

## **ΣΤΕ 923/2017 [Μετατροπή περιφερειακού ΦΟΔΣΑ σε ανώνυμη εταιρεία]**

### **Περίληψη**

- Για τη μετατροπή του περιφερειακού συνδέσμου σε ανώνυμη εταιρεία, οι μόνες τασσόμενες προϋποθέσεις είναι η λήψη απόφασης από τα δημοτικά συμβούλια των δήμων μελών του, τα οποία παράγουν ποσότητα απορριμμάτων τουλάχιστον άνω του 60% της περιφέρειας, κατόπιν απόφασης εκάστου δημοτικού συμβουλίου που έχει ληφθεί με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του. Στην περίπτωση της ανωτέρω μετατροπής του περιφερειακού συνδέσμου σε ανώνυμη εταιρεία, η υποχρεωτική συγχώνευση των τοπικών ΦΟΔΣΑ και η συνακόλουθη υπεισέλευση με καθολική διαδοχή, της α.ε. στην περιουσία, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συγχωνευόμενων φορέων, για τη διαπίστωση της οποίας απαιτείται η έκδοση της σχετικής διαπιστωτικής πράξης του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, πραγματοποιείται κατόπιν αποτίμησης των περιουσιακών στοιχείων των φορέων αυτών, όταν ο συγχωνευόμενος φορέας είναι ανώνυμη εταιρεία. Τέλος, από τις προαναφερόμενες διατάξεις προκύπτει ότι οι συγχωνεύσεις των τοπικών-ΦΟΔΣΑ στον περιφερειακό σύνδεσμο, είτε αυτός έχει τη μορφή ν.π.δ.δ., είτε έχει μετατραπεί σε ανώνυμη εταιρεία, μπορούν να πραγματοποιούνται και σταδιακά, μέσα στην τασσόμενη από το νόμο προθεσμία.

-Εν προκειμένω συνέτρεχαν οι νόμιμες προϋποθέσεις για τη μετατροπή του ενλόγω Περιφερειακού Συνδέσμου ΦΟΔΣΑ σε ανώνυμη εταιρεία και τη διενέργεια της διαδικασίας υποχρεωτικής συγχώνευσης των τοπικών φορέων ΦΟΔΣΑ στην αιτούσα εταιρεία.

-Με τα δεδομένα αυτά η προσβαλλόμενη απόφαση, η οποία ερείδεται στην εκδοχή ότι η μετατροπή του Περιφερειακού Συνδέσμου ΦΟΔΣΑ από ν.π.δ.δ. σε ανώνυμη εταιρεία εχώρησε κατά παραβίαση των διατάξεων των άρθρων 13 και 16 του ν. 4071/2012, ως εκ του ότι με αυτές επιτρέπεται η μετατροπή μόνο μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας συγχώνευσης των τοπικών ΦΟΔΣΑ στον Περιφερειακό ΦΟΔΣΑ ως ν.π.δ.δ., δεν αιτιολογείται νομίμως.

**Πρόεδρος:** Αθ. Ράντος

**Εισηγητής:** Μ. Τριπολιτσιώτη

### **Βασικές Σκέψεις**

2. Επειδή, στο άρθρο 30 του ν. 3536/2007 (Α΄ 42) προβλέπονται τα εξής: “1. α) Τροποποιείται η παρ. 2 του άρθρου 12 του ν. 1650/1986 (Α΄ 160) ως προς τον ορισμό

των αρμόδιων φορέων για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων και των ανάλογων αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. (παρ. 3 και 4). Η προσωρινή αποθήκευση, μεταφόρτωση, επεξεργασία, αξιοποίηση και διάθεση των στερεών αποβλήτων σε κάθε Περιφέρεια της χώρας διενεργείται με ευθύνη των Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ) που προβλέπονται στο άρθρο 7 παρ. 2 της κ.υ.α. 50910/2727/2003 (Β΄ 1909), οι οποίοι αντιστοιχούν στις διαχειριστικές ενότητες κάθε Περιφέρειας και οι οποίοι οργανώνονται σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στις επόμενες παραγράφους. β) Οι ΦΟΔΣΑ είναι δυνατόν να συνιστώνται από Ο.Τ.Α. που ανήκουν σε περισσότερες της μιας διαχειριστικές ενότητες και να έχουν την ευθύνη για την υλοποίηση των ανωτέρω ενεργειών στο γεωγραφικό χώρο που αντιστοιχεί σε αυτές. 2. ...". Κατ' επίκληση των εξουσιοδοτικών διατάξεων των παραγράφων 3γ και 7 (ήδη 8) του παραπάνω άρθρου εκδόθηκε η κ.υ.α. 2527/2009 (Β΄ 83), στο άρθρο 2 της οποίας ορίστηκαν τα ακόλουθα: "1. Οι ΦΟΔΣΑ δύνανται να έχουν τη νομική μορφή του Συνδέσμου ή της Ανώνυμης Εταιρείας ΟΤΑ. Εάν ο ΦΟΔΣΑ έχει τη μορφή του Συνδέσμου ΟΤΑ, συστήνεται και λειτουργεί σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 245 - 251 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων που κυρώθηκε με το ν. 3436/2006 (Α΄ 114/8.6.2006), όπως ισχύει. Εάν έχει τη μορφή της Ανώνυμης Εταιρείας ΟΤΑ, συστήνεται και λειτουργεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 265 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και τις διατάξεις του ν. 2190/1920, όπως ισχύει. Ανεξαρτήτως της νομικής μορφής, η συμμετοχή των ΟΤΑ στο αρχικό κεφάλαιο προσδιορίζεται συνεκτιμωμένων, κυρίως, του πληθυσμού και της παραγόμενης ποσότητας απορριμμάτων. 2. ...". Περαιτέρω, στο άρθρο 13 του ν. 4071/2012 (Α΄ 85) ορίζονται τα εξής: "1. Εντός των διοικητικών ορίων κάθε περιφέρειας πλην της Αττικής και υπό την επιφύλαξη της παραγράφου 2 του παρόντος και του επόμενου άρθρου, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης συνιστάται περιφερειακός σύνδεσμος ΦΟΔΣΑ, ως Ν.Π.Δ.Δ., στον οποίο μετέχουν υποχρεωτικά όλοι οι δήμοι των διαχειριστικών ενότητων της περιφέρειας. Στο σύνδεσμό που δημιουργείται συγχωνεύονται υποχρεωτικά, κατά τη διαδικασία των διατάξεων του άρθρου 16, οι σύνδεσμοι που έχουν συσταθεί ως ΦΟΔΣΑ ή ανώνυμες εταιρείες ή άλλες επιχειρήσεις και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των Ο.Τ.Α. κατά κλάδο ή τομέα που ασκούν αρμοδιότητες ΦΟΔΣΑ. Με την ίδια διαδικασία του άρθρου 16 του παρόντος, στον ανωτέρω σύνδεσμο περιέρχεται υποχρεωτικά η διαχείριση των εγκαταστάσεων προσωρινής αποθήκευσης, μεταφόρτωσης, επεξεργασίας και διάθεσης στερεών αποβλήτων των δήμων που ασκούν αρμοδιότητες ΦΟΔΣΑ. Σκοπός του περιφερειακού συνδέσμου ΦΟΔΣΑ είναι η ολοκληρωμένη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, σύμφωνα με το Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ) ..., σύμφωνα και με την κ.υ.α. 2527/2009 (Α΄ 83). ... 2. Στις Περιφέρειες που λειτουργούν ΦΟΔΣΑ με τη μορφή Ανώνυμης Εταιρείας και οι αρμοδιότητές τους βάσει του καταστατικού τους ασκούνται στα διοικητικά όρια ολόκληρης της περιφέρειας, η λειτουργία τους συνεχίζεται με την ίδια νομική μορφή, ως περιφερειακοί ΦΟΔΣΑ, με τις αρμοδιότητες των περιφερειακών συνδέσμων. Σε διαφορετική περίπτωση, με απόφαση των 2/3 των δήμων της οικείας περιφέρειας, που λαμβάνεται μέσα σε ένα (1)

μήνα από τη δημοσίευση του παρόντος, αντί της ανώνυμης εταιρείας, δημιουργείται περιφερειακός σύνδεσμος ΦΟΔΣΑ, κατ' εφαρμογή των διατάξεων της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου. 3. Εντός ενός (1) μηνός από τη δημοσίευση του παρόντος, εκδίδεται η απόφαση σύστασης του περιφερειακού συνδέσμου ΦΟΔΣΑ, από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Στην απόφαση περιλαμβάνεται η επωνυμία του συνδέσμου, ο σκοπός, ο αριθμός των αιρετών αντιπροσώπων του κάθε δήμου που συμμετέχει στο διοικητικό συμβούλιο, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 246 του ν. 3463/2006 (Α' 114), η έδρα, η διάρκεια και οι πόροι αυτού. ...". Στο άρθρο 16 του ίδιου νόμου προβλέπονται τα εξής: "1. α. Σε διάστημα έξι (6) μηνών από τη δημοσίευση της απόφασης σύστασης του περιφερειακού συνδέσμου ΦΟΔΣΑ, οι σύνδεσμοι, που έχουν συσταθεί ως ΦΟΔΣΑ ή ανώνυμες εταιρείες ή άλλες επιχειρήσεις και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των Ο.Τ.Α. κατά κλάδο ή τομέα που ασκούν αρμοδιότητες ΦΟΔΣΑ, συγχωνεύονται υποχρεωτικά στον περιφερειακό σύνδεσμο. Στο ίδιο χρονικό διάστημα, οι δήμοι που ασκούν αρμοδιότητες ΦΟΔΣΑ παραχωρούν υποχρεωτικά στον περιφερειακό σύνδεσμο ΦΟΔΣΑ κατά χρήση τις εγκαταστάσεις στερεών αποβλήτων που διαχειρίζονται και όλα τα περιουσιακά στοιχεία που εξυπηρετούν τις εν λόγω εγκαταστάσεις. β. Οι ανωτέρω φορείς μέχρι τη συγχώνευσή τους στον περιφερειακό σύνδεσμο ΦΟΔΣΑ, ή την παραχώρηση της διαχείρισης των εγκαταστάσεών τους σε αυτόν, συνεχίζουν να λειτουργούν και να ασκούν τα καθήκοντά τους ως προς τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων αρμοδιότητάς τους. Επιπροσθέτως, λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα και μεριμνούν για την ομαλή μετάβαση των λειτουργιών τους στον περιφερειακό σύνδεσμο. 2. Η συγχώνευση των ανωτέρω φορέων ή η παραχώρηση της διαχείρισης των εγκαταστάσεων στερεών αποβλήτων, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του παρόντος άρθρου, διαπιστώνεται με πράξη του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μετά από την αποτίμηση των περιουσιακών τους στοιχείων, σύμφωνα με την κατωτέρω διαδικασία: Εντός ενός μηνός από τη δημοσίευση του παρόντος, οι αρχές διοίκησης των φορέων της προηγούμενης παραγράφου 1α ορίζουν ορκωτούς ελεγκτές για την αποτίμηση των περιουσιακών τους στοιχείων. Σε περίπτωση που κατά το ανωτέρω χρονικό διάστημα δεν προβούν στον ορισμό ορκωτών ελεγκτών, τους ορίζει ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης με απόφασή του, ... Η έκθεση των ορκωτών ελεγκτών διαβιβάζεται με ευθύνη των ιδίων στο Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης για την έκδοση της πράξης συγχώνευσης και στον οικείο περιφερειακό σύνδεσμο ΦΟΔΣΑ. 3. Από τη δημοσίευση της ανωτέρω απόφασης, ο περιφερειακός σύνδεσμος ΦΟΔΣΑ θεωρείται καθολικός διάδοχος σε όλη την κινητή και ακίνητη περιουσία των φορέων της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου και υπεισέρχεται αυτοδικαίως, υπό την ανωτέρω ιδιότητα, σε όλα τα δικαιώματα και υποχρεώσεις αυτών, στα οποία περιλαμβάνονται και όσα προκύπτουν από συμβάσεις έργου. Οι εκκρεμείς δίκες συνεχίζονται από τον περιφερειακό σύνδεσμο χωρίς να διακόπτονται και χωρίς να απαιτείται ειδική διαδικαστική πράξη συνέχισης για καθεμιά από αυτές. 4. Η συγχώνευση ανωνύμων εταιρειών στον περιφερειακό

σύνδεσμο, που ασκούν αποκλειστικά αρμοδιότητες ΦΟΔΣΑ, με την επιφύλαξη της παρ.2 του άρθρου 13, συντελείται με την πράξη του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που εκδίδεται κατά τις διατάξεις της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου. Οι εταιρείες λύνονται αυτοδικαίως χωρίς να επακολουθήσει εκκαθάριση. Με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της εταιρείας, που λαμβάνεται εντός δέκα (10) ημερών από τη δημοσίευση της ανωτέρω πράξης, διαπιστώνεται η επελθούσα λύση της εταιρείας. Η απόφαση αυτή καταχωρίζεται στο Μητρώο Ανωνύμων Εταιρειών (ΜΑΕ). 5. ... 6. Ο περιφερειακός σύνδεσμος ΦΟΔΣΑ δύναται να μετατραπεί σε ανώνυμη εταιρεία του άρθρου 265 του ν. 3463/2006 εφόσον τούτο αποφασισθεί από τα δημοτικά συμβούλια των δήμων μελών του συνδέσμου, που παράγουν τουλάχιστον άνω του 60% των απορριμμάτων της οικείας περιφέρειας, βάσει των στοιχείων του ΠΕΣΔΑ. Η σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του. Η εταιρεία που συστήνεται καθίσταται από το χρόνο σύστασής της καθολικός διάδοχος σε όλη την κινητή και ακίνητη περιουσία του συνδέσμου και υπεισέρχεται αυτοδικαίως σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις αυτού, στα οποία περιλαμβάνονται και όσα προκύπτουν από συμβάσεις έργου. Οι εκκρεμείς δίκες συνεχίζονται από την νέα εταιρεία χωρίς να διακόπτονται και χωρίς να απαιτείται ειδική διαδικαστική πράξη συνέχισης για καθεμιά από αυτές. Το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου των περιφερειακών ΦΟΔΣΑ που μετατρέπονται σε Α.Ε. καθίσταται αυτοδικαίως, με την ίδια σχέση εργασίας, προσωπικό της νέας εταιρείας. ... Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, μετά από γνώμη της ΚΕΔΕ, είναι δυνατόν να καθορίζονται ειδικότερα ζητήματα που αφορούν τη διαδικασία μετατροπής του συνδέσμου σε ανώνυμη εταιρεία." Εξάλλου, το προβλεπόμενο στο εδάφιο α της παρ. 1 του παραπάνω άρθρου 16 διάστημα συγχώνευσης των υφιστάμενων ΦΟΔΣΑ στους Περιφερειακούς Συνδέσμους ΦΟΔΣΑ, το οποίο είχε παραταθεί έως την 31.5.2016 με το άρθρο 8 της από 30.12.2015 Π.Ν.Π. (Α' 184), με το άρθρο ενδέκατο του ν. 4393/2016 (Α' 106) παρατάθηκε και πάλι έως την 15.8.2016, στη συνέχεια δε παρατάθηκε διαδοχικά έως την 31.10.2016 και την 31.12.2016 με τα άρθρα 68 του ν.4410/2016 (Α' 141) και έβδομο του ν. 4431/2016 (Α' 207) αντιστοίχως. Στο άρθρο 17 του ίδιου ν. 4071/2012 ορίζεται ότι "1. Οι ετήσιες εισφορές των δήμων που συμμετέχουν στον περιφερειακό σύνδεσμο ΦΟΔΣΑ καθορίζονται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου, μετά από εισήγηση της εκτελεστικής επιτροπής, ανάλογα με τις ποσότητες των στερεών αποβλήτων που αντιστοιχούν στους δήμους αυτούς και διακινούνται κάθε έτος μέσω του συστήματος διαχείρισης. Για τον υπολογισμό ισχύουν οι διατάξεις του άρθρου 9 του ν. 3854/2010 και της κ.υ.α. 2527/2009. Οι ανωτέρω ρυθμίσεις εφαρμόζονται αναλόγως και για τα τέλη παροχής υπηρεσιών αποβλήτων από τους ΦΟΔΣΑ που λειτουργούν με τη μορφή Α.Ε. 2. Οι ετήσιες εισφορές δύναται να επανακαθορίζονται με την ίδια διαδικασία, λαμβάνοντας υπόψη ως πρόσθετο στοιχείο την αποτίμηση των περιουσιακών στοιχείων κάθε ΦΟΔΣΑ που έχει συγχωνευθεί και τα περιουσιακά στοιχεία των δήμων ή άλλων νομικών προσώπων, που ασκούσαν αρμοδιότητες διαχείρισης εγκαταστάσεων προσωρινής αποθήκευσης, επεξεργασίας

και διάθεσης στερεών αποβλήτων και περιέρχονται κατά χρήση ή κυριότητα στον περιφερειακό σύνδεσμο. γ. ...”. Περαιτέρω,, σύμφωνα με το άρθρο 35 του ν. 4042/2012 (Α΄ 24), που φέρει τον τίτλο “Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδιασμός Διαχείρισης Αποβλήτων 1. ... 2. Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων. (α) Για κάθε Περιφέρεια καταρτίζεται Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ). Το ΠΕΣΔΑ αποτελεί ένα ολοκληρωμένο σχέδιο διαχείρισης του συνόλου των αποβλήτων, τα οποία παράγονται σε μία Περιφέρεια, προσδιορίζει τις γενικές κατευθύνσεις για τη διαχείρισή τους, σε συμφωνία με τις κατευθύνσεις του Εθνικού Σχεδιασμού Διαχείρισης Αποβλήτων και των άρθρων 22 και 23 και υποδεικνύει τα κατάλληλα μέτρα που προωθούν ιεραρχικά και συνδυασμένα: α) την πρόληψη, β) την επαναχρησιμοποίηση, γ) την ανακύκλωση, δ) άλλου είδους ανάκτηση, όπως ανάκτηση ενέργειας, και ε) την ασφαλή τελική διάθεση σε επίπεδο Περιφέρειας. (β) Το ΠΕΣΔΑ εκπονείται και υλοποιείται από τον οικείο περιφερειακό Φορέα Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (Φο.Δ.Σ.Α.), κατά την έννοια της παρ.4 του άρθρου 104 και του άρθρου 211 του ν. 3852/2010 (Α΄ 87). Αν δεν υφίσταται ή δεν λειτουργεί περιφερειακός Φο.Δ.Σ.Α, το ΠΕΣΔΑ εκπονείται και υλοποιείται από την οικεία Περιφέρεια. Ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης εκδίδει σχετική διαπιστωτική πράξη”. Εξάλλου, κατά το άρθρο 246 του (κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006, Α΄ 114) Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, το οποίο αφορά τη διοίκηση των συνδέσμων Ο.Τ.Α., “1. Ο Σύνδεσμος διοικείται από το διοικητικό συμβούλιο, την εκτελεστική επιτροπή και τον πρόεδρό του. 2. Το διοικητικό συμβούλιο συγκροτείται από αιρετούς αντιπροσώπους του κάθε δήμου η της κάθε κοινότητας, που εκλέγονται από τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλιά τους, ανάλογα με τον πληθυσμό τους, ... 3. ...”. Στην παρ.1 του άρθρου 265 του ίδιου Κώδικα ορίζεται ότι “Δήμοι και Κοινότητες, μόνοι ή με Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ή και άλλους φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή τρίτους, δύνανται να συνιστούν ανώνυμες εταιρείες, οι οποίες λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις της εμπορικής και φορολογικής νομοθεσίας και τις ειδικότερες ρυθμίσεις των επόμενων παραγράφων. Κατά την παρ. 8 του ίδιου άρθρου, οι ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. συγχωνεύονται, διασπώνται ή λύονται σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις του ν.2190/1920, όπως ισχύει”. Τέλος, στο άρθρο 186 του ν.3852/2010 ορίζονται οι αρμοδιότητες των περιφερειών. Σύμφωνα με την παρ.ΙΙ, περ.Δ υποπερ. 9 του άρθρου αυτού, στις παραπάνω αρμοδιότητες των περιφερειών περιλαμβάνεται και η άσκηση αρμοδιοτήτων σχετικά με την ίδρυση, λειτουργία, λύση των ανωνύμων εταιρειών και λοιπά θέματα που αφορούν τις εν λόγω εταιρείες, όπως ή έγκριση και τροποποίηση καταστατικού, η έγκριση συγχώνευσης ανωνύμων εταιρειών καθώς και η τήρηση του μητρώου ανωνύμων εταιρειών και η άσκηση εποπτείας σε αυτές τις εταιρείες.

3. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, με την 4191/93592/14.4.2012 απόφαση της Γενικής Γραμματέως Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας (Β΄ 1861) συνεστήθη ο Περιφερειακός Σύνδεσμος Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Στερεάς Ελλάδας ως ν.π.δ.δ., κατά τα οριζόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 13 του ν. 4071/2012. Με την 2/29.1.2015 πράξη

του Διοικητικού Συμβουλίου του εν λόγω Περιφερειακού Συνδέσμου ΦΟΔΣΑ Στερεάς Ελλάδας αποφασίσθηκε η μετατροπή του από ν.π.δ.δ. σε ανώνυμη εταιρεία, σύμφωνα με την προβλεπόμενη στην παρ.6 του άρθρου 16 του ν. 4071/2012 σχετική δυνατότητα, αφού διαπιστώθηκε ότι σε αντίστοιχες συνεδριάσεις 23 Δημοτικών Συμβουλίων, στους δήμους των οποίων παράγεται το 93,82% των απορριμμάτων της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας βάσει των στοιχείων του ΠΕΣΔΑ, ελήφθη θετική απόφαση από 16 δήμους, στους οποίους παράγεται ποσοστό 70,13% των απορριμμάτων. Περαιτέρω, με την 207/18487/19.2.2015 απόφαση της Γενικής Γραμματέως Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας η παραπάνω 2/2015 πράξη επικυρώθηκε σχετικά με τη διαπίστωση τήρησης των προϋποθέσεων της προαναφερόμενης διάταξης της παρ. 6 του άρθρου 16 του ν. 4071/2012 για τη μετατροπή του εν λόγω Περιφερειακού Συνδέσμου ΦΟΔΣΑ σε ανώνυμη εταιρεία. Στη συνέχεια, με την 778/28.3.2015 πράξη Συμβολαιογράφου Ευπαλίου συνεστήθη η αιτούσα ανώνυμη εταιρεία και καταρτίσθηκε το καταστατικό της. Όπως προκύπτει από το καταστατικό αυτό, το αρχικό μετοχικό κεφάλαιο της εταιρείας, ανερχόμενο σε 266.090 ευρώ, καταβλήθηκε από τους εικοσιδύο δήμους μετόχους της με την ακόλουθη κατανομή: ο κάθε δήμος κατέβαλε το 1% του 25% του κεφαλαίου, το δε υπόλοιπο 75% καταβλήθηκε κατ' αναλογία του πληθυσμού του κάθε δήμου. Με την 1869/24.4.2015 απόφαση της Αντιπεριφερειάρχου Π.Ε. Βοιωτίας χορηγήθηκε άδεια σύστασης στην αιτούσα και εγκρίθηκε το καταστατικό της, ενώ με την 1369/30.4.2015 ανακοίνωση του Επιμελητηρίου Βοιωτίας πραγματοποιήθηκε και η καταχώρηση της εταιρείας στο Γενικό Εμπορικό Μητρώο (Γ.Ε.ΜΗ.- ΚΑΚ 355385). Μετά την εν λόγω μετατροπή κινήθηκε η διαδικασία συγχώνευσης των έως τότε υφιστάμενων τοπικών ΦΟΔΣΑ στο νέο νομικό πρόσωπο, στο πλαίσιο της οποίας ζητήθηκε (με το 221/7.9.2015 έγγραφο του νέου ΠΦΟΔΣΑ) από τον ασκούντα καθήκοντα Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης να εκδώσει τις σχετικές διαπιστωτικές πράξεις, κατ' άρθρο 16 παρ. 2 του ν. 4071/2012, για τη συγχώνευση έξι από αυτούς. Με το 6457158738/22.9.2015 έγγραφό του ο ασκών καθήκοντα Γενικού Γραμματέως Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας αρνήθηκε την έκδοση των διαπιστωτικών αυτών πράξεων, με την αιτιολογία ότι δεν υπάρχει πρόβλεψη στο ν. 4071/2012 για την αρμοδιότητα έκδοσης διαπιστωτικής πράξης από το Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης στην περίπτωση που ο Περιφερειακός Σύνδεσμος ΦΟΔΣΑ μετατραπεί από ν.π.δ.δ. σε ανώνυμη εταιρεία πριν από τη συγχώνευση σε αυτόν των υφιστάμενων και λειτουργούντων στην Περιφέρεια ΦΟΔΣΑ. Κατόπιν τούτων, η Αντιπεριφερειάρχης της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας, με την 4523/28.9.2015 πράξη της, που φέρει τον τίτλο "προσωρινή διοικητική πράξη", αφού έλαβε υπόψιν τις αποφάσεις των παραπάνω έξι από τους έντεκα υφιστάμενους στην Περιφέρεια ΦΟΔΣΑ και τις σχετικές εκθέσεις των ορκωτών λογιστών για την αποτίμηση της περιουσιακής τους κατάστασης, ενέκρινε τη συγχώνευση των εν λόγω φορέων στην αιτούσα ανώνυμη εταιρεία, επικαλούμενη λόγους κατεπείγοντος ως εκ του ότι οι προς συγχώνευση ΦΟΔΣΑ στην πραγματικότητα έχουν παύσει να υφίστανται και δεν μπορούν να λειτουργήσουν οι ΧΥΤΑ Λαμίας, Χαλκίδας, Θήβας και Ιστιαίας, με

την επιφύλαξη ανάκλησης ή τροποποίησης της πράξης αυτής σε περίπτωση τυχόν αρνητικής γνωμοδότησης του Ν.Σ.Κ. για το ζήτημα της νομιμότητας της σύστασης της αιτούσας. Για το ζήτημα αυτό αποφάνθηκε η Γενική Διευθύντρια Αποκεντρωμένης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, η οποία, στο 20083/14.9.2015 έγγραφό της προς την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας και την Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, διατύπωσε την άποψη ότι η σύσταση της αιτούσας είναι μη νόμιμη διότι, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 16 του ν. 4071/2012, προκειμένου ο Περιφερειακός Σύνδεσμος να μετατραπεί σε ανώνυμη εταιρεία, θα έπρεπε αφενός να έχουν συγχωνευθεί σε αυτόν όλοι οι υπό συγχώνευση φορείς στερεών αποβλήτων και αφετέρου να έχει προηγηθεί αποτίμηση των περιουσιακών του στοιχείων, στα οποία θα υπεισέρχεται η ανώνυμη εταιρεία, ως καθολικός διάδοχος του Περιφερειακού Συνδέσμου, η διαδικασία δε αυτή δεν τηρήθηκε εν προκειμένω, εφόσον η ήδη αιτούσα δεν προήλθε από μετατροπή του Περιφερειακού Συνδέσμου ως ν.π.δ.δ. αλλά συνεστήθη εξυπαρχής βάσει του ν. 2190/1920, με εισφορά μετοχικού κεφαλαίου από τους Δήμους - μετόχους της. Αντίστοιχου περιεχομένου άποψη διατυπώθηκε και στο 536/15.9.2015 έγγραφο του Γενικού Γραμματέα Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων. Στη συνέχεια, με την προσβαλλόμενη "διαπιστωτική πράξη περί αδυναμίας του Περιφερειακού ΦΟΔΣΑ Στερεάς Ελλάδας να εκπονήσει και να υλοποιήσει το Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ) στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας", η οποία εκδόθηκε από τον ασκούντα καθήκοντα Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας, διαπιστώθηκε ότι ο Περιφερειακός Φορέας Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Στερεάς Ελλάδας δεν λειτουργεί και ότι η αρμοδιότητα εκπόνησης και υλοποίησης του Περιφερειακού Σχεδιασμού Αποβλήτων για τη Στερεά Ελλάδα ανήκει στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, κατά τα οριζόμενα στην περ. β της παρ. 2 του άρθρου 35 του ν. 4042/2012, με την αιτιολογία ότι δεν έχει διαπιστωθεί με πράξη του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας συγχώνευση των φορέων που έχουν συσταθεί ως ΦΟΔΣΑ ή ασκούν τέτοιες αρμοδιότητες στον παραπάνω Περιφερειακό Σύνδεσμο, όπως προβλέπεται στο άρθρο 16 του ν. 4071/2012, και, συνεπώς, δεν μπορεί να εφαρμοσθεί η παράγραφος 3 του άρθρου αυτού. Μετά την άσκηση της κρινόμενης αιτήσεως το Δημοτικό Συμβούλιο Ερέτριας, με την 64/16.3.2016 απόφασή του, ενέκρινε την παραχώρηση προς χρήση στην αιτούσα εταιρεία του νέου Σταθμού Μεταφόρτωσης Απορριμμάτων (ΣΜΑ) Ερέτριας και εξουσιοδότησε τη Δήμαρχο για την υπογραφή του σχετικού πρωτοκόλλου παράδοσης-παραλαβής και τη σύναψη προγραμματικής σύμβασης μεταξύ του Δήμου και της αιτούσας για τη λειτουργία του ΣΜΑ αποκλειστικά για την κάλυψη των αναγκών του Δήμου. Το Διοικητικό Συμβούλιο της αιτούσας, με την 83/21.4.2016 πράξη του, αποφάσισε την υπογραφή της ως άνω προγραμματικής σύμβασης. Η 64/2016 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Ερέτριας ακυρώθηκε με την 1900/109725/21.7.2016 απόφαση του ασκούντος καθήκοντα Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας, η οποία εκδόθηκε κατά την άσκηση αυτεπαγγέλτου

ελέγχου νομιμότητας. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, στο προοίμιο της οποίας γίνεται επίκληση, μεταξύ άλλων, της προσβαλλόμενης απόφασης, η παραχώρηση του ΣΜΑ εχώρησε σε νομικό πρόσωπο, για τη σύσταση του οποίου δεν τηρήθηκε η προβλεπόμενη στα άρθρα 13 και 16 του ν. 4071/2012 διαδικασία. Για τον ίδιο λόγο ο ίδιος Γενικός Γραμματέας ακύρωσε, με την 2164/124372/ 29.7.2016 απόφασή του, και την 132/2016 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Ερέτριας “Προγραμματική Σύμβαση μεταξύ Δήμου Ερέτριας και “Φορέα Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (Φο.Δ.Σ.Α.) Στεράς Ελλάδας Α.Ε.” για την λειτουργία του έργου: Σταθμός Μεταφόρτωσης Απορριμμάτων (ΣΜΑ) Δήμου Ερέτριας”.

4. Επειδή, το σωματείο με την επωνυμία “Εξωραϊστικός Σύλλογος Αγίου Δημητρίου Αμαρύνθου”, το οποίο φέρεται να έχει ως καταστατικό σκοπό του την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος της περιοχής Αμαρύνθου Ευβοίας, καθώς και είκοσι τρία φυσικά πρόσωπα, φερόμενα ως μόνιμοι κάτοικοι ή ιδιοκτήτες εξοχικών κατοικιών στην ίδια περιοχή, παρεμβαίνουν για τη διατήρηση της ισχύος της προσβαλλόμενης πράξης. Με την παρέμβασή τους προβάλλουν ότι η έκδοση της απόφασης αυτής οδηγεί σε επωφελή γι' αυτούς ματαίωση τη λειτουργία του Σταθμού Μεταφόρτωσης Απορριμμάτων Δήμου Ερέτριας, ο οποίος βρίσκεται στην περιοχή του Αγίου Δημητρίου Αμαρύνθου και σε απόσταση 880 περίπου μέτρων από οριοθετημένο αρχαιολογικό χώρο (θολωτό μακεδονικό τάφο). Ενόψει τούτου και όσων παρατίθενται στην προηγούμενη σκέψη, με έννομο συμφέρον ασκείται η παρέμβαση και οι παρεμβαίνοντες ομοδικούν παραδεκτώς.

5. Επειδή, η παρέμβαση υπογράφεται από δικηγόρο, ως πληρεξούσιο των παρεμβαίνόντων. Κατά τη συζήτηση, όμως, της υπόθεσης στο ακροατήριο οι τρίτος (Γεώργιος Δήμος), τέταρτος (Νικόλαος Δήμος), έκτος (Νικόλαος Αλεξόπουλος), όγδοη (Γεωργία Αλεξοπούλου), ένατος (Νικόλαος Παντελής), ενδέκατος (Χρήστος Αγγελίδης), δωδέκατος (Κωνσταντίνος Αυγουστής), δέκατος τέταρτος (Δημήτριος Ναυροζίδης), δέκατος πέμπτος (Ιωάννης Ναυροζίδης), δέκατη έβδομη (Άννα Χατζηδημητρίου), δέκατη όγδοη (Ευθυμία Ντιβανίδη), εικοστός (Παναγιώτης Σιδέρης), εικοστός πρώτος (Σάββας Ντιβανίδης), εικοστός δεύτερος (Απόστολος Ντιβανίδης) και εικοστή τρίτη (Αικατερίνη Παπαδημητρίου) από τους παρεμβαίνοντες δεν παρέστησαν με πληρεξούσιο δικηγόρο, ούτε εμφανίσθηκαν οι ίδιοι για να δηλώσουν ότι εγκρίνουν την άσκηση του ενδίκου μέσου, ούτε, τέλος, προσκομίσθηκε μέχρι τη συζήτηση συμβολαιογραφική πράξη παροχής πληρεξουσιότητας στη δικηγόρο που υπογράφει το δικόγραφο. Συνεπώς, ως προς τους παραπάνω παρεμβαίνοντες, η παρέμβαση πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη, σύμφωνα με το άρθρο 27 παρ.1 του π.δ. 18/1989 (Α΄ 8), όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 4 παρ. 2 περ. α του ν. 2479/1997 (Α΄ 67).

6. Επειδή, από τις διατάξεις του ν. 4071/2012 που παρατέθηκαν στη σκέψη 3, σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 35 του ν. 4042/2012, κατ' επίκληση της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, προκύπτει ότι η διαχείριση των στερεών αποβλήτων διενεργείται σε επίπεδο περιφέρειας και οι σχετικές αρμοδιότητες περιέρχονται σε έναν μόνο φορέα διαχείρισης, με τη μορφή περιφερειακού συνδέσμου



(βλ. και αιτιολογική έκθεση του ν. 4071/2012). Ενόψει αυτού, με τις παραπάνω διατάξεις του ν. 4071/2012 ορίζεται διαδικασία σύστασης του περιφερειακού συνδέσμου, κατ' αρχήν ως νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, μέσα σε προθεσμία ενός μηνός από τη δημοσίευση του νόμου, με υποχρεωτική συμμετοχή σε αυτόν όλων των δήμων των διαχειριστικών ενοτήτων της περιφέρειας, καθώς και διαδικασία αναγκαστικής συγχώνευσης στον εν λόγω περιφερειακό σύνδεσμο όλων των φορέων της περιφέρειας με αρμοδιότητες διαχείρισης στερεών αποβλήτων, ανεξαρτήτως νομικής μορφής. Η αναγκαστική συγχώνευση διενεργείται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία, τασσόμενη στο νόμο, κατόπιν αποτίμησης των περιουσιακών στοιχείων κάθε συγχωνευόμενου φορέα και διαπιστώνεται με έκδοση και δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως σχετικής διαπιστωτικής πράξης του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μετά τη δημοσίευση της οποίας ο περιφερειακός σύνδεσμος υπεισέρχεται ως καθολικός διάδοχος στην περιουσία, τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα του συγχωνευόμενου φορέα. Εξάλλου, από τη διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 16 του ν. 4071/2012 προβλέπεται δυνατότητα μετατροπής του εν λόγω περιφερειακού συνδέσμου σε ανώνυμη εταιρεία των ο.τ.α., εφόσον τούτο αποφασισθεί από τα δημοτικά συμβούλια των δήμων μελών του συνδέσμου, που παράγουν τουλάχιστον άνω του 60% των απορριμμάτων της οικείας περιφέρειας, και με την πρόσθετη προϋπόθεση η σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου να ληφθεί με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του. Κατά την έννοια των προαναφερόμενων διατάξεων, οι οποίες κατατείνουν πρωτίστως στην οργάνωση της αποτελεσματικής και ταχείας διαχείρισης των στερεών αποβλήτων σε κάθε περιφέρεια, ύστερα από τη σύσταση του Περιφερειακού Συνδέσμου ΦΟΔΣΑ κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 13 του ν. 4071/2012, η διατήρηση της νομικής μορφής του ως ν.π.δ.δ. ή η μετατροπή του σε ανώνυμη εταιρεία, εφόσον τηρούνται οι προϋποθέσεις της παρ. 6 του άρθρου 16, δεν ασκεί επιρροή στη διαδικασία υποχρεωτικής συγχώνευσης των τοπικών ΦΟΔΣΑ στον περιφερειακό σύνδεσμο και την καθολική διαδοχή του συνδέσμου στα δικαιώματα, τις υποχρεώσεις και τα περιουσιακά στοιχεία των συγχωνευόμενων φορέων. Πράγματι, όπως συνάγεται από τις παραπάνω διατάξεις, για τη μετατροπή του περιφερειακού συνδέσμου σε ανώνυμη εταιρεία, οι μόνες τασσόμενες από το άρθρο 16 παρ. 6 του ν. 4071/2012 προϋποθέσεις είναι η λήψη απόφασης από τα δημοτικά συμβούλια των δήμων μελών του, τα οποία παράγουν ποσότητα απορριμμάτων τουλάχιστον άνω του 60% της περιφέρειας, κατόπιν απόφασης εκάστου δημοτικού συμβουλίου που έχει ληφθεί με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του. Περαιτέρω, σύμφωνα με τις ίδιες διατάξεις, στην περίπτωση της ανωτέρω μετατροπής του περιφερειακού συνδέσμου σε ανώνυμη εταιρεία, η υποχρεωτική συγχώνευση των τοπικών ΦΟΔΣΑ και η συνακόλουθη υπεισέλευση, με καθολική διαδοχή, της α.ε. στην περιουσία, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συγχωνευόμενων φορέων, για τη διαπίστωση της οποίας απαιτείται η έκδοση της σχετικής διαπιστωτικής πράξης του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, πραγματοποιείται κατόπιν αποτίμησης των περιουσιακών στοιχείων των φορέων αυτών, η οποία διενεργείται με τη διαδικασία της παραγράφου

2 του άρθρου 16, όταν ο συγχωνευόμενος φορέας έχει τη μορφή ν.π.δ.δ., ή με τη διαδικασία της παραγράφου 4 τού ίδιου άρθρου, όταν ο συγχωνευόμενος φορέας είναι ανώνυμη εταιρεία. Τέλος, από τις προαναφερόμενες διατάξεις προκύπτει ότι οι συγχωνεύσεις των τοπικών ΦΟΔΣΑ στον περιφερειακό σύνδεσμο, είτε αυτός έχει τη μορφή ν.π.δ.δ., είτε έχει μετατραπεί σε ανώνυμη εταιρεία, μπορούν να πραγματοποιούνται και σταδιακά, μέσα στην τασσόμενη από το νόμο προθεσμία (πρβλ. και Ελ. Συν. Τμ. Μειζ. Συνθ. 3/2017).

7. Επειδή, κατά τα αναφερόμενα στη σκέψη 3, η αιτούσα ανώνυμη εταιρεία προέκυψε από μετατροπή του Περιφερειακού Συνδέσμου ΦΟΔΣΑ Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας κατόπιν της 2/29.1.2015 πράξης του Διοικητικού Συμβουλίου του, σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο άρθρο 16 παρ. 6 του ν. 4071/2012 δυνατότητα, αφού ελήφθη σχετική θετική απόφαση από 16 δήμους, στους οποίους παράγεται ποσοστό 70,13% των απορριμμάτων της περιφέρειας αυτής, η δε παραπάνω 2/29.1.2015 πράξη επικυρώθηκε με την 207/18487/19.2.2015 απόφαση της Γενικής Γραμματέως Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας σχετικά με τη διαπίστωση τήρησης των προϋποθέσεων της παραπάνω διάταξης της παρ. 6 του άρθρου 16. Ενόψει όσων παρατέθηκαν στην προηγούμενη σκέψη, συνέτρεχαν εν προκειμένω οι νόμιμες προϋποθέσεις για τη μετατροπή του εν λόγω Περιφερειακού Συνδέσμου ΦΟΔΣΑ σε ανώνυμη εταιρεία και τη διενέργεια της διαδικασίας υποχρεωτικής συγχώνευσης των τοπικών φορέων ΦΟΔΣΑ στην αιτούσα εταιρεία. Με τα δεδομένα αυτά η προσβαλλόμενη απόφαση, η οποία ερείδεται στην εκδοχή ότι η μετατροπή του Περιφερειακού Συνδέσμου ΦΟΔΣΑ από ν.π.δ.δ. σε ανώνυμη εταιρεία εχώρησε κατά παραβίαση των διατάξεων των άρθρων 13 και 16 του ν. 4071/2012, ως εκ του ότι με αυτές επιτρέπεται η μετατροπή μόνο μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας συγχώνευσης των τοπικών ΦΟΔΣΑ στον Περιφερειακό ΦΟΔΣΑ ως ν.π.δ.δ., δεν αιτιολογείται νομίμως, κατά τα βασίμως προβαλλόμενα, οι δε αντίθετοι ισχυρισμοί που προβάλλουν οι παρεμβαίνοντες είναι απορριπτέοι. Συνεπώς, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή και να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση, ενώ καθίσταται αλυσιτελής η εξέταση των λοιπών λόγων ακυρώσεως.