

ΣτΕ 1980/2010 Τμ. Δ΄

[Οικονομική ελευθερία - Άδεια ίδρυσης σχολής χορού]

Πρόεδρος: Μ. Βροντάκης, Αντιπρόεδρος

Εισηγήτρια: Ουρ. Νικολαράκου, Πάρεδρος

Οι διατάξεις του π.δ. 457/1983, κατά το μέρος που απαιτούν τη συνδρομή ιδιαίτερων προσόντων στο πρόσωπο όχι μόνο του Διευθυντή Σπουδών, αλλά και του ιδιοκτήτη ερασιτεχνικής σχολής χορού αντίκεινται στο άρθρο 5 παρ. 1 Συντ., καθότι εισάγουν δυσανάλογο περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας κατά παράβαση της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας (μειοψ.). Το ζήτημα παραπέμπεται στην επταμελή σύνθεση του Τμήματος.

[...]

4. Επειδή, κατά τα παγίως γενόμενα δεκτά, με το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος προστατεύεται η οικονομική ελευθερία και μάλιστα, η ελευθερία ασκήσεως επιχειρηματικής ή επαγγελματικής δραστηριότητας. Με την συνταγματική αυτή διάταξη δεν αποκλείεται η θέσπιση από τον κοινό νομοθέτη ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση περιορισμών της ως άνω ελευθερίας για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή για την προστασία άλλων συνταγματικών αγαθών. Οι περιορισμοί αυτοί, όμως, πρέπει να τελούν σε συνάφεια προς το αντικείμενο της ρυθμιζόμενης δραστηριότητας, σε κάθε δε περίπτωση πρέπει να είναι αναγκαίοι και πρόσφοροι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από το νόμο σκοπού και να μην είναι δυσανάλογοι σε σχέση προς αυτόν (βλ. ήδη και άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος με το από 6.4.2001 Ψήφισμα της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής, Α΄ 84 –βλ. ΣτΕ 1991-2/2005 Ολομ., 3665/2005).

5. Επειδή, με το ν. 1158/1981 (Φ.Ε.Κ. Α΄ 127) ρυθμίσθηκαν τα σχετικά με την οργάνωση και διοίκηση των Σχολών της Ανώτερης Καλλιτεχνικής Εκπαίδευσης, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και οι Ανώτερες Σχολές Χορού (Τμήματα Καθηγητών Χορού και Χορευτών). Στην παρ. 1 του άρθρου 28 δε του ως άνω νόμου ορίσθηκε ότι με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Επιστημών (ήδη η σχετική αρμοδιότητα έχει μεταβιβασθεί στις οικείες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις –βλ. άρθρ. 1 παρ. 5 περ. γ΄ του π.δ. 347/1986, Α΄ 154 και άρθρ. 26 παρ. 8 του ν. 2819/2000, Α΄ 84) είναι δυνατόν να χορηγείται άδεια ιδρύσεως και λειτουργίας ερασιτεχνικών σχολών χορού, ενώ με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου παρεσχέθη εξουσιοδότηση για την εφ΄ άπαξ έκδοση προεδρικού διατάγματος για την ρύθμιση των σχετικών με τα προσόντα των ιδρυτών και του διδακτικού προσωπικού, τα τμήματα και τις κτιριακές εγκαταστάσεις των σχολών αυτών ζητημάτων. Κατ΄ εξουσιοδότηση της διατάξεως αυτής εξεδόθη το π.δ. 457/1983 (Φ.Ε.Κ. Α΄ 174). Στο άρθρο 2

του ως άνω π.δ/τος ορίζονται τα εξής: «1. Η άδεια ίδρυσης και λειτουργίας των Ερασιτεχνικών Σχολών Χορού χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Επιστημών σε: α) Έλληνες πολίτες εφόσον: 1) ... 6) έχουν δίπλωμα ή πτυχίο ανεγνωρισμένης επαγγελματικής Σχολής Χορού της ημεδαπής ή ανεγνωρισμένης ανώτερης ή ανώτατης Σχολής Χορού της αλλοδαπής ή 15ετή ευδόκιμη διδακτική προϋπηρεσία σε ανεγνωρισμένη από το Κράτος Σχολή Χορού ή 15ετή ανώτερη καλλιτεχνική σταδιοδρομία ως χορευτές ή χορογράφοι κλασσικού και σύγχρονου ρεπερτορίου. β) Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου ή Ιδιωτικού Δικαίου και Εταιρείες ... Προκειμένου Περί Εταιρειών και Ν.Π.Ι.Δ. οι προϋποθέσεις της περιπτώσεως α' πρέπει να συντρέχουν για τον οριζόμενο από αυτά εκπρόσωπο από τα μέλη ή τους Διοικούντας αυτά. 2. Από την ισχύ του Δ/τος αυτού οι ενδιαφερόμενοι για να αποκτήσουν άδεια ίδρυσης και λειτουργίας Ερασιτεχνικής Σχολής Χορού υποβάλλουν στο Υπουργείο Πολιτισμού και Επιστημών, από της 1ης Ιανουαρίου μέχρι 30 Απριλίου, κάθε έτους, αίτηση στην οποία πρέπει να αναγράφεται η επωνυμία της Σχολής, η πόλη και η ακριβής διεύθυνση στην οποία πρόκειται να λειτουργήσει. Με την αίτηση των ενδιαφερομένων υποβάλλονται και τα εξής δικαιολογητικά: α) Αποδεικτικά των σπουδών τους, ή της καλλιτεχνικής και διδακτικής σταδιοδρομίας τους στο χορό β) ... 3. ... 4. Τα δικαιολογητικά με στοιχεία α' έως ε' υποβάλλονται και για την πρόσληψη Διευθυντού Σπουδών, εφόσον ο ιδιοκτήτης της Σχολής δεν θα αναλάβει και τη Διεύθυνσή της, λόγω έλλειψης τυπικών προσόντων. 5. ...». Περαιτέρω, στο άρθρο 5 του εν λόγω προεδρικού διατάγματος προβλέπεται ότι: «1. Ο Διευθυντής σπουδών κάθε Ερασιτεχνικής Σχολής Χορού προσλαμβάνεται από τον ιδιοκτήτη, προκειμένου δε περί Νομικού Προσώπου Ιδιωτικού Δικαίου ή Εταιρείας από το Διοικητικό τους Συμβούλιο, κατόπιν έγκρισης του Υπουργείου Πολιτισμού και Επιστημών. Ο Διευθυντής πρέπει να έχει δίπλωμα ή πτυχίο Καθηγητού ανεγνωρισμένης επαγγελματικής σχολής χορού της ημεδαπής ή ανεγνωρισμένης ανώτερης ή ανώτατης Σχολής χορού της αλλοδαπής και 5ετή διδακτική πείρα σε ανεγνωρισμένη Σχολή Χορού της ημεδαπής ή αλλοδαπής ή 15ετή ευδόκιμη διδακτική προϋπηρεσία σε ανεγνωρισμένη από το Κράτος Σχολή Χορού ή 15ετή ανώτερη καλλιτεχνική σταδιοδρομία ως χορευτής ή χορογράφος κλασσικού και σύγχρονου ρεπερτορίου. 2. Διευθυντής σπουδών μπορεί να είναι και ο ιδιοκτήτης της Σχολής εφόσον έχει τα προσόντα της παρ.1 του άρθρου αυτού. 3. ... 4. Διευθυντής Σχολής Χορού μπορεί να διδάξει μόνο εφόσον έχει δίπλωμα ή πτυχίο Καθηγητή μιας των ανεγνωρισμένων Σχολών Χορού της ημεδαπής ή ανώτερης ή ανώτατης Σχολής Χορού της αλλοδαπής. 5. Ο Καθηγητής Ερασιτεχνικής Σχολής Χορού προσλαμβάνεται από τον ιδιοκτήτη, μετά από έγκριση του Υπουργείου Πολιτισμού και

Επιστημών, εφόσον έχει δίπλωμα ή πτυχίο καθηγητή μιας των ανεγνωρισμένων Σχολών Χορού της ημεδαπής ή ισοτίμου της αλλοδαπής. Και για την πρόσληψη των Καθηγητών υποβάλλονται τα δικαιολογητικά με στοιχεία α΄ έως ε΄ της παρ. 2 του άρθρου 2 του Δ/τος αυτού».

6. Επειδή, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2 του π.δ. 457/1983, για την χορήγηση αδείας ιδρύσεως και λειτουργίας ερασιτεχνικής σχολής χορού απαιτείται ο ιδιοκτήτης αυτής, μεταξύ άλλων, να είναι κάτοχος διπλώματος ή πτυχίου επαγγελματικής σχολής χορού ή να έχει δεκαπενταετή ευδόκιμη διδακτική προϋπηρεσία ή δεκαπενταετή ανώτερη καλλιτεχνική σταδιοδρομία ως χορευτής ή χορογράφος κλασσικού και σύγχρονου ρεπερτορίου. Προκειμένου δε περί νομικού προσώπου, τα ανωτέρω προσόντα πρέπει να συντρέχουν στο πρόσωπο του οριζομένου εκπροσώπου του. Περαιτέρω, στο άρθρο 5 παρ. 2 του π.δ/τος προβλέπεται ότι ο ιδιοκτήτης της σχολής μπορεί να αναλάβει και την διεύθυνση αυτής, εφ' όσον διαθέτει τα προσόντα, τα οποία, κατά την παρ. 1 του ίδιου άρθρου, πρέπει να συντρέχουν στο πρόσωπο του Διευθυντή Σπουδών (εφ' όσον διαθέτει, δηλαδή, δίπλωμα ή πτυχίο καθηγητού επαγγελματικής σχολής χορού και πενταετή διδακτική πείρα ή 15ετή ευδόκιμη διδακτική προϋπηρεσία ή 15ετή ανώτερη καλλιτεχνική σταδιοδρομία ως χορευτής ή χορογράφος). Εάν, πάντως, ο ιδιοκτήτης ερασιτεχνικής σχολής χορού έχει μεν δίπλωμα ή πτυχίο καθηγητή αναγνωρισμένης επαγγελματικής σχολής χορού άλλα δεν διαθέτει πενταετή διδακτική πείρα, δεν μπορεί να αναλάβει ο ίδιος την διεύθυνση της σχολής, αλλά είναι υποχρεωμένος να προσλάβει Διευθυντή Σπουδών. Προς απόδειξη δε ότι στο πρόσωπο του τελευταίου συντρέχουν τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα πρέπει να υποβληθούν τα σχετικά δικαιολογητικά, όπως ορίζεται στην παρ. 4 του άρθρου 2 του π.δ. 457/1983, διάταξη η οποία αναφέρεται στην ως άνω περίπτωση, κατά την οποία ο ιδιοκτήτης της σχολής χορού δεν έχει τα απαιτούμενα προσόντα για την ανάληψη της διεύθυνσεως της σχολής. Δεν προβλέπεται, πάντως, περίπτωση χορηγήσεως αδείας ιδρύσεως και λειτουργίας ερασιτεχνικής σχολής χορού σε πρόσωπο που δεν διαθέτει τα καθοριζόμενα στο άρθρο 2 παρ. 1 περ. α΄ στοιχ. 6 προσόντα. Με τις ανωτέρω διατάξεις, συνεπώς, του π.δ. 457/1983 εισάγεται περιορισμός στην συνταγματικώς κατοχυρούμενη ελευθερία ασκήσεως επιχειρηματικής δραστηριότητας των ενδιαφερομένων να ιδρύσουν ερασιτεχνική σχολή χορού, εφ' όσον προϋπόθεση για την χορήγηση της αδείας ιδρύσεως και λειτουργίας τέτοιας σχολής αποτελεί η συνδρομή στο πρόσωπο του ενδιαφερομένου φυσικού προσώπου των ως άνω καθοριζομένων προσόντων. Ο περιορισμός αυτός της οικονομικής ελευθερίας αποσκοπεί κατ' αρχήν στην εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, στην διασφάλιση, δηλαδή, εχεγγύων για την επιτέλεση του εκπαιδευτικού έργου των

σχολών αυτών, καθώς επίσης και στην προστασία των μαθητών των σχολών, οι οποίοι, εν όψει του ότι η φοίτηση στις σχολές αυτές ξεκινά από πολύ μικρή ηλικία, χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής. Πρέπει, ωστόσο, περαιτέρω, να εξετασθεί εάν κατά την θέσπιση της σχετικής ρυθμίσεως έχουν τηρηθεί οι απαιτήσεις της αρχής της αναλογικότητας, εν όψει του εισαγομένου με το ως άνω π.δ/γμα συστήματος ρυθμίσεως, με συνολική θεώρηση τούτου. Όπως έχει ήδη εκτεθεί, στο άρθρο 5 του π.δ. 457/1983 προβλέπεται η υποχρεωτική διεύθυνση της σχολής χορού από πρόσωπο που έχει τα καθοριζόμενα στις διατάξεις του άρθρου αυτού προσόντα, δηλαδή δίπλωμα ή πτυχίο καθηγητού επαγγελματικής σχολής χορού και πενταετή διδακτική πείρα ή δεκαπενταετή ευδόκιμη διδακτική προϋπηρεσία ή δεκαπενταετή ανώτερη καλλιτεχνική σταδιοδρομία ως χορευτής ή χορογράφος. Κατά την έννοια δε των σχετικών διατάξεων, ο Διευθυντής Σπουδών είναι υπεύθυνος για την διαμόρφωση και εφαρμογή του προγράμματος διδασκαλίας καθώς και για κάθε ζήτημα συνδεδεμένο εν γένει με την εκπαιδευτική λειτουργία της σχολής. Με την ρύθμιση αυτή, εξασφαλίζεται η εκπαιδευτική και καλλιτεχνική διεύθυνση των ερασιτεχνικών σχολών χορού από πρόσωπα που κατέχουν τα αναγκαία προς τούτο προσόντα. Εξ άλλου, με τις διατάξεις τόσο του π.δ. 457/1983 όσο και των άρθρων 17-22 του ν. 1158/1981, οι οποίες εφαρμόζονται και στις ερασιτεχνικές σχολές χορού δυνάμει του άρθρου 15 του ν. 1348/1983 (Α' 47), θεσπίζονται ειδικές ρυθμίσεις για τις κτιριακές εγκαταστάσεις, το διδακτικό προσωπικό και τον αριθμό των μαθητών κάθε σχολής καθώς και για την εποπτεία της λειτουργίας των σχολών από τα αρμόδια όργανα του Υπουργού Πολιτισμού. Με τις ρυθμίσεις αυτές τίθενται όροι ως προς τη λειτουργία των σχολών αυτών και περιορίζεται, αντιστοίχως, η ελευθερία οικονομικής διεύθυνσέως τους από τους ιδιοκτήτες τους, χάριν της διασφαλίσεως της ποιότητας της παρεχομένης εκπαιδευσεως. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, η απαίτηση για την συνδρομή ειδικών προσόντων σχετιζομένων με την τέχνη του χορού και στο πρόσωπο του ιδιοκτήτη της σχολής, μολονότι η εκπαιδευτική και καλλιτεχνική διεύθυνση αυτής ανατίθεται σε κάθε περίπτωση σε πρόσωπο που διαθέτει τα σχετικά προσόντα, ενώ η εξουσία οικονομικής διεύθυνσεως της σχολής περιορίζεται από τους όρους του νόμου και τελεί πάντοτε υπό την εποπτεία των αρμοδίων οργάνων του Υπουργείου Πολιτισμού, εισάγει, κατά κοινή αντίληψη, περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας, ο οποίος βαίνει πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος. Εξ άλλου, με τις διατάξεις του άρθρου 28 του ν. 1158/1981 παρεσχέθη μεν εξουσιοδότηση για την ρύθμιση των σχετικών με τα προσόντα των ιδρυτών των ερασιτεχνικών σχολών χορού ζητημάτων, δεν μπορεί να θεωρηθεί, όμως, κατά σύμφωνη προς το Σύνταγμα ερμηνεία της εξουσιοδοτικής διατάξεως, ότι η εξουσιοδότηση αυτή αφορά και την κατά υπέρμετρο

περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας, θέσπιση προσόντων μη αναγκαίων κατά κοινή αντίληψη για την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου με τις εν λόγω ρυθμίσεις σκοπού. Εν όψει των ανωτέρω και δεδομένου ότι υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο η, καθ' υπέρβαση του περιθωρίου εκτιμήσεως του νομοθέτη ή της κατά νομοθετική εξουσιοδότηση κανονιστικώς δρώσης διοικήσεως θέσπιση ρυθμίσεως που επιβάλλει περιορισμούς στην οικονομική ελευθερία κατά κοινή αντίληψη μη αναγκαίους για την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου δημοσίου σκοπού, οι σχετικές ρυθμίσεις του π.δ. 457/1983, καθ' ο μέρος απαιτούν την συνδρομή των επιμάχων προσόντων όχι μόνον στο πρόσωπο του Διευθυντή Σπουδών, αλλά και στο πρόσωπο του ιδιοκτήτη ερασιτεχνικής σχολής χορού, εισάγουν δυσανάλογο περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας, κατά παραβίαση της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας και συνεπώς, εν όψει των προεκτεθέντων, κατά παράβαση της εξουσιοδοτικής διατάξεως. Κατά την ειδικότερη γνώμη της Παρέδρου Ουρ. Νικολαράκου-Μαυρομιχάλη, η απαίτηση για την συνδρομή ειδικών προσόντων, όπως τα επίμαχα, μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένη, εν όψει των προβλέψεων του άρθρου 16 παρ. 8 του Συντάγματος, προκειμένου περί της ιδρύσεως ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων γενικής εκπαίδευσως, ως διασφαλίζουσα μείζονες εγγυήσεις για την επιτέλεση της ιδιαίτερης αποστολής των εκπαιδευτηρίων αυτών, όχι όμως για την άσκηση κάθε επιχειρηματικής δραστηριότητας στον χώρο της εκπαίδευσως. Συνεπώς, οι επίμαχες ρυθμίσεις, οι οποίες αφορούν την ίδρυση ερασιτεχνικών σχολών χορού, πάσχουν ως εισάγουσες δυσανάλογο περιορισμό στην επιχειρηματική ελευθερία. Μειοψήφησαν ο Σύμβουλος Δ. Πετρούλιας και ο Πάρεδρος Η. Μάζος, οι οποίοι υπεστήριξαν την εξής άποψη: Με το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος κατοχυρώνεται ως ατομικό δικαίωμα η προσωπική και οικονομική ελευθερία, ειδικότερη εκδήλωση της οποίας αποτελεί η ελευθερία ασκήσεως επιχειρηματικής δραστηριότητας. Όπως δε έχει παγίως κριθεί, στην ελευθερία αυτή μπορούν ο νομοθέτης ή η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση να επιβάλλουν περιορισμούς, οι οποίοι μπορούν να φθάσουν και μέχρι την πλήρη απαγόρευση ορισμένης οικονομικής δραστηριότητας (ΣτΕ 1821/1995 Ολομ., 35-37/1991) εφόσον οι περιορισμοί αυτοί ορίζονται με γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, δικαιολογούνται από αποχρώντες λόγους δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος, τελούν σε συνάφεια προς το αντικείμενο της ρυθμίσεως, είναι κατάλληλοι για να επιτευχθεί ο σκοπός που επιδιώκεται και είναι ανάλογοι προς τον επιδιωκόμενο σκοπό (ΣτΕ 3665/2005, 4175/1998 Ολομ., 2522/2000, 393/1993, 2445/1992, 547/1991, 2112/1984 κ.ά.). Εξάλλου, με το μεν άρθρο 16 παρ. 7 του Συντάγματος αναγορεύεται σε αντικείμενο ιδιαίτερης μέριμνας του Κράτους όχι μόνο η «επαγγελματική» αλλά και κάθε άλλη «ειδική» εκπαίδευση, ενώ στο άρθρο 21 παρ. 1 ορίζεται ότι η

παιδική ηλικία τελεί υπό την προστασία του Κράτους. Περαιτέρω, με το άρθρο 28 του ν. 1158/1981, ο οποίος ρυθμίζει την οργάνωση και διοίκηση των Ανωτέρων Σχολών Καλλιτεχνικής Εκπαίδευσης, μεταξύ των οποίων και των Σχολών Χορού, ως σχολών της τρίτης βαθμίδας εκπαίδευσης, προβλέπεται, στην παράγραφο 1, ότι για την ίδρυση και λειτουργία ερασιτεχνικής σχολής χορού απαιτείται προηγούμενη διοικητική άδεια, παρέχεται δε περαιτέρω, με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση, με προεδρικό διάταγμα, εκτός των άλλων και των προσόντων των ιδρυτών και του διδακτικού προσωπικού των ερασιτεχνικών σχολών χορού. Ενόψει της αρχής της σύμφωνης με το Σύνταγμα ερμηνείας των νόμων, η ανωτέρω εξουσιοδότηση έχει την έννοια ότι, κατά την ρύθμιση των προσόντων των ιδρυτών των ερασιτεχνικών σχολών χορού, ο κανονιστικός νομοθέτης δύναται να επιβάλει περιορισμούς εντός των πλαισίων που διαγράφονται, κατά τα προεκτεθέντα, από το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος. Εν προκειμένω, με την επίμαχη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 του π.δ/τος 457/1983 ορίζεται ότι για την χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας ερασιτεχνικής σχολής χορού απαιτείται να συντρέχουν στο πρόσωπο του ιδρυτή (ή του οριζομένου ως εκπροσώπου, στην περίπτωση που ο ιδρυτής είναι νομικό πρόσωπο) τυπικά ή ουσιαστικά προσόντα που σχετίζονται με την τέχνη του χορού, και ειδικότερα είτε η κατοχή διπλώματος ή πτυχίου ανεγνωρισμένης επαγγελματικής Σχολής Χορού της ημεδαπής ή ανεγνωρισμένης ανώτερης ή ανώτατης Σχολής Χορού της αλλοδαπής είτε προηγούμενη ευδόκιμη 15ετή διδακτική προϋπηρεσία σε ανεγνωρισμένη από το Κράτος Σχολή Χορού ή ανώτερη καλλιτεχνική σταδιοδρομία ως χορευτές ή χορογράφοι κλασικού ή σύγχρονου ρεπερτορίου. Πρόκειται για περιορισμούς της οικονομικής ελευθερίας που ορίζονται με γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, αποβλέπουν δε στην εξασφάλιση της παροχής υψηλού επιπέδου καλλιτεχνικής εκπαίδευσης, η οποία απευθύνεται μάλιστα κατά τα κοινώς γνωστά και σε παιδιά μικρής ηλικίας (από 3 ετών, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 του π.δ/τος 457/1983). Θάλπουν δηλαδή οι θεσπιζόμενοι περιορισμοί, όπως δέχθηκε και η πλειοψηφήσασα άποψη, σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, ενόψει και των οριζομένων στα άρθρα 16 παρ. 7 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος. Εξάλλου, οι επίμαχοι περιορισμοί της επιχειρηματικής ελευθερίας τελούν σε συνάφεια προς το αντικείμενο της ρυθμίσεως και είναι κατάλληλοι για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκονται. Πράγματι, στο πλαίσιο του περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτει ως προς την θέσπιση των μέτρων που κρίνονται απαραίτητα προκειμένου να εξασφαλισθεί η λειτουργία των ερασιτεχνικών σχολών χορού κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται στον δημοσίου συμφέροντος σκοπό που υπηρετούν (της παροχής υψηλού επιπέδου καλλιτεχνικής εκπαίδευσης μεταξύ άλλων σε παιδιά μικρής ηλικίας), θεμιτώς θεωρεί ο

κανονιστικός νομοθέτης ότι η κατοχή των αναγκαίων γνώσεων για τον χορό από το πρόσωπο που έχει την οικονομική ευθύνη της σχολής, είναι αναγκαία για να διασφαλισθεί ότι οι αποφάσεις του επιχειρηματικού φορέα σχετικά με την λειτουργία της σχολής θα λαμβάνονται με γνώμονα όχι μόνο το κέρδος αλλά και την αρτιότητα της παρεχόμενης καλλιτεχνικής εκπαίδευσης. Και τούτο διότι ευλόγως μπορεί να θεωρηθεί ότι, σε αντίθεση με τους λοιπούς επιχειρηματίες, τα πρόσωπα που προέρχονται από τον χώρο του χορού έχουν αφενός κατάρτιση και εμπειρία στο αντικείμενο αλλά και αφετέρου ενδιαφέρον όχι μόνο για την επίτευξη κέρδους αλλά και για την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, δεδομένου μάλιστα ότι τυχόν πλημμελής λειτουργία της σχολής, από την άποψη αυτή, θέτει σε κίνδυνο, εκτός από την αξία της επενδύσεώς τους, και την επαγγελματική τους υπόσταση που συνδέεται αρρήκτως με την ιδιότητά τους ως καθηγητών χορού, χορευτών ή χορογράφων (πρβλ. ΔΕΚ, απόφαση της 19.5.2009, C-171/07, Apothekerkammer des Saarlandes και λοιποί, και C-172/07, Helga Neumann-Seiwert, σκέψεις 29 και επόμενες). Δεν συνιστούν άλλωστε οι επίμαχες ρυθμίσεις απόκλιση από τα γενικώς κρατούντα στην έννομη τάξη όσον αφορά την ιδιωτική επιχειρηματική δραστηριότητα στον χώρο της εκπαίδευσης. Αντιθέτως, με τις διατάξεις αυτές του π.δ/τος 457/1983 εισάγονται ρυθμίσεις αντίστοιχες με τις προβλεπόμενες από το ν. 1158/1981 προκειμένου περί των προσόντων των ιδρυτών των Ανωτέρων Σχολών Χορού· ειδικότερα, με το άρθρο 4 παρ. 1 περ. 6 του νόμου (όπως η περίπτωση αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 παρ. 7α του ν. 2557/1997, Α' 271) ορίζεται ότι για τη χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας Ανώτερης Σχολής Καλλιτεχνικής Εκπαίδευσης απαιτείται «η κατοχή τίτλου σπουδών που παρέχει δικαίωμα διορισμού σε θέση καθηγητή κύριου μαθήματος της σχολής για την οποία ζητούν την ίδρυση», ορίζονται δε τα «κύρια» μαθήματα των Ανωτέρων Σχολών Χορού κανονιστικώς με το Π.Δ. 372/1983 («Κανονισμός Οργάνωσης και Λειτουργίας Ανωτέρων Σχολών Χορού», Α' 131), ενώ εξάλλου προβλέπεται αφενός η πρόσληψη Διευθυντού Σπουδών με ειδικά προσόντα και αφετέρου ότι ο ιδιοκτήτης της σχολής δύναται να ορίζεται και διευθυντής της εφόσον έχει τα νόμιμα προσόντα (άρθρα 16 παρ. 1, 2 και 10 παρ. 5 του ν. 1158/1981, αντιστοίχως). Αλλά και για την χορήγηση άδειας ιδρύσεως ιδιωτικού σχολείου γενικής εκπαίδευσως απαιτείται κατά τον νόμο (άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 682/1977, Α' 244) η κατοχή τίτλου σπουδών που παρέχει δικαίωμα διορισμού στην εκπαίδευση. Τέλος, δεν μπορούν να θεωρηθούν οι επίμαχοι περιορισμοί ως προφανώς δυσανάλογοι προς τον επιδιωκόμενο σκοπό για μόνο το λόγο ότι με το άρθρο 5 του π.δ/τος 457/1983 προβλέπεται η πρόσληψη διευθυντού σπουδών της σχολής με ηυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα που σχετίζονται με τη διδασκαλία του χορού. Και τούτο διότι

ενόψει του περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτει κατά τα προεκτεθέντα, ευλόγως μπορεί ο κανονιστικός νομοθέτης να κρίνει ότι δεν αρκεί για την επίτευξη των δημοσίου ενδιαφέροντος σκοπών, που υπηρετούν οι ερασιτεχνικές σχολές χορού, η παρουσία του διευθυντού σπουδών ο οποίος άλλωστε, ως μισθωτός, που τελεί σε σχέση εξαρτήσεως από τον έχοντα την εκμετάλλευση της σχολής, έχει περιορισμένες και μόνο δυνατότητες να αντιταχθεί στις οδηγίες του τελευταίου (πρβλ. ΔΕΚ, C-171 και 172/07, σκέψεις 52 και επόμενες). Επομένως, κατά τη γνώμη αυτή, η επίμαχη διάταξη, με την οποία επιβάλλονται θεμιτοί περιορισμοί στο δικαίωμα ιδρύσεως ερασιτεχνικών σχολών χορού, κείται εντός της εξουσιοδοτήσεως του άρθρου 28 παρ. 2 του ν. 1158/1981.

[...]

8. Επειδή, λόγω της σπουδαιότητας του τιθεμένου ζητήματος και εν όψει των διαφορετικών απόψεων που υποστηρίχθηκαν, το Τμήμα υπό την παρούσα πενταμελή σύνθεσή του κρίνει ότι η υπόθεση πρέπει παραπεμφθεί, σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 5 του π.δ. 18/1989, στην επταμελή σύνθεσή του και στην δικάσιμο της 30ης Νοεμβρίου 2010 με εισηγητή την Πάρεδρο Ουρανία Νικολαράκου-Μαυρομιχάλη.

Σημείωμα

Μία ακόμη παραλλαγή στην εξαιρετικά πλούσια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για την επιχειρηματική και επαγγελματική ελευθερία. Η απόφαση κινείται στη νομολογιακή γραμμή που διαμόρφωσε η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1991/2005 (ΤοΣ 2006, σ. 181 επ., με παρατηρήσεις *Ακρ. Καϊδατζή*). Διακρίνει δηλαδή μεταξύ αφενός της διεύθυνσης, με την έννοια της επαγγελματικής διαχείρισης, και αφετέρου της ιδιοκτησίας, με την έννοια της οικονομικής εκμετάλλευσης, ορισμένης επιχειρηματικής δραστηριότητας. Η κεντρική ιδέα είναι ότι, όταν, για την προστασία του κοινού ή για άλλο λόγο δημοσίου συμφέροντος, απαιτείται η συνδρομή ειδικών προσόντων για την παροχή ορισμένης υπηρεσίας, τότε τα προσόντα αυτά αρκεί να συντρέχουν στο πρόσωπο εκείνου που πράγματι έχει την ευθύνη της συναλλαγής με το κοινό κατά την παροχή της υπηρεσίας, πρακτικά στο διευθυντή της επιχείρησης, όχι όμως και στον ιδιοκτήτη της, για τον οποίον η επιχείρηση μπορεί να είναι μια απλή επένδυση και ο οποίος ενδέχεται να μην εμπλέκεται καθόλου στη λειτουργία της.

Αν και καταρχήν εύλογη, η παραπάνω διάκριση μένει να δοκιμαστεί ενόψει και της οικονομικής πραγματικότητας. Σε μια χώρα που μεγάλο μέρος της οικονομικής δραστηριότητας ασκείται από μικρές και πολύ μικρές ή «οικογενειακές» επιχειρήσεις, είναι μάλλον απρόσφορη, καθότι μη ρεαλιστική, η διάκριση μεταξύ ιδιοκτήτη και διαχειριστή της επιχείρησης.

Παρά ταύτα, η πλειοψηφία της σχολιαζόμενης απόφασης, εμμένοντας στη νομολογιακή γραμμή, έκρινε ότι η απαίτηση του νόμου να συντρέχουν και στο πρόσωπο του ιδιοκτήτη ερασιτεχνικής σχολής χορού τα προσόντα που προβλέπονται για το διευθυντή της, δηλαδή είτε πτυχίο αναγνωρισμένης σχολής χορού είτε δεκαπενταετή διδακτική προϋπηρεσία ή καλλιτεχνική σταδιοδρομία ως χορευτή ή χορογράφου, συνιστά δυσανάλογο περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας του ιδιοκτήτη, και ειδικότερα της «ελευθερίας οικονομικής διεύθυνσεως» της σχολής. Και τούτο, διότι οι σκοποί δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογούν τη σχετική ρύθμιση, οι οποίοι έχουν να κάνουν με την επιτέλεση του εκπαιδευτικού έργου που προσφέρουν οι σχολές αυτές γενικά και, ειδικότερα, με την προστασία των πολύ μικρής ηλικίας παιδιών που κατά την κοινή πείρα και κατά το νόμο μπορούν να φοιτούν σ' αυτές, καλύπτονται ήδη με την απαίτηση να συντρέχουν τα παραπάνω προσόντα ως προς το διευθυντή της σχολής, έτσι ώστε να μην είναι αναγκαία και για τον ιδιοκτήτη της.

Στην απόφαση διατυπώθηκαν δύο ακόμη γνώμες, μία συντρέχουσα και μία μειοψηφούσα, με επίκληση περαιτέρω συνταγματικών διατάξεων. Σύμφωνα με τη συντρέχουσα γνώμη της εισηγήτριας της υπόθεσης, η απαίτηση της συνδρομής ειδικών προσόντων παράλληλα τόσο στο πρόσωπο του διευθυντή όσο και στο πρόσωπο του ιδιοκτήτη μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένη, ενόψει του άρθρου 16 παρ. 8 Συντ., στην περίπτωση των ιδιωτικών σχολείων του τυπικού συστήματος εκπαίδευσης, όχι όμως και για κάθε επιχειρηματική δραστηριότητα στο χώρο της εκπαίδευσης, όπως στην περίπτωση των ερασιτεχνικών σχολών χορού. Είναι αλήθεια ότι τα προσόντα που προβλέπει ο νόμος για τους ιδιοκτήτες των σχολών αυτών είναι ιδιαίτερος απαιτητικά, κάτι που καθιστά αρκετά πειστική την επιχειρηματολογία της γνώμης αυτής. Με άλλα λόγια, ο νόμος θα μπορούσε να προβλέπει κάποια προσόντα και για τους ιδιοκτήτες, όχι όμως τόσο αυστηρά όσο τα προβλεπόμενα για τους διευθυντές. Ωστόσο, δεδομένου ότι και κατά τη γνώμη αυτή η διάταξη κρίνεται αντισυνταγματική και μη εφαρμοστέα, οδηγούμαστε σε ένα αποτέλεσμα «όλα ή τίποτε». Ενώ δηλαδή θα μπορούσε να δικαιολογηθεί η πρόβλεψη κάποιων προσόντων για τον ιδιοκτήτη, καταλήγουμε να μην απαιτείται τελικά κανένα προσόν, λόγω αντισυνταγματικότητας της ισχύουσας διάταξης που προβλέπει τα –ομολογουμένως, αυστηρά– προσόντα.

Παρουσιάζει, για το λόγο αυτό, μεγάλο ενδιαφέρον η, ιδιαίτερος τεκμηριωμένη και εκτενής, γνώμη της μειοψηφίας δύο μελών του Δικαστηρίου. Σύμφωνα με τη γνώμη αυτή, πρέπει να ληφθούν υπόψη δύο περαιτέρω συνταγματικές διατάξεις, το άρθρο 16 παρ. 7, που αναγορεύει σε αντικείμενο ιδιαίτερης κρατικής μέριμνας την επαγγελματική και κάθε άλλη ειδική εκπαίδευση, και το άρθρο 21 παρ.

1 Συντ., που ορίζει ότι η παιδική ηλικία τελεί υπό την προστασία του κράτους. Η κεντρική ιδέα που βρίσκεται πίσω από τη γνώμη της μειοψηφίας είναι ότι η ίδρυση και λειτουργία σχολής χορού δεν είναι μια κοινή επιχειρηματική δραστηριότητα, αλλά συνδέεται και με ένα σκοπό δημοσίου συμφέροντος, την παροχή υψηλού επιπέδου καλλιτεχνικής εκπαίδευσης, μεταξύ άλλων και σε παιδιά πολύ μικρής ηλικίας (από 3 ετών, σύμφωνα με το π.δ. 457/1983). Με άλλα λόγια, οι επιχειρηματίες στο χώρο αυτό δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ως απλοί επενδυτές που το μόνο που προσδοκούν είναι η απόδοση της επένδυσής τους. «Ευλόγως», λέει η μειοψηφία, «μπορεί να θεωρηθεί ότι, σε αντίθεση με τους λοιπούς επιχειρηματίες, τα πρόσωπα που προέρχονται από τον χώρο του χορού έχουν αφενός κατάρτιση και εμπειρία στο αντικείμενο αλλά και αφετέρου ενδιαφέρον όχι μόνο για την επίτευξη κέρδους αλλά και για την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών». Για τους επιχειρηματίες αυτούς, «εκτός από την αξία της επενδύσεώς τους», σημασία έχει να διαφυλάξουν και «την επαγγελματική τους υπόσταση, που συνδέεται αρρήκτως με την ιδιότητά τους ως καθηγητών χορού, χορευτών ή χορογράφων». Ο κανονιστικός νομοθέτης, επομένως, «στο πλαίσιο του περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτει», θεμιτώς επιβάλλει την «κατοχή των αναγκαίων γνώσεων για τον χορό από το πρόσωπο που έχει την οικονομική ευθύνη της σχολής», προκειμένου «να διασφαλισθεί ότι οι αποφάσεις του επιχειρηματικού φορέα σχετικά με την λειτουργία της σχολής θα λαμβάνονται με γνώμονα όχι μόνο το κέρδος αλλά και την αρτιότητα της παρεχόμενης καλλιτεχνικής εκπαίδευσης».

Είναι αλήθεια ότι τόσο η γνώμη της μειοψηφίας όσο και της πλειοψηφίας, ιδίως όπως εξειδικεύεται από τη συντρέχουσα γνώμη της εισηγήτριας, είναι υποστηρίξιμες και έχουν σημαντικά επιχειρήματα η κάθε μία υπέρ αυτής. Αυτό που ίσως κάνει τη διαφορά μεταξύ τους και καθιστά μάλλον πειστικότερη τη γνώμη της μειοψηφίας είναι ένα τελικό, πρόσθετο επιχείρημα που διατυπώνει. Σύμφωνα με τη μειοψηφία, θεμιτώς ο κανονιστικός νομοθέτης, ενόψει του περιθωρίου εκτίμησης που διαθέτει, μπορεί να κρίνει ότι δεν εξυπηρετούνται επαρκώς οι παραπάνω σκοποί δημοσίου συμφέροντος με την επιβολή των σχετικών προσόντων αποκλειστικά στο πρόσωπο του διευθυντή της σχολής, αλλά απαιτεί να συντρέχουν και στο πρόσωπο του ιδιοκτήτη, διότι βεβαίως ο διευθυντής, «ως μισθωτός, που τελεί σε σχέση εξαρτήσεως από τον έχοντα την εκμετάλλευση της σχολής, έχει περιορισμένες και μόνο δυνατότητες να αντιταχθεί στις οδηγίες του τελευταίου». Το επιχείρημα είναι εύλογο και πειστικό, ακριβώς διότι αποδίδει μια ρεαλιστική εικόνα της (μικρο)επιχειρηματικότητας στη χώρα μας, όπου είναι πρακτικά ανέφικτη η διάκριση μεταξύ ιδιοκτησίας και διαχείρισης.

Μένει να δούμε ποια γνώμη θα επικρατήσει στην επταμελή σύνθεση του Τμήματος, όπου παραπέμφθηκε το ζήτημα, και ενδεχομένως ποια στάση θα κρατήσει στη συνέχεια η Ολομέλεια, εάν το Τμήμα εμμένει στην εδώ πλειοψηφήσασα γνώμη και παραπέμψει περαιτέρω το ζήτημα κατά το άρθρο 100 παρ. 5 Συντ. (Για το ευρύτερο πλαίσιο του τιθέμενου ζητήματος βλ. πρόχειρα *B. Ανδρουλάκη*, Σκέψεις γύρω από τον δικαστικό έλεγχο της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους στην οικονομία, σε: www.constitutionalism.gr, ιστότοπος του Ομίλου ‘Αρ. Μάνεσης’, επίσης *Ακρ. Καϊδατζή*, Δικαστικός έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής. Νομολογιακές τάσεις και προσαρμογές στο μεταβαλλόμενο οικονομικο-πολιτικό περιβάλλον, στο ίδιο).

Ακρίτας Καϊδατζής