

Απόφαση Συμβουλίου Επικρατείας (Ολομ.) 38/2013

Αριθμός 38/2013

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

**[ΟΤΑ - Συνενώσεις και καταργήσεις Δήμων στο πλαίσιο του προγράμματος
«Καλλικράτης» - Κριτήρια και αρχές με βάση το άρθρο 101 του Συντάγματος - Έννοια
τοπικότητα - Κρίση για τη συνταγματικότητα της κατάργησης και συνένωσης Δήμων]**

Πρόεδρος: Π. Πικραμμένος, Πρόεδρος

Εισηγητής: Νικ. Μαρκουλάκης, Σύμβουλος

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 19 Οκτωβρίου 2010, με την εξής σύνθεση: Π. Πικραμμένος, Πρόεδρος, Κ. Μενουδάκος, Σωτ. Ρίζος, Δημ. Πετρούλιας, Αθ. Ράντος, Αγγ. Θεοφιλοπούλου, Αντιπρόεδροι του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νικ. Ρόζος, Αν. Γκότσης, Χρ. Ράμμος, Νικ. Μαρκουλάκης, Δίον. Μαρινάκης, Γ. Παπαγεωργίου, Μ. Καραμανώφ, Ι. Μαντζουράνης, Αικ. Σακελλαροπούλου, Α.-Γ. Βώρος, Π. Ευστρατίου, Γ. Ποταμιάς, Μ. Γκορτζολίδου, Ε. Νίκα, Ι. Γράβαρης, Ε. Αντωνόπουλος, Γ. Τσιμέκας, Ι. Ζόμπολας, Π. Καρλή, Αντ. Ντέμσιας, Φ. Ντζίμας, Σπ. Χρυσικοπούλου, Ηρ. Τσακόπουλος, Β. Καλαντζή, Μ. Σταματελάτου, Μ. Παπαδοπούλου, Δ. Κυριλλόπουλος, Εμμ. Κουσιουρής, Αντ. Σταθάκης, Β. Ραφτοπούλου, Κων. Κουσούλης, Κων. Φιλοπούλου, Θ. Αραβάνης, Σύμβουλοι, Χρ. Ντουχάνης, Αικ. Ρωξάνα, Ι. Μιχαλακόπουλος, Πάρεδροι. Από τους ανωτέρω οι Σύμβουλοι Δ. Κυριλλόπουλος και Θ. Αραβάνης καθώς και η Πάρεδρος Αικ. Ρωξάνα μετέχουν ως αναπληρωματικά μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 του ν. 3719/2008. Γραμματέας η Ε. Κουμεντέρη.

Για να δικάσει την από 30 Αυγούστου 2010 αίτηση...

Η πιο πάνω αίτηση εισάγεται στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατόπιν της από 6ης Σεπτεμβρίου 2010 πράξης του Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, λόγω της σπουδαιότητάς της, σύμφωνα με τα άρθρα 14 παρ. 2 εδαφ. α, 20 και 21 του Π.Δ. 18/1989. Με την αίτηση αυτή οι αιτούντες επιδιώκουν να ακυρωθεί η υπ' αριθμ. 45892/11.8.2010 (ΦΕΚ Β' 1292/11.8.2010) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και

Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως του εισηγητή, Συμβούλου Νικ. Μαρκουλάκη.

1. Επειδή, λόγω κωλύματος, κατά την έννοια του άρθρου 26 παρ. 2 (με την οποία παρ. 2 προστέθηκαν τέσσερα εδάφια στο τέλος της παρ. 1 του άρθρου 8 του π.δ. 18/1999, Α' 8) του ν. 3719/2008, Α' 241 (βλ. Πρακτικό Διασκέψεως της Ολομελείας του Δικαστηρίου 88 Α/2011) της Συμβούλου Ευαγγελίας Νίκα, τακτικού μέλους της συνθέσεως που εκδίκασε την κρινόμενη υπόθεση, λαμβάνει μέρος αντ' αυτής στην διάσκεψη ως τακτικό μέλος ο Σύμβουλος Διομήδης Κυριλλόπουλος, αναπληρωματικό μέχρι τώρα μέλος της συνθέσεως.

....

3. Επειδή, με την αίτηση αυτή, η οποία εισήχθη στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, λόγω σπουδαιότητας, με την από 6.9.2010 πράξη του Προέδρου, ο αιτών..., ζητεί την ακύρωση της υπ' αριθ. 45892/11.8.2010 αποφάσεως του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Β' 1292/11.8.2010), στην οποία καταγράφονται, μεταξύ άλλων, οι δήμοι της Χώρας και οι οικείες δημοτικές και τοπικές κοινότητες, καθώς και ο πληθυσμός τους, καθ' ο μέρος η εν λόγω απόφαση αφορά το νέο Δήμο..., προβάλλοντας ότι η πράξη αυτή ερείδεται επί της ως άνω, αντισυνταγματικής κατά τον αιτούντα δήμο, διατάξεως νόμου. Η ακύρωση της πράξεως αυτής ζητείται για τον ίδιο λόγο και από τον δεύτερο αιτούντα, Δήμαρχο και δημότη του ως άνω καταργουμένου Δήμου ...

4. Επειδή, η έκδοση της προσβαλλομένης υπουργικής αποφάσεως προβλέπεται από την διάταξη του άρθρου 283 παρ. 11 του ως άνω ν. 3852/2010, η οποία ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι όλοι οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι) περιλαμβάνονται σε απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και ότι στην απόφαση αυτή αναγράφεται ο συνολικός πληθυσμός κάθε δήμου και αναλυτικά ο πληθυσμός των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων. Η πράξη αυτή αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη κανονιστικού χαρακτήρα, αφού η έκδοσή της προβλέπεται ειδικώς από το νόμο και, πέραν των άλλων, καθορίζει ρητώς για κάθε δήμο τις οικείες δημοτικές και τοπικές κοινότητες, οι οποίες προβλέπονται από το άρθρο 2 του ν. 3852/2010 και έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες (βλ. κατωτέρω, σκέψη 10). Κατά την γνώμη όμως των Αντιπροέδρων Δ. Πετρούλια και Α. Θεοφιλοπούλου και των Συμβούλων Ν. Ρόζου, Ν. Μαρκουλάκη, Ι. Μαντζουράνη, Α.-Γ. Βώρου, Μ. Γκορτζολίδου, Ι. Γράβαρη, Ι. Ζόμπολα, Α. Ντέμσια, Σ. Χρυσικοπούλου, Β. Καλαντζή, Δ. Κυριλλόπουλου, Α. Σταθάκη και Κ.

Φιλοπούλου, προς την οποία συντάχθηκε και ο Πάρεδρος Ι. Μιχαλακόπουλος, η προσβαλλόμενη πράξη στερείται εκτελεστότητας, αφού καταγράφει δεδομένα που συνάγονται είτε από τις διατάξεις του νόμου είτε από τα αποτελέσματα της απογραφής του πληθυσμού και, συνεπώς, δεν έχει αυτοτελείς έννομες συνέπειες.

5. Επειδή, ο αιτών οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος, με την προαναφερθείσα ρύθμιση του **άρθρου 1 παρ. 2 εδ. 31 Α3 του ν. 3852/2010**, καταργείται λόγω της συνενώσεώς του, μαζί με άλλους δήμους, στο νέο Δήμο..., νομιμοποιείται κατ' αρχήν στην άσκηση της υπό κρίση αιτήσεως υπό την ιδιότητά του αυτή (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3175/1996, 3194/1990, καθώς και Σ.τ.Ε. 2672, 2673/2003, 1489/2000). Περαιτέρω, η προσβαλλόμενη πράξη, με την οποία, κατά τα προεκτεθέντα, καθορίζονται για κάθε δήμο οι οικείες δημοτικές και τοπικές κοινότητες, **αποτελεί εξειδίκευση των διατάξεων του ν. 3852/2010** που προβλέπουν συνένωση δήμων, όπως είναι και η ως άνω επίμαχη διάταξη. Με τα δεδομένα αυτά παραδεκτώς ασκείται από τον αιτούντα δήμο η υπό κρίση αίτηση από άποψη εννόμου συμφέροντος, διότι η βλάβη του έγκειται στην έκδοση πράξεως που εξειδικεύει και καθιστά δυνατή την εφαρμογή της ως άνω, περί καταργήσεώς του, διατάξεως τυπικού νόμου, η οποία, κατ' αυτόν, είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα (πρβλ. Σ.τ.Ε. 3266/2008, 372/2005, 1095/2001, 1792/1997, 4577/1996, 2112/1984). Επίσης, λόγω αντίστοιχης βλάβης, η κρινόμενη αίτηση ασκείται με έννομο συμφέρον και από τον δεύτερο αιτούντα, τόσο υπό την ιδιότητά του ως Δημάρχου του καταργουμένου Δήμου... όσο και υπό την ιδιότητά του ως δημότη αυτού, παραδεκτώς δε ομοδικούν οι ως άνω αιτούντες, προβάλλοντας κοινούς λόγους ακυρώσεως (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3194/1990, καθώς και Σ.τ.Ε. 1489/2000).

6. Επειδή, στο **άρθρο 101 του Συντάγματος**, όπως ισχύει μετά την αναθεώρησή του με το από 27-5-2008 Ψήφισμα της Η' Αναθεωρητικής Βουλής, προβλέπεται ότι: «1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. 2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. 3. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει. 4. Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.». Περαιτέρω, στο **άρθρο 102 του Συντάγματος**, όπως ισχύει μετά την αναθεώρησή του με το από 17-4-2001 Ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, ορίζεται ότι: «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 επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους. 2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει. 3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα. 4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει. 5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης». Εξάλλου, στο **άρθρο 26 του Συντάγματος** ορίζεται ότι: «1. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. 2. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση. 3. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια · οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού». Τέλος, στο **άρθρο 24 παρ.1 και 2 του Συντάγματος**, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001, ορίζεται ότι: «1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα

σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων...2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης...».

7. Επειδή, με τις προεκτεθείσες διατάξεις του άρθρου 101 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η οργάνωση της διοίκησης του Κράτους σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Περαιτέρω, με τις ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού ως θεσμός και ως οργανωτικό σχήμα της δημόσιας διοίκησης, χωρίς πλέον ονομαστική αναφορά στους δήμους και τις κοινότητες, που συγκροτούσαν πριν από την αναθεώρηση του 2001 τον πρώτο βαθμό. Με το εν λόγω άρθρο 102 δεν καθιερώνεται αυτονομία υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ο.τ.α.), δηλαδή εξουσία αυτοτελούς θεσπίσεως κανόνων δικαίου, αλλά διασφαλίζεται μόνον αυτοδιοίκηση, δηλαδή εξουσία να αποφασίζουν επί των τοπικών υποθέσεων δι'ιδίων οργάνων, εντός των πλαισίων των κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία τους και θεσπίζονται από τον τυπικό νόμο ή την κατ'εξουσιοδότηση τούτου κανονιστικώς δρώσα διοίκηση (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3229/1987, 1809/1983 καθώς και Σ.τ.Ε. 389/2009). Εξ άλλου, η σύσταση ενός ο.τ.α., η διατήρησή του ή η κατάργησή του δια της συνενώσεως αυτού με άλλους ο.τ.α., καθώς και οι συναφείς ρυθμίσεις, όπως ο καθορισμός των ορίων, της εκτάσεως και της έδρας του, δεν αποτελούν τοπικές υποθέσεις αλλά γενικότερης σημασίας θέματα, επιλυόμενα στο επίπεδο της κεντρικής εξουσίας, για την ρύθμιση των οποίων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο το γενικότερο δημόσιο και εθνικό συμφέρον όσο και οι ιδιαίτερες συνθήκες των οικείων περιοχών (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3194/1990, 1427-1430/1981). Περαιτέρω, η σύσταση νέου ο.τ.α., δια της συνενώσεως ο.τ.α. που καταργούνται, δεν αποτελεί ατομική ρύθμιση, η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 26 του Συντάγματος, που κατοχυρώνει την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, θα ανήκε κατ'αρχήν στην αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά ρύθμιση με κανονιστικό περιεχόμενο (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3175, 3177/1966, καθώς και Σ.τ.Ε. 1974/2002, 284/1993, 2124/1991). Συνεπώς, η ρύθμιση αυτή μπορεί να θεσπίζεται είτε ευθέως με τυπικό νόμο είτε με προεδρικό διάταγμα εκδιδόμενο κατ'εξουσιοδότηση του νόμου, κατά τους γενικούς όρους υπό τους οποίους επιτρέπεται η κατ'εξουσιοδότηση έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3194/1990, 1427-1430/1981).

[συγκλίνουσα γνώμη] Οι Σύμβουλοι Γ.Παπαγεωργίου και Γ.Ποταμιά με συγκλίνουσα γνώμη υποστήριξαν ότι η σύσταση ο.τ.α., η κατάργησή του (δια συγχωνεύσεώς του με άλλους ο.τ.α.) ή η μεταβολή των ορίων του (με προσθήκη ή αφαίρεση οικισμών) δεν αποτελούν ατομικές ρυθμίσεις, αλλά ρυθμίσεις με κανονιστικό περιεχόμενο, εκ μόνο δε του λόγου αυτού, **οι εν λόγω ρυθμίσεις επιτρεπώς, κατά το Σύνταγμα, επιχειρούνται με τυπικό νόμο ή με κανονιστικό προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται κατ' εξουσιοδότηση τυπικού νόμου, ανεξαρτήτως του ζητήματος αν τα ρυθμιζόμενα ως άνω θέματα αποτελούν προεχόντως τοπικές υποθέσεις των προσώπων που συγκροτούν τους οικείους ο.τ.α.(δημοτών) ή των κατοίκων τους, ή αν αποτελούν προεχόντως υποθέσεις γενικότερου ενδιαφέροντος, υπερβαίνοντος τον κύκλο των ανωτέρω προσώπων.**

[μειοψηφούσα γνώμη] Η Σύμβουλος Μ. Καραμανάφ διετύπωσε την ακόλουθη γνώμη: «Η διάταξη του άρθρου 102 παρ.1 του Συντάγματος κατοχυρώνει ρητά αφ' ενός μεν την ύπαρξη των ο.τ.α. α' βαθμού, αφ' ετέρου δε την αρμοδιότητα αυτών ως φυσικών φορέων διαχείρισεως των τοπικών τους υποθέσεων. Η έννοια, επομένως, της τοπικής υποθέσεως κατ' αντιδιαστολή προς την διατοπική, περιφερειακή, κρατική κ.λ.π. αποτελεί το θεμελιώδες ουσιαστικό κριτήριο για τον προσδιορισμό των εδαφικών ορίων εκάστου ο.τ.α α' βαθμού. Τοπική υπόθεση υπό την έννοια αυτή είναι εκείνη η οποία δύναται ή οφείλει να αποφασίζεται από την ίδια την τοπική κοινωνία με κριτήρια που προσιδιάζουν στο οικείο τοπικό σύστημα. **Πρέπει δηλαδή να πρόκειται για υπόθεση η οποία αφ' ενός μεν δεν επηρεάζει ευρύτερο σύστημα (όμορους δήμους, νομό, περιφέρεια, επικράτεια), έτσι ώστε τα τελευταία να δύνανται να θιγούν αν αυτή κριθεί από τοπικά όργανα με αμιγώς τοπικά κριτήρια (π.χ. χωροταξία, παιδεία), αφετέρου δε δύναται να επηρεάσει αρνητικά το τοπικό σύστημα αν ανατεθεί σε όργανα διατοπικού, νομαρχιακού ή περιφερειακού συστήματος, τα οποία εξ ορισμού είναι υποχρεωμένα να λαμβάνουν τις αποφάσεις τους με τα αντίστοιχα ευρύτερα κριτήρια.** Με δεδομένες δε τις ιστορικές συνθήκες διαμορφώσεως των πρωτοβάθμιων ο.τ.α. της ελληνικής επικράτειας καθώς και την ιδιαίτερη πολιτιστική και οικονομική φυσιογνωμία εκάστου, η κατά τα ανωτέρω οριοθέτηση ενός γνήσιου τοπικού συστήματος ο.τ.α α' βαθμού προϋποθέτει επιστημονική διάγνωση, αξιολόγηση και συνεκτίμηση πλειόνων παραγόντων, διαφόρου κατά περίπτωση βαρύτητας, οι οποίοι συνθέτουν την ταυτότητά του και προσδιορίζουν εκείνο που για κάθε συγκεκριμένο ο.τ.α. αποτελεί τοπική του υπόθεση. Και ναι μεν η υποχρεωτική συνένωση ο.τ.α. δεν είναι τοπική υπόθεση, πρέπει όμως να αποφασίζεται με κριτήρια και διαδικασίες επιστημονικές, οι οποίες διασφαλίζουν αφ' ενός μεν την, κατά την συνταγματική επιταγή, διατήρηση των πρωτοβάθμιων ο.τ.α. ως φυσικών φορέων διαχείρισης των τοπικών τους υποθέσεων,

αφέτερου δε το αντίστοιχο δικαίωμα των πολιτών καθώς και τον άμεσο, έγκαιρο και αποτελεσματικό έλεγχο των σχετικών επιλογών. Η εφαρμογή όμως τέτοιων κριτηρίων και διαδικασιών, οι οποίες επιτρέπουν την αναγκαία εξατομικευμένη εξέταση κάθε περιπτώσεως συνένωσης Δήμων ή Κοινοτήτων είναι εξ ορισμού διοικητικές και συμμετοχικές και, ως εκ τούτου, δεν προσιδιάζουν στην κατά το άρθρο 26 του Συντάγματος φύση του τυπικού νόμου, αλλά στην κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση, και δη σε επίπεδο προεδρικού διατάγματος. Με τα δεδομένα αυτά, η δια του ν. 3852/2010 κατάργηση και συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων, η οποία μάλιστα, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου δεν στηρίζεται στην αναγκαία, κατά τα προεκτεθέντα, τεκμηριωμένη επιστημονική μελέτη, καταρτισθείσα με τη συμμετοχή του ενδιαφερομένου ο.τ.α., είναι ανίσχυρη ως αντίθετη προς τα άρθρα 20 παρ.1, 26 και 102 παρ.1 του Συντάγματος».

8. Επειδή, όπως συνάγεται από τις ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος, είναι κατ' αρχήν επιτρεπτή η διά νόμου, εντός του πλαισίου συνολικής αναδιάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, κατάργηση, ακόμη και σε ευρεία κλίμακα, δήμων και κοινοτήτων και η συνένωσή τους σε μεγαλύτερους πρωτοβάθμιους ο.τ.α. Εφόσον δε, κατά τα εκτιθέμενα στην προηγούμενη σκέψη, η κατάργηση ενός ο.τ.α. δια της συνενώσεώς του με άλλους πρωτοβάθμιους οργανισμούς δεν αποτελεί τοπική υπόθεση αλλά γενικότερης σημασίας θέμα, **δεν υφίσταται συνταγματική υποχρέωση να ζητείται, κατά την διαδικασία της διοικητικής αναδιάρθρωσεως της τοπικής αυτοδιοίκησης, η προηγούμενη γνώμη των τυχόν θιγομένων οργανισμών, των κατοίκων ή των εκλογέων τους** (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 1427/1981). Εξ άλλου, ούτε από τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος ούτε από άλλη συνταγματική διάταξη επιβάλλεται να στηρίζεται σε ειδική μελέτη η ως άνω διοικητική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία άλλωστε δεν εμπίπτει στην έννοια της κατά το εν λόγω άρθρο 24 χωροταξικής αναδιάρθρωσης.

[μειοψηφούσα γνώμη] Οι Σύμβουλοι Γ.Παπαγεωργίου, Γ.Ποταμιάς και Β.Καλαντζή διετύπωσαν την ακόλουθη γνώμη: «Με τη σύσταση ο.τ.α. παρέχεται, κατά το Σύνταγμα, διοικητική αυτοτέλεια σε συγκεκριμένα εκάστοτε σύνολα προσώπων, συνδεομένων με ορισμένη εδαφική περιοχή, για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Ουσιώδες δε συστατικό στοιχείο κάθε ο.τ.α. αποτελεί το εν λόγω σύνολο προσώπων, όπως, ακριβώς, ουσιώδες εννοιολογικό στοιχείο του Κράτους αποτελεί ο Λαός, το σύνολο δηλαδή των πολιτών (βλ. Πρακτικά Βουλής επί του Συντάγματος, συνεδρ. 7η/30-1-1975,σελ.430-431, εισηγητής πλειοψηφίας Δ.Νιάνιας). Το ουσιώδες αυτό συστατικό στοιχείο των ο.τ.α.-που προκύπτει και από τις ανέκαθεν και διεθνώς χρησιμοποιούμενες σχετικές λεκτικές

διατυπώσεις (Δήμος, Κοινότητα, collectivité, commune, Gemeinde)- δεν μπορεί, κατά το Σύνταγμα, να αγνοείται από το νομοθέτη κατά την θέσπιση ρυθμίσεων που αφορούν στον συγκεκριμένο εκάστοτε ο.τ.α. και δη σ' αυτήν την ίδια την ύπαρξή του (βλ. Πρακτικά Βουλής επί του Συντάγματος, όπου ανωτέρω, σελ. 432). **Ρύθμιση, συνεπώς, με την οποία καταργείται υφιστάμενος ο.τ.α. (δια συγχωνεύσεως με άλλους) πρέπει, κατά το άρθρο 102 του Συντάγματος, να ανταποκρίνεται, κατ' αρχήν, στην βούληση των προσώπων που τον συγκροτούν, η οποία μπορεί να εκφράζεται και εμμέσως, με αποφάσεις των αιρετών τους οργάνων** (βλ. τις περί συγχωνεύσεως πρωτοβάθμιων ο.τ.α. ρυθμίσεις αλληπάλληλων Κωδίκων Δήμων και Κοινοτήτων), **εν πάση δε περιπτώσει, να λαμβάνει υπ' όψιν και να αξιολογεί την βούληση των προσώπων τούτων ως προς το εν λόγω ζήτημα**». Μειοψήφησε επίσης η Σύμβουλος Μ. Καραμανώφ σύμφωνα με τα εκτιθέμενα στην προηγούμενη σκέψη.

9. Επειδή, σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, ο νομοθέτης δύναται να προβαίνει σε συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε μεγαλύτερους πρωτοβάθμιους ο.τ.α. με κριτήρια, πέραν του γενικότερου δημόσιου και εθνικού συμφέροντος, τα τοπικά δεδομένα που συναρτώνται καταρχήν με τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες των οικείων περιοχών, ενόψει και της διατάξεως του άρθρου 101 παρ.2 του Συντάγματος (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3194/1990, 1427-1430/1981, καθώς και Σ.τ.Ε. 119, 545/2001). Και τούτο διότι η τελευταία αυτή διάταξη εισάγει ενιαίο πλαίσιο κριτηρίων τόσο για την διοικητική διαίρεση του Κράτους όσο και για την διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε επί μέρους οργανισμούς. Εξάλλου, με την προεκτεθείσα διάταξη του άρθρου 101 παρ.4 του Συντάγματος γίνεται ειδική αναφορά στις ιδιαίτερες συνθήκες, μεταξύ άλλων, των ορεινών περιοχών, τις οποίες ο νομοθέτης υποχρεούται να λαμβάνει υπόψη και κατά την διοικητική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, μεριμνώντας για την ανάπτυξη των εν λόγω περιοχών. Όμως, η διάταξη αυτή δεν έχει μονοσήμαντη έννοια, δεν απευθύνεται δηλαδή επιταγή για την δημιουργία ορεινών ο.τ.α., αλλά εναπόκειται στο νομοθέτη να επιλέξει την επωφελέστερη για την ανάπτυξη των ορεινών περιοχών λύση, η οποία δεν αποκλείεται να είναι και η συνένωση ορεινών ο.τ.α. με όμορους ημιορεινούς ή πεδινούς οργανισμούς. Περαιτέρω, η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, για την οποία ο νομοθέτης έχει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως, πρέπει, για να είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, να γίνεται με γνώμονα την προσφορότερη και αποτελεσματικότερη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων έτσι ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση της συνταγματικής αρχής της ισότητας των παρεχομένων υπηρεσιών από τους ο.τ.α. στους πολίτες όλης της Επικράτειας (πρβλ. Σ.τ.Ε. 119,545/2001). Εξ άλλου, η

βιωσιμότητα απλώς ενός ο.τ.α. δεν καθιστά ανεπίτρεπτη κατά το Σύνταγμα την κατάργηση και την ένταξή του, βάσει των ως άνω κριτηρίων, σε μεγαλύτερους οργανισμούς (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3194/1990). **Δεν θα ήταν όμως επιτρεπτή κατά το Σύνταγμα η δημιουργία πρωτοβάθμιων ο.τ.α. τόσο ευρείας περιφέρειας, ώστε να καταργείται, κατ'ουσίαν, η αποτελούσα τον πυρήνα των συνταγματικών διατάξεων, με τις οποίες κατοχυρώνεται η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, έννοια της τοπικότητας και, συγκεκριμένα, η αυτοδιοίκηση των τοπικών κοινωνιών σε ένα πρώτο επίπεδο.** Ενόψει των ανωτέρω, διάταξη νόμου με την οποία, στα πλαίσια συνολικής και σύμφωνης, κατ'αρχήν, με το **άρθρο 102 του Συντάγματος** ανασυγκρότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, καταργείται ο.τ.α. και συνενώνεται με άλλους, δύναται να κριθεί από το δικαστήριο, στο οποίο άγεται η σχετική διαφορά, ως αντίθετη με το Σύνταγμα, αν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι η συγκεκριμένη κατάργηση και συνένωση έγινε κατά πρόδηλη παραγνώριση των ανωτέρω συνταγματικών κριτηρίων. **Ο έλεγχος δε της συνταγματικότητας της σχετικής διατάξεως από το αρμόδιο δικαστήριο, από την άποψη της λήψεως υπόψη από το νομοθέτη, στη συγκεκριμένη περίπτωση, των ως άνω κριτηρίων, είναι έλεγχος οριακός.** (πρβλ. Σ.τ.Ε.Ολομ. 3443/1998, καθώς και Σ.τ.Ε. 119, 545/2001, 1333/2000).

[μειοψηφούσα γνώμη] Οι Σύμβουλοι Γ.Παπαγεωργίου και Β. Καλαντζή διετύπωσαν την ακόλουθη γνώμη: «Κατά το άρθρο 102 του Συντάγματος, η αναγνωριζόμενη στους ο.τ.α. διοικητική αυτοτέλεια συνεπάγεται την διοίκηση των υποθέσεων-και, εντεύθεν, την ικανοποίηση των αναγκών- των τοπικών κοινωνιών δι'ιδίων αιρετών οργάνων. **Η κατάλυση, συνεπώς, της διοικητικής αυτοτέλειας ορεινών περιοχών, δια της καταργήσεως ορεινών Δήμων και Κοινοτήτων (και, ιδίως δια της συνενώσεως αυτών με πεδινούς, ημιορεινούς ή αστικούς ο.τ.α.), συνεπάγεται προφανώς, καθ' εαυτήν, απομείωση της ειδικής μέριμνας που επιβάλλεται στο νομοθέτη, για την ανάπτυξη των ορεινών περιοχών, από την παρ.4 του άρθρου 101 του Συντάγματος, όπως αυτό αναθεωρήθηκε με το από 27-5-2008 Ψήφισμα της Η'Αναθεωρητικής Βουλής.** Εξ άλλου, εν όψει της αναθέσεως από το Σύνταγμα (άρθρο 102 παρ.1) της διοικήσεως των «τοπικών» υποθέσεων στους οργανισμούς «τοπικής» αυτοδιοικήσεως, **δεν είναι επιτρεπτή η δημιουργία πρωτοβάθμιων ο.τ.α. τόσο ευρείας περιφέρειας, ώστε να καταργείται κατ'ουσίαν, η έννοια της «τοπικότητας» και να σχηματίζονται οργανισμοί πρωτοβάθμιας αυτοδιοικήσεως που να τείνουν από άποψη μεγέθους, προς αυτοδιοικητικά σχήματα ανωτέρων βαθμίδων (βλ.Σ.τ.Ε. 119, 545/2001, 1333/2000)».**

Μειοψήφησε επίσης ο Σύμβουλος Γ. Ποταμιάς, ο οποίος διετύπωσε την ακόλουθη γνώμη: «Ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 ξεκινώντας με την διαπίστωση ότι η τοπική

αυτοδιοίκηση αποτελεί χαρακτηριστικό θεσμό του Ελληνισμού στην ιστορική του πορεία θέλησε να τον διασφαλίσει με τις λεπτομερείς ρυθμίσεις του άρθρου 102 του Συντ/τος (βλ. Πρακτικά Συντάγματος, Συν. 7η/30-1-1975, σελ. 431. Εισηγ. Πλειοψηφίας Δ. Νιάνιας). Σε αντίθεση με τον σκοπό και τα κριτήρια που προβλέπονται από το άρθρο 101 παρ.2 και 4 του Συντ/τος για την διοικητική διαίρεση και οργάνωση της Χώρας σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, με το άρθρο 102 ο συντακτικός νομοθέτης εγγυάται, εν πρώτοις, με τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου αυτού το δικαίωμα στους κατοίκους μιας οικιστικής ενότητας, που συνδέονται, κατ'αρχήν, με κοινά κοινωνικά και ιστορικά χαρακτηριστικά και τοπική εγγύτητα, να διοικούν τις υποθέσεις τους με αρχές και όργανα, που εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία σε οργανισμούς με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια (βλ. Πρακτικά Συντάγματος, σελ. 431,432). Θεσμοθετήθηκε δε η ελεύθερη δράση των ο.τ.α. και η απλή εποπτεία του κράτους επ'αυτών (παράγρ.4). Ο συντακτικός νομοθέτης δεν αντιμετωπίζει τους ο.τ.α. πρώτου βαθμού της ελληνικής περιφέρειας ως «οιονεί επιχειρήσεις» με κριτήρια βιωσιμότητας και αποτελεσματικότητας δεδομένου ότι προβλέπει (παραγρ.3) την δυνατότητα δημιουργίας αναγκαστικών ή εκούσιων συνδέσεων ο.τ.α. που θα διοικούνται από αιρετά όργανα για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των ο.τ.α. και επιβάλλει την εξασφάλιση οικονομικής αυτοτέλειας και πόρων. Έτσι, **ο κοινός νομοθέτης δεσμεύεται από την ως άνω βούληση του συντακτικού νομοθέτη και δεν δύναται κατ'επίκληση γενικώς του δημοσίου συμφέροντος και κριτηρίων που δεν προβλέπονται από το άρθρο 102 του Συντάγματος να συγκροτεί πρωτοβάθμιους ο.τ.α. τόσο ευρείας περιφέρειας, ώστε να καταργείται, κατ'ουσίαν, η αποτελούσα τον πυρήνα των πιο πάνω διατάξεων, με τις οποίες κατοχυρώνεται η τοπική αυτοδιοίκηση, έννοια της τοπικότητας».**

10. Επειδή, με τις διατάξεις του **ν. 3852/2010** «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α'87) ανασυγκροτείται η τοπική αυτοδιοίκηση και η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση. Τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοικήσεως συγκροτούν οι δήμοι, οι οποίοι συνιστώνται ανά νομό, ως αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Ορισμένοι ήδη υφιστάμενοι δήμοι παραμένουν χωρίς καμία μεταβολή, ενώ, σε ευρεία κλίμακα, συνιστώνται νέοι δήμοι, δια της συνενώσεως υφισταμένων δήμων και κοινοτήτων, οι οποίοι καταργούνται (άρθρο 1). Μεταξύ άλλων ρυθμίσεων, προβλέπεται, στο **άρθρο 1 παρ 2 εδ. 31**, η σύσταση στο Νομό Λάρισας των εξής δήμων: «Α... 1. Δήμος Ελασσόνας με έδρα την Ελασσόνα... 2. Δήμος Φαρσάλων με έδρα τα Φάρσαλα... 3. Δήμος Αγιάς με έδρα την Αγιά αποτελούμενος από τους δήμους α.

Αγιάς β. Ευρυμενών γ. Λακέρειας και δ. Μελιβοίας, οι οποίοι καταργούνται. 4. Δήμος Τεμπών με έδρα το Μακρυχώρι και ιστορική έδρα τα Αμπελάκια αποτελούμενος από τους δήμους α. Γόννων β. Κάτω Ολύμπου γ. Μακρυχωρίου δ. Νέσσωνος και την κοινότητα Αμπελακίων, οι οποίοι καταργούνται. 5. Δήμος Τυρνάβου με έδρα τον Τύρναβο... 6. Δήμος Λαρισαίων με έδρα τη Λάρισα... 7. Δήμος Κιλελέρ με έδρα τη Νίκαια και ιστορική έδρα το Κιλελέρ...». **Ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοικήσεως αποτελείται πλέον από τις περιφέρειες, οι οποίες προέρχονται από την σύνεση των υφισταμένων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, οι οποίες, επίσης, καταργούνται (άρθρο 3).** Εξάλλου, η αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοικήσεως πρώτου και δεύτερου βαθμού συνδυάζεται με την αναδιάρθρωση της αποκεντρωμένης κρατικής διοικήσεως, με την σύσταση, στη θέση των καταργουμένων κρατικών περιφερειών, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, οι οποίες εκτείνονται σε ευρύτερα εδαφικά όρια (άρθρο 6). Περαιτέρω, όσον αφορά τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοικήσεως, ορίζεται ότι η εδαφική περιφέρεια κάθε νέου δήμου αποτελείται από τις εδαφικές περιφέρειες των συνενούμενων ο.τ.α. Οι εδαφικές αυτές περιφέρειες των καταργούμενων ο.τ.α. αποτελούν τις δημοτικές ενότητες του νέου δήμου και φέρουν το όνομα του πρώην δήμου ή της πρώην κοινότητας (**άρθρο 2 παρ. 1**). Τα τοπικά διαμερίσματα του **άρθρου 2 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006)** μετονομάζονται σε τοπικές κοινότητες, εφόσον έχουν πληθυσμό έως και 2.000 κατοίκους και σε δημοτικές κοινότητες, εφόσον έχουν πληθυσμό πάνω από 2.000 κατοίκους (άρθρο 2 παρ. 2). Τοπικές ή δημοτικές κοινότητες αποτελούν και οι δήμοι ή οι κοινότητες που συνενώνονται με τον ν. 3852/2010 και δεν αποτελούνται από τοπικά διαμερίσματα (άρθρο 2παρ.2). Τα δε δημοτικά διαμερίσματα στα οποία διαιρούνται οι δήμοι άνω των 100.000 κατοίκων μετονομάζονται σε δημοτικές κοινότητες (άρθρο 2 παρ. 4). Με άλλες διατάξεις καθορίζονται τα όργανα διοίκησης των δήμων και των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων. Ειδικότερα, ο δήμος διοικείται από το δημοτικό συμβούλιο, την οικονομική επιτροπή, την επιτροπή ποιότητας ζωής, την εκτελεστική επιτροπή και τον δήμαρχο (άρθρο 7 παρ.1). Τα όργανα των δημοτικών κοινοτήτων είναι το συμβούλιο της δημοτικής κοινότητας και ο πρόεδρος του συμβουλίου, τα δε όργανα των τοπικών κοινοτήτων είναι το συμβούλιο της τοπικής κοινότητας, ο πρόεδρος του συμβουλίου και ο εκπρόσωπος της τοπικής κοινότητας προκειμένου για τοπικές κοινότητες μέχρι 300 κατοίκους (άρθρο 8). Περαιτέρω, ρυθμίζονται τα ζητήματα που αφορούν την εκλογική διαδικασία για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων των δήμων (άρθρα 9-57) και την καταστατική θέση των εν λόγω οργάνων (άρθρα 92 και 93). Προβλέπονται οι αρμοδιότητες και τα σχετικά με τη συγκρότηση και λειτουργία των οργάνων των δήμων (άρθρα 58-78) καθώς και των οργάνων των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων (άρθρα 79-

91), τα οποία έχουν αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες στα όρια της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας (άρθρα 79 – 85). Επίσης, προβλέπεται η εκπροσώπηση στο δημοτικό συμβούλιο όλων των συνενομένων ο.τ.α. μέσω της εκλογής δημοτικών συμβούλων από την εκλογική τους περιφέρεια (άρθρα 19,25 και 27). Καθιερώνονται δε νέοι θεσμοί, όπως της επιτροπής ποιότητας ζωής (άρθρο 73), της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης (άρθρο 76) και του συμπαραστάτη του δημότη (άρθρο 77).

11. Επειδή, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ως άνω ν. 3852/2010, βασική προϋπόθεση για την εισαγόμενη με το νόμο αυτό μεταρρύθμιση υπήρξε η ευρύτερη δυνατή συναίνεση τόσο των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και των πολιτών. Οι συλλογικοί φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης (Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων-Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.-και Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας-Ε.Ν.Α.Ε.-), είχαν ήδη προτείνει με πρακτικά συνεδρίων τους (όπως το συνέδριο της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. του 2007 στην Κυλλήνη) και με μελέτες υπαγομένων σ' αυτούς επιστημονικών οργανισμών (όπως εκείνη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης -Ι.Τ.Α. -«Χάραξη νέων διοικητικών ορίων για τους ο.τ.α. και την παροχή των αντίστοιχων κινήτρων», Οκτώβριος 2007), την μείωση του αριθμού των ο.τ.α. και την συγκρότηση πληθυσμιακά και γεωγραφικά ισχυρότερων τοπικών οργανισμών. Περαιτέρω, με την απόφαση της ετήσιας τακτικής συνέλευσης της ΚΕΔΚΕ του Ιανουαρίου 2010 υιοθετήθηκαν οι προτάσεις του ως άνω συνεδρίου του έτους 2007. Στις 10-1-2010, δημοσιοποιήθηκε κείμενο, συνταχθέν από επιστημονική επιτροπή με τίτλο «Αρχές νομοθετικής πρωτοβουλίας για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», όπου υπήρχε ειδική αναφορά στα κριτήρια χωροθέτησης των διοικητικών ορίων των νέων ο.τ.α. Ακολούθως, κατά το στάδιο της δημόσιας διαβούλευσης διατυπώθηκαν μέσω του διαδικτύου 1312 σχόλια και απεστάλησαν 100 επιστολές στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Στη συνέχεια, συνεστήθη ειδική νομοπαρασκευαστική επιτροπή, η οποία αξιοποίησε και τα ανωτέρω στοιχεία. Οι εργασίες της εν λόγω επιτροπής συνοδεύονταν από διαρκή διάλογο και ανταλλαγή απόψεων με τους εκπροσώπους της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και της Ε.Ν.Α.Ε.. Στο συνταχθέν από την επιτροπή αυτή προσχέδιο νόμου, το οποίο κατατέθηκε, στις 28-4-2010, στο Υπουργικό Συμβούλιο συμπεριλαμβανόταν η χωροθεσία και η απεικόνιση με την μορφή χαρτών των νέων δήμων, σε ορισμένες δε περιπτώσεις υπήρχαν εναλλακτικές προτάσεις συνενώσεων. Στη δημόσια διαβούλευση, η οποία ακολούθησε, σύμφωνα με το άρθρο 36 του Κανονισμού της Βουλής, απεστάλησαν στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 400 επιστολές από φορείς της τοπικής

αυτοδιοίκησης και πολίτες, ειδικά δε για ζητήματα χωροθέτησης το Ι.Τ.Α. δέχθηκε 175 επιστολές. Στις 12-5-2010 υποβλήθηκαν στον Υπουργό Εσωτερικών οι προτάσεις της επιτροπής αξιολόγησης της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. για τα όρια των νέων δήμων. Το σχέδιο νόμου κατατέθηκε στη Βουλή, στις 14-5-2010, εισήχθη στην αρμόδια Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή της Βουλής ενώπιον της οποίας παρουσίασαν τις απόψεις τους οι εκπρόσωποι των φορέων της αυτοδιοίκησης (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Ε.Ν.Α.Ε.) και, τελικώς, η σχετική διαδικασία ολοκληρώθηκε με την ψήφιση του ν. 3852/2010. Με τον νόμο αυτό συνιστώνται σε όλη την επικράτεια τριακόσιοι είκοσι πέντε (325) νέοι δήμοι, έναντι 1.034 προϋφισταμένων δήμων, 13 περιφέρειες αντί 54 νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και 3 διευρυμένων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και, παραλλήλως, συνιστώνται 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις του κράτους έναντι 13 προϋφισταμένων κρατικών περιφερειών. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του εν λόγω νόμου οι διατάξεις του εξειδικεύουν και υλοποιούν «βασικές συνταγματικές επιταγές για τη συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο λειτουργικές βαθμίδες, 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». Κατά την αιτιολογική έκθεση, η μεταρρύθμιση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» «βελτίωσε αισθητά την τοπική αυτοδιοίκηση, δεν δημιούργησε σε όλη τη χώρα αποτελεσματικούς δήμους με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ίδιων πόρων ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες για την παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών.... Στο πλαίσιο της νέας αρχιτεκτονικής επαναθεμελιώνεται η πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση με λιγότερους και ισχυρότερους Δήμους, ανεξαιρέτως σε όλη τη χώρα. Οι νέοι δήμοι καθίστανται έτσι ικανοί να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις, αξιοποιώντας τη σύγχρονη τεχνολογία και τις νέες μεθόδους διοίκησης, ώστε να υποδεχθούν διευρυμένες αρμοδιότητες. Η συγκρότηση των δήμων σε πληθυσμιακά και χωρικά μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες διευκολύνει την ανάπτυξη ενός ισχυρότερου διοικητικού συστήματος, που ικανοποιεί κυρίως δύο στόχους: οι δήμοι να αποτελέσουν έτσι ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης και ταυτόχρονα να εξελίσσονται σε αποτελεσματικούς διαχειριστές υπηρεσιών, ιδίως στην καθημερινή ζωή των πολιτών και στην ποιότητά της». Εξάλλου, σύμφωνα με την ίδια αιτιολογική έκθεση του νόμου, για τον καθορισμό των διοικητικών ορίων των νέων δήμων χρησιμοποιήθηκαν ορθολογικά και αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία πηγάζουν από το **άρθρο 101 παρ.2 του Συντάγματος**, ανταποκρίνονται δε παραλλήλως και στο αντίστοιχο γενικό περίγραμμα, όπως αυτό καθορίστηκε στο συνέδριο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.), το οποίο

διενεργήθηκε στην Κυλλήνη το 2007. Συγκεκριμένα, ορίστηκαν οκτώ (8) κατηγορίες κριτηρίων: 1ον) πληθυσμιακά (ο αριθμός των δημοτών, ο αριθμός των κατοίκων, η πληθυσμιακή πυκνότητα, η κατανομή των κατοικιών), 2ον) κοινωνικά (το μέσο μέγεθος νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες, το ποσοστό αλλοδαπών), 3ον) οικονομικά (η απασχόληση, η δομή της απασχόλησης, η εργασιακή κινητικότητα, το εισόδημα), 4ον) γεωγραφικά (το σχήμα, η προσβασιμότητα, τα δίκτυα υποδομών), 5ον) αναπτυξιακά (η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα της τοπικής ανάπτυξης, η ύπαρξη εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, η συμμετοχή σε κοινοτικά και εθνικά προγράμματα), 6ον) λειτουργικά και βιωσιμότητας του νέου δήμου (πόροι και ενδογενές δυναμικό), 7ον) πολιτικά, ιστορικά, 8ον) χωροταξικά κριτήρια, με τα οποία επιδιώκεται: i) η γεωγραφική/χωρική ολοκλήρωση των διαφόρων κοινωνικών, διοικητικών και οικονομικών λειτουργιών, εξυπηρετήσεων και υποδομών που διασφαλίζουν συνθήκες βιωσιμότητας (χωρίς να είναι απόλυτος κανόνας), ii) η γεωγραφική κινητικότητα και τα χωρικά πεδία που αυτή διαμορφώνει σε ημερήσια βάση, σύμφωνα με την απασχόληση και σε συνδυασμό με τις λειτουργικές εξαρτήσεις και επιρροές μεταξύ των οικιστικών κέντρων, iii) η ταυτότητα του τόπου που αναφέρεται στο συμβολικό και στο σημειολογικό επίπεδο για την τοπική κοινωνία. Όπως αναφέρεται περαιτέρω στην αιτιολογική έκθεση, η εφαρμογή των παραπάνω κριτηρίων συμπληρώνεται με ειδικά κριτήρια, τα οποία εφαρμόζονται με απαρέγκλιτο τρόπο σε όλη τη χώρα: 1) Εισάγεται ελάχιστο πληθυσμιακό μέγεθος αυτό των 10.000 μόνιμων κατοίκων, προκειμένου ένας δήμος που προκύπτει από συνένωση να μπορέσει να ασκήσει επαρκώς τις νέες αρμοδιότητές του, εξασφαλίζοντας λειτουργική, διοικητική και οικονομική επάρκεια, 2) Το όριο των 10.000 αυξάνεται κατά 20% προκειμένου ένας δήμος να διατηρηθεί στα σημερινά του όρια, 3) Ειδικά για τις μητροπολιτικές περιοχές των πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθηνών και Θεσσαλονίκης, το όριο προσδιορίζεται στους 25.000 μόνιμους κατοίκους, 4) Δεν διασπώνται τα όρια των δήμων, των νομών και των περιφερειών, 5) Δεν συνενώνονται δήμοι χωρίς εδαφική συνέχεια, 6) Στα νησιά εφαρμόζεται η αρχή «ένα νησί ένας δήμος». Μόνο τα μικρά νησιά, τα οποία εξυπηρετούνται από δήμους νησιωτικούς ή μη και διαθέτουν απρόσκοπτη τακτική επικοινωνία με την έδρα του άλλου δήμου συνενώνονται με αυτόν, 7) Αντίστοιχη πρόνοια υπάρχει και για το ορεινό ανάγλυφο της Ελλάδας, το οποίο οφείλει να είναι σεβαστό και να λαμβάνεται υπόψη κατά τη χωροθέτηση σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή. Ο χαρακτηρισμός ενός νέου δήμου ως ορεινού βασίζεται στον χαρακτηρισμό των δημοτικών διαμερισμάτων από την Ελληνική Στατιστική Αρχή. Έτσι, μπορεί ο νέος δήμος να εξαιρεθεί από το εθνικό πληθυσμιακό κατώφλι που ισχύει για τους μη ορεινούς δήμους. Ειδικά για τους ορεινούς δήμους εφαρμόζεται διακριτό πληθυσμιακό

κατώφλι 8) Ειδικά για τις περιπτώσεις μεγάλων αστικών κέντρων της περιφέρειας, σε αυτά συνενώνονται όμοροι δήμοι, με τους οποίους συναποτελούν λειτουργική ενότητα, ανεξαρτήτως πληθυσμιακού ορίου. Τέλος, στην ως άνω αιτιολογική έκθεση αναφέρεται ότι καταβλήθηκε συστηματική προσπάθεια ώστε να υλοποιηθεί η συνταγματική επιταγή του **άρθρου 101 παρ.4 του Συντάγματος** για ειδική μεταχείριση των νησιωτικών και ορεινών περιοχών της χώρας. Ειδικότερα, αναφέρεται ότι οι ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν στην κατηγορία των ορεινών δήμων υπαγορεύουν την καθιέρωση ειδικού μηχανισμού διοικητικής υποστήριξης των ορεινών από τους εγγύτερους μη ορεινούς δήμους.

12. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι η κατάργηση του αιτούντος δήμου διά της συνενώσεώς του στο συνιστώμενο νέο Δήμο... έγινε χωρίς να ληφθούν υπόψη κρίσιμα για την ορθολογική διοικητική αναδιοργάνωση του Νομού... τοπικά κριτήρια που συνάπτονται με τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες της ευρύτερης περιοχής και των οποίων η τήρηση συνηγορεί υπέρ της συνενώσεως του αιτούντος δήμου με τον Δήμο... Προβάλλεται, ειδικότερα, ότι η συνένωση των δύο τελευταίων δήμων επιβάλλεται από το γεγονός ότι οι δήμοι αυτοί συνιστούν διοικητική ενότητα, διότι εξυπηρετούνται από κοινές υπηρεσίες (αστυνομικό τμήμα, λιμενικό ταμείο κ.λπ.), συγκροτούν ενιαίο θαλάσσιο και παράκτιο μέτωπο και περιλαμβάνουν το οικοσύστημα του Δέλτα Πηνειού, αποτελούν δε, βάσει του Περιφερειακού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης Περιφέρειας Θεσσαλίας, ενιαία αναπτυξιακή ενότητα μαζί με το Δήμο Γόννων και την Κοινότητα Αμπελακίων. Τα δημοτικά συμβούλια των δύο αυτών δήμων, μετά και από σχετικά τοπικά δημοψηφίσματα, γνωμοδότησαν υπέρ της μεταξύ τους συνένωσης, όπως προέβλεπε και σχετική μελέτη του Ι.Τ.Α., άλλως υπέρ της συνένωσής τους με τον Δήμο ... Περαιτέρω, ο καταργούμενος Δήμος..., με τον οποίο, μεταξύ άλλων δήμων, συνενώνεται ο αιτών δήμος, δεν είναι όμορος με αυτόν, ενώ μεσολαβεί μεταξύ τους ο ορεινός όγκος του Κισσάβου. Εξ άλλου, το οδικό δίκτυο δεν επιτρέπει ταχεία πρόσβαση από τους οικισμούς του αιτούντος δήμου στις κεντρικές υπηρεσίες του νέου Δήμου..., ενώ υπάρχει σχετική συγκοινωνιακή εξυπηρέτηση από τα υπεραστικά ΚΤΕΛ όχι απευθείας αλλά μέσω της Λάρισας. Συνεπώς, κατά τους αιτούντες, η σύσταση του νέου Δήμου..., διά συνενώσεως, πλην άλλων δήμων, και του αιτούντος δήμου, παραβλέπει τα κατά το Σύνταγμα τοπικά κριτήρια και καταστρατηγεί τις συνταγματικά προστατευόμενες έννοιες της τοπικότητας και της αποτελεσματικής οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, κατά παράβαση των διατάξεων των **άρθρων 101 παρ. 2 και 102 του Συντάγματος**, όπως ερμηνεύονται, κατά τα προβαλλόμενα από τους αιτούντες, ενόψει και των **άρθρων 1 παρ. 2 και 3, 4 παρ. 1, 5 παρ. 1**

και 25 παρ. 1 του Συντάγματος. Επίσης οι αιτούντες υποστηρίζουν ότι παραβιάζεται εν προκειμένω το **άρθρο 102 του Συντάγματος** και για τον λόγο ότι δεν ελήφθησαν υπόψη οι ως άνω γνωμοδοτήσεις των δημοτικών συμβουλίων του αιτούντος δήμου και του Δήμου... υπέρ της συνενώσεώς τους, καθώς και τα αποτελέσματα των σχετικών τοπικών δημοψηφισμάτων. Προβάλλεται επίσης ότι, εφόσον δεν τηρούνται τα ανωτέρω συνταγματικά κριτήρια, υπάρχει και παράβαση των **άρθρων 4 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος**, λόγω αδικαιολόγητης δυσμενούς διάκρισης εις βάρος των δημοτών του αιτούντος δήμου, σε σχέση με τους δημότες του νέου Δήμου..., και παρεμποδίσεως της ανάπτυξης της προσωπικότητάς τους. Περαιτέρω, υποστηρίζεται ότι, υπό τα ανωτέρω δεδομένα, παραβιάζεται η διάταξη του **άρθρου 3 παρ. 1 του κυρωθέντος με το ν. 1850/1989 Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Α' 114)**, από την οποία συνάγεται ότι οι ο.τ.α., ενεργώντας εντός των πλαισίων του νόμου, πρέπει να είναι σε θέση να διαχειρίζονται ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων προς όφελος του τοπικού πληθυσμού. Όμως, σύμφωνα με όσα έχουν εκτεθεί σε προηγούμενες σκέψεις (όγδοη και ένατη), δεν αντίκειται κατ' αρχήν στις διατάξεις των **άρθρων 101 και 102 του Συντάγματος** νόμος ο οποίος, στα πλαίσια συνολικής αναδιοργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, καταργεί, ακόμη και σε ευρεία κλίμακα, υφιστάμενους ο.τ.α. με συνένωσή τους σε μεγαλύτερους οργανισμούς, βάσει τοπικών δεδομένων που συναρτώνται καταρχήν με τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες των οικείων περιοχών, προς τον σκοπό της προσφορότερης και αποτελεσματικότερης διοίκησης των τοπικών υποθέσεων. Ο έλεγχος δε της συνταγματικότητας των σχετικών διατάξεων από το αρμόδιο δικαστήριο, από την άποψη της λήψεως υπόψη από το νομοθέτη των ως άνω κριτηρίων, είναι οριακός. Στην προκειμένη δε περίπτωση, όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση και τα πρακτικά της Βουλής σκοπός της μεταρρύθμισης, όσον αφορά την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, είναι η δημιουργία ισχυρών δήμων, καθώς διαπιστώθηκε ότι, παρά την εφαρμογή της μεταρρύθμισης του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», ελάχιστοι δήμοι ήταν αποτελεσματικοί, με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, διοικητική ικανότητα, καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, οι δε επιχειρησιακές δυνατότητες των δήμων υπήρξαν περιορισμένες, με αποτέλεσμα να παρατηρείται μειωμένη ή μηδενική απορρόφηση των κονδυλίων του Γ' ΚΠΣ και του αναπτυξιακού προγράμματος «Θησέας». Για τη δημιουργία ισχυρότερων δήμων επελέγη ένα σχήμα όπου οι δήμοι αποκτούν, μέσω της αναγκαστικής συνένωσης, μεγαλύτερη περιφέρεια και πληθυσμό και νέες αρμοδιότητες και λειτουργούν με αποκεντρωτικό σύστημα, υπό την έννοια ότι ορισμένες αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες ανατίθενται σε όργανα των δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων. Από τις

προπαρασκευαστικές εργασίες του ν. 3852/2010 προκύπτει ότι οι συνενώσεις έγιναν με βάση δέσμη κριτηρίων (βλ. ανωτέρω, ενδέκατη σκέψη), τα οποία συνάδουν προς τα κριτήρια του **άρθρου 101 παρ. 2 του Συντάγματος**, ενώ ελήφθη μέριμνα ώστε να υλοποιηθεί η συνταγματική επιταγή του **άρθρου 101 παρ.4 του Συντάγματος** για ειδική μεταχείριση των νησιωτικών και ορεινών περιοχών της χώρας. **Τα κριτήρια αυτά είναι γενικά και αντικειμενικά και αφορούν τόσο το σύνολο των συνενώσεων όσο και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε δήμου, είναι δε πρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από το άρθρο 102 του Συντάγματος σκοπού της αποτελεσματικότερης και αποδοτικότερης για τους κατοίκους των νέων ο.τ.α. διοίκησης και διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων.** Περαιτέρω, σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως στην προκειμένη περίπτωση του Νομού..., θεωρήθηκε ότι τα κριτήρια, τα οποία είχαν τεθεί, μπορούσαν να οδηγήσουν σε δύο εναλλακτικές λύσεις, για τον λόγο δε αυτό στο νομοσχέδιο, το οποίο υποβλήθηκε στο Υπουργικό Συμβούλιο και, στη συνέχεια, κατατέθηκε στη Βουλή, ειδικά για το Νομό ... προτεινόταν δύο, εν μέρει διαφορετικές, εκδοχές συνενώσεως των ο.τ.α. του Νομού, και υπό τις δύο όμως εκδοχές προτεινόταν η δημιουργία νέου Δήμου ... με τη συνένωση των καταργουμένων δήμων ..., ... (αιτούντος), και, η λύση δε αυτή υιοθετήθηκε τελικά. Με τα δεδομένα αυτά, εφόσον δεν προκύπτει στη συγκεκριμένη ρύθμιση περί συνενώσεως των εν λόγω τεσσάρων δήμων πρόδηλη παραγνώριση των ανωτέρω συνταγματικών κριτηρίων, ο έλεγχος της ορθότητας της τελικής επιλογής για συνένωση του αιτούντος δήμου με τους δήμους, και, αντί της συνενώσεώς του με τον δήμο, υπέρ της οποίας είχαν ταχθεί ο τελευταίος αυτός δήμος καθώς και ο αιτών ο.τ.α., αναγόμενος στην ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη να προκρίνει την επωφελέστερη για την τοπική αυτοδιοίκηση λύση συνενώσεως, εξέρχεται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου. Εξ άλλου, διάταξη νόμου η οποία προβλέπει συνένωση και αν ακόμη ένας ή περισσότεροι καταργούμενοι ο.τ.α., οι κάτοικοι ή οι εκλογείς τους διαφωνούν δεν αντίκειται στο Σύνταγμα, ενόψει των ήδη εκτεθέντων στην όγδοη σκέψη. Κατόπιν αυτών, οι ανωτέρω προβαλλόμενοι λόγοι ακυρώσεως περί παραβάσεως των άρθρων 101 και 102 του Συντάγματος πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι, καθ' ο δε μέρος πλήττεται η ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη ως προς την προκριτέα λύση μεταξύ περισσότερων δυνατών συνενώσεων, ο ως άνω πρώτος λόγος είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος. Ο ως άνω δε λόγος περί παραβάσεως των άρθρων 4 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος είναι απορριπτέος προεχόντως διότι στηρίζεται στην εκδοχή ότι εν προκειμένω δεν τηρήθηκαν τα ανωτέρω συνταγματικά κριτήρια. Περαιτέρω, υπό τα ανωτέρω δεδομένα, είναι σε κάθε περίπτωση απορριπτέος και ο ως άνω ισχυρισμός περί παραβάσεως του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας.

[Μειωσιμότητα] Μειωσιμώθησαν οι Σύμβουλοι Γ. Παπαγεωργίου, Γ. Ποταμιάς και Β. Καλαντζή, οι οποίοι, σύμφωνα με τη γνώμη που διετύπωσαν στην όγδοη σκέψη, υπεστήριξαν την άποψη ότι η επίμαχη ρύθμιση (κατάργηση του αιτούντος δήμου με συγχώνευσή του, μαζί με άλλους δήμους στο Δήμο ...) **αντίκειται προδήλως στο άρθρο 102 του Συντάγματος, εφόσον, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, ο αιτών δήμος, με απόφαση του δημοτικού του συμβουλίου, αντιτάχθηκε στην ανωτέρω ρύθμιση** (προτείνοντας, αντιθέτως, τη συνένωσή του με τον όμορο Δήμο). **Περαιτέρω**, οι Σύμβουλοι Γ. Παπαγεωργίου και Β. Καλαντζή διετύπωσαν και την εξής γνώμη: Όπως προβάλλεται, προκύπτει δε και από τα στοιχεία του φακέλου, ο αιτών δήμος και ο προ του ν. 3852/2010 υφιστάμενος Δήμος (με έδρα την ...), οι οποίοι ήδη, μαζί με άλλους δήμους, συνενώνονται στο νέο Δήμο ... (με έδρα οσαύτως την ...), αποτελούν τελείως ασύνδετες γεωγραφικά και συγκοινωνιακά περιοχές, εφόσον μεταξύ των δήμων αυτών (οι οποίοι δεν είναι όμοροι) και ιδίως μεταξύ του αιτούντος δήμου και της έδρας του Δήμου – τόσο του υφισταμένου προ του ν. 3852/2010 όσο και του συνιστωμένου νέου – μεσολαβεί ο ορεινός όγκος του Κισσάβου ύψους 1978 μ., η δε επικοινωνία του αιτούντος δήμου με την έδρα του συνιστωμένου νέου δήμου με δημόσια μέσα μεταφοράς δεν γίνεται απευθείας, αλλά μόνον μέσω της πρωτεύουσας του νομού (...). Υπό τα δεδομένα αυτά – και ενώ, κατά την αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010, ως τέταρτη κατηγορία κριτηρίων συγχωνεύσεως ο.τ.α. αναφέρονται τα «γεωγραφικά (σχήμα, προσβασιμότητα, δίκτυα υποδομών)», η επίμαχη ως άνω ρύθμιση δεν λαμβάνει υπόψη, καίτοι ρητώς απαιτείται από το άρθρο 101 παρ. 2 του Συντάγματος, τις γεωοικονομικές και συγκοινωνιακές συνθήκες της περιοχής (συνθήκες οι οποίες, αντιθέτως, θα συνέτρεχαν στην περίπτωση της συνενώσεως του αιτούντος δήμου με τον Δήμο, όπως προκύπτει τόσο από το Περιφερειακό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης Περιφέρειας Θεσσαλίας όσο και από την προμνησθείσα μελέτη του Ι.Τ.Α.). Συντρέχει, συνεπώς, εν προκειμένω, και πρόδηλη παραβίαση του άρθρου 101 παρ. 2 του Συντάγματος.

13. Επειδή, τέλος, προβάλλεται ότι η προαναφερθείσα διάταξη του άρθρου 283 παρ. 11 του ν. 3852/2010, στην οποία ερείδεται η προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση, **αντίκειται στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος διότι παρέχει εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης να ρυθμίσει σημαντικό οργανωτικό θέμα, το οποίο μπορεί να ρυθμισθεί μόνον από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας**, αφού δεν μπορεί να θεωρηθεί ειδικότερο ή θέμα με τοπικό ενδιαφέρον κ.λπ. Ο λόγος αυτός πρέπει να απορριφθεί ως αλυσιτελής, αφού οι αιτούντες στηρίζουν το έννομο

συμφέρον τους προς άσκηση της κρινομένης αιτήσεως στην επιδίωξή τους να κριθεί αντισυνταγματική η επίμαχη διάταξη περί καταργήσεως του αιτούντος δήμου, ήδη δε οι σχετικοί λόγοι έχουν απορριφθεί.

Κατά τη γνώμη όμως των Αντιπροέδρων Κ. Μενουδάκου, Δ. Πετρούλια και Α. Θεοφιλοπούλου και των Συμβούλων Ν. Ρόζου, Δ. Μαρινάκη, Γ. Παπαγεωργίου, Αικ. Σακελλαροπούλου, Γ. Ποταμιά, Ε. Αντωνόπουλου, Γ. Τσιμέκα, Φ. Ντζίμα, Β. Καλαντζή, Μ. Παπαδοπούλου και Κ. Κουσούλη, προς την οποία συντάχθηκε και ο Πάρεδρος Χ. Ντουχάνης, **ο ανωτέρω λόγος πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, διότι η προμνησθείσα διάταξη εξουσιοδοτεί τον ως άνω Υπουργό να ρυθμίσει ειδικότερο θέμα**, δηλαδή μερικότερη περίπτωση θέματος που ρυθμίζεται σε γενικό πλαίσιο στον τυπικό νόμο, και, επομένως, η διάταξη αυτή δεν αντιβαίνει στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Απορρίπτει την αίτηση.

...

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 20 και 23 Μαΐου 2011

Ο Πρόεδρος

Η Γραμματέας

Π. Πικραμμένος

Ε. Κουμεντέρη

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 8ης Ιανουαρίου 2013.

Ο Πρόεδρος

Η Γραμματέας

Κ. Μενουδάκος

Μ. Παπασαράντη

Σχόλιο στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 38/2013

[ΟΤΑ - Συνενώσεις και καταργήσεις Δήμων στο πλαίσιο του προγράμματος

«Καλλικράτης» - Κριτήρια και αρχές με βάση το άρθρο 101 του Συντάγματος - Έννοια τοπικότητα - Κρίση για τη συνταγματικότητα της κατάργησης και συνένωσης Δήμων]

της

Δέσποινας Α. Τζιόλα

Υποψήφιας Διδάκτορα Συγκριτικού Δικαίου Α.Π.Θ., ΜΔΕ Διεθνών Σπουδών Α.Π.Θ.

(Βασισμένο στο άρθρο *“The “Kallikratis Program”: The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government”* των Christina Akrivopoulou,

Georgios Dimitropoulos, Stylianos-Ioannis G. Koutnatzis, δημοσιευμένο στο Istituzioni Del Federalismo 3.2012, 653-693)

Με την έναρξη της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, ένας από τους πρώτους στόχους που τέθηκε ήταν η αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα και η συνολική διοικητική μεταρρύθμιση. Ωστόσο, η πρώτη προσπάθεια για τη συνολική διοικητική μεταρρύθμιση έγινε με το πρόγραμμα «Καποδίστριας» το 1997 με τον ν. 2539/1997.

Μεταξύ άλλων, με το πρόγραμμα «Καποδίστριας» μειώθηκε μέσω της ενοποίησης ο αριθμός των φορέων που ανήκουν στον πρώτο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης (κοινότητες και δήμοι), οι αρμοδιότητές τους διευρύνθηκαν, η εσωτερική διοικητική δομή τους ενισχύθηκε, και τους δόθηκε η δυνατότητα να δημιουργήσουν οικονομίες κλίμακας.

Μετά από μια αρχική περίοδο εθελοντικής ενοποίησης των κοινοτήτων και των δήμων, η έγκριση του προγράμματος Καποδίστριας έγινε υποχρεωτική. Ως εκ τούτου, οι 5700 κοινότητες και οι 300 δήμοι που υπήρχαν πριν από το πρόγραμμα «Καποδίστριας» μειώθηκαν συνολικά σε 1,034 δήμους και κοινότητες. Παρόλα αυτά το πρόγραμμα παρέμεινε περίπλοκο και ανελαστικό, καθώς εισήγαγε ένα σύστημα τοπικής διακυβέρνησης δύο βαθμών ανεξαρτήτων μεταξύ τους, ενώ η διατήρησή του κρίθηκε αρκετά δαπανηρή. Εξάλλου, από την αρχή της εφαρμογής του, το πρόγραμμα «Καποδίστριας» θεωρήθηκε ότι είναι μια μετάβαση σε μια πιο ριζική μεταρρύθμιση.

Η ριζική αυτή μεταρρύθμιση έγινε με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (ν. 3582/2010) υπό την πίεση της οικονομικής κρίσης και των μέτρων που έπρεπε να λάβει η Ελλάδα στο πλαίσιο εφαρμογής των Μνημονίων Συνεργασίας για τη Δημοσιονομική Σταθερότητα της χώρας.

Το πρόγραμμα Καλλικράτης μειώνει γενναία τα πρόσωπα της τοπικής και αποκεντρωμένης διακυβέρνησης, «ψαλιδίζει» τις παράλογες δημόσιες δαπάνες και αποσκοπεί στην ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητάς της. Παρά το γεγονός ότι έγιναν σημαντικά βήματα προς αυτήν την κατεύθυνση, την ίδια στιγμή το πρόγραμμα «Καλλικράτης» διατήρησε ένα μάλλον πολύπλοκο σύστημα στην εσωτερική οργάνωση των τοπικών φορέων. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» έχει τεθεί πλήρως σε ισχύ μετά την 1η Ιανουαρίου 2011. Παράλληλα μειώνει τους 1034 δήμους και κοινότητες σε 325 δήμους, καταργώντας έτσι εντελώς το θεσμό των κοινοτήτων τον πρώτο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» καταργεί, επίσης, τα όργανα των αυτοδιοικούμενων νομών και τις υπόλοιπες επαρχίες, μετέφερε τις 13 περιφέρειες από το σύστημα της αποκεντρωμένης διακυβέρνησης στο σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης και ίδρυσε στη θέση τους 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις. Ακόμη, οι εκλογές για την τοπική

αυτοδιοίκηση γίνονται πλέον κάθε 5 χρόνια (και όχι κάθε 4), εναρμονιζόμενες με τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ προκειμένου να εκλέγει μια παράταξη θα πρέπει να συγκεντρώσει το 50% των ψήφων (αντί για 42% που ίσχυε μέχρι την ψήφιση του νόμου 3582/2010).

Παρόλα αυτά, πολλές τοπικές αρχές εναντιώθηκαν στο πρόγραμμα «Καλλικράτης» και προσέφυγαν στο Συμβούλιο της Επικρατείας, στηριζόμενες στο άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ασκείται από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Το ίδιο άρθρο ορίζει στη συνέχεια ότι *«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 επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους»*.

Το αναθεωρημένο άρθρο 102 του Συντάγματος κάνει ρητή αναφορά στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, συμμορφώνοντας υπό το πρίσμα αυτό, τις υποχρεωτικές ενοποιήσεις που επέφερε το πρόγραμμα «Καλλικράτης», συμπεριλαμβανομένης της κατάργησης των κοινοτήτων. Ενώ ορισμένοι μελετητές έχουν υποστηρίξει ότι μια σημαντική μείωση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως τέτοιο θα υπονόμει την συνταγματικά κατοχυρωμένη τοπικότητά τους, ακόμα και η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, η συντακτική θεωρία δικαιολογεί μια τέτοια προσέγγιση μόνο σε ad-hoc βάση. Στην πραγματικότητα, σύμφωνα με την προηγούμενη νομολογία, η υπεράσπιση του προγράμματος «Καλλικράτης» δεν αποκλείει κατ' ανάγκη την ετυμηγορία της αντισυνταγματικότητας όσον αφορά συγκεκριμένα ενοποιήσεις. Πιο συγκεκριμένα, οι συνταγματικοί περιορισμοί απορρέουν από τη συνταγματική έννοια της τοπικότητας που σχετίζονται με τους στόχους της αποτελεσματικής, κατάλληλης και διαφανούς λειτουργίας των τοπικών κυβερνήσεων.

Οι γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές κριτήρια που προβλέπονται στο άρθρο 101 παράγρ. 2 του Συντάγματος, σε συνδυασμό με την αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Χάρτη για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, παρέχουν την κειμενική βάση για τον οριακό δικαστικό έλεγχο σε περίπτωση προφανούς παραβίασης του συνταγματικού και του διεθνούς δικαίου. Ωστόσο, όπως και στην περίπτωση με το πρόγραμμα «Καποδίστριας», το πρόγραμμα «Καλλικράτης» προβλέπει εξαντλητικά όλες τις λεπτομέρειες σχετικά με την ενοποίηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και ως εκ τούτου αποκλείει οποιεσδήποτε περαιτέρω εκτελεστικές πράξεις. Υπό το πρίσμα αυτό, η

έλλειψη οποιουδήποτε μηχανισμού να αμφισβητήσει ευθέως τη συνταγματικότητα του νόμου στο ελληνικό σύστημα δικαστικού ελέγχου συνεπάγεται την ουσιαστική διαφορά όσον αφορά τη νομική προστασία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των ατόμων. Μια φιλόδοξη προσπάθεια για να κλείσει αυτό το κενό αυτό εντοπίζεται στην παραβίαση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (άρθρο 6 παράγρ. 1, 13) και του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 11).

Η μέχρι πρότινος νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας προσφέρει μια μέτρια εναλλακτική λύση, καθώς διευρύνει σημαντικά την έννοια των «εκτελεστών» πράξεων των διοικητικών αρχών, δίνοντας έτσι τη δυνατότητα δικαστικής προστασίας, χωρίς να αμφισβητεί τη θεμελιώδη δομή του ελληνικού συστήματος δικαστικού ελέγχου.

Παρόλα αυτά, το Συμβούλιο της Επικρατείας με την ήδη ανωτέρω απόφαση 38/2013, στην ουσία «ακυρώνει» την ήδη δημιουργηθείσα νομολογία του και κρίνει συνταγματικές τις ενοποιήσεις των δήμων που γίνονται βάσει του προγράμματος «Καλλικράτης» υπό την «απειλή» μιας νέας οικονομικής αναστάτωσης σε περίοδο δημοσιονομικής αστάθειας. Επί της ουσίας μπορούμε να πούμε ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας «τερματίζει» τις προσφυγές των δήμων που εναντιώνονται στο πρόγραμμα «Καλλικράτης», φοβούμενο ίσως ότι αποδεχόμενο την εν λόγω προσφυγή θα άνοιγε το «κουτί της Πανδώρας» και πολλοί δήμοι θα στηρίζονταν στην διαμορφούμενη νομολογία. Συνεπώς, φυσικό επακόλουθο θα ήταν η μη εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» με ό,τι αυτό συνεπάγεται.