



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Άσκηση Υπαίθριων Εμπορικών Δραστηριοτήτων, εκσυγχρονισμός της επιμελητηριακής νομοθεσίας και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε κατά τη συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από τρία (3) Μέρη, εκατόν ένδεκα (111) άρθρα συμπεριλαμβανομένου του άρθρου που αφορά στην έναρξη ισχύος του νομοθετήματος, καθώς και δεκατρία (13) Παραρτήματα, αποτελούμενα από επιμέρους πίνακες-υποδείγματα.

Με το Μέρος Α΄ του νομοσχεδίου, που αποτελείται από 8 Κεφάλαια και εξήντα (60) άρθρα, προτείνεται νέο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των υπαίθριων εμπορικών δραστηριοτήτων προς τον σκοπό της «εναρμόνιση[ς] των όρων άσκησης του υπαίθριου εμπορίου με τους σύγχρονους οικονομικούς κανόνες και τις απαιτήσεις της δίκαιης και βιώσιμης ανάπτυξης, ώστε η ενίσχυση των παραγωγών και επαγγελματιών πωλητών, η επίτευξη του υγιούς ανταγωνισμού, η διαφάνεια και η αντικειμενικότητα στην εποπτεία από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα, η αμερόληπτη δράση της Διοίκησης, η αποτελεσματικότητα του ρυθμιστικού ρόλου της Πολιτείας, η στήριξη ευπαθών κοινωνικών ομάδων, η κοινωνική προσφορά και η προστασία του περιβάλλοντος, να καθορίζουν ορθές πρακτικές που θα διέπουν το σύνολο της διαδικασίας παραγωγής, του εφοδιασμού, της πώλησης των προϊόντων που διατίθενται στο υπαίθριο εμπόριο, καθώς και της απρόσκοπτης πρόσβασης των καταναλωτών σε αυτά» (Αιτιολογική Έκθεση επί του νομοσχεδίου).

Ειδικότερα:

Προσδιορίζονται το αντικείμενο και το πεδίο εφαρμογής του Μέρους Α΄ του νομοσχεδίου, ορίζονται οι προϋποθέσεις διάθεσης των προϊόντων, και παρατίθενται οι αναγκαίοι ορισμοί για την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων (Κεφάλαιο Α΄, άρθρα 1-3).

Επανακαθορίζεται το πλαίσιο αδειοδότησης της άσκησης εμπορικής δραστηριότητας στους χώρους των λαϊκών αγορών από παραγωγούς πωλητές και επαγγελματίες πωλητές υπαίθριου εμπορίου, ορίζονται οι αρμόδιοι φορείς για την έκδοση των σχετικών αδειών, η χωρική ισχύς των εν λόγω αδειών, και ρυθμίζονται οι προϋποθέσεις και τα δικαιολογητικά χορήγησης, ανανέωσης, και μεταβίβασής τους, η προσωρινή αναπλήρωση επαγγελματία πωλητή, καθώς και η πρόσληψη υπαλλήλου από κατόχους αδειών υπαίθριου εμπορίου (Κεφάλαιο Β΄, άρθρα 4- 13 και Κεφάλαιο Γ΄, άρθρα 14-25).

Επανακαθορίζονται το πλαίσιο λειτουργίας των λαϊκών αγορών, από Δευτέρα έως Σάββατο εκτός των επίσημων εθνικών ή τοπικών εορτών, οι όροι ίδρυσης, μετακίνησης, επέκτασης και κατάργησής τους, το περιεχόμενο και η διαδικασία έκδοσης του Κανονισμού λειτουργίας τους, καθιερώνεται σύστημα μοριοδότησης κατανομής και τοποθέτησης των παραγωγών πωλητών, καθώς και χορήγησης επαγγελματικών αδειών, διαδικασία «βελτίωσης θέσης» εντός συγκεκριμένης λαϊκής αγοράς, και επαναπροσδιορίζεται ο τρόπος υπολογισμού και η διανομή του ημερήσιου ανταποδοτικού τέλους που καταβάλλουν οι προσερχόμενοι στις λαϊκές αγορές επαγγελματίες πωλητές και παραγωγοί (Κεφάλαιο Δ΄, άρθρα 26-36).

Εισάγεται ο θεσμός των «Αγορών των Καταναλωτών» και ορίζονται οι φορείς λειτουργίας τους, οι συμμετέχοντες και ο τρόπος διεξαγωγής τους, ανακαθορίζεται το πλαίσιο λειτουργίας των εμποροπανηγύρεων, των κυριακάτικων αγορών, των χριστουγεννιάτικων και πασχαλινών αγορών, καθώς και των υπαίθριων δραστηριοτήτων με ψυχαγωγικό, καλλιτεχνικό ή εκπαιδευτικό αντικείμενο (Κεφάλαιο Δ΄, άρθρα 37-39), ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα στάσιμου εμπορίου και, ιδίως, το σύστημα μοριοδότησης τοποθέτησης παραγωγών πωλητών και επαγγελματιών πωλητών στις θέσεις στάσιμου εμπορίου (Κεφάλαιο Ε΄, άρθρα 40-45), και ρυθμίζονται ειδικότερα ζητήματα που αφορούν στο πλανόδιο εμπόριο (Κεφάλαιο ΣΤ΄, άρθρα 46-50).

Ανακαθορίζεται το πλαίσιο του διοικητικού ελέγχου και των ποινικών και διοικητικών κυρώσεων, επί παραβάσεων των διατάξεων του Μέρους Α΄ του νομοσχεδίου, και καθιερώνεται ηλεκτρονική βάση δεδομένων για την παρακολούθηση, εν γένει, των αδειών υπαίθριου εμπορίου, με τη σύσταση μη-

τρώου αδειών, μητρώου ελέγχων – προστίμων και μητρώου λαϊκών αγορών (Κεφάλαιο Ζ΄, άρθρα 51-58).

Προβλέπονται, τέλος, οι αναγκαίες μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις (Κεφάλαιο Η΄, άρθρα 59-60).

Το Μέρος Β΄ (άρθρα 61-99, εννέα Κεφάλαια) περιλαμβάνει κωδικοποίηση και εκσυγχρονισμό των διατάξεων που αφορούν τον θεσμό των Επιμελητηρίων, ως ν.π.δ.δ., «στο σημείο τομής μεταξύ της δημόσιας πολιτικής και της ιδιωτικής πρωτοβουλίας» (Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 9).

Ειδικότερα, ορίζονται τα «Επιμελητήρια», τα συνιστώμενα «Περιφερειακά Επιμελητηριακά Συμβούλια» και η «Κεντρική Ένωση Επιμελητηρίων (Κ.Ε.Ε.)», καθορίζονται οι σκοποί των Επιμελητηρίων, η διαδικασία έκδοσης και, ενδεικτικώς, το περιεχόμενο του π.δ. ίδρυσης, κατάργησης ή συγχώνευσης Επιμελητηρίων, τα μέλη τους, καθώς και οι αρμοδιότητές τους, στις οποίες περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η διατύπωση εισηγήσεων προς τον αρμόδιο Υπουργό, ενδεχομένως κατόπιν «δημοψηφίσματος», για «θέμα της τοπικής ή εθνικής οικονομίας που εμπίπτει στις γνωμοδοτικές ή συμβουλευτικές αρμοδιότητές» τους, «μετά από πρόταση του ενός τρίτου (1/3) των ταμειακώς ενήμερων μελών» τους, η μέριμνα για «την εύρυθμη λειτουργία της Υπηρεσίας Γ.Ε.ΜΗ. και της Υπηρεσίας Μιας Στάσης (Υ.Μ.Σ.)», ως προς τις επιχειρήσεις με έδρα στη χωρική ενότητα αρμοδιότητάς τους, παρέχεται η δυνατότητα σύστασης στα Επιμελητήρια, με υ.α., «Κέντρων Υποστήριξης Επιχειρήσεων (Κ.Υ.ΕΠΙΧ.) (...) στη διεκπεραίωση διαδικασιών δημοσίου δικαίου, από την υποβολή της αίτησης μέχρι την έκδοση της τελικής πράξης», και ρυθμίζεται η οργάνωση των Επιμελητηρίων σε Τμήματα, «ανάλογα με τη δραστηριότητα των μελών τους» (Κεφάλαιο Α΄, άρθρα 61-67).

Περαιτέρω, καθορίζονται η συγκρότηση των οργάνων διοίκησης των Επιμελητηρίων, η διαδικασία εκλογής των μελών των εν λόγω οργάνων, καθώς και οι προϋποθέσεις συμμετοχής σε αυτή (Κεφάλαιο Β΄, άρθρα 68-74), και ρυθμίζονται ζητήματα πόρων και οικονομικής διαχείρισης (Κεφάλαιο Γ΄, άρθρα 75-79), στελέχωσης, διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας των Επιμελητηρίων (Κεφάλαιο Δ΄, άρθρα 80-82).

Ακόμη, ορίζονται τα όργανα διοίκησης της «Κεντρικής Ένωσης Επιμελητηρίων (Κ.Ε.Ε.)» και ρυθμίζονται ζητήματα εκλογής των μελών τους και λειτουργίας της Κ.Ε.Ε. (Κεφάλαιο Ε΄, άρθρα 83-85), παρέχεται εξουσιοδότηση για τη σύσταση, με υ.α., «Περιφερειακών Επιμελητηριακών Συμβουλίων», στην έδρα κάθε Περιφέρειας, καθορίζονται οι αρμοδιότητες, η συγκρότηση, η οργάνωση και η λειτουργία τους (Κεφάλαιο ΣΤ΄, άρθρα 86-89), και ρυθμί-

ζονται ζητήματα πειθαρχικής ευθύνης των μελών των οργάνων των Επιμελητηρίων, της Κ.Ε.Ε. και των «Περιφερειακών Επιμελητηριακών Συμβουλίων», έκπτωσης μελών των οργάνων διοίκησης των Επιμελητηρίων, της Κ.Ε.Ε. (Κεφάλαιο Ζ΄, άρθρα 90-93), καθώς και ζητήματα «διμερών επιμελητηρίων», ως σωματείων, αστικών μη κερδοσκοπικών εταιρειών ή ενώσεων προσώπων «Ελλήνων και αλλοδαπών με έδρα σε ελληνική πόλη και σκοπό την προώθηση και ανάπτυξη των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ Ελλάδας και της χώρας ή των χωρών από τις οποίες προέρχονται ορισμένα μέλη του Επιμελητηρίου» (Κεφάλαιο Η΄, άρθρα 94-95).

Με τις διατάξεις του Μέρους Γ΄ (άρθρα 100-111), το συλλογικό όργανο του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης, «Συντονιστικό Κέντρο για την Αντιμετώπιση του Παρεμπορίου (ΣΥΚΑΠ)» (καταργούμενο άρθρο 40 του ν. 4155/2013), μετατρέπεται σε «Συντονιστικό Κέντρο Εποπτείας Αγοράς και Αντιμετώπισης Παραεμπορίου (ΣΥΚΕΑΑΠ)» και καθορίζονται η συγκρότηση και οι αρμοδιότητές του (άρθρο 100), ρυθμίζεται η διαδικασία πρόσληψης προσωπικού, μέσω ΑΣΕΠ, στην «Ελληνική Εταιρεία Επενδύσεων και Εξωτερικού Εμπορίου Α.Ε.» (του ν. 2372/1996), κατά τροποποίηση του καταστατικού της (άρθρο 101), και αναδιοργανώνεται η «Ειδική Γραμματεία Διαχείρισης Ιδιωτικού Χρέους», αυτοτελής δημόσια υπηρεσία υπαγόμενη στο «Κυβερνητικό Συμβούλιο Διαχείρισης Ιδιωτικού Χρέους (ΚΥ.Σ.Δ.Ι.Χ.)», κατ' αντικατάσταση άρθρων του ν. 4389/2016, στον οποίο προστίθεται άρθρο 93Α, για την παροχή σε πολίτες χαμηλού εισοδήματος «εξειδικευμένων νομικών και οικονομικών συμβουλευτικών υπηρεσιών», στο πλαίσιο «εξωδικαστικών εναλλακτικών διαδικασιών επίλυσης διαφορών με σκοπό τη ρύθμιση οφειλών φυσικών προσώπων» (άρθρο 102). Επίσης, προβλέπεται μεταρρύθμιση επί το αναλογικότερον διοικητικών πράξεων επιβολής προστίμων για παραβάσεις του ν. 4264/2014, «Άσκηση εμπορικών δραστηριοτήτων εκτός καταστήματος και άλλες διατάξεις» (άρθρο 103), διευκρινίζεται η εργασιακή σχέση του επιστημονικού προσωπικού του Συνηγόρου του Καταναλωτή (άρθρο 104), ρυθμίζονται η επιστροφή από την Επιτροπή Ανταγωνισμού ποσών που έχουν καταβληθεί, υπέρ της, αχρεωστήτως (άρθρο 105), καθώς και θέματα της «Ηλεκτρονικής Υπηρεσίας Μίας Στάσης (e-ΥΜΣ)» του ν. 4441/2016 (άρθρο 109), τροποποιούνται διατάξεις των αναπτυξιακών νόμων 4399/2016 και 3299/2004, ιδίως ως προς τις προϋποθέσεις υπαγωγής των επιχειρήσεων σε καθεστώς ενισχύσεων (άρθρο 106), και του ν. 4412/2016 για τις δημόσιες

συμβάσεις (άρθρο 107), καθίσταται «απλή» η γνώμη που διατυπώνει η Ενιαιία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων επί σχεδίων κανονιστικών πράξεων που αφορούν δημόσιες συμβάσεις, πέραν των π.δ. (άρθρο 108), ρυθμίζονται θέματα του Οργανισμού Βιομηχανικής Ιδιοκτησίας (ν. 1733/1987), και προβλέπεται, ιδίως, ότι «από 02.05.2018 η κατάθεση στον Ο.Β.Ι. των αιτήσεων για χορήγηση κάθε είδους τίτλων και πιστοποιητικών βιομηχανικής ιδιοκτησίας, κατ' εφαρμογή των διατάξεων για τη βιομηχανική ιδιοκτησία γίνεται αποκλειστικά με ηλεκτρονικό τρόπο. Τα σχετικά τέλη καταβάλλονται αποκλειστικά μέσω ηλεκτρονικών πληρωμών». Τέλος, καθορίζεται ο χρόνος έναρξης της ισχύος των προτεινόμενων διατάξεων (άρθρο 111).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 2 παρ. 9, σε συνδυασμό με το άρθρο 30 παρ.2

Με την πρώτη από τις προτεινόμενες διατάξεις, ως λαϊκή αγορά ορίζεται: «η υπαίθρια, μετακινούμενη, οργανωμένη αγορά, στην οποία δραστηριοποιούνται παραγωγοί πρωτογενών και μεταποιημένων προϊόντων οικοτεχνίας, καθώς και επαγγελματίες πωλητές για τη διάθεση κυρίως πρωτογενών, αλλά και βιομηχανικών ειδών». Εξ άλλου, κατά τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 30, «σε κάθε λαϊκή αγορά η αναλογία βιομηχανικών ειδών της κατηγορίας Ε' σε σχέση με τα πρωτογενή προϊόντα γης και θάλασσας δεν επιτρέπεται να διαφοροποιεί το χαρακτήρα της αγοράς, ο οποίος συνίσταται στην προμήθεια του καταναλωτικού κοινού κυρίως με αγροτοδιατροφικά προϊόντα. Οι φορείς λειτουργίας λαϊκών αγορών μεριμνούν για τη διαφύλαξη του χαρακτήρα της αγοράς. Τα αναφερόμενα στην παρούσα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την προκήρυξη νέων αδειών και τον καθορισμό του είδους αυτών».

Θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, για λόγους ασφάλειας δικαίου και προκειμένου να διαφυλαχθεί ο χαρακτήρας της λαϊκής αγοράς ως προμηθευτή αγροτοδιατροφικών προϊόντων, να εξειδικευθεί ήδη περαιτέρω η υποχρέωση των φορέων λειτουργίας λαϊκών αγορών να «μεριμνούν για τη διαφύλαξη του χαρακτήρα της αγοράς» με τη θέσπιση συγκεκριμένων μετρήσιμων κριτηρίων τα οποία θα είναι εφαρμοστέα ιδίως κατά την προκήρυξη των νέων αδειών.

2. Επί του άρθρου 19

Με το προτεινόμενο άρθρο καθορίζονται οι δικαιούχοι αδειών επαγγελματιών πωλητών υπαίθριου εμπορίου. Κατά την Αιτιολογική Έκθεση, με «το άρθρο 19 προβλέπεται ο κοινωνικός χαρακτήρας της αδειοδότησης στο υπαίθριο εμπόριο και ορίζονται τα πρόσωπα που με κοινωνικά κριτήρια μπορούν να διεκδικήσουν επαγγελματική άδεια υπαίθριου εμπορίου κατόπιν συμμετοχής τους σε προκήρυξη». Έτσι, ορίζεται ότι το 60% των αδειών δίνεται σε ειδικές κατηγορίες του πληθυσμού, όπως άτομα με αναπηρία από οποιαδήποτε αιτία, με ποσοστό ανικανότητας τουλάχιστον 50%, πολύτεκνοι και τέκνα αυτών, τρίτεκνοι, γονείς και κηδεμόνες ανήλικων τέκνων με αναπηρία τουλάχιστον 50% ή προστάτες ατόμων με νοητική αναπηρία, αυτισμό, σύνδρομο down, εγκεφαλική παράλυση, βαριές και πολλαπλές αναπηρίες και πολλαπλές ανάγκες εξάρτησης, άτομα που διαβιούν σε καταυλισμούς ή σε οικισμούς με χαρακτηριστικά κοινωνικού αποκλεισμού, όπως οι Ρομά, άτομα απεξαρτημένα από εξαρτησιογόνες ουσίες, προστάτες μονογονεϊκών οικογενειών, αποφυλακισθέντες εφόσον έχουν εκτίσει πραγματικά τουλάχιστον 3 (τρία) έτη στερητικής της ελευθερίας ποινής, και το υπόλοιπο 40% σε άνεργα ενήλικα φυσικά πρόσωπα.

Στις διατάξεις του άρθρου 21 παρ. 2, 3, και 6 του Συντάγματος θεμελιώνεται κρατική υποχρέωση για την παροχή «ειδικής φροντίδας» και τη λήψη «ειδικών μέτρων» για σειρά ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων. Από τη συστηματική ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων, κατ' αναφορά προς τις αρχές της προστασίας της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος), της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητάς του (άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος) και, ιδίως, της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, συνάγεται ότι στο άρθρο 21 του Συντάγματος κατοχυρώνεται ενιαίο, γενικό δικαίωμα για κοινωνική πρόνοια, του οποίου ειδικότερες εκφάνσεις αποτελούν οι ποικίλες μορφές κοινωνικής προστασίας προς τις ενδεικτικώς αναφερόμενες στο Σύνταγμα ομάδες. Ως φορέας του ενιαίου δικαιώματος για κοινωνική πρόνοια νοείται κάθε πρόσωπο του οποίου η κατάσταση επιτάσσει τη λήψη ειδικών μέτρων και την παροχή κοινωνικής φροντίδας (χωρίς διάκριση εθνικότητας, βλ. Κ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2002 σελ. 539), οι παροχές δε κοινωνικής πρόνοιας εξειδικεύονται σε εναλλακτικές μορφές παρέμβασης, προκειμένου να προσαρμόζονται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις ειδικές ανάγκες των επιμέρους ευάλωτων πληθυσμών (βλ., ενδεικτικώς, Κ. Κρεμαλή, Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια, 1991, σελ. 156 επ., Ξ. Κοντιάδη, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση της κοινωνικής ασφάλισης, 2004, σελ. 469 επ.).

Όπως γίνεται δεκτό στη θεωρία (βλ. Κ. Κρεμαλή, όπ. π., σελ. 126 127, Ξ. Κοντιάδη, όπ. π., σελ. 454, Π. Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Η εξέλιξη στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης, 2004, σελ. 167 επ.), η κοινωνική πρόνοια αποτελεί τον μηχανισμό του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας που επικεντρώνεται στην κάλυψη των αναγκών κάθε ατόμου το οποίο δεν διαθέτει επαρκείς πόρους συντήρησης ή τελεί υπό καθεστώς κοινωνικού αποκλεισμού και δεν καλύπτεται από το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης. Στο πλαίσιο της προνοιακής τεχνικής, η παρεχόμενη κοινωνική προστασία δεν συνδέεται με την ύπαρξη ενεργού ασφαλιστικού δεσμού, αλλά με την αδυναμία του ατόμου να καλύψει με δικά του μέσα συγκεκριμένες βιοτικές ανάγκες. Κατ' αντίθεση προς τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης (όπου η αλληλεγγύη είναι εσωτερική και πραγματοποιείται, ως επί τω πλείστον, μεταξύ των ασφαλισμένων διαφορετικών γενεών), η εφαρμογή της κοινωνικής αλληλεγγύης στο πλαίσιο της κοινωνικής πρόνοιας καταλαμβάνει κάθε άτομο που τελεί σε ιδιαίτερη κατάσταση ανάγκης.

3. Επί του άρθρου 24

Με το προτεινόμενο άρθρο παρέχεται δυνατότητα προσωρινής αναπλήρωσης του κατόχου άδειας επαγγελματία πωλητή υπαίθριου εμπορίου, υπό τις οριζόμενες προϋποθέσεις, από τον σύζυγο και από τους συγγενείς του, εξ αίματος μέχρι και τρίτου βαθμού ή εξ αγχιστείας μέχρι και δεύτερου βαθμού, όπως η συγγένεια προκύπτει από βεβαίωση του οικείου δήμου.

Ερωτάται εάν η δυνατότητα προσωρινής αναπλήρωσης παρέχεται, με τους ίδιους ή αντίστοιχους όρους, και στους παραγωγούς πωλητές. Το ζήτημα χρήζει διευκρίνισης, δεδομένου ότι, στην παρ. 2 του άρθρου 13, ορίζεται ότι «[μ]ε την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 3 του άρθρου 4 και του άρθρου 25, κάθε παραγωγός φυσικό πρόσωπο υποχρεούται κατά τη δραστηριοποίησή του ως υπαίθρι[ου] πωλητ[ή] {πρέπει να τεθεί σε Γενική}, σε αυτοπρόσωπη παρουσία στο χώρο πώλησης των προϊόντων του».

4. Επί του άρθρου 28

Κατά την παρ. 1 του προτεινόμενου άρθρου, «[σ]την Περιφέρεια Αττικής και στη Μητροπολιτική Ενότητα Θεσσαλονίκης συγκροτούνται με απόφαση του οικείου Περιφερειάρχη η «Επιτροπή Λαϊκών Αγορών Αττικής» και η «Επιτροπή Λαϊκών Αγορών Μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης», με 13 τακτικά και ισόριθμα αναπληρωματικά μέλη με τριετή θητεία».

Εξ άλλου, κατά την παρ. 2, «[η] συγκρότηση των εν λόγω επιτροπών έχει ως εξής: Α. Για τις λαϊκές αγορές της Περιφέρειας Αττικής: α. τον αποκλει-

στικά αρμόδιο Αντιπεριφερειάρχη σε θέματα λαϊκών αγορών και υπαίθριου εμπορίου, εφόσον υφίσταται, ή οποιονδήποτε εκπρόσωπο του Περιφερειάρχη, ως Πρόεδρο, (...) Β. Για τις λαϊκές αγορές της Μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης: α. τον αποκλειστικά αρμόδιο Αντιπεριφερειάρχη σε θέματα λαϊκών αγορών και υπαίθριου εμπορίου, εφόσον υφίσταται, ή οποιονδήποτε εκπρόσωπο του Περιφερειάρχη, ως Πρόεδρο, (...).»

Αντιστοίχως, κατά την παρ. 5, «[μ]ε απόφαση του οικείου Αντιπεριφερειάρχη σε καθεμία από τις υπόλοιπες Περιφερειακές Ενότητες συγκροτείται «Επιτροπή Λαϊκών αγορών Περιφερειακής Ενότητας» με εννέα τακτικά και ισάριθμα αναπληρωματικά μέλη και τριετή θητεία. Η Επιτροπή συγκροτείται από: α. έναν θεματικό Αντιπεριφερειάρχη σε θέματα λαϊκών αγορών και υπαίθριου εμπορίου, εφόσον υφίσταται, ή έναν Περιφερειακό Σύμβουλο εκπρόσωπο του Περιφερειάρχη, ως Πρόεδρο, (...).»

Νομοτεχνικά ορθότερο θα ήταν, κατ' αρχάς, να προβλεφθεί ρητώς, στις περιπτώσεις που υφίστανται, ποιος αναπληρώνει τους αρμόδιους Αντιπεριφερειάρχες στις Επιτροπές Λαϊκών Αγορών Αττικής, Θεσσαλονίκης και κάθε Περιφερειακής Ενότητας. Εξ άλλου, αυτονόητο είναι ότι, όταν τα πρόσωπα αυτά δεν υπάρχουν, οι εκπρόσωποι του Περιφερειάρχη, με τους αντίστοιχους αναπληρωτές τους, υποδεικνύονται από τον Περιφερειάρχη.

Τέλος, ερωτάται εάν και στις Επιτροπές Λαϊκών Αγορών Αττικής, Θεσσαλονίκης θα έπρεπε να προβλεφθεί ρητώς ότι, σε περίπτωση που δεν υφίσταται αποκλειστικά αρμόδιος Αντιπεριφερειάρχης σε θέματα λαϊκών αγορών και υπαίθριου εμπορίου, ως Πρόεδρος ορίζεται ένας Περιφερειακός Σύμβουλος, ως εκπρόσωπος του Περιφερειάρχη, κατ' αναλογία της παρ. 5 για τις Επιτροπές των Λαϊκών Αγορών των Περιφερειακών Ενοτήτων.

5. Επί του άρθρου 29 παρ. 1

Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη, «[τ]ο οικείο Περιφερειακό Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση του οικείου δημοτικού συμβουλίου και γνωμοδότηση της οικείας Επιτροπής Λαϊκών Αγορών και της αρμόδιας αστυνομικής αρχής για τις κυκλοφοριακές επιπτώσεις, αποφασίζει για την ίδρυση, την επέκταση και την κατάργηση λαϊκής αγοράς. Για τη μετακίνηση, τη χωροθέτηση και την εν γένει λειτουργία των λαϊκών αγορών αποφασίζουν οι υπηρεσίες των φορέων λειτουργίας ύστερα από σύμφωνη γνώμη των επιτροπών του άρθρου 28», δηλαδή των οικείων Επιτροπών Λαϊκών Αγορών.

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι όταν προβλέπεται αρμοδιότητα διατύπωσης πρότασης, η οποία υποβάλλεται με πρωτοβουλία του γνωμοδοτικού οργάνου, το αποφασίζον όργανο μπορεί είτε να αποκρούσει, με ειδική αιτιολογία, 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, 2017, σελ. 133). Παρατηρείται ότι τέτοια ρητή διάταξη που επιτρέπει την έκδοση πράξης διαφορετικής από την πρόταση δεν προβλέπεται εν προκειμένω.

Αντιθέτως, η γνωμοδότηση ή γνώμη διατυπώνεται γραπτώς ύστερα από ερώτημα του οργάνου που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα και διακρίνεται σε: α) απλή, όταν το όργανο που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα δεν δεσμεύεται από αυτήν, αλλά μπορεί να αποφασίσει διαφορετικώς – στην περίπτωση αυτή η πράξη του πρέπει να είναι ειδικώς αιτιολογημένη, ΣτΕ 3075/2007, 698/2017 –, όπως, εν προκειμένω, η γνωμοδότηση της οικείας Επιτροπής Λαϊκών Αγορών και της αρμόδιας αστυνομικής αρχής για τις κυκλοφοριακές επιπτώσεις ως προς την ίδρυση, επέκταση και κατάργηση λαϊκής αγοράς, και β) σύμφωνη, όταν δεσμεύει το όργανο που αποφασίζει, υπό την έννοια ότι το όργανο μπορεί ή να εκδώσει την πράξη συμφώνως προς τη γνώμη ή, εάν, δεν την αποδέχεται, με ειδική αιτιολογία, να μην εκδώσει την πράξη, όπως, στην περίπτωση της σύμφωνης γνώμης των οικείων Επιτροπών Λαϊκών Αγορών, ως προς τη μετακίνηση, χωροθέτηση και εν γένει λειτουργία των λαϊκών αγορών (βλ. και Επ. Σπηλιωτόπουλο, όπ. π., σελ. 131).

Τέλος, συμφώνως προς τα ανωτέρω, θα ήταν νομοτεχνικώς αρτιότερο, στην περ. στ της παρ. 6 του άρθρου 28, η λέξη «εισήγηση» να αντικατασταθεί από τη φράση «σύμφωνη γνώμη».

6. Επί του άρθρου 36

Κατά το προς ψήφιση άρθρο, «1. Οι προσερχόμενοι στις λαϊκές αγορές της χώρας, κάτοχοι επαγγελματικών ή παραγωγικών αδειών, υποχρεούνται να καταβάλουν ημερήσιο ανταποδοτικό τέλος στους φορείς λειτουργίας αυτών, το οποίο προορίζεται για την κάλυψη των πάσης φύσεως λειτουργικών αναγκών, τη διοικητική τους υποστήριξη, τη διασφάλιση συνθηκών δημόσιας

υγείας, τη φύλαξη των χώρων λειτουργίας των λαϊκών αγορών, τον εκσυγχρονισμό, τη βελτίωση αυτών, καθώς και την προβολή τους σε συνεργασία με τα συλλογικά όργανα των πωλητών σε αυτές. (...) 2. Το ύψος του ημερήσιου τέλους καθορίζεται: α. Για τις λαϊκές αγορές που λειτουργούν στην Περιφέρεια Αττικής και της Μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης, με απόφαση του οικείου Περιφερειακού Συμβουλίου, ύστερα από πρόταση της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων και της οικείας Επιτροπής Λαϊκών Αγορών. β. Για τις λαϊκές αγορές που λειτουργούν στην υπόλοιπη χώρα, ύστερα από απόφαση του οικείου Περιφερειακού Συμβουλίου, κατόπιν πρότασης των φορέων λειτουργίας, των οικείων Επιτροπών Λαϊκών Αγορών και των Υπηρεσιών της Περιφέρειας που έχουν αρμοδιότητα επί των λαϊκών αγορών. (...) 3. Οι υπόχρεοι καταβολής του ημερήσιου τέλους στους φορείς λειτουργίας των λαϊκών αγορών 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 ή όποια άλλη οικονομική επιβάρυνση για παρεχόμενες από τους δήμους και τις Περιφέρειες υπηρεσίες, σχετικές με τη λειτουργία των λαϊκών αγορών».

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 7 του ν. 4264/2014, 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 και τον ν. 4264/2014] 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 εκπίπτουν 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 είσπραξης του, αντίκειται (...) στο άρθρο 78 παρ. 4 του Συντάγματος και είναι ανίσχυρη» [βλ., αναλυτικώς, Εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί των Νοσχ «Κανόνες ρύθμισης της αγοράς προϊόντων και της παροχής υπηρεσιών» της 22.7.2013 (ν. 4177/2013), παρατήρηση 17 και «Άσκηση εμπορικών δραστηριοτήτων εκτός καταστήματος» της 30.4.2014 (ν. 4264/2014, παρατήρηση 3). Δεδομένου ότι το προβλεπόμενο τέλος «προορίζεται για την κάλυψη των πάσης φύσεως λειτουργικών αναγκών, τη διοικητική τους υποστήριξη, τη διασφάλιση συνθηκών δημόσιας υγείας, τη φύλαξη των χώρων λειτουργίας των λαϊκών αγορών, τον εκσυγχρονισμό, τη βελτίωση αυτών, καθώς και την προβολή τους σε συνεργασία με τα συλλογικά όργανα των πωλητών σε αυτές», μπορεί να συναχθεί ότι πρόκειται περί γνήσιου ανταποδοτικού τέλους.

7. Επί των άρθρων 63 παρ. 5 και 75 παρ. 9

Οι προτεινόμενες διατάξεις αναφέρονται αφενός σε «αμιγή» Επιμελητήρια που «μπορούν να συγχωνεύονται» και αφετέρου στο ύψος της ετήσιας συνδρομής «αμιγών και μικτών» Επιμελητηρίων «υπέρ της Ελληνικής Επιτροπής του Διεθνούς Εμπορικού Επιμελητηρίου», αντιστοίχως.

Επισημαίνεται ότι το νομοσχέδιο δεν περιλαμβάνει ορισμό των «αμιγών» και των «μικτών» Επιμελητηρίων. Επιπλέον, με το προς ψήφιση άρθρο 99 καταργείται, μεταξύ άλλων, το συναφές άρθρο 3, «Οργάνωση Επιμελητηρίων», του ν. 2081/1992, κατά το οποίο «1. Τα Επιμελητήρια διακρίνονται σε αμιγή και μεικτά. 2. Αμιγή Επιμελητήρια είναι τα Βιοτεχνικά, που διαθέτουν Τμήματα Βιοτεχνών και Υπηρεσιών, ως και τα Επαγγελματικά, που διαθέτουν Τμήματα Επαγγελματιών και Υπηρεσιών. Τα μεικτά Επιμελητήρια κατανέμουν τα μέλη τους υποχρεωτικά στα εξής τμήματα (...)».

8. Επί του άρθρου 65

Κατά το προτεινόμενο άρθρο, «2. Τα Επιμελητήρια έχουν ιδίως τις παρακάτω αρμοδιότητες: (...) β. Μετά από πρόταση του ενός τρίτου (1/3) των ταμειακώς ενήμερων μελών του Επιμελητηρίου, διεξάγουν δημοψήφισμα με-

ταξύ των ταμειακώς ενήμερων μελών του, για κάθε θέμα της τοπικής ή εθνικής οικονομίας που εμπίπτει στις γνωμοδοτικές ή συμβουλευτικές αρμοδιότητές του. Οι αποφάσεις λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία των ψηφισάντων, εφόσον συμμετέχει το 60% των ταμειακώς ενήμερων μελών, και κοινοποιούνται ως γνωμοδότηση ή εισήγηση συμβουλευτικού χαρακτήρα στον Υπουργό Οικονομίας και Ανάπτυξης και τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Ανάπτυξης και Εσωτερικών ορίζεται η διαδικασία διεξαγωγής του δημοψηφίσματος, η οποία μπορεί να είναι ηλεκτρονική».

Επισημαίνεται ότι «δημοψήφισμα», κατά την έννοια του Συντάγματος, και μάλιστα αποφασιστικού χαρακτήρα, στο οποίο συμμετέχουν οι Έλληνες πολίτες που έχουν δικαίωμα του εκλέγειν, προκηρύσσει με διάταγμα ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, «για κρίσιμα εθνικά θέματα, ύστερα από απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών, που λαμβάνεται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου» ή «για ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εκτός από τα δημοσιονομικά, εφόσον αυτό αποφασιστεί από τα τρία πέμπτα του συνόλου των βουλευτών, ύστερα από πρόταση των δύο πέμπτων του συνόλου» (άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος).

Κατά συνέπεια, η διαδικασία στην οποία συμμετέχουν τα ταμειακώς ενήμερα μέλη Επιμελητηρίου φέρει τα χαρακτηριστικά απλής «ψηφοφορίας», και αυτός ο όρος πρέπει να χρησιμοποιηθεί εν προκειμένω.

Περαιτέρω, στο στοιχείο α.αα. της προτεινόμενης παραγράφου, εκ παραδρομής αναφέρεται ο ν. 3892/2011, αντί του ορθού ν. 3982/2011.

Εξ άλλου, κατά το στοιχείο γ., «Η συμμετοχή [Επιμελητηρίων] σε τέτοιες εταιρείες εγκρίνεται από τον Υπουργό Οικονομίας και Ανάπτυξης, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2042/1992 (Α' 75)». Ο εν λόγω νόμος ρυθμίζει, ωστόσο, αποκλειστικώς συνταξιοδοτικά και ασφαλιστικά ζητήματα, και δεν προβλέπει αρμοδιότητα του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης.

9. Επί του άρθρου 71

Κατά το προς ψήφιση άρθρο, «3. Κάθε μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου ή της Διοικητικής Επιτροπής εκπίπτει αυτοδίκαια από τη θέση του ή το αξίωμά του, εφόσον απουσιάσει αδικαιολόγητα σε περισσότερες από πέντε (5) συνεχείς συνεδριάσεις ή απολέσει την ιδιότητα του εκλογέα ή του εκλόγιμου, για τους λόγους που αναφέρονται στις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου 72».

Νομοτεχνικώς αρτιότερο θα ήταν να συμπεριληφθούν οι ανωτέρω λόγοι έκπτωσης στο οικείο Κεφάλαιο Ζ΄ του Μέρους Β΄ του νομοσχεδίου και μάλιστα στα άρθρα 92 και 93, όπου προβλέπονται και άλλοι λόγοι έκπτωσης, αυτοδίκαιης ή μη, μελών οργάνων διοίκησης των Επιμελητηρίων.

10. Επί του άρθρου 100

Κατά το προτεινόμενο άρθρο, «1. Στο Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης συνιστάται συλλογικό όργανο με την ονομασία Συντονιστικό Κέντρο Εποπτείας Αγοράς και Αντιμετώπισης Παραεμπορίου (ΣΥΚΕΑΑΠ). Το ΣΥΚΕΑΑΠ εποπτεύεται από το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης».

Εφόσον πρόκειται για συλλογικό όργανο του ίδιου του ανωτέρω Υπουργείου, δεν τίθεται ζήτημα εποπτείας του.

Εξ άλλου, «2. Σκοπός του ΣΥΚΕΑΑΠ είναι να συντονίζει και να συνεργάζεται με τις αρμόδιες αρχές για την αντιμετώπιση φαινομένων παράνομου εμπορίου, όπως διακίνηση στην αγορά κάθε είδους εμπορευμάτων, προϊόντων και υπηρεσιών, τα οποία κυκλοφορούν κατά παράβαση των διατάξεων του Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών (...)».

Επισημαίνεται ότι ο ως άνω Κώδικας (υποπαράγραφος Ε1 του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012) έχει καταργηθεί από 1.1.2015, δυνάμει του άρθρου 38 παρ. 1 του ν. 4308/2014, «Ελληνικά Λογιστικά Πρότυπα, συναφείς ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις». Επομένως, η τελευταία φράση του προς ψήφιση εδαφίου πρέπει να αντικατασταθεί με τη φράση «τα οποία κυκλοφορούν κατά παράβαση των διατάξεων του κεφαλαίου 3 του ν. 4308/2014 (Α΄ 251)».

11. Επί του άρθρου 101

Κατά την προτεινόμενη τροποποίηση του καταστατικού της «Ελληνικής Εταιρείας Επενδύσεων και Εξωτερικού Εμπορίου Α.Ε.» (ν. 2372/1996), οι υποψήφιοι για πρόσληψη στην εταιρεία «υποβάλλουν την αίτησή τους, σύμφωνα με τις προβλέψεις της προκήρυξης, και υποχρεούνται επί ποινή αποκλεισμού να συνυποβάλουν υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 του ν. 1599/1986, με θεωρημένο το γνήσιο της υπογραφής τους, για τη συμμετοχή τους στο διαγωνισμό και την αποδοχή των όρων της προκήρυξης, για την οποία εφαρμόζεται η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 3260/2004 (Α΄ 151)».

Σημειώνεται ότι με την ως άνω διάταξη του ν. 3260/2044 προστέθηκαν εδάφια στο τέλος της παραγράφου 6 του άρθρου 16 του ν. 2190/1994, «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης». Θα ήταν, κατά συνέπεια, νομοτεχνικώς αρτιότερη απευθείας παραπομπή στα εν λόγω εδάφια του ν. 2190/1994.

Αθήνα, 7 Νοεμβρίου 2017

Οι εισηγητές
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών
Ανδρέας Κούνδουρος
Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών
Ειδικό Επιστημονικό Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

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