



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδότησης 15/2020

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Τμήμα Β΄

Συνεδρίαση της 4^{ης} Φεβρουαρίου 2020

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Στέφανος Δέτσης, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ.

Μέλη: Θεόδωρος Ψυχογιός, Δημήτριος Χανής, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Αλέξανδρος Ροϊλός, Αδαμαντία Καπετανάκη, Ελένη Πασαμιχάλη, Χριστίνα Διβάνη, Διονύσιος Χειμώνας, Παναγιώτα - Ελευθερία Δασκαλέα-Ασημακοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Χρυσούλα Τσιαβού, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός Ερωτήματος: Το με αριθμ. πρωτ. 128992/12-12-2019 ερώτημα του Υπουργείου Ανάπτυξης & Επενδύσεων/ Γενική Γραμματεία Εμπορίου & Προστασίας Καταναλωτή/Γενική Δ/ση Αγοράς/Δ/ση Θεσμικών Ρυθμίσεων Εμπορίου/ Τμήμα Υπαίθριου Εμπορίου.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται αν η άδεια επαγγελματία πωλητή λαϊκών αγορών που έχει μεταβιβαστεί κατά τον χρόνο ισχύος του ν. 4264/2014, δυνάμει του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 15 του νόμου αυτού, μπορεί να μεταβιβαστεί και με βάση τις μεταβατικές διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 59 του ν. 4497/2017.

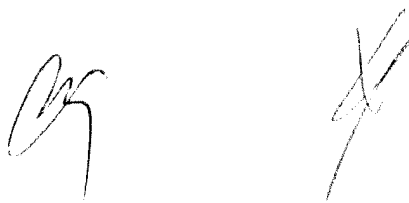
Στο πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β') γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

1. Όπως εκτίθεται στο έγγραφο του ερωτήματος, η Ομοσπονδία Σωματείων Επαγγελματιών Παραγωγών Πωλητών Λαϊκών Αγορών Μακεδονίας, Θεσσαλίας, Θράκης, με την με αριθμ. πρωτ. 3768/14-11-2019 επιστολή της προς την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, ζητεί την παροχή οδηγιών για την ενιαία εφαρμογή των μεταβατικών διατάξεων του άρθρου 59 παρ. 1 του ν. 4497/2017, σχετικά με τη μεταβίβαση της άδειας επαγγελματία πωλητή λαϊκών αγορών που έχει εκδοθεί πριν την ισχύ του νόμου αυτού. Συγκεκριμένα, οι αρμόδιες υπηρεσίες της Περιφέρειας Αττικής, σε αντίθεση με τις αντίστοιχες υπηρεσίες της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, θεωρούν ότι η άδεια επαγγελματία πωλητή που έχει μεταβιβαστεί στα τέκνα ή στον/στη σύζυγο, ή στους αδελφούς του κατόχου της άδειας, σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ.1 τελευταίο εδάφιο του προηγούμενου νόμου 4264/2014, μπορεί να μεταβιβαστεί εκ νέου και με βάση τη μεταβατική διάταξη άρθρου 59 παρ. 1 του ισχύοντος νόμου 4497/2017.

2. Ενόψει της διαφορετικής ερμηνευτικής προσέγγισης του ζητήματος αυτού από τις αρμόδιες για τη μεταβίβαση των επίμαχων επαγγελματικών αδειών υπηρεσίες της περιφέρειας, καθώς και για την ενιαία αντιμετώπιση των αντίστοιχων αιτημάτων των επαγγελματιών πωλητών λαϊκών αγορών, η ερωτώσα Υπηρεσία, ως κατά νόμον αρμόδια για την μελέτη και εισήγηση μέτρων που αφορούν στο υπαίθριο εμπόριο αλλά και για την έκδοση νομοθετικών κανόνων σε θέματα λειτουργίας και οργάνωσης των λαϊκών αγορών¹, θέτει το εξής ερώτημα:

¹Σημ.: Στο άρθρο 55 παρ. 1 περ. γ' του ισχύοντος π.δ. 147/2017 «Οργανισμός του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης» (Α'192), προβλέπεται ότι: «1. Οι επιχειρησιακοί στόχοι της Διεύθυνσης Θεσμικών Ρυθμίσεων Εμπορίου είναι: α....β...γ. Η μελέτη και εισήγηση μέτρων που αφορούν στο υπαίθριο εμπόριο (στάσιμο και πλανόδιο) και η υποστήριξη λειτουργίας των ηλεκτρονικών μητρώων του υπαίθριου εμπορίου», ενώ, σύμφωνα με την παρ. 3 περ. γ' του ίδιου άρθρου, στις αρμοδιότητες της ως άνω Δ/σης και ειδικότερα στο Τμήμα Υπαίθριου Εμπορίου, ανήκει: «αα. Η μελέτη και εισήγηση μέτρων που αφορούν το Υπαίθριο Εμπόριο (στάσιμο και πλανόδιο). ββ. Αναφορικά με τις Λαϊκές Αγορές: Η μέριμνα για την έκδοση νομοθετικών κανόνων για θέματα οργάνωσης και λειτουργίας αγορών, ημερήσιου δικαϊώματος των προσερχόμενων στις αγορές πωλητών, καθώς και η μέριμνα για τον εκσυγχρονισμό και την εύρυθμη λειτουργία τους».



«Αν η άδεια επαγγελματία πωλητή λαϊκών αγορών που έχει μεταβιβαστεί κατά τον χρόνο ισχύος του ν. 4264/2014, δυνάμει του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 15 του νόμου αυτού, μπορεί να μεταβιβαστεί σύμφωνα και με τη μεταβατική διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 59 του ν. 4497/2017».

Νομοθετικό πλαίσιο

3. Στο ν. 4497/2017 που φέρει τον τίτλο «Άσκηση υπαίθριων εμπορικών δραστηριοτήτων, εκσυγχρονισμός της επιμελητηριακής νομοθεσίας και άλλες διατάξεις» (Α' 171), και ειδικότερα στα άρθρα 1, 2 (παρ. 1, 3, 4, 7 & 9), 14, 20 (παρ. 1), 21 (παρ. 1), 23 (παρ. 1 έως 7), 59 (παρ. 1 εδ. α') και 60 (περ. α') του Μέρους Α' του ως άνω νόμου, που επιγράφεται «Άσκηση Υπαίθριων Εμπορικών Δραστηριοτήτων», προβλέπονται τα εξής:

«Άρθρο 1 -Αντικείμενο – Πεδίο εφαρμογής

Αντικείμενο του παρόντος Μέρους είναι ο καθορισμός των όρων και προϋποθέσεων για την άσκηση συγκεκριμένων εμπορικών δραστηριοτήτων σε ανοικτό χώρο».

«Άρθρο 2 – Ορισμοί

Για τους σκοπούς του παρόντος Μέρους ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

1. «Υπαίθριο εμπόριο»: η εμπορική δραστηριότητα που ασκείται σε ανοικτό χώρο, όπως η πώληση προϊόντων σε λαϊκές και λοιπές οργανωμένες υπαίθριες αγορές, καθώς και το πλανόδιο εμπόριο. 2...
3. «Πλανόδιο εμπόριο»: η άσκηση υπαίθριας εμπορικής δραστηριότητας από πωλητή που μετακινείται με ή χωρίς τη χρήση οποιουδήποτε αυτοκινούμενου ή ρυμουλκούμενου οχήματος ή οποιουδήποτε άλλου κινητού μέσου.
4. «Παραγωγός πωλητής υπαίθριου εμπορίου»: ο παραγωγός, ο οποίος δραστηριοποιείται στο υπαίθριο εμπόριο και διαθέτει προϊόντα αποκλειστικά ιδίας παραγωγής. (...)
7. «Επαγγελματίας πωλητής υπαίθριου εμπορίου»: το φυσικό πρόσωπο, το οποίο δραστηριοποιείται στο υπαίθριο εμπόριο, διαθέτοντας τα είδη του άρθρου 17, τα οποία δεν προέρχονται από ίδια παραγωγή.
9. «Λαϊκή αγορά»: 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».

«Άρθρο 14 [Άδεια Επαγγελματία Πωλητή Υπαίθριου Εμπορίου]

Δικαιούχοι

Επιτρέπεται σε φυσικό πρόσωπο, το οποίο δεν είναι παραγωγός, να δραστηριοποιείται ως επαγγελματίας πωλητής υπαίθριου εμπορίου, μετά την έκδοση σχετικής άδειας με τους όρους και τις προϋποθέσεις του παρόντος».

«Άρθρο 20

Χορήγηση αδειών επαγγελματιών πωλητών υπαίθριου εμπορίου

1. Οι άδειες που αφορούν τους επαγγελματίες πωλητές λαϊκών αγορών χορηγούνται ύστερα από προκήρυξη, που εκδίδεται από τον οικείο Περιφερειάρχη, μετά από απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου ...».

«Άρθρο 21

Υποχρεώσεις επαγγελματιών πωλητών

1. Η άδεια επαγγελματία πωλητή υπαίθριου εμπορίου είναι προσωποπαγής και αμεταβίβαστη, πλην των περιπτώσεων του άρθρου 23. Δεν επιτρέπεται να εκμισθωθεί ή να παραχωρηθεί κατά χρήση σε οποιονδήποτε τρίτο και για κάθε ενήλικο φυσικό πρόσωπο αντιστοιχεί μία άδεια. 2. (...).

«Άρθρο 23

Μεταβίβαση επαγγελματικών αδειών υπαίθριου εμπορίου

1. Η μεταβίβαση άδειας επαγγελματία πωλητή υπαίθριου εμπορίου επιτρέπεται μόνον: α) σε περίπτωση θανάτου του κατόχου της ή β) σε περίπτωση αναπηρίας του κατόχου της σε ποσοστό 67% τουλάχιστον, εφόσον το ποσοστό αυτό διαγνωστεί μετά την έκδοση της αρχικής άδειας.

2. Για τις άδειες επαγγελματιών πωλητών λαϊκών αγορών που έχουν εκδοθεί από τους πρώην Οργανισμούς Λαϊκών Αγορών Αθηνών και Θεσσαλονίκης, αντίστοιχα, αρμόδια αρχή για την μεταβίβαση είναι η Περιφέρεια Αττικής και η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, αντίστοιχα και για τους λοιπούς αδειούχους επαγγελματίες πωλητές λαϊκών αγορών, ο δήμος μόνιμης κατοικίας τους. Για άδεια επαγγελματία πωλητή πλανόδιου εμπορίου, αρμόδια αρχή για τη μεταβίβαση είναι η οικεία Περιφέρεια και για άδεια επαγγελματία πωλητή στάσιμου εμπορίου, ο δήμος μόνιμης κατοικίας του αδειούχου. Δεν δικαιούται νέας άδειας ο πωλητής που μεταβιβάζει την άδειά του.

3. Τα πρόσωπα, στα οποία μπορεί να μεταβιβαστεί η άδεια, είναι, κατά σειρά προτεραιότητας, τα ενήλικα τέκνα, ο σύζυγος και οι αδελφοί του κατόχου αυτής, υπό την προϋπόθεση ότι τα πρόσωπα αυτά είναι άνεργα.

4. Για τη μεταβίβαση της άδειας επαγγελματία πωλητή υπαίθριου εμπορίου λόγω αναπηρίας, ο κάτοχος της άδειας, εντός προθεσμίας εννιά (9) μηνών από την πιστοποίηση της αναπηρίας, υποβάλλει στις αρχές της παραγράφου 2 αίτηση με συνημμένα: α) βεβαίωση που εκδίδεται από τις Υγειονομικές Επιτροπές των Κέντρων Πιστοποίησης Αναπηρίας (ΚΕ.ΠΑ.), στην οποία αναγράφεται το ποσοστό της αναπηρίας, β) πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης και γ) έγγραφες παραιτήσεις από τη μεταβίβαση της άδειας των προσώπων που, κατά σειρά προτεραιότητας, τη δικαιούνται, με θεώρηση του γνησίου της υπογραφής από αρμόδια αρχή².

5. Το πρόσωπο που πρόκειται να αποκτήσει την άδεια υποβάλλει στις αρχές της παραγράφου 2, εντός της προθεσμίας της παραγράφου 4: α) αίτηση – υπεύθυνη δήλωση του ν. 1599/1986, στην οποία δηλώνει ότι δεν ασκεί άλλο επάγγελμα, ότι δεν κατέχει οποιουδήποτε τύπου άδεια υπαίθριου εμπορίου και ότι δεν λαμβάνει σύνταξη γήρατος ή αναπηρίας από οποιονδήποτε ασφαλιστικό φορέα, β) δελτίο ανεργίας σε ισχύ και γ) εκκαθαριστικό σημείωμα φόρου εισοδήματος του τελευταίου φορολογικού έτους.

6. Για τη μεταβίβαση της άδειας λόγω θανάτου, το πρόσωπο που πρόκειται να αποκτήσει την άδεια υποβάλλει στις αρχές της παραγράφου 2, εντός προθεσμίας έξι (6) μηνών από την ημερομηνία θανάτου του κατόχου της άδειας, την αίτηση – υπεύθυνη δήλωση της παραγράφου 5, καθώς επίσης και τα εξής δικαιολογητικά: α) ληξιαρχική πράξη θανάτου του αδειούχου, β) δελτίο ανεργίας σε ισχύ, γ) πιστοποιητικό εγγύτερων συγγενών και δ) έγγραφες παραιτήσεις από τη μεταβίβαση της άδειας των προσώπων που, κατά σειρά προτεραιότητας, τη δικαιούνται, με θεώρηση του γνησίου της υπογραφής από αρμόδια αρχή.

7. Αν η αίτηση μεταβίβασης της άδειας δεν υποβληθεί εντός των προθεσμιών των παραγράφων 4 και 6, η ισχύς της άδειας παύει αυτοδικαίως. 8...».

²Σημ: Η παράγραφος 4 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 14 παρ. 3 του ν. 4541/2018 (Α' 93/31-5-2018).

«Άρθρο 59 - Μεταβατικές διατάξεις

1. Για τις άδειες επαγγελματία πωλητή, που έχουν εκδοθεί πριν την έναρξη ισχύος του παρόντος, το τελευταίο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 15 του ν. 4264/2014 (Α' 118) διατηρείται σε ισχύ».

«Άρθρο 60- Καταργούμενες διατάξεις

Από την έναρξη ισχύος του παρόντος³, με την επιφύλαξη της παραγράφου 1 του άρθρου 59, καταργούνται:

α. τα άρθρα 1 έως 20 και 22 έως 35 του ν. 4264/2014 (Α' 118)...

4. Στο άρθρο 15 παρ. 1 του προϊσχύοντος ν. 4264/2014 «Άσκηση εμπορικών δραστηριοτήτων εκτός καταστήματος και άλλες διατάξεις» (Α' 118), ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 15

Μεταβίβαση άδειας επαγγελματία πωλητή λαϊκών αγορών

1. Η άδεια επαγγελματία πωλητή λαϊκών αγορών είναι προσωποπαγής και αμεταβίβαστη. Κατ' εξαίρεση, με απόφαση των Περιφερειακών Συμβουλίων της Περιφέρειας Αττικής ή της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας για τις λαϊκές αγορές της Περιφέρειας Αττικής ή της Μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης, αντίστοιχα, ή με απόφαση του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου για τις λαϊκές αγορές της υπόλοιπης χώρας, επιτρέπεται μια φορά μόνον η μεταβίβαση κατά σειρά προτεραιότητας στον/στη σύζυγο ή σε ένα εκ των συνοικούντων τέκνων με ταυτόχρονη παραίτηση από το δικαίωμα των λοιπών και εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις για κατοχή άδειας επαγγελματία πωλητή λαϊκών αγορών, που αποδεικνύονται με την προσκόμιση των αντίστοιχων δικαιολογητικών, στις εξής περιπτώσεις:

α) σε περίπτωση θανάτου του κατόχου της άδειας και β) σε περίπτωση αναπηρίας του κατόχου της άδειας σε ποσοστό 67% τουλάχιστον με την προσκόμιση σχετικών βεβαιώσεων που εκδίδονται από τις Υγειονομικές Επιτροπές των Κέντρων Πιστοποίησης Αναπηρίας (ΚΕ.ΠΑ.).

Επίσης, επιτρέπεται μία φορά η μεταβίβαση της άδειας στα τέκνα ή στον/στην σύζυγο ή στους αδελφούς, εφόσον τα πρόσωπα αυτά αποδεδειγμένα εργάζονται μαζί με τον αδειούχο πωλητή».

³Σημ.: Σύμφωνα με το άρθρο 115, «Η ισχύς του παρόντος νόμου αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός α) ... β) ...», δηλ. στις 13-11-2017, ημερομηνία δημοσίευσής του ν. 4497/2017 στην ΕτΚ (ΦΕΚ Α' 171/13-11-2017).

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

5. Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και του όλου νομικού πλαισίου στο οποίο εντάσσονται και του σκοπού που εξυπηρετούν, συνάγονται τα ακόλουθα:

6. Με το νόμο 2323/1995 (Α'145) τέθηκαν για πρώτη φορά συγκεκριμένοι κανόνες λειτουργίας του υπαίθριου εμπορίου, πλανόδιου και στάσιμου, για το οποίο μέχρι τότε υπήρχαν αποσπασματικές μόνο ρυθμίσεις σε διάφορα νομοθετήματα⁴, ενώ διευθετήθηκαν και θέματα λειτουργίας των λαϊκών αγορών. Βασικός στόχος του νέου θεσμικού πλαισίου ήταν η αντιμετώπιση των ποικίλων προβλημάτων που είχαν ανακύψει από τον τρόπο άσκησης του υπαίθριου εμπορίου, εις τρόπον ώστε η χορήγηση των σχετικών αδειών πωλητών να γίνεται πλέον κατά τρόπο αντικειμενικό και αδιάβλητο, με σαφείς και συγκεκριμένες προϋποθέσεις και κριτήρια, κατά προτεραιότητα σε αδύναμες οικονομικά κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού (άνεργοι, άτομα με αναπηρία, πολύτεκνοι κλπ). Για το σκοπό αυτό, το άρθρο 7 παρ. 4 του ως άνω νόμου, όπως ίσχυε πριν την τροποποίησή του με το άρθρο 16 του ν. 2801/2000 (Α' 46) και την εν συνεχεία αντικατάστασή του με το άρθρο 6 του ν. 3190/2003 (Α' 249), παρείχε εξουσιοδότηση στον (τότε) αρμόδιο Υπουργό Εμπορίου, να καθορίζει με αποφάσεις του τα της λειτουργίας των λαϊκών αγορών της Ν.Α. Αθηνών – Πειραιώς, τα προϊόντα που διατίθενται, τα επαγγέλματα, τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση, μεταβίβαση, προσωρινή ή οριστική ανάκληση, αδράνεια και αναθεώρηση των αδειών πωλητών, για την κατανομή των θέσεων στις λαϊκές αγορές, την επιβολή κυρώσεων, την συγκρότηση επιτροπών, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που αναφερόταν στη λειτουργία των λαϊκών αγορών και στους πωλητές τους⁵, ενώ με την παράγραφο 5, παρασχέθηκε αντίστοιχη αρμοδιότητα στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις της χώρας για την έκδοση συναφών με τις παραπάνω κανονιστικών αποφάσεων, για τη ρύθμιση των λαϊκών αγορών της περιφέρειάς τους.

7. Οι παραπάνω αρμοδιότητες του Υπουργού Εμπορίου και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων καταργήθηκαν με το άρθρο 6 του

⁴Βλ. σχ.: Άρθρα: 21 ν.δ. 136/1946 (Α'298), 13 ν. 1436/1984 (Α'54), 30-31 ν. 2001/1991 (Α'206).

⁵Βλ. ενδεικτικά τις Α2-6813/29-12-1995 (Β'1085), Α2-1646/1999 (Β'1550) και Α2-2502/2001 (Β'1434) κανονιστικές υπουργικές αποφάσεις για τη ρύθμιση των θεμάτων αυτών.

μεταγενέστερου ν. 3190/2003, στην παράγραφο 2 του οποίου, προβλέφθηκε ρητά η έκδοση προεδρικού διατάγματος, που θα καθόριζε τα σχετικά με τη λειτουργία των λαϊκών αγορών για όλη την επικράτεια, τα διατιθέμενα προϊόντα, τα επαγγέλματα, την ισχύ των αδειών των πωλητών, τους όρους και τις προϋποθέσεις χορήγησή τους σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα, τη μεταβίβαση, την προσωρινή ή οριστική ανάκλησή τους, κ.λ.π. Κατ' εξουσιοδότηση της εν λόγω διάταξης, εκδόθηκε το π.δ. 58/2005 «Όροι και προϋποθέσεις λειτουργίας των λαϊκών αγορών» (Α' 87/8-4-2005), με το οποίο καθορίστηκαν οι όροι και οι προϋποθέσεις χορήγησης επαγγελματικής άδειας πωλητή λαϊκών αγορών, που ενδιαφέρει εν προκειμένω, η ακολουθούμενη διαδικασία, η μεταβίβασή της σε συγγενικά πρόσωπα του κατόχου της άδειας μέχρι τρίτου βαθμού εξ αίματος ή εξ αγχιστείας μέχρι δεύτερου βαθμού, κατόπιν αιτήσεώς του, καθώς και σε περίπτωση θανάτου του κατόχου της άδειας στα παραπάνω πρόσωπα, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις (άρθρο 2 παρ. 4)⁶.

8. Με το άρθρο 4 του ν. 3375/2005 (Α' 202), με τον οποίο επιχειρήθηκε μια ευρεία μεταρρύθμιση για την εξυγίανση του υπαίθριου εμπορίου, αντικαταστάθηκαν εκ νέου οι διατάξεις του επίμαχου άρθρου 7 του ν. 2323/1995, προκειμένου να καταστεί πιο αποτελεσματική η αντιμετώπιση όλων των θεμάτων των συναφών με τη λειτουργία των λαϊκών αγορών και τους κατόχους επαγγελματικών και παραγωγικών αδειών. Συγκεκριμένα, στην παράγραφο 6 του αντικατασταθέντος άρθρου, καθορίστηκαν οι κατηγορίες των προσώπων στα οποία, εφόσον ήταν άνεργα, θα χορηγούνταν κατά προτεραιότητα οι κατόπιν προκήρυξης διατιθέμενες άδειες επαγγελματία πωλητή λαϊκών αγορών (γονείς παιδιών με ειδικές ανάγκες, πολύτεκνοι, ανάπηροι, απεξαρτημένοι, παλιννοστούντες, κ.ά.), η μεταξύ των εν λόγω κατηγοριών προσώπων σειρά προτεραιότητας, κ.λ.π., ενώ με την παράγραφο 12 παρασχέθηκε εξουσιοδότηση για την έκδοση προεδρικού διατάγματος

⁶ Σημ.: Η έκδοση π.δ/τος για τη ρύθμιση των θεμάτων που αναφέρονταν στη λειτουργία των λαϊκών αγορών και στους πωλητές τους για όλη την επικράτεια, έγινε σε συμμόρφωση προς τις υπ' αριθμ. 2270/2000 & 3976/2000 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας (επταμελούς σύνθεσης), με τις οποίες έγινε δεκτό ότι η με βάση το άρθρο 7 του ν. 2323/1995 παρασχεθείσα νομοθετική εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση με υπουργική απόφαση των όρων και προϋποθέσεων χορήγησης άδειας ασκήσεως επαγγέλματος πωλητή λαϊκών αγορών δεν αποτελεί «ειδικότερο» θέμα, υπαγόμενο στην κατ' εξαίρεση επιτρεπτή άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας από άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοίκησης (άρθρο 43 παρ. 2 Σ').

προκειμένου να καθοριστούν, μεταξύ άλλων, τα είδη των επαγγελματικών αδειών, οι όροι, οι προϋποθέσεις και τα κριτήρια χορήγησής τους στις κατηγορίες προσώπων που αναφέρονταν στην παράγραφο 6, η ανανέωση, η προσωρινή και οριστική ανάκληση, η μεταβίβαση και η αναθεώρηση αυτών. Κατ' επίκληση της τελευταίας αυτής διάταξης, εκδόθηκε το π.δ. 51/2006 «*Όροι και προϋποθέσεις λειτουργίας των Λαϊκών Αγορών*» (Α' 53/13-3-2006), στο άρθρο 2 του οποίου, που επιγράφεται «*Επαγγελματικές άδειες πωλητών λαϊκών αγορών*», και στην παράγραφο Ε, όπως εν συνεχεία τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 παρ. 6 του π.δ. 116/2008 (Α' 179/28-8-2008), προβλέφθηκε η δυνατότητα μεταβίβασης των επαγγελματικών αδειών: α) σε συγγενείς εξ αίματος και εξ αγχιστείας μέχρι δεύτερου βαθμού και στον/στη σύζυγο, μετά από αίτηση του κατόχου της άδειας, β) σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις, όπως ανίατη ασθένεια, καθώς και στην περίπτωση συνταξιοδότησης του αδειούχου, και εφόσον δεν υπήρχαν τα παραπάνω συγγενικά πρόσωπα, σε δηλωμένο υπάλληλό του με πενταετή τουλάχιστον συνεχή εργασία, γ) σε περίπτωση αιφνίδιου θανάτου, κατά προτεραιότητα στον/στη σύζυγο, τα τέκνα, τους γονείς και τα αδέρφια του αδειούχου και, δ) προσωρινά μέχρι τρία (3) χρόνια σε περίπτωση αναπηρίας (προσωρινής) του αδειούχου, κατά προτεραιότητα στον/στη σύζυγο, στα τέκνα, στους γονείς και στα αδέρφια του.

9. Ακολούθησε ο ν. 4152/2013 «*Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013*» (Α' 107/9-5-2013), με τον οποίο θεσπίστηκαν ευρείες διαρθρωτικές παρεμβάσεις σε διάφορους τομείς της ελληνικής οικονομίας, στο πλαίσιο του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής. Ειδικά, στον τομέα της αγοράς αγαθών και υπηρεσιών, αρμοδιότητας του Υπουργείου Ανάπτυξης, ο νομοθέτης θεώρησε αναγκαία την τροποποίηση των διατάξεων που αναφέρονταν, μεταξύ άλλων, και στη μεταβίβαση των επαγγελματικών αδειών πωλητών λαϊκών αγορών, μετά τη διαπίστωση ότι το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο (ό.π. άρθρο 2 παρ. Ε του π.δ. 51/2006) παρείχε ευρείες δυνατότητες μεταβίβασης των υφιστάμενων αδειών κατά τη διάρκεια ισχύος τους, πράγμα το οποίο δεν ήταν συμβατό ούτε με τους περιορισμένους χώρους που διατίθενται για τη λειτουργία των λαϊκών αγορών, ούτε με το σκοπό του θεσμού των λαϊκών αγορών. Επομένως, καθίστατο αναγκαία η τροποποίησή του, με τη θέσπιση του προσωποπαγούς και αμεταβίβαστου χαρακτήρα των επαγγελματικών αδειών και τον

περιορισμό της μεταβίβασής τους σε ελάχιστες και μόνο αναγκαίες περιπτώσεις⁷. Πράγματι, με το άρθρο Πρώτο, παράγραφος Η, υποπαρ. Η3 του νόμου αυτού, αντικαταστάθηκαν οι προαναφερόμενες διατάξεις της παραγράφου Ε του άρθρου 2 του π.δ. 51/2006, και προβλέφθηκε ρητά ότι «οι επαγγελματικές άδειες πωλητών λαϊκών αγορών είναι προσωποπαγείς και αμεταβίβαστες» και ότι «κατ' εξαίρεση (...) επιτρέπεται άπαξ μόνον η μεταβίβαση κατά σειρά προτεραιότητας στον/στη σύζυγο ή σε ένα εκ των συνοικούντων και προστατευόμενων τέκνων με ταυτόχρονη παραίτηση από το δικαίωμα των λοιπών και εφόσον διαθέτουν τις προϋποθέσεις του άρθρου 1 του παρόντος: α) σε περίπτωση θανάτου του κατόχου της άδειας και β) σε περίπτωση ανίατης ασθένειας ή μόνιμης αναπηρίας του κατόχου...». Επιπλέον, καταργήθηκε κάθε διάταξη που ήταν αντίθετη προς την παραπάνω ρύθμιση (παρ. 3).

10. Με σκοπό τον εκσυγχρονισμό, την επικαιροποίηση και τη ρύθμιση με ενιαίο τρόπο των κανόνων λειτουργίας του υπαίθριου εμπορίου, καθώς και την ενίσχυση του θεσμού των λαϊκών αγορών, θεσπίστηκε ο ν. 4264/2014 «Άσκηση εμπορικών δραστηριοτήτων εκτός καταστήματος και άλλες διατάξεις» (Α' 118/15-5-2014), στο Κεφάλαιο Γ' του οποίου, και στα άρθρα 8 έως 17, περιελήφθησαν ειδικές διατάξεις για τις δύο κατηγορίες πωλητών λαϊκών αγορών, τους παραγωγούς και τους επαγγελματίες πωλητές. Ειδικά, για την ενδιαφέρουσα εν προκειμένω κατηγορία των επαγγελματιών πωλητών λαϊκών αγορών, με τις προεκτεθείσες διατάξεις του άρθρου 15 παρ. 1 του παραπάνω νόμου, επαναλήφθηκαν σε σημαντικό βαθμό οι πρόσφατες σχετικά ρυθμίσεις για τον προσωποπαγή και αμεταβίβαστο χαρακτήρα των επαγγελματικών αδειών, ενώ επιτράπη κατ' εξαίρεση η μεταβίβασή τους μια φορά μόνο κατά σειρά προτεραιότητας στον/στη σύζυγο ή σε ένα εκ των συνοικούντων τέκνων, με ταυτόχρονη παραίτηση από το δικαίωμα των λοιπών, και εφόσον πληρούσαν τις προϋποθέσεις για την κατοχή άδειας επαγγελματία πωλητή λαϊκών αγορών, σε περίπτωση (α) θανάτου του κατόχου της άδειας και (β) αναπηρίας του αδειούχου σε ποσοστό 67% τουλάχιστον. Επιπλέον, με τις κρίσιμες εν προκειμένω διατάξεις του τελευταίου εδαφίου της ίδιας ως άνω

⁷Βλ. σχ. αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, κλπ.», που αναφέρεται στις διατάξεις της Υποπαραγράφου Η.3 της Παραγράφου Η του άρθρου Πρώτου, σχετικά με τη ρύθμιση θεμάτων αδειών λαϊκών αγορών.

παραγράφου, προστέθηκε και η ευνοϊκή δυνατότητα μεταβίβασης της άδειας μια φορά στα τέκνα ή στον/στη σύζυγο ή στους αδελφούς του κατόχου της άδειας, εφόσον τα πρόσωπα αυτά αποδεδειγμένα εργάζονται με τον αδειούχο πωλητή⁸ & ⁹. Τέλος, με το άρθρο 40 του παραπάνω νόμου, καταργήθηκαν από την έναρξη ισχύος του (15-5-2014), τα περισσότερα άρθρα του θεσμικού νόμου 2323/1995, για το υπαίθριο εμπόριο, μεταξύ των οποίων, και το επίμαχο άρθρο 7 του ν. 2323/1995, όπως διαδοχικά ίσχυσε, τα κατ' εξουσιοδότησή του εκδοθέντα ως άνω π.δ. 58/2005 και 51/2006, η υποπαράγραφος Η3 του ν. 4152/2013, καθώς και κάθε άλλη διάταξη που ρύθμιζε διαφορετικά τα θέματα του νόμου αυτού.

11. Ήδη, με τον ισχύοντα νόμο 4497/2017 (Α' 171/13-11-2017), θεσπίστηκαν νέοι κανόνες λειτουργίας του υπαίθριου εμπορίου, με σκοπό την ενιαία ρύθμιση συγκεκριμένων εμπορικών δραστηριοτήτων που διενεργούνται σε ανοικτό χώρο και την απλούστευση των διαδικασιών αδειοδότησης και ανανέωσης των σχετικών αδειών. Συγκεκριμένα, με τις διατάξεις των άρθρων 14 έως 25 του Κεφαλαίου Γ' του ως άνω νόμου, επανακαθορίζεται το πλαίσιο αδειοδότησης της άσκησης εμπορικής δραστηριότητας από επαγγελματίες πωλητές υπαίθριου εμπορίου, που ενδιαφέρει εν προκειμένω, και ορίζονται, μεταξύ άλλων, οι δικαιούχοι των αδειών αυτών, που μπορεί να είναι μόνο φυσικά πρόσωπα (ό.π. άρθρο 14), η ονομασία, ο τύπος και τα στοιχεία που πρέπει να αναγράφονται στην άδεια επαγγελματία πωλητή υπαίθριου εμπορίου, ανάλογα με τη μορφή της δραστηριότητας (λαϊκή αγορά, πλανόδιο/στάσιμο υπαίθριο εμπόριο, βλ. σχ. άρθρο 15), η χωρική ισχύς των αδειών ανά κατηγορία υπαίθριου εμπορίου (βλ. σχ. άρθρο 16), οι κατηγορίες προϊόντων που επιτρέπεται να πωλούν οι επαγγελματίες πωλητές υπαίθριου εμπορίου (βλ. σχ. άρθρο 17), οι αρμόδιες αρχές έκδοσης και θεώρησης των αδειών (βλ. σχ. άρθρο 18), τα πρόσωπα που με κοινωνικά κριτήρια μπορούν

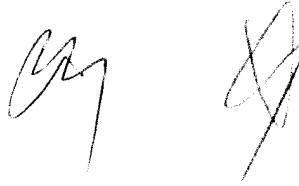
⁸Βλ. σχ. την αιτιολογική έκθεση του ν. 4264/2014, ως προς τις ρυθμίσεις του άρθρου 15 και την προσθήκη της ευνοϊκής, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, δυνατότητας μεταβίβασης της επαγγελματικής άδειας μια φορά σε συγγενικά πρόσωπα (ή σε υπάλληλο), εφόσον είχαν αποδεδειγμένα εργαστεί με τον μεταβιβάζοντα επαγγελματία πωλητή για πέντε τουλάχιστον χρόνια.

⁹Σημ.: Το τελευταίο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 15 στην αρχική του μορφή, πριν την αντικατάστασή του με το άρθρο 93 παρ. 11 του ν. 4314/2014 (Α' 265/23-12-2014), επέτρεπε μια φορά τη μεταβίβαση της άδειας και σε υπάλληλο του αδειούχου πωλητή, ο οποίος αποδεδειγμένα εργαζόταν μαζί του τουλάχιστον για πέντε (5) χρόνια, όπως, άλλωστε, ίσχυε και για τα υπόλοιπα πρόσωπα που όριζε το εδάφιο αυτό.

να διεκδικήσουν επαγγελματική άδεια υπαίθριου εμπορίου κατόπιν συμμετοχής τους σε προκήρυξη, τα οποία πρέπει υποχρεωτικά να είναι άνεργα και να ανήκουν στις ομάδες πληθυσμού που προβλέπει το άρθρο 19 (άτομα με αναπηρία, πολύτεκνοι και τα τέκνα αυτών, τρίτεκνοι, γονείς και κηδεμόνες ανήλικων τέκνων με αναπηρία, άτομα που διαβιούν σε καταυλισμούς, κ.ά.), καθώς και η διαδικασία χορήγησης των επαγγελματικών αδειών, με τρόπο που να πληροί τους όρους της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας (βλ. σχ. άρθρο 20).

12. Ακολούθως, στο άρθρο 21 του ίδιου νόμου, επαναλαμβάνεται η πάγια πλέον θέση του νομοθέτη ότι η άδεια επαγγελματία πωλητή υπαίθριου εμπορίου είναι προσωποπαγής και αμεταβίβαστη, εκτός από τις περιπτώσεις που προβλέπει το άρθρο 23, και ότι δεν επιτρέπεται να εκμισθωθεί ή να παραχωρηθεί κατά χρήση σε οποιονδήποτε τρίτο. Ειδικότερα, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 23, η μεταβίβαση της άδειας επαγγελματία πωλητή υπαίθριου εμπορίου επιτρέπεται μόνον (α) σε περίπτωση θανάτου και (β) σε περίπτωση αναπηρίας του κατόχου της άδειας σε ποσοστό 67% τουλάχιστον, εφόσον το ποσοστό αυτό διαγνωστεί μετά την έκδοση της αρχικής άδειας, ενώ κατά την παράγραφο 3, τα πρόσωπα στα οποία μπορεί να μεταβιβαστεί είναι, κατά σειρά προτεραιότητας, τα ενήλικα τέκνα, ο σύζυγος και οι αδελφοί του κατόχου της άδειας, υπό την προϋπόθεση ότι τα πρόσωπα αυτά είναι άνεργα, και εφόσον προσκομίστούν οι έγγραφες παραιτήσεις των λοιπών προσώπων που κατά σειρά προτεραιότητας τη δικαιούνται (παρ. 4 & 6). Τέλος, με το άρθρο 60 καταργούνται από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, μεταξύ άλλων, και οι προαναφερόμενες διατάξεις του άρθρου 15 του προηγούμενου νόμου 4264/2014, που αναφέρονται στην κατ' εξαίρεση μεταβίβαση των επαγγελματικών αδειών πωλητών λαϊκών αγορών και στα δικαιούμενα πρόσωπα, διατηρουμένου σε ισχύ του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου, σύμφωνα με τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 59 παρ. 1 του παρόντος νόμου.

13. Από την προεκτεθείσα αναλυτική παράθεση του πλέγματος των διατάξεων του προϊσχύσαντος, αλλά και του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου για το υπαίθριο εμπόριο, προκύπτει αναμφίβολα ότι η άσκηση της δραστηριότητας του επαγγελματία πωλητή, είτε πρόκειται για το πλανόδιο ή το στάσιμο υπαίθριο εμπόριο, είτε για τις οργανωμένες λαϊκές αγορές,



υπάγεται ανέκαθεν σε καθεστώς αδειοδότησης, και ότι η έκδοση της σχετικής άδειας από τα αρμόδια όργανα της πολιτείας αποτελεί νόμιμη προϋπόθεση για την άσκηση του επαγγέλματος του πωλητή, με στόχο την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς. Από τις ίδιες παραπάνω διατάξεις προκύπτει ότι η εν λόγω άδεια, ως εκ της φύσεως και του σκοπού για τον οποίο προβλέπεται από το νόμο, αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση για την οργάνωση της οικείας επαγγελματικής δραστηριότητας και αφορά κατεξοχήν στο πρόσωπο του ίδιου του αδειούχου, ο οποίος και μόνον μπορεί να ασκεί ίδια βιοποριστική δραστηριότητα, υπό τις ειδικότερες προϋποθέσεις και τους όρους που καθορίζονται κάθε φορά, είτε στον ίδιο το νόμο, είτε στις κανονιστικές ρυθμίσεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότησή του. Υπ' αυτή την έννοια, οι άδειες δεν μεταβιβάζονται κατ' αρχήν σε τρίτα πρόσωπα, μόνο δε κατ' εξαίρεση, και κατά τρόπο που δεν ανατρέπει πάντως τον προσωποπαγή χαρακτήρα τους και το σύστημα του νόμου στον οποίο εντάσσονται, είναι δυνατόν να τίθενται ζητήματα μεταβιβαστού των επαγγελματικών αδειών για κοινωνικούς λόγους και, κυρίως, προς διασφάλιση του βιοπορισμού της οικογένειας του κατόχου της άδειας¹⁰. Συναφώς προς τα παραπάνω, ο κύκλος των συγγενικών προσώπων στα οποία κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η μεταβίβαση των επαγγελματικών αδειών πωλητών λαϊκών αγορών και ήδη επαγγελματικών αδειών υπαίθριου εμπορίου, διευρύνεται ή περιορίζεται, ανάλογα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις.

14. Εν προκειμένω, με τις μεταβατικές διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 59 του ν. 4497/2017, κατά παρέκκλιση των ισχυουσών πλέον διατάξεων του άρθρου 23 του ίδιου νόμου, με τις οποίες επιτρέπεται η μεταβίβαση της άδειας επαγγελματία πωλητή υπαίθριου εμπορίου μόνον στις περιπτώσεις θανάτου του κατόχου της άδειας και αναπηρίας του σε ποσοστό 67% τουλάχιστον, κατά σειρά προτεραιότητας στα ενήλικα τέκνα, στον σύζυγο και στους αδελφούς αυτού, υπό την προϋπόθεση ότι τα πρόσωπα αυτά είναι άνεργα, για τις επαγγελματικές άδειες που έχουν εκδοθεί πριν την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, διατηρείται η ευνοϊκή δυνατότητα που

¹⁰ Βλ. σχ. ΣτΕ 963/2005, ιδίως σκέψη 4, σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 7 του θεσμικού ν. 2323/1995 για το υπαίθριο εμπόριο και τον κατ' αρχήν προσωποπαγή και αμεταβίβαστο χαρακτήρα των επαγγελματικών αδειών πωλητών λαϊκών αγορών. Επίσης, ΓνΝΣΚ 45/2008, σχετικά με την ερμηνεία των αντίστοιχων διατάξεων του π.δ. 51/2006 ως προς το ζήτημα αυτό.

προστέθηκε με το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 15 του προηγούμενου νόμου 4264/2014, για την κατ' εξαίρεση μεταβίβασή τους μία φορά μόνο στα τέκνα ή στον/στη σύζυγο ή στους αδελφούς του κατόχου της άδειας, εφόσον τα πρόσωπα αυτά αποδεδειγμένα εργάζονται μαζί με τον αδειούχο πωλητή. Είναι αυτονόητο ότι αν έγινε χρήση της δυνατότητας μεταβίβασης που παρείχε η εν λόγω διάταξη στα παραπάνω πρόσωπα στο διάστημα που μεσολάβησε μέχρι την έναρξη ισχύος του ν. 4497/2017 (13-11-2017), το σχετικό δικαίωμα έχει αναλωθεί, και δεν μπορεί να γίνει εκ νέου χρήση του τελευταίου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 15 του ν. 4264/2014, κατ' επίκληση των επίμαχων μεταβατικών διατάξεων του άρθρου 59 παρ. 1 του ισχύοντος νόμου, διότι κάτι τέτοιο θα συνιστούσε, αφενός ευθεία παραβίαση αυτής της ίδιας της προϊσχύουσας ρύθμισης, η οποία επέτρεπε μία φορά μόνο τη μεταβίβαση επαγγελματικής άδειας στα εν λόγω πρόσωπα, ενώ, αφετέρου, θα ήταν αντίθετη και με τον σκοπό της πάγιας ρύθμισης του νόμου για τον αυστηρά προσωποπαγή και αμεταβίβαστο χαρακτήρα των επαγγελματικών αδειών πωλητών λαϊκών αγορών.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ

15. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β'), γνωμοδοτεί, ομόφωνα, ότι για τις άδειες επαγγελματία πωλητή λαϊκών αγορών που έχουν εκδοθεί πριν την έναρξη ισχύος του ν. 4497/2017, παρέχεται η δυνατότητα μεταβίβασης αυτών μια φορά στα τέκνα ή στον/στη σύζυγο ή στους αδελφούς του κατόχου της άδειας, εφόσον τα πρόσωπα αυτά αποδεδειγμένα εργάζονται μαζί με τον αδειούχο πωλητή, με βάση τη διάταξη του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 15 του προϊσχύοντος ν. 4264/2014, που διατηρείται σε ισχύ με το άρθρο 59 παρ. 1 του παρόντος νόμου. Είναι αυτονόητο ότι αν έγινε χρήση της δυνατότητας μεταβίβασης που παρείχε η εν λόγω διάταξη στο διάστημα που μεσολάβησε μέχρι την έναρξη ισχύος του ν. 4497/2017, το σχετικό δικαίωμα έχει αναλωθεί, και δεν μπορεί να γίνει εκ νέου χρήση της διάταξης αυτής, κατ' επίκληση των μεταβατικών διατάξεων του άρθρου 59 παρ. 1 του ισχύοντος νόμου, διότι κάτι τέτοιο θα συνιστούσε ευθεία παραβίαση της ίδιας της προϊσχύουσας ρύθμισης, η οποία επέτρεπε μία φορά μόνο τη μεταβίβαση επαγγελματικής άδειας στα εν λόγω πρόσωπα, ενώ θα ήταν αντίθετη και με



τον σκοπό της πάγιας ρύθμισης του νόμου για τον αυστηρά προσωποπαγή και αμεταβίβαστο χαρακτήρα των επαγγελματικών αδειών πωλητών λαϊκών αγορών.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα,

5/2/2020

Ο Πρόεδρος

Στέφανος Δέτσας
Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Η Εισηγήτρια

Χρυσούλα Τσιαβού
Πάρεδρος ΝΣΚ