

**ΝΟΜΙΚΩΣ ΕΛΑΤΤΩΜΑΤΙΚΑΙ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΩΝ ΝΟΜΑΡΧΩΝ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΥΤΩΝ
ΥΠΟ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ**

(σελ. 145 — 164)

ΝΟΜΙΚΩΣ ΕΛΑΤΤΩΜΑΤΙΚΑΙ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΩΝ ΝΟΜΑΡΧΩΝ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΥΤΩΝ ΥΠΟ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ (*)

Εἰς τὰ σύγχρονα κράτη, ὅτινα φιλοδοξοῦν νὰ δύνανται νὰ χαρακτηρίζουν ἑαυτὰ ὡς «δικαιοκρατούμενα», ὡς «πολιτείας δικαίου», πρωταρχικὴ προϋπόθεσις τῆς ἀξίας πάσης πράξεως δημοσίας διοικήσεως καὶ ἐν γένει πάσης ἐνεργείας ἐξουσιαστικῆς εἶναι νὰ μὴ τελῇ αὕτη εἰς σύγκρουσιν πρὸς τὴν νομιμότητα. Καὶ τὰ πλέον εὐστοχα διοικητικὰ μέτρα καὶ αἱ σοφώτεραι κανονιστικαὶ διατάξεις καὶ αἱ σκοπιμώταται τῶν ἐνεργειῶν τῆς κρατικῆς ἐξουσίας θέλουσιν ὄχι μόνον ἀπὸ ἠθικῆς πλευρᾶς καταδικασθῇ, ἀλλὰ θέλουσιν ἀποβῇ τελικῶς καὶ εἰς βλάβην τοῦ καλῶς νοουμένου δημοσίου συμφέροντος, ὅσας ἐγένοντο κατὰ παράβασιν τῶν νομικῶν κανόνων, οἵτινες διέπουν τὴν δρᾶσιν τῆς διοικήσεως. Δι' ὃ καὶ πολύτιμοι ὁμολογουμένως ἀρεταὶ δημοσίων ἀνδρῶν, ὡς ἡ ὀξυδέρκεια, ἡ πρωτοβουλία, ἡ σύντομος λήψις ἀποφάσεων, ἡ εὐτολμος ἀνάληψις εὐθυνῶν, ἡ διοικητικὴ ἱκανότης, τὸ ἡγετικὸν πνεῦμα καὶ ἐν γένει ὅλα ἐκεῖνα τὰ ἀξυλόγητα πνευματικὰ καὶ ἠθικὰ προσόντα τὰ συγκροτοῦντα τὴν προσωπικότητα, ἐνδέχεται νὰ καταλήξωσιν εἰς ἀσκήσιν πολιτικῆς ἐξουσίας μὴ ἐπιτυχῇ, ὅσας ὁ ἐκφράζων τὴν κρατικὴν βούλησιν δὲν ἔχει ἀνεπτυγμένον εἰς ἐπαρκῇ βαθμὸν τὸ ἀξιολογώτατον πάντων χάρισμα, τὸ πνεῦμα τῆς νομιμοφροσύνης. Εἶναι δὲ νομιμοφροσύνη διὰ τὸν δημόσιον ἄνδρα ὁ ἐπιβεβλημένος σεβασμὸς τῶν θεσμῶν δημοσίου δικαίου, ἡ ἐν τῇ ἀσκήσει τῆς ἐξουσίας αὐτοῦ τήρησις τῆς ἀρχῆς τῆς νομιμότητος.

Μόνον ἐντὸς τῶν πλαισίων τῆς νομιμότητος πρέπει νὰ διέπῃ τὴν δημοσίαν δρᾶσιν τὸ συμφέρον τῆς ὑπηρεσίας καὶ ἐν γένει ἡ σκοπιμότης. Εἴτε νέα ἀντικείμενα δράσεως πρόκειται ἐξ ἰδίας πρωτοβουλίας νὰ ἐγκαινιάσῃ ἡ δημοσία ἀρχὴ εἴτε πρόκειται νὰ δώσῃ τὴν πλέον εὐστοχον κατ' ἰδίαν οὐσιαστικὴν αὐτῆς κρίσιν λύσιν εἰς ζήτημα ἀναφυὲν ἐν τῷ κύκλῳ τῆς ἀρμοδιότητός της καὶ τεθὲν ὑπ' ἡψὺν αὐτῆς, ὀφείλει νὰ ἔχῃ πρὸ ὀφθαλμῶν ὅτι τὸ πρῶτον εἶναι νὰ μὴ ὑπερβῇ τὰ μέτρα τῆς νομιμότητος. Ἡ ἀντίληψις τινων ὅτι ὑφίστανται περιπτώσεις ἀνάγκης ἢ συμφέροντος—δημοσίου δηλαδὴ συμφέροντος—πρὸ τῶν ὑποίων δέον καὶ ἡ νομιμότης νὰ κάμπτεται, ἐγκυμονεῖ πολλοὺς κινδύνους καὶ διὰ τὴν δημοσίαν ὑπηρεσίαν καὶ διὰ τὸν χειριζόμενον τὴν κρατικὴν ἐξουσίαν. οὐδεὶς δὲ δύναται νὰ προῖδῃ πόσον μακρὰν εἰς δυσμενεῖς συνεπειάς καὶ εἰς ἄτοπα ἐπαχύνουθα δύναται νὰ ἀγᾶγγῃ ἡ τοιαύτη ἐκδοχὴ, ἐφαρμοζομένη τυχόν. Τὸ δημόσιον δίκαιον εἰς ὅλα τὰ σύγχρονα κράτη ἔχει θεσπίσει κυρώσεις

(*) Ἐκ σειράς διαλέξεων πρὸς τοὺς νομάρχας τοῦ νόμου 893 τοῦ 1949 [169], ὁργανωθεῖσων ὑπὸ τοῦ Ὑπουργείου τῶν Ἐσωτερικῶν κατ' Αὐγουστον τοῦ 1949.

σοβαράς τῶν παραβάσεων τῶν κανόνων του ἐκ μέρους τῶν δημοσίων ἀρχῶν. Ὁ ἄσκων τὴν ἐξουσίαν, παραβλέπων τυχὸν τὴν νομιμότητα «χάριν τοῦ δημοσίου συμφέροντος», θέλει κατὰ πᾶσαν βεβαιότητα καταλήξει εἰς βλάβην τοῦ συμφέροντος τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας, ὅπερ προϋτίθετο νὰ προαγάγῃ. Θέλει ἐκθέσει τὸ κράτος εἰς καταβολὴν ἀποζημιώσεων ἢ θέλει ἶδει τὰς ὑπ' αὐτοῦ κατὰ παρέκκλινιν τῆς νομιμότητος ἐκδοθείσας διοικητικὰς πράξεις εἴτε ἀκυρουμένας ὑπὸ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας εἴτε ἐλεγχομένας—ἔστω καὶ ἄνευ ἀπαγγελίας ἀκυρότητος—ὑπὸ τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων ὡς παρὰ νόμους, ἐν παρεμπιπτούσῃ τῆς πολιτικῆς δικαιοσύνης κρίσει, ἐπ' εὐκαιρίᾳ δίκης τινός.

Καὶ ἡ μᾶλλον ἐνδεδειγμένη λοιπὸν ἐνέργεια τῆς δημοσίας ἀρχῆς, καὶ ἡ καταδῆλως ἐπιφανομένη ὡς προάγουσα τὸ συμπῆρον τῆς ὑπηρεσίας, εἶναι καταδικαστέα ὑπὸ τοῦ συγγρόνου «κράτους δικαίου» καὶ δεόν νὰ ἀποφεύγεται, ὡς ἄλλοις ἐκφεύγῃ τῶν πλαισίων τῆς νομιμότητος. Πρωτίστως τὸ «νόμιμον», εἴτα δὲ τὸ «ἐνδεδειγμένον» καὶ τὸ «σκόπιμον» καὶ τὸ «ἐπιβεβλημένον»—οὗτος πρέπει νὰ εἶναι ὁ γνώμων παντὸς ἀξίως χειριζομένου τὴν κρατικὴν ἐξουσίαν.

Εἰς τὰς ἀρχὰς τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως—κατὰ κύριον δὲ λόγον εἰς τὴν κυβέρνησιν καὶ εἰς τοὺς ἀντιπροσώπους αὐτῆς ἐν ταῖς περιφερείαις, εἰς τοὺς νομάρχας—οἱ κανόνες τοῦ διοικητικοῦ δικαίου παρέχουσι πλαίσια εὐρύτατα, ἐντὸς τῶν ὁποίων δύναται ἐν πάσῃ ἀνέσει νὰ κινηθῇ ἡ περὶ εὐστόχου καὶ συμφέροντος οὐσιαστικῆ αὐτῶν κρίσις, νὰ εὕρῃ δ' ἑῷ ἀφ' ἑαυτοῦ ἐνεργείας τὸ πνεῦμα των πρωτοβουλίας, ἡ διορατικότης των, ἡ ἐφεσίς των πρὸς δρᾶσιν, ἡ θαρραλέα καὶ ὑπεύθυνος ἀντιμετώπισις τῶν ζητημάτων, ἐν γένει ἡ ἀτομικότης των. Εἰς ἐλαχίστας περιπτώσεις ὁ νομικὸς κανὼν προκαθορίζει ἐν πάσῃ ἁκριβείᾳ τὴν ἐπιχειρητέαν μορφήν ἐνεργείας. Εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας ἡ ἄσκηση τῆς ἐξουσίας δεόν νὰ γίνῃ ὑφ' ὠρισμένην μόνον ἐννοιαν, πρὸς ὠρισμένην κατεύθυνσιν καὶ μὲ περιεχόμενον καθωρισμένον, ἐξαρτώμενον ὅχι ἐκ συντελεστῶν οὐσιαστικῆς κρίσεως περὶ «εὐστόχου» καὶ «ἐνδεδειγμένου», ἀλλ' ἀποκλειστικῶς ἐκ συντρεχουσῶν τινων περιστάσεων νομικῶν καὶ πραγματικῶν, αἵτινες κέκτηνται συγκεκριμένην ἀντικειμενικὴν ὑπόστασιν, ὅπως ἴσχυτον πρὸς κρίσεις προσωπικάς. Εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας—ὡς ἄλλοις πρόκειται περὶ ἐκδόσεως πράξεως δημοσίας διοικήσεως—δὲν ἐξαρτᾶται ἐκ τῆς κρίσεως τῆς δημοσίας ἀρχῆς ἡ ἐκδοσις ἢ μὴ τῆς διοικητικῆς ταύτης πράξεως. Εἶναι ἡ ἐκδοσις αὐτῆς ὑποχρεωτικὴ, τὸ δὲ περιεχόμενον τῆς πράξεως εἶναι προκαθορισμένον ὑπὸ τοῦ νόμου, ἐξαρτώμενον ἐκ τῶν ἀντικειμενικῶν προϋποθέσεων, ἃς τινὰς ἀνωτέρω ἀνεφέραμεν. Ἡ ὅλη ἐργασία τοῦ νοῦ τῆς δημοσίας ἀρχῆς δὲν ἐγκρίνεται εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας εἰς τὴν «πρόκρισιν τῆς ἀρίστης λύσεως», εἰς τὴν ἐκλογὴν τῆς «εὐστοχωτάτης δυνατῆς ρυθμίσεως», ἀλλ' εἰς ἀπλὴν τινὰ ἀπερίσπαστον προσοχὴν, ἥτις θέλει ἐπιτρέψει εἰς τὸν

χειριζόμενον τὴν δημοσίαν ἐξουσίαν νὰ διαγνώσῃ ὀρθῶς, ἐπιτυχῶς, τὰς ἀντικειμενικῶς, ὡς εἴρηται, συντρεχούσας νομικὰς καὶ πραγματικὰς προϋποθέσεις τῆς ἀποφάνσεως τῆς κρατικῆς ἀρχῆς. Τοῦτου γενομένου, ἡ τοιαύτη ἀπόφασις προκύπτει ἀφ' ἑαυτῆς, ὥς τις μοναδικὴ νόμιμος τοῦ ζητήματος λύσις, χωρὶς νὰ ὑφίσταται στάδιον περαιτέρω κρίσεως διὰ τὸν χειριζόμενον τὴν δημοσίαν ἐξουσίαν, χωρὶς νὰ ὑπάρχῃ ἕδαφος ὑποκειμενικῆς αὐτοῦ οὐσιαστικῆς ἐκτιμῆσεως.

Αἱ περιπτώσεις αὗται εἶναι αἱ ἀνήκουσαι εἰς τὴν λεγομένην «δεσμευμένην διοικητικὴν δρᾶσιν». Ἄλλ' αἱ περιπτώσεις αὗται, ἔστω καὶ εἰς τὴν σύγχρονον δικαιοκρατουμένην πολιτείαν, εἶναι ὡς ἐλέχθη, πολὺ ὀλίγαι. Εἶναι αἱ περιπτώσεις καθ' ἃς ὁ νομοθέτης τοῦ δημοσίου δικαίου, θεωρήσας ὅτι εἶναι εἰς θέσιν νὰ προγνώσῃ αὐτὸς οὗτος τὴν ἐπιχειρητέαν μορφήν ἐξουσιαστικῆς ἐνεργείας, ὅτι οἱ κατὰ τόπον καὶ χρόνον παρεμβληθησόμενοι διάφοροι ἐκάστοτε καὶ ἐκασταχοῦ συντελεσταὶ καὶ αἱ λοιπαὶ ἰδιορρυθμίαι ἐκάστης παρουσιασθησομένης εἰδικῆς περιπτώσεως δὲν εἶναι σημασίας τοιαύτης, ὥστε νὰ ὑπαγορεύωσι διάφορον ἐκάστοτε λύσιν, ἔχει προκαθορίσει αὐτὸς οὗτος εἰς τὴν διοικητικὴν ἀρχὴν τὴν ἐπιχειρητέαν ἐνέργειαν. Εἶναι αἱ περιπτώσεις καθ' ἃς ὅχι τὸ εὐστοχόν καὶ τὸ συμφέρον, ἀλλ' ἰδίᾳ πνεῦμα τι ἰσότητος καὶ δικαιοκρίσις, ἡ ἴση μεταχείρισις τῶν διοικουμένων, δέον κατὰ τὴν ἀντίληψιν τοῦ νομοθέτου νὰ διέπῃ προεχόντως τὴν δρᾶσιν τῆς δημοσίας διοικήσεως.

Εἰς τὰς πλείστας ὁμῶς τῶν περιπτώσεων χειρισμοῦ τῆς κρατικῆς ἐξουσίας ἀφίεται κατὰ τὴν ἔννοιαν τῶν κανόνων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου εἰς τὰς δημοσίας ἀρχὰς κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἥττον εὐρὺ πλαίσιον πρωτοβουλίας καὶ ἐλευθερίας ἐνεργείας καὶ ἰδίᾳς οὐσιαστικῆς ἐκτιμῆσεως. Τότε τὰ ἐν ἐκάστη συγκεκριμένῃ ὑποθέσει ἢ ἐν γένει περιπτώσει συντρέχοντα νομικὰ καὶ πραγματικὰ στοιχεῖα τὰ κεκτημένα τὴν περὶ ἧς ἀνωτέρω ὁ λόγος καθωρισμένην ἀντικειμενικὴν ὑπόστασιν δὲν καθορίζουσι πλέον ταῦτα καὶ μόνον τὴν ἐπιχειρητέαν μορφήν ἐνεργείας. Ἀποτελοῦσιν ἐν προκειμένῳ ἀπλοῦς «συντελεστάς οὐσιαστικῆς ἐκτιμῆσεως», τοὺς ὁποίους θέλει, ὁμοῦ μετ' ἄλλων στοιχείων, σταθμίσει κατ' ἰδίαν κρίσιν ἡ δημοσία ἀρχή, ἵνα καταλήξῃ εἰς τὴν κατὰ τὴν ἐκτίμησιν αὐτῆς «πλέον ἐνδεδειγμένην» ἐνέργειαν, τὴν «εὐστοχωτάτην» τὴν «μᾶλλον ἐπιτυχῆ». Αἱ περιπτώσεις αὗται εἶναι αἱ ὀνομαζόμεναι «περιπτώσεις τῆς κατ' εὐχέρειαν δράσεως τῆς δημοσίας ἀρχῆς» ἢ «περιπτώσεις οὐσιαστικῆς ἐκτιμῆσεως». Χαρακτηριστικὸν αὐτῶν εἶναι ὅτι ὁ νομοθέτης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐπαφίεται ἡθελημένως εἰς τὸν ἐφαρμοστήν τοῦ νόμου, εἰς τὸν μέλλοντα νὰ χειρισθῇ τὴν κρατικὴν ἐξουσίαν, ὥσπερ ἀναγνωρίζων ὅτι δὲν δύναται νὰ προγνώσῃ τὰς ἰδιομορφίας ὅλων τῶν εἰδικῶν περιστάσεων, αἷτινες θέλουσι κατὰ καιροὺς ἐμφανισθῇ ἐν τῇ λειτουργίᾳ τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας, καὶ ἐμπιστευόμενος τὴν ἀρίστην λύσιν εἰς τὴν ἐπιτυχῇ κρίσιν τῆς διοικητικῆς ἀρχῆς.

Εἰς τὰς τελευταίας ταύτας περιπτώσεις ἡ οὐσιαστικὴ κρίσις τῆς δημοσίας ἀρχῆς δύναται νὰ κινηθῇ ἐλευθέρως ἐντὸς εὐρέων πλαισίων. Νομικῶς ἐλαττωματικὴ δὲν εἶναι ἡ διοικητικὴ ἐνέργεια, εἰμὴ ἂν ᾔθελεν ὑπερβῆ τὰ πλαίσια ταῦτα. Πᾶσα ἐντὸς αὐτῶν προκρινομένη μορφή ἐνεργείας εἶναι ἐξ ἴσου νόμιμος. Δύνανται νὰ ὑπάρξωσι διάφοροι γινῶμαι περὶ τοῦ εὐστόχου καὶ τοῦ σκοπίμου καὶ τοῦ συμφέροντος τῆς ἐκλεγείσης μορφῆς δράσεως, δηλαδὴ τῆς στάσεως τὴν ὁποίαν ἐτήρησεν ἑναντι τοῦ ἀναφεύοντος ζητήματος ἡ διοικητικὴ ἀρχή. Ἀλλ' ἡ νομιμότης δὲν δύναται νὰ ἀμφισβητηθῇ, ἐφ' ὅσον τὰ πλαίσια τοῦ νόμου ἐτηρήθησαν.

Προκειμένου περὶ τῶν νομαρχιακῶν ἀρμοδιοτήτων, τυπικὰ παραδείγματα τῆς τοιαύτης διαφοροῦ ἐκάστοτε εὐρύτητος τῆς ἀρμοδιότητος ἀποτελοῦσιν ἀφ' ἐνὸς μὲν αἱ περιπτώσεις «ἐποπτείας νομιμότητος» ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ἐποπτευομένων νομικῶν προσώπων, ἀφ' ἑτέρου δ' αἱ περιπτώσεις «ἐποπτείας σκοπιμότητος», ἡ «οὐσιαστικῆς ἐποπτείας» ἐπὶ ἄλλων πράξεων τῶν τοιούτων νομικῶν προσώπων. Εἰς τὰς πρώτας περιπτώσεις θὰ ᾔτο παράνομον νὰ ἀκυρώσῃ ὁ νομάρχης τὴν ὑπὸ τὸν ἑλεγχον αὐτοῦ τεθεῖσαν πράξιν τοῦ νομικοῦ προσώπου, ὅσονδῆποτε ἄστοχον καὶ ἂν τὴν θεωρῇ, ἐφ' ὅσον δὲν ᾔθελε διαγνώσῃ στοιχεῖα παρανομίας ἐν τῇ πράξει, ὧν ἡ ὑπαρξίς οὐδαμῶς ἐξαρτᾶται, ὡς εἰχός, ἐκ τῆς οὐσιαστικῆς ἐκτιμήσεως τοῦ νομάρχου. Ἐπίσης εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας θὰ ᾔτο παράνομον νὰ παραλίπῃ ὁ νομάρχης τὴν ἀκύρωσιν πράξεως τοῦ νομικοῦ προσώπου τεθείσης ὑπὸ τὸν ἑλεγχον αὐτοῦ. πασχούσης δὲ νομικόν τι ἐλάττωμα. ὅσονδῆποτε εὐστόχον καὶ ἐνδεδειγμένην καὶ ἂν ᾔθελεν ὁ νομάρχης θεωρήσῃ τὴν πράξιν αὐτὴν ὑπὸ ἐπὶ ἄλλου δημοσίου συμφέροντος ἢ συμφέροντος π.χ. τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος. Τούναντίον εἰς τὰς ἄλλας περιπτώσεις, τὰς τῆς «οὐσιαστικῆς ἐποπτείας», νομίμου οὐσίας τῆς ἐλεγχομένης πράξεως, ἡ νομαρχιακὴ κρίσις εἶναι ἐξ ἴσου νόμιμος, εἴτε ᾔθελεν ὁ νομάρχης καταλήξῃ ὑπὲρ τῆς ἐγκρίσεως τῆς πράξεως, κρίνων αὐτὴν ὡς «πρέπουσαν» καὶ «συμφέρουσαν», εἴτε ἀντιθέτως ᾔθελε καταλήξῃ εἰς τὸ νὰ ἀποποιηθῇ τὴν ἐγκρίσιν αὐτῆς ὡς ἀσυμφόρου.

Παρανόμου ὅμως οὐσίας τῆς ἐλεγχομένης πράξεως, ἡ νομαρχιακὴ ἐγκρίσις, ἂν παρασχεθῇ, θέλει πάσχει νομικὸν ἐλάττωμα καὶ θέλει συνεπιφέρει ὅλα τὰ ἐπακόλουθα τῆς παρανομίας ὅσονδῆποτε εὐστόχος καὶ συμφέρουσα καὶ ἂν εἶναι ἡ ἐλεγχομένη ἀπόφασις τοῦ νομικοῦ προσώπου.

Ὁ νομάρχης ὅστις, ὁρθῶς ἐρμηνεύων τοὺς νομικοὺς κανόνες καὶ ἐπιτυχῶς ἐξακριβῶν τὰ ἐν ἐκάστῃ περιπτώσει συντρέχοντα ἀντικειμενικὰ πραγματικὰ στοιχεῖα, ᾔθελε καλῶς ἐκάστοτε διακρίνει τὰς περιπτώσεις τῆς δεσμευμένης νομαρχιακῆς ἀρμοδιότητος ἀπὸ τῶν περιπτώσεων τῆς κατ' ἐνέργειαν δράσεως αὐτοῦ, ᾔθελε δὲ προσέτι διαγνώσῃ τὰ ἀκριβῆ ὅρια τῆς εἰς τὰς τελευταίας ταύτας περιπτώσεις παρεχομένης αὐτῷ ὑπὸ τοῦ νομοθέτου οὐσια-

στικῆς ἐκτιμήσεως, δύναται νὰ εἶναι βέβαιος περὶ τῆς νομιμότητος τοῦ περιεχομένου τῶν ὑπ' αὐτοῦ ἐκδιδόμενων πράξεων.

Ἄλλ' ἡ νομιμότης τοῦ περιεχομένου τῶν πράξεων τῆς δημοσίας διοικήσεως δὲν ἀποτελεῖ εἰμὴ μίαν μόνην τῶν πλείονων πλευρῶν, οὕτως εἰπεῖν τῶν ἀπόψεων, αἵτινες συναπαρτίζουσι τὴν ἔννοιαν τῆς νομιμότητος ἐν τῇ διοικητικῇ δράσει. Πράξεις νομαρχικαὶ ἄψογοι νομικῶς ὑπὸ ἐποψὴν περιεχομένου, ἐνδέχεται νὰ πάσχωσι νομικὰ ἐλαττώματα ὑπὸ ἐποψὴν ἀρμοδιότητος ἢ ἀπὸ τῆς πλευρᾶς τῆς μὴ τηρήσεως τῶν «οὐσιωδῶν τύπων». τοὺς ὁποίους ὁ νομοθέτης εἶχεν ἐπιβάλλει ἐν τῇ ἐκδόσει αὐτῶν.

Ἡ ἀρμοδιότης τοῦ ἐκδίδοντος ὀργάνου ἀποτελεῖ οὕτως εἰπεῖν τὴν ὑποκειμενικὴν πλευρὰν τῆς νομιμότητος διοικητικῆς τινος πράξεως. Διακρίνεται δ' ὡς γνωστὸν ἡ ἀρμοδιότης εἰς τὴν κατὰ τόπον καὶ εἰς τὴν καθ' ὕλην ἀρμοδιότητα, ἥτις ἐξετάζεται ἀπὸ τε τῆς ἀπόψεως τοῦ εἰδικοῦ ἐκχάστοτε κλάδου τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τῆς βαθμίδος ἐν τῇ ἱεραρχίᾳ τοῦ εἰδικοῦ τούτου κλάδου τῆς ὑπὸ τοῦ ἐκδίδοντος ὀργάνου κατεχομένης. Διὰ νὰ εἶναι ἀπληλαγμένη νομικῶν ἐλαττωμάτων ἡ ἐκδιδόμενη διοικητικὴ πράξις, δεόν νὰ συντρέχωσιν ἐν τῇ ἐκδόσει αὐτῆς ὅλαι αἱ ὡς εἴρηται μορφαὶ τῆς ἀρμοδιότητος συμπλεκτικῶς. Καὶ ὡς πρὸς μὲν τὴν κατὰ τόπον ἀρμοδιότητα, σπανίως, ὡς εἶχός, συμβαίνει περιφερειακῇ, τις ἀρχὴ νὰ ἀναμιχθῇ εἰς ἔργα ἀνήκοντα εἰς τὴν γείτονα δημοσίαν ἀρχήν. ὁσάκις ἰδίᾳ αἱ ὀροθετικαὶ γραμμαὶ τῶν οἰκείων διοικητικῶν περιφερειῶν εἶναι σαφῶς καθωρισμέναι. Μείζων προσοχὴ ἀπαιτεῖται ἐν τῇ τηρήσει τῶν κανόνων τῆς καθ' ὕλην ἀρμοδιότητος.

Ἡ ἐκτασις τῆς ἀρμοδιότητος εἶναι στενῶς συννησμένη πρὸς τὴν ἔννοιαν τῆς ἀποκεντρώσεως. Ἐφαρμογὴ συστήματος ἀποκεντρωτικοῦ δὲν σημαίνει, ὡς γνωστὸν, εἰμὴ ἀνάθεσιν ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων εἰς περιφερειακὰς ἀρχὰς ἐπὶ θεμάτων ἐφ' ὧν ἡ ἀρμοδιότης ἀνῆκε τέως εἰς ἀρχὰς τοῦ κέντρου, μολονότι ἦσαν ἐντετυπισμένα τὰ θέματα ταῦτα εἰς τὴν περιφέρειαν. Ἡ ἐκτασις τῆς ἀρμοδιότητος τῶν νομαρχῶν ρυθμίζεται, τὸ γε νῦν ἔχον, ὑπὸ τῶν διατάξεων τοῦ νόμου 1179 τοῦ 1938. Ὁ νόμος οὗτος ἔχει ἀκολουθήσει, ὡς γνωστὸν, τὸν νομοτεχνικὸν τύπον τῆς ἀπαριθμήσεως τῶν καθ' ἕκαστα ἀντικειμένων ἐν τῇ καθιερώσει τῆς ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος τῶν νομαρχῶν ἐπὶ τῶν διαφόρων κλάδων τῆς διοικήσεως. Παρήγγησε τὴν γενικὴν ρήτραν τοῦ ἀρθροῦ 7 § 1 τοῦ προϊσχύσαντος νόμου 130 τοῦ 1936, ὅστις εἶχεν ἀναθέσει πανυπουργικὰς κατ' ἀρχὴν ἀρμοδιότητας εἰς τοὺς νομάρχας ἐντὸς τῶν τοπικῶν ὁρίων τῆς περιφέρειας αὐτῶν. Εἰς ἀντιστάθμισμα ὅμως ὁ νῦν ισχύων νόμος 1179 τοῦ 1938 ἔχει καθιερώσει τὴν ἀρμοδιότητα τῶν νομαρχῶν ὡς «ἀποκλειστικὴν», ἐνῶ ὁ νόμος 130 τοῦ 1936 εἶχε θεσπίσει ἀρμοδιότητα τῶν νομαρχῶν «συντρέχουσιν» τῇ ἀρμοδιότητι τοῦ αἰκείου ἐκχάστοτε ὑπουργοῦ. Ὡσεὶ θορυβηθεὶς αὐτὸς ὁ νομοθέτης τοῦ νόμου 130 ἐκ τοῦ ἔργου τοῦ ἔργου,

ὅπερ ἀποτόμως εἶχεν ἀναγκάσει τῷ 1936 τοὺς νομάρχας νὰ ἐπωμισθῶσι, εἶχεν ἐπιτρέψει αὐτὸς οὗτος ἐν ἔθρῳ 9 § 2 τοῦ νόμου 130 εἰς τοὺς νομάρχας νὰ μὴ ἐκδίδωσιν οὗτοι τὴν σχετικὴν ἀπόφασιν, ἀλλὰ νὰ ἀναπέμπωσι τὸ ζήτημα, κατ' ἰδίαν αὐτῶν κρίσιν, εἰς τὸ κέντρον, εἰς τὸν οἰκεῖον ὑπουργόν, ὅστις τότε καθίστατο ἀρμόδιος νὰ ἀποφασίσῃ ἐπ' αὐτοῦ. Ἡ τοιαύτη εὐχέρεια τοῦ νομάρχου εἶχε καθιερωθῇ ἐν τῷ νόμῳ 130 ἐπὶ τῇ προόψει ὅτι ἐφ' ἱκανὸν ἀπὸ τῆς ἐνάρξεως τῆς ἰσχύος τοῦ νόμου χρόνον οἱ νομάρχαι, εἰς τοὺς ὁποίους διὰ μιᾶς εἶχε παρασχεθῇ τόσον ἐκτεταμένη ἀποφασιστικὴ ἀρμοδιότης ἐφ' ὅλων τῶν κλάδων τῆς διοικήσεως, ἤθελον εἰς πολλὰς συγκεκριμένας περιπτώσεις εὐρεθῇ εἰς ἀπορίαν περὶ τῆς ἀρίστης λύσεως ζητήματος τινος.

Σήμερον, κατὰ τὸν νόμον 1179, οἱ νομάρχαι δὲν ἔχουσι τὸ δικαίωμα νὰ παραπέμπωσιν εἰς τοὺς οἰκείους ὑπουργοὺς πρὸς λύσιν τὰ ζητήματα ἐφ' ὧν ἔχει παρασχεθῇ εἰς αὐτοὺς ὑπὸ τοῦ νομοθέτου ἡ ἀποφασιστικὴ ἀρμοδιότης. Διότι ἡ ἀρμοδιότης δὲν εἶναι, ὡς εἰκός, δικαίωμα δεκτικὸν μεταβιβάσεως καὶ ἤθελεν ἀποτελέσει παρανομίαν ἢ ἄσκησις αὐτῆς παρὰ δημοσίας ἀρχῆς μὴ ὀριζομένης ὑπὸ τοῦ νόμου. Κατὰ τὸν αὐτὸν λόγον παράνομος θὰ ᾔτο ἡ οἰκοθεν ἐπέμβασις τοῦ οἰκείου ὑπουργοῦ εἰς ζητήματα ἐφ' ὧν κέκτηται κατὰ νόμον ἀρμοδιότητα ὁ νομάρχης. Ὁ ἐκάστοτε καθ' ὕλην ἀρμόδιος ὑπουργός, ὁ προϊστάμενος δηλαδὴ τοῦ οἰκείου κλάδου τῆς διοικήσεως, δύναται μὲν. καθ' ὃ ἱεραρχικῶς προϊστάμενος, νὰ ἀσκήσῃ ἔλεγχον ἐπὶ τινος ἐκδοθείσης νομαρχιακῆς πράξεως, ἀλλ' οὐχὶ καὶ νὰ ἐκδώσῃ οὗτος τὴν πρᾶξιν ἀντὶ τοῦ νομάρχου.

Κατὰ ταῦτα ἡ ὑπαρξὶς ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου δὲν καθιστᾷ ἐπιτετραμμένην καὶ τὴν ἀνατροπὴν τῶν κανόνων τῆς καθ' ὕλην ἀρμοδιότητος. Ἐπὶ περιπτώσεων καθ' ἃς ἔχει πράγματι ἐκ τοῦ νόμου ἀρμοδιότητα ὁ νομάρχης, ὁ ἱεραρχικῶς προϊστάμενος ὑπουργός οὔτε οἰκοθεν οὔτε κατόπιν παραπομπῆς ἐκ μέρους τοῦ νομάρχου δύναται νὰ ρυθμίσῃ τὸ ζήτημα αὐτὸς οὗτος ἐξ ἀρχῆς. Ὡς καὶ ἀντιστρόφως, ἐφ' ὧν θεμάτων ἡ καθ' ὕλην ἀρμοδιότης ἀνήκει κατὰ νόμον εἰς τινὰ τῶν ἐν τῷ νομῷ ἐδρευουσῶν περιφερειακῶν ἀρχῶν εἰδικῶν κλάδων, δὲν δύναται ὁ νομάρχης, κλίπερ ἱεραρχικὸς τῆς δημοσίας ταύτης ἀρχῆς προϊστάμενος, νὰ ρυθμίσῃ ἀντ' ἐκείνης τὸ ζήτημα. Οὕτω π.χ. τὴν ἄδειαν οἰκοδομῆς μόνον ἀρμόδιον νὰ χορηγήσῃ εἶναι τὸ οἰκεῖον πολεοδομικὸν γραφεῖον, τὸ γραφεῖον τοῦ νομομηχανικοῦ. Τὴν ἄδειαν θήρας ἡ ὑλοτομίας ἀρμόδιος νὰ παρᾶσχῃ εἶναι μόνος ὁ οἰκεῖος δασάρχης κλπ. Ὁ νομάρχης δύναται νὰ ἀσκήσῃ ἱεραρχικὸν ἔλεγχον ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ἐκδιδόμενων ὑπὸ τῶν δημοσίων τούτων ἀρχῶν. ὧν ἔχει καταστῆ ὑπὸ τοῦ νομοθέτου ἱεραρχικὸς προϊστάμενος—κατ' ἀρχὴν δ' ἔλεγχον νομιμότητος μόνον. Δύναται ἐπίσης καὶ προληπτικῶς νὰ ἀπευθύνῃ γενικὰς καθοδηγητικὰς διὰ τὴν ἐκδοσὶν τῶν σχετικῶν διοικητικῶν πράξεων ἐγκυκλίους πρὸς τὰς ὑφισταμένας αὐτῷ ἐν

τῷ νομῷ ἀρχάς, γενικᾶς—ὅχι ἐπὶ εὐκαιρίᾳ συγκεκριμένης τινὸς ὑποθέσεως—κατευθυντήριους διαταγὰς. Ἄν ὁμως ὁ νομάρχης ᾔθελεν ἐκδώσει τὴν οἰκείαν πρᾶξιν ἀδείας ἀντὶ τῆς ἀρμοδίας ἀρχῆς ἢ ἂν ᾔθελεν ἀπορρίψει ὁ νομάρχης τὴν ὑπὸ τοῦ ιδιώτου ὑποβληθεῖσαν πρὸς χορήγησιν τῆς ἀδείας ἀναφοράν. Ἡ σχετικὴ νομαρχιακὴ ἀπόφασις θὰ ἔπασχε σοβαρὸν νομικὸν ἐλάττωμα, τὸ τῆς καθ' ὕλην ἀναρμοδιότητος.

Εἶναι περιττὸν νὰ προστεθῇ ὅτι καὶ ἀντιθέτως δὲν δύναται ὁ νομάρχης νὰ ἀναθέσῃ εἰς ὑποδεστέρας ἀρχάς τὴν ρύθμισιν ζητήματος ἀνήκοντος κατὰ νόμον εἰς τὴν ἰδίαν αὐτοῦ ἀρμοδιότητα. Ἡ τοιαύτη δι' ὑπηρεσιακῆς διαταγῆς μεταβίβασις ἀρμοδιότητος, εἴτε διὰ τινὰ εἰδικὴν περίπτωσιν εἴτε διὰ πλείονας τῆς μιᾶς περιπτώσεις, δὲν θὰ ἦτο νόμιμος—πλὴν ἂν εὑρηται ἔρεισμα αὐτῆς, προκειμένου περὶ θεμάτων τινῶν, εἰς εἰδικὴν διάταξιν νόμου. Διότι οἱ γενικοὶ περὶ νομιμότητος τῶν διοικητικῶν πράξεων νομικοὶ κανόνες κἀμπνύονται, ὡς γνωστόν, πρὸ διατάξεων νόμων ὁρίζουσιν εἰς τινὰς περιπτώσεις ἀντιθέτως.

Πλὴν τῆς παραβάσεως τῶν κανόνων τῆς ἀρμοδιότητος, νομικὰ ἐλαττώματα εἰς νομαρχιακὰς πράξεις δύνανται νὰ ἐπιφέρωσιν αἱ παραλείψεις «οὐσιωδῶν τύπων» τεταγμένων ὑπὸ τῆς νομοθεσίας εἰς τὴν ἐκδουσίαν τῶν εἰς τοὺς νομάρχας ἀνατεθειμένων πράξεων. «Οὐσιώδεις τύποι» ἐκδόσεως τῶν διοικητικῶν ἐν γένει πράξεων εἶναι εἴτε ἡ μνεία στοιχείων τινῶν ἀπαραιτήτων ἐν τῷ καίμηνῳ τῆς πράξεως εἴτε προπαρασκευαστικαὶ ἐνέργειαι τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας, προετοιμάζουσαι τὴν ἐκδουσίαν τῆς κυρίας «ἐκτελεστικῆς» πράξεως, εἴτε διατυπώσεις γνωμῶν τεχνικῶν συμβουλίων προηγουμένων τῆς ἐκδόσεως τῆς κυρίας πράξεως κλπ.—ἐφ' ὅσον πάντα ταῦτα ἐπιβάλλονται ὑπὸ τῶν διεπόντων τὴν ἐκδουσίαν τῆς διοικητικῆς πράξεως νομικῶν κανόνων. Κατ' ἐξαίρεσιν ὁμως ὑπάρχουσι καὶ «οὐσιώδεις τύποι» ὑποχρεωτικῶς τηρητέοι, οὓς ἐπιβάλλει ἀπλῶς τὸ πνεῦμα τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας καὶ τοῦ δημοσίου ἐν γένει δικαίου, χωρὶς νὰ παρίσταται ἀνάγκη, διὰ νὰ ἔχωσι χαρακτηριστὰ ὑποχρεωτικόν, νὰ προβλέπῃ αὐτοὺς αὐτὸ τοῦτο τὸ γράμμα τῶν σχετικῶν νομοθετικῶν διατάξεων. Οὕτω π.χ. τὴν μνείαν αἰτιολογίας ἐν διοικητικῇ τινι πράξει τὴν ἐπιβάλλει ὁ νομοθέτης ὡς ἀνάγκη ᾔθελε κρίνει αὐτὴν ἀναγκαίαν. Ἐν τούτοις ὑπάρχουσι καὶ πλείσταις περιπτώσεις διοικητικῶν πράξεων, αἵτινες ὅσον νὰ αἰτιολογηθῶσιν ὑποχρεωτικῶς, ἔστω καὶ ἂν ὁ νόμος δὲν προβλέπῃ τοῦτο. Πρόκειται περὶ τῶν πράξεων ἐκείνων, ἐν αἷς ὡς ἐκ τῆς φύσεως αὐτῶν ἐπιβάλλεται νὰ διατυπωθῶσιν οἱ λόγοι διὰ τοὺς ὁποίους ἡ οἰκεία δημοσία ὑπηρεσία κατέληξεν ὑπὲρ τινος ὀρισμένης λύσεως, ἵνα ἔχωσι πρόχειρον τὴν ἐξήγησιν οἱ διοικούμενοι, ἀποφευχθῶσι δὲ σκέψεις περὶ τυχόν αὐθαριέτου θελήσεως τῆς κρατικῆς ἀρχῆς καὶ τέλος ἵνα καταστῇ δυνατὸς καὶ ὁ ἑλεγχὸς τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας περὶ τοῦ ἂν ἐγένετο νόμιμος χρῆσις τῆς οὐσιαστικῆς κρίσεως τῆς διοικητικῆς ἀρχῆς. Αἱ τοιαῦται

διοικητικαὶ πράξεις ἂν μὴ αἰτιολογηθῶσι. πᾶσχουσι νομικὸν ἐλάττωμα, τὸ τοῦ ἀναιτιολογήτου. Ἐπίσης πᾶσης ἐπιβολῆς πειθαρχικῆς ποινῆς εἰς δημόσιον ὑπάλληλον ἢ ὑπρέτην, εἴτε μόνιμον εἴτε ἐκτακτον, δεόν νὰ προηγηθῇ κλήσις εἰς ἀπολογία. ἀνεξαρτήτως ἂν προβλέπουν ἢ ὅχι τὴν προπαρασκευαστικὴν ταύτην ἐνέργειαν αἱ διατάξεις τοῦ νόμου. Τὸ αἷτημα τοῦτο ἀπορρέει ἐξ αὐτοῦ τοῦ πνεύματος τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας καὶ ἐκ τῆς φύσεως τῆς πειθαρχικῆς ἐξουσίας. Ἐπομένως καὶ ἂν ἀκόμη ἦτο ἐλλιπὴς ἡ διατύπωσις τοῦ ἄρθρου 18 τοῦ νόμου 1179, θὰ ἦτο οὐδὲν ἥττον παράνομος ἡ νομαρχικὴ πειθαρχικὴ ἀπόφασις ἢ τυχὸν ἐκδοθεῖσα ἄνευ προηγουμένης κλήσεως εἰς ἀπολογία τοῦ ἐγκληθέντος ὑπαλλήλου.

Ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ὅμως οἱ «οὐσιώδεις τύποι» ἐπιβάλλονται δυνάμει σαφῶν διατάξεων τῆς νομοθεσίας. Ἐν τῷ κέντρῳ αἱ διοικητικαὶ πράξεις ἐκδίδονται σχεδὸν πάντοτε κατόπιν τῆς λήψεως τῆς «γνώμης» ἢ τῆς «συμφώνου γνώμης» τοῦ οἰκείου τεχνικοῦ γνωμοδοτικοῦ συμβουλίου. καθ' ὃ προβλέπουν αἱ διατάξεις αἱ καθορίζουσαι τὰ τῆς ἐκδόσεως τῶν ὡς εἰρηται πράξεων. αἱ ἐγκατεσπαρμέναι πανταχοῦ τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας. Προκειμένου περὶ τῶν νομῶν, ὁ καθιερώσας τὴν ἀποκέντρωσιν νομοθέτης εἶναι κατ' ἀνάγκην ἐπιεικέστερος. Ἐφ' ὧν θεμάτων μετεβίβασε τὴν ἀποφασιστικὴν ἀρμοδιότητα ἀπὸ τοῦ ὑπουργοῦ εἰς τὸν νομάρχην, ἀπῆλλαξε κατ' ἀρχὴν τὸν τελευταῖον τοῦτον τῆς τηρήσεως τοῦ ὡς εἰρηται «οὐσιώδους τύπου», τῆς προηγουμένης δηλαδὴ γνώμης συμβουλίου. Τῶνόντι, ὥρισεν ὁ νόμος 1179 τοῦ 1938 ἐν ἄρθρῳ 78, ὅτι ἐφ' ὧν θεμάτων προαπαιτεῖται δυνάμει τῆς κειμένης νομοθεσίας γνώμη συμβουλίου ἢ ἐπιτροπῆς «ὁ νομάρχης ἀποφασίζει ἄνευ γνώμης τούτων. ἐφ' ὅσον δὲν ὀρίζεται ἄλλως ἐν τῷ παρόντι νόμῳ». Ἐν τῶν σημαντικωτάτων πλεονεκτημάτων τῆς ἀποκεντρώσεως, ἡ σύντομος τῶν ζητημάτων ἐπίλυσις, θὰ ἐματαιοῦτο ἄνευ τῆς διατάξεως ταύτης τοῦ ἄρθρου 78. Ἡ ἀπλὴ μεταβίβασις τῆς ὑπουργικῆς ἀρμοδιότητος εἰς τοὺς νομάρχας εἰς οὐδὲν ἤθελεν ὠφελήσῃ ἂν μὴ ἐλαμβάνετο νομοθετικὴ πρόνοια ὅπως ἀποσοβῇται καὶ ἡ καθυστέρησις ἢ προερχομένη ἐκ τῆς διαβιβάσεως τοῦ φακέλου τῆς ὑποθέσεως εἰς τὸ ὑπουργεῖον πρὸς ἐκδόσιν τῆς γνωματεύσεως τοῦ ἐν τῷ κέντρῳ συμβουλίου.

Ὅσακις ἡ διαφώτισις τοῦ νομάρχου ἐπὶ ἀντικειμένου ἀπαιτοῦντος εἰδικότητα ἐθεωρήθη ὅλως ἀναγκαία, ἐμερίμνησεν ὁ νομοθέτης ὅπως συστήσῃ ἴδιον παρὰ τῇ νομαρχίᾳ γνωμοδοτικὸν συλλογικὸν ὄργανον. Οὕτω ἡ κατὰ τὸ ἄρθρ. 45 § 2 τοῦ νόμου 1179 ἐπιτροπὴ βιοτεχνίας καὶ μικρᾶς βιομηχανίας δεόν νὰ γνωματεύσῃ ἐπὶ αἰτήσεως χορηγήσεως ἀδείας ἰδρύσεως βιοτεχνικῆς ἢ μικρᾶς βιομηχανικῆς ἐγκαταστάσεως, πρὶν ἢ ἐκδοθῇ ἡ ἀποδεχομένη ἢ ἀπορρίπτουσα τὴν αἴτησιν—κατ' εὐχέρειαν—κατὰ τὸ ἄρθρ. 45 νομαρχικῇ πράξει. Ἡ τοιαύτη νομαρχικὴ ἀπόφασις, ἐκδιδομένη τυχὸν ἄνευ προηγουμένης γνώμης τῆς ἐπιτροπῆς βιοτεχνίας καὶ μικρᾶς βιομηχανίας, πᾶσχει νομικὸν

ἐλάττωμα καὶ εἶναι ἀκυρωτέα ὑπὸ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας διὰ «παράλειψιν οὐσιώδους τύπου». Ἡ εἰδικὴ διάταξις τοῦ ἀρθροῦ 45 § 2 τοῦ νόμου 1179 ἡ ὁρίζουσα ὅτι «ἐπὶ πασῶν τῶν ἀνωτέρω περιπτώσεων τὸ συμβούλιον βιομηχανίας ἀντικαθιστᾷ ἐπιτροπὴν», ἡτοι ἡ ἐπιτροπὴ βιοτεχνίας καὶ μικρᾶς βιομηχανίας, κατισχύει ἐναντι τῆς γενικῆς διατάξεως τοῦ ἀρθροῦ 78 τοῦ αὐτοῦ νόμου. Εἰς ἐπίρρωσιν τῆς ἐρμηνείας ταύτης ἔρχεται καὶ ἡ ρητὴ φράσις τοῦ ἀρθροῦ 78 «ἐφ' ὅσον δὲν ὁρίζεται ἄλλως ἐν τῷ παρόντι νόμῳ».

Καὶ ἄλλα τινὰ δευτερεύοντα συμβούλια ὑπάρχουσιν ἐν ταῖς νομαρχίαις, ἐπὶ τῶν εἰδικῶν κλάδων τῆς διοικήσεως, ἀνεξαρτήτως τοῦ σπουδαιότητος γενικῆς ἀρμοδιότητος γνωμοδοτικοῦ συμβουλίου τοῦ ἀρθροῦ 29 τοῦ νόμου, οὗτινος ὁμως αἱ γνωματεύσεις δὲν ἀποτελοῦσιν «οὐσιώδεις τύπους» τῆς ἐκδόσεως νομαρχιακῶν πράξεων, διότι εἰς τὴν κρίσιν τοῦ νομάρχου ἀπόκειται κατὰ νόμον νὰ ζητήσῃ ἢ μὴ αὐτάς. Ἐν συμπεράσματι ἡ ἄσκησις τῆς νομαρχιακῆς ἀρμοδιότητος ἐν τῇ ἐκδόσει ἐκτελεστῶν πράξεων ἐπὶ τῶν καθ' ἕκαστα κλάδων τῆς διοικήσεως εἶναι ἀπηλλαγμένη τῆς τηρήσεως τῶν πολλῶν ἐκείνων οὐσιωδῶν τύπων—«γνωμῶν» ἢ «συμφώνων γνωμῶν» τεχνικῶν συμβουλίων—οἵτινες ἐπιβάλλονται ὑπὸ τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας εἰς τὴν ἀποφασιστικὴν ἀρμοδιότητα τῶν ὑπουργῶν. Οὐκ ἦν ἄλλως γενέσθαι, διότι οὔτε ἔτο δυνατόν νὰ ἀφίενται νὰ χρονίζωσιν ὡς εἴρηται τὰ ζητήματα ἀναπεμπόμενα εἰς τὰ ἐν τῷ κέντρῳ γνωμοδοτικὰ συμβούλια. οὔτε ἡ συγκρότησις «ἐπιτελείων» τῆς διοικήσεως ἐν ταῖς πρωτευούσαις τῶν νομῶν εἶναι ἐφικτή, εἰς ἑκτασιν καὶ εἰς σημασίαν ἀνάλογον πρὸς τὴν τῶν συμβουλίων τοῦ κέντρου, ἀφοῦ, ὡς γνωστόν, ἐλλείπουσιν ἐν ταῖς νομαρχίαις πρόσωπα κεκτημένα εἰδικὴν τεχνικὴν κατάρτισιν ἐπὶ τῶν καθ' ἕκαστα κλάδων τῆς διοικήσεως.

Εἴτε ὑπάρχοντος εἴτε ἐλλείποντος συμβουλίου τεταγμένου πρὸς διαφώτισιν τοῦ νομάρχου ἐπὶ θεμάτων τινος, ἡ ἄσκησις τῆς οὐσιαστικῆς τοῦ νομάρχου κρίσεως χωρεῖ ὑποχρεωτικῶς κατόπιν εἰσηγήσεως τοῦ οἰκείου περιφερειακοῦ ὑπαλλήλου εἰδικοῦ κλάδου. Τοῦτο ὁμως δὲν ἰσχύει ἐν σχέσει πρὸς ὅλα τὰ ἀντικείμενα τῆς νομαρχιακῆς ἀρμοδιότητος. Κατὰ τὸ ἀρθρ. 28 τοῦ νόμου 1179 κοινὰ ἀποφάσεις τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν καὶ τοῦ ἐκάστοτε καθ' ἑλὴν ἀρμοδίου ὑπουργοῦ ἔχουσι καθορίσει τὰς ἐν τῇ ἑδρᾷ τῆς νομαρχίας ὑπηρετούσας περιφερειακὰς ἀρχὰς εἰδικῶν κλάδων, ὧν ἡ πρὸς τὸν νομάρχην εἰσηγήσις ἔχει κριθῆ ἀναγκαία, ἐπὶ τῷ τέλει ὅπως αὐταὶ ἐκτελῶσι τὸ ὡς εἴρηται ἔργον εἰσηγήσεως. Αἱ τοιαῦται περιφερειακαὶ ἀρχαὶ εἶναι κατὰ πρῶτον μὲν λόγον οἱ ἐπιθεωρηταὶ τῶν καθ' ἕκαστα εἰδικῶν κλάδων τῆς διοικήσεως—δημοσίων ἔργων, γεωργίας, δασῶν, ἐργασίας, ἐκπαιδευτικοί, οἰκονομικοὶ κλπ.—ἐλλείψει δ' ἐπιθεωρητῶν οἱ προϊστάμενοι τῆς ἐν τῷ νομῷ εἰδικῆς περιφερειακῆς ὑπηρεσίας. Τὸ ἔργον τῆς εἰσηγήσεως, ὑπὲρ ὃ νόμος ἰναθέτει εἰς αὐτούς, συνεπάγεται καὶ σχετικὴν ὑπηρεσιακὴν αὐτῶν εὐθύνην, κατὰ ρητὴν

διάταξιν τοῦ ἄρθρ. 28 § 2. Οἱ περὶ ὧν ὁ λόγος εἰσηγῆται δέον νὰ μονογρα-
φῶσι τὸ σχέδιον τῆς σχετικῆς νομαρχιακῆς ἀποφάσεως.

Τὴν ἐκδοσιν πράξεων νομικῶς ἐλαττωματικῶν δύνανται νὰ ἀποφεύγω-
σιν οἱ νομάρχαι, ἔχοντες ὑπ' ὄψιν, ἐπὶ πλεόν τῶν ἤδη ἐκτεθέντων, ὅτι ὑπάρ-
χουσι καὶ ἕτεροι γενικοὶ ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ κανόνες νομιμότητος, πλὴν
τῶν ἐν τοῖς πρόσθεν ἀναπτυχθέντων περὶ ἀρμοδιότητος, περὶ τηρήσεως τῶν
«οὐσιωδῶν τύπων» κλπ. Ὑπάρχουσι καὶ ἄλλοι κανόνες νομιμότητος τῆς διοι-
κητικῆς ἐν γένει δράσεως, μὴ ρητῶς θεσπιζόμενοι ὑπὸ τοῦ συντάγματος, τῶν
νόμων καὶ τῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων, ἀλλὰ συναγόμενοι ὑπὸ τῆς νομο-
λογίας καὶ τῆς θεωρητικῆς ἐρεύνης ἐκ τοῦ ὅλου τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας
πνεύματος, ἔχοντες δὲ γενικὴν ἐφαρμογὴν ἐπὶ πάσης περιπτώσεως ἀναγο-
μένης εἰς ὠρισμένα ἀντικείμενα. Εἶναι καὶ οὗτοι θετοῦ δικαίου κανόνες—ἄλλως
θα ἦσαν, ὡς εἰκός, ἐστερημένοι νομικοῦ χαρακτῆρος—ἀλλ' ὁ νομοθέτης παρα-
λείπει νὰ ἐπαναλαμβάνῃ αὐτοὺς ρητῶς ἐκάστοτε. Τὸ χαρακτηριστικώτερον
γνώρισμα τῶν τοιούτων γενικῆς ἐφαρμογῆς κανόνων νομιμότητος εἶναι ὅτι
ρηταὶ ἀντίθετοι τυχὸν πρὸς αὐτοὺς διατάξεις ἐν τινι εἰδικῇ περιπτώσει κατι-
σχύουσι πάντοτε αὐτῶν. Δηλαδή ἰσχύουσιν οὗτοι μόνον ὑπὸ τὴν προϋπόθε-
σιν ὅτι δὲν ἤθελεν ἐνδεχομένως ὁ νόμος ὀρίσει ἀντιθέτως ἐν τινι συγκεκρι-
μένῃ περιπτώσει.

Οἱ κυριώτεροι τῶν γενικῶν τούτων κανόνων νομιμότητος εἶναι οἱ ἑξῆς :

α) Ὅσάκις ἡ νομοθεσία δὲν ἐπιβάλλει διὰ σαφοῦς διατάξεως ἐπὶ τινος
θέματος ὑποχρεωτικὰς ἐνεργείας εἰς τὴν διοικητικὴν ἐξουσίαν τοῦ κράτους
ἢ ἄλλως πως δὲν δεσμεύει αὐτήν, δέον ὁ ἐφαρμοστής καὶ ὁ ἐρμηνευτής νὰ
ἀποκλίνωσιν ὑπὲρ τῆς ἐλευθερίας δράσεως τῆς δημοσίας ἀρχῆς («τεκμήριον
τῆς διακριτικῆς εὐχερείας τῆς διοικήσεως»). Εἶναι περιττὸν νὰ τονισθῇ πόσον
σημασίαν ἔχει ὁ κανὼν οὗτος διὰ τὴν νομαρχιακὴν δρᾶσιν, δοθείσης τῆς ἐκ-
τάσεως τοῦ ἔργου τῶν νομαρχῶν καὶ τοῦ πνεύματος πρωτοβουλίας, ὅπερ
ἡ ὑφὴ τοῦ ἔργου τούτου καθιστᾷ ἀναγκαῖον.

β) Ἡ διοικητικὴ ἐξουσία τοῦ κράτους κατ' ἀρχὴν δὲν δύναται νομίμως
νὰ θέλῃ κεκτημένα δικαιώματα τῶν διοικουμένων, εἴτε δημοσίου εἴτε ιδιω-
τικοῦ δικαίου, ἀνευ εἰδικοῦ ἐρείσματος ἐν νόμῳ. Εἰδικὸν ὡσαύτως ἐρεῖσμα
ἐν νόμῳ ἀπαιτεῖται διὰ πᾶσαν ἐπέμβασιν τῆς δημοσίας ἀρχῆς εἰς τὴν προσω-
πικὴν ἐλευθερίαν, δι' ἀστυνομικὰς ἐπεμβάσεις εἰς τὴν σφαῖραν τῆς ιδιωτικῆς
ζωῆς, διὰ στρατολογίαν, διὰ προσωπικοὺς περιορισμούς, διὰ παραβίασιν τοῦ
ἀσύλου τῆς κατοικίας, διὰ προσβολὴν τοῦ δικαιώματος τῆς ιδιοκτησίας,
δι' ἐπιβολὴν οἰκονομικῶν βαρῶν κλπ.

γ) Οὐδεμία διοικητικὴ ἀρχὴ τοῦ κράτους δύναται νομίμως νὰ παράσχῃ
ἀναδρομικὴν δύναμιν εἰς πρᾶξιν αὐτῆς, εἴτε εἰδικὴν εἴτε κανονιστικὴν, εἴτε
κατ' οὐσίαν διοικητικὴν εἴτε περιέχουσιν νομικοὺς κανόνες. Οὕτω φέρ' εἰ-

πεῖν θὰ εἶναι ἐν μέρει (ὡς πρὸς τὴν ἀναδρομικὴν ρήτραν) παράνομοι αἱ νομαρχιακαὶ ἐκεῖναι ἀποφάσεις, αἵτινες ἤθελον τυχὸν ἐπιβάλει π.χ. πειθαρχικὰς ποινὰς ἀναδρομικῶς ἢ ἤθελον προβῆ, εἰς ἀναδρομικοὺς διορισμούς. Τὸ ἀντίθετον ἰσχύει μόνον ὡς ὅτις ἡ ἀναδρομικότης ἐπιτρέπεται ἐν τινι περιπτώσει ὑπὸ σαφοῦς διατάξεως νόμου ἢ ὡς ὅτις εἶναι αὕτη ἐπιβεβλημένη ἐπὶ τῷ τέλει τῆς πλήρους συμμορφώσεως τῆς δημοσίας ἀρχῆς πρὸς τὴν νομιμότητα (εἰς ἐκτέλεσιν φέρ' εἰπεῖν ἀκυρωτικῆς ἀποφάσεως τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἢ ἐν γένει πρὸς ἐπανόρθωσιν προηγηθείσης παρανομίας—ὅχι ἀπλῆς ἀδικίας, ἀλλὰ παρανομίας αὐτόχρημα).

δ) Αἱ διοικητικαὶ ἐν γένει ἀρχαὶ δὲν ἐπιτρέπεται νὰ ἀνακαλῶσι νομίμους αὐτῶν πράξεις, ἐξ ὧν ἀπέρρευσαν κεκτημένα δικαιώματα ἰδιωτῶν. Τὸν γενικὸν κανόνα ἀποτελεῖ τὸ ἀνάκλητον τῶν διοικητικῶν πράξεων. Ὅσακις ὅμως ἡ νομίμως ἐκδοθεῖσα πράξις εἶναι ὑποχρεωτικὴ διὰ τὴν δημοσίαν ἀρχὴν (ἐδεδεσμεύετο δηλαδὴ αὕτη ἐκ τοῦ νόμου νὰ τὴν ἐκδώσῃ) ἢ ὡς ὅτις ὁ νόμος τὴν χαρακτηρίζει ὡς «ἀμετάκλητον» ἢ ὡς ὅτις ἡ πράξις ἔχῃ δι' ὠρισμένους ἰδιώτας ἢ ομάδας ἰδιωτῶν «συστατικὸν» χαρακτηρὰ (ὡς π.χ. αἱ πράξεις διορισμοῦ, αἱ παρασχεθεῖσαι κατόπιν οὐσιαστικῆς κρίσεως ἐγκρίσεις κλπ.) καὶ ἐν γένει ὡς ὅτις ἔχουσιν ἀποκτηθῆ ὑπὸ διοικουμένων δικαιώματα ἐκ τῆς πράξεως, ἢ ἐκδούσα ἀρχή—οὐδὲ κατὰ μείζονα λόγον ἕλλη τις δημοσία ἀρχή—δὲν δύναται νὰ ἀνακαλέσῃ αὐτήν. Τούναντίον, αἱ παράνομοι διοικητικαὶ πράξεις δεόν νὰ ἀνακαλῶνται, πλὴν ἂν ἔχῃ μεσολαβήσει χρόνος λίαν μακρὸς ἀπὸ τῆς ἐκδόσεως αὐτῶν. Ἀλλ' ἡ τοιαύτη πάροδος λίαν μακροῦ χρόνου δὲν κωλύει τὴν ἀνάκλησιν παρανόμου πράξεως, ἂν λόγῳ δημοσίας τάξεως ἢ δημοσίου συμφέροντος (ἄσχετοι πάντως πρὸς τὸ στενὸν οἰκονομικὸν συμφέρον τῆς δημοσίας διοικήσεως) ἐπιβάλλωσι τὴν τοιαύτην ἀνάκλησιν ἢ ἂν ἡ ἐκδοσις τῆς πράξεως εἴχε προκληθῇ δι' ἀπατηλῆς ἐνεργείας τῶν ἐνδιαφερομένων ἰδιωτῶν, π.χ. διὰ τῆς ἐν γνώσει ὑποβολῆς ἀνακριβῶν στοιχείων πρὸς τὴν οἰκείαν δημοσίαν ἀρχήν.

ε) Κατὰ τὸ πνεῦμα τοῦ νόμου δεόν ἐκάστοτε διὰ τὴν τροποποίησιν ἢ τὴν κατάργησιν νομίμου διοικητικῆς πράξεως νὰ τηρηθῇ ὁ αὐτὸς εἰδικώτερος διοικητικὸς τύπος, οἱ αὐτοὶ «οὐσιώδεις τύποι», ἢ αὕτη ἐν γένει «διαδικασία» ἢ διὰ τὴν ἐκδοσιν τῆς πράξεως διαγραφομένη ὑπὸ τοῦ νόμου. Τούναντίον αἱ δημόσιαι ἀρχαὶ δὲν εἶναι ἀνάγκη νὰ τηρήσωσι τὰς διατυπώσεις ταύτας διὰ τὴν ἀκύρωσιν πράξεως παρανόμου (εἴτε ὑπὸ μορφήν ἀνακλήσεως ὑπ' αὐτῆς ταύτης τῆς ἐκδόσεως τὴν πράξιν ἀρχῆς εἴτε ὑπὸ μορφήν ἄρσεως ὑπὸ τοῦ ἱεραρχικῶς προϊσταμένου).

ς) Πᾶσα δημοσία ἀρχή ἔχουσα ἀρμοδιότητα ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου ἢ ἐποπτείας ἀσχεῖ κατ' ἀρχὴν μόνον ἐλεγχον νομιμότητος. Ὁ τοιοῦτος κατασταλτικὸς ἐλεγχος νομιμότητος ἐξυπακούεται πάντοτε, ὧν συνυφασμένος μὲ τὴν ἐννοίαν τῆς ἱεραρχίας (ἱεραρχικὸς ἐλεγχος) ἢ τῆς ἐποπτείας (ἐποπτεία

νομιμότητος άσκουμένη παρὰ τῆς οἰκείας κρατικῆς άρχῆς ἐπὶ πράξεως νομικοῦ προσώπου). Ἵνα άσκηθῇ νομίμως ἱεραρχικὸς έλεγχος εὐρύτερος ἢ έποπτεία εὐρυτέρα (ὁ καλούμενος «οὐσιαστικὸς» έλεγχος ἢ έλεγχος «σκοπιμότητος») άπαιτεῖται ἐν τινι περιπτώσει ἰδία σαφὴς διάταξις νόμου. Ὁ νομοθέτης εκφράζεται συνήθως ὡς ἐξῆς, ὡςάκις προτίθεται νὰ παράσχη εἰς τὸν νομάρχην τοιοῦτον εὐρύτερον έλεγχον: Ὅρίζει ὅτι πρῶξις τις νομικοῦ τινος προσώπου ἢ κρατικῆς τινὸς ἐν τῷ νομῷ άρχῆς «έγκρίνεται ὑπὸ τοῦ νομάρχου» ἢ «ὑπόκειται εἰς τὴν έγκρισιν τοῦ νομάρχου» ἢ «τελῇ ὑπὸ τὴν έγκρισιν τοῦ νομάρχου» ἢ «χρῆζει» τοιαύτης έγκρίσεως. Εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας ἡ έλεγχομένη πρῶξις δὲν καθίσταται «έκτελεστή», δὲν παράγει δηλαδὴ ἐννομα άποτελέσματα, πρὸ τῆς παρωχῆς τῆς νομαρχιακῆς έγκρίσεως (πρβλ. ἰδία άρθρ. 11 § 2 τοῦ νόμου 1179, άρθρ. 36 §§ 2 καὶ 3, άρθρ. 38 § 9 τοῦ αὐτοῦ νόμου καὶ πλείστας άλλας διατάξεις, ἐπίσης δὲ τὰς περὶ οὐσιαστικῆς έποπτείας διατάξεις τῆς δημοτικῆς καὶ κοινοτικῆς νομοθεσίας). Ἡ νομαρχιακὴ έγκρισις παρέχεται ἢ οὐ—νομίμου οὐσης τῆς έλεγχομένης πράξεως—κατ' οὐσιαστικὴν τοῦ νομάρχου κρίσιν καὶ εὐέρειαν, μετὰ στάθμισιν συντελεστῶν σκοπιμότητος. Δὲν εἶναι ὅμως ἐπιτετραμμένη, σὺν τῇ έγκρίσει, καὶ ἡ μεταρρύθμισις τῆς έλεγχομένης πράξεως, πλὴν ἂν ὁ νόμος ἐπιτρέπῃ ρητῶς ἐν τινι περιπτώσει καὶ τὴν τελευταίαν ταύτην. Παρανόμου οὐσης τῆς έλεγχομένης πράξεως, ἡ έγκρισις δὲν δύναται νὰ παρασχεθῇ, ὡσονδήποτε καὶ ἂν τὴν ἐπιβάλλῃ ἡ σκοπιμότης.

Εἰς τοὺς νομάρχας παρέχονται καὶ νομοθετικοῦ περιεχομένου άρμοδιότητες, ἀνατιθεμένης εἰς αὐτοὺς τῆς εκδόσεως κανόνων δικαίου ἐπὶ ἱκανοῦ ἀριθμοῦ περιπτώσεων. Τοῦτο ἀληθεύει ἐν ᾧ μέτρῳ ἡ νομοθεσία παρέχει πρὸς τοὺς νομάρχας «νομοθετικὰς ἐξουσιοδοτήσεις». καθιστώσας δυνατὴν ἐπὶ τινων θεμάτων τὴν εκδοσιν νομαρχιακῶν πράξεων κανονιστικῶν, καὶ δὲ κατ' οὐσίαν νομοθετικῶν. Τὰ κυριώτερα τῶν περὶ ὧν ὁ λόγος ἀντικειμένων εἶναι ἡ άστυνομία (άρθρ. 11 § 2 τοῦ νόμου 1179), ἡ άγορανομία (άρθρ. 37 § 2), ἡ δασονομία (άρθρ. 66 § 5) καὶ ἡ ὑγιεινὴ (άρθρ. 73 § 10).

Ἐπὶ τῆς νομοθετικῆς άρμοδιότητος τῶν νομαρχῶν παρατηρεῖται ὅτι δέον πρωτίστως νὰ τηρῶνται οἱ γενικοὶ κανόνες οἱ διέποντες τὴν ὑπὸ διοικητικῶν άρχῶν χρῆσιν νομοθετικῶν ἐν γένει ἐξουσιοδοτήσεων. Αἱ ἐξουσιοδοτικαὶ διατάξεις οὐδέποτε δέον νὰ ἐφαρμόζωνται ἀναλογικῶς ἐπὶ παρεμφερῶν ἀντικειμένων ρυθμίσεως. Δέον περαιτέρω νὰ τηρῶνται ἀπὸ πάσης πλευρᾶς οἱ ἐν αὐταῖς τασσόμενοι περιορισμοὶ τῆς ἐξουσιοδοτήσεως, τῶσον ὡς πρὸς τὸ οὐσιαστικὸν περιεχόμενον τῆς γενησομένης ρυθμίσεως, ὅσον καὶ ὡς πρὸς τὴν τήρησιν τῶν τύπων τῶν τυγὼν τασσομένων ἐν τῇ εκδόσει τῆς νομοθετικῆς διατάξεως τοῦ νομάρχου. Ἐπανειλημμένη χρῆσις τῆς νομοθετικῆς ἐξουσιοδοτήσεως δύναται νὰ γίνῃ—πλὴν ἂν ἐν τῇ ἐξουσιοδοτικῇ διατάξει ἔχῃ

παρεμβληθῇ ἡ περιοριστικὴ ρήτρα «ἐφ' ἧπαξ»—δύνανται δηλαδή νὰ τροποποιηθῶσι διὰ μεταγενεστέρων κανονιστικῶν διατάξεων τοῦ νομάρχου οἱ ὅτι αὐτοῦ ἢ τῶν προκατόχων του θεσπισθέντες ἐπὶ τινος ἀντικειμένου νομικοὶ κανόνες ἢ νὰ καταργηθῶσι καὶ νὰ ἐκδοθῶσι νέοι τοιοῦτοι.

Ὁ νομάρχης δὲν δύναται νομίμως νὰ κάμῃ χρῆσιν τῆς ἐξουσιοδοτήσεως πρὸς ρύθμισιν εἰδικῆς περιπτώσεως ἢ πρὸς καθιέρωσιν εἰδικῆς ἐξαίρεσεως ἢ νὰ τροποποιήσῃ δι' ὠρισμένην εἰδικὴν περίπτωσιν προγενεστέρας αὐτοῦ διατάξεις γενικῶς ρυθμισάσας θέμα τι. Τοιαῦτα τις χρησιμοποίησις τῆς ἐξουσιοδοτήσεως πρὸς ἄνισον μεταχείρισιν τῶν διοικουμένων δὲν θὰ ἦτο νόμιμος. Ἐν τούτοις πᾶσα διάφορος ρύθμις τῶν κατὰ μέρος κατηγοριῶν περιπτώσεων δὲν ἀποτελεῖ «ἕνισον μεταχείρισιν». Μόνη ἡ ἀτομικὴ ρύθμις ἀποκλείεται. Δέον νὰ μὴ συγγένηται πρὸς ταύτην ἡ ἰδιάζουσα ἐκάστοτε ρύθμις διαφόρων κατηγοριῶν περιπτώσεων. Διότι ὑπάρχουσι βεβαίως θέματα σχετικὰ πρὸς τὴν ἀστυνομίαν, τὴν ἀγορανομίαν, τὴν δασονομίαν καὶ τὴν δημοσίαν ὑγιεινὴν, ἐν σχέσει πρὸς τὰ ὑποία δέον, ἀναλόγως τῶν περιπτώσεων, νὰ θεσπισθῶσιν ἐν τῷ νομῷ διάφοροι ἐκάστοτε κανονιστικαὶ διατάξεις.

Ὑπάρχουσιν ἀντικείμενα ἀπαιτοῦντα «εἰδικὴν ἐξουσιοδότησιν» τοῦ νόμου. Ἡ ἀστυνομικὴ ἢ ἀγορανομικὴ ἢ ὑγειονομικὴ διατάξις τοῦ νομάρχου δὲν δύναται—πλὴν ἂν εἰδικαὶ διατάξεις νόμων ἤθελον ἐπιτρέψει τοῦτο—οὔτε ποινικὰς κυρώσεις νὰ προβλέψῃ οὔτε οἰκονομικὰ βάρη (π.χ. ὑποχρεωτικὰς εἰσφορὰς) εἰς τοὺς κατοίκους τοῦ νομοῦ νὰ ἐπιβάλῃ οὔτε ἀναδρομικὰς ρήτρας νὰ περιλάβῃ ἐν αὐτῇ οὔτε κεκτημένα δικαιώματα τῶν ἰδιωτῶν νὰ προσβάλῃ οὔτε τὴν προσφυγὴν τῶν διοικουμένων εἰς τὰ δικαστήρια νὰ δυσχεράνῃ. Τοιαῦτα δικαιώματα οὐδαμῶς ἐξυπακούονται ὡς περιλαμβανόμενα ἐν τῇ κανονιστικῇ ἐξουσίᾳ τοῦ νομάρχου διὰ τῆς ἀπλῆς εἰς αὐτὸν παροχῆς ἐξουσιοδοτήσεως. Ὡπως ρυθμίσῃ διὰ νομικῶν κανόνων ζητήματα ὑγειονομικὰ ἢ δασονομικὰ ἢ ἀστυνομικὰ ἢ ἀγορανομικὰ.

Δέον περαιτέρω νὰ εἴλῃ τις ὑπὲρ ὧν, ὅτι κατὰ γενικὴν ἐν τῷ δημοσίῳ δικαίῳ ἀρχὴν ἢ ἀμοιβαία τυπικὴ δύναμις κανόνων δικαίου ἐκδοθέντων ὑπὸ δύο ἢ πλείονων διοικητικῶν ἀρχῶν, ἐργουσὼν σχετικῶν ἐκ τοῦ νόμου ἐξουσιοδότησιν ἐπὶ τοῦ αὐτοῦ θέματος, ἐξαρτᾶται ἐκ τῆς ἀμοιβαίας ἱεραρχικῆς θέσεως τῶν ὡς εἴρηται ἀρχῶν. Οὕτω π.χ. ἐξουσιοδοτήσις πρὸς θέσπισιν διατάξεων ἀστυνομικοῦ ἀντικειμένου ἔχει παρασχεθῇ ὑπὸ τῆς νομοθεσίας καὶ εἰς τοὺς νομάρχας καὶ εἰς τοὺς ἀστυνομικοὺς διευθυντάς καὶ εἰς τοὺς διοικητὰς χωροφυλακῆς. Λόγω ὅμως τῆς ἰδιότητος τοῦ νομάρχου ὡς ἱεραρχικῶς προϊσταμένου τῶν ἐν τῷ νομῷ ἔχοντων δημοσίας ἀσφαλείας, αἱ νομαρχικαὶ ἀστυνομικαὶ διατάξεις δύνανται ἄριστα νὰ καταργήσωσιν ἢ μεταρρυθμίσωσι προεκδεδομένας ἀστυνομικὰς διατάξεις τῶν ἀρχῶν τῆς ἀστυνομίας ἢ τῆς χωροφυλακῆς. Ἀντιθέτως δ' αἱ ὑπὸ τῶν τελευταίων τούτων ἀρχῶν ἐκδιδόμεναι ἀστυνομικαὶ διατάξεις οὐδέποτε δύνανται, ὡς εἶκός, νὰ κατισχύσωσιν ἐναντι

ἀντιθέτων νομαρχιακῶν διατάξεων. Δέον νὰ τηρῶσιν ἑαυτὰς ἐν τῷ πλαισίῳ τῶν διατάξεων τοῦ νομάρχου. Κατὰ ρητὴν δὲ διάταξιν τοῦ ἀρθρου 11 § 2 τοῦ νόμου 1179 δὲν καθίστανται ἐκτελεσταὶ ἂν μὴ ἐγκριθῶσιν ὑπὸ τοῦ νομάρχου.

Τέλος πρέπει νὰ προστεθῇ ὅτι διὰ τὴν ἐκδοσιν κορονιστικῶν διατάξεων κατ' οὐσίαν διοικητικῶν—μὴ περιεχουσῶν κανόνας δικαίου—ὁ νομάρχης δὲν ἔχει καὶ χρεῖαν ἐξουσιοδοτήσεως νόμου τινός. Διατάξεις κανονιστικαὶ μὴ ἐπιβάλλουσαι ὑποχρεώσεις εἰς τοὺς ιδιώτας, ἀλλ' ἀποτελοῦσαι ὡς ἐκ τοῦ περιεχομένου αὐτῶν ἅπλους ἐσωτερικοὺς κανονισμοὺς τῶν ἐν τῷ νομῷ δημοσίων ὑπηρεσιῶν, ἅπλῃ ἐσωτερικῆς φύσεως ρύθμισιν τῆς λειτουργίας τῶν κρατικῶν ὑπηρεσιῶν, προσιδιάζουσι πρὸς τὴν φύσιν τῆς κανονιστικῆς ἐν γένει ἐξουσίας πάσης ἱεραρχικῶς προϊσταμένης ἀρχῆς καὶ δύνανται νὰ τίθενται, ἄνευ ἀνάγκης νομοθετικῆς ἐξουσιοδοτήσεως, ἐντὺς πάντοτε τῶν ὁρίων τῶν νόμων. τῶν διαταγμάτων καὶ τῶν ὑπουργικῶν διαταγῶν.

Ἐν σχέσει πρὸς τὴν δρᾶσιν τῶν νομαρχῶν οἱ γενικοὶ διοικηταὶ καὶ οἱ ἐκάστοτε καθ' ὕλην ἀρμοδίιοι ὑπουργοὶ ἀσκοῦσιν ἱεραρχικὴν ἐλεγχον. Ὅτι ἡ ἐκτελεστότης τῆς νομαρχιακῆς πράξεως δὲν τελεῖ κατ' ἀρχὴν¹ ὑπὸ τὴν προϋπόθεσιν τῆς ἐγκρίσεως τοῦ καθ' ὕλην ἀρμοδίου ὑπουργοῦ εἶναι προφανές. Τὸ ἀντίθετον θὰ ἀντέκειτο εἰς αὐτὴν ταύτην τὴν ἐννοίαν τῆς ἀποκεντρώσεως. Οἱ ἐκάστοτε καθ' ὕλην ἀρμοδίιοι ὑπουργοὶ καὶ οἱ γενικοὶ διοικηταὶ ἐνεργοῦσιν ὡς ἱεραρχικῶς προϊστάμενοι τῶν νομαρχῶν, εἴτε προληπτικῶς εἴτε κατασταλτικῶς, ἐπὶ τῆς δράσεως αὐτῶν ὡς ἐξῆς: Ἐν τῇ ἐννοίᾳ μὲν τοῦ προληπτικοῦ ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου δύνανται νὰ ἀπευθύνωσι πρὸς τοὺς νομάρχας κατευθυντηρίους καὶ καθοδηγητικὰς ἐγκυκλίους σχετικὰς μὲ τὴν ἄσκησιν τῆς ἐκ τοῦ νόμου εἰς τοὺς νομάρχας ἀνηκούστος ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος, ὑπὸ τὴν προϋπόθεσιν ὅμως ὅτι αἱ τοιαῦται ὁδηγίαι εἶναι γενικοῦ περιεχομένου, δὲν ὑπαγορεύουσι δηλαδὴ τὸ οὐσιαστικὸν περιεχόμενον ὠρισμένης τινὸς ἐκδοθησομένης νομαρχιακῆς πράξεως. Οὕτω π.χ. ὁ ὑπουργὸς τῆς ἐθνικῆς Οἰκονομίας δύναται νὰ ἀπευθύνῃ γενικὴν ὁδηγίαν πρὸς τὸν νομάρχην, ἀσκοῦντα τὴν ἐκ τοῦ ἀρθρου 45 § 2 τοῦ νόμου 1179 ἀποφασιστικὴν αὐτοῦ ἀρμοδιότητα, συνιστῶν φειδωλὴν κατὰ τὸ δυνατόν ἐφεξῆς χορήγησιν ἰδρυσεως βιοτεχνικῶν ἢ μικρῶν βιομηχανικῶν ἐργοστασίων, δὲν δύναται ὅμως νὰ διατάξῃ τὸν νομάρχην ὥπως ἀπορρίψῃ τὴν σχετικὴν ἀναφορὰν ὠρισμένου βιοτέχνου. Τοιαύτη ὑπουργικὴ διαταγὴ δὲν θὰ ἦτο νόμιμος, διότι θὰ κατέληγεν εἰς τὸ νὰ δύναται νὰ ὑποκαθίσταται ἡ ὑπουργικὴ ἀρμοδιότης εἰς τὴν ἐκ τοῦ νόμου καθιερωθεῖσαν νομαρχιακὴν ἀρμοδιότητα ὡς πρὸς τὴν ἀποδοχὴν ἢ τὴν ἀπόρριψιν τῆς συγκεκριμένης ἐκείνης αἰτήσεως τοῦ ιδιώτου.

Κατασταλτικῶς δ' ἡ ἱεραρχικὴ ἐξουσία τῶν ὑπουργῶν καὶ τῶν γενικῶν

(1) Πλὴν ἂν ὑπάρχῃ ἀντίθετος διάταξις νόμου ἐν τινι εἰδικῇ περιπτώσει.

διοικητῶν ἀσχεῖται ὑπὸ μορφήν δικαιώματος ἀκυρώσεως νομαρχιακῶν πράξεων ἤδη ἐκδοθεισῶν. Συνυφασμένη πρὸς τὴν ἱεραρχικὴν σφῆσιν εἶναι ἡ διὰ λόγους νομιμότητος ἀκύρωσις τῆς ἐκδοθείσης πράξεως. Οἱ καθ' ὕλην ἐκαστοτε ἀρμόδιοι ὑπουργοὶ καὶ οἱ γενικοὶ διοικηταὶ δύνανται πάντοτε, καὶ σιωπῶντος τοῦ νόμου, νὰ ἀκυρώσῃ τὰς νομικῶς ἐλαττωματικὰς νομαρχιακὰς πράξεις. Περαιτέρω ὁμοῦς ὁ νόμος 1179 ἔχει καταστήσει εἰς τινὰς περιπτώσεις δυνατόν καὶ εὐρύτερον ἱεραρχικὸν ἐλεγχὸν τῶν ὑπουργῶν, τὸν οὐσιαστικὸν ἐλεγχὸν τῆς ἐκδοθείσης πράξεως τοῦ νομάρχου. Διὰ τὴν ἄσκησιν τοιοῦτου εὐρυτέρου ἐλέγχου ἀπαιτεῖται πάντοτε νὰ ὑπάρχῃ ἔρεσμα εἰς σαφεῖς διατάξεις τοῦ νόμου. Πράγματι δ' ὑπάρχουσιν ἐν τῷ νόμῳ 1179 τὰ ἄρθρα π.χ. 45 § 2 ἐν τέλει, 37 § 3, 59 § 1, 66 § 5, 73 § 10, ἅτινα καθιεροῦσι τοιοῦτον εὐρύτερον ἱεραρχικὸν ἐλεγχὸν τῶν ὑπουργῶν ἐπὶ τῶν νομαρχιακῶν πράξεων. Ἡ γενικὴ διάταξις τοῦ ἀρθροῦ 80 § 1, ἐπιτρέπουσα τὸν κατόπιν προσφυγῆς τοῦ ἐνδιαφερομένου ιδιώτου, ἀσκουμένης ἐντὸς ὠρισμένης προθεσμίας, ἐλεγχὸν τοῦ ὑπουργοῦ, κατὰ λόγον τῆς καθ' ὕλην ἀρμοδιότητος ἐκαστοῦ ὑπουργοῦ, ἐπὶ πάσης νομαρχιακῆς ἀποφάσεως, διὰ λόγους συναφεῖς πρὸς νομικὰ ἐλαττώματα τῆς τελευταίας ταύτης, οὐδὲν ἄλλο πράττει ἢ προσεπικυροῖ τὸν γενικὸν κανόνα τοῦ διοικητικοῦ δικαίου περὶ τῆς ἀρμοδιότητος παντὸς ἱεραρχικῶς προΐσταμένου πρὸς ἄσκησιν κατασταλτικοῦ ἐλέγχου νομιμότητος ἐπὶ πάσης πράξεως ὑφισταμένης ἀρχῆς. Ἡ αὐτόθι τασσομένη τριακονθήμερος προθεσμία διὰ τὴν ἄσκησιν τῆς προσφυγῆς τοῦ ιδιώτου δὲν εἶναι δεσμευτικὴ. Καὶ κατόπιν ἐκπροθέσμου προσφυγῆς, πρὸς δὲ καὶ αὐτεπαγγέλτως, δύναται ὁ γενικὸς διοικητὴς ἢ ὁ ἐκαστοτε καθ' ὕλην ἀρμόδιος ὑπουργός, ἐντὸς εὐλόγου πάντως χρόνου, νὰ ἀκυρώσῃ νομαρχιακὴν πράξιν, ἐν ᾗ περιπτώσει ἤθελε διαγνώσῃ ἐν αὐτῇ νομικὰ ἐλαττώματα.

Ὁ διοικούμενος, οὗτινος ἐτίθησαν ἔννομα συμφέροντα διὰ τῆς ἐκδόσεως νομαρχιακῆς πράξεως παρανόμου, οὐδαμῶς δεσμεύεται ἐκ τοῦ ἀρθροῦ 80 § 1 ὅπως προσφύγῃ κατὰ πρῶτον λόγον πρὸς τὸν ἀρμόδιον ὑπουργόν, εἴτα δ' ἐπιλέξῃ τὴν δικαστικὴν ὁδὸν πρὸς προάσπισιν τῶν συμφερόντων του. Δύναται, παραλείπων τὴν πρὸς τὸν γενικὸν διοικητὴν ἢ τὸν οἰκτεῖον ὑπουργὸν ἱεραρχικὴν προσφυγὴν, νὰ ἀσκήσῃ εὐθέως ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας αἴτησιν ἀκυρώσεως κατὰ τῆς παρανόμου νομαρχιακῆς πράξεως. Παρὰλλήλως δύναται νὰ ἐγείρῃ καὶ ἀγωγὴν ἀποζημιώσεως κατὰ τοῦ δημοσίου, ἢ καὶ κατὰ τοῦ νομάρχου προσωπικῶς, ἐνώπιον τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων, ἂν ἐκ τῆς παρανομίας προσεγένετο αὐτῷ καὶ περιουσιακὴ βλάβη.

Ἡ ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας αἴτησις ἀκυρώσεως τῆς νομαρχιακῆς πράξεως εἶναι παραδεκτὴ, ὥσθις προσβάλλεται δι' αὐτῆς ἐκτελεστὴ πρᾶξις τοῦ νομάρχου, δηλαδὴ ἀπόφασις αὐτοῦ παράγουσα ἔννομα ἀποτελέσματα, μεταβάλλουσα τὴν ὑφισταμένην νομικὴν κατάστασιν. Βά-

σιμον δὲ θέλει κριθῇ ὑπὸ τοῦ ἀνωτάτου δικαστηρίου τὸ ρηθὲν ἐνδικὸν μέσον ἐν ᾗ περιπτώσει ἤθελε διαγνωσθῇ οἰονδήποτε νομικὸν ἐλάττωμα ἐν τῇ προσβαλλομένῃ νομαρχιακῇ πράξει, κατὰ τὰ ἀνωτέρω ἀναπτυχθέντα. Ἡ καθ' ὕλην ἡ κατὰ τόπον ἀναρμοδιότης τοῦ ἐκδόντος τὴν ἀπόφασιν νομάρχου θέλει συνεπιφέρει τὴν παραδοχὴν τῆς αἰτήσεως ἀκυρώσεως ὡς βασίμου. Ἐπίσης δ' ἡ τυχὸν παράλειψις «οὐσιωδῶν τύπων» ἐπιβαλλομένων ὑπὸ τοῦ νόμου ἐν τῇ ἐκδόσει τῆς νομαρχιακῆς πράξεως. Τὸ ἀναιτιολόγητον αὐτῆς, ὡς ἂν πρὸς αὐτὴν, ὡς ἀπὸ τῆς φύσεως αὐτῆς. Ἡ πεπλανημένη ἀντίληψις τοῦ νομάρχου ὅτι ἐδεδεσμένον νὰ ἐκδώσῃ τὴν πρᾶξιν, ἐνῶ κατὰ τὴν ἀληθῆ ἐννοίαν τοῦ νόμου ἀπῆλθεν οὗτος εὐχερείας ἐν τῇ ἐκδόσει αὐτῆς («πλάνη περὶ τὸ δίκαιον»). Ἡ ἀντίστροφος πεπλανημένη ἀντίληψις ὅτι ὑφίσταται πλαίσιον διακριτικῆς ἐξουσίας, ἡ ἀγαγούσα εἰς ἔμπρακτον παραγνώρισιν τῆς ἐκ τοῦ νόμου δεσμεύσεως. Ἡ ἐν τῇ ἀσκήσει τῆς οὐσιαστικῆς ἐκτιμῆσεως τοῦ νομάρχου στάθμισις συντελεστῶν κρίσεως ἀντικειμενικῶς ἀνυπάρχων («πλάνη περὶ τὰ πράγματα») ἢ ὑπαρχτῶν μὲν, ἀλλὰ μὴ δυναμένων κατὰ νόμον νὰ ληφθῶσιν ὑπ' ὄψιν («στάθμισις στοιχείων κρίσεως μὴ νομίμων»). Ἡ ἐκδοσις πράξεως καθ' ἑαυτὴν νομίμου (ἥς τινος τὸ οὐσιαστικὸν περιεχόμενον καθ' ἑαυτὸ δὲν ἀντιστρατεύεται πρὸς τὸν νόμον), ἐπὶ σκοπῷ μὴ νομίμῳ («κατάχρησις ἐξουσίας»). Ἡ ὑπέρβασις τοῦ πλαισίου τῆς κατὰ νόμον προσηκούσης εἰς τὸν νομάρχην ἐπὶ τινος ἀντικειμένου διακριτικῆς εὐχερείας («κακὴ χρῆσις διακριτικῆς ἐξουσίας») κλπ.

Οἰονδήποτε τῶν νομικῶν τούτων ἐλαττωμάτων θέλει ἀγῆγει εἰς ἐπιτυχῆ ἐκβασιν τῆς ὑπὸ τοῦ ἰδιώτου προκληθείσης ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἀκυρωτικῆς δίκης. Ὡσαύτως τὰ ἄλλα ἀνωτέρω μετουμεθεντα ἐνδεχόμενα νομικὰ ἐλαττώματα τῶν νομαρχιακῶν πράξεων, ὡς ἡ παρεμβολὴ ἀναδρομικῆς ρήτρας ἄνευ νομίμου λόγου, ἡ προσβολὴ κεκτημένων δικαιωμάτων τῶν ἰδιωτῶν ἄνευ ἰδίου ἐν νόμῳ ἐρείσματος, ἡ ἐπιβολὴ ὑποχρεωτικῶν εἰσφορῶν ἢ ἄλλων οἰκονομικῶν βαρῶν ἄνευ εἰδικοῦ ἐρείσματος ἐν νόμῳ, ἡ ἐπὶ τινος θέματος ἐκδοσις νομοθετικοῦ περιεχομένου διατάξεων ἄνευ ἐξουσιοδοτήσεως νόμου, ἡ ὑπέρβασις τῶν ὁρίων τῆς τούτης ἐξουσιοδοτήσεως, ἡ παράνομος ἀνάκλησις προηγουμένης νομαρχιακῆς πράξεως, ἡ παράνομος ὑπὸ τοῦ νομάρχου ἀσκήσις ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ἐν τῷ νομῷ κρατικῶν ὀργῶν ἢ ἡ ὑπέρβασις τῶν ὁρίων τῆς ἐπιτετραμμένης ἐποπτείας ἐπὶ τῶν ἐν τῷ νομῷ νομικῶν προσώπων, ἡ παράλειψις τοῦ νομάρχου ὅπως ἐκδώσῃ πρᾶξιν αἰτουμένην παρ' ἰδιώτου, ὡς ἂν ἡ νομοθεσίᾳ ἐπιβάλλει τῷ νομάρχῃ ὑφ' ὧρισμένας προϋποθέσεις τὴν ἐκδοσιν τῆς ὑποχρεωτικῆς ταύτης πράξεως («παράλειψις ὑφειλομένης νομίμου ἐνεργείας») — πάντα ταῦτα, διαπιστούμενα ἐν τῇ ἀκυρωτικῇ δίκῃ, θέλουσι συνεπιφέρει τὴν δι' ἀποφάσεως τοῦ ἀνωτάτου διοικητικοῦ δικαστηρίου ἀκύρωσιν τῆς προσβληθείσης νομαρχιακῆς πράξεως ἢ παραλείψεως.

Διαταγὰς παρανόμους τῶν ὑπουργῶν ἢ τῶν γενικῶν διοικητῶν ἀπευθυνόμε-
νας πρὸς τοὺς νομάρχας δὲν νομιμοποιῶνται οὗτοι νὰ προσβάλωσιν ἐπὶ ἀκυρώ-
σει ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ὑπὸ τὴν ιδιότητα τῆς δημοσίας
ἀρχῆς πρὸς ἣν ἡ διαταγὴ ἀπευθύνεται, διότι ἡ ἀπλὴ ὑπαρξίς τοιαύτης ιδιότητος
δὲν συνιστᾷ τὴν κατὰ νόμον ἐννοίαν τοῦ ἐνόμου συμφέροντος· ἄλλως ἔχει
βεβαίως τὸ ζήτημα ἂν αἱ τοιαῦται παράνομοι πράξεις τῶν προϊσταμένων ἀφορώ-
σιν εἰς θέματα ὑπηρεσιακῆς καταστάσεως τῶν νομαρχῶν καὶ θίγωσιν αὐτούς.

Ἄλλ' ἐρωτᾶται ἂν, ἀσχέτως τῆς τοιαύτης ἐλλείψεως νομιμοποιήσεως
τοῦ νομάρχου πρὸς προσβολὴν τῆς παρανόμου ἱεραρχικῆς διαταγῆς, ὀφεί-
λεται παρὰ τοῦ νομάρχου ὑπακοὴ εἰς τοιαύτην τινὰ διαταγὴν. Γενικώτερον,
ἔχουσιν οἱ νομάρχαι τὸ δικαίωμα καὶ τὴν ὑποχρέωσιν νὰ ἐξετάζωσι τὴν συν-
ταγματικότητα τῶν νόμων, τὴν νομιμότητα τῶν διαταγμάτων καὶ τῶν δια-
ταγῶν τῶν προϊσταμένων τῶν, καὶ νὰ ἀρνῶνται νὰ συμμορφωθῶσι πρὸς τὰς
κρατικὰς ἐκείνας πράξεις ἐν γένει, ἅς τινες, κατόπιν νομικῆς ἐρεῦνης τοῦ ζη-
τήματος, κρίνουσι παρανόμους; Ἀκρῶς διίστάμεναι πρὸς ἀλλήλας γινώμαι
ὑπεστηρίχθησαν ἐπὶ τοῦ ζητήματος τούτου καὶ παρ' ἡμῖν καὶ παρ' ἄλλοδα-
ποῖς. Ἄλλοι μὲν τῶν συγγραφέων ἀρνοῦνται εἰς τὰς ὑφισταμένας ἀρχὰς τὴν
ἀρμοδιότητα ἐλέγχου τῆς νομιμότητος τῶν νόμων, τῶν διαταγμάτων καὶ τῶν
διαταγῶν τῶν προϊσταμένων τῶν, ἄλλοι δ' ἀντιθέτως δέχονται ὅτι οἱ πρὸς
οὓς ἀπευθύνονται αἱ διαταγαὶ δεόν νὰ ἐξετάζωσιν ἀπὸ πύσης ἀπόψεως τὴν
νομιμότητα αὐτῶν. Μεταξὺ τῶν τελευταίων τούτων θεωρητικῶν καὶ νομο-
διδασκάλων συγκαταλέγεται ἰδίᾳ παρ' ἡμῖν ὁ Ν. Ν. Σαρίπολος.

Τὸ ὀρθὸν εἶναι, ὅτι δὲν πρέπει νὰ ἀναγνωρισθῇ εἰς τὰς διοικητικὰς ἀρχὰς
δικαίωμα ἐλέγχου τῆς νομιμότητος τῶν κρατικῶν πράξεων εἰς βαθμὸν το-
σοῦτον εὐρύν, ὥστε προσήκει εἰς τοὺς δικαστάς. Ἄν τοιοῦτόν τι ἐγένετο δε-
κτόν, ἂν ἐπὶ ἀμφιβόλων νομικῶν ζητημάτων ἀνεγνωρίζετο εἰς τὸν νομάρχην
τὸ δικαίωμα τῆς ἀνυπακοῆς εἰς νόμον ἢ εἰς διάταγμα ἢ εἰς ἱεραρχικὴν διαταγὴν,
ἱκανὰ διατάγματα καὶ νόμοι θὰ ἔμενον ἀνεφάρμοστοι. Πολλὰ διαταγαὶ τῶν
ὑπουργῶν θὰ ἔμενον ἀνεφάρμοστοι, ἢ δὲ διοικητικὴ μηχανὴ θὰ ἐκινδύνευεν οὕτω νὰ
ὑφίσταται συχνὰς ἐμπλοκάς. Ἔργον τοῦ νομάρχου εἶναι νὰ τηρῇ καὶ νὰ ἐφαρ-
μόζῃ τὰς κρατικὰς ταύτας πράξεις, οὐχὶ δὲ νὰ τὰς ἐλέγχῃ ὥσπερ δικαστής.

Ἀφ' ἑτέρου ὅμως εἰς περιπτώσεις προδήλων παρανομιῶν τῶν κρατικῶν
πράξεων ἢ τῶν ἱεραρχικῶν διαταγῶν τῶν προϊσταμένων, αἱ διοικητικαὶ ἀρχαὶ
οὐδαμῶς ὑποχρεοῦνται εἰς συμμόρφωσιν. Τούναντίον μάλιστα, ὀφείλουσι νὰ
μὴ ἐκτελέσωσι τὰς τοιαύτας προφανῶς παρανόμους διαταγὰς. Ἄν π. χ. ὁ
νόμος ἔχει καταστήσει συλλογικὸν ἐν τῇ πρωτεύουσῃ τοῦ νομοῦ ὄργανον
ἀρμόδιον διὰ τὸν καταμερισμὸν καθορισθέντος τινὸς ποσοῦ ὑποχρεωτικῆς
εἰσφορᾶς μεταξὺ τῶν εὐπόρων κατοίκων τοῦ νομοῦ, ὁ δ' ὑπουργὸς τῶν οἰκο-
νομικῶν, διαπιστώσας ὅτι τὸ συλλογικὸν τοῦτο ὄργανον ἀπέτυχεν τοῦ σκοποῦ
του, διατάξῃ τὸν νομάρχην νὰ συνεχίσῃ, ἐκείνος τὸ ἔργον τῆς ρηθείσης ἐπι-

τροπῆς, ὁ νομάρχης ὀφείλει νὰ μὴ συμμορφωθῇ πρὸς τοιαύτην διαταγὴν, καταφώρως παραγνωρίζουσιν τὰ ὅρια τῆς καθ' ὕλην ἀρμοδιότητος τοῦ πρὸς ἐν ἀπευθύνεται. Ἐπίσης ἂν ὁ ὑπουργὸς τῆς ἐθνικῆς οἰκονομίας διατάξῃ τὸν νομάρχην νὰ ἀρνηθῇ αἰτηθεῖσαν παρὰ βιοτέχνου ἄδειαν ἐπεκτάσεως τῆς βιοτεχνίας του, ὁ νομάρχης ὀφείλει νὰ μὴ ὑπακούσῃ εἰς τὴν διαταγὴν καὶ νὰ κρίνῃ τὸ ζήτημα ἄνευ προκαταλήψεως, διότι ἡ ἀποκεντρωτικὴ νομοθεσίᾳ ἔχει καταστήσει αὐτὸν μόνον ἀρμόδιον ἐπὶ τοῦ θέματος.

Ἐν συμπεράσματι δέον οἱ νομάρχαι νὰ ἐξετάζωσι μόνον ἂν οἱ ἀπευθύνοντες πρὸς αὐτοὺς τὰς διαταγὰς ὑπουργοὶ ἢ γενικοὶ διοικηταὶ ἐνεργῶσιν ἐντὸς τοῦ κύκλου τῆς καθ' ὕλην καὶ κατὰ τόπον ἀρμοδιότητός των. Ἐπίσης ἂν ἡ διαταγὴ ἀφορᾷ εἰς ζήτημα ἀνῆκον κατὰ νόμον εἰς τὴν ἀρμοδιότητα τοῦ νομάρχου. Καὶ τέλος ἂν ἐτηρήθησαν οἱ ἐν τῇ ἐκδόσει αὐτῆς τασσόμενοι τυχόν ὑπὸ τοῦ νόμου «οὐσιώδεις τύποι» καὶ ἂν τὸ περιεχόμενόν τῆς δὲν τελῇ τυχὸν εἰς σαφῇ πρὸς τὸν νόμον ἀντίθεσιν. Ἐφ' ὅσον τοιαῦται τυχὸν ἐμφανεῖς παρανομίαι δὲν ὑπάρχουν, ὀφείλεται ὑπακοῇ εἰς τὴν διαταγὴν. Ἰδίᾳ ὀφείλεται ὑπακοῇ, ἂν ὁ νομάρχης ἔχῃ ἀπλᾶς ἀμφιβολίας περὶ τῆς νομιμότητος τῆς διαταγῆς. Ὑπάρχει πάντοτε διὰ τὸν θιγόμενον ιδιώτην ἀνοικτὴ ἢ δικαστικὴ ὁδὸς (ἐνώπιον τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων διὰ τὴν ἀποζημίωσιν, ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας διὰ τὴν ἀκύρωσιν), ἐνθα θέλουσι λυθῇ τὰ ἀμφίβολα νομικὰ ζητήματα.

Εἰς πᾶσαν περίπτωσιν καθ' ἣν ὁ νομάρχης δὲν ἤθελεν ἐκτελέσει ἱεραρχικὴν διαταγὴν προδήλως παράνομον, ὀφείλει νὰ ἀναφέρῃ ἄνευ ἀναβολῆς εἰς τὸν γενικὸν διοικητὴν, τὸν ὑπουργὸν ἢ τὴν κυβέρνησιν τὸ γεγονὸς τῆς παραλείψεως τῆς ἐκτελέσεως τῆς διαταγῆς καὶ τοὺς συναφεῖς λόγους. Ἄν ἐπακολουθήσῃ νέα ἱεραρχικὴ διαταγὴ ἐπιτάσσουσα τὴν ἐκτέλεσιν καὶ ἐκθέτουσα ἐπείγοντας λόγους γενικωτέρου συμφέροντος ἐπιβάλλοντας αὐτὴν, ὁ νομάρχης ὀφείλει νὰ συμμορφωθῇ πρὸς τὴν ἱεραρχικὴν ἐπιταγὴν. Εἰς τοιαύτας περιπτώσεις καθ' ἃς οἱ κυβερνῶντες ἔχουσι τὴν ἀντίληψιν—ἀναλαμβάνοντες καὶ τὰς σχετικὰς εὐθύνas—ὅτι ἡ νομιμότης δέον νὰ καμφθῇ πρὸ ἐπιτακτικῶν λόγων ἀνωτέρας σκοπιμότητος, δὲν δικαιούται ὁ νομάρχης διὰ τῆς στάσεως αὐτοῦ νὰ διασπάσῃ τὴν ἐνδεδειγμένην ἐνότητα δράσεως τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας. Ὑπάρχουν ἄλλοι ἐν τῷ κράτει θεσμοί, ἰδίᾳ τὸ κοινοβούλιον καὶ ἡ δικαστικὴ ἐξουσία, ἱκανοὶ, ἂν λειτουργῇ ὁμαλῶς τὸ πολίτευμα, νὰ προασπίσωσι τὰς θιγόμενας ὁμάδας διοικουμένων ἢ τοὺς καθ' ἕκαστα ιδιώτας.

Βιβλιογραφικαὶ πηγαι: Fr. Fleiner, Διοικ. δίκαιον, ἑλλην. ἐκδ. (1932)· σελ. 119 ἐπ., M. Hauriou, Σύστημα διοικ. δικαίου καὶ δημοσίου δικαίου, τόμ. α' τῆς ἑλλην. ἐκδ. (1936) σελ. 265 ἐπ., 429 ἐπ., H. Berthélemy, Διοικητ. δίκαιον, τόμ. α' τῆς ἑλλην. ἐκδ. σελ. 203 ἐπ., Γ. Ἀγγελόπουλου, Σύστημα διοικ. δικαίου, σελ. 221 ἐπ., Ἠλ. Κυριακοπούλου, Ἑλλην. διοικ. δίκαιον, τόμ. β', 1947, σελ. 56 ἐπ. (§ 32), Γ. Παπαχατζῆ, Σύστημα τοῦ ἐν Ἑλλάδι ἰσχύοντος διοικ. δικαίου, 1938, σελ. 290 ἐπ. (§§ 92, 93), σελ. 368 ἐπ. (§ 113), τοῦ αὐτοῦ. Ἡ ἐφαρμογὴ τῆς κατὰ νομοὺς ἀποκεντρώσεως κλπ. ἐν «Μελέταις ἐπὶ τοῦ ἰσχύοντος δημοσίου δικαίου» ἐκδ. β', 1947, σελ. 165 ἐπ., «Ἐλευθέραν» καὶ «θεσμιευμένην» διοικήσεις, αὐτόθι, σελ. 191 ἐπ., Ἡ «ἀρχὴ τῆς νομιμότητος» ἐν τῇ δράσει τῶν διοικητικῶν ὀργάνων, αὐτόθι, σελ. 209 ἐπ., Συμβολὴ εἰς τὴν ἐννοίαν τῶν «εἰδικῶν» διοικητικῶν πράξεων, αὐτόθι, σελ. 232 ἐπ.