

ΟΙ ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΕΣ ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ «ΔΗΜΩΝ» ΚΑΙ «ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ» ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

Σχολιασμός των Αποφάσεων 699/1999 και 700/1999 του Σ.τ.Ε.

Της κ. **Ελισάβετ ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ**
Καθηγήτριας Τμ. Δημ. Διοίκ. Παντείου Π.Κ.Π.Ε. και
Του κ. **Μελετίου ΜΟΥΣΤΑΚΑ**
Δρ Ν., Δικηγόρου

Ι. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Με τις υπ' αριθ. 699/1999 και 700/1999 παραπεμπτικές στην Ολιμέλεια αποφάσεις του Ε' Τμήματός του, το Συμβούλιο της Επικρατείας απεφάνθη για πρώτη φορά επί μίας σειράς ζητημάτων, τα οποία τίθενται με το Ν. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοικήσεως» (ΕτΚ, Τ. Α', αριθ. Φύλ. 244 της 4^{ης} Δεκεμβρίου 1997). Υλοποίηση του γνωστού σχεδίου «Ι. Καποδίστριας», ο νόμος αυτός προβλέπει ευρείας κλίμακος αναγκαστικές συνενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων σε νέους Δήμους (900 τον αριθμό στη θέση των 457 προϋπαρχόντων) και Κοινότητες (133 τον αριθμό αντί των 5.316 παλαιών), προκάλεσε δε, και προκαλεί ακόμη, ποικίλες αντιδράσεις, ενίοτε αρνητικές, εκ μέρους των αναγκαστικώς συγχωνευθέντων Δήμων και Κοινοτήτων.

Βεβαίως, πρέπει να υπογραμμισθεί, ότι ο εν λόγω νόμος εντάσσεται στο πλαίσιο πολλαπλών νομοθετικών παρεμβάσεων, οι οποίες έλαβαν χώρα τη δεκαετία του '90 και με τις οποίες μεταμορφώθηκε ριζικά ο διοικητικός χάρτης της χώρας μας. Μεταξύ των νομοθετικών αυτών παρεμβάσεων, αξίζει να μνημονεύσουμε, όσον αφορά στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως (εφεξής: Τ.Α.), τους νόμους 2218/1994 (ΕτΚ, Τ.Α', αριθ. φύλ. 90 της 13ης Ιουνίου 1994) και 2240/1994 (ΕτΚ, τ.Α', αριθ. φύλ. 153 της 16ης Σεπτεμβρίου 1994), με τους οποίους θεσμοθετήθηκαν και άρχισαν να λειτουργούν, ύστερα από πολλές αποτυχημένες απόπειρες από της συστάσεως του σύγχρονου Ελληνικού Κράτους¹, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοικήσεως (εφεξής: Ο.Τ.Α.) β' Βαθμίδος.

1. Βλ., σχεπικώς, αντί άλλων, *Ελισάβετ Μπέσιλα-Μακρίδη, Μ. Μουστάκα: Προβλήματα συνταγματικότητας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, με αφορμή τις αποφάσεις 263, 376, 377 και 888/1997 του Σ.τ.Ε., ΕΠΙΘΕΩΡ. ΑΠΟΚΕΝΤΡ., ΤΟΠ. ΑΥΤΟΔ. ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡ. ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ, Επιστ. Υπεύθ. Καθηγητής Κωνστ. ΓΕ. Αθανασόπουλος, τεύχος Νο 8, 1997, σ. 17 επ. και τις εκεί παρατιθέμενες παραπομπές. Ακόμη, Κωνστ. ΓΕ. Αθανασόπουλου: Περιφερειακή Διοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμ. Α', Δ' έκδ. 1999, τόμ. Β', Δ' έκδ. 1998.*

οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (εφεξής: Ν.Α.). Εξ άλλου, ο κοινός νομοθέτης παρενέβη τα τελευταία χρόνια και στο επίπεδο της κρατικής Διοικήσεως, δεδομένου, ότι με το Ν. 2503/1997 (ΕτΚ, τ.Α', αριθ. φύλ. 107 της 30ής Μαΐου 1997) η Περιφέρεια κατέστη η θεμελιώδης οργανωτική μονάδα της κρατικής αποκεντρωμένης Διοικήσεως, επιφορτισμένη με το σύνολο σχεδόν των κρατικών αρμοδιοτήτων εκτελεστικού χαρακτήρος, ενώ στις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες (τα Υπουργεία) εναπέμειναν κατά βάση οι επιτελικές κρατικές αρμοδιότητες. Αναφορικά τώρα με το νόμο 2539/1997, με αφορμή τον οποίο εκδόθηκαν οι σχολιαζόμενες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, επιχειρήθηκε η αντιμετώπιση του προβλήματος του κατακερματισμού της πρωτοβάθμιας Τ.Α. σε πολυάριθμους Δήμους και Κοινότητες, συχνά πληθυσμιακά λίγο σημαντικών, με την επιλογή των αναγκαστικών συνενώσεων.

Πρέπει να τονισθεί, ότι ο εν λόγω κατακερματισμός εξηγείται ιστορικά από τη δομή του κοινοτικού συστήματος στην Ελλάδα κατά την διάρκεια της τουρκοκρατίας (δομή της οποίας κυρίαρχο χαρακτηριστικό ήταν ο μεγάλος αριθμός, μικρών πληθυσμιακά, Κοινοτήτων²), ενώ εν σχέσει προς τον κατακερματισμό αυτό αξίζει να αναφερθεί η δημιουργία, από τη Βαυαρική Αντιβασιλεία, με το Β.Δ. της 27ης Δεκεμβρίου 1833, ολιγαρίθμων και πληθυσμιακά εύρωστων Δήμων (που αποτελούσαν και τη μοναδική μονάδα πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α.)³, οι οποίοι καταργήθηκαν επί διακυβερνήσεως της χώρας από τον Ελευθέριο Βενιζέλο με το νόμο ΔΝΖ'/1912: ο τελευταίος, στη θέση των παλαιών Δήμων, ίδρυσε μικρούς και πολυάριθμους Δήμους και Κοινότητες, δηλαδή δύο διακεκριμένες μονάδες πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α.⁴

Το σύστημα αυτό παρέμεινε κατά βάση σε ισχύ τις επόμενες δεκαετίες μέχρι και τη δεκαετία του '80⁵. Κατά τη διάρκεια όμως της τελευταίας, είδαν το φως σοβαρές θεσμικές προσπάθειες αντιμετώπισης του κατακερματισμού της πρωτοβάθμιας Τ.Α. Οι εν λόγω προσπάθειες κινήθηκαν προς δύο κατευθύνσεις: αφ' ενός μεν προς την κατεύθυνση των συνενώσεων των πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α., αφ' ετέρου δε προς την κατεύθυνση δημιουργίας συνδέσμων πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α. Όσον αφορά στον πρώτο από τους δύο αυτούς άξονες, αξίζει να σημειώσουμε, ότι ο Ν. 1416/1984 και ο Ν. 1622/1986 (αλλά και οι τροποποιητικοί του τελευταίου νόμοι, ήτοι οι νόμοι 1772/1988, 1828/1989 και 1832/1989) εισήγαγαν σύστημα εθελουσίων συνενώσεων των υφισταμένων Δήμων και Κοινοτήτων⁶.

2. Βλ., σχεπκώς, αντί άλλων, Ν.-Κ. Χλέπα: *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση, θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Αθήνα, 1994, σελ. 45, Γ. Δανόπουλου: *Το ζήτημα των συνενώσεων των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα*, Από τον Κυβερνήτη Ι. Καποδίστρια στο σχέδιο «Ι. Καποδίστριας», Αθήνα, 1999, σ. 2-3.

3. Βλ., εν προκειμένω, κυρίως, Σ. Φλογαΐτη: *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, Αθήνα, 1987, σ. 167, Ν.-Κ. Χλέπα: *ό.π.*, σ. 45 επ., Ευρ. Μπέσιλα-Βήκα: *Το Συνταγματικό Πλαίσιο του Θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, Αθήνα, 1995, σ. 68 επ.

4. Βλ., σχεπκώς, εντελώς ενδεικτικώς, Β. Ανδρονόπουλου - Μ. Μαθιουδάκη: *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία, περιφερειακή Διοίκηση - Τοπική Αυτοδιοίκηση, Διοικητική Μεταρρύθμιση*, 1988, σ. 127 επ., Ν.-Κ. Χλέπα: *ό.π.*, σ. 109 επ., Ευρ. Μπέσιλα-Βήκα: *ό.π.*, σ. 74 επ. · Χ. Χρυσανθάκη: *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοικήσεως - Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, Αθήνα, 1998, σ. 14-15.

5. Για τις εν τω μεταξύ επιχειρηθείσες μεταρρυθμίσεις, βλ., μεταξύ άλλων, Β. Ανδρονόπουλου - Μ. Μαθιουδάκη: *ό.π.*, σ. 144 επ., Ευρ. Μπέσιλα-Βήκα: *ό.π.*, σελ. 80 επ., κυρίως σ. 89, Γ. Δανόπουλου: *ό.π.*, σ. 13 επ., Κωνστ. ΓΕ. Αθανασόπουλου: *ό.π.*, τόμ. Β'.

6. Βλ., σχεπκώς, εντελώς ενδεικτικώς, Αναστ. Ι. Τάχου: *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Θεσσαλονίκη, 1996, σ. 207, Δημ. Ι. Κατσούλη: *Η κατάργηση των Κοινοτήτων και το Σύνταγμα*, Ε.Δ.Α.Δ., 1989, σ. 495, Μ. Πικραμένου: *Τα θεσμικά μέσα για τον έλεγχο των συνενώσεων των Ο.Τ.Α.*, Περ. «Το Σύνταγμα», 1992, σ. 530-531.

Σχετικά με το δεύτερο άξονα, πρέπει να αναφέρουμε κυρίως, επίσης το Ν. 1416/1984, με τον οποίο δόθηκε η δυνατότητα σε δύο ή περισσότερους Δήμους ή Κοινοότητες να συστήσουν συνδέσμους, με σκοπό την από κοινού εκτέλεση και συντήρηση έργων και την παροχή υπηρεσιών αναγομένων στον κύκλο των αρμοδιοτήτων τους⁷. Εξ άλλου, η πολιτική των συνδέσμων συνεχίσθηκε τη δεκαετία του '90 με τη θεσμοθέτηση, με τον Ν. 2218/1994, αναγκαστικών συνδέσμων υπό την επωνυμία «συμβούλιο περιοχής».⁸

Στο σημείο αυτό, πρέπει να επισημάνουμε τη διαφορά η οποία υφίσταται μεταξύ των εκ συνενώσεων προερχομένων νέων Δήμων ή Κοινοτήτων και των συνδέσμων Δήμων και Κοινοτήτων. Οι νέοι Δήμοι και οι Κοινότητες, οι οποίοι γεννώνται από συνενώσεις Δήμων ή (και) Κοινοτήτων, αποτελούν Ο.Τ.Α. (βλ., λ.χ., το άρθρο 1 του Ν. 2539/1997), ενώ οι σύνδεσμοι Δήμων και Κοινοτήτων δεν συνιστούν «Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, αλλά μορφή μόνιμα οργανωμένης συνεργασίας»⁹, έχουν δε το χαρακτήρα Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.)¹⁰. Η διαφορά αυτή εξηγείται, από πλευράς Δημοσίου Δικαίου, εκ του ότι οι εκ των συνενώσεων προερχόμενοι Δήμοι ή Κοινότητες έχουν αρμοδιότητα επί όλων των τοπικών υποθέσεων της εδαφικής περιφερείας τους, σε αντίθεση με τους συνδέσμους, οι οποίοι έχουν συγκεκριμένες και ειδικές, σαφώς προκαθορισμένες αρμοδιότητες¹¹.

Όμως, οι συνταγές των εθελουσίων συνενώσεων και των μορφών διαδημοτικής και διακοινοτικής συνεργασίας, τις οποίες αποτέλεσαν οι σύνδεσμοι και τα «συμβούλια περιοχής», δεν θεωρήθηκαν επιτυχημένες, καθόσον ο μεν αριθμός των εθελουσίων συνενώσεων υπήρξε περιορισμένος¹², οι δε θεσμοί των συνδέσμων και των «συμβουλίων περιοχής» δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα¹³. Γι' αυτό ακριβώς το λόγο, προκρίθηκε, με το Ν. 2439/1997, από τον κοινό νομοθέτη, η μέθοδος των αναγκαστικών συνενώσεων, προκειμένου ο τελευταίος να αντιμετωπίσει τον κατακερματισμό της πρωτοβάθμιας Τ.Α. στη χώρα μας και τη συναφή ύπαρξη πολυαρίθμων και μικρών Δήμων και Κοινοτήτων.

Τέλος, στο πλαίσιο των εισαγωγικών αυτών παρατηρήσεων, αξίζει να σταθούμε για λίγο στο πως από πλευράς συγκριτικού δικαίου προσεγγίσθηκαν ζητήματα ανάλογα προς τα μόλις εκτεθέντα.

7. Βλ., σχεπκώς με τους συνδέσμους αυτούς Δήμων και Κοινοτήτων, εντελώς ενδεικτικώς, Π.Δ. Δαγτόγλου: *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα, 1997, σ. 577, Ε.Π. Σπηλιωτόπουλου: *Εγχειρίδιο Διοικητικού δικαίου*, Αθήνα 1997, κυρίως σ. 331 επ., Η. Μπεριάτου: *Η Διοικητική Αναδιάρθρωση σε Τοπικό Επίπεδο: η πολιτική της ανακυττάρωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως (1984-1994)*, *Επθεώρηση Ασικών και Περιφερειακών Μελετών*, 8/1994, σ. 48 επ., Β. Ανδρονόπουλου - Μ. Μαθιουδάκη: *ό.π.*, σ. 199.

8. Βλ., για τα «συμβούλια περιοχής», μεταξύ άλλων, Π.Δ. Δαγτόγλου: *ό.π.*, σ. 577-578, Επ. Σπηλιωτόπουλου: *ο.π.*, σ. 333-334, Ηλ. Μπεριάτου: *ό.π.*, σ. 63 επ.

9. Π.Δ. Δαγτόγλου: *ό.π.*, σ. 577.

10. Βλ., σχεπκώς, αντί άλλων, Επ. Σπηλιωτόπουλου: *ο.π.*, σ. 332-333, Ευρ. Μπέσιλα-Βήκα, *ό.π.*, σ. 122.

11. Βλ., για τις αρμοδιότητες αυτές των συνδέσμων, εντελώς ενδεικτικώς, Π.Δ. Δαγτόγλου: *ό.π.*, σ. 577-578.

12. Έτσι, μέχρι το 1986 έλαβαν χώρα 17 συνενώσεις, ενώ από το 1994 και εντεύθεν 67 συνενώσεις, βλ. και Κωνστ. ΓΕ. Αθανασόπουλου: *ό.π.*, τόμ. Β', σ. 61.

13. Σύμφωνα με τον Γ. Δανόπουλο: *ό.π.*, σ. 32-33, συνολικά δημιουργήθηκαν 358 σύνδεσμοι κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής του θεσμού, ενώ στη συνέχεια ο τελευταίος περιέπεσε σε μαρasmus.

Περιοριζόμενοι στον ευρωπαϊκό χώρο, πρέπει εν προκειμένω να επισημάνουμε ό-
τι επελέγησαν και εδώ οι λύσεις των συνδέσμων και των συνενώσεων. Σχετικά με τους
πρώτους, όπως παρατηρείται, οι σύνδεσμοι εμφανίσθηκαν κατά βάση σε εκείνες τις
χώρες, όπου η ριζική λύση των συνενώσεων κρίθηκε για λόγους πολιτικούς, κοινωνι-
κούς κ.λ. ως η λιγότερο εφαρμόσιμη λύση, χωρίς βέβαια αυτό να είναι πάντοτε απα-
ραίτητο¹⁴. Όσον αφορά στις συνενώσεις, αυτές σε χώρες, όπως η Δανία, η Σουηδία και
η Νορβηγία, υπήρξαν αναγκαστικές και είχαν ως αποτέλεσμα τη δραστική μείωση των
πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α.¹⁵, ενώ σε μεσογειακές χώρες, όπως λ.χ. η Ισπανία και η Ιταλία,
εμφανίστηκαν υπό τη μορφή των εθελουσίων συνενώσεων, οι οποίες δεν απέδωσαν τα
επιδιωκόμενα αποτελέσματα¹⁶.

Ειδικότερα, στη Γαλλία, χώρα της οποίας η διοικητική οργάνωση αποτέλεσε, σε γε-
νικές γραμμές πρότυπο για την αντίστοιχη της πατρίδος μας και η οποία εμφανίζει, ό-
πως και η χώρα μας, το πρόβλημα του κατακερματισμού των πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α.
της¹⁷, απαντώνται κατά κύριο λόγο, αφ ενός μεν οι σύνδεσμοι, αφ ετέρου δε οι συγχω-
νεύσεις (fusions, κατά τη χρησιμοποιούμενη γαλλική ορολογία)¹⁸. Οι σύνδεσμοι, οι ο-
ποίοι σημειωτέον στη Γαλλία ως μορφή συνεργασίας Ο.Τ.Α. δεν ευρίσκουν εφαρμογή
μόνο στο πλαίσιο της πρωτοβάθμιας Τ.Α., παρουσιάζονται με διάφορες ονομασίες και
διάφορα νομικά καθεστώτα, τα οποία είναι προσαρμοσμένα κάθε φορά στον ειδικό-
τερο επιδιωκόμενο σκοπό από το συγκεκριμένο τύπο συνδέσμου¹⁹. Ως προς τις συγ-
χωνεύσεις, εξ άλλου, αξίζει να υπογραμμισθεί ότι, μετά από ορισμένες αρχικές του αμ-
φιταλαντεύσεις, ο Γάλλος κοινός νομοθέτης κατέληξε, με το θεσμικό νόμο της 16^{ης} Ιου-
λίου 1971, στην επιλογή των εθελουσίων συγχωνεύσεων²⁰ και ότι η τελευταία δεν απε-
δείχθη στην πράξη πολύ ικανοποιητική²¹.

Μετά τις εισαγωγικές αυτές παρατηρήσεις, πρέπει να διερευνήσουμε τα θέματα, τα
οποία τέθηκαν επ' ευκαιρία των εν λόγω αποφάσεων και τις απαντήσεις του Ανωτά-
του Δικαστηρίου της χώρας μας επί των θεμάτων αυτών. Στην προοπτική αυτή, πρέπει
να διακρίνουμε τα συνταγματικής κυρίως φύσεως ζητήματα (II), από τα διοικητικής
κυρίως φύσεως ζητήματα (III).

14. Γ. Δανόπουλου: *ό.π.*, σ. 37-38.

15. Επίσης, σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία, τα οποία παραθέτει ο Γ. Δανόπουλος, *ό.π.*, σ. 38, σημαντικές μειώσεις των Ο.Τ.Α., κατόπιν συνενώσεων, υπήρξαν και στη Μ. Βρετανία, το Βέλγιο και τη Γερμανία.

16. Έτσι, κατά τον Κωνστ. ΓΕ. Αθανασόπουλο, *ό.π.*, σ. 61, στην περίπτωση της Ιταλίας, όχι μόνο δεν υπήρξε μείωση των Ο.Τ.Α., αλλά, αντιθέτως, αύξησή τους(!).

17. Βλ., Γ. Δανόπουλου, *ό.π.*, σ. 20, 21 και 38, σύμφωνα με τα στατιστικά αυτά στοιχεία, η Γαλ-
λία το 1950 είχε 38.314 Ο.Τ.Α., ενώ το 1993 36.627.

18. Βλ., σχεπικώς, αντί άλλων Α. De Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudement: *Traité de droit administratif, Tome 1, 14e Ed., Paris, 1996*, σ. 181 επ. και 205 επ.

19. Βλ., επί όλων αυτών, εντελώς ενδεικτικώς, Α. De Laubadère, J.-C. Venezia, Y. Gaudement: *ό.π.*, σ. 205 επ.

20. Βλ., σχεπικώς, μεταξύ άλλων, Α. De Laubadère, J.-C. Venezia, Y. Gaudement: *ό.π.*, σ. 182 επ., R. Chapus, *ό.π.*, σ. 247 επ.

21. Στο πλαίσιο της γαλλικής θεωρίας, πολλοί συγγραφείς επεσήμαναν την αποτυχία στην πράξη του νόμου της 16ης Ιουλίου 1971. Πρόκειται λ.χ. για τους Gilbert Guillaume: *Les fusions et regroupements de Communes en Seine-Maritime: Bilan de l'application de la Loi du 16 juillet 1971*, R.A, 1975, σελ. 469-483, André Terrazzoni: *Une experience de fusions et regroupements de Communes*, R.A. 1979, σ. 309-313.

II. Τα συνταγματικής κυρίως φύσεως ζητήματα

Το άρθρο 102 του Συντάγματος ορίζει, ότι: «1. Η Διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, των οποίων πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με νόμο. 2. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοικήσεως έχουν διοικητική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. 3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως... 4. 5. Το κράτος ασκεί στους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως εποπτεία, που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. 6. Το κράτος μεριμνά ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως...»

α) Η έκταση της συνταγματικής κατοχυρώσεως των Δήμων και Κοινοτήτων

Η προβληματική ως προς την έκταση της συνταγματικής κατοχυρώσεως των Δήμων και Κοινοτήτων απασχόλησε ιδιαίτερα το Συμβούλιο της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.) στις αποφάσεις 699 και 700/1999 και διατυπώθηκαν διαμετρικά αντίθετες απόψεις ως προς το ζήτημα αυτό. Έτσι, κατά την άποψη του Προέδρου του Ε' Τμήματος²² (σκέψη 5η στην 699/1999 και 6η στην 700/1999) το Σύνταγμα στο άρθρο 102 παρ. 1 προβλέποντας, ότι την πρώτη βαθμίδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες, δεν κατοχυρώνει μόνο την ονομασία τους αλλά «εγγυάται πράγματι την διατήρησιν εσαεί των παραδοσιακών αυτών θεσμών τοπικής αυτοδιοικήσεως στην Ελλάδα». Εξ άλλου, τους θεσμούς των Δήμων και Κοινοτήτων δεν τους δημιούργησε το νεώτερο ελληνικό κράτος, αλλά τους βρήκε διαμορφωμένους, όπως αυτοί εξελίχθηκαν κατά την μακραίωνη ιστορική διαδρομή του έθνους μέχρι την παλιγγενεσία: «οι Κοινότητες ιδίως ήσαν αείποτε τα ζωντανά μόρια της οργανώσεως του έθνους εις τον ελληνικόν χώρον και οι φορείς των πολιτιστικών του παραδόσεων, την συνέχεια των οποίων κατόρθωσαν να διασώσουν σε στενό οργανικό δεσμό με την επιτυχή διαχείρησιν των τοπικών τους υποθέσεων». Πραγματικά μία ριζική τροποποίηση του συστήματος είναι έργο του συνταγματικού και όχι του συντεταγμένου νομοθέτη. Ο τελευταίος υποχρεούται να διατηρήσει κατά βάσιν όπως δήποτε τον παραδοσιακό θεσμόν των Κοινοτήτων²³.

Το θέμα, ότι το Σύνταγμα εγγυάται τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοικήσεως ως θεσμό δεν αμφισβητήθηκε²⁴. Επίσης στη θεωρία διατυπώθηκε η άποψη, ότι ο κοινός νομοθέτης δεσμεύεται από την ονομασία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως

22. Μ. Δεκλερής με την οποία συντάχθηκαν οι Πάρεδροι Μ. Καραμάνωφ και Ι. Καπελούζος.

23. Βλ., Α. Ράικου: *Η συνταγματική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως εις τα σύγχρονα Κράτη, σε Επιστημονική Επετηρίδα Θεσσαλονίκης 1968-1969*, σ. 96, Του Ιδίου: *Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμ. Α', τεύχ. Γ', 1991, σ. 54.

24. Αυτό βρίσκει σύμφωνη τη νομολογία και τη θεωρία των άλλων έννομων τάξεων με συνταγματική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Βλ. π.χ. ερμηνεία γαλλικού συντάγματος, άρθρο 72: P. Lavigne: *La Constitution Française, sous la direction de François Luchaire et de Gérard Conac*, Paris 1987, σ. 1221, όπου παραπομπή στην απόφαση No 82-138 D.C., του γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου, K. Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, München 1977, σ. 306, ο οποίος στην υποσ. 49, χαρακτηρίζει την άποψη αυτή ως «απολύτως κρατούσα» (*absolut lerschende Meinung*).

ως «Δήμων» και «Κοινοτήτων» μη δυνάμενος να επιλέξει άλλον ή άλλους όρους προκειμένου να τους κατονομάσει, διότι οι όροι αυτοί έχουν παγιωθεί συνταγματικώς για τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοικήσεως και επομένως ο κοινός νομοθέτης δεν δύναται ούτε να τους καταργήσει, αντικαθιστώντας τους με άλλους, ούτε να δημιουργήσει νέους²⁵. Ενώ, υποστηρίχθηκε και η άποψη, ότι το Σύνταγμα εγγυάται τον θεσμό του πρώτου βαθμού τοπικής αυτοδιοικήσεως, καθώς και τη δημοκρατική συγκρότηση, σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 2 εδ.β, τη διοικητική αυτοτέλεια και το ουσιαστικό περιεχόμενο αυτοδιοικήσεως των οργανισμών αυτού του θεσμού, όχι όμως και τους όρους «Δήμος» και «Κοινότητα»²⁶. Εξ άλλου, υποστηρίχθηκε, επίσης, ότι ο νομοθέτης είναι ελεύθερος εκτιμώντας τις γεωοικονομικές, κοινωνικές κι συγκοινωνιακές συνθήκες να ορίζει και να επανορίζει τα όρια Δήμων και Κοινοτήτων, να συγχωνεύει, να καταργεί ή να ιδρύει νέους Δήμους και Κοινότητες και ότι συνταγματικό όριο στην αρμοδιότητα αυτή του νομοθέτη είναι η υποχρέωσή του να αναθέτει την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων που προκύπτουν, σε Ο.Τ.Α. α' βαθμίδας, σε αυτούς ακριβώς τους Ο.Τ.Α.²⁷

Σύμφωνα με την ίδια άποψη του Προέδρου, «ο συνταγματικός νομοθέτης, ομλών περί των Δήμων και Κοινοτήτων εις το άρθρο 102, αφ' ενός μεν αναγνωρίζει την ανωτέρω συμβολήν των εις την ιστορίαν του έθνους και εγγυάται περαιτέρω την διατήρησιν αυτών εις το μέλλον, αφ' ετέρου δε κατοχυρώνει την ως άνω εθνικήν των αποστολήν ως τον κύριον λόγον της υπάρξεως των Δήμων και Κοινοτήτων, υπέρτερου πάσης άλλης οργανωτικής ανάγκης. Τούτο σημαίνει, ότι ο συνταγματικός νομοθέτης έχει αφαιρέσει από τον κοινό νομοθέτη την ευχέρειαν να προβαίνει εις ρυθμίσεις, οι οποίες συνεπάγονται αμέσως ή εμμέσως την ουσιαστικήν κατάργησιν των υφισταμένων Δήμων και Κοινοτήτων με την αλλοίωσιν των παραδεδομένων συστατικών των στοιχείων, ήτοι της εδαφικής των περιφερείας και της ονομασίας των (η οποία σημειωτέον εις πλείστες περιπτώσεις έχει και ιστορικήν σημασίαν). Τούτο δε ουδ' εμμέσως επιτρέπεται να επέλθῃ με την υποχρεωτικήν ενσωμάτωσιν των εις μείζονας μονάδας, πρωτοβαθμίου τοπικής αυτοδιοικήσεως, στις οποίες δεν υφίστατο αναγκαίως παραμόρφωσιν και αυτή η έννοια της τοπικής υποθέσεως».

Την αντίθετη άποψη υποστήριξε η πλειοψηφία στην απόφαση 699/1999 διατυπώνοντας την σκέψη (6^η), ότι η αναφορά του άρθρου 102 παρ. 1 στους «Δήμους» και τις «Κοινότητες» ως πρώτου βαθμού τοπική αυτοδιοίκηση δεν εκφράζει βούληση του συνταγματικού νομοθέτη να διατηρηθούν οι συγκεκριμένοι Δήμοι και Κοινότητες που υπήρχαν κατά τη ψήφιση της συνταγματικής διάταξης²⁸. Θεωρούμε, ότι τα νεώτερα ελληνικά Συντάγματα κατοχύρωσαν τους θεσμούς των Δήμων και Κοινοτήτων, όπως αυτοί διαμορφώθηκαν στη νομοθεσία μετά τη μεταρρύθμιση του Ν. ΔΝΖ/1912. Με άλλες λέξεις, αυτά καθιέρωσαν την αρχή, ότι όλη η Επικράτεια οφείλει να διαιρείται σε

25. Βλ. Γνωμοδότηση, των Καθηγητών Γ. Κασιμάτη και Κ. Μαυριά, που τέθηκε υπόψη του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, της 29-9-1997, σ. 5.

26. Βλ. Γνωμοδότηση Καθηγητών Γ. Κασιμάτη - Κ. Μαυριά, σ. 6.

27. Βλ. Γνωμοδότηση των Καθηγητών Γ. Δρόσου και Θ. Φορτσάκη προς τον Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης της 17-10-1997, σ. 22.

28. Την άποψη αυτή διατύπωσαν οι Σύμβουλοι του Σ.τ.Ε. Κ. Μενουδάκος και Αγγ. Θεοφιλοπούλου.

Δήμους και Κοινότητες υπό την έννοια αυτών, η οποία ήταν γνωστή στη νομοθεσία που ίσχυε κατά την ψήφισή τους. Η νομοθετική λειτουργία δεν μπορεί να θίγει τη βάση της εν λόγω νομοθεσίας. Αυτή δεν μπορεί π.χ. ν' αντικαταστήσει τους Δήμους και Κοινότητες του Ν. ΔΝΖ'/1912 με άλλους ευρύτερους Δήμους και Κοινότητες ή κατά μείζονα λόγο, ενιαίως με τους Δήμους του δημοτικού νόμου του 1833/1834 καταργώντας τη συνταγματικά καθιερούμενη διάκριση των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Δήμους και Κοινότητες. Για τους λόγους αυτούς συμφωνούμε με τη μειοψηφία της απόφασης 700/1999 (σκέψη 6η) που υποστηρίζει ότι ο νόμος 2519/1997 είναι καθ' ολοκληρίαν «αντισυνταγματικός».

β) Το ζήτημα της συνταγματικότητας των αναγκαστικών συνενώσεων των Δήμων και Κοινοτήτων

Σύμφωνα με τη θέση του Προέδρου σκέψεις (5η και 6η) των αποφάσεων 699 και 700/1999 «επειδή εν προκειμένω με τον επίμαχον νόμον 2539/1997 επιχειρείται η ριζική αναδιάρθρωσις του συστήματος της πρωτοβαθμίου τοπικής αυτοδιοικήσεως της χώρας με την αναγκαστικήν συνένωσιν υφισταμένων Δήμων και Κοινοτήτων, οι οποίοι καταργούνται· κατ' αποτέλεσμα της βαθείας αυτής επεμβάσεως του κοινού νομοθέτου εις την αυτοδιοίκησιν των παραδοσιακών Δήμων και Κοινοτήτων, χιλιάδες εξ αυτών καταργούνται και εκ της αναγκαστικής συγχωνεύσεως των προκύπτουν μείζονες και συχνά τοπικώς ασύνδετες μονάδες πρωτοβαθμίου τοπικής αυτοδιοικήσεως, εις τις οποίες απονέμεται η ονομασία των Δήμων, πρόκειται πράγματι περί καταστροφής της ειρημένης ιστορικής των φυσιογνωμίας. Κατά τα προεκτεθέντα, όμως, ο κοινός νομοθέτης δεν έχει τοιαύτην εξουσίαν εκ του Συντάγματος και αθετεί την υπ' αυτού παρασχεθείσαν εγγύησιν διαφυλάξεως των υφισταμένων Δήμων και Κοινοτήτων της Χώρας», καταλήγοντας, ότι ο νόμος 2539/1997 είναι αντισυνταγματικός.

Αλλά την αντίθετη άποψη υποστήριξε η απόφαση 3194/1990 του Σ.τ.Ε. κατά την οποία «δεν προκύπτει και συνταγματική κατοχύρωση των υφισταμένων Δήμων και Κοινοτήτων, υπό την έννοια, ότι οφείλει η νομοθετική εξουσία να σεβαστεί και να διατηρήσει τους υφιστάμενους κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος (1975) συγκεκριμένους Δήμους και Κοινότητες και ότι συνεπώς δεν είναι επιτρεπτή η συνένωση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως χωρίς τη συμφωνία των κατοίκων ή των συμβουλίων των υφισταμένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Ούτε είναι τοπική υπόθεση, κατά την έννοια των ιδίων διατάξεων, ώστε να υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των ιδίων των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, η κατάργηση ή η διατήρηση ενός τέτοιου οργανισμού ή η συνένωση ή όχι περισσότερων οργανισμών. Στις περιπτώσεις πράγματι αυτές ανακύπτουν ζητήματα γενικώτερου ενδιαφέροντος τα οποία επιλύονται στο επίπεδο της κεντρικής εξουσίας... Εξ άλλου, αφού η συνένωση δεν αποτελεί τοπική υπόθεση, σύμφωνα με όσα έχουν εκτεθεί, δεν πάσχει η διάταξη του νόμου εκ του λόγου, ότι προβλέπει τη συνένωση και παρά την ενδεχόμενη αντίθετη γνώμη των κατοίκων ή των εκλογέων ή των μελών του συμβουλίου των υπό συνένωση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως».

Αλλά και η εισηγητική έκθεση του Σχεδίου Νόμου 2539/1997 για τη «συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» ενώ δέχεται, ότι «η συναίνεση των τοπικών κοινωνιών στους στόχους και στη μέθοδο της μεταρρύθμισης αποτελεί ασφαλώς

μία από τις προϋποθέσεις της επιτυχίας της», διότι «δεν είναι σε θέση να επιτύχει... εάν δεν έχει την αποδοχή εκείνων προς τους οποίους απευθύνεται και τις προσδοκίες των οποίων προορίζεται να ικανοποιήσει», καταλήγει όμως, ότι η διαμαρτυρία δημοτικών ή κοινοτικών αρχόντων ή ομάδων πολιτών δεν αρκεί για να καταδείξει την έλλειψη της κοινωνικής συναίνεσης και ότι όσοι υποστηρίζουν το αντίθετο «πιστεύουν, ότι η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης θίγει τα καλώς ή κακώς εννοούμενα συμφέροντά τους και ανησυχούν»²⁹.

Την άποψη, ότι «κατά το Σύνταγμα δυνατό να συνενωθούν ή συγχωνευθούν με πράξη της πολιτείας περισσότεροι Δήμοι και Κοινότητες σε ενιαίο οργανισμό... χωρίς να απαιτείται συνταγματικώς για τη συνένωση ή συγχώνευση αυτή η συναίνεση των κατοίκων ή των δημοτών ή των οργάνων διοίκησης των δήμων και Κοινοτήτων αυτών» διατύπωσε η πλειοψηφία στην απόφαση 699/1999 (σκέψη 6η). Υποστηρίχθηκε και η άποψη, ότι η αναγκαιότητα της υποχρεωτικής διά νόμου συνενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων αποτελεί θέμα, που άπτεται του γενικότερου εθνικού και δημοσίου συμφέροντος και κρίνεται με γνώμονα γεωγραφικά, συγκοινωνιακά, πληθυσμιακά, δημογραφικά, πολιτισμικά και οικονομικά κριτήρια, τα οποία συνεκτιμώνται ελεύθερα από τον κοινό νομοθέτη, χωρίς να υπεισέρχεται στην εν λόγω εκτίμησή του οποιαδήποτε άλλη εξουσία³⁰. Θεωρούμε, ότι από τους συνταγματικά κατοχυρωμένους θεσμούς των Δήμων και Κοινοτήτων απορρέει αναμφίβολα ένα δικαίωμα των πολιτών στην ίδρυση και κατάργηση των εν λόγω τοπικών οργανισμών, δηλαδή ένα δικαίωμα δημοτικής και κοινοτικής αυτοδιάθεσης αυτών. Το δικαίωμα αυτό είναι αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης του Ν. ΔΝΖ'/1912 (άρθρ. 2-3), ο οποίος καθιέρωσε τη θεμελιώδη αρχή κατά την οποία οι πολίτες-κάτοικοι κάθε μονίμου (αυτοτελούς) συννοικισμού δικαιούνται, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να ζητήσουν την απόσπασή του από τον τοπικό οργανισμό στον οποίο ανήκει και την αναγνώρισή του σε ίδια κοινότητα ή την προσάρτησή του σε άλλο τοπικό οργανισμό³¹. Επομένως, η Διοίκηση όφειλε και οφείλει να εγκρίνει την αναγνώριση ή προσάρτηση που ζητούν οι πολίτες, όταν πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις. Με την έννοια αυτή, η οποία περιλαμβάνει και το δικαίωμα της

29. Βλ. Εισηγητική Έκθεση Σχεδίου Νόμου «Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης», 1997, σ. 34-35.

30. Βλ. Γνωμοδότηση του Καθηγητού Δ. Τσάιτση που τέθηκε υπόψη του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, της 6-10-1997, σ. 21.

31. Κατά τους Γ. κασιμάτι, Κ. Μαυριά, «αποτελεί νομολογιακό κεκτημένο, το ότι δεν κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα δικαίωμα των κατοίκων ή των εκλογέων ή των μελών των διοικητικών συμβουλίων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είτε να συναινούν σε ενδεχόμενη με νόμο κατάργησή τους ή ένωσή τους με άλλους Δήμους ή με άλλες Κοινότητες, είτε και απλώς να ερωτώνται σχετικώς. Η ρύθμιση δε του νόμου 1622/1986, σύμφωνα με τον οποίο είναι δυνατή, με Προεδρικό Διάταγμα η συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων που αποτελούν γεωγραφικές περιοχές (ενότητες) κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 αυτού του νόμου με αποφάσεις δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, οι οποίες λαμβάνονται με πλειοψηφία των 3/5 τουλάχιστον του συνολικού αριθμού των μελών του κάθε συμβουλίου ή αν τη ζητήσουν με αίτησή τους οι μισοί τουλάχιστον από τους εκλογείς κατοίκους του καθενός από τους Οργανισμούς αυτούς ή επίσης αν τη ζητήσουν τα 3/5 τουλάχιστον των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 50% της γεωγραφικής περιοχής (ενότητας) αποτελεί επιταγή του κοινού νομοθέτη, ο οποίος δεν θα κωλυόταν να επιβάλει με νόμο ως υποχρεωτική τη συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων χωρίς τη συναίνεση της πλειοψηφίας των διοικητικών συμβουλίων των αφορώμενων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Σ.τ.Ε. 3194/1990, Ολ.), ή και χωρίς καν να προβλέψει διαδικασία έκφρασης της γνώμης τους σχετικώς». Βλ., Γνωμοδότηση, έ.α., σ. 6.

δημοτικής και κοινοτικής αυτοδιάθεσης των πολιτών, κατοχυρώθηκαν προφανώς οι θεσμοί των Δήμων και Κοινοτήτων από τα Συντάγματα, που ψηφίστηκαν μετά το 1912³². Η ίδρυση και η κατάργηση Δήμων και Κοινοτήτων μονομερώς από το κράτος παρά τη θέληση των ενδιαφερομένων πολιτών είναι, επομένως, κατ' αρχήν συνταγματικώς ανεπίτρεπτη και προσβάλλει το συνταγματικό δικαίωμα δημοτικής και κοινοτικής αυτοδιάθεσής τους. Όπως τονίζεται ορθά στις προαναφερόμενες αποφάσεις από τον Πρόεδρο του Ε' Τμήματος «το σύστημα τούτο επέδειξε αντοχήν εις τον χρόνον που εξηγεί την αποτυχία των κατά καιρούς προσπαθειών του νομοθέτου (βλ. Β.Δ. 27.12.1833, ΔΝΖ/1912, 1416/1984, 1622/1986, 2218/1994) να εξαφανίσει την Κοινότητα ως μονάδα Τ.Α.».

γ) Αναγκαστικές συνενώσεις και «βιώσιμη χωροταξία»

Στις αποφάσεις 699 και 700 διατυπώνεται η σκέψη από τον Πρόεδρο, ότι πέρα από την εθνική του σημασία το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης Α' βαθμού, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 102 παρ. 1, συμβάλλει και «εις την βιώσιμον χωροταξίαν καθ' όσον αναγκαστικές συγχωνεύσεις Δήμων και Κοινοτήτων παρακολουθούμεναι από την κατάργησιν της διοικητικής των αυτοτελείας, συνεπάγονται εν τέλει τον μαρασμόν και αφανισμόν μικρών οικισμών διασπάρτων εις τον ελληνικόν χώρον, αλλά και περιττήν ανάλωσιν φυσικού κεφαλαίου εκ των έργων υποδομής προς πραγμάτων της τεχνητής συνενώσεως τούτων».

Αντίθετα, στην Εισηγητική Έκθεση του Ν. 2539/1997 αναφέρεται, ότι ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης «ως μοχλού της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης συνάδει απολύτως με την ιστορική αλλά και τη συνταγματική αποστολή της» και ότι «οι μεγάλοι Δήμοι είναι εκείνοι που πραγματώνουν των αναπτυξιακό ρόλο του θεσμού. Οι μικρότεροι Δήμοι και οι Κοινότητες υποχρεώνονται να παραμείνουν θεατές ή στην καλύτερη περίπτωση να μεταβάλλουν θεσμούς αναπτυξιακής συνεργασίας σε μηχανισμούς αναδιανομής πόρων και έργων».

δ) Αναγκαστικές συνενώσεις - Τοπικές υποθέσεις και άλλα θέματα

Εξ άλλου, κατά τη γνώμη του Προέδρου Μ. Δεκλερή, την οποία ακολούθησαν και οι Πάρεδροι, οι οποίοι συμμετείχαν στις συνθέσεις εκ των οποίων εξεδόθησαν οι υπό σχολιασμό αποφάσεις, η αντισυνταγματικότητα του Ν. 2539/1997 προκύπτει και από δύο άλλους λόγους αρρήκτως συνδεδεμένους μεταξύ τους. Κατά την εν λόγω γνώμη, με τις προβλεπόμενες αναγκαστικές συνενώσεις επέρχεται αφ' ενός μεν παραμόρφωση της εννοίας των τοπικών υποθέσεων, αφ' ετέρου δε διαστρέβλωση του όλου σχήματος της Τ.Α. της χώρας μίας, όπως κατοχυρώνεται από τον Καταστατικό Χάρτη της τελευταίας. «Διότι, παραλλήλως προς την κατοχύρωσιν της ιστορικής φυσιογνωμίας των ελληνικών Δήμων και Κοινοτήτων, το Σύνταγμα πράγματι εγγυάται υπέρ αυτών και την διαχείρισιν των «τοπικών» των υποθέσεων με την αληθή έννοιαν του όρου τούτου, ήτοι των υποθέσεων εκείνων των οποίων η καλή γνώσις και διαχείρισις στηρίζεται εις τοπικόν δεσμόν μικράς κλίμακος. Οι γνωστές αυτές τοπικές υποθέσεις δεν ε-

Κωνσταντίνος ΓΕ. ΑθανασόπουλοςΚαθηγητής Τμήμ. Οικ., Περιφ. Ανάπτ. Παντείου
Πανεπιστ. Κοινων. Πολ. Επ. Αθηνών**ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

Τόμος Α΄

Περίοδος 1952-1990

Γ΄ έκδοση

Αθήναι, 1996

Κωνσταντίνος ΓΕ. ΑθανασόπουλοςΚαθηγητής Τμήμ. Οικ., Περιφ. Ανάπτ. Παντείου
Πανεπιστ. Κοινων. Πολ. Επ. Αθηνών**ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

Τόμος Β΄

Περίοδος 1990-1995

Γ΄ έκδοση

Συνταγματικές ρυθμίσεις Νομοθετήματα εκδοθέντα κατά την περίοδο 1990-1995 για θέματα ανάπτυξης. Ν. 1892/1990. Υπουργικές Αποφάσεις. Πράξεις Διοικητού Τραπεζής της Ελλάδος. Προεδρικά Διατάγματα. Ν. 1972/1991. Ν. 2008/1992. Ν. 2234/1994. «Προκαταρκτικά» Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1988-1992. Βιβλιογραφία.

Αθήναι, 1996

πιτρέπεται να αφαιρεθούν απ' αυτούς και να ανατεθούν εις άλλους μείζονας τεχνητούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διότι μείζονα διοικητικά έργα, αφορώντα εις την εδαφικήν περιφέρεια πλειόνων παραδοσιακών Δήμων και Κοινοτήτων, την εκτέλεσιν των οποίων ενδεχομένως επιβάλλει η εξέλιξις της τεχνολογίας, αποτελούν πράγματι όχι τοπικάς αλλά διατοπικάς υποθέσεις. Την ύπαρξιν διατοπικών υποθέσεων και την ανάγκη διαχειρίσεώς των από μείζονας Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως γνωρίζει το ίδιο το Σύνταγμα. Διά τούτο με την ίδια διάταξιν, με την οποία διατηρεί τους παραδοσιακούς Δήμους και Κοινότητες, λαμβάνει πρόνοια για την σύσταση ΟΤΑ δευτέρου βαθμού, που είναι οι φυσικοί διαχειρισταί των διατοπικών υποθέσεων. Τούτο σημαίνει, ότι δεν επιτρέπει την εκ του ανωτέρου λόγου αλλοίωσιν του πρώτου βαθμού. Κατά ταύτα, Δήμοι και μικρές Κοινότητες, διαχειριζόμενοι μικράς τοπικάς υποθέσεις, παραλλήλως προς την κυρίαν εθνικήν αποστολήν των ως κόμβων ιστορικού δικτύου κατανομής του έθνους εις την επικράτειαν, είναι το ελληνικόν σύστημα της πρωτοβαθμίου τοπικής αυτοδιοικήσεως, που κατοχυρώνει το Σύνταγμα και δεν επιτρέπεται να μεταβάλη ο κοινός νομοθέτης».

Η μόλις παρατεθείσα άποψη, πέραν του ότι θέτει το ζήτημα των αναγκαστικών συνενώσεων σε δύο ακόμη σωστές βάσεις, είναι κατ' αρχάς άκρως ενδιαφέρουσα από δογματικής πλευράς, όσον αφορά στην έννοια των τοπικών υποθέσεων, και μάλιστα των τοπικών υποθέσεων, οι οποίες υπάγονται στους πρωτοβαθμίους Ο.Τ.Α. της χώρας μας, ήτοι τους Δήμους και τις Κοινότητες.

Το ενδιαφέρον, η πρωτοτυπία των όσων διαλαμβάνονται στα υποστηριχθέντα από τον Πρόεδρο Μ. Δεκλερή και από τους δύο Παρέδρους έγκειται εις το ότι, χάριν σ' αυτά, αναδεικνύεται μία άλλη διάσταση της εννοίας των τοπικών υποθέσεων, και ειδικότερα των τοπικών υποθέσεων αρμοδιότητος των πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α., πέραν των όσων παραδοσιακώς διδάσκονται στην επιστήμη για την έννοια αυτή, ότι δηλαδή πρόκειται περί αορίστου νομικής εννοίας, η οποία εξειδικεύεται κάθε φορά από τον κοινό νομοθέτη, υπό τον έλεγχο των δικαστηρίων και της επιστήμης³³.

Έτσι, κατά την άποψη αυτή, οι υποθέσεις, οι οποίες ανατίθενται βάσει της διατάξεως του άρθρου 102 παρ. 1 εδ.α' του Συντάγματος του 1975/1986 στους Δήμους και στις Κοινότητες, προσδιορίζονται εννοιολογικώς και εκ του ότι πρόκειται περί υποθέσεων «των οποίων η καλή γνώσις και διαχείρισις στηρίζεται εις τοπικόν δεσμόν μικράς κλίμακος».

Λογική συνέπεια της θέσεως αυτής είναι, κατά τους υποστηρικτές της, ότι οι «γνωστές αυτές τοπικές υποθέσεις δεν επιτρέπεται να αφαιρεθούν» από τους υπάρχοντες Δήμους και Κοινότητες «και να ανατεθούν εις άλλους μείζονας τεχνητούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως», καθ' όσον τούτο αντιβαίνει προς τη ρύθμιση του άρθρου 102 παρ. 1 εδ.α' του ισχύοντος Συνταγματικού Χάρτη της χώρας μας.

Επί πλέον, η επιχειρηματολογία του Προέδρου Μ. Δεκλερή και των δύο Παρέδρων συμπληρώνεται εν προκειμένω από ένα αποφασιστικής σημασίας, κατά την άποψή μας, επιχείρημα. Σύμφωνα με τους ανώτατους δικαστές, η αφαίρεση και η ανάθεση των μόλις περιγραφεισών τοπικών υποθέσεων σε άλλους τεχνητούς πρωτοβαθμίους Ο.Τ.Α., μεγαλύτερους των υπαρχόντων, δηλαδή των Δήμων και Κοινοτήτων, όχι μόνο ευρίσκεται σε ευθεία αντίθεση προς τη διάταξη του άρθρου 102 παρ. 1 εδ.α' του Συντάγματος, αλλά είναι αντισυνταγματική και εκ του λόγου, ότι διαταράσσει το όλο σχήμα της Τ.Α., όπως αυτό προκύπτει από το θεμελιώδη Νόμο της χώρας μας.

Το εν λόγω σχήμα προβλέπεται από τη διάταξη του άρθρου 102 παρ.1 του Συντάγματος του 1975/1986, όπου διακηρύσσεται, ότι «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των οποίων πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με νόμο».

Ο Πρόεδρος Μ. Δεκλερής, υιοθετώντας την πρόσφατη νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου στο σημείο αυτό³⁴, δέχεται, ότι με την εν λόγω διάταξη, ο συνταγματικός νομοθέτης, όχι μόνο «διατηρεί τους παραδοσιακούς Δήμους και Κοινότητες» αλλά «λαμβάνει πρόνοια για τη σύσταση ΟΤΑ δευτέρου βαθμού που είναι οι φυσικοί διαχειρισταί των διατοπικών υποθέσεων». Τούτο επιτρέπει στα μέλη αυτά του Συμβουλίου της Επικρατείας να διαβεβαιώσουν, ότι την «ύπαρξιν διατοπικών υποθέσεων και την ανάγκη διαχειρίσεώς των από μείζονας Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως γνωρίζει το ίδιο το Σύνταγμα». Έτσι, συμβαδίζοντας και στο σημείο αυ-

33. Βλ., σχεπκώς, εντελώς ενδεικτικώς, Επ. Σπηλιωτόπουλου: *ό.π.*, σ. 307 επ. και Ευρ. Μπέσιλα-Βήκα: *ό.π.*, σ. 207.

34. Πρόκειται, αφ' ενός μεν για τις ΣτΕ 263/1997, 376-377/1997 και 888/1997, αφ' ετέρου δε για τις ΣτΕ 3440-3444/1998 (Ολ.). Για τις τελευταίες, βλ. Ελ. Μπέσιλα-Μακρίδη - Μ. Μουστάκα: *Ο ρόλος της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως στα πλαίσια του Συντάγματος του 1975/86, προβληματισμοί επ' ευκαιρία των αποφάσεων της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας 3440-3444/1998, ΕΠΙΘΕΩΡ. ΑΠΟΚΕΝΤΡ., ΤΟΠΙΚ. ΑΥΤΟΔ. ΚΑΙ ΠΕΡΙΦ. ΑΝΑΠΤ.*, Τεύχος Νο 14, 1998, σ. 20 επ.

τό με την προαναφερθείσα πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ορίζουν τις διατοπικές υποθέσεις ως «μείζονα διοικητικά έργα, αφορώντα εις την εδαφικήν περιφέρειαν πλειόνων παραδοσιακών Δήμων και Κοινοτήτων». Η ανάλυση αυτή οδηγεί τον Πρόεδρο και τους δύο Παρέδρους στο να υποστηρίζουν όλως λογικώς, ότι με τη δημιουργία μεγάλων τεχνητών πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α., επέρχεται στην πραγματικότητα «αλλοίωση του πρώτου βαθμού».

Προς επίρρωση της θέσεώς τους αυτής, οι προμνημονευθέντες δικαστές κρίνουν σκόπιμο να επιμείνουν και να τονίσουν, ότι το «σύστημα τούτο επέδειξε αντοχήν εις τον Χρόνον», ενώ εκ παραλλήλου παρέχουν τη διευκρίνηση, ότι «τα ανωτέρω δεν αποκλείουν μεμονωμένες και οριακές συνενώσεις όμορων Δήμων και Κοινοτήτων».

Φυσική απόρροια του συνόλου των απόψεών τους είναι το συμπέρασμά τους, ότι «ο νόμος 2539/1997 είναι καθ' όλοκληρίαν αντισυνταγματικός».

Τη θέση όμως της αντισυνταγματικότητας του Ν. 2539/1997 ασπάζεται και ο Σύμβουλος της Επικρατείας Α. Ράντος, ο οποίος συμμετείχε στη σύνθεση του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία εξέδωσε την υπό σχολιασμό 700/1999 απόφαση του τελευταίου.

Κατά τον Α. Ράντο, «οι κατ' αρχήν επιτρεπόμενες από το Σύνταγμα αναγκαστικές συνενώσεις Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (βλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3194/1990) βρίσκουν ως όριο τη θεσμική εγγύηση από το Σύνταγμα (άρ. 102 παρ. 1) της ύπαρξης των Δήμων, αλλά και των Κοινοτήτων ως των κατὰ κανόνα πρωτοβάθμιων μονάδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι μονάδες αυτές, κατὰ την έννοια της αυτής συνταγματικής διάταξης συναγομένης από το σκοπό της, πρέπει να αποτελούνται, κατ' αρχήν, από έναν ενιαίο οικισμό ή πάντως μικρό αριθμό όλως πλησιοχώρων οικισμών, διότι τούτο επιτάσσει η αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης των τοπικών υποθέσεων από τους ενδιαφερομένους, χάριν της οποίας κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα η τοπική αυτοδιοίκηση. Η αρχή όμως αυτή αναιρείται και δεν υφίσταται πραγματική διοίκηση των υποθέσεων κάθε οικισμού από τους κατοίκους του, όταν παύουν να υπάρχουν οι Κοινότητες ως μονάδα πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης και οι οικισμοί περιλαμβάνονται ενιαίως σε Δήμους ευρείας περιφέρειας, στους οποίους δεν είναι νοητή άμεση διοίκηση των τοπικών υποθέσεων κάθε οικισμού (βλ. Κεφ. Β Ν. 2539/1997) να διαλάβει πρόνοια για την εγκαθίδρυση θεσμών διοικητικής αποκέντρωσης στις νέες μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης, προκειμένου αυτές να μπορούν να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις ανάγκες των κατοίκων των επί μέρους οικισμών. Η διοικητική όμως αυτή αποκέντρωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ευρείας περιφέρειας αποτελεί αυτόχρημα αναίρεση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού υποκαθιστά στο συνταγματικώς ρητώς προβλεπόμενο και επιβαλλόμενο σύστημα ομοιογενών τοπικών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης άλλο σύστημα, που προσιδιάζει στην οργάνωση του Κράτους ως συνόλου (άρ. 101 παρ. 1 του Συντάγματος) ή πάντως στη διοίκηση οργανωτικών μονάδων με ευρεία εδαφική περιφέρεια. Συνεπώς, δεν είναι επιτρεπτή η κατάργηση της Κοινότητας ως κατὰ κανόνα πρωτοβάθμιας μονάδας τοπικής αυτοδιοίκησης και το σύστημα του Ν. 2539/1997, κατὰ το οποίο καταργούνται με την παραπάνω έννοια ανασταλτικώς οι Κοινότητες και αντικαθίστανται από Δήμους ευρείας περιφέρειας αντίκειται ευθέως στο άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος».

Η θέση αυτή βαίνει, επίσης, κατά τη γνώμη μας, προς τη σωστή κατεύθυνση, στην ουσία δεν εντάσσεται στο πλαίσιο της τελευταίας σειράς επιχειρημάτων του Προέδρου Μ. Δεκλερής. Εν τούτοις, πρέπει να επισημανθεί, ότι η θέση του Α. Ράντου, όσο και αν δανείζεται στην πραγματικότητα στοιχεία από τη θέση των μόλις μνημονευθέντων μελών του Συμβουλίου της Επικρατείας, υπερβαίνει την τελευταία.

Πράγματι, ο βασικός άξονας της επιχειρηματολογίας του Α. Ράντου συνίσταται εις το ότι μόνο «η άμεση διοίκηση των τοπικών υποθέσεων κάθε οικισμού από τους κατοίκους του», η οποία ήταν εφικτή στους παραδοσιακούς Δήμους και Κοινότητες και όχι στους «Δήμους ευρείας περιφέρειας» του Ν. 2539/1997, εγγυάται την αποτελεσματική διοίκηση «των τοπικών υποθέσεων από τους ενδιαφερόμενους, χάριν της οποίας κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα η τοπική αυτοδιοίκηση».

Εστιάζοντας κανείς την προσοχή του στο πρώτο σκέλος της επιχειρηματολογίας αυτής, δηλαδή στη σύνδεση η οποία επιχειρείται μεταξύ αμέσου διοικήσεως των τοπικών υποθέσεων και παραδοσιακών Δήμων και Κοινοτήτων, δεν μπορεί να μην ανακαλέσει στη μνήμη του τη θέση του προέδρου Μ. Δεκλερής, κατά την οποία ως τοπικές υποθέσεις στην πραγματικότητα νοούνται εκείνες «των οποίων η καλή γνώσις και διαχείρισις στηρίζεται εις τοπικόν δεσμόν μικράς κλίμακος». Όμως, η σκέψη του Συμβούλου της Επικρατείας Α. Ράντου δεν σταματά στην παρατήρησή του για την άμεση διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, δεδομένου, ότι θεωρεί, ορθώς κατά την άποψή μας, την άμεση αυτή διοίκηση ως προαπαιτούμενο προκειμένου να υφίσταται αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Για να τεκμηριώσει δε περαιτέρω την όλη επιχειρηματολογία του, ο Α. Ράντος αντλεί συμπληρωματικό επιχείρημα από τον ίδιο τον Ν. 2539/1997, στον οποίο λαμβάνεται «πρόνοια για την εγκαθίδρυση θεσμών διοικητικής αποκέντρωσης στις νέες μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης προκειμένου αυτές να μπορούν να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις ανάγκες των κατοίκων των επί μέρους οικισμών».

Η λύση όμως αυτή, κατά τον ανώτατο διακστικό λειτουργό δεν μπορεί να θεωρηθεί ως τελούσα σε αρμονία προς την ισχύουσα συνταγματική μας τάξη, καθ' όσον «η διοικητική αυτή αποκέντρωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ευρείας περιφέρειας αποτελεί αυτόχρονα αναίρεση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης».

Ως λογική συνέπεια των υπ' αυτού υποστηριχθέντων, ο Α. Ράντος υιοθετεί τη θέση, ότι «αντίκειται ευθέως στο άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος» η κατάργηση, με το Ν. 2539/1997, των Κοινοτήτων ως κατά κανόνα πρωτοβαθμίων μονάδων Τ.Α. και η αντικατάστασή τους «από Δήμους ευρείας περιφέρειας».

Πέραν των κατ' ιδίαν παρατηρήσεων, στις οποίες έχουμε προβεί επ' ευκαιρία της εκθέσεως των θέσεων σχετικώς με τη συνταγματικότητα του Ν. 2539/1997 για τις αναγκαστικές συνενώσεις των Δήμων και Κοινοτήτων, αξίζει να επισημανθεί, ότι, ίσως όλως περιέργως, το επιχείρημα της αποτελεσματικής διοικήσεως, το οποίο επικαλούνται τόσο οι θιασώτες της συνταγματικότητας του νόμου αυτού, όσο και οι υποστηρικτές της αντισυνταγματικότητας του τελευταίου, λειτουργεί εξ ίσου, προκειμένου να τεκμηριωθεί η εν λόγω συνταγματικότητα και αντισυνταγματικότητα.

Οι υποθέσεις όμως επί των οποίων το Συμβούλιο της Επικρατείας απεφάνθη με τις υπό σχολιασμό υπ' αριθμ. 699/1999 και 700/1999 αποφάσεις του Ε' Τμήματός του, εκτός του ζητήματος της συνταγματικότητας του Ν. 2539/1999, έθεταν και διοικητικής

κυρίως φύσεως ζητήματα. Σ' ένα απ' αυτά υπήρξε διαφωνία, αν και όχι της αυτής εκτάσεως με την προεκτεθείσα, μεταξύ των μελών του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, τα οποία συμμετείχαν στις συνθέσεις του Ε' Τμήματος, που edίκασαν τις εν λόγω υποθέσεις.

III. Τα διοικητικής φύσεως ζητήματα

α) Το ζήτημα της προσβολής ανυποστάτου διοικητικής πράξεως

Πρέπει ευθύς εξ αρχής να διευκρινισθεί, ότι στην πρώτη από τις δύο υπό σχολιασμό αποφάσεις, ήτοι στην υπ' αριθμ. 699/1999, το Ε' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, είχε να αντιμετωπίσει το ζήτημα αυτό, το οποίο όμως δεν απησχόλησε επί μακρόν το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο.

Έτσι, στην υπόθεση επί της οποίας εξεδόθη η ΣτΕ 699/1999, οι προσφεύγοντες είχαν προσβάλει με την αίτηση ακυρώσεώς τους, όπως αναφέρεται στην απόφαση, την «από Ιουλίου 1998 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, με την οποία προκηρύχθηκαν δημοτικές εκλογές για την 11.10.1998, σύμφωνα με το νόμο 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

Όμως, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός, ότι δεν προσδιορίζονται «τα στοιχεία» της εν λόγω αποφάσεως, όπως και το ότι δεν προέκυπτε «από τα στοιχεία του φακέλου η έκδοση απόφασης με τέτοιο περιεχόμενο», έκρινε, ότι η αίτηση ακυρώσεως ήταν απαράδεκτη κατά το μέρος που στρεφόταν κατά τέτοιας πράξεως.

Η λύση του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν πρέπει να εκπλήσσει, δεδομένου, ότι το τελευταίο εφάρμοσε εν προκειμένω την κλασσική νομολογία του περί ανυποστάτων (ή ανύπαρκτων) διοικητικών πράξεων³⁵.

Αξίζει, εξ άλλου, να σημειωθεί, ότι η εν λόγω λύση ήταν ομόφωνη, ενώ αντιθέτως, στο ζήτημα, το οποίο θα εξετάσουμε κατωτέρω, αυτό του εκτελεστού χαρακτήρος των εγκυκλίων εφαρμογής του Ν. 2539/1999, δεν διατυπώθηκαν πάντα οι αυτές απόψεις από τα διάφορα μέλη, τα οποία συμμετείχαν στις συνθέσεις του Ε' Τμήματος, οι οποίες εξέδωσαν τις υπό σχολιασμό αποφάσεις.

β) Το ζήτημα του εκτελεστού χαρακτήρος των εγκυκλίων εφαρμογής του Ν. 2539/1997 για τις αναγκαστικές συνενώσεις

1. Η θέση του μη εκτελεστού χαρακτήρος όλων των εγκυκλίων εφαρμογής του Ν. 2539/1997

Τη θέση αυτή εξέφρασαν οι Σύμβουλοι της Επικρατείας Κ. Μενουδάκος, Α. Θεοφιλοπούλου και Α. Ράντος. Αλλά, πριν από κάθε άλλη ανάπτυξη, παραθέτουμε τις εν λόγω εγκυκλίους. Έτσι, στις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι υπό σχολιασμό αποφάσεις, οι προσφεύγοντες είχαν προσβάλει με την αίτηση ακυρώσεώς τους τρεις εγκυκλίους (η τρίτη, κατ' ακρίβεια, όπως θα δούμε, ετιτλοφορείτο ως «οδηγία»).

³⁵. Βλ., σχεπκώς με τη νομολογία αυτή Π.Δ. Δαγτόγλου: ό.π., σ. 291 επ.

Στην πρώτη εξ αυτών, την εγκ. 2/2127/22.1.1998, παρετίθεντο, όπως σημειώνεται στις υπό σχολιασμό αποφάσεις, «οι λόγοι για τους οποίους κρίθηκε αναγκαία η συνένωση στους νέους Δήμους, που [συνιστώτο] με τον παραπάνω νόμο (2539/1997), υφισταμένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και, περαιτέρω, [επεξηγούνται] οι επί μέρους διατάξεις του νόμου αυτού». Στη δεύτερη εγκύκλιο παρείχοντο «διευκρινήσεις σχετικά με τη συγκρότηση των δημοτικών και των τοπικών συμβουλίων των συνιστώμενων νέων Δήμων και την διαδικασία εκλογής των μελών τους καθώς και οδηγίες για τον τρόπο εφαρμογής των σχετικών διατάξεων του προαναφερόμενου νόμου, σε συνδυασμό προς τις αντίστοιχες διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα». Τέλος, στην τρίτη εγκύκλιο, την εγκ. 16/23601/.7.1998, «που [έφερε] τον τίτλο «οδηγίες για τη διενέργεια των εκλογών της 11^{ης} Οκτωβρίου 1998 για την ανάδειξη Δημοτικών και Κοινοτικών Αρχών, Τοπικών Συμβουλίων, Συμβουλίων Δημοτικών Διαμερισμάτων και Παρέδρων Κοινοτήτων», [παρείχοντο] επεξηγήσεις και οδηγίες αναφερόμενες στη διαδικασία προετοιμασίας και διεξαγωγής των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών της 11ης Οκτωβρίου 1998, όπως, άλλωστε, ρητώς [ανεγράφετο] στο κείμενο του εισαγωγικού μέρους της ίδιας αυτής πράξης».

Επί των δύο πρώτων από τις εγκυκλίους αυτές, υπήρξε απόλυτη ταύτιση απόψεων όλων των μελών των δύο συνθέσεων του Ε' Τμήματος, οι οποίες εξέδωσαν τις υπό σχολιασμό αποφάσεις, ότι δεν είχαν «εκτελεστό χαρακτήρα και, κατ' ακολουθίαν, [προσεβάλλοντο] απαραδέκτως». Ως αιτιολογία της εν λόγω θέσεως αναφέρεται, ότι «οι παραπάνω πράξεις ουδεμία έννομη συνέπεια [επέφεραν] αλλά, όπως [χαρακτηρίζοντο] και στο ίδιο το κείμενό τους, [αποτελούσαν] εγκυκλίους, με τις οποίες [παρείχοντο] διευκρινήσεις για το περιεχόμενο των νομοθετικών ρυθμίσεων και οδηγίες για την ορθή εφαρμογή των σχετικών διατάξεων. Ειδικότερα, η παύση της λειτουργίας των συνενομένων Δήμων και Κοινοτήτων, η περιέλευση των περιουσιακών στοιχείων και γενικότερα των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους στους συνιστώμενους νέους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και η συγκρότηση και ο τρόπος εκλογής των αρχών των νέων αυτών οργανισμών δεν [επεβάλλοντο] με τις προαναφερόμενες πράξεις, αλλ' [απέρρεαν] ευθέως από τον ίδιο το νόμο».

Η προαναφερθείσα θέση και η αιτιολογία επί της οποίας ερείδεται δεν αποτελούν τίποτε άλλο παρά εφαρμογή της κλασσικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας περί ερμηνευτικών εγκυκλίων³⁶. Πρέπει, εξ άλλου, να τονίσουμε, όσον αφορά στην εν λόγω αιτιολογία, ότι τα διαλαμβανόμενα σ' αυτήν ευσταθούν απολύτως, δεδομένου, ότι κυρίως στα άρθρα 2,3,4,5 και 7 του Ν. 2539/1997 εμπεριέχονται ρυθμίσεις αναγόμενες στην παύση της λειτουργίας των συνενομένων Δήμων και Κοινοτήτων, στην περιέλευση των περιουσιακών στοιχείων και γενικότερα των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους στους συνιστώμενους νέους Ο.Τ.Α. και η συγκρότηση και ο τρόπος εκλογής των αρχών των νέων αυτών οργανισμών.

Όμως, η σύμπτωση απόψεων, η οποία παρατηρήθηκε μεταξύ των μελών του Συμβουλίου της Επικρατείας επ' ευκαιρία των δύο πρώτων από τις προσβαλλόμενες ε-

36. Βλ., *σχεπκώς με την εν λόγω νομολογία*, Επ. Σπηλιωτόπουλου: *ό.π.*, σ. 114, 491-492 και, κυρίως, Α.Χ. Γέροντα: *Οι εγκύκλιοι (Νομική φύση, διακρίσεις, δικαστικός έλεγχος)*, Αθήνα, 1993, σ. 70 επ.

Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος

Καθηγητής Τμήμ. Οικ., Περιφ.
Ανάπτ. Παντείου Πανεπιστ.
Κοινων. Πολ. Επ. Αθηνών

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Τόμος Α'
Δ' έκδοση

Ο θεσμός της Περιφέρειας
στο Βέλγιο. Ο θεσμός της
Περιφέρειας στην Γαλλία.
Ο θεσμός της Περιφέρειας στην
Ελλάδα. Ο θεσμός της Περιφέ-
ρειας στην Ιταλία. Η Επιτροπή
Περιφερειών. Βιβλιογραφία.

Αθήναι, 1999

Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος

Καθηγητής Τμήμ. Οικ., Περιφ.
Ανάπτ. Παντείου Πανεπιστ.
Κοινων. Πολ. Επ. Αθηνών

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Τόμος Β'
Δ' έκδοση

Συνταγματικές ρυθμίσεις για
την Αποκέντρωση στην Ελλάδα.
Συνταγματικές ρυθμίσεις για την
Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα.
Νομοθετήματα των ετών 1990, 1991, 1993,
1994. Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.
Η δανειοδότηση της Τοπικής
Αυτοδιοίκησης. Επιχορηγήσεις
της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Απαλλαγές
υπέρ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής
Αυτοδιοίκησης. Η Τοπική
Αυτοδιοίκηση σε άλλες Χώρες.

Αθήναι, 1998

γκυκλίου, δεν ίσχυσε στην περίπτωση της τρίτης εξ αυτών. Πράγματι, σχετικά με την τελευταία, υπεστήριξαν την άποψη, ότι δεν είχε εκτελεστό χαρακτήρα, και συνεπώς προσβαλλόταν απαραδέκτως, στη μεν υπ' αριθμ. 699/1999 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας μόνο οι Σύμβουλοι της Επικρατείας Κ. Μενουδάκος και Α. Θεοφιλοπούλου, στη δε υπ' αριθμ. 700/1999 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας μόνο ο πρώτος εκ των εν λόγω Συμβούλων της Επικρατείας και ο Σύμβουλος της Επικρατείας Α. Ράντος.

Όσον αφορά στην επιχειρηματολογία του Κ. Μενουδάκου και της Α. Θεοφιλοπούλου, αυτή εν προκειμένω εστιάζεται στο ότι μπορεί μεν στην εγκ. 16/23601/7.7.1998 να οριζέτο, «ότι οι παραπάνω εκλογές θα λάβουν χώρα την Κυριακή 11 Οκτωβρίου 1998, η αναφορά, όμως, στην ημερομηνία αυτή δεν [είχε] την έννοια ορισμού του χρόνου διεξαγωγής ή προκήρυξης των εκλογών αυτών, δεδομένου, ότι η ημέρα διεξαγωγής τους καθορίζεται ευθέως από το νόμο και, συγκεκριμένα, από τη διάταξη του άρθρου 41 παρ. 2 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Π.Δ. 410/1995, φ.231), σύμφωνα με την οποία η εκλογή για την ανάδειξη των αρχών των Δήμων και Κοινοτήτων διενεργείται

«κάθε τέταρτο έτος την πρώτη Κυριακή μετά τις 10 του μηνός Οκτωβρίου του έτους αυτού», και, προκειμένου για τους νέους Δήμους και Κοινότητες που έχουν συσταθεί με τον παραπάνω Ν. 2539/1997, από το άρθρο 2 παρ. 1 του νόμου αυτού, με το οποίο, όπως διαλαμβάνεται σε προηγούμενη σκέψη, ορίζεται, σε εναρμόνιση προς την προαναφερόμενη πάγια ρύθμιση, ότι η πρώτη εκλογή των αρχών των Δήμων και Κοινοτήτων αυτών θα λάβει χώρα την πρώτη Κυριακή μετά τις 10 Οκτωβρίου 1998, ημέρα διενέργειας των γενικών δημοτικών και κοινοτικών εκλογών, χωρίς να προβλέπεται είτε στο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα, είτε στον τελευταίο αυτό νόμο η έκδοση διοικητικής πράξης για την προκήρυξη των εκλογών».

Ο Σύμβουλος της Επικρατείας Α. Ράντος, αιτιολόγησε τη θέση του για το μη εκτελεστό χαρακτήρα της εγκ. 16/23601/7.7.1998 προβάλλοντας, ότι «με αυτή δεν τίθενται κανόνες δικαίου, αλλά παρέχονται διευκρινήσεις για την εφαρμογή του Ν. 2539/1997».

Διαφορετική όμως γνώμη ως προς το θέμα του εκτελεστού χαρακτήρος της τρίτης από τις προσβαλλόμενες εγκυκλίους εξέφρασαν ο Πρόεδρος Μ. Δεκλερής και οι δύο Πάρεδροι των συνθέσεων του Ε' Τμήματος του συμβουλίου της Επικρατείας, από τις οποίες εξεδόθησαν οι υπό σχολιασμό αποφάσεις.

2. Η θέση του μη εκτελεστού χαρακτήρος ορισμένων μόνο εγκυκλίων του Ν. 2539/1999

Ο Πρόεδρος Μ. Δεκλερής και οι μόλις αναφερθέντες Πάρεδροι συμμετείχαν στη διαμόρφωση της θέσεως του μη εκτελεστού χαρακτήρος των δύο πρώτων προσβαλλόμενων εγκυκλίων, καθ' όσον όπως ετονίσθη ανωτέρω, η θέση αυτή ήταν ομόφωνη. Αντιθέτως, τα εν λόγω μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας ετάχθησαν υπέρ του εκτελεστού χαρακτήρος της τρίτης εκ των προσβαλλομένων εγκυκλίων, αναπτύσσοντας μία εξαιρετικώς ενδιαφέρουσα και πρωτότυπη για το συγκεκριμένο θέμα νομική επιχειρηματολογία.

Έτσι, σύμφωνα με τον Πρόεδρο Μ. Δεκλερή και τους δύο Παρέδρους «κατά την έννοια του άρθρου 95 παρ. 1 του Συντάγματος διά της οποίας κατοχυρούνται το δικαίωμα των πολιτών προς άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά των παρανόμων πράξεων της Διοικήσεως, ο κοινός νομοθέτης δεν δύναται να αποκλείση, αμέσως ή εμμέσως, την άσκησιν του ενδίκου τούτου μέσου κατά διοικητικών πράξεων, ουδέ να καταστήση αυτήν εξαιρετικώς δυσχερή ή ατελέσφορον. Νόμος προβλέπων την οργάνωσιν νέου Θεσμού πρέπει να παρέχει την δυνατότητα εγκαίρου και ανέτου ελέγχου του κύρους του ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Δεν επιτρέπεται η καθ' ολοκληρίαν ρύθμιση θεσμού διά διατάξεων νόμων υποκαθιστών διοικητικάς πράξεις, την έκδοσιν των οποίων εσκεμμένως ηθέλησε να παραλείψη ο νομοθέτης διά να αποκλείση εκ των πραγμάτων την αμφισβήτησιν του κύρους των ενώπιον του συμβουλίου της Επικρατείας προ της ολοκληρώσεως της εφαρμογής του. Τοιούτον τι αντίκειται όχι μόνον στο άρθρον 95 του Συντάγματος, αλλά ταυτοχρόνως αποτελεί νόσφισιν διοικητικού έργου από τον κοινόν νομοθέτην κατά παράβασιν του περί διακρίσεως των εξουσιών άρθρου 26 του Συντάγματος. Διά τούτο ο ακυρωτικός δικαστής, ελαινόμενος εις τας περιπτώσεις αυτάς από τας ανωτέρω αρχάς, οφείλει να παράσχη έγκαιρον και αποτελεσματικήν έννομον προστασίαν, αναζητών την βούλησιν εφαρμογής του νόμου στην επιμελώς συγκεκαλυμένην εκτελεστήν πράξιν. Και ό

επίμαχος νόμος 2539/1997 επιχειρών να ρυθμίση διά μόνων των διατάξεών του και εξ ολοκλήρου πάντα τα ζητήματα της οργανώσεως του νέου συστήματος της πρωτοβαθμίου τοπικής αυτοδιοικήσεως χωρίς να προβλέπη την έκδοσιν εκτελεστής διοικητικής πράξεως μέχρι της διενέργειας των πρώτων εκλογών μετά την εφαρμογήν του, προς τον πρόδηλον σκοπόν να αποφύγη τον έγκαιρον ακυρωτικών έλεγχον του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν δύναται να επιτύχη τον ανεπίτρεπτον σκοπόν του χωρίς αλλοίωσιν της εννοίας της εγκυκλίου, την οποίαν οφείλει να αποτρέψη ο ακυρωτικός δικαστής. Πράγματι, δε εκ των συμπροσβαλλομένων πράξεων η υπ' αριθ. 23601/16/17.7.1998, φέρουσα τον τίτλον «Οδηγίες για τη διενέργεια των εκλογών της 11ης Οκτωβρίου 1998 για την ανάδειξη Δημοτικών και Κοινοτικών Αρχών, Τοπικών Συμβουλίων, Συμβουλίων Δημοτικών Διαμερισμάτων και Παρέδρων Κοινοτήτων», είναι πράγματι εκτελεστή διοικητική πράξις, καθ' ο μέρος εμπεριέχει την βούλησιν της Διοικήσεως να ενεργοποιήσει το νόμο 2539/1997 με την ανάδειξη των αρχών των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, αφού μάλιστα για το θέμα αυτό δεν προβλέπεται από το νόμο η έκδοσις οίας δήποτε διοικητικής πράξεως. Αλλά η πράξις αυτή είναι εκτελεστή και κατά τας διατάξεις της, δι' ών καθιστά συγκεκριμένas τας κανονιστικάς ρυθμίσεις των νόμων διά την διεξαγωγήν των εκλογών, ήτοι διά τον προσδιορισμόν της Κυριακής 11 Οκτωβρίου 1998 ως ημέρας εκλογών κ.λ.».».

Η θέση αυτή, η οποία θα αποτελέσει, κατά τη γνώμη μας, αντικείμενο ευρυτάτου νομικού προβληματισμού, εκκινεί από το χώρο του Συνταγματικού Δικαίου για να καταλήξει στο χώρο του Διοικητικού Δικαίου. Πράγματι, ο Πρόεδρος Μ. Δεκλερής και οι δύο Πάρεδροι, αναφερόμενοι στη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975/1986³⁷, η οποία κατοχυρώνει το δικαίωμα των πολιτών να ζητούν, με αίτησή τους ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, την ακύρωση των παρανόμων διοικητικών πράξεων, διατείνονται, ότι το δικαίωμα αυτό φαλκιδεύεται, όταν ο κοινός νομοθέτης αποκλείει, αμέσως ή εμμέσως, το ένδικο βοήθημα της αιτήσεως ακυρώσεως ή καθιστά την άσκησή του εξαιρετικά δύσκολη ή ατελέσφορη.

Έως εδώ, η πρωτοτυπία της σκέψεως των ανωτάτων δικαστικών λειτουργών είναι κατά το μάλλον ή ήττον, περιορισμένη, δεδομένου, ότι αποδίδεται παγία νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας³⁸. Ένα από τα ενδιαφέροντα σημεία των υποστηριζόμενων από τον Πρόεδρο Μ. Δεκλερή και τους δύο Παρέδρους έγκειται εν τούτοις στις προεκτάσεις, τις οποίες δίδουν, στην εν λόγω νομολογία. Έτσι, κατά τα μέλη αυτά του Συμβουλίου της Επικρατείας, «νόμος προβλέπων την οργάνωσιν νέου θεσμού πρέπει να παρέχη τη δυνατότητα εγκαίρου και ανέτου ελέγχου του κύρους του ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας», πράγμα το οποίο σημαίνει, σύμφωνα με τους ίδιους, ότι «δεν επιτρέπεται η καθ' ολοκληρίαν ρύθμιση θεσμού διά διατάξεων νόμων υποκαθιστών διοικητικάς πράξεις» διότι, «ταυτοχρόνως αποτελεί νόσφισιν διοικητικού έργου από τον κοινόν νομοθέτην κατά παράβασιν του περί διακρίσεως των εξουσιών αρ-

37. Για την ιστορία της εν λόγω διατάξεως, βλ., αντί άλλων, Εμ. Ιακ. Δαρζένια: *Κράτος Δικαίου και αίτηση ακυρώσεως*, Αθήνα, 1995, σ. 280 επ.

38. Βλ., σχεπικώς με τη νομολογία αυτή, αντί άλλων, Π. Παυλόπουλου: *Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως: Μία σύγχρονη άποψη του Κράτους Δικαίου*, Αθήνα, 1982, σ. 208 επ.

θρου 26 του Συντάγματος, το οποίο απαγορεύει την άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων υπό του νομοθετικού σώματος»³⁹.

Παρ' όλα αυτά, μία τέτοια στάση του κοινού νομοθέτη δεν μπορεί να τελεσφορήσει, κατά τον Πρόεδρο Μ. Δεκλερή και τους δύο Παρέδρους, χωρίς τον εκφυλισμό παραδοσιακών εννοιών του διοικητικού Δικαίου, όπως οι οδηγίες και οι εγκύκλιοι, στις οποίες αναποφεύκτως θα γίνει προσφυγή στην προκειμένη περίπτωση, καθ' όσον χωρίς αυτές, με μόνες τις εξαντλητικές νομοθετικές ρυθμίσεις, δεν είναι δυνατόν να τεθεί σε εφαρμογή και να λειτουργήσει ένας νέος θεσμός.

Ο εν λόγω εν τούτοις εκφυλισμός πρέπει να αποφευχθεί, σύμφωνα με τα υποστηριζόμενα από τους ανωτάτους δικαστικούς λειτουργούς, με την αποφασιστική παρέμβαση του ακυρωτικού δικαστή, ο οποίος οφείλει να διαγνώσει εν προκειμένω στην εγκύκλιο, η οποία προσβάλλεται ενώπιόν του, την ύπαρξη αληθινής εκτελεστής πράξεως «αναζητών την βούλησιν εφαρμογής του νόμου στην επιμελώς συγκεκαλυμμένην εκτελεστήν πράξιν». Μόνο κατ' αυτό τον τρόπο ο ακυρωτικός δικαστής θα επιτύχει το στόχο, τον οποίο οφείλει να επιδιώκει, ήτοι την έγκαιρο και αποτελεσματική έννομη προστασία των πολιτών.

Εφαρμόζοντας τις αρχές και τις σκέψεις αυτές στην περίπτωση του Ν. 2539/1997 ο Πρόεδρος Μ. Δεκλερής και οι δύο Πάρεδροι εθεώρησαν, ότι η αληθινή φύση της τρίτης εκ των προσβαλλομένων εγκυκλίων ήταν αυτή της εκτελεστής διοικητικής πράξεως, παρά το γεγονός, ότι η εν λόγω εγκύκλιος ετιτλοφορείτο «οδηγίες για τη διενέργεια των εκλογών της 11^{ης} Οκτωβρίου 1998 κ.λ.». Προκειμένου δε να καταλήξουν στη θέση αυτή, τα μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με τις γενικότερες αρχές και σκέψεις τις οποίες διετύπωσαν στη μείζονα πρόταση του δικανικού τους συλλογισμού, έκαναν δεκτό, ότι η μόλις αναφερθείσα εγκύκλιος, αφ' ενός μεν [εμπεριείχε] την βούλησιν της Διοικήσεως να ενεργοποιήσει τον νόμο 2539/1997 με την ανάδειξη των Αρχών των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, αφού μάλιστα για το θέμα αυτό δεν [προεβλέπετο] από το νόμο η έκδοσις οίας δήποτε διοικητικής πράξεως», αφ' ετέρου δε «[καθιστά] συγκεκριμένας τας κανονιστικάς ρυθμίσεις των νόμων διά την διεξαγωγήν των εκλογών, ήτοι διά τον προσδιορισμόν της Κυριακής 8 Οκτωβρίου 1998 ως ημέρας εκλογών, κ.λ.».

Τέλος, αξίζει να επισημανθεί, ότι την όλη την επιχειρηματολογία του Προέδρου Μ. Δεκλερή και των δύο Παρέδρων εν προκειμένω επιχειρεί να αντικρούσει ο Σύμβουλος της Επικρατείας Α. Ράντος, ο οποίος στο πλαίσιο της ΣτΕ 700/1999 παρατηρεί, ότι «ζήτημα ...αποστερήσεως των αιτούντων από το δικαίωμα παροχής έγκαιρης και αποτελεσματικής έννομης προστασίας λόγω αδυναμίας προσβολής της εγκυκλίου αυτής δεν τίθεται, προεχόντως διότι τις σχετικές με τη συνταγματικότητα των ρυθμίσεων του Ν. 2539/1997 αιτιάσεις τους θα μπορούν αυτοί να προβάλουν επ' ευκαιρία προσβολής της κατ' άρθρο 25 παρ. 2 του Ν. 2539/1997 πράξης, η οποία έχει εκτελεστό χαρακτήρα».

39. Το ότι ανήκει στην εκτελεστική εξουσία η λήψη των συγκεκριμένων και λεπτομερειακών μέτρων εφαρμογής ενός νόμου γίνεται δεκτό και στο πλαίσιο άλλων εννόμων τάξεων, όπως λ.χ. της γαλλικής, (βλ. σχετικώς, το κλασσικό έργο του R. Carré de Malberg: *Contribution à la théorie générale de l'Etat*; Tome I, C.N.R.S., 1962, σ. 495 επ.

Σημειωτέον, ότι σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, «όλοι οι πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως αυτοί προκύπτουν από τις συνενώσεις του άρθρου 1, καθώς και εκείνοι στους οποίους δεν επέρχεται καμία μεταβολή, περιλαμβάνονται **κατά Νομούς και Περιφέρειες** σε απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως...».

Μπορεί όμως κανείς να διερωτηθεί, εν όψει του περιεχομένου της διατάξεως αυτής, εάν το επιχείρημα του Α. Ράντου είναι ισχυρό, καθ' όσον ουδεμία προθεσμία τάσσεται από τον κοινό νομοθέτη στον Υπουργό προκειμένου ο τελευταίος να εκδώσει τη σχετική απόφασή του. Ο ίδιος προβληματισμός θα ίσχυε και στην περίπτωση, όπου η προαναφερθείσα διάταξη προέβλεπε προθεσμία δράσεως για τον Υπουργό, δεδομένου, ότι οι προθεσμίες οι οποίες τίθενται για τη Διοίκηση στο πλαίσιο διοικητικών νόμων θεωρούνται από τη νομολογία, ότι έχουν συνήθως ενδεικτικό χαρακτήρα⁴⁰.

Η παρούσα μελέτη κατέδειξε, ότι μεταξύ των μελών του Συμβουλίου της Επικρατείας, τα οποία συμμετείχαν στις δύο συνθέσεις του Ε' Τμήματος του τελευταίου, που εξέδωσαν τις υπό σχολιασμό αποφάσεις, ανεφύησαν σοβαρές διαφωνίες σε θεμελιώδη ζητήματα Συνταγματικού και Διοικητικού Δικαίου. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο και οι υποθέσεις, επί των οποίων εξεδόθησαν οι ΣτΕ 699/1999 και 700/1999, παραπέμφθησαν για οριστική επίλυσή τους στην Ολομέλεια του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας. Ήδη όμως, ορισμένα συμπεράσματα μπορούν να εξαχθούν με βάση τις αναλύσεις οι οποίες προηγήθηκαν.

IV. Συμπερασματικές σκέψεις

Από τις αναλύσεις οι οποίες προηγήθηκαν προκύπτει, ότι, παρά το γεγονός ότι η θέση της συνταγματικότητας του Ν. 2539/1997 δεν στερείται σημαντικών επιχειρημάτων, εν τούτοις πιο σωστή φαίνεται να είναι η θέση της αντισυνταγματικότητας των αναγκαστικών συνενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων, που προβλέφθηκαν με το νόμο αυτό. Πράγματι, στο πλαίσιο της τελευταίας αυτής θέσεως, αποφασιστικής σημασίας είναι, πέραν του επιχειρήματος το οποίο αντλείται από τη συνταγματική και νομοθετική ιστορία και παράδοση της χώρας μας, το επιχείρημα, ότι οι συνενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων πρέπει να είναι προϊόν της εκφράσεως της ελευθέρας βουλήσεως των πολιτών, που ανήκουν στους Δήμους και τις Κοινότητες.

Οι αποφάσεις όμως 699 και 700/1999 του ΣτΕ υπήρξαν σημαντικές και κατά το μέρος όπου, κατά τη γνώμη του Προέδρου Μ. Δεκλερή, διακηρύσσεται, ότι οι εγκύκλιοι της Διοικήσεως μπορούν να αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, όταν ο κοινός νομοθέτης, εφευρίσκοντας διάφορες μεθοδεύσεις, όπως στην περίπτωση του Ν. 2539/1997, επιχειρεί να ματαιώσει τον έγκαιρο και αποτελεσματικό έλεγχο ενός νέου διοικητικού θεσμού από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Η εν λόγω γνώμη θα μπορούσε να θεωρηθεί ως η καλύτερη παρακαταθήκη του αποχωρούντος, μετά από μία λαμπρή σταδιοδρομία, Προέδρου του Ε' Τμήματος προς την κατεύθυνση της διατηρήσεως του ρόλου και της σημασίας του Συμβουλίου της Επικρατείας στη διαμόρφωση των θεσμών της πατρίδος μας.

40. Βλ., σχεπκώς, μεταξύ άλλων, *Επ. Σπλιωτόπουλου: ό.π., σ. 151.*

Ανάγκη θεσμικών αλλαγών εν όψει εφαρμογής του Γ' Κ.Π.Σ.

Ειδικού Συνεργάτου

Η ελληνική πρόταση, η οποία αναμένεται να εγκριθεί από τα αρμόδια Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης της οικονομίας της Χώρας μας περιλαμβάνει, πέραν των άλλων, τρεις νέες καινοτόμες διαφοροποιήσεις σε σύγκριση με το Β' Κ.Π.Σ., οι οποίες αναφέρονται: στον τομέα των δαπανών, που προβλέπεται να υποβληθούν Ιδιώτες εμπλεκόμενοι σε συγχρηματοδοτούμενα έργα, στον τομέα των ΜΜΕ, οι οποίες θα υποστηριχθούν κατά προτίμηση περισσότερο, έναντι των μεγάλων επιχειρήσεων και στον τομέα του Ανθρώπινου δυναμικού, ο οποίος θα τύχει μεγαλύτερης από ό,τι στο παρελθόν χρηματοδότησης.

Όπως είναι γνωστό, το Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης είναι κατά 40% μεγαλύτερο του Β', ανερχόμενο τελικώς σε 15.700.000.000 δραχμές και θα υλοποιηθεί κατά την περίοδο 2.000-2.006, πράγμα που επιτάσσει άλλους ρυθμούς και απαιτεί άλλους μηχανισμούς απορρόφησής του. Προς την κατεύθυνση αυτή το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, φοβούμενο απώλειες Κοινοτικών κονδυλίων, επεξεργάζεται ήδη σειρά θεσμικών αλλαγών, αναφερομένων στους τομείς ελέγχου υλοποίησης των Προγραμμάτων, σύναψης δημοσίων συμβάσεων, κρατικών προμηθειών κ.ά..

Αντί άλλων σχολίων, δημοσιεύονται πίνακες εισροών του Β' Κ.Π.Σ. ανά τομέα για την περίοδο 1994-1998, εισροών του Β' Κ.Π.Σ. ανά Περιφέρεια για την ίδια περίοδο κατανομής του Γ' Κ.Π.Σ. ανά τομέα, ενώ υπενθυμίζεται, ότι με την υλοποίηση του Προγράμματος επιδιώκονται η αύξηση του ρυθμού ανάπτυξης του ΑΕΠ στο επίπεδο 5%, η μείωση της ανεργίας στο επίπεδο 6% κ.ά..

Εισροές Β' Κ.Π.Σ. 1994-1998 ανά τομέα

(Ποσά σε χιλ. ΕΥΡΩ)

Τομεακά Επ. Προγρ.	Πιστώσεις 1994-1999	Εισροές 1994-1998	% Πιστώσεις
1. Γεωργία	1.287.407	1.031.984	80,2%
2. Σιδηρόδρομοι	384.100	301.264	78,4%
3. Μετρό Αθηνών	783.000	580.442	74,1%
4. Ενέργεια	358.518	254.006	70,8%
5. Τηλεπικοινωνίες	203.743	140.958	69,2%
6. Φυσικό Αέριο	354.600	225.188	63,5%
7. Κατάρτιση - Απασχόληση	756.000	477.109	63,1%
8. Προσβ. και Οδ. Άξονες	1.441.400	857.580	59,5%
9. Έρευνα και Τεχνολογία	316.300	184.874	58,4%
10. Δημόσια διοίκηση	168.600	96.204	57,1%
11. Περιβάλλον	376.700	210.198	55,8%

Τομεακά Επ. Προγρ.	Πιστώσεις 1994-1999	Εισροές 1994-1998	% Πιστώσεις
12. Βιομηχανία	705.000	383.994	54,5%
13. Τουρισμός - Πολιτισμός	229.101	121.010	52,8%
14. Αλιεία	151.799	77.244	50,9%
15. Εκπαίδευση	1.411.274	641.389	45,4%
16. Υγεία	226.400	90.648	40,0%
17. Καταπολέμηση αποκλεισμού	254.000	91.430	36,0%
18. Τεχνική βοήθεια	67.263	21.396	31,8%
19. Ιδιωτικές υποδομές	15.000	4.500	30,0%
20. Ταχυδρομεία	77.957	5.409	6,9%
Σύνολο Τομεακών	9.568.162	5.796.827	60,6%

Πηγή: ΥΠ. ΕΘΝ. ΟΙΚ.

Εισροές Β' Κ.Π.Σ. ανά Ελληνική Περιφέρεια
(Ποσά σε χιλ. ΕΥΡΩ)

Περιφ. Επ. Προγρ.	Πιστώσεις 1994-1999	Εισροές 1994-1998	% Πιστώσεις
1. Κρήτη	318.580	225.836	70,9%
2. Θεσσαλία	375.800	266.624	70,9%
3. Αττική	685.700	473.766	69,1%
4. Ήπειρος	236.500	160.074	67,7%
5. Ανατ. Μακεδ.-Θράκη	494.300	324.966	65,7%
6. Κεντρική Μακεδονία	588.500	376.684	64,0%
7. Νότιο Αιγαίο	238.600	150.833	63,2%
8. Ιόνια Νησιά	170.700	100.753	59,0%
9. Πελοπόννησος	286.000	168.379	58,9%
10. Βόρειο Αιγαίο	222.520	125.754	56,5%
11. Στερεά Ελλάδα	371.800	205.932	55,4%
12. Δυτική Ελλάδα	310.700	170.351	54,8%
13. Δυτική Μακεδονία	244.000	131.408	53,9%
Σύνολο Π.Ε.Π.	4.543.700	2.881.360	63,4%

Πηγή: ΥΠ. ΕΘΝ. ΟΙΚ.

Κατανομή Γ' Κ.Π.Σ.
(Ποσά σε δισεκατομ. δραχμές)

Τομείς	Κατ. πόρων Δημ. Δαπ. ανά Τομέα	Κ.Π.Σ.	Ταμείο Συνοχής	Κοινот. Πρωτοβ.	Προβλ. Ιδιωτ. συμμ. ανά Τομ.	Καταν. συν. κόστ. ανά Τομ.
α	β	γ	δ	ε	στ	ζ
Μεταφορές	4.740	3.891	700	149	850	5.590
- ΥΠΕΧΩΔΕ	3.470	2.971	350	149	-	3.740
- ΥΜΕΤ	1.270	920	350	-	-	1.270

α	β	γ	δ	ε	στ	ζ
Ανθρ. Δυναμικό	2.050	2.004	-	46	130	2.180
- Εκπαίδευση	1.100	1.100	-	-	-	1.100
- Κατάρτιση/ απασχόληση	950	904	-	46	130	1.080
Υγεία-Πρόνοια	350	350	-	-	-	350
Γεωργία-Αλιεία	1.350	1.269	-	81	660	2.010
Τουρισμός	270	245	-	25	300	570
Πολιτισμός	450	425	-	25	-	450
Περιβάλλον	1.000	280	700	20	-	1.000
Ενέργεια	550	520	-	30	500	1.050
Μεταποίηση- Υπηρεσίες	660	630	-	30	660	1.320
Έρευνα και τεχνολογία	170	170	-	-	30	200
Επικοινωνίες- Ταχυδρομεία	150	150	-	-	70	220
Εκσυγχρ. Δημ. Διοίκ.	220	220	-	-	-	220
Τεχνική βοήθεια	40	40	-	-	-	40
Σύνολο κατανομής	12.000	10.194	1.400	406	3.200	15.200
Ακατανέμητο ποσό	500	-	-	-	-	500
Σύνολο πακέτου	12.550	-	-	-	-	15.700

Κωνσταντίνος ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ
Καθηγητής Τμ. Οικ. και
Περιφ. Ανάπτ. Π.Π.Κ.Π.Ε.

**ΤΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΑ
ΚΙΝΗΤΡΑ
ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Αθήναι, 1993

Κωνσταντίνος ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ
Καθηγητής Τμημ. Οικ., Περιφ. Ανάπτ.
Παντείου Πανεπιστημίου
Κ.Π.Ε. Αθηνών

**Η ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑ
ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ
ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ
ΑΝΘΡΩΠΙΝΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ
ΔΙΑΦΗΜΙΣΗ
ΚΟΙΝΗ ΓΝΩΜΗ
ΠΡΟΠΑΓΑΝΔΑ
ΜΕΣΑ ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑΣ
ΝΟΜΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ
ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΠΡΟΒΟΛΗ**

Ζ' έκδοση
Αθήναι, 1998