

**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, ὡςάκις ἐγένοντο κατὰ παράβασιν τῶν νομικῶν κανόνων, οἵτινες διέπουν τὴν δρᾶσιν τῆς διοικήσεως. Δι' ὃ καὶ πολῦτιμοι ὁμολογουμένως ἀρεταὶ δημοσίων ἀνδρῶν, ὡς ἡ ὀξυδέρχεια, ἡ πρωτοβουλία, ἡ σύντονος λήψις ἀποφάσεων, ἡ εὐτολμος ἀνάληψις εὐθυνῶν, ἡ διοικητικὴ ἱκανότης, τὸ ἡγετικὸν πνεῦμα καὶ ἐν γένει ὅλα ἐκεῖνα τὰ ἀξιόλογα πνευματικὰ καὶ ἠθικὰ προσόντα τὰ συγκροτοῦντα τὴν προσωπικότητα, ἐνδέχεται νὰ καταλήξωσιν εἰς ἀσκήσιν πολιτικῆς ἐξουσίας μὴ ἐπιτυχῇ, ὡςάκις ὁ ἐκφράζων τὴν κρατικὴν βούλησιν δὲν ἔχει ἀνεπτυγμένον εἰς ἐπαρκῆ 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' ὅψιν αὐτῆς, ὀφείλει νὰ ἔχῃ, πρὸ ὀφθαλμῶν ὅτι τὸ προέχον εἶναι νὰ μὴ ὑπερβῇ τὰ μέτρα τῆς νομιμότητος. Ἡ ἀντίληψις τινων ὅτι ὑφίστανται περιπτώσεις ἀνάγκης ἢ συμφέροντος—δημοσίου δηλαδὴ συμφέροντος—πρὸ τῶν ὁποίων 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 προΐδῃ πόσον μακρὰν εἰς δυσμενεῖς συνεπειὰς καὶ εἰς ἄτοπα ἐπικρόλουθα δύναται νὰ ἀγάγῃ 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], ὁργανοθεσιῶν ὑπὸ τοῦ Ὑπουργείου τῶν Ἑσωτερικῶν 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 παρέκκλισιν 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 συμφέρον τῆς ὑπηρεσίας, εἶναι καταδικαστέα ὑπὸ τοῦ συγχρόνου «κράτους δικαίου» καὶ δεόν νὰ ἀποφεύγεται, ὅσας 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' ἑδᾶφος 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 ἀκριβεῖα τὴν ἐπιχειρητέαν μορφήν ἐνεργείας. Εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας ἡ ἄσκησις τῆς ἐξουσίας δεόν νὰ γίνῃ ὑφ' ὠρισμένην μόνον ἔννοιαν, 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 ἵσχυτον πρὸς κρίσεις προσωπικάς. Εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας—ὅσας πρὸκειται 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 ἐπιτρέψῃ 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 ἀπόφανσις προκύπτει ἀφ' ἑαυτῆς, ὡς τις μοναδικὴ νόμιμος τοῦ ζητήματος λύσις, χωρὶς νὰ ὑφίσταται στάδιον περαιτέρω κρίσεως διὰ τὸν χειριζόμενον τὴν δημοσίαν ἐξουσίαν, χωρὶς νὰ ὑπάρχῃ ἔδαφος 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 ἐλέγθη, 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 ἑκασταχοῦ συντελεσταὶ καὶ αἱ λοιπαὶ ἰδιορρυθμίαι ἐκάστης παρουσιασθισομένης 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 δικαιοκρίσιος, ἡ ἴση μεταχείρισις τῶν διοικουμένων, δέον κατὰ τὴν ἀντίληψιν τοῦ νομοθέτου νὰ διέπῃ προερχόντως τὴν δρᾶσιν τῆς δημοσίας διοικήσεως.

Εἰς τὰς πλείστας ὅμως 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 ἰδίως οὐσιαστικῆς ἐκτιμῆσεως. Τότε τὰ ἐν ἐκάστη συγκεκριμένη ὑπόθεσι ἡ ἐν γένει περιπτώσει συντρέγοντα 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 ὑποίους 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 ἐπιτυχῇ». 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 ἐφαρμοστὴν τοῦ νόμου, εἰς τὸν μέλλοντα νὰ χειρισθῇ τὴν κρατικὴν ἐξουσίαν, ὡσεὶ 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 πλαisiών. Νομικῶς ἐλαττωματικὴ δὲν εἶναι ἡ διοικητικὴ ἐνέργεια, εἰμὴ ἂν ᾔθελεν ὑπερβῆ τὰ πλαίσια ταῦτα. Πᾶσα ἐντὸς αὐτῶν προκρινομένη μορφὴ ἐνεργείας εἶναι ἐξ ἴσου νόμιμος. Δύνανται νὰ ὑπάρξωσι διάφοροι γνῶμαι περὶ τοῦ εὐστόχου καὶ τοῦ σκοπίμου καὶ τοῦ συμφέροντος τῆς ἐκλεγείσης μορφῆς δράσεως, δηλαδὴ τῆς στάσεως τὴν ὁποίαν ἐτήρησεν ἕναντι τοῦ ἀναφυέντος ζητήματος ἡ διοικητικὴ ἀρχή. Ἄλλ' ἡ νομιμότης δὲν δύναται νὰ ἀμφισβητηθῇ, ἐφ' ὅσον τὰ πλαίσια τοῦ νόμου ἐτηρήθησαν.

Προκειμένου περὶ τῶν νομαρχιακῶν ἀρμοδιοτήτων, τυπικὰ παραδείγματα τῆς τοιαύτης διαφορῆς ἐλάχιστοι εὐρύτητος τῆς ἀρμοδιότητος ἀποτελοῦσιν ἂν' ἐνὸς μὲν αἱ περιπτώσεις «ἐποπτείας νομιμότητος» ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ἐποπτευομένων νομικῶν προσώπων, ἂν' ἐτέρου δ' αἱ περιπτώσεις «ἐποπτείας σκοπιμότητος», ἡ «οὐσιαστικῆς ἐποπτείας» ἐπὶ ἄλλων πράξεων τῶν τοιούτων νομικῶν προσώπων. Εἰς τὰς πρώτας περιπτώσεις θὰ ἦτο 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 ὑπαρξὶς οὐδαμῶς ἐξαρτᾶται, ὡς εἰχός, ἐκ τῆς οὐσιαστικῆς ἐκτιμήσεως τοῦ νομάρχου. Ἐπίσης εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας θὰ ἦτο παράνομον νὰ παραλίπῃ ὁ νομάρχης τὴν ἀκύρωσιν πράξεως τοῦ νομικοῦ προσώπου τεθείσης ὑπὸ τὸν ἑλεγχον αὐτοῦ. Πασχοῦσης δὲ νομικόν τι ἐλάττωμα, ὅσονδῆποτε εὐστόχον καὶ ἐνδεδειγμένην καὶ ἂν ᾔθελεν ὁ νομάρχης θεωρήσῃ τὴν πράξιν αὐτὴν ὑπὸ ἐπὶ δημοσίῳ συμφέροντος ἢ συμφέροντος π.χ. τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος. Τοῦναντίον 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 νομικόν 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 ἐλάχιστοι διακρίνει τὰς περιπτώσεις τῆς δεσμευμένης νομαρχιακῆς ἀρμοδιότητος ἀπὸ τῶν περιπτώσεων τῆς κατ' εὐχέρειαν δράσεως αὐτοῦ, ᾔθελε δὲ προσέτι διαγνώσῃ τὰ ἀκριβῆ ὅρια τῆς εἰς τὰς τελευταίας ταύτας περιπτώσεις παρεχομένης αὐτῷ ὑπὸ τοῦ νομοθέτου οὐσια-

στικῆς ἐκτιμῆσεως, 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 πλειόνων πλευρῶν, οὕτως εἰπεῖν τῶν ἀπόψεων, αἵτινες συναπαρτίζουσι τὴν ἔννοιαν τῆς νομιμότητος ἐν τῇ διοικητικῇ δράσει. Πράξεις νομαρχιακαὶ ἄψογοι νομικῶς ὑπὸ ἔποψιν περιεχομένου, ἐνδέχεται νὰ πάσχωσι νομικὰ ἐλαττώματα ὑπὸ ἔποψιν 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 ἐκάστοτε 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 ἀπηλλαγμένη νομικῶν ἐλαττωμάτων ἡ ἐκδιδόμενη διοικητικὴ πράξις, δεόν νὰ συντρέχωσιν ἐν τῇ ἐκδόσει αὐτῆς ὅλαί αἱ ὡς εἴρηται μορφαὶ τῆς ἀρμοδιότητος συμπλεκτικῶς. Καὶ ὡς πρὸς μὲν τὴν κατὰ τόπον ἀρμοδιότητα, σπανίως, ὡς εἶκος, συμβαίνει περιφερειακῇ, τις ἀρχὴ νὰ ἀναμιχθῇ εἰς ἔργα ἀνήκοντα εἰς τὴν γείτονα δημοσίαν ἀρχήν. ὁσάκις ἰδίᾳ αἱ ὁροθετικαὶ γραμμαὶ τῶν οἰκείων διοικητικῶν περιφερειῶν εἶναι σαφῶς καθωρισμέναι. Μείζων προσσχὴ ἀπαιτεῖται ἐν τῇ τηρήσει τῶν κανόνων τῆς καθ' ὕλην ἀρμοδιότητος.

Ἡ ἔκτασις τῆς ἀρμοδιότητος εἶναι στενῶς συνυφασμένη 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 πῶς εἰς ἀρχὰς τοῦ κέντρου, μολονότι ἦσαν ἐντετοπισμένα τὰ θέματα ταῦτα εἰς τὴν περιφέρειαν. Ἡ ἔκτασις 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' ἑκάστα ἀντικειμένων ἐν τῇ καθιερώσει τῆς ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος τῶν νομαρχῶν ἐπὶ τῶν διαφόρων κλάδων τῆς διοικήσεως. Παρήγγαγε τὴν γενικὴν ρήτηραν τοῦ ἀρθροῦ 7 § 1 τοῦ προῖσχύσαντος νόμου 130 τοῦ 1936, ὅστις εἶχεν ἀναθέσει πανυπουργικὰς κατ' ἀρχὴν ἀρμοδιότητας εἰς τοὺς νομάρχας ἐντὸς τῶν τοπικῶν ὁρίων τῆς περιφερείας αὐτῶν. Εἰς ἀντιστάθμισμα ὅμως ὁ νῦν ἰσχύων 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 κλειοῦ ἐκάστοτε ὑπουργοῦ. Ὡσεὶ θορυβηθεὶς αὐτὸς ὁ νομοθέτης τοῦ νόμου 130 ἐκ τοῦ ὄγκου τοῦ ἔργου,

ὅπερ ἀποτόμως εἶχεν ἀναγκάσει τῷ 1936 τοὺς νομάρχας νὰ ἐπωμισθῶσι, εἶχεν ἐπιτρέψει αὐτὸς οὗτος ἐν ἄρθρῳ 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 συγκεκριμέναις περιπτώσεσι 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 παρὰνομίαν ἢ ἄσκησις αὐτῆς παρὰ δημοσίας ἀρχῆς μὴ ὀριζομένης ὑπὸ τοῦ νόμου. Κατὰ τὸν αὐτὸν λόγον παράνομος θὰ ἦτο 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 ἐιδικῶν κλάδων, δὲν δύναται ὁ νομάρχης, καίπερ 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 ἢ ὑλοτομίας ἀρμόδιος νὰ παράσχῃ εἶναι μόνος ὁ οἰκεῖος δασάρχης κλπ. Ὁ νομάρχης δύναται νὰ ἀσκήσῃ ἱεραρχικὸν ἔλεγχον ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ἐκδιδομένων ὑπὸ τῶν δημοσίων τούτων ἀρχῶν. Ὦν ἔχει καταστῇ ὑπὸ τοῦ νομοθέτου ἱεραρχικὸς προϊστάμενος—κατ' ἀρχὴν δ' ἔλεγχον νομιμότητος μόνον. Δύναται ἐπίσης καὶ προληπτικῶς νὰ ἀπευθύνῃ γενικὰς καθοδηγητικὰς διὰ τὴν ἐκδοσιν τῶν σχετικῶν διοικητικῶν πράξεων ἐγκυκλίους πρὸς τὰς ὑφισταμένας αὐτῷ ἐν

τῷ νομῷ ἀρχάς, γενικὰς—ὅχι ἐπ' εὐκαιρίᾳ συγκεκριμένης τινὸς ὑποθέσεως—κατευθυντήριους διαταγὰς. Ἄν ὅμως 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 κλύμπτονται, ὡς γνωστόν, πρὸ διατάξεων νόμων ὀριζουσῶν εἰς τινὰς περιπτώσεις ἀντιθέτως.

Πλὴν τῆς παραβάσεως τῶν κανόνων τῆς ἀρμοδιότητος, νομικὰ ἐλαττώματα εἰς νομαρχιακὰς πράξεις δύνανται νὰ ἐπιφέρωσιν αἱ παραλείψεις «οὐσιωδῶν τύπων» τετραγμένων ὑπὸ τῆς νομοθεσίας εἰς τὴν ἐκδουσιν τῶν εἰς τοὺς νομάρχας ἀνατεθειμένων πράξεων. «Οὐσιώδεις τύποι» ἐκδόσεως τῶν διοικητικῶν ἐν γένει πράξεων εἶναι εἴτε ἡ μνεῖα στοιχείων τινῶν ἀπαραίτητον ἐν τῷ καιμένῳ τῆς πράξεως εἴτε προπαρασκευαστικαὶ ἐνέργειαι τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας, προετοιμάζουσαι τὴν ἐκδουσιν τῆς κυρίας «ἐκτελεστικῆς» πράξεως, εἴτε διατυπώσεις γνωμῶν τεχνικῶν συμβουλίων προηγούμεναι τῆς ἐκδόσεως τῆς κυρίας πράξεως κλπ.—ἐφ' ὅσον πάντα ταῦτα ἐπιβάλλωνται ὑπὸ τῶν διαπόντων τὴν ἐκδουσιν τῆς διοικητικῆς πράξεως νομικῶν κανόνων. Κατ' ἐξαίρεσιν ὅμως 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 χαρακτηριστικὸν, νὰ προβλέπῃ αὐτοὺς αὐτὸ τοῦτο τὸ γράμμα τῶν σχετικῶν νομοθετικῶν διατάξεων. Οὕτω π.χ. τὴν μνεῖαν αἰτιολογίας ἐν διοικητικῇ τινι πράξει τὴν ἐπιβάλλει ὁ νομοθέτης ὡς ἀνάγκη ᾔθελε κρίνει αὐτὴν ἀναγκαίαν. Ἐν τούτοις ὑπάρχουσι καὶ πλείσταις περιπτώσεις διοικητικῶν πράξεων, αἵτινες δέον 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 ὠρισμένης 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 ἑλεγχος τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας περὶ τοῦ ἂν ἐγένετο νόμιμος χρῆσις τῆς οὐσιαστικῆς κρίσεως τῆς διοικητικῆς ἀρχῆς. Αἱ τοιαῦται

διοικητικαὶ πράξεις ἂν μὴ αἰτιολογηθῶσι. πάσχουσι νομικὸν ἐλάττωμα, τὸ τοῦ ἀναιτιολογήτου. Ἐπίσης πάσης ἐπιβολῆς πειθαρχικῆς ποινῆς εἰς δημόσιον ὑπάλληλον ἢ ὑπρέτην, εἴτε μόνιμον εἴτε ἑκτακτον, δέον νὰ προηγηθῇ κλήσις εἰς ἀπολογία. ἀνεξαρτήτως ἂν προβλέπουν ἢ ὄχι 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 ἀρθροῦ 18 τοῦ νόμου 1179, θὰ ἦτο οὐδὲν ἥττον παράνομος ἡ νομαρχιακὴ 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 εἴρηται 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 εἴρηται «οὐσιώδους τύπου», τῆς προηγουμένης δηλαδὴ γνώμης συμβουλίου. Τῶνόντι, ὥρισεν ὁ νόμος 1179 τοῦ 1938 ἐν ἀρθρῷ 78, ὅτι ἐφ' ὧν θεμάτων προσπατεῖται 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 ἀρθροῦ 78. Ἡ ἀπλὴ μεταβίβασις τῆς ὑπουργικῆς ἀρμοδιότητος εἰς τοὺς νομάρχας εἰς οὐδὲν ἤθελεν ὠφελῆσαι ἂν μὴ ἐλαμβάνετο νομοθετικὴ πρόνοια ὅπως ἀποσοβῇται καὶ ἡ καθυστέρησις ἢ προερχομένη ἐκ τῆς διαβιβάσεως τοῦ φακέλλου τῆς ὑποθέσεως εἰς τὸ ὑπουργεῖον πρὶν ἐκδοσὶν 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 ἀρθρ. 45 § 2 τοῦ νόμου 1179 ἐπιτροπὴ βιοτεχνίας καὶ μικρᾶς βιομηχανίας δέον νὰ γνωματεύσῃ ἐπὶ αἰτήσεως χορηγήσεως ἀδείας ἰδρύσεως βιοτεχνικῆς ἢ μικρᾶς βιομηχανικῆς ἐγκαταστάσεως, πρὶν ἢ ἐκδοθῇ ἡ ἀποδεχομένη ἢ ἀπορρίπτουσα τὴν αἷτησιν—κατ' εὐχέρειαν—κατὰ τὸ ἀρθρ. 45 νομαρχιακὴ πράξις. Ἡ τοιαύτη νομαρχιακὴ ἀπόφασις, ἐκδιδόμενη τυχὸν ἄνευ προηγουμένης γνώμης τῆς ἐπιτροπῆς βιοτεχνίας καὶ μικρᾶς βιομηχανίας, πάσχει νομικὸν

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

Καὶ ἄλλα τινὰ δευτερεύοντα συμβούλια ὑπάρχουσιν ἐν ταῖς νομαρχίαις, ἐπὶ τῶν εἰδικῶν κλάδων τῆς διοικήσεως, ἀνεξαρτήτως τοῦ σπουδαιοτάτου γενικῆς ἀρμοδιότητος γνωμοδοτικοῦ συμβουλίου τοῦ ἄρθρου 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 ἦτο 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 θεματός 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 ἄρθρ. 28 τοῦ νόμου 1179 κοινὰ ἀποφάσεις τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν καὶ τοῦ ἐκάστοτε καθ' ὕλην 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, ὅπερ ὁ νόμος ἀναθέτει εἰς αὐτούς, συνεπῆχεται καὶ σχετικὴν ὑπηρεσιακὴν αὐτῶν εὐθύνην, κατὰ ρητὴν

διάταξιν τοῦ ἀρθρ. 28 § 2. Οἱ περὶ ὧν ὁ λόγος εἰσηγῆται δέον νὰ μονογραφοῦσι τὸ σχέδιον τῆς σχετικῆς νομαρχιακῆς ἀποφάσεως.

Τὴν ἐκδοσιν πράξεων νομικῶς ἐλαττωματικῶν δύνανται νὰ ἀποφεύγωσιν οἱ νομάρχαι, ἔχοντες ὑπ' ὄψιν, ἐπὶ πλεόν τῶν ἤδη ἐκτεθέντων, ὅτι ὑπάρχουσι 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 διοικητικῆς ἐν γένει δράσεως, μὴ ρητῶς θεσπιζόμενοι ὑπὸ τοῦ συντάγματος, τῶν νόμων καὶ τῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων, ἀλλὰ συναγόμενοι ὑπὸ τῆς νομολογίας καὶ τῆς θεωρητικῆς ἐρεύνης ἐκ τοῦ ὅλου τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας πνεύματος, ἔχοντες δὲ γενικὴν ἐφαρμογὴν ἐπὶ πάσης περιπτώσεως ἀνγκυμένης εἰς ὠρισμένα ἀντικείμενα. Εἶναι καὶ οὗτοι θετοῦ δικαίου κανόνες—ἄλλως θὰ ἦσαν, ὡς εἰκός, ἐστερημένοι νομικοῦ χαρακτῆρος—ἀλλ' ὁ νομοθέτης παραλείπει νὰ ἐπαναλαμβάνῃ αὐτοὺς ρητῶς ἐκάστοτε. Τὸ χαρακτηριστικώτερον γνώρισμα τῶν τοιούτων γενικῆς ἐφαρμογῆς κανόνων νομιμότητος εἶναι ὅτι ρηταὶ ἀντιθετοὶ τυχὸν πρὸς αὐτοὺς διατάξεις ἐν τινι εἰδικῇ περιπτώσει κατισχύουσι πάντοτε αὐτῶν. Δηλαδή ἰσχύουσιν οὗτοι μόνον ὑπὸ τὴν προϋπόθεσιν ὅτι δὲν ἤθελεν ἐνδεχομένως ὁ νόμος ὀρίσει ἀντιθέτως ἐν τινι συγκεκριμένῃ 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 ἐφαρμοστὴς καὶ ὁ ἐρμηνευτὴς νὰ ἀποκλίνωσιν ὑπὲρ τῆς ἐλευθερίας δράσεως τῆς δημοσίας ἀρχῆς («τεκμήριον τῆς διακριτικῆς εὐχερείας τῆς διοικήσεως»). Εἶναι περιττὸν νὰ τονισθῇ πόσῃ σημασίαν ἔχει ὁ κανὼν οὗτος διὰ τὴν νομαρχιακὴν δρᾶσιν, δοθείσης τῆς ἐκτάσεως 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 θίξῃ κεκτημένα δικαιώματα τῶν διοικουμένων, εἴτε δημοσίου εἴτε ἰδιωτικοῦ δικαίου, ἀνευ εἰδικοῦ ἐρείσματος ἐν νόμῳ. Εἰδικὸν ὡσάτως ἔρεισμα ἐν νόμῳ ἀπαιτεῖται διὰ πᾶσαν ἐπέμβασιν τῆς δημοσίας ἀρχῆς εἰς τὴν προσωπικὴν ἐλευθερίαν, δι' ἀστυνομικὰς ἐπεμβάσεις εἰς τὴν σφαῖραν τῆς ἰδιωτικῆς ζωῆς, διὰ στρατολογίαν, διὰ προσωπικοὺς περιορισμούς, διὰ παραβιάσιν τοῦ ἀσύλου τῆς κατοικίας, διὰ προσβολὴν τοῦ δικαιώματος τῆς ἰδιοκτησίας, 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 κανόνας. 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 ὁσάκις ἡ ἀναδρομικότης ἐπιτρέπεται ἐν τινι περιπτώσει ὑπὸ σαφοῦς διατάξεως νόμου ἢ ὁσάκις 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 ἀνακλητὸν τῶν διοικητικῶν πράξεων. Ὅσακις ὅμως ἡ νομίμως ἐκδοθεῖσα πράξις εἶναι ὑποχρεωτικὴ διὰ τὴν δημοσίαν ἀρχὴν (ἐδεδεσμέυετο δηλαδὴ αὕτη ἐκ τοῦ νόμου νὰ τὴν ἐκδῶσι) ἢ ὁσάκις ὁ νόμος τὴν χαρακτηρίζει ὡς «ἀμετάκλητον» ἢ ὁσάκις ἡ πράξις ἔχῃ δι' ὠρισμένους ἰδιώτας ἢ ομάδας ἰδιωτῶν «συστατικὸν» χαρακτηῖρα (ὡς π.χ. αἱ πράξεις διορισμοῦ, αἱ παρασχεθεῖσαι κατόπιν οὐσιαστικῆς κρίσεως ἐγκρίσεις κλπ.) καὶ ἐν γένει ὁσάκις ἔχουσιν ἀποκτηθῆ ὑπὸ διοικουμένων δικαιώματα ἐκ τῆς πράξεως, ἡ ἐκδούσα ἀρχὴ—οὐδὲ κατὰ μείζονα λόγον ἄλλη τις δημοσία ἀρχὴ—δὲν δύναται νὰ ἀνακαλέσῃ αὐτήν. Τούναντίον, αἱ παράνομοι διοικητικαὶ πράξεις δέον 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 λόγοι 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 δέον ἐκάστοτε διὰ τὴν τροποποίησιν ἢ τὴν κατάργησιν νομίμου διοικητικῆς πράξεως νὰ τηρηθῇ ὁ αὐτὸς εἰδικώτερος διοικητικὸς τύπος, οἱ αὐτοὶ «οὐσιώδεις τύποι», ἡ 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 ἀρχὴ ἔχουσα ἀρμοδιότητα ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου ἢ ἐποπτείας ἀσχεῖ κατ' ἀρχὴν μόνον ἑλεγχὸν νομιμότητος. Ὁ τοιοῦτος κατασταλτικὸς ἑλεγχὸς νομιμότητος ἐξυπακούεται πάντοτε, ὧν συνυφασμένος μὲ τὴν ἐννοίαν τῆς ἱεραρχίας (ἱεραρχικὸς ἑλεγχος) ἢ τῆς ἐποπτείας (ἐποπτεία

νομιμότητος άσκουμένη παρὰ τῆς οἰκείας κρατικῆς ἀρχῆς ἐπὶ πράξεως νομικοῦ προσώπου). Ἵνα άσκηθῇ νομίμως ἱεραρχικός ἔλεγχος εὐρύτερος ἢ ἐποπτεία εὐρύτερα (ὁ καλούμενος «οὐσιαστικός» ἔλεγχος ἢ ἔλεγχος «σκοπιμότητος») ἀπαιτεῖται ἐν τινι περιπτώσει ἰδία σαφὲς διάταξις νόμου. Ὁ νομοθέτης ἐκφράζεται συνήθως ὡς ἐξῆς, ὁσάκις προτίθεται νὰ παράσχῃ εἰς τὸν νομάρχην τοιοῦτον εὐρύτερον ἔλεγχον: Ὅρίζει ὅτι πρᾶξις τις νομικοῦ τινος προσώπου ἢ κρατικῆς τινὸς ἐν τῷ νομῷ ἀρχῆς «ἐγκρίνεται ὑπὸ τοῦ νομάρχου» ἢ «ὐπόκειται εἰς τὴν ἐγκρισιν τοῦ νομάρχου» ἢ «τελῇ ὑπὸ τὴν ἐγκρισιν τοῦ νομάρχου» ἢ «χρῆζει» τοιαύτης ἐγκρίσεως. Εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας ἡ ἐλεγχομένη πρᾶξις δὲν καθίσταται «ἐκτελεστή», δὲν παράγει δηλαδὴ ἐννομα ἀποτελέσματα, πρὸ τῆς παρῳχῆς τῆς νομαρχιακῆς ἐγκρίσεως (πρβλ. ἰδίᾳ ἄρθρ. 11 § 2 τοῦ νόμου 1179, ἄρθρ. 36 §§ 2 καὶ 3, ἄρθρ. 38 § 9 τοῦ αὐτοῦ νόμου καὶ πλείστας ἄλλας διατάξεις, ἐπίσης δὲ τὰς περὶ οὐσιαστικῆς ἐποπτείας διατάξεις τῆς δημοτικῆς καὶ κοινοτικῆς νομοθεσίας). Ἡ νομαρχιακὴ ἐγκρισὶς παρέχεται ἢ οὐ—νομίμου οὔσης τῆς ἐλεγχομένης πράξεως—κατ' οὐσιαστικὴν τοῦ νομάρχου κρίσιν καὶ εὐχέρειαν, μετὰ στάθμισιν συντελεστῶν σκοπιμότητος. Δὲν εἶναι ὁμως ἐπιτετραμμένη, σὺν τῇ ἐγκρίσει, καὶ ἡ μεταρρῦθμισις τῆς ἐλεγχομένης πράξεως, πλὴν ἂν ὁ νόμος ἐπιτρέπῃ ρητῶς ἐν τινι περιπτώσει καὶ τὴν τελευταίαν ταύτην. Παρανόμου οὔσης τῆς ἐλεγχομένης πράξεως, ἡ ἐγκρισὶς δὲν δύναται νὰ παρασχεθῇ, ὅσονδήποτε καὶ ἂν τὴν ἐπιβάλλῃ ἡ σκοπιμότης.

Εἰς τοὺς νομάρχας παρέχονται καὶ νομοθετικοῦ περιεχομένου ἀρμοδιότητες, ἀνατιθεμένης εἰς αὐτοὺς τῆς ἐκδόσεως 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 ἐκδοσιν νομαρχιακῶν πράξεων κανονιστικῶν, καὶ δὴ κατ' οὐσίαν νομοθετικῶν. Τὰ κυριώτερα τῶν περὶ ὧν ὁ λόγος ἀντικειμένων εἶναι ἡ άστυνομία (ἄρθρ. 11 § 2 τοῦ νόμου 1179), ἡ ἀγορανομία (ἄρθρ. 37 § 2), ἡ δασονομία (ἄρθρ. 66 § 5) καὶ ἡ ὕγεινή (ἄρθρ. 73 § 10).

Ἐπὶ τῆς νομοθετικῆς ἀρμοδιότητος τῶν νομαρχῶν παρατηρητέον ὅτι δέον πρωτίστως νὰ τηρῶνται οἱ γενικοὶ κανόνες οἱ διέποντες τὴν ὑπὸ διοικητικῶν ἀρχῶν 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, τόσον ὡς πρὸς τὸ οὐσιαστικὸν περιεχόμενον τῆς γενησομένης ρυθμίσεως, ὅσον καὶ ὡς πρὸς τὴν τήρησιν τῶν τύπων τῶν τυγὼν τασσομένων ἐν τῇ ἐκδόσει 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 ὑπ' 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. Τοιαύτη 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 «ἄνισον μεταχείρισιν». Μόνη ἡ ἀτομικὴ ρύθμις ἀποκλείεται. Δέον νὰ μὴ συγχέηται πρὸς ταύτην ἡ ἰδιάζουσα ἐκάστοτε ρύθμις διαφόρων κατηγοριῶν περιπτώσεων. Διότι ὑπάρχουσι βεβαίως θέματα σχετικὰ πρὸς τὴν ἀστυνομίαν, τὴν ἀγορανομίαν, τὴν δασονομίαν καὶ τὴν δημοσίαν ὑγεινήν, 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 ἐπιτρέψῃ τοῦτο—οὔτε ποινικὰς κυρώσεις νὰ προβλέψῃ, οὔτε οἰκονομικὰ βάρη (π.χ. ὑποχρεωτικὰς εἰσφορὰς) εἰς τοὺς κατοίκους τοῦ νομοῦ νὰ ἐπιβάλλῃ, οὔτε ἀναδρομικὰς ρήτρας νὰ περιλάβῃ ἐν αὐτῇ οὔτε κεκτημένα δικαιώματα τῶν ιδιωτῶν 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 ἀγορανομικά.

Δέον περαιτέρω νὰ ἔχῃ τις ὑπ' ὄψιν, ὅτι κατὰ γενικὴν ἐν τῷ δημοσίῳ δικαίῳ ἀρχὴν ἡ ἀμοιβαία τυπικὴ δύναμις κανόνων δικαίου ἐκδοθέντων ὑπὸ δύο ἢ πλείονων διοικητικῶν ἀρχῶν, ἐχουσῶν σχετικὴν ἐκ τοῦ νόμου ἐξουσιοδότησιν ἐπὶ τοῦ αὐτοῦ θέματος, ἐξαρτᾶται ἐκ τῆς ἀμοιβαίας ἱεραρχικῆς θέσεως τῶν ὡς εἴρηται ἀρχῶν. Οὕτω π.χ. ἐξουσιοδοτήσεις πρὸς θέσπισιν διατάξεων ἀστυνομικοῦ ἀντικειμένου ἔχει παρασχεθῇ ὑπὸ τῆς νομοθεσίας καὶ εἰς τοὺς νομάρχας καὶ εἰς τοὺς ἀστυνομικοὺς διευθυντὰς καὶ εἰς τοὺς διοικητὰς χωροφυλακῆς. Λόγω ὅμως τῆς ιδιότητος τοῦ νομάρχου ὡς ἱεραρχικῶς προϊσταμένου τῶν ἐν τῷ νομῷ ἀρχῶν δημοσίας ἀσφαλείας, αἱ νομαρχιακαὶ 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 ἄρθρου 11 § 2 τοῦ νόμου 1179 δὲν καθίστανται ἐκτελεσταὶ ἂν μὴ ἐγκριθῶσιν ὑπὸ τοῦ νομάρχου.

Τέλος πρέπει νὰ προστεθῇ ὅτι διὰ τὴν ἐκδοσιν κανονιστικῶν διατάξεων κατ' οὐσίαν διοικητικῶν—μὴ περιεχουσῶν κανόνας δικαίου—ὁ νομάρχης δὲν ἔχει καὶ χρεῖαν ἐξουσιοδοτήσεως νόμου τινός. Διατάξεις κανονιστικαὶ μὴ ἐπιβάλλουσαι ὑποχρεώσεις εἰς τοὺς ἰδιώτας, ἀλλ' ἀποτελοῦσαι ὡς ἐκ τοῦ περιεχομένου αὐτῶν ἀπλοῦς ἐσωτερικοὺς κανονισμοὺς τῶν ἐν τῷ νομῷ δημοσίων ὑπηρεσιῶν, ἀπλῆν 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, ἐντὸς 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 ἀρμόδιοι ὑπουργοὶ ἀσκοῦσιν ἱεραρχικὴν ἐλεγχον. "Οτι ἡ ἐκτελεστότης τῆς νομαρχιακῆς πράξεως δὲν τελεῖ κατ' ἀρχὴν ὑπὸ τὴν προϋπόθεσιν τῆς ἐγκρίσεως τοῦ καθ' ὕλην ἀρμοδίου ὑπουργοῦ εἶναι προφανές. Τὸ ἀντίθετον θὰ ἀντέκειτο εἰς αὐτὴν ταύτην τὴν ἔννοιαν τῆς ἀποκεντρώσεως. Οἱ ἐκάστοτε καθ' ὕλην ἀρμόδιοι 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 κατευθυντηρίου καὶ καθοδηγητικὰς ἐγκυκλίους σχετικὰς μὲ τὴν ἔκθεσιν τῆς ἐκ τοῦ νόμου εἰς τοὺς νομάρχας ἀνηκούσης ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος, ὑπὸ τὴν προϋπόθεσιν ὅμως ὅτι αἱ τοιαῦται ὁδηγαὶ 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 ἄρθρου 45 § 2 τοῦ νόμου 1179 ἀποφασιστικὴν αὐτοῦ ἀρμοδιότητα, συνιστῶν φειδωλὴν κατὰ τὸ δυνατόν ἐφεξῆς χορήγησιν ἰδρύσεως βιοτεχνικῶν ἢ μικρῶν βιομηχανικῶν ἐργοστασίων, δὲν δύναται ὅμως νὰ διατάξῃ τὸν νομάρχην ὅπως 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 ἀπορρίψιν τῆς συγκεκριμένης ἐκείνης αἰτήσεως τοῦ ἰδιώτου.

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 σχέσιν 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 ὅμως 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 ἔρεισμα 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 ἁρθροῦ 80 § 1, ἐπιτρέπουσα τὸν κατόπιν προσφυγῆς τοῦ ἐνδιαφερομένου ιδιώτου, ἀσκουμένης ἐντὸς ὀρισμένης προθεσμίας, ἐλεγχὸν τοῦ ὑπουργοῦ, κατὰ λόγον τῆς καθ' ὕλην ἀρμοδιότητος ἐκάστου 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 ἐβήγησαν ἔννομα συμφέροντα διὰ τῆς ἐκδόσεως νομαρχιακῆς πράξεως παρανόμου, οὐδαμῶς δεσμεύεται ἐκ τοῦ ἁρθροῦ 80 § 1 ὅπως προσφύγῃ κατὰ πρῶτον λόγον πρὸς τὸν ἀρμόδιον ὑπουργόν, εἴτα δ' ἐπιλέξῃ τὴν δικαστικὴν ὁδὸν πρὸς προστασίαν τῶν συμφερόντων του. Δύναται, παραλείπων τὴν πρὸς τὸν γενικὸν διοικητὴν ἢ τὸν οἰκεῖον ὑπουργὸν ἱεραρχικὴν προσφυγὴν, νὰ ἀσκήσῃ εὐθέως ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας αἴτησιν ἀκυρώσεως κατὰ τῆς παρανόμου νομαρχιακῆς πράξεως. Παραλλήλως δύναται νὰ ἐγείρῃ καὶ ἀγωγὴν ἀποζημιώσεως κατὰ τοῦ δημοσίου, ἢ καὶ κατὰ τοῦ νομάρχου προσωπικῶς, ἐνώπιον τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων, ἂν ἐκ τῆς παρανομίας προσηγένητο αὐτῷ καὶ περιουσιακὴ βλάβη.

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

σιμον δὲ θέλει κριθῇ ὑπὸ τοῦ ἀνωτάτου δικαστηρίου τὸ ρηθὲν ἐνδικον 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 αὐτῇ, 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 ἀσχέσει τῆς οὐσιαστικῆς ἐκτιμήσεως 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 ἀγγίζει εἰς ἐπιτυχῇ ἔκβασιν τῆς ὑπὸ τοῦ ἰδιώτου προκληθείσης ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἀκυρωτικῆς δίκης. Ὡσαύτως τὰ ἄλλα ἀνωτέρω μετρηθεύμενα 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 τοιαύτης 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 νομοθεσία ἐπιβάλλει τῷ νομάρχῃ, ὑφ' ὧρισμένης προϋποθέσεως τὴν ἐκδοσὶν 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 τινας, κατόπιν νομικῆς ἐρεῦνης τοῦ ζη-
τήματος, κρίνουνσι παρανόμους; Ἀκρῶς δι' ὁστάμεναι 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 πάσης 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, ὅσος 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 ἀνενέργητοι, ἢ δὲ διοικητικὴ μηχανὴ θὰ ἐκινδύνευεν οὕτω νὰ
ὑφίσταται συγχὰς ἐμπλοκάς. Ἔργον τοῦ νομάρχου εἶναι νὰ τηρῇ καὶ νὰ ἐφαρ-
μόξῃ τὰς κρατικὰς αὐτάς πράξεις, οὐχὶ δὲ νὰ τὰς ἐλέγχῃ ὥσπερ δικαστής.

Ἀρ' ἐτέρου ὁμως 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 ἐκεῖνος 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 ὃν 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 νομοθεσία 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 τυχὸν ὑπὸ τοῦ νόμου «οὐσιώδεις τύποι» καὶ ἂν τὸ περιεχόμενόν της δὲν τελῇ τυχὸν εἰς σαφῇ πρὸς τὸν νόμον ἀντίθεσιν. Ἐφ' ὅσον τοιαῦται τυχὸν ἐμφανεῖς παρανομίαι δὲν ὑπάρχουν, ὀφείλεται ὑπακοῇ εἰς τὴν διαταγὴν. Ἰδίᾳ ὀφείλεται ὑπακοή, 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 ἐπακολουθῇ 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., Μ. Ηαυγίου, Σύστημα διοικ. δικαίου καὶ δημοσίου δικαίου, τόμ. α' τῆς ἑλλην. ἐκδ. (1936) σελ. 265 ἐπ., 429 ἐπ., Η. Berthélemy, Διοικητ. δίκαιον, τόμ. α' τῆς ἑλλην. ἐκδ. σελ. 203 ἐπ., Γ. Ἀγγελοπούλου, 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., «Ἐλευθέρα» καὶ «δεσμευμένη» 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.