



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

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

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κανόνες ρύθμισης της αγοράς προϊόντων και της παροχής υπηρεσιών»

I. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοσχ, όπως διαμορφώθηκε από τη Διάρκη Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από πέντε (5) Κεφάλαια και σαράντα τέσσερα (44) άρθρα.

Βασικό στόχο του Νοσχ αποτελεί «(...) η διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς με τη θέσπιση κανόνων εμπορίας και διακίνησης προϊόντων και παροχής υπηρεσιών (...)». Με τις διατάξεις του «(...) επιδιώκεται η δημιουργία ενός ενιαίου νομικού πλαισίου για τα ζητήματα τα οποία ρυθμίζονται από την αγορανομική νομοθεσία και η ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου για τις επιχειρήσεις και τον καταναλωτή (...)» (Αιτιολογική Έκθεση, Γενικό Μέρος, σελ. 1).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 1 - 27) υπό τον τίτλο «Ρυθμίσεις για την αγορά προϊόντων και την παροχή υπηρεσιών» αναμορφώνεται το θεσμικό πλαίσιο των βασικών κανόνων λειτουργίας της αγοράς όσον αφορά την εμπορία και διακίνηση προϊόντων και την παροχή υπηρεσιών στην ελληνική αγορά.

Συγκεκριμένως, προσδιορίζεται το πεδίο εφαρμογής του παρόντος (άρθρο 1), καθορίζεται η έννοια των όρων για την εφαρμογή του (άρθρο 2), ενώ θεσπίζεται υποχρέωση των προσώπων που διακινούν προϊόντα ή παρέχουν υπηρεσίες, να εξασφαλίζουν την ορθή, έγκυρη και έγκαιρη ενημέρωση των καταναλωτών (άρθρο 3). Περαιτέρω, ρυθμίζονται, μεταξύ άλλων, ζητήματα τα οποία αφορούν τη διακίνηση και εμπορία προϊόντων και την παροχή υπηρεσιών (άρθρο 4), την υποχρέωση των πωλητών για τη χορήγηση έντυπων οδηγιών για τη χρήση και διατήρηση των προϊόντων που διαθέτουν (άρθρο

2

5), την επισήμανση των τροφίμων (άρθρο 6), την τήρηση ενημερωτικών πινακίδων λιανικής πώλησης για τα διατιθέμενα προς πώληση προϊόντα (άρθρο 7) και την τήρηση τιμοκαταλόγου από τις επιχειρήσεις που παρέχουν κάθε μορφής υπηρεσίες προς τους πελάτες τους (άρθρο 9). Επίσης, ρυθμίζονται θέματα που αφορούν την πρακτική επικοινωνίας για την ενημέρωση των καταναλωτών και την προώθηση προϊόντων και υπηρεσιών (άρθρο 10), την αποθήκευση τροφίμων (άρθρο 11), την έκδοση νόμιμων παραστατικών εμπορίας και διακίνηση προϊόντων (άρθρο 13), ρυθμίζονται δε ζητήματα που αφορούν τις χρονικές περιόδους εντός των οποίων επιτρέπεται η πώληση εμπορευμάτων ή η παροχή υπηρεσιών με μειωμένες τιμές (μέσω εκπτώσεων και προσφορών) (άρθρο 15). Προβλέπεται η προαιρετική λειτουργία των οριζόμενων εμπορικών καταστημάτων ορισμένες Κυριακές του έτους, υπό τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις (άρθρο 16). Περαιτέρω, καθορίζονται οι αρμόδιες για τον έλεγχο εφαρμογής των ρυθμίσεων του Νοσχ υπηρεσίες (άρθρο 17) και ρυθμίζονται θέματα τα οποία αφορούν τον τρόπο διενέργειας ελέγχων, δειγματοληψιών και εργαστηριακών εξετάσεων επί προϊόντων και υπηρεσιών, καθώς και των χώρων στους οποίους παρέχονται υπηρεσίες ή παράγονται, αποθηκεύονται, διακινούνται, διατίθενται στην αγορά ή εκτίθενται προϊόντα που προορίζονται για διάθεση στον καταναλωτή (άρθρο 18). Επίσης, προβλέπονται, μεταξύ άλλων, διοικητικές και ποινικές κυρώσεις για όσους παραβαίνουν τις διατάξεις του παρόντος, ειδικές κυρώσεις για κατόχους αδειών εμπορίας και λιανικής εμπορίας πετρελαιοειδών προϊόντων, ειδικές κυρώσεις για όσους παραβαίνουν τις σχετικές με τις εκπτώσεις, τις προσφορές και τη λειτουργία εμπορικών καταστημάτων τις Κυριακές διατάξεις, καθώς και η επιβολή πρόσθετων διοικητικών μέτρων, όπως αυτά της προσωρινής ή οριστικής ανάκλησης της άδειας λειτουργίας της επιχείρησης ή της απαγόρευσης άσκησης δραστηριότητας σε περίπτωση τελεσίδικης καταδίκης του παραβάτη (άρθρα 19-23). Τέλος, καθορίζονται τα όργανα και η διαδικασία επιβολής προστίμου και τα μέσα διοικητικής και δικαστικής προστασίας τα οποία δύναται να ασκήσει εκείνος στον οποίο επιβλήθηκαν οι ως άνω διοικητικές κυρώσεις (άρθρα 24-26).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 28-31) «τίθενται κανόνες στις συμβάσεις εταιριών εμπορίας – πρατηριούχων [οι οποίοι αποσκοπούν] στη διαφάνεια τιμολόγησης της προμήθειας πετρελαιοειδών προϊόντων με απώτερο στόχο τη μείωση των τιμών» (Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 4) Στο ανωτέρω πλαίσιο ορίζεται, μεταξύ άλλων, το ελάχιστο περιεχόμενο συμβάσεων χονδρικής εμπορίας (άρθρο 28), η διάρκεια συμβάσεων αποκλειστικής προμήθειας (άρθρο 29), και η επέκταση της εφαρμογής των ολοκληρωμένων συστημάτων ελέγχου και ηλεκτρονικής μετάδοσης δεδομένων εισροών-ε-

κροών στις ελεύθερες εγκαταστάσεις των εταιρειών εμπορίας πετρελαιοειδών και τις εγκαταστάσεις πωλητών πετρελαίου θέρμανσης, στις παντός είδους εγκαταστάσεις υγρών καυσίμων ιδιωτικών πρατηρίων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, καθώς και στις εγκαταστάσεις χημικών προϊόντων (μεθανόλης, τολουόλης, διαλυτών κ.λπ.), που αποτελούν υλικά πρόσμειξης στα υγρά καύσιμα (άρθρο 31). «Με την παραπάνω επέκταση επιδιώκεται ο πλήρης έλεγχος της διακίνησης των υγρών καυσίμων και η αποτροπή φαινομένων λαθρεμπορίας και νοθείας, με στόχο την προστασία του καταναλωτή και τη διασφάλιση των φορολογικών εσόδων» (Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 5).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' (άρθρα 32-39) ρυθμίζονται ζητήματα λειτουργίας των λαϊκών αγορών, ιδίως δε η αρμοδιότητα της άσκησης εποπτείας επί των λαϊκών αγορών (άρθρο 32), η καταβολή ημερήσιου τέλους που καταβάλλουν οι φορείς λειτουργίας των λαϊκών αγορών για την κάλυψη των πάσης φύσεως λειτουργικών αναγκών, τη διασφάλιση συνθηκών δημόσιας υγείας, τη φύλαξη των χώρων λειτουργίας των λαϊκών αγορών και τη βελτίωση και την προβολή αυτών (άρθρο 33), η χωροθέτηση των λαϊκών αγορών (άρθρο 34) κ.λπ..

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Δ' (άρθρο 40-42) ρυθμίζονται ζητήματα συλλογικών αγωγών, καταγγελιών καταναλωτών και του Εθνικού Συμβουλίου Καταναλωτή και Αγοράς. Έτσι, με το άρθρο 40 καταργείται η κρατική επιχορήγηση ως τρόπος οικονομικής ενίσχυσης των ενώσεων καταναλωτών, με το άρθρο 41 τροποποιούνται διατάξεις σχετικές με τη συγκρότηση και τη λειτουργία του Εθνικού Συμβουλίου Καταναλωτή και Αγοράς του ν. 2251/1994, και εισάγεται διαδικασία αξιολόγησης των καταγγελιών που ασκούνται ενώπιον της Γενικής Γραμματείας Καταναλωτή (άρθρο 42).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Ε' (άρθρο 43) θεσπίζονται λοιπές ρυθμίσεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Ανάπτυξης, όπως έλεγχοι οργάνων μέτρησης (άρθρο 43). Τέλος, στο άρθρο 44 ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου, και τίθενται μεταβατικές διατάξεις, καταργείται δε ρητώς ο ισχύων Αγορανομικός Κώδικας (ν.δ. 136/ 1946), ο ν. 3668/2008 με τον οποίο αναθεωρήθηκε ο Αγορανομικός Κώδικας, όπως και το άρθρο 15 του ν. 802/1978 περί προσφορών και εκπτώσεων.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1

Στο τρίτο εδάφιο της διάταξης θα μπορούσε να προστεθεί η φράση «όπως ιδίως η Οδηγία 2000/31/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 8.6.2000 για ορισμένες νομικές πτυχές των υπηρεσιών της κοινω-

νίας της πληροφορίας, ιδίως του ηλεκτρονικού εμπορίου, στην εσωτερική αγορά («οδηγία για το ηλεκτρονικό εμπόριο»), ΕΕ L 178/17.7.2000, σελ. 0001 – 00161)».

2. Επί του άρθρου 2 περ. στ) και θ)

Για λόγους νοηματικής πληρότητας και εφαρμογής της διάταξης, στον ορισμό της έννοιας του όρου «Τρόφιμα» στην περίπτωση στ) πρέπει να ενσωματωθεί η δεύτερη παράγραφος του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28.1.2002, «για τον καθορισμό των γενικών αρχών και απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα (...)», όπως ακριβώς αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση επί του άρθρου 2 του Νσχ. Ήτοι: «Στα «τρόφιμα» περιλαμβάνονται ποτά, τσίχλες και οποιαδήποτε ουσία, περιλαμβανομένου του νερού, η οποία ενσωματώνεται σκόπιμα στα τρόφιμα στη διάρκεια της παραγωγής, της παρασκευής ή της επεξεργασίας τους. Επίσης, περιλαμβάνεται το νερό μετά το σημείο συμμόρφωσης, όπως ορίζεται στο άρθρο 6 της Οδηγίας 98/83/ΕΚ και με την επιφύλαξη των απαιτήσεων των Οδηγιών 80/778/ΕΟΚ και 98/83/ΕΚ».

Περαιτέρω, δεδομένου ότι από το πεδίο εφαρμογής του Νσχ εξαιρούνται, κατά το άρθρο 1 τελευταίο εδάφιο, οι επιστημονικές υπηρεσίες που παρέχονται από ελεύθερους επαγγελματίες, θα ήταν σκόπιμο να προστεθεί στην περ. θ), όπου ορίζεται η έννοια της «υπηρεσίας», η εξαίρεση των επιστημονικών υπηρεσιών όπως αυτές περιγράφονται στην τελευταία παράγραφο του άρθρου 1 του Νσχ.

3. Επί των άρθρων 3 και 4 παρ. 1

Με τις διατάξεις του άρθρου 3 θεσπίζεται σειρά υποχρεώσεων για όσους διακινούν προϊόντα και παρέχουν υπηρεσίες. Για τη ρύθμιση των αναφερόμενων υποχρεώσεων, το άρθρο 3 ορίζει ότι αυτές θα εξειδικευθούν με τις αποφάσεις για την έκδοση των οποίων εξουσιοδοτείται ο Υπουργός Ανάπτυξης στο άρθρο 4. Δεδομένου ότι στο παραπεμπόμενο άρθρο 4 παρ. 1 αναφέρονται τα επί μέρους ζητήματα που θα ρυθμισθούν με υπουργικές αποφάσεις και αφορούν την εφαρμογή του νόμου και, ειδικότερα, «το είδος και το περιεχόμενο του προστατευτέου αγαθού, η παραβατική συμπεριφορά, η πράξη ή η παράλειψη που βλάπτει τον καταναλωτή, ο τρόπος προστασίας της αγοράς, οι κανόνες λειτουργίας της αγοράς, τα χαρακτηριστικά των προϊόντων, οι προϋποθέσεις λειτουργίας των διαφόρων καταστημάτων και επιχειρήσεων, οι κυρώσεις σε περίπτωση παράβασης και κάθε άλλο θέμα που θα ανακύψει και σχετίζεται με την τήρηση των διατάξεων του παρόντος», ενδέχεται, κατά την ανωτέρω διατύπωση, να μην εξειδικευθούν πλή-

ρως οι οριζόμενες στο άρθρο 3 υποχρεώσεις. Προς τον σκοπό αυτό θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να περιληφθούν ρητώς τα θέματα του άρθρου 3 στην παρ. 1 του άρθρου 4, άλλως οι δύο διατάξεις να συγχωνευθούν.

4. Επί του άρθρου 4 παρ. 3

Στην προτεινόμενη διάταξη ο καθορισμός ανώτατων τιμών πώλησης προϊόντων, σε επίπεδο χονδρικής ή λιανικής και παροχής υπηρεσιών, πρέπει να τεθεί υπό τον όρο ότι ο καθορισμός ανώτατης τιμής δεν λειτουργεί αρνητικώς στην ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων που προέρχονται από άλλες χώρες μέλη της ΕΕ, όπως συμβαίνει στην περίπτωση κατά την οποία δεν αναφέρεται το κόστος παραγωγής ενός προϊόντος και το εύλογο κέρδος που προστίθεται σε αυτό.

5. Επί των άρθρων 5 και 12

Στις προτεινόμενες διατάξεις γίνεται χρήση του όρου «προμηθευτής». Για λόγους πληρότητας, θα ήταν χρήσιμο να προστεθεί και να επεξηγηθεί αυτός ο όρος στο άρθρο 2, μετά των λοιπών όρων που χρησιμοποιούνται στο Νοσχ.

Επίσης στο άρθρο 5, για λόγους γλωσσικής ορθότητας, θα ήταν σκόπιμο να αντικατασταθεί η λέξη «οποιαδήποτε» από την λέξη «καμία».

6. Επί του άρθρου 6 παρ. 2 στοιχ. δ) και 8 παρ. 2

Οι διατάξεις παραπέμπουν στο άρθρο 4 παρ. 1, το οποίο, όμως, δεν περιλαμβάνει τη ρύθμιση τέτοιων ζητημάτων. Επομένως, πρέπει να συμπληρωθεί το άρθρο 4 παρ. 1, ώστε να περιλαμβάνει και αυτά.

7. Επί του άρθρου 7 παρ. 3

Θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να προστεθεί, μεταξύ των απαγορεύσεων όσον αφορά πινακίδες ενδείξεων προϊόντων, και η περίπτωση της αναγραφής παραπλανητικών ή ανακριβών πληροφοριών επ' αυτών.

8. Επί του άρθρου 11

Στο προτεινόμενο άρθρο προβλέπεται η υποχρέωση τήρησης των κανόνων υγιεινής κατά την αποθήκευση των τροφίμων, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται αποτελεσματικώς η υγεία και η ασφάλεια των καταναλωτών. Εν προκειμένω, για λόγους εφαρμογής της διάταξης, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να συγκεκριμενοποιηθούν οι εν λόγω κανόνες υγιεινής με σχετική παραπομπή στην ισχύουσα νομοθεσία (βλ. Αιτιολογική Έκθεση, επί του άρθρου 11).

9. Επί του άρθρου 16

Χρήζει πληρέστερης και επαρκέστερης αιτιολόγησης ο τρόπος κατά τον οποίο θεσπίζεται η δυνατότητα λειτουργίας κατά τις Κυριακές. Δεν φαίνεται κατανοητό, υπό το σκεπτικό της Αιτιολογικής Έκθεσης, το σχήμα συμφώνως προς το οποίο είτε, εντός προθεσμίας 3 μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος, θα καθορισθούν συγκεκριμένες Κυριακές από τους αρμόδιους Αντιπεριφερειάρχες και Δημάρχους, κατά τις οποίες θα μπορούν να λειτουργούν καταστήματα συνολικής επιφάνειας μέχρι 250 τ.μ., είτε παρερχομένης άπρακτης της ανωτέρω προθεσμίας, θα λειτουργούν άπαντα τα καταστήματα κατά τις Κυριακές τις οποίες τα ανωτέρω διοικητικά όργανα θα επιλέγουν.

Περαιτέρω, ο αριθμός των Κυριακών κατά τις οποίες θα λειτουργούν τα καταστήματα θα μπορεί, όπως έχει η προτεινόμενη ρύθμιση, να ποικίλλει από Περιφέρεια σε Περιφέρεια, δημιουργώντας άνιση μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων. Εφόσον, όμως, η λειτουργία των καταστημάτων είναι προαιρετική, πρέπει να ισχύει για όλες τις Περιφέρειες ο ίδιος αριθμός Κυριακών λειτουργίας τους.

Παρατηρείται ακόμη ότι, υπό το ισχύον πλαίσιο (άρθρο 42 παρ. 1 του ν. 1892/1990 και 46 παρ. 2 του ν. 2224/1994, όπου ορίζεται ότι η λειτουργία των καταστημάτων είναι ελεύθερη «καθ' όλες τις ώρες και τις ημέρες και ώρες της εβδομάδας, πλην της Κυριακής και των ημερών αργίας ...»), ερμηνευόμενο «στο πλαίσιο των άρθρων 4 και 5 του Συντάγματος, με τα οποία προστατεύεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός υπό συνθήκες ισότητας, συνάγεται ότι διαφορετική ρύθμιση του ωραρίου λειτουργίας καταστημάτων που εμπορεύονται όμοια ή παρεμφερή είδη δεν επιτρέπεται, εκτός αν δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Το αυτό ισχύει και σε περίπτωση που τα εν λόγω καταστήματα εμπορεύονται περισσότερες της μιας κατηγορίες αγαθών, εφόσον όμως τα καταστήματα αυτά διατηρούν, ως προς τα όμοια ή παρεμφερή αγαθά, συγκροτημένα τμήματα. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, αν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν τη θέσπιση διευρυμένου ωραρίου των καταστημάτων αυτών έναντι των λοιπών, το διευρυμένο αυτό ωράριο θα πρέπει ή να ισχύσει και για τα λοιπά καταστήματα, που εμπορεύονται τα όμοια ή παρεμφερή είδη, ή να μην ισχύσει ούτε για τη λειτουργία των συγκροτημένων αυτών τμημάτων των εν λόγω καταστημάτων, εκτός αν και για τη διαφοροποίηση του ωραρίου ως προς την εμπορία των ειδών αυτών συντρέχουν ομοίως λόγοι δημοσίου συμφέροντος» (ΣτΕ 258/2005). Υπό το φως των ανωτέρω, η δυνατότητα λειτουργίας αποκλειστικώς καταστημάτων κάτω των 250 τ.μ. σε συγκεκριμένες Κυριακές κατ' επιλογή των ως άνω διοικητικών οργάνων χρήζει πληρέστερης αι-

τιολόγησης, ώστε να μην εγείρονται ζητήματα άνισης μεταχείρισης φορέων που δραστηριοποιούνται στην ίδια αγορά προϊόντων.

Εξ άλλου, δεν είναι σαφές το νόημα του προτελευταίου εδαφίου της παρ. 2, συμφώνως προς το οποίο, η «απόφαση του Αντιπεριφερειάρχη δύναται να αναθεωρείται ετησίως, με απόφαση που εκδίδεται κατά το μήνα Ιανουάριο και πρώτη εφαρμογή τον Ιανουάριο του 2015». Νοείται, προφανώς, ότι η ημερομηνία πρώτης εφαρμογής (Ιανουάριος του 2015) αφορά την απόφαση αναθεώρησης, άλλως δεν έχει νόημα η ρύθμιση του πρώτου εδαφίου της παρ. 2, κατά την οποία, με αποφάσεις των κατά τόπον αρμόδιων διοικητικών οργάνων «οι οποίες εκδίδονται εντός διαστήματος τριών (3) μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος» ορίζονται και άλλες Κυριακές κατά τις οποίες επιτρέπεται προαιρετικώς η λειτουργία καταστημάτων.

10. Επί του άρθρου 20 παρ. 1 και 6

Στο άρθρο 20 παρ. 1 ορίζεται ότι, στις εγκαταστάσεις των κατόχων αδειών εμπορίας και λιανικής εμπορίας πετρελαιοειδών προϊόντων και διάθεσης βιοκαυσίμων, η καθ' οιονδήποτε τρόπο καταδολίευση ή αλλοίωση στο μηχανολογικό ή ηλεκτρολογικό ή ηλεκτρονικό μέρος των μετρητών ροής και των διανεμητών ή στο λογισμικό τους ή στο λογισμικό κάθε συσχετιζόμενου με τους διανεμητές συστήματος ή η αλλοίωση των ενδείξεών τους ή η αλλοίωση των δεδομένων που δέχονται ή που παράγουν, τιμωρείται με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον έξι μηνών και επιβάλλεται στον κάτοχο της άδειας διοικητικό πρόστιμο ύψους τριάντα χιλιάδων ευρώ για κάθε επηρεαζόμενο μετρητή. Οι ανωτέρω κυρώσεις επιβάλλονται και σε περίπτωση εντοπισμού ιχνών καταδολίευσης ή αλλοίωσης. Εν προκειμένω, θα ήταν νομοτεχνικώς ορθότερο η περιγραφή της αξιόποινης συμπεριφοράς να γίνεται διά ρημάτων αντί ουσιαστικών, ώστε να προσδιορίζεται το υποκείμενο και, εντεύθεν, ο χαρακτήρας του εγκλήματος ως ιδιαίτερου ή κοινού. Περαιτέρω, ο εντοπισμός ιχνών καταδολίευσης ή αλλοίωσης λειτουργεί ως ένδειξη για τον σχηματισμό δικανικής πεποίθησης ότι τελέσθηκε η αξιόποινη πράξη της καταδολίευσης ή αλλοίωσης, ενόψει δε της αρχής *in dubio pro reo*, δεν μπορεί να οδηγήσει σε αντιστροφή του βάρους απόδειξης στην ποινική δίκη. Σημειωτέον ότι η ρύθμιση της παρ. 6 του άρθρου 20, συμφώνως προς την οποία ως αυτοουργοί διώκονται οι νόμιμοι εκπρόσωποι και οι εν τοις πράγμασι ασκούντες τη διοίκηση και τη διαχείριση της επιχείρησης, έχει εφαρμογή μόνο στα νομικά πρόσωπα και τελεί υπό την αυτονόητη και σύμφωνη με την αρχή *in dubio pro reo* προϋπόθεση της ύπαρξης υπαιτιότητας των εν λόγω φυσικών προσώπων.

11. Επί του άρθρου 23 παρ. 2 και 4

Συμφώνως προς την παρ. 2 του προτεινόμενου άρθρου, «Αν για τα αδικήματα αυτά εκδοθεί αμετάκλητη αθωωτική απόφαση του ποινικού δικαστηρίου, κινείται η διαδικασία ανάκλησης της απόφασης, με την οποία επιβλήθηκε η προσωρινή ανάκληση της άδειας λειτουργίας της επιχείρησης ή (...)».

Εν προκειμένω, για λόγους νομικής ακριβολογίας, και προς αποφυγή παρερμηνειών, η φράση «κινείται η διαδικασία ανάκλησης της απόφασης» ορθότερο θα ήταν να αντικατασταθεί από τη φράση «ανακαλείται η απόφαση», να αντικατασταθεί δε από κόμμα ο σύνδεσμος «και» που τίθεται προ των λέξεων «υπό την προϋπόθεση».

Στην παρ. 4 του προτεινόμενου άρθρου ορίζεται ότι «Σε περίπτωση μεταβολής του φορέα της επιχείρησης με οποιονδήποτε τρόπο, η απαγόρευση λειτουργίας της επιχείρησης ισχύει και κατά του νέου φορέα».

Σχετικώς επισημαίνεται ότι στην Αιτιολογική Έκθεση επί του εν λόγω άρθρου δεν αιτιολογείται επαρκώς το συγκεκριμένο διοικητικό μέτρο της απαγόρευσης λειτουργίας της επιχείρησης, ιδίως εάν αυτή μεταβιβασθεί σε καλόπιστο τρίτο. Εν προκειμένω θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να τεθεί απαγόρευση μεταβίβασης της επιχείρησης για όσο διάστημα διαρκεί η απαγόρευση της λειτουργίας της.

12. Επί του άρθρου 23 παρ. 5

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι οι Προϊστάμενοι της Γραμματείας των Δικαστηρίων τα οποία εκδίδουν καταδικαστικές αποφάσεις για αδικήματα οριζόμενα στο Νοσχ υποχρεούνται να υποβάλλουν εντός 40 ημερών από την τελεσιδικία της απόφασης «αντίγραφο στο αρμόδιο για την επιβολή των πρόσθετων διοικητικών μέτρων της παραγράφου 1 όργανο». Δεδομένου ότι στην αναφερόμενη παρ. 1 του άρθρου ορίζεται ως αρμόδιο όργανο για την επιβολή των πρόσθετων διοικητικών μέτρων ο Υπουργός Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, προς αποφυγή σύγχυσης, θα ήταν ενδεχομένως νομοτεχνικώς ορθότερο να αναφερθεί ρητώς και στην παρ. 5 το αρμόδιο, ως άνω, όργανο, εκτός αν πρέπει να υποβάλλεται σε άλλη υπηρεσία το [απλό] αντίγραφο των καταδικαστικών αποφάσεων.

13. Επί του άρθρου 24 παρ. 1

Για λόγους πληρότητας και ακρίβειας, θα ήταν χρήσιμο να διευκρινισθεί ότι τα πρόστιμα που επιβάλλονται, περιγράφονται στο άρθρο 22. Επίσης, πρέπει η διάταξη να παραπέμπει στο άρθρο 18, όπου γίνεται αναλυτική περιγραφή των σταδίων δειγματοληψίας και ελέγχου, ώστε να προκύπτει ακριβώς η ημερομηνία διαπίστωσης τέλεσης της παράβασης.

14. Επί του άρθρου 24 παρ. 2

Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη, «Περίληψη των πράξεων, με τις οποίες επιβάλλεται το πρόστιμο των προηγούμενων παραγράφων, αναρτάται υποχρεωτικά στο διαδικτυακό τόπο (site) του φορέα ή της αρχής που εξέδωσε την πράξη εντός τριών (3) εργάσιμων ημερών από την ημερομηνία απόφασης».

Εν προκειμένω, απαιτείται να αναρτάται στον ως άνω διαδικτυακό τόπο και η τυχόν ασκηθείσα προσφυγή κατά της απόφασης επιβολής του εν λόγω προστίμου ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών και δικαστικών αρχών, καθώς και το αποτέλεσμα της.

15. Επί του άρθρου 26 παρ. 2

Παρατηρείται ότι, μετά την επεξεργασία της προτεινόμενης ρύθμισης από την αρμόδια διαρκή επιτροπή, έχει αντικατασταθεί η φράση «εφόσον η πράξη επιβολής του προστίμου έχει εκδοθεί» από τη φράση «εφόσον οι διοικητικές κυρώσεις έχουν εκδοθεί». Υπό το φως των ανωτέρω, πρέπει να διευκρινισθεί εάν η ενδικοφανής προσφυγή του άρθρου 26 του Νσχ δύναται να ασκηθεί κατά του συνόλου των διοικητικών κυρώσεων που επιβάλλονται με τις διατάξεις του προτεινόμενου Νσχ (επί παραδείγματι, άρθρα 22 και 23), ή μόνο κατά πράξεων επιβολής προστίμων (βλ. άρθρο 26 παρ. 1 και 3).

16. Επί του άρθρου 26 παρ. 3

Συμφώνως προς το δεύτερο εδάφιο της προτεινόμενης διάταξης, «Η εμπρόθεσμη άσκηση της προσφυγής και η τυχόν υποβολή αίτησης αναστολής δεν αναστέλλουν την είσπραξη του είκοσι τοις εκατό (20%) του προστίμου».

Εν προκειμένω, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να διευκρινισθεί εάν η εμπρόθεσμη άσκηση της προσφυγής συνεπάγεται αυτομάτως την αναστολή είσπραξης του 80% του επιβληθέντος προστίμου, χωρίς να απαιτείται η υποβολή αίτησης αναστολής.

17. Επί του άρθρου 33

Με τις διατάξεις του προς ψήφιση άρθρου τροποποιείται το άρθρο 17 του ν. 1023/1980 σχετικώς με το ημερήσιο δικαίωμα που καταβάλλουν οι επαγγελματίες πωλητές και οι παραγωγοί των λαϊκών αγορών. Ειδικότερα, στις τροποποιούμενες διατάξεις προβλέπεται ότι οι προσερχόμενοι στους χώρους των λαϊκών αγορών επαγγελματίες πωλητές ή παραγωγοί υποχρεούνται εφεξής να καταβάλλουν στους φορείς λειτουργίας των λαϊκών αγορών

ημερήσιο ανταποδοτικό τέλος – αντί του μέχρι τώρα προβλεπόμενου ημερησίου δικαιώματος – 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 τους. Περαιτέρω, η προτεινόμενη ρύθμιση του Νσχ ορίζει ότι οι υπόχρεοι καταβολής του ημερησίου 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)».

Η φερομένη προς ψήφιση ανωτέρω διάταξη προτείνεται μετά την έκδοση της υπ' αριθμ. 1620/2012 απόφασης της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία έκρινε ότι το επιβαλλόμενο διά της εξουσιοδοτικής διάταξης της παρ. 1 του άρθρου 17 ν. 1023/1980 δικαίωμα συνιστά, στην πραγματικότητα, φόρο, με συνέπεια, η εν λόγω εξουσιοδοτική διάταξη να ευρίσκεται σε αντίθεση προς το άρθρο 78 παρ. 4 του Συντάγματος.

Συγκεκριμένως, στο άρθρο 78 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζεται ότι: «Κανένας φόρος δεν επιβάλλεται ούτε εισπράττεται χωρίς τυπικό νόμο που καθορίζει το υποκείμενο της φορολογίας και το εισόδημα, το είδος της περιουσίας, τις δαπάνες και τις συναλλαγές ή τις κατηγορίες τους, στις οποίες αναφέρεται ο φόρος», στη δε παρ. 4 ότι του ως άνω άρθρου: «Το αντικείμενο της φορολογίας, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές ή οι εξαιρέσεις από τη φορολογία ... δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης». Όπως έχει συναφώς κριθεί, με την τελευταία αυτή διάταξη εισάγεται απαγόρευση νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως προκειμένου περί φορολογικών, και όχι ανταποδοτικών ή άλλου χαρακτήρα οικονομικών βαρών (βλ. ΣτΕ Ολομ. 875/2013, Ολομ. 1840/2013, ΣτΕ 138-140/2013, 2030/2012, 3183/2008, 1855/2007 κ.ά.).

Όπως γίνεται παγίως δεκτό από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, «το ανταποδοτικό τέλος διακρίνεται από το 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. Λό-

γω δε ακριβώς του δημόσιου χαρακτήρα της ειδικής αντιπαροχής, η υποχρέωση καταβολής του ανταποδοτικού τέλους ούτε την πραγματική χρησιμοποίηση της υπηρεσίας στη συγκεκριμένη περίπτωση προϋποθέτει κατ' ανάγκην, ούτε την ακριβή αντιστοιχία μεταξύ ύψους τέλους και κόστους παρεχόμενης υπηρεσίας, αφού αρκεί απλώς η δυνατότητα (ετοιμότητα) παροχής της υπηρεσίας και η κατ' αρχήν κάλυψη των δαπανών της από το τέλος που καταβάλλουν οι χρήστες της (...)» (ΣτΕ [ΟΛ] 1620/2012).

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η προαναφερθείσα υπ' αριθμ. 1620/2012 απόφαση της Ολομελείας ΣτΕ έκρινε ότι «(...) στις διατάξεις του ανωτέρω ν. 1023/1980 δεν αναφέρονται οι λόγοι για τους οποίους οφείλεται και καταβάλλεται από τους παραγωγούς και τους επαγγελματίες πωλητές που προσέρχονται στους χώρους των λαϊκών αγορών το επίμαχο ημερήσιο δικαίωμα, ούτε οι λόγοι αυτοί συνάγονται από την οικεία αιτιολογική έκθεση του νόμου, ούτε εξ άλλου στις διατάξεις του εν λόγω νόμου αναφέρεται αλλά ούτε και συνάγεται από αυτές ότι οι υπόχρεοι σε καταβολή του ημερήσιου δικαιώματος απολαμβάνουν κάποια ειδική αντιπαροχή ως αντιστάθμισμα της εν λόγω επιβάρυνσης. Δεν μπορεί δε να θεωρηθεί ότι τέτοια ειδική αντιπαροχή για την καταβολή του ημερήσιου δικαιώματος από τους προσερχόμενους στους χώρους των λαϊκών αγορών παραγωγούς και επαγγελματίες πωλητές ανευρίσκεται στην χρήση εκ μέρους αυτών κοινόχρηστου χώρου για την έκθεση των προϊόντων τους ούτε στην καθαριότητα και αποκομιδή απορριμμάτων από τους χώρους των λαϊκών αγορών, εφόσον, κατά τα ανωτέρω, στους χώρους των λαϊκών αγορών επιβάλλονται, εκτός από το ημερήσιο δικαίωμα, τέλη για τη χρήση κοινόχρηστου χώρου καθώς και τέλη για την καθαριότητα και την αποκομιδή των απορριμμάτων από αυτές. Περαιτέρω, προβλέπεται μεν στην παρ. 4 του άρθρου 17 του ν. 1023/1980 ότι ποσοστό επί του συνόλου του ημερήσιου δικαιώματος, το οποίο αποδίδεται στην Πανελλαδική Ομοσπονδία Συλλόγων Παραγωγών Αγροτικών Προϊόντων Πωλητών Λαϊκών Αγορών, στην Πανελλήνια Ομοσπονδία Σωματείων Πωλητών Λαϊκών Αγορών και σε οποιονδήποτε φορέα με όμοιο σκοπό «μπορεί» να διατίθεται για τον εκσυγχρονισμό, τη βελτίωση της λειτουργίας και την προβολή των λαϊκών αγορών, καθώς και για την κάλυψη μέρους των λειτουργικών αναγκών των Ομοσπονδιών αυτών και των φορέων με όμοιο σκοπό, ούτε όμως από την πρόβλεψη αυτή μπορεί να θεωρηθεί ότι θεσπίζεται ειδική αντιπαροχή προς τους προσερχομένους στους χώρους των λαϊκών αγορών παραγωγούς και επαγγελματίες πωλητές, προεχόντως διότι η σχετική ρύθμιση θεσπίζεται ως απλώς δυνητική για τη Διοίκηση («μπορεί») και όχι ως υποχρεωτική και αφορά μέρος μόνον του συνόλου του ημερήσιου

δικαιώματος. Με τα δεδομένα αυτά, το επιβαλλόμενο με τις διατάξεις του ν. 1023/1980 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, το βάρος αυτό αποτελεί φόρο. Ως εκ τούτου, η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 17 του ν. 1023/1980, με την οποία παρέχεται εξουσιοδότηση (...) για τον καθορισμό του ύψους του ημερησίου δικαιώματος, της διαδικασίας και του τρόπου καταβολής και είσπραξής του, αντίκειται (...) στο άρθρο 78 παρ. 4 του Συντάγματος (...).

Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, με την προτεινόμενη διάταξη το εν λόγω ημερήσιο δικαίωμα ορίζεται ως ανταποδοτικό τέλος και περαιτέρω εξειδικεύονται οι παροχές προς τις οποίες αντιστοιχεί, καθώς και τα της καταβολής του. Σημειώνεται ότι πρέπει να τροποποιηθεί αντιστοίχως και η επικεφαλίδα του προτεινόμενου άρθρου, όπου γίνεται αναφορά σε «ημερήσιο δικαίωμα» αντί του «ανταποδοτικού τέλους».

Ακόμη, με την προτεινόμενη διάταξη αντιμετωπίζεται και το ζήτημα που είχε τεθεί (βλ. γνωμοδότηση Νομικού Συμβουλίου του Κράτους υπ' αριθ. 400/2008) ως προς τη διάταξη του άρθρου 17 παρ. 4 του ν. 1023/1980, διά της οποίας παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση στον Υπουργό Ανάπτυξης για την έκδοση απόφασης περί καθορισμού, μεταξύ άλλων, και του ποσοστού του ημερησίου τέλους, το οποίο περιέρχεται στους Δήμους της χώρας, όπου λειτουργούν λαϊκές αγορές, δεδομένου ότι με την υπό ψήφιση διάταξη αφενός γίνεται συγκεκριμένος νομοθετικός καθορισμός των εν λόγω ποσοστών και αφετέρου ορίζεται ότι η διάθεση ποσοστού του ημερησίου τέλους αφορά όχι μόνο στις Ομοσπονδίες και τους φορείς των παραγωγών και επαγγελματιών πωλητών που δραστηριοποιούνται στις λαϊκές αγορές της χωρικής αρμοδιότητας του Οργανισμού Λαϊκών Αγορών Αθήνας Πειραιά, αλλά και σε Ομοσπονδίες και φορείς πωλητών και παραγωγών με παρόμοιο σκοπό, που δραστηριοποιούνται στις λαϊκές αγορές όλης της χώρας.

18. Επί του άρθρου 38

Με τις διατάξεις της παρ. 2 του προς ψήφιση άρθρου, προτείνεται η αντικατάσταση της ισχύουσας διάταξης του άρθρου 8 του π.δ/τος 51/2006 και η κατ' εξαίρεση λειτουργία λαϊκών αγορών και τις Κυριακές αποκλειστικώς με τη συμμετοχή παραγωγών σε χώρους που δεν εμποδίζουν την κυκλοφορία των οχημάτων, συμφώνως προς τους ειδικότερους όρους και προϋποθέσεις

για την εν λόγω λειτουργία, οι οποίοι θα τεθούν με την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης.

Ως προς το ζήτημα της λειτουργίας λαϊκών αγορών και τις Κυριακές, η διάταξη του άρθρου 8 του πδ 51/2006 αποτέλεσε αντικείμενο ερμηνείας από το Συμβούλιο της Επικρατείας, στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 7 παρ. 2 του ν. 2323/1995 «Υπαίθριο εμπόριο και άλλες διατάξεις» (όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 4 του ν. 3377/2005), συμφώνως προς το οποίο: «Με απόφαση των κατά τόπους, αρμόδιων νομαρχιακών συμβουλίων επιτρέπεται να ιδρύονται, να μετακινούνται και να καταργούνται λαϊκές αγορές στις περιφέρειες των οικείων νομών, ύστερα από γνώμη της επιτροπής που συγκροτείται με απόφαση του αρμόδιου νομαρχιακού συμβουλίου ...», σε συνδυασμό με την παρ. 12 του ίδιου άρθρου 7 του νόμου αυτού, η οποία προβλέπει ότι: «Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Ανάπτυξης ρυθμίζονται τα θέματα λειτουργίας των λαϊκών αγορών σε όλη τη χώρα και καθορίζονται τα προϊόντα που διατίθενται σε αυτές, τα είδη των επαγγελματικών αδειών, οι όροι, οι προϋποθέσεις και τα κριτήρια χορήγησης αυτών (...) η διαδικασία επιβολής διοικητικών κυρώσεων και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια».

Συγκεκριμένως, έγινε δεκτό ότι οι χορηγηθείσες στα κατά τόπους Νομαρχιακά Συμβούλια αρμοδιότητες προς ρύθμιση θεμάτων ιδρύσεως και λειτουργίας των λαϊκών αγορών πρέπει να ασκούνται στα πλαίσια που τίθενται από το εκδιδόμενο βάσει της εξουσιοδοτικής διατάξεως της παρ. 12 του ίδιου άρθρου 7 προεδρικό διάταγμα (ΣτΕ 2420/2007, 2422/2007, 2423/2007). Βάσει των προαναφερομένων κρίθηκε ότι δεν είναι επιτρεπτό, συμφώνως προς το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, να ορισθεί κατ' εξαίρεση, με απόφαση Νομαρχιακού Συμβουλίου, ως ημέρα διενέργειας λαϊκής αγοράς ημέρα Κυριακή.

Ήδη, με την προτεινόμενη διάταξη ρυθμίζεται το ζήτημα της λειτουργίας λαϊκών αγορών και κατά τις Κυριακές, και, περαιτέρω, παρέχεται εξουσιοδότηση για τον καθορισμό των επιμέρους ζητημάτων λεπτομερειακού χαρακτήρα με την έκδοση κοινής απόφασης των Υπουργών Ανάπτυξης και Αντα-

γωνιστικότητας και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (πρβλ. ΣτΕ 2272/2000, 3976/2000).

Αθήνα, 22.7.2013

Οι εισηγητές
Αθανασία Διονυσοπούλου
Αλεξάνδρα Καρέτσου
Επιστημονικές Συνεργάτιδες
Δημήτρης Βασιλείου
Γεωργία Μακροπούλου
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
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