

ΣΤΕ 787/2014

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ ΤΜΗΜΑ Γ΄

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 23 Ιανουαρίου 2014, με την εξής σύνθεση: Μ. Βηλαράς, Σύμβουλος της Επικρατείας, Προεδρεύων, σε αναπλήρωση της Προέδρου του Τμήματος, που είχε κώλυμα, Δ. Μακρής, Θ. Τζοβαρίδου, Σύμβουλοι, Δ. Βανδώρος, Κ. Κατρά, Πάρεδροι. Γραμματέας ο Ν. Βασιλόπουλος.

Για να δικάσει την από 5 Νοεμβρίου 2010 αίτηση:

των: 1. ή, 2., κατοίκων Κρουσώνα Ηρακλείου, οι οποίοι δεν παρέστησαν, αλλά ο δικηγόρος που υπογράφει την αίτηση νομιμοποιήθηκε με συμβολαιογραφικό πληρεξούσιο, 3., κατοίκου Ιλίου Αττικής (.....), ο οποίος δεν παρέστη, 4., κατοίκου Ηρακλείου (.....) και 5. σωματείου με την επωνυμία «Σύλλογος», που εδρεύει στην Αθήνα (.....), οι οποίοι δεν πατέστησαν, αλλά ο δικηγόρος που υπογράφει την αίτηση νομιμοποιήθηκε με συμβολαιογραφικό πληρεξούσιο,

κατά του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και ήδη Εσωτερικών, ο οποίος παρέστη με τον Στέργιο Κίκα, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Με την αίτηση αυτή οι αιτούντες επιδιώκουν να ακυρωθεί η υπ' αριθ. 46524/2010 (ΦΕΚ 1294/Τεύχος Β'/13.8.2010) 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 του εισηγητή, Παρέδρου Δ. Βανδώρου.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε τον αντιπρόσωπο του Υπουργού, ο οποίος ζήτησε την απόρριψη της υπό κρίση αιτήσεως.

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

Α φ ο ύ μ ε λ έ τ η σ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ ά τ ο ν
Ν ό μ ο

1. Επειδή, για την άσκηση της κρινόμενης αίτησης καταβλήθηκε το νόμιμο παράβολο (Α' 1115763/2010 γραμμάτια παραβόλου).

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της 46494/13.8.2010 απόφασης 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 Δήμο Μελεβιζίου, ο οποίος συστάθηκε με το άρθρο 1 παρ. 2 εδ. 17 Α2 του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης

Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87), με το οποίο καταργήθηκαν οι Δήμοι Γαζίου, Κρουσώνα και Τυλίσου του νομού Ηρακλείου και συνενώθηκαν σ' αυτόν.

3. Επειδή, το δικόγραφο της κρινόμενης αίτησης υπογράφεται από δικηγόρο ως πληρεξούσιο των αιτούντων. Κατά τη συζήτηση, όμως, της υπόθεσης ο τρίτος από τους αιτούντες δεν παρέστη με πληρεξούσιο δικηγόρο, ούτε εμφανίστηκε για να δηλώσει ότι εγκρίνει την άσκηση της αίτησης, ενώ, εξάλλου, δεν προσκομίστηκε συμβολαιογραφική πράξη περί παροχής πληρεξουσιότητας από αυτόν στον υπογράφοντα το δικόγραφο της αίτησης δικηγόρο. Συνεπώς, η υπό κρίση αίτηση πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη, ως προς αυτόν, σύμφωνα με το άρθρο 27 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), όπως το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 4 του ν. 2479/1997 (Α' 67).

4. Επειδή, το αιτούν σωματείο «Ενωση,» προσκόμισε συμβολαιογραφική πράξη περί νομιμοποίησης του υπογράφοντος το δικόγραφο της κρινόμενης αίτησης, ως πληρεξουσίου δικηγόρου του, στην οποία αναφέρεται ότι έχει συσταθεί ως σωματείο, με καταστατικό εγκεκριμένο δυνάμει αποφάσεως του Πρωτοδικείου Αθηνών. Όμως, δεν προσκομίστηκε αντίγραφο του πιο πάνω καταστατικού, προκειμένου να αποδειχθεί, με βάση τις διατάξεις του περί των σκοπών του σωματείου, το έννομο συμφέρον για την άσκηση της αίτησης. Συνεπώς, η υπό κρίση αίτηση πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη, ως προς αυτό.

5. 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 εννόμων 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) [βλ. ΣτΕ 40/2013, Ολομ., σκ. 4, πρβλ. ΑΕΔ 21/1994, ΣτΕ 2692/2001, 699/1956].

6. Επειδή, 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 εννόμου συμφέροντος η υπό κρίση αίτηση, διότι η βλάβη των αιτούντων, ως κατοίκων (των δύο πρώτων) και ως δημότη (της τέταρτης) του τέως Δήμου Κρουσώνα, έγκειται στην έκδοση πράξεως που εξειδικεύει και καθιστά δυνατή την εφαρμογή της ως άνω, περί καταργήσεώς του εν λόγω Δήμου, διατάξεως τυπικού νόμου, η οποία, κατ' αυτούς, είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα (βλ. ΣτΕ 38/2013, Ολομ., σκ. 5, πρβλ. ΣτΕ 3266/2008, 372/2005, 1095/2001, 1792/1997, 4577/1996, 2112/1984).

7. Επειδή, όπως έχει ήδη κριθεί, η σύσταση νέου ο.τ.α., δια της συνενώσεως ο.τ.α. που καταργούνται, 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 (ΣτΕ 40/2013, σκ. 7). Εξάλλου, 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 (ΣτΕ 40/2013, σκ. 8).

8. Επειδή, συνεπώς, ο λόγος ακυρώσεως, με τον οποίο προβάλλεται ότι η συγχώνευση Δήμων με τυπικό νόμο και όχι με κανονιστική πράξη, και χωρίς συμμετοχικές διαδικασίες αντίκειται στο Σύνταγμα, είναι απορριπτέος, ως αβάσιμος.

9. Επειδή, όπως έχει ήδη κριθεί, 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 (βλ. Σ.τ.Ε. 40/2013, Ολομ., 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 τη 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 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 (βλ. Σ.τ.Ε. 40/2013, Ολομ., πρβλ. Σ.τ.Ε. 119,545/2001). Εξάλλου, 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, καταρχήν, 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 (βλ. ΣτΕ 40/2013, Ολομ., σκ. 9, πρβλ. Σ.τ.Ε. 3443/1998, Ολομ. καθώς και Σ.τ.Ε. 119, 545/2001, 1333/2000).

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, με το άρθρο 1 παρ. 2 εδ. 17 Α2 του ν. 3852/2010 καταργήθηκαν οι Δήμοι Γαζίου, Κρουσώνα και Τυλίσου του νομού Ηρακλείου και συνενώθηκαν στο νέο Δήμο Μαλεβιζίου, με έδρα το Γάζι. 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 καταργούμενων 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 συνενοούμενων 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 2 παρ. 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 συνενοούμενων 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 παράλληλα 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, προβάλλεται ότι η δημιουργία του Δήμου Μελεβιζίου και, ειδικότερα, η κατάργηση του Δήμου Κρουσώνα δια της συνενώσεώς του, με τους Δήμους Τυλίσου και Γαζίου έγινε χωρίς να ληφθούν υπόψη κρίσιμα για την ορθολογική διοικητική αναδιοργάνωση των ο.τ.α. τοπικά κριτήρια που συνάπτονται με τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες της ευρύτερης περιοχής, αλλά και κατά παράβαση της αρχής της προστασίας της ορεινότητας, διότι, αντί να συγχωνευθεί ο Δήμος Κρουσώνα με τους γειτονικούς ορεινούς Δήμους Ρούβα, Ζαρού, και Τυλίσου, που περιλαμβάνουν τους οικισμούς που βρίσκονται στην ανατολική πλαγιά του Ψηλορείτη μέχρι τους πρόποδες αυτού, συγχωνεύθηκε, όχι μόνο με το Δήμο Τυλίσου, αλλά και με το Δήμο Γαζίου, που είναι πεδινός αστικός οικισμός με τελείως διαφορετικά χαρακτηριστικά, ανάγκες, προοπτικές και προβλήματα. Αποτέλεσμα της συγχώνευσης αυτής θα είναι η διαχείριση του φυσικού και πολιτιστικού πλούτου του Ψηλορείτη και των οικισμών του να ανατεθεί σε ευρύτερους φορείς, στους οποίους θα επικρατήσει η οπτική των αστικών κέντρων και όχι αυτή των μικρών ιστορικών ορεινών οικισμών. Για τους λόγους αυτούς, κατά τους αιτούντες, η επίμαχη συγχώνευση έγινε κατά παράβαση των διατάξεων των άρθρων 24, 101 παρ. 2 και 4 και 102 του Συντάγματος, 274 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και 2 και 3 παρ. 1 του κυρωθέντος με το ν. 1850/1989 Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Α' 114). Ομως, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, δεν αντίκειται καταρχήν στις διατάξεις των άρθρων 24, 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, 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. Εξάλλου, σύμφωνα με όσα έχουν εκτεθεί στην δέκατη σκέψη, η διάταξη του άρθρου 101 παρ. 4 του Συντάγματος δεν απευθύνει 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. Συνεπώς, ο ανωτέρω προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, δεδομένου ότι, ενόψει των ανωτέρω, ουδόλως προκύπτει ότι η συγκεκριμένη συγχώνευση έγινε κατά πρόδηλη παραγνώριση των προαναφερθέντων συνταγματικών κριτηρίων, καθ' ο δε μέρος με αυτόν πλήττεται η ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη ως προς την προκριτέα λύση μεταξύ περισσοτέρων δυνατών συνενώσεων, είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος (πρβλ. ΣΤΕ 35 - 40, Ολομ.).

13. Επειδή, συνεπώς, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Απορρίπτει την αίτηση.

Διατάσσει την κατάπτωση του παραβόλου.

Επιβάλλει στους αιτούντες, συμμέτρως, τη δικαστική δαπάνη του Δημοσίου, η οποία ανέρχεται στο ποσό των τετρακοσίων εξήντα (460) ευρώ.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 23 Ιανουαρίου 2014

Ο Προεδρεύων Σύμβουλος
Γραμματέας Μ. Βηλαράς
Ν. Βασιλόπουλος

Ο

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 25ης Φεβρουαρίου 2014.

Η Πρόεδρος του Γ' Τμήματος
του Γ' Τμήματος Δ. Συγγούνα
Δ. Τετράδη

Η Γραμματέας

Ν.Σ.