



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

Αριθμός Γνωμοδότησης 94/2023

**ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Ε΄ ΤΜΗΜΑ
Συνεδρίαση της 28-6-2023**

Σύνθεση:

Πρόεδρος : Νίκη Μαριόλη, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Αικατερίνη Γρηγορίου, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ., Βασίλειος Καραγεώργος, Χρήστος Μητκίδης, Βασιλική Παπαθεοδώρου, Ευάγγελος Μαρίνης, Περικλής Αγγέλου, Ευστράτιος Ηλιαδέλης, Θωμάς Καζάκος, Ξανθή Μπασάκου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια : Μαρία Σταμέλου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο).

Έγγραφο ερωτήματος: Το με αριθ. πρωτ. 81124/14-3-2023 έγγραφο της Διευθύνσης Επιβατικών Μεταφορών της Γενικής Διεύθυνσης Μεταφορών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών.

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται, α) εάν είναι δυνατή η εκτέλεση μεταφορικού έργου από τα νομικά πρόσωπα ΚΤΕΛ Α.Ε και ΚΤΕΛ, το οποίο να είναι εκτός του σκοπού που καθορίζεται στο άρθρο 4 του ν.2963/2001 (Α΄ 268) όπως, για παράδειγμα, έργο οδικών εμπορευματικών μεταφορών, έργο μεταφοράς αποβλήτων κλπ. και β) αν νομιμοποιούνται οι επιχειρήσεις ΚΤΕΛ Α.Ε. και ΚΤΕΛ να συστήνουν εταιρείες εμπορευματικών μεταφορών του

N.3887/2010 (Α' 174), αλλά και άλλων δραστηριοτήτων οι οποίες δεν εξυπηρετούν την εκτέλεση του σκοπού του άρθρου 4 του ν.2963/2001 (Α' 268).

Ιστορικό

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

1.- Με το με αριθ. πρωτ. 2211/977/2022 έγγραφό της με ηλεκτρονική αποστολή προς το Γραφείο Υφυπουργού Μεταφορών και κοινοποίηση στην Γενική Διεύθυνση Μεταφορών - Διεύθυνση Οδικών Εμπορευματικών του Υπουργείου, η εταιρία με την επωνυμία «Ε. ... Α.Ε.» έθεσε τα εξής ερωτήματα. Εάν :

«1.α). Οι φορείς συγκοινωνιακού έργου Κ.Τ.Ε.Λ. Α.Ε. καθώς επίσης οι επιχειρήσεις του άρθρου 4 παρ. 2 περ. ε του Ν. 2963/2001, δύνανται να εκδώσουν άδεια οδικού μεταφορέα εμπορευμάτων και κατ' επέκταση να λάβουν άδειες οχημάτων δημοσίας χρήσης για μεταφορά εμπορευμάτων. β). Εφόσον η απάντηση στα ανωτέρω ερωτήματα είναι καταφατική, εάν δύνανται οι ανωτέρω φορείς και επιχειρήσεις να διενεργούν τη δραστηριότητα της οδικής μεταφοράς εμπορευμάτων με οχήματα διαφορετικά από τα οχήματα μεταφοράς επιβατών.

2. Οι φορείς συγκοινωνιακού έργου Κ.Τ.Ε.Λ. Α.Ε. καθώς επίσης οι επιχειρήσεις του άρθρου 4 παρ. 2 περ. ε του Ν. 2963/2001, δύνανται να δραστηριοποιούνται:

i. στον κλάδο με αντικείμενο δραστηριότητας «Λιανικό εμπόριο καυσίμων κίνησης σε ειδικευμένα καταστήματα», ΚΑΔ: 47.30 έως 47.40 (περιλαμβάνονται βενζίνη, πετρέλαιο, υγραέριο, λιπαντικά έλαια), ή/ και «Λιανικό εμπόριο φυσικού αερίου, υδροποιημένου ή σε αεριώδη κατάσταση», ΚΑΔ: 47.78.85.19, σύμφωνα με τους Κωδικούς Αριθμούς Δραστηριότητας (ΚΑΔ) κατά NACE Rev. 2/ΣΤΑΚΟΔ 08 ή δύνανται μόνον να λειτουργούν πρατήριο υγρών καυσίμων ιδιωτικής χρήσης αποκλειστικά για τον εφοδιασμό των ιδιόκτητων ή μισθωμένων λεωφορείων.

ii. στον κλάδο με αντικείμενο δραστηριότητας «Οδικές μεταφορές εμπορευμάτων» [ΚΑΔ: 49.41] κατά NACE Rev. 2/ΣΤΑΚΟΔ 08

iii. στον κλάδο με αντικείμενο δραστηριότητας «Συλλογή, επεξεργασία και διάθεση αποβλήτων, ανάκτηση υλικών» [ΚΑΔ: 38.00 έως 38.32] κατά NACE Rev. 2/ΣΤΑΚΟΔ 08

3. Οι φορείς συγκοινωνιακού έργου Κ.Τ.Ε.Λ. Α.Ε. δύνανται να ιδρύουν άλλες επιχειρήσεις εκτός των «μεταφορικών επιχειρήσεων» της περ. ε της παρ. 2 του

άρθρου 4 του Ν. 2963/2001, όπως ενδεικτικά εταιρείες παροχής αερίου, λιανικού εμπορίου ανταλλακτικών και λιανικού εμπορίου καυσίμων.»

2.- Η ανωτέρω υπηρεσία του Υπουργείου με το με αριθ.πρωτ. 25288/25-01-2023 έγγραφό της απάντησε στην εταιρία ως εξής:

«1. Σύμφωνα με τα αναφερόμενα στο άρθρο 4 του ν. 2963/01 (Α΄268), «Σκοπός των Κ.Τ.Ε.Λ. Α.Ε. είναι η εκτέλεση του συγκοινωνιακού έργου, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 6, καθώς και οποιοδήποτε άλλο έργο οδικών συγκοινωνιών τους ανατεθεί.»

2. Σύμφωνα με το άρθρο 6 του ίδιου νόμου, «Στους φορείς συγκοινωνιακού έργου του άρθρου 2 ανατίθεται η εκτέλεση και εκμετάλλευση:

α. Των υφιστάμενων τακτικών, αστικών και υπεραστικών, επιβατικών γραμμών που κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου έχουν ανατεθεί στα Κ.Τ.Ε.Λ. και εκτελούνται από αυτά.

β. Των νέων τακτικών αστικών και υπεραστικών επιβατικών γραμμών, όπως αυτές καθιερώνονται με τις διατάξεις του άρθρου 7.

γ. Του έργου που ασκούν σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 2446/1996.

3. Η δυνατότητα ίδρυσης από τα ΚΤΕΛ ανεξάρτητων μεταφορικών επιχειρήσεων, που θεσπίστηκε με την παρ. 2 του άρθρου 25 του Ν.3710/2008 (προσθήκη περ. ε στο άρθρο 4 στο τέλος της παρ. 2) αφορά αποκλειστικά στην ίδρυση και λειτουργία Τουριστικών Γραφείων, και στην ανάθεση στις ΚΤΕΛ και ΚΤΕΛ Α.Ε βάσει της πρόβλεψης του άρθρου 4, του Τουριστικού μεταφορικού έργου επιβατών.

4. Νομοθετική ρύθμιση με την οποία να εκχωρείται δικαίωμα εκτέλεσης άλλου συγκοινωνιακού έργου στους συγκοινωνιακούς φορείς του ν 2963/01, δεν υφίσταται.

5. Συνοψίζοντας οι ΚΤΕΛ ΑΕ και ΚΤΕΛ, ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που λειτουργούν ως επιχειρήσεις μεταφοράς προσώπων με λεωφορεία δημόσιας χρήσης, διενεργούν αποκλειστικά το έργο που προσδιορίζεται περιοριστικά στο άρθρο 4 και 6 του Ν.2963/2001, ως τροποποιήθηκε και ισχύει, συμπεριλαμβανομένης και της δυνατότητας ίδρυσης και λειτουργίας πρατηρίων υγρών καυσίμων ιδιωτικής χρήσης για τον ανεφοδιασμό των ιδιόκτητων ή ενταγμένων λεωφορείων των μετόχων τους, καθώς και ανεξάρτητων μεταφορικών επιχειρήσεων, όπως είναι τα Τουριστικά γραφεία.

6. Συμπερασματικά οι ΚΤΕΛ ΑΕ και ΚΤΕΛ, νομιμοποιούνται να λειτουργούν αποκλειστικά ως επιχειρήσεις μεταφοράς προσώπων με λεωφορεία δημόσιας χρήσης και να εκτελούν το έργο που προσδιορίζεται περιοριστικά στα άρθρα 4 και 6 του Ν.2963/2001, ως τροποποιήθηκε και ισχύει.».

3.- Στη συνέχεια η Περιφέρεια Ηπείρου με το με αριθ.πρωτ. 27563 / 196/20-02-2022 έγγραφό της απευθύνθηκε στην πιο πάνω υπηρεσία και ζήτησε την ανάκληση του προαναφερόμενου εγγράφου της, με την αιτιολογία ότι η περ.ε (που προστέθηκε στην παράγραφο 2 του άρθρου 4 του ν. 2963/2001 με το άρθρο 25 του ν.3710/2010) δίνει τη δυνατότητα στα νομικά πρόσωπα ΚΤΕΛ Α.Ε και ΚΤΕΛ «να εκτελέσουν κάθε άλλο μεταφορικό έργο, πέραν του συγκοινωνιακού, το οποίο ήδη τους είχε ανατεθεί με τα άρθρα 4 και 6 του ν.2963/2001 όπως ίσχυε πριν την θέσπιση του άρθρου 25 παρ. 2 του ν. 3710/2008».

4.- Κατόπιν των ανωτέρω, υποβλήθηκε το εν θέματι ερώτημα.

Νομοθετικό Πλαίσιο

5.-Στον Κανονισμό (ΕΚ) με αριθ. 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23^{ης} Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ.1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ.1107/70, στα άρθρα 1 και 2 ορίζονται μεταξύ άλλων τα εξής :

«Άρθρο 1 Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής

1.Ο σκοπός του παρόντος κανονισμού είναι να καθορίσει, σύμφωνα με τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου, τον τρόπο με τον οποίον οι αρμόδιες αρχές μπορούν να ενεργούν στον τομέα των δημοσίων επιβατικών μεταφορών για να εξασφαλίζουν την προσφορά υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, οι οποίες θα είναι, μεταξύ άλλων, πολυπληθέστερες, ασφαλέστερες, υψηλότερης ποιότητας ή λιγότερο δαπανηρές, από εκείνες που θα μπορούσαν να προσφέρουν από μόνες τους οι δυνάμεις της αγοράς.

...

2. Ο παρών κανονισμός ισχύει για την εθνική και διεθνή παροχή δημοσίων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών, με σιδηροδρομικά ή άλλα μέσα σταθερής τροχιάς, καθώς και οδικών μεταφορικών υπηρεσιών, εξαιρουμένων των υπηρεσιών που παρέχονται κυρίως για ιστορικούς ή τουριστικούς λόγους. ...

3....

Άρθρο 2 Ορισμοί

Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως:

α) «δημόσιες επιβατικές μεταφορές»: οι υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών γενικού οικονομικού συμφέροντος που προσφέρονται στο κοινό χωρίς διακρίσεις και σε συνεχή βάση·

6.- Στο ν.2963/2001(Α' 268) «Οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων επιβατικών μεταφορών με λεωφορεία, τεχνικός έλεγχος οχημάτων και ασφάλεια χειραίων μεταφορών και άλλες διατάξεις.» μεταξύ άλλων στα άρθρα 1,2,3,4 και 6 ορίζονται τα εξής :

« Άρθρο 1 Γενικοί Ορισμοί

Για την εφαρμογή του παρόντος νοούνται:

1...

2. «Αστική επιβατική γραμμή»: εκείνη που εξυπηρετεί ορισμένα σημεία της αστικής περιοχής με τη διαδρομή που καθορίζεται προς τούτο.

3. «Αστική επιβατική συγκοινωνία»: η τακτική μεταφορά επιβατών με κόμιστρο ανά επιβάτη, που διενεργείται με λεωφορεία αυτοκίνητα δημόσιας χρήσης κατάλληλου τύπου μέσα στην αστική περιοχή.

8. «Κ.Τ.Ε.Λ.»: νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου με την επωνυμία «Κοινό Ταμείο Είσπραξης Λεωφορείων», που συστάθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.δ. 102/1973.

9...

10. «Τακτικές γραμμές»: οι γραμμές με τις οποίες μεταφέρονται επιβάτες με καθορισμένη συχνότητα και διαδρομή και στις οποίες οι επιβάτες μπορούν να επιβιβάζονται και να αποβιβάζονται σε προκαθορισμένες στάσεις.

11. ...

12. «Υπεραστική επιβατική γραμμή»: εκείνη που συνδέει δήμους, δημοτικά διαμερίσματα, κοινότητες και ενδιάμεσες περιοχές.

13. «Υπεραστική επιβατική συγκοινωνία»: η τακτική μεταφορά επιβατών, με κόμιστρο ανά επιβάτη, που διενεργείται με λεωφορεία αυτοκίνητα δημόσιας χρήσης μεταξύ δήμων, δημοτικών διαμερισμάτων ή κοινοτήτων.

14. ...

16. «Φορείς συγκοινωνιακού έργου»: οι φορείς που εκτελούν οδικές επιβατικές μεταφορές σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού.

17...

Άρθρο 2 Ανάθεση Συγκοινωνιακού Έργου

1. Η εκτέλεση και εκμετάλλευση του συγκοινωνιακού έργου των τακτικών αστικών και υπεραστικών επιβατικών γραμμών, υφιστάμενων και νέων, ανατίθεται αποκλειστικά στους φορείς συγκοινωνιακού έργου που προβλέπει ο νόμος αυτός, σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις αυτού, μέχρι 31 Δεκεμβρίου 2019.

Άρθρο 3 Μετατροπή των Κ.Τ.Ε.Λ. σε ανώνυμες εταιρίες

1. Κάθε υφιστάμενο κατά την έναρξη της ισχύος του παρόντος νόμου Κ.Τ.Ε.Λ. δύναται να μετατραπεί σε ανώνυμη εταιρία, με την επιφύλαξη της παραγράφου 4 του άρθρου 5. ...

2. ...

6. Οι ανώνυμες εταιρίες των προηγούμενων παραγράφων διέπονται από τις διατάξεις του παρόντος και του κ.ν. 2190/1920. Στην επωνυμία τους πρέπει να περιέχονται οι λέξεις «Κ.Τ.Ε.Λ. ΑΝΩΝΥΜΟΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑ». Οι μετοχές είναι ονομαστικές.

Άρθρο 4 Σκοπός Κ.Τ.Ε.Λ. Α.Ε.

1. Σκοπός των Κ.Τ.Ε.Λ. Α.Ε. είναι η εκτέλεση του συγκοινωνιακού έργου, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 6, καθώς και οποιοδήποτε άλλο έργο οδικών συγκοινωνιών τους ανατεθεί.

2. Για την εκτέλεση του σκοπού αυτού τα Κ.Τ.Ε.Λ. Α.Ε. μπορούν:

α. Να εκπονοούν μελέτες συναφείς με την οργάνωση και λειτουργία του συγκοινωνιακού έργου που τους ανατίθεται

β. Να κατασκευάζουν και εκμεταλλεύονται κάθε είδους εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης του επιβατικού κοινού, ιδίως σταθμούς άφιξης και αναχώρησης λεωφορείων, στέγασης, συντήρησης, τροφοδοσίας και εφοδιασμού με καύσιμα ή χώρων αναμονής και εξυπηρέτησης επιβατών.

Στους χώρους στέγασης ή στάθμευσης και συντήρησης των λεωφορείων των ΚΤΕΛ Α.Ε. και τους χώρους στέγασης ή στάθμευσης και συντήρησης των τουριστικών λεωφορείων, επιτρέπεται η τοποθέτηση δεξαμενών αποθήκευσης καυσίμων αποκλειστικά για τον εφοδιασμό των ιδιόκτητων ή μισθωμένων λεωφορείων. Στην περίπτωση αυτή εκδίδεται άδεια λειτουργίας αορίστου χρόνου πρατηρίου υγρών καυσίμων ιδιωτικής χρήσης από τις Υπηρεσίες Μεταφορών και Επικοινωνιών της Περιφέρειας σύμφωνα με τα οριζόμενα στην

υπουργική απόφαση υπ` αριθμ. 37776/2645/30.5.2017 (B` 1882). Κάθε άλλη διάταξη που ορίζει διαφορετικά καταργείται.

γ. Να συνεργάζονται με σιδηροδρομικές, αεροπορικές ή ναυτιλιακές εταιρείες για την παροχή σχετικών υπηρεσιών.

δ. Να ιδρύουν σε νομαρχιακό ή διανομαρχιακό ή εθνικό επίπεδο από τις Κ.Τ.Ε.Λ. Α.Ε., προμηθευτικούς συνεταιρισμούς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, για την προμήθεια οχημάτων, ανταλλακτικών και εξαρτημάτων και άλλων υλικών.

ε. Είναι δυνατή η εκτέλεση και κάθε άλλου είδους μεταφορικού έργου, εφόσον πληρούνται οι εκάστοτε απαιτούμενες από το νόμο ειδικές προϋποθέσεις και εφόσον συστήνουν ανεξάρτητες μεταφορικές επιχειρήσεις για το έργο αυτό.

Η τελευταία περ. (ε) προστέθηκε με τη παρ.2 του άρθρου 25 του ν.3710/2008 (Α` 216)

Άρθρο 6 Έργο Κ.Τ.Ε.Λ. και λοιπών φορέων

1. Στους φορείς συγκοινωνιακού έργου του άρθρου 2 ανατίθεται η εκτέλεση και εκμετάλλευση:

α. Των υφιστάμενων τακτικών, αστικών και υπεραστικών, επιβατικών γραμμών που κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου έχουν ανατεθεί στα Κ.Τ.Ε.Λ. και εκτελούνται από αυτά.

β. Των νέων τακτικών αστικών και υπεραστικών επιβατικών γραμμών, όπως αυτές καθιερώνονται με τις διατάξεις του άρθρου 7.

γ. Του έργου που ασκούν σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 2446/1996.

2. Το ως άνω μεταφορικό έργο εκτελείται από τα αστικά και υπεραστικά Κ.Τ.Ε.Λ., τη Δημοτική Επιχείρηση Συγκοινωνιών "ΡΟΔΑ" και την Δ.Ε.Α.Ι. Κω εντός της περιοχής ευθύνης τους, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του νόμου αυτού.

7.- Στο ν. 4974/2022 (Α' 185) « Διατάξεις για τις δημόσιες υπεραστικές και αστικές τακτικές οδικές μεταφορές επιβατών - Αναδιοργάνωση των εταιρειών ΟΣΕ Α.Ε. και ΕΡΓΟΣΕ Α.Ε. και λοιπές διατάξεις.» στα άρθρα 1 και 2 ορίζεται :

«Άρθρο 1 Σκοπός

Σκοπός του παρόντος είναι η εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2007 για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 1191/69 και (ΕΟΚ) 1107/70 (L 315/1), η διασφάλιση της παροχής υψηλής ποιότητας και της συνεχούς προσφοράς

δημοσίων τακτικών υπεραστικών και αστικών οδικών μεταφορών επιβατών με το χαμηλότερο δυνατό κόστος.»

Άρθρο 31 Μεταβατικές διατάξεις

1. Μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών ανάθεσης του μεταφορικού έργου στους αναδόχους, σύμφωνα με τον παρόντα, το υπεραστικό και αστικό συγκοινωνιακό έργο που παρέχεται, εξακολουθεί να διενεργείται από τους υφιστάμενους φορείς παροχής του συγκοινωνιακού έργου. Οι ανωτέρω διαδικασίες ανάθεσης ολοκληρώνονται εντός δύο (2) ετών από την έναρξη ισχύος του παρόντος, με την επιφύλαξη έναρξης οποιασδήποτε διοικητικής ή δικαστικής διαδικασίας, οπότε το χρονικό διάστημα παρατείνεται μέχρι το πέρας των εν λόγω διαδικασιών.

2. ... »

Άρθρο 32 Καταργούμενες διατάξεις

1. ...

2. Από την έναρξη εκτέλεσης στην επικράτεια του μεταφορικού έργου που παραχωρείται σύμφωνα με τον παρόντα, καταργούνται:

α) τα άρθρα 1 έως 32 του ν. 2963/2001 (Α' 268), περί οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων επιβατικών μεταφορών με λεωφορεία,

β) ... ».

Άρθρο 62 Έναρξη ισχύος

Οι διατάξεις του παρόντος νόμου τίθενται σε ισχύ από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν άλλως ορίζεται στις επιμέρους διατάξεις του.

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

Από τις προαναφερθείσες 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 από την ερωτώσα υπηρεσία συνάγονται τα ακόλουθα:

8.- Σύμβαση μεταφοράς είναι, κατά τον Εμπορικό Νόμο η σύμβαση, με την οποία ο μεταφορέας, αναλαμβάνει την υποχρέωση, έναντι του αντισυμβαλλόμενου να μεταφέρει, επ' αμοιβή, πράγματα ή πρόσωπο ή και αποσκευές του, από τόπο σε τόπο, δια ξηράς ή των εσωτερικών υδάτων, ή της

θάλασσας ή του αέρα, με το ίδιο ή με περισσότερα μεταφορικά μέσα του ίδιου του μεταφορέα ή και άλλων, μεμονωμένα, συνδυαστικά ή και διαδοχικά. Οι μεταφορές που διενεργούνται σε εκτέλεση τέτοιας σύμβασης διακρίνονται σε: α) εθνικές και διεθνείς, β) απλές, και σύνθετες, (όταν εκτελούνται με περισσότερα μέσα), γ) χερσαίες, στις οποίες υπάγονται οι οδικές, σιδηροδρομικές και από εσωτερικά ύδατα μεταφορές, θαλάσσιες και αεροπορικές και ρυθμίζονται από τα σχετικά νομοθετήματα. Ειδικές, επίσης, διατάξεις ρυθμίζουν τις αστικές και υπεραστικές οδικές μεταφορές προσώπων (επιβατών).

9.- Σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΚ) με αριθ. 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές, ως «δημόσιες επιβατικές μεταφορές» νοούνται οι υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών γενικού οικονομικού συμφέροντος που προσφέρονται στο κοινό χωρίς διακρίσεις και σε συνεχή βάση

10.- Η οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων τακτικών αστικών και υπεραστικών επιβατικών μεταφορών με λεωφορεία (εκτός των αστικών περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης) είχαν κατ' αποκλειστικότητα ανατεθεί με το ν.δ.102/1973 και εκτελούνταν από τα υπεραστικά Κοινά Ταμεία Είσπραξης Λεωφορείων (ΚΤΕΛ), τα αστικά ΚΤΕΛ και τις δημοτικές επιχειρήσεις ΡΟΔΑ (Ρόδου) και ΔΕΑΣ (Κω).

Με το ν. 2963/2001 δημιουργήθηκε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο με το οποίο η εκτέλεση και εκμετάλλευση του συγκοινωνιακού έργου των τακτικών αστικών και υπεραστικών επιβατικών γραμμών, υφιστάμενων και νέων, ανατέθηκε κατά το άρθρο 2 αποκλειστικά, στους φορείς συγκοινωνιακού έργου, που προβλέπει ο νόμος αυτός, σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις του. Το πλαίσιο αυτό περιλαμβάνει όλη τη χώρα, με εξαίρεση, όπως και προηγουμένως, τις αστικές περιοχές Αθήνας και Θεσσαλονίκης, για τις οποίες παρέμειναν σε ισχύ ειδικές ρυθμίσεις, και έχει σκοπό, κατά τα αναφερόμενα στην εισηγητική έκθεση, τον εκσυγχρονισμό, τη βελτίωση των υπηρεσιών και την εν γένει δημιουργία συνθηκών ικανών να εξασφαλίσουν στους πολίτες το δικαίωμα να μετακινούνται στον αστικό, νομαρχιακό και εθνικό χώρο με τα μέσα μαζικής μεταφοράς στα πλαίσια μεταξύ άλλων, των θεμελιωδών αρχών της πρόσβασης των πολιτών στο δίκτυο δημόσιων συγκοινωνιών χωρίς διακρίσεις και με ασφάλεια.

11.- Προκειμένου να είναι δυνατή η ανταπόκριση της πολιτείας, των οργάνων της και των φορέων που αναλαμβάνουν την υλοποίηση του πιο πάνω έργου στα πλαίσια των προαναφερομένων δικαιωμάτων των πολιτών, μεταξύ άλλων, με το άρθρο 3 του ν.2963/2001 προβλέφθηκε η μετατροπή των υφιστάμενων κατά το χρόνο ισχύος του νόμου ΚΤΕΛ σε ανώνυμες εταιρείες και ορίστηκε ο τρόπος και οι προϋποθέσεις μετατροπής.

Οι ανώνυμες εταιρείες αυτές σύμφωνα με το ίδιο άρθρο διέπονται από τις διατάξεις του νόμου αυτού (ν. 2963/2001) και του κ.ν. 2190/1920, στην επωνυμία τους πρέπει να περιέχονται οι λέξεις «*Κ.Τ.Ε.Λ. ΑΝΩΝΥΜΟΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑ*» και οι μετοχές σε αυτές είναι ονομαστικές.

12.- Σύμφωνα με το άρθρο 4 σκοπός των «Κ.Τ.Ε.Λ. Α.Ε.» (με μετατροπή των Κ.Τ.Ε.Λ) είναι η εκτέλεση του συγκοινωνιακού έργου, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 6, καθώς και οποιοδήποτε άλλο έργο οδικών συγκοινωνιών τους ανατεθεί. Η εκτέλεση του κοινής ωφέλειας συγκοινωνιακού έργου, έχει αναχθεί από το νομοθέτη σε αντικείμενο δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική (ουσιαστική) έννοια και έχει παραχωρηθεί από το κράτος ως αποκλειστικό προνόμιο (ΣΤΕ ΟΛ. 870 -872 /2018, ΣΤΕ 2984/2008 σκ.11, 3818/1997).

13.- Στο ίδιο άρθρο 4 περιγράφεται επιπλέον, περιοριστικά, το πλαίσιο της δραστηριότητας που μπορούν να αναπτύξουν, για να εξυπηρετήσουν το σκοπό τους. Συγκεκριμένα στην παράγραφο 2 στις περιπτώσεις α έως και δ προβλέπεται η δυνατότητα των ΚΤΕΛ ΑΕ για εκτέλεση μελετών, για κατασκευή και λειτουργία εγκαταστάσεων προκειμένου να βελτιώσουν το έργο τους, για συνεργασία με σιδηροδρομικές αεροπορικές ή ναυτιλιακές εταιρείες με σκοπό την παροχή σχετικών υπηρεσιών και για την ίδρυση προμηθευτικών συνεταιρισμών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

14.- Με την παράγραφο 2 του άρθρου 25 του ν.3710/2008 προστέθηκε στο άρθρο 4 του ν.2963/2001 τελευταία περίπτωση (ε) με την οποία παρέχεται σε αυτούς τους φορείς του συγκοινωνιακού έργου (ΚΤΕΛ ΑΕ) επιπλέον η δυνατότητα για την εκτέλεση, πέραν του συγκοινωνιακού, και κάθε άλλου είδους μεταφορικού έργου. Για την εφαρμογή της διάταξης αυτής τίθενται από τον νόμο ρητά δύο προϋποθέσεις, αφενός να πληρούνται οι εκάστοτε απαιτούμενες από το νόμο ειδικές προϋποθέσεις και αφετέρου οι ΚΤΕΛ ΑΕ να συστήνουν ανεξάρτητες μεταφορικές επιχειρήσεις για το έργο αυτό.

Όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση της διάταξης, με τον ν.3710/2008 επιδιώχθηκε να συμπληρωθεί ο ν.2963/2001, διότι κρίθηκαν αναγκαίες κάποιες τροποποιήσεις του για την καλύτερη εφαρμογή του. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τη ρύθμιση του άρθρου 25 του ν.3710/2008 με την οποία προστέθηκε περίπτωση ε, σκοπός της ήταν να διατηρηθεί το δικαίωμα των ΚΤΕΛ εκτέλεσης μεταφορικού έργου, πέραν του συγκοινωνιακού έργου, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 4 του ν.2963/2001, όπως για παράδειγμα η ίδρυση και λειτουργία τουριστικών γραφείων γενικού ή εσωτερικού τουρισμού.

15.- Τόσο από την γραμματική διατύπωση της διάταξης αυτής, όσο και από το συνδυασμό των ρυθμίσεων των άρθρων 4 και 6 του ν.2963/2001, προκύπτει ότι οι ίδιες οι ανώνυμες εταιρείες των ΚΤΕΛ ΑΕ και ΚΤΕΛ, που εκτελούν το συγκοινωνιακό έργο που τους έχει ανατεθεί, δηλαδή αστική και υπεραστική επιβατική συγκοινωνία, που διενεργείται με (αστικά) λεωφορεία, αυτοκίνητα δημόσιας χρήσης, κατάλληλου τύπου, μέσα στην αστική περιοχή και μεταξύ δήμων, δημοτικών διαμερισμάτων ή κοινοτήτων, δεν δύνανται να εκτελέσουν έργο άλλο πέραν αυτού.

16.- Η δυνατότητα εκτέλεσης άλλου μεταφορικού έργου που τους παρέχεται από την ίδια διάταξη, έχει τεθεί υπό προϋποθέσεις, οι οποίες ρητά ορίζονται σε αυτήν και πρέπει να συντρέχουν αθροιστικά και συγκεκριμένα: α) να πληρούνται οι ειδικές κατά νόμο προϋποθέσεις κάθε φορά και β) οι ανώνυμες εταιρείες ΚΤΕΛ ΑΕ να συστήσουν ανεξάρτητες μεταφορικές επιχειρήσεις για την εκτέλεση του έργου αυτού. Η τελευταία προϋπόθεση έχει τεθεί από το νομοθέτη προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι διαφορετική δραστηριότητα, πέραν του συγκοινωνιακού έργου, δύναται να πραγματοποιηθεί μόνο από άλλη μεταφορική επιχείρηση, προκειμένου να μην διαταραχθεί με οιοδήποτε τρόπο η παροχή της δημόσιας υπηρεσίας, που έχει παραχωρηθεί στις εταιρείες ΚΤΕΛ ΑΕ και εκτελείται από αυτές.

Στην αιτιολογική έκθεση της διάταξης αναφέρεται ως παράδειγμα τέτοιας άλλης μεταφορικής επιχείρησης η ίδρυση και λειτουργία τουριστικών γραφείων και συγκεκριμένα αναφέρεται επί λέξει ότι με τη ρύθμιση αυτή «...σκοπείται να διατηρηθεί το δικαίωμα των ΚΤΕΛ εκτέλεσης μεταφορικού έργου, πέραν του συγκοινωνιακού που ορίζεται ήδη στο άρθρο 4 του ν.2963/2001, όπως για παράδειγμα η ίδρυση και λειτουργία τουριστικών γραφείων γενικού ή εσωτερικού τουρισμού. Βασική προϋπόθεση αποτελεί, φυσικά, να πληρούνται

οι εκάστοτε ισχύουσες κατά νόμο προϋποθέσεις για το μεταφορικό αυτό έργο, όπως π.χ ορίζονται στο ν.2446/1996 και στο ν.393/1976 ».

Η ρύθμιση αυτή αφορά κυρίως το μεταφορικό έργο των τουριστικών γραφείων, όχι μόνο διότι περιέχεται στην ανωτέρω αιτιολογική έκθεση, αλλά και διότι κατά την θέσπισή της με το άρθρο 25 του ν.3710/2008, προϋπήρχε νομοθετικό καθεστώς που προέβλεπε τη δυνατότητα λειτουργίας γραφείου τουρισμού από τους μεταφορικούς οργανισμούς ΚΤΕΛ και ΕΚΤΕΛ, με τις προϋποθέσεις διαχωρισμού του από τις λοιπές δραστηριότητες των ΚΤΕΛ και ΕΚΤΕΛ και της ύπαρξης ανεξάρτητης γραφειακής εγκατάστασης (βλ. και με αριθμ.137/2010 Γνωμοδότηση Ν.Σ.Κ.).

17.- Από τα παραπάνω συνάγεται ότι δεν είναι δυνατή η εκτέλεση μεταφορικού έργου από τα νομικά πρόσωπα ΚΤΕΛ Α.Ε και ΚΤΕΛ, το οποίο να είναι εκτός του σκοπού που καθορίζεται στο άρθρο 4 του ν.2963/2001. Η διάταξη της περ. ε της παραγράφου 2 του άρθρου 4 του ν.2963/2001, όπως ισχύει, εκτός από την ρητή διατύπωσή της, η οποία δεν καταλείπει αμφιβολία, θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να ερμηνευθεί στενά, λόγω του χαρακτήρα και του σκοπού των ΚΤΕΛ ΑΕ, που είναι μεν ανώνυμες εταιρείες, και λειτουργούν με τους κανόνες της αγοράς και της ιδιωτικής οικονομίας, συγχρόνως όμως διατηρούν το χαρακτήρα τους, ως εταιρείες κοινής ωφέλειας που εξυπηρετούν το γενικότερο δημόσιο και κοινωνικό συμφέρον (Γνωμ. ΝΣΚ 95/2007, 338/2004). Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας διακρίνονται από τις κοινές επιχειρηματικές δραστηριότητες της αγοράς κατά το ότι εξυπηρετούν ζωτικής σημασίας ανάγκες του κοινωνικού συνόλου και για το λόγο αυτόν η παροχή τους δεν επαφίεται στην αγορά, αλλά απαιτεί τη διαμεσολάβηση του κράτους.(Α. Καϊδατζής, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, 2006, σ. 177). Η κοινής ωφέλειας δραστηριότητα εκτέλεσης συγκοινωνιακού έργου από τις ΚΤΕΛ ΑΕ συνιστά αντικείμενο δημόσιας υπηρεσίας, δηλαδή δραστηριότητα που ασκείται με σκοπό την εξυπηρέτηση του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου και για την οποία φέρει ευθύνη το κράτος και συνεπώς ο νομοθέτης έχει ευχέρεια να οργανώνει και να ρυθμίζει την υπηρεσία αυτή (ΣτΕ 3818/1997 Ολ.). Ο ν.2963/2001 προέβλεψε παροχή ενισχύσεων (π.χ. για κατασκευή, επέκταση και εκσυγχρονισμό κτιριακών εγκαταστάσεων, αντικατάσταση στόλου, πολιτική κομίστρου) για την καλύτερη επιτέλεση του έργου που τους έχει κατ' αποκλειστικότητα ανατεθεί. Συνεπώς, τυχόν αντίθετη διασταλτική ερμηνεία ότι

δηλαδή οι ΚΤΕΛ ΑΕ δύναται να εκτελέσουν μεταφορικό έργο εκτός του σκοπού του άρθρου 4 του ν.2963/2001, πέραν του ότι θα έρχεται σε αντίθεση με τις προβλέψεις του νόμου για την ενίσχυση των ΚΤΕΛ από το κράτος για την ασφαλή και αποδοτική εκτέλεση του συγκοινωνιακού έργου τους που είναι το κύριο έργο, μπορεί να οδηγήσει τη λειτουργία τους σε βάρος αυτού (σε περίπτωση οικονομικής δυσχέρειας, αδυναμία συντήρησης και ανανέωσης στόλου κ.ά.).

18.- Στην περίπτωση όμως που συστήσουν ανεξάρτητες από αυτά μεταφορικές επιχειρήσεις και εφόσον ο νόμος δεν διακρίνει, δύναται να συστήνουν εταιρείες εμπορευματικών μεταφορών του Ν.3887/2010 (Α' 174), αλλά και άλλων δραστηριοτήτων, που άπτονται του μεταφορικού έργου, υπό την προϋπόθεση ότι συντρέχουν και οι ειδικές κατά περίπτωση προϋποθέσεις, της οικείας νομοθεσίας.

19. Τέλος οι ανωτέρω διατάξεις εξακολουθούν να ισχύουν και μετά την έναρξη ισχύος του ν.4974/2022 και δεν έχουν καταργηθεί κατά το άρθρο 32 αρ. 2, το οποίο προβλέπει ότι από την έναρξη εκτέλεσης στην επικράτεια του μεταφορικού έργου που παραχωρείται σύμφωνα με τον νόμο αυτό, καταργούνται, μεταξύ άλλων, τα άρθρα 1 έως 32 του ν.2963/2001 διότι, σύμφωνα με τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 31 αυτού, μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών ανάθεσης του μεταφορικού έργου στους αναδόχους, σύμφωνα με τον νόμο αυτό, το υπεραστικό και αστικό συγκοινωνιακό έργο που παρέχεται, εξακολουθεί να διενεργείται από τους υφιστάμενους φορείς παροχής του συγκοινωνιακού έργου.

Απάντηση

20.- Κατόπιν των ανωτέρω, κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, στο ερώτημα αρμόζει η εξής απάντηση: **α)** δεν είναι δυνατή η εκτέλεση μεταφορικού έργου από τα νομικά πρόσωπα ΚΤΕΛ Α.Ε και ΚΤΕΛ, το οποίο να είναι εκτός του σκοπού που καθορίζεται στο άρθρο 4 του ν.2963/2001, **β)** μόνο σε περίπτωση που τα νομικά πρόσωπα ΚΤΕΛ Α.Ε και ΚΤΕΛ συστήσουν ανεξάρτητες από αυτά μεταφορικές επιχειρήσεις και εφόσον ο νόμος δεν διακρίνει, δύναται να συστήνουν εταιρείες εμπορευματικών μεταφορών του ν.3887/2010 (Α' 174), αλλά και άλλων δραστηριοτήτων, που άπτονται του

μεταφορικού έργου, υπό την προϋπόθεση ότι συντρέχουν και οι ειδικές κατά περίπτωση προϋποθέσεις της οικείας νομοθεσίας.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 30 Ιουνίου 2023

Η Πρόεδρος του Τμήματος

Νίκη Μαριόλη

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Η Εισηγήτρια

Μαρία Σταμέλου

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.