

Από την εταιρεία αξιοποίησης στο ΝΠΙΔ του άρθρου 58 του Ν 4009/2011: νομικό καθεστώς και προοπτικές*

Περίληψη: Με το άρθρο 58 του Ν 4009/2011 προβλέφθηκε η ίδρυση με ΠΔ των ΝΠΙΔ για τη διαχείριση και αξιοποίηση των πόρων των ΑΕΙ που προέρχονται από οποιαδήποτε πηγή πλην της κρατικής επιχορήγησης. Διατυπώθηκαν επιφυλάξεις ως προς τη συνταγματικότητα της ρύθμισης, ιδίως λόγω του διευρυμένου κύκλου αρμοδιοτήτων και της ενδεχόμενης ένταξης του ΕΛΚΕ στο υπό ίδρυση ΝΠΙΔ. Για λόγους συντονισμού και διευκόλυνσης των ελέγχων, ο νέος φορέας θα έπρεπε στο μέλλον να απορροφήσει, υπό προϋποθέσεις, όλα τα ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ που λειτουργούν υπό την εποπτεία του οικείου ΑΕΙ.

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου
Αν. Καθηγήτρια Νομικής ΑΠΘ

Περιεχόμενα

Εισαγωγή

- I. Η συνταγματικότητα της πρόβλεψης ΝΠΙΔ για την αξιοποίηση και διαχείριση της περιουσίας των ΑΕΙ - Γενική προβληματική
- II. Ο κύκλος των αρμοδιοτήτων του ΝΠΙΔ του Ν 4009/2011
- III. Η ένταξη του ΕΛΚΕ στο υπό ίδρυση ΝΠΙΔ
- IV. Απορρόφηση των λουτών ΝΠΙΔ και ΝΠΔΔ που λειτουργούν υπό την εποπτεία του ΑΕΙ
- V. Διοίκηση σύμφωνη με τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης
- VI. Η ιδιαίτερη φυσιογνωμία του νέου φορέα

Εισαγωγή

1. Στο πλαίσιο της αναβάθμισης και του εκσυγχρονισμού των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (στο εξής: ΑΕΙ), ο Νόμος 4009/2011¹ προέβλεψε, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 58, την ίδρυση, με προεδρικό διάταγμα (στο εξής: ΠΔ), νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (στο εξής: ΝΠΙΔ) με τη μορφή ανώνυμης εταιρείας (στο εξής: ΑΕ) για την αξιοποίηση και διαχείριση των πόρων των Ιδρυμάτων που

προέρχονται από οποιαδήποτε πηγή πλην της κρατικής επιχορήγησης. Τα εν λόγω ΝΠΙΔ θα διαδεχθούν τις υφιστάμενες εταιρείες αξιοποίησης της περιουσίας των ΑΕΙ, οι οποίες ιδρύθηκαν υπό το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, επίσης με ΠΔ². Εκτός από τις δημοσιογραφικού χαρακτήρα αντιδράσεις που προκάλεσε η ρύθμιση του άρθρου 58, οι οποίες συνοψίζονται σε αφορισμούς του τύπου “business” στα ΑΕΙ ή «αγορακε-

* Η μελέτη αποδίδει εμπλουτισμένη εισήγηση της συγγραφέως σε επιστημονική ημερίδα που διοργάνωσε στις 29 Οκτωβρίου 2014 το Συμβούλιο του Πανεπιστημίου Ιωαννίνων για την επέτειο των 50 ετών της λειτουργίας του Πανεπιστημίου. Θερμές ευχαριστίες οφείλονται στον Αν. Πρόεδρο του Συμβουλίου του ΑΠΘ, καθηγητή Βασίλειο Ταρλατζή, και στην Πρόεδρο της Νομικής Επιτροπής του ΑΠΘ, καθηγήτρια Γ. Καρύμπαλη-Τσίπτσιου, για τις επισημάνσεις και παρατηρήσεις τους επί του κειμένου.

1. Δομή, λειτουργία, διασφάλιση της ποιότητας των σπουδών και διεθνοποίηση των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων (ΦΕΚ Α΄ 195)

2. Βλ. ΠΔ 166/1988 (ΦΕΚ Α΄ 76), Ίδρυση ειδικού ΝΠΙΔ για την αξιοποίηση και διαχείριση περιουσίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου και έγκριση του καταστατικού του· ΠΔ 349/1994 (ΦΕΚ Α΄ 186), Ίδρυση ειδικού ΝΠΙΔ για την αξιοποίηση και διαχείριση της περιουσίας του ΑΠΘ και έγκριση του καταστατικού του· ΠΔ 150/1996 (ΦΕΚ Α΄ 112), Ίδρυση ειδικού ΝΠΙΔ για την αξιοποίηση και διαχείριση της περιουσίας του ΕΜΠ και έγκριση του καταστατικού του· ΠΔ 264/2001 (ΦΕΚ Α΄ 190), Ίδρυση ειδικού ΝΠΙΔ για την αξιοποίηση και διαχείριση περιουσίας του Πανεπιστημίου Ιωαννίνων και έγκριση του καταστατικού του.

ντρική» αντιμετώπιση της ανώτατης εκπαίδευσης, σημαντική μερίδα της θεωρίας³ επέκρινε την ως άνω διάταξη ως αντισυνταγματική, για δύο κυρίως λόγους. Αφενός, διότι οδηγεί στη μερική «λειτουργική»⁴ ιδιωτικοποίηση των ΑΕΙ, κατά παράβαση της αδιάσπαστης συνταγματικής πρόβλεψης του άρθρου 16 παρ. 5 του Συντάγματος, το οποίο επιβάλλει την οργάνωση των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (στο εξής: ΝΠΔΔ) σε όλες τις εκφάνσεις της λειτουργίας τους, αφετέρου, διότι η αρμοδιότητα για τον ορισμό των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου ανατέθηκε στο «κορυφαίο», σύμφωνα με τη σχετική γνωμοδότηση του ΝΣΚ⁵, όργανο της διοικητικής πυραμίδας των ΑΕΙ, το Συμβούλιο κάθε Ιδρύματος, οι διατάξεις για τη συγκρότηση του οποίου είναι, κατά την ως άνω θεωρητική προσέγγιση, αντισυνταγματικές⁶. Πάντως, το Συμβούλιο της Επικρα-

τείας, σε δύο αποφάσεις της Ολομέλειας που αφορούσαν τις αρμοδιότητες του νέου φορέα, ουδόλως ασχολήθηκε με τη συνταγματικότητα του άρθρου 58 του Ν 4009/2011, δεχόμενο ότι ο νέος νόμος δεν ανέχεται την εφαρμογή κανόνων που εκδόθηκαν βάσει προηγούμενων νομοθετικών διατάξεων όσον αφορά τις φοιτητικές και σπουδαστικές λέσχες για την κάλυψη των αναγκών των φοιτητικών εστιών, αφού πρόκειται για αρμοδιότητα αναγόμενη, κατά την νεότερη ως άνω διάταξη, στον σκοπό του υπό ίδρυση ΝΠΙΔ (φοιτητική μέριμνα)⁷.

2. Κατ' εφαρμογή της νομοθετικής εξουσιοδότησης του άρθρου 58, πολλά ΑΕΙ έχουν ήδη καταρτίσει σχέδια ιδρυτικών ΠΔ, τα οποία υπέβαλαν στο Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, για τη συνέχιση της διαδικασίας έκδοσης, η οποία, πάντως, δεν έχει προχωρήσει πέρα από το στάδιο αυτό. Κατωτέρω, εξετάζεται συνοπτικά το ζήτημα της συνταγματικότητας της σχετικής νομοθετικής πρόβλεψης και εκτίθενται, στη συνέχεια, τα κυριότερα νομικά ζητήματα που θέτει η ίδρυση και η λειτουργία του νέου φορέα.

1. Η συνταγματικότητα της πρόβλεψης ΝΠΙΔ για την αξιοποίηση και διαχείριση της περιουσίας των ΑΕΙ - Γενική προβληματική

3. Η ανάθεση της εξυπηρέτησης σκοπών δημοσίου συμφέροντος σε ΝΠΙΔ αποτελεί πάγια νομοθετική πρακτική. Η διαχείριση της περιουσίας του Δημοσίου και άλλων ΝΠΔΔ ανατίθεται συχνά από τον νομοθέτη σε ΝΠΙΔ, σε μορφώματα δηλαδή του ιδιωτικού δικαίου, τα οποία, μάλιστα, μετά τον Ν 2414/1996, για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, έλαβαν τη μορφή ΑΕ, για την επίτευξη υψηλότερων βαθμών οικονομικής αποτελεσματικότητας και την ενίσχυση της ανεξαρτησίας των διοικήσεών τους κατά την ικανοποίηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος.

και τεχνικού χαρακτήρα, η βασική ρύθμιση των οποίων περιλαμβάνεται στον νόμο (σκέψη 11), καθώς και για την ειδική εξουσιοδότηση που απαιτείται για την κωδικοποίηση κανονιστικών διατάξεων (σκέψη 12). Τέλος, απορρίπτει τους λόγους ακύρωσης που συνίστανται στο ότι η προσβαλλόμενη απόφαση, καθόσον προβλέπει ένα περίπλοκο εκλογικό σύστημα, τη δυνατότητα ηλεκτρονικής καταμέτρησης των ψήφων, τη δυνατότητα άσκησης του εκλογικού δικαιώματος από απόσταση, χωρίς την αυτοπρόσωπη παρουσία του ψηφοφόρου στο εκλογικό τμήμα και καθιερώνει την χρήση υπολογιστικού συστήματος και αυτοματοποιημένων μεθόδων για την οργάνωση και διεξαγωγή της όλης εκλογικής διαδικασίας, προάγει την αδιαφάνεια και αποκλείει τον έλεγχο της εφορευτικής επιτροπής και τη δικαστική προστασία, ενώ δεν διασφαλίζει τις προϋποθέσεις ασφάλειας, την ακεραιότητα, την εγγύηση και τη μυστικότητα της ψήφου (σκέψεις 19-21).

7. ΣτΕ Ολ 1372, 1373/2013. Οι αποφάσεις αυτές αναλύονται κατωτέρω, στο πλαίσιο της εξέτασης των φορέων που πρέπει να απορροφηθούν από το υπό ίδρυση ΝΠΙΔ.

3. Βλ. ενδεικτικά, Γ. Γεραπετρίτη/Σπ. Βλαχοπούλου, Γνωμοδότηση προς τη Σύνοδο των Πρυτάνεων, τα προβλήματα συνταγματικότητας του προσχεδίου νόμου για τα ΑΕΙ, 11.7.2011, ΕφημΔΔ 3/2011 σ. 333 επ· Κ. Γιαννακόπουλου, Η αποδόμηση των πανεπιστημίων και η επιλεκτική χρεοκοπία του Συντάγματος, ΕφημΔΔ 3/2011, σ. 336· Χ. Χρυσανθάκη, Η πρόσφατη μεταρρύθμιση στην ανώτατη εκπαίδευση (Ν 4009/2011): σε αναζήτηση μια νέας ισορροπίας; Εισαγωγική προσέγγιση, ΘΠΔΔ 2/2012, σ. 101· Κ. Χρυσόγονου, Γνωμοδότηση προς τη Σύνοδο των Πρυτάνεων: το προσχέδιο νόμου για τα ΑΕΙ και η συνταγματική νομιμότητα, ΕφημΔΔ 3/2011, σ. 322 (328).
4. Α. Καϊδατζή, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006· Α. Τσιρωνά, Αποκρατικοποιήσεις: Έννοια, φύση και λειτουργία από την άποψη του Διοικητικού Οικονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006.
5. ΝΣΚ 176/2013.
6. Επισημαίνεται ότι με την απόφαση ΣτΕ Ολ 519/2015, η οποία εκδόθηκε επί αίτησης ακύρωσης που άσκησαν 12 Πανεπιστήμια και 5 πρυτάνεις με αντικείμενο την ακύρωση της υπ' αριθμ. ΥΑ Φ 122.1/908/144145/Β2/2012 απόφασης του Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων Πολιτισμού και Αθλητισμού, «Κωδικοποίηση διαδικασιών ανάδειξης των οργάνων διοίκησης των Α.Ε.Ι. και σύστημα ταξινόμησης ψήφου», η Ολομέλεια του Δικαστηρίου κατέληξε στη συνταγματικότητα των διατάξεων του Ν. 4009/2011, οι οποίες αφορούν την εκλογή «εσωτερικών» και «εξωτερικών» μελών στο Συμβούλιο των Α.Ε.Ι., το μικρό εκλεκτορικό σώμα (σκέψη 15) και τη συμμετοχή του Συμβουλίου στη διαδικασία εκλογής πρύτανη του Ιδρύματος και κοσμητόρων των Σχολών (σκέψεις 17 και 18, αντίστοιχα). Η απόφαση επαναλαμβάνει την πάγια νομολογία σχετικά με την ερμηνεία των αρχών της ακαδημαϊκής ελευθερίας και της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ (σκέψη 14) και τονίζει ότι ο συνταγματικός νομοθέτης δεν επέβαλε συγκεκριμένο πρότυπο οργάνωσης των ΑΕΙ, αλλά διαφύλαξε στον κοινό νομοθέτη την ευχέρεια να επιλέγει το κατάλληλο πρότυπο κατά τις απαιτήσεις της εξελισσόμενης επιστήμης και τεχνολογίας και ενόψει των εκάστοτε κρατούσων οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών. Επίσης περιέχει ενδιαφέρουσες σκέψεις για την έννοια της ειδικότερης νομοθετικής εξουσιοδότησης του άρθρου 43 παρ. 2 δεύτερο εδάφιο του Συντάγματος, που αφορά σε ζητήματα λεπτομερειακού

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο συχνά επελήφθη αιτήσεων ακύρωσης που ασκούσαν οι ενδιαφερόμενοι, ιδίως το προσωπικό των μετατρεπόμενων σε ΝΠΙΔ ή σε ΑΕ φορέων, κατά των σχετικών προεδρικών διαταγμάτων, κατέληξε στη συνταγματικότητα των οικείων διατάξεων, στο μέτρο που δεν αφορούσαν αποστολές αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, ως έκφραση κυριαρχίας⁸, δηλαδή αστυνόμευση, εθνική άμυνα, απονομή δικαιοσύνης και σωφρονιστικές δραστηριότητες, οι οποίες πρέπει να ασκούνται μόνον από ΝΠΔΔ. Διατύπωσε μάλιστα τη γενική αρχή του δημοσίου δικαίου, κατά την οποία αναγνωρίζεται στις αρμόδιες αρχές, κατά την άσκηση της κανονιστικής τους εξουσίας, ελευθερία επιλογής, εντός των πλαισίων του νόμου, της οργανωτικής μορφής των φορέων στους οποίους ανατίθεται η άσκηση δραστηριότητας, που έχει αναχθεί από τον νόμο σε αντικείμενο δημόσιας υπηρεσίας με λειτουργική έννοια. Έτσι, γίνεται παγίως δεκτό ότι, πλην των ανωτέρω περιπτώσεων του σκληρού πυρήνα της κρατικής εξουσίας, παρέχεται ευχέρεια στον νομοθέτη και την βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, μετά από εκτίμηση ως προς τον προσφορότερο τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας ενός φορέα για την, χάριν του δημοσίου συμφέροντος, καλύτερη εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου υπ' αυτού σκοπού κοινής ωφελείας, να επιλέγει τη νομική μορφή του ΝΠΙΔ, εφόσον κρίνεται ως η πλέον κατάλληλη προς τούτο. Η ευχέρεια δε αυτή του νομοθέτη ή της κανονιστικώς δρώσας διοίκησης ασκείται, κατά περίπτωση, είτε με την ίδρυση δημόσιας επιχείρησης ή οργανισμού με τη μορφή ΝΠΙΔ είτε με τη μετατροπή ΝΠΔΔ σε ΝΠΙΔ⁹.

4. Η ίδρυση ΝΠΙΔ για τη διαχείριση και αξιοποίηση της περιουσίας των ΑΕΙ εντάσσεται ακριβώς στην τάση αυτή. Θα μπορούσε να παραλληλιστεί με τη σύσταση και τη λειτουργία της εταιρείας «Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα ΑΕ» (ΕΤΑ ΑΕ)¹⁰ η οποία διέπεται, κατ' αρχήν, από τους

κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, λειτουργεί όμως χάριν του δημοσίου συμφέροντος και έχει ως σκοπό τη διοίκηση, διαχείριση και αξιοποίηση της περιουσίας του Εθνικού Οργανισμού Τουρισμού (ΕΟΤ), ο οποίος αποτελεί ΝΠΔΔ και εξυπηρετεί τον δημόσιο σκοπό της προαγωγής και ανάπτυξης του εθνικού τουρισμού. Στην περιουσία αυτή περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, κινητά και ακίνητα πράγματα ή επιχειρηματικές μονάδες που ανήκουν στην κυριότητα του ΕΟΤ ή τα οποία τελούν, απλώς, υπό τη διοίκηση και διαχείριση ή υπό την εκμετάλλευση αυτού, με οποιαδήποτε νομική μορφή. Για την πραγματοποίηση του σκοπού της, η εν λόγω εταιρεία μπορεί να ενεργεί οποιαδήποτε πράξη διαχείρισης ή διάθεσης των περιουσιακών αυτών στοιχείων. Κατά τον ιδρυτικό της νόμο, η εν λόγω εταιρεία ελεγχόταν εξ ολοκλήρου από το Ελληνικό Δημόσιο, στο οποίο ανήκε το σύνολο των μετοχών της. Προβλέφθηκε βεβαίως αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου και δυνατότητα εισόδου της εταιρείας αυτής στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών ή σε διεθνές χρηματιστήριο, σε καμία όμως περίπτωση το Δημόσιο δεν μπορούσε να απολέσει την απόλυτη πλειοψηφία (51%) των μετοχών της, ποσοστό το οποίο, με το άρθρο 39 παρ. 4 του Ν 3105/2003, περιορίστηκε σε 34%, πράγμα που επιτρέπει πλέον τον έλεγχο της εταιρείας από ιδιώτες. Το 2011 η εταιρεία απορρόφησε την εταιρεία Ολυμπιακά Ακίνητα ΑΕ¹¹, ενώ τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους συγχωνεύτηκε και με την Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου (ΚΕΔ) ΑΕ, επίσης με απορρόφηση, δύναμει των διατάξεων του Ν 4002/2011¹², λαμβάνοντας πλέον την επωνυμία «Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου (ΕΤΑΔ) ΑΕ». Η ΕΤΑΔ ανήκει κατά 100% στο Ελληνικό Δημόσιο και εποπτεύεται από το Υπουργείο Οικονομικών, ενώ ειδικά για τα ακίνητα κυριότητας ΕΟΤ εποπτεύεται και από το Υπουργείο Τουρισμού. Σημειώνεται μάλιστα ότι, σε αντιδιαστολή προς το ΝΠΙΔ του Ν 4009/2011, το οποίο δεν διαχειρίζεται τη «δημόσια» αλλά την ιδιωτική¹³ και μόνο περιουσία των ΑΕΙ, η ΕΤΑΔ διαχειρίζεται και αξιοποιεί και τα δημόσια τουριστικά ακίνητα του ΕΟΤ, δηλαδή τα ακίνητα που προορίζονται για άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου

8. ΣτΕ Ολ 1938/1997, ΣτΕ 867/2002, 1511/2002. Πρόκειται για έννοια που επανέρχεται στη νομολογία, εφαρμοζόμενη σε διαφορετικό πλαίσιο: βλ. ΣτΕ 574, 575, 2705/2014 7μ και ΣτΕ Ολ 4741/2014, οι οποίες αναφέρονται σε κατηγορίες λειτουργιών ή υπαλλήλων, οι οποίοι ασκούν αρμοδιότητες στενά συνδεδεμένες με τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας.

9. ΣτΕ Ολ 3818/1997, 1999/2000. Εν προκειμένω, με τον Ν 2414/1996 επιδιώχθηκε, όπως προκύπτει από την εισηγητική έκθεση του σχετικού σχεδίου νόμου, η ικανοποίηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος, και ειδικότερα η ενίσχυση της ανεξαρτησίας των διοικήσεων των δημοσίων επιχειρήσεων, ο λειτουργικός και οργανωτικός εκσυγχρονισμός τους για την επίτευξη υψηλότερων βαθμών οικονομικής αποτελεσματικότητας και ο σαφής καθορισμός των σχέσεων Κράτους και δημοσίων επιχειρήσεων.

10. Η εταιρεία ιδρύθηκε το 1998, με τον Ν 2636/1998, με την επωνυμία «Ανώνυμη Εταιρεία Αξιοποίησης Περιουσίας ΕΟΤ». Με τον Ν 2837/2000 μετονομάστηκε σε «Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα ΑΕ» και, στη συνέχεια, το 2004, με τον Ν 3270/2004 σε «Εταιρεία Τουριστικής Ανάπτυξης (ΕΤΑ) ΑΕ».

11. Ν 3943/2011. Σύμφωνα με το άρθρο 47 του νόμου αυτού, μετονομάστηκε και πάλι σε «Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα ΑΕ».

12. Σε συνδυασμό με την υπ' αρ. Δ6Α 1162069 ΕΞ 2011 ΚΥΑ (ΦΕΚ Β' 2779/2011).

13. Η ιδιωτική περιουσία του κράτους ή άλλων ΝΠΔΔ αποτελείται από πράγματα ή άλλα περιουσιακά στοιχεία που δεν εξυπηρετούν άμεσα το δημόσιο συμφέρον. Πρόκειται για στοιχεία που αποκτώνται στο πλαίσιο της συναλλακτικής δραστηριότητας της διοίκησης, η σχέση τους δε με το δημόσιο συμφέρον είναι έμμεση, έγκειται δηλαδή στο ότι τα έσοδα που προσκομίζει εισρέουν στο ταμείο του κράτους ή άλλων δημοσίων φορέων και μειώνουν τις γενικές τους δημοσιονομικές ανάγκες με αποτέλεσμα τη μείωση ή τη μη αύξηση των οικονομικών επιβαρύνσεων των πολιτών (βλ. ενδεικτικά Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, αρ. περ. 1166 επ.).

σκοπού ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους. Ιδιαίτερης μνείας χρήζει εν προκειμένω η δραστική παρέμβαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο δέχθηκε, σε μια σειρά αποφάσεων της Ολομέλειας, ότι η παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων ή ακινήτων της δημόσιας περιουσίας του ΕΟΤ είναι εκτελεστή διοικητική πράξη διότι ενέχει άσκηση δημόσιας εξουσίας. Επομένως, καίτοι εκδίδεται από ΝΠΙΔ (την τότε «ΕΤΑ ΑΕ») υπόκειται, κατ' εφαρμογή του νομικού πλάσματος των νομικών προσώπων διφυούς χαρακτήρα, στον ακυρωτικό έλεγχο του διοικητικού δικαστή¹⁴.

6. Στην ίδια κατηγορία υπάγεται και το ΤΑΙΠΕΔ¹⁵, το οποίο έχει αποκλειστικό σκοπό την αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, καθώς και περιουσιακών στοιχείων ΝΠΔΔ ή των δημοσίων επιχειρήσεων των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Δημόσιο ή σε ΝΠΔΔ, σύμφωνα με τις επικρατούσες συνθήκες της αγοράς και με εγγυήσεις πλήρους διαφάνειας, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι των εσόδων. Το ΤΑΙΠΕΔ λειτουργεί σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, διέπεται από τις διατάξεις της νομοθεσίας περί ΑΕ, δεν υπάγεται στην κατηγορία των οργανισμών και επιχειρήσεων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και δεν εφαρμόζονται σε αυτό, καθώς και στις εταιρείες των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Ταμείο, οι διατάξεις που διέπουν εταιρείες που ανήκουν άμεσα ή έμμεσα στο Δημόσιο. Το προϊόν αξιοποίησης χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους της χώρας. Επομένως, η ως άνω ανώνυμη εταιρεία, η οποία δεν υπάγεται στις δεσμεύσεις του δημόσιου τομέα, εξυπηρετεί υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, το οποίο έγκειται στη διαχείριση του χρέους προς αποκατάσταση της αξιοπιστίας της χώρας¹⁶.

7. Υπό το πρίσμα της ανωτέρω πάγιας νομοθετικής πρακτικής και της «επικύρωσής» της από το Συμβούλιο της Επικρατείας, καθίσταται σαφές ότι τα επιχειρήματα περί αντισυνταγματικότητας του άρθρου 58 του Ν 4009/2011 δεν είναι πειστικά, εφόσον το άρθρο 16 του Συντάγματος αναφέρεται στην εκπαιδευτική δραστηριότητα, που ασκείται αποκλειστικά από το ΑΕΙ, ενώ το ΝΠΙΔ περιορίζεται στη διαχείριση και αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του ΑΕΙ. Οι δραστηριότητες που ασκεί, κατά τη σχετική εξουσιοδοτική διάταξη, ο νέος, υπό ίδρυση, φορέας

εξυπηρετούν βεβαίως τον σκοπό δημοσίου συμφέροντος που συνίσταται στη διασφάλιση της παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μέσω της αύξησης των πόρων των Πανεπιστημίων, δεν έχουν όμως εκπαιδευτικό ή διδακτικό χαρακτήρα, επομένως δεν πρόκειται για δραστηριότητες οι οποίες, κατά το παρόν συνταγματικό πλαίσιο, πρέπει να ανατίθενται αποκλειστικά σε ΝΠΔΔ.

II. Ο κύκλος των αρμοδιοτήτων του ΝΠΙΔ του Ν 4009/2011

8. Η εξουσιοδότηση του άρθρου 58 του Ν 4009/2011 είναι πολύ ευρύτερη σε σχέση με αυτή του άρθρου 3 παρ. 7 του Ν 1268/1982¹⁷, στην οποία στηρίζονταν τα ΠΔ για την ίδρυση των υφισταμένων εταιρειών αξιοποίησης και διαχείρισης της περιουσίας των ΑΕΙ. Ειδικότερα, η διάταξη αυτή είχε διατυπωθεί τα εξής: «7. Τα ΑΕΙ επικορρογούνται από το Κράτος για την εκπλήρωση της αποστολής τους. Με ΠΔ μετά από σύμφωνη γνώμη της Συγκλήτου και γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Ανωτάτης Παιδείας (ΕΣΑΠ) είναι δυνατή η ίδρυση ειδικού Νομικού Προσώπου Δημοσίου ή Ιδιωτικού Δικαίου για την αξιοποίηση και διαχείριση της περιουσίας του ΑΕΙ». Ο ιδιαίτερος φορέας που προέβλεπε μπορούσε να έχει εναλλακτικά τη μορφή ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ, η δε αρμοδιότητά του περιοριζόταν στην αξιοποίηση και διαχείριση της περιουσίας του ΑΕΙ.

9. Η ανωτέρω εξουσιοδοτική διάταξη διευρύνθηκε ουσιαστικά με το άρθρο 41 παρ. 7 του Ν 2413/1996¹⁸, το οποίο διέλαβε τα εξής: «Με τη διαδικασία του άρθρου 3 παρ. 7 του Ν 1268/1982 μπορούν να ιδρύονται ειδικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου για την αξιοποίηση και διαχείριση της περιουσίας των ΤΕΙ. Τα ειδικά νομικά πρόσωπα για την αξιοποίηση και διαχείριση της περιουσίας των ΑΕΙ και ΤΕΙ δεν ανήκουν στο δημόσιο τομέα. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ρυθμίζονται τα ακόλουθα θέματα των ειδικών νομικών προσώπων για την αξιοποίηση και διαχείριση της περιουσίας των ΑΕΙ και ΤΕΙ: α) ορίζεται η νομική μορφή και ονομασία αυτών των νομικών προσώπων και δίνεται προθεσμία για την τροποποίηση των πράξεων σύστασης των νομικών προσώπων που ήδη λειτουργούν, β) ρυθμίζεται η δυνατότητα χορήγησης από τα νομικά αυτά πρόσωπα υποτροφιών και βραβείων, καθώς και αποδοχής δωρεών και κληροδοτημάτων, γ) ρυθμίζεται η δυνατότητα προσφοράς από αυτά τα νομικά πρόσωπα εκπαιδευτικών, κοινωνικών και ερευνητικών υπηρεσιών και διοργάνωσης προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης και δ) ορίζονται οι προϋποθέσεις ίδρυσης από αυτά τα

14. ΣτΕ ΟΛ 891-897/2008.

15. Βλ. Ν 3986/2011, «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου». Το άρθρο 1, που αφορά τη σύσταση, τον σκοπό, την επωνυμία και τη διάρκεια του νέου φορέα, καθορίζει και τη νομική φύση του, εφόσον ορίζει ρητώς ότι «συνίσταται ΑΕ με την επωνυμία «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου ΑΕ».

16. Βλ. ΣτΕ 1415/2013, ΟΛ 2181-2187, 1902, 1903, 1906/2014.

17. Για τη δομή και λειτουργία των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΦΕΚ Α' 87).

18. Η ελληνική παιδεία στο εξωτερικό, η διαπολιτισμική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 124).

νομικά πρόσωπα ινστιτούτων και κέντρων επαγγελματικής κατάρτισης, προγραμμάτων εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας ή άλλων μορφών εκπαιδευτικών μονάδων, καθώς και η αξιολόγηση και πιστοποίηση των παρεχόμενων τίτλων σπουδών». Ειδικότερα, πέρα από τις διαχειριστικές αρμοδιότητες των εν λόγω φορέων, που συνιστούσαν πλέον ΝΠΙΔ και μάλιστα μη εντασσόμενα στον δημόσιο τομέα, προβλέφθηκε η δυνατότητά τους να χορηγούν υποτροφίες και βραβεία, να αποδέχονται δωρεές και κληροδοτήματα, να προσφέρουν εκπαιδευτικές, κοινωνικές και ερευνητικές υπηρεσίες, ιδρύοντας μάλιστα ινστιτούτα, κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης ή άλλες μορφές εκπαιδευτικών μονάδων.

10. Η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 58 του Ν 4009/2011 είναι σαφώς ευρύτερη, διεξοδικότερη και πληρέστερη. Κατ' αρχάς, περιλαμβάνει τον ορισμό της περιουσίας που διαχειρίζεται και αξιοποιεί το ΝΠΙΔ, εξαιρώντας ρητώς από τη δικαιοδοσία του τη λεγόμενη δημόσια περιουσία, δηλαδή την αναγκαία για τις βασικές δραστηριότητες (εκπαιδευτικές, ερευνητικές και διοικητικές) του ΑΕΙ¹⁹. Στη συνέχεια, διακρίνει τους σκοπούς, πρώτον, σε αμιγώς οικονομικούς και διαχειριστικούς (καταγραφή, αξιοποίηση και διαχείριση της περιουσίας με έμφαση στην αύξηση της κεφαλαιακής αξίας και των εισοδηματικών αποδόσεων της περιουσίας αυτής)²⁰, δεύτερον, σε παροχικούς, δηλαδή στην ενίσχυση των εκπαιδευτικών και επιστημονικών δραστηριοτήτων του ΑΕΙ οι οποίες συνίστανται στην παροχή υπηρεσιών σε τρίτους μέσω διαχείρισης κονδυλίων από οποιαδήποτε πηγή²¹ και, τρίτον, στη βελτίωση των υπηρεσιών φοιτητικής μέριμνας²². Είναι προφανές ότι ο νέος φορέας συνδυάζει τους σκοπούς τόσο των υφισταμένων ειδικών ΝΠΙΔ αξιοποίησης και διαχείρισης της περιουσίας των ΑΕΙ όσο και των στερούμενων νομικής προσωπικότητας ειδικών λογαριασμών έρευνας²³. Θα πρέπει μάλιστα να επισημανθεί ότι η περίπτωση 3β' του άρθρου 58 επαναλαμβάνει κατά λέξη το άρθρο 36 του Ν 3848/2010²⁴, ως προς τον σκοπό του Ειδικού Λογαριασμού Κονδυλίων Έρευνας.

11. Προς εκπλήρωση των ανωτέρω σκοπών, ο νόμος προβλέπει, αντιστοίχως, τρεις κατηγορίες δραστηριοτήτων

19. Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., αρ. περ. 1166 επ.

20. Άρθρο 58 παρ. 3α'.

21. Άρθρο 58 παρ. 3β'.

22. Άρθρο 58 παρ. 3γ'.

23. ΠΔ 432/1981, Περί συστάσεως Ειδικών Λογαριασμών αξιοποιήσεως κονδυλίων για την εκτέλεση ερευνητικών έργων στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα της Χώρας (ΦΕΚ Α' 118) και ΚΥΑ 679/22.8.1996 (ΦΕΚ Β' 826).

24. Αναβάθμιση του ρόλου του εκπαιδευτικού - καθιέρωση κانونών αξιολόγησης και αξιοκρατίας στην εκπαίδευση (ΦΕΚ Α' 71).

και ενεργειών του ΝΠΙΔ. Η πρώτη κατηγορία έγκειται στη λήψη χρηματοδοτήσεων, δανείων και χαριστικών παροχών από οποιαδήποτε πηγή, κατόπιν έγκρισης του Συμβουλίου του Ιδρύματος, και στην είσπραξη δικαιωμάτων του ΑΕΙ ή του ΝΠΙΔ για την παροχή υπηρεσιών σε τρίτους. Στην κατηγορία μάλιστα αυτή περιλαμβάνεται ένα είδος *carte blanche* στο ΝΠΙΔ, για τη διενέργεια οποιασδήποτε πράξης προς εκπλήρωση των σκοπών του, η οποία θα μπορούσε ίσως να εγείρει αμφιβολίες ως προς το αν πρόκειται για ειδική και ορισμένη εξουσιοδότηση. Το μεγάλο μέρος των δραστηριοτήτων του ΝΠΙΔ αποτελεί η δεύτερη κατηγορία που συνδέεται με τον σκοπό της εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών προς τρίτους, προς όφελος του Ιδρύματος. Οι δραστηριότητες αυτές συνίστανται στην εκπόνηση μελετών και εκτέλεση και διαχείριση ερευνητικών προγραμμάτων, στη συνεργασία με ημεδαπούς και αλλοδαπούς φορείς, καθώς και με διεθνείς οργανισμούς όπως η Ένωση, στη διασύνδεση της έρευνας με την παραγωγή και στην αξιοποίηση των επιστημονικών γνώσεων. Στην κατηγορία αυτή ανήκει και η παροχή ειδικής εκπαίδευσης ή επιμόρφωσης με τη διοργάνωση προγραμμάτων, σεμιναρίων και συνεδρίων, η παραγωγή προϊόντων έναντι τιμήματος, η εκχώρηση της άδειας εκμετάλλευσης προϊόντων πνευματικής ιδιοκτησίας, η ίδρυση εταιρειών σε συνεργασία με άλλους παραγωγικούς φορείς. Πρόκειται, δηλαδή, για ενέργειες που αποσκοπούν στην οικονομική αξιοποίηση της ερευνητικής και επιστημονικής δραστηριότητας του ΑΕΙ. Και εν προκειμένω μπορεί να γίνει λόγος για την πρόβλεψη εξουσιοδοτικής *carte blanche* (άρθρο 58 παρ. 5 ε' , υπό την έννοια της ανάπτυξης «οποιασδήποτε άλλης δραστηριότητας» συναφούς με τους πιο πάνω σκοπούς). Τέλος, στην τρίτη κατηγορία δραστηριοτήτων του νέου φορέα εντάσσονται ενέργειες που ανάγονται στον σκοπό της βελτίωσης των παρεχομένων υπηρεσιών φοιτητικής μέριμνας, όπως η διάθεση και διαχείριση κονδυλίων προς τούτο και για τη φύλαξη του ΑΕΙ.

12. Επισημάνθηκε συναφώς ότι το εύρος και η ποικιλία των δραστηριοτήτων της δεύτερης κατηγορίας καλύπτει όλες τις βασικές πτυχές (εκπαιδευτικές, ερευνητικές κ.λπ.) της πανεπιστημιακής δράσης, εκτός από την εκλογή και εξέλιξη των καθηγητών, και παρέχει στον νέο φορέα πρόσβαση σε ευρείας προέλευσης χρηματοδότηση, ενώ το μητρικό ΝΠΙΔ, δηλαδή το οικείο ΑΕΙ, περιορίζεται στην πενιχρή κρατική ενίσχυση²⁵. Επομένως, ο νέος αυτός θεσμός, ο οποίος, εκτός των άλλων, «αποτελεί πρωτίστως ένα είδος επιχειρηματικού κλώνου κάθε ΑΕΙ», μπορεί να συνεργάζεται με δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς της ημεδαπής ή αλλοδαπής, διεθνείς οργανισμούς και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Διατυπώθηκε έτσι η ανησυχία μήπως, «εν αναμονή της προεξοφλούμενης από τις «αγορές» επί-

25. Κ. Γιαννακόπουλου, Η αποδόμηση των πανεπιστημίων και η επιλεκτική χρεοκοπία του Συντάγματος, ό.π., σ. 339.

σημης ιδιωτικοποίησης των ΑΕΙ, ο παραπάνω θεσμός χρησιμοποιηθεί ακόμη και προκειμένου να χορηγούνται τίτλοι, κατά το πρότυπο των τίτλων που προέρχονται από τη συνεργασία των ιδιωτικών «κολεγίων» με πανεπιστήμια του εξωτερικού, γεγονός που θα οδηγούσε σε πλήρη περιγραφή των διατάξεων του άρθρου 16, παρ. 5 και 8, του Συντάγματος»²⁶. Μολονότι οι ανησυχίες αυτές φαίνονται εύλογες, το ενδεχόμενο χορήγησης τίτλων σε συνεργασία με πανεπιστήμια του εξωτερικού μπορεί να αποτραπεί με τη σαφή περιγραφή και την αυστηρή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων του υπό ίδρυση ΝΠΙΔ σε σχέση με αυτές του ΑΕΙ.

12. Το εύρος των ανωτέρω σκοπών και των προς επίτευξη αυτών δραστηριοτήτων οδηγεί αβίαστα στο συμπέρασμα ότι είναι αναγκαία η ένταξη του Ειδικού Λογαριασμού των Κονδυλίων Έρευνας (στο εξής: ΕΛΚΕ) στο νέο ΝΠΙΔ, όπως διαλαμβάνει η αιτιολογική έκθεση του Ν 4009/2011²⁷.

III. Η ένταξη του ΕΛΚΕ στο υπό ίδρυση ΝΠΙΔ

13. Η ανάθεση της διαχείρισης του συνόλου των κονδυλίων έρευνας στο νέο ΝΠΙΔ και, συνακολούθως, η κατάργηση του ΕΛΚΕ με απόφαση του Συμβουλίου Ιδρύματος προβλέπεται ως δυνατότητα, στο άρθρο 80 παρ. 17 β' του Ν 4009/2011. Η ένταξη αυτή θα πρέπει να θεωρηθεί αναγκαία, τόσο λόγω των σκοπών του ΝΠΙΔ, όπως απαριθμούνται στον Νόμο, όσο και προς αποφυγή σύγκρουσης αρμοδιοτήτων μεταξύ ΑΕΙ και ΝΠΙΔ, δεδομένου ότι, σύμφωνα με το άρθρο 58 παρ. 4 του Ν 4009/2011, οι δραστηριότητες του τελευταίου συμπίπτουν με αυτές που ασκούνται από το ΑΕΙ και χρηματοδοτούνται από τον ΕΛΚΕ. Η απόφαση του Συμβουλίου Ιδρύματος περί κατάργησης του ΕΛΚΕ, εκτός από τη μετακίνηση του προσωπικού του σε άλλες οργανικές μονάδες του Ιδρύματος, θα πρέπει να ρυθμίσει την οργάνωση και στελέχωση των

υπηρεσιών και τη συνέχιση των εν εξελίξει έργων. Περαιτέρω, θα πρέπει να τεθούν με σαφήνεια οι αρχές που θα διέπουν τη διαχείριση των κονδυλίων έρευνας, ιδίως δε τα κριτήρια ανάληψης και χρηματοδότησης έργων. Τα κριτήρια αυτά θα πρέπει να είναι ακαδημαϊκά, να συνδέονται δηλαδή με την προαγωγή των επιστημών (τόσο των θετικών όσο και των ανθρωπιστικών), και όχι μόνον επενδυτικά και επιχειρησιακά, εμπνεόμενα δηλαδή πρωτίστως από τις αρχές και τους κανόνες της αγοράς. Τούτο προκύπτει σαφώς από την εξουσιοδοτική διάταξη του νόμου, η οποία τονίζει ότι οι «διαχειριστικές» αρμοδιότητες του ΝΠΙΔ ασκούνται προς όφελος του Ιδρύματος. Επιβάλλεται να τονισθεί ότι η αρχή της επιχειρηματικής λογικής που εισάγεται στη διαχείριση των οικονομικών των ΑΕΙ θα πρέπει να λειτουργεί αποκλειστικά στο πλαίσιο της ακαδημαϊκής αποστολής των ΑΕΙ, η οποία αποτελεί και τον κύριο σκοπό διαχείρισης των αντίστοιχων ΝΠΙΔ.

14. Η ένταξη του ΕΛΚΕ στο υπό ίδρυση ΝΠΙΔ καθιστά αναγκαία τη ρύθμιση του φορολογικού καθεστώτος του νέου φορέα, δεδομένου μάλιστα ότι στο σημείο αυτό εστιάζουν οι εντονότερες αντιδράσεις στην εξέλιξη αυτή. Όσον αφορά τη φορολογία εισοδήματος, τυγχάνει εφαρμογής το άρθρο 46 στοιχ. α' του Ν 4172/2013²⁸, όπως τροποποιήθηκε με την παράγραφο Δ' υποπαρ. 1 περ. 9 του άρθρου πρώτου του Ν 4254/2014²⁹. Πράγματι, με την παράγραφο Δ.1.9 του Ν 4254/2014 τροποποιήθηκε το άρθρο 46 του Ν 4172/2013, το οποίο τώρα αναδιατυπώνεται ως εξής: «Από τον φόρο εισοδήματος απαλλάσσονται: (α) οι φορείς γενικής κυβέρνησης με εξαίρεση το εισόδημα που αποκτούν από κεφάλαιο και υπεραξία μεταβίβασης κεφαλαίου. Για τους σκοπούς του προηγούμενου εδαφίου στους φορείς Γενικής Κυβέρνησης δεν περιλαμβάνονται οι κεφαλαιουχικές εταιρείες, εκτός από αυτές στις οποίες το κράτος ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου συμμετέχει με ποσοστό εκατό τοις εκατό (100%)». Από την ανωτέρω διάταξη συνάγεται ότι το υπό ίδρυση ΝΠΙΔ, εφόσον εμπίπτει στην έννοια της γενικής κυβέρνησης, ως κατεχόμενο κατά το 100% από το οικείο ΑΕΙ, δηλαδή από ΝΠΔΔ, δεν φορολογείται. Το ζήτημα αν το ΝΠΙΔ του άρθρου 58 του Ν 4009/2011 εμπίπτει στην έννοια της γενικής κυβέρνησης θα κριθεί από την ΕΛΣΤΑΤ με βάση τα ευρωπαϊκά πρότυπα, εντός σύντομου διαστήματος από την ίδρυσή του. Τα κριτήρια για την ένταξη στην έννοια της γενικής κυβέρνησης δεν επηρεάζονται μεν από τον εθνικό νομοθέτη αφού καθορίζονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Eurostat)³⁰,

26. Αυτόθι.

27. Σημειώνεται ότι κατά την αιτιολογική έκθεση του Ν 4009/2011, με τη νέα διάταξη του άρθρου 58 μεταφέρονται στις ΑΕ οι Ειδικό Λογαριασμοί Κονδυλίων Έρευνας. «Αν και οι διατάξεις των σχετικών νομοθετημάτων παρείχαν στους εν λόγω Ειδικούς Λογαριασμούς ευρεία διοικητική, διαχειριστική και δημοσιονομική αυτοτέλεια (άρθρο 3 του ΠΔ 432/1981), εντούτοις, η απουσία νομικής προσωπικότητας και η νομοθετική ασάφεια της σχετικής νομοθεσίας (βλ. μεταξύ άλλων την εισηγητική έκθεση του άρθρου 36 του Ν 3848/2010), κατέστησαν αναγκαία τη μεταφορά τους στο ήδη «δοκιμασμένο» μοντέλο των εταιρειών αξιοποίησης της περιουσίας των ΑΕΙ. Με την αλλαγή αυτή, επιδιώκεται η ενίσχυση της ευελιξίας των ιδρυμάτων καθώς και η δυνατότητά τους για δημιουργία νέων πόρων και αποτελεσματικότερη διαχείρισή τους. Με τον τρόπο αυτό ενισχύεται, σε τελική ανάλυση, η αυτοδιοίκησή τους. Και τούτο, δίχως να θίγεται ο πυρήνας του άρθρου 16, που είναι η παροχή εκπαίδευσης και έρευνας από ΝΠΔΔ».

28. Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν 4046/2012, του Ν 4093/2012 και του Ν 4127/2013 και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 167).

29. Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του Ν 4046/2012 και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 85).

30. Για την οριοθέτηση του δημοσίου τομέα σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις του ενωσιακού δικαίου [άρθρο 126 ΣΛΕΕ,

η εφαρμογή τους όμως από την ΕΛΣΤΑΤ υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας. Σε σχετική απόφασή του η οποία εκδόθηκε κατόπιν αίτησης του ΝΠΙΔ με την επωνυμία «Οργανισμός Μεγάλου Μουσικής Αθηνών» με αντικείμενο την ακύρωση του επικαιροποιημένου από την ΕΛΣΤΑΤ Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, καθό μερος περιελήφθη σε αυτό το αιτούν, το Συμβούλιο της Επικρατείας τόνισε ότι κρίσιμο για την κατάταξη στο ως άνω Μητρώο είναι το κριτήριο ελέγχου του οικείου ΝΠΙΔ από την Κεντρική Διοίκηση. Περαιτέρω, η κατάταξη στο Μητρώο έχει έννομες συνέπειες για τη λειτουργία του φορέα, κυρίως δε την εφαρμογή ειδικού πλέγματος διατάξεων ως προς την οικονομική διαχείριση

πρωτόκολλο για τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, κανονισμός (ΕΚ) 479/2009 του Συμβουλίου της 25ης Μαΐου 2009 (ΕΕ L 145), κανονισμός (ΕΚ) 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2009 (ΕΕ L 87) για την ανάπτυξη, την παραγωγή και τη διάδοση των ευρωπαϊκών στατιστικών, κανονισμός (ΕΚ) 2223/1996 του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 1996 (ΕΕ L 310)], με το άρθρο 2 του Ν 3871/2010 (ΦΕΚ Α' 141) προστέθηκε άρθρο 1B στον Ν 2362/1995 (ΦΕΚ Α' 247) περί Δημοσίου Λογιστικού, με το οποίο ορίστηκαν τα εξής: «1. Δημόσιος τομέας: περιλαμβάνει την Γενική Κυβέρνηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις κατά την έννοια των παραγράφων 1, 2 και 3, καθώς και τους δημόσιους οργανισμούς κατά την έννοια της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του Ν 3429/2005 (ΦΕΚ Α' 314). 2. Γενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρώτου και δεύτερου βαθμού (ΟΤΑ) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ). 3. Κεντρική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ελέγχονται και χρηματοδοτούνται κυρίως από την Κεντρική Διοίκηση, εκτός ΟΤΑ και ΟΚΑ.....». Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε συναφώς τα εξής με την απόφαση ΣτΕ 2497/2013: «Προκειμένου να υπαχθεί ένα ΝΠΙΔ στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης, εξετάζεται αν το εν λόγω νομικό πρόσωπο ελέγχεται και χρηματοδοτείται κατά κύριο λόγο από την Κεντρική Διοίκηση. Η κατάταξη, συνεπώς, ενός ΝΠΙΔ στο καταρτιζόμενο από την ΕΛΣΤΑΤ Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης προϋποθέτει εξειδίκευση και εφαρμογή επί του συγκεκριμένου νομικού προσώπου των καθοριζομένων στο νόμο κριτηρίων, βάσει των υποβαλλομένων στοιχείων σχετικά με την διοίκηση και την χρηματοδότηση του εν λόγω νομικού προσώπου... η κατάταξη ενός φορέα στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης έχει έννομες συνέπειες για τη λειτουργία του, δεδομένου, κυρίως, ότι συνεπάγεται την εφαρμογή επί αυτού ενός ειδικού πλέγματος διατάξεων σχετικών με την οικονομική του διαχείριση, εν όψει του ότι... τα οικονομικά στοιχεία του εν λόγω φορέα λαμβάνονται υπ' όψιν για τον καθορισμό του ύψους του δημοσίου ελλείμματος και του δημοσίου χρέους». Ο νόμος καθορίζει τα κριτήρια, αλλά η πράξη της ΕΛΣΤΑΤ περί κατάταξης του ΝΠΙΔ στο μητρώο Γενικής Κυβέρνησης υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του ΣτΕ. Βλ. προσφάτως και απόφαση ΣτΕ Ολ 3406/2014, σκέψεις 18-20, για την υπαγωγή της ΡΑΕ στην κατηγορία της θεσμικής μονάδας «Γενική Κυβέρνηση».

και διοίκηση. Οι διατάξεις αυτές ενίοτε είναι ανελαστικές, στο μέτρο που παρέχουν τη δυνατότητα καθορισμού της γενικής πολιτικής ή του προγράμματος του φορέα. Ανακύπτει, επομένως, το ερώτημα αν η εφαρμογή της ανωτέρω διάταξης για την απαλλαγή του ΝΠΙΔ του άρθρου 58 από τον φόρο εισοδήματος συνάδει με την ευελιξία που πρέπει να χαρακτηρίζει τη λειτουργία του προς επίτευξη αποτελεσματικότητας.

15. Πράγματι, στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί μια αντίφαση που δημιουργείται από την εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων. Ο ίδιος ο Ν 4009/2011 -όπως άλλωστε όλοι οι νόμοι που προβλέπουν την ίδρυση αντίστοιχων μορφωμάτων για τη διαχείριση περιουσίας ΝΠΔΔ (ΤΑΙΠΕΔ, ΕΤΑΔ κ.λπ.)- προβλέπει ρητώς ότι το ΝΠΙΔ δεν υπάγεται στην κατηγορία των οργανισμών και επιχειρήσεων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και δεν εφαρμόζονται σ' αυτό οι διατάξεις που διέπουν τους οργανισμούς και επιχειρήσεις που ανήκουν άμεσα ή έμμεσα στο Δημόσιο. Η έννοια του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα έχει αμιγώς εθνικό χαρακτήρα, έχει δε ορισθεί και οριοθετηθεί κατ' επανάληψη από τον Έλληνα νομοθέτη, χωρίς απόλυτη συνέπεια³¹. Ερμηνεύοντας τις σχετικές διατάξεις στα πρακτικά επεξεργασίας που αφορούσαν ΠΔ τα οποία προέβλεπαν την έξοδο φορέων από τον δημόσιο τομέα, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε ότι «δημόσιος τομέας είναι το ιδιαίτερο νομικό καθεστώς που προκύπτει από επιμέρους νομοθετήματα που αφορούν σε περιορισμούς προσήκοντες ή συναφείς προς την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας και αναγόμενους είτε στην πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού του είτε στην απόκτηση και χρήση πόρων, προς επίτευξη του δημόσιου σκοπού τον οποίον επιδιώκουν»³². Επομένως, η μη υπαγωγή φορέων στον δημόσιο ή στον ευρύτερο δημόσιο τομέα αποσκοπεί στην αποδέσμευσή τους από περιοριστικές διατάξεις -σχετικές, ιδίως, με την κατάσταση των υπαλλήλων τους και το καθεστώς των προμηθειών τους και της εκτέλεσης των έργων τους- και, συνακολούθως στην εξασφάλιση ευελιξίας ως προς τον διορισμό των υπαλλήλων τους και τον δημοσιολογιστικό έλεγχο της δράσης τους. Η μη υπαγωγή, όμως, του ΝΠΙΔ του

31. Βλ. άρθρα 14 παρ. 9 και 103 παρ. 7 του Συντάγματος. Ο όρος «δημόσιος τομέας» απαντά στην παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν 1256/1982, στο άρθρο 19 του Ν 1682/1987, όπως αυτό τροποποιήθηκε με την παρ. 10 του άρθρ. 22 του Ν 1735/1987, και στο άρθρο 51 του Ν 1892/1990, το οποίο τον επαναοριοθετεί. Αναφορά στον ευρύτερο δημόσιο τομέα γίνεται στη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 2 του Ν 2000/1991 καθώς και του άρθρου 15 του Ν 3429/2005. Βλ. και Ν 3812/2009, Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 234). Αναλυτικά, αντί πολλών, Α. Μακροδημήτρης/Μ.-Η. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σ. 621 επ.

32. ΣτΕ ΠΕ 158, 159/1992.

άρθρου 58 στον ευρύτερο δημόσιο τομέα υπό την ανωτέρω έννοια τελεί σε αντίφαση με την κατάταξή του στο Μητρώο φορέων Γενικής Κυβέρνησης, η οποία συνεπάγεται την εφαρμογή ανελαστικών διατάξεων ως προς τη διοίκηση του οικείου φορέα πλην όμως είναι αναγκαία για την απαλλαγή του υπό ίδρυση ΝΠΙΔ από τον φόρο εισοδήματος. Κατά συνέπεια, θα ήταν σκόπιμη η ειδική ρύθμιση του φορολογικού καθεστώτος του νέου ΝΠΙΔ, ιδίως καθό μέρος θα αναλάβει τη διαχείριση του συνόλου των κονδυλίων έρευνας μετά την κατάργηση του ΕΛΚΕ.

IV. Απορρόφηση των λοιπών ΝΠΙΔ και ΝΠΔΔ που λειτουργούν υπό την εποπτεία του ΑΕΙ

16. Θα μπορούσαν να διατυπωθούν αμφιβολίες ως προς τη νομική δυνατότητα συγχώνευσης, υπό το παρόν νομοθετικό πλαίσιο, στο νέο ΝΠΙΔ, των λοιπών ΝΠΙΔ και ΝΠΔΔ που λειτουργούν υπό την εποπτεία των ΑΕΙ (π.χ. φοιτητική λέσχη). Κατά την τελεολογική ερμηνεία του νόμου, από τους σκοπούς και τις αρμοδιότητες που αναθέτει στο ΝΠΙΔ, συνάγεται ότι με το ιδρυτικό ΠΔ μπορεί να προβλεφθεί η απορρόφηση των υφιστάμενων ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ από το υπό ίδρυση ΝΠΙΔ. Ειδικότερα, αφού ο νόμος αναφέρει μεταξύ των σκοπών του τη συνεχή βελτίωση των υπηρεσιών φοιτητικής μέριμνας και μεταξύ των δραστηριοτήτων του τη διαχείριση και διάθεση κονδυλίων για τη βελτίωση αυτή, εννοείται ότι μπορεί να απορροφηθεί η φοιτητική λέσχη από το ΝΠΙΔ. Αντίθετα, κατά τη γραμματική και, επομένως, συστατική ερμηνεία του νόμου, εφόσον η εξουσιοδοτική διάταξη δεν αναφέρει ειδικά τα υπό συγχώνευση νομικά πρόσωπα, δεν μπορεί η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση να προβεί με το εκδοθησόμενο ΠΔ στη συγχώνευση αυτή. Προς επίρρωση της ανωτέρω προσέγγισης, θα μπορούσαν να αναφερθούν οι προηγούμενοι νόμοι βάσει των οποίων έγιναν συγχωνεύσεις φορέων, οι οποίοι περιελάμβαναν εξαντλητική απαρίθμηση των υπό συγχώνευση και κατάργηση ΝΠΙΔ ή ΝΠΔΔ³³. Πρόκειται για την πιο ασφαλή, οπωσδήποτε όμως και την πιο συντηρητική ερμηνεία. Πάντως, σε μια σειρά πρόσφατων αποφάσεων της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας φαίνεται ότι υιοθετείται διασταλτική, τελεολογική ερμηνεία του άρθρου 58 του Ν 4009/2011, καθόσον κρίθηκαν τα εξής: «με

τη θέσπιση και θέση σε ισχύ των ειδικών ρυθμίσεων του άρθρου 58 του Ν 4009/2011, με το οποίο προβλέπεται η ανάθεση των αρμοδιοτήτων σχετικά με τις Φοιτητικές και Σπουδαστικές Λέσχες και τη φοιτητική μέριμνα εν γένει σε ΝΠΙΔ με τη μορφή ανώνυμης εταιρείας, ιδρύόμενο σε κάθε ΑΕΙ με ΠΔ και υπαγόμενο στον έλεγχο και την εποπτεία του οικείου Ιδρύματος, ο νομοθέτης επέφερε ουσιαστική μεταβολή στο προϋφιστάμενο σύστημα διαχείρισης των υπηρεσιών φοιτητικής μέριμνας και κάλυψης των λειτουργικών αναγκών των Φοιτητικών και Σπουδαστικών Εστιών και, ως εκ τούτου, δεν ανέχεται την εφαρμογή κανονιστικών ρυθμίσεων... οι οποίες θεσπίστηκαν κατ'εφαρμογή άλλων νομοθετικών διατάξεων και, ειδικότερα, των διατάξεων των άρθρων 65-67 του Ν 4002/2011 και έχουν ως αντικείμενο τη μεταφορά αρμοδιοτήτων, εξοπλισμού κα προσωπικού Φοιτητικών και Σπουδαστικών Εστιών αρμοδιότητας του Εθνικού Ιδρύματος Νεότητας (ΕΙΝ), απευθείας στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ)»³⁴. Η απόφαση καταλήγει στην αδυναμία μεταφοράς των αρμοδιοτήτων, του εξοπλισμού και του προσωπικού των φοιτητικών και σπουδαστικών εστιών απευθείας στα ΑΕΙ ενόψει της ουσιαστικής μεταβολής με τον Ν 4009/2011 του προϋφισταμένου συστήματος οργάνωσης και λειτουργίας των φοιτητικών και σπουδαστικών Εστιών που είχε εισαχθεί κατ'εφαρμογή του Ν 4002/2011. Επομένως, από τον σκοπό του νόμου συνάγεται η υπαγωγή των αρμοδιοτήτων σχετικά με τις Φοιτητικές και Σπουδαστικές Εστίες στο ΝΠΙΔ και όχι στο ΑΕΙ, όπως είχε προβλέψει ο προηγούμενος νόμος περί συγχωνεύσεων (Ν 4002/2011), έστω και αν, αφενός μεν, η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 58 του Ν 4009/2011 δεν προβλέπει ρητώς τη συγχώνευση με απορρόφηση των σχετικών ΝΠΔΔ που λειτουργούν επί του παρόντος υπό την εποπτεία των ΑΕΙ, αφετέρου δε, η ίδρυση του εν λόγω νέου φορέα έχει δυναμικό χαρακτήρα, όπως προκύπτει από το γράμμα της διάταξης («*μπορεί να συνιστάται*»).

V. Διοίκηση σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης

17. Στα θετικά στοιχεία του νομικού καθεστώτος του υπό ίδρυση φορέα θα πρέπει να καταγραφεί, φυσικά, το νέο σύστημα διοίκησης του ΝΠΙΔ. Ανώτατο όργανο είναι η Γενική Συνέλευση, όπως και στις υφιστάμενες Εταιρείες Αξιοποίησης, πλην όμως, σύμφωνα με το άρθρο 58 παρ. 9 του Ν 4009/2011, τη Γενική Συνέλευση αποτελεί το Συμβούλιο του Ιδρύματος, δηλαδή ακριβώς το όργανο που έχει ελεγκτικές και εγκριτικές αρμοδιότητες και ως προς

33. Ν 3895/2010, με τον οποίο έχουν καταργηθεί/συγχωνευθεί 77 φορείς· Ν 4002/2011 (ΦΕΚ 180 Α' /22.8.2011), Πολυνομοσχέδιο Υπουργείου Οικονομικών), που προβλέπει την κατάργηση και συγχώνευση άλλων 44 φορέων του δημόσιου τομέα· Ν 4109/2013, Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις· Ν 4250/2014, Διοικητικές Απλουστεύσεις - Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα - Τροποποίηση Διατάξεων του ΠΔ 318/1992 (Α 161) και λοιπές ρυθμίσεις (ΦΕΚ Α' 74).

34. ΣτΕ ΟΛ 1372/2013, σύστημα οργάνωσης και λειτουργίας φοιτητικών και σπουδαστικών εστιών, με παρατηρήσεις Β. Τσιγαρίδα, ΘΠΔΔ 7/2013, σ. 598.

το ίδιο το ΑΕΙ³⁵. Πράγματι, κατά την αιτιολογική έκθεση του Νόμου, «οι κύριες αρμοδιότητες του Συμβουλίου είναι ελεγκτικές και εγκριτικές συγκεκριμένων πράξεων της διοίκησης του ιδρύματος. Το Συμβούλιο καθορίζει τις βασικές κατευθύνσεις του ιδρύματος, το στρατηγικό πλαίσιο ανάπτυξης και διαμόρφωσης της ιδιαίτερης φυσιογνωμίας του. Εγκρίνει τον προϋπολογισμό και τον απολογισμό του. ... Με τις αρμοδιότητες αυτές, το Συμβούλιο αποτελεί ένα αποτελεσματικό όργανο εποπτείας και λογοδοσίας σε αυτό των λοιπών οργάνων κάθε ιδρύματος». Ερμηνεύοντας τις σχετικές διατάξεις, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκανε λόγο για αρμοδιότητες επιτελικού και εποπτικού χαρακτήρα, όπως, ιδίως, η γενική εποπτεία και ο έλεγχος της λειτουργίας του ιδρύματος σύμφωνα με τον Οργανισμό και τον Εσωτερικό Κανονισμό του και, περαιτέρω, ο καθορισμός των βασικών κατευθύνσεων του ιδρύματος, το στρατηγικό πλαίσιο ανάπτυξης και διαμόρφωσης της φυσιογνωμίας του, καθώς και η έγκριση, κατόπιν προτάσεων που καταρτίζονται από τον Πρύτανη, του προϋπολογισμού και απολογισμού του ιδρύματος και του οικείου προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, του προγραμματισμού και απολογισμού για την αξιοποίηση της περιουσίας του Ιδρύματος, καθώς και του απολογισμού των δραστηριοτήτων και της εν γένει λειτουργίας του³⁶. Κατά συνέπεια, είναι προφανές ότι στη νομική φυσιογνωμία του Συμβουλίου αρμόζει η ιδιότητα του ανώτερου οργάνου του ΝΠΙΔ³⁷. Δεδομένου, ωστόσο, ότι το Συμβούλιο του Ιδρύματος είναι ολιγάριθμο, σε σχέση με τη Σύγκλητο, όργανο και με περιορισμένη σχέση εκπροσώπησης των Σχολών κάθε Ιδρύματος, θα πρέπει να διασφαλίζεται η εκ μέρους του συνεκτίμηση των ερευνητικών και ακαδημαϊκών αναγκών όλων των ακαδημαϊκών μονάδων κάθε Ιδρύματος.

18. Στις υφιστάμενες Εταιρείες Αξιοποίησης, θέσει Γενικής Συνέλευσης, που είναι το ανώτερο όργανο του φορέα, επέχει η Σύγκλητος του Ιδρύματος, πρόεδρος δε αυτής είναι ο Πρύτανης (ο οποίος συντάσσει και υπογράφει την απόφαση της Συγκλήτου), που είναι ταυτόχρονα και πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου της Εταιρείας, δηλαδή του αποφασίζοντος οργάνου, του οποίου ακριβώς οι πράξεις θα έπρε-

πε να ελεγχθούν, πράγμα που προφανώς καταλήγει στην ταύτιση ελέγχοντος και ελεγχόμενου. Εκτός τούτου, η Σύγκλητος του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος των ΑΕΙ ήταν σαφώς πολυμελέστερο όργανο του Συμβουλίου, πράγμα που είχε ως συνέπεια τη μεγάλη διάχυση της ευθύνης και, συνακολούθως, την πλήρη αποδυνάμωσή της.

VI. Η ιδιαίτερη φυσιογνωμία του νέου φορέα

19. Ως ένα κενό του νόμου, θα μπορούσε να επισημανθεί το γεγονός ότι στο άρθρο 58 παρ. 1 του Ν 4009/2011, δηλαδή στη βασική εξουσιοδοτική διάταξη, δεν αναφέρεται ότι το ΝΠΙΔ είναι μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Επίσης, όπως εκτέθηκε ανωτέρω (αρ. περ. 15) στην εξουσιοδοτική διάταξη τονίζεται ρητώς ότι το ΝΠΙΔ δεν υπάγεται στην κατηγορία των οργανισμών και επιχειρήσεων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και δεν εφαρμόζονται σε αυτό οι διατάξεις που διέπουν τα εν λόγω μορφώματα. Η διάταξη αυτή χρήζει ερμηνείας και εξειδίκευσης μέσω των ιδρυτικών ΠΔ, δεδομένου ότι η δραστηριότητα του ΝΠΙΔ συνδέεται άρρηκτα με την τριτοβάθμια εκπαίδευση, δηλαδή με μια αποστολή του κράτους η οποία, κατά το ισχύον Σύνταγμα, μπορεί να παρέχεται μόνον από ΝΠΔΔ. Λαμβανομένων υπόψη του εύρους των περιουσιακών στοιχείων και των σκοπών του ΝΠΙΔ, καθώς και της ποικιλίας των αρμοδιοτήτων προς υλοποίησή τους, είναι αναγκαίος ο σαφής καθορισμός του νομικού πλαισίου που το διέπει³⁸. Θα πρέπει να καταβληθεί ιδιαίτερη μέριμνα ώστε να μη δημιουργηθεί ένας υδροκέφαλος φορέας, με ετερόκλητους σκοπούς και διευρυμένες αρμοδιότητες οι οποίες θίγουν την αρχή της ειδικότητας που διέπει τα νομικά πρόσωπα και, συνακολούθως, περιορίζουν την αποτελεσματικότητά τους. Περαιτέρω, το ΝΠΙΔ του άρθρου 58 του Ν 4009/2011 μπορεί να εξαιρεθεί από ορισμένες δεσμεύσεις του καθεστώτος που διέπει τον δημόσιο τομέα, αρκεί να μη διακυβεύεται η επίτευξη του επιδιωκόμενου με αυτό σκοπού δημοσίου συμφέροντος.

35. Η σύνταξη της διάταξης είναι ασαφής: «το Συμβούλιο του Ιδρύματος αποτελεί τη Γενική Συνέλευση του ΝΠΙΔ και παρίσταται στις συνεδριάσεις της» (sic).

36. ΣτΕ 2357/2014 5μ, 4474/2014 7μ.

37. Πάντως, όπως προαναφέρθηκε (ανωτέρω, αρ. περ. 1), μια από τις αιτιάσεις που διατυπώθηκαν κατά του Ν 4009/2011 έγκειται στο ότι η ετεροδιοίκηση που ασκεί το Συμβούλιο του Ιδρύματος, το οποίο δεν συγκροτήθηκε ούτε λειτουργεί σύμφωνα με τις αρχές της αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ, θίγει άμεσα και τη διαδικασία επιλογής μελών για το διοικητικό συμβούλιο του ΝΠΙΔ που θα διοικεί τον εν λόγω φορέα καθώς και τον έλεγχό του (Κ. Χρυσόγονου, Γνωμοδότηση προς τη Σύνοδο των Πρυτάνων: το προσχέδιο νόμου για τα ΑΕΙ και η συνταγματική νομιμότητα, ό.π., σ. 329).

38. Για παράδειγμα, με τη ΓΝΜ 268/2011 του ΝΣΚ έγινε δεκτό ότι οι διατάξεις του Ν 3861/2010, ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο. «Πρόγραμμα Διαύγεια», δεν εφαρμόζονται στην περίπτωση της Εταιρείας Αξιοποίησης και Διαχείρισης της Περιουσίας του ΕΜΠ, ενόψει της ρητής εξαίρεσης των ειδικών ΝΠΙΔ για την αξιοποίηση και διαχείριση της περιουσίας των ΑΕΙ και ΤΕΙ από τον δημόσιο τομέα. Η προσέγγιση αυτή, υπό το πρίσμα των αρμοδιοτήτων του νέου ΝΠΙΔ, ιδίως δε της ανάθεσης σε αυτό της διαχείρισης των κονδυλίων έρευνας, φαίνεται προβληματική.