

Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΙΣ
ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ
ΕΙΣ ΤΑ ΣΥΓΧΡΟΝΑ ΚΡΑΤΗ

ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ Γ. ΡΑΪΚΟΥ
Καθηγητοῦ τοῦ Δημοσίου Δικαίου
ἐν τῇ Α.Β.Σ.Θ.

I

Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΙΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ ΕΙΣ ΤΑ ΣΥΓΧΡΟΝΑ ΚΡΑΤΗ ΕΝ ΓΕΝΕΙ

1. Σχέσις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως πρὸς τὴν δημοκρατίαν. - Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἀποτελεῖ ἐν σύστημα ὀργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως, τὸ ὅποῖον εἶναι πολιτικῶς οὐδέτερον, τουτέστι συμβιβάζεται θεωρητικῶς πρὸς οἰονδήποτε πολίτευμα. Ἐν τούτοις, τὸ ἐν λόγῳ σύστημα ἱστορικῶς καὶ κατὰ τὴν φύσιν του συμβιβάζεται περισσότερον πρὸς τὸ δημοκρατικὸν πολίτευμα. Πράγματι, τὰ διάφορα μὴ δημοκρατικὰ καθεστῶτα ἔτεινον καὶ τείνουν πάντοτε πρὸς τὴν συγκέντρωσιν τῆς κρατικῆς ἐξουσίας εἰς χεῖρας τῶν κεντρικῶν ὀργάνων τῆς Πολιτείας, πρὸς δὲ διέκειντο καὶ διάκεινται δυσμενῶς πρὸς τὴν ἐπὶ τῆς δημοκρατικῆς ἀρχῆς ἐρειδομένην αὐτοδιοίκησιν.

Ἐν τῇ παλαιτέρᾳ γερμανικῇ ἐπιστήμῃ ὑπεστηρίχθη ἡ ἄποψις, ὅτι ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις δὲν συμβιβάζεται πρὸς τὴν δημοκρατίαν καὶ δὴ πρὸς τὴν ἀρχὴν τῆς λαϊκῆς κυριαρχίας. Οὕτως, οἱ H. Peters¹ καὶ C. Schmitt² ἐδέχθησαν μίαν ὀρισμένην ἀντίθεσιν μεταξὺ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ τῆς δημοκρατίας, ὃ δὲ E. Forsthoff³ ὑπεστήριξεν ἐν συνεχείᾳ τὰ ἐξῆς: «Πᾶσα δημοκρατία, ὡς αὐτοκυβέρνησις ἐνὸς πολιτικῶς ἡνωμένου λαοῦ, τείνει πρὸς τὴν ἐνότητα, πρὸς τὴν συγκέντρωσιν. Καὶ ὅσον περισσότερον δυναμικὴ εἶναι αὕτη, τόσον περισσότερον συγκεντρωτικὴ εἶναι. Ὁ λαὸς δύναται νὰ λαμβάνῃ πολιτικὰς ἀποφάσεις μόνον ὡς ἐνότης. . . Διὰ τὸν λόγον αὐτὸν ὀρθῶς ἐχαρακτήρισέ τις δημοκρατίαν καὶ αὐτοδιοίκησιν ὡς ἀντιθέσεις. Συνεπῶς πραγματοποιηθεῖσα δημοκρατία ἀποκλείει τὴν αὐτοδιοίκησιν καὶ ἀντιστρόφως. Ἡ αὐτοδιοίκησις δὲν δύναται νὰ ἐνταχθῇ εἰς τὴν δημοκρατίαν τύπου Rousseau».

Ἡ ἄποψις αὕτη δὲν φαίνεται ὀρθή. Ἡ αὐτοδιοίκησις εἶναι βεβαίως ἀσυμβίβαστος πρὸς τὴν ἔννοιαν τῆς δημοκρατίας, τὴν ὁποίαν ἀνέπτυξεν ὁ J. J. Rousseau εἰς τὸ «Κοινωνικὸν Συμβόλαιον» («Contrat Social»). Οὗτος ἐστράφη πρᾶγματι κατὰ πάσης τοπικῆς αὐτονομίας, διότι ἐφοβήθη τὴν δι'

1. Zentralisation und Dezentralisation, 1928, σ. 26 - 33.

2. Verfassungslehre, 1954 (ἀνατύπωσις τῆς ἐκδ. τοῦ 1928), σ. 272 ἐπ.

3. Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, 1932, σ. 21.

αὐτῆς νόθευσιν τῆς «γενικῆς βουλήσεως»⁴. Ἡ δημοκρατία ὅμως τοῦ Rousseau, προϋποθέτουσα τὴν διαρκῆ ἄμεσον παρουσίαν τοῦ λαοῦ ὡς Κυριάρχου καὶ ἀρνούμενη οἰανδήποτε ἀντιπροσωπεύειαν, εἶχε προδήλως ὑπ' ὅψιν τὰ μικρὰ Κράτη καί, συνεπῶς, οὐδόλως συμβιβάζεται πρὸς τὰ σύγχρονα μεγάλα Κράτη, εἰς τὰ ὅποια εἶναι ἀπολύτως ἀδύνατος ἡ ἐφαρμογὴ ἐνὸς τοιοῦτου πολιτεύματος. Ὁ Rousseau εἰς ἄλλην μελέτην του⁵ διηρωτήθη μάλιστα, ἂν ἐν μέγα Κράτος ἡδύνατο νὰ ὀνομάζεται Κράτος, ἐθεώρησε δὲ ὡς ἀδύνατον τὴν διακυβέρνησιν αὐτοῦ.

Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ὁρθῶς θεωρεῖται ἀνέκαθεν ὡς κατ' ἐξοχὴν δημοκρατικὸς θεσμὸς καὶ ὡς οὐσιώδης προϋπόθεσις διὰ τὴν ὑπαρξίν ἐνὸς φιλελευθέρου⁶ καὶ «καλῶς λειτουργοῦντος Συνταγματικοῦ Κράτους»⁷. Ἡ ἐπιτυχία τῆς δημοκρατίας ἐν τῇ εὐρυτέρᾳ κοινότητι (τῷ Κράτει) προϋποθέτει τὴν ἐπιτυχίαν αὐτῆς ἐν τῇ στενωτέρᾳ κοινότητι (τῷ ὀργανισμῷ τοπικῆς αὐτοδιοικῆ-

4. W. K ä g i, *Persönliche Freiheit, Demokratie und Föderalismus* (Vom Verhältnis der drei grundlegenden Freiheiten unserer Rechtsgemeinschaft), ἐν «Die Freiheit des Bürgers im Schweizerischen Recht» (Festgabe zur Hundertjahrfeier der Bundesverfassung, ἐκδοθεῖσα ὑπὸ τῶν Νομικῶν Σχολῶν τῶν Πανεπιστημίων τῆς Ἑλβετίας), 1948, σ. 82: «Rousseau befürchtete vom Föderalismus eine Verfälschung der *volonté générale*; daher sein Kampf gegen die «*corps intermédiaires*», der von einer eigentlichen «*Phobie des groupements*» getragen war».

5. *Considérations sur le Gouvernement de Pologne* (παρά τίθεται ἐν W. K ä g i, *Föderalismus und Freiheit, Separatabzug* aus dem Werk «*Erziehung zur Freiheit*», Eugen Rentsch Verlag Erlenbach - Zürich und Stuttgart, σ. 179): «Τὸ μέγεθος τοῦ ἔθνους, ἡ ἐπέκτασις τοῦ Κράτους, εἶναι ἡ πρώτη καὶ κυριωτέρα πηγὴ δυστυχίας τοῦ ἀνθρώπου γένους... Σχεδὸν ὅλα τὰ μικρὰ Κράτη - ἐξ Ἰσού Δημοκρατίαι καὶ Μοναρχίαι - ὠφελοῦνται μόνον ἐκ τούτου, ὅτι εἶναι μικρά, ὅτι πάντες οἱ πολῖται γνωρίζονται καὶ ἐπιτηροῦνται (προστατεύονται) ἀμοιβαίως, ὅτι οἱ Ἀνώτατοι Ἀρχοντες δύνανται νὰ σχηματίζουν μόνον μίαν εἰκόνα περὶ τῶν ἀκαταστασιῶν καὶ τῶν καθηκόντων, τὰ ὅποια οὗτοι ὀφείλουν νὰ ἐκπληροῦν (περὶ τοῦ Ἀγαθοῦ, τὸ ὁποῖον ὀφείλουν νὰ πράττουν)... Μόνον ὁ Θεὸς δύνатаι νὰ κυβερνᾷ τὸν κόσμον καὶ ἡ κυβέρνησις μεγάλων Ἐθνῶν ἀπῆρτε ὑπερανθρώπους ιδιότητας».

6. A. l. d e T o q u e v i l l e, *De la Démocratie en Amérique*, ἐκδ. 4η (1837), τ. I, σ. 106 ἐπ.: «C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science... Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté». - M. H a u r i o u, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, ἐκδ. 11η (1927), σ. 44. K ä g i, *Persönliche Freiheit, Demokratie und Föderalismus*, σ. 73. - Ὁ περὶ κοινοτήτων νόμος τῆς Αὐστρίας τῆς 5.3.1862 συνετάχθη καὶ ἐψηφίσθη ὑπὸ τὸ σύνθημα: «Die freie Gemeinde ist die Grundfeste des freien Staates». Βλ. F. l. G r ö l l, *Gemeindefreiheit*, ἐν «*Grazer Rechts- und staatswissenschaftliche Studien*», τ. 9, 1962, σ. 12, 27.

7. C. J. F r i e d r i c h, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, 1953, σ. 297.

σεως)⁸. Ἡ δημοκρατία πρέπει νὰ οἰκοδομηται ἐκ τῶν κάτω πρὸς τὰ ἄνω⁹. Τὴν τοιαύτην οἰκοδόμησιν τῆς δημοκρατίας ἐπιδιώκει ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις. Τοῦτο ὀρίζει ρητῶς προκειμένου περὶ τῆς κοινοτικῆς αὐτοδιοικήσεως ἡ διάταξις τοῦ ἀρθρ. 11 § 4 τοῦ Συντάγματος τῆς Βαυαρίας τῆς 2 Δεκεμβρίου 1946: «Ἡ αὐτοδιοίκησις τῶν κοινοτήτων ὑπηρετεῖ τὴν οἰκοδόμησιν τῆς δημοκρατίας ἐκ τῶν κάτω πρὸς τὰ ἄνω». Τὸν δημοκρατικὸν χαρακτῆρα τῆς κοινοτικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐξαίρουν ἰδιαιτέρως καὶ οἱ ἰσχύοντες κοινοτικοὶ νόμοι τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν τῆς Δυτικῆς Γερμανίας, θεωροῦντες τὰς κοινότητας ὡς βάσεις τῆς δημοκρατικῆς ὁργανώσεως τοῦ Κράτους^{10, 11}.

2. Συνταγματικὴ κατοχύρωσις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν ταῖς δημοκρατικαῖς Χώραις. - Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις, ἐν ὅψει τῆς ἐκτεθείσης φιλελευθέρας καὶ δημοκρατικῆς φύσεώς της, καθιερώθη συνταγματικῶς εἰς τινὰς Χώρας ἤδη κατὰ τὸν παρελθόντα αἰῶνα, κατοχυροῦται δὲ ὑπὸ τῶν Συνταγμάτων τῶν πλείστων συγχρόνων δημοκρατικῶν (καπιταλιστικῶν) Κρατῶν ὡς θεμελιώδης ἀρχὴ τῆς διοικητικῆς ὁργανώσεως. Οὕτως, ὁ θεσμὸς οὗτος κατοχυροῦται ἐν Εὐρώπῃ ὑπὸ τῶν ἰσχυόντων Συνταγμάτων τῆς Αὐστρίας (ἀρθρ. 115 - 120)¹², τοῦ

8. Πρβλ. K ä g i, Persönliche Freiheit, Demokratie und Föderalismus, σ. 68: «... Die Demokratie des engeren Kreises ist das Experimentierfeld auf dem Wege zur direkten Demokratie; sie ist auch die Vorschule und Prüfung im Aufstieg zur weiteren Verantwortung».

9. R. G e i d e l, Die gemeindliche Selbstverwaltung im Verhältnis zur Demokratie als Lebens - und Gestaltungsprinzip unter besonderer Berücksichtigung der Hessischen Gemeindeordnung vom 26.2.1952, Diss. Würzburg 1966, σ. 16.

10. Οὕτως ἀρθρ. 1 τοῦ κοινοτικοῦ νόμου τῆς Βαυαρίας, τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης, τῆς Βορείου Ρηνανίας - Βεστφαλίας, τῆς Ἑσσης καὶ τῆς Κάτω Σαξωνίας. Βλ. O. G ö n n e n - w e i n, Zu einigen Fragen des heutigen Gemeinderechts, ἐν «Archiv des Oeffentlichen Rechts», τ. 81 (1956), σ. 216 ἐπ. Τὰ κείμενα βλ. ἐν W. L o s c h e l d e r, Die Gemeindeordnungen in den westdeutschen Ländern und die Verfassungen von Berlin, Hamburg und Bremen, ἐκδ. 2α, 1956.

11. Πρβλ. Δ. Ψ α ρ ο ῦ, Ἡ συνταγματικὴ προστασία τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἰς τὰς δημοκρατίας τῆς εὐρωπαϊκῆς Ἠπείρου καὶ ἡ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως θεωρία, ἐν «Ἐπιθεωρήσει τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως», 1953, σ. 54. - Περὶ τῆς σχέσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως πρὸς τὴν δημοκρατίαν βλ. καὶ Μ. Δ ε ν δ ι α, Δικαιολογικαὶ βάσεις, ἔκτασις καὶ ἀνωτάτη βαθμὶς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, αὐτόθι, σ. 5 ἐπ.· Μ. H a u r i o u, Précis de Droit Constitutionnel, ἐκδ. 2α (1929), σ. 190 ἐπ.

12. L. A d a m o v i c h, Die Oesterreichischen Bundesverfassungsgesetze, ἐκδ. 8η (1953), σ. 140 ἐπ.· τ ο ῦ α ὗ τ ο ῦ, Handbuch des Oesterreichischen Verwaltungsrechts, ἐκδ. 5η (1954), τ. I, σ. 64· L. A d a m o v i c h - H. S p a n n e r, Handbuch des Oesterreichischen Verfassungsrechts, ἐκδ. 5η (1957), σ. 265 ἐπ.· W. A n t o n i o l -

Βελγίου (ἄρθρ. 31, 108), τῆς Γαλλίας (ἄρθρ. 72), τῆς Δυτικῆς Γερμανίας (ἄρθρ. 28) καὶ τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν αὐτῆς, τῆς Δανίας (ἄρθρ. 82), τῶν πλείστων Καντονίων τῆς Ἑλβετίας, τῆς Ἰσλανδίας (ἄρθρ. 76), τῆς Ἰταλίας (ἄρθρ. 5, 114 - 133), τοῦ Λιχτενστάιν (ἄρθρ. 110), τοῦ Λουξεμβούργου (ἄρθρ. 107 - 108), τοῦ Μοναχό (ἄρθρ. 78 - 87), τῆς Ὀλλανδίας (ἄρθρ. 137 - 158) καὶ τῆς Φινλανδίας (ἄρθρ. 51). Ὁ θεσμὸς καθιεροῦται ὡσαύτως ὑπὸ τῶν Συνταγμάτων τῶν ὁμοσπόνδων Πολιτειῶν τῆς Βορείου Ἀμερικῆς¹³ καὶ τῶν Κρατῶν τῆς Νοτίου Ἀμερικῆς¹⁴, πολλῶν Χωρῶν τῆς Ἀσίας¹⁵ καὶ τῆς Ἀφρικῆς¹⁶ 17, 18. Εἶναι ἀξιοσημείωτον τὸ γεγονός, ὅτι καὶ ἐν Ἀγγλίᾳ ὁ θεσμὸς θεωρεῖται

li, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1954, σ. 157 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Begriff und Grundlagen der Selbstverwaltung in Oesterreich, ἐν «Oesterreichische Zeitschrift für Oeffentliches Recht», N. F., τ. X (1959/1960), σ. 334 ἐπ.· F. Ermacora, Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte, Ein Kommentar zu den österreichischen Grundrechtsbestimmungen, 1963, σ. 592 ἐπ.

13. Ἀθ. Γ. Παῖκου, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἐν ταῖς Ἡνωμέναις Πολιτείαις τῆς Ἀμερικῆς, Ἀνάπτυον ἐκ τῆς «Ἐπιθεωρήσεως Δημοσίου Δικαίου καὶ Διοικητικοῦ Δικαίου», 1968/1969, σ. 19 - 29.

14. Ἀρθρ. 117 - 124 Συντ. Ἀττῆς τῆς 25.11.1950 (βλ. G. La fleur, Centralisation et Décentralisation et leur application à l'organisation administrative d'Haiti, Th. Paris, 1960), ἄρθρ. 148 - 153 Συντ. Βολιβίας τῆς 23.11.1945, ἄρθρ. 7 ἀριθ. VII καὶ ἄρθρ. 28 - 29 Συντ. Βραζιλίας τῆς 24.9.1946, ἄρθρ. 103 - 107 Συντ. Ἑλ Σαλβατόρ τῆς 8.9.1950, ἄρθρ. 124 - 130 Συντ. Ἰσημερινοῦ τῆς 31.12.1946, ἄρθρ. 181 - 201 Συντ. Κολομβίας τῆς 16.2.1945, ἄρθρ. 168 - 175 Συντ. Κόστα Ρίκας τῆς 8.11.1949, ἄρθρ. 179 - 184 Συντ. Ὀνδούρας τῆς 28.3.1936, ἄρθρ. 186 - 207 Συντ. Παναμαῖ τῆς 1.3.1946 καὶ ἄρθρ. 93-107 Συντ. Χιλῆς τῆς 18.9.1925.

15. Ἀρθρ. 111 Συντ. Ἀφγανιστάν τῆς 1.10.1964, ἄρθρ. 92 - 95 Συντ. Ἰαπωνίας τῆς 3.11.1946, ἄρθρ. 112 - 128 Συντ. τῆς Ἑθνικιστικῆς Κίνας τῆς 25.12.1946, ἄρθρ. 109 - 110 Συντ. Νοτίου Κορέας τῆς 17.6.1948, ὡς ἀναθεωρήθη, καὶ ἄρθρ. 112, 115 - 116 Συντ. Τουρκίας τῆς 9.7.1961.

16. Ἀρθρ. 98 Συντ. Μπορούντι τῆς 1.7.1962, ἄρθρ. 32 Συντ. Κεντρικῆς Ἀφρικανικῆς Δημοκρατίας τῆς 9.2.1959, ὡς ἀνεθεωρήθη, ἄρθρ. 56 Συντ. Τσὰδ τῆς 16.4.1962, ἄρθρ. 67 Συντ. Γκαμπὼν τῆς 21.2.1961, ἄρθρ. 68 Συντ. Ἀκτῆς τοῦ Ἑλεφαντόδοντος τῆς 3.11.1960, ὡς ἀνεθεωρήθη, ἄρθρ. 41 § 1 Συντ. Μάλι τῆς 22.9.1960, ὡς ἀνεθεωρήθη, ἄρθρ. 93 - 95 Συντ. Μαρόκου τῆς 14.12.1962, ἄρθρ. 53 Συντ. Μαυριτανίας τῆς 20.5.1961 ἄρθρ. 68 Συντ. Νίγηρος τῆς 8.11.1960, ἄρθρ. 84 Συντ. Τογκό τῆς 5.5.1963, ἄρθρ. 68 Συντ. Ἀνω Βόλτα τῆς 9.11.1960 καὶ ἄρθρ. 98 Συντ. Δαχομέης τῆς 11.1.1964.

17. Βλ. τὰ κείμενα τῶν Συνταγμάτων ἐν A. Peaslee, Constitutions of Nations, ἐκδ. 3η ὑπὸ D. Peaslee Xydis, τ. I, 1965 (περιέχων τὰ Συντ. τῆς Ἀφρικῆς), τ. II, 1966 (περιέχων τὰ Συντ. τῆς Ἀσίας, Αὐστραλίας καὶ Ὠκεανίας) καὶ τ. III, 1968 (περιέχων τὰ Συντ. τῆς Εὐρώπης). Τὰ κείμενα τῶν Συνταγμάτων τῶν Κρατῶν τῆς Ν. Ἀμερικῆς βλ. ἐν τῇ 2α (1956) ἐκδ. τοῦ ἐν λόγῳ ἔργου.

18. Περὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἰς τὰς ὑπαναπτύκτους Χώρας βλ. H. Madick, Democracy, Décentralisation and Development, 1966, ἰδίᾳ σ. 106 ἐπ.· International Union of Local Authorities (IULA), Local Government

ὡς ἐν οὐσιῶδες μέρος τοῦ Συντάγματος¹⁹.

3. Συνταγματικὴ ρύθμισις τῆς τοπικῆς διοικήσεως ἐν ταῖς κομμουνιστικαῖς Χώραις²⁰. - Τὰ Συντάγμα-

in the 20th Century, Proceedings of the IULA Jubilee Congress Brussels (17.6.1963), 1964, σ. 25 - 30, 111 - 128. - Βλ. περὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν τῇ ἀλλοδαπῇ καὶ J. S. R. Cole - W. N. Denison, Tanganyika, The Development of its Laws and Constitution, 1964, σ. 82 ἐπ.· G. S. Duggar, A world - wide survey of local government experience etc., 1965· T. O. Elias, Ghana and Sierra Leone, The Development of their Laws and Constitutions, 1962, σ. 82 ἐπ., 261 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Nigeria, The Development of its Laws and Constitution, 1967, σ. 73 ἐπ.· M. Faltas, Studies in comparative local government, 1967· A. Gledhill, The Republic of India, The Development of its Laws and Constitution, ἐκδ. 2α(1964), σ. 61 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Pakistan, The Development of its Laws and Constitution, ἐκδ. 2α (1967), σ. 25 ἐπ.· H. F. Morris - J. S. Read, Uganda, The Development of its Laws and Constitution, 1966, σ. 155 ἐπ.· L. A. Sheridan, Malaya and Singapore, The Development of their Laws and Constitutions, 1961, σ. 139 ἐπ., 250 ἐπ.· United Nations (Departement of Economic and Social Affairs, Public Administration Branch), Local Government Systems, 1966.

19. Garreau, Le «local government» en Grande - Bretagne, ἐν «Bibliothèque de Droit Public», τ. XX, 1959, σ. 40· H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 1964, σ. 872, σημ. 130· O. H. Phillips, The Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth, 1952, σ. 8 ἐπ. Πρβλ. καὶ D. C. Yardley, Introduction to British Constitutional Law, ἐκδ. 2α (1964), σ. 6, ἔθθα μεταξύ τῶν θεμάτων τοῦ Βρετανικοῦ Συνταγματικοῦ Δικαίου κατατάσσονται καὶ αἱ σχέσεις μεταξύ τῆς κεντρικῆς καὶ τοπικῆς διοικήσεως· Friedrich, op. cit., σ. 253.

20. P. Knerels, Aufbau und Beseitigung der kommunalen Selbstverwaltung in der Deutschen Demokratischen Republik unter Hervorhebung der geistigen Grundlagen des Verfassungssystems, Diss. Marburg 1958· G. Leissner, Verwaltung und öffentlicher Dienst in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, 1961, σ. 140 ἐπ.· W. I. Lenin, Staat und Revolution (Die Lehre des Marxismus vom Staat und die Aufgaben des Proletariats in der Revolution), ἐκδ. 2α (1918), ἐν W. I. Lenin, Ausgewählte Werke, τ. II, 1953, σ. 196 ἐπ.· S. Mampel, Die Verfassung der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, Text und Kommentar, 1962, σ. 22 ἐπ., 295 ἐπ., 392 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Das Recht in Mitteldeutschland, Staats- und Rechtslehre - Verfassungsrecht, 1966, σ. 47, 98 - 104· Th. Maunz, Deutsches Staatsrecht, ἐκδ. 16η (1968), σ. 358 ἐπ., 379 ἐπ.· R. Maurach, Handbuch der Sowjetverfassung, 1955, σ. 22 ἐπ., 261· R. Maurach - W. Rosenthal, Studien des Instituts für Ostrecht, τ. 12, 1961, ἔθθα δημοσιεύονται μελέται περὶ τῆς μεταρρυθμίσεως τῆς τοπικῆς διοικήσεως ἐν Ἀνατολικῇ Γερμανίᾳ, Σοβιετικῇ Ἑνώσει, Πολωνίᾳ, Τσεχοσλοβακίᾳ, Γιουγκοσλαβίᾳ καὶ Βουλγαρίᾳ· A. Ogg - H. Zink, Modern Foreign Governments, 1953, σ. 903 - 921· L. Stiegler, Der fictive Charakter der bürgerlichen kommunalen Selbstverwaltung und die Verwirklichung der demokratischen Selbstverwaltungsforderungen in der Deutschen Demokratischen Republik, Diss. Humboldt - Universität 1957· J. Törke, Demokratischer Zentralismus und Kommunale Selbstverwaltung in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, ἐν «Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien», τ. 32, 1960.

τα τῶν λεγομένων «Λαϊκῶν Δημοκρατιῶν» (κομμουνιστικῶν Χωρῶν) περιλαμβάνουν λεπτομερεῖς διατάξεις περὶ τοπικῆς διοικήσεως²¹. Τὸ δι' αὐτῶν ὅμως καθιερούμενον σύστημα τοπικῆς διοικήσεως εἶναι οὐσιωδῶς διάφορον τοῦ συστήματος τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως τῶν δημοκρατικῶν Κρατῶν. Τῷ ὄντι, ἡ κρατικὴ ἐξουσία, ὅπως καὶ τὸ κόμμα²², ὁργανοῦται, κατὰ τὴν κομμουνιστικὴν Πολιτειολογίαν, ἐπὶ τῇ βάσει τῆς ἀρχῆς τῆς «δημοκρατικῆς συγκεντρώσεως» (demokratischer Zentralismus)²³, ἡ ὁποία εἶναι ἐκ διαμέτρου ἀντίθετος πρὸς τὴν ἀρχὴν τῆς ἀποσυγκεντρώσεως (décentralisation, Dezentralisation) τῆς δημοκρατικῆς Πολιτειολογίας. Κατὰ τὴν ἀρχὴν τῆς δημοκρατικῆς συγκεντρώσεως, ἡ ὁποία ἀνάγεται εἰς τὸν Lenin²⁴ καὶ θεωρεῖται ὡς ἔκφρασις τῆς «ταυτότητος σκέψεως»²⁵, τὰ ὅργανα τῆς κρατικῆς ἐξουσίας

21. Ἄρθρ. 94 - 101 Συντ. Σοβιετικῆς Ἑνώσεως τῆς 5.12.1936, ὡς ἀνεθεωρήθη, ἄρθρ. 52 - 75 Συντ. Λευκορωσίας τῆς 19.2.1937, ὡς ἀνεθεωρήθη, ἄρθρ. 54 - 79 Συντ. Οὐκρανίας τῆς 30.1.1937, ὡς ἀνεθεωρήθη, ἄρθρ. 71 - 78 Συντ. Ἀλβανίας τῆς 14.3.1946, ὡς ἀνεθεωρήθη, ἄρθρ. 47 - 55 Συντ. Βουλγαρίας τῆς 4.12.1947, ὡς ἀνεθεωρήθη, ἄρθρ. 29 - 35 Συντ. Οὐγγαρίας, ὡς ἀνεθεωρήθη, ἄρθρ. 34 - 45 Συντ. Πολωνίας τῆς 22.7.1952, ὡς ἀνεθεωρήθη, ἄρθρ. 79 - 93 Συντ. Ρουμανίας τοῦ 1965, ἄρθρ. 46 - 62 Συντ. Μογγολίας τῆς 6.7.1960, ἄρθρ. 78 - 96 Συντ. Βορείου Βιετνάμ τῆς 31.12.1959, ἄρθρ. 68 - 81 Συντ. Βορείου Κορέας τῆς 22.10.1962 καὶ ἄρθρ. 53 ἐπ. Συντ. Λαϊκῆς Δημοκρατίας τῆς Κίνας τῆς 20.9.1954. - Τὸ κομμουνιστικὸν σύστημα τοπικῆς διοικήσεως εἰσήχθη καὶ ἐν τῇ Ἀνατολικῇ Γερμανίᾳ διὰ τοῦ νόμου τῆς 17.1.1957 περὶ τῶν τοπικῶν ὁργάνων τῆς κρατικῆς διοικήσεως. Ἀρχικῶς καθιερώθη αὐτόθι συνταγματικῶς τὸ σύστημα τῆς δημοκρατικῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως (ἄρθρ. 139 - 143 Συντ. Ἀνατ. Γερμανίας τῆς 30.5.1949, ἄρθρ. 53 - 55 Συντ. Τυρίγγης τῆς 20.12.1946, ἄρθρ. 69 - 70 Συντ. Σαξωνίας τῆς 26.2.1947, ἄρθρ. 69 - 71 Συντ. Σαξωνίας - Ἀνχαλτ τῆς 10.1.1947, ἄρθρ. 46 - 48 Συντ. Βραδεμβούργου τῆς 31.1.1947 καὶ ἄρθρ. 69 - 71 Συντ. Μέλκενμπουργκ τῆς 16.1.1947).

22. Ἄρθρ. 12 τῶν Κανονισμῶν τοῦ Κομμουνιστικοῦ Κόμματος τῆς Σοβιετικῆς Ἑνώσεως τοῦ 1952: «Ἡ κατευθυντήριος ἀρχὴ τῆς ὁργανώσεως τοῦ Κόμματος εἶναι ἡ δημοκρατικὴ συγκέντρωσις, ἡ ὁποία περιλαμβάνει: 1) τὴν ἐκλογὴν ὅλων τῶν διοικούντων ὁργάνων τοῦ Κόμματος ἐκ τῶν κάτω πρὸς τὰ ἄνω· 2) τὴν ὑποχρέωσιν τῆς περιοδικῆς λογοδοσίας τῶν κομματικῶν ὁργάνων ἀπέναντι τῶν ὁργανώσεών των· 3) τὴν αὐστηρὰν κομματικὴν πειθαρχίαν καὶ τὴν ὑποταγὴν τῆς μειονοψηφίας εἰς τὴν πλειονοψηφίαν· 4) τὴν ἀπόλυτον δεσμευτικότητα τῶν ἀποφάσεων τῶν ἀνωτέρων ὁργάνων διὰ τὰ κατώτερα».

23. Ἡ ἀρχὴ αὕτη συμπληροῦται διὰ τῆς ἐτέρας θεμελιώδους ὁργανωτικῆς ἀρχῆς τῆς κομμουνιστικῆς Πολιτειολογίας καὶ δὴ τῆς ἀρχῆς τῆς «ἐνότητος τῶν ἐξουσιῶν» (Gewalteneinheit, Gewaltkonzentration), ἡ ὁποία εἶναι ἐκ διαμέτρου ἀντίθετος πρὸς τὴν εἰς τὰ δημοκρατικὰ Κράτη Δικαίου κρατοῦσαν ἀρχὴν τῆς διακρίσεως τῶν λειτουργιῶν. Βλ. M a m p e l, Das Recht in Mitteleuropa, σ. 98 ἐπ., 103.

24. Οὗτος (op. καὶ loc. cit.) ὑποστηρίζει σθεναρῶς τὴν ἄποψιν, ὅτι καὶ ὁ M a r x ἦτο ὑπὲρ τῆς ἀρχῆς τῆς δημοκρατικῆς ἢ προλεταριακῆς συγκεντρώσεως καὶ ὄχι ὑπὲρ τοῦ ὁμοσπονδιακοῦ συστήματος, ἀποκρούει δὲ τὴν ὑπὸ τινων ὑποστηρικθῆσαν ἀντίθετον γνώμην.

25. M a m p e l, Das Recht in Mitteleuropa, σ. 47: «Der demokratische Zentralismus ist Ausdruck des Identitätsdenkens. Die widersprüchli-

(τὰ κεντρικά καὶ τὰ τοπικά) «ἐκλέγονται» μὲν ὑπὸ τοῦ λαοῦ, διατελοῦν ὅμως πρὸς ἄλληλα εἰς μίαν, οὕτως εἰπεῖν, ἱεραρχικὴν σχέσιν. Συνεπῶς, τὰ ὄργανα τῆς τοπικῆς διοικήσεως (τὰ σοβιὲτ καὶ αἱ ἐκτελεστικαὶ ἐπιτροπαὶ των) εἶναι αἰρετὰ ὄργανα, τὰ ὅποια ὑπόκεινται εἰς τὰς διαταγὰς τῶν ἱεραρχικῶς ἀνωτέρων ὀργάνων τοῦ Κράτους. Οὕτω, τὸ μόνον κοινὸν χαρακτηριστικὸν γνώρισμα τῆς κομμουνιστικῆς τοπικῆς διοικήσεως καὶ τῆς δημοκρατικῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι τὸ αἶρετόν τῶν τοπικῶν ὀργάνων. Πάντα τὰ λοιπὰ οὐσιώδη χαρακτηριστικὰ γνωρίσματα τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως τῶν δημοκρατικῶν Χωρῶν καὶ ἰδίως ἡ αὐτοτέλεια τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν καὶ ὁ ἐξ αὐτῆς συναγόμενος περιορισμὸς τῆς κρατικῆς ἐποπτείας εἰς μόνον ἔλεγχον νομιμότητος εἶναι ὅλως ἀσυμβίβαστα πρὸς τὴν ἀρχὴν τῆς δημοκρατικῆς συγκεντρώσεως. Ἡ ἀρχὴ αὕτη δὲν ἀποκλείει μόνον τὸν θεσμὸν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως τῶν δημοκρατικῶν Κρατῶν, ἀλλὰ καὶ τὸ ὁμοσπονδιακὸν σύστημα, διὰ λόγους δὲ ἱστορικοὺς ἢ πρώτη κομμουνιστικὴ Χώρα (Σοβιετικὴ Ἑνωσις) ὀργανώθη ὡς ὁμοσπονδιακὸν Κράτος²⁶. Τὸ σύστημα τῆς τοπικῆς διοικήσεως τῶν κομμουνιστικῶν Κρατῶν ὁμοιάζει μᾶλλον πρὸς τὸ σύστημα τῆς ἀποκεντρώσεως (déconcentration, Dekonzentration) τῶν δημοκρατικῶν Χωρῶν²⁷. Ὑπὲρ τῆς ἀπόψεως αὐτῆς συνηγορεῖ καὶ τὸ γεγονός, ὅτι τὰ ὄργανα τῆς τοπικῆς διοικήσεως καλοῦνται ὑπὸ τῆς κομμουνιστικῆς Πολιτειολογίας «τοπικὰ ὄργανα τῆς κρατικῆς (κεντρικῆς) ἐξουσίας»²⁸.

II

ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΕΩΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ EN ΓΑΛΛΙΑ, ΒΕΛΓΙΩ, ΓΕΡΜΑΝΙΑ, ΚΑΙ ΕΛΒΕΤΙΑ

1. Ἐν Γ α λ λ ί α²⁹. - Ἡ Ἐπανάστασις τοῦ 1789 ἤρχισε μὲ τὴν ἀντι-κατάστασιν τοῦ λίαν συγκεντρωτικοῦ διοικητικοῦ συστήματος τοῦ Παλαιοῦ

chen Komponenten dieses Prinzips können gedanklich nur unter einen Nenner gebracht werden, wenn man davon ausgeht, dass sich Willen und Interessen von «oben» und «unten» decken».

26. M a m p e l, αὐτόθι, σ. 103· M a u r a c h, op. cit., σ. 82 ἐπ. - Τὸ ὁμοσπονδιακὸν σύστημα καθιερώθη ἐν Γιουγκοσλαβίᾳ ἤδη τῷ 1946 (ἄρθρ. 1 Συντ. τῆς 30.1.1946 καὶ τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς 13.1.1953), προσφάτως δὲ καὶ ἐν Τσεχοσλοβακίᾳ.

27. Πρβλ. M a u r a c h, op. cit., σ. 261.

28. Βλ. τὰς ἀνωτ., σημ. 21 παρατιθέμενας συνταγματικὰς διατάξεις.

29. E. B e c k e r, Gemeindliche Selbstverwaltung, τ. I, 1941, σ. 205 ἐπ.· H. B e r t h é l e m y, Traité élémentaire de Droit Administratif, 1933, σ. 114 ἐπ.,

Καθεστῶτος δι' ἑνὸς ἐκ διαμέτρου ἀντιθέτου συστήματος³⁰, ὁδηγήσαντος εἰς τὴν ἀναρχίαν, καὶ κατέληξεν εἰς τὴν εἰσαγωγὴν ἑνὸς διοικητικοῦ συστήματος περισσότερον συγκεντρωτικοῦ ἐκείνου τοῦ Παλαιοῦ Καθεστῶτος³¹. Ἐκτοτε

209, ἐπ. H. Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, 1894, σ. 82 ἐπ. P. Bouffard, Le contrôle des délibérations du conseil municipal, ἐκδ. 2α (1966), σ. 9 ἐπ. B. Chapman, L'administration locale en France, 1955, σ. 35 ἐπ. τοῦ αὐτοῦ, The prefects and the provincial France, 1955, σ. 13 ἐπ. W. Dade, Die verfassungsmässige Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, Diss. Göttingen 1954, σ. 5 ἐπ. Ch. Debbasch, Institutions administratives, 1966, σ. 53 ἐπ. A. de Laubadère, Traité élémentaire de Droit Administratif, ἐκδ. 3η (1963), σ. 102 ἐπ. M. Dendias, Le gouvernement local, La centralisation et décentralisation administratives, 1930, σ. 139 ἐπ. Friedrich, op. cit., σ. 286 ἐπ. A. Gasser, Gemeindefreiheit als Rettung Europas, Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung, ἐκδ. 2α (1947), σ. 115 ἐπ. H. Goetz, Die ausländischen Gemeinden im Vergleich zu den deutschen, ἐν H. Peters, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1956, τ. I, σ. 609 ἐπ. J. Hatschek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, 1898, σ. 34 ἐπ. τοῦ αὐτοῦ, Lehrbuch des Deutschen und Preussischen Verwaltungsrechts, ἐκδ. 7η (1931) ὑπὸ P. Kurtzig, σ. 67 ἐπ. M. Hauriou, Précis de Droit Constitutionnel, ἐκδ. 2α (1929), σ. 189 ἐπ. H. Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Geschichte der Ideen und Institutionen, 1950, σ. 53 ἐπ. G. Jacob, Die Idee des Föderalismus und der Dezentralisation im neueren französischen Staatsdenken, Diss. Zürich 1950. G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, ἐκδ. 2α 1905, σ. 277 ἐπ. τοῦ αὐτοῦ, Ausgewählte Schriften und Reden, τ. II, 1911, σ. 339 ἐπ. G. Jèze, Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik, 1913, σ. 195 ἐπ. H. Knothe, Die Gemeindegesetzgebung der französischen Revolution, Diss. Erlangen 1910. G. Lepointe, Histoire des institutions du Droit Public Français au XIX siècle 1789 - 1914, 1952, σ. 223 ἐπ. Ogg-Zink, op. cit., σ. 585 ἐπ. J. Rivero, Droit Administratif, ἐκδ. 2α (1962), σ. 282 ἐπ. L. v. Stein, Die Verwaltungslehre, τ. I, μέρ. 2, 1869, σ. 165 ἐπ. G. A. Vieli, Bundesstaat und Selbstverwaltung, Diss. Bern 1950, σ. 38 ἐπ. A. Wahl, Zur Geschichte von Turgots Munizipalitäten - Entwurf, ἐν «Annalen des Deutschen Reichs», 1903. M. Waline, Droit Administratif, ἐκδ. 9η (1963), σ. 307 ἐπ.

30. Διατάγματα (νόμοι) τῆς 14.12.1789 περὶ ὁργανώσεως τῶν κοινοτήτων καὶ τῆς 22.12.1789 περὶ ὁργανώσεως τῶν νομῶν τῆς Constituante. - Αὕτη ἐτέλεε προφανῶς κατὰ τὴν ψήφισιν τῶν ἐν λόγῳ νόμων ὑπὸ τὴν ἐπιρροὴν τῶν μεταρρυθμιστικῶν ἰδεῶν τοῦ Marquis d'Argenson (Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France 1730, δημοσιευθὲν τῇ 1764 ἐν Ἀμστερνταμ) καὶ τοῦ Turgot (ὑπόμνημα ὑποβληθὲν εἰς τὸν Βασιλέα τῇ 1776 καὶ δημοσιευθὲν τῇ 1788 ἐν Λωζάννῃ). - Ὁ Thourret ἐν τῇ ἐπὶ τοῦ νομοσχεδίου περὶ κοινοτήτων καὶ νομῶν δευτέρα ἐκθέσει του, τὴν ὁποίαν ὑπέβαλεν εἰς τὴν Ἐθνοσυνέλευσιν κατὰ τὰς συνεδριάσεις τῆς 3 καὶ 9.11.1789, ἀνεγνώρισε τὴν ὑπαρξίν μιᾶς ἰδίας κοινοτικῆς ἐξουσίας (pouvoir municipal propre), τὴν ὁποίαν διέκρινε τῶν ἐθνικῶν (κρατικῶν) ἐξουσιῶν (pouvoirs nationaux) καὶ τὴν ὁποίαν ἐθεμελίωσεν εἰς τὸ φυσικὸν δίκαιον. Τὰ ἀρθρ. 49 - 50 τοῦ νόμου τῆς 14.12.1789 υἱοθέτησαν τὴν ἀποψιν αὐτῇ.

31. Ὁργανικὸς νόμος τῆς 28 pluviôse τοῦ ἔτους VIII.

ἡ Χώρα παρέμεινεν αὐστηρῶς συγκεντρωτικὴ καὶ ἤσκησε μεγάλην ἐπίδρασιν ἐπὶ τῆς διαμορφώσεως τῶν διοικητικῶν θεσμῶν πολλῶν Χωρῶν. Οἱ Γάλλοι μάλιστα τοῦ παρελθόντος αἰῶνος ἦσαν ὑπερήφανοι διὰ τὸ συγκεντρωτικὸν σύστημα τῶν, τὸ ὅποion ἐθεώρουν ὡς μίαν «ώραίαν κατάκτησιν», διὰ τὴν ὁποίαν ἐκολακεύοντο πιστεύοντες ὅτι ἐξήλευεν αὐτοὺς ἡ ὑπόλοιπος Εὐρώπη, ἥριζον δὲ ὡς πρὸς τὸ ἐὰν ἡ κατάκτησις αὕτη συνετελέσθῃ ὑπὸ τὸ Παλαιὸν Καθεστῶς ἢ μετὰ τὴν Ἐπανάστασιν³².

Τὰ μέχρι τοῦ 1946 ἰσχύσαντα Συντάγματα, τὰ ὁποῖα περιέλαβον σχετικὰς διατάξεις, περιωρίσθησαν κυρίως εἰς τὴν κατοχύρωσιν τοῦ αἵρετοῦ τῶν ὀργάνων τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν καὶ οὐδέποτε καθιέρωσαν πραγματικὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν³³, ἡ ὁποία ἐθεωρήθη πάντοτε ὡς ἀσυμβίβαστος πρὸς τὰς ἀρχὰς τοῦ ἀδαιρέτου τῆς κυριαρχίας καὶ τῆς δημοκρατίας³⁴.- Διὰ πρώτην φοράν τὸ Σύνταγμα τῆς 27 Ὀκτωβρίου 1946 (ἄρθρ. 85 - 89), ἐπαναλαμβάνον κατὰ βάσιν τὰς διατάξεις τῶν ἄρθρ. 114 - 120 τοῦ Σχεδίου Συντάγματος τῆς 19 Ἀπριλίου 1946, κατωχύρωσεν εὐρέως τὸν θεσμὸν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. «Ἡ Γαλλικὴ Δημοκρατία - διεκήρυσσε τὸ ἄρθρ. 85 - μία καὶ ἀδιαίρετος, ἀ ν α γ ν ω ρ ί ζ ε ι τ ῆ ν ὕ π α ρ ξ ι ν τ ο π ι κ ῶ ν ὀ ρ γ α ν ι σ μ ῶ ν³⁵.- Οἱ ὀργανισμοὶ οὗτοι εἶναι αἱ κοινότητες καὶ οἱ νομοί, τὰ ὑπερπόντια ἐδάφη». Τὸ ἄρθρ. 87 ὠριζε τὰ ἐξῆς: «Οἱ τοπικοὶ ὀργανισμοὶ διοικοῦνται ἐλευθέρως ὑπὸ συμβουλίων ἐκλεγομένων διὰ καθολικῆς ψηφοφορίας. Ἡ ἐκτέλεσις τῶν ἀποφάσεων τῶν συμβουλίων τούτων ἐξασφαλίζεται ὑπὸ τοῦ δημάρχου ἢ προέδρου αὐτῶν». Ἀξιοσημείωτος εἶναι ἡ διὰ τοῦ ἄρθρ. 88 ἀντικατάστασις τοῦ ὅρου «διοικητικὴ ἐπιτροπεία» (*tutelle administrative*) διὰ τοῦ ὅρου «διοικητικὸς ἐλεγχος» (*contrôle administratif*), δι' αὐτῆς δὲ ἐπεδιώχθη ἀρχικῶς ὁ περιορισμὸς τῆς διοικητικῆς ἐποπτείας τοῦ Κράτους ἐπὶ τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἰς ἔλεγχον νομιμότητος³⁶. Περαιτέρω, ἡ διάταξις τοῦ ἄρθρ. 89 § 1 προέβλεπε τὴν ψήφισιν νόμων, οἱ ὅποιοι θὰ διηύρινον «τάς κοινοτικὰς καὶ νομαρχιακὰς ἐλευθερίας» καὶ οἵτινες θὰ καθόριζον τοὺς ὅρους ἐφαρμογῆς τῶν ἄρθρ. 85 - 88, μέχρι δὲ τῆς ψηφίσεως τῶν νόμων τούτων, οἱ ὅποιοι τελικῶς δὲν ἐψηφίσθησαν³⁷, διετηροῦντο ἐν ἰσχύϊ αἱ

32. A. l. de T o c q u e v i l l e, L'ancien Régime et la Révolution, 1952, σ. 107.

33. Τίτλ. II, ἄρθρ. 8 - 10 Συντ. τῆς 3.9.1791, ἄρθρ. 78 - 84 Συντ. τῆς 24.9.1793, ἄρθρ. 174 - 201 Συντ. τῆς 22.8.1795, ἄρθρ. 49 Συντ. τῆς 13.12.1799, ἄρθρ. 69 ἀριθ. 7 τοῦ Χάρτου τῆς 14.8.1830 καὶ ἄρθρ. 76 - 80 Συντ. τῆς 4.11.1848.

34. L. D u g u i t, Traité de Droit Constitutionnel, τ. II, ἐκδ. 3η (1928), σ. 120 ἐπ.

35. Οὕτω καὶ τὰ Συντάγματα τῆς Ἰταλίας (ἄρθρ. 5) καὶ τοῦ Τογκῶ (ἄρθρ. 84 § 1).

36. Ἡ ἀποψὺς ὅμως αὕτη δὲν ἐπεκράτησεν ἐν τῇ δευτέρᾳ Συντακτικῇ Συνελεύσει. Βλ. τὰς σχετικὰς προπαρασκευαστικὰς ἐργασίας ἐν B o u f f a r d, op. cit., σ. 12 ἐπ.

37. Βλ. C h a p m a n n, The prefects and provincial France, σ. 174.

κατὰ τὴν ψήφισιν τοῦ Συντάγματος ἰσχύουσαι διατάξεις περὶ κοινοτήτων καὶ νομῶν (ἄρθρ. 105)³⁸.

Τὸ ἰσχύον Σύνταγμα τῆς 4 Ὀκτωβρίου 1958 κατωχύρωσεν ὡσαύτως τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν. Τὸ ἄρθρ. 72 ὀρίζει τὰ ἀκόλουθα: «Οἱ τοπικοὶ ὀργανισμοὶ τῆς Δημοκρατίας εἶναι αἱ κοινότητες, οἱ νομοὶ καὶ τὰ ὑπερπόντια ἐδάφη. Πᾶς ἄλλος τοπικὸς ὀργανισμὸς ἰδρύεται διὰ νόμου. Οἱ ὀργανισμοὶ οὗτοι διοικοῦνται ἐλευθέρως ὑπὸ αἰρετῶν συμβουλίων καὶ ἐντὸς τῶν ὑπὸ τοῦ νόμου προβλεπομένων ὁρων. Εἰς τοὺς νομοὺς καὶ τὰ ὑπερπόντια ἐδάφη, ὁ ἐκπρόσωπος τῆς Κυβερνήσεως ἐπιφορτίζεται μὲ τὰ ἐθνικὰ συμφέροντα, τὸν διοικητικὸν ἔλεγχον καὶ τὴν τήρησιν τῶν νόμων»³⁹. Ἐξ ἄλλου, τὸ ἄρθρ. 34 ἐπιφυλάσσει εἰς τὸν νόμον τὴν ρύθμισιν τοῦ ἐκλογικοῦ συστήματος καὶ τὸν καθορισμὸν «τῶν θεμελιωδῶν ἀρχῶν τῆς ἐλευθέρας διοικήσεως τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, τῶν ἀρμοδιοτήτων καὶ τῶν πόρων αὐτῶν»^{40, 41}. — Ὁ Στρατηγὸς Ch. de Gaulle - Πρόεδρος τῆς Δημοκρατίας - προέτεινε προσφάτως ἀνεπιτυχῶς τὴν ἀναθεώρησιν τοῦ ἐν λόγῳ ἁρθρου τοῦ Συντάγματος. Ἡ προταθεῖσα ἀναθεώρησις περιελήφθη εἰς νομοσχέδιον, τὸ ὁποῖον ἀπερρίφθη ὑπὸ τοῦ λαοῦ κατὰ τὸ δημοψήφισμα τῆς 27 Ἀπριλίου 1969⁴². Αὕτη ἀνεφέρετο ἀποκλειστικῶς εἰς τὴν ἰδρυσιν καὶ ὀργάνωσιν ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως τρίτου βαθμοῦ («régions»). Ἡ ἀναθεώρησις ἦτο προδήλως ἀναγκαία ὅχι διὰ τὴν ἰδρυσιν τοιούτων ὀργανισμῶν, τὴν ὁποίαν ἐπιτρέπει ἡ διάταξις τοῦ ἁρθρ. 72 § 1 ἐδ. 2, ἀλλὰ διὰ τὸν περιορισμὸν τῆς αὐτοδιοικήσεως αὐτῶν καὶ δὴ διὰ τὴν καθιέρωσιν τῆς μικτῆς συγκροτήσεως τῶν συμβουλίων των («les conseils des régions») ἐξ αἰρετῶν («conseillers régionaux territoriaux») καὶ μὴ αἰρετῶν μελῶν («conseillers régionaux socio - professionnels») ⁴³. Τὸ νομοσχέδιον περιελάμβανε καὶ λεπτομερεῖς κοινὰς (νομοθετικὰς) διατάξεις περὶ τῆς ἀποστολῆς, τῶν ἀρμοδιοτήτων καὶ τῆς λειτουργίας τῶν «régions» (ἄρθρ. 2 - 48), πρὸς δὲ καὶ διατάξεις (συνταγματικὰς καὶ νομοθετικὰς) περὶ τῆς Γερουσίας (ἄρθρ. 49 ἐπ).

38. Τὸ ἄρθρ. 89 § 2 προέβλεπε τὸν θεσμὸν τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως.

39. Ἀνάλογον διατύπωσιν ἔχουν καὶ τὰ Συντάγματα Γκαμπὸν (ἄρθρ. 67), Μάλι (ἄρθρ. 41 § 1) καὶ Δαχομέης (ἄρθρ. 98).

40. Οὕτω καὶ ἄρθρ. 56 Συντ. Τσάδ, 84 § 3 Συντ. Τογκό, ἄρθρ. 68 Συντ. Ἐλεφαντόδοντος, Νίγηρος καὶ Ἀνω Βόλτα.

41. Τὰ κείμενα τῶν γαλλικῶν Συνταγμάτων βλ. ἐν M. Duverger, *Constitutions et Documents Politiques*, ἐκδ. 2α (1960), σ. 3 ἐπ.

42. Ὁ Στρατηγὸς ἐξήρτησε τὴν ἐξακολούθησιν ἀσκήσεως τῶν καθηκόντων τοῦ ὡς Προέδρου τῆς Δημοκρατίας ἐκ τῆς ὑπὸ τοῦ λαοῦ ἐγκρίσεως τοῦ νομοσχεδίου, μετὰ δὲ τὴν ἀρνητικὴν ἔκβασιν τοῦ δημοψηφίσματος παρητήθη τοῦ ἀξιώματός του.

43. Προταθὲν νέον ἄρθρ. 72 § 4: «Les conseils des régions... comprennent des élus et des représentants des activités économiques, sociales et culturelles».

2. Ἐν Βελγίῳ ⁴⁴. - Τὸ ἰσχύον Σύνταγμα τῆς 7 Φεβρουαρίου 1831 υἱοθέτησε τὴν θεωρίαν περὶ τῆς υπάρξεως μιᾶς ἰδίας κοινοτικῆς ἐξουσίας τῆς πρώτης Συντακτικῆς Συνελεύσεως τῆς Γαλλίας. Τὰ ἄρθρ. 31 καὶ 108 αὐτοῦ ἀνεγνώρισαν πλὴν τῶν τριῶν κλασσικῶν ἐξουσιῶν - νομοθετικῆς, ἐκτελεστικῆς καὶ δικαστικῆς - καὶ μίαν ἄλλην τετάρτην ἐξουσίαν, ἥτοι τὴν νομαρχιακὴν καὶ κοινοτικὴν ἐξουσίαν (*le pouvoir provincial et municipal*). Πράγματι, τὸ μὲν πρῶτον ἄρθρον, τεθὲν εἰς τὸν τίτλον III περὶ τῶν «ἐξουσιῶν» καὶ δὴ μετὰ τὸ περὶ δικαστικῆς ἐξουσίας ἄρθρον, ὀρίζει, ὅτι «τὰ ἀποκλειστικῶς κοινοτικά ⁴⁵ ἢ νομαρχιακὰ συμφέροντα ρυθμίζονται ὑπὸ τῶν κοινοτικῶν ἢ νομαρχιακῶν συμβουλίων συμφώνως πρὸς τὰς ὑπὸ τοῦ Συντάγματος καθιερουμένας ἀρχάς· τὸ δὲ δευτερον ἄρθρον ἐπιφυλάσσει εἰς τοὺς νόμους τὴν ρύθμισιν τῶν κοινοτικῶν καὶ νομαρχιακῶν θεσμῶν ἐπὶ τῇ βάσει τῶν ἐπομένων ἀρχῶν: «1^ο Ἡ ἄμεσος ἐκλογή, ἐπιφυλασσομένων τῶν ἐξαιρέσεων, τὰς ὁποίας ὁ νόμος δύναται νὰ καθιεροῖ ἐν σχέσει πρὸς τοὺς προϋσταμένους τῶν κοινοτικῶν διοικήσεων καὶ τοὺς ἐπιτρόπους τῆς Κυβερνήσεως παρὰ τοῖς νομαρχιακοῖς συμβουλίοις. - 2^ο ⁴⁶ Ἡ πρὸς τὰ νομαρχιακὰ καὶ κοινοτικά συμβούλια μεταβίβασις παντὸς ὅ,τι εἶναι νομαρχιακοῦ καὶ κοινοτικοῦ ἐνδιαφέροντος, ἐπιφυλασσομένης τῆς ἐγκρίσεως τῶν πράξεων αὐτῶν εἰς τὰς περιπτώσεις καὶ κατὰ τὸν τρόπον, τὸν ὁποῖον καθορίζει ὁ νόμος. Πλείονες νομοὶ ἢ κοινότητες δύνανται νὰ συνεννοοῦνται ἢ συνεταιρίζωνται ἐντὸς τῶν ὅρων καὶ κατὰ τὸν τρόπον, τὸν ὁποῖον ὀρίζει ὁ νόμος, διὰ τὴν ἀπὸ κοινοῦ ρύθμισιν καὶ διοίκησιν τῶν ὑποθέσεων νομαρχιακοῦ ἢ κοινοτικοῦ ἐνδιαφέροντος. Δὲν ἐπιτρέπεται ὅμως ἡ κοινὴ συνεδρίασις πλειόνων νομαρχιακῶν ἢ κοινοτικῶν συμβουλίων. - 3^ο Ἡ δημοσιότης τῶν συνεδριάσεων τῶν νομαρχιακῶν καὶ κοινοτικῶν συμβουλίων ἐντὸς τῶν ὑπὸ τοῦ νόμου καθοριζομένων ὁρίων. - 4^ο Ἡ δημοσιότης τῶν προϋπολογισμῶν καὶ ἀπολογισμῶν. - 5^ο Ἡ ἐπέμβασις τοῦ Βασιλέως ἢ τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας διὰ τὴν παρακώλυσιν τῆς ὑπὸ τῶν νομαρχιακῶν καὶ κοινοτικῶν συμβουλίων ὑπερβάσεως τῶν ἀρμοδιοτήτων των καὶ προσβολῆς τοῦ γενικοῦ συμφέροντος» ⁴⁷.

44. Becker, *Gemeindliche Selbstverwaltung*, σ. 222 ἐπ.· D a d e, *op. cit.*, σ. 7 ἐπ.· D e n d i a s, *op. cit.*, σ. 69 ἐπ., § 5· P. Errera, *Traité de Droit Public Belge*, 2α (1918), σ. 437 ἐπ.· H a t s c h e k, *Die Selbstverwaltung*, σ. 60 ἐπ.· H e f f t e r, *op. cit.*, σ. 144 ἐπ.· J e l l i n e k, *Ausgewählte Schriften und Reden*, τ. II, σ. 345 ἐπ.· J. J. Thonissen, *La Constitution Belge*, 1879, σ. 126 ἐπ., 338 ἐπ.· P. Wign y, *Droit Constitutionnel Belge, Principes et Droit Positif*, 1952, τ. II, σ. 788 ἐπ.

45. Ἡ φράσις «*exclusivement communaux*» ἀντιστοιχοῖ εἰς τὴν φράσιν «*propre au pouvoir municipal*» τοῦ ἄρθρ. 49 τοῦ γαλλικοῦ νόμου τῆς 14.12.1789.

46. Ὡς ἀνεθεωρήθη τὴν 24.8.1921.

47. Τὸ κείμενον τοῦ Συντάγματος βλ. ἐν J. Servais - E. Mechelynck,

3. Ἐν Γερμανίᾳ⁴⁸. - Ὡς «πατὴρ» τῆς συγχρόνου γερμανικῆς

Les codes et les lois spéciales les plus usuelles en vigueur en Belgique, ἔκδ. ὑπὸ J. Blondiaux - J. Masquelin, τ. III (Matières administratives et de droit public), 1961, σ. 9 ἐπ.

48. E. Anschel, Der Bedeutungswandel der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Diss. Köln 1933· H. - J. Bärtling, Reichsverfassung und kommunale Selbstverwaltung (Art. 127), Diss. Göttingen 1931· E. Bauernfeind, Die Rechtsprechung zur Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen, Diss. Heidelberg 1961, σ. 5 ἐπ., 17 ἐπ.· E. Becker, op. cit., σ. 164 ἐπ., 299 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf die Gegenwart, ἐν H. Peters, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1956, τ. I, σ. 77 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, ἐν H. Peters, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, τ. I, σ. 113 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Das staatspolitische Vermächtnis des Freiherrn vom Stein, ἐν «Die Öffentliche Verwaltung», 1957, σ. 740 ἐπ.. τοῦ αὐτοῦ, Die staatspolitische Bedeutung der preussischen Städteordnung vom 19.11.1808, ἐν Festschrift für K. G. Hugelmann, 1959, τ. I, σ. 37 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Die Selbstverwaltung des Volkes in den Gemeinden des 19. Jahrhunderts und der Gegenwart, ἐν Festschrift für F. Stenbach («Aus Geschichte und Landeskunde»), 1960, σ. 543 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Kommunale Selbstverwaltung, ἐν Bettermann - Nipperdey, Die Grundrechte, τ. IV, 1962, σ. 676 ἐπ.· H. Berkenhoff, Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein - Westfalen, 1960, σ. 1 ἐπ.· K. Blaum, Die Kommunen im öffentlichen Gefüge, ἐν «Deutsches Verwaltungsblatt», 1959, σ. 545 ἐπ.· H. Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, 1894, σ. 51 ἐπ.· W. v. Blume, Ueber deutsche Selbstverwaltung, 1917, σ. 10 ἐπ.· A. Bochalli, Besonderes Verwaltungsrecht, ἔκδ. 2α (1963), σ. 95 ἐπ.· G. Bode, Das politische Prinzip der Selbstverwaltung in der Verfassungsgeschichte des deutschen Volkes, Diss. Breslau, 1936, σ. 19 ἐπ.· E. Bohley, Die Behandlung der Gemeinden im Grundgesetz und in der bayerischen Verfassung, ἐν «Der Bayerische Bürgermeister», 1949, σ. 265 ἐπ., 1950, σ. 5 ἐπ.· E. Böhme, Staat und Selbstverwaltung, ἐν «Recht - Staat - Wirtschaft», 1949, σ. 111 ἐπ.· A. Breittfeld, Die verfassungsrechtliche Stellung der Berliner Bezirke, 1953, σ. 15 ἐπ.· W. Brell, Verfassung und Verwaltung der deutschen Stadtstaaten Berlin - Hamburg - Bremen, 1952, σ. 17 ἐπ.· H. Brenning, Die Idee der kommunalen Selbstverwaltung beim Freiherrn vom Stein und in der Gegenwart, Diss. Jena 1936· H. L. Brill, Studien zur Entstehung und Entwicklung der deutschen Selbstverwaltung, Jaener Diss. 1929· Dade, op. cit., σ. 10 ἐπ.· F. Darmstädter, Ist das englische self - government als Grundlage der deutschen Selbstverwaltung anzusehen? ἐν Gedächtnisschrift für W. Jellinek, 1955, σ. 535 ἐπ.· W. Dieck, Die Selbstverwaltung in den bayerischen Bezirken (früher Kreisen), entwicklungsgeschichtlich und nach geltendem Recht, Diss. München 1956· W. Drexelius - R. Weber, Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6.6.1952, Kommentar, 1953, σ. 4 ἐπ.· K. Eger, Die Wandlungen in der inneren Gemeindeverwaltung, Diss. Köln 1951, σ. 11 ἐπ.· J. H. Eibl, Verfassungs- und verwaltungsgerichtlicher Schutz der gemeindlichen Selbstverwaltung nach bayerischem Recht, Diss. München 1949, σ. 4 ἐπ.· F. Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 1963 (ἀνατύπωσις τῆς 8ης

τοπικής αυτοδιοίκησης θεωρείται ό Freiherr vom Stein, αί σχετικαί μεταρ-

εκδ.), σ. 99 έπ.· Friedrich, op. cit., σ. 289 έπ.· E. Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Eine Untersuchung über die Bedeutung der institutionellen Garantie in den Artikeln 127 und 137 der Weimarer Verfassung, έν «Beiträge zum Oeffentlichen Recht der Gegenwart», τ. 3, 1931, σ. 100 έπ.· τοῦ αὐτοῦ, Die Krise der Gemeindeverwaltung, σ. 5 έπ.· K. Fuchs, Germanische und englische Selbstverwaltung, 1936, σ. 18 έπ.· Geidel, op. cit., σ. 18 έπ.· O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, τ. I, 1868, σ. 710 έπ.· F. Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919, έκδ. 6η (1925), σ. 333 έπ.· τοῦ αὐτοῦ, Staatsrecht (Grundlagen - Deutsche Verfassung - Ausländische Verfassungssysteme), 1956, σ. 166 έπ.· R. Göb, Der Einfluss des Bonner Grundgesetzes auf die Ausgestaltung der inneren Gemeindeverwaltung, Diss. Köln 1954, σ. 16 έπ.· K. Göbel, Gemeindeordnung für Baden - Württemberg, 1956, σ. 3 έπ.· H. Goetz - H. Ipsen - K. Arend, Kommunales Verfassungsrecht in den Stadtstaaten, έν H. Peters, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1956, τ. I, σ. 484 έπ.· M. Gögler, Die kommunalrechtliche Aktualität von Art. 28 Abs. II des Grundgesetzes, Diss. Tübingen 1958· W. Gohl, Die Gewähr der Selbstverwaltung nach dem Grundgesetz, Diss. Freiburg i. Br. 1951· O. Gönnewein, Das deutsche Gemeindeverfassungsrecht, έν «Archiv des Oeffentlichen Rechts», τ. 74 (1948), σ. 191 έπ.· τοῦ αὐτοῦ, Gemeinderecht, 1963, σ. 17 έπ.· E. Haas, Die Selbstverwaltung der badischen Gemeinde im 19. Jahrhundert, Diss. Freiburg i. Br. 1947· Hatschek, Die Selbstverwaltung, σ. 69 έπ.· H. v. Hausen, Die Gemeinde und der Staat, έν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1959, σ. 406 έπ.· Heffter, op. cit., σ. 84 έπ., 759 έπ.· H. Helfritz, Verwaltungsrecht, 1949, σ. 119 έπ.· H. Herzfeld, Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche, έν «Schriftenreihe des Vereins zur Pflege kommunalwissenschaftlicher Aufgaben e. V.», 1957, τ. II, 1957· K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, έκδ. 2α (1968), σ. 176 έπ.· Th. Heuss, Demokratie und Selbstverwaltung, 1921, σ. 7 έπ.· W. Högner, Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, 1949, σ. 34 έπ.· E. R. Huber, Verfassungsrecht des Grossdeutschen Reiches, έκδ. 2α (1939), σ. 465 έπ.· H. P. Ipsen, Hamburgs Verfassung und Verwaltung, von Weimar zu Bonn, 1956, σ. 212, 233 έπ., 236 έπ.· H. Jalowicz, Die Selbstverwaltung der hamburgischen Gemeinden nach dem Stande vom 1.8.1933, Diss. Hamburg 1933· H. Kaller, Der Führergrundsatz in der Deutschen Gemeindeordnung und der Gedanke der Selbstverwaltung, Diss. Tübingen 1938· W. Kauke, Die Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts im Lande Nordrhein - Westfalen in ihren Grundzügen nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches im Jahre 1945, Diss. Köln 1950· W. Klatt, Die Behandlung der Gemeinden im Grundgesetz und in der Bayerischen Verfassung, έν «Der Bayerische Bürgermeister», 1950, σ. 99 έπ.· O. Koellreutter, Deutsches Staatsrecht, 1952, σ. 8 έπ.· τοῦ αὐτοῦ, Grundfragen des Verwaltungsrechts, 1955, σ. 81 έπ.· O. Kollmann, Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, έν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1951, σ. 145 έπ.· H. Korte, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 1962, σ. 249 έπ.· A. Köttingen, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, 1931· τοῦ αὐτοῦ, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, έν «Schriftenreihe des Vereins zur Pflege kommunalwissenschaftlicher Aufgaben e. V.», τ. I, 1957, σ. 13 έπ.· τοῦ αὐτοῦ, Sicherung der gemeind-

ρυθμιστικαὶ ἰδέαι τοῦ ὁποίου περιελήφθησαν ἀρχικῶς εἰς τὸ περίφημον «Nas-

lichen Selbstverwaltung, ἐν «Freiherr - vom Stein - Gesellschaft, Vorträge», τ. 2, 1960· H. Kreutzer, Neue Ansätze zur Selbstverwaltung im Stadtstaat Berlin und ihre Bedeutung für das Kommunalrecht in der Bundesrepublik, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1954, σ. 425 ἐπ· G. Leibholz - H. Rinck, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, ἐκδ. 3η (1968), σ. 303 ἐπ· L o - s c h e l d e r, op. cit., σ. 13 ἐπ· L a u r i n z e n, Die Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein, 1950· H. v. Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, 1953, σ. 174 ἐπ· J. M a n g - Th. M a u n z - Fr. M a y e r - Kl. O b e r m a y e r, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 1962, σ. 42 ἐπ· H. v. Mangoldt - Fr. Klein, Das Bonner Grundgesetz, ἐκδ. 2α, τ. I, 1957, σ. 695 ἐπ· K. M a s s, Die Selbstverwaltung in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung Preussens, 1928· Th. M a u n z - G. D ü r i g, Grundgesetz, 1963, ὅπ' ἄρθρ. 28· O. M e i s s n e r, Das neue Staatsrecht des Reiches und seiner Länder, 1921, σ. 239 ἐπ· A. M e l l i n, Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen seit dem 9.11.1918, Diss. Tübingen 1920· W. M e r k, Deutsches Verwaltungsrecht, τ. I, 1962, σ. 627 ἐπ· H. M ü t h l i n g, Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1951, σ. 33 ἐπ., 169 ἐπ· τοῦ αὐτοῦ, Die Geschichte der deutschen Selbstverwaltung, 1966· H. N a w i a s k i - Cl. L e u s s e r, Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946, 1948, σ. 85 ἐπ., 163 ἐπ· R. N e u h o f f, Kommunale Selbstverwaltung und Bonner Grundgesetz, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1952, σ. 259 ἐπ· P a g e n k o p f, Einführung in die Kommunalwissenschaft, 1960, σ. 11 ἐπ., 65 ἐπ· K. J. P a r t s c h, Das Selbstverwaltungsrecht in den deutschen Verfassungen, ἐν «Der Städtetag», 1948, σ. 119 ἐπ· H. P r e u s s, Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, ἐν «Handbuch der Politik», τ. I, 1920, σ. 267 ἐπ· E. P r o b s t, Die gegenwärtige gemeindliche Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland - formell und materiell, Institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und finanzwirtschaftliche Wirklichkeit, Diss. München 1958· H. P ü n d e r, Die deutschen Gemeinden, gestern, heute und morgen, 1948, σ. 9 ἐπ· H. R e i t e r, Die geschichtliche Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Bayern, Diss. München 1948, σ. 92 ἐπ· H. R e s e, Die Steinichen Gedanken über Selbstverwaltung und das Gemeindeverfassungsgesetz vom 15.12.1933, Diss. 1935· H. R o t t h a u - w e, Die gemeindliche Selbstverwaltung des Reichsfreiherrn vom Stein und die Deutsche Gemeindeordnung, Diss. Hamburg 1939, σ. 7 ἐπ· W. S a g g a u, Der Freiherr vom Stein und die englische Selbstverwaltung, Diss. Kiel 1949· G. S c h a b e r t, Selbstverwaltung nach dem neuen deutschen Gemeinderecht, Diss. München 1936· J. - J. S c h l o c h a u e r, Oeffentliches Recht, 1957, σ. 176 ἐπ· A. S c h m e l - c h e r, Verfassungs- und ideengeschichtliche Gestaltung der deutschen kommunalen Selbstverwaltung, Diss. Erlangen 1936, σ. 13 ἐπ· R. S c h o l z, Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen, Zugleich ein Beitrag zur Lehre von der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 G G), ἐν «Schriften zum Oeffentlichen Recht», τ. 52, 1967· D. S c h w a b, Die geistigen Grundlagen der Selbstverwaltungsidee des Freiherrn vom Stein, Diss. Würzburg 1960· G. S e i b e r t, Die Gewährleistung gemeindlicher Selbstverwaltung durch das Grundgesetz, Diss. Marburg 1966· H. S e y f r i e d, Reich und Gemeinden, Diss. München 1933· Th. S p i t t a, Kommentar zur Bremischen Verfassung von

sauer Denkschrift) ⁴⁹ καὶ κατόπιν εἰς τὸν περὶ πόλεων νόμον (Städteordnung) τῆς Πρωσσίας τῆς 19 Νοεμβρίου 1808. Ἡ μεταγενεστέρα ἐξέλιξις τοῦ θεσμοῦ ἐστηρίχθη εἰς τὸ μεταρρυθμιστικὸν ἔργον αὐτοῦ. Εἶναι ἀξιοσημείωτον τὸ γεγο-

1947, σ. 257 ἐπ.· R. Spreng - W. Birn - P. Feuchte, Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, 1954, σ. 244 ἐπ.· H. Sprengzinger, Grundfragen der gemeindlichen Selbstverwaltung bei den Vorarbeiten zur Gemeindeordnung 1952, Diss. München 1952· H. Stech, Die gemeindliche Selbstverwaltung in Mecklenburg - Strelitz, Diss. Rostock 1931, σ. 39 ἐπ.· Th. Steimle, Epochen der deutschen kommunalen Selbstverwaltung, ἐν «Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart», τ. 127, 1941, σ. 8 ἐπ.· Fr. Steinbach - E. Becker, Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, 1932· L. v. Stein, op. cit., τ. I, μέρ. 2, σ. 172 ἐπ., 309 ἐπ.· E. Strauss, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung in einem dezentralisierten Einheitsstaat, Diss. Frankfurt a.M. 1933· A. Süsterhenn - H. Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland - Pfalz, 1950, σ. 218 ἐπ.· A. Tappe, Die Selbstverwaltung in Staatsanschauung und Staatspraxis Bismarcks, Diss. Göttingen 1948· W. Thiem, Staat und Gemeinden im Saarland, ἐν «Deutsches Verwaltungsblatt», 1958, σ. 261 ἐπ.· H. Treibert, Die Neuordnung der Staats- und Kommunalverwaltung, 1947· K. E. v. Turegg, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, ἔκδ. 3η (1956), σ. 263 ἐπ.· O. Uhlitz, Die Rechtsstellung der Berliner Bezirke, Diss. Köln 1953· E. Unmack, Turgots Munizipalitäten - Entwurf und die Nassauer Denkschrift (Eine verfassungsgeschichtliche Untersuchung), Diss. Greifswald 1924· K. Untermann, Der Kampf um die preussische Selbstverwaltung im Jahre 1848, 1937· A. Vogels, Die Verfassung für das Land Nordrhein - Westfalen, 1951, σ. 149 ἐπ.· Fr. Voigt, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff und juristische Erscheinung, ἐν «Leipziger Rechtswissenschaftliche Studien», τ. 110, 1938, σ. 9 ἐπ.· J. Wagner, Die Selbstverwaltung nach den neuen bayerischen Kommunalgesetzen, Diss. München 1953, τμήμ. II - III· W. Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, ἐν «Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien», τ. 9, 1953, σ. 33 ἐπ.· E. Weide, Die kommunale Selbstverwaltung im neuen Recht, Diss. Köln 1936· G. Weihrauch, Die Selbstverwaltung der Gemeinden und das Grundgesetz, Diss. Marburg 1958· G. Werner, Die Gestaltung der Einwirkungsbefugnisse auf die Selbstverwaltung der Gemeinden, besonders nach der neuen Deutschen Gemeindeordnung, Diss. Leipzig 1937, σ. 10 ἐπ., 29 ἐπ.· K. G. Wernicke, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἀριθ. 28· O. Widmann, Staatliche und gemeindliche Selbstverwaltung in Bayern, 1948· G. Winkler, G. Frey und die Entstehung der preussischen Selbstverwaltung, 1957· F. Winklmaier, Die Veränderung der Rechtsstellung der bayerischen Gemeinden und ihrer Organe seit 1945, Diss. München 1949· O. Ziebill, Entwicklung und Bewährung der kommunalen Selbstverwaltung am Beispiel Berlins, ἐν «Die Öffentliche Verwaltung», 1959, σ. 401 ἐπ.

49. Denkschrift «über die zweckmässige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanzial- und Polizei- Behörden in der Preussischen Monarchie. Βλ. τοῦτο ἐν E. Botzenhardt (- P. Thielen), Freiherr vom Stein, Briefe und amtliche Schriften (νέα ἔκδ. ὑπὸ W. Hubatsch), τ. II, μέρ. I, 1959, σ. 380 ἐπ.

νόος, ὅτι καὶ αὐτὸς οὗτος ὁ ἔθνικοσοσιαλιστικὸς «γερμανικὸς κοινοτικὸς νόμος» (Deutsche Gemeindeordnung) τῆς 30 Ἰανουαρίου 1935, ὁ ὁποῖος κατ' οὐσίαν κατήγγησε πλήρως τὴν κοινοτικὴν αὐτοδιοίκησιν, ἐπεκαλεῖτο αὐτὸν ἐν τῷ προοιμίῳ του⁵⁰.

Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις καταχυρώθη τὸ πρῶτον ὑπὸ τῶν Συνταγμάτων τῆς Βυρτεμβέργης τῆς 29 Σεπτεμβρίου 1819 (κεφ. V §§ 62 - 69), τῆς Ἑσσης τῆς 25 Ἰανουαρίου 1831 (κεφ. IV §§ 42 - 48) καὶ τῆς Πρωσίας τῆς 5 Δεκεμβρίου 1848 (ἄρθρ. 104)⁵¹. Τὸ Σύνταγμα τῆς Γερμανικῆς Αὐτοκρατορίας τῆς 28 Μαρτίου 1849 (ἄρθρ. XI § 184) καταχύρωσε τὴν κοινοτικὴν αὐτοδιοίκησιν ὡς ἐν «ἀτομικὸν δικαίωμα», ἐνῶ τὸ Σύνταγμα τῆς Γερμανικῆς Αὐτοκρατορίας τῆς 16 Ἀπριλίου 1871 δὲν περιέλαβε σχετικὴν τινα διάταξιν.

Τὸ Σύνταγμα τῆς Βαϊμάρης τῆς 11 Αὐγούστου 1919 περιέλαβεν εἰς τὸ δεύτερον μέρος περὶ «ἀτομικῶν δικαιωμάτων καὶ θεμελιωδῶν καθηκόντων τῶν Γερμανῶν» τὸ ἄρθρ. 127, τὸ ὁποῖον ὥριζε τὰ ἑξῆς: «Κοινότητες καὶ σύνδεσμοι κοινοτήτων (ἀνώτεροι τοπικοὶ ὀργανισμοὶ) ἔχουν τὸ δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως ἐντὸς τῶν ὁρίων τῶν νόμων». Ἐξ ἄλλου, κατὰ τὸ ἄρθρ. 17 § 2 τοῦ ἐν λόγῳ Συντάγματος ἴσχυον διὰ τὰς κοινοτικὰς ἐκλογὰς αἱ διὰ τὰς ἐκλογὰς τῶν Κοινοβουλίων τῶν Χωρῶν καθιερούμεναι ἀρχαί, ἦτοι αἱ ἀρχαί τῆς καθολικότητος, ἰσότητος, ἀμεσότητος καὶ μυστικότητος τῆς ψηφοφορίας καὶ τοῦ ἀναλογικοῦ ἐκλογικοῦ συστήματος. - Ὅμοιαι διατάξεις περιελήφθησαν καὶ εἰς τὰ Συντάγματα τῶν Χωρῶν, ὡς, ἐπὶ παραδείγματι, εἰς τὸ Σύνταγμα τῆς Πρωσίας τῆς 30 Νοεμβρίου 1920 (ἄρθρ. 70) καὶ τῆς Βαυαρίας τῆς 14 Αὐγούστου 1919 (ἄρθρ. 20 § I).

Ὁ Θεμελιώδης Νόμος τῆς Ὁμοσπονδιακῆς Δημοκρατίας τῆς Γερμανίας τῆς 23 Μαΐου 1949⁵² κατοχυροῖ τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν διὰ τοῦ ἄρθρ. 28,

50. «... im wahren Geiste des Schöpfers gemeindlicher Selbstverwaltung, des Reichsfreiherrn vom Stein...». - Ὁ ἐν λόγῳ νόμος ἀνταπεκρίθη εἰς τὸ πνεῦμα τοῦ Stein καὶ ἠκολούθησε τὴν παράδοσιν τοῦ γερμανικοῦ κοινοτικοῦ δικαίου, ἐξαιρουμένων τῶν περὶ ἐσωτερικῆς ὀργανώσεως τῶν κοινοτήτων διατάξεων αὐτοῦ (διορισμὸς τοῦ δημάρχου, τῶν παρέδρων καὶ τῶν κοινοτικῶν συμβούλων καὶ ἡ συνεργασία τοῦ Κόμματος κατὰ τὴν ἄσκησιν τῆς κοινοτικῆς διοικήσεως), δι' ὧν εἰσῆχθη εἰς τὸ κοινοτικὸν δίκαιον «das Führerprinzip» συμφώνως πρὸς τὸ ἀξίωμα «Autorität nach unten, Verantwortung nach oben». Αἱ διατάξεις αὗται δὲν περιείχοντο εἰς τὸ Σχέδιον τοῦ ἀρμοδίου ὑπουργοῦ τῶν Ἑσωτερικῶν, ἀλλὰ διευτυπώθησαν καὶ προσετέθησαν προτάσει τοῦ Ὑπουργοῦ καὶ Ἀναπληρωτοῦ τοῦ «Führer» R. Hess ἐν τῷ Ὑπουργικῷ Συμβουλίῳ. Βλ. Becker, Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände, σ. 103 ἐπ.

51. Ἀρθρ. 105 τοῦ ἀναθεωρηθέντος Συντ. τῆς 31.1.1850.

52. Τὸ Σχέδιον Συντάγματος τῆς Herrenchiemsee τῆς 24.8.1948 δὲν καταχύρωνε ρητῶς τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν, ἀλλ' ἀπλῶς προϋπέθετεν (ἄρθρ. 30 § 1) τὴν ὑπαρξιν «αὐτοδιοικήσεων» («Selbstverwaltungen») εἰς τὰς Χώρας.

περιληφθέντος εἰς τὸ δεύτερον τμήμα περὶ «τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Κράτους καὶ τῶν Χωρῶν» καὶ ὀρίζοντος τὰ ἀκόλουθα: «(1) Ἡ συνταγματικὴ τάξις εἰς τὰς Χώρας ὀφείλει νὰ συνάδῃ πρὸς τὰς ἀρχὰς τοῦ προεδρικοῦ, δημοκρατικοῦ καὶ κοινωνικοῦ κράτους δικαίου ὑπὸ τὴν ἐννοίαν τοῦ παρόντος Θεμελιώδους Νόμου. Εἰς τὰς Χώρας, ἐπαρχίας καὶ κοινότητας ὁ λαὸς πρέπει νὰ ἔχῃ μίαν ἀντιπροσωπείαν, ἡ ὁποία ἐκλέγεται διὰ καθολικῆς, ἀμέσου, ἐλευθέρας, ἴσης καὶ μυστικῆς ψηφοφορίας. Εἰς κοινότητας δύνανται ἡ κοινοτικὴ συνέλευσις νὰ καταλάβῃ τὴν θέσιν τοῦ αἵρετοῦ σώματος. - (2) Δέον νὰ κατοχυροῦται τὸ δικαίωμα τῶν κοινοτήτων νὰ ρυθμίζουν ὑπὸ ἰδίαν εὐθύνην πάσας τὰς ὑποθέσεις τῆς τοπικῆς κοινωνίας ἐν τῷ πλαισίῳ τῶν νόμων. Καὶ οἱ σύνδεσμοι κοινοτήτων (ἀνώτεροι τοπικοὶ ὀργανισμοὶ) ἔχουν συμφώνως πρὸς τοὺς νόμους τὸ δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως ἐν τῷ πλαισίῳ τοῦ ὑπὸ τοῦ νόμου καθοριζομένου κύκλου ἐνεργείας των. - (3) Τὸ Ὁμοσπονδιακὸν Κράτος ἐγγυᾶται, ὅτι ἡ συνταγματικὴ τάξις τῶν Χωρῶν συμφωνεῖ πρὸς τὰ ἀτομικὰ δικαιώματα καὶ τὰς διατάξεις τῶν §§ 1 καὶ 2». Ἐκ τῶν διατάξεων τούτων συνάγεται σαφῶς, ὅτι ὁ Θεμελιώδης Νόμος θεωρεῖ τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν ὡς συστατικὸν στοιχεῖον τῆς «συνταγματικῆς τάξεως» («verfassungsmässige Ordnung») τῶν Χωρῶν⁵³. — Ἀνάλογοι διατάξεις περιέχονται καὶ εἰς τὰ ἰσχύοντα Συντάγματα τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν, τὰ πλεῖστα τῶν ὁποίων εἶναι παλαιότερα τοῦ Θεμελιώδους Νόμου. Οὕτως, ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις κατοχυροῦται ὑπὸ τῶν Συνταγμάτων τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 71 - 76), τῆς Βαυαρίας (ἄρθρ. 9 - 12, 83), τῆς Βρέμης (ἄρθρ. 143 - 149), τῆς Ἑσσης (ἄρθρ. 137 - 138), τῆς Κάτω Σαξωνίας (ἄρθρ. 44 - 45), τῆς Βορείου Ρηνανίας - Βεσφαλίας (ἄρθρ. 78 - 79), τῆς Ρηνανίας - Παλατινάτου (ἄρθρ. 49 - 50), τοῦ Σλέσβιχ - Χολστάϊν (ἄρθρ. 39-40) καὶ τοῦ Σάαρ (ἄρθρ. 122 - 128)⁵⁴. Μόνον τὰ Συντάγματα τοῦ Δυτικοῦ Βερολίνου⁵⁵ καὶ τοῦ Ἀμβούργου δὲν περιλαμβάνουν σχετικὰς διατάξεις, διότι

53. G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 27· K ö t t g e n, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, σ. 13, 90. - Ἐν τῇ γερμανικῇ ἐπιστήμῃ εἶναι ἀμφίβολον τὸ ζήτημα, ἂν ἡ διοικητικὴ ὀργάνωσις (Verwaltungsorganisation) ἐν γένει ἀνήκῃ εἰς τὸ Συνταγματικὸν ἢ τὸ Διοικητικὸν Δίκαιον. Ὁ W. Jellinek (Verwaltungsrecht, ἐκδ. 3η, 1948, σ. 43 ἐπ.) κατατάσσει αὐτὴν εἰς τὸ Συνταγματικὸν Δίκαιον, ἐνῶ ὁ M e r k (op. cit., σ. 375, σημ. 1) τὴν κατατάσσει εἰς τὸ Διοικητικὸν Δίκαιον.

54. Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις κατοχυροῦτο καὶ ὑπὸ τῶν Συνταγμάτων τῶν καταργηθειῶν Χωρῶν τῆς Βάδης τῆς 22.5.1947 (ἄρθρ. 98), τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης τῆς 28.11.1946 (ἄρθρ. 98) καὶ τῆς Βυρτεμβέργης - Χοεντζόλλερν τῆς 18.5.1947 (ἄρθρ. 84 - 88).

55. Ὁ ἐν τῷ ἄρθρ. 50 § 2 περιεχόμενος ὁρος «αὐτοδιοίκησις» («Selbstverwaltung») χρησιμοποιεῖται προφανῶς ὑπὸ τὴν πολιτικὴν καὶ ὄχι ὑπὸ τὴν νομικὴν ἐννοίαν αὐτοῦ (G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 237 ἐπ.). Ἀντίθετος ὁ B r e i t f e l d (op. cit., σ. 19 ἐπ.), ὁ ὁποῖος ὅμως καταλήγει εἰς τὸ αὐτὸ ἀποτέλεσμα, μὴ θεωρῶν τὰ Bezirke ὡς αὐτοδιοικουμένους ὀργανισμοὺς λόγῳ ἐλλείψεως νομικῆς προσωπικότητος.

αἱ Χῶραι αὐταὶ ἀποτελεῦν Πόλεις - Κράτη (Stadtstaaten)⁵⁶, εἰς τὰ ὅποια δὲν εἶναι νοητὴ τοπικὴ αὐτοδιοικήσις⁵⁷.⁵⁸

4. Ἐν Ἑλβετίᾳ⁵⁹. - Ὁ θεσμὸς τῆς τοπικῆς καί, εἰδικώτερον, κοινοτικῆς αὐτοδιοικήσεως ἔχει μακρὰν παράδοσιν εἰς τὴν Ἑλβετίαν καὶ ἰδίως εἰς τὰ γερμανόφωνα Καντόνια αὐτῆς. Ὁ θεσμὸς ἐσημείωσεν εἰς τὴν Χώραν αὐτὴν

56. Ἄρθρ. 1 § 1 Συντ. Βερολίνου (1950/1951) καὶ ἄρθρ. 4 Συντ. Ἀμβούργου (1952).

57. Τὰ Συντ. τῶν Χωρῶν κατοχυροῦν καὶ τινες τομεῖς τῆς καθ' ὕλην αὐτοδιοικήσεως. Οὕτω, τὰ Συντ. Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 20 § 2), Βαυαρίας (ἄρθρ. 138 § 2), Ἑσσης (ἄρθρ. 60 § 1), Βορείου Ρηνανίας - Βεσφαλίας (ἄρθρ. 16 § 1) καὶ Ρηνανίας - Παλατινάτου (ἄρθρ. 39 § 1) κατοχυροῦν τὴν αὐτοδιοίκησιν τῶν Ἀνωτάτων Ἐκπαιδευτικῶν Ἰδρυμάτων (W. Steidle, Das Selbstverwaltungsrecht der Universitäten und sein Schutz in den Länderverfassungen, Diss. München 1958)· τὰ Συντ. Βρέμης (ἄρθρ. 57 § 4), Ἑσσης (ἄρθρ. 35 § 1) καὶ Ρηνανίας - Παλατινάτου (ἄρθρ. 53 § 4) προστατεύουν τὴν αὐτοδιοίκησιν τῆς κοινωνικῆς ἀσφαλίσεως· τὸ Συντ. Βαυαρίας (ἄρθρ. 155) κατοχυροῖ τὴν αὐτοδιοίκησιν τῆς οἰκονομίας (πρβλ. καὶ ἄρθρ. 69 Συντ. Ρηνανίας - Παλατινάτου)· τὰ Συντ. Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 5), Βαυαρίας (ἄρθρ. 142 § 3), Βρέμης (ἄρθρ. 59 § 2), Ἑσσης (ἄρθρ. 49) καὶ Βορείου Ρηνανίας - Βεσφαλίας (ἄρθρ. 19 § 2) προστατεύουν τὴν αὐτοδιοίκησιν τῶν Ἑκκλησιῶν, τὴν ὁποίαν προστατεύει καὶ ὁ Θεμελιώδης Νόμος τῆς Βόννης (ἄρθρ. 140 ἐν συνδ. πρὸς ἄρθρ. 137 Συντ. Βαϊμάρης)· καὶ τὰ Συντ. Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 71 § 1) καὶ Κάτω Σαξωνίας (ἄρθρ. 44 § 1) κατοχυροῦν τὴν αὐτοδιοίκησιν ὅλων τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου (τὸ δεύτερον Συντ. περιορίζει τὴν κατοχύρωσιν εἰς μόνα τὰ «öffentlich - rechtliche Körperschaften»). - Τὰ Συντ. Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 70 § 1 ἐδ. β') καὶ Βαυαρίας (ἄρθρ. 77 § 2, βλ. Nawiaski - Leusser, op. cit., σ. 158 ἐπ.) προβλέπουν καὶ τὸν θεσμὸν τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως.

58. Βλ. τὰ κείμενα τῶν γερμανικῶν Συνταγμάτων ἐν B. Dennewitz, Die Verfassungen der modernen Staaten, τ. II, 1948· R. Füsslein, Deutsche Verfassungen, ἐκδ. 2α (1955)· E. R. Huber, Dokumenta zur Deutschen Verfassungsgeschichte, τ. I, 1961· W. Wegener, Die neuen deutschen Verfassungen, 1947· «Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit», Dr. M. Matthiessen καὶ Co. KG Tübingen, τ. I, 1949, τ. II, 1951· «Recht und Organisation der Parlamente», ἐκδοθὲν κατ' ἐντολὴν τῆς «Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft», τ. I, 1958 - 1964.

59. R. Althaus, Die Unterabteilungen der Gemeinden im schweizerischen Recht, unter besonderer Berücksichtigung des Berner, Bündner, Zürcher, St. Galler und Waadtländer Gemeinderechts, Diss. Bern, ἐν «Abhandlungen zum schweizerischen Recht», N. F., τ. 264, 1949· G. Becker, Die staatsrechtliche Beschwerde der Gemeinden in der Schweiz (Ein vergleichender Beitrag zu § 91 Bundesverfassungsgesetz), Diss. Freiburg i. Br., 1960, σ. 24 ἐπ.· J. Brugger, Die Gemeinde - Organisation des Kantons Aargau, Diss. Bern 1923· E. Bühler, Der thurgauische Gemeindedualismus, Diss. Freiburg, 1952· G. Büttikofer, Die Rechtssetzungsbefugnis der Gemeinden, Ein Beitrag zur Lehre von der Gemeindeautonomie unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Diss. Zürich, 1950· G. F. A. Cahannes, Bürgergemeinde und politische Gemeinde in Graubünden, Diss. Bern, 1930· J. Desax, Die Bündner Gemeinde, Studie über geschichtliche Entwicklung und Struktur, 1934· J. Duss, Die luzernische Gemeinde, Diss. Freiburg/Schweiz, 1952· E. Epprecht, Die ausseror-

τὴν εὐρυτέραν καὶ τελειοτέραν ἀνάπτυξιν καὶ τὴν μεγαλυτέραν ἐπιτυχίαν ἐν συγκρίσει πρὸς ὅλας τὰς ἄλλας εὐρωπαϊκὰς Χώρας. Ἡ κοινοτικὴ αὐτοδιοίκησις καλεῖται αὐτόθι «κοινοτικὴ αὐτονομία» («Gemeindeautonomie»),

dentliche Gemeindeorganisation im Kanton Zürich, Diss. Zürich, 1938· Friedrich, op. cit., σ. 287 ἐπ.· Gasser, op. cit., σ. 78 ἐπ.· W. Geiger, Die Gemeindeautonomie und ihr Schutz nach schweizerischem Recht, Diss. St. Gallen, ἐν «Veröffentlichungen der Handels - Hochschule St. Gallen», τ. 24, 1950· A. Gengel, Die Selbstverwaltungskörper (Kreise und Gemeinden) im Kanton Graubünden, Diss. Zürich, 1902· Z. Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 1941, σ. 69 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Die rechtliche Stellung der Gemeinden in der Schweiz, ἐν «Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz» (Recueil de travaux publié par l'Institut de science politique τοῦ Πανεπιστημίου τῆς Γενεύης ὑπὸ τὴν διεύθυνσιν τοῦ M. Bridel), 1952, σ. 11 ἐπ.· Goetz, op. cit., σ. 602 ἐπ.· M. Imboden, Die Gemeindeorganisation ἐν «Die Gemeindeautonomie» (Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels - Hochschule St. Gallen), 1946, σ. 94 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Gemeindeautonomie und Rechtsstaat, ἐν Festgabe zum 60. Geburtstag von Z. Giacometti («Demokratie und Rechtsstaat»), 1953, σ. 89 ἐπ.· E. Kunz, Die locale Selbstverwaltung in den zürcherischen Landgemeinden im 18. Jahrhundert, 1948· W. A. Liebeskind, L'autonomie communale, ἐν «Die Freiheit des Bürgers im Schweizerischen Recht», σ. 233 ἐπ.· W. Mascheck, Die Struktur der Kommunalverwaltung in den deutsch - schweizerischen Kantonen, ἐν «Deutsches Verwaltungsblatt», 1952, σ. 72 ἐπ.· W. Nauer, Das Gemeindewesen des Kantons Zürich, Diss. Zürich 1944· H. Nawiaski, Grundbegriffe der Gemeindeautonomie, ἐν «Die Gemeindeautonomie», σ. 14 ἐπ.· G. Olgiati, Die bündnerische Gemeindeautonomie, Diss. Zürich, 1948· G. Pedotti, Beiträge zur rechtsgeschichtlichen Entwicklung der Gemeinde, der Gemeindeaufgaben und des Gemeindevermögens im Kanton Graubünden, Diss. Zürich, 1936· F. Reinhardt, Die Gemeindeautonomie nach solothurnischem Recht, Diss. Zürich, 1934· J. Riedener, Das St. Gallische Gemeindewesen nach der Verfassung und dem neuen Organisationsgesetz unter Berücksichtigung der staatspolitischen Entwicklungen, Diss. Freiburg/Schweiz, 1953· F. Schaltegger, Die thurgauische Gemeindeautonomie, Diss. Zürich, 1952· P. Schauder, Die Rechtssetzung durch die Gemeinden im Kanton Schwyz, Diss. Freiburg/Schweiz, 1947· H. Schmid, Die Ortsgemeinden im Kanton St. Gallen, unter besonderer Berücksichtigung der allgemeinen Rechtsstellung zum Staat, der wirtschaftlichen und sozialen Funktion sowie der Verleihung des Gemeindebürgerrechtes, Diss. St. Gallen, 1967· O. Schoch, Die Gemeindeautonomie in der Schweiz, ἐν «Schweizerische Juristen - Zeitung», τ. VII (1910), σ. 81 ἐπ.· E. Simon, Die Bezirke und Gemeinden als Selbstverwaltungskörper des Kantons Schwyz, Diss. Bern, 1941· K. Stauber, Autonomie und autonome Satzungen der schaffhauser Gemeinden, Diss. Zürich, 1952· G. Thüerer, Geschichtliche Entwicklung der Gemeindeautonomie in der Schweiz, ἐν «Die Gemeindeautonomie», σ. 27 ἐπ.· G. Tramèr, Die Unterengadiner Gemeinden vom 16. Jahrhundert bis zur kantonalen Verfassung vom 1854, 1950· E. Utzinger, Die freie politische Gemeinde in der Schweiz κλπ., 1946· R. Walthard, Die Gliederung der Gemeinden im Schweizerischen Recht nach ihren Zwecken, Diss. Bern, 1924.

ἡ ὁποία ἐν ὄψει τῆς ἐκτάσεως τῶν ἐξουσιῶν, τὰς ὁποίας περιλαμβάνει, ὀρίζεται ὡς «δικαίωμα αὐτοδιαθέσεως» τῆς κοινότητος⁶⁰. Ἡ κοινοτική ὀργάνωσις στηρίζεται εὐρέως ἐπὶ τῶν ἀρχῶν τῆς ἀμέσου δημοκρατίας, αἱ ὁποῖαι διέπουν καὶ τὴν ὀργάνωσιν τῆς κρατικῆς ἐξουσίας.

Τὸ ἰσχύον ὁμοσπονδιακὸν Σύνταγμα (1874) δὲν περιέλαβε διάταξιν τινα περὶ τῆς τοπικῆς διοικήσεως, καταλεῖπον (ἄρθρ. 3) τὴν ρύθμισιν αὐτῆς εἰς τὴν ἀποκλειστικὴν ἐξουσίαν τῶν Καντονίων. Τὴν κοινοτικὴν αὐτονομίαν κατοχυροῦν ρητῶς τὰ Συντάγματα τῶν Καντονίων τῆς Ζυρίχης (ἄρθρ. 48 § 1), τῆς Λουκέρνης (ἄρθρ. 87 § 1), τοῦ Οὔρι (ἄρθρ. 75 § 1), τοῦ Γκραουμπύντεν (ἄρθρ. 40 § 2), τοῦ Σαφφχάουζεν (ἄρθρ. 90 § 1), τοῦ Σολότουρν (ἄρθρ. 54), τοῦ Ἀαργκάου (ἄρθρ. 44 § 1), τοῦ Ἀππεντσελλ Ἀουσσερ - Ρόντεν (ἄρθρ. 72 § 1) καὶ τοῦ Βάλλις (ἄρθρ. 69)⁶¹. Ἡ νομολογία τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Δικαστηρίου θεωρεῖ τὴν κοινοτικὴν αὐτονομίαν ὡς συνταγματικῶς κατοχυρουμένην καὶ δὴ ὡς συναγομένην ἐκ μόνης τῆς συνταγματικῆς ἀναγνώρισεως τῶν κοινοτήτων καὶ εἰς ἐκεῖνα τὰ Καντόνια, τὰ Συντάγματα τῶν ὁποίων δὲν τὴν προβλέπουν ρητῶς. Συνεπῶς, ἡ κοινοτικὴ αὐτονομία θεωρεῖται συνταγματικῶς κατοχυρωμένη εἰς ὅλα τὰ Καντόνια⁶².

III

ENNOIA THS ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΕΩΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

1. Ἡ ἔννοια τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν γένει.- Ἡ ἔννοια τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι ἀμφίβολου. Αὕτη συνεζητήθη ζωηρῶς ἐν Γερμανίᾳ ὑπὸ τὸ Σύνταγμα τῆς Βαϊμάρης

60. Nawiaski, Grundbegriffe der Gemeindeautonomie, σ. 19: «Sie (Gemeindeautonomie) hat nicht nur Selbstgesetzgebung zum Gegenstand, wie der Ausdruck besagt, und Selbstverwaltung, woran in erster Linie entgegen dem Wortsinn gedacht ist, sondern alle Kategorien der öffentlichen Funktionen. Sucht man einen passenden Ausdruck für den ganzen Umfang der Gemeindeautonomie, so konnte man von einem Selbstbestimmungsrecht der Gemeinde sprechen».

61. Τὰ κείμενα τῶν Συνταγμάτων βλ. ἐν Schweizerische Bundeskanzlei, Wappen, Siegel und Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone, 1948.

62. Bütikofer, op. cit., σ. 37· Geiger, op. cit., σ. 101· Giacometti, Das Staatsrecht der schweiz. Kantone, σ. 74· τοῦ αὐτοῦ, Die rechtliche Stellung der Gemeinden in der Schweiz, σ. 17· Vieli, op. cit., σ. 161 ἐπ.

καὶ παρ' ἡμῖν ὑπὸ τὸ Σύνταγμα τοῦ 1927 ἐν ὄψει τῆς τότε κρατουσῆς διακρίσεως τῶν συνταγματικῶν διατάξεων εἰς τὰς καθιερούσας ἀμέσως ἰσχύοντας κανόνας δικαίου (aktuelle Verfassungssätze) καὶ τὰς περιεχούσας ἀπλᾶς προγραμματικὰς ἢ κατευθυντηρίους ἀρχὰς διὰ τὸν κοινὸν νομοθέτην (programmatische Verfassungssätze). Ἐνῶ ὅμως αἱ γενόμεναι παρ' ἡμῖν σχετικαὶ συζητήσεις περιορίσθησαν εἰς μόνην τὴν κατάταξιν τῶν περὶ αὐτοδιοικήσεως διατάξεων τοῦ Συντάγματος εἰς μίαν τῶν δύο τούτων κατηγοριῶν συνταγματικῶν διατάξεων, ἡ γερμανικὴ ἐπιστήμη καὶ νομολογία, μετὰ τὴν κατάταξιν τῶν ἐν λόγῳ διατάξεων εἰς τὴν πρώτην κατηγορίαν, ἡσχολήθησαν καὶ ἀσχολοῦνται περαιτέρω μὲ τὴν ειδικωτέραν φύσιν των καὶ δὴ μὲ τὸ ζήτημα, ἂν αὗται κατοχυροῦν ἐνδημόσιον δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως (subjektives öffentliches Recht auf Selbstverwaltung) τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ἢ ἓνα θεσμὸν δημόσιου δικαίου - τὸν θεσμὸν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως (institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung) - ἢ καὶ ἀμφοτέρω. Οὕτως ὑπεστηρίχθησαν ἐν Γερμανίᾳ ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἔννοιαν τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως αἱ ἀκόλουθοι τέσσαρες θεωρίαι: α) ἡ θεωρία τῶν κατευθυντηρίων διατάξεων, β) ἡ θεωρία τοῦ δημοσίου δικαιώματος, γ) ἡ θεωρία τοῦ συνταγματικῶς κατοχυρωμένου θεσμοῦ δημοσίου δικαίου καὶ δ) ἡ θεωρία τοῦ συνταγματικῶς κατοχυρωμένου θεσμοῦ δημοσίου δικαίου καὶ τοῦ δημοσίου δικαιώματος.

2. Ἡ θεωρία τῶν κατευθυντηρίων διατάξεων. α.) Ἐν Γερμανίᾳ. - Ἡ θεωρία τῶν κατευθυντηρίων διατάξεων ὑπεστηρίχθη ὑπὸ τὸ ἄρθρ. 127 τοῦ Συντάγματος τῆς Βαϊμάρης⁶³. Ὁ σπουδαιότερος ἐκπρόσωπος αὐτῆς ἦτο ὁ G. Anschütz⁶⁴, ὁ ὅποιος ἐθεώρει τὸ ἐν λόγῳ

63. Βλ. H. Adelung, Veränderungen der kommunalen Selbstverwaltung, Diss. Giessen 1933, σ. 41 ἐπ.· Bärtling, op. cit., σ. 7 ἐπ.· Bauernfeind, op. cit., σ. 35 ἐπ.· Becker, Gemeindliche Selbstverwaltung, σ. 299 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf die Gegenwart, σ. 100 ἐπ.· Bode, op. cit., σ. 67 ἐπ.· Dade, op. cit., σ. 15 ἐπ.· L. Gebhard, Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919, 1932, σ. 483 ἐπ.· Göb, op. cit., σ. 26 ἐπ.· Gohl, op. cit., σ. 18, 30 ἐπ.· Paritsch, op. cit., σ. 120· H. Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen, 1926, σ. 42 ἐπ.· Riess, Begriffsrezeption in der Reichsverfassung und Selbstverwaltungsrecht, ἐν «Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt», τ. 51 (1930), σ. 400 ἐπ.· F. Stier-Somlo, Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland, ἐν «Veröffentlichungen der Deutschen Staatsrechtslehrer», τ. 2, 1925, σ. 130 ἐπ.

64. Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, ἐκδ. 8η (1928), σ. 334 ἐπ., 1960 (ἀμετάβλητος ἀνατύπωσις τῆς 14ης ἐκδ., 1933), σ. 582.

ἄρθρον ἔνεκα τῆς ἐν αὐτῷ περιεχομένης ἐπιφυλάξεως τοῦ νόμου ὡς στερούμενον οἰασδῆποτε οὐσιαστικῆς σημασίας, ἀποτελοῦν μίαν ἀπλῆν ἐφαρμογὴν τῆς ἀρχῆς τῆς νομιμότητος τῆς διοικήσεως («*deerlaufender Grundrechtsartikel*»)⁶⁵. Ἡ θεωρία ἐγκατελείφθη τελικῶς καὶ δὴ μετὰ τὴν ὑπὸ τοῦ C. Schmitt ἀνάπτυξιν τῆς θεωρίας τοῦ συνταγματικῶς καταχωρωμένου θεσμοῦ δημοσίου δικαίου καὶ τὴν σιωπηρῶς υἱοθετήσαν αὐτὴν περίφημον ἀπόφασιν τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 10/11 Δεκεμβρίου 1929⁶⁶, ἡ ὁποία ἐδέχθη σχετικῶς τὰ ἐξῆς: «Τὸ ἄρθρ. 127 τοῦ ὁμοσπονδιακοῦ Συντάγματος δὲν σημαίνει ἐν ἀπλοῦν πρόγραμμα ἄνευ νομικοῦ περιεχομένου. Τοῦνάντιον, τοῦτο ὀρίζει ἐπιτακτικῶς, ὅτι εἰς τὰς κοινότητας καὶ τοὺς ἀνωτέρους τοπικοὺς ὀργανισμοὺς ἀνήκει τὸ δικαίωμα τῆς αὐτοδιοικήσεως. Συνεπῶς, ἡ νομοθεσία τῶν Χωρῶν δὲν δύναται νὰ καταργήσῃ τὸ δικαίωμα τοῦτο καὶ νὰ μεταβιβάσῃ τὴν διοίκησιν τῶν κοινοτικῶν ὑποθέσεων εἰς τὰς κρατικὰς ἀρχάς. Αὕτη δὲν δύναται ὡσαύτως νὰ περιορίσῃ τὴν αὐτοδιοίκησιν κατὰ τοιοῦτον τρόπον, ὥστε νὰ ὑποσκάπτεται ἐσωτερικῶς, νὰ χάνῃ τὴν εὐκαιρίαν πρὸς δυναμικὴν δρᾶσιν καὶ νὰ δύναται νὰ ἔχῃ ἀκόμῃ μόνον μίαν φαινομενικὴν ὑπαρξιν». Ἡ θεωρία δὲν ὑποστηρίζεται πλέον ὑπὸ τὸ ἄρθρ. 28 τοῦ ἰσχύοντος Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης⁶⁷, τὸ ὁποῖον θεωρεῖται ὁμοφώνως ὡς περιέχον ἀμέσως ἰσχύον δίκαιον. Ὑπὸ τὴν ἔννοιαν ἀκριβῶς αὐτὴν ἔλυσε προφανῶς τὸ ζήτημα καὶ τὸ ἄρθρ. 91 τοῦ ὁμοσπονδιακοῦ νόμου περὶ τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 12 Μαρτίου 1951, τὸ ὁποῖον παρέχει εἰς τοὺς ὀργανισμοὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως τὸ δι-

65. Σύμφωναι οἱ W. Laforet - H. v. Jan - M. Schadenfroh (Die bayerische Gemeinde - Bezirks - und Kreisordnung, τ. I, 1931, σ. 139 ἐπ.) καὶ H. Nawiaski (Bayerisches Verfassungsrecht, 1923, σ. 422). - Ἀντίθετοι οἱ F. Glum (Das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 127 der Reichsverfassung, ἐν «Archiv des Oeffentlichen Rechts», N. F., τ. 17, σ. 392 ἐπ.) καὶ F. Stier-Somlo (Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechts», ἐν «Archiv des Oeffentlichen Rechts», N. F., τ. 17, 1929, σ. 15 ἐπ.).

66. Παράκειται ἐν «Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt», τ. 51 (1930), σ. 306 ἐπ.

67. Bauernfeind, op. cit., σ. 36 ἐπ.· Becker, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, σ. 139· Fr. Hohmann, Bundesgesetzliche Organisation Landesunmittelbarer Selbstverwaltungskörperschaften, Formen und Zulässigkeit ihrer Einschaltung in die Ausführung von Bundesgesetzen durch den Bundesgesetzgeber, Diss. München, ἐν «Schriften zum Oeffentlichen Recht», τ. 59, 1967, σ. 146· H. Stephan, Staatliche Schulhoheit und kommunale Selbstverwaltung, ἐν «Verwaltung und Wirtschaft», τ. 31, 1964, σ. 32.

καίωμα ἀσκήσεως τῆς συνταγματικῆς προσφυγῆς ἐναντίον νόμου, ὁ ὁποῖος «παρὰ βιάζει τὴν διάταξιν τοῦ ἀρθ. 28 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου»⁶⁸.

β. 'Εν Γαλλίᾳ.- Ἡ θεωρία ὑπεστηρίχθη καὶ ἐν Γαλλίᾳ, ἔνθα, καθ' ὅσον ἡδυνήθην νὰ διαπιστώσω, δὲν φαίνεται νὰ διεζήχθη συζήτησις ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἔννοιαν τῶν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεων τῶν Συνταγμάτων τοῦ 1946 καὶ 1958 καὶ ν' ἀπεδόθη νομικὴ τις σημασία εἰς αὐτάς. Οὕτως, ὁ M. Waline⁶⁹ ὑπεστήριξεν, ὅτι αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεις τοῦ Συντάγματος τοῦ 1946 ἦσαν «ὁ τύπος τῆς πλατωνικῆς διατάξεως, τῆς ἐκφράσεως μιᾶς ἀπλῆς ἐπιθυμίας τοῦ Συνταγματικοῦ Νομοθέτου».

γ. Π α ρ ' ἡ μ ῖ ν. Ἡ παγία νομολογία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας υἱοθέτησε τὴν ἐν λόγῳ θεωρίαν κατὰ τὴν ἐρμηνείαν τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος τοῦ 1927. Αὕτη διέκρινε τὰς διατάξεις τοῦ ἄρθρου τούτου εἰς ἐπιτακτικὰς, δι' ὧν ἐτάσσοντο «κατηγορηματικοὶ περιορισμοὶ εἰς τὴν νομοθετικὴν ἐξουσίαν», καὶ ἀπλῶς κατευθυντηρίους, αἱ ὁποῖαι ὑπεδείκνυνον «γενικὴν πολιτικὴν κατεύθυνσιν εἰς τὴν νομοθετικὴν ἐξουσίαν»⁷⁰. Τὸ Δικαστήριον ἐθεώρησεν ὡς ἐπιτακτικὰ μὲν τὰς περὶ τοῦ αἵρετοῦ τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως⁷¹ καὶ περὶ τῆς ὑπάρξεως τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως⁷² διατάξεις, κατευθυντηρίους δὲ τὰς περὶ τοῦ περιεχομένου τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως⁷² καὶ τῆς κρατικῆς ἐπο-

68. K. J. Partsch, *Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft* (Art. 28 Abs. 1 S. 1 des Grundgesetzes), in *Festschrift für C. Bilfinger*, 1954, σ. 301.
69. *Op. cit.*, *εκδ.* 7η (1957), σ. 268, no 447.

70. Ἀπόφ. 257/1930 (σκέψεις 4 - 5): «Ἐπειδὴ τὸ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος προ-
ετίθετο κυρίως νὰ ὑποδείξῃ γενικὴν πολιτικὴν κατεῦθυνσιν εἰς τὴν νομοθετικὴν ἐξουσίαν,
οὐχὶ δὲ νὰ ἀπευθύνῃ εἰδικὰς νομικὰς πρὸς αὐτὴν ἐπιταγὰς, κατ' ἀκολουθίαν ἀπὸ τῆς
ἀπόφωσός ταύτης, ἡ κρίσις περὶ τοῦ ἂν ὁ ψηφιζόμενος νόμος συνάδῃ πρὸς τὴν ὡς ἂν ἐννοίαν
τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος ἀνήκει, κατ' ἀρχήν, εἰς αὐτὴν ταύτην τὴν νομοθετικὴν
ἐξουσίαν, ἀσκοῦσαν τὴν ἐκ τοῦ Συντάγματος προσήκουσαν αὐτῇ δικαιοδοσίαν καὶ δὲν δύ-
ναι νὰ ὑποβάλληται εἰς δικαστικὸν ἐλεγχον, ὅστις ὑποτίθῃ παρὰ βραβιν ἐπιτακτικῆς συν-
ταγματικῆς διατάξεως. - Ἐπειδὴ μετὰ τῶν συγκεκριμένων ἐν τῷ ἐν λόγω ἄρθρῳ τοῦ
Συντάγματος ἀπάντωνσάν διατάξεων, δι' ὧν τάσσονται κατηγορηματικοὶ περιορισμοὶ εἰς
τὴν νομοθετικὴν ἐξουσίαν, οἷος ἐπὶ παραδειγματικῶς ὁ περὶ τοῦ αἰρετοῦ τῶν ὀργάνων τῆς το-
πικῆς αὐτοδιοικήσεως, δὲν ὑπάρχει τις καθορίζουσα τὴν ἔκτασιν τῆς αὐτοδιαθέσεως, ἥν
ὁ νόμος θὰ ὄφειλε ἀπαραιτήτως νὰ ἐπιτρέψῃ εἰς τοὺς αὐτοδιοικουμένους ὀργανισμούς. -
Βλ. καὶ τὰς ἀποφ. 35/1931 (σκέψιν 7ην), 156/1931 (σκέψιν 1ην), 160/1931 (σκέψιν 1ην),
565/1932 (σκέψιν 2αν), 689/1933 (σκέψιν 5ην), 801/1933 (σκέψιν 7ην), 1005/1933 (σκέψιν
3ην), 250/1934 (σκέψιν 3ην) καὶ 956/1934 (σκέψιν 3ην). - Ἀντιφατικὴ φαίνεται ἡ ἀπόφ.
579/1932 (σκέψις 2α), δεχθεῖσα ὅτι «τὸ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντ. ὡς κατευθυντικὸν ὁ-
ν γ ρ α μ ῆ ν ἔθηκε τὴν ἐπιτακτικὴν διατάξιν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσε-
ως . . . ».

71. Ἀπόφ. 257/1930 (σκέψις 5η), παρατιθεμένη ἐν τῇ προηγουμένη σην.

72. 'Αποφ. 35/1931 (σκέψις 7η) και 565/1932 (σκέψις 2α): «... ὁ ἡμέτερος Συνταγματικὸς νομοθέτης ἔθηκε γενικὴν μὲν ἐπιτακτικὴν ἀρχὴν διὰ τὴν ὑπαρξίν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, κατευθυντήριον δὲ διὰ τὸ περιεχόμενον αὐτῆς...».

πτείας τοιαύτας. Κατ' ἀκολουθίαν, τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας ἀνεγνώρισε τὸ δικαίωμα τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας νὰ ὀρίζῃ «κατὰ τὴν κρίσιν αὐτῆς τοὺς τε προσήκοντας ἐκάστοτε σκοποὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ τὴν πρὸς ἀλλήλους τάξιν προτιμῆσεως, ἔτι δὲ νὰ ἐπιβάλλῃ εἰς τοὺς αὐτοδιοικουμένους τοπικοὺς ὀργανισμοὺς ὑποχρεωτικὰς δαπάνας πρὸς ἐκπλήρωσιν τῶν τασσομένων σκοπῶν»⁷³, πρὸς δὲ «νὰ διαγράφῃ τὸν κατὰ τὴν κρίσιν αὐτῆς ἐπιτήδειον τρόπον πραγματώσεως ἐκάστου σκοποῦ»⁷⁴ καὶ νὰ ὀρίζῃ «τὸν ἐπιτηδειότερον κατὰ τὴν κρίσιν αὐτῆς τρόπον τῆς εὐστοχωτέρας λειτουργίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως»⁷⁵. Ἡ νομολογία δὲν ἐνέμεινε ὅμως ἀνεπιφυλάκτως εἰς τὸν κατευθυντήριον χαρακτήρα τῶν μὴ καθιερουσῶν κατηγορηματικῶν περιορισμῶν τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας συνταγματικῶν διατάξεων, ἀλλ' ἐδέχθη τελικῶς δύο ἀπωτάτους περιορισμοὺς αὐτῆς κατὰ τὸν καθορισμὸν τοῦ περιεχομένου καὶ τὴν ρύθμισιν τῆς λειτουργίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἥτοι τὴν ἀπαγόρευσιν τῆς «ἐκμηδενίσεως» τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ τὴν μὴ ἀντίθεσιν εἰς «τὸ πνεῦμα καὶ τὴν πρόθεσιν τοῦ συνταγματικοῦ νομοθέτου»⁷⁶.

73. Ἀπόφ. 257/1930 (σκέψις 6η). - Ὁμοίαι αἱ ἀποφ. 35/1931 (σκέψις 7η), 565/1932 (σκέψις 2α) καὶ 579/1932 (σκέψις 2α), αἱ ὁποῖαι ἐδέχθησαν περαιτέρω, ὅτι ὁ κοινὸς νομοθέτης δύναται νὰ ὀρίζῃ «κατὰ τὰς ἐκάστοτε περιστάσεις καὶ ἀνάγκας» τοὺς προσήκοντας σκοποὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, «προσθέτων εἰς τὰς ἀναθεωρούμεναις ἤδη τοπικὰς ὑποθέσεις νέας ἢ ἀφαιρῶν ἀπὸ τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν καὶ καθιστῶν πάλιν κρατικὰς ὀρισμένας ὑποθέσεις». - Βλ. καὶ τὰς ἀποφ. 1005/1933 (σκέψιν 3ην) καὶ 956/1934 (σκέψιν 3ην).

74. Ἀποφ. 257/1930 (σκέψις 6η), 35/1931 (σκέψις 7η) καὶ 565/1932 (σκέψις 2α).

75. Ἀποφ. 156/1931 (σκέψις 1η), 160/1931 (σκέψις 1η), 801/1933 (σκέψις 3η) καὶ 250/1934 (σκέψις 3η). - Βλ. καὶ τὰς ἀποφ. 689/1933 (σκέψιν 5ην), 1005/1933 (σκέψιν 3ην) καὶ 956/1934 (σκέψιν 3ην).

76. Οὕτως, ἡ ἀπόφ. 35/1931 (σκέψις 7η) ἐδέχθη, ὅτι ὁ κοινὸς νομοθέτης δὲν δύναται κατὰ τὴν ρύθμισιν τῶν θεμάτων τούτων «νὰ ἐξαφανίσῃ τὴν κοινότητα καὶ νὰ περιορίσῃ τὴν ἀρμοδιότητα τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως κατὰ τοιοῦτον τρόπον, ὥστε νὰ φθάσῃ εἰς ἀνυπαρξίαν αὕτη ἡ περιορισμὸν τοιοῦτον προσκρούοντα καὶ ἀντιτιθέμενον πρὸς τὸν σκοπὸν καὶ τὴν πρόθεσιν τοῦ συντακτικοῦ νομοθέτου». - Ὁμοία ἡ ἀπόφ. 565/1932 (σκέψις 2α). - Ἀπόφ. 144/1931 (σκέψις 3η): «... Ἦτοι ἡ ἐλευθέρᾳ δράσει καὶ ἡ πρωτοβουλία τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐπιτρέπεται νὰ περιορίζηται ὑπὸ τῆς ἐποπτείας τῆς Πολιτείας, οὐχὶ ὅμως μὲ χ ρ ι σ ἐ κ μ η δ ε ν ῖ σ ε ω ς, τοῦθ' ὅπερ θὰ ἀπέτελει ἀναίρεσιν τοῦ σκοποῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ὡς πηγῆς καὶ ταύτης ἀσκήσεως ἐξουσίας, ὅφ' ἦν ἔνοιον ἐθεσπίσθη παρ' ἡμῖν ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις διὰ τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντ.». - Τοὺς ἐν λόγῳ περιορισμοὺς ἐπανάλαβε καὶ διευτύπωσε σαφέστερον καὶ πληρέστερον ἡ ἀπόφ. 156/1931 (σκέψις 1η): «Ἐπειδὴ κατὰ τὴν ὁρθὴν ἐρμηνείαν τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος ἐν τῇ ἐννοίᾳ τῆς ἀνωτάτης ἐποπτείας, ἣν ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία ἀσκεῖ ἐπὶ τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἔγκειται τὸ δικαίωμα νὰ ρυθμίξῃ τὸν ἐπιτηδειότερον κατὰ τὴν κρίσιν αὐτῆς τρόπον τῆς εὐστοχωτέρας λειτουργίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἀλλ' ὑπὸ τὸν ὅρον ὅτι τὰ ὑπ' αὐτῆς θεσπιζόμενα ρυθμιστικὰ μέτρα ἀφ' ἐνὸς μὲν δὲν προσκρούουσιν εἰς τοὺς ἐν τῷ Συντάγματι κατηγορηματικοὺς περιορισμοὺς, ἀ φ '»

Ἐκ τῆς διατύπώσεως τῆς ἐν λόγῳ νομολογίας καὶ ἰδίᾳ τῶν ἀποφάσεων 156/1931, 160/1931 καὶ 801/1933 συνάγεται σαφῶς, ὅτι τὸ Δικαστήριον διετήρησε μὲν κατ' ἀρχὴν τὴν διάκρισιν τῶν διατάξεων τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος εἰς ἐπιτακτικὰς καὶ κατευθυντηρίου⁷⁷, ἠθέλησεν ὅμως νὰ περιορίσῃ κατὰ τινα τρόπον τὸν προγραμματικὸν χαρακτῆρα τῶν τελευταίων διατάξεων. Ἐν τούτοις, μία ἐγγυτέρα ἐξέτασις τῆς νομολογίας καταδεικνύει, ὅτι αὕτη οὐδὲλως περιώρισε πράγματι τὸν κατευθυντήριον χαρακτῆρα τῶν μὴ ἐπιτακτικῶν διατάξεων· διότι οἱ ὑπ' αὐτῆς τεθέντες καὶ ἤδη ἐκτεθέντες περιορισμοὶ τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας, οἱ ὅποιοι θὰ ἔπρεπε καὶ πρέπει νὰ θεωροῦνται ὡς αὐτονόητοι, συνήγοντο ἀναγκαίως ἐκ τῆς ὑπὸ τοῦ Συντάγματος καθιερωμένης «ἐπιτακτικῆς ἀρχῆς διὰ τὴν ὑπαρξίν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως»⁷⁸. Τῷ ὄντι, ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία θὰ παρεβιάζετο προφανῶς τὴν ἐπιτακτικὴν αὐτὴν συνταγματικὴν ἀρχήν, ἐὰν κατὰ τὴν ρύθμισιν τοῦ θεσμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἔφθανε «μέχρις ἐκμηδενίσεως ἢ οὐσιαστικῆς ἐξαφανίσεως ἢ ἀνυπαρξίας» αὐτοῦ ἢ προσέκρουε «καταδήλως» «εἰς τὸ πνεῦμα καὶ τὴν πρόθεσιν» τοῦ Συντάγματος.

Τὸ Δικαστήριον ἠκολούθησε τὴν ὑπὸ τὸ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος τοῦ 1927 ἐν τῇ νομολογίᾳ αὐτοῦ τελικῶς κρατήσασαν ἄποψιν καὶ κατὰ τὴν ἐρμηνείαν τοῦ ἄρθρ. 99 τοῦ Συντάγματος τοῦ 1952. Οὕτως, ἡ μὲν ἀπόφασις

ἐτέρου δὲ δὲν ἐκτείνονται εἰς βαθμὸν περιάγοντα τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν μέχρις ἐκμηδενίσεως οὔτε ἀντίκεινται κατ' οὐσίαν εἰς τὸ πνεῦμα καὶ τὴν πρόθεσιν τοῦ συνταγματικοῦ νομοθέτου, καθιεροῦντος τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν ὡς θεσμὸν συνταγματικῶς κατοχυρωμένον». - «Ὅμοιαι πρὸς τὴν τελευταίαν ἀπόφ. αἱ ἀποφ. 160/1931 (σκέψις 3η) καὶ 801/1933 (σκέψις 1η). Ἀνάλογον διατύπωσιν ἔχουν αἱ ἀποφ. 579/1932 (σκέψις 2α), 689/1933 (σκέψις 5η), 250/1934 (σκέψις 3η) καὶ 289/1937 (σκέψις 5η)· ἡ δευτέρα ἀπόφ. ἐδέχθη, ὅτι οἱ ὑπὸ τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας καθιερούμενοι περιορισμοὶ δέον «νὰ μὴν ἐκτείνωνται εἰς σημεῖον περιάγον τὴν αὐτοδιοίκησιν εἰς οὐσιαστικὴν ἀνυπαρξίαν, οὔτε νὰ προσκρούουν καταδήλως εἰς τὸ πνεῦμα καὶ τὴν πρόθεσιν τοῦ Συντάγματος». - Αἱ ἀποφ. 1005/1933 (σκέψις 3η) καὶ 956/1934 (σκέψις 3η) ἐδέχθησαν, ὅτι τὸ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντ. καθιέρωνε τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν «ὡς θεσμὸν συνταγματικῶς κατοχυρωμένον».

77. Ὁ Θ. Τ σ ά τ σ ο ς (Ἀναθεώρησις τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος, ἐν «Ἐπιθεωρήσει τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως», τ. ΙΑ', 1932, σ. 390) φαίνεται δεχόμενος, ὅτι ἡ ἀπόφ. 156/1931 ἐσημείωσε στrophὴν ἐν τῇ νομολογίᾳ τοῦ Σ. τ. Ε. πρὸς τὴν ἐκδοχὴν ὅτι αἱ διατάξεις τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντ. ἦσαν ἐπιτακτικαί. Ἡ ἄποψις αὕτη δὲν φαίνεται ὀρθή (βλ. καὶ Φ. Βεγλερ ἢ, Ἡ συνταγματικὴ προστασία τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἐν «Ἐπιθεωρήσει τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως», τ. ΙΔ', 1935, σ. 212). Ἡ διάκρισις τῶν διατάξεων εἰς ἐπιτακτικὰς καὶ κατευθυντηρίου διετηρήθη ἐν τε τῇ περὶ ἧς ὁ λόγος ἀποφ. (αὐτοῦς ἐν τῷ Συντ. κα τ η γ ο ρ η μ α τ ι κ ο ὺ ς π ε ρ ι ο ρ ι σ μ ο ὺ ς) καὶ ἐν τῇ ἀνωτ. (σημ. 8) μνημονευομένῃ μεταγενεστέρᾳ νομολογίᾳ.

78. Βλ. ἀνωτ., σημ. 72.

1063/1957 (σκέψις 2α) ἐπανάλαβε σχεδὸν αὐτολεξεῖ τὴν ἀνωτέρω παραθεθεῖσαν σκέψιν τῆς ἀποφάσεως 156/1931 (160/1931, 801/1933), ἡ δὲ ἀπόφασις 1089/1958 (σκέψις 3η) υἱοθέτησε τὴν διατύπωσιν τῶν ἀποφάσεων 1005/1933 καὶ 956/1934.

δ'. Κριτική.- Ἡ θεωρία τῶν κατευθυντηρίων διατάξεων δὲν εἶναι ὀρθή. Αὐτὴ αὕτη ἢ a priori διάκρισις τῶν συνταγματικῶν διατάξεων ἐν γένει εἰς ἐπιτακτικὰς καὶ κατευθυντηρίους εἶναι ἀνεπίτρεπτος. Κατευθυντήριοι συνταγματικοὶ διατάξεις ὑπὸ τὴν ἔννοιαν ὅτι δὲν δεσμεύουν τὴν νομοθετικὴν ἐξουσίαν δὲν ὑπάρχουν. Πᾶσαι αἱ διατάξεις ἐνὸς αὐστηροῦ Συντάγματος περιέχουν κατ' ἀρχὴν⁷⁹ ἀμέσως ἰσχύοντας κανόνες δικαίου, δεσμεύοντας πᾶσας τὰς συντεταγμένας ἐξουσίας, ἐπομένως καὶ τὴν νομοθετικὴν⁸⁰. Μόνον ἡ ἔκτασις τῆς τοιαύτης δεσμεύσεως τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας εἶναι διάφορος, καθ' ὅσον ὠρισμένοι συνταγματικοὶ διατάξεις παρέχουν εὐρύτεραν διακριτικὴν εὐχέρειαν πρὸς ρύθμισιν τῶν σχετικῶν θεμάτων ἢ αἱ λοιπαὶ τοιαῦται⁸¹. Τὸν ἐπιτακτικὸν χαρακτῆρα τῶν συνταγματικῶν διατάξεων ἐν γένει ἀναγνωρίζουν ρητῶς τὰ Συντάγματα ὠρισμένων Κρατῶν, ὅπως τὰ Συντάγματα τῶν ὁμοσπόνδων ἀμερικανικῶν Πολιτειῶν τῆς Νοτίου Καρολίνης (ἄρθρ. I § 29), τῆς Οὐάσιγκτων (ἄρθρ. I § 29) καὶ τοῦ Οὐτάχ (ἄρθρ. I § 26)⁷⁹, τῆς Ἀνατολικῆς Γερμανίας (ἄρθρ. 107)⁸² καὶ τῆς Τουρκίας (ἄρθρ. 8 § 2). Ἀξιοσημείωτος

79. Κατ' ἐξαιρέσιν ὠρισμένοι διατάξεις τοῦ Συντ. εἶναι, συμφώνως πρὸς τὴν ρητὴν διατύπωσιν αὐτῶν, ἀπλῶς δυνητικοὶ καὶ ὅχι ἐπιτακτικοὶ ἢ δὲν ἰσχύουν ἀμέσως δυνάμει ρητῆς διατάξεως. - Πρβλ. ἄρθρ. I § 29 Συντ. Νοτίου Καρολίνης: «The provisions of this Constitution shall be taken, deemed and construed to be mandatory and prohibitory, and not merely directory, except where expressly made directory or permissive by its own terms». Ἀνάλογον διάταξιν περιέχουν καὶ τὰ Συντάγματα τῆς Οὐάσιγκτων (ἄρθρ. I § 29) καὶ τοῦ Οὐτάχ (ἄρθρ. I § 26).

80. Γ. Παπαχαρατζῆ, Σύστημα τοῦ ἐν Ἑλλάδι ἰσχύοντος Διοικητικοῦ Δικαίου, ἐκδ. 3η (1960), σ. 115 ἐπ. - W. Eisenlohr, Die juristische Bedeutung programmatischer Bestimmungen in der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, Diss. Heidelberg 1932, σ. 15 ἐπ.

81. Βεγλερῆ, op. cit., σ. 216. - Παπαχαρατζῆ, op. cit., σ. 116: «Ἀρχαὶ σκοπιμότητος, ἀπλᾶι de lege ferenda κατευθύνσεις, διατυπούμεναι ἐν συντάγματι, κτῶνται eo ipso νομικὸν χαρακτῆρα, μεταγόμεναι ἀπὸ τῆς σφαίρας τῆς πολιτικῆς ἐπιστήμης εἰς τὸ πλαίσιον τοῦ θετοῦ δικαίου. Ζήτημα δύναται ἐφεξῆς νὰ γεννηθῇ οὐχὶ περὶ τῆς κατ' ἀρχὴν ιδιότητος αὐτῶν ὡς νομικῶν φραγμῶν, ἀλλὰ μόνον περὶ τοῦ μέτρου τῆς εὐρύτητος τῶν φραγμῶν τούτων. Αἱ περὶ ὧν ὁ λόγος συνταγματικὴ διατάξεις παρέχουσι τῶντι εἰς τὸν νομοθέτην εὐρείαν εὐχέρειαν ὡς πρὸς τὴν διὰ κοινῶν νόμων ρύθμισιν τῶν ἀντικειμένων αὐτῶν. Τίς ἡ ἔκτασις τῆς εὐχερείας ταύτης εἶναι ζήτημα ἐρμηνείας ἐν ἐκάστη συγκεκριμένη περιπτώσει. Νομοθετήματα ὅμως κείμενα τυχὸν ἐκδῆλως ἐκτὸς τῶν ὑπὸ τῶν εἰρημένων ἄρθρων τοῦ συντάγματος τασσομένων ἀκραίων νομικῶν ὁρίων θὰ ἀντέκειντο εἰς τὰ ἄρθρα ταῦτα, θὰ ἦσαν αὐτόχρημα ἀντισυνταγματικά».

82. «Τὸ Σύνταγμα εἶναι ἀμέσως ἰσχύον δικαίον».

εἶναι ἐν προκειμένῳ καὶ ἡ διάταξις τοῦ ἄρθρ. 1 § 3 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Ὅμοσπονδιακῆς Δημοκρατίας τῆς Γερμανίας, κατὰ τὴν ὁποίαν «Τὰ ἐπόμενα ἀτομικὰ δικαιώματα δεσμεύουν τὴν νομοθετικὴν, ἐκτελεστικὴν καὶ δικαστικὴν ἐξουσίαν ὡς ἀμέσως ἰσχύον δίκαιον»⁸³. Ἡ διάταξις αὕτη κατήργησε ἤ, τοῦλάχιστον, ἠθέλησε νὰ καταργήσῃ τὴν ὑπὸ τὸ Σύνταγμα τῆς Βαϊμάρης κρατήσασαν διάκρισιν τῶν περὶ ἀτομικῶν δικαιωμάτων διατάξεων ὡς ἐπιτακτικὰς καὶ κατευθυντηρίους⁸⁴. Ἡ κρατοῦσα γνώμη ἐρμηνεύει τὴν διάταξιν ὑπὸ τὴν ἔννοιαν, ὅτι καθιεροῖ ἐν μαχητὸν τεκμήριον ὑπὲρ τῆς ἐπιτακτικῆς φύσεως καὶ τῆς ἀμέσου ἰσχύος τῶν διατάξεων περὶ ἀτομικῶν δικαιωμάτων, δέχεται δὲ ὅτι ἐν τῷ πρώτῳ τμήματι τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης («Τὰ ἀτομικὰ δικαιώματα») ὑπάρχουν καὶ τινες κατευθυντήριοι διατάξεις⁸⁵. Ἡ διάταξις —ἐν συνδυασμῷ πρὸς τὸ ἄρθρ. 19 § 2 (Wesensgehaltsgarantie, Substanzgarantie)⁸⁶— ἀνεγνώρισεν ἀπλῶς τὴν κατὰ τὸν 20ὸν αἰῶνα ἐπελθοῦσαν οὐσιώδη ἀλλοίωσιν τῶν ἀτομικῶν δικαιωμάτων: «Πρὸτερον ἀτομικὰ δικαιώματα μόνον ἐν τῷ πλαίσιῳ τῶν νόμων· νῦν νόμοι μόνον ἐν τῷ πλαίσιῳ τῶν ἀτομικῶν δικαιωμάτων»^{87, 88}.

83. Ἀνάλογον διάταξιν περιέλαβε καὶ τὸ Σχέδιον Συντάγματος τῆς Herrenchiemsee (ἄρθρ. 21 § 2), περιέχουν δὲ καὶ τὰ Συντάγματα τοῦ Δυτικοῦ Βερολίνου (ἄρθρ. 23 § 1), τῆς Βρέμης (ἄρθρ. 20 § 2) καὶ τῆς Ἑσσης (ἄρθρ. 26). - Ἡ ἐν λόγῳ διάταξις χαρακτηρίζεται ρητῶς ὡς θεμελιώδης (ἄρθρ. 79 § 3 Θεμελ. Ν., ἄρθρ. 20 § 3 Συντ. Βρέμης).

84. v. Mangoldt - Klein, op. cit., τ. I, σ. 159· Maunz, op. cit., σ. 94· H. Nawiaski, Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1950, σ. 21 ἐπ., 23 («Es gibt keine «leerlaufenden» Grundrechte mehr», οὕτω καὶ Leibholz - Rinck, op. cit., σ. 44)· Wernicke, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 1, σ. 5.

85. G. Dürig, ἐν Maunz - Dürig, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 1, σ. 43 ἐπ.· Maunz, op. cit., σ. 94 ἐπ.· J. Seiwert, Zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden gegenüber Grundrechtsverletzungen des Gesetzgebers durch Unterlassen, ἐν «Neue Kölner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen», τ. 20, 1962, σ. 83 ἐπ.

86. «Ἐν οὐδεμιᾷ περιπτώσει δύναται ἐν ἀτομικὸν δικαίωμα νὰ προσβάλλεται ἐν τῷ οὐσιώδει περιεχομένῳ του». - Ἀνάλογον διάταξιν περιέχουν καὶ τὰ Συντάγματα τῆς Ἑσσης (ἄρθρ. 63) καὶ τοῦ Σάαρ (ἄρθρ. 21 § 1).

87. Herber Krüger, Grundgesetz und Kartellgesetzgebung, 1950, σ. 12· Bl. καὶ Dürig, ἐν Maunz - Dürig, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 1, σ. 53· G. Müller, Naturrecht und Grundgesetz, Zur Rechtsprechung der Gerichte, besonders des Bundesverfassungsgerichts, 1967, σ. 10· K. Stahler, Verfassungsgerichtliche Nachprüfung gesetzgeberischen Unterlassens, Diss München 1966, σ. 16 ἐπ.

88. Τὰ Συντάγματα τῆς Ἑλλανδίας (ἄρθρ. 45 § 1), τῆς Μάλτας (ἄρθρ. 22) καὶ τῆς Βούρμας (ἄρθρ. 32) χαρακτηρίζουν ρητῶς τὰς περὶ κοινωνικῶν καὶ οἰκονομικῶν δικαιωμάτων τῶν ἀτόμων διατάξεις των ὡς κατευθυντηρίους, ἀπαγορεύουν δὲ τὸν δικαστικὸν ἐλεγχον τῆς τηρήσεως αὐτῶν.

Καί ὑπὸ τὴν ἀντίθετον ἐκδοχὴν, ὅτι ὑπάρχουν κατευθυντήριοι συνταγματικαὶ διατάξεις, αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεις τῶν συγχρόνων Συνταγμάτων εἶναι ἐπιτακτικαί. Ἡ ἐν τῇ νομολογίᾳ τοῦ ἡμετέρου Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας υἱοθετηθεῖσα ἄποψις, ὅτι αἱ διατάξεις τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος τοῦ 1927 ἦσαν κατευθυντήριοι ὑπὸ τὴν ἔννοιαν ὅτι δὲν περιεῖχον κανόνας δικαίου δεσμεύοντας τὸν κοινὸν νομοθέτην⁸⁹, εἶναι πεπλανημένη. Ἡ νομολογία αὕτη ἐφαίνετο στηριζομένη εἰς τὴν ἐσφαλμένην ἀντίληψιν, ὅτι ἡ ὑπὸ τοῦ κοινοῦ νομοθέτου μὴ τήρησις τῶν περὶ ὧν ὁ λόγος διατάξεων δὲν συνεπήγετο κύρωσιν τινα⁹⁰ ἀποτελοῦσαν, κατὰ τὴν κρατοῦσαν θεωρίαν, στοιχεῖον τῆς ἐννοίας τῶν κανόνων τοῦ δικαίου. Διότι, ἀνεξαρτήτως τοῦ ὅτι ἡ κρατοῦσα θεωρία μᾶλλον δὲν δύναται νὰ τύχῃ ἀπολύτου ἐφαρμογῆς ἐν τῷ Δημοσίῳ Δικαίῳ⁹¹, ἡ ὑπὸ τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας παράβασις τῶν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεων τοῦ Συντάγματος συνεπάγεται κυρώσεις καὶ δὴ τὰς αὐτὰς ἀκριβῶς κυρώσεις, τὰς ὁποίας συνεπάγεται καὶ ἡ παράβασις οἰασθῆποτε ἄλλης ἀναλόγου συνταγματικῆς διατάξεως. Πράγματι, αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικαὶ διατάξεις ἔχουν τριπλὴν ἐνέργειαν: α) καταργοῦν πάσας τὰς τυχόν ἀντικειμένους πρὸς αὐτὰς προῖσχυούσας διατάξεις νόμων· β) ἀπαγορεύουν τὴν ψήφισιν νόμων ἀντιθέτων πρὸς αὐτάς· καὶ γ) ὑποχρεοῦν τὸν κοινὸν νομοθέτην νὰ ψηφίῃ ἐκάστοτε τοὺς πρὸς ἐκτέλεσιν αὐτῶν ἀναγκαίους νόμους⁹². Αἱ δύο πρῶται ἐνέργειαι ἔχουν ἄμεσον κύρωσιν, συνιστάμενην εἰς τὸ δικαίωμα καὶ καθῆκον τῶν δικαστηρίων ν' ἀρνοῦνται τὴν ἐφαρ-

89. Ἀπόφ. 257/1930 (σκέψις 4η). Βλ. σχετικῶς Τ σά τ σ ο υ, *op. cit.*, σ. 391 ἐπ. - Ἄλλαι μεταγενέστεραι ἀποφ. (1005/1933, σκέψις 3η, 956/1934, σκέψις 3η) ἐδέχθησαν μὲν ὅτι ὁ κοινὸς νομοθέτης ὥ φ ε ι λ ε ν' ἀκολουθῇ τὰς ὑπὸ τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντ. τεθείσας κατευθυντήριους γραμμάς, δὲν ἀνεγνώρισαν ὁμῶς συγχρόνως καὶ τὸ δικαίωμα τῶν δικαστηρίων νὰ ἐλέγχουν τὴν ἐκπλήρωσιν τῆς ὑποχρεώσεως ταύτης τοῦ νομοθέτου.

90. Βλ. Τ σά τ σ ο υ, *op. cit.*, σ. 391· τ ο ὕ α ὗ τ ο ὕ, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἐν Ἑλλάδι (Ἡ ἰδέα τῆς πολιτικῆς ἐλευθερίας καὶ ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις), ἐν «Ἐπιθεωρήσει τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως», τ. ΙΑ' (1932), σ. 9· τ ο ὕ α ὗ τ ο ὕ, Παρατηρήσεις ἐπὶ τῆς ἐρμηνείας τοῦ ἄρθρ. 2 τοῦ κώδικος τῆς Νομοθεσίας περὶ Δήμων καὶ Κοινοτήτων, ἐν «Ἐπιστημονικῇ Ἐπετηρίδι τῆς Ἐταιρείας Διοικητικῶν Μελετῶν», τ. Ι (1932 - 1933), σ. 252. - Πρβλ. τὰς ἐν τῇ Συνταγματικῇ Ἐπιτροπῇ τοῦ Β' ψηφίσματος τῆς Δ' Ἀναθεωρητικῆς Βουλῆς γενομένης σχετικᾶς συζητήσεις, ἐν Ἐστενογραφημένοις Πρακτικοῖς αὐτῆς, 1948, τ. Ε', σ. 1673 ἐπ.

91. Βλ. L. Ennecerus - H. C. Nipperdey, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 8αδ. 14η, μέρ. Ι, ἡμίτ. Ι, 1952, σ. 122· G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 8αδ. 2α (1905), σ. 328· τ ο ὕ α ὗ τ ο ὕ, System der subjektiven öffentlichen Rechte, σ. 350. - Βλ. σχετικῶς καὶ H. Henkel, Einführung in die Rechtsphilosophie, Grundlagen des Rechts, 1964, σ. 92 ἐπ.

92. Βλ. K. Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, Zweitbearbeitung (Dezember 1964), σ. 63, ἀριθ. 168.

μογὴν τῶν ἀντικειμένων πρὸς τὰς ἐρμηνευομένας συνταγματικὰς διατάξεις νόμων⁹³. Τὸ ζήτημα περιορίζεται οὕτω μόνον εἰς τὴν τρίτην ἐνέργειαν. Ἐν προκειμένῳ δὲν ὑπάρχει εἰς τὸ ἰσχύον δίκαιον ἄμεσος κύρωσις ὑπὸ τὴν ἐννοίαν τοῦ ἄμεσου ἐξαναγκασμοῦ τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας πρὸς ψήφισιν τῶν σχετικῶν νόμων διὰ μιᾶς προσφυγῆς ἐνώπιον δικαστηρίου⁹⁴ ἢ καθ' οἷονδήποτε ἄλλον τρόπον. Ὑπάρχουν ὅμως ἑμμεσοὶ κυρώσεις: Ἐὰν μὲν ἡ μὴ ψήφισις τῶν νόμων ὀφείλεται εἰς τὴν ἐκτελεστικὴν ἐξουσίαν, μὴ ὑποβαλοῦσαν εἰς τὸ Κοινοβούλιον τὰ σχετικὰ νομοσχέδια ἢ μὴ ἐκδοῦσαν τοὺς ψηφισθέντας νόμους, αὕτη (μέλη τῆς Κυβερνήσεως καί, ἐνδεχομένως, ὁ Ἀνώτατος Ἀρχων)⁹⁵ ὑπέχει εὐθύνην διὰ παράβασιν τῆς καθιερούσης τὴν ὑποχρέωσιν νομοθετήσεως συνταγματικῆς διατάξεως· ἐὰν δὲ ἡ μὴ ψήφισις τῶν νόμων ὀφείλεται εἰς τὸ Κοινοβούλιον, ἐν ὅψει τοῦ ποινικῶς ἀνευθύνου τῶν μελῶν αὐτοῦ, ἀπομένει μόνον τὸ —τυχὸν συνταγματικῶς καθιερούμενον— δικαίωμα τοῦ Ἀρχηγοῦ τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας νὰ διαλύῃ τὸ Νομοθετικὸν Σῶμα μέχρις οὗτου τοῦτο ψηφίσῃ τοὺς νόμους ἢ ἀναθεωρήσῃ τὴν προβλέπουσαν τὴν ψήφισιν αὐτῶν συνταγματικὴν διάταξιν. Ὑπὸ τὴν ἀντίθετον ἐκδοχὴν ὅτι αἱ κυρώσεις αὗται δὲν εὐρίσκουν ἔρεισμα εἰς τὸ Σύνταγμα ἢ δὲν εἶναι ἱκαναὶ νὰ προσδώσουν εἰς τὰς καθιερούσας τὴν ὑποχρέωσιν νομοθετήσεως ἐρμηνευομένας διατάξεις τὸν χαρακτῆρα τῶν κανόνων τοῦ δικαίου, θὰ ἔπρεπε, διὰ τὴν ταυτότητα τοῦ λόγου, νὰ θεωρηθοῦν ὡς μὴ περιέχουσαι κανόνας δικαίου καὶ πᾶσαι αἱ ἄλλαι συνταγματικαὶ διατάξεις, αἱ ὁποῖαι προβλέπουν ρητῶς ἢ ἡ ἐκτέλεσις τῶν ὁποίων ἀπαιτεῖ τὴν ψήφισιν νόμων, καὶ οὕτω νὰ ἐξαρτηθῇ ἡ ἰσχὺς τοῦ Συντάγματος ἐκ τῆς εὐσυνειδησίας τῆς συντεταγμένης νομοθετικῆς ἐξουσίας.

93. Βεγλερ ἦ, *op. cit.*, σ. 216 ἐπ.: Μ. Δένδια, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις α' βαθμοῦ ἐν Ἑλλάδι, ἐν «Ἐπιθεωρήσει τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως», τ. ΙΕ' (1936), σ. 196, § 11· Ἀλ. Σβώλου, Προβλήματα τῆς Κοινοβουλευτικῆς Δημοκρατίας, 1931, σ. 44· Τσάτσου, Ἀναθεώρησις τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος, σ. 391.

94. Πρβλ. Frisenhahn, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, ἐν «Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart», 1962, σ. 149 ἐπ.: H. Lerche, Zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde gegen Unterlassungen des Gesetzgebers, ἐν «Neue Juristische Wochenschrift», 1955, σ. 1817 ἐπ. - Ἐν Γερμανίᾳ ἐκράτησεν ἤδη ἡ ἄποψις, ὅτι εἶναι ἐπιτρεπτὴ ἡ ἄσκησις τῆς συνταγματικῆς προσφυγῆς κατὰ τῆς διὰ παραλείψεων τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας προσβολῆς τῶν ἀτομικῶν δικαιωμάτων (Unterlassungsverfassungsbeschwerde, βλ. σχετικῶς Stahler, *op. cit.*, σ. 37 ἐπ.). Ὑπὲρ τῆς ἀπόψεως αὐτῆς συνηγορεῖ προδῆλως καὶ ἡ διατύπωσις τῶν ἄρθρ. 92 καὶ 95 § 1 τοῦ ὁμοσπ. νόμου περὶ τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου, ἐνῶ ἡ διάφορος διατύπωσις τοῦ ἄρθρ. 91 τοῦ αὐτοῦ νόμου δὲν δύναται νὰ θεμελιώσῃ τὸ παραδεκτὸν τῆς συνταγματικῆς προσφυγῆς τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν κατὰ τῆς διὰ παραλείψεων τοῦ νομοθέτου προσβολῆς τῶν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικῶν διατάξεων (βλ. καὶ G. Leibholz - R. Rupprecht, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Rechtsprechungskommentar, 1968, σ. 396).

95. Οὕτω π. χ. ἄρθρ. 61 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόωνης.

Αἱ ἐρμηνευόμεναι συνταγματικαὶ διατάξεις δὲν εἶναι κατευθυντήριοι οὔτε ὑπὸ τὴν ἐννοίαν ὅτι δὲν γεννᾶται ἐξ αὐτῶν ἄμεσος ὑποχρέωσις τοῦ κοινοῦ νομοθέτου πρὸς ψήφισιν τῶν πρὸς ἐκτέλεσιν αὐτῶν ἀναγκαίων νόμων⁹⁶. Διότι αἱ ἐν λόγῳ διατάξεις, ὡς καὶ πᾶσα ἄλλη συνταγματικὴ διάταξις, καθίστανται ἐνεργεῖς, ἐλλείψει ἀντιθέτου διατυπώσεως αὐτῶν ἢ σχετικῆς μεταβατικῆς διατάξεως⁹⁷, ἀπὸ τῆς ἡμέρας τῆς ἐνάρξεως τῆς ἰσχύος τοῦ Συντάγματος, ἀφ' ἧς καταργεῖται πᾶσα τυχὸν προϋφισταμένη ἀντίθετος νομοθετικὴ διάταξις, καὶ ἀπὸ τῆς ὁποίας δημιουργεῖται ἄμεσος ὑποχρέωσις τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας πρὸς ψήφισιν τῶν σχετικῶν νόμων. Ἡ ἐνταῦθα ὑποστηριζομένη ἀποψις ἐνισχύεται, προκειμένου περὶ τῶν διατάξεων τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ ἐλληνικοῦ Συντάγματος τοῦ 1927, καὶ ἐκ τῶν ἐν τῇ Συνταγματικῇ Ἐπιτροπῇ τῆς Ἀναθεωρητικῆς Βουλῆς τοῦ 1926-1927 γενομένων σχετικῶν συζητήσεων, καθ' ἃς προετάθη, ὅπως, ἐν ὅψει τοῦ γεγονότος ὅτι δὲν ἦτο ἀκόμη ὥριμος ὁλόκληρος ἡ Ἐπικράτεια καὶ δὴ ἡ Παλαιὰ Ἑλλάς διὰ τὴν ἄμεσον εἰσαγωγὴν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἐπιτραπῇ δι' ἐρμηνευτικῆς δηλώσεως ἢ μεταβατικῆς διατάξεως ἢ τμηματικῆ καὶ βαθμιαία ἐφαρμογὴ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως⁹⁸. Τὰ Συντάγματα ὠρισμένων ἀμερικανικῶν Πολιτειῶν ὀρίζουν ρητῶς, ὅτι αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεις τῶν ἰσχύουν ἀμέσως καὶ ἄνευ ἐκδόσεως σχετικῆς τινος πράξεως τῆς νομοθετικῆς ἢ ἄλλης ἐξουσίας («self-executing»)⁹⁹. Ἡ διάταξις τοῦ ἄρθρ. XI § 3 ἐδ. 7 τοῦ Συντάγματος τοῦ Τέξας ἐπισημαίνει συγχρόνως καὶ τὴν ὑποχρέωσιν τοῦ κοινοῦ νομοθέτου πρὸς ψήφισιν τῶν σχετικῶν νόμων: «Αἱ ὡς ἄνω διατάξεις ἰσχύουν αὐτοδικαίως, ἐπιφυλασσομένου μόνον τοῦ καθήκοντος τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας νὰ ψηφίσῃ πάντας τοὺς νόμους (συμφώνους πρὸς αὐτάς), οἱ ὅποιοι δύνανται νὰ εἶναι ἀναγκαῖοι πρὸς πραγματοποίησιν τῆς προθέσεως καὶ τοῦ σκοποῦ αὐτῶν». Ἡ ἐπιτακτικὴ φύσις τῶν διατάξεων τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ ἡμετέρου Συντάγματος τοῦ 1927 συνήγετο σαφῶς ἐκ τῆς διατυπώσεώς των καὶ τῶν προπαρασκευαστικῶν ἐργασιῶν, ὁρθῶς δ' ἐπεκρίθη ἡ ἀντίθετος ἀποψις τῆς νομολογίας τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας¹⁰⁰. Ἡ διατύπωσις τῶν διατάξεων τῶν §§ 1-4

96. Βλ. Δένδια, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις α' βαθμοῦ ἐν Ἑλλάδι, σ. 196, § 11· τὴν ἐν τῇ δευτέρᾳ Συνταγματικῇ Ἐπιτροπῇ τῆς Δ' Ἀναθεωρ. Βουλῆς ἀγόρευσιν τοῦ Θ. Τσάτσου, Πρακτικὰ τῆς Ἐπιτροπῆς, 1953, σ. 433.

97. Οὕτως ἄρθρ. 105 τοῦ γαλλικοῦ Συντ. τοῦ 1946, τὸ ὁποῖον διετήρησεν ἐν ἰσχύϊ τὰς περὶ κοινοτήτων καὶ νομῶν κειμένας διατάξεις μέχρι τῆς ἐκδόσεως τῶν ὑπὸ τοῦ ἄρθρ. 89 προβλεπομένων ὁργανικῶν νόμων.

98. Βλ. Πρακτικὰ τῆς Ἐπιτροπῆς, σ. 46.

99. Βλ. π. χ. ἄρθρ. XX § 6 ἐδ. τελευταῖον Συντ. Κολοράδο καὶ, προκειμένου περὶ τῶν κομητειῶν, ἄρθρ. X § 4 Συντ. Ὁχάιο.

100. Βεγλερ ἢ, ὁρ. cit., σ. 211 ἐπ.· Δένδια, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις α' βαθμοῦ ἐν Ἑλλάδι, σ. 192 ἐπ.· Ν. Κολυβᾶ - Χ. Οἰκονομοπούλου - Ν. Λιανο-

δὲν κατέλειπεν οὐδεμίαν ἀμφιβολίαν ὅτι αὗται ἦσαν ἐπιτακτικά, τοῦθ' ὅπερ προέκυπτε καὶ κατ' ἀντιδιαστολήν ἀπὸ τὴν δυνητικὴν διατύπωσιν («δύνανται») τῆς διατάξεως τῆς § 5. Ἡ τοιαύτη ἔννοια τῶν διατάξεων ἐπεβεβαιοῦτο τὸσον ἐκ τῆς ἐπὶ τοῦ ἄρθρ. 104 τοῦ Συντάγματος τῆς τριακονταμελοῦς Συνταγματικῆς Ἐπιτροπῆς τῆς Δ' Συντακτικῆς Συνελεύσεως εἰσηγήσεως τοῦ Ἀλ. Παπαναστασίου¹⁰¹, ὅσον καί, πρὸ παντός, ἐκ τῶν ἐν τῇ Συνταγματικῇ Ἐπιτροπῇ τῆς Ἀναθεωρητικῆς Βουλῆς τοῦ 1926-1927 γενομένων σχετικῶν συζητήσεων¹⁰². Ἐπιτακτικὴ εἶναι προφανῶς καὶ ἡ διατύπωσις τῆς διατάξεως τοῦ ἄρθρ. 99 § 1 τοῦ Συντάγματος τοῦ 1952 — ἡ ἐπιτακτικὴ φύσις τῆς διατάξεως τῆς § 2 τοῦ ἐν λόγῳ ἄρθρου οὐδέποτε ἡμφεσβητήθη ὑπὸ τὴν ἀντίστοιχον διάταξιν τῶν προηγουμένων Συνταγμάτων — ἐκ δὲ τῶν σχετικῶν συζητήσεων τῆς δευτέρας Συνταγματικῆς Ἐπιτροπῆς τῆς Δ' Ἀναθεωρητικῆς Βουλῆς¹⁰³ συνάγεται μᾶλλον ὅτι ὁ συνταγματικὸς νομοθέτης ἐθεώρει τὴν διάταξιν ὡς ἐπιτακτικὴν. Βουλευταὶ τινες¹⁰⁴ ὠμίλησαν βεβαίως περὶ κατευθυντηρίου δια-

ποῦ λ ο υ, Ἐπὶ τῶν ἄρθρων 107 καὶ 108 τοῦ Συντάγματος περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως, ἐν Ἐπιθεωρήσει τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως, τ. ΙΕ' (1936), σ. 341 ἐπ.· Σ β ὡ λ ο υ, ορ. cit., σ. 21, 43 ἐπ., σημ. 46· Τ σ ά τ σ ο υ, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἐν Ἑλλάδι, σ. 9· τ ο ὕ α ὕ τ ο ὕ, Ἀναθεωρήσις τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος, σ. 390 ἐπ.· τ ο ὕ α ὕ τ ο ὕ, Παρατηρήσεις ἐπὶ τῆς ἐρμηνείας τοῦ ἄρθρ. 2 τοῦ Κώδικος τῆς Νομοθεσίας περὶ Δήμων καὶ Κοινοτήτων, σ. 252 ἐπ.· τ ο ὕ α ὕ τ ο ὕ, Οἱ νόμοι 4852 καὶ 4227 καὶ τὸ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος, ἐν Ἐργασίᾳ, τ. Δ' (1933), σ. 862.

101. Βλ. Ἐπίσημα Πρακτικά τῆς Ἐπιτροπῆς, 1925, σ. 183 ἐπ.

102. Οὕτως, εἰς αὐτὴν ὑπεβλήθη ὑπὸ τοῦ Κ. Γ ό ν τ ι κ α πρότασις, ὅπως «καταστή δυνητικὴ ἡ διάταξις τοῦ ἄρθρ. 104 - 107 τοῦ Συντάγματος τοῦ 1927 - πρὸς ἀποσόβησιν τῶν κινδύνων, οὓς ἐγκλείει ἡ ἐπιταγὴ πρὸς αὐτοδιοίκησιν, καὶ δὴ μετὰ καθορισμοῦ λεπτομερειῶν οἶαι αἱ ἐν ἄρθρῳ». Ὑπὲρ τῆς προτάσεως ἐτάχθησαν οἱ Π. Μερλόπουλος (Πρόεδρος) καὶ Π. Τσιτσεκλής, κατ' αὐτῆς δὲ ὁ Σ. Κρεμεζῆς τόνισας «ὅτι πρέπει νὰ παραμείνῃ κατηγορηματικὴ ἡ διατύπωσις τοῦ ἄρθρου, διότι ἄλλως ἡ ἀναγραφὴ τῆς διατάξεως δυνητικῆς ἰσοῦται τῇ πλήρει διαγραφῇ τῆς διατάξεως». Ἡ Ἐπιτροπὴ ἀπέρριψε τὴν πρότασιν κατὰ πλειονοψηφίαν. Βλ. Πρακτικά τῆς Ἐπιτροπῆς, σ. 46.

103. Ἡ πρώτη Συνταγματικὴ Ἐπιτροπὴ, υἱοθετήσασα τὸ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντ. τοῦ 1927 σχεδὸν ἀμετάβλητον, δὲν φαίνεται νὰ ἠσχολήθη μὲ τὸ ἐνταῦθα ἐξεταζόμενον ζήτημα. Μόνον κατὰ τὴν συζήτησιν τοῦ περὶ ἀποκεντρώσεως ἄρθρου ἐθίγει κάπως τὸ ζήτημα τῆς ἐννοίας αὐτοῦ. Βλ. Ἐστενογραφημένα Πρακτικά, 1948, τ. Ε', σ. 1673 ἐπ.

104. Θ. Τ σ ά τ σ ο ς: «Κύριε Πρόεδρε, διατὶ δὲν λαμβάνομεν τὴν διατύπωσιν τῶν ἄρθρ. 107 καὶ 108 τοῦ Συντ. τοῦ 1927, ἡ ὁποία ὑπῆρξεν ἀποτέλεσμα μακρᾶς συζητήσεως; ... Αὐτὸ τὸ πρόβλημα εἶναι μέγα πρόβλημα, τὸ ὅποιον εἶχεν ἀπασχολήσει τὴν Ἑλληνικὴν Πολιτείαν καὶ πρακτικῶς καὶ θεωρητικῶς μέχρι τοῦ 1927 καὶ ὀρίζεται ὡς μία κατευθυντήριος διάταξις, δὲν δημιουργεῖ δὲ ὑποχρεώσεις τῆς ἀμέσου ἐφαρμογῆς». - Β. Π α π α ρ η γ ό π ο υ λ ο ς: «Μίαν κατευθυντήριον γραμμὴν δίδομεν εἰς τὸν νομοθέτην». - Γ. Μ π α κ ό π ο υ λ ο ς (Πρόεδρος): «... Ἡμεῖς θὰ θέσωμεν μίαν γενικὴν διάταξιν, μίαν κατευθυντήριον γραμμὴν.» Βλ. Ἐστενογραφημένα Πρακτικά, 1953, σ. 433 ἐπ.

τάξεως, τελικῶς ὅμως φαίνεται γενομένη σιωπηρῶς δεκτὴ ἡ ἀκόλουθος παρατήρησις τοῦ Θ. Τσάτσου: «Θὰ ᾔτο ὀρθὸν νὰ σημειωθῇ, ὅχι ὑπὸ μορφὴν ἐρμηνευτικῆς δηλώσεως, ὅτι ἡ ἔννοια τῆς καθιερώσεως διὰ συνταγματικῆς διατάξεως τῆς ἀρχῆς τῆς ἀποκεντρώσεως καὶ τῆς ἀρχῆς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι, ὅτι δὲν δύναται ὁ νόμος νὰ ἀνατρέψῃ τὰ θεμέλια τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως. Δηλαδὴ νὰ καθιερώσῃ σύστημα, τὸ ὁποῖον ἀντιστρατεύεται εἰς τὴν παροῦσαν διάταξιν»¹⁰⁵. Ἐκ τῆς παρατηρήσεως αὐτῆς, ἐν συνδυασμῷ καὶ πρὸς τὰς λοιπὰς συζητήσεις¹⁰⁶, δέον μᾶλλον νὰ γίνῃ δεκτόν, ὅτι ἡ Ἐπιτροπὴ ἡνόκει τὴν διάταξιν ὡς ἐπιτακτικὴν. Ἡ ἐνταῦθα ὑποστηριζομένη γνώμη φαίνεται κρατοῦσα ἐν τῇ ἐπιστήμῃ, ὑποστηριζομένη ὑπὸ τῶν Φ. Βεγλερῆ¹⁰⁷, Παπαχατζῆ¹⁰⁸ καὶ Μ. Στασινοπούλου^{109, 110}.

3. Ἡ θεωρία τοῦ δημοσίου δικαιώματος.- Ἡ θεωρία τοῦ δημοσίου δικαιώματος δέχεται, ὅτι ἡ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικὴ διάταξις κατοχυροῖ ἐν δημόσιον δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως τῶν

105. Α. Παπαδημοῦ: «Συμφωνοῦμεν εἰς αὐτό...». Βλ. αὐτόθι, σ. 448.

106. Βλ. ἰδίᾳ τὰς ἀγορεύσεις τῶν Π. Λυκουρέζου καὶ Κ. Θεοφανοπούλου, αὐτόθι, σ. 434 ἐπ.

107. Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, 1963, σ. 103 ἐπ.

108. *Op. cit.*, σ. 116, σημ. 2.

109. Μαθήματα Διοικητικοῦ Δικαίου, ἐκδ. 2α (1957), σ. 166.- Βλ. ὅμως τοῦ αὐτοῦ, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἐν Ἑλλάδι καὶ ἡ ἀνάγκη κατοχυρώσεως αὐτῆς, ἐν «Ἐπιστημονικῇ Ἐπετηρίδι» τῆς Παντείου Ἀνωτάτης Σχολῆς Πολιτικῶν Ἐπιστημῶν, 1953, σ. 232.

110. Ὡς ἐπιτακτικὴ πρέπει νὰ θεωρηθῇ καὶ ἡ περὶ ἀποκεντρώσεως διάταξις τοῦ ἄρθρ. 99 § 1 τοῦ Συντ. τοῦ 1952 (Παπαχατζῆ, *op. cit.*, σ. 116, σημ. 2, 208, βλ. καὶ ἄρθρ. 1 § 1 τοῦ Ν. 3200/1955 «περὶ διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως»: «Ἐπὶ σκοπῷ ἐκπληρώσεως τῆς ἐν ἄρθρῳ 99 τοῦ Συντάγματος ἐπιταγῆς...»). Ἡ ἀντίθετος ἄποψις (Βεγλερῆ, Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, σ. 103, Στασινοπούλου, Μαθήματα Διοικητικοῦ Δικαίου, σ. 160 ἐπ.), μᾶλλον δὲν εἶναι ὀρθή. Διότι οὔτε ἐκ τῆς διατυπώσεως τῆς διατάξεως οὔτε ἐκ τῶν προπαρασκευαστικῶν ἐργασιῶν προκύπτει, ὅτι αἱ ἀρχαὶ τῆς ἀποκεντρώσεως καὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως κατοχυρώθησαν ὑπὸ διάφορον ἔννοιαν καὶ δὴ ἡ μὲν πρώτη ὡς κατευθυντήριος, ἡ δὲ δευτέρα ὡς ἐπιτακτικὴ. Δυσκόλως δύναται νὰ γίνῃ δεκτόν ὅτι ἡ αὕτη συνταγματικὴ διάταξις κατοχυροῖ δύο θεσμοὺς ὑπὸ μίαν τοιαύτην ἐκ διαμέτρου ἀντίθετον ἔννοιαν (πρβλ. Βεγλερῆ, Ἡ συνταγματικὴ προστασία τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, σ. 217). Ἐν προκειμένῳ ἰσχύει ἀκριβῶς ὅ,τι ὁ Φ. Βεγλερῆς (Ἡ συνταγματικὴ προστασία τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, σ. 216) ὑπεστήριξεν ὑπὸ τὸ Σύντ. τοῦ 1927: Ἡ διάταξις κατοχυροῖ μὲν ἐπιτακτικῶς τὴν τε ἀποκέντρωσιν καὶ τὴν αὐτοδιοίκησιν, διαγράφει ὅμως εἰς τὴν διακριτικὴν εὐχέρειαν τοῦ κοινοῦ νομοθέτου εὐρύτερα ὅρια ἐν τῇ ρυθμίσει τοῦ πρώτου θεσμοῦ ἢ ἐν τῇ ρυθμίσει τοῦ δευτέρου, ὄντος περισσότερον καθωρισμένου ἢ ἐκείνου (πρβλ. Βεγλερῆ, Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, σ. 103 ἐπ.).

τοπικῶν ὀργανισμῶν. Τὸ ἐν λόγῳ δικαίωμα κατὰ τινὰς μὲν συγγραφεῖς εἶναι ἐν γνήσιον ἀτομικὸν δικαίωμα (Grundrecht), ὅμοιον πρὸς τὰ συνταγματικῶς κατοχυρούμενα θεμελιώδη δικαιώματα τῶν ἀτόμων (θεωρία τοῦ ἀτομικοῦ δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως), κατ' ἄλλους δὲ ἀποτελεῖ ἐν ἀπλοῦν δημόσιον δικαίωμα, μὴ ἔχον τὴν φύσιν ἐνὸς ἀτομικοῦ δικαιώματος (θεωρία τοῦ ἀπλοῦ δημοσίου δικαιώματος). Ἐν τῇ γερμανικῇ βιβλιογραφίᾳ δὲν γίνεται πάντοτε ἡ διάκρισις αὕτη μεταξὺ ἀτομικοῦ καὶ ἀπλοῦ δημοσίου δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως καὶ οὕτω δημιουργεῖται ἐν προκειμένῳ σύγχυσις. Ἡ διάκρισις εἶναι ἀναγκαία τόσον θεωρητικῶς, ἀφοῦ πάντα τὰ δημόσια δικαιώματα δὲν εἶναι καὶ ἀτομικά, ὅσον καὶ διὰ τὴν λύσιν τοῦ ἐνταῦθα ἐξεταζομένου ζητήματος, διότι αἱ κατὰ τῆς ἀποδοχῆς ἐνὸς ἀτομικοῦ δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως προβαλλόμεναι θεωρητικαὶ ἀντιρρήσεις δὲν δύνανται ν' ἀντιταχθοῦν καὶ κατὰ τῆς ἀποδοχῆς ἐνὸς ἀπλοῦ δημοσίου δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως ¹¹¹.

Ἡ θεωρία τοῦ ἀτομικοῦ δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως ἐρείδεται ἐπὶ τῆς θεωρίας τοῦ φυσικοῦ δικαίου, κατὰ τὴν ὁποίαν οἱ τοπικοὶ ὀργανισμοὶ καὶ ἰδίως αἱ κοινότητες ἔχουν ἐν φυσικόν, προκρατικὸν καὶ πρωτογενὲς δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως (jus proprium, natürliches, vorstaatliches ursprüngliches Recht, inherent right), τὸ ὅποιον δὲν παραχωρεῖται ὑπὸ τοῦ Κράτους, ὡς δέχεται ἡ κρατοῦσα θεωρία τοῦ θετικοῦ δικαίου, ἀλλ' ἀπλῶς ἀναγνωρίζεται καὶ προστατεύεται ὑπ' αὐτοῦ ¹¹². Ὑπὸ τὴν ἐπίδρασιν τῆς θεωρίας τοῦ φυσικοῦ δικαίου τὸ ὁμοσπονδιακὸν Σύνταγμα τῆς Γερμανίας τοῦ 1849 (τμ. VI ἄρθρ. XI § 184) καθιέρωσε τὴν κοινοτικὴν αὐτοδιοίκησιν ὡς ἀτομικὸν δικαίωμα. Ἡ θεωρία τοῦ ἀτομικοῦ δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως ὑπεστηρίχθη ὑπὸ τὸ ἄρθρ. 127 τοῦ Συντάγματος τῆς Βαϊμάρης ¹¹³,

111. Τὴν διάκρισιν ποιοῦνται π. χ. οἱ Bauernfeind (op. cit., σ. 35 ἐπ.), Becker (Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, σ. 139. ἐπ., καὶ Kommunale Selbstverwaltung, σ. 698), Dade (op. cit., σ. 47 ἐπ.), Geller-kleinrahm-Fleck (Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 1963, σ. 524 ἐπ.), Gohl (op. cit., σ. 19 ἐπ.) καὶ H. Peters (Die Gemeinde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, ἐν «Staatsbürger und Staatsgewalt», τ. II, 1963, σ. 211 ἐπ.).

112. Βλ. σχετικῶς Ἀθ. Γ. Παῦλου, Ἡ θεωρία τοῦ φυσικοῦ δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως τῶν κοινοτήτων, Ἀνάπτυον ἐκ τῆς Ἐπιστημονικῆς Ἐπετηρίδος Σχολῆς Νομικῶν καὶ Οἰκονομικῶν Ἐπιστημῶν Ἀριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, τ. ΙΓ', 1966, καὶ τὴν αὐτόθι παρατιθεμένην ἐλληνικὴν καὶ ἀλλοδαπὴν βιβλιογραφίαν.

113. Stier-Somlo, op. cit., σ. 8 ἐπ. τοῦ αὐτοῦ, Der Reichsstaatsgerichtshof und das Grundrecht der Selbstverwaltung, ἐν «Archiv des Oeffentlichen Rechts», N. F., τ. 19, 1930, σ. 255 ἐπ. - Οὕτω καὶ οἱ H. Helfritz (Algemeines Staatsrecht, ἐκδ. 5η, 1949, σ. 336, σημ. 4) καὶ H. Wolff, (Verwaltungsrecht, τ. II, ἐκδ. 2α, 1967, σ. 195).

ὑπὸ τὸ ὁποῖον ὅμως τελικῶς ἐπεκράτησεν ἡ θεωρία τοῦ συνταγματικῶς κατωχυρωμένου θεσμοῦ δημοσίου δικαίου.

Ἡ θεωρία τοῦ ἀτομικοῦ δικαιώματος ὑπεστηρίχθη ἐκ νέου μετὰ τὸ 1945 ἐν ὅψει τῆς παρατηρηθείσης ἀναγεννήσεως τοῦ φυσικοῦ δικαίου ¹¹⁴. Τὸ Σύνταγμα τῆς Βαυαρίας (ἄρθρ. 11 § 2 ἐδ. 1) φαίνεται καθιεροῦν ρητῶς τὴν ἐν λόγῳ θεωρίαν, ὀρίζον ὅτι «αἱ κοινότητες εἶναι π ρ ω τ ο γ ε ν ῆ νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου». Ἡ θεωρία ἐκράτησεν ὑπὸ τὸ μεταξὺ τῶν ἀτομικῶν δικαιωμάτων περιληφθὲν ἄρθρ. 49 τοῦ Συντάγματος τῆς Πηνανίας - Παλατινάτου ¹¹⁵, ὑποστηρίζεται δὲ καὶ ὑπὸ τὸ Σύνταγμα τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης ¹¹⁶. Ἡ ἔννοια τῶν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεων (ἄρθρ. 28 § 2) τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης εἶναι λίαν ἀμφίβολος· ἡ ἐν τῇ ἐπιστήμῃ ¹¹⁷

114. Βλ. σχετικῶς Müller, op. cit., σ. 13 ἐπ.

115. Ἀπόφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Χώρας αὐτῆς τῆς 10.12.1947 (Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Rheinland - Pfalz, τ. 3, 1955, σ. 43): «Τὸ δικαίωμα τῆς αὐτοδιοικήσεως τῶν κοινοτήτων εἶναι τὸ βασικὸν θεμέλιον καὶ ὡς ἐκ τούτου ἡ βασικὴ ἐγγύησις διὰ τὴν ὀργάνωσιν τῆς Χώρας μας ἐν τῇ ἔννοιά τοῦ Συντάγματος τῆς. Διὰ τοῦτο τὸ δικαίωμα αὐτό, τὸ ὁποῖον ὑπάρχει ὡς ἐν ἴδιον καὶ φ υ σ ι κ ὸ ν δικαίωμα καὶ ἀπέναντι τοῦ δικαιώματος τῆς διοικήσεως τοῦ Κράτους, κατωχυρώθη ἰδιαιτέρως ὡς τ ο ι ο ὕ τ ο ν διὰ τοῦ ἄρθρ. 49 καί, συνεπῶς, δέον νὰ διαφυλαχθῇ καὶ προστατευθῇ μετὰ ἰδιαιτέρας ἐπιμελείας». - Βλ. καὶ H. Salzmann - E. Schunck - W. Hofmann - A. Schrick, Das Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland - Pfalz in der Neufassung vom 25.9.1964, ἐκδ. 3η (1965), σ. 94· S ü s t e r h e n n - S c h ä f e r, op. cit., σ. 219.

116. Spreng - Birn - Feuchte, op. cit., σ. 246.

117. Bauernfeind, op. cit., σ. 41 ἐπ.· Becker, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, σ. 120, 139 ἐπ.· τ ο ὡ α ὗ τ ο ὡ, Die Selbstverwaltung des Volkes in den Gemeinden des 19. Jahrhunderts und der Gegenwart, σ. 559· τ ο ὡ α ὗ τ ο ὡ, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 698· D a d e, op. cit., σ. 44 ἐπ.· D ü r i g, ἐν Maunz - D ü r i g, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 19, σ. 19, 21· O. Ehrensberger, Verfassungsrechtliche Fragen im Grenzgebiet zwischen kommunaler Selbstverwaltung und freier Wirtschaft, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1956, σ. 130 ἐπ.· Geidel, op. cit., σ. 57 ἐπ.· Geller - Kleinrahm - Fleck, op. cit., σ. 524 ἐπ.· G ö b, op. cit., σ. 42 ἐπ.· Gohl, op. cit., σ. 19 ἐπ.· G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 28· A. Hamann, Das Grundgesetz, Kommentar für Wissenschaft und Praxis, ἐκδ. 2α (1961), σ. 239· R. Heer, Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden und Gemeindeverbände, Diss. Heidelberg 1954, σ. 55 ἐπ.· W. Henrichs, Die Rechtsprechung zur Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, ἐν «Deutsches Verwaltungsblatt», 1954, σ. 734· K. Jesch, Rechtsstellung und Rechtsschutz der Gemeinden bei der Wahrnehmung «staatlicher» Aufgaben, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1960, σ. 744 ἐπ.· v. Mangoldt - Klein, op. cit., σ. 704 ἐπ.· Th. Maunz, ἐν Maunz - D ü r i g, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 12· Kl. Müller, Zur Problematik der Genehmigungsvorbehalte im Kommunalrecht, ἐν «Verwaltungsarchiv», τ. 54 (1963), σ. 189, σημ. 56· M ü t h l i n g,

καὶ τῇ νομολογίᾳ¹¹⁸ κρατοῦσα ἄποψις ἀποκροῦει τὴν θεωρίαν τοῦ ἀτομικοῦ δικαιώματος, υἱοθετοῦσα τὴν θεωρίαν τοῦ συνταγματικῶς κατοχυρωμένου θεσμοῦ δημοσίου δικαίου¹¹⁹.

Ἡ θεωρία τοῦ δημοσίου δικαιώματος δὲν εἶναι ὀρθή. Ἡ διατύπωσις τῶν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεων τῶν συγχρόνων Συνταγμάτων, ἡ ὁποία καὶ μόνον ἔχει ἀποφασιστικὴν σημασίαν διὰ τὴν λύσιν τοῦ ζητήματος τῆς ἐννοίας των, δὲν καταλείπει ἀμφιβολίαν τινά, ὅτι αὗται δὲν κατοχυροῦν κυρίως ἐν δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως¹²⁰. Ἡ τοιαύτη ἢ τοιαύτη θέσις τῶν ἐν λόγῳ διατάξεων εἰς τὸ Σύνταγμα (τμῆμα περὶ ἀτομικῶν δικαιωμάτων¹²¹ ἢ ὀργανωτικὸν τμῆμα)¹²² δὲν ἀποδεικνύει τὴν φύσιν αὐτῶν ὡς κατοχυρουσῶν ἐν ἀτομικὸν δικαίωμα ἢ ὅχι. Διότι πᾶσαι αἱ περὶ ἀτομικῶν δικαιωμάτων συνταγματικαὶ διατάξεις δὲν κατοχυροῦν ἀτομικὰ δικαιώματα, ἐνῶ ὀρισμέναι

op. cit., σ. 33 ἐπ.· Probst, op. cit., σ. 17 ἐπ.· H. Schäfer, Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden und Gemeindeverbände, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1951, σ. 573· Schmidt - Bleibtreu, ἐν Maunz / Sigloch Schmidt - Bleibtreu / Klein, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 1967, σ. 5· E. Stierling, Das Kommunalverfassungsrecht im Lande Bremen, Diss. Göttingen 1964, σ. 16 ἐπ.· Stern, op. cit., σ. 30 ἐπ.· Wernicke, ἐν «Bonner Kommentarn», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 6 ἐπ. - Ἄλλως οἱ W. Geiger (op. cit., σ. 288, καὶ Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit in ihrem Verhältnis zur Landesverfassungsgerichtsbarkeit und ihre Einwirkung auf die Verfassungsordnung der Länder, ἐν Festschrift für W. Laforet, 1952, σ. 261, σημ. 27), K. L. Obermayer (ἐν Mang - Maunz - Mayer - Obermayer, op. cit., σ. 259, βλ. τὴν σχετικὴν κριτικὴν τοῦ H. Spanner, ἐν «Bayerische Verwaltungs - Blätter», 1962, σ. 159) καὶ W. Thieme (op. cit., σ. 266). Βλ. σχετικῶς καὶ K. Zuhorn, Gemeindeverfassung, 1954, σ. 29 ἐπ.

118. Οὕτω π.χ. αἱ ἀποφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς 8.11.1955 (BVerwGE 2, 332) καὶ τῆς 7.2.1956 (BVerwGE 3, 129) καὶ τοῦ Oberverwaltungsgericht τοῦ Lüneburg τῆς 18.6.1952 (Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein - Westfalen κ.λ.π., τ. 6, σ. 281). - Βλ. σχετικῶς καὶ K. Stern, Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, ἐν «Juristische Rundschau», 1963, σ. 203.

119. Ἡ θεωρία τοῦ δημοσίου δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως κρατεῖ ἐν τῇ νομολογίᾳ τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Δικαστηρίου τῆς Ἑλβετίας. Βλ. λ.χ. τὴν ἀπόφ. τῆς 12.5.1939 (BGE 65 I 131).

120. Ἡ διατύπωσις τῆς διατάξεως τοῦ ἄρθρ. 28 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης, ἡ ὁποία χρησιμοποιεῖ τὸν ὅρον «δικαίωμα», παρέχει ἐπιχείρημα ὑπὲρ τῆς ἀντιθέτου ἐκδοχῆς (βλ. π.χ. E. Becker, Ueber den Inhalt der gemeindlichen Selbstverwaltung und die Rechtsstellung des Gemeindedirektors in Nordrhein - Westfalen, ἐν «Deutsches Verwaltungsblatt», 1956, σ. 5). Τὸν ὅρον «δικαίωμα» ἐχρησιμοποιεῖ καὶ τὸ ἄρθρ. 107 § 3 τοῦ ἐλληνικοῦ Συντ. τοῦ 1927.

121. Οὕτως ἄρθρ. 127 Συντ. Βαϊμάρης καὶ 49 Συντ. Ρηγναίας - Παλατινάτου.

122. Οὕτω π.χ. αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεις τῶν ἐλληνικῶν Συνταγμάτων καὶ ἄρθρ. 28 § 2 Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης.

ἄλλαι συνταγματικαὶ διατάξεις περιέχουν τοιαῦτα δικαιώματα¹²³. Ἐκ τῆς θέσεως μιᾶς διατάξεως εἰς τὸ τμήμα περὶ ἀτομικῶν δικαιωμάτων συνάγεται μὲν ἔν σοβαρὸν ἐπιχείρημα ὑπὲρ τῆς φύσεως αὐτῆς ὡς κατοχυροῦσης ἀτομικὸν δικαίωμα, τὸ ἐπιχείρημα ὅμως αὐτὸ δὲν εἶναι ἀπόλυτον¹²⁴. Μὲ ἄλλας λέξεις, ἢ εἰς τὸ τμήμα περὶ ἀτομικῶν δικαιωμάτων θέσις διατάξεώς τινος δημιουργεῖ μόνον ἔν μαχητὸν τεκμήριον ὑπὲρ τῆς φύσεώς της ὡς περιεχούσης ἀτομικὸν δικαίωμα.

Ἡ θεωρία τοῦ ἀτομικοῦ (φυσικοῦ) δικαιώματος εἶναι ἐσφαλμένη καὶ διὰ τὸν λόγον, ὅτι ἐξομοιοῦ ἀuthairétως τοὺς τοπικοὺς ὀργανισμοὺς πρὸς τὰ ἄτομα καὶ οὕτω κατατάσσει τὸ δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως αὐτῶν μεταξὺ τῶν ἀτομικῶν δικαιωμάτων, φορεῖς τῶν ὁποίων ἱστορικῶς καὶ κατὰ τὴν φύσιν των δύνανται νὰ εἶναι μόνον τὰ φυσικὰ πρόσωπα καὶ ὄχι τὰ νομικὰ καί, ἐν πάσῃ περιπτώσει, ὄχι ἐκεῖνα τοῦ δημοσίου δικαίου. Τὸ δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως δὲν δύναται προδήλως νὰ συναχθῇ ἐκ τοῦ φυσικοῦ δικαίου, τὸ ὅποιον, τυχὸν ὑπάρχον, θεμελιώνει δικαιώματα τῶν ἀνθρώπων καὶ ὄχι τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, οἱ ὅποιοι εἶναι δημιουργήματα τοῦ κρατικοῦ δικαίου καὶ ὄχι τῆς φύσεως.

4. Ἡ θεωρία τοῦ συνταγματικῶς κατοχυρωμένου θεσμοῦ δημοσίου δικαίου.- α'. Ἐν Γερμανίᾳ.- Κατὰ τῶν θεωριῶν τῶν κατευθυντηρίων διατάξεων καὶ τοῦ δημοσίου (ἀτομικοῦ) δικαιώματος ἐτάχθη ὑπὸ τὸ Σύνταγμα τῆς Βαϊμάρης πρῶτος ὁ C. Schmitt¹²⁵. Οὗτος, στηριζόμενος ἐπὶ τῆς ὑπὸ τοῦ M. Wolff¹²⁶ ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἔννοιαν τοῦ περὶ τῆς ἰδιοκτησίας ἄρθρ. 153 § 1 τοῦ ἐν λόγῳ Συντάγματος ὑποστηρικθείσης ἀπόψεως καὶ γενικεύων αὐτήν, ἀνέπτυξε

123. Οὕτω λ.χ. τὰ ἄρθρ. 101-104 Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης.

124. Πρβλ. Becker, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, σ. 139 ἐπ.· Gohl, op. cit., σ. 19· Heer, op. cit., σ. 58 ἐπ.· Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 30.- Ἄλλως ὁ Gönnerwein, Gemeinderecht, σ. 44. Βλ. καὶ Peters, Die Gemeinde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, σ. 208.

125. Op. cit., σ. 170 ἐπ.· Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung, ἐν «Rechtswissenschaftliche Beiträge zum 25. Bestehen der Handels - Hochschule Berlin», 1931, σ. 4 ἐπ.· Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung, ἐν Anschütz - Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, τ. II, 1932, σ. 595 ἐπ.· Grundrechte und Grundpflichten, 1952, ἐν C. Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954, 1958, σ. 213 ἐπ.

126. Reichsverfassung und Eigentum, ἐν Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für W. Kahl, 1923, σ. 5 ἐπ.: «... Αὕτη - ἡ κατοχύρωσις τοῦ ἄρθρ. 153 § 1-περιέχει ὅμως πέραν αὐτοῦ καὶ τὴν ἐξασφάλισιν, ὅτι ἡ ἰδιωτικὴ ἰδιοκτησία ὡς θεσμὸς δικαίου διατρεῖται».

τὴν θεωρίαν «τῶν συνταγματικῶς κατωχυρωμένων θεσμῶν δημοσίου δικαίου» (institutionelle Garantien), διακρινόμενων «τῶν συνταγματικῶς κατωχυρωμένων θεσμῶν ἰδιωτικοῦ δικαίου» (Institutsgarantien)¹²⁷ καὶ ἀντιτιθεμένων πρὸς τὰ γνήσια ἀτομικὰ δικαιώματα (echte Grundrechte). Ἡ ἔννοια τῶν συνταγματικῶς κατωχυρωμένων θεσμῶν δημοσίου καὶ ἰδιωτικοῦ δικαίου, κατὰ τὴν θεωρίαν αὐτήν, εἶναι, ὅτι ὁ κοινὸς νομοθέτης δὲν δύναται νὰ καταργῇ αὐτοὺς ἢ νὰ θίγῃ τὴν οὐσίαν των.- Εἰς τοὺς συνταγματικῶς κατωχυρωμένους θεσμοὺς δημοσίου δικαίου κατέταξεν ὁ Schmitt¹²⁸ προσεχόντως τὴν ὑπὸ τοῦ ἄρθρ. 127 τοῦ Συντάγματος κατοχυρουμένην τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν (institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung): «Ἡ διάταξις αὕτη περιέχει μίαν συνταγματικὴν ἐγγύησιν: Ὁ θεσμὸς τῆς αὐτοδιοικήσεως κατοχυροῦται ὑπὸ ἐνὸς ὁμοσπονδιακοῦ συνταγματικοῦ νόμου, οὕτως ὥστε ὁ θεσμὸς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ὡς τοιοῦτος δὲν δύναται νὰ καταργηθῇ καὶ πάντες οἱ νόμοι, οἱ ὁποῖοι κατὰ τὸ οὐσιαστικὸν περιεχόμενόν των ἐξαφανίζουν τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν ἢ στεροῦν αὐτήν τοῦ οὐσιώδους περιεχομένου της, εἶναι ἀντίθετοι πρὸς τὸ ὁμοσπονδιακὸν Σύνταγμα».

Ἡ ἐν λόγῳ θεωρία ἐκράτησεν ὑπὸ τὸ Σύνταγμα τῆς Βαϊμάρης ἐν τῇ γερμανικῇ ἐπιστήμῃ¹²⁹, υἱοθετήθη δὲ σιωπηρῶς καὶ ὑπὸ τῆς ἀποφάσεως

127. Ἡ διάκρισις αὕτη, γενομένη ὑπὸ τοῦ Schmitt τὸ πρῶτον εἰς τὸ δεύτερον τῶν ἄνωτ., σημ. 125 παρατιθεμένων ἔργων του, ἀμφισβητεῖται (Mangoldt-Klein, op. cit., σ. 84, Maunz, op. cit., σ. 96). - Ὡς γενικὸς ὅρος, περιλαμβάνων τὰς τε institutionelle Garantien καὶ τὰς Institutsgarantien, ἐπεκράτησεν ὁ ὅρος «Einrichtungsgarantien» (Dürig, ἐν Maunz-Dürig, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 1, σ. 45 ἐπ.).

128. Verfassungslehre, σ. 171.

129. Anschel, op. cit., σ. 32 ἐπ.· Bärtling, op. cit., σ. 75 ἐπ.· Becker, Gemeindliche Selbstverwaltung, σ. 306 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 681, 697 ἐπ.· B. Dennewitz, Die institutionelle Garantie, Diss. Jena 1932, σ. 30 ἐπ.· Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, σ. 101 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, σ. 31 ἐπ.· Geidel, op. cit., σ. 29 ἐπ.· Gönnenwein, Gemeinderecht, σ. 19 ἐπ.· Kessler, Der Bund und die Kommunalpolitik, ἐν «Deutsches Verwaltungsblatt», 1953, σ. 1 ἐπ.· Fr. Klein, Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien, 1934, σ. 56 ἐπ.· K. Lang, Politische oder juristische Selbstverwaltung, Diss. Heidelberg 1937, σ. 28 ἐπ.· E. Menzel, Das Ende der institutionellen Garantien, ἐν «Archiv des Öffentlichen Rechts», N.F., τ. 28(1937), σ. 33, 41· F. Nadolski, Die Unterscheidung und Einteilung der Grundrechte in der neuesten staatsrechtlichen Literatur, Diss. Jena 1931, σ. 51, σημ. 91· Schmelcher, op. cit., σ. 39 ἐπ.· G. Seele, Die besonderen staatlichen Exekutivbefugnisse im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, Diss. Göttingen 1964, σ. 125 ἐπ.· Seyfried, op. cit., σ. 26 ἐπ.· R. Thoma, Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der deutschen Reichsverfassung, ἐν H. C. Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, τ. I, 1929, σ. 21, 31, 38.

τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 10/11 Δεκεμβρίου 1929¹³⁰. Τὴν θεωρίαν ἐδέχθη τελικῶς καὶ ὁ G. Anschütz¹³¹, ὁ ὁποῖος ὁμῶς προσεπάθησε νὰ μειώσῃ τὴν πρακτικὴν σημασίαν αὐτῆς μὲ τὴν ἀντιφατικὴν καὶ ἀβάσιμον αἰτιολογίαν, ὅτι «εἰς τὸν νομοθέτην κατελείφθη ἐλευθερία ἐν σχέσει πρὸς τὴν ὀργάνωσιν τῆς αὐτοδιοικήσεως . . ., ἀλλὰ καὶ ἐν σχέσει πρὸς τὸν κύκλον ἐνεργείας καὶ τὴν διαμόρφωσιν τῆς κρατικῆς ἐποπτείας» καὶ ὅτι «εἶναι δύσκολον νὰ εὕρεθῇ τὸ ὅριον μεταξὺ τοιούτων νόμων, οἱ ὁποῖοι μόνον περιορίζουν τὴν αὐτοδιοίκησιν, καὶ ἐκείνων, οἵτινες στεροῦν αὐτὴν τοῦ <οὐσιώδους περιεχομένου τῆς>»¹³².

Ἡ θεωρία ἐκράτησεν ἐν τῇ ἐπιστήμῃ¹³³ καὶ τῇ νομολογίᾳ¹³⁴ καὶ ὑπὸ τὸ

130. Βλ. ἀνωτ., ὑπ' ἀριθ. 2, α, σημ. 66.

131. Op. cit., σ. 581, σημ. 1: «Τὸ ἄρθρ. 127 εἶναι ἐν χαρακτηριστικὸν παράδειγμα, ἵσως τὸ ὑποδειγματικὸν παράδειγμα ἐνός «συνταγματικῶς καταχωρωμένου θεσμοῦ δημοσίου δικαίου» ἐν τῇ ἐννοίᾳ τοῦ Schmitt . . .».

132. Op. cit., σ. 583. - Εἰς παλαιότεραν ἐκδ. τοῦ ἐν λόγῳ ἔργου (10ην, 1929, σ. 57, σημ. 36) οὗτος προέτεινε καὶ ἐν τρίτον ἐπιχείρημα καὶ δὴ ὅτι «οὐδεὶς γερμανὸς νομοθέτης σκέπτεται καὶ οὔτε θὰ σκεφθῇ ποτὲ νὰ καταργήσῃ τὴν αὐτοδιοίκησιν ὡς τοιαύτην». Τὸ ἐπιχείρημα ὁμῶς τοῦτο, ὑπὸ τὴν πρίσιν τῆς ἀσκηθείσης ὀρθῆς κριτικῆς (Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, σ. 104, Schmitt, Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung, σ. 6 ἐπ.), δὲν ἐπανελήφθη εἰς τὴν τελευταίαν ἐκδ. τοῦ ἔργου.

133. Βλ. πλὴν τῆς ἀνωτ., σημ. 117 παρατιθεμένης βιβλιογραφίας, καὶ G. Abel, Die Bedeutung der Lehre von den Einrichtungsgarantien für die Auslegung des Grundgesetzes, ἐν «Schriften zum Öffentlichen Recht», τ. 15, 1964, σ. 40· Berkenhoff, op. cit., σ. 2 ἐπ· Bohley, op. cit., 1949, σ. 265 ἐπ· H. Dressler, Die Organisations- und Personalhoheit der Gemeinden, Ein Beitrag zur Lehre von der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des badenwürttembergischen Rechts, Diss. Tübingen 1963, σ. 11· Dürig, ἐν Maunz-Dürig, op. cit., ὑπ' ἀρθρ. 1, σ. 46, σημ. 2· Geidel, op. cit., σ. 56 ἐπ· Gelzer, Echte und unechte Selbstverwaltung, ἐν «Deutsches Verwaltungsblatt», 1958, σ. 88 ἐπ· Göbel, op. cit., σ. 15 ἐπ· K. Helmreich-J. Widtmann, Bayerische Gemeindeordnung, Kommentar, 2α (1959), σ. 47· Hesse, op. cit., σ. 176 ἐπ· Hohrmann, op. cit., σ. 146· Ipsen, op. cit., σ. 236· Koellreuter, Deutsches Staatsrecht, σ. 65· Kollmann, op. cit., σ. 146· U. Kornblum, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und hessische Stellenplanordnung, ἐν «Die Öffentliche Verwaltung», 1962, σ. 848· Köttgen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, σ. 13 ἐπ· M. Kuntzmann - Auert, Rechtsstaat und kommunale Selbstverwaltung, Die Vereinbarkeit rechtsstaatlicher Grundsätze mit einer von politischen Kräften getragenen Selbstverwaltung, 1967, σ. 20 ἐπ· Leibholz - Rinck, op. cit., σ. 302 ἐπ· P. Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, ἐν «Die Öffentliche Verwaltung», 1969, σ. 47 ἐπ· W. Losschelder, Entwicklung des Kommunalverfassungsrechts seit 1945, ἐν «Die Öffentliche Verwaltung», 1959, σ. 410 ἐπ· v. Mangoldt, op. cit., σ. 180· v. Mangoldt - Klein, op. cit., σ. 704 ἐπ· Chr. Masson, Bayerische Kommu-

ἄρθρ. 28 § 2 τοῦ ἰσχύοντος Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης. Δέον, πάντως, νὰ σημειωθῇ, ὅτι ἡ ἔρις περὶ τοῦ ἂν τὸ ἄρθρον τοῦτο κατοχυροῖ τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν ὡς ἀτομικὸν δικαίωμα ἢ ὡς θεσμὸν δημοσίου δικαίου δὲν ἔχει νῦν πρακτικὴν τινα σημασίαν. Τῷ ὄντι, ἡ ἐρμηνεία τοῦ ἄρθρου ὑπὸ τὴν ἔννοιαν τῆς κατοχυρώσεως ἑνὸς ἀτομικοῦ δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν θὰ εἶχε διττὴν πρακτικὴν σημασίαν: τὸ μὲν θὰ ἐφηρμόζετο ἐν προκειμένῳ ἀμέσως ἡ ἀπαγορεύουσα τὴν προσβολὴν τῆς οὐσίας τῶν ἀτομικῶν δικαιωμάτων διάταξις τοῦ ἄρθρ. 19 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου¹³⁵, τὸ δὲ οἱ τοπικοὶ ὀργανισμοὶ θὰ εἶχον τὸ δικαίωμα ἀσκήσεως συνταγματικῆς προσφυ-

nalgesetze, Kommentar, 82. 2α (1961-1963), Α, σ. 35· M a u n z, Deutsches Staatsrecht, σ. 96, 208 ἐπ.· τ ο ὕ α ὕ τ ο ὕ, Σχόλιον ἐπὶ τῆς ἀποφάσεως τοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βάδης τῆς 23.8.1950, ἐν «Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland», τ. IV, σ. 210· τ ο ὕ α ὕ τ ο ὕ, Bund und Gemeinden, ἐν «Bayerische Verwaltungs-Blätter», 1960, σ. 206· T. R. M e d e r, Die prozessuale Durchsetzung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts, Diss. Freiburg i. Br. 1953, σ. 31 ἐπ.· P a g e n k o p f, op. cit., σ. 85· W. R o e m e r, Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, ἐν «Juristenzeitung», 1951, σ. 198 ἐπ.· U. S c h e u n e r, Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, ἐν «Recht - Staat - Wirtschaft», τ. IV, 1953, σ. 93· S c h l o h a u e r, op. cit., σ. 47 ἐπ.· S c h m i d t - B l e i b t r e u, op. cit., σ. 18 ἐπ.· H. S c h o l l e r, Gemeinden und Verwaltungsgerichtsordnung, ἐν «Bayerische Verwaltungs - Blätter», 1961, σ. 102· S c h o l z, op. cit., σ. 43 ἐπ.· W. W e b e r, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, ἐν «Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien», τ. 9, 1953, σ. 36, 56· W o l f f, op. cit. τ. II, σ. 195. - Ὁ S e i b e r t (op. cit., σ. 170 ἐπ.) ἀποκρούει τὴν κρατοῦσαν γνώμην, ὑποστηρίζων ὅτι τὸ ἄρθρ. 28 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης δὲν περιέχει μίαν «institutionelle Garantie», διότι ἡ διάταξις αὕτη, κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τὸ ἄρθρ. 127 τοῦ Συντ. τῆς Βαϊμάρης, δὲν μνημονεύει ἀπλῶς τὸ δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως, ἀλλὰ καθορίζει τὰ οὐσιώδη χαρακτηριστικά αὐτοῦ καί, συνεπῶς, ἐκλείπει ἢ — κατ' αὐτὸν — οὐσιώδης προϋπόθεσις τῆς «institutionelle Garantie» — οὗτος χρησιμοποιεῖ τὸν ὅρον «institutionelle Verfassungsgarantie» — ὅτι, δηλαδή, ὁ κατοχυρούμενος θεσμὸς δέον νὰ κεῖται ἐκτὸς τοῦ Συντάγματος.

134. Βλ. τὴν ἄνωτ., σημ. 118 μνημονευομένην νομολογίαν· τὰς ἀποφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 20.3.1952 (BVerfGE 1, 174 ἐπ.), τῆς 2.12.1958 (BVerfGE 8, 359), τῆς 27.4.1959 (BVerfGE 9, 289 ἐπ.), τῆς 12.7.1960 (BVerfGE 11, 273 ἐπ.) καὶ τῆς 2.11.1960 (BVerfGE 11, 351)· τὰς ἀποφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βορείου Πρωσίας - Βεσφαλίας τῆς 7.7.1956 (Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein - Westfalen κ.λ.π., τ. 11, σ. 149 ἐπ.) καὶ τῆς 21.1.1959 (K. K o t t e n b e r g - H. S t e f f e n s, Rechtsprechung zum kommunalen Verfassungsrecht des Landes Nordrhein - Westfalen, 1956 - 1963, τ. I, ὑπὸ τὴν § 16 GO, σ. 3)· τὴν ἀπόφ. τοῦ Δευτεροβαθμίου Ἐργατικοῦ Δικαστηρίου τοῦ Ἀνωβέρου τῆς 1.8.1957 (αὐτόθι, ὑπὸ τὰς §§ 1-2 GO, σ. 17)· καὶ τὴν ἀπόφ. τοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς πρώην Χώρας τῆς Βάδης τῆς 23.8.1950 (Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, τ. II, σ. 204).

135. Βλ. ἄνωτ., ὑπ' ἀριθ. 2, σημ. 86.

γῆς κατὰ πάσης προσβολῆς τοῦ δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως αὐτῶν. Ἡ ἀπαγόρευσις ὅμως τῆς προσβολῆς τῆς οὐσίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως γίνεται ὁμοφώνως δεκτὴ καὶ ὑπὸ τῶν ὁπαδῶν τῆς κρατοῦσης θεωρίας¹³⁶, διὰ δὲ τοῦ ἄρθρ. 91 τοῦ ὁμοσπονδιακοῦ νόμου περὶ τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 12 Μαρτίου 1951 ἐχορηγήθη ρητῶς εἰς τοὺς τοπικοὺς ὀργανισμοὺς τὸ δικαίωμα ν' ἀσκοῦν συνταγματικὴν προσφυγὴν κατὰ πάσης νομοθετικῆς προσβολῆς τῶν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεων τοῦ Θεμελιώδους Νόμου.

β. Π α ρ' ἡ μ ῖ ν.- Ἡ ἐκτεθεῖσα θεωρία τοῦ C. Schmitt φαίνεται κατὰ βάσιν ὀρθή καὶ γενικῶς καὶ ἐν σχέσει πρὸς τὸ ζήτημα τῆς ἐννοίας τῶν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικῶν διατάξεων. Αἱ διατάξεις αὗται κατοχυροῦν πράγματι τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν ὡς ἓνα θεσμὸν δημοσίου δικαίου ἐν τῇ ἐννοίᾳ τῆς ἐν λόγῳ θεωρίας. Τοῦτο εἶναι παρ' ἡμῖν ἀναμφίβολον ἐν ὅψει τῆς τε θέσεως τῶν διατάξεων εἰς τὸ Σύνταγμα¹³⁷ καὶ ἐκ τῆς διατυπώσεως αὐτῶν καὶ ἰδίως τῆς διατάξεως τοῦ ἄρθρ. 99 § 1 τοῦ Συντάγματος τοῦ 1952^{137, 138}. Κατ' ἀκολουθίαν, αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεις τῶν Συνταγμάτων μας κατοχυροῦν τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν ὡς θεσμὸν δημοσίου δικαίου, ἡ οὐσία τοῦ ὁποίου δὲν δύναται νὰ προσβάλλεται ὑπὸ τοῦ κοινοῦ νομοθέτου¹³⁹. Μόνον τὸ ἄρθρ. 104 τοῦ Συντάγματος τῆς τριακονταμελοῦς Συνταγματικῆς Ἐπιτροπῆς (1925) κατοχύρωνε τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν καὶ ἰδίως τὸ περιεχόμενον αὐτῆς ἀπέναντι τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας ἀπολύτως καὶ ὅχι ὡς θεσμὸν δημοσίου δικαίου, διότι τὸ ἄρθρον τοῦτο (§ 1) δὲν περιελάμβανε τὴν ἐπιφύλαξιν τοῦ νόμου¹⁴⁰, ἀποτελοῦσαν προϋπόθεσιν ἐνὸς συνταγματικῶς κατοχυρωμένου θεσμοῦ δημοσίου δικαίου.

136. Bauernfeind, op. cit., σ. 114· Becker, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 725 ἐπ.· Heer, op. cit., σ. 75 ἐπ.· Helmreich-Widtmann, op. cit., σ. 47· Henrichs, op. cit., σ. 735· Hohrmann, op. cit., σ. 150· Jesch, op. cit., σ. 739 ἐπ.· Köttgen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, σ. 37 ἐπ.· v. Mangoldt-Klein, op. cit., σ. 706, 708· G. Pfeiffer, Die Verfassungsbeschwerde in der Praxis, 1959, σ. 184 ἐπ.· Seele, op. cit., σ. 156 ἐπ.· Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 48 ἐπ.· Wernicke, αὐτόθι, ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 6, 8· Wolff, op. cit., σ. 195.- Ἐκ τῆς νομολογίας βλ. ἰδίως τὰς ἀποφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 29.4.1958 (BVerfGE 7, 358, 365), τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς 28.12.1958 (BVerfGE 6, 104), τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βορείου Πηνανίας - Βεσφαλίας τῆς 21.8.1954 (OVGE 9, 82 ἐπ.) καὶ τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βαυαρίας τῆς 23.10.1957 («Die Oeffentliche Verwaltung», 1958, σ. 216).

137. «Ἡ διοικητικὴ ὀργάνωσις τοῦ Κράτους βασιζέται εἰς τὴν ἀποκέντρωσιν καὶ τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν ὡς νόμος ὀρίζει».

138. Ὡς θεσμὸς δημοσίου δικαίου κατοχυροῦται προδήλως ὑπὸ τῆς διατάξεως αὐτῆς καὶ ἡ διοικητικὴ ἀποκέντρωσις.

139. Πρβλ. Βεγλερ ἡ, Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, σ. 108 ἐπ.

140. Αὕτη προσετέθη εἰς τὸ Σύνταγμα ὑπὸ τῆς Συνταγματικῆς Ἐπιτροπῆς τῆς

Ἡ θεωρία τοῦ συνταγματικῶς κατωχυρωμένου θεσμοῦ δημοσίου δικαίου, ἡ ὁποία δὲν εὔρεν ἀπήχσιν εἰς τὴν ἑλληνικὴν ἐπιστήμην, φαίνεται υἱοθετουμένη ὑπὸ τῆς νομολογίας τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἡ ὁποία ἐδέχθη ἐπανειλημμένως, ὅτι οἱ νομοθετικοὶ περιορισμοὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δὲν δύνανται ν' ἀντίκεινται «εἰς τὸ πνεῦμα καὶ τὴν πρόθεσιν τοῦ συνταγματικοῦ νομοθέτου, καθιεροῦντος τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν ὡς θεσμὸν συνταγματικῶς κατωχυρωμένον»¹⁴¹. Ἡ διατύπωσις τῆς ἐν λόγῳ νομολογίας ἐνέχει προφανῶς πλεονασμὸν τινα· διότι εἶναι αὐτονόητον ὅτι οἱ ὑπὸ τοῦ Συντάγματος «καθιερούμενοι» θεσμοὶ εἶναι «συνταγματικῶς κατωχυρωμένοι». Ὁρθότερα ἀπὸ τῆς ἀπόψεως αὐτῆς εἶναι ἡ διατύπωσις τῆς ἀποφάσεως 579/1932 (σχέψις 2α), καθ' ἣν ὁ κοινὸς νομοθέτης δὲν δύναται νὰ προσκρούῃ «εἰς τὸ πνεῦμα καὶ τὴν πρόθεσιν τοῦ Συνταγματικοῦ Νομοθέτου, καθιεροῦντος ὡς θεσμὸν τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν».- Ἡ νομολογία ὅμως δὲν συνήγαγεν ἐντεῦθεν τὴν ἀπλὴν καὶ σαφῆ συνέπειαν, ὅτι ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία δὲν δύναται νὰ θίγῃ τὴν οὐσίαν τοῦ θεσμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Τὸ Δικαστήριον ἐξηκολούθησε νὰ δέχεται ἀκόμη καὶ ὑπὸ τὸ Σύνταγμα τοῦ 1952, ὅτι εἶναι ἀνεπίτρεπτος μόνον ἡ κατὰ φῶρος παραβίασις τῆς περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικῆς διατάξεως.

Τὸ παρ' ἡμῖν οὐδέποτε γεννηθὲν ζήτημα, ἂν ἡ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικὴ διάταξις κατοχυροῖ ἀτομικὸν δικαίωμα ἢ θεσμὸν δημοσίου δικαίου, δὲν ἔχει ὑπὸ τὸ ἡμέτερον Σύνταγμα τὴν πρακτικὴν σημασίαν, τὴν ὁποίαν εἶχεν ἀρχικῶς ἐν Γερμανίᾳ. Διότι τοῦτο οὔτε προβλέπει τὴν «συνταγματικὴν προσφυγὴν», οὔτε περιέχει διάταξιν ἀνάλογον πρὸς ἐκείνην τοῦ ἄρθρ. 19 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης. Ἡ ἀπαγόρευσις προσβολῆς τῆς οὐσίας ἐνὸς ὑπὸ τὴν ἐπιφύλαξιν τοῦ νόμου συνταγματικῶς κατωχυρωμένου δικαιώματος ἢ θεσμοῦ εἶναι παρ' ἡμῖν καὶ εἰς τὰ ἄλλα σύγχρονα Κράτη αὐτονόητος συνέπεια τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τοῦ δικαιώματος ἢ τοῦ θεσμοῦ ἀπέναντι τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας. Ἐπομένως, ρητὴ συνταγματικὴ καθιέρωσις τῆς ἐν λόγῳ ἀπαγορεύσεως δὲν εἶναι ἀπαραίτητος¹⁴², αὕτη δὲ θὰ εἶχεν ἀπλῶς ἀναγνωριστικὴν καὶ ὅχι δημιουργικὴν σημασίαν¹⁴³.

*Αναθεωρητικῆς Βουλῆς τοῦ 1926-1927 (ἄρθρ. 107 § 1 Συντ. 1927: «ὡς νόμος θέλει ὀρίσει»).

141. Ἀποφ. 156/1931 (σχέψις 1η), 160/1931 (σχέψις 3η), 801/1933 (σχέψις 1η), 1005/1933 (σχέψις 3η) καὶ 956/1934 (σχέψις 3η). - Βλ. καὶ ἀνωτ., σημ. 76.

142. Οὕτως, ἐν Γερμανίᾳ θεωρεῖται περιττὴ ἡ διάταξις τοῦ ἄρθρ. 19 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης. Βλ. Abel, op. cit., σ. 39· v. Mangoldt-Klein, op. cit., σ. 564 («Die Vorschrift ist rechtstheoretisch überflüssig, weil sie eine Selbstverständlichkeit normiert»).

143. P. Häberle, Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, Zugleich ein Beitrag zum institutionellen Verständnis der Grundrechte und

5. Ἡ θεωρία τοῦ συνταγματικῶς κατωχυρωμένου θεσμοῦ δημοσίου δικαίου καὶ τοῦ δημοσίου δικαιώματος.- Ἐγεννήθη ἥδη ὑπὸ τὸ Σύνταγμα τῆς Βαϊμάρης καὶ ἀμφισβητεῖται τὸ ζήτημα, ἂν ἡ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διάταξις τοῦ Συντάγματος κατοχυροῖ, πλὴν τοῦ θεσμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, καὶ ἐν δημοσίον δικαίωμα ὑπὲρ τῶν φορέων αὐτοῦ, ἤτοι τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν. Ὁ C. Schmitt¹⁴⁴ ὁρθῶς μὲν δὲν ἐθεώρησε ὡς ἐννοιολογικὸν στοιχεῖον τοῦ συνταγματικῶς κατωχυρωμένου θεσμοῦ τὴν κατοχύρωσιν ἐνὸς δικαιώματος ὑπὲρ τοῦ τυχόν ὑφισταμένου φορέως αὐτοῦ, δὲν ἀπέκλεισεν ὅμως τὴν κατοχύρωσιν ἐνὸς τοιούτου δικαιώματος ὡς συστατικοῦ στοιχείου ἢ παρεπομένου τοῦ θεσμοῦ¹⁴⁵. Οὗτος¹⁴⁶ ἡρνήθη ὅμως τὴν ὑπὸ τοῦ ἄρθρ. 127 τοῦ Συντάγματος τῆς Βαϊμάρης κατοχύρωσιν ἐνὸς τοιούτου δικαιώματος ὑπὲρ τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ὡς φορέων τοῦ θεσμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως¹⁴⁷.

Ὑπὸ τὸν ἰσχύοντα Θεμελιώδη Νόμον τῆς Βόννης ὑποστηρίζεται εὐρέως ἡ ἄποψις, ὅτι αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεις αὐτοῦ (ἄρθρ. 28) κατοχυροῦν καὶ ἐν δικαίωμα ὑπὲρ τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν^{148, 149}. Ἐκ τῶν ὑποστηρικτῶν τῆς ἀπόψεως αὐτῆς τινὲς¹⁵⁰ μὲν ἐπικαλοῦνται τὴν διατύπωσιν

zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt, ἐν «Freiburger Rechts - und staatswissenschaftliche Studien», τ. 21, 1962, σ. 234 ἐπ.- Βλ. καὶ τὴν ἀπόφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βαυαρίας τῆς 23.12.1957, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1958, σ. 216.

144. Verfassungslehre, σ. 172 ἐπ.· Freiheitsrechte und institutionelle Garantien, σ. 10· Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung, σ. 596.

145. Βλ. σχετικῶς καὶ Heer, op. cit., σ. 57 ἐπ. - Πρβλ. τὴν ἀπόφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 11.6.1958 (BVerfGE 8, 1 καὶ 17).

146. Verfassungslehre, σ. 101 ἐπ.

147. Ἄλλως οἱ Bärtling (op. cit., σ. 73, σημ. 123, 89 ἐπ.) καὶ Stech (op. cit., σ. 16 ἐπ.).

148. Βλ. πλὴν τῆς εἰς τὰς ἐπομένους δύο σημ. παρατιθεμένης βιβλιογραφίας, Kuntzmann - Auert, op. cit., σ. 23 ἐπ.· Peters, Die Gemeinde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, σ. 207 ἐπ.· Scheuner, op. cit., σ. 100 ἐπ.- Κατὰ τῆς ἀπόψεως αὐτῆς οἱ v. Mangoldt-Klein (op. cit., σ. 704 ἐπ.) καὶ Maunz (Deutsches Staatsrecht, σ. 209).- Ὁ Geidel (op. cit., σ. 59 ἐπ.) ὑποστηρίζει, ὅτι μίᾳ institutionelle Garantie περιέχει πάντοτε ἐν δικαίωμα ἐπὶ τὴν μὴ προσβολὴν τοῦ οὐσιώδους περιεχομένου τοῦ θεσμοῦ καὶ, συνεπῶς, ἡ institutionelle Garantie τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως περιέχει ἐν δικαίωμα τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ἐπὶ τὴν μὴ προσβολὴν τῆς οὐσίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.

149. Πρβλ. παρ' ἡμῖν Κολυβά - Οἰκονομοπούλου - Λιανοπούλου, op. cit., σ. 342: «... Αἱ διατάξεις δὲ τῶν τριῶν τούτων ἐδαφίων (ἄρθρ. 107 Συντ. 1927), ἐκτὸς τῶν κανόνων ἀντικειμενικοῦ δικαίου, καθιεροῦν καὶ δικαίωμα τῶν Ὁργανισμῶν τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως ἀντιστοιχοῦν εἰς ὑποχρέωσιν τῆς Πολιτείας πρὸς ἀποχὴν ἀπὸ ὀρισμένων ἐνεργειῶν».

150. Becker, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der

τῆς διατάξεως τῆς § 2 τοῦ ἄρθρου, ἡ ὁποία ὁμιλεῖ ρητῶς περὶ «τοῦ δικαίωματος αὐτοδιοικήσεως», ἄλλοι ¹⁵¹ δὲ τὴν διάταξιν τῆς § 3 αὐτοῦ, ἥτις καθιεροῖ ἐν καθήκον ἐγγυήσεως τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Κράτους ἐν σχέσει πρὸς τὴν τήρησιν τῆς διατάξεως τῆς § 2, εἰς τὸ ὅποιον ἀντιστοιχεῖ ἐν σχετικὸν δικαίωμα τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως κατ' αὐτοῦ ^{152, 153}.

Αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεις τῶν συγχρόνων Συνταγμάτων δὲν κατοχυροῦν ἐν αὐτοτελὲς δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν. Ἐν δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως τῶν ὀργανισμῶν τούτων ἀπορρέει ὅμως ἐκ τοῦ συνταγματικῶς κατοχυρωμένου θεσμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Πράγματι, στοιχεῖον τῆς ἐννοίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καί, εἰδικώτερον, τοῦ τοπικοῦ ὀργανισμοῦ (ἐδαφικοῦ νομικοῦ προσώπου δημοσίου δικαίου) εἶναι καὶ ἡ εἰς αὐτὸν μεταβίβασις ἐνὸς μέρους τῆς δημοσίας διοικήσεως, τὴν ὁποίαν οὗτος ἀσκεῖ ἐν ἰδίῳ ὀνόματι καὶ ὡς ἴδιον δικαίωμα, ὅχι δὲ ἐν ὀνόματι καὶ ὡς ἀντιπρόσωπος τοῦ Κράτους. Μὲ ἄλλας λέξεις, ὁ τοπικὸς ὀργανισμὸς ἀποκτᾷ ἐν ἴδιον δικαίωμα ἐπ' αὐτὴν ταύτην τὴν μεταβιβαζομένην δημοσίαν διοίκησιν, περιερχομένην καὶ παραμένουσαν μέχρι τῆς ἀνακλήσεως τῆς γενομένης μεταβιβάσεως, οὕτως εἰπεῖν, εἰς τὴν ἀποκλειστικὴν κυριότητα αὐτοῦ, καὶ ὅχι ἀπλῶς ἐν δικαίωμα ἐπὶ τὴν ἄσκησιν αὐτῆς ὡς ἀντιπρόσωπος τοῦ Κράτους. Ἡ ἐν Ἑλβετίᾳ ὑποστηριχθεῖσα ἄποψις ¹⁵⁴, καθ' ἣν ἡ ἐξουσία τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ἀποτελεῖ

kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, σ. 140· τοῦ αὐτοῦ, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 698, 713· Dressler, op. cit., σ. 132· Jesch, op. cit., σ. 745.

151. Bauernfeind, op. cit., σ. 50 ἐπ.· Dade, op. cit., σ. 44 ἐπ.· Heer, op. cit., σ. 62 ἐπ.- Πρβλ. Wernicke, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 6 ἐπ.

152. Συγγραφεῖς τινες (Becker, Ueber den Inhalt der gemeindlichen Selbstverwaltung und die Rechtsstellung des Gemeindedirektors in Nordrhein - Westfalen, σ. 5, Geidel, op. cit., σ. 60 ἐπ.) συνάγουσιν ἐπιχειρήμα ὑπὲρ τῆς ἐν λόγῳ ἀπόψεως καὶ ἐκ τῆς § 91 τοῦ ὁμοσπονδιακοῦ νόμου περὶ τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου (1951), ἥτις ἀπένειμεν εἰς τοὺς τοπικοὺς ὀργανισμοὺς τὴν συνταγματικὴν προσφυγὴν. Ὅρθως ὅμως ἀντιτάσσεται κατὰ τοῦ ἐπιχειρήματος αὐτοῦ, ὅτι, ἂν τὸ ἄρθρ. 28 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου κατοχῶρωνεν ἐν ἀτομικὸν δικαίωμα ὑπὲρ τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, ἡ ἐν λόγῳ διάταξις θὰ ἦτο περιττὴ (v. Mangoldt - Klein, op. cit., σ. 705). Ἐξ ἄλλου, ὁ νόμος δὲν δύναται νὰ ἐρμηνεύη αὐθεντικῶς συνταγματικὴν τινὰ διάταξιν (βλ. καὶ Geidel, αὐτόθι).

153. Ἡ θεωρία ὑποστηρίζεται καὶ ὑπὸ τὰ Συντάγματα τῆς Βαυαρίας (H. Nawiaski - C. Leusser - K. Schweiger - H. Zacher, Die Verfassung des Freistaates Bayern, ἐκδ. 2α, 1964, ὑπ' ἄρθρ. 10, σ. 2) καὶ τῆς Βορείου Πρωσίας - Βεστφαλίας (Geller - Kleinrahm - Fleck, op. cit., σ. 526).

154. Bütikofer, op. cit., σ. 56 ἐπ.· Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, σ. 75· τοῦ αὐτοῦ, Die rechtliche Stellung der

ἀπλῶς «ἀ ρ μ ο δ ι ό τ η τ α» ἐνὸς ὀργάνου τοῦ Κράτους, δὲν φαίνεται ὀρθή· διότι ἡ ἀρμοδιότης προϋποθέτει ὄργανα ἐνὸς καὶ τοῦ αὐτοῦ νομικοῦ προσώπου καὶ δὴ —ἐν προκειμένῳ— τοῦ Κράτους, ἐνῶ οἱ ὀργανισμοὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δὲν ἀποτελοῦν ὄργανα τοῦ νομικοῦ προσώπου τοῦ Κράτους ὑπὸ τὴν στενὴν ἔννοιαν, ἀλλ' αὐτοτελῆ νομικὰ πρόσωπα¹⁵⁵. Προδήλως ἐσφαλμένη εἶναι καὶ ἡ ὑπὸ τοῦ K. Jesch¹⁵⁶ ὑποστηριχθεῖσα γνώμη, ὅτι καὶ ὑπὸ τὴν ἐνταῦθα ἀποκρουσμένην ἄποψιν δὲν ἀποκλείεται ἡ ἀναγνώρισις δικαιωμάτων τῶν κοινοτήτων, δεδομένου ὅτι μὲ τὰς ἀρμοδιότητας δύνανται νὰ συνδέωνται καὶ δικαιώματα τῶν ὀργάνων· διότι ἀρμοδιότητες καὶ δικαιώματα εἶναι κατὰ τὴν φύσιν των ἔννοιαι ἐκ διαμέτρου ἀντίθετοι, ἀποκλείουσιν ἀλλήλας¹⁵⁷.

Ἡ ἀναγνώρισις ἐνὸς δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως δὲν ἔχει παρ' ἡμῶν πρακτικὴν σημασίαν. Δι' αὐτῆς ἐπεδιώχθη ἐν Γερμανίᾳ κυρίως ἡ θεμελιώσις τῆς ἐφαρμογῆς τῆς διατάξεως τοῦ ἄρθρ. 19 § 4 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης¹⁵⁸ ὑπὲρ τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως¹⁵⁹. Τὰ ἡμέτερα ὅμως Συντάγματα δὲν περιέλαβον ἀνάλογον διάταξιν, διὰ δὲ τὴν ἄσκησιν τῆς αἰτήσεως ἀκυρώσεως ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ὑπὸ τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, ὡς καὶ ὑπὸ παντὸς ἄλλου νομικοῦ ἢ φυσικοῦ προσώπου, δὲν ἀπαιτεῖται ἡ προσβολὴ ἐνὸς δικαιώματος¹⁶⁰, ἀλλ' ἀρκεῖ καὶ ἡ προσβολὴ ἐνὸς ἀπλοῦ συμφέροντος¹⁶¹.

Gemeinden in der Schweiz, σ. 17.- Πρβλ. τὴν ἀπόφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Δικαστηρίου τῆς 7.12.1966, ἐν «Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung», τ. 68 (1967), σ. 299.

155. Ἀπὸ τῆς ἀπόψεως αὐτῆς ὀρθῶς χρησιμοποιεῖται ὑπὸ τινων Συνταγμάτων (π.χ. Σύντ. Βαϊμάρης, Θεμελιώδης Νόμος τῆς Βόννης καὶ ἡμέτερον Σύντ. τοῦ 1927) ὁ ὅρος «δικαίωμα». Ἀντιθέτως δὲν εἶναι ἀκριβὴς ὁ ἐν τῇ ἡμεδαπῇ καὶ ἀλλοδαπῇ ἐπιστήμῃ χρησιμοποιούμενος ὅρος «ἀρμοδιότητες» πρὸς ἔκφρασιν τῆς ἐξουσίας τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν (οὕτω καὶ τὰ ἄρθρ. 20-21 τοῦ ἐλληνικοῦ Δημοτικοῦ καὶ Κοινοτικοῦ Κώδικος, βλ. τὴν σχετικὴν ὀρθὴν κριτικὴν τοῦ Βεγλερ^η, Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, σ. 109 ἐπ., σημ.).

156. Op. cit., σ. 745.

157. G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, σ. 561 ἐπ.

158. «Εἰάν τις προσβάλλεται ὑπὸ τῆς δημοσίας ἐξουσίας εἰς τὰ δικαιώματά του, δύναται νὰ προσφεύγῃ εἰς τὴν δικαιοσύνην...».

159. Βλ. K. A. Bettermann, Der Schutz der Grundrechte in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, ἐν «Bettermann - Nipperdey - Scheuner, Die Grundrechte, τ. III, ἡμίτ. 2, 1959, σ. 787· Becker, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 713, σημ. 143.- Τὴν ἐφαρμογὴν τῆς διατάξεως ὑπὲρ τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν δέχονται καὶ οἱ v. Mangoldt - Klein (op. cit. 706) καὶ Wernicke (ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 7).

160. Ἄρθρ. 42 § 2 τοῦ νόμου περὶ διοικητικῶν δικαστηρίων τῆς Δυτ. Γερμανίας τῆς 21.1.1960.

161. Ἄρθρ. 48 § 1 τοῦ Κωδικοποιημένου Νόμου 3713/1928 περὶ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας (Β.Δ. 92/18.2.1961).

IV

ΕΚΤΑΣΙΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΕΩΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

1. Ἡ ἑκτασις τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τοῦ θεσμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν γένει.- α'. Ἡ ἔννοια τοῦ θεσμοῦ ¹⁶². - Τὰ Συντάγματα τῶν διαφόρων Κρατῶν κατοχυροῦν ἀναμφιβόλως τὸν θεσμὸν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ὑπὸ τὴν ἐν τῇ ἐπιστήμῃ γνωστὴν ἔννοιαν αὐτοῦ. Ἡ ἔννοια τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἦτο λίαν ἀμφίβολος ἐν τῇ παλαιότερᾳ ἐπιστήμῃ ¹⁶³. Νῦν φαίνεται κρατήσασα ἰδίως ἐν Εὐρώπῃ μία κατὰ βάσιν γενικῶς ἀποδεκτὴ ἔννοια τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, προελθοῦσα ἐκ τοῦ συνδυασμοῦ τῆς ἀγγλικῆς καὶ τῆς εὐρωπαϊκῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ συγκεντροῦσα τὰ στοιχεῖα ἀμφοτέρων τῶν ἐν τῇ γερμανικῇ θεωρίᾳ ἀναπτυχθεισῶν ἔννοιῶν αὐτοδιοικήσεως (πολιτικῆς καὶ νομικῆς).

Τοπικὴ αὐτοδιοίκησις εἶναι ἡ ὑπὸ τινος ἐδαφικοῦ νομικοῦ προσώπου δημοσίου δικαίου διὰ τῆς συμπράξεως τοῦ συνόλου τῶν μελῶν του (λαοῦ) αὐτοτελὴς (ὑπὸ ἰδίαν εὐθύνην) ἄσκησις τοπικῆς δημοσίας διοικήσεως ὑπὸ τὴν ἐποπτεῖαν τοῦ Κράτους. Ἐκ τοῦ ὁρισμοῦ τούτου συνάγεται, ὅτι ἡ ἔννοια τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι σύνθετος, ἀποτελεῖται δὲ ἀπὸ πέντε οὐσιώδη στοιχεῖα: αα) τὴν ὑπαρξίν ἐνὸς ἐδαφικοῦ νομικοῦ προσώπου δημοσίου δικαίου, ββ) τὴν σύμπραξιν τοῦ λαοῦ κατὰ τὴν ἄσκησιν τῆς εἰς αὐτὸ ἀνατεθειμένης δημοσίας διοικήσεως, γγ) τὴν αὐτοτέλειαν αὐτοῦ ἀπέναντι τοῦ Κράτους καὶ τῶν ἄλλων φορέων δημοσίας ἐξουσίας, δδ) τὴν ἐποπτεῖαν τοῦ Κράτους, περιλαμβά-

162. Ἀ. Θ. Γ. Ράτκοφ, Ἡ γενικὴ θεωρία τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, Ἀνάπτυον ἐκ τῆς «Ἐπιθεωρήσεως Δημοσίου Δικαίου καὶ Διοικητικοῦ Δικαίου», 1967, σ. 7 ἐπ.- Πλὴν τῆς αὐτόθι, ἰδίᾳ σελ. 8-11 (σημ. 14), παρατιθεμένης ἐλληνικῆς καὶ ἀλλοδαπῆς βιβλιογραφίας, βλ. καὶ Σ. τ. ρ. Ἀνδρεάδου, Διοικητικὸν Δίκαιον, ἐκδ. 2α (1968), σ. 110 ἐπ.· Παπαχαρατζῆ, op. cit., σ. 208 ἐπ.- Becker, Ueber den Inhalt der gemeindlichen Selbstverwaltung und die Rechtsstellung des Gemeindedirektors in Nordrhein - Westfalen, σ. 4 ἐπ.· Geidel, op. cit., σ. 33 ἐπ.· Hohrmann, op. cit., σ. 21 ἐπ.· G. Küchenhoff - E. Küchenhoff, Allgemeine Staatslehre, ἐκδ. 6η (1967), σ. 206 ἐπ.· Kuntzmann - Auert, op. cit., σ. 19 ἐπ.· Schmid, op. cit., σ. 4 ἐπ.

163. Βλ. ἐν Γερμανίᾳ Preuss, op. cit., σ. 266· παρ' ἡμῖν Σ.Ε. 35/1931 (σχέψιν 6ην)

νουςαν μόνον ἔλεγχον νομιμότητος, καὶ εε) τὴν ἄσκησιν τοπικῆς δημοσίας διοικήσεως (τὴν διαχειρίσιν τοπικῶν ὑποθέσεων). Τὰ τέσσαρα πρῶτα στοιχεῖα συνιστοῦν τὸ τυπικὸν ἢ ὀργανωτικὸν μέρος —τὴν «τυπικὴν ἔννοιαν»— τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἐνῶ τὸ πέμπτον ἀποτελεῖ τὸ οὐσιαστικὸν μέρος ἢ τὸ περιεχόμενον —τὴν «οὐσιαστικὴν ἔννοιαν»— αὐτῆς.

β'. Τὸ ζήτημα τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τοῦ περιεχομένου τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. — Ἐτέθη καὶ ἀμφισβητεῖται τὸ ζήτημα, ἂν τὸ Σύνταγμα κατοχυροῖ πλήρως τὸν θεσμὸν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἥτοι τὸ τε ὀργανωτικὸν καὶ τὸ οὐσιαστικὸν μέρος αὐτοῦ. Εἶναι ἀναμφίβολου ὅτι προστατεύεται συνταγματικῶς τὸ ὀργανωτικὸν μέρος τοῦ θεσμοῦ. Τὸ ζήτημα περιορίζεται οὕτω μόνον εἰς τὴν συνταγματικὴν κατοχύρωσιν τοῦ περιεχομένου τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ὑπεστηρίχθη παρ' ἡμῖν ὑπὸ τὸ Σύνταγμα τοῦ 1927 ἡ ἀποψις¹⁶⁴, ὅτι ἡ συνταγματικὴ προστασία δὲν περιελάμβανε τὸ περιεχόμενον τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, τὸ ὁποῖον ἡδύνατο νὰ καθορίζῃ ἐλευθέρως ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία, ὑπὸ τὸν μόνον περιορισμὸν ὅτι δὲν ἡδύνατο νὰ ἐξαφανίσῃ πλήρως τὸν θεσμὸν. Ὑπὲρ τῆς ἀπόψεως αὐτῆς προσετέθη τὸ ἐπιχείρημα ὅτι ἡ ἀφορῶσα τὸ περιεχόμενον τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικὴ διάταξις ἦτο κατευθυντήριος καὶ ὄχι ἐπιτακτικὴ, πρὸς δὲ ὅτι τὸ Σύνταγμα δὲν καθόριζε τὴν ἔννοιαν τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων καί, συνεπῶς, κατέλειπε τὸν καθορισμὸν αὐτῆς εἰς τὸν κοινὸν νομοθέτην. Ἡ ἐν λόγῳ γνώμη ὑπεστηρίχθη¹⁶⁵ καὶ ἐν Γερμανίᾳ ὑπὸ τὸ ἄρθρ. 127 τοῦ Συντάγματος τῆς Βαϊμάρης, ἐρμηνευθὲν ὑπὸ τὴν ἔννοιαν ὅτι κατωχύρωνε τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν μόνον ὡς ἓνα ἰδιαίτερον ὀργανωτικὸν τύπον καὶ δὲν ἀφεώρα τὸ περιεχόμενον αὐτῆς. Ἡ ἀποψις ὑποστηρίζεται¹⁶⁶ καὶ ὑπὸ τὸ ἄρθρ. 28 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης, καίτοι τοῦτο καθιεροῖ ρητῶς τὴν ἀρχὴν τῆς καθολικότητος τοῦ κύκλου ἐνεργείας τῶν κοινοτήτων, μὴ τελοῦσαν μάλιστα, κατὰ τινα γνώμην¹⁶⁷, ὑπὸ τὴν ἐπιφύλαξιν τοῦ νόμου.

Ἡ ἐκτεθεῖσα λύσις τοῦ ζητήματος δὲν φαίνεται ὀρθή. Ἐν πρώτοις, ἡ θεωρία τῶν κατευθυντηρίων διατάξεων, ἐφ' ἧς αὕτη ἐστηρίχθη κυρίως παρ'

164. Ἀποφ. Σ.Ε. 257/1930 (σκέψις 6η), 35/1931 (σκέψις 7η), 565, 579/1932 (σκέψις 2α), 1005/1933 (σκέψις 3η), 956/1934 (σκέψις 3η).— Δένδια, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις α' βαθμοῦ ἐν Ἑλλάδι, σ. 193 ἐπ.· Μ. Στασινόπουλου, Συμβολὴ εἰς τὴν ἔννοιαν τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας, ἐν «Ἐπιστημονικῇ Ἐπετηρίδι τῆς Ἑταιρείας Διοικητικῶν Μελετῶν», τ. 2-3 (1933-1935), σ. 151· Φαρδῆ, *op. cit.*, σ. 83.

165. Forsthoff, Die Oeffentliche Körperschaft im Bundesstaat, σ. 102 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, σ. 24 ἐπ.

166. Heer, *op. cit.*, σ. 72 ἐπ.· Köttgen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, σ. 44 («Was eine Verfassung garantieren kann und was das Grundgesetz in Art. 28 garantieren wollte, ist nur ein organisationsrechtlicher Typus...»).

167. Βλ. κατωτ., σημ. 180.

ἡμῶν, εἶναι ἐσφαλμένη καὶ ἔχει ἤδη ἐγκαταλειφθῆ¹⁶⁸. Τὸ ἕτερον ὑπὲρ τῆς ἐνταῦθα ἀποκρουομένης ὀπόμεως προταθὲν ἐπιχείρημα, ὅτι ἐλλείπει συνταγματικοῦ καθορισμοῦ τῆς ἐννοίας τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων ἐναπόκειται εἰς τὸν κοινὸν νομοθέτην νὰ καθορίζῃ αὐτήν, δὲν εὐσταθεῖ. Ἡ διάκρισις τῶν δημοσίων ὑποθέσεων εἰς γενικὰς (κρατικὰς ἐν στενῇ ἐννοίᾳ) καὶ τοπικὰς εἶναι ἐπιδεκτικὴ ἀντικειμενικοῦ καθορισμοῦ καί, ἐπομένως, δικαστικῆς ἐκτιμήσεως. Ὁ κοινὸς νομοθέτης δὲν ἔχει ἐν προκειμένῳ κατ' ἀρχὴν διακριτικὴν τινα εὐχέρειαν, μὴ δυνάμενος νὰ θίγῃ τὸν ἀπ' εὐθείας ὑπὸ τοῦ Συντάγματος καθοριζόμενον κύκλον ἐνεργείας τῶν ὁργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διὰ τοῦ χαρακτηριζομένου ἐξ ἀντικειμένου τοπικῶν ὑποθέσεων ὡς μὴ τοπικῶν¹⁶⁹. Ὑπὸ τὴν ἀντίθετον ἐκδοχὴν θὰ ἔπρεπε νὰ θεωρηθοῦν ὡς μὴ δεσμεύουσαι αὐτὸν καὶ πολλαὶ ἄλλαι συνταγματικαὶ διατάξεις, αἱ ὁποῖαι χρησιμοποιοῦν ὡσαύτως ἐξωσυνταγματικὰς ἐννοίας, ὁ καθορισμὸς τῶν ὁποίων εἶναι ἐξ ἴσου δυσχερὲς, ἂν μὴ δυσχερέστερος ἐκείνου τῆς ἐννοίας τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων¹⁷⁰.

Τὸ Σύνταγμα προστατεύει προφανῶς καὶ τὸ περιεχόμενον τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Διότι μία συνταγματικὴ διάταξις κατοχυροῖ, ἐλλείπει ἀντιθέτου ρητῆς, διατυπώσεως αὐτῆς, ἓνα θεσμὸν - ἐν προκειμένῳ τὸν θεσμὸν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως— ἐν τῷ συνόλῳ του καὶ ὅχι ἐν μέρει. Ἡ συνταγματικὴ κατοχύρωσις τῆς ὑπάρξεως τοπικῶν ὁργανισμῶν ὡς αὐτοτελῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου ἄνευ τῆς συγχρόνου συνταγματικῆς κατοχυρώσεως ἐνὸς ὀρισμένου κύκλου ἐνεργείας αὐτῶν δὲν θὰ εἶχε προδήλως ἐννοίαν τινα, ἀφοῦ ὁ συντεταγμένος νομοθέτης θὰ ἠδύνατο νὰ περιορίζῃ ἐλευθέρως ἢ καὶ νὰ καταργῇ πλήρως τὸν κύκλον ἐνεργείας των. Τοῦτο διέβλεψεν ἡ ἐπικρινομένη γνώμη¹⁶⁵, δεχθεῖσα ὅτι ἦτο αὐτονόητος ἡ ὑπαρξίς ὑποθέσεων τινων τῶν τοπικῶν ὁργανισμῶν καὶ ὅτι ἡ νομοθεσία τῶν Χωρῶν θὰ παρεβίαζε τὸ ἄρθρ. 127 τοῦ Συντάγματος τῆς Βαϊμάρης, ἂν αὕτη ὑπέσκαπτε τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν διὰ τῆς εἰς τὰς κρατικὰς ἀρχὰς μεταβιβάσεως τοπικῶν ὑποθέσεων ἐν εὐρυτάτῃ ἐκτάσει. Ἐν τούτῳ ὅμως ἡ ἐπικρινομένη ἄποψις ἀντέφασκε πρὸς ἐαυτήν. Διότι, ἂν τὸ ἄρθρ. 127 τοῦ Συντάγματος δὲν κατοχύρωνεν ἓνα ὀρισμένον κύκλον ἐνεργείας τῶν τοπικῶν ὁργανισμῶν,

168. Βλ. ἀνωτ., ὑπ' ἀριθ. III, 2.

169. Βεγλερ ἦ, Ἡ συνταγματικὴ προστασία τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, σ. 218· Κολυβα - Οἰκονομοπούλου - Λιανοπούλου, op. cit., σ. 337 ἐπ.· Τσάτσου, Ἡ ἀναθεώρησις τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος, σ. 392 ἐπ. - Πρβλ. Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, σ. 76· Vieli, op. cit., σ. 162.

170. Οὕτω λ.χ. οἱ ὑπὸ τῶν ἐλληνικῶν Συνταγμάτων χρησιμοποιούμενοι ὅροι «τὰ πολιτικὰ ἐργλήματα», «ἡ ἰδιοκτησία» (Τσάτσου, Ἡ ἀναθεώρησις τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος, σ. 393) καὶ «αἱ διοικητικαὶ διαφοραὶ» (Βεγλερ ἦ, Ἡ συνταγματικὴ προστασία τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, σ. 218).

δὲν θὰ ἦτο νοητὴ ἀντισυνταγματικότης ἐνὸς νόμου, ὁ ὁποῖος θὰ μετεβίβαζεν εἰς τὰς κρατικὰς ἀρχὰς ὡσαυδὴποτε τοπικὰς ὑποθέσεις. Κατ' ἀκολουθίαν, ἡ συνταγματικὴ κατοχύρωσις περιλαμβάνει τὸν θεσμὸν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν τῷ συνόλῳ του καὶ δὴ τόσον τὸ ὀργανωτικὸν ὅσον καὶ τὸ οὐσιαστικὸν μέρος αὐτοῦ ¹⁷¹.

γ'. Ἡ συνταγματικὴ κατοχύρωσις τῆς οὐσίας τοῦ θεσμοῦ. - Αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικαὶ διατάξεις δὲν περιέχουν μίαν «Status - quo - Garantie» ¹⁷², τουτέστι δὲν κατοχυροῦν τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν ἀπολύτως καὶ δὴ ἐν ὅλῃ τῇ ἐν τῇ ἐπιστῇ γνωστῇ ἐκτάσει αὐτῆς, ἀλλὰ μόνον τὴν οὐσίαν (τὴν βάσιν, τὸν πυρῆνα, τὸ οὐσιῶδες περιεχόμενον) αὐτῆς. Μὲ ἄλλας λέξεις, ἡ συνταγματικὴ προστασία περιλαμβάνει τὰ «essentialia», ὅχι δὲ καὶ τὰ «accidentalialia» τοῦ θεσμοῦ ¹⁷³. Τοῦτο ἀποτελεῖ συνέπειαν τῆς κρατοῦσης θεωρίας τοῦ συνταγματικῶς κατοχυρωμένου θεσμοῦ δημοσίου δικαίου ¹⁷⁴. Ἐπομένως, ἔννοια τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ συνταγματικὴ κατοχύρωσις αὐτῆς δὲν ταυτίζονται· ἡ δευτέρα εἶναι στενωτέρα τῆς πρώτης ¹⁷⁵.

Τὸ Σύνταγμα προστατεῖ ὅχι μόνον τὴν οὐσίαν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν τῷ συνόλῳ της, ἀλλὰ καὶ τὴν οὐσίαν τῶν καθ' ἕκαστον ἐννοιολογικῶν στοιχείων αὐτῆς ¹⁷⁶. Οὕτως, ἐπὶ παραδείγματι, εἶναι συνταγματικῶς ἀνεπίτρεπτος ἡ προσβολὴ τῆς οὐσίας τοῦ θεσμοῦ τῶν κοινοτήτων ἢ τῆς αὐτοτελείας ¹⁷⁷

171. Kl. Müller, op. cit., σ. 187.

172. Βλ. Hohrmann, op. cit., σ. 149, καὶ τὴν ἐν σημ. 154 παρατιθεμένην βιβλιογραφίαν καὶ νομολογίαν. - Πρβλ. καὶ κατωτ., ὑπὸ στοιχ. ε', σημ. 201.

173. Ἀποφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βορείου Ρηνανίας - Βεσφαλίας τῆς 19.6.1954 (Kottenberg-Steffens, op. cit., τ. II, ὑπὸ § 60 GO, σ. 10), τῆς 4.2.1956 (OVGE 10, 282) καὶ τῆς 7.7.1956 (OVGE 11, 150): «Der Sinn dieser Garantie geht dahin, dass die essentialia des Begriffs der Selbstverwaltung gewährleistet sind, während die accidentalia gesetzlicher Regelung vorbehalten bleiben». - Βλ. καὶ Becker, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 714· Geller-Kleinrahm-Fleck, op. cit., σ. 536 ἐπ.· Kornblum, op. cit., σ. 848· Loschelder, Die Gemeindeordnungen in den westdeutschen Ländern und die Verfassungen von Berlin, Hamburg und Bremen, σ. 16· τοῦ αὐτοῦ, Die Entwicklung des Kommunalverfassungsrechts seit 1945, σ. 410.

174. Βλ. ἀνωτ., ὑπ' ἀριθ. III, 4.

175. Becker, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 694, 709 ἐπ.

176. Bauernfeind, op. cit., σ. 115· Heer, op. cit., σ. 76 ἐπ.· Henrichs, op. cit., σ. 735· Stern., ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἀρθρ. 28, σ. 50, ἀριθ. 125· Thiemé, op. cit., σ. 266.

177. Αὕτη, οὕσα σύνθετος ἔννοια, προσβάλλεται ἐν τῇ οὐσίᾳ της, εἰὰν θίγεται ἡ οὐσία ἐνὸς τῶν στοιχείων αὐτῆς, π.χ. τῆς δημοσιονομικῆς καὶ προσωπικῆς ἐξουσίας, αἱ ὁποῖαι εἶναι ὡσαύτως σύνθετοι ἔννοιαι. Βλ. Bauernfeind, op. cit., σ. 115· H. P. Ipsen,

τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ἐκαστον ἐννοιολογικὸν στοιχεῖον λαμβάνεται ἐν προκειμένῳ αὐτοτελῶς καὶ ἀνεξαρτήτως τῶν λοιπῶν. Ἡ συνδρομὴ πλειόνων νομοθετικῶν περιορισμῶν ὀρισμένων ἢ καὶ πάντων τῶν ἐννοιολογικῶν στοιχείων δὲν καθιστᾷ, συνεπῶς, τὰς σχετικὰς διατάξεις ἀντισυνταγματικὰς, ἐὰν αὗται δὲν θίγουν τὴν οὐσίαν ἐνὸς ἐξ αὐτῶν. Εἰς τὸ αὐτὸ πρακτικὸν ἀποτέλεσμα καταλήγει ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἑκτασιν τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τοῦ θεσμοῦ καὶ ἡ ἐν Γερμανίᾳ ὑποστηριζομένη ἄποψις¹⁷⁸, καθ' ἣν τὸ ἄρθρ. 28 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης περιέχει πλείονας συνταγματικῶς κατοχυρωμένους θεσμοὺς δημοσίου δικαίου (institutionelle Garantien) ἀντιστοιχοῦντας εἰς τὰ καθ' ἑκαστον ἐννοιολογικὰ στοιχεῖα τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.

Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἰσχύει δυνάμει τοῦ Συντάγματος ἐν ὅλῃ τῇ ἐκτάσει της, ἐφ' ὅσον καὶ καθ' ὅσον αὕτη δὲν περιορίζεται ρητῶς ὑπὸ τοῦ νόμου. Τὸ Σύνταγμα καθιεροῖ οὕτως ἐν τε κ μ ῆ ρ ι ο ν ὑπὲρ τῆς αὐτοδιοικήσεως τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, τὸ ὁποῖον ὡς πρὸς μὲν τὴν οὐσίαν (τὰ «essentialia») εἶναι ἀ μ ᾶ χ η τ ο ν, κατὰ δὲ τὰ λοιπὰ (τὰ «accidentalia») μ α χ η τ ὸ ν δυνάμενον ν' ἀνατρέπεται ὑπὸ τοῦ νόμου. Μὲ ἄλλας λέξεις, τὸ Σύνταγμα θεσπίζει μὲ τὴν ἀ ρ χ ῆ ν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἐπιφυλάσσει ὅμως εἰς τὸν νόμον τὴν εἰσαγωγὴν ἐ ξ α ι ρ ῆ σ ε ω ν ἀπ' αὐτῆς.

Περιορισμοὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, μὴ θίγοντες τὴν οὐσίαν αὐτῆς, δύνανται νὰ καθιεροῦνται μόνον διὰ νόμου, εἰς τὸν ὁποῖον δέον νὰ στηρίζεται καὶ οἰαδήποτε ἐπέμβασις τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν τοῦ Κράτους εἰς τὴν λειτουργίαν τῶν αὐτοδιοικουμένων τοπικῶν ὀργανισμῶν. Τοῦτο συνάγεται σαφῶς ἐκ τε τῶν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικῶν διατάξεων, αἱ ὁποῖαι ἐπιφυλάσσουν μόνον εἰς τὸν νόμον τὴν ρύθμισιν τῆς ὀργανώσεως καὶ λειτουργίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, καὶ ἐκ τῆς θεμελιώδους συνταγματικῆς ἀρχῆς τῆς νομιμότητος τῆς Διοικήσεως. Κατ' ἀρχὴν ὡς νόμος νοεῖται ἐν προκειμένῳ ὁ τυπικός¹⁷⁹, ἡ δὲ ἐπιφύλαξις αὐτοῦ ἀναφέρεται εἰς τὸν θεσμὸν τῆς τοπικῆς

Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1955, σ. 229. - Αἱ ἀποφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 20.3.1952 (BVerfGE 1, 179) καὶ τῆς 27.4.1959 (BVerfGE 9, 289 ἐπ.) ὁμιλοῦν ὁρθῶς περὶ τοῦ «Wesensgehalt der Personalhoheit».

178. Οὕτως ὁ Becker (Kommunale Selbstverwaltung, σ. 720 ἐπ.) ἐν σχέσει πρὸς τὴν αὐτοτέλειαν καὶ τὸν κύκλον ἐνεργείας τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, ὁ Stern (ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 30, 35 ἐπ.) ἐν σχέσει πρὸς τὴν ὑπαρξίν τοπικῶν ὀργανισμῶν ὡς νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου («institutionelle Rechtssubjektsgarantie») καὶ ὁ H. G ö r g (Kommunales Dienstrecht, ἐν H. P e t e r s, Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, τ. II, 1957, σ. 59) προκειμένου περὶ τῆς προσωπικῆς αὐτοτελείας τῶν ἐν λόγῳ ὀργανισμῶν.

179. Κ ο λ υ β ᾶ - Ο ἰ κ ο ν ο μ ο π ο ὐ λ ο υ - Λ ι α ν ο π ο ὐ λ ο υ, op. cit., σ. 338.- M a u n z, ἐν M a u n z - D ü r i g, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 13· Stern, Das Selbst-

αὐτοδιοικήσεως ἐν τῷ συνόλῳ του.- Ἐν Γερμανίᾳ ἀμφισβητεῖται ζωηρῶς τὸ ζήτημα, ἂν ἡ ἐν τῇ διατάξει τοῦ ἄρθρ. 28 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης περιεχομένη ἐπιφύλαξις τοῦ νόμου («im Rahmen der Gesetze») ἀναφέρεται καὶ εἰς τὸν κύκλον ἐνεργείας τῶν κοινοτήτων. Παρὰ τὴν σαφεῆ διατύπωσιν τῆς ἐν λόγῳ διατάξεως, ἥτις μεταβιβάζει εἰς τὰς κοινότητες «π ἄ σ α ς τὰς ὑποθέσεις τῆς τοπικῆς κοινωνίας» καὶ ἡ ὁποία περιλαμβάνει τὴν ἐπιφύλαξιν τοῦ νόμου μεταξὺ τῶν φράσεων «πᾶσας τὰς ὑποθέσεις τῆς τοπικῆς κοινωνίας» καὶ «ὕπὸ ἰδίαν εὐθύνην», ἐκράτησεν ἡ καταφατικὴ λύσις τοῦ ζητήματος, τουτέστιν ὅτι ἡ διάταξις καθιεροῖ ὑπὲρ τῶν κοινοτήτων ἀπλῶς «τ ε κ μ ῆ ρ ι ο ν ἀρμοδιότητος» («Zuständigkeitsvermutung») καὶ ὄχι «ἐπ ι φ ὑ λ α ξ ι ν ἀρμοδιότητος» («Zuständigkeitsvorbehalt») ¹⁸⁰. Εἶναι ἀξιοσημείωτον τὸ γεγονός, ὅτι ἡ αὐτὴ ἀποψις ἐκράτησε καὶ ὑπὸ τὸ ἄρθρ. 83 § 1 τοῦ Συντάγματος τῆς Βαυαρίας, τὸ ὁποῖον ἀπαριθμεῖ ἐνδεικτικῶς ὠρισμένας τοπικὰς ὑποθέσεις ὡς ἀνηκούσας εἰς τὸν ἴδιον κύκλον ἐνεργείας τῶν κοινοτήτων ἄ ν ε υ τῆς ἐπιφυλάξεως τοῦ νόμου ^{181, 182}. Τὸ ζήτημα ἦτο ἀμφίβολον

verwaltungsrecht der Gemeinden in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, σ. 204, σημ. 34. Ἄλλως οἱ Geller - Kleinrahm - Fleck (op. cit., σ. 333), Gohl (op. cit., σ. 37 ἐπ.) καὶ Stern (ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 47, ἀριθ. 115).

180. Bauernfeind, op. cit., σ. 44 ἐπ.· Becker, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 715 ἐπ.· Dade, op. cit., σ. 52 ἐπ.· Dressler, op. cit., σ. 44, σημ. 3· Geidel, op. cit., σ. 68 ἐπ.· Geller - Kleinrahm - Fleck, op. cit., σ. 533 ἐπ.· Göbel, op. cit., σ. 15, ἐπ.· Gohl, op. cit., σ. 57· Gönnewein, Gemeinderecht, σ. 38, 49 ἐπ.· Hamann, op. cit., σ. 240· Heer, op. cit., σ. 66 ἐπ.· Helmreich - Widtmann, op. cit., σ. 47 ἐπ.· Hesse, op. cit., σ. 176 ἐπ.· Hohrmann, op. cit., σ. 149· Köttgen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, σ. 38 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, ἐν H. Peters, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, τ. I, 1956, σ. 211 ἐπ.· Maunz, Deutsches Staatsrecht, σ. 96, 208· τοῦ αὐτοῦ ἐν Maunz - Dürig, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 12 ἐπ.· Pagenkopf, op. cit., σ. 82· Partsch, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, σ. 302 ἐπ.· Probst, op. cit., σ. 19 ἐπ.· Scheuner, op. cit., σ. 100· Seele, op. cit., σ. 140 ἐπ.· Seibert, op. cit., σ. 51 ἐπ.· Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἀριθ. 28, σ. 40, ἀριθ. 91, σ. 47 ἐπ., ἀριθ. 114· Wernicke, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 7 ἐπ.· Ἀπόφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς 25.4.1959, ἐν Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, τ. 12, σ. 454.· Ἀντίθετοι οἱ Göb (op. cit., σ. 4 ἐπ.), Neuhoff (op. cit., σ. 259 ἐπ.) καὶ Weber (op. cit., σ. 47 ἐπ.).

181. Βλ. σχετικῶς Henrichs, op. cit., σ. 729 ἐπ.· Mang - Maunz - Mayer - Obermayer, op. cit., σ. 42· Chr. Masson, Die Gemeindeaufgaben im Schutz der Verfassung (Eine Betrachtung über Art. 83 Abs. 1 der bayerischen Verfassung), ἐν «Bayerische Verwaltungs - Blätter», 1958, σ. 161 ἐπ.· Maunz, Deutsches Staatsrecht, σ. 208.

182. Τὰ Συντάγματα τῆς Ἑσσης (ἄρθρ. 137 § 1), τῆς Πρωανίας - Παλατινάτου

καὶ παρ' ἡμῖν ὑπὸ τὸ Σύνταγμα τοῦ 1927· ὀρθότερα ἐφαίνετο μᾶλλον ἡ ἀποψις¹⁸³, ὅτι ἡ ἐπιφύλαξις τοῦ νόμου ἀνεφέρετο μόνον εἰς τὸν τρόπον τῆς διαχειρίσεως τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων, ὅχι δὲ καὶ εἰς τὴν ἔκτασιν αὐτῶν¹⁸⁴.

Ἐντὸς τοῦ ἐκτεθέντος συνταγματικοῦ ὅριου ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία ἔχει διακριτικὴν εὐχέρειαν ἐν τῇ ρυθμίσει τοῦ θεσμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ἡ ἀ ὑ θ α ῖ ρ ε τ ο ς ὅμως ἄσκησις αὐτῆς εἶναι συνταγματικῶς ἀνεπίτρεπτος. Ἡ κατὰχρησις ἐξουσίας θεωρεῖται νῦν ὀρθῶς ὡς λόγος ἀκυρότητος τῶν νόμων¹⁸⁵. Συνεπῶς, νομοθετικοὶ περιορισμοὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι ἐπιτρεπτοὶ μόνον, ἂν οὗτοι εἶναι κατ' οὐσίαν δεδικαιολογημένοι καὶ δὴ ἐπιβεβλημένοι ἐν τῷ συμφέροντι τῆς Πολιτείας ἢ τῶν ὁργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, τηρεῖται δὲ κατὰ τὴν καθιέρωσιν αὐτῶν ἡ ἀρχὴ τῆς ἀναλογίας μεταξὺ σκοποῦ καὶ μέσου¹⁸⁶. Οὕτως, εἶναι, ἐπὶ παραδείγματι, ἀντισυνταγματικὴ ἡ μεταβίβασις μιᾶς τοπικῆς ὑποθέσεως εἰς τὰς κρατικὰς ἀρχάς, ἐὰν αὕτη δὲν ὑπαγορεύεται ὑπὸ τοῦ γενικοῦ συμφέροντος, ἢ ὁ δι' αὐτῆς ἐπιδιωκόμενος σκοπὸς θὰ ἠδύνατο νὰ ἐπιτευχθῇ ἐξ ἴσου καλῶς διὰ τῆς ἐπιτάσεως τῆς διοικητικῆς ἐποπτείας¹⁸⁷.

δ'. Τὸ κ ρ ι τ ῆ ρ ι ο ν κ α θ ο ρ ι σ μ ο ῦ τ ῆ ς ο ὑ σ ῖ α ς τ ο ῦ θ ε σ μ ο ῦ.- Ὁ καθορισμὸς τῆς ἀπροσβλήτου οὐσίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ὡς καὶ παντὸς ἄλλου συνταγματικῶς κατωχυρωμένου θεσμοῦ ἢ ἀτομικοῦ δικαιώματος¹⁸⁸, εἶναι ἐν ἑκ τῶν δυσχερεστέρων ζητημάτων, ἡ λύσις τῶν ὁποίων καταλείπεται ὑπὸ τοῦ Συντάγματος εἰς τὴν ἐπιστήμην καὶ τὴν νομο-

(ἄρθρ. 49 § 1), τοῦ Σλέσβιχ - Χολστάιν (ἄρθρ. 39 § 1), τῆς Βορείου Πρηνανίας - Βεσφαλίας (ἄρθρ. 78 § 2), τοῦ Σάαρ (ἄρθρ. 123), τῆς Κ. Σαξωνίας (ἄρθρ. 44 § 3) καὶ τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 71 § 1) κατοχυροῦν ρητῶς τὸν κύκλον ἐνεργείας τῶν κοινοτήτων ὑπὸ τὴν ἐπιφύλαξιν τοῦ νόμου.

183. Κ ο λ υ β ᾶ - Ο ἰ κ ο ν ο μ ο π ο ὑ λ ο ῦ - Λ ι α ν ο π ο ὑ λ ο ῦ, op. cit., σ. 337· Τ σ ᾶ τ σ ο υ, Ἡ ἀναθεώρησις τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος, σ. 392.

184. Εἶναι αὐτονόητον ὅτι ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ὑπὸκειται καὶ εἰς τοὺς ὑπὸ τοῦ Συντ. καθιερουμένους περιορισμούς. Τοῦτο ὀρίζουν ρητῶς τὰ Συντάγματα π.χ. τῆς Ζυρίχης (ἄρθρ. 48 § 1) τῆς Λουκέρνης (ἄρθρ. 75 § 1), τοῦ Σαφχάουζεν (ἄρθρ. 90 § 1) καὶ τοῦ Σολδτουρν (ἄρθρ. 54).

185. Ἀ θ. Γ. Ρ α ῖ κ ο υ, Δικονομικὸν Ἐκλογικὸν Δίκαιον, 1967, σ. 283 ἐπ.

186. Βλ. ἐν Γερμανίᾳ τὰς ἀποφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 20.3.1952 (BVerfGE 1, 178), τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς 22. 11.1957 (BVerwGE 6, 19 καὶ 25) καὶ τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βορείου Πρηνανίας - Βεσφαλίας τῆς 7.7.1956 (OVGE 11, 152). - M a u n z, ἐν M a u n z - D ü r i g, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 13, σημ. 9.

187. Ἀπόφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βορείου Πρηνανίας - Βεσφαλίας τῆς 10.12.1947 (Bauernfeind, op. cit., σ. 60, Henrichs, op. cit., σ. 728 ἐπ.).

188. v. M a n g o l d t - K l e i n, op. cit., σ. 557

λογίαν¹⁸⁹. Τὸ ζήτημα τοῦτο δὲν ἐπιδέχεται γενικὴν καὶ ἐνιαίαν λύσιν δι' ὅλας τὰς περιπτώσεις, ἀλλὰ δύναται νὰ λυεῖται ἐκάστοτε μόνον ἐν ὄψει μιᾶς συγκεκριμένης περιπτώσεως¹⁹⁰. Ἡ λύσις αὐτοῦ εἶναι εὐχερестέρα προκειμένου περὶ τοῦ ὀργανωτικοῦ μέρους τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἢ προκειμένου περὶ τοῦ περιεχομένου αὐτῆς· διότι τὸ πρῶτον εἶναι περισσότερον καθωρισμένον καὶ ἐπιδεκτικὸν συνταγματικῆς κατοχυρώσεως ἢ τὸ δεύτερον¹⁹¹.

Ὑπάρχουν ὠρισμένοι περιπτώσεις, εἰς τὰς ὁποίας δὲν γεννᾶται οὐδεμία ἀμφιβολία, ὅτι ὁ νόμος προσβάλλει τὴν οὐσίαν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Οὕτως, εἶναι π.χ. προδήλως ἀντισυνταγματικὸς ὁ νόμος, ὁ ὁποῖος καταργεῖ πλήρως τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν ἢ τὸν θεσμὸν τῶν κοινοτήτων¹⁹² ἢ ἐπεκτείνει τὴν διουικητικὴν ἐποπτείαν κατ' ἀρχὴν καὶ εἰς τὸν ἔλεγχον σκοπιμότητος¹⁹³ ἢ μεταβιβάζει τὰς πλείστας τοπικὰς ὑποθέσεις εἰς τὰς κρατικὰς ἀρχάς¹⁹⁴. Εἰς τὰς περιπτώσεις αὐτὰς ἡ ἀντισυνταγματικότης εἶναι κατὰ-φωρος ἐν τῇ ἐννοίᾳ καὶ τῆς νομολογίας τοῦ ἡμετέρου Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας¹⁹⁴. Τὸ ζήτημα περιορίζεται τοιοῦτοτρόπως εἰς ἐκείνας τὰς περιπτώσεις, εἰς ἃς ὁ νομοθετικὸς περιορισμὸς κεῖται περὶ τὸ συνταγματικὸν ὅριον. Ἡ ἐν τῇ συγκεκριμένη περιπτώσει διαπίστωσις τοῦ ὁρίου τούτου εἶναι ἐν ἀμφιβολίᾳ ἔργον τῶν δικαστηρίων¹⁹⁵. Αὕτη εἶναι μὲν λίαν δυσχερής, δὲν πρέπει ὅμως διὰ τὸν λόγον αὐτὸν νὰ ὑποτιμᾶται ἡ συνταγματικὴ προστασία τοῦ θεσμοῦ¹⁹⁶.

189. Περὶ τοῦ ζητήματος τῆς ἐννοίας τοῦ «οὐσιώδους περιεχομένου» τῶν ἀτομικῶν δικαιωμάτων (ἄρθρ. 19 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης) βλ. E. D e n n i n g e r, Zum Begriff des «Wesensgehalts» in der Rechtsprechung (Art. 19 Abs. II GG), ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1960, σ. 812 ἐπ.· H e s s e, op. cit., σ. 132 ἐπ.· H. J ä c k e l, Grundrechtsgeltung und Grundrechtssicherung, Eine rechtsdogmatische Studie zu Art. 19 Abs. 2 GG, ἐν «Schriften zum Oeffentlichen Recht», τ. 42, 1967, σ. 49 ἐπ.· L e i b h o l z - R i n c k, op. cit., σ. 215 ἐπ.· v. M a n g o l d t - K l e i n, op. cit., σ. 557 ἐπ.· M a u n z, Deutsches Staatsrecht, σ. 128· W e r n i c k e, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 19, σ. 7 ἐπ.

190. Ἀπόφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βαυαρίας τῆς 23.12.1957, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1958, σ. 216, Leits. 3.

191. Πρβλ. J. B. F o r d h a m, Local Government, Text, Cases and other Materials, 1949, σ. 75 ἐπ.

192. Πρβλ. S c h m i t t, Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung, σ. 8.

193. Πρβλ. Π α π α χ α τ ζ ῆ, op. cit., σ. 116, σημ. 2, 219· Σ τ α σ ι ν ο π ο ὐ λ ο υ, Μοθήματα Διοικητικοῦ Δικαίου, σ. 166.

194. Βλ. ἀνωτ., ὑπ' ἀριθ. III, 2, γ, σημ. 76.

195. G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 30 ἐπ.· M a u n z, Bund und Gemeinden, ἐν «Bayerische Verwaltungs - Blätter», 1960, σ. 206.

196. Ὡς οὐχὶ ὀρθῶς φρονεῖ ὁ G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 30 ἐπ.

Διὰ τὴν λύσιν τοῦ ζητήματος δέον ἐκάστοτε νὰ ἐρευνᾶται τί ἀπομένει ἐκ τοῦ σχετικοῦ ἐννοιολογικοῦ στοιχείου μετὰ τὸν νομοθετικὸν περιορισμόν. Τὸ κριτήριον τοῦτο χρησιμοποιεῖται εὐρέως ὑπὸ τῆς γερμανικῆς νομολογίας, ἐγένετο δὲ ἀποδεκτὸν καὶ ὑπὸ τῆς θεωρίας¹⁹⁷. Οὕτως, ἐπὶ παραδείγματι, ἡ ἀπόφασις τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς 22 Νοεμβρίου 1957¹⁹⁸ ἐδέχθη, ὅτι «τὸ ἐπιτρεπτὸν μιᾶς ἐπεμβάσεως εἰς τὸ δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως καθορίζεται, ὅπως ἀκριβῶς καὶ τὸ ἐπιτρεπτὸν μιᾶς ἐπεμβάσεως εἰς ἐν συνταγματικῶς κατωχυρωμένον ἀτομικὸν δικαίωμα, διὰ τούτου, τί ἀπομένει ἀκόμη ἐκ τοῦ δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως ἢ τοῦ ἀτομικοῦ δικαιώματος μετὰ τὴν ἐπέμβασιν»¹⁹⁹. Ἐν προκειμένῳ ὅμως ὁ κρινόμενος νομοθετικὸς περιορισμὸς δὲν πρέπει νὰ λαμβάνεται μεμονωμένως, ἀλλ' ἐν συνδυασμῷ καὶ συνεκτιμήσει καὶ πάντων τῶν τυχόν ὑφισταμένων ἄλλων νομοθετικῶν περιορισμῶν τοῦ σχετικοῦ ἐννοιολογικοῦ στοιχείου. Διότι περιορισμὸς τις δύναται μὲν καθ' ἑαυτὸν νὰ μὴ θίγῃ τὴν οὐσίαν ἐνὸς στοιχείου, ἐν συνδυασμῷ ὅμως πρὸς ἄλλους περιορισμοὺς τοῦ αὐτοῦ στοιχείου ἐνδέχεται νὰ ὑπερβαίῃ τὸ συνταγματικὸν ὅριον²⁰⁰. Ἡ ὑποβολὴ π.χ. μιᾶς πράξεως τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν εἰς τὴν προηγουμένην ἐγκρισιν τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς δύναται καθ' ἑαυτὴν νὰ μὴ θίγῃ τὴν οὐσίαν τῆς ἀρχῆς, καθ' ἣν ἡ διοικητικὴ ἐποπτεία περιλαμβάνει μόνον κατασταλτικὸν ἑλεγχον νομιμότητος· ἡ συρροή ὅμως καὶ ἄλλων τοιούτων ἐπιφυλάξεων ἐγκρίσεως δύναται ν' ἀντρέπη τὴν ἀρχὴν ταύτην καὶ νὰ καθιστᾷ τὴν κρινομένην ἐπιφύλαξιν ἐγκρίσεως ἀντισυνταγματικὴν.

ε'. Ἡ ἱστορικὴ ἐξέλιξις τοῦ θεσμοῦ ὡς κριτήριον καθορισμοῦ τῆς οὐσίας αὐτοῦ. -Τίθεται τὸ ζήτημα,

197. Dressler, op. cit., σ. 71 ἐπ.: Gönnenwein, Gemeinderecht, σ. 29· Pagenkopf, op. cit., σ. 82 ἐπ. - Ἄλλως οἱ Hohrmann (op. cit., σ. 152 ἐπ.) καὶ Stern (ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 49, ἀριθ. 122-123). Ὁ πρῶτος συγγραφεὺς ὑποστηρίζει, ὅτι τὸ ἐν λόγῳ κριτήριον «ὁδηγεῖ εἰς τοῦτο, ὅτι ταῦτα (Ὁμοσπονδιακὸν Συνταγματικὸν καὶ Διοικητικὸν Δικαστήριον) στηρίζονται ἐπὶ τῆς ποσότητος τῶν υποθέσεων καὶ παραγνwrρίζουν, ὅτι ἡ «οὐσία» τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι περισσότερο ἐν πρόβλημα ποιότητος ἢ ἐν πρόβλημα ποσότητος».

198. BVerwGE 6, 25.

199. Οὕτω καὶ ἡ ἀπόφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βαυαρίας τῆς 23.12.1957, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1958, σ. 216.

200. Ἀπόφ. Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Δυτ. Γερμανίας τῆς 20.3.1952 (BVerfGE 1, 180). - Ἀπόφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βορείου Γερμανίας - Βεστφαλίας τῆς 7.7.1956 (OVGE 11, 153): «... wobei grundsätzlich zu beachten ist, dass unter Umständen eine Häufung von einzelnen an sich «verständigen» Einschränkungen im Gesamtbild sogar zu einer Verletzung des Kerns der Selbstverwaltung führen kann».

ἂν καὶ κατὰ πόσον δέον νὰ λαμβάνεται ὑπ' ὄψιν ἡ ἱστορικὴ ἐξέλιξις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως κατὰ τὸν καθορισμὸν τῆς ἀπροσβλήτου οὐσίας αὐτῆς. Τὸ ζήτημα τοῦτο συνεζητήθη εὐρέως ἐν τῇ γερμανικῇ ἐπιστήμῃ καὶ νομολογίᾳ. Ἡ κρατήσασα ἄποψις ἀποκρούει μὲν ὀρθῶς τὴν ἀπὸλυτον κατοχύρωσιν τῆς ἐκ τῆς κατὰ τὴν ψήφισιν τοῦ Συντάγματος ἰσχυροῦσης νομοθεσίας προκυπτούσης ἐκτάσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἥτοι μίαν «*reine Status - quo - Garantie*»²⁰¹. αὕτη ἀποδίδει ὅμως εἰς τὴν ἱστορικὴν ἐξέλιξιν τοῦ θεσμοῦ τοιαύτην σημασίαν, ὥστε πρακτικῶς καταλήγει σχεδὸν εἰς τὸ αὐτὸ ἀποτέλεσμα, εἰς τὸ ὁποῖον καταλήγει καὶ ἡ ἀποδοχὴ μιᾶς «*reine - Status - quo - Garantie*». Πράγματι, θεωρία²⁰² καὶ νομολογία²⁰³ ἀκολου-

201. Ἀπόφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 10/11.12.1929, ἐν «*Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt*», τ. 51, σ. 306. - *Bauernfeind*, op. cit., σ. 45. *Dressler*, op. cit., σ. 44, σημ. 3, 53. *Forsthoff*, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, σ. 103. *Schmitt*, Verfassungslehre, σ. 171. τοῦ αὐτοῦ, Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung, σ. 16. τοῦ αὐτοῦ, Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung, σ. 595. - Ἀντίθετοι ὁ *Stier - Somlo*, Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechts, σ. 17 ἐπ. ἡ ἀπόφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Πηνανίας - Παλατινάτου τῆς 5.12.1950 (Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland τ. III, σ. 531), καθ' ἣν «ἡ ἀληθὴς ἔννοια τοῦ ἄρθρ. 49 § 3 τοῦ Συντάγματος τῆς Πηνανίας - Παλατινάτου δὲν ἔγκειται ἐν τῇ ριζικῇ ἀποκλίσει ἐκ τοῦ παρελθόντος, ἀλλ' ἐν τῇ ἐξασφαλίσει τῶν ἀποτελεσμάτων τῆς ἐξελίξεως τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου πρὸ τοῦ 1933» καὶ ἡ ἀπόφ. τοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τοῦ Κάσσελ τῆς 11.3.1952 («Die Oeffentliche Verwaltung», 1953, σ. 702 ἐπ.), δεχθεῖσα ὅτι «τὸ Σύνταγμα τῆς Ἑσσης καταχώρωσεν αὐτοδιοίκησιν μόνον ὑπὸ τὴν ἑκτασιν, ὅφ' ἣν αὕτη ἀνήκεν εἰς τὰς κοινότητας κατὰ τὴν ἑναρξιν τῆς ἰσχύος του συμφώνως πρὸς τὸν κοινοτικὸν νόμον τῆς Ἑσσης». - Μίαν «*reine Status - quo - Garantie*» καθιέρωνε ρητῶς προκειμένου περὶ τῶν ἐπαρχιῶν τὸ ἄρθρ. 2 § 2 τοῦ Συντ. τῆς Βυρτεμβέργης - Χοεντζόλλερν τοῦ 1947: «Die hohenzollerischen Kreise genossen in dem Umfang Selbstverwaltung, in dem sie ihnen am 1.1.1933 gegeben war».

202. *Bauernfeind*, op. cit., σ. 101. *Geller - Kleinrahm - Fleck*, op. cit., σ. 536 ἐπ. *Gönnenwein*, Gemeinderecht, σ. 29, 51. *Heer*, op. cit., σ. 74. *Kl. Müller*, op. cit., σ. 182 (βλ. ὅμως σ. 195, ἐνθα συνιστάται ἐπιφυλακτικὴ χρῆσις τῆς ἱστορικῆς ἐρμηνείας καὶ δὴ μόνον, ὅταν ἡ γραμματικὴ ἐρμηνεία καὶ αἱ προπαρασκευαστικαὶ ἐργασίαι παραμένουν ἄνευ ἀποτελέσματος). *Leibholz - Rinck*, op. cit., σ. 303 ἐπ. *Peters*, Die Gemeinde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, σ. 204. *Schmitt*, Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung, σ. 7. *Stern*, ἐν «*Bonner Kommentar*», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 49, ἀριθ. 123. *Wolff*, op. cit., τ. II, σ. 195 ἐπ. («Art. 28 GG schützt nur den Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung, wie er sich historisch entwickelt hat. Daher sind alle herkömmlichen Beschränkungen rechtmässig»).

203. Ἀποφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 29.4.1958 (B

θοῦν μίαν «ἱστορικὴν» ἐρμηνείαν τῶν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικῶν διατάξεων, δέχονται δὲ κατ' ἀρχήν, ὅτι πάντες οἱ κατὰ τὴν ψήφισιν τοῦ Συντάγματος ὑφιστάμενοι περιορισμοὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι συνταγματικοὶ καί, ἀντιστρόφως, ὅλοι οἱ μεταγενέστεροι περιορισμοὶ εἶναι ἀντισυνταγματικοί. - Εἶναι προφανῶς ἐσφαλμένη ἡ πρώτη ἀρχή, καθ' ἣν οἱ προσυνταγματικοὶ νομοθετικοὶ περιορισμοὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι ἐπιτρεπτοί, ἐπικυρωθέντες, οὕτως εἶπεῖν, σιωπηρῶς ὑπὸ τοῦ Συντάγματος. Ἡ ἀρχὴ αὕτη, τὴν ὁποίαν ἐδέχθη καὶ ἡ νομολογία τοῦ ἡμετέρου Συμβουλίου Ἐπικρατείας ὑπὸ τὸ Σύνταγμα τοῦ 1927²⁰⁴, ἀντίκειται προδήλως εἰς τὴν γενικὴν συνταγματικὴν ἀρχήν, καθ' ἣν πᾶσα διάταξις νόμου ἀντιβαίνουσα πρὸς τὸ Σύνταγμα καταργεῖται, ὡς καὶ εἰς τὴν γενικὴν ἀρχήν τοῦ δικαίου, κατὰ τὴν ὁποίαν «lex posterior derogat legi priori». Ἐπομένως, πάντες οἱ προσβάλλοντες τὴν οὐσίαν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως νόμοι καταργοῦνται αὐτοδικαίως ἀπὸ τῆς ἐνάρξεως τῆς ἰσχύος τοῦ Συντάγματος, ἐφ' ὅσον τοῦτο δὲν ὀρίζει ἄλλο τι. Ἀπὸ τῆς ὁρθῆς ταύτης ἀπόψεως ἤγετο προδήλως καὶ ἡ μεταβατικὴ διάταξις τοῦ ἄρθρ. 105 τοῦ γαλλικοῦ Συντάγματος τοῦ 1946, ἡ ὁποία διετήρησε ρητῶς ἐν ἰσχύϊ τὴν κατὰ τὴν ψήφισιν αὐτοῦ ἰσχύουσαν νομαρχιακὴν καὶ κοινοτικὴν νομοθεσίαν μέχρι τῆς ἐκδόσεως τῶν ὑπὸ τοῦ ἄρθρ. 89 προβλεπομένων ὀργανικῶν νόμων περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ἐν

VerfGE 7, 364) καὶ 2.12.1958 (BVerfGE 8, 360), υἱοθετοῦσαι τὴν σχετικὴν νομολογίαν τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βορείου Γερμανίας - Βεσφαλίας (ἀπόφ. τῆς 19.6.1954, ἐν Kottenberg, Steffens, op. cit., τ. II, ὑπὸ § 60 GO, σ. 11, τῆς 21.8.1954, OVG 9, 83, καὶ τῆς 21.1.1959, ἐν Kottenberg - Steffens, op. cit., τ. I, ὑπὸ §§ 1-2 GO, σ. 13): «Αὐτοδιοίκησις εἶναι μία ἱστορικὴ καταστάσα ἔθνοια ἐπὶ τοσοῦτον, ἐφ' ὅσον ἱστορικὰ ἐξελίξεις δέον νὰ λαμβάνωνται ὑπ' ὄψιν ὑπὸ μίαν ὀρισμένην ἔκτασιν κατὰ τὸν καθορισμὸν τῆς οὐσίας τῆς αὐτοδιοικήσεως... Ἡ συνταγματικὴ ἐγγύησις τοῦ ἄρθρ. 28 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου δὲν ἀποκλείει, συνεπῶς, μίαν ρύθμισιν, ἡ ὁποία ἐπὶ τῇ βάσει τῆς ἱστορικῆς ἐξελίξεως τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου θεωρεῖται ὡς συνάδουσα πρὸς τὴν φύσιν τῆς αὐτοδιοικήσεως». Βλ. καὶ τὴν ἀπόφ. τοῦ αὐτοῦ Δικαστηρίου τῆς 12.7.1960, BVerfGE 11, 274. - Ἀπόφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βορείου Γερμανίας - Βεσφαλίας τῆς 7.7.1956 (OVGE 11, 150): «Προστατεύεται τὸ οὐσιώδες περιεχόμενον τῆς αὐτοδιοικήσεως, ὡς τοῦτο παρουσιάζεται συμφώνως πρὸς τὴν ἱστορικὴν ἐξέλιξιν. Τοῦτο δὲν σημαίνει οὔτε ἀπόλυτον κατοχύρωσιν τῆς κατὰ τὴν ἑναρξιν τῆς ἰσχύος τοῦ Συντάγματος ὑφισταμένης ἐκτάσεως τῶν δικαιωμάτων αὐτοδιοικήσεως, οὔτε ἀποκλεισμὸν τῆς δυνατότητος ὅτι τότε ὑπάρχοντες περιορισμοὶ ἀποδεικνύονται ἐν τῷ μέλλοντι ὡς ἀντικείμενοι εἰς τὴν αὐτοδιοίκησιν. Τοῦναντίον, ἡ ἱστορικὴ ἐξέλιξις χρησιμεύει ὡς πηγὴ διαγνώσεως τοῦ διὰ τοῦ ἄρθρ. 78 τοῦ Συντάγματος τῆς Βορείου Γερμανίας - Βεσφαλίας κατοχυρουμένου οὐσιώδους περιεχομένου τῆς αὐτοδιοικήσεως· ἐν ἀμφιβολίᾳ τὸ τεκμήριον ὁμιλεῖ ὑπὲρ τούτου, ὅτι μία ἐπέμβασις εἰς τὴν κατὰ τὴν ψήφισιν τοῦ Συντάγματος ὑφισταμένην ἔκτασιν τῶν δικαιωμάτων αὐτοδιοικήσεως ἀποτελεῖ παραβίασιν τοῦ κατοχυρουμένου οὐσιώδους περιεχομένου».

204. Ἀπόφ. 144/1931, σκέψις 3η.

Γερμανία δύναται τις ἴσως ν' ἀμφιβάλλῃ ὡς πρὸς τὴν ἔκτασιν τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν ὅψει τῆς εὐρείας πραγματοποιήσεως αὐτῆς ἐν τῇ κατὰ τὴν ἑναρξιν τῆς ἰσχύος τοῦ Συντάγματος τῆς Βαϊμάρης κειμένη νομοθεσίᾳ τῶν Χωρῶν. Παρ' ἡμῖν ὅμως εἶναι ἀναμφίβολον, ὅτι ἡ ἔκτασις τῆς συνταγματικῶς κατοχυρουμένης τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι εὐρυτέρα ἐκείνης, ὅφ' ἣν αὕτη καθιεροῦτο ὑπὸ τῆς νομοθεσίας πρὸ τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεώς της. Τοῦτο συνάγεται σαφῶς τόσον ἐκ τῆς εἰσηγήσεως τοῦ Ἀλ. Παπαναστασίου πρὸς τὴν τὸ πρῶτον ψηφίσανσαν τὰς περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικὰς διατάξεις τριακονταμελῆ Συνταγματικὴν Ἐπιτροπὴν τῆς Δ' Συντακτικῆς Συνελεύσεως²⁰⁵, ὅσον καὶ ἐκ τῶν ἐν τῇ Συνταγματικῇ Ἐπιτροπῇ τῆς Ἀναθεωρητικῆς Βουλῆς τοῦ 1926/1927 γενομένων σχετικῶν συζητήσεων²⁰⁶. Κατ' ἀκολουθίαν, τὸ γεγονός, ὅτι περιορισμός τις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως περιείχετο ἐν τῇ κατὰ τὴν ψήφισιν τοῦ Συντάγματος ἰσχυροῦση νομοθεσίᾳ μας, οὐδόλως ἀποδεικνύει ἢ πιθανολογεῖ τὴν συνταγματικότητα αὐτοῦ. - Ἡ ἐν Γερμανίᾳ ἀναγνωρισθεῖσα ἀντίστροφος ἀρχὴ («τεκμήριον»), κατὰ τὴν ὁποίαν πᾶς μετασυνταγματικὸς νομοθετικὸς περιορισμὸς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι ἀντισυνταγματικός, εἶναι ὀρθή. Διότι ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις κατοχυροῦται συνταγματικῶς τ ο ὕ λ ά χ ι σ τ ο ν ὑπὸ τὴν ἔκτασιν, ὑπὸ τὴν ὁποίαν ἴσχυε κατὰ τὴν ψήφισιν τοῦ Συντάγματος. Ἡ ἔκτασις ὅμως αὕτη δὲν κατοχυροῦται ἀπολύτως, τοῦθ' ὅπερ θ' ἀντέκειτο εἰς τὴν φύσιν τοῦ συνταγματικῶς κατοχυρωμένου θεσμοῦ δημοσίου δικαίου, ὁ ὁποῖος περιέχει μὲν πάντοτε στοιχεῖα μιᾶς «Status - quo - Garantie», διακρίνεται ὅμως σαφῶς τῆς «reine Status - quo - Garantie»²⁰⁷. Τὸ ἐν λόγῳ τεκμήριον εἶναι, συνεπῶς, μαχητὸν δυνάμενον ν' ἀνατρέπεται ὑπὸ τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας, ἐὰν ὁ δι' αὐτῆς εἰσαγόμενος περιορισμὸς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δικαιολογῇται ὑπὸ τοῦ γενικοῦ συμφέροντος²⁰⁸ καὶ - ἐν συνδυασμῷ πρὸς τοὺς τυχόν ὑπάρχοντας ἄλλους περιορισμοὺς— δὲν θίγῃ τὴν οὐσίαν της. Εἰς μὴ παραδεδομένους περιορισμοὺς τοῦ θεσμοῦ δὲν εἶναι, κατὰ ταῦτα, ὅπωςδήποτε συνταγματικῶς ἀνεπίτρεπτος²⁰⁹.

Ἡ οὐσία τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως κατοχυροῦται συνταγματικῶς ὑπὸ τὴν ἑννοίαν, ὑπὸ τὴν ὁποίαν ἦτο γνωστὴ εἰς τὸν συνταγματικὸν νομοθέτην, παραμένει δὲ πάντοτε ἀμετάβλητος. Ἡ μεταγενεστέρα ἐξέλιξις τοῦ θεσμοῦ δὲν ἐπηρεάζει τὴν ἔκτασιν τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως αὐτοῦ. Ὁ κοι-

205. Βλ. Πρακτικὰ αὐτῆς, 1925, σ. 185.

206. Βλ. ἀνωτ., ὑπ' ἀριθ. III, 2, δ, σημ. 98.

207. Schmitt, *Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung*, σ. 16.

208. Wolff, *op. cit.*, τ. II, σ. 196.

209. Stern, ἐν «*Bonner Kommentar*», ὑπ' ἀριθ. 28, σ. 50, ἀριθ. 125.

νὸς νομοθέτης ἔχει βεβαίως διακριτικὴν τινα εὐχέρειαν διὰ τὴν ἐκάστοτε διαμόρφωσιν καὶ τὴν προσαρμογὴν τοῦ θεσμοῦ πρὸς τὰς μεταβαλλομένας συνθήκας καὶ ἀνάγκας· ἐν οὐδεμιᾷ ὅμως περιπτώσει δύναται οὗτος νὰ θίξῃ τὴν οὐσίαν αὐτοῦ, ὥς αὕτη παρουσιάζετο κατὰ τὴν ψήφισιν τοῦ Συνταγματος. Μία οὐσιώδης τροποποίησις τοῦ θεσμοῦ, ἡ ὁποία καθίσταται ἀναγκαία λόγῳ τῆς μεταγενεστέρας μεταβολῆς τῶν συνθηκῶν, εἶναι ἔργον τῆς ἀναθεωρήσεως τοῦ Συντάγματος καὶ ὄχι τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας. Τὸ Σύνταγμα δὲν περιέχει πράγματι μίαν «*clausula rebus sic stantibus*»²¹⁰, τουτέστι δὲν παρέχει εἰς τὴν νομοθετικὴν ἐξουσίαν ἐξουσιοδότησιν διὰ τὴν προσαρμογὴν αὐτοῦ πρὸς τὰς ἐκάστοτε μεταβαλλομένας συνθήκας, ἀλλὰ προβλέπει πρὸς τοῦτο τὴν ἀναθεώρησίν του. Θὰ ἦτο παράλογον νὰ γίνῃ δεκτόν, ὅτι ὁ συνταγματικὸς νομοθέτης κατοχυροῖ ἕνα θεσμὸν ὑπὸ τὴν ἐκάστοτε ἔννοιάν του, ἡ ὁποία δὲν δύναται νὰ εἶναι γνωστὴ εἰς αὐτόν, καὶ ἥτις ἐνδέχεται νὰ εἶναι οὐσιωδῶς διάφορος ἐκείνης, τὴν ὁποίαν εἶχεν ὑπ' ὄψιν του κατὰ τὴν κατοχύρωσιν τοῦ θεσμοῦ.

στ'. Τὸ ζήτημα τοῦ ἐπιτρεπτοῦ τῆς προσβολῆς τῆς οὐσίας τοῦ θεσμοῦ εἰς ἐξαιρετικὰς περιπτώσεις.- Ἐν τῇ γερμανικῇ ἐπιστήμῃ καὶ νομολογίᾳ συζητεῖται τὸ ζήτημα, ἂν ὁ νόμος δύναται νὰ θίγῃ τὴν οὐσίαν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διὰ τὴν ἀντιμετώπισιν μιᾶς ἐκτάκτου καταστάσεως ἀνάγκης ἢ δι' ἄλλους λόγους γενικοῦ συμφέροντος. Μὲ τὴν πρώτην περίπτωσιν ἡσχολήθη ἤδη ἡ περίφημος ἀπόφασις τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 20 Μαρτίου 1952²¹¹, δεχθεῖσα σχετικῶς τὰ ἐξῆς: «Τὸ σύνολον τῶν κανόνων καὶ ἀρχῶν, οἱ ὅποιοι συνιστοῦν τὴν ἱστορικὴν καταστάσιν ἔννοιαν τῆς αὐτοδιοικήσεως, δὲν δύναται νὰ ἰσχύῃ ἀμετάβλητον ὑπὸ τὴν ἔννοιαν ὅτι τοῦτο δὲν θὰ ἐπετρέπετο νὰ προσβάλλεται ἐν τῇ οὐσίᾳ του ἀπὸ οὐδεμιᾶς ἀπόψεως καὶ εἰς οὐδένα χρόνον. Εἰς ὁρισμένους πυρὴν τῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι βεβαίως καταχυρωμένοι κατὰ πάσης νομοθετικῆς προσβολῆς. Ὑπάρχουν ὅμως μορφαὶ ἐμφανίσεις τῆς αὐτοδιοικήσεως, αἱ ὁποῖαι ἐπιδέχονται ὁρισμένους περιορισμοὺς εἰς ἐξαιρετικὰς καταστάσεις ἀνάγκης. Ὁ κανὼν, δι' οὗ δέον νὰ κρίνεται τὸ ἐπιτρεπτόν τοιούτων ἐπεμβάσεων εἰς τὴν αὐτοδιοίκησιν, δὲν δύναται νὰ εἶναι ἐνιαῖος·

210. Ἄλλως ἐν Γερμανίᾳ προκειμένου περὶ τῶν ρυθμιζουσῶν τὴν κατανομήν τῶν ἀρμοδιοτήτων μεταξὺ τῶν ἀνωτάτων ὀργάνων τοῦ Κράτους συνταγματικῶν διατάξεων ὁ Freiherr von der Heydte, Staatsnotstand und Gesetzgebungsnotstand, ἐν Festschrift für W. Laforet, 1952, σ. 59 ἐπ. - Διὰ τὰς ἀγγλοσαξωνικὰς Χώρας βλ. R. Deppeler, «Due Process of Law» ein Kapitel amerikanischer Verfassungsgeschichte (Beitrag zur Erhellung des Problems der Verfassungsinterpretation), Diss. Bern 1957, σ. 150· B. Laskin, Canadian Constitutional Law, ἐκδ. 2α (1960), σ. 186 ἐπ.

211. BVerfGE 1, 178.

οὗτος μεταβάλλεται συμφώνως πρὸς τὰς ἰδιαιτέρας ἀνάγκας τοῦ χρόνου. "Ο,τι εἰς ἡρέμους, διοικητικῶς μὴ προβληματικὰς σχέσεις θὰ ἔδει νὰ προσβληθῇ ὡς ἀνεπίτρεπτος ἐπέμβασις, δέον, ὅταν πρόκειται περὶ ταχείας ἄρσεως ἐξαιρετικῶν καταστάσεων ἀνάγκης, νὰ θεωρηθῇ ὡς ἀνεκτὸν καὶ μάλιστα ἐπιβεβλημένον. Ἀπαιτεῖται μόνον, ὅπως τοιαῦται ἐξαιρετικαὶ ἐπεμβάσεις ἐνεργοῦνται ὑπὸ τοῦ νόμου καὶ ὅπως περιορίζωνται εἰς τὸ χρονικῶς καὶ οὐσιαστικῶς ἀπολύτως ἀναγκαῖον». - Ἡ ἔννοια τῆς ἀποφάσεως αὐτῆς ἡμφεσβητήθη ζωηρῶς. Κατὰ τινα γνώμην ²¹², ἡ ἀπόφασις θεωρεῖ τὴν συνταγματικὴν κατοχύρωσιν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ὡς ἀπόλυτον καὶ ὄχι ὡς συνταγματικῶς κατωχυρωμένον θεσμὸν δημοσίου δικαίου, ἐπιτρέπουσα περιορισμοὺς αὐτῆς μόνον εἰς τὰς περιπτώσεις ἐκτάκτων καταστάσεων ἀνάγκης. Κατ' ἄλλην ἄποψιν ²¹³, ἡ ἀπόφασις θεωρεῖ ἐπιτρεπτοὺς τοὺς περιορισμοὺς τοῦ θεσμοῦ, οἱ ὅποιοι δικαιολογοῦνται ὑπὸ μιᾶς καταστάσεως ἀνάγκης καὶ δὲν θίγουν τὴν οὐσίαν του. Κατὰ τρίτην ἐκδοχὴν ²¹⁴, ἡ ἀπόφασις θεωρεῖ ἐπιτρεπτὴν τὴν προσβολὴν τῆς οὐσίας τοῦ θεσμοῦ ἐν περιπτώσει καταστάσεως ἀνάγκης. Κατ' ἄλλην, τέλος, ἐρμηνεῖαν ²¹⁵, ἥτις φαίνεται ὀρθότερα καὶ ὑπὲρ τῆς ὁποίας συνηγορεῖ καὶ μία ἄλλη θέσις τῆς ἐρμηνευομένης ἀποφάσεως ²¹⁶, τὸ Δικαστήριον δέχεται μὲν τὸ ἀνεπίτρεπτον τῆς προσβολῆς τῆς οὐσίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν τῇ περιπτώσει καταστάσεως ἀνάγκης, θεωρεῖ ὅμως τὴν ἔκτασιν αὐτῆς ἐν προκειμένῳ στενωτέραν ἢ ὑπὸ ἡρέμους περιστάσεις. - Ἡ ἀπόφασις δὲν εἶναι ὀρθή. Μία κατὰστασις ἀνάγκης δὲν δύναται νὰ δικαιολογήσῃ οὔτε τὴν προσβολὴν τῆς οὐσίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως οὔτε, ὅπερ τὸ αὐτό, τὴν μείωσιν τῆς ἐκτάσεως αὐτῆς. Ἡ οὐσία τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ὅπως ἀκριβῶς καὶ ἡ οὐσία ἐνὸς ἀτομικοῦ δικαιώματος ²¹⁷, κατοχυροῦται ἀπολύτως ἀπέναντι τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας ²¹⁸ καὶ εἶναι πάντοτε ἡ αὐτή ²¹⁹. Τὸ Σύνταγμα δὲν γνωρίζει ἐν γενικὸν «δικαίον τῆς ἀνάγκης» ²²⁰, τὸ ὁποῖον ἰσχύει μόνον, ἐφ' ὅσον καὶ καθ' ὅσον καθιερώθῃ διὰ ρητῆς συνταγματικῆς διατάξεως.

212. Kessler, op. cit., σ. 2 ἐπ.

213. BVerwGE 6, 24. - Dressler, op. cit., σ. 69. Seele, op. cit., σ. 159.

214. Βλ. σχετικῶς Seele, op. cit., σ. 159.

215. Geller - Kleinrahm - Fleck, op. cit., σ. 538.

216. BVerfGE 1, 179: «... Τὸ οὐσιώδες ὅμως περιεχόμενον τῆς προσωπικῆς αὐτοτελείας τότε μόνον θὰ προσεβέβλητο, ὅταν δὲν θὰ ἐπρόκειτο περὶ περιορισμῶν ἀπαραιτήτων διὰ τὴν ἀντιμετώπισιν μιᾶς ἐξαιρετικῆς ἀνάγκης καὶ περιστάσεως».

217. Leibholz - Rinck, op. cit., σ. 215. v. Mangoldt - Klein, op. cit., σ. 559 ἐπ.

218. Seele, op. cit., σ. 163. καὶ, προκειμένου περὶ τοῦ περιεχομένου τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 40, ἀριθ. 91.- Βλ. καὶ Hohrmann, op. cit., σ. 151 ἐπ.

219. Bauernfeind, op. cit., σ. 89, 117 ἐπ.

220. Ἀπόφ. τοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βάδης τῆς 23.8.1950, ἐν Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, τ. IV, σ. 205.

Ἡ δευτέρα περίπτωσις (προσβολὴ τῆς οὐσίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διὰ λόγους γενικοῦ συμφέροντος) ἀπησχόλησε τὸ Συνταγματικὸν Δικαστήριον τῆς Βορείου Ρηγανίας - Βεστφαλίας ²²¹, τὸ ὁποῖον ἐθεώρησεν ὡς ἐπιτρεπτὴν τὴν προσβολὴν τῆς οὐσίας τοῦ θεσμοῦ διὰ λόγους γενικοῦ συμφέροντος. Ἡ ἀποψις αὕτη εἶναι προδήλως ἐσφαλμένη. Ὑπ' αὐτὴν εἶναι ἀμφίβολον, ἂν θὰ ὑπῆρχε περιορισμὸς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ὁ ὁποῖος δὲν θὰ ἐδικαιολογεῖτο ὑπὸ τοῦ γενικοῦ συμφέροντος. Διότι ἡ ἔννοια τοῦ γενικοῦ συμφέροντος, καὶ ἂν ἔτι ἤθελε θεωρηθῇ ὡς νομικὴ καὶ ὄχι ὡς πολιτικὴ ²²², εἶναι τόσον ἀόριστος, ὥστε ἀποβαίνει σχεδὸν ἀνεπίδεκτος δικαστικῆς ἐκτιμήσεως. Οὕτως, ὑπὸ τὴν ἐνταῦθα ἀποκρουομένην γνώμην, ὁ θεσμὸς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως θὰ ἐτίθετο εἰς τὴν διάκρισιν τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας. - Τὰ Συντάγματα ὀρισμένων Κρατῶν ἐπιτρέπουν ρητῶς τὸν περιορισμὸν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διὰ λόγους γενικοῦ συμφέροντος. Οὕτως, ἐπὶ παραδείγματι, τὰ Συντάγματα τοῦ Βελγίου (ἄρθρ. 108 ἀριθ. 5) καὶ τῆς Ὁλλανδίας (ἄρθρ. 149, 154) προβλέπουν τὸ δικαίωμα τοῦ Βασιλέως ν' ἀναστέλλῃ καὶ καταργῇ τὰς ἀποφάσεις τῶν ἀρχῶν τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, αἱ ὁποῖαι ἀντίκεινται εἰς τοὺς νόμους ἢ τὸ γενικὸν συμφέρον, ἐνῶ τὰ Συντάγματα τῆς Ἑσθίας (ἄρθρ. 137 § 1), τῆς Ρηγανίας - Παλατινάτου (ἄρθρ. 49 § 1) καὶ τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 71 § 2) ἐπιτρέπουν τὴν ἀφαίρεσιν τοπικῶν ὑποθέσεων ἀπὸ τῆς ἐξουσίας τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν («ἐν τῷ δημοσίῳ συμφέροντι»). Ἀξιοσημείωτος εἶναι ἐν προκειμένῳ καὶ ἡ διάταξις τοῦ ἄρθρ. 80 § 3 τοῦ Συντάγματος τοῦ ἐλβετικοῦ Καντονίου τοῦ Βῶ, καθ' ἣν αἱ κοινότητες «ἀπόλαβουν πάσης ἀνεξαρτησίας συμβιβαστῆς πρὸς τὸ συμφέρον τοῦ Κράτους, τὴν ἐνότητα αὐτοῦ καὶ τὴν καλὴν διοίκησιν αὐτῶν τούτων τῶν κοινοτήτων» ²²³.

ζ'. Τὸ ζήτημα τῆς κατὰ τρίτων ἐνεργείας τῆς συνταγματικῆς κατοχύρωσεως τοῦ θεσμοῦ. - Γενᾶται τὸ ζήτημα, ἂν ἡ συνταγματικὴ ἐγγύησις τοῦ θεσμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοική-

221. Ἀπόφ. τῆς 7.7.1956 (OVGE 11, 149, Leitsatz 5): «Ein Eingriff in den garantierten Wesensbestand ist nur zulässig, wenn das Gemeinwohl ihn zwingend erfordert, nicht aber aus reinen Zweckmässigkeitsgründen».

222. Ἐν Γερμανίᾳ τὸ ζήτημα τοῦτο εἶναι λίαν ἀμφίβολον. Οἱ D. Haas (Unbestimmter Rechtsbegriff oder Ermessen? ἐν «Monatsschrift für Deutsches Recht», 1953, σ. 653 ἐπ.) καὶ G. Redding (Unbestimmter Rechtsbegriff oder Ermessen? ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1954, σ. 367) δὲν θεωροῦν τὸ γενικὸν συμφέρον ὡς «ἀόριστον νομικὴν ἔννοιαν» ἐπιδεκτικὴν δικαστικῆς ἐκτιμήσεως. Ἄλλως ὁ A. Koehler, Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.1.1960, 1960, σ. 916.

223. Τὸ Σύντ. τοῦ Oldenburg τοῦ 1852 ἐπέτρεπε περιορισμοὺς τῆς «ἐλευθέρας αὐτοδιοικήσεως» μόνον ἐπὶ τοσοῦτον, «ἐφ' ὅσον ὁ σκοπὸς τοῦ Κράτους ἀπαιτεῖ τοῦτο ἀναγκαιῶς». Βλ. Köttingen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, σ. 31, σημ. 2.

σεως στρέφεται μόνον κατὰ τῶν φορέων δημοσίας ἐξουσίας (Κράτους καὶ ἄλλων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου) ἢ καὶ κατὰ τῶν (ἀτόμων, νομικῶν προσώπων ἰδιωτικοῦ δικαίου καὶ πάσης ἄλλης κοινωνικῆς δυνάμεως). Τὸ ζήτημα τοῦτο τίθεται ἐν σχέσει πρὸς ὅλας τὰς συνταγματικὰς ἐγγυήσεις θεσμῶν καὶ ἀτομικῶν δικαιωμάτων. Τὸ ζήτημα συνεζητήθη εὐρέως ἐν Γερμανίᾳ ὑπὸ τὸν ἰσχύοντα Θεμελιώδη Νόμον τῆς Βόννης ἰδίως προκειμένου περὶ τῶν ἀτομικῶν δικαιωμάτων. Ἡ κρατοῦσα καὶ ὀρθότερα γνώμη ²²⁴ ἀποκρούει κατ' ἀρχὴν τὴν ἐναντι τρίτων ἐνέργειαν («Drittwirkung») τῶν συνταγματικῶς κατοχυρουμένων ἀτομικῶν δικαιωμάτων καὶ θεσμῶν, ἐφ' ὅσον τὸ Σύνταγμα δὲν προσδίδει ρητῶς μίαν τοιαύτην ἐνέργειαν εἰς τὸ δικαίωμα ἢ τὸν θεσμόν. Μία «Drittwirkung» ἀναγνωρίζεται σχεδὸν ὁμοφώνως εἰς τὴν ὑπὸ τοῦ ἄρθρ. 9 § 3 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου προστατευομένην συνδικαλιστικὴν ἐλευθερίαν (Koalitionsfreiheit) ^{225, 226}, ἐκ τῆς διατάξεως δὲ ταύτης συνάγεται προδῆλως ἐπιχείρημα ἐξ ἀντιδιαστολῆς ὑπὲρ τῆς κρατοῦσης ἀπόψεως ²²⁷. Ἡ συνταγματικὴ κατοχύρωσις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δὲν ἀναπτύσσει ἀναμφιβόλως οἰανδήποτε ἐνέργειαν κατὰ τρίτων, διότι αὕτη ἀνήκει εἰς τὴν κατηγορίαν τῶν συνταγματικῶν ἐκείνων ἐγγυήσεων, αἱ ὁποῖαι δὲν δύνανται ν' ἀσκοῦν ἐπιρροὴν τινα ἐπὶ τῶν σχέσεων τῶν ἰδιωτῶν ²²⁸. ἐν πάσῃ δὲ περιπτώσει αἱ σχετικαὶ συνταγματικαὶ διατάξεις δὲν προβλέπουν ρητῶς τοιαύτην ἐνέργειαν τοῦ θερμοῦ.

2. Ἡ ἐκτασις τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τοῦ ὀργανωτικοῦ μέρους τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.- α'. Οἱ ὀργανισμοὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.- Αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικαὶ διατάξεις κατοχυ-

224. G. Dürig, ἐν Maunz - Dürig, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 1, σ. 64 ἐπ.· Hesse, op. cit., σ. 138 ἐπ.· Leibholz - Rinek, op. cit., σ. 40 ἐπ.· v. Mangoldt - Klein, op. cit., σ. 61 ἐπ.· Maunz, Deutsches Staatsrecht, σ. 99 ἐπ.

225. «... Συμφωνίαι, αἱ ὁποῖαι περιορίζουν ἢ σκοποῦν νὰ παρακαλύσουν τὸ δικαίωμα τοῦτο, εἶναι ἄκυροι, μέτρα δὲ ἐπιδιώκοντα τὸν σκοπὸν τοῦτον εἶναι παράνομα».- Ἡ διάταξις ἐπαναλαμβάνει κατ' οὐσίαν τὴν διάταξιν τοῦ ἄρθρ. 159 § 2 τοῦ Συντ. τῆς Βαϊμάρης.

226. Ἐκ τῆς ἀνωτ., σημ. 224 παρατιθεμένης βιβλιογραφίας μόνον οἱ v. Mangoldt - Klein (op. cit., σ. 328 ἐπ.) ὑποστηρίζουν ὅτι ἡ διάταξις δὲν ἔχει οὐδεμίαν «γνησίαν» Drittwirkung. - R. Dietz, Die Koalitionsfreiheit, ἐν Bettermann - Nipperdey - Scheuner, Die Grundrechte, τ. III, ἡμίτ. 1, 1958, σ. 425 ἐπ.

227. Dietz, op. cit., σ. 426, σημ. 34.

228. Hesse, op. cit., σ. 139.- Αὐτόθι κατατάσσονται ἐνδεικτικῶς εἰς τὴν κατηγορίαν αὐτὴν, πλην τῆς ἐγγυήσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως (ἄρθρ. 28 § 2 Θεμελιώδους Νόμου), ἡ ἀπαγόρευσις στερήσεως τῆς γερμανικῆς ἰθαγενείας (ἄρθρ. 16 § 1 Θεμελ. Ν.) καὶ ἡ ἐγγυήσις τῶν παραδεδομένων ἀρχῶν τῶν ἐξ ἐπαγγέλματος δημοσίων ὑπαλλήλων (ἄρθρ. 33 § 5 Θεμελ. Ν.).

ροῦν τὴν ὑπαρξίν τοπικῶν ὀργανισμῶν ὡς ἐδαφικῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου (Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts), τὰ ὁποῖα ἀποτελοῦν τὴν πρώτην οὐσιώδη προϋπόθεσιν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Τὰ σύγχρονα Συντάγματα προστατεύουν κυρίως τοὺς πρωτοβαθμίους ὀργανισμοὺς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἥτοι τὰς κοινότητας, τινὰ δὲ τούτων προβλέπουν τὴν ὑπαρξίν καὶ ἀνωτέρων ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Οὕτως, ἐπὶ παραδείγματι, τὰ Συντάγματα τοῦ Βελγίου (ἄρθρ. 31, 108)²²⁹, τῆς Γαλλίας (ἄρθρ. 72 § 1)²³⁰, τῆς Ὁλλανδίας (ἄρθρ. 137 ἐπ.), τῶν ἐλβετικῶν Καντονίων τοῦ Σβύτς (ἄρθρ. 70 ἐπ.) καὶ τοῦ Γκραουμπύντεν (ἄρθρ. 38)²³¹, τῆς Δαχομέης (ἄρθρ. 98) καὶ τῆς Χιλῆς (ἄρθρ. 93) κατοχυροῦν καὶ τὴν δευτεροβάθμιον τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν, τὸ δὲ Σύνταγμα τῆς Ἰταλίας (ἄρθρ. 114 ἐπ.) καθιεροῖ τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν τριῶν βαθμῶν. Ὁ Θεμελιώδης Νόμος τῆς Ὁμοσπονδιακῆς Δημοκρατίας τῆς Γερμανίας (ἄρθρ. 28) κατοχυροῖ ὡσαύτως τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν τοῦλάχιστον δύο βαθμῶν, ἐνῶ ἡ νομοθεσία ὠρισμένων ὁμοσπονδῶν Χωρῶν αὐτῆς προβλέπει τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν τρίτου ἢ καὶ τετάρτου βαθμοῦ²³². Τὴν ὑπαρξίν ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως τοῦλάχιστον δύο βαθμῶν προέβλεψαν παρ' ἡμῶν τὰ δημοκρατικά Συντάγματα τοῦ 1925 (ἄρθρ. 104 § 2) καὶ τοῦ 1927 (ἄρθρ. 107 § 2).

229. Τὸ ἄρθρ. 108 ἀριθ. 2, ὡς ἀνεθεωρήθη τῷ 1921, προβλέπει καὶ τὸ δικαίωμα τοῦ συνεταίριζεσθαι τῶν κοινοτήτων καὶ τῶν νομῶν διὰ τὴν ἐπίτευξιν κοινῶν σκοπῶν. Βλ. Wigny, op. cit., σ. 796 ἐπ., no 618.

230. Τοῦτο προβλέπει, κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τὸ ἄρθρ. 85 § 2 τοῦ Συντ. τοῦ 1946, τὴν διὰ νόμου ἔδρυσιν καὶ ἄλλων ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Βλ. de Laubadère, op. cit., σ. 107 ἐπ., no 172.

231. Βλ. W. Geiger, Die Gemeindeautonomie und ihr Schutz nach schweizerischem Recht, σ. 108 ἐπ.

232. Βλ. σχετικῶς Bochalli, op. cit., σ. 127 ἐπ.· W. Dieck, Die Selbstverwaltung in den bayerischen Bezirken (früher Kreisen), Entwicklungsgeschichtlich und nach geltendem Recht, Diss. München 1956· H. J. Fricke, Die bayerischen Landkreise, Geschichtliche Entwicklung, Wesen und Rechtsstellung, Diss. München 1964· Gönnewein, Gemeinderecht, σ. 382 ἐπ.· Heer, op. cit., σ. 83 ἐπ.· W. Hoppe, Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein - westfälischen Landschaftsverbände, Diss. Münster 1958, σ. 42 ἐπ.· G. Lübke, Die regionale Selbstverwaltung in Deutschland (insbesondere die provinziellen landschaftlichen Gemeindeverbände), Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft, Diss. Göttingen 1959· v. Mangoldt - Klein, op. cit., σ. 711 ἐπ.· Merk, op. cit., σ. 691 ἐπ.· H. Naunin, Verfassungsrecht der regionalen Gemeindeverbände, ἐν H. Peters, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, τ. I, 1956, σ. 470 ἐπ.· Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 23, ἀριθ. 51, σ. 62, ἀριθ. 166.· Ἀμφίβολον εἶναι τὸ ζήτημα, ἀν τὸ ἄρθρ. 28 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου κατοχυροῖ καὶ τὴν αὐτοδιοίκησιν τῶν συνδέσμων κοινοτήτων (Zweckverbände), ἢ φύσις τῶν ὁποίων ὡς ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἀμφισβητεῖται (βλ. R. Elleringmann, Grundlagen der Kommunalverfassung

Τὰ ἄλλοδαπὰ Συντάγματα κατοχυροῦν μόνον τὸν θεσμὸν τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ ἰδίως τῶν κοινοτήτων, ὅχι δὲ καὶ τοὺς κατὰ τὴν ἑναρξιν τῆς ἰσχύος των ὑφισταμένους τοπικοὺς ὀργανισμούς. Μὲ ἄλλας λέξεις, ταῦτα περιέχουν μίαν σχετικὴν «institutionelle Garantie»²³³ καὶ ὅχι μίαν «Bestandsgarantie». Συνεπῶς, δὲν κατοχυροῦται ἀπολύτως οὔτε ἡ διατήρησις τῶν κατὰ τὴν ἑναρξιν τῆς ἰσχύος τοῦ Συντάγματος ὑπαρχόντων ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, οὔτε ἡ τότε ἰσχύουσα νομοθεσία περὶ τῆς συστάσεως αὐτῶν. Ἡ ἐνταῦθα ὑποστηριζομένη ἄποψις ἐκράτησεν ἀνέκαθεν ἐν Γερμανίᾳ²³⁴, ἐνθα ἐθεωρήθη πάντοτε καὶ θεωρεῖται ὡς ἐπιτρεπτὴ

und der Kommunalaufsicht, ἐν «Verwaltung und Wirtschaft», τ. 18, 1957, σ. 30, G o h l, op. cit., σ. 39, P. Seydel, Die kommunalen Zweckverbände, 1955, σ. 11 ἐπ.). Καταφατικῶς λύνουν τὸ ζήτημα οἱ Maunz (Maunz - D ü r i g, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 11 ἐπ., Randnr. 27) καὶ W o l f f (op. cit., τ. II, σ. 169, ἐνθα ὑποστηρίζεται ὅτι ἡ διάταξις κατοχυροῖ τὸ δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως τῶν κοινοτήτων καὶ Gemeindeverbände, τὸ ὅποιον ἀνήκει ὡς ἐκ τούτου ἐμμέσως πάντοτε καὶ εἰς τοὺς Zweckverbände), ἐνῶ οἱ G. Leibholz - R. Rupprecht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Rechtsprechungskommentar, 1968, σ. 395) ὑποστηρίζουν ὅτι Gemeindeverbände ἐν τῇ ἐννοίᾳ τῆς § 91 τοῦ ὁμοσπ. νόμου περὶ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου (δηλονότι νομιμοποιοῦνται εἰς ἄσκησιν τῆς συνταγματικῆς προσφυγῆς) καὶ οἱ τοπικοὶ Zweckverbände, «εἰς οὓς ἀπενεμήθη διὰ νόμου τὸ δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως» (βλ. σχετικῶς καὶ Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 35 ἐπ.). Τὸ Σύντ. τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 71 § 1) κατοχυροῖ ρητῶς τὸ δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως τῶν συνδέσμων κοινοτήτων.

233. Πρβλ. ἀνωτ., ὑπ' ἀριθ. 1, γ, σημ. 178.

234. Ἀπόφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 10/11.12.1929 («Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt», τ. 51, σ. 306)· τὴν ἀπόφ. τοῦ Ἀνωτέρου Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τοῦ Münster τῆς 14.2.1956 (OVGE 10, 446)· τὰς ἀποφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βορείου Πρωανίας - Βεσφαλίας τῆς 10.1.1959 καὶ 21.1.1959 (Kottenberg - Steffens, op. cit., τ. I, ὑπὸ τὰς §§ 1-2 καὶ 16 GO, σ. 1, 3 ἐπ.).- Bauernfeind, op. cit., σ. 108 ἐπ.· Becker, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 714· D ü r i g, ἐν Maunz - D ü r i g, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 19, σ. 20· Forstthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, σ. 105 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, σ. 30 ἐπ.· Fr. Giese - E. Schunck - K. Winkler, Verfassungsrechtsprechung in der Bundesrepublik, Entscheidungssammlung, τ. 8 (ἄρθρ. 21-34 GG), ὑπ' ἄρθρ. 28, ἀριθ. 13α· G ö b e l, op. cit., σ. 12· G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 31· H a m a n n, op. cit., σ. 239· v. Mangoldt - Klein, op. cit., σ. 706· Maunz, Deutsches Staatsrecht, σ. 96· τοῦ αὐτοῦ, ἐν Maunz - D ü r i g, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 12· Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen, σ. 42· Scheuner, op. cit., σ. 100· Spreng - Birn - Feuchte, op. cit., σ. 254 ἐπ.· Wolff, op. cit., τ. II, σ. 195.- Τὴν ἀντίθετον γνώμην ὑπεστήριξαν οἱ Stier - Somlo (Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeidungsrechts, σ. 8 ἐπ., Der Reichsstaatsgerichtshof und das Grundrecht der Selbstverwaltung, σ. 259 ἐπ., Die Bedeutung des Art 127 Reichsverfassung und Art. 70 Preuss. Verfassung zur Zwangseinge-

ἡ ἀναγκαστικὴ κατάργησις καὶ συγχώνευσις τῶν κοινοτήτων²³⁵. Οἱ ἰσχύοντες κοινοτικοὶ νόμοι τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν τῆς Δυτικῆς Γερμανίας²³⁶ ἐπιτρέπουν τὴν ἀναγκαστικὴν κατάργησιν κοινοτήτων καὶ τὴν μεταβολὴν τῶν ὁρίων αὐτῶν μόνον διὰ λόγους γενικοῦ συμφέροντος²³⁷. Τὰ Συντάγματα ὁρισμένων ἐλβετικῶν Καντονίων²³⁸ κατοχυροῦν τὴν ὑπαρξιν τῶν καθ' ἑκάστον κοινοτήτων, μνημονεύοντα αὐτάς, ἐνῶ τὰ Συντάγματα ἄλλων Κρατῶν²³⁹ ἀπαιτοῦν ρητῶς τὴν συναίνεσιν τῶν ἐνδιαφερομένων πληθυσμῶν διὰ τὴν κα-

meindung, ἐν «Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt», τ. 50, σ. 281 ἐπ.) καὶ B ü h l e r (Die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit von Zwangseingemeindungen, ἐν «Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt», τ. 50, σ. 279 ἐπ.- Μία τοιαύτη «Bestandsgarantie» δὲν συνήχθη, ὡς ἔδει, οὔτε ἐκ τῆς ἀναγνωρίζουσης τὴν προκρατικότητα τῶν κοινοτήτων διατάξεως τοῦ ἄρθρ. 11 § 2 τοῦ ἰσχύοντος Συντ. τῆς Βαυαρίας. Βλ. Ρ α τ κ ο υ, Ἡ θεωρία τοῦ φυσικοῦ δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως τῶν κοινοτήτων, σ. 10, σημ. 23.

235. A n s c h ü t z, op. cit., σ. 584· D o m i n i c u s, Ueber die rechtliche Zulässigkeit der zwangsweisen Vereinigung zweier Stadtgemeinden im Wege des Gesetzes, ἐν «Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt», τ. 50, σ. 327 ἐπ.· v. M a n g o l d t - K l e i n, op. cit., σ. 706· M a u n z, ἐν M a u n z - D ü r i g, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 12, Randnr. 29· T h. M o s h e i m, Ueber die rechtliche Zulässigkeit der zwangsweisen Vereinigung zweier Stadtgemeinden im Wege des Gesetzes, ἐν «Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt», τ. 50, σ. 117 ἐπ.· S c h m i t t, Verfassungslehre, σ. 171· W o l f f, op. cit., σ. 195.- Ἄλλως οἱ S t i e r - S o m l o καὶ B ü h l e r (βλ. τὰ ἐν τῇ προηγουμένῃ σημ. παρατιθέμενα ἔργα αὐτῶν). Βλ. σχετικῶς καὶ K. G l ä s s i n g, Die rechtliche Zulässigkeit von Zwangseingemeindungen nach Reichsrecht, preussischem und hessischem Landesrecht, Diss. Giessen 1931· W. S e c h e r l i n g, Ist ein preussisches Landesgesetz, welches die zwangsweise Vereinigung von Gemeinden aller Art, selbst grossen Städten, gegen den erklärten Willen ihrer Einwohner mit anderen Gemeinden vorsieht, verfassungswidrig?, Diss. Marburg 1933.

236. Βλ. π.χ. ἄρθρ. 11 § 2 κοιν. ν. τῆς Βαυαρίας, ἄρθρ. 8 κοιν. ν. τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης, ἄρθρ. 17 § 1 κοιν. ν. τῆς Κάτω Σαξωνίας, ἄρθρ. 8 τοῦ περὶ αὐτοδιοικήσεως νόμου (μέρ. Α') τῆς Πρηνανίας - Παλατινάτου καὶ ἄρθρ. 13 κοιν. ν. τῆς Βορείου Πρηνανίας - Βεστφαλίας.

237. Πρβλ. ἄρθρ. 132 § 2 Συντ. τῆς Ἰνδονησίας τῆς 15.8.1950.

238. Ἄρθρ. 45 Συντ. Uri, ἄρθρ. 22-23 Συντ. Schwyz, ἄρθρ. 1 Συντ. Obwalden, ἄρθρ. 35 ἐπ. Συντ. Nidwalden, ἄρθρ. 68 καὶ 85 Συντ. Glarus, ἄρθρ. 3 Συντ. Appenzell A.-Rh., ἄρθρ. 15 Appenzell L.-Rh. καὶ ἄρθρ. 113 Συντ. St. Gallen.- Βλ. W. G e i g e r, Die Gemeindeautonomie und ihr Schutz nach schweizerischem Recht, σ. 136 ἐπ.· G i a c o m e t t i, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, σ. 72 ἐπ.

239. Οὕτω λ.χ. τὰ Συντάγματα τῆς Ἰταλίας (ἄρθρ. 132-133), τοῦ Σολότουρν (ἄρθρ. 53), τῆς Βασιλείας - Πόλεως (ἄρθρ. 23), τῆς Ν. Ὑόρκης (ἄρθρ. IX § 14), τῆς Καλιφορνίας (ἄρθρ. XI § 7 1/2 β), τῆς Γεωργίας (ἄρθρ. XI sect. I §§ IV - V), τοῦ Ἰλινόις (ἄρθρ. X §§ 2-3), τοῦ Μισσοῦρι (ἄρθρ. VI §§ 3-5), τῆς Β. Ντακότας (ἄρθρ. 167), τῆς Ὀκλαχόμας (ἄρθρ. XVII § 4), τοῦ Ὀρεγγον (ἄρθρ. XI § 2α) καὶ τῆς Ν. Καρολίνας (ἄρθρ. VII § 10).

τάργῃσιν, συγχώνευσιν ἢ μεταβολὴν τῶν ὁρίων τῶν ὑφισταμένων τοπικῶν ὀργανισμῶν.

Τὰ νεώτερα ἑλληνικὰ Συντάγματα καταχύρωσαν τοὺς θεσμοὺς τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων, ὡς οὗτοι διεμορφώθησαν ἐν τῇ νομοθεσίᾳ ἀπὸ τῆς μεταρρυθμίσεως τοῦ Ν. ΔΝΖ'/1912 μέχρι τῆς ψηφίσεως των. Μὲ ἄλλας λέξεις, ταῦτα καθιέρωσαν τὴν ἀρχήν, ὅτι ὁλόκληρος ἡ Ἐπικράτεια ὀφείλει νὰ διαιρῇται εἰς δήμους καὶ κοινότητας²⁴⁰ ὑπὸ τὴν ἐν τῇ κατὰ τὴν ψήφισιν των ἰσχύουσῃ νομοθεσίᾳ γνωστὴν ἔννοιαν αὐτῶν. Ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία δὲν δύναται νὰ θίγῃ τὴν βάσιν τῆς ἐν λόγῳ νομοθεσίας²⁴¹. Αὕτη δὲν δύναται, ἐπὶ παραδείγματι, ν' ἀντικαταστήσῃ τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητας τοῦ Ν. ΔΝΖ'/1912 δι' ἄλλων εὐρυτέρων δήμων καὶ κοινοτήτων ἢ, κατὰ μείζονα λόγον, ἐνιαίως διὰ τῶν δήμων τοῦ νόμου τοῦ 1834 καταργουμένης τῆς συνταγματικῶς καθιερουμένης διακρίσεως τῶν πρωτοβαθμίων ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἰς δήμους καὶ κοινότητας. Ὁ ἰσχύων Δημοτικὸς καὶ Κοινοτικὸς Κώδιξ (ΝΔ. 2888/1954) ἐπανέλαβεν (ἄρθρ. 1)²⁴² ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἀναγνώρισιν τῶν δήμων τὴν σχετικὴν διάταξιν τοῦ Ν. ΔΝΖ' (ἄρθρ. 1). Τοῦναντίον, οὗτος (ἄρθρ. 2)²⁴³ ἀπέκλινε μεγάλως ἀπὸ τῆς σχετικῆς ρυθμίσεως τῆς προἰσχυσάσης νομοθεσίας²⁴⁴ ὅσον ἀφορᾷ τὴν ἀναγνώρισιν τῶν κοινοτήτων, καταστήσας δυσχερεστέραν τὴν ἀναγνώρισιν νέων κοινοτήτων. Τῷ ὄντι, αἱ νέαι διατάξεις²⁴⁵ ἐπηύξησαν σοβαρῶς τὰς προϋποθέσεις ἀναγνώρισεως κοινοτήτων, ἀπαιτήσασαι πρὸς τοῦτο, πλὴν τοῦ σχολείου στοιχειώδους ἐκπαιδεύσεως, τὸ ὅποῖον ἀπῆτει καὶ ἡ προἰσχύσασα νομοθεσία²⁴⁴, πληθυσμὸν ἄνω τῶν

240. Πρβλ. ἐν Γερμανίᾳ Becker, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 711· Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 35, ἀριθ. 78-80· Weber, op. cit., σ. 42. - Ἄλλως ὁ Schmitt, Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung, σ. 595.

241. Γερμ. γλῶσσ., op. cit., σ. 7 ἐπ.· Κολλυβά - Οἰκονομοπούλου - Λιανοπούλου, op. cit., σ. 332.

242. «1. Δήμοι εἶναι α) αἱ πρωτεύουσαι νομῶν καὶ β) αἱ πόλεις πληθυσμοῦ ἄνω τῶν δέκα χιλιάδων.-2. Ὁ δῆμος ἀναγνωρίζεται διὰ Βασ. Δ/τος ἐντὸς δύο μηνῶν ἀπὸ τοῦ ὁρισμοῦ τῆς πόλεως ὡς πρωτεύουσας τοῦ νομοῦ ἢ τῆς δημοσιεύσεως τῶν ἀποτελεσμάτων τῆς τελευταίας ἀπογραφῆς τοῦ πληθυσμοῦ».

243. «1. Αὐτοτελὴς συνουκισμὸς ἀπογραφεὶς ὡς τοιοῦτος καὶ ἔχων πληθυσμὸν τοῦλάχιστον πεντακοσίους, σχολεῖον στοιχειώδους ἐκπαιδεύσεως καὶ οἰκονομικὴν δυνατότητα δύναται νὰ ἀποτελέσῃ ἰδίαν κοινότητα, ἀν ζητήσουν τοῦτο τὰ τρία τέταρτα τοῦλάχιστον τῶν ἐκλογέων κατοίκων.-2. Ὑπὸ τὸν ὅρον οἰκονομικὴ δυνατότης νοεῖται ἡ ἱκανότης δημιουργίας ἐσόδων ἐπαρκῶν πρὸς ἀντιμετώπισιν τῶν ἐξόδων διοικήσεως, περιλαμβανομένης εἰς ταῦτα τῆς δαπάνης διὰ τὴν μισθοδοσίαν ἐνὸς ὑπαλλήλου - γραμματέως καὶ τὴν ἐκτέλεσιν ἀπαραιτήτων ἔργων κοινῆς ὠφελείας».

244. Ἄρθρ. 2 § 1 τοῦ Κώδικος Νομοθεσίας Δήμων καὶ Κοινοτήτων: «Πᾶς μόνιμος συνουκισμὸς, ἔχων ὑπὲρ τοὺς 300 μονίμους κατοίκους καὶ σχολεῖον στοιχειώδους ἐκπαιδεύσεως δύναται ν' ἀποτελέσῃ ἰδίαν κοινότητα, ἐὰν ζητηθῇ τοῦτο ὑπὸ τοῦ ἡμίσεως τῶν ἐκλο-

πεντακοσίων κατοίκων, οικονομικὴν δυνατότητα²⁴⁵ καὶ τὴν ὑπογραφὴν τῆς σχετικῆς αἰτήσεως ὑπὸ τῶν τριῶν τετάρτων τῶν ἐκλογέων - κατοίκων τοῦ συνοικισμοῦ. Ἡ ἐν λόγῳ ρύθμισις φαίνεται ἀνατρέπουσα τὴν βάσιν τοῦ παραδεδομένου θεσμοῦ τῶν κοινοτήτων. Περισσότερον ἀμφίβολος εἶναι ἴσως ἡ συνταγματικότης τῶν διατάξεων τοῦ ἄρθρ. 3 §§ 3-4 τοῦ Κώδικος, αἱ ὁποῖαι ἐπιτρέπουν τὴν κατάργησιν κοινοτήτων μὴ συγκεντρουσῶν τὰς νέας προϋποθέσεις ἀναγνώρισεως κοινοτήτων. Διότι ἡ αὐστηρὰ ἐφαρμογὴ τῶν ἐν λόγῳ διατάξεων θὰ κατέληγεν εἰς τὴν κατάργησιν τῶν πλείστων καὶ ἰδίως πασῶν τῶν μικρῶν κοινοτήτων²⁴⁶. Μία τοιαύτη ὁμως ριζικὴ τροποποίησις τοῦ κοινοτικοῦ συστήματος εἶναι ἔργον τοῦ συνταγματικοῦ καὶ ὄχι τοῦ συντεταγμένου νομοθέτου. Ὁ τελευταῖος ὑποχρεοῦται νὰ διατηρήσῃ κατὰ βάσιν ὅπωςδῆποτε τὸν παραδεδομένον θεσμόν τῶν κοινοτήτων.

Ἐκ τῶν συνταγματικῶς κατοχυρωμένων θεσμῶν τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων ἀπορρέει παρ' ἡμῖν ἀναμφιβόλως ἐν δικαίωμα τῶν πολιτῶν ἐπὶ τὴν ἴδρυσιν καὶ κατάργησιν τῶν ἐν λόγῳ ὀργανισμῶν, τουτέστιν ἐν δικαίωμα δημοτικῆς καὶ κοινοτικῆς αὐτοδιοθέσεως αὐτῶν. Τὸ δικαίωμα τοῦτο τῶν πολιτῶν εἶναι ἀποτέλεσμα τῆς μεταρρυθμίσεως τοῦ Ν. ΔΝΖ'/1912, (ἄρθρ. 2-3), ὁ ὁποῖος, κατὰ ἀντίθεσιν πρὸς τὸν δημοτικὸν νόμον τοῦ 1833/1834, καθιέρωσε τὴν μέχρι σήμερον ἰσχύουσαν (ἄρθρ. 2-3 ΚΝΔΚ, ἄρθρ. 2 καὶ 4 ΚΔΚ) θεμελιώδη ἀρχήν, ὅτι οἱ πολῖται - κάτοικοι παντὸς μονίμου (αὐτοτελοῦς) συνοικισμοῦ δικαιοῦνται ὑπὸ ὠρισμένης προϋποθέσεως νὰ ζητήσουν τὴν ἀπόσπασίν του ἐκ τοῦ εἰς ὃν ἀνήκει τοπικοῦ ὀργανισμοῦ καὶ τὴν

γέων κατοίκων αὐτοῦ καὶ ἐγκριθῇ ὑπὸ τῆς διοικήσεως». - Εἰσηγητικὴ Ἐκθεσις τοῦ Ἐμ.μ. Ρέπουλη (Ὑπουργοῦ τῶν Ἐσωτερικῶν) ἐπὶ τοῦ νομοσχεδίου, τὸ ὁποῖον ἀπέτελεσε τὸν Ν. ΔΝΖ'/1912: «... Τὴν φυσικὴν μορφήν τῆς κοινότητος ἔχον ὑπ' ὅψιν τὸ νομοσχέδιον ἀφήνει ἐλευθέραν καὶ ἀκώλυτον τὴν δημιουργίαν αὐτῶν... Μόνον περιορισμὸν εἰς τὴν ἴδρυσιν δήμου παρ' ἐκάστου χωρίου θέτομεν τὴν ἐν αὐτῷ ὑπαρξίν σχολείου. Πράττομεν δὲ τοῦτο ὄχι μόνον διὰ τὴν ἀνάγκην τῆς υπάρξεως διδασκάλου πρὸς σκοπιμωτέραν λειτουργίαν ὑπηρεσιῶν τινων, ἀλλὰ καὶ διότι ἡ ὑπαρξίς σχολείου ἐνδεικνύει μόνιμον συνοικισμὸν ἔχοντα ὅπωςδῆποτε στοιχεῖα ἐπαρκῆ πρὸς τὴν ἴδρυσιν ἰδίου δήμου».

245. Ἡ ὑπαρξίς οικονομικῆς τιнос δυνατότητος τοῦ συνοικισμοῦ εἶναι βεβαίως ἀπαραίτητος διὰ τὴν ἀναγνώρισιν αὐτοῦ εἰς κοινότητα. Ἡ συνδρομὴ ὁμως τῆς ὑπὸ τῆς διατάξεως τοῦ ἄρθρ. 2 § 2 τοῦ ΔΚΚ ἀπαιτουμένης οικονομικῆς δυνατότητος θὰ εἶναι λίαν σπανία.

246. Τὸ πρόβλημα τῶν μικρῶν κοινοτήτων ἀπασχολεῖ καὶ ἄλλας Χώρας. Βλ. διὰ τὴν Ἑλβετίαν Bütikofer, op. cit., σ. 77.- Ἐκ τῶν ἐν Γαλλίᾳ τῷ 1946 ὑπαρχουσῶν 37.983 κοινοτήτων αἱ 22.665 εἶχον ἐλάσσονας τῶν 500 κατοίκους καὶ 581 εἶχον μέχρι 50 κατοίκους (Chapman, L'administration locale en France, σ. 15).- Ἐν Δυτ. Γερμανίᾳ ὑπῆρχον τῷ 1956 24.200 κοινότητες, ἐξ ὧν 11.028 (6,1% τοῦ συνολικοῦ πληθυσμοῦ) εἶχον μέχρι 500 κατοίκους (Pagenkopf, op. cit., σ. 5, σημ. 4).- Βλ. καὶ Council of Europe, European Conference of Local Authorities, sixth session (7-10.6.1966), Strasbourg 1966, σ. 10 ἐπ.

ἀναγνώρισιν αὐτοῦ εἰς ἰδίαν κοινότητα ἢ τὴν προσάρτησίν του εἰς ἄλλον τοπικὸν ὀργανισμόν. Ὁ νομοθέτης ἐνεπνέετο κατὰ τὴν καθιέρωσιν τῆς ἀρχῆς ταύτης ἐκ τῆς θεωρίας τοῦ φυσικοῦ δικαίου. Οὕτως, ὁ Ἐμμ. Ρέπουλης (Ἵ-πουργὸς τῶν Ἑσωτερικῶν), εἰσηγούμενος τὸ σχετικὸν νομοσχέδιον εἰς τὴν Βουλὴν κατὰ τὴν συνεδρίασιν τῆς 28 Ἀπριλίου 1911, εἶπε σχετικῶς τὰ ἀκόλουθα: «Ἡμεῖς δὲ πρὸ πάντων, κύριοι, καὶ διὰ τὴν φυσικὴν κατάστασιν τῆς Χώρας ἡμῶν καὶ διὰ τοὺς κοινωνικοὺς καὶ πολιτικοὺς ὅρους εἶνε ἀνάγκη νὰ ἐπανέλθωμεν εἰς τὴν φυσικὴν κατάστασιν κατὰ δήμους, κατὰ κοινότητας διαίρεσιν τῆς Χώρας. Αὕτη δὲ εἶνε ἡ ἀρχὴ τοῦ νομοσχεδίου, ἀρχὴ ἀντικρυς ἀντίθετος πρὸς τὴν ἀρχὴν τοῦ ὑφισταμένου νόμου, διότι δὲν ἐλάβομεν τὸν Χάρτην τῆς Χώρας, ὅπως διὰ διαβήτου διαιρέσωμεν αὐτὴν εἰς Δήμους, διότι πλημμελὴς, πλημμελεστάτη εἶνε ἡ ἀρχή, καθ' ἣν οἱ Δήμοι δημιουργοῦνται ὑπὸ τῆς Πολιτείας, οἱ Δήμοι γεννῶνται καὶ δημιουργοῦνται ἐξ ἐαυτῶν, τοὺς εὐρίσκει ἡ Πολιτεία καὶ θέτει μόνον ἐπ' αὐτῶν τὴν σφραγίδα τῆς ἀναγνωρίσεως, καὶ μόνον ὅταν οὕτω δημιουργοῦνται ἐξ ἐαυτῶν καὶ ἀναγνωρίζονται ὑπὸ τῆς Πολιτείας προάγονται καὶ εὐδοκιμοῦν»²⁴⁷. Ὑπὲρ τῆς ἐνταῦθα ὑποστηριζομένης ἀπόψεως, ὅτι ὁ Ν. ΔΝΖ' καθιέρωσεν ἐν προκειμένῳ δικαίωμα τῶν πολιτῶν - κατοίκων καὶ ἀντίστοιχον ὑποχρέωσιν τῆς Διοικήσεως, συνηγοροῦν καὶ αἱ προπαρασκευαστικαὶ ἐργασίαι καὶ ἰδίως ἡ Αἰτιολογικὴ Ἐκθεσις τῆς ἐπὶ τοῦ νομοσχεδίου περὶ συστάσεως Δήμων καὶ Κοινοτήτων Ἐπιτροπῆς τῆς Βουλῆς τῆς 26 Ὀκτωβρίου 1911²⁴⁸. Συνεπῶς, ἡ Διοίκησις ὡφείλει καὶ ὡφείλει νὰ ἐγκρίνῃ τὴν ὑπὸ τῶν πολιτῶν αἰτουμένην ἀναγνώρισιν ἢ προσάρτησιν, ἂν πληροῦνται αἱ νόμιμοι προϋποθέσεις. Αὕτη δὲν ἔχει ἐν προκειμένῳ οὐδεμίαν διακριτικὴν ἐξουσίαν, ὥς ἐδέχθη ἐσφαλμένως ἡ νομο-

247. Εἰσηγητικὴ Ἐκθεσις αὐτοῦ ἐπὶ τοῦ ἐν λόγῳ νομοσχεδίου πρὸς τὴν Βουλὴν: «Ἀλλ' ἡ κοινότης δὲν εἶνε δημιούργημα τοῦ γραπτοῦ νόμου, εἶνε δημιούργημα τῶν φυσικῶν νόμων, ὁ ἐμβρυώδης πολιτικὸς ὄμιλος, ὃν εὐρίσκων ὀφείλει νὰ προστατεύσῃ ὁ νόμος... Διότι ἐκεῖ μόνον ἐλειτούργησεν εὐδοκίμως ὁ θεσμὸς τῶν τοιούτων τοπικῶν ὀργανισμῶν, ὅπου ἀφέθη εἰς τὴν ρητορικὴν του ἐξέλιξιν, τὴν φυσικὴν, ἐπῆλθε δὲ ὁ νόμος διὰ νὰ θέσῃ τὴν σφραγίδα τῆς ἀναγνωρίσεως τῆς Πολιτείας. Ὅπου δέ, τούναντίον, ἡ Πολιτεία ἠθέλησε νὰ σχεδιαγραφῇ τὰς τοπικὰς κοινοτικὰς ὁργανώσεις καὶ νὰ ὑποτάξῃ τὸν ροῦν τῶν πραγμάτων εἰς τοὺς φραγμοὺς καὶ τὰς διαστολάς τῶν νόμων, ἐκεῖ ἐπηκολούθησεν ἡ ἀποτυχία...».

248. Παράρτημα τῆς Ἑφημερίδος τῆς Β' Διπλῆς Ἀναθεωρητικῆς Βουλῆς, τεύχ. Β', 1912, σ. 172: «Ἡ συνδρομὴ τῶν ἀνωτέρω στοιχείων δημιουργεῖ ὑπὲρ τῶν ἐχόντων αὐτὰ συνοικισμῶν δικαίωμα ἀπονεμόμενον αὐτοῖς ὑπὸ τοῦ νόμου. Κατ' ἀκολουθίαν ἀμα τῇ βεβαιώσει τῆς ὑπάρξεώς των, οὐδεμία καταλείπεται διακριτικὴ ἐξουσία εἰς τὴν διοίκησιν ὑποχρεομένην, ὅπως προκαλέσῃ ἀναγνωριστικὸν τῆς Κοινότητος Β. Διάταγμα. Ἐξ ἄλλου δὲ ἡ καθιέρωσις τῆς ἰδρύσεως εἰς κοινότητα συνοικισμοῦ τινος ὥς δικαίωμα τοῦ αὐτοῦ, συνεπάγεται ὅτι κατ' ἐλευθέραν βούλησιν, προσηκόντως δηλουμένην, δύναται συνοικισμὸς τις ἄλλως νὰ ρυθμίσῃ τὰ τῶν τυχῶν του, νὰ ζητήσῃ δὲ τὴν μὴ νομικὴν του αὐθυπαρξίαν... καὶ τὴν μετ' ἄλλου συνοικισμοῦ ἀπάρτισιν μιᾶς καὶ μόνης κοινότητος».

λογία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας²⁴⁹, ἀλλὰ δύναται νὰ ἐξετάζη μόνον, ἐὰν συντρέχουν αἱ νόμιμοι προϋποθέσεις τῆς αἰτουμένης ἀναγνωρίσεως ἢ προσαρτίσεως²⁵⁰. Ὑπὸ τὴν ἔννοιαν αὐτὴν - δηλονότι περιλαμβάνουσιν καὶ τὸ δικαίωμα δημοτικῆς καὶ κοινοτικῆς αὐτοδιαθέσεως τῶν πολιτῶν— κατωχυρώθη προφανῶς ὁ θεσμὸς τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων ὑπὸ τῶν μετὰ τὸ 1912 ψηφισθέντων Συνταγμάτων μας²⁵¹. Ἡ διὰ μονομεροῦς πράξεως τοῦ Κράτους ἱδρύσεις καὶ κατάργησις δήμων καὶ κοινοτήτων παρὰ τὴν θέλησιν τῶν ἐνδιαφερομένων πολιτῶν εἶναι, ἐπομένως, κατ' ἀρχὴν συνταγματικῶς ἀνεπίτρεπτοι, προσβάλλουσαι τὸ συνταγματικὸν δικαίωμα δημοτικῆς καὶ κοινοτικῆς αὐτοδιαθέσεως αὐτῶν. Μία τοιαύτη πράξις τῆς Πολιτείας παραβιάζει καὶ τὴν συνταγματικὴν ἀρχὴν τῆς ἰσότητος τῶν πολιτῶν, διότι διὰ τῆς ἀναγκαστικῆς ἱδρύσεως ἢ καταργήσεως ἐνὸς ὀργανισμοῦ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως οἱ πολῖται - κάτοικοι αὐτοῦ στεροῦνται τοῦ δικαιώματος αὐτοδιαθέσεως, τοῦ ὁποίου ἀπολαύουν οἱ ἄλλοι πολῖται²⁵². Κατ' ἐξαιρέσειν εἶναι ἐπίτρεπτὴ ἡ ἀναγκαστικὴ κατάργησις ἐνὸς τοπικοῦ ὀργανισμοῦ, ὅταν οὗτος δὲν πληροῖ πλέον τὰς προϋποθέσεις τῆς ἀναγνωρίσεώς του²⁵³. Ἀντιθέτως, εἶναι συνταγματικῶς ἀνεπίτρεπτος ἡ διὰ νόμου εἰσαγωγὴ ἐξαίρεσέως τινος ἀπὸ τῆς ἐν λόγῳ ἀρχῆς καὶ ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἱδρυσιν ἐνὸς ὀργανισμοῦ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἡ ὁποία δέον πάντοτε νὰ ὀφείλεται εἰς τὴν πρωτοβουλίαν τῶν ἐνδιαφερομένων

249. Βλ. τὴν ἀπόφ. 250/1934 (σκέψεις 2-3), δεχθεῖσαν συγχρόνως ὅτι ἡ οὕτως «ἀνήκουσα τῇ Διοικήσει διακριτικὴ ἐξουσία ἐπὶ τὴν ἀναγνώρισιν συννοικοισμοῦ εἰς κοινότητα οὐδὲν ὡς προσκροῦσι τῇ προστατευούσῃ τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν διατάζει τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντ. . . ».

250. Βεγγερόν, Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, σ. 123 ἐπ.

251. Αὐτόθι, σ. 112 ἐπ.· Θ. Τσάτσου, Παρατηρήσεις ἐπὶ τῆς ἐρμηνείας τοῦ ἄρθρ. 2 τοῦ Κ.Ν.Δ.Κ., σ. 251 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, οἱ νόμοι 4852 καὶ 4227 καὶ τὸ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντ., σ. 862.

252. Πρβλ. Stier - Somlo, Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechts, σ. 28-37, ἐνθα ὑποστηρίζεται ὅτι ἡ ἀναγκαστικὴ κατάργησις κοινότητος παραβιάζει καὶ τὴν ἀρχὴν τῆς ἰσότητος, ἰσχύουσιν καὶ ὑπὲρ τῶν νομικῶν προσώπων.- Κατὰ τῆς ἀπόψεως αὐτῆς ὁ Forsthoff, Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, σ. 31 ἐπ.

253. Εἶναι συνταγματικὴ ἡ διάταξις τοῦ ἄρθρ. 80 τοῦ ΔΚΚ (ἄρθρ. 185 § 4 ΚΝΔΚ), καθ' ἣν μία κοινότης καταργεῖται διὰ Β. Δ/τος καὶ ἐνοῦται εἰς τὸν ἐγγύτερον δῆμον ἢ κοινότητα, ἂν ματαιωθῇ ἐν αὐτῇ ἡ ἐκλογὴ συμβούλων (ἀρχικὴ καὶ ἐπαναληπτικὴ) ἐλλείψει δηλώσεως συνδυασμοῦ ὑποψηφίων. Διότι εἰς τὴν περίπτωσιν αὐτὴν τεκμαίρεται θέλησις τῶν πολιτῶν - κατοίκων τῆς κοινότητος διὰ τὴν κατάργησιν αὐτῆς. Ἀναγνωρίζεται οὕτως ἐμμέσως τὸ δικαίωμα αὐτοδιαλύσεως μιᾶς κοινότητος, τὸ ὁποῖον εἶναι ἡ λογικὴ συνέπεια τοῦ δικαιώματος τῶν κατοίκων ἐπὶ τὴν ἱδρυσίν της.- Ἐν Γερμανίᾳ δὲν ἀναγνωρίζεται τὸ δικαίωμα αὐτοδιαλύσεως τῶν κοινοτήτων. Βλ. Dürrig, ἐν Maunz - Dürrig, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 19, σ. 20· Gönnerwein, Gemeinderecht, σ. 31· Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 37, ἀριθ. 83.

πολιτῶν - κατοίκων ἢ, τοῦλάχιστον, νὰ ἐπιδιοικιμάζεται ὑπὸ τῆς πλειοψηφίας αὐτῶν^{254, 255}.

Τὰ Συντάγματα ὀρισμένων Κρατῶν²⁵⁶ ὀρίζουν ρητῶς, ὅτι οἱ πρωτοβάθμιοι ὀργανισμοὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι νομικὰ πρόσωπα. Ἡ ἡμετέρα νομοθεσία²⁵⁷ δὲν περιέλαβε σχετικὴν τινα διάταξιν. Ἐν τοῦτοις, ἡ νομικὴ προσωπικότης τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων εἶναι παρ' ἡμῖν ἀνέκαθεν ἀναμφί-

254. Ὁρθῶς ἐθεωρήθησαν ὑπὸ τοῦ Θ. Τ σ ά τ σ ο υ (βλ. τὰ ἐν τῇ σημ. 240 παρατιθέμενα ἔργα αὐτοῦ) ὡς ἀντισυνταγματικοὶ οἱ νόμοι 4227 καὶ 4852 τοῦ 1930.- Ἀντίθετοι οἱ Σ τ. Πα πα φ ρ ᾱ γ κ ο ς (Πορίσματα ἐκ τῆς νομολογίας τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἐκδ. 2α, 1935, σ. 103, σημ. 7) καὶ Γ ε ρ α γ ᾱ ς (op. cit., σ. 7 ἐπ.).- Τὸ Σ.τ.Ε. (ἀποφ. 92/1931, 509/1933) ἀπέφυγε τὴν λύσιν τοῦ ζητήματος τῆς συνταγματικότητος τῶν ἐν λόγῳ νόμων, ἀκυρῶσαν δι' ἄλλους λόγους τὰ προσβληθέντα Δ/τα. Βλ. Β ε γ λ ε ρ ῆ, Ἡ συνταγματικὴ προστασία τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, σ. 214, σημ. 8.

255. Περιεχόμενον τοῦ δικαιώματος δημοτικῆς καὶ κοινοτικῆς αὐτοδιαθέσεως τῶν πολιτῶν εἶναι μόνον ἡ ἔδρυσις καὶ ἡ κατάργησις τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, ὅχι δὲ ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἐν γένει. Οὕτε ἐκ τῆς ἐννοίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καθ' ἑαυτὴν, οὕτε ἐκ τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως αὐτῆς συνάγεται, πλὴν τοῦ δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν (βλ. ἀνωτ. III, 5), καὶ ἐν δικαίωμα τῶν πολιτῶν ἐπὶ τὴν αὐτοδιοίκησιν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν. Δὲν φαίνεται, συνεπῶς, ὁρθῇ ἡ ὑπὸ τῶν Κ ο λ υ β ᾱ - Ο ἰ κ ο ν ο μ ο π ο ὑ λ ο υ - Λ ι α ν ο π ο ὑ λ ο υ (op. cit., σ. 337) ὑποστηρικθεῖσα ἄποψις, ὅτι αἱ διατάξεις τοῦ ἄρθρ. 107 §§ 1-2 τοῦ Συντ. τοῦ 1927 καθιέρουν «δικαιώμα αὐτῶν εἰς ἐκάστην τῶν περιφερειῶν ἀνηκόντων πολιτῶν ἢ τῶν ἀντιπροσωπευτικῶν αὐτῶν ὀργάνων νὰ ἀποφασίζουσιν ἐπὶ τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων». Παρὰ τὴν διατύπωσιν τῶν διατάξεων αὐτῶν, τὸ δικαίωμα διαχειρίσεως τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων ἀνήκει - καὶ ἀνήκει ὑπὸ τὰ ἱσχύοντα Συντάγματα - μόνον εἰς τοὺς τοπικοὺς ὀργανισμούς, ὅργανα τῶν ὁποίων ἦσαν - καὶ εἶναι νῦν - οἱ πόλῆται ἢ αἱ ἀντιπροσωπεύει αὐτῶν. Πρβλ. F o r s t - h o f f, Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, σ. 24· G ö n n e n - w e i n, Gemeinderecht, σ. 29· S t e r n, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 70, ἀριθ. 189.- Ἡ ἐνταῦθα ὑποστηριζομένη ἄποψις φαίνεται κρατήσασα ἐν τῇ νεωτέρᾳ νομολογίᾳ τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Δικαστηρίου τῆς Ἑλβετίας, ἡ ὁποία θεωρεῖ ἀπαράδεκτον τὴν ὑπὸ πολιτῶν ἀσκουμένην συνταγματικὴν προσφυγὴν κατὰ τῶν προσβαλλουσῶν τὴν κοινοτικὴν αὐτονομίαν κρατικῶν πράξεων. Οὕτω, π.χ., ἡ ἀπόφ. τῆς 11.3.1946 (BGH 72 I 5) ἐδέχθη, ὅτι ὁ πολίτης δὲν νομιμοποιεῖται ν' ἀσκήσῃ συνταγματικὴν προσφυγὴν κατὰ τῆς ἀποφάσεως τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς, ἥτις ἠκύρωσεν ἀπόφασιν τινα τῆς κοινοτικῆς συνελεύσεως, μὲ τὴν σκέψιν ὅτι ἡ συνταγματικὴ κατοχύρωσις τῆς κοινοτικῆς αὐτονομίας ἀφορᾷ τὴν κοινότητα ὡς ὀργανισμὸν δημοσίου δικαίου καὶ δὲν καθιεροῖ ἀτομικὸν δικαίωμα τοῦ πολίτου. Τὸ ἄρθρ. 91 τοῦ ὁμοσπονδιακοῦ νόμου περὶ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Δ. Γερμανίας παρέχει τὸ δικαίωμα ἀσκήσεως τῆς συνταγματικῆς προσφυγῆς μόνον εἰς τοὺς ὀργανισμούς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως (βλ. L e i b h o l z - R u p - r e c h t, op. cit., σ. 395).

256. Οὕτω τὰ Συντάγματα τῆς Βαυαρίας (ἄρθρ. 11 § 2), τῆς Βρέμης (ἄρθρ. 144 § 1), τοῦ Περού τοῦ 1933 (ἄρθρ. 207), τῆς Βενεζουέλας τοῦ 1953 (ἄρθρ. 19) καὶ τῆς Γεωργίας (ἄρθρ. XI sect. I § I).

257. Τοιαύτην διάταξιν περιέλαβε προκειμένου περὶ τῶν νομῶν τὸ Ν.Δ. τῆς 9.5.1923 «περὶ διοικήσεως τῶν νομῶν» (ἄρθρ. 1).

βολος, ἀνεγνωρίσθη δὲ ἐμμέσως ἤδη ὑπὸ τοῦ περὶ δῆμων νόμου τοῦ 1833/1834²⁵⁸. Αὕτη προκύπτει νῦν ἐμμέσως τόσον ἐξ ὀρισμένων συνταγματικῶν διατάξεων²⁵⁹, ὅσον καὶ ἐκ πλείστων διατάξεων τοῦ Δημοτικοῦ καὶ Κοινοτικοῦ Κώδικος καὶ ἄλλων νόμων^{260, 261}.- Ἡ νομικὴ προσωπικότης τῶν ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι δυνάμει τοῦ Συντάγματος κατ' ἀρχὴν ἀπεριόριστος²⁶², καλύπτουσα πάσας τὰς διὰ τὴν ἐκπλήρωσιν τῶν σκοπῶν των ἀναγκαίας ἐννόμους σχέσεις τοῦ τε δημοσίου καὶ τοῦ ιδιωτικοῦ δικαίου²⁶³. Κατ' ἀκολουθίαν, ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία δὲν δύναται οὔτε νὰ καταργήσῃ ἢ περιορίσῃ σοβαρῶς τὴν νομικὴν προσωπικότητα τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, οὔτε νὰ περιορίσῃ αὐτὴν εἰς μόνας τὰς σχέσεις τοῦ δημοσίου ἢ τοῦ ιδιωτικοῦ δικαίου.

β'. Τὰ ὄργανα τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.- Ἡ ἄμεσος (ἄμεσος τοπικὴ αὐτοδιοίκησις) ἢ ἔμμεσος (ἔμμεσος ἢ ἀντιπροσωπευτικὴ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις) σύμπραξις τοῦ λαοῦ τοῦ τοπικοῦ ὀργανισμοῦ κατὰ τὴν διαχείρισιν τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων εἶναι οὐσιῶδες ἐννοιολογικὸν στοιχεῖον τῆς συγχρόνου τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως²⁶⁴. Ὁ ἐν λόγῳ θεσμὸς ἀποτελεῖ πράγματι μίαν ἐφαρμογὴν τῆς δημοκρατικῆς ἀρχῆς ἐπὶ τῆς ἐκτελεστικῆς λειτουργίας καί, εἰδικώτερον, τῆς τοπικῆς δημοσίας διοικήσεως: Ὁ λαὸς ἐνὸς ὀργανισμοῦ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι τὸ ἀνῶτατον ὄργανον αὐτοῦ καὶ ὁ φορεὺς τῆς ὑπὸ τοῦ Κράτους παραχωρουμένης εἰς αὐτὸν δημοσίας διοικήσεως.

258. Γ. Ἀγγελόπουλου, Σύστημα Διοικητικοῦ Δικαίου, τ. Ι, 1886-1888, σ. 115· Γ. Φιλαρέτου, Πολιτεία καὶ κοινότητες, 1902, σ. 23 ἐπ.

259. Ρατκόου, Δικονομικὸν Ἑκλογικὸν Δίκαιον, σ. 225, σημ. 73.- Ἡ παγία νομολογία τοῦ Ἑκлогоδικεῖου θεωρεῖ τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητας ὡς νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου (βλ. αὐτόθι, σ. 218, σημ. 47).

260. Βλ. Βεγλερ ἢ, Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, σ. 113 ἐπ.

261. Οὕτω, π.χ., ἄρθρ. 65 τοῦ Β.Δ. τῆς 5/8.10.1949 «περὶ κωδικοποιήσεως τῶν ἰσχυουσῶν διατάξεων τῶν νόμων περὶ νομαρχῶν, ἐπαρχῶν κλπ.» («δήμων καὶ κοινοτήτων καὶ ἄλλων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου»), ἄρθρ. 1 § 3, 3 § 1 α καὶ 90 § 2 τοῦ Ὑπαλληλικοῦ Κώδικος (Ν. 1811/1951), ἄρθρ. 5 § 1 τοῦ Ν.Δ. 4352/1964 «περὶ διατάξεων ἀφορῶσιν τοὺς δημοσίους ὑπαλλήλους κλπ.» («... παρὰ νομικοῖς προσώποις δημοσίου δικαίου π λ ἡ ν τῶν Ὁργανισμῶν τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως...») καὶ ἄρθρ. 106 τοῦ Εἰσ. Ν.Α.Κ. («... δῆμων, κοινοτήτων ἢ ἄλλων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου... »).

262. Πρβλ. Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 38, ἀριθ. 81.

263. Πρβλ. Köttgen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, σ. 17, 20 ἐπ., ἐνθα γίνεται δεκτὴ ὑπὸ τὸ ἄρθρ. 28 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης μία «institutionelle Garantie der Beteiligung der Gemeinden am Privatrechtsverkehr».

264. Πρβλ. BVerfGE 11, 275: «Kommunale Selbstverwaltung —wie sie heute verstanden wird— bedeutet ihrem Wesen und ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemein-

Ἡ κρατῶν τύπος τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἰς τὰ σύγχρονα Κράτη εἶναι ἡ ἔμμεσος τοπικὴ αὐτοδιοίκησις, ἡ ὁποία καθιερώθη ἀνέκαθεν καὶ παρ' ἡμῶν. Ἡ ἄμεσος τοπικὴ αὐτοδιοίκησις καθιεροῦται ἰδίως εἰς τὰ γερμανόφωνα Καντόνια τῆς Ἑλβετίας²⁶⁵ καὶ τὰς Πολιτείας τῆς Νέας Ἀγγλίας τῶν Ἠνωμένων Πολιτειῶν τῆς Ἀμερικῆς²⁶⁶. Ὁ Θεμελιώδης Νόμος τῆς Ὁμοσπονδιακῆς Δημοκρατίας τῆς Γερμανίας (ἄρθρ. 28 § 1 ἐδ. γ')²⁶⁷ καὶ τὰ Συντάγματα τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 72 § 1 ἐδ. δ')²⁶⁸ καὶ τῆς Κάτω Σαξωνίας (ἄρθρ. 44 § 2) ἐπιτρέπουν τὴν καθιέρωσιν τῆς ἀμέσου τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ δὴ τὴν ἀντικατάστασιν τοῦ ἀντιπροσωπευτικοῦ σώματος (κοινοτικοῦ συμβουλίου) διὰ τῆς κοινοτικῆς συνελύσεως (συνελύσεως τῶν ἐκλογέων - δημοτῶν τῆς κοινότητος)²⁶⁹. Ἀνάλογον διάταξιν περιέλαβον τὰ ἐλληνικὰ Συντάγματα τοῦ 1925 (ἄρθρ. 104 § 3) καὶ τοῦ 1927 (ἄρθρ. 107 § 3)²⁷⁰.

schaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenchliesst mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren». Βλ. Hesse, op. cit., σ. 176· Leibholz - Rinck, op. cit., σ. 304· H. D. Schwind - H. Hassenpflug - D. Vollmar, Verfassungsrecht, Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, ἐκδ. 2α (1960), σ. 22 ἐπ.

265. A. Gasser, Von den Grundlagen des Staates, 1950, σ. 69 ἐπ.· Imboden, Die Gemeindeorganisation, σ. 99 ἐπ.· Mascheck, op. cit., σ. 74 ἐπ.

266. Παῖκου, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἐν ταῖς Ἠνωμέναις Πολιτείαις τῆς Ἀμερικῆς, σ. 8 ἐπ.

267. Becker, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 690· Dressler, op. cit., σ. 78 ἐπ.· Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 24, ἀριθ. 52· Wernicke, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28 (ἐκδ. 1η), σ. 5 ἐπ.

268. Ἡ διάταξις αὕτη προβλέπει τὸ σύστημα τῆς ἀμέσου τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διὰ τὰς μικρὰς κοινότητας.

269. Οἱ κοινοτικοὶ νόμοι ὁρισμένων ὁμοσπόνδων Χωρῶν καθιερῶν τὸ ἐν λόγῳ σύστημα διὰ τὰς μικρὰς κοινότητας. Οὕτως ὁ κοιν. ν. τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 23, ἐπιτρέπον τὴν διὰ τῆς Hauptsatzung θέσπισιν τοῦ συστήματος εἰς τὰς ἐχούσας μέχρι 200 κατοίκους κοινότητας), οἱ κοιν. ν. τῆς Ἑσσης (ἄρθρ. 9, 80) καὶ τῆς Κάτω Σαξωνίας (ἄρθρ. 75) διὰ τὰς ἐχούσας μέχρι 100 κατοίκους κοινότητας (ὁ κοιν. ν. τῆς Κ. Σαξωνίας ἐπιτρέπει τὴν διὰ τῆς Hauptsatzung εἰσαγωγὴν τοῦ συστήματος καὶ εἰς ἐχούσας μέχρι 200 κατοίκους κοινότητας) καὶ ὁ κοιν. ν. τοῦ Σλέσβιχ - Χολσταίν (ἄρθρ. 73) διὰ τὰς ἐχούσας μέχρι 70 κατοίκους κοινότητας. - Οἱ κοιν. ν. τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 20) καὶ τῆς Βαυαρίας (ἄρθρ. 18) προβλέπουν τὴν σύγκλησιν συνελύσεως τῶν πολιτῶν τῆς κοινότητος (Bürgerversammlung) διὰ τὴν συζήτησιν σοβαρῶν κοινοτικῶν υποθέσεων· ἡ συνέλευσις συνέρχεται ὑπὸ τὴν προεδρίαν τοῦ δημάρχου ἢ τοῦ ἀντιπροσώπου του, εἰς μεγάλας δὲ κοινότητας αὕτη δύναται νὰ περιορίζεται εἰς τμήματα τοῦ κοινοτικοῦ ἐδάφους· αἱ προτάσεις καὶ συστάσεις τῆς συνελύσεως πρέπει νὰ ἐξετάζωνται ὑπὸ τοῦ ἀρμοδίου ὁργάνου τῆς κοινότητος ἐντὸς 3 μηνῶν. Βλ. Loschelder, Die Gemeindeordnungen, σ. 42 ἐπ.

270. «Τὸ δικαίωμα τοῦ ἀποφασίζειν εἰς τοὺς ἀνωτέρω ὁργανισμοὺς ἐπὶ ζητημάτων ὑπαγομένων εἰς τὴν σφαῖραν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἀνήκει ἀπαραιτήτως εἰς αἰρετὰ

Τὰ σύγχρονα Συντάγματα κατοχυροῦν ρητῶς κατ' ἀρχὴν τὸ αἵρετὸν πάντων τῶν διοικούντων ὀργάνων (ἀρχῶν) τῶν ὁργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ὑπὸ τὸ ἡμέτερον Σύνταγμα τοῦ 1927 ἦτο ἀμφίβολον τὸ ζήτημα, ἂν κατοχυροῦτο τὸ αἵρετὸν καὶ τῶν ἐκτελεστικῶν ἀρχῶν τῶν τοπικῶν ὁργανισμῶν· ἐκράτησεν ἡ ἀποφατικὴ λύσις τοῦ ζητήματος ἐν ὧσιν τῆς τε διατυπώσεως τῆς διατάξεως τοῦ ἄρθρ. 107 § 3 ²⁷¹ καὶ τῆς καταγωγῆς αὐτῆς ²⁷², ²⁷³. Ὁ ὑπὸ τοῦ Κράτους διορισμὸς τῶν ἐκτελεστικῶν ἀρχῶν τῶν τοπικῶν ὁργανισμῶν ἢ ἡ διὰ κρατικῶν ὀργάνων ἐκτέλεσις τῶν ἀποφάσεων αὐτῶν εἶναι ἀσυμβίβαστος πρὸς τὴν σύγχρονον ἔννοιαν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἢ ὅποια περιλαμβάνει τὸ αἵρετὸν καὶ τῶν ἐκτελεστικῶν ἀρχῶν τῶν ἐν λόγῳ ὁργανισμῶν. Ἡ ἀποψις αὕτη καθιερώθη ρητῶς ὑπὸ τῆς διατάξεως τοῦ ἄρθρ. 87 § 2 τοῦ γαλλικοῦ Συντάγματος τοῦ 1946, ἡ ὅποια ὅμως ὡς πρὸς τὴν ἐκτέλεσιν τῶν ἀποφάσεων τοῦ γενικοῦ (νομαρχιακοῦ) συμβουλίου ὑπὸ τοῦ προέδρου αὐτοῦ ²⁷⁴ οὐδέποτε ἐφηρμόσθη λόγῳ μὴ ἐκδόσεως ἐνὸς σχετικοῦ νόμου ²⁷⁵, καὶ ἤτις δὲν περιελήφθη εἰς τὸ ἰσχύον Σύνταγμα ²⁷⁶. Ἡ αὕτη ἀντίληψις ἐκράτησε καὶ ἐν Γερμανίᾳ μετὰ τὸ 1945 ἐν σχέσει πρὸς τὸν ἐπαρχον (Landrat), ὁ ὁποῖος κατέστη σχεδὸν εἰς ὅλας τὰς ὁμοσπόνδους Χώρας ὑπάλληλος τῆς ἐπαρχίας («Kommunalisierung» αὐτοῦ) ²⁷⁷, ἐκλεγόμενος ὑπὸ τοῦ ἐπαρχιακοῦ συμβουλίου (Kreistag) ἢ, ἐν Βαυαρίᾳ ²⁷⁸, ἀμέσως ὑπὸ τοῦ λαοῦ ²⁷⁹, ²⁸⁰. - Τὸ Σύνταγμα

ὄργανα, ἐκλεγόμενα διὰ καθολικῆς ψηφοφορίας ἢ καὶ ἀμέσως εἰς τὸ σύνολον τῶν εἰς ἑκαστον ἐξ αὐτῶν ἀνηκόντων πολιτῶν».

271. «Τὸ δικαίωμα τοῦ ἀποφασίζειν...».

272. Αὕτη ἐλήφθη ἐκ τοῦ ἐδάφ. α' τοῦ ἄρθρ. 67 τοῦ πολωνικοῦ Συντ. τοῦ 1921, τὸ ὁποῖον ὠμίλει περὶ τῶν βουλευομένων ὀργάνων, ὄντων αἵρετῶν συμβουλίων, ἐνῶ τὰ τῶν ἐκτελεστικῶν ὀργάνων ἐρρίθμιζε τὸ ἐδάφ. β' τοῦ αὐτοῦ ἄρθρου, τὸ ὁποῖον δὲν περιελήφθη εἰς τὸ ἡμέτερον Σύντ.

273. Δένδρια, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις α' βαθμοῦ ἐν Ἑλλάδι, σ. 226 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Ἡ ἐπὶ τῶν κεφαλῶν Ι' καὶ ΙΒ' τοῦ Συντάγματος εἰσήγησις τῆς 10.5.1945, ἐν «Ἐπιθεωρήσει τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως», τ. ΙΔ' (1935), σ. 514· τοῦ αὐτοῦ, Συνταγματικὴ κατοχύρωσις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἐν «Τοπικῇ Αὐτοδιοίκησει», τ. Β' (1947), σ. 102 ἐπ.· Κολυβᾶ - Οἰκονομοπούλου - Λιανοπούλου, op. cit., σ. 334 ἐπ.

274. Αἱ ἀποφάσεις τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου ἐξετελοῦντο πάντοτε καὶ ἐκτελοῦνται ὑπὸ τοῦ δημάρχου.

275. Ἰσχυσεν ὅμως ἡ μεταβατικὴ διάταξις τοῦ ἄρθρ. 105 § 2, καθ' ἣν αἱ πράξεις τοῦ νομάρχου ὡς ἀντιπροσώπου τοῦ νομοῦ ἐξετελοῦντο «ὑπὸ τὸν διαρκῆ ἔλεγχον τοῦ προέδρου τῆς νομαρχιακῆς συνελεύσεως».

276. Βλ. Chapman, The prefects and the provincial France, σ. 174 ἐπ.· L. Trotabas, Manuel de Droit Public et Administratif, ἐκδ. 11η (1958), σ. 92, no 124, σ. 95, no 126· Waline, op. cit., σ. 377 ἐπ., nos 626-627.

277. Μόνον ἐν Πηνανίᾳ - Παλατινάτῳ καὶ Σάαρ εἶναι ἀκόμη κρατικὸς ὑπάλληλος.

278. Ἄρθρ. 31 τῆς Landkreisordnung τῆς 16.2.1952.

279. Ἀλλως, π.χ., ἐν Πηνανίᾳ - Παλατινάτῳ, ἔνθα ὅμως ὁ ὀριστικὸς διορισμὸς τοῦ ἐπαρχοῦ χρήζει τῆς συναίνεσεως τῆς ἐπαρχιακῆς συνελεύσεως (ἄρθρ. 50 § 2 Συντ.).

280. Βλ. F. A. Baumann, Die allgemeine untere staatliche Verwaltungs-

τοῦ Βελγίου (ἄρθρ. 108 § 1) ἐπιτρέπει τὴν νομοθετικὴν καθιέρωσιν ἐξαίρεσεων ἀπὸ τῆς ἀρχῆς τοῦ αἵρετοῦ τῶν τοπικῶν ἀρχῶν ἐν σχέσει πρὸς τοὺς δημάρχους καὶ τοὺς νομάρχας, οἱ ὅποιοι, κατὰ ἰσχύουσαν νομοθεσίαν²⁸¹, διορίζονται ὑπὸ τοῦ Βασιλέως²⁸². Τὸ Σύνταγμα τοῦ Λουξεμβούργου (ἄρθρ. 107 § 2) ἀναθέτει εἰς τὸν Ἀνώτατον Ἀρχοντα τὸν διορισμὸν καὶ τὴν παῦσιν ὅλων τῶν δημάρχων. Τὰ Σύντάγματα τῆς Βραζιλίας (ἄρθρ. 28 §§ 1 - 2) καὶ τῆς Χιλῆς (ἄρθρ. 101 § 3) ἐπιτρέπουν ὡσάυτως τὸν ὑπὸ τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας διορισμὸν τῶν δημάρχων ὀρισμένων πόλεων, ἐνῶ τὸ Σύνταγμα τοῦ Παναμᾶ (ἄρθρ. 199) καταλείπει εἰς τὴν νομοθετικὴν ἐξουσίαν τὸν καθορισμὸν τοῦ τρόπου ἀναδείξεως τῶν δημάρχων. - Εἶναι ἀμφίβολον τὸ ζήτημα, ἂν ἐν περιπτώσει διαλύσεως τοῦ συμβουλίου ἐνὸς ὀργανισμοῦ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι συνταγματικῶς ἐπιτρεπτὴ ἡ ἀνάθεσις ἀσκήσεως τῶν ἀρμοδιοτήτων αὐτοῦ εἰς παρὰ τοῦ Κράτους διοριζομένην ἀρχὴν μέχρι τῆς συγκλήσεως τοῦ νέου συμβουλίου. Ὁρθότερα φαίνεται ἡ ἀποφατικὴ λύσις τοῦ ζητήματος τούτου ἐν ὄψει τοῦ γεγονότος ὅτι τὸ αἵρετόν τῶν ἀρχῶν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν κατοχυροῦται ἄνευ τῆς ἐπιφυλάξεως τοῦ νόμου. Τὴν ἀποψιν αὐτὴν ἐδέχθη ἡ ἀπόφασις τοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βάδης τῆς 23 Αὐγούστου 1950²⁸³, θεωρήσασα συνταγματικὴν τὴν διάλυσιν τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου μόνον ὑπὸ τὸν ὅρον ὅτι τὸ διαλυόμενον συμβούλιον ἀσκεῖ τὰ καθήκοντά του μέχρι τῆς ἐκλογῆς τοῦ νέου συμβουλίου. Τὴν ἀντίθετον γνώμην υἱοθέτησε τὸ ἡμέτερον Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας²⁸⁴, τὸ ὁποῖον ἔκρινε συνταγματικὴν τὴν διάταξιν τοῦ ἄρθρ. 122 § 10 τοῦ προἰσχύσαντος Κώδικος Νομοθεσίας περὶ Δήμων καὶ

behörde im Landkreis, ἐν Schriftenreihe der Hochschule Speyer, τ. 35, 1967, σ. 37 ἐπ.· Becker, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, σ. 122· F. Geissler, Ernannter oder gewählter Landrat? ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1952, σ. 356 ἐπ.· G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 405 ἐπ.· P a g e n k o p f, op. cit., σ. 59, 196 ἐπ.· U. Scheuner, Gemeindeverfassung und Kommunale Aufgabenstellung in der Gegenwart, ἐν «Archiv für Kommunalwissenschaften», 1962, σ. 160 ἐπ.· G. C. v. Unruh, Der Kreis, Ursprung und Ordnung einer kommunalen Körperschaft, 1965, σ. 287 ἐπ.· W. Weber, Der Staat in der unteren Verwaltungsinstanz, 1964, σ. 13 ἐπ.

281. Ἄρθρ. 2 § 2 τοῦ κοινοτικοῦ νόμου τῆς 30.3.1836, ὡς ἐτροποποιήθη διὰ τοῦ ἄρθρ. 9 τοῦ νόμου τῆς 30.12.1887· ἄρθρ. 4 τοῦ νομαρχιακοῦ νόμου τῆς 30.4.1836.

282. Ἀνάλογον διάταξιν περιέλαβε παρ' ἡμῶν τὸ Σχέδιον Συντάγματος τῆς Ἐπιτροπῆς τοῦ Β' Ψηφίσματος τῆς Δ' Ἀναθεωρητικῆς Βουλῆς (ἄρθρ. 135 § 3): «Τὰ ὄργανα τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐκλέγονται διὰ καθολικῆς ψηφοφορίας καὶ ἀμέσως ὑπὸ τοῦ συνόλου τῶν εἰς αὐτὴν ἀνγκόντων πολιτῶν, ἐκ τῶν τῶν ὑπὸ τοῦ νόμου δι' εἰδικοῦς λόγους προβλεπομένων ἐξαίρεσεων ὡς πρὸς τοὺς δημάρχους ὀρισμένων περιφερειῶν». Διὰ τῆς διατάξεως αὐτῆς ἐπεδιώκετο κυρίως ἡ διευκόλυνσις τοῦ διορισμοῦ τῶν δημάρχων τῶν μεγάλων πόλεων. Βλ. Ἐστενογραφημένα Πρακτικά τῆς Ἐπιτροπῆς, 1948, τ. Ε', σ. 1652 ἐπ.

283. Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, τ. IV, σ. 205.

284. Ἀποφ. 311-313/1945 (σκέψις 5η).

Κοινοτήτων (ἄρθρ. 83 § 2 ΔΚΚ)²⁸⁵, «διότι τὰς παρὰ τοῦ Κράτους διοριζομένας δημοτικὰς ἀρχὰς καθιστᾷ ἀρμοδίας πρὸς λήψιν ἀποφάσεων ἀποκλειστικῶς ἐπὶ ἐπείγουσας φύσεως ζητημάτων»²⁸⁶. - Κατὰ τὴν ἀληθῆ ἔννοιαν τῶν καθιερουσῶν τὸ αἰρετὸν τῶν ἀρχῶν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν συνταγματικῶν διατάξεων, αἱ ἀρχαὶ ὀφείλουν ὅπωςδὴποτε νὰ «ἐκλέγωνται» ὑπὸ τῶν πολιτῶν, τουτέστι δέον νὰ διενεργηθῇ ὅπωςδὴποτε ἡ σχετικὴ ἐκλογή. Κατ' ἀκολουθίαν, ὁ νόμος δὲν δύναται νὰ ὀρίσῃ, ὅτι, ἂν ἐν τινι ὀργανισμῷ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως οἱ ἀνακηρυχθέντες ὑποψήφιοι δὲν εἶναι πλείονες π.χ. τῶν ἐκλεκτέων συμβούλων, ματαιοῦται ἡ ἐκλογή καὶ ἀνακηρύσσονται ὡς ἐκλεγέντες οἱ προταθέντες ὑποψήφιοι («Friedenswahlen»). Τὴν ἐνταῦθα ὑποστηριζομένην γνώμην ἐδέχθη καὶ ἡ ἀπόφασις τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Δυτικῆς Γερμανίας τῆς 30 Μαΐου 1961²⁸⁷, ἡ ὁποία ἐθεώρησεν ἀντισυνταγματικὴν μίαν τοιαύτην διάταξιν (ἄρθρ. 48 §§3 - 4) τοῦ νόμου περὶ κοινοτικῶν καὶ ἐπαρχιακῶν ἐκλογῶν τοῦ Σλέσβιχ - Χολστάιν τῆς 25 Μαρτίου 1959²⁸⁸.

Αἱ ἐκλογαὶ τῶν ὀργάνων τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν διέπονται ὑπὸ τῶν ἀρχῶν τῆς καθολικότητος, τῆς ἰσότητος, τῆς ἀμεσότητος καὶ τῆς μυστικότητος τῆς ψήφου, τὰς ὁποίας καθιεροῦν ρητῶς πολλὰ ἀλλοδαπὰ Συντάγματα²⁸⁹. Πλὴν τῶν κλασσικῶν τούτων ἐκλογικῶν ἀρχῶν, ἰσχύει ἐν προκειμένῳ καὶ μία ἄλλη βασικὴ ἐκλογικὴ ἀρχή, ἥτις συνάγεται ἐκ τῆς φύσεως τῆς ὑπὸ τοῦ Συντάγματος κατοχυρουμένης («ἐκλογῆς») τῶν ἀρχῶν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, καὶ ἡ ὁποία συνίσταται ἐν τούτῳ ὅτι ἡ ἐκλογή δέοι νὰ ἐπαινε-

285. «Τὰ περὶ τὴν ἐνέργειαν τῆς ἐκλογῆς καθήκοντα τῆς κοινοτικῆς ἀρχῆς ὡς καὶ ἡ διεξαγωγὴ τῶν ἐπείγουσων ὑπηρεσιακῶν ὑποθέσεων ἀνατίθενται ὑπὸ τοῦ νομάρχου εἰς τὸν γραμματέα τῆς κοινότητος ἢ εἰς δημόσιον ὑπάλληλον». Ἀνάλογος εἶναι ἡ ρύθμισις τοῦ γαλλικοῦ Κοινοτικοῦ Κώδικος (ἄρθρ. 19-20), τοῦ Συντ. τῆς Αἰτίας (ἄρθρ. 120 § 2) καί, προκειμένου περὶ τῆς διαλύσεως τοῦ νομαρχιακοῦ συμβουλίου, τοῦ Συντ. τῆς Ἰταλίας (ἄρθρ. 126 § 5), τὸ ὁποῖον ἐπιτάσσει τὴν ὑποβολὴν πασῶν τῶν πράξεων τῆς τριμελοῦς ὑπηρεσιακῆς ἐπιτροπῆς εἰς τὸ νέον νομαρχιακὸν συμβούλιον πρὸς ἔγκρισιν.

286. Ἦτο προδήλως ἀντισυνταγματικὸν τὸ ἄρθρ. 2 τοῦ Α.Ν 1027/1938, τὸ ὁποῖον ἀνέθετε τὴν διοίκησιν τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων εἰς τὰς παρὰ τοῦ Κράτους διοριζομένας ἐπιτροπὰς. Ἀντιθέτως, τὸ Σ.τ.Ε. (βλ. τὰς ἀνωτ., σημ. 284 μνημονευομένας ἀποφ.) ἐθεώρησε τὸ ἐν λόγῳ ἄρθρον ὡς σύμφωνον πρὸς τὸ ἄρθρ. 105 τοῦ Συντ. τοῦ 1911 μὲ τὴν αἰτιολογίαν, ὅτι τοῦτο («ἐφημέριση ἐπὶ τόσον χρόνον (σχεδὸν ἐπὶ δεκαετίαν ἤδη), ὥστε θὰ ἦτο σήμερον ἀντίθετον πρὸς τὴν διαμαρφοθεῖσαν πραγματικότητα τῆς δημοσίας ζωῆς νὰ κριθῇ ὅτι ὁλόκληρος ἡ πολυετής ἐκείνη δρᾷσις τῶν ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐπῆρξεν ἀντισυνταγματικῇ, τοσούτῳ μᾶλλον καθ' ὅσον ὁ πολιτικὸς βίος τῆς χώρας δὲν εἰσῆλθεν εἰσέτι εἰς πλήρως ὁμαλὴν περίοδον, ἰδίᾳ δὲ δὲν διενεργήθησαν εἰσέτι ἐκλογαὶ δημοτικῶν ἀρχῶν»).

287. BVerfGE 13, 1 ἐπ.- Βλ. Leibholz — Rinck, op. cit., σ. 302.

288. Βλ. G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 258· Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 25, ἀριθ. 55.

289. Οὔτω π.χ. ὁ Θεμελιώδης Νόμος τῆς Δυτ. Γερμανίας (ἄρθρ. 28 § 1), τὰ Συντάγματα τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 72 § 1), τῆς Βαυαρίας (ἄρθρ. 12 § 1 ἐν συνδυασμῷ

λαμβάνεται εις ώρισμένα εϋλογα χρονικά διαστήματα. Τὴν ἀρχὴν ταύτην ἀνεγνώρισε καὶ ἡ ἀπόφασις τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βαυαρίας τῆς 13 Φεβρουαρίου 1958²⁹⁰, θεμελιώσασα αὐτὴν ὡς ἐξῆς: «Ἡ ἀρχὴ αὕτη προκύπτει διὰ τὸ βαυαρικὸν Συνταγματικὸν Δίκαιον ἥδη ἐκ τοῦ ἄρθρ. 2 τοῦ Συντάγματος, τὸ ὁποῖον ὁρίζει, ὅτι ὁ λαὸς εἶναι ὁ φορεὺς τῆς κρατικῆς ἐξουσίας καὶ ἐκφράζει τὴν θέλησίν του δι' ἐκλογῶν. Δὲν θὰ ἦτο σύμφωνον πρὸς αὐτό, ἐὰν αἱ κοινοβουλευτικαὶ ἢ κοινοτικαὶ ἐκλογαὶ διενεργοῦντο ἐπ' ἀόριστον χρόνον καὶ οὕτως ἢ διὰ τοῦ καθορισμοῦ μιᾶς λίαν μακρᾶς ἐκλογικῆς περιόδου προσεβάλλετο τὸ δικαίωμα τοῦ λαοῦ ν' ἀντικαταστήσῃ μίαν ἀντιπροσωπείαν, ἡ ὁποία δὲν ἀπολαύει πλέον τῆς ἐμπιστοσύνης του, διὰ μιᾶς νέας. Ἡ ἀρχὴ αὕτη περιελήφθη εἰς τὸ ἄρθρ. 16 § 1 ἐδάφ. 1 τοῦ Συντάγματος, τὸ ὁποῖον καθορίζει μίαν ὥρισμένην ἐκλογικὴν περίοδον διὰ τὸ Κοινοβούλιον. Αὕτη ἰσχύει ὡσαύτως καὶ διὰ τὰς κοινοτικὰς ἐκλογάς». - Τὸ Σύνταγμα δὲν καθορίζει τὴν διάρκειαν τῆς περιόδου τῶν ὁργάνων τῶν ὁργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως· ὁ καθορισμὸς αὐτῆς καταλείπεται οὕτως εἰς τὴν νομοθετικὴν ἐξουσίαν. Ἡ καθορίζουσα τὴν διάρκειαν τῆς βουλευτικῆς περιόδου συνταγματικὴ διάταξις δὲν δύναται μὲν νὰ τύχῃ ἐν προκειμένῳ ἀναλόγου ἐφαρμογῆς²⁹¹, δέον ὅμως αὕτη νὰ χρησιμεύῃ ὡς κατευθυντήριος γραμμὴ κατὰ τὸν ὑπὸ τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας καθορισμὸν τῆς θητείας τῶν ἀρχῶν τῶν τοπικῶν ὁργανισμῶν· διότι ἡ ἐν λόγῳ διάταξις ἐκφράζει τὴν ἀντίληψιν τοῦ συνταγματικοῦ νομοθέτου περὶ τῆς ἐννοίας τῆς ἐκλογῆς, ἀπὸ τῆς ὁποίας ὁ κοινὸς νομοθέτης δὲν δύναται ν' ἀποκλίνῃ σοβαρῶς ἐν προκειμένῳ. Μία βραχυτέρα περίοδος εἶναι ἀπεριορίστως ἐπιτρεπτή, ἐνῶ μία μακροτέρα δὲν δύναται νὰ ὑπερβαίῃ ἐν ὥρισμένον ἀκράϊον ὅριον, πέραν τοῦ ὁποίου δὲν δύναται νὰ γίνῃ λόγος περὶ «ἐκλογῆς»²⁹². Ἡ ἀπόφασις τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βαυαρίας τῆς 13 Φεβρουαρίου 1958 δὲν ἐθεώρησεν ἀντισυνταγματικὴν τὴν αὐξήσιν τῆς θητείας τῶν ὁργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἀπὸ τεσσάρων εἰς ἑξ ἔτη²⁹³. - Ἡ διὰ νόμου παράτασις τῆς ληξάσης θητείας τῶν ὁργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἡ ὁποία ἐγένετο ἐπανειλημ-

πρὸς ἄρθρ. 14 § 1), τῆς Κάτω Σαξωνίας (ἄρθρ. 44 § 2), τῆς Πρηνανίας - Παλατινάτου (ἄρθρ. 50 § 1 ἐν συνδυασμῷ πρὸς ἄρθρ. 76 § 1), τοῦ Σλέσβιχ - Χολστάιν (ἄρθρ. 3 § 1) καὶ τῆς Αὐστρίας (ἄρθρ. 119 § 2).

290. Sammlung der Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs etc., 1958, μέρ. II, σ. 6.

291. Μίαν τοιαύτην ἀνάλογον ἐφαρμογὴν δὲν ἐδέχθη ἡ προμνημονευθεῖσα ἀπόφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βαυαρίας (αὐτόθι, σ. 1, 7 ἐπ.), καίτοι τὸ Σύντ. αὐτῆς (ἄρθρ. 12 § 1) ὁρίζει ρητῶς, ὅτι «αἱ ἀρχαὶ διὰ τὴν ἐκλογὴν τοῦ Κοινοβουλίου ἰσχύουν καὶ διὰ τὰς κοινότητας καὶ τοὺς ἀνωτέρους ὁργανισμοὺς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως».

292. Πρβλ. Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 25, ἀριθ. 55.

293. Sammlung der Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs

μένως παρ' ἡμῶν ²⁹⁴, εἶναι προφανῶς ἀντισυνταγματικὴ. Διότι τὰ ὄργανα τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ἐκλέγονται - καὶ δέον, κατὰ τὸ Σύνταγμα, νὰ ἐκλέγωνται - ὑπὸ τοῦ λαοῦ δι' ὁ ρ ι σ μ ε ν ο ν χ ρ ό ν ο ν, μετὰ τὴν λήξιν τοῦ ὁποίου ταῦτα δὲν δύνανται πλέον νὰ διοικῶν τοὺς τοπικοὺς ὀργανισμοὺς ὡς «ἀντιπρόσωποι» τῶν ἐκλογέων - κατοίκων αὐτῶν. Ἡ διὰ τῆς ἐκλογῆς χορηγηθεῖσα καὶ λήξασα «ἐντολὴ» δύναται ν' ἀνανεοῦται μόνον ὑπὸ τοῦ λαοῦ. Ἡ διὰ νόμου παράτασις τῆς «ἐντολῆς» ταύτης ἰσοδυναμεῖ προδήλως πρὸς τὸν ὑπὸ τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας διορισμὸν τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Τὴν ἐνταῦθα ὑποστρεφόμενὴν ἀποψιν ἐδέχθη καὶ τὸ Συνταγματικὸν Δικαστήριον τῆς Βαυαρίας ²⁹⁵, θεωρήσαν ἀντισυνταγματικὴν τὴν διάταξιν τοῦ ἄρθρ. 2 τῶν νόμων τῆς 13 Δεκεμβρίου 1957, ἡ ὁποία προσέδωκεν ἀναδρομικὴν δύναμιν εἰς τὴν αὐξήσασαν τὴν διάρκειαν τῆς κοινοτικῆς καὶ ἐπαρχιακῆς περιόδου διάταξιν τοῦ ἄρθρ. 1 τῶν νόμων τούτων, ἵνα οὕτω παραταθῇ ἐπὶ δύο ἔτη ἡ θητεία τῶν κατὰ τὴν ψήφισιν των ὑπαρχουσῶν κοινοτικῶν καὶ ἐπαρχιακῶν ἀρχῶν. Τὴν αὐτὴν γνώμην ἠκολούθησε καὶ ἡ ἀπόφασις τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Δυτικῆς Γερμανίας τῆς 23 Δεκεμβρίου 1951 ²⁹⁶, ἀκυρώσασα τὸν ὁμοσπονδιακὸν νόμον τῆς 4 Μαΐου 1951, ὁ ὁποῖος παρέτεινε τὴν διάρκειαν τῆς βουλευτικῆς περιόδου τῶν Χωρῶν τῆς Βάδης καὶ τῆς Βυρτεμβέργης - Χοεντζόλλερν ²⁹⁷.

κλπ., 1958, μέρ. II, σ. 1: «Κατὰ τὸν καθορισμὸν τῆς ἐκλογικῆς περιόδου (τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως) ὁ νομοθέτης ὀφείλει νὰ προσέχη, ὅπως διαφυλάσσεται τὸ συνταγματικὸν δικαίωμα τοῦ λαοῦ ν' ἀποφαίνεται δι' ἐκλογῶν, ἂν ἡ ὑπ' αὐτοῦ ἐκλεγείσα ἀντιπροσωπεύει ἀπολαύη ἀκόμη τῆς ἐμπιστοσύνης του. Ἀφ' ἐτέρου οὗτος ὀφείλει νὰ λαμβάνη ὑπ' ὄψιν, ὅτι ἡ ἐκλεγείσα ἀντιπροσωπεύει δέον νὰ ἔχη μίαν ἐπαρκῆ σταθερότητα, ἵνα αὕτη δύναται νὰ ἐκπληροῖ πράγματι τὰ καθήκοντά της. Ἡ παράτασις τῆς ἐκλογικῆς περιόδου ἀπὸ 4 εἰς 6 ἔτη παραμένει ἀκόμη ἐν τῷ πλαίσίῳ τοῦ Συντάγματος».

294. Ν.Δ. 3831/22.8.1958 «περὶ ἀναβολῆς τῶν προσεχῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἐκλογῶν» καὶ τὸ ἐκτελεστικὸν αὐτοῦ Β.Δ. τῆς 12.9.1958· ἄρθρ. 12 τοῦ Ν. 4322/11.9.1963 «περὶ τροποποιήσεως, συμπληρώσεως καὶ καταργήσεως διατάξεων τινῶν τῆς περὶ ἐκλογῆς βουλευτῶν νομοθεσίας»· ὑπ' ἀριθ. 38/10.4.1964 ἀπόφασις τοῦ Ὑπουργικοῦ Συμβουλίου «περὶ παρατάσεως τῆς προθεσμίας ἀναβολῆς τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἐκλογῶν ὡς καὶ τῆς θητείας τῆς διανυομένης δημοτικῆς καὶ κοινοτικῆς περιόδου»(!)· ἄρθρ. 22 τοῦ Ν. 4337/8.5.1964 «περὶ τροποποιήσεως καὶ συμπληρώσεως διατάξεων τῆς περὶ ἐκλογῆς τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἀρχῶν νομοθεσίας».

295. Ἀπόφ. τῆς 13.2.1958, ἐν Sammlung der Entscheidungen des Bay. Verwaltungsgerichtshofs κλπ., 1958, μέρ. II, σ. 1, 9.

296. BVerfGE 1, 33: «... Οὐσιώδες στοιχεῖον αὐτῆς —τῆς Δημοκρατίας— εἶναι ὡσαύτως, ὅτι τὸ ἐκλογικὸν δικαίωμα τῶν πολιτῶν δὲν δύναται ν' ἀφαιρῆται ἢ περιορίζεται διὰ μιᾶς ὑπὸ τοῦ Συντάγματος μὴ προβλεπομένης ὁδοῦ. Τὸ ἐ κ λ ο γ ι κ ὸ ν δ ι κ α ί ω μ α π ρ ο σ β ἄ λ λ ε τ α ἰ ἐ π ἰ σ η ς, ὅ τ α ν δ ι ε ν ε ρ γ η τ ε ἰ α ἰ ἐ κ λ ο γ α ἰ ἀ ν α β ἄ λ - λ ω ν τ α ι».

297. Τὸ ζήτημα τοῦ ἐπιτρεπτοῦ τῆς παρατάσεως τῆς θητείας τῶν κοινοτικῶν συμβουλίων συνεζητήθη ἐν Βορείῳ Πηνανίᾳ - Βεστφαλίᾳ καὶ Κάτω Σαξωνίᾳ τῷ 1960. Εἰς τὰς

Τὰ πλεῖστα Συντάγματα δὲν καθορίζουν τὸ σύστημα ἐκλογῆς τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως²⁹⁸, καταλείποντα τὴν ρύθμισιν αὐτοῦ εἰς τὴν νομοθετικὴν ἐξουσίαν²⁹⁹. Ὁ κοινὸς νομοθέτης δύναται νὰ καθορίξῃ ἐλευθέρως τὸ ἐκλογικὸν σύστημα ἐντὸς τοῦ πλαισίου τῶν ἐκτεθεισῶν συνταγματικῶν ἐκλογικῶν ἀρχῶν, αἱ ὁποῖαι ἰσχύουν ἐν προκειμένῳ κατὰ βάσιν ὑπὸ τὴν αὐτὴν ἔννοian, ὑπὸ τὴν ὁποίαν ἰσχύουν καὶ διὰ τὰς κοινοβουλευτικὰς ἐκλογάς³⁰⁰. - Εἶναι ἀμφίβολον τὸ ζήτημα, ἂν εἶναι συνταγματικῶς ἐπιτρεπτὴ ἡ νομοθετικὴ καθιέρωσις ἀναλόγων πρὸς τὰς διὰ τὰς κοινοβουλευτικὰς ἐκλογάς καθιερουμένας ἀποκλειστικῶν ρητρῶν (Sperrklauseln) καὶ ἰδίως ἡ διὰ τὴν συμμετοχὴν ἐνὸς κόμματος ἢ συνδυασμοῦ εἰς τὴν κατανομὴν τῶν ἐδρῶν ἀπαιτουμένη συγκέντρωσις ὠρισμένων ποσοστῶν ψήφων³⁰¹. Αἱ ρῆτραι αὗται ἐθεωρήθησαν προ-

Χώρας αὐτὰς προεκλήχθησαν κοινοτικαὶ ἐκλογαί, ἀλλὰ τὸ Ὁμοσπονδιακὸν Συνταγματικὸν Δικαστήριον διὰ προσωρινῆς ἀποφάσεως ἠκύρωσε τὴν προσδιορισθεῖσαν προθεσμίαν διεξαγωγῆς αὐτῶν. Αἱ Χῶραι διὰ νόμων (νόμος τῆς 20.12.1960 τῆς Βορείου Ρηνανίας - Βεστφαλίας καὶ νόμος τῆς 4.11.1960 τοῦ Σλέσβιχ - Χολστάιν) παρέτεινον τὴν ἐκλογικὴν περίοδον τῶν κοινοτήτων ἐν ἀναμονῇ τῆς ἐκδόσεως τῆς ὁριστικῆς ἀποφάσεως τοῦ Δικαστηρίου. Κατὰ τῆς τοιαύτης παρατάσεως προεβλήθησαν σοβαραὶ ἀντιρρήσεις ἐν ὄψει τῆς ἀνωτ., σημ. 296 παρατιθεμένης ἀποφάσεως τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου. Ἡ παράτασις ἐστηρίχθη ἐν Βορείῳ Ρηνανίᾳ - Βεστφαλίᾳ ἐπὶ τοῦ ἄρθρ. 29 τοῦ κοινοτικοῦ νόμου τοῦ 1952, καθ' ὃ «Μετὰ τὴν λήξιν τῆς ἐκλογικῆς περιόδου οἱ κοινοτικοὶ σύμβουλοι ἀσχοῦν περαιτέρω τὰ καθήκοντά των μέχρι τῆς συγκλήσεως τοῦ νεοεκλεγέντος συμβουλίου». Βλ. σχετικῶς K l. L e m k e, Rechtsfolgen ungültiger Wahlrechtsnormen, Diss. Kiel 1964, σ. 99 ἐπ., 43 ἐπ., σημ. 134· αὐτόθι θεωρεῖται ἐπιτρεπτὴ ἡ παράτασις διὰ τοὺς αὐτοὺς λόγους, δι' οὓς θεωρεῖται ἐπιτρεπτὴ ἡ περαιτέρω λειτουργία τῶν ἐπὶ τῇ βάσει ἀκύρων ἐκλογικῶν διατάξεων ἐκλεγέντων κοινοτικῶν συμβουλίων· ὑποστηρίζεται περαιτέρω, ὅτι ἡ αὐτὴ κατὰστασις δύναται νὰ ἐμφανισθῇ καὶ ἡ αὐτὴ λύσις πρέπει νὰ δοθῇ καὶ προκειμένου περὶ τοῦ Κοινοβουλίου, ὅταν ὀλίγον πρὸ τῆς λήξεως τῆς περιόδου τοῦ ἐκκηρύχθη ἀντισυνταγματικὸς ὁ ἐκλογικὸς νόμος.

298. Ἄλλως λ.χ. τὰ Συντάγματα τῆς Αὐστρίας (ἄρθρ. 119 § 2), τῆς Ὁλλανδίας (ἄρθρ. 137 § 2, 152 § 2) καὶ τῆς Βῆδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 72 § 1), τὰ ὁποῖα θεσπίζουν τὸ ἀναλογικὸν ἐκλογικὸν σύστημα διὰ τὴν ἐκλογὴν τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Τὸ ἐν λόγῳ σύστημα καθιέρωνε καὶ τὸ Σύνταγμα τῆς Βαϊμάρης (ἄρθρ. 17, 22) διὰ τε τὰς κοινοβουλευτικὰς ἐκλογάς καὶ διὰ τὰς ἐκλογάς τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἐνῷ ὁ Θεμελιώδης Νόμος τῆς Βόννης δὲν περιέλαβε σχετικὴν τινα διάταξιν.

299. Β e γ λ e ρ ῆ, Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, σ. 146· Κ ο λ υ β ᾶ - Ο ἰ κ ο ν ο μ ο π ο ὐ λ ο υ - Λ ι α ν ο π ο ὐ λ ο υ, op. cit., σ. 340.- B e c k e r, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 708· v. M a n g o l d t - K l e i n, op. cit., σ. 702.

300. Βλ. Παῖκου, Δικονομικὸν Ἐκλογικὸν Δίκαιον, σ. 255 ἐπ.

301. Οὕτως ἄρθρ. 61 § 1 ΔΚΚ (ἄρθρ. 6 Ν. 4337/1964).- Ἀνάλογον ρῆτραν, μὴ ὑπερβαίνουσαν τὰ 5% τῶν ψήφων, καθιεροῦν καὶ οἱ νόμοι τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν τῆς Δ. Γερμανίας. Βλ. ἄρθρ. 31 § 6 τοῦ νόμου περὶ κοινοτικῶν ἐκλογῶν τῆς Βορείου Ρηνανίας - Βεστφαλίας τῆς 28.12.1960· ἄρθρ. 16 § 1 τοῦ νόμου περὶ κοινοτικῶν καὶ ἐπαρχιακῶν ἐκλογῶν τοῦ Σλέσβιχ - Χολστάιν τῆς 29.1.1955· ἄρθρ. 21 § 2 τοῦ νόμου περὶ κοινοτικῶν καὶ ἐπαρχιακῶν ἐκλογῶν τῆς Ἑσσης τῆς 25.2.1952· ἄρθρ. 135 § 2 τοῦ περὶ κοινοτικῶν κλπ. ἐκλογῶν νόμου τῆς Ρηνανίας Παλατινάτου τῆς 13.9.1952.

κειμένου περὶ τῶν κοινοβουλευτικῶν ἐκλογῶν κατ' ἀρχὴν παρ' ἡμῖν καὶ ἐν Γερμανίᾳ ὁρθῶς ὡς συνταγματικαὶ (ιδίως σύμφωνοι πρὸς τὴν ἀρχὴν τῆς ἰσότητος τῆς ψηφοφορίας)· διότι ἐξασφαλίζουν τὴν ὁμαλὴν λειτουργίαν τοῦ Πολιτεύματος ὡς παρακαλῶνται τὴν κατάρτισιν τῶν πολιτικῶν δυνάμεων καὶ οὕτω διευκολύνουσαι τὴν δημιουργίαν ἰσχυρῶν ὁμοιογενῶν κοινοβουλευτικῶν πλειοψηφιῶν καὶ τὴν δι' αὐτῶν ἀνάδειξιν σταθερῶν κυβερνήσεων³⁰². Ἡ αὕτῃ λύσις δέον, νομίζω, νὰ δοθῇ κατ' ἀρχὴν καὶ προκειμένου περὶ τῆς ἐκλογῆς τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως· διότι καὶ διὰ τὴν ὁμαλὴν καὶ ἀποδοτικὴν λειτουργίαν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι ἐπιβεβλημένη ἡ δημιουργία ἰσχυρῶν πλειοψηφιῶν εἰς τὰ συμβούλια τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν. Τὴν ἄποψιν αὐτὴν ἐδέχθησαν ἐν Γερμανίᾳ αἱ ἀποφάσεις τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 23 Ἰανουαρίου 1957 καὶ τῆς 6 Δεκεμβρίου 1961³⁰³. Τοῦναντίον, αἱ ἀποφάσεις τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βαυαρίας τῆς 18 Μαρτίου 1952³⁰⁴ καὶ τοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βορείου Ρηνανίας - Βεστφαλίας τῆς 25 Μαρτίου 1954³⁰⁵ ἐθεώρησαν ἀντισυνταγματικὴν τὴν ὑπὸ τῶν νόμων τῶν Χωρῶν τούτων καθιερωθεῖσαν ρήτραν τῶν 5% διὰ τὰς κοινοτικές ἐκλογάς, μὲ τὴν σκέψιν ὅτι τὰ αἰρετὰ ὅργανα τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δὲν εἶναι Κοινοβούλια ὑποχρεούμενα ν' ἀναδεικνύουν τὴν Κυβέρνησιν διὰ τῆς πλειοψηφίας τῶν μελῶν των καί, ἐπομένως, δὲν συντρέχει ἐνταῦθα ὁ δικαιολογῶν τὰς ἐν λόγῳ ρήτρας διὰ τὰς κοινοβουλευτικές ἐκλογάς λόγος τῆς καταπολεμήσεως τῶν μικρῶν κομμάτων, τὰ ὅποια θέτουν ἐν κινδύνῳ τὴν ὁμαλὴν λειτουργίαν τοῦ κοινοβουλευτικοῦ συστήματος³⁰⁶. Ἡ διακριτικὴ ὅμως εὐχέρεια τοῦ κοινοῦ νομοθέτου περὶ τὸν καθορισμὸν τοῦ ὕψους τῶν ἀποκλειστικῶν ρητρῶν εἶναι ἐν προκειμένῳ στενωτέρα ἢ προκειμένου περὶ τῶν κοινοβουλευτικῶν ἐκλογῶν, ἐφ' ὅσον δὲν καθιεροῦται τὸ κοινοβουλευτικὸν σύστημα ἐν τῇ διοικήσει τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. - Ἐν Γερμανίᾳ συνεζητήθη εὐρέως τὸ ζήτημα, ἂν ὁ νόμος δύναται νὰ καθιεροῖ τὸ μονοπώλιον τῶν πολιτικῶν κομμάτων (ἄρθρ. 21 Θεμελιώδους Νόμου) κατὰ τὰς ἐκλογάς τῶν

302. Βλ. Ράικοῦ, Δικονομικὸν Ἐκλογικὸν Δίκαιον, σ. 273 ἐπ.

303. BVerfGE 6, 104 ἐπ. («Μία ἀποκλειστικὴ ρήτρα 5% κατὰ τῶν μικρῶν κομμάτων δύναται νὰ εἶναι δεδικαιολογημένη καὶ ἐν τῷ κοινοτικῷ δικαίῳ ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τῆς ἐξασφαλίσεως τῆς ὁμαλῆς λειτουργίας τῆς αὐτοδιοικήσεως»)· 13, 247.- Βλ. Bauernfeind, op. cit., σ. 53 ἐπ.· Leibholz - Rineck, op. cit., σ. 301· Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 25, ἀριθ. 56.

304. Sammlung der Entscheidungen des Bay. Verwaltungsgerichtshofs κλπ., N.F., τ. 5, μέρ. II, σ. 66.

305. «Neue Juristische Wochenschrift», τ. X, σ. 380.

306. Εἰς τὸ αὐτὸ πρὸς τὰς ἀποφ. αὐτὰς ἀποτέλεσμα καταλήγει καὶ ὁ Α. Hamann («Neue Juristische Wochenschrift», τ. X, σ. 379 ἐπ.), ὁ ὁποῖος, ἄλλως τε, θεωρεῖ ἀντισυνταγματικὰς τὰς ἀποκλειστικὰς ρήτρας καὶ προκειμένου περὶ τῶν κοινοβουλευτικῶν ἐκλογῶν (βλ. αὐτῶν, σ. 377 ἐπ.).

συμβουλίων τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἀπαγορευομένης τῆς εἰς αὐτὰς συμμετογῆς τῶν τοπικῶν κομμάτων ἢ ἐνώσεων ἐκλογέων («Rathausparteien»). Ἡ παγία νομολογία τῶν δικαστηρίων³⁰⁷ καὶ ἡ θεωρία³⁰⁸ ἔλυσαν τὸ ζήτημα τοῦτο ἀποφατικῶς, μὲ τὴν ὀρθὴν αἰτιολογίαν ὅτι μία τοιαύτη ἀπαγόρευσις τῶν τοπικῶν κομμάτων ἢ ἐνώσεων ἐκλογέων ἀντίκειται καὶ εἰς τὴν ἀρχὴν τῆς ἰσότητος τοῦ ἐκλογικοῦ δικαιώματος καὶ εἰς τὰς περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεις τοῦ Συντάγματος. Ἐξ ἄλλου, τὸ Ὁμοσπονδιακὸν Συνταγματικὸν Δικαστήριον ἔκρινεν ὀρθῶς ὡς συνταγματικῶς ἀνεπίτρεπτον καὶ τὴν εὐμενεστέραν μεταχείρισιν τῶν πολιτικῶν κομμάτων. Οὕτως, ἡ ἀπόφασις τῆς 15 Νοεμβρίου 1960³⁰⁹ ἠκύρωσε τὴν διάταξιν τοῦ ἄρθρ. 19 § 9 τοῦ νόμου περὶ ἐκλογῆς τῶν κοινοτικῶν καὶ ἐπαρχιακῶν συμβουλίων τῆς Κάτω Σαξωνίας τῆς 27 Αὐγούστου 1960, ἡ ὁποία ἐξήρει τὰ κατὰ τὴν προκήρυξιν τῆς ἐκλογῆς ἐν τῷ Κοινοβουλίῳ τῆς Χώρας ἢ τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Κράτους (Landtag ἢ Bundestag) ἀντιπροσωπευόμενα κόμματα ἀπὸ τῆς ὑποχρέωσεως ὑπογραφῆς τῶν συνδυασμῶν ὑπὸ ὠρισμένου ἀριθμοῦ ἐκλογέων (Unterschriftenquorum)· ἡ διάταξις ἐθεωρήθη ὡς ἀντικειμένη πρὸς τὴν ἀρχὴν τῆς ἰσότητος, μὲ τὴν σκέψιν ὅτι αὕτη ἔπρεπε νὰ παράσχη τὴν αὐτὴν εὐνοίαν καὶ εἰς ἐκεῖνα τὰ τοπικὰ κόμματα ἢ ὁμάδας ἐκλογέων, τὰ ὁποῖα ἀποδεικνύουν τὴν σοβαρότητα

307. Ἀπόφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 2.7.1960 (BVerfGE 11, 266 ἐπ.: «Ἐκ τῆς κατοχυρώσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐπεται, ὅτι ὁ νόμος περὶ κοινοτικῶν ἐκλογῶν δέον νὰ κατοχυροῖ ὡσαύτως τὸ δικαίωμα τῶν τοπικῶς συνδεδεμένων, μόνον κοινοτικῶν συμφέροντα ἐπιδιωκουσῶν ὁμάδων ἐκλογέων... νὰ υποβάλλουν συνδυασμοὺς καὶ τὴν ὑπὸ Ἰησοῦς ὅρους συμμετοχὴν τῶν ὑποψηφίων τῶν εἰς τὰς κοινοτικὰς ἐκλογὰς») καὶ τῆς 2.11.1960 (BVerfGE 11, 351 ἐπ.), ἀκυρώσασαι ἀντιστοίχως τὰς διατάξεις τῶν νόμων περὶ κοινοτικῶν ἐκλογῶν τοῦ Σάαρ καὶ τῆς Βορείου Ρηνανίας - Βεστφαλίας, αἱ ὁποῖαι ἐπέτρεπον τὴν ὑποβολὴν συνδυασμῶν μόνον εἰς τὰ πολιτικὰ κόμματα.- Βλ. καὶ τὴν ἐν Leibholz - Rinck (op. cit., σ. 301), Lemke (op. cit., σ. 9 ἐπ.) καὶ Maunz, (Deutsches Staatsrecht, σ. 79) παρατιθεμένην νομολογίαν τοῦ αὐτοῦ Δικαστηρίου.

308. W. Grundmann, Die Rathausparteien (Die rechtliche und faktische Stellung örtlich begrenzter Wählerorganisationen bei den Kommunalwahlen in der Bundesrepublik Deutschland), ἐν «Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien», τ. 31, 1960, σ. 59 ἐπ.· Köttgen, Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung, σ. 17 ἐπ.· «Lexikon des Rechts», ἐκδοθὲν ὑπὸ Α. Reiferscheid - E. Bäckel - F. Beseler, τ. IV (Strafrecht, Verwaltungsrecht, Sozialversicherungsrecht), 1968, σ. 237 ἐπ.· Peters, Die Gemeinde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Bundesverwaltungsgerichts, σ. 206· Scheuner, Gemeindeverfassung und kommunale Aufgabenstellung in der Gegenwart, σ. 165 ἐπ.· Seele, op. cit., σ. 242 ἐπ.· Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 26, ἀριθ. 59.- Ἐκ τῶν συγγραφέντων αὐτῶν οἱ Peters καὶ Scheuner ὑποστηρίζουν, ὅτι ἡ ἴση μεταχείρισις τῶν πολιτικῶν καὶ τῶν τοπικῶν κομμάτων συνάγεται ἐκ τῆς ἀρχῆς τῆς ἰσότητος καὶ ὅχι ἐκ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.

309. BVerfGE 12, 10 ἐπ.

τῶν συνδυασμῶν αὐτῶν διὰ τῆς ἐπιτυχίας των κατὰ τὴν προηγουμένην κοινο-
τικὴν ἐκλογὴν.

Τὰ πλεῖστα Συντάγματα καταλείπουν κατ' ἀρχὴν εἰς τὸν κοινὸν νομοθέτην τὴν ρύθμισιν τοῦ συστήματος ὁργανώσεως τῶν ὁργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτο-
διοικήσεως. Οὗτος ἔχει ἐν προκειμένῳ εὐρεῖαν διακριτικὴν εὐχέρειαν, δυνάμενος
νὰ καθιεροῖ οἰονδήποτε γνωστὸν ἢ νέον ὁργανωτικὸν σύστημα καὶ ὑποκείμενος
εἰς ἓνα μόνον σοβαρὸν περιορισμὸν ἐν περιπτώσει ἰσχύος τοῦ συστήματος τῆς
ἐμμέσου τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως : Π ρ έ π ε ι ό π ω σ δ ή π ο τ ε ν ά ύ π ά ρ -
χ η μ ί α σ υ λ λ ο γ ι κ ή ά ρ χ ή ώ ς ά ν τ ι π ρ ό σ ω π ο ς τ ο υ λ α ο ὗ
(«λαϊκὴ ἀντιπροσωπεία», συμβούλιον)³¹⁰, ο ὅ σ α μ ε τ ' α ὗ τ ό ν τ ό ά ν ώ -
τ α τ ο ν ὅ ρ γ α ν ο ν τ ῶ ν τ ο π ι κ ῶ ν ὁ ρ γ α ν ι σ μ ῶ ν³¹¹. Ὁ περιορι-
σμὸς αὐτὸς προκύπτει σαφῶς ἐκ τῆς ἐννοίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἣ
ὁποία, ἀποτελοῦσα ἐπέκτασιν τῆς δημοκρατικῆς ἀρχῆς, συνίσταται εἰς τὴν
ὑπὸ τοῦ λαοῦ ἢ τῶν ἀντιπροσώπων του διαχειρίζειν τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων.
Συνεπῶς, εἶναι ἀνεπίτρεπτος ἡ εἰσαγωγὴ ἐνὸς μονιστικοῦ ὁργανωτικοῦ συστή-
ματος, καθ' ὃ ἐν πρόσωπον (π.χ. ὁ δήμαρχος) διαχειρίζεται ὑπὸ ἰδίων εὐθύνων
ὁλόκληρον τὴν ἐξουσίαν τοῦ τοπικοῦ ὁργανισμοῦ, ἢ ἀκόμη καὶ ἐνὸς δυαδικοῦ,

310. Τοῦτο ὁρίζουν ρητῶς τὰ Συντάγματα π.χ. τοῦ Βελγίου (ἄρθρ. 31), τῆς Γαλλίας (ἄρθρ. 72 § 2), τῆς Δ. Γερμανίας (ἄρθρ. 28 § 1 ἐδ. β', βλ. K ö t t g e n, Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, σ. 199, v. M a n g o l d t - K l e i n, op. cit., σ. 702 ἐπ.), τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 72 § 1) καὶ τῆς Κάτω Σαξωνίας (ἄρθρ. 44 § 2).- Τὸ Σύντ. δὲν ἀπαγορεύει τὴν εἰσαγωγὴν ἐνὸς συστήματος δύο συμβουλίων ἀναλόγου πρὸς τὸ σύστημα τῆς ἐκ δύο Βουλῶν συγκροτήσεως τοῦ Κοινοβουλίου τοῦ Κράτους (S t e r n, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 62, ἀριθ. 167). Τὸ σύστημα τοῦτο (the two-chambered council) καθιερώθη καὶ ἐκράτησε κατὰ τὸν παρελθόντα αἰῶνα ἐν ταῖς Ἑνωμέναις Πολιτείαις (βλ. Ρ α τ κ ο υ, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἐν ταῖς Ἑνωμέναις Πολιτείαις τῆς Ἀμερικῆς, σ. 30 ἐπ.).

311. Πρβλ. ἄρθρ. 85 § 1 στοιχ. ιε' καὶ 108 § 1 στοιχ. ιβ' τοῦ ΔΚΚ, καθιεροῦντα «τεκμήριον ἀρμοδιότητος» ἀντιστοίχως ὑπὲρ τοῦ κοινοτικοῦ καὶ τοῦ δημοτικοῦ συμβουλίου.- Ἐν Γερμανίᾳ ἀμφισβητεῖται τὸ ζήτημα, ἂν συνάγεται ἐκ τοῦ Συντ. μία τοιαύτη νομικὴ θέσις τοῦ κοινοτικοῦ καὶ ἐπαρχιακοῦ συμβουλίου ὡς ἀνωτάτου ὁργάνου τοῦ τοπικοῦ ὁργανισμοῦ (βλ. A n s c h ü t z, op. cit., σ. 138, G ö n n e n w e i n, Gemeinde recht, σ. 310 ἐπ., v. M a n g o l d t - K l e i n, op. cit., σ. 703, S t e r n, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 23, ἀριθ. 50). Οἱ κοινοτικοὶ νόμοι τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν καθιστοῦν τὸ κοινοτικὸν συμβούλιον ἀνώτατον ὄργανον τῆς κοινότητος. Οὕτω, τὸ ἄρθρ. 9 § 1 τοῦ κοιν. ν. τῆς Ἑσσης ὁρίζει, ὅτι «Ἡ ὑπὸ τῶν πολιτῶν ἐκλεγομένη κοινοτικὴ ἀντιπροσωπεία εἶναι τὸ ἀνώτατον ὄργανον τῆς κοινότητος...» (βλ. P e t e r s, Die Gemeinde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, σ. 217).- ἐνῶ οἱ κοιν. ν. τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 24), τῆς Βαυαρίας (ἄρθρ. 29 - 30), τῆς Κάτω Σαξωνίας (ἄρθρ. 44 § 1), τῆς Βορείου Ρηνανίας - Βεσφαλίας (ἄρθρ. 28 § 1) καὶ τοῦ Σλέσβιχ - Χολστάιν (ἄρθρ. 27 § 1) θεσπίζουν «τεκμήριον ἀρμοδιότητος» ὑπὲρ τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου.

τὸ ὅποῖον καθιεροῖ «τεκμήριον ἀρμοδιότητος» ὑπὲρ τοῦ δημάρχου ³¹² ἢ παρέχει εἰς αὐτὸν τὸ δικαίωμα τῆς ἀπολύτου ἀρνησιχυρίας (veto) ἐν σχέσει πρὸς ὅλας τὰς ἀποφάσεις τοῦ δημοτικοῦ συμβουλίου ³¹³. Τοῦναντίον, εἶναι ἐπιτρεπτή ἡ καθιέρωσις ἐνὸς μονιστικοῦ συστήματος ὑπὸ τὴν ἐννοίαν ὅτι ἡ λαϊκὴ ἀντιπροσωπεΐα (τὸ συμβούλιον) εἶναι τὸ μόνον ὄργανον τοῦ ὀργανισμοῦ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ³¹⁴. Τῷ ὄντι ὁ κοινὸς νομοθέτης δὲν ὀφείλει νὰ καθιεροῖ μίαν διάκρισιν μεταξὺ βουλευομένων καὶ ἐκτελεστικῶν ἀρχῶν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν. Μία τοιαύτη ὑποχρέωσις τοῦ νομοθέτου δὲν προκύπτει οὔτε ἐκ τῶν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεων τοῦ Συντάγματος, οὔτε ἐξ ἄλλης τινὸς διατάξεως αὐτοῦ. Ἡ κλασσικὴ ἀρχὴ τοῦ χωρισμοῦ τῶν λειτουργιῶν δὲν δύναται προφανῶς νὰ τύχη ἀναλόγου ἐφαρμογῆς ἐν προκειμένῳ, διότι ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις περιλαμβάνει καθ' ὅρισμὸν μόνον διοικητικὴν λειτουργίαν, ὅχι δὲ καὶ νομοθετικὴν καὶ δικαστικὴν ³¹⁵. Ἡ ἐφαρμογὴ τῆς ἐν λόγῳ ἀρχῆς

312. Πρβλ. G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 310 ἐπ.

313. Περὶ τοῦ δικαιώματος τοῦ veto τοῦ δημάρχου ἐν ταῖς Ἑνωμέναις Πολιτείαις βλ. Ρ α ῖ κ ο υ, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἐν ταῖς Ἑνωμέναις Πολιτείαις τῆς Ἀμερικῆς, σ. 30 ἐπ.

314. A u s c h ü t z, op. cit., σ. 138 ἐπ.· G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 311· S c h e u n e r, Gemeindeverfassung und Kommunale Aufgabenstellung in der Gegenwart, σ. 167· S e i b e r t, op. cit., σ. 250 ἐπ.. - Ἀλλως οἱ v. M a n g o l d t - K l e i n, op. cit., σ. 703.

315. B e c k e r, Ueber den Inhalt der gemeindlichen Selbstverwaltung und die Rechtsstellung des Gemeindedirektors in Nordrhein - Westfalen, σ. 5· τ ο ὕ α ὕ τ ο ὕ, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, σ. 156· W. E l s n e r, Gemeindeverfassungsrecht in den Ländern der Magistratsverfassung (Hessen und Schleswig - Holstein), ἐν H. P e t e r s, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, τ. I, 1956, σ. 282· G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 310 («Ἐξ ὑπερτάτων ἀρχῶν τῆς δημοκρατικῆς τάξεως δὲν προκύπτει ἡ ἀνάγκη μιᾶς ἀρχῆς τῆς διακρίσεως τῶν ἐξουσιῶν πρὸς τὴν κατεύθυνσιν τοῦ χωρισμοῦ τῆς ἀποφάσεως καὶ τῆς ἐκτελέσεως, τούτεστι ἐνὸς δυαδικοῦ τύπου»)· H e l m r e i c h - W i d t m a n n, op. cit., σ. 48· L. J. J a n s e n, Die Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Grundsatz der Gewaltenteilung, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1954, σ. 328 ἐπ.· K ö t t g e n, Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, σ. 196, 205· K u n t z m a n n - A u e r t, op. cit., σ. 59· M a n g (- G. B e r n e r), op. cit., σ. 93· S c h e u n e r, Gemeindeverfassung und Kommunale Aufgabenstellung in der Gegenwart, σ. 167 (βλ. τ ο ὕ α ὕ τ ο ὕ, Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, σ. 102, ἐνθα ὑποστηρίζεται de lege ferenda τὸ δυαδικὸν σύστημα)· S e i b e r t, op. cit., σ. 250· W. S c h i e s s e r, Das Satzungsrecht der Gemeinden nach der bayerischen Gemeindeordnung von 1952, Diss. München 1953, σ. 18 ἐπ.. - Ἀντίθετος ὁ H. E. v. H o f f m a n n, Zwang zur Gewaltenteilung im Gemeindeverfassungsrecht, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1954, σ. 326 ἐπ., 496.- Τὰ Συντάγματα τῆς Βαυαρίας (ἄρθρ. 11 § 2 ἐδ. β'), τῆς Ἑσθίας (ἄρθρ. 138) καὶ τῆς Πρωανίας - Παλατινάτου (ἄρθρ. 50 § 1 ἐδ. β') προϋποθέτουν μίαν διάκρισιν μεταξὺ τῶν βουλευομένων καὶ ἐκτελεστικῶν ὀργάνων τῶν

εἰς τὴν ὀργάνωσιν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δὲν εἶναι, ἄλλως τε, ἀναγκαῖα ἐν ὅψει τῆς ὑπάρξεως τῆς κρατικῆς ἐποπτείας, ἡ ὁποία παρακαλύγει τὴν κατάχρησιν ἐξουσίας τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν καὶ προστατεύει ἐπαρκῶς τοὺς πολίτας κατὰ τῶν ἐνδεχομένων αὐθαιρεσιῶν αὐτῶν ³¹⁶. - Ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία δὲν δύναται προφανῶς ν' ἀντικαταστήσῃ τὸ συνταγματικῶς καθιερούμενον ἀντιπροσωπευτικὸν σύστημα ἐν τῷ συνόλῳ τοῦ διὰ τοῦ συστήματος τῆς ἀμέσου τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ³¹⁷. Ἀμφίβολον εἶναι μόνον τὸ ζήτημα, ἂν ὁ νόμος δύναται νὰ καθιερώσῃ μόνον ὠρισμένους θεσμοὺς τῆς ἀμέσου δημοκρατίας καὶ ἰδίως τὸ δημοψήφισμα διὰ τινὰς σοβαρὰς ὑποθέσεις τῶν ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Τὸ ζήτημα πρέπει νὰ λυθῇ μᾶλλον καταφατικῶς· διότι τὰ θεσπίζοντα κατ' ἀρχὴν τὸ ἀντιπροσωπευτικὸν σύστημα Συντάγματα δὲν φαίνονται ἀποκλείοντα ἀπολύτως τὴν ἄμεσον σύμπραξιν τοῦ λαοῦ κατὰ τὴν διαχείρισιν τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων ³¹⁸. Τὰ Συντάγματα τῆς Ἰταλίας (ἄρθρ. 123 § 1 ἐδ. β') καὶ τοῦ Παναμαῖ (ἄρθρ. 195) προβλέπουν τὸ δημοψήφισμα ἀντιστοίχως διὰ τοὺς νομοὺς καὶ τὰς κοινότητες. Ὁ κοινοτικὸς νόμος τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 21) καθιεροῖ ὡσαύτως τὸ δημοψήφισμα (Bürgerentscheid) καὶ τὴν λαϊκὴν πρωτοβουλίαν (Bürgerbegehren) ³¹⁹. - Ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία δύναται ἀναμφιβόλως νὰ καθιεροῖ σύστημα ὀργανώσεως τῶν μεγάλων κοινοτήτων (παρ' ἡμῖν δήμων) διάφορον ἐκείνου τῶν μικρῶν κοινοτήτων (παρ' ἡμῖν κοινοτήτων)· ἡ τοιαύτη διάφορος μεταχείρισις τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων ἐρείδεται παρ' ἡμῖν ἐπὶ τῆς ὑπὸ τοῦ Συντάγματος καθιερουμένης διακρίσεως μεταξὺ δήμων καὶ κοινοτήτων. Τοῦτο ὥριζε ρητῶς τὸ ἄρθρ. 89 § 1 τοῦ γαλλικοῦ Συντάγματος τοῦ 1946, καθ' ὃ οἱ νόμοι ἡδύναντο (νὰ προβλέπουν δι' ὠρισμένας μεγάλας πόλεις κανόνας λειτουργίας καὶ ὀργανώσεως διαφόρους ἐκείνων τῶν μικρῶν κοινοτήτων καὶ νὰ θεσπίζουν εἰδικὰς διατάξεις δι' ὠρισμένους νομοὺς) ³²⁰. Ὁ νόμος δύναται ὡσαύτως νὰ θεσπίζῃ διάφορα

τοπικῶν ὀργανισμῶν· ἐνῷ τὸ Σύντ. τῆς Βορείου Ρηνανίας - Βεστφαλίας (ἄρθρ. 78 § 1) εἶναι ἐν προκειμένῳ οὐδέτερον, ὁμιλοῦν περὶ «αἰρετῶν ὀργάνων». - Βλ. περὶ τῆς ἐφαρμογῆς τῆς ἀρχῆς τοῦ χωρισμοῦ τῶν λειτουργιῶν ἐν τῷ κοινοτικῷ δικαίῳ τῶν Ἑνωμένων Πολιτειῶν τὸ ἀνωτ., σημ. 313 παρατιθέμενον ἔργον· καὶ ἐν τῷ κοινοτικῷ δικαίῳ τῆς Ἑλβετίας Bütikofer, op. cit., σ. 51.

316. Πρβλ. Bütikofer, op. cit., σ. 51· Mang (- Berner), op. cit., σ. 93· Schiesser, op. cit., σ. 19.

317. Ἄλλως ὁ Anschütz, op. cit., σ. 139.

318. Πρβλ. Spreng - Birn - Feuchte, op. cit., σ. 251.

319. A. Ardel, Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund des § 21 Gemeindeordnung für Baden - Württemberg, Diss. Heidelberg 1962· Göbel, Gemeindeordnung für Baden - Württemberg, σ. 86 ἐπ.· Loschelder, Die Gemeindeordnungen, σ. 41 ἐπ.

320. Περὶ τῆς σχετικῆς ρυθμίσεως τῶν Συνταγμάτων τῶν ὁμοσπόνδων Πολιτειῶν τῆς Β. Ἀμερικῆς βλ. Ρατκοῦ, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἐν ταῖς Ἑνωμέναις Πολιτείαις τῆς Ἀμερικῆς, σ. 16 ἐπ.

συστήματα ὀργανώσεως τῶν δήμων ἢ τῶν κοινοτήτων· διότι καὶ ἂν γίνη δεκτὸν ὅτι ἡ ἀρχὴ τῆς ἰσότητος ἰσχύει καὶ ὑπὲρ τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ³²¹, ἡ ἀπὸ τῆς προκειμένης ἀπόψεως διάκρισις τῶν ἐν λόγῳ ὀργανισμῶν εἰς μεγάλους καὶ μικροὺς δὲν εἶναι αὐθαίρετος καί, συνεπῶς, δὲν ἀντίκειται εἰς τὴν ἀρχὴν τῆς ἰσότητος. Κατ' ἀκολουθίαν, δὲν ἀντίκειται εἰς τὸ Σύνταγμα καὶ ἰδίως εἰς τὴν ἀρχὴν τῆς ἰσότητος τῆς ψηφοφορίας αἱ διατάξεις τῶν ἄρθρ. 23 § 2 καὶ 25 § 2 τοῦ Δημοτικοῦ καὶ Κοινοτικοῦ Κώδικος, αἱ ὁποῖαι καθορίζουν διάφορον ἀριθμὸν κοινοτικῶν καὶ δημοτικῶν συμβούλων ἀναλόγως τοῦ πληθυσμοῦ τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων καὶ οὕτω καθιεροῦν διάφορον ἐκλογικὸν μέτρον ³²².

γ'. Ἡ αὐτοτέλεια τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. - Τὰ Συντάγματα πολλῶν Κρατῶν κατοχυροῦν ρητῶς τὴν αὐτοτέλειαν τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Οὕτως, ἐπὶ παραδείγματι, αἱ διατάξεις τοῦ ἄρθρ. 28 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Ὁμοσπονδιακῆς Δημοκρατίας τῆς Γερμανίας κατοχυροῦν τὸ δικαίωμα τῶν κοινοτήτων καὶ τῶν ἀνωτέρων τοπικῶν ὀργανισμῶν νὰ διαχειρίζονται «ὑπὸ ἰδίᾳ ἐξουσίᾳ» («in eigener Verantwortung») τὰς τοπικὰς ὑποθέσεις ³²³. ὁμοίαν διάταξιν περιέλαβον καὶ τὰ Συντάγματα τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 71 § 1), τῆς Ἑσσης (ἄρθρ. 137 § 1), τῆς Κάτω Σαξωνίας (ἄρθρ. 44 § 1), τῆς Πρηνανίας - Παλατινάτου (ἄρθρ. 49 § 1) καὶ τοῦ Σλέσβιχ - Χολστάιν (ἄρθρ. 39 § 1). Τὴν αὐτοτέλειαν τῶν κοινοτήτων καθιεροῦν προφανῶς καὶ τὰ Συντάγματα ὀρισμένων ἐλβετικῶν Καντονίων ³²⁴, κατοχυροῦντα τὸ δικαίωμα αὐτῶν νὰ ρυθμίζουν «αὐτοτελῶς» («selbständig») τὰς ὑποθέσεις των ³²⁵. Τὴν αὐτοτέλειαν καθιέρωνε παρ' ἡμῶν τὸ Σύνταγμα τοῦ 1927 (ἄρθρ. 107 §§1 καὶ 4) ³²⁶.

321. H. P. Ipsen, Gleichheit, ἐν Neumann - Nipperdey - Scheuneger, Die Grundrechte, τ. II, 1954, σ. 136.

322. Οὕτω καὶ ἡ ἀπόφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Δ. Γερμανίας τῆς 6.12.1961 (BVerfGE 13, 243 ἐπ.).

323. Bl. Becker, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 718 ἐπ.· Dressler, op. cit., σ. 44 ἐπ.· Geidel, op. cit., σ. 67 ἐπ.· Heer, op. cit., σ. 73· Maunz, ἐν Maunz - Dürig, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 14· v. Mangoldt - Klein, op. cit., σ. 708 ἐπ.· Seele, op. cit., σ. 147 ἐπ.· Seibert, σ. 45 ἐπ., 213 ἐπ.· Wernicke, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 7.

324. Συντ. Ζυρίχης (ἄρθρ. 48 § 1), Λουκέρνης (ἄρθρ. 87 § 1), Οὐρι (ἄρθρ. 75 § 1), Σαφφχάουζεν (ἄρθρ. 90 § 1), Σολότουρν (ἄρθρ. 54), Ἀαργκάου (ἄρθρ. 44 § 1), Βάλλις (ἄρθρ. 69), Ἀππεντσελλ Α. Ρ. (ἄρθρ. 72 § 1) καὶ Γκραουμπύντεν (ἄρθρ. 40 § 2, ὁμιλοῦν περὶ τοῦ «Recht der selbständigen Gemeindeverwaltung»).

325. Ἀνάλογον διατύπωσιν ἔχει καὶ τὸ Συντ. τῆς Δανίας (ἄρθρ. 82).

326. Ἀθ. Γ. Παῖκου, Σχέδιον ἀναθεωρήσεως τῶν διατάξεων τοῦ Συντάγματος περὶ διοικητικῆς ὀργανώσεως τοῦ Κράτους, σ. 13.- Πρβλ. Κολυβα - Οἰκονομο-

Ἐν τῇ πρακτικῇ ἐγεννήθησαν πολλὰ ζητήματα ἐν σχέσει πρὸς τὴν προσωπικὴν αὐτοτέλειαν (Personalhoheit) τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν³²⁷. Οὕτως, ἐτέθη τὸ ζήτημα, ἂν ὁ νόμος δύναται νὰ ἐπιβάλλῃ εἰς τοὺς ὀργανισμοὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως τὴν ὑποχρέωσιν προσλήψεως ὀρισμένων προσώπων ὡς ὑπαλλήλων των. Μὲ τὸ ζήτημα τοῦτο ἡσχολήθη ἡ ἀπόφασις τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Δυτικῆς Γερμανίας τῆς 20 Μαρτίου 1951³²⁸, ἡ ὁποία ἔκρινε συνταγματικὴν τὴν διάταξιν τοῦ ἄρθρ. 15 τοῦ εἰς ἐκτέλεσιν τοῦ ἄρθρ. 131 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου ἐκδοθέντος ὁμοσπονδιακοῦ νόμου τῆς 11 Μαΐου 1951³²⁹· κατὰ τὴν διάταξιν αὐτὴν αἱ κοινότητες ὀφείλουσι νὰ πληροῦν πάσας τὰς κενὰς, κενωθησόμενας ἢ δημιουργηθησόμενας θέσεις των μόνον ἐκ τῶν περὶ ὧν ὁ νόμος οὗτος προσώπων μέχρι συμπληρώσεως τοῦ ὑπ' αὐτοῦ καθοριζομένου ποσοστοῦ θέσεων πληρωτέων ἐκ τοιούτων προσώπων, ἡ ὁποία, κατὰ τοὺς ὑπολογισμοὺς τῆς προσφυγούσης κοινότητος, θ' ἀπῆται ἐν χρονικὸν διάστημα 7 - 10 ἐτῶν. Ἡ ἐν λόγῳ ἀπόφασις³²⁸ ἄφησεν ἄλυτον τὸ ζήτημα, ἂν ὁ νόμος ἡδύνατο νὰ ὑποχρεώσῃ τὰς κοινότητας νὰ πληροῦν πάσας ἀνεξαίρετως τὰς θέσεις των ἐξ ὀρισμένων προσώπων, ἀφοῦ τὰ ὑπὸ τοῦ κρινομένου νόμου καθοριζόμενα ὑποχρεωτικὰ ποσοστὰ δαπανῶν καὶ θέσεων ὑπὲρ ὀρισμένων προσώπων δὲν ὑπερέβαινον τὰ 20 % τῶν συνολικῶν δαπανῶν μισθοδοτήσεων καὶ θέσεων. Ἡ ἀπόφασις τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης τῆς 29 Ἰουλίου 1961³³⁰ ἐθεώρησεν ὡσαύτως συνταγματικὴν μίαν διάταξιν τοῦ νόμου περὶ ἀστυνομίας, ἡ

πούλου - Αἰανοπούλου, op. cit., σ. 334· τὴν ἀπόφ. 144/1931 (σκέψιν 2αν) τοῦ Σ.τ.Ε.

327. Βλ. σχετικῶς ἐν Γερμανίᾳ E. Andrews, Entwicklung und Umfang der gemeindlichen Personalhoheit, ihre Einschränkungen nach dem gegenwärtigen Rechtsstand, unter Berücksichtigung ihres absoluten Wesenskerns, Diss. Kiel 1962· H. D. Böckenförde, Die personalrechtlichen Bindungen der kommunalen Selbstverwaltung (Die Personalhoheit und das kommunale Dienstrecht in Nordrhein - Westfalen), Diss. Münster 1959· Dressler, op. cit.· Ipsen, Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie· W. Janssen, Inhalt und Umfang der gemeindlichen Personalhoheit unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Nordrhein - Westfalen, ἐν «Staats - und Kommunalverwaltung», 1959, σ. 146 ἐπ.

328. BVerfGE 1, 178 ἐπ.

329. Ὁ ἐν λόγῳ νόμος ὑπεχρέωσεν ἐκτὸς τῶν ἄλλων φορέων δημοσίας ἐξουσίας καὶ τὰς ἐχούσας ἄνω τῶν 3.000 κατοίκων κοινότητα τὸ μὲν νὰ δαπανοῦν τουλάχιστον 20 % τοῦ συνολικοῦ ποσοῦ μισθοδοτήσεως τῶν ὑπαλλήλων των διὰ τὴν πρόσληψιν ἐκ τῶν ὑπ' αὐτοῦ ὀριζομένων προσώπων (πρώην ὑπαλλήλων καὶ ἐργατῶν τῶν δημοσίων ἢ κοινοτικῶν υπηρεσιῶν, ἀναγκασθέντων νὰ ἐγκαταλείψουν τὴν θέσιν των μετὰ τὴν κατάρρευσιν τοῦ τρίτου Reich καὶ μὴ δυνηθέντων ἔκτοτε νὰ καταλάβουν ἄλλην ἀντίστοιχον θέσιν), τὸ δὲ νὰ πληροῦν τουλάχιστον τὰ 20 % τῶν θέσεων των διὰ τοιούτων προσώπων.

330. Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden - Württemberg, τ. 12 II, ἀριθ. 1, σ. 1 ἐπ.

ὅποια, συνεπεῖχ μιᾶς ἀναγκαίας διὰ τὸ Κράτος νέας ὁργανώσεως τῆς ἀστυνομίας, ἐπέβαλεν εἰς τὰς κοινότητας τὴν ὑποχρέωσιν προσλήψεως πάντων τῶν λειτουργῶν τῶν διὰ τοῦ νόμου τούτου καταργηθεισῶν ἀστυνομικῶν διευθύνσεων, οἱ ὅποιοι ἤσκουν μέχρι τοῦδε τὰς εἰς αὐτὰς μεταβιβαζομένας ἀρμοδιότητας. Ἀνάλογον ὑποχρέωσιν προσλήψεως ἐπέβαλεν εἰς τοὺς τοπικοὺς ὁργανισμοὺς καὶ ἡ ἑλληνικὴ νομοθεσία προκειμένου περὶ τῶν ἐφάδρων³³¹. Ἡ νομολογία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας³³² ἐθεώρησε τὴν νομοθεσίαν αὐτὴν σύμφωνον πρὸς τὰς περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικὰς διατάξεις, ἐπικαλουμένη κυρίως τὸν κατευθυντήριον χαρακτῆρα τῶν διατάξεων τούτων καὶ τὴν ἐντεῦθεν προκύπτουσαν ἐλευθερίαν τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας περὶ τὸν καθορισμὸν τῶν σκοπῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ τὸν τρόπον πραγματοποίησεως αὐτῶν. Ἡ περὶ ἧς ὁ λόγος ὑποχρέωσις προσλήψεως περιορίζει προφανῶς τὴν προσωπικὴν ἐξουσίαν τῶν τοπικῶν ὁργανισμῶν καὶ δὴ τὸ δικαίωμα νὰ ἐπιλέγουν ἐλευθέρως τοὺς ὑπαλλήλους των. Ἐπομένως, μία τοιαύτη ὑποχρέωσις εἶναι ἐπιτρεπτὴ μόνον κατ' ἐξάίρεσιν καὶ μόνον ὑπὸ τὴν προϋπόθεσιν ὅτι εἶναι χρονικῶς καὶ κατὰ ποσοστὸν προσληπτέων ὑπαλλήλων λίαν περιορισμένη, ὑπαγορεύεται δὲ ἐκ λόγων γενικωτέρου συμφέροντος. Τούναντιον, εἶναι ἀντισυνταγματικὸς ὁ νόμος, ὁ ὅποιος ὑποχρεοῖ τοὺς τοπικοὺς ὁργανισμοὺς νὰ πλη-

331. Ἄρθρ. 14 τοῦ Ν.Δ. τῆς 11.5.1929 «περὶ ὑποχρεωτικῆς προσλήψεως ἐφάδρων ὑπὸ ἰδιωτικῶν ἐπιχειρήσεων καὶ προτιμήσεως αὐτῶν εἰς δημοσίας ὑπηρεσίας καὶ δημοσίους ὁργανισμοὺς», κυρωθέντος διὰ τοῦ Ν. 4180/1929· ἄρθρ. 4 § 1 τοῦ Α.Ν. τῆς 28/31.10.1935 «περὶ προστασίας ἐφάδρων Παλαιῶν Πολεμιστῶν» καὶ τοῦ Α.Ν. 1836/1951 «περὶ τροποποιήσεως καὶ κωδικοποιήσεως τῆς νομοθεσίας περὶ προστασίας ἀπολυομένων ἐκ τῶν τάξεων τοῦ Στρατοῦ καὶ λαβόντων μέρος εἰς τὸν ἀγῶνα κατὰ τῶν συμμοριτῶν».

332. Ἀπόφ. 257/1960 (σκέψις 7η): «Ἐπειδὴ ἐντεῦθεν ἔπεται, ὅτι ὁ νόμος 4180 δὲν ἀντιβαίνει εἰς τὸ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντ., ὁρίσας, ὅτι ἡ πρόνοια ὑπὲρ ἀπόρων ἐφάδρων προσήκει ἐν ὀρισμένῳ μέτρῳ καὶ εἰς τοὺς ἐκ τῶν Δήμων οἰκονομικῶς πλείοτερον εὐεκτοῦντας, καθορίσας δὲ τὴν διαδικασίαν προσδιορισμοῦ τῶν δικαιουμένων προνοίας καὶ τὰ μέσα δι' ὧν δέον νὰ παρέχῃται αὕτη, ἐρρύθμισεν ἐντὸς τῶν ὑπὸ τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντ. ἀφιεμένων ὁρίων ἐλευθέρως ἐκτιμήσεως τὸν τρόπον πραγματώσεως τοῦ σκοποῦ, ὃν ἔθεσεν ἐν προκειμένῳ εἰς τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν». - Ἀπόφ. 161/1931 (σκέψις 2α): «Ἐπειδὴ ὁ περὶ ἀντισυνταγματικότητος τοῦ Νόμου 4180 τοῦ 1930 λόγος ἀκυρώσεως ἀπορριπτέος κρίνεται, διότι ὁ νόμος οὗτος ἐπιβάλλων εἰς τοὺς Δήμους τὴν ἔνεκα γενικωτέρων κοινωνικῶν λόγων ὑποχρέωσιν προσλήψεως ἐφάδρων ὡς ὑπαλλήλων, ὑπὸ δεδομένας ἐξαιρετικὰς καὶ στενῶς περιορισμένας συνθήκας καὶ καθορίζων τὴν διαδικασίαν προσδιορισμοῦ τῶν δικαιουμένων προνοίας καὶ τὰ μέσα δι' ὧν δέον νὰ παρέχῃται αὕτη, οὐδαμῶς παραβιάζει τὰς περὶ αὐτοδιοικήσεως ἢ ἄλλας διατάξεις τοῦ Συντ. . . ». - Ἀπόφ. 289/1937 (σκέψις 5η): «. . . Ἀπὸ τῶν ἀπόψεων δὲ τούτων κρινομένη ἡ περὶ προστασίας Π. Πολεμιστῶν νομοθεσία, ἐφ' ὅσον δι' αὐτῆς ἐπιβάλλεται ὑποχρεωτικῶς ἡ πρόσληψις ὠρισμένων ἐφάδρων ὡς ὑπαλλήλων καὶ ὑπηρετῶν τῶν Δήμων δὲν ἀντίκειται εἰς τὴν συνταγματικὴν διάταξιν, ἅτε ἀποσκοποῦσα εἰς τὴν ρύθμισιν ζητήματος κοινωνικοῦ ἐνδιαφέροντος τοὺς τε ὁργανισμοὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ τὴν ἐπικράτειαν καθ' ὅλον, εἰς ἣν περιλαμβάνονται καὶ ἐξ ἧς ἐκπορεύεται ἡ δημοτικὴ καὶ κοινοτικὴ αὐτοδιοίκησης».

ροῦν πάσας ἢ τὰς πλείστας θέσεις των, αἱ ὅποῖαι θὰ κενοῦνται ἢ δημιουργοῦνται ἐν τῷ μέλλοντι ἢ ἐφ' ὠρισμένον χρόνον, ἐξ ὠρισμένων προσώπων ³³³. μία τοιαύτη ρύθμισις ἰσοδυναμεῖ πρὸς ὀριστικὴν ἢ προσωρινὴν ἀναστολὴν τῆς κατοχυρώσεως τὴν προσωπικὴν αὐτοτέλειαν τῶν ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικῆς διατάξεως, δυσκόλως δὲ συμβιβάζεται καὶ πρὸς τὴν ἀρχὴν τῆς ἰσότητος ³³⁴. Λίαν ἀμφίβολος φαίνεται καὶ ἡ συνταγματικότης τῆς ἐν Γερμανίᾳ καθιερωθείσης ὑποχρεώσεως προσλήψεως ³³⁵ ἐν ὅψει τοῦ γεγονότος, ὅτι ἡ συμπλήρωσις τοῦ ποσοστοῦ τῶν 20 % τῶν θέσεων θ' ἀπήτει μακρὸν χρόνον. - Ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία δὲν δύναται κατ' ἀρχὴν ν' ἀναθέτῃ τὴν ἐκ τοῦ ὑπ' αὐτῆς καθοριζομένου κύκλου προσληπτέων προσώπων ἐπιλογὴν τῶν ὑπαλλήλων τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν εἰς ἄλλας, πλὴν τῶν ἀρχῶν αὐτῶν, ἀρχάς. Μία τοιαύτη ὑποκατάστασις τῶν ἀρχῶν τοῦ Κράτους ἢ οἰουδήποτε ἄλλου φορέως δημοσίας ἐξουσίας εἰς τὴν ἀρμοδιότητα τῶν αἰρετῶν ἀρχῶν τῶν ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι κατ' ἀρχὴν συνταγματικῶς ἀνεπίτρεπτος. Συνεπῶς, οὐχὶ ὀρθῶς ἐθεωρήθη ὑπὸ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ³³² συνταγματικὴ ἡ νομοθεσία περὶ προστασίας ἐφέδρων ³³⁵, ἥτις ἀνέθετε τὴν ἐπιλογὴν τῶν διοριστέων ἐφέδρων εἰς εἰδικὰς συλλογικὰς ἀρχάς τοῦ Κράτους ³³⁶. - Ἀμφίβολον εἶναι τὸ ζήτημα, ἂν ὁ νόμος δύναται νὰ καθορίζῃ ἐλευθέρως τὸ μισθολόγιον τῶν ὑπαλλήλων τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ ἰδίως νὰ ἐξομοιοῖ αὐτὸ πλήρως πρὸς τὸ μισθολόγιον τῶν ὑπαλλήλων τῆς Πολιτείας. Ἐν Γερμανίᾳ ἐκράτησεν ἡ καταφατικὴ λύσις τοῦ ζητήματος αὐτοῦ ³³⁷, ἡ ὁποία ὅμως δὲν φαίνεται ὀρθή ³³⁸. Τῷ ὄντι, ἡ ἀπόλυτος μισθολογικὴ ἐξομοίωσις τῶν ὑπαλλήλων τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν πρὸς τοὺς

333. Οὕτως ἄρθρ. 4 § 1 τοῦ Α.Ν. 1836/1951: «... οἱ δῆμοι καὶ αἱ κοινότητες... ὑποχρεοῦνται, ὅπως ἐπὶ μίαν τριετίαν ἀπὸ τῆς ἰσχύος τοῦ παρόντος νόμου πληροῦσι τὰς κενὰς ἢ κενωθησομένας θέσεις ἐκ πολεμιστῶν τοῦ παρόντος νόμου κατ' ἀναλογίαν δύο πολεμιστὰς πρὸς ἓνα μὴ τοιοῦτον».

334. Ἡ ἀπόφ. τοῦ γερμανικοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 20.3.1952 (BVerfGE 1, 184) ἀπέρριψεν ὡς ἀπαράδεκτον τὸν ὑπὸ τῆς προσφυγούσης κοινότητος προβληθέντα σχετικὸν λόγον ἀντισυνταγματικότητος (ἄρθρ. 33 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου) τοῦ κρινομένου νόμου.

335. Ἄρθρ. 14 § 2 Ν. 4180, ἄρθρ. 3 Α.Ν. τοῦ 1935 καὶ ἄρθρ. 4 § 3 τοῦ Α.Ν. 1836/1951.

336. Κολυβᾶ - Οἰκονομοπούλου - Λιανοπούλου, op. cit., σ. 342. Σβώλου, op. cit., σ. 45.- Πρβλ. Peters, Die Gemeinde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, σ. 205.

337. Βλ. τὴν ἀπόφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βορείου Πρωταγίας - Βεστφαλίας τῆς 7.1.1956, ἐν Kottenberg - Steffens, op. cit., τ. II, ὑπὸ § 54 GO, σ. 1 ἐπ.- Ἐν Γερμανίᾳ ἰσχύει ἀπὸ μακροῦ χρόνου «der Grundsatz der Besoldungsangleichung» τῶν κρατικῶν καὶ κοινοτικῶν ὑπαλλήλων, καθιερουμένη νῦν ὑπὸ τοῦ ἄρθρ. 49 τοῦ Bundesbesoldungsgesetz τῆς 27.7.1957. Βλ. Seele, op. cit., σ. 26 ἐπ.

338. Σύμφωνας ὁ Ipsen, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1955, σ. 230.

δημοσίους υπαλλήλους καταργεῖ ἐν προκειμένῳ πλήρως τήν τε προσιωπικήν καί τήν δημοσιονομικήν αὐτοτέλειαν τῶν ἐν λόγῳ ὀργανισμῶν. Ἡ νομοθετική καθιέρωσις σχετικῶν τινων περιορισμῶν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν δέον νά υπαγορεύεται ἐκάστοτε ἐκ τοῦ γενικωτέρου συμφέροντος τοῦ Κράτους ἢ τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Οὕτως, εἶναι ἐπιτρεπτή, ἐπὶ παραδείγματι, ἡ μείωσις τῶν μισθῶν τῶν υπαλλήλων αὐτῶν πρὸς ἀντιμετώπισιν μιᾶς ἐκτάκτου οἰκονομικῆς κρίσεως³³⁹ καί ἡ ἀπαγόρευσις συγχῶν καί υπερβολικῶν αὐξήσεων τῶν μισθῶν των πρὸς ἀποτροπὴν ἐνδεχομένων κινδύνων τῆς οἰκονομίας τῆς Πολιτείας ἢ τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, ἢ δυσμενῶν ἐπιδράσεων ἐπὶ τῶν κρατικῶν υπαλλήλων. Ἐντὸς τῶν ὑπὸ τοῦ νόμου καθοριζομένων ὁρίων οἱ ὀργανισμοὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δύνανται νά παρέχουν εἰς τοὺς υπαλλήλους των καί ἀποδοχὰς χαμηλοτέρας ἐκείνων τῶν κρατικῶν υπαλλήλων³⁴⁰.

Τὰ Συντάγματα ὀρισμένων Κρατῶν περιέλαβον εἰδικὰς διατάξεις περὶ τῆς δημοσιονομικῆς αὐτοτελείας τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Οὕτως, ἐπὶ παραδείγματι, ὁ Θεμελιώδης Νόμος τῆς Δυτικῆς Γερμανίας (ἄρθρ. 106 § 6, ὡς ἐτροποποιήθη διὰ τῶν νόμων τῆς 23.12.1955 καί 24.12.1956) μεταβιβάζει ἀπ' εὐθείας ὀρισμένους φόρους εἰς τοὺς ὀργανισμοὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἐνῶ τὰ Συντάγματα τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν αὐτῆς³⁴¹ καθιεροῦν τὸ λεγόμενον «Finanzausgleich» μεταξὺ τῆς Χώρας καί τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν^{342, 343}. Ἡ δημοσιονομική αὐτοτέλεια τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς

339. Οὕτως ἡ ἀπόφ. 565/1932 (σκέψις 2α) τοῦ Σ.τ.Ε., δεχθεῖσα ὅτι ἡ διάταξις τοῦ ἄρθρ. 8 τοῦ Ν. 5352/1932, καθ' ἣν εἰς τήν δι' αὐτῆς ἐπιβαλλομένην μείωσιν τῶν υπαλληλικῶν ἀποδοχῶν ὑπέκειντο καί αἱ ἀποδοχαὶ τῶν υπαλλήλων τῶν δήμων καί κοινοτήτων, «δὲν ἀντίκειται οὔτε εἰς τὸ γράμμα οὔτε εἰς τὸ πνεῦμα τοῦ Συντ., διότι ἐπιβάλλουσα γενικῶς τήν μείωσιν τῶν ἀποδοχῶν κατὰ 6% τοῦ προσωπικοῦ τῶν Δήμων καί Κοινοτήτων, ἀποσκοπεῖ εἰς περισυλλογὴν τῶν οἰκονομικῶν τῶν εἰρημένων τοπικῶν περιφερειῶν καί ἐνίσχυσιν τοῦ προϋπολογισμοῦ των καί κατὰ τὸ δυνατόν εἰς τήν ἀντιμετώπισιν καί διὰ τοῦ μέτρου τούτου τῆς οἰκονομικῆς κρίσεως, τοῦθ' ὅπερ ἄγει εἰς τήν κανονικὴν λειτουργίαν καί εἰς τήν πραγμάτωσιν τοῦ σκοποῦ αὐτῶν.»- Βλ. σχετικῶς Βεγλερ ἡ, Ἡ συνταγματική προστασία τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, σ. 214, σημ. 6· Παπαφράγκου, *op. cit.*, σ. 103, σημ. 7.

340. Ἄλλως ἐν Γερμανίᾳ ὁ G ö n n e n w e i n (Gemeinderecht, σ. 135), ἐπικαλούμενος τήν διάταξιν τοῦ ἄρθρ. 33 § 5 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης.

341. Συντάγματα Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 73), Ἑσσης (ἄρθρ. 137 § 5), Κάτω Σαξωνίας (ἄρθρ. 45), Βορείου Ρηνανίας - Βεστφαλίας (ἄρθρ. 79), Ρηνανίας - Παλατινίου (ἄρθρ. 49 § 5) καί Σλέσβιχ - Χολστάιν (ἄρθρ. 42).

342. Βλ. περὶ τῆς δημοσιονομικῆς αὐτοτελείας τῶν ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν Γερμανίᾳ W. A l b e r s, Die Aufgaben - und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung, ἐν «Archiv für Kommunalwissenschaften», 1962, σ. 65 ἐπ.· B e c k e r, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 722· τοῦ αὐτοῦ, Der Finanzausgleich, der Verwaltungsverbund und die Selbstverwaltungsgarantie, ἐν «Kommunale Finanzen» (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, τ. 8), 1960, σ. 20 ἐπ.· W. B e c k t, Die Neuordnung

αὐτοδιοικήσεως κατοχυροῦται ἀναμφιβόλως καὶ ὑπὸ τῶν μὴ περιεχόντων σχετικᾶς διατάξεις Συνταγμάτων. - Τὸ Κράτος ὀφείλει νὰ θέτῃ ἐκάστοτε εἰς τὴν διάθεσιν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ἐπαρκῆ οἰκονομικά μέσα διὰ τὴν ἐκπλήρωσιν τῶν σκοπῶν των. Τὰ μέσα αὐτὰ πρέπει νὰ προέρχωνται κυρίως ἐξ ἰδίων ἐσόδων τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν καὶ ἰδίως ἐκ τῶν ὑπ' αὐτῶν ἐπιβαλλομένων φόρων καὶ ἄλλων δημοσίων βαρῶν ³⁴⁴, ἀπαγορευομένης τῆς ἀντικαταστάσεως τοῦ ἰσχύοντος συστήματος τῶν ἰδίων ἐσόδων δι' ἐνὸς συστήματος κρατικῶν ἐπιχορηγήσεων ³⁴⁵. - Ἐκ τοῦ Συντάγματος συνάγεται μὲν ἀναμφιβόλως μία ἰδία φορολογικὴ ἐξουσία τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, ἡ ἄσκησις ὅμως αὐτῆς εἶναι ἀνεπίτρεπτος ἄνευ τῆς ἐκδόσεως σχετικοῦ νόμου ³⁴⁶. Οὔτε τὰ ἐλληνικά

der verfassungsrechtlichen Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1957, σ. 164 ἐπ.· C. Blendermann, Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, Diss. Frankfurt 1957· O. Bühler, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 106· Dressler, op. cit., σ. 45, σημ. 7, 65 ἐπ.· Geidel, op. cit., σ. 100 ἐπ.· Gohl, op. cit., σ. 80 ἐπ.· W. Heckt, Die gemeindliche Selbstverwaltung und die Finanzreform, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1955, σ. 266 ἐπ.· Heer, op. cit., σ. 74· H. J. v. d. Heide, Zur Abgrenzung zwischen den Bundes-, den Länder- und den Kommunalfinanzen, ἐν «Deutsches Verwaltungsblatt», 1953, σ. 289 ἐπ.· Leibholz - Rinck, op. cit., σ. 532 ἐπ.· Maunz, Deutsches Staatsrecht, σ. 281 ἐπ.· W. Patzig, Der kommunale Finanzausgleich im Zeichen des Steuerverbundes, αὐτόθι, 1959, σ. 1 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Entwicklungstendenzen im kommunalen Finanzausgleich, αὐτόθι, 1962, σ. 769 ἐπ.· E.-H. Peters, Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und ihre finanzielle Sicherung, Diss. Kiel 1953· Probst, op. cit., σ. 32 ἐπ.· H. Sattler, Gemeindliche Finanzverfassung, Bedeutung gemeindlicher Finanzhoheit für die Selbstverwaltung, ἐν H. Peters, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, τ. III, σ. 9 ἐπ.· H. Weber, Die Finanzhoheit der bayerischen Gemeinden, Diss. München 1954· W. Weber, op. cit., σ. 45 ἐπ.· G. Wixforth, Die gemeindliche Finanzhoheit und ihre Grenzen, 1964.

343. Βλ. καὶ ἄρθρ. 118 Συντ. Αὐστρίας, ἄρθρ. 73 § 3 Συντ. τοῦ ἐλβετικοῦ Καντονίου τοῦ Glarus καὶ ἄρθρ. 15 § 4 καὶ 28-29 Συντ. Βραζιλίας (βλ. σχετικῶς Th. Br. Cavalli-canti, Le droit municipal au Brésil, ἐν «Revue Internationale des Sciences Administratives», τ. 20, 1957, σ. 401 ἐπ.).- Περὶ τῆς δημοσιονομικῆς αὐτοτελείας τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ἐν Ἑλβετίᾳ βλ. Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, σ. 79· F. Jeger, Das solothurnische Gemeinde - Steuerrecht, Diss. Bern 1934· A. Lardelli, Die Steuerhoheit der Selbstverwaltungskörper im Kanton Graubünden, Diss. Zürich 1950· H. Rutishauser, Die Steuerhoheit der Gemeinden im Kanton St. Gallen, Diss. Basel 1947· A. Zgraggen, Luzernisches Gemeindesteuerrecht, Diss. Bern 1927.

344. Πρβλ. ἄρθρ. 45 Συντ. Κάτω Σαξωνίας (ἄρθρ. 109 τοῦ κοινοτικοῦ νόμου αὐτῆς), ἄρθρ. 79 Συντ. Βορείου Πρωανίας - Βεσφαλίας, ἄρθρ. 49 § 5 Συντ. Πρωανίας - Παλατινάτου (ἄρθρ. 3 τοῦ νόμου περὶ αὐτοδιοικήσεως, μέρ. Α'), ἄρθρ. 137 § 5 Συντ. Ἑσσης καὶ ἄρθρ. 2 § 2 τοῦ κοινοτικοῦ νόμου Σλέσβιχ - Χολστάιν.

345. Heer, op. cit., σ. 83 ἐπ.

346. Βλ. Κολυβᾶ - Οἰκονομοπούλου - Λιανοπούλου, op. cit., σ. 340.

οὔτε τὰ ἄλλοδαπὰ Συντάγματα³⁴⁷ ἀπένειμαν εἰς τοὺς ὁργανισμοὺς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως μίαν ἀπεριόριστον φορολογικὴν ἐξουσίαν· διότι αὕτη θὰ ἡδύνατο νὰ ὀδηγήσῃ εἰς μίαν ὑπερβολικὴν ἐπιβάρυνσιν τοῦ ἐθνικοῦ εἰσοδήματος - κοινῆς πηγῆς τῶν ἐσόδων πάντων τῶν φορέων δημοσίας ἐξουσίας - καὶ οὕτω νὰ καταστήσῃ δυσχερῆ, ἂν μὴ ἀδύνατον, τὴν ἄσκησιν τῆς φορολογικῆς ἐξουσίας τοῦ Κράτους καὶ τῶν ἄλλων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου. Ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία ὀφείλει ν' κατανέμῃ ἐκάστοτε δικαίως τοὺς φόρους μεταξὺ τοῦ Κράτους καὶ τῶν ὁργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἀναλόγως τῶν ἀναγκῶν των, πρὸς δὲ νὰ προβλέπῃ τὴν εἰς αὐτοὺς καί, πρὸ παντός, τοὺς οἰκονομικῶς ἀσθενεστέρους τὴν χορήγησιν οἰκονομικῶν ἐνισχύσεων ἐκ τῶν ἐσόδων τοῦ κρατικοῦ προϋπολογισμοῦ³⁴⁸. - Ὁ κοινὸς νομοθέτης δὲν δύναται νὰ μεταβιβάσῃ εἰς τοὺς τοπικοὺς ὁργανισμοὺς κρατικὰς ὑποθέσεις ἄνευ τῆς συγχρόνου καλύψεως τῶν διὰ τὴν διεκπεραίωσιν αὐτῶν ἀπαιτουμένων δαπανῶν. Τοῦτο ὀρίζουν ρητῶς τὰ Συντάγματα τῆς Βαυαρίας (ἄρθρ. 83 § 3), τοῦ Σλέσβιχ - Χολστάιν (ἄρθρ. 41 § 2), τῆς Βορείου Ρηνανίας - Βεσφαλίας (ἄρθρ. 78 § 3), τῆς Κάτω Σαξωνίας (ἄρθρ. 44 § 4) καὶ τοῦ Σάαρ (ἄρθρ. 125 § 2), ὡς καὶ ἡ νομοθεσία τῶν ἄλλων ὁμοσπόνδων Χωρῶν τῆς Δυτικῆς Γερμανίας. Αὗται καθιεροῦν ἐν προκειμένῳ κατὰ βάσιν τὴν ὑπὸ τοῦ ἄρθρ. 54 τοῦ νόμου τῆς 27 Ἀπριλίου 1926 (Finanzausgleichgesetz), τροποποιηθέντος διὰ τοῦ νόμου τῆς 31 Ἰουλίου 1938, καθιερωθεῖσαν ἀρχὴν³⁴⁹, ἡ ὁποία ἀνήκει, κατὰ τὸν W. Weber³⁵⁰, «προεχόντως εἰς τὸν συνταγματικῶς καταχωρωμένον θεσμὸν τῆς αὐτοδιοικήσεως»³⁵¹. - Εἶναι συνταγματικῶς ἀνεπίτρεπτος ἡ διὰ νόμου ἐπιβολὴ εἰς τοὺς ὁργανισμοὺς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ὑποχρεωτικῶν δαπανῶν διὰ σκοποὺς μὴ ἐκπληρουμένους ὑπ' αὐτῶν. Τὴν ἀντίθετον ἄποψιν ἐδέχθη ἡ νομο-

347. Βλ. λ.χ. ἄρθρ. 41 Συντ. Σλέσβιχ - Χολστάιν, ἄρθρ. VI § 39 α Συντ. Δυτ. Βιργινίας, ἄρθρ. XVIII § 13 Συντ. Ὁχάιο, ἄρθρ. XI - E § 5 Συντ. Μαίρυλεντ, ἄρθρ. 4 § 80 Συντ. Μισισσιππί, ἄρθρ. X § 11 (α) - 12 (c) Συντ. Μισσουρί, ἄρθρ. VIII § 3 Συντ. Ν. Καρολίνας, ἄρθρ. XI § 5 Συντ. Ὁρεγγον καὶ ἄρθρ. XIII § 3 Συντ. Βυόμινγκ.

348. Πρβλ. ἄρθρ. 42 Συντ. Σλέσβιχ - Χολστάιν, ἄρθρ. 49 § 5 Συντ. Ρηνανίας - Παλατινάτου, ἄρθρ. 137 § 5 Συντ. Ἑσσης, ἄρθρ. 45 Συντ. Κάτω Σαξωνίας καὶ ἄρθρ. 79 Συντ. Βορείου Ρηνανίας - Βεσφαλίας. - Βλ. καὶ Heer, ἔνθα ὁρθῶς ὑποστηρίζεται, ὅτι εἶναι ἀντισυνταγματικὸς ὁ νόμος, ὁ ὁποῖος ἀποκλείει τὰς κοινότητας ἀπὸ πάσης οἰκονομικῆς ἐπιχορηγήσεως καὶ παραπέμπει αὐτὰς εἰς τὰς προφανῶς ἀνεπαρκεῖς ἰδίας φορολογικὰς πηγὰς.

349. «Ἐὰν ἐπιβάλλωνται εἰς τὰς κοινότητας . . . νέα καθήκοντα ἢ διευρύνωνται τὰ ὑπάρχοντα, τὰ ὁποῖα προκαλοῦν εἰς αὐτὰς νέα βάρη, δεόν συγχρόνως νὰ λαμβάνεται πρόνοια διὰ τὴν παροχὴν τῶν ἀπαιτουμένων μέσων».

350. Op. cit., σ. 44.

351. Πρβλ. καὶ Becker, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, σ. 139· Fr. Ernst, Die Problematik der Auftragsangelegenheiten in der gemeindlichen Selbstverwaltung, Diss. Göttingen 1951, σ. 115 ἐπ.

λογία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἐρειδομένη ἐπὶ τῆς θεωρίας τῶν κατευθυντηρίων διατάξεων. Οὕτω, π.χ., ἡ ἀπόφασις 579/1932 (σκέψις 2α) ἔκρινε συνταγματικὸν τὸν Ν. 5063 τῆς 26 Ἰουνίου 1932 περὶ Ταμείου Ἐπαρχιακῆς Ὀδοποιίας Βόλου, μὲ τὴν αἰτιολογίαν ὅτι οὗτος «ὀρίσας ὑποχρεωτικὴν δαπάνην εἰς βάρος τοῦ Δήμου Παγασῶν χάριν τοῦ Ταμείου ἐπαρχιακῆς ὀδοποιίας Βόλου, οὐτινος σκοπὸς εἶναι ἡ συντήρησις τοῦ ὁδικοῦ δικτύου τῆς περιφερείας Βόλου, δὲν παρεξέκλινε τῆς ὑπὸ τοῦ Συντάγματος χαραχθείσης γραμμῆς, ἀλλὰ τούναντίον κατέστησεν εὐχερεστέραν τὴν πραγμάτωσιν γενικωτέρου σκοποῦ, ἐξυπηρετοῦντος προδήλως καὶ τὰς ἀνάγκας τῶν αὐτοδιοικουμένων περιφερειῶν». Ἡ αἰτιολογία αὕτη δὲν εἶναι ὀρθή. Ἡ ἐκπλήρωσις τοῦ ὑπὸ τοῦ ἐν λόγῳ νόμου ἐπιδιωχθέντος σκοποῦ ἀνῆκε προφανῶς εἰς τὸν κύκλον ἐνεργείας τῶν ἀνωτέρων ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, τοὺς ὁποίους ὁ κοινὸς νομοθέτης παρὰ τὸ Σύνταγμα δὲν ἰδρυσεν. Ἐφ' ὅσον οὕτω δὲν ἰδρύθησαν καὶ δὲν ἰδρύνονται ἀνώτεροι τοπικοὶ ὀργανισμοί, πάντες οἱ ὑπερβαίνοντες τὰ ὅρια τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων σκοποὶ ὀφείλουν νὰ ἐκπληροῦνται δαπάναις τοῦ Κράτους. Ὑπὸ τὴν ἐπικρινομένην ἀπόφασιν δυσκόλως θὰ ἤδύνατο νὰ ὑπάρξῃ κρατικὸς σκοπός, διὰ τὴν πραγμάτωσιν τοῦ ὁποίου δὲν θὰ ἦτο δεδικαιολογημένη ἡ ἐπιβολὴ ὑποχρεωτικῶν δαπανῶν εἰς βάρος τῶν πρωτοβαθμίων ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. - Ἡ ιδιοκτησία τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν προστατεύεται ὑπὸ τῶν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικῶν διατάξεων³⁵²,³⁵³. Τὰ Συντάγματα ὠρισμένων Κρατῶν κατοχυροῦν ρητῶς τὴν ιδιοκτησίαν τῶν ἐν λόγῳ ὀργανισμῶν³⁵⁴.

352. Οὕτως ἐν Γερμανίᾳ οἱ Schmitt (Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung, σ. 17) καὶ W. Weber (Eigentum und Enteignung, ἐν Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, τ. II, 1954, σ. 363, σημ. 51).

353. Εἶναι ἀμφίβολον τὸ ζήτημα, ἂν ἡ ιδιοκτησία τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν προστατεύεται καὶ ὑπὸ τῆς περὶ ιδιοκτησίας διατάξεως τοῦ Συντ. Ἡ νομολογία τοῦ Supreme Court τῶν Ἡνωμένων Πολιτειῶν δέχεται, ὅτι ἡ ιδιοκτησία τῶν κοινοτήτων δὲν ἀπολαύει τῆς προστασίας τῆς 14ης Amendment (βλ. Ρατκοῦ, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἐν ταῖς Ἡνωμέναις Πολιτείαις τῆς Ἀμερικῆς, σ. 13 ἐπ.). Ἐν Γερμανίᾳ φαίνεται κρατήσασα ἡ ἀποψις, καθ' ἣν αἱ περὶ ἀτομικῶν δικαιωμάτων διατάξεις τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης δὲν ἰσχύουν ὑπὲρ τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου (βλ. αὐτόθι, σ. 16, σημ. 25).- Παρ' ἡμῖν ἡ ιδιοκτησία τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων φαίνεται κατοχυρουμένη ὑπὸ τῆς περὶ ιδιοκτησίας συνταγματικῆς διατάξεως. Ὑπὲρ τῆς ἐκδοχῆς αὐτῆς συνάγεται σοβαρὸν ἐπιχείρημα ἐκ τῆς μεταβατικῆς διατάξεως τοῦ ἀρθρ. 104 § 1 στοιχ. β' τοῦ Συντ. τοῦ 1952, ἥτις ἐπέτρεψε τὴν ἀπαλλοτριῶσιν ὠρισμένων ἀκινήτων τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων κατὰ τὰ πρῶτα κλίσις τοῦ ἀρθροῦ 17 τοῦ Συντάγματος.

354. Οὕτω λ.χ. τὰ Συντάγματα τῆς Βαυαρίας (ἀρθρ. 12 § 2), τῆς Βέρνης (ἀρθρ. 68 § 1), τοῦ Φριβούργου (ἀρθρ. 12, 77 § 2), τῆς Βασιλείας - Χώρας (ἀρθρ. 34 § 2), τῆς Κολομβίας (ἀρθρ. 183), τῆς Νικαράγουας (ἀρθρ. 283) καὶ τοῦ Περού (ἀρθρ. 208-209).- Ὁμοίως διατάξεις περιέλαβον ἤδη τὰ Συντάγματα τῆς Βυρτεμβέργης τῆς 29.9.1819 (ἀρθρ. 66), τῆς Ἑσσης τῆς 25.1.1831 (ἀρθρ. 45) καὶ τῆς Βαυαρίας τῆς 14.8.1919 (ἀρθρ. 22 § V).

δ'. Ἡ ἐποπτεία τοῦ Κράτους. - Ἡ αὐτοτέλεια τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως κατοχυροῦται συνταγματικῶς ὑπὸ τὴν ἐπιφύλαξιν τῆς κρατικῆς ἐποπτείας. Πολλὰ Συντάγματα³⁵⁵ προβλέπουν ρητῶς τὴν ἐποπτείαν τῆς Πολιτείας. Ὑπὸ τὰ μὴ περιέχοντα σχετικὰς διατάξεις Συντάγματα εἶναι ἀναμφίβολον τὸ δικαίωμα τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας νὰ καθιεροῖ τὴν κρατικὴν ἐποπτείαν³⁵⁶. Ἡ ἄποψις αὕτη ἐκράτησε καὶ ὑπὸ τὸ ἄρθρ. 28 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Δυτικῆς Γερμανίας, τὸ ὁποῖον δὲν προβλέπει ρητῶς τὴν ἐποπτείαν τοῦ Κράτους³⁵⁷. Αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικαὶ διατάξεις ὄχι μόνον ἐπιτρέπου, ἀλλ' ἐπιτάσσου τὴν ὑπὸ τοῦ κοινοῦ νομοθέτου καθιέρωσιν τῆς κρατικῆς ἐποπτείας³⁵⁸. - Ὁ ὅρος «ἐποπτεία» χρησιμοποιοῦται ἐν προκειμένῳ ὑπὸ τὴν στενὴν - τὴν κυρίαν - ἔννοιαν αὐτοῦ, τουτέστιν ὑπὸ τὴν ἔννοιαν τοῦ ὑπὸ τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν τοῦ Κράτους ἀσκουμένου ἐλέγχου ἐπὶ τοῦ προσώπου καὶ τῶν πράξεων τῶν ὀργάνων τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν (διοικητικὴ ἐποπτεία). Ὑπὸ τὴν ἔννοιαν αὐτὴν περιελήφθη προφανῶς ὁ ὅρος καὶ εἰς τὴν διάταξιν τοῦ ἄρθρ.

355. Οὕτω λ.χ. τὰ Συντάγματα Βελγίου (ἄρθρ. 108 ἀριθ. 2 καὶ 5), Γαλλίας (ἄρθρ. 72 § 3), Ἰταλίας (ἄρθρ. 125 § 1, 127 §§ 3-4), Ἰσλανδίας (ἄρθρ. 76), Λουξεμβούργου (ἄρθρ. 107 §§ 3 καὶ 7), Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 75), Βαυαρίας (ἄρθρ. 83 § 4), Βρέμης (ἄρθρ. 147), Ἑσσης (ἄρθρ. 137 § 3 ἐδ. β'), Κάτω Σαξωνίας (ἄρθρ. 44 § 5), Βορείου Ρηνανίας - Βεστροφίας (ἄρθρ. 78 § 4), Ρηνανίας - Παλατινάτου (ἄρθρ. 49 § 3 ἐδ. β'), Σάαρ (ἄρθρ. 127), Σλέσβιχ - Χολστάιν (ἄρθρ. 39 § 3), Ἀαργκάου (ἄρθρ. 44 § 1), Βάλλις (ἄρθρ. 82), Neuchâtel (ἄρθρ. 67), Βενεζουέλας (ἄρθρ. 19), Ἑλ Σαλβατώρ (ἄρθρ. 104), Κολομβίας (ἄρθρ. 192), Κόστα Ρίκας (ἄρθρ. 173), Παναμά (ἄρθρ. 202), Χιλῆς (ἄρθρ. 100, 106), Μάλι (ἄρθρ. 41 § 1) καὶ Τογκό (ἄρθρ. 84). - Ἀρθρ. I § 30 ἐδ. 2 Συντ. Βυόμινγκ: «Νομικὰ πρόσωπα, ὄντα δημιουργήματα τῆς Πολιτείας, ἐφοδιαζόμενα διὰ τὸ γενικὸν συμφέρον μὲ ἐν μέρος τῶν κυριαρχικῶν ἐξουσιῶν τῆς, ὑπόκεινται εἰς τὸν ἔλεγχον αὐτῆς».

356. Ἀπόφ. 1063/1957 (σκέψις 2α) τοῦ Σ.τ.Ε., ὑπὸ τὸ μὴ προβλέπον τὴν κρατικὴν ἐποπτείαν ἐλληνικὸν Συντ. τοῦ 1952: «Ἐπειδὴ ἡ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διάταξις τοῦ ἄρθρ. 99 τοῦ Συντ. δὲν ἀποκλείει τὴν ὑπὸ τοῦ Κράτους ἀσκήσιν ἐποπτείας ἐπὶ τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως...».- Ἡ Σ.Ε. 1089/1958 (σκέψις 3η) ἐθεώρησεν ὑπὸ τὸ αὐτὸ Συντ. ὡς αὐτόνοητον τὴν ἀσκήσιν κρατικῆς ἐποπτείας ἐπὶ τῶν ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.

357. Becker, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 718 ἐπ.· Helmreich-Widtmann, op. cit., σ. 48· Maunz, ἐν Maunz-Dürig, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 14· Scheuner, Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, σ. 100· W. Weber, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, ἐν «Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht» (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, τ. 19), 1963, σ. 17.- Ἀπόφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς 18.11.1955 (BVerwGE 2, 329 καὶ 334), τοῦ Ἀνωτέρου Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τοῦ Μύνστερ τῆς 15.7.1958 (Kottenberg-Steffens, op. cit., τ. I, ὑπὸ § 3 GO, σ. 5) καὶ τοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς Ἑσσης τῆς 30.5.1960 (Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, τ. 14, σ. 420, 423).

358. Πρβλ. Weber, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, σ. 17 ἐπ.

107 § 4 τοῦ ἑλληνικοῦ Συντάγματος τοῦ 1927, ἥτις ἐπέτρεπε τὴν ὑπὸ τοῦ Κράτους ἄσκησιν ἐποπτείας «καθὼς ὁ νόμος ὁρίζει». Κατ' ἀκολουθίαν, ἦτο ἐσφαλμένη ἡ ὑπὸ τινων ἀποφάσεων τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας³⁵⁹ δοθεῖσα εἰς τὸν ὅρον εὐρεῖα ἔννοια, περιλαμβάνουσα τὸ δικαίωμα τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας νὰ ρυθμίζῃ τὸν τρόπον λειτουργίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ὑπὸ τὴν ἐν λόγῳ νομολογίαν ἡ διάταξις θὰ ἔπρεπε νὰ ἔχῃ τὴν ἀκόλουθον λίαν παράδοξον διατύπωσιν: «Ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία ἀσκεῖ, καθὼς ὁ νόμος ὁρίζει, μόνον ἀνωτάτην ἐποπτείαν. . .». Μία τοιαύτη εὐρεῖα ἔννοια τοῦ ὅρου δὲν εἶχε καὶ δὲν ἔχει, ἄλλως τε, ἐνταῦθα οὐδεμίαν πρακτικὴν σημασίαν· διότι τὸ δικαίωμα τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας νὰ ρυθμίζῃ τὰ τῆς λειτουργίας τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καθιεροῦτο ρητῶς ὑπὸ τοῦ ἄρθρ. 107 § 1 τοῦ ἡμετέρου Συντάγματος τοῦ 1927, καθιεροῦται δὲ ἰδίως καὶ ὑπὲρ τῶν συγχρόνων εὐρωπαϊκῶν Συνταγμάτων.

Ἡ ἄσκησις διοικητικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τοῦ προσώπου τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι ἀναμφιβόλως συνταγματικῶς ἐπιτρεπτή. Τὸ αἶρετόν τῶν ὀργάνων τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ἐξομοιοῖ βεβαίως αὐτὰ πρὸς τοὺς βουλευτάς. Ἡ ἐξομοίωσις ὅμως αὕτη δὲν εἶναι πλήρης· διότι τὸ ἔργον τῶν βουλευτῶν εἶναι προεχόντως νομοθετικόν, ἐνῶ ἐκεῖνο τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι κατ' ἀρχὴν διοικητικόν³⁶⁰. Ἐπομένως, δὲν δύνανται νὰ τύχουν ἀναλόγου ἐφαρμογῆς ἐπὶ τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως πᾶσαι αἱ περὶ προστασίας τῶν βουλευτῶν συνταγματικαὶ διατάξεις³⁶¹. Μία τοιαύτη ἐφαρμογὴ τῶν ἐν λόγῳ διατάξεων θὰ ἀπέκλειεν

359. Ἀποφ. 156 καὶ 1960/1931 (σκέψις 1η), 801/1933 (σκέψις 1η): «Ἐπειδὴ κατὰ τὴν ὀρθὴν ἐρμηνεῖαν τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντ. ἐν τῇ ἐννοίᾳ τῆς ἀνωτάτης ἐποπτείας, ἣν ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία —τὸ Κράτος κατὰ τὴν τελευταίαν ἀπόφ.— ἀσκεῖ ἐπὶ τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἔγκειται τὸ δικαίωμα νὰ ρυθμίζῃ τὸν ἐπιτηδαιότερον κατὰ τὴν κρίσιν αὐτῆς τρόπον τῆς εὐστοχωτέρας λειτουργίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. . . ». Βλ. καὶ τὴν ἀπόφ. 250/1934 (σκέψιν 3ην).- Τὴν εὐρεῖαν αὐτὴν ἔννοιαν τῆς ἐποπτείας υἱοθέτησεν ἡ νομολογία τοῦ αὐτοῦ Δικαστηρίου καὶ ὑπὸ τὸ ἄρθρ. 99 τοῦ Συντ. τοῦ 1952. Βλ. τὰς ἀποφ. 1063/1957 (σκέψιν 2αν) καὶ 1089/1958 (σκέψιν 3ην).

360. Βλ. σχετικῶς ἐν Γερμανίᾳ E. Becker, Die gemeindeverfassungsrechtliche Entwicklung im Bundesgebiet, 1953, σ. 4 ἐπ.· Scheuner, Gemeindeverfassung und kommunale Aufgabenstellung in der Gegenwart, σ. 167 ἐπ.· K. Siebler, Die Rechtsstellung der Gemeindevertreter in den Gemeindeordnungen der Bundesrepublik (Eine rechtsvergleichende Studie), Diss. Heidelberg 1964, σ. 17 ἐπ.

361. Ὁ κοινοτικὸς νόμος τῆς Βαυαρίας (ἄρθρ. 51 § 2) καθιεροῖ τὸ ἀνεύθυνον τῶν μελῶν τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου: «Οὐδὲν μέλος τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου δύναται ὀποτεδήποτε νὰ διωγῇ δικαστικῶς ἢ πειθαρχικῶς ἢ ἄλλως πως νὰ λογοδοτήσῃ ἐκτὸς τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου ἐνεκὰ τῆς ψήφου του». - Ἐξ ἄλλου, οἱ κοινοτικοὶ νόμοι τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 32 § 3), τοῦ Bremerhafen (Verfassung für die Stadt Bremerhaven τῆς 4.11.1947, ὡς ἐ-ροποποιήθη, ἄρθρ. 28), τῆς Ἑσσης (ἄρθρ. 35 § 1), τῆς Κάτω Σαξωνίας (ἄρθρ. 37 § 1), τῆς Βορείου Πρηνανίας - Βεσταφαλίας (ἄρθρ. 30 § 1) καὶ τῆς Πρηνανίας -

ἀναγκαιώς τὴν ἄσκησιν οἰουδήποτε διοικητικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τοῦ προσώπου τῶν ὀργάνων τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, τοῦθ' ὅπερ ὅμως δὲν θὰ συνεβιβάζετο πρὸς τὴν παραδεδομένην ἔννοιαν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. - Ὁ περὶ οὗ ὁ λόγος ἔλεγχος δύναται νὰ περιλαμβάνη κατ' ἀρχὴν μὲν μίαν λίαν περιορισμένην πειθαρχικὴν ἐξουσίαν, κατ' ἐξαίρεσιν δὲ καὶ τὴν λῆψιν ὠρισμένων διοικητικῶν μέτρων σκοπούντων τὴν ἐξασφάλισιν τῆς κανονικῆς λειτουργίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ³⁶². Οὗτος δὲν δύναται νὰ θέτῃ ἐν κινδύνῳ τὴν προσωπικὴν ἀνεξαρτησίαν τῶν ὀργάνων τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, ὀφείλει δὲ ν' ἀνταποκρίνεται εἰς τὴν διττὴν φύσιν τοῦ λειτουργήματος αὐτῶν, περιλαμβάνοντος στοιχεῖα τοῦ τε βουλευτικοῦ καὶ τοῦ ὑπαλληλικοῦ λειτουργήματος. Τοῦτο συμβαίνει, ὅταν αα) ἀποβλέπῃ μόνον εἰς τὴν ἐξασφάλισιν τῆς ὑπὸ τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐκπληρώσεως τῶν νομίμων καθηκόντων αὐτῶν καί, γενικώτερον, τῆς συμφώνως πρὸς τοὺς νόμους λειτουργίας τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν· ββ) εἶναι λίαν χαλαρὸς καί, ἐν πάσῃ περιπτώσει, ἡπιώτερος τοῦ ἐκ τῆς ἱεραρχικῆς ἐξουσίας ἀπορρέοντος καὶ ἐπὶ τῶν διοικητικῶν ὀργάνων τοῦ Κράτους ἀσκουμένου πειθαρχικοῦ ἐλέγχου ³⁶³. καὶ γγ) ἀσκήται συμφώνως πρὸς ὠρισμένας ἐγγυήσεις ὀρθῆς καὶ ἀμερολήπτου κρίσεως ³⁶⁴. - Εἶναι λίαν ἀμφίβολον, ἂν εἶναι ἐπιτρεπτὴ ἡ ὑπὸ τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας διάλυσις τῶν συμβουλίων τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ὑπὸ τὰ μὴ περιέχοντα σχετικὰς διατάξεις Συντάγματα ³⁶⁵. Τὸ ζήτημα τοῦτο δέον νὰ λυθῇ κατ' ἀρχὴν ἀποφατικῶς. Μία τοιαύτη διάλυσις τῶν συμβουλίων εἶναι ἐπιτρεπτὴ μόνον εἰς λίαν ἐξαιρετικὰς περιπτώσεις, καθ' ὅς δὲν εἶναι δυνατὴ ἡ κατ'

Παλατινάτου (ἄρθρ. 24 § 1) ὀρίζουν, ὅτι τὰ μέλη τῶν κοινοτικῶν ἀντιπροσωπειῶν ἀσκοῦν ἐλευθέρως τὰ καθήκοντά των ἐν τῷ πλαισίῳ τῶν νόμων καὶ τοῦ γενικοῦ συμφέροντος (οὕτω καὶ ἄρθρ. 32 § 1 κοινοτικοῦ νόμου τοῦ Σλέσβιχ - Χολστάιν), δὲν δεσμεύονται δὲ ἐξ ἐντολῶν ἢ ὑποδείξεων τῶν ἐκλογέων των.

362. Κ ο λ υ β ᾱ - Ο ἰ κ ο ν ο μ ο π ο ὐ λ ο υ - Λ ι κ ν ο π ο ὐ λ ο υ, op. cit., σ. 339 ἐπ.

363. Ἀποφ. 280-281/1934 (σκέψις 3η) τοῦ ἐλληνικοῦ Σ.τ.Ε.: «Ἐπειδὴ ὁ κατὰ τὰ ἄνω (ἄρθρ. 107 § 4 Συντ. 1927) ἀναγνωριζόμενος πειθαρχικὸς ἔλεγχος τῶν αἰρετῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δὲν δύναται ν' ἀποβῇ ἐπὶ τοσοῦτον σφικτός, ὥστε ἐξομοιούμενος πρὸς τὸν ἐπὶ τῶν διοριζομένων ὀργάνων τῆς Πολιτείας ἀσκούμενον πειθαρχικὸν ἔλεγχον νὰ παρακωλύῃ οὐσιαστικῶς τὴν ἐλευθέραν ἄσκησιν τῶν καθηκόντων τῶν ὀργάνων τούτων, ἀλλὰ δέον ν' ἀσκήται κατὰ τρόπον μὴ ἐμποδίζοντα τὴν πρωτοβουλίαν καὶ τὴν ἐλευθέραν δρᾶσιν αὐτῶν, τῆς ὁποίας τὸν σεβασμὸν ρητῶς ἐπιτάσσει τὸ Σύντ. ἐν ἄρθρ. 107 § 4».

364. Βλ. σχετικῶς Β ε γ λ ε ρ ῆ, 'Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, σ. 172-180.

365. Τὰ Συντάγματα τοῦ Λουξεμβούργου (ἄρθρ. 107 § 8), τῆς Ἀιτίας (ἄρθρ. 120 § 1) καὶ τῆς Χιλιῆς (ἄρθρ. 106 § 3) ἐπιτρέπουν ρητῶς τὴν διάλυσιν τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου. Τὸ Σύντ. τῆς Κούβας τοῦ 1940 (ἄρθρ. 217 § 1) ἀπηγόρευε τὴν ὑπὸ τοῦ Προέδρου τῆς Δημοκρατίας ἢ ἄλλης κρατικῆς ἀρχῆς προσωρινὴν ἢ ὀριστικὴν παῦσιν τῶν κοινοτικῶν λειτουργῶν, τὴν ὁποίαν ἠδύναντο ν' ἀπαγγέλλουν μόνον τὰ δικαστήρια.

ἄλλον τρόπον ἐξασφάλισις τῆς ὁμαλῆς καὶ εὐρύθμου λειτουργίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Οὕτως, ἡ ἐκτελεστικὴ ἐξουσία δύναται νὰ διαλύῃ ἐν συμβούλιον ἰδίως, ὅταν φρονῇ βασιμῶς ὅτι ὑπάρχει δυσαρμονία μεταξὺ αὐτοῦ καὶ τῆς πλειοψηφίας τοῦ λαοῦ τοῦ οἰκείου τοπικοῦ ὀργανισμοῦ· ὅταν τοῦτο δὲν συνεδριάζῃ ἐπὶ μακρὸν χρόνον δι' ἔλλειψιν προσκλήσεως ἢ ἀπαρτίας ὀφειλομένην εἰς οἶον· δῆποτε λόγον· ὅταν δὲν ὑπάρχῃ ἐν αὐτῷ μία σταθερὰ καὶ ὁμοιογενὴς πλειοψηφία, ἐγγυωμένη τὴν ἀπρόσκοπτον καὶ ἀποδοτικὴν λειτουργίαν του καί, ἐν περιπτώσει ἰσχύος τοῦ κοινοβουλευτικοῦ συστήματος, τὴν ἀνάδειξιν σταθερᾶς καὶ βιωσίμου ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας τοῦ τοπικοῦ ὀργανισμοῦ· καὶ ὅταν παραβιάζῃ συνεχῶς τὸ Σύνταγμα καὶ τοὺς νόμους, ἀσχολῆται μὲ ἔργα προφανῶς ξένα πρὸς τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν καὶ ἀναγόμενα εἰς τὴν ἀποκλειστικὴν ἀρμοδιότητα τῶν ὀργάνων τῆς Πολιτείας, καὶ ἀρνήται ἐπιμόνως νὰ συμμορφωθῇ πρὸς τὰς ἀποφάσεις καὶ συστάσεις τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς, ἡ νομιμότης τῶν ὁποίων εἶναι πρῶδηλος ἢ ἀνεγνωρίσθη δι' ἀμετακλήτου δικαστικῆς ἀποφάσεως. Εἰς τὰς περιπτώσεις αὐτάς δὲν δύναται νὰ θεωρηθῇ ἀνεπίτρεπτος ἡ διάλυσις τοῦ συμβουλίου ἰδίως ὑπὸ τὰ προβλέποντα τὴν ὑπὸ τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας διάλυσιν τοῦ Κοινοβουλίου Συντάγματα τοσοῦτω μᾶλλον, καθ' ὅσον δὲν δύναται νὰ γίνῃ δεκτὸν ὅτι ὁ συνταγματικὸς νομοθέτης ἠθέλησε νὰ πραγματοποιήσῃ τὴν δημοκρατικὴν ἀρχὴν περισσότερον προκειμένου περὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἢ προκειμένου περὶ τοῦ Κοινοβουλίου ³⁶⁶. Ἡ νομοθεσία τῶν ξένων Κρατῶν προβλέπει τὴν διάλυσιν τῶν κοινοτικῶν συμβουλίων μόνον εἰς τὰς ἐν λόγῳ ἢ ἀναλόγους περιπτώσεις. Οὕτως, οἱ κοινοτικοὶ νόμοι τῶν πλείστων ὁμοσπόνδων Χωρῶν τῆς Δυτικῆς Γερμανίας ἐπιτρέπουν τὴν διάλυσιν τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου μόνον διὰ λόγους ἀναφερομένους εἰς τὴν ἐξασφάλισιν τῆς νομίμου λειτουργίας αὐτοῦ ³⁶⁷. ἡ δὲ διάταξις τοῦ ἄρθρ. 27 τοῦ κοινοτικοῦ νόμου τοῦ Σάαρ τῆς 10 Ἰουλίου 1951, ἡ ὁποία παρέσχεν εἰς τὴν ἐποπτικὴν ἀρχὴν τὸ

366. Ἡ ἀνωτ., σημ. 283 παρατεθεῖσα ἀπόφ. τοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βάδης ἐθεώρησεν ἐπιτρεπτὴν τὴν διάλυσιν τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου ὑπὸ τὸν αὐτόθι ἀναφερόμενον ὅρον. - Ὁ Stern (ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 22, ἀριθ. 47, σ. 54, ἀριθ. 136, σημ. 25) θεωρεῖ ὡς ἀμφίβολον τὴν συνταγματικότητα τῆς διαλύσεως τῆς κοινοτικῆς ἀντιπροσωπείας καί, ἐν πάσῃ περιπτώσει, ὡς δυναμένην μόνον δυσκόλως νὰ δικαιολογηθῇ δι' ἐπιχειρήματος ἐκ τῶν διατάξεων τῶν ἄρθρ. 63 § 4 καὶ 68 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης, αἱ ὁποῖαι προβλέπουν τὴν ὑπὸ τοῦ Προέδρου τῆς Δημοκρατίας διάλυσιν τῆς Κάτω Βουλῆς (Bundestag) εἰς τὰς περιπτώσεις μὴ ἐκλογῆς Καγκελαρίου διὰ τῆς πλειοψηφίας τῶν μελῶν του ἢ ἀπορρίψεως προτάσεως ἐμπιστοσύνης τοῦ Καγκελαρίου καὶ μὴ ἐκλογῆς ἐνὸς ἄλλου Καγκελαρίου.

367. Ἄρθρ. 114 § 2 κοιν. ν. Βαυαρίας, ἄρθρ. 97 κοιν. ν. Bremerhaven, ἄρθρ. 64 κοιν. ν. Ἑσσης, ἄρθρ. 61 κοιν. ν. Κάτω Σαξωνίας, ἄρθρ. 111 κοιν. ν. Βορείου Ρηνανίας - Βεσφαλίας, ἄρθρ. 127 κοιν. ν. Ρηνανίας - Παλατινάτου καὶ ἄρθρ. 44 κοιν. ν. Σλέσβιχ - Χολστάιν. - Βλ. Becker, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, σ. 171· Bochalli, op. cit., σ. 124 ἐπ.· G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 193 ἐπ.

δικαίωμα διαλύσεως τοῦ συμβουλίου, ὅταν τοῦτο «διὰ τῆς δράσεώς του θέτῃ διαρκῶς ἐν κινδύνῳ τὸ γενικὸν συμφέρον», ἐθεωρήθη³⁶⁸ ὡς πρωτοφανὴς καὶ «ξένον σῶμα» ἐν ὅψει τῆς μακρᾶς γερμανικῆς παραδόσεως καὶ τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ὁ Κοινοτικὸς Κῶδιξ τῆς Γαλλίας (ἄρθρ. 18 § 1) ἐπιτρέπει ὡσαύτως τὴν διάλυσιν τοῦ συμβουλίου «δι' ἡτιολογημένου διατάγματος», ἡ δὲ παγία νομολογία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἡρμήνευσε τὴν διάταξιν αὐτὴν ὑπὸ τὴν ἔννοιαν ὅτι «τὰ διατάγματα διαλύσεως ἐνὸς κοινοτικοῦ συμβουλίου δὲν δύνανται νὰ εἶναι νομίμως ἡτιολογημένα εἰμὴ μόνον διὰ τῆς ἀνάγκης ἐξασφαλίσεως τῆς λειτουργίας τῆς κοινοτικῆς ἀντιπροσωπείας»³⁶⁹. - Ἡ ἐν ὅλῳ ἢ ἐν μέρει πρόσκαιρος ἀνάθεσις τῆς διοικήσεως ἐνὸς ὀργανισμοῦ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἰς ὑπὸ τοῦ Κράτους διοριζομένην ἀρχὴν ὡς ἐποπτικὸν μέτρον εἶναι συνταγματικῶς ἀνεπίτρεπτος. Μία τοιαύτη σοβαρωτάτη ἐπέμβασις τῆς Πολιτείας εἰς τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν ὑπερβαίνει προφανῶς τὰ ὅρια τῆς ἐπιτρεπομένης ἐποπτείας αὐτῆς, ἀναστέλλουσα ἐν ὅλῳ ἢ ἐν μέρει τὴν ἰσχὺν τῶν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεων τοῦ Συντάγματος. Ἡ κρατικὴ ἐποπτεία ἐξικνεῖται τὸ πολὺ μέχρι καὶ τῆς ἀπολύσεως τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως μετὰ συγχρόνου προκηρύξεως νέων ἐκλογῶν αὐτῶν. Ἐν τούτοις, τὸ ἐν λόγῳ μέτρον προβλέπεται ὑπὸ τῆς νομοθεσίας ὠρισμένων Κρατῶν, ὡς, ἐπὶ παραδείγματι, ὑπὸ τῶν κοινοτικῶν νόμων τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν τῆς Δυτικῆς Γερμανίας κατὰ τὸ πρότυπον τοῦ ἄρθρ. 112 τοῦ γερμανικοῦ κοινοτικοῦ νόμου τοῦ 1935^{370, 371},

368. Thiem e, op. cit., σ. 262 ἐπ., 266.- Σύμφωνος πρὸς τὴν ἄποψιν αὐτὴν ὁ Dressler, op. cit., σ. 121, σημ. 9.

369. Βλ. τὴν ἀπόφ. τῆς 9.11.1959 (Rosan Girard), Recueil Dalloz, 1960, J., σ. 83, καὶ τὴν ἐν τῷ ἐπ' αὐτῆς σχολίῳ, αὐτόθι, σ. 84, παρατιθεμένην περαιτέρω νομολογίαν.- Βλ. καὶ Waline, op. cit., σ. 327 ἐπ., no 529.- Τὸ Σύντ. τῆς 4.11.1848 (ἄρθρ. 80) παρείχεν εἰς τὸν Πρύεδρον τῆς Δημοκρατίας τὸ δικαίωμα διαλύσεως τῶν συμβουλίων τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν μετὰ γνώμην τοῦ Σ.τ.Ε.

370. Ἄρθρ. 124 κοιν. ν. Βάδης - Βυρττεμβέργης, ἄρθρ. 114 κοιν. ν. Βαυαρίας, ἄρθρ. 96 κοιν. ν. Bremerhaven, ἄρθρ. 141 κοιν. ν. Ἐσσης, ἄρθρ. 131 κοιν. ν. Κάτω Σαξωνίας, ἄρθρ. 110 κοιν. ν. Βορείου Ρηνανίας - Βεστφαλίας, ἄρθρ. 124 κοιν. ν. Ρηνανίας - Παλατινάτου καὶ ἄρθρ. 127 κοιν. ν. Σλέσβιχ - Χολστάιν. Αἱ διατάξεις αὗται προβλέπουν ὡς ultima ratio τὸν δι' ἀποφάσεως τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς διορισμὸν ἐνὸς ἐπιτρόπου τοῦ Κράτους (Staatsbeauftragter, Staatskommissar) ὁ ὅποιος διεκπεραιώνει προσκαίρως πάσας ἢ τινὰς τῶν ὑποθέσεων τῆς κοινότητος δαπάναις αὐτῆς.

371. Βλ. Becker, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, σ. 170 ἐπ.· Bochalli, op. cit., σ. 124· Dressler, op. cit., σ. 127 ἐπ.· G ö n n e n w e i n, Zu einigen Fragen des heutigen Gemeinderechts, σ. 229, ἐνθα ἐτέθη, ἀλλὰ δὲν ἐλύθη τὸ ζήτημα τῆς συνταγματικότητος τοῦ διορισμοῦ ἐνὸς κρατικοῦ ἐπιτρόπου· τοῦ αὐτοῦ, Gemeinderecht, σ. 190 ἐπ.· K. K o t t e n b e r g, Gemeindeordnung für das Land Nordr-

τοῦ Κοινοτικοῦ Κώδικος τῆς Γαλλίας (ἄρθρ. 21, 38), καὶ τῶν κοινοτικῶν νόμων τῆς Ζυρίχης (ἄρθρ. 150 § 1) καὶ τοῦ Σολότουρν (ἄρθρ. 222)· τὸ μέτρον προβλέπεται καὶ ὑπὸ τῶν Συνταγμάτων τοῦ Σαφφχάουζεν (ἄρθρ. 90 §§ 2-3) καὶ τοῦ Γκραουμπύντεν (ἄρθρ. 40 § 7) ³⁷².

Ὁ ἔλεγχος τῆς Πολιτείας ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δέον νὰ διέπεται ὑπὸ τῶν ἀκολούθων τεσσάρων βασικῶν ἀρχῶν, αἱ ὁποῖαι συνάγονται ἀναμφιβόλως ἐκ τῆς ἐννοίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καί, συνεπῶς, κατοχυροῦνται ὑπὸ τοῦ Συντάγματος ³⁷³:

αα) Ὁ ἔλεγχος δύναται νὰ εἶναι κατασταλτικὸς καὶ ὀχι προληπτικὸς. Τὴν ἀρχὴν αὐτὴν ἀνεγνώρισε καὶ ἡ νομολογία τοῦ ἐλληνικοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ³⁷⁴ ὑπὸ τὸ κράτος τοῦ Συντάγματος τοῦ 1927, δεχθεῖσα ὅτι ὁ ἐν τῇ ἐννοίᾳ τῆς ὑπὸ τῆς διατάξεως τοῦ ἄρθρ. 107 § 4 ἐπιτρεπομένης ἀνωτάτης ἐποπτείας περιλαμβανόμενος ἔλεγχος ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν αἰρετῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως φέρει χαρακτῆρα «κατὰ κανόνα μὲν κατασταλτικόν, κατ' ἐξαίρεσιν δὲ καὶ προληπτικόν» ³⁷⁵.

Ἡ ὑπὸ τοῦ ἄρθρ. 124 § 1 τοῦ ἡμετέρου Δημοτικοῦ καὶ Κοινοτικοῦ Κώδικος ³⁷⁶ καθιερουμένη καὶ ἐκ τοῦ γαλλικοῦ δικαίου ³⁷⁷ καταγομένη ἀρχὴ δὲν

hein - Westfalen mit Amtsordnung, Landkreisordnung, Landschaftsverbandsordnung, Kommunalwahlgesetz sowie Durchführungs- und Nebenbestimmungen, Kommentar, 1963, σ. 475 ἐπ.· H. Strich, Der Staatskommissar im Kommunalrecht, Diss. Göttingen 1954· K. Zuhorn, Probleme der Kommunalaufsicht gesehen von der Selbstverwaltung, ἐν «Recht - Staat - Wirtschaft», τ. IV (1953), σ. 264 ἐπ.- Βλ. καὶ τὴν ἀπόφ. τοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βάδης τῆς 23.8.1950 (Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, τ. IV, σ. 197), θεωρήσασαν ἐπιτρεπτὸν τὸ μέτρον, καὶ τὸ αὐτόθι, σ. 211 σύμφωνον σχόλιον τοῦ Th. Maunz.

372. Ἡ ἐν λόγῳ νομοθεσία τῶν ἐλβετικῶν Καντονίων ἐπιτρέπει τὴν δι' ἀποφάσεως τοῦ Κοινοβουλίου - ἐν Γκραουμπύντεν τῆς Κυβερνήσεως— πρόσκαιρον ἀφαίρεσιν τοῦ δικαιώματος αὐτοδιοικήσεως μιᾶς κοινότητος καὶ τὴν ἀνάθεσιν τῆς διοικήσεως αὐτῆς εἰς ἓνα κυβερνητικὸν ἐπίτροπον. Βλ. Geiger, Die Gemeindeautonomie und ihr Schutz nach schweizerischem Recht, σ. 166 ἐπ.

373. Εἶναι προφανῶς πεπλανημένη ἡ ἀπόφ. 852/1953 (σκέψις 2α) τοῦ ἡμετέρου Σ.τ.Ε., καθ' ἣν «Τὸ περιεχόμενον καὶ τὴν ἔκτασιν τῆς ἐποπτείας, ὡς καὶ τὰ Κρατικὰ ὄργανα, εἰς ᾗ ἀνατίθεται ἡ ἀσκήσις αὐτῆς, καθορίζει ἐλευθέρως ὁ νόμος, μὴ δεσμευόμενος ἐν τούτῳ ὑπὸ Συνταγματικῆς τινος διατάξεως».

374. Ἀποφ. 280-281/1934 (σκέψις 2α).- Βλ. καὶ τὴν ἀπόφ. 1246/1953 (σκέψιν 2αν).

375. Βλ. καὶ Βεγλερ ἡ, Ἡ συνταγματικὴ προστασία τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, σ. 215, σημ. 1.

376. «Αἱ πράξεις τῶν δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν συμβουλίων καθίστανται ἐκτελεσταὶ μετὰ δέκα ἡμέρας ἀπ' ἧς περιῆλθον εἰς τὴν νομαρχίαν».- Τὴν αὐτὴν ἀρχὴν καθιέρωνε καὶ ὁ ΚΝΔΚ (ἄρθρ. 36 § 1, 95 § 2), ὁ ὁποῖος ὁμῶς ἀπήτη διὰ τὴν ἐκτελεστότητα τὴν παρέλευσιν 15 ἡμερῶν «μετὰ τὴν πρὸς τὸν νομάρχην ἀποστολήν». Ἡ τοιαύτη ἀφετηρία τῆς

φαίνεται σύμφωνας πρὸς τὴν ἐν λόγῳ συνταγματικὴν ἀρχήν, ἰσοδυναμοῦσα πρὸς τὴν καθιέρωσιν προληπτικοῦ ἐλέγχου νομιμότητος. Σύμφωνας πρὸς τὸ Σύνταγμα φαίνεται, συνεπῶς, ἡ ἀντίθετος ἀρχὴ τῆς ἀμέσου ἐκτελεστότητος τῶν πράξεων τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως³⁷⁸. - Ἡ ἐνταῦθα ὑποστηριζομένη ἄποψις κρατεῖ ἐν Γερμανίᾳ, ἐνθα ἐθεωρήθη ἀντισυνταγματικὴ μία διάταξις τοῦ κοινοτικοῦ νόμου τοῦ Σάαρ τῆς 21 Φεβρουαρίου 1947, ἡ ὁποία εἰσήγαγε, κατὰ τὸ γαλλικὸν πρότυπον, τὴν ὑπὸ τοῦ ἀρθρ. 124 § 1 τοῦ ἐλληνικοῦ Δημοτικοῦ καὶ Κοινοτικοῦ Κώδικος καθιερωμένην ἀρχήν³⁷⁹. Αὐτόθι ἀμφισβητεῖται μάλιστα ἡ συνταγματικότης καὶ αὐτῆς ἀκόμη τῆς ὑποχρεώσεως ὑποβολῆς πασῶν τῶν ἀποφάσεων τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου εἰς τὴν ἐποπτικὴν ἀρχήν, καθιερωθείσης τὸ πρῶτον ὑπὸ τοῦ ἐν λόγῳ κοινοτικοῦ νόμου τοῦ Σάαρ καὶ ἐκεῖνου τῆς πρώην Χώρας τῆς Βάδης τῆς 25 Μαρτίου 1947³⁷⁹. Τὸ γερμανικὸν δίκαιον γνωρίζει κατ' ἀρχήν μόνον τὸ δικαίωμα τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς, νὰ λαμβάνῃ ἐξ ἰδίας πρωτοβουλίας γνῶσιν τῶν πράξεων τῶν κοινοτικῶν ἀρχῶν εἰς ὠρισμένας περιπτώσεις (Informationsrecht, Unterrichtsrecht, Auskunftspflicht)³⁸⁰, κατ' ἐξαιρέσιν δὲ καθιεροῖ τὴν ὑποχρέωσιν τῶν κοινοτήτων νὰ γνωστοποιοῦν εἰς τὴν ἐποπτεύουσαν ἀρχήν ὠρισμένας σοβαρὰς πράξεις των (Anzeigepflichten)³⁸¹. Ἐν γενικὸν Informationsrecht ὑπὸ τὸν τύπον τῶν ἐπισκέψεων, καθ' ὅς ἡ ἐποπτικὴ ἀρχὴ λαμβάνει γνῶσιν τῆς ὅλης καταστάσεως καὶ πορείας τῆς κοινοτικῆς διοικήσεως, καὶ τῶν περιοδικῶν ἀναφορῶν περὶ τῆς

προθεσμίας φαίνεται ὀρθοτέρα ἐκείνης τοῦ ΔΚΚ, ἥτοι τῆς περιελεύσεως εἰς τὴν νομαρχίαν, ἣν ἡ ἐκτελεστικὴ ἀρχὴ τοῦ τοπικοῦ ὀργανισμοῦ δὲν δύναται νὰ γνωρίζῃ ἀκριβῶς ἄνευ τῆς σχετικῆς βεβαιώσεως τῆς νομαρχίας. Ἡ ἐξάρτησις τῆς ἐκτελεστότητος ἐκ τῆς παραδόσεως ἀποδείξεως παραλαβῆς τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς θὰ ἦτο προφανῶς ἀντισυνταγματικὴ.

377. Βλ. νῦν ἀρθρ. 46 τοῦ Code d'administration communale.

378. Δὲν θὰ ἦτο ἐν προκειμένῳ ἀντισυνταγματικὴ διάταξις ἀνάλογος πρὸς τὴν τοῦ ἀρθρ. 8 § 4 τοῦ Ν. 3200/1955, ἥτις ἐπιτρέπει τὴν ὑπὸ τοῦ ἀρμοδίου Ὑπουργοῦ ἐπὶ 30 τὸ πολὺ ἡμέρας ἀναστολὴν ἐκτελέσεως μιᾶς πράξεως τοῦ νομάρχου, καθ' ἣς ἡσκήθη προσφυγὴ (οὕτως ἀρθρ. 86 §§ 1-2 τοῦ κοινοτικοῦ νόμου καὶ ἀρθρ. 89 §§ 2, 4-5 τοῦ νομαρχιακοῦ νόμου τοῦ Βελγίου). Τὰ Συντ. τοῦ Λουξεμβούργου (ἀρθρ. 107 § 7) καὶ τῆς Ὁλλανδίας (ἀρθρ. 149, 154) προβλέπουσιν τὸ δικαίωμα τοῦ Ἀνωτάτου Ἀρχοντος ν' ἀναστέλλῃ τὰς ἀντικειμένας εἰς τὸν νόμον ἢ τὸ γενικὸν συμφέρον πράξεις τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.

379. G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 30, σημ. 19· Seele, op. cit., σ. 221 ἐπ.· Th i e m e, op. cit., σ. 263, 266 ἐπ.

380. Ἀρθρ. 120 καὶ 129 κοινοτικοῦ νόμου Βάδης - Βυρτεμβέργης, ἀρθρ. 111 καὶ 116 κοινοτικοῦ νόμου Βαυαρίας, ἀρθρ. 92 κοινοτικοῦ νόμου Bremerhaven, ἀρθρ. 137 κοινοτικοῦ νόμου Ἑσσης, ἀρθρ. 127 καὶ 135 κοινοτικοῦ νόμου Κάτω Σαξωνίας, ἀρθρ. 107 κοινοτικοῦ νόμου Βορείου Ρηνανίας - Βεσφαλίας, ἀρθρ. 120 κοινοτικοῦ νόμου Ρηνανίας - Παλατινάτου καὶ ἀρθρ. 122 κοινοτικοῦ νόμου Σλέσβιχ - Χολστάιν.

381. Βλ. Seele, op. cit., σ. 4 ἐπ., 221.

ὅλης καταστάσεως τῆς διαχειρίσεως τῶν ὑποθέσεων τῆς κοινότητος θεωρεῖται συνταγματικῶς ἀνεπίτρεπτον³⁸².

Ἐξ ἄλλου, ἡ ὑπὸ τοῦ ἐλληνικοῦ Δημοτικοῦ καὶ Κοινοτικοῦ Κώδικος καθιερουμένη διάκρισις μεταξὺ τοῦ ἀκυρωτικοῦ ἐλέγχου, τὸν ὁποῖον ὁ νομάρχης ἀσκεῖ κατ' ἀρχὴν ἐπὶ τῶν ἀποφάσεων τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν συμβουλίων, (ἄρθρ. 125), καὶ τοῦ ἐγκριτικοῦ, εἰς ὃν ὑπόκειται κατ' ἐξάρεσιν ὠρισμέναι ἀποφάσεις αὐτῶν λόγῳ τῆς μείζονος σπουδαιότητός των³⁸³, οὔτε ἀντιστοιχεῖ εἰς ἐκείνην μεταξὺ κατασταλτικοῦ καὶ προληπτικοῦ ἐλέγχου, οὔτε φαίνεται νὰ ἔχῃ πρακτικὴν τινα σημασίαν. Διότι ἀφ' ἑνὸς μὲν καὶ ὁ ἀκυρωτικὸς ἔλεγχος ἀσκῆται πάντοτε πρὸ τῆς ἐκτελεστότητος τῶν ἀποφάσεων τῶν συμβουλίων³⁸⁴, ἀφ' ἑτέρου δὲ τὰ ἄρθρ. 127 § 1 καὶ 128 § 1 καθιεροῦν ἐν ἀμάχητον τεκμήριον σιωπηρᾶς ἐγκρίσεως ἐν ἀπράκτῳ παρόδῳ τῶν ὑπ' αὐτῶν καθοριζομένων προθεσμιῶν. Ὁ ἐγκριτικὸς ἔλεγχος ἐξομοιοῦται οὕτως, ἀπὸ τῆς ἐνταῦθα ἐξεταζομένης ἀπόψεως, κατ' ἀποτέλεσμα πρὸς τὸν ἀκυρωτικόν³⁸⁵, δυνάμενος μόνον ν' ἀσκῆται ἐντὸς μακροτέρας προθεσμίας.

ββ) Ὁ ἐλέγχος δύναται νὰ περιλαμβάνῃ μόνον τὴν νομιμότητα, ὅχι δὲ καὶ τὴν σκοπιμότητα τῆς πράξεως. Τὰ Συντάγματα τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν τῆς Δυτικῆς Γερμανίας³⁸⁶,³⁸⁷, τῆς Ἰταλίας (ἄρθρ. 125 § 1, 130)³⁸⁸, τῆς Χιλῆς (ἄρθρ. 100, 106)³⁸⁸ καὶ τοῦ Ἑλ Σαλβατόρ (ἄρθρ. 107) καθιεροῦν ρητῶς τὴν ἐν λόγῳ ἀρχήν. Τὸν περιορισμὸν τῆς ἐποπτείας εἰς ἔλεγχον νομιμότητος ἐπεδίωξαν ὡσαύτως τὰ γαλλικὰ Συντάγματα τοῦ 1946 (ἄρθρ. 88)³⁸⁹ καὶ τοῦ 1958 (ἄρθρ. 72 § 3) διὰ τῆς χρη-

382. O. G ö n n e n w e i n, Die Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht, ἐν Gedächtnisschrift für W. J e l l i n e k, 1955, σ. 516.

383. Οὕτως ἰδίως αἱ εἰς τὰ ἄρθρ. 9 § 3, 21 § 2, 123, 134 §§ 1-2, 145 §§ 1 καὶ 6, 157, 159, 169 § 1, 183 § 5, 186, 194 § 1, 195, 197, 198 § 2, 199 § 2, 202 § 1, 206 § 2, 211 § 1, 213 § 2, 214 § 1, 218 § 1, 219 § 2, 222 καὶ 229 § 2 ἀναφερόμεναι ἀποφάσεις.- Οἱ κοινοτικοὶ νόμοι τοῦ Βελγίου (ἄρθρ. 75 § 4) καὶ τῆς Γαλλίας (ἄρθρ. 46) τονίζουν ρητῶς τὸν ἐξαιρετικὸν χαρακτῆρα τῆς ἐγκρίσεως.

384. Ἡ προθεσμία ἀκυρώσεως (ἄρθρ. 125 ΔΚΚ) συμπίπτει πρὸς ἐκείνην τῆς ἀναστολῆς ἐκτελέσεως τῶν ἀποφάσεων τῶν συμβουλίων (ἄρθρ. 124 § 1 ΔΚΚ).

385. Πρβλ. Β ε γ λ ε ρ ῆ, Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, σ. 171 ἐπ.

386. Βλ. τὰ ἀνωτ., σημ. 355 μνημονεύμενα Συντάγματα αὐτῶν.

387. Πρβλ. ἄρθρ. 142 τοῦ προϊσχύσαντος Συντ. τῆς Ἀνατολικῆς Γερμανίας (1949): «Ἡ ἐποπτεία ἐπὶ τῶν κοινοτήτων καὶ τῶν ἀνωτέρων ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως περιορίζεται εἰς τὴν νομιμότητα τῆς διοικήσεως καὶ τὴν τήρησιν δημοκρατικῶν διοικητικῶν ἀρχῶν».

388. Αἱ διατάξεις αὗται ἐπιτρέπουν κατ' ἐξάρεσιν τὴν καθιέρωσιν ἐλέγχου σκοπιμότητος μόνον ὑπὸ τὴν ἐνοίαν ἀναβλητικῆς ἀρνησικυρίας καὶ δὴ τῆς ὑπὸ τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς προκλήσεως ἐπανεξετάσεως τῆς πράξεως ὑπὸ τῆς ἐκδόσεως αὐτῇ ἀρχῇ τοῦ τοπικοῦ ὀργανισμοῦ.

389. Βλ. ἀνωτ., ὑπ' ἀριθ. II, 1, σημ. 36.

σιμοποιήσεως τοῦ ὅρου «διοικητικὸς ἐλεγχος» ἀντὶ τοῦ μέχρι τῆς ψηφίσεως αὐτῶν κρατοῦντος «διοικητικῆ ἐπιτροπείας». Ἐξ ἄλλου, τὰ Συντάγματα τοῦ Παναμά (ἄρθρ. 202), τῆς Κόστα Ρίκας (ἄρθρ. 173), τῆς Κολομβίας (ἄρθρ. 192), τῆς Βενεζουέλας (ἄρθρ. 19) καὶ τῆς Κούβας τοῦ 1940 (ἄρθρ. 217 § 2, 245 § 1) ἀπαγορεύουν τὴν ὑπὸ τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν τοῦ Κράτους ἀκύρωσιν τῶν πράξεων τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἀναθέτοντα τὸν ἐλεγχον τῆς νομιμότητος αὐτῶν ἀποκλειστικῶς εἰς τὰ δικαστήρια. - Εὐρυτάτη εἶναι ἡ ἔκτασις τῆς κρατικῆς ἐποπτείας κατὰ τὰ Συντάγματα τοῦ Βελγίου (ἄρθρ. 108 ἀριθ. 2 καὶ 5) καὶ τοῦ Λουξεμβούργου (ἄρθρ. 107 §§ 3 καὶ 7), τὰ ὅποια ἐπιτρέπουν ἀπεριορίστως τὴν καθιέρωσιν προληπτικοῦ ἐλέγχου σκοπιμότητος ὑπὸ τὴν μορφὴν ἐγκρίσεως τῶν πράξεων τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, ὥς καὶ τὴν ὑπὸ τοῦ Ἀνωτάτου Ἀρχοντος ἀκύρωσιν αὐτῶν³⁹⁰ ὅχι μόνον διὰ παράβασιν νόμου, ἀλλὰ καὶ διὰ προσβολὴν «τοῦ γενικοῦ συμφέροντος». Τὸ Σύνταγμα τῆς Ζυρίχης (ἄρθρ. 48 § 2) ἐπιτρέπει ὡσαύτως τὸν οὐσιαστικὸν ἐλεγχον τῶν ἀποφάσεων τῶν κοινοτήτων μόνον, ὅταν αὗται «ἐξέρχωνται προδήλως τῶν σκοπῶν τῆς κοινότητος καὶ συγχρόνως συνεπάγωνται μίαν σημαντικὴν ἐπιβάρυνσιν τῶν φορολογουμένων» ἢ «προσβάλλουν ἀνεπιτρέπτως ἀπόψεις τῆς ἐπιεικείας»³⁹¹.

Τὴν καθιέρωσιν τῆς ἀρχῆς ἐπέδωκε προφανῶς καὶ ἡ διάταξις τοῦ ἄρθρ. 107 § 4 τοῦ ἡμετέρου Συντάγματος τοῦ 1927, κατὰ τὴν ὁποίαν τὸ Κράτος ἠδύνατο ν' ἀσκήῃ ἐπὶ τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως «μὲν ὁ ἄνω τὰ τὴν ἐποπτείαν... μὴ ἐμποδίζουσιν τὴν πρωτοβουλίαν καὶ τὴν ἐλευθέραν δράσιν αὐτῶν»³⁹². Ἀντιθέτως, ἡ νομολογία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας³⁹³ δὲν ἀπέδωκε σημασίαν τινὰ εἰς τὴν τοιαύτην διατύπωσιν τῆς διατάξεως, μὴ συναγαγοῦσα ἐξ αὐτῆς οἰονδήποτε περιορισμὸν τῆς κρατικῆς ἐποπτείας. Ἡ τοιαύτη ἐρμηνεία τῆς διατάξεως ἦτο λίαν βεβιασμένη. Ἡ λέξις «μόνον» ἐν τῇ φράσει «μόνον ἄνωτάτην ἐποπτείαν» δὲν ἠδύνατο νὰ ἔχῃ τὴν ἔννοιαν, τὴν ὁποίαν προσέδωκεν εἰς αὐτὴν τὸ Δικαστήριον³⁹³. διότι τὴν διὰ τῶν ὀργάνων τοῦ Κράτους διαχειρίσιν τῶν

390. Οὕτω καὶ ἄρθρ. 149 καὶ 154 Συντ. Ὀλλανδίας.

391. Βλ. Bütikofer, op. cit., σ. 117 ἐπ.

392. Βεγλερ ἦ, Ἡ συνταγματικὴ προστασία τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, σ. 219· Κολυβά - Οἰκονομοπούλου - Λιανοπούλου, op. cit., σ. 338 ἐπ.- Περὶ τῆς ἐννοίας τῆς διατάξεως βλ. καὶ Γεραγᾶ, op. cit., σ. 30 ἐπ.· Δένδια, Ἡ ἐπὶ τῶν κεφαλαίων Γ' καὶ ΙΒ' τοῦ Συντάγματος εἰσήγησις, σ. 515· τοῦ αὐτοῦ, Συνταγματικὴ κατοχύρωσις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, σ. 103· Παπαφράγκου, op. cit., σ. 100 ἐπ.· Τσάτσου, Ἀναθεώρησις τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντ., σ. 392· Ἀθ. Τσοῦτσου, Ἡ διοικητικὴ ἐποπτεία ἐπὶ τῶν αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν, 1955, σ. 61 ἐπ.

393. Ἀπόφ. 144/1931 (σχέψεις 2-3): «Ἐπειδὴ ἡ λέξις «μόνον» ἐν τῇ φράσει «μόνον ἄνωτάτην ἐποπτείαν» τοῦ ἐδ. 4 τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος δηλοῖ ὅτι τὸ Κράτος

τοπικῶν ὑποθέσεων ἀπηγόρευε τὸ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος ἤδη διὰ τῶν §§ 1 καὶ 3 καὶ οὐδεὶς λόγος συνέτρεχε νὰ ἐπαναλάβῃ τὴν ἀπαγόρευσιν αὐτὴν διὰ τῆς § 4. Ἐσφαλμένη ἦτο καὶ ἡ ἐρμηνεία τοῦ ὑπολοίπου μέρους τῆς διατάξεως, τὸ ὁποῖον ἀνεφέρετο εἰς τὴν σχέσιν τῆς ἐποπτείας πρὸς τὴν πρωτοβουλίαν καὶ τὴν ἐλευθέραν δρᾶσιν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν. Ἐν προκειμένῳ τὸ Δικαστήριον φαίνεται μᾶλλον ἀσκήσαν συντακτικὴν ἐξουσίαν ἢ ἐρμηνεύσαν μίαν συνταγματικὴν διάταξιν. Πράγματι, ἡ ἐρμηνευομένη διάταξις ὠρίζεν, ὅτι τὸ Κράτος ἠδύνατο ν' ἀσκῇ ἐποπτεῖαν «μὴ ἐμποδίζουσιν» καὶ ὅχι «μὴ ἐκμηδενίζουσιν» τὴν πρωτοβουλίαν καὶ τὴν ἐλευθέραν δρᾶσιν τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. - Ἡ ἀρχὴ καθιεροῦτο ρητῶς ὑπὸ τοῦ προϋσχύσαντος Κώδικος τῆς νομοθεσίας περὶ Δήμων καὶ Κοινοτήτων (ἄρθρ. 38 - 39, 95 § 2)³⁹⁴, καθιεροῦται δὲ καὶ ὑπὸ τοῦ ἰσχύοντος Δημοτικοῦ καὶ Κοινοτικοῦ Κώδικος (ἄρθρ. 125 §§ 1 καὶ 3 ἐδ. α')^{395, 396, 397, 398}, ὅστις μόνον κατ' ἐξαιρέσιν καὶ δὴ μόνον

δὲν διαχειρίζεται δι' ἰδίων αὐτοῦ ὀργάνων τοπικάς ὑποθέσεις τῶν περιφερειῶν, ἃς ἀφορᾷ τὸ πρῶτον ἐδάφιον τοῦ αὐτοῦ ἁρθρου τοῦ Συντάγματος, ἀλλ' ἀσκεῖ «μόνον» ἐποπτεῖαν ἐπὶ τοῦ τρόπου τῆς διαχειρίσεως αὐτῶν ὑπὸ τῶν πολιτῶν. Ἡ δὲ λέξις «ἀνωτάτην» εἶναι χαρακτηρισμὸς τῆς ἐποπτείας τοῦ Κράτους ὡς βουλήσεως τοῦ ὅλου ἐπὶ τῆς βουλήσεως τῶν τμημάτων αὐτοῦ, ἥτοι τῶν περιφερειῶν - ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως Συνεπῶς αἱ λέξεις «μόνον ἀνωτάτην ἐποπτεῖαν» δὲν ἐκφράζουσιν, ὡς ἰσχυρίζονται οἱ αἰτιοῦντες, περιορισμὸν τῆς ἐποπτικῆς ἐξουσίας τοῦ Κράτους ἐπὶ τῆς αὐτοδιοικήσεως. - Ἐπειδὴ ἡ διὰ τοῦ ἐρμηνευομένου ἁρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος ἀναγνωριζομένη πρωτοβουλία καὶ ἐλευθέρα δρᾶσις τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δὲν νοεῖται ὑπὸ τοῦ Συνταγματικοῦ νομοθέτου ἀπλύτως, ἐφ' ὅσον ταύτην θέτει οὗτος ὑπὸ τὴν ἐποπτεῖαν τοῦ Κράτους. Διότι δὲν ἡγνῶει ὁ Συνταγματικὸς Νομοθέτης τὴν τε ἐν τῇ θεωρίᾳ καὶ τῇ πράξει δεδομένην ἔννοιαν τῆς ἐποπτείας ἐπὶ τῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ τῶν ὀργάνων αὐτῆς ὡς τοιούτων, καὶ συνεπῶς τὸν ἐντεῦθεν ἐνδεχόμενον περιορισμὸν τῆς ἐλευθέρας δράσεως καὶ πρωτοβουλίας αὐτῶν. Ἐν τῷ ἀμοιβαίῳ κατ' ἑκτασιν περιορισμῷ τῆς πρωτοβουλίας καὶ τῆς ἐλευθέρας δράσεως τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἀφ' ἑνός, τῆς ἐποπτείας τοῦ Κράτους ἐπ' αὐτῶν ἀφ' ἑτέρου, εὐρήται ὁ πρακτικὸς σκοπός, ὃν ὁ Συνταγματικὸς Νομοθέτης ἐπεδίωξεν ἐν προκειμένῳ. Ἦτοι ἡ ἐλευθέρα δρᾶσις καὶ ἡ πρωτοβουλία τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐπιτρέπεται νὰ περιορίζωνται ὑπὸ τῆς ἐποπτείας τοῦ Κράτους, οὐχὶ ὅμως μέχρις ἐκμηδενίσεως αὐτῶν, τοῦθ' ὕπερ θὰ ἀπετέλει ἀναίρεσιν τοῦ σκοποῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ὡς πηγῆς καὶ ταύτης ἀσκήσεως ἐξουσίας, ὅφ' ἦν ἔννοιαν ἐθεσπίσθη παρ' ἡμῶν ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις διὰ τοῦ ἁρθρ. 107 τοῦ Συντάγματος.

394. Ἀποφ. 149/1932 (σκέψις 1η), 517/1937 (σκέψις 2α), 654/1937 (σκέψις 1η), 727/1950 (σκέψις 3η) καὶ 1246/1953 (σκέψις 2α) τοῦ Σ.τ.Ε.

395. «Αἱ πράξεις τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου εἶναι ἄκυροι, ἐὰν ἀντίκεινται εἰς τὸν ν ὁ μ ο ν.- Κατὰ τῶν πράξεων τῶν δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν συμβουλίων ἐπιτρέπεται ἀποφυγὴ εἰς τὸν νομάρχην διὰ παράβασιν ν ὁ μ ο ν ὑπὸ παντὸς ἐκλογέως τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος καὶ παντὸς ἔχοντος ἔννομον συμφέρον ἐντὸς πέντε ἡμερῶν ἀπὸ τῆς δημοσιεύσεως αὐτῶν».

396. Σ.Ε. 1135/1959 (σκέψις 4η): «Ἐπειδὴ ἐν τῇ ἐννοίᾳ τῆς κατὰ τὸν Κώδικα τῆς περὶ Δήμων καὶ Κοινοτήτων (ν. 2888/1954) νομοθεσίας ἐποπτείας τῆς κρατικῆς διοικήσεως ἐπὶ τῶν αὐτοδιοικουμένων τοπικῶν ὀργανισμῶν περιλαμβάνεται ἀφ' ἑνός μὲν ἡ ἀσκήσις

προκειμένου περί τοῦ ἐγκριτικοῦ ἐλέγχου³⁸³ ἐπιτρέπει καὶ ἑλεγχον σκοπιμότητος. Ἡ νομοθετικὴ καθιέρωσις ἐξαιρέσεων ἀπὸ τῆς ἀρχῆς εἶναι συνταγματικῶς ἐπιτρεπτή, δεδομένου ὅτι ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις κατοχυροῦται ὑπὸ τὴν ἐπιφύλαξιν τοῦ νόμου. Ἐκ τῶν καθιερουσῶν οὐσιαστικῶν (ἐγκριτικῶν) ἑλεγχον διατάξεων τοῦ Κώδικος³⁸³, αἱ ὁποῖαι ἕνεκα τοῦ ἐξαιρετικοῦ χαρακτῆρος των δέον νὰ ἐρμηνεύωνται καὶ ἐφαρμόζονται στενωῶς³⁸⁹, ἀντισυνταγματικὴ φαίνεται ἡ διάταξις τοῦ ἀρθρ. 159 § 4⁴⁰⁰, ἡ ὁποία δὲν ὑπῆρχεν εἰς τὴν προῖσχύσασαν νομοθεσίαν καὶ ἥτις διηύρυνεν ἀνεπιτρέπτως τὰ ὅρια τοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τοῦ προϋπολογισμοῦ τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων. Τῷ ὄντι, ἡ διάταξις αὕτη, ἀκόμη καὶ ὑπὸ μίαν συστατικὴν ἐρμηνείαν⁴⁰¹, θέτει ἐμμέσως τὸ σπουδαιότερον μέρος τῆς δράσεως τῶν ὁργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ὑπὸ τὴν «κηδεμονίαν» τοῦ νομάρχου καὶ οὕτω θίγει τὴν οὐσίαν τῆς αὐτο-

ἐλέγχου νομιμότητος κατ' ἀρχὴν ἐπὶ πάσης πράξεως τῶν ὁργάνων τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ ἀφ' ἐτέρου δὲ τὸ δικαίωμα οὐσιαστικῆς κρίσεως εἰς τὰς ὑπὸ τῆς οἰκείας νομοθεσίας περιοριστικῶς καθοριζόμενας περιπτώσεις». - Βλ. καὶ Βεγλερ ἤ, Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, σ. 108 ἐπ., 170 ἐπ.

397. Ὁ ἑλεγχος νομιμότητος τοῦ νομάρχου περιλαμβάνει ὅ,τι ἀκριβῶς περιλαμβάνει καὶ ὁ ὑπὸ τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων ἀσκούμενος ἑλεγχος τῶν πράξεων τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν τοῦ Κράτους (βλ. παρ' ἡμῖν ἀρθρ. 47 τοῦ Ν. 3713/1928, ἀρθρ. 123 τοῦ Ν. 3154/1924). - Ἐν οὐδεμιᾷ περιπτώσει δύναται ν' ἀποτελέσῃ ἀντικείμενον τοῦ ἐλέγχου τοῦ νομάρχου ἡ ἐπίλυσις τῶν μεταξὺ τῶν τοπικῶν ὁργανισμῶν καὶ τῶν τρίτων ἀναφυομένων ιδιωτικῶν διαφορῶν καὶ ἰδίως τῶν ἐκ συμβάσεων τοιούτων (ἀποφ. 124, 171, 570 καὶ 991/1936 τοῦ ἐλληνικοῦ Σ.τ.Ε., ἀντίθετος ἡ ἀπόφ. 654/1937 αὐτοῦ), ὑπαγομένη εἰς τὴν ἀρμοδιότητα τῶν τακτικῶν δικαστηρίων (G o b e l, Gemeindeordnung für Baden - Württemberg, σ. 327, O. M a y e r, Deutsches Verwaltungsrecht, τ. II, 1924, σ. 397, H. Peters, Lehrbuch der Verwaltung, 1949, σ. 317, σημ. 5, ἀντίθετοι οἱ H e l m r e i c h - W i d t m a n n, op. cit., σ. 43).

398. Τὴν αὐτὴν ἀρχὴν καθιεροῖ τὸ ἀρθρ. 8 §§ 1 καὶ 5 τοῦ Ν. 3200/1955 προκειμένου περὶ τοῦ ὑπὸ τοῦ ἀρμοδίου Ὑπουργοῦ ἀσκουμένου ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῶν ἀποφάσεων τοῦ νομάρχου: «Κατὰ τῶν ἀποφάσεων τοῦ νομάρχου ἐπιτρέπεται εἰς πάντα ἐνδιαφερόμενον προσφυγὴ διὰ παράβασιν ν ὁ μ ο υ ἐνώπιον τοῦ ἀρμοδίου Ὑπουργοῦ ἐντὸς ἀποκλειστικῆς προθεσμίας 30 ἡμερῶν ἀπὸ τῆς δημοσιεύσεως ἢ, ἐὰν ἡ ἀπόφασις δὲν δημοσιεύεται, ἀπὸ τῆς κοινοποιήσεως ἢ ἄλλως ἀφ' ἧς ἔλαβε γνῶσιν. - Ὁ Ὑπουργὸς δύναται καὶ αὐτεπαγγέλτως ν' ἀκυροῖ π α ρ ἄ ν ο υ ν πράξιν τοῦ νομάρχου ἐντὸς 3 μηνῶν ἀπὸ τῆς ἐκδόσεώς της».

399. Ἀπόφ. 1246/1953 τοῦ Σ.τ.Ε. - Ἡ ἐποπτικὴ ἀρχὴ δύναται ν' ἀρνήται τὴν ἐγκρίσιν μόνον εἰς τὴν περίπτωσιν, καθ' ἣν ἡ πράξις τοῦ συμβουλίου εἶναι π ρ ο ὀ ῖ ῶ ς μὴ σκόπιμος (B e c k e r, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 720), κατὰ δὲ τῆς ἀρνήσεως παροχῆς τῆς ἐγκρίσεως δύναται ν' ἀσκήται αἴτησις ἀκυρώσεως ἐνώπιον τοῦ Σ.τ.Ε. (πρβλ. ἀπόφ. 240/1930, σκέψιν 5ην, καὶ 678/1932, σκέψιν 5ην, τοῦ Σ.τ.Ε., W. W e b e r, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, σ. 28 ἐπ.).

400. α' Ὁ νομάρχης δύναται ὡσαύτως νὰ μειώνῃ ἠϋζημένα ἀδικαιολογήτως ἔσοδα καὶ νὰ διαγράψῃ ἢ μειώνῃ ἔξοδα μὴ δικαιολογούμενα ἐκ τῆς οἰκονομικῆς καταστάσεως τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος ἢ δυσανάλογα πρὸς τὰς προβλεπομένας λοιπὰς δαπάνας.

401. Βεγλερ ἤ, Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, σ. 166 ἐπ.

τελείας αὐτῶν. - Ἐν τῇ Ὁμοσπονδιακῇ Δημοκρατίᾳ τῆς Γερμανίας συνεζητήθη εὐρέως καὶ ἀμφισβητεῖται τὸ ζήτημα, ἂν εἶναι σύμφωνοι πρὸς τὸ ἄρθρ. 28 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου καί, πρὸ παντός, πρὸς τὰς περιοριζούσας ρητῶς τὴν κρατικὴν ἐποπτεῖαν εἰς μόνον ἑλεγχον νομιμότητος διατάξεις τῶν Συνταγμάτων τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν αἱ εἰς τοὺς ἰσχύοντας κοινοτικούς νόμους περιεχόμεναι ἐπιφυλάξεις ἐγκρίσεως ὀρισμένων πράξεων τῶν κοινοτικῶν ἀρχῶν ὑπὸ τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς (Genehmigungs- und Bestätigungs-vorbehalte). Ἡ ἐν τῇ νομολογίᾳ⁴⁰² καὶ τῇ ἐπιστήμῃ⁴⁰³ κρατήσασα ἄποψις

402. Ἀπόφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 2.12.1958 (BVerf GE 8, 332, 359 ἐπ.), δικαιολογήσασα τὴν συνταγματικότητα μιᾶς ἐπιφυλάξεως ἐγκρίσεως (ἄρθρ. 54 τῆς Landkreisordnung τῆς Βορείου Ρηνανίας - Βεστφαλίας τῆς 21.7.1953) διὰ μιᾶς ἱστορικῆς ἐρμηνείας τῆς περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικῆς διατάξεως, καταληγουσῆς εἰς τὴν ἀποδοχὴν μιᾶς «Status - quo - Garantie» ἀπόφ. τοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τοῦ Κάσσελ τῆς 11.3.1952 («Die Oeffentliche Verwaltung», 1953, σ. 702 ἐπ.), προτείνασα καὶ τὸ παράδοξον ἐπιχείρημα, ὅτι τὸ Σύνταγμα εἶναι ν ε ὡ τ ε ρ ο ν τῆς καθιερώσεως τὴν ἐπιφύλαξιν ἐγκρίσεως διατάξεως τοῦ ἄρθρ. 62 § 2 τοῦ κοινοτικοῦ νόμου τῆς Ἑσσης τῆς 21.12.1945 (κατὰ τοῦ ἐπιχειρήματος αὐτοῦ οἱ Bauernfeind, op. cit., σ. 73 ἐπ., Henrichs, op. cit., σ. 731, Kl. Müller, op. cit., σ. 195, Schunck, Σχόλιον ἐπὶ τῆς ἐν λόγῳ ἀποφάσεως, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1954, σ. 93, καὶ Seele, op. cit., σ. 375)· ἀπόφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Ρηνανίας - Παλατινάτου τῆς 5.12.1950 (Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, τ. III, σ. 529 ἐπ.), ἐπικαλεσθεῖσα καὶ τὸ προφανὲς ἀβάσιμον ἀντίστροφον ἐπιχείρημα, τούτέστιν ὅτι ὁ κοινοτικὸς νόμος εἶναι ν ε ὡ τ ε ρ ο ς τοῦ Συντάγματος, ψηφισθεὶς ὑπὸ ἐνὸς Κοινοβουλίου, τὸ ὁποῖον συνέκειτο σχεδὸν ἐκ τῶν αὐτῶν προσώπων, ἐξ ὧν συνετίθετο καὶ ἡ ψηφίσασα τὸ Σύνταγμα Συντακτικῇ Συνέλευσις (κατὰ τοῦ ἐπιχειρήματος αὐτοῦ καὶ οἱ Kl. Müller, op. cit., σ. 197, καὶ Seele, op. cit., σ. 375)· ἀπόφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βορείου Ρηνανίας - Βεστφαλίας τῆς 19.6.1954 (Kottenberg-Steffens, op. cit., τ. II, ὑπὸ § 60 GO, σ. 11) καὶ τῆς 21.8.1954 (OVGE 9, 83).

403. Becker, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, σ. 133, 173· τοῦ αὐτοῦ, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 749 ἐπ.· Bochalli, op. cit., σ. 125· Geidel, op. cit., σ. 89 ἐπ.· Geller-Kleinrahm-Fleck, op. cit., σ. 544· W. Hofmann, Genehmigungsvorbehalt und Kommunalaufsicht, ἐν «Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht» (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, τ. 19), 1963, σ. 82 ἐπ.· Chr. Masson, Gemeindeaufsicht, Die verschiedenen Formen der staatlichen Aufsicht über die Gemeinden (Vorschriftensammlung für die Bayerische Gemeindeverwaltung, τ. 202), 1962, σ. 52 ἐπ.· Wolff, op. cit., τ. II, σ. 98, 195.- Ἀντίθετοι οἱ H. Bigalke (Die Genehmigung der Bauleitpläne, DÖV, 1957, σ. 446 ἐπ.), Gönnerwein (Die Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht, σ. 517-533, Gemeinde-recht, σ. 197 ἐπ., Zu einigen Fragen des heutigen Gemeinderechts σ. 228) καὶ Stern (ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 54 ἐπ.), δεχόμενοι ὅτι αἱ ἐν λόγῳ ἐπιφυλάξεις ἐγκρίσεως εἶναι ἐπιτρεπταὶ μόνον ὡς ἑλεγχος νομιμότητος, ὅχι δὲ καὶ σκοπιμότητος.- Βλ. σχετικῶς καὶ, γενικώτερον, περὶ τῆς κρατικῆς ἐποπτείας κατὰ τὸ ἰσχύον γερμανικὸν δίκαιον H. Bauer, Die Staatsaufsicht über die Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland und in Grossbritannien (Eine vergleichende Darstellung), Diss. Mainz

ἔλυσε τὸ ζήτημα τοῦτο καταφατικῶς, μὲ τὴν αἰτιολογίαν ὅτι αἱ ἐν λόγῳ ἐπιφυλάξεις ἐγκρίσεως δὲν ἀποτελοῦν μέσα τῆς γενικῆς (συνήθους) ἐποπτείας, ἣν καὶ μόνον αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικαὶ διατάξεις περιο-

1955· G. Beck, Die Staatsaufsicht auf die Gemeinden, Diss. Heidelberg 1950· H. Eckert, Die Mittel der Staatsaufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände nach dem seit dem 8.5.1945 erlassenen Gemeindeverfassungsgesetzen der Länder in rechtsvergleichender Darstellung, Diss. Köln 1950· H. Göbig, Der Genehmigungsvorbehalt im bayerischen Kommunalrecht, Diss. Würzburg 1956· G. Horn, Die Staatsaufsicht über die Gemeinden nach dem Recht der Deutschen Gemeindeordnung, den Gemeindeordnungen nach 1945, nach dem Entwurf des Städtetages und dem Weinheimer Entwurf, Diss. Frankfurt 1953· G. Klemm, Geschichte und Systematik der Staatsaufsicht und der modernen Aufsichtsmittel über Gemeinden und Kreise in Deutschland, Diss. Kiel 1951· K. Knott, Genehmigungsvorbehalte im Verwaltungsrecht als Mittel der Staatsaufsicht bei Verwaltungsvorgängen der mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestatteten Körperschaften des öffentlichen Rechts, Diss. Köln 1965· G. Kriebaum, Grenzen der kommunalen Rechtsaufsicht in Bayern, Diss. München 1956· E. Laux, Geschichte und Systematik der Staatsaufsicht und der modernen Aufsichtsmittel über Gemeinden und Gemeindeverbände, Diss. Kiel 1951· H. Lüdecke, Staatsaufsicht und Mitwirkung des Staates bei Akten der Gemeindeselbstverwaltung im nordrhein - westfälischen Recht, Diss. Würzburg 1960· K. Miltner, Der Genehmigungsvorbehalt nach dem geltenden Recht der Kommunalaufsicht unter besonderer Berücksichtigung von Baden-Württemberg, Diss. Heidelberg 1957· Rechtsaufsicht über die Gemeinden und Opportunitätsprinzip, Diss. Tübingen 1967· H. O. Riedel, Gemeindeaufsicht und Verfassungsrecht, Die historische Entwicklung der Staatsaufsicht über die Gemeinden bis zur Gegenwart und ihre Zusammenhänge mit dem Verfassungsrecht, Diss. Hamburg 1952· J. Salzwedel, Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, ἐν «Archiv für Kommunalwissenschaften», 1962, σ. 203 ἐπ· Schaper, Vom Inhalt der Kommunalaufsicht und der Handhabung ihrer Eingriffsrechte, ἐν «Staats - und Kommunalverwaltung», 1962, σ. 85 ἐπ· E. Scholl, Gesetz - und Zweckmäßigkeit in der Staatsaufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände, Diss. Göttingen 1953· W. Seeberger, Das Mitwirkungsrecht des Staates bei Ausübung der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindenverbände (Genehmigungsvorbehalt), Diss. Heidelberg 1960· S. Strauss, Die Kommunalaufsicht über die Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung der neuen Aufsichtsmittel, Diss. Heidelberg 1959·- Ἐκ τῆς παλαιότερας βιβλιογραφίας βλ. ἰδίως H. Heinemann, Grenzen des bayerischen Kommunalaufsichtsrechtes, Diss. Heidelberg 1931· E. Jagomast, Vergleichende Darstellung der Staatsaufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände nach geltendem Gemeindeverfassungsrecht, Diss. Köln 1929· W. Kappes, Grundsatz, Inhalt und Grenzen des modernen Staatsaufsichtsrechtes über die Gemeinden, Diss. Köln 1927· K. Keilholz, Die Staatsaufsicht auf die Gemeinden nach deutschem und italienischem Recht, Diss. München 1943· A. Kühn, Begriffsbestimmung und Grenzen der Staatsaufsicht über die Selbstverwaltungskörper, Diss. Breslau 1926· C. v. Mangoldt, Das Aufsichtsrecht des Staates über die Kommunalverbände, Diss. Göttingen 1913.

ρίζουν ρητῶς ἢ σιωπηρῶς εἰς ἔλεγχον νομιμότητος, ἀλλ' ἔκτακτα ἐποπτικά μέσα καὶ ἰδίως παραδεδομένα «δικαιώματα συμπράξεως» τοῦ Κράτους εἰς ὠρισμένας πράξεις τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, τὰ ὁποῖα δὲν ἠθέλησαν νὰ καταργήσουν αἱ ἐν λόγῳ συνταγματικαὶ διατάξεις. Ἡ ἀποφῆς αὕτη εἶναι κατ' ἀποτέλεσμα ὀρθὴ μόνον ὑπὸ τὸν Θεμελιώδη Νόμον τῆς Βόννης καὶ τὰ Συντάγματα τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν, τὰ ὁποῖα δὲν περιορίζουν ρητῶς τὴν κρατικὴν ἐποπτεῖαν εἰς ἔλεγχον νομιμότητος, καὶ ὑπὸ τὰ ὁποῖα τὸ κατ' ἐξαίρεσιν ἐπιτρεπτόν τῶν ἐπιφυλάξεων ἐγκρίσεως ἐρεῖδεται ἐπὶ τῆς εἰς τὰς περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεις αὐτῶν περιεχομένης ἐπιφυλάξεως τοῦ νόμου. Τούναντίον, εἶναι ἀνεπίτρεπτοι τοιαῦται ἐπιφυλάξεις ἐγκρίσεως ὑπὸ τὰ Συντάγματα τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν, ἅτινα δι' εἰδικῶν διατάξεων, μὴ περιεχουσῶν τὴν ἐπιφύλαξιν τοῦ νόμου, ἐπιτρέπουν τὴν ἄσκησιν μόνον ἐποπτείας νομιμότητος. Τὸ ζήτημα τοῦτο δὲν γεννᾶται ὑπὸ τὸ Σύνταγμα τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 75 § 1 ἐδ. 2), τὸ ὁποῖον καθορίζει περιοριστικῶς τὰς περιπτώσεις, εἰς ἃς ὁ νόμος δύναται ν' ἀπαιτῇ τὴν ἐγκρισιν τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς, καὶ τὸν λόγον, δι' ὃν αὕτη δύναται νὰ παρέχῃ ἢ ἀρνήται τὴν ἐγκρισιν ⁴⁰⁴.

Ἐκ τῆς περὶ ἧς ὁ λόγος συνταγματικῆς ἀρχῆς ἐπεταί, ὅτι ἡ εὐθύνῃ τοῦ Ὑπουργοῦ τῶν Ἑσωτερικῶν καὶ ὁ κοινοβουλευτικὸς ἔλεγχος δύνανται κατ' ἀρχὴν ν' ἀναφέρονται μόνον εἰς τὴν ἄσκησιν τοῦ ἐλέγχου νομιμότητος ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ἡ ἐν προκειμένῳ θέσις τοῦ Ὑπουργοῦ τῶν Ἑσωτερικῶν εἶναι κατ' ἀρχὴν ἡ αὕτη πρὸς ἐκείνην τοῦ Ὑπουργοῦ τῆς Δικαιοσύνης ἀπέναντι τῶν δικαστηρίων. Ὁ Ὑπουργὸς τῶν Ἑσωτερικῶν δὲν δύναται πράγματι κατ' ἀρχὴν ν' ἀπευθύνῃ διαταγὰς πρὸς τοὺς αὐτοδιοικουμένους τοπικοὺς ὀργανισμοὺς ἢ νὰ ἐπηρεάξῃ κατ' ἄλλον τρόπον τὴν διοίκησιν αὐτῶν, ὅπως ἀκριβῶς ὁ Ὑπουργὸς τῆς Δικαιοσύνης δὲν δύναται νὰ διατάξῃ ἐν δικαστηρίῳ ν' ἀποφασίσῃ ὑπὸ μίαν ὠρισμένην ἔννοιαν. Ὁ Ὑπουργὸς Ἑσωτερικῶν τῆς Πρωσίας Herrfurth, προσκληθεὶς ὑπὸ τινων βουλευτῶν ν' ἀκυρώσῃ μίαν ἀπόφασιν τοῦ νομάρχου ὡς προέδρου τῆς νομαρχιακῆς ἐπιτροπῆς, εἶπε κατὰ τὴν συνεδρίασιν τῆς Βουλῆς τῆς 19 Φεβρουαρίου 1889 ὀρθῶς τὰ ἐξῆς: «Ἐνταῦθα πρόκειται περὶ τῆς ἀποφάσεως μιᾶς ἀρχῆς τῆς αὐτοδιοικήσεως, εἰς ἣν δὲν εἶμαι ἀρμόδιος νὰ ἐπέμβω, καὶ εἰς τὴν ὁποίαν οὐδέποτε θὰ ἐπιχειρήσω νὰ ἐπέμβω» ⁴⁰⁵.

404. Οἱ τοπικοὶ ὀργανισμοὶ δὲν δύνανται νὰ ὑποβάλλουν ἐκουσίως ὠρισμένας πράξεις των εἰς τὴν ἐγκρισιν τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς. Διότι μία τοιαύτη ρύθμισις ἀποτελεῖ προφανῶς παραίτησιν ἀπὸ τοῦ συνταγματικῶς κατοχυρωμένου θεσμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, οὗσαν νομικῶς ἀνεπίτρεπτον. Ἄλλως ὁ Kl. Müller, op. cit., σ. 175 ἐπ.

405. Βλ. G ö n n e n w e i n, Zu einigen Fragen des heutigen Gemeinderechts, σ. 219, σημ. 15. E. N e u k a m p, Der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtssinne, ἐν «Archiv des Oeffentlichen Rechts», τ. IV (1889), σ. 546 ἐπ., σημ. 10.

γγ) Ἡ ἐποπτικὴ ἀρχὴ δὲν δύναται νὰ μεταρρυθμί-
ζη τὰς πράξεις τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοι-
κῆσεως (pouvoir de réformation) ⁴⁰⁶. Ἡ ἀρχὴ αὕτη καθιεροῦται σιωπηρῶς
ὑπὸ τοῦ ἐλληνικοῦ Δημοτικοῦ καὶ Κοινοτικοῦ Κώδικος, ὁ ὁποῖος (ἄρθρ. 159)
μόνον προκειμένου περὶ τοῦ ἐλέγχου τοῦ προϋπολογισμοῦ παρέχει εἰς τὸν
νομάρχην τὸ δικαίωμα τροποποιήσεως (διαγραφῆς ἢ μειώσεως) τῶν καθ’
ἑκαστον κονδυλίων ἐσόδων ἢ ἐξόδων καί, ἐπομένως, τῆς μερικῆς ἐγκρίσεως
αὐτοῦ ⁴⁰⁷.

δδ) Ἡ ἐποπτικὴ ἀρχὴ δὲν δύναται νὰ ὑποκαθίσταται
εἰς τὴν ἀρμοδιότητα τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐ-
τοδιοικῆσεως (pouvoir de substitution, Ersatzvornahme) ⁴⁰⁸.
Ἡ τοιαύτη ὑποκατάστασις, καταργοῦσα ἐν τῇ συγκεκριμένῃ περιπτώσει τὴν
τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν ⁴⁰⁹ καὶ ἀποτελοῦσα τὴν ἰσχυροτέραν μορφήν ἐποπτείας
μετὰ τὴν παῦσιν τῶν ὀργάνων τῶν αὐτοδιοικουμένων τοπικῶν ὀργανισμῶν,
εἶναι συνταγματικῶς ἐπιτρεπτὴ μόνον εἰς λίαν ἐξαιρετικὰς περιπτώσεις καὶ δὴ
μόνον πρὸς ἐκπλήρωσιν ὀρισμένων σπουδαίων νομίμων ὑποχρεώσεων τῶν
τοπικῶν ὀργανισμῶν, αἵτινες ἀφοροῦν κυρίως τὸ δημόσιον συμφέρον ⁴¹⁰ καὶ τὰς
ὁποίας τὰ ὅργανα αὐτῶν ἀρνοῦνται νὰ ἐκπληρώσουν. -Ὁ ἡμέτερος Δημοτικὸς
καὶ Κοινοτικὸς Κώδιξ ἀνταποκρίνεται εἰς τὴν ἐν λόγῳ συνταγματικὴν ἀρχήν,
ἐπιτρέπων τὴν ὑποκατάστασιν τοῦ νομάρχου εἰς τὴν ἀρμοδιότητα τῆς δημοτικῆς
ἢ κοινοτικῆς ἀρχῆς μόνον εἰς τρεῖς περιπτώσεις καὶ δὴ προκειμένου περὶ τῆς
ἐν τῷ προϋπολογισμῷ ἀναγραφῆς τῶν ὑποχρεωτικῶν δαπανῶν (ἄρθρ. 159
§ 3 ἐδ. 1 ἐν συνδ. πρὸς ἄρθρ. 156 § 1), τῆς πρὸς κάλυψιν αὐτῶν ἐπιβολῆς ἢ

406. Βλ. τὰς ἀποφ. 240/1930 (σκέψιν 4ην), 35/1931 (σκέψιν 10ην), 678/1932 (σκέ-
ψιν 4ην) καὶ 82/1938 (σκέψιν 2αν) τοῦ Σ.τ.Ε.- Βεγλερ ἤ, Ἡ συνταγματικὴ προστασία
τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικῆσεως, σ. 219· Κολυβά - Οἰκονομοπούλου - Λιανο-
πούλου, op. cit., σ. 339· Τσοῦτσου, op. cit., σ. 89 ἐπ.- Dendias, op. cit.,
σ. 113· M. Duverger, Droit Public, ἐκδ. 2α (1961), σ. 207· R. Maspétiol-
P. Laroque, La tutelle administrative (Le contrôle des administrations départe-
mentales, communales, coloniales et des établissements publics), 1930, σ. 11.

407. Βεγλερ ἤ, Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, σ. 160 ἐπ.

408. Βλ. τὴν ἀνωτ., σημ. 406 παρατιθεμένην νομολογίαν τοῦ Σ.τ.Ε. Αἱ ἀποφ. 35/
1931 (σκέψιν 10η) καὶ 82/1938 (σκέψιν 3-4) αὐτοῦ ἐθεώρησαν ὡς συνταγματικὴν τὴν νο-
μοθεσίαν περὶ ἀναθεωρήσεως τῶν πρὸ τοῦ πρώτου παγκοσμίου πολέμου συναφθεισῶν
συμβάσεων περὶ ἠλεκτροφωτισμοῦ τῶν δῆμων καὶ κοινοτήτων (Ν. 4582 τῆς 29.8.1930).-
Βλ. καὶ Κολυβά - Οἰκονομοπούλου - Λιανοπούλου, op. cit., σ. 339·
Παπαφράγκου, op. cit., σ. 103, σημ. 8.- A. Buttgenbach, Manuel de
Droit Administratif, 1959, σ. 145· Dendias, op. cit., σ. 113· Duverger,
op. cit., σ. 207.

409. Forsthoff, Die Krise der Gemeindeverwaltung, σ. 27.

410. W. Jellinek, op. cit., σ. 534.

αὐξήσεως τοπικῶν φόρων (ἄρθρ. 159 § 3 ἐδ. 2-3) καὶ τῆς ἐκδόσεως ἐντάλματος πρὸς ἐξόφλησιν μιᾶς ἐκκαθαρισμένης ἀπαιτήσεως (ἄρθρ. 178 § 2)⁴¹¹. Ἡ διάταξις περὶ τῆς αὐτεπαγγέλτου ἐγγραφῆς τῶν δαπανῶν πρὸς ἐξόφλησιν «νομίμων ὀφειλῶν» (ἄρθρ. 156 § 1 ἐδ. 2 στοιχ. γ') δέον νὰ ἐρμηνευθῇ στενῶς καὶ δὴ δέον ν' ἀποκλεισθοῦν ἐξ αὐτῆς κατ' ἀρχὴν αἱ ἐξ ἐννόμων σχέσεων τοῦ ιδιωτικοῦ δικαίου καὶ ιδίως συμβάσεων ἀπορρέουσai ὑποχρεώσεις τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων, ἡ ἐκπλήρωσις τῶν ὁποίων πρέπει νὰ ἐπιδιώκεται διὰ τῆς δικαστικῆς ὁδοῦ πρωτοβουλία τῶν δικαιούχων. Ὑπὸ τὴν ἀντίθετον εὐρεῖαν ἐννοιοῦν τῆς διατάξεως⁴¹², αὕτη θὰ ἦτο προδήλως ἀντισυνταγματικὴ· διότι θὰ ἐπέτρεπε τὴν ὑποκατάστασιν τοῦ νομάρχου ὅχι μόνον εἰς τὴν ἀρμοδιότητα τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν σχέσει πρὸς πλείστας πράξεις, αὐτῶν, ἀλλὰ καὶ εἰς ἐκείνην τῶν δικαστηρίων. Ἡ ἐνταῦθα ὑποστηριζομένη ἀποψις κρατεῖ ἐν Γερμανίᾳ, ἐνθα ἡ ὑποκατάστασις θεωρεῖται ἐπιτρεπτὴ μόνον προκειμένου περὶ τῆς ἐκπληρώσεως τῶν ἐκ τοῦ δημοσίου δικαίου ἀπορρεουσῶν ὑποχρεώσεων τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως^{413, 414, 415}.

411. Βλ. Βεγλερ ἤ, Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, σ. 164 ἐπ.

412. Βεγλερ ἤ, Ἡ Διοικητικὴ Ὁργάνωσις, σ. 164.

413. Βλ. π.χ. «die zweite Verwaltungsverordnung» ἐπὶ τοῦ ἄρθρ. 109 τοῦ κοινοτικοῦ νόμου τῆς Βορείου Πρωανίας - Βεσφαλίας (H. Gerhard, Die Gesetze der Selbstverwaltung im Lande Nordrhein - Westfalen, ἐκδ. 8η, 1961, σ. 135)· R. Kunze - C. Schmidt, Die Gemeindeordnung für Baden - Württemberg vom 25.7.1955, 1956, σ. 819, 826 ἐπ.

414. Ἡ ὑποκατάστασις εἶναι παρ' ἡμῖν, ὡς προκύπτει σαφῶς ἐκ τῆς διατυπώσεως τῶν ἐν τῷ κειμένῳ παρατιθεμένων σχετικῶν διατάξεων τοῦ ΔΚΚ, ὅχι ἀπλῶς δυνήτικῃ, ἀλλ' ὑποχρεωτικῃ, δηλονότι ὁ νομάρχης, μὴ ἐπιχειρῶν μίαν τῶν μνημονευθεισῶν ἐνεργειῶν, παραλείπει ὀφειλομένην νόμιμον ἐνέργειαν (οὕτω καὶ ἡ νομολογία τοῦ Σ.τ.Ε., ὑπὸ τὸν Κ.Ν.Δ.Κ., βλ. Παπαφράγκου, ὁρ. cit., σ. 103, σημ. 8). Ἡ ἀρχὴ αὕτη («Legalitätsprinzip») φαίνεται διέπουσα, κατὰ τὸν ΔΚΚ, καὶ τὴν ἀσκῆσιν τοῦ ἐλέγχου νομιμότητος ἐπὶ τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἀρχῶν ἐν γένει. Ἡ ἀντίθετος ἀρχὴ («Opportunitätsprinzip») ἰσχύει εἰς τὰς Χώρας τῆς Δυτ. Γερμανίας, πλὴν τῆς Βαυαρίας (Becker, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 707, Gönnerwein, Gemeinderecht, σ. 179, Weber, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, σ. 20 ἐπ.).

415. Ἡ Βόρειος Πρωανία - Βεσφαλία (ἄρθρ. 10 καὶ 21 τοῦ Finanzausgleichsgesetz τῆς 5.4.1948) καὶ τὸ Σλέσβιχ - Χολστάιν (ἄρθρ. 126 τοῦ κοινοτικοῦ νόμου, βλ. Loschelder, Die Gemeindeordnungen in den westdeutschen Ländern κλπ., σ. 58 ἐπ.) εἰσήγαγον, ὑπὸ τὴν ἐπὶ τῆς αὐτῆς δικαίου (W. Goetz, ὁρ. cit., σ. 599 ἐπ., A. Schüle, Staat und Selbstverwaltung in England, Die Kommunalaufsicht der Zentralbehörden, 1933, σ. 132 ἐπ.), ἐν νέον δραστηρίων ἐποπτικῶν μέσων καὶ δὴ τὴν λεγομένην «Finanzsperre», δυνάμενον νὰ χρησιμοποιηθῇ ἀντὶ τῆς ὑποκαταστάσεως: Ἡ ἐποπτεύουσα ἀρχὴ δύναται νὰ περικόπητῃ ἐν ὅλῳ ἢ ἐν μέρει τὰς εἰς μίαν κοινότητα ἐν τῷ πλαισίῳ τοῦ «Finanzausgleich» ἀνηκούσας οἰκονομικὰς ἐπιχορηγήσεις, ἐὰν αὕτη ἀρνήται ἐπιμόνως νὰ ἐκπληρώσῃ τὰ νόμιμα καθήκοντά της. Τὸ μέσον τοῦτο θεωρεῖται ὡς ἀντίθετον πρὸς τὴν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικὴν διάταξιν (Becker, Die Selbst-

3. Ἡ ἑκτασις τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τοῦ περιεχομένου τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. - α'. Ἡ διοικητικὴ λειτουργία τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. - Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἀποτελεῖ μίαν μορφήν ἀποσυγκεντρώσεως τῆς ἐκτελεστικῆς λειτουργίας καί, εἰδικώτερον, τῆς συνήθους (ἀπλῆς) διοικήσεως, περιλαμβάνει δὲ τὴν διαχείρισιν τοπικῶν ὑποθέσεων, διακρινομένων τῶν γενικῶν (κρατικῶν ἐν στενῇ ἐννοίᾳ) ὑποθέσεων καὶ ἀποτελουσῶν κατ' ἀρχὴν τὸν ἴδιον κύκλον ἐνεργείας τῶν φορέων αὐτῆς. Περιεχόμενον τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δὲν δύνανται, συνεπῶς, νὰ εἶναι λειτουργαί τῆς κυβερνήσεως, ἡ ὁποία ὡς ἐκ τῆς φύσεως της εἶναι ἀνεπίδεκτος οἰασδῆποτε ἀποσυγκεντρώσεως, καὶ ἥτις θεωρεῖται ὑπὸ τινων συγγραφέων ⁴¹⁶ ὡς ἐννοιολογικὸν στοιχεῖον τοῦ Κράτους καὶ τὸ κριτήριον διακρίσεως μεταξὺ αὐτοῦ καὶ τῶν ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. - Ἡ ἑκτασις τοῦ ἰδίου κύκλου ἐνεργείας τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διέπεται ὑπὸ τῆς ἀρχῆς τῆς εἰδικότητος ὑπὲρ τὴν εὐρεῖαν ἔννοιαν (le principe de la spécialité) ⁴¹⁷, ἡ ὁποία ἰσχύει καὶ προκειμένου περὶ τοῦ κύκλου ἐνεργείας τῶν λοιπῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου - πλὴν τοῦ Κράτους - καὶ καθ' ἣν ὁ ἴδιος κύκλος ἐνεργείας τῶν ἐν λόγῳ ὀργανισμῶν περιλαμβάνει μόνον ἐκεῖνας τὰς τοπικὰς ὑποθέσεις, αἱ ὁποῖαι μεταβιβάζονται εἰς αὐτοὺς ρητῶς ὑπὸ τοῦ δικαίου τῆς Πολιτείας. Ἡ τοιαύτη εἰδικότης τοῦ κύκλου ἐνεργείας τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν καθορίζεται ὑπὸ τοῦ δικαίου τῶν διαφορῶν Χωρῶν κατὰ δύο τρόπους καὶ δὴ εἴτε διὰ μιᾶς γενικῆς διατάξεως (clause générale), μεταβιβάζουσας εἰς αὐτοὺς κατ' ἀρχὴν πάσας τὰς τοπικὰς ὑποθέσεις (ἀρχὴ τῆς καθολικότητος τοῦ κύκλου ἐνεργείας), εἴτε διὰ τῆς ἀπαριθμήσεως (énumération législative, Enumerationsprinzip) τῶν ὑπ' αὐτῶν διεκπεραιωτέων τοπικῶν ὑποθέσεων (ἀρχὴ τῆς εἰδικότητος ὑπὸ τὴν στενὴν ἔννοιαν ἢ τῆς ἀπαριθμήσεως). Συνέπεια τῆς ἀρχῆς τῆς εἰδικότητος ὑπὸ τὴν εὐρεῖαν ἔννοιαν εἶναι, ὅτι ἐν ἀμφιβολίᾳ «τὸ τεκμήριον ἀρμοδιότητος», ὁμιλεῖ ὑπὲρ τοῦ Κράτους καὶ κατὰ τῶν ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ⁴¹⁸.

verwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, σ. 171 ἐπ., G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 194 ἐπ., S t e r n, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἀριθρ. 28, σ. 54, ἀριθρ. 136, σημ. 26).

416. D u g u i t, op. cit., τ. III, 1923, σ. 67-75· F o r s t h o f f, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, σ. 95 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, τ. I, ἐκδ. 8η (1961), σ. 400.

417. R. B o n n a r d, Précis de Droit Public, ἐκδ. 7η ὑπὸ M. D u v e r g e r, 1946, σ. 140 ἐπ.· P. D u e z - G. D e b e y r e, Traité de Droit Administratif, 1952, σ. 67· d e L a u b a d è r e, op. cit., σ. 87, no 126· M a s p é t i o l - L a r o q u e, op. cit., σ. 69 ἐπ.· G. V e d e l, Droit Administratif, 1961, σ. 460.

418. Τὸ τεκμήριον τοῦτο καθιερώθη ρητῶς ὑπὸ τοῦ ἀριθρ. 212 § 2 τοῦ Συντ. τῆς Κού-

Τὰ Συντάγματα πολλῶν Κρατῶν καθορίζουν ρητῶς τὸ περιεχόμενον τῆς πρωτοβαθμίου τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ δὴ καθιεροῦν τὴν ἀρχὴν τῆς καθολικότητος τοῦ κύκλου ἐνεργείας τῶν κοινοτήτων. Οὕτως, ἡ ἐν λόγῳ ἀρχὴ καθιεροῦται ἰδίως ὑπὸ τῶν Συνταγμάτων τῆς Δυτικῆς Γερμανίας (ἄρθρ. 28 § 2 ἐδ. α') ⁴¹⁹, τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν αὐτῆς ^{420, 421}, τοῦ Βελγίου (ἄρθρ. 31, 108), τοῦ Λουξεμβούργου (ἄρθρ. 107 § 3), πολλῶν Καντονίων τῆς Ἑλβετίας ⁴²² καὶ τῶν ὁμοσπόνδων Πολιτειῶν τῆς Βορείου Ἀμερικῆς, τὰ ὅποια εἰσήγαγον τὸ σύστημα τοῦ «home rule» ^{423, 424}. Ἡ ἀρχὴ καθιερώθη ὡσαύτως ἀνέκαθεν

βας τοῦ 1940: «Αἱ ἐξουσίαι, αἱ ὁποῖαι δὲν ἀνατίθενται ὑπὸ τοῦ παρόντος Συντ. εἰς τὴν κοινοτικὴν διοίκησιν, ἐπιφυλάσσονται εἰς τὴν ἐθνικὴν Κυβέρνησιν».

419. Βλ. Becker, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 711· Geidel, op. cit., σ. 65 ἐπ.· G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 36 ἐπ.· H a m a n n, op. cit., σ. 239· Hesse, op. cit., σ. 176 ἐπ.· Klatt, op. cit., σ. 100· v. Mangoldt-Klein, op. cit., σ. 706 ἐπ.· Maunz, Deutsches Staatsrecht, σ. 208· Pagenkopf, op. cit., σ. 81 ἐπ.· U. Scheuner, Voraussetzungen und Form der Errichtung öffentlicher Körperschaften (ausserhalb des Kommunalrechts), ἐν Gedächtnisschrift für H. Peters, 1967, σ. 798 ἐπ., σημ. 6· Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 38 ἐπ.· W. Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, σ. 38, 47 ἐπ.· Wernicke, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28 (ἐκδ. 1η), σ. 7.

420. Ἀρθρ. 11 § 2 καὶ 83 § 1 Συντ. Βαυαρίας, ἄρθρ. 137 § 1 Συντ. Ἑσσης, ἄρθρ. 49 § 1 Συντ. Πρηνανίας - Παλατινάτου, ἄρθρ. 39 § 1 Συντ. Σλέσβιχ - Χολσταίν, ἄρθρ. 78 § 2 Συντ. Βορείου Πρηνανίας - Βεσφφαλίας, ἄρθρ. 44 § 3 Συντ. Κ. Σαξωνίας καὶ ἄρθρ. 71 § 2 Βάδης - Βυρτεμβέργης.

421. Ἐν Γερμανίᾳ ὑποστηρίζεται ἡ ἄποψις, ὅτι ἡ καθολικότης τοῦ κύκλου ἐνεργείας ἀποτελεῖ ἐννοιολογικὸν στοιχεῖον τῶν ἐδαφικῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου (Becker, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, σ. 125, βλ. καὶ G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 46). Ἄλλως, ὁρθῶς, ὁ Elleringmann, op. cit., σ. 30. Ἡ καθολικότης τοῦ κύκλου ἐνεργείας ἀποτελεῖ μὲν σύνηθες, ἀλλ' ὅχι καὶ ἀναγκαῖον χαρακτηριστικὸν γνῶρισμα τῶν ἐν λόγῳ νομικῶν προσώπων. Οὐσιῶδες ἐννοιολογικὸν στοιχεῖον αὐτῶν εἶναι ἡ ἐδαφικὴ ἐξουσία (Gebietshoheit), τὴν ὁποῖαν ἔχουν, καὶ εἰς ἣν ὑπόκεινται πάντα τὰ εἰς τὴν περιοχὴν αὐτῶν εὐρισκόμενα πρόσωπα καὶ πράγματα (Becker, αὐτόθι, σ. 124 ἐπ., Elleringmann, op. cit., σ. 2, G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 46 ἐπ.).

422. Ἀρθρ. 48 § 1 Συντ. Ζυρίχης, ἄρθρ. 87 § 1 Συντ. Λουκέρνης, ἄρθρ. 75 § 1 Συντ. Οὔρι, ἄρθρ. 90 § 1 Συντ. Σαφφχάουζεν, ἄρθρ. 54 Συντ. Σολότουρν, ἄρθρ. 72 § 1 Συντ. Appenzell A.-Rh., ἄρθρ. 44 § 1 Συντ. Ἀαργκάου καὶ ἄρθρ. 69 Συντ. Βάλλις (βλ. σχετικῶς B ü t t i k o f e r, op. cit., σ. 74 ἐπ.).

423. Βλ. Ρ α τ ξ ο υ, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἐν ταῖς Ἑνωμέναις Πολιτείαις τῆς Ἀμερικῆς, σ. 22.

424. Ἐν Ἀγγλίᾳ ἰσχύει ἡ ἀρχὴ τῆς ἀπαριθμίσεως, θεωρουμένη ὡς συνέπεια τῆς ἀρχῆς τοῦ «Rule of Law» καὶ τῆς «Κυριαρχίας τοῦ Κοινοβουλίου» («Sovereignty of Parliament»). Βλ. Bochalli, op. cit., σ. 107, σημ.· Garreau, op. cit., σ. 41· S. Humes - E. Martin, The structure of local governments throughout the world, ἐκδοθὲν ὑπὸ τῆς «International Union of Local Authorities», 1961, σ. 38 ἐπ.

ὑπὸ τῆς ἐλληνικῆς νομοθεσίας^{425, 426}. - Ἀξιοσημείωτος εἶναι ἡ ρύθμισις τῶν παρατεθέντων⁴²⁷ Συνταγμάτων τῶν γερμανικῶν Χωρῶν τὰ ὅποια καθιεροῦν τὴν ἀρχὴν τῆς ἐνότητος τῆς τοπικῆς διοικήσεως (Grundsatz der Einheit der örtlichen Verwaltung), κατὰ τὴν ὁποίαν ὁ κύκλος ἐνεργείας τῶν κοινοτήτων δὲν περιλαμβάνει μόνον τὰς κλασσικὰς τοπικὰς ὑποθέσεις, ἀλλὰ πάσας γενικῶς τὰς τοπικὰς ὑποθέσεις, δηλονότι καὶ τὰς ὑπὸ τῶν περιφερειακῶν διοικητικῶν ἀρχῶν τοῦ Κράτους διεκπεραιουμένας. Οὕτω, τὰ Συντάγματα τῆς Ἑσσης (ἄρθρ. 137 § 1) καὶ τῆς Πρωανίας - Παλατινάτου (ἄρθρ. 49 § 1) ὁρίζουν τὰ ἑξῆς: «Αἱ κοινότητες εἶναι ἐν τῷ ἐδάφει τῶν ὑπὸ ἰδίαν εὐθύνῃν οἱ ἀποκλειστικοὶ φορεῖς τῆς ὅλης τοπικῆς δημοσίας διοικήσεως. Αὗται δύνανται νὰ ἐπιλαμβάνωνται οἰασδήποτε δημοσίας ὑποθέσεως, ἐφ' ὅσον αὕτη δὲν ἀνετέθη εἰς ἄλλας ἀρχὰς διὰ ρητῆς νομοθετικῆς διατάξεως ἐν τῷ κατεπέιγοντι δημοσίῳ συμφέροντι». Τὴν αὐτὴν ἀρχὴν καθιεροῦν καὶ τὰ Συντάγματα τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 71 § 2 ἐδ. 1)⁴²⁸, τῆς Βορείου Πρωανίας - Βεσφαλίας (ἄρθρ. 78 § 2), τῆς Κάτω Σαξωνίας (ἄρθρ. 44 § 3) καὶ τοῦ Σλέσβιχ - Χολστάιν (ἄρθρ. 39 § 1)⁴²⁹. Αἱ ἐν λόγῳ συνταγματικαὶ διατάξεις δὲν φαίνονται ὅμως κατοχυροῦσαι ἓνα κύκλον ἐνεργείας τῶν κοινοτήτων εὐρύτερον τοῦ ὑπὸ τῶν Συνταγμάτων τῶν ἄλλων Κρατῶν κατοχυρουμένου,

v. Leyden, Englische Selbstverwaltung, 1929, σ. 5· P. Meyer, Die Verwaltungsorganisation, Vergleichende Studien über die Organisation der öffentlichen Verwaltung, 1962, σ. 225 ἐπ.

425. Ἄρθρ. 17 § 1 τοῦ δημοτικοῦ νόμου τοῦ 1833/1834: «Ἀνατίθεται εἰς τοὺς Δήμους ἡ ἀκριβὴς ἐκτέλεσις ὅλων τῶν ὑποχρεώσεων, ὅσαι πηγάζουσιν ἢ ἐκ τοῦ κοινωνικοῦ σκοποῦ τῶν ἢ ἐκ νομίμων ἐιδικῶν λόγων». - Ἄρθρ. 17 καὶ 92 τοῦ Ν. ΔΝΖ'/1912 (ἄρθρ. 19 καὶ 83 Κ.Ν.Δ.Κ.): «Αἱ κοινότητες καὶ οἱ δήμοι ἔχουσι τὴν αὐτοδιοίκησιν τῶν ἐκ τοῦ κοινωνικοῦ καὶ δημοσίου αὐτῶν προορισμῶ ἀπορρεουσῶν ἰδίων τοπικῶν ὑποθέσεων». - Ἄρθρ. 20 τοῦ ἰσχύοντος ΔΚΚ: «Εἰς τὴν ἀρμοδιότητα τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων ἀνήκει ἡ διοίκησις τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων».

426. Σ.Ε. 240/1930 (σκέψις 3η): «Ἐπειδὴ ἐν τῇ ἐνοίᾳ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐδραζομένης ἐπὶ τοῦ ἄρθρ. 107 τοῦ Συντ. καὶ τῶν ἄρθρ. 19, 20, 27 καὶ 83 τοῦ Κ.Ν.Δ.Κ. ἔγκειται ἡ ἐπιχειρήσις πάσης πράξεως τοπικοῦ ἐνδιαφέροντος ὑπὸ τῶν ἀρμοδίων ἀφετῶν ὁργάνων...». - Βλ. καὶ τὰς Σ.Ε. 196/1930 (σκέψιν 1ην), 200/1930 (σκέψιν 2αν), 1255/1934 (σκέψιν 3ην), 819/1957 (σκέψιν 2αν) καὶ 104/1959 (σκέψιν 4ην).

427. Βλ. ἀνωτ., σημ. 420.- Ἐκ τῶν αὐτόθι μνημονευομένων Συνταγμάτων δὲν περιέχει ἀνάλογον ρύθμισιν τὸ Σύντ. Βαυαρίας.

428. Ἡ διάταξις αὕτη ἐπιτρέπει τὴν εἰς ἄλλας ἀρχὰς μεταβίβασιν δημοσίων ὑποθέσεων μόνον «ἐν τῷ δημοσίῳ συμφέροντι».

429. Ἡ ἀρχὴ καθιεροῦται κατὰ τινὰς (Geidel, op. cit., σ. 67, Gönnewein, Gemeinderecht, σ. 36 ἐπ., Partsch, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, σ. 314, Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 40, ἀριθ. 93), παραλλήλως πρὸς τὴν ἀρχὴν τῆς καθολικότητος, καὶ ὑπὸ τοῦ ἄρθρ. 28 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης.

ἀφοῦ αὐταὶ ἐπιφυλάσσουν εἰς τὸν νόμον τὴν ἀφαίρεσιν οἰασδήποτε δημοσίας ὑποθέσεως ἀπὸ τοῦ κύκλου ἐνεργείας τῶν κοινοτήτων. Ἡ ὑπὸ τῶν Συνταγμάτων τῆς Ἑσσης, τῆς Ρηγανίας - Παλατινάτου καὶ τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης ἀπαιτούμενη ἐν προκειμένῳ ὑπαρξίς «κατεπείγοντος δημοσίου συμφέροντος» ἢ «δημοσίου συμφέροντος»⁴³⁰ δὲν ἀποτελεῖ σοβαρὸν τινα περιορισμὸν τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας⁴³¹· διότι ἡ ἔννοια τοῦ δημοσίου (γενικοῦ) συμφέροντος εἶναι μία λίαν ἄοριστος νομικὴ ἔννοια^{432, 433}.

Τὰ Συντάγματα τῶν πλείστων Κρατῶν δὲν θεσπίζουν τὴν ἀρχὴν τῆς καθολικότητος τοῦ κύκλου ἐνεργείας καὶ τῶν ἀνωτέρων ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, καταλείποντα τὸν καθορισμὸν αὐτοῦ εἰς τὸν κοινὸν νομοθέτην. Οὕτως, ἐπὶ παραδείγματι, ὁ Θεμελιώδης Νόμος τῆς Ὁμοσπονδιακῆς Δημοκρατίας τῆς Γερμανίας (ἄρθρ. 28 § 2 ἐδ. β') κατοχυροῦ τὸ δικαίωμα αὐτοδιοικήσεως τῶν ἀνωτέρων ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως μόνον «ἐν τῷ πλαισίῳ τοῦ νομίμου κύκλου ἐνεργείας αὐτῶν»⁴³⁴. Ὁμοίαν διάταξιν περιέχουν καὶ τὰ Συντάγματα τῆς Βαυαρίας (ἄρθρ. 10 § 2)⁴³⁵, τῆς Ἑσσης (ἄρθρ. 137 § 2)⁴³⁶, τῆς Ρηγανίας - Παλατινάτου (ἄρθρ. 49 § 2)⁴³⁶ καὶ τοῦ

430. Ἡ προϋπόθεσις αὕτη, ἀπαιτούμενη καὶ δι' οἷονδήποτε ἄλλον περιορισμὸν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως (βλ. ἀνωτ. ὑπ' ἀριθ. 1, γ', in fine), εἶναι αὐτονόητος, συναγομένη ἐκ τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τοῦ ἐν λόγῳ θεσμοῦ (Weber, Staats- und Selbstverwaltung, σ. 47).

431. Πρβλ. G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 54.

432. Βλ. ἀνωτ., ὑπ' ἀριθ. 1, στ', σημ. 222.

433. Περὶ τῶν προσπαθειῶν ἐνοποιήσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως ἐν τῷ πεδίῳ τῶν ἐπαρχιῶν βλ. H. M ü l l e r, Koordinierung und Einheit der Verwaltung auf der Kreisebene, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1954, σ. 114 ἐπ.· F. R i e t d o r f, Die Einheit der Verwaltung auf der Kreisebene, αὐτόθι, 1955, σ. 230 ἐπ.· A. S c h m i d t, Einheit der Verwaltung auf der Kleisebene, αὐτόθι, 1954, σ. 719 ἐπ.

434. G. B e c h t e l, Selbstverwaltung und Auftragsverwaltung, Diss. Göttingen 1962, σ. 7 ἐπ.· B e c k e r, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 724 ἐπ.· G o h l, op. cit., σ. 40 ἐπ.· G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 381 ἐπ.· H a m a n n, Das Grundgesetz, σ. 241· H e e r, op. cit., σ. 75· H e n r i c h s, op. cit., σ. 729 ἐπ.· v. M a n g o l d t - K l e i n, op. cit., σ. 712· W. S t e i n, Die Rechtsstellung der Landkreise, ihre Aufgaben und deren Finanzierung, Diss. Marburg 1960, σ. 47 ἐπ.· W e r n i c k e, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 9 ἐπ.- Ἀπόφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς 22.11.1957, BVerwGE 6, 23.- Ἀντίθετοι οἱ W. C a n t e r (Verfassungsrecht der Landkreise, ἐν H. P e t e r s, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, τ. I, 1956, σ. 418) καὶ F. S c h ö n e (Bundesverfassung - Landkreisverfassung, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1950, σ. 164 ἐπ.).

435. «Ὁ ἴδιος κύκλος ἐνεργείας τῶν Gemeindeverbände καθορίζεται ὑπὸ τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας».

436. «Οἱ Gemeindeverbände ἔχουν ἐν τῷ πλαισίῳ τῆς νομίμου ἀρμοδιότητος αὐτῶν τὴν αὐτὴν θέσιν».

Σλέσβιχ - Χολστάιν (ἄρθρ. 39 § 2)^{436, 437}. Ἡ τοιαύτη διάφορος μεταχείρισις τῶν κοινοτήτων καὶ τῶν ἀνωτέρων ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δικαιολογεῖται ἐν Γερμανίᾳ μὲ τὴν σκέψιν, ὅτι ἐκεῖναι μὲν εἶναι φυσικὰ δημιουργήματα, οὗτοι δὲ περισσότερον τεχνικὰ τοιαῦτα⁴³⁸. - Ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία κατὰ τὴν ρύθμισιν τοῦ κύκλου ἐνεργείας τῶν ἀνωτέρων τοπικῶν ὀργανισμῶν περιορίζεται ὑπὸ τῆς κατοχυρώσεως τὸν κύκλον ἐνεργείας τῶν κοινοτήτων συνταγματικῆς διατάξεως: Δὲν δύναται νὰ θίγῃ τὴν οὐσίαν τοῦ κύκλου ἐνεργείας τῶν κοινοτήτων διὰ τῆς ἀφαιρέσεως τοπικῶν ὑποθέσεων καὶ τῆς μεταβιβάσεως εἰς τοὺς ἀνωτέρους ὀργανισμοὺς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως⁴³⁹ ἢ διὰ τῆς εἰς αὐτοὺς ἀπονομῆς τῆς λεγομένης «ἀρμοδιότητος τῆς ἀρμοδιότητος» (Kompetenz - Kompetenz) ἀπέναντι τῶν κοινοτήτων ὑπὸ τὴν ἔννοιαν ὅτι οὗτοι θὰ δύνανται νὰ ἐπιλαμβάνωνται ἐλευθέρως οἵασδήποτε τοπικῆς ὑποθέσεως⁴⁴⁰. Ὑπὸ τὰ κατοχυροῦντα τὸν θεσμόν τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως Συντάγματα ὁ κοινὸς νομοθέτης τελεῖ ἐν προκειμένῳ καὶ ὑπὸ ἓνα ἄλλον περιορισμόν: Δὲν δύναται νὰ μεταβιβάσῃ εἰς τοὺς ἀνωτέρους τοπικοὺς ὀργανισμοὺς κρατικὰς ὑποθέσεις εἰς τοιαύτην ἔκτασιν, ὥστε νὰ προσβάλλεται ἡ βᾶσις τοῦ συνταγματικῶς κατοχυρωμένου θεσμοῦ τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως.

Γεννάται τὸ ζήτημα, ἂν καὶ κατὰ πόσον αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικαὶ διατάξεις κατοχυροῦν τὸ δικαίωμα τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ν' ἀναπτύσσουν οἰκονομικὴν καί, εἰδικώτερον, ἐπιχειρηματικὴν δράσιν. Τὸ ζήτημα τοῦτο δέον, νομίζω, νὰ λυθῇ ὑπὸ τὴν ἔννοιαν, ὅτι αἱ ἐν λόγῳ διατάξεις κατοχυροῦν τὸ δικαίωμα τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ν' ἀναπτύσσουν κατ' ἀρχὴν οἵανδήποτε ἐπιχειρηματικὴν δράσιν, ἡ ὁποία ἀποβλέπει μόνον εἰς τὴν ἐκπλήρωσιν τοῦ δημοσίου σκοποῦ αὐτῶν καὶ ὅχι εἰς τὴν ἐπίτευξιν κέρδους⁴⁴¹,⁴⁴². Ἡ ἀνάπτυξις κερδοσκοπικῆς δραστηριότητος εἶναι ἀπολύτως ἀσυμβίβασ-

437. Ἄλλως λ.χ. τὰ Συντ. Βάδης - Βυρτεμβέργης (ἄρθρ. 71 § 2), Βορείου Πρωσίας - Βεσφαλίας (ἄρθρ. 78 § 2) καὶ Βελγίου (ἄρθρ. 31, 108, ἀριθ. 2).

438. W. Weber, Staats - und Selbstverwaltung in der Gegenwart, σ. 40.

439. Πρβλ. G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 31.

440. Βλ. περὶ τοῦ ζητήματος τούτου ἐν Γερμανίᾳ B o c h a l l i, op. cit., σ. 132· G e l l e r - K l e i n r a h m - F l e c k, op. cit., σ. 536· J. G ö b, Verfassungsrecht der Aemter und amtsangehörigen Gemeinden, ἐν H. Peters, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, τ. I, 1956, σ. 392 ἐπ.· G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 392 ἐπ.· P e t e r s, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen, σ. 81 ἐπ.· S t e r n, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 63, ἀριθ. 169· M. W o i t e, Die Kompetenzaufteilung im Landkreis und im Amt, die sog. Kompetenz - Kompetenz der Landkreise und Aemter, 1963, ἰδίως σ. 46 ἐπ.

441. Πρβλ. παρ' ἡμῶν ἄρθρ. 214 § 1 ΔΚΚ: «Διὰ τὴν ἐκτέλεσιν ἔργων ἀποβλεπόντων εἰς τὴν ἐξυπηρέτησιν τοῦ κοινοῦ ὡς καὶ διὰ τὴν οἰκονομικὴν ἐκμετάλλευσιν αὐτῶν οἱ δῆμοι καὶ αἱ κοινότητες δύνανται νὰ συνιστοῦν ἰδίως ἐπιχειρήσεις ἢ νὰ συμμετέχουν εἰς τοιαύτας συνιστωμένους παρ' ἄλλων νομικῶν ἢ φυσικῶν προσώπων».

442. Βλ. περὶ τοῦ ζητήματος τούτου ἐν Γαλλίᾳ H a u r i o u, Précis de Droit

στος πρὸς τὸν κοινωνικὸν σκοπὸν τῶν τοπικῶν ὁργανισμῶν ⁴⁴³ καὶ οἰουδήποτε ἄλλου φορέως δημοσίας διοικήσεως (Κράτους, νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου) ἐνὸς φιλελευθέρου καπιταλιστικοῦ Κράτους. Οἱ φορεῖς δημοσίας ἐξουσίας ὀφείλουν κατ' ἀρχὴν νὰ καλύπτουν τὰς δαπάνας τῶν διὰ τῆς ἐπιβολῆς δημοσίων βαρῶν καὶ ὅχι διὰ τῆς ἀσκήσεως οἰασδήποτε κερδοσκοπικῆς δράσεως. Διὰ τὴν ἀνάπτυξιν μιᾶς τοιαύτης δράσεως οἱ ὁργανισμοὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δὲν δύνανται προφανῶς νὰ ἐπικαλοῦνται τὴν συνταγματικῶς κατοχυρωμένην οἰκονομικὴν καὶ ἐπαγγελματικὴν ἐλευθερίαν ἥδη διὰ τὸν λόγον, ὅτι τὸ ἐν λόγῳ ἀτομικὸν δικαίωμα δὲν δύναται κατὰ τὴν φύσιν του νὰ τύχῃ ἐφαρμογῆς ἐπὶ τῶν φορέων δημοσίας ἐξουσίας ⁴⁴⁴. Ἡ ἐνταῦθα ὑποστηριζομένη ἀποφῆς κρατεῖ ἐν Γερμανίᾳ, ἐνθα θεωρεῖται ὡς συνταγματικῶς κατοχυρωμένη μόνον ἡ ἐν τῷ πλαισίῳ τῆς λεγομένης «Daseinsvorsorge» ⁴⁴⁵ ἀναπτυσσομένη δρᾶσις τῶν κοινοτήτων. Οἱ ἰσχύοντες κοινοτικοὶ νόμοι τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν τῆς Δυτικῆς Γερμανίας ὀρίζουν ρητῶς, κατὰ τὸ πρότυπον τοῦ ἄρθρ. 67 § 1 τοῦ γερμανικοῦ κοινοτικοῦ νόμου τοῦ 1935 ⁴⁴⁶, ὅτι εἶναι ἐπιτρεπτὴ ἡ ἱδρύσις καὶ ἡ λειτουργία μιᾶς κοινοτικῆς ἐπιχειρήσεως μόνον, ὅταν αὕτη δικαιολογῇται ἢ ἐπιβάλλεται ὑπὸ τοῦ δημοσίου σκοποῦ ^{447, 448}. - Εἶναι ἀμφίβολον, ἂν ὁ νόμος

Administratif et de Droit Public, σ. 185 ἐπ., σημ. 1· Waline, op. cit., σ. 540 ἐπ., ἐνθα καὶ ἡ σχετικὴ νομολογία τοῦ Σ.τ.Ε.

443. Ἀγγελοπούλου, op. cit., σ. 335.

444. Ehrensberger, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1956, σ. 132· L. Fröhler, Landesgesetzliche Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand? ἐν «Bayerische Verwaltungs - Blätter», 1956, σ. 135 ἐπ.· Helmreich - Widtmann, op. cit., σ. 538 ἐπ.· Köttgen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, σ. 57· H. C. Nipperdey, Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand? ἐν «Betriebs - Berater», 1951, σ. 593 ἐπ.

445. Περὶ τῆς ἐννοίας τοῦ ὅρου αὐτοῦ βλ. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, σ. 321 ἐπ.

446. Βλ. τὴν αἰτιολογίαν τῆς διατάξεως ταύτης ἐν F. K. Surén - Loschelder, Die Deutsche Gemeindeordnung, Kommentar, 1940 τ. II, σ. 89.

447. Ὁ κοινοτικὸς νόμος τῆς Βορείου Πρηνανίας - Βεστφαλίας (ἄρθρ. 69 § 1) ἐπιτείνει τὸν περιορισμὸν τοῦτον, ἀπαίτων «κατεπείγοντα δημοσίον σκοπόν».

448. Βλ. σχετικῶς A. Erb, Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, ἐν «Der Bayerische Bürgermeister», 1952, σ. 152 ἐπ.· Gönnerwein, Gemeinderecht, σ. 54 ἐπ.· K. Hettlage, Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, Nova - Schriftenreihe zur DGO, τεύχ. 4, 1935· A. Köttgen, Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, Sonderdruck aus «Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben», Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Deutschen Juristentages 1860-1960, 1960· P. Nerreter, Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinden und Landkreise nach bayerischem Kommunalrecht, ἐν «Der Bayerische Bürgermeister», 1953, σ. 121 ἐπ., 145 ἐπ., 169 ἐπ.· H. Siedentopf, Grenzen und Bindungen der Kommunalwirtschaft (Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden im System des Privatrechts und des Verwaltungsrechts), ἐν «Verwaltung und Wirts-

δύναται νὰ περιορίζῃ τὴν μὴ κερδοσκοπικὴν δραστὶν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, καθιστῶν αὐτὴν ἐπικουρικὴν ἔναντι τῆς οἰκονομικῆς δράσεως ἄλλων φορέων δημοσίας διοικήσεως καὶ τῶν ιδιωτῶν, ἂν, δηλονότι, οὗτος δύναται ν' ἀπαιτήσῃ διὰ τὸ ἐπιτρεπτὸν τῆς ὑπ' αὐτῶν ἰδρύσεως καὶ ἐκμεταλλεύσεως μιᾶς ἐπιχειρήσεως, ὅτι ὁ σκοπὸς αὐτῆς δὲν ἐκπληροῦται ἢ δὲν δύναται νὰ ἐκπληροῦται καλλίτερον καὶ ὀρθολογιστικώτερον ἢ ἐξ ἴσου καλῶς καὶ ὀρθολογιστικῶς ὑπὸ ἐνὸς ἄλλου φορέως δημοσίας διοικήσεως ἢ μιᾶς ιδιωτικῆς ἐπιχειρήσεως (ἀ ρ χ ἡ τ ῆ ς ἐ π ι κ ο υ ρ ι κ ὁ τ η τ ο ς). Ἡ ἀρχὴ αὕτη, καθιερωμένη ἐν Γερμανίᾳ ὑπὸ τὴν πρώτην μορφήν της, κατὰ τὸ πρότυπον τοῦ ἄρθρ. 67 § 1 τοῦ γερμανικοῦ κοινοτικοῦ νόμου τοῦ 1935 (αἶν ὁ σκοπὸς δὲν ἐκπληροῦται ἢ δὲν δύναται νὰ ἐκπληροῦται καλλίτερον καὶ ὀρθολογιστικώτερον ὑπὸ ἐνὸς ἄλλου), ὑπὸ τῶν κοινοτικῶν νόμων τῆς Βορείου Ρηνανίας - Βεσφαλίας, τῆς Ρηνανίας - Παλατινάτου καὶ τῆς Κάτω Σαξωνίας, δὲν θεωρεῖται ὡς ἀντισυνταγματικὴ ἀντιθέτως, ἢ καθιερωῦσα αὐτὴν ὑπὸ τὴν δευτέραν μορφήν της διάταξις τοῦ ἄρθρ. 75 § 1 τοῦ κοινοτικοῦ νόμου τῆς Βαυαρίας (εἰάν ὁ σκοπὸς δὲν δύναται νὰ ἐκπληροῦται ἐξ ἴσου καλῶς καὶ ὀρθολογιστικῶς ὑπὸ ἐνὸς ἄλλου) θεωρεῖται ὡς ἀντισυνταγματικὴ καὶ ἰδίως ὡς προσβάλλουσα τὴν οὐσίαν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ὑπὸ τὴν εὐρεῖαν ἐρμηνείαν ὅτι αὕτη ἀφορᾷ καὶ τὰς μὴ κερδοσκοπικὰς ἐπιχειρήσεις τῶν κοινοτήτων⁴⁴⁹. Ἡ ἐν λόγῳ ἀρχὴ ὑπ' ἀμφοτέρας τὰς μορφάς της δὲν φαίνεται σύμφωνος πρὸς τὴν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διάταξιν τοῦ Συντάγματος, διότι περιορίζει σοβαρώτατα τὸν κύκλον ἐνεργείας τῶν ὀργανι-

chaft», τευχ. 30, 1963· Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 60 ἐπ.· F. K. Surén, Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik (Ein systematisch vergleichender Gesamtkommentar), τ. II (Gemeindewirtschaftsrecht), 1960, σ. 153 ἐπ.· R. Torz, Die privatwirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand und das Grundgesetz, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1958, σ. 207 ἐπ.

449. Ἀπόφ. τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βαυαρίας τῆς 23.12.1957, ἐν DÖV, 1958, σ. 216 ἐπ.- Helmreich-Widtmann, op. cit., σ. 538 ἐπ.· Chr. Masson, Beschränken die Art. 75 ff. Bay. GO überhaupt die gemeindliche Daseinsvorsorge? ἐν «Bayerische Verwaltungs - Blätter» 1956, σ. 327 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Kommunale Versorgungsbetriebe und Gemeindeordnung, αὐτόθι, 1958 σ. 143 ἐπ.· F. Zeiss, Die Versorgungs - und Verkehrsbetriebe als wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinden nach den deutschen Gemeindeordnungen, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1958, σ. 201.- Συγγραφεῖς τινες (A. Hüttel, Verfassungswidrige Beschränkungen der Gemeinden auf dem Gebiete der Daseinsvorsorge, ἐν «Bayerische Verwaltungs - Blätter», 1956, σ. 325 ἐπ., τοῦ αὐτοῦ, Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1956, σ. 485, H. Troidl, Abdrosselung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden, ἐν «Der Bayerische Bürgermeister», 1953, σ. 195) θεωροῦν τὴν διάταξιν ὡς ἀντικειμένην εἰς τὰς περὶ ἰσότητος καὶ οἰκονομικῆς καὶ ἐπαγγελματικῆς ἐλευθερίας διατάξεις τοῦ Θεμελιώδους Νόμου.- Βλ. καὶ H. W. Wild, Der Versorgungsbetrieb eine wesenseigene Funktion der Gemeinde, ἐν «Der Bayerische Bürgermeister», 1956, σ. 197.

σμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Νομοθετικοὶ τινες περιορισμοὶ τῆς ἐπιχειρηματικῆς δράσεως τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν εἶναι βεβαίως συνταγματικῶς ἐπιτρεπτοὶ καὶ ἐπιβεβλημένοι διὰ τὴν προστασίαν τῆς οἰκονομικῆς καὶ ἐπαγγελματικῆς ἐλευθερίας τῶν πολιτῶν· ἡ γενικὴ ὅμως καθιέρωσις καὶ ἡ αὐστηρὰ ἐφαρμογὴ τῆς ἀρχῆς προσβάλλουν τὴν οὐσίαν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ⁴⁵⁰.

Αἱ ἀποτελοῦσαι τὸν ἴδιον κύκλον ἐνεργείας τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ὑποθέσεις εἶναι δι' ἕκαστον ἐξ αὐτῶν κατ' ἀρχὴν *freiwillige Aufgaben, freie Selbstverwaltungsangelegenheiten, freiwillig übernommene Selbstverwaltungsangelegenheiten*) ὑπὸ τὴν ἔννοιαν, ὅτι τὰ ἀρμόδια ὄργανα αὐτοῦ ἀποφασίζουν ἐκάστοτε ἐλευθέρως, ἂν καὶ ποῖαι ἐξ αὐτῶν πρέπει νὰ διεκπεραιοῦνται ἐν τῷ συμφέροντι τῆς τοπικῆς κοινωνίας. Μὲ ἄλλας λέξεις, ἕκαστος ὀργανισμὸς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καθορίζει κατ' ἀρχὴν ἐλευθέρως τὴν τάξιν προτιμήσεως τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων ἀναλόγως τῆς οἰκονομικῆς δυνατότητος αὐτοῦ. Ἡ νομοθετικὴ καθιέρωσις *υποχρεωτικῶν* ὑποθέσεων (*Pflichtaufgaben*) δὲν συμβιβάζεται πρὸς τὴν αὐτοτέλειαν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, ἥτις ἐπὶ τῶν ἐν λόγῳ ὑποθέσεων περιορίζεται μόνον εἰς τὸ «πῶς» καὶ δὲν περιλαμβάνει καὶ τὸ «ἂν» καί, συνεπῶς, εἶναι ἐπιτρεπτὴ μόνον κατ' ἐξαίρεσιν. Ἡ ἐπὶ τῆς θεωρίας τῶν κατευθυντηρίων διατάξεων στηριζομένη ἀντίθετος ἄποψις τῆς νομολογίας τοῦ ἡμετέρου Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ⁴⁵¹ εἶναι προφανῶς ἐσφαλμένη, ὑπ' αὐτὴν δὲ θὰ ἡδύνατο ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία νὰ μεταβάλλῃ ἐκάστοτε τοὺς ὀργανισμοὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως κατ' οὐσίαν εἰς ἀπλᾶς ἐκτελεστικὰς ἀρχὰς τοῦ Κράτους ⁴⁵².

Εἶναι λίαν ἀμφίβολον τὸ ζήτημα, ἂν τὸ Σύνταγμα ἐπιτρέπῃ τὴν διὰ νόμου μεταβίβασιν εἰς τοὺς ὀργανισμοὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως κρατικῶν ὑποθέσεων ὡς δοτῶν. Μία τοιαύτη μεταβίβασις ἀποτελεῖ σοβαρώτατον περιορισμὸν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν ὧσιν τῆς πλήρους καταργήσεως τῆς αὐτοτελείας τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν καὶ τῆς θέσεως τῶν ὀργάνων αὐτῶν ὑπὸ τὸν ἱεραρχικὸν ἑλεγχον τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν τοῦ Κράτους κατὰ τὴν διεκπεραίωσιν τῶν δοτῶν ὑποθέσεων. Διὰ τὸν λόγον αὐτὸν αὕτη εἶναι ἐπιτρεπτή, καλυπτομένη ὑπὸ τῆς ἐν τῇ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικῇ

450. Περὶ τοῦ ζητήματος τοῦ ἐπιτρεπτοῦ τῆς νομοθετικῆς καθιέρωσεως κοινοτικῶν μονοπωλίων βλ. G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 59· A. K ö t t g e n, Gemeindliche Daseinsvorsorge und Unternehmerinitiative, ἐν G ö t t i n g e r Rechtswissenschaftliche Studien, τ. 34, 1961, σ. 40-54· W. S c h i c k, Gemeindemonopole und Grundgesetz, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1962, σ. 931-936.

451. Ἀποφ. 257/1930 (σκέψις 6η), 35/1931 (σκέψις 7η) καὶ 565/1932 (σκέψις 2α).

452. Πρβλ. B e c k e r, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, σ. 131· G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 30· S t e r n, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἀριθρ. 28 σ. 56, ἀριθρ. 142.

διατάζει περιεχομένης ἐπιφυλάξεως τοῦ νόμου, μόνον ὑπὸ τὰς ἀκολούθους τρεῖς προϋποθέσεις: αα) Ἡ ἐκτασις τοῦ δοτοῦ κύκλου ἐνεργείας δέον νὰ εἶναι λίαν περιορισμένη καὶ νὰ μὴ καθιστᾷ τὸν ἴδιον κύκλον ἐνεργείας τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν δευτερεύοντα σκοπὸν αὐτῶν ⁴⁵³. ββ) τὸ Κράτος ὀφείλει νὰ θέτῃ συγχρόνως εἰς τὴν διάθεσιν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν τὰς πρὸς διεκπεραίωσιν τῶν δοτῶν ὑποθέσεων ἀναγκαίᾳς δαπάνας ⁴⁵⁴. καὶ γγ) ἡ διεκπεραίωσις τῶν δοτῶν ὑποθέσεων πρέπει ν' ἀνατίθεται εἰς τοὺς διοριζομένους ὑπαλλήλους καὶ ὄχι εἰς τὰς αἰρετάς ἀρχάς τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, αἱ ὁποῖαι ἐν οὐδεμιᾷ περιπτώσει δύνανται νὰ τεθοῦν ὑπὸ τὴν ἱεραρχικὴν ἐξουσίαν τῶν διοικητικῶν κρατικῶν ὀργάνων. - Ἐν Γερμανίᾳ ἐκράτησεν ἡ ἀποψις ⁴⁵⁵, ὅτι τὸ ἄρθρ. 28 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης οὐδόλως ἐθίξε τὴν παραδεδομένην διάκρισιν τῶν ὑποθέσεων τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἰς ἰδίας καὶ δοτάς. Ἡ διάκρισις αὕτη προβλέπεται ρητῶς ὑπὸ τῶν Συνταγμάτων τῶν πλείστων ὁμοσπόνδων Χωρῶν ⁴⁵⁶. Δέον, πάντως, νὰ σημειωθῇ, ὅτι ἐν τῇ γερμανικῇ ἐπιστήμῃ καὶ νομοθεσίᾳ παρατηρεῖται μίᾳ ζωηρᾷ κίνησις καὶ τάσις καταργήσεως τῶν δοτῶν ὑποθέσεων καὶ μεταβολῆς αὐτῶν εἰς ἰδίας ἢ τοῦ περιορισμοῦ τοῦ κρατικοῦ ἐλέγχου ἐν σχέσει πρὸς τὴν διεκπεραίωσιν αὐτῶν ⁴⁵⁷. - Ὑπὸ τὰς ἐκτεθείσας προϋποθέσεις δὲν ἀπαγορεύεται,

453. Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 28, ἀριθ. 62.

454. Βλ. ἀνωτ., ὑπ' ἀριθ. 2, γ', σημ. 349-351.

455. Ἀπόφ. τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς 22.11.1957, BVerwGE 6, 23.- Ernst, op. cit., σ. 31 ἐπ.· Masson, Bayerische Kommunalgesetze, A, σ. 60· Scheuner, Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, σ. 100· D. Schweer, Die Pflichtaufgaben nach Weisung nach der Gemeindeordnung von Nordrhein - Westfalen, ἐν «Deutsches Verwaltungsblatt», 1956, σ. 707· Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 28, ἀριθ. 62.

456. Ἀρθρ. 83 § 3 Συντ. Βαυαρίας, 137 § 4 Συντ. Ἑσσης, 49 § 4 Συντ. Πρωανίας - Παλατινάτου, 39 § 4 Συντ. Σλέσβιχ - Χολστάν, 124 Συντ. Σάαρ, 44 § 4 Συντ. Κ. Σαξωνίας καὶ 71 § 3 Συντ. Βάδης - Βυρτεμβέργης.

457. Βλ. σχετικῶς Becker, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, σ. 135 ἐπ.· Elleringmann, op. cit., σ. 35 ἐπ.· Ernst, op. cit., σ. 73-114· R. Göb, op. cit., σ. 83 ἐπ.· Loschelder, Die Gemeindeordnungen in den westdeutschen Ländern κλπ., σ. 26 ἐπ.· H. Loy, Gemeindliche Auftrags- und Selbstverwaltungsangelegenheiten (Entwicklung im deutschen Gemeindeverfassungsrecht und derzeitige rechtliche Bedeutung), 1949, σ. 48 ἐπ.· Pagenkopf, op. cit., σ. 118 ἐπ.· H. Peters, Unzeitgemässe Selbstverwaltungsangelegenheiten?, ἐν «Die Öffentliche Verwaltung», 1949, σ. 330 ἐπ.· H. Rollwagen, Staatsaufsicht und Selbstverwaltung, ἐν «Der Städtetag», 1949, σ. 165 ἐπ.· Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, σ. 18 ἐπ.· Zuhorn, Reform oder Kopie?, ἐν «Die Öffentliche Verwaltung» 1949, σ. 49 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Probleme der Kommunalaufsicht gesehen von der Selbstverwaltung, σ. 258 ἐπ.- Τὸ Σύνταγμα (ἄρθρ. 78 §§ 3-4) καὶ ὁ κοινοτικὸς νόμος (ἄρθρ. 3) τῆς Βορείου Πρωανίας - Βεσφαλίας δὲν γνωρίζουν

νομίζω, ἡ διὰ νόμου μεταβολὴ ἀκόμη καὶ τοπικῶν ὑποθέσεων εἰς δοτὰς ⁴⁵⁸ ἐντὸς πάντοτε τοῦ συνταγματικοῦ ὁρίου τῆς μὴ προσβολῆς τοῦ πυρῆνος τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, τῶν οὕτω μεταβαλλομένων ὑποθέσεων θεωρουμένων ὡς ἀφαιρουμένων ἀπὸ τοῦ συνταγματικοῦ κύκλου ἐνεργείας τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν. Δὲν φαίνεται ἀνεπίτρεπτος καὶ ἡ μεταβολὴ μιᾶς κρατικῆς (δοτῆς) ὑποθέσεως εἰς ἰδίαν ὑπόθεσιν τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ⁴⁵⁹. μίᾳ τοιαύτῃ διεύρυνσις τοῦ ἰδίου κύκλου ἐνεργείας τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ἀνταποκρίνεται εἰς τὸ πνεῦμα τῆς περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεως τοῦ Συντάγματος, δὲν δύνανται ὅμως νὰ συνεπάγεται μίαν σοβαρὰν οἰκονομικὴν καὶ

πλέον τὰς κλασσικὰς δοτὰς ὑποθέσεις, ἀλλ' ἀντικατέστησαν αὐτὰς διὰ τῶν λεγομένων «Pflichtaufgaben nach Weisung», ἡ νομικὴ φύσις τῶν ὁποίων (δηλονότι ἂν αὐταὶ εἶναι ἰδία ἢ δοταὶ ὑπὸ τῆν κλασσικὴν ἔννοιαν ἢ νέαι ὑποθέσεις) ἀμυρσιζομένηται ζωηρῶς (βλ. Geller-Kleinrahm - Fleck, op. cit., σ. 538 ἐπ., W. F. Klein, Das Problem der gemeindlichen Weisungsaufgaben, ἐν «Staats- und Kommunalverwaltung», 1956, σ. 92 ἐπ., Peters, Die Gemeinde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, σ. 209, Rietdorf, Gedanken zum neuen nordrhein-westfälischen Ordnungsbehördengesetz, ἐν «Deutsches Verwaltungsblatt», 1958, σ. 344 ἐπ., Scheerbarth, Gibt es weiterhin Auftragsangelegenheiten in Nordrhein-Westfalen?, ἐν «Deutsches Verwaltungsblatt», 1953, σ. 261 ἐπ., τοῦ αὐτοῦ, Gedanken zum neuen nordrheinwestfälischen Ordnungsbehördengesetz, ἐν «Deutsches Verwaltungsblatt», 1958, σ. 83 ἐπ., R. Senger, Zur Frage der Pflichtaufgaben nach Weisung in Nordrhein-Westfalen, ἐν «Deutsches Verwaltungsblatt», 1957, σ. 10 ἐπ.). Μίαν ὁμοίαν κατηγορίαν ὑποθέσεων τῶν κοινοτήτων («Weisungsaufgaben») γνωρίζει καὶ ὁ κοινοτικὸς νόμος (ἄρθρ. 2 § 3) τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης.- Οἱ κοινοτικοὶ νόμοι τῆς Βαυαρίας (ἄρθρ. 109 § 2 ἐδ. 2, ὡς ἐτροποποιήθη διὰ τοῦ νόμου τῆς 26.10.1963), τῆς Κ. Σαξωνίας (ἄρθρ. 5 § 2) καὶ τῆς Ἑσσης (ἄρθρ. 4 § 2) περιορίζουν σοβαρῶς τὴν ἔκτασιν τοῦ κρατικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῶν δοτῶν ὑποθέσεων τῶν κοινοτήτων (Fachaufsicht).- Ὁ βαυαρικὸς κοινοτικὸς νόμος (ἄρθρ. 8) εἰσήγαγε καὶ ἕνα τρίτον κύκλον ἐνεργείας τῶν κοινοτήτων, ὁ ὁποῖος περιλαμβάνει τὰς εἰς αὐτὰς μεταβιβαζομένας κρατικὰς ὑποθέσεις ἄνευ τῆς ἐπιφυλάξεως ἐλέγχου σκοπιμότητος τῶν κρατικῶν ἀρχῶν, καὶ ὅστις χαρακτηρίζεται ὡς «quasi - eigener Wirkungskreis» (Mang - Maunz - Mayer, Obermayer, op. cit., σ. 262, 264).

458. Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen, σ. 42, σημ. 2, σ. 194, σημ. 1.- Ἀντίθετοι οἱ Bochalli (op. cit., σ. 114) καὶ Vogels (op. cit., σ. 150).

459. Ἄλλως ὁ Masson, Die Gemeindeaufgaben im Schutz der Verfassung, 1958, σ. 166.- Ἡ τοιαύτη μεταβολὴ δὲν εἶναι ἐπιτρεπτή, ἐὰν ἡ Πολιτεία ἐπιφυλάσῃ εἰς αὐτὴν δικαίωμα ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν ἐν σχέσει πρὸς τὴν μεταβαλλομένην ὑπόθεσιν. Becker, Ueber den Inhalt der gemeindlichen Selbstverwaltung und die Rechtstellung des Gemeindedirektors in Nordrhein - Westfalen, σ. 5: «Der Kern aller Selbstverwaltung ist die Selbstverantwortung; sie kann ihrem Wesen nach nicht weisungsgebunden sein. Deswegen können M. E. die staatlichen Auftragsangelegenheiten solange nicht kommunalisiert werden, als dies um den Preis der Aufrechterhaltung der Weisung geschieht».

διοικητικὴν ἐπιβάρυνσιν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν καὶ νὰ θίγῃ τὴν βάσιν τοῦ συνταγματικῶς κατοχυρωμένου θεσμοῦ τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως.

β'. Ἡ νομοθετικὴ λειτουργία τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. - Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἀποτελεῖ ἀποσυγκέντρωσιν μόνον τῆς ἐκτελεστικῆς λειτουργίας, ὅχι δὲ καὶ τῆς νομοθετικῆς καὶ τῆς δικαστικῆς. Κατ' ἀκολουθίαν, ἡ ἔννοια αὐτῆς δὲν περιλαμβάνει νομοθετικὴν τινὰ λειτουργίαν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν (αὐτονομίαν). Ὑπὸ τὴν ἔννοιαν αὐτὴν κατοχυροῦται ὁ θεσμὸς ὑπὸ τῶν πλείστων συγχρόνων Συνταγμάτων καὶ ἰδίως τῶν εὐρωπαϊκῶν, τὰ ὅποια καθιεροῦν ἐν νομοθετικὸν μονοπώλιον τοῦ Κράτους. Τοῦτο εἶναι ἀναμφίβολον παρ' ἡμῖν, προκύπτει δὲ σαφῶς καὶ ἐκ τῆς θέσεως τῶν περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικῶν διατάξεων εἰς τὸ κεφάλαιον περὶ τῆς «διοικήσεως τοῦ Κράτους»⁴⁶⁰. Ἀντιθέτως, ἐν Γερμανίᾳ εἶναι λίαν ἀμφίβολον, ἂν τὸ ἄρθρ. 28 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης κατοχυροῖ καὶ τὴν αὐτονομίαν τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐκράτησεν ἐν τῇ νομολογίᾳ⁴⁶¹ καὶ τῇ ἐπιστήμῃ⁴⁶² ἡ

460. Σ.Ε. 104/1959 (σκέψις 4η): «Ἐπειδὴ αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διατάξεις τοῦ ἄρθρ. 99 τοῦ Συντ., μὴ καθιεροῦσαι ὑπὲρ τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως αὐτονομίαν, οὐδ' ἐξουσίαν τοῦ θέτειν αὐτοτελεῖς κανόνας δικαίου, ἀλλὰ μόνον τὸν θεσμὸν αὐτοδιοικήσεως, ᾗτοι ἐξουσίαν τοῦ ἀποφασίζειν ἐπὶ τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων δι' ἰδίων ὀργάνων...». - Ἡ ὑπὸ τῆς ἀποφ. αὐτῆς γινομένη διάκρισις μεταξύ «αὐτονομίας» καὶ «ἐξουσίας τοῦ θέτειν αὐτοτελεῖς κανόνας δικαίου» εἶναι ἐσφαλμένη, ἀφοῦ οἱ ὅροι οὗτοι εἶναι ταυτόσημοι.

461. Ἀποφ. τοῦ Ὁμοσπ. Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς 7.3.1958 (BVerwGE 6, 247 ἐπ.), τοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βαυαρίας τῆς 16.3.1955 (Sammlung von Entscheidungen des Bay. Verwaltungsgerichtshofs κλπ., τ. 8, μέρ. I, σ. 56), τοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τῆς Βάδης - Βυρτεμβέργης τῆς 24.3.1956 (Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs κλπ., τ. 11, II, ἀριθ. 2) καὶ τοῦ Ἀνωτέρου Διοικητικοῦ Δικαστηρίου τοῦ Münster τῆς 3.4.1957 (Kottenberg - Steffens, op. cit., τ. I, ὑπὸ § 4 GO, σ. 13 ἐπ.).

462. Becker, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, σ. 157 ἐπ.· τοῦ αὐτοῦ, Kommunale Selbstverwaltung, σ. 741 ἐπ.· Böckenförde, op. cit., σ. 32 ἐπ.· Geidel, op. cit., σ. 97 ἐπ.· Geller - Kleinrahm - Fleck, op. cit., σ. 530 ἐπ.· Göbel, Gemeindeordnung für Baden - Württemberg, σ. 15· Gohl, op. cit., σ. 29 ἐπ.· Gönnenwein, Gemeinderecht, σ. 143 ἐπ.· Hamann, Das Grundgesetz, σ. 241· Helmreich - Widtmann, op. cit., σ. 48· W. Küttner, Die Rechtsetzungsbefugnis von Selbstverwaltungskörpern nach dem Bonner Grundgesetz, Diss. Bonn, 1966, σ. 6· Maunz, ἐν Maunz - Dürig, op. cit., ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 35· Pfeiffer, op. cit., σ. 185· Schiesser, op. cit., σ. 18 ἐπ.· Stern, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 44 ἐπ.· Ἀντιθετοὶ οἱ Dressler (op. cit., σ. 47-57), A. Köttgen (Gemeindliches Satzungsrecht und Grundgesetz, ἐν «Deutsches Verwaltungsblatt», 1955, σ. 449 ἐπ., Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, σ. 27, 41, 96-105) καὶ Wernicke, ἐν «Bonner Kommentar», ὑπ' ἄρθρ. 28, σ. 7).

καταφατικῶς λύουσα τὸ ζήτημα τοῦτο ἀποψις ἐν ὄψει τῆς διατυπώσεως τῆς ἐν λόγῳ διατάξεως («regeln»). - Τὰ Συντάγματα ὠρισμένων Κρατῶν, ὅπως, ἐπὶ παραδείγματι, τῆς Βρέμης (ἄρθρ. 144-145), τῆς Βαυαρίας (ἄρθρ. 11 § 2 ἐδ. β') ⁴⁶³, τῆς Ὀλλανδίας (ἄρθρ. 143, 153) καὶ πολλῶν Καντονίων τῆς Ἑλβετίας ⁴⁶⁴ κατοχυροῦν ρητῶς τὴν αὐτονομίαν τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Εὐρυτάτην αὐτονομίαν παρέχουν εἰς τοὺς τοπικοὺς ὀργανισμοὺς καὶ τὰ καθιεροῦντα τὸ σύστημα τοῦ «home rule» Συντάγματα τῶν ὁμοσπόνδων Πολιτειῶν τῆς Βορείου Ἀμερικῆς ^{465, 466}.

Τίθεται τὸ ζήτημα, ἂν εἶναι συνταγματικῶς ἐπιτρεπτὴ ἡ διὰ νόμου καθιέρωσις τῆς αὐτονομίας τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Τὸ ζήτημα δέον νὰ λυθῇ ἀποφατικῶς. Διότι ἡ διὰ νόμου χορήγησις τῆς αὐτονομίας, ὡς καὶ οἰασδήποτε ἄλλης γενικῆς ἢ εἰδικῆς νομοθετικῆς ἐξουσιοδοτήσεως, ἀντίκειται τὸ μὲν εἰς τὴν συνταγματικὴν ἀρχὴν τοῦ χωρισμοῦ τῶν λειτουργιῶν, τὸ δὲ εἰς τὴν γενικὴν ἀρχὴν τοῦ Πολιτειακοῦ Δικαίου, καθ' ἣν τὰ ὅργανα τοῦ Κράτους δὲν δύνανται αὐτοβούλως νὰ μεταβάλλουν ἢ μεταβιβάζουσιν εἰς ἄλλα ὅργανα τὴν ἀρμοδιότητά των ⁴⁶⁷. Συνεπῶς, ἡ νομοθετικὴ καθιέρωσις τῆς αὐτονομίας χρήζει ρητῆς συνταγματικῆς ἐξουσιοδοτήσεως ⁴⁶⁸. Ἡ δημοκρατικὴ νομιμοποίησις καὶ δὴ ἡ ὑπὸ τοῦ λαοῦ ἐκλογή τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δὲν δύνανται de lege lata νὰ δικαιολογήσῃ τὴν διάσπασιν τῶν ἐν λόγῳ ἀρχῶν. Τούναντίον, ἐν Γερμανίᾳ γίνεται ὁμοφώνως δεκτόν, ὅτι εἶναι ἐπιτρεπτὴ ἡ διὰ νόμου ἀπονομὴ τῆς αὐτονομίας ἐν ὄψει τῆς διατυπώσεως τῆς

463. Ἡ διάταξις αὕτη διακρίνει ρητῶς μεταξὺ «verwalten» (διοικητικὴ λειτουργία τῶν κοινοτήτων) καὶ «ordnen» (αὐτονομία αὐτῶν).

464. Οὕτως ἄρθρ. 44 § 1 Συντ. Ἀαρκάου, ἔχον τὴν διατύπωσιν τῆς ἐν τῇ προηγούμενῃ σημ. παρατιθεμένης διατάξεως τοῦ Συντ. Βαυαρίας, ἄρθρ. 48 § 1 Συντ. Ζυρίχης, ἄρθρ. 75 § 1 Συντ. Οὔρι, ἄρθρ. 90 § 1 Συντ. Σαφφχάουζεν, ἄρθρ. 54 Συντ. Σολότουρν, ἄρθρ. 72 § 1 Συντ. Appenzell A. - Rh. καὶ ἄρθρ. 69 Συντ. Βάλλις, χρησιμοποιοῦντα τὴν λέξιν «ordnen», καὶ ἄρθρ. 40 § 2 Συντ. Γκραουμπύντεν.

465. Βλ. Ράτκοφ, Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἐν ταῖς Ἡνωμέναις Πολιτείαις τῆς Ἀμερικῆς, σ. 26.

466. Οἱ τοπικοὶ ὀργανισμοὶ ἔχουν ἐν Ἀγγλίᾳ ἀνέκαθεν τὴν αὐτονομίαν («bye - law - making power») «for the good rule and government» τῆς περιφερείας των (ἄρθρ. 249 τῆς Local Government Act τοῦ 1933). Βλ. D. J. Beattie, Ultra Vires in its relation to Local Authorities, 1936, σ. 195 ἐπ.· Garreau, op. cit., σ. 54 ἐπ.· W. E. Jackson, Die Selbstverwaltung in England und Wales, 1946, σ. 93 ἐπ.· A. S. MacNalty, Local Government, 1948, σ. 73 ἐπ.

467. Ἀθ. Γ. Ράτκοφ, Ὁ θεσμὸς τῆς χάριτος ἐν τῷ Ἑλληνικῷ καὶ Συγκριτικῷ Συνταγματικῷ Δικαίῳ, Ἀνάπτυον ἐκ τῆς «Ἐπιθεωρήσεως Δημοσίου Δικαίου καὶ Διοικητικοῦ Δικαίου», 1967, σ. 13, σημ. 42.

468. A. Hamann, Autonome Satzungen und Verfassungsrecht, 1958, σ. 68 ἐπ.- Πρβλ. Adamovich, Die Oesterreichischen Bundesverfassungsgesetze, σ. 74.

διατάξεως τοῦ ἄρθρ. 28 § 2 τοῦ Θεμελιώδους Νόμου τῆς Βόννης, ἡ ὁποία θεωρεῖται ὡς εἰδικὴ ἀπέναντι τῆς ἀπαγορευούσης τὴν χορήγησιν γενικῶν νομοθετικῶν ἐξουσιοδοτήσεων διατάξεως τοῦ ἄρθρ. 80 § 1 αὐτοῦ ^{469, 470}.

Ὑπὸ τὰ μὴ θεσπίζοντα τὴν αὐτονομίαν ἢ μὴ ἐπιτρέποντα τὴν νομοθετικὴν καθιέρωσιν αὐτῆς Συντάγματα τὰ τῆς ὁργανώσεως καὶ λειτουργίας τῶν τοπικῶν ὁργανισμῶν ρυθμίζονται ἀποκλειστικῶς ὑπὸ τοῦ κοινοῦ νομοθέτου. Ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία τελεῖ ἐν προκειμένῳ ὑπὸ τὸν ἐκ τῆς φύσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συναγόμενον περιορισμόν, ὅτι δὲν δύναται νὰ περιορίζῃ σοβαρῶς τὴν πρωτοβουλίαν καὶ ἐλευθέραν δρᾶσιν τῶν τοπικῶν ὁργανισμῶν καὶ νὰ μεταβάλλῃ αὐτοὺς εἰς ἀπλᾶς ἐκτελεστικὰς ἀρχὰς τῶν νόμων ⁴⁷¹.

γ'. Ἡ δικαστικὴ λειτουργία τῶν ὁργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. - Εἶναι ἀναμφίβολον, ὅτι ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις δὲν περιλαμβάνει δικαστικὴν τινα λειτουργίαν. Ἐπομένως, αἱ περὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικαὶ διατάξεις δὲν κατοχυροῦν οἰανδήποτε συμμετοχὴν τῶν τοπικῶν ὁργανισμῶν εἰς τὴν ἀπονομὴν τῆς δικαιοσύνης. Τὰ σύγχρονα Συντάγματα καθιεροῦν καὶ προκειμένου περὶ τῆς δικαστικῆς ἐξουσίας τὸ μονοπώλιον τῆς Πολιτείας.

Ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία δὲν δύναται ν' ἀναθέτῃ εἰς τοὺς ὁργανισμοὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως τὴν ἄσκησιν δικαστικῆς λειτουργίας ἐν ὅψει ἰδίως τῆς συνταγματικῆς ἀρχῆς τοῦ χωρισμοῦ τῶν λειτουργιῶν. Τοῦτο εἶναι ἀμφίβολον ἐν Γερμανίᾳ. Ἡ ἀπόφασις τοῦ Ὁμοσπονδιακοῦ Συνταγματικοῦ Δικαστηρίου τῆς 17 Νοεμβρίου 1959 ⁴⁷² ἐθεώρησε τὴν ὑπὸ τοῦ δικαίου τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν εἰς τὰς κοινότητας μεταβίβασιν τῆς ἀσκήσεως δικαστικῆς ἐξουσίας ὡς σύμφωνον πρὸς τὸ καθιερῶν τὸ δικαστικὸν μονοπώλιον τοῦ Κράτους (Rechtsprechungsmonopol des Bundes und der Länder) ἄρθρ. 92 τοῦ Θεμελιώ-

469. P. Badura, Rechtssetzung durch Gemeinden, ἐν «Die Oeffentliche Verwaltung», 1963, σ. 565 ἐπ.· Hamann, Das Grundgesetz, σ. 241· Köttgen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, σ. 97 ἐπ.· Peters, Die Gemeinde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, σ. 207.- Βλ. καὶ τὰς ἀνωτ., σημ. 461 παρατιθεμένας ἀποφ. τοῦ Ὁμοσπ. Διοικ. Δικαστηρίου καὶ τοῦ Ἀνωτ. Διοικ. Δικαστηρίου τοῦ Münster.

470. Οἱ κοινοτικοὶ νόμοι τῶν ὁμοσπόνδων Χωρῶν ἀπονέμουν ρητῶς εἰς τὰς κοινότητας τὴν αὐτονομίαν ἐν σχέσει πρὸς τὰς ὑποθέσεις τοῦ ἰδίου κύκλου ἐνεργείας (οὕτω λ.χ. ἄρθρ. 23 κοιν. νόμου Βαυαρίας, ἄρθρ. 5 § 1 κοιν. νόμου Ἑσσης, ἄρθρ. 6 § 1 κοιν. νόμου Κ. Σαξωνίας, ἄρθρ. 4 § 1 κοιν. νόμου Βορείου Ρηνανίας - Βεσφαλίας, ἄρθρ. 4 § 1 κοιν. νόμου Βάδης - Βυρτεμβέργης καὶ ἄρθρ. 4 κοιν. νόμου Σλέσβιχ - Χολστάιν).

471. Gönnerwein, Gemeinderecht, σ. 87: «Ἡ κοινοτικὴ διοίκησις δὲν εἶναι κατὰ τὴν φύσιν τῆς ἐκτέλεσις νόμου. Ἡ διεκπεραίωσις τῶν ἰδίων ὑποθέσεων τῆς κοινότητος εἶναι εὐρέως μίᾳ «gesetzesfreie Verwaltung»».

472. BVerfGE 10, 200 καὶ 215.

δους Νόμου τῆς Βόννης ⁴⁷³,⁴⁷⁴. Αὕτη ἐκήρυξεν ὅμως ἀντισυνταγματικὸν ὡς ἀντικείμενον εἰς τὰς περὶ τοῦ νομίμου δικαστοῦ καὶ τῆς ἀρχῆς τοῦ χωρισμοῦ τῶν λειτουργιῶν συνταγματικὰς διατάξεις τὸν περὶ εἰρηνοδικείων νόμον τῆς πρώην Χώρας τῆς Βυρττεμβέργης - Βάδης τῆς 29 Μαρτίου 1949, καθ' ὃν ὁ δήμαρχος ἦτο πρόεδρος τοῦ πολυμελοῦς εἰρηνοδικείου καὶ τὸ λειτούργημα τοῦ μόνου εἰρηνοδίκου ἡδύνατο ν' ἀνατίθεται μόνον εἰς αὐτὸν ἢ εἰς ἓνα ὑπάλληλον τῆς κοινότητος ⁴⁷⁵.

473. Βλ. Leibholz - Rinck, op. cit., σ. 452.

474. Τὸ ἀρθρ. 14 τοῦ γερμανικοῦ Gerichtsverfassungsgesetz τῆς 27.1.1877, ὡς ἐτροποποιήθη διὰ τοῦ ὁμοσπονδιακοῦ νόμου τῆς 20.9.1950, ἐπιτρέπει τὴν ἴδρυσιν κοινο-
τικῶν δικαστηρίων διὰ τὴν ἐπίλυσιν ὠρισμένων ἀστικῶν διαφορῶν. Τοιαῦτα δικαστήρια
λειτουργοῦν νῦν ἐν Βάδῃ - Βυρττεμβέργῃ (Gesetz über die Gemeindegerichtsbarkeit
τῆς 7.3.1960). Βλ. G ö n n e n w e i n, Gemeinderecht, σ. 161 ἐπ.

475. BVerfGE 10, 216 ἐπ.- Peters, Die Gemeinde in der Rechtsprechung
des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, σ. 215 ἐπ.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σελίς
I. Ἡ συνταγματικὴ κατοχύρωσις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἰς τὰ σύγχρονα Κράτη ἐν γένει	» 239
1. Σχέσις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως πρὸς τὴν δημοκρατίαν	» 239
2. Συνταγματικὴ κατοχύρωσις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν ταῖς δημοκρατικαῖς Χώραις	» 241
3. Συνταγματικὴ ρύθμισις τῆς τοπικῆς διοικήσεως ἐν ταῖς κομμουνιστικαῖς Χώραις	» 243
II. Ἱστορία τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν Γαλλίᾳ, Βελγίῳ, Γερμανίᾳ καὶ Ἑλβετίᾳ	» 245
1. Ἐν Γαλλίᾳ	» 245
2. Ἐν Βελγίῳ	» 249
3. Ἐν Γερμανίᾳ	» 250
4. Ἐν Ἑλβετίᾳ	» 256
III. Ἐννοια τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	» 258
1. Ἐννοια τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν γένει	» 258
2. Ἡ θεωρία τῶν κατευθυντηρίων διατάξεων	» 259
α'. Ἐν Γερμανίᾳ	» 259
β'. Ἐν Γαλλίᾳ	» 261
γ'. Παρ' ἡμῖν	» 261
δ'. Κριτικὴ	» 264
3. Ἡ θεωρία τοῦ δημοσίου δικαιώματος	» 270
4. Ἡ θεωρία τοῦ συνταγματικῶς καταχωρωμένου θεσμοῦ δημοσίου δικαίου	» 274
α'. Ἐν Γερμανίᾳ	» 274
β'. Παρ' ἡμῖν	» 278
5. Ἡ θεωρία τοῦ συνταγματικῶς καταχωρωμένου θεσμοῦ δημοσίου δικαίου καὶ τοῦ δημοσίου δικαιώματος	» 280

	Σελίς
IV. Ἐκτασις τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	» 283
1. Ἡ ἔκτασις τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τοῦ θεσμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν γένει	» 283
α'. Ἡ ἔννοια τοῦ θεσμοῦ	» 283
β'. Τὸ ζήτημα τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τοῦ περιεχομένου τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	» 284
γ'. Ἡ συνταγματικὴ κατοχύρωσις τῆς οὐσίας τοῦ θεσμοῦ	» 286
δ'. Τὸ κριτήριον καθορισμοῦ τῆς οὐσίας τοῦ θεσμοῦ	» 289
ε'. Ἡ ἱστορικὴ ἐξέλιξις τοῦ θεσμοῦ ὡς κριτήριον καθορισμοῦ τῆς οὐσίας αὐτοῦ	» 291
στ'. Τὸ ζήτημα τοῦ ἐπιτρεπτοῦ τῆς προσβολῆς τῆς οὐσίας τοῦ θεσμοῦ εἰς ἐξαιρετικὰς περιπτώσεις	» 295
ζ'. Τὸ ζήτημα τῆς κατὰ τρίτων ἐνεργείας τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τοῦ θεσμοῦ	» 297
2. Ἡ ἔκτασις τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τοῦ ὀργανωτικοῦ μέρους τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	» 298
α'. Οἱ ὀργανισμοὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	» 298
Οἱ βαθμοὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	» 299
Ἡ ἔννοια τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	» 300
Ἡ συνταγματικὴ κατοχύρωσις τῶν θεσμῶν τῶν δῆμων καὶ κοινοτήτων παρ' ἡμῖν	» 302
Τὸ δικαίωμα τῆς δημοτικῆς καὶ κοινοτικῆς αὐτοδιαθέσεως τῶν πολιτῶν παρ' ἡμῖν	» 303
Ἡ νομικὴ προσωπικότης τῶν ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	» 306
β'. Τὰ ὄργανα τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	» 307
Ἡ ἄμεσος καὶ ἡ ἔμμεσος τοπικὴ αὐτοδιοίκησις	» 307
Ἡ συνταγματικὴ κατοχύρωσις τοῦ αἵρετοῦ τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	» 309
Αἱ διέπουσαι τὴν ἐκλογὴν τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικαὶ ἀρχαί	» 311
Τὸ σύστημα ἐκλογῆς τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	» 314
Τὸ σύστημα ὀργανώσεως τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	» 317
γ'. Ἡ αὐτοτέλεια τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	» 320
Ἡ αὐτοτέλεια ἐν γένει	» 320
Ἡ προσωπικὴ αὐτοτέλεια	» 321
Ἡ δημοσιονομικὴ αὐτοτέλεια	» 324
δ'. Ἡ ἐποπτεία τοῦ Κράτους	» 328
Ἡ ἐποπτεία ἐν γένει	» 328
Ὁ διοικητικὸς ἑλεγχος ἐπὶ τοῦ προσώπου τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	» 329
Αἱ διέπουσαι τὸν διοικητικὸν ἑλεγχον ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως συνταγματικαὶ ἀρχαί	» 333

Σελίς

αα) Ὁ ἔλεγχος δύναται νὰ εἶναι κατασταλτικὸς καὶ ὄχι προληπτικὸς	»	333
ββ) Ὁ ἔλεγχος δύναται νὰ περιλαμβάνῃ μόνον τὴν νομιμότητα, ὄχι δὲ καὶ τὴν σκοπιμότητα τῆς πράξεως	»	335
γγ) Ἡ ἐποπτικὴ ἀρχὴ δὲν δύναται νὰ μεταρρυθμίξῃ τὰς πράξεις τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	»	342
δδ) Ἡ ἐποπτικὴ ἀρχὴ δὲν δύναται νὰ ὑποκαθίσταται εἰς τὴν ἀρμοδιότητα τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	»	342
3. Ἡ ἔκτασις τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τοῦ περιεχομένου τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	»	344
α'. Ἡ διοικητικὴ λειτουργία τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	»	344
Τὸ περιεχόμενον τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν γένει	»	344
Ἡ συνταγματικὴ κατοχύρωσις τοῦ κύκλου ἐνεργείας τῶν πρωτοβαθμίων ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως (καθιέρωσις τῆς ἀρχῆς τῆς καθολικότητος)	»	345
Ἡ συνταγματικὴ ρύθμισις τοῦ κύκλου ἐνεργείας τῶν ἀνωτέρων ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	»	347
Ἡ οἰκονομικὴ καί, εἰδικώτερον, ἐπιχειρηματικὴ δρᾶσις τῶν ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	»	348
Αἱ προαιρετικαὶ καὶ αἱ ὑποχρεωτικαὶ ὑποθέσεις τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν	»	351
Τὸ ζήτημα τοῦ ἐπιτρεπτοῦ τῆς μεταβιβάσεως δοτῶν ὑποθέσεων εἰς τοὺς ὀργανισμοὺς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	»	351
β'. Ἡ νομοθετικὴ λειτουργία τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	»	354
Τὸ ζήτημα τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τῆς αὐτονομίας τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν	»	354
Τὸ ζήτημα τοῦ ἐπιτρεπτοῦ τῆς διὰ νόμου χορηγήσεως τῆς αὐτονομίας εἰς τοὺς ὀργανισμοὺς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	»	355
Περιορισμὸς τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας κατὰ τὴν ρύθμισιν τῆς ὀργάνωσεως καὶ λειτουργίας τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν	»	356
γ'. Ἡ δικαστικὴ λειτουργία τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	»	356