

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αθήνα, 30.1.2018

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ υπ' αριθμ. 14/2018
ΑΤΟΜΙΚΗ

Γνωμοδοτών : Δημήτριος Ι. Μακαρονίδης, Νομικός Σύμβουλος.

Αριθμός Ερωτήματος: Το με αριθμό πρωτ. 28958/21.12.2017, της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αναπτυξιακής Πολιτικής, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Εσόδων του Υπουργείου Εσωτερικών.

Ερώτημα : α) Εάν θεωρείται ακυρωθείσα η παρ. 1Α άρθρου 4 της με αριθ. 52138/2003 (ΦΕΚ Β'1788) κοινής υπουργικής απόφασης, με την οποία καθορίζονται ο τύπος, το μέγεθος, οι όροι και οι προϋποθέσεις των διαφημιστικών πινακίδων επί των πεζοδρομίων και, επομένως, εάν υφίσταται απόλυτη απαγόρευση τοποθέτησης τέτοιων διαφημιστικών πλαισίων, β) Εάν δύναται να αναληφθεί νομοθετική πρωτοβουλία που να ρυθμίζει εκ νέου το επιτρεπτό της συγκεκριμένης άσκησης της υπαίθριας διαφήμισης επί πεζοδρομίων, ή επειδή, έχει κριθεί νομολογιακά, ότι λόγω απόλυτης απαγόρευσης της άσκησης υπαίθριας διαφήμισης επί πεζοδρομίου, κατ' εφαρμογή Διεθνούς Σύμβασης, δεσμεύεται ο κοινός νομοθέτης από αυτήν, κατ' άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, η γνώμη μου έχει ως εξής:

Ιστορικό

1. Από το έγγραφο του ερωτήματος, καθώς και από τα στοιχεία του σχετικού φακέλου, προκύπτει ότι ο προβληματισμός της ερωτώσας υπηρεσίας αφορά στην ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 28 παρ. 1 του Συντάγματος, του άρθρου 4 της από 8.11.1968 Συμβάσεως της Βιέννης για την Οδική Σήμανση και Σηματοδότηση, των άρθρων 1,2 και 3 παρ. 1 και 8 του ν. 2946/2001, 11 του Κ.Ο.Κ.

(ν. 2696/1999) και 4 παρ. 1 περ. Α της με αριθμό 52138/2003 κ.υ.α., εν όψει των με αριθμούς 169/2010 (Ολομ.), 4212/2013 και 909/2007 αποφάσεων του ΣΤΕ και του με αριθμό 33317/29.8.2017 εγγράφου του Δήμου Περιστερίου. Εξ άλλου, με το έγγραφο αυτό, όπως και με το με αριθμό 32234/11.8.2017 όμοιο προς την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, ο ανωτέρω Δήμος, προκειμένου να προβεί σε, κατ'εφαρμογή των άρθρων 1,2,3 του ν. 2946/2001, καθορισμό χώρων διαφημίσεων, εξέφρασε τον προβληματισμό του, για το αν θα πρέπει να περιληφθούν στους χώρους αυτούς τα πεζοδρόμια, εν όψει της κειμένης νομοθεσίας και της ανωτέρω απόφασης της Ολομελείας του ΣΤΕ. Τέλος, ο ίδιος Δήμος, με το με αριθ. 2670/23.1.2018 έγγραφό του, προς το Γραφείο Νομικού Συμβούλου του Υπουργείου Εσωτερικών, αναφέρει ότι ήδη εκδόθηκε η με αριθμό 349/16.11.2017 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του, περί καθορισμού χώρων για προβολή υπαιθρίων διαφημίσεων στα διοικητικά του, η οποία αφορά, όπως επικαλείται, μόνον σε χώρους πλατειών, διαβιβάστηκε δε αυτή προς τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής στις 21.11.2017, για έλεγχο νομιμότητας, χωρίς, έκτοτε, να προκύπτει ενέργεια του ανωτέρω οργάνου.

Νομοθετικό πλαίσιο

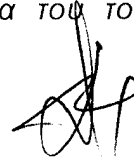
2. Στο άρθρο 28 του Συντάγματος, ορίζονται τα εξής:

«1. Οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου. Η εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων στους αλλοδαπούς τελεί πάντοτε υπό τον όρο της αμοιβαιότητας...2...3...».

3. Στο άρθρο 4 της από 8.11.1968 Διεθνούς Συμβάσεως της Βιέννης, για την Οδική Σήμανση και Σηματοδότηση, που κυρώθηκε με τον ν. 1604/1986 (ΦΕΚ Α'81), ορίζονται τα εξής:

«Τα Συμβαλλόμενα Μέλη συμφωνούν ότι απαγορεύεται:

α) η αναγραφή ή προσάρτησις εις πινακίδα σημάσεως, το υποστήριγμα αυτής, ή πάσαν άλλην συσκευήν ρυθμίσεως της κυκλοφορίας, πάσης προσθήκης μη σχετικής προς τον σκοπόν της τοιαύτης πινακίδος σημάσεως, υποστηρίγματος ή συσκευής εν πάση όμως περιπτώσει, εάν τα Συμβαλλόμενα Μέρη ή όργανα αυτών ήθελον εξουσιοδοτήσει μη κερδοσκοπικόν οργανισμόν όπως εγκαταστήση πληροφοριακός πινακίδας, δύνανται να επιτρέψουν όπως το έμβλημα του τοιούτου οργανισμού



εμφανίζεται επ' αυτών ή του υποστηρίγματος των, υπό την προϋπόθεση ότι δεν ήθελεν εκ τούτου καταστή ολιγώτερον εύληπτος η πινακίς σημάσεως,

b) η εγκατάσταση πάσης πινακίδος, ειδοποιήσεως, διαγραμμίσεων ή συσκευής, ήτις θα ηδύνατο να επιφέρει σύγχυσιν μετά των πινακίδων σημάσεως ή άλλων συσκευών ρυθμίσεως της κυκλοφορίας, ή να καταστήση ταύτας ολιγώτερον ορατάς ή αποτελεσματικός, είτε να προκαλέση εκθάμβωσιν εις τους χρησιμοποιούντος τας οδούς, είτε απόσπασιν της προσοχής των, κατά τρόπον δυνάμενον να επίδραση επί της ασφαλείας της κυκλοφορίας.».

4. Στο άρθρο 4 της ίδιας, ως άνω, Διεθνούς Συμβάσεως, όπως τροποποιήθηκε και, μαζί με άλλες όμοιες συμβάσεις, κωδικοποιήθηκε σε ενιαίο κείμενο με τον **ν. 4266/2014** (ΦΕΚ Α'135), ορίζονται τα εξής:

« Τα Συμβαλλόμενα Μέρη συμφωνούν ότι απαγορεύεται:

(a) Η προσάρτηση σε πινακίδα σήμανσης, στο υποστήριγμα αυτής ή σε οποιαδήποτε άλλη συσκευή ρύθμισης της κυκλοφορίας, οποιουδήποτε στοιχείου μη σχετικού προς τον σκοπό αυτής της πινακίδας σήμανσης ή συσκευής- αν, εν τούτοις, τα Συμβαλλόμενα Μέρη ή τμήματα αυτών εξουσιοδοτήσουν μη κερδοσκοπικό οργανισμό να εγκαταστήσει πληροφοριακές πινακίδες, δύνανται να επιτρέψουν την εμφάνιση του εμβλήματος του εν λόγω οργανισμού επί της πινακίδας ή επί του υποστηρίγματος της, υπό την προϋπόθεση ότι τούτο δεν καθιστά λιγότερο εύληπτη την πινακίδα σήμανσης.

(b) Η εγκατάσταση οποιασδήποτε πινακίδας, ειδοποίησης, διαγράμμισης ή συσκευής η οποία ενδέχεται να προκαλέσει σύγχυση με τις πινακίδες σήμανσης, ή άλλες συσκευές ελέγχου της κυκλοφορίας, ή να καταστήσει αυτές λιγότερο ορατές ή αποτελεσματικές, ή να προκαλέσει θάμβωση στους χρήστες των οδών ή να αποσπάσει την προσοχή τους κατά τρόπο επιζήμιο για την ασφάλεια της κυκλοφορίας.».

5. Στα άρθρα 1, 2 και 3 του ν. 2946/2001 («Υπαίθρια Διαφήμιση, Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις»-ΦΕΚ Α'224), όπως ήδη ισχύει, ορίζονται τα εξής:

« Άρθρο 1 - Κατηγορίες υπαίθριας διαφήμισης

1. Στην έννοια της υπαίθριας διαφήμισης κατά το νόμο αυτόν, περιλαμβάνεται η υπαίθρια και δημόσια προβολή με κάθε τρόπο και μέσο, μηνυμάτων κάθε μορφής, για την προώθηση εμπορικών και επαγγελματικών σκοπών ή άλλων συναφών δραστηριοτήτων.

2. Υπαίθριες διαφημίσεις κατά την παραπάνω έννοια συνιστούν ιδίως:

α. Οι έντυπες, οι χειρόγραφες, οι φωτεινές ή φωτιζόμενες και οι ηλεκτρονικές ή άλλες διαφημίσεις σε: αα) Κοινόχρηστους, δημοτικούς ή κοινοτικούς χώρους ...

Άρθρο 2 - Χώροι στους οποίους απαγορεύεται η υπαίθρια διαφήμιση

1. Η προβολή υπαίθριας διαφήμισης απαγορεύεται στους εξής χώρους:

α...β...γ...δ...ε. Σε επιφάνειες τεχνικών έργων φορέων του δημόσιου τομέα, όπως αυτός προσδιορίζεται στο άρθρο 14 παρ. 1 του Ν. 2190/1994 (ΦΕΚ 28 Α'), όπως τοίχοι αντιστήριξης, γέφυρες, σήραγγες, το κατάστρωμα δρόμων και πεζοδρομίων, καθώς και στύλοι και υποσταθμοί εγκαταστάσεων κοινής ωφέλειας. στ...ζ...

Οι διατάξεις του άρθρου 11 του Ν. 2696/1999 (ΦΕΚ 57 Α'), του άρθρου 2 του Ν. 2833/2000 (ΦΕΚ 150 Α'), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, και άλλες ειδικές απαγορευτικές διατάξεις εξακολουθούν να ισχύουν. 2...

Άρθρο 3 -Χώροι στους οποίους επιτρέπεται η υπαίθρια διαφήμιση

1. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) α' βαθμού καθορίζουν, στα διοικητικά όριά τους, επαρκείς και πρόσφορους χώρους, στους οποίους και μόνον επιτρέπεται να τοποθετούνται ειδικά διαμορφωμένα πλαίσια για την προβολή των διαφημίσεων που αναφέρονται στην περίπτωση αα' της παρ. 2 του άρθρου 1. Ο καθορισμός γίνεται με απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου, η οποία εκδίδεται υποχρεωτικά τρεις τουλάχιστον μήνες πριν από τη λήξη του ημερολογιακού έτους και ισχύει για τα τρία επόμενα έτη....2...3...4...

8. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Ανάπτυξης και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και Πολιτισμού, ρυθμίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις τοποθέτησης, στους χώρους όπου επιτρέπεται η προβολή υπαίθριας διαφήμισης, ειδικά διαμορφωμένων πλαισίων για την προβολή τους, η μορφή, το μέγεθος και τα υλικά από τα οποία αποτελούνται αυτά, οι επιβαλλόμενες αποστάσεις από τη ρυμοτομική γραμμή και το κράσπεδο του πεζοδρομίου, οι επιβαλλόμενες αποστάσεις μεταξύ των πλαισίων, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα για τη χρήση των χώρων και την τοποθέτηση των πλαισίων αυτών. Με όμοια απόφαση μπορεί να επιτρέπεται η τοποθέτηση κατασκευών στους ανωτέρω χώρους, άλλης μορφής και τεχνολογίας, για την προβολή διαφημιστικών μηνυμάτων και να καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις χρήσης τους. Με όμοια απόφαση μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση στο οικείο Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο με απόφασή του, να καθορίζει ειδικότερες προδιαγραφές, καθώς και ειδικότερους όρους και προϋποθέσεις σύμφωνα με τις τοπικές ιδιαιτερότητες.»



6. Στα άρθρα 3 και 4 της με αριθμό **52138/2003** κοινής αποφάσεως των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης-Ανάπτυξης-Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων-Πολιτισμού (ΦΕΚ Β' 1788/2003), ορίζονται τα εξής.

« Άρθρο 3 - Επιγραφές - Διαφημίσεις

1... 2. Απαγορεύεται γενικά η τοποθέτηση επιγραφών ή διαφημίσεων ή η εγκατάσταση οποιασδήποτε πινακίδας, αφίσας, διαγράμμισης ή συσκευής, σε θέση ή κατά τρόπο που μπορεί να έχει οποιοσδήποτε αρνητικές επιπτώσεις στους χρήστες της οδού ή να επηρεάσει με οποιονδήποτε τρόπο την κυκλοφορία. Ιδίως απαγορεύεται η τοποθέτηση ή εγκατάσταση των ανωτέρω σε τέτοιες θέσεις, ώστε να παρεμποδίζεται η θέα των πινακίδων κατακόρυφης σήμανσης ή φωτεινών σηματοδοτών ή να δημιουργείται σύγχυση με πινακίδες σήμανσης ή με κυκλοφοριακή διαγράμμιση ή με άλλη συσκευή ρύθμισης της κυκλοφορίας ή να τις καταστήσει λιγότερο ορατές ή αποτελεσματικές ή να προκαλέσει θάμβωση στους χρήστες της οδού και γενικά να αποσπάσουν την προσοχή τους κατά τρόπο που μπορεί να έχει δυσμενή επίδραση στην οδική ασφάλεια γενικά. 3... 4...

Άρθρο 4- Επιτρεπόμενοι τύποι και μεγέθη διαφημιστικών πλαισίων ανάλογα με τη θέση τοποθέτησής τους.

Ανάλογα με το χώρο που έχει καθοριστεί σύμφωνα με το άρθρο 3 και την παρ. 2 του άρθρου 5 του Ν. 2946/2001 για την προβολή υπαίθριας διαφήμισης, ο τύπος του διαφημιστικού πλαισίου, το μέγεθος και οι ειδικότεροι όροι και προϋποθέσεις τοποθέτησής τους, καθορίζονται ως εξής:

1. ΚΟΙΝΟΧΡΗΣΤΟΙ ΧΩΡΟΙ

A. Πεζοδρόμια

Στα πεζοδρόμια επιτρέπεται η τοποθέτηση διαφημιστικών πλαισίων τύπου "ΡΑΚΕΤΑ» με τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

- α) Η νοητή κατακόρυφος της κορνίζας της ωφέλιμης επιφάνειάς τους πρέπει να απέχει από το κράσπεδο του πεζοδρομίου τουλάχιστον 1,00m.
- β) Η κορνίζα της ωφέλιμης επιφάνειάς τους πρέπει να απέχει από την ρυμοτομική γραμμή τουλάχιστον 2,50m.
- γ) Πρέπει να τηρούνται οι εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις για την εξυπηρέτηση ατόμων με ειδικές ανάγκες.
- δ) Να απέχουν εκατέρωθεν και καθ' ύψος τυχόν φωτεινού σηματοδότη ρύθμισης της κυκλοφορίας, τουλάχιστον 20m.

ε) Τα διαφημιστικά πλαίσια που τοποθετούνται στα πεζοδρόμια σύμφωνα με τα ανωτέρω, δεν επιτρέπεται να είναι φωτεινά ή φωτιζόμενα.

Β. Πλατείες

Στις πλατείες επιτρέπεται μόνο η τοποθέτηση διαφημιστικών πλαισίων τύπου "ΠΥΡΓΟΣ»...

Γ. Λοιποί κοινόχρηστοι χώροι...».

7. Στο άρθρο 11 του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας (που κυρώθηκε με τον ν. 2696/1999-ΦΕΚ Α'), όπως ήδη ισχύει, ορίζονται τα εξής.

«Άρθρο 11- Επιγραφές - Διαφημίσεις


1...2. Απαγορεύεται γενικά η τοποθέτηση επιγραφών ή διαφημίσεων ή η εγκατάσταση οποιασδήποτε πινακίδας, αφίσας, διαγράμμισης ή συσκευής, σε θέση ή κατά τρόπο που μπορεί να έχει οποιοσδήποτε αρνητικές επιπτώσεις στους χρήστες της οδού ή να επηρεάσει με οποιονδήποτε τρόπο την κυκλοφορία. Ιδίως απαγορεύεται η τοποθέτηση ή εγκατάσταση των ανωτέρω σε τέτοιες θέσεις, ώστε να παρεμποδίζεται η θέα των πινακίδων κατακόρυφης σήμανσης ή φωτεινών σηματοδοτών ή να δημιουργείται σύγχυση με πινακίδες σήμανσης ή με κυκλοφοριακή διαγράμμιση ή με άλλη συσκευή ρύθμισης της κυκλοφορίας ή να τις καταστήσει λιγότερο ορατές ή αποτελεσματικές ή να προκαλέσει θάμβωση στους χρήστες της οδού και γενικά να αποσπάσουν την προσοχή τους κατά τρόπο που μπορεί να έχει δυσμενή επίδραση στην οδική ασφάλεια γενικά. 3...».

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων.

Από τις προπαρατιθέμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό, συνάγονται τα ακόλουθα.

8. Με τις αριθμούς 168, 169/2010 (Ολομ.) και 909, 910/2007 αποφάσεις του, το Συμβούλιο της Επικρατείας, έκρινε ως εξής.

Πρωτίστως, ότι, με βάση την παρ. 1 άρθρου 28 του Συντάγματος, οι διατάξεις διεθνών συμβάσεων, από της κυρώσεώς τους δια νόμου, αποκτούν αυξημένη ισχύ έναντι των κοινών νόμων, διότι η ανωτέρω συνταγματική διάταξη θέτει κανόνα ιεραρχίας σε περίπτωση αντιθέσεως διατάξεως νόμου με διάταξη διεθνούς συμβάσεως, ορίζοντας ότι στην περίπτωση αυτή υπερισχύει η διεθνής σύμβαση (βλ. ΣτΕ 168/2010-Ολ.-σκέψη 6, ΣτΕ 169/2010-Ολ.-σκέψεις 8,10).



Η κρίση αυτή, άλλωστε, συμφωνεί με την παγιωμένη θέση της θεωρίας και της νομολογίας, περί της υπερνομοθετικής ισχύος των κυρωθέντων διεθνών συμβάσεων (Αθ. Ραΐκου, Συνταγματικό Δίκαιο, 4^η έκδ., σελ. 392 επ., Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975-Corpus, σελ. 407, Επ. Σπηλιωτόπουλου, Εγχ. Διοικ. Δικαίου, έκδ. 14, παρ. 71, ΣΤΕ-7μ.-1141/1999).


Περαιτέρω, το ΣΤΕ έκρινε ότι, με την από 8.11.1968 Διεθνή Σύμβαση της Βιέννης, για την Οδική Σήμανση και Σηματοδότηση, που κυρώθηκε με τον ν. 1604/1986, επιβάλλεται σύστημα σήμανσεως και σηματοδοτήσεως των οδών, με ενιαία-διεθνή χαρακτηριστικά το οποίο αποσκοπεί στην ενίσχυση της ασφαλείας για τους χρήστες των οδών. Το σύστημα αυτό, για το οποίο υπεύθυνο είναι το Κράτος, παραβλάπτεται όταν παρεμβάλλονται ξένα - και κυρίως προερχόμενα από την εμπορική διαφήμιση - αντικείμενα τα οποία προορίζονται να αποσπάσουν την προσοχή των οδηγών από τους κανόνες της οδικής κυκλοφορίας και να την κατευθύνουν προς αυτά. Για τον λόγο αυτό και η Σύμβαση, στο άρθρο 4, προτάσσει όλων των διατάξεων περί των σημάτων κ.λπ., την υποχρέωση των συμβαλλομένων Κρατών να απαγορεύουν την τοποθέτηση στον ευρύτερο χώρο των οδών πάσης επιγραφής ή εγκαταστάσεως, που θα ηδύνατο να προκαλέσει σύγχυση με τις (δημόσιες) πινακίδες κυκλοφορίας, να προκαλέσει θάμβωση τους χρήστες των οδών ή να τους αποσπά την προσοχή. Ειδικότερα, κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, ερμηνευομένων βάσει και των δεδομένων της κοινής πείρας, αποκλείεται εν πάση περιπτώσει η τοποθέτηση τέτοιων πινακίδων διαφημίσεων και δη μεγάλων διαστάσεων επί του οδοστρώματος της οδού ή του πεζοδρομίου. Ότι, επομένως, οι διατάξεις των εδ. γ' και δ' της παρ. 1 άρθρου 11 του ν. 2696/1999, που επιτρέπουν κατ' αρχήν την εγκατάσταση διαφημίσεων επί του οδοστρώματος και των πεζοδρομίων οδών ευρισκομένων εντός κατοικημένων περιοχών (με όριο ταχύτητας μέχρι 70 χιλ./ώρα) και αναγνωρίζουν στην Διοίκηση την δυνατότητα χορηγήσεως αδειών εγκαταστάσεως διαφημίσεων και στους ανωτέρω χώρους, είναι αντίθετες προς την ως άνω Διεθνή Σύμβαση και ως εκ τούτου είναι ανίσχυρες. Τούτο ενισχύεται και από το ότι, οι διατάξεις των εδαφίων αυτών, καταργήθηκαν ρητώς με το εδάφιο θ' της παρ. 12 του άρθρου 13 του ν.3212/2003, με τη σκέψη, όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του νόμου αυτού, ότι εθεωρούντο κατηρημένα από τις ειδικότερες και αυστηρότερες διατάξεις του ν. 2946/2001, ο οποίος ρύθμιζε τα θέματα υπαιθρίου διαφημίσεως.

9. Ακολούθως, με την με αριθμό 4212/2013 απόφαση του ΣτΕ απερρίφθη αίτηση ακυρώσεως της με αριθμό 52138/2003 κ.υ.α., με τις εξής κρίσεις. Ότι η απόφαση αυτή, που εκδόθηκε δυνάμει της εξουσιοδοτικής διατάξεως της παρ. 8 άρθρου 3 του ν. 2946/2001, όπως αυτή μεταγενεστέρως τροποποιήθηκε με την παρ. 12 περ. β' άρθρου 13 του ν. 3212/2003, εξειδικεύει τις διατάξεις του ν. 2946/2001 και αποτελεί με αυτόν το νόμο ένα συγκροτημένο νομοθετικό πλαίσιο, που αποσκοπεί στην ρύθμιση του τρόπου ασκήσεως της επαγγελματικής-εμπορικής δραστηριότητας της υπαιθρίου διαφημίσεως, με την εξυπηρέτηση θεμιτών κατά το Σύνταγμα σκοπών δημοσίου συμφέροντος, όπως η προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας των πολιτών, καθώς και η οδική ασφάλεια και η ασφάλεια των μεταφορών και των χρηστών των οδών. Περαιτέρω, ότι, η ειδικότερη απαγόρευση της παρ. 12 άρθρου 3 της κ.υ.α., διευκρινίζει απλώς και εξειδικεύει την ισχύουσα κατά νόμο απαγόρευση (άρθρα 2 ν. 2946/2001 και 11 ν.2696/1999-ΚΟΚ) προβολής υπαιθρίου διαφημίσεως σε οδούς και πεζοδρόμια. Ότι, οι ανωτέρω νομοθετικές διατάξεις, ερμηνευόμενες υπό το φως της ανωτέρω Διεθνούς Συμβάσεως, αποκλείουν, σε κάθε περίπτωση, την τοποθέτηση διαφημιστικών πινακίδων στις οδούς και τα πεζοδρόμια (ΣτΕ 909/2007, 169/2010 Ολ.) και, συνεπώς, οι λόγοι που εκτίθενται σχετικά με τις ρυθμίσεις που αφορούν όρους τοποθέτησεως τέτοιων πινακίδων σε πεζοδρόμια (άρθρο 4 παρ. 1Α της κ.υ.α.), προβάλλονται αλυσιτελώς. Τέλος δε, ότι, εν όψει της κατά τα ανωτέρω ερμηνείας, οι διατάξεις της κ.υ.α. δεν παραβιάζουν τις αρχές της οικονομικής ελευθερίας, της ισότητας, του ανταγωνισμού και της αναλογικότητας, καθώς και των δικαιωμάτων της ελεύθερης έκφρασης και της πληροφόρησης και δεν αντίκεινται στις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 1, 5Α, 14 παρ. 1 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος και του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ (βλππ. ιδίως σκέψεις 7,8 της ανωτέρω αποφάσεως και, περαιτέρω, ΔΕΦΑΘ. 381, 382/2015).

10. Τέλος, η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, στο πλαίσιο κρίσεως τόσο ακυρωτικών διαφορών, όσο και διοικητικών διαφορών ουσίας από αγωγές αποζημιώσεως κατά του Δημοσίου και ο.τ.α., συνεπεία παροχής αδειας τοποθέτησεως διαφημιστικών πινακίδων και μη αποξηλώσεώς τους, με βάση την ερμηνεία της ανωτέρω διεθνούς συμβάσεως και των διατάξεων των άρθρων 2 ν. 2946/2001 και 11 ν.2696/1999-ΚΟΚ, λαμβανομένων υπόψη και των δεδομένων της κοινής πείρας, δέχεται παγίως, ότι ισχύει η απόλυτη απαγόρευση τοποθέτησεως διαφημιστικών πινακίδων στις οδούς και στα πεζοδρόμια (ενδεικτικώς, ΔΕΦΑΘ. 381,382/2015, 129,133/2014, 129/2010, ΔΠρωτΠατρ. 1240/2016).

11. Εκ των ανωτέρω, προκύπτει ότι το κρίσιμο εξεταζόμενο ζήτημα, με βάση τους προβληματισμούς της υπηρεσίας, θεωρείται, από πλευράς της νομολογίας,





οριστικώς λυμένο, βάσει των διατάξεων των άρθρων 2 ν. 2946/2001 και 11 ν.2696/1999-ΚΟΚ, οι οποίες, όπως ερμηνεύτηκαν υπό το φως του άρθρου 4 της ανωτέρω Διεθνούς Συμβάσεως και των δεδομένων της κοινής πείρας, αποκλείουν την τοποθέτηση διαφημιστικών πινακίδων στις οδούς και στα πεζοδρόμια, λαμβανομένου υπόψη και του ότι οι διατάξεις των εδ. γ' και δ' της παρ. 1 άρθρου 11 του ν. 2696/1999, που επιτρέπουν, κατ'αρχήν, την εγκατάσταση διαφημιστικών πινακίων επί πεζοδρομίων, έχουν ήδη καταργηθεί. Τα ανωτέρω δε, ασχέτως του γεγονότος ότι η ανωτέρω Σύμβαση, τροποποιηθείσα μεταγενεστέρως, κυρώθηκε και κωδικοποιήθηκε μαζί με άλλες όμοιες συμβάσεις, με τον νεώτερο ν. 4266/2014, δεδομένου ότι με τις νεώτερες διατάξεις του άρθρου 4, επήλθαν επουσιώδεις αλλαγές, ιδίως δε η παρ. b, που είναι η πλέον κρίσιμη, αποτελεί, κυρίως, απλή μεταφορά στη δημοτική γλώσσα των διατάξεων της ίδιας παραγράφου που είχαν κυρωθεί προηγουμένως με τον ν. 1604/1986 και ερμηνεύτηκαν από τα δικαστήρια και οι διαλαμβανόμενες σε αυτήν τρεις τροποποιήσεις («...ενδέχεται να προκαλέσει...» αντί «...θα ηδύνατο να επιφέρη...», «...άλλες συσκευές ελέγχου...» αντί «...άλλων συσκευών ρυθμίσεως...» και «...κατά τρόπο επιζήμιο...» αντί «...κατά τρόπον δυνάμενον να επιδράση...»), εν πάση περιπτώσει, με βάση τις ανωτέρω νομολογιακές θέσεις και τα δεδομένα της κοινής πείρας, δεν διαφοροποιούν το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο που σχετίζεται με το ερώτημα.

12. Τούτων έπεται ότι, οι διατάξεις της περ. Α της παρ. 1 άρθρου 4 της με αριθμό 52138/2003 κ.υ.α., οι οποίες προβαίνουν σε ειδικότερη ρύθμιση των όρων και προϋποθέσεων για την τοποθέτηση διαφημιστικών πινακίδων σε πεζοδρόμια (την οποία ο κανονιστικός νομοθέτης προϋπέθεσε ότι είναι επιτρεπτή) δεν ακυρώθηκαν μεν, ευθέως, από το ΣΤΕ, θεωρούνται, πάντως, ανίσχυρες, ως αντιβαίνουσες προς τις υπερνομοθετικής ισχύος (κατ'άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος) διατάξεις του άρθρου 4 της Διεθνούς Συμβάσεως της Βιέννης για την Οδική Σήμανση και Σηματοδότηση και των ανωτέρω νόμων και, ταυτοχρόνως, ως μη έχουσες νομικό έρεισμα, κατά το μέρος που οι διατάξεις των εδ. γ' και δ' της παρ. 1 άρθρου 11 του ν. 2696/1999 έχουν ήδη καταργηθεί, ώστε, κατά τούτο, να μην υφίσταται πλέον το ρυθμιστικό αντικείμενο των διατάξεων αυτών της κ.υ.α., που καθορίζουν ζητήματα σχετικά με την τοποθέτηση διαφημιστικών πινακίδων σε πεζοδρόμια. Συνεπώς, οι διατάξεις αυτές, είναι μη εφαρμόσιμες από την διοίκηση.

13. Περαιτέρω, από τα άρθρα 2 και 6 παρ. 2 του Οργανισμού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ν. 3086/2002), προκύπτει ότι, η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ν.Σ.Κ., λαμβανομένων υπόψη της συνταγματικώς κατοχυρωμένης αυτοτέλειας εκάστης των λειτουργιών του Κράτους και των κανόνων που ρυθμίζουν τις αρμοδιότητες αυτών (ενδεικτικώς, άρθρα 26, 43, 73, 83 του Συντάγματος), δεν μπορεί να εξικνεΐται μέχρι σε θέματα σχετικά με την ανάληψη ή μη νομοθετικής πρωτοβουλίας, με ειδικότερο περιεχόμενο την ρύθμιση, εκ νέου, του επιτρεπτού ασκήσεως, κατά συγκεκριμένο τρόπο, της υπαιθρίου διαφημίσεως, δεδομένου ότι αυτή ανήκει στον κύκλο απολύτου ευθύνης της λειτουργίας και ασκείται κατά διακριτική εξουσία, είτε αφορά στην πρόταση νόμων, είτε, κατ' αρχάς, στην έκδοση κανονιστικών πράξεων, (βλ. ΟΛ. ΝΣΚ 138/2015, Α. Τάχου, Ελλ. Διοικ. Δικ. έκδ. 1993, σελ. 87). Στην περίπτωση, πάντως, που η διοίκηση ήθελε αχθεί στην άποψη περί αναλήψεως τέτοιας πρωτοβουλίας, επισημαίνεται ότι, ο κοινός νομοθέτης και η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, δεσμεύονται, κατ' άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, ως προς την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας και της κανονιστικής αρμοδιότητας, αντιστοίχως, από την υπερνομοθετική ισχύ των διατάξεων του άρθρου 4 της Διεθνούς Συμβάσεως της Βιέννης για την Οδική Σήμανση και Σηματοδότηση, που κυρώθηκε με το ν. 4266/2014.

Απάντηση

Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, κατά την γνώμη μου, η απάντηση που αρμόζει στο ερώτημα, είναι η ακόλουθη:

14. α) Οι διατάξεις της περ. Α της παρ. 1 άρθρου 4 της με αριθμό 52138/2003 (ΦΕΚ Β' 1788) κοινής υπουργικής αποφάσεως, θεωρούνται ανίσχυρες και, συνεπώς, μη εφαρμόσιμες από την διοίκηση.

β) Το ερώτημα για το αν δύναται να αναληφθεί νομοθετική πρωτοβουλία για την ρύθμιση εκ νέου του επιτρεπτού ασκήσεως, κατά συγκεκριμένο τρόπο, της υπαιθρίου διαφημίσεως, δεν μπορεί να απαντηθεί. Πάντως, ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση, δεσμεύονται, κατ' άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, από την υπερνομοθετική ισχύ των διατάξεων του άρθρου 4 της Διεθνούς Συμβάσεως της Βιέννης για την Οδική Σήμανση και Σηματοδότηση, που κυρώθηκε με το ν. 4266/2014.-

Ο γνωμοδοτών

Δημήτριος Ι. Μακαρονίδης
Νομικός Σύμβουλος

