

ΣΤΕ 40/2013

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

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, Διον. 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. Ντέμισιας, Φ. Ντζίμας, Σπ. Χρυσικοπούλου, Ηρ. Τσακόπουλος, Β. Καλαντζή, Μ. Σταματελάτου, Μ. Παπαδοπούλου, Δ. Κυριλλόπουλος, Εμμ. Κουσιουρής, Αντ. Σταθάκης, Β. Ραφτοπούλου, Κων. Κουσουλής, 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 16 Σεπτεμβρίου 2010 αίτηση:

του Δήμου, ο οποίος παρέστη με το δικηγόρο Μάριο Χαϊνταρλή (Α.Μ. 14135), που τον διόρισε με απόφαση της η Δημαρχιακή Επιτροπή,

κατά του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ο οποίος παρέστη με τους : 1) Νικ. Μαυρίκα, Αντιπρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και 2) Βασ. Πανταζή, Νομική Σύμβουλο του Κράτους.

Η πιο πάνω αίτηση εισάγεται στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατόπιν της από 27 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 ο αιτών Δήμος επιδιώκει να ακυρωθεί η υπ' αρ. 46494/13.8.2010 (ΦΕΚ Β' 1294/23.8.2010) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως της εισηγήτριας, Συμβούλου Π. Καρλή.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε τον πληρεξούσιο του αιτούντος Δήμου, ο οποίος ανέπτυξε και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και ζήτησε να γίνει δεκτή η αίτηση και τους αντιπροσώπους του Υπουργού, οι οποίοι ζήτησαν την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου

κ α ι

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφθηκε κατά το Νόμο

1. Επειδή, λόγω κωλύματος, κατά την έννοια του άρθρου 26 του ν. 3719/2008 (Α' 214) της Συμβούλου Ευαγγελίας Νίκα, τακτικού μέλους της συνθέσεως που εκδίκασε την ανωτέρω υπόθεση, λαμβάνει μέρος αντ' αυτής στη διάσκεψη ως τακτικό μέλος ο Σύμβουλος Διομήδης Κυριλλόπουλος, αναπληρωματικό μέχρι τώρα μέλος της συνθέσεως (βλ. Πρακτικό Διασκέψεως της Ολομελείας του Δικαστηρίου 88Α/2011).

2. Επειδή για την άσκηση της υπό κρίση αιτήσεως δεν απαιτείται κατά νόμο η καταβολή παραβόλου.

3. Επειδή, με την υπό κρίση αίτηση, η οποία εισήχθη προς συζήτηση ενώπιον της Ολομελείας του Δικαστηρίου με την από 27-9-2010 πράξη του Προέδρου της λόγω σπουδαιότητας, ο αιτών Δήμος του νομού Γρεβενών, ο οποίος σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 1 παρ.2 εδ.8 Α2 του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87) καταργείται και συνενώνεται, όπως και άλλοι δήμοι και κοινότητες, στον συνιστώμενο νέο Δήμο Γρεβενών ζητεί την ακύρωση της υπ' αριθμ. 46494/2010 αποφάσεως του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Β' 1294/23-8-2010), με την οποία ορίσθηκε ο αριθμός των δημοτικών συμβούλων κάθε εκλογικής περιφέρειας δήμου με βάση τον πληθυσμό της κατά το μέρος που αφορά στον νέο Δήμο Γρεβενών, προβάλλοντας ότι η πράξη αυτή ερείδεται επί της ως άνω αντισυνταγματικής, κατά τον αιτούντα, διατάξεως νόμου.

4. Επειδή, η προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση, η έκδοση της οποίας προβλέπεται από την διάταξη του άρθρου 30 παρ.1 του ν. 3852/2010 καθορίζει τον αριθμό των δημοτικών συμβούλων κάθε εκλογικής περιφέρειας δήμου, με βάση τον πληθυσμό της, όπως αυτός προκύπτει από την τελευταία απογραφή, και με την προβλεπόμενη στις διατάξεις του ίδιου άρθρου 30 διαδικασία. Η πράξη αυτή, η οποία έχει ως αντικείμενο τη συγκρότηση του δημοτικού συμβουλίου, αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη κανονιστικού χαρακτήρα λόγω των ενόμων συνεπειών της για την εκλογική διαδικασία αναδείξεως των αιρετών οργάνων των δήμων, εφόσον με βάση την εν λόγω απόφαση ρυθμίζονται θέματα, όπως ο αριθμός των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων που μπορεί να περιλαμβάνει κάθε υποψήφιος στις εκλογές συνδυασμός (άρθρο 18 και 19) και η κατανομή των εδρών μεταξύ επιτυχόντος και επιλαχόντων συνδυασμών (άρθρο 32) [πρβλ. ΑΕΔ 21/1994, ΣτΕ 2692/2001, 699/1956].

5. Επειδή, ο αιτών οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος, με την προαναφερθείσα ρύθμιση του άρθρου 1 παρ.2 εδ. 8 Α2 του ν. 3852/2010, καταργείται λόγω της συνενώσεώς του, μαζί με άλλους δήμους και κοινότητες, στον νέο Δήμο Γρεβενών, νομιμοποιείται κατ' αρχήν στην άσκηση της υπό κρίση αιτήσεως υπό την ιδιότητά του αυτή (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 3175/1996, 3194/1990, καθώς και ΣτΕ 2672, 2673/2003, 1489/2000). Περαιτέρω, η προσβαλλόμενη πράξη, με την οποία καθορίζεται ο αριθμός των δημοτικών συμβούλων ανά εκλογική περιφέρεια δήμου, 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 άποψη ενόμου συμφέροντος η υπό κρίση αίτηση, διότι η βλάβη του αιτούντος οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης 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. ΣΤΕ 3266/2008, 372/2005, 1095/2001, 1792/1997, 4577/1996, 2112/1984).

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) Κατά την συγκλίνουσα γνώμη των Συμβούλων Γ. Παπαγεωργίου και Γ. Ποταμιά 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 γενικωτέρου ενδιαφέροντος, υπερβαίνοντος τον κύκλο των ανωτέρω προσώπων. Μειοψήφησε η Σύμβουλος Μ. Καραμανώφ, η οποία διέτύπωσε 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, αφ' ετέρου 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 δια 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 θιγόμενων 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. Μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι Γ. Παπαγεωργίου, Γ. Ποταμιάς και Β. Κаланτζή, οι οποίοι διέτύπωσαν την ακόλουθη γνώμη: "Με τη σύσταση ο.τ.α. παρέχεται, κατά το Σύνταγμα, διοικητική αυτοτέλεια

σε συγκεκριμένα εκάστοτε σύνολα προσώπων, συνδεδεμένων 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, collectivit, 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 Κωδικών 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. Ομως, 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 επωφέλεστερη 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). Μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι Γ.Παπαγεωργίου και Β. Καλαντζή, οι οποίοι 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. Ετσι, 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 συστήνονται 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 παρ2 περ. 8, η σύσταση στο Νομό Γρεβενών των εξής δήμων: «Α 1. Δήμος Δεσκάτης με έδρα την Δεσκάτη αποτελούμενος από τους δήμους α. Δεσκάτης και β. Χασίων, οι οποίοι καταργούνται. 2. Δήμος Γρεβενών με έδρα τα Γρεβενά αποτελούμενος από τους δήμους α. Γρεβενών, β. Βεντζίου γ. Ηρακλεωτών δ. Αγίου Κοσμά ε. Γόργιανης στ. Θεοδώρου Ζιάκα και τις κοινότητες α. Αβδέλλας β. Μεσολουρίου γ. Περιβολίου δ. Σαμαρίνης ε. Φιλιππαίων στ. Δότσικου ζ. Σμίξης, οι οποίοι καταργούνται Β...». Ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοικήσεως αποτελείται πλέον από τις περιφέρειες, οι οποίες προέρχονται από την συνένωση 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 συνενούμενων 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, παράλληλα, συνιστώνται 7 Αποκεντρωμένες Διοίκησης 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 ιδίων

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: 'Ητοι κριτήρια 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, ο αιτών δήμος προβάλλει ότι από τον συνδυασμό των άρθρων 26,101 παρ.2 και 102 του Συντάγματος συνάγεται ότι η κατ' αυτόν "διοικητική διαίρεση της χώρας σε ο.τ.α." (δηλαδή ο καθορισμός των συγκεκριμένων ο.τ.α.) ως ενέργεια με την οποία τίθενται τα χωρικά όρια αρμοδιότητας των ο.τ.α. και, επομένως, το γεωγραφικό πλαίσιο εντός του οποίου αυτοί υλοποιούν τις απαραίτητες για την τοπική χωρική ανάπτυξη ρυθμίσεις, μπορεί να γίνει μόνο με τον τύπο της διοικητικής πράξης, κατόπιν συμμετοχής των ενδιαφερομένων και επιστημονικών παραγόντων. Επομένως, κατά τον αιτούντα δήμο, η ως άνω διάταξη του άρθρου 1παρ. 2 περ.8 Α2 , του ν. 3582/2010, με την οποία προβλέπεται η δημιουργία του νέου Δήμου Γρεβενών, ως διάταξη για την οποία έχουν αρμοδιότητα, κατά το Σύνταγμα, η Κυβέρνηση και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (άρθρο 26 παρ.2 Σ.) και όχι η Βουλή και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (άρθρο 26 παρ.1 Σ.) αντίκειται στην αρχή της διακρίσεως των εξουσιών που καθιερώνεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος. Ο λόγος αυτός πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος διότι, σύμφωνα με τα εκτιθέμενα στην έβδομη σκέψη, η σύσταση νέου ο.τ.α. δια της συνενώσεως ο.τ.α. που καταργούνται, δεν αποτελεί ατομική ρύθμιση αλλά ρύθμιση με κανονιστικό περιεχόμενο, η οποία μπορεί να επιβληθεί είτε ευθέως με τυπικό νόμο, είτε με προεδρικό διάταγμα, εκδιδόμενο κατ' εξουσιοδότηση του νόμου.

13. Επειδή, προβάλλεται περαιτέρω ότι η δημιουργία δύο δήμων στον νομό Γρεβενών και, ειδικότερα, η κατάργηση του αιτούντος δήμου δια της συνενώσεώς του, με τον δήμο Γρεβενών 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 σύστασης τριών δήμων στο νομό. Προβάλλεται, ειδικότερα, ότι η δημιουργία τρίτου δήμου (Βασιλίτσας), στον οποίο θα έπρεπε να συνενωθεί, μεταξύ άλλων, ο αιτών δήμος, επιβάλλεται από το γεγονός ότι ο αιτών και οι λοιποί δήμοι και κοινότητες που θα συγκροτούσαν τον εν λόγω δήμο αποτελούν ενότητες μικρών και μεγαλύτερων γειτονικών οικιστικών μονάδων που αλληλοεξαρτώνται και μπορούν να αποτελέσουν λειτουργική, διοικητική και πολεοδομική ενότητα από άποψη γεωγραφική, γεωοικονομική, ιστορική και κοινωνικοοικονομική. Ο τρίτος δήμος (Βασιλίτσας) θα περιελάμβανε μία αμιγώς ορεινή περιοχή, τα χωριά της οποίας (Δήμοι Αγ. Κοσμά, Γόργιανης και Θεοδώρου Ζιάκα και Κοινότητες Αβδέλλας, Μεσολουρίου, Περιβολίου, Σαμαρίνης, Φιλιππαίων, Δότσικου και Σμίξης) βρίσκονται σε υψόμετρο από 850 έως 1450 μ., με σημείο αναφοράς το χιονοδρομικό κέντρο της Βασιλίτσας. Είναι περιοχή δασική, η δε τοπική οικονομία αναπτύσσεται γύρω από τους άξονες της δασοπονικής εκμετάλλευσης, της κτηνοτροφίας και του οικοτουρισμού. Το σύνολο των δήμων και κοινοτήτων της περιοχής, ως ενιαία γεωγραφική ενότητα, είναι ενταγμένο σε ειδικά ευρωπαϊκά

προγράμματα (π.χ. Ο.Π.Α.Α.Χ.), στο δε περιφερειακό πλαίσιο χωροταξικού σχεδιασμού και αιεφόρου ανάπτυξης περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας αντιμετωπίζονται ενιαία ως περιοχή ορεινών Γρεβενών. Το συγκοινωνιακό δίκτυο δεν επιτρέπει την εύκολη και ταχεία πρόσβαση στις κεντρικές υπηρεσίες του νέου δήμου Γρεβενών. Συνεπώς, κατά τον αιτούντα δήμο, η σύσταση του νέου δήμου Γρεβενών δια της συνενώσεως του αιτούντος και των λοιπών δήμων και κοινοτήτων, που καταργούνται, σύμφωνα με το άρθρο 1παρ. 2 περ.8 Α2, του ν. 3582/2010, παραβλέπει τα κατά το Σύνταγμα τοπικά κριτήρια και καταστρατηγεί τις συνταγματικά προστατευόμενες έννοιες της τοπικότητας και της ορεινότητας, κατά παράβαση των διατάξεων των άρθρων 101 και 102 του Συντάγματος. Επίσης, ο αιτών υποστηρίζει ότι, υπό τα ανωτέρω δεδομένα, παραβιάζονται και οι διατάξεις των άρθρων 2 και 3 παρ.1 του κυρωθέντος με τον ν. 1850/1989 Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Α` 114), που προβλέπουν, αντιστοίχως, ότι: "Η αρχή της τοπικής αυτονομίας πρέπει να αναγνωρίζεται από την εσωτερική νομοθεσία και κατά το δυνατόν από το Σύνταγμα" και ότι " Δια της τοπικής αυτονομίας νοείται το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων".

Ομως, 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, 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 Γρεβενών, 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, στην συνέχεια, κατατέθηκε στη Βουλή, ειδικά για τον νομό Γρεβενών, προτεινόταν δύο εκδοχές συνενώσεως, η πρώτη με τρεις δήμους (Δεσκάτης, Γρεβενών και Βασιλίτσας) και η δεύτερη με δύο δήμους (Δεσκάτης και Γρεβενών), η οποία υιοθετήθηκε τελικά. Με τα δεδομένα αυτά, εφόσον δεν προκύπτει στην συγκεκριμένη ρύθμιση πρόδηλη παραγνώριση των ανωτέρω συνταγματικών κριτηρίων, ο έλεγχος της ορθότητας της τελικής επιλογής για σύσταση δύο δήμων στο νομό Γρεβενών, αντί της δημιουργίας και τρίτου δήμου (Βασιλίτσας), υπέρ της οποίας είχε ταχθεί ο αιτών δήμος και άλλοι ορεινοί δήμοι και κοινότητες του νομού Γρεβενών, αναγόμενος στην ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη να προκρίνει την επωφελέστερη για την τοπική αυτοδιοίκηση λύση συνενώσεως, εξέρχεται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου. Εξάλλου, διάταξη νόμου η οποία προβλέπει συνένωση και αν ακόμη ένας ή περισσότεροι καταργούμενοι ο.τ.α. διαφωνούν δεν αντίκειται στο Σύνταγμα, ενόψει των ήδη εκτεθέντων στην όγδοη σκέψη. Κατόπιν αυτών, ο ανωτέρω προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως περί παραβάσεως των άρθρων 101 και 102 του Συντάγματος πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, καθ' ό δε μέρος πλήττεται η ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη ως προς την προκριτέα λύση μεταξύ περισσοτέρων δυνατών συνενώσεων, είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος. Περαιτέρω, υπό τα ανωτέρω δεδομένα, είναι σε κάθε περίπτωση απορριπτέος και ο ως άνω ισχυρισμός περί παραβάσεως του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας. Μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι Γ. Παπαγεωργίου, Γ. Ποταμιάς και Β. Καλαντζή, οι οποίοι διέτύπωσαν την ακόλουθη γνώμη: " Όπως εκτίθεται στη σκέψη 10, με το άρθρο 1 παρ.2 εδ. 8 Α1 και 2 του ν. 3852/2010 προβλέφθηκε η σύσταση στο Νομό Γρεβενών, δύο Δήμων: του Δήμου Δεσκάτης (ο οποίος, με το εδ. 8B του ως άνω άρθρου, χαρακτηρίζεται ως ορεινός) και του Δήμου Γρεβενών, στον οποίο συγχωνεύθηκε, καταργούμενος και ο αιτών ο.τ.α. Από κανένα, όμως στοιχείο δεν προκύπτει ότι η ανωτέρω ρύθμιση, καθ' ό μέρος αφορά στην κατάργηση του αιτούντος ο.τ.α. δια της συγχωνεύσεώς του στον νέο Δήμο Γρεβενών, ανταποκρίνεται στη βούληση των δημοτών του εν λόγω ο.τ.α. (εκφραζόμενη είτε άμεσα είτε έμμεσα, με αποφάσεις αιρετών οργάνων του) ή ότι, έστω, αναζητήθηκε προκειμένου να εκτιμηθεί, η βούληση αυτή. Περαιτέρω- μολονότι κατά την αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010 (βλ. το έβδομο "ειδικό" κριτήριο), ήταν δυνατή η σύσταση από ορεινούς ο.τ.α., όπως ο αιτών, νέου ορεινού Δήμου, που θα εξαιρείται, μάλιστα, του ισχύοντος για τους μη ορεινούς Δήμους "εθνικού πληθυσμιακού κατωφλίου" -αποκρούσθηκε, χωρίς καμία αιτιολόγηση, πρόταση της κεντρικής Διοικήσεως, υποστηριχθείσα και από τον αιτούντα ο.τ.α., περί συνενώσεώς των σε ξεχωριστό ορεινό Δήμο (τον Δήμο Βασιλίτσας) υιοθετήθηκε δε, επίσης χωρίς καμία αιτιολόγηση, η επίμαχη ρύθμιση, κατά την οποία ο αιτών ορεινός ο.τ.α. συνολικού πληθυσμού 2.855 κατοίκων (σύμφωνα με την τελευταία απογραφή του έτους 2001, Φ.Ε.Κ. 715/2002 Β'), καταργήθηκε, εντασσόμενος μαζί με άλλους, ορεινούς ή μη, ο.τ.α (μεταξύ των οποίων και ο αστικός πρώην Δήμος Γρεβενών), σε ένα νέο πρωτοβάθμιο ο.τ.α. με υπερδεκαπλάσιο, κατά την ανωτέρω απογραφή, πληθυσμό (29.564 κατοίκων), ο οποίος υπερβαίνει τα 4/5 του συνολικού πληθυσμού του Νομού Γρεβενών, και με έκταση η οποία, σύμφωνα με τους περιεχόμενους στη δικογραφία χάρτες, καταλαμβάνει τα 4/5 της συνολικής εκτάσεως του Νομού Γρεβενών. Με τα ανωτέρω δεδομένα, η επίμαχη ρύθμιση, καθ' ό μέρος καταργεί τον αιτούντα ο.τ.α., αντίκειται στις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος, διότι, σύμφωνα με την άποψη των ως άνω Συμβούλων που εκτίθεται στη σκέψη 8, επιχειρήθηκε χωρίς να ληφθεί υπ' όψιν, καθ' οιονδήποτε τρόπο, η βούληση των δημοτών του αιτούντος ο.τ.α. Καθ' ό μέρος δε συνενώνει τον αιτούντα ορεινό ο.τ.α. με άλλους μη ορεινούς ο.τ.α., εντάσσοντας αυτόν σε νέο πρωτοβάθμιο ο.τ.α. με υπερδεκαπλάσιο πληθυσμό,

δυσανάλογα μεγάλο και σε σχέση με τον συνολικό πληθυσμό του νομού, και με έκταση, επίσης, δυσανάλογα μεγάλη σε σχέση με την συνολική έκταση του νομού, η επίμαχη ρύθμιση -εκτός του ότι προβαίνει σε μία προδήλως ανορθολογική διοικητική διαίρεση του Νομού Γρεβενών-προσκρούει στην, αποτελούσα τον πυρήνα των διατάξεων του άρθρου 102 του Συντάγματος, έννοια της "τοπικότητας" (βλ. Σ.Τ.Ε. 119, 545/2001, 1333/2000), σύμφωνα με την εκτιθέμενη στη σκέψη 9 άποψη των ως άνω Συμβούλων".

14. Επειδή, προβάλλεται επίσης ότι από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 24 παρ.1 και 2, και 101 παρ.4 του Συντάγματος συνάγεται ότι για να επιτευχθεί ο χωρικός σχεδιασμός, μέρος του οποίου είναι και ο καθορισμός της χωρικής αρμοδιότητας των ο.τ.α., σύμφωνα με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, πρέπει να ληφθούν υπόψη υποχρεωτικά οι ιδιαίτερες συνθήκες των ορεινών περιοχών. Με δεδομένο ότι η ορεινότητα είναι κριτήριο στο οποίο δίδεται προτεραιότητα και ιδιαίτερη βαρύτητα από το Σύνταγμα (άρθρο 101 παρ.4), η βέλτιστη επιλογή για τον νομό Γρεβενών ήταν, όπως προβάλλεται, αυτή της δημιουργίας τριών δήμων (Δεσκάτης, Γρεβενών και Βασιλίτσας), εκ των οποίων ο Δήμος Βασιλίτσας, με συνένωση, πλην άλλων, και του αιτούντος ο.τ.α., θα ήταν αμιγώς ορεινός. Αντίθετα, ο νέος δήμος Γρεβενών, ο οποίος έχει περιοχές ημιορεινές, γεωργικές αλλά και περιοχές με αμιγώς αστικό χαρακτήρα, δεν θα μπορούσε να θέσει ως προτεραιότητα τα συμφέροντα της ορεινής και δυσπρόσιτης περιοχής στην οποία ανήκει ο αιτών Δήμος. Επομένως, κατά τον αιτούντα δήμο, η επιλεγείσα τελικά λύση των δύο δήμων έρχεται σε ευθεία αντίθεση προς την διάταξη του άρθρου 101 παρ.4 του Συντάγματος σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος. Και ο λόγος, όμως αυτός, πρέπει να απορριφθεί εν μέρει ως ερειδόμενος επί εσφαλμένης νομικής εκδοχής, διότι, σύμφωνα με όσα έχουν εκτεθεί στην ένατη σκέψη, η διάταξη του άρθρου 101 παρ 4 του Συντάγματος, δεν έχει μονοσήμαντη έννοια, δεν απευθύνει δηλαδή επιταγή για την δημιουργία ορεινών ο.τ.α., αλλά εναπόκειται στο νομοθέτη να επιλέξει την πλέον πρόσφορη και ενδεδειγμένη για την ανάπτυξη των ορεινών περιοχών λύση, η οποία μπορεί να είναι και η συνένωση σε ενιαίο ο.τ.α. ορεινών περιοχών με ημιορεινές ή πεδινές περιοχές, εν μέρει δε ως απαράδεκτος καθ' ό μέρος πλήττεται η ανέλεγκτη από τον ακυρωτικό δικαστή ευχέρεια του νομοθέτη για την επιλογή της βέλτιστης λύσης. Μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι Γ. Παπαγεωργίου, Γ.Ποταμιάς και Β. Καλαντζή, οι οποίοι διετύπωσαν την ακόλουθη γνώμη: "Ο ανωτέρω λόγος ακυρώσεως προβάλλεται παραδεκτώς, διότι με αυτόν δεν αμφισβητείται η, πράγματι, ανέλεγκτη από τον ακυρωτικό δικαστή ευχέρεια του νομοθέτη να επιλέξει την βέλτιστη, κατ' αυτόν, λύση ως προς την διοικητική διαίρεση του Νομού Γρεβενών, αλλά η συμφωνία του περιεχομένου της επιλογής, ως βέλτιστης για το ανωτέρω ζήτημα, λύσεως με την διάταξη του άρθρου 101 παρ.4 του Συντάγματος. Περαιτέρω, ο λόγος αυτός ακυρώσεως προβάλλεται βασιμώς, διότι, σύμφωνα με την άποψη των ως άνω Συμβούλων που εκτίθεται στη σκέψη 9, η κατάλυση της διοικητικής αυτοτέλειας του αιτούντος ορεινού ο.τ.α., δια της συνενώσεως μάλιστα αυτού, με άλλους μη ορεινούς ο.τ.α. (ιδίως δε με τον αστικό πρώην Δήμο Γρεβενών), σε νέο ενιαίο Δήμο, ο οποίος δεν χαρακτηρίζεται ως ορεινός (όπως ο έτερος Δήμος του ίδιου Νομού), συνιστά προφανώς, καθ' εαυτήν, απομείωση της επιβαλλόμενης στο νομοθέτη από το άρθρο 101 παρ.4 του Συντάγματος ειδικής μέριμνας για την ανάπτυξη των ορεινών περιοχών και στοιχειοθετεί, συνεπώς, παραβίαση της εν λόγω συνταγματικής διατάξεως".

15. Επειδή, τέλος, ο λόγος ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλεται ότι με τις διατάξεις των άρθρων 101 παρ.2 και 4 και 24 παρ. 2 του Συντάγματος απευθύνεται επιταγή

στον νομοθέτη να ρυθμίσει τη χωρική ανάπτυξη της χώρας, μέρος της οποίας είναι και ο ορισμός της χωρικής αρμοδιότητας των ο.τ.α., με βάση ορθολογικό σχεδιασμό υπαγορευόμενο από σαφή κριτήρια των επιστημών του χώρου, λαμβάνοντας υπόψη τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες, οι οποίες προκύπτουν από ειδικές προς τούτο μελέτες, είναι, επίσης, απορριπτός ως αβάσιμος. Και τούτου διότι, κατά τα εκτιθέμενα στην όγδοη σκέψη, 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. Εξάλλου, ο ειδικότερος ισχυρισμός ότι με βάση μελέτη αναπτυξιακών χαρακτηριστικών των ο.τ.α. του νομού Γρεβενών, που διενήργησε το Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, η πλέον ορθή επιστημονικά λύση στο θέμα της διαίρεσης του νομού Γρεβενών είναι αυτή των τριών δήμων και όχι η επιλεγείσα λύση των δύο δήμων, πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτος διότι πλήττει την ανέλεγκτη ακυρωτικά ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Απορρίπτει την αίτηση.

Επιβάλλει σε βάρος του αιτούντος Δήμου του Νομού Γρεβενών την δικαστική δαπάνη του Δημοσίου, η οποία ανέρχεται στο ποσό των τετρακοσίων εξήντα (460) ευρώ.

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