον τρόπο ο άλλοτε "homo politicus" μετατρέπεται σε "homo economicus". Αυτό επιτυγχάνεται όχι μέσω της «βίας» του κρατικού καταναγκασμού, αλλά μέσω ήπιων τρόπων διακυβέρνησης. Η ισότητα υπό την γενική έννοια του όρου υποχωρεί χάριν της ανισότητας για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού. Οι κλασικές αρχές της Κυριαρχίας του Νόμου, της ισότητας και της ελευθερίας σχετικοποιούνται χάριν της οικονομικής ευμάρειας. Κύριο όχημα ως προς αυτήν την κατεύθυνση δεν είναι άλλο από την σύμβαση.

Η παρούσα εργασία έχει ως σκοπό να καταδείξει με ποιον τρόπο η συμβασιοποίηση ως νέου τύπου μοντέλο διακυβέρνησης αναδιαμορφώνει τον τρόπο που λαμβάνει χώρα η άσκηση της κρατικής εξουσίας μέσω (Α) των συμβάσεων και των αρχών που τις διέπουν, τα επιχειρήματα υπέρ και κατά αυτής της νέας θεσμικής πρακτικής, όπως αυτή προκύπτει, (Β) τους τομείς οι οποίοι δεν εντάσσονται τουλάχιστον προς το παρόν στο νέο αυτό πλαίσιο διακυβέρνησης, τους τομείς κρατικής δραστηριότητας που δύνανται να συμβασιοποιηθούν περισσότερο στα αμέσως επόμενα χρόνια και την εξαγωγή συμπερασμάτων βάσει των ανωτέρω για το φαινόμενο της συμβασιοποίησης.

## **A. ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ**

### **ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ - ΟΡΙΣΜΟΣ**

Είναι γνωστό ότι η δημόσια διοίκηση δρα με νομικές και υλικές ενέργειες. Μέρος των νομικών της ενεργειών αποτελεί και η συμβατική δραστηριότητα. Μέσω αυτής αμβλύνεται η κρατική ανωτερότητα, εναρμονίζονται αντιτιθέμενα συμφέροντα, ενώ επιτρέπει στη διοίκηση να προσαρμόζεται στις νέες τεχνολογικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που επαναπροσδιορίζονται ραγδαία. Μέσω αυτής της δραστηριότητας το Κράτος επιτελεί ταχύτερα και ευκολότερα την αποστολή του, καλύπτοντας τις ανάγκες έργων υποδομής, προμήθειας αγαθών και υπηρεσιών, ενώ παράλληλα αποτελεί θεμέλιο Δημοκρατίας.<sup>7</sup> Είναι τέτοια η επιρροή των συμβάσεων που συνάπτει η διοίκηση σε τομείς δραστηριότητάς της που έχει ήδη μεταβάλλει σε μεγάλο βαθμό τον μονομερή τρόπο υπό τον οποίο αυτή συνήθως δρα με την μονομερή θέσπιση κανόνων δικαίου. *Κατά τα λεγόμενα του Απόστολου Γέροντα «Η εναλλακτικότητα και η αυτοτέλεια υπογραμμίζουν τη διαφοροποιημένη και πλήρως αναβαθμισμένη έννομη θέση του ατόμου έναντι της διοίκησης στο σύγχρονο κράτος δικαίου: το άτομο μετατρέπεται από διοικούμενος σε πολίτη».* Περαιτέρω κύριο χαρακτηριστικό των συμβάσεων είναι η σύμπτωση των βουλήσεων μεταξύ διοίκησης και διοικουμένων, εν μέρει προϊόν της ελεύθερης βούλησης των συμβαλλομένων μερών<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Απ. Γέροντας σε Απ. Γέροντας – Πρ. Παυλόπουλος – Γλ. Π. Σιούτη – Σ. Φλογαΐτης Διοικητικό Δίκαιο Ε' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2022 «Η αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων εξαρτάται άμεσα από τη συνεργασία με τη διοίκηση. Η Δημοκρατία στηρίζεται στη σύμπραξη και τη συνεργασία, στον διάλογο και την αναζήτηση κοινωνικά αποδεκτών λύσεων...Γενικά η σύμβαση μπορεί να επηρεάσει θετικά τη σχέση διοίκησης και ιδιώτη και αυτή η ανάγκη της επικοινωνίας ανταποκρίνεται στη θεμελιώδη αντίληψη της θέσης του πολίτη στο σύγχρονο κράτος»

<sup>8</sup> Δήμητριος Ράϊκος, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων Δ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη/ 2022 σελ. 8



Έχουν διατυπωθεί διάφοροι ορισμοί για το τι συνιστά δημόσια σύμβαση<sup>9</sup>. Ο πλέον αποδεκτός ορισμός για τον ανωτέρω όρο είναι αυτός που περιγράφεται στον ν.4412/2016<sup>10</sup> όπως ισχύει κατόπιν της τροποποίησής του με τον ν.5043/2023 και στο άρθρο 2 περ.5 όπου ως δημόσιες συμβάσεις νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας<sup>11</sup>, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων<sup>12</sup> και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών<sup>13</sup> ή αναθέτοντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την εκπόνηση μελετών, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών.

## **Η ΑΝΑΘΕΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ**

Η υπό κρίση εξεταζόμενη έννοια είναι ευρεία και περιλαμβάνει κάθε μορφή υπό την οποία το Κράτος, άλλοτε διότι δεν κατέχει τα απαραίτητα μέσα και τεχνογνωσία και άλλοτε διότι η δραστηριότητα αυτή δεν ανήκει στον λεγόμενο πυρήνα της κρατικής δραστηριότητας αναθέτει σε ιδιώτες φυσικά ή νομικά πρόσωπα την άσκηση διοικητικού έργου. Το τελευταίο συνίσταται στην εκ μέρους των ιδιωτών παροχή μιας διοικητικής δραστηριότητας, η οποία συνήθως αποτελεί άσκηση δημόσιας υπηρεσίας και συνίσταται στην παροχή αγαθών ή υπηρεσιών προς τους διοικούμενους για την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών τους, τους οποίους η εκάστοτε νομοθετική εξουσία έχει αναγάγει σε σκοπούς δημοσίου συμφέροντος υπό την οργανική<sup>14</sup> και λειτουργική<sup>15</sup> έννοια του όρου. Η ανάθεση αυτή πραγματοποιείται είτε με νόμο είτε με

---

<sup>9</sup>Βλ. ο.π. Δημήτριο Ράϊκο, σελ. 9 -10 , όπου αναφέρει ότι κυρίως σε διεθνή κείμενα ως δημόσια σύμβαση νοείται η συμφωνία που συνάπτουν δημόσιες αρχές με ιδιώτες υπό ευρεία έννοια με άλλα πρόσωπα για την επίδιωξη δημοσίου σκοπού. Επίσης δημόσια σύμβαση στο εθνικό δίκαιο νοείται κάθε σύμβαση δήλωσης βουλήσεως της διοίκησης με την ευρεία της έννοια και του αντισυμβαλλομένου της που κινούνται μεν από αντίθετα συμφέροντα πλην όμως κατευθύνονται στην παραγωγή ενός κοινού νομικού αποτελέσματος. Άρα στον ορισμό αυτό περιλαμβάνονται τόσο οι συμβάσεις του ενωσιακού δικαίου, αλλά και όσες διέπονται από ειδικά νομοθετήματα.

<sup>10</sup> Ο νόμος αυτός αποτελεί μεταφορά των οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις έργων προμηθειών και υπηρεσιών.

<sup>11</sup> «Εξ επαχθούς αιτίας» σημαίνει ότι απαιτείται αμφοτεροβαρής σχέση υπό την έννοια της ανταλλαγής υλικών παροχών, η οποία μπορεί να συνίσταται ακόμα και στην κάλυψη των εξόδων, στις οποίες υποβλήθηκε ο ο παρέχων την υπηρεσία.

<sup>12</sup> Ν.4412/2016 αρ.2§ 1 περ. 11 : ως «οικονομικός φορέας» νοείται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος φορέας ή ένωση αυτών των προσώπων ή φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών συμπράξεων επιχειρήσεων, που προσφέρει στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή/και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών

<sup>13</sup> Ν. 4412/2016 αρ. 2§ 1 περ. 1 υπ. α' και β' όπου ως αναθέτουσες αρχές νοούνται το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου και οι δημόσιες επιχειρήσεις. Βλ. ειδικότερα άρθρα 223 και 224 του ίδιου νόμου.

<sup>14</sup> Βλ. Σ. Φλογαΐτηςσε Απ. Γέροντας – Πρ. Παυλόπουλος – Γλ. Π. Σιούτη – Σ. Φλογαΐτης Διοικητικό Δίκαιο Ε' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2022, σελ. 43 «Δημόσια υπηρεσία, κατά την οργανική του όρου έννοια, είναι ένα δομημένο σύνολο οργάνων και μέσων που τίθενται στην εξυπηρέτηση ενός δημοσίου σκοπού»

<sup>15</sup> Βλ. οπ. σελ. 43 «Δημόσια υπηρεσία, κατά τη λειτουργική του όρου έννοια, είναι ο συγκεκριμένος σκοπός που αποτελεί τον λόγο ύπαρξης και την επίδιωξη της δημόσιας υπηρεσίας, κατά την οργανική του όρου έννοια».

διοικητική πράξη είτε με σύμβαση. Η ανάθεση είναι χρονικά περιορισμένη και σκοπό έχει την εκ μέρους του ιδιώτη ενίσχυση<sup>16</sup> της Διοίκησης στην εκπλήρωση της κατά νόμο αποστολής της. Στην έννοια του ιδιώτη υπάγεται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, δηλαδή υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, το οποίο δεν μπορεί να ενταχθεί στο πλαίσιο της διοικητικής οργάνωσης. Γίνεται δεκτό ότι στην ανωτέρω έννοια δεν περιλαμβάνονται τα δημόσια νομικά πρόσωπα που οργανώνονται και λειτουργούν κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας ή το Κράτος ελέγχει έμμεσα μέσω της κατοχής πλειοψηφικού κεφαλαίου ή μέσω διορισμού μελών του διοικητικού συμβουλίου, καθώς αυτά εντάσσονται στην κρατική οργανωτική δομή ιδρύμενα και εποπτευόμενα από κυβερνητικά όργανα. Κυριότερη μορφή αναθέσεως αποτελεί η σύμβαση παραχώρησης με την οποία η διοίκηση αναθέτει την παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας<sup>17</sup> για λόγους οικονομικούς, οργανωτικούς ή λόγους σκοπιμότητας σε ιδιώτες. Η δραστηριότητα αυτή δεν θα πρέπει να συγχέεται με τομείς όπου το Κράτος έχει αποχωρήσει πάντως πλήρως αφήνοντας την σχετική δραστηριότητα στην ελεύθερη οικονομία και τον ανταγωνισμό, τομείς τους οποίους τινά ρυθμίζει μέσω της ίδρυσης Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών.

## **ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΟΙ ΤΥΠΟΙ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

### **α. ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ**

Η προσφυγή στον συμβατικό τύπο της παραχώρησης κατέστη επιτακτική για διάφορους λόγους. Οι σύγχρονες τεχνολογικές και επιστημονικές εξελίξεις, η μετάλλαξη της οικονομικής πραγματικότητας, η επιταγή του ανοίγματος στον ελεύθερο ανταγωνισμό, η αύξηση του κόστους μεγάλων δημόσιων έργων και υπηρεσιών, η οικονομική ύφεση και ο εξ' αυτής περιορισμός των κρατικών δαπανών ώθησαν το Κράτος να εξυπηρετήσει τις ολοένα αυξανόμενες ανάγκες των πολιτών του μέσω του ανωτέρω συμβατικού εργαλείου. Ο τύπος των συμβάσεων αυτών εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν.4413/2016, όπως ισχύει κατόπιν τροποποίησης με τον ν. 4635/2019 και την μεταφορά της Οδηγίας 2014/223/ΕΕ περί ανάθεσης συμβάσεων παράχωρησης. Εξαιρέση στην Οδηγία 2014/23/ΕΕ αποτελούν οι συμβάσεις που αφορούν παραχωρήσεις στον τομέα της ύδρευσης, της ασφάλειας και της άμυνας, καθώς και συμβάσεις που εξαιρούνται σύμφωνα με το αρ. 4§2 της ανωτέρω Οδηγίας γενικότερου οικονομικού

---

<sup>16</sup> Παρασκευή Μουζουράκη, η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών, εκδ. Σάκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη σελ. 12

<sup>17</sup> Αθανάσιος Β. Τσιρώνας, Αποκρατικοποιήσεις, έννοια, φύση και λειτουργία από την άποψη του διοικητικού οικονομικού δικαίου σελ. 186 -187 «Σε ορισμένες περιπτώσεις το κράτος, επιχειρώντας την ταχύτερη πληρέστερη ή και οικονομικότερη εξυπηρέτηση συγκεκριμένου δημόσιου σκοπού, παραχωρεί με σύμβαση διοικητικού δικαίου την άσκηση δημόσιας υπηρεσίας σε ιδιώτη... η παραχώρηση άσκησης της δημόσιας υπηρεσίας ή οποιασδήποτε άλλης δημόσιας δραστηριότητας οικονομικού ή κοινωνιολογικού χαρακτήρα, αν και δεν προκύπτει από κάποια οργανική ή λειτουργική μετατροπή δημόσιου φορέα, παρά ταύτα δημιουργεί μίαν έννομη σχέση συμβατικού κατ' αρχήν χαρακτήρα, η οποία έχει ως αποτέλεσμα την υποκατάσταση του δημοσίου στην άσκηση της οικείας υπηρεσίας από τον ανάδοχο ιδιώτη και άρα την μεταβολή του ίδιου του υποχρέου»

ενδιαφέροντος. Η σύμβαση παραχώρησης<sup>18</sup> συνάπτεται μεταξύ ενός δημόσιου φορέα και με την οποία ο τελευταίος αναθέτει σε ιδιώτη ανάδοχο φυσικό ή νομικό πρόσωπο τη διαχείριση και εκμετάλλευση με δική του ευθύνη μιας δημόσιας υπηρεσίας υπό την λειτουργική έννοια του όρου<sup>19</sup> ή την κατασκευή και εκμετάλλευση δημοσίου έργου. Ο ανάδοχος με την σειρά του αναλαμβάνει να λειτουργεί το έργο ή την δημόσια υπηρεσία για όλο το χρονικό διάστημα της σύμβασης. Το αντάλλαγμα (εργολαβικό) συνίσταται είτε σε δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου ή της υπηρεσίας είτε σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής εκ μέρους των πολιτών – χρηστών. Στην τελευταία περίπτωση ο ανάδοχος αναλαμβάνει και τον σχετικό επιχειρηματικό κίνδυνο. Με την σύμβαση αυτή ο δημόσιος φορέας υποκαθίσταται στην άσκηση της δραστηριότητας από τον ανάδοχο, ο οποίος φέρει και τον αντίστοιχη υποχρέωση παροχής και λειτουργίας έναντι των χρηστών. Ειδικότερα η παραχώρηση διενεργείται εξ' ολοκλήρου εκ μέρους του φορέα. Αυτό σημαίνει ότι η σχετική αρμοδιότητα αποσπάται από το Κράτος υπό οργανική όσο και υπό λειτουργική έννοια.

Η νομική φύση της ανωτέρω σύμβασης είναι διοικητική, καθώς ο ανάδοχος εξοπλίζεται με προνόμια άσκησης δημόσιας εξουσίας, παρέχοντας εν γένει υπηρεσίες ζωτικού ενδιαφέροντος για το κοινωνικό σύνολο. Το γεγονός αυτό αντανακλάται και στο περιεχόμενο των όρων της σχετικής συμβάσεως. Ειδικότερα περιλαμβάνονται ρήτρες δημόσιας εξουσίας άμεσα συναρτώμενες με την αδιάλειπτη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας, στην ισότιμη<sup>20</sup> και καθολική πρόσβαση στην υπηρεσία, καθώς και στην ποιοτική παροχή αυτής. Περαιτέρω και κατά κύριο λόγο όταν η σύμβαση περιέχει διατάξεις που δεσμεύουν τρίτους – χρήστες με κανονιστικό περιεχόμενο είναι απαραίτητη η κύρωσή της διά νόμου.

Δύο μορφές παραχώρησης έχουν διαμορφωθεί στην πράξη. Αυτή της σύμβασης παραχώρησης δημόσιου έργου<sup>21</sup> και αυτή της σύμβασης παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας. Η πρώτη

---

<sup>18</sup> Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος, Δημόσιες Συμβάσεις και Συμβάσεις Παραχώρησης Μεγάλες Αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2019 σελ. 49 « η σύμβαση υπηρεσιών προϋποθέτει αντιπαροχή καταβαλλόμενη απευθείας από την αναθέτουσα αρχή στον παρέχοντα υπηρεσίες, ενώ στην περίπτωση σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών, το αντάλλαγμα για την παροχή των υπηρεσιών συνίσταται στο δικαίωμα εκμετάλλευσης της υπηρεσίας, είτε αποκλειστικώς, είτε σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής» βλ. Απόφαση ΔΕΕ C – 206/08.

<sup>19</sup> Πρόδρομος Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο Έβδομη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2014, σελ. 640 επ. ο οποίος την χαρακτηρίζει ως ιδιότυπη μορφή αυτοδιοικήσεως. Το κράτος για λόγους οργανωτικούς ή οικονομικούς παραχωρεί την άσκηση δημόσιας υπηρεσίας σε ιδιώτες, συνήθως ιδιωτικές εταιρείες. Οι πράξεις τους πάντως παραμένουν στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου.

<sup>20</sup> Πρ. Παυλόπουλος σε Απ. Γέροντας – Πρ. Παυλόπουλος – Γλ. Π. Σιούτη – Σ. Φλογαϊτής Διοικητικό Δίκαιο Ε' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2022 « Όπως προκύπτει από τις διατάξεις του άρθρου 4 του Συντάγματος, που καθιερώνει την αρχή της ισότητας... συνιστά γενική ρήτρα, ήτοι αρχή, σύμφωνα με την οποία πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται όλες οι διατάξεις του Συντάγματος... που αφορούν την των κατοχυρωμένων με αυτές δικαιωμάτων» Κατά τον ίδιο η επιταγή της όποιας μεταχείρισης ουσιωδώς όμοιων καταστάσεων και η άνιση μεταχείριση ουσιωδώς ανόμοιων αποτελεί πολύτιμο θεσμικό αντίβαρο στην ολοένα αυξανόμενη διεύρυνση των ανισοτήτων που πλήττουν την κοινωνική συνοχή μέσω της στρέβλωσης των αρχών του καπιταλιστικού συστήματος

<sup>21</sup> Βλ. ο.π. Δημήτριο Ράϊκο, σελ. 82 «Η σύμβαση παραχώρησης δημοσίου έργου ταυτίζεται κατά το αντικείμενο με τη σύμβαση ανάθεσης δημοσίου έργου, ενώ διαφέρει από την τελευταία κατά το ότι στην περίπτωση της σύμβασης παραχώρησης δημοσίου έργου, η εργολαβική αμοιβή συνίσταται στην αποκλειστική παραχώρηση του έργου ή τουλάχιστον εν μέρει στην παραχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης του έργου ή στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με την καταβολή αμοιβής για την εκτέλεση του έργου».

συνίσταται στην κατασκευή οικοδομικού ή μηχανικού έργου με σκοπό την εξυπηρέτηση μιας οικονομικής ή τεχνικής λειτουργίας και το σύνολο ή μέρος του ανταλλάγματος αποτελεί το δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου, πολλές φορές συνδυαζόμενο με καταβολή αμοιβής έναντι των χρηστών. Δεν θεωρείται τέτοιου είδους σύμβαση, αυτή κατά την οποία το αντάλλαγμα προσδιορίζεται εκ των προτέρων κατά τρόπο σταθερό, διότι το βασικό χαρακτηριστικό της ανάληψης του σχετικού κινδύνου από την λειτουργία της σύμβασης, απλώς δεν υφίσταται. Επιπλέον η τυχόν πρόβλεψη για καταβολή ανταλλάγματος σταθερού ποσού ανά τακτά χρονικά διαστήματα για την εκτέλεση όσο και για την διαχείριση του έργου δεν περιέχει το άλλο χαρακτηριστικό του ανωτέρω τύπου σύμβασης που δεν είναι άλλο από το δικαίωμα εκμετάλλευσης αυτού.

Στο ίδιο πλαίσιο και η σύμβαση παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας εμφανίζει τα χαρακτηριστικά της ανάληψης του κινδύνου, του δικαιώματος εκμετάλλευσης και του ανταλλάγματος εκ μέρους των πολιτών – χρηστών και όχι εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής.<sup>22</sup> Η σύμβαση παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας απαιτείται να γίνεται αυτοπροσώπως από τον ανάδοχο αυτής, καθώς η αναθέτουσα αρχή, όπως είναι αναμενόμενο αποβλέπει στο πρόσωπο αυτού για την ορθή οργάνωση και λειτουργία της υπηρεσίας, καθώς και στις εγγυήσεις που αυτός συγκεντρώνει.

Προβληματισμός είχε δημιουργηθεί όσον αφορά το διάστημα για το οποίο συνάπτονται οι συμβάσεις παραχώρησης, καθώς τυχόν αόριστη διάρκεια αυτής θα σήμαινε αυτομάτως περιορισμό του ανταγωνισμού και το σοβαρό ενδεχόμενο εμφάνισης μονοπωλιακών φαινομένων εντός της ελεύθερης αγοράς της Ε.Ε. . Το ζήτημα της διάρκειας ρυθμίστηκε με το αρ. 18 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ, στο οποίο ορίζεται ότι οι συμβάσεις παραχώρησης είναι ορισμένης διάρκειας και ότι ο χρόνος υπολογίζεται αναλόγως του ζητούμενου έργου ή της υπηρεσίας. Επιπλέον όσες συμβάσεις έχουν διάρκεια άνω των 5 ετών, ο εύλογος χρόνος διάρκειάς τους δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τον απολύτως απαραίτητο χρόνο που είναι κρίσιμος για την απόσβεση των επενδύσεων καθώς και ενός εύλογου περιθωρίου κέρδους λαμβανομένων υπόψη και επενδύσεων κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης παραχώρησης.

## **Β. ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ**

Οι ΣΔΙΤ εισήχθησαν στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν.3389/2005, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με τον ν.5079/2023. Ως συμβάσεις σύμπραξης ορίζονται οι έγγραφες συμβάσεις συνεργασίας από επαχθή αιτία δημόσιων φορέων με ιδιωτικούς φορείς, τουτέστιν νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών. Η

---

<sup>22</sup> Βλ. Ολ. Σ.τ.Ε. 606/2008 σκ. 14 «Εξ' άλλου, η σύμβαση αυτή είναι δημόσια σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών και όχι δημόσια σύμβαση παροχής υπηρεσιών. Τούτο δε για τους εξής ειδικότερους λόγους: Α) Οι υπηρεσίες της λειτουργίας του αναβαθμισμένου από τον ανάδοχο Κ. θα παρέχονται στο κοινό, δηλαδή στους χρήστες του Κ. και των ξενοδοχείων του χώρου του. Β) Ο ανάδοχος (η Α.) δεν λαμβάνει αμοιβή για την προσφορά των υπηρεσιών αυτών από την αναθέτουσα αρχή (την ΕΤΑ), αμείβεται δε από τα κέρδη, που εισπράττει από τους χρήστες. Γ) Εξ' άλλου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι υπηρεσίες Κ., που παρέχονται από τον ανάδοχο βάσει της επίμαχης σύμβασης, αναφέρονται σε δραστηριότητες, οι οποίες από τους κανόνες, στους οποίους υπόκεινται, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο αποκλειστικών και ειδικών δικαιωμάτων»

νομική φύση των συμβάσεων αυτών ποικίλλει αναλόγως του περιεχομένου τους.<sup>23</sup> Λόγω του αντικείμενου τους οι συμβάσεις αυτές συμπίπτουν με την έννοια των δημοσίων συμβάσεων όπως αυτή αποτυπώνεται στην Οδηγία 2014/23/ΕΕ και τον ν.4412/2016. Παρ' όλα αυτά οι συμβάσεις αυτές έχουν ευρύτερο αντικείμενο, καθώς στο περιεχόμενό τους περιλαμβάνονται τόσο οι κλασικές συμβάσεις έργων και προμηθειών, όσο και οι συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων ή υπηρεσιών, Σε κάθε περίπτωση δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ΣΔΙΤ τομείς δραστηριότητας οι οποίες ανήκουν αποκλειστικά στο Κράτος όπως η εθνική άμυνα, αστυνόμευση και η εκτέλεση ποινών. Χαρακτηριστικά των συμβάσεων αυτών αποτελούν η διάρκεια της σχέσης μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, ο ιδιαίτερος τρόπος χρηματοδότησης μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών, η κατανομή των κινδύνων, καθώς και ο ρόλος των εταίρων αναφορικά με την χρηματοδότηση, τον καθορισμό, την μελέτη, την υλοποίηση και την εφαρμογή της σύμβασης.

Ως δημόσιοι φορείς για την εφαρμογή αυτού του τύπου της σύμβασης νοούνται το Δημόσιο, οι Ο.Τ.Α. οι τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και οι ανώνυμες εταιρείες των οποίων το σύνολο ανήκει στο Δημόσιο ή στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου.

Για να μπορέσει μία τέτοια σύμβαση να εντάσσεται στο νομικό πλαίσιο του ανωτέρω νόμου θα πρέπει να πληρούνται σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις. Ειδικότερα θα πρέπει το αντικείμενό τους να αφορά την εκτέλεση έργων ή και την παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στην αρμοδιότητα των ανωτέρω αναφερόμενων φορέων βάσει διάταξης νόμου ή σύμβασης ή του καταστατικού τους. Θα πρέπει να προβλέπεται επίσης ότι οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν ουσιώδες τμήμα του κινδύνου, ο οποίος συνδέεται με την χρηματοδότηση, την κατασκευή, την διαθεσιμότητα, καθώς και τον διαχειριστικό και τεχνικό κίνδυνο. Η ανάληψη όμως αυτού του κινδύνου δεν γίνεται ανιδιοτελώς, αλλά δέον να προβλέπεται αντάλλαγμα καταβαλλόμενο εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες – πολίτες των έργων ή υπηρεσιών. Η χρηματοδότηση εν όλω ή εν μέρει της κατασκευής του έργου ή των υπηρεσιών γίνεται με ίδια κεφάλαια και πόρους, οι οποίοι εξασφαλίζονται από ιδιωτικούς φορείς. Τέλος το κόστος υλοποίησης της σύμβασης δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων ευρώ, χωρίς να συνυπολογίζεται ο φόρος προστιθέμενης αξίας.

Ιδιαίτερη καινοτομία στις ΣΔΙΤ αποτελεί και η υποχρέωση του ιδιωτικού φορέα να συστήσει ανώνυμη εταιρεία ειδικού σκοπού, το πλαίσιο λειτουργίας της οποίας διέπεται από τις διατάξεις του ΚΝ. 2190/1920, ως απαραίτητη προϋπόθεση για να προβεί στην υπογραφή και εκπλήρωση της σύμβασης σύμπραξης. Μέτοχοι σε αυτού του είδους την εταιρεία δύναται να είναι μόνο ιδιωτικοί φορείς καθώς και τρίτοι που βάσει ειδικών προβλέψεων του νόμου, της σύμβασης ή του καταστατικού μπορούν να αποκτήσουν μετοχές στην ανωτέρω Α.Ε. .

---

<sup>23</sup> Ιάκωβος Ε. Βενιέρης, ΣΔΙΤ, συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, το συμβατικό πλαίσιο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2007, σελ. 139 – 141, όπου αναφέρει ότι διοικητική είναι η σύμβαση σύμπραξης όταν α) ο ένας συμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο, β) όταν το αντικείμενο της συμφωνίας αποτελεί παραχώρηση στον ιδιωτικό φορέα άσκησης ορισμένης δραστηριότητας που για λόγους δημοσίου συμφέροντος επιφυλάσσει το Κράτος για τον εαυτό του, επιδιώκει δημόσιο σκοπό και εξηγηρετεί το δημόσιο συμφέρον και γ) όταν ο δημόσιος φορέας έχει ισχύ να επεμβαίνει στην συμβατική σχέση και να εξασφαλίζει προνόμια για την απρόσκοπτη λειτουργία της δραστηριότητας που έχει παραχωρηθεί. Σε διαφορετική περίπτωση η σύμβαση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως διοικητική, αν και τούτο κατά τον ίδιο δεν φαίνεται να επιτελεί ιδιαίτερη σημασία ούτε για την δικαιοδοσία των δικαστηρίων, ούτε και για την επιλογή του εφαρμοστέου δικαίου.

Ο Έλληνας νομοθέτης προς τον σκοπό διευκόλυνσης της λειτουργίας του ανωτέρω περιγραφόμενου θεσμού έχει συστήσει κατά το αρ. 3<sup>24</sup> του ν. 3389/2005 την «Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα «ΔΕΣΔΙΤ»». Κύριες αρμοδιότητες αυτής αποτελούν η έγκριση της υπαγωγή συμπράξεων στις διατάξεις του νόμου αυτού ή η ανάκληση τέτοιων εγκρίσεων, η απόφαση περί της ένταξης στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων του καταβλητέου στους Ιδιωτικούς Φορείς συμβατικού ανταλλάγματος, η απόφαση για τη συμμετοχή ή μη του Δημοσίου στη χρηματοδότηση της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της σύμπραξης, καθώς και κάθε άλλη συναφής απόφαση. Η «Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ.» αποφασίζει κατόπιν εισήγησης της κατωτέρω αναλυόμενης Μονάδας Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Μονάδα Σ.Δ.Ι.Τ.). Για να επικουρεί το έργο της «Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ.» έχει συσταθεί εντός του οργανωτικού πλαισίου του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών Μονάδα Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Μονάδα Σ.Δ.Ι.Τ.), η οποία αποτελεί οργανική μονάδα επιπέδου διεύθυνσης και έχει ως σκοπό την επικουρία της Διυπουργικής Επιτροπής Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ.) και των δημόσιων φορέων. Κύριο έργο της μονάδας αυτής αποτελεί ο εντοπισμός των έργων ή υπηρεσιών που μπορούν να εκτελεσθούν ή να παρασχεθούν μέσω Συμπράξεων και να υπαχθούν, η προώθηση της εκτέλεσης έργων ή της παροχής υπηρεσιών μέσω του θεσμού των συμπράξεων, η διευκόλυνση και υποστήριξη των Δημόσιων Φορέων στα πλαίσια των Διαδικασιών Ανάθεσης, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 8 του παρόντος του ν. 3389/2005, για την επιλογή των Ιδιωτικών Φορέων που θα αναλάβουν την εκτέλεση των έργων ή την παροχή υπηρεσιών στα πλαίσια Συμπράξεων, η παρακολούθηση της υλοποίησης των Συμβάσεων Σύμπραξης και των παρεπόμενων, συμφώνων, η τακτική ενημέρωση της Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ., η επεξεργασία και υποβολή εισηγήσεων για την αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων και τέλος η σύνταξη ετήσιας έκθεσης και παρουσίαση αυτής στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής. Επιπροσθέτως η Μονάδα αυτή έχει και γενικές αρμοδιότητες, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 4<sup>25</sup> του ανωτέρω νόμου με σκοπό την εξυπηρέτηση του σκοπού της και της διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος.

---

<sup>24</sup> αρ. 3 ν. 3389/2005 «Η Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. συγκροτείται από τον Υπουργό που εποπτεύει τη Μονάδα Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), τον Υπουργό Ανάπτυξης, τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας, τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών και τον Υπουργό Επικρατείας, αρμόδιο για την επιχειρησιακή υποστήριξη του Πρωθυπουργού κατά τον εφαρμοσμένο προγραμματισμό των δημοσίων πολιτικών, ως τακτικά μέλη με τους νόμιμους αναπληρωτές τους και τον Υπουργό ή τους Υπουργούς που εποπτεύουν καθέναν από τους Δημόσιους Φορείς, οι οποίοι προβλέπεται να συμμετάσχουν στη Σύμπραξη ή και να συμβληθούν στη Σύμβαση Σύμπραξης ως ή και στα Παρεπόμενα Σύμφωνα, ως έκτακτα μέλη, ή τους νόμιμους αναπληρωτές τους. Ο εποπτεύων τη Μονάδα ΣΔΙΤ Υπουργός ή ο νόμιμος αναπληρωτής του προεδρεύει της Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ., εποπτεύει το έργο της και έχει την ευθύνη της υποβολής των σχετικών εισηγήσεων προς αυτήν. Η Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. αποφασίζει κατόπιν εισήγησης της Μονάδας ΣΔΙΤ, σύμφωνα με τα ειδικώς προβλεπόμενα στα εδάφια (αα) έως (στστ) της παραγράφου 2 του άρθρου 4. Η λειτουργία της Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. διέπεται από τις διατάξεις του ν. 4622/2019 (Α' 133). Η Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. εξειδικεύει την κυβερνητική πολιτική για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών με τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων.»

<sup>25</sup> 2. Γενικές αρμοδιότητες Μονάδας Σ.Δ.Ι.Τ.. Για την πραγματοποίηση των σκοπών της, η Μονάδα Σ.Δ.Ι.Τ. μπορεί: (α) Να ζητά και να λαμβάνει στοιχεία σχετικά με έργα ή υπηρεσίες την εκτέλεση ή παροχή των οποίων προωθούν ή σχεδιάζουν Δημόσιοι Φορείς, (β) να ζητά και να λαμβάνει από οποιοδήποτε Δημόσιο ή Ιδιωτικό Φορέα κάθε πληροφορία ή στοιχείο που απαιτείται για να διαγνωσθεί εάν η εκτέλεση ενός έργου ή η παροχή μιας υπηρεσίας μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω της Σύμπραξης Δημοσίων και Ιδιωτικών Φορέων σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού, (γ) να επεξεργάζεται τα στοιχεία που λαμβάνει από επαγγελματικούς και επιχειρηματικούς φορείς όπως, ενδεικτικά, από την Ελληνική Ένωση Τραπεζών, το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, το Οικονομικό

Στο σημείο αυτό σκόπιμο είναι να αναφερθεί ότι, καθώς μέσω αυτού του συμβατικού τύπου το Κράτος παραχωρεί την οργάνωση και λειτουργία δημόσιας υπηρεσίας, κατά τη διάρκεια ισχύος και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να τηρείται απαρέγκλιτα η αρχή της συνεχούς λειτουργίας. Τούτο διότι μέσω των συμβάσεων αυτών εξυπηρετούνται δημόσιες ανάγκες κρίσιμες για την καθημερινότητα των πολιτών. Τυχόν διακοπή των υπηρεσιών αυτών θα οδηγούσε αναπόφευκτα σε σοβαρά προβλήματα, τα οποία συνδέονται τόσο με την ομαλή λειτουργία της αγοράς όσο και με την παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, όπως

---

Επιμελητήριο Ελλάδος και το Σύνδεσμο Εργοληπτικών Εταιρειών, (δ) να μελετά ολοκληρωμένες προτάσεις που επεξεργάζονται Δημόσιοι ή Ιδιωτικοί Φορείς για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή να καλεί Δημόσιους ή Ιδιωτικούς Φορείς να επεξεργασθούν τέτοιες προτάσεις και να παρέχει σε αυτούς κάθε εύλογη συνδρομή, (ε) σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών αλλά και τις αρμόδιες υπηρεσίες των εμπλεκόμενων Δημοσίων Φορέων, να παρακολουθεί το σύνολο των οικονομικών υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν οι Δημόσιοι Φορείς, ιδιαίτερα τη μελλοντική επιβάρυνση που προκύπτει ή μπορεί να προκύψει για το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων από τις πληρωμές που διενεργούνται για Συμπράξεις που έχουν υπαχθεί στις διατάξεις του νόμου αυτού, (στ) να συντάσσει και να διανέμει έντυπο υλικό με πληροφορίες και οδηγίες σχετικά με τις Συμπράξεις και τους σκοπούς που αυτές εξυπηρετούν, τις διεθνώς διαδεδομένες μεθόδους εφαρμογής τους και τις διατάξεις του νόμου αυτού, (ζ) να τυποποιεί έγγραφα που μπορούν να χρησιμοποιούνται για τις ανάγκες των Διαδικασιών Ανάθεσης, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 8, (η) να τυποποιεί κάθε είδους Συμβάσεις Σύμπραξης ή Παρεπόμενα Σύμφωνα προς το σκοπό της διευκόλυνσης των Δημοσίων και Ιδιωτικών Φορέων στη διαμόρφωση των όρων των Συμβάσεων Σύμπραξης, (θ) να υποβάλλει στη Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. προτάσεις για τη βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου των Συμπράξεων, (ι) να συντονίζει τις υπηρεσίες και το έργο που παρέχουν τα πρόσωπα που επιλέγονται σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 4 του άρθρου 6. Με βάση τις ανωτέρω υπό (α) έως και (ι) αρμοδιότητες που της παρέχονται συγκεντρώνει τις πληροφορίες που είναι απαραίτητες για να κριθεί ποια έργα ή υπηρεσίες μπορούν να υλοποιηθούν μέσω Συμπράξεων και αξιολογεί τις οικονομικές και τεχνικές παραμέτρους, καθώς και τα νομικά και άλλα προβλήματα που συνδέονται με αυτά. Στη συνέχεια η Μονάδα Σ.Δ.Ι.Τ. καταρτίζει μη δεσμευτικό κατάλογο έργων και υπηρεσιών («Κατάλογος Προτεινόμενων Συμπράξεων») που μπορούν να υλοποιηθούν μέσω Συμπράξεων και να υπαχθούν στις διατάξεις του νόμου αυτού. Για κάθε έργο ή υπηρεσία που περιλαμβάνεται στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων, η Μονάδα Σ.Δ.Ι.Τ. συντάσσει συνοπτική αιτιολογική έκθεση που παρουσιάζει: αα) τους χρηματοοικονομικούς, τεχνικούς, κοινωνικοοικονομικούς και νομικούς λόγους για τους οποίους η εκτέλεση των συγκεκριμένων έργων ή η παροχή των συγκεκριμένων υπηρεσιών κρίνεται σκόπιμο να υλοποιηθεί μέσω Σύμπραξης, ββ) τα κριτήρια που έλαβε υπόψη της για την επιλογή των συγκεκριμένων έργων ή υπηρεσιών που έχουν περιληφθεί στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων, γγ) τις ενέργειες στις οποίες έχει ενδεχομένως προβεί ο εμπλεκόμενος κάθε φορά Δημόσιος Φορέας για τις ανάγκες της προετοιμασίας της Ανάθεσης των σχετικών Συμβάσεων όπως, ενδεικτικά, πρόσληψη χρηματοοικονομικών, τεχνικών και νομικών συμβούλων, διενέργεια προμελετών και σύνταξη σχεδίων συμβάσεων, δδ) τη μορφή της προτεινόμενης Διαδικασίας Ανάθεσης, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 8, που είναι σκόπιμο να εφαρμοσθεί, καθώς και τους Δημόσιους Φορείς που ενεργούν ως αναθέτουσα αρχή, εε) ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα της Διαδικασίας Ανάθεσης, στ) αναφορά του ενδεικτικού προϋπολογισμού του αντικειμένου της Σύμβασης Σύμπραξης και, ενδεχομένως, των Παρεπόμενων Συμφώνων. 3 Η Μονάδα Σ.Δ.Ι.Τ. γνωστοποιεί, στους κατά περίπτωση αρμόδιους Δημόσιους Φορείς, την ένταξη έργων ή υπηρεσιών της αρμοδιότητάς τους στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων και καλεί αυτούς μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από τη λήψη της σχετικής ειδοποίησης, να υποβάλουν αίτηση στη Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. για την υπαγωγή της συγκεκριμένης Σύμπραξης στις διατάξεις του νόμου αυτού («Αίτηση Υπαγωγής»). Αν στη Σύμβαση Σύμπραξης που έχει περιληφθεί στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων συμμετέχουν ή συμβάλλουν περισσότεροι του ενός Δημόσιοι Φορείς, η Αίτηση Υπαγωγής πρέπει να υπογράφεται από εξουσιοδοτημένους εκπροσώπους όλων των εμπλεκόμενων Δημοσίων Φορέων. Η Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ., μέσα σε δύο μήνες από τη διαβίβαση σε αυτή των Αιτήσεων Υπαγωγής, εκδίδει απόφαση («Απόφαση Υπαγωγής») με την οποία εγκρίνει ή απορρίπτει, εν όλω ή εν μέρει, τις Αιτήσεις Υπαγωγής. 4. Αναμόρφωση Καταλόγου Προτεινόμενων Συμπράξεων. Η Μονάδα Σ.Δ.Ι.Τ. συμπληρώνει και αναμορφώνει τον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων ανά εξάμηνο χωρίς να αποκλείεται η έκτακτη μεταβολή του από νέες προτάσεις Συμπράξεων που κρίνονται ώριμες ή υποβάλλονται προς κρίση μετά την τακτική έκδοσή του.

το δικαίωμα στην προσωπικότητα Σ5 σε όλες τις επιμέρους εκφάνσεις του, όσο και με την εξυπηρέτηση αναγκών πρώτης ανάγκης συνδεδεμένες αναπόσπαστα και με την αρχή της αξιοπρέπειας του ατόμου. Περαιτέρω θα πρέπει να πληρείται η αρχή της καθολικότητας σε συνάρτηση με την αρχή της ισότιμης μεταχείρισης στην πρόσβαση στην δημόσια υπηρεσία, ως ειδικότερης έκφανσης της αρχής της ισότητας Σ4. Επιχείρημα υπέρ αυτής της έπονης παράγεται και από το άρθρο 25Σ, σύμφωνα το οποίο ισχύει η αρχή της τριτενέργειας των δικαιωμάτων μεταξύ ιδιωτών - διοικουμένων<sup>26</sup>.

Τα τελευταία χρόνια η ανάπτυξη των ΣΔΙΤ λαμβάνει ολοένα και μεγαλύτερες διαστάσεις. Ιδιαίτερος μέσω του Ενωσιακού Δικαίου, προωθείται η συνεργασία των κρατικών φορέων με ιδιωτικές επιχειρήσεις με σκοπό την εξασφάλιση κεφαλαίων, την κατασκευή, την διαχείριση και τη συντήρηση υποδομών ή την παροχή υπηρεσιών. Τα Κράτη λόγω συνήθως οικονομικών κρίσεων και προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής, επωφελούνται μέσω της τεχνογνωσίας του ιδιωτικού τομέα, ενώ άλλο πλεονέκτημα που παρουσιάζει η σύμβαση σύμπραξης είναι αυτό της ενσωμάτωσης όλων των φάσεων της σύμβασης από τον σχεδιασμό και την μελέτη έως την εκμετάλλευση. Οι τομείς στον οποίο λαμβάνει χώρα αυτός ο τύπος σύμβασης αφορά κατά κύριο λόγο τους τομείς των μεταφορών, της δημόσιας υγείας, της διανομής νερού και της διαχείρισης αποβλήτων.

Παρά τα οφέλη που παρατηρούνται μέσω των συμβάσεων σύμπραξης, έχουν διατυπωθεί και αντίθετες στη θεωρία απόψεις, ως προς την λειτουργία τους. Παρά την επίδραση της ενωσιακής νομοθεσίας και το πέρασμα από το μοντέλο της μονοπωλιακής παραχώρησης σε αυτό της ανταγωνιστικής, εγείρονται σοβαρά ζητήματα αναφορικά με την ισότιμη μεταχείριση και την αρχή της διαφάνειας<sup>27</sup>.

## **γ. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ**

Ως διοικητικές συμβάσεις νοούνται οι συμβάσεις, οι οποίες κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και της κρατούσας θεωρίας θα πρέπει να πληρούν τα ακόλουθα κριτήρια κατά τρόπο σωρευτικό. Το ένα πρόσωπο να είναι το Κράτος ή άλλο ΝΠΔΔ ή νομικό πρόσωπο διφυούς χαρακτήρα<sup>28</sup>, υπό τον όρο βεβαίως ότι λειτουργεί ως φορέας άσκησης δημόσιας

---

<sup>26</sup> Σπύρος Βλαχόπουλος, Θεμελιώδη δικαιώματα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017 «Ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου πρέπει να γίνει δεκτό ότι τριτενεργεί άμεσα και δεσμεύει και τους ιδιώτες»

<sup>27</sup> Βλ. ο.π. Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος σελ. 60 – 62 «Απέναντι στις ισχυρότατες πιέσεις των ιδιωτικών συμφερόντων, οι εθνικές αρχές δεν διασφαλίζουν με τον καλύτερο τρόπο τη συνοχή και την αποτελεσματική εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας, η οποία έχει ούτως ή άλλως εγκλωβιστεί σε έναν μηχανισμό διαρκώς αυξανόμενης πολυπολοκότητας...δικαιοδοτικοί και μη δικαιοδοτικοί μηχανισμοί έχουν συγκροτήσει ένα περίπλοκο σύστημα φορέων ελέγχου, οι οι αρμοδιότητες των οποίων, οποίων διαπλέκονται ποικιλότροπα...αναπτύσσοντας αποκλίνουσες ερμηνείες ή στρατηγικές, υπονομεύοντας την ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου....Οι δεν αναθέτοντες φορείς και οι ιδιώτες επιχειρηματίες ... εκμεταλλεύονται συχνά αυτό το σύστημα προς εξυπηρέτηση του εκάστοτε ιδιοτελούς συμφέροντός τους.....Έτσι ως προς τις διαδικασίες αυτές, αντί για ένα σύστημα διακυβέρνησης με βάση τον νόμο αναπτύσσεται ένα σύστημα διακυβέρνησης με βάση συμβατικούς δεσμούς πίστης, εξάρτησης και όχι σπάνια διαφθοράς»

<sup>28</sup> Βλ. Ολ 3342-3348/2013: «ο διφυής χαρακτήρας, ως νομική έννοια αναγκαία για τη διασφάλιση του κρατούντος οργανικού κριτηρίου, προϋποθέτει νομικό πρόσωπο με ένδυμα μεν ιδιωτικού δικαίου, πλην όμως λειτουργούντος όχι



εξουσίας. Το αντικείμενο της σύμβασης θα πρέπει να αποβλέπει στην επιδίωξη σκοπού δημοσίου συμφέροντος<sup>29</sup>. Επιπλέον η σύμβαση θα πρέπει να διέπεται από νομικό καθεστώς, το οποίο να εξασφαλίζει στο δημόσιο υπερέχουσα θέση<sup>30</sup> είτε βάσει του κανονιστικού πλαισίου που διέπει την σύμβαση είτε βάσει ρητών που εμπεριέχονται στην σύμβαση, είτε στη διακήρυξη και αποκλίνουν από συνήθεις ρήτρες του ιδιωτικού δικαίου, όπως είναι η δυνατότητα μονομερούς επέμβασης στον συμβατικό δεσμό, η άσκηση ελέγχου κατά το στάδιο λειτουργίας της επιχείρησης και η επιβολή ποινών με εκτελεστές πράξεις. Οι συμβάσεις αυτές αποτελούν υποκατηγορία των δημοσίων συμβάσεων. Προβληματισμός επικρατεί πάντως στην προσκόλληση των δικαστηρίων της χώρας στο τύπο του οργανικού κριτηρίου, καθώς η ολοένα αυξανόμενη διοικητική ύλη που καλείται να φέρει εις πέρας η δημόσια διοίκηση, καθώς και η ραγδαία συμβασιοποίηση που λαμβάνει χώρα καθιστούν άνευ ετέρου την προσαρμογή της σχετικής νομολογίας προς την υιοθέτηση του λειτουργικού κριτηρίου. Τούτο διότι, αφενός η οργανωτική δομή είναι ζήτημα κρατικής βούλησης και αφετέρου η παροχή δημόσιας υπηρεσίας υπό οποιονδήποτε οργανωτικό μανδύα συνιστά εκδήλωση κρατικής αρμοδιότητας και θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να δύναται να ελεγχθεί δικαστικώς.

---

*με κερδοσκοπικό σκοπό αλλά προς το δημόσιο συμφέρον και υπαγόμενο, χάριν τούτου, σε ειδικό καθεστώς δημοσίου δικαίου, ήτοι με προνόμια και υποχρεώσεις ασυμβίβαστα προς τις αρχές και απαιτήσεις του ελευθέρου ανταγωνισμού».*

<sup>29</sup> Βλ. Απόστολο Γέροντα ο.π. σελ. 349 επ. όπου αναφέρει ότι το αντικείμενο της σύμβασης θα πρέπει να συναρτάται με την άσκηση δημόσιας υπηρεσίας ή να εξυπηρετεί άμεσα δημόσιον συμφέρον όπως, η παραχώρηση κοινοχρήστων χώρων και η νοσοκομειακή περίθαλψη. Τέτοιο σκοπό δεν αποτελεί η βελτίωση της οικονομικής κατάστασης του συμβαλλόμενου Κράτους ή ΝΠΔΔ.

<sup>30</sup> Βλ. ΑΕΔ 7/2019 «Επειδή, κατά την έννοια του άρθρου 94 παρ. 1 του Συντάγματος, η εκδίκαση των διαφορών, που ανακύπτουν από σύμβαση και ανάγονται στο κύρος, την ερμηνεία και την εκτέλεση αυτής ή σε οποιαδήποτε παρεπόμενη της συμβάσεως αξίωση, υπάγεται στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, αν η σύμβαση είναι διοικητική .....και γ) ο συμβατικός δεσμός διέπεται από εξαιρετικές ρήτρες, οι οποίες προσδίδουν υπερέχουσα θέση στο συμβαλλόμενο Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου - δηλαδή θέση η οποία δεν προσιδιάζει στον δυνάμει των διατάξεων του ιδιωτικού δικαίου συναπτόμενο συμβατικό δεσμό και οι οποίες προκύπτουν είτε από το νομοθετικό καθεστώς, το οποίο διέπει τη σύμβαση, είτε από τους όρους της οικείας διακηρύξεως είτε από το ίδιο το περιεχόμενο της συμβάσεως (βλ. ΑΕΔ 17/2017, 21/2009, 6/2007, 10/2003, 3/1999, 21/1997, ΣτΕ 3507/2015, 987/2011, 3740/2012, 3683/2008, 1372/2007, 3193/2006, 2247/1999, 1886/1996, 1031/1995). Κατά την γνώμη, όμως, του Προέδρου του Δικαστηρίου και των μελών αυτού Π. Ευστρατίου, Β. Ραφτοπούλου, Χρ. Ντουχάνη και Γ. Σωτηρόπουλου, για να έχει υπερέχουσα θέση το συμβαλλόμενο Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου πρέπει οι προσδίδουσες σε αυτό την εν λόγω θέση ρήτρες όχι μόνον να περιλαμβάνονται στη σύμβαση, αλλά και να προβλέπονται από το κανονιστικό καθεστώς που διέπει αυτήν (βλ. ΑΕΔ 2/2017, 1/2016, 11/2013, 3/2012, 28/2011, 21/2009, 6/2007, ΣτΕ 804/2018, 1989/2014, 3267/2013, ΑΠ 210/2016). Και τούτο διότι δεν μπορούν να τεθούν σε σύμβαση που συνάπτει το Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ρήτρες που δεν προβλέπονται στο διέπον τη σύμβαση κανονιστικό καθεστώς, ενόψει της απορρέουσας από το Σύνταγμα (βλ. άρθρα 26 παρ. 1 και 2 και 50) και διέπουσας το σύνολο της διοικητικής δράσεως αρχής της νομιμότητας της Διοικήσεως - υπό την έννοια ότι η Διοίκηση μπορεί να προβεί σε εκείνες μόνον τις ενέργειες οι οποίες προβλέπονται από τον νόμο - εν αντιθέσει με την διέπουσα τις μεταξύ ιδιωτών σχέσεις και απορρέουσα από το άρθρο 361 του Αστικού Κώδικα αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων (πρβλ. ΣτΕ 1208/2011).

## δ. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

Οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν συλλογικά όργανα, τα οποία ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, μη έχοντας δική τους νομική προσωπικότητα<sup>31</sup> και απολαύουν διοικητικής και δημοσιονομικής αυτοτέλειας. Σκοπός της ίδρυσης των ανεξάρτητων αρχών αποτελεί η πληρέστερη προστασία ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, σε τομείς διοικητικής δράσης όπου η δημόσια διοίκηση έχει κριθεί ακατάλληλη ή ανεπαρκής. Το παρόν Σύνταγμα διαλαμβάνει για τις ανεξάρτητες αρχές στο άρθρο 101Α<sup>32</sup>. Ειδικότερα στο Σύνταγμα προβλέπονται 5 ανεξάρτητες αρχές. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης Σ15§2, την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα Σ9Α, την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών Σ19§2, τον Συνήγορο του Πολίτη Σ103§9 και το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού Σ103§7. Επιπλέον τόσο υπό την επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και με πρωτοβουλίες του νομοθέτη έχουν ιδρυθεί στην χώρα μας διά τυπικού νόμου πληθώρα ανεξάρτητων αρχών, οι οποίες δραστηριοποιούνται σε τομείς της οικονομίας και της παροχής δημόσιων υπηρεσιών. Ενδεικτικά μερικές από αυτές είναι η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ.) , η Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (πρώην Ρ.Α.Ε) και η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων. Η αποστολή τους έγκειται στη ρύθμιση της άσκησης μιας οικονομικής κατά κανόνα, δραστηριότητας, η οποία συνιστά αγορά απελευθερωμένης δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια καθώς και στη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας αυτής, καθώς και της προστασίας των δικαιωμάτων των καταναλωτών. Οι αρχές αυτές απολαύουν μικρότερης προστασίας έναντι αφενός των συνταγματικώς κατοχυρωμένων και των ενωσιακώς θεσπισμένων, καθώς είναι δυνατή η κατάργησή τους δια νόμου. Χαρακτηριστικό τους είναι η ανεξαρτησία τους από την πολιτική εξουσία, η οποία επιτυγχάνεται κατά κύριο λόγο μέσω της διοίκησής τους, τα μέλη της οποίας απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Ειδικότερα τα μέλη τους εκλέγονται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής με πλειοψηφία 3/5, κατόπιν της Αναθεώρησης του Συντάγματος του 2019 και για χρονική διάρκεια 4 ετών.

Κρίσιμο να καταδειχθεί στο σημείο αυτό είναι ιδιαιτέρως το περιεχόμενο της έννοιας της ανεξαρτησίας των διοικητικών αυτών αρχών αλλά και του περιεχομένου των αρμοδιοτήτων που αυτές ασκούν. Ανεξαρτησία σημαίνει κατά πρώτον, ότι εκφεύγουν της κλασικής κάθετης ιεραρχικής δομής της δημόσιας διοίκησης και συνακόλουθα τόσο του ιεραρχικού ελέγχου από

---

<sup>31</sup> Εξ αίρεση αποτελούν η Επιτροπή Ανταγωνισμού, και η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων

<sup>32</sup> «1. Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει. 2. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού της υπηρεσίας που οργανώνεται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής. Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει. Η επιλογή τους γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής. Η απόφαση λαμβάνεται με πλειοψηφία των τριών πέμπτων των μελών της. Η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών παρατείνεται έως το διορισμό νέων μελών. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών και της λειτουργίας και των αρμοδιοτήτων της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής. 3. Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.»

τον αρμόδιο Υπουργό όσο και της διοικητικής εποπτείας<sup>33</sup>. Ο μόνος έλεγχος που ασκείται επί των ανεξάρτητων αρχών είναι κοινοβουλευτικός και προβλέπεται στο 138Α ΚτΒ<sup>34</sup>, κατά το οποίο κάθε ανεξάρτητη αρχή συνταγματικά κατοχυρωμένη ή συσταθείσα με νόμο υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής έκθεση πεπραγμένων. Ο έλεγχος αυτός είναι απλώς υποτυπώδης.

Οι ανεξάρτητες αρχές αναλόγως και του σκοπού, τον οποίο καλούνται να υπηρετήσουν έχουν εξοπλιστεί με μια πληθώρα αρμοδιοτήτων για την επιτέλεση αυτού του σκοπού. Το πεδίο αυτών είναι ευρύ και περιλαμβάνει ενδεικτικά, ελεγκτικές, γνωμοδοτικές, αποφασιστικές και ρυθμιστικές αρμοδιότητες<sup>35</sup>.

Περαιτέρω αυτή η νέα μορφή άσκησης εγγυητικού ρόλου του Κράτους σε πεδία ιδιαίτερα οικονομικής δραστηριότητας από τα οποία έχει αποχωρήσει, καταδεικνύει την ολοένα

---

<sup>33</sup> Απ. Γέροντας σε Απ. Γέροντας – Πρ. Παυλόπουλος – Γλ. Π. Σιούτη – Σ. Φλογαίτης Διοικητικό Δίκαιο Ε' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2022

<sup>34</sup> «1. Κάθε ανεξάρτητη αρχή, συνταγματικά κατοχυρωμένη ή συσταθείσα με νόμο, υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, μέχρι την 31η Μαρτίου κάθε έτους, έκθεση πεπραγμένων για το έργο της κατά το προηγούμενο έτος. Ο Πρόεδρος της Βουλής διαβιβάζει την έκθεση στη μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας ή στην αρμόδια διαρκή επιτροπή ή και σε επιτροπή συνιστώμενη, κατά περίπτωση, από τη Διάσκεψη των Προέδρων. 2. Κάθε ανεξάρτητη αρχή μπορεί να υποβάλλει ειδικές εκθέσεις για θέματα της αρμοδιότητάς της, οι οποίες διαβιβάζονται στις οικείες επιτροπές κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 1. 3. Για την ενημέρωση της Βουλής η αρμόδια, κατά την παράγραφο 1, επιτροπή μπορεί να παραγγέλλει στις ανεξάρτητες αρχές τη σύνταξη ειδικών εκθέσεων σε υποθέσεις γενικότερου ενδιαφέροντος. Την παραγγελία αυτή διαβιβάζει στις ανεξάρτητες αρχές ο Πρόεδρος της Βουλής. \*\*4. Η μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας, η αρμόδια διαρκής επιτροπή και η τυχόν συνιστώμενη κατά την παράγραφο 1 επιτροπή υποβάλλουν στον Πρόεδρο της Βουλής τα πορίσματα των συζητήσεών τους για το έργο κάθε ανεξάρτητης αρχής, ο οποίος τα αποστέλλει στον αρμόδιο Υπουργό και την ελεγχόμενη αρχή. Στο πόρισμα περιλαμβάνεται και η γνώμη της μειοψηφίας. Η παράγραφος 6 του άρθρου 43Α εφαρμόζεται αναλόγως. 5. Για την ακρόαση των Προέδρων ή μελών ανεξάρτητων αρχών εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 38 και των εδαφίων α' και β' της παραγράφου 6 του άρθρου 41Α. 6. Η μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας ή η αρμόδια διαρκής επιτροπή ή η κατά περίπτωση συνιστώμενη αρμόδια επιτροπή επεξεργάζεται τις διαπιστώσεις και προτάσεις των υποβαλλόμενων ετήσιων ή ειδικών εκθέσεων και μπορεί να εφαρμόζει τη διαδικασία ακροάσεων των παραγράφων 1 έως 6 του άρθρου 41Α, πλην του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 6. Μετά την ολοκλήρωση των ακροάσεων, η επιτροπή μπορεί να συντάσσει έκθεση, εφαρμόζοντας αναλόγως τις διατάξεις των παραγράφων 7 και 8 του άρθρου 41Α. \*\*\*7. α) Κάθε ανεξάρτητη κατά το Σύνταγμα αρχή μπορεί να αναφέρεται προς τη Βουλή για την προώθηση και επίλυση θεμάτων που ανάγονται στην εκπλήρωση της αποστολής της. Ο Πρόεδρος της Βουλής διαβιβάζει τις σχετικές αναφορές στη μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας, η οποία μπορεί να διατυπώνει εγγράφως προς τον Πρόεδρο της Βουλής τις απόψεις της επί των ανωτέρω αναφορών. β) Οι ανεξάρτητες κατά το Σύνταγμα αρχές καταθέτουν στον Πρόεδρο της Βουλής αντίγραφο του σχεδίου Προϋπολογισμού τους, που υποβάλλουν στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών»

<sup>35</sup> Ευγενία Πρεβεδούρου σε «Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν», «Η αποστολή των Ανεξάρτητων Αρχών έγκειται είτε στη ρύθμιση της άσκησης ενός συνταγματικού δικαιώματος, είτε στην άσκηση εποπτείας σε μεγάλους τομείς της διοικητικής δράσης είτε στη ρύθμιση μιας οικονομικής, κατά κανόνα, δραστηριότητας, η οποία συνιστά αγορά απελευθερωμένης δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια (π.χ. ηλεκτρική ενέργεια, τηλεπικοινωνίες, ταχυδρομικές υπηρεσίες). Για την εκπλήρωση της παραπάνω αποστολής, οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι εξοπλισμένες, κατά κανόνα, με αποφασιστικές αρμοδιότητες άσκησης δημόσιας εξουσίας. Ειδικότερα, διαθέτουν γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, κανονιστικές αρμοδιότητες, δηλαδή εξουσία θέσπισης κανόνων δικαίου (κατά το άρθρο 43 παρ. 2, δεύτερο εδάφιο του Συντάγματος), αρμοδιότητες αδειοδότησης, δηλαδή έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων, ελεγκτικές αρμοδιότητες και αρμοδιότητες επιβολής προστίμων και λοιπών διοικητικών κυρώσεων»

αυξανόμενη μεταστροφή στην οργάνωση και άσκηση<sup>36</sup> της διοικητικής δραστηριότητας, η οποία συντελείται μέσω της «συμβασιοποίησης του δημοσίου δικαίου» και τους κινδύνους που αυτό το φαινόμενο δύναται να ενεργοποιήσει<sup>37</sup>.

## **ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΑΡΧΕΣ**

### **α. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης**

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης αποτελεί ειδικότερη εκδήλωση της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της ισότητας Σ4, και γενική ρήτρα. Ειδικότερα η ανωτέρω αρχή διέπει όλο το πεδίο της οργάνωσης και λειτουργίας του Κράτους, καθώς και την άσκηση όλων των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, δίνοντας το δικαίωμα στον πολίτη να αμυνθεί αυτών, να απαιτήσει συγκεκριμένες παροχές και κοινωνικά δικαιώματα, καθώς επίσης και την απαραίτητη συμπεριφορά που θα πρέπει να διέπει την συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων κατά την άσκηση των απονεμημένων αρμοδιοτήτων τους σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας που διέπει την διοικητική δράση. Η αρχή της ισότητας συνδέεται επομένως με την προστασία της αξιοπρέπειας του ατόμου Σ2§1 όσο και με την αρχή της αναλογικότητας κατά το Σ25§1 εδ. δ' μέσω του οποίου ισχύει η αρχή της τριτενέργειας, δηλαδή της κανονιστικής επίδρασης που τα δικαιώματα έχουν ακόμα και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών.

Ειδικότερη έκφανση της θεμελιώδους αυτής αρχής είναι η αρχή της ισότιμης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων. Μέσω αυτής επιβάλλεται οι όμοιες καταστάσεις να ρυθμίζονται κατά τρόπο όμοιο και οι ανόμοιες καταστάσεις κατά τρόπο ανόμοιο, εξελίσσοντας την αρχή αυτή σε πολύτιμο εργαλείο λόγω των αυξημένων ανισοτήτων που παρατηρούνται ολοένα και περισσότερο στον σύγχρονο κόσμο ως απόρροια του άκρατου καπιταλισμού όσο και

---

<sup>36</sup> Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος σε «Δύσκολοι καιροί για τις ανεξάρτητες αρχές», όπου αναφέρει ότι : «Οι *Ανεξάρτητες Αρχές* προάγουν την εικόνα «ενός απολιτικοποιημένου Κράτους, του οποίου οι ρυθμιστικές λειτουργίες ανατίθενται σε όργανα “ουδέτερα και αντικειμενικά”»[1]. Αναλαμβάνοντας την εγγύηση θεμελιωδών δικαιωμάτων ή/και τη ρύθμιση απελευθερωμένων αγορών, οι εν λόγω Αρχές περιορίζουν δραστικώς τη δυνατότητα των οργάνων της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας να ασκήσουν, στο πλαίσιο και της πολιτικής τους ευθύνης, τις συνταγματικές τους αρμοδιότητες περί περιορισμού των παραπάνω δικαιωμάτων κατ' επίκληση του δημοσίου συμφέροντος και περί προγραμματισμού της εθνικής οικονομίας. Η δράση των παραπάνω Αρχών, μολονότι καταλογίζεται στο ίδιο το Κράτος στο οποίο κατά κανόνα ανήκουν, διαφεύγει κάθε διοικητικού ελέγχου και, εκτός από τον δικαστικό έλεγχο, υπάγεται μόνο σε έναν στοιχειώδη κοινοβουλευτικό έλεγχο»

<sup>37</sup> Βλ. ο.π. Κωνσταντίνου Θ. Γιαννακόπουλο σε «Ο Νεοφεουδαρχικός Συνταγματισμός σελ. 62 -63 «Απ' τη μια, οι εν λόγω αρχές συμβάλλουν στον κατακερματισμό του Κράτους και στον δραστικό περιορισμό της κυριαρχίας του από μη κρατικές πολιτικές. Οι εν λόγω αρχές προάγουν την εικόνα «ενός απολιτικοποιημένου Κράτους, του οποίου οι ρυθμιστικές λειτουργίες ανατίθενται σε όργανα “ουδέτερα και αντικειμενικά”». Αναλαμβάνοντας την εγγύηση θεμελιωδών δικαιωμάτων ή/και τη ρύθμιση απελευθερωμένων αγορών, οι εν λόγω αρχές περιορίζουν δραστικά τη δυνατότητα των οργάνων της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας να ασκήσουν, στο πλαίσιο και της πολιτικής τους ευθύνης, τις συνταγματικές τους αρμοδιότητες περί περιορισμού των παραπάνω δικαιωμάτων κατ' επίκληση του δημοσίου συμφέροντος και περί προγραμματισμού της εθνικής οικονομίας.. Η δράση των παραπάνω αρχών, μολονότι καταλογίζεται στο ίδιο το Κράτος στο οποίο κατά κανόνα ανήκουν, διαφεύγει κάθε διοικητικού ελέγχου και, εκτός από τον δικαστικό έλεγχο, υπάγεται μόνο σε έναν στοιχειώδη κοινοβουλευτικό έλεγχο....Συνεπώς....που οφείλονται στην ιδιαιτερότητα του αντικειμένου τους και στις θεσμικές καταβολές τους, οι ανεξάρτητες αρχές προάγουν, κατά τρόπο σχεδόν μυστηριώδη και, πάντως, όχι επαρκώς διαφανή, την τεχνοκρατική σε βάρος της πολιτικής νομιμοποίησης»

της ολοένα αυξανόμενης συμβασιοποίησης του δημοσίου δικαίου, η οποία μεταλλάσσει σε μεγάλο βαθμό τον τρόπο διακυβέρνησης τα τελευταία χρόνια.

Περαιτέρω η αρχή αυτή συνδέεται αναπόσπαστα και με την πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς δεν είναι δυνατή η υπό άνισους όρους παροχή μιας δημόσιας υπηρεσίας ως προς την ουσιαστική της διάσταση, πόσο μάλλον ως προς την δομή και οργάνωσή της υπό συνθήκες παραχώρησης ή μέσω μονομερούς πράξης. Για τον λόγο αυτό η αρχή της ίσης μεταχείρισης ή άλλως της απαγόρευσης των διακρίσεων, βρίσκει εφαρμογή και κατά το στάδιο παραχώρησης των δημοσίων συμβάσεων, ευθέως περιεχόμενη και στο άρθρο 10 της ΣυνθΛΕΕ,<sup>38</sup>. Ειδικότερα κατά το αρ. 18§1 του ν.4412/12016 «Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια, τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του ανταγωνισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης». Επιπλέον η αρχή αυτή βρίσκει εφαρμογή και μέσω της οδηγίας 2000/43/EK που αφορά την απαγόρευση των διακρίσεων με βάση τη φυλετική ή εθνική καταγωγή κατά την παροχή αγαθών και υπηρεσιών, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι δημόσιες συμβάσεις<sup>39</sup>. Το ΔΕΕ μάλιστα, λαμβάνοντας υπόψη του την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών και τον ελεύθερο και ανόθευτο ανταγωνισμό εφαρμόζει την αρχή αυτή, ούτως ώστε να εξασφαλίσει την αναλογική ισότητα μεταξύ των υποψηφίων αναδόχων. Και τούτο διότι η αρχή αυτή συμβάλει στην ανάπτυξη αποτελεσματικού ανταγωνισμού κατά το στάδιο ανάθεσης των συμβάσεων, ούτως ώστε όλοι οι υποψήφιοι να έχουν τις ίδιες ευκαιρίες. Μάλιστα σε περίπτωση ουσιαστών τροποποιήσεων σύμβασης παραχώρησης το ΔΕΕ έχει κρίνει ότι αντίκειται στην ανωτέρω αρχή. Ζήτημα έχει τεθεί και ως προς την περίπτωση που ένας οικονομικός φορέας έχει διεξάγει διαδικασίες έρευνας και μελετών. Κατ' αυτόν τον τρόπο δεν συνάδει με την αρχή της ίσης μεταχείρισης η συμμετοχή του αναδόχου σε στάδιο ανάθεσης καθώς του προσδίδει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε σχέση με τους υπόλοιπους διαγωνιζομένους. Για να είναι δυνατή λοιπόν η συμμετοχή του οικονομικού φορέα θα πρέπει να κριθεί εάν αυτός λόγω των ανωτέρω αναφερόμενων ενεργειών του διαθέτει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε σχέση με τους υπόλοιπους υποψήφιους αναδόχους.

## **β. Η αρχή της διαφάνειας**

Η αρχή της διαφάνειας αποτελεί απόρροια της αρχής της φανεράς δράσεως της διοίκησης προσδίδοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στοιχεία δημοκρατικότητας στην μέχρι πρότινος μυστική θα έλεγε κανείς δράση της διοίκησης. Μέσω αυτής οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να διασφαλίζουν δημοσιότητα, σαφή κριτήρια επιλογής και διαδικασιών που ευνοούν στον μέγιστο βαθμό την συμμετοχή πλειόνων φορέων στις διαδικασίες παραχώρησης δημοσίων συμβάσεων.

<sup>38</sup> ΣΛΕΕ αρ. 10 : Κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεών της, η Ένωση επιδιώκει να καταπολεμήσει κάθε διάκριση λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.

<sup>39</sup> Ε. Λάππα, Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων μέσα από τη νομολογία του εθνικού δικαστή και του δικαστή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2021, σ. 288 «Ειδικά στο πεδίο των συμβάσεων, η αρχή της ίσης μεταχείρισης επιτάσσει όλοι οι συμμετέχοντες σε έναν διαγωνισμό να διαθέτουν τις ίδιες ευκαιρίες όσον αφορά την υποβολή των προσφορών τους, ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους»

Επιπλέον η αρχή της διαφάνειας αντιμετωπίζεται σε συνδυασμό και με την αρχή της ισότιμης μεταχείρισης<sup>40</sup>.

Κατά την νομολογία του ΔΕΕ η εν λόγω αρχή θα πρέπει να υφίσταται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης<sup>41</sup>, ενώ οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να ακολουθούν και την ίδια ερμηνεία ως προς τα κριτήρια ανάθεσης σε όλα τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας έως και το τελικό στάδιο αξιολόγησης των προσφορών. Τουτέστιν σκοπός της ανωτέρω αρχής δεν είναι άλλος από την αποφυγή του κινδύνου φαινομένων διαφθοράς και αυθαιρεσιών εκ μέρους των αναθετουσών αρχών. Προς την κατεύθυνση αυτή έχει κινηθεί και το Σ.τ.Ε., όσον αφορά τα πιστοποιητικά που πρέπει να προσκομίσουν, καθώς το ρυθμιστικό πεδίο της διακήρυξης δεσμεύει τόσο την αναθέτουσα αρχή όσο και τους υποψήφιους αναδόχους. Επίσης η αρχή της διαφάνειας έχει εφαρμογή και εκ των προτέρων και εκ των υστέρων. Εκ των προτέρων αφορά τη δημοσιοποίηση του διαγωνισμού και την εισαγωγική διαδικασία με σκοπό την μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή διαγωνιζομένων. Η εκ των υστέρων διαφάνεια καλύπτει το στάδιο κατά το οποίο οι υποψήφιοι ανάδοχοι έχουν δυνατότητα πρόσβασης στα έγγραφα των συνδιαγωνιζομένων τους, ούτως ώστε να δύναται να ασκηθεί ο πληρέστερος έλεγχος των δικαιολογητικών σε διοικητικό όσο και σε δικαστικό επίπεδο. Για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής έχει συσταθεί στην χώρα μας η διαδικτυακή πλατφόρμα «ΚΗΜΔΗΣ»<sup>42</sup> αλλά και το «ΕΣΗΔΗΣ»<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Κ. Γκράτζιου, Εμπιστευτικές πληροφορίες στο πλαίσιο διαδικασιών ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων, 2021, σ. 18 «Η αρχή της διαφάνειας αφενός απορρέει από την αρχή της ίσης μεταχείρισης και αφετέρου συνιστά μέσο για τη διασφάλιση της τήρησής της. Έχει παρατηρηθεί ότι μεταξύ της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης υφίσταται σχέση αιτιώδους συνάφειας, υπό την έννοια ότι η διαφάνεια συνιστά προαπαιτούμενο για την διασφάλιση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης»

<sup>41</sup> Κουτούπα-Ρεγκάκου, Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις, 2021, σ. 128 επ. ΔΕΚ C-324/98, 07.12.2000, Telaustria. « σκ.62. «Η εν λόγω υποχρέωση διαφάνειας που απόκειται στην αναθέτουσα αρχή συνίσταται στη διασφάλιση, υπέρ όλων των ενδεχομένων αναδόχων, προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας που να καθιστά δυνατό το άνοιγμα της αγοράς υπηρεσιών στον ανταγωνισμό καθώς και τον έλεγχο του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών διαγωνισμού.» βλ. και Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος, Δημόσιες Συμβάσεις και Συμβάσεις Παραχώρησης Μεγάλες Αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2019 ΣΕΛ. 129 επ.

<sup>42</sup> Ν. 4412/2016 αρ.38 § 1: Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημόσιων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ), που έχει συσταθεί με το άρθρο 11 του ν. 4013/2011 (Α' 204) και λειτουργεί στη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, έχει ως αντικείμενο τη συλλογή, την επεξεργασία και τη δημοσιοποίηση στοιχείων αναφορικά με τις συμβάσεις του παρόντος Βιβλίου, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς, προφορικός ή με ηλεκτρονικά μέσα από αναθέτουσες αρχές και ΚΑΑ, εκτιμώμενης αξίας ανώτερης του ποσού των δύο χιλιάδων πεντακοσίων (2.500) ευρώ και ανεξαρτήτως διαδικασίας ανάθεσης. Για την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης του προηγούμενου εδαφίου λαμβάνεται υπόψη το άρθρο 6, περί μεθόδων υπολογισμού της κτιμώμενης αξίας της σύμβασης.

<sup>43</sup> Ν. 4412/2016 αρ. 36 § 1 : Οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να χρησιμοποιούν το ΕΣΗΔΗΣ σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων του παρόντος νόμου, με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ, εξαιρουμένης της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων που προβλέπονται στο άρθρο 128, περί ανάθεσης εξειδικευμένων υπηρεσιών (σύμβουλοι, εμπειρογνώμονες) για τη μελέτη και εκτέλεση συμβάσεων δημοσίων έργων και συμβάσεων παραχώρησης έργων.

### γ. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου αποτελεί αρχή συνταγματικού επιπέδου, ευθέως απορρέουσα από την αρχή του Κράτους Δικαίου. Περιεχόμενο αυτή αποτελεί η συνέπεια των απρόσωπων κανόνων δικαίου και κατά λογική αναγκαιότητα την προβλεψιμότητα αυτών, αποκλειόμενων αιφνίδιων μεταβολών νομικών και πραγματικών καταστάσεων. Ειδικότερη έκφραση στο πεδίο του διοικητικού δικαίου αλλά και στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης<sup>44</sup> του διοικουμένου<sup>45</sup>. Όσον αφορά το πεδίο των συμβάσεων, η αρχή αυτή γίνεται δεκτή όσον αφορά την συμπεριφορά των αναθετουσών αρχών. Ειδικότερα αν θεωρηθεί μια παράλειψη ως επουσιώδης, η αναθέτουσα αρχή δεν δύναται να αλλάξει γνώμη εκ των υστέρων θεωρώντας την ουσιώδη, εφόσον αυτά παρουσιάζουν πλημμέλειες ή σφάλματα, εφόσον αυτό οφείλεται σε σφάλμα διοικητικού οργάνου.

### δ. Η αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας

Η αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας αποτελεί προϊόν της νομολογίας<sup>46</sup>, είναι σύμφυτη με την αρχή του Κράτους Δικαίου και του αρ. 6 της ΕΣΔΑ. Σύμφωνα με αυτήν τα

---

<sup>44</sup> Πρόδρομος Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο Έβδομη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2014 σελ. 175 επ. «Η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ιδιώτη..αποτελεί την υποκειμενική όψη της ασφάλειας του δικαίου...Η εμπιστοσύνη του ιδιώτη στην καλή πίστη, ειλικρίνεια και συνέπεια της διοικήσεως είναι αναγκαία για την λειτουργία κάθε δημοκρατικής πολιτείας...ένα *minimum* εμπιστοσύνης εμπιστοσύνης του ιδιώτη είναι *sine qua non*»

<sup>45</sup> Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Γενικές αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, 2007, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη σελ. 49 επ. «Το Συμβούλιο της Επικρατείας σε αρκετές αποφάσεις του δέχεται την άρρηκτη σύνδεση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου με το κράτος δικαίου. Συγκεκριμένα έγινε δεκτό ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης συνάγεται από το Σύνταγμα και οριοθετείται από το νομοθέτη. Σύμφωνα με την απόφ. ΣτΕ 2261/1984 «οι συναγόμενες από το Σύνταγμα και αρχήν αρχές της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας οριοθετούνται εκάστοτε από το νομοθέτη, μέσα όμως σε πλαίσια συνταγματικά που είναι ανάλογα με το ρυθμιζόμενο θέμα». Συγκεκριμένα το ΣτΕ στη γενέθλια αυτή απόφαση, εντοπίζει ως συνταγματική θεμελίωση της αρχής το άρθρ. 2 παρ. 1 του Συντάγματος, ενίοτε δε και το Το ΣτΕ δέχθηκε με την ως άνω απόφαση το συνταγματικό χαρακτήρα της αρχής, θεωρώντας ότι είναι «συνταγματικά ανεπίτρεπτη», η παραβίαση της και θεμελίωσε την υπερνομοθετική της ισχύ στο άρθρ. 2 παρ. 1 του Συντάγματος. Έτσι έκανε δεκτό ότι οι αρχές της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας συνάγονται κατ' αρχήν από το Σύνταγμα Το δικαστήριο ξεκίνησε με την επίκληση της συνταγματικής αρχής του κράτους δικαίου, παρεμβάλλοντας τις διατάξεις για το σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου και να καταλήξει ότι η ρύθμιση «ενέχουσα παραδοχήν υπό της νομοθετικής εξουσίας της αδυναμίας της λειτουργίας του κράτους δικαίου, αντίκειται εις τας αρχάς και τους κανόνες που επιβάλλει διά την λειτουργία του κράτους και το Σύνταγμα και ως εκ τούτου είναι αντισυνταγματική». Συνεπώς η αναφορά στο άρθρ. 2 παρ. 1 που καλύπτει και την προστασία της εμπιστοσύνης γίνεται «σε σχέση πάντοτε με την έννοια του κράτους δικαίου ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι η αρχή της εμπιστοσύνης βρίσκει συνταγματική σκέψη και εξοχήν στη θεμελιώδη αυτή συνταγματική αρχή»

<sup>46</sup> Βλ. Σ.τ.Ε. 440/2002 σκ. 3 «Επειδή κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, τα μέλη των συλλογικών διοικητικών οργάνων οφείλουν κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους, ως μελώντων οργάνων αυτών, να παρέχουν τα εχέγγυα της αμερόληπτης κρίσης. Για τον λόγο αυτό, όταν υφίστανται ιδιαίτεροι δεσμοί ή ιδιαίζουσες σχέσεις φιλίας ή έχθρας κάποιου μέλους προς το πρόσωπο που σχετίζεται με το κρινόμενο ζήτημα, το μέλος αυτό πρέπει να απέχει από το συλλογικό όργανο, διότι διαφορετικά κλονίζεται η πεποίθηση για το αδιάβλητο της κρίσης του οργάνου αυτού. Στην περίπτωση δε που η διοικητική πράξη εκδίδεται, παρά τη συνδρομή των πιο πάνω λόγων με συμμετοχή στο συλλογικό όργανο του εν λόγω μέλους, η πράξη είναι ακυρωτέα εξ αιτίας της κακής συνθέσεως του συλλογικού οργάνου που

διοικητικά όργανα θα πρέπει να ενεργούν κατά τέτοιον τρόπο ούτως ώστε να μην δημιουργούνται υπόνοιες στους διοικουμένους περί μεροληπτικής κρίσης και του αδιάβλητου της λαμβανομένης διοικητικής απόφασης<sup>47</sup>. Στην ελληνική έννομη τάξη η αρχή της αμεροληψίας αποτυπώνεται στο άρθρο 7 του Κ.Διοικ.Διαδ<sup>48</sup>.

### **ε. Η αρχή της υποχρεωτικής αιτιολογίας των αποφάσεων**

Οι αναθέτουσες αρχές κάθε κράτους – μέλους υποχρεούνται να εκδίδουν αποφάσεις, απορριπτικές ή αρνητικές εκθέτοντας τους λόγους περί αυτού, ούτως ώστε αυτές να προσβάλλονται με τα κατάλληλα διοικητικά ή ένδικα βοηθήματα προς τον σκοπό ελέγχου της νομιμότητάς τους. Οι αναθέτουσες αρχές εντούτοις υποχρεούνται να ανακοινώνουν ακόμα και σε περίπτωση θετικής απόφασης τους λόγους για τους οποίους έκριναν ως θεμιτή την προσφορά του εκθέτοντας παράλληλα και τα πλεονεκτήματα αν αυτής. Η απόφαση των αρχών θα πρέπει να φέρει αιτιολογία πλήρης σαφής και ειδική<sup>49</sup>. Η έκταση της υποχρέωσης αιτιολογίας εξαρτάται από την φύση και το πλαίσιο εντός του οποίου εκδίδεται η απόφαση της διοίκησης. Ο συλλογισμός θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να προκύπτει κατά τρόπο αναμφισβήτητο ούτως ώστε αφενός να είναι δυνατός ο δικαστικός έλεγχος της πράξης και αφετέρου ο ενδιαφερόμενος να γνωρίζει πως προέκυψε η εν λόγω απόφαση.

### **στ. Η αρχή της αναλογικότητας**

Η αρχή της αναλογικότητας βρίσκει συνταγματικό έρεισμα στο Σ25§1 εδ. δ'<sup>50</sup> και αναμφίβολα συγκαταλέγεται στις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου. Επιπλέον αποτελεί τον λεγόμενο

---

*έλαβε την απόφαση αυτή, χωρίς να είναι ανάγκη να αποδειχθεί ότι η απόφαση που ελήφθη υπήρξε πράγματι μεροληπτική (ΣτΕ 325/82, 4911/84, 3340/88, 1425/89, 266/94, 3724/95, κ.α.)»*

<sup>47</sup> Βλ. ο.π. Δημήτριο Ράϊκο, σελ. 192 σε Δήμητριος Ράϊκος, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων Δ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2022

<sup>48</sup> Αρ. 7 § 1 ν.2690/1999 «Τα διοικητικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους»

<sup>49</sup> Αρ. 17 ν.2690/1999 «**1.** Η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιέχει αιτιολογία, η οποία να περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συνδρομής των κατά νόμο προϋποθέσεων για την έκδοσή της. **2.** Η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, εκτός αν προβλέπεται ρητώς στο νόμο ότι πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης. **3.** Όταν η διοικητική πράξη εκδίδεται αυτεπαγγέλτως, τα αποδεικτικά στοιχεία συγκεντρώνονται με πρωτοβουλία του αρμόδιου για την έκδοσή της οργάνου. Όταν την έκδοση της διοικητικής πράξης ζητά ο ενδιαφερόμενος, αυτός οφείλει να υποβάλει τα δικαιολογητικά που καθορίζουν οι σχετικές διατάξεις, εκτός αν τα στοιχεία αυτά υπάρχουν στην αρμόδια για την έκδοση της πράξης διοικητική αρχή.»

<sup>50</sup> Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 5η έκδ., 2023, § 8, σ. 134 «Στην Ελλάδα η αρχή αυτή είχε αναγνωρισθεί ρητά από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας το 1984, με τη διατύπωση ότι «οι εκ μέρους του νομοθέτου και της διοικήσεως επιβαλλόμενοι περιορισμοί εις την άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων πρέπει να είναι μόνον οι αναγκαίοι και να συνάπτονται προς τον υπό του νόμου επιδιωκόμενον σκοπόν»



περιορισμό των περιορισμών των δικαιωμάτων.<sup>51</sup> Αυτό που επιτάσσεται βάσει της αρχής αυτής είναι ότι όταν ένα Κράτος οφείλει να λάβει ένα μέτρο θα πρέπει οι πράξεις των οργάνων του να αποτελούν πρόσφορο<sup>52</sup> δηλαδή κατάλληλο και αναγκαίο<sup>53</sup> μέτρο προς επίτευξη του σκοπού που επιθυμούν να επιτύχουν, καθώς και ότι τα μειονεκτήματα δεν πρέπει να είναι υπέρμετρα σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό<sup>54</sup>.

Έκφραση της θεμελιώδους αυτής αρχής το πεδίο των συμβάσεων δύναται να αποτελέσει η απαγόρευση η απαγόρευση στις αναθέτουσες αρχές υπερβολικών τεχνικών ή οικονομικών κριτηρίων κατά το στάδιο ποιοτικής επιλογής των υποψηφίων.

### **ζ. Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης ή της ισοδυναμίας**

Η αρχή αυτή δημιουργήθηκε νομολογιακώς μέσω αποφάσεων του ΔΕΕ που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, εμπορευμάτων και υπηρεσιών. Πλέον αποτυπώνεται και ρητώς στην ελληνική έννομη τάξη στο αρ. 18 του ν.4412/2016<sup>55</sup>. Αμοιβαία αναγνώριση σημαίνει ότι ένα κράτος μέλος οφείλει να δέχεται στο έδαφός του προϊόντα και υπηρεσίες από φορείς άλλων κρατών – μελών εφόσον πληρούνται κατά τρόπο ισοδύναμο οι θεμιτοί στόχοι του κράτους προορισμού. Επιπλέον στο περιεχόμενό της εντάσσονται και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά που παρέχουν οι οικονομικοί φορείς καθ' ο μέτρο αναγνωρίζονται ως ισοδύναμα με εκείνα που απαιτούνται από το κράτος που πραγματοποιείται η παροχή<sup>56</sup>.

### **η. Η αρχή της τυπικότητας στους δημόσιους διαγωνισμούς**

Σύμφωνα με την αρχή αυτή η αναθέτουσα αρχή αυτοδεσμεύεται από τους τιθέμενους όρους της διακήρυξης, όπως και οι διαγωνιζόμενοι. Τυχόν παράβαση οδηγεί σε ακυρότητα των εγκριτικών πράξεων της αρχής. Το κρίσιμο ζήτημα εν προκειμένω είναι ότι οι διατάξεις της διακήρυξης

---

<sup>51</sup> Σ25§1 εδ' «Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας»

<sup>52</sup> Βλ. οπ. Κ. Χρυσόγονος «Από τα δύο παραπάνω στοιχεία προηγείται λογικά ο έλεγχος της συνάφειας μέσων-σκοπού, ή αλλιώς της καταλληλότητας ή προσφορότητας των μέσων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού»

<sup>53</sup> Σπύρος Βλαχόπουλος, Θεμελιώδη δικαιώματα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017 σελ. 26 «... της αναγκαιότητας να μην υπάρχει άλλο λιγότερο επαχθές μέτρο που να ικανοποιεί στον ίδιο βαθμό τον επιδιωκόμενο σκοπό»

<sup>54</sup> Βλ. οπ. Κ. Χρυσόγονος «Πρόκειται για τη *stricto sensu* αναλογικότητα ή τη στάθμιση κόστους-οφέλους. Με άλλες λέξεις, «σε μια συνολική αποτίμηση, μεταξύ της βαρύτητας της προσβολής και του βάρους και της πιεστικότητας των δικαιολογητικών της βάσεων, θα πρέπει να τηρείται το όριο της λογικής επιβάρυνσης. Όσο πιο σοβαρά περιορίζονται (οι φορείς του δικαιώματος) τόσο ισχυρότεροι πρέπει να είναι οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος, τους οποίους εξυπηρετεί η νομοθετική ρύθμιση»

<sup>55</sup> Αρ. 18 του ν.4412/2016 : «Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια, τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του ανταγωνισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης»

<sup>56</sup> Βλ. ερμηνευτική ανακοίνωση Επιτροπής (2000/C121/02)

καθιερώνουν ουσιώδους τύπους και τυχόν παράβασή τους εκ μέρους του υποψήφιου αναδόχου οδηγεί στο απαράδεκτο της προσφοράς του, ακόμα δε και στον αποκλεισμό του από τον διαγωνισμό. Επιπλέον ακόμα και η ορθή ταξινόμηση των εγγράφων<sup>57</sup>, καθώς και η μεταγενέστερη αλλοίωσή τους οδηγεί σε αποκλεισμό. Δικαιολογητικός λόγος της συνέπειας αυτής είναι η τήρηση της αρχής της διαφάνειας, η αποφυγή κινδύνου αλλοίωσης των προσφορών και η αμερόληπτη και πλήρης εξέταση – αξιολόγησή της. Προς τούτο δεν καταλείπεται στην αναθέτουσα αρχή διακριτική ευχέρεια, αλλά τουναντίον δέσμια αρμοδιότητα<sup>58</sup> προς αποκλεισμό του υποψήφιου αναδόχου.

## **B. ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ**

### **α. Ο σκληρός πυρήνας των αρμοδιοτήτων του Κράτους**

Υπάρχουν ορισμένες δραστηριότητες του Κράτους, των οποίων η άσκηση δεν δύναται να διέπεται ούτε από τις αρχές που διέπουν την ελεύθερη αγορά ούτε να παραχωρηθούν σε ιδιώτες μέσω των θεσμών των συμβάσεων παραχώρησης και των Σ.Δ.Ι.Τ. Κατ' εξοχήν τέτοιες αρμοδιότητες είναι αυτές που συνδέονται με την κρατική ασφάλεια<sup>59</sup> και την δημόσια τάξη, τις

---

<sup>57</sup> Βλ. Σ.τ.Ε. 3231/2012 σκ. 6 «ως έκφραση της αρχής της τυπικότητας, η οποία διέπει γενικώς τη διενέργεια των διαγωνισμών και εξυπηρετεί της ανάγκες της διαφάνειας, της αποφυγής του κινδύνου αλλοίωσης των προσφορών και της ευχερούς εξέτασης και αξιολόγησής τους, τυχόν δε μη συμμόρφωση προς την εν λόγω απαίτηση επάγεται τον αποκλεισμό του διαγωνιζόμενου, ακόμη και αν η Προκήρυξη δεν αναφέρει ρητώς τούτο. Τις ίδιες ανάγκες της διαφάνειας, της αποφυγής του κινδύνου αλλοίωσης των προσφορών και της ευχερούς εξέτασης και αξιολόγησής τους εξυπηρετεί και η απαίτηση για την υποβολή της προσφοράς με ορθή ταξινόμηση των διαφόρων εγγράφων της, χωρίς την οποία η αρίθμηση των σελίδων παρουσιάζεται ασυνεχής. Για τον λόγο αυτό, προεχόντως, η αποκατάσταση σφαλμάτων περί την ταξινόμηση είναι, σύμφωνα με την αρχή της τυπικότητας, ανεπίτρεπτη και επάγεται το απαράδεκτο της προσφοράς, εάν γίνεται μετά την κατάθεσή της με επεμβάσεις επί των στοιχείων της (όπως αναταξινόμησεις των κινητών φύλλων εγγράφων της προσφοράς, διευκρινιστικές εγγραφές επί των εγγράφων αυτών κ.ο.κ.) από τον ίδιο τον διαγωνιζόμενο ή νόμιμο εκπρόσωπό του»

<sup>58</sup> Βλ. οπ. Δημήτριος Ράϊκο ,σε Δημήτρης Ράϊκος, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων Δ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2022

<sup>59</sup> Βλ. Ολ. Σ.τ.Ε. σκ. 11 « 11. Επειδή, από τις ανωτέρω μνημονευόμενες διατάξεις συνάγεται ότι η αποστολή των ενόπλων δυνάμεων, όπως εξειδικεύεται από τους εκτελεστικούς του άρθρου 45 του Συντάγματος νόμους, συνίσταται στη διασφάλιση της εθνικής άμυνας, έννοια στην οποία περιλαμβάνεται η διαφύλαξη της εθνικής ανεξαρτησίας, η προάσπιση της εδαφικής ακεραιότητας της χώρας, η προστασία των ελλήνων πολιτών έναντι εξωτερικών επιθέσεων και απειλών και η εν γένει υποστήριξη των εθνικών συμφερόντων, σκοπών, δηλαδή, που, ως εκ της φύσεώς τους, συνάπτονται άμεσα με την ίδια την κρατική υπόσταση. Έμμεση αναγνώριση της αποστολής αυτής αποτελεί, εξάλλου, και η εκ του Συντάγματος ανάθεση της αρχηγίας των ενόπλων δυνάμεων στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος απονέμει τους βαθμούς στα στελέχη τους. Αντίστοιχης σπουδαιότητας είναι και η κύρια αποστολή των ενόπλων σωμάτων ασφαλείας (της Ελληνικής Αστυνομίας και του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής), η οποία συνίσταται στην τήρηση της δημόσιας τάξης και της κρατικής ασφάλειας και, εφόσον παραστεί ανάγκη, στην εξασφάλιση της εθνικής άμυνας σε συνεργασία με τις ένοπλες δυνάμεις της χώρας (πρβλ. ΣτΕ 2649-2654/1987 Ολ. και ΣτΕ 4125-4139/1999,3604/1998,1132/1988 κ.ά.). Η εθνική άμυνα, η δημόσια τάξη και η κρατική ασφάλεια, ειδικότερες εκφάνσεις των οποίων αποτελεί η πρόληψη και η καταστολή του εγκλήματος, ως κατεξοχήν δημόσιες εξουσίες και εκφράσεις κυριαρχίας, αποτελούν αρμοδιότητες αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Για το λόγο αυτό, η άσκηση των επιμέρους αρμοδιοτήτων που συγκροτούν την αποστολή των σωμάτων αυτών, μη

ένοπλες δυνάμεις, την ποινική καταστολή, την δικαστική εξουσία και την επιβολή των φόρων στους πολίτες. Ως στενός πυρήνας της Κρατικής Εξουσίας θα μπορούσαν να ορισθούν όλες εκείνες οι εξουσίες, οποίες συνδέονται αναπόσπαστα με την ίδρυση του Κράτους, ασκούνται από αυτό και περιβάλλονται υπό τον μανδύα της νομιμοποιημένης εξουσίας του. Είναι με άλλα λόγια το απαραίτητο στοιχείο που συνδέει το Κράτος με την γέννηση και τον σκοπό ύπαρξής του. Είναι τέτοια η ανθεκτικότητα των εξουσιών αυτών, που μέσω της μετεξέλιξης των Κρατών από την νεωτερικότητα μέχρι το σύγχρονο κοινωνικό Κράτος δικαίου δεν έχουν εκλείψει. Σύμφωνα με τη θεωρία του κοινωνικού συμβολαίου του Thomas Hobbes, τα άτομα, προκειμένου να αποφύγουν τον πόλεμο που συνεπαγόταν η εφαρμογή του φυσικού δικαίου, συνήψαν ένα συμβόλαιο με τον κυρίαρχο, τον Λεβιάθαν, με το οποίο τον αναγνώρισαν ως εγγυητή της ασφάλειάς τους, παραιτούμενα τα ίδια από κάθε δικαίωμα άσκησης φυσικής βίας. Η μετεξέλιξη του σύγχρονου φιλελεύθερου Κράτους δεν παρέχει βέβαια απεριόριστη εξουσία σε αυτό, αλλά τόση, ώστε οι πολίτες του να μπορούν να απολαμβάνουν απερίσπαστοι τις ελευθερίες που το ίδιο εγγυάται προς αυτούς.<sup>60</sup> Αυτή όμως η απαγόρευση δεν είναι απόλυτη, καθώς υφίστανται τόσο εξαιρέσεις όσο και περιορισμοί. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η άσκηση από ιδιώτες καθηκόντων που ανήκουν μεν στον σκληρό πυρήνα άσκησης της δημόσιας εξουσίας, αλλά ο ρόλος τους είναι απλά επικουρικός – βοηθητικός. Το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο είχε απασχολήσει η υπόθεση ελέγχων ρουτίνας στα αεροδρόμια της χώρας σε ιδιωτικές επιχειρήσεις ασφαλείας. Το ζήτημα δεν ήταν απλό καθώς μια τέτοια άσκηση ενέχει σοβαρή επέμβαση στην προσωπικότητα των πολιτών, όπως οι υποχρεωτικοί σωματικοί έλεγχοι. Το Σ.τ.Ε. με την υπ' αριθμ. 3946/2002 απόφασή του δέχθηκε στην σκέψη 3 ότι «*Επειδή, η ανάθεση καθηκόντων ελέγχου προσώπων και πραγμάτων στα αεροδρόμια σε ιδιωτικές επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών ασφαλείας δεν αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 1 § 3 και 26 § 2 του Συντάγματος, ούτε συνιστά ανεπίτρεπτη εκχώρηση σε ιδιώτες υπηρεσίας που ανήκει στη δημόσια εξουσία (πρβλ. ΣτΕ1511/2002, 1934/98). Και τούτο διότι, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του προαναφερθέντος Κανονισμού Ασφαλείας, διαφυλάσσονται πάντως, οι αρμοδιότητες της Ελληνικής Αστυνομίας, των Επιθεωρητών Ασφαλείας και της Διεύθυνση Ασφαλείας Αερολιμένων της ΥΠΑ ως προς την τήρηση της τάξης και ασφάλειας (ΕΚΑΠΑ παρ. 10. 2, 13.2.4.), την οργάνωση των μέτρων ασφαλείας και τη διενέργεια ελέγχων του σχετικού συστήματος (παρ. 18.1., 10.1.), τον υποχρεωτικό σωματικό έλεγχο (παρ. 13.6.3.), την ανάκληση της αδείας, των πιστοποιητικών καταλληλότητας και την επιβολή υποχρεώσεων, προστίμων και λοιπών κυρώσεων (ΕΚΑΠΑ Παρ. 4-Κεφ. Α § 6, Κεφ. ΣΤ, κεφ. ΙΑ, επίσης άρ. 4, 7, 9 ν. 2518/97). Κατά τη γνώμη, όμως, του Συμβούλου Γ. Παπαγεωργίου, η παροχή υπηρεσιών ασφαλείας σε αεροδρόμια και η εν*

---

*δυνάμενη, κατ' αρχήν, να παραχωρηθεί σε ιδιώτες ασκείται, μέσω των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, μόνον από το κράτος (πρβλ. ΣτΕ 1934/1998 Ολ. και ΣτΕ 1879/2012, 3946/2002).*

<sup>60</sup> Π. Μουζουράκη, Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2021, σ. 154 επ. «*Με βάση τα παραπάνω, η εξασφάλιση της ειρήνης και η τήρηση της ασφάλειας αποτελούν τις υπέρτατες αποστολές των Κράτους δικαίου που καθιερώνει το ελληνικό Σύνταγμα, όπως προκύπτει σαφώς, τόσο από τη διάταξη του άρθρου 2, όσο και από τη διάταξη του άρθρου 25, παρ. 1 αυτού, το οποίο επιβάλλει στο Κράτος την υποχρέωση να προστατεύει τα ατομικά τα ατομικά δικαιώματα, οι οποίες αποστολές και νομιμοποιούν την εξουσία που του παρέχεται από το λαό, σύμφωνα με διάταξη του άρθρου 1, παρ. 3 Σ.. Προς το σκοπό αυτό, το Κράτος θα πρέπει να διαθέτει όλες εκείνες τις αρμοδιότητες μέσω των οποίων μπορεί να εξασφαλισθεί η πραγματοποίηση των αποστολών αυτών, όπως την αστυνομική εξουσία, την άμυνα, τις εξουσίες της αναγκαστικής εκτέλεσης και της ποινικής καταστολής,, καθώς και τη φορολογική εξουσία, προκειμένου να είναι σε θέση να συντηρήσει αυτούς τους μηχανισμούς».*

γένει προστασία από έκνομες ενέργειες, κατά το ν. 2518/97, ανάγονται στο σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας και, άρα, κατά παράβαση των προαναφερθεισών συνταγματικών διατάξεων ανατίθενται σε ιδιώτες». Άλλη παρόμοιας φύσεως απόφαση είναι και η υπ' αριθμ. 1865/2019 απόφαση του Σ.τ.Ε. με την οποία κρίθηκε ότι η ανάθεση καθηκόντων συλλογής εξεργασίας και εκτίμησης φορολογικών στοιχείων για τον προσδιορισμό φορολογητέας ύλης σε ιδιώτες είναι επιτρεπτή, εφόσον τα πρόσωπα που ασκούν αυτούς τους ελέγχους έχουν τα απαραίτητα προς τούτο προσόντα<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Βλ. Σ.τ.Ε. 1865/2019 σκ. 11 – 14 «11. Επειδή, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 5 και 78 παρ. 1 του Συντάγματος, η φορολογούμενη ύλη, όπως η περιουσία, δεν επιτρέπεται να είναι πλασματική, αλλά πρέπει να είναι πραγματική (βλ. λ.χ. ΣτΕ Ολομ. 29/2014, Ολομ. 4003/2014, Ολομ. 2563/2015, Ολομ. 2564/2015, 884/2016 επταμ., 2334-2337/2016 επταμ., 170-171/2017 επταμ., 683/2017 επταμ.). Με τις προεκτεθείσες διατάξεις του άρθρου 41 του ν. 1249/1982 θεσπίστηκε αντικειμενικό σύστημα προσδιορισμού της φορολογητέας αξίας των ακινήτων κατά τρόπο ώστε, βάσει προκαθορισμένων, ειδικών και πρόσφορων κριτηρίων, να προκύπτει για κάθε ακίνητο μιας περιοχής ορισμένη αξία, ανταποκρινόμενη, κατά προσέγγιση, στην πραγματική αγοραία αξία αυτού (βλ. ΣτΕ Ολομ. 4003/2014), δηλαδή στην ελάχιστη εύλογη αξία αγοραπωλησίας που θα συμφωνούσαν δύο καλά ενημερωμένοι και επιμελείς συναλλασσόμενοι, που δεν έχουν σχέση μεταξύ τους (βλ. ΣτΕ 2334-2337/2016 επταμ., 170-171/2017 επταμ., 683/2017 επταμ. κ.ά.). Η αξία αυτή ανάγεται μεν σε μια υποθετική/δύνητική συναλλαγή, αλλά αφορά στη πραγματική αξία του ακινήτου στην αγορά, η οποία επιτρεπτός κατά το Σύνταγμα υπόκειται σε φόρο (επί της περιουσίας). Συνεπώς, οι εν λόγω διατάξεις, σε συνδυασμό με τη ρύθμιση της παραγράφου 3 του άρθρου 46 του ν. 4509/2017, παρέχουν στη Διοίκηση εξουσιοδότηση για προσδιορισμό των τιμών εκκίνησης υπό τον όρο ότι ο τρόπος καθορισμού τους εγγνύται επαρκώς ότι η φορολογούμενη αξία της ακίνητης περιουσίας είναι πραγματική και όχι πλασματική (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 4003/2014, 3833/2014 επταμ., 2334-2337/2016 επταμ., 170-171/2017 επταμ., 683/2017 επταμ. κ.ά.). Ειδικότερα, κατά την έννοια των εν λόγω διατάξεων του ν. 1249/1982 και του ν. 4509/2017, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 6 του ν. 2130/1993 και των άρθρων 4 και 5 του ν. 4223/2013 [οι οποίες παραπέμπουν στις οριζόμενες βάσει του άρθρου 41 του ν. 1249/1982 τιμές εκκίνησης/ζώνης, για τον υπολογισμό του ΤΑΠ και του (κύριου και συμπληρωματικού) ΕΝΦΙΑ], ερμηνευόμενων υπό το φως των διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 5 και 78 παρ. 1 του Συντάγματος, ο προσδιορισμός αυτός πρέπει να διενεργείται με βάση ενιαία (για το σύνολο των περιοχών που έχουν ενταχθεί στο σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού), διαφανή, αρκούντως ορισμένη, πρόσφορη και επιστημονικά άρτια μεθοδολογία, ώστε να παρέχονται στους βαρυνόμενους επαρκή εχέγγυα ορθού καθορισμού της φορολογούμενης αξίας των ακινήτων τους και να τηρείται από τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης το ίσο μέτρο (γνωμοδοτικής και αποφασιστικής) κρίσης (πρβλ. ΣτΕ 2334-2337/2016 επταμ., 170-171/2017 επταμ., 683/2017 επταμ. κ.ά.). Η τοιαύτη ειδική μέθοδος, η υιοθέτηση της οποίας προβλέπεται, άλλωστε, στο Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής που περιλαμβάνεται στην από 14.05.2014 επιστολή προθέσεων της Ελληνικής Πολιτείας προς το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (βλ. σελ. 9 της επιστολής αυτής, που είναι δημοσιευμένη στον ιστοχώρο του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου), πρέπει, ιδίως, να λαμβάνει προσηκόντως υπόψη την κοινώς γνωστή αλλά και σημειούμενη στις σχετικές ετήσιες εκθέσεις του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας, καθώς και στο ανωτέρω Πόρισμα της Ομάδας Εργασίας του Υπουργείου Οικονομικών (υπό στοιχ. III.B.1.), παρατεταμένη ύφεση της αγοράς ακινήτων στην Ελλάδα, συνεπεία της οικονομικής κρίσης και της επιβάρυνσης της ακίνητης περιουσίας με νέους φόρους, από το 2010 και μετά (πρβλ. ΣτΕ 2334-2337/2016 επταμ., 170-171/2017 επταμ., 683/2017 επταμ. κ.ά.). Η μεθοδολογία αυτή μπορεί να περιέχει και επάλληλες ή επικουρικές μεθόδους υπολογισμού των τιμών εκκίνησης, ώστε να προκρίνεται και να εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση εκείνη που παρίσταται ως η (πλέον) πρόσφορη και ικανή να οδηγήσει σε αξιόπιστο/ασφαλές αποτέλεσμα, ενόψει των ειδικότερων συνθηκών και δεδομένων εκάστης ζώνης/περιοχής. Δεδομένου, δε, ότι ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο προσδιορισμού της αγοραίας αξίας των ακινήτων είναι η τοποθεσία τους, ο κανονιστικός ορισμός των αντικειμενικών αξιών πρέπει, κατά την έννοια των προεκτεθεισών εξουσιοδοτικών διατάξεων του άρθρου 41 του ν. 1249/1982 και του άρθρου 46 παρ. 3 του 4509/2017, ερμηνευόμενων ενόψει των άρθρων 4 παρ. 5 και 78 παρ. 1 του Συντάγματος, να γίνεται κατόπιν συνεκτίμησης (διενεργούμενης κατ' εφαρμογή της προαναφερόμενης ειδικής μεθόδου) συγκεκριμένων, περιλαμβανόμενων στο διοικητικό φάκελο, πρόσφορων και επίκαιρων στοιχείων για την πραγματική αγοραία αξία των ακινήτων στη σχετική ζώνη ή, σε περίπτωση αιτιολογημένης διαπίστωσης της ανυπαρξίας τέτοιων στοιχείων, με συνεκτίμηση ανάλογων υφιστάμενων στοιχείων για τις όμορες/γειτονικές ζώνες ή για άλλες ζώνες που κρίνονται αιτιολογημένα ότι παρουσιάζουν ουσιώδεις ομοιότητες όσον αφορά την αγορά ακινήτων (πρβλ. ΣτΕ 2334-2337/2016 επταμ., ΣτΕ 170-171/2017 επταμ., 683/2017 επταμ. κ.ά.). 12. Επειδή, με τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 41 του ν.

1249/1982 (όπως το άρθρο αυτό ίσχυε κατά τον κρίσιμο, εν προκειμένω, χρόνο) χορηγείται στον Υπουργό Οικονομικών νομοθετική εξουσιοδότηση και για τον καθορισμό της αναφερόμενης στην προηγούμενη σκέψη ειδικής μεθοδολογίας. Η εξουσιοδότηση αυτή έχει επιτρεπώς χορηγηθεί, κατά τη διάταξη του άρθρου 43 παρ. 2 εδαφ. β' του Συντάγματος, σε διαφορετικό από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας όργανο της Διοίκησης (ήτοι, στον Υπουργό Οικονομικών), δεδομένου ότι αφορά, αφενός, στη ρύθμιση ουσιάδους έκφανσης του "ειδικότερου", κατά την έννοια της ως άνω συνταγματικής διάταξης, ζητήματος του προσδιορισμού των τιμών εκκίνησης των ακινήτων και, αφετέρου, σε "τεχνικό" ζήτημα, κατά την έννοια της ίδιας διάταξης, δεδομένου ότι ο καθορισμός της εν λόγω μεθοδολογίας προϋποθέτει την εφαρμογή εξειδικευμένων αρχών και κριτηρίων της επιστήμης (όπως των επιστημονικών κλάδων των οικονομικών και των εφαρμοσμένων μαθηματικών, συμπεριλαμβανομένης της στατιστικής και της οικονομετρίας). Ενόψει τούτου και όσων έγιναν ερμηνευτικώς δεκτά στην προηγούμενη σκέψη, η κανονιστικός δρώσα Διοίκηση, κατά τη ρύθμιση του ανωτέρω ζητήματος, οφείλει να λαμβάνει προσηκόντως υπόψη τις σχετικές αρχές και κριτήρια της επιστήμης. 13. Επειδή, στο πλαίσιο της ως άνω διοικητικής διαδικασίας και μεθοδολογίας περί προσδιορισμού των τιμών εκκίνησης δεν αποκλείεται από τη διάταξη του άρθρου 26 παρ. 2 του Συντάγματος η ανάθεση καθηκόντων συλλογής, επεξεργασίας και εκτίμησης στοιχείων της αγοράς (όπως στοιχείων για αγοραπωλησίες και μισθώσεις ακινήτων) σε ιδιώτες (φυσικά πρόσωπα ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου), τα οποία διαθέτουν αποδεδειγμένα τα αναγκαία προς τούτο προσόντα και την κατάλληλη εξειδίκευση και εμπειρογνωμοσύνη (πρβλ. ΣτΕ 2825/2014, 2589/2014, ΠΕ 72/2014, ΠΕ 678/2001). Η άσκηση από ιδιώτες τέτοιων διοικητικών καθηκόντων, προκειμένου να είναι συμβατή με τις διατάξεις των άρθρων 26 (παρ. 2), 4 (παρ. 5) και 78 (παρ. 1) του Συντάγματος, πρέπει να γίνεται κατ' εφαρμογή της αναφερόμενης στη σκέψη 11 μεθοδολογίας (που έχει οριστεί από τον κοινό νομοθέτη ή, βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, από την κανονιστικός δρώσα Διοίκηση), η δε εφαρμογή της εν λόγω μεθοδολογίας και η συναγωγή των σχετικών συμπερασμάτων και αποτελεσμάτων πρέπει να τελεί υπό τον έλεγχο της Διοίκησης (πρβλ. ΣτΕ 3946/2002, 2589/2014, 2825/2014 και ΠΕ 678/2001). 14. Επειδή, οι πιστοποιημένοι εκτιμητές, στους οποίους αναφέρονται οι προπαρατεθείσες διατάξεις του άρθρου 46 παρ. 3 του ν. 4509/2017 (καθώς και οι μεταγενέστερες διατάξεις του άρθρου 61 του ν. 4587/2018), προβλέπονται στο ν. 4152/2013. Συγκεκριμένα, στην παράγραφο Γ του άρθρου πρώτου του ν. 4152/2013 (Α' 107), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 38 του ν. 4223/2013 (Α' 287) και, στη συνέχεια, με την υποπαρ. Β.2 του άρθρου πρώτου του ν. 4254/2014 (Α' 85), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα: «ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ.1 ΟΡΙΣΜΟΙ. Για τους σκοπούς της παραγράφου Γ του παρόντος νόμου ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί: "Εκτίμηση": Κάθε εργασία ή/και έρευνα που έχει ως σκοπό την αποτίμηση της αξίας περιουσιακών στοιχείων, άυλων ή ενσώματων και εκτελείται με βάση τα ευρωπαϊκά ή διεθνώς αναγνωρισμένα εκτιμητικά πρότυπα. "Πιστοποιημένος εκτιμητής": Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο οποιασδήποτε μορφής, το οποίο διενεργεί εκτιμήσεις, όπως αυτές ορίζονται στο παρόν άρθρο, έχει λάβει την πιστοποίηση της υποπαραγράφου Γ.2. του παρόντος νόμου και έχει καταχωρηθεί στο Μητρώο Πιστοποιημένων Εκτιμητών του Υπουργείου Οικονομικών, που προβλέπεται στο ίδιο άρθρο. "Αρμόδια Διοικητική Αρχή": Ορίζεται η Διεύθυνση Τομέων Παραγωγής της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών. ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ.2 ΕΓΓΡΑΦΗ ΣΤΟ ΜΗΤΡΩΟ. 1. Το επάγγελμα του πιστοποιημένου εκτιμητή ασκείται ελεύθερα μετά πάροδο τριμήνου από την αναγγελία έναρξης του στην Αρμόδια Διοικητική Αρχή και την εγγραφή του πιστοποιημένου εκτιμητή στο Μητρώο Πιστοποιημένων Εκτιμητών. Το Μητρώο Πιστοποιημένων Εκτιμητών τηρείται στην Αρμόδια Διοικητική Αρχή και δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών. Για την εγγραφή στο μητρώο πιστοποιημένων εκτιμητών πρέπει να τηρούνται οι διατάξεις περί απασχόλησης συνταξιούχου σύμφωνα με το άρθρο 16 του Ν. 3863/2010 και να προσκομίζονται τα σχετικά αποδεικτικά έγγραφα. 2. Προκειμένου περί φυσικών προσώπων, η αναγγελία συνοδεύεται από τα κάτωθι απαραίτητα δικαιολογητικά: α. Αίτηση πιστοποίησης, όπου αναφέρεται ο συγκεκριμένος ή οι συγκεκριμένοι κλάδοι στους οποίους επιθυμεί να πιστοποιηθεί ο ενδιαφερόμενος, συνοδευόμενη από βιογραφικό σημείωμα. β. Πιστοποιητικό ποινικού μητρώου γενικής χρήσης, το οποίο ανανεώνεται κάθε δύο έτη με επιμέλεια της Αρμόδιας Διοικητικής Αρχής. Ο αιτών πρέπει να μην έχει καταδικαστεί αμετακλήτως για οποιοδήποτε κακούργημα ή για τα πλημμελήματα της κλοπής, υπεξαίρεσης, απάτης, υπεξαίρεσης στην υπηρεσία, πλαστογραφίας, απιστίας, ψευδορκίας, δόλιας χρεοκοπίας, καταδολίευσης δανειστών, τοκογλυφίας ή για κάποιο άλλο οικονομικής φύσεως έγκλημα. [...] δ. Υπεύθυνη δήλωση, με την οποία ο ενδιαφερόμενος δηλώνει τα εκτιμητικά πρότυπα (ευρωπαϊκά ή διεθνή) που εφαρμόζει κατά τη διενέργεια εκτιμήσεων και τη δέσμευσή του για την πιστή τήρηση του κώδικα δεοντολογίας της υποπαραγράφου Γ.8. ε. Βεβαίωση με υπογραφή και σφραγίδα πιστοποιημένου εκτιμητή ή δελτία παροχής υπηρεσιών με αιτιολογία την εκπόνηση εκτιμήσεων ή εκθέσεις εκτίμησης υπογεγραμμένες από τον ενδιαφερόμενο κατά τα τελευταία δύο έτη. στ. Πιστοποιητικό, από το οποίο αποδεικνύεται ότι ο αιτών εκπληρώνει τουλάχιστον μία από τις κάτωθι προϋποθέσεις: αα) Έχει πιστοποιηθεί ως εκτιμητής από αρμόδιο φορέα διαπιστευμένο κατά ISO/IEC 17024, για το σχήμα του εκτιμητή, από το Εθνικό Σύστημα Διαπίστευσης (ΕΣΥΔ), μέσω διαδικασίας εξετάσεων, προϋπόθεση για συμμετοχή στις οποίες αποτελεί η προσκόμιση πτυχίου ανώτερης ή ανώτατης σχολής της

## **β. Η αρχή της επικουρικότητας**

Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, σε διοικητικές δραστηριότητες που δεν ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Κράτους, αυτό οφείλει να παρέμβει εφόσον η ατομική ιδιωτική δράση δεν ανταποκρίνεται στον δημόσιο σκοπό που της έχει ανατεθεί και επιπλέον το Κράτος είναι σε θέση με ίδιους πόρους να εξυπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον. Η αρχή αυτή οριοθετεί την κρατική από την ιδιωτική σφαίρα δραστηριότητας. Συνταγματικό έρεισμα αυτής αποτελεί η αρχή του κοινωνικού Κράτους δικαίου σε συνάρτηση με την προσωπική ελευθερία. Το Κράτος από τον καταστατικό του σκοπό οφείλει να παρεμβαίνει σε τομείς αυτορρυθμιζόμενους πρωτίστως για λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης, καθώς δεν είναι πάντοτε δυνατό οι συμβασιολογημένοι τομείς της οικονομίας να ανταπεξέλθουν στο δημόσιο καθήκον που τους έχει ανατεθεί.

---

ημεδαπής ή της αλλοδαπής. Οι τίτλοι σπουδών που προέρχονται από ιδρύματα της αλλοδαπής πρέπει να είναι αναγνωρισμένοι από τον αρμόδιο Διεπιστημονικό Οργανισμό Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης (ΔΟΑΤΑΠ) ως ισότιμοι και αντίστοιχοι ή ως ισότιμοι προς τους απονεμόμενους από τα ελληνικά ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα. Εναλλακτικά, να έχει πιστοποιηθεί ως εκτιμητής από επαγγελματική εκτιμητική ένωση ή από εκτιμητικό οργανισμό που πληρούν τις προϋποθέσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 3 του π.δ. 38/2010 (Α' 78). ββ) Ασκήι νόμιμα το επάγγελμα του εκτιμητή σε οποιοδήποτε κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή σε τρίτο κράτος σύμφωνα με την αρχή της αμοιβαιότητας. Στην περίπτωση αυτή, ο ενδιαφερόμενος υποχρεούται να προσκομίσει σχετικό πιστοποιητικό από τον αρμόδιο φορέα του κράτους - μέλους ή του τρίτου κράτους. [...] 3. Προκειμένου περί νομικών προσώπων, η αναγγελία συνοδεύεται από τα κάτωθι απαραίτητα δικαιολογητικά: α. Αίτηση πιστοποίησης, στην οποία θα αναφέρεται ο συγκεκριμένος ή οι συγκεκριμένοι κλάδοι, στους οποίους επιθυμεί να πιστοποιηθεί. [...] δ. Επικυρωμένο αντίγραφο του ιδρυτικού του εγγράφου ή τυχόν τροποποιητικού αυτού, από το οποίο να προκύπτει ότι στο σκοπό του προβλέπεται η παροχή εκτιμητικών υπηρεσιών. ε. Αποδεικτικά έγγραφα από τα οποία προκύπτει ότι στο νομικό πρόσωπο απασχολείται ένας ή περισσότεροι πιστοποιημένοι εκτιμητές, οι οποίοι είναι και οι μόνοι αρμόδιοι να διενεργούν εκτιμήσεις για λογαριασμό του νομικού προσώπου. 4. Η Αρμόδια Διοικητική Αρχή μπορεί εντός τριών (3) μηνών από την υποβολή της αναγγελίας να απαγορεύσει την έναρξη του επαγγέλματος εφόσον δεν πληρούνται οι ανωτέρω νόμιμες προϋποθέσεις ή δεν προκύπτει η συνδρομή τους από τα υποβληθέντα στοιχεία. Στην περίπτωση αυτή, η Αρμόδια Διοικητική Αρχή ενημερώνει εγγράφως τον ενδιαφερόμενο ότι δεν είναι δυνατή η εγγραφή του στο Μητρώο, γνωστοποιώντας του και τους σχετικούς λόγους. 5. Εφόσον πληρούνται όλες οι ανωτέρω προϋποθέσεις, η Αρμόδια Διοικητική Αρχή εγγράφει τον ενδιαφερόμενο στο Μητρώο Πιστοποιημένων Εκτιμητών, εντός τριών μηνών, στον κλάδο ή στους κλάδους στους οποίους έχει πιστοποιηθεί και εκδίδει σχετικό πιστοποιητικό. [...] ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ.4 ΚΛΑΔΟΙ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΜΕΝΩΝ ΕΚΤΙΜΗΤΩΝ. Οι πιστοποιημένοι εκτιμητές δύνανται να δραστηριοποιούνται και να πιστοποιούνται σε έναν ή περισσότερους από τους εξής κλάδους: α) Ακίνητα [...] ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ.5 ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΜΕΝΩΝ ΕΚΤΙΜΗΤΩΝ. Με την επιφύλαξη ειδικότερων διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας με τις οποίες καθορίζεται ειδική διαδικασία εκτιμήσεων συγκεκριμένων αγαθών, οι πιστοποιημένοι εκτιμητές διενεργούν εκτιμήσεις της αξίας αγαθών (ενσώματων ή άυλων), που αφορούν ενδεικτικά σε: - Ακίνητα και εμπράγματα δικαιώματα. [...] ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ.7 ΚΑΝΟΝΕΣ ΕΚΤΙΜΗΣΕΩΝ. Οι πιστοποιημένοι εκτιμητές οφείλουν να συντάσσουν τις εκτιμήσεις τους σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά ή διεθνή αναγνωρισμένα εκτιμητικά πρότυπα και με τον Κώδικα Δεοντολογίας, που προβλέπεται στην υποπαραγράφο Γ8 του παρόντος νόμου. ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ.8 ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΜΕΝΩΝ ΕΚΤΙΜΗΤΩΝ. 1. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, η οποία εκδίδεται εντός τριών μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος, θεσπίζεται Κώδικας Δεοντολογίας των πιστοποιημένων εκτιμητών. 2. Οι πιστοποιημένοι εκτιμητές οφείλουν να συμμορφώνονται με τις διατάξεις του παρόντος νόμου και του Κώδικα Δεοντολογίας. [...]». Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 του εν λόγω Κώδικα, ο οποίος θεσπίστηκε με την υπ' αριθμ. 19928/292/10.5.2013 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (Β' 1147), οι πιστοποιημένοι εκτιμητές οφείλουν, ιδίως, «(α) Να τηρούν απαρέγκλιτα τους νόμους του Κράτους, τα Ευρωπαϊκά ή Διεθνή εκτιμητικά πρότυπα και τον παρόντα Κώδικα Δεοντολογίας. (β) Να ασκούν το επάγγελμα τους και να παρέχουν τις υπηρεσίες τους, σύμφωνα με τους κανόνες της επιστήμης και της τέχνης. [...] (στ) Να καταβάλλουν τη μέγιστη δυνατή επιμέλεια κατά την παροχή εκτιμητικών υπηρεσιών. [...]».

Θα πρέπει να επισημανθεί στο σημείο αυτό, ότι η άσκηση δράσης εκ μέρους του ιδιωτικού τομέα δεν είναι πάντοτε διασφαλιστική των δικαιωμάτων των πολιτών και πολλές φορές μάλιστα είναι δυνατόν να επιφέρει το αντίθετο αποτέλεσμα περιορίζοντας και προσβάλλοντας κατά τρόπο απαράδεκτο τα δικαιώματά τους. Κρίσιμο στο σημείο αυτό είναι να καταδειχθεί ότι το Σ είναι οικονομικά ουδέτερο εξασφαλίζοντας στον νομοθέτη ευρύ περιθώριο εκτίμησης μεταξύ της αρχής του κοινωνικού κράτους και των ατομικών ελευθεριών. Ο τελευταίος έχει να επιλέξει μεταξύ μια κρατικά διευθυνόμενης οικονομίας και ενός ολοένα καλπάζοντα νεοφιλελευθερισμού που τείνει να υπερπηδά κάθε μορφή περιορισμού των δικαιωμάτων και της δημοκρατικής αρχής. Το επιχείρημα αυτό ενισχύεται και από αποφάσεις του Σ.τ.Ε. κατά τις οποίες δημόσιες υπηρεσίες που δεν συνδέονται με τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας δύνανται να ασκηθούν υπό οποιονδήποτε νομικό μανδύα.

Διαφαίνεται λοιπόν ότι η αρχή της επικουρικότητας, δίνοντας προτεραιότητα στην άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών, δεν αναφέρεται πρωτίστως στην άσκηση διοικητικού έργου μέσω αυτών, αλλά τείνει προς τον σκοπό εγκατάλειψης των ως άνω δραστηριοτήτων από την διοίκηση, προωθώντας επί της ουσίας το ιδιωτικό όφελος έναντι του δημοσίου συμφέροντος μέσω του θεσμού της ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης<sup>62</sup> κατά τρόπο, σύμφωνα με την άποψη του γράφοντος απαράδεκτο και εν πολλοίς υποκρυπτόμενο.

### **γ. Οι τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του ύδατος**

Με τον πρόσφατο νόμο ν. 5037/2023 η μέχρι πρότινος Ρ.Α.Ε. μετονομάστηκε σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (εφεξής Ρ.Α.Α.Ε.Υ). Σκοπός του ανωτέρω νόμου, όπως προκύπτει από το άρθρο 1 αυτού «είναι η ορθολογική ρύθμιση της παροχής υπηρεσιών ύδατος και επεξεργασίας αστικών αποβλήτων, ιδίως ως προς την οργάνωση, τις παρεχόμενες υπηρεσίες, το κόστος και την τιμολόγησή τους, μέσα από την ανάθεση σχετικών αρμοδιοτήτων εποπτείας και ελέγχου στη Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (Ρ.Α.Α.Ε.Υ.),

---

<sup>62</sup> Α. Καϊδατζής, *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, 2006, σ. 26 «Η ουσιαστική ιδιωτικοποίηση συνεπάγεται μια ριζική μεταβολή του υποκειμένου. Το κράτος υποκαθίσταται από φορείς της κοινωνίας. Με την έννοια αυτήν, η ουσιαστική ιδιωτικοποίηση συνιστά μορφή αποκρατικοποίησης. Αντικείμενό της μπορεί να είναι είτε περιουσιακά στοιχεία είτε κρατικές δραστηριότητες, περιλαμβάνει δηλαδή τόσο περιουσιακές όσο και λειτουργικές ιδιωτικοποιήσεις, όταν κατάληξή τους είναι γνήσιοι ιδιώτες. Η ουσιαστική ιδιωτικοποίηση συνιστά μετάβαση από το κράτος στην κοινωνία. Πρόκειται δηλαδή για μια διαδικασία μετάβασης από το πεδίο των συνταγματικών δεσμεύσεων και την αρχή της νομιμότητας στο πεδίο των συνταγματικών ελευθεριών και την αρχή της ιδιωτικής αυτονομίας. Η διαπίστωση αυτή έχει ίσως περιορισμένη σημασία όσον αφορά τη μεταβίβαση κρατικών περιουσιακών στοιχείων σε ιδιώτες, δηλαδή τη μετατροπή της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου σε περιουσία ιδιωτών, αφού τα μεταβιβαζόμενα περιουσιακά δικαιώματα παραμένουν καταρχήν ίδια, δηλαδή ιδιωτικά. Είναι όμως κρίσιμη όσον αφορά τη μετάθεση της άσκησης κρατικών καθηκόντων σε ιδιώτες, καθώς στην περίπτωση αυτή οι μεταβιβαζόμενες κρατικές αρμοδιότητες μεταλλάσσονται σε ιδιωτικές δραστηριότητες. Αυτό σημαίνει ότι οι δεσμεύσεις ή υποχρεώσεις που συνδέονται με την άσκηση κάποιων καθηκόντων (π.χ. υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας κατά την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας), βρίσκουν το όριό τους στη διαφύλαξη της ιδιωτικής αυτονομίας –ή, κάπως γενικότερα, στην προστασία της ‘ιδιωτικότητας’. Προκύπτει, έτσι, η ανάγκη για θέση ενός ρυθμιστικού πλαισίου, ώστε να διασφαλίζονται οι σχετικές υποχρεώσεις ακόμα και μετά την ιδιωτικοποίηση –με άλλα λόγια, αναδεικνύεται ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους ως επακόλουθο, αλλά και ως δέσμευση της ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης»

όπως μετονομάζεται πλέον η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (Ρ.Α.Ε.). Στο ίδιο πλαίσιο εξορθολογίζονται και επικαιροποιούνται οι αρμοδιότητες των φορέων υδατικής διαχείρισης και πολιτικής, προσαρμόζονται επιμέρους ρυθμίσεις και θεσπίζεται εθνική στρατηγική για τα ύδατα. Με τον νόμο αυτό μεταφέρονται και θεσπίζονται αρμοδιότητες στη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η οποία μετονομάζεται σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων. Ειδικότερα, ρυθμίζεται η παροχή υπηρεσιών υδάτων της περ. κθ) της παρ. 2 του άρθρου 2 του ν. 3199/2003 (Α' 280), καθώς και των υπηρεσιών ανακυκλωμένου ύδατος και διαχείρισης αστικών αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένου του νερού που προορίζεται για περιαστική χρήση. Δεδομένης της ανάθεσης αυτών των αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητη αρχή, εκσυγχρονίζεται το συνολικό πλαίσιο διακυβέρνησης των ζητημάτων που σχετίζονται με τη διαχείριση των υδάτων και των αστικών αποβλήτων. Ο νομοθέτης περιβάλλει με νέες αρμοδιότητες την αρχή αυτή, οι οποίες είναι ο έλεγχος, η ρύθμιση και η εποπτεία της αγοράς ενέργειας, καθώς και ο έλεγχος, η ρύθμιση και η εποπτεία θεμάτων σχετικών με την παροχή υπηρεσιών ύδατος και διαχείρισης αστικών αποβλήτων, οι οποίες και ασκούνται υπό την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, , η οποία και αποτελεί την εθνική ρυθμιστική αρχή σε θέματα ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, υπηρεσιών ύδατος και διαχείρισης αστικών αποβλήτων, κατά την έννοια των Οδηγιών (ΕΕ) 2019/944 και 2009/73/ΕΚ και των νόμων 3199/2003 (Α' 280) και 4819/2021 (Α' 129).

Η απελευθέρωση της ηλεκτρικής αγοράς ενέργειας δεν είναι νέο φαινόμενο. Επιπλέον η έννοια της απελευθέρωσης διαφέρει από την δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς ή της εσωτερικής αγοράς. Αυτή περιγράφει μία διαδικασία κατά την οποία οι αγορές απελευθερώνονται, ανοίγονται στον ανταγωνισμό μέσω της άρσης των μονοπωλίων ή αποκλειστικών δικαιωμάτων που είχαν συσταθεί σε συγκεκριμένους τομείς. Με τον τρόπο αυτό τα εμπόδια πρόσβασης στις αγορές καταργούνται. Περαιτέρω αυτή διενεργείται παραδοσιακά μέσω της διαδικασίας της ιδιωτικοποίησης, όταν στις κρατικές ή μερικώς κρατικές επιχειρήσεις αποχωρεί ο κρατικός παράγοντας. Αυτή είναι και η συνηθέστερη μορφή απελευθέρωσης – ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης μέσω της κατάργησης του κρατικού μονοπωλίου και της πρόσβασης στην εν λόγω αγορά ιδιωτικών επιχειρήσεων<sup>63</sup>. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η τάση αυτή παρατηρήθηκε ιδίως στο πεδίο των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος<sup>64</sup> και συγκεκριμένα στις υπηρεσίες δικτύου, στην ενέργεια, στις τηλεπικοινωνίες, στις μεταφορές, στην ύδρευση και στα ταχυδρομεία. Σκοπός της Επιτροπής ήταν και είναι η προστασία των καταναλωτών μέσω προσιτών τιμών και ποιοτικότερα παρεχόμενων υπηρεσιών. Η στάση του Σ.τ.Ε. ως προς τις

---

<sup>63</sup> Α. Ζησιού, Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και η θέση του ενεργειακού καταναλωτή στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, 2023, σ. 15 «Το δίπτυχο της απελευθέρωσης και της ιδιωτικοποίησης με παράλληλη κατάργηση των φυσικών μονοπωλίων επιφέρει την ανάγκη τροποποίησης του κανονιστικού πλαισίου που ίσχυε ως τότε. Η τάση αυτή έγινε διεθνώς γνωστή ως απορρύθμιση (deregulation). Η απορρύθμιση στόχο έχει την ενίσχυση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας μέσω θεσμικών αλλαγών με παράλληλο με παράλληλο περιορισμό του κρατικού παρεμβατισμού.

<sup>64</sup> Ως τέτοιες ορίζονται οι οικονομικές δραστηριότητες που παράγουν αποτελέσματα προς το γενικό δημόσιο όφελος, οι οποίες δεν θα μπορούσαν να παρασχεθούν (ή θα μπορούσαν να παρασχεθούν υπό διαφορετικές συνθήκες ποιότητας, ασφάλειας, οικονομικής προσιτότητας, ίσης μεταχείρισης ή καθολικής πρόσβασης) από την αγορά χωρίς δημόσια παρέμβαση. Στον πάροχο επιβάλλονται μέσω διαδικασιών ανάθεσης και με βάση κριτήρια γενικού συμφέροντος που εγγυώνται ότι η υπηρεσία παρέχεται υπό όρους που εξασφαλίζουν την εκπλήρωση της αποστολής της.



ιδιωτικοποιήσεις είχε αρχικά διατυπωθεί στο Π.Ε. 158/1992<sup>65</sup> σύμφωνα με το οποίο ο νομοθέτης δεν δεσμεύεται ως προς τον οργανωτικό μανδύα μέσω του οποίου θα παρέχει υπηρεσίες ζωτικών αγαθών προς το κοινωνικό σύνολο, θεωρώντας κατ' αυτόν τον τρόπο ότι η παροχή ηλεκτρικής ενέργειας μη εντασσόμενη στον σκληρό πυρήνα των κρατικών εξουσιών δύναται να αποτελέσει πρόσφορο πεδίο προς άνοιγμα στον ελεύθερο ανταγωνισμό και τον κερδοσκοπικό σκοπό τον οποίο αυτός αν μη τι άλλο υπηρετεί. Η απελευθέρωση του ηλεκτρικού ρεύματος<sup>66</sup> στη λιανική αγορά έγινε την 1η Ιουλίου 2007. Επί της ουσίας από εκεί και έπειτα ο καταναλωτής μπορεί να επιλέξει ελεύθερα τον προμηθευτή για την κάλυψη των αναγκών του σε ηλεκτρικό ρεύμα και όχι να περιορίζεται αγοράζοντας ηλεκτρικό ρεύμα απλώς και μόνο από τον φορέα του Δημοσίου.

Ως προς την απελευθέρωση του ύδατος βέβαια στην ελεύθερη αγορά το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο έχει προβεί σε διαφορετική προσέγγιση παρά περί του αντιθέτου ρυθμίσεις τόσο του ενωσιακού όσο και του εθνικού νομοθέτη. Ειδικότερα με τις υπ' αριθμ. ΣτΕ Ολ 190-1/2022 το Δικαστήριο έκρινε ως αντισυνταγματική την μεταβίβαση της πλειοψηφίας του Μετοχικού Κεφαλαίου των ΕΥΔΑΠ ΑΕ και ΕΥΑΘ ΑΕ στην Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας με τον νόμο 4389/2106, το οποίο ενδέχεται να προκαλέσει εκ νέου προβλήματα στην νέα ανεξάρτητη αρχή που ιδρύθηκε πρόσφατα όπως αναλύθηκε ανωτέρω. Ειδικότερα

---

<sup>65</sup> Πρακτικό Επεξεργασίας 158/1992 του ΣτΕ, στο οποίο επισημαίνονται, μεταξύ άλλων, και τ' ακόλουθα: «Από τις διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 2, 29 παρ. 3 και 106 παρ. 3 του Συντάγματος, συνάγεται ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, όπως είναι ιδίως η ύδρευση, η ενέργεια και οι επικοινωνίες, ασκούν πράγματι δημόσια υπηρεσία. Διότι, ασχέτως του ιδιωτικού προσώπου των, οι επιχειρήσεις αυτές επιδιώκουν τον δημόσιο σκοπό της διασφάλισης στο κοινωνικό σύνολο εκείνων των ζωτικών αγαθών, 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 δραστηριότητάς του, που εγγυώνται τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος. Κατά συνέπεια, και στις δημόσιες αυτές επιχειρήσεις ισχύει η αρχή της συνεχούς λειτουργίας, που διέπει την Δημόσια Διοίκηση. Την θεμελιώδη αυτή αρχή ουδείς, εντός ή εκτός των δημοσίων επιχειρήσεων, επιτρέπεται να διαταράξει, διότι αυτή τελεί υπό την εγγύηση του Κράτους και οφείλει να την πραγματώνει αυτοδυνάμως οσάκις απειλείται».

<sup>66</sup> Βλ. Σ.τ.Ε 1669/2022 για τα τιμολόγια σκ. 22 «Επειδή, με τις επίμαχες νομοθετικές και κανονιστικές, περιοριστικές της επιχειρηματικής ελευθερίας της ΔΕΗ Α.Ε., ρυθμίσεις επιδιώκεται, κατά τα προεκτεθέντα, η ενίσχυση του ανταγωνισμού που αναγορεύεται σε σκοπό δημοσίου συμφέροντος κατά την ενωσιακή και την εθνική έννομη τάξη (πρβλ. ΣτΕ 1761/2016). Εξάλλου, ναι μεν, κατά τα αναφερθέντα σε προηγούμενη σκέψη, οι επιβαλλόμενοι διά νόμου ή κανονιστικούς περιορισμοί στην επιχειρηματική ελευθερία είναι κατά το Σύνταγμα θεμιτοί εφόσον ορίζονται γενικώς, κατά τρόπο αντικειμενικό, δεν αποκλείεται, όμως, για τον λόγο αυτόν, η επιβολή περιορισμών σε μία και μόνον επιχείρηση ενόψει της θέσεως που κατέχει στην αγορά, εφόσον συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος, όπως στην προκειμένη περίπτωση της επιβολής περιοριστικών ρυθμίσεων εις βάρος της αιτούσας εταιρείας προς τον σκοπό της ενίσχυσης του ανταγωνισμού. Άλλωστε, όπως, παγίως γίνεται δεκτό (ενδεικτικώς ΣτΕ Ολομ. 2153/2015, 4362/1997, ΣτΕ 2888/1969, 690/1957, 1400/1948), σε ειδικές περιπτώσεις και υπό την επιφύλαξη ότι δεν θίγονται συνταγματικές διατάξεις και αρχές ή άλλοι κανόνες υπερνομοθετικής ισχύος (και κυρίως η αρχή της ισότητας), είναι δυνατή η εισαγωγή με τυπικό νόμο ρυθμίσεως που αφορά ατομική περίπτωση. Δεδομένου δε ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις αφορούν ορισμένο χρονικό διάστημα (2016-2019), δεν προκύπτει ανενδοιάστως ότι ο καθορισμός της κατώτατης τιμής προσφοράς των δημοπρατούμενων από την εταιρεία προθεσμιακών προϊόντων ηλεκτρικής ενέργειας με βάση τα μεταβλητά κόστη των λιγνιτικών και υδροηλεκτρικών μονάδων της –στα οποία μεταβλητά κόστη περιλαμβάνονται τα κατά το άρθρο 139 παρ. 3 του ν. 4389/2016 στοιχεία, όπως εξειδικεύονται με την πρώτη προσβαλλόμενη πράξη και παρατίθενται ανωτέρω– καθιστά αδύνατη ή υπερμέτρως δυσχερή την άσκηση της επιχειρηματικής ελευθερίας της αιτούσας, λαμβανομένου μάλιστα υπ' όψιν ότι το μεταβλητό κόστος αποτελεί ήδη κατά τον νόμο κρίσιμο μέγεθος για τον καθορισμό των τιμών στην αγορά ενέργειας (βλ. άρθρο 23 παρ. 10 ν. 3175/2003, ΦΕΚ Α' 207, που ορίζει ότι «οι προσφορές ηλεκτρικής ενέργειας που προέρχονται από εγκαταστάσεις παραγωγής πρέπει να αντανακλούν τουλάχιστον το μεταβλητό κόστος των εγκαταστάσεων αυτών».)»

κρίθηκε ότι «Επειδή, σύμφωνα και με τα ήδη κριθέντα, κατά το Σύνταγμα [άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3], η παροχή υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης στον πληθυσμό της Αττικής δεν συνιστά δραστηριότητα αναπόσπαστη από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας και, συνεπώς, δύναται να ανατίθεται σε δημόσια επιχείρηση υπό μορφή ανώνυμης εταιρείας, όπως η ΕΥΔΑΠ ΑΕ. Υπό τις παρούσες, όμως, συνθήκες, ήτοι υπό συνθήκες παροχής των υπηρεσιών αυτών μονοπωλιακώς, από δίκτυα μοναδικά στην περιοχή και ανήκοντα, ιδιοκτησιακώς, στην ΕΥΔΑΠ ΑΕ, ήτοι στον φορέα που παρέχει τις υπηρεσίες δυνάμει σύμβασης παραχώρησης, είναι συνταγματικώς επιβεβλημένος ο έλεγχος της ΕΥΔΑΠ ΑΕ από το Ελληνικό Δημόσιο, όχι απλώς με την άσκηση εποπτείας επ' αυτής, αλλά και δια του μετοχικού της κεφαλαίου. Καθόσον, μόνον εάν το Ελληνικό Δημόσιο διατηρεί κατ' ουσίαν την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου της δημόσιας αυτής επιχείρησης, η οποία παρέχει, υπό τις ανωτέρω συνθήκες, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας απολύτως ζωτικής σημασίας για τον πληθυσμό της Αττικής, εξασφαλίζονται τόσο τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα του Δημοσίου επί της ΕΥΔΑΠ ΑΕ, όσο και η εκλογή της πλειοψηφίας των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της επιχείρησης από το κατέχον την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου της Δημόσιο. Δια της κατοχής από το Δημόσιο της πλειοψηφίας του μετοχικού κεφαλαίου της δημόσιας επιχείρησης ΕΥΔΑΠ ΑΕ τεκμαίρεται, κατ' αρχήν, ότι διασφαλίζεται η διαχείρισή της σύμφωνα με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το Σύνταγμα ως προς την παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας (πρβλ. ΣτΕ 1906/2014 Ολομ). Όπως συνάγεται περαιτέρω από τις ίδιες συνταγματικές διατάξεις, ανεξαρτήτως εάν η συμμετοχή του Δημοσίου στο μετοχικό κεφάλαιο της ΕΥΔΑΠ δύναται να είναι και έμμεση, δια της παρεμβολής άλλου νομικού προσώπου, πάντως το Δημόσιο, με την κατοχή του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΥΔΑΠ ΑΕ και την διαχείριση της δημόσιας αυτής επιχείρησης, δεν επιτρέπεται να επιδιώκει, προεχόντως ή παραλλήλως, οικονομικούς ή άλλους σκοπούς, έστω και υπαγορευόμενους από το ευρύτερο δημόσιο συμφέρον, όταν οι σκοποί αυτοί ανταγωνίζονται ή θέτουν σε κίνδυνο την αξιόλογη αδιάλειπτη και υψηλής ποιότητας παροχή των, ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, ως άνω υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης.» Το δικαστήριο μάλιστα προχώρησε ένα βήμα περαιτέρω τονίζοντας ότι «η ΕΕΣΥΠ ΑΕ ως ιδιότυπο νομικό πρόσωπο, με αντικείμενο δραστηριότητας ανάλογο προς εκείνο των εταιρειών “απόκτησης και ρευστοποίησης” («acquisition and disposal»), στο οποίο το Ελληνικό Δημόσιο, ενεργώντας ως fiscus, μεταβιβάζει περιουσιακά του στοιχεία, υπολαμβάνοντας ότι ανήκουν στην ιδιωτική του περιουσία, προκειμένου η Εταιρεία αυτή να τα διαχειρισθεί, επαγγελματικώς και επιχειρηματικώς, προς επίτευξη του μέγιστου οικονομικού αποτελέσματος από την εκμετάλλευσή τους με ποικίλους τρόπους. Η ΕΕΣΥΠ ΑΕ διαχειρίζεται, εκ του νόμου, και τις μεταβιβασθείσες σε αυτήν ΕΥΔΑΠ ΑΕ και ΕΥΑΘ ΑΕ κατά τον πλέον πρόσφορο για την επίτευξη των καταστατικών σκοπών της τρόπο, με τον εντεύθεν όμως, αποδεκτό από τον νομοθέτη, κίνδυνο η διαχείριση, υπό προϋποθέσεις και περιστάσεις, να είναι δυνατόν ν' αποβαίνει εις βάρος της ποιότητας, της καθολικότητας ή και της προσιτής τιμής των παρεχόμενων από την ΕΥΔΑΠ ΑΕ και την ΕΥΑΘ ΑΕ υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης. Η ΕΥΔΑΠ ΑΕ και η ΕΥΑΘ ΑΕ, λειτουργούσες ως θυγατρικές της ΕΕΣΥΠ ΑΕ, εξακολουθούν μεν να έχουν το ίδιο αντικείμενο δραστηριότητας. Πλην όμως αφενός εισφέρουν τα κέρδη τους στην ΕΕΣΥΠ ΑΕ, προκειμένου να διατεθούν περαιτέρω, μαζί με τα έσοδα από την διαχείριση των λοιπών περιουσιακών στοιχείων της ΕΕΣΥΠ ΑΕ, για τους προμνημονευόμενους συγκεκριμένους σκοπούς. Και, αφετέρου, κατά την παροχή των υπηρεσιών τους τελούν πλέον μόνον υπό την εποπτεία του Ελληνικού Δημοσίου και όχι υπό τον έλεγχό του, μέσω και της κατοχής της πλειοψηφίας του μετοχικού κεφαλαίου, όπως απαιτούν οι οικείες διατάξεις του Συντάγματος...Επιπλέον, ο νόμος δεν επιφυλάσσει στο Ελληνικό Δημόσιο ούτε καν τον έμμεσο έλεγχο της ΕΥΔΑΠ ΑΕ και της ΕΥΑΘ ΑΕ, εφόσον με τις κατά τ' ανωτέρω ρυθμίσεις του ν. 4389/2016 δεν διασφαλίζεται ο πλήρης έλεγχος του Ελληνικού

*Δημοσίου επί του Διοικητικού Συμβουλίου της «μητρικής» εταιρείας ΕΕΣΥΠ ΑΕ. Και τούτο, διότι το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΕΣΥΠ ΑΕ δεν ορίζεται από τη Γενική Συνέλευσή της, δηλαδή από το Ελληνικό Δημόσιο, αλλ' από ειδικό συλλογικό όργανο, το Εποπτικό Συμβούλιο της ΕΕΣΥΠ ΑΕ. Δεν διασφαλίζουν δε επαρκώς τον έλεγχο του Ελληνικού Δημοσίου επί της ΕΕΣΥΠ ΑΕ και των θυγατρικών της ΕΥΔΑΠ ΑΕ και ΕΥΑΘ ΑΕ ούτε ο Εσωτερικός Κανονισμός της ΕΕΣΥΠ ΑΕ – ο οποίος ρυθμίζει την εταιρική διακυβέρνηση, την πολιτική επενδύσεων, την πολιτική μερισμάτων και τον «Μηχανισμό Συντονισμού» – ούτε το στρατηγικό σχέδιο της ΕΕΣΥΠ ΑΕ, που καταρτίζεται βάσει γενικών στρατηγικών κατευθύνσεων του Υπουργού Οικονομικών. Και τούτο, διότι ο Εσωτερικός Κανονισμός και το Στρατηγικό Σχέδιο της ΕΕΣΥΠ ΑΕ αφενός απαγορεύεται να θίγουν τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα του ΕΜΣ. Και, αφετέρου, διαγράφουν ένα γενικό μόνο πλαίσιο αρχών και κατευθύνσεων για τις ενέργειες του Διοικητικού Συμβουλίου, χωρίς να έχουν τον χαρακτήρα διοικητικών πράξεων, με συγκεκριμένο δεσμευτικό ρυθμιστικό περιεχόμενο...»*

Εκ των ανωτέρω γίνεται φανερό ότι ο τομέας της ύδρευσης αποτελεί ένα πεδίο κατεξοχήν συγκρουσιακό, στο οποίο μια ενδεχόμενη συμβασιοποίησή της λόγω και του ζωτικού χαρακτήρα που αναμφισβήτητα εμπεριέχεται σε αυτήν για το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο, την καθιστά ολοένα και δυσκολότερη ακόμα και μέσω των νέων μορφών διακυβέρνησης που εμφανίζονται σε εθνικό, ενωσιακό αλλά και παγκόσμιο επίπεδο.

## **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Το νεωτερικό μοντέλο του φιλελεύθερου κοινωνικού κράτους δικαίου, το οποίο στηρίχθηκε κατά κύριο λόγο στις αρχές της διάκρισης των εξουσιών, της αντιπροσωπευτικής αρχής και της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών ως των κύριων οργανωτικών βάσεων του φιλελεύθερου Δημοκρατικού Πολιτεύματος, τείνει να φθίνει ολοένα και περισσότερο τα τελευταία χρόνια. Το Κράτος ως εγγυητής των δικαιωμάτων των πολιτών του μέσω της υποταγής αυτών σε μία ανώτερη οντότητα, η οποία δεν είναι αντιληπτή διά γυμνού οφθαλμού σε κάθε περίπτωση, χάνει ολοένα και περισσότερο την λαμπρότητα που είχε περιβληθεί με την ίδρυσή του και η οποία συνίστατο στην εμπέδωση της κοινωνικής ειρήνης και ασφάλειας χάριν των πολιτών του. Η κλασική υποταγή που άλλοτε θεωρούνταν *sine qua non* προϋπόθεση για την εκ του κρατικού μηχανισμού εγγύηση των ελευθεριών των ατόμων, πλέον τείνει να εξαλείφεται λόγω της δυσπιστίας, αλλά και μιας περιρρέουσας αίσθησης διαφθοράς που περικλείει τον θεσμό του Κράτους υπό την σύγχρονη μορφή του. Περαιτέρω το πάλοι ποτέ κραταιό κοινωνικό κράτος, που εμφανίστηκε ιδιαίτερος στο ηπειρωτικό δίκαιο ολοένα και συρρικνώνεται μην μπορώντας να ανταπεξέλθει στις αυξανόμενες ανάγκες που εμφανίζονται καθημερινά. Διαφαίνεται στον ορίζοντα ότι ο παρεμβατικός – παροχικός ρόλος του Κράτους φθίνει διαρκώς με την πάροδο των ετών. Υπό το βάρος αυτό θα έπρεπε να ανευρεθούν νέοι τρόποι, ούτως ώστε να εκπληρώσει τους σκοπούς του, που κατά τον γράφοντα, αλλά και όχι μόνο αποτελεί η άσκηση και η απόλαυση των δικαιωμάτων των πολιτών, ελευθερίες οι οποίες συνάδουν με την αρχή του κράτους δικαίου και που βρίσκονται αποτυπωμένες σε εθνικά αλλά και υπερεθνικά κείμενα κανονιστικής φύσεως. Στον πυρήνα αυτών των νέων εξελίξεων βρέθηκαν κατά γενική ομολογία δημόσιες υπηρεσίες υπό οργανωτική και λειτουργική έννοια που κάποτε το Κράτος μπορούσε να εκπληρώσει μόνο του και οι οποίες συνδέονται τόσο με αγαθά ζωτικής σημασίας,

την άσκηση ατομικών ελευθεριών, αλλά ακόμα και με τομείς όπου το Κράτος διατηρούσε το μονοπώλιο, κατεξοχήν πεδία άσκησης οικονομικής δραστηριότητας εκ μέρους του.

Υπό το ανωτέρω πρίσμα το Κράτος άμεσα ή έμμεσα ξεκίνησε μία διαδικασία μετάλλαξης του τρόπου διακυβέρνησης, ο οποίος στην θεωρία είναι πλέον γνωστός με τον όρο «συμβασιοποίηση του δημοσίου δικαίου», δηλαδή το πέρασμα από μία διακυβέρνηση με βάση τον νόμο, σε μία διακυβέρνηση με βάση την σύμβαση που στηρίζεται κατά κύριο λόγο σε σχέσεις με βάση τη συναίνεση, τους δεσμούς πίστης και της αλληλεξάρτησης. Όψη αυτού του φαινομένου και συναφής προς την ανωτέρω θεωρία είναι και η θεωρία του συνεργατικού Κράτους<sup>67</sup>. Η συνεργασία αυτή εμφανίζεται τόσο ως προς την οργανωτική δομή του κρατικού μηχανισμού όσο και ως προς την εκπλήρωση των σκοπών της διοίκησης. Τα μέρη εν προκειμένω αντιμετωπίζονται μεταξύ τους ως ίσοι και η όλη συμφωνία στηρίζεται στις αρχές του διαλόγου και της συναίνεσης, της συνεργασίας, της διαπραγμάτευσης και της συνεχούς αλληλεπίδρασης των μερών. Πάντως η συναίνεση αφορά πρωτίστως το αποτέλεσμα, ενώ η συνεργασία την όλη διαδικασία, η οποία μπορεί να μην οδηγήσει και απαραίτητα στα επιθυμητά αποτελέσματα. Η παρούσα διαδικασία διαπνέει όλο το πνεύμα των σχέσεων μεταξύ Κράτους - πολίτη, ιδιαίτερος στην Γερμανία. Ουσιαστικά βρισκόμαστε μπροστά στην «διάλυση της κυριαρχίας», όπως την γνωρίζαμε μέχρι πρότινος. Η δράση αυτή διαπνέει όλο το δίκαιο από την μονομερή πράξη μέχρι την σύμβαση, αλλά και άτυπες μορφές διοικητικής δράσης. Το ωφέλιμο αποτέλεσμα αυτής της αρχής έγκειται στο ότι διοίκηση και πολίτης προσπαθούν να βρουν μαζί μία επωφελή λύση, η οποία και θα τύχει κοινής αποδοχής, ενισχύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την ασφάλεια δικαίου και την ευελιξία της διοικητικής δράσης. Η θεωρία αυτή δεν χρίζει βεβαίως αντιλόγου. Οι επικριτές της κάνουν λόγο για αναποτελεσματικότητα και για υπονόμευση των νομικών διαδικασιών.

Παρά τις αναμφισβήτητα θετικές πτυχές τις παραπάνω θεώρησης, η παρούσα κατάσταση της συμβασιοποίησης σηματοδοτεί μία ολοένα αυξανόμενη απορρύθμιση του δικαίου, όπως το γνωρίζουμε, με συνέπεια την μετατόπιση εξουσίας από το Κράτος προς τους ιδιώτες, υπό μία μορφή διαμοιρασμένης κυριαρχίας από την μία θεσμών που στόχο έχουν να διασφαλίσουν τα δικαιώματα των πολιτών και εν γένει το δημόσιο συμφέρον και από την άλλη ιδιωτών, οι οποίοι επιδιώκουν το προσωπικό τους συμφέρον και όφελος. Παρά τους ανωτέρω προβληματισμούς το Κράτος εντούτοις προχώρησε σε νέες μορφές οργάνωσης και λειτουργίας ούτως ώστε να ανταπεξέλθει στη νέα αυτή κατάσταση με κυριότερο χαρακτηριστικό την σύμβαση, η οποία από μόνο τον ορισμό της προϋποθέτει και μία αμυδρή συναίνεση μεταξύ των συμβαλλομένων μερών. Κυριότερο παράδειγμα αποτελούν αναμφίβολα οι συμβάσεις παραχώρησης έργων και υπηρεσιών και οι συνακόλουθες αρχές που τις διέπουν, οι οποίες αναπτύχθηκαν ιδιαίτερος στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελώντας τον κύριο όγκο μέσω των οποίων το σύγχρονο Κράτος εκπληρώνει τις αποστολές του. Μία άλλη συμβατική μορφή, αυτή της σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα ελλοχεύει, αν και ολοένα δημοφιλέστερη στην πράξη, κινδύνους, καθώς είναι κάτι παραπάνω από ορατό το ενδεχόμενο οι ιδιώτες φορείς να στοχεύουν αποκλειστικώς στο δικό τους ιδιοτελές όφελος παρά στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος που αποσκοπούν οι δημόσιοι φορείς μέσω των συμβάσεων αυτών. Επιπροσθέτως η θέσπιση ανεξάρτητων αρχών σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εξασφαλίζει την αποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού, καθώς ο ανεπαρκής διοικητικός τους έλεγχος,

---

<sup>67</sup> Panagiota Xylaki, Die Eingliederungsvereinbarung nach §15 SGB II, 2015 σελ. 25 επ.

και η στελέχωσή της διοίκησής τους από την εκάστοτε πλειοψηφία, διαφεύγουν της πολιτικοποίησης και διολισθαίνουν προς ένα τεχνοκρατικό πρότυπο ρυθμιζόμενων αγορών, βάσει και του δικαίου του ανταγωνισμού, αμφίβολης ποιότητας και αποτελεσματικότητας ως προς την τήρηση των κανόνων δικαίου. Στο ίδιο μήκος κύματος και η αρχή της επικουρικότητας επιτείνει το πρόβλημα, οδηγώντας σε περαιτέρω ουσιαστική ιδιωτικοποίηση τομέων που είτε δεν ανήκουν στο σκληρό πυρήνα του Κράτους, με μοναδική ίσως εξαίρεση στα ελληνικά χρονικά την παροχή ύδατος μέσω της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Επιπροσθέτως η ολοένα αυξανόμενη επίδραση του νεοφιλελευθερισμού επιτάσσει οι πολίτες και τα Κράτη να δρουν με τρόπους, οι οποίοι ενισχύουν την κεφαλαιουχική τους αξία. Σημασία δεν έχει πλέον το εκάστοτε δημόσιο συμφέρον αλλά η προσέλκυση επενδύσεων, η ενίσχυση του κεφαλαίου και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Συνέπεια αυτού είναι η μεταστροφή του ρόλου του Κράτους από εγγυητή των δικαιωμάτων των πολιτών σε διαχειριστή κατά το πρότυπο μιας ιδιωτικής κερδοσκοπικής εταιρείας. Ο άλλοτε “homo politicus” μετατρέπεται σε “homo economicus”, διαγράφοντας τα όρια μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού. Αυτό επιτυγχάνεται όχι μέσω της «βίας» του κρατικού καταναγκασμού, αλλά μέσω ήπιων τρόπων διακυβέρνησης. Η ισότητα υπό την γενική έννοια του όρου υποχωρεί χάριν της ανισότητας για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού. Αυτό το φαινόμενο έγινε εμφανές και σε περιόδους κρίσης, όπου επί της ουσίας το φιλελεύθερο Κράτος παρέλυσε και η αναδιάταξή του έγινε κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας παρά του κλασσικού μοντέλου του κρατικού μηχανισμού.

Εκ των ανωτέρω είναι εμφανές ότι οι σύγχρονες μορφές διακυβέρνησης δημιουργούν ποικίλα ερωτήματα σχετικά με το κατά πόσο το σύγχρονο Κράτος θα μπορέσει να υπερασπιστεί τα δικαιώματα των πολιτών του, καθώς διαφαίνεται ότι περισσότερο λειτουργεί χάριν την οικονομίας και του ελεύθερου ανταγωνισμού και λιγότερο προς την προάσπιση των ελευθεριών των πολιτών του που θα έπρεπε σε επίπεδο διακυβέρνησης τουλάχιστον να είναι ο πρωταρχικός αν όχι ο μοναδικός του στόχος. Προς τον σκοπό αυτό κρίσιμο είναι να ενισχυθούν και να στελεχωθούν οι υπάρχουσες δομές ελέγχου και εποπτείας των διοικητικών αρχών που εμπλέκονται στην ανωτέρω διακυβέρνηση, όσο και να θεσπιστούν νέες ούτως ώστε το Κράτος χάριν του πολίτη να μην μετεξελιχθεί εν τέλει σε Κράτος χάριν της οικονομίας και των ιδιοτελών συμφερόντων των ιδιωτών.

## ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Α. Ζησιού, Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και η θέση του ενεργειακού καταναλωτή στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2023.
2. Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Γενικές αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2007
3. Ακρίτας Καϊδατζής, Συνταγματικοί Περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006.
4. Αθανάσιος Β. Τσιρωνάς, Αποκρατικοποιήσεις, έννοια, φύση και λειτουργία από την άποψη του διοικητικού οικονομικού δικαίου.
5. Απόστολος Χ. Γέροντας, Δημόσιο οικονομικό δίκαιο Β' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2011
6. Απ. Γέροντας – Πρ., Παυλόπουλος – Γλυκερία Π. Σιούτη – Σ. Φλογαΐτης, Διοικητικό Δίκαιο Ε' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2022
7. Γιώργος Δελλής, Δήμος και Αγορά, Εκδόσεις Ευρασία 2018
8. Δήμητριος Ράϊκος, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων Δ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2022
9. Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2021
10. Ευάγγελος Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2021
11. Ελένη Λάππα, Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων μέσα από την νομολογία του εθνικού δικαστή και του δικαστή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2021
12. Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, Βασίλειος Κονδύλης, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1 έκδοση 16<sup>η</sup>, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2021
13. Ιάκωβος Ε. Βενιέρης, ΣΔΙΤ, συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, το συμβατικό πλαίσιο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2007
14. Κ. Γκράτζιου, Εμπιστευτικές πληροφορίες στο πλαίσιο διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, 2021, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη
15. Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος, Ο Νεοφεουδαρχικός Συνταγματισμός, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2022
16. Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος, Δημόσιες Συμβάσεις και Συμβάσεις Παραχώρησης Μεγάλες Αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2019

17. Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, Ο Αόρατος Λεβιάθαν, Δημοκρατία, Δικαιοσύνη και Ηθική στα χρόνια της κρίσης, Εκδόσεις Πόλις 2020
18. Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 5η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2023
19. Παρασκευή Μουζουράκη, Η άσκηση Διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2021
20. Πρόδρομος Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο Έβδομη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2014
21. Σπύρος Β. Βλαχόπουλος, Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1999
22. Σπύρος Βλαχόπουλος, Θεμελιώδη δικαιώματα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017
23. Φίλιππος Κ. Σπυρόπουλος Συνταγματικό Δίκαιο Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2020

### **ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

1. Naomi Klein The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism, Knopf Canada 2007
2. Wendy Brown, Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution, Zone books, 2015
3. Panagiota Xylaki, Die Eingliederungsvereinbarung nach §15 SGB II, 2015

### **ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ**

1. Ευγενία Πρεβεδούρου «Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν»  
<https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/>
2. Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος «Δύσκολοι καιροί για τις Ανεξάρτητες Αρχές»  
διαθέσιμο:  
<https://www.constitutionalism.gr/%CE%B4%CF%8D%CF%83%CE%BA%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B9-%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CF%81%CE%BF%CE%AF-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B9%CF%82->

[%CE%B1%CE%BD%CE%B5%CE%BE%CE%AC%CF%81%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82-%CE%B1/](#)

## **ΞΕΝΗ ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ**

1. Alain Supiot «Les deux visages de la contractualisation : déconstruction du Droit et renaissance féodale” διαθέσιμο σε: [https://www.college-de-france.fr/media/alain-supiot/UPL1858437078971350225\\_deux\\_visages.pdf](https://www.college-de-france.fr/media/alain-supiot/UPL1858437078971350225_deux_visages.pdf)
2. Alain Supiot «The public–private relation in the context of today’s refeudalization” διαθέσιμο σε : <https://academic.oup.com/icon/article/11/1/129/776197>