



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου και άλλες διατάξεις»

Με το άρθρο πρώτο του υπό εξέταση Νοσχ κυρώνεται η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 16.9.2009 με τίτλο «Ρύθμιση θεμάτων Φ.Π.Α., επισημασμένων απαιτήσεων, ληξιπρόθεσμων χρεών προς το Δημόσιο, αναπροσαρμογή ποσού οφειλών προς ασφαλιστικά ταμεία και αναστολή πλειστηριασμών από πιστωτικά ιδρύματα» (ΦΕΚ Α΄ 181). Με το άρθρο δεύτερο επέρχονται τροποποιήσεις στην προς κύρωση Πράξη, ενώ προβλέπεται και η κατάργηση του άρθρου της 2.

I. Γενικώς περί των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Το Σύνταγμα, θεσπίζοντας το δικαίο της ανάγκης, ορίζει στο άρθρο 44 παρ. 1 ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει, μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου σε περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Οι Πράξεις αυτές θεσπίζουν κανόνες δικαίου τυπικής ισχύος ίσης με του νόμου και, συνεπώς, με αυτές δύνανται να τροποποιηθούν ή να καταργηθούν υφιστάμενες νομοθετικές διατάξεις (ΟλομΣτΕ 1250/2003, ΔιοικΔικ, 2004, σελ. 103, ΟλομΣτΕ 3612/2002, ΕΔΚΑ, 2003, σελ. 105, Αρμ, 2003, σελ. 279, ΟλομΣτΕ 3636/1989, ΝοΒ 1989, σελ. 1479, Αρμ, 1989, σελ. 1258, ΤοΣ, 1990, σελ. 254. Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 12η έκδ., ανατύπωση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007, σελ. 60).

II. Προϋποθέσεις έκδοσης Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Η εκτίμηση της συνδρομής ή μη των συνταγματικών προϋποθέσεων για την έκδοση Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου ανήκει στην αρμοδιότητα της Βουλής, η οποία με την έγκαιρη κύρωση της Πράξης αποδέχεται τόσο το έγκυρο της έκδοσής της όσο και το συγκεκριμένο ρυθμιστικό της περιεχόμενο. Κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, διότι συνδέεται με την εκτίμηση της ανάγκης λήψης αυτού του μέτρου, η οποία ανάγεται στη σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των πολιτειακών οργάνων που, κατά το Σύνταγμα, ασκούν τη νομοθετική εξουσία (βλ. ΟλομΣΤΕ 1250/2003, ό.π., ΟλομΣΤΕ 3612/2002, ό.π., ΟλομΣΤΕ 3636/1989, ό.π., ΣΤΕ 2289/1987, ΝοΒ, 1987, σελ. 1096, Αρμ, 1987, σελ. 779, Δνη, 1988, σελ. 396). Ο δικαστής είναι αρμόδιος να ελέγξει αφ' ενός μεν την τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων έκδοσης της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (ΟλομΣΤΕ 1250/2003, ό.π.), την έγκαιρη, δηλαδή, κατά το Σύνταγμα υποβολή της προς κύρωση ενώπιον της Ολομέλειας της Βουλής (άρθρο 44 παρ. 1 σε συνδ. με το άρθρο 72 παρ. 1 του Συντάγματος βλ. Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 4η έκδ. επαυξημένη, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005, σελ. 703), αφ' ετέρου δε το περιεχόμενό της από την άποψη της συνταγματικότητας, επ' ευκαιρία της προσβολής με αίτηση ακυρώσεως διοικητικών (ατομικών ή κανονιστικών) πράξεων που έχουν εκδοθεί βάσει αυτής της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, ό.π., σελ. 505 και Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975-Corpus, Ι, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1985, σελ. 44).

III. Προθεσμίες

Κατά το Σύνταγμα, οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου πρέπει να υποβάλλονται στη Βουλή, για κύρωση, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Πρέπει δε να κυρώνονται από τη Βουλή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους. Σε αντίθετη περίπτωση, οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου αποβάλλουν την ισχύ τους εφεξής και όχι αναδρομικώς και, συνεπώς, ισχύουν για το χρονικό διάστημα από τη δημοσίευσή τους μέχρι την εκπνοή της προθεσμίας για την κύρωσή τους ή την απόφαση της Βουλής να μην τις κυρώσει (βλ. ΣΤΕ 3636/1989, ό.π.). Έτσι, εάν οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου εγκριθούν από την Ολομέλεια εμπροθέσμως, καθίστανται νόμοι. Εάν δεν υποβληθούν στη Βουλή εμπροθέσμως ή δεν εγκριθούν από αυτή, εξακολουθούν να είναι πράξεις νομοθετικές, των οποίων όμως η ισχύς έχει

λήξει. Πάντως, η αναδρομική κατάργηση ή τροποποίησή τους είναι δυνατή μόνο με νομοθετική πράξη ή κατά νομοθετική εξουσιοδότηση (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, ό.π., σελ. 60).

IV. Ειδικώς επί της προς κύρωση Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου

Γενικές παρατηρήσεις

Στο προοίμιο της Πράξης προβάλλεται ως έκτακτη περίπτωση εξαιρετικώς επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, αφ' ενός μεν το «να ολοκληρωθεί η προσαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας πριν από τη λήξη του τρέχοντος έτους, προκειμένου να εκτελεσθεί απρόσκοπτα ο κρατικός προϋπολογισμός του έτους 2010 και να ρυθμισθούν θέματα επισφαλών απαιτήσεων», αφ' ετέρου δε το «να προστατευθούν άμεσα, εν όψει της οικονομικής κρίσεως, οι πολίτες που αντιμετωπίζουν δυσχέρειες για την έγκαιρη εξόφληση των χρεών τους προς το Δημόσιο, οι μικροοφειλέτες που υπόκεινται σε ποινικές διατάξεις και οι δανειολήπτες που δεν δύνανται να αντιμετωπίσουν τις δανειακές τους υποχρεώσεις», λαμβανομένου επίσης υπόψη και του ότι «το απρόβλεπτο γεγονός της προκήρυξης πρόωρων γενικών βουλευτικών εκλογών» είχε «ως συνέπεια την αδυναμία έγκαιρης ψήφισης των ρυθμίσεων» της προς κύρωση Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «με τυπικό νόμο».

Όσον αφορά δε το έγκαιρο της υποβολής της προς κύρωση, παρατηρείται ότι η ανωτέρω Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου εκδόθηκε την 16.9.2009 και υποβλήθηκε στη Βουλή -η οποία συνεκλήθη σε σύνοδο την 14.10.2009 (Α' Σύνοδος της ΙΓ' Περιόδου Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας) δυνάμει του π.δ. 127/2009- εγκαίρως την 20.11.2009, δηλαδή, πριν από τη συμπλήρωση της τασσόμενης από το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος τεσσαρακονθήμερης προθεσμίας από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο, πρέπει, δε, να κυρωθεί από τη Βουλή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή της.

Παρατηρήσεις επί των επί μέρους ρυθμίσεων

1. Επί του άρθρου πρώτου (άρθρο 1 της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου)

Με το άρθρο 1 της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου, όπως τροποποιείται με την παράγραφο 1 του άρθρου δεύτερου του Νσχ, θεσπίζονται ρυθμίσεις για την παροχή δυνατότητας τμηματικής καταβολής του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) που οφείλεται με την υποβολή χρεωστικών περιοδικών δηλώσεων. Η ρύθμιση αυτή φαίνεται να βρίσκεται σε συμφωνία με το άρθρο 206 της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου της 28ης Νοεμβρίου 2006

«σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας» (ΕΕ L 347 της 11.12.2006, σ. 1), όπου προβλέπεται μεν ότι «κάθε υποκείμενος στον ΦΠΑ υποχρεούται να καταβάλει το καθαρό ποσό του ΦΠΑ κατά το χρόνο υποβολής της δήλωσης», παρέχεται ωστόσο στα κράτη μέλη διακριτική ευχέρεια «να ορίζουν διαφορετική καταληκτική ημερομηνία καταβολής του ποσού ή να ζητούν την πληρωμή προκαταβολών». Επισημαίνεται ότι, για λόγους κωδικοποίησης των φορολογικών διατάξεων σε ενιαίο κείμενο, οι προτεινόμενες ρυθμίσεις θα μπορούσαν να ενταχθούν στα άρθρα 38 παρ. 2 και 54 του Κώδικα ΦΠΑ, ο οποίος κυρώθηκε με τον ν. 2859/2000.

2. Επί του άρθρου πρώτου (άρθρο 3 της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου)

Με το άρθρο 3 της υπό κύρωση Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου τροποποιήθηκε το άρθρο 234 παρ. 1 περ. β' του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και αυξήθηκε το ποσό του συνολικού ληξιπρόθεσμου χρέους οφειλέτη προς το Δημόσιο ως προϋπόθεση για τη λήψη του μέτρου της προσωπικής κράτησης.

Επισημαίνεται σχετικώς ότι, συμφώνως προς την 1215/2008 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Στ' Τμήμα), «το μέτρο της προσωπικής κράτησης προς είσπραξη δημοσίων εσόδων, που προβλέπεται από τα [...] άρθρα 231 έως 243 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, [...] αποτελεί μέτρο καταναγκασμού, όχι επί της περιουσίας, αλλά επ' αυτού τούτου του προσώπου του οφειλέτη, προκειμένου να εξαναγκασθεί αυτός στη δια παντός μέσου καταβολή του οφειλόμενου χρέους. Τούτο, όμως, είναι συνταγματικώς ανεπίτρεπτο, ως αντικείμενο στα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 3 του Συντάγματος (βλ. ΣτΕ Ολομ. 250, 251/2008)».

Εν συνεχεία, το Στ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, αποφαινόμενο ότι «οι ως άνω διατάξεις [...] του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας [...] αποδίδουν κατά βάση την μέχρι την έναρξη ισχύος του ως άνω Κώδικα ισχύουσα ρύθμιση του ν. 1867/1989, οι σχετικές διατάξεις του οποίου κρίθηκαν με τις αποφάσεις της Ολομέλειας 250-251/2008 ως αντισυνταγματικές», έκρινε περαιτέρω ότι «δεν επιβάλλεται, στην προκειμένη περίπτωση, η κατά το άρθρο 105 παρ. 5 του Συντάγματος παραπομπή του ζητήματος της αντισυνταγματικότητας των διατάξεων αυτών, (άρθρα 231 έως 243 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας), από το Τμήμα στην Ολομέλεια».

Σημειώνεται, ακόμη, ότι το ζήτημα της συνταγματικότητας των ως άνω διατάξεων του ν. 1867/1989 εκκρεμεί ενώπιον του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου. Συγκεκριμένως, η Ολομέλεια του Αρείου Πάγου, υιοθετώντας απο-

ψη περί συνταγματικότητας των επίδικων διατάξεων του ν. 1867/1989 αντίθετη προς αυτή η οποία έγινε δεκτή στις αποφάσεις 250 και 251 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, παρέπεμψε στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο υπόθεση στην οποία είναι εφαρμοστέες οι εν λόγω διατάξεις, προκειμένου να αρθεί η αμφισβήτηση ως προς τη συμφωνία τους ή μη προς το Σύνταγμα.

Αθήνα, 12.1.2010

Οι εισηγητές
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Γεώργιος Φωτόπουλος
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Ο προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών