



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Άσκηση εμπορικών δραστηριοτήτων εκτός καταστήματος»

Ι. Γενικά

Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νσχ, όπως διαμορφώθηκε από τη Διάρκη Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από οκτώ (8) Κεφάλαια και σαράντα οκτώ (48) άρθρα.

Προς τον σκοπό της «εξάλειψη[ς] του παρεμπορίου και των άναρχων μορφών εμπορίου, [του] σεβασμ[ού] στο περιβάλλον, στην ελκυστική και ευπρεπή εμφάνιση των πόλεων, των τουριστικών και ιστορικών περιοχών και [της] καθιέρωση[ς] αρχών ισονομίας και ίσων ευκαιριών» (Αιτιολογική Έκθεση επί του Νσχ), προτείνεται ο εκσυγχρονισμός και η «ρύθμιση με ενιαίο τρόπο» της άσκησης κάθε μορφής εμπορικών δραστηριοτήτων εκτός καταστήματος (υπαίθριου εμπορίου), καθώς και «η ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου για τον παραγωγό, τον επαγγελματία και τον καταναλωτή, σύμφωνα με τους κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου και του δικαίου του ανταγωνισμού».

Ειδικότερα:

Προσδιορίζονται πεδίο εφαρμογής και σκοπός του Νσχ και παρατίθενται οι αναγκαίοι ορισμοί για την εφαρμογή των διατάξεών του (Κεφάλαιο Α', άρθρα 1-2).

Καθορίζονται το πλαίσιο λειτουργίας των λαϊκών αγορών, από Δευτέρα έως Σάββατο, οι όροι ίδρυσης, μεταφοράς, επέκτασης και κατάργησής τους, ο τρόπος χορήγησης των θέσεων στις λαϊκές αγορές, καθώς και η διανομή του ημερήσιου ανταποδοτικού τέλους που καταβάλλουν οι προσερχόμενοι στις λαϊκές αγορές επαγγελματίες πωλητές και παραγωγοί (Κεφάλαιο Β', άρθρα 3-7).

Επανακαθορίζεται το πλαίσιο αδειοδότησης της άσκησης εμπορικής δραστηριότητας στους χώρους των λαϊκών αγορών από επαγγελματίες πωλη-

τές και παραγωγούς και ορίζονται οι αρμόδιοι φορείς για την έκδοση των σχετικών αδειών, ρυθμίζονται οι προϋποθέσεις χορήγησης, ανανέωσης, και μεταβίβασής τους, η προσωρινή αναπλήρωση παραγωγού πωλητή, καθώς και η πρόσληψη υπαλλήλου από παραγωγό πωλητή (Κεφάλαιο Γ΄, άρθρα 8-17).

Θεσπίζεται ιδιαίτερο νομικό πλαίσιο για τις λαϊκές αγορές βιολογικών προϊόντων, οι οποίες «για λόγους ανταγωνισμού και προστασίας των καταναλωτών» (Αιτιολογική Έκθεση επί του Νσχ), λειτουργούν κατά τρόπο διακριτό, εν σχέσει προς τις λοιπές λαϊκές αγορές (Κεφάλαιο Δ΄, άρθρα 18-20).

Ρυθμίζονται θέματα των Οργανισμών Λαϊκών Αγορών Αττικής και Θεσσαλονίκης (Κεφάλαιο Ε΄, άρθρα 21-28), καθώς και η άσκηση δραστηριοτήτων υπαίθριου, πλανόδιου και στάσιμου εμπορίου, εκτός λαϊκών αγορών (Κεφάλαιο ΣΤ΄, άρθρα 29-36).

Επανακαθορίζεται το πλαίσιο του διοικητικού ελέγχου και των ποινικών και διοικητικών κυρώσεων, επί παραβάσεων των διατάξεων του Νσχ (Κεφάλαιο Ζ΄, άρθρα 37-42).

Ρυθμίζεται, τέλος, το καθεστώς της διοργάνωσης εκθέσεων και προβλέπονται μεταβατικές ρυθμίσεις (Κεφάλαιο Η΄, άρθρα 43-48).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νσχ

1. Επί του άρθρου 4

Κατά το προς ψήφιση άρθρο, «1. Για την ίδρυση, μεταφορά επέκταση και κατάργηση των λαϊκών αγορών της Περιφέρειας Αττικής και της Μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης αρμόδιοι φορείς είναι ο Οργανισμός Λαϊκών Αγορών Αττικής και ο Οργανισμός Λαϊκών Αγορών Θεσσαλονίκης, αντίστοιχα. Μετά από ειδικά εμπεριστατωμένη και αιτιολογημένη απόφαση του οικείου Περιφερειάρχη, κατόπιν μη δεσμευτικής πρότασης του Διοικητικού Συμβουλίου του οικείου Οργανισμού (...) χωροθετείται και καθορίζεται ο ακριβής τόπος λειτουργίας των λαϊκών αγορών και η τυχόν μεταφορά και επέκτασή τους (...) 3. Η κατάργηση λαϊκής αγοράς γίνεται με απόφαση του οικείου Περιφερειάρχη κατόπιν πρότασης του Διοικητικού Συμβουλίου των Οργανισμών Λαϊκών Αγορών Αττικής και Θεσσαλονίκης ή του οικείου Δήμου αντίστοιχα».

Από την ως άνω διατύπωση δεν προκύπτει με σαφήνεια αν αρμόδιοι για την ίδρυση, μεταφορά επέκταση και κατάργηση των λαϊκών αγορών της Περιφέρειας Αττικής και της Μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης είναι οι Οργανισμοί Λαϊκών Αγορών Αττικής και Θεσσαλονίκης, αντιστοίχως, ή ο οικείος Περιφερειάρχης.

Επισημαίνεται, εξ άλλου, ότι όταν προβλέπεται αρμοδιότητα διατύπωσης πρότασης, το αποφασίζον όργανο μπορεί είτε να αποκρούσει, με ειδική αι-

τιολογία, την πρόταση και να μην εκδώσει πράξη, χωρίς να παραλείπει οφειλόμενη ενέργεια (ΣΤΕ 145/1989), είτε να την δεχθεί, όχι όμως και να την τροποποιήσει εκδίδοντας πράξη διαφορετική από την πρόταση (ΣΤΕ 1401/1983, 1703/1984). Εκτός εάν υπάρχει ρητή αντίθετη διάταξη που επιτρέπει την τροποποίηση (βλ. και Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 2011, σελ. 147). Τέτοια ρητή διάταξη που επιτρέπει την έκδοση πράξης διαφορετικής από την πρόταση συνιστά, εν προκειμένω, η φράση «κατόπιν μη δεσμευτικής πρότασης του Διοικητικού Συμβουλίου του οικείου Οργανισμού».

2. Επί του άρθρου 5

Κατά την προτεινόμενη διάταξη, «1. Με απόφαση του οικείου Δήμου, η οποία για μεν τις λαϊκές αγορές Αττικής και Θεσσαλονίκης εκδίδεται μετά από γνώμη των Οργανισμών Λαϊκών Αγορών Αττικής και Θεσσαλονίκης αντίστοιχα, για δε τις λαϊκές αγορές της υπόλοιπης χώρας εγκρίνεται από τον οικείο Περιφερειάρχη, καθορίζεται ο ανώτατος αριθμός θέσεων πωλητών για όλες τις λαϊκές αγορές που λειτουργούν στη χωρική του αρμοδιότητα, ο οποίος συναρτάται με τον πληθυσμό του δήμου βάσει τελευταίας απογραφής».

Θα έπρεπε, ενδεχομένως, να εξειδικευθούν περαιτέρω, κατ' εφαρμογή του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, τα κριτήρια καθορισμού του ανώτατου αριθμού των «θέσεων πωλητών για όλες τις λαϊκές αγορές (...), ο οποίος συναρτάται με τον πληθυσμό του δήμου βάσει τελευταίας απογραφής», με αναφορά, λ.χ., συγκεκριμένου αριθμού θέσεων πωλητών ανά αριθμό κατοίκων.

3. Επί του άρθρου 7

Κατά το προς ψήφιση άρθρο και κατ' επανάληψη ισχυουσών διατάξεων του άρθρου 17 του ν. 1023/1980, όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 33 του ν. 4177/2013, «1. Οι προσερχόμενοι στους χώρους των λαϊκών αγορών επαγγελματίες πωλητές ή παραγωγοί υποχρεούνται να καταβάλ[λ]ουν στους φορείς λειτουργίας των λαϊκών αγορών ημερήσιο ανταποδοτικό τέλος, το οποίο προορίζεται για την κάλυψη των πάσης φύσεως λειτουργικών αναγκών, τη διασφάλιση συνθηκών δημόσιας υγείας, τη φύλαξη των χώρων λειτουργίας των λαϊκών αγορών, τον εκσυγχρονισμό, τη βελτίωση και την προβολή αυτών. (...) Οι υπόχρεοι καταβολής του ημερήσιου τέλους απαλλάσσονται από το τέλος υπέρ δήμων του άρθρου 21 του β.δ. 24-9/20.10.1958 (Α' 171) για την καθαριότητα και αποκομιδή των απορριμμάτων των χώρων που χρησιμοποιούνται από τις λαϊκές αγορές, και από το τέλος για τη χρήση των χώρων λειτουργίας των λαϊκών αγορών της παρ. 9 του άρθρου 13 του β.δ. 24-9/20.10.1958 (Α' 171)».

Επισημαίνεται σχετικώς ότι, κατά πάγια νομολογία, «το ανταποδοτικό τέλος διακρίνεται από τον φόρο κατά το ότι αποτελεί μεν και αυτό, όπως ο φόρος, αναγκαστική παροχή, καταβάλλεται, όμως, έναντι ειδικής αντιπαροχής ήτοι έναντι ειδικώς παρεχόμενης δημόσιας υπηρεσίας, προς την οποία μάλιστα τελεί σε σχέση αντιστοιχίας, γιατί αποσκοπεί στην κάλυψη του κόστους της υπηρεσίας. Η δημόσια δε αυτή υπηρεσία, προς την οποία στοιχεί το ανταποδοτικό τέλος, παρέχεται προεχόντως χάριν δημοσίου σκοπού, εξυπηρετούνται, όμως, με αυτήν ταυτοχρόνως και όποιοι την χρησιμοποιούν, που φέρουν και το βάρος των δαπανών της (πρβλ. ΑΕΔ 5/1984, ΣτΕ 2483/1999, 950, 649/1981)» (ΣτΕ ΟΛ 875/2013, 1620/2012).

Εξ άλλου, η προτεινόμενη διάταξη, όπως και η ισχύουσα ρύθμιση του άρθρου 17 του ν. 1023/1980, έπονται της ΣτΕ ΟΛ 1620/2012, κατά την οποία, «το επιβαλλόμενο με τις διατάξεις του ν. 1023/1980 [, όπως αυτές ίσχυαν πριν από τον ν. 4177/2013,] ημερήσιο δικαίωμα σε βάρος των προσερχόμενων στους χώρους των λαϊκών αγορών παραγωγών και επαγγελματιών πωλητών και εφ' όσον, λόγω αυτού του χαρακτηρισμού, δεν δύναται να συναχθεί άλλος χαρακτήρας του εν λόγω οικονομικού βάρους, (...) αποτελεί φόρο. Ως εκ τούτου, η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 17 του ν. 1023/1980, με την οποία παρέχεται εξουσιοδότηση προς τους Οργανισμούς Λαϊκών Αγορών Αθηνών - Πειραιώς και Θεσσαλονίκης για τις λαϊκές αγορές που εμπίπτουν στην χωρική τους αρμοδιότητα ή τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας για τις λοιπές λαϊκές αγορές, για τον καθορισμό του ύψους του ημερήσιου δικαιώματος, της διαδικασίας και του τρόπου καταβολής και είσπραξής του, αντίκειται (...) στο άρθρο 78 παρ. 4 του Συντάγματος και είναι ανίσχυρη» (βλ., αναλυτικώς, Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του Νσχ «Κανόνες ρύθμισης της αγοράς προϊόντων και της παροχής υπηρεσιών» της 22.7.2013 (ν. 4177/2013), παρατήρηση 17).

4. Επί του άρθρου 9 παρ. 1

Κατά την προτεινόμενη διάταξη, «Άδεια παραγωγού πωλητή λαϊκών αγορών δικαιούνται: (...)». Ορθή είναι η εξής διατύπωση: «Άδειας παραγωγού πωλητή λαϊκών αγορών δικαιούνται: (...)». Βλ. και άρθρο 14 παρ. 4 του Νσχ.

5. Επί των άρθρων 21 παρ. 1 και 25 παρ. 1

Οι προτεινόμενες διατάξεις αναφέρονται στα ν.π.δ.δ. «Οργανισμός Λαϊκών Αγορών Αττικής» και ««Οργανισμός Λαϊκών Αγορών Θεσσαλονίκης» που ιδρύθηκε με το άρθρο 8α του ν. 2323/1995 (Α' 145)», αντιστοίχως.

Νομοτεχνικώς αρτιότερη θα ήταν η εξής αναφορά στα ως άνω ν.π.δ.δ. : ««Οργανισμός Λαϊκών Αγορών Αττικής» που ιδρύθηκε με το άρθρο 7στ του ν. 2323/1995, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 35 του ν. 4177/2013» και ««Οργανισμός Λαϊκών Αγορών Θεσσαλονίκης» που ιδρύθηκε με το αρ-

θρο 8α του ν. 2323/1995, όπως αυτό προστέθηκε με το άρθρο 8 του ν. 3190/2003».

6. Επί των άρθρων 21 παρ. 8 και 25 παρ. 8

Κατά τις προς ψήφιση διατάξεις, οι πόροι του «Οργανισμού Λαϊκών Αγορών Αττικής» και του «Οργανισμού Λαϊκών Αγορών Θεσσαλονίκης», αντιστοίχως, «αποτελούνται από το ημερήσιο ανταποδοτικό τέλος που καταβάλουν τα μέλη του, (...) πρόστιμα που επιβάλλονται με αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου του Οργανισμού Λαϊκών Αγορών (...) και το ημερήσιο δικαίωμα που προβλέπεται στο άρθρο 7 του παρόντος».

Επισημαίνεται ότι στο άρθρο 7 του Νσχ προβλέπεται μόνον ημερήσιο ανταποδοτικό τέλος, το δε ημερήσιο δικαίωμα έχει καταργηθεί με τον ν. 4177/2013 (βλ. ανωτέρω, Παρατήρηση 3).

Εξ άλλου, οι «Οργανισμοί Λαϊκών Αγορών» είναι ν.π.δ.δ. εποπτευόμενα από τον οικείο Περιφερειάρχη, τα οποία ασκούν διοικητικές αρμοδιότητες, και δεν αποτελούν επαγγελματικά σωματεία ή συλλόγους, ώστε να διαθέτουν «μέλη».

Κατά συνέπεια, ο όρος «μέλη» θα πρέπει να αντικατασταθεί από τη φράση «προσερχόμενοι στις λαϊκές αγορές της δικαιοδοσίας του Οργανισμού κάτοχοι επαγγελματικών ή παραγωγικών αδειών» (πρβλ. και διατύπωση άρθρου 7 Νσχ).

7. Επί των άρθρων 22 παρ. 2 περ. 6) υποπερ. 66. και 26 παρ. 2 περ. 6) υποπερ. 6γ.

Στις προτεινόμενες διατάξεις γίνεται, εκ παραδρομής, αναφορά στην «είσπραξη του δικαιώματος του Οργανισμού Λαϊκών Αγορών», αντί του ορθού «είσπραξη του προβλεπόμενου ημερήσιου ανταποδοτικού τέλους».

8. Επί του άρθρου 35

Κατά το δεύτερο εδάφιο της προς ψήφιση διάταξης, «Οι υπαίθριες ψυχαγωγικές δραστηριότητες δεν περιλαμβάνονται στην έννοια του υπαίθριου εμπορίου».

Περαιτέρω, το άρθρο 1 του ν. 2323/1995, που περιλαμβάνει (παρ. 12) εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση των ως άνω δραστηριοτήτων με π.δ., προτείνεται (άρθρο 47 Νσχ) να καταργηθεί.

Δεν διευκρινίζεται αν παραμένει σε ισχύ, κατά τις διατάξεις του που αφορούν τις εν λόγω δραστηριότητες (βλ., συναφώς, και ΣτΕ 1033/2012), το π.δ. 12/2005 που εκδόθηκε δυνάμει εξουσιοδότησης της παρ. 11 του καταργούμενου άρθρου 1 του ν. 2323/1995.

9. Επί του άρθρου 44 παρ. 3

Η προτεινόμενη διάταξη αναφέρεται, εκ παραδρομής, στο δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2 «του άρθρου 1 της παρούσας», αντί του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 2 «του άρθρου 43 του παρόντος».

10. Επί των άρθρων 46 παρ. 6 και 47

Στην προς ψήφιση διάταξη του άρθρου 46 γίνεται, εκ παραδρομής, αναφορά στην υπουργική απόφαση που προβλέπεται στην παράγραφο 5 «του άρθρου 44», αντί «του άρθρου 43».

Περαιτέρω, κατά την ως άνω διάταξη, «6. Μέχρι την έκδοση της Υπουργικής Απόφασης που προβλέπεται στην παράγραφο 5 του άρθρου 44, για τα θέματα που αυτή θα ρυθμίζει, εξακολουθεί να ισχύει η με αριθμό Κ1-3508/29.11.2011 Υπουργική Απόφαση (Β' 3009)», η οποία, όμως, προτείνεται, διά της περ. η) του προς ψήφιση άρθρου 47, να καταργηθεί, «από την έναρξη ισχύος του παρόντος».

Αθήνα, 30.4.2014

Ο εισηγητές

Δημήτρης Κανελλόπουλος

Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών

Ανδρέας Κούνδουρος

Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών

Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α' Τμήματος

Νομοτεχνικής Επεξεργασίας

Ξενοφών Παπαρηγόπουλος

Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου

Θεσσαλίας

Ο Προϊστάμενος της Β' Διεύθυνσης

Επιστημονικών Μελετών

Αστέρης Πλιάκος

Καθηγητής του Οικονομικού

Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου

Κώστας Μαυριάς

Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών