



ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ

«ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ Ν. 2323/1995 ΥΠΑΙΘΡΙΟ ΕΜΠΟΡΙΟ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ»

I. Με τις διατάξεις του προς ψήφιση νομοσχεδίου ρυθμίζονται θέματα σχετικά με την άσκηση του υπαίθριου εμπορίου (πλανόδιου και στάσιμου) εντός του πλαισίου που έχει τεθεί από τον ν. 2323/1995 (ΦΕΚ Α' 145), όπως ισχύει. Επίσης, τροποποιούνται διατάξεις του ν.δ. 400/1970, όπως ισχύει, που αφορούν τη λειτουργία των ασφαλιστικών επιχειρήσεων, ρυθμίζονται θέματα προσωπικού του Ταμείου Εγγυοδοσίας Μικρών Επιχειρήσεων και του Εμπορικού & Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, ζητήματα αρμοδιότητας Ε.Ο.Τ., και διάφορα άλλα θέματα.

II. Με την παράγραφο 2 του άρθρου 6 του προτεινόμενου νομοσχεδίου αντικαθίσταται το άρθρο 7 του ν. 2323/1995, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του από τους ν. 2741/1999 και 2801/2000, και παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση προεδρικού διατάγματος που καθορίζει τα «...σχετικά με τη λειτουργία των λαϊκών αγορών για όλη την επικράτεια, τα προϊόντα που διατίθενται, τα επαγγέλματα, η ισχύς των αδειών των πωλητών, οι όροι και οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα, την μεταβίβαση, την προσωρινή ή οριστική ανάκληση, την μη χρήση και αναθεώρηση των αδειών πωλητών, για την κατανομή των θέσεων, για την επιβολή κυρώσεων (...) και για κάθε άλλο θέμα που αναφέρεται στην λειτουργία των λαϊκών αγορών και τους πωλητές τους».

Η παραπάνω διάταξη προτείνεται μετά την έκδοση των υπ' αριθ. 2270/2000 (7μελής σε Διδικ 2002 σελ. 363 επ.) και 3976/2000 αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες αποφάνθηκαν σχετικά με το κύρος της νομοθετικής εξουσιοδότησης του άρθρου 7 ν. 2323/1995 για τη ρύθμιση, με υπουργική απόφαση, των όρων και προϋποθέσεων χορήγησης

αδείας άσκησης επαγγέλματος πωλητή λαϊκών αγορών.

Ειδικότερα, η κατά το άρθρο 43 παρ.2 Σ παρεχόμενη εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας υπόκειται, όπως είναι γνωστό, στους περιορισμούς του δεύτερου εδαφίου του άρθρου αυτού και επιτρέπεται «...προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Έτσι, η νομοθετική εξουσιοδότηση χαρακτηρίζεται ειδική και ορισμένη, υπό την έννοια ότι πρέπει να είναι συγκεκριμένη, δηλ. ορισμένη κατά περιεχόμενο, σκοπό και έκταση (βλ. εκτενέστερα Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 1992, σελ. 85 επ., Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 9η έκδ., 1999, σελ.64 επ., Α. Τάχου, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 1994, σελ. 73 επ.). Η νομολογία του ΣτΕ παγίως δέχεται ότι νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις που είτε δεν καθορίζουν, είτε καθορίζουν με εντελώς γενικό τρόπο τα αντικείμενά τους είναι ανίσχυρες (ΣτΕ 478/1989, 2309/1992, 4203/1995, 4025/1998, 2830/1999, Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975-Corpus I, άρθρα 1-50, 1982, σελ. 471 επ., Π. Δαγτόγλου, ό.π., σελ. 83 επ., Ε. Σπηλιωτόπουλου, ό.π., σελ.64 επ.).

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, όπως κρίθηκε με τις ανωτέρω δύο αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας «...με τη διάταξη του άρθρου 43 παρ. 2 Σ παρέχεται στον κοινό νομοθέτη το δικαίωμα να μεταβιβάζει την αρμοδιότητά του προς θέσπιση κανόνων δικαίου στην εκτελεστική εξουσία. Τίθεται δε ο κανόνας ότι η σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση παρέχεται προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ως αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας, που ασκεί τη μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα με προεδρικά διατάγματα με τα οποία ρυθμίζονται, είτε θέματα καθοριζόμενα σε γενικό πλαίσιο με ορισμένους όρους, με νόμους που ψηφίζονται από την ολομέλεια της Βουλής (νόμους - πλαίσια), είτε ειδικά θέματα προσδιοριζόμενα συγκεκριμένα από την εξουσιοδοτική νομοθετική διάταξη, επιτρεπομένου πάντως, κατ' εξαίρεση από του τιθεμένου ως άνω κανόνος, όπως ορισθούν ως φορείς της κατ' εξουσιοδότηση ασκουμένης κανονιστικής αρμοδιότητας και άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοικήσεως, εφ' όσον πρόκειται, μεταξύ άλλων, περί «ειδικωτέρων» θεμάτων. Τέτοια δε θέματα είναι εκείνα τα οποία αποτελούν κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση προς την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της εν λόγω νομοθετικής ρυθμίσεως. Τέτοιο ειδικότερο θέμα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί η με βάση την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 7 του Ν. 2323/1995 δυνατότητα θεσπίσεως με υπουργική απόφαση όρων και προϋποθέσεων για την χορήγηση ή αναθεώρηση αδείας άσκησης του επαγγέλματος του πωλητού

λαϊκών αγορών, δεδομένου ότι η κανονιστική ρύθμιση των όρων ασκήσεως ενός ελεύθερου επαγγέλματος, όπως το προαναφερθέν, μη διαγραφόμενη έστω και σε γενικές γραμμές από την παραπάνω διάταξη, δεν αποτελεί ειδικότερη περίπτωση των τεχνικών θεμάτων που αναφέρονται από την λειτουργία των λαϊκών αγορών (...). Το θέμα αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει, σύμφωνα με την κατ' άρθρο 43 του Συντάγματος εκτεθείσα αρχή, αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησεως προς τον Αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας και μόνον, προς τον σκοπό της ρυθμίσεως αυτού με κανονιστικά διατάγματα εκδιδόμενα με πρόταση του ή των αρμοδίων Υπουργών και μετά προηγούμενη επεξεργασία αυτών από το Συμβούλιο της Επικρατείας, σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 1 στοιχ. δ' του Συντάγματος...» (βλ. επίσης ΣΤΕ 699/1990, 2764/1981).

Επομένως σε εναρμόνιση με τα παραπάνω, η προτεινόμενη διάταξη του νομοσχεδίου προβαίνει στη ρύθμιση με προεδρικό διάταγμα των ζητημάτων που αφορούν τα επαγγέλματα, τους όρους και προϋποθέσεις για τη χορήγηση, μεταβίβαση, ανάκληση, αναθεώρηση των αδειών πωλητών λαϊκών αγορών, καθώς και για τα θέματα που αναφέρονται στην λειτουργία των λαϊκών αγορών και τους πωλητές τους.

III. Οι επισημάνσεις που προαναφέρθηκαν σχετικά με τον χαρακτήρα της παρεχόμενης εξουσιοδότησης θα μπορούσαν να διατυπωθούν και ως προς την ρύθμιση του άρθρου 13 παρ. 1 του νομοσχεδίου. Με την εν λόγω διάταξη καθορίζονται με απόφαση του Προέδρου του ΕΟΤ ζητήματα προγραμμάτων κοινωνικού τουρισμού και ειδικότερα οι δικαιούχοι και οι όροι και οι προϋποθέσεις υπαγωγής τους στα προγράμματα αυτά, τα αναγκαία δικαιολογητικά που πρέπει να υποβάλλουν οι δικαιούχοι, το είδος των επιχειρήσεων που συμμετέχουν στο πρόγραμμα, οι όροι και οι προϋποθέσεις συμμετοχής τους στο πρόγραμμα, κ.λπ. Συγκεκριμένα, θα μπορούσε να διατυπωθεί προβληματισμός κατά πόσο εναρμονίζεται η εξουσιοδοτική διάταξη της προτεινόμενης παραγράφου με τη διάταξη του άρθρου 43 παρ. 2 Σ, όπως αυτή ερμηνεύεται κατά τα ανωτέρω. Και τούτο διότι, είναι μάλλον αμφισβητούμενο κατά πόσο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί «ειδικότερο», «λεπτομερειακό» ή «τεχνικό» θέμα ο καθορισμός των δικαιούχων, των όρων και προϋποθέσεων υπαγωγής τους στα προγράμματα αυτά. Η ευχέρεια προσδιορισμού των εν λόγω όρων και προϋποθέσεων από την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, χωρίς θέσπιση πλαισίου στον τυπικό νόμο, θα μπορούσε ενδεχομένως να κριθεί από τα αρμόδια δικαστήρια ότι δεν συμβιβάζεται με την απαίτηση της ειδικότητας του άρθρου 43 παρ.2 εδ. β' Σ που προαναφέρθηκε. Ενδεχομένως, και με βάση τα όσα αναπτύχθηκαν εκτενέστερα πιο πάνω

4

(υπό το στοιχείο II), θα μπορούσαν και στην περίπτωση αυτή τα εν λόγω ζητήματα να ρυθμίζονται με προεδρικό διάταγμα.

Αθήνα 16 Σεπτεμβρίου 2003

Η εισηγήτρια επιστημονική συνεργάτις
Αλεξάνδρα Καρέτσου

Ο προϊστάμενος της Α' Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Καθηγητής Κώστας Μαυριάς