



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

## ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

### ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

#### ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

***«Κύρωση της Σύμβασης Παραχώρησης του αποκλειστικού δικαιώματος διοργάνωσης και διεξαγωγής αμοιβαίου στοιχήματος επί ιπποδρομιών στην Ελλάδα για περίοδο είκοσι ετών και άλλες διατάξεις»***

#### **I. Γενικές Παρατηρήσεις**

**A.** Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, το οποίο κατατέθηκε στη Βουλή των Ελλήνων την 19.10.2015 και χαρακτηρίστηκε ως κατεπείγον από την Κυβέρνηση (άρθρο 76 παρ. 4 του Συντάγματος), αποτελείται από τρία (3) άρθρα, μετά τη διαμόρφωσή του κατά τη συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων.

Με τις διατάξεις του άρθρου 1 φέρεται προς κύρωση η από 24.4.2015 Σύμβαση Παραχώρησης για τη χορήγηση αποκλειστικού δικαιώματος διοργάνωσης και διεξαγωγής αμοιβαίου ιπποδρομιακού στοιχήματος στην Ελλάδα, για περίοδο είκοσι ετών, μεταξύ: α. του νομικού προσώπου υπό την επωνυμία «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου Α.Ε.» (στο εξής, ΤΑΙΠΕΔ), νομίμως εκπροσωπούμενου, ως αναθέτοντος φορέα, και β. του νομικού προσώπου υπό την επωνυμία «Ιπποδρομίες Α.Ε.», νομίμως εκπροσωπούμενου, ως παραχωρησιούχου.

Με τις διατάξεις του άρθρου 2 ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την εκκαθάριση της εταιρείας «Οργανισμός διεξαγωγής ιπποδρομιών Ελλάδος Α.Ε.» (στο εξής, ΟΔΙΕ).

Με τις διατάξεις του άρθρου 3 καθορίζεται η έναρξη ισχύος του υπό ψήφιση νομοθετήματος.

**Β.** Η σύμβαση παραχώρησης είναι σχέση μεταξύ δημόσιας αρχής και εταιρείας, συνήθως ιδιωτικής, στο πλαίσιο της οποίας ανατίθεται στην εταιρεία η πλήρης (ή μερική) διαχείριση οικονομικής δραστηριότητας που εμπίπτει στην ευθύνη του κράτους. Η σχετική σύμβαση μπορεί να αφορά παραχώρηση δημόσιων έργων ή δημόσιων υπηρεσιών (στην περίπτωση μεικτών συμβάσεων, κριτήριο για τον χαρακτηρισμό της σύμβασης συνιστά η φύση του κύριου αντικειμένου της σύμβασης, εάν τα διάφορα τμήματα της συγκεκριμένης σύμβασης είναι αντικειμενικώς αδύνατον να διαχωρισθούν).

Οι συμβάσεις παραχώρησης διακρίνονται από τις δημόσιες συμβάσεις κατά το ότι δεν καθορίζεται αμοιβή για την εκτέλεση έργου ή την παροχή υπηρεσίας. Στη σύμβαση παραχώρησης, ο παραχωρησιούχος αναλαμβάνει τους κινδύνους εκμετάλλευσης και εκτίθεται σε κίνδυνο μείωσης της επένδυσής του, διότι αναλαμβάνει τη διαχείριση και την ευθύνη εκμετάλλευσης του έργου ή της υπηρεσίας (βλ., ενδεικτικώς, Ι. Κίτσο, Συμπράξεις δημοσίου ιδιωτικού τομέα και συμβάσεις παραχώρησης, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2014, Μ. Μεσσήνη, Η συμβατική παραχώρηση δημοσίου έργου, διαδικασίες ανάθεσης και προσυμβατική προστασία των διαγωνιζομένων, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2013, Ι. Γκισάκη, Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημοσίου έργου, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2006, κ.ά.).

Η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης δημόσιων έργων υπόκειται στους βασικούς κανόνες της Οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ L 134 της 30.4.2004, σελ. 114 επ.), ενώ η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών με διασυνοριακό ενδιαφέρον υπόκειται στις αρχές της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και, ειδικότερα, στις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και στις αρχές που πηγάζουν από την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ιδίως δε, τις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της μη διάκρισης, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας.

Δεδομένου ότι «οι συμβάσεις παραχώρησης αποτελούν σημαντικά μέσα για τη μακροπρόθεσμη διαρθρωτική ανάπτυξη των υποδομών και των στρατηγικών υπηρεσιών, συμβάλλοντας στην προώθηση του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς, καθιστώντας δυνατή την αξιοποίηση της εμπειρογνωμοσύνης του ιδιωτικού τομέα και συμβάλλοντας στην επίτευξη αποτελεσματικότητας και καινοτομίας» και δεδομένου ότι έχει αναγνωρισθεί η ύπαρξη κινδύνου «ανασφάλειας δικαίου αν υπάρξουν αποκλίνουσες ερμηνείες των αρχών της ΣΛΕΕ από τους εθνικούς νομοθέτες και λόγω των με-

γάλων διαφορών μεταξύ των νομοθεσιών στα διάφορα κράτη μέλη» (βλ. προοίμιο της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ, σημ. 3 και 4, αντιστοίχως), ψηφίσθηκε η Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικώς με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σελ. 1 επ.).

Με τις διατάξεις της Οδηγίας αυτής τίθενται νέοι κανόνες για την ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης των οποίων η αξία είναι ανώτερη ή ίση ενός κατώτατου ορίου (5.186.000 ευρώ). Η Ελλάδα υποχρεούται να εναρμονίσει την ελληνική νομοθεσία προς τις διατάξεις της εν λόγω Οδηγίας έως την 18.4.2016 (βλ. Σ. Καλογήρου, Φως στο νέο καθεστώς σύναψης και εκτέλεσης συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών κατά την Οδηγία 2014/23/ΕΕ, ΕφΔΔ 2014, σελ. 792-800).

## **II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων**

### **1. Επί του άρθρου 1**

Με το άρθρο 1 κυρώνεται και αποκτά ισχύ νόμου η ως άνω σύμβαση παραχώρησης.

Σχετικώς σημειώνεται ότι η διοικητική δράση του κράτους εκδηλώνεται συχνά με τη μορφή της διοικητικής σύμβασης (βλ. Σπ. Φλογαίτη, Η διοικητική σύμβαση: έννοια και φύση, Αθήνα, 1991, σελ. 21). Η κύρωση της σύμβασης με νόμο είναι συνήθης πρακτική και κρίνεται αναγκαία όταν η σύμβαση είτε καταρτίσθηκε με διαδικασία διαφορετική από εκείνη που προβλέπουν οι γενικές ή ειδικές διατάξεις, είτε περιέχει όρους που δεσμεύουν τους τρίτους (μη συμβαλλομένους), είτε περιέχει όρους που αντίκεινται στην ισχύουσα νομοθεσία, είτε περιέχει ειδικές φορολογικές ρυθμίσεις ή ρυθμίσεις για την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν από την εκτέλεση και λύση της σύμβασης με διαιτησία. Στις περιπτώσεις αυτές η σύμβαση καταρτίζεται με ιδιωτικό έγγραφο, το επίπεδο της τυπικής ισχύος της όμως εξαρτάται από την κύρωσή της με νομοθετική πράξη, δυνάμει της οποίας και μόνο παράγει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που ιδρύει (βλ. ΣτΕ 4025/1988, καθώς και Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 2011, σελ. 211 επ., ως προς το ότι, αν η σύμβαση δεν έχει κυρωθεί με νόμο, οι όροι της δεν δύνανται να υπερισχύουν διατάξεων της νομοθεσίας). Όπως, μάλιστα, γίνεται δεκτό και έχει επισημανθεί και σε παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, όταν κυρούται σύμβαση με νομοθετική πράξη, οι σχετικοί με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων όροι της εξακολουθούν να έχουν συμβατικό χαρακτήρα. Αντιθέτως, οι όροι της που αποκλίνουν από τις ισχύουσες διατάξεις ή θέτουν απρόσωπους κανόνες που δεσμεύουν τρίτους, έχουν τη φύση νομοθετικής διάταξης και, ως

εκ τούτου, οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται βάσει αυτών είναι δυνατόν να προσβληθούν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

## **2. Επί του άρθρου 2 παρ. 1, 2 και 6**

Με το άρθρο πρώτο παρ. 5 της από 14 Ιουλίου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (ΦΕΚ Α΄ 79) ορίσθηκε ότι ο ΟΔΙΕ λύεται και τίθεται σε εκκαθάριση την 24.8.2015.

Με τις διατάξεις του άρθρου 2 του προτεινόμενου νομοσχεδίου εισάγονται οι ειδικοί κανόνες δυνάμει των οποίων θα διενεργηθεί η εκκαθάριση της εν λόγω ανώνυμης εταιρείας.

Ειδικότερα, όπως προκύπτει από την παρ. 1 εδ. α΄ του εν λόγω άρθρου, η εκκαθάριση της εταιρείας προτείνεται να διενεργηθεί συμφώνως προς τις αναλόγως εφαρμοζόμενες διατάξεις του Αστικού Κώδικα που διέπουν τη δικαστική εκκαθάριση κληρονομίας (άρθρα 1913 επ. ΑΚ).

Με την παρ. 2 του άρθρου 2 ορίζεται ότι «από την κατάθεση του παρόντος άρθρου στη Βουλή και μέχρι την πάροδο επτά (7) ετών από την έναρξη της εκκαθάρισης της ΟΔΙΕ Α.Ε. αναστέλλονται οι πάσης φύσεως πράξεις ή μέτρα, εκκρεμή ή μη, ατομικής ή συλλογικής διοικητικής και αναγκαστικής εκτέλεσης κατά τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας ή κάθε άλλη διάταξη ειδικού νόμου, καθώς και η λήψη οποιουδήποτε ασφαλιστικού μέτρου κατά τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας ή κάθε άλλη διάταξη ειδικού νόμου που επισπεύδονται ή ασκούνται από τους πάσης φύσεως δανειστές της ΟΔΙΕ Α.Ε. για οποιαδήποτε αιτία και για πάσης φύσεως περιουσιακό στοιχείο αυτής».

Η γενική αναστολή της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά τη διάρκεια της εκκαθάρισης της εταιρείας δεν προσκρούει, κατ' αρχήν, σε συνταγματικό κανόνα, στο μέτρο που δεν ματαιώνεται περιουσιακό δικαίωμα των πιστωτών, τα δε δικαιώματα της οικονομικής ελευθερίας και της προστασίας της ιδιοκτησίας μπορούν να περιορισθούν για σοβαρούς οικονομικούς ή άλλους λόγους δημόσιου συμφέροντος (βλ., ενδεικτικώς, ΑΠ Ολ. 31/1990, ΣτΕ Ολ. 1094/1987). Συμφώνως, εξ άλλου, προς την παρ. 6 του άρθρου 2 του νομοσχεδίου, το προϊόν της εκκαθάρισης κατανέμεται στους πιστωτές κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 1920 ΑΚ, κατά το οποίο «Αν από την απογραφή προκύπτει ότι το ενεργητικό της κληρονομίας δεν είναι αρκετό για την εξόφληση των υποχρεώσεών της, ο εκκαθαριστής έχει υποχρέωση, πριν εξοφλήσει οποιοδήποτε δανειστή, να ζητήσει από το δικαστήριο της κληρονομίας να ρυθμίσει τη σύμμετρη πληρωμή όλων των δανειστών, χωρίς να θίγονται τα προνόμια που αποκτήθηκαν κατά το νόμο ή οι υποθήκες που έχουν εγγραφεί και τα ενέχυρα που έχουν συσταθεί πριν από το θάνατο του κλη-

ρονομουμένου. Οι δανειστές υπό αίρεση κατατάσσονται με την αίρεση αυτή».

Εν προκειμένω είναι, ενδεχομένως, δυνατόν να εγερθεί προβληματισμός ως προς τη χρονική διάρκεια της αναστολής της αναγκαστικής εκτέλεσης, η οποία ορίζεται τουλάχιστον επτά ετών, με δυνατότητα παράτασης (η δε παράταση αυτή παρίσταται ως εξαιρετικώς πιθανή, όπως προκύπτει από την παρ. 4 του άρθρου 2 του νομοσχεδίου).

Ειδικότερα, παρίσταται, ενδεχομένως, ως δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό μια τέτοιας διάρκειας χρονική καθυστέρηση στην ικανοποίηση απαιτήσεων τελεσιδικώς επιδικασθεισών, λαμβανομένων ιδίως υπόψη των διατάξεων του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (στο εξής ΕΣΔΑ), δια των οποίων κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου. Η ΕΣΔΑ κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974 και έχει, συμφώνως προς το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, αυξημένη τυπική ισχύ έναντι των νόμων. Στην έννοια της περιουσίας περιλαμβάνονται «όχι μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα, αλλά και όλα τα δικαιώματα περιουσιακής φύσεως και τα κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα» (ΑΠ 222/2006). Περιλαμβάνονται, δηλαδή, και τα ενοχικά περιουσιακά δικαιώματα και οι απαιτήσεις, ιδίως δε οι αναγνωρισμένες με δικαστική ή διαιτητική απόφαση (βλ. πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στο εξής ΕΔΔΑ, *Pressos Compania Naviera SA* κατά Βελγίου της 20.11.1995, *Pine Valley Development* κατά Ιρλανδίας της 2.11.1991, *Γεωργιάδης* κατά Ελλάδος της 28.3.2000, ΣτΕ 3739/1999, ΕΔΚΑ 1999, σελ. 16).

### **3. Επί του άρθρου 2 παρ. 4 και 7**

Συμφώνως προς το άρθρο 2 παρ. 4 του νομοσχεδίου, «Κατά τη διάρκεια των επτά (7) πρώτων ετών από την έναρξη της εκκαθάρισης δεν επιτρέπεται να εκποιηθούν οι εγκαταστάσεις και το ακίνητο ιδιοκτησίας της ΟΔΙΕ Α.Ε. που βρίσκονται στο Μαρκόπουλο Αττικής».

Η εν λόγω διάταξη, που εξαιρεί από την «εκποίηση», συνεπώς, και από την πώληση διά πλειστηριασμού για την ικανοποίηση των πιστωτών, το μεγαλύτερης, ενδεχομένως, αξίας περιουσιακό στοιχείο της υπό εκκαθάριση εταιρείας, είναι δυνατόν να προβληματίσει από περισσότερες απόψεις:

Η εξαίρεση ενός σημαντικού, από οικονομικής άποψης, περιουσιακού στοιχείου από την περιουσία επί της οποίας μπορεί να διενεργηθεί αναγκαστική εκτέλεση προβληματίζει ως προς τον σεβασμό της περιουσίας (όπως αυτός αναλύθηκε στην αμέσως προηγούμενη παρατήρηση), στο μέτρο που

δεν προκύπτουν σοβαροί λόγοι δημόσιου συμφέροντος που να δικαιολογούν τον περιορισμό της.

Εξ άλλου, η εξαίρεση περιουσιακού στοιχείου από την περιουσία επί της οποίας διενεργείται εκκρεμής διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης δημιουργεί προβληματισμό ως προς το κατά πόσον παραβιάζει, ενδεχομένως, την αρχή της διάκρισης των εξουσιών που καθιερώνεται με το άρθρο 26 του Συντάγματος, διότι με την εξαίρεση αυτή εμμέσως επεμβαίνει η νομοθετική εξουσία στο πεδίο της δικαστικής.

Εν προκειμένω, προβληματισμός μπορεί επίσης να ανακύψει ως προς το κατά πόσον παραβιάζεται, ενδεχομένως, και η διάταξη του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος, που εγγυάται το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας, στον βαθμό που εκκρεμής δικαστική διαδικασία καθίσταται άνευ αντικειμένου και δεν καταλείπεται πλέον δυνατότητα παροχής έννομης προστασίας, ισοδύναμης προς εκείνη που θα είχε κάθε πιστωτής πριν από την διά νόμου απαγόρευση εκποίησης περιουσιακού στοιχείου του οφειλέτη.

Τα ως άνω ισχύουν κατ' αναλογίαν και για την προτεινόμενη ρύθμιση της παρ. 7 του άρθρου 2, συμφώνως προς την οποία ο ΟΔΙΕ «δύνатаι», αλλά δεν υποχρεούται «να συμφωνεί την εκχώρηση έως και των 2/3», και όχι του συνόλου των μηνιαίως «καταβαλλόμενων βασικών μισθωμάτων προς πιστωτές οι οποίοι έχουν επιβάλει αναγκαστική κατάσχεση (...) επί των εγκαταστάσεων και του ακινήτου (...) στο Μαρκόπουλο».

#### **4. Επί του άρθρου 2 παρ. 13**

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι «Κατά παρέκκλιση των προβλέψεων του άρθρου 2 του ν. 604/1977 και του άρθρου 2 του π.δ. 463/1978, η Κτηνιατρική Κλινική που βρίσκεται εντός του Ολυμπιακού Ιππικού Κέντρου στο Μαρκόπουλο Αττικής λειτουργεί νόμιμα υπό τον ΟΔΙΕ, λογίζεται ως νομίμως αδειοδοτημένη και λειτουργούσα και για τον παραχωρησιούχο της παρ. 7 του άρθρου 13 του ν. 4111/2013». Ορίζεται, δηλαδή, ότι η εν λόγω Κτηνιατρική Κλινική θεωρείται, κατά πλάσμα δικαίου, ότι φέρει νόμιμη άδεια και ότι λειτουργεί νομίμως, παρά το ότι, ενδεχομένως, δεν πληροί τις μέχρι σήμερα προβλεπόμενες προϋποθέσεις ίδρυσης και λειτουργίας τέτοιων κλινικών (βλ. τις διατάξεις του ν. 604/1977 «Περί ιδρύσεως και λειτουργίας Ιδιωτικών Ιατρείων, Κλινικών και Ενδιαιτημάτων ζώων» και του π.δ. 463/1978 «Περί των όρων και προϋποθέσεων ιδρύσεως και λειτουργίας ιδιωτικών ιατρείων, κλινικών και ενδιαιτημάτων ζώων, καθορισμού υποχρεώσεων Κτηνιάτρων και τηρουμένων βιβλίων»). Επισημαίνεται ότι στην αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το υπό ψήφιση νομοσχέδιο δεν διευκρινίζεται αν η εν λόγω Κτηνιατρική Κλινική πράγματι πληροί σήμερα τις νόμιμες προϋποθέ-

σεις για την ίδρυση και τη λειτουργία της.

Υπό το φως των ανωτέρω, η προτεινόμενη ρύθμιση δημιουργεί προβληματισμό, στο μέτρο που ενδεχόμενη έλλειψη των κατά τα ως άνω αδειών δύναται να προκαλέσει βλάβη στα συνταγματικά αγαθά της δημόσιας υγείας και της προστασίας του περιβάλλοντος, τόσο υπό την έκφασή της ως προστασίας του φυσικού και πολεοδομικού περιβάλλοντος, όσο και υπό το ειδικότερο πρίσμα της προστασίας της άγριας πανίδας (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 1511/2003) και της διασφάλισης της βιοποικιλότητας. Επισημαίνεται, ακόμη, ότι η προστασία των δεσποζόμενων ζώων θεσπίζεται, στο πεδίο του διεθνούς δικαίου και του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως, διά του άρθρου 13 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των διατάξεων της «Ευρωπαϊκής Σύμβασης προστασίας των ζώων συντροφιάς», η οποία καταρτίστηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης και υπογράφηκε από την Ελλάδα στις 13.11.1987.

Τέλος, σχετικώς με την αναφορά στο άρθρο 2 του ν. 604/1977 πρέπει να παρατηρηθεί ότι αυτό περιέχει μόνον ορισμούς εννοιών.

Αθήνα, 20 Οκτωβρίου 2015

Η εισηγήτρια  
Μαριάνθη Καλυβιώτου  
Ειδική Επιστημονική Συνεργάτις

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος  
Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου  
Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης  
Επιστημονικών Μελετών  
Αντώνης Παντελής  
Καθηγητής της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου  
Κώστας Μαυριάς  
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

