



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

**Αριθμός Γνωμοδότησης 78/2020
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Τμήμα Γ')**
Συνεδρίαση της 16^{ης} Ιουνίου 2020

Σύνθεση

Πρόεδρος : Βασιλική Δούσκα, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

Μέλη: Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ., Νίκη Μαριόλη, Κυριακή Παρασκευοπούλου, Χρήστος Μητκίδης, Βασιλική Παπαθεοδώρου, Αικατερίνη Γαλάνη, Ευάγγελος Μαρίνης, Νικόλαος Μουκαζής, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Άννα Μαλιάρá , Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο με αρ. πρωτ.ΕΞ.184/24.1.2020 ερώτημα του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών - Γενικής Γραμματείας Υποδομών - Γενικής Διεύθυνσης Συγκοινωνιακών Υποδομών, που υπογράφεται από τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται αν ο φορέας ο οποίος είναι κατά το νόμο αρμόδιος για τη συντήρηση των οδών και γενικότερα των συγκοινωνιακών έργων, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 7 του ν. 3481/2006 και του άρθρου 186 του ν. 3852/2010 « Καλλικράτης» καθώς και των αποφάσεων που έχουν εκδοθεί σε εφαρμογή αυτών, έχει και την αρμοδιότητα συντήρησης των τεχνικών και λοιπών συνοδών έργων, στα οποία συμπεριλαμβάνονται και οι γέφυρες επί των οδών.

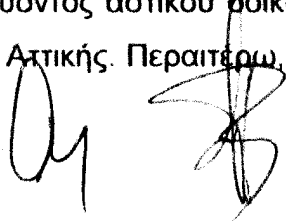
Στο παραπάνω έγγραφο ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ') γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

Στο παραπάνω έγγραφο ερώτημα της υπηρεσίας και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό:

1. Με το αρ. πρωτ. 764628/25.11.2019 έγγραφο του Περιφερειάρχη Αττικής προς τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών αναφέρεται ότι, υπάρχει νομοθετικό κενό, με αποτέλεσμα να μην ασχολείται κανείς με τη συντήρηση των γεφυρών στις οδούς αρμοδιότητας των ΟΤΑ και ζητεί την ανάληψη πρωτοβουλίας για την οριστική επίλυση του θέματος. Η Περιφέρεια Αττικής δέχεται ότι η αρμοδιότητα συντήρησης όλων των οδών της χώρας (εθνικών, επαρχιακών και δημοτικών), εκτός των αυτοκινητόδρομων, έχει περιέλθει στους ΟΤΑ (στις αιρετές περιφέρειες και στους Δήμους), στην έννοια όμως της « συντήρησης» δεν περιλαμβάνεται η συντήρηση του φέροντος οργανισμού και των δομικών στοιχείων των γεφυρών που φέρουν οι οδοί. Ειδικά για την αρμοδιότητα συντήρησης γεφυρών της Περιφέρειας Αττικής θεωρεί ότι το Τμήμα Παρακολούθησης και Συντήρησης Γεφυρών της Διεύθυνσης Συντήρησης Οδικών Έργων της Γ.Γ.Δ.Ε. ήταν αρμόδιο για τη συστηματική, κατά τακτά χρονικά διαστήματα, παρακολούθηση και έλεγχο των γεφυρών στο Εθνικό Οδικό δίκτυο και την συνεργασία με το Τμήμα Μελετών Ειδικών Τεχνικών Έργων του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, για τον τρόπο συντήρησης και αποκατάστασης ζημιών. Περαιτέρω, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της Περιφέρειας Αττικής, οι αιρετές Περιφέρειες δεν είναι αρμόδιες για την συντήρηση γεφυρών. Τέλος, η Περιφέρεια Αττικής υποστηρίζει ότι από το 2011 οι αρμοδιότητες που αφορούσαν την συντήρηση γεφυρών, δεν ανατέθηκαν σε καμιά υπηρεσιακή δομή, και καταλήγει ότι η αρμοδιότητα συντήρησης των γεφυρών στις οδούς αρμοδιότητας των ΟΤΑ (α΄ και β΄) βαθμού δεν έχει αποδοθεί με ρητή νομοθετική διάταξη σε κανένα φορέα στην Ελληνική Επικράτεια.

2. Αποψη της Γενικής Διεύθυνσης Συγκοινωνιακών Υποδομών της Γενικής Γραμματείας Υποδομών είναι ότι δεν υφίσταται νομοθετικό κενό για το παραπάνω θέμα, καθόσον η αρμοδιότητα συντήρησης των τεχνικών έργων των οδών ανήκει στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ που βαρύνονται με τη συντήρηση των οδών. Η Υπηρεσία υποστηρίζει ότι όλες οι αρμοδιότητες των οδικών τμημάτων του « πίνακα πρωτεύοντος αστικού οδικού δικτύου του νομού Αττικής» μεταφέρθηκαν στην Περιφέρεια Αττικής. Περαιτέρω, οι αρμοδιότητες της Διεύθυνσης Συντήρησης



Έργων Οδοποιίας (Δ.Κ.Ε.Ο.) και της Διεύθυνσης Κατασκευής Έργων Συντήρησης Οδοποιίας (Δ.Κ.Σ.Ε.Ο.) της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων (Γ.Γ.Δ.Ε.), μεταφέρθηκαν στην Περιφέρεια Αττικής. Περαιτέρω, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της Υπηρεσίας, η αρμοδιότητα συντήρησης του οδικού δικτύου της χώρας ανήκει στους εξής φορείς: α) τα ολοκληρωμένα τμήματα των αυτοκινητόδρομων που λειτουργούν με σύμβαση παραχώρησης (εκτός των τμημάτων του παράπλευρου οδικού δικτύου) στις εταιρίες παραχώρησης, β) το εθνικό, επαρχιακό και δημοτικό οδικό δίκτυο, στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού (Περιφέρειες, Δήμοι και Κοινότητες), γ) η « Εγνατία Οδός» στην «Εγνατία Οδός Α.Ε.» και δ) τμήματα του παράπλευρου κυρίως οδικού δικτύου των αυτοκινητόδρομων στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών/ Δ/ση Δ14. Αναφορικά με την αρμοδιότητα συντήρησης των τεχνικών έργων του οδικού δικτύου της χώρας , μεταξύ των οποίων είναι και οι γέφυρες, αυτή (αρμοδιότητα) ανήκει σε όποιον έχει τη συντήρηση της οδού. Για τον λόγο αυτό στους αυτοκινητόδρομους, των οποίων η συντήρηση υπάγεται στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών και ειδικότερα στα τμήματα που έχουν κατασκευασθεί πριν το 2008, εκτελείται αυτή την περίοδο, με επίβλεψη και χρηματοδότηση του Υπουργείου , ένα μεγάλο πρόγραμμα βαριάς συντήρησης τεχνικών έργων (γεφυρών, cut&cover, άνω και κάτω διαβάσεων, οχετών κλπ) .Εξάλλου, τέσσερις (4) τουλάχιστον περιφέρειες της χώρας (Θεσσαλίας, Στερεάς Ελλάδας, Δυτικής Μακεδονίας και Πελοποννήσου) έχουν συμπεριλάβει στην αρμοδιότητά τους για τη συντήρηση των οδών και τη συντήρηση των τεχνικών έργων των οδών. Ενδεικτικά αναφέρεται, ότι η Περιφέρεια Θεσσαλίας, που πρόσφατα αντιμετώπισε την κατάρρευση της γέφυρας της Διάβας, υπέγραψε εντός του έτους 2019 σύμβαση ποσού 1.000.000 ευρώ για συντήρηση γεφυρών στο οδικό δίκτυο αρμοδιότητάς της, στην οποία περιλαμβάνονται και εργασίες επί του φέροντος οργανισμού αυτών (γεφυρών).

3. Μετά από αυτά, υποβλήθηκε το ερώτημα .

Νομοθετικό πλαίσιο

4. Το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει: « 1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους

επιμέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους.».

5. Στις διατάξεις των άρθρων 1, 2 και 5 του ν. 3155/1955 (Α'63) «περί κατασκευής και συντηρήσεως οδών» ορίζεται ότι:

Άρθρο 1 « Αι οδοί της χώρας διακρίνονται εις α) Εθνικάς, β) Επαρχιακάς και γ) Δημοτικάς ή Κοινοτικάς».

Άρθρο 2 « Εθνικαί οδοί είναι: α) αι κύριαι οδικαί αρτηριαί αι ενούσαι τα σπουδαιότερα αστικά κέντρα μεταξύ των και μετά των μεγαλυτέρων λιμένων ή αερολιμένων ή σιδ/κων σταθμών, β) αι κυριώτεραι οδοί αι συνδέουσαι την χώραν μεταξύ των ομόρων Επικρατειών, γ) αι οδοί αι εξυπηρετούσαι τόπους εξαιρετικού τουριστικού ενδιαφέροντος, δ) αι οδοί αι εξυπηρετούσαι την άμυναν της χώρας. 2. Αι εθνικαί οδοί καθορισθήσονται δια Β.Διατάγματος εφ' άπαξ εκδοθησομένου προτάσει του Υπουργού Συγκοινωνιών και Δημοσίων Έργων μετά γνωμοδότησιν του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων».

Άρθρο 5 « 1. Αι Εθνικαί οδοί κατασκευάζονται , ανακαινίζονται και συντηρούνται υπό του Κράτους δια της Υπηρεσίας των Δημοσίων Έργων».

6. Με το άρθρο 7 του π.δ. 69/1988 « Οργανισμός Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων» (Α' 28) συστάθηκε στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων η Διεύθυνση Συντήρησης Οδικών Έργων . Στο Τμήμα Παρακολούθησης και Συντήρησης Γεφυρών της Διεύθυνσης υπάγονταν: « η συστηματική και κατά τακτά χρονικά διαστήματα παρακολούθηση και έλεγχος των γεφυρών στο Εθνικό Οδικό δίκτυο και η επισήμανση τυχόν καταστροφών ή άλλων ζημιών σε επιμέρους τμήματα των κατασκευών ,η συνεργασία με το Τμήμα Μελετών Ειδικών Τεχνικών Έργων για τον τρόπο συντήρησης και αποκατάστασης ζημιών, η εποπτεία των περιφερειακών υπηρεσιών για την υλοποίηση της συντήρησης και των επισκευών, σύμφωνα με τις οδηγίες και τις μελέτες». Ήδη το προαναφερόμενο προεδρικό διάταγμα (π.δ. 69/1988) έχει αντικατασταθεί με το π.δ. 123/2017 « Οργανισμός του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών» (Α'151) σύμφωνα με το οποίο οι Υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας Υποδομών δεν έχουν αρμοδιότητα σε οδούς εκτός του δικτύου αυτοκινητόδρομων.

7. Στα άρθρα 1 , 2 , 5 και 6 του ν. 2503/1997 « Διοίκηση, Οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (Α'107), ορίζεται ότι:

Άρθρο 1 « 1. Σε καθεμία από τις Περιφέρειες στις οποίες διαιρείται η χώρα κατά τις διατάξεις του άρθρου 61 του ν. 1622/1986 (ΦΕΚ 92 Α΄) και των κατ' εκτέλεση αυτού εκδομένων προεδρικών διαταγμάτων που καθορίζουν τη χωρική έκταση, την έδρα και τον τίτλο των Περιφερειών, συνιστάται ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα Διοίκησης του κράτους η Περιφέρεια, που οργανώνεται, διοικείται και στελεχώνεται κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου ... Η κάθε Περιφέρεια ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα Διοίκησης έχει τις αρμοδιότητες που ασκούν οι υπηρεσίες της στη συνολική χωρική έκταση της, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών της Περιφέρειας στο νομό ή νομαρχία, καθώς και τις αρμοδιότητες που ανήκουν στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Δεν θίγονται με τις διατάξεις του παρόντος οι αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των δήμων και κοινοτήτων...

Άρθρο 2 « 1... Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου και με την επιφύλαξη των διατάξεων των παρ. 5 και 6 του άρθρου 1 οι διανομαρχιακές και οι περιφερειακές υπηρεσίες των υπουργείων, καθώς και οι περιφερειακές υπηρεσίες σε επίπεδο νομού ή νομαρχίας καταργούνται αυτοδικαίως και οι αρμοδιότητες τους ασκούνται από τις αντίστοιχες υπηρεσίες της Περιφέρειας που συνιστώνται με τον παρόντα νόμο»

Άρθρο 5 « ...3. Η Γενική Διεύθυνση Περιφέρειας συγκροτείται: Α. Από τις διευθύνσεις: α)... ε) Ελέγχου Συντήρησης Έργων στ)...»

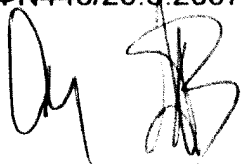
Άρθρο 6 «...5. Η Διεύθυνση Ελέγχου Συντήρησης Έργων είναι αρμόδια για τη συντήρηση τοπικών βελτιώσεων και τη συντήρηση του υφιστάμενου οδικού δικτύου, τη μελέτη και εκτέλεση σήμανσης και σηματοδότησης καθώς και τη συντήρηση του πάσης φύσεως μηχανικού εξοπλισμού. Η Διεύθυνση Ελέγχου Συντήρησης Έργων συγκροτείται από τα παρακάτω τρία (3) τμήματα: - Τμήμα Συντήρησης,- Τμήμα Σήμανσης, Σηματοδότησης και Ηλεκτροφωτισμού, - Τμήμα Εξοπλισμού και Διαχείρισης. Οι αρμοδιότητες των Τμημάτων της Διεύθυνσης Ελέγχου Συντήρησης Έργων είναι: α) Τμήμα Συντήρησης Η μελέτη και η εκτέλεση ή η επίβλεψη εκτέλεσης εργασιών συντήρησης και βελτίωσης του οδικού δικτύου αρμοδιότητάς της...».

8. Στο άρθρο 7 « Συντήρηση Οδών» του ν.3481/2006 « Τροποποιήσεις διατάξεων περί Εθνικού Κτηματολογίου, Δημοσίων Έργων, Μελετών κλπ» (Α΄162) ορίζεται ότι : « 1...2. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων καθορίζονται οι οδοί του Νομού Αττικής που έχουν πρωτεύουσα σημασία για την κυκλοφορία των οχημάτων και τα ολοκληρωμένα τμήματα των

αυτοκινητοδρόμων που ανήκουν στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων. 3. Με αποφάσεις των κατά τόπους αρμόδιων Γενικών Γραμματέων και Περιφερειών της Χώρας, οι οποίες λαμβάνουν υπόψη την απόφαση της παραγράφου 2 και εκδίδονται εντός έξι (6) μηνών από την έναρξη ισχύος της και δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθορίζονται οι οδοί που ανήκουν στην αρμοδιότητα συντήρησης των υπηρεσιών της οικείας Περιφέρειας και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Αρμόδιοι προς συντήρηση όλων των υπολοίπων δημοσίων οδών είναι οι δήμοι και οι κοινότητες, ο καθένας μέσα στα όρια της διοικητικής του περιφέρειας. 4. Για την εφαρμογή των παραγράφων 2 και 3, ως «συντήρηση» νοείται η αποκατάσταση των βλαβών του οδοστρώματος και των στοιχείων ασφαλείας της οδού (στηθαία, νησίδες ασφαλείας, σήμανση κ.ο.κ), επιφυλασσομένων των διατάξεων που ισχύουν κάθε φορά για την αρμοδιότητα και τις ευθύνες των Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας... 8. Οι διατάξεις του παρόντος δεν επηρεάζουν την κατάταξη και χαρακτηρισμό των οδών και τις συνέπειες που απορρέουν από την κατάταξη, κατά τις ισχύουσες διατάξεις».

9. Στη συνέχεια, κατ' εξουσιοδότηση του παραπάνω άρθρου, εκδόθηκε η με αριθμό Δ17α/06/52/ΦΝ443/20.3.2007 απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ « Καθορισμός των οδών του Ν. Αττικής και των ολοκληρωμένων τμημάτων των αυτοκινητοδρόμων, που η συντήρησή τους ανήκει στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών της Γ.Γ.Δ.Ε./Υ.Π.Ε.ΧΩ.Δ.Ε.» (Β'398), η οποία στο άρθρο μόνο αυτής όρισε ότι:» Α. Καθορίζουμε τις οδούς του Ν. Αττικής και τα ολοκληρωμένα τμήμα των αυτοκινητοδρόμων που η συντήρησή τους ανήκει στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών της Γ.Γ.Δ.Ε. του ΥΠΕΧΩΔΕ ως κατωτέρω:...» και η με αριθμ. 4422/Ε.ΟΙ/2007 Απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Αττικής « Καθορισμός των οδών του Ν. Αττικής που η συντήρησή τους ανήκει στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών της Περιφέρειας Αττικής και των Νομαρχών Αθηνών, Πειραιά, Ανατολικής Αττικής και Δυτικής Αττικής»(Β'1787), με την οποία καθορίστηκαν οι οδοί του νομού Αττικής η συντήρηση των οποίων ανήκει στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών της Περιφέρειας Αττικής και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

10. Περαιτέρω, με βάση την παραπάνω εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 7 του ν. 3481/2006, εκδόθηκε η με αριθμό Δ 17 α/06/116/ΦΔΝ443/12.07.2010)Β'1138) απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων «τροποποίηση της αριθμ. Δ17α/06/52/ΦΝ443/20.3.2007 (ΦΕΚ Β'398/2007) απόφασης καθορισμού



οδών αρμοδιότητας της ΓΓΔΕ», με το άρθρο μόνο της οποίας ορίστηκε ότι: «1. Η παράγραφος Α3 της απόφασης αρ. Δ17α /06/52/ΦΝ443/20.3.2007 (ΦΕΚ Β΄398 21-3-2007) « Καθορισμός των οδών του Ν. Αττικής και των ολοκληρωμένων τμημάτων των αυτοκινητοδρόμων, που η συντήρησή τους ανήκει στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών της Γ.Γ.Δ.Ε./Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε καταργείται».

11. Επίσης, στην προαναφερόμενη με αρ. 4422/Ε.Ο./2007 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Αττικής ορίζεται: « 3.Β. Η έννοια της συντήρησης Στην έννοια της « συντήρησης» των οδών περιλαμβάνεται ιδίως: 1. Η αποκατάσταση φθορών και βλαβών του οδοστρώματος, της οριζόντιας και κατακόρυφης σήμανσης και του ηλεκτροφωτισμού, 2. Η συντήρηση και ο καθαρισμός φυτεμένων νησίδων και πρανών, 3. Η συντήρηση του εξοπλισμού ασφαλείας της οδού όπως τα στηθαία ασφαλείας και 4. Η προσαρμογή στην τελική επιφάνεια του οδοστρώματος τόσο των εσχάρων των φρεατίων υδροσυλλογής, όσο και των καπακίων των φρεατίων επίσκεψης των υποκειμένων δικτύων ομβρίων. Στη συντήρηση δεν περιλαμβάνονται τα πεζοδρόμια , τα οποία συντηρούνται κατά τις οικείες διατάξεις από τους οικείους Ο.Τ.Α.».

12. Περαιτέρω, με τα άρθρα 3, 186, 210, 282 και 286 του ν.3852/2010 « Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»(Α΄87), ορίστηκε ότι:

Άρθρο 3 « Σύσταση και συγκρότηση περιφερειών 1... 3. Συνιστώνται οι εξής περιφέρειες:...».

Άρθρο 186 «Αρμοδιότητες Περιφερειών Ι... ΙΙ. Οι Αρμοδιότητες των περιφερειών, αφορούν τους τομείς: Α.... ΣΤ. Έργων-Χωροταξίας-Περιβάλλοντος, στους οποίους περιλαμβάνονται , ιδίως:

1. Η κατασκευή, η συντήρηση και ανακαίνιση των οδών, που η συντήρησή τους ανήκε στην αρμοδιότητα της Κρατικής Περιφέρειας και των αντίστοιχων πρώην Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.
2. Η μελέτη των έργων συντήρησης και βελτίωσης των οδών, που η συντήρησή τους ανήκε στην αρμοδιότητα της Κρατικής Περιφέρειας και των αντίστοιχων πρώην Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.
3. Ο σχεδιασμός, η μελέτη, η κατασκευή και συντήρηση συγκοινωνιακών, αντιπλημμυρικών, κτιριακών , ηλεκτρομηχανολογικών και λιμενικών έργων.
4. Η κατάρτιση προσχεδίων προγραμμάτων εκτέλεσης έργων.
5. Η εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών, καθώς και ο έλεγχος των μελετών αυτών.

6. Η άσκηση αρμοδιοτήτων επί θεμάτων οδικής κυκλοφορίας, όπως οι μετρήσεις, η σήμανση των οδών που η συντήρησή τους ανήκει στην αρμοδιότητα της Κρατικής Περιφέρειας και των αντίστοιχων πρώην Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, καθώς και η σηματοδότηση και ο φωτισμός αυτών.
7. Η εφαρμογή των μελετών, η συμπλήρωση και προσαρμογή μελετών συγκοινωνιακών έργων, καθώς και η κατάρτιση συμπληρωματικών μελετών τούτων
8. ... 9. Η παραλαβή και αποθήκευση των πάσης φύσεως εφοδίων και υλικών συντήρησης σήμανσης, καθώς και η διαχείριση και αποθήκευση αυτών.
- 10 ... 11. Τα έργα που εκτελούνται από το Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων χαρακτηριζόμενα ως έργα εθνικού επιπέδου (άρθρο 10 παρ. 4 του ν. 679/1977 και άρθρο 59 του π.δ. 609/1985) τα οποία έχουν αμιγώς διάσταση επιπέδου περιφέρειας ή νομού.

III. Οι Αρμοδιότητες των περιφερειών ασκούνται από 1.1.2011, εκτός εκείνων του τομέα Α' (Προγραμματισμού – Ανάπτυξης) υπ' αριθμούς 1 έως και 31, του υποτομέα Διαχείρισης Υδάτων, ο οποίος περιλαμβάνεται στον τομέα Γ' (Φυσικών πόρων- Ενέργειας- Βιομηχανίας) και του τομέα ΣΤ' (Έργων- Χωροταξίας- Περιβάλλοντος) υπ' αριθμούς 1 έως 12 του παρόντος άρθρου, οι οποίες ασκούνται από την 1.7.2011...».

Άρθρο 210 « Μητροπολιτικές λειτουργίες 1. Η μητροπολιτική περιφέρεια Αττικής και η μητροπολιτική ενότητα Θεσσαλονίκης της περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας ασκούν πλέον των αρμοδιοτήτων του άρθρου 186 και αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα, στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος και του προϋπολογισμού που καταρτίζονται από το περιφερειακό συμβούλιο. Οι λειτουργίες μητροπολιτικού χαρακτήρα αφορούν τους τομείς περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής, χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων, μεταφορών και συγκοινωνιών, πολιτικής προστασίας και ασφάλειας, που υπερβαίνουν τα διοικητικά όρια δήμου και είναι οι εξής: ...Γ. τομέας μεταφορών και συγκοινωνιών, στους οποίους περιλαμβάνονται, ιδίως: 1. Η εκπόνηση μελετών, προγραμμάτων και σχεδίων συγκοινωνιακών έργων. 2. Η κατασκευή συγκοινωνιακών έργων και οι εργασίες συντήρησης συγκοινωνιακών έργων μητροπολιτικού επιπέδου...».

Άρθρο 282 « Γενικές Μεταβατικές Διατάξεις4. Προεδρικά Διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις που έχουν εκδοθεί, κατ' εξουσιοδότηση προγενέστερων διατάξεων και ρυθμίζουν θέματα σχετικά με την εφαρμογή διατάξεων του παρόντος

νόμου εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι την έκδοση των προβλεπόμενων, από τον παρόντα νόμο, εφόσον δεν ανακύπτει αντίθεση με το περιεχόμενό του...»

Άρθρο 286 « Έναρξη ισχύος Η ισχύς του παρόντος αρχίζει από 1.1.2011...».

13. Περαιτέρω , το άρθρο 8 του ν. 4018/2011 (Α΄ 215) ορίζει: «1. Για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των παραγράφων ΙΙ.Α.9 και ΙΙ.Γ.10 του άρθρου 210 του ν. 3852/2010, το μόνιμο και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικό που υπηρετεί στις Διευθύνσεις : α) Οδικών Έργων Περιφέρειας Αττικής (Δ9), β) Υδραυλικών Έργων Περιφέρειας Αττικής (Δ10), γ) Κατασκευής Έργων Οδοποιίας(ΔΚΕΟ), δ) Κατασκευή Έργων Συντήρησης Οδοποιίας (ΔΚΕΣΟ)... της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων μετατάσσεται αυτοδικαίως τη 15^η Οκτωβρίου του 2011 στην Περιφέρεια Αττικής, με ταυτόχρονη κατάργηση των αντίστοιχων θέσεων και υπηρεσιών....4. Η δαπάνη για την καταβολή της μισθοδοσίας του προσωπικού που μετατάσσεται κατά τα ανωτέρω, βαρύνει τους ΚΑΠ των Περιφερειών του άρθρου 260 του ν. 3852/2010, οι οποίοι, από την 1^η Ιανουαρίου 2012 θα προσαυξηθούν αναλόγως για την κάλυψη της μισθοδοσίας του μετατασσόμενου- μεταφερόμενου προσωπικού... 5...Πόροι της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, εγκεκριμένοι ή προς έγκριση , που αφορούν εκτέλεση συμβάσεων των υπηρεσιών της παραγράφου 1, μεταβιβάζονται υποχρεωτικά με μέριμνα των αρμόδιων οργάνων στην Περιφέρεια Αττικής...6. Κινητά πράγματα, λειτουργικά συστήματα, μηχανήματα, οχήματα και εν γένει τεχνολογικός εξοπλισμός που υπάγονται στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και εξυπηρετούν τη λειτουργία και την άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων των οικείων υπηρεσιών, μεταβιβάζονται αυτοδίκαια και χωρίς αντάλλαγμα , στην Περιφέρεια Αττικής...».

14. Επιπρόσθετα, το άρθρο 129 παρ. 6 του ν. 4199/2013 (Α΄ 216) ορίζει: « 6. Οι αρμοδιότητες και τα υλοποιούμενα έργα των πιο κάτω Ειδικών Υπηρεσιών Δημοσίων Έργων και των παρακάτω Τμημάτων της Ειδικής Υπηρεσίας Συντήρησης Αυτοκινητοδρόμων της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων μεταφέρονται στις 31.10.2013 στην Περιφέρεια στην οποία εδρεύουν ως εξής:α)... γ) Το Τμήμα Εκτέλεσης Έργων Συντήρησης Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας της Ειδικής Υπηρεσίας Δημοσίων Έργων Συντήρησης Αυτοκινητοδρόμων που συστήθηκε με το π.δ. 219/1977 (Α΄168), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, στην Περιφέρεια Αττικής και στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας αντίστοιχα....».

15. Τέλος, στο ν. 2696/1999 « Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας» (Α'57), περιλαμβάνονται διατάξεις με τις οποίες προβλέπεται η εκ μέρους των αρμοδίων για την συντήρηση των οδών υπηρεσιών, λήψη μέτρων τα οποία αποσκοπούν στην ασφάλεια της δημόσιας κυκλοφορίας. Ειδικότερα, στο άρθρο 10 ορίζεται ότι: «1. Όποιος έχει τις κατά τον παρόντα Κώδικα αρμοδιότητες ή την εξουσία επί του πράγματος, επί του οποίου διεξάγεται δημόσια κυκλοφορία, υποχρεούται να λαμβάνει κάθε μέτρο, ώστε από τη δημόσια κυκλοφορία να μη δημιουργείται κίνδυνος ή ζημία τρίτων προσώπων ή άλλων έννομων αγαθών».

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη του Τμήματος από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

16. Οι διατάξεις των άρθρων 1 και 2 του ν. 3155/1955 διακρίνουν τις οδούς της χώρας σε εθνικές, επαρχιακές και δημοτικές και θεσπίζουν ειδική διαδικασία για την κήρυξη και τον χαρακτηρισμό των εθνικών οδών με την έκδοση σχετικών διαταγμάτων. Κατά τη διάταξη δε του άρθρου 5 του παραπάνω νόμου, η αρμοδιότητα συντήρησης των οδών που χαρακτηρίστηκαν εθνικές, ορίστηκε ότι ανήκει στις υπηρεσίες του Δημοσίου.

17. Περαιτέρω, με το ν. 2503/1997, με τον οποίο αναδιοργανώθηκαν οι Περιφέρειες ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες Διοίκησης του κράτους, κύριος φορέας για την κατασκευή, συντήρηση και ανακαίνιση του εθνικού οδικού δικτύου ορίστηκε η χωρικά αρμόδια Περιφέρεια, ενώ ο Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ διατήρησε καταρχάς όλες τις αρμοδιότητες σχετικά με έργα συγχρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση, έργα εκτελούμενα από τις ΕΥΔΕ και έργα εθνικού επιπέδου ή ειδικά έργα υψηλού προϋπολογισμού και συνακόλουθα διατήρησε και τις αρμοδιότητες συντήρησης όλων των έργων των ενταγμένων στα διευρωπαϊκά δίκτυα.

18. Με τις παρ. 2 και 3 του άρθρου 7 του ν. 3481/2006, παρασχέθηκαν εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση υπουργικής απόφασης και αποφάσεων των Γενικών Γραμματέων της Περιφέρειας, για την καταγραφή των οδών και τον προσδιορισμό των φορέων (ΥΠΕΧΩΔΕ, Περιφέρειες, Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, Δήμοι και Κοινότητες) που είναι αρμόδιοι για τη συντήρησή τους με σκοπό, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην οικεία αιτιολογική έκθεση, να παύσει η σύγχυση

και η μετάθεση των ευθυνών, που απολήγει σε βάρος των πολιτών, αλλά και της έννοιας της υπεύθυνης και οργανωμένης πολιτείας (βλ. αιτιολογική έκθεση ν.3481/2006). Από τη γραμματική και τελολογική ερμηνεία της σχετικής διάταξης, ευθέως προκύπτει ότι, κατά τροποποίηση των ισχυουσών διατάξεων περί αρμοδιότητας συντήρησης, ο Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ έχει πλέον τη γενική αρμοδιότητα (και όχι κατ' εξαίρεση, σε περίπτωση αμφιβολίας, όπως προέβλεπε η διάταξη του άρθρου 25 του ν.1418/1984) να καθορίσει τις οδούς και μάλιστα τα ολοκληρωμένα τμήματα των αυτοκινητοδρόμων (πρβλ ΣτΕ 2838/2017) για τα οποία η Κεντρική Διοίκηση έχει την αρμοδιότητα συντήρησης και , ακολούθως, μετά την έκδοση της σχετικής υπουργικής απόφασης, οι Γενικοί Γραμματείς των οικείων Περιφερειών, αφού λάβουν υπόψη τον καθορισμό της αρμοδιότητας των υπηρεσιών του Υπουργείου, που έγινε με βάση την εκδοθείσα υπουργική απόφαση, καθορίζουν τις οδούς για τις οποίες την αρμοδιότητα συντήρησης έχουν είτε οι Περιφέρειες είτε οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, με αποτέλεσμα η συντήρηση των υπολοίπων οδών να ανήκει στους οικείους Δήμους. Μάλιστα , διευκρινίζεται ότι η κατά τον παραπάνω τρόπο ανακατανομή των αρμοδιοτήτων συντήρησης δεν θίγει την κατάταξη και τον χαρακτηρισμό των οδών κατά την ισχύουσα νομοθεσία, δεδομένου ότι η κατάταξη συνάπτεται όχι μόνον με την αρμοδιότητα συντήρησης αυτών, αλλά και με άλλα ζητήματα π.χ. της πολεοδομικής νομοθεσίας. Συνακόλουθα, με βάση τον ν. 3481/2006 εκδόθηκαν αφενός αποφάσεις του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. για την κατανομή των αρμοδιοτήτων συντήρησης των ολοκληρωμένων τμημάτων των αυτοκινητοδρόμων σε όλη τη χώρα και αφετέρου αποφάσεις για την κατανομή των αρμοδιοτήτων συντήρησης του εθνικού και επαρχιακού οδικού δικτύου (βλ. Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, Διεύθυνση Σχεδιασμού και Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών, χαρτογραφική απεικόνιση αρμοδιοτήτων συντήρησης οδικού δικτύου, Νοέμβριος 2017 , Διαδίκτυο).

19. Το νομοθετικό καθεστώς με βάση το οποίο η αρμοδιότητα συντήρησης των οδών καθοριζόταν με τις οικείες αποφάσεις Υπουργού ή Γενικού Γραμματέα τροποποιήθηκε με τον ν. 3852/2010 και την εφαρμογή του Προγράμματος « Καλλικράτης», με αποτέλεσμα όλες οι αρμοδιότητες για τη συντήρηση των οδών που ανήκαν στις τότε (κρατικές) Περιφέρειες (εθνικό οδικό δίκτυο) αλλά και στις καταργηθείσες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (επαρχιακό οδικό δίκτυο), να περιέλθουν πλέον στις νέες Περιφέρειες που συστήθηκαν με τον νόμο αυτό και

ασκούνται εφεξής από τις αρμόδιες υπηρεσίες τους (άρθρο 186 παρ. II ΣΤ.1 του ν. 3852/2010). Η επιλογή αυτή του νομοθέτη συνάδει προς τη συνταγματική επιταγή (άρθρο 102 Σ) για τη συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με μονάδες που διαθέτουν το κατάλληλο μέγεθος και καθίστανται ικανές να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις, αλλά και να αναλάβουν την τοπική διεκπεραίωση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους. Ειδικότερα, ο Τομέας Έργων – Χωροταξίας-Περιβάλλοντος περιλαμβάνει σημαντικές αρμοδιότητες, οι οποίες ασκούνταν από την κρατική Περιφέρεια και εκχωρούνται πλέον, στην (νέα) Περιφέρεια, με γνώμονα το γεγονός ότι μετέχουν σε αποφασιστικό βαθμό στην αναπτυξιακή πολιτική της. Ειδικότερα, στον υποτομέα των έργων απονέμονται αρμοδιότητες που αφορούν την κατασκευή, συντήρηση και ανακαίνιση οδών, που οι αντίστοιχες αρμοδιότητες ανήκαν στην κρατική Περιφέρεια και στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Η αρμοδιότητα αυτή συμπεριλαμβάνει και τις αντίστοιχες μελέτες. Επίσης, απονέμεται ο σχεδιασμός, η μελέτη, η κατασκευή και συντήρηση συγκοινωνιακών κ.α. έργων, η εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών, η αντιμετώπιση θεμάτων οδικής κυκλοφορίας, η διαχείριση ειδικών έργων περιφερειακού επιπέδου που έχουν εκτελεσθεί από τις Ε.Υ.Δ.Ε., η κατάρτιση προσχεδίων προγραμμάτων εκτέλεσης έργων, καθώς και λοιπές συναφείς αρμοδιότητες (βλ. Αιτιολογική Έκθεση ν. 3852/2010). Μάλιστα, κατά τις γενικές μεταβατικές διατάξεις του νόμου αυτού (άρθρο 282) οι υπουργικές αποφάσεις που έχουν εκδοθεί, κατ' εξουσιοδότηση προγενέστερων διατάξεων και ρυθμίζουν θέματα σχετικά με την εφαρμογή διατάξεων του ν. 3852/2010 εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι την έκδοση των προβλεπόμενων από τον νόμο αυτό, εφόσον δεν ανακύπτει αντίθεση με το περιεχόμενό του.

20. Στο πλαίσιο των ρυθμίσεων που έχουν γίνει με τις προαναφερόμενες διατάξεις, για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά όργανα του κράτους (Γενική Γραμματεία Υποδομών) σε ΟΤΑ (Περιφέρεια Αττικής), προκύπτει ότι μεταφέρθηκαν συγχρόνως και το αναγκαίο ανθρώπινο δυναμικό αλλά και οι αντίστοιχοι πόροι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων (πρβλ. ΣτΕ 2599/2011).

21. Περαιτέρω, μετά τη θέση σε εφαρμογή του ν. 3481/2006 και τις εκδοθείσες προς εκτέλεση του υπουργικές αποφάσεις και τη σχετική απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Αττικής, οι υπεύθυνοι για τη συντήρηση του οδικού δικτύου της χώρας και των τεχνικών έργων του οδικού δικτύου, καθορίζονται αποκλειστικά από τις διατάξεις αυτές και δεν ισχύουν προγενέστερες σχετικές με τα θέματα αυτά διατάξεις (πρβλ ΔΕφΠειρ 100/2014, γνωμοδότηση ΝΣΚ 145/2008,

57/2008). Ως τεχνικά έργα της οδού, σύμφωνα με την Οδηγία Μελετών Οδικών Έργων (Ο.Μ.Ο.Ε 10 κεφ. 1.), νοοούνται, οι γέφυρες, οχετοί, πτερυγότυχοι, τοίχοι αντεπιστροφής, τοίχοι αντιστήριξης, τοίχοι από οπλισμένοι γη, φρεάτια, στραγγιστήρια, έργα προστασίας πρανών, γέφυρες σήμανσης, κατασκευές δι' εκσκαφής και επανεπίχωσης (cut and cover). Ο φορέας συντήρησης της οδού υποχρεούται να διασφαλίζει την απρόσκοπτη και ασφαλή διεξαγωγή της κυκλοφορίας στο οδικό δίκτυο στο σύνολό της, άρα και στα τεχνικά έργα αυτής, όπως οι γέφυρες. Οι γέφυρες και γενικότερα τα τεχνικά έργα οδοποιίας, αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της οδού και με τον τρόπο αυτό αντιμετωπίζονται τόσο κατά τη διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησής τους (μελέτη – κατασκευή) όσο και κατά τη διαδικασία συντήρησής τους. Άλλωστε η μελέτη ενός τεχνικού έργου σε όλα τα στάδια της είναι σε πλήρη αλληλεξάρτηση με τη μελέτη οδοποιίας της οδού στην οποία ανήκει, καθώς και με όλες τις υποστηρικτικές της οδού μελέτες (υδραυλική, γεωτεχνική κλπ). Με τον τρόπο αυτό, και η κατασκευή ενός τεχνικού έργου οδοποιίας δεν αντιμετωπίζεται ανεξάρτητα από την κατασκευή της οδού. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι κατά τη μετάβαση από την οδό στην γέφυρα, πρέπει να υπάρχει ιδιαίτερη κατασκευαστική μέριμνα για την σωστή κυκλοφορία των οχημάτων. Αναφορικά με τις εργασίες συντήρησης των τεχνικών έργων, επιβάλλεται ο αρμόδιος φορέας να είναι ενιαίος, καθόσον γίνεται αντιληπτό ότι υπάρχει αλληλεπίδραση των ενεργειών μεταξύ συντήρησης της οδού και συντήρησης του τεχνικού έργου, ο διαχωρισμός των οποίων δυσχεραίνει την σωστή συντήρηση των τεχνικών έργων.

22. Τέλος, όπως προκύπτει από τη γραμματική διατύπωση της διάταξης του άρθρου 7 παρ. 4 του ν. 3481/2006 και του άρθρου 3 β της με αριθ. 4422/Ε.Ο/2007 Απόφασης του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Αττικής, με τη χρησιμοποίηση της λέξης «ιδίως» η απαρίθμηση των μέτρων που περιλαμβάνονται στην έννοια της « συντήρησης» είναι ενδεικτική και όχι αποκλειστική (πρβλ ΔΕΦΑΘ 589/2012, γνωμ ΝΣΚ 323/2008) και επομένως στην έννοια αυτή περιλαμβάνεται και η συντήρηση των τεχνικών έργων επί των οδών όπως είναι οι γέφυρες , μόνον δε η συντήρηση των πεζοδρομίων δεν περιλαμβάνεται στην παραπάνω έννοια (πρβλ ΣΤΕ 2920/2019).

Απάντηση

23. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ'), γνωμοδοτεί ομόφωνα, ως εξής:

Μετά τη θέση σε εφαρμογή του ν. 3481/2006 , τις εκδοθείσες προς εκτέλεσή του αποφάσεις του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ και των Γενικών Γραμματέων των Περιφερειών και τη διάταξη του άρθρου 186 του ν. 3852/2010, ο φορέας ο οποίος είναι κατά το νόμο αρμόδιος για τη συντήρηση των οδών και γενικότερα των συγκοινωνιακών έργων, ήτοι οι Περιφέρειες, μεταξύ αυτών και η Περιφέρεια Αττικής, έχουν την αρμοδιότητα για τη συντήρηση των τεχνικών και λοιπών συνοδών έργων , στα οποία περιλαμβάνονται και οι γέφυρες, που βρίσκονται στις οδούς των οποίων έχουν την υποχρέωση συντήρησης.

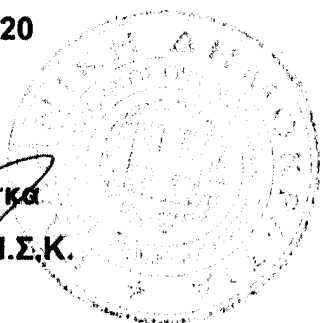
ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 17-06-2020

Ο Πρόεδρος

Βασιλική Δούσκα

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Η Εισηγήτρια

Anna Maliara

Άννα Μαλιάρá

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.