



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ρυθμίσεις για την αγορά παιγνίων»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων, αποτελείται από δώδεκα (12) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου που αφορά στην έναρξη ισχύος του.

Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, με το παρόν νομοσχέδιο θεσπίζονται μέτρα για την καταπολέμηση της παράνομης διεξαγωγής τυχερών παιγνίων και προσέλκυσης παικτών στη νόμιμη αγορά, διασφαλίζεται η διεξαγωγή τυχερών παιγνίων κατά τρόπο αξιόπιστο και ελεγχόμενο, ενισχύεται η αποτελεσματικότερη άσκηση των εποπτικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων της Πολιτείας, με γνώμονα τη συνεχή βελτίωση και διασφάλιση της προστασίας των παικτών και του κοινωνικού συνόλου από τις βλαπτικές συνέπειες της μη λελογισμένης συμμετοχής στα τυχερά παίγνια, ενισχύεται η εφαρμογή των αρχών του υπεύθυνου παιγνιδιού και ευθυγραμμίζεται το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας των VLTs (Video lottery terminals) στην Ελλάδα με τη βέλτιστη πρακτική και τα πρότυπα που ισχύουν διεθνώς. Συγκεκριμένως, με τα άρθρα 1,2 και 3 τροποποιούνται τα άρθρα 39, 40 και 43, αντίστοιχως, του ν. 4002/2011, με το άρθρο 4 παρέχεται ολιγοήμερη παράταση για την υπαγωγή στη ρύθμιση οικειοθελούς αποκάλυψης φορολογητέας ύ-

λης παρελθόντων ετών των άρθρων 57-60 του ν. 4446/2016 (Φ.Ε.Κ. Α΄80), με τα άρθρα 5 έως 9 ρυθμίζονται, κυρίως, θέματα μεταφοράς της επιχείρησης «Ελληνικό Καζίνο Πάρνηθας Α.Ε.» σε άλλη θέση στην Αττική, με τις ρυθμίσεις του άρθρου 10 επέρχονται μεταβολές στο καθεστώς συνταξιοδότησης των δικαιούχων μελών στις περιπτώσεις θανάτου ασφαλισμένου ή συνταξιούχου μετά την ισχύ του ν. 4387.2016 (Φ.Ε.Κ. Α΄85) και το άρθρο 11 ρυθμίζει θέματα προσωρινής σύνταξης για αιτήσεις που υποβάλλονται ηλεκτρονικώς. Τέλος, το άρθρο 12 ορίζει την έναρξη ισχύος του νομοσχεδίου.

Β. Σημειώνεται ότι, συμφώνως προς τη διάταξη της παρ. 2 εδ. β΄ του άρθρου 73 του Συντάγματος, «τα νομοσχέδια για συντάξεις πρέπει να είναι ειδικά· δεν επιτρέπεται, ε ποινή την ακυρότητα, να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων». Στο πλαίσιο αυτό γίνεται δεκτό ότι ο τίτλος του νομοσχεδίου πρέπει να υποδηλώνει ότι είναι συνταξιοδοτικό και, πάντως, δεν αποκλείεται στο τέλος συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου να τίθενται και διατάξεις που αφορούν σε άλλα θέματα (βλ. Π. Παράρα, *Σύνταγ α 1975 – Corpus, II*, 1985, σελ. 385). Υπό το φως των ανωτέρω, αφενός τα άρθρα 10 και 11 του νομοσχεδίου θα έπρεπε να προηγηθούν των υπολοίπων άρθρων και να αναριθμηθούν, αφετέρου ο τίτλος του νομοσχεδίου θα έπρεπε να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις του δημοσίου, ρυθμίσεις για την αγορά παιγνίων και άλλες διατάξεις».

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί των άρθρου 1 έως 3 και 12

Α. Όπως έχει σχετικώς, μεταξύ άλλων, σημειωθεί σε προγενέστερη Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας (Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του Νομοσχεδίου «Τροποποίηση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου - Ρυθμίσεις για την ανάπτυξη και τη δημοσιονομική εξυγίανση – θέματα αρμοδιότητας Υπουργείων Οικονομικών, Πολιτισμού και Τουρισμού και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης» (1.8.2011), και ήδη ν. 4002/2011, ΦΕΚ 180 Α΄/22.08.2011, «η εξασφάλιση εσόδων από την αδειοδότηση τυχερών παιγνίων περιλαμβάνεται στις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η χώρα μας συμφώνως προς τον ν. 3845/2010 (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV, Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, Ενέργειες για τη δεύτερη αξιολόγηση και ενέργειες για τον έκτο απολογισμό. Βλ. σχετικώς και Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής

Πολιτικής, 2 Ιουλίου 2011, Σχέδιο δράσης για την προετοιμασία των περιουσιακών στοιχείων για αποκρατικοποίηση».

Με τις προτεινόμενες διατάξεις, μεταξύ άλλων, θεσπίζεται καθεστώς χορήγησης, με υπουργική απόφαση, μίας άδειας στην Ο.Π.Α.Π. Α.Ε. για το σύνολο των 25.000 παιγνιομηχανημάτων που θα λειτουργούν στην Ελληνική Επικράτεια (παρ. 1 και 2), σε συνδυασμό με την απαγόρευση μεταβίβασης ή παραχώρησης του δικαιώματος εγκατάστασης ή εκμετάλλευσης σε τρίτους με ή χωρίς αντάλλαγμα (παρ. 6). Εξ άλλου, η παράγραφος 5 ορίζει ότι «Η άδεια χορηγείται για περίοδο δεκαοκτώ (18) ετών, η οποία αρχίζει από την ημερομηνία έναρξης της εμπορικής λειτουργίας του πρώτου παιγνιομηχανήματος, μετά την έκδοση του Κανονισμού Παιγνίων της παραγράφου 3 του άρθρου 29 ή της απόφασης της Ε.Ε.Ε.Π. της παραγράφου 5 του άρθρου 54, όπως αυτή διαπιστώνεται με σχετική πράξη που εκδίδεται από την Ε.Ε.Ε.Π. και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως».

Οι όροι και προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος της ΟΠΑΠ Α.Ε. στην εγκατάσταση και εκμετάλλευση των παιγνιομηχανημάτων της παραγράφου 1, εξειδικεύονται με σύμβαση που υπογράφεται μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου, εκπροσωπούμενου από τον Υπουργό Οικονομικών και τον Υπουργό Πολιτισμού και Αθλητισμού, αρμόδιου για θέματα αθλητισμού, και της ΟΠΑΠ Α.Ε., καθώς και με τον ως άνω Κανονισμό Παιγνίων ή με τη σχετική με τα θέματα αυτά απόφαση της Ε.Ε.Ε.Π. της παραγράφου 5 του άρθρου 54.»

Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, τυγχάνουν εφαρμογής σε περίπτωση «δραστηριότητας συνισταμένης στην παροχή προς τους χρήστες της δυνατότητας να συμμετάσχουν, έναντι αμοιβής, σε παίγνιο επί χρήμασι (...)». Η εν λόγω δραστηριότητα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 56 της ΣυνθΛειΤΕΕ (ΕΕ C-83/30.3.2010, σελ. 70), «εφόσον ένας τουλάχιστον από τους παρέχοντες την υπηρεσία είναι εγκατεστημένος εντός κράτους μέλους διαφορετικού από εκείνο εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία». (Απόφαση του Δικαστηρίου της 24.3.1994 στην υπόθεση C-275/92, *Her Majesty's Customs and Excise κατά Gerhart Schindler and Jörg Schindler*, Απόφαση του Δικαστηρίου της 21.10.1999 στην υπόθεση C-67/98, *Questore di Verona και Diego Zenatti*, παρ. 24).

Το γεγονός, ωστόσο, ότι η χορήγηση μοναδικής άδειας δεν ισοδυναμεί με σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών δεν δικαιολογεί τη «μη τήρηση, κατά τη χορήγηση διοικητικής άδειας (...) των επιταγών που απορρέουν από το αρ-

θρο 49 ΕΚ [ήδη άρθρο 56 ΣυνθΛειτουργίας], και ιδίως της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της υποχρέωσης διαφάνειας». [Απόφαση του Δικαστηρίου της 3.6.2010 στην υπόθεση C-203/08, Sporting Exchange Ltd («Betfair») κατά Minister van Justitie, παρ. 46]. Όπως μάλιστα έχει ήδη αναφερθεί σε προγενέστερη Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, διαδικασία ανανέωσης αδειών που δεν πληροί τις ανωτέρω προϋποθέσεις «εμποδίζει, κατ' αρχήν, να μπορέσουν άλλοι επιχειρηματίες να εκδηλώσουν το ενδιαφέρον τους για την άσκηση της σχετικής δραστηριότητας και, ως εκ τούτου, οι τελευταίοι εμποδίζονται να ωφεληθούν από τα δικαιώματα που αντλούν από το δίκαιο της Ενώσεως, και ιδίως από την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών που προβλέπει το άρθρο 49 ΕΚ [ήδη άρθρο 56 ΣυνθΛειτουργίας]». [Απόφαση του Δικαστηρίου της 3.6.2010 στην υπόθεση C-203/08, Sporting Exchange Ltd («Betfair») κατά Minister van Justitie, παρ. 55]. Οι περιορισμοί οι οποίοι απορρέουν ειδικώς από τις διαδικασίες χορήγησης και ανανέωσης άδειας μόνον ενός επιχειρηματία «θα μπορούσαν να θεωρηθούν δικαιολογημένοι αν το οικείο κράτος μέλος αποφάσιζε να χορηγήσει ή να ανανεώσει την άδεια μιας δημόσιας επιχειρήσεως της οποίας η διαχείριση υπόκειται στην άμεση εποπτεία του κράτους ή μιας ιδιωτικής επιχειρήσεως επί των δραστηριοτήτων της οποίας οι δημόσιες αρχές είναι σε θέση να ασκήσουν συστηματικό έλεγχο (...)» [Απόφαση του Δικαστηρίου της 3.6.2010 στην υπόθεση C-203/08, Sporting Exchange Ltd («Betfair») κατά Minister van Justitie, παρ. 59]. Σε ό,τι ειδικότερα αφορά τον θεσμό των κρατικών μονοπωλίων, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι εθνικό σύστημα που προβλέπει περιορισμένης έκτασης άδεια για τη διεξαγωγή παιγνίων επί χρήμασι, στο πλαίσιο ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, αναγνωριζόμενων κατά παραχώρηση σε ορισμένους οργανισμούς, και το οποίο ενέχει κυρίως το πλεονέκτημα ότι κατευθύνει την επιθυμία για συμμετοχή σε τυχερά παίγνια και την εκμετάλλευσή τους εντός ενός ελεγχόμενου κυκλώματος, ενδέχεται να εντάσσεται στην επιδίωξη των προαναφερθέντων σκοπών γενικού συμφέροντος περί προστασίας των καταναλωτών και περί προστασίας της κοινωνικής τάξης. (Απόφαση του Δικαστηρίου της 8.9.2010 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-316/07, C-358/07 έως C-360/07, C-409/07 και C-410/07, Markus Stoß κ.λπ. κατά Wetteraukreis και Kulpa Automatenservice Asperg GmbH κ.λπ. κατά Land Baden Württemberg παρ. 80). Οι δημόσιες, ωστόσο, αρχές κράτους μέλους «μπορούν (...) να ελέγχουν τους κινδύνους που εγκυμονεί ο τομέας των τυχηρών παιγνίων και να επιδιώκουν τον θεμιτό σκοπό αποτροπής της

ενθαρρύνσεως υποβολής σε υπερβολικά υψηλές δαπάνες για παίγνια και καταστολής της εξαρτήσεως από αυτά, κατά αποτελεσματικότερο τρόπο από ό,τι αν ίσχυε καθεστώς, το οποίο θα επέτρεπε στους επιχειρηματίες, στους οποίους θα δινόταν έγκριση, να ασκούν τις δραστηριότητές τους στο πλαίσιο ρυθμίσεως μη αποκλειστικού χαρακτήρα (...).» (Απόφαση του Δικαστηρίου της 8.9.2010 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-316/07, C-358/07 έως C-360/07, C-409/07 και C-410/07, Markus Stoß κ.λπ. κατά Wetteraukreis και Kulpa Automatenservice Asperg GmbH κ.λπ. κατά Land Baden Württemberg, παρ. 81).

Επισημαίνεται, τέλος, ότι στο σχετικό προδικαστικό ερώτημα της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΤΕ [ΟΛ] 231, 232/2011), το Δικαστήριο απεφάνθη ότι: «Τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ» (ήδη 49 και 56 ΣυνθΛειΤΕΕ) «έχουν την έννοια ότι αντιβαίνει προς αυτά εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στις κύριες δίκες, η οποία παρέχει το αποκλειστικό δικαίωμα διεξαγωγής, διαχειρίσεως, οργανώσεως και λειτουργίας των τυχερών παιγνίων σε έναν και μόνον οργανισμό, εφόσον, αφενός, η ρύθμιση αυτή δεν ανταποκρίνεται όντως στη μέριμνα για μείωση των δυνατοτήτων συμμετοχής σε παίγνια και για περιορισμό των δραστηριοτήτων στον τομέα αυτόν με συνεπή και συστηματικό τρόπο και, αφετέρου, εφόσον δεν διασφαλίζεται αυστηρός έλεγχος από τις δημόσιες αρχές της επεκτάσεως του τομέα των τυχερών παιγνίων αποκλειστικώς και μόνο στο μέτρο που είναι αναγκαίο για την καταπολέμηση της συναφούς προς τα παίγνια εγκληματικότητας, πράγμα το οποίο εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να ελέγξει. Σε περίπτωση που η εθνική κανονιστική ρύθμιση στον τομέα της οργανώσεως τυχερών παιγνίων δεν συμβιβάζεται προς τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως, οι εθνικές αρχές δεν μπορούν, κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου, να μην αποφαινόνται επί αιτήσεων όπως οι επίμαχες στις κύριες δίκες, οι οποίες αφορούν τη χορήγηση αδειών στον τομέα των τυχερών παιγνίων. 3) Υπό συνθήκες όπως αυτές των υποθέσεων των κυρίων δικών, οι αρμόδιες εθνικές αρχές μπορούν να εκτιμούν τις αιτήσεις χορηγήσεως αδειας οργανώσεως τυχερών παιγνίων που τους υποβάλλονται με γνώμονα το επίπεδο προστασίας των καταναλωτών και της κοινωνικής τάξεως το οποίο σκοπούν να διασφαλίσουν, βάσει όμως αντικειμενικών κριτηρίων που δεν εισάγουν διακρίσεις». [Απόφ. 0186/2011 ΔΕΚ (τέταρτο τμήμα) 24/01/2013, Stanleybet International Ltd και λοιπών (C-

186/11) και Sportingbet plc (C-209/11) κατά Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και Υπουργού Πολιτισμού).

Στην κατεύθυνση αυτή, προς αποφυγή προβληματισμού ως προς το κατά πόσον οι προτεινόμενες διατάξεις συνιστούν περιορισμούς των ελευθεριών των άρθρων 49 και 56 της ΣυνθΛειτΕ, οι οποίοι δικαιολογούνται από λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας, ή τους ως άνω νομολογιακώς αναγνωριζόμενους επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, απαιτείται πληρέστερη αιτιολόγηση κατά πόσον αυτές πληρούν τις απορρέουσες προϋποθέσεις από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε. όσον αφορά την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας και της μη διάκρισης, το εάν επιβάλλονται αποκλειστικώς προς τον σκοπό αύξησης των φορολογικών εσόδων και το εάν συμβάλλουν πράγματι κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό στη μείωση της δραστηριότητας των τυχερών παιγνίων.

Τέλος, γεννά προβληματισμό ως προς το εάν αποτελεί διακριτική μεταχείριση υπέρ της Α.Ε. Ο.Π.Α.Π. το γεγονός, ότι, συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, η περίοδος ισχύος της Άδειας αναθεωρείται «προκειμένου να αντισταθμιστεί η ανισορροπία που προκαλείται στη σύμβαση Δημοσίου και ΟΠΑΠ Α.Ε., λόγω της μείωσης του συνολικού αριθμού των παιγνιομηχανμάτων»,

Β. Με τη διάταξη του άρθρου 2 παράγραφος 2 αντικαθίσταται η παράγραφος 2 του άρθρου 40 του ν. 4002/2011, ορίζεται δε ότι «2. Κάθε διάθεση μετοχών της ΟΠΑΠ Α.Ε., ίση ή μεγαλύτερη του 2% του μετοχικού της κεφαλαίου, γνωστοποιείται στην Ε.Ε.Ε.Π. μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από την πραγματοποίησή της. Αν πρόκειται για διάθεση εν ζωή που μπορεί να οδηγήσει σε άμεση ή έμμεση αλλαγή ελέγχου της εταιρείας, απαιτείται η προηγούμενη έγκριση της Ε.Ε.Ε.Π., χωρίς την οποία η διάθεση αυτή είναι άκυρη. Για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου, ως έλεγχος νοείται αυτός που ορίζεται στην παρ. 5 του άρθρου 42ε του κ.ν. 2190/1920 (Α' 37) ή άλλη παρόμοια σχέση φυσικού προσώπου και μίας εταιρείας».

Ως προς την παραπομπή στο άρθρο 42ε του κ.ν. 2190/1920, επισημαίνεται ότι, συμφώνως προς το άρθρο 38 παρ. 3 του ν. 4308/2014 (Ελληνικά Λογιστικά Πρότυπα), η διάταξη αυτή έχει παύσει να ισχύει για περιόδους που αρχίζουν μετά την 31.12.2014. Συνεπώς, η σχετική παραπομπή πρέπει να γίνει στο άρθρο 32 του ν. 4308/2014 (βλ. και άρθρο 38 παρ. 5 περ. β' ν. 4308/2014), και το τελευταίο εδάφιο της προτεινόμενης ρύθμισης να τροποποιηθεί ως εξής: «Για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου, ως έλεγχος νο-

είται οποιαδήποτε σχέση που θα δημιουργούσε υποχρέωση σύνταξης ενοποιημένων χρηματοοικονομικών καταστάσεων, κατά το άρθρο 32 του ν.4308/2014 (Α' 251), ή άλλη παρόμοια σχέση φυσικού προσώπου και μίας εταιρείας».

Γ. Για λόγους λεκτικής ακρίβειας, ο τίτλος του άρθρου πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Προϋποθέσεις κατοχής της άδειας από τον Ο.Π.Α.Π. Α.Ε.».

2. Επί των άρθρων 5 έως 9

Στα άρθρα 5 ως 9 ρυθμίζονται, κυρίως, θέματα μεταφοράς της επιχείρησης «Ελληνικό Καζίνο Πάρνηθας Α.Ε.» σε άλλη θέση στην Αττική. Σχετικώς, το άρθρο 5 παράγραφος 1 ορίζει ότι «Κατά παρέκκλιση όσων ορίζονται στην παρ. 3 του άρθρου 1 του ν. 2206/1994 (Α' 62), επιτρέπεται η μεταφορά του καζίνο της επιχείρησης «Ελληνικό Καζίνο Πάρνηθας Α.Ε.» («ΕΚΠΑ Α.Ε.») από την Πάρνηθα στην Αττική εντός των διαδημοτικών κέντρων ευρείας ακτινοβολίας ή των Αναπτυξιακών Αξόνων διεθνούς και εθνικής εμβέλειας ή των Πόλων εθνικής και μητροπολιτικής εμβέλειας όπως αυτά καθορίζονται από το «Νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας - Αττικής» του ν. 4277/2014 (Α' 156), εκτός των περιοχών που υπάγονται στο μητροπολιτικό κέντρο Αθήνας, στη μητροπολιτική περιοχή Πειραιά, στις Χωρικές Υποενότητες Νότιας Αθήνας και Λαυρεωτικής καθώς και στη Χωρική Ενότητα Δυτικής Αττικής όπως ορίζονται στα άρθρα 8 και 9 του ν. 4277/2014 (...)» Σχετικώς σημειώνεται ότι, κατά την πάγια νομολογία του, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται ότι οι διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος «απευθύνουν στον κοινό νομοθέτη και στην κατ' εξουσιοδότησή του κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση, την επιταγή να ρυθμίσει τη χωροταξική ανάπτυξη και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας με βάση ορθολογικό σχεδιασμό υπαγορευόμενο από πολεοδομικά κριτήρια, σύμφωνα με την ιδιομορφία, την φυσιολογία και τις ανάγκες κάθε περιοχής. Ουσιώδες στοιχείο του σχεδιασμού αυτού είναι ο καθορισμός ή η τροποποίηση των χρήσεων γης της πόλεως (ΣτΕ 451/2003), κριτήρια δε για την χωροταξική αναδιάρθρωση και την πολεοδομική ανάπτυξη των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της αναπτύξεως των οικισμών και η εξασφάλιση των καλλίτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων (ΣτΕ Ολ. 1528/2003, 965/2007, Ολ. 123/2007), μη επιτρεπομένης της χειροτερεύσεώς τους με οποιονδήποτε τρόπο, όπως με την επί το δυσμενέστερο μεταβολή

της επιτρεπόμενης χρήσεως –αν αυτή δεν επιβάλλεται από εξαιρετικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος προς εξυπηρέτηση προέχουσας σημασίας σκοπού κατά την μετά από στάθμιση ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη, υποκείμενη σε δικαστικό έλεγχο– ή τη νόθευσή της (Σ.τ.Ε. 451/2003, 3756/2000)» (ΣτΕ [Ολ] 3500/2009).

Εξ άλλου, κατά τη σχετική νομολογία (ΣτΕ [Ολ]2153/2015), «από τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1, 20 παρ. 1, 24 παρ. 1 και 2, 26 και 28 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος συνάγεται ότι δεν αποκλείεται μεν η κατ' απόκλιση από τη συνήθη διοικητική διαδικασία που προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία, επιβολή με τυπικό νόμο μέτρων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού ατομικού χαρακτήρα, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι με αυτά δεν θίγονται ατομικά δικαιώματα και δεν παραβιάζονται άλλες συνταγματικές διατάξεις ή αρχές, καθώς και οι σχετικοί ορισμοί του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεδομένου, πάντως, ότι πρόκειται για απόκλιση από την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, η θέσπιση ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού με τυπικό νόμο είναι δυνατή μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η συνδρομή των οποίων πρέπει να προκύπτει από την εισηγητική έκθεση του τυπικού αυτού νόμου και τα στοιχεία που την συνοδεύουν ή τις συζητήσεις κατά την ψήφισή του ή, τέλος, από τις συντρέχουσες πραγματικές συνθήκες, υπό τις οποίες καθίσταται πρόδηλη η ανάγκη ψήφισής του. Ο έλεγχος δε της συνδρομής των λόγων αυτών, η οποία δεν αφορά απλώς στη διαδικασία ψήφισης του νόμου αλλά στις προϋποθέσεις ασκήσεως της νομοθετικής λειτουργίας, υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο (ΣτΕ 376/2014 Ολομ., 3059/2009 Ολομ., 1847/2008 Ολομ.).

Εξ άλλου, στο άρθρο 5, παράγραφος 1δ) εδάφιο πρώτο, αντί του «κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 1 του άρθρου 4» πρέπει να αναγραφεί «κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 1 του άρθρου 8», και στην παράγραφο 2, εδάφιο δεύτερο του ίδιου άρθρου, αντί του «κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 4» πρέπει να αναγραφεί «κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 8».

Ως προς το άρθρο 7, επισημαίνεται ότι αποτελεί τροπολογία η οποία ενσωματώθηκε στο παρόν νομοσχέδιο. Η αρίθμηση, επομένως, των άρθρων που αναφέρονται σε αυτό, πρέπει να διαμορφωθεί ως εξής: α) αντί του «κατά τα οριζόμενα στην περίπτ. β της παρ. 1 του άρθρου 2» στο υπό στοιχείο α), να γραφεί «κατά τα οριζόμενα στην περίπτ. β της παρ. 1 του άρθρου 5» β) αντί του «των διατάξεων των περιπτ. β έως δ της παρ. 1 και της παρ. 2 του

άρθρου 1 και των άρθρων 2 και 4» να γραφεί «των διατάξεων των περιπτ. β έως δ της παρ. 1 και της παρ. 2 του άρθρου 5 και των άρθρων 6 και 8».

Περαιτέρω, στην προτεινόμενη διάταξη παρέχεται εξουσιοδότηση στους Υπουργούς Οικονομίας και Ανάπτυξης και Οικονομικών, να εκδώσουν κοινή υπουργική απόφαση, διά της οποίας θα ρυθμίζονται, μεταξύ άλλων: α) κανόνες και όροι για τη διασφάλιση από τους ιδιώτες μετόχους της ΕΚΠΑ Α.Ε. της επένδυσης που αυτή θα διενεργήσει στη νέα θέση μετεγκατάστασης για έργα ανάπτυξης, κατά τα οριζόμενα στην περίπτ. β της παρ. 1 του άρθρου 1, β) οι όροι υπό τους οποίους οι ιδιώτες μέτοχοι της εταιρίας ΕΚΠΑ Α.Ε. θα αναλάβουν την υποχρέωση, μεταξύ άλλων, να ενισχύσουν την εταιρία ΕΚΠΑ Α.Ε. με ίδια κεφάλαια, το ύψος των οποίων θα καθορισθεί με την εν λόγω απόφαση επί τη βάση της υπεραξίας που αποκτά η εν λόγω εταιρία λόγω αυτής της μεταφοράς, η οποία θα αποτιμηθεί στη βάση των δεδομένων που θα ισχύουν κατά τον χρόνο υποβολής της σχετικής αιτήσεως στην ΕΕΕΠ, με έκθεση ανεξάρτητου εκτιμητή, όπως θα ορίζεται ειδικότερα στην εν λόγω Κοινή Υπουργική Απόφαση, με σκοπό τον προσδιορισμό της υπεραξίας που αποκτά η ΕΚΠΑ Α.Ε. λόγω της μεταφοράς, γ) ειδικά θέματα και λεπτομέρειες ως προς την εφαρμογή των διατάξεων των περιπτ. β έως δ της παρ. 1 και της παρ. 2 του άρθρου 5 και των άρθρων 6 και 8.

Σημειώνεται ότι, υπό το φως του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, κατ' εφαρμογήν του οποίου επιτρέπεται να ορισθούν ως φορείς άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας, εκτός από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, και άλλα όργανα, εφόσον πρόκειται για «ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό», ως ειδικότερα δε θέματα θεωρούνται «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» ενώ ως λεπτομερειακά, τα ζητήματα που αφορούν «στη θέσπιση όλως δευτερευουσών και επουσιωδών ρυθμίσεων, ενώ οι κύριες και ουσιώδεις ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη», (βλ. σχετικώς, Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 2011, αρ. 54 και σελ. 58 επ., και Χ. Μουκίου, Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης, 2009, σελ. 212 επ.) και δεδομένου ότι δεν καθίσταται σαφές από τη διατύπωση του άρθρου 38 το περιεχόμενο των ανωτέρω όρων, αλλά αναφέρεται γενικώς σε «κάθε ειδικότερο θέμα», θα ήταν σκόπιμο αυτό να διευκρινισθεί (βλ. Στε Ολομ. 235/2012, ΣτΕ Ολομ.

1300/2011, ΣτΕ 96/2009, ΣτΕ 567/2006, ΣτΕ 3889/2005, ΣτΕ 2967/1999, ΣτΕ 2830/1999).

Κατά τα ανωτέρω, το εύρος της παρεχόμενης με την οικεία διάταξη εξουσιοδότησης (μεταξύ άλλων, κανόνες και όροι για τη διασφάλιση από τους ιδιώτες μετόχους της ΕΚΠΑ Α.Ε. της επένδυσης, οι όροι ενίσχυσης της ΕΚΠΑ, υποχρέωση διενέργειας επένδυσης και διασφάλιση θέσεων εργασίας) είναι τέτοιο ώστε, θα ήταν ενδεχομένως προσήκουσα, σύμφωνα με το άρθρο 43 παράγραφος 2 του Συντάγματος, η θέσπιση των εν λόγω ρυθμίσεων διά προεδρικού διατάγματος.

Αθήνα, 10 Νοεμβρίου 2017

Ο εισηγητής

Δρ Χαράλαμπος Κύρκος

Προϊστάμενος του Τμήματος Κοινοβουλευτικής Ιστορίας

Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος

Νομοτεχνικής Επεξεργασίας

Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος

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