



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Αθήνα 17/11/2020

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ 168/2020

(Ατομική)

Γνωμοδοτών: Θεόδωρος Ψυχογιός, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

Ερώτημα: Αριθ. πρωτ. 13645/31-8-2020, Δνση Νομοθετ. Συντονισμού και Καλής Νομοθέτησης/Υπουργείο Τουρισμού.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται εάν η κατηγορία καταλύματος Ενοικιαζομένων Επιπλωμένων Δωματίων-Διαμερισμάτων (εφεξής Ε.Ε.Δ.Δ.) υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού Σχέσεων Ξενοδόχων-Πελατών, όπως αυτός κυρώθηκε με το άρθρο 8 του ν. 1652/1986.

Επί του ερωτήματος αυτού παρέχεται η εξής Γνωμοδότηση:

Νομοθετικό πλαίσιο.

1. Στο άρθρο 20 του ν.δ. 3430/1955 «Περί τροποποίησης, συμπλήρωσης και καταργήσεως διατάξεων περί Ελληνικού Οργανισμού τουρισμού και άλλων τινών διατάξεων» (φεκ Α' 307), το οποίο καταργήθηκε

με την παρ. 8 του άρθρου 6 του ν. 2160/1993 (φεκ Α' 118) προβλέποντο τα εξής:

«1. Εις πόλεις, λουτροπόλεις, τουριστικούς τόπους θερινάς διαμονάς, κωμοπόλεις και χωρία όπου δεν λειτουργούν ξενοδοχεία ή τα λειτουργούντα δεν είναι επαρκή ή δεν εξυπηρετούν όλες τας τάξεις του διακινουμένου πληθυσμού ημεδαπών και αλλοδαπών, δύναται να χορηγούνται παρά του γενικού γραμματέως του ελληνικού οργανισμού τουρισμού μετά γνώμην της αρμοδίας επι των ξενοδοχείων επιτροπής, άδειαι λειτουργίας ενοικιαζομένων επιπλωμένων δωματίων εις οικίας.

2. Τα ενοικιαζόμενα επιπλωμένα δωμάτια εις οικίας διακρίνονται εις τρεις κατηγορίας: Κατηγορία α' αντιστοιχούντα ως προς τας διατιμήσεις προς ξενοδοχεία Γ' τάξεως. Κατηγορία β' προς ξενοδοχεία Δ' τάξεως. Κατηγορία γ' προς ξενοδοχεία Ε' τάξεως.

3. Τα ενοικιαζόμενα επιπλωμένα δωμάτια δεν επιτρέπεται να ενοικιάζονται δια διάστημα μικρότερο των 10 ημερών. Εξαίρεσις εκ τούτου επιτρέπεται εφ' όσον δεν υφίστανται διαθέσιμα δωμάτια ή κλίνας εις νομίμως εν τη αυτή πόλει ή χωρίω λειτουργούντα ξενοδοχεία.

4. Τα προσόντα κατα κατηγορίας των ενοικιαζομένων επιπλωμένων δωματίων καθορισθήσονται δια βασιλικού διατάγματος».

2. Εξάλλου, στα άρθρα 12 και 13 του β.δ. της 30 Μαρτίου-22 Απριλίου 1959 "περί προσόντων Ξενοδοχείων τύπου Μοτέλ, Ξενώνων, ενοικιαζομένων δωματίων και επιπλωμένων Διαμερισμάτων" (φεκ Α' 71), που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του (ήδη καταργηθέντος)¹ άρθρου 20 του ν.δ/τος 3430/1955, ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 12

Επιπλωμένα Διαμερίσματα, Επαύλεις και Επιπλωμένα Σπίτια.

¹ Η κατάργηση ή τροποποίηση της εξουσιοδοτικής διάταξης δεν συνεπάγεται και την αυτοδίκαιη κατάργηση των κανονιστικών πράξεων, που είχαν εκδοθεί κατ' εξουσιοδότησή της, εφόσον οι νέες διατάξεις δεν απαγγέλλουν ρητά την κατάργησή τους και οι ρυθμίσεις τους είναι συμβατές με το νέο νομοθετικό καθεστώς (ολ ΣτΕ 3374/2015, ΣτΕ 346/2014, 2361/2011, 1965-7/2010, 1222/2009, 3881/2004, ΝΣΚ 200/2018 κ.ά.).

Ι. Με αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα του ΕΟΤ μπορεί να χορηγούνται άδειες λειτουργίας επιπλωμένων διαμερισμάτων, επαύλεων και επιπλωμένων σπιτιών. Στην έννοια των επιπλωμένων διαμερισμάτων περιλαμβάνονται καταλύματα που βρίσκονται μέσα σ'ένα κτίριο, εξυπηρετούνται με ιδιαίτερη είσοδο και λειτουργούν με τη μορφή ξενοδοχείου, σύμφωνα με το άρθρ.13 του Δ/τος αυτού.

(Η παρ. 1 αντικαταστάθηκε ως άνω από το άρθρο μόνο του π.δ. 230/4-10 Μαΐου 1985, φεκ Α' 87).

Άρθρο 13

Τα ως άνω επιπλωμένα τουριστικά διαμερίσματα θεωρούνται και λειτουργούν ως ξενοδοχεία περιλαμβάνοντα ένα ή περισσότερα κύρια υπνοδωμάτια, πλήρες λουτρόν και χώρον εξυπηρετήσεως (OFFICE) ή μικρόν μαγειρείον. Επί πλέον ταύτα δέον να διαθέτουν θυρωρείον, ανεξάρτητον είσοδον, εφ'όσον δε υφίστανται περισσότεροι των δύο ορόφων μετά το ισόγειον, δέον απαιτητήτως να διαθέτουν ανελκυστήρα».

(Το άρθρο 13 αντικαταστάθηκε ως άνω από το άρθρο δεύτερο του π.δ. 768/3-30 Ιουλίου 1981, φεκ Α' 200).

3. Ο ισχύων Κανονισμός Σχέσεων Ξενοδόχων-Πελατών (εφεξής "Κανονισμός") θεσπίστηκε με την υπ' αριθ. 503007/29-1-1976 (φεκ Β' 166) Απόφαση του Γενικού Γραμματέα του ΕΟΤ, η οποία στη συνέχεια κυρώθηκε με το άρθρο 8 του ν. 1652/1986 (φεκ Α' 167), ακολούθως δε, ορισμένα από τα άρθρα του καταργήθηκαν με το ν. 4254/2014 (φεκ Α' 85). Κατά την ημερομηνία ισχύος του Κανονισμού, τα Ε.Ε.Δ.Δ. ήταν ήδη γνωστά στην έννομη τάξη μας ως ιδιαίτερη κατηγορία τουριστικού καταλύματος, διακεκριμένη από τα ξενοδοχεία, όπως προκύπτει από τις παρατεθείσες διατάξεις του άρθρου 20 του ν.δ/τος 3430/1955, ως και των άρθρων 12 και 13 του β.δ. της 30 Μαρτ./22 Απρ. 1959 (με μόνη εξαίρεση τα Ε.Ε.Δ.Δ. που περιγράφονται στο άρθρο 13). Παρά ταύτα, επισημαίνεται ότι ο Κανονισμός σε καμία διάταξή του δεν κάνει μνεία των Ε.Ε.Δ.Δ. και των σχέσεων αυτών με τους πελάτες τους.

4. Σημειώνεται ότι και από τις ισχύουσες σήμερα διατάξεις περί τουριστικών καταλυμάτων, προκύπτει επίσης όλως διακεκριμένη αναφορά των ξενοδοχείων σε σχέση προς τα Ε.Ε.Δ.Δ. Ειδικότερα, στο άρθρο 1 του ν.

4276/2014: «Απλούστευση διαδικασιών λειτουργίας τουριστικών επιχειρήσεων/Φορολ. Περιουσίας» κλπ. (φεκ Α' 155), προβλέπονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Άρθρο 1

2. Τουριστικά καταλύματα

Τουριστικά καταλύματα είναι οι τουριστικές επιχειρήσεις που υποδέχονται τουρίστες και παρέχουν σε αυτούς διαμονή και άλλες συναφείς προς τη διαμονή υπηρεσίες, όπως εστίαση, ψυχαγωγία, αναψυχή, άθληση. Τα κύρια ξενοδοχειακά καταλύματα μπορεί να ανεγερθούν είτε αυτοτελώς είτε σε συνδυασμό με ειδική τουριστική υποδομή. Διακρίνονται ως εξής:

α. Κύρια ξενοδοχειακά καταλύματα

αα. Ξενοδοχεία: Τα ξενοδοχεία είναι εγκαταστάσεις διαμονής που διαθέτουν χώρους διανυκτέρευσης σε δωμάτια ή σε διαμερίσματα ενός ή δύο ή περισσότερων χώρων με λουτρό, κοινόχρηστους χώρους υποδοχής, παραμονής των πελατών και αίθουσα παροχής τουλάχιστον πρωινού γεύματος.

(...)

β. Μη κύρια ξενοδοχειακά καταλύματα:

(...)

γγ. Ενοικιαζόμενα επιπλωμένα δωμάτια - διαμερίσματα: Ως ενοικιαζόμενα επιπλωμένα δωμάτια - διαμερίσματα ορίζονται εγκαταστάσεις διαμονής που διαθέτουν χώρους διανυκτέρευσης σε δωμάτια ή και σε διαμερίσματα ενός ή δύο ή περισσότερων χώρων με λουτρό».

Ερμηνεία των διατάξεων

5. Με δεδομένο ότι οι διατάξεις του υπό κρίση Κανονισμού αναφέρονται ρητά μόνον στα ξενοδοχεία και στις σχέσεις των ξενοδόχων με τους πελάτες τους, σε συνδυασμό με τις λοιπές ως άνω παρατιθέμενες διατάξεις, προκύπτει ότι, κατ' αρχήν, το ρυθμιστικό περιεχόμενο του συγκεκριμένου Κανονισμού δεν καταλαμβάνει και τα Ε.Ε.Δ.Δ., αφού δεν διαλαμβάνεται σε

αυτόν ρητή πρόβλεψη περί εφαρμογής του και στα καταλύματα αυτά, παρά το γεγονός ότι το υφιστάμενο, κατά το χρόνο έκδοσης αυτού, θεσμικό πλαίσιο (που ευλόγως ήταν γνωστό στον κανονιστικό νομοθέτη), αναφερόταν διακεκριμένα σε κάθε μια από τις πιο πάνω κατηγορίες καταλυμάτων.

6. Περαιτέρω, θεωρώ ότι ούτε η αναφορά, στην υπ' αριθμ. 518091/25-9-2001 Απόφαση του Προέδρου ΕΟΤ, του κυρωτικού νόμου του Κανονισμού (1652/1986) ούτε η ρητή πρόβλεψη της εν λόγω κανονιστικής απόφασης (στη διάταξη Β. 20 αυτής) ότι και για τα Ε.Ε.Δ.Δ. «*ισχύει ο Κανονισμός Σχέσεων Ξενοδόχων-Πελατών (...) μέχρι έκδοσης ειδικού Κανονισμού λειτουργίας για αυτά*», παρέχουν έρεισμα για ασφαλή κρίση ότι, θεσπίστηκε κανόνας δικαίου περί γενικής εφαρμογής του υπό κρίση Κανονισμού και στα Ε.Ε.Δ.Δ. Και τούτο, διότι, ανεξάρτητα αν η ρύθμιση της διάταξης Β. 20 της πιο πάνω κανονιστικής απόφασης του 2001 αποτελούσε μεταβατική ρύθμιση (ισχύουσα μόνον για το 2002) ή διαρκή τοιαύτη, δεν προκύπτει ότι είχε παρασχεθεί στον πρόεδρο του Ε.Ο.Τ. σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση για τη θέσπιση και της συγκεκριμένης ρύθμισης, οπότε αυτή ήταν, εξ αρχής, ανίσχυρη κατ' εφαρμογή του άρθρου 43§2 του Συντάγματος (πρβλ ΟΛΣΤΕ 1804/2017, 148, 149, 150/2015, 2186/2013, 1210/2010).

7. Ωστόσο, ως ελέχθη, με τη διάταξη του άρθρου 13 του β.δ. της 30 Μαρτίου-22 Απριλίου 1959, γίνεται, πράγματι, ρητή εξομοίωση των Ε.Ε.Δ.Δ. με τα ξενοδοχεία, μόνον, όμως, εφόσον τα Ε.Ε.Δ.Δ. έχουν τις προδιαγραφές που αναφέρονται ρητά στο άρθρο 13, οπότε ο Κανονισμός δύναται μεν να έχει εφαρμογή στα συγκεκριμένα Ε.Ε.Δ.Δ., πλην όμως, εξ αντιδιαστολής, δεν νοείται εφαρμογή αυτού και στα λοιπά Ε.Ε.Δ.Δ., που δεν πληρούν τις προδιαγραφές του άρθρου 13.

8. Πάντως, σε συνέχεια των πιο πάνω παραδοχών, αναφέρεται ευλόγως το ερώτημα εάν στον υπό κρίση Κανονισμό συντρέχει ηθελημένο (εκούσιο) νομοθετικό κενό, ως προς της εφαρμογή του στα λοιπά Ε.Ε.Δ.Δ., οπότε θα πρέπει να θεωρηθεί ότι ο κανονιστικός νομοθέτης απέβλεψε συνειδητά στη μη υπαγωγή αυτών στο ρυθμιστικό πλαίσιο του Κανονισμού, επιλέγοντας να αφήσει αρρύθμιστες τις σχέσεις αυτών με τους πελάτες τους, ή αν, αντιθέτως, συντρέχει μη ηθελημένο (ακούσιο) κενό, οπότε δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι

υπήρξε πρόθεση του κανονιστικού νομοθέτη να παραμείνουν αρρύθμιστες οι σχέσεις αυτές².

9. Κατά την ημετέρα ερμηνευτική εκτίμηση και, ενόψει της, κατά τα ουσιώδη σημεία, ομοιότητας των νομικών σχέσεων και καταστάσεων, που αναπτύσσονται κατά τη σύμβαση του πελάτη με αμφότερα τα ως άνω τουριστικά καταλύματα, πρέπει να θεωρηθεί ότι η παράλειψη του κανονιστικού νομοθέτη να εντάξει ρητά και τα Ε.Ε.Δ.Δ. στις ρυθμίσεις του υπό κρίση Κανονισμού, που διέπουν τις σχέσεις ξενοδόχων – πελατών, συνιστά μη ηθελημένο νομοθετικό κενό, υπό την έννοια ότι η παράλειψη αυτή δεν αποβλέπει, σε κάθε περίπτωση, στον συνειδητό αποκλεισμό της εφαρμογής των ίδιων κανονιστικών ρυθμίσεων και στα Ε.Ε.Δ.Δ.

10. Κατά συνέπεια, η αναλογική εφαρμογή των διατάξεων του Κανονισμού και στα Ε.Ε.Δ.Δ. προς πλήρωση του υφιστάμενου νομοθετικού κενού πρέπει να θεωρηθεί επιτρεπτή, στον βαθμό, βεβαίως, που οι διατάξεις αυτές δεν κρίνονται ασύμβατες προς τη φύση και λειτουργία των ως άνω καταλυμάτων. Η άποψη αυτή ενισχύεται έτι περαιτέρω και από τη διαπίστωση ότι δεν δύναται να διατυπωθεί κάποια πειστική τελολογική επιχειρηματολογία υπέρ της υιοθέτησης απαγορευτικής άποψης, ως προς την εφαρμογή του Κανονισμού και στα Ε.Ε.Δ.Δ., καθόσον η άποψη αυτή άγει εν τέλει στη διατήρηση του νομοθετικού κενού, άρα και της ανασφάλειας δικαίου σε ένα σημαντικό λειτουργικό τμήμα του ελληνικού τουρισμού, χωρίς να συντρέχει προς τούτο κάποια εύλογη δικαιολογική στόχευση. Τούτο δε επιβεβαιώνεται και από την, έστω απρόσφορη, προσπάθεια του Γ.Γ. του Ε.Ο.Τ. να επεκτείνει την εφαρμογή αυτή το 2001, με την αναφερθείσα κανονιστική απόφασή του.

11. Κατά συνέπεια, επειδή, κατά την άποψή μου, δεν αναδεικνύεται βούληση του κανονιστικού νομοθέτη του υπό κρίση Κανονισμού να παραμείνουν αρρύθμιστες οι σχέσεις Ε.Ε.Δ.Δ. και των πελατών αυτών, παρά το γεγονός ότι είναι ουσιωδώς όμοιες με τις σχέσεις μεταξύ ξενοδόχων και

² Ως προς τη διάκριση των νομοθετικών κενών και του τρόπου πλήρωσης των ακούσιων τοιούτων, με την ερμηνευτική μέθοδο της αναλογίας βλ. Κων. Τσάτσου, Το πρόβλημα της ερμηνείας του Δικαίου, 1978, σελ. 149 -167, Κ. Σταμάτη, Εισαγωγή στη Μεθοδολογία του Δικαίου, 2003, σελ. 430, επίσης βλ. ΟΛΣΤΕ 377/2014, 1849/2009, ΟΛΑΠ 15/2013, Α.Π. 730/2018 κ.ά.)

των πελατών τους, θεωρώ ότι, κατ' αρχήν, δεν είναι ανεπίτρεπτη η κατ' αναλογία πλήρωση του προαναφερθέντος (μη ηθελημένου) νομοθετικού κενού, με συνέπεια να υφίσταται δυνατότητα ακώλυτης εφαρμογής των διατάξεων του ρηθέντος Κανονισμού σε όλα τα Ε.Ε.Δ.Δ., εκτός από την περίπτωση που ήθελε βασίμως κριθεί ότι κάποια διάταξη αυτού, λόγω της ιδιαιτερότητάς της, είναι αποκλειστικώς εφαρμοστέα στα ξενοδοχειακά καταλύματα.

Εν κατακλείδι, η απάντηση που, κατά την άποψή μου, προσήκει στο υποβληθέν ερώτημα είναι καταφατική, δηλαδή ότι ο ισχύων από 29-1-1976 Κανονισμός Σχέσεων Ξενοδόχων-Πελατών, όπως αυτός κυρώθηκε με το άρθρο 8 του ν. 1652/1986, έχει ανάλογη εφαρμογή και στις σχέσεις μεταξύ των διατηρούντων καταλύματα Ενοικιαζομένων Επιπλωμένων Δωματίων - Διαμερισμάτων (Ε.Ε.Δ.Δ.) και των πελατών τους, εκτός εάν κρίνεται ότι συγκεκριμένη διάταξη του Κανονισμού προσήκει αποκλειστικά και μόνο στις σχέσεις ξενοδόχων – πελατών.



Ο γνωμοδοτών

Θεόδωρος Γ. Ψυχογιός

Νομικός Σύμβουλος του Κράτους