

ΣΥΣΤΗΜΑ

ΤΟΥ ΕΝ ΕΛΛΑΔΙ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΥΠΟ

ΓΕΩΡΓΙΟΥ Μ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗ

ΜΕΛΟΥΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΣΥΓΚΡΟΥΣΕΩΣ ΚΑΘΗΚΟΝΤΩΝ
ΚΑΙ ΤΟΥ ΕΝ ΒΡΥΞΕΛΛΑΙΣ ΔΙΕΘΝ. ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤ. ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ
ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝ. ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΚΑΘΗΓΗΤΟΥ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΕΙΣ ΤΗΝ ΕΝ ΑΘΗΝΑΙΣ ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΑΝΩΤΑΤΗΝ ΣΧΟΛΗΝ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΓΕΝΙΚΟΝ ΜΕΡΟΣ
ΕΚΔΟΣΙΣ ΔΕΥΤΕΡΑ

συνί μαρι

ΑΘΗΝΑΙ
1952

Α.Β.Σ. ΠΕΙΡΑΙΩΣ	
ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΥΣΤΑΤΗΣ	1049
ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ	

ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΑΝΟΙΧΤΗΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ
Αδρ: <i>9/12/1930</i>
Χρονολογία: <i>1/8/61</i>

B13-16

ΣΥΣΤΗΜΑ
ΤΟΥ ΕΝ ΕΛΛΑΔΙ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΣΥΣΤΗΜΑ

ΤΟΥ ΕΝ ΕΛΛΑΔΙ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΥΠΟ

ΓΕΩΡΓΙΟΥ Μ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗ

ΜΕΛΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΣΥΓΚΡΟΥΣΕΩΣ ΚΑΘΗΚΟΝΤΩΝ
ΚΑΙ ΤΟΥ ΕΝ ΒΡΥΞΕΛΛΑΙΣ ΔΙΕΘΝ. ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤ. ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ
ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝ. ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΚΑΘΗΓΗΤΟΥ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΕΙΣ ΤΗΝ ΕΝ ΑΘΗΝΑΙΣ ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΑΝΩΤΑΤΗΝ ΣΧΟΛΗΝ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΓΕΝΙΚΟΝ ΜΕΡΟΣ
ΕΚΔΟΣΙΣ ΔΕΥΤΕΡΑ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
73982
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ



00173982

ΑΘΗΝΑΙ
1952

ΕΡΓΑ ΤΟΥ ΑΥΤΟΥ

- Αί προθεσμίαι ἐν ταῖς διοικητικαῖς δίκαις («Θέμις», 1930).
- Ἡ ἑκατονταετηρίς τοῦ ἐν Ἰταλίᾳ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας (ἐκ τοῦ Ἰταλικοῦ, κατὰ Santi Romano) («Ἐργασία», 1931).
- «Σύνταγμα», ἄρθρον ἐν Λεξικῷ νομικῆς, διοικήσεως καὶ ἀστυνομίας (ἔκδ. Δημητράκου) ἐν τόμῳ 7ῳ, 1933.
- Ἡ ἔννοια τῆς διακριτικῆς εὐχερείας τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν (πραγματεία ἐπὶ ὑφηγεσίᾳ), 1934.
- Ἡ σημασία τῶν ἀγράφων νομικῶν κανόνων κατὰ τὸν Duguit (ἀπάντησις εἰς κριτικὴν) («Δικαστικὴ», 1934).
- Κωνσταντῖνος Ρακτιβάν (νεκρολογία) («Ἀρχεῖον ἰδιωτ. δικαίου» Π. Ζέπου, 1935).
- Μ. Hauriou (μετάφρ. ἐκ τοῦ γαλλικοῦ ὑπὸ Δ. Τσουπλάκιδου καὶ Γ. Παπαχατζῆ), Σύστημα διοικητικοῦ δικαίου καὶ γενικοῦ δημοσίου δικαίου (μετὰ προσθηκῶν σχετικῶν πρὸς τὰ ἐν Ἑλλάδι κρατοῦντα καὶ νομολογιακῶν καὶ βιβλιογραφικῶν σημειώσεων ὑπὸ Γ. Παπαχατζῆ), ἔκδ. Γ. Φέξη, τόμ. α' 1936, τόμ. β' 1937/1938.
- Τινὰ περὶ τῆς ἐπιστήμης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐν Ἑλλάδι («Δικαστικὴ», 1938).
- Αἱ ὄργανικαὶ σχέσεις τῆς διοικητικῆς ἱεραρχίας καὶ αἱ συναφεῖς πρὸς αὐτὰς ἀρμοδιότητες, ἐν «Γιμνητικῷ τόμῳ ὑπὲρ τοῦ Ἄ. Ζηλήμονος», 1939.
- Σημειώματα ἐπὶ ἀποφάσεων τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας («Θέμις», 1940–1942).
- Μελέται ἐπὶ τοῦ ἰσχύοντος δημοσίου δικαίου, ἔκδ. 1η 1941, ἔκδ. 2α 1947.
- Ἡ σύστασις ἀνωτάτου διοικητικοῦ δικαστηρίου ἐν Γερμανίᾳ («Ἐφημερίς ἑλλην. ἄλλοδ. νομολογίας», Μπαλάνου—Βάλληδα, 1942).
- Περὶ τὴν θεωρίαν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου (ἀπάντησις εἰς κριτικὴν) (αὐτόθι, 1943).
- Ἡ ἐλευθέρη ἐκτίμησις τοῦ δικαστοῦ (ἀνακοίνωσις εἰς τὴν Ἑταιρίαν διοικητικῶν μελετῶν), 1946.
- Ἡ νομαρχιακὴ ἀποκέντρωσις («Νέον Δίκαιον», 1946).
- Ἐπιβαλλόμενα μέτρα διὰ τὴν βελτίωσιν τῆς λειτουργίας τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν («Τοπ. αὐτοδιοικήσεις», 1947).
- Ἡ πρώτη ὀργάνωσις ἑλληνικῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν εἰς τὴν ἐλευθέραν Δωδεκάνησον (αὐτόθι, 1948).
- The administrative litigation of prizes in Greece («Revue hellénique de droit international», Ἀθήναι, 1949).
- Ἡ ἀποστολὴ τοῦ νομάρχου εἰς τὰς περιπτώσεις καταφατικῆς συγκρούσεως καθηκόντων («Ἐπιστημον. Ἐπετηρίς τῆς Ἀνωτάτης Σχολῆς Πολιτικῶν Ἐπιστημῶν», 1950).
- Τὰ κατὰ κλάδους τῆς διοικήσεως θέματα ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος τῶν νομαρχῶν («Τοπ. αὐτοδιοικήσεις», 1950).
- Διοικητικαὶ διαφοραὶ ἐν δημαρσιῶν καὶ ἄλλαι ἐξ ἐκλογικῆς ἐνεργείας δίκαι («Ἐπιστημ. Ἐπετηρίς τῆς Ἀνωτ. Σχολῆς Πολιτ. Ἐπιστημῶν», 1950).
- Νομικῶς ἐλαττωματικαὶ πράξεις τῶν νομαρχῶν καὶ ἑλεγχος αὐτῶν ὑπὸ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας (αὐτόθι).
- Διοικητικαὶ δίκαι ἐκ λεῖων πολέμου κατὰ τὰ ἰσχύοντα ἐν Ἑλλάδι (αὐτόθι).
- La institución del Consejo de Estado en Grecia («Revista de administración pública», Μαδρ., 1951).
- Ἀνάγκη ἀναθέσεως ἔργου νομοπαρασκευαστικοῦ εἰς τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας («Ἀρμενόπουλος», 1951).
- Διοικητικαὶ διαφοραὶ ἐξ ἐγγραφῶν εἰς μητρώα, δημοτολόγια καὶ ληξιαρχικά βιβλία (αὐτόθι).
- Le Conseil d'État hellénique depuis 1911 («La revue administrative», Παρῖς., 1951).
- L'inamovibilità dei funzionari in Grecia secondo recenti leggi costituzionali («Rivista trimestrale di diritto pubblico», Μιλάνον, 1952, τεύχ. 3ον).
- Les quarante ans de la revision constitutionnelle en Grèce et le fonctionnement du Conseil d'État hellénique («Revue internationale des sciences administratives», Βρυξ., 1952).
- La revision constitutionnelle en Grèce (1952) et les garanties d'inamovibilité des fonctionnaires publics (αὐτόθι).

ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΗΣ ΕΚΔΟΣΕΩΣ

Ἡ ἔκδοσις τῶν ἀνὰ χεῖρας παραδόσεων, κατὰ τὸ τρέχον τέταρτον ἔτος τῆς πανεπιστημιακῆς ἡμῶν, ὡς ὑφηγητοῦ, διδασκαλίας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ἀποτελεῖ ἐκπλήρωσιν ὑποσχέσεως ἀπὸ μακροῦ δοθείσης εἰς τοὺς ἐν τῇ νομικῇ Σχολῇ ἀκροατάς μας. Ἐνδελπιστοῦμεν δ' ὅτι ἡ μελέτη τῆς σειρᾶς ταύτης τῶν μαθημάτων θέλει συντελέσει—παρὰλλήλως πρὸς τὴν παρακολούθησιν τῆς ἀπὸ τῆς ἑδρας διδασκαλίας—εἰς τὸ νὰ καταστήσῃ δυνατὴν τὴν κατάρτισιν τῆς σπουδαζούσης νεολαίας μας εἰς τὸ ἰσχύον παρ' ἡμῖν δημόσιον δίκαιον, ἰδίᾳ δ' ὅσον ἀφορᾷ εἰς τοὺς κειμένους θεσμοὺς τῆς ὀργανώσεως καὶ τῆς λειτουργίας τῆς δημοσίας διοικήσεως.

Ἡ διοικητικὴ νομοθεσία, ἡ πλουσία αὕτη καὶ κυριατᾶτη πηγὴ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ἀποτελεῖ ἤδη, εἴπερ ποτὲ καὶ ἄλλοτε, διὰ τε τὴν ἔκτασιν καὶ τὴν σπουδαιότητα τῶν θεμάτων αὐτῆς, πρόσφορον ἀντικείμενον ἐπιστημονικῆς ἐρευνῆς. Νομικοὶ κανόνες τοῦ διοικητικοῦ δικαίου διέπουνσι νῦν θέματα ἐνεργείας ἀποκείμενα σχεδὸν ἀποκλειστικῶς πρὸ τινων ἑτῶν εἰς τὴν ἰδιωτικὴν δραστηριότητα. Ἡ ὑγιεινὴ, ἡ κοινωνικὴ ἀντίληψις, ὁ τουρισμὸς, ἡ ἔθνηκὴ οἰκονομία γενικῶς, ἡ «κατάστασις» (status) τῶν μσθωτῶν καὶ τῶν ἐργαζομένων ἐν γένει τάξεων καὶ ποικίλα ἄλλα ἀντικείμενα δράσεως, μεταξὺ τῶν ὁποίων τὰ μνημονευθέντα ὑπὸ τύπων ἀπλῶν παραδειγμάτων ἀναφερόμεν, ὑπάγονται ἐπὶ μᾶλλον καὶ μᾶλλον εἰς τὴν σφαιρὰν τῆς δημοσίας διοικήσεως, κατ' ἀκολουθίαν τῆς διὰ διοικητικῶν νόμων σὺν τῷ χρόνῳ προϊούσης κανομιστικῆς αὐτῶν ρυθμίσεως. Εἰς μέγα ἀφ' ἑτέρου πλήθος ποικιλοτρόπων αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν, ὑπὸ τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας συσταθέντων καὶ ἐπὶ τῇ βᾶσει τῶν κανόνων αὐτῆς λειτουργούντων, ἔχει ἡ πολιτεία ἐμπιστευθῆ τὴν ἄσκησιν ἀξιολόγων τμημάτων τοῦ διοικητικοῦ αὐτῆς ἔργου.

Εἶναι ἀληθὲς ὅτι ἡ ὁλοπῆρ ἀξίονσα αὕτη νομοθετικὴ ρύθμισις ἤθελε συντελέσει εἰς τὴν ἀνάπτυξιν τοῦ «εἰδικοῦ μέρους» μᾶλλον τῆς θεωρίας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Ἄλλ' οὐχ ἦττον προάγεται κατ' ἀκολουθίαν ταύτης ἡ διακρίβωσις, ἡ συστηματικὴ κατάταξις καὶ γενικῶς ἡ ἐπιστημονικὴ ἔρευνα τῶν νομικῶν κανόνων τῶν διεπόντων τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὴν δράσιν τοῦ παρ' ἡμῖν διοικητικοῦ ἐν γένει ὀργανισμοῦ, ἀνεξαρτήτως τῆς κατατμήσεως αὐτοῦ εἰς κλάδους τῆς διοικήσεως. Τῶντι, ἡ θεωρία τοῦ «γενικοῦ μέρους» τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἀρέεται, ὡς γνωστόν, ἐν πλείστοις, τὰς ἐπιστημονικὰς αὐτῆς ἀρχὰς καὶ ἐκ τῶν νομοθετημάτων τῶν ἀναγομένων εἰς τοὺς ἐπὶ μέρος κλάδους τῆς διοικήσεως, συνάγουσα γενικὸς κανόνας ἐκ τῶν διαφόρων εἰδικῶν διατάξεων αὐτῶν. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, ἐκ συναφῶν διατάξεων εἰδικῶν διοικητικῶν νόμων συνάγει ἡ θεωρία γενικὸς κανόνας διέποντας τὴν ὀργάνω-

σιν καὶ τὴν λειτουργίαν τῶν συλλογικῶν ὀργάνων τῆς διοικήσεως ἢ τὴν θεμελιώδη ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ διαστολὴν μεταξὺ δεσμευομένης δράσεως τῶν διοικητικῶν ὀργάνων καὶ κατ' εὐχέριαν ἐνεργείας αὐτῶν ἢ τέλος τὰς ὀργανικὰς σχέσεις τὰς ὑφισταμένας μεταξὺ τῶν διαφόρων διοικητικῶν ἀρχῶν, ἰδίᾳ δὲ τὰς σχέσεις τῆς διοικητικῆς ἱεραρχίας καὶ τὰς σχετικὰς πρὸς ταύτην ἀρμοδιότητας.

Εἰς τὴν ἀφθονίαν ταύτην τῶν διοικητικῶν νόμων προσετέθη κατὰ τὰ τελευταῖα ἔτη καὶ ἕτερος σπουδαιότατος παράγων τῆς προαγωγῆς τῆς ἐπιστήμης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, δηλονότι ὁ πλουτισμὸς τῆς νομολογίας τῶν λυόντων διοικητικῶν διαφορᾶς δικαστηρίων. Οὐχὶ δὲ τόσον τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων, καίπερ τεταγμένον, ὡς γνωστόν, ἐν τῷ παρ' ἡμῖν δικαίῳ ὅπως ἐπιλύουσι, κατ' ἐφαρμογὴν διοικητικῶν νόμων, οὐσιωδестаτάς κατηγορίας διοικητικῶν διαφορῶν, οὐδὲ τῶν ἄλλων διοικητικῶν—ἰδίᾳ φορολογικῶν—δικαστηρίων, ὅσον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἀπὸ δεκαετίας περίπου ἤδη λειτουργοῦντος, ὡς γνωστόν, παρ' ἡμῖν, λίαν δὲ σημαίνουσαν συμβολὴν παρασχόντος εἰς τὴν θεωρητικὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου σπουδὴν. Πράγματι, αἱ ἀπὸ τῆς συστάσεως τοῦ ἀνωτάτου παρ' ἡμῖν διοικητικοῦ δικαστηρίου δημοσιευθεῖσαι δεκαεσιχίλια ἀποφάσεις αὐτοῦ, ἐκδοθεῖσαι ἤδη εἰς εἴκοσι περίπου τόμους, ἀποτελοῦσι πολύτιμον ὄχηρον τῶν περὶ τὴν ἔρευναν τοῦ ἐν Ἑλλάδι ἰσχύοντος διοικητικοῦ δικαίου ἀσχολουμένων. Πολλὰ τῶν ἀποφάσεων τούτων, ἐκδοθεῖσαι ἰδίᾳ ἐπὶ αἰτήσεων ἀκυρώσεως κατ' ἐκτελεστῶν πράξεων διοικητικῶν ἀρχῶν, πρὸς δὲ καὶ ἐπὶ αἰτήσεων ἀναιρέσεως κατὰ τελεσιδικίων ἀποφάσεων διοικητικῶν δικαστηρίων, ἔλυσαν θεμελιώδη ζητήματα τοῦ παρ' ἡμῖν δημοσίου δικαίου, ἀπὸ μακροῦ ἀμφισβητούμενα ἐν τε τῇ πράξει καὶ ἐν τῇ θεωρίᾳ. Ἐν γένει δ' ἡ νομολογία τοῦ ὡς εἴρηται δικαστηρίου εἶχεν ὡς ἀποτέλεσμα νὰ ἀνοιχθῶσιν εἰς τοὺς θεωρητικούς νέοι εὐρεῖς ὄριζοντες ἐρεύνης.

Τὸ περὶ οὗ ὁ λόγος ἔργον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας καθωδῆρξεν ἐν πολλοῖς καὶ ἡμᾶς ἐν τῇ συναγωγῇ τῶν κανόνων τῶν ἐκτιθεμένων ἐν τῇ ἀνὰ χεῖρας πραγματείᾳ, προϊόντι δεκαετοῦς ἀδιαλείπτου σπουδῆς τοῦ ἐλλήνην διοικητικοῦ δικαίου καὶ ἰσοχρόνου περίπου ἐνδελεχοῦς περὶ αὐτὸ ἐνασχολήσεως ἐν τῷ ρηθέντι ἀνωτάτῳ διοικητικῷ δικαστηρίῳ. Κατεβάλομεν δ' ὡσαύτως πᾶσαν προσπάθειαν ὅπως ἐν τῇ ἐκθέσει τῶν ὡς εἴρηται κανόνων περιορισθῶμεν ἐντὸς τῶν ὁρίων τῆς αὐστηρῶς νομικῆς μεθόδου, τῆς μόνης κατ' ἡμᾶς προσηκούσης εἰς οἰανδήποτε καθαρῶς νομικὴν ἔρευναν. Ἡ ἐκ τοῦ θετοῦ ἀποκλειστικῶς δικαίου συναγωγή καὶ συστηματικὴ ἐκθεσις γενικῶν νομικῶν κανόνων, ἢ ἀποφυγὴ τῆς διατυπώσεως ἀπόψεων *de lege ferenda* καὶ ὑποκειμενικῶν ἐν γένει κρίσεων, ἀποτελεῖ, φρονοῦμεν, πρωταρχικὸν ὄρον πάσης ἐρεύνης συναφοῦς πρὸς τὸν κλάδον τοῦτον τῆς νομικῆς ἐπιστήμης, πρὸς τὴν ἐπιστήμην τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Ἐν ἐναντία περιπτώσει, ἢ ἐπιστημονικῆ ἔρευνα ἤθελε κατ' ἀνάγκην μεταχθῆ εἰς τὸ πεδῖον τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης.

Τὴν ρηθεῖσαν ἀσθηρῶς νομικὴν μέθοδον δὲν ἀκολουθοῦσι πάντοτε οἱ γάλλοι φέρ' εἰπεῖν συγγραφεῖς τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Πρὸς τὴν γαλλικὴν ἐπιστήμην τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ὀφείλεται πᾶσα τιμὴ. Ἀπὸ αὐτῆς εἶναι ἡ πρωτεργάτρια τῆς θεωρητικῆς ἐρεῦνης τῶν θεσμῶν τῶν διεπόντων τὴν δημοσίαν διοίκησιν, εἰς τὴν ἔκθεσιν τῶν ὁποίων προέβαινε, μετὰ τῆς δυνατῆς τότε πληρότητος, ἀπ' αὐτῶν τῶν ἀρχῶν τῆς 19ης ἑκατονταετηρίδος. Πλείστοι δ' ἄλλως τε θεσμοὶ τοῦ ἑλληνικοῦ διοικητικοῦ δικαίου καὶ τοῦ παρ' ἡμῖν δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν—ἰδίᾳ συναφεῖς πρὸς τὴν ὀργάνωσιν τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ πρὸς τὴν διοικητικὴν δικαιοσύνην—ἔχουσι μεταφραστευθῆ παρ' ἡμῖν ἐκ τῆς γαλλικῆς διοικητικῆς νομοθεσίας. Ὀφείλομεν, ἐν τοσούτῳ, νὰ εἴπωμεν ὅτι, ἀνεξαρτήτως τῆς ὑπὸ τῶν γάλλων συγγραφέων ἀκολουθουμένης ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον μεθόδου ἐρεῦνης, περὶ τῆς ὁποίας ἀνωτέρω ἐγένετο λόγος, ὑφίστανται καὶ βασικαὶ τινες ἐπιστημονικαὶ ἀρχαὶ τῆς γαλλικῆς θεωρίας τοῦ δημοσίου δικαίου, θεμελιώδεις τινὲς νομικοὶ αὐτῆς τύποι, πρὸς τοὺς ὁποίους θὰ ἦτο ἐνδεδειγμένον νὰ παραμείνῃ ξένη ἡ ἑλληνικὴ ἐπιστήμη.

Κατ' ἀκολουθίαν τούτου, μοιλοῦντι τυγχάνουσι καὶ καθ' ἡμᾶς ἄξια ἀμερίστου προσοχῆς καὶ ἐπιμελοῦς σπουδῆς ἡ ἐκδοχὴ φέρ' εἰπεῖν τοῦ Duguît περὶ ὑπάρξεως ἀγράφων κανόνων δικαίου δεσμευόντων τὸν νομοθέτην, ἡ περὶ «θεσμοῦ» θεωρία τοῦ Hautiou, ἡ ἀντίληψις αὐτοῦ περὶ τῆς κρατικῆς ἐξουσίας ὡς τῆς συνσταμένης δύο δυνάμεων ἀντιρροπῶν—τῆς «κυριαρχίας τῆς κυβερνήσεως» καὶ τῆς «κυριαρχίας ὑποταγῆς» τῶν ἰδιωτῶν—ἡ ἀποφατικὴ ἄποψις τοῦ Jèze ἐν σχέσει πρὸς τὴν ὑπαρξίν νομικῆς προσωπικότητος τῆς πολιτείας, ἡ ἐπιφύλαξις τοῦ Berthélemy συναφῶς πρὸς τὴν ὑπαρξίν τῆς νομικῆς ταύτης προσωπικότητος μόνον ὡς πρὸς τὰς «διαχειριστικὰς» τῆς πολιτείας πράξεις, οὐχὶ δὲ καὶ ὡς πρὸς τὰς «πράξεις ἐξουσίας» κλπ., ἐν τούτοις αἱ ἐν τῇ ἀνὰ χεῖρας πραγματεῖᾳ ἐκτιθέμεναι ἐπιστημονικαὶ ἀρχαὶ ἔχουσι τηρηθῆ μακρὰν τῶν τοιούτων διδασμάτων τῶν ὡς εἴρηται κορυφαίων γάλλων θεωρητικῶν.

Τὰ καθ' ἕναστον διοικητικὰ ὄργανα, ἡ ἔννομος αὐτῶν ὀργάνωσις καὶ ἡ σύννομος δρᾶσις αὐτῶν ἀποτελοῦσι δεσποζούσας ἐν τῇ παρ' ἡμῖν ἐπιστήμῃ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου νομικὰς ἐννοίας, οὐχὶ δ' ἄλλαι οἰαιδίποτε ἐννοιαί, ὡς φέρ' εἰπεῖν οἱ κατὰ τὸν Hautiou ἐν τῇ διοικήσει διαμορφούμενοι «θεσμοὶ» (institutions), ὧν τινων καὶ ἀνωτέρω ἐγένετο μνεία, ἢ ἡ κατὰ τοὺς Duguît, Jèze καὶ Bonnard ἐννοία τῆς «δημοσίας ὑπηρεσίας» (service public), καὶ εἴ τινες ἄλλαι.

Ἡ «δημοσία ὑπηρεσία» ἐν μὲν τῇ οὐσιαστικῇ τῆς λέξεως ἐννοίᾳ, ὡς «παροχὴ ὑπηρεσιῶν πρὸς τὸ κοινόν», ὡς «ἐπιμέλεια ὁμαδικῶν ἀναγκῶν», κατὰ τοὺς γάλλους συγγραφεῖς, συνδέεται κατὰ προέχοντα λόγον πρὸς ἀπόψεις de lege ferenda συναφεῖς πρὸς τὸν προσήκοντα ἐκάστοτε τρόπον τῆς νομικῆς ρυθμίσεως τῆς δράσεως τῆς διοικήσεως. Τὴν ἔρευναν τοῦ θεοῦ δικαίου δέον νὰ ἀπασχολῆ κατὰ κύριον λόγον ἢ ὑπὸ τοῦ κειμένου δικαίου ρυθμισθεῖσα διὰ νομικῶν κανόνων δρᾶσις αὕτη, ἢ σύννομος ἐνέργεια τῆς διοικήσεως.

Ἐναντι δὲ τῆς ἐρεῦνης τῆς ἐν ὀργανικῇ σημασίᾳ νομικῆς ἐννοίας τῆς «δημοσίας ὑπηρεσίας» προέχει ἡ ἐρευνα τῆς νομικῆς ἐννοίας τῶν ἐπὶ μέρους θέσεων «ὀργάνων», ἐξ ὧν αἱ ὑπηρεσίαι ἀπαρτίζονται. Τὰ ὄργανα ταῦτα εἶναι τὰ ἀποτελοῦντα αὐτόχρημα τὰ κῆτταρα τοῦ διοικητικοῦ ὀργανισμοῦ. Ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ—ὡς καὶ ἐν τῷ οἰκείῳ μέρει τῆς ἀνὰ χεῖρας πραγματείας ἀναφέρομεν—ἡ ἐκδοσις τῶν διοικητικῶν πράξεων καὶ ἐν γένει ἡ ὅλη διοικητικὴ ἐνέργεια εἶναι ἀρρήκτως συνδεδεμένα ἐννοιολογικῶς οὐχὶ πρὸς τὴν δημοσίαν ὑπηρεσίαν, ἀλλὰ πρὸς τὴν ἀρχὴν ἢ τὸ ὄργανον. Οἱ κανόνες τῆς ἀρμοδιότητος συνάπτονται πρὸς τὰ καθ' ἕκαστον ὄργανον, οὐχὶ δὲ πρὸς τὰς οἰκείας δημοσίας ὑπηρεσίας. Τὸ αὐτὸ ρητέον ἐν σχέσει πρὸς τὰς νομικὰς ἀρχὰς τοῦ ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου τοῦ ἀσκουμένου ἐπὶ τῶν διοικητικῶν πράξεων.

Αὐταῖς αὐταῖς αἱ διοικητικαὶ πράξεις λογίζονται, ὡς εἴρηται, ὡς προερχόμενα ἐκ τῆς οἰκείας διοικητικῆς ἀρχῆς, οὐχὶ δ' ἐκ τῆς ὅλης ὑπηρεσίας. Ὁ πειθαρχικὸς ὡσαύτως ἐλεγχὸς ἀσκεῖται ἐπὶ τῶν ἀτόμων τῶν περιβεβλημένων τὴν ιδιότητα τοῦ ὀργάνου. Οἱ περὶ τοῦ συννόμου τῆς διοικητικῆς ἐνεργείας κανόνες, οἱ νομικοὶ κανόνες αἱ διέποντες τὴν εὐθύνην τῆς πολιτείας—ἢ τοῦ ἄλλου οἰουδήποτε νομικοῦ προσώπου διοικητικοῦ δικαίου—λόγῳ ὀλικῶς ἐπιζημιῶν παρανομῶν ἐν τῇ δράσει τῆς διοικήσεως, πᾶσαι αἱ νομικαὶ αὐταὶ ἀρχαὶ συναρτῶνται οὐχὶ πρὸς τὴν συλλογικὴν ἔννοιαν τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας, ἀλλὰ πρὸς τὸ ὄργανον καθ' ἑαυτό.

Τὰ δημόσια ἐν γένει ὄργανα ἀσκοῦσι τὴν ἐξουσίαν τοῦ κράτους. Αὕτη εἶναι, ὡς γνωστόν, ἔννοια βασικὴ ἐν τῷ συγχρόνῳ δημοσίῳ δικαίῳ. Πράγματι, ὡς δημόσιον δίκαιον δὲν νοοῦμεν σήμερον εἰμὴ τὴν νομικὴν αὐτορρυθμισὴν τῆς ἐξουσίας τοῦ κράτους, ἐν ἀπάσῃς αὐτῆς ταῖς ἐκδηλώσεσι. Κατ' ἀκολουθίαν, καὶ τὰ θέματα τὰ ἀπασχολοῦντα τὴν διδασκαλίαν τοῦ νεωτέρου δημοσίου δικαίου στρέφονται περὶ τὴν νομικὴν ἔννοιαν τῆς ἐξουσίας ταύτης: Ἐρευνᾷ δηλονότι ἡ ἐπιστήμη τίνι τρόπῳ εἶναι ἡ ἐξουσία τοῦ κράτους ἐννόμως ὀργανωμένη, διὰ τίνων δημοσίων ὀργάνων δοῖται, τίνας ἀρμοδιότητας ἔχει παράσχει εἰς τὰ διάφορα ὄργανα αὐτῆς, ὑπὸ τίνα συγκεκριμένην νομικὴν μορφήν ἔχει διαπλάσει ἐναντὶ τῶν αὐτοπεριορισμῶν εἰς τοὺς ὁποίους ὑπεβλήθη—ἐν ἄλλοις λόγοις τίνας αἱ δημόσια ὑποχρεώσεις καὶ τὰ δημόσια δικαιώματα ἐν τοῖς καθ' ἕκαστα. Ἐν τῷ δὲ μέτρῳ ἢ πολιτειακῇ ἐξουσία, ἡ ὑπερτάτη αὕτη τοῦ κράτους βούλησις, ἔχει ὑπὸ τῆς αὐτοδεσμευομένης πολιτείας ἀνατεθῆ πρὸς ἀσκήσιν εἰς τὴν ὑπὸ ὀργανικὴν ἔννοιαν διοίκησιν, εἰς τὴν τρίτην δηλαδὴ τῶν μεγάλων ὁμάδων, εἰς ἃς κατατάσσει ἢ ἐπικρατήσασα πολιτειολογικὴ ἐκδοχὴ τὰ δημόσια ἐν γένει ὄργανα, ἢ νομικὴ αὐτορρυθμισίς τῆς ὡς εἴρηται ἐξουσίας συμπίπτει κατ' ἔννοιαν πρὸς τὸν κλάδον ἐκεῖνον τοῦ δημοσίου δικαίου, τὸν ἀποτελοῦντα τὸ ἀντικείμενον ἐρεῦνης τῆς ἀνὰ χεῖρας πραγματείας, πρὸς τὸ διοικητικὸν δηλαδὴ δίκαιον. Τῶνόντι, πρὸς τὴν τοιαύτην ὑπὸ ὀργανικὴν σημασίαν διοίκησιν—οὐχὶ δὲ τυχόν πρὸς τὴν ἔννοιαν τῆς διοικητικῆς λειτουργίας, ἥτις δὲν συμπίπτει ἐντελῶς πρὸς τὴν ὑπὸ ὀργανικὴν ἔποψιν διοίκησιν—συνάπτεται ἡ ἔννοια τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, τοῦ

συγκροτήματος τούτου τῶν νομικῶν κανόνων, οἵτινες ρυθμίζουσι τὴν διοίκησιν ὡς πρὸς τε τὴν ὀργάνωσιν καὶ ὡς πρὸς τὴν δρᾶσιν αὐτῆς.

Τοὺς πρωταρχικοὺς ὅρους τῆς ὑπάρξεως—κατ' ἀκολουθίαν δὲ καὶ τῆς ἐπιστημονικῆς ἐρεῖνης—τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἀποτελοῦσιν ἀφ' ἑνὸς μὲν ἡ τυπικὴ διάκρισις μεταξὺ νομοθετικῶν καὶ διοικητικῶν πράξεων τῆς πολιτείας, ἀφ' ἑτέρου δὲ ἰδίᾳ ἢ διὰ νομικῶν κανόνων ρύθμισις τῆς ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως.

Πρὸς τὴν διάκρισιν μεταξὺ νομοθετικῶν καὶ διοικητικῶν κατὰ τὸν τύπον κρατικῶν πράξεων συνδέεται ἡ θεμελιώδης ἐν τῷ δημοσίῳ δικαίῳ νομικῇ ἀρχῇ ὅτι εἰς μόνας τὰς πρώτας—τοὺς τυπικοὺς νόμους—προσῆκει γενικῶς ἡ παραγωγή κανόνων δικαίου, ἄνευ ἀνάγκης «ἐξουσιοδοτήσεως» ἑτέρων πολιτειακῶν πράξεων διαφόρων κατὰ τὸν τύπον. Τοῦναντίον, αἱ τυπικαὶ διοικητικαὶ πράξεις δὲν δύνανται κατ' ἀρχὴν νὰ θέσωσι κανόνας δικαίου, εἰμὴ ἐν ᾧ μέτρῳ παρεσχέθη αὐταῖς ἰδίᾳ πρὸς τοῦτο «ἐξουσιοδότησις» παρὰ τυπικοῦ νόμου.

Ἐπίσταται δὲ παρ' ἡμῶν, καὶ κατὰ τὰ σήμερον ἰσχύοντα, παρὰ τὴν ἀνυπαρξίαν κοινοβουλίου, τυπικὴ διάκρισις μεταξὺ νομοθετικῶν καὶ διοικητικῶν πράξεων τῆς πολιτείας. Ὁ ἀναγκαστικὸς νόμος, χαρακτηριζόμενος ὑπὸ ἰδίων τυπικῶν γνωρισμάτων, διαστέλλεται, ὑπὸ ἔποψιν τυπικῆς δυνάμεως, ἀπὸ πάσης ἄλλης κρατικῆς πράξεως ἐκδιδομένης ὑπὸ ἀρχῶν τῆς ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως. Εἰς μόνον τὸν νῦν ἰσχύοντα νομοθετικὸν τοῦτον τύπον προσῆκει ἡ θέσπισις κανόνων δικαίου ἐν γένει. Τὰ βασιλικὰ διατάγματα καὶ αἱ λοιπαὶ διοικητικαὶ κατὰ τὸν τύπον πράξεις δὲν εἶναι κατ' ἀρχὴν νομικῶς ἐφικτὸν νὰ ἔχωσιν οὐσιαστικὸν περιεχόμενον νομοθετικόν, εἰμὴ ἐν ᾧ μέτρῳ ἔχουσι πρὸς τοῦτο κατ' ἰδίαν «ἐξουσιοδοτηθῆ» ὑπὸ πράξεων τοῦ νομοθετικοῦ τύπου. Ἡ νομικὴ ἔρευνα διαπιστοῖ καὶ ἐκτίθησι συστηματικῶς τὴν τοιαύτην οὐσυμπεσπύτην, ὑπὸ ἔποψιν τυπικῆς δυνάμεως, διάκρισιν μεταξὺ τῶν πράξεων τῆς πολιτείας, βασιλεῖ δ' ἐπὶ ταύτης περαιτέρω σπουδαιοτάτας ἐπίσης νομικὰς αὐτῆς ἀρχάς.

Ἡ διὰ κανόνων δικαίου ρύθμισις τῆς δράσεως τῆς ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως καθ' ἅπασαν αὐτῆς τὴν ἔκτασιν ἀποτελεῖ ὡσαύτως ἀναμφήριστον ἀρχὴν ἐν τῷ κειμένῳ δημοσίῳ δικαίῳ. Ἐκ τῆς εὐρύτητος ἢ ἀντιθέτως ἐκ τῆς στενότητος, ἣτις χαρακτηρεῖται ἐκάστοτε τὴν νομικὴν ταύτην ρύθμισιν, ἠρηγται ἡ λίαν οὐσιώδης ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ διάκρισις τῆς δράσεως τῆς διοικήσεως εἰς δεσμευομένην καὶ εἰς κατ' ἐχέρειαν ἐνέργειαν.

Εἰς τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας καὶ εἰς τὰ λοιπὰ δικαστήρια, οὐ μόνον τὰ διοικητικά, ἀλλ' ἐν τινι μέτρῳ καὶ τὰ πολιτικά, εἶναι ὑπὸ τῶν νόμων ἐμπειστευμένη ἡ παραφυλακὴ ἀμφοτέρων τῶν ὡς εἴρηται βασικῶν ἀρχῶν τοῦ ἰσχύοντος δημοσίου δικαίου.

Ὁ προληπτικὸς ἔλεγχος τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἐπεξεργαζομένου τὰ σχέδια τῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων, συντελεῖ εἰς τὸ νὰ μὴ περιλαμβάνονται ἐν τῷ κειμένῳ τῶν τοιοῦτων κυριωτάτων διοικητικῶν κατὰ

τὸν τύπον πράξεων τοῦ κράτους κανόνες δικαίον διατυπώμενοι ἄνευ ἰδίας «ἐξουσιοδοτήσεως» πράξεων τοῦ νομοθετικοῦ τύπου ἢ ἐκδιδόμενοι ἐκτὸς τῶν ὁρίων παρασχεθείσης τινὸς τοιαύτης «ἐξουσιοδοτήσεως». Ὁ δὲ κατασταλτικὸς ἀκρωτικὸς ἔλεγχος τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας καὶ ὁ εὐρύτερος κατασταλτικὸς ἔλεγχος τῶν ἄλλων διοικητικῶν δικαστηρίων—ἰδίᾳ τῶν φορολογικῶν—ἐμποδίζει νὰ διατηρηθῆται τὸ κῦρος νομικῶν πράξεων τῆς ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως, παραχθειςῶν κατὰ παράβασιν τῶν διεπόντων τὴν ἔκδοσιν αὐτῶν νομικῶν κανόνων. Τέλος δὲ τὰ πολιτικὰ δικαστήρια ἔχουσι τὴν ἀρμοδιότητα νὰ καταδικάσωσιν εἰς ἀποζημιώσεις τὴν διοικοῦσαν πολιτείαν καὶ τὰ ἄλλα νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου ἐν ᾗ περιπτώσει ὕλικαί βλάβαι προσεγένοντο εἰς ἰδιώτας κατ' ἀκολουθίαν οὐ μόνον νομικῶν πράξεων ἐκδοθεισῶν ὑπὸ τῶν διοικητικῶν αὐτῶν ἀρχῶν κατὰ παράβασιν τῶν κανόνων τῆς συνήμου διοικήσεως, ἀλλὰ καὶ ὕλικῶν ἐνεργειῶν ἐπιχειρηθεισῶν ὑπὸ τῶν διοικητικῶν αὐτῶν ὀργάνων κατὰ παράβασιν ἐπίσης τῶν κανόνων δικαίου τῶν ρυθμιζόντων, ὡς εἴρηται, ἀπὸ πάσης ἀπόψεως τὴν δρᾶσιν τῶν ἀσκούντων δημοσίαν διοίκησιν προσώπων. Πόσον προηγμένοι εἶναι παρ' ἡμῖν οἱ ἐν γένει θεσμοὶ τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν, οἱ ἀποτελοῦντες τὸν σημαντικώτατον ἴσως συντελεστήν τῆς ἀναπτύξεως τῆς ἐπιστημονικῆς ἐρεῦνης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ἐκθέτομεν ἐν ἰδίᾳ παραγράφῳ τῆς πραγματείας ταύτης¹.

Ἡ ἀνὰ χεῖρας ἐκθεσις τῶν νομικῶν ἀρχῶν τῶν ἀναγομένων εἰς τὸ γενικὸν μέρος τοῦ ἐν Ἑλλάδι ἰσχύοντος διοικητικοῦ δικαίου², μολοντί προὐπαντὸς ἐπεχειρήθη χάριν τῶν ἐν τῷ Πανεπιστημίῳ ἀκροατῶν ἡμῶν, δὲν θὰ ἦτο, ὡς νομίζομεν, ἄνευ ἐνδιαφέροντος καὶ διὰ τοὺς διοικητικούς ὑπαλλήλους, πρὸς δὲ καὶ διὰ τοὺς νομικούς ἐν γένει, μάλιστα δὲ τοὺς περὶ τὸ δημόσιον δίκαιον ἀσχολουμένους. Διὰ τοὺς τελευταίους τούτους, ἰδίᾳ, κατεβλήθη προσπάθεια ὅπως παρατεθῆ ἡ πλουσία ἢ ἐπὶ τῶν καθ' ἕκαστον θεμάτων νομολογία, οὐ μόνη δ' ἢ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἀλλὰ καὶ ἢ τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων, ἢ ἐπιλύονσα διοικητικὰς διαφοράς. Ἰδιαιτάτα ὅμως ἐσκοπήθη ἵνα ἢ προῆ τοῦ ἐλλήνικοῦ διοικητικοῦ δικαίου, τοῦ κειμένου ἑλληνικοῦ διοικητικοῦ δικαίου, τυγχάνῃ ἐκδήλωσις αἰσθητῆ διὰ μέσου τῶν γραμμῶν τῶν ἐν τῷ ἔργῳ τούτῳ διατυπωθέντων πορισμάτων τῆς ἐπιστημονικῆς ἡμῶν ἐρεῦνης³.

1. Ἐν § 32 [ἦδη περὶ. § 18 β τῆς 2ας ἐκδ.].

2. Ὁφειλομεν ἐνταῦθα νὰ ἀναφέρωμεν ὅτι δύο ἢ τρεῖς ὑποσημειώσεις, διατυπωθεῖσαι ἀρχικῶς ἐν τῇ ἡμέτερᾳ πραγματείᾳ Ἡ ἐννοία τῆς διακριτικῆς εὐχερείας τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν (1934)—ἰδίᾳ ἐν σελ. 61—καὶ ἐν τῇ μελέτῃ Αἰ ἀποφασιστικαὶ ἀρμοδιότητες τῶν νομαρχῶν ἐν τῷ ἑλληνικῷ διοικητικῷ δικαίῳ, ἐν Ἀρχεῖῳ ἑλλην. δημ. δικ. (1933), σελ. 11, περιελήφθησαν ἐκ νέου εἰς τὰ οἰκεία μέρη τῆς ἀνὰ χεῖρας συγγραφῆς, λόγῳ τῆς σπουδαιότητος τῶν θεμάτων αὐτῶν καὶ ἐπὶ τῷ σκοπῷ ὅπως ὦσιν αὐταὶ προστιώτεροι εἰς τὴν μελετητήν.

3. Παρὰ ταῦτα, σημειωτέον ὅτι πᾶσα εἰς τὸ δημόσιον δίκαιον ἀναγομένη νομικὴ

Εἰς τὴν συγγραφὴν τῆς ἀνὰ χεῖρας πραγματείας ἐβοήθησαν ἡμᾶς με-γάλως τὰ κείμενα νομοπαρασκευαστικῶν ἐργασιῶν διοικητικῶν τινῶν παρ' ἡμῶν νομοθετημάτων θεμελιώδους σημασίας καὶ ἄλλα στοιχεῖα, ἅτινα εὑρο-μεν ἐν τῇ βιβλιοθήκῃ τῆς Βουλῆς. Πρὸς τὸν γενικὸν ταύτης διεθυντὴν κ. Ν. Βέρορον καὶ πρὸς τοὺς διεθυντὰς κ.κ. Διον. Καλογερόπουλον καὶ Ἀ. Βλάχον, οὔτινες προθυμότατα ἔθετον εἰς τὴν διάθεσιν ἡμῶν τὰ ζητούμενα στοι-χεῖα, ἐκφράζομεν καὶ ἀπὸ τῆς θέσεως ταύτης θερμὰς εὐχαριστίας.

Ἐν Ἀθήναις, Ὀκτώβριος 1938

Γ. Μ. Π.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΤΗΣ ΔΕΥΤΕΡΑΣ ΕΚΔΟΣΕΩΣ

Καὶ διὰ τὴν δευτέραν ταύτην ἐκδοσιν τῆς ἀνὰ χεῖρας πραγματείας ἀλη-θεύουν ὅσα ἐν τῷ προλόγῳ τῆς πρώτης ἐκδόσεως (1938) εἵχομεν σημειώσει περὶ τινῶν κεντρικῶν σημείων τῆς μεθόδου ἐρεῖνης μας, περὶ τῆς κατὰ τὸ δυνατόν ἀποφυγῆς τῆς διατυπώσεως ἀπόψεων *de lege ferenda* καὶ ἀξιο-λογικῶν κρίσεων ἐν σχέσει πρὸς τοὺς ἐρμηνευομένους θεσμοὺς, προσέτι δὲ καὶ περὶ τῆς προσπαθείας μας νὰ ἀπεικονίσωμεν εἰς τὴν σειρὰν ταύτην τῶν μαθημάτων τὸ καθαρῶς ἐλληνικὸν διοικητικὸν δίκαιον, ἄνευ ἐπιδράσεων ἐκ τῶν παρ' ἄλλοδαποῖς διδασκομένων, ἢ τοῦλάχιστον μὲ ὅσον οἷόν τε ὀλιγω-τέρας τοιαύτας ἐπιδράσεις. Ἐπίσης ἰσχύει πάντοτε ἐν μεγάλῳ μέτρῳ καὶ διὰ τὴν ἐκδοσιν ταύτην τὸ ἐν τῷ προλόγῳ τῆς πρώτης ἐκδόσεως σημειού-μενον περὶ τῆς σημαντικωτάτης ἐπικουρίας ἣν ἡ νομολογία τῶν ἀνωτάτων δικαστηρίων μας—τοῦ Ἀρείου Πάγου, ἀποφαινομένου εἰς πλείστας περι-πτώσεις περὶ τῆς βασιμότητος προβαλλομένων δικονομικῶν ἀκυροτήτων ἐπὶ ὑποθέσεων συναφῶν πρὸς διοικητικὰς διαφορὰς, ἰδίᾳ δὲ τοῦ Συμβου-

ἔρευνα χρῆζει θεμελίον τινὸς παρεχομένου αὐτῇ ὑπὸ τῆς πολιτειολογικῆς ἐπι-στήμης. Δὲν ἔχουσι δ' ἀναπτυχθῆ, οὐδὲ θὰ ἦτο εὐκταῖον—οὐδὲ δυνατόν, ἄλλως τε—νὰ ἔχουσι ἀναπτυχθῆ ἴδιαι ἐν πάσῃ χώρα ἐπιστημονικαὶ ἀρχαὶ γενικῆς πολιτειολογίας.—Ἄλλως ἔχει τὸ ζήτημα ἐν σχέσει πρὸς τοὺς καθ' ἑαστον κλάδους τῆς νομικῆς ἐπιστήμης χώρας τινός, οὔτινες διαμορφοῦνται ἐπὶ τῇ βάσει τῶν πορισμάτων τῆς ἐρεῖνης τοῦ κει-μένου ἐν τῷ κράτει δικαίου.—Εἶναι ἐμφανὲς ἐν τῇ πραγματείᾳ ταύτῃ ἡ ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖ-στον προσήλωσις τοῦ συγγραφέως εἰς τὰς ἀρχὰς τῆς ὑπὸ τῶν Gerber καὶ G. Jellinek θεμελιωθείσης κλασσικῆς γερμανικῆς πολιτειολογικῆς σχολῆς, ἣτις εἶναι ἄλλως τε καὶ ἡ παγκοσμίως ἐπικρατήσασα ἐν τῇ συγχρόνῳ περὶ κράτους θεωρία. Ὑπάρχουσιν ἐν τούτοις σημεῖα τῆς διδασκαλίας, ἐφ' ὧν θεωροῦμεν ὅτι τὰ παρ' ἡμῶν κρατοῦντα ἐπιβάλλονται τὴν ἀπόκλισιν ἀπὸ τινῶν ἀρχῶν τῆς πολιτικῆς φιλοσοφίας τῶν ὡς εἰρηται κλασσικῶν γερμα-νῶν. Δὲν θὰ ἦτο φέρ' εἰπεῖν δυνατόν νὰ γίνῃ παρ' ἡμῶν παραδεκτὸν ὅτι ἡ διενέργεια ἰδιω-τικῶν πράξεων τῆς πολιτείας, ἐν τῷ πλαισίῳ τῶν κανόνων τοῦ ἰδιωτικοῦ ἀποκλειστικῶς δικαίου, ἀποτελεῖ ἄσκησιν διοικητικῆς λειτουργίας. Πρὸς βλ. ἐν τῷ ἀνὰ χεῖρας ἔργῳ, τὴν § 8, σημ. 2—4 [ἦδη περβλ. σελ. 34 τῆς 2ας ἐκδ.] καὶ τὴν αὐτόθι νομολογίαν τοῦ παρ' ἡμῶν Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας.

λίον τῆς Ἐπικρατείας—παρέσχεν εἰς τὸ συγγραφικὸν καὶ εἰς τὸ διδακτικὸν ἡμῶν ἔργον. Εἰδικώτερον, προκειμένου περὶ τῆς ἀνωτέρω μνημονευομένης ἐκδόσεως νομοθετικῶν ἀπόψεων, περιοριζόμεθα νὰ ἀναπτύξωμεν τὰς σχετικὰς πρὸς σημεῖα ἐνδεδειγμένων βελτιώσεων τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας μας γνώμας ἡμῶν εἰς τὸν παρόντα πρόλογον, κατωτέρω, ἀφέντες εἰς τὸ κείμενον τοῦ ἀνὰ χεῖρας συστήματος τὴν καθαρὰν κατ' ἀρχὴν νομικὴν ἔρευναν, τὴν συστηματικὴν ἀνάπτυξιν καὶ ἐξεικόνισιν καὶ ἐρμηγείαν τοῦ θετοῦ δικαίου.

Ἐν τούτοις ἦτο τόσον μεστὴ συνταρακτικῶν διὰ τὸν ἔθνικὸν ἡμῶν βίον γεγονότων καὶ σημαίνουσῶν ἐξελλίξεων ἐν τῇ λειτουργίᾳ τῆς παρ' ἡμῖν δημοσίας διοικήσεως ἢ διαρρεύσασα ἀπὸ τῆς πρώτης ἐκδόσεως τῆς ἀνὰ χεῖρας πραγματείας δεκατετραετία, ὥστε ὁ νομικὸς ἐρενητής—μάλιστα δ' ἐν τῷ κλάδῳ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου—τελεῖ ἤδη, ὡς εἰκός, κατόπιν ὧλων ἐκείνων ἄτινα ἔμεσολάβησαν, πρὸ νέας σχεδὸν εἰπεῖν εἰκόνας τοῦ τε νομοθετικοῦ καὶ τοῦ νομολογιακοῦ διαθεσίμου ὕλικου, τοῦ προκειμένου αὐτῷ πρὸς ἐπεξεργασίαν.

Ὡς πρὸς μὲν τὴν μορφήν τῶν θεσμῶν μας, εἶναι εὐτόχημα, ὅτι παρὰ πάσας τὰς ἐν τῷ μεταξὺ ἐποχὰς πολιτικῆς ἀνωμαλίας καὶ ἀνυστολῆς τῆς λειτουργίας τοῦ κοινοβουλευτικοῦ καὶ δημοκρατικοῦ μας πολιτεύματος καὶ παρ' ὅλας τὰς σοβαρωτάτας περιπετείας τῆς ἔθνικῆς ἡμῶν ζωῆς, κατ' ἀκολουθίαν τῆς ἐχθρικῆς κατοχῆς καὶ ἐν γένει τῶν γεγονότων τοῦ δευτέρου παγκοσμίου πολέμου, οὐ μόνον ἢ ἀκεραιότης τῆς χώρας μας καὶ ἡ νομοθεσία μας καὶ τὸ συνταγματικὸν καθεστῶς μας περιεσώθησαν καὶ ἡ λειτουργία τοῦ κρατικοῦ παρ' ἡμῖν μηχανισμοῦ ἐπανέρχεται ὀσημέρην εἰς τὴν πρὸ τοῦ πολιτικοστρατιωτικοῦ κινήματος τοῦ 1935 ὁμαλότητα, ἀλλὰ καὶ ἐτονόθησαν ἔκτοτε σημαντικῶς πλεῖστοι ὅσοι τῶν θεσμῶν τῆς δημοσίας μας διοικήσεως καὶ θὰ βαίνουν σὸν τῷ χρόνῳ οὔτοι κατὰ πᾶσαν πιθανότητα ἐνισχυόμενοι ὑπὸ τὸ κράτος τοῦ ἐν τῷ μεταξὺ ἀποκτηθέντος ἀπὸ τινων ἤδη μηνῶν νέου συνταγματικοῦ ἡμῶν κειμένου. Ἐπανῆλθεν ἐν ἰσχύϊ ἢ κατὰ τὸ σύνταγμα τοπικὴ διάκρισις μεταξὺ πράξεων τῶν κοινοβουλευτικῶν παραγόντων καὶ πράξεων τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας, διάκρισις τοσοῦτον ἀπαραίτητος διὰ τὴν ἔννοιαν τῆς νομιμότητος ἐν τῇ λειτουργίᾳ τῆς δημοσίας διοικήσεως, ὥστε καὶ ὑπὸ τὸ κράτος τῆς δικτατορίας ἢ ἀκόμη καὶ τῆς ἐχθρικῆς κατοχῆς ἦτο ἠραγκασμένη ἢ θεωρία τοῦ δημοσίου δικαίου νὰ παραδέχεται ὡς πράξεις νομοθετικοῦ τύπου τοὺς ἀναγκαστικούς «νόμους», διότι ἔλλειπει κοινοβουλίου ἀπετέλουν οὔτοι τὰς μόνας κρατικὰς πράξεις, αἵτινες ἠδύναντο τότε νὰ θέτωσι νομικοὺς φραγμαῖς εἰς τὴν δρᾶσιν τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας.

Ἀφ' ἑτέρου ἢ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἔλαβε καὶ πάλιν οὐσιαστικώτεραν μορφήν, καταστάτων ἐκ νέου αἰρετῶν τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἀρχόντων μας καὶ κατοχυρωθέντος συνταγματικῶς εὐλόγου τινὸς κύκλου αὐτενεργείας τῶν ὀργανισμῶν τῆς αὐτοδιοικήσεως ταύτης ἐν ἄρθρῳ 99 τοῦ προσφάτως δημοσιευθέντος συνταγματικοῦ ἡμῶν κειμένου, μολονότι κατὰ τρόπον ἐκδήλως ὑπολειπόμενον ἔναντι τῆς ἀντιστοίχου συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τῆς

τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δυνάμει τοῦ δημοκρατικοῦ συντάγματος τοῦ 1927. Τοῦλάχιστον ἐξέλιπε τὸ κατὰ τὴν ἐποχὴν τῆς δικτατορίας καὶ τῆς ἐχθρικῆς κατοχῆς μέγα πλῆθος περιπτώσεων ἀσκήσεως οὐσιαστικῆς ἐποπτείας τῆς πολιτείας ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ἀρχῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ἡ δὲ προσωπικὴ εἶναι ὅτι ὁ παρασκευαζόμενος νέος κώδιξ τῆς περὶ δήμων καὶ κοινοτήτων νομοθεσίας θέλει ἔτι μᾶλλον μειώσῃ τὸν ἀριθμὸν τῶν περιπτώσεων τῆς τοιαύτης κρατικῆς ἐποπτείας σκοπιμότητος.

Ἀπὸ ἄλλης πλευρᾶς ἡ κατὰ νομαρχίας διοικητικὴ ἀποκέντρωσις, ἡ ἀπὸ τοῦ 1936 ἰδίᾳ παρ' ἡμῶν καθιερωθεῖσα, οὐ μόνον διετηρήθη ἔκτοτε καὶ ἐκρατύνθη, ἀλλ' ἔχει ἤδη καταστῆ κοινὴ συνείδησις ἡ ἀνάγκη τῆς περαιτέρω ἐνισχύσεώς της, κατ' ἀκολουθίαν τῶν πλεονεκτημάτων ἅτινα κατέδειξεν ἡ ἐφαρμογὴ αὐτῆς. Ἀνεξαρτήτως δὲ τῆς ὁλοπεν μείζονος σημασίας καὶ τοῦ πλῆθους τῶν ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων, ἄστυνας ὁσημέραι ἐπωμίζονται δυνάμει νεωτέρων νομοθετημάτων οἱ νομάρχαι, ἐπηρεχθησαν καὶ εἰς τὴν ὑπηρεσιακὴν αὐτῶν κατάστασιν σημαντικαὶ βελτιώσεις, καθιερωθέντων ὑπὲρ αὐτῶν ἀπὸ τριετίας ἤδη συστήματός τινος ἐπιλογῆς ἐν τῷ διορισμῷ καὶ καθεστῶτός τινος ἡμιμονιμότητος (ν. 893 τοῦ 1949), ὅπερ τὰ μέγιστα συμβάλλει εἰς τὴν ἀπερίσπαστον ἀπὸ κομματικῶν ἐπιδράσεων ἀσκήσιν τοῦ ἔργου αὐτῶν.

Ἡ προϊούσα ἐπέκτασις τοῦ κύκλου κρατικῆς δράσεως ἐνεφάνισεν ἀπὸ τῆς ἐποχῆς τῆς ἀπελευθερώσεως τῆς χώρας νέους θεσμούς. Ὑπηρεσίαι νέαι ἰδρύθησαν καὶ νέοι κλάδοι τῆς δημοσίας διοικήσεως ὀργανώθησαν καὶ λειτουργοῦσιν ἤδη ἀπὸ τινων ἐτῶν παρ' ἡμῶν. Τὸ τόσον χρήσιμον σήμερον ὑπουργεῖον τοῦ συντονισμοῦ—ἄγνωστον πρὸ τοῦ τελευταίου πολέμου—ἤσκησεν ἐπὶ σειρᾶν ἐτῶν τὴν εὐεργετικὴν αὐτοῦ ἐπίδρασιν ὡς πρὸς τὴν χάραξιν ἐνιαίων κατευθύνσεων ἐν τῇ ὀργανώσει καὶ τῇ λειτουργίᾳ τῶν ὑπηρεσιῶν τῆς δημοσίας διοικήσεως, ἐνῷ ἀπὸ τοῦ παρελθόντος ἤδη ἔτους ὁ νόμος 1671 ἐπέτρυχε τὴν ἐλάττωσιν τοῦ ἀριθμοῦ τῶν ὑπουργείων καὶ τὴν ἐπιβολὴν τάξεώς τινος καὶ ἐνότητος ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν διάρθρωσιν καὶ τὴν ἐξουσιαστικὴν δρᾶσιν τῶν κεντρικῶν ὑπηρεσιῶν τοῦ κράτους.

Παραλλήλως ὁ κώδιξ τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων εἶδε πέρυσι τὸ φῶς, θέλει δὲ κατὰ πᾶσαν προσδοκίαν δυναθῆ ἡ ἐφαρμογὴ αὐτοῦ, ὅταν ὁλοκληρωθῆ, νὰ ἐξασφαλίσῃ ἀντίστοιχόν τι πρὸς τὸ ὡς ἄνω μνημονευθὲν πνεῦμα τάξεως καὶ ἐνότητος ἐν τῇ ὀργανώσει καὶ τῇ λειτουργίᾳ τῶν κρατικῶν ἐν γένει ὑπηρεσιῶν καὶ τῶν ὑπηρεσιῶν τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου, ἐπικουροῦντος καὶ τοῦ νεοπαγοῦς ὡσαύτως θερμοῦ τοῦ ἀνωτάτου συμβουλίου δημοσίων ὑπηρεσιῶν.

Ὑπὲρ πάντα ὅμως ταῦτα, τὸ σημαντικώτερον κατὰ τὰ τελευταῖα ἔτη διὰ τὴν λειτουργίαν τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ ἐν γένει τῆς πολιτείας ἐπιτεῦγμα εἶναι ἡ ἀπόκτησις τοῦ νέου συνταγματικοῦ ἡμῶν κειμένου. Ἀνεξαρτήτως τῆς ὡς ἄνω μνημονευθείσης δυνάμει τούτου ἐξασφαλίσεως ὁμαλοῦ συνταγματικοῦ καὶ κοινοβουλευτικοῦ παρ' ἡμῶν βίου, ἀνεξαρτήτως τῆς σχετικῆς ἔστω—ἐπὶ τοῦ παρόντος—δι' αὐτοῦ διασφαλίσεως τῶν στοιχειωδεδε-

ρων τοῦλάχιστον ἀτομικῶν δικαιωμάτων, τῆς ἐλευθεροτυπίας, τῶν θεσμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν Ἑλλάδι κλπ., ἐπέφεραν ἢ συνταγματικὴ ἀναθεώρησις τοῦ 1952 καὶ τὸν τερματισμὸν πολυπλεύρου πολιτικῆς ἀνωμαλίας, ἧς τινος αἱ ἐκδηλώσεις δὲν ἦτο ἀνεκτὸν πλέον νὰ συνεχισθοῦν. Ἡ ὕπαρξις δύο ἐν τῇ χώρᾳ συνταγμάτων (τοῦ 1911 καὶ τοῦ 1927), ἐξ ἑκατέρου τῶν ὁποίων ἴσχυον παραλλήλως ὠρισμένα ἄρθρα, ἢ ἀκαιρος κατὰ τὰς ἀρχὰς τοῦ 1950 διάλυσις τῆς βουλῆς πρὸ τοῦ τερματισμοῦ τοῦ ἀναθεωρητικοῦ αὐτῆς ἔργου, ἢ προλαβοῦσα ἐκδοσις ψηφισμάτων καὶ ἢ ἐξ αὐτῶν προερχομένη ἐκκρεμότης τῶν ἀντιτιθεμένων εἰς τὸ περιεχόμενον αὐτῶν ἀτομικῶν ἐλευθεριῶν καὶ ἄλλων παλίων συνταγματικῶν θεσμῶν, τὸ συνταγματικὸν ἐν τῇ χώρᾳ κενὸν συνετεία τῆς ὑπὸ μορφήν ἀπλῆς προσωρινότητος ἐπαναφορᾶς ἐν ἔτει 1935 τοῦ συνταγματικοῦ κειμένου τοῦ 1911, πάντα ταῦτα δὲν ἦτο δυνατόν νὰ ἐξακολουθήσουν ἐπὶ μακρότερον χρόνον παραμένοντα ἀρρόθιμιστα. Τὸ αὐτὸ θὰ ἠδύνατο νὰ λεχθῆ καὶ διὰ τὴν ἔλλειψιν προβλέψεως διαδικασίας ἐκδόσεως νομοθετημάτων εἰς ἐπείγουσας περιστάσεις ἐν ἀπουσίᾳ τῆς βουλῆς (πρβλ. ἤδη ἄρθρ. 35 παρ. 2 τοῦ συνταγματικοῦ κειμένου τοῦ 1952), ὑπὸ μορφήν ἀπλοστενυμένον νομοθετικοῦ τύπου, τῇ συμπτᾶξει τοῦ ἀρχηγοῦ τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας μετὰ τινος ἐκ τῆς λαϊκῆς ἀντιπροσωπείας ἐπιτροπῆς (τῆς κοινῶς λεγομένης «ἐπιτροπῆς ἐξουσιοδοτήσεως») καὶ διὰ τὴν κατ' ἀκολουθίαν τῆς ἔλλειψεως ταύτης ἐκδοσιν ἐξωσυνταγματικῶν ἀναγκαστικῶν νόμων, τοὺς ὁποίους ἢ νομολογία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας εἶχεν ἐμφαντικῶς ἀποδοκιμάσει.

Καὶ ταῦτα μὲν ὡς πρὸς τὴν μορφήν τῶν ἐν Ἑλλάδι θεσμῶν τῆς δημοσίας διοικήσεως κατόπιν τῶν ἐξελίξεων τοῦ ἔθνικοῦ καὶ τοῦ πολιτικοῦ παρ' ἡμῖν βίου τῶν τελευταίων ἐτῶν. Ὡς πρὸς δὲ τὰ διδάγματα νομιμότητος, ἅτινα ἢ νομολογία τοῦ Ἀρείου Πάγου καὶ ἰδίᾳ ἢ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας παρέσχεν εἰς τὴν ἐκτελεστικὴν ἐξουσίαν κατὰ τὸ δεκαετηρίαεὶς τοῦτο χρονικὸν διάστημα, συνεχίσθησαν ταῦτα ἐπὶ πολλῶν κατηγοριῶν περιπτώσεων, μεταξὺ τῶν ὁποίων θὰ ἠδύνατο νὰ μνημονευθῶσιν ὑπὸ τύπον ἀπλῶν παραδειγμάτων ἢ ἀνατροπῆ γενομένης ἀναγκαστικῆς ἀπαλλοτριώσεως καὶ ἢ ὑπὲρ τοῦ ἰδιοκτῆτου ἐπαναγωγῆ τῆς κυριότητος τοῦ ἀπαλλοτριωθέντος ἀκινήτου τοῦ μὴ χρησιμοποιοθέντος πρὸς τὸν δι' ὃν εἶχεν ἀπαλλοτριωθῆ σκοπὸν—ὡς καὶ ἐκεῖνον δι' ὃ δὲν εἶχε καταβληθῆ πλήρης ἀποζημίωσις εἰς τοὺς ἰδιοκτῆτας—ὃ ἀποκλεισμός τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου ἀπὸ τῆς ἀσκήσεως ἔργου κατ' οὐσίαν νομοθετικοῦ εἰς περίπτωσιν ἔλλειψεως εἰδικῆς τοῦ νομοθέτου ἐξουσιοδοτήσεως πρὸς αὐτό, ἢ ἀνάγκη τῆς δημοσιεύσεως εἰς τὴν Ἐφημερίδα τῆς κυβερνήσεως—ἐπὶ ποιῆ ἀνυποστάτου τῆς κανονιστικῆς πράξεως—ἄλλων τῶν ὑφ' οἷονδήποτε εἰδικώτερον τύπον ἐκιδδομένων διοικητικῶν πράξεων τῶν περιεχουσῶν νομικοὺς κανόνας ἰδρύοντας δικαιώματα καὶ ὑποχρεώσεις μεταξὺ τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ τῶν ἰδιωτῶν, ἢ λήξις τῆς διαρκείας τῶν στρατιωτικῶν καὶ τῶν λοιπῶν ἐπιτάξεων μετὰ τὴν παρέλευσιν εὐλόγου τινὸς χρόνου κλπ.

Ταυτοχρόνως τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας ἐπεβλήθη ἔτι μᾶλλον εἰς τὴν κοινὴν συνείδησιν κατὰ τὸ διαρρεῦσαν ἀπὸ τῆς πρώτης ἐκδόσεως τοῦ ἀνά χεῖρας ἔργου χρονικὸν διάστημα, οὐ μόνον διότι ἡ νομολογία αὐτοῦ ἀριθμῆται ἡδὴ βίον ἐνὸς τετάτου αἰῶνος σχεδόν, ἀλλὰ καὶ διότι κατώρθωσεν ὁ θεσμός νὰ ἐπιζήσῃ καὶ νὰ διατηρήσῃ τὸ κῆρὸς τον, διελθὼν διὰ μέσον ὧλων ἐκείνων τῶν περιπετειῶν, τὰς ὁποίας ἡ ζωὴ τῆς πολιτείας ἐγνώρισεν ἀπὸ τοῦ 1935 καὶ ἔντεσθεν, ἐπιτυχῶς λειτουργήσας ὑπὸ τὸ κράτος δημοκρατίας καὶ βασιλείας, ἀναστολῆς τοῦ κοινοβουλευτικοῦ καθεστώτος καὶ ὁμαλοῦ πολιτικοῦ τῆς χώρας βίου, πολιτικῶν καὶ στρατιωτικῶν κινήματων καὶ δικτατορίας καὶ ἐχθρικῆς κατοχῆς, ἀντισχῶν δ' ἰκανοποιητικῶς εἰς ὅλας ἐκείνας τὰς πολιτικὰς καὶ ἐθνικὰς δοκιμασίας.

Ἡ νομολογία τοῦ ἀνωτάτου τούτου δικαστηρίου ἐξακολουθεῖ παρέχουσα τὴν ἐπικουρίαν της καὶ εἰς τὸ ἔργον τῶν θεωρητικῶν καὶ τῶν διδασκάλων τῶν κλάδων τῶν νομικῶν καὶ τῶν πολιτικῶν ἐπιστημῶν, μολονότι ἡ πρώτη δεκαετία τῆς διαμορφώσεως αὐτῆς ἦτο ἀπὸ τῆς πλευρᾶς ταύτης περισσότερον μεστή διδαγμάτων τοιαύτης ὕψους καὶ περιεκτικωτέρα. Διότι κατ' ἐκείνην τὴν ἐποχὴν συνεσωρεύετο πρὸ τοῦ ἀνωτάτου δικαστηρίου μέγα πλῆθος ἀμφισβητουμένων νομικῶν καὶ δικονομικῶν ζητημάτων θεμελιώδους διὰ τὸ δημόσιον παρ' ἡμῶν δικαίον σημασίας, ἅτινα ἐζήτουν τὴν λύσιν των. Ἡδὴ τὰ βασικὰ ζητήματα εἶναι λελυμένα, αἱ ἐννοιαὶ τοῦ παρ' ἡμῶν δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν ἔχουσιν ἀποκρυσταλλωθῆ, αἱ δὲ γραμμαὶ τῆς νομολογίας, προκειμένου περὶ τῶν γενικῆς σημασίας θεμάτων, ἔχουσι χαραχθῆ. Ἡ νομολογία παγιοῦται ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἐπὶ τῶν ἀπὸ εἰκοσαετίας διαπλασθέντων τύπων, ὁ δὲ μέγας ἀριθμὸς τῶν ἀποφάσεων κατὰ τὰ τελευταῖα ἔτη δὲν σημαίνει καὶ ἀντίστοιχον πλοῦτον νομολογιακῶν λύσεων ἐνδιαφερουσῶν οὐσιωδῶς τοὺς συγγραφεῖς καὶ ἐν γένει τὴν θεωρίαν τοῦ δημοσίου δικαίου. Εἶναι ἀληθὲς ὅτι ὑπάρχουν καὶ θέματά τινα βασικῆς σημασίας, ἐφ' ὧν ἡ νομολογία φαίνεται τέμνουσα κατὰ τὰ τελευταῖα ἔτη νέας ὁδοῦ—ἔχομεν ἰδίᾳ ὑπ' ὄψιν τὴν νομολογιακῶς γενομένην διεύρυσιν τῆς ἐννοίας τοῦ ἐννόμου συμφέροντος καὶ ἐν συνεπείᾳ τοῦ κύκλου τῶν νομιμοποιουμένων προσώπων ἐν τῇ ἀσκήσει τῆς αἰτήσεως ἀκυρώσεως—ἀλλὰ ταῦτα εἶναι ὕλως εὐδαίμονα, κατ' ἀντίθεσιν πρὸς ὅ,τι εἶχε παρατηρηθῆ διαρκούσης τῆς δεκαετίας 1929—1938, ἡ δὲ σταθερότης τῶν δοθεισῶν ἐπ' αὐτῶν λύσεων δὲν εἶναι ἀνεπίδεκτος δυσμενοῦς προγνώσεως. Τὸ πράγματι δημοσυργικὸν ἔργον τῆς νομολογίας, ἀπὸ τῆς ἐποχῆς τῆς ἐκ τῆς ἐχθρικῆς κατοχῆς ἀπελευθερώσεως τῆς χώρας καὶ ἔντεσθεν, ἔχει κατὰ τὸ πλεῖστον περιορισθῆ εἰς θέματα εἰδικὰ—ζητήματα ἀναγκαστικῶν ἀπαλλοτριώσεων καὶ ἐπιτάξεων, συλλογικῶν συμβάσεων ἐργασίας, ἀποκαταστάσεως ἀναπήρων καὶ θυμάτων πολέμου, ἐκκαθαρίσεως τῶν νομοθετημάτων τῆς ἐποχῆς τῆς κατοχῆς, ἐδρέσεως ἐργασίας διὰ τοὺς ἀπολυθέντας ἐκ τῶν τάξεων τοῦ στρατοῦ ἐφέδρους, τακτοποιήσεως τῆς σειρᾶς ἀρχαιότητος ἀξιοματικῶν ἢ πολιτικῶν ὑπαλλήλων, ἐντάξεως τῶν στρατιωτικῶν εἰς πίνακας κλπ.—ἀναφρόμενα τὸ πρῶτον ἤδη, λόγῳ τῶν γενομέ-

νων ἔκτοτε νομοθετικῶν μεταρρυθμίσεων ἢ κατ' ἀκολουθίαν τῆς ἐφαρμογῆς τῶν εἰσαχθέντων ἔκτοτε νέων ἐν τῇ χώρᾳ θεσμῶν.

Ὁ προμημονευθεὶς μέγας ἀριθμὸς ἀποφάσεων κατὰ τὰ τελευταῖα ἔτη— ὅστις ἐκ πρώτης ὄψεως ξενίζει τὸν ἐρευνητὴν, δοθέντος ὅτι πρόκειται περὶ δικαστηρίων ἀκρωτικῶν, τεταγμένον ὑπὸ τοῦ συντάγματος ὅπως παρέχη πρὸ παντὸς διδάγματα νομιμότητος πρὸς τὴν δημοσίαν διοίκησιν καὶ ὄχι ὅπως τέμνη ζήτήματα πραγματικά ἢ διοικητικὰ διαφορὰς τῆς οὐσίας, οὐδ' ὅπως κρίνη ἐκ νέου τὸ εὐστόχον ἢ μὴ τῆς ἀσκηθείσης οὐσιαστικῆς ἐκτιμῆσεως— ὀφείλεται εἰς πολλὰ αἷτια, μεταξὺ τῶν ὁποίων τὸ κυριώτερον ἴσως εἶναι ἢ μέχρι τοῦδε παράλειψις τοῦ νομοθέτου νὰ συστήσῃ τὰ συνταγματικῶς ἐπηγεγμένα διοικητικὰ δικαστήρια τῆς οὐσίας. Οἱ δημουργοὶ τοῦ θεσμοῦ τοῦ ἑλληνικοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἰδίᾳ οἱ ἐν τῇ ἀναθεωρητικῇ Βουλῇ τοῦ 1911 καὶ οἱ κατὰ τὴν ἐποχὴν τῆς καταρτίσεως τοῦ δημοκρατικοῦ συντάγματος τοῦ 1927 μοχθήσαντες διὰ τὴν ἴδρυσιν αὐτοῦ πολιτικοὶ ἄνδρες, εἶχον δραματισθῆ ὀλόκληρον σύστημα συγκεκριμένου σώματος διοικητικῆς δικαιοσύνης, οὕτως τὸ ἀκρωτικὸν τοῦτο δικαστήριον ἤθελεν ἀποτελέσει τὴν κεφαλὴν. Τὸ ῥηθὲν ὅμως σύστημα δὲν ἐπραγματοποιήθη καὶ δὲν ὠλοκληρώθη, οὕτω δ' ἔμεινεν ἡ κεφαλὴ μόνη, ἐπιφορτισθεῖσα ὡς ἐκ τῆς φορᾶς τῶν νομοθετικῶν ἡμῶν πραγμάτων μὲ τὴν ἀπονομὴν τοῦ δικαίου προκειμένου περὶ διοικητικῶν ἐν γένει διενέξεων, αἰτινες, διὰ τὰ ὧσι τύποις παραδεκταὶ ἐνώπιον τοῦ ἀκρωτικοῦ, τείνουσιν ἐν μέτρῳ πολλὴ μείζουσι τοῦ προσήκοντος νὰ λαμβάνουσι ἐκάστοτε τὴν ἐξωτερικὴν μορφήν τῆς «αἰτήσεως ἀναρρώσεως». Ἐν τῷ σημείῳ τούτῳ οἱ διοικούμενοι—ἰδίᾳ ἀπὸ τῆς ἀπελευθερώσεως τῆς χώρας καὶ ἐντεῦθεν—ἀπαυδῆσαντες νὰ ἀναμεινωσι τὴν ἀπὸ δεκαετηρίδων ἤδη θρυλουμένην σύστασιν καὶ λειτουργίαν τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων τῆς οὐσίας, ἐνδιαφέρονται πρὸ παντὸς «νὰ εὗρουν τὸ δίκαιόν των», χωρὶς νὰ δίδουν πολλὴν προσοχὴν εἰς τὸ ἂν προκύπτῃ πρᾶγματι εἰς τὴν περίπτωσιν των ζήτημα νομιμότητος τῆς πράξεως τῆς οὐκείας διοικητικῆς ἀρχῆς ἢ ἂν πρόκειται τοῦναντίον περὶ θέματος ἀπλῆς οὐσιαστικῆς ἢ πραγματικῆς ἐκτιμῆσεως τῆς ἀρμοδίας δημοσίας ὑπηρεσίας.

Ὁδὸ μόνον δὲ τὰ γενικῆς ἐπὶ διοικητικῶν διενέξεων δικαιοδοσίας δικαστήρια τῆς οὐσίας δὲν ἰδρῦθησαν, ἀλλ' οὐδὲ κἂν ὑπάρχουν ἐν ἱκανοποιητικῷ μέτρῳ διοικητικὰ δικαστήρια εἰδικά, ἀρμόδια νὰ ἀποφαινῶνται ἐφ' ὠρισμένων κατηγοριῶν διοικητικῶν διαφορῶν. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, ἂν εἶχομεν ἐν Ἑλλάδι σῶμα φορολογικῶν δικαστῶν, μὲ πραγματικὴν δικανικὴν ἀνεξαρτησίαν κρίσεως, μὲ εἰδικὴν κατάρτισιν καὶ ἐμπειρίαν, σῶμα δικαστῶν ἀπολαυόντων ἰδίας, κατοχυρωμένης νομοθετικῶς, ὑπηρεσιακῆς καταστάσεως, θὰ ἦτο πιθανώτατα μικρότερος ὁ ἀριθμὸς τῶν ἀσκουμένων ἐνώπιον τοῦ β' τμήματος τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας αἰτήσεων ἀναρρέσεως ἐπὶ φορολογικῶν ὑποθέσεων. Ὡσαύτως, ἂν εἶχον τετὴ ἐν λειτουργίᾳ τὰ ἀσφαλιστικὰ δικαστήρια διὰ τὰ θέματα τῆς κοινωνικῆς ἀσφαλίσεως τῶν ἐργαζομένων, δὲν θὰ ἠναγκάζετο οἰοσδήποτε π.χ. ἐργάτης ἢ ἰδιωτικὸς ὑπάλληλος, εἰς τὸν

ὁποῖον τὸ "Ἰδρύμα κοινωνικῶν ἀσφαλίσεων ἤθελε τυχὸν ἀρνηθῆ τὴν ἥς δικαι-
οῦται κατὰ νόμον σύνταξιν ἢ ἤθελεν ἀπονείμει ποσὸν μηνιαίας συντάξεως
μικρότερον τοῦ νομίμου, νὰ ὑποβάλληται εἰς τὴν διαπάνην καὶ εἰς τὰς διαδι-
καστικὰς διατυπώσεις τῆς ἀσκήσεως «αἰτήσεως ἀκρωύσεως» ἐνώπιον τῆς
ὄλομελείας (!) τοῦ ἀνωτάτου δικαστηρίου κατὰ τῆς ἀρνητικῆς πράξεως τοῦ
Ἰδρύματος τῆς σχετικῆς μὲ τὴν συνταξιοδότησίν του.

"Ὅτι ἡ ἐπιφόρτισις τοῦ ἀκρωυτικοῦ μὲ διοικητικὰς διαφορὰς τῆς οὐσίας—
ὑπὸ τὸ ἔνδυμα τῆς «αἰτήσεως ἀκρωύσεως»—δυσχεραίνει τὸ κύριον αὐτοῦ
κατὰ τὸ σύνταγμα ἔργον, ἦτοι τὸ τῆς παραφυλακῆς τῆς νομιμότητος ἐν τῇ
λειτουργίᾳ τοῦ δημοσίου διοικητικοῦ ὄργανισμοῦ, προκύπτει ἐκ τῶν κατ'
ἀρχὴν μεσολαβούντων, κατ' ἀδήριτον ἀνάγκην, μαχρῶν κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ
ἦσαν χροικῶν διαστημάτων μεταξὺ τῆς καταθέσεως τῶν ἐνώπιον αὐτοῦ
ἀπευθυνομένων αἰτήσεων καὶ τῆς ὑπὸ τῆς ὄλομελείας ἐκδικάσεως αὐτῶν.
Ἐν τούτοις, ἐξ ὄλων τῶν κλάδων τῆς δικαιοσύνης, ἡ διοικητικὴ πρὸ παντός
εἶναι ἐκεῖνη, ἣτις—ὄμοῦ μετὰ τῆς ποινικῆς—ἔχουσιν ἀπαραίτητον χρεῖαν
συντόνου λειτουργίας καὶ ταχέως τῶν ἐκκρεμοτήτων τερματισμοῦ. Ἡ μὲν
ποινικὴ, διὰ νὰ καθίσταται δυνατὴ ἡ ἐπίτευξις τοῦ σκοποῦ τῆς καὶ τοῦ δικαιο-
λογικοῦ λόγου τῆς ὑπάρξεώς της—ἡ ἐπίτευξις δηλαδή τῆς διασφαλίσεως τῆς
ἐνόμου ἐν τῷ κοινωνικῷ βίῳ τάξεως—ἡ δὲ διοικητικὴ, διότι ἡ συνοχὴ τῶν
διοικητικῶν διαδικασιῶν, ἐκδηλουμένη πολλάκις ὑπὸ μορφήν ἐκδόσεως ἐπαλ-
λήλων διοικητικῶν πράξεων, ὧν ἐκάστη προϋποθέτει τὸ κύρος τῆς προηγου-
μένης, καὶ ὁ ταχὺς ἐν γένει ρυθμὸς λειτουργίας τοῦ μηχανισμοῦ τῆς δημο-
σίας διοικήσεως, δὲν ἀνέχονται νὰ τελεῖ ἐπὶ μακρὸν ὑπὸ ἀμφισβήτησιν ἢ νομι-
μότης τῶν προσβληθεισῶν ἐκτελεστῶν διοικητικῶν πράξεων.

Δοθέντος ὅτι δὲν εἶναι δυνατὸν νὰ ἐξαναγκασθῇ ὁ νομοθέτης νὰ ἰδρῶσῃ
τὰ διοικητικὰ δικαστήρια τῆς οὐσίας καὶ ὅτι τὰ ἄρθρα 82 καὶ 86 τοῦ πρό-
τινων μηνῶν δημοσιευθέντος συνταγματικοῦ μας κειμένου οὐδεμίαν δέσμευ-
σιν ἐπιβάλλουν εἰς αὐτὸν ὡς πρὸς τὸν χρόνον τῆς ὀλοκληρώσεως τῆς συγκρο-
τήσεως τῆς διοικητικῆς δικαιοσύνης, ἐνδείκνυται νέα τοῦλάχιστον νομοθε-
τικὴ ρύθμισις τῶν συνθέσεων τοῦ ἀνωτάτου διοικητικοῦ δικαστηρίου καὶ ἀνα-
κατάταξις ἐσωτερικῆ τῶν ἐπὶ μέρος δικαιοδοσιῶν αὐτοῦ, προσηρημοσμένη
πρὸς τοὺς κατὰ τὰ τελευταῖα ἔτη διαμορφωθέντας νέους ἔργους λειτουργίας
του, ἰδίᾳ δ' ἐνδείκνυται λιτότεραι τῶν τμημάτων συνθέσεις καὶ ἀνακατα-
νομῆ τῶν εἰσαγομένων εἰς τὸ σῶμα ὑποθέσεων μεταξὺ ὄλομελείας καὶ τμη-
μάτων, εἰς τρόπον ὥστε νὰ δύναται τοῦτο περισσύτερον ἀπροσκόπτως νὰ
ἐπιτελεῖ τὸ τοσοῦτον ἀξήγητὸν ποσοτικῶς ἀπὸ τῆς ἀπελευθερώσεως καὶ ἐντεῦ-
θεν ἔργον του. Αἱ τοιαῦται λιτότεραι τῶν τμημάτων συνθέσεις—διὰ τὸν μεγα-
λύτερον ἀριθμὸν τῶν ὑποθέσεων¹—θὰ ἐπετέλουν τὸ ἔργον ὅπερ ἤθελον

1. Ἴδου τυπικὰ τινὰ παραδείγματα θεμάτων καθαρῶς πραγματικῶν, ἄτινα, σχεδὸν
ἀποκλειστικῶς ἐπὶ σειρᾶν ἤδη ἔτων, ἀπασχολοῦσι τὴν... ὄλομελείαν τοῦ ἀνωτάτου δικαστη-
ρίου: Περιπτώσεις ἐκτιμήσεως τῆς κατ' ἀρχὴν ὑπάρξεως ἐκ τοῦ συναγομισμοῦ ζημίας

κατὰ μέγα μέρος ἐπωμοσθῆ τὰ μίπω ἰδρυθέντα διοικητικὰ δικαστήρια τῆς οὐσίας, θὰ ἀντεστοίχουν δ' ὑπὸ ἔποψιν ἀριθμητικῆς δυνάμεως τῶν μελῶν τῶν τμημάτων πρὸς τὰς πραγματικὰς ἀνάγκας δικαιοδοτικῆς κρίσεως τῶν ὡς εἴρηται μικρᾶς σημασίας ὑποθέσεων καὶ θὰ συντελοῦν εἰς τὴν ταχύτεραν καὶ ἐξ ἴσου ἐπιτυχή τομὴν τῶν ὡς ἄνω ἀμφισβητήσεων, ὧν τὰ ἐρσιτὰ σημεῖα συναρτῶνται ὄχι πρὸς θέματα νομιμότητος ἢ πρὸς διενέξεις γενικωτέρας διὰ τὴν δημοσίαν διοίκησιν σημασίας, ἀλλὰ πρὸς ἐντετοπισμένα ζητήματα πραγματικά, ὧν ἡ ἀκριβὴς εἰκὼν εὐχερῶς ἐκ τοῦ φακέλλον τῆς ὑποθέσεως προκύπτει. Εἶναι ἄλλως τε χαρακτηριστικὴ ἡ εὐκαμψία καὶ ἡ εὐχέρεια προσαρμογῆς, ἢν ἡ ὀργανικὴ τοῦ σώματος νομοθεσία εἶχεν ἐμφανίσει κατὰ τὴν πρῶτην ἀπὸ τῆς ἰδρύσεως αὐτοῦ πενταετίαν, ὁπότε (1928—1932) ἐγίνοντο συχνὰ νομοθετικαὶ τροποποιήσεις, ὡσάκις αἱ συνθήκαι λειτουργίας τοῦ θεσμοῦ καὶ τὰ πορίσματα τῆς ἐν τῷ μεταξὺ κτωμένης ὀσημέραι πείρας ἐπέβαλλον αὐτάς.

Ἄλλὰ καὶ γενικώτερον, ὑπάρχοντι σφαῖραι ὀργανώσεως καὶ δράσεως τοῦ ὀργανισμοῦ τῆς δημοσίας διοικήσεως, αἵτινες ἀπαιτοῦσι τὸ ταχύτερον τὴν πρόνοιαν τοῦ νομοθέτου καὶ τὴν ἐπέμβασιν αὐτοῦ ἐπὶ τῷ τέλει εἰσαγωγῆς τῶν ἐπιβεβλημένων μεταρρυθμίσεων. Ὁ ἀριθμὸς καὶ τὸ εἶδος τῶν ὑπουργείων καιρὸς εἶναι νὰ λάβουν παγιωτέραν μορφήν, ἀφοῦ ἐκλίπον προσεχῶς οἱ κλάδοι ἐκεῖνοι τῆς κεντρικῆς διοικήσεως, ὧν ἡ ἴδρυσις εἶχε γίνῃ ὑπὸ τῶν προσωρινότητος, ὡς ἀπότοκος τῶν συνεπειῶν τοῦ δευτέρου παγκοσμίου πολέμου, ὁπότε καὶ τὸν ἀνεροδιασμὸν τοῦ πληθυσμοῦ εἰς καταναλωτικὰ ἀγαθὰ καὶ τὴν διανομὴν τούτων μεταξὺ τῶν ὁμάδων τῶν διοικουμένων εἶχεν ἀναλάβει αὐτὸ τοῦτο τὸ κράτος. Φιλελευθερωτέρα πολιτικὴ, προσεγγίζουσα τὴν προπολεμικὴν, ἐνδείκνυται νὰ ἐπικρατήσῃ εἰς τὰς συναλλακτικὰς σχέσεις καὶ εἰς τὴν ἐμπορίαν καὶ γενικώτερον εἰς τὴν οἰκονομίαν τῆς χώρας. Εἰς τὴν περιφερειακὴν διοίκησιν θὰ πρέπη ἐπὶ τέλους νὰ εἰσαχθῇ νομοθετικὸν καθεστὼς παρέχον αὐτῇ μορφήν ἐνιαίαν, εἰς τρόπον ὅστε νὰ μὴ ὑπάρχον εἰς ὄρισμένας μόνον περιοχὰς τῆς χώρας διοικητικὰ περιφέρειαι γενικῆς ἀρμο-

περιπεροῦχοι προβαλλόντος τὴν πρᾶξιν τῆς ἐγγύς αὐτοῦ ἐπαναποθετήσεως περιπτέρον συναδέλφου αὐτοῦ ἀγαθήρου. Περιπτώσεις προβαλλομένης ὑπὸ τῶν παραλειφθέντων ἀδικίας κατὰ τὰς γενομένας ἐντάξεις καὶ μονιμοποιήσεις δημοσίων ὑπαλλήλων, προαγωγὰς αὐτῶν κλπ. Ἐπιβολὴ πειθαρχικῶν κυρώσεων εἰς μαθητὰς στρατιωτικῶν σχολῶν. Ἐν γένει περιπτώσεις οὐσιαστικῆς ἐκτιμῆσεως συλλογικῶν ὀργάνων ἢ ὀρχῶν—ἀτόμων τῆς δημοσίας διοικήσεως. Κρίσεις περὶ ἐπαρκείας ἢ μὴ τῶν ἤδη λειτουργουσῶν βιοτεχνικῶν ἢ βιομηχανικῶν ἐπιχειρήσεων, ὅπως ἐξυπηρετήσωσι τὴν κατανάλωσιν, ἐπὶ τῇ αἰτήσῃ ἰδιώτων διώκοντος τὴν ἴδρυσιν ὁμοειδοῦς βιοτεχνίας. Τὸ αὐτὸ προκειμένου περὶ ἰδρύσεως ἀρτοποιείων ἢ λειτουργίας πρᾶτηρίων ἄρτων. Περιπτώσεις ἐξακριβώσεως τοῦ ἀριθμοῦ τῶν πραγματοποιηθεισῶν ἡμερῶν ἐργασίας ἡσφαλισμένου εἰς τὸ Ἴδρυμα κοινωνικῶν ἀσφαλίσεων, ἐξ οὗ ἀριθμοῦ ἤρτηται τὸ κατ' ὄρχην συνταξιοδοτικὸν αὐτοῦ κατὰ νόμον δικαίωμα. Περιπτώσεις κληρονομίας ἀγροτικοῦ κλήρου ἀποκατασταθέντος καλλιεργητοῦ ἢ μεταδόσεως δημοδιδασκάλου ἢ διορισμοῦ ἀγροτικοῦ διανομέου κλπ. Τὰ συγκεκριμένα θέματα ποικίλλον, ἢ βαρῆς ὅμως καὶ ἡ σημασία ἐκάστον τούτων εἶναι ἡ αὐτὴ περίστον—ζητήματα πραγματικά, ἀπλᾶ θέματα ἐκτιμῆσεως ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον—διὰ τὸ μέγα πληθος τῶν ὑποθέσεων.

διότιτος ἐδρύτεραι τῶν νομῶν, εἰς ἄλλας δὲ τούναντίον νὰ ὦσαν οἱ νομάρχαι οἱ μοναδικοὶ τοῦ κέντρον ἐκπρόσωποι. Θὰ ἔδει εἴτε νὰ καταργηθοῦν πανταχοῦ αἱ γενικαὶ διοικήσεις εἴτε, ἀκόμη καλλίτερον, νὰ εἰσαχθῇ ὁ θεσμὸς τῶν «διοικήσεων» πανταχοῦ τῆς χώρας, διαιρουμένης τῆς ἐπικρατείας εἰς δώδεκα ἢ δέκα πέντε φέρ' εἰπεῖν περιφερείας ἐδρείας². Τοιαύτη τις τῆς περιφερειακῆς διοικήσεως νομοθετικὴ ρύθμισις θὰ ἀπετέλει καθ' ἡμᾶς καὶ τὸ ἀποτελεσματικώτερον κατὰ τῆς ἀστυφιλίας μέτρον, διότι αἱ πρωτεύουσαι τῶν ἐδρείων ἐκείνων περιφερειῶν θὰ ἦτο δυνατόν, ἐπικουρούσης καὶ τῆς προϋπόθεσης ἐκβιομηχανίσεως καὶ τοῦ ἐξηλεκτρισμοῦ τῆς χώρας, νὰ καταστῶσι σὺν τῷ χρόνῳ μεγάλα ἀστικά κέντρα, μὲ ἱκανοποιητικὴν οἰκονομικὴν ζωὴν, μὲ τεχνικὴν ἀνάπτυξιν, μὲ βιομηχανίας εἰς τὴν ἰδίαν αὐτῶν ὑπαίθριον, μὲ ἀνωτέρας τεχνικὰς σχολάς, μὲ ὑψηλοτέραν ἐν γένει στάθμην βίου, τόσον ὑπὸ ἔποψιν ἀγέσεων ὅσον καὶ ὑπὸ ἔποψιν μορφώσεως, βραδύτερον δ' ἴσως καὶ μὲ ἰδίαν καλλιτεχνικὴν καὶ πνευματικὴν ζωὴν.

Ἀνεξαρτήτως τῆς εἰσαγωγῆς τοῦ θεσμοῦ τούτου τῆς δευτέρας τῶν νομαρχιῶν «διοικήσεως», εἶναι ἀπὸ πλευρᾶς δημοσιολογιστικῆς ἀργανώσεως ἐπιβεβλημένον, ἵνα ὁ ἐν τῇ περιφερείᾳ ἐκπρόσωπος τῆς κυβερνήσεως, ὅπως ὅποτε καὶ ἂν ὀνομάζεται οὗτος, ἔχη εἰς τὴν διάθεσίν του ἰδίας πιστώσεις, χωριστὸν δηλαδὴ προϋπολογισμόν ἢ εἰδικὸν λογαριασμόν³, εἰς τρόπον ὅστε νὰ μὴ εἶναι οὗτος ἐκάστοτε ἠναγκασμένος νὰ ζητῇ τὴν ἔγκρισιν τοῦ κέντρον διὰ τὴν διάθεσιν παντὸς ἀξιολόγου ποσοῦ δαπάνης εἰς τὴν περιφέρειαν αὐτοῦ.

Ἐνδείκνυται περαιτέρω ἡ διατήρησις τοῦ θεσμοῦ τῶν ὑπερκομματικῶν νομαρχῶν καὶ πέραν τούτου ἡ τόνωσις τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως, ὑπὸ ἔποψιν πληθὺς καὶ περιεχομένου ἀποφασιστικῶν τοῦ νομάρχου ἀρμοδιότητων, ὡς καὶ ἡ ἐνίσχυσις τῶν ἐν ταῖς περιφερείαις ἐκπροσώπων τῆς κεντρικῆς ἐξουσίας εἰς «ἐπιτελεῖα» καὶ εἰς τεχνικὰ μέσα, τόσον δηλαδὴ εἰς ἔμφυχον ὄλιγον, ὑπὸ μορφήν εἰδικευμένων ὑπηρεσιῶν καὶ τεχνικῶν γνωμοδοτικῶν συμβουλίων, ὅσον καὶ εἰς τεχνικὸν ἀνεφοδιασμόν. Νέα ἀφ' ἑτέρου, ἐπὶ ρεαλιστικώτερον βάσεων, προσπάθεια τοῦ νομοθέτου πρὸς εἰσαγωγὴν τῆς δευτεροβαθμοῦ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἰς τὴν χώραν μας θὰ ἦτο δυνατόν νὰ γίνῃ, παρὰ τὰς σημειωθείσας μέχρι τοῦδε ἀποτυχίας⁴. Εἶναι τόσα τὰ πλεονεκτήματα τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δευτέρου βαθμοῦ, ὅστε θὰ ἤξιζε νὰ ἀντιμετωπισθῇ διὰ τῆς νομοθετικῆς ὁδοῦ τὸ πρόβλημα τῆς ἐν Ἑλλάδι καθιερώσεως αὐτῆς δι' ἄλλην μίαν φοράν, κατόπιν ὅμως περιεσκεμμένης μελέτης καὶ προπαρασκευῆς τοῦ θέματος, εἰς τρόπον ὅστε νὰ μὴ ἐδρεθῶμεν ἀπλῶς πρὸ ἐνὸς ἐπὶ πλέον νομοθετικοῦ πειραματισμοῦ, ἄνευ πολλῶν ἐλπίδων ἐπιτυχίας, ὡς εἶχεν ἄλλοτε ἐπανειλημμένως συμβῆ. Ἡ ἐπιτυχία τῆς δευτέρου

2. Πρβλ. σελ. 193 τῆς ἀνὰ χεῖρας πραγματείας.

3. Ἐνθ' ἄνωτ.

4. Ἐνθ' ἄνωτ., σελ. 203, 210, 393.

βαθμοῦ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως θέλει συνεπιφέρει καὶ τὴν ἐλάττωσιν τοῦ ἀριθμοῦ τῶν πληθωρικῶς ἤδη ἀναπτυχθέντων ὀργανισμῶν τῆς καθ' ἑλὴν αὐτοδιοικήσεως, ὧν ἡ οὕτω πως ἄμετρος καὶ θὰ ἔλεγέ τις ἀλόγιστος διόγκωσις καταλήγει εἰς οὐσιαστικὴν τινὰ διάσπασιν τῆς δημοσιονομικῆς ἀρχῆς τῆς καθολικότητος καὶ τῆς ἐνότητος τοῦ κρατικοῦ προϋπολογισμοῦ⁵, ἣτις διάσπασις ἔχει κατὰ καιροῦς ἐπισύρει τὴν προσοχὴν τῶν παρ' ἡμῖν οἰκονομολόγων καὶ ἰδίᾳ τῶν θεωρητικῶν τῆς δημοσίας οἰκονομικῆς.

Ὡς πρὸς τὴν ὑπάρχουσαν μορφήν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, μακρὰ πρακτικῆ κατέδειξεν ὅτι οἱ δήμοι καὶ αἱ κοινότητες δυσχεραίνονται ἐν τῇ ἐκπληρώσει τοῦ προορισμοῦ των, ἀφ' ἐνὸς μὲν λόγῳ τῶν πολλαπλῶν ἐπεμβάσεων τοῦ κράτους εἰς τὸ ἔργον των ὑπὸ τὴν μορφήν τῆς ἀσκήσεως ἐποπτείας σκοπιμότητος τῆς πολιτείας ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν βουλευομένων συλλογικῶν αὐτῶν ὀργάνων, ἀφ' ἑτέρου δ' ἰδίᾳ ἐξ αἰτίας τῆς προδήλου ἀνεπαρκείας τῶν οἰκονομικῶν αὐτῶν μέσων. Ἐπιβεβλημένον εἶναι ἀφ' ἐνὸς μὲν νὰ ἐπιστευοθῇ ἢ κατάρτισις καὶ ἢ ἐπιμήφισις τοῦ νέου κώδικος τῆς περὶ δήμων καὶ κοινοτήτων νομοθεσίας, ἀφ' ἑτέρου δὲ νὰ ἐλαττωθῶσι δυνάμει τοῦτον εἰς τὸ προσήκον μέτρον αἱ περιπτώσεις τῆς οὐσιαστικῆς τοῦ κράτους ἐποπτείας ἐπὶ τῆς δράσεως τῶν αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν καὶ πρὸ παντὸς νὰ φανῇ ἡ πολιτεία περισσότερον γενναϊόδωρος ὡς πρὸς τὴν θέσπισιν πόρων καὶ ὡς πρὸς τὴν παραχώρησιν ἐπαρκῶν ἐν γένει ἐσόδων ὑπὲρ τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων—τινὰ τῶν ὁποίων μάλιστα ὁ νομοθέτης ἔχει εἰς τὸ παρελθὸν ἀφαιρέσει ἀπ' αὐτῶν, ἐπ' ὀφειλεῖα τοῦ κρατικοῦ προϋπολογισμοῦ—εἰς τρόπον ὥστε νὰ δύναιτο ἐν Ἑλλάδι ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις νὰ ἐπιτελῇ τὸ ἔργον αὐτῆς ἐν ἱκανοποιητικῷ μέτρῳ.

Ἐτέρα ἐνδεδειγμένη βελτίωσις—διὰ τῆς νομοθετικῆς ὁδοῦ—τῆς διοικητικῆς ἡμῶν ὀργανώσεως εἶναι ἡ χάραξις ἐνιαίων γραμμῶν ἐν τῇ ὀργανώσει τῆς περιφερειακῆς κρατικῆς διοικήσεως εἰδικῶν κλάδων. Ἐν σχέσει πρὸς τὸ θέμα τοῦτο, κατόπτευσίς τις τῆς διαρθρώσεως τῶν ἐπὶ μέρος διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν εἰς τοὺς καθ' ἑκαστον εἰδικὸς τῆς κρατικῆς διοικήσεως κλάδους ἤθελε παράσχει τὴν εἰκόνα ἀναρρομένου νομοθετικοῦ καθεστώτος⁶. Δὲν παραγνωρίζομεν τοὺς εἰδικοὺς ὄρους ὑφ' οὗς ἑκαστος κλάδος ἐνίστε τελεῖ καὶ τὰς συντρεχούσας ἐκασταχοῦ εἰδικὰς ἀνάγκας. Ἐπιμεθα ὅμως πεπεισμένοι ὅτι εἰς μέγα πλῆθος περιπτώσεων ἡ τοιαύτη ἔλλειψις ἐνότητος καὶ συνεκτικῆς δὲν εἶναι ἀληθοῦς ἀνάγκης ἀπτόκοος, ἀλλ' ἀποτελεῖ μᾶλλον κατάλοιπον κακοῦ παρελθόντος, ὀφειλομένη εἰς παλαιότερας παραλείψεις τῶν ὑπουργείων—καταρτιζόντων ἐκάστοτε τὰ ὀργανωτικὰ νομοσχέδια τῶν περιφερειακῶν αὐτῶν ὑπηρεσιῶν—νὰ μελετῶσιν ἐπαρκῶς τὴν περιφερειακὴν ὀργάνωσιν τῶν ἄλλων κλάδων τῆς κρατικῆς διοικήσεως καὶ νὰ προσαρμύξωσι κατὰ τὸ δυνατόν πρὸς αὐτὴν τὰς ἰδίας αὐτῶν ἐπαρχιακὰς ὑπηρεσίας. Ἐν τῷ σημείῳ τούτῳ τὸ ὑπορ-

5. Σελ. 393—394, 401.

6. Σελ. 169 σημ. 3, 251 ἐν ἀρχῇ.

γενῶν συντονισμοῦ θὰ ἠδύνατο νὰ ἐπιτελέσῃ ἐπιφοιτὸν ὄργανοικὸν ἔργον.

Ἄλλα σημεῖα, ἐφ' ὧν θὰ εἶχέ τις νὰ ἐκθέσῃ ἀπόψεις νομοθετικᾶς, εἶναι—εἰς τὸν τομέα τῆς διοικητικῆς δικαιοσύνης—ἡ ἰδρύσις τῶν γενικῆς δικαιοδοσίας διοικητικῶν δικαστηρίων καὶ ἡ ἔκτασις τῆς ἀρμοδιότητος τοῦ Ἐλεγκτικοῦ Συνεδρίου. Ἐχομεν τὴν γνώμην ὅτι προτιμότερον εἶναι νὰ συγκροτηθῶσιν εὐθέως τὰ ἐπὶ τοῦ ἄρθρου 82 τοῦ νέου συντάγματος προβλεπόμενα διοικητικὰ δικαστήρια τῆς οὐσίας—ἀρμόδια προκειμένου περὶ διοικητικῶν ἐν γένει διερέξεων, μεταξὺ τῶν ὁποίων καὶ αἱ φορολογικαὶ δίκαι—παρὰ νὰ συσταθῇ εἰδικὸν σῶμα φορολογικῶν μόνον δικαστῶν, καθισταμένης βραδύτερον δυνατῆς, ὡς ὑποστηρίζουσι τινες, τῆς μετατροπῆς τῶν ἰδρυθησομένων φορολογικῶν δικαστηρίων εἰς διοικητικὰ δικαστήρια τῆς οὐσίας μὲ γενικὴν δικαιοδοσίαν. Πάντως ἐνδεκνεται ἡ ἀνακούφισις τοῦ Ἐλεγκτικοῦ Συνεδρίου ἀπὸ τῆς καθ' ὑπερβολὴν βεβαρημένης δικαιοδοσίας του, τόσον εἰς τὴν μίαν περιπτώσιν ὅσον καὶ εἰς τὴν ἄλλην. Ἡ ἀνάγκη τῆς διατηρήσεως τῆς τοσοῦτω δυσχερῶς ἐπιτευχθείσης ἐνημερότητος τοῦ ἀνωτάτου τοῦτου δημοσιονομικοῦ δικαστηρίου ἐν τῇ ἀποστολῇ αὐτοῦ ὡς ἐλεγκτοῦ τῶν διαχειρίσεων τῶν δημοσίων ὑπολόγων καὶ ὁ μέγας κατὰ τὰς τελευταίας δεκαετίας φόρτος ὑποθέσεων ἐν τῇ συνταξιοδοτικῇ αὐτοῦ δικαιοδοσίᾳ ἐπιβάλλουσι τὴν ἀπαιλλαγὴν τοῦ σώματος ἀπὸ τοῦ ἔργου τοῦ δευτεροβαθμίου φορολογικοῦ δικαστοῦ, μὲ τὸ ὅποιον ἀπὸ τοῦ 1923 ἔχει παραλλήλως πρὸς τὰ κύρια αὐτοῦ καθήκοντα ἐπιφορτισθῇ.

Αὗται εἶναι εἰς τὰς γενικὰς τῶν γραμμᾶς αἱ σκέψεις αἱ συναρτώμεναι πρὸς ἀξιολογικὰς τῶν θεσμῶν μας κρίσεις καὶ πρὸς τὰς ἐνδεδειγμένας καθ' ἡμᾶς ἐν τῇ ὁργανώσει καὶ τῇ λειτουργίᾳ τῆς δημοσίας διοικήσεως νομοθετικὰς μεταρρυθμίσεις, ἅςτινας σκέψεις φέρει εἰς τὸν νοῦν μας καθολικωτέρα τις ἐπισκόπησις τῆς λειτουργίας τοῦ κρατικοῦ τῆς χώρας μας μηχανισμοῦ, συνολικῆς τις ταύτης ἐποπτεία, ἐδῶ εἰς τὸ ἐξωτερικόν. Εἰς τὴν ἀτμόσφαιραν ταύτην τῆς γαλήνης καὶ τῆς ἐλευθέρως σκέψεως καὶ τῆς ἀπηλλαγμένης ἀπὸ ὑπηρεσιακῶν ὑποχρεώσεων θεωρήσεως τῶν δημοσίων ἡμῶν πραγμάτων, οἱ κατὰ τὴν χειμερινὴν περίοδον ἐπαγγελματικοὶ περισπασμοὶ μετουσιοῦνται εἰς χρήσιμα πορίσματα ἐμπειρίας, ἢ δ' ἐργώδης τῶν παρελθόντων μηνῶν προσπάθεια, μακρὰν ἀπὸ τοῦ νὰ δυσχεραίνῃ ἤδη τὴν θεωρητικὴν τοῦ ὄλκοῦ ἐπεξεργασίαν, ὑπὸ ἔποψιν διαθεσίμων δι' αὐτὴν χρονικῶν περιθωρίων, προσθέτει ἀντιθέτως εἰς τὴν καθαρὰν θεωρίαν ὄλην ἐκείνην τὴν πείραν τὴν κτηθείσαν ἐκ τῆς βιώσεως τῶν οἰκείων θεσμῶν, ὡσεὶ ζώντων, εἰς μυρίας περιπτώσεις ἐφαρμογῆς αὐτῶν.

Ἄντιπαροχόμενοι τὰ σημεῖα ἅτινα θὰ ἀπῆτουν τὴν διαδικασίαν τῆς συνταγματικῆς ἀναθεωρήσεως, δι' ἣν δὲν ὑπάρχει ἐπὶ τοῦ παρόντος, εὐδυνχῶς ἴσως, προοπτικὴ τις—τὴν συνταγματικὴν κατοχύρωσιν τοῦ θεσμοῦ τοῦ ἀνωτάτου συμβουλίου δημοσίων ὑπηρεσιῶν, τὴν ἀνάγκην ἀναθέσεως ἔργου νομοπαρασκευαστικοῦ εἰς τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας κλπ.—ὀφείλομεν, περαινόντες, νὰ τονίσωμεν πόσον ἀξιολογώτερα, ἐν σχέσει πρὸς ὅσα ἐνδεί-

κνυται περαιτέρω νὰ γίνουσι, εἶναι τὰ ἤδη ἀποκεκτημένα παρ' ἡμῖν κατὰ τὰς τελευταίας δεκαετίας ἐπιτεύγματα, ἐν τε τῷ νομοθετικῷ καὶ ἐν τῷ διοικητικῷ τῆς πολιτείας ἔργῳ, αἱ εἰρηρικαὶ νίκαι καὶ κατακτήσεις, αἱ πραγματοποιήσεις ἐν γένει τῆς χώρας μας εἰς τὸν τομέα τοῦ ὀργανισμοῦ τῆς δημοσίας διοικήσεως. Ἀπὸ τῆς πρώτης ἐκδόσεως τῆς ἀνὰ χεῖρας πραγματείας, εἰς οὐδεμίαν ἄλλην σφαῖραν θεσμῶν—ἀν' ἐξαιρέσει τις τοὺς ἀστικοὺς ἡμῶν νόμους—ἐπετελέσθη τοιαύτης ἐκτάσεως καὶ τοιαύτης σημασίας δημοουργικὸν ἔργον. Τὸ ἀφθόγως τοῦτο γεωστὶ ἐπιφανὲν νομοθετικὸν ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ ὕλικόν, συγχρόνως δὲ καὶ ἡ ἐμπλουτισθεῖσα κατὰ τὸ διαρρηῦσαν ἔκτοτε χρονικὸν διάστημα νομολογία, ἐπόμενον ἦτο νὰ συντελέσωσι καὶ εἰς τὴν προαγωγὴν τῆς ἐπιστημονικῆς ἐρεῦνης ἐν Ἑλλάδι. Οὕτω δ' ἀπὸ τοῦ 1938, ὅτε εἴχομεν δημοσιεύσει τὴν πρώτην ἔκδοσιν τοῦ Συστήματός μας, μέχρι σήμερον, εἶδον παρ' ἡμῖν τὸ φῶς, παρεκτὸς σημαντικοῦ ἀριθμοῦ ἀξιολόγων μονογραφιῶν, καὶ δύο ἑκτενεῖς γενικαὶ πραγματεῖαι τοῦ κλάδου, αἱ τῶν κ.κ. Ἡλ. Κυριακοπούλου καὶ Μιχ. Δένδια.

Ἐν Ζυρίχῃ, Αὐγουστος 1952

Γ. Μ. Η.

ΠΙΝΑΞ ΤΩΝ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΠΡΩΤΟΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑΙ ΕΝΝΟΙΑΙ

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ Α' : ΑΙ ΕΝΝΟΙΑΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

I. Τὸ κράτος καὶ ἡ διοίκησις

- § 1. Αἱ «διοικητικαὶ» νομικαὶ πράξεις καὶ ὕλικαι ἐνέργειαι..... 17
§ 2. Ἡ διοίκησις ὡς ἀσκησις δημοσίας ἐξουσίας..... 19
α') Ἡ ἐκ τῆς δημοσίας ἐξουσίας προέλευσις τῶν διοικητικῶν πράξεων καὶ ἐνεργειῶν : σ. 19.—β') Οὐσία τῆς δημοσίας ἐξουσίας. Φορεὺς αὐτῆς ἢ πολιτεία : σ. 20.

II. «Διοίκησις» ἐν οὐσιαστικῇ ἐννοίᾳ.—Ἡ διοικητικὴ λειτουργία

- § 3. Ἡ περὶ διακρίσεως τῶν «ἐξουσιῶν» θεωρία τοῦ Montesquieu..... 24
α') Περιεχόμενον τοῦ δόγματος τοῦ Montesquieu : σ. 24.—β') Ἐφαρμογαὶ τῆς περὶ τῆς διακρίσεως τῶν «ἐξουσιῶν» θεωρίας : σ. 25.
§ 4. Οὐσιαστικὴ διάκρισις τῆς ἐξουσιαστικῆς δράσεως τοῦ κράτους εἰς τρία εἶδη. Αἱ τρεῖς λειτουργίαι τῆς πολιτείας..... 27
α') Ἐννοια τῆς διακρίσεως τῶν λειτουργιῶν : σ. 28.—β') Ἱστορικὴ ἀμύρφωσις τῆς διακρίσεως : σ. 28.
§ 5. Ἡ διοικητικὴ λειτουργία εἰδικώτερον.—Κριτήριον τῆς ἐννοίας τῆς καὶ ὁρισμὸς αὐτῆς..... 31
α') Ἀποθετικὸν κριτήριον τῆς ἐννοίας τῆς διοικητικῆς λειτουργίας : σ. 31.—β') Ὁρισμὸς τῆς διοικητικῆς λειτουργίας : σ. 31.—γ') «Σύννομος» «ἐξουσιαστικὴ» δράσις. Ἐννοιολογικὴ σχέσις τῶν «ιδιωτικῶν πράξεων» τῆς πολιτείας πρὸς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν : σ. 32.—δ') Πρόσωπα «ἀσκούντα δημοσίαν διοίκησιν» καὶ πρόσωπα «διοικούμενα» : σ. 35.
§ 6. Ἐννοιολογικὴ σχέσις τῆς διοικητικῆς λειτουργίας πρὸς τὴν δικαστικὴν.... 36
α') Διδασκαλία περὶ ὑπάρξεως δύο μόνων λειτουργιῶν τοῦ κράτους : σ. 36.—β') Στοιχεῖα οὐσιαστικῆς διακρίσεως μεταξὺ τῆς διοικητικῆς καὶ τῆς δικαστικῆς λειτουργίας : σ. 37.
§ 7. Σπουδαιότης τῆς διοικητικῆς λειτουργίας..... 39

III. «Διοίκησις» ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ

- § 8. Ὁργανικὴ ἢ τυπικὴ τριχότομησις τῶν πράξεων κρατικῆς ἐξουσίας..... 40
α') Ἐννοια τῆς διακρίσεως : σ. 40.—β') Ἀπαραίτητος ἢ τυπικὴ διάκρισις μεταξὺ νομοθετικῶν καὶ διοικητικῶν πράξεων : σ. 41.—γ') Οἱ ἐν χρήσει ὄροι : σ. 43.

§ 9.	Αἱ μεταξύ οὐσίας καὶ τύπου τῶν πράξεων τῆς δημοσίας ἐξουσίας διασταυρώσεις.....	43
	α') Ἐννοια τῶν διασταυρώσεων : σ. 43.—β') Ἀπαραίτητος κατ' ἀρχὴν ὁ νομοθετικὸς τύπος πρὸς ἔκδοσιν κανόνων δικαίου. Ἐξαίρεσεις (νομοθετικαὶ ἐξουσιοδοτήσεις) : σ. 44 [a. Βασικὸς ἐν τῷ συντάγματι κανὼν : σ. 44.—b. «Νομοθετικαὶ ἐξουσιοδοτήσεις». Κανόνες δικαίου ὑπὸ τύπον διοικητικὸν ἢ καὶ δικαστικόν : σ. 44].—γ') Ἐπαρκὴς κατ' ἀρχὴν ὁ διοικητικὸς τύπος πρὸς ἔκδοσιν διοικητικῶν κατ' οὐσίαν πράξεων. Ἐξαίρεσεις : σ. 45 [a. Βασικὸς ἐν τῷ συντάγματι κανὼν : σ. 45.—b. «Ἐπιφυλάξεις» ὑπὲρ τῆς δικαστικῆς ἀποφάσεως. Διοικητικαὶ κατ' οὐσίαν πράξεις ὑπὸ τύπον δικαστικόν : σ. 45.—c. Διοικητικαὶ κατ' οὐσίαν πράξεις ὑπὸ τύπον νομοθετικόν. «Ἐπιφυλάξεις» ὑπὲρ τοῦ τυπικοῦ νόμου : σ. 47.—d. Ὑπεροχὴ τοῦ νομοθετικοῦ τύπου : σ. 49].—δ') Ἀπαραίτητος κατ' ἀρχὴν ὁ δικαστικὸς τύπος πρὸς ἔκδοσιν πράξεων ἀπονομῆς δικαιοσύνης. Ἐξαίρεσεις : σ. 50 [a. Αἱ συνταγματικαὶ ἐγγυήσεις : σ. 50.—b. Αἱ ἀποφάσεις τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων εἶναι πράξεις δικαστικοῦ τύπου : σ. 51.—c. Ἡ κατ' ἐξαίρεσιν ἀπονομὴ ποινικῆς δικαιοσύνης ὑπὸ ἀρχῶν διοικητικῶν : σ. 55].	
§ 10.	Ἡ ὀργανικὴ ἔννοια τῆς «διοικήσεως» εἰδικώτερον.....	56
	α') Αἱ κατὰ διοικητικὸν τύπον πράξεις : σ. 56.—β') Ἐὐρεία ὀργανικὴ ἔννοια τῆς διοικητικῆς δράσεως : σ. 57.	

IV. Ἐννοια τοῦ διοικητικοῦ δικαίου

§ 11.	Ἡ πολιτεία δημιουργὸς τοῦ δικαίου. Ἐννοια καὶ ὅρισμός αὐτοῦ.....	58
	α') Παραγωγή τοῦ δικαίου ὑπὸ τῆς δημοσίας ἐξουσίας : σ. 58.—β') Ὅρισμός τοῦ δικαίου : σ. 59.	
§ 12.	Νομικὴ αὐτορρυθμισίς τῆς κρατικῆς ἐξουσίας. Διάκρισις τοῦ δικαίου εἰς ἰδιωτικὸν καὶ εἰς δημόσιον.....	59
	α') Αὐτοθέσμις τῆς δημοσίας ἐξουσίας : σ. 59.—β') Θεμελιώδης διάκρισις τοῦ δικαίου ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ εἴδους τῆς ἐννόμου σχέσεως. Συνάρτησις τοῦ εἴδους τῆς ἐννόμου σχέσεως πρὸς τὴν ὑπαρξὴν ἐκδηλώσεων δημοσίας ἐξουσίας : σ. 61.—γ') Ἄλλα ἐπισηφαλῆ κριτήρια : σ. 62.	
§ 13.	Κλάδοι τοῦ δημοσίου δικαίου. Ἐννοια καὶ ὅρισμός τοῦ διοικητικοῦ δικαίου..	65
	α') Δημόσια ἔργα ἐν πάσῃ ἐννόμῃ σχέσει δημοσίου δικαίου : σ. 65.—β') Νομικὴ ρύθμισις τῆς ὀργανώσεως καὶ τῆς δράσεως τῶν δημοσίων ὀργάνων : σ. 65.—γ') Διάκρισις τῶν πλείστων κλάδων τοῦ ἐσωτερικοῦ δημοσίου δικαίου ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ εἴδους τῶν ὀργάνων : σ. 66.—δ') Ὅρισμός τοῦ διοικητικοῦ δικαίου : σ. 67.	
§ 14.	Ἐννοιολογικὴ σχέσις τοῦ διοικητικοῦ δικαίου πρὸς τὸ συνταγματικὸν δίκαιον.	68
§ 15.	Ἐννοιολογικὴ σχέσις τοῦ διοικητικοῦ δικαίου πρὸς τὸ δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν.....	70

V. Τὸ διοικητικὸν δίκαιον ἐν τῇ ἱστορικῇ αὐτοῦ ἐξελίξει

§ 16.	Διαμόρφωσις τοῦ νεωτέρου διοικητικοῦ δικαίου.....	72
§ 17.	Ἡ «ἀστυνομικὴ πολιτεία».....	73
§ 18.	Ἡ «δικαιοκρατούμενη πολιτεία».....	76
	α') Ἐννοια : σ. 76.—β') Ἡ «πολιτεία δικαίου» ἐν Ἑλλάδι : σ. 77 [a. Ἀνάπτυξις τοῦ διοικητικοῦ δικαίου : σ. 77.—b. Ἀνάπτυξις τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν : σ. 78].	
§ 19.	Προάσπισις τῶν ἰδιωτῶν κατὰ τῶν παρανομιῶν τῆς διοικήσεως ἐν ταῖς χώραις τοῦ «ἐνιαίου δικαίου».....	85

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ Β΄ : ΑΙ ΠΗΓΑΙ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ
Η ΘΕΩΡΙΑ

I. Κείμενα ἔχοντα περιεχόμενον νομοθετικόν

§ 20.	*Έννοια τῶν πηγῶν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.....	86
	α') Κείμενα περιέχοντα κανόνες διοικητικοῦ δικαίου : σ. 86.—β') Αἱ μεταξὺ τῶν πηγῶν διαφοραὶ ὑπὸ τὴν ἑποψὴν τῆς τυπικῆς δυνάμεως : σ. 86.	
§ 21.	Τὸ σύνταγμα ὡς πηγὴ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.....	89
	α') Τυπικὴ ἔννοια τοῦ συντάγματος : σ. 89.—β') Τὸ παρ' ἡμῖν ἰσχύον συνταγματικὸν κείμενον : σ. 91.—γ') Οὐσιαστικὸν περιεχόμενον τῶν συνταγματικῶν κειμένων : σ. 92.—δ') Διατάξεις τοῦ συντάγματος—πηγὴ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου : σ. 94.	
§ 22.	Οἱ νόμοι ὡς πηγὴ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.....	96
	α') Αἱ ὑπὸ νομοθετικὸν τύπον κρατικαὶ πράξεις : σ. 96.—β') Νόμοι διοικητικοί : σ. 100.—γ') Κωδικοποιήσεις τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας : σ. 101.—δ') Μέτρα περιστολῆς τῆς ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ πολυνομίας : σ. 104.	
§ 23.	Αἱ κατὰ διοικητικὸν τύπον πράξεις ὡς πηγὴ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.....	105
	α') Κανόνες διοικητικοῦ δικαίου ὑπὸ τύπον διοικητικόν. Αἱ ἀνομοθετικαὶ ἐξουσιοδοτήσεις : σ. 105.—β') Τὰ διατάγματα : σ. 107.—γ') Εἶδη τῶν διαταγμάτων : σ. 108.—δ') Ἐτεροι διοικητικαὶ κατὰ τὸν τύπον πράξεις—πηγὴ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου : σ. 111.—ε') Διαφοραὶ, ὑπὸ ἑποψὴν τυπικῆς δυνάμεως, μεταξὺ τῶν νομοθετικοῦ περιεχομένου διοικητικῶν πράξεων : σ. 113.	
§ 24.	Κείμενα προάγοντα τὴν ἔρευναν τῶν πηγῶν.....	115
	α') «Διοικητικὴ πρακτικὴ» καὶ «δικαστικὴ πρακτικὴ» : σ. 115.—β') Αἱ ἐγκύκλιαι δὲν ἀποτελοῦσι πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου : σ. 115.—γ') Ἡ νομολογία δὲν ἀποτελεῖ πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου : σ. 117.	
§ 25.	Τὸ ἔθιμον παρ' ἡμῖν δὲν ἀποτελεῖ πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.....	118

II. Χρονικὰ καὶ τοπικὰ ὄρια τῆς ἰσχύος τῶν νομοθετικῶν κειμένων

§ 26.	Δημοσίευσις τῶν κειμένων. «Ἐφημερὶς τῆς κυβερνήσεως».....	121
	α') Μέσον τῆς δημοσιεύσεως καὶ ἀρχικὸς δικαιολογικὸς αὐτῆς λόγος : σ. 121.—β') Ἡ δημοσίευσις ὡς συστατικὸν στοιχεῖον τῆς πράξεως : σ. 122.—γ') Ἀμάχητον τὸ δημοσιευόμενον κείμενον : σ. 124.	
§ 27.	*Έναρξις τῆς οὐσιαστικῆς ἰσχύος τῶν νόμων καὶ τῶν διαταγμάτων.....	125
	α') Ἐναρξις τῆς ἰσχύος τῶν νόμων : σ. 125.—β') Ἐναρξις τῆς ἰσχύος τῶν διαταγμάτων : σ. 127.—γ') Κατάργησις τῶν ἀντιθέτων ὁρισμῶν : σ. 128.	
§ 28.	*Αναδρομικότης.....	129
	α') Τῶν διοικητικῶν νόμων : σ. 129.—β') Τῶν ὑπὸ διοικητικὸν τύπον κانونῶν διοικητικοῦ δικαίου : σ. 131.	
§ 29.	Λήξις τῆς οὐσιαστικῆς ἰσχύος.....	132
	α') Τῶν διοικητικῶν νόμων : σ. 132.—β') Τῶν ὑπὸ διοικητικὸν τύπον κانونῶν διοικητικοῦ δικαίου : σ. 133.	
§ 30.	*Ἡ κατὰ τόπον ἰσχύς τῶν πηγῶν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.....	134

III. Ἡ θεωρία τοῦ διοικητικοῦ δικαίου

§ 31.	*Έννοιολογικὴ σχέσις τῆς θεωρίας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου πρὸς τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην.....	136
§ 32.	*Έννοια τῆς διοικητικῆς πολιτικῆς.....	138
§ 33.	*Ἐπίδρασις τῶν νομικῶν ἑννοιῶν τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου ἐπὶ τῆς ἑρεύνης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.....	140
§ 34.	Μέθοδος ἑρεύνης ἐν τῇ θεωρίᾳ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.....	143

- § 35. Ἡ θεωρία τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐν τῇ ἄλλοδαπῇ..... 144
 § 36. Ἡ θεωρία τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐν Ἑλλάδι..... 145
 α') Ἀνάπτυξις τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης : σ. 145.—β') Παλαιότεροι συγγραφεῖς τοῦ διοικητικοῦ δικαίου : σ. 148.—γ') Προαγωγή τῆς ἐπιστημονικῆς ἐρευνῆς κατὰ τὰς τελευταίας δεκαετηρίδας : σ. 148.

ΤΜΗΜΑ ΔΕΥΤΕΡΟΝ

ΓΕΝΙΚΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ Α' : ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΕΙΔΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ. ΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΑΙ. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΙΕΡΑΡΧΙΑ.

I. Ἡ ἔννοια τῶν διοικητικῶν ὀργάνων καὶ αἱ κατηγορίαι αὐτῶν

- § 37. Ἐννοια τῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας διοικήσεως..... 150
 α') Ἡ ἔννομος ὀργάνωσις τῆς διοικήσεως ἐν τῷ συγχρόνῳ δικαίῳ : σ. 150.—β') Ἐννοιολογικὴ σχέσις τοῦ ὀργάνου πρὸς τὸ οὐκ εἶναι νομικὸν πρόσωπον δημοσίου δικαίου : σ. 150.
 § 38. Ὅργανα κρατικά, ἐν στενῇ ἔννοια, καὶ ὄργανα ἐτέρων δημοσίου δικαίου προσώπων..... 154
 § 39. Διοικητικὰ ὄργανα ἄμεσα καὶ ἔμμεσα..... 155
 § 40. Δημόσιοι ὑπάλληλοι καὶ ἐπίτιμοι λειτουργοὶ..... 157
 § 41. Διοικητικαὶ ἀρχαὶ καὶ «κυρίως ὑπάλληλοι»..... 158
 § 42. Διοικητικὰ ὄργανα-ἄτομα καὶ διοικητικὰ ὄργανα συλλογικά..... 159
 α') Ἐννοια τῆς διακρίσεως : σ. 159.—β') Εἶδη τῶν συλλογικῶν διοικητικῶν ὀργάνων : σ. 159.—γ') Νόμιμος σύνθεσις : σ. 161.—δ') Προεδρεῖον : σ. 163.—ε') Περίοδοι : σ. 163.—ς') Σύνοδοι : σ. 163.—ζ') Ἀπαρτία : σ. 163.—η') Συνεδρίασις : σ. 164.—θ') Πλειοψηφία : σ. 165.
 § 43. Διοικητικὰ ὄργανα κεντρικὰ καὶ διοικητικὰ ὄργανα περιφερειακά..... 166
 α') Ἐννοια τῆς διακρίσεως : σ. 166.—β') Αἱ διοικητικαὶ περιφέρειαι τοῦ κράτους : σ. 167.—γ') Διοικητικαὶ περιφέρειαι τῆς κρατικῆς ὀργανώσεως καὶ περιφέρειαι τοπικῶν ὀργανισμῶν : σ. 168.—δ') Διοικητικαὶ περιφέρειαι παράλληλοι, ἐπάλληλοι καὶ ὑπάλληλοι, διάλληλοι : σ. 169.—ε') Διοικητικαὶ περιφέρειαι γενικαὶ καὶ εἰδικαὶ : σ. 170.—ς') Περιφερειακὰ ὄργανα γενικῆς ἀρμοδιότητος καὶ περιφερειακὰ ὄργανα εἰδικῶν κλάδων : σ. 170.

II. Ἡ ἔννοια τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν.—Ἡ ὀργανικὴ σχέσις τῆς διοικητικῆς ἱεραρχίας

- § 44. Αἱ διοικητικαὶ ὑπηρεσίαι..... 171
 α') Ὄργανικὴ ἔννοια : σ. 171.—β') Κατηγορίαι : σ. 173.
 § 45. Ἡ διοικητικὴ ἱεραρχία..... 175
 α') Ἐννοια : σ. 175.—β') Γενικὴ διοικητικὴ ἱεραρχία καὶ εἰδικαὶ ἱεραρχίαι : σ. 175.—γ') Ἐννοιολογικὴ σχέσις τῆς ἱεραρχίας πρὸς συγγενεῖς νομικὰς ἔννοιαι : σ. 177 [α. Πρὸς τὴν βαθμολογικὴν σχέσιν : σ. 177.—β. Πρὸς τὴν πρωτοκαθεδρίαν : σ. 177.—γ. Πρὸς τὴν σχέσιν κρατικῆς ἐποπτείας : σ. 179].

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ Β' : ΤΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΣ

I. Διοικητικὰ τινὰ συστήματα δευτερευούσης σημασίας

- § 46. Γενικὰ γνωρίσματα τῶν διοικητικῶν συστημάτων..... 180
 § 47. Σύστημα διοικητικῆς ὀργανώσεως δι' ὑπάλληλων καὶ σύστημα ὀργανώσεως δι' ἐπίτιμων λειτουργῶν..... 181
 α') Ἐννοια τῆς διακρίσεως : σ. 181.—β') Ἐφαρμογαὶ ἐν Ἑλλάδι : σ. 183.

- § 48. Σύστημα διοικητικῆς ὀργανώσεως δι' ὀργάνων—ἀτόμων καὶ σύστημα ὀργανώσεως δι' ὀργάνων συλλογικῶν..... 183
- § 49. Σύστημα δογματικῶν ἢ λογικῶν καὶ σύστημα ἐπαρχιακῶν ἢ ἱστορικῶν..... 185
- α') Ἐννοια τῶν συστημάτων : σ. 185.—β') Πλεονεκτήματα τοῦ δογματικοῦ συστήματος : σ. 186.—γ') Ἐφαρμογὴ τοῦ δογματικοῦ συστήματος ἐν Ἑλλάδι : σ. 187.

II. Ἡ ἀποκεντρώσις καὶ ἡ αὐτοδιοίκησις

- § 50. Σύστημα διοικητικῆς ὀργανώσεως συγκεντρωτικῶν καὶ σύστημα ὀργανώσεως ἀποκεντρωτικῶν..... 188
- α') Ἐννοια τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως : σ. 188.—β') Πλεονεκτήματα τῆς ἀποκεντρώσεως : σ. 191.—γ') Ἐφαρμογαὶ τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως ἐν Ἑλλάδι : σ. 194.
- § 51. Σύστημα αὐτοδιοικήσεως..... 197
- α') Ἐννοια τῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν γένει : σ. 197.—β') Διάρκρσις μεταξὺ τῆς τοπικῆς καὶ τῆς εἰδικῆς ἢ «καθ' ὄλην» αὐτοδιοικήσεως : σ. 202.—γ') Δευτεροβάθμια τοπικὴ αὐτοδιοίκησις : σ. 203.—δ') Πλεονεκτήματα τῆς αὐτοδιοικήσεως : σ. 204.—ε') Κρατικὴ ἐποπτεία ἐπὶ τῆς αὐτοδιοικήσεως : σ. 204.—ς') Ἐφαρμογαὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως παρ' ἀλλοδαποῖς καὶ ἐν Ἑλλάδι : σ. 205.

ΤΜΗΜΑ ΤΡΙΤΟΝ

ΟΜΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΙΣ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ Α' : Η ΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΙΣ

I. Ὁργάνωσις τῆς κεντρικῆς διοικήσεως

- § 52. Ὁ βασιλεὺς..... 213
- α') Νομικὴ ἐν τῇ πολιτείᾳ θέσις : σ. 213.—β') Ἀρμοδιότητες : σ. 215.
- § 53. Οἱ ὑπουργοί..... 218
- α') Status : σ. 218.—β') Ἀρμοδιότητες : σ. 220.—γ') Οἱ ὑφυπουργοί : σ. 224.—δ') Τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον : σ. 225.—ε') Τὰ ὑπουργεῖα : σ. 228.
- § 54. Τὰ ἐν τῷ κέντρῳ συμβούλια τῆς διοικήσεως..... 230
- α') Τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον : σ. 230.—β') Τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας : σ. 230.—γ') Τὸ νομικὸν συμβούλιον τοῦ κράτους : σ. 238.—δ') Τὸ ἀνώτατον συμβούλιον δημοσίων ὑπηρεσιῶν : σ. 241.—ε') Ἄτερα συλλογικὰ ὄργανα τῆς κεντρικῆς διοικήσεως : σ. 242.—ς') Συμβούλια παρὰ τοῖς καθ' ἕκαστα ὑπουργείοις : σ. 242.

II. Ὁργάνωσις τῆς περιφερειακῆς διοικήσεως

A'. Αἱ διοικητικαὶ περιφέρειαι τῆς ἐπικρατείας

- § 55. Αἱ γενικαὶ διοικητικαὶ περιφέρειαι: γενικαὶ διοικήσεις, νομοί, ἐπαρχίαι, δῆμοι καὶ κοινότητες..... 245
- α') Ἱστορικὸν : σ. 245.—β') Ὁ δῆμος καὶ ἡ κοινότης ὡς διοικητικαὶ περιφέρειαι τῆς ἐπικρατείας : σ. 248.—γ') Περιφερειακαὶ ἀρχαὶ εἰδικῶν κλάδων ἐν ταῖς γενικαῖς περιφερείαις : σ. 249.
- § 56. Αἱ εἰδικαὶ διοικητικαὶ περιφέρειαι..... 250
- B'. Περιφερειακὴ ὀργάνωσις γενικῆς ἀρμοδιότητος
- § 57. Οἱ γενικοὶ διοικηταί..... 251
- α') Ἑπηρεσιακὴ κατάστασις : σ. 251.—β') Ἀρμοδιότητες : σ. 253.—γ') Τὰ

	γραφεῖα τῆς γενικῆς διοικήσεως : σ. 255.—δ') Συμβούλια παρὰ τοῖς γενικοῖς διοικηταῖς : σ. 256.	
§ 58.	Οἱ νομάρχαι..... α') Ὑπηρεσιακὴ κατὰστασις : σ. 257.—β') Ἀρμοδιότητες : σ. 258.—γ') Αἱ νομαρχίαι : σ. 262.—δ') Συμβούλια παρὰ τοῖς νομαρχαῖς : σ. 263.	257
§ 59.	Οἱ ἐπαρχοὶ..... α') Ὑπηρεσιακὴ κατὰστασις : σ. 263.—β') Ἀρμοδιότητες : σ. 265.—γ') Ἡ ἐπαρχεῖα : σ. 266.	263
	<i>Γ'. Περιφερειακὴ ὀργάνωσις ἐιδικῶν κλάδων</i>	
§ 60.	Αἱ περιφερειακαὶ ὑπηρεσίαι ἐιδικῶν κλάδων.....	266
	III. Οἱ περὶ δημοσίων ὑπαλλήλων θεσμοὶ	
§ 61.	Ἐννοια, κατηγορία, νομικὸς χαρακτήρ τῆς δημοσίας ὑπαλληλικῆς σχέσεως καὶ ἱστορικὴ ἐπισκόπησις τῶν δημοσίων ὑπαλληλικῶν θεσμῶν παρ' ἡμῖν.. α') Ἐννοια : σ. 269.—β') Κατηγορίαι : σ. 272 [a. Πολιτικὸν καὶ στρατιωτικὸν : σ. 273.—b. Διοικητικὸν ἐν εὐρείᾳ ἐννοίᾳ καὶ δικαστικὸν : σ. 274.—c. Ἰσόβιοι, μόνιμοι, δόκιμοι, ἐκτακτοὶ, ἐπὶ θητείᾳ, ἐπὶ συμβάσει : σ. 274.—d. Ἀρχαί, προσωπικῶν τῶν γραφείων, ἐκτελεστικὰ ὄργανα : σ. 279.—e. Δημόσιοι ὑπάλληλοι κρατικὸν καὶ δημόσιοι ὑπάλληλοι ὑπηρετοῦντες παρὰ νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου : σ. 279].—γ') Νομικὸς χαρακτήρ τῆς δημοσίας ὑπαλληλικῆς σχέσεως : σ. 280.—δ') Ἐπισκόπησις τῆς ἱστορικῆς ἐν Ἑλλάδι ἐξελίξεως τῶν δημοσίων ὑπαλληλικῶν θεσμῶν : σ. 282.	269
§ 62.	Ἰδρυσις τῆς δημοσίας ὑπαλληλικῆς σχέσεως..... α') Διορισμός : σ. 285.—β') Ἀναδιορισμός : σ. 287.—γ') Ἡ προσόντα διορισμοῦ : σ. 287 [a. Γενικά : σ. 287.—b. Εἰδικά : σ. 288].—δ') Τὰ κωλύματα τοποθετήσεως καὶ τὰ ἀσυμβίβαστα ἐτέρας θέσεως : σ. 289 [a. Τὸ ἐκ τῆς ἐντοπιότητος κώλυμα : σ. 289.—b. Τὸ ἐκ τῆς συγγενείας κώλυμα : σ. 289.—c. Τὸ ἀσυμβίβαστον καταλήψεως ἐτέρας θέσεως : σ. 290].	285
§ 63.	Τὰ καθήκοντα καὶ οἱ περιορισμοὶ τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων..... α') Ἡ ὀρκωμοσία : σ. 290.—β') Ἡ πρὸς ἐγγυοδοσίαν ὑποχρέωσις : σ. 290.—γ') Ἡ ἐκτέλεσις τῆς ὑπηρεσίας : σ. 291.—δ') Ἄτερα καθήκοντα καὶ περιορισμοὶ τοῦ δημοσίου ὑπαλλήλου : σ. 292.	290
§ 64.	Ἡ ὑποχρέωσις ὑπακοῆς.....	295
§ 65.	Τὰ δικαιώματα τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων..... α') Γενικὸν χαρακτήρες τῶν δημοσίων ὑπαλληλικῶν δικαιωμάτων : σ. 299.—β') Ἡ ἀσκησις τοῦ λειτουργήματος : σ. 301.—γ') Ὁ τίτλος : σ. 301.—δ') Ὁ βαθμὸς : σ. 301.—ε') Ἡ πρωτοκαθεδρία : σ. 302.—ς') Αἱ ἀποδοχαί : σ. 302.—ζ') Τὸ δικαίωμα νοσηλείας : σ. 303.—η') Τὸ δικαίωμα συντάξεως : σ. 303.	299
§ 66.	Αἱ εὐθῦναι τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων..... α') Ποινικαὶ εὐθῦναι : σ. 304.—β') Ἀστικαὶ εὐθῦναι : σ. 307.—γ') Πειθαρχικαὶ εὐθῦναι : σ. 312.	304
§ 67.	Πειθαρχικὸν δίκαιον τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων.....	312
§ 68.	Μεταβολαὶ τῆς ὑπηρεσιακῆς καταστάσεως..... α') Προαγωγή : σ. 320.—β') Ὑποβιβασμός : σ. 324.—γ') Μετάθεσις : σ. 325.—δ') Ἀπόσπασις : σ. 326.—ε') Μετάταξις : σ. 327.—ς') Διαθεσιμότης : σ. 328.—ζ') Προσωρινὴ θέσις εἰς ἀργίαν : σ. 329.	320
§ 69.	Ἡ συνταγματικὴ μονιμότης τῶν τακτικῶν ὑπαλλήλων τῆς διοικήσεως.....	330
§ 70.	Λύσις τῆς ὑπαλληλικῆς σχέσεως..... α') Λύσις αὐτοδικαίᾳ ἐκ τοῦ νόμου : σ. 336.—β') Λύσις δυνάμει πράξεως τῆς διοικήσεως : σ. 337.	336

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ Β' : ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΑΣΚΟΥΝΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑΝ
ΒΕΟΤΣΙΑΝ

I. Οἱ δήμοι καὶ αἱ κοινότητες

§ 71.	Σύστασις καὶ κατάργησις τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.— 'Εδαφικαὶ μεταβολαί.—Καθορισμὸς ὁρίων.—Δημόται.....	341
	α') Διάκρισις μεταξὺ δήμου καὶ κοινότητος : σ. 341.—β') Κανόνες συστά- σεως νέας κοινότητος : σ. 342.—γ') Ἐνσωμάτωσις συνουικισμοῦ δήμου ἢ κοινότητός τινος εἰς ἕμωρον ὀργανισμόν : σ. 343.—δ') Κατάργησις κοινοτή- των : σ. 343 [α. Ἐπὶ μορφῆν συγχωνεύσεως : σ. 343.—β. Ἐπὶ μορφῆν προσ- αρτήσεως εἰς ἕμωρον ὀργανισμόν : σ. 344].—ε') Καθορισμὸς δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὁρίων : σ. 344.—ς) Δημόται. Μητρώα : σ. 346.	
§ 72.	Διοικητικαὶ ἀρχαὶ τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων.....	347
	α') Ὁργάνωσις τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν τοῦ δήμου καὶ τῆς κοινότητος : σ. 347.—β') Ἀρμοδιότητες τῶν δημοτικῶν καὶ τῶν κοινοτικῶν ἀρχῶν : σ. 349.— γ') Κανόνες λειτουργίας τῶν συλλογικῶν ὀργάνων : σ. 350.	
§ 73.	Ἐποπτεία τῆς πολιτείας ἐπὶ τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. 352 α') Εὐθῆναι τῶν διοικούντων τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητας.—Ἀπειθαρχικὰ μέτρα» τοῦ κράτους κατ' αὐτῶν : σ. 352.—β') Κρατικὴ ἐποπτεία ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν βουλευομένων συλλογικῶν ὀργάνων : σ. 356 [α. Τύπος τῆς ἐποπτικῆς πράξεως : σελ. 356.—β. Καταστατικὴ ἐποπτεία νομιμότητος : σ. 356.—ς. Προληπτικὴ οὐσιαστικὴ ἐποπτεία : σ. 360].	
§ 74.	Οἱ δημοτικοὶ καὶ κοινοτικοὶ ὑπάλληλοι.....	364
	α') Στοιχεῖα τῆς ἐννοίας τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ ὑπαλλήλου καὶ φύσις τῆς ὑπαλληλικῆς σχέσεως : σ. 364.—β') Ὁργανισμὸς τῆς ὑπηρεσίας τοῦ δή- μου ἢ τῆς κοινότητος : σ. 365.—γ') Ὑπηρεσιακὴ κατάστασις τῶν δημοτικῶν καὶ τῶν κοινοτικῶν ὑπαλλήλων : σ. 366.	
§ 75.	Περιουσία καὶ πόροι τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων.....	368
	α') Περιουσία : σ. 368.—β') Πόροι : σ. 371.	
§ 76.	Προϋπολογισμὸς τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων, ἀπολογισμὸς, ταμειακὴ ὑπηρεσία.....	374
	α') Δαπάναι ὑποχρεωτικαὶ καὶ προαιρετικαὶ : σ. 374.—β') Κατάρτισις καὶ ψήφισις τοῦ προϋπολογισμοῦ : σ. 375.—γ') Κρατικὴ ἐποπτεία ἐπὶ τοῦ προ- υπολογισμοῦ : σ. 376.—δ') Ἐκτέλεσις τοῦ προϋπολογισμοῦ. Ἀπολογισμὸς. Ταμειακὴ ὑπηρεσία : σ. 378.	
§ 77.	Ἔργα καὶ προμήθειαι τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων.....	378
§ 78.	Συμβάσεις παραχωρήσεως ὑπηρεσιῶν, ἐκποίησεως ἀκινήτων, μισθωτικά, δανειστικά.....	380
	α') Τρόποι λειτουργίας δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὑπηρεσιῶν : σ. 380.— β') Ἐκποίησις δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν πραγμάτων : σ. 380.—γ') Συμ- βάσεις μισθώσεως καὶ ἐκμισθώσεως : σ. 381.—δ') Δάνεια δήμων καὶ κοινο- τήτων : σ. 381.	
§ 79.	Οἱ σύνδεσμοι δήμων καὶ κοινοτήτων.....	382
	α') Σύστασις : σ. 382.—β') Ὁργανα. Λειτουργία : σ. 382.—γ') Διάλυσις : σ. 383.	

II. Οἱ ὀργανισμοὶ τῆς καθ' ὕλην αὐτοδιοικήσεως

§ 80.	Ἐννοια τῶν ὀργανισμῶν τῆς καθ' ὕλην αὐτοδιοικήσεως.....	383
	α') Νομικὴ προσωπικότης καὶ ἄσκησις δημοσίας ἐξουσίας : σ. 383.—β') Συ- στασις τῶν δημοσίων ὀργανισμῶν : σ. 385.—γ') Οἱ δημόσιοι ὀργανισμοὶ ὡς	

	μέλη τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως : σ. 386.—δ') Εἰδικώτερον περὶ τῶν ἐν- νοιολογικῶν κριτηρίων τῶν δημοσίων ὀργανισμῶν : σ. 387.	
§ 81.	Πληθωρισμὸς τῶν ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου κατὰ τὰς τελευταίας δε- καετίας.....	392
§ 82.	Κύριαι κατηγορίαι ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου.....	395
§ 83.	Κανόνες ὀργανώσεως καὶ λειτουργίας τῶν ὀργανισμῶν.....	397
	α') Διοικητικαὶ ἀρχαὶ καὶ ὑπάλληλοι τῶν νομικῶν προσώπων τῆς καθ' ἑλθὴν αὐτοδιοικήσεως : σ. 397.—β') Γενικοὶ κανόνες λειτουργίας : σ. 400.	
§ 84.	Ἐποπτεία τοῦ κράτους ἐπὶ τῶν ὀργανισμῶν τῆς καθ' ἑλθὴν αὐτοδιοικήσεως. α') Δικαιολογικὸς λόγος τῆς ἐποπτείας : σ. 400.—β') Ἐποπτεία οἰκονο- μική : σ. 401.—γ') Ἐποπτεία διοικητική : σ. 402.	400

ΤΜΗΜΑ ΠΡΩΤΟΝ
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑΙ ΕΝΝΟΙΑΙ

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ ΠΡΩΤΟΝ
ΑΙ ΕΝΝΟΙΑΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ ΚΑΙ ΤΟΥ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

I

ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ Η ΔΙΟΙΚΗΣΙΣ

§ 1. Αἱ «διοικητικαὶ» νομικαὶ πράξεις καὶ ὑλικαὶ ἐνέργειαι.— Ὑφίσταται κατηγορία τις νομικῶν πράξεων καὶ ὑλικῶν ἐνεργειῶν τῆς δημοσίας ἐξουσίας¹, πρὸ τῶν ὁποίων καθ' ἑκάστην παριστάμεθα πάντες οἱ ἐν τῇ χώρᾳ ζῶντες καὶ αἰτίνας ἔχουσι τὴν ἐξωτερικὴν ἐμφάνισιν δράσεως ἰδιωτικοῦ ὀργανισμοῦ, προσομοιάζουσαι πρὸς τὰ ἔργα τὰ ἀνήκοντα συνήθως εἰς τὴν σφαιρὰν τῆς ζωῆς τῶν ἰδιωτῶν. Πρὸ τῶν τοιούτων ἐκδηλώσεων τῆς δημοσίας ἐξουσίας τελοῦσιν, ὡς εἴρηται, ἀνά πᾶν αὐτῶν βῆμα οἱ πολῖται, τοῦθ' ὅπερ δὲν θὰ ἠδύνατο φέρ' εἰπεῖν νὰ λεχθῆ ἓν σχέσει πρὸς τὸ νομοθετικὸν ἢ τὸ δικαστικὸν τῆς ἐξουσίας ταύτης ἔργον. Καθίστανται δ' ἀφ' ἐτέρου αἱ ἐνέργειαι αὗται ἐμφανεῖς οὐ μόνον ἐντὸς τῶν ἀστικῶν κέντρων, ἀλλὰ καὶ ἐν τῇ ὑπαίθρῳ καὶ μέχρι τῶν ἐσχατιῶν ἔτι τῆς ἐπικρατείας — πανταχοῦ ἐνθα εὐρίσκονται δημόσια ὄργανα — συγκροτοῦσαι ἐν τῷ συνόλῳ αὐτῶν τὴν ἀέναον ἐκείνην δραστηριότητα τῆς δημοσίας ἐξουσίας, ἧς ἡ μεγάλη ποικιλία τῶν ἀντικειμένων ἀποτε-

1. Κατὰ τὸν ἐπικρατήσαντα καὶ παρ' ἄλλοδαποῖς ὄρον öffentliche Gewalt, puissance publique, autorité publique. Ἡ δημοσία ἐξουσία ἔχει τὴν δύναμιν νὰ ἀπευθῆν ἐπιταγὰς πρὸς ὑποκείμενα ἐλευθέρως βουλήσεως καὶ νὰ ἀναγκάσῃ αὐτὰ δι' ἰδίων νομίμων μέσων εἰς τήρησιν τῶν τοιούτων ἐπιταγῶν. Ἀσκεῖται αὕτη ὑπὸ τῶν δημοσίων ἀρχῶν καὶ ἀποτελεῖ ἐξουσίαν βουλήσεως ὑπερκειμένην ἐν σχέσει πρὸς τὰς ἰδιωτικὰς ἐξουσίας βουλήσεως, ὅπως δ' ἄγνωστον εἰς ἐλόκληρον τὸν τομέα τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου. Οἱ κανόνες τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου ἀναγνωρίζουσιν ὑπὲρ τῶν ἐν τῇ χώρᾳ προσώπων, φυσικῶν τε καὶ νομικῶν, ἰδιωτικὰς πάντοτε ἐξουσίας βουλήσεως, ρυθμίζουσι δὲ διὰ νομικῶν φραγμῶν τὴν ἔκτασιν αὐτῶν ἐν τοῖς καθ' ἑκάστα, διαμορφοῦντες αὐτάς εἰς συγκεκριμένους ὑποχρεώσεις καὶ δικαιώματα. Καθιεροῦσιν οὕτω μεταξὺ τῶν προσώπων ἐννόμους σχέσεις ἰδιωτικοῦ δικαίου, συνισταμένας δηλαδὴ δικαιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων ἰδιωτικῶν πάντοτε. Ἡ δημοσία ἐξουσία τούναντίον ὑπόκειται μὲν καὶ αὕτη εἰς νομικοὺς φραγμούς, ἀλλὰ, παρὰ τὴν τοιαύτην νομικὴν αὐτῆς ρύθμισιν, ἀποτελεῖ ὡς ἐκ τῆς ὑφῆς αὐτῆς ἐξουσίαν ἐπιβολῆς, ἐκ-

λεῖ κύριον χαρακτηριστικὸν τῶν συγχρόνων πολιτειῶν². Οὕτω π.χ. εἰς τὰς πόλεις γρηγορεῖ χάριν τῆς ἀσφαλείας τῶν πολιτῶν ἡ ἀστυνομία. Διαταγαὶ ἢ ἀπαγορεύσεις ἀπευθύνονται ὑπὸ τῶν ὀργάνων αὐτῆς πρὸς τὰς ομάδας τῶν διοικουμένων ἢ τοὺς καθ' ἕκαστα ιδιώτας καὶ λαμβάνονται μέτρα πρὸς περιφρούρησιν τῆς ὁμαλῆς εἰς τὰς ὁδοὺς κυκλοφορίας, τῆς εἰς δημοσίους τόπους εὐταξίας, τῶν ἡθῶν, τῆς ἀνέσεως τῶν κατοίκων. Παρέχονται συναφῶς («ἀδειαι» ἢ «ἐγκρίσεις» ἢ τὸναντίον ἐπιβάλλονται περιορισμοί, συμφώνως πρὸς τοὺς ὀρισμοὺς τῶν νόμων. Φροντίδες καταβάλλονται πρὸς ἐξασφάλισιν καλῶν ἐν τῇ χώρᾳ συγκοινωνιῶν. Κατασκευάζονται ὁδοί, γέφυραι καὶ ἄλλα δημόσια ἔργα. Μέτρα λαμβάνονται ἀφ' ἑτέρου διὰ τὴν πρόληψιν καὶ τὴν καταπολέμησιν λοιμωδῶν νόσων καὶ ἐν γένει διὰ τὴν διασφάλισιν καλῆς ὑγιεινῆς καταστάσεως ἐν τῇ ἐπικρατείᾳ. Καταβάλλεται μέριμνα ὑπὲρ τῆς ἐθνικῆς ἀμύνης, τῆς ἀγροτικῆς ἀσφαλείας, τῆς δημοσίας ἐκπαιδεύσεως, τῆς γεωργίας, τοῦ τουρισμοῦ, τοῦ δασικοῦ πλοῦτου τῆς χώρας, τῆς ἐμπορικῆς αὐτῆς ναυτιλίας, τῆς ἐθνικῆς ἐν γένει οἰκονομίας, τῶν ἐργαζομένων τάξεων, τῶν ἀπόρων, τῶν ὑπὸ θεομηγιῶν πληττομένων ομάδων. Δράσεις ἐκδηλοῦται πρὸς μυρίας κατευθύνσεις, ἐνέργεια ποικίλη καὶ διηλεκτική, δραστηριότης ἀδιάλειπτος, ἧς ἡ διακοπὴ θὰ ἐπέφερε καὶ τὴν διακοπὴν τῆς ζωῆς τῆς πολιτείας.

Ἄρασαι αὗται αἱ τῆς δημοσίας ἐξουσίας νομικὰ πράξεις καὶ τεχνικαί, οἰκονομικαί, ὑλικά ἢ ἄλλης οἰασθήποτε φύσεως ἐνέργεια εἶναι γνωσταὶ ἐν τῇ ἐπιστήμῃ τοῦ δημοσίου δικαίου ὑπὸ ἴδιον ὄνομα : Καλοῦνται «διοικητικά» πράξεις καὶ ἐνέργεια. Τυγχάνει δὲ καὶ ἡ ρηθεῖσα ὀνομασία αὐτῶν χαρακτηριστικὴ τῆς ἀναλογίας τῶν πρὸς ἐνεργείας ἀπλῶν ιδιωτῶν. Πράγματι, ἐνῶ ἡ ἀκριβολόγος χρῆσις τῶν ὄρων «νομοθετικὴ» καὶ «δικαστικὴ» ἐνέργεια προϋποθέτει κατ' ἀνάγκην πράξεις τῆς δημοσίας πάντοτε ἐξουσίας, τὸναντίον

δηλοῦται δ' εἰς ἐνόμους σχέσεις τοῦ δημοσίου δικαίου, συνδεοῦσας βουλήσεις ὑπερκείμενας πρὸς ἀλλήλας ἢ βουλήσεις ὑπερκείμενας πρὸς ἰδιωτικὰς τοιαύτας. Ἄλλως τε καὶ τὸ γνῶρισμα τῆς διακρίσεως τοῦ δημοσίου δικαίου ἀπὸ τοῦ ἰδιωτικοῦ εἶναι τοῦτο, ὅτι εἰς τὰς ὑπὸ τῶν κανόνων αὐτοῦ διεπομένας ἐνόμους σχέσεις διαγιγνώσκαι τις πάντοτε, πλὴν ἀπλῶν ἐνδεχομένων δικαιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων, καὶ ἐκδηλώσεις δημοσίας ἐξουσίας. Ἡ δημοσία ἐξουσία εἶναι ὡς πρὸς τὴν οὐσίαν αὐτῆς κρατικὴ, καθ' ἃ θέλομεν καὶ ἐν τοῖς ἐπομένοις ἐκθεσεῖ. Ἄνκει εἰς τὸ πρόσωπον τῆς πολιτείας ὡς ἴδιον δικαίωμα.

2. Διὰ τὴν ἐννοίαν τῶν ἀνωτέρω χρησιμοποιουμένων ἄνευ περαιτέρω ἐπεξηγήσεως ὄρων «πολιτεία» ἢ «κράτος», «δημοσία ἐξουσία», «χώρα» ἢ «ἐπικράτεια», «δημοσία ὄργανα» κλπ. θὰ ἠδύνατό τις νὰ παραπέμψῃ εἰς τὴν πολιτεολογίαν καὶ εἰς τὸ γενικὸν δημόσιον δικαίον. Πρβλ. τὰς ἐννοίας ταύτας ἐκτιθεμένας, πλὴν τῶν γενικῶν ἔργων γενικῆς πολιτεολογίας καὶ δημοσίου δικαίου, καὶ εἰς τὰς μονογραφικὰς ἐργασίας τῶν L. Gumplowicz, Geschichte der Staatstheorien (Innsbruck) 1905, Adolf Menzel, Begriff und Wesen des Staates, ἐν G. Anschütz κλπ. Handbuch der Politik, τόμ. α', ἐκδ. 3η, 1920, σελ. 41 ἐπ., Fr. Oppenheimer, L'état, ses origines, son évolution et son avenir (γαλλ. μετάφρ. ὑπὸ M. W. Horn) 1913, ἐν τῇ σειρά τῆς Biblioth. intern. de dr. public, H. Freyer, Der Staat (Leipzig) 1925, Karl Larenz, Rechts- und Staatsphilosophie der Gegenwart, 1935. καὶ πλείστων ἄλλων παρ' ἄλλοδαποῖς. Παρ' ἡμῶν ἰδὲ Ν.Ν. Σαρτιπόλου, Περὶ πολιτείας καὶ τῶν στοιχείων αὐτῆς, 1921, Δ. Βεζανῆ, Θεωρία τοῦ κράτους, 1932.

προκειμένου περὶ καθιδρυμάτων, ἐπιχειρήσεων ἢ ὀργανισμῶν ἰδιωτικῶν ἢ περὶ διαχειρίσεως ἰδιωτικῶν περιουσιακῶν στοιχείων³, χρησιμοποιοῦνται συγχρότατα ἐν τῇ νομικῇ λεκτικῇ οἱ ὅροι «διοικητικὴ ἐνέργεια», «διοίκησης», «διοικητής».

§ 2. Ἡ διοίκησης ὡς ἄσκησις δημοσίας ἐξουσίας.—α') *Ἡ ἐκ τῆς δημοσίας ἐξουσίας προέλευσις τῶν διοικητικῶν πράξεων καὶ ἐνεργειῶν.*—Ἡ ἐκτεθεῖσα ἐκ πρώτης ὄψεως ὁμοίότης ἱκανοῦ ἀριθμοῦ συγκεκριμένων ἐκδηλώσεων τῆς ὡς εἴρηται πολυμῶρφου δραστηριότητος πρὸς ἔργα ἀπλῶν ἰδιωτῶν ὀφείλεται ἀφ' ἑνὸς μὲν εἰς τὴν φύσιν πλείστων ἐκ τῶν τοιούτων ἐνεργειῶν ὡς καθαρῶς ὕλικῶν¹, ἀφ' ἑτέρου δ' εἰς τὸν προαιρετικὸν διὰ τοὺς ἰδιώτας χαρακτῆρα ἄλλων τινῶν ἐκ τῶν ἐνεργειῶν τούτων². Τοῦναντίον, νομοθετοῦσα ἢ δικάζουσα ἡ δημοσία ἐξουσία προβαίνει, ὡς γνωστόν, εἰς τὴν ἐκδοσιν νομικῶν ἀποκλειστικῶν πράξεων, πάντοτε δ' ὑποχρεωτικῶς διεπουσῶν τοὺς εἰς οὓς ἀφορῶσι.

Βαθυτέρα ἐντούτοις παρατήρησις πείθει ὅτι καὶ αἱ τοιαῦται καθαρῶς ὕλικαι ἐνέργειαι, πρὸς δὲ καὶ ἡ ἀπλῆ ἐκείνη παροχὴ ὑπηρεσιῶν, ὧν εἶναι τις ἐλεύθερος νὰ κάμῃ ἢ μὴ χρῆσιν, δὲν ἀποτελοῦσι πράξεις ἰδιωτικῆς, ἀλλ' ἀπορρέουσι τοῦναντίον ἐκ τῆς δημοσίας ἐξουσίας. Τῶντοι, ἡ ἄσκησις τῆς δημοσίας ἐξουσίας δὲν συνδέεται ἀναποσπαστῶς πρὸς τὴν ἔννοιαν τῆς ἀπλῆς παραγωγῆς νομικῶν πράξεων. Ἐξουσιαστικαὶ ἐνέργειαι ὕλικαι λαμβάνουσι χώραν ἀνὰ πᾶν βῆμα τῆς δημοσίας ζωῆς. Ἰκαναὶ τούτων μάλιστα ἀποσκοποῦσιν εἴτε εἰς τὴν προπαρασκευὴν ἐκδοθησομένων νομικῶν πράξεων εἴτε ἀντιστρόφως εἰς τὴν πραγμάτωσιν τῶν ἐννόμων ἀποτελεσμάτων τοιούτων πράξεων ἤδη ἐκδοθεισῶν. Προκειμένου δὲ περὶ τῶν ἀπλῶν μέτρων προνοίας ὑπὲρ τῶν ομάδων τῶν διοικουμένων ἢ τῶν καθ' ἕκαστα ἰδιωτῶν, τῶν διοικητικῶν δηλαδὴ ἐκείνων μέτρων τῶν μὴ περιβεβλημένων παντάπασιν ὑποχρεωτικῶν διὰ τοὺς ἰδιώτας

3. Πρβλ. μεταξὺ πλείστων ἄλλων καὶ τὸν ἐν τῷ ἀστικῷ δικαίῳ ὅρον «διοίκησης ἄλλοτρίων» (ἄρθρ. 730 ἐπ. τοῦ ἀστ. κώδ.). Ἰδὲ περαιτέρω καὶ ἄρθρα 92, 93, 748 καὶ ἄλλα τοῦ κώδ. Καὶ ἐν τῷ ἐμπορικῷ δικαίῳ γίνεται, ὡς γνωστόν, συγχροτῆ χρῆσις τοῦ ὅρου («διοίκησης» ἐταιρίας κλπ.).

1. Καταμετρήσεις γηπέδων καὶ σύνταξις σχεδιαγραμμάτων, παραλαβαὶ κατασκευασθέντων τεχνικῶν ἔργων, διάλυσις παρανόμου συγκεντρώσεως, ἐξυπηρέτησις σιδηροδρομικῶν συγκοινωνιῶν, διδασκαλία, διανομὴ ἀλληλογραφίας ἢ ταχυδρομικῶν δεμάτων, μεταφοραὶ ὕλικῶν κλπ. τυγχάνουσι πρόσφορα παραδείγματα ἐνεργειῶν τῆς δημοσίας διοικήσεως τεχνικῶν ἢ ὕλικῶν.

2. Λαμβάνονται πολλάκις ἀπλᾶ μέτρα προνοίας ὑπὲρ τῶν ομάδων τῶν διοικουμένων ἢ ὑπὲρ τῶν καθ' ἕκαστον ἰδιωτῶν, πάντοτε ἐπωφελῆ δι' αὐτοὺς καὶ ὅπως ἐστερημένα ὑποχρεωτικοῦ χαρακτῆρος. Εἰς τὴν περὶ τῆς ὀ λόγος διοικητικὴν δρᾶσιν οὐδεὶς τῶν διοικουμένων εἶναι ἠναγκασμένος νὰ ὑπαγάγῃ ἑαυτόν. Τοιαύτης φύσεως ἐνέργειαι εἶναι, φέρ' εἰπεῖν, ἡ παροχὴ χρηματικῶν βοηθημάτων εἰς ἐνδεεῖς δημότας, ἡ ὑπὲρ ἀπόρων ἀσθενῶν δωρεὰν δαΐθεις κλινῶν ἐν τινι κρατικῷ νοσηλευτηρίῳ, ἡ λειτουργία λαϊκῶν ὑπνωτηρίων διὰ τοὺς ἀστέγους κλπ.

χαρακτῆρα³, ἀρκεῖ νὰ ἀποβλέψῃ τις εἰς τὰ ἴδια νόμιμα μέσα, διὰ τῶν ὁποίων δύναται, χρειὰς τυχοῦσης, νὰ διασφαλισθῇ («αὐτοδυνάμως») ἔναντι τρίτων ἢ ἀδιατάρακτος αὐτῶν λήψις, ἵνα ἄριστα ἀντιληφθῇ τὴν ἐκ τῆς δημοσίας ἐξουσίας προέλευσιν αὐτῶν.

β') *Οὐσία τῆς δημοσίας ἐξουσίας. Φορεὺς αὐτῆς ἡ πολιτεία.*— Αἱ ἐν γένει πράξεις καὶ ἐνέργειαι, αἱ μαρτυροῦσαι ἄσκησιν δημοσίας ἐξουσίας καὶ στρεφόμεναι πρὸς τὸν κύκλον τῆς ζωῆς τῶν ἰδιωτῶν⁴, οὐ μόναι αἱ διοικητικαί, ἀλλὰ καὶ πᾶσαι αἱ λοιπαί, προέρχονται κατ' ἐπίφασιν ἐξ ἀνθρώπων. Οἱ τελευταῖοι οὗτοι ἐμφανίζονται χειριζόμενοι τὴν ἐξουσίαν, ὅτε μὲν δηλαδὴ ἐκδίδοντες νόμους διέποντας τοὺς ἰδιώτας, ὅτε δ' ἀπονέμοντες μεταξὺ αὐτῶν δικαιοσύνην, ὅτε δὲ τέλος ἀπευθύνοντες πρὸς αὐτοὺς πράξεις διοικητικὰς ἢ προβαίνοντες εἰς ὑλικὰς ἔναντι αὐτῶν διοικητικὰς ἐνεργείας. Αἱ ἐπιταγαὶ αἱ ἐκ τῶν προσώπων τούτων προερχόμεναι εἶναι φανερόν ὅτι εἶναι ὠπλισμέναι μὲ τινα ὑπερτάτην ἐν τῇ ὀργανωμένῃ ἀνθρωπίνῃ κοινωνίᾳ δύναμιν. Τῶντι, ἢ τήρησις αὐτῶν καθίσταται, χρειὰς τυχοῦσης, δυνατόν νὰ ἐπιβληθῇ ἀναγκαστικῶς εἰς τοὺς ἰδιώτας. Οὐδεὶς δ' ἐντὸς τῶν ὁρίων τῆς ἐπικρατείας δύναται νὰ ἀντιστῇ εἰς τοῦτο, οὐδὲ νὰ ἀποφύγῃ κατὰ τινα τρόπον τὴν εἰς τὴν δημοσίαν ἐν γένει ἐξουσίαν ὑποταγήν. Ἐξεταστέον ἤδη τις ἢ βαθυτέρα οὐσία τῆς ἐξουσίας ταύτης.

Δημοσιολόγοι τινὲς ὑποστηρίζουσιν ὅτι τὰ πράγματα ἔχουσιν ὡς φαίνονται. «Ὅτι δηλαδὴ ἐν τῇ χώρᾳ ὑφίσταται, καθ' ἃ μαρτυροῦσι τὰ γεγονότα⁵, διαστολή τις μεταξὺ «ἀρχόντων» καὶ «ἀρχομένων», τῶν μὲν ἰσχυροτέρων,

3. Πρβλ. τὸ ἀνωτέρω ἐν σημ. 2 ἀναφερόμενον παράδειγμα τῆς δωρεὰν διαθέσεως κλινοῦν ὑπὲρ ἀπόρων ἀρρώστων ἐν τινι κρατικῷ ἢ δημοτικῷ νοσηλευτηρίῳ. Πρόκειται καὶ ἐνταῦθα περὶ σχέσεως δημοσίου δικαίου μεταξὺ τῆς πολιτείας ἢ τοῦ δήμου καὶ τῶν ἔχοντων τὴν «ἐννομον προσδοκίαν» ὅπως χρησιμοποίησαι τὰς κλινὰς ἰδιωτῶν. Τὸ γεγονός ἐστὶ δὲν εἶναι ἐκ πρώτης ὕψεως ἐμφανὴς ἢ ἄσκησις δημοσίας διοικήσεως ὀφείλεται εἰς τὸ ἰδιάζον τῆς ἐννόμου σχέσεως περιεχόμενον. Πράγματι, δι' αὐτῆς δὲν δημιουργεῖται δημοσίου δικαίου ὑποχρέωσις ἰδιώτου τινός.

Διάφοροι εἶναι αἱ περιπτώσεις τῶν μέτρων προνοίας ὑπὲρ τῶν ἰδιωτῶν, ἃν ἢ χρήσις θεσπίζεται δι' αὐτοὺς ὡς ὑποχρεωτικῆ. Ὅστω, φέρ' εἰπεῖν, ἐν τῇ καθιερωσεί ὑποχρεωτικοῦ προληπτικοῦ τῶν πολιτῶν ἐμβολιασμοῦ ὑπὸ δημοτικῶν ἰατρῶν ἐν καιρῷ λοιμοῦ ἐκδηλοῦται ἀμέσως ὁ ἐξουσιαστικὸς χαρακτῆρ τῆς ἐννόμου σχέσεως, λόγῳ τοῦ εἶδους τοῦ περιεχομένου αὐτῆς. Ὁ ἰδιώτης ἐν τῇ τελευταίᾳ ταύτῃ περιπτώσει ὑπέχει ἐμφανῶς δημοσίου δικαίου ὑποχρέωσιν ἀνοχῆς ὀρισμένης διοικητικῆς ἐνεργείας.

4. Τὸν ὅρον «ἰδιῶται» χρησιμοποιοῦμεν ἐνταῦθα ὑπὸ τὴν εὐρείαν ἔννοιαν : τὴν τῶν ἐν γένει προσώπων τῶν ὑποκειμένων εἰς τὴν δημοσίαν ἐξουσίαν. Πρβλ. τὸν ὑπὸ τινων γερμανῶν συγγραφέων, τοῦ G. Jellinek, Allgem. Staatslehre 1929, σελ. 369 κ.π., ἰδίᾳ δὲ τοῦ Fritz Fleiner, Institutionen des Verwaltungsrechts, 8η ἐκδ., 1928, πολλαχοῦ χρησιμοποιούμενον ἐπίσης ἐπιτυχῆ ὅρον Untertan. Ἐν τῇ ἐννοίᾳ ταύτῃ περιλαμβάνονται οὐ μόνον οἱ ἐν τῇ ἐπικρατείᾳ ἄνθρωποι καὶ τὰ νομικὰ πρόσωπα ἰδιωτικοῦ δικαίου, ἀλλὰ καὶ αὐτὰ τὰ νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ἐν ᾗ μέτρῳ τελοῦσιν ἐν ἐννόμῳ θέσει «διοικουμένους», ὁσάκις, φέρ' εἰπεῖν, ἄσκει ἐπ' αὐτῶν ἡ πολιτεία τὴν ἐποπτείαν αὐτῆς.

5. Οἱ δημοσιολόγοι οὗτοι δὲν παραλείπουσι τὴν εὐκαιρίαν νὰ τονίσωσιν ὅτι βασιζοῦσι τὰ συμπεράσματα αὐτῶν ἐπὶ τῆς διαπιστώσεως τῶν πραγματικῶν γεγονότων. Τοῦτο ἀνα-

τῶν δ' ἀσθενεστέρων, σὺν τῷ χρόνῳ ἐκδηλουμένη καὶ ἐν διαρκεί ἀνελλίξει τελούσα. Οἱ δ' ἄρχοντες εἶναι ἰδίῳ δικαίωματι περιβεβλημένοι τὴν ἐξουσίαν. Δυνάμει ταύτης ἐπιβάλλουσιν εἰς τοὺς κυβερνωμένους τὰς ἐπιταγὰς αὐτῶν, ἀντίνας, ἐφ' ὅσον συνάδουσι πρὸς τοὺς διὰ τῆς «κοινῆς περὶ δικαίου συνειδησεως» διαμορφουμένους «ἀγράφους νομικοὺς κανόνας», τυγχάνουσιν ὑποχρεωτικά διὰ τοὺς ἰδιώτας⁶.

⁶ Ἐντούτοις αἱ ἐπικρατήσασαι, ὡς ὀρθότεραι, ἀρχαὶ τῆς κλασσικῆς πολιτειολογίας⁷ διαβλέπουσιν ἐν τῷ προσώπῳ τῆς πολιτείας τὸν φορέα τῆς δη-

φέρει ἐπανελημμένως καὶ ὁ Duguit, ἐν τῷ *Traité de droit constitutionnel*. Πρβλ. ἐπίσης G. Jèze, *L'influence de L. Duguit sur le droit administratif français*, ἐν *Archives de philosophie du droit*, 1932, σελ. 142: «L'étude des faits sociaux permet...».

6. Ἐπὶ κεφαλῆς τῆς σχολῆς ταύτης, τῆς αὐτοκαλουμένης «θετικῆς», τελεῖ, ὡς γνωστόν, ἰδίᾳ ἐν Γαλλίᾳ, ὁ Duguit. Πρβλ. ἔκθεσιν τῶν ἀρχῶν αὐτοῦ πρὸ παντὸς ἐν τῷ *Traité de dr. constit.*, 3η ἐκδ., 1927. Ὡσαύτως ἰδὲ Duguit, *Les transformations du droit public*, 1913, τοῦ αὐτοῦ, *La doctrine allemande de l'autolimitation de l'état*, ἐν *Revue du droit publ.* τόμ. 36 (1919) καὶ *Les doctrines juridiques objectivistes*, ἐν τῇ αὐτῇ *Revue*, τόμ. 44 (1927), H. Laski, *La conception de l'état de Léon Duguit*, ἐν *Archives de philosophie du droit*, 1932, R. Bonnard, *La conception juridique de l'état*, ἐν *Revue du dr. publ.*, τόμ. 39 (1922), τοῦ αὐτοῦ, Léon Duguit, *ses œuvres, sa doctrine*, ἐν *Revue du droit public*, τόμ. 46 (1929), σελ. 13 καὶ μετὰφρ. τῆς τελευταίας ταύτης μελέτης ὑπὸ Μ. Στασινοπούλου, Ἡ πολιτεία καὶ τὸ δίκαιον κατὰ τὰς θεωρίας τοῦ Duguit, 1933, Jèze, *L'influence de L. Duguit sur le droit admin. français*, ἐν *Archives de philos. du dr.*, 1932, τοῦ αὐτοῦ, *Les principes généraux du dr. admin.* 3η ἐκδ., τόμ. 1, ἰδίᾳ σελ. 22, 23, 25, τόμ. 2, σελ. 207, τόμ. 3, σελ. 66 σημ. 1, ἔνθα περὶ τῆς προελεύσεως τῆς ἐξουσίας τῶν ἀρχόντων, τοῦ αὐτοῦ, *Le dogme de la volonté nationale et la technique politique*, ἐν *Revue du dr. publ.*, τόμ. 44 (1927), σελ. 165-176, Joseph-Barthélemy καὶ P. Duez, *Traité élém. de dr. const.*, σελ. 77-8, *Le Fur, La souveraineté et le droit*, ἐν τῇ ρηθείσῃ *Revue*, τόμ. 25 (1908). Ἐτέρους ὁπαδοὺς τοῦ Duguit ἰδὲ ἐν *Traité de dr. constit.*, τόμ. 2, σελ. 44. Πρβλ. παρ' ἡμῶν ἔκθεσιν τῶν πολιτειολογικῶν ἀρχῶν τοῦ Duguit καὶ ἐν Δ. Βεζανῆ, *Θεωρία τοῦ κράτους*, 1932, Γ. Παπαχατζῆ, Ἡ πολιτειολογικὴ καὶ νομικὴ ἔννοια τῆς «ἐλευθερίας δράσεως» τῆς κρατικῆς ἐξουσίας, ἐν *Μελέταις ἐπὶ τοῦ ἰσχύοντος δημοσίου δικαίου*, 1947, Ἄγγ. Π. Τσιτσεκλή, *Αἱ θεωρίαι τοῦ L. Duguit*, ἐν Ἀρχεῖον οἰκον. καὶ κοιν. ἐπιστ. (Δ. Καλλιτσουνάκη), τόμ. 5φ, 1925.—Ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἀντίληψιν τοῦ L. Duguit περὶ τῶν ἀγράφων ἀεῖγλης *de droit* πρβλ. ἡμέτερον σημεῖωμα, Ἡ σημασία τῶν ἀγράφων νομικῶν κανόνων κατὰ τὸν Duguit, ἐν «*Δικαστικῆ*», τόμ. 6φ, 1934.

⁷ Ἐκ τῶν θεωρητικῶν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐν Γαλλίᾳ μᾶλλον ἐμπεπονημένοι διὰ τῶν διδασχῶν τοῦ Duguit εἶναι οἱ G. Jèze καὶ R. Bonnard. Πρβλ. ἄνωτ. Καὶ οἱ λοιποὶ ὁμοῦ δὲν δέχονται ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον τὰς ἀρχὰς τῆς κλασσικῆς πολιτειολογίας. Οὕτω π.χ. ὁ Barthélemy, *Dr. adm.*, παραδέχεται τὴν προσωπικότητα τῆς πολιτείας μόνον ὡς πρὸς τὰς «διαχειριστικὰς» αὐτῆς πράξεις, οὐχὶ δὲ καὶ ὡς πρὸς τὰς «πράξεις ἐξουσίας». Ἀκολουθεῖ καὶ ἐν τούτῳ τὰς γνώμας τοῦ Ducrocq, *Cours de dr. adm.*, ἐκδ. 7η, τόμ. δ' (1900), § 1371 ἐπ., σελ. 10 ἐπ. Ὁ Hauriou ἐξετάζει τὸ ζήτημα ἐν *Συστ. διοικ. δικ.*, σελ. 79 τοῦ α' τόμου τῆς ἑλλην. μεταφρ. (1936).

7. Αἱ ἀρχαὶ αὗται ἀνεπτύχθησαν, ὡς γνωστόν, ἰδίᾳ ἐν Γερμανίᾳ. Διδαχθεῖσαι ἀρχικῶς συστηματικῶς ὑπὸ τοῦ Gerber, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*—1η ἐκδ. τῷ 1865—διετυπώθησαν εἰτα ἐτελεστερον ὑπὸ τῶν P. Laband, *Das StaatsR. des deuts. Reiches* καὶ G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, 1887, σελ. 192 ἐπ., τοῦ αὐτοῦ, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*—1η ἐκδ. τῷ 1892, 2α τῷ 1905—ἰδίᾳ δὲ τοῦ αὐτοῦ

μοσίας ἐξουσίας. Κατὰ τὰς διδασκαλίας ταύτας ἡ πολιτεία, ἡ ὀργανωμένη αὐτῇ ὁλότῃς τοῦ μονίμως ἐν καθωρισμένη χώρᾳ βιοῦντος λαοῦ, εἶναι περιβεβλημένη, χάρις εἰς τὴν δύναμιν τὴν ὁποίαν διαθέτει, διὰ τῆς ἐξουσίας νὰ ἀπευ-

Allgemeine Staatslehre—1η ἐκδ. τῷ 1900. Εἰς τὸν τελευταῖον δὲ τοῦτον ὀφείλουσιν αἰ ἐν λόγῳ ἀρχαὶ τὰ μάλιστα τὴν διάδοσιν καὶ τὴν παγκόσμιον αὐτῶν ἐπιβολὴν ἐν τῇ συγχρόνῳ πολιτειολογίᾳ.

Ἡδὴ ὁ Gerber, ἐνθ' ἀνωτ., σελ. 1-3 τῆς 3ης—τελευταίας—ἐκδόσεως τοῦ 1880 ἀνέφερε : «Die Willensmacht des Staates ist die Macht zu herrschen : sie heisst Staatsgewalt». Πρβλ. καὶ σελ. 225 ἐπ. Ἐν δὲ P. Laband, ἐνθ. ἀνωτ., 5η ἐκδ. 1914, τόμ. α', ὑποστηρίζεται ἡ ἐκδοχὴ «von der Auffassung des Staates als einer juristischen Person» καὶ τὸνίζεται ἐντὶ «das Subjekt der Staatsgewalt ist der Staat selbst». Ἰδὲ ἰδίᾳ σελ. 56 ἐπ., 70 ἐπ.

Ἐν G. Jellinek, Allg. Staatsl. πρβλ. ἰδίᾳ σελ. 552—ἐν 5ῃ ἀνωτ., 1929, τῆς ὑπὸ τοῦ W. Jellinek γενομένης 3ης ἐκδ.—ἐνθα διδάσκεται ὅτι «Träger der Staatsgewalt ist der Staat und niemand anders». Ἰδὲ καὶ τοὺς αὐτόθι ἐν σημ. 2 συγγραφεῖς. Οἱ σύγχρονοι ταῖς ἀρχαῖς ταύταις γερμανεὶ πολιτειολόγοι καὶ συγγραφεῖς τοῦ δημοσίου δικαίου ἠκολούθησαν αὐτὰς πέντε. Οὕτω δέ, πρὶν ἢ διαμερρωθῶσιν ἰδίᾳ αἱ σχολαὶ τοῦ Kelsen—ἥτις ἔσχε κατὰ τὰς τελευταίας δεκαετηρίδας, μάλιστα δ' ἐν Αὐστρίᾳ, ἰκανὸν ἀριθμὸν ὀπαδῶν—καὶ τοῦ Smend, οὐδαμῶς σχεδὸν ἠκούοντο ἀντίθετοι πρὸς τὴν κλασσικὴν πολιτειολογίαν διδασκαλίᾳ ἐν ταῖς γερμανικαῖς χώραις. Ὀπαδοὶ αὐτῆς ἐγένοντο μετὰξὺ ἄλλων ἐν Γερμανίᾳ οἱ Gierke, Rehm, Hugo Preuss, Redslob, Giese, G. Mayer, Anschütz, Hubrich κλπ., μολονῶσι εἰς πολλὰ δευτερεύοντα ζητήματα τῆς κλασσικῆς θεωρίας διυστάμενοι πρὸς ἀλλήλους. Ἐν Αὐστρίᾳ ἐδίδαξεν ὁ Herrnritt, Grundlehren des VerwR., 1921, ἐν δ' Ἐλβετίᾳ ὁ Fleiner, Institutionen des deuts. VerwR., 8η ἐκδ. 1928, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1923 κλπ.

Αἱ ἀρχαὶ τῆς κλασσικῆς θεωρίας τοῦ κράτους, παρηλλαγμέναι ὡς πρὸς τινὰ σημεῖα ἐν σχέσει πρὸς τὰς γερμανικὰς, ἔτυγον ἐν πολλοῖς αὐτοτελοῦς ἀναπτύξεως καὶ ὑπὸ ἰκανοῦ ἀριθμοῦ γάλλων συγγραφέων : τῶν Esmein, *Éléments de dr. const.*, 8η ἐκδ. ὑπὸ Nézard (1927), σελ. 1 : «L'état est... le sujet et le support de l'autorité publique», Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'état*, 1920, τόμ. α', σελ. 48-50, Michoud, *La théorie de la personnalité morale*, ἐκδ. Trotabas, 1924.

Ἐν Ἰταλίᾳ ἐκπρόσωποι τῆς κλασσικῆς θεωρίας εἶναι οἱ Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, 3η ἐκδ., σελ. 16, Princ. di dir. ammin. 5η ἐκδ., 1925, σελ. 263 καὶ ἄλλοι, ἰδίᾳ δὲ ὁ Santi Romano, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, ἐν *Primo trattato completo di dir. amm. a cura di V.-E. Orlando*, τομ. α', σελ. 144 καὶ ἄλλοι νεώτεροι. Εἰδικώτερον ἢ ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ νομικῇ προσωπικότητι τοῦ κράτους ἐξετάζεται ἐν Santi Romano, *Corso di dir. amm.* 2α ἐκδ., 1932, σελ. 84 ἐπ.

Οἱ παρ' ἡμῖν κυριώτεροι συγγραφεῖς τοῦ δημοσίου δικαίου τάσσονται ὡσαύτως ὑπὲρ τῆς ἐκδοχῆς ὅτι τὸ πρόσωπον τῆς πολιτείας εἶναι φορεὺς τῆς πολιτικῆς ἐξουσίας. Πρβλ. Ν.Ι. Σαριπόλου, *Συνταγμ. δίκ.*, τόμ. α', ἐκδ. 2α, 1874, σελ. 53, Γ. Ἀγγελοπούλου, *Σύστ. δικ.*, σελ. 20, Ἰω. Ἀραβαντινοῦ, Ἐλλ. συνταγμ. δίκ., τόμ. α', 1897, σελ. 7 ἐπ., κυρίως δὲ Ν. Ν. Σαριπόλου, *Σύστ. συνταγμ. δίκ. καὶ γεν. δημοσίου δίκ.*, 1903, τοῦ αὐτοῦ, *Σύστ. τοῦ συνταγμ. δίκ. τῆς Ἑλλάδος*, τόμ. β', ἐκδ. 4η, 1923, σελ. 7 καὶ ἀλλαχοῦ, ἰδίᾳ δὲ τοῦ αὐτοῦ, *Περὶ πολιτείας καὶ τῶν στοιχείων αὐτῆς ἐν γένει*, 1921. Τὸ ζήτημα ἐξετάζεται καὶ ὑπὸ Ἄλ. Σβώλου, *Τὸ νέον σύνταγμα*, 1928, σελ. 83 καὶ ἀλλαχοῦ, τοῦ αὐτοῦ, *Συνταγμ. δίκ.*, 1934, σελ. 178 ἐπ., 207, τοῦ αὐτοῦ, *Πολιτικὴ ἐξουσία καὶ κυριαρχία*, 1917 (καὶ ἐν «*Νέφω αἰῶνι*» τόμ. α', σελ. 8). Πρβλ. περαιτέρω Γ. Φαρδῆ, *Συνταγμ. δίκ.*, 1931, τόμ. α', σελ. 23 ἐπ., 39, Ἡλ. Κυριακοπούλου, Ἑλλ. συνταγμ. δίκ., τευχ. α' 1932, σελ. 137.

ὄννη ἐπιταγὰς πρὸς πάντα τὰ ἐν τῇ ἐπικρατεῖα ὑποκείμενα ἐλευθέρας βουλήσεως — εἴτε ἀνθρώπους εἴτε νομικὰ πρόσωπα — καὶ νὰ ἀναγκάζῃ δι' ἰδίων νομίμων μέσων τὰ ἐν λόγῳ πρόσωπα νὰ ὑπείκωσιν εἰς τὰς ὡς εἴρηται ἐπιταγὰς. Ἡ δημοσία ἐξουσία εἶναι κατ' ἀκολουθίαν αὐτόχρημα κρατικὴ, δηλονότι ἀνήκει εἰς αὐτὴν τὴν πολιτείαν⁸. Τὰ δ' ἀσκοῦντα τὴν ἐξουσίαν ταύτην ἄτομα δὲν εἶναι τι ἄλλο εἰμὴ ὄργανα τῆς πολιτείας. Ἐν ἄλλοις λόγοις, ταῦτα εἶναι οἱ ἄνθρωποι οἱ ἐκδηλοῦντες τὴν βούλησιν τοῦ κράτους. Τῶνόντι, τὸ τελευταῖον τοῦτο, καθ' ὃ συλλογικὴ ὄν ἐνόησε — συλλογικὸν δηλαδὴ πρόσωπον — ἐστερημένον συνεπῶς, παρὰ τὴν πρόδηλον αὐτοῦ πραγματικότητα, ὑποστάσεως ὕλικῆς, δὲν δύνανται νὰ ἐκδηλώσῃ τὴν ἐξουσίαν αὐτοῦ εἰμὴ δι' ἀνθρώπων.

Ἡ ἐξουσία εἶναι συμφυῆς τῇ πολιτεῖα, καθ' ἅπερ ἡ βούλησις τῶ ἀνθρώπων. Ἄλλ' ἡ ἐξουσία βουλήσεως τοῦ ἀνθρώπου τυγχάνει, ὡς εἰκόσ, ὅλως ἄνισος ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἐξουσίαν βουλήσεως τῆς πολιτείας. Ἡ κρατικὴ ἐξουσία ἀποτελεῖ βούλησιν ὑπερκειμένην, ἄγνωστον εἰς τὸν κύκλον τῆς ἰδιωτικῆς ζωῆς, ἀσυγκρίτως ὑπερέχουσαν τῶν ἀνθρωπίνων βουλήσεων καὶ ἐπιβαλλομένην ἀπολύτως εἰς αὐτάς. Οὐδεμία ἴση αὐτῇ ἐν τῇ ἐπικρατεῖα βούλησις ὑφίσταται⁹. Κατ' ἀκολουθίαν, ἡ ἐξουσία αὕτη δὲν εἶναι δεκτικὴ ἐξωτερικῶν φραγμῶν τασσομένων εἰς αὐτὴν ἀκουσάν¹⁰.

8. Ἀποτελεῖ ἴδιαν τῆς πολιτείας ἐξουσίαν, ἐξ ἰδίου δικαίου κεκτημένην, ὡς λέγει ὁ P. Laband, Das StaatsR. des deuts. Reichs, τόμ. α', 5η ἐκδ., 1911, σελ. 70 καὶ ἀλλαχοῦ, ἢ πηγαίαν (ursprünglich) ὡς λέγει ὁ G. Jellinek, Allgemeine Staatsl., σελ. 433 ἐν 5η ἀνατ. 1929, τῆς 3ης ἐκδ., πρωτογενῆ (Primär), αὐτόθι, σελ. 432, κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τὴν παροράγων (abgeleitet) δημοσίαν ἐξουσίαν ἐτέρων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου, ἐνθ' ἄνωτ. σελ. 434. Ἡ τελευταία αὕτη εἶναι μέρος τι τῆς κρατικῆς ἐξουσίας, ἀσκούμενον ὑπὸ τῶν νομικῶν τούτων προσώπων κατὰ παροχὴν παρὰ τῆς πολιτείας.

9. Ἐχομεν ὑπ' ὄψιν κυριάρχους μόνον πολιτείας. Περὶ τῆς λεπτῆς διακρίσεως μεταξὺ τῆς ἐνοίας τῆς κρατικῆς ἐξουσίας (Staatsgewalt) καὶ τῆς ἐνοίας τῆς κυριαρχίας (Souveränität) καὶ περὶ τῆς διαστολῆς τῶν κυριάρχων πολιτειῶν ἀπὸ τῶν μὴ κυριάρχων, οἶα τὰ ἐπὶ μέρους κράτι τὰ ἀπαρτίζοντα ὁμοσπονδιακὴν πολιτείαν, πραγματεύεται ἡ γενικὴ πολιτεολογία.

10. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, εἰς τοὺς ἐκ τοῦ διεθνoῦς δικαίου νομικοὺς περιορισμοὺς ὑποβάλλει αὕτη ἑαυτὴν ἡ κυριάρχος κρατικὴ ἐξουσία. Περιορισμοὶ ἐπιβαλλόμενοι τυχόν ὑπὸ ἐξωτερικῆς δυνάμεως, ἀκούσεως τῆς πολιτείας, ἀντίκεινται εἰς αὐτὴν ταύτην τὴν ἐνοίαν τῆς κυριάρχου κρατικῆς ἐξουσίας. Ἡ ὑπόστασις τοῦ κυριάρχου κράτους τότε καταλύεται, καθ' ὅσον ἡ ἀνεπίδεκτος ἐξωτερικῶν φραγμῶν κρατικὴ ἐξουσία ἀποτελεῖ ἐν τῶν ἀπαραιτήτων στοιχείων τῆς ἐνοίας τῆς κυριάρχου πολιτείας. Τοιοῦτόν τι νομικὸν φαινόμενον λαμβάνει χώραν εἰς περίπτωσιν ὑπαγωγῆς τῆς πολιτείας εἰς ὁμοσπονδίαν—ὁπότε πρόκειται κατὰ τὰς εἰς τῆς κυριαρχίας τῆς κρατικῆς ἐξουσίας—ἢ κατακτῆσεως αὐτῆς ὑπὸ ξένης δυνάμεως—ὁπότε πρόκειται ὁλοσχερῆς κατάλυσις τῆς κρατικῆς ἐξουσίας, συνεπῶς δὲ καὶ αὐτῆς τῆς πολιτείας.

Τὸν ὡς εἴρηται χαρακτῆρα τῶν αὐτοθεσμεύσεων κέκτηνται, ὡς θέλομεν ἐν τοῖς ἐπομένοις ἐκθέσει, καὶ οἱ νομικὸι κανόνες τοῦ ἐσωτερικοῦ δημοσίου ἐν γένει δικαίου.

II

“ΔΙΟΙΚΗΣΙΣ., ΕΝ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚῆΙ ΕΝΝΟΙΑ,
 Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ

§ 3. Ἡ περὶ διακρίσεως τῶν «ἐξουσιῶν» θεωρία τοῦ Montesquieu.—
 α') Περὶ τοῦ δόγματος τοῦ Montesquieu.—Ὡς πρὸς τὸ μέτρον τῆς
 κατανομῆς τῆς δημοσίας ἐξουσίας μεταξὺ τῶν διαφόρων πρὸς ἄσκησιν ταύτης
 τεταγμένων κρατικῶν ὀργάνων ἐπέδρασε μέχρι σημείου τινὸς ἐπὶ τῆς διαπλά-
 σεως τῶν συναφῶν κανόνων τοῦ θεοῦ δημοσίου δικαίου πολλῶν εὐρωπαϊκῶν
 χωρῶν, καὶ γενικώτερον χωρῶν εὐρωπαϊκοῦ πολιτισμοῦ, ἡ περιφημος κατα-
 στάσα θεωρία τοῦ Montesquieu «περὶ διακρίσεως τῶν ἐξουσιῶν».

Διατυπωθεῖσα αὕτη περὶ τὰ μέσα τοῦ 18ου αἰῶνος¹, καθ' ἣν ἐποχὴν δὲν
 εἶχον εἰσέτι ἀναπτυχθῆ αἱ νεώτεραι ἐπιστημονικαὶ ἀντιλήψεις περὶ τοῦ προ-
 σώπου τοῦ κράτους ὡς μόνου φορέως τῆς ἐνιαίας δημοσίας ἐξουσίας καὶ περὶ
 τῆς διακρίσεως τῆς ἐξουσιαστικῆς δράσεως τῆς πολιτείας, ἀπὸ τῆς ἀπόψεως
 τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῆς περιεχομένου, ἀπλῶς εἰς τρεῖς λειτουργίας, διακρίνει
 ἐν παντὶ κρατικῷ συγκροτήματι τρεῖς διαφοροὺς «ἐξουσίας», τὴν νομοθε-
 τικὴν, τὴν ἐκτελεστικὴν καὶ τὴν δικαστικὴν, καὶ ὑποστηρίζει ὅτι εἶναι ἐπι-
 βεβλημένον, χάριν τῆς προασπίσεως τῶν δικαιωμάτων τῶν ἀτόμων, νὰ ἀνα-
 τεθῇ ἐκάστη τῶν «ἐξουσιῶν» τούτων εἰς ἰδίας ἀρχάς, ἵνα ἐκάστη «ἐξουσία»

1. Montesquieu, De l'esprit des lois, 1748, βιβλ. XI, κεφ. VI.—Ἡ ἐπὶ τῆς θεωρίας
 τῆς «διακρίσεως τῶν ἐξουσιῶν» ἀλλοδαπὴ βιβλιογραφία εἶναι πλουσιωτάτη. Πρβλ. ἐκ
 τῶν γάλλων Artur, De la séparation des pouvoirs et de la séparation des fonctions
 de juger et d'administrer, ἐν Revue du dr. public, 1900-1903. Carré de Malberg,
 Contribution à la théorie générale de l'état, τόμ. β' 1922, ἐν ἀρχῇ. Dedieu, Montes-
 quieu et la tradition politique anglaise en France, 1909. Μεταξὺ τῶν γερμανῶν σύγ-
 γραφέων ἴδτεν ἰδίᾳ R. Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalver-
 sammlung von 1789, Leipzig, 1912. G. Grosen, Montesquieu's Vorgänger und Nach-
 folger, ἐν Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 76 (1922), σελ. 343 ἐπ.,
 Fr. Stier-Somlo, Die Dreiteilung der Gewalten, ἐν Handbuch der Politik, τοῦ G.
 Anschütz, τόμ. α', ἐκδ. 3ῃ, 1920, σελ. 216. E. Klimowsky, Die englische Gewalten-
 teilungslehre bis zu Montesquieu, 1917. E. v. Hippel, Gewaltenteilung im modernen
 Staat, 1949. Πρβλ. καὶ τὰ οἰκεία κεφάλαια τῶν W. Jellinek, VerwR., 1931, Fr.
 Fleiner, Institutionen d. deuts. VerwR., 1928, σελ. 9 ἐπ. L. v. Köhler, Grund-
 lehren d. deuts. VerwR., 2α ἐκδ., 1936, σελ. 10 κλπ. Τὴν θεωρίαν ἐξετάζουν ἐν
 τῷ οἰκείῳ μέρει καὶ ὅλα τὰ γαλλικὰ συγγράμματα τοῦ δικαστικοῦ δικαίου. Παρ' ἡμῶν
 πρβλ. Ἰω. Ἀραβαντινοῦ, Ἑλλῆν. συντ. δίκ., τόμ. α', σελ. 53 ἐπ., σημ. 19. Σαχίνη,
 Περὶ διακρίσεως τῶν ἐξουσιῶν, 1910. Ν. Ν. Σαριπόλου, Σύστ. συντ. δίκ. καὶ γεν.
 δημ. δίκ., τόμ. α', 1903, σελ. 186 ἐπ. Ἀ. Σβώλου, Συντ. δίκ., τόμ. α', 1934, σελ.
 35-40. Ἡλ. Κυριακοπούλου, Ἑλλῆν. συντ. δίκ., τόμ. α', 1932, σελ. 137 ἐπ., 142
 ἐπ.—Περαιτέρω ξένην βιβλιογραφίαν βλ. ἐν Ἰω. Ἀραβαντινοῦ, σ. 56, σημ. 19, ἐν G. Jel-
 linek, Allg. Staatsl., 1929, σελ. XVIII, ἐν Fleiner, Institutionen d. deuts. VerwR.,
 1928, σελ. 9 σημ. 1 (καὶ ἐν μεταφρ. Γ. Στυμφαλιάδου, 1932, σελ. 8). Ἰδὲ καὶ Hat-
 schek, Englisches StaatsR., I, σελ. 19 ἐπ.

χρησιμεύη ὡς φραγμὸς τῶν ἄλλων ἐξουσιῶν, περιστέλλουσα τὴν ἐνέργειαν αὐτῶν.

β') Ἐφαρμογαὶ τῆς περὶ τῆς διακρίσεως τῶν «ἐξουσιῶν» θεωρίας.— Τὸ δόγμα τοῦτο τοῦ Montesquieu, ὡς πολιτειολογικὴ μὲν ἀρχὴ ἔχει σήμερον σχεδὸν ἐντελῶς ἐγκαταλειφθῆ (πρβλ. κατωτ. ἐν § 4), ὡς πολιτικὸν δ' ἀξίωμα, οἶον κυρίως ἄλλως τε τυγχάνει, κατεδείχθη ἐκ τῶν πραγμάτων ὅτι ὑφ' ἣν ἀπόλυτον ἐδιδάχθη μορφήν εἶναι ὄχι ἀπλῶς ἀντενδεδειγμένον, ἀλλ' αὐτόχρημα ἀνεφάρμοστον, ὡς μὴ ἀνταποκρινόμενον εἰς τὰς πρακτικὰς ἀνάγκας τῆς δημοσίας ζωῆς. Αὐταὶ, τῶνόντι, δὲν ἐπιτρέπουσιν ἀπολύτως τὴν ἀνάθεσιν ἐκάστης λειτουργίας εἰς ἰδίαν ὁμάδα ὀργάνων, ἀλλὰ τούναντίον, ὡς θέλομεν ἴδει, ἐπιβάλλουσιν εἰς ἱκανὰς περιπτώσεις διασταύρωσιν πῖνα μεταξὺ τύπου καὶ οὐσίας τῆς κρατικῆς δράσεως ἐν τοῖς καθ' ἕκαστα.

Τὸ περὶ οὗ ὁ λόγος ἀξίωμα ἔσχεν ἐντοῦτοις ἐπιρροήν, ἐν ἱκανῶι μέτρῳ, ἰδίᾳ ἐπὶ τῆς διαμορφώσεως τοῦ πολιτεύματος τῶν Ἡνωμένων Πολιτειῶν τῆς βορείου Ἀμερικῆς², κατὰ δεῦτερον δὲ λόγον καὶ ἐπὶ τῆς διατυπώσεως τῶν πλειστῶν συνταγμάτων τῆς μετεπαναστατικῆς Γαλλίας³ καὶ ἄλλων εὐρωπαϊ-

2. Τοῦ ὁμοσπονδιακοῦ συντάγματος τοῦ 1787. Τοῦτο, ὡς γνωστόν, φημιζεταὶ ἰδίᾳ διὰ τὰς εὐρείας καὶ οὐσιωδεστάτας ἀρμοδιότητας, ἅςτινας παρέχει εἰς τὸν πρόεδρον τῆς ὁμοσπονδίας καὶ διὰ τὴν ἀνεξαρτησίαν τούτου ἀπὸ τοῦ κοινοῦ σώματος. Ἐν τούτοις, καὶ ἐν ταῖς Ἡνωμέναις Πολιτείαις δὲν ἔχει κατὰ τρόπον ἀπόλυτον ἀνατεθῆ ἐκάστη λειτουργία εἰς τὴν ἀντίστοιχον ὁμάδα ὀργάνων. Οὕτω π. χ. τὸ κοινοῦ σώμα, πλὴν τῶν κυρίων αὐτοῦ νομοθετικῶν ἀρμοδιοτήτων, ἐκδίδει καὶ τὴν πρᾶξιν τῆς κηρύξεως πολέμου, πρᾶξιν δηλαδὴ τελοῦσαν ἐκτὸς τοῦ πλαισίου τῆς νομοθετικῆς λειτουργίας. Περαιτέρω εἶναι ἀρμοδιὰ ἡ γερουσία νὰ ἐγκρίνῃ ὠρισμένας πράξεις τοῦ προέδρου. Ἔχει δὲ πρὸς τούτους εἰς τινὰς περιπτώσεις καὶ δικαστικὰ ἔργα. Τὸ νομοθετικὸν σῶμα συγκροτεῖται κατ' ἀκολουθίαν ἀρμοδιότητάς τινος ἀναγομένης καὶ εἰς τὰς τρεῖς κρατικὰς λειτουργίας. Πρβλ. G. Jellinek, *Allg. Staatsl.*, 1929, σελ. 608, ἰδίᾳ δὲ James Beck, *The constitution of the United States* (διαλέξεις) καὶ γαλλ. μετάφρ. ὑπὸ J. Charpentier (μετὰ προλόγου τοῦ καθηγ. F. Larnaude), *La constitution des États-Unis*, Παρίσι, 1923, ἐνθα ἐν σελ. 112 τολίζονται ὑπὸ τοῦ ὁμιλητοῦ ἀφ' ἐνός μὲν ἡ βαθεῖα πρὸς τὸ ἀξίωμα τοῦ Montesquieu πίστις, ἥτις συνεῖχε τοὺς συντάκτας τοῦ ὁμοσπονδιακοῦ συντάγματος, ἀφ' ἑτέρου δὲ αἱ δυσχέρειαι ἅςτινας οὗτοι συνήντησαν ἐν τῇ κατὰ γράμμα ἐφαρμογῇ τοῦ ἐν λόγω πολιτικοῦ δόγματος. Ἴδὲ ἐπίσης Ed. Meyer, *Die Vereinigten Staaten von Amerika*, 1920, σελ. 201 ἐπ., Knust, *Montesquieu und die Vereinigten Staaten von Amerika*, 1922, καὶ παρ' ἡμῶν ἰδίᾳ Ἰω. Ἀραβαντινοῦ, Ἑλλήν. συντ. δικ., τόμ. α', 1897/1899, σελ. 62, σημ. 29 ἐπ., Ν. Ν. Σαριπόλου, Σύστημα συνταγμ. δικ. καὶ γεν. δημ. δικ., τόμ. α', 1903, ἐνθ' ἀνωτ.

3. Ἰδίᾳ τοῦ συντάγματος τῆς 14 Σεπτεμβρ. 1791. Ἴδὲ Duguit καὶ Monnier, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, ἐκδ. 4η, 1925, ἐνθα ὁμοῦ εὐρίσκειται ἀπλῶς συλλογὴ τῶν κειμένων μεθ' ἱστορικῶν σημειώσεων. Πρβλ. ἰδίᾳ E. Boutmy, *Études de droit constitutionnel* (Γαλλία, Ἀγγλία, Ἡνωμ. Πολιτεία τῆς Ἀμερικῆς), ἐκδ. 6η, 1913. Ἀξίᾳ ἰδίας μνείας εἶναι ἡ ἐξ ὀλοκλήρου ἐπιτευχθεῖσα προσπάθεια τοῦ ἀπὸ τῆς δράσεως τῆς διοικήσεως ἀποκλεισμοῦ ἐπεμβάσεων τῶν δικαστηρίων. Ἡ ἀρχὴ τοῦ τοιούτου ἀποκλεισμοῦ ἀποτελεῖ, ὡς γνωστόν, ἐν τῶν σπουδαιωτέρων θεμελίων τοῦ γαλλικοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Ἴδὲ ἀρθρ. 13 τοῦ β' τίτλ. τοῦ νόμου τῆς 24 Αὐγούστου 1790 «περὶ τοῦ ὀργανισμοῦ τῶν δικαστηρίων»: «Αἱ δικαστικαὶ λειτουργίαι εἰσι διακεκριμένα καὶ θέλουσι παραμεῖναι πάντοτε κειχωρισμένα ἀπὸ τῶν διοικητικῶν λειτουργιῶν».

ἰκῶν χωρῶν. Πάντως, ὡς ἦτο ἐπόμενο, ἐν αἷς χώραις ἐφηρμόσθη, τὸ δόγμα τοῦτο περιεβλήθη, ὡς ἐκ τῆς ἀνάγκης τῶν πραγμάτων, χαρακτηρὰ κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἦττον κεκερασμένον⁴. Νεώτερα ὅμως πολιτεύματα, ὡς π.χ. τὰ μετὰ τὸ 1918 πολιτεύματα τῶν «χωρῶν» (Länder) τῆς Γερμανίας⁵, ἡ ἔνωσις τῶν σοβιετικῶν δημοκρατιῶν καὶ τὰ μετέπειτα ὀλοκληρωτικὰ πολιτεύματα ἀπέστησαν αὐτοῦ, ἄλλα μὲν τούτων ἀπλῶς ἐν τῇ πράξει, ἄλλα δ' οὐδὲ κατὰ θεωρίαν διατυπῶντα τὸ ἀξίωμα τῆς διακρίσεως τῶν «ἐξουσιῶν».

Ἐμμέσως — μέσῳ δηλαδὴ τῶν ἄλλων εὐρωπαϊκῶν πολιτευμάτων τοῦ παρελθόντος αἰῶνος καὶ ἰδίᾳ τοῦ βελγικοῦ συντάγματος τοῦ 1831, ἐξ οὗ πολλὰ ἤρυσθη ὁ καθ' ἡμᾶς συνταγματικὸς νομοθέτης — ἐπέδρασε πῶς τὸ ἀξίωμα τοῦ Montesquieu καὶ ἐπὶ τῆς διατυπώσεως τῶν συναφῶν διατάξεων τοῦ παρ' ἡμῶν

πορυγῶν. Οἱ δικασταὶ δὲν δύνανται νὰ διαταράσσωσι καθ' οἷονδῆποτε τρόπον τὰς ἐνεργείας τῶν διοικητικῶν σώματων. Πράττοντες τυχόν τοῦτο, ὑποπίπτουσιν εἰς ὑπέρβασιν ἐξουσίας». «Ὅρα καὶ περαιτέρω θεμελιώδεις θεσμούς, ἐν τῇ διατυπώσει τῶν ὁποίων εἶναι ἐκδηλῶς ἡ ἐπίδρασις τῆς ἀρχῆς τῆς «διακρίσεως τῶν ἐξουσιῶν»: "Ἄρθρ. 3 τοῦ ε' κεφαλ. τοῦ γ' τίτλου τοῦ συντάγματος τῆς 14 Σεπτεμβρίου 1791: «Τὰ δικαστήρια δὲν δύνανται οὔτε νὰ ἀναμειθῶσιν εἰς τὴν ἀσκήσιν τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας οὔτε νὰ ἀναστειλῶσιν τὴν ἐκτέλεσιν τῶν νόμων». Καὶ τάναπαλιν πρβλ. ἄρθρ. 1 τοῦ αὐτοῦ κεφαλ. καὶ τίτλου τοῦ αὐτοῦ συντάγματος: «Ἡ δικαστικὴ ἐξουσία ἐν οὐδεμιᾷ περιπτώσει δύνανται νὰ ἀσκηθῇ ὑπὸ τοῦ νομοθετικοῦ σώματος ἢ ὑπὸ τοῦ βασιλέως». Πρβλ. καὶ ἄλλας ἀναλόγους διατάξεις τοῦ αὐτοῦ συντάγματος. Ἐκ τῶν συγγραφέων ἰδὲ Hauriou, Σύστ. διοικ. δικ., ἐν σελ. 432 ἐπ. τοῦ α' τόμ. τῆς ἑλλην. μεταφρ. Berthelemy, Διοικ. δικ., σελ. 23 ἐπ. τοῦ α' τόμ. τῆς ἑλλην. μεταφρ. κλπ., ἐκ δὲ τῶν ἡμεδαπῶν Ν.Ν. Σαριπόλου, ἐνθ' ἀνωτ., 1903, ἴω. Ἀραβαντινοῦ, ἐνθ' ἀνωτ. τομ. α', § 3. "Ὅρα καὶ τὰ σχετικὰ ἄρθρα τοῦ συγχρόνου γαλλικοῦ συντάγματος τοῦ 1946.

4. Ἰδίᾳ εἰς τὰ κοινοβουλευτικὰ ἐν γένει πολιτεύματα—ἀλλ' ὄχι εἰς μόνα ταῦτα—ἀνατίθενται συχνότατα ἀρμοδιότητες, ἀναγόμεναι εἰς ὀρισμένην λειτουργίαν τῆς πολιτείας, εἰς ὁμάδα κρατικῶν ὄργάνων ἀντιστοιχοῦσαν πρὸς διάφορον λειτουργίαν. Οὕτω καὶ ἐν Ἀγγλίᾳ π.χ. ἡ ἀνω βουλή δὲν ἔχει ἀρμοδιότητος μόνον νομοθετικῆς, ἀλλ' εἶναι συγχρόνως καὶ τὸ ὑπατον δικαστήριον τῆς χώρας. Ἐξ ἐτέρου δ' εἰς τοὺς δικαστὰς εἶναι εἰς πολλὰς περιπτώσεις ἀνατεθειμένα ἔργα διοικητικὰ κλπ. Ἰδὲ Hatschek, *Englisches StaatsR.*, Köllreutter, *VerwR. und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England*, 1912, πολλαχοῦ, πρὸς δὲ G. Jellinek, *Allg. Staatsl.*, 1929, σελ. 609.

5. Ἀπὸ τῆς ἀρχῆς τῆς «διακρίσεως τῶν ἐξουσιῶν» ἀπέστησαν τότε ἰδίᾳ τὰ συντάγματα τῆς Πρωσσίας, τῆς Βαυαρίας, τῆς Σαξωνίας, τῆς Βυρτεμβέργης, τῆς Βάδης, τῆς Ἑσσης καὶ ἄλλων «χωρῶν» τῆς Γερμανίας. Ἐπὶ κεφαλῆς τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας» κατέστη δυνάμει τῶν συνταγμάτων τούτων οὐχὶ ἐν ἄτομον, ἀλλὰ συλλογικὸν ὄργανον, τὸ λεγόμενον «ὕπουργικὸν συμβούλιον» (Staatsministerium)—ἐντελῶς διάφορον τοῦ γνωστοῦ εἰς τὰς ἄλλας χώρας θεσμοῦ τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου—ἀπολύτως ἐξηρητημένον ἀπὸ τοῦ νομοθετικοῦ σώματος, ἐκλεγόμενον δὲ καὶ ἀπολυόμενον ὑπὸ τούτου κατ' ἰδίαν εὐχέρειαν καὶ μὴ ἔργον τὸ δικαίωμα τῆς διαλύσεως τοῦ νομοθετικοῦ σώματος. Πρβλ. ἄρθρ. 52, 53 τοῦ συντάγματος τῆς Βάδης τῆς 21 Μαρτίου 1919—ἔρα ταῦτα καὶ ἐν Darest, *Les constitutions modernes*, ἐκδ. 4η, ὑπὸ Delpech, τόμ. α', 1928, σελ. 115—καὶ ἀναλόγους διατάξεις τῶν ὡς ἄνω ἄλλων συνταγμάτων, ἐν τῷ αὐτῷ τόμῳ, κατωτέρω. Οὕτω, ὑπὸ τῶν συνταγμάτων τούτων ἐθεσπίσθη ἡ ἀπόλυτος ὑπερίσχυσις τοῦ νομοθετικοῦ σώματος ἔναντι τῶν ἀρχῶν τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας». Ἀντιστρόφως συνέβη εἰς τὰ ὀλοκληρωτικὰ πολιτεύματα: αἱ ἀρχαὶ τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας» συνεκέντρωσαν οὐσιαστικῶς παρ' ἑαυταῖς πᾶσαν ἰσχύν.

συντάγματος τοῦ 1864, γενομένης κατ' ἀρχὴν διακρίσεως μεταξύ τριῶν ὁμάδων κρατικῶν ἀρχῶν : ἀφ' ἑνὸς τῶν τεταγμένων πρὸς ἄσκησιν τῆς νομοθετικῆς κατὰ κανόνα λειτουργίας, ἀφ' ἑτέρου τῶν τεταγμένων πρὸς ἄσκησιν τῆς διοικητικῆς κατ' ἀρχὴν λειτουργίας καὶ τέλος τῶν τεταγμένων πρὸς ἄσκησιν τῆς δικαστικῆς κατὰ κανόνα λειτουργίας. Ἡ ὑπολειφθεῖσα ὅμως πρακτικὴ σημασία τοῦ πολιτικοῦ ἀξιώματος τῆς «διακρίσεως τῶν ἐξουσιῶν» καὶ παρ' ἡμῖν, ὡς καὶ πολλαχοῦ τῶν χωρῶν τοῦ εὐρωπαϊκοῦ πολιτισμοῦ, εἶναι μικρά, οὐ μόνον συνεπεία τῶν διὰ θετικῶν διατάξεων τοῦ συντάγματος θεσπισθεισῶν ἐξαίρεσεων, ἀλλὰ μάλιστα λόγῳ τῶν σπουδαιοτάτων ἐξαίρεσεων ἀς τινὰς εἰσήγαγεν ἡ ἐφαρμογὴ, λόγῳ τῆς εὐρύτητος τῶν ἀπειραριθμῶν παρεχομένων εἰς τὰς διοικητικὰς ἀρχὰς νομοθετικῶν «ἐξουσιοδοτήσεων» καὶ ἰδιαιτάτα συνεπεία τῆς ὑπεροχῆς ἣτις ἀνεγνωρίσθη τῷ τυπικῷ νόμῳ ἔναντι τῶν τυπικῶν διοικητικῶν πράξεων. Ταῦτα θέλουσι καταστῆ ἔμφανέστερα ἐκ τῶν ἐν τοῖς ἐπομένοις, ἐν III, ἐκτεθησομένων.

§ 4. Οὐσιαστικὴ διάρκεις τῆς ἐξουσιαστικῆς δράσεως τοῦ κράτους εἰς τρία εἶδη. Αἱ τρεῖς λειτουργίαι τῆς πολιτείας.—Ἐχει σήμερον, ὡς εἴρηται, ἐγκαταλειφθῆ ἡ ἐκδοχὴ περὶ ὑπάρξεως τριῶν ἐξουσιῶν ἐν τῷ κράτει. Αἱ νῦν ἐπικρατοῦσαι πολιτειολογικαὶ ἀντιλήψεις δέχονται ὅτι δὲν ὑφίστανται ἐν τῷ κράτει τρεῖς ἀντίρροποι «ἐξουσίαι», ὡς τρεῖς ἀντίπαλοι, οὕτως εἰπεῖν, δυνάμεις, ὧν ἐπιβάλλεται ἡ ἰσοστάθμισις, ἀλλὰ μία μόνη ἐνιαία ἐξουσία, διὰ τῆς ὁποίας εἶναι αὐτὸ τοῦτο τὸ πρόσωπον τῆς πολιτείας ἐξ ἰδίου δικαίου περιβεβλημένον. Τὴν ἀρχὴν περὶ ὑπάρξεως τριῶν ἐξουσιῶν τῆς πολιτείας ἔχει ἀντικαταστήσει ἐν τῇ συγχρόνῳ πολιτειολογίᾳ ἡ διάρκεις τῆς κρατικῆς δράσεως, ἀφ' ἑνὸς μὲν ὑπὸ τὴν ἔποψιν τοῦ ἀντικειμένου αὐτῆς, ἦτοι τοῦ οὐσιαστικοῦ περιεχομένου τῆς, εἰς τρεῖς διαφόρους λειτουργίας¹, ἀφ' ἑτέρου δ' ὑπὸ τὴν ἔποψιν τοῦ τύπου αὐτῆς, ἢ τυπικὴ ἢ ὀργανικὴ διάρκεις τῶν κρατικῶν ἐνεργειῶν εἰς τὰς πράξεις τριῶν διακεκριμένων συγκροτημάτων ὀργάνων².

1. Τὴν ἔννοιαν τῆς «λειτουργίας» συνάπτουεν ἀποκλειστικῶς πρὸς τὸ εἶδος τοῦ οὐσιαστικοῦ περιεχομένου τῆς κρατικῆς δράσεως. Παρ' ἄλλοδαποῖς ἡ διάρκεις τῶν «λειτουργιῶν» ἐλαμβάνεται ὑπὸ τε οὐσιαστικὴν καὶ ὑπὸ τυπικὴν σημασίαν. Πρβλ. *Idix G. Jellinek, Allg. Staatsl.*, 1929, σελ. 609, ἐνθα τονίζεται ὅτι εἶναι ἀνάγκη «zwischen materiellen und formellen Funktionen zu scheiden» καὶ σελ. 613, ἐνθα ὡσαύτως χρησιμοποιεῖται ὁ ὅρος *formelle Funktionen*. Ἐπόμηνος τῷ Jellinek, ὁ Ν.Ν. Σαρπίτσος, Σύστ. τοῦ συνταγμ. δικ. τῆς Ἑλλάδος, τόμ. β', ἐκδ. 4η, σελ. 8, 11, 27, διδάσκει ὡσαύτως παρ' ἡμῖν τὴν «διάρκισιν τῶν λειτουργιῶν τῆς πολιτείας ὑπὸ οὐσιαστικὴν καὶ τυπικὴν ἔποψιν». Πρβλ. καὶ Ἄλ. Σβάλου, *Συνταγμ. δικ.*, 1934, σελ. 292. Ἐπιβεβλημένον ἐν τούτοις νομιζομεν ἵνα παρ' ἡμῖν ὁ ὅρος «λειτουργία» ἐπιφυλαχθῆ ἀποκλειστικῶς εἰς τὸ εἶδος τοῦ οὐσιαστικοῦ περιεχομένου τῆς δράσεως τῆς δημοσίας ἐξουσίας. Ἄλλως τε καὶ ἡ ἔκφρασις «διάρκισις τῶν λειτουργιῶν» παρέχει ἀμέσως τὴν ἐντύπωσιν τῆς κατ' ἀντικείμενον διαίρεσεως τῆς κρατικῆς ἐνεργείας. Κατὰ ταῦτα, ἀπὸ τῆς οὐσιαστικῆς ἐννοίας τῆς «διακρίσεως τῶν λειτουργιῶν» δεῖν καὶ ἡμᾶς νὰ διαστέλληται ἡ τυπικὴ ἢ ὀργανικὴ ἔννοια τῆς διακρίσεως τῆς ἐνεργείας τριῶν διαφόρων συγκροτημάτων ὀργάνων.

2. Περὶ τῆς τελευταίας ταύτης διακρίσεως πρβλ. κατωτ. ἐν § 8.

α') **Ἐννοια τῆς διακρίσεως τῶν λειτουργιῶν.*—Ἡ νεωτέρα περὶ κράτους θεωρία, ἀποβλέψασα πρὸς τὴν ἐξουσιαστικὴν δρᾶσιν τῆς πολιτείας, πρὸς τὰς ἐν γένει δηλαδὴ ἐκδηλώσεις τῆς δημοσίας ἐξουσίας, διέκρινε ταύτας, ἐν σχέσει πρὸς τὸ οὐσιαστικὸν περιεχόμενον αὐτῶν, εἰς τρία εἶδη : Εἰς τὴν θέσπισιν νομικῶν κανόνων (θέσιν, κατάργησιν, ἀσθεντικὴν ἐρμηνείαν, τροποποιήσιν, ἀναστολήν, θέσιν εἰς ἐφαρμογὴν κανόνων δικαίου ἐν γένει), εἰς τὴν ἀπονομὴν δικαιοσύνης καὶ τέλος εἰς τὴν διεξαγωγὴν ἐνεργειῶν καὶ εἰς τὴν ἐκδοσιν πράξεων, αἵτινες οὔτε νομικοὺς κανόνας θέτουσιν οὔτε δικαιοσύνην ἀπονέμουσιν, ἀλλὰ συνίστανται εἰς τὴν ἀνάσιν ἐπιμέλειαν ὑποθέσεων δημοσίου συμφέροντος συναφῶν πρὸς τοὺς σκοποὺς τῆς ὑπάρξεως τῆς πολιτείας. Ἐντεῦθεν προήλθεν ἡ τριχοτόμησις τῆς ἐξουσιαστικῆς δράσεως τοῦ κράτους, ὑπὸ τὴν ἔποψιν τῆς οὐσίας αὐτῆς, ἐν ἄλλοις λόγοις τοῦ ἀντικειμένου αὐτῆς, εἰς τὰς τρεῖς λειτουργίας τῆς πολιτείας : τὴν νομοθετικὴν, τὴν δικαστικὴν καὶ τὴν διοικητικὴν³.

β') **Ἱστορικὴ διαμόρφωσις τῆς διακρίσεως.*—Τὰ τῆς διακρίσεως ταύτης συστηματικώτερον ἀνέπτυξεν ἡ κλασσικὴ πολιτειολογία⁴. Ἐντασοῦτω ἡ εἰς τρία εἶδη κατὰ τμησιν τοῦ ἔργου τοῦ κρατικοῦ ὀργανισμοῦ εἶχε παλαιόθεν παρατηρηθῆ⁵. Εἶναι ἄλλως τε συνυφασμένη πρὸς τὸν πολιτισμὸν ἢ τριττῇ αὐτῇ ἐκφανσις τῆς δημοσίας ἐξουσίας. Ἡ ἀπλῆ ἐπιμέλεια ὁμαδικῶν ἀναρχῶν, ἡ διεκπεραίωσις τῶν καθ' ἑκάστην ἐμφανιζομένων γενικῶν ζητημάτων, ἐνδέχεται νὰ ἀπετέλει εἰς πρωτογόνους κοινωνίας τὴν μοναδικὴν τῆς δημοσίας ἐξουσίας ἐκδήλωσιν⁶. Αἱ μεταξὺ τῶν προσώπων σχέσεις διείπτοντο τότε πιθανῶς

3. Τὴν μνείαν ἐνεργειῶν τινῶν τῆς δημοσίας ἐξουσίας, αἵτινες, ὡς π.χ. ἡ διεξαγωγὴ πολέμου, εἰς οὐδεμίαν τῶν ὡς ἄνω τριῶν κρατικῶν λειτουργιῶν δύνανται νὰ ὑπαχθῶσι, παραλείπομεν, ὡς ἐκτὸς τοῦ προκειμένου θέματος τελοῦσαν. Περὶ τῶν ἐνεργειῶν τούτων πραγματεύεται εἰδικότερον ἡ γενικὴ πολιτειολογία. Ἀπαρτίζουσιν αὐταὶ τὸ ὑπὸ τοῦ Otto Mayer, Deuts. VerwR., 3η ἐκδ., 1924, τόμ. α', σελ. 8-10, ἀποκληθῆν *viertes Gebiet* τῆς ἐξουσιαστικῆς δράσεως τοῦ κράτους. Πρβλ. συναφῶς καὶ G. Jellinek, *Allg. Staatsl.*, 1929, σελ. 610-611. Ἐν τούτοις ὁ Otto Mayer εὐρίκει ὑπὲρ τὸ δέον τὸν ὡς εἴρηται «τέταρτον κύκλον» τῆς ἐξουσιαστικῆς ἐνεργείας τῆς πολιτείας, περιλαμβάνων ἐν αὐτῷ πράξεις καὶ ἐνεργείας, αἵτινες κατὰ τὴν σύγχρονον ἐπιστημονικὴν ἐκδοχὴν ὑπάγονται ἀναμφιβόλως εἰς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν (ὡς π.χ. ἡ διενέργεια ἐκλογῶν, ἡ διάλυσις τῆς βουλῆς, ἡ παραχώρησις τμήματος τῆς χώρας, τὰ διπλωματικὰ διαβλήματα κλπ.). Πρβλ. Deuts. VerwR., ἐνθ' ἄνωτ. Ἰδὲ καὶ ἄλλα παραδείγματα ἐν τῇ ὑπ' αὐτοῦ τοῦ συγγραφέως γενομένῃ γαλλικῇ ἐκδ. *Le droit publ. allemand*, τόμ. α', 1903, σελ. 9-11.

4. Ἰδὲ ἀντὶ παντός ἄλλου G. Jellinek, *Allg. Staatsl.*, 1929, σελ. 606 ἐπ. : *Einteilung der Staatsfunktionen*. Παρ' ἡμῖν ἰδίῃ Ἰω. Ἀραβαντινοῦ, Ἑλλην. συντ. δικ., τόμ. α', 1897, «Αἱ λειτουργίαι τῆς πολιτείας» § 3, σελ. 36 ἐπ., εἶτα δὲ Ν. Ν. Σαριπόλου, Σύστ. τοῦ συντ. δικ. τῆς Ἑλλάδος, τόμ. β', ἐκδ. 4η, 1923, Ἄλ. Σβώλου, *loc. cit.*

5. Ἰπ' αὐτοῦ τοῦ Ἀριστοτέλους, *Πολιτικά*, βιβλ. Δ', κεφ. 11ον ἐν ἀρχῇ : «Ἔστι δὲ τρία μέρη τῶν πολιτειῶν πασῶν, περὶ ὧν δεῖ θεωρεῖν τὸν σπουδαῖον νομοθέτην ἐκάστη τὸ συμφέρον... Ἐν μὲν τι τὸ βουλευόμενον περὶ τῶν κοινῶν, δευτέρον δὲ τὸ περὶ τὰς ἀρχάς, τρίτον δὲ τὸ δικάζον».

6. G. Jellinek, *Allg. Staatsl.*, 1929, σελ. 612, καὶ κατ' αὐτὸν Hatschek, *Lehrbuch des deuts. u. preuss. VerwR.*, ἐκδ. 7η καὶ 8η ὑπὸ P. Kurtzig, 1931, σελ. 6. Καὶ τὴν ἐν σελ. 5 διατύπωσιν ἀποθετικοῦ ὀρισμοῦ τῆς διοικητικῆς λειτουργίας δικαιολογεῖ ὁ

ὑπὸ ἐθιμογενῶν ἀρχῶν. Ἐνωρίτατα ὅμως κατεφάνη ἀπαραίτητος ὁ χειρισμὸς τῆς νομοθεσίας καὶ τῆς δικαιοσύνης. Ἐδει, χάριν αὐτῆς τῆς ὑποστάσεως τοῦ κοινωνικοῦ συνόλου, νὰ καθορισθῇ διὰ θετικῶν κανόνων ὁ κύκλος τῆς ἐξουσίας βουλήσεως ἐκάστου τῶν ἐν τῇ ἐπικρατείᾳ προσώπων. Μόνον δὲ τὸ κράτος, χάρις εἰς τὴν δύναμιν τὴν ὁποίαν διαθέτει, ἦτο εἰς θέσιν νὰ ρυθμίσῃ διὰ κανόνων ὑποχρεωτικῶν τὰς δυνατότητας ἐνεργείας, τοὺς περιορισμοὺς καὶ τὰς ἀμοιβαίας τῶν προσώπων τούτων ὀφειλάς, δημιουργοῦν οὕτω δι' αὐτὰ δικαιώματα καὶ ἐνόμους ὑποχρεώσεις. Ἐκ τοῦ συνόλου τῶν ὑποχρεωτικῶν τούτων κανόνων διεπλάσθη τὸ θετὸν δίκαιον⁷.

Σὺν τῇ νομοθετικῇ λειτουργίᾳ ἔβη κρατυνομένη κατ' ἀναγκασίαν συνέπειαν καὶ ἡ δικαστικῇ. Δικαιοσύνη τις ἀπενέμετο καὶ ἀρχήθεν, ἐπὶ τῇ βάσει ἐθιμικῶν κανόνων. Νῦν ὅμως τὸ κράτος διὰ τινων νομικῶν αὐτοῦ κανόνων — τῶν τοῦ ποινικοῦ δικαίου — ἔχει ἀναγᾶγει εἰς ποινικὰ ἀδικήματα ὀρισμένην διαγωγὴν⁸

τελευταῖος οὗτος συγγραφεὺς ἐπὶ τῶ ἐν τῷ κειμένῳ ἀναφερομένῳ ἱστορικῷ λόγῳ. Ἄλλοτε ἡ ὅλη δρᾶσις τοῦ κράτους ἦτο ἐνιαία. Σὺν τῷ χρόνῳ ἀπεχωρίσθη ἀπ' αὐτῆς ἡ δικαιοσύνη εἶτα δ' ἡ νομοθεσία. Ὅ,τι ὑπελείφθη, ἀπετέλεσε τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν.

7. Εἶναι συνώνυμοι οἱ ὅροι «νομικὸς κανὼν», «κανὼν δικαίου», «νόμος οὐσιαστικός», «πρᾶξις τῆς νομοθετικῆς λειτουργίας», «νομοθετικὴ κατ' οὐσίαν πρᾶξις».

ἸΟ Laband, Das StaatsR. des deuts. Reiches, ἐκδ. 5η, 1911, ἐξέφρασε τὴν ἔννοιαν τοῦ οὐσιαστικοῦ νόμου διὰ λιτῆς καὶ περιεκτικωτάτης εἰς σημασίαν φράσεως. Πρβλ. ἰδίᾳ σελ. 4 : «Anordnung eines Rechtssatzes», «θέσισις κανόνος δικαίου». Ἐκ τῶν λοιπῶν γερμανῶν πρβλ. M. Fleischmann, Die materielle Gesetzgebung, ἐν τῷ Handbuch der Politik, τοῦ G. Anschütz, τόμ. α', ἐκδ. 3η, 1920, καὶ Hans Lammers, Gesetz und Gesetzgebung, ἐν Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 1927. Ἡ ἔκφρασις «τεθεσπισμένος νομικὸς κανὼν» ἀποκλείει ἀπὸ τῆς ἐννοίας τοῦ οὐσιαστικοῦ νόμου ἀφ' ἐνός μὲν τοὺς μὴ θετοὺς νομικοὺς κανόνας, δηλ. τὰ ἔθιμα, ἀφ' ἑτέρου δὲ τοὺς κανόνας οἷτινες δὲν εἶναι κανόνες νομικοὶ (κανόνες δικαίου), δηλαδή τοὺς ἀμιγῶς διοικητικοὺς κατ' οὐσίαν κανόνας, τὰς κανονιστικάς ἐν γένει πράξεις τὰς ἀναγομένους εἰς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν.

Οἱ θεσπιζόμενοι νέοι κανόνες δικαίου, ὡς καὶ οἱ κανόνες, οἷτινες θέτουσιν εἰς ἐφαρμογὴν, τροποποιοῦσιν, ἀναστέλλουσι, καταργοῦσιν ἢ ἐρμηνεύουσιν αὐθεντικῶς ἤδη θεθεσπισμένους κανόνας δικαίου, πάντες οὗτοι περιλαμβάνονται ἐν τῇ ἐννοίᾳ τοῦ οὐσιαστικοῦ νόμου. Ἐκ τῶν ἡμεδαπῶν πρβλ. Ἰω. Ἀραβαντινοῦ, Ἑλλην. συντ. δικ., τόμ. β', 1902, § 16, σελ. 91 ἐπ., Ν. Ν. Σαριπόλου, Σύστ. τοῦ συντ. δικ. τῆς Ἑλλάδος, τόμ. β', καὶ τοὺς αὐτόθι ἐν σελ. 29 τῆς 4ης ἐκδ. συγγραφεῖς.

Ἡ γενικότης τοῦ νομικοῦ κανόνος εἶναι στοιχεῖον τοῦ οὐσιαστικοῦ νόμου naturale, κατὰ τὸ κοινῶς μεταξὺ νομικῶν λεγόμενον, οὐχὶ δὲ καὶ essentielle. Εἶναι μὲν δηλαδή συνήθως οἱ κανόνες δικαίου γενικοὶ καὶ ἀφηρημένοι, ἀλλὰ δὲν ἀποκλείονται καὶ περιπτώσεις εἰδικῶν καὶ συγκεκριμένων κανόνων δικαίου, ἀφορώντων δηλαδή εἰς ὀρισμένα πρόσωπα ἢ εἰς εἰδικὴν περίπτωσιν. Τοῦτο ἰδίᾳ χωρεῖ ὕσάκις διὰ τοῦ νομικοῦ κανόνος λαμβάνει χώραν τροποποίησις ἢ ἀναστολὴ ἑτέρου κανόνος δικαίου ἤδη θεθεσπισμένου. Τῶνόντι, ἡ τροποποίησις ἢ ἀναστολὴ ἐνδέχεται νὰ ἀφορᾷ εἰς εἰδικὴν καὶ συγκεκριμένην περίπτωσιν, περιλαμβανομένην μεταξὺ τῆς πληθούς τῶν περιπτώσεων ἅστις διέπει ὁ προεκκεδομένος γενικὸς κανὼν. Πρβλ. ἐφ. Ἀθ. 228 τοῦ 1911 ἐν «Θέμ.», ΚΓ', σελ. 218, Ἄλ. Σβώλου, ἐν «Θέμ.», ΜΔ', σελ. 477.

8. «Διαγωγὴν» ἐν γένει : εἶτε δηλαδή θετικὴν ἐνέργειαν εἶτε ἀποθετικὴν (παράλειψιν), κατὰ τὰ διδάγματα τοῦ ποινικοῦ δικαίου.

τῶν ιδιωτῶν ἀντιστρατευομένην εἰς τὴν ἔννοιαν τῆς ἐννόμου τάξεως. Ὑπὸ τῶν αὐτῶν νομικῶν κανόνων προβλέπονται ποινικαὶ κυρώσεις τῶν τοιούτων ἀδικημάτων. Ἐν ἡ περιπτώσει λάβωσι χώραν τοιαῦται ποινικῶς κολάσιμοι πράξεις ἢ παραλείψεις ιδιωτῶν, παρίσταται καὶ αὐθις ἢ πολιτεία καὶ ἐπιβάλλει εἰς τὸν δράστην, ἀσκοῦσα τὴν ἦν κέκτῃται δημοσίαν ἐξουσίαν, τὴν νενομοθετημένην ποινὴν.

Ἀνεξαρτήτως τούτου, ἡ διὰ κανόνων δικαίου ρύθμισις ἐνόμων σχέσεων μεταξύ τῶν ἐν τῇ χώρᾳ προσώπων καὶ ἡ ἀναγνώρισις ἀμοιβαίων δικαιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων τῶν προσώπων τούτων, ἐπόμενον εἶναι νὰ δημιουργῆ εἰς πλείστας συγκεκριμένας περιπτώσεις ἀμφισβητήσεις μεταξύ αὐτῶν περὶ τῆς ὑπάρξεως ἢ τῆς ἐκτάσεως εἰδικῆς τινος ὑποχρεώσεως ἢ δικαιώματος. Ἰκανῆ ὅπως προβαίνει μετὰ κύρους εἰς τὴν ἄρσιν τῶν περὶ τὸ κείμενον δικαίον ἀμφισβητήσεων τούτων τυγχάνει ἡ πολιτεία. Διὰ τῆς αὐθεντίας τῆς δημοσίας ἐξουσίας καὶ ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ σχετικοῦ γενικοῦ κανόνος, τὸν ὅποιον αὐτὴ αὐτὴ ἐθέσπισεν, ἐπιλύει μετὰ δυνάμεως δεδικασμένου τὴν ἀναφεῦσαν νομικὴν διαφορὰν καὶ καθορίζει τὴν ἔκτασιν τῆς ἀμφισβητηθείσης ὑποχρεώσεως ἢ δικαιώματος ἐν τῇ εἰδικῇ ἐκάστοτε ἐνδικῷ περιπτώσει.

Κατὰ ταῦτα ἡ δικαστικὴ λειτουργία, ἡ ἄλλως δικαιοδοσία (jurisdictio) καλουμένη, περιλαμβάνει ἐν τῇ ἔννοια αὐτῆς εἴτε πράξεις ἐπιβολῆς ποινῆς ἐπὶ ποινικῶν ἀδικημάτων εἴτε πράξεις ἐπιλύσεως νομικῶν μεταξύ προσώπων διαφορῶν — ἀνεξαρτήτως τοῦ εἴδους αὐτῶν ὡς ιδιωτικῶν ἢ διοικητικῶν διαφορῶν⁹ — μετὰ δυνάμεως δεδικασμένου¹⁰. Ἄλλου εἴδους κρατικαὶ πράξεις δὲν ὑπάγονται εἰς τὴν δικαστικὴν λειτουργίαν¹¹.

9. Ἰδιωτικά εἶναι αἱ ἐξ ἐνόμων σχέσεων ιδιωτικοῦ δικαίου ἀναφεόμεναι νομικαὶ διαφοραὶ. Διοικητικαὶ δὲ τούναντιον εἶναι αἱ προκύπτουσαι ἐξ ἐνόμων σχέσεων διοικητικοῦ δικαίου καὶ συναπτόμεναι ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον πρὸς τὴν ἀμφισβήτησιν τῆς νομιμότητος πράξεως ἢ ἐνεργείας τινὸς διοικητικοῦ ὄργανου. Τῆς ἐνοίας τῆς διοικητικῆς διαφορᾶς ἢ ἀνάπτυξις ἀνήκει εἰς τὴν ἐρευναν τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν, τελοῦσα ἐκτὸς τοῦ θέματος τῆς ἀνὰ χεῖρας πραγματείας. Πρβλ. ἡμετέραν μελέτην: Ἡ ἔννοια καὶ αἱ διακρίσεις τῶν διοικητικῶν διαφορῶν, ἐν Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ., τόμ. ΙΘ' (ἀνατυπ. καὶ ἐν Μελέταις ἐπὶ τοῦ ἰσχυόντος δημοσ. δικ., 1947).

10. «Πράξις ἀπονομῆς δικαιοσύνης», «πράξις δικαιοδοσίας», «τομὴ δικαίου», «κατ' οὐσίαν δικαστικὴ πράξις» καὶ «πράξις τῆς δικαστικῆς λειτουργίας» εἶναι ὄροι συνώνυμοι.

11. Οὕτω π.χ. ἀνήκει εἰς τὴν διοικητικὴν, οὐχὶ δ' εἰς τὴν δικαστικὴν λειτουργίαν, ἡ ἔλη διενέργεια τῆς πειθαρχικῆς διώξεως δημοσίου υπαλλήλου ὑποπεσόντος εἰς πειθαρχικὸν παράπτωμα—καὶ αὐτὴ ἡ πράξις τῆς ἐπιβολῆς τῆς πειθαρχικῆς ποινῆς. Ἀπὸ τῆς πλευρᾶς ταύτης τυγχάνουσι σαφῶς διακριτέαι αἱ πράξεις ἐπιβολῆς ποινῆς εἰς δράστην ποινικοῦ ἀδικήματος ἀπὸ τῶν πράξεων ἐπιβολῆς πειθαρχικῆς «ποινῆς». Αἱ πρώται εἶναι κατ' οὐσίαν δικαστικαί, ἐνῶ αἱ τελευταῖαι εἶναι κατ' οὐσίαν διοικητικαί, μολοντοὶ χρησιμοποιοῦνται συχνότατα ἐν τῇ νομικῇ λεκτικῇ οἱ ὄροι πειθαρχικὴ «ἀγωγή», πειθαρχικὴ «δικη», πειθαρχικὴ «δικαιοδοσία», πειθαρχικὴ «δωσιδικία», πειθαρχικὴ «δικονομία», κλπ. προκειμένου περὶ τῆς διοικητικῆς καθαρῶς ἐνεργείας τῆς πειθαρχικῆς διώξεως πταισάντων υπαλλήλων. Ὑπὸ τὴν ἐποψίν τοῦ εἴδους τῆς κρατικῆς λειτουργίας εἰς ἣν ἀνήκει, ἡ ἐπιβολὴ πειθαρχικῆς ποινῆς ἐξομοιοῦται πρὸς τὰς μεταβολὰς ὑπηρεσιακῆς καταστάσεως τῶν υπαλλήλων τῆς δημοσίας διοικήσεως.

§ 5. Ἡ διοικητικὴ λειτουργία εἰδικώτερον. Κριτήριον τῆς ἐννοίας τῆς καὶ ὀρισμὸς αὐτῆς.—α') Ἀποθετικὸν κριτήριον τῆς ἐννοίας τῆς διοικητικῆς λειτουργίας.— Αἱ διοικητικαὶ νομικαὶ πράξεις καὶ ὑλικά ἐνέργειαι, περὶ τῶν ὁποίων ἐν ἀρχῇ τῆς ἀνά χειρὸς πραγματείας ἐγένετο λόγος, ἀπαρτίζουσιν ἐν τῷ συνόλῳ αὐτῶν τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν τῆς πολιτείας.

Τὸ ἀσφαλέστατον ἐπισημονικὸν κριτήριον τῆς διαστολῆς τῆς διοικητικῆς λειτουργίας — συνεπῶς δὲ καὶ μιᾶς ἐκάστης τῶν διοικητικῶν πράξεων καὶ ἐνεργειῶν, αἵτινες ἀποτελοῦσι τὰς μερικωτέρας τῆς λειτουργίας ταύτης ἐκδηλώσεις — ἀπὸ τῶν δύο ἄλλων κρατικῶν λειτουργιῶν εἶναι ἀποθετικόν. Εἰς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν τοῦ κράτους ὑπάγεται τὸ ἔργον ἐκεῖνο τῆς δημοσίας ἐξουσίας, τὸ ὁποῖον οὔτε θέσπισιν νομικῶν κανόνων ἀποτελεῖ οὔτε ἐπίλυσιν νομικῶν μεταξὺ προσώπων διαφορῶν μετὰ δυνάμει δεικασμένου ἢ ἀπονομῆν ποινικῆς δικαιοσύνης. Πᾶσα κρατικὴ πράξις μὴ συνιστώσα δικαιοδοσίαν ἢ κανονιστικὴν ρύθμισιν τοῦ ὑφ' ὀρισμένης προϋποθέσεις νομικῶς ἰσχύοντος, τυγχάνει ἀπὸ ἀπόψεως οὐσιαστικοῦ περιεχομένου πράξις διοικητικῆς.

Θετικὴν δὲ περὶ τῶν διοικητικῶν πράξεων καὶ ἐνεργειῶν συνοπτικὴν ἀντίληψιν δύναται τις νὰ σχηματίσῃ ρίπτων βλέμμα πρὸς τὰς μυρίας καθ' ἐκάστην ἐκδηλώσεις τῆς διοικητικῆς δράσεως τοῦ κράτους. Ἀποτελοῦσιν, ὡς εἴρηται, αὗται ἀνεαὸν τινα δραστηριότητα, χάριν τῶν σκοπῶν, εἰς ὧν τὴν εὐδόξωσιν ἔχει τάξει ἑαυτὸν ὁ τεράστιος οὗτος ὄργανισμὸς, ἡ πολιτεία. Ἡ ἐννοια αὐτῶν συνδέεται ἀρρήκτως πρὸς τὴν ἐνδεδεχῆ ἐπιμέλειαν τῶν δημοσίου συμφέροντος ζητημάτων τοῦ κράτους, τῶν ὁποίων, ἐν τῇ συγχρόνῳ μάλιστα πολιτείᾳ μετὰ τὴν τόσον ἀνεπτυγμένην δρᾶσιν, εἶναι ἄμετρος ἢ ποικιλία. Ἐν τῇ οὐσίᾳ τῶν ἐνεργειῶν τούτων ἐγκτεται ἡ διαρκὴς φροντίς, ἡ ἀδιάλειπτος ὑπὲρ τῶν κρατικῶν ὑποθέσεων μέριμνα.

β') Ὁρισμὸς τῆς διοικητικῆς λειτουργίας.— Διοικητικὴ λειτουργία κατὰ ταῦτα καλεῖται ἡ σύννομος ἐξουσιαστικὴ δρᾶσις¹ τῆς πολιτείας καὶ τῶν λοιπῶν ἀσκούντων κρατικὴν ἐξουσίαν νομικῶν προσώπων πρὸς ἐπιμέλειαν τῶν δημοσίου δικαίου ζητημάτων αὐτῶν καὶ πρὸς ἐπίτευξιν τῶν σκοπῶν τῆς ὑπάρξεώς των, ἢ μὴ ἀποτελοῦσα οὔτε θέσπισιν νομικῶν κανόνων οὔτε δικαιοδοσίαν².

1. «Δρᾶσις», «ἐνέργεια». Πρβλ. καὶ τοὺς παρ' ἄλλοδαποῖς ἐν χρήσει ὄρους («Tätigkeit», «attività», «activité»). Ἐκ τῶν γάλλων ὅμως συγγραφέων ὁ Hauriou, Précis de dr. adm. et de dr. publ., συχνότατα χρησιμοποιεῖ καὶ τὸν ὄρον «procédure» ὑπὸ τὴν ῥηθεῖσαν ἐννοίαν τῆς δράσεως. Παρὰ δὲ Bonnard, Précis de dr. adm., 1943, εἶναι ἐν συχνῇ χρήσει ὁ ὄρος «interventions», ὑπὸ τὴν αὐτὴν ἐννοίαν. Κατ' αὐτὸν καὶ Μ. Δένδιας, Διοικ. δίκ., τόμ. α', ἐκδ. 2α, 1944, σελ. 43 : «ἐπεμβάσεις».

2. Ἐκ τῶν παλαιότερων συγγραφέων τοῦ δημοσίου δικαίου διατυποῦσιν ὄρισμὸν τῆς διοικητικῆς λειτουργίας, μεταξὺ ἄλλων, ὁ Μ. Block, ἐν Dictionn. de l'adm. française, 1878, σελ. 15, ὁ P. Laband, ἐν Das StaatsR., κλπ., ἐκδ. 5η, 1911, τόμ. β', σελ. 176 ἐπ., ὁ Artur, ἐν Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions, 1905, σελ. 19, ὁ G. Jellinek, ἐν Allg. Staatsl., 1929, σελ. 612, ὁ Otto Mayer, ἐν Deuts. VwewR., ἐκδ. 3η, 1924, σελ. 13 καὶ ἄλλοι. Ἰδίᾳ οἱ δύο τελευταῖοι χρησιμοποιοῦσιν ἀποθετικὸν κριτήριον ὅπως διαστελλοῦσι τὴν ἐννοίαν τῆς «διοικήσεως» ἀπὸ τῶν ἄλλων ἐκδηλώσεων

γ') «*Σύννομος*» «*ἐξουσιαστικὴ*» δρᾶσις. Ἐννοιολογικὴ σχέσις τῶν «*ιδιωτικῶν πράξεων*» τῆς πολιτείας πρὸς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν.—Σύννομον δρᾶσιν ἀποτελεῖ ἡ διοικητικὴ λειτουργία, διότι εἰς ὅλα τὰ σύγχρονα συνταγματικὰ κράτη ὑπόκειται αὕτη εἰς τὴν διὰ τῶν νομικῶν κανόνων τοῦ δημοσίου δικαίου ρύθμισιν, καθ' ἃ ἄλλως τε ἢ ὅλη ἐνέργεια τοῦ ὀργανισμοῦ τῆς δημοσίας διοικήσεως, ἀσχέτως τοῦ οὐσιαστικοῦ ταύτης περιεχομένου. Ὡς «*ἐξουσιαστικὴ*» δὲ δρᾶσις χαρακτηρίζεται ἡ διοικητικὴ λειτουργία, διότι κατὰ τὴν ὀρθοτέραν ἐκδοχὴν περιλαμβάνονται ἐν τῇ ἐννοίᾳ αὐτῆς μόναι αἱ μετὰ χρήσεως δημοσίας ἐξουσίας ἐπιχειρούμεναι κρατικαὶ ἐνέργειαι.

Τῶντιν ὑπάρχουσι περιστάσεις, καθ' ἃς ἡ πολιτεία ἐνεργεῖ παραιτουμένη πρὸς καιρὸν τῆς χρήσεως τῆς ἐξουσίας αὐτῆς καὶ αὐτοπεριοριζομένη ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἐκ φύσεως ὑπερκειμένην αὐτῆς βούλησιν ἐπὶ τοσοῦτον, ὥστε νὰ παρί-

τῆς ἐξουσίας τοῦ κράτους. Ὁ ὀρισμὸς τοῦ Otto Mayer —*«Tätigkeit des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke unter seiner Rechtsordnung, ausserhalb der Justiz»*— συνάγει τὴν ἐννοίαν τῆς «*διοικήσεως*», ἐξαιρῶν ἀπὸ τῆς συννόμου δράσεως τοῦ κράτους μόνην τὴν «*δικαιοσύνην*». Θὰ εἶδει νὰ ἐξαιρεθῇ εἰδικῶς καὶ ἡ «*νομοθεσία*». Τοῦτο δὲν ἐξυπακούεται ἐκ τῆς ἀπλῆς παραθέσεως τῆς φράσεως «*unter seiner Rechtsordnung*», διότι καὶ ἡ νομοθετικὴ ἐνέργεια τῆς πολιτείας ἐκδηλοῦται ὡσαύτως ἐντὸς νομικῶν φραγμῶν. Ἀνεξαρτήτως τούτου, σημειωτέον ὅτι ὁ Otto Mayer ἀντιλαμβάνεται ἐν τῷ ἔργῳ αὐτοῦ ἐν γένει τὴν ἐννοίαν τῆς «*διοικήσεως*» ὑπὸ τὴν ὀργανικὴν ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον σημασίαν τοῦ ὄρου. Ἐν δὲ τῇ γαλλικῇ ἐκδόσει τοῦ ἔργου του ὁ Otto Mayer, *Le dr. adm. all.*, τόμ. α', 1903, σελ. 13, δὲν θεωρεῖ ἀπαραίτητον τὴν χρησιμοποίησιν ἀποθετικοῦ κριτηρίου πρὸς ἀποσαφήνισιν τῆς ἐννοίας τῆς «*διοικήσεως*». «*Administration est l'activité de l'état pour la réalisation de ses buts et sous son ordre juridique*» περιορίζεται λέγων. Προσθέτει δ' αὐτόθι: «*Εἶναι περιττὸν νὰ προστεθῇ ἡ προϋπόθεσις ὅτι δέον νὰ ἐξααιρεθῶσιν ἀπὸ τῆς ἐννοίας τῆς δράσεως ταύτης ἡ «*νομοθεσία*» καὶ ἡ «*δικαιοσύνη*».* Τοῦτο ἐπαρκῶς καταδεικνύεται ὑπὸ τῶν λέξεων: ἀπὸ τὴν ἐννομον τάξιν». Τῶντιν, τὸ νομοθετοῦν κράτος, ὅφ' ἦν ἐννοίαν νοοῦμεν αὐτό, τελεῖ ὑπὲρ πάντων τῆς ἐννόμου ταύτης τάξεως. Διὰ δὲ τὴν δικαιοσύνην ἢ τὰξις αὕτη ἀποτελεῖ σκυπτόν». «*Ὅτι ἡ ἐνέργεια τῆς πολιτείας, καὶ ἐν αὐτῇ τῇ διατυπώσει τοῦ περιεχομένου τῶν τυπικῶν νόμων, τελεῖ ἐντὸς νομικῶν ὀρίων εἶναι προφανές. Οἱ ἐν τῷ συντάγματι τεταγμένοι νομικοὶ φραγμοὶ περιορίζουσι καὶ αὐτὴν τὴν «*νομοθετικὴν ἐξουσίαν*».* Δὲν εἶναι κατ' ἀκολουθίαν ἀκριβές ὅτι τὸ νομοθετοῦν κράτος τελεῖ ὑπὲρ πάντων τῆς ἐννόμου τάξεως ἐν γένει.

Πλήρη ὀρισμὸν τῆς διοικητικῆς λειτουργίας, μὲ ἀποθετικὴν διατύπωσιν τῆς ἐννοίας αὐτῆς, πρβλ. ἐν *Fr. Fleiner, Institutionen*, ἐκδ. 8η, σελ. 8 ἐν ἀρχῇ. Περὶ τῆς ἐννοίας τῆς διοικητικῆς λειτουργίας ποιοῦνται λόγον καὶ οἱ *W. Jellinek, VerwR.*, ἐκδ. 3η ἐν ἀρχῇ—ὀρισμὸν πρβλ. ἐν σελ. 6—*L. v. Köhler, Grundlehren des deuts. VerwR.*, 2α ἐκδ., 1936, § 2, σελ. 7-9, *P. Schön, Deutsches Verw. R. (allg. Lehren und Organisation)* ἐν *Enzyklopädie der Rechtswissenschaft* τῶν *Fr. v. Holtzendorff* καὶ *J. Kohler*, τόμ. IV, 1914, σελ. 195 ἐπ.—ὀρισμὸν πρβλ. ἐν σελ. 198—καὶ *Merkel, Allg. VerwR.*, 1927, σελ. 1-21: «*der Begriff der Verwaltung*». Ὅρα καὶ *Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'état*, 1920, τόμ. α', σελ. 482, ὀρίζοντα τὴν «*διοίκησιν*» ὡς «*l'activité exercée par l'autorité administrative sous l'empire et en exécution des lois*». Ὑπὸ τοῦ τελευταίου τούτου συγγραφῶς λαμβάνεται ὑπ' ὄψιν ἡ ὀργανικὴ ἐννοία τῆς «*διοικήσεως*». Πρβλ. περαιτέρω ὑπὸ τὴν αὐτὴν ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἐννοίαν *R. Bonnard, Précis de dr. adm.*, 1943 καὶ *M. Waline, Traité élém. de dr. adm.*, 1950. Ἴδὲ καὶ *Santi Romano, Corso di dir. amm.*, 1932, σελ. 1-9.

σταται ἡ τελευταία αὕτη ὡς ἴση πρὸς τὰς βουλήσεις τῶν ιδιωτῶν. Τοῦτο λαμβάνει ἰδίᾳ χώραν εἰς ἱκανὰς περιπτώσεις τῆς ὑπὸ τῆς πολιτείας διαχειρίσεως τῆς ιδιωτικῆς αὐτῆς περιουσίας. Ἡ πολιτεία δύναται, πράγματι, νὰ κέκτηται ἰδίαν περιουσίαν, ιδιωτικὴν, σαφῶς διακεκριμένην ἀπὸ τῶν δημοσίων αὐτῆς κτημάτων³, τῶν ὁποίων ἡ ἐννοία εἶναι συναφῆς πρὸς τὴν λειτουργίαν τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν. Οὕτω π.χ. πλὴν τῶν ιδιοκτητῶν αὐτῆς κτιρίων τῶν στεγαζόντων κρατικὰς ὑπηρεσίας, πλὴν τῶν ὄχρωματικῶν αὐτῆς ἔργων ἢ τῶν ἐθνικῶν ὁδῶν, δύναται νὰ κέκτηται ἡ πολιτεία ἀλυκάς, ἰχθυοτροφεία, ἀγροκτήματα, δάση, μεταλλεῖα, ἰαμακικὰς πηγὰς, ξενοδοχεῖα, βιομηχανικὰς ἐγκαταστάσεις ἐν λειτουργίᾳ καὶ ταμιευτικῇ ἐκμεταλλεύσει κλπ.

Ἐν σχέσει πρὸς τὴν διαχείρισιν τῆς περιουσίας τῆς ταύτης συνάπτει ἐνίοτε ἡ πολιτεία ἐννόμους σχέσεις ιδιωτικοῦ αὐτόχρημα δικαίου καὶ ὑποβάλλει οὕτω ἑαυτὴν ὑπὸ τὴν ἰσχὺν τῶν κανόνων τοῦ ιδιωτικοῦ δικαίου. Συμβάλλεται π.χ. μετὰ τῶν ιδιωτῶν, ὡς ἴση μετ' ἴσων, μὴ περιβεβλημένη τὴν κρατικὴν ἐξουσίαν, καταρτίζουσα δ' οὕτω οὐχὶ διοικητικὰς, ἀλλ' ἐνοχικὰς συμβάσεις, ἐστερημένας οἰασδῆποτε δημοσίου δικαίου ρήτρας. Τοιοῦτόν τι δύναται νὰ λαμβάνῃ χώραν ὡσαύτως φέρ' εἰπεῖν ἡ πολιτεία πωλεῖ ἕκ τινος κρατικοῦπρατηρίου καρπούς τῶν ιδιωτικῶν αὐτῆς κτημάτων. Ὡσαύτως ἡ πολιτεία εἶναι δυνατόν νὰ δέχεται ἢ νὰ ἀποποιῆται δωρεάς, νὰ τιμᾶται διὰ κληροδοτημάτων ἢ νὰ ἐγκαθίσταται κληρονόμος. Πολλάκις ἐπίσης ἐκμισθοῖ κρατικὰ κτήματα ἀνήκοντα εἰς τὴν ιδιωτικὴν αὐτῆς κτῆσιν ἢ προσλαμβάνει προσωπικόν, π.χ. ἐργατοτεχνικόν, συνάπτουσα μετ' αὐτοῦ σύμβασιν ἐργασίας τοῦ ιδιωτικοῦ δικαίου.⁴ Ἐκεῖνο τὸ ὅποῖον οἱ νομικοὶ κανόνες ἀναγνωρίζουσιν ὑπὲρ παντὸς ἀνθρώπου, ἡ δυνατότης δηλαδὴ τῆς συνάψεως νομικῶν σχέσεων ἀστικοῦ δικαίου, δὲν θὰ ἦτο νοσητὸν νὰ τυγχάνῃ διὰ τὴν πολιτείαν ἀνέφικτον.

Ἰποστηρίζεται ὑπὸ ἐπιφανῶν συγγραφέων⁴ ὅτι καὶ αἱ τοιαῦται ιδιωτικαὶ πράξεις τῆς πολιτείας ὑπάγονται εἰς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν. Ὡς πρὸς ἡμᾶς, ἀποκλίνομεν ὑπὲρ τῆς ἐκδοχῆς ὅτι ἡ δρᾶσις αὕτη τῆς πολιτείας, ἐκτὸς τῆς δημοσίας ζωῆς αὐτῆς τελοῦσα, τελεῖ κατ' ἀκολουθίαν ἐκτὸς τῆς ἐννοίας οἰασδῆποτε κρατικῆς λειτουργίας. Ἡ εἰς λειτουργίας διάκρισις τῆς κρατικῆς δρᾶσεως συνδέεται καὶ ἡμᾶς ἀρρήκτως πρὸς τὴν ἐννοίαν τῆς ἐξουσιαστικῆς

3. Ἡ παρ' ἡμῶν νομοθεσία, προσέτι δὲ καὶ τινες συγγραφεῖς, χρησιμοποιοῦσι τὸν ὄρον «δημόσια κτήματα» ἀδιακρίτως, πρὸς δῆλωσιν τῆς τε δημοσίας καὶ τῆς ιδιωτικῆς κτήσεως τῆς πολιτείας. Δέον νὰ διαστέλλωνται τὰ κυρίως εἰπεῖν «δημόσια κτήματα», ἐφ' ὧν ἡ πολιτεία κέκτηται δημοσίου δικαίου κυριότητα—ἥστινος ἐννοιολογικὰ στοιχεῖα τυγχάνουσι, πρὸς τοὺς ἄλλοις, αἱ ἰδιότητες τοῦ ἀναπαλλοτριώτου καὶ τοῦ ἀπαραγράπτου—ἀπὸ τῆς ιδιωτικῆς κτήσεως τῆς πολιτείας, ἐφ' ἧς τὸ πρόσωπον τοῦ κράτους κέκτηται συνήθη κυριότητα ιδιωτικοῦ δικαίου.

4. Ἰδίᾳ γερμανῶν. Πρβλ. G. Jellinek, Allg. Staatsl., 1929, σελ. 611 σημ. 2, καὶ ἄλλους. Τοῦτους ἀκολουθεῖ καὶ Ν.Ν. Σαρίπολος, Σύντ. τοῦ συντ. δικ. τῆς Ἑλλάδος, τόμ. β', ἐκδ. 4η, 1923, σελ. 127. Πρβλ. καὶ τοὺς αὐτόθι ἐν σημ. 4 ἀναφερομένους συγγραφεῖς. Ἰδὲ ὡσαύτως Ν.Ν. Σαρίπολος, Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland, 1909, σελ. 98 ἐν ἀρχῇ: «Die Verwaltung ist nicht immer imperium».

ἐνεργείας τῆς πολιτείας. Τῶντοι, ἡ ἐξουσία τῆς πολιτείας εἶναι ἡ ἀποτελοῦσα τὴν ἀφετηρίαν τῆς διακρίσεως τῶν λειτουργιῶν.

Εἰς τὰς ἰδιωτικὰς αὐτῆς δικαιοπραξίας προβαίνει ἡ πολιτεία κατὰ τοὺς κανόνας τοῦ ἀστικοῦ δικαίου, ὡς οἰοσδήποτε ἰδιώτης. Ἴνα διέπῃται ὑπὸ νομικῶν κανόνων ἐν τῇ διενεργείᾳ τῶν τοιούτων πράξεων τῆς, ἡ πολιτεία δὲν ὄφειλε νὰ ἀναμείνῃ τὴν ἀνάπτυξιν τῶν ἀρχῶν τοῦ νεωτέρου δημοσίου δικαίου, δυνάμει τῶν ὁποίων τὸ πρῶτον διεπλάσθη ἡ ἔννοια τοῦ συννόμου τῶν διοικητικῶν ἐνεργειῶν. Καὶ ἂν ἐτι ἦτο ἡ πολιτεία ἀποκλειστικῶς πρόσωπον ἰδιωτικοῦ δικαίου, ὅθ' ἠδύνατο ἐξ ἴσου καλῶς νὰ προβαίῃ εἰς τὴν σύναψιν τοιούτων δικαιοπραξιῶν. Ἡ διδάξασα τὴν διάκρισιν τῶν λειτουργιῶν γενικὴ θεωρία τοῦ κράτους οὐδαμῶς δύναται νὰ ἀποβλέψῃ πρὸς τὰς δικαιοπραξίας ταύτας ὡς πρὸς ἀντικείμενον ἐπιστημονικῆς αὐτῆς ἐρεύνης. Ἐν μῆ ἴξῃ, αἱ πράξεις αὗται τελοῦσιν ἔλας ἐκτὸς τοῦ πλαισίου τοῦ δημοσίου δικαίου.

Κατ' ἀκολουθίαν ἡ πολιτεία, ἐπιχειροῦσα τοιαύτας ἐνεργείας, δὲν ἀσχετῆ διοίκησιν. Αἱ θεμελιώδεις ἀρχαὶ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ἰδίᾳ δ' ὁ περὶ τοῦ συννόμου τῆς δράσεως τῶν διοικητικῶν ὀργάνων βασικὸς ἐν αὐτῷ κανὼν, δὲν ἀφορῶσιν εἰς τὰς ἐνεργείας ταύτας. Τὸ ἰσχυρὸν τῶν ὡς εἴρηται δικαιοπραξιῶν κρίνεται κατὰ τοὺς κανόνας τοῦ ἰδιωτικοῦ, οὐχὶ δὲ τοῦ δημοσίου δικαίου. Ἡ ἔννοια τοῦ ἐλέγχου νομιμότητος τῶν πράξεων τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν εἶναι συνεπῶς ξένη πρὸς τὰς ἰδιωτικὰς ταύτας δικαιοπραξίας⁵. Αἱ δ' ἐξ αὐτῶν ἀναφύμεναι μεταξὺ τῆς πολιτείας καὶ τῶν ἰδιωτῶν διαφοραὶ εἶναι οὐχὶ διοικητικαί, ἀλλ' ἰδιωτικαὶ διαφοραὶ^{6 7}.

5. Συμβ. τ. Ἐπ. : 119 τοῦ 1930, 939, 940 τοῦ 1931, 244, 245, 384, 431 τοῦ 1935.

6. Ἐκ τῆς νομολογίας τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας : 271, 375, 579, 985 τοῦ 1934, 70, 244, 245, 384, 431, 1057, 1058 τοῦ 1935, 1032 τοῦ 1936. Πρόκειται κυρίως ἐν τῇ μνημονευομένῃ νομολογίᾳ περὶ διενέξεων ἐξ ἐνεργειῶν τῆς πολιτείας, αἵτινες εἶχον συνεπαράγει διατάραξιν τῆς νομῆς ἢ προσβολὴν τῆς κυριότητος ἰδιωτῶν ἐπὶ ἀκινήτων αὐτῶν. Αἱ τοιαῦται ἰδιωτικαὶ διαφοραὶ ὑπάγονται ὑπὸ τὴν κρίσιν τῶν πολιτικῶν ἀποκλειστικῶς δικαστηρίων, ὡς πᾶσαι αἱ ἰδιωτικαὶ διαφοραὶ, ἀνεξαρτήτως τοῦ εἶδους τῶν προσώπων, μεταξὺ τῶν ὁποίων αὐτὰ προέκυψαν.

Ἄθεν νὰ τῶνισθῇ ὅτι ἴνα πράξις τις ἔχῃ τὴν ἰδιότητα ἰδιωτικῆς πράξεως τῆς πολιτείας, δὲν ἀρκεῖ νὰ συνίσταται εἰς πράξιν διαχειρίσεως τῆς ἰδιωτικῆς περιουσίας τῆς πολιτείας, ἀλλ' ἐπιβάλλεται ἐπιπροσθέτως νὰ διενεργῆται διὰ τῆς χρήσεως μέσων ἰδιωτικοῦ ἀποκλειστικῶς δικαίου. Μόνον ὑπὸ ταύτην τὴν προϋπόθεσιν λογίζεται ὡς μὴ ἀναγομένη εἰς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν, αἱ δ' ἐξ αὐτῆς ἀναφύμεναι διαφοραὶ εἶναι ἰδιωτικαί. Ἐν ἐναντίᾳ περιπτώσει ἡ κρατικὴ πράξις ἀποτελεῖ ἀσκήσιν δημοσίας διοικήσεως). Ἄν εἶναι δὲ καὶ ἐκτελεσθῇ, τυγχάνει προσβλητῆ δι' αἰτήσεως ἀκυρώσεως ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας : Σ.τ.Ε. 720, 771 τοῦ 1930, 241 τοῦ 1929.

7. Ἡ ἐνέργεια τῆς πολιτείας, ἐν τῷ πλαισίῳ τῶν ἐνόμων σχέσεων ἰδιωτικοῦ δικαίου, ὕστερὲ κατὰ πολὺ, ἀπὸ ἀπόψεως δυνατοτήτων, ἐν σχέσει πρὸς τὴν κρατικὴν δρᾶσιν τὴν διὰ δημοσίας ἐξουσίας περιβεβλημένην. Τοῦτο εἶναι προφανές : Ἐν τῷ πλαισίῳ τῶν ἐνόμων σχέσεων ἰδιωτικοῦ δικαίου τὸ κράτος δὲν δύναται νὰ ἀσκήσῃ ἐξουσίας ἐναντι τῶν ἰδιωτῶν, εἰμὴ ἐπειδόμενον ἐπὶ συμβατικῶν ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον βάσεων, ἐν ᾧ δηλαδὴ μέτρῳ ἐνοχικῆς σύμβασις παρέχει εἰς αὐτὸ τοιαύτας ἐξουσίας. Ἀνεξαρτήτως τούτου, ἡ ἐνέργεια τοῦ κράτους, ἐν τῷ πλαισίῳ τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου, δὲν εἶναι περιβεβλημένη μὲ τὸ δικαίωμα τῆς αὐτε-

δ') Πρόσωπα «ἀσκούοντα δημοσίαν διοίκησιν» καὶ πρόσωπα «διοικούμενα».—Τὰς ἀπαρτιζούσας τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν πράξεις καὶ ἐνεργείας ἐπιχειρεῖ κατὰ πρῶτον λόγον τὸ πρόσωπον τῆς πολιτείας, διότι τοῦτο εἶναι, ὡς εἴρηται, τὸ κεκτημένον τὴν κρατικὴν ἐξουσίαν, ἥτινος αἱ περὶ ὧν ὁ λόγος πράξεις καὶ ἐνεργεῖαι ἀποτελοῦσιν ἐκδηλώσεις. Οὕτω, ὡς ἀσκούν δημοσίαν διοίκησιν πρόσωπον παρίσταται κατ' ἐξοχὴν ἢ πολιτεία.

Πλὴν ὅμως τῆς πολιτείας, καὶ ἄλλα τινὰ ἐν τῇ ἐπικρατείᾳ νομικὰ πρόσωπα ἀσκοῦσι κρατικὴν ἐξουσίαν, τὰ καλούμενα νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Ἡ ὑπὸ τῶν προσώπων τούτων ἀσκουμένη ἐξουσία διαφέρει τῆς ὑπὸ τῆς πολιτείας ἀσκουμένης μόνον ὡς πρὸς τὴν προέλευσιν τῆς κτήσεως αὐτῆς. Δηλαδή εἶναι μὲν αὕτη παράγωγος, ἐκ χειρὸς τῆς πολιτείας κτηθεῖσα, ἀλλ' οὐδὲν ἤττον τυγχάνει αὐτόχρημα ἢ υπερτάτη ἐκείνη βούλησις, ἢ ἔχουσα τὴν δυνατότητα νὰ ἀπευθύνῃ πρὸς ἐλεύθερα πρόσωπα ἐπιταγὰς καὶ νὰ ἐπιβάλλῃ τὴν τήρησιν αὐτῶν δι' ἰδίων νομίμων μέσων. Κατὰ ταῦτα ὁ κύκλος τῶν «ἀσκούοντων δημοσίαν διοίκησιν» προσώπων εἶναι εὐρύτερος ἢ ὅσον ἐκ πρώτης ὕψεως ἤθελέ τις νομίσει.

Ἡ δ' ἀντίστροφος ἐννοία τῶν «διοικουμένων» περιλαμβάνει πάντα τὰ ἐν τῇ ἐπικρατείᾳ πρόσωπα, ἐξαιρέσει, ὡς εἰκόσ, αὐτῆς τῆς πολιτείας. Πρὸς τὰ «διοικούμενα» ταῦτα πρόσωπα στρέφονται αἱ διοικητικαὶ πράξεις καὶ ἐνεργεῖαι, τελοῦσαι ἀνά πᾶν βῆμα ἀντιμέτωποι πρὸς τὸν κύκλον τῶν δικαιωμάτων ἢ τῶν συμφερόντων αὐτῶν. Μόνον πρόσωπα, ὑποκείμενα δηλαδή δικαιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων, δύνανται τῶντι νὰ νοηθῶσιν ὡς «διοικούμενα». Ἡ δημοσία διοίκησις, κατ' ἀντίθεσιν πρὸς ὁμωνύμους τινὰς ἐν τῷ ἰδιωτικῷ δικαίῳ ἐννοίας⁸, δὲν εἶναι δυνατόν νὰ ἔχῃ ὡς ἀντικείμενον εἰμὴ πρόσωπα. Διότι καὶ ἡ γενικωτέρα ἐννοία, ἢ κρατικὴ ἐξουσία, ἀποτελεῖ σχέσιν μεταξύ προσώπων, οὐδέποτε δυναμένη νὰ στραφῇ πρὸς πράγματα⁹.

παγγέλτου δράσεως), δυνάμει τοῦ ὁποίου δύναται νὰ δρᾷ ἐλευθέρως ἢ δημοσία διοίκησις ἔστω καὶ ἔναντι ἰδιωτῶν ἀμφισβητούντων τὴν νομιμότητα τῆς τοιαύτης δράσεως αὐτῆς, χωρὶς νὰ εἶναι ἠναγκασμένη νὰ ἐπιτύχῃ προηγουμένως ἀπόφασιν δικαστοῦ ἀναγνωρίζουσαν τὸ νόμιμον τῆς ἐνεργείας τῆς. Ἐν τῇ σφαίρᾳ τοῦ δημοσίου δικαίου οἱ ἰδιῶται εἶναι ἐκεῖνοι οἵτινες ὀφείλουσι νὰ λάβωσι θέσιν ἐνάγοντος, προσφεύγοντες ἐνώπιον τῆς δικαιοσύνης ἐν περιπτώσει αὐτεπαγγέλτου δράσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως, ἥτις θίγει αὐτοὺς καὶ τὴν ὁποίαν θεωροῦσιν ὡς μὴ σύνομον. Τουναντίον, ἐν τῇ σφαίρᾳ τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου, τὸ κράτος ὀφείλει νὰ λάβῃ θέσιν ἐνάγοντος, τελοῦν τυχὸν πρὸ ἰδιωτῶν ἀρνούμενων νὰ ἐκπληρῶσιν οικειοθελῶς ὀφειλομένας πρὸς αὐτὸ ἰδιωτικὰς παροχὰς. Μόνον δικονομικῶν τινων προνομίων ἀπολαύει ἢ πολιτεία, καίπερ ἐν ἐννόμοις σχέσεσιν ἰδιωτικοῦ δικαίου τελοῦσα καίπερ ἐν ἄλλοις λόγοις παρητημένη πρὸς καιρὸν οὕσα τῆς ἰδιαζούσης αὐτῇ δημοσίας ἐξουσίας. Μεταξὺ τῶν προνομίων τούτων, ἄστινας ρυθμίζει ἢ πολιτικὴ δικονομία, δέον ἰδίᾳ νὰ τονισθῇ ἡ ἀδυναμία τοῦ ἰδιώτου ὅπως προβῇ εἰς μέτρα ἀναγκαστικῆς ἐκτελέσεως κατὰ τῆς περιουσίας τοῦ κράτους.

8. Ἴδὲ ἄνωτ. ἐν § 1 σημ. 3.

9. Εἶναι ἐξουσιαστικὴ σχέσις μεταξύ ἀφ' ἐνός μὲν τῆς πολιτείας καὶ τῶν λοιπῶν κατὰ παροχὴν ὑπὸ ταύτης περιβληθέντων διὰ κρατικῆς ἐξουσίας νομικῶν προσώπων, ἀφ' ἑτέρου

Τὰ «διοικουόμενα» ταῦτα πρόσωπα εἶναι κατὰ πρῶτον μὲν λόγον οἱ ἄνθρωποι. Πλὴν δὲ τούτων, καὶ πάντα τὰ ἐν τῇ ἐπικρατείᾳ νομικὰ πρόσωπα, οὐ μόνον τὰ τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου, ἀλλὰ καὶ αὐτὰ τὰ τοῦ δημοσίου δικαίου — τὰ τελευταῖα ταῦτα, ἐφ' ὅσον αἱ πρὸς αὐτὰ στρεφόμεναι διοικητικαὶ πράξεις καὶ ἐνέργειαι προέρχονται ἐκ τοῦ προσώπου τῆς πολιτείας, ἀσκούσης φέρ' εἰπεῖν «ἐπὶ πτελίαν» ἐπὶ τῆς δράσεως αὐτῶν.

Ἐν τῇ πράξει, ἀντὶ τοῦ ὅρου «διοικουόμενοι», εἶναι ἐν συνήθει χρήσει ὁ ὅρος «ἰδιῶται», ἐν τῇ ἐννοίᾳ τοῦ ὁποῦ περιλαμβάνονται πάντα ἐν γένει τὰ πρόσωπα, εἴτε φυσικὰ εἴτε νομικὰ, πρὸς τὰ ὅποια στρέφονται πράξεις καὶ ἐνέργειαι δημοσίας διοικήσεως.

§ 6. Ήνωσιολογική σχέσις τῆς διοικητικῆς λειτουργίας πρὸς τὴν δικαστικὴν ¹. — α') *Διδασκαλία περὶ ὑπάρξεως δύο μόνον λειτουργιῶν τοῦ κράτους.* — Φανερόν εἶναι ὅτι ἐνδείκνυται ἡ σαφὴς διαστολὴ τῆς διοικητικῆς λειτουργίας ἀπὸ τῶν δύο ἐτέρων κρατικῶν λειτουργιῶν, διότι αὕτη κέκτηται ἴδιον οὐσιαστικὸν περιεχόμενον, ἀπολύτως διακεκριμένον ἀπὸ παντὸς ἄλλου εἶδους κρατικῆς δράσεως. Ὁφείλομεν ἰδίᾳ νὰ τονίσωμεν τὴν αὐθυπαξίαν τῆς

δὲ πάντων τῶν ἐν τῇ ἐπικρατείᾳ ἀνθρώπων καὶ νομικῶν προσώπων. Ἡ κρατικὴ ἐξουσία εἶναι κατὰ ταῦτα πάντοτε προσωπική, οὐδέποτε δ' ἐμπράγματος ἔννομος σχέσις. Δὲν ἔχει π.χ. ὡς ἀντικείμενον τὴν χώραν. Ἡ χώρα—ἡ ἐπικράτεια—εἶναι στοιχεῖον τῆς πολιτείας καὶ ἀποτελεῖ ἀπλῶς τὴν χωρικὴν ἔκτασιν, ἐντὸς τῶν ὁρίων τῆς ὑπᾶρας ἡ δημοσία ἐξουσία ἀσκεῖται ἐπὶ τῶν ἐν αὐτῇ προσώπων. Πρβλ. G. Jellinek, *Allg. Staatsl.*, 1929, πολλαχοῦ. Ἐκ τῶν ἡμεδαπῶν ὄρα ἰδίᾳ N. N. Σαριπόλου, *Περὶ πολιτείας καὶ τῶν στοιχείων αὐτῆς ἐν γένει*, 1921, σελ. 12. Πρβλ. καὶ τοὺς αὐτόθι ἀναφερομένους ἐτέρους ἔξενους συγγραφεῖς. Ἡ τὸ πρόσωπον τῆς πολιτείας συνδέουσα πρὸς τὰ δημόσια κτήματα ἢ πρὸς τὰ ἐνώματα πράγματα τὰ ἀνήκοντα εἰς τὴν ἰδιωτικὴν κτῆσιν τοῦ κράτους ἔννομος σχέσις δὲν εἶναι ἡ κρατικὴ ἐξουσία (τὸ *imperium* τοῦ κράτους), ἀλλ' ἀπλῆ σχέσις δημοσίας ἢ ἰδιωτικῆς κυριότητος (*dominium*).

1. Τὸ θέμα ἐξετάζεται πρὸ παντὸς ὑπὸ τῶν συγγραφέων τῆς γενικῆς πολιτειολογίας (μεταξὺ ἄλλων πρβλ. π.χ. G. Jellinek, *Allg. Staatsl.*, 1929, σελ. 607-616) καὶ τοῦ γενικοῦ δημοσίου δικαίου (πρβλ. ἰδίᾳ L. Duguit, *Précis de dr. const.*, ἐκδ. 3η, τόμ. β', §§ 28-29, σελ. 418 ἐπ. καὶ τοὺς αὐτόθι ἀναφερομένους δημοσιολόγους). Εἰς συγγράμματα τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἰδίᾳ παράγραφος ἀφιεροῦται εἰς τὴν ἔρευναν τῆς διακρίσεως ταύτης ὑπὸ Merkl, *Allg. VerwR.*, 1927, σελ. 21-44. Πρβλ. ὡσαύτως L. v. Köhler, *Grundlehren d. deuts. VerwR.*, 1936, § 4, σελ. 18 ἐπ., Hatschek, *Lehrbuch d. deuts. u. pr. VerwR.*, 1931, § 2, σελ. 12 ἐπ., R. Herrnrit, *Grundlehren*, 1921, σελ. 6-7, 10, Fleiner, *Institutionen des VerwR.*, 1928, σελ. 7, W. Jellinek, *VerwR.*, 1931, σελ. 6-19, 39-40, 140-155. Ἰδὲ καὶ Jèze, *L'acte juridictionnel*, ἐν *Revue du dr. publ.*, 1909, σελ. 667, L. Duguit, *L'acte administratif et l'acte juridictionnel*, ἐν τῇ αὐτῇ *Revue*, 1906, ἰδίᾳ σελ. 446 ἐπ., Fr. Stein, *Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung*, 1912, M. Vizioz, *Observations sur l'étude de la procédure civile*, ἐν *Revue générale de droit*, 1927, σελ. 161 ἐπ., 1928, σελ. 20 ἐπ. Πρβλ. καὶ τοὺς αὐτόθι μνημονευμένους γερμανοὺς καὶ γάλλους συγγραφεῖς. Ὅρα ὡσαύτως Fr. Stier—Somlo, *Justiz und Verwaltung*, ἐν τῷ *Handbuch der Politik* τοῦ G. Anschütz, τόμ. α', ἐκδ. 3η, 1920, R. Guillien, *L'acte juridictionnel et l'autorité de la chose jugée*, 1931.

διοικητικῆς λειτουργίας ἐν σχέσει πρὸς τὸ δικαιοδοτικὸν ἔργον τῆς πολιτείας, ἐπειδὴ ἀλλοδαποὶ τινες συγγραφεῖς τοῦ δημοσίου δικαίου² ὑπεστήριξαν ὅτι ἀμφότερα τὰ ἔργα ταῦτα τοῦ κράτους, τὸ τε διοικητικὸν καὶ τὸ δικαστικόν, περιλαμβάνονται εἰς μίαν καὶ τὴν αὐτὴν λειτουργίαν, τὴν οὕτως εἰπεῖν νομοτελεστικήν.

Ἡ διδασκαλία αὕτη βασιζέται ἐπὶ τῆς γενικωτέρας ἀρχῆς ὅτι διττὴ εἶναι ἡ δρᾶσις τῆς πολιτείας, συνισταμένη ἀφ' ἐνὸς μὲν εἰς θέσπισιν νομικῶν κανόνων, ἀφ' ἐτέρου δ' εἰς ἐφαρμογὴν αὐτῶν.

Ἐκ μόνου ὅμως τοῦ γεγονότος ὅτι ἡ διοικητικὴ ἐνέργεια τῆς πολιτείας παρουσιάζει τὸ κοινὸν μετὰ τῆς δικαστικῆς γνώρισμα ὅτι δὲν ἀποτελεῖ θέσπισιν νομικῶν κανόνων — διότι τὸ ἀληθὲς εἶναι ὅτι μόνον τὸ ἀποθετικὸν τοῦτο χαρακτηριστικὸν ἔχουσι κοινὸν ἡ διοικητικὴ καὶ ἡ δικαστικὴ λειτουργία — δὲν ἔπεται ὅτι ἀμφότερα ταῦτα τὰ εἶδη τῆς κρατικῆς δράσεως ἀποτελοῦσι λειτουργίαν ἐνιαίαν³. Ἀπεναντίας διαφέρουσι μεγάλως ὡς πρὸς τὰ ἀντικείμενα αὐτῶν.

β') *Στοιχεῖα οὐσιαστικῆς διακρίσεως μεταξὺ τῆς διοικητικῆς καὶ τῆς δικαστικῆς λειτουργίας.*—Ἡ πολιτεία, διοικοῦσα, προβαίνει ἐκάστοτε ἐνεργῶς. Ρυθμίζεται μὲν ἅπανα ἡ τοιαύτη δρᾶσις αὐτῆς ὑπὸ κανόνων δικαίου, ἀλλ' εἰς τὰς πλείστας τῶν περιπτώσεων ὁ τρόπος τῆς ἐν λόγω νομικῆς ρυθμίσεως εἶναι τοιοῦτος, ὥστε καταλείπεται εἰς τὴν πολιτείαν ἐκτεταμένον πεδίον πρωτοβουλίας καὶ εὐρείας ἐν γένει διακρίσεως. Ἐκλέγει κατ' ἀρχὴν τὸ κράτος τὰ ἀντικείμενα τῆς διοικητικῆς αὐτοῦ δράσεως κατ' ἴδιαν ἐκτίμησιν⁴. Προβαίνει δὲ κατὰ κανόνα εἰς τὰς διοικητικὰς αὐτοῦ ἐνεργείας καθ' ὅν ἤθελε κρίνει ἐνδεδειγμένον χρόνον. Καὶ ὡςάκις ἔτι ὀχλεῖται ὑπὸ τῶν ἰδιωτῶν δι' αἰτήσεων, ἔχει τὴν δυνατότητα οὐ μόνον νὰ μὴ προβῇ εἰς τὴν ζητουμένην ἐνέργειαν — πλὴν ἂν πρό-

2. Ἐκ τῶν γάλλων. πλὴν ἄλλων ὁ Ducrocq, *Cours de dr. adm.*, ἔκδ. 7η (1897-1905) τόμ. α', σελ. 22 ἐπ. Τοῦτον ἠκολούθησε καὶ ὁ H. Berthélemy, *Traité élém. de droit adm.*, ἔκδ. 11η, 1926, σελ. 12 : «l'autorité juridictionnelle est-elle un troisième pouvoir?» (ἐν ἑλλην. μεταφρ. πρβλ. σελ. 13 τοῦ α' τόμ.). Ἰδὲ καὶ Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'état*, 1920, I, ἰδίε σελ. 482, 763 καὶ 787. Ὁμογνωμοῦσιν αὐτοῖς καὶ γερμανεῖ τινες, ἰδίε δ' ὁ Merkl, ἔθθ' ἀνωτ., σελ. 24 ἐπ., συνειπὴς πρὸς τὰς βασικὰς ἀρχὰς τῆς ὑπ' αὐτοῦ ἀκολουθουμένης κελσενικῆς πολιτειολογίας (πρβλ. συναφῶς H. Kelsen, *Allgem. Staatsl.*, 1925, σελ. 231). Παρ' ἡμῖν Θ. Τσάτσος, *Εἰσαγωγή εἰς τὸ πολιτικὸν δίκαιον*, 1939, σελ. 32.

3. Ἐν ἄλλοις λόγοις, ἡ θεωρία ὅτι ἡ δρᾶσις τῆς δημοσίας ἐξουσίας διακρίνεται ἀπλῶς εἰς ἐνεργείαν δημιουργικὴν νομικῶν κανόνων καὶ εἰς ἐνέργειαν διεπομένην ὑπὸ νομικῶν κανόνων, ἐμφανίζει ἐκδηλοῦν κενὸν ὑπὸ ἐποψιν ἐπιστημονικῆς ἐρευνῆς. Τὸ διατυπωθὲν παθητικὸν οὕτως εἰπεῖν ἐνωσιολογικὸν στοιχεῖον τῆς ὡς εἰρηται τελευταίας κατηγορίας τῆς κρατικῆς δράσεως δὲν ἀρκεῖ ὅπως ἀποσαφηνίσῃ τὴν οὐσίαν αὐτῆς. Ἐπιβάλλεται νὰ διακριθῇ καὶ διὰ θετικῶν γνωρισμάτων τὸ οὐσιαστικὸν ταύτης περιεχόμενον. Ἀκριβῶς λοιπὸν ἡ ἐπὶ τῇ βάσει θετικῶν κριτηρίων ἐρευνα τοῦ οὐσιαστικοῦ περιεχομένου τῆς ἐξουσιαστικῆς ταύτης ἐνεργείας ἄγει κατ' ἀνάγκην εἰς τὴν διαστολὴν αὐτῆς εἰς χωριστὰς λειτουργίας : τὴν ἐν οὐσιαστικῇ ἐνοσίᾳ διοίκησιν καὶ τὴν δικαιοδοσίαν.

4. Otto Mayer, *Deuts. VerwR.*, τόμ. α', ἔκδ. 3η, 1924, σελ. 76-77. Εἰδικώτερον ἐν τῇ γαλλ. ἔκδ. *Le droit adm. all.*, τόμ. α', 1903, σελ. 92, 106, 122.

κειται περὶ ἐνεργείας κατὰ νόμον ὑποχρεωτικῆς διὰ τὴν διοίκησιν, ἐπιχειρητέας ὑπὲρ ὀρισμένων ἰδιωτῶν⁵— ἀλλὰ καὶ νὰ μὴ ἐπιληφθῇ καὶ τῆς οὐσιαστικῆς ἐρεύνης τοῦ ζητήματος ἐν συμφωνίᾳ πρὸς τὸ πνεῦμα τῆς γενομένης ὀγλήσεως. Τέλος, καὶ ὡς πρὸς τὴν καθ' ἕκαστα μορφήν τῶν διοικητικῶν αὐτῆς ἐνεργειῶν, ἀπολαύει ἡ πολιτεία εὐχερείας τινὸς κατὰ κανόνα. Ἐν μᾶ ἰδέει, ἡ πολιτεία, ἀσκαῦσα τὴν διοικητικὴν αὐτῆς λειτουργίαν, ἐμφανίζει τὴν δραστηριότητα ἐκείνην, τὴν πρωτοβουλίαν ὡς πρὸς τὰς κατευθύνσεις, τὴν «ἐλευθερίαν ἐνεργείας», ἥτις διακρίνει πάντα διοικητὴν ὑποθέσεων.

Ἡ πολιτεία, δικάζουσα, ὀφείλει τὸναντίον νὰ περιορίζεται εἰς τὴν ἐπίλυσιν ἐκείνων μόνον τῶν ζητημάτων, ἅτινα ἤθελον τελεθῆ ὑπὸ τὴν κρίσιν αὐτῆς ὑπὸ τῶν ἰδιωτῶν. Εἶναι δὲ μάλιστα πάντοτε ὑποχρεωμένη νὰ ἐπιληφθῇ αὐτῶν, διότι, μὴ ἀποφαινομένη τυχὸν ἐπὶ τινος τούτων, ἀρνησιδικεῖ. Διὰ τὸν λόγον τοῦτον τὸ δικαστικὸν αὐτῆς ἔργον εἶναι διακεκομμένον— καθ' ὃ ἐξαρτώμενον ἐκ τῆς γενέσεως διαφορῶν, ἥς τινος ἡ πρωτοβουλία ἀπόκειται εἰς τοὺς ἰδιώτας— ἐνῶ ἀπεναντίας τὸ διοικητικὸν τῆς πολιτείας ἔργον εἶναι ἀδιάλειπτον. Ὅσον ἀραιώτερον προκύπτει ἀνάγκη ἀσκήσεως τῆς δικαστικῆς λειτουργίας τῆς πολιτείας, τοσοῦτον ὀμαλώτερος παρίσταται ὁ ρυθμὸς τῆς κοινωνικῆς ζωῆς ἐν τῇ ἐπικρατείᾳ. Τὸναντίον, ἡ ἀσκῆσις τῆς διοικητικῆς λειτουργίας οὐδεμίαν ἐπιδέχεται διακοπήν.

Ἐνῶ κατὰ ταῦτα ἡ διοικοῦσα πολιτεία ἔχει ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον τὴν εὐχέριαν νὰ δημιουργῇ νέας νομικὰς καταστάσεις, νὰ συνιστᾷ διὰ τῶν ἐνεργειῶν αὐτῆς νέας ἐνόμους μεταξὺ προσώπων σχέσεις, ἡ δικάζουσα πολιτεία περιορίζεται τὸναντίον, κατὰ γενικὸν κανόνα, εἰς τὸ νὰ ἀποκαθιστᾷ ὀφισταμένας ἤδη ἐνόμους σχέσεις, διαταραχθείσας. Ἐν ἄλλαις λέξεσιν, ἐνῶ ἡ διοικοῦσα πολιτεία διὰ τῶν πράξεων αὐτῆς δημιουργεῖ πολλάκις τὸ πρῶτον δικαιώματα καὶ ὑποχρεώσεις τῶν ἰδιωτῶν, ἡ δικάζουσα πολιτεία ἔχει ὡς κύριον σκοπὸν νὰ ἀνορθοῖ ἤδη ὀφιστάμενα δικαιώματα, προσβληθέντα.

Ἀνεξαρτήτως ὅμως τῶν ἐκτεθέντων, τὴν κυρίαν βᾶσιν διακρίσεως μεταξὺ τῆς διοικητικῆς καὶ τῆς δικαστικῆς λειτουργίας ἀποτελεῖ τὸ εἰς τὴν τελευταίαν ταύτην προσιδιάζον οὐσιαστικὸν στοιχεῖον, ἡ τομὴ δικαίου. Ἡ πολιτεία, δικαιοδοτοῦσα, περιορίζεται πάντοτε εἰς τὴν ἐπίλυσιν ἀμφισβητουμένου νομικοῦ ζητήματος. Ἀποφαίνεται, ἄνευ περαιτέρω βλέψεων σκοπιμότητος, τί δεῖ κατὰ νόμον. Ἐν ἄλλοις λόγοις, εἴτε κολάζει ποινικὸν ἀδίκημα εἴτε λύει ἀπλῶς, μετὰ δυνάμειως δεδικασμένου, νομικὴν διαφορὰν ἀνοφυσῆσαν μεταξὺ προσώπων.

5. Τῆς ἄλλως λεγομένης «ὀφειλομένης νομίμου ἐνεργείας» κατὰ τὸν ὑπὸ τοῦ παρ' ἡμῖν νομοθέτου—ἀρθρ. 47 τοῦ νόμ. 3713 τοῦ 1928 [273], ἀρθρ. 2 τοῦ νόμ. 5468 τοῦ 1932 [156]—καθιερωθέντα ὄρον. Πρὸκειται περὶ περιπτώσεων «ἀδεσμευμένης» ἐνεργείας τῆς δημοσίας διοικήσεως, ἥς ἡ παράλειψις συνεπάγεται δικαστικὰς κυρώσεις εἰς βᾶρος τῆς πολιτείας, ρυθμιζόμενας ὑπὸ τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν. Τοιαῦτα κυρώσεις εἶναι ἰδίᾳ ἡ ἀνόρθωσις τῆς προσγενομένης περιουσιακῆς βλάβης δυνάμει ἀποφάσεως τοῦ πολιτικοῦ δικαστηρίου καὶ ἡ παραπομπὴ εἰς τὴν διοίκησιν πρὸς ἐκδοσιν τῆς ὑποχρεωτικῆς ἐκτελεστῆς πράξεως, δυνάμει ἀποφάσεως τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἀκυρώσεως τὴν παράνομον παράλειψιν.

Τοῦτο εἶναι τὸ χαρακτηριστικὸν γινώρισμα τοῦ δικαστικοῦ αὐτῆς ἔργου. Ἄλλως τε δ' εἰς τοῦτο καὶ μόνον περιορίζεται καὶ ὁ σκοπὸς τοῦ ἔργου τῆς τούτου : εἰς τὸ νὰ διασφαλισθῇ δηλαδή, τέμνουσα ἐνδίκους διενέξεις, τὸν σεβασμὸν τοῦ παραβιασθέντος δικαίου.

Ἐπεναντίας, τὸ διοικητικὸν ἔργον τῆς πολιτείας δὲν ἔχει ὡς μοναδικὸν γινώμονα τὴν ἀπλὴν ἀνύρθωσιν τοῦ ὑποκειμενικοῦ δικαίου καὶ τὴν ἐφαρμογὴν τοῦ νόμου ἐν γένει. Δὲν λήγει ἐκεῖ. Διαπνέεται ὑπὸ εὐρυτάτων ἀπόψεων σκοπιμότητος, αἵτινες εἶναι ἄγνωστοι εἰς τὸν δικαστῆν.

§ 7. Σπουδαιότης τῆς διοικητικῆς λειτουργίας.—Ἡ ἀξιόλογος τῆς διοικητικῆς λειτουργίας θέσις ἐν τῷ πλαισίῳ τῆς ὅλης κρατικῆς δράσεως εἶναι πρόδηλος. Τὰ περί τῆς ἐννοίας τῆς λειτουργίας ταύτης ἐκτεθέντα καὶ ὁ διατυπωθεὶς φρισμὸς αὐτῆς μαρτυροῦσιν ἀρκούντως περὶ τῆς σπουδαιότητος τοῦ εἶδους τούτου τοῦ κρατικοῦ ἔργου. Ἄνευ αὐτοῦ δὲν θὰ ἦτο δυνατὸν νὰ λειτουργήσῃ ὁ ὀργανισμὸς τοῦ κράτους. Ἡ πολιτεία ἥτις ἤθελε τυχὸν περιορισθῆ εἰς τὴν θέσπισιν νομικῶν κανόνων καὶ εἰς τὴν ἐκδοσιν δικαιοδοτικῶν ἀποφάσεων, θὰ κατελύετο πάραυτα ἀφ' ἐαυτῆς. Κράτη δεσποτικά, παρ' οἷς ἦ τε νομοθεσία καὶ ἡ δικαιοσύνη θὰ ἦσαν ἄγνωστοι, ὧν ἡ ὅλη θρᾶσις ἤθελε περιορίζεσθαι εἰς ἐνεργείας διοικητικάς, δύναται τις τοῦλάχιστον νὰ φαντασθῇ. Ἄλλ' ὀργανωμένη κοινωνία ἀνευ διοικήσεως δὲν εἶναι τι νοητόν. Θὰ ἠδύνατό τις κατ' ἀκολουθίαν νὰ εἶπῃ ὅτι ἡ διοικητικὴ λειτουργία εἶναι ἀπὸ τὸ ἄλλο τὸ ζῶν τῆς πολιτείας.

Πρὸς τὴν διοικοῦσαν αὐτέθειαν τελοῦσιν ἄλλως τε καὶ οἱ ἰδιῶται πάντες ἐν ἐπαφῇ καθ' ἐκάστην, διότι αἱ διοικητικαὶ ἐνέργειαι, ὡς ἐκ τοῦ χαρακτηρισμοῦ αὐτῶν, εὐρίσκονται, ὡς ἐξετέθη, ἀνά πάσαν στιγμὴν ἀντιμέτωποι πρὸς τὴν σφαιρὰν τῆς ἰδιωτικῆς ζωῆς. Ὁ τοιοῦτος διοικητικὸς συγχρωτισμὸς τῆς κρατικῆς ἐξουσίας πρὸς τοὺς ἰδιώτας δὲν παρατηρεῖται ἐν σχέσει πρὸς τὸ νομοθετικὸν ἢ τὸ δικαστικὸν τῆς πολιτείας ἔργον.

Ἐξαιρέται συνήθως ἡ ὑπεροχὴ τοῦ νομοθετικοῦ ἔργου τοῦ κράτους ἐναντι τοῦ διοικητικοῦ. Τὸ ἀληθές εἶναι ὅτι ἐν τῷ συγχρόνῳ κράτει αἱ διοικητικαὶ πράξεις καὶ ἐνέργειαι διέπονται, ὡς καὶ ἀνωτέρω ἐλέχθη, καθ' ὅσας αὐτῶν τὴν ἔκτασιν, ὑπὸ νομικῶν κανόνων, τῶν κανόνων τοῦ δημοσίου δικαίου. Ἐνεκα τούτου ἄλλως τε τουρίζεται ἡ ρηθεῖσα ὑπεροχὴ τῆς νομοθετικῆς λειτουργίας. Ἀκριβῶς ὅμως τὸ μέγιστον τοῦτο μέρος τοῦ νομοθετικοῦ ἔργου τῆς πολιτείας, τὸ δημόσιον δίκαιον, καὶ δι' ἰδιός τις κλάδος αὐτοῦ, τὸ διοικητικὸν δίκαιον, τὰ τῆς ἐννοίας τοῦ ὁποίου θέλομεν εἰδικώτερον ἐκθέσει ἐν τοῖς ἐπομένοις, ἀφ' ἐνὸς μὲν ἔπεται ἱστορικῶς τῶν διοικητικῶν ἐνεργειῶν, ἀφ' ἑτέρου δὲ χάριν αὐτῶν πρὸ παντὸς διεπλάσθη, δηλαδή πρὸς τὸν σκοπὸν ὅπως χρησιμεύσῃ πρὸς νομικὴν ρύθμισιν τῶν τοιοῦτων ἐνεργειῶν.

Πράγματι, πρὶν ἢ διαμορφωθῇ τὸ νεώτερον συνταγματικὸν κράτος, ἡ δημοσία ἐξουσία ἦτο ἐλευθέρη νὰ προβαίη εἰς διοικητικὰς ἐνεργείας κατὰ τὸ δοκοῦν, κατὰ τὰς ἰδίας δηλαδή ἀπόψεις σκοπιμότητος. Νομικοὶ κανόνες δημοσίου δικαίου, περιορίζοντες τὴν διοικητικὴν αὐτῆς θρᾶσιν, δὲν ὑπῆρχον τότε. Ὁλόκληρον τὸ μέρος τοῦτο τοῦ νομοθετικοῦ ἔργου τῆς πολιτείας, τὸ δημόσιον, ἰδίᾳ δὲ τὸ διοικητικὸν δίκαιον, ἀνεπτύχθη βραδύτερον, διὰ βαθμιαίων, ὡς θέλομεν ἐν τοῖς ἐπομένοις ἐκθέσει, τῆς ὑπερτάτης κρατικῆς βουλῆσεως αὐτοπεριορισμῶν, καθ' ὅσον ἐκράτει σὺν τῷ χρόνῳ ἡ ἀντίληψις ὅτι καὶ τοῦ κράτους ἡ θρᾶσις, ὡς καὶ αἱ σχέσεις αὐτοῦ πρὸς τοὺς ἰδιώτας, εἶναι θετικαὶ νομικῆς ρυθμίσεως.

Ἰδίᾳ ἢ ἐν τῷ πλαισίῳ τῆς νομικῆς ταύτης ρυθμίσεως ἐκδηλουμένη πρωτοβουλία καὶ ἐλευθερία ἐνεργείας τῆς διοικήσεως πολιτείας εἶναι ἡ καθιστώσα ἐμφανεστέραν τὴν σπουδαιότητα τοῦ διοικητικοῦ ἔργου τοῦ κράτους. Αἱ κατ' εὐχέρειαν διοικητικαὶ ἐνέργειαι συγκροτοῦσι τὴν δημοιοικητικὴν τῆς πολιτείας θρᾶσιν. Εἶναι αἱ χαράττουσαι τὰς κατευθύνσεις αὐτῆς καὶ συντελοῦσαι εἰς τὴν ἐπὶ τὰ βελτίω ἐξέλθῃν τοῦ ὅλου κρατικοῦ ὀργανισμοῦ, εἰς τὴν πρόοδον καὶ τὴν εὐδωσίαν ἐν γένει τῶν σκοπῶν αὐτοῦ.

III

"ΔΙΟΙΚΗΣΙΣ,, EN ΟΡΓΑΝΙΚΗ, ENNOIAI

§ 8. Ὅργανικῆ ἢ τυπικῆ τριχοτόμησις τῶν πράξεων κρατικῆς ἐξουσίας.—*α*) Ἐννοια τῆς διακρίσεως.—Ἡ πολιτειολογικὴ ἔρευνα, ἡ διακρίνουσα τὰς ἐκδηλώσεις τῆς ἐξουσιαστικῆς δράσεως τοῦ κράτους ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῶν περιεχομένου εἰς τὰς ἐκτεθείσας τρεῖς λειτουργίας τῆς πολιτείας, διακρίνει ὡσαύτως περαιτέρω, ἀπὸ ἄλλης ἤδη ἀπόψεως, τυπικῆς, τὴν κρατικὴν δρᾶσιν εἰς τρία ἀνάλογα εἶδη : τὰς κατὰ τὸν τύπον νομοθετικὰς πράξεις, τὰς κατὰ τὸν τύπον διοικητικὰς πράξεις καὶ τὰς κατὰ τὸν τύπον δικαστικὰς πράξεις. Ἐν τῇ τελευταίᾳ ταύτῃ διακρίσει τὸ οὐσιαστικὸν περιεχόμενον τῶν πράξεων τῆς δημοσίας ἐξουσίας δὲν λαμβάνεται ὑπ' ὄψιν. Τοῦναντίον, ἡ ἐπιστημονικὴ ἔρευνα ἀποβλέπει ἀποκλειστικῶς εἰς τὸν τύπον, ὑπ' ὃν ἐξεδόθη ἡ πρᾶξις. Οὕτω ὁ διοικητικὸς τύπος τῶν κρατικῶν πράξεων διαστέλλεται σαφῶς ἀπὸ τε τοῦ νομοθετικοῦ καὶ ἀπὸ τοῦ δικαστικοῦ.

Ἀφορμὴν εἰς τὴν τυπικὴν τριχοτόμησιν τῶν πράξεων τῆς κρατικῆς ἐξουσίας παρέσχεν ἡ ὑπὸ τῆς πολιτειολογικῆς ἐρεύνης κατάταξις τῶν δημοσίων ὀργάνων εἰς τρία μεγάλα συγκροτήματα : τὰ νομοθετικά, τὰ διοικητικά καὶ τὰ δικαστικά ὄργανα. Μολοντί δ' ἡ τυπικὴ τριχοτόμησις τῆς κρατικῆς δράσεως χωρεῖ ἤδη, ὡς εἴρηται, ὅλως ἀσχετῶς πρὸς τὴν ὑπὸ ἔποψιν οὐσιαστικοῦ περιεχομένου διάκρισιν τῆς ρηθείσης δράσεως εἰς τρεῖς κρατικὰς λειτουργίας — διότι γίνεται ἐπὶ βάσεως ὅλως διαφόρου — δέον ἐν τούτοις νὰ σημειωθῇ ὅτι ἡ ἀφετηρία αὐτῆς, δηλονότι ἡ εἰς τρεῖς μεγάλας διακεκριμένας ὁμάδας κατάταξις τῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας ἐξουσίας, ἔσχεν ὡς κριτήριον τὸ εἶδος τῆς λειτουργίας, ἣτις ἔχει κατὰ κανόνα ἀνατεθῆ εἰς τὰ καθ' ἕκαστα ὄργανα ὑπὸ τοῦ κειμένου δημοσίου δικαίου. Τῶντι, νομοθετικά μὲν ὀνομάσθησαν τὰ ὄργανα τὰ κατ' ἀρχὴν τεταγμένα πρὸς ἐκδοσιν κανόνων δικαίου, διοικητικά δ' ὀνομάσθησαν τὰ ὄργανα, εἰς ἅτινα ἀνετέθη κατὰ κύριον λόγον ἡ ἀσκησις τῆς διοικητικῆς λειτουργίας, δικαστικά δὲ τέλος ὀνομάσθησαν τὰ ὄργανα τὰ τεταγμένα κατὰ κανόνα πρὸς ἀσκησιν δικαιοδοσίας. Συντελεσθείσης ὅμως οὕτω πως τῆς διακρίσεως τῶν τριῶν μεγάλων συγκροτημάτων κρατικῶν ὀργάνων, ἡ ὑπὸ ἔποψιν τύπου ταξινόμησις τῶν κρατικῶν πράξεων χωρεῖ ἤδη, ὡς εἰκός, ὅλως ἀδιαφόρως τοῦ εἴδους τῆς λειτουργίας, δηλαδὴ ὅλως ἀσχετῶς πρὸς τὸ οὐσιαστικὸν τῆς πράξεως περιεχόμενον. Ἡ τοιαύτη τυπικὴ διάκρισις τῶν πράξεων ἀποβλέπει ἀποκλειστικῶς πρὸς τὴν ὁμάδα τῶν ὀργάνων, ἐξ ἧς αἱ πράξεις ἐκάστοτε προέρχονται, συναφθέντος οὕτω ἐννοιολογικῶς ὀρισμένου τύπου κρατικῶν πράξεων πρὸς ἕκαστον τῶν τριῶν μεγάλων συγκροτημάτων δημοσίων ὀργάνων.

Αἱ ὑπὸ τῶν νομοθετικῶν ὀργάνων, τῶν ἄλλως καλουμένων «νομοθετικῶν παραγόντων»¹ καταρτιζόμεναι πράξεις χαρακτηρίζονται ὡς «πράξεις ὑπὸ τύπον

1. Εἰδικώτερον περὶ τῶν νομοθετικῶν παραγόντων κατὰ τὰ ἰσχύσαντα κατὰ καιροὺς παρ' ἡμῖν πολιτεύματα, περὶ τῆς διαδικασίας τῆς καταρτίσεως τῶν πράξεων αὐτῶν, περὶ

νομοθετικῶν) ἢ «τυπικὸν νόμου», ἀνεξαρτήτως τοῦ ἀντικειμένου αὐτῶν. Αἱ πράξεις αἱ ἐκδιδόμεναι ὑπὸ τῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας διοικήσεως χαρακτηρίζονται, ἀδιαφόρως ἐπίσης τοῦ περιεχομένου αὐτῶν, ὡς «πράξεις διοικητικαὶ κατὰ τὸν τύπον». Αἱ κυριώτεραι τῶν ὑπὸ διοικητικῶν τύπον πράξεων εἶναι τὰ διατάγματα, καθ' ὃ πράξεις τοῦ ἀρχηγοῦ τοῦ κράτους, τελοῦντος ἐπὶ κεφαλῆς τοῦ ὀργανισμοῦ τῆς δημοσίας διοικήσεως (ἀρχηγοῦ τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας»). Τέλος, αἱ ἐκ τῶν δικαστηρίων προερχόμεναι πράξεις — αἱ ἐκ τῶν δικαστηρίων ἐν γένει : εἴτε πολιτικῶν εἴτε ποινικῶν εἴτε διοικητικῶν εἴτε ἐκκλησιαστικῶν εἴτε στρατιωτικῶν ποινικῶν δικαστηρίων — χαρακτηρίζονται ὡς «πράξεις ὑπὸ δικαστικῶν τύπον», ἀσχέτως τοῦ ἂν αὐταὶ κατὰ τὸ οὐσιαστικὸν αὐτῶν περιεχόμενον ἀποτελῶσιν ἢ μὴ πράξεις δικαιοδοσίας.

β') *Ἀπαραίτητος ἢ τυπικὴ διάκρισις μεταξὺ νομοθετικῶν καὶ διοικητικῶν πράξεων*.— Ἡ τυπικὴ διάκρισις μεταξὺ νομοθετικῶν καὶ διοικητικῶν πράξεων, μολοντί συντελεσθεῖσα ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ εἴδους τῶν ὀργάνων, δὲν ἐξέλιπεν ἐν τούτοις καὶ καθ' ὅς ἐτι ἐποχὰς παρ' ἡμῖν, μὴ λειτουργοῦντος τοῦ κοινοβουλευτικοῦ πολιτεύματος, δὲν ὑφίσταντο κυρίως εἰπεῖν νομοθετικοὶ παράγοντες. Τὴν «νομοθετικὴν ἐξουσίαν» ἐχειρίζετο κατὰ τὰς ρηθείσας χρονικὰς περιόδους ἢ κυβέρνησις, νέος δὲ νομοθετικὸς τύπος παρήχθη, μὴ προβλεπόμενος ὑπὸ κειμένων κανόνων δημοσίου δικαίου, ἀλλὰ διαμορφωθείς de facto καὶ ἐπικρατήσας, σαφῶς δὲ διαστελλόμενος ἀπὸ τῶν πράξεων τοῦ διοικητικοῦ τύπου. Οἱ ἰδιότυποι οὗτοι ἐξωσυναγματικοὶ τυπικοὶ νόμοι ἔφερον ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἰδίαν ἐκάστοτε ἀριθμῆσιν, ὠνομάσθησαν δὲ κατὰ μὲν τὴν περίοδον τῶν ἐτῶν 1936—1941 «ἀναγκαστικοὶ νόμοι», ἀπὸ δὲ τοῦ 1941 μέχρι τοῦ 1943 «νομοθετικὰ διατάγματα» — διακριτέα ἀπολύτως τῶν ἐν κυριολεξίᾳ διαταγμάτων, ἅτινα εἶναι, ὡς εἴρηται, πράξεις τοῦ διοικητικοῦ τύπου — καὶ εἴτα ἀπλῶς «νόμοι». Ἡ κατάρτισις τῶν τοιούτων «νόμων» ἐχώρει διὰ τῆς ὑπογραφῆς τῆς πράξεως ὑπὸ τοῦ ἀρχηγοῦ τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας, τῆς προσυπογραφῆς αὐτῆς ὑπὸ τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου — ἔστω καὶ ἂν ἡ πρᾶξις ἀφεώρα ἀπὸ ἀπόψεως ἀντικειμένου εἰς τὴν ἀρμοδιότητα ἐνὸς μόνου φέρ' εἰπεῖν ὑπουργοῦ — καὶ τῆς εἰς τὴν Ἐφημερίδα τῆς κυβερνήσεως δημοσιεύσεως. Τουναντίον τὰ ἐν ἀκριβολογίᾳ διατάγματα, ἦτοι αἱ κατὰ τὸ σύνταγμα νομικαὶ πράξεις τοῦ ἀρχηγοῦ τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας», πρὸ τῆς ὡς εἴρηται δημοσιεύσεως, ὑπογράφονται ὑπὸ τοῦ ρηθέντος ἀρχηγοῦ τοῦ κράτους καὶ προσυπογράφονται κατὰ κανόνα (πλὴν ἀντιθέτου ρητῆς διατάξεως νόμου ἀπαιτουμένης ἡϋξημένον τύπον ἐκδόσεως τοῦ διατάγματος) ὑπὸ μόνου τοῦ καθ' ὅλην ἀρμοδίου ὑπουργοῦ (ἄρθρ. 30 τοῦ συντάγματος).

Τῶντι, ἢ διάκρισις μεταξὺ πράξεων τοῦ νομοθετικοῦ τύπου καὶ πράξεων τοῦ διοικητικοῦ τύπου εἶναι ἐκ τῶν ὧν οὐκ ἄνευ ἐν τῇ συγχρόνῳ πολιτείᾳ.

τῆς διττῆς ἰδιότητος τοῦ ἀρχηγοῦ τοῦ κράτους, ἀφ' ἐνὸς μὲν ὡς τοῦ ἐτέρου τῶν νομοθετικῶν παραγόντων (ἐπὶ συναγματικῆς μοναρχίας καὶ ἐπὶ λαϊκῆς βασιλείας), ἀφ' ἐτέρου δ' ὡς κορυφῆς τῆς ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως («ἀρχηγοῦ τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας»), πραγματεύεται ἢ θεωρεῖται τοῦ συναγματικοῦ δικαίου.

“Ανευ αὐτῆς δὲν θὰ ἦτο νοητὴ ἡ θεμελιώδης ἐν τῷ νεωτέρῳ δημοσίῳ δικαίῳ ἀρχὴ τῆς νομιμότητος ἐν τῇ δράσει τῆς διοικήσεως καὶ τῆς ὑποταγῆς τῆς ἐν οργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως εἰς τοὺς νόμους. Ἐφ’ ἐτέρου ἀνευ τῆς διακρίσεως ταύτης θὰ ἦτο ἀνέφικτος ὁ ἐλεγχος τῆς νομιμότητος τῶν πράξεων τῆς διοικήσεως, ὃ ἀξέλειπε δὲ καὶ ἡ βᾶσις τῆς υπάρξεως τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐν γένει. Ὡς γνωστόν, προσβάλλονται παραδεικτικῶς ἐπὶ ἀκυρώσει ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας μόναι αἱ ὑπὸ διοικητικὸν τύπον ἐκιδιδόμεναι κρατικαὶ πράξεις. Ἡ δ’ ἐννοία τῶν κανόνων διοικητικοῦ δικαίου τελεῖ ἐν συναρτήσει, καθ’ ἃ ἐκτεθῆσεται καὶ κατωτέρω, πρὸς τὴν νομικὴν ρύθμισιν τῆς ἐν οργανικῇ σημασίᾳ διοικήσεως, ἐξ ἧς προέρχονται αἱ τοῦ διοικητικοῦ τύπου πράξεις. Κατὰ ταῦτα νομοθετικῶς τις τύπος κρατικῶν πράξεων ὑφίσταται πάντοτε, διακεκριμένος τοῦ διοικητικοῦ τύπου. Εἰς μόνον τὸν πρῶτον προσήκει γενικῶς ἡ παραγωγή κανόνων δικαίου. Πρὸς τοῦτο ὁ νομοθετικὸς τύπος, κατ’ ἀντίθεσιν πρὸς τὸν διοικητικόν, δὲν ἔχει χρεῖαν ἐξουσιοδοτήσεώς τινος παρεχομένης αὐτῷ παρ’ ἐτέρας κρατικῆς πράξεως, διαφόρου κατὰ τὸν τύπον. Τοῦναντίον μάλιστα, οὗτος εἶναι ὁ παρέχων πρὸς τὰς διοικητικὰς κατὰ τὸν τύπον πράξεις τὰς «ἐξουσιοδοτήσεις» τὰς νομικῶς ἀναγκαιούσας ἵνα αἱ ρηθεῖσαι πράξεις περιλάβωσιν ἐν ἑαυταῖς οὐσιαστικὸν περιεχόμενον νομοθετικόν.

Ὁμαλῶς λειτουργοῦντος τοῦ πολιτεύματος, δὲν εἶναι ἐπιτετραμμένη ἡ ἐκδοσις ἐξωσυνταγματικῶν κρατικῶν πράξεων νομοθετικοῦ τύπου. Αὗται, ὡς εἴρηται, δημιουργοῦσι δίκαιον μόνον ὁσάκις ἔχει ἀνασταλῆ ἡ λειτουργία τοῦ κοινοβουλευτικοῦ καθεστώτος, εἰς περιπτώσεις ἐπικρατήσεως φέρ’ εἰπεῖν πολιτικοῦ πραξικοπήματος καὶ ἐν γένει ἐκτροπῆς ἐκ τῆς πολιτικῆς ὀμαλότητος. Ἐκδοσις ἀναγκαστικῶν νόμων εἰς ἐποχὰς πολιτικῶς ὀμαλᾶς ἀποτελεῖ ἀνεπίτρεπτον ἐπέμβασιν τῆς κυβερνήσεως εἰς τὰ κατὰ τὸ σύνταγμα ἔργα τοῦ κοινοβουλίου. Ταυτᾶτα νομοθετήματα δὲν ἔχουσιν ἰσχύν, ἐνδέχεται δὲ νὰ ζητηθῶσιν ἐκ μέρους τῆς βουλῆς διὰ τὴν ἐκδοσιν αὐτῶν εὐθῶναι παρὰ τῆς κυβερνήσεως. Ἐντούτοις μέχρι τοῦ 1927, ἐπίσης δὲ κατὰ τὸ ἀπὸ 1935–1951 διάστημα τῆς ἰσχύος τοῦ συντάγματος τοῦ 1864/1914, ὁσάκις ἐπέγινε καὶ ἐπιτακτικὴ ἀνάγκη ἐπέβαλλεν, ἀπουσίας τῆς βουλῆς ἢ ἐν χρόνῳ διακοπῆς τῶν ἐργασιῶν αὐτῆς, τὴν ἐκδοσιν τοιούτων ἀναγκαστικῶν νόμων, ἐγένετο δεκτὸν ὅτι εἶναι ἐπιτετραμμένη ἡ ἐκδοσις αὐτῶν, ἢ δὲ βουλῆ, συνερχομένη κατόπιν καὶ διαπιστοῦσα τὸ ἐπεῖγον καὶ τὸ ἐπιτακτικόν τῆς ἀνάγκης ἐκδόσεως τῶν τοιούτων νόμων, ἐδέχετο συνήθως νὰ τοὺς ἐπικυρώσῃ. Καὶ πρὸ δὲ τῆς τοιαύτης ἐπικυρώσεως αὐτῶν τὰ δικαστήρια ἐφήρμοζον ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον τοὺς τοιούτους ἐξωσυνταγματικοὺς νόμους, ὁσάκις πράγματι ἀνάγκη ἐπιτακτικὴ διὰ τὴν ἀπρόσκοπτον συνέχισιν τῶν λειτουργιῶν τοῦ κράτους — τῶν ἐν γένει εἰς τὴν πολιτείαν ἐμπεισιτευμένων ἔργων — μὴ δεκτικὴ δ’ ἀναβολῆς, εἶχεν ὑπαγορεύσει τὴν ἐκδοσιν αὐτῶν. Ἄλλ’ αἱ ἀρχαὶ αὗται δὲν εἶναι πλέον ἐφαρμοστέαι, μετὰ τὴν ἐναρξιν τῆς ἰσχύος τοῦ ἀρθ. 35 §§ 2–5 τοῦ νεωστὶ ἀναθεωρηθέντος συντάγματος.

Κρατικαὶ πράξεις ἰδιοτύπου νομοθετικοῦ τύπου ἦσαν τὰ κατὰ τὸ ἀρθ. 77 τοῦ συντάγμ. τοῦ 1927 νομοθετικὰ διατάγματα, ὅμοιαι δὲ πράξεις εἶναι καὶ τὰ

κατά τὸ ἄρθρ. 35 §§ 2-5 τοῦ ἐν ἰσχύϊ συντάγματος νομοθετικά διατάγματα. Καθ' ἀπασῶν τῶν πράξεων τούτων τῆς πολιτείας δὲν εἶναι παραδεκτὴ ἡ ἄσκηση αἰτήσεως ἀκυρώσεως ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας. Ὁ διὰ τοῦ ἐνδίκου τούτου μέσου ἔλεγχος νομιμότητος ἀσκεῖται, ὡς εἴρηται, παραδεκτῶς ἐπὶ μόνων τῶν ὑπὸ διοικητικὸν τύπον ἐκδιδόμενων κρατικῶν πράξεων.

γ') *Οἱ ἐν χοίσει ὄροι.*—Ἡ ὑπὸ τοῦ Montesquieu χρησιμοποιηθεῖσα ἐν τῇ διατυπώσει τῆς θεωρίας αὐτοῦ ὀρολογία (πρβλ. ἄνωτ. ἐν παρ. 3α), τὴν ὁποίαν ὄλους ἀνεπιτυχῶς ἠθέλει τις πειραθῆναι ἢ ἐφαρμόσῃ ἐπὶ τῆς οὐσιαστικῆς διακρίσεως τῆς κρατικῆς δράσεως εἰς τρεῖς λειτουργίας—ἐνθα θὰ κατέληγεν αὐτὴ εἰς σφαλερά, ὑπὸ ἔποψιν ἔννοιας, ἀποτελέσματα—ἀρμόζει τούτωντιον ἐννοιολογικῶς εἰς τὴν ὡς ἄνω ἐκτιθεμένην ὀργανικὴν τριχοτόμησιν τῆς δράσεως τῆς δημοσίας ἐξουσίας, μὲ μίαν μόνην ἐπιφύλαξιν, ἐν σχέσει πρὸς τὴν «δικαστικὴν ἐξουσίαν», περὶ ἧς κατωτέρω. Τῶντιν δὲ μέχρι τῶν τελευταίων δεκαετηρίδων ἐχρησιμοποιούντο καὶ ἐν τῇ παρ' ἡμῖν ἐπιστημονικῇ ἔρευνῃ καὶ ἐν τῇ πρακτικῇ οἱ ὄροι τοῦ Montesquieu πρὸς δὴλωσιν τῆς ρηθείσης ὀργανικῆς τριχοτομήσεως τῆς κρατικῆς δράσεως. Ὁ λόγος διὰ τὸν ὁποῖον οἱ ὄροι οὗτοι δὲν εἶναι πλέον ἐν χρήσει, καίπερ ὑπὸ ἔποψιν ἔννοιας συμπίπτοντες, ὡς εἴρηται, πρὸς τὴν τυπικὴν διάκρισιν τῆς ἐξουσιαστικῆς ἐνεργείας τῆς πολιτείας, συνίσταται εἰς τὸ ὅτι παρέχουσιν οὗτοι τὴν σφαλερὸν ἐντύπωσιν τῆς ὑπάρξεως τριῶν ἐν τῷ κράτει ἐξουσιῶν, ἀντὶ τῆς πράγματι ὑφισταμένης μοναδικῆς καὶ ἑνιαίας κρατικῆς ἐξουσίας.

Οὕτω ἡ ἄλλοτε λεγομένη «νομοθετικὴ ἐξουσία» δὲν εἶναι τι ἄλλο ἐμῇ οἱ νομοθετικὸν παράγοντες. Αἱ «πράξεις τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας» καλοῦνται σήμερον «κατὰ νομοθετικὸν τύπον πράξεις» ἢ «τυπικὸν νόμον». Ἡ ἄλλοτε λεγομένη «ἐκτελεστικὴ ἐξουσία», εἶναι, ὡς λέγομεν σήμερον, ἡ «ἐν ὀργανικῇ ἐνοίᾳ διοίκησης», ὁ «ὀργανισμὸς τῆς δημοσίας διοικήσεως». Αἱ «πράξεις τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας» καλοῦνται σήμερον «πράξεις διοικητικοῦ τύπου» («αἱ διοικητικαὶ κατὰ τὸν τύπον πράξεις»). Ἄλλ' ὁ ὅρος «δικαστικὴ ἐξουσία» δὲν συμπίπτει πρὸς τὴν δὴν ὀργανικὴν ἔννοιαν τῶν δικαστηρίων, ἀντιστοιχῶν πρὸς μέρος μόνον αὐτῆς, τὰ «τακτικά» (πολιτικά καὶ ποινικά) δικαστήρια. Αἱ ἄλλοτε καλούμεναι «πράξεις τῆς δικαστικῆς ἐξουσίας» εἶναι αἱ ἀποφάσεις τῶν τοιοῦτων κοινῶν δικαστηρίων. Αἱ «κατὰ δικαστικὸν τύπον πράξεις», ὑπὸ τὴν σύγχρονον τοῦ ὄρου τούτου ἔννοιαν, ὑποδιαίρουνται κατὰ ταῦτα εἰς τέσσαρα εἰδικώτερα εἶδη: τὰς ἀποφάσεις α) τῶν πολιτικῶν καὶ ποινικῶν, β) τῶν διοικητικῶν, γ) τῶν στρατιωτικῶν ποινικῶν καὶ δ) τῶν ἐκκλησιαστικῶν δικαστηρίων.

§ 9. Αἱ μεταξὺ οὐσίας καὶ τύπου τῶν πράξεων τῆς δημοσίας ἐξουσίας διασταυρώσεις.—α') *Ἐννοια τῶν διασταυρώσεων.*—Ὅσακις λέγεται ὅτι πρᾶξις τις εἶναι «νομοθετικὴ κατὰ τὸν τύπον» δὲν νοεῖται ὅτι ἡ πρᾶξις αὕτη δὲν εἶναι καὶ ὑπὸ ἔποψιν οὐσιαστικοῦ περιεχομένου νομοθετικῆ, ἀλλ' ἀπλῶς ὅτι εἰς μόνον τὸν τύπον τῆς πράξεως ἔχει τις ἀποβλέψει. Ὡσαύτως ἡ «κατὰ διοικητικὸν τύπον πρᾶξις» δὲν ἀποκλείεται, ὡς εἰκός, νὰ εἶναι καὶ κατ' οὐσίαν διοικητικῆ, ἢ δὲ «κατὰ δικαστικὸν τύπον πρᾶξις» δὲν ἀποκλείεται νὰ εἶναι καὶ κατ' οὐσίαν δικαστικῆ. Μάλιστα δὲ κατ' ἀρχὴν συμπίπτουσιν ἐπὶ ταῦτ' ἐν τινι κρατικῇ πράξει ὁ τύπος πρὸς τὴν οὐσίαν. Τῆς ἀρχῆς ὅμως ταύτης πολυάριθμοι ἐξαιρέσεις ἔχουσιν, ὡς ἐκτελήσεται κατωτέρω, εἰσαχθῆ.

Δὲν ἔχουσιν ἀνατεθῆ πᾶσαι αἱ εἰς ὠρισμένην λειτουργίαν ἀνήκουσαι κρατικαὶ πράξεις καὶ ἐνεργεῖαι εἰς τὸ ἀντίστοιχον συγκρότημα ὀργάνων. Πολλάκις, φέρ' εἰπεῖν, πράξεις ἀνήκουσαι ὡς ἐκ τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῶν περιεχομένου εἰς τὴν νομοθετικὴν λειτουργίαν ἐκδίδονται δυνάμει τοῦ κειμένου δημοσίου δι-

καίου ὑπὸ ἀρχῶν διοικητικῶν. Ὡσαύτως, πράξεις ἀνήκουσαι εἰς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν ἐκδίδονται ἐνίοτε ὑπὸ ἀρχῶν νομοθετικῶν ἢ ὑπὸ ἀρχῶν δικαστικῶν. Τέλος δ' ἐκδίδονται εἰς τινὰς περιπτώσεις παρ' ἡμῖν ὑπὸ διοικητικῶν ἀρχῶν πράξεις ἀνήκουσαι εἰς τὴν δικαστικὴν λειτουργίαν (καὶ δὴ πράξεις ἐπιβολῆς ποινῶν τοῦ ποινικοῦ δικαίου).

Δι' ὃ ἐν πάσῃ πράξει δημοσίας ἐξουσίας διακριτέα τυγχάνει ἡ ἐννοία τῆς οὐσίας τῆς πράξεως—συναφῆς, ὡς εἴρηται, πρὸς τὸ εἶδος τῆς λειτουργίας—ἀπὸ τῆς συναφοῦς πρὸς τὸ εἶδος τοῦ ὄργάνου ἐννοίας τοῦ τύπου αὐτῆς. Αἱ τοιαῦται μεταξὺ οὐσίας καὶ τύπου τῶν κρατικῶν πράξεων διασταυρώσεις δὲν χωροῦσιν, ὡς εἰκός, εἰμὴ καθ' ἃ ὀρίζουσιν ἐκάστοτε τὸ σύνταγμα καὶ οἱ νόμοι. Τὰ τῶν τοιούτων διασταυρώσεων ἐκτίθενται εἰδικώτερον ἐν τοῖς ἀμέσως ἐπομένοις.

β') Ἐξαιρετικὸς κατ' ἀρχὴν ὁ νομοθετικὸς τύπος πρὸς ἐκδοσιν κανόνων δικαίου. Ἐξαιρέσεις («νομοθετικαὶ ἐξουσιοδοτήσεις»).—α. Βασικὸς ἐν τῷ συντάγματι κανὼν.—Τὸ ἄρθρον 22 τοῦ συντάγματος θέτει τὴν ἀρχὴν ὅτι πρὸς ἐκδοσιν κανόνων δικαίου ἀπαιτεῖται ὁ τύπος τοῦ νόμου· τὸ δ' ἄρθρ. 27 τοῦ συντάγματος ὀρίζει ὅτι διὰ διοικητικῶν κατὰ τὸν τύπον πράξεων, δηλαδὴ διὰ πράξεων τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν, μόνον διοικητικαὶ κατ' οὐσίαν πράξεις θέλουσιν ἐκδιδεσθαι.

β. «Νομοθετικαὶ ἐξουσιοδοτήσεις». Κανόνες δικαίου ὑπὸ τύπον διοικητικὸν ἢ καὶ δικαστικόν.—Ἄν αἱ τοιαῦται θετοῦ δικαίου ἀρχαὶ ἦσαν ἀνεπίδεκτοι ἐξαιρέσεων, πάντες οἱ οὐσιαστικοὶ νόμοι (οἱ κανόνες δικαίου) θὰ ἦσαν συγχρόνως καὶ τυπικοὶ νόμοι, πᾶσαι δ' αἱ διοικητικαὶ κατὰ τὸν τύπον πράξεις θὰ εἶχον οὐσιαστικὸν περιεχόμενον ἀναγόμενον εἰς τὴν διοικητικὴν ἀποκλειστικῶς λειτουργίαν.

Τοιοῦτόν τι ὅμως δὲν συμβαίνει. Εἰδικαὶ διατάξεις τοῦ συντάγματος ἢ καὶ ἀπλῶν νόμων παρέχουσι πρὸς διοικητικὰς ἀρχὰς (ἢ, σπανιώτερον, πρὸς ἀρχὰς δικαστικὰς) «νομοθετικὰς ἐξουσιοδοτήσεις» ἐπὶ τῷ τέλει ὅπως διὰ πράξεων κατὰ τὸν τύπον διοικητικῶν (ἢ, σπανιώτερον, διὰ πράξεων δικαστικοῦ τύπου) ἐκδοθῶσι κανόνες δικαίου. Οὕτω, τὸ ἄρθρον 39 τοῦ συντάγματος ὀρίζει ὅτι διὰ βασιλικῶν διατάγματος, προσυπογεγραμμένου ὑπὸ τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου, δύναται νὰ χορηγηθῇ ἀμνηστία ἐπὶ πολιτικῶν ἐγκλημάτων, νὰ ἐκδοθῇ δηλαδὴ πρᾶξις κατ' οὐσίαν νομοθετικὴ, καθ' ἃ ἀναστέλλουσα ἐφ' ὠρισμένον περιπτώσεων τὴν ἰσχύν οὐσιαστικοῦ νόμου, κανόνος τοῦ ποινικοῦ δικαίου. Ἐπίσης τὸ ἄρθρον 91 τοῦ συντάγματος ὀρίζει ὅτι διὰ βασιλικῶν διατάγματος δύναται νὰ τίθεται εἰς ἐφαρμογὴν ὁ περὶ καταστάσεως πολιορκίας νόμος, ἐκδιδομένης οὕτω ὑπὸ διοικητικὸν τύπον πράξεως ἀποτελούσης κατ' οὐσίαν νόμον, καθ' ἃ ἀναστέλλουσης τὴν ἰσχύν κανόνων νομικῶν. Ὡσαύτως, τὸ ἄρθρον 35 § 1 τοῦ συντάγματος περιέχει τὴν γενικὴν ἐξουσιοδότησιν ὅπως διὰ βασιλικῶν διαταγμάτων, διὰ πράξεων δηλαδὴ κατὰ τὸν τύπον διοικητικῶν, ἐκδίδονται ἐπὶ παντὸς ἀντικειμένου δευτερεύοντες καὶ μὴ αὐτοτελεῖς κανόνες δικαίου, ἀποσκοποῦντες εἰς τὴν λεπτομερεστέραν ρύθμισιν τοῦ τρόπου καὶ τῶν μέσων τῆς ἐκτελέσεως τῶν κυρίων καὶ αὐτοτελῶν νομικῶν κανόνων, τῶν εἰς τοὺς νόμους περιλαμβανομένων.

Τέλος, πολυάριθμοι διατάξεις νόμων περιέχουσι «νομοθετικὰς ἐξουσιοδοτήσεις» εἰδικάς, ἐπὶ τῷ τέλει ὅπως ἐφ' ὠρισμένων ἀντικειμένων θεσπίζονται κύριοι καὶ αὐτοτελεῖς κανόνες δικαίου διὰ πράξεων ἐν γένει διοικητικῶν κατὰ τὸν τύπον, εἴτε δηλαδὴ διὰ βασιλικῶν διαταγμάτων εἴτε διὰ πράξεων ἐκδιδομένων ὑπὸ ὑπουργῶν, γενικῶν διοικητῶν, νομαρχῶν, ἀστυνομικῶν διευθυντῶν, διοικητῶν χωροφυλακῆς ἢ ἄλλων οἰωνδήποτε διοικητικῶν ἀρχῶν τοῦ κράτους, εἴτε τέλος διὰ πράξεων ἐκδιδομένων ὑπὸ διοικητικῶν ἀρχῶν ἐτέρων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου.

Ἄφ' ἐτέρου δὲν ἀποκλείεται ἵνα ἡ «ἐξουσιοδότησις» τοῦ νόμου ἀπευθυνθῇ πρὸς δικαστήριον. Ὑπάρχουσι περιπτώσεις καθ' ἃς οἱ νομοθετικοὶ παράγοντες ἀναθέτουσιν εἰς δικαστικὰς ἀρχάς τὴν ἐκδοσὶν κανόνων δικαίου ἐπὶ δικονομικῶν π.χ. ἀντικειμένων, ἐκδιδομένων οὕτω νομοθετικῶν κατ' οὐσίαν πράξεων ὑπὸ τύπον δικαστικῶν.

γ') Ἐπαρκῆς κατ' ἀρχὴν ὁ διοικητικὸς τύπος πρὸς ἐκδοσὶν διοικητικῶν κατ' οὐσίαν πράξεων. Ἐξαιρέσεις.— α. Βασικὸς ἐν τῷ συντάγματι κανὼν.— Τὸ ἄρθρον 27 τοῦ συντάγματος ἔχει μὲν τὴν ἔννοιαν ὅτι ὁ διοικητικὸς τύπος εἶναι ἐπαρκῆς διὰ τὰς πράξεις τὰς ἀναγομένας εἰς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν, ἀλλὰ τοιοῦτόν τι κατ' ἀρχὴν μόνον θεσπίζει. Δὲν ἀποκλείει δηλαδὴ τὸ σύνταγμα νὰ ἀπαιτηθῇ διὰ νόμου ὁ τύπος τῆς δικαστικῆς ἀποφάσεως ἢ καὶ ὁ τύπος τοῦ νόμου πρὸς ἐκδοσὶν πράξεως κατ' οὐσίαν διοικητικῆς, ἐκδιδομένης οὕτω τυπικῆς ἀπλῶς δικαστικῆς ἀποφάσεως ἢ τυπικοῦ ἀπλῶς νόμου, μὲ οὐσιαστικὸν περιεχόμενον εἰς ἀμφοτέρας τὰς περιπτώσεις διοικητικῶν. Μάλιστα δὲ συμβαίνει ἐνίοτε νὰ περιβάλλῃ ἢ πολιτεία εὐθέως διοικητικὴν τινα κατ' οὐσίαν πρᾶξιν διὰ νομοθετικοῦ τύπου — χωρὶς νὰ ἔχη ὀρίσει τοῦτο προηγουμένως νόμος τις — ἐκδιδομένου καὶ εἰς τὴν περίπτωσιν ταύτην νόμου τυπικοῦ ἀπλῶς, ἔχοντος οὐσιαστικὸν περιεχόμενον διοικητικῶν.

β. α' Ἐπιφυλάξεις» ὑπὲρ τῆς δικαστικῆς ἀποφάσεως. Διοικητικαὶ κατ' οὐσίαν πράξεις ὑπὸ τύπον δικαστικῶν.— Παραδείγματα τυπικῶν ἀπλῶς δικαστικῶν ἀποφάσεων, μὲ οὐσιαστικὸν περιεχόμενον διοικητικῶν, ὑφίστανται ἐν τῷ παρ' ἡμῖν δικαίῳ πολυάριθμα. Οὕτω, πράξεις «ἐγγραφῆς» ἢ διαλύσεως σωματείων¹, πράξεις ἐπιβολῆς πειθαρχικῆς ποινῆς εἰς δικαστικούς ὑπαλλήλους², πράξεις ἐκπτώσεως ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως³, πράξεις ὀρισμοῦ τῆς συνθέσεως τῶν τμημάτων διακοπῶν δικαστηρίων, πράξεις ἐσωτερικοῦ κανονισμοῦ δικαστηρίων, πράξεις δημοσιεύσεως διαθηκῶν⁴, πράξεις διορισμοῦ ἀντιπροσώπων τῆς δικαστικῆς ἀρχῆς ἐν βουλευτικαῖς ἐκλογαῖς, πράξεις ἀνακηρύξεως ὑποψηφίων ἢ ἐπιτυχόντων ἐν τοιαύ-

1. Ἄρθρ. 81, 101, 105 τοῦ ἀστικοῦ κώδικος.

2. Πρβλ. μεταξὺ πολλῶν ἄλλων διατάξεων τὸ ἄρθρον 300 τοῦ ὀργανισμοῦ τῶν δικαστηρίων, ὡς μεταγενεστέρως ἐτροποποιήθη.

3. Ἰδὲ ἄρθρα 30, 44 § 4, τοῦ ν.μθ. διατ. τῆς 10 Μαΐου 1923 «περὶ διοικήσεως τῶν νομῶν». Τὸ νομοθέτημα τοῦτο δὲν ἔχει, ὡς γνωστόν, τεθῆ εἰς ἐφαρμογὴν.

4. Ἄρθρ. 1769 ἐπ. τοῦ ἀστικοῦ κώδικος.

ταις ἐκλογαῖς, ἐκδίδονται ὑπὸ δικαστηρίων, ὑπὸ τύπον δικαστικῶν ἀποφάσεων. Ὑπὸ δικαστηρίων ὡσαύτως ἐκδίδονται αἱ ἄδειαι ἐπιτοῦσῆς ἀκινήτων προικῶν⁵, αἱ πράξεις ἐπικυρώσεως γνωμοδοτήσεων συγγενικῶν συμβουλιῶν, αἱ ἄδειαι ἐπιτοῦσῆς ἀκινήτων ἀνηκόντων εἰς ἀνηλικίους, αἱ πράξεις διορισμοῦ ἐπιτρόπου ἢ παρεπιτρόπου ἀνηλικίων, αἱ πράξεις ἀπαγορεύσεως, αἱ πράξεις διορισμοῦ ἀντιλήπτορος ἀπότου ἢ ἔχοντος διαφορομένους τὰς φρένας⁶, αἱ πράξεις νόθεσιαι⁷, αἱ ἄδειαι ἀνακλήσεως ἰδρυτικῆς πράξεως κοινωφελοῦς ἰδρύματος⁸, αἱ ἄδειαι γάμου ἀνηλικίου⁹, αἱ πράξεις νομιμοποιήσεως ἐξαγάμων τέκνων¹⁰, αἱ πράξεις διορισμοῦ κηδεμόνος χειραφέτου¹¹ κλπ.

Εἰς ὅλας τὰς περιπτώσεις ταύτας, εἰς τὰς ἐν γένει περιπτώσεις τῆς λεγομένης «ἐκουσίας δικαιοδοσίας»¹², πράξεις μὴ ἀποτελοῦσαι ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῶν περιεχομένου ἐπίλυσιν ἀναφυσίσης νομικῆς διαφορᾶς, πράξεις καθαρῶς διοικητικαὶ κατ' οὐσίαν, ὡς μαρτυροῦσι καὶ αὐταὶ αἱ ὀνομασίαι αὐτῶν—(«ἐγκρίσεις», «ἀναγνώσεις», «πειθαρχικὴ δίκωξις», «ἄδειαι», «ἐπικύρωσις», «ἀνακήρυξις», «ἐκπτώσις», «δημοσίευσις», «διορισμὸς» κλπ.—περιβάλλονται τύπον δικαστικόν, ἐπειδὴ εἰδικοὶ νομικοὶ κανόνες ἀπῆτησαν τοιοῦτον τύπον, χάριν τῶν ἐγγυήσεων ἀντικειμενικότητος, ἄστινας διασφαλίζει ἡ ἀύθεντία τῶν δικαστηρίων.

5. Ἰδὲ ἀρθρ. 1417 τοῦ ἀστικοῦ κώδ. Συναφῶς πρβλ. ἀρθρ. 1326, 1405, 1421, 1423 τοῦ ἀστικοῦ κώδικος.

6. Τὰ τῆς ἐκδόσεως ὅλων τῶν πράξεων τούτων διέποντο μέχρι τοῦ ἀστ. κώδ. ὑπὸ τοῦ νόμου ΧΠΘ' τοῦ 1861, τροποποιηθέντων δι' αὐτοῦ τῶν ἐν ἀρθροῖς 646 ἐπ. τῆς πολιτικῆς δικονομίας ὀριζομένων. Συναφεῖς πράξεις διέπονται ἤδη ὑπὸ τῶν ἀρθρῶν 136, 1508, 1512, 1515, 1524, 1550, 1592, 1594, 1602, 1606, 1688, 1692, 1701 ἐπ., 1769 ἐπ. τοῦ ἀστ. κώδ.

7. Ἀρθρ. 1576 τοῦ ἀστ. κώδ.

8. Ἀρθρ. 111 τοῦ ἀστ. κώδ.

9. Ἀρθρ. 1352 τοῦ κώδ.

10. Ἀρθρ. 1560 τοῦ κώδ.

11. Ἀρθρ. 1672 τοῦ ἀστικοῦ κώδ.

12. Ἀποτελεῖ ἀκυρολεξίαν ἡ χρησιμοποίησις τοῦ ὅρου «δικαιοδοσία» εἰς τοιαύτας περιπτώσεις. «Δικαιοδοσία» δὲν σημαίνει ἐκδοσιν δικαστικῆς ἀποφάσεως, ὑπὸ τυπικῆν ἔννοιαν, ἀλλὰ τοῦναντίον ἔχει ἔννοιαν οὐσιαστικῆν, σημαίνουσα ἐπίλυσιν διαφορᾶς, πρᾶξιν δηλαδὴ ἀναγομένην εἰς τὴν δικαστικὴν λειτουργίαν. Καὶ ἀπὸ ἐτυμολογικῆς ἀπόψεως δηλοῖ αὕτη «τοιμὴν δικαίου», ἀνδρόθωσιν προσβληθέντος δικαιομάτους.

Συγγραφεῖς ἀλλοδαποὶ δεχόμενοι ὅτι αἱ πράξεις τῆς «ἐκουσίας δικαιοδοσίας» ἀνάγονται εἰς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν ἀναφέρονται ὑπὸ Ν. Ν. Σαρπλόου. Σύστ. τοῦ συντ. δικ. τῆς Ἑλλ., τόμ. β', 1923, σελ. 19, σημ. 2. Ὁ συγγραφεὺς συντάσσεται ἐπίσης πρὸς τὴν ὀρθὴν ταύτην ἄποψιν. Τοῦναντίον ὁ Otto Mayer, Deuts. VerwR., τόμ. α', 1924, σελ. 6, σημ. 10, δὲν θεωρεῖ τὴν «ἐκουσίναν δικαιοδοσίαν» ὡς «διοίκησιν» (Verwaltung), ἀλλ' ὡς «δικαιοσύνην» (Justiz). Ὡς γνωστὸν ὅμως ὁ Otto Mayer διακρίνει πάντοτε τὴν «νομοθεσίαν» ἀπὸ τῆς «διοικήσεως», ἀμφοτέρας δὲ ταύτας ἀπὸ τῆς «δικαιοσύνης», ὑπὸ ἔννοιαν ἀποκλειστικῶς τυπικῆν. Ὁῦτω καὶ ἐν σελ. 5 τὴν διὰ διαταγμάτων θέσπισιν κανόνων δικαίου συγκαταλέγει ὁ γερμανὸς συγγραφεὺς εἰς τὴν «διοίκησιν», ἐν δὲ σελ. 7 θεωρεῖ ἐπίσης ὡς «διοίκησιν» τὴν ἀπονομὴν δικαιοσύνης ἐν ᾧ μέτρω αὕτη δὲν εἶναι ἐμπεισαστευμένη εἰς πολιτικὰ δικαστήρια.—Ἐκ παραδρομῆς βεβαίως ἀναφέρεται ὁ Otto Mayer ὑπὸ τοῦ Ν. Ν. Σαρπλόου, ἐνθ' ἄνωγ., μεταξύ τῶν ὁμογνωμονούντων αὐτῶ.

ε. Διοικητικαὶ κατ' οὐσίαν πράξεις ὑπὸ τύπον νομοθετικόν. «Επιφυλάξεις» ὑπὲρ τοῦ τυπικοῦ νόμου.— Πλεῖστα παραδείγματα τυπικῶν ἀπλῶς νόμων, μὲ οὐσιαστικὸν περιεχόμενον διοικητικόν, ὑφίστανται. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, τὸ ἄρθρον 1 § 3 τοῦ νόμου 4862 τοῦ 1931 [2] «περὶ τῶν ξένων σχολείων» ἔχει ὀρίσει ὅτι «χορήγησις ἐφεξῆς ἀδείας πρὸς ἴδρυσιν ξένου σχολείου γίνεται μόνον διὰ νόμου», τὸ δὲ ἄρθρον 8 § 3 τοῦ νόμου 2188 τοῦ 1920 «περὶ ἱαματικῶν πηγῶν» ἔχει ὀρίσει ὅτι «ἡ παραχώρησις ἱαματικῆς πηγῆς ἐπὶ χρονικὸν διάστημα μείζον τῶν δέκα ἐτῶν γίνεται δι' εἰδικοῦ νόμου». Καὶ πολλαὶ ἄλλαι τοιαῦται νομοθετικαὶ διατάξεις εὑρηγται ἐν τῇ διοικητικῇ παρ' ἡμῖν νομοθεσίᾳ. Αἱ διατάξεις αὗται περιέχουσιν αὐτὰ αὐτὰ κανόνες δικαίου, εἶναι δηλαδὴ οὐ μόνον τυπικοὶ, ἀλλὰ καὶ οὐσιαστικοὶ νόμοι. Παρέχουσιν ὅμως λαβὴν εἰς τὴν ἐκδοσιν νόμων, οὔτινες τυγχάνουσι τυπικοὶ ἀπλῶς νόμοι. Πράγματι, δυνάμει τῶν διατάξεων τούτων, πράξεις μὴ ἀποτελοῦσαι ὑπὸ τὴν ἐποψιν τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῶν περιεχομένου κανόνος δικαίου, πράξεις καθαρῶς διοικητικαὶ κατ' οὐσίαν — «ἀδειαι», «παραχωρήσεις» κλπ. — δεόν νὰ περιβληθῶσι τὸν τύπον τοῦ νόμου.

Ἄλλὰ καὶ εὐθέως τυπικός τις νόμος περιλαμβάνει πολλαχίς ἐν τῷ κειμένῳ αὐτοῦ πράξιν κατ' οὐσίαν διοικητικὴν. Κηρύξεις ἀναγκαστικῶν ἀπαλλοτριώσεων¹³, τιμητικαὶ ὀνομασίαι πόλεων¹⁴, πράξεις συστάσεως προικὸς ὑπὲρ ἑλληνίδος βασιλόπαιδος¹⁵, ἐγκρίσεις παραχωρήσεως ἀκινήτων¹⁶, κανονιστικαὶ διατάξεις καθαρῶς διοικητικαί, μὴ ἀποτελοῦσαι κανόνες δικαίου, ἀλλ' ἀμιγῶς διοικητικούς κατ' οὐσίαν κανόνες¹⁷, καὶ ἄλλαι τοιαῦται πράξεις, ἀναγομέναι εἰς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν, εὑρηγται συχνάκις διατετυπωμένοι ἐν τυπικοῖς νόμοις.

Κατὰ ταῦτα, καὶ μὴ λογιζομένων τῶν ἐν αὐτῷ τῷ συντάγματι διατάξεων, καθ' ἃς, κατ' ἐξαιρέσιν τοῦ ἄρθρου 27, ἐπιβάλλεται ὁ τύπος τοῦ νόμου προκειμένου περὶ τινων κρατικῶν πράξεων καθαρῶς διοικητικῶν κατ' οὐσίαν — ὡς π.χ. τῶν ἄρθρων 60, 61, 33 ἐδ. α' καὶ γ', συμφώνως πρὸς τὰ ὁποῖα ἡ κατάστροφισις καὶ ἐγκρίσεις¹⁸ τοῦ προϋπολογισμοῦ, ἡ παροχὴ ἀμοιβῆς ἢ χορηγίας

13. Π.χ. ἐν ἄρθρ. 1 § 1 τοῦ νόμου 5146 τοῦ 1931 [204]: «...ἀπαλλοτριούμενων ἀναγκαστικῶς ἀπὸ τῆς δημοσιεύσεως τοῦ παρόντος...». Πρβλ. καὶ τὸ παλαιότερον κλασσικὸν ἐν τῇ ἑλληνικῇ νομοθεσίᾳ παράδειγμα τοῦ ἄρθρου 1 τοῦ νόμου Γ'ΑΝΑ' τοῦ 1911: «ἀπαλλοτριούται ἀναγκαστικῶς πρὸς ἀνέγερσιν δικαστικοῦ μεγάρου τὸ ἐν Τριπόλει οἰκόπεδον...» κλπ.

14. Πρβλ. νόμ. 645 τοῦ 1937 [153], δι' οὗ ἀνεκηρύχθη ἡ πόλις τοῦ Μεσολογγίου ὡς ἱερὰ πόλις.

15. Ἰδὲ νόμ. 1817 τοῦ 1939. Ἡ περαιτέρω θέσισις τοῦ ἀφορολογήτου τῆς προικὸς εἶναι νομοθετικὴ κατ' οὐσίαν πράξις: ἀναστολὴ κανόνος δικαίου εἰς εἰδικὴν περίπτωσιν.

16. Πρβλ. νόμον ΒΥΠΖ' τοῦ 1897 «περὶ παραχωρήσεως τῆς ἀποκλειστικῆς χρήσεως αἰγιαλοῦ ὑπὸ τοῦ ναυπηγείου Βασιλειᾶδη», νόμ. 1224 τοῦ 1938 [185] καὶ ἄλλα παραδείγματα.

17. Πρβλ. περὶ τῆς ἐννοίας τῶν κανόνων τούτων καταστ. ἐν § 95.

18. Ἡ «ψήφισις» τοῦ προϋπολογισμοῦ, ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τοῦ οὐσιαστικοῦ τῆς πράξεως ταύτης περιεχομένου, ἀποτελεῖ ἀπλὴν πράξιν ἐγκρίσεως, ἀναγομένην εἰς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν, μὴ περιλαμβάνουσαν κανόνες δικαίου.

εις ώρισμένα πρόσωπα, ή παραχώρησις ή ανταλλαγή τμήματος τῆς ἐπικρατείας, ή ἔγκρισις τῆς διαμονῆς ή τῆς διελεύσεως ξένου στρατοῦ διὰ τῆς ἐπικρατείας, δηλαδὴ πράξεις μὴ ἀποτελοῦσαι κανόνας δικαίου, πράξεις καθαρῶς διοικητικαὶ κατ' οὐσίαν, δεόν νὰ ἐκδοθῶσιν ὑπὸ τύπον νόμου¹⁹ — καὶ νόμοι ἀπλοῦ, ἄνευ εἰδικοῦ τινος ἐν τῷ συντάγματι ἐρείσματος, εἶναι δυνατόν νὰ καθιερώσωσι τὸν τύπον τοῦ νόμου ἐπὶ πράξεων κατ' οὐσίαν διοικητικῶν, εἴτε, ὡς εἴρηται, περιλαμβάνοντες εὐθέως ἐν τοῖς κειμένοις αὐτῶν τιαυτάς πράξεις εἴτε ὀρίζοντες ὅτι διοικητικαὶ κατ' οὐσίαν πράξεις ἐφ' ὀρισμένου θέματος δὲν δύνανται νὰ ἐκδοθῶσιν εἰμὴ διὰ τυπικοῦ νόμου. Ἐν τῇ πρώτῃ περιπτώσει τιαυτῆς τινὸς «ἐπιφυλάξεως»²⁰ τοῦ τυπικοῦ νόμου ἐπὶ πεδίου κρατικῆς δράσεως ἀνήκοντος εἰς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν, ή τὸν τύπον τοῦ νόμου περιβληθεῖσα διοικητικὴ κατ' οὐσίαν πράξις κατὰ ἀμέσως τυπικὴν δύναμιν νόμου καὶ μόνον διὰ νόμου — ή διὰ διοικητικῆς μὲν πράξεως, ἀλλ' ἐρειδομένης ἐπὶ εἰδικῆς «ἐξουσιοδοτήσεως» νόμου — δύναται ἐφεξῆς νὰ θιγῇ. Ἐν δὲ τῇ δευτέρᾳ περιπτώσει τῆς ὡς εἴρηται «ἐπιφυλάξεως» τοῦ τυπικοῦ νόμου, διοικητικὴ κατ' οὐσίαν πράξις ἐπὶ τοῦ καθορισθέντος θέματος δὲν δύναται νὰ ἐκδοθῇ εἰμὴ ὑπὸ τύπον νόμου²¹, παρ' ὅτι ὁ διοικητικὸς τύπος ὠρίσθη, ὡς εἴρηται, κατ' ἀρχὴν ὡς ἐπαρκῆς διὰ τὰς κατ' οὐσίαν διοικητικὰς πράξεις, δυνάμει τοῦ ἀρθρ. 27 τοῦ συντάγματος.

Ἡ καθιέρωσις τοιούτων «ἐπιφυλάξεων» τοῦ τυπικοῦ νόμου, ἀμφοτέρων τῶν ὡς εἴρηται περιπτώσεων, εἴτε ὑπὸ τοῦ συνταγματικοῦ εἴτε ὑπὸ τοῦ κοινοῦ νομοθέτου θεσπιζομένων, ἀποσκοπεῖ ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον εἰς τὸ νὰ περιβλη-

19. Χωρὶς ὅμως νὰ ἀποκλειθῆται καὶ ή ἐν εἰδικῇ περιπτώσει ὑπὸ τοῦ τυπικοῦ νόμου «ἐξουσιοδοτήσις» πρὸς τινα διοικητικὴν κατὰ τὸν τύπον πρᾶξιν, ὅπως περιλάβῃ ἐν ἑαυτῇ τιαυτάς πράξεις. Τοιαύτη «ἐξουσιοδοτήσις» ἀποκλείεται μόνον εἰς τὴν περίπτωσιν τοῦ προϋπολογισμοῦ, λόγῳ τῆς ἰδιαζούσης λεκτικῆς ἐκφράσεως τοῦ ἀρθροῦ 60, ἐν ἀρχῇ, τοῦ συντάγματος.

20. Ὡς εἴχομεν παρατηρήσει καὶ ἀλλαχοῦ, ἐν τῇ πραγματείᾳ: Ἡ ἔννοια τῆς διακρ. εὐχ. κλπ., 1934, σελ. 81, (πρβλ. καὶ ἐν Μελέταις ἐπὶ τοῦ ἰσχύοντος δημοσ. δικαίου, 1947, σελ. 19), ὁ ὅρος οὗτος «ἐπιφυλάξις τοῦ νόμου», ἐπιτυχῶς ἀποδίδων τὴν περὶ ἧς ὁ λόγος νομικὴν ἔννοιαν, ἐχρησιμοποιήθη τὸ πρῶτον ὑπὸ τοῦ Otto Mayer, Deutsches Verw.R., τόμ. α'. — ὅρα νῦν σελ. 70 τῆς 3ης ἐκδ. τοῦ 1924 —: «Vorbehalt des Gesetzes» (ἰδὲ καὶ γαλλ. ἐκδ. τόμ. α', 1903, σελ. 92: «réserve de la loi», «sphère réservée de la loi»). Εἶναι ἀληθὲς ὅτι ὁ γερμανὸς συγγραφεὺς κάμνει χρῆσιν τοῦ ὡς εἴρηται ὅρου ὑπὸ σημασίαν ἥττον εὐρείαν, δηλῶν δηλαδὴ δι' αὐτοῦ ἀπλῶς τὰ θέματα τῆς διοικητικῆς κατ' οὐσίαν δράσεως, τῶν ὁποίων αἱ διοικητικαὶ ἀρχαὶ δὲν δύνανται νὰ ἐπιληφθῶσιν ἄνευ εἰδικῶν νομικῶν κανόνων παρεχόντων εἰς αὐτάς τὸ τοιοῦτον δικαίωμα. Παραδείγματα τοιούτων θεμάτων ἀποτελοῦσιν αἱ σχετικαὶ πρὸς τὴν ἰδιοκτησίαν καὶ τοὺς λοιποὺς τομεῖς ἀτομικῶν ἐλευθεριῶν (ἀρθρ. 4, 12, 17 τοῦ συντάγματος) ἐπεμβάσεις τῆς διοικήσεως. Πρβλ. καὶ Herrnrit, Grundlehren des Verw.R., 1921, σελ. 25, σημ. 6, σελ. 26, 29, Fleiner, Institutionen, 1928, σελ. 131 καὶ ἐν ἑλλῆν. μεταφρ. σελ. 120 κλπ. Ὁ ὅρος «ἐπιφυλάξις τοῦ νόμου» ἀρμόζει τόσον εἰς τὴν στενὴν ταύτην νομικὴν ἔννοιαν, ὅσον καὶ εἰς τὴν εὐρύτεραν ἔννοιαν, ὑφ' ἣν χρώμεθα αὐτῶς ἐν τῷ κειμένῳ. Ἰπὸ τὴν πρῶτην ἔννοιαν, ἀκριβολογώτερον ἤθελέ τις εἴπει: «ἐπιφυλάξις τοῦ νομικοῦ κανόνος», ὑπὸ δὲ τὴν δευτέραν «ἐπιφυλάξις τοῦ τυπικοῦ νόμου». Ἐν τῷ κειμένῳ ποιούμεθα λόγον μόνον περὶ τῆς δευτέρας ἔννοιας.

21. Ἡ διὰ διοικητικῆς κατὰ τὸν τύπον πράξεως εἰδικῶς «ἐξουσιοδοτήσεως» ὑπὸ νόμου.

θῶσι τύπον ὑπερέχοντα τοῦ ἀπλοῦ διοικητικοῦ τύπου κρατικάι τινες πράξεις διοικητικάι μὲν κατ' οὐσίαν, ἀλλ' ἐμφανίζουσαι ἐξαιρετικὴν ἐν τῇ δράσει τοῦ κράτους σπουδαιότητα. Ἡ ὡς εἴρηται καθιέρωσις ἀποβλέπει εἰς τὸ νὰ περιβάλλῃ τὴν ἐκδοσὴν τῶν πράξεων τούτων διὰ τῶν ἠδηγημένων ἐγγυήσεων, τὰς ὁποίας ὁ τύπος τοῦ νόμου διασφαλίζει, εἰς τὸ νὰ προσδώσῃ εἰς τὰς πράξεις αὐτάς τυπικὴν δύναμιν νόμου, οὕτω δὲ νὰ θέσῃ αὐτάς ἐκτὸς τῆς σφαίρας τῆς δράσεως τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν²².

d. Ὑπεροχὴ τοῦ νομοθετικοῦ τύπου.— Ἄξιον παρατηρήσεως εἶναι, ἐν σχέσει πρὸς τὴν προκειμένην ἔρευναν, ὅτι τὸ ἡμέτερον σύνταγμα, κατ' ἀναλογίαν ἄλλως τε καὶ πρὸς τὰ παρ' ἄλλοδαποῖς πολλαχοῦ κρατοῦντα, καθιεροῦσιν κατὰ τὰ ἐκτεθέντα τὴν «διάκρισιν τῶν ἐξουσιῶν» ὑπὸ ἔννοιαν μονόπλευρον, εἰς τρόπον ὥστε ἐλαχίστη, ὡς εἴρηται, οὐσιαστικὴ σημασία νὰ ὑπολείπηται αὐτῇ. Τὴν νομοθετικὴν δηλαδὴ λειτουργίαν παρέχει κατ' ἀρχὴν τὸ σύνταγμα πρὸς ἄσκησιν εἰς τὰς νομοθετικὰς μόνον ἀρχάς. Κατ' ἀκολουθίαν, ἄνευ ἰδίας νομοθετικῆς «ἐξουσιοδοτήσεως», δὲν εἶναι δυνατὸν κανόνες δικαίου νὰ περιβληθῶσι διοικητικὸν τύπον. Ἀντιθέτως ἕμως, προκειμένου περὶ τῶν πράξεων τῶν

22. Σπουδαιότατα νομικὰ ἀποτελέσματα συνδέονται πρὸς τὴν τυπικὴν δύναμιν νόμου, ἥτις παρέχεται εἰς τὰς τοιαύτας διοικητικὰς κατ' οὐσίαν πράξεις τῆς πολιτείας. Οἰαδήποτε κρατικὴ πρᾶξις, ἀνεξαρτήτως τοῦ εἴδους τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῆς περιεχομένου, περιβληθεῖσα τὸν τύπον τοῦ νόμου, ἀφ' ἑνὸς μὲν καταργεῖ πάντα ἀντίθετον πρὸς αὐτὴν μὴ συνταγματικῶς κατοχυρωμένον ὀρισμὸν, ἀφ' ἑτέρου δὲ μόνον διὰ πράξεως κρατικῆς ὑπὸ τὸν αὐτὸν τύπον ἐκιδιδόμενης δύναται ἐφεξῆς νὰ οἰγῇ. Οὕτω π.χ. αἱ πράξεις κηρύξεως ἀναγκαστικῆς ἀπαλλοτριώσεως, αἱ ἐν τῷ κειμένῳ νόμῳ περιληφθεῖσαι, μόνον διὰ νόμου—ἢ διὰ διοικητικῆς μὲν κατὰ τὸν τύπον πράξεως, ἀλλ' ἐκιδιδόμενης ἐπὶ τῇ βάσει ἐιδικῆς ἐξουσιοδοτήσεως διατυπωθείσης ἐν νόμῳ—δύνανται ἐφεξῆς νὰ ἀρθῶσι. Τούναντίον, ἂν ἡ κήρυξις τῆς ἀναγκαστικῆς ἀπαλλοτριώσεως εἶχεν ἀπαγγελθῆ ὑπὸ τῆς ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως, συμφώνως τῷ γενικῷ κανόνι, καθ' ὃν ὁ διοικητικὸς τύπος εἶναι ἐπαρκὴς προκειμένου περὶ κρατικῶν πράξεων κατ' οὐσίαν διοικητικῶν, θὰ ἠδύνατο ἄριστα νὰ ἀρθῇ ἢ ἀπαλλοτριώσῃ διὰ πράξεως κατὰ τὸν τύπον διοικητικῆς: Σ. τ. Ε. 108 τοῦ 1932, 523 τοῦ 1934, 868 τοῦ 1935 κλπ.

Εἰς ἄλλας ἀφ' ἑτέρου περιπτώσεις διοικητικὰ κατ' οὐσίαν πράξεις περιλαμβάνονται ἐν νόμῳ διὰ λόγους νομοτεχνικῆς οἰκονομίας. Οὕτω π.χ. νόμοι, θεσπιζόντες κανόνες δικαίου ἐφ' ὀρισμένου θέματος, περιέχουσιν ἐνίοτε ἐν συνεχείᾳ, ἐν ἰδίῳ ἄρθρῳ, καὶ κανόνας οὐχὶ πλὴν νομικούς, ἀλλ' ἀμιγῶς διοικητικούς κατ' οὐσίαν, συναπτομένους πρὸς τὸ ὡς εἴρηται θέμα. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 95.

Πάντως, ἀνεξαρτήτως τούτου ἢ ἐκείνου τοῦ λόγου σκοπιμότητος, ὅστις ὥθησε τὴν πολιτείαν ὅπως ἐν τυπικῷ νόμῳ περιλάβῃ πράξεις κατ' οὐσίαν διοικητικὰς, ἡ τυπικὴ δύναμις ἦν κτῶνται αἱ ρηθεῖσαι πράξεις συνεχείᾳ τοῦ γεγονότος τῆς ἐν τῷ κειμένῳ νόμῳ διατυπώσεως αὐτῶν, εἶναι πάντοτε ἡ αὐτή. Κατ' ἀκολουθίαν, καὶ αἱ ἀπλᾶι διοικητικὰ κατ' οὐσίαν κανονιστικὰ διατάξεις, αἵτινες καὶ ἐν ἀπλῶ ἐσωτερικῷ κανονισμῷ ἐκιδιδόμεναι ὑπὸ διοικητικῆς ἀρχῆς ἢ καὶ ἐν ἀπλῇ ἐγκυκλίῳ διαταγῇ θὰ ἠδύναντο ἐγκύρωσι νὰ διατυπωθῶσι, ἐφ' ὅσον ἔτυχε νὰ περιληφθῶσι ἐν ἄρθρῳ νόμου, ἀφ' ἑνὸς μὲν καταργουσι πάντας τοὺς τυχόν ἀντιθέτους πρὸς αὐτὰς νομικούς κανόνες, ἀφ' ἑτέρου δὲ δὲν δύνανται νὰ τροποποιηθῶσι εἰμὴ διὰ νόμου ἢ διὰ διοικητικῆς μὲν κατὰ τὸν τύπον πράξεως, ἀλλ' ἐπὶ ἐιδικῆς ἐξουσιοδοτήσεως νόμου ἐπειδωμένης.

ἀνηκουσῶν εἰς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν, τὸ σύνταγμα ἐν ἄρθρῳ 27 ὀρίζει μὲν τὸν διοικητικὸν τύπον ὡς ἐπαρκῆ δι' αὐτάς, ἀλλὰ δὲν κωλύει τὸν νόμον νὰ «ἐπιφυλάξῃ» ἑαυτῷ οἰασθῆποτε καὶ ὄσασθῆποτε τῶν πράξεων τούτων. Ἡ ἔννοια τοῦ ἄρθρου 27 εἶναι ὅτι διὰ πράξεις ἐχούσας τοιοῦτον οὐσιαστικὸν περιεχόμενον — διὰ πράξεις δηλαδὴ κατ' οὐσίαν διοικητικὰς — ὁ διοικητικὸς τύπος τυγχάνει μὲν ἐπαρκῆς, ἀλλὰ μόνον κατ' ἀρχήν, ἥτοι μόνον ἐφ' ὅσον δυνάμει ἰδίων νομικῶν κανόνων δὲν ἔχει ἐπιβληθῆ δι' ὠρισμένους περιπτώσεις ὁ νομοθετικὸς τύπος. Τυπικοὶ συνεπῶς νόμοι εἰσχωροῦντες εἰς τὸν κύκλον τῆς διοικητικῆς λειτουργίας δὲν δύνανται νὰ θεωρηθῶσιν ὡς ἀντικείμενοι εἰς τὸ σύνταγμα. Ἡ ἔστω καὶ ἐπὶ τῇ βάσει ἀπλῶν νόμων (οὐχὶ δηλαδὴ βάσει διατάξεων τοῦ συντάγματος) ἐπιχειρήσις διοικητικῶν κατ' οὐσίαν πράξεων ὑπὸ τύπον νομοθετικὸν δὲν ἀντίκειται εἰς τὸ ἄρθρον 27 τοῦ συντάγματος.

Τὰ ἄρθρα 22 καὶ 27, παρὰ τὴν ὁμοιόμορφον αὐτῶν διατύπων, δὲν ἔχουσι τὴν αὐτὴν ἔννοιαν. Τὸ ἄρθρον 22, καθορίζον τὸν νομοθετικὸν τύπον πρὸς θέσπισιν κανόνων δικαίου, σκοπεῖ νὰ ἀποκλείσῃ κατ' ἀρχήν — ἐξαίρεσει δηλαδὴ τῶν περιπτώσεων τῶν «νομοθετικῶν ἐξουσιοδοτήσεων» — τὸν διοικητικὸν τύπον ἀπὸ τῆς νομοθετικῆς λειτουργίας. Τοῦναντίον, τὸ ἄρθρον 27, ὀρίζον ὅτι αἱ διοικητικαὶ κατ' οὐσίαν πράξεις περιβάλλονται διοικητικὸν τύπον, δὲν ἀποβλέπει εἰς τὸν ἀποκλεισμὸν τοῦ νομοθετικοῦ τύπου ἀπὸ τῆς διοικητικῆς λειτουργίας, ἀλλ' ἀπεναντίας σκοπεῖ νὰ περιορίσῃ τὸν διοικητικὸν τύπον κατὰ κανόνα ἐντὸς τοῦ κύκλου τῶν διοικητικῶν κατ' οὐσίαν πράξεων. Ἐνῶ, δηλαδὴ, τὸ ἄρθρον 22 ἔχει τὴν ἔννοιαν ὅτι «ἡ νομοθετικὴ λειτουργία ἀσκεῖται κατ' ἀρχήν μόνον ὑπὸ νομοθετικὸν τύπον», τὸ ἄρθρον 27 ἔχει τοῦναντίον τὴν ἔννοιαν ὅτι «κατ' ἀρχήν μόνον ἡ διοικητικὴ λειτουργία ἀσκεῖται ὑπὸ διοικητικὸν τύπον». Ἡ διαστολὴ αὕτη ὀφείλεται εἰς τὰς μείζονας ἐν σχέσει πρὸς τὰς τυπικὰς διοικητικὰς πράξεις ἐγγυήσεις, μεθ' ὧν συνάπτεται ἡ ἔννοια τοῦ νομοθετικοῦ τύπου καὶ ἐν γένει εἰς τὴν προέχουσαν θέσιν ἣτις ἔχει δοθῆ εἰς τὸν τυπικὸν νόμον ἐν τῷ δημοσίῳ δικαίῳ ὅλων τῶν νεωτέρων συνταγματικῶν κρατῶν.

δ') Ἀπαραίτητος κατ' ἀρχήν ὁ δικαστικὸς τύπος πρὸς ἔκδοσιν πράξεων ἀπονομῆς δικαιοσύνης. Ἐξαίρεσεις. — α. Αἱ συνταγματικαὶ ἐγγυήσεις. — Τὴν δικαστικὴν λειτουργίαν ἀναθέτει τὸ παρ' ἡμῖν δημόσιον δίκαιον κατ' ἀρχήν εἰς δικαστήρια (ἄρθρα 28, 82, 86, 87 τοῦ συντάγμ.). Μόνον δικαστήρια δύνανται παρ' ἡμῖν νὰ ἐπιλύσωσι μετὰ δυνάμειως δεδικασμένου νομικὰς διαφορὰς ἀναφυσίας μεταξύ προσώπων ἢ νὰ ἀπονεύμωσι ποινικὴν δικαιοσύνην, οὐχὶ δ' ἀρχαὶ διοικητικαὶ²³ ἢ τυπικοὶ νόμοι²⁴.

Περὶ τῆς ἰδιαζούσης τυπικῆς δυνάμειος τῶν νόμων πρβλ. ἐκ τῶν ἡμεδαπῶν ἰδίῳ Ἰω. Ἀραβαντινοῦ, Ἑλλήν. συντ. δικ., τόμ. β', 1902, § 18, σελ. 139 ἐπ.

23. Ἀρχαὶ διοικητικαὶ οὐδὲ διὰ νόμου δύνανται νὰ καταστῶσιν ἀρμόδια πρὸς τομὴν διαφορῶν ἰδιωτικῶν : Σ.τ.Ε. 146, 147 τοῦ 1929, 855 τοῦ 1931, 985 τοῦ 1934, 1057 τοῦ 1935, 1032 τοῦ 1936 καὶ ἐφεξῆς παγία νομολ. Ἀρ. Π. 160 τοῦ 1930 ἐν «Θέμ.» ΜΑ', σ. 471, ἐφ. Θ. 386 τοῦ 1931, αὐτόθι ΜΓ', σ. 376, ἐφ. Ν. 243 τοῦ 1932 ἐν «Δικαιοσύνη» ΙΑ', σ.

b. Αἱ ἀποφάσεις τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων εἶναι πράξεις δικαστικοῦ τύπου.—Ἀφ' ἧς ἐγένετο τῷ 1911 ὑπὸ τοῦ συνταγματι-

134, Ἄρ. Π. 401 τοῦ 1933 ἐν «Δικαστικῇ» Ε', σ. 687, ἐφ. Θ. 250 τοῦ 1933 ἐν «Δικαιοσύνη», ΙΑ' σελ. 427, Ἄρ. Π. 326 τοῦ 1934 ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομ. Α', σελ. 838.

Ἄρχαι διοικητικά, τέμνουσαι διοικητικὰς διαφορὰς μετὰ δυνάμειος δεδικασμένου καὶ διατηρηθεῖσαι προσωρινῶς ἐν τῇ τοιαύτῃ δικαιοδοτικῇ αὐτῶν ἀρμοδιότητι διὰ τὸ ἀναθεωρηθέντος ἀρθροῦ 101 τοῦ συντάγματος τοῦ 1864/1911 μέχρι τῆς δι' εἰδικῶν νόμων καταργήσεως τῆς ρηθειςσῆς ἀρμοδιότητος αὐτῶν, δὲν ὑπάρχουσι πλέον σήμερον, καταργηθεῖσαι δι' ἀπλῶν νόμων βαθιμῆδὸν ἄσασαι—ἢ τοῦλάχιστον καταργηθέντος τοῦ δικαιοδοτικοῦ αὐτῶν ἐργου—κατὰ τὸν ἀπὸ τῆς πρώτης ἐκείνης ἀναθεωρήσεως τοῦ συντάγματος μέχρι τοῦ νῦν διαρρέυσαντα χρόνον. Ὡς γνωστόν, τὸ ἀναθεωρηθὲν τῷ 1911 ἄρθρον 101 ὤριζεν ὅτι αἱ διοικητικαὶ διαφοραὶ ἐπιλύονται κατ' ἀρχὴν ὑπὸ τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων—ἀκριβολογώτερον : ὑπὸ τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων ἐπιλύονται αἱ περιουσιακοῦ ἀντικειμένου διοικητικαὶ διαφοραὶ—ἀπλῆ ἐκείνων δι' ἃς εἰδικοί νόμοι συνιστῶσι διοικητικὰ δικαστήρια, παρ' αἷς τηροῦνται αἱ διατάξεις τῶν ἀρθρῶν 92 καὶ 93. Μέχρι τῆς ἐκδόσεως εἰδικῶν νόμων ἰσχύουσιν αἱ ὑφιστάμενοι περὶ διοικητικῆς δικαιοδοσίας. Διὰ τοῦ τελευταίου τούτου ἔρου—πᾶν ἄλλο ἢ ἀρίστου λεκτικῶς, καθ' ὅσον κατὰ νομικὴν κυριολεξίαν θὰ ἔδει νὰ τεθῆ «ἰσχύουσιν οἱ ὑφιστάμενοι περὶ κρατικῶν ἀρχῶν ἀσκουσῶν δικαιοδοσίαν ἐπὶ διοικητικῶν διαφορῶν»—ἐνοῦντο τὰ κρατικά ἐν γένει ὄργανα τὰ ἔχοντα δικαιοδοτικὰς ἀρμοδιότητας ἐπὶ διοικητικῶν διαφορῶν, ἔστω καὶ ἂν ταῦτα ἦσαν ἀπλᾶ ἀρχαὶ τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως. Ὅσα τοιαῦτα ἀρχαὶ εἶχον συσταθῆ μέχρι τοῦ 1911, διατηρήθησαν τότε ἐν λειτουργίᾳ. Ἐκτοτε ὅμως ἀφῆρθησαν ἀπ' αὐτῶν σὺν τῷ χρόνῳ δυνάμει εἰδικῶν νόμων αἱ ἀρμοδιότητες ἐπιλύσεως διοικητικῶν διαφορῶν μετὰ δυνάμειος δεδικασμένου, ἀνατεθεῖσαι εἰς διοικητικὰ δικαστήρια, τηροῦντα τὰς ἐγγυήσεις τῆς δημοσιότητος τῶν συνεδριάσεων, τοῦ εἰδικῶς ἠτιολογημένου τῶν ἀποφάσεων καὶ τῆς ἐν δημοσίᾳ συνεδριάσει ἀπαγγελίας αὐτῶν, τὰς θεσπιζόμενας ἐν ἀρθροῖς 92 καὶ 93 τοῦ συντάγματος. Ἀπὸ τοῦ 1911 καὶ ἐντεῦθεν ἀπηγύρευσε ἡ συνταγματικὸς νομοθέτης τὴν διὰ νόμων ἀνάθεσιν τῆς τομῆς διοικητικῶν διαφορῶν εἰς ἀρχὰς διοικητικῆς : Σ.τ.Ε. 216 τοῦ 1929, 27 τοῦ 1930. Ἐπέτρεψε δὲ μόνον τὴν δι' εἰδικῶν νόμων ἀνάθεσιν τῆς τοιαύτης ἐπιλύσεως διοικητικῶν διαφορῶν εἰς διοικητικὰ δικαστήρια, τηροῦντα τὰς ἐγγυήσεις τῶν ἀρθρῶν 92 καὶ 93, προβὰς οὕτω εἰς σαφεῆ διαστολὴν τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων ἀπὸ τῶν ἀρχῶν τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως, συνεπῶς δ' ἐπιβαλὼν καὶ εἰς τὴν θεωρίαν τὴν διάκρισιν, ὑπὸ τυπικὴν ἐποψίν, μεταξύ ἀποφάσεων τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων καὶ πράξεων τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν. Ὅμοιοι διατάξεις περιελήφθησαν καὶ εἰς τὸ ἄρθρον 105 τοῦ συντάγματος τοῦ 1927 καὶ εἰς τὰ ἄρθρα 82 καὶ 86 τοῦ ἐν ἰσχύϊ συντάγματος.

Οὕτω σήμερον παρ' ἡμῶν λύνονται μετὰ δυνάμειος δεδικασμένου αἱ μὲν ἰδιωτικαὶ διαφοραὶ ἄσασαι ὑπὸ πολιτικῶν δικαστηρίων (ἀρθρ. 28 καὶ 87 τοῦ συντάγμ.)—διότι οὐδὲ διὰ νόμου εἶναι ἐφικτὴ ἡ ἀνάθεσις τῆς τομῆς ἰδιωτικῶν διαφορῶν εἰς δικαστήρια διοικητικά—αἱ δὲ διοικητικαὶ διαφοραὶ τέμνονται ἄλλαι μὲν ὑπὸ τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων, ἄλλαι δ' ὑπὸ δικαστηρίων διοικητικῶν (ἀρθρα 82 καὶ 86 τοῦ συντάγμ.).

24. Νόμοι δὲν δύνανται νὰ τάμωσιν εὐθὺς ὑφιστάμενην νομικὴν διαφορὰν ἢ—ἔπερ ταῦτο—νὰ ἀκυρώσωσιν ἤδη ἐκδοθείσας δικαστικὰς ἀποφάσεις : Ἄρ. Π. 261 τοῦ 1932, ἐν «Θέμ.» ΜΙ' σελ. 662. Δύνανται ὅμως βεβαίως νὰ ἐπιδράσωσι πολλαχῶς ἐπὶ τῆς τομῆς συγκεκριμένης τινὸς διαφορᾶς ὑπὸ τοῦ δικαστηρίου, εἴτε αὐθεντικῶς ἐρμηνευόντες τὰς κειμένας διατάξεις τὰς διεπούσας τὴν διαφορὰν ταύτην εἴτε ἀυθεντικῶς μεταρρυθμίζοντες αὐτάς μετ' ἀναδρομικῆς δυνάμειος εἴτε εἰσάγοντες διὰ γενικῶν κανόνων (ὄχι ἐπὶ τῆς ἀτομικῆς ἐνδίκου περιπτώσεως) νέα ἔνδικα ἐνώπιον δικαστηρίων μέσα ἐπὶ τελεσιδικίως κριθεῖσων ἤδη ὑποθέσεων εἴτε ἄλλως ὡπωσδήποτε : Σ.τ.Ε. 614 τοῦ 1933, 543 τοῦ 1934.

κοῦ νομοθέτου, κατὰ τὴν τότε ἀναθεώρησιν τοῦ ἀρθροῦ 101 τοῦ συντάγματος²⁵, σαφῆς διάκρισις τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων ἀπὸ τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν, ἀφ' ἧς ἰδίᾳ ἐθεσπίσθη συνταγματικῶς ἡ ὑπὸ τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων τήρησις, ἐν τῷ δικαιοδοτικῷ αὐτῶν ἔργῳ, τῶν ἐγγυήσεων τῆς δημοσιότητος τῶν συνεδριάσεων καὶ τοῦ εἰδικῶς ἠτιολογημένου τῶν ἀποφάσεων αὐτῶν, κατέστη καὶ εἰς τὴν παρ' ἡμῖν θεωρίαν ἐπιβεβλημένον ὕπως λογίσθῃται τὰς ἀποφάσεις τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων ὡς κρατικὰς πράξεις κατὰ τὸν τύπον δικαστικῆς, ἀπολύτως διαστελλομένης ἀπὸ τῶν τυπικῶν διοικητικῶν πράξεων, καὶ ὅπως ὑπαγάγῃ τὴν ὁλότητα τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων, ἀποχωρίζουσα αὐτὴν ἀπὸ τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν, εἰς τὴν γενικὴν κατηγορίαν τῶν δικαστικῶν ἀρχῶν τῆς πολιτείας. Τοιαύτη τις ἀπ' εὐθείας δυνάμει τοῦ συντάγματος τυπικῆ (ὀργανικῆ) διάκρισις εἶναι ἄγνωστος εἰς τὰς ξένας νομοθεσίας, ἐνθα ἀμφότεραι αἱ ἰδιότητες, τῆς τε συλλογικῆς διοικητικῆς ἀρχῆς καὶ τῆς τοῦ «διοικητικοῦ δικαστηρίου» συχνότατα συμπίπτουσι παρὰ τῷ αὐτῷ κρατικῷ ὄργανῳ²⁶.

Πάντα ταῦτα ἀποτελοῦσι, φρόντι, νομοθετικὴν κατ' οὐσίαν κανονιστικὴν ρύθμισιν. Μόνη δ' ἡ ἄμεσος ἐπίλυσις διαφορᾶς ἢ ἡ ἀκύρωσις γενομένης δικαστικῆς κρίσεως εἶναι ἐνέργειαι ἀναγόμεναι εἰς τὴν δικαστικὴν λειτουργίαν, κατ' ἀποκλειστικὰν δ' ἀποκλειστέαιαι τοῖς τυπικοῖς νόμοις. Περαιτέρω νομολογία : Ἄρ. Π. 39 τοῦ 1934 ἐν «Δικαστικῇ» Σ', σελ. 245, 136 τοῦ 1935, αὐτόθι Ζ', σελ. 615, ἐφ. Ἄθ. 1507 τοῦ 1934 ἐν «Ἐφημ. ἑλλην. νομ.», Β', σελ. 16, ἐφ. Πατρ. 51 τοῦ 1935, αὐτόθι σελ. 766.

Συντάγματά τινά ξένων χωρῶν ἀπέκλεισαν καὶ διὰ ρητῶν διατάξεων τὴν ὑπὸ τύπον νόμου εὐθεῖαν ἐπίλυσιν νομικῆς διαφορᾶς ἢ ἀκύρωσιν δικαστικῆς ἀποφάσεως. Ὅρα παλαιότερον τὸ ἀνωτ. ἐν § 3β σημ. 3 ἀναφερόμενον ἀρθρ. 1 τοῦ κεφ. ε' τοῦ τίτλ. 3ου τοῦ γαλλικοῦ συντάγματος τῆς 14 Σεπτεμβρίου 1791. Ἐπίσης πρβλ. ἀρθρ. 77 § 2 τοῦ πολωνικοῦ συντάγματος τῆς 17 Μαρτίου 1921, ἐν Dareste, Les constitutions modernes, ἐκδ. 4η, ὑπὸ Delpech, τόμ. β', 1929, σελ. 293 : «Αἱ ἀποφάσεις τῶν δικαστηρίων δὲν δύνανται νὰ τροποποιηθῶσιν οὔτε ὑπὸ τῆς νομοθετικῆς οὔτε ὑπὸ τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας». Καὶ εἰς ἰκανὰ ἄλλα νεώτερα συντάγματα συναντᾷ τις παρεμφερεῖς διατάξεις.

25. Πρὸ τῆς ἀναθεώρησεως τοῦ 1911 οὐδεμία, ὡς γνωστὸν, ἐγένετο ἐν ἀρθρῳ 101 τοῦ συντάγματος τοῦ 1864 ὀργανικὴ διαστολὴ τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων ἀπὸ τῶν ἀρχῶν τῆς ἐνεργουῦ διοικήσεως τῶν ἀσκούσων δικαιοδοσίαν ἐπὶ διοικητικῶν διαφορῶν. Τὸ παλαιὸν ἀρθρὸν 101 ἐθέσπιζεν ἀορίστως ὅτι «οὐδὲν δικαστήριον, οὐδέμια δικαιοδοσία τοῦ ἀμφισβητουμένου διοικητικοῦ δύνανται νὰ ὑπάρξωσιν ἄνευ εἰδικῶν νόμων». Τυπικὴ διάκρισις μεταξὺ ἀποφάσεων διοικητικῶν δικαστηρίων καὶ πράξεων διοικητικῶν ἀρχῶν τεμνουσῶν διοικητικᾶς διαφορᾶς δὲν ἦτο τότε δυνατὴ.

26. Ὑπὸ τύπον παραδείγματα ἀναφέρονται τὰ ἐν Γαλλίᾳ «διοικητικὰ δικαστήρια τῶν νομῶν», τὰ conseils de préfecture. Πρβλ. τὴν χαρακτηριστικὴν διατύπωσιν ἐν M. Hauriou, ἐν σελ. 652 τοῦ α' τόμ. τῆς ἑλλην. μεταφρ. τοῦ Συστ. διοικ. καὶ δημοσ. δικ. : «Ἡ ὀργανώσις τῶν σωμάτων τούτων ὡς δικαστηρίων διοικητικῶν διαφορῶν εἶναι ἡ αὐτὴ πρὸς τὴν ὀργανώσιν αὐτῶν ὡς συλλογικῶν ὀργάνων τῆς διοικήσεως». Ἄφ' ἑτέρου ὁ Laferrière, Traité de la juridiction admin. et des recours contentieux, ἐκδ. 2α, τόμ. α', σελ. 421-429, χαρακτηρίζει τὰ πειθαρχικὰ συμβούλια, τὰ ἐκπαιδευτικὰ συμβούλια κλπ. ὡς «διοικητικὰ δικαστήρια» (!). Ἡ γαλλικὴ ἐπιστῆμη καὶ ἡ νομοθεσία χρησιμοποιοῦσι τὸν ὄρον «voie administrative» ἵνα σημάνωσι συλλήβδην τὰς τε ἐνώπιον τῆς ἐνεργουῦ διοικήσεως ὑποβαλλομένας αἰτήσεις καὶ τὰ ἐνδίκια μέσα τὰ ἀσκούμενα ἐνώπιον δικαστηρίων διοικητικῶν.

Ἡ ὅλη ὁμάς τῶν δικαστικῶν ἀρχῶν, τῶν δικαστηρίων, περιλαμβάνει κατὰ ταῦτα, κατὰ τὸ παρ' ἡμῖν νῦν ἰσχύον δημόσιον δίκαιον, τέσσαρα μερικώτερα εἶδη : Ἀφ' ἐνὸς μὲν τὰ λεγόμενα «τακτικὰ»²⁷ δικαστήρια, τὰ πολιτικὰ δηλαδὴ καὶ τὰ ποινικὰ δικαστήρια, περὶ τῆς ὑπηρεσιακῆς καταστάσεως (status) τῶν μελῶν τῶν ὑποίων διαλαμβάνουσι τὰ ἄρθρα 87 καὶ 88 τοῦ συντάγματος. Ἀφ' ἐτέρου δὲ τὰ διοικητικὰ δικαστήρια, ἅτινα, συγγεόμενα μέχρι τοῦ 1911 πρὸς τὰς διοικητικὰς ἀρχάς, ἀνήγαγεν, ὡς εἴρηται, τὸ πρῶτον εἰς ἰδίαν κατηγορίαν δικαστικῶν ἀρχῶν τὸ ἀναθεωρηθὲν τότε ἄρθρον 101 τοῦ συντάγματος τοῦ 1864/1911 καὶ ἅτινα κατόπιν ἐρρύθμισαν τὰ ἀντίστοιχα ἄρθρα 105 τοῦ συντάγμ. τοῦ 1927 καὶ 82 καὶ 86 τοῦ ἐν ἰσχύϊ συντάγματος. Ὡσαύτως τὰ στρατιωτικὰ (τοῦ στρατοῦ τῆς ξηρᾶς, τῆς θαλάσσης καὶ τοῦ ἀέρος) ποινικὰ δικαστήρια, περὶ ὧν τὸ ἄρθρον 97 τοῦ συντάγματος²⁸. Καὶ τέλος τὰ ἐκκλησιαστικὰ δικαστήρια.

Καὶ ἐν Γερμανίᾳ ἡ κατὰ πρῶτον βαθμὸν ἐπίλυσις διοικητικῶν διαφορῶν εἶναι ἀνατεθειμένη εἰς ἀρχάς τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως, ἰδίᾳ συλλογικὰς, αἰτινες οὕτω συγκεντροῦσι παρ' ἑαυταῖς ἀμφοτέρως τὰς ἰδιότητες, τὴν τε τῆς διοικητικῆς ἀρχῆς καὶ τὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαστηρίου. Ἐκδίδονται οὕτω ὑπὸ τὸν αὐτὸν τύπον, τὸν διοικητικόν, πράξεις διοικητικῆς λειτουργίας καὶ πράξεις ἐπιλύσεως διαφορῶν. Μόνα δὲ τὰ ἀνώτερα διοικητικὰ δικαστήρια ἔχουσι ἰδίαν δικαστικὴν ὀργάνωσιν. Καὶ οἱ συγγραφεῖς ἐν Γερμανίᾳ δὲν διαστέλλουσι συνήθως τὰ διοικητικὰ δικαστήρια ἀπὸ τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως τοῦ κράτους. Πρβλ. Otto Mayer, Deuts. VerwR., τόμ. α', 1924, σελ. 5-7, ὡσαύτως δὲ σελ. 172, ἔθνα ρητῶς ὑποστηρίζεται ὅτι τὰ διοικητικὰ δικαστήρια δὲν εἶναι δικαστικά, ἀλλὰ διοικητικὰ ὅργανα.

27. Ἐπεκράτησε καὶ παρ' ἡμῖν, ὡς παρὰ τισιν ἄλλοδαποῖς (πρβλ. ἐν Γερμανίᾳ : ordentliche Gerichte. Οἱ γὰρ ἄλλοι εἶναι ἀκριβολογώτεροι : tribunaux judiciaires) ὁ ὅρος «τακτικὰ» δικαστήρια ὡς δηλωτικὸς τῶν πολιτικῶν καὶ ποινικῶν δικαστηρίων. Ἀλλὰ κατὰ νομικὴν κυριολεξίαν καὶ τὰ διοικητικὰ δικαστήρια, ὡς ἄλλως τε καὶ τὰ στρατιωτικὰ ποινικὰ δικαστήρια (τὰ τακτικὰ στρατοδικεῖα, ναυτοδικεῖα, καὶ ἀεροδικεῖα) δὲν εἶναι ἔκτακτα δικαστήρια ὑπὸ τὴν ἔννοιαν τοῦ άρθρου 8 τοῦ συντάγματος ἢ ὑφ' οἷανδήποτε ἄλλη ἔννοιαν, ἀλλ' αὐτόχρημα τακτικὰ δικαστήρια, ἐξ ἴσου τακτικὰ πρὸς τὰ πολιτικὰ καὶ τὰ ποινικὰ δικαστήρια, ἔχοντα ὅμως εἰδικὴν δικαιοδοσίαν, περιοριζομένην ἐφ' ὀρισμένων κατηγοριῶν δικαστικῶν ὑποθέσεων.

28. Τὸ ἄρθρον 97 τοῦ συντάγματος, ὅρισαν ὅτι «τὰ περὶ στρατοδικεῖων κλπ. πειρατείας, ναυταπάτης καὶ δικαστηρίων λειῶν κανονίζονται δι' εἰδικῶν νόμων», ἐπέτρεψε τὴν δι-μόρφωσιν τρίτου εἴδους δικαστικῶν ἀρχῶν, διακρινομένων ἀπὸ τῶν ἄλλων εἰδῶν τῶν δικαστηρίων κατὰ τοῦτο, ὅτι ἡ ρύθμισις τῆς ὀργανώσεως καὶ τῆς λειτουργίας αὐτῶν ἀπόκειται πλήρως εἰς τοῦ κοινοῦ νομοθέτου τὴν εὐχέρειαν. Ἐν σχέσει πρὸς τὰς δικαστικὰς ταύτας ἀρχὰς καθίστατο οὕτω δυνατόν—καὶ εἶναι πάντοτε δυνατόν—να μὴ θεσπισθῶσιν ὑπὸ τοῦ νόμου οἱ συνταγματικοὶ περιορισμοὶ τῆς λειτουργίας τῶν δικαστηρίων, π.χ. αἱ ἐγγυήσεις τῶν άρθρων 92 καὶ 93 τοῦ συντάγματος, αἰτινες διέπουν ὑποχρεωτικῶς ἐκ τοῦ συντάγματος οὐ μόνον τὰ πολιτικὰ, ἀλλὰ καὶ τὰ διοικητικὰ δικαστήρια, κατὰ παραπομπὴν τοῦ άρθρου 86.

Βασιζόμενος εἰς τὸ ἄρθρον 97 τοῦ συντάγματος ὁ κοινὸς νομοθέτης, ἀφ' ἐνὸς μὲν διὰ τὰ ἀδικήματα τῆς πειρατείας καὶ τῆς ναυταπάτης δὲν ὥργανωσεν ἰδία ποινικὰ δικαστήρια, ἀλλ' ἀνέθεσε τὸν κολασμὸν αὐτῶν εἰς ἤδη ὀργανωμένα «τακτικὰ» δικαστήρια, τὰ ἐφετεῖα, (νόμ. Δ' τῆς 30 Μαρτίου 1845, ἄρθρ. 11, νομ. διάτ. τῆς 13/15 Δεκεμβρίου 1923 «περὶ ποινικοῦ καὶ πειθαρχικοῦ κώδικος τοῦ ἐμπορικοῦ ναυτικοῦ» ἄρθρ. 13 ἐπ., 17 ἐπ. καὶ κώδ. ποιν.

Αἱ ἀποφάσεις τῶν ἀρχῶν τούτων, καθ' ὃ πράξεις ἀρχῶν δικαστικῶν, συγκαταλέγονται ἅπασαι εἰς τὴν ἔννοιαν τῶν δικαστικῶν κατὰ τὸν τύπον πράξεων τῆς πολιτείας. Ἰδίᾳ τὸ νὰ εἴπῃ τις ὅτι αἱ ἀποφάσεις τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων εἶναι κρατικαὶ πράξεις κατὰ τὸν τύπον διοικητικαί, ὅτι εἶναι αὐταὶ ἐν ἄλλοις λόγοις πράξεις διοικητικῶν ἀρχῶν, θὰ ἀντέκειτο, ὡς νομίζομεν, εἰς θεμελιώδεις ἀρχὰς τοῦ Θεοῦ παρ' ἡμῖν δημοσίου δικαίου²⁹. Τὰ πολιτικά καὶ τὰ διοικητικὰ δικαστήρια ἀποτελοῦσι δύο εἴδη κρατικῶν ὀργάνων, διακεκριμένα μὲν ἀπ' ἀλλήλων³⁰, ἀλλὰ πάντως περιλαμβανόμενα ἀμφοτέρω εἰς τὴν μεγάλην ὁμάδα

δικον. ἄρθρ. 111 § 4). Ἄφ' ἐτέρου δὲ δὲν ὀργάνωσεν τὰ στρατοδικεῖα καὶ τὰ δικαστήρια λειῶν ἄνευ τινῶν περιορισμῶν τῆς λειτουργίας αὐτῶν, καθ' ἣν ἐκέκτετο ἐκ τοῦ ἄρθρου 97 τοῦ συντάγματος πλήρη εὐχέρειαν, ἀλλ' ὑπήγαγεν αὐτοβούλιας αὐτὰ εἰς τοὺς περιορισμοὺς οἷτινες διέπουν τὰ πολιτικά καὶ τὰ διοικητικὰ δικαστήρια. Τῶντι καὶ ἄρθροι 333 καὶ 372 τοῦ στρατιωτ. ποιν. νόμου 2803 τοῦ 1941 [49] καὶ εἰς τοὺς νόμους 6 τοῦ 1913 [56], 831 τοῦ 1946 [11] καὶ 245 τοῦ 1947 [67] περὶ δικαστηρίων λειῶν, ἐθεσπίσθη ἡ δημοσιότης τῶν συνεδριάσεων τῶν περὶ ὧν ὁ λόγος δικαστηρίων, τὸ εἰδικῶς ἠτιολογημένον τῶν ἀποφάσεων αὐτῶν καὶ ἡ ἐν δημοσίᾳ συνεδρίασις ἀπαγγελία τούτων.

29. Ἰδίᾳ ἐν Ν. Ν. Σαρπλόου, Σύστ. τοῦ συντ. δικ., τόμ. β', 1923, σελ. 19, 21 ἀναφέρεται ὅτι αἱ ἀποφάσεις τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων εἶναι ἀπὸ ἀπόψεως τύπου πράξεις διοικητικαί. Τοιαύτη ἐκδοχὴ, σύμφωνα ὡς οὐσα πρὸς τὸ θετὸν δημόσιον δίκαιον τῶν ξένων χωρῶν, εἶτι δὲ καὶ πρὸς τὸ παρ' ἡμῖν ἰσχύσαν δημόσιον δίκαιον μέχρι τῆς πρώτης ἀναθεωρήσεως τοῦ συντάγματος (τοῦ 1911), εἶναι ἀπὸ τῆς χρονολογίας ταύτης καὶ ἐφεξῆς ἀδικαιολόγητος ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν ἡμεδαπὴν ἐπιστήμην, καθ' ἣ ἐν τοῖς προηγουμένοις ἐξετέθη. Τὸ ἄρθρον 101 τοῦ συντάγματος τοῦ 1864/1911—ὡς καὶ τὰ νῦν ἰσχύοντα ἀντίστοιχα ἄρθρα 82 καὶ 86—ἐπιτρέποντα τὴν δύναμι ἐδικῶν νόμων ἀνάθεσιν τῆς τομῆς διοικητικῶν διαφορῶν μετὰ δυνάμεως δεδικασμένου εἰς διοικητικὰ δικαστήρια, δὲν καθιερῶσιν ἐν τῷ σημείῳ τούτῳ ἐξαίρεσιν ἀπὸ τῆς ἀρχῆς τῆς ὑδιακρίσεως τῶν ἐξουσιῶν, οὐδὲ κατ' ἀκολουθίαν διασταύρωσιν μεταξὺ τύπου καὶ ούσιας τῆς κρατικῆς ἐνεργείας, διότι αἱ δικαιοδοτικαὶ ἀποφάσεις τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων εἶναι τύπου τε καὶ ούσιας δικαστικαὶ πράξεις τῆς πολιτείας. Οὐδ' εἶναι ἀκριβὲς ὅτι ἐν ἄρθρῳ 101 τοῦ ἀναθεωρηθέντος τῷ 1911 συντάγματος ἐπετρέπη νὰ ἀνατεθῇ διὰ νόμου ἡ ἐπίλυσις διοικητικῶν διαφορῶν κείς διοικητικὰς ἀρχὰς ἢ εἰς διοικητικὰ δικαστήρια, ὡς ὑποστηρίζεται ἐν' ἄνωτ. ἐν σελ. 21. Τούναντιον, μετὰ τὸ 1911 νόμοι εἶναι δυνατόν νὰ ἀναθέσωσι τὴν τομὴν διοικητικῶν διαφορῶν μόνον εἰς διοικητικὰ δικαστήρια, τηροῦντα τὰς ἀνωτέρω ἐκτεθεισὰς κατὰ τὸ σύνταγμα δικονομικὰς ἐγγυήσεις, οὐχ' ἔτι καὶ εἰς διοικητικὰς ἀρχὰς. Διὸν λοιπὸν ἅπασι διὰ πάντος νὰ γίνῃ σαφὴς διάκρισις μεταξὺ διοικητικῶν ἀρχῶν καὶ διοικητικῶν δικαστηρίων. Τὰ τελευταῖα ἀνήκουσιν εἰς διάφορον ὁμάδα κρατικῶν ὀργάνων. Μόνον κατὰ τῶν πράξεων τῶν πρώτων ἐθεσπίσθη ὑπὸ τοῦ συντάγματος ὁ θεσμός τῆς ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας αἰτήσεως ἀκυρώσεως κατὰ τρόπον ὑποχρεωτικόν, δεσμευόντα καὶ αὐτὸν τὸν κοινὸν νομοθέτην—βρα ἄρθρ. 83 τοῦ συντάγματος. Τούναντιον, κατὰ τῶν τελευταίων ἀποφάσεων τῶν τελευταίων ἐπετρέπη ἵνα δι' εἰδικῶν ἐκάστοτε νόμων—Σ.τ.Ε. 5, 32, 47, 81, 90, 117, 145 τοῦ 1929, 142, 290 τοῦ 1930 κλπ.—θεσπισθῇ ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἐνδίκον μέσον διάφορον τοῦ Θεοῦ τῆς αἰτήσεως ἀκυρώσεως, τὸ ἐνδίκον μέσον τῆς αἰτήσεως ἀναίρεσεως. Ἄπ' εὐθείας δ' ἐκ τοῦ συντάγματος (ἄρθρ. 83) θὰ χωρῆ ἢ αἰτήσεως ἀναίρεσεως ὅταν θὰ συσταθῶσι τὰ κατὰ τὸ ἄρθρ. 82 τακτικὰ διοικητικὰ δικαστήρια. Αἱ τελευταῖοι ἀποφάσεις τούτων θὰ ὑπόκεινται εἰς αἴτησιν ἀναίρεσεως χωρὶς νὰ εἶναι ἀνάγκη νὰ τὸ προβλεπῇ ὁ νόμος.

30. Οὐ μόνον ἀπὸ ἀπόψεως ὀργάνωσεως, ἀλλὰ καὶ ἀπὸ ἀπόψεως ἀρμοδιότητων. Ἄσκη-

τῶν δικαστικῶν ἀρχῶν τῆς πολιτείας. Ἐν μῶ λέξει, τὰ διοικητικὰ δικαστήρια δὲν εἶναι ὄργανα διοικητικά, ἀλλὰ τὸναντίον εἶναι ὄργανα δικαστικά — καίπερ σαφῶς διακριτέα ἀπὸ τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων³¹.

ε. Ἡ κατ' ἐξαίρεσιν ἀπονομὴ ποινικῆς δικαιοσύνης ὑπὸ ἀρχῶν διοικητικῶν. — Κολασμὸς ἀδικημάτων τοῦ ποινικοῦ δικαίου οὐδὲ διὰ νόμου εἶναι δυνατόν νὰ ἀνατεθῇ εἰς ἀρχὰς διοικητικάς, διότι τοιοῦτος νόμος θὰ ἀντέκειτο εἰς τὰ ἄρθρα 28 καὶ 87 τοῦ συντάγματος. Ἐντούτοις, προκειμένου περὶ πταισματικῶν παραβάσεων, γίνεται ἐξαίρεσις ἐν αὐτῷ τῷ συντάγματι. Τὸ πρῶτον εἶχεν ἐπιτρέψει τὸ ἄρθρ. 94 § 2 τοῦ συντάγμ. τοῦ 1927 νὰ ἀνατεθῇ διὰ νόμου εἰς ἀστυνομικὰς ἢ ἄλλας παρεμφερεῖς διοικητικάς ἀρχὰς ἡ ἐκδίκασις ἀστυνομικῶν παραβάσεων τιμωρουμένων διὰ προστίμου. Ἡ συντακτ. πρᾶξις Δ' τῆς 14 Ὀκτωβρίου 1935 ἐν ἔδαφ. 2 αὐτῆς εἶχε διατηρήσει ἐν ἰσχύϊ τοὺς ἐν τῷ μεταξύ ἐκδοθέντας νόμους, τοὺς καθορίζοντας τοιαύτην δικαιοδοσίαν διοι-

σις δικαστικῆς λειτουργίας, ἐπίλυσις νομικῶν διαφορῶν μετὰ δυνάμειος δεδικασμένου, ἀνατίθεται εἰς ἀμφοτέρα ταῦτα τὰ εἶδη τῶν δικαστικῶν ἀρχῶν. Ἐντούτοις, εἰς μὲν τὰ πολιτικά δικαστήρια εἶναι ἐμπειστευμένη ἡ τομὴ τῶν ἰδιωτικῶν διαφορῶν, ἡ ἀπονομὴ τῆς ποινικῆς δικαιοσύνης καὶ τέλος δυνάμει τοῦ ἄρθρου 86 τοῦ συντάγματος ἡ ἐπίλυσις τῶν διοικητικῶν ἐκείνων διαφορῶν, αἵτινες ἔχουσι περιουσιακὸν ἀντικείμενον, δὲν ἔχουσι δ' ἀνατεθῆ δυνάμει ἐιδικῶν νομικῶν κανόνων εἰς διοικητικὰ δικαστήρια. Τὸναντίον δὲ τὰ διοικητικὰ δικαστήρια εἶναι πεσαγμένα οὐχὶ πρὸς ἐπίλυσιν ἰδιωτικῶν διαφορῶν, ἔστω καὶ μεταξὺ τῆς πολιτείας καὶ τῶν ἰδιωτῶν ἐκ σχέσεως ἰδιωτικοῦ δικαίου ἀναφρομένων, οὐδὲ πρὸς ἀπονομὴν ποινικῆς δικαιοσύνης—διότι ἀμφοτέρα τὰ κρατικά ταῦτα ἔργα οὐδὲ διὰ νόμου θὰ ἦτο δυνατόν νὰ ἀνατεθῶσι παρ' ἡμῖν εἰς διοικητικὰ δικαστήρια: Σ. τ. Ε. 362 τοῦ 1930, 373 τοῦ 1930 καὶ ἄλλαι, Ἄρ. Π. 160 τοῦ 1930 ἐν «Ἐξμ.» ΜΑ', σελ. 471, ἐφ. ΑΘ. 336 τοῦ 1929, αὐτόθι Μ', σελ. 691, ἐφ. Ναυπλ. 243 τοῦ 1932, αὐτόθι ΜΔ', σελ. 216, ἐφ. Θεσσ. 386 τοῦ 1931, αὐτόθι ΜΡ', σελ. 375—ἀλλὰ πρὸς τομὴν διοικητικῶν μόνον διαφορῶν, καὶ δὴ (μέχρι τῆς συστάσεως τῶν κατὰ τὸ ἄρθρ. 82 τακτικῶν διοικητικῶν δικαστηρίων) τῶν διοικητικῶν ἐκείνων διαφορῶν, αἵτινες, ἀνεξαρτήτως τοῦ ἀντικειμένου αὐτῶν ὡς περιουσιακοῦ ἢ μή, ἀνετέθησαν εἰς τὴν κρίσιν τῶν καθ' ἕκαστον διοικητικῶν δικαστηρίων δυνάμει ἐιδικῶν ἐκάστοτε νομικῶν κανόνων, εἴτε ὑπὸ τύπον νόμου ἐκδοθέντων εἴτε περιλαμβανόμενων ἐν τυπικῇ διοικητικῇ μὲν πράξει, ἀλλ' ἐπὶ ἰδίᾳς «ἐξουσιοδοτήσεως» τυπικοῦ νόμου ἐπειδομένη.

Πάντα τὰ θέματα ταῦτα ρυθμίζει ἐιδικῶς οὐχὶ τὸ διοικητικόν, ἀλλὰ τὸ δικονομικόν δίκαιον, μάλιστα δ' ὁ κατὰ τὰς τελευταίας δεκαετίας ἀναπτυχθεὶς ἴδιος τούτου κλάδος, τὸ δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν.

31. Κατὰ ταῦτα, ἀντιθέτως πρὸς τὰ κρατοῦντα ἐν τῇ ἁλλοδαπῇ, ἐνθα διαστέλλονται τὰ ὄργανα τῆς δικαιοσύνης (Justiz, pouvoir judiciaire) ἀπὸ τῶν ὀργάνων τῆς διοικήσεως (organisation administrative, Verwaltungsorganisation), εἴτε ἐνεργῶν (administration active) εἴτε δικαιοδοτούσης (administration contentieuse), δεόν παρ' ἡμῖν νὰ διαστέλλωνται τὰ δικαστικά ἐν γένει ὄργανα τῆς πολιτείας—εἴτε πολιτικά εἴτε ποινικά εἴτε διοικητικά εἴτε στρατιωτικά ποινικά εἴτε ἐκκλησιαστικά δικαστήρια—ἀπὸ τῶν διοικητικῶν ὀργάνων αὐτῆς. Οὕτω τὸ παρ' ἡμῖν θετὸν δημόσιον δίκαιον παρίσταται κατὰ πολὺ συμφωνότερον, ἐν σχέσει πρὸς τὰ ἐν τῇ ἁλλοδαπῇ κρατοῦντα, πρὸς τὰς ἀρχὰς τῆς πολιτεολογίας, κατὰ τὰς ὁποίας ἡ διάκρισις τῶν ὀργάνων τοῦ κράτους εἰς τρεῖς μεγάλας ὁμάδας γίνεται ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ οὐσιαστικοῦ περιεχομένου τῶν ἐνεργειῶν, αἵτινες εἶναι κατὰ κανόνα ἀνατεθειμένα ὑπὸ τῆς νομοθεσίας εἰς ἕκαστον ἐξ αὐτῶν.

κητικῶν ἀρχῶν ἀσκουσῶν ἀστυνομικὰ καθήκοντα. Ἀνάλογος πρὸς τὸν κοινὸν νομοθέτην ἐξουσιοδότησις παρέχεται νῦν διὰ τοῦ ἄρθρ. 89 τοῦ ἐν ἰσχύϊ συντάγματος ἐν σχέσει πρὸς τὰς ἀστυνομικὰς ἀρχὰς καὶ τὰς ἀρχὰς τῆς ἀγροτικῆς ἀσφαλείας. Αἱ ποινικαὶ ἀποφάσεις τῶν ὡς εἰρηται διοικητικῶν ἀρχῶν ὑποκείνται πάντως εἰς ἔφεσιν ἐνώπιον δικαστηρίου, ἡ δ' ἔφεσις αὕτη ἔχει ἀνασταλτικὸν πάντοτε ἀποτέλεσμα.

Ὡς πρὸς τὰ ὑπὸ διοικητικῶν, ἰδίᾳ φορολογικῶν, ἀρχῶν ἐπιβαλλόμενα πρόστιμα ἢ πρόσθετα ποσοστὰ φόρων, π.χ. τὰ ὑπὸ τοῦ οἰκονομικοῦ ἐφόρου ἐπιβαλλόμενα τοιαῦτα ποσοστὰ ἐν περιπτώσει ὑποβολῆς ἐκπροθέσμου ἢ ἀνακριβοῦς φορολογικῆς δηλώσεως ἢ ἐν παραλείψει ὑποβολῆς δηλώσεως, ταῦτα δὲν ἀποτελοῦσιν ἐπιβολὴν χρηματικῆς ποινῆς, ἀλλ' ἔχουσι τὸν χαρακτήρα ἀπλῶν διοικητικῶν μέτρων, οἰκονομικῶς ἐπαχθῶν διὰ τοὺς διοικουμένους. Ἡ σχετικὴ πρᾶξις τῆς διοικητικῆς ἀρχῆς, ἥτις δέον νὰ ἔχη πάντοτε ἔρεισμα ἐν νόμῳ ἢ ἐν διατάγματι ἐκδοθέντι κατόπιν εἰδικῆς ἐξουσιοδότησεως νόμου, εἶναι διοικητικὴ κατ' οὐσίαν πρᾶξις, μὴ ἀποτελοῦσα ἄσκησιν ποινικῆς δικαιοσύνης.

§ 10. Ἡ ὀργανικὴ ἔννοια τῆς «διοικήσεως» εἰδικώτερον.—α) Αἱ κατὰ διοικητικὸν τύπον πράξεις.—Ἐν τῶν ἀνωτέρω ἐκτιθεμένων καθίσταται προφανὲς πόσον εἶναι ἐπιβεβλημένη ἢ ἐν § 8 ἐκτεθεῖσα διάκρισις τῆς ὅλης δράσεως τῆς δημοσίας ἐξουσίας, ἀναλόγως τοῦ τύπου ὑφ' ὃν αὕτη ἐκδηλοῦται, εἰς τὰ τρία γνωστὰ εἶδη: Τὰς πράξεις νομοθετικοῦ τύπου, τὰς ὑπὸ διοικητικὸν τύπον πράξεις καὶ τέλος τὰς πράξεις αἰτιγες εἶναι δικαστικαὶ κατὰ τὸν τύπον. Ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ τυπικοῦ τούτου κριτηρίου, παραλλήλως πρὸς τὰς ἐννοίας τοῦ νόμου καὶ τῆς δικαστικῆς ἀποφάσεως, διαμορφοῦνται καὶ ἡ νομικὴ ἔννοια τῆς διοικητικῆς κατὰ τὸν τύπον πράξεως, ἥτις ἰδιαζόντως ἐνδιαφέρει τὴν προκειμένην ἔρευναν.

Τυπικαὶ διοικητικαὶ πράξεις εἶναι τὰ βασιλικὰ διατάγματα, αἱ πράξεις τῶν ὑπουργῶν, τῶν γενικῶν διοικητῶν, τῶν νομαρχῶν καὶ ὅλων τῶν ἄλλων ἀρχῶν τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως, εἴτε κεντρικῶν εἴτε περιφερειακῶν, εἴτε γενικῆς ἀρμοδιότητος εἴτε εἰδικῶν κλάδων, εἴτε ἀτόμων εἴτε συλλογικῶν, εἴτε τέλος ἐν στενῇ ἐννοίᾳ κρατικῶν εἴτε ἀνηκουσῶν εἰς ἄλλα, πλὴν τῆς πολιτείας, νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Τρόντι, ἐν τῇ ἐννοίᾳ τῆς διοικήσεως, ὑπὸ τὴν ὀργανικὴν τοῦ ὅρου σημασίαν, περιλαμβάνονται, πλὴν τῶν διοικητικῶν ὀργάνων τοῦ νομικοῦ προσώπου τῆς πολιτείας, καὶ τὰ ὄργανα τῶν μερικωτέρων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου, εἰς ἅτινα τὸ κράτος ἔχει ἐμπιστευθῆ τὴν ἄσκησιν δημοσίας ἐξουσίας. Σημειωτέον δ' ὅτι ἅπαντα τὰ ὄργανα τῶν νομικῶν τούτων προσώπων εἶναι διοικητικὰ ὄργανα. Ἐν σχέσει πρὸς τὰ πρόσωπα ταῦτα δὲν θὰ εἶχε θέσιν ἢ εἰς διαφόρους ομάδας διάκρισις τῶν ὀργάνων των, ἥτις χωρεῖ συναφῶς πρὸς τὰ ὄργανα τῆς πολιτείας. Ἡ περιορισμένη δημοσία ἐξουσία, ἣν ἡ πολιτεία παρέχει πρὸς ἄσκησιν εἰς τὰ νομικὰ ταῦτα πρόσωπα, ἀνάγεται κατ' ἀρχὴν μὲν εἰς τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν, κατ' ἐξαιρέσειν δὲ καὶ εἰς τὴν νομοθετικὴν. Οἱ δὲ κανόνες δικαίου οἱ ὑπὸ τῶν νομικῶν τούτων προσώπων παρα-

γόμενοι ἐμφανίζονται πάντοτε ὑπὸ τύπον διοικητικόν, περιεχόμενοι εἰς πράξεις ἄστυνας ἐκδίδουσι ὠρισμένα διοικητικὰ ἀρχαὶ τοῦ νομικοῦ προσώπου, ἐπὶ τῇ βάσει «ἐξουσιοδοτήσεων» ἀπειθυνομένων πρὸς αὐτὰς ὑπὸ τῆς πολιτείας δυνάμει νόμου.

β') *Ἐυρεία ὄργανική ἔννοια τῆς διοικητικῆς δράσεως.*—Ἐκτεινομένης τῆς ἀμέσως ἀνωτέρω ἐκτεθείσης τυπικῆς ἐννοίας τῶν διοικητικῶν πράξεων κατὰ πέραν τοῦ κύκλου τῶν καθαρῶς νομικῶν πράξεων, ἀπαλειφομένων δηλαδὴ τῶν ἐννοιολογικῶν ὀρίων ἅτινα ἀποχωρίζουσι τὰς ὑλικὰς, τὰς τεχνικὰς, τὰς οἰκονομικὰς καὶ τὰς ἄλλας οἰασθῆποτε μὴ νομικὰς ἐνεργείας τῶν διοικητικῶν ὀργάνων ἀπὸ τῶν νομικῶν πράξεων τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν, προκύπτει ἡ εὐρεία ὄργανική ἔννοια τῆς διοικητικῆς ἐνεργείας, ἣ ἐν γένει δηλαδὴ δρᾶσις τοῦ ὀργανισμοῦ τῆς δημοσίας διοικήσεως. Ἡ τιαυτὴ ὑπὸ εὐρείαν ὄργανικὴν σημασίαν «διοίησις» κέκτηται θεμελιώδη σπουδαιότητα διὰ τὴν σειρὰν ταύτην τῶν μαθημάτων, διὰ τὸν κλάδον ἐν γένει τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Διότι πρὸς αὐτὴν — οὐχὶ δὲ τυχόν πρὸς τὴν ἐν οὐσιαστικῇ ἔννοια «διοίησιν»¹, πρὸς τὴν διοικητικὴν δηλαδὴ λειτουργίαν — εἶναι συνυφασμένη ἡ ἔννοια τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.

1. Οὕτω, ἐν τῇ παρ' ἡμῖν θεωρίᾳ τοῦ δημοσίου δικαίου, ὁ ὅρος «διοίησις» χρησιμοποιεῖται μόνον ὑπὸ διττῆν ἔννοιαν, ἀφ' ἐνὸς μὲν ὑπὸ ἔννοιαν λειτουργικὴν (οὐσιαστικὴν), σημαίνων τὴν διοικητικὴν λειτουργίαν, ἀφ' ἑτέρου δὲ ὑπὸ ἔννοιαν ὄργανικὴν (τυπικὴν), σημαίνων τὸ σύνολον τῶν διοικητικῶν ὀργάνων καὶ τὴν εἰς αὐτὰ ἐμπειστευμένην ἐν γένει—ἀνεξαρτήτως οὐσιαστικοῦ περιχομένου—δρᾶσιν. Τούναντίον, παρὰ γάλλοις, φέρ' εἶπειν, ὁ ὅρος «administration» ἔχει πλείονας τῶν δύο ἐννοιῶν. Πρβλ. πάσας ταύτας ἐπιθεμένας ὑπὸ Μ. Hauriou, Σύστ. διοικ. δικ. καὶ δημ. δικ. σελ. 430, σημ. 1 τοῦ α' τόμου τῆς ἑλλην. μεταφράσεως. Οἱ γάλλοι συγγραφεῖς, ἐξαιρέσει νεωτέρων τινῶν, ἰδίᾳ τοῦ R. Bonnard, συνήθως παραλείπουσι τὴν οὐσιοδεσάτην διάκρισιν μεταξύ τῆς λειτουργικῆς καὶ τῆς ὄργανικῆς ἐννοίας τῆς «διοικήσεως». Οὕτω π.χ. ἐν Μ. Hauriou, ἐνθ. ἀνωτ., συγγέεται ἡ ἔννοια τῆς «διοικήσεως», ἡ ὡς συνόλου τῶν διοικητικῶν ὀργάνων, πρὸς τὴν ἄσκησιν τῆς διοικητικῆς λειτουργίας, ἡ μᾶλλον ἡ τελευταία αὕτη ἀγνοεῖται, ὑπολαμβάνομένου τοῦ ὅρου «διοίησις» ὡς δηλοῦντος ἀπλῶς τὴν ὄργανικὴν ἔννοιαν τῆς διοικητικῆς δράσεως. Ἐνῶ ὅμως ἡ σημαντικὴ αὕτη ἐννοιολογικὴ διάκρισις παραμελεῖται, γίνεται χρῆσις τοῦ ὅρου «διοίησις» ὑπὸ πλείστας ἄλλας σημασίας, πρὸς δῆλωσιν τῶν ὁποίων θὰ ἦσαν πλέον ἐνδεδειγμένοι ἄλλοι ὅροι, ἀφ' ἐνὸς μὲν διότι οὗτοι τυγχάνουσι ἀκριβολώτεροι, ἀφ' ἑτέρου δὲ διότι ἥμισυτα προάγει τὴν ἐπιστημονικὴν ἔρευναν ἢ χρῆσις τοῦ αὐτοῦ ὅρου ὑπὸ πληθὺν ἐννοιῶν, καθισταμένης οὕτω εὐχεροῦς συγχύσεως. Κατὰ ταῦτα, οἱ γάλλοι λέγουσι «διοίησις» καὶ ὑπὸ τὴν ἔννοιαν τοῦ «νομικοῦ προσώπου δημοσίου δικαίου». Π. χ. «les administrations publiques», «les administrations locales», «les administrations coloniales» κλπ. Παρ' ἡμῖν γίνεται εὐτυχῶς χρῆσις ἰδίων ὄρων: «τὰ νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου», «οἱ ὀργανισμοὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως» κλπ. Οἱ γάλλοι ὡσαύτως λέγουσι «διοίησις» ὑπὸ τὴν ὄργανικὴν ἔννοιαν τῆς «δημοσίας ὑπηρεσίας». Π.χ. «l'administration des impôts directs». Εἰς τοιαύτας περιπτώσεις δέον νὰ χρησιμοποιεῖται παρ' ἡμῖν ὁ ὅρος «δημοσία ὑπηρεσία». Τέλος, ἡ γαλλικὴ ἐπιστήμη χρησιμοποιεῖ τὸν ὅρον «διοίησις» καὶ πρὸς δῆλωσιν τῆς δράσεως, ἥτις γίνεται μετὰ χρῆσεως δημοσίας ἐξουσίας. Οὕτω π.χ. λέγει ἐτι «τὰ νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου ἀσκοῦσι διοίησιν». Ἐνδεδειγμένη θὰ ἦτο ἡ ἀκριβολόγος διατύπωσις «ἀσκοῦσι δημοσίαν ἐξουσίαν» ἢ «πολιτικὴν ἐξουσίαν» ἢ «δρᾶσιν ἐξουσιαστικὴν».

IV

ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

§ 11. Ἡ πολιτεία δημιουργός τοῦ δικαίου. Ἔννοια καὶ ὁρισμός αὐτοῦ¹.— α') *Παραγωγή τοῦ δικαίου ὑπὸ τῆς δημοσίας ἐξουσίας.*—Ἐνθ' εἰς τὰς πρώτας πολιτικὰς κοινωνίας διεῖπον τὰς μεταξύ τῶν ἀνθρώπων σχέσεις ὑποχρεωτικοὶ κανόνες ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἐθιμογενεῖς, τὸναντίον τὰς συγχρόνους πολιτείας διακρίνει ἢ διὰ κανόνων θετῶν ρύθμισις τῶν μεταξύ τῶν μελῶν αὐτῶν σχέσεων. Κανόνες ἐξ ἐθίμου δὲν ἰσχύουσι σήμερον εἰμὴ ἐν ζῆ μέρῳ θετοὶ κανόνες κατέστησαν αὐτοὺς ὑποχρεωτικούς. Τοιοῦτόν τι εἰς ἐλαχίστην κλίμακα ἔλαβε παρ' ἡμῖν χώραν, μόνον δὲ προκειμένου περὶ σχέσεων ἰδιωτικῶν. Τὸ μέγα πλῆθος τῶν διεπόντων τὰς σχέσεις τῶν ἐν τῇ χώρᾳ προσώπων ὑποχρεωτικῶν κανόνων εἶναι, ὡς εἴρηται, κανόνες θετοὶ, δηλονότι δι' ἰδίων πράξεων καθιερωθέντες.

Πρόδηλον τυγχάνει πόσον ἐπιτακτικὴ παρίστατο ἡ ἀνάγκη τῆς θεσπίσεως αὐτῶν. Ἡ συγγενὴς τῇ φύσει τοῦ ἀνθρώπου βούλησις, πλὴν τῆς ἐπιρροῆς τὴν ὁποῖαν ἀσκει ἐπὶ τοῦ ἐνδιαθέτου αὐτῷ κύκλου τῶν διανοημάτων του, ὡθεὶ αὐτὸν ἐκάστοτε καὶ εἰς ἐνεργείας κατευθυνομένης πρὸς τὸν ἐξωτερικὸν κόσμον. Ἦτο κατ' ἀκολουθίαν ἐπιβεβλημένον, χάριν αὐτῆς τῆς ὑποστάσεως κοινωνικῶν συνόλων, νὰ ρυθμισθῶσι δι' ὑποχρεωτικῶν κανόνων αἱ ἐξουσαὶ βουλήσεως τῶν ἐν τῇ χώρᾳ ἀνθρώπων, τασσομένων ὀρισμένων ὕριων εἰς αὐτάς, εἰς τρόπον ὥστε εἰς ἕκαστον ἄτομον νὰ προσήκη συγκεκριμένη τις σφαῖρα δικαιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων.

Μόνη ἡ πολιτεία ἦτο ἱκανή, χάρις εἰς τὴν ἣν κέκτηται δημοσίαν ἐξουσίαν, νὰ θεσπίσῃ τοιοῦτους ὑποχρεωτικούς κανόνους διέποντας πάντα τὰ ἐν τῇ χώρᾳ πρόσωπα. Ἀκριβῶς δ' ἡ νομοθετικὴ τῆς πολιτείας λειτουργία ἀποτελεῖ τὸ δημιουργικὸν τοιούτων κανόνων ἔργον αὐτῆς. Ρυθμιζόμενα ὑπὸ τῶν κανόνων τούτων, οἵτινες εἶναι οἱ νομικοὶ κανόνες, αἱ μεταξύ τῶν ἀνθρώπων σχέσεις κτῶνται νομικὸν χαρακτῆρα, καθίστανται δηλαδὴ σχέσεις ἐννομοί. Αὐτοὶ οὗτοι οἱ ἄνθρωποι καθίστανται πρόσωπα, ὑπὸ τὴν νομικὴν τῆς λέξεως ἔννοιαν², δηλονότι ὑποκείμενα δικαιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων. Ὀλότῃτες ἀνθρώπων ἢ περιουσιακῶν σχέσεων ἀναγνωρίζονται ἀφ' ἑτέρου ὡς ἔχουσαι βούλησιν ἰδίαν, νομικῶς ἐρρυθμισμένην, ὡς ἀποτελοῦσαι ἴδια ὑποκείμενα δικαιωμάτων καὶ

1. Μεταξὺ πλείστων ἄλλων πρβλ. Joseph Kohler, Staat und Recht, ἐν G. Anschütz, Handbuch der Politik, τόμ. α', ἐκδ. 3η, 1920, σελ. 104 ἐπ., G. Jellinek, Allg. Staatsl., 1929, Karl Larenz, Rechts—u. Staatsphilosophie der Gegenwart, 1935.

2. Γίνεται «προσωπικότης», ὑπὸ ἔποψιν νομικὴν, διετύπωσε προσφεύστατα μονολεκτικῶς ὁ P. Laband, Das StaatsR. d. deuts. Reichs, τόμ. α', ἐκδ. 5η, 1911, σελ. 84 : ἡ Rechtsfähigkeit, ἡ «ἐννομος ἱκανότης», δηλαδὴ ἡ δυνατότης τοῦ ἔχειν δικαιώματα καὶ ὑποχρεώσεις. Πρβλ. καὶ G. Jellinek, System der subjekt. öffentl. Rechte, ἐκδ. 2α, 1905, σελ. 28.

ὑποχρεώσεων. Οὕτω ἀναγνωρίζονται ὑπάρχοντα ἐν τῇ χώρᾳ νομικὰ πρόσωπα.

Ἡ ἐξουσία βουλήσεως ἐκάστου τῶν ἀνθρώπων καὶ τῶν νομικῶν τούτων προσώπων περιβάλλεται οὕτω πως ιδιότητα νομικήν. Τυγχάνει νομικῶς καθωρισμένη, τελοῦσα ἐντὸς ἰδίων νομικῶν φραγμῶν. Παρίσταται ἐν ἄλλοις λόγοις ὡς τι σύνολον δικαιωμάτων καὶ ἐννόμων ὑποχρεώσεων.

Τοῦ μὲν θετοῦ δικαίου καὶ τὸ οὐσιαστικὸν περιεχόμενον καὶ ἡ νομικὴ ἰσχὺς ὀφείλονται εἰς τὴν δημοσίαν ἐξουσίαν. Τοῦ δ' ἐθιμογενεοῦ δικαίου τὸ μὲν οὐσιαστικὸν περιεχόμενον καθορίζεται διὰ μακροχρονίου καὶ ὁμοιομόρφου ἀσκήσεως ἐν συνειδήσει δικαίου, ἡ δὲ νομικὴ ἰσχὺς ὀφείλεται καὶ ἐν προκειμένῳ εἰς τὴν πολιτικὴν ἐξουσίαν τοῦ κράτους. Ἐν τελευταίᾳ ἀναλύσει ἐκ μόνου τοῦ κράτους ἐκπορεύεται τὸ δίκαιον, εἴτε ἀμέσως εἴτε ἐμμέσως. Κανόνες δικαίου ἀπορρέοντες τυχὸν ἐκ τῆς βουλήσεως ἄλλου προσώπου — προσώπου νομικοῦ, ἀσκοῦντος δημοσίαν ἐξουσίαν — καὶ πάλιν ἐκ τοῦ κράτους ἐμμέσως πηγάζουσι, διότι ἡ πρὸς παραγωγὴν δικαίου ἰκανότης τοῦ ἄλλου ἐκείνου προσώπου ἐρείδεται ἀπαραιτήτως εἰς κρατικὴν βούλησιν, εἰς κρατικὴν «ἐξουσιοδότησιν». Καὶ αὐτοὶ οἱ ἐθιμογενεῖς κανόνες, ἀνεξαρτήτως τοῦ τρόπου τῆς διαμορφώσεως τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῶν περιεχομένου, στηρίζουσι, ὡς εἴρηται, τὴν ἰσχύν αὐτῶν ὡς νομικῶν κανόνων εἰς θετοὺς τοῦ κράτους κανόνας³.

β') Ὁρισμός τοῦ δικαίου.— Συμφώνως πρὸς τὰ ἐν τοῖς πρόσθεν ἐκτεθέντα θὰ ἠδύνατο ὁ ὄρισμός τοῦ δικαίου νὰ διατυπωθῇ ὡς ἐξῆς: Δίκαιον εἶναι τὸ σύνολον τῶν ὑπὸ τῆς εἰς κράτος ὀργανωμένης ἀνθρωπίνης κοινωνίας τιθεμένων ὑποχρεωτικῶν κανόνων, οἵτινες ρυθμίζουν εἰς τὰς σχέσεις τῶν διαφόρων προσώπων πρὸς ἄλληλα καὶ θέτουσιν ὀρισμένα ὅρια εἰς τὴν ἐξουσίαν τῆς βουλήσεως ἐκάστου ἐξ αὐτῶν.

§ 12. Νομικὴ αὐτορρυθμισίς τῆς κρατικῆς ἐξουσίας. Διάκρισις τοῦ δικαίου εἰς ἰδιωτικὸν καὶ εἰς δημόσιον.— α') *Ἀυτοδέσμευσις τῆς δημοσίας ἐξουσίας*.— Τὸ νεώτερον κράτος δὲν περιορίζεται εἰς τὸ νὰ ρυθμίζῃ διὰ νομικῶν κανόνων τὰς βουλήσεις τρίτων. Πλὴν τῆς νομικῆς ρυθμίσεως τῆς βουλήσεως τῶν ἐν τῇ χώρᾳ ἰδιωτῶν καὶ ἰδιωτικῶν νομικῶν προσώπων, ἡ νεώτερα πολιτεία προβαίνει καὶ εἰς νομικὴν ρύθμισιν τῆς ἰδίας αὐτῆς ἐξουσίας βουλήσεως. Τὴν πρὸς τοὺς ἰδιώτας σχέσιν αὐτῆς, ἥτις ἄλλως θὰ ἦτο πραγματικὴ τις ἀπλῶς καὶ κατὰ θεωρίαν παντοδύναμος σχέσις ἐξουσιαστικῆς, καθιστᾷ ἡ πολιτεία σχέσιν ἐννομον, ρυθμιζουσα ταύτην διὰ κανόνων δικαίου. Ἡ κρατικὴ ἐξουσία καθίσταται δυνάμει τῶν κανόνων τούτων δικαίωμα, δηλονότι ἐξουσία νομικῶς ἐρρυθμισμένη. Ἀποβάλλει τὸν ἀπόλυτον αὐτῆς χαρακτήρα¹ καὶ ὑπο-

3. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 25 καὶ τὴν ἀντίθετον διδασκαλίαν τῆς ἱστορικῆς σχολῆς περὶ τοῦ ἐθίμου ὡς «αὐτοδυνάμου» (ursprünglich) πηγῆς δικαίου.

1. Τοιοῦτος προσήκει τῇ δημοσίᾳ ἐξουσίᾳ ἀπὸ καινολογιστικῆς μόνον ἀπόψεως, οὐχὶ δὲ καὶ ὑπὸ ἐποψίν νομικήν. Ὁ χαρακτήρ τῆς δημοσίας ἐξουσίας, ὑπὸ νομικὴν ἐποψίν, δὲν δύναται νὰ ᾖ ἀπόλυτος. Πρβλ. κατωτ. ἐν τῷ κειμένῳ.

βάλλεται εἰς φραγμοὺς νομικοὺς, κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἥττον στενοῦς. Ἐκδηλοῦται οὕτω αὕτη ἐν τοῖς καθ' ἕκαστα οὐ μόνον ὑπὸ μορφὴν συγκεκριμένων δικαιωμάτων τῆς πολιτείας ἐναντι τῶν ιδιωτῶν — ὧν ἕκαστον συνεπάγεται ἀντίστοιχον τοῦ ιδιώτου ἔννομον ὑποχρέωσιν ἐναντι τῆς πολιτείας — ἀλλὰ καὶ ὑπὸ μορφὴν ἰδίων τινῶν ὑποχρεώσεων τῆς πολιτείας ἐναντι ὠρισμένων ιδιωτῶν, εἰς ἑκάστην τῶν ὁποίων ἀντιστοιχεῖ καὶ πάλιν, ὡς εἰκός, ἀνάλογον τοῦ ιδιώτου δικαίωμα ἐναντι τῆς δημοσίας ἐξουσίας. Τοιοῦτοτρόπως, διὰ τῆς νομικῆς ρυθμίσεως τῆς ἰδίας αὐτῆς βουλήσεως, ἡ πολιτεία, ἡ ἐνιαία αὕτη τοῦ ὀργανωμένου λαοῦ ὁλότης, κτᾶται ὑπόστασιν νομικὴν, προσωπικότητα νομικὴν, καθισταμένη ὑποκείμενον δικαιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων.

Τοὺς ρηθέντας νομικοὺς φραγμοὺς τάσσει, ὡς ἐλέγχθη, αὕτη αὕτη ἡ πολιτεία εἰς τὴν βούλησιν αὐτῆς. Τῶνόντι, τὸ νὰ προέρχωνται οὗτοι ἐξ οἰασθήποτε ἄλλης δυνάμεως θὰ ἀντέκειτο εἰς αὐτὴν τὴν ἔννοιαν τῆς κυριάρχου κρατικῆς ἐξουσίας. Αἱ ἐξουσίαι βουλήσεως τῶν ἀνθρώπων εἶναι δυνατὸν νὰ ρυθμίζωνται διὰ νομικῶν περιορισμῶν ἐξωτερικῶν, τιθεμένων ὑπὸ τῆς ὑπερκειμένης κρατικῆς βουλήσεως. Ἄλλὰ τὴν κυριάρχον βούλησιν τοῦ κράτους οὐδεμία ἐκτὸς αὐτῆς δύναμις θὰ ἤτο εἰς θέσιν νὰ περιορίσῃ. Κατ' ἀκολουθίαν, οἱ νομικοὶ κανόνες οἱ ρυθμίζοντες τὴν δημοσίαν ἐξουσίαν καὶ καθιστῶντες δυνατὴν τὴν εἰς ἰδίας δημοσίου δικαίου ὑποχρεώσεις καὶ δικαιώματα ἔκφασιν αὐτῆς ἐν τοῖς καθ' ἕκαστα, εἶναι ἀποτέλεσμα αὐτοδεσμεύσεως τῆς πολιτείας ².

Χάριν αὐτῆς τῆς ὑπάρξεώς της καὶ τῆς εὐδωδέσεως τῶν σκοπῶν αὐτῆς ἐπιμελεῖται ἡ πολιτεία τοῦ περιορισμοῦ τῆς ἰδίας αὐτῆς ἐξουσίας διὰ κανόνων νομικῶν. Κατὰ τὰς ἀρχὰς τῆς κλασσικῆς πολιτειολογίας, ἡ κρατικὴ ἐξουσία κατὰ θεωρίαν μόνον, ὡς εἴρηται, εἶναι ἀπόλυτος. Ἡ αὐτοδέσμευσις αὐτῆς διὰ κανόνων δικαίου ἀποτελεῖ κύριον τῆς πολιτείας μέλημα. Οὕτω, ἡ μὲν κατ' ἀρχὴν νομικὴ αὐτορρυθμισις τῆς ἐξουσιαστικῆς δράσεως τοῦ κράτους εἶναι ἀναπόφευκτος, διότι τυγχάνει ἀπαραίτητον ἐν παντὶ κοινωνικῷ συγκροτήματι νὰ καθορισθῶσι τὰ ἐκάστοτε ὄρια τῶν ἐπεμβάσεων τῆς δημοσίας ἐξουσίας εἰς τὸν κύκλον τῆς ζωῆς τῶν διουκουμένων καὶ αἱ ἐναντι ταύτης ὑποχρεώσεις καὶ δικαιώματα τῶν ιδιωτῶν. Τὸ εἶδος ὅμως καὶ ἡ ἔκτασις τῶν νομικῶν περιορισμῶν τῆς δημοσίας ἐξουσίας, τὸ μέτρον ἐν γένει τῆς αὐτοδεσμεύσεως αὐτῆς ἐν τοῖς καθ' ἕκαστα, ἀπόκειται πλήρως, ἀπὸ νομικῆς ἀπόψεως, εἰς τὴν εὐχέρειαν τῆς νομοθετοῦσης πολιτείας. Οὕτω π.χ. ἡ πολιτεία, αὐτοπεριοριζομένη, ρυθμίζει νομικῶς τίνι τρόπῳ θέλει ἐπιλύει διὰ τῶν δικαστικῶν αὐτῆς ἀρχῶν τὰς μεταξὺ τῶν διαφόρων προσώπων ἀναφυομένας νομικὰς διαφορὰς, τίνι τρόπῳ θὰ

2. Βλδτικώτερον περὶ τῆς θεωρίας τῆς αὐτοδεσμεύσεως τῆς κρατικῆς ἐξουσίας πρβλ. ἐν τῇ ἡμετέρᾳ μελέτῃ Ἡ πολιτειολογικὴ καὶ νομικὴ ἔννοια τῆς «ἐλευθερίας δράσεως» τῆς κρατικῆς ἐξουσίας, ἐν Μελέταις δημοσίου δικαίου, 2α ἐκδ., 1947, σελ. 514 ἐπ., εἴθε καὶ παραπομπαι εἰς συναφῆ χωρία τῶν θεμελιωτῶν τῆς διδασκαλίας ταύτης Jhering καὶ G. Jellinek καὶ πολυαρίθμων ἄλλων ἀλλοδαπῶν συγγραφέων ἀσχοληθέντων μὲ αὐτὴν— αὐτόθι, σημ. 114—πρὸς δὲ ἐν σελ. 516 ἐπ. καὶ ἀνασκευὴ τῶν ἐπιχειρημάτων τοῦ κατὰ τῆς θεωρίας ταύτης ταχθέντος Duguit.

ᾧσιν αἱ ἀρχαὶ αὐταὶ ὀργανωμέναι, ἐν τίνι μέτρῳ θέλει τὸ κράτος κολάζει τὰ ποινικὰ ἀδικήματα, διὰ τίνων κρατικῶν ἀρχῶν καὶ κατὰ ποίαν διαδικασίαν θέλει ἀσκεῖ ἡ δημοσία ἐξουσία τὴν ποινικὴν δίωξιν κλπ. Ρυθμίζει ἐπίσης ἡ πολιτεία ἐν τίνι μέτρῳ καὶ διὰ τίνων ὀργανωμένων ἀρχῶν θέλει ἐπεμβαίνει εἰς τὴν σφαῖραν τῆς ἰδιωτικῆς ζωῆς διὰ δράσεως διοικητικῆς καὶ καθορίζει κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἥττον εὐρέως τίνας ἐκάστοτε πράξεις καὶ ἐνεργείας δέον νὰ ἀπευθύνωσιν ὑφ' ὄρισμένης νομικᾶς καὶ πραγματικᾶς προϋποθέσεις τὰ διοικητικὰ αὐτῆς ὄργανα πρὸς τοὺς ἰδιώτας. Ἐπὶ πᾶσι δὲ τάσσει νομικοὺς τινὰς περιορισμοὺς — ὀλιγαριθμοτέρους, ὡς εἰκὸς — καὶ εἰς αὐτὸ τὸ νομοθετικὸν αὐτῆς ἔργον.

β') Θεμελιώδης διάρκεις τοῦ δικαίου ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ εἶδους τῆς ἐννόμου σχέσεως. Συνάρτησις τοῦ εἶδους τῆς ἐννόμου σχέσεως πρὸς τὴν ἕπαρξιν ἐκδηλώσεωσιν δημοσίας ἐξουσίας.— Οἱ κανόνες δικαίου οὔτινες ρυθμίζουσι ἐννόμους σχέσεις, δι' ὧν συνδέεται σὺν τοῖς ἄλλοις καὶ ὑπερκειμένη τις βούλησις, δέον νὰ διακρίνωνται σαφῶς ἀπὸ τῶν νομικῶν κανόνων οὔτινες ρυθμίζουσι σχέσεις ἰδιωτικῶν ἀποκλειστικῶς βουλήσεων πρὸς ἀλλήλας. Οἱ πρῶτοι ἀνάγονται εἰς τὸ δημόσιον δίκαιον, οἱ δὲ τελευταῖοι εἰς τὸ ἰδιωτικὸν δίκαιον³. Κατὰ ταῦτα, δημόσιον δίκαιον καλεῖται τὸ σύνολον τῶν νομικῶν κανόνων, οὔτινες ρυθμίζουσι σχέσεις μεταξύ προσώπων, ὧν ἐν τούλαχιστον παρίσταται

3. Καὶ παρὰ ρωμαίους ἐγένετο, ὡς γνωστὸν, διάρκεις μεταξύ ἰδιωτικοῦ καὶ δημοσίου δικαίου, ἀλλ' ἐπὶ βάσεως ὅπως διαφόρου. Ἐφ' ὅσον ἐν τῷ νομικῷ κανόνι προεῖχε τὸ συμφέρον τοῦ κράτους, ἐθεωρεῖτο ὁ κανὼν ὡς ἀνήκων εἰς τὸ «δημόσιον δίκαιον». Τούτων τῶν δ' ἐλογίζετο οὗτος ὡς ἀναγόμενος εἰς τὸ «ἰδιωτικὸν δίκαιον» ἐν ἡ περιπτώσει προεῖχεν ἐν αὐτῷ τὸ συμφέρον τοῦ ἰδιώτου. Πρβλ. D.1.1.1 § 2 Ulp. «Publicum jus est quod ad statum rei romanæ spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem». Ἴδὲ καὶ Βασιλ. 2.1.1 καὶ Εἰσῆγ. 1.1. § 4. Περὶ τοῦ κριτηρίου τούτου πρβλ. ἐκ τῶν ρωμαϊστῶν Dernburg, ἐν μεταφρ. Γ. Δουβουινιώτου, Σύστ. ρωμ. δικ., τόμ. α' (γεν. ἀρχαί), 1899, σελ. 56. Περὶ τῆς σημασίας, ἐν γένει, τοῦ ὅρου jus publicum ἐν ταῖς ρωμαϊκαῖς πηγαῖς ἠσχολήθησαν ἱκανοὶ ἐρευνηταί, μεταξύ τῶν ὁποίων πρβλ. Ἰδιχ. E. Ehrlich, Beiträge zur Theorie der Rechtsquellen, τόμ. α' ἐκδ. 1902, σελ. 159 ἐπ.

Ἐπὶ Regelsberger—σελ. 146 ἐν μεταφρ. Γ. Μαρτιδάκη—X. Πράττικα, Γεν. ἀρχ. τοῦ δικ. τῶν πανδ., τόμ. α', 1935—παρατηρεῖται προσφωδῶς, ὅτι ἐν τῷ συγχρόνῳ δικαίῳ ἡ διάρκεις τῶν νομικῶν κανόνων εἰς δημοσίου καὶ ἰδιωτικοῦ δικαίου κανόνας δὲν ἐξαρτᾶται ἐκ τῆς φύσεως τῶν συμφερόντων, οὐδ' ἐκ τῆς διαφορᾶς τῶν ὑποκειμένων τοῦ δικαίου, «οἷον τὸ αὐτὸ ὑποκείμενον δύναται νὰ εὑρίσκηται τύσον εἰς σχέσεις ἰδιωτικοῦ ὅσον καὶ εἰς σχέσεις δημοσίου δικαίου», ἀλλ' ἐξαρτᾶται ἐκ τῆς θέσεως τὴν ὅποιαν ἔχουσιν εἰς τὰς ἐννόμους σχέσεις τὰ ὑποκείμενα τοῦ δικαίου. Ἡ ἀσκήσις δημοσίας ἐξουσίας—ἡ νομοθεσία, ἡ δικαιοδοσία, ἡ δημοσία διοικήσις—εἴτε ὑπὸ τοῦ κράτους ἐπιχειρεῖται εἴτε ὑπὸ ἐτέρων ὑποκειμένων δικαίου—νομικῶν προσώπων ἀσκούντων κρατικὴν ἐξουσίαν—διέπεται ὑπὸ νομικῶν κανόνων οὔτινες εἶναι κανόνες δημοσίου δικαίου. Ἡ ὀρθοτάτη αὕτη ἀποψις ἀκολουθεῖται καὶ ὑπὸ Α. Κρασσαῦ, Σύστ. ἀστ. δικ., τόμ. α', ἐκδ. 3η, σελ. 36. Πράγματι, ἡ ἔννοια τοῦ νεωτέρου δημοσίου δικαίου εἶναι ὅπως διάφορος τῆς περὶ δημοσίου δικαίου ἐκδοχῆς τῶν ρωμαίων. Ὡς δημόσιον δίκαιον δὲν νοοῦμεν σήμερον εἰμὴ τὴν νομικὴν αὐτορρυθμίσιν τῆς κρατικῆς ἐξουσίας, ἐν ἀπάσει αὐτῆς ταῖς ἐκδηλώσεσιν. Κατ' ἀκολουθίαν, καὶ τὰ θέματα περὶ τῶν ὁποίων ἀσχολεῖται ἡ διδασκαλία καὶ ἐν γένει ἡ θεωρία τοῦ συγχρόνου δημοσίου δικαίου στρέφονται περὶ τὴν νομικὴν ἔννοιαν τῆς δημο-

περιβεβλημένον δι' ὑπερκειμένης βουλήσεως, ἀσκοῦν ἐν ἄλλοις λόγοις κρατικὴν ἐξουσίαν. Ἰδιωτικὸν δὲ δίκαιον καλεῖται τὸ σύνολον τῶν νομικῶν κανόνων, οἵτινες ρυθμίζουσι σχέσεις μεταξὺ προσώπων, ἅτινα τυγχάνουσιν ἅπαντα ἐστερημένα ὑπερκειμένης βουλήσεως ἢ τοῦλάχιστον παρίστανται ἐν τῇ συγκεκριμένῃ ἐκείνῃ περιπτώσει ὡς τοιαῦτα. Αἱ πρῶται τῶν ὡς εἰρηγται ἐνόμων σχέσεων καλοῦνται δημοσίου δικαίου σχέσεις, αἱ δὲ τελευταῖαι καλοῦνται ἐννομοὶ σχέσεις ἰδιωτικοῦ δικαίου.

Ἄρκει οἰαδήποτε ἐκδηλώσις δημοσίας ἐξουσίας ἐν τῇ ἐνόμῳ σχέσει, ἵνα ὁ διέπων ταύτην νομικὸς κανὼν ἀναχθῆ εἰς τὸ δημόσιον δίκαιον. Π.χ. ἐν τῇ φορολογικῇ σχέσει μεταξὺ δήμου καὶ δημότου ἢ δημοσία ἐξουσία ἐκδηλοῦται παρὰ τῷ ἐτέρῳ τῶν μερῶν, ἐνῶ τοῦναντίον ἐν τῷ κατωτέρῳ ἀναφερομένῳ παραδείγματι τῆς συμπήξεως συνδέσμου κοινοτήτων ἀμφοτέρω τὰ μέρη ἀσκοῦσι δημοσίαν ἐξουσίαν. Οἱ κανόνες οἱ διέποντες πάσας τὰς σχέσεις ταύτας εἶναι δημοσίου δικαίου κανόνες.

Οἱ δὲ κανόνες τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου ρυθμίζουσιν, ὡς ἐξετέθη, ἐνόμους σχέσεις μεταξὺ προσώπων, ἐξ ὧν οὐδὲν παρίσταται περιβεβλημένον κρατικὴν ἐξουσίαν. Κατ' ἀκολουθίαν, οἱ κανόνες τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου διέπουσι κατὰ κύριον λόγον τὰς πρὸς ἀλλήλους σχέσεις τῶν ἰδιωτῶν καὶ τῶν νομικῶν προσώπων ἰδιωτικοῦ δικαίου. Πάντες οὗτοι εἶναι ἐστερημένοι ὑπερκειμένης βουλήσεως. Ἄλλ' ὡς ἐν τοῖς προηγουμένοις ἐλέχθη ⁴, ὑπάρχουσι περιπτώσεις καθ' ἃς καὶ δημοσίου δικαίου νομικὰ πρόσωπα, πρὸς δὲ καὶ αὐτὴ ἢ πολιτεία, τὸ κατ' ἐξοχὴν νομικὸν πρόσωπον δημοσίου δικαίου, συνάπτουσι μετ' ἄλλων προσώπων ἐνόμους σχέσεις παραιτούμενα πρὸς καιρὸν τῆς χρήσεως τῆς δημοσίας ἐξουσίας δι' ἧς εἶναι περιβεβλημένα καὶ αὐτοδεσμευόμενα ἐν σχέσει πρὸς τὴν ὑπερκειμένην αὐτῶν βούλησιν μέχρι τοῦ σημείου ὥστε νὰ ἐμφανίζηται αὐτὴ ὡς βούλησις ἰδιωτικῆ. Καὶ αἱ τοιαῦται ἐννομοὶ σχέσεις, ἀφοῦ οὐδαμοῦ ἐκδηλοῦται ἐν αὐταῖς δημοσία ἐξουσία, διέπονται ὑπὸ τῶν κανόνων τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου ⁵.

γ') Ἄλλα ἐπισημῆ κριτήρια.—Ἐδιδάχθη παρ' ἡμῶν ⁶ ὅτι κανόνες δημο-

σίας ἐξουσίας: Τί εἶναι αὐτὴ, εἰς πόσας καὶ τίνας λειτουργίας ἐκδηλοῦται, τίνι τρόπῳ εἶναι ὀργανωμένη, διὰ τίνας δηλαδὴ ὀργάνων δρᾷ, τίνας ἀρμοδιότητας ἔχει παράσχει εἰς τὰ διάφορα ὄργανα αὐτῆς, ὑπὸ τίνα συγκεκριμένην νομικὴν μοφὴν ἔχει διαπλάσει ἑαυτὴν διὰ τῶν αὐτοπεριορισμῶν εἰς τοὺς ὁποίους ὑπεβλήθη—ἐν ἄλλοις λόγοις τίνας αἱ δημοσῖαι ὑποχρεώσεις καὶ τὰ δημόσια δικαιώματα ἐν τοῖς καθ' ἕκαστα.

4. Ἄνωτ. ἐν § 5γ.

5. Πρβλ. G. Jellinek, Allg. Staatsl., 1929, σελ. 385, P. Laband, Das StaatsR. d. deuts. Reichs, τόμ. α', ἐκδ. 5η, 1911, σελ. 69, Georg Meyer, Lehrb. d. deuts. VerwR., 4η ἐκδ. ὑπὸ F. Doehow, τόμ. α', 1913, σελ. 47 ἐπ., Otto Mayer, Deuts. VerwR., τόμ. α', 1924, σελ. 115-121, W. Jellinek, VerwR., 1931, σελ. 24. Παρὰ ταῦτα ἐν Γερμανίᾳ θεωροῦσι τὰς ἰδιωτικὰς πράξεις τῆς πολιτείας ὡς ἀναγομένας εἰς τὴν διουικτικὴν λειτουργίαν. Ὅρα ἄνωτ. ἐν § 5γ σημ. 4. Τοιαύτη τις ἀντίληψις δέον ὅπως μὴ ἐπικρατήσῃ ἐν τῇ παρ' ἡμῶν θεωρίᾳ τοῦ δημοσίου δικαίου. Πρβλ. ἐν § 5γ σημ. 5-6.

6. Ἰδίᾳ πρβλ. N. N. Σαριπλόου, Περὶ πολιτείας καὶ τῶν στοιχείων αὐτῆς, 1921, σελ. 21-22.

οἷοι μὲν δικαίου εἶναι οἱ νομικοὶ κανόνες οἱ διέποντες σχέσεις μεταξύ προσώπων ὑπερκειμένων πρὸς ὑποκείμενα, δηλαδή σχέσεις μεταξύ ἀνίσων βουλήσεων, κανόνες δ' ἰδιωτικοῦ δικαίου εἶναι οἱ νομικοὶ κανόνες οἱ διέποντες σχέσεις μεταξύ ἴσων βουλήσεων. Ἡ τοιαύτη ἀποψις ἀναπακρίνεται μὲν πρὸς τὸ συνήθως συμβαῖνον, ἀλλὰ δὲν δύναται νὰ χρησιμεύσῃ καὶ ὡς κριτήριον τῆς διαστολῆς τοῦ δημοσίου δικαίου ἀπὸ τοῦ ἰδιωτικοῦ, διότι στερεεῖται ἀπολύτου βασιμότητος. Εἶναι ἀληθές ὅτι κατ' ἀρχὴν οἱ κανόνες τοῦ δημοσίου δικαίου ρυθμίζουσιν ἐννόμους σχέσεις μεταξύ ἀφ' ἑνὸς μὲν τῆς πολιτείας ἢ ἑτέρου τινὸς νομικοῦ προσώπου περιβεβλημένου παρὰ ταύτης διὰ κρατικῆς ἐξουσίας — νομικοῦ προσώπου δημοσίου δικαίου — ἀφ' ἑτέρου δὲ ἰδιωτῶν — εἴτε ἀνθρώπων εἴτε νομικῶν προσώπων ἰδιωτικοῦ δικαίου — ἐν ἄλλοις λόγοις ἐννόμους σχέσεις μεταξύ ἀνίσων βουλήσεων. Ἀλλὰ καὶ οἱ κανόνες οἱ ρυθμίζοντες, φέρ' εἰπεῖν, τὴν ἐννομον σχέσιν κρατικῆς ἐποπτείας, τὴν συνέχουσιν τὸ πρόσωπον τῆς πολιτείας πρὸς τι νομικὸν πρόσωπον ἀσχοῦν δημοσίαν ἐξουσίαν, εἶναι δημοσίου δικαίου κανόνες, μολοντί ἀμφότερα τὰ πρόσωπα ταῦτα περιβάλλονται ὑπερκειμένην βούλησιν, κρατικὴν αὐτόχρονα ἐξουσίαν, ἀδιαφόρως τοῦ ὅτι ἢ μὲν πολιτεία εἶναι περιβεβλημένη διὰ τῆς τοιαύτης ἐξουσίας ἐξ ἰδίου δικαίου, τὸ δ' ἕτερον νομικὸν πρόσωπον δημοσίου δικαίου περιβάλλεται ταύτην κατὰ παροχὴν ἐκ μέρους τῆς πολιτείας.

Ἄν δ' ἤθελεν ὑποστηριχθῆ ὅτι ἐν τῇ περιπτώσει ταύτῃ ἡ βούλησις τῆς πολιτείας ὑπέγκειται πάντως τῆς δοτῆς ἐξουσιαστικῆς βουλήσεως, δι' ἧς ἔχει περιβληθῆ τὸ ἐποπτευόμενον νομικὸν πρόσωπον δημοσίου δικαίου⁷, παρατηρητέον περαιτέρω ὅτι καὶ οἱ κανόνες οἱ ρυθμίζοντες π.χ. ἐννομόν τινα σχέσιν μεταξύ κοινοτήτων, αἵτινες ἀπήρτισαν σύνδεσμον κοινοτήτων⁸, ἢ ἐννομόν τινα σχέσιν ἐκ διοικητικῆς συμβάσεως συναφθείσης μεταξύ δήμων καὶ κοινοτήτων, εἶναι δημοσίου δικαίου κανόνες, μολοντί οἱ δῆμοι καὶ αἱ κοινότητες κέκτηνται προφανῶς βουλήσεις ἴσας πρὸς ἀλλήλας. Ἐπειδὴ ὅμως ἐν τινι τοιαύτῃ περιπτώσει αἱ κοινότητες καὶ οἱ δῆμοι δὲν συνέχονται πρὸς ἀλλήλους δι' ἐννόμου σχέσεως ἰδιωτικῆς, ἀλλὰ τοῦναντίον παρίστανται περιβεβλημένοι πάντες τὴν δοτὴν δημοσίαν ἐξουσίαν ἣτις παρεσχέθη αὐτοῖς πρὸς ἀσκήσιν, ἐπειδὴ ἐν ἄλλοις λόγοις, καίπερ οὗτοι ἐν συμβατικῇ σχέσει τελοῦντες, ἐπιμελοῦνται οὐδὲν ἤττον δημοσίας διοικήσεως διὰ χρήσεως μέσων ἐξουσιαστικῶν, διέπονται ἐν τῇ σχέσει των

7. Ἡ τοιαύτη ἐκδοχὴ δὲν ἤθελεν εὔρει ἡμᾶς συμφώνους, διότι δὲν πρέπει νὰ ἐπικρατήσῃ ἡ ἀντίληψις ὅτι ὑφίσταται ὀλόκληρος ἱεραρχία βουλήσεων : τῆς τοῦ κράτους, τῆς τῶν λοιπῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου καὶ τέλος τῆς τῶν ἀνθρώπων. Δύο μόνον βαθμίδες βουλήσεων ὑφίστανται ἀπὸ νομικῆς ἀπόψεως. Ἐν μὲν τῇ πρώτῃ κεντῶνται αἱ βουλήσεις αἱ περιβεβλημέναι ἐξουσίαν κρατικὴν—ἀνεξαρτήτως τῆς πηγῆς ἢ παραγῶγος αὐτῆς κτήσεως—ἡ δὲ δευτέρα περιλαμβάνει τὰς βουλήσεις τὰς μὴ περιβεβλημένας τοιαύτην ἐξουσίαν, δηλαδή τὰς ἰδιωτικάς. Αἱ πρώται βουλήσεις δέον νὰ θεωρῶνται ὡς ὑπερκείμεναι ἐν σχέσει πρὸς τὰς τελευταίας καὶ ὡς ἴσαι πρὸς ἀλλήλας ἅπασαι. Αἱ δὲ τελευταῖαι, ἴσαι ἐπίσης πρὸς ἀλλήλας, εἶναι ἐν σχέσει πρὸς τὰς πρώτας ὑποδεέστεραι.

8. Ἰδὲ ἀρθρ. 76 ἐπ. τοῦ κώδικος τῆς περὶ δήμων καὶ κοινοτήτων νομοθεσίας τοῦ 1936 [320].

ταύτη ὑπὸ κανόνων δημοσίου δικαίου, παρὰ τὴν πρόδηλον, ὡς εἴρηται, ἰσότητα τῶν βουλήσεων αὐτῶν πρὸς ἀλλήλας⁹.

Ἔτερα κριτήρια ἐδιδάχθησαν παρ' ἄλλοδαπῶν συγγραφέων¹⁰.

9. Τὸ αὐτὸ ρητέον περὶ τῆς ἐνόμου σχέσεως τῆς ὀρισταμένης μεταξὺ κοινοτήτων, μεταξὺ τῶν ὁποίων ἐγένετο κατανομή χρεῶν κατὰ τὸν δημοτικὸν κώδικα. Πρόκειται καὶ ἐνταῦθα—παρὰ τὴν ἰσότητα τῶν βουλήσεων—περὶ ἐνόμου σχέσεως δημοσίου δικαίου. Κατ' ἀκολουθίαν τούτου, αἱ ἐκ τῆς σχέσεως ταύτης ἀναφύμεναι διαφοραὶ εἶναι διοικητικαί. Ἡ Ἄρ. Π. 349 τοῦ 1925—ἐν «Θέμιδι» ΛΖ', σελ. 82—κρίνει συνεπῶς ὅτι ἡ ὑπαγωγὴ τοιούτων διαφορῶν εἰς δικαστήριον διοικητικὸν δὲν ἀντίκειται εἰς τὸ σύνταγμα.

10. Ἡ παρ' ἄλλοδαποῖς ἐπὶ τοῦ θέματος φιλολογία εἶναι πλουσιωτάτη. Μεταξὺ πολλῶν ἄλλων πρβλ. ἐν Γαλλίᾳ R. Savatier, Droit privé et dr. public, 1946, J. Rivero, Dr. publ. et dr. privé, 1947. Ἰδίᾳ ὅμως τὸ θέμα τοῦτο ἀπασχόλησε πάντας τοὺς γερμανοὺς συγγραφεῖς τῆς πολιτεολογίας καὶ τοῦ γενικοῦ δημοσίου δικαίου. Πλὴν τῶν κλασσικῶν—G. Jellinek, Allgem. Staatsl., 5η ἀνατ. τῆς 3ης ἐκδ., 1929, P. Laband, Das StaatsR. d. dt. Reiches, ἐκδ. 5η 1911 κλπ.—καὶ τῶν ἀρνητῶν πάσης διακρίσεως ἐν συνεχείᾳ πρὸς τὰς παρ' αὐτῶν ὑποστηριζόμενας πολιτεολογικὰς διδασκαλίαις—H. Kelsen, Allgem. Staatsl., 1925, τοῦ αὐτοῦ, Aperçu d'une théorie générale de l'état, γαλλ. μετάφρ. ὑπὸ Ch. Eisenmann, ἐν Revue du dr. p. τόμ. 43 (1926), Ad. Merkl, Allg. VerwR., 1927 § 6, H. Kelsen, Zur Lehre vom öffentlichen Rechtsgeschäft, ἐν Arch. d. öffR., τόμ. 31, σελ. 53 ἐπ., 191 ἐπ., παλαιότερον δὲ Weyr, Zum Problem eines einheitlichen Rechtssystems, ἐν τῷ αὐτῷ Ἀρχείῳ, 1908, σελ. 529 ἐπ., καὶ Schenk, Die Abgrenzung d. öff. u. privR., ἐν τῇ ἀστριακῇ Zeitschrift für öffR., τόμ. 1ος, 1914, σελ. 62 ἐπ.—πρβλ. ὡσαύτως εἰδικώτερον τὰ κριτήρια διαχωρισμοῦ ἅτινα δέχονται οἱ Tezner, System der obrigkeitlichen VerwAkte, ἐν τῷ αὐτῷ τόμῳ τῆς ρηθείσεως ἀστριακῆς ἐπιθεωρήσεως, σελ. 1 ἐπ., 361 ἐπ., § 6, Erich Kaufmann, Das VerwR. und seine Scheidung vom bürgR., ἐν τῷ Wörterbuch d. dt. Staats-u. VerwR. τῶν v. Stengel-Fleischmann, τόμ. γ', 1914, σελ. 701 ἐπ., καὶ Ἰδίᾳ Baumgarten, Die Wissenschaft vom Recht und ihre Methode, τόμ. α', σελ. 344 ἐπ. (1920), τόμ. β' (1922), σελ. 1 ἐπ. Ἰδὲ καὶ G. A. Walz, Vom Wesen d. öffentl. Rechts, 1928, ἐν τῇ σειράᾳ Tübinger Abhandlungen zum öffentlR. τεύχ. 15ον. Πλείστον ἄλλων αἱ προσπάθειαι διακρίσεως ἀναφέρονται παλαιότερον ἀπὸ Holliger, Das Kriterium des Gegensatzes zwischen d. öffentlR. u. d. privR., Ζυρίχη, 1904. Ἰδὲ καὶ τοὺς ὑπὸ K. Friedrichs, Der allg. Teil d. R., 1927, ἐν σελ. 4 § 4 σημ. μνημονευομένους συγγραφεῖς.

Εἰδικώτερον, ὡς πρὸς τοὺς συγγραφεῖς τοῦ διοικητικοῦ δικαίου τοὺς διαπραγματευθέντας τὸ θέμα, ἀναφέρονται τινες τούτων ὑπὸ Ἡλία Κυριακοπούλου, Δημόσιον καὶ ἰδιωτ. δικ., ἐν Ἄρχ. ἰδιωτ. δικαίου (Π. Ζέπου), 1943. Ἐκ τῶν ἄλλοδαπῶν τούτων συγγραφέων ὁ W. Jellinek, VerwR., 1934, σελ. 47-53, ἐξαρτᾷ τὴν μεταξὺ κανόνων δημοσίου καὶ ἰδιωτικοῦ δικαίου διάκρισιν ἐκ τῆς κατηγορίας τῶν δικαστηρίων—διοικητικῶν ἢ «κοινῶν»—ἅτινα εἶναι ἀρμόδια ὅπως ἀποκαταστήσωσι τὴν τυχόν προσβληθεῖσαν ἔνομον σχέσιν τὴν ὑπὸ τῶν ὡς εἴρηται κανόνων ρυθμιζομένην. Ὁ αὐτὸς συγγραφεὺς ἐν σελ. 49 ἐξαρτᾷ περαιτέρω τὴν φύσιν νομικοῦ τινος κανόνος ὡς κανόνος δημοσίου δικαίου ἐκ τῆς τυχόν ὑπαρχούσης συναφείας τῆς ὑπὸ τοῦ κανόνος τούτου διεπομένης ἐνόμου σχέσεως πρὸς πρᾶξιν τινὰ δημοσίας διοικήσεως. Τὰ τοιαῦτα στοιχεῖα διακρίσεως, ἰδίᾳ δὲ τὸ πρῶτον ἐξ αὐτῶν, στενῶς συνδεδεμένα πρὸς τὴν γερμανικὴν νομοθεσίαν, εἶναι ἐστερημένα γενικωτέρας ἐν τῇ ἐπιστήμῃ χρησιμότητος. Ἄλλως τε δ' ἡ ὑπαγωγή τῆς σχετικῆς νομικῆς διαφορᾶς εἰς ὀρισμένου εἶδους δικαστήριον δὲν ἀποτελεῖ τὸ κριτήριον, ἀλλὰ τὸ ἐπακόλουθον τῆς ἐπὶ τῇ βάσει ἐτέρου κριτηρίου διαγνώσεως τοῦ χαρακτῆρος τῆς ἐνόμου σχέσεως. Δέον δηλαδὴ νὰ προηγηθῇ ἡ περὶ τοῦ εἶδους τῆς ἐνόμου σχέσεως, ὡς δημοσίας ἢ ἰδιωτικῆς, κρίσις. Ἐκ ταύτης ἀκριβῶς θέλει συναχθῆ τὸ ζήτημα τῆς ἀρμοδιότητος.

§ 13. Κλάδοι τοῦ δημοσίου δικαίου. Ἔννοια καὶ ὄρισμός τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.—*α'*) *Δημόσια ὄργανα ἐν πάσῃ ἐννόμῳ σχέσει δημοσίου δικαίου.*—Ἐκδηλώσεις δημοσίας ἐξουσίας δύνανται νὰ ὑπάρξωσι μόνον εἰς ἐννόμους σχέσεις συνδεούσας, πλὴν ἄλλων προσώπων, καὶ τὴν πολιτείαν ἢ ἕτερον νομικὸν πρόσωπον δημοσίου δικαίου. Τὰ νομικὰ ὅμως πρόσωπα, καθ' ἕτερον νομικὸν ὑποστάσεως ἐν τῷ φυσικῷ κόσμῳ, χρίζουσιν ἀπαραιτήτως ἀνθρώπων ὅπως ἐξωτερικεύσωσι τὴν δρᾶσιν αὐτῶν καὶ ἐν γένει ὅπως ἐκδηλώσωσι τὴν πράγματι παρ' αὐτοῖς ὑφισταμένην ἰδίαν βούλησιν. Καὶ προκειμένου ἄρα περὶ ὑποκειμένων δημοσίας ἐξουσίας, περὶ νομικῶν δηλαδὴ προσώπων δημοσίου δικαίου, ἢ ὑπαρξίς ἀνθρώπων ὡς ὀργάνων τῆς ἰδίας ὑπερκειμένης τῶν προσώπων τούτων βουλῆσεως καθίσταται ἐκ τῆς φύσεως τῶν πραγμάτων ἀναγκαία. Τὰ ὄργανα τῆς βουλῆσεως τοιοῦτου εἶδους νομικῶν προσώπων χειρίζονται κατὰ ταῦτα ἐξουσίαν ὑπερτάτην, τὴν προσήκουσαν εἰς τὰ ἐν λόγῳ πρόσωπα, εἴτε πηγαιῖαν εἴτε δοτήν, ἐξουσίαν τῆς πολιτείας. Εἶναι ὄργανα δημοσίας ἐξουσίας. Ἡ δὲ δρᾶσις τῶν ὀργάνων τούτων, ὡς τοιούτων, δὲν ἀποτελεῖ δρᾶσιν τῶν καθ' ἕκαστα περιβεβλημένων τὴν ιδιότητά τοῦ ὀργάνου ἀνθρώπων, ὡς ἀτόμων, ἀλλ' εἶναι αὐτόχρημα ἐξουσιαστικὴ δρᾶσις τοῦ ὑπερκειμένου νομικοῦ προσώπου, οὗτινος τὰ ὡς εἰρηται ὄργανα ἐκφράζουσι τὴν βούλησιν.

β') *Νομικὴ ρύθμισις τῆς ὀργανώσεως καὶ τῆς δράσεως τῶν δημοσίων ὀργάνων.*—Τὸ τελευταῖον τοῦτο, ἐν τούτοις, δὲν ἀληθεύει εἰμὴ ὑφ' ὀρισμένης νομικᾶς προϋποθέσεις καὶ ὡς πρὸς ὀρισμένον κύκλον δράσεως τῶν καθ' ἕκαστα ὀργάνων. Ὅσαίς αἱ προϋποθέσεις αὗται δὲν συντρέχουσιν, ἢ ἐνέργεια τοῦ ὀργάνου δὲν ἀποτελεῖ ἰσχυρὰν ἐκδήλωσιν βουλῆσεως τοῦ νομικοῦ προσώπου. Ἡ ἔκτασις τοῦ ὡς εἰρηται κύκλου ἐνεργείας ρυθμίζεται νομικῶς ἐν τῇ νεωτέρᾳ πολιτείᾳ. Κατὰ τὸν αὐτὸν λόγον, διέπεται ὑπὸ κανόνων δικαίου οὐ μόνῃ ἢ ἐν γένει δρᾶσις — «σύννομος δρᾶσις» — ὑπὸ τὴν ἐποψίν τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῆς περιεχομένου, τῶν τύπων ὑφ' οὓς ἐκδηλοῦται κλπ., ἀλλὰ καὶ ἢ ὀργάνωσις τῆς δημοσίας ἐξουσίας, ἢ τῶν ἰδρυσις τῶν ὀργανικῶν θέσεων, ἢ μορφή καὶ ἢ τοποθέτησις τῶν ὀργάνων, ὁ τρόπος καθ' ὃν τὰ καθ' ἕκαστα ἄτομα διαδέχονται ἀλλήλα ἐν θέσει ὀργάνου, ἢ διαμόρφωσις τῶν ὑπηρεσιῶν, αἱ μεταξὺ τῶν ὀργάνων ὑφιστάμεναι ἱεραρχικαὶ ἢ ἄλλαι ὀργανικαὶ σχέσεις κλπ. Ἀναπτυχθέντος κατὰ ταῦτα τοῦ νεωτέρου δημοσίου δικαίου, ἢ ὀργάνωσις τῶν ὑποκειμένων δημοσίας ἐξουσίας κέκτηται ὑπόστασιν νομικὴν, τυγχάνει «ἐννομος ὀργάνωσις».

Συμφώνως πρὸς τὰ ἐκτεθέντα, ἐκ τοῦ κυρίου, τοῦ ἐσωτέρου, ἐννοιολογικοῦ γνωρίσματος τῶν κανόνων τοῦ δημοσίου δικαίου — τῆς δι' αὐτῶν ρυθμίσεως ἐννόμων σχέσεων μεταξὺ προσώπων, ὧν ἐν τοῦλάχιστον περιβάλλεται δημοσίαν ἐξουσίαν — ἔπεται τὸ περαιτέρω διακριτικὸν τούτων στοιχείον, ὅτι οἱ ρηθέντες κανόνες διέπουν τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὴν δρᾶσιν τῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας ἐξουσίας. Τὸ στοιχείον τοῦτο ἐλλείπει τελείως ἀπὸ τῆς ἐννοίας τῶν νομικῶν κανόνων τοῦ ιδιωτικοῦ δικαίου. Ὅσον ἀφορᾷ, πράγματι, εἰς τὰς ὑπὸ τῶν κανόνων τούτων ρυθμιζόμενας ὑποχρεώσεις καὶ δικαιώματα τῶν ἰδιωτῶν, εἶναι προφανὲς ὅτι τὰ ὑποκείμενα αὐτῶν τυγχάνουσι κατ' ἀρχὴν αὐτὰ

ταῦτα ἐπιτῆδεια πρὸς ἄσκησιν τῶν τοιούτων δικαιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων, ἀφοῦ τὰ ρηθέντα ὑποκείμενα εἶναι κατὰ κανόνα ἄνθρωποι. Συμπίπτει δηλαδὴ ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον, προκειμένου περὶ ἐννόμων σχέσεων τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου, τὸ πρόσωπον τοῦ ὑποκειμένου τοῦ δικαιώματος ἢ τῆς ὑποχρεώσεως πρὸς τὸν ἄνθρωπον τὸν προβαίνοντα εἰς τὴν πραγμάτωσιν τῆς ἐνόμου σχέσεως δι' ἰδίας ἐξωτερικῆς ἐνεργείας. Ἄλλὰ καὶ ὁσάκις συνέχονται διὰ τῶν ὡς εἴρηται ἐνόμων σχέσεων καὶ πρόσωπα νομικά, χρῆζοντα ἰδίων ἀνθρώπων πρὸς ἐξωτερικεὺς τῆς βουλήσεως αὐτῶν, εἶναι πρόδηλον ὅτι ἡ ἔννοια τῶν τοιούτων «νομίμων ἀντιπροσώπων» τῶν νομικῶν προσώπων ἰδιωτικοῦ δικαίου τυγχάνει ὅλως διάφορος τῆς ἐννοίας τῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας ἐξουσίας.

γ') *Διάκρισις τῶν πλείστων κλάδων τοῦ ἐσωτερικοῦ δημοσίου δικαίου ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ εἶδους τῶν ὀργάνων.*—Ἡ κατάτμησις τοῦ δημοσίου δικαίου εἰς ἐξωτερικὸν ἢ διεθνὲς καὶ εἰς ἐσωτερικὸν καὶ ἡ διαίρεσις τοῦ τελευταίου τούτου εἰς τέσσαρας μεγάλους κλάδους, τὸ συνταγματικόν, τὸ διοικητικόν, τὸ δικονομικόν καὶ τὸ ποινικόν, ἔχει ἐπικρατήσει ἀπὸ μακροῦ ἐν τῇ ἐπιστήμῃ.

Ἡ διάκρισις τῶν πλείστων κλάδων τοῦ ἐσωτερικοῦ δημοσίου δικαίου τελεῖ ἐν συναρτήσει πρὸς τὸ εἶδος τῶν δημοσίων ὀργάνων, ἅτινα τυγχάνουσιν ἐκάστοτε ἀρμόδια πρὸς ἄσκησιν τῆς ὑπὸ τῶν κλάδων τούτων ρυθμιζομένης κρατικῆς δράσεως. Οὕτω φέρ' εἰπεῖν, τὸ δικονομικόν καὶ τὸ ποινικόν δικαίον θὰ ἠδύνατο νὰ χαρακτηρισθῶσιν ἐν νομικῇ κυριολεξίᾳ ὡς δικαίον τῶν δικαστικῶν ἀρχῶν τοῦ κράτους, διότι ἀμφότερα διέπουν τῶντι τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὰς ἐνεργείας δικαστηρίων. Κατὰ τὸν αὐτὸν λόγον θὰ ἠδύνατο καὶ τὸ διοικητικόν δικαίον νὰ χαρακτηρισθῇ ὡς τὸ δικαίον τῶν διοικητικῶν ὀργάνων, διότι ἡ ἔννοια αὐτοῦ συνάπτεται πρὸς τὴν νομικὴν ρύθμισιν τῆς ὀργανώσεως καὶ τῶν ἐνεργειῶν ὀρισμένης κατηγορίας δημοσίων ὀργάνων, τῶν διοικητικῶν.

Εἶναι κατὰ ταῦτα συνδεδεμένος ὁ ἀποτελῶν τὸ ἀντικείμενον τῆς ἀνὰ χεῖρας πραγματείας κλάδος πρὸς τὴν ἐν § 10β ἐκτιθεμένην εὐρείαν ὀργανικὴν ἔννοιαν τῆς διοικητικῆς δράσεως, πρὸς τὴν ὑπὸ ὀργανικὴν δηλαδὴ σημασίαν «διοίκησιν» — ἥτις, ὡς ἐξετέθη, ἐν μέρει μόνον συμπίπτει πρὸς τὴν «διοίκησιν» ἐν τῇ οὐσιαστικῇ σημασίᾳ, ὑπὸ τὴν ἔννοιαν τῆς διοικητικῆς λειτουργίας. Δραῖσις διοικητικὴ μὲν κατ' οὐσίαν, ἀλλ' ἐκδηλουμένη διὰ πράξεων κατὰ τὸν τύπον αὐτῶν δικαστικῶν ἢ νομοθετικῶν, δὲν διέπεται ὑπὸ τῶν κανόνων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Ἡ ρύθμισις αὐτῆς ἀνήκει εἰς τὸ συνταγματικόν ἢ τὸ δικονομικόν δικαίον. Οἱ κλάδοι οὗτοι τοῦ δημοσίου δικαίου ὀρίζουσι διὰ τῶν κανόνων αὐτῶν τὰ τῶν ἀρμοδίων πρὸς ἐκδοσιν τῶν ὡς εἴρηται πράξεων κρατικῶν ὀργάνων, τὰ τῆς ὀργανώσεως τῶν ὀργάνων τούτων, τὰ τῆς διαδικασίας καὶ τὰ τῶν τύπων τῆς ἐκδόσεως τῶν ἐν λόγῳ πράξεων καὶ τὰ τῶν προϋποθέσεων ἐν γένει τοῦ κύρους αὐτῶν¹. Τοῦναντίον, ἡ παραγωγή πράξεων, ἔστω

1. Οὕτω π.χ. τὰ τῆς ἐκδόσεως πράξεων υἱοθεσίας, τὰ τῆς δημοσιεύσεως διαθηκῶν, τὰ τῆς ἐπικυρώσεως διασκευμάτων συγγενικῶν συμβουλιῶν, τὰ τῆς ἐκδόσεως ἀδειῶν ἐκποιή-

καὶ νομοθετικῶν κατ' οὐσίαν, ἐφ' ὅσον χωρεῖ ὑπὸ διοικητικὸν τύπον, δυνάμει νομοθετικῶν «ἐξουσιοδοτήσεων», διέπεται, ὡς εἴρηται, ὑπὸ τῶν κανόνων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.

Ὅθεν, ἵνα κρίνη τις ἂν νομικοὶ κανόνες ρυθμίζοντες ὠρισμένην κρατικὴν δρᾶσιν ὑπάγονται εἰδικῶς εἰς τὸ διοικητικὸν δίκαιον, ὀφείλει νὰ ἀποβλέψῃ εἰς τὸν τύπον, οὐχὶ δ' εἰς τὴν οὐσίαν τῆς ἐν λόγῳ δράσεως τῆς δημοσίας ἐξουσίας. Ὁ τύπος, οὐχὶ δ' ἡ οὐσία τῆς διοικητικῆς ἐνεργείας συνδέεται πρὸς τὰς θεμελιώδεις τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἀρχάς, τὰς ἀφορώσας εἰς τὴν παρὰ τῷ ἐνεργοῦντι ὄργανῳ ὑπαρξίν ἀρμοδιότητος πρὸς ἐπιχείρησιν τῆς πράξεως καὶ εἰς τὴν ἐν γένει νομιμότητα τῆς ἐξουσιαστικῆς ἐνεργείας. Τὸ βασικὸν δηλαδὴ ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ ζήτημα τῆς νομιμότητος τῶν διοικητικῶν ἐν γένει πράξεων ἐξετάζεται ἐν σχέσει πρὸς τὰς ὑπὸ τὴν τυπικὴν ἔννοιαν διοικητικῆς πράξεως. Τρόντι, διὰ τῶν νομικῶν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου κανόνων δύνανται νὰ ρυθμισθῶσι κατὰ τὸ δοκοῦν καὶ νὰ περιορισθῶσιν ἐξ ἴσου ἀποτελεσματικῶς τόσον αἱ κατ' οὐσίαν διοικητικαὶ ὅσον καὶ αἱ κατ' οὐσίαν νομοθετικαὶ πράξεις τῆς ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως.

δ') Ὁρισμός τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.— Κατὰ ταῦτα, διοικητικὸν δίκαιον καλεῖται τὸ σύνολον τῶν κανόνων δικαίου, οἵτινες ρυθμίζουσι τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὴν δρᾶσιν τῶν διοικητικῶν ὀργάνων τῆς πολιτείας καὶ τῶν λοιπῶν ἀσκούστων δημοσίαν ἐξουσίαν νομικῶν προσώπων².

σεως ἀκινήτων προικίων ἢ ἀνηκόντων εἰς ἀνηλικίους, τὰ τοῦ διορισμοῦ ἐπιτρόπων ἀνηλίκων καὶ ἐν γένει τὰ τῆς ἐκδόσεως πράξεων ὑπαγομένων εἰς τὴν λεγομένην «ἐκουσίαν δικαιοδοσίαν», ρυθμίζονται ὑπὸ τῶν κανόνων τῆς πολιτικῆς δικονομίας, οὐχὶ δὲ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Ὡσαύτως, τὰ τῆς ψηφίσεως τῶν νόμων τοῦ προϋπολογισμοῦ ὑπὸ τῆς βουλῆς ρυθμίζει τὸ συνταγματικὸν δίκαιον, διότι ἡ ψήφισις τοῦ προϋπολογισμοῦ, καίπερ ἀποτελοῦσα πρᾶξιν κατ' οὐσίαν διοικητικὴν, εἶναι ἀναθεωρημένη εἰς τὴν «νομοθετικὴν ἐξουσίαν», χωρεῖ δηλονότι ὑπὸ μορφήν τυπικοῦ, καὶ δὴ ἰδιούτου, νόμου.

2. Ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἔννοιαν καὶ τὸν ὅρισμόν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου πρβλ. ἐκ τῶν ἀλλοδαπῶν G. Jellinek, *Allg. Staatsl.*, 1929, σελ. 390, Otto Mayer, *Deuts. VerwR.*, 1924, τόμ. α', σελ. 13, 14, 25, 113-122 καὶ ἐν τῇ γαλλικῇ ἐκδ., τόμ. α', σελ. 15-33, 174-186, Paul Schön, *Deuts. VerwR. (Allg. Lehren und Organisation)* ἐν τῇ *Enzyklopädie der Rechtswissenschaft* τῶν Fr. Holtzendorff καὶ Köhler, τόμ. IV 1914, σελ. 200, Merkl, *Allg. VerwR.*, 1927, σελ. 77-98, Herrnritt, *Grundlehren*, 1921, σελ. 12-17, 53-70, Conrad Bornhak, *Grundriss des VerwR. in Pr. und dem deuts. Reiche*, 9η ἐκδ., 1928, σελ. 25-28, L. v. Köhler, *Grundl. d. deuts. VerwR.*, 1936, § 5, σελ. 22 ἐπ., W. Jellinek, *VerwR.*, 1931, σελ. 40 ἐπ., καὶ ἐκ τῶν παλαιότερων γερμανῶν G. Meyer, *Lehrbuch d. deuts. VerwR.*, ἐκδ. 2α, σελ. 4 ἐπ. Ἰδέ ὡσαύτως V.-E. Orlando, *Principii di diritto amm.*, 5η ἐκδ., 1925, σελ. 8 ἐπ., M. Waline, *Traité élém. de dr. adm.*, ἐκδ. 5η, 1950, σελ. 9, Santi Romano, *Corso di dir. amm.*, 1932, σελ. 1-21, R. Bonnard, *Précis de dr. adm.*, ἐκδ. 4η, 1943, σελ. 41, κ.ά. Πλὴν τῶν συστημάτων πρβλ. καὶ τὴν ἀξιολογωτάτην μονογραφίαν τοῦ Fr. Stier-Somlo, ἀρθρ. *Verwaltung, VerwR.*, ἐν Fr. Stier-Somlo καὶ Al. Elster, *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, τόμ. 6φ, 1929, σελ. 567.

Ἐν Γερμανίᾳ οἱ πλείστοι συγγραφεῖς δέχονται, ὅτι μόνον οἱ νομικοὶ κανόνες οἱ ρυθμίζοντες τὴν δρᾶσιν τῆς διοικήσεως—ὑπὸ τὴν ὀργανικὴν πάντοτε ἔννοιαν τῆς ἐξέσεως—ἀνάγονται

§ 14. Έννοιολογική σχέσις τοῦ διοικητικοῦ δικαίου πρὸς τὸ συνταγματικὸν δίκαιον.—Πολλὰκις ἐτόνισεν ἡ ἐπιστημονικὴ ἔρευνα τὰ κοινὰ σημεῖα ἅτινα τὸ διοικητικὸν δίκαιον ἐμφανίζει πρὸς ἕτερον σπουδαιότατον μέρος τοῦ δημοσίου δικαίου, τὸ συνταγματικὸν δίκαιον¹. Πράγματι, τὸ διοικητικὸν δίκαιον εἶναι ὁ κατ' ἐξοχίην συγγενὴς πρὸς τὸ συνταγματικὸν κλάδος τοῦ δικαίου. Ἄλλ' ἐνῶ περιεχόμενον τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου ἀποτελοῦσιν οἱ νομικοὶ κανόνες οἱ διέποντες τὰ βασικὰ ζητήματα τῆς συγκροτήσεως καὶ τῆς λειτουργίας κρατικοῦ τινος ὀργανισμοῦ, τὸ διοικητικὸν τούναντίον δίκαιον περιλαμβάνει, ὡς εἴρηται, τοὺς νομικοὺς κανόνας τοὺς ρυθμίζοντας εἰδικώτερον τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὴν ἐνέργειαν ὀρισμένης κατηγορίας ὀργάνων τοῦ κρατικοῦ συγκροτήματος, τῶν διοικητικῶν.

εἰς τὸ διοικητικὸν δίκαιον, οὐχὶ δὲ καὶ οἱ νομικοὶ κανόνες οἱ ρυθμίζοντες τὴν ὀργάνωσιν αὐτῆς. Τοὺς τελευταίους τοῦτους οἱ ρηθέντες συγγραφεῖς ὑπάγουσιν εἰς τὸ «γενικὸν δημόσιον δίκαιον». Πρβλ. W. Jellinek, *VerwR.*, 1931, σελ. 43, Otto Mayer, *D. VerwR.*, 1924, τόμ. α', σελ. 17 κλπ. Ἡ ἀντίληψις αὕτη ἐξεδηλώθη πιθανώτατα ὡς ἀντίδρασις κατὰ τῆς ὁλως ἀντιθέτου τακτικῆς τῶν παλαιότερων γερμανῶν συγγραφέων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, οἵτινες μόνον τὴν ὀργάνωσιν τῆς διοικήσεως ἐθεώρουν ὡς περιλαμβανομένην ἐν τῷ πλαισίῳ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Ἄλλ' εἰς τὴν ἐποχὴν των δὲν εἶχον εἰσεῖτι ἀναπτυχθῆ οἱ γενικοὶ κανόνες οἱ διέποντες νομικῶς τὴν ἐνέργειαν τῆς διοικήσεως—ἡ διαστολὴ τῆς δεσπομένης διοικητικῆς ἐνεργείας ἀπὸ τῆς κατ' εὐχέριαν δράσεως τῆς διοικήσεως, οἱ κανόνες τοῦ ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῶν διοικητικῶν πράξεων κλπ. (πρβλ. ἐν δ' τμήματι τῆς ἀνά χειρας πραγματείας).

Πρὸς τὴν ἀνεπιφύλακτον ταύτην ἀντίληψιν τῶν κρατίστων γερμανῶν δημοσιολόγων δὲν συντάσσεται ὁ L. Köhler, *Grundlehren d. deuts. VerwR.*, 1936, σελ. 29. « Τὸ ὑπαλλήλικὸν δίκαιον καὶ ἡ ὀργάνωσις τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν », γράφει, « ὅτε μὲν θεωροῦνται ὡς ἀναγόμενα εἰς τὸ γενικὸν δημόσιον δίκαιον (*Staatsrecht*), ὅτε δ' εἰς τὸ διοικητικὸν δίκαιον. Καὶ αἱ δύο ἐκδοχαὶ δύνανται βασιμίως ἢ ἀποστηρικθῶσιν ». Ἐρευνᾷ τὸ ζήτημα καὶ Paul Schön, *Deuts. VerwR.*, ἐνθ' ἀνωτ., σελ. 200.

Ἡ γαλλικὴ ἐπιστήμη ἠκολούθησεν ἐν τῷ ζητήματι τοῦτου ἄλλην ὁδόν. Θεωρεῖ ὅτι ἐντὸς τῆς σφαίρας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου τελεῖ πρὸ παντὸς ἡ νομικὴ ρύθμισις τῆς ὀργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως.

1. Ἰδίᾳ πρβλ. G. Jellinek, *Allg. Staatsl.*, 1929, σελ. 390, W. Jellinek, *VerwR.*, 1931, σελ. 43 ἐπ., «*VerwR. und Staatsr.*», ἵστις ὅμως χρησιμοποιοῖ τὸν ὄρον *Staatsrecht* πρὸς δῆλωσιν τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου, κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τὴν σαφεστέραν διατύπωσιν ἄλλων γερμανῶν συγγραφέων—μεταξὺ τῶν ὁποίων μάλιστα καὶ ὁ G. Jellinek, ἐνθ' ἀνωτ.—οἵτινες τὸ συνταγματικὸν δίκαιον καλοῦσιν εἰδικώτερον *Staatsrecht im engeren Sinne* ἢ *Verfassungsrecht*.

Ἐκ τῶν ἡμεδαπῶν πρβλ.—ἐπὶ τῆς διαφορᾶς τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου ἀπὸ τοῦ διοικητικοῦ—Γ. Ἀγγελουπόλου, *Διοικ. δίκ.*, σελ. 29-30 καὶ Ἰω. Ἀραβαντινοῦ, Ἑλλην. συντ. δίκ., τόμ. α', 1897/1899, σελ. 294-295. Ὡς πρὸς δὲ τὸ ὑπὸ τοῦ H. Berthélemy, *Traité élém. de dr. adm.*, ἐν ἀρχῇ, λεγόμενον ὅτι ἐν τῷ συνταγματικῷ δικαίῳ εὐρηγται αἱ ἐπικεφαλίδες τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, τοῦτο ἀποτελεῖ σχῆμα λόγου, ἀπιστάμενον μάλιστα τῆς οὐσίας τῶν πραγμάτων, ἐν πάσῃ δὲ περιπτώσει πᾶν ἄλλο ἢ νομικὴ ἀκριβολογία. Θὰ ἠδύνατο ἡ τοιαύτη ἔκφρασις νὰ παράσχη τὴν ἐντύπωσιν, ὅτι τὰ ἀντικείμενα νομικῆς ρυθμίσεως τοῦ τε συνταγματικοῦ καὶ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου εἶναι τὰ αὐτὰ καὶ ὅτι ἡ μεταξὺ τῶν δύο τούτων κλάδων τοῦ δικαίου ὑφισταμένη διαφορὰ ἔγκειται εἰς τοῦτο, ὅτι ὁ μὲν πρῶτος ρυθμίζει τὰ ἐν λόγῳ ἀντικείμενα ἐν ταῖς γενικαῖς αὐτῶν γραμματαῖς, ὁ δὲ δεῦτερος ἐν λεπτομερεῖα. Πρὸκειται ὅμως πράγματι περὶ διαφορᾶς ὄχι μεταξὺ τρόπων ρυθμίσεως, ἀλλὰ μεταξὺ ἀντικειμένων ρυθμίσεως.

Ἡ ἀρχὴ ὅτι οἱ διάφοροι τοῦ δημοσίου δικαίου κλάδοι διακρίνονται ἀπ' ἀλλήλων ἀναλόγως τοῦ εἴδους τῶν ὀργάνων, ὧν ἕκαστος τούτων διέπει τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὰς πράξεις², δὲν ἀληθεύει ἀπολύτως καὶ ἐν σχέσει πρὸς τὸ συνταγματικὸν δίκαιον. Δὲν θὰ ἦτο δυνατόν νὰ διατυπωθῇ ἀκριβολόγως ὁ ὀρισμὸς τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου ὡς διέποντος τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὰς ἀρμοδιότητας ὀρισμένης ὁμάδος κρατικῶν ὀργάνων, φέρ' εἰπεῖν τῶν νομοθετικῶν. Εἶναι ἀληθὲς ὅτι ἡ ὀργάνωσις τῶν νομοθετικῶν παραγόντων, ὁ τρόπος ἰδίᾳ τῆς συγκροτήσεως τοῦ κοινοβουλίου, οἱ κανόνες τῆς λειτουργίας αὐτοῦ καὶ ἡ διαδικασία τῆς καθαρτίσεως τῶν νόμων, ἀποτελοῦσι σπουδαιότατα ἀντικείμενα ρυθμίσεως τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου. Ἀλλὰ τὸ πλαίσιον τοῦ κλάδου τούτου τοῦ δικαίου εἶναι εὐρύτερον, περιλαμβάνον ἐν ἑαυτῷ καὶ ἄλλα θέματα νομικῆς ρυθμίσεως, ἀναγόμενα εἰς τὰς βάσεις τῆς δημοσίας τοῦ κράτους ζωῆς.

Τὸ συνταγματικὸν δίκαιον δύναται νὰ ὀρισθῇ ὡς τὸ σύνολον τῶν νομικῶν κανόνων τῶν διεπόντων τὴν μορφήν τοῦ πολιτεύματος, τὴν ὀργάνωσιν τῶν ἀμέσων ὀργάνων τοῦ κράτους καὶ τῶν ὑπουργῶν, τὸ μέτρον τῆς ἀναθέσεως ἐκάστης τῶν λειτουργιῶν τῆς πολιτείας εἰς τὴν ἀντίστοιχον ὁμάδα ὀργάνων, τὰς βάσεις τῶν ἀτομικῶν δικαιωμάτων καὶ ἄλλα συναφῆ ἀντικείμενα. Ἡ σφαῖρα τοῦ διοικητικοῦ δικαίου εἶναι περισσότερον περιωρισμένη, ἀλλ' ἡ ἐντὸς τῶν ὀρίων αὐτῆς χωροῦσα νομικὴ ρύθμισις τυγχάνει λεπτολογωτέρα. Τὸ διοικητικὸν δίκαιον δὲν ἐνδιαφέρει ἡ ὀργάνωσις ὄλων τῶν ἀμέσων ὀργάνων τοῦ κράτους, ὡς φέρ' εἰπεῖν τῶν νομοθετικῶν. Διέπει ὅμως τοῦτο τὴν ὀργάνωσιν πάντων τῶν διοικητικῶν ὀργάνων τῆς πολιτείας, οὐ μόνον τῶν ἀμέσων, ἀλλὰ καὶ τῶν ἠμέσων. Τὸ συνταγματικὸν δίκαιον ρυθμίζει τὴν κατανομήν τῆς ὅλης κρατικῆς ἐνεργείας, ὑπὸ τὴν ἰδίαν αὐτῆς ἐκάστοτε οὐσιαστικὴν ἔσποιν, μεταξὺ τῶν παραδεγεμένων τριῶν κατηγοριῶν δημοσίων ὀργάνων—τῶν νομοθετικῶν, τῶν διοικητικῶν καὶ τῶν δικαστικῶν—ἀποβλέπον πρὸς τὰς κατηγορίας ταύτας ὡς πρὸς ἐλότητας. Ἰδίᾳ, τὸ συνταγματικὸν δίκαιον ὀρίζει ποῖον μέρος κρατικῆς ἐνεργείας, ἀνομοιογενὲς ὡς πρὸς τὰ ἀντικείμενα αὐτοῦ, προσήκει, συμφώνως πρὸς τὴν κρατοῦσαν ἐν τῇ πολιτείᾳ ἔννομον τάξιν, εἰς τὴν διοίκησιν—ὑπὸ τὴν ὀργανικὴν ἔννοιαν—ἐν τῷ συνόλῳ αὐτῆς. Ἐν ἄλλαις λέξεσι, τίνες πράξεις δημοσίας ἐξουσίας, διαφόρου ἐκάστοτε οὐσίας, εἶναι ἐφικτὸν κατὰ τὸ σύνταγμα καὶ τοὺς νόμους νὰ περιβληθῶσι διοικητικὸν τύπον. Ὡς πρὸς τὸ ζήτημα τοῦτο τὸ συνταγματικὸν δίκαιον θεωρεῖ τὸ συγκρότημα τῶν διοικητικῶν ὀργάνων τῆς πολιτείας ὡς ἓν ὅλον. Ὅλος τούτωντόν, τὸ διοικητικὸν δίκαιον ἀνατέμνει ἐπιμελῶς τὴν διοικητικὴν ὀργάνωσιν τοῦ κράτους καὶ ρυθμίζει τὰς συγκεκριμένους καθ' ἕλλην καὶ κατὰ τόπον ἀρμοδιότητας τῶν καθ' ἕκαστα διοικητικῶν ἀρχῶν. Ἡ καθ' ἱεραρχίαν ἐνταξίς τῶν διοικητικῶν ὀργάνων, ὁ καθορισμὸς τῶν ἐν ἐκάστη βαθμίδι τῆς ἱεραρχικῆς κλίμακος ἀρμοδιοτήτων αὐτῶν, ἡ ρύθμισις τῆς ἐκ τῆς ἱεραρχικῆς σχέσεως πηγαζούσης ἀρμοδιότητος ἐλέγχου, ἡ κατάταξις τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν κατὰ κλάδους τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως καὶ ὁ διακανονισμὸς τοῦ εἰς ἕκαστον κλάδον προσήκοντος κύκλου ἐνεργείας, πάντα ταῦτα, ξένα πρὸς τὸ συνταγματικὸν δίκαιον, ἀνάγονται εἰς τὰ ἀντικείμενα τοῦ διοικητικοῦ ἀποκλειστικῶς δικαίου.

Εἰς πλεῖστα ἀφ' ἑτέρου ἀντικείμενα τῆς ἐνεργείας τῆς διοικήσεως τὸ συνταγματικὸν δίκαιον περιορίζεται εἰς τὸ νὰ τάσῃ εὐρέα τινὰ νομικὰ ὅρια. Τὸ δὲ διοικητικὸν δίκαιον ρυθμίζει εἰδικώτερον ποῖα εἶναι ἡ ἐντὸς τῶν ὀρίων τούτων ἕκαστις τῆς ἐνεργείας. Χαρακτηριστικὸν δεῖγμα τῆς τοιαύτης διακρίσεως τῶν ἀντικειμένων τῶν δύο τούτων συγγενῶν κλάδων τοῦ δημοσίου δικαίου ἀποτελεῖ ἰδίᾳ ἡ νομικὴ ρύθμισις τῶν ἀτομικῶν δικαιωμάτων. Τὸ συνταγματικὸν δίκαιον θέτει ἀπλῶς τὰς βάσεις τοῦ νομικοῦ διακανονισμοῦ τῶν ἀτομικῶν δικαιωμάτων. Ἡ εἰδικωτέρα ρύθμισις τῆς ἐναντι αὐτῶν στάσεως τῶν διοικητικῶν ὀργάνων, ἥτις κατὰ κανόνα συνίσταται εἰς ὑποχρέωσιν ἀποχῆς ἀπὸ «ἐπιμε-

2. Περὶ ἧς ἀνωτ. ἐν § 13 γ.

βάσεως» τινος ἢ εἰς τὸ ἐπιτρεπτόν «ἐπεμβάσεως» ὑφ' ὠρισμένης μόνον πραγματικῆς καὶ νομικῆς προϋποθέσεως, ἀπόκειται εἰς τὸ διοικητικὸν δίκαιον.³

Εἰς ἄλλας ἐπίσης περιπτώσεις οἱ κανόνες τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου βαίνουν μέχρι τοῦ νὰ τάσσωσιν ὠρισμένους νομικοὺς φραγμοὺς εἰς τὴν δικριτικὴν εὐχέρειαν οὐ μόνον τῆς διοικήσεως, ἀλλὰ καὶ αὐτῶν τῶν νόμων, συναφῶς πρὸς τὴν νομικὴν ρύθμισιν ἀντικειμένων τινῶν ἐνεργείας τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν. Ἡ ἐντὸς τῶν νομικῶν τούτων ὀρίων συγκεκριμένη ρύθμισις τῆς ἐν λόγῳ ἐνεργείας ἀνήκει εἰς τὸ διοικητικὸν δίκαιον.⁴

Τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου οἱ κανόνες εἶναι, ὡς ἐκ τοῦ χαρακτηρισμοῦ αὐτῶν, ὀλιγαριθμότεροι καὶ σταθερώτεροι ἐν σχέσει πρὸς τοὺς κανόνας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Οἱ τελευταῖοι οὗτοι, ἀποσκοποῦντες εἰς τὴν ρύθμισιν περιπτώσεων δρασέως ποικιλοτρόπως καὶ ἠνύομον σχέσεων ὑποκειμένων εἰς διηκεῖς μεταβολάς, τυγχάνουσι πολυπληθεῖς καὶ εἰς ἄκρον εὐμετάβολοι.

§ 15. Ἐννοιολογικὴ σχέσις τοῦ διοικητικοῦ δικαίου πρὸς τὸ δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν¹.—Πρὸς τὸ διοικητικὸν δίκαιον δεῖν νὰ μὴ συγχέηται τὸ δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν. Ἐπιβάλλεται νὰ τονισθῇ ἡ ὑφισταμένη σαφὴς διάκρισις μεταξὺ τῶν δύο τούτων συναφῶν μὲν, ἀλλὰ διαστελλομένων ἀπ' ἀλλήλων κλάδων τοῦ δημοσίου δικαίου. Οἱ ἄλλοδαποὶ συγγραφεῖς δεδικαιολογημένως ἴσως θεωροῦσι τὸ δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν ὡς ἀπλὴν ὑποδιαίρεσιν τοῦ διοικητικοῦ

3. Θεσπίζουσι, φέρ' εἰπεῖν, οἱ κανόνες τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου ὅτι αἱ διοικητικαὶ ἀρχαί, παρὰ τὴν γενικὴν ἐν τῷ συντάγματι διάταξιν (ἄρθρ. 27), καθ' ἣν τὰ διοικητικὰ κατ' οὐσίαν ἔργα ἀνατίθενται εἰς αὐτάς, δὲν δύναται νὰ προβάλωσιν εἰς ἐνεργείας ἐναντι τῆς προσωπικῆς ἐλευθερίας, τοῦ ἀσύλου τῆς κατοικίας καὶ τῆς ἰδιοκτησίας τῶν ἰδιωτῶν, οὐδὲ νὰ ἐπιβάλλωσιν οἰκονομικὰ βάρη εἰς τοὺς διοικουμένους, εἰμὴ κατ' ἄς περιπτώσεις καὶ καθ' ὅν τρόπον προβλέπουσιν εἰδικῶς οἱ νόμοι (ἄρθρ. 4, 12, 17, 59 τοῦ συντάγμ.). Τὸ συνταγματικὸν δίκαιον περιορίζεται εἰς τὸ νὰ τάσῃ τὴν βασικὴν ταύτην ἀρχήν, ὅτι ἀνευ ἰδίου νομικοῦ ἐρείσματος δὲν εἶναι νόμιμοι νὰ ἐπιλαμβάνωνται τὰ διοικητικὰ ὄργανα τοιούτων θεμάτων ἐνεργείας. Ἡ δὲ συγκεκριμένη νομικὴ ρύθμισις τῆς ἐνεργείας τῶν διοικητικῶν ὀργάνων ἐπὶ τῶν θεμάτων τούτων ἀποτελεῖ ἀντικείμενον τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.

4. Ἡ ἔννοια, φέρ' εἰπεῖν, τῶν ἀρθρῶν 1 καὶ 17 τοῦ συντάγματος εἶναι ὅτι δύναται ὁ κοινὸς νομοθέτης νὰ ρυθμίσῃ κατ' εὐχέρειαν τὰ τῆς νομίμου προστασίας τῆς τελέσεως τῆς λατρείας τῶν ξένων θρησκειῶν, χωρὶς ὅμως καὶ νὰ δικαιούται νὰ θεσπίσῃ π.χ. ὡς ἀνεκτὸν τὸν προσηλυτισμὸν—ἢ ὅτι δύναται ὁ κοινὸς νομοθέτης νὰ ρυθμίσῃ κατ' εὐχέρειαν τὰς περιπτώσεις τῆς κηρύξεως ἀναγκαστικῶν ἀπαλλοτριώσεων διὰ σκοποῦς κοινῆς ὠφελείας, χωρὶς ὅμως καὶ νὰ δικαιούται νὰ θεσπίσῃ π.χ. τὴν πρὸς τὸν ἰδιοκτήτην ἀποζημιώσιν ὡς μεταγενεστέρως καταβλητὴν. Τίνες οἱ συγκεκριμένοι νομικοὶ ὄρισμοι οἱ δέοντες τὴν προστασίαν τῆς τελέσεως τῶν ξένων λατρείων, τίνες οἱ συγκεκριμένοι κοινωφελεῖς σκοποὶ οἱ δικαιολογούντες τὴν κήρυξιν ἀναγκαστικῶν ἀπαλλοτριώσεων, πάντα ταῦτα ἀποτελοῦσιν ἀντικείμενα ρυθμίσεως τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Ὡσαύτως, τὸ ἄρθρον 9 τοῦ συντάγματος θέτει τὰς βάρεις τοῦ ἀτομικοῦ δικαιώματος τοῦ ἀναφέρεσθαι ἐγγράφως πρὸς τὰς ἀρχάς. Ἡ εἰδικότερα τοῦ δικαιώματος τούτου ρύθμισις ἀπόκειται εἰς τὸ διοικητικὸν δίκαιον, ὅπερ καὶ πράγματι προέβη εἰς αὐτὴν διὰ τοῦ νόμου 149 τοῦ 1914, ἐντὸς τῶν νομικῶν ὀρίων τοῦ ἀρθροῦ 9 τοῦ συντάγματος.

1. Δ. Παπασταθοπούλου, Διοικ. διαφοραί, 1929, τοῦ αὐτοῦ, Διοικητικὴ δικαιοδοσία, 1932, Γ. Παπαχατζῆ, Τὸ δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν ἐν Ἑλλάδι (ἐναρκτ. μάθημα ἐν τῷ Πανεπιστημίῳ), ἐν «Δικαστικῇ» 1936, τοῦ αὐτοῦ, Ἡ ἔννοια καὶ αἱ διακρίσεις τῶν διοικ. διαφορῶν, ἐν Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ. 1940, Μ. Στασινοπούλου, Διοικητικαὶ διαφοραὶ καὶ διοικητικὰ δικαστήρια, 1943, Μ. Δένδια, Διοικ. δίκ. τόμ. γ', 1950, ἐνθα καὶ βιβλιογραφικὸν σημεῖωμα ἐν σελ. 9-10, Ἡλ. Κυριακοπούλου, Ἑλλήν. διοικ. δίκ., τόμ. γ'. 1948.

δικαίου—καὶ πραγματεύονται κατ' ἀκολουθίαν περὶ αὐτοῦ ἐν ἰδίῳ κεφαλαίῳ τῶν συγγραμμάτων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου²—διότι εἰς τὰς ξένας νομοθεσίας δὲν ἔχει ἐξ αὐτοῦ τοῦ συντάγματος θεσπισθῆ διαστολή τις τῶν ἀρχῶν τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως ἀπὸ τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων, οἷα, ὡς ἐν τοῖς πρόσθεν ἐξετέθῃ (ἐν παρ. 96 β), εἶναι εἰσηγμένη ἀπὸ πολλῶν ἐτῶν παρ' ἡμῖν ὑπὸ τοῦ ἀναθεωρηθέντος τῷ 1911 ἀρθροῦ 101 τοῦ συντάγματος τοῦ 1864.

Ἐλέχθη ἀνωτέρω ὅτι οἱ κανόνες τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ρυθμίζουσι τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὴν δρᾶσιν ὀργάνων διοικητικῶν. Οἱ κανόνες συντεπῶς τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν δὲν εἶναι δυνατὸν νὰ περιλαμβάνονται ἐν τῷ πλαισίῳ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, διότι δὲν διέπουσιν οὔτε τὴν ὀργάνωσιν οὔτε τὴν δρᾶσιν ὀργάνων διοικητικῶν. Ρυθμίζουσι, τούναντιον, τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὴν ἐνέργειαν τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων, δηλονότι δικαστικῶν ἀρχῶν τῆς πολιτείας, τεταγμένον πρὸς ἐπίλουςιν μετὰ δυνάμεως δεδικασμένου διαφορῶν νομικῶν, αἰτῆτες προέκυψαν ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἐκ προηγηθείσης δράσεως τῶν διοικητικῶν ὀργάνων.

Ἐνῶ κατὰ ταῦτα τὸ διοικητικὸν δίκαιον διέπει κρατικές πράξεις κατὰ μὲν τὸν τύπον αὐτῶν διοικητικῶν, κατὰ δὲ τὴν οὐσίαν αὐτῶν εἴτε διοικητικῶν εἴτε νομοθετικῶν, τούναντιον τὸ δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν διέπει κρατικές πράξεις κατὰ τε τὸν τύπον καὶ τὴν οὐσίαν αὐτῶν δικαστικῶν. Τὸ διοικητικὸν δίκαιον ὀρίζει διὰ τῶν κανόνων αὐτοῦ τὸ σύννομον τῆς δράσεως τῶν διοικητικῶν ὀργάνων ἐν τοῖς καθ' ἕκαστα. Τὸ δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν ρυθμίζει περαιτέρω τὰς δικαστικὰς μὲθόδους, ἁστυας συνεπάγεται ἢ παραβάσεις τῶν ὡς εἴρηται περὶ τοῦ συννόμου τῆς δράσεως τῶν διοικητικῶν ὀργάνων κανόνων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.

Ἐν ἐνὶ λόγῳ οἱ κανόνες τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν εἶναι δικονομικοί. Τὸ δίκαιον τοῦτο ἀποτελεῖ κλάδον οὐχὶ τοῦ διοικητικοῦ, ἀλλὰ τοῦ δικονομικοῦ δικαίου, καθ' ἃ καὶ αἱ λοιπαὶ ὁλότῃτες νομικῶν κανόνων ρυθμιζόντων τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὸ δικαιοδοτικὸν ἔργον δικαστηρίων. Ὡς ἡ ποινικὴ δικονομία ρυθμίζει τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὴν ἀρμοδιότητα τῶν ποινικῶν δικαστηρίων καὶ τὴν ἐνώπιον αὐτῶν τρητηρῆν διαδικασίαν, ὡς ἡ πολιτικὴ δικονομία ρυθμίζει τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὴν ἀρμοδιότητα τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων καὶ τὴν ἐνώπιον αὐτῶν διαδικασίαν, ὡς ἡ στρατιωτικὴ ποινικὴ δικονομία ρυθμίζει τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὴν ἀρμοδιότητα τῶν στρατιωτικῶν ποινικῶν δικαστηρίων καὶ τὴν ἐνώπιον αὐτῶν ἀκολουθουμένην διαδικασίαν, οὕτω καὶ τὸ δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν ρυθμίζει τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὴν ἀρμοδιότητα τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων καὶ τὴν ἐνώπιον αὐτῶν τηρουμένην διαδικασίαν.

Ὁ διάφορος οὗτος χαρακτήρ τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν, ὡς συνόλου νομικῶν κανόνων, ἐν σχέσει πρὸς τὸ διοικητικὸν δίκαιον, οὐδαμῶς βεβαίως κωλύει ἵνα ἡ ἐπιστήμη τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν, ἡ ἔχουσα ὡς ἀντικείμενον τὴν συστηματικὴν ἔρευναν καὶ ἐρμηνείαν τῶν ὡς εἴρηται νομικῶν κανόνων, ἐξετάξῃ καὶ θέματά τινα τοῦ διοικητικοῦ δικαίου—καὶ δὴ εἰς τινὰς περιπτώσεις εἰδικώτερον ἢ ἡ θεωρία τοῦ διοικητικοῦ δικαίου—ὁσαῖς τὰ θέματα ταῦτα εἶναι συναφῆ πρὸς τοὺς νομικοὺς κανόνους ὑφ' ὧν διέπεται ἡ ἐπὶ διοικητικῶν διαφορῶν *jurisdictio*, ὡς π.χ. τὰ τῶν ἐκτελεστῶν διοικητικῶν πράξεων καὶ τὰ τῆς διαστολῆς αὐτῶν ἀπὸ τῶν μὴ ἐκτελεστῶν, τὴν ἔννοιαν τῶν κυβερνητικῶν πράξεων τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας», τῶν ἀναγομένων εἰς τὴν «διαχειρίσιν τῆς πολιτικῆς ἐξουσίας» κλπ.

2. Πρβλ. ἐκ τῶν κυριωτέρων Μ. Ηαυρίου, σελ. 620 τοῦ α' τόμ. τῆς ἑλλην. μεταφρ. : Σύστ. διοικ. δικ. «Κεφ. γ'. Ἡ διοικητικὴ δικαιοδοσία—Δικαστήρια καὶ διαδικασίαι» καὶ ἐπόμεν., Berthélemy, Διοικ. δικ. (τόμ. α' τῆς ἑλλ. μεταφρ.) σελ. 325, R. Bonnard, Précis de dr. adm., ἐκδ. 4η, 1943, σελ. 137 ἐπ., V.-E. Orlando, Principii di dir. amm., 5η ἐκδ., 1925, σελ. 326 ἐπ. : «La difesa giuridizionale». Τοῦ δὲ L. Trotabas τὸ ἥμισυ σχεδὸν τοῦ διοικητικοῦ ἐγχειριδίου *Éléments de dr. publ. et adm.*, 1935, σελ. 82 ἐπ., ἐρευνᾷ τὸ δίκαιον

V

ΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΝ ΔΙΚΑΙΟΝ ΕΝ ΤῆΙ ΙΣΤΟΡΙΚῆΙ ΑΥΤΟΥ ΕΞΕΛΙΞΕΙ

§ 16. Διαμόρφωσις τοῦ νεωτέρου διοικητικοῦ δικαίου.— Ἡ ἀνάπτυξις τοῦ δημοσίου ἐν γένει δικαίου συνεδέθη πρὸς τὴν ἐπικράτησιν τῆς ἀντιλήψεως ὅτι καὶ αὐτῆς τῆς κρατικῆς ἐξουσίας ἡ δράσις διέπεται ὑπὸ κανόνων δικαίου καὶ ὅτι δὲν εἶναι μόναι αἱ ἰδιωτικαὶ βουλήσεις δεκτικαὶ νομικῆς ρυθμίσεως. Τοῦτο ρητέον ἰδίᾳ ἐν σχέσει πρὸς τὸ συνταγματικὸν καὶ πρὸς τὸ διοικητικὸν δίκαιον. Ἡ διαμόρφωσις ἀμφοτέρων τούτων τῶν κλάδων τοῦ δημοσίου δικαίου τῶν νεωτέρων χρόνων εἶναι λίαν πρόσφατος ἐν σχέσει πρὸς τοὺς λοιποὺς τοῦ δικαίου κλάδους, ὅτινες ἀριθμοῦσι βίον πολλῶν ἑκατονταετηρίδων. Τφόντι, μέχρι τῶν ἀρχῶν τοῦ διαρρεῦσαντος αἰῶνος ἔθεωρεῖτο, ὅτι μόνον τὰ πρόσωπα τῶν ἰδιωτῶν ἦτο δυνατόν νὰ ὑπαχθῶσιν εἰς νομικοὺς φραγμοὺς ἐν τῇ ἀσκήσει τῆς βουλήσεως αὐτῶν καὶ ὅτι δικαιώματα τῶν ἀτόμων ἔναντι τοῦ κράτους ἢ ἀντιστοίχως ἔνομοι ὑποχρεώσεις τῆς πολιτείας ἔναντι τῶν διοικουμένων δὲν εἶναι δυνατόν νὰ ὑπάρξωσιν.

Τὸ νομικὸν φαινόμενον τοῦ διὰ κανόνων δικαίου περιορισμοῦ τῆς δράσεως τῆς διοικήσεως, ὑπὸ τὴν ὀργανικὴν τῆς λέξεως σημασίαν, ἀποτελεῖ κατὰ ταῦτα χαρακτηριστικὸν γνώρισμα τῆς ὑπάρξεως διοικητικοῦ δικαίου κατὰ δεδομένην ἐποχὴν. Πρὸ τοῦ 19ου αἰῶνος ἡ δράσις τῶν διοικητικῶν ὀργάνων διεπίπετο πανταχοῦ οὐχὶ ὑπὸ σταθερῶν, ὑποχρεωτικῶν κανόνων δικαίου, ἀλλ' ὑπὸ ἀπλῶν ὑπηρεσιακῶν διαταγῶν, τὰς ὁποίας αἱ προϊστάμεναι διοικητικαὶ ἀρχαί, ἐμπνεόμεναι ἀποκλειστικῶς ἐξ ἀπόψεων σκυπιμότητος, ἀπηύθυνον πρὸς τὰ ὡς εἴρηται ὄργανα, ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον μάλιστα ἐπ' εὐκαιρίᾳ ἐκάστης περιπτώσεως διοικητικῆς ἐνεργείας. Αἱ διοικητικαὶ αὗται διαταγαί, ἀνάλογοι οὖσαι πρὸς τὰς συγχρόνους εἰδικὰς ἱεραρχικὰς διαταγὰς ἢ ἀμυγῶς διοικητικὰς κατ'

τῶν διοικητικῶν διαφορῶν. Ἐκ τῶν γερμανῶν πρβλ. Otto Mayer, Deutsches VerwR., τόμ. α', 1924, σελ. 131 ἐπ. : «Die Verwaltungsrechtspflege», Fleiner, Διοικ. δίκ. (ἐλλήν. μετάφρ. 1932), σελ. 216 ἐπ., W. Jellinek, VerwR., 1931, σελ. 297 ἐπ. : «Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichte», Conrad Bornhak, Grundriss d. VerwR., 1928, σελ. 98 ἐπ., Th. Maunz, Neue Grundlagen d. VerwR., 1934, J. Hatschek, Lehrbuch κλπ. 1931, § 44 ἐπ., σελ. 391 ἐπ., Herrnritt, § 40, σελ. 508 ἐπ., L. Köhler, Grundlehren, 1936, § 50, σελ. 255 ἐπ., Paul Schön, Deuts. VerwR., ἐν τῇ Enzyklopädie der Rechtswissenschaft τῶν Fr. v. Holtzendorff καὶ J. Köhler, τόμ. IV, 1914, σελ. 291 ἐπ.

Θεωρεῖται γενικῶς ὅτι ὁ νομικὸς διακανονισμὸς τῆς διοικητικῆς δικαιοσύνης—ἡ ὀργάνωσις τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων, αἱ ἀρμοδιότητες αὐτῶν, ἡ ἐνώπιον αὐτῶν διαδικασία—τελεῖ ἐντὸς τοῦ πλαισίου τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Ἐν τούτοις, πρὸς τοὺς γερμανοὺς τούτους συγγραφεῖς θὰ ἠδύνατο νὰ ἀντιταχθῆ ἔτι ἡ νομικὴ αὐτὴ ρύθμισις τῆς ὀργανώσεως καὶ τῆς ἐνεργείας τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων εἶναι «meta,—nicht verwaltungsrechtlicher Natur». Τφόντι, καθ' ἃ καὶ κατωτέρω ἐν τῷ κειμένῳ ἀναφέρομεν, τὸ δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν ρυθμίζει οὐχὶ πλέον τὸ σύννομον τῆς διοικητικῆς δράσεως, ὡς τὸ διοικητικὸν δίκαιον, ἀλλὰ τὰς ἐπακολουθούσας τὰς παρανομίας τῆς δράσεως ταύτης δικαστικὰς κυρώσεις.

οὐσίαν κανονιστικὰς διαταγὰς τῆς ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως, τὰς ἐν ἐργουκλίους φέρ' εἰπεῖν ἢ ἄλλαις διοικητικαῖς κατὰ τὸν τύπον πράξεσι περιλαμβανόμενας, ἦσαν ἐστερημέναι νομοθετικοῦ χαρακτήρος. Ἐν οὐδεμιᾷ συνεπῶς περιπτώσει ἐδημιούργουν αὐταὶ δικαιώματα τῶν ιδιωτῶν. Ἄλλως τε δ' ὡς ἐπὶ τὸ πολὺ δὲν περιήρχοντο καὶ αἱ τοιαῦται διαταγαὶ εἰς γνῶσιν τῶν ιδιωτῶν, διότι δὲν ἀπαιτεῖτο δημοσίευσίς ἵνα ἔχωσιν αὐταὶ ἰσχύν. Τοιοῦτοτρόπως, τὴν πᾶσαν ἐνέργειαν τῆς διοικήσεως ἐρρῦθμιζεν ἀποκλειστικῶς ἡ σκοπιμότης, οὐχὶ δ' οἰοσάηποτε νομικὸς διακανονισμός.

Ἡ σύγχρονος ἑλληνικὴ πολιτεία, βιοῦσα ἤδη μόνον ἐπὶ τι πλεόν τοῦ αἰῶνος, ἀνεπτύχθη ἀνέκαθεν διεπομένη ὑπὸ κανόνων δημοσίου δικαίου. Αἱ ἐνέργειαι τῶν διοικητικῶν αὐτῆς ὀργάνων ἀρχῆθεν δὲν ἐξέφυγον τῆς ὑπὸ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου νομικῆς ρυθμίσεως. Ὑπῆρξε συνεπῶς ἄγνωστος ἐν Ἑλλάδι, λόγῳ τῆς προσφάτου αὐτῆς συγκροτήσεως εἰς κράτος, ἢ εἰς ἄλλας χώρας τῆς ἡπειρωτικῆς Εὐρώπης παρατηρηθεῖσα ἐξέλιξις ἐν σχέσει πρὸς τὴν λειτουργίαν τοῦ διοικητικοῦ αὐτῶν ὀργανισμοῦ. Αἱ χῶραι ἐκεῖναι, ἀφοῦ ἐπὶ αἰῶνας ὀλοκλήρους ἔδρα ἐν αὐταῖς ἡ δημοσία ἐξουσία ἀπηλλαγμένη νομικῶν φραγαμῶν, εἶδον εἶτα παρ' ἑαυταῖς ἀναπτυσσομένους σὺν τῷ χρόνῳ τοὺς θεσμοὺς τοῦ νεωτέρου δημοσίου δικαίου, οἵτινες ἐρρῦθμισαν καὶ περιώρισαν καὶ αὐτῶν τῶν δημοσίων ἀρχῶν τὰς ἐνεργείας.

Ἡ νεωτέρα ἐπιστῆμη τοῦ δημοσίου δικαίου, ἐρευνήσασα βραδύτερον τὴν παρατηρηθεῖσαν ἱστορικὴν ταύτην ἐξέλιξιν, ἐθεώρησεν, ὡς ἦτο ἐπόμενον, ὡς σημαντικὸν σταθμὸν ἐν τῷ βίῳ τῶν κρατῶν τὴν ἐν λόγῳ ριζικὴν μεταβολὴν τοῦ τρόπου τῆς λειτουργίας τοῦ διοικητικοῦ αὐτῶν ὀργανισμοῦ, δὲν διέλαθε δ' αὐτὴν τὸ γεγονός, ὅτι ἡ ρηθεῖσα μεταβολὴ συνέπεσε πρὸς τὴν ἀρχομένην ἀνάπτυξιν τῶν κανόνων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Ἐχρησιμοποίησε δ' ἡ ἐπιστῆμη τὸν μὲν ὄρον «ἀστυνομικὴ πολιτεία» (Polizeistaat, état de police) ἵνα χαρακτηρίσῃ τὴν πρὸ τῆς μεταβολῆς ταύτης πολιτείαν, ἐν σχέσει ἰδίᾳ πρὸς τὴν λειτουργίαν τῆς διοικήσεως ἐν αὐτῇ, τὸν δὲ ὄρον «δικαιοκρατουμένη πολιτεία» ἢ «κράτος δικαίου» (Rechtsstaat, état de droit) ἵνα ἀντιθέτως χαρακτηρίσῃ τὸ κράτος ἐν τῇ νεωτέρᾳ αὐτοῦ κατὰ τὰ ἐκτεθέντα ἐξελίξει¹.

§ 17. Ἡ ἀστυνομικὴ πολιτεία.— Διευτυπῶθη ὁ ὄρος «ἀστυνομικὴ πολιτεία» ἵνα σημάγῃ τὴν παρατηρουμένην τότε ἀπόλυτον ἐπικράτησιν τῆς ἐξουσίας τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν καὶ τὴν κρατοῦσαν κατὰ τὴν ἐποχὴν ἐκείνην ἀντίληψιν, ὅτι ἡ ἀποστολὴ τῶν ἀρχῶν ἔγκειται εἰς τὴν ἐπιδίωξιν τοῦ δημοσίου συμ-

1. Πρβλ. Γ. Ἀγγελοπούλου, Διοικ. δίκ., τόμ. α', σελ. 12-14 καὶ τὴν ἡμετέραν πραγματείαν: Ἡ ἐννοία τῆς διακρ. εὐχ. κλπ. 1934, σελ. 83-85 (καὶ ἐν Μελέταις δημοσ. δίκ. 1947, σελ. 20-23), Ἀλ. Σβώλου, Συντ. δίκ., 1934, σελ. 316. "Ορα ἰδίᾳ ἐκ τῶν γερμανῶν W. Jellinek, VerwR., ἐκδ. 3η, 1931, σελ. 80, § 5 «Geschichte des VerwR.», Otto Mayer, Deuts. VerwR., τόμ. α', ἐκδ. 3η, 1924, σελ. 25 ἐπ.: «Die geschichtlichen Entwicklungsstufen des deutschen VerwR.» καὶ σελ. 23-83 τοῦ α' τόμου, 1903, τῆς ἐπιμελείας τοῦ συγγραφέως γενομένης γαλλ. ἐκδ., Fr. Fleiner, Institutionen d. deutsch. VerwR., 1928, σελ. 28 ἐπ. (καὶ σελ. 26 ἐπ. τῆς ἐκδόσεως τῷ 1932 ἑλλην. μεταφρ.), Ρ.

φέροντος, εἰς τὴν μέριμναν ὑπὲρ τοῦ κοινοῦ, εἰς τὴν ἀσφάλειαν τῶν προσώπων καὶ τῶν περιουσιῶν τῶν ὑπηκόων διὰ παντὸς κατὰ τὴν κρίσιν τῶν ἀρχῶν

Schön, Deuts. VerwR., ἐν τῇ Enzyklopädie der Rechtswissenschaft τῶν Fr. v. Holtzendorff καὶ J. Kohler, IV τόμ., 1914, σελ. 209-214, J. Hatschek, Lehrbuch d. deuts. u. pr. VerwR., 7η καὶ 8η ἐκδ., 1931, § 1, σελ. 1-5, L. Köhler, Grundlehren d. d. VerwR., 1936, § 10-11, σελ. 37 ἐπ., Merkl, Allg. VerwR., 1927, σελ. 60-77. Ἐκ τῶν γάλλων, περὶ τῆς ἐνοίας τοῦ «κράτους δικαίου» πραγματεύεται μεταξὺ ἄλλων ὁ Duguit, Les transformations du droit public, 1913, σελ. 175.

Ἡ ἐν Γαλλίᾳ ἱστορικὴ ἐξέλιξις τῆς λειτουργίας τοῦ δημοσίου διοικητικοῦ ὀργανισμοῦ ἀπὸ τῶν χρόνων τῆς φεουδαρχίας μέχρι τῆς ἀπολύτου μοναρχίας καὶ τοῦ μετέπειτα συνταγματικοῦ κράτους ὑπῆρξεν ἐν πολλοῖς ἀνάλογος πρὸς τὴν ἐν ταῖς γερμανικαῖς πολιτεαῖς ἐξέλιξιν. Ὑπῆρξεν ἐποχὴ καθ' ἣν τὰ ἐν Γαλλίᾳ προεπαναστατικὰ ἀνεξάρτητα δικαστήρια (parlements) ἐπενέβαινον εἰς τὴν δρᾶσιν τῆς διοικήσεως καὶ ἔκρινον τὰς ἐξουσιαστικὰς ἐνεργείας τῶν ὑπαλλήλων τοῦ βασιλέως ὡς πρὸς τὴν νομιμότητα αὐτῶν.

Ἰδίᾳ ὁμῶς ἐν Πρωσσίᾳ καὶ ταῖς οἰκίαις γερμανικαῖς χώραις διακρίνονται σαφέστερον τρεῖς ἐπάλληλοι περίοδοι τῆς λειτουργίας τῆς δημοσίας διοικήσεως : Ἄφ' ἐνὸς μὲν ἡ ἐποχὴ τῶν οὐχὶ ὅλως ἀπολύτων ἐξουσιαστικῶν δικαιωμάτων τοῦ ἡγεμόνος, ἡ ἐποχὴ τῆς «φεουδαρχικῆς ἐξουσίας» (ὄρα W. Jellinek, loc. cit., Köhler, ἐνθ' ἄνωτ., σελ. 38: «der Landesherrliche Hoheitsstaat», Fleiner, ἐνθ' ἄνωτ., ἰδίᾳ δὲ Otto Mayer, ἐνθ' ἄνωτ. : «die landesherrlichen Hoheitsrechten»), ἥτις διήρκεσε μέχρι τῶν ἀρχῶν τοῦ 18ου αἰῶνος, μέχρι δηλαδὴ τῆς βασιλείας τοῦ Φρειδερίκου Γουλιέλμου 1ου. Ἄφ' ἑτέρου δὲ ἡ ἐποχὴ τῆς ἀπολύτου ἐξουσίας τοῦ ἡγεμόνος («ἀστυνομικὸν κράτος»), ἥτις διήρκεσεν ἀπὸ τῆς βασιλείας τοῦ ρηθέντος μονάρχου μέχρι καὶ τῶν μέσων τοῦ 19ου αἰῶνος. Καὶ τέλος ἡ ἐποχὴ τοῦ συγχρόνου κράτους.

Κατὰ τὴν πρώτην περίοδον ἡ ἐξουσία τοῦ ἡγεμόνος ἐθεωρεῖτο ὡς τι σύνολον δικαιωμάτων ἀνηρόντων οὐχὶ εἰς τὸ κράτος, ἀλλ' εἰς τὸν ἡγεμόνα προσωπικῶς, ἀναλόγων δὲ πρὸς τὰ δικαιώματα τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου. Οἱ τίτλοι κτήσεως τῶν ἡγεμονικῶν τούτων δικαιωμάτων ἦσαν τοικίλοι (νόμοι τοῦ κράτους, συμβάσεις, παροχαὶ ὑπὸ τοῦ αυτοκράτορος, κληρονομικαὶ σχέσεις κλπ.), τὴν δ' ὑπῆρξεν ἐκάστου τούτων ὄφειλεν ὁ ἡγεμόν να ἀποδείξῃ κεχωρισμένως ἐνώπιον τοῦ δικαστηρίου, καθ' ἃ οἰοσάηποτε ἰδιώτης τὴν κτήσιν τῶν δικαιωμάτων ἰδιωτικοῦ δικαίου. Παρὰ τὴν χαρακτῆρα αὐτῶν ὡς προσωπικῶν δικαιωμάτων τοῦ ἡγεμόνος, τὰ ὡς εἴρηται Hoheitsrechte ἦσαν περιβεβλημένα μετὰ τὴν ἱκανότητα τῆς αὐτοδυναμίου ἐνεργείας (Selbsthilferecht), ἀναλόγου πρὸς τὴν συγχρόνον αὐτεπάγγελτον ἐνεργείαν (action directe) τῆς δημοσίας διοικήσεως, κατ' ἀκολουθίαν τῆς ὁποίας ὁ ἐκ τῆς ἐνεργείας ταύτης οὐχόμενος ἐν τινι κεκτημένῳ αὐτοῦ δικαιοῦ ἰδιώτης ἦν ὑπόχρεως να λάβῃ θέσιν ἐνάγυτος. Ὑπῆρξεν, τῶντι, περιπτώσεις προσβολῆς τῆς ἡγεμονικῆς ἐξουσιαστικῆς ἐνεργείας ἐνώπιον τῶν δικαστηρίων. Ναὶ μὲν δηλαδὴ ἡ ἔκτασις τοῦ περιεχομένου ἐκάστου τῶν ἡγεμονικῶν δικαιωμάτων ἐξηρτᾶτο κατ' ἀρχὴν ἐκ τῆς κρίσεως αὐτοῦ τοῦ ἡγεμόνος (plenum arbitrium) δυνάμει τοῦ «ἀστυνομικοῦ δικαιώματος» (jus politiae, polizeirecht), ὑπερ αὐτος ἐπέκτετο ἐν τῇ ἐπιδίωξιν τῆς εὐημερίας τῶν ὑπηκόων του, ἦτο δὲ κατ' ἀκολουθίαν ἐν τῇ περιπτώσει ταύτῃ δικαστικῶς ἀνελέγχετος (Regierungssache), ἀλλ' ἐντοσοῦτῳ ἰδίᾳ τὴν κεκτημένα δικαιώματα (jura quaesita, wohlverworbene Rechte) τῶν ὑπηκόων ἀπέτελλον φραγμῶς τῶν ὡς εἴρηται ἡγεμονικῶν δικαιωμάτων. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, ἡ ἰδιωτικὴ ἰδιοκτησία ἐθεωρεῖτο κατ' ἀρχὴν καὶ τότε κεκτημένον δικαίωμα τῶν καθ' ἕκαστον ὑπηκόων. Ἄλλα τοιαῦτα δικαιώματα ἐκτῶντο ὀρισμένοι μόνον ὑπήκοοι, δυνάμει ἐιδικῶν τίτλων. Οὕτω π.χ. ὁ ἡγεμόν εἶχε μὲν τὴν ἐξουσίαν να ἐπιβάλλῃ εἰς τοὺς ὑπηκόους του ἐν γένει τὴν πρὸς αὐτὸν παροχὴν ὑπηρεσιῶν, ἀλλ' ἦτο ἐνδεχόμενος ὀρισμένη τις οἰκογένεια να ἀπήλασε κληρονομικῶς τίτλῳ, δυνάμει παλαιῦ προνομίου, ἀπαλλαγῆς ἀπὸ τῆς τοιαύτης παροχῆς ὑπηρεσιῶν. Ἀπὸ ἐποχῆς ἀναγομένης εἰς τὰ τέλη τοῦ 15ου αἰῶνος τὰ τακτικὰ δικαστήρια ἔκρινον τὰς μεταξὺ ἡγεμόνος καὶ ὑπηκόων διαφορὰς τὰς ἀναφου-

προσφόρου μέσου. 'Αποκλειστικός σκοπὸς κατευθύνων τοὺς ἄρχοντας ἐν ταῖς ἐνεργείαις αὐτῶν ἦτο, ὡς προέβαλλον οὗτοι, ἡ ἐπίτευξις τῆς εὐημερίας τῶν

μένας ἐκ τῆς ἡγεμονικῆς ἐξουσίας καὶ τῶν κεκτημένων δικαιωμάτων τῶν ἰδιωτῶν, αἰτινες ἄλλως τε δὲν διεστέλλοντο ἀπὸ τῶν συνήθων ἰδιωτικῶν διαφορῶν. 'Ηγεμονικὴ ἐξουσία δὲν ἠδύνατο νὰ ἀσκηθῆ κατ' ὃ μέτρον περιοριζέτο ὑπὸ κεκτημένων δικαιωμάτων τῶν ὑπάρχων. Τοῦτο ἦτο ἀντικείμενον δικαστικῆς κρίσεως, δικαστικοῦ ἐλέγχου (Justizsache). 'Υπαρχούσης ὅμως περιπτώσεως δημοσίας ἀνάγκης ἢ ὠφελείας, τότε, δυνάμει ἐξαιρετικοῦ δικαιώματος τοῦ ἡγεμόνος (jus eminens), καὶ αὐτὰ τὰ κεκτημένα δικαιώματα τῶν ὑπάρχων ἐκάμπτοντο καὶ ὑπεχώρουν ἔναντι τῆς ἡγεμονικῆς ἐξουσίας, οὐχὶ ὅμως ἄνευ ἀποζημιώσεως. 'Ἐξισομημίεται εἶναι ἀναλογίαι τινές, ἄσφιντας ἐμφανίζουσιν οἱ παλαιοὶ ἐκείνοι θεσμοὶ πρὸς τὸ σύγχρονον δημόσιον δίκαιον. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, καὶ σήμερον τὸ δικαίωμα τῆς ἰδιωτικῆς ἰδιοκτησίας δύναται νὰ ἀπαλατρίτωται ἀναγκαστικῶς ὑπὸ τῆς δημοσίας ἐξουσίας, ἔναντι ἀποζημιώσεως, ἐπ' ὅσον ὑφίσταται δημοσία ἀνάγκη ἢ ὠφέλεια.

'Απὸ τῆς βασιλείας τοῦ Φρειδερίκου Γουλιέλμου 1ου καὶ τοῦ υἱοῦ καὶ διαδόχου αὐτοῦ Φρειδερίκου τοῦ Μεγάλου ἐπεκράτησεν ἐν Πρωσσίᾳ ἡ «άστυνομικὴ πολιτεία». 'Η περίοδος αὕτη συνέπεσε πρὸς τὴν αὐξήσιν τῆς δυνάμεως τῶν μοναρχῶν. Μόνιμος στρατὸς καὶ ὑπαλληλία ἐμπειρος, τελευσάσα ὑπὸ αὐστηρὰν ἱεραρχικὴν ὑποτέλειαν, ὑπῆρτεν ἡδὴ παρ' αὐτοῖς. Παρὰλλήλως εἶχεν αὐξήσῃ ἡ μοναρχικὴ ἰσχύς ἐν Γαλλίᾳ, ἐπὶ Λουδοβίκου τοῦ 14ου, εἶχε δ' ἔλθει ἐκεῖθεν τὸ κίρυγμα τῆς «κυριαρχίας» (souveraineté). 'Απὸ τῶν ἀρχῶν τοῦ 18ου αἰῶνος ἐν Πρωσσίᾳ τὸ jus politici τοῦ μονάρχου, ἐν τῇ ἐπιδιώξει τῆς εὐδαιμονίας τῶν ὑπάρχων του διὰ παντὸς κατὰ τὴν κρίσιν αὐτοῦ προσφόρου τρόπου, ἤρξατο ἐκτενέμενον ἐπὶ τοσοῦτον, ὥστε δὲν ἀνεγνωρίζοντο πλέον κεκτημένα δικαιώματα τῶν ἰδιωτῶν ἀντιτιθέμενα εἰς αὐτὸ. 'Η δρᾶσις τοῦ μονάρχου δὲν διείπετο ὑπὸ κανόνων, ἦτο δ' ἀνέλεγκτος ὑπὸ τῶν δικαστηρίων. Νομικὸς φραγμὸς εἰς τὴν ἐνέργειαν αὐτοῦ δὲν ὑπῆρχε, δικαστικὴ κρίσις νομιμότητος τῆς ἐνεργείας του ταύτης δὲν ἦτο νοητὴ, οὐδεμία δ' ἀποζημιώσις ἔθεωρετο ὀφειλομένη δι' ἐπεμβάσεις του εἰς τὴν ἰδιωτικὴν περιουσίαν. Σχέσις ἀπολύτου ἐξουσιαστικῆς καὶ ὑποταγῆς καθιερώθη μεταξὺ τοῦ μονάρχου καὶ τῶν ὑπάρχων του. Οὐ μόνον δὲ νόμοις καὶ διαταγὰς οἰασθήποτε ἐξέδιδεν ἐλευθέρως ὁ μονάρχης, ἀλλὰ δὲν ἐνωλύετο καὶ δικαιοσύνη νὰ ἀπονέμη (Kabinettsjustiz), ἐπιλύων δι' ἰδίαν αὐτοῦ ἀποφάσεως (Machtsspruch) ἐκκρεμοῦσας ἐνώπιον δικαστηρίων διαφορὰς μεταξὺ ἰδιωτῶν ἢ καὶ μεταξὺ κράτους καὶ ἰδιώτου.

'Η «άστυνομικὴ πολιτεία» δὲν διήρκεσεν ἐπὶ μακρόν. 'Ηδὴ ἐπὶ τῆς βασιλείας τοῦ Φρειδερίκου Γουλιέλμου 2ου, περὶ τὰ τέλη τοῦ 18ου αἰῶνος, ἡ δικαιοδοτικὴ ἐξουσία τοῦ βασιλέως κατηργήθη, ἤρξατο δὲ καθιερουμένη ἡ ἀνεξαρτησία τῶν δικαστηρίων. Βαθμιαίως δ' ἐπὶ τῶν διαδόχων αὐτοῦ ἐπεκράτησεν ἡ ἰδέα τῆς διὰ νομικῶν κανόνων ρυθμίσεως τῆς δημοσίας ἐξουσίας, μέχρις οὗ τῷ 1848, καταλυθείσης τῆς ἀπολύτου μοναρχίας, ἐξέλιπεν ἡ «άστυνομικὴ πολιτεία». Πραγματικὴ ὅμως «δικαιοκρατούμενη πολιτεία» ἐπεκράτησεν ἐν Γερμανίᾳ ἀπὸ τοῦ δευτέρου ἡμίσεος τοῦ 19ου αἰῶνος, ὅτε ἰδίᾳ συνεστάθησαν ἐκεῖ πολυάριθμα διοικητικὰ δικαστήρια.

Πρβλ. Köhler, VerwR., 1936, § 11, σελ. 42 ἐπ. Τὴν ἐν Αὐστρίᾳ ἀνάλογον ἐξέλιξιν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐκτίθησι Herrnritt, Grundlehren, 1921, § 4, σελ. 36 ἐπ. 'Ἐν σχέσει δὲ πρὸς τοὺς ἐν Ἑλβετίᾳ θεσμοὺς τῆς «πολιτείας δικαίου» ἰδὲ Otto Hungerbühler, Dem Rechtsstaat entgegen, Zürich, 1925.

Νεωτέρους θεσμοὺς διοικητικῆς δικαιοσύνης παρὰ γερμανοῖς ἔρα ἐν H. Krüger, Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, 1934. 'Απόψεις de lege ferenda πρβλ. ἐπιθεμένως ἐν Rottmann, VerwR. und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1931. 'Ἰδὲ καὶ Γ. Παπαχατζῆ, 'Η ἰδρύσις ἀνωτάτου διοικητικοῦ δικαστηρίου ἐν Γερμανίᾳ, ἐν 'Ἐφημ. ἑλλην. καὶ ἄλλοδ. γμλ. (Μπαλάνου—Βαλλινῆα) 1942, ὡς καὶ τοὺς αὐτόθι ἀναφερομένους γερμανοὺς συγγραφεῖς. Τοὺς κυριωτέρους τῶν μεταπολεμικῶν συναφῶν θεσμῶν πρβλ. ἐν τῇ κατ' ὄψιν ἐν § 18, ἐν τέλει τῆς σημ. 16, πραγματείας τῶν Eyermann-Fröhler-Hofmann.

ύπηκόων των, ἡ πραγμάτωσις τῆς «εὐδαιμονιστικῆς πολιτείας» (Wohlfahrtsstaat). Ἀπῆλαιον ὅμως οὗτοι ἀπολύτου ἐλευθερίας ὡς πρὸς τὴν ἐκλογὴν τοῦ εὐστοχωτάτου πρὸς εὐόδωσιν τοῦ τοιοῦτου σκοποῦ τρόπου ἐνεργείας. Περιορισμοὶ αὐτῶν νομικῆς φύσεως ἐν τῷ ζητήματι τούτῳ, νομικοὶ κανόνες ρυθμίζοντες ἐν γένει τὴν δρᾶσιν αὐτῶν, δὲν ἦσαν κατὰ τὴν ἐποχὴν ἐκείνην νοητοί. Πράγματι, οἱ νόμοι, κατὰ τὰς τότε ἀντιλήψεις, δὲν ἦτο, ὡς εἴρηται, δυνατόν νὰ ρυθμίζωσιν εἰμὴ τὰς μεταξὺ ἰδιωτῶν σχέσεις, οὐχὶ δὲ καὶ τὰς ἐνεργείας τῶν ἀρχῶν. Ἦτο κατὰ ταῦτα ἐπιτετραμμένον ἵνα αἱ τελευταῖαι αὐταὶ ἐπιβάλλωσιν εἰς τὰ ἄτομα οἰουσδήποτε περιορισμοὺς καὶ περιουσιακὰ φέρ' εἰπεῖν βάρη ἄνευ τινὸς νομικοῦ ἐρείσματος, ἵνα θέτωσι χεῖρα ἐπὶ τῆς ἰδιοκτησίας αὐτῶν κατὰ τὸ δοκοῦν καὶ ἐν γένει ἵνα προέρχωνται παντὶ τρόπῳ εἰς οἷας ἤθελον κρίνει προσφόρους ἐπεμβάσεις εἰς τὴν σφαῖραν τῆς ἰδιωτικῆς ζωῆς.

§ 18. 'Η «δικαιοκρατούμενη πολιτεία».—α') *Ἔννοια.*—Ὁ ὅρος οὗτος («κράτος δικαίου») διευτυπώθη ἵνα σημάη τὴν πολιτείαν, ἥςτινος κατὰ πρῶτον λόγον ἡ ἐνέργεια διέπεται ὑπὸ κανόνων δικαίου. Εἰδικώτερον, ἡ ἔννοια αὕτη συνδέεται κατὰ βάσιν πρὸς τὸ σύννομον τῆς ἐνεργείας τῶν διοικητικῶν ὀργάνων τοῦ κράτους. Ἐπειδὴ δὲ μόνη ἡ πολιτεία εἶναι, ὡς εἴρηται, ἰκανή, δυνάμει τῆς ἡν κέκτηται δημοσίας ἐξουσίας, νὰ θεσπίζη νομικοὺς κανόνας, ἐγένετο δεκτὸν ὅτι ἡ τοιαύτη διὰ κανόνων δικαίου ρύθμισις τῆς κρατικῆς ἐνεργείας ἔναντι τῶν ἰδιωτῶν δὲν εἶναι δυνατόν νὰ ἐπιχειρηθῇ εἰμὴ ὑπ' αὐτῆς ταύτης τῆς πολιτείας, αὐτοπεριοριζομένης, ὡς ἐν τοῖς πρόσθεν ἐλέχθη, δηλονότι δεσμευούσης τὴν ἰδίαν αὐτῆς ἐξουσίαν διὰ νομοθετικῶν πράξεων διαφόρου τυπικῆς δυνάμεως, αἵτινες οὐ μόνον διέπουν τὸ κράτος ἐν τῇ ἀσκήσει τῆς διοικητικῆς αὐτοῦ λειτουργίας, ἀλλ' ἐπιπλέον αἱ ἐξ αὐτῶν κατὰ τυπικὴν δυνάμιν ὑπερέχουσαι περιορίζουσιν αὐτὸ καὶ ἐν τῇ ἐκδύσει νομοθετικῶν κατ' οὐσίαν πράξεων ὑποδεεστέρων κατὰ τὸν τύπον.

Καθιερώθη κατὰ ταῦτα ἡ αὐθυπαγωγὴ τῆς πολιτείας εἰς τὸ δίκαιον καθ' ἅπασαν τὴν ἔκτασιν τῆς δράσεώς της. Ἀνεγνωρίσθη ἡ ὑπαρξίς δικαιωμάτων δημοσίου δικαίου τῶν διοικουμένων ἔναντι τῆς πολιτείας, παραλλήλως πρὸς τὰς ἐξουσίας τοῦ κράτους ἔναντι τῶν ὑπηκόων αὐτοῦ. Οὕτω δὲ προέκυψε καὶ ἡ ἔννοια τοῦ νεωτέρου διοικητικοῦ δικαίου, ὡς τοῦ συγκροτήματος τῶν νομικῶν κανόνων τῶν διεπόντων τὸν διοικητικὸν ὀργανισμόν τοῦ κράτους. Τέλος, τὴν διάπλασιν τῶν θεσμῶν ἐπηρεολούθησεν ἡ θεωρητικὴ διαμόρφωσις τῆς συγχρόνου ἐκδοχῆς περὶ τῆς οὐσίας τῆς δημοσίας ἐξουσίας. Παραλλήλως δηλαδή πρὸς τὰς ρηθείσας θετοῦ δικαίου ἀρχάς, ἀνεπτύχθησαν βαθμηδὸν καὶ αἱ ἐπιστημονικαὶ ἀπόψεις τῆς κλασσικῆς ἰδίᾳ πολιτειολογίας, κατὰ τὰς ὁποίας ἡ ρηθεῖσα σύννομος δρᾶσις τῶν δημοσίων ἀρχῶν δὲν ἀποτελεῖ ἐνέργειαν τῶν ἀρχῶν τούτων ὡς ἀτόμων, ἀλλ' ἐνέργειαν αὐτοῦ τοῦ κράτους, οὗτινος αἱ ἐν λόγῳ ἀρχαὶ ἐξωτερικεύουσιν, ὡς καὶ ἐν τοῖς προηγουμένοις ἐλέχθη, τὴν ἐξουσιαστικὴν βούλησιν.

Ὁ ρηθεὶς ὅμως κανὼν περὶ τοῦ νομίμου τῆς ὅλης δράσεως τῆς διοικήσεως εἶναι ἀπλῶς πρωταρχικός τις ὅρος τῆς ἔννοιας τοῦ «κράτους δικαίου». Περαιτέρω

ταύτης στοιχεῖα εἶναι ἡ ὑπαρξίς τυπικῆς διακρίσεως μεταξύ «νόμων» καὶ «διοικητικῶν πράξεων» (πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 8 β), ἡ ὑπαρξίς θεμάτων τινῶν τῆς ἐνεργείας τῆς διοικήσεως, ἅτινα ἀνάγονται εἰς τὴν καλουμένην «ἐπιφύλαξιν τοῦ νομικοῦ κανόνος», ἐπίσης δὲ καὶ τὸ αἴτημα νὰ θεσπιζῶσι κατ' ἀρχὴν οἱ καθ' ἕκαστα διοικητικοὶ νόμοι ὅπως ἡ διοίκησις δρᾷ οὐχὶ προβαίνουσα εὐθέως εἰς ὑλικὰς ἐνεργείας ἐναντι τῶν ἰδιωτῶν, ἀλλ' ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἐκδίδουσα προηγουμένως πράξεις ἐκτελεστὰς καὶ προκαθορίζουσα διὰ τούτων τὰς περαιτέρω ἐνεργείας αὐτῆς.

Ἰδίᾳ ὅμως, τοσοῦτῳ πληρέστερον πραγματοποιῶται ἡ «δικαιοκρατούμενη πολιτεία», καθ' ὅσον ἀναπτύσσονται ἐν τινι χώρᾳ οἱ κανόνες τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν. Οὕτω, ἡ καθιέρωσις ἀγωγῶν δυναμένων νὰ ἀσκηθῶσι κατὰ τῶν πράξεων τῶν διοικητικῶν ὀργάνων, ἐπὶ τῷ σκοπῷ ὅπως ἐλέγχῃται δικαστικῶς ἡ νομιμότης τῶν πράξεων τούτων, ἡ σύστασις ἰδίων διοικητικῶν δικαστηρίων πρὸς ἐκδίκασιν τῶν ὡς εἴρηται ἀγωγῶν καὶ ἐπίλυσιν τῶν σχετικῶν διοικητικῶν διαφορῶν, ἐπὶ πᾶσι δ' ἡ θέσπισις διαδικαστικῶν ἐγγυήσεων τηρητέων ἐνώπιον τῶν ἐν λόγῳ δικαστηρίων, ταῦτα πάντα εἶναι οἱ κυρίως προ-ἀγοντες τὴν «πολιτείαν δικαίου» θεσμοί. Κατ' ἀκριβολογίαν, ὁ γερμανικὸς ἕρος Rechtsstaat χρησιμοποιεῖται ὑπὸ τὴν ἔννοιαν τοῦ «κράτους τῶν νόμων καὶ τῶν δικαστηρίων»¹.

Ἐν συνόψει, τὸ μὲν διοικητικὸν δίκαιον εἶναι ἀπλοῦν τῆς περὶ ἧς ὁ λόγος ἐννοίας θεμέλιον. Ἐκ δὲ τῆς κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἥττον ἀναπτύξεως τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν ἡρτηται τὸ μέτρον τῆς περαιτέρω αὐτῆς πραγματώσεως.

β') Ἡ «πολιτεία δικαίου» ἐν Ἑλλάδι.—α. Ἀνάπτυξις τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.—Λειτουργία τῆς διοικήσεως ἐστερημένη νομικῆς ρυθμίσεως, διεπομένη ἀποκλειστικῶς ὑπὸ ὑπηρεσιακῶν διαταγῶν ὑπαγορευομένων ἐξ ἀπλῶν ἀπόψεων σκοπιμότητος καὶ ἀπευθυνομένων ὑπὸ τῶν προϊσταμένων διοικητικῶν ἀρχῶν πρὸς τὰς ὑποδεστέρας, παρ' ἡμῖν δὲν ὑπῆρξε. Τοῦτο ὀφείλεται εἰς τὸ σχετικῶς πρόσφατον τῆς συστάσεως τοῦ νεωτέρου ἑλληνικοῦ κράτους. Ἡ δ' ἀνάπτυξις τοῦ ἀπ' ἀρχῆς ἐπιφανέντος ἐν Ἑλλάδι διοικητικοῦ δικαίου ἐλαβε ταχέως μεγάλας διαστάσεις. Ἐκτεταμένη διοικητικὴ νομοθεσία ἐρρῦθμιν ἐν τῇ νεοπαγεῖ πολιτεῖᾳ ἀπὸ τῶν πρώτων δεκαετηρίδων τὴν δρᾶσιν τῆς διοικήσεως εἰς τοὺς καθ' ἕκαστον κλάδους αὐτῆς, παρασχούσα σὺν τῷ χρόνῳ ἀφορμὴν καὶ εἰς τὴν διαμόρφωσιν εἰδικωτέρων κλάδων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ἦτοι τοῦ δικαίου τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων, τοῦ φορολογικοῦ δικαίου καὶ ἄλλων. Τὸ πλῆθος τῶν διοικητικῶν νόμων ἠὲ ἀνέτετο ἄλλως τε ἐπὶ μᾶλλον καὶ μᾶλλον καθ' ὅσον ἠρῦνετο ὁ κύκλος τῆς διοικητικῆς ἐνεργείας τῆς πολιτείας. Κατ' ἀντίθεσιν δὲ πρὸς ἄλλας χώρας, ἐνθα οἱ διέποντες τὴν διοίκησιν νομικοὶ κανόνες εἶναι σχετικῶς ὀλιγάριθμοι, ἡ δ' ἐν τοῖς καθ' ἕκαστα δρᾶσις τῶν διοικητικῶν ὀργάνων καθορίζεται ἐν πολλοῖς δι' ὑπηρεσιακῶν διαταγῶν, ἐν τῷ τοῦ πλαισίου τῶν κανόνων τούτων, παρ' ἡμῖν τὸ πλῆθος τῶν διοικητικῶν θεσμῶν μικρὰν τινα σφαῖραν τῆς διοικητικῆς ἐνεργείας καταλείπει εἰς τὴν διὰ καθοδηγητικῶν ἐγκυκλίων ὑπηρεσιακῆν ρύθμισιν.

Ἐσαύτως, ἡ ἰσχύουσα διάκρισις μεταξὺ κρατικῶν πράξεων ἐκδιδομένων ὑπὸ τύπον

1. W. Jellinek, VerwR., 1931, σελ. 90.

νομοθετικὸν καὶ κρατικῶν πράξεων ὑπὸ διοικητικὸν τύπον καὶ ἡ παρομαρτοῦσα τῇ ποι-
αυτῇ διακρίσει ἀδυναμία τῆς ὑπὸ τῶν τελευταίων τούτων πράξεων θεσπίσεως κανόνων
δικαίου ἄνευ εἰδικῶν «ἐξουσιοδοτήσεων» παρεχομένων αὐταῖς ὑπὸ τῶν πρώτων, ὑφι-
σταται παρ' ἡμῖν ἀφ' ἧς ἐτέθη εἰς ἐφαρμογὴν τὸ σύνταγμα τοῦ 1844².

Παλαιότερον ἐπίσης ὑπάρχουσι ἐν Ἑλλάδι θέματα διοικητικῆς δράσεως ἀναγόμενα εἰς τὴν
«ἐπιφύλαξιν τοῦ νομικοῦ κανόνος», κατ' ἀκολουθίαν τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως
ὀρισμένης σφαίρας τῆς ἰδιωτικῆς ζωῆς ἐναντι αὐθαιρέτων ἐπεμβάσεων τῆς διοικήσεως.
Τέλος δ' εἰς πολλὰς περιπτώσεις προβλέπεται ἡ διοικητικὴ νομοθεσία ὅτι ὑλικῶν τινῶν ἐνεργ-
γείων τῆς διοικήσεως δεόν νά προηγηθῆται ἐκδοσίς ἐκτελεστῶν πράξεων προκαθοριζουσῶν
αὐτάς.

β. Ἀνάπτυξις τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν.—Κατ' ἀντίθεσιν πρὸς
τὸ διοικητικὸν δίκαιον, τὸ ἰσχύον νῦν παρ' ἡμῖν δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν, τὸ
ἐπιστέγασμα τοῦτο τῶν θεσμῶν τῆς «δικαιοκρατούμενης πολιτείας», δὲν ἀνεπιτύχη εἰμὴ
προσφάτως, κατὰ τὰς τελευταίας δεκαετίαις³. Ἰδίᾳ κατὰ τὴν ἐν ἔτει 1911 γενομένην πρώτην
ἀναθεώρησιν τοῦ συντάγματος τοῦ 1864 ἐγένετο ἡ ἀπαρχὴ τῆς παρ' ἡμῖν εἰσαγωγῆς τῶν
συγχρόνων θεσμῶν τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν. Ἐν ἄρθρῳ 82 ἐπ. τοῦ ἀνα-
θεωρηθέντος συντάγματος προέβλεπε τότε ἡ πολιτεία τὴν σύστασιν τοῦ νεωτέρου θεσμοῦ
τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας. Ἐν δ' ἄρθρῳ 101 ἐγένετο, ὡς καὶ ἐν τοῖς πρόσθεν ἐξε-
τέθη, ἡ ἀναγωγή τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων εἰς ἰδίαν κατηγορίαν κρατικῶν ἀρχῶν,
ὀργανικῶς διακεκριμένην ἀπὸ τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν. Ἐπεβλήθη ἐν τῷ αὐτῷ ἄρθρῳ ἡ
ὑπὸ τῶν δικαστηρίων τούτων τήρησις τῶν συνταγματικῶς κατοχυρωμένων διαδικαστι-
κῶν ἐγγυήσεων τῆς δημοσιότητος τῶν συνεδριάσεων καὶ τοῦ εἰδικῶς ἠτιολογημένου τῶν
ἀποφάσεων, αἰτινες μέχρι τῆς ἐποχῆς ἐκείνης διεῖπον τὰ πολιτικά μόνον δικαστήρια.
Διὰ δὲ τῆς σιωπηρῶς ἐκ τοῦ πνεύματος τοῦ ἀρθροῦ 101 συναγομένης ἀπαγορεύσεως ὅπως
ἐν μέλλοντι (ἀπὸ τοῦ 1911 καὶ ἐφεξῆς) περιβληθῶσιν, ἔστω καὶ διὰ νόμου, ἄρχαι διοικητι-
καὶ διὰ δικαιοδοτικῶν ἀρμοδιοτήτων, ἔστω καὶ ἐπὶ διοικητικῶν διαφορῶν, ἐσκοπήθη ὅπως
βαθμῆδόν ἡ ἀρμοδιότης τῆς μετὰ δυνάμεως δεδικασμένου ἐπιλύσεως διαφορῶν διοικητικῶν
συγκεντρωθῆ παρα τοῖς δικαστηρίοις—εἴτε κοινοῖς εἴτε διοικητικοῖς—τοῦθ' ὅπερ ἄλλως τε

2. Διάκρισις τῆς νομικῆς ἐννοίας τοῦ τυπικοῦ νόμου ἀπὸ τῆς νομικῆς ἐννοίας τῆς τυπι-
κῆς διοικητικῆς πράξεως δὲν ἐγένετο ἐπὶ Ὀθωνος μέχρι τῆς μεταπολιτεύσεως τοῦ 1844.
Κατὰ τὴν χρονικὴν ἐκείνην περίοδον ἡ ἐννοία τοῦ τύπου τοῦ νόμου καὶ ἡ διαστολὴ αὐτῆς
ἀπὸ τῆς ἐννοίας τῆς ὑπὸ διοικητικὸν τύπον κρατικῆς πράξεως ἦτο ἀνύπαρκτος, κατ' ἀντί-
θεσιν πρὸς τὰ νῦν ἰσχύοντα. Πρβλ. καὶ ἐφ. Ἄθ. 1737 τοῦ 1904, ἐν «Θέμ.» ΙΣ', σελ. 236 (πρβλ.
καὶ σελ. 399), ἐφ. Ἄθ. 512 τοῦ 1911, αὐτόθι ΚΓ', σελ. 408, Ἄρ. Π. 11 τοῦ 1918, αὐτ.
ΚΘ', σελ. 177.—Αἱ πράξεις τοῦ βασιλέως ἐπιλοφοροῦντο τότε ἀδιαφόρως ὅτε μὲν «νόμοι»,
ὅτε δὲ «διατάγματα», ἀμερίμως. Πολλὰ δὲ τῶν τελευταίων τούτων περιεῖχον αὐτοτελεῖς
κανόνες δικαίου ἄνευ τινὸς «ἐξουσιοδοτήσεως».

3. Καὶ κατὰ τὰ πρώτα ἔτη τῆς ὀθωνικῆς βασιλείας εἶχον συσταθῆ παρ' ἡμῖν διοικητικά
δικαστήρια, δυνάμει τοῦ «διατάγματος»—νόμου τῆς 19 Ἰουλίου 1838 [29]. Ἄλλ' ἡ α'
ἐν Ἀθήναις ἐθνοσυνέλευσις τοῦ 1843 διὰ τοῦ Σ' ψηφίσματος αὐτῆς τοῦ 1844 [8] κατήργησε
τὴν δικαιοδοσίαν τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων. Ἐν ἄρθρῳ δὲ 101 καὶ 102 τοῦ συντάγμα-
τος τοῦ 1844 [5] κατήργηθησαν αὐτὰ ταῦτα τὰ διοικητικά δικαστήρια, πρὸς δὲ καὶ τὸ τότε
Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας. Αὐτόθι, ἐν ἔδαφ. 3, προσετέθη ὅτι διὰ νόμων δύνανται νά
συνιστῶνται «διοικητικά δικαστήρια» καὶ «διοικητικά δικαιοδοσία» (σημειωτέον ὅτι σα-
φῆς ὀργανικῆς διάκρισις μεταξὺ «διοικητικῶν δικαστηρίων» καὶ «διοικητικῶν δικαιοδο-
σιῶν» δὲν ὑπῆρχε τότε). Πράγματι δ' ὑπῆχθησαν ἔκτοτε διὰ νόμων πλεῖστοι κατηγορίαι
διοικητικῶν διαφορῶν ὑπὸ τὴν κρίσιν ἀρχῶν τῆς ἐνεργοῦς διοικήσεως (φορολογικῶν, στρα-
τολογικῶν κλπ.). Ἐν γένει, πρὸ τοῦ 1911 δὲν ὑπῆρχον ἐν Ἑλλάδι ἄξιοι λόγου θεσμοὶ δι-
καίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν.

και έχει σήμερα επιτευχθή, καταργηθέντος σὺν τῷ χρόνῳ τοῦ μέχρι τοῦ 1911 δικαιοδοτικού ἔργου τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν.

Ἀπὸ τοῦ 1911 καὶ ἐντεῦθεν συνστάθησαν πολυάριθμα διοικητικά δικαστήρια. Ἰδίᾳ τὰ κατὰ τὸ χρονικὸν τοῦτο διάστημα ἱδρυθέντα ποικίλα φορολογικά δικαστήρια⁴, ἡ βαθμιαία κατὰ τὸν αὐτὸν χρόνον αὐξησις τῶν δικαιοδοτικῶν ἀρμοδιοτήτων τοῦ Ἐλεγκτικού Συνεδρίου⁵, ἐπὶ πᾶσι δὲ ἡ ἀπὸ τοῦ 1929 ἀρξάμενη λειτουργία τοῦ Δικαστηρίου συγκρούσεως καθηκόντων⁶ καὶ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας⁷, συνετέλεσαν τὰ μέγιστα εἰς τὸ νὰ ἐπιτευχθῆ παρ' ἡμῖν ἡ πραγμάτωσις τῆς δικαιοκρατούμενης πολιτείας.

Ἐν Ἑλλάδι, διὰ τοὺς ἰδιώτας τοὺς προτιθεμένους νὰ θέσωσιν ὑπὸ δικαστικὸν ἔλεγχον νομιμότητος τὰς θιγούσας αὐτοὺς πράξεις τῆς διοικήσεως, εἶναι ἤδη πολλαχῶς ἀνοικτὴ «ἡ ὁδὸς τῶν δικαστηρίων», τὸ κύριον τοῦτο χαρακτηριστικὸν τοῦ «κράτους δικαίου». Οἱ μὲν ὑποστάντες περιουσιακὴν βλάβην ἐξ ὑλικῶν ἐνεργειῶν ἢ ἐκ νομικῶν πράξεων τῆς ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως, ἐπιχειρηθεισῶν κατὰ παράβασιν νόμου, δύνανται νὰ αἰτήσωνται ἀποζημιώσιν παρὰ τῆς πολιτείας ἢ τοῦ ἄλλου οἰουδήποτε ἀσκοῦντος κρατικὴν ἐξουσίαν

4. Κυρίως τὰ πρωτοβάθμια διοικητικά δικαστήρια τῆς ἀμέσου φορολογίας (αἱ λεγόμενα «ἐκδικαστικά ἐπιτροπὰ ἐνστάσεων» ἢ «προσφυγῶν», ὧν τὴν σύστασιν πρβλ. ἐν ἀρθρ. 39 τοῦ κωδικοπ. νόμου 1640 τοῦ 1919, ἐν ἀρθρ. 31 τοῦ νόμ. 1641 καὶ ἀλλαχοῦ), τὰ δευτεροβάθμια διοικητικά δικαστήρια τῆς ἀμέσου φορολογίας (τὰ δυνάμει τοῦ νόμου 5116 τοῦ 1931 συσταθέντα), τὸ διοικητικὸν δικαστήριον τῶν παραβάσεων τῆς φορολογίας τοῦ οἰνοπνεύματος, τὰ διοικητικά δικαστήρια τῶν φορολογικῶν παραβάσεων—πρωτοβάθμιον καὶ ἀναθεωρητικὸν—αἱ δευτεροβάθμια «ἐπιτροπὰ» τέλους ἐπιτηδεύματος κλπ. Ἄλλὰ, πλὴν τῶν φορολογικῶν, συνστάθησαν καὶ ἄλλα διοικητικά δικαστήρια, ὡς τὰ δικαστήρια καθορισμοῦ διοικητικῶν ὀρίων μεταξὺ δήμων καὶ κοινοτήτων (ἀρθρ. 10 τοῦ κώδ. τῆς περὶ δήμων καὶ κοινοτήτων νομοθεσίας τοῦ 1936 [320]), τὰ διοικητικά δικαστήρια στρατιωτικῶν ἐπιτάξεων (νόμ. 4442 τοῦ 1929), τὰ διοικητικά δικαστήρια λειῶν, τὰ κατὰ τοὺς νόμους περὶ μεταλλείων καὶ λατομείων διοικητικῶν δικαστηρίων, τὰ διοικητικά ἀσφαλιστικά δικαστήρια τῆς νεοπαγοῦς νομοθεσίας περὶ κοινωνικῶν ἀσφαλίσεων κλπ.

5. Ὅπερ σήμερον, δυνάμει τῶν πηγῶν τοῦ ἀρθρου 8 § 11-13 τοῦ κωδικοποιητικοῦ τῆς ὀργανικῆς αὐτοῦ νομοθεσίας διατάγματος τῆς 7 Ἰουλίου 1933, ἔχει τὰ ἐξῆς δικαιοδοτικὰ ἔργα: Δικάζει κατὰ πρῶτον καὶ τελευταῖον βαθμὸν ἐπὶ τῆς εὐθύνῃς τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων διὰ πᾶσαν ἐκ δόλου ἢ βραχείας ἀμελείας αὐτῶν ἐπελοῦσαν εἰς τὸ δημόσιον θετικὴν ζημίαν. Ἐκδικάζει κατὰ πρῶτον καὶ τελευταῖον βαθμὸν τὰς ἐγειρομένας—συντάξεις, αἰτινες πράξεις—ἰδίᾳ αἱ συνταξιοδοτικαὶ ἅπασαι—ἐκδίδονται ὑπ' αὐτοῦ τοῦ Ἐλεγκτικοῦ Συνεδρίου, ἀσκοῦντος ἔργον κατ' οὐσίαν διοικητικόν, κατ' ἄλλην αὐτοῦ ἀρμοδιότητα καὶ κατ' ἄλλην «διαδικασίαν». Καὶ τέλος ἐκδικάζει τὰς ἐφέσεις κατὰ τῶν ἀποφάσεων ὀρισμένων πρωτοβαθμίων φορολογικῶν δικαστηρίων, ἀπαριθμουμένων συγκεκριμένως ἐν τῷ νόμῳ. Τὰ τῶν οὐσιαδεσάτων τούτων θεσμῶν ρυθμίζει εἰδικῶς τὸ παρ' ἡμῖν δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν.

6. Περὶ τῆς συστάσεως τοῦ ἀνωτάτου τούτου διοικητικοῦ δικαστηρίου προέβλεψεν ἀρχικῶς τὸ ἀναθεωρηθὲν ἀρθρ. 101 § 3 τοῦ συντάγματος τοῦ 1864/1911. Πρβλ. εἴτα ἀρθρ. 105 § 3 τοῦ συντάγματος τοῦ 1927 καὶ ἀρθρ. 85 τοῦ ἐν ἰσχύϊ συντάγματος. Ὁ ὀργανικὸς τοῦ δικαστηρίου τούτου νόμος 406 τοῦ 1914 [345] ἐτέθη εἰς ἰσχίαν διὰ διατ. τῆς 14 Ἀπριλίου 1929 [145].

7. Ἀρθρ. 82 τοῦ συντάγματος τοῦ 1864/1911. Εἴτα ὄρα ἀρθρ. 102 τοῦ συντάγμ. τοῦ 1927 καὶ ἀρθρ. 83 τοῦ ἰσχύοντος νῦν συντάγματος. Ἰδὲ καὶ νόμ. 3713 τοῦ 1928 [273], ὑποστάντα πλείστας μεταγενεστέρως τροποποιήσεις.

νομικοῦ προσώπου ἐνώπιον τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων⁸. Οἱ δ' ὦν ἐθίγησαν δικαιώματα ἢ καὶ ἀπλᾶ ἔνομα συμφέροντα, ἔστω καὶ μὴ περιουσιακά, ὑπὸ ἐκτελεστῶν πράξεων τῆς διοικήσεως, ἐκδοθεισῶν κατὰ παράβασιν νόμου, δύνανται ἐπιπροσθέτως⁹ νὰ αἰτή-

8. Ἐφ. Κερ. 49 τοῦ 1932, ἐν «Θέμ.» ΜΔ' σελ. 175, ἐφ. Ἀθ. 142 τοῦ 1935, αὐτόθι ΜΣ', σελ. 784, 855 τοῦ 1933, αὐτόθι ΜΕ' σελ. 92, 28 τοῦ 1934, αὐτόθι, σελ. 484, Ἀρ. Π. 290 τοῦ 1934, αὐτόθι σελ. 753, Ἀρ. Π. 323 τοῦ 1933, αὐτόθι ΜΕ', σελ. 606, ἐφ. Κρ. 12 τοῦ 1937, ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομ. Ε', σελ. 29, Ἀρ. Π. 505 τοῦ 1940, ἐν Ἐφ. ἑλλ. καὶ ἄλλοδ. ν.μλ. (Μπαλάνου—Βάλλγηδα) 1942 καὶ περαιτέρω πλουσία νομολογία. Περὶ τῆς παρεμπιπτούσης κρίσεως τῆς νομιμότητος τῆς πράξεως ἢ ἐνεργείας τῆς διοικήσεως ὑπὸ τοῦ πολιτικοῦ δικαστοῦ πρβλ. ν.μλ. ἐν ἐπομ. σ.ημ. Ἰδὲ καὶ Ἡλ. Κυριακοπούλου, Σχέσεις μεταξύ δικαιοσύνης καὶ διοικήσεως, ἐν Ἐφ. ἑλλ. καὶ ἄλλοδ. ν.μλ., 1942, ἰδία σελ. 52, καὶ Μ. Στασινοπούλου, σχόλ. εἰς τὴν Ἀρ. Π. 505 τοῦ 1940, ἐνθ' ἄνωτ.—Συνεπεῖα ὅμως νομίμων πράξεων τῆς διοικήσεως οὐδεμία, ὡς εἰκόσ, ὀφείλεται ἀποζημιώσει εἰς ὀλικῶς βλαβέντας ἰδιώτας : ἐφ. Ἀθ. 142 τοῦ 1935, ἐν «Θέμ.» ΜΣ', σελ. 784, ἐφ. Ἀθ. 28 τοῦ 1934 ἐν «Θέμ.» ΜΕ', σελ. 484, Ἀρ. Π. 290 τοῦ 1934, αὐτόθι σελ. 753, ἐφ. Ἀθ. 1244 τοῦ 1931, ἐν «Θέμ.» ΜΓ', σελ. 417, Ἀρ. Π. 210 τοῦ 1925, αὐτόθι ΛΖ', σελ. 17, Ἀρ. Π. 303 τοῦ 1930 ἐν «Θέμ.» ΜΒ', σελ. 45, ἐφ. Κρ. 48 τοῦ 1934, αὐτόθι ΜΕ', σελ. 741 κλπ.

9. Ἀσχέτως πρὸς τὴν ἀσκησιν αἰτήσεως ἀκυρώσεως, δύναται νὰ ἐγερθῇ ἡ ἐνώπιον τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων ἀγωγή ἀποζημιώσεως, ἐν ἡ περιπτώσει ἐκ τῆς παρανόμου ἐκτελεστῆς πράξεως τῆς διοικήσεως προέκυψε περιουσιακὴ βλάβη ἰδιώτου. Ἡ ἀγωγή αὕτη γενεᾶ διοικητικὴν μὲν διαφοράν, λόγῳ τοῦ ἐξουσιαστικοῦ χαρακτῆρος τῶν δεκτικῶν προσβολῆς δι' αἰτήσεως ἀκυρώσεως πράξεων τῆς διοικήσεως, ἀλλ' ὑπαγομένην εἰς τὴν ἀρμοδιότητα τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων, δυνάμει τῆς γενικῆς διατάξεως τοῦ ἀρθρ. 86 τοῦ συντάγματος, καθ' ἣν αἱ περιουσιακοὶ ἀντικειμένου διοικητικῆς διαφοράς ἐπιλύονται ἐπὶ τοῦ παρόντος ὑπὸ τῶν κοινῶν δικαστηρίων, ἐφ' ὅσον δι' εἰδικῶν νόμων δὲν ὑπῆρχον εἰς τὴν δικαιοδοσίαν διοικητικοῦ τινος δικαστηρίου. Δυνάμει τοῦ νόμου τῆς 4 Μαΐου 1935 [173] αἱ ἐν γένει διοικητικαὶ διαφοραὶ αἱ προκύπτουσαι ἐκ τῆς πρὸς ἀποζημιώσειν εὐθύνης τοῦ κράτους καὶ τῶν ἄλλων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου διὰ τὰς ἐκ τῆς λειτουργίας τῆς διοικήσεως αὐτῶν παρανόμως ἐπιφερομένας περιουσιακὰς βλάβας—ἀνεξαρτήτως τοῦ ἂν γενεσιουργὸς τῶν βλαβῶν τούτων λόγος ἦτο ἐκτελεστὴ πράξις ἢ οἰαδήποτε ἐνέργεια διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν—ὑπῆρχον κατὰ πρῶτον καὶ τελευταῖον βαθμὸν εἰς τὴν δικαιοδοσίαν (τῆς οὐσίας) τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας. Ἄλλ' αἱ διατάξεις τοῦ νόμου τούτου οὐδέποτε ἐτέθησαν εἰς ἐφαρμογὴν, ἅτε μὴ ἐκδοθέντων τῶν ἐν αὐτῷ προβλεπομένων ἐκτελεστικῶν διαταγμάτων. Οὕτω, τὰ πολιτικὰ δικαστήρια παρέμειναν παρ' ἡμῖν μέχρι σήμερον ἀποκλειστικῶς ἀρμόδια πρὸς ἐκδίκασιν τοιούτων ἀγωγῶν ἀποζημιώσεως.

Ἡ ἀγωγή ἀποζημιώσεως δύναται νὰ ἀσκηθῇ ἐνώπιον τοῦ πολιτικοῦ δικαστοῦ πρῶ, μετὰ ἢ συγχρόνως πρὸς τὴν ὑποβολὴν τῆς αἰτήσεως ἀκυρώσεως κατὰ τῆς ζημογόνου ἐκτελεστῆς πράξεως τῆς διοικήσεως—ἐφ' ὅσον, ὡς εἰκόσ, πρόκειται περὶ περιουσιακῆς βλάβης ἐπενεχθείσης ὑπὸ ἐκτελεστῆς πράξεως. Ὁ πολιτικὸς δικαστὴς, ἐφ' ὅσον καθίσταται ἀρμόδιος νὰ λύσῃ νομικὴν διαφοράν, νὰ ἀνορθώσῃ προσβληθὲν δικαίωμα τοῦ ἰδιώτου, δύναται καὶ ὀφείλει νὰ κρίνῃ παρεμπιπτόντως (examinare) καὶ τὸ ζήτημα τῆς νομιμότητος τῆς ζημογόνου ἐκτελεστῆς πράξεως τῆς διοικήσεως—δοθέντος ὅτι ὁ ἰδιώτης ἀκριβῶς ἐπὶ τῆς προβαλλομένης παρανομίας τῆς πράξεως ταύτης βραβύει τὴν πρὸς ἀποζημίωσιν ἀπαίτησιν αὐτοῦ, ὅτι δηλαδὴ ἡ ἔρευνα τῆς νομιμότητος τῆς πράξεως ἀποτελεῖ ἀπαραίτητον προηγούμενον πρὸς λύσιν τοῦ ζητήματος τῆς ὀφειλῆς ἀποζημιώσεως—δὲν δύναται ὅμως καὶ νὰ ἀπαγγεῖλῃ τὸ ἀνίσχυρον τῆς διοικητικῆς πράξεως (pronuntiare), νὰ ὀίξῃ ἐν γένει τὸ κύρος αὐτῆς. Τὸ ζήτημα τοῦτο δὲν εἶναι ἐντὸς τῶν ὁρίων τῆς δικαιοδοσίας τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων. Πρβλ. τὰς ἄνωτ. ἐν σ.ημ. 8 ἀναφερομένας ἀποφάσεις τῶν δικαστηρίων. Ἰδὲ καὶ τὴν παλαιότεραν ἐφ. Ἀθ. 183 τοῦ 1917 ἐν «Θέμ.» ΚΗ', σελ. 490 : ἡμῶν ἀποζή-

μίσεισι δύναται νὰ ζητηθῆ διὰ τὴν παράνομον ἄρνησιν τῆς παροχῆς ἀδείας οἰκοδομῆς, οὐχὶ δὲ καὶ καταδικῆ τοῦ δημοσίου ὅπως ἀπαύση διαταράττον τὴν νομίην» διὰ τῆς ἐξακολουθήσεως τῆς ἀρνήσεως, διότι τὸ νὰ υποχρεωθῆ ἡ διοικητικὴ ἀρχὴ ὑπὸ τοῦ δικαστηρίου εἰς χορήγησιν τῆς ἀδείας ἀντίκειται εἰς τὴν πολ. δικον. (ἄρθρ. 3), ἀπαγορεύουσαν τὴν ἐπέμβασιν τῶν δικαστῶν εἰς τὰ ἔργα τῆς διοικήσεως». Ἐπὶ πᾶσιν ἰδὲ Σ.τ.Ε. 1070 τοῦ 1936.

Ἐν τῇ πρακτικῇ ἐντοῦσι προηγεῖται πάντοτε σχεδὸν ἡ ἄσκησις καὶ ἡ ἐκδικασίς τῆς ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας αἰτήσεως ἀκυρώσεως καὶ ἔπειτα ἡ ὑποβολὴ καὶ ἡ ἐκδικασίς τῆς ἀγωγῆς ἀποζημιώσεως. Τοῦτο δὲ διότι καὶ ἡ προθεσμία τῆς ἀσκήσεως τῆς αἰτήσεως ἀκυρώσεως εἶναι βραχεῖα καὶ ἡ ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας διαδικασία εἶναι ἀπλουτέρα καὶ ἥττον δαπανηρά. Ἄν ἡ αἴτησις ἀκυρώσεως ἀπορριφθῆ ὡς ἀβάσιμος κατ' οὐσίαν, ἤθελεν ἀποτελέσει μακτισοπониάν ἡ ἐνώπιον τῶν τακτικῶν δικαστηρίων ἐπιδιωχῆς ἀποζημιώσεως, διότι βάσειν τῆς πρὸς ἀποζημιώσιν ἀπαιτήσεως μόνῃ ἡ παρανομία τῆς πράξεως ὅλ' ἦτο δυνατόν νὰ ἀποτελέσῃ, διὰ δὲ τῆς ἀπορριπτικῆς κατ' οὐσίαν ἀποφάσεως τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας δημιουργεῖται δεδικασμένον ἐν σχέσει πρὸς τὸ ζήτημα τῆς νομιμότητος τῆς πράξεως, ἰσχύον καὶ διὰ τὸν πολιτικὸν δικαστῆν, δυνάμει τοῦ ἄρθρου 3, ἐν τέλει, τοῦ νόμου 5468 τοῦ 1932 [156]. Ἄν τούναντιον ἡ αἴτησις ἀκυρώσεως γίνῃ δεκτὴ, τὰ μὲν ἔνομα ἀποτελέσματα τῆς πράξεως ἀνατρέπονται εὐθέως διὰ τῆς ἀκυρωτικῆς ἀποφάσεως τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἡ δὲ κρίσις τοῦ ἀνωτάτου τούτου δικαστηρίου περὶ τῆς παρανομίας τῆς ἐκτελεστῆς πράξεως ἔκτελεσι ἐπίσης δυνάμει τῆς αὐτῆς ὡς ἄνω διατάξεως δεδικασμένον διὰ τὸν πολιτικὸν δικαστῆν, ὅστις ἤθελεν ἐνδεχομένως ἐπιληθῆ ἀγωγῆς περὶ ἀποζημιώσεως διὰ τὰς τυχόν εἰς τὸν ἰδιώτην προσγενομένας ἐκ τῆς πράξεως περιουσιακὰς βλάβας, ἐφ' ὅσον χρόνον ἡ πράξις αὕτη ἰσχυσε. Ὁ πολιτικὸς δικαστῆς θέλει πραιτέρω κατ' ἴδιον κρίσιν ἀποφανθῆ ἐπὶ τοῦ γεγονότος τῆς τυχόν ὑπάρξεως περιουσιακῆς βλάβης ἐξ αἰτίας τῆς διοικητικῆς πράξεως, ἐν καταφατικῇ δὲ περιπτώσει καὶ ἐπὶ τῆς ἐκτάσεως αὐτῆς.

Πρὸ τῆς εἰσαγωγῆς τοῦ θεσμοῦ τῆς αἰτήσεως ἀκυρώσεως παρ' ἡμῖν, ἡ ἐνώπιον τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων ἀγωγὴ ἀποζημιώσεως ἀπέτελε τὴν μόνην δικαστηρικὴν ἔνομον προστασίαν τῶν ἰδιωτῶν κατὰ τῶν τυχόν παρανόμων ἐκτελεστῶν πράξεων τῆς διοικήσεως. Αἱ ἐκ τῶν παρανόμων πράξεων καὶ παραλείψεων τῆς διοικήσεως προσγενομένοι εἰς τοὺς ἰδιώτας περιουσιακαὶ βλάβαι ἦτο δυνατόν οὕτω πως διὰ τῆς ὁδοῦ τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων νὰ ἀνορθωθῶσι. Ἡ ἰσχὺς ἡμῶς τῆς διοικητικῆς πράξεως ἢ παραλείψεως παρέμενον ἄθικτος. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, οἱ ἐκ τοῦ συναγωνισμοῦ παρανόμως λειτουργοῦντος ἐν τινι πάλει φαρμακείου ζημιούμενοι παλαιότεροι φαρμακοποιοὶ τῆς πόλεως ἠδύνατο μὲν νὰ ἀποζημιωθῶσι διὰ τῆς ὁδοῦ τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων διὰ τὸ διαφυγόν κέρδος αὐτῶν ἐκ τῆς παρανόμου λειτουργίας τοῦ νέου φαρμακείου, ἀλλ' οὐχ ἤττον τὸ τελευταῖον τοῦτο ἐξηκολούθει λειτουργοῦν. Οὐδὲν ἔπιῃρχε δικαστήριον ἀρμόδιον ὅπως ἀπαγγεῖλῃ τὴν ἀκυρότητα τῆς ἀδείας λειτουργίας αὐτοῦ. Ἄσπύτως, ὁ πτυχιούχος τῆς νομικῆς, ὁ κεκτημένος τὰ νόμιμα προσόντα ὅπως διορισθῆ δικηγόρος, ἠδύνατο μὲν νὰ ἀποζημιωθῆ διὰ τῆς ὁδοῦ τῶν κοινῶν δικαστηρίων διὰ τὸ τυχόν ἀποδεικνυόμενον διαφυγόν κέρδος αὐτοῦ συνετεῖα παρανόμου ἀπορρίψεως τῆς περὶ διορισμοῦ αὐτοῦ αἰτήσεως ὑπὸ τοῦ ὑπουργείου τῆς δικαιοσύνης, πάντως ἡμῶς οὐδεμίαν ἀπόφασιν δικαστηρίου ἦτο δυνατόν νὰ ἀπαγγεῖλῃ τὴν ὑποχρέωσιν τοῦ ὑπουργοῦ ὅπως προκαλέσῃ τὸ διάταγμα τοῦ διορισμοῦ. Πρβλ. καὶ τὴν ἀνωτ. ἐν ἐφ. Ἄθ. 183 τοῦ 1917, ἐν «Θέμ.» ΚΗ' σελ. 490, περίπτωσιν.

Νῦν ἡ ἔνομος προστασία τῆς διοικητικῆς δικαιοσύνης βαίνει παραλλήλως πρὸς τὴν τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων. Ἡ ἀγωγὴ ἀποζημιώσεως διὰ τὰς ἐκ τῆς παρανόμου ἐκτελεστῆς πράξεως προσγενομένας τυχόν εἰς τὸν ἰδιώτην περιουσιακὰς βλάβας, καίπερ ἀσκούμένη ἐνώπιον δικαστηρίου, δὲν θεωρεῖται ὡς «παράλληλος προσφυγῆ» καλύουσα τὸ τυπικὸν παραδεκτὸν αἰτήσεως ἀκυρώσεως ὑποβαλλομένης κατὰ τῆς ἐν λόγῳ πράξεως ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας. Τοῦτο ὀρίζεται ἐν αὐτῷ τῷ ὄργανικῷ τοῦ ἀνωτάτου δικα-

τὴν ἀκύρωσιν τῶν πράξεων τούτων παρὰ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας¹⁰, πλὴν ἂν τὸ ἰσχύον δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν ἔξη καθιερώσει κατὰ τιναν τῶν ὡς εἰρηται πράξεων ἀγωγὴν ἐνώπιον ἑτέρου δικαστηρίου¹¹, ὅπερ, σημειωτέον, καθίσταται εἰς τὴν περιπτώσιν ταύτην ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἀρμόδιον οὐχὶ πρὸς ἀπλήν ἀκύρωσιν τῆς παρανόμου διοικητικῆς πράξεως, ὡς τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας, ἀλλὰ καὶ πρὸς ἀναμόρφωσιν ταύτης ἐπὶ τὸ νόμιμον, ὡς φέρ' εἶπεν τὰ ποικιλώνυμα διοικητικὰ δικαστήρια τῆς ἀμέσου φορολογίας, ἅτινα δύνανται οὐ μόνον νὰ αἰρῶσι παρανόμους πράξεις φορολογικῶν ἐγγραφῶν, ἀλλὰ καὶ νὰ τροποποιῶσι ταύτας, οὕτως ὥστε νὰ καθίστανται σύμφωνα πρὸς τὸν νόμον. Τέλος, κατὰ τῶν τηλεσιδίκων ἀποφάσεων τῶν πλείστων διοικητικῶν δικαστηρίων ἔχει καθιερωθῆ ὑπὸ τοῦ κοινοῦ νομοθέτου, συμφώνως πρὸς συναφῆ διάταξιν τοῦ συντάγμα-

στηρίου νόμου 3713 τοῦ 1928, ἀρθρ. 46 § 2. Καὶ εἰκότως, διότι ὡς ἀπαράλληλοι προσφυγαὶ λογίζονται αἱ κατ' αὐτῶν τούτων τῶν ἐκτελεστῶν πράξεων ἀγωγαὶ ἐνώπιον πολιτικῶν ἢ διοικητικῶν δικαστηρίων, ἐν τῇ δικαιοδοσίᾳ τῶν ὑποίων περιλαμβάνεται καὶ αὐτὴ ἢ ἀνατροπὴ τῶν ἐνόμων τῆς πράξεως ἀποτελεσμάτων, ἐν ἣ περιπτώσει ἤθελεν ἢ σχετικῇ ἀγωγῇ κριθῆ βάσιμος (πρβλ. κατωτ. σημ. 11), ἐνῶ ἢ ἐπὶ τῆς ἀγωγῆς ἀποζημιώσεως ἐκδομένη ἀπόφασις τοῦ πολιτικοῦ δικαστηρίου, δεχομένη τυχὸν τὴν ἀγωγὴν, δὲν δύναται οὐχ ἤττον νὰ θίξῃ τὴν ἰσχὴν τῆς πράξεως.

10. Νόμ. 3713 τοῦ 1928, ἀρθρ. 46 ἐπ.

11. Ἄρθρ. 46 § 1 : «... τῶν μὴ ὑποκειμένων εἰς ἕτερον τι ἐνδίκον μέσου διὰ τῆς διοικητικῆς ἢ τῆς δικαστικῆς ὁδοῦ», δηλαδὴ «διὰ τῆς ὁδοῦ τῶν διοικητικῶν ἢ τῶν τακτικῶν δικαστηρίων». Ὁ ἐν τῷ νόμῳ ὅρος «διὰ τῆς διοικητικῆς ὁδοῦ» ἀποτελεῖ ἀκυρολεξίαν, δύναται δ' εὐχερέστετα νὰ παράσχη τὴν ἐντύπωσιν ὅτι καὶ ἀπλάι τυπικαὶ (ἐνδικοφανεῖς) διοικητικαὶ προσφυγαὶ, εἰδικῶς δηλαδὴ ὑπὸ τοῦ νόμου προβλεπόμεναι ἐνώπιον ἱεραρχικῶς προϊσταμένης ἀρχῆς—τασσομένης ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον καὶ ὠρισμένης πρὸς ἄσκησιν αὐτῶν προθεσμίας ἢ ἄλλων τύπων—θεωροῦνται ὡς ἀπαράλληλοι προσφυγαὶ, κωλύουσαι τὴν ἄσκησιν αἰτήσεως ἀκυρώσεως. Τοῦτο δὲν εἶναι ἀκριβές : Σ.τ.Ε. 24 τοῦ 1932, 553, 1400 τοῦ 1934, 519, 886 τοῦ 1935 κλπ. Μόναί αἱ ἐνώπιον δικαστηρίων—πολιτικῶν ἢ διοικητικῶν—ἀγωγαὶ, αἱ κατὰ τῆς πράξεως στρεφόμεναι καὶ δυνάμεναι νὰ ἔχωσιν ὡς συνέπειαν, ἐν περιπτώσει παραδοχῆς αὐτῶν, τὴν ἀνατροπὴν τῶν ἐνόμων ἀποτελεσμάτων τῆς πράξεως, τὴν ὀλοσχερῆ δηλαδὴ νομικὴν ἐξαφάνισιν αὐτῆς, ἀποτελοῦσι κατ' ἀκολουθίαν τῆς ἀπλῆς αὐτῶν θεσπίσεως «παράλληλους προσφυγάς».

Ἡ φράσις «διὰ τῆς διοικητικῆς ὁδοῦ» ἐτέθη ἐν τῷ νόμῳ, ἀποδοθείσης, οὐχὶ ὀρθῶς, κατὰ λέξιν τῆς γαλλικῆς ἐκφράσεως «par voie administrative», ἐν τῇ ἐννοίᾳ τῆς ὑποίας περιλαμβάνεται καὶ ἢ ἐνώπιον τῶν «διοικητικῶν δικαστηρίων» «ὁδός», δοθέντος ὅτι ἐν Γαλλίᾳ τὰ «διοικητικὰ δικαστήρια» (juridictions administratives) θεωροῦνται ὡς ἐντεταγμένα εἰς τὴν «διοίκησιν», ὑπὸ τὴν ὀργανικὴν τῆς λέξεως ταύτης ἐννοίαν, ἐν μιᾷ λέξει λογίζονται ὡς ὄργανα διοικητικά.

12. Ἐἴτε, ὡς εἰρηται, πολιτικοῦ ἔτε διοικητικοῦ. Πρβλ. ἡμετέρας προσθήκας, ἐν ὑποσημειώσεσιν, ἐν μεταφρ. Hauriou, Σύστ. διοικ. δικ. κλπ., τόμ. α', σελ. 577—580. Εἰς πολλὰς περιπτώσεις πολιτικοῦ δικαστοῦ τὰσσονται δυνάμει ἐδικῶν νομοθετικῶν διατάξεων ὅπως ἀκυρῶσιν ἢ καὶ ἀναμορφῶσιν ἐπὶ τὸ νόμιμον πράξεις τῆς ἐνεργουῦ διοικησεως, προσβαλλομένης ἐνώπιον αὐτῶν ὑπὸ παντὸς ἔχοντος ἐνομον συμφέρον ἰδιώτου. Πράκειται τότε περὶ διοικητικῶν διαφορῶν τῆς οὐσίας, εἰδικῶς ὑπὸ τῆς νομοθεσίας ἀνατεθειμένων εἰς πολιτικούς δικαστάς. Διότι ναὶ μὲν μόναι αἱ περιουσιακῶν ἀντικείμενον ἔχουσαι διοικητικὰ διαφορὰ ἐπιλύονται ὑπὸ τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων δυνάμει τῆς γενικῆς διατάξεως τοῦ ἀρθρου 86 τοῦ συντάγματος — πλὴν ἂν εἰδικὸν νόμον ὑπῆγαγον τινας τούτων εἰς τὴν δικαιοδοσίαν ἰδίων διοικητικῶν δικαστηρίων — ἀλλὰ τοῦτο δὲν σημαίνει βεβαίως ὅτι ἀδύνατε ὁ κοινὸς νομοθέτης νὰ ὑπαγάγῃ δι' εἰδικῶν αὐτοῦ διατάξεων εἰς τὴν δικαιοδοσίαν πολιτικῶν δικαστῶν διοικητικὰς διαφορὰς μὴ ἔχουσας περιουσιακῶν ἀντικείμενον.

τος¹³, τὸ ἔνδικον μέσον τῆς αἰτήσεως ἀναίρέσεως ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἀποσκοποῦν εἰς τὸν ἔλεγχον νομιμότητος καὶ τῶν τοιοῦτων δικαστικῶν ἀποφάσεων. Περαιτέρω ὁμως ἐκθεσις τῶν θεσμῶν τούτων, ἐχόντων τωρὸντι σπουδαιότητα θεωρητικὴν καὶ πρακτικὴν σημασίαν ἐν τῷ παρ' ἡμῖν δημοσίῳ δικαίῳ, θὰ ἦτο ἐκτός τοῦ προκειμένου θέματος, ὡς ἀνήκουσα εἰς τὴν ἔρευναν τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν.

Ἀνεξαρτήτως ἄλλως τε τῶν ἐκτεθέντων, εἶναι ἄξιος ἰδίας ἐξάσεως ὁ κατὰ τὸ ἡμέτερον δημόσιον δίκαιον ἀποκλεισμός τῶν ἀρχῶν τῆς διοικήσεως ἀπὸ παντός δικαιοδοτικοῦ ἔργου. Ποινικὴν δικαιοσύνην δὲ δύνανται, ὡς εἴρηται, κατὰ τὸ παρ' ἡμῖν σύνταγμα νὰ ἀσκήσωσιν οὕτε διοικητικά ἀρχαί—εἰμὴ ἐπὶ τινῶν ὀλιγαριθμῶν περιπτώσεων πταιματικῶν παραβάσεων—οὔτε διοικητικά δικαστήρια, ἀλλὰ μόνον τακτικοὶ ποινικοὶ δικασταὶ¹⁴. Ἐπίλυσις δὲ διαφορῶν μετὰ δυνάμειος δεδικασμένου δὲν δύναται κατὰ τὸ παρ' ἡμῖν σύνταγμα νὰ γίνῃ εἰμὴ προκειμένου μὲν περὶ διαφορῶν διοικητικῶν, εἴτε ὑπὸ πολιτικῶν—προσωρινῶς, μέχρι τῆς συστάσεως τῶν κατὰ τὸ ἄρθρ. 82 τακτικῶν διοικητικῶν δικαστηρίων—εἴτε ὑπὸ διοικητικῶν δικαστηρίων¹⁵, οὐδέποτε δ' ὑπὸ ἀρχῶν τῆς ἐνεργοῦς διοικήσεως, προκειμένου δὲ

13. Ἄρθρ. 105 § 2 τοῦ συντάγματος τοῦ 1927 (διατηρηθὲν ἐν ἰσχύϊ μέχρι τοῦ 1951 δυνάμει τῆς Ζ' συντακτ. πράξεως τῆς 28 Ὀκτωβρ. 1935) καὶ ἄρθρ. 42 τοῦ νόμου 3713 τοῦ 1928 (ὡς διετυπώθη ἐν ἄρθρῳ 1 τοῦ νόμου 4210 καὶ ἐτροποποιήθη ἐν ἄρθρῳ 9 τοῦ νόμου 4986). Ὁ θεσμός οὗτος τῆς αἰτήσεως ἀναίρέσεως δὲν ἦτο ἀμέσως ἐκ τοῦ συντάγματος ἐφαρμοστέος. Ἡ εἰδικὴ διὰ νόμου ρύθμισις αὐτοῦ ἦτο ἀπαραίτητος ἵνα τεθῇ εἰς ἰσχύϊ. Ὅρα ἀνωτ. ἐν § 9 δ, σημ. 29, τὴν ἐπὶ τοῦ ζητήματος τούτου νομολογίαν τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας. Ἄλλως θὰ ἔχη τὸ ζήτημα (ἄρθρ. 83 § 1, ἐδ. δ', τοῦ συντάγματος) μετὰ τὴν ἐναρξιν τῆς λειτουργίας τῶν κατὰ τὸ ἄρθρ. 82 τακτικῶν διοικητικῶν δικαστηρίων.

14. Ὅρα ἀνωτ. ἐν § 9 δ.

15. Περὶ τῆς καταλλήλότητος τῶν πολιτικῶν ἢ ἀντιθέτως τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων πρὸς ἐπίλυσιν διοικητικῶν διαφορῶν πλεῖσταί ἐγένοντο ἐν τῇ θεωρίᾳ συζητήσεις. Τὰ πλεονεκτήματα τῆς ὑπὸ ἰδίων διοικητικῶν δικαστηρίων ἐκδικάσεως τῶν διοικητικῶν διαφορῶν κατέστησαν ἐν τούτοις ἀναμφίβολα. Τὰς τοιαύτας de lege ferenda ἀπόψεις ἐκθέτει ἡ θεωρία τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν.

Ἀπὸ τῆς πλευρᾶς τοῦ νεμμένου παρ' ἡμῖν δικαίου, ὁ κύκλος τῆς δικαιοδοσίας τῶν πολιτικῶν καὶ τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων ἐξετέθη ἀνωτ. ἐν § 9, σημ. 23 καὶ 30. Ἐν ἡ περιπτώσει διοικητικῶν δικαστηρίων κατέστησαν ὑπὸ τῆς νομοθεσίας ἀρμόδια ὅπως ἐπιλύωσι—μετὰ δυνάμειος, ὡς εἰκόσ, δεδικασμένου—διοικητικὰς διαφοράς, εἰναὶ πρόδηλον ὅτι δὲν δύναται νὰ ἀσκηθῇ παραδεικτικῶς ἀγωγή (ἢ «προσφυγή») κατὰ τῆς οὐκείας διοικητικῆς πράξεως ἢ «ἐνστάσις» κατ' αὐτῆς) ἐνώπιον τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων ἐν σχέσει πρὸς τὸ αὐτὸ ἀντικείμενον διαφορᾶς. Τοιαύτην τινὰ ἀγωγὴν ἤθελεν ἀπορρίψει ὡς ἀπαράδεκτον τὸ πολιτικὸν δικαστήριον, ἔπερ ἀφ' ἐτέρου οὐδέποτε ἐλέγχει τὴν νομιμότητα τῶν ἀποφάσεων τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων ἐπὶ θεμάτων τῆς ἀρμοδιότητος τῶν τελευταίων τούτων: Ἄρ. Π. 612 τοῦ 1903, ἐν «Θέμ.» ΙΕ' σελ. 329, Ἄρ. Π. 380 τοῦ 1933, αὐτόθι ΜΔ', σελ. 753, Ἄρ. Π. 17 τοῦ 1933, αὐτόθι σελ. 158, ἐφ. Κερκ. 49 τοῦ 1932, αὐτόθι ΜΔ', σελ. 175.

Ἐν τούτοις, ὑπάρχουσι ὁρισμέναι τινὲς κατηγορίαι διοικητικῶν διαφορῶν, εἴτε περιοριστικοῦ ἀντικειμένου εἴτε μὴ, αἵτινες, παρὰ τὴν σχετικὴν γενικὴν ρήτραν τοῦ ἄρθρου 86 τοῦ συντάγματος, δὲν δύναται νὰ ὑπαχθῶσι διὰ νόμου εἰς διοικητικὰ δικαστήρια, διότι δυνάμει ἐτέρων εἰδικῶν διατάξεων τοῦ συντάγματος καθίσταται ἀποκλειστικῶς ἀρμόδια πρὸς ἐπίλυσιν αὐτῶν ἡ πολιτικὴ δικαιοσύνη. Τοιαῦται εἶναι αἱ ἐξ ἀναγκαστικῶν ἀπαλλοτριώσεων διαφοραί, αἱ σπρεφόμεναι περὶ τὸ ποσὸν τῆς καταβλητέας εἰς τὸν ἰδιοκτήτην ἀποζημιώσεως, αἵτινες κατὰ τὸ ἄρθρ. 17 τοῦ συντάγματος ἐπιλύονται πάντοτε ὑπὸ πολιτικοῦ δικαστοῦ. Ἴι ἐν τῷ ἄρθρῳ τούτῳ φράσις «τακτικῶν δικαστηρίων» νοεῖ τὰ πολιτικὰ μόνον δικαστήρια, οὐχὶ δὲ καὶ τὰ κατὰ τὸ ἄρθρ. 82 τακτικὰ διοικητικὰ δικαστήρια. Ἄλλως τε καὶ ἡ πρὸ τοῦ 1952 διατύπωσις τῆς διατάξεως καὶ ἡ ἐν αὐτῇ ἐκφρασις «διὰ τῆς δικαστικῆς

περί διαφορῶν ἰδιωτικῶν, μόνον ὑπὸ πολιτικῶν δικαστηρίων, οὐδέποτε δ' ὑπὸ δικαστηρίων διοικητικῶν, οὐδέ, κατὰ μείζονα λόγον, ὑπὸ ἀρχῶν τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως. Τοιαῦται συνταγματικῶς καταχωροῦνται ἐγγυήσεις δὲν ἰσχύουσιν ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον παρ' ἄλλοδαποῖς, ἐνθα δὲν γίνεται ὀργανικὴ διάκρισις μεταξύ διοικητικῶν ἀρχῶν καὶ διοικητικῶν δικαστηρίων καὶ ἐνθα ὑφίσταται μὲν ἱκανὸς ἀριθμὸς διοικητικῶν δικαστηρίων ἐκδικαζόντων προσφυγὰς ἰδιωτῶν κατὰ πράξεων καὶ ἐνεργειῶν τῆς διοικήσεως, ἀλλ' ὁ κοινὸς νομοθέτης δύναται ἐλευθέρως νὰ ἀναθέσῃ καὶ εἰς ἀρχὰς τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως οὐ μόνον τὴν ἐπίλυσιν διοικητικῶν διαφορῶν, ἀλλὰ καὶ τὴν ἀσκήσιν ποινικῆς καὶ πολιτικῆς αὐτόχρημα δικαιοσύνης¹⁶.

ὁδοῦ», ἀποτελοῦσα ἀπόδοσιν τοῦ ξένου ἔρου «par voie judiciaire», ἐννοεῖ ὡσαύτως τὰ αἰκινὰ μόνον δικαστήρια, οὐχὶ δὲ καὶ τὰ διοικητικά. Ἐπίσης αἱ ἐκλογικαὶ διαφοραὶ, αἱ ἀναφυόμεναι ἐκ τῆς διενεργείας ἐκλογῶν βουλευτικῶν, δὲν εἶναι δυνατὸν νὰ ὑπαχθῶσιν ὑπὸ τὴν κρίσιν οὐδὴποτε ἄλλου δικαστηρίου, διότι τὸ ἄρθρον 73 τοῦ συντάγματος καθιστᾷ ἀρμόδιον πρὸς ἐπίλυσιν αὐτῶν ἴδιον δικαστήριον ἐξ ἀνωτάτων ἰσοβίων δικαστῶν.

Περὶ τοῦ ἐπιτρεπτοῦ τῆς διὰ νόμου ἀναθέσεως διοικητικῶν διαφορῶν εἰς τὴν δικαιοδοσίαν πολιτικῶν δικαστηρίων πρβλ. ἄνωτ. ἐν σημ. 12. Ἡ τοιαύτη ἀνάθεσις δὲν ὀκ εἶναι ἐφεξῆς ἐφικτὴ, ἂν ποτε ὑλοκληρωθῇ ὁ ἐν ἄρθρῳ 82 τοῦ συντάγματος προβλεπόμενος θεσμὸς τακτικῶν διοικητικῶν δικαστηρίων ἐχόντων γενικὴν ἐπὶ διοικητικῶν διαφορῶν δικαιοδοσίαν.

16. Ὡς ἀνέθεσεν ἐν Γαλλίᾳ ὁ νομοθέτης εἰς τὰ «διοικητικὰ δικαστήρια τῶν νομῶν» (τὰ conseils de préfecture) τὴν ἐπιβολὴν ποινῶν ἐπὶ πταισματικῶν παραβάσεων τῆς «μεγάλης ὁδονομίας» (grande voirie), δηλαδὴ, ὡς ὀκ ἐλέγμεν παρ' ἡμῶν, ἐπὶ πταισμάτων συναφῶν πρὸς τὴν καλὴν συντήρησιν τῶν ἐθνικῶν ἰδίᾳ ὁδῶν. Πρβλ. νόμ. τῆς 28 πλυν. ἔτους VIII, ἄρθρ. 4, καὶ νόμ. τῆς 29 Ιουλ. ἔτους X. Ἡ ποινικὴ αὕτη δικαιοδοσία δικαστηρίων διοικητικῶν διτηρήθη κατ' ἀρχὴν καὶ μετὰ τὰ μεταρρυθμιστικὰ τῆς ὀργανώσεως αὐτῶν νομοθετικὰ διατάγματα τοῦ 1926. Ἐξήρῃθησαν αὐτῆς διὰ τοῦ διατ. τῆς 28 Δεκεμβρίου 1926 τὰ πταίσματα τὰ συναφῆ πρὸς τὴν ὁδονομίαν ὀρισμένων κατηγοριῶν ὁδῶν. Ἐπίσης πλεῖστα ἀρχαὶ τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως τάσσονται κατὰ τὴν γαλλικὴν νομοθεσίαν πρὸς ἐκδικασιν διοικητικῶν διαφορῶν.

Ἐν Γερμανίᾳ πρβλ. τὴν § 13 τοῦ ὀργανισμοῦ τῶν δικαστηρίων τῆς ἐπικρατείας (Reichsgerichtsverfassungsgesetz): «Εἰς τὰ τακτικὰ δικαστήρια ὑπάγονται πᾶσαι αἱ ἀστικαὶ διαφοραὶ καὶ ποινικαὶ ὑποθέσεις, δι' ἃς εἴτε δὲν ἔχει ὀρισθῆ ἡ ἀρμοδιότης διοικητικῶν ἀρχῶν ἢ διοικητικῶν δικαστηρίων εἴτε δὲν ἔχουσι συσταθῆ ὑπὸ τῆς νομοθεσίας τῆς γερμανικῆς ἐπικρατείας ἰδιαίτερα δικαστήρια ἢ δὲν ἔχει ἐπιτραπῆ παρὰ ταύτης ἡ σύστασις ἰδιαίτερον δικαστηρίων». «Ορα καὶ Otto Mayer, Deuts. VerwR., τόμ. α', 1924, σελ. 173-176. Συμφώνως πρὸς τὴν διάταξιν ταύτην, ἡ νομοθεσία τῆς ἐπικρατείας ἔχει ἀναθέσει πλείστας πολιτικὰς διαφορὰς εἰς διοικητικὰ δικαστήρια ἢ καὶ εἰς διοικητικὰς ἀρχὰς. Τοιαύτην τινὰ ἀρμοδιότητα ἔχει καὶ ἡ νομοθεσία τῶν χωρῶν, ἐφ' ὅσον πρόκειται περὶ πολιτικῶν διαφορῶν μὴ ὑπαχθεισῶν δι' εἰδικῶν διατάξεων τῆς νομοθεσίας τῆς ἐπικρατείας εἰς τὴν δικαιοδοσίαν τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων. Τὴν ὑπὸ τῆς νομοθεσίας τῶν χωρῶν ἐλευθέραν ἐπέκτασιν τῆς δικαιοδοσίας τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν ἐπὶ ὑποθέσεων ποινικῶν περιόρισεν ἐν τούτοις μεταγενεστέρᾳ τροποποιήσις τῆς ποινικῆς δικονομίας τῆς ἐπικρατείας. Πρὸ τοῦ 1924, δυνάμει τῶν ἀρθρῶν 453 ἐπ. τῆς δικονομίας ταύτης (Reichsstrafprozessordnung) καὶ δυνάμει τῆς ρηθείσης διατάξεως τῆς § 13 τοῦ ὀργανισμοῦ τῶν δικαστηρίων, οἰαιδήποτε ποινικαὶ ὑποθέσεις ἦτο δυνατόν νὰ ἀνατεθῶσιν ὑπὸ τῆς νομοθεσίας τῶν χωρῶν εἰς οἰασδήποτε διοικητικὰς ἀρχὰς. Ἀλλὰ διὰ τοῦ νόμου τῆς ἐπικρατείας τῆς 22 Μαρτίου 1924, τὰ ἄρθρα 413 καὶ 419 τῆς ποινικῆς δικονομίας διετυπώθησαν εἰς τρόπον ὥστε εἰς ἀστυνομικὰς καὶ φορολογικὰς μόνον ἀρχὰς δύναται ἔκτοτε νὰ ἀνατεθῇ ὑπὸ τῆς νομοθεσίας τῶν χωρῶν ἐπι-

§ 19. Προάσπις τῶν ιδιωτῶν κατὰ τῶν παρανομιῶν τῆς διοικήσεως ἐν ταῖς χῶραις τοῦ «ἐνιαίου δικαίου».—Ὁὰ ἡδύνατο κατ' ἀκολουθίαν τῶν ἐκτεθέντων νὰ ὑποληφθῇ ὅτι ἡ ἀνάπτυξις τοῦ νεωτέρου διοικητικοῦ δικαίου καὶ ἰδίᾳ τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν καὶ ἡ κατὰ συνέπειαν τούτων ἐπικράτησις τῆς γνωστῆς ἐν τῇ ἡπειρωτικῇ Εὐρώπῃ ἐννοίας τῆς «δικαιοκρατουμένης πολιτείας», ἀποτελοῦσι τὰς μόνας δυνατὰς προϋποθέσεις τῆς προασπίσεως τῶν ιδιωτῶν κατὰ τῶν παραβάσεων νόμου τῶν διοικητικῶν ὀργάνων.

Ὑπάρχουσι ἐντούτοις χῶραι, ἰδίᾳ αἱ ἀγγλοσαξωνικαί, ἐν αἷς οὔτε διοικητικὸν δίκαιον ὑφίσταται, ὅφ' ἦν τοῦλάχιστον ἐννοίαν ἐκλαμβάνομεν αὐτό, οὔτε δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν, ἀλλ' ἐντοσοῦτοφ οἱ ἰδιῶται ἀπολαλοῦσι πλήρῃ ἐγγυήσεων κατὰ τῶν παρανόμων ἐνεργειῶν τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν. Εἰς τὰς χῶρας ταύτας ἡ παραφυλακὴ τῆς νομιμότητος ἐν τῇ δράσει τῆς διοικήσεως εἶναι ἐμπεπιστευμένη εἰς τὰ κοινὰ (πολιτικά) δικαστήρια.

Ἐν Ἀγγλίᾳ καὶ ἐν ταῖς Ἠνωμέναις Πολιτεῖαις τῆς βορείου Ἀμερικῆς δὲν ἔχει ἐπικρατήσει, ὅφ' ἦν σημασίαν εἶναι παρ' ἡμῖν παραδεδεγμένη, ἡ διαστολή μεταξὺ τοῦ δημοσίου—ἰδίᾳ τοῦ διοικητικοῦ—καὶ τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου. Ἐκεῖ ὑφίσταται, κυρίως εἰπεῖν, ἐνιαῖον δίκαιον, διέπον οὐ μόνους τοὺς ἰδιώτας, ἀλλὰ καὶ τὰς ἐνεργείας τῶν δημοσίων ἀρχῶν. Δὲν ἰσχύει ἐπίσης ἐν Ἀγγλίᾳ ὁ ἐν τῇ ἡπειρωτικῇ Εὐρώπῃ ἐπικρατήσας κανὼν, ὅτι τὰ κοινὰ δικαστήρια δὲν δύνανται νὰ ἐπεμβαίνωσιν εἰς τὸ ἔργον τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν. Τὰ πολιτικά δικαστήρια δύνανται ἐκεῖ νὰ ἀπευθύνωσι πρὸς τὰ διοικητικὰ ὅργανα διαταγὰς, ἀπαγορεύσεις κλπ. καὶ λογίζονται ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τοῦ κύκλου τῆς ἀρμοδιότητος αὐτῶν ὡς οἰοεὶ προϊστάμενοι τῶν διοικητικῶν ὀργάνων ἀρχαί, διότι πράγματι ὑφίσταται ὑπηρεσιακὴ ἐξάρτησις τῶν τελευταίων τούτων ἀπὸ τῶν δικαστηρίων. Δι' οἰκνδήποτε δὲ μεταξὺ ἰδιωτῶν καὶ δημοσίων ἀρχῶν προκλύπτουσαν νομικὴν διαφορὰν τυγχάνουσιν ἐκεῖ ἀριμάδια τὰ κοινὰ δικαστήρια¹.

βυλὴ ποινῆς, ἐντὸς πάντως τοῦ ὑπὸ τῆς νομοθεσίας τῆς ἐπικρατείας καθοριζομένου τυχόν ὀρίου καὶ μόνον ἐφ' ὅσον πρόκειται περὶ κολασμοῦ ἀστυνομικῶν παραβάσεων καὶ πράξεων ἀντικειμένων εἰς τοὺς νόμους περὶ εἰσπράξεως δημοσίων ἐσόδων. Πρβλ. Stier-Somlo, ἀρθρ. Polizeiliche Strafverfügung, ἐν Handwörterbuch der Rechtswissenschaft τῶν F. Stier-Somlo καὶ Al. Elster, τόμ. 4φ. "Ὁρα καὶ W. Jellinek, VerwR., ἐκδ. 3η, 1931, σελ. 16 καὶ Fleiner, Institutionen, § 2, σημ. 13 (σελ. 14, ἐν ἐκδ. 1928).

Τινὰς τῶν μεταπολεμικῶν συναρῶν θεσμῶν ἐκθέτουσιν Eyermann — Fröhler — Hofmann ἐν τῷ Verwaltungsgesetz für Bayern, Hessen und Württemberg-Baden Kommentar (1950). Ἐμνησκόνται ἰδίᾳ οἱ νόμοι τοῦ 1946, ἰδρύντες τὰ νέα μετὰ τὸν πόλεμον διοικητικὰ δικαστήρια εἰς τὰς ὡς ἄνω γερμανικὰς χῶρας.

1. Kellreuter, VerwR. und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England, 1912, σελ. 198 ἐπ. καὶ ἀλλαχοῦ, J. W. Garner, La conception anglo-americaine du droit administratif, ἐν Mélanges M. Hauriou, 1929, P. Baratier, Régime administratif et droit anglais, ἐν Revue du dr. public, 1931 καὶ 1933, Berthélemy, Comparaison des principes du droit adm. français aux pratiques administratives des pays anglo-saxons, ἐν Revue critique, 1931, E. Pendleton — Herring, Administrateurs et administrés aux États-Unis, ἐν Revue des sciences politiques, 1933, κλπ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ ΔΕΥΤΕΡΟΝ
ΑΙ ΠΗΓΑΙ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ Η ΘΕΩΡΙΑ

I

ΚΕΙΜΕΝΑ ΕΧΟΝΤΑ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΝ

§ 20. Ἔννοια τῶν πηγῶν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου¹.—α') *Κείμενα περιέχοντα κανόνας διοικητικοῦ δικαίου*.—Οἱ θετοὶ κανόνες δικαίου καταχωρίζονται ὑπὸ τῆς δημοσίας ἐξουσίας εἰς γραπτὰ ἐπίσημα κείμενα, ἅτινα ἀποτελοῦσι («πηγὰς») τοῦ ἐκάστοτε ἰσχύοντος δικαίου. Ἐκεῖνα τῶν ἐν λόγῳ κειμένων, ἅτινα περιλαμβάνουσι καὶ νομικοὺς κανόνας διοικητικοῦ δικαίου, δηλονότι νομικοὺς κανόνας διέποντας τὴν ὀργάνωσιν ἢ τὴν δρᾶσιν διοικητικῶν ὀργάνων, ἀποτελοῦσιν εἰδικώτερον πηγὰς τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.

Ἡ πολιτεία ρυθμίζει τὰ τῆς ὀργανώσεως καὶ τῆς δράσεως τῆς ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως διὰ πράξεων αὐτῆς διαφερουσῶν μὲν ἀλλήλων ἀπὸ ἀτόφσεως τύπου—συνεπῶς δὲ κεκτημένων διάφορον ἐκάστοτε τυπικὴν δυνάμιν—ἀλλ' ὡς πρὸς τὴν οὐσίαν αὐτῶν πάντοτε νομοθετικῶν. Τὸ διοικητικὸν δίκαιον, ὡς πᾶς ἄλλως τε κλάδος τοῦ δικαίου, εἶναι, ὡς ἐλέχθη, σύνολον κανόνων νομικῶν. Κατ' ἀκολουθίαν, κείμενα ἐν οἷς εὐρηνται διατετυπωμένοι κρατικαὶ πράξεις μὴ ἔχουσαι οὐσιαστικὸν περιεχόμενον νομοθετικόν, ἐν ἄλλοις λόγοις μὴ περιέχουσαι κανόνας δικαίου—ὡς εἶναι, φέρ' εἰπεῖν, αἱ ἐρμηνευτικαὶ ἢ καθοδηγητικαὶ ἐγκύκλιοι ἢ ἡ νομολογία τῶν δικαστηρίων²—δὲν εἶναι δυνατὸν νὰ ἀποτελῶσι πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.

β') *Αἱ μεταξὺ τῶν πηγῶν διαφοραὶ ὑπὸ τὴν ἔποψιν τῆς τυπικῆς δυνάμεως*.—Ὁ τύπος τῶν πράξεων, διὰ τῶν ὁποίων αὐτορρυθμίζεται νομικῶς ἡ δημοσία ἐξουσία, ποικίλλει, ὡς εἴρηται, ἐκάστοτε. Αὐτὴ ἡ πολιτεία ὀρίζει τὸν τύπον, ὅφ' ὃν θέλει ἐκάστοτε ἐκδίδει κανόνας δημοσίου δικαίου, δημιουργοῦσα ἐν τῇ ρυθμίσει τῆς ἐννόμου αὐτῆς ὀργανώσεως καὶ τοῦ συννόμου τῆς ἐνεργείας τῆς νομοθετικῆς κατ' οὐσίαν πράξεις ἀποτελοῦσας ὀλόκληρον ἱεραρχίαν ἀπὸ τῆς

1. Γ. Ἀγγελοπούλου, Σῶστ. διοικ. δικ., σελ. 63 ἐπ., Μ. Δένδια, Διοικ. δίκαιον, τόμ. α', ἐκδ. 2α, 1944, σελ. 22 ἐπ., Ἡλ. Κυριακοπούλου, Ἑλλῆν. διοικ. δικ., τόμ. α', 1947, σελ. 24 ἐπ. Ἐκ τῶν ἀλλοδαπῶν πρβλ. Fr. Fleiner, Institutionen, 1928, σελ. 67-91 (καὶ ἐν ἑλλῆν. μεταφρ. σελ. 61 ἐπ.), Otto Mayer, Deuts. VerwR., τόμ. α', σελ. 81-92 (ἐν τῇ γαλλ. ἐκδ. σελ. 154 ἐπ.), W. Jellinek, VerwR., 1931, σελ. 116 ἐπ., Merkl, Allg. VerwR., 1927, σελ. 98-129, Waline, Traité élém. de dr. adm., ἐκδ. 5η, 1950, σελ. 15 ἐπ., Santi Romano, Corso di dir. amm., 1932, σελ. 29-71, Hatschek, Lehrb. d. d. u. pr. VerwR., 1931, σελ. 53-62, Herrnritt, Grundlehren, 1924, σελ. 79-101.

2. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 24 β-γ.

ἀπόψεως τῆς τυπικῆς δυνάμεως ἐκάστης ἐξ αὐτῶν. Ἡ κρατικὴ ἐξουσία, διὰ νομικῶν κανόνων τοὺς ὁποίους παράγει δι' ὠρισμένων αὐτῆς ὀργάνων—ὄφ' ὠρισμένον τύπον—προσδίδουσα εἰς αὐτοὺς τυπικὴν δυνάμιν ὑπερτέραν πάσης ἄλλης πράξεώς της, αὐτοδεσμεύεται ὡς πρὸς πάσας αὐτῆς τὰς ἐνεργείας, οὐ μόνον τὰς κατ' οὐσίαν διοικητικὰς ἢ δικαστικὰς, ἀλλὰ καὶ ὡς πρὸς αὐτὰς τὰς κατ' οὐσίαν νομοθετικὰς πράξεις της, τὰς ὑπὸ ὑποδεέστερον τύπον ἐκδιδομένας.

Θεσπίζουσα τὸ συντάγμα, ἡ πολιτεία αὐτοπεριορίζεται ὡς πρὸς ἅπασαν αὐτῆς τὴν δρᾶσιν, καὶ ὡς πρὸς αὐτὴν τὴν ἐκδοσιν τῶν τυπικῶν νόμων, οἵτινες τελοῦσιν ἐντὸς τῶν ὑπὸ τοῦ συντάγματος τασσομένων νομικῶν ὁρίων πρὸ παντὸς μὲν ὡς πρὸς τὸν τύπον ἐκδόσεως αὐτῶν, ἐνίοτε δὲ πρὸς τοῦτοις ὡς πρὸς τὸ οὐσιαστικὸν αὐτῶν περιεχόμενον—ὁσάκις πρόκειται περὶ ἀντικειμένου νομοθετικῆς ρυθμίσεως, ἐν σχέσει πρὸς τὸ ὅποιον τάσσονται καὶ ἐκ τοῦ συντάγματος νομικοὶ φραγμοὶ³. Θεσπίζουσα ἀφ' ἑτέρου τοὺς τυπικοὺς νόμους, ἡ πολιτεία αὐτοπεριορίζεται οὐ μόνον ὡς πρὸς τὴν κατ' οὐσίαν διοικητικὴν της ἐνεργείαν, καθ' ἅπασαν αὐτῆς τὴν ἔκτασιν, ἀλλὰ καὶ ὡς πρὸς αὐτὸ τὸ νομοθετικὸν κατ' οὐσίαν ἔργον της, ἐν ᾧ μέτρῳ τοῦτο ἐπιχειρεῖται ὑπὸ τύπον ὑποδεέστερον, ἐν ἄλλοις λόγοις ὡς πρὸς τὴν θέσπισιν κανόνων δικαίου διὰ πράξεων κατὰ τὸν τύπον διοικητικῶν. Ἐν τῇ ἐκδόσει τοιούτων διοικητικῶν πράξεων ἡ πολιτεία εἶναι περιορισμένη ἐκ τῶν διεπόντων τὴν ἐκδοσιν τῶν ὡς εἴρηται πράξεων νόμων ὡς πρὸς τε τὸν εἰδικώτερον τύπον τῆς ἐκδόσεως τῆς πράξεως—τὸ ἀρμόδιον πρὸς ἐκδοσιν ὄργανον, τοὺς «οὐσιώδεις τύπους» καὶ τὴν «διαδικασίαν» τῆς ἐκδόσεως κλπ.—καὶ ὡς πρὸς τὸ οὐσιαστικὸν τῆς πράξεως περιεχόμενον, παρὰ τὸ γεγονός ὅτι τοῦτο συνίσταται εἰς τὴν παραγωγὴν αὐτόχρημα κανόνων δικαίου.

Τὸ κείμενον τοῦ συντάγματος, τὰ κείμενα τῶν νόμων, τὰ κείμενα τῶν διοικητικῶν κατὰ τὸν τύπον πράξεων ἀποτελοῦσι κατὰ ταῦτα τὰς τρεῖς κυριωτάτας⁴ βαθμίδας τῆς μεταξύ τῶν πράξεων δημοσίας ἐξουσίας καθιερωμένης

3. Αὐθεντικὴ ἐξ ἄλλου ἐρμηνεῖα διατάξεων τοῦ συντάγματος μόνον ὑπὸ τῆς συντακτικῆς ἐθνοσυνελεύσεως ἴδοναται νὰ γίνῃ, εἴτε ἐν ἰδίῳ ψηφίσματι εἴτε εἰς τὰ ἐπίσημα πρακτικὰ δι' «ἐρμηνευτικῶν δηλώσεων»: Ἄρ. Π. 184 τοῦ 1930, ἐν «Θέμ.» ΜΑ' σελ. 708, ἐφ. Ἀθ. 425 τοῦ 1932, αὐτόθι ΜΑ' σελ. 265.

4. Ὑπάρχουσι καὶ ἄλλαι δευτερεύουσαι διαβαθμίσεις. Οὕτω, διάμεσον μεταξύ συντάγματος καὶ νόμων τυπικὴν δυνάμιν κέκτηται ὁ ὑπὸ τινων συνταγμάτων προβλεπόμενος τύπος ἀναθεωρήσεως αὐτῶν. Ἴδὲ ἄρθρ. 108 τοῦ ἡμετέρου συντάγματος. Ἐκ τῆς ἡμεδαπῆς βιβλιογραφίας πρβλ. Κ. Βασιλείου, Ἡ ἀναθεώρησις τοῦ συντάγματος, 1912, σελ. 166 ἐπ., Ν. Ν. Saripolos Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland, 1909, σελ. 15–20, τοῦ αὐτοῦ, Ἑλλην. συντ. δίκ., τόμ. α', Ἡλ. Κυριακοπούλου, Ἑλλην. συντ. δίκ., τόμ. α', 1932, σελ. 48 ἐπ. κ.ά. Ὁ τύπος οὗτος εἶναι ὑποδεέστερος τοῦ συντακτικοῦ τύπου, διότι προσιδίξει πρὸς κρατικὴν ἐνεργείαν «συντεταγμένην», τελοῦσαν ἐντὸς νομικῶν ὁρίων, οὐχὶ δὲ «συντακτικὴν», δημιουργικὴν ἐξ ὑπαρχῆς δικαίου, ἀνεξαρτήτως οὐδὲποτε νομικοῦ φραγμοῦ. Τὰ προβαίνοντα εἰς τὴν διενέργειαν συνταγματικῆς ἀναθεωρήσεως κρατικὰ ὄργανα εἶναι «συντεταγμένα», οὐχὶ δὲ «συντακτικὰ» ὄργανα. Ταῦτα δὲ τῷ λόγῳ δὲν ἔχει τὴν δυνατότητα ὁ ρηθεὶς τύπος τῆς συνταγματικῆς ἀναθεωρήσεως νὰ τροποποιήσῃ εἰμὴ ὠρισμένας μόνον διατάξεις τοῦ συντάγματος καὶ καθ' ὠρισμένην μόνον διαδικασίαν.

⁵ Ἀντιθέτως ὅμως, ἐν σχέσει πρὸς τοὺς νόμους, ὁ τύπος τῆς ἀναθεωρήσεως τοῦ συντάγ-

ὕπὸ τοῦ δημοσίου δικαίου ἱεραρχίας ὑπὸ τὴν ἐποψιν τῆς τυπικῆς τῶν δυνάμεως. Ἐν ἐκάστη τῶν βαθμίδων τούτων κεῖται πηγὴ δημοσίου δικαίου ὑποδεστέρα τῆς προηγουμένης, ὑπερτέρα δὲ τῆς ἐπομένης.

Ἡ ἰδιάζουσα ἐκάστη κρατικὴ πράξις τυπικὴ δύναμις συνεπάγεται σημαίνοντα νομικὰ ἀποτελέσματα. Ἐχει τὴν δυνατότητα νὰ καταλύσῃ τὴν ἔννομον ἰσχύν τῶν ἐν προεκδοθείσαις πράξεσιν—ἰσοδυνάμιοις ἢ κατὰ μείζονα λόγον ὑποδεστέροις κατὰ τὸν τύπον—περιεχομένων ὀρισμῶν. Ἀντιστρόφως δὲ, δὲν δύνανται νὰ κατισχύσωσιν αὐτῆς ἀντίθετοι ὀρισμοί, εἰμὴ περιεχόμενοι ἐν μεταγενεστέρως ἐκδιδομένη πράξει, τοῦλάχιστον ἰσοδυνάμω κατὰ τὸν τύπον, οὐχὶ δὲ καὶ ἐν πράξει—ἔστω καὶ μεταγενεστέρως ἐκδιδομένη—ὑποδεστέρα κατὰ τὸν τύπον, πλὴν ἂν εὐρηται ἔρεισμα τοῦ περιεχομένου τῆς τελευταίας ταύτης πράξεως ἐν πράξει ἰσοδυνάμω τοῦλάχιστον πρὸς τὴν καταλλομένην ⁵.

Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, αἱ διατάξεις τοῦ συντάγματος κατισχύουσι τῶν διατάξεων τῶν νόμων, κατὰ μείζονα δὲ λόγον τῶν ἐν διοικητικαῖς κατὰ τὸν τύπον πράξεσι περιεχομένων ὀρισμῶν. Νεώτεροι δὲ νόμοι δὲν εἶναι νομικῶς ἐφικτὸν νὰ καταλύσωσι διατάξεις τοῦ συντάγματος, πλὴν ἂν εὐρηται ἐν αὐτῷ τούτῳ τῷ συντάγματι ἔρεισμα πρὸς ἔκδοσιν αὐτῶν ⁶. Κατὰ τὸν αὐτὸν λόγον, αἱ διατάξεις τῶν νόμων κατισχύουσι τῶν προεκδοθέντων ἀντιθέτων πρὸς αὐτὰς νόμων, πολλῶν δὲ μᾶλλον τῶν ἀντιθέτων τυχόν ὀρισμῶν τῶν ἐν διοικητικαῖς κατὰ τὸν τύπον πράξεσι περιεχομένων. Καὶ τὰνάπαλιν, οἱ ἐν νόμοις περιλαμβανόμενοι ὀρισμοὶ δὲν δύνανται νὰ καταργηθῶσιν εἰμὴ εἴτε ὑπὸ μεταγενεστέρων νόμων εἴτε ὑπὸ διοικητικῶν μὲν κατὰ τὸν τύπον πράξεων, ἀλλ' ἐπὶ «ἐξουσιοδοτήσεως» νόμου ἔρειδομένων.

Ἐπὶ πᾶσι δ' ὑφίστανται εἰδικώτεροι διαβαθμίσεις τυπικῆς δυνάμεως καὶ μεταξὺ αὐτῶν τούτων τῶν διοικητικῶν κατὰ τὸν τύπον πράξεων, περὶ ὧν πρβλ. κατωτέρω ⁷.

ματος εἶναι ὑπέρτερος, διότι εἶναι νομικῶς ἱκανὸς νὰ τροποποιήσῃ συνταγματικὰς διατάξεις, τοῦθ' ὑπὲρ διὰ τοὺς νόμους εἶναι ἀνέφικτον.

5. Ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἔννοιαν τῆς ὑπεροχῆς τοῦ συντάγματος ἐναντι τῶν νόμων πρβλ. μεταξὺ πλείστων ἄλλων Σ.τ.Ε. 1 τοῦ 1929 (καὶ Μ. Ἀγαθόνικου ἐν «Θέμ.» Μ' σελ. 362) 304 τοῦ 1934, Ἀρ. Π. 261 τοῦ 1932 ἐν «Θέμ.» ΜΓ', σελ. 663, ἐφ. Ἀθ. 750 τοῦ 1912 ἐν «Θέμ.» ΚΕ' σελ. 57, ἐφ. Ἀθ. 1470 τοῦ 1904, αὐτόθι ΙΣ', σελ. 170, ἐφ. Κρ. Π. 110 τοῦ 1933, αὐτ. ΜΔ', σελ. 830. Ἰδὲ καὶ πρακτ. ἀνωτάτου δικαστ. συμβουλίου 129 τοῦ 1936 ἐν Ἐφημ. ἑλλ. νομικῶν Γ', σελ. 946 καὶ γνωμ. Ν. Βάφα, 1929, ἐν «Θέμ.» Μ' σελ. 646. Οἱ νόμοι εἶναι πάντοτε ὑποδεέστεροι τοῦ συντάγματος, ἔστω καὶ ἂν ἔχωσι ψηφισθῆ οὐχὶ ὑπὸ ἀπλῆς βουλῆς, ἀλλ' ὑπὸ συνακτικῆς ἐθνοσυνελεύσεως. Δύναται νὰ ἐλεγχθῇ ἡ συνταγματικότης καὶ τῶν νόμων τούτων, ἀφοῦ ἡ ἐθνοσυνέλευσις πρὸς κριτὴν τὸν τύπον τοῦ νόμου, ὑπαχθεῖσα οὕτω εἰς τοὺς συνταγματικούς φραγμούς. Ἄλλως θὰ εἶχεν, ὡς εἶχας, τὸ ζήτημα ἂν ἀντὶ νόμου εἶχεν ἐκδοθῆ «ψήφισμα» ἢ «συντακτικὴ πράξις».

6. Οὕτω π.χ. τὸ ἀρθρ. 108 τοῦ συντάγματος τοῦ 1864 [48] καθίστα ἐπιτροπὴν τὴν δι' ἀπλοῦ νόμου ἐντὸς ὀρισμένου χρονικοῦ διαστήματος κατάργησιν ὀρισμένων ἀρθρῶν αὐτοῦ. Τφόντι δὲ τὰ ἀρθρα 83—86 τοῦ συντάγματος ἐκείνου κατηργήθησαν κατὰ τὸ ἐπόμενον ἔτος δυνάμει τοῦ νόμου ΠΙΒ' τοῦ 1865.

7. Ἐν § 23 ε.

§ 21. Τὸ σύνταγμα ὡς πηγή τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.—*α')* *Τυπική ἔννοια τοῦ συντάγματος.*—Τὸ σύνταγμα¹ εἶναι θεμελιώδης καταστατικὴ τῆς κρατικῆς ἐξουσίας πράξις, τάσσουσα νομικὰ ὄρια εἰς ἅπασαν τὴν ἐνέργειαν τῆς ἐξουσίας ταύτης, καὶ εἰς αὐτοὺς τοὺς τυπικοὺς νόμους, καθ' ὃ ἔχουσα τυπικὴν δύναμιν ἐπηξημένῃ ἐν σχέσει πρὸς αὐτοὺς.

Ὁ τύπος τοῦ συντάγματος δὲν διέπεται ὑπὸ νομικῶν κανόνων. Τὸ χαρακτηριστικὸν γνώρισμα τῆς συντακτικῆς ἐνεργείας τῆς πολιτείας εἶναι τοῦτο : ὅτι δὲν χωρεῖ αὕτη συμφώνως πρὸς προηγηθεῖσάν τινα νομικὴν ρύθμισιν. Λαμβάνει χώραν ἐκτὸς οἰασθήποτε νομικῆς ρυθμίσεως, ἀντιστρόφως δ' αὕτη τὸ πρῶτον ρυθμίζει νομικῶς τὰς περαιτέρω τῆς πολιτείας πράξεις. Πρὸ τῆς ψηφίσεως τοῦ συντάγματος, εἰς ἣν προβαίνουνσι κρατικὰ ὄργανα νομικῶς ἀδιάφορα, τὰ μόνον κρατικὰ ὄργανα, ὧν ἡ ὀργάνωσις δὲν διέπεται ὑπὸ νομικῶν κανόνων, τὰ λεγόμενα «συντακτικὰ» ὄργανα—ἅτινα ἐπεκράτησε νὰ ᾧσιν ἔθνοσυνελεύσεις ἐκ πληρεξουσίων τοῦ λαοῦ—ἡ νέα πολιτεία εἶναι νομικῶς ἀδέσμευτος². Διὰ τοῦ περὶ οὗ ὁ λόγος καταστατικοῦ χάρτου ἢ νέα πολιτεία δεσμεύει τὸ πρῶτον ἑαυτὴν ὡς πρὸς τὰς περαιτέρω αὐτῆς ἐνεργείας, ἀφ' ἑνὸς μὲν καθορίζουσα τὸν ἐν γενικαῖς γραμμαῖς τύπον ἐκάστης κατηγορίας αὐτῶν, τὴν ὁμάδα δηλαδή τῶν ὀργάνων εἰς ἣν ἐκάστη κατηγορία τοιούτων ἐνεργειῶν εἶναι ἐμπεικτικῶς ἐπιλεγμένη, ἀφ' ἑτέρου δὲ τάσσουσα εἰς τὰς ἐνεργείας τῆς ταύτας καὶ οὐσιαστικοὺς τινας νομικοὺς φραγμοὺς, χαλαροὺς κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἥττον, καὶ ἐπαφιεμένη ὡς πρὸς τὴν θέσπισιν πλέον συγκεκριμένων νομικῶν περιορισμῶν εἰς τοὺς νόμους.

Ἄπασαι αἱ μετὰ τὴν καθιέρωσιν τοῦ συντάγματος ἐπιχειρούμεναι συνωδὰ τοῦτω κρατικαὶ πράξεις καλοῦνται «συντεταγμέναι πράξεις». Διακριτικὸν στοι-

1. Γ. Ἀγγελοπούλου, Σύστ. διοικ. δικ., σελ. 69 ἐπ., Ἰω. Ἀραβαντινοῦ, Ἑλλ. συντ. δικ., τόμ. α', § 19, σελ. 150 ἐπ., Ἀλ. Σβώλου, Συντ. δικ., 1934, σελ. 79 ἐπ., Ἡλ. Κυριακοπούλου, Ἑλλ. συντ. δικ., τόμ. α', 1932, σελ. 2 ἐπ., τοῦ αὐτοῦ, Ἑλλ. συντ. δικ., τόμ. α' 1947, σελ. 30 ἐπ., Μ. Δένδια, Διοικ. δικ., τόμ. α', ἐκδ. 2α, 1944, σελ. 24 ἐπ.

2. Ἡ γένεσις νέας τινὸς πολιτείας, ἡ δημιουργία νέου μέλους τῆς συγχρόνου κοινωνίας τῶν κρατῶν, ἢ κατὰ τὸν G. Jellinek, Allg. Staatsl., «sekundäre Staatenbildung», χωρεῖ ἐν πάσῃ περιπτώσει ἐκτὸς δικαίου. Αὐτόθι, ἐκδ. 1929, σελ. 276, 278 ἐν τέλει. Δὲν εἶναι δυνατὸν νὰ ἀποτελῇ αὕτη ἐφαρμογὴν κειμένων νομικῶν κανόνων. Περὶ καὶ αὐτόθι σελ. 616 : «Staatengründung ist nie Vollziehung von Rechtssätzen». Ὡς πρὸς τὴν ἡδὴ πρὸ τῆς καθιέρωσως ὀρισμένου αὐτῆς συντάγματος ὑφισταμένην πολιτείαν, ἄλλως βεβαίως ἔχουσι τὰ πράγματα. Λύττη, καὶ πρὸ τῆς θεσπίσεως τοῦ νέου τοῦτου συντάγματος αὐτῆς, ἐδεσμεύετο νομικῶς ὑπὸ τοῦ προϊσχύοντος συντάγματος καὶ ὑπὸ τῶν ἐπὶ τῇ βάσει τοῦτου παραχθέντων ἐτέρων νομικῶν κανόνων, ἴδια τῶν δημοσίου δικαίου νόμων. Διὰ τοῦ νέου ὅμως συντάγματος δύναται νὰ καταλυθῇ ἅπασα ἡ τιαυτῆ προγενεστέρα νομικὴ ρύθμισις καὶ νὰ ἀντικατασταθῇ διὰ νέας. Κατὰ ταῦτα, προκειμένου περὶ οἰασθήποτε πολιτείας, εἴτε νέας εἴτε παλαιᾶς, ἡ συντακτικὴ ταύτης ἐνέργεια χωρεῖ κατ' ἀπόλυτον τῆς πολιτείας εὐχέρειαν, μὴ διεπομένη ὑφ' οἰωνδήποτε προγενεστέρων τυχόν νομικῶν φραγμῶν. Ὑψίσις νέου συντάγματος σημαίνει κατ' ἀνάγκην μεσολάβησιν διακυβερνήσεως de facto. Οὐδὲν κείμενον δημόσιον δικαίον προβλέπει περὶ συγκλήσεως συντακτικῶν ὀργάνων, οὐδὲ καθιστᾷ οἰωνδήποτε κρατικὴν ἀρχὴν ἱκανὴν—ἀπὸ νομικῆς πάντοτε ἀπόψεως—ἄλλως ἔχει τὸ ζήτημα ἀπὸ ἀπόψεως πολιτικῆς καὶ πραγματικῆς—νὰ συγκαλέσῃ τοιαῦτα ὄργανα.

χεῖον τῆς ἐννοίας των εἶναι ὅτι ἡ διενέργεια αὐτῶν διέπεται ὑπὸ νομικῶν κανόνων. "Ἀπαντα τὰ προβαίνοντα εἰς συντεταγμένας πράξεις κρατικά ὄργανα καλοῦνται «συντεταγμένα ὄργανα». Χαρακτηριστικὸν δὲ γνώρισμα τῆς ἐννοίας τῶν συντεταγμένων ὀργάνων εἶναι ὅτι ἡ ὀργάνωσις καὶ ὁ κύκλος ἐνεργείας αὐτῶν διέπονται ὑπὸ νομικῶν κανόνων.

Ὡς δὲν ὑφίσταται νομικὸς τύπος καθιερώσεως τοῦ συντάγματος ἐκ τῶν προτέρων ἐρρυθμισμένους, δὲν προβλέπεται ὡσαύτως ὑπὸ νομικῶν κανόνων τύπος καταλύσεως αὐτοῦ. Ἀποτελεῖ καὶ τοῦτο συνέπειαν τῆς γενικῆς ἐν τῷ δημοσίῳ δικαίῳ ἀρχῆς, ὅτι πάσης κρατικῆς πράξεως ἡ ἐννομος ἰσχύς μόνον διὰ πράξεως ὑπὸ τὸν αὐτὸν τύπον ἐκδιδόμενης—ἐχούσης δηλαδὴ τὴν αὐτὴν τυπικὴν δυνάμιν—εἶναι νομικῶς ἐφικτὸν νὰ ἀνατραπῇ³. Ὑπὸ τινων συνταγμάτων, μεταξὺ τῶν ὁποίων καὶ τὸ ἑλληνικόν, προβλέπεται μόνον ἴδιος τύπος ἀναθεωρήσεως μὴ θεμελιωδῶν διατάξεων τοῦ συντάγματος⁴. Ἄλλ' ὁ τύπος οὗτος εἶναι, ὡς ἀνω-

3. Ἡ δι' «ἀνωμάλου» — μὴ νομικῶς ἐρρυθμισμένης — ὁδοῦ κατάλυσις συνταγματικῶν διατάξεων ἢ ἐκδοσις νομοθετημάτων ἀντιστρατευομένων ὡς πρὸς τὸν τύπον ἢ τὸ οὐσιαστικὸν αὐτῶν περιεχόμενον εἰς τοιαύτας συνταγματικὰς διατάξεις ἀποτελεῖ ἔχι «νομικὴν» δρᾶσιν, ἀλλὰ de facto ἐνέργειαν «πολιτικὴν». Ἄν ὅμως ἡ τοιαύτη ἐπαναστατικὴ ἐνέργεια ἢ τὸ πολιτικὸν τοῦτο πραξικόπημα ἐπικρατήσῃ, ἢ τε θεωρῶν καὶ ἡ πρακτικὴ δέχονται ἀπαρρηγίτως ὅτι «δημιουργεῖ ἐρεξῆς δικαίον». Ἀντιθετος τυχὸν ἐκδοχὴ ὁ ἀτέλει, τῶνόντι, ἐκτὸς τῆς νομικῆς πραγματικότητος. Πρβλ. Σ.τ.Ε. 80 τοῦ 1930, 398 τοῦ 1931, 308, 560, 566, 642, 681 τοῦ 1936, 94, 290 τοῦ 1937 ἐν Ἐφημ. ἑλλ. νομικῶν, τόμ. Δ', σελ. 772, Ἄρ. II. 103 τοῦ 1923 ἐν «Θέμ.» ΛΔ', σελ. 417 ἐρ. Ἄθ. (βούλευμα) 1827 τοῦ 1934, αὐτόθι, ΜΣ', σελ. 259, 1687 καὶ 1786 τοῦ 1929, αὐτόθι ΜΑ', σελ. 629, γνωμοδοτ. νομ. συμβουλίου τοῦ κράτους ἐν «Θέμ.» Μ', σελ. 28 καὶ 207. Αἱ ἀποφάσεις αὗται δέχονται ὅτι νομοθετήματα ἐκδοθέντα κατ' ἀντιποίησιν συντακτικῆς ἢ νομοθετικῆς ἐξουσίας ὑπὸ ἐπικρατησάσης ἐπαναστατικῆς κυβερνήσεως ἔχουσι ἰσχύιν.—Ἐκ τῆς βιβλιογραφίας ἰδὲ συναφῶς Ν. Ν. Σαριπόλου, Σύστ. τοῦ συνταγμ. δικ. τῆς Ἑλλάδος, τόμ. β', ἐκδ. 4η, 1923, ἐν τῇ § ἀνόμος καὶ διάταγμα, ἐνθα ὀρθότατα ἀποκρούεται σθεναρῶς ἡ νομικὴ δυνατότης (τὸ «δικαίωμα») τῆς ἐκδόσεως νομοθετημάτων συγκρουομένων ὑπὸ ἐποψίν οὐσιαστικῶ περιεχομένου πρὸς τὸ σύνταγμα, ὡσαύτως δὲ τὸ «δικαίωμα» τῆς ἐκδόσεως πράξεων τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας) praeter legem ἢ contra legem, εἴτε δηλαδὴ αὐτοτελῶς εἰσαγορευσῶν—ἄνευ νομοθετικῆς ἐξουσιοδοτήσεως—νέον δικαίον εἴτε ἀντιτιθεμένων εἰς προεκδοθέντας νόμους. Αἱ τοιαῦται πράξεις ἔχουσι τὸν αὐτὸν πάντοτε ἀνώμαλον χαρακτήρα, εἴτε «νομοθετικὰ διατάγματα» καλοῦνται εἴτε «ἀναγκαστικὰ διατάγματα» εἴτε «ἀναγκαστικοὶ νόμοι». Ἰδὲ καὶ Γ. Κοφινᾶ, Περὶ ἐμπράκτου (de facto) κυβερνήσεως, Ἄγγ. Τσιτσικλή, Τὸ κύρος τῶν πράξεων τῶν de facto κυβερνήσεων, ἐν «Δικαιοσύνη» Ε', σελ. 417, Ἱ. Ἡλιάκη, αὐτόθι Ζ', σελ. 461, Γ. Φαρδῆ, Ἐναγκαστικὰ συντακτικὰ διατάγματα, αὐτόθι Π', σελ. 385, Σ. Γραββάνη, ἐν «Θέμ.» ΜΔ', σελ. 271, Ἱ. Αλ. Σβώλου, αὐτόθι ΜΖ' σελ. 1. Πρβλ. ἐπὶ τοῦ αὐτοῦ θέματος καὶ ἄρθρ. ἐν Ἐφημ. ἑλλ. νομικῶν, τόμ. Γ', σελ. 1 ἐπ., ἐνθα καὶ τὸ πρακτικὸν ὅλομ. Σ.τ.Ε. 830 τοῦ 1935, καὶ γνωμοδ. νομ. συμβουλίου τοῦ κράτους ἐν «Θέμειδι» Μ', σελ. 28.—Παρ' ἄλλοδαποῦς ὅρα μεταξὺ ἄλλων Noël Henry, Les gouvernements de fait devant le juge, 1927.

4. Πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 20, σημ. 4. Ἰδὲ καὶ ἀναλόγους διατάξεις εἰς πολλὰ ξένα συντάγματα: Ἐν ἄρθρῳ 5 τοῦ συντάγματος τῶν Ἡνωμένων Πολιτειῶν τῆς βορείου Ἀμερικῆς τοῦ 1787 κλπ. Ὅρα καὶ ἐν ἡμετέρῳ ἄρθρῳ «Σύνταγμα», ἐν Λεξικῷ νομικῆς, διοικ. καὶ ἀστυνομίας, τόμ. 7ῳ, 1933. Παρ' ἄλλοδαποῦς πρβλ. G. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung (Βερολ.) 1906.

τέρω ἐλέγχῃ, ὑποδεέστερος τοῦ συντακτικοῦ, κέκτηται δὲ τυπικὴν δύναμιν διά-
μεσον μεταξύ συντάγματος καὶ νόμων.

Τὸ κείμενον τοῦ συντάγματος κέκτηται τὴν ὑπερτάτην τυπικὴν δύναμιν
μεταξὺ ὅλων τῶν κρατικῶν πράξεων⁵. Ἐχει τὴν δυνατὸτητα νὰ περιορίσῃ νομικῶς
ὅλας τὰς συντεταγμένας ἀξιοσίας, κατὰ τὴν συνήθη, οὐχὶ ἑμῶς ἀκριβολόγον,
γλωσσικὴν ἔκφρασιν—ἐν ἄλλοις λόγοις τὰς πράξεις ὅλων τῶν συντεταγμένων
ὁμάδων κρατικῶν ὀργάνων. Καὶ αὐτοὶ οἱ νόμοι τελοῦσιν, ὡς εἴρηται, ἐντὸς τῶν
ὑπὸ τοῦ συντάγματος τασσομένων νομικῶν ὄριων.

β') Τὸ παρ' ἡμῖν ἰσχύον συνταγματικὸν κείμενον. — Τὸ νῦν ἰσχύον παρ'
ἡμῖν σύνταγμα εἶναι τὸ ὑπὸ τῆς β' ἐν Ἀθήναις ἔθουσυνελεύσεως ψηφισθὲν σύνταγμα
τοῦ 1864 [48], ὡς ἀνεθεωρήθη τὸ πρῶτον ὑπὸ τῆς β' διπλῆς ἀναθεωρητικῆς βουλῆς
καὶ ἐδημοσιεῦθη εἰς τὴν Ἐφημερίδα τῆς κυβερνήσεως τῆς 1 Ἰουνίου 1911 [127]⁶ καὶ

5. Τὰ πρῶτα συνταγματικὰ κείμενα, τὰ ἔχοντα οὕτω πως ἐπηρξημένην τυπικὴν
δύναμιν, ἀνεφάνησαν ἐν ταῖς ἀγγλικαῖς ἀποικίαις τῆς βορείου Ἀμερικῆς κατὰ τὸν 17ον
αἰῶνα, ὑπὸ μορφήν προνομίων παρεχόμενων εἰς τὰς ἀποικίας ὑπὸ τοῦ ἀγγλικοῦ κοινο-
βουλίου. Μεταξὺ τούτων ἀναφέρεται τὸ γνωστὸν ὡς fundamental orders of Connecticut
τοῦ 1639. Ἐπηκολούθησαν δὲ καὶ ἄλλα, μέχρι τῆς ἀνακηρύξεως τῆς ἀνεξαρτησίας τῶν
ἀποικιῶν ἐναντι τῆς Ἀγγλίας (1776), ὅποτε καὶ ἐψηφίσθησαν οἱ νέοι συνταγματικοὶ χάρ-
ται τῶν ἐπὶ μέρους κρατῶν καὶ κατόπιν τὸ σύνταγμα τῶν Ἠνωμένων Πολιτειῶν τῆς
βορείου Ἀμερικῆς (1787) ὑπὸ συνελεύσεως ἀντιπροσώπων τῶν ὡς εἴρηται κρατῶν. Ἡ
κατὰ τοὺς ἀμερικανοὺς τυπικὴ ἔννοια τοῦ συντάγματος μετεφευγὴ εἰς τὴν Γαλλίαν καὶ
παρέσχεον ὄθησιν εἰς τὴν κατάρτισιν τῶν πλειστον ἐκτῶν μετὰ τὴν μεγάλην ἐπανάστα-
σιν συνταγματικῶν χαρτῶν, ἰδίᾳ τῆς 3 Σεπτεμβρίου 1791, τῆς 5 fruct. III, τῆς 22
frim. VIII καὶ ἄλλων. Κατὰ δὲ τὴν διάρκειαν τοῦ 19ου αἰῶνος ἅπαντα τὰ ἡπειρωτικὰ
εὐρωπαϊκὰ κράτη ἀπέκτησαν συνταγματικὰ κείμενα. Τὰ συντακτικὰ ὄργανα τῶν κρατῶν
τούτων, μὴ προβλεπόμενα ὡς εἴρηται, ὑπὸ νομικῶν κανόνων, ὑπῆρξαν ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον
συνελεύσεις ἐκ πληρεξουσίων τοῦ λαοῦ. Ἰβρβλ. ἐν ἡμετέρῳ ἄρθρῳ «Σύνταγμα», ἐνθ' ἀνωτ.

Πρὸς τὴν τυπικὴν ταύτην ἔννοιαν τοῦ συντάγματος—τοῦ συνταγματικοῦ δηλαδὴ κει-
μένου τοῦ ἔχοντος τυπικὴν δύναμιν ὑπερτέραν τῆς τῶν τυπικῶν νόμων—δέον νὰ μὴ συγ-
χέηται ὁ ἔρος «σύνταγμα», ὁ χρησιμοποιούμενος ἐνίοτε ὑπὸ ἔννοιαν οὐσιαστικὴν, ὡς
ταυτόσημος πρὸς τὸ «συνταγματικὸν δίκαιον». Πολιτεῖαι τινες, μεταξὺ τῶν ὁποίων καὶ
ἡ Ἀγγλία, εἶναι ἐστερημέναι συντάγματος ὑπὸ τὴν τυπικὴν ἔννοιαν τῆς λέξεως, ἐν ἄλλοις
λόγοις παρ' αὐταῖς αἱ τὴν μεγίστην τυπικὴν δύναμιν κεκτημένοι κρατικαὶ πράξεις εἶναι οἱ
νόμοι. Ὅσακις ἐν σχέσει πρὸς τὰς πολιτείας ταύτας γίνεται χρῆσις τοῦ ἔρου «σύν-
ταγμα», χρησιμοποιεῖται ὁ περὶ οὗ ὁ λόγος ἔρος ὑπὸ τὴν οὐσιαστικὴν πάντοτε τῆς
λέξεως ἔννοιαν, σημαίνων τοὺς νόμους τοὺς ἀφορῶντας εἰς τὴν μορφήν τοῦ πολιτεύμα-
τος, εἰς τὰς βάσεις τῶν ἀτομικῶν δικαιωμάτων καὶ ἐν γένει εἰς τὰ ἀντικείμενα τὰ ἀνα-
γόμενα εἰς τὸν ὡς εἴρηται κλάδον τοῦ δημοσίου δικαίου, τὸ συνταγματικὸν δίκαιον. Ἐν
Ἀγγλίᾳ οἱ νόμοι οὗτοι, οἱ λεγόμενοι statute laws, εἶναι ἡ magna charta libertatum τοῦ
1215, ἡ petition of rights τοῦ 1627, τὸ bill of rights τοῦ 1688 καὶ ἄλλοι. Ὅσοι εἶναι
τυπικῶς ἰσοδύναμοι πρὸς πάντας τοὺς λοιποὺς νόμους, δύνανται δὲ συνεπῶς νὰ τροπο-
ποιηθῶσιν ἢ νὰ καταργηθῶσιν διὰ τῆς συνήθους ἰνομοθετικῆς οἰδοῦς.

6. Τὰς ἱστορικὰς λεπτομερεῖς τῆς ψηφίσεως καὶ τῆς πρώτης (1911) ἀναθεωρήσεως
τοῦ συντάγματος πρβλ. ἐν Ἠ. Λιακοπούλου, Τὸ σύνταγμα τῆς Ἑλλάδος, 1911, Μ. Δαβρῆ
καὶ Γ. Παπαϊωάννου, Τὸ ἱστορικὸν τῆς ἀναθεωρήσεως τοῦ συντάγματος καὶ τὰ ἐπίσημα
κείμενα, 1914, Κ. Βασιλείου, Ἡ ἀναθεώρησις τοῦ συντάγματος, 1912, Ἀθων. Βύταξια,
Ἡ ἀναθεώρησις τοῦ συντάγματος, 1912, Ν.Ν. Σαρπηλόου, Ἑλληνικὸν συνταγμ. δικ., τόμ.

ὡς μετέπειτα διεμορφώθη ὑπὸ τῆς κατὰ τὸ ψήφισμα ΞΗ' τοῦ 1949 κοινοβουλευτικῆς ἐπιτροπῆς τῆς δ' ἀναθεωρητικῆς βουλῆς, ἐπεψηφίσθη δ' ὑπὸ τῆς βουλῆς κατὰ Δεκέμβριον τοῦ 1951 καὶ ἐδημοσιεύθη εἰς τὴν Ἐφημερίδα τῆς κυβερνήσεως τῆς 1 Ἰανουαρίου 1952 [2].

Τὸ σύνταγμα τοῦτο τοῦ 1864/1911 εἶχεν ἐπαναχθῆ εἰς ἰσχύν, μετὰ τὴν κατάργησιν τοῦ πολιτεύματος τῆς δημοκρατίας (1927—1935), δυνάμει τοῦ ψηφίσματος τῆς ἐν Ἐϋθύαις ἐθνοσυνελεύσεως τῆς 16 Ὀκτωβρίου 1935. Ἡ ἰσχὺς αὐτοῦ ἦτο ἐν τούτοις προσωρινή, παραλλήλως δὲ πρὸς αὐτὸ ἴσχυε δυνάμει τῆς Ζ' συντακτικῆς πράξεως τῆς 28 Ὀκτωβρίου 1935 ἰκανὸς ἀριθμὸς ἄρθρων τοῦ δημοκρατικοῦ συντάγματος τοῦ 1927. Ἡδὴ, μετὰ τὴν ἐπιψήφισιν τῆς νέας ἀναθεωρήσεως, ἰσχύει παρ' ἡμῖν ἀπὸ 1 Ἰανουαρίου 1952 ἐνίστοιον κείμενον συντάγματος (1864/1911/1952).

γ') *Ὀδῶσιαστικὸν περιεχόμενον τῶν συνταγματικῶν κειμένων.*—Τίνος οὐσιαστικοῦ περιεχομένου πράξεις εἶναι δυνατόν νὰ ἔχωσιν ἐπενδύσῃ τὸν τύπον τὸν κεκτημένον τὴν μεγίστην ἰσχύν, τὸν συντακτικὸν δηλαδὴ τύπον; Καὶ κρατικαὶ πράξεις κατ' οὐσίαν διοικητικαὶ δὲν ἀποκλείεται νὰ διατυπωθῶσιν ἐν τῷ κειμένῳ τοῦ συντάγματος. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, χορηγίαι πρὸς μεγάλους πατριώτας ἢ ἀνακηρύξεις αὐτῶν ὡς ἀξίων τῆς πατρίδος εἶναι νοητὸν νὰ περιληφθῶσιν ἐν αὐτῷ τῷ καταστατικῷ χάρτῃ, ἀντὶ νὰ διατυπωθῶσιν ἐντὸς ἰδίων ψηφισμάτων τῶν ἐθνοσυνελεύσεων. Τὸ κυριώτατον ὅμως περιεχόμενον τῶν συνταγμάτων ἀποτελοῦσι πράξεις κατ' οὐσίαν νομοθετικαί, κανόνες δικαίου. Πάντες οἱ ἐν τῷ συντάγματι διατυπούμενοι τοιοῦτοι γενικοὶ κανόνες ἀποτελοῦσι κανόνας δικαίου, τάσσοντες νομικὰ αὐτόχρημα ὄρια εἰς τὴν κρατικὴν ἐνέργειαν. Ὁ τοιοῦτος νομικὸς χαρακτήρ ὅλων τῶν ἐν τῷ συντάγματι κανόνων δεόν νὰ τονισθῇ ἰδίᾳ καθ' ὅτι ὑποστηρίζουσι τινες ὅτι ὑπάρχουσιν ἄρθρα τῶν συνταγμάτων μὴ θεσπίζοντα κανόνας δικαίου, μὴ τάσσοντα πράγματι νομικοὺς φραγμοὺς εἰς τὸν κοινὸν νομοθέτην, ἀλλὰ διατυποῦντα ἀπλᾶς πολιτικὰς νομοθετικὰς (de lege ferenda) κατευθύνσεις τοῦ ἔργου αὐτοῦ⁷.

α'. Αὐτόθι, ἐν ἀρχῇ, πρβλ. καὶ τὸ ἱστορικὸν τῶν προηγουμένων συνταγμάτων τῆς Ἑλλάδος, ἀπὸ τῆς ἐπαναστάσεως καὶ ἐνευθεν. Καὶ ἡ νέα ἀναθεώρησις (1952) θέλει ἀποτελέσει κατὰ πᾶσαν προσδοκίαν ἀφορμὴν νὰ ἴδωσι τὸ φῶς τῆς δημοσιότητος νέαι ἐρμηνευτικαὶ ἐργασίαι. Ἐκ τῆς πρὸ τῆς ἀναθεωρήσεως τοῦ 1911 βιβλιογραφίας ὄρα: Δ. Βοκοτοπούλου, Ἡ ἀναθεώρησις τοῦ συντάγματος, 1898, Γ. Φιλαρέτου, Τὸ σύνταγμα, μετ' εἰσαγωγῆς, ἱστορικῶν καὶ σχολίων, 1894, Α. Ἰδρωμένου, Τὸ σύνταγμα τῆς Ἑλλάδος, 1908, Διομήδους Κυριακοῦ, Ἐρμηνεῖα τοῦ ἐλληνικοῦ συντάγματος τόμ. 2, 1904.

7. Πρβλ. τοὺς ὑπὸ Θ. Τσάτσου, Ἀναθεώρ. τοῦ άρθρου 107 τοῦ συντάγματος ἐν Ἐπιστ. ἐπετ. τῆς ἐταιρ. διοικ. μελετῶν, τόμ. α', σελ. 99, σημ. 2, ἀναφερομένους γερμανοὺς συγγραφεῖς.—Καὶ ἡ νομολογία τοῦ παρ' ἡμῖν Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἀπεφάνετο παλαιότερον ὅτι ἄρθρα τινὰ τοῦ προεσχύσαντος συντάγματος τοῦ 1927, ἰδίᾳ τὰ ἄρθρα 6 καὶ 107 «δὲν θεσπίζουσι κανόνας δικαίου, ἀλλ' ὑποδεικνύουσι πολιτικὰς ἀπλῶς ἀρχάς, γενικὰς πολιτικὰς κατευθύνσεις πρὸς τὸν κοινὸν νομοθέτην» κατὰ τὴν ὑπὸ τῆς νομολογίας χρησιμοποιομένην ἔκφρασιν. Πρβλ. Σ.τ.Ε. 257 ἕως 260 τοῦ 1930, 272, 437 τοῦ 1930, 35 τοῦ 1931, 12, 565, 579, 678 τοῦ 1932, 689, 801, 1005 τοῦ 1933, 543 τοῦ 1934. Τὸ αὐτὸ ὁμῶς ἠδύνατο νὰ λεχθῇ, κατὰ τὴν αὐτὴν ἐκδοχὴν, καὶ περὶ τῶν άρθρων 21, 22, 24, 108 τοῦ συντάγματος τοῦ 1927. Ἐκ τοῦ ἰσχύοντος νῦν συντάγματος πρβλ. ἄρθρ. 3 καὶ 99 § 1. Συναφεῖς ἀπόψεις πρβλ.: Ἄλ. Σβώλου, ἐν «Θέμ.» ΜΔ', σελ. 477, «Δικαιοσύνη» ΙΑ', σελ. 28, Ἐφημ. ἑλλ. νομικῶν Δ' σελ. 110, τοῦ αὐτοῦ καὶ Κ. Τριανταφυλλοπούλου, ἐν Ἐφημ. ἑλλ. νομικῶν,

Ἡ πρακτικὴ σημασία τῆς τοιαύτης διαφορᾶς ἀντιλήψεων εἶναι λίαν ἀξιόλογος. Ἄν τὰ ἐν λόγῳ ἄρθρα τοῦ συντάγματος θεωρηθῶσιν ὡς νομικοὶ αὐτόχρημα κανόνες, ὁ κοινὸς νόμος, ὅστις ἤθελε τυχὸν παραβῆ τὰς διατάξεις αὐτῶν, θὰ ἦτο ἀναντιρρήτως ἀντισυνταγματικός. Ἄν τούναντίον τὰ ἄρθρα ταῦτα τοῦ συντάγματος κριθῶσιν ὡς ἀπλαῖ κατευθυντήριοι γραμμαῖ σκοπιμότητος, ὁ κοινὸς νόμος, ὅστις ἤθελε τυχὸν παρεκκλίνει αὐτῶν, θὰ ἦδύνατο μὲν ἴσως νὰ θεωρηθῆ ὡς ἄστοχος, ἀλλὰ τὸ νομικὸν αὐτοῦ κύρος δὲν θὰ ἦτο δυνατόν νὰ τεθῆ ἐν ἀμφιβόλῳ.

Ἐχομεν τὴν γνώμην ὅτι δὲν εἶναι βάσιμος ἡ ἐκδοχὴ περὶ ὑπάρξεως ἀπλῶν κατευθυντηρίων ἀρχῶν—μὴ ἀποτελουσῶν ἀρχὰς νομικὰς, κανόνας δικαίου—ἐν τοῖς συντάγμασι. Ἀρχαὶ σκοπιμότητος, ἀπλαῖ de lege ferenda κατευθύνσεις, διατυπούμεναι ἐν συντάγμασι, κτῶνται ἐοῖσθε νομικὸν χαρακτῆρα, μεταγόμεναι ἀπὸ τῆς σφαίρας τῆς πολιτικῆς ἐπιστήμης εἰς τὸ πλαίσιον τοῦ θεοῦ δικαίου. Ζήτημα δύναται ἐφεξῆς νὰ γεννηθῆ οὐχὶ περὶ τῆς κατ' ἀρχὴν ιδιότητος αὐτῶν ὡς νομικῶν φραγμῶν, ἀλλὰ μόνον περὶ τοῦ μέτρου τῆς εὐρύτητος τῶν φραγμῶν τούτων. Αἱ περὶ ὧν ὁ λόγος συνταγματικαὶ διατάξεις παρέχουσι τὸν εἰς τὸν νομοθέτην εὐρείαν εὐχέρειαν ὡς πρὸς τὴν διὰ κοινῶν νόμων ρύθμισιν τῶν ἀντικειμένων αὐτῶν. Τίς ἢ ἔκτασις τῆς εὐχερείας ταύτης εἶναι ζήτημα ἐρμηνεύας ἐν ἐκάστῃ συγκεκριμένῃ περιπτώσει. Νομοθετήματα ὅμως κείμενα τυχὸν ἐκδῆλως ἐκτὸς τῶν ὑπὸ τῶν εἰρημένων ἄρθρων τοῦ συντάγματος τασσομένων νομικῶν ὄρων θὰ ἀντέκειντο εἰς τὰ ἄρθρα ταῦτα, θὰ ἦσαν αὐτόχρημα ἀντισυνταγματικά⁸.

Β', σελ. 457, τοῦ αὐτοῦ, ἐν «Θέμ.» ΜΣ', σελ. 449. Ἐκ τῆς νομολογίας τῶν πολιτ. δικαστηρίων πρβλ. ἐπὶ τοῦ περὶ ἰσότητος ἄρθρου τοῦ συντάγμ. τὰς Ἀρ. Π. 136 τοῦ 1935, ἐν «Δικαστικῇ» Ζ', σελ. 615, ἐφ. Ἀθ. 1507 τοῦ 1934 καὶ ἐφ. Π. 61 τοῦ 1935, ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομικῶν Β', σελ. 16 καὶ 766, Ἀρ. Π. 31 τοῦ 1936 καὶ 122 τοῦ 1937 ἐν Ἐφημ. ἑλλ. νομικῶν Γ', σελ. 706 καὶ Δ', σ. 533. Ἰδὲ καὶ γνωμ. Ἀγγ. Μπουροπούλου ἐν Ἐφημ. ἑλλ. νομ. Γ', σελ. 199—Ἡ νεωτέρα νομολογία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας θεωρεῖ ὀρθῶς τὸ ἄρθρ. 3 τοῦ συντάγματος ὡς καθιεροῦν αὐτόχρημα κανόνα δικαίου, ὡς τάσσουν ὄρια νομικὰ, καίπερ χαλαρά, εἰς τὴν εὐχέρειαν τοῦ κοινῶ νομοθέτου.

8. Οὕτω π.χ. ὀρίζον τὸ ἄρθρον 3 τοῦ συντάγματος ὅτι «οἱ Ἕλληνες συνεισφέρουν ἀδιακρίτως εἰς τὰ δημόσια βάρη ἀναλόγως τῶν δυνάμεών τω», καταλείπει εὐρεῖαν διακριτικὴν εὐχέρειαν εἰς τὸν κοινὸν νομοθέτην ἐν τῇ ἐπιβολῇ τῶν φόρων καὶ τῶν λοιπῶν δημοσίων βαρῶν εἰς τοὺς ἰδιώτας, ἀλλ' οὐχὶ πέραν μέτρου τινός, ἐξ ἐρμηνεύας τῆς διατάξεως συναγομένου. Ἡ τοιαύτη εὐχέρεια καθιστᾷ φέρ' εἰπεῖν ἐπιτρεπτὴν τὴν θέσπισιν διαφόρων ἐκάστοτε φορολογικῶν συντελεστῶν, τὴν καθιέρωσιν τῆς προοδευτικῆς φορολογίας, τὴν εἰσαγωγὴν τῆς φορολογίας τῆς συνολικῆς καθαρᾶς προσόδου, τὴν ἐπιβολὴν εἰδικῆς φορολογίας εἰς ὀρισμένας μόνον περιφέρειάς τοῦ κράτους (Ἀρ. Π. 403 τοῦ 1934, ἐν «Θέμ.» ΜΣ', σελ. 168 καὶ Ἐφ. ἑλλ. νομικῶν Β', σελ. 174), τὴν θέσπισιν φορολογικῶν ἀπαλλαγῶν κλπ. Πρβλ. καὶ Σ.τ.Ε. 614 τοῦ 1933, 543 τοῦ 1934. Νομοθετήματα ὅμως κείμενα ἐκδῆλως ἐκτὸς τοῦ μέτρου τῆς εὐχερείας ταύτης, ὑπερβαίνοντα τὰ ἐρμηνευτικῶς ἐκ τῆς ἐννοίας τῆς ἐν λόγῳ συνταγματικῆς διατάξεως συναγόμενα ὄρια τῆς ρηθείσης εὐχερείας, ἀπαλλάσσοντα φέρ' εἰπεῖν παντὸς φορολογικοῦ βάρους ὀρισμένα πρόσωπα ἀνευ εἰδικοῦ λόγου ἢ ἐπιβάλλοντα βαρυτάτην φορολογίαν ἐφ' ὀρισμένης μόνον ἰδιωτικῆς βιομηχανικῆς ἐπιχειρήσεως ἢ τέλους εἰδικῶς φορολογουμένη ἀδικαιολογή-

δ') Διατάξεις τοῦ συντάγματος—πηγὴ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.— Δέον νὰ μὴ ὑπολαμβάνηται ὅτι πάντες οἱ ἐν τῷ κειμένῳ τοῦ συντάγματος περιεχόμενοι νομικοὶ κανόνες ἀποτελοῦσι κανόνας συνταγματικοῦ δικαίου. Ἡ ἔννοια τῶν κεκτημένων ἐπηξήμενῆν τυπικὴν δύναμιν νομικῶν κανόνων τοῦ συνταγματικοῦ χάρτου—ἔννοια τυπικῆ—εἶναι διάφορος τῆς ἔννοιαις τῶν κανόνων τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου—ἔννοιαις οὐσιαστικῆς. Ἡ πρώτη, ἄσχετος οὕσα πρὸς τὰ ἀντικείμενα τῶν καθ' ἕκαστον κανόνων δικαίου, συνάπτεται ἀποκλειστικῶς πρὸς τὴν συγκέντρωσιν αὐτῶν ἐν κειμένῳ περιβληθέντι τὸν συντακτικὸν τύπον, εἰς ὃν ἄλλως τε ὀφείλουσι καὶ τὴν ἰδιόζουσαν αὐτοῖς τυπικὴν δύναμιν πάντες οἱ ὡς εἴρηται κανόνες. Ἀντιθέτως, ἡ δευτέρα ἔννοια εἶναι ἄσχετος πρὸς τὸν βαθμὸν τῆς τυπικῆς δυνάμεως τῶν ἐν αὐτῇ περιλαμβανομένων νομικῶν κανόνων. Εἶναι δὲ συναφῆς πρὸς τὰ ἀντικείμενα αὐτῶν.

Τὸ συνταγματικὸν δίκαιον ὠρίσθη ἐν τοῖς πρόσθεν⁹ ὡς κλάδος τοῦ δημοσίου δικαίου, περιλαμβάνων νομικοὺς κανόνας ρυθμιζοντας ὠρισμένα θέματα. Ἄλλοι μὲν ἐκ τῶν κανόνων τούτων περιλαμβάνονται ἐν τῷ κειμένῳ τοῦ συν-

τως ὠρισμένα ἄτομα, θὰ ἦσαν αὐτόχρημα ἀνίσχυρα, καθ' ὃ ἀντισυνταγματικά. Ἐπίσης δυνάμει τοῦ ἀρθρ. 99 § 1 τοῦ συντάγματος ὁ κοινὸς νομοθέτης διέπεται ἐν τῇ ρυθμίσει τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως ὑπὸ φραγμῶν χαλαρωτάτων μὲν, ἀλλ' ἐχόντων πάντως νομικὸν πράγματι χαρακτήρα. Δύνανται μὲν κατ' ἀρχὴν οἱ νόμοι νὰ καθορίσωσι κατ' εὐχέριαν τὰ ὅρια τῆς ἐποπτείας τοῦ κράτους ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, νὰ ἐπιβάλωσιν εἰς τοὺς αὐτοδιοικουμένους τούτους ὀργανισμοὺς οἰκονομικὰ βάρη καὶ ὑποχρεωτικὰς δαπάνας κλπ., ἀλλ' οὐχὶ φέρ' εἰπεῖν καὶ νὰ ὑποκαταστήσωσιν οὐσιαστικῶς, ὑπὸ τὸ πρόσχημα τῆς ἐποπτείας, ἀπεριορίστως ἐπεκτεινομένης, τὴν ἐνέργειαν τῶν κρατικῶν ἀρχῶν εἰς τὴν δρᾶσιν τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, οὐδὲ νὰ καταλύσωσιν ἐν γένει καθ' οἰονδήποτε τρόπον τὸν θεσμὸν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Δύνανται ὡσαύτως δυνάμει τοῦ αὐτοῦ ἀρθρου οἱ νόμοι κατ' εὐχέριαν νὰ ρυθμίσωσι τὰ τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως τῆς χώρας, νὰ καθορίσωσι π.χ. κατ' οἰκίαν κρίσιν τὴν ἔκτασιν τῶν ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων τῶν νομαρχῶν κλπ., ἀλλ' οὐχὶ καὶ κατὰ τρόπον ἀνατρέποντα οὐσιαστικῶς τὴν ἔννοιαν τῆς ἀποκεντρώσεως. Καὶ αὕτη ἡ ἐν τῇ προηγουμένῃ σημ. ἀναφερομένη παλαιότερα νομολογία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, καίπερ χρησιμοποιοῦσα τὴν ὡς εἴρηται ἔκφρασιν ὅτι εἶναι ὑπολιτικαὶ ἀπλῶς ἀρχαί, οὐχὶ δὲ κανόνες δικαίου» οἱ κανόνες τῶν ἐν τῷ συντάγματι τοῦ 1927 ἀρθρων 107 καὶ 6 (νῦν ἀρθρ. 3 καὶ 99 τοῦ συντ.), καταλήγει δεχομένη ὅτι αἱ ρηθεῖσαι συνταγματικαὶ διατάξεις ἀποτελοῦσιν αὐτόχρημα φραγμοὺς νομικοὺς, δεσμεύοντας, καίπερ χαλαρῶς, τὸν νομοθέτην. Ἡ μὲν Σ.τ.Ε. 35 τοῦ 1931 ἀποφαίνεται ὅτι τὸ ἀρθρον 107 τοῦ συντάγματος τοῦ 1927 ἀπαγορεύει τὸν διὰ νόμου περιορισμὸν τῶν ἀρμοδιοτήτων τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, εἰς βαθμὸν ὥστε νὰ περιέλθῃ αὕτη εἰς οὐσιαστικὴν ἀνυπαρξίαν. Πρβλ. καὶ Σ.τ.Ε. 689, 801, 1005 τοῦ 1933. Αἱ δὲ Σ.τ.Ε. 257 ἕως 260 καὶ 272 τοῦ 1930 ἐπάγονται ὅτι νομοθετήματα καταφανῶς τυχόν ἀντιτιθέμενα εἰς τὸ ἀρθρον 6 τοῦ συντάγματος τοῦ 1927 (ἀρθρ. 3 τοῦ νῦν ἰσχύοντος συντάγματος) θὰ ἠδύναντο νὰ κριθῶσιν ἀνίσχυρα, ὡς ἀντισυνταγματικά. Ἀνίσχυροι δὲ τυγχάνουσι μόναι αἱ προσκρούουσαι εἰς νομικῶς φραγμοὺς κρατικαὶ πράξεις.— Αἱ νεώτεραι ἀποφάσεις τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἀκολουθοῦσι τὴν ἐν τῷ κειμένῳ ὑποστηριζομένην ὀρθὴν ἐκδοχὴν κατὰ τρόπον σαφῆ (παγία νμλγ.).

9. Ἀνωτ. ἐν § 14.

τάγματος¹⁰, ἄλλοι δ' ἐν ἀπλοῦς νόμοις¹¹ καὶ ἄλλοι τέλος ἐν διοικητικαῖς κατὰ τὸν τύπον πράξεσι κατ' ἐξουσιοδότησιν» νομοθετικὴν ἐκδοθεῖσαις.

Τούναντίον, ἐν τῷ κειμένῳ τοῦ συντάγματος, ἐν τῷ ὑπὸ τυπικὴν ἔννοϊαν συντάγματι, περιλαμβάνονται κανόνες δικαίου ρυθμίζοντες διαφορῶν εἰδῶν ἀντικείμενα, συνεπῶς δ' ἀναγόμενοι εἰς ποικίλους τοῦ δικαίου κλάδους. Οἱ πλεῖστοι βεβαίως ἐξ αὐτῶν εἶναι συνταγματικοῦ δικαίου κανόνες. Πλὴν αὐτῶν ὅμως ὑπάρχουσι καὶ κανόνες δικονομικοῦ¹², ποινικοῦ¹³ καὶ διοικητικοῦ δικαίου. Ὁ συνταγματικὸς νομοθέτης συνεκέντρωσε πάντας τοὺς νομικοὺς τούτους κανόνας, πάντας τοὺς κανόνας τούτους τοὺς ἀναγομένους εἰς διαφοροῦς τοῦ δικαίου κλάδους, ἐντὸς τοῦ κειμένου τοῦ συνταγματικοῦ χάρτου, ἀποσκοπῶν ὕπως προσδώσῃ εἰς αὐτοὺς τυπικὴν δύναμιν ἐπιρρηξήμενην, δεσμεύουσαν καὶ αὐτὸν τὸν κοινὸν νομοθέτην.

Ἐν συμπεράσματι, τὸ κείμενον τοῦ συντάγματος ἀποτελεῖ πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐν σχέσει πρὸς τὰς διατάξεις του ἐκείνας, αἵτινες ρυθμίζουσι τὴν ὀργάνωσιν ἢ τὴν ἐνέργειαν διοικητικῶν ὀργάνων, ἔστω καὶ ἐν γενικωτάταις γραμμαῖς, ἔστω καὶ τάσσουσαι ἀποθετικούς ἀπλῶς νομικοὺς φραγμούς, ἐπαφιέμενοι δ' ὡς πρὸς τὴν περαιτέρω νομικὴν ρύθμισιν¹⁴ τῆς ὡς εἴρηται ὀργανώσεως ἢ ἐνεργείας εἰς τὸν κοινὸν νομοθέτην.

Τοιαῦται διατάξεις εἶναι, φέρ' εἰπεῖν, τὸ ἄρθρ. 16 τοῦ συντάγματος, ἐνθα χωρεῖ γενικωτάτη τις νομικὴ ρύθμισις τῶν ἐκπαιδευτικῶν ὑπηρεσιῶν τοῦ κράτους, τὸ ἄρθρ. 17, ἐνθα τίθενται νομικὰ ὅρια εἰς τὴν διοικητικὴν ἐνέργειαν ἀναγκαστικῶν ἀπαλλοτριώσεων, τὸ ἄρθρ. 34 § 2, ἐνθα καθιεροῦται «ἐπιφύλαξις τοῦ νομικοῦ κανόνος» ὡς πρὸς τὴν διοικητικὴν ἐνέργειαν ἀφαιρέσεως βαθμῶν, τιμῶν καὶ συντάξεων ἀπὸ στρατιωτικῶν—δηλονότι ὡς πρὸς ζήτημα ἀφορῶν εἰς τὴν ὑπηρεσιακὴν κατάστασιν (status) στρατιωτικῶν ὑπαλλήλων τῆς πολιτείας—τὸ ἄρθρ. 111, ἐνθα συνιστᾶται συλλογικὸν ὄργανον τῆς ἐνεργοῦς διοικήσεως πρὸς ἄσκησιν πειθαρχικῆς διώξεως κατ' ἀνωτάτων λειτουργῶν τοῦ κράτους, τὸ ἄρθρ. 99, ἐνθα θεσπίζονται χαλαροὶ νομικοὶ κανόνες ὀργανώσεως διοικητικῶν ἀρχῶν, τὰ ἄρθρα 100-102, ἐνθα ρυθμίζονται θεμελιώδη ζητήματα

10. Πρβλ. π.χ. τὰ «περὶ τοῦ δημοσίου δικαίου τῶν ἐλλήνων», τὰ «περὶ συντάξεως τῆς πολιτείας», τὰ «περὶ τοῦ βασιλέως», τὰ «περὶ διαδοχῆς καὶ ἀντιβασιλείας» κλπ. ἄρθρα τοῦ συντάγματος.

11. Ὑπὸ τὸν ἀπλῶν παραδειγμάτων πρβλ. νόμους ΦΠΣ' καὶ ΧΕ' τοῦ 1877 «περὶ τῆς εὐθύνης τῶν ὑπουργῶν», τὸν μηκέτι ἰσχύοντα νόμον 3398 τοῦ 1927 «περὶ ἐκδικάσεως τῶν κατὰ τὰ ἄρθρα 64 καὶ 93 τοῦ συντάγματος (τοῦ 1927) ἀδικημάτων», τὸν νόμον ΑΥΛΗ' τοῦ 1887 «περὶ τῆς βασιλικῆς οἰκογενείας καὶ περὶ ἀντιβασιλείας», τοὺς κανονισμοὺς τῆς βουλῆς—νόμους ἰδιοτύπου, συνφθὰ τῷ ἄρθρῳ 65 τοῦ συντάγματος—τοὺς νόμους περὶ ἐκλογῆς βουλευτῶν, τὸν νόμον ΓΥ'ΟΗ' τοῦ 1911 «περὶ τῆς λειτουργίας τῶν κατὰ τὸ ἄρθρ. 58 τοῦ συντάγματος ἐξεταστικῶν ἐπιτροπῶν», τοὺς νεωτέρους περὶ ἀντιβασιλείας νόμους 922 τοῦ 1937 [425], 1806 τοῦ 1939 [253] κλπ.

12. Πρβλ. ἄρθρ. 6, 92, 93, 94 τοῦ ἐν ἰσχύϊ συντάγματος.

13. Πρβλ. ἄρθρ. 7, 18 τοῦ αὐτοῦ συντάγματος.

ὑπηρεσιακῆς καταστάσεως τῶν τακτικῶν διοικητικῶν ὑπαλλήλων, καὶ ἄλλα¹⁴. Ἔτεραι συνταγματικαὶ διατάξεις, ὡς αἱ ἀφορῶσαι εἰς τὴν ὀργάνωσιν τῶν ἀμέσων τε καὶ διοικητικῶν ὀργάνων τοῦ κράτους, ἀνάγονται εἰς ἀμφοτέρους τοὺς συγγενεῖς τούτους κλάδους τοῦ δημοσίου δικαίου, εἰς τε τὸ συνταγματικὸν καὶ εἰς τὸ διοικητικὸν δίκαιον, δοθέντος ὅτι, ὡς ἐκ τῶν προεκτεθέντων τυγχάνει γνωστόν, ὁ μὲν πρῶτος τῶν ὡς εἴρηται κλάδων ρυθμίζει τὴν ὀργάνωσιν ὅλων τῶν ἀμέσων ὀργάνων τοῦ κράτους—ἀνεξαρτήτως τῆς ιδιότητος αὐτῶν ὡς νομοθετικῶν ἢ διοικητικῶν—ὁ δὲ δεύτερος ρυθμίζει τὴν ὀργάνωσιν ὅλων τῶν διοικητικῶν ὀργάνων—ἀνεξαρτήτως τῆς ιδιότητος αὐτῶν ὡς ἀμέσων ἢ ἐμμέσων¹⁵.

§ 22. Οἱ νόμοι ὡς πηγή τοῦ διοικητικοῦ δικαίου¹.— α') Αἱ ὑπὸ νομοθετικὸν τύπον κρατικαὶ πράξεις.—Οἱ τυπικοὶ νόμοι² εἶναι κρατικαὶ πράξεις, αἵτινες, ἀσχέτως πρὸς τὸ εἶδος τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῶν περιεχομένου, καταρτίζονται ὑφ' ὀρισμένον πάντοτε τύπον, τὸν νομοθετικόν. Εἰς τὸν νομοθετικὸν τύπον προσήκει ἰδίᾳ τις τυπικὴ δύναμις, ὑποδεεστέρα μὲν τῆς τοῦ συντάγματος, ὑπερτέρα δὲ τῆς τῶν ὑπὸ διοικητικὸν τύπον ἐκδιδόμενων πράξεων, πρὸς δὲ καὶ ἡ δυνατότης γενικῶς τῆς θεσπίσεως νομικῶν κανόνων, ἄνευ ἀνάγκης ἰδίας ἐκάστοτε πρὸς τοῦτο ἐξουσιοδοτήσεως ἐτέρας κρατικῆς πράξεως διαφόρου κατὰ τὸν τύπον.

Ὡς νομοθετικὸς τύπος καθιεροῦται ἐν ἄρθρῳ 22 τοῦ συντάγματος ἢ διὰ

14. Δὲν ἀναφέρομεν τὰς οὐσιωδεστάτας ὡσαύτως συνταγματικὰς διατάξεις, αἵτινες ἀνάγονται οὐχὶ εἰς τὸ διοικητικὸν δίκαιον, ἀλλ' εἰς τὸ δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν. Ὅρα π.χ. ἄρθρ. 82-86 καὶ 98 τοῦ συντάγματος.

15. Ἄνωτ. ἐν § 14.

1. Γ. Ἀγγελοπούλου, Σύστ. διοικ. δικ., σελ. 73 ἐπ., Ἡλ. Κυριακοπούλου, Ἑλλην. διοικ. δικ., τόμ. α', 1947, σελ. 32. Ἐκ τῶν ἀλλοδαπῶν πρβλ. Fleiner, Institutionen, 1928, σελ. 67 ἐπ., Otto Mayer, Deuts. VerwR., 1924, τόμ. α', § 6, J. Hatschek, Lehrbuch d.d.u. pr. VerwR., 1931, § 9, σελ. 53 ἐπ., Herrnritt, Grundlehren, 1921, § 7 II, σελ. 79 ἐπ., L. Köhler, Grundlehren, 1936, § 16, σελ. 61 ἐπ., Santi Romano, Corso di dir. amm., 1932, σελ. 41 ἐπ.

2. Περὶ τῆς ἐνοίας τοῦ τυπικοῦ νόμου ὅρα ἐκ τῶν ἡμεδαπῶν Ἰ. Ἀραβαντινοῦ, Ἑλλην. συνταγμ. δικ., τόμ. β', 1902, § 17, σελ. 105 ἐπ., Ν. Ν. Σαριπόλου, Σύστ. τοῦ συντ. δικ. τῆς Ἑλλάδος, τόμ. β', ἐκδ. 4η, 1923, σελ. 45 ἐπ., Γ. Ἀγγελοπούλου, Σύστ. διοικ. δικ., τόμ. α', σελ. 75, Ἄθων. Δημητρίου, Οὐσιαστικοὶ καὶ τυπικοὶ νόμοι, 1929. Παλαιότερον πρβλ. Ν. Δημητράκοπούλου, Οὐσιαστικοὶ καὶ τυπικοὶ νόμοι, ἐν Ἐφημ. ἑλλ. καὶ γαλλ. νημ. (Μπαλάνου) ΚΘ', σελ. 324.

Ἐκ τῶν ἀλλοδαπῶν οἱ γερμανοὶ ἰδίᾳ διακρίνουσι σαφῶς τὴν ἐνοίαν τοῦ τυπικοῦ νόμου ἀπὸ τῆς γενικωτέρας ἐνοίας τοῦ νόμου : Πρβλ. Laband, Das Staatsrecht κλπ., τόμ. β', ἐκδ. 5η, 1911, σελ. 61 ἐπ., Otto Mayer, Deuts. VerwR., 1924, τόμ. α', ἐκδ. 3η, § 6, σελ. 65 ἐπ., H. Lammers, ἄρθρ. Gesetz, ἐν Stier-Somlo-A. Elster, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, II, 1927, σελ. 857, Anschütz, ἄρθρ. Gesetz, ἐν τῷ Wörterbuch des deutschen Staats- und VerwR., τοῦ K. v. Stengel, 2α ἐκδ., ὑπὸ Fleischmann, τόμ. β', 1913, σελ. 215, P. Schön, Die formellen Gesetze, ἐν Handbuch der Politik τοῦ G. Anschütz, τόμ. α', ἐκδ. 3η, 1920, σελ. 241.

συμπράξεως τοῦ βασιλέως καί τῆς βουλῆς—τῶν «νομοθετικῶν παραγόντων»—κατάρτισις τῆς κρατικῆς πράξεως, συμφώνως πρὸς ὄρισμένην «διαδικασίαν», ρυθμιζομένην ὑπὸ τῶν ἄρθρων 23—25, 36 καί 57 τοῦ συντάγματος³. Ἰδιότυπος νομοθετικὸς τύπος κρατικῶν πράξεων προβλέπεται ἐν τούτοις καί ἐν ἄρθρῳ 35 § § 2—5, ἀντίστοιχος πρὸς τὸν προΐσχύσαντα τοιοῦτον συνωδᾶ τῷ ἄρθρῳ 77 τοῦ συντάγμ. τοῦ 1927. Τὰ ὑπὸ τῶν συνταγματικῶν τούτων διατάξεων ὀνομαζόμενα «νομοθετικὰ διατάγματα» δὲν εἶναι εἰμῆ τυπικοὶ νόμοι ὑπὸ ἀπλοστυμμένου τύπου ἐκδιδόμενοι, εἰς τὴν κατάρτισιν τῶν ὁποίων συμπράττει κατὰ τινα τρόπον ἢ λαϊκῆ ἀντιπροσωπεία. Ἐπὶ τῶν κρατικῶν τούτων πράξεων δὲν ἰσχύουσιν οἱ κανόνες δημοσίου δικαίου περὶ τῆς νομιμότητος καί τοῦ ἐλέγχου τῶν ὑπὸ διοικητικῶν τύπων ἐκδιδόμενων πράξεων τῆς πολιτείας. Εἰδικώτερον αἱ πράξεις αὗται δὲν ὑπόκεινται εἰς τοὺς νόμους—ὡς ὑπόκεινται πᾶσαι αἱ ὑπὸ διοικητικῶν τύπων ἐκδιδόμεναι πράξεις τοῦ κράτους—οὐδὲ χωρεῖ αἰτήσις ἀκυρώσεως κατ' αὐτῶν ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας. Πρόκειται ἐν συνόψει περὶ κρατικῶν πράξεων ἐχουσῶν τυπικὴν δύναμιν νόμου καί ἐκδιδόμενων ὑπὸ τύπον νομοθετικόν, προβλεπόμενον ὑπὸ τοῦ συντάγματος, καίπερ ἀπλούτερον τοῦ συνήθους νομοθετικοῦ τύπου τοῦ ἄρθρου 22. Πρβλ. καί ἄνωτ. ἐν § 8 β.

³ Ἡ ἰδιάζουσα τυπικὴ τῶν νόμων δύναμις⁴ συνίσταται εἰς τὸ ὅτι ὁ ἐκάστοτε

3. Εἰδικώτερον περὶ τῆς διαδικασίας τῆς καταρτίσεως τῶν ὑπὸ τύπον νόμου κρατικῶν πράξεων καί τῶν καθ' ἑκάστα φάσεων τῆς διαδικασίας ταύτης—προτάσεως, ψηφίσεως, κυρώσεως, ἐκδόσεως, δημοσιεύσεως—πραγματεύεται ἡ θεωρία τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου. Πρβλ. μεταξύ ἄλλων Ν. Ν. Σαρπίλου, Σύστ. τοῦ συντάγμ. δικ. τῆς Ἑλλάδος, τόμ. β', ἐκδ. 4η, 1923, σελ. 56, ἐνθα ἰδίᾳ εὑρηται ἐμπεριστατωμένη ἐρμηνεία τοῦ ἀναθεωρηθέντος τῷ 1911 ἄρθρου 36 τοῦ συντάγματος. Δοθέντος ὅτι πρὸς κατάρτισιν τοῦ νόμου τὸ σύνταγμα ἀπαιτεῖ τὴν σύμπραξιν δύο νομοθετικῶν παραγόντων, ὁ νόμος λογίζεται τελειωθείς ἀφ' ἧς κυρωθῆ ὑπὸ τοῦ βασιλέως. Ἄλλ' ἐπειδὴ διὰ μόνης τῆς ἐν τῇ Ἐφημερίδι τῆς κυβερνήσεως δημοσιεύσεως τοῦ νόμου ἐκδηλοῦται ἢ τε κύρωσις καί ἢ ἐκδοσις αὐτοῦ, αἵτινες ἀμφότεραι πρὸ τῆς δημοσιεύσεως δὲν ἔχουν νομικὴν ὑπαρξιν, ὁ νόμος δὲν ὑφίσταται ἂν μὴ δημοσιευθῆ ἐν τῇ Ἐφημερίδι τῆς κυβερνήσεως. Κατὰ ταῦτα, τὸ χρονικὸν σημεῖον τῆς ἐνάρξεως τῆς νομικῆς ὑποστάσεως τοῦ νόμου (ἢ τυπικῆ δηλαδὴ δύναμιν τοῦ νόμου) συμπίπτει πρὸς τὴν ρηθεῖσαν δημοσίευσιν. Διὰ ταύτης ὀλοκληροῦται ἡ κατάρτισις τοῦ νόμου. Δι' ἧ καί μόνῃ νομικῶς ἀκριβῆς χρονολογία τοῦ νόμου εἶναι ἡ τοῦ φύλλου τῆς Ἐφημερίδος τῆς κυβερνήσεως, ἐν τῷ ὁποίῳ οὗτος κατεχωρήσθη.—Περὶ τῆς προσυπογραφῆς τοῦ νόμου ὑπὸ τοῦ καθ' ὄλην ἀρμοδίου ὑπουργοῦ πρβλ. κατωτ. ἐν § 23 β σημ. 9.

4. Ὁ Otto Mayer, Deuts. VerwR., τόμ. α', ἐκδ. 3η (1924), σελ. 65 ἐπ., διακρίνει εἰς τρία στοιχεῖα τὴν «δύναμιν τοῦ νόμου» (τὴν «αὐθεντίαν τοῦ νόμου») (Herrschaft des Gesetzes): εἰς τὴν «δυνατότητα τῆς παραγωγῆς νομικῶν κανόνων» (rechtssatzschaffende Kraft), εἰς τὴν «προέχουσαν θέσιν» (τὴν «ὑπεροχὴν») (Vorrang) καί τέλος εἰς τὴν «ἐπιφύλαξιν» (Vorbehalt).

⁴ Ὡς καί ἄλλαχθ' ἐλέχθη, ἐν πάσῃ πολιτείᾳ, ἐνθα κρατεῖ διάκρισις μεταξύ νομοθετικῶν κατὰ τὸν τύπον πράξεων καί πράξεων διοικητικοῦ τύπου, εἰς μόνας τὰς πρώτας προσηκόντι γενικῶς ἢ δυνατῶς τῆς θεσπίσεως κανόνων δικαίου, ἄνευ ἀνάγκης ἰδίας ἐκάστοτε πρὸς τοῦτο «ἐξουσιοδοτήσεως». Αἱ δευτέραι, τούναντίον, δὲν δύνανται νὰ περιλάβωσιν ἐν αὐταῖς νομικοὺς κανόνας, εἰμῆ ἐφ' ὅσον παρεσχέθη αὐταῖς ἰδίᾳ πρὸς τοῦτο «ἐξουσιοδότησις»

νεώτερος νόμος καταργεῖ, ἔστω καί χωρίς νά ὀρίξη τοῦτο ρητῶς, τοὺς ἀντιτιθε-
μένους εἰς τὸ περιεχόμενον αὐτοῦ ὁρισμούς τοὺς εἰς προγενεστέρους νόμους
περιλαμβανομένους—κατὰ μείζονα δὲ λόγον τοὺς περιλαμβανομένους εἰς τυπι-
κὰς διοικητικὰς πράξεις. Αὐτοῦ δὲ τούτου τοῦ νόμου τὸ περιεχόμενον δὲν
δύναται νά θιγῆ νομικῶς εἰμὴ ὑπὸ μεταγενεστέρου νόμου⁵ ἢ ὑπὸ διοικητικῆς
μὲν κατὰ τὸν τύπον πράξεως, ἀλλ' ἐπὶ «ἐξουσιοδοτήσεως» μεταγενεστέρου—
ἐν σχέσει πρὸς τὸν καταργούμενον—νόμου ἐρειδομένης. Διοικητικὰ κατὰ τὸν
τύπον πράξεις περιέχουσαι ὁρισμούς ἀντιθέτους πρὸς τὸν νόμον, μὴ στηριζό-

ὑπὸ τῶν πρώτων. Εἰς τοῦτο συνίσταται ἡ ὑπὸ τοῦ Otto Mayer κληθεῖσα *rechtssatzschaf-
fende Kraft* τοῦ νόμου.

Ἡ «ὑπεροχὴ» (*Vorrang*) εἶναι ἡ ἰδιάζουσα τυπικὴ δύναμις τοῦ νόμου, χάρις εἰς τὴν
ὁποῖαν οὗτος καταργεῖ τοὺς προγενεστέρους ἀντιθέτους πρὸς αὐτὸν νόμους, αὐτὸς δ' οὗτος
δὲν δύναται νά καταργηθῆ ἢ νά τροποποιηθῆ εἰμὴ δυνάμει νόμου, εἴτε εὐθέως εἴτε διὰ διοι-
κητικῆς μὲν κατὰ τὸν τύπον πράξεως, ἀλλ' ὑπὸ νόμου ἐπὶ τούτῳ «ἐξουσιοδοτηθείσης».
Πράγματι, ὡς καὶ ὁ Otto Mayer παρατηρεῖ κατωτέρω, ἐν σελ. 69, σημ. 10 «es kann einer
Verordnung durch das Gesetz die Macht gegeben werden, ältere Gesetze zu bre-
chen». Πρβλ. αὐτόθι ἐν τῷ κειμένῳ : «Ἐπάρχουσι νόμοι οἵτινες αὐτοὶ οὗτοι ἐπιτρέπου-
σιν ἵνα αἱ διατάξεις αὐτῶν τροποποιηθῶσι διὰ διατάξεων ὑποδεεστέρου εἴδους» (διὰ πρά-
ξεων δηλαδὴ διοικητικῶν κατὰ τὸν τύπον) καὶ τὴν παραπομπὴν εἰς τὸν Laband, *Das Sta-
atsR. des deuts. Reichs*, τόμ. β', σελ. 72, σημ. 4. Τοιοῦτου τινὸς νόμου τυπικὸν παράδειγμα
πρβλ. παρ' ἡμῶν ἐν ἀρθρῳ 221 § 1 τοῦ νόμου 4952 περὶ ὀργανώσεως ὑπηρεσιῶν τοῦ ὑπουρ-
γείου τῶν ἐξωτερικῶν (ὡς ἐκωδικοποιήθη διὰ διατάγματος τῆς 21 Ἰουλίου 1931 [220]).
Καὶ περαιτέρω, συνεχίζει ὁ Otto Mayer, «εἶναι δυνατὸν ἵνα ἐκδοθῆσόμενόν τι διάταγμα
περιβληθῆ ἐκ τῶν προτέρων ὑπὸ τοῦ» (ἐξουσιοδοτικοῦ τῆς ἐκδόσεως αὐτοῦ) «τυπικοῦ νό-
μου διὰ δυνάμεως, χάρις εἰς τὴν ὅποیان μόνον διὰ νόμου θέλει καθίστασθαι ἐφεξῆς ἐπιτρε-
πτή ἡ τροποποίησις αὐτοῦ» (πρόκειται περὶ τῶν λεγομένων «ἐφ' ἅπαξ» νομοθετικῶν ἐξου-
σιοδοτήσεων, ὧν πλεῖστα ὅσα παραδείγματα εὐρηγνται ἐν τῇ παρ' ἡμῶν διοικητικῇ νομοθε-
σίᾳ). Κατὰ ταῦτα, ἡ ἴσσις τυπικὴ δύναμις τῶν διοικητικῶν κατὰ τὸν τύπον πράξεων
ἔναντι τῶν νόμων δὲν εἶναι τι ἀπύλουτον. «Ἐξουσιοδοτήσεις» νόμων δύναται νά καταστή-
σωσι διοικητικοῦ τύπου πράξεις, ἐν σχέσει πρὸς ὀρισμένας περιπτώσεις, ἰσοδυνάμους πρὸς
νόμους. Ἡ ἔκτασις τῆς δυνάμεως τῶν τυπικῶν διοικητικῶν πράξεων εἰς τὰς περιπτώσεις
ταύτας—ὁ βαθμὸς τῆς ἐξισώσεως τῆς δυνάμεως αὐτῶν πρὸς τυπικὴν δυνάμιν νόμου—ἐξαρ-
τᾶται ἐκ τῆς ἐννοίας τῆς διατυπωθείσης «ἐξουσιοδοτήσεως».

Τέλος, περὶ τοῦ τρίτου κατὰ τὸν Otto Mayer στοιχείου τῆς «αὐθεντίας τοῦ τυπικοῦ
νόμου», δηλαδὴ περὶ τῆς «ἐπιφυλάξεως τοῦ νόμου» καὶ περὶ τῆς διακρίσεως τῆς τελευταίας
ταύτης ἐννοίας εἰς τὴν «ἐπιφύλαξιν τοῦ τυπικοῦ νόμου» καὶ εἰς τὴν «ἐπιφύλαξιν τοῦ νομι-
κοῦ κανόνος» ἴρα ἀνωτ. ἐν § 9 γ α, σημ. 20.

5. «Ο,τι ἰσχύει διὰ τὴν κατάργησιν, ἰσχύει καὶ διὰ τὴν τροποποίησιν καὶ διὰ τὴν θέσιν
εἰς ἐφαρμογὴν, καὶ διὰ τὴν ἀναστολήν (ἀρθρ. 35 τοῦ συντάγμ. : «δὲν δύναται νά ἀναστεί-
λῃ...») καὶ διὰ τὴν αὐθεντικὴν ἐρμηνείαν. Ἐν σχέσει πρὸς τὴν τελευταίαν ταύτην ὀρίζει
καὶ εἰδικῶς τὸ σύνταγμα ἐν ἀρθρῳ 26 ὅτι αὐθεντικὴ ἐρμηνεῖα νόμου μόνον διὰ νόμου δύναται
νά γίνῃ : Σ.τ.Ε. 543 τοῦ 1934, 628 τοῦ 1935, Ἄρ. II. 261 τοῦ 1932 καὶ 292 τοῦ 1933,
ἐν «Θέμ.» ΜΓ', σελ. 663 καὶ ΜΔ' σελ. 580. Καὶ αὕτη ἡ ὑπὸ τῆς βουλῆς δοθεῖσα καὶ εἰς τὰ
πρακτικὰ αὐτῆς ἀναγραφεῖσα ἐρμηνεῖα δὲν εἶναι αὐθεντικὴ, ἐφ' ὅσον δὲν ἔλαβε τὴν μορφήν
νόμου : Ἄρ. II. 1-2 τοῦ 1922, ἐν «Θέμ.» ΛΓ', σελ. 33. Πρβλ. καὶ ἐν Ἰβφημ. ἑλλ. καὶ γαλλ.
γλ. (Μπαλάνου) Ε', σελ. 273, 322, Σ', σελ. 21, 165. «Ο,τι τὸ ἀντίθετον ἰσχύει ὡς πρὸς τὴν
αὐθεντικὴν ἐρμηνείαν διατάξεων τοῦ συντάγματος ἐξετέθη ἤδη ἀνωτέρω ἐν § 20 β, σημ. 3.

μεναι δ' ἐπὶ μεταγενεστέρας ἐν σχέσει πρὸς αὐτὸν νομοθετικῆς ἐξουσιοδοτήσεως», δὲν ἔχουσιν, ὅσον ἀφορᾷ εἰς τοὺς ὁρισμούς τούτους, ἔννομον ἰσχύιν.

Οἱ νόμοι ἔχουσιν ἅπαντες ἴσην πρὸς ἀλλήλους τυπικὴν δύναμιν. Οἱ ὀργανικαὶ φέρ' εἰπεῖν δημοσίων ὑπηρεσιῶν νόμοι δύνανται ἀριστα νὰ τροποποιηθῶσι δι' εἰδικῶν διατάξεων περιλαμβανομένων ἐν νόμοις ἄλλου ἀντικειμένου. Ἐν γένει, εἰδικαὶ διατάξεις μεταγενεστέρων νόμων εἶναι, ὡς εἰκόσ, δυνατὸν νὰ τροποποιήσωσι διατάξεις νόμου βασικῶς⁶ ρυθμίσαντος ὄρισμένον τι ἀντικείμενον τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας⁷⁻⁸. Καὶ αὐτοὶ οἱ νόμοι, τῶν ὁποίων ἡ ἐκδοσις προβλέπεται εἰδικῶς ὑπὸ ἄρθρων τοῦ συντάγματος, δὲν ἔχουσι μείζονα τυπικὴν δύναμιν ἐν σχέσει πρὸς τοὺς λοιποὺς νόμους. Δύνανται νὰ τροποποιηθῶσι μεταγενεστερώς διὰ τῆς συνήθους «νομοθετικῆς ὁδοῦ». Τὸ γεγονός ἐστὶ νόμοι καταργοῦντες αὐτοὺς ὄλοσχερῶς, χωρὶς νὰ ἀντικαθιστῶσιν αὐτοὺς διὰ νεωτέρων νομικῶν κανόνων ὀργανώσεως καὶ λειτουργίας τῶν συναφῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν, ἤθελον θεωρηθῆ ὡς ἀνίσχυροι, δὲν ὀφείλεται εἰς τινα τυχὸν μείζονα τυπικὴν δύναμιν τῶν καταργουμένων νόμων, ἀλλ' εἰς τὴν ἐπηρηξημένην τυπικὴν δύναμιν τῶν διατάξεων τοῦ συντάγματος, αἵτινες προβλέπουσι περὶ τῆς ὑπάρξεως τῶν οἰκείων δημοσίων ὑπηρεσιῶν καὶ εἰς τὰς ὁποίας ἀντίκειται ἡ κατάργησις τῶν ὑπηρεσιῶν τούτων⁹.

6. «Βασικῶς» ὑπὸ ἔννοιαν πάντοτε οὐσιαστικὴν, συναφῆ δηλαδὴ πρὸς τὸ ἀντικείμενον τοῦ νομοθετήματος, ὅπως ἀσχετῶς πρὸς τὴν τυπικὴν δύναμιν αὐτοῦ.

7. Οὕτω π.χ. ἐκ τοῦ γεγονότος ὅτι ὁ νόμος 4581 τοῦ 1930 «περὶ ταχυδρομικῆς ἀναποκρίσεως» ἀπὸρρίθμην ἐν ἄρθρῳ 45 περιοριστικῶς τὰς περιπτώσεις ταχυδρομικῆς ἀτελείας, δὲν ἠμποδίσθη ὁ νεώτερος νόμος 4684 τοῦ 1930 νὰ θεσπίσῃ νέαν ταχυδρομικὴν ἀτέλειαν ὑπὲρ τοῦ ὀργανισμοῦ διοικήσεως ἐκκλησιαστικῆς περιουσίας: Σ.τ.Ε. 456 τοῦ 1931. Ἐπίσης, ἐκ τοῦ γεγονότος ὅτι ἡ στρατολογικὴ νομοθεσία θεσπίζει τὰς στρατολογικὰς ἀπαλλαγὰς περιοριστικῶς, προστίθῃσι δὲ τυχὸν ρητῶς ὅτι «ἄλλαι ἀπαλλαγαὶ δὲν ἰσχύουσι» δὲν κωλύεται μεταγενέστερός τις νόμος, συναφῆς πρὸς ἄλλο, ἄσχετον, θέμα, νόμος τις π.χ. περὶ προστασίας πολυτέκνων, ἵνα καθιερώσῃ νέαν στρατολογικὴν ἀπαλλαγὴν.

8. Ἀπὸ νομοτεχνικῆς πλευρᾶς ἀνθενδείκνυται ἀπολύτως ἡ ἐν νόμῳ παρεμβολὴ διατάξεων ἀσχετῶν πρὸς τὸ κύριον τοῦ νόμου ἀντικείμενον. Τὸ κακὸν τοῦτο εἶναι σὺνήθως παρ' ἡμῶν, τὸ δ' ἄρθρ. 57 § 8 τοῦ συντ. ἀποσκοπεῖ ὅπως τελεῖ εἰς τὴν ἐν μέρει τοῦλάχιστον πρόληψιν αὐτοῦ. Τὸ νομοθετικὸν σῶμα ὀφείλει κατὰ τὸ σύνταγμα νὰ ἀπορρίψῃ ὡς ἀπαράδεκτον προσθήκην εἰς πρότασιν νόμου ἡ τροπολογίαν αὐτῆς μὴ σχετιζομένην ἄμεσως πρὸς τὸ κύριον περιεχόμενον τῆς προτάσεως. Τὴν ἐξ ἀρχῆς ὅμως εἰς τὸ ὑποβαλλόμενον νομοσχέδιον παρεμβολὴν διατάξεων ἀσχετῶν πρὸς τὸ θέμα του παραλείπει τὸ σύνταγμα νὰ ἀποκλείσῃ, πλὴν ἂν πρόκειται περὶ συνταξιοδοτικῶν διατάξεων (ἄρθρ. 57 § 2). Σ.τ.Ε. 522 τοῦ 1933, 511 τοῦ 1936. Ἀνεξαρτήτως τούτου, ἡ νομολογία δὲν δέχεται ὅτι τὸ νομοθέτημα εἶναι ἀνίσχυρον ἐν περιπτώσει παραβάσεως τῶν ὡς εἰρηται συνταγματικῶν διατάξεων: Σ.τ.Ε. 69, 198, 380 τοῦ 1932, 614 τοῦ 1933.

9. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, τὸ ἄρθρ. 87 τοῦ συντάγματος προβλέπει τὴν ὑπαρξίν νόμου ρυθμίζοντος τὰ τοῦ διορισμοῦ τῶν δικαστῶν, τὸ δ' ἄρθρ. 91 τὴν ὑπαρξίν νόμου ρυθμίζοντος τὰ τῆς κηρύξεως τῆς καταστάσεως πολιορκίας. Τὸ ἄρθρ. 85 τοῦ συντάγματος προβλέπει τὴν ὑπαρξίν νόμου συνιστάντος καὶ ὀργανοῦντος τὸ δικαστήριον συγκρούσεως καθήκοντος κλπ. Οἱ νόμοι οὗτοι, ἀφ' ἧς ἐξεδόθησαν ὑπὸ τῆς «νομοθετικῆς ἐξουσίας», δὲν εἶναι νομικῶς ἐφικτὸν νὰ καταργηθῶσι διὰ τῆς συνήθους νομοθετικῆς ὁδοῦ, ἂν μὴ συγχρόνως ἀντικατασταθῶσι δι' ἄλλων συναφῶν νομικῶν κανόνων.

β') *Νόμοι διοικητικοί.*—Ὅσοι τῶν νόμων περιέχουσι κανόνας δικαίου ρυθμίζοντας τήν ὀργάνωσιν ἢ τήν ἐνέργειαν ὀργάνων διοικητικῶν, ἀποτελοῦσι πηγήν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Οὗτοι εἶναι οἱ περιλαμβανόμενοι εἰς τήν λεγομένην διοικητικὴν νομοθεσίαν¹⁰. Ἡ μεγάλη ἄλλως τε πλειονότης τῶν νόμων εἶναι νόμοι διοικητικοί.

Οἱ διοικητικοὶ νόμοι διακρίνονται προσέτι διὰ τὸ ἀενάως μεταβλητὸν αὐτῶν. Ἡ πολυνομία καὶ ἡ συναφῆς πρὸς ταύτην ἀστάθεια τῆς νομοθετικῆς ρυθμίσεως τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως καὶ τῆς ἐν τοῖς καθ' ἕκαστα λειτουργίας τῶν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν ἀποτελοῦσι κύρια χαρακτηριστικὰ τοῦ συγχρόνου δημοσίου δικαίου εἰς τὰς πλείστας χώρας. Ὁφείλονται δὲ τὰ δύο ταῦτα ἀλληλένδετα φαινόμενα ἀφ' ἑνὸς μὲν εἰς τήν παρατηρουμένην εἰς τὰ νεώτερα κράτη ὄλονέν προτιοῦσαν ἐπέκτασιν τοῦ κύκλου τῆς διοικητικῆς ἐνεργείας τῆς πολιτείας, περιλαμβάνουσιν νέα διακριτῶς θέματα δράσεως, ἀφ' ἑτέρου δ' εἰς τὸ φύσει εὐμετάβολον τῶν ὄρων καὶ τῶν προϋποθέσεων τῆς λειτουργίας τῶν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν. Ἡ τοιαύτη ἀνάγκη νέας ἐκάστοτε ρυθμίσεως τῶν ἐννόμων σχέ-

10. Ἐν τῇ ἐνοίᾳ τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας περιλαμβάνονται πρὸς τούτοις αἱ διεθνεῖς ἐνεῖναι συνθήκαι αἱ ὑπὸ νόμων «κυρωθεῖσαι» καὶ ρυθμίζουσαι ζητήματα ἀναγόμενα εἰς τήν ὀργάνωσιν ἢ τήν λειτουργίαν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν. Καὶ αἱ τοιαῦται διεθνεῖς συνθήκαι, μετὰ τὴν ὑπὸ νόμων «κύρωσιν» αὐτῶν, ἀποτελοῦσι μέρος καὶ τοῦ ἐνδοκρατικοῦ δικαίου, συνεπῶς δὲ καὶ πηγήν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, καθ' ὃ μέτρον ἀνάγονται εἰς τὸ ρηθὲν ἀντικείμενον. Δεσμεύουσι δ' ἐν συνελείᾳ τὰς διοικητικὰς ὑπηρεσίας τοῦ συμβληθέντος κράτους. Ταύναντίον, διὰ τὴν «νομοθετικὴν ἐξουσίαν» αἱ τοιαῦται συνθήκαι δὲν ἀποτελοῦσι νομικὸν φραγμὸν: Σ.τ.Ε. 445 τοῦ 1931, 1074 τοῦ 1935.

Ἰπὸ τύπον ἀπίων παραδειγμάτων πρβλ. τὴν διὰ τοῦ νόμου 2990 τοῦ 1922 κυρωθεῖσαν διεθνή σύμβασιν τῆς Γενεύης τὴν κανονίζουσαν τὴν ἐφαρμογὴν τῆς ἐβδομαδιαίας ἀναπαύσεως εἰς τὰ βιομηχανικὰ καταστήματα, πρὸς δὲ τὸν ἀναγκ. νόμον 210 τοῦ 1936 περὶ κυρώσεως διεθνoῦς συμβάσεως διὰ τὴν διευκόλυνσιν τῆς διεθνoῦς κυκλοφορίας τῶν μορφωτικῶν κινηματογραφικῶν ταινιῶν καὶ τὸν ἀν. νόμον 360 τοῦ 1936 περὶ κυρώσεως συμβάσεως τῆς Γενεύης τοῦ 1933 περὶ καταστολῆς τῆς σωματεμπορίας τῶν ἐγγλίκων γυναικῶν.

Ἐκ τῆς ξένης βιβλιογραφίας ὄρα Merkl, Allg. VerwR., 1927, σελ. 110. Ἐκ τῶν παρ' ἡμῶν πρβλ. Ἄλ. Σβώλου, Συντ. Δικ., 1934, σελ. 168. Ἠ. Κυριακοπούλου, Περὶ τῆς σχέσεως τῶν διεθνῶν κανόνων πρὸς τὸ ἐσωτερικὸν δίκαιον, ἐν «δικαιοσύνη», Ε', 1927, σελ. 136, καὶ εἰδικώτερον Γ. Τενεκίδου, Ἡ ἰσχὺς τῶν πράξ. ἐσωτ. δικ. τῶν ἀντικειμένων πρὸς τὰ διεθνή νόμιμα, 1936, σελ. 12, ἐνθα ἀναφέρεται ὅτι εἶναι ἀνάγκη πρὸς τῆς διοικητικῆς ἀντιτιθέμεναι πρὸς διατάξεις συνθήκης κυρωθείσης διὰ νόμου. Ἰδὲ καὶ τὰς αὐτόθι ἐν σημ. παραπομπὰς εἰς ξένην νομολογίαν. Ὅρα τοῦ αὐτοῦ, Des actes d'ordre interne contraires au droit international, ἐν Wehberg, Die Friedens-Warte, 1941, τεῦχος α'. Πρβλ. ὁσαύτως Κ. Γεωργοπούλου, Ἡ ἐπικύρωσις τῶν διεθνῶν συνθηκῶν καὶ ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία κατὰ τὸ σύνταγμα, 1938, Κ. Τενεκίδου, Ἡ σύγκρουσις διεθνoῦς συμβάσεως καὶ ἐσωτερικοῦ νόμου, ἐν Ἐφ. ἑλλ.ν. καὶ ἄλλοδ. μιλ. (Μπαλάνου-Βάλληγδα) 1942, κλπ.

Τέλος, εἰς τὴν διοικητικὴν νομοθεσίαν—ὑπὸ τὴν οὐσιαστικὴν ἥδη τῆς τελευταίας ταύτης λέξεως ἔνοιαν—περιλαμβάνονται καὶ αἱ διοικητικαὶ κατὰ τὸν τύπον πράξεις τῆς πολιτείας αἱ ἔχουσαι νομοθετικὸν περιεχόμενον ἀναγόμενον εἰς τὴν ἀπὸ τῆς πλευρᾶς τῆς νομότητος ρύθμισιν τῆς ὀργανώσεως ἢ τῆς δράσεως διοικητικῶν ὀργάνων, ἐκδοθεῖσαι δὲ δυνάμει «ἐξουσιοδοτήσεων» διατυπωθεισῶν ἐν νόμοις, καθ' ὃ εἰδικώτερον ἐν τοῖς ἐπομείοις ἐκτελήσεται.

σεων παρατηρείται ἐν τῷ ἰδιωτικῷ δικαίῳ κατὰ χρονικά διαστήματα πολὺ ἀραιότερα καὶ ἐν ἀσυγκρίτως ἐλάσσονι μέτρῳ.

γ') *Κωδικοποιήσεις τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας.* — Τὸ πολυπληθές τῶν διοικητικῶν νόμων, ἰδίᾳ δὲ τὸ διαρκῶς μεταβλητὸν αὐτῶν, ἀποτελοῦσι τοὺς κυριωτάτους λόγους, διὰ τοὺς ὁποίους δὲν καθίσταται πραγματοποιησῖμος ἡ κατάρτισις σταθερῶν διοικητικῶν κωδίκων. Σταθερὸς κώδιξ ἀστικός, ἐμπορικός, ποινικός ἢ δικονομικός εἶναι δυνατὸν νὰ ἰσχύσῃ. Διοικητικοὶ ὁμοί κώδικες σταθεροὶ εἶναι τοὺναντίον ἀνεφικτον νὰ ἀποκτηθῶσι, διότι καὶ ἂν ἤθελε κατορθωθῆ νὰ συντελεσθῆ ἡ σύνταξις τοιοῦτων κωδίκων, ἤθελε μετ' οὐ πολὺ παραστῆ ἀνάγκη τροποποιήσεως αὐτῶν.

Δοθέντος ὅμως ὅτι, ὡς ἐκ τοῦ μεγάλου πλῆθους τῶν διοικητικῶν νόμων καὶ τῶν ἀλλεπαλλήλων τροποποιήσεων αὐτῶν, κρατεῖ ἐνίοτε ἀπορία περὶ τῶν ἰσχυουσῶν ἐκάστοτε διατάξεων ἐπὶ τῶν καθ' ἑκάστον θεμάτων καὶ παρ' αὐτοῖς τοῖς διοικητικοῖς ὑπαλλήλοις, πολλὰ δὲ μᾶλλον παρὰ τοῖς πολίταις, μεριμνῶσι κατὰ καιροῦς αἱ ἀρμόδιαι δημόσια ὑπηρεσίαι ὅπως συνθέτωσι κείμενα τῶν ἰσχυουσῶν διατάξεων ἐφ' ἑνὸς ἐκάστου εἰδικωτέρου κλάδου τῆς διοικήσεως, οὐχὶ ἐπὶ τῇ προόψει ὅτι θέλουσιν αἱ διατάξεις αὗται σταθερῶς ἐφεξῆς ἀποτελέσει τὸ κείμενον δίκαιον ἐπὶ τοῦ ὡς εἰρηται κλάδου—διότι εἶναι γνωστὸν ὅτι ἐγγὺς καὶ αὐθις τυγχάνει μερική τις τροποποίησις αὐτῶν—ἀλλ' ἐπὶ τῷ σκοπῷ ὅπως τοῦλάχιστον παρασχεθῆ τῷ ἐφαρμοστῇ τοῦ νόμου καὶ τοῖς ἰδιώταις εὐχρηστος εἰκὼν τοῦ ἐν δεδομένῳ χρόνῳ ἰσχύοντος δικαίου.

Τὰ κείμενα ταῦτα ὅτε μὲν κοινοποιοῦνται ταῖς ἀρμόδιαις διοικητικαῖς ὑπηρεσίαις δι' ἀπλῆς ἐγκυκλίου τοῦ οἰκείου ὑπουργείου, ὅτε δὲ περιβάλλονται, προτᾶσει τοῦ ὑπουργοῦ, τὸν τύπον τοῦ διατάγματος. Καὶ ἐν τῇ περιπτώσει ταύτῃ ὁμοί, γνησίαν πηγὴν τοῦ ἰσχύοντος δικαίου ἐπὶ τοῦ οἰκείου ἐκάστοτε θέματος ἀποτελεῖ οὐχὶ ἡ τοιαύτη δι' ἀπλοῦ διατάγματος γενομένη «κωδικοποίησις»—διότι ἀπλῆ διοικητικὴ κατὰ τὸν τύπον πρᾶξις, ἄνευ ἰδίου ἐν νόμῳ ἐρείσματος, δὲν δύναται νὰ δημιουργήσῃ δίκαιον—ἀλλ' αἱ διατάξεις τῶν νόμων αἰτῖνες ἐκρησιμοποιήθησαν ὅπως συνθεθῆ ἡ «κωδικοποίησις» αὕτη. Εἶναι κατὰ τὰ αὐτὰ εὐνόητον ὅτι ὑπαρχούσης τυχόν ἀντιθέσεως μεταξὺ τῶν διατάξεων αὐτοῦ τούτου τοῦ νόμου καὶ τῶν διατάξεων τοῦ κωδικοποιητικοῦ διατάγματος, ὑπερισχύουσιν αἱ διατάξεις τοῦ νόμου.

Ἡ αὕτη λύσις ἐπιβάλλεται καὶ ὁσάκις ὠρίζε ρητῶς ὁ νόμος ὅτι δύναται διὰ διατάγματος νὰ λάβῃ χώραν ἡ «κωδικοποίησις»¹¹. Τοιαύτη τις διάταξις τοῦ νόμου δὲν ἔχει νομικὴν σημασίαν καὶ εἶναι συνεπῶς περιττὸν νὰ ἀναγράφηται, διότι ἀφ' ἑνὸς μὲν, οὕτω πως διατυπωμένη, δὲν παρέχει νομοθετικὴν τινα «ἐξουσιοδότησιν» εἰς τὴν διοίκησιν, ἀφ' ἑτέρου δ' οὐδὲν προστίθησιν εἰς τὴν ἀρμοδιότητα αὐτῆς ἐν γένει. Τῶνόντι, καὶ χωρὶς ὁ νόμος νὰ ὀρίξῃ τι, δύναται, ὡς ἐξετέθη, αἱ διοικητικαὶ ὑπηρεσίαι νὰ συνθέτωσι κείμενα ἰσχυουσῶν διατάξεων ἐπὶ τῶν ἀντικειμένων ὠρισμένου κλάδου τῆς διοικήσεως καὶ νὰ περιβάλλωσιν αὐτὰ δι' οἰουδηπότε διοικητικοῦ τύπου, καὶ αὐτοῦ τοῦ τύπου τοῦ διατάγματος¹², ὑπὸ τὴν ἐπιφύλαξιν ὅτι τὰ τοιαῦτα κείμενα δὲν εἶναι δυνατὸν νὰ ἔχωσιν αὐθύπαρκτον νομικὴν ἰσχύν, δὲν εἶναι δηλαδὴ δυνατὸν νὰ δημιουργήσωσι δίκαιον.

Ἄλλ' ἐπι πλέον: καὶ ὁσάκις νόμος τις παρέχει ρητῶς νομοθετικὴν «ἐξουσιοδότησιν» πρὸς τὴν διοίκησιν ὅπως ἐκδώσῃ τοιαύτην κωδικοποίησιν, προσθέτων ὅτι ἐφεξῆς ἢ ρηθεῖσα κωδικοποίησις θέλει ἔχει ἰσχύον νόμου, ἀντικαθιστώσα ὑπὸ ἔποψιν νομικῆς ἰσχύος τὰ νομοθετικὰ κείμενα ἐξ ὧν ἀπηρτίσθη, εἶναι λαν ἀμφίβολον ἂν δύναται νὰ ἔχῃ ἡ κωδικοποίησις αὕτη αὐθύπαρκτον νομικὴν ἰσχύν¹³. Κατ' ἀκολουθίαν, κατὰ τὴν ὀρθότεραν γνώμην, ἐν

11. Σ.τ.Ε. 534 τοῦ 1933. Πρβλ. καὶ ἡνωμοδ. τοῦ νομ. συμβουλίου τοῦ κράτους ἐν «Θέμ.» ΜΑ' 1930, σελ. 272. Πρακτ. ἐπεξ. σχεδ. καν. διατ. ὑπὸ Σ.τ.Ε. 599 τοῦ 1938.

12. Πρακτ. ἐπεξ. σχεδ. κανον. διατ. ὑπὸ Σ.τ.Ε. 528 τοῦ 1932, 311 τοῦ 1933 (κρατ. ἐκδ.).

13. Πρακτ. ἐπεξ. σχεδ. κανον. διατ. ὑπὸ Σ.τ.Ε. 488 τοῦ 1932.

ἀντιθέσει τυχόν μεταξύ τῶν γνησίων πηγῶν καί τοῦ κειμένου τῆς κωδικοποιήσεως, θέλουσι καί ἐν τῇ περιπτώσει ταύτῃ ὑπερισχύσει αἱ πηγαί. Πράγματι, κατὰ τὴν κρατοῦσαν, οὐ μόνον ἐν τῇ θεωρίᾳ, ἀλλὰ καί ἐν τῇ πράξει ἐκδοχὴν¹⁴, τοιαύτη τις ἐν τῷ νόμῳ διατύπωσης ἀποτελεῖ νομοθετικὴν «ἐξουσιοδότησιν» τοσοῦτω γενικὴν καί ἀπεριόριστον, ὥστε δὲν εἶναι κατὰ τὸ δημόσιον δίκαιον ἐπιτετραμμένη. Εἶτε λοιπὸν ὀρίζει ἀπλῶς ὅτι ἐφεξῆς ἢ διὰ διατάγματος γενομένη κωδικοποίησις θέλει ἰσχύει ὡς νόμος εἴτε προστίθῃσιν ἀπροκαλύπτως ὅτι ἐν τῇ διενεργείᾳ τῆς κωδικοποιήσεως δύναται ἡ διοίκησις νὰ προβῇ καί εἰς οἰανδήποτε τροποποίησιν τῶν πηγῶν, ἢ νὰ θελεθεωρήσει ἐνδεδειγμένην, ἢ «ἐξουσιοδοτήσας» αὐτήν, λόγῳ τῆς ἄκρας αὐτῆς γενικότητος, δὲν ἔχει νόμιμον κύρος.

Ἐκ τῶν ἐκτεθέντων καθίσταται προφανές ὅτι αἱ διὰ διοικητικῶν κατὰ τὸν τύπον πράξεων διενεργούμεναι κωδικοποιήσεις τμημάτων τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας ἐνδέχεται νὰ συντελέσωσιν ἐν τινι περιπτώσει εἰς συσκότισιν μᾶλλον ἢ εἰς ἀποσαφήνισιν τοῦ ἰσχύοντος διοικητικοῦ δικαίου¹⁵. Ὁ εὐσυνειδήτος ἐφαρμοστὴς θὰ ὤφειλε πολλάκις, τῶνόντι, νὰ ἀναδράμῃ εἰς τὰς πηγὰς τῆς κωδικοποιήσεως, ἵνα ἐλέγξῃ τὴν γνησιότητα τοῦ κειμένου αὐτῆς.

Πραγματικῶς λυσιτελεῖ ἀνακάθαρσις τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας δύναται νὰ λάβῃ

14. Πρβλ. ἐκ τῶν θεωρητικῶν, ἀντὶ παντός ἄλλου, Ν. Ν. Σαριπόλου. Σύστ. τοῦ συντ. δικ., τόμ. β', 1923, σελ. 270 § 72, ἰδίᾳ δὲ σελ. 303 σημ. 1. Ἡ ἐκδοχὴ αὕτη ἐπικρατεῖ καί ἐν ταῖς γνωματεύσει τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἐπεξεργαζομένου τὰ σχέδια τῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων. Πρβλ. πρακτικὸν ἐπεξεργασίας 196 τοῦ 1932 (σελ. 91 τῆς κρατ. ἐκδ.), ἐνθα ρητῶς τονίζεται ὅτι «ἰσχύον νόμου ἔχουσι αἱ πηγαὶ τῆς κωδικοποιήσεως, δηλαδὴ τὰ νομοθετήματα ἐξ ὧν εἶναι ἐληγμένοι αἱ κωδικοποιούμεναι διατάξεις, οὐχὶ δὲ τὸ διάταγμα» καὶ ὅτι ἡ ἐξουσιοδοτικὴ διάταξις ἢ ὀρίζουσα ὅτι τὸ κωδικοποιητικὸν τοῦτο διάταγμα ἐπέχει ἰσχύον νόμου, εἶναι ἀνίσχυρος, ἐνεκα τῆς ἄκρας γενικότητος αὐτῆς. Ὡσαύτως πρακτ. ἐπεξεργ. 583 τοῦ 1931, ἐν τέλει: «Τοσοῦτον εὐρεῖα ἐξουσιοδότησις δὲν θὰ ἦτο συνταγματική». Πρβλ. ἐπίσης πρακτ. 508, 720 τοῦ 1930, 488 τοῦ 1932, 278 καὶ 485 τοῦ 1934 καὶ τὰς ὑπὸ τοῦ τελευταίου τούτου ἀναφερομένας προγενεστέρως ἀναλόγους ἐκθέσεις τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, Ὡσαύτως πρακτ. 599 τοῦ 1938. Διοτακτικώτεροι ἦσαν αἱ παλαιότεροι γνωματεύσεις τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, αἵτινες ἐδέχοντο ὡς συνταγματικὰς γενικωτάτας ἐξουσιοδοτικὰς διατάξεις. Πρβλ. ἐκθ. ἐπεξεργ. 225 τοῦ 1929 (σελ. 356 τῆς κρατ. ἐκδ.).

15. Ὅρα χαρακτηριστικὴν γνωμάτευσιν τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἐν τῇ 8 τοῦ 1930 ἐκθέσει ἐπεξεργ. κανον. διατάγματος (σελ. 10 τῆς κρατ. ἐκδ.). Τὸ Συμβούλιον ἀποφαινεται ὅτι «θεωρεῖ ὡς ἥμισυ σκόπιμον τὴν διὰ διαταγμάτων κωδικοποίησιν ὀρισμένου εἴδους νομοθετημάτων, διότι ὁ ἐρμηνευτὴς δύναται ἐν τῇ ἐφαρμογῇ τῶν ἐν τῷ διατάγματι διατάξεων νὰ παραπλανηθῇ, ἐμπιστευόμενος εἰς αὐτὰς καὶ φρονῶν ὅτι κέκτηνται αὐταὶ κύρος νόμου, ἐνῶς τοῦναντίον δὲν ἰσχύουσιν, εἰμὴ ὑπὸ τὴν προϋπόθεσιν ὅτι συνάδουσι πρὸς τοὺς νόμους, ὅτινες ἀποτελοῦσι τὰς πηγὰς τῆς κωδικοποιήσεως. Συνεπῶς σκοπιμώτερον κρίνει τὴν δι' ἐγκυκλίου κωδικοποίησιν, ἥτις ἀρ' ἐνός μὲν διευκολίνει ἐπίσης τοὺς ἐρμηνευτάς, ἀρ' ἑτέρου δὲ πρόδηλον τυγχάνει ὅτι δὲν κέκτηται εἰμὴ τυπικὴν ἰσχύον ὑπουργικῆς πράξεως». Ἰδὲ καὶ πρακτ. 599 τοῦ 1938. Παρὰ ταῦτα, ἐξακολουθοῦσι διενεργούμεναι πλείστα κωδικοποιήσεις νόμων ὑπὸ τύπον διατάγματος. Ἀπὸ τῶν πρώτων ὅμως ἐτῶν τῆς λειτουργίας αὐτοῦ τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας ἀποφαινεται ἐαυτὸ, ἐκτός ἐλαχίστων ἐξαιρέσεων, ὡς ἀναρμόδιον ὅπως ἐπεξεργασθῇ σχέδια κωδικοποιητικῶν διαταγμάτων. Τῶνόντι, εἰς τὸν προληπτικὸν ἐλεγχον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ὑπόκεινται μόνον τὰ νομοθετικὰ κανονιστικὰ διατάγματα, τὰ διατυπώοντα δηλονότι κανόνας δικαίου, εἴτε δυνάμει ἰδίας νομοθετικῆς «ἐξουσιοδοτήσεως» εἴτε—δευτερεύοντας καὶ μὴ αὐτοτελεῖς—δυνάμει τῆς γενικῆς «ἐξουσιοδοτήσεως» τοῦ ἀρθροῦ 35 § 1 τοῦ συντάγματος. Τὰ περὶ κωδικοποιήσεως ὅμως νόμων διατάγματα, μὴ διατυπώοντα νέους κανόνας δικαίου, δὲν ἔχουσι τὸν χαρακτῆρα νομοθετικῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων καὶ συνεπῶς δὲν ὑπόκεινται

δ') *Μέτρα περιστολῆς τῆς ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ πολυνομίας.*—Καί αὐταί αἱ ὑπό νομοθετικόν τύπον κωδικοποιήσεις τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας πρὸς καιρὸν μόνον θὰ ἠδύναντο νὰ θεραπεύσωσι τὸ κακὸν τῆς ἐκ τῶν ἀλλεπολλήλων νομοθετικῶν τροποποιήσεων δυσχερείας ἐν τῇ ἐξακριβώσει τοῦ κειμένου διοικητικοῦ δικαίου, ἂν μὴ ληφθῶσι καὶ μέτρα καταστολῆς κατὰ τὸ δυνατόν τῆς πολυνομίας ἐν τῷ μέλλοντι.

Τὸ εὐμετάβολον τῶν ὄρων, ὑφ' οὓς λειτουργοῦσιν αἱ διοικητικαὶ ὑπηρεσίαι, εἶναι ἀνεπίδεκτον ἀμφισβητήσεως, κατ' ἀκολουθίαν δὲ καὶ ἡ συναφῆς ἀνάγκη τῶν κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἥττον συχνῶν νομοθετικῶν μεταρρυθμίσεων. Ἰκαναὶ ὅμως τῶν τροποποιήσεων τούτων δὲν εἶναι ἀπότοκοι ἀληθοῦς, ἀλλὰ νομιζομένης ἀνάγκης. Ἐν πολλοῖς, ὡσαύτως, ἡ ἀστάθεια τῆς νομοθετικῆς ρυθμίσεως τῶν ἀντικειμένων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἀφείλεται εἰς τὴν σπουδὴν τῶν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν ὅπως ἴδωσιν ἐρρυθμισμένον κατὰ τινα τρόπον τὸ ἀντικείμενον τῆς δράσεως αὐτῶν, ἐπιφυλαττόμεναι νὰ προκαλέσωσι μετὰ βραχῶν χρόνον τὰς δεούσας τροποποιήσεις, ὧν τὴν χρεῖαν ἤθελε καταστήσει φανεράν ἡ ἐφαρμογῇ.

Θὰ ἦτο ἐνδειγμένη ἡ βαθεῖα μελέτη τῶν ὑφισταμένων ἐν δεδομένῳ χρόνῳ ὄρων τῆς λειτουργίας τῆς οἰκείας διοικητικῆς ὑπηρεσίας—ἐπὶ τῷ σκοπῷ ὅπως ἡ ἐπιχειρουμένη ἐκάστοτε νομοθετικὴ ρύθμισις προσαρμόζηται πρὸς τὰς πραγματικὰς τῆς ὑπηρεσίας ἀνάγκας—καὶ ἡ κατὰ τὸ δυνατόν ἀποχὴ ἀπὸ νομοθετικῶν πειραματισμῶν. Ἐπίσης ἐνδειγμένη θὰ ἦτο ἡ ἀποφυγὴ τῆς καθ' ὑπερβολὴν λεπτολόγου κανονιστικῆς ρυθμίσεως. Τὸ σύννομον καὶ τὸ εὐστοχον τῆς διοικητικῆς δράσεως διασφαλίζουσι μᾶλλον ἢ ἰκανότης καὶ τὸ ὑπηρεσιακὸν ἦθος καὶ ἡ εὐθύτης τοῦ ἐφαρμοστοῦ τοῦ νόμου ἢ ἡ λίαν λεπτομερειακὴ ρύθμισις αὐτῆς.

Ἰδίᾳ ὁμως ἐπιβάλλεται νὰ καταπολεμηθῇ ἡ ἐν τοῖς νόμοις παρατηρουμένη ἐνίοτε παρεμβολὴ διατάξεων, τῶν ὁποίων τὸ ἀντικείμενον εἶναι ἰσὺν πρὸς τὸ κύριον τοῦ νόμου θέμα καὶ περὶ τῶν ὁποίων συνεπῶς οὐδεμίαν ποιεῖται μείναν ὁ τίτλος τοῦ νόμου¹⁷, πρὸς δὲ καὶ ἡ συγκέντρωσις ἐν τῷ αὐτῷ νομοθετικῷ κειμένῳ—εἴτε νόμῳ εἴτε διατάγματι ἐκδιδόμενῳ κατὰ νομοθετικὴν «ἐξουσιοδότησιν»—διατάξεων, ὧν αἱ μὲν εἶναι κατ' οὐσίαν νομοθετικαί, αἱ δὲ κατ' οὐσίαν διοικητικαὶ (ἐσωτερικῆς ὑπηρεσίας). Αἱ τελευταῖαι αὐταὶ ἐνδείκνυται νὰ διατυπῶνται ἐν ἑγκυκλίῳ.

Διὰ τῶν μέτρων τούτων, ἐν συνδυασμῷ πρὸς τὴν καθιέρωσιν τῆς ἐπεξεργασίας τῶν σχεδίων τῶν νόμων ὑπὸ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας¹⁸ καὶ πρὸς τὴν ὑπὸ νομοθετικὸν τύπον διενέργειαν, κατ' ὅραϊα κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἥττον χρονικὰ διαστήματα, νέων ἐκάστοτε

διοικητικοῦ δικαστοῦ. Περὶ τῶν ὑπὸ τοῦ ἰταλοῦ νομοθέτου συνταχθέντων διοικητικῶν κωδίκων, τῶν ἐν Ἰταλίᾳ λεγομένων *testi unici*, πρβλ. καὶ ἐν Ν. Ν. Σαρπύλλου, ἐνθ' ἄνωτ. σελ. 303 σημ.

Ἀξιόλογον ἐν τῇ κρατούσῃ πολυνομίᾳ βόηθημα τοῦ ἐφαρμοστοῦ τοῦ νόμου ἀποτελοῦσιν αἱ ἰδιωτικαὶ συλλογαὶ καὶ «κωδικοποιήσεις» τῆς νομοθεσίας. Ἐκ τούτων ὀδηγούμενος ὁ ἐφαρμοστὴς δύναται εὐχερέστερον νὰ ἀναδράμῃ εἰς τὰς ἰνστιτάς τῶν κανόνων τούτων πηγὰς. Ἀπὸ πολλῶν δεκαετηρίδων συντάσσονται τοιαῦτα συλλογαί. Ἐκ τῶν παλαιότερων εἶναι ἡ τῶν Θ. Δηλιγιάννη καὶ Γ. Ζηνοπούλου, Ἑλλήν. νομοθεσία, τόμοι 7, 1860–1876, ἢ τοῦ Γ. Ράλλη, Ἑλληνικαὶ κώδικες, τόμοι 4 καὶ παραρτήματα, 1874–1882, ἢ τοῦ Π. Λιακοπούλου, Κώδιξ τῆς ἑλληνικῆς νομοθεσίας, 1900–1903, ἢ τοῦ Κ. Βασιλείου, Νεώτεροι κώδικες τῆς ἑλλήν. νομοθεσίας, 1914–1915. Μᾶλλον πρόσφατος ἢ τοῦ Α. Μαλγαχαρῆ, Γενικὴ κωδικοπ. τῆς ἰσχυοῦσης ἑλλήν. νομοθεσίας, τόμοι 16.

17. Τοῦτο ἔχει κατηγήξει νὰ εἶναι ζήτημα καλῆς θελήσεως τῆς κυβερνήσεως καὶ τοῦ νομοθετικοῦ σώματος. Ὅτι κίρωςις κατ' ἐνδεχομένης παραβάσεως τοῦ ἀρθρ. 57 § 8 τοῦ συντάγμ. δὲν ὑφίσταται, ἐξετέθη ἄνωτ. ἐν § 22 α, σημ. 8.

18. Περὶ τῆς ἀνάγκης τοιαύτης τινὸς συνταγματικῆς ρυθμίσεως πρβλ. κατωτ. ἐν § 54 β, καὶ Γ. Παπαχατζῆ, Ἀνάγκη ἀναθέσεως ἔργου νομοπαρασκευαστικοῦ εἰς τὸ Συμβ. τῆς Ἐπικρ., ἐν «Ἀρμενοπούλῳ», 1951, σελ. 113 ἐπ.

Αἱ «ἐξουσιοδοτήσεις» τῶν νόμων πρὸς τὰς διοικητικὰς κατὰ τὸν τύπον πράξεις εἶναι κατὰ τὴν μεγίστην αὐτῶν ἑκτασιν συναφεῖς πρὸς ἀντικειμενα ἀναγόμενα εἰς τὸ διοικητικὸν δίκαιον. Εἰς τὰ διατάγματα τοῦ βασιλέως, εἰς τὰς πράξεις ὀρισμένων ἐκάστοτε ὑπουργῶν καὶ πλείστον ἄλλων διοικητικῶν ἀρχῶν ἀνατίθεται εἰς πολλὰς περιπτώσεις ὑπὸ τῶν νόμων, ὅπως ρυθμίσῃ διὰ κανόνων δικαίου ζητήματα σχετικὰ πρὸς τὴν ὀργάνωσιν ἢ τὴν λειτουργίαν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν. Ἐπὶ τῶν ἀντικειμένων τούτων τοῦ δημοσίου δικαίου παρατηρεῖται ἀπὸ δεκαετηρίδων ἤδη εἰς ὅλα τὰ σύγχρονα κράτη ἡ ἐκδηλος αὕτη τάσις τῆς μετατοπίσεως τοῦ νομοθετικοῦ τῆς πολιτείας ἔργου ἀπὸ τῶν νόμων εἰς τὰς διοικητικὰς κατὰ τὸν τύπον πράξεις διὰ τῆς πρὸς αὐτὰς παροχῆς νομοθετικῶν «ἐξουσιοδοτήσεων». Οἱ διοικητικοὶ νόμοι πολλάκις περιορίζονται ἵνα τὰς γενικὰς μόνον γραμμὰς τῶν καθ' ἕκαστον ζητημάτων ὀργανώσεως καὶ ἐνεργείας τῶν διοικητικῶν ὀργάνων ρυθμίζωσιν αὐτοὶ οὔτοι. Ἐν σχέσει πρὸς τὴν κατὰ τὰ λοιπὰ ρύθμισιν τοῦ θέματος, ἐπαφίενται οὔτοι συνήθως εἰς τὰς διοικητικὰς ἀρχάς, παρέχοντες κατὰ τὸ πλεῖστον εὐρείας πρὸς αὐτὰς «ἐξουσιοδοτήσεις»⁴ ὅπως διακανονίσωσι λίαν οὐσιώδη ἀντικείμενα διὰ πράξεων αὐτῶν περιεχοσῶν κανόνας δικαίου.

Πλείστοι λόγοι συνηγοροῦσιν ὑπὲρ τῆς τάσεως ταύτης: Ἡ ἀνάγκη τῆς ἀπαλλαγῆς τοῦ νόμου ἀπὸ τοῦ φόρτου περιεχομένου κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἥττον ἐκτεταμένου, τὸ εὐμετάβολον τῶν ἔρων τῆς ὀργανώσεως καὶ τῆς λειτουργίας τῶν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν καὶ αἱ κατὰ τύπους συναφεῖς πρὸς τοὺς ἔρους τούτους διαφοραί, συνεπεία τῶν ὁποίων καθίσταται ἐνδεδειγμένον ἵνα ἐν πολλοῖς καταλείπηται ἡ νομοθετικὴ ρύθμισις τῆς ἐνεργείας ἢ καὶ τῆς συνθέσεως τῶν ὑπηρεσιῶν τούτων εἰς εὐχερῶς μεταβλητὰς πράξεις εἰδικευμένων διοικητικῶν ἀρχῶν.

Τὰ ἐν τοῖς πρόσθεν ἐκτεθέντα περὶ τοῦ μεγάλου πλήθους καὶ περὶ τοῦ εὐμεταβόλου τῶν διοικητικῶν νόμων ἀληθεύουσι κατὰ μείζονα λόγον ἐν σχέσει πρὸς τὰς διοικητικὰς κατὰ τὸν τύπον πράξεις, τὰς ἀποτελοῦσας πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, λαμβανομένου μάλιστα ὑπ' ὅψιν ὅτι αἱ πρὸς τὰς πράξεις

στως συνᾶδουσιν πρὸς τὸ σύνταγμα νομοθετικὴν «ἐξουσιοδότησιν» πρὸς ὀρισμένον ὑπουργὸν ὅπως ἐκδίδῃ κανόνας δικαίου ἐφ' ὀρισμένον εἰδικὸν θέματος. Παραδείγματα τοιούτων «ἐξουσιοδοτήσεων» ἀπευθυνομένων ὑπὸ νόμων πρὸς ὑπουργοὺς πρβλ. κατωτέρω ἐν δ'. Ἡ Σ.τ.Ε. 748 τοῦ 1932 ἐδέχθη ὡσαύτως ὡς συνταγματικὴν εὐρυτάτην νομοθετικὴν «ἐξουσιοδότησιν» παρεχομένην ὑπὸ τοῦ νόμου 5376 πρὸς τὸν ὑπουργὸν τῆς ἐθνικῆς οἰκονομίας.

4. Αἱ ἄπλῶς εὐρεῖται νομοθετικὰ «ἐξουσιοδοτήσεις» δέον ὅπως μὴ συγγέωνται πρὸς τὰς «ἐξουσιοδοτήσεις» ἐκεῖνας, αἵτινες εἶναι εἰς τοιοῦτον βαθμὸν γενικαὶ καὶ ἀπεριόριστοι, ὥστε νὰ μὴ ὦσιν ἐπιτραπεύμεναι κατὰ τὸ πνεῦμα τοῦ συντάγματος. Πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 22γ σημ. 14. Τυπικὸν παράδειγμα γενικῆς καὶ ἀπεριόριστου, ἄρα δ' ἀνισχύρου, νομοθετικῆς ἐξουσιοδοτήσεως, θὰ ἦδύνατο ὡσαύτως νὰ ἀποτελέσῃ ἡ ἐξῆς ἐκφρασις τοῦ νόμου: «Δύνανται διὰ διατάγματος νὰ τροποποιηθῶσιν αἱ διατάξεις τῶν περὶ ἰδιωτικῆς ἐκπαιδεύσεως νόμων» ἢ «ἐπιτρέπεται ἡ διὰ διαταγμάτων μεταρρυθμίσις τῆς νομοθεσίας περὶ μεταλλείων». Αἱ νόμοι «ἐξουσιοδοτήσεις» δύνανται μὲν νὰ ὦσιν εὐρεῖται, ἀλλὰ δέον πάντως νὰ ἀφορῶσιν εἰς καθωρισμένα θέματα.

ταύτας ἀπειθυνόμεναι νομοθετικαὶ (ἐξουσιοδοτήσεις) συνήθως δὲν παρέχονται πρὸς αὐτάς ἐπὶ τῇ προόψει ὅπως χρησιμοποιηθῶσιν (ἐφ' ἅπαξ), ἀλλὰ τούναντίον εἶναι ἀπὸ τῆς ἀπόψεως ταύτης ἀπεριόριστοι, δυνατῆς οὔσης τῆς χρήσεως αὐτῶν πλέον ἢ ἅπαξ καὶ πρὸς διάφορον ἐκάστοτε ρύθμισιν.

β') Τὰ διατάγματα⁵.—Ταῦτα εἶναι τὸ κυριώτατον εἶδος τῶν κατὰ διοικητικὸν τύπον πράξεων. Συγγραφεῖς τινες⁶ ὑποστηρίζουσιν, ὅτι ἡ λέξις «διάταγμα» ἔχει παρ' ἡμῖν, πλὴν τῆς στενῆς αὐτῆς σημασίας—«βασιλικὸν διάταγμα» ἢ ἐπὶ τοῦ πολιτεύματος τῆς δημοκρατίας «προεδρικὸν διάταγμα»—καὶ γενικωτέραν ἔννοιαν, σημαίνουσαν διοικητικὴν κατὰ τὸν τύπον πρᾶξιν ἐν γένει. Καθ' ἡμᾶς ὁ ὅρος «διάταγμα», κατ' ἀντίθεσιν πρὸς ἀναλόγους ὄρους παρ' ἄλλοδαποῖς⁷, σημαίνει πάντοτε παρ' ἡμῖν πρᾶξιν τοῦ ἀρχηγοῦ τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας» ρυθμιζομένην ὑπὸ τοῦ συντάγματος καὶ τοῦ δημοσίου ἐν γένει δικαίου, ἀνεξαρτήτως τοῦ εἴδους τοῦ οὐσιαστικοῦ τῆς πράξεως ταύτης περιεχομένου ὡς εἰδικοῦ ἢ κανονιστικοῦ, διοικητικοῦ ἢ νομοθετικοῦ κλπ.⁸

5. Γ. Ἀγγελοπούλου, Σύστ. διοικ. δικ., σελ. 90 ἐπ., Ἡλ. Κυριακοπούλου, Ἑλλ. διοικ. δικ., τόμ. α', 1947, σελ. 36 ἐπ., Μ. Δένδια, Διοικ. δικ., τόμ. α', ἐκδ. 2α, 1944, σελ. 28 ἐπ. Πρβλ. καὶ τοὺς λοιποὺς ἀνωτ. ἐν α' σημ. 2 ἡμεδαποὺς συγγραφεῖς. Ἐκ τῆς γερμανικῆς καὶ τῆς ἰταλικῆς σχετικῆς βιβλιογραφίας ὄρα F. Fleiner, Institutionen, 1928, σελ. 69 ἐπ., Heynrit, Grundlehren, 1921, σελ. 84 ἐπ., Hatzschek, Lehrbuch, 1931, σελ. 54, L. Köhler, Grundlehren, 1936, § 17, σελ. 66 ἐπ., W. Jellinek, VerwR., 1931, σελ. 126 ἐπ. Santi Romano, Corso di dir. amm., 1932, σελ. 45 ἐπ. Ἰδὲ καὶ P. Schön, Die Verordnungen, ἐν τῷ Handbuch der Politik τοῦ G. Anschütz, τόμ. α', ἐκδ. 3η, 1920. Ἐκ τῶν γάλλων πρβλ. R. Bonnard, Précis de dr. adm. 4η ἐκδ., 1943, σελ. 281 ἐπ., M. Waline, Traité élém. de dr. adm., 5η ἐκδ., 1950, σελ. 36 ἐπ.

6. Πρβλ. ἰδίᾳ Ν. Ν. Σαριπόλου, Σύστ. τοῦ συντ. δικ. τῆς Ἑλλάδος, τόμ. β', 1923, σελ. 139 σημ. 5.

7. Ἰδίᾳ δὲ πρὸς τὸν παρὰ γερμανοῖς ὄρον Verordnung, ὅστις σημαίνει «κανονιστικὴν πρᾶξιν» ἐν γένει, ἀνεξαρτήτως τοῦ εἴδους τῆς ἐκδιδούσης αὐτὴν ἀρχῆς, προσέτι δ' ἀσχετῶς τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῆς περιεχομένου ὡς νομοθετικοῦ ἢ διοικητικοῦ. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, Polizeiverordnungen καλοῦνται παρὰ γερμανοῖς οἱ νομοθετικοὶ κατ' οὐσίαν κανόνες οἱ ἐκδιδόμενοι ὑπὸ ἀστυνομικῶν ἀρχῶν, Verwaltungsverordnungen δὲ καλοῦνται οἱ διοικητικοὶ κατ' οὐσίαν κανόνες οἱ ἐκδιδόμενοι ὑφ' οἰασθῆντος ἀρχῆς τῆς διοικήσεως. Δὲν θὰ ἦτο κατ' ἀκολουθίαν ἀκριβολόγος ἢ εἰς τὴν ἡμετέραν γλῶσσαν ἀπόδοσις τοῦ ὄρου Verordnung διὰ τῆς λέξεως «διάταγμα».

8. Εἶναι εἰς τοιοῦτον βαθμὸν συνυφασμένος ἐν τῇ ἡμετέρᾳ νομικῇ ὁρολογία ὁ ὅρος «διάταγμα» πρὸς τὴν ἔννοιαν τῆς πράξεως τοῦ ἀρχηγοῦ τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας», συνεπῶς δὲ τοσοῦτον ἐκδήλως ἀνυπαρκτος εὐρυτέρα τις τυχὸν τοῦ ὄρου τούτου σημασία, ὥστε καὶ ὁσάκις ὑπ' αὐτοῦ τοῦ νομοθέτου χρησιμοποιεῖται φέρ' εἰπεῖν ἢ ἔκφρασις «διάταγμα ἐκδιδόμενον ὑπὸ ὑπουργοῦ», ὁ ἐρμηνευτῆς τοῦ νόμου ἀντικαθίσταται ταύτην ὡς σημαίνουσαν οὐχὶ ὑπουργικὴν πρᾶξιν, ἀλλὰ διάταγμα τοῦ βασιλέως ἐκδιδόμενον ἐπὶ τῇ προτάσει ὀρισμένου ὑπουργοῦ. Πρβλ. π.χ. τὴν περίπτωσιν τοῦ ἀρθρ. 31 τοῦ κωδικοῦ. τῷ 1931 [220] νόμου 4952 (περὶ ὀργανώσεως τῆς κεντρικῆς κλπ. ὑπηρεσίας τοῦ ὑπουργείου τῶν ἐξωτερικῶν). Ἡ αὐτόθι οὐχὶ ἀκριβολόγος ἔκφρασις «διά διατάγματος ἐκδιδόμενον ὑπὸ τοῦ ὑπουργοῦ» θὰ ἠδύνατο νὰ παράσχη ἀφορμὴν εἰς ἐνδοιασμοὺς ὡς πρὸς τὴν συγκεκριμένην ἀρχὴν τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας», πρὸς τὴν οὐσίαν ἀπευθύνεται ἢ νομοθετικὴ «ἐξουσιοδοτήσεις» κατὰ τὴν ἀληθῆ αὐτῆς ἔννοιαν. Ἐν τούτοις, παρὰ τὸν ρητὸν ὀρισμὸν «ἐκδιδόμε-

Ὁ ἐλάχιστος τύπος τοῦ διατάγματος, προβλεπόμενος ἐν ἀρθρῳ 30 τοῦ συντάγματος, ἔγκειται εἰς τὴν ὑπὸ τοῦ βασιλέως ἔκδοσιν, ἐπὶ τῇ προτάσει ἔστω καὶ μόνου τοῦ καθ' ὕλην ἀρμοδίου ὑπουργοῦ, παρὰ τοῦ ὁποίου ἀρκεῖ νὰ προσυπογραφῇ τὸ διάταγμα⁹. Προσέτι ἐπιβάλλεται ὑπὸ τῶν νόμων, σχεδὸν ἄνευ ἐξαιρέσεως, ἢ εἰς τὴν Ἐφημερίδα τῆς κυβερνήσεως δημοσιεύσις τῶν διαταγμάτων. Ἐνίοτε ὅμως εἰδικαὶ διατάξεις τοῦ συντάγματος ἢ νόμων τάσσουσι καὶ περαιτέρω «οὐσιώδεις τύπους» ἐν τῇ καταρτίσει διατάγματός τινος, π.χ. τὴν προηγουμένην ἔκδοσιν γνωματεύσεως συλλογικοῦ τινος ὄργανου τῆς διοικήσεως ἢ τὴν πρότασιν καὶ προσυπογραφὴν πλειόνων ὑπουργῶν ἢ καὶ ὀλοκλήρου τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου¹⁰, ἔστω καὶ ἂν τὸ ἀντικείμενον τοῦ διατάγματος ἀνάγκηται εἰς ἓνα μόνον κλάδον τῆς διοικήσεως¹¹.

γ') *Εἶδη τῶν διαταγμάτων*.—Δὲν ἀποτελοῦσιν, ὡς εἰκός, πάντα τὰ διατάγματα πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Τὰ διατάγματα διαιροῦνται εἰς δύο βασικὰς κατηγορίας, συναφεῖς πρὸς τὸ ἐκάστοτε εἶδος τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῶν περιεχομένου: εἰς τὰ κατ' οὐσίαν νομοθετικὰ διατάγματα καὶ εἰς τὰ κατ' οὐσίαν διοικητικὰ. Τὰ πρῶτα εἶναι κρατικάι πράξεις ἀνήκουσαι εἰς τὴν νομοθε-

νου ὑπὸ τοῦ ὑπουργοῦ», ἢ μόνη ὀρθὴ ἐρμηνευτικὴ λύσις εἶναι ὅτι ὁ «ἐξουσιοδοτήσας» νόμος ἐννοεῖ διάταγμα τοῦ ἀρχηγοῦ τοῦ κράτους. Κατ' ἀκολουθίαν, ἐν ἡ περιπτώσει ἢ αὐτῇ προβλεπομένη νομοθετικῆ ρύθμισις ἤθελε τυχὸν γίνεαι ὑπὸ τύπον ὑπουργικῆς πράξεως, θὰ ἦτο παράνομος λόγῳ ἀναρμοδιότητος, παρὰ τὸ γεγονός ὅτι τὸ γράμμα τοῦ νόμου φαίνεται συνηγοροῦν ὑπὲρ τοῦ κύρους αὐτῆς. Τοιαύτη τις ἀνακριβολόγος διατύπωσις—«διάταγμα ἐκιδόμενον ὑπὸ ὑπουργοῦ»—δὲν εἶναι σπανία ἐν τῇ παρ' ἡμῖν διοικητικῇ νομοθεσίᾳ.

9. Τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας ἔχει νομολογήσει ὅτι ἀρκεῖ διὰ τὸ κύρος τοῦ διατάγματος ἢ προσυπογραφὴ τοῦ κατὰ τὸ κύριον περιεχόμενον τοῦ διατάγματος ἀρμοδίου καθ' ὕλην ὑπουργοῦ, μὴ ἀπαιτουμένων τῶν προσυπογραφῶν ἐτέρων ὑπουργῶν, ἀρμοδίων τυχὸν ἐν σχέσει πρὸς δευτερευούσας διατάξεις τοῦ διατάγματος.—Τὸ αὐτὸ ἰσχύει καὶ ἐν σχέσει πρὸς τοὺς νόμους.—Σ.τ.Ε. 380 τοῦ 1932, 121 τοῦ 1929, 85 τοῦ 1934. Ὅρα ἐπίσης Ἄρ. II. 802 καὶ 829 τοῦ 1931, ἐν «Θέμ.» ΜΓ' σελ. 244 καὶ 327, 506 τοῦ 1933, ἐν «Θέμ.» ΜΕ' σελ. 146, 376 τοῦ 1936, ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομικῶν, Δ' σελ. 118 καὶ μειοψηφίαν ἐν γνωμοδ. νομ. συμβουλίου τοῦ κράτους, ἐν «Θέμ.» ΜΑ', 1930, σελ. 560. Ἰδὲ καὶ σελ. 736. Πρβλ. ἐν «Δικαιοσύνη», Θ' 1931, σελ. 2. Ἰδὲ ὡσαύτως Χρ. Θηβαίους, Ἡ ἐπὶ τῶν διοικητικῶν πράξεων τοῦ προέδρου τῆς δημοκρατίας ἐπιρροὴ τῆς προσυπογραφῆς τοῦ ἀρμοδίου ὑπουργοῦ, ἐν «Δικαστικῇ» 1934, σελ. 269.—Πάντως, διὰ νὰ ἔχη κύρος τὸ διάταγμα, δέον ὁ προσυπογράφας νὰ διατηρῇ τὸ ὑπουργικὸν λειτουργημα καὶ κατὰ τὴν χρονολογίαν τὴν ἀναγεγραμμένην ἐπὶ τοῦ φύλλου τῆς Ἐφημερίδος τῆς κυβερνήσεως, ἔνθα κατεχωρίσθη τὸ διάταγμα (ἡμέραν δημοσιεύσεως τοῦ διατάγματος).

10. Πρβλ. ἀρθρ. 39 τοῦ συντάγματος: «ἐπὶ τῇ εὐθύνῃ τοῦ ὑπουργείου». Ἄλλας εἰδικὰς περιπτώσεις πρβλ. ἐν πρακτ. ἐπεξεργ. τοῦ α' τμήμ. τοῦ Σ.τ.Ε. 482 τοῦ 1932 (σελ. 248 τῆς κρατ. ἐκδ.) ἢ π.χ. ἐν ἀρθρῳ 1 § 7 τοῦ νόμ. 4210 τοῦ 1929 [239].

11. Ὁ τελευταῖος οὗτος εἰδικώτερος τύπος ἀπαιτεῖται ἐνίοτε οὐ μόνον ἐπὶ κανονιστικῶν, ἀλλὰ καὶ ἐπὶ εἰδικῶν διαταγμάτων. Οὕτω φέρ' εἰπεῖν τὸ ἀρθρον 122 § 7 τοῦ κώδικος τῆς περὶ δήμων καὶ κοινοτήτων νομοθεσίας τοῦ 1936 [320], πρὸ τῆς διὰ τὸ ἀν. ν. 1027 τοῦ 1938 [5] τροποποιήσεως αὐτοῦ, ὥριζεν ὅτι ἀπαιτεῖται πρότασις τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου πρὸς ἔκδοσιν τοῦ κατ' οὐσίαν διοικητικοῦ, προσέτι δὲ εἰδικοῦ—μὴ κανονιστικοῦ—διατάγματος (ἂν στενῇ ἔννοίᾳ) διοικητικῆς πράξεως τοῦ βασιλέως) διαλύσεως δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου.

τικὴν λειτουργίαν, καθ' ἃ περιέχουσαι κανόνας δικαίου. Ἀποτελοῦσι συνεπῶς πάντα τὰ διατάγματα ταῦτα πηγὴν τοῦ κειμένου ἐν γένει δικαίου. "Ὅσα δ' ἐξ αὐτῶν ρυθμίζουσι διὰ τῶν νομικῶν αὐτῶν κανόνων ζητήματα ἀναγόμενα εἰς τὴν ὀργάνωσιν ἢ τὴν ἐνέργειαν διοικητικῶν ὀργάνων ἀποτελοῦσιν εἰδικώτερον πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.

Πάντα τὰ νομοθετικά κατ' οὐσίαν διατάγματα ἐκδίδονται ἀπαραιτήτως κατόπιν «ἐξουσιοδοτήσεων» τοῦ συντάγματος ἢ τῶν νόμων. Ὑποδιαιροῦνται δὲ εἰς τὰ διατάγματα ἐκεῖνα ἅτινα περιέχουσι κανόνας δικαίου κυρίους καὶ αὐτοτελεῖς—ἐκδιδόμενα πάντοτε δυνάμει ἰδίας ἐξουσιοδοτήσεως εἰδικοῦ ἄρθρου τοῦ συντάγματος ἢ νόμου τινός, καὶ κεκτημένα δ' ἐν ἐλλείψει τοιαύτης ἰδίας ἐξουσιοδοτήσεως ἔνομον ἰσχύον¹²—καὶ εἰς ἐκεῖνα ἅτινα περιέχουσι κανόνας δικαίου δευτερευόντας καὶ μὴ αὐτοτελεῖς—ἐκδιδόμενα δυνάμει τῆς γενικῆς «ἐξουσιοδοτήσεως» τοῦ ἄρθρου 35 § 1 τοῦ συντάγματος¹³. Τὰ τελευταῖα ταῦτα καλοῦνται εἰδικώτερον «ἐκτελεστικά» τῶν νόμων διατάγματα.

Προκειμένου περὶ τῶν νομοθετικῶν κατ' οὐσίαν διαταγμάτων, δὲν δύνα-

12. Σ.τ.Ε. 143, 164, 171—176 τοῦ 1929, 299 τοῦ 1930, 53, 94, 572 τοῦ 1931, 224 τοῦ 1932, 851 τοῦ 1933, 292, 580, 581, 868 τοῦ 1934, 207 τοῦ 1935 καὶ περαιτέρω παχία νμλ. Ἄρ. Π. 231 τοῦ 1930, ἐν «Θέμ.» ΜΑ', σελ. 817, 392 τοῦ 1931, αὐτόθι, ΜΓ', σελ. 34, 228 τοῦ 1932, αὐτόθι, σελ. 619, 415 τοῦ αὐτοῦ ἔτους, αὐτόθι ΜΔ', σελ. 53, 276 τοῦ 1934, αὐτόθι, ΜΕ', σελ. 708 κλπ.

13. Τὸ ἄρθρον 35 τοῦ συντάγματος ὀρίζει ἐν παραγρ. 1, ὅτι ὁ βασιλεὺς ἐκδίδει τὰ ἀναγκαῖα διατάγματα πρὸς ἐκτέλεσιν τῶν νόμων, ἐν δὲ τῇ διατάξει ταύτῃ περιέχεται γενικὴ (δηλαδὴ μὴ περιοριζομένη εἰς συγκεκριμένα θέματα, ἀλλὰ γενικὴ καθ' ὅλην, κατ' ἀντικείμενον) «ἐξουσιοδότησις» πρὸς ἐκδοσιν δευτερευόντων κανόνων δικαίου ὑπὸ τύπον διατάγματος, ὀρίζοντων τὸν τρόπον καὶ τὰ μέσα τῆς ἐκτελέσεως τοῦ νόμου: Ἄρ. Π. 202 τοῦ 1890 ἐν «Θέμ.» Α' σελ. 663, 135 τοῦ 1892, αὐτόθι, Γ' σελ. 488, ἐφ. ἌΘ. 2024 τοῦ 1893, αὐτόθι Δ' σελ. 650, 691 τοῦ 1912, αὐτόθι ΚΕ' σελ. 38, 110 τοῦ 1934, αὐτόθι ΜΕ' σελ. 489 καὶ ἐν Ἐφημ. ἑλλ. νομ., Β' σελ. 249, Ἄρ. Π. 428 τοῦ 1934, αὐτόθι, σελ. 250, ἐφ. ἌΘ. 261 τοῦ 1935, αὐτόθι, Β' σελ. 987, ἐφ. Αἰγ. 97 τοῦ 1937, ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομ., Δ' σελ. 505. Πράγματι, εἰς πλείστας περιπτώσεις, ἄνευ τῆς θεσπίσεως τοιούτων νομικῶν ἀντίχρημα κανόνων, καθοροῦνται μάλιστα πολλάκις δευτερευούσης φύσεως ἐννόμιμοι ὑποχρέωσις τῶν ἰδιοτῶν, ἢ ἐκτέλεσις τῶν ἐν τῷ νόμῳ κυρίων κανόνων δικαίου καθίσταται προβληματικὴ. Ὀρίζοντες φέρ' εἰπεῖν τοῦ ἄρθρου 14, παρ. 2, 3, τοῦ νόμου 4377 τοῦ 1929 [285] ὅτι οἱ αἰτιούντες τὴν κήρυξιν ἀναγκαστικῆς ἀπαλλοτριώσεως πρὸς ἀνέγερσιν τουριστικοῦ ξενοδοχείου ἐπιχειρηματίαι ὑπέχουσι ὑποχρέωσιν καταβολῆς ὠρισμένης ἐγγυήσεως, δύνανται διὰ βασιλικοῦ διατάγματος, ἄνευ ἀνάγκης ἰδίας ἐν τῷ νόμῳ «ἐξουσιοδοτήσεως», νὰ καθορισθῶσιν αἱ δευτερεύουσαι ἔνομοι ὑποχρεώσεις τῶν ἐπιχειρηματιῶν τούτων αἱ σχετικαὶ πρὸς τὸ εἶδος τῆς καταβλητέας ἐγγυήσεως—μετρητά, χρεώγραφα, ἐγγυητικὴ ἐπιστολὴ τραπέζης, ἐμπράγματος ἀσφάλεια κλπ.—πρὸς τὸν τρόπον τῆς καταθέσεως αὐτῆς κλπ. Πρβλ. Σ.τ.Ε. πρακτ. ἐπεξεργ. σχεδ. διατ. 28 τοῦ 1938. Ὡσαύτως, ὀρίζοντες τυχὸν νόμου τινός τὰ τῶν τυπικῶν προσόντων τῶν ὑποψηφίων πρὸς κατάληψιν ὠρισμένης δημοσίας ὑπαλληλικῆς θέσεως, δύνανται διὰ διατάγματος ἐκδιδομένου δυνάμει τοῦ ἄρθρου 35 § 1 τοῦ συντάγματος, χωρὶς νὰ ὑπάρχῃ πρὸς τοῦτο χρεὶα ἰδίας ἐν τῷ νόμῳ «ἐξουσιοδοτήσεως», νὰ καθορισθῶσιν τὰ ὑπὸ τῶν υποψηφίων προσακτέα ἐγγράφα πρὸς πίστωσιν τῶν ὡς εἰρηται νομίμων αὐτῶν προσόντων. Τὰ διατάγματα ταῦτα δὲν εἶναι δυνατὸν νὰ περιέχουσιν, ὡς εἰκόσ, διατάξεις, αἰτινες προσκρούουσιν εἰς τοὺς ἐν τῷ νόμῳ περιλαμβα-

ται νά προκύψῃ ζήτημα διακρίσεως αὐτῶν εἰς κανονιστικά καὶ εἰς εἰδικά. "Απαντα τὰ διατάγματα ταῦτα εἶναι κανονιστικά, καθ' ὃ περιέχοντα κανόνες, καὶ δὴ κανόνες δικαίου. Ἐν σχέσει, τοῦναντίον, πρὸς τὴν δευτέραν βασικὴν κατηγορίαν τῶν διαταγμάτων, δηλαδὴ πρὸς τὰ κατ' οὐσίαν διοικητικά διατάγματα, σημειωτέον ὅτι ὑποδιαιροῦνται ταῦτα εἰς εἰδικά καὶ εἰς κανονιστικά. Τὸ οὐσιαστικὸν περιεχόμενον τῶν πρώτων ἐξ αὐτῶν ἀφορᾷ εἰς συγκεκριμένην τινὰ περίπτωσιν διοικητικῆς ἐνεργείας. Δὲν τάσσει κανόνες. Ἀποτελεῖ «ἀτομικὴν» διοικητικὴν πρᾶξιν ἐκδιδόμενην ὑπὸ τοῦ ἀρχηγοῦ τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας»¹⁴, «ἐν στενῇ ἐννοίᾳ διοικητικὴν πρᾶξιν» καταρτιζομένην ὑπὸ τῶν

νομῶν κυρίους καὶ αὐτοτελεῖς κανόνες δικαίου. Οὐδὲ δύνανται νά κανονίζωσιν αὐτοτελῶς ἐνώμους σχέσεις καὶ νά θέτωσι νέους αὐτοτελεῖς κανόνες δικαίου : ἐφ. Ἄθ. 261 τοῦ 1935 ἐν «Δικαστικῇ» Ζ', σελ. 280 καὶ ἐν Ἐφημ. ἐλλ. νομικῶν Β', σελ. 987.

Οἱ ὡς εἶρηται ἐν τῷ διατάγματι περιεχόμενοι νομικοὶ κανόνες καλοῦνται δευτερεύοντες, κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τοὺς ἐν τῷ νόμῳ κυρίους κανόνες δικαίου, εἰς τὴν ἐκτέλεσιν τῶν ὑποίων οὗτοι ἀποσκοποῦσι. Μὴ αὐτοτελεῖς δὲ καλοῦνται οἱ ὡς εἶρηται νομικοὶ κανόνες, διότι δὲν δύνανται νά θεσπισθῶσιν αὐτοτελῶς, πρὶν ἢ κησθῆται δηλαδὴ νομικὴν ὑπόστασιν ὁ περιέχων τοὺς κυρίους νομικοὺς κανόνες νόμος. Ἐν γένει, δὲν δύνανται οὗτοι νά θεσπισθῶσι χωρὶς νά ὑπάρχῃ τοιοῦτός τις νόμος, εἰς τὴν ἐκτέλεσιν τοῦ ὁποίου, ὡς ἐξετέθη ἀποβλέπουσιν οἱ ἐν λόγῳ κανόνες. Ὡσαύτως δὲ δὲν ἔχουσιν οὗτοι αὐτοτελῆ ἐν τῷ μέλλοντι ἰσχύν. Δηλαδὴ, καταργουμένου τυχόν τοῦ νόμου τοῦ περιέχοντος τοὺς κυρίους νομικοὺς κανόνες, τυγχάνουσιν ἐοῖσιν οἱ ρηθέντες δευτερεύοντες κανόνες δικαίου ἐστερημένοι παντὸς πεδίου ἐφαρμογῆς.

ἌΟ Fleiner, Institutionen, 1928, σελ. 75 σημ. 26—ὄρα καὶ σελ. 69 τῆς ἑλλην. μεταφρ.—ὑποστηρίζει, οὐχὶ ὀρθῶς καθ' ἡμᾶς, ὅτι αἱ διατάξεις τῶν συνταγμάτων, αἰτινες ὀρίζουσιν ὅπως ἐκδίδονται «τὰ ἀναγκαῖα πρὸς ἐκτέλεσιν τῶν νόμων διατάγματα», δὲν καθιστῶσιν ἱκανὰ τὰ διατάγματα ταῦτα ἵνα περιλάβωσιν ἐν ἑαυτοῖς νομικοὺς κανόνες, συνεπῶς δ' ὅτι ἐν τοῖς διατάγμασι τούτοις δὲν δύνανται νά διατυπωθῶσιν εἰμὴ διοικητικοὶ κατ' οὐσίαν κανόνες. Πρβλ. τοὺς αὐτόθι ἀναφερομένους, ὡς συμφώνους τῷ Fleiner, γερμανοὺς συγγραφεῖς, πρὸς δὲ καὶ παραπομπὴν εἰς τὸν ἀντιδοξάζοντα Bühler. Ὑπὲρ τῆς τελουταίας ταύτης ἐκδοχῆς, τῆς καὶ καθ' ἡμᾶς ὀρθῆς, τάσσεται, ἐκ τῶν ἡμεδαπῶν, Ν. Ν. Σαρπίλος, Σύστ. τοῦ συνταγμ. δικ. τῆς Ἑλλ., τόμ. β', 1923, σελ. 147 σημ. 2, ἐν τέλει, ἐνθα καὶ περαιτέρω πλουσία ξένη καὶ ἑλληνικὴ βιβλιογραφία. Ἀπαρέγκλιτος εἶναι ὡσαύτως ἡ καταφατικὴ ἄποψις τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἐπεξεργαζομένου τὰ σχέδια τῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων, ἐν σχέσει πρὸς τὴν δυνατότητα τῆς ἐκδόσεως τοιοῦτων διαταγμάτων, περιεχόντων δευτερευόντας κανόνες δικαίου, ἐπὶ τῇ βῆσει τῆς ὡς ἄνω εἶρηται συνταγματικῆς διατάξεως, ἄνευ ἀνάγκης ἰδίας νομοθετικῆς «ἐξουσιοδοτήσεως». Πρβλ. πρακτ. ἐπεξεργ. σχεδ. κανον. διατ. 237 τοῦ 1933, 138 τοῦ 1934, 1, 70, 568 τοῦ 1935 καὶ ἄλλα πλείστα. Ὡσαύτως ὁλομ. Σ. τ. Ἐ. 178 καὶ 179 τοῦ 1930, 373 τοῦ 1933. Ἐπίσης Π. Κερκ. 501 τοῦ 1912 ἐν «Θέμ.», ΚΓ', σελ. 223 καὶ γνωμοδ. Μ. Χατζζακού, αὐτόθι, ἈΒ', σελ. 159. Ἰδὲ καὶ γνωμοδ. νομ. συμβουλίου τοῦ κράτους ἐν «Δικαστικῇ», 1930 ΠΙ, σελ. 51.

14. Ὡς π.χ. τὰ διατάγματα διορισμῶν διοικητικῶν ὑπαλλήλων ἢ δικαστῶν, τὰ διατάγματα ἀπονομῆς βαθμῶν εἰς στρατιωτικούς, τὰ διατάγματα ἀποδοχῆς παραιτήσεων ὑποργῶν, τὰ διατάγματα παροχῆς διοικητικῶν ἀδειῶν, ἐγκρίσεων, παραχωρήσεων (π.χ. μεταλλείων), τὰ διατάγματα δι' ὧν κηρύσσονται ἀναγκαστικῶς ἀπαλλοτριωτέα ἰδιωτικά κτήματα συμφώνως πρὸς τοὺς ἐκάστοτε εἰδικούς νόμους τοὺς ἐπιτρέποντας ἀναγκαστικὰς ἀπαλλοτριώσεις διὰ διατάγματατος χάριν ὀρισμένων κοινωφελῶν σκοπῶν κλπ.

ειδικώτερον τύπον τοῦ διατάγματος. Τά τελευταῖα, τούναντίον, τάσσουσι κανόννας, ὅτινες ὅμως δέν εἶναι κανόννας δικαίου, κανόννας νομικοί, ἀλλ' ἀπλοῦ διοικητικοί κατ' οὐσίαν κανόννας, ἀναγόμενοι εἰς τήν διοικητικὴν λειτουργίαν τῆς πολιτείας. Οἱ κανόννας οὗτοι ὑποδιαίρουνται περαιτέρω εἰς αὐτοτελεῖς καὶ εἰς μὴ αὐτοτελεῖς ¹⁵.

Κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τὰ νομοθετικά, τὰ διοικητικά κατ' οὐσίαν διατάγματα δέν εἶναι, ὡς εἰκόσ, δυνατὸν νὰ ἀποτελῶσι πηγὴν ἐν γένει δικαίου, ἀφοῦ ταῦτα, λόγῳ τοῦ εἴδους τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῶν περιεχομένου, δέν θεσπίζουσι δίκαιον. Τὰ ἐκ τούτων εἰδικὰ ἐνδέχεται μὲν νὰ δημιουργῶσι δικαιώματα καὶ ὑποχρεώσεις—ὁσάκις ἀποτελοῦσι πράξεις ἐκτελεστάς ¹⁶—πλὴν οὐχὶ διὰ κανόννων. Ἀντιστρόφως δὲ τὰ κανονιστικά περιέχουσι μὲν κανόννας, πλὴν οὐχὶ κανόννας νομικούς, δημιουργοῦντας δικαιώματα καὶ ὑποχρεώσεις.

δ') Ἔτεροι διοικητικοὶ κατὰ τὸν τύπον πράξεως-πηγὴ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.—Αἱ ἐκτεθεῖσαι διακρίσεις τῶν διαταγμάτων ἰσχύουσι δι' ὅλας τὰς διοικητικὰς κατὰ τὸν τύπον πράξεις. Πᾶσαι αὗται διαίρουνται εἰς κατ' οὐσίαν διοικητικὰς καὶ εἰς κατ' οὐσίαν νομοθετικάς. Αἱ πρῶται εἶναι εἴτε εἰδικαί, παράγουσαι ἐνδεχομένως, ἐφ' ὅσον εἶναι καὶ «ἐκτελεσταί», δικαιώματα καὶ ὑποχρεώσεις εἰς εἰδικὰς περιπτώσεις («ἐν στενῇ ἐννοίᾳ διοικητικὰς πράξεις»), εἴτε κανονιστικά, τάσσουσαι κανόννας κατ' οὐσίαν διοικητικούς. Αἱ τελευταῖαι—αἱ κατ' οὐσίαν νομοθετικά—δημιουργοῦσι δικαιώματα καὶ ὑποχρεώσεις διὰ κανόννων δικαίου, χρῆζει δ' ἢ ἐκδοσις αὐτῶν ἰδίας («ἐξουσιοδοτήσεως») νόμου. Ἐν αἷς περιπτώσεσιν οἱ τοιοῦτοι κανόννας δικαίου ἀνήκουσι, λόγῳ τοῦ ἀντικειμένου αὐτῶν, εἰς τὸ διοικητικὸν δίκαιον, αἱ περὶ ὧν ὁ λόγος διοικητικὰ κατὰ τὸν τύπον πράξεως ἀποτελοῦσι πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.

Συγκρινόμεναι πρὸς τὰς περιπτώσεις παροχῆς νομοθετικῶν («ἐξουσιοδοτήσεων») πρὸς διατάγματα, εἶναι ὀλιγαριθμότεραι αἱ περιπτώσεις, κατὰ τὰς ὁποίας ἀπευθύνονται τοιαῦται «ἐξουσιοδοτήσεις» τῶν νόμων πρὸς ἄλλας διοικητικὰς κατὰ τὸν τύπον πράξεις. Ὑπάρχουσι ἐν τούτοις ἱκανὰ ἐν τῇ διοικητικῇ νομοθεσίᾳ παραδείγματα παροχῆς εὐχερείας ὑπὸ τινος νόμου πρὸς ὑπουργούς, γενικοὺς διοικητάς, νομάρχας, ἀστυνομικοὺς διευθυντάς, διοικητάς χωροφυλακῆς καὶ ἄλλας οἰασθῆποτε διοικητικὰς ἀρχάς, εἴτε κεντρικὰς εἴτε περιφερειακάς, εἴτε γενικῆς ἀρμοδιότητος εἴτε εἰδικῶν κλάδων, εἴτε ἄτομα εἴτε συλλογικάς, ὅπως νομοθετήσωσι, καὶ δὴ ἐπὶ θεμάτων διοικητικοῦ δικαίου ¹⁷. Πολλάκις μά-

15. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 95γ.

16. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 93 καὶ ἐν § 100α.

17. Πρβλ. παράδειγμα νομοθετικῆς («ἐξουσιοδοτήσεως») πρὸς ὑπουργὸν πρὸς ἐκδοσὶν ὑπουργικῶν νομοθετικῶν κατ' οὐσίαν διατάξεων ἐν ἀρθρῳ 1 τοῦ ἀναγκ. νόμ. 694 τοῦ 1937 [196] «περὶ αὐθεντ. ἐρμ. συμπληρ. καὶ τροποπ. διατάξεων τινων τῆς ἀσφαλιστικῆς νομοθεσίας», ἐνθα ὠρίσθη ὅτι αἱ νομοθετικαὶ διατάξεις αἱ διέπουσαι τὴν ὀργάνωσιν κλπ. τῶν ταμείων συντάξεων καὶ ἀσφαλισεως ἐργαζομένων τάξεων—νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου—θεσπίζονται δι' ἀποφάσεων τοῦ ὑπουργοῦ τῆς ἐργασίας. Ἐπιφυλάξεις θὰ ἦδύνατό τις νὰ ἔχη διὰ τὸ κύρος τῆς ἐξουσιοδοτικῆς ταύτης τοῦ νόμου διατάξεως μόνον ἀπὸ τῆς

λιστα τὸ κράτος, παραχωροῦν τμημὰ τι τῆς ἰδίας αὐτοῦ ἐξουσίας πρὸς ἄσκησιν—ὡς εἰκὸς δ' ὑπὸ μετακλητῶν πάντοτε τύπον—εἰς νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου, π.χ. εἰς τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητας, παρέχει εἰς αὐτὰ τὴν δυνατότητα οὐ μόνον πρὸς διενέργειαν διοικητικῶν κατ' οὐσίαν πράξεων δημοσίας ἐξουσίας, ἀλλ' εἰς εἰδικὰς τινὰς περιπτώσεις καὶ πρὸς ἔκδοσιν κανόνων δικαίου, καὶ δὴ κανόνων διοικητικοῦ δικαίου, δυνάμει ἰδίων «ἐξουσιοδοτήσεων» νόμων, τὰς ὁποίας ἀπευθύνει πρὸς ὠρισμένα ὄργανα αὐτῶν. Κατ' ἀκολουθίαν, πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἀποτελοῦσιν οὐ μόνον πράξεις κρατικῶν, ἐν στενῇ ἐννοίᾳ, διοικητικῶν ἀρχῶν, ἀλλὰ καὶ πράξεις ἀρχῶν ἐτέρων, πλὴν τῆς πολιτείας, νομικῶν προσώπων ἀσκούντων πολιτικὴν ἐξουσίαν¹⁸.

πλευρᾶς τῆς ἄκρας γενικότητος αὐτῆς. Ὡσαύτως ἐν ἀρθρῷ 2 τοῦ ν. 2520 τοῦ 1940 [273] «περὶ ὑγειονομικῶν διατάξεων» ὠρίσθη ὅτι δύναται ὁ ὑπουργὸς τῆς ὑγιεινῆς νὰ ἐκδίδῃ κανόνας δικαίου ἐπὶ ὑγειονομικῶν ἀντικειμένων. Πρβλ. καὶ ἀνωτ. ἐν § 23α σὺμ. 3 ἐν τέλει.

Παράδειγμα νομοθετικῆς «ἐξουσιοδοτήσεως» πρὸς τοὺς νομάρχας πρὸς ἔκδοσιν νομαρχικῶν νομοθετικῶν κατ' οὐσίαν διατάξεων πρβλ. ἐν ἀρθρῷ 11 § 2β τοῦ νόμ. 1179 τοῦ 1938 [154] «περὶ τῶν νομαρχῶν», ἐνθα ὀρίζεται ὅτι ὁ νομάρχης δύναται νὰ ἐκδώσῃ διατάξεις ἐπὶ ἀντικειμένων τῆς ἀστυνομίας.

Παράδειγμα νομοθετικῆς «ἐξουσιοδοτήσεως» πρὸς ἀντυνομικὰς ἀρχὰς πρὸς ἔκδοσιν ἀστυνομικῶν νομοθετικῶν κατ' οὐσίαν διατάξεων πρβλ. ἐν ἀρθρῷ 123 τοῦ διατάγματος τῆς 13 Ἰουλ. 1931 «περὶ κωδικοποιήσεως διατάξεων ἀφορωσῶν τὴν ἀστυνομίαν πόλεων» (ἀναδημοσιευθέντος ἐν τῇ Ἐφημ. τῆς Κυβ. τῇ 30 Σεπτ. 1931), ἐνθα ὀρίζεται ὅτι ἐπὶ πάντων τῶν θεμάτων ἀστυνομικῆς ἐνεργείας τῶν ἀπαριθμουμένων ἐν τῷ προηγουμένῳ ἀρθρῷ 122 δύναται διὰ διατάγματος νὰ ἐπιτραπῇ ὅπως ταῦτα ρυθμίζονται διὰ διατάξεων ἐκδιδόμενων ὑπὸ τῶν κατὰ τύπους ἀστυνομικῶν διευθυντῶν ἢ τοῦ ἀρχηγοῦ τῆς ἀστυνομίας. Ἀνάλογος ἐξουσιοδοτικὴ διάταξις εὐρηγται καὶ ἐν τῇ νῦν ἰσχυροῦσῃ κωδικοποιήσει τοῦ 1943. Ἐπὶ ἄλλων διατάξεων βασιζέται ὡσαύτως ἡ νομοθετικὴ ἀρμοδιότης τῶν διοικητῶν χωροφυλακῆς: Πρβλ. γνωμοδ. εἰσαγγ. ἐφ. ἐν «Θέμ.», ΜΓ', 1932, σελ. 303, γνωμοδ. εἰσαγγ. Ἄρ. Π., ἐν «Θέμ.» ΜΖ', 1936, σελ. 729. Ἐν σχέσει πρὸς τὰς ὑπὸ τῆς τουριστικῆς ἀστυνομίας ἐκδιδόμενας νομοθετικὰς κατ' οὐσίαν διατάξεις πρβλ. γνωμοδ. εἰσαγγ. Ἄρ. Π. ἐν «Θέμ.» ΜΗ', 1937, σελ. 800 καὶ πρακτ. ἐπεξ. σχεδ. κανονιστ. διατ. ὑπὸ τοῦ Συμβ. τ. Ἐπικρατείας 282 τοῦ 1935. Καὶ ἡ νομολογία δέχεται ἀπαρεγκλίτως ὡς ἰσχυρὰς τὰς νομοθετικὰς «ἐξουσιοδοτήσεις» πρὸς ἀστυνομικὰς ἀρχὰς: Ἄρ. Π. 139 τοῦ 1908 ἐν «Θέμ.» ΙΘ', σελ. 607, 230 τοῦ 1934 ἐν «Ἐφ. ἑλλ. νομ.» Α', σελ. 770, 570 τοῦ 1931 ἐν «Δικαστικῇ» Δ', σελ. 234. Πρβλ. καὶ γνωμοδ. εἰσαγγ. Ἄρ. Π. ἐν «Θέμ.» ΜΒ', σελ. 574 καὶ ἐν «Δικαστικῇ» Γ', ΙΙΙ, 161.

Ἰκανὰ ὡσαύτως παραδείγματα νομοθετικῶν «ἐξουσιοδοτήσεων» πρὸς ἄλλας διοικητικὰς ἀρχὰς—καὶ δὴ καὶ συλλογικὰς—παρέχει ἡ διοικητικὴ ἡμῶν νομοθεσία, ὡς φέρ' εἰπεῖν τὴν ἀνάθεσιν τῆς ἐκδόσεως ἀγορανομικῶν διατάξεων εἰς συλλογικὸν διοικητικὸν ὄργανον, τὴν «εἰδικὴν ἀγορανομικὴν ἐπιτροπὴν», ἥτις καθορίζει τὰς τιμὰς πωλήσεως τῶν τροφίμων κλπ.

18. Παράδειγματα νομοθετικῶν «ἐξουσιοδοτήσεων» πρὸς δημοτικὰ καὶ κοινοτικὰ συμβούλια πρὸς ἔκδοσιν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν νομοθετικῶν κατ' οὐσίαν διατάξεων πρβλ. ἐν ἀρθροῖς 313 ἐπ. τοῦ κώδικος τῆς περὶ δήμων καὶ κοινοτήτων νομοθεσίας τοῦ 1936 [320], ἐνθα εἰς τὰ συλλογικὰ ταῦτα ὄργανα τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἀνατίθεται ἡ ἔκδοσις κανόνων φορολογικοῦ δικαίου, δι' ὧν ἐπιβάλλονται εἰς τοὺς

ε') Διαφοραί, ὑπὸ ἔποψιν τυπικῆς δυνάμεως, μεταξὺ τῶν νομοθετικῶν περιεχομένων διοικητικῶν πράξεων.—Γενικῆ ἐν τῷ δημοσίῳ δικαίῳ ἀρχὴ εἶναι ὅτι ἡ ἀμοιβαία τυπικὴ δύναμις τῶν ὑπὸ διοικητικῶν ἀρχῶν ἐκδοθεισῶν, κατ' ἐξουσιοδότησιν» νόμου, νομοθετικῶν κατ' οὐσίαν διατάξεων εἶναι ἀντίστοιχος πρὸς τὴν ἀμοιβαίαν ἱεραρχικὴν σχέσιν, τὴν ὑφισταμένην μεταξὺ τῶν ὡς εἴρηται ἀρχῶν. Οὕτω, οἱ ὑπὸ διοικητικῶν τύπον ἐκδιδόμενοι κανόνες δικαίου τελοῦσιν ἐν σχέσει πρὸς ἀλλήλους κατὰ βαθμίδας τυπικῆς δυνάμεως, ἀναλόγους κατ' ἀρχὴν πρὸς τὴν ἱεραρχικὴν θέσιν, ἐν ἣ τελοῦσιν ἐν σχέσει πρὸς ἀλλήλους αἱ ἐκδοῦσαι τοὺς ὡς εἴρηται κανόνες διοικητικαὶ ἀρχαί. Τοῦτο ἰσχύει, ὡς εἰκόσ, ὑπὸ τὴν προϋπόθεσιν ὅτι ἐκάστη τῶν ἀρχῶν τούτων ἔχει τύχει ἐξουσιοδοτήσεως» ἐπὶ τοῦ αὐτοῦ θέματος ἐκ μέρους τοῦ νόμου. Φέρ' εἰπεῖν, αἱ ἐφ' ὠρισμένου ἀντικειμένου ἐκδιδόμεναι, κατ' ἐξουσιοδότησιν» νόμου, νομοθετικαὶ κατ' οὐσίαν διατάξεις τῶν ἀστυνομικῶν διευθυντῶν ἢ τῶν διοικητῶν χωροφυλακῆς κέκτηνται ἥσσονα τυπικὴν δύναμιν ἐν σχέσει πρὸς τοὺς ἐπὶ τοῦ αὐτοῦ ἀντικειμένου ἐκδιδόμενους κατὰ νομοθετικὴν «ἐξουσιοδότησιν» νομικούς κανόνες ὑπὸ τοῦ οἰκείου νομάρχου. Οἱ τελευταῖοι δ' οὗτοι κανόνες εἶναι ὡσαύτως ὑποδεέστεροι κατὰ τὴν τυπικὴν δύναμιν ἐν σχέσει πρὸς τοὺς κατ' ἐξουσιοδότησιν» νόμου ἐκδιδόμενους ἐπὶ τοῦ αὐτοῦ ἀντικειμένου νομικούς κανόνες ὑπὸ τοῦ γενικοῦ διοικητοῦ ἢ ὑπὸ τοῦ καθ' ὕλην ἀρμοδίου ὑπουργοῦ. Αἱ νομοθετικαὶ διατάξεις τῶν ἀστυνομικῶν διευθυντῶν ἢ τῶν διοικητῶν χωροφυλακῆς δέον, ἵνα ἔχωσι κύρος, νὰ τελῶσιν ἐντὸς τῶν ὁρίων τῶν συναφῶν νομοθετικῶν διατάξεων τοῦ νομάρχου. Καὶ αἱ τελευταῖαι δ' αὗται δέον ὡσαύτως νὰ τελῶσιν ἐντὸς τῶν ὁρίων τῶν συναφῶν νομοθετικῶν διατάξεων τοῦ οἰκείου γενικοῦ διοικητοῦ ἢ ὑπουργοῦ.

Εἷς τινὰς περιπτώσεις τὸ κείμενον δίκαιον ὀρίζει τοῦτο ρητῶς. Οὕτω π.χ.

δημίτας ὑποχρεώσεις καταβολῆς ἀμέσων δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν φόρων δι' ὠρισμένην χρονικὴν διάρκειαν καὶ μέχρις ὠρισμένου ποσοστοῦ ἐπὶ τῶν ἀντιστοίχων κρατικῶν φόρων. Πρβλ. καὶ κατωτ. ἐν § 75 β.

Παρὰ γερμανοῖς τὸ τοιοῦτον νομοθετικὸν κατ' οὐσίαν ἔργον τῶν αὐτοδιοικουμένων ἐν γένει ὀργανισμῶν χαρακτηρίζεται συνήθως διὰ τῆς ἐλληνικῆς λέξεως «αὐτονομία» (Autonomie, autonome Satzungen), ἐκλαμβάνομένης ὑπὸ ἔννοίαν ἀπολύτως συναφῆ πρὸς τὴν ἀρχικὴν, τὴν κυρίαν σημασίαν ἑκατέρου τῶν συνθετικῶν αὐτῆς. Δηλοῦται κατ' ἀκολουθίαν διὰ τοῦ ἔρου τούτου ἐν τῇ παρὰ γερμανοῖς θεωρίᾳ ὅτι οἱ αὐτοδιοικουμένοι ὀργανισμοὶ θεσπίζουσιν αὐτοὶ οὕτοι νομικούς κανόνες διέποντας αὐτούς. Πρβλ. Fleiner, Institutionen, 1928, σελ. 78—83—ἐν ἑλλήν. μεταφρ. σελ. 71 ἐπ. καὶ 106—W. Jellinek, VerwR., 1931, σελ. 131 ἐπ., Herrnritt, Grundlehren, 1921, § 7, IV, σελ. 91 ἐπ., J. Hatschek, Lehrbuch, 1931, σελ. 55, L. v. Köhler, Grundlehren, 1936, § 18, σελ. 76 ἐπ., καὶ ἐκ τῶν παλαιότερων G. Meyer, Lehrbuch des deuts. VerwR., 2α ἐκδ., σελ. 8. Δοθέντος ὅμως ὅτι ἐν τῇ παρ' ἡμῶν νεωτέρᾳ γλώσσῃ ἢ σύνθετος λέξις «αὐτονομία» ἔχει ὅλας διάφορον ἔννοιαν, ἀντίθετον ἀκριβῶς πρὸς τὸν παράγωγον χαρακτήρα τῆς ὑπὸ τῶν αὐτοδιοικουμένων ἐν γένει ὀργανισμῶν ἀσκουμένης δημοσίας ἐξουσίας, εἴτε διοικητικῆς κατ' οὐσίαν εἴτε νομοθετικῆς, εἶναι ἐπιβεβλημένον νὰ μὴ γίνεταί ἐν τῇ καθ' ἡμῶν ὀρολογία χρήσει τῆς ἐλληνικῆς ταύτης λέξεως πρὸς δήλωσιν τοῦ νομοθετικοῦ ἔργου τῶν αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν.

ἐν ἄρθρῳ 11 § 2 τοῦ νόμου 1179 τοῦ 1938 [154] «περὶ τῶν νομαρχῶν» ὀρίζεται ὅτι ἀφ' οὐνόμαρος δύνανται νὰ ἀκυροῦν ἢ μεταρρυθμίσῃ τὰς ἐκδιδόμενας ἀστυνομικὰς διατάξεις». Ἐν προκειμένῳ καθιεροῦνται ρητῶς ἡ ὑπερτέρα τυπικὴ δύναμις τῶν ὡς εἰρηται νομαρχιακῶν διατάξεων ἐν σχέσει πρὸς τὰς διατάξεις τῶν ἀστυνομικῶν ἀρχῶν. Ἀλλὰ καὶ ἐν σιωπῇ τοῦ νόμου ὁ αὐτὸς κανὼν ἐξυπακούεται, ἀρκεῖ, ὡς εἰρηται, ἢ «ἐξουσιοδότησις» νὰ ἔχη σαφῶς παρασχεθῇ πρὸς ἀμφοτέρους τὰς διοικητικὰς ἀρχάς. Ἐν ἡ περιπτώσει ὁ νομάρχης ἐξέδωκε κανόνας δικαίου ἀστυνομικοῦ περιεχομένου, ὁ ἀστυνομικὸς διευθυντὴς ἢ ὁ διοικητὴς τῆς χωροφυλακῆς ἐκδίδων τοιούτους κανόνας ἐπὶ τοῦ αὐτοῦ θέματος, δύναται μὲν π.χ. νὰ θεσπίσῃ κανόνας συμπληρωτικὸς τῆς νομαρχιακῆς διατάξεως, ἀλλ' οὐχὶ καὶ ἀνατρέποντας τὴν ὑπὸ τοῦ νομάρχου γενομένην ρύθμισιν. Ἀντιθέτως, ὁ νομάρχης ἔχει τὴν εὐχέρειαν νὰ ἀρῇ ἢ νὰ τροποποιήσῃ οἰανδήποτε ὑπὸ τῆς ἀστυνομικῆς ἀρχῆς ἐκδοθεῖσαν διάταξιν.

Ἡ τοιαύτη ἁμῶς γενικὴ ἀρχὴ ἀνατρέπεται πολλακίς ὑπὸ ἀντιθέτων ὁρισμῶν περιεχομένων ἐν ταῖς νομοθετικαῖς «ἐξουσιοδοτήσεσι». Οἱ νόμοι ρυθμίζουσι κατὰ τὸ δοκοῦν τὴν δύναμιν τὴν ὁποῖαν θέλει ἔχει διοικητικὴ τις κατὰ τὸν τύπον πράξις παράγουσα κατ' ἐξουσιοδότησιν» αὐτῶν νομικὸς κανόνας. Καθ' ὃν τρόπον, ὡς ἐν τοῖς πρόσθεν ἐξετέθη, «ἐξουσιοδοτοῦσιν» οὗτοι ἐνίοτε βασιλικὸν διάταγμα ὅπως τροποποιήσῃ διατάξεις προγενεστέρου νόμου¹⁹, οὕτω δύναται νὰ παράσχῃ τὴν δυνατότητα καὶ εἰς ὑποδεστέραν διοικητικὴν πράξιν ὅπως τροποποιήσῃ διάταγμα ἢ καὶ νόμον²⁰. Δὲν πρέπει νὰ ξενίσῃ τὸ γεγονός ὅτι κρατικαὶ πράξεις ὑποδεστέραι κατὰ τὸν τύπον αὐτῶν ἀνατρέπουσι κανόνας δικαίου τεθέντας ὑπὸ ὑπερτέρων κατὰ τὸν τύπον πράξεων, καὶ ὑπὸ νόμων ἔτι. Αἱ ὑποδεστέραι αὗται πράξεις ἀφύονται τὴν τοιαύτην νομοθετικὴν αὐτῶν δύναμιν ἐκ πηγῆς ἰσοδυναμίου πρὸς τὸν ἀνατρεπόμενον νομικὸν κανόνα, δηλαδὴ ἐκ τῆς «ἐξουσιοδοτικῆς» διατάξεως τοῦ νόμου, ἐφ' ἧς ἐρείδεται ἡ ἐκδοσις αὐτῶν.

Νομικὸς κανὼν, θεθεὶς κατόπιν «ἐξουσιοδοτήσεως» νόμου ὑπὸ διοικητικῆς τινος ἀρχῆς, διέπει ἐφεξῆς τὴν ἐνέργειαν οὐ μόνον τῶν ἱεραρχικῶς ὑφισταμένων ταύτῃ διοικητικῶν ὀργάνων, ἀλλὰ καὶ αὐτῆς ταύτης τῆς ἀρχῆς, ἥτις ἔθεσε τὸν κανόνα. Ἐνδέχεται μάλιστα οὗτος νὰ περιορίσῃ καὶ τὴν ἐνέργειαν διοικητικῶν ἀρχῶν ἱεραρχικῶς ἀνωτέρων ἐν σχέσει πρὸς τὴν νομοθετήσαν²¹. Τοῦτο ἐξαρτᾶται ἐκ τοῦ περιεχομένου τοῦ νομικοῦ κανόνος. Πράγματι, ἀφ' ἧς οὗτος ἐτέθη, ἀποτελεῖ μέρος τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, στοιχεῖόν τι τῆς ἀρχῆς τῆς νομιμότητος», ἥτις διέπει γενικῶς τὴν ἐνέργειαν τῆς δημοσίας διοι-

19. Ὅρα ἀνωτ. ἐν § 22 α σημ. 4.

20. Τοιοῦτοτρόπως π.χ. ἡ προμνησθεῖσα διάταξις τοῦ ἀρθροῦ 1 τοῦ ἀναγκ. νόμου 694 τοῦ 1937 [196] ἀναθέτει εἰς τὸν ὑπουργὸν τῆς ἐργασίας νὰ τροποποιήσῃ διὰ πράξεώς του νομοθετικὰς διατάξεις ἀφορώσας εἰς τὴν ὀργάνωσιν ταμείων συντάξεων καὶ ἀσφαλίσεως ἐπαγγελματικῶν τάξεων, ἔστω καὶ ἂν αἱ διατάξεις αὗται ἔχουν θεσπισθῇ διὰ νόμων.

21. Πρβλ. καὶ Otto Mayer, Deutsches VerwR., τόμ. α'. 3η ἐκδ., 1924., σελ. 80.

κῆσεως. Ἡ διοικητικὴ ἀρχὴ ἣτις ἔθεσεν αὐτὸν ἔχει μὲν ἴσως τὴν ἀρμοδιότητα ὅπως ἀρῆ τὸν ἐν λόγῳ κανόνα διὰ μεταγενεστέρως νομοθετικῆς κατ' οὐσίαν πράξεώς της—ὁσάκις ἡ σχετικὴ «ἐξουσιοδότησις» τοῦ νόμου δὲν εἶχε παρασχεθῆ εἰς αὐτὴν ὑπὸ τὸν περιορισμὸν ὅπως χρησιμοποιοθῆ «ἐφ' ἅπαξ»—ἀλλ' ἐφ' ὅσον τηρεῖ αὐτὸν ἐν ἰσχύϊ, ὀφείλει νὰ μὴ ὑπερβαίῃ ἐν ταῖς περαιτέρω αὐτῆς ἐνεργείαις τὰ ὑπὸ τοῦ κανόνος τούτου τεθέντα νομικὰ ὅρια.

Ἐκ τῶν ἐκτεθέντων καθίσταται προφανὲς ὅτι αἱ νομοθετικαὶ κατ' οὐσίαν πράξεις τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν ἐμφανίζουσι διττὸν χαρακτῆρα ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἔννοιαν τῆς νομικῆς ρυθμίσεως, παθητικὸν τε καὶ ἐνεργητικόν. Ἄφ' ἑνὸς μὲν αἱ πράξεις αὗται ρυθμίζονται νομικῶς, ὡς πρὸς τε τὸν τύπον τῆς ἐκδόσεως αὐτῶν καὶ ὡς πρὸς τὸ οὐσιαστικὸν αὐτῶν περιεχόμενον, κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἤττον εὐρέως, ὑπὸ κανόνων δικαίου ὑπερτέρων : τῶν διατάξεων τοῦ νόμου, αἵτινες περιέχουσι τὴν ἀναγκαίαν πρὸς ἐκδοσὶν τῶν πράξεων τούτων «ἐξουσιοδότησιν». Ἄφ' ἑτέρου δ' αὗται αὗται, καθ' ὃ περιέχουσαι κανόνας διοικητικοῦ δικαίου, ρυθμίζουσι νομικῶς ἄλλας ἐνεργείας διοικητικῶν ὀργάνων. Ἐπὶ τὴν ιδιότητα αὐτῶν ὡς πράξεων ὀργάνων διοικητικῶν, διέπονται ὑπὸ ὑπερτέρων—ὑπὸ ἐποψίν τυπικῆς δυνάμεως—κανόνων διοικητικοῦ δικαίου. Ἄλλ' ὑπὸ τὴν ιδιότητα αὐτῶν ὡς πηγῆς διοικητικοῦ δικαίου, διέπουν περαιτέρω πράξεις ὀργάνων διοικητικῶν.

§ 24. Κείμενα προάγοντα τὴν ἔρευναν τῶν πηγῶν.—α') «Διοικητικὴ πρακτικὴ» καὶ «δικαστικὴ πρακτικὴ».—Ἀπὸ τῶν κειμένων ἅτινα ἀποτελοῦσι πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ὀφείλομεν νὰ διαστέλλωμεν ἕτερα ἐπίσημα ὡσαύτως κείμενα, περιέχοντα κρατικὰς αὐτόχρημα πράξεις, ἅτινα συντελοῦσι μὲν εἰς τὴν ὀρθὴν ἐρμηνείαν καὶ εἰς τὴν προαγωγὴν τῆς ἐπιστημονικῆς ἐρένης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ἀλλὰ δὲν εἶναι πηγὰ δικαίου, διότι δὲν εἶναι δυνατὸν νὰ περιέχουσι νομικοὺς κανόνας. Πρόκειται περὶ τῶν πράξεων ἐκείνων τῆς πολιτείας, αἵτινες ἀνάγονται εἰς τὰς λοιπὰς λειτουργίας, πλὴν τῆς νομοθετικῆς. Αἱ πράξεις αὗται ἐκδίδονται κατ' ἐφαρμογὴν κανόνων δικαίου, ἀλλὰ δὲν θέτουσιν αὗται αὗται περαιτέρω νομικοὺς κανόνας. Συγκροτοῦσι δ' ἐν τῷ συνόλῳ αὐτῶν τὴν «διοικητικὴν πρᾶξιν» ἢ τὴν «δικαστικὴν πρᾶξιν».

β') Αἱ ἐγκύκλιοι δὲν ἀποτελοῦσι πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.—Αἱ ἐρμηνευτικαὶ ἢ καθοδηγητικαὶ ἐγκύκλιοι¹ τυγχάνουσι ἄξια λόγου ἐρμηνευτικὰ στοιχεῖα τῶν κανόνων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, προάγουσι δὲ κατ' ἀκολουθίαν τούτου ἐν ἰκανῷ μέτρῳ τὴν ἐπιστημονικὴν τῶν κανόνων τούτων ἔρευναν. Ἰκανὸς ἀριθμὸς συγγραφέων ὑποστηρίζει ὅτι αἱ ἐγκύκλιοι ἀποτελοῦσιν αὐτόχρημα πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου². Αἱ κρατικαὶ ἐν γένει πράξεις, εἴτε ἐγκύκλιοι εἴτε μὴ, αἱ περιέχουσαι διοικητικοὺς ἀπλῶς, οὐχὶ δὲ νομικοὺς κανόνας, δὲν εἶναι δυνατὸν νὰ θεωρηθῶσι καθ' ἡμᾶς ὡς ἀποτε-

1. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 95 ε.

2. Hauriou, Συστ. διοικ. δικ., ἐν σελ. 46 τοῦ β' τόμ. τῆς ἑλλ. μεταφρ. καὶ ἄλλοι.
Ἐκ τῶν ἡμεδαπῶν πρβλ. Γ. Ἀγγελοπούλου, Συστ. διοικ. δικ., σελ. 108.

λοῦσαι πηγὴν δικαίου. Τοῦτο θὰ ἀντέκειτο εἰς αὐτὸν τὸν ἐν τοῖς πρόσθεν ἐκτεθέντα χαρακτῆρα τοῦ δικαίου ὡς συνόλου κανόνων νομικῶν. Ἄν καὶ αἱ ἀπλᾶ ἐγκύκλιοι ἐθεωροῦντο ὡς πηγὴ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ἡ ἔννοια τοῦ τελευταίου τούτου ἤθελεν εὐρυνθῆ, εἰς τρόπον ὥστε νὰ ἐμφανίζηται ὡς μίγμά τι κανόνων δικαίου καὶ γενικευμένων ὑπηρεσιακῶν διαταγῶν, ὡς σύνολόν τι κανόνων νομικῶν καὶ κανόνων ἀμιγῶς διοικητικῶν κατ' οὐσίαν³. Τοιαύτη τις ἔννοια τοῦ διοικητικοῦ δικαίου δὲν δύναται, ὡς εἰκόσ, νὰ γίνῃ παραδεκτὴ. Ὡς κλάδος τοῦ δικαίου, εἶναι τοῦτο συγκρότημα νομικῶν ἀποκλειστικῶς κανόνων⁴.

Οὐσιώδεις συνεπειὰς ἔχει τὸ γεγονός ὅτι ἐλλείπει ἀπὸ τῶν ἐγκυκλίων τὸ στοιχεῖον τοῦ κανόνος δικαίου. Αἱ πρὸς ἂς ἀπυθύνθησαν αἱ ἐγκύκλιοι ὑφιστάμεναι διοικητικαὶ ἀρχαὶ ὑπέχουσιν ὑπηρεσιακὴν ἀπλῶς⁵ ὑποχρέωσιν πρὸς τήρησιν αὐτῶν. Πράξεις τῶν ἀρχῶν τούτων, ἐκδοθεῖσαι τυχόν κατὰ παράβασιν καθοδηγητικῆς ἐγκυκλίου, δύναται μὲν νὰ παράσχωσι λαβὴν εἰς ἱεραρχικὸν τῆς πράξεως ἔλεγχον, πρὸς δὲ καὶ εἰς πειθαρχικὴν δίωξιν τῶν ἀρχῶν αἰτινες ἐξέδωκαν αὐτήν, ἀλλ' οὐχὶ καὶ εἰς βάσιμον ἀσκησιν αἰτήσεως ἀκυρώσεως ἢ εἰς βάσιμον ἐν γένει ἔγερσιν διοικητικῆς διαφορᾶς. Πρὸς τὸ τελευταῖον τοῦτο εἶναι ἀναγκαῖα ἡ παράβασις νομικοῦ κανόνος, μὴ ἀρκούσης τῆς παραβάσεως διοικητικῶν ἀπλῶς κανόνων. Τὸ αὐτὸ ρητέον καὶ ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἔναντι ἰδιωτῶν εὐθύνην πρὸς ἀποζημίωσιν τῆς διοικούσης πολιτείας διὰ πράξεις ἢ ἐνεργείας διοικητικῶν ὀργάνων ἀντιτιθεμένης πρὸς καθοδηγητικὰς ἐγκυκλίους. Ἐφ' ὅσον δὲν ἔλαβε χώραν παράβασις κανόνων δικαίου, τοιαύτη τις εὐθύνη δὲν ὑφίσταται. Προσβολὴ δικαιωμάτων ἰδιωτῶν δὲν δύναται νὰ βασισθῇ ἐφ' ἀπλῆς παραβάσεως ἐγκυκλίου, δοθέντος ὅτι, ὡς εἴρηται, μόνον ὑπηρεσιακὰς ὑποχρεώσεις τῶν ὑπαλλήλων ἔναντι τῆς προϊσταμένης ἀρχῆς δύναται αἱ ἐγκύκλιοι νὰ δημιουργήσωσιν, οὐχὶ δὲ καὶ ἐννόμους ὑποχρεώσεις τῆς διοικούσης πολιτείας ἔναντι τῶν ἰδιωτῶν.

3. Κατὰ τὴν ἐκδοχὴν τοῦ Hauriou, ἐνθ' ἄνωγ., ὅστις λέγει ρητῶς ὅτι «ἡ ἐπὶ τινος ὀρισμένου θέματος νομοθεσία ἀποτελεῖται ἐκ τῶν ἐξῆς τεσσάρων στοιχείων : τοῦ κειμένου τοῦ νόμου, τῶν σχετικῶν πρὸς ἐκτέλεσιν αὐτοῦ διαταγμάτων, τῶν ὑπουργικῶν ἐγκυκλίων καὶ τῆς νομολογίας» (!).

4. Μεταξὺ ἄλλων καὶ ἐν Otto Mayer, Deuts. VerwR., τόμ. β', ἐκδ. 3η, 1924, σελ. 183, γίνεται διάκρισις μεταξὺ νομικῶν καὶ διοικητικῶν κανόνων. Αἱ ἀπλᾶ ἐγκύκλιοι δὲν εἶναι δυνατόν νὰ περιέχωσι νομικοὺς κανόνας. Ὁ γερμανὸς συγγραφεὺς τονίζει αὐτόθι χαρακτηριστικῶς : «Rechtssätze gibt das nicht; es sind blossе Verwaltungsvorschriften». Τὸ ζήτημα ἐρευνᾶται καὶ ἐπὶ Herrnit, Grundlehren, 1921, σελ. 85. Καὶ ὁ Fleiner, Institutionen, 1928, σελ. 63, ἐν τέλει τοῦ κειμένου, τονίζει τὴν ἀντίθεσιν μεταξὺ Verwaltungsvorschriften καὶ Rechtsvorschriften.

5. Δηλαδὴ αἱ διοικητικαὶ αὐταὶ ἀρχαὶ, τηροῦσαι τὴν ἐγκύκλιον, δὲν ἐκπληροῦσιν ὑποχρεώσεις δημοσίου δικαίου τῆς πολιτείας, ὑποχρεῶσιν ἐκ νομικοῦ κανόνος, ἣν ὑπέχει ἡ πολιτεία—ἐκδηλοῦσα τὴν ἐαυτῆς βούλησιν διὰ τῶν ὡς εἴρηται ἀρχῶν—ἔναντι τῶν ἰδιωτῶν, ἀλλ' ἐκπληροῦσιν ἀπλῆν ὑπηρεσιακὴν ὑποχρέωσιν, ἣν αὐταὶ αὐταὶ αἱ ἀρχαὶ ὑπέχουσιν ἔναντι τῆς πολιτείας, καθ' ἣ ἀποτελοῦσαι ὄργανα αὐτῆς.

Ἄφ' ἐτέρου, αἱ ἐρμηνευτικαὶ ἐγκύκλιοι ἀποσκοποῦσιν ἀπλῶς εἰς τὸ νὰ φέρωσιν εἰς γνῶσιν τῶν ὑφισταμένων ὑπαλλήλων τὴν ἀντίληψιν, τὴν ὁποίαν ἔχει περὶ τῆς ἐννοίας τοῦ ἐρμηνευομένου κανόνος δικαίου ἢ ἐκδούσα τὴν ἐγκύκλιον διοικητικὴ ἀρχή. Ἡ νομιμότης τῆς ἐρμηνευτικῆς ἐγκυκλίου ἐξαρτᾶται κατὰ ταῦτα ἐκ τῆς ὀρθότητος τῆς γενομένης ἐρμηνείας. Αἱ ἐγκύκλιοι δὲν εἶναι ἱκαναὶ νὰ προβῶσιν εἰς αὐθεντικὴν ἐρμηνείαν τῶν νομικῶν κανόνων. Πρὸς αὐθεντικὴν ἐρμηνείαν νόμου εἶναι ἀναγκαῖος ὁ τύπος τοῦ νόμου⁶. Αἱ ἐρμηνευτικαὶ ἐγκύκλιοι δὲν δεσμεύουσι κατὰ συνέπειαν τὰ δικαστήρια. Ἀσκησις αἰτήσεως ἀκυρώσεως ἢ ἐπιδιώξεις καταδικῆς εἰς ἀποζημίωσιν τῆς διοικούσης πολιτείας λόγῳ ἐκδόσεως ἐκτελεστῆς πράξεως ἢ ἐπιχειρήσεως διοικητικῆς ἐνεργείας κατὰ παράβασιν ἐρμηνευτικῆς ἐγκυκλίου δὲν δύναται νὰ βασισθῇ. Εἶναι ἀπαραίτητον ἕνα πρὸς γένεσιν διοικητικῶν ἐν γένει διαφορῶν προβληθῇ παράβασιν κανόνος δικαίου. Ἐκ ταύτης καὶ μόνης ἤσθηται τὸ μὴ σύνηθον τῆς διοικητικῆς δράσεως.

γ') Ἡ νομολογία δὲν ἀποτελεῖ πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.—Πλὴν τῆς «διοικητικῆς πρακτικῆς», σπουδαιότατον ἐπίσης συντελεστὴν τῆς ἀναπτύξεως τῆς ὀρθῆς ἐφαρμογῆς καὶ τῆς θεωρίας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἀποτελεῖ, ὡς εἴρηται, καὶ ἡ «δικαστικὴ πρᾶξις». Ἡ νομολογία τῶν δικαστηρίων τῶν διοικητικῶν διαφορῶν—εἴτε πολιτικῶν δικαστηρίων εἴτε διοικητικῶν⁷—ἐφαρμόζουσα τοὺς κανόνους τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, σφυρηλατεῖ ταυτοχρόνως τὰ ἀναγκαῖα σταθερὰ τῆς ἐπιστημονικῆς αὐτοῦ ἐρεύνης θεμέλια.

Ἰδίᾳ τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων ἢ νομολογία εἶναι ἡ προάγουσα ἐν μεγάλῳ βαθμῷ τὴν ἐπιστήμην τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Καθορίζουσα αὕτη ἐκάστοτε τί ἰσχύει κατὰ νόμον ἐν τινι ἀμφισβητούμενῳ περιπτώσει, ἐπὶ τῇ βάσει τῶν κειμένων διοικητικῶν νόμων τῶν ρυθμιζόντων τὴν ἐνέργειαν τῶν διοικητικῶν ὀργάνων, παρέχει εἰς τὸν ἐρευνητὴν σημαίνοντα ἐρμηνευτικὰ τῶν νόμων τούτων στοιχεῖα καὶ διαπλάσσει ἀσφαλῆ κριτήρια πρὸς διάγνωσιν τοῦ συννόμου τῆς διοικητικῆς δράσεως ἐν ἐκάστη περαιτέρω ἀναλόγῳ περιπτώσει. Εὐλόγως ἄρα λέγεται ὅτι ἢ ἐν τινι χώρᾳ ἀνάπτυξις τῆς θεωρίας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐξαρτᾶται ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἐκ τῆς ὑπάρξεως συγκεκροτημένης διοικητικῆς δικαιοσύνης ἐν αὐτῇ. Πράγματι, ἄνευ τῆς λειτουργίας διοικητικῶν δικαστηρίων, ἀξιόλογος συστηματικὴ ἐρευνα τοῦ διοικητικοῦ δικαίου εἶναι ἀνέφικτος.

Πολλοὶ συγγραφεῖς ὑποστηρίζουσι ὅτι ἡ νομολογία τῶν δικαστηρίων τῶν διοικητικῶν διαφορῶν συγκαταλέγεται αὐτόχρομα μετὰ τῶν πηγῶν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου⁸. Εἶναι βεβαίως εὐρύτατον τὸ ζήτημα τῆς ἀποστο-

6. Ἀρθρ. 26 τοῦ συντάγμ. Πρβλ. καὶ ἀνωτ. ἐν § 22 α σημ. 5. Αὐθεντικὴ ἐρμηνεία νόμου ὑπὸ διοικητικὸν τύπον δύναται νὰ γίνῃ μόνον ἐπὶ τῇ βάσει «ἐξουσιοδοτήσεως» νόμου πρὸς διοικητικὴν κατὰ τὸν τύπον πρᾶξιν, ἐπιτροπείας εἰδικῶς τοιαύτην ἐρμηνείαν. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 89 Σ.

7. Πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 9 σημ. 30.

8. Ὅρα Hauriou, ἐνθ' ἀνωτ., ὡσαύτως δὲ ἐν σελ. 55 ἐπ. τοῦ α' τόμ. τῆς ἑλλην.

λῆς ἐν γένει τῆς νομολογίας ἐν τῇ διαπλάσει τοῦ δικαίου, ἐπιδέχεται δὲ πολλὰς συζητήσεις. Ἄλλ' ὡς πραγματικὴ πηγὴ δικαίου δεόν νὰ μὴ θεωρῆται ἡ νομολογία. Τρόντι, τὰ δικαστήρια δὲν δημιουργοῦσι διὰ τῶν ἀποφάσεων αὐτῶν νομικοὺς κανόνας. Εἶναι τεταγμένα πρὸς ἄσκησιν δικαστικῆς κατ' ἀρχὴν λειτουργίας, τὸ δ' ἔργον αὐτῶν περιορίζεται, ὡς ἐξετέθη, εἰς τὸ νὰ ἐπιλύῃ συγκεκριμένους διαφορὰς, εἰς τὸ νὰ ἀποφαίνηται τί δεῖ κατὰ νόμον ἐν ἐκάστη εἰδικῇ ἀμφισβητούμενῃ περιπτώσει. Ὁ δὲ ἦτο σφαλερὸν νὰ ἀποδοθῇ εἰς τὰ δικαστήρια ἔργον νομοθετικόν.

Δὲν θέτουσι κατὰ ταῦτα δίκαιον τὰ δικαστήρια. Ἄλλ' ἐν ταῖς ἀποφάσεσιν αὐτῶν τὸ δίκαιον τὸ ἤδη τεθειμένον ὑπὸ τοῦ νομοθέτου—τοῦ μόνου ἱκανοῦ ὅπως πράγματι δημιουργήσῃ αὐτὸ—ἐμφανίζεται οὕτως εἰπεῖν ζῶν, διαπνέον τὰς μεταξὺ τῶν προσώπων σχέσεις εἰς μυρίας καὶ ποικίλας περιπτώσεις ἐφαρμογῆς αὐτοῦ. Ἐκ τῶν πολυαριθμῶν δὲ τούτων περιπτώσεων ἀρβεται ἡ ἐπιστημονικὴ ἔρευνα τὰ πορίσματα τὰ ἀπαραίτητα ὅπως χαράξῃ τὰς συστηματικὰς ἀρχὰς τῆς θεωρητικῆς τοῦ δικαίου διδασκαλίας.

§ 25. Τὸ ἔθιμον παρ' ἡμῖν δὲν ἀποτελεῖ πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.—Πηγὰς τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἀποτελοῦσι γραπτὰ μόνον κείμενα, διότι μόνον τοιαῦτα κείμενα περιέχουσι νομικοὺς κανόνας θεσπισμένους ὑπὸ τῆς πολιτείας. Κατὰ δὲ τὸ ἡμέτερον δημόσιον δίκαιον νομικοὶ ἐν γένει κανόνες δὲν δύνανται νὰ ἰσχύσωσιν, ἀν μὴ ἔχωσι τεθῆ ὑπὸ τῆς κρατικῆς ἐξουσίας¹. Κατ' ἀκολουθίαν, παρ' ἡμῖν δεόν ὅπως γένηται δεκτόν, ὅτι ὁσάκις

μεταφρ. Ἐπίσης Alibert, Le contrôle juridictionnel de l'administration, 1926, σελ. 32, M. Waline, Traité élém. de dr. adm., ἐκδ. 5η, 1950, σελ. 16.

Ἐκ τῶν γερμανῶν συγγραφέων τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου τινὲς θεωροῦσι τὴν νομολογίαν γενικῶς τῶν δικαστηρίων ὡς πηγὴν τοῦ ἐν γένει δικαίου. Πρβλ. Iñiz Dernburg—F. Δυοβουριώτη, Σύστ. ρωμ. δικ., τόμ. α', Γενικὰ ἀρχαί, 1899, σελ. 62 καὶ σελ. 78 ἐπ. Παρ' ἡμῖν ἰδὲ Ἄ. Λιτσεροπούλου, Ἡ νομολογία ὡς παράγων διαπλάσεως τοῦ ἰδιωτ. δικ., 1932, τοῦ αὐτοῦ, Ἡ ἰδιαιτέρα φύσις τοῦ νομολογιακοῦ δικαίου, 1935, τοῦ αὐτοῦ, Ἡ αὐθεντικὴ ἐρμηνεία τοῦ νόμου ὑπὸ τοῦ Ἀρείου Πάγου, ἐν Ἐργασίῳ, Ζ', 1936, Κ. Τσάτσου, Τὸ πρόβλημα τῶν πηγῶν τοῦ δικαίου, 1941.

Τὸ εἰδικώτερον ζήτημα κατὰ πόσον ἡ νομολογία τῶν δικαστηρίων τῶν διοικητικῶν διαφορῶν ἀποτελεῖ πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐξετάζεται ὑπὸ Otto Mayer, Deuts. VerwR., τόμ. α', 1924, σελ. 92. Ὅρα καὶ Herrmann, Grundlehren, 1921, σελ. 100 καὶ ἄλλους. Ἐκ τῶν ἡμεδαπῶν πρβλ. Στ. Παπαφράγκου, Πορίσματα ἐκ τῆς ν.μ. τοῦ Σ.τ.Ε., ἐκδ. 2α, 1935, σελ. 1 ἐπ., ἐνθα τονίζεται ἡ σπουδαιότης τῆς νομολογίας τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἀνάπτυξιν τῆς ἐπιστήμης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Τοῦ αὐτοῦ, Σύγρ. ἀντιλ. περὶ διοικ. δικ. καὶ διοικ. δικαιοσύνης, ἐν Ἐπιθεωρ. τοπ. ἀποδ., τόμ. β', τευχ. β', καὶ ἐν Ἐπιστ. ἐπετηρ. τῆς ἐταιρ. διοικ. μελ., τόμ. α'.

Παραδείγματα κριτικῆς καὶ διορθωτικῆς ἐρμηνείας διατάξεων τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας ὑπὸ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας πρβλ. ἐν ταῖς ἀποφάσεσι 670 τοῦ 1930 καὶ 817 τοῦ 1931 καὶ εἰς πολλὰς ἄλλας μεταγενεστέρας. Ἡ προσπάθεια ἡμῶς τῆς διακριβώσεως τῆς ἀληθοῦς τοῦ νομοθέτου βουλήσεως πᾶν ἄλλο ἢ ὡς «νομοθέτησις» ἐν οὐσιαστικῇ ἐννοίᾳ εἶναι, ὡς εἰκόσ, δυνατὸν νὰ θεωρηθῇ.

1. Ἀνωτ. ἐν § 11 α. Ὅλος διάφορος εἶναι ἡ ἀντίληψις τῶν κυριωτέρων ἐκπροσώπων τῆς θεωρίας τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου περὶ τῆς βίαςεως ἐφ' ἧς στηρίζεται ἡ ἰσχύς τῶν ἐξ

ἡ νομοθετοῦσα πολιτεία δὲν ἐπιτρέπει διὰ τῆς αὐθεντίας αὐτῆς τὴν ἰσχὴν κανόνων ἐξ ἔθιμου, σημαίνει ὅτι δὲν ἀνέχεται ὅπως οὗτοι ὑφίστανται, ἀποτελοῦντες δικαίον. Τοιαύτη τις κρατικὴ καθιέρωσις μόνον ἐν σχέσει πρὸς τὰ ἔθιμα τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου ἐγένετο, ὀρισθέντος ρητῶς ἐν ἄρθρῳ 1 τοῦ ἀστικοῦ κώδ. ὅτι καὶ τὸ ἔθιμον ἀποτελεῖ πηγὴν δικαίου προκειμένου περὶ ἐνόμων σχέσεων ἰδιωτικῶν². Τοῦναντίον, ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὸ δημόσιον δικαίον, ἰδίᾳ

ἐθίμου νομικῶν κανόνων. Κατὰ τὰς ἀρχὰς τῆς ἱστορικῆς σχολῆς οὐδεμία ἀποστολὴ προσήκει εἰς τὴν νομοθετικὴν ἐνέργειαν τῆς πολιτείας ἐν σχέσει πρὸς τὴν παραγωγὴν τοῦ ἐξ ἐθίμων δικαίου, ὑπερ ὡς γνωστόν, συμφώνως πρὸς τὰς ἀρχὰς ταύτας, διαμορφοῦται συνεπεὶα μακρᾶς, ἀδιαλείπτου καὶ ὁμοιομόρφου ἀσκήσεως ἐν συνεδίῃσει δικαίου, δηλαδὴ ἐν πεποιθήσει τῆς κοινωνίας ὅτι οἱ ὑπ' αὐτῆς ἐφαρμοζόμενοι κανόνες κέκτληται νομικῶν χαρακτήρα. Πρβλ. ἐκ τῶν γνωστοτέρων συγγραφέων τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου Β. Windscheid, ἐν μεταφρ. Α. Ἀργυροῦ, Σύστ. ρωμ. δικ., τόμ. α', Γεν. ἀρχαί, 1901, σελ. 124, Dernburg, ἐν μεταφρ. Γ. Δουβουνιώτου, Σύστ. ρωμ. δικ., τόμ. α', Γεν. ἀρχαί, 1899, σελ. 64, 69 ἐπ., 71, Regelsberger, ἐν μεταφρ. μετὰ προσθ. Γ. Μαριδάκη καὶ Χ. Πράτσια, Γεν. ἀρχαί τοῦ δικ. τῶν πανδεκτῶν, τόμ. α', σελ. 121, ἐν 2α ἐλλην. ἐκδόσει (1935), ἐνθα ὡς βᾶσις τῆς ἰσχύος τοῦ ἐξ ἐθίμων δικαίου ἀναφέρεται «ἡ πεποιθήσις περὶ τῆς φύσεως τοῦ κανόνος ὡς δικαίου καὶ ἡ ἐπικύρωσις τῆς πεποιθήσεως διὰ τῆς ἐφαρμογῆς», ἐκ δὲ τῶν ἡμεδαπῶν Π. Καλλιγᾶ, Σύστ. ρωμ. δικ., τόμ. α', ἐκδ. 3η, 1878, σελ. 136 ἐπ., Π. Παπαρηγοπούλου, Τὸ ἐν Ἑλλάδι ἰσχύον ἀστ. δικ., βιβλ. Α', ἐκδ. 3η, 1889, σελ. 58 καὶ 73 ἐπ., Α. Μομφερράτου, Ἑγγ. ἀστ. δικ., I § 22, Β. Οἰκονομίδου, Στοιχ. ἀστ. δικ., I, § 6, σημ. α', Α. Κρασοῦ, Σύστ. ἀστ. δικ., τόμ. α', Γεν. διδασκαλία, ἐκδ. 3η μετὰ προσθηκῶν ὑπὸ Χ. Πράτσια, σελ. 45.—“Ὅρα καὶ Ἀρ. Π. 309 τοῦ 1914 ἐν «Θέμ.» ΚΣ', σελ. 204, ἐφ. Ἀθ. 749 τοῦ 1914, αὐτόθι, σελ. 354 καὶ περαιτέρω πλουσίαν νομολογίαν.— Πρβλ. καὶ αἰτιολ. ἐκθ. τοῦ εἰσηγητοῦ ἐπὶ τοῦ προσχεδίου τῶν γεν. ἀρχῶν τοῦ ἀστ. κώδ. πρὸς τὴν συντακτ. ἐπιτροπὴν, ἐν Σχεδ. ἀστ. κώδ., Γεν. ἀρχαί, 1936, σελ. 116. Ἐν γένει, ἐν τῷ ἰδιωτικῷ δικαίῳ, τὴν τε θεωρίαν καὶ τὴν νομολογίαν διαπνέει ἡ ἀντιληψίς περὶ τῆς ἰδιότητος τοῦ ἐθίμου ὡς αὐτοδυνάμου πηγῆς δικαίου. Ἐκ τῶν συγχρόνων παρ' ἡμῖν συγγραφέων εἰς ἐρευναν τοῦ θέματος προβαίνουνσι Γ. Μπαλῆς, Γεν. ἀρχαί, σελ. 4 ἐπ. ἐν τῇ ἐκδ. τοῦ 1941, Κ. Τσάτσος, Τὸ πρόβλημα τῶν πηγῶν τοῦ δικαίου (ὅρα ὡσαύτως τοῦ αὐτοῦ), Τινὰ περὶ τῶν πηγῶν τοῦ δικαίου, ἐν Τιμητικῷ τόμῳ ὑπὲρ τοῦ Ἀ. Ζηλήμονος, 1939), Ἀλ. Λιτζερόπουλος, ἐν «Θέμ.» 1941, σελ. 97 ἐπ. κλπ.

2. Εἶναι καθ' ἡμᾶς ἐπιβεβλημένη ἡ τοιαύτη ἐρμηνεῖα τοῦ ἄρθρ. 1 τοῦ ἀστ. κώδ. : ὅτι καθορίζει τοῦτο τὸ δὺς τοῦ δικαίου πηγὰς μόνον ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὸ ἰδιωτικὸν δικαίον. Ἀντιδοξάζει Ἀλ. Λιτζερόπουλος, ἐνθ. ἄνωτ., σελ. 104. Εἰδικώτερον, διὰ τοῦ κώδικος καὶ τοῦ εἰσαγωγικοῦ αὐτοῦ νόμου κατηργήθησαν μὲν τὰ μέχρι τοῦδε ἔθιμα, ὅσα ἀντιτίθενται εἰς τὰς διατάξεις τοῦ κώδικος ἢ ἀνάγονται εἰς ἀντικείμενα ρυθμιζόμενα ὑπ' αὐτοῦ (πρβλ. ἄρθρ. 1 τοῦ εἰσαγωγ. νόμου), ἀλλὰ δὲν ἠμποδίσθη ὅπως ἐν μέλλοντι ἀναπτυθῶσιν ὁμοιομορφοὶ καὶ μακροχρόνιαι συνήθειαι ἀσκούμεναι ἐν συνεδίῃσει δικαίου, πρὸς πλήρωσιν ἰδίᾳ κενῶν τοῦ κώδικος. Πρβλ. τὰς συναφεῖς συζητήσεις ἐν τῇ συντακτικῇ καὶ τῇ ἀναθεωρητικῇ ἐπιτροπῇ καὶ ἐν Σχεδ. ἀστ. κώδ., ἐκπονηθέντι ὑπὸ τῆς συντ. ἐπιτροπῆς, Γεν. ἀρχαί, 1936, σελ. 22—23, 42 ἐπ., 55—56. Ἐν σχέσει πρὸς τὰ ἄρθρα 1 καὶ 2 τοῦ ἀστ. κώδ. πρβλ. τὰς ἀπόψεις τὰς ἐκτιθεμένας ὑπὸ Χ. Πράτσια ἐν «Θέμ.», 1940, σελ. 711—713, Ἀλ. Λιτζερόπουλου, ἐνθ' ἄνωτ., σελ. 97 ἐπ., ἰδίᾳ 99. Καταργητικὸν ἔθιμον γίνεται ἐν τῷ ἀστικῷ δικαίῳ δεκτὸν ἐν τῷ πλαισίῳ τοῦ jus dispositivum. Ὅρα Γ. Μπαλῆ, Γεν. ἀρχαί, loc. cit. Ἐν πάσῃ περιπτώσει αἱ ἀπόψεις αὗται κεῖνται ἐκτὸς τῆς σφαιράς τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.

δ' εἰς τὸ διοικητικὸν δίκαιον, ἡ πολιτεία, τηροῦσα τακτικὴν λεπτολόγου κα-
νονιστικῆς ρυθμίσεως, ἀπέκλεισε τὴν ἰσχύον παντὸς ὑπάρξαντος τυχὸν ἐθίμου
καὶ ἠμπόδισε τὴν ἐν τῷ νεωτέρῳ κράτει διαμόρφωσιν οἰασθήποτε συνθηεῖας
μακροχρονίως καὶ ὁμοιομόρφως, ἐν συνειδήσει δικαίου, ἀσκουμένης πρὸς ρύθ-
μισιν ἐνόμων σχέσεων μεταξύ τῆς δημοσίας διοικήσεως (τοῦ κράτους ἢ ἐτέ-
ρου τινὸς νομικοῦ προσώπου δημοσίου δικαίου) καὶ τῶν ἰδιωτῶν, εἴτε ἐν σχέ-
σει πρὸς πλήρωσιν κενοῦ τοῦ κειμένου δικαίου εἴτε, κατὰ μείζονα λόγον, ἐν
σχέσει πρὸς τροποποίησιν αὐτοῦ³. Εἰς ἀμφοτέρας τὰς περιπτώσεις, ὁσάκις

3. Ἴδὲ καὶ Γ. Παπαχατζῆ, Περὶ τὴν θεωρίαν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ἐν Ἐφημ.
ἐλλ. καὶ ἀλλοδ. νηλ. (Μπαλάνου - Βάλληγδα), 1943. Τὸ ζήτημα ἐξετάζεται καὶ
ὕπὸ Ἡλία Κυριακοπούλου, ἐν «Θέμῳ» ΝΔ', σελ. 81, ἐνθα ἐκτίθεται ἐκδοχὴ διάφο-
ρος τῆς ἡμετέρας. Ἐν Γ. Ἀγγελοπούλου, Σύστ. διοικητικοῦ δικαίου, σελ. 69,
γίνεται συναφῶς ἡ ἐξῆς διαστολή: Ἐν σχέσει μὲν πρὸς πλήρωσιν κενοῦ τοῦ νόμου
ἢ ἐλλείψεως τοῦ νόμου δύναται ἴσως τὸ ἔθιμον νὰ θεωρηθῇ ὡς πηγὴ τοῦ διοικητικοῦ
δικαίου. Ἀλλ' ὡς ἐπικρατέστερον τοῦ νόμου οὐδέποτε ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ δύναται νὰ θεω-
ρηθῇ τὸ ἔθιμον. Ἡ ἐν τῷ κειμένῳ παρ' ἡμῶν ὑποστηριζομένη ἄποψις εἶναι πλέον ἀπόλυτος.

Καὶ ὁ παρ' ἡμῶν συνταγματολόγος Ἴω. Ἀραβαντινός, Δίκαιον τῶν ἐθίμων, ἐν «Θέμ.»
Α' (1890), σελ. 69, ἀρνεῖται τὴν ἰδιότητα τῆς «αὐτοδυνάμου» πηγῆς δικαίου εἰς τὸ ἔθιμον.
«Αἰ γινώμαι, λέγει, καθ' ἃς τὸ ἔθιμον ἀναγνωρίζεται ὡς μία τῶν πηγῶν τοῦ δικαίου δὲν
φαίνονται εἰς ἡμᾶς συμβιβαστέμενα μὲ τὸ σαφὲς γράμμα τῶν ἀρθρῶν 22 καὶ 36 τοῦ συντάγ-
ματος». Ὅρα καὶ Ἰ. Κορδάτου, Νόμος καὶ ἔθιμον, ἐν «Δικαστικῇ» 1937, σελ. 580 ἐπ.: «Εἰς
τὴν ἐποχὴν μας παντοῦ ἄμεσος πηγὴ δικαίου εἶναι μόνον τὸ κράτος». Ἀλλοδαποὺς συγγρα-
φεῖς καὶ ἐμπεριστατωμένην ἐν γένει ἐκθεσιν τοῦ θεμελιώδους θεωρητικῆς σημασίας ζητή-
ματος τούτου πρβλ. παρὰ Κ. Τσάτσοφ, loc. cit.

Ἐν Réglade, La coutume en droit public interne, ἐν Gouet, La coutume en droit
constitutionnel, 1932, καὶ παρὰ πλείστοις ἄλλοις ξένοις, ἐκ δὲ τῶν ἡμεδαπῶν ἐν Ἡλ. Κυ-
ριακοπούλου, Ἐλλ. συντ. δικ., τόμ. α', 1932, σελ. 101 ἐπ., ἐν Ἄλ. Σβάλλου, Συντ.
δικ., α', 1934, σελ. 154—163, παλαιότερον δὲ καὶ ἐν Ν. Ν. Σαριπόλου, Σύστ. συντ. δικ.
καὶ γεν. δημ. δικ., τόμ. α', τεύχ. α', 1903, σελ. 14 ἐπ., ἰδίᾳ δὲ σελ. 16 ἐπ., γίνεται λόγος περὶ
ἐθίμων τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου. Πρβλ. καὶ τοὺς αὐτοὺς ἀναφερομένους συγγραφεῖς de
Franqueville, Le gouvernement et le parlement britanniques, τόμ. α', 1887, σελ. 65
ἐπ. («La loi coutumière»), σελ. 72 ἐπ. («Les usages») καὶ Dicey, Introduction à
l'étude du dr. const., γαλλ. μετάφρ. 1902, σελ. 21 ἐπ., 321 ἐπ., ἐνθα περὶ τοῦ ἐξ ἐθίμου
συνταγματικοῦ δικαίου (common law) ἐν Ἀγγλίᾳ. Τὸ ζήτημα ὅμως τοῦ ἐθίμου ὡς πηγῆς
τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου ἐκφεύγει τῶν ὁρίων τοῦ προκειμένου θεματός. Περιοριζόμεθα
ἐνταῦθα νὰ ὑποστηρίξωμεν ὅτι ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ δὲν ὑφίσταται παρ' ἡμῶν ἄγρα-
φος πηγὴ δικαίου.

Ἐν τῇ ἀλλοδαπῇ δέχονται τὸ ἔθιμον ὡς πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ἐνίοτε δὲ μάλι-
στα καὶ ὡς «αὐτοδύναμον» (ursprünglich)—κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τὴν «παράγωγον» (abge-
leitet)—πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, δηλοῦντι ὡς ἰσχύον χωρὶς νὰ περισταται ἀνάγκη
νὰ παραπέμπῃ ἐν τινι περιπτώσει ρητῶς εἰς αὐτὸ ὁ γραπτὸς νόμος. Πρβλ. L. v. Köhler,
Grundlehren des deuts. VerwR., 2α ἐκδ., 1936, σελ. 80.—Ἴδὲ ὡσαύτως Fr. Fleiner,
Institutionen, 1928, σελ. 83—87, καὶ ἐν ἑλλ. μεταφρ. σελ. 76 ἐπ., W. Jellinek, VerwR.,
1931, σελ. 123, Otto Mayer, Deuts. VerwR., 1924, τόμ. α', σελ. 87—91, C. Bornhak,
Grundriss des VerwR., ἐκδ. 9η, 1928, σελ. 32 καὶ ἐκ τῶν παλαιότερων G. Meyer, Lehr-
buch d. deuts. VerwR., 2α ἐκδ., σελ. 8. Ἐν Αὐστρίᾳ τὸ ἔθιμον θεωρεῖται ὡς πηγὴ διοι-
κητικοῦ δικαίου συμπληρωτικὴ, οὐχὶ ὅμως καὶ τροποποιητικὴ τοῦ γραπτοῦ νόμου. Πρβλ.
Herrnritt, Grundlehren d. VerwR. 1921, § 7, V σελ. 95—99. Τὰ ἐν Ἰταλίᾳ συνα-
φῶς κρατοῦντα ὅρα ἐν Santi Romano, Corso di dir. amm. 1932, σελ. 66 ἐπ.

κρίνεται ἀναγκαῖον ὑπὸ τῆς νομοθετοῦσης πολιτείας, ἐπεμβαίνει τὸ θετὸν δίκαιον πρὸς ρύθμισιν τοῦ ζητήματος. Εἶναι δὲ παρομιμῶδες, ὡς εἴρηται ἐν τοῖς πρόσθεν, τὸ εὐμετάβολον τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας.

Κατὰ ταῦτα, ἄγραφοι πηγαὶ διοικητικοῦ δικαίου δὲν ὑπάρχουσι παρ' ἡμῖν. Ἐλλειπούσης τυχὸν νομικῆς ρυθμίσεως ἐν τινι περιπτώσει, ἰσχύει κατ' ἀρχὴν ὁ γενικὸς κανὼν ὅτι ἡ διοίκησις ἔχει τὴν εὐχέρειαν νὰ δρᾷ κατὰ τὴν ἴδιαν αὐτῆς περὶ σκοπιμότητος κρίσιν, ἐντὸς τῶν ὁρίων τῶν νόμων⁴, πλὴν τῶν περιπτώσεων τῆς «ἐπιφυλάξεως τοῦ νομικοῦ κανόνος»⁵.

II

ΧΡΟΝΙΚΑ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΙΣΧΥΟΣ, ΤΩΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΚΕΙΜΕΝΩΝ *

§ 26. Δημοσίευσις τῶν κειμένων. «Ἐφημερίς τῆς κυβερνήσεως».—

α') *Μέσον τῆς δημοσιεύσεως καὶ ἀρχικὸς δικαιολογικὸς αὐτῆς λόγος.*— Εἰς ὅλα τὰ σύγχρονα κράτη ἔχει θεσπισθῆ ἵνα αἱ πηγαὶ τοῦ θετοῦ δικαίου δημοσιεύωνται συμφώνως πρὸς τινὰ ὑπὸ τῆς νομοθεσίας καθωρισμένον τρόπον. Ἡ ἐν λόγῳ δημοσίευσις ἀπεσκοπεῖ ἀρχικῶς ἀπλῶς εἰς τὸ νὰ φέρῃ εἰς γνῶσιν τοῦ κοινοῦ τὰ νομοθετικὰ ταῦτα κείμενα, τοῦθ' ὅπερ ἄλλως τε ἀποτελεῖ καὶ ἀπαίτησιν τῆς «δικαιοκρατουμένης πολιτείας». Τρόντι, γνωρίζουσι κατ' αὐτὸν τὸν τρόπον οἱ πολῖται, κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τὰ εἰς τὰ «ἀστυνομικὰ κράτη» ἄλλοτε κρατοῦντα, ὑπὸ τίνων ὑποχρεωτικῶν κανόνων διέπονται καὶ τίνας ἀκριβῶς ὀφειλὰς ὑπέχουσιν ἔναντι τῆς δημοσίας ἐξουσίας ἢ ἀντιστρόφως τίνων δικαιωμάτων ἀπολαύουσιν ἔναντι ταύτης τῶν ὡς εἴρηται κανόνων. Ἡ δημοσίευσις αὕτη μαρτυρεῖ ἄλλως τε κατὰ τὸ κρατοῦν δίκαιον ἀμαχῆτως ὅτι ἔλαβον γνῶσιν τοῦ νομικοῦ κανόνος πάντες οἱ πολῖται. Οὐδεὶς, ὡς γνωστόν, δύναται νὰ προβάλλῃ ἄγνοιαν νόμου¹. Ἡ ἐπίσημος τοῦ νόμου δημοσίευσις ἀποτελεῖ τὴν δικαιολόγησιν τῆς νομικῆς ταύτης ἀρχῆς, προσέτι δὲ καὶ τὴν πραγματικὴν βᾶσιν, ἥτις καθιστᾷ αὐτὴν ἐφαρμοσίμω.

4. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 87 γ α.

5. Ὅρα ἐν § 87 β.

* Ἐκ τῶν ἀλλοδαπῶν πρβλ. Fr. Fleiner, Institutionen d. dt. VerwR., 1928 σελ. 88 ἐπ. (σελ. 80 ἐπ. τῆς ἑλλ. μεταφρ. τοῦ 1932), W. Jellinek, VerwR., 1931, σελ. 141-149, Hatschek, Lehrbuch, 1931, σελ. 62-65, Herrnritt, Grundlehren, 1921, § 8, σελ. 101 ἐπ., § 9, σελ. 111 ἐπ., L. v. Köhler, Grundlehren, 1936, § 21, σελ. 84 ἐπ. κ.ά.

1. Ἐφ. Ἀθ. 964 τοῦ 1911 ἐν «Θέμ.» ΚΓ', σελ. 258, 23 τοῦ 1914, αὐτόθι, ΚΣ' σελ. 83, 1088 τοῦ 1931, ΜΓ' σ. 282, 350 τοῦ 1932, ΜΔ' σελ. 208, ἐφ. Αιγ. 78 τοῦ 1929, αὐτόθι, Μ' σελ. 591, 131 τοῦ 1930 ἐν ΜΑ' σ. 941. Πρβλ. καὶ Κ. Ρακτιβάν ἐν «Θέμειδι» ΚΑ' σελ. 400.

Μέσον δημοσιεύσεως τῶν πηγῶν τοῦ θετοῦ δικαίου ἀποτελεῖ ἀπὸ τῆς συστάσεως τῆς νεωτέρας ἡμῶν πολιτείας ἢ καταχώρισις αὐτῶν ἐντὸς ἐπίσημου ἐφημερίδος τοῦ κράτους, καλουμένης νῦν «Ἐφημερίδος τῆς κυβερνήσεως», τὴν ὁποίαν ὁ νομοθέτης ἔδρασε πρὸς τὸν σκοπὸν ἀκριβῶς ὅπως αὕτη χρησιμεύη πρὸς δημοσιεῖσιν οὐσιωδῶν τινων πράξεων δημοσίας ἐξουσίας, ὑπ' αὐτοῦ ἐκάστοτε καθοριζομένων, καὶ δὴ οὐ μόνον νομοθετικῶν ὡς πρὸς τὴν οὐσίαν αὐτῶν κειμένων, ἀλλὰ προσέτι καὶ κρατικῶν πράξεων διαφόρου ἕλης².

β') «Ἡ δημοσίευσις ὡς συστατικὸν στοιχεῖον τῆς πράξεως.—Ἡ εἰς ἐπίσημον ἐφημερίδα δημοσιεύσις συνδέεται πρὸ παντὸς σήμερον πρὸς τὸ ἐξῆς σπουδαιότατον ἔννομον ἀποτέλεσμα : Ὅσακις τὸ κείμενον δικαίον ἐπιβάλλει τὴν καταχώρισιν ὀρισμένων κατηγοριῶν πράξεων τῆς πολιτείας εἰς τὴν ἐφημερίδα ταύτην, νοεῖ κατ' ἀρχὴν ὅτι ἡ τοιαύτη δημοσίευσις ἀποτελεῖ αὐτόχρημα στοιχεῖον τῆς νομίμου ὑπάρξεως τῆς πράξεως. Εἶναι ἡ τελευταία οὕτως εἰπεῖν φάσις τῆς καταρτίσεως τῆς πράξεως, ἥςτινος ἡ νομικὴ ὑπόστασις (τυπικὴ δύναμις) συμπύπτει πρὸς τὴν περὶ ἧς ὁ λόγος καταχώρισιν. Ἀληθεύει δὲ τοῦτο τόσον ἐν σχέσει πρὸς τοὺς νόμους³ καὶ πρὸς τὰ βασιλικά διατάγματα, ἀνεξαρτήτως τοῦ εἶδους τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῶν περιεχομένου⁴, ὅσον καὶ ἐν σχέσει

2. Ὁ τύπος ἀποτελεῖ, ὡς γνωστόν, πάντοτε τὸ πλέον πρόσφορον μέσον κοινολογήσεως καὶ διατηρήσεως γραπτῶν κειμένων. Πράγματι, συνδυάζει οὗτος τρία σπουδαιότατα πλεονεκτήματα: Ἀφ' ἑνὸς μὲν καθιστᾷ δυνατὴν κυκλοφορίαν τοῦ κειμένου ὁσονδήποτε εὐρείαν, ἀφ' ἑτέρου δ' ἐξασφαλίζει μεριστῶν ἐν τῇ κοινοποιήσει τοῦ κειμένου ἀκριβείαν, φέρων εἰς γνῶσιν τοῦ κοινου τοῦ πιστὸν κείμενον τῆς κρατικῆς πράξεως, καὶ τέλος ἀποτελεῖ μέσον διατηρήσεως τοῦ καταχωρισθέντος κειμένου αὐτουσίου ἐπὶ λίαν μακρὸν χρονικὸν διάστημα. Διὰ πάντας τοὺς λόγους τούτους ὕλην τῶν χωρῶν αἱ νομοθεσίαι χρησιμοποιοῦσι τὸν τύπον, καὶ δὴ ἴδιον ἐπίσημον τύπον τοῦ κράτους, ὡς μέσον δημοσιεύσεως τῶν σπουδαιότατων κρατικῶν πράξεων.

Παρ' ἡμῖν ἡ νῦν «Ἐφημερίς τῆς κυβερνήσεως» ἰδρύθη ἐν Ναυπλίῳ διὰ τοῦ «διατάγματος»-νόμου τῆς 16 Φεβρουαρίου 1833 [1], ἀντικαταστήσασα τὸν «Ἑλληνικὸν μηνύτορα». Καὶ πρὸ τούτου ἐξεδίδοντο κατὰ τὴν ἐπανάστασιν ἐπίσημοι ἐφημερίδες τῆς ἐλληνικῆς κυβερνήσεως. Κατὰ τὸ 1822 ἐξεδίδετο ἐν Πελοποννήσῳ ἡ «Ἑλληνικὴ σάλπιγξ». Κατὰ τὸ 1824 ἐν Ἰδρυκῇ ἐξεδίδετο ὁ «Φίλος τοῦ νόμου». Τῷ 1825 ἰδρύθη τὸ πρῶτον ἴδια κρατικὴ τυπογραφικὴ ὑπηρεσία, ἤρξατο δ' ἐκδιδομένη ἡ ἐπίσημος «Γενικὴ ἐφημερίς τῆς Ἑλλάδος», ἥς ἡ ἐκδοσις συνεχίσθη ἐπὶ εἰσαετίας, ἐν Ναυπλίῳ καὶ Αἰγίνῃ. Τῷ 1832 αὕτη μετονομάσθη εἰς «Ἐθνικὴν ἐφημερίδα».

3. Ἰδὲ ἄνωγ. ἐν § 22 σημ. 3. Τὸ ἰδρυτικὸν τῆς «Ἐφημερίδος τῆς κυβερνήσεως» «διατάγμα» τῆς 16 Φεβρ. 1833 [1] ἐπέβαλε τὸ πρῶτον τὴν αὐτόθι καταχώρισιν τῶν νόμων, τῶν διαταγμάτων καὶ ἄλλων κρατικῶν πράξεων.

4. Ἄρθρ. 2 § 2 τοῦ ἐν τῇ προηγ. σημ. «διατάγματος»-νόμου. Ἄρθρ. 1 τοῦ νόμου ΑΝΔ' τοῦ 1882 [81] «περὶ καταχωρίσεως διαταγμάτων κλπ. ἐν τῇ Ἐφημερίδι τῆς κυβερνήσεως». Οὐσιώδη ἔρον τῆς ἐγκύρου καταρτίσεως τῶν διαταγμάτων τούτων ἀποτελεῖ ἡ δημοσίευσις αὐτῶν ἐν τῇ Ἐφημερίδι τῆς κυβερνήσεως : Σ.τ.Ε. 667 τοῦ 1930, 459 τοῦ 1931, 417 τοῦ 1932, 366 τοῦ 1933, 99, 100, 729 τοῦ 1935. Ἄρ. II. 107, 108 καὶ 144 τοῦ 1921, ἐν «Θέμ.» ΑΒ' σελ. 148, 199 καὶ 196, ἐφ. Πατρ. 365 τοῦ 1904 ἐν «Θέμ.» ΙΣ', σελ. 399. Νόμ. τῆς 23 Ἰανουαρίου 1936 [42]. Ἰδὲ καὶ κατωτέρω ἐν § 87 ε β. Ἡ εἰς τὴν Ἐφημερίδα τῆς κυβερνήσεως δημοσιεύσις ἔχει ὀρισθῆ δι' ὅλα τὰ βασιλικά διατάγματα, πλὴν ἐλαχίστων τιμῶν ἐξαίρεσεων (πρβλ. π.χ. διάτ. τῆς 22/30 Ὀκτωβρίου 1929).

πρὸς τὰς ἄλλας πράξεις τῆς διοικήσεως, εἴτε περιέχουσιν αὐτα κανόνες δικαίου εἴτε εἶναι τούναντίον εἰδικαὶ διοικητικαὶ πράξεις⁵.

Ὁ συστατικὸς οὗτος τῆς κρατικῆς πράξεως τύπος ἐπιβάλλεται, ὡς ἐλέχθη, καὶ εἰς πράξεις ἐστερημένas νομοθετικοῦ περιεχομένου. Ἰδίᾳ ὅμως ἐπιβάλλεται ἐπὶ κανόνων δικαίου⁶. Μόνον ὅλως δευτερεύοντα κείμενα νομοθετικοῦ

5. Πρβλ. τὸν ἐν τῇ προηγουμένῃ σημ. ἀναφερόμενον νόμον τῆς 23 Ἰαν. 1936 [42] περὶ ὑποχρεωτικῆς δημοσιεύσεως εἰς τὴν Ἐφημ. τῆς κυβερνήσεως τῶν πράξεων ὑπηρεσιακῶν μεταβολῶν δημοσίων ὑπαλλήλων. Ἰδὲ καὶ νόμ. 972 τοῦ 1937 [479], νόμ. 177 τοῦ 1945 [54], νόμ. 380 τοῦ 1945 [144], νόμ. 229 τοῦ 1945 [78], ἀρθρ. 4.

6. Τὰ τῆς κατανομῆς τῆς δημοσιευτέας ὕλης μεταξὺ ἐκάστου τῶν τευχῶν καὶ τοῦ παρρητήματος τῆς Ἐφημερίδος τῆς κυβερνήσεως (ὡς καὶ τοῦ εἰδικοῦ τεύχους «Πράξεις νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου») ρυθμίζουσι τὸ διάτ. τῆς 16 Σεπτ. 1917 καὶ τὰ τροποποιητικὰ καὶ συμπληρωτικὰ τούτου νομοθετήματα.

Σημειωτέον ὅτι ἐν τῷ πρώτῳ τεύχει δὲν δημοσιεύονται ἀποκλειστικῶς κείμενα ἀποτελούμενα πηγὴν δικαίου. Καὶ ἀντιστρόφως, κείμενα ἀποτελοῦντα πηγὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου δὲν εὑρήνται μόνον ἐν τῷ πρώτῳ, ἀλλὰ καὶ ἐν τῷ δευτέρῳ τεύχει. Πράγματι, τὸ πρῶτον τεῦχος περιλαμβάνει οὐ μόνον νόμους καὶ νομοθετικὰ κατ' οὐσίαν διατάγματα, ἀλλὰ καὶ κανονιστικὰ διατάγματα ἀμύγως διοικητικὰ κατὰ τὸ οὐσιαστικὸν αὐτῶν περιεχόμενον, πρὸς δὲ καὶ εἰδικὰ τινα διατάγματα—ὡς π.χ. τὰ περὶ διορισμοῦ καὶ ἀποδοχῆς παραιτησῆς ὑπουργῶν βασιλικὰ διατάγματα, τὰ διατάγματα παροχῆς ἀδείας λειτουργίας ἠλεκτρικῆς ἐγκαταστάσεως, τὰ περὶ διαλύσεως δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν συμβουλίων διατάγματα, τὰ περὶ τροποποιήσεως σχεδίων πόλεων, τὰ διατάγματα περὶ ἐγκρίσεως ἀπαλλοτριώσεως δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν ἀκινήτων, τὰ διατάγματα περὶ παραχώρησεως μεταλλείων, τὰ διατάγματα περὶ ἐκδόσεως ἐγκληματιῶν εἰς ξένας κυβερνήσεις κλπ.

Τὸ δὲ δεύτερον τεῦχος περιλαμβάνει οὐ μόνον διοικητικὰ κατ' οὐσίαν πράξεις ὑπουργῶν ἢ ἄλλων διοικητικῶν ἀρχῶν, π.χ. παντοίας ἐγκρίσεις, ἀδείας εἰσαγωγῆς, ἀδείας μεταλλευτικῶν ἐρευνῶν, ἐσωτερικοὺς κανονισμοὺς δημοσίων ὑπηρεσιῶν κλπ., ἀλλὰ καὶ νομοθετικὰ πράξεις ὑπουργῶν ἢ ἄλλων διοικητικῶν ἀρχῶν, ἐκδιδομένας συμφώνως πρὸς ἰδίᾳ «ἐξουσιοδοτήσεις» τυπικῶν νόμων, π.χ. ἀστυνομικὰς νομοθετικὰς διατάξεις.

Αἱ κυριώτεραι ὅμως πηγὰί τοῦ δικαίου, οἱ νόμοι καὶ τὰ νομοθετικὰ κατ' οὐσίαν διατάγματα, δημοσιεύονται, ὡς ἐξετέθη, ἐν τῷ πρώτῳ τεύχει. Ἐκ τούτων, τὰ μὲν διατάγματα δὲν φέρουσιν ἀριθμοὺς, οἱ τυπικὰ ὅμως νόμοι εἶναι τούναντίον ἡριθμημένοι.

Ἡ ἀρίθμηση τῶν νόμων ἐγένετο μέχρι μὲν τοῦ 1913 δι' ἑλληνικῶν ἀριθμῶν. Ἐγένετο δὲ μάλιστα αὕτη εἰς δύο σειρὰς. Ἡ πρώτη δίδκει ἀπὸ τοῦ 1845 μέχρι τοῦ 1862, συμπιπτούσα χρονικῶς πρὸς τὴν συνταγματικὴν μοναρχίαν τοῦ Ὄθωνος, ἡ δὲ δευτέρα ἀπὸ τοῦ 1863 μέχρι τοῦ 1913, συμπιπτούσα κατὰ χρόνον πρὸς τὴν βασιλείαν Γεωργίου τοῦ Α'. Προκειμένου ἄρα περὶ νόμου ἐκδοθέντος κατὰ τὰς περιόδους ἐκεῖνας, εἶναι ἀπαραίτητον ἵνα πλὴν τοῦ ἑλληνικοῦ ἀριθμοῦ αὐτοῦ ἀναφέρηται καὶ τὸ ἔτος τῆς ἐκδόσεως τοῦ νόμου. Ἀπὸ δὲ τῆς ἀναρρήσεως τοῦ βασιλέως Κωνσταντίνου καὶ ἐφεξῆς ἤρξατο νέα ἀρίθμηση τῶν νόμων δι' ἀριθμῶν ἀραβικῶν. Νέα αὖθις ἀρίθμησης τῶν νόμων ἤρξατο ἀπὸ τοῦ 1936, ἄλλη ἀπὸ τῆς ἐχθρικῆς κατοχῆς τοῦ 1941, ἄλλη ἀπὸ τοῦ 1943, ἑτέρα ἀπὸ τῆς ἀπελευθερώσεως (1944) καὶ ἄλλη ἀπὸ τῆς ἀποκαταστάσεως τοῦ κοινοβουλευτισμοῦ (1946). Ἡ μνεία τοῦ ἔτους ἐπιβάλλεται συνεπῶς πάντοτε νὰ γίνεται καὶ προκειμένου περὶ πάντων τῶν νόμων τούτων.

Ἡ σειρά τῆς ἀρίθμῆσεως τῶν νόμων δὲν συμπίπτει πάντοτε πρὸς τὴν χρονολογικὴν σειράν τῆς δημοσιεύσεως αὐτῶν. Δύναται δηλαδὴ νὰ συμβῇ ὥστε νόμος δημοσιευθεὶς μεταγενεστέρως, συνεπῶς δ' ἐπικρατέστερος ἐν σχέσει πρὸς ἕτερον νόμον, νὰ φέρῃ ἀριθμὸν μικρότερον τοῦ ἀριθμοῦ τοῦ νόμου τούτου. Οἱ ἀριθμοὶ τῶν νόμων δὲν ἔχουσι σημασίαν διὰ τὴν ἀμοιβαίαν σχέσιν τῆς τυπικῆς δυνάμεως αὐτῶν. Μόναί αἱ χρονολογίαι τῶν φύλλων τῆς

περιεχομένου ἐξαιροῦνται τῆς εἰς τὴν Ἐφημερίδα τῆς κυβερνήσεως δημοσιεύσεως. Μεταξὺ τούτων δεόν νὰ σημειωθῶσι π.χ. αἱ νομοθετικαὶ κατ' οὐσίαν πράξεις τῶν ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου.

γ') Ἀμάχητον τὸ δημοσιεύμενον κείμενον.—Τὸ δημοσιεύμενον ἐν τῇ Ἐφημερίδι τῆς κυβερνήσεως κείμενον τοῦ νόμου ἢ τοῦ νομοθετικοῦ κατ' οὐσίαν διατάγματος⁷ ἀποτελεῖ τὸ ἰσχύον ἐπίσημον κείμενον. Δὲν ἐπιτρέπεται εἰς τοὺς διοικητικούς ὑπαλλήλους, οὐδ' εἰς αὐτοὺς τοὺς δικαστάς, νὰ ἐλέγξωσιν ἂν τὸ ἐντυπον τοῦτο κείμενον συνάδῃ πρὸς τὸ ὑπὸ τῶν νομοθετικῶν σωμάτων ψηφισθὲν ἢ πρὸς τὸ ὑπὸ τοῦ βασιλέως ὑπογραφὲν χειρόγραφον, οὐδ' εἰς τοὺς ἰδιώτας νὰ προβάλλωσι τοιαύτην τινὰ ἀσυμφωνίαν ἐνώπιον οἰασθήποτε ἀρχῆς. Ἐν περιπτώσει ὑπάρξεως διαφορᾶς, ἐκ παραδρομῆς φέρ' εἰπεῖν τῆς ὑπηρεσίας τοῦ ἐθνικοῦ τυπογραφείου ἢ τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας τῆς τεταγμένης πρὸς ἔλεγχον τῶν δοκιμίων, δύναται νὰ γίνῃ διόρθωσις ἐν τῷ αὐτῷ ἢ ἐν μεταγενεστέρῳ φύλλῳ τῆς Ἐφημερίδος τῆς κυβερνήσεως, μερίμνη τῆς κατ' ὕλην (ἀναλόγως τοῦ περιεχομένου τοῦ νομοθετήματος) ἀρμοδίας διοικητικῆς ὑπηρεσίας⁸. Ἐνίοτε ἀναδημοσιεύεται ὀλόκληρον τὸ κείμενον τῆς κρατικῆς πράξεως, ὡς ἐσφαλμένως δημοσιευθέν⁹. Τοῦτο εἶναι νομικῶς κανονικώτατον, ἀλλὰ καταλαμβάνεται οὕτω πᾶς πολὺς χῶρος τῆς Ἐφημερίδος ἄνευ ἀποχρώσεως ἀνάγκης. Ἀρκεῖ ἡ διόρθωσις νὰ γίνῃ ὑπὸ τὸν αὐτὸν πρὸς τὴν διορθουμέ-

⁷ Ἐφημερίδος τῆς κυβερνήσεως, ἐν οἷς οἱ νόμοι ἢ τὰ διατάγματα ἐδημοσιεύθησαν, εἶναι αἱ καθορίζουσαι τίνες τῶν νόμων τούτων εἶναι νεώτεροι, συνεπῶς δ' ἐπικρατέστεροι ἐν σχέσει πρὸς ἄλλους ἢ τίνα τῶν διαταγμάτων τούτων εἶναι νεώτερα καὶ κατ' ἀκολουθίαν ἐπικρατέστερα ἐν σχέσει πρὸς τὰ προγενεστέρως δημοσιευθέντα.

⁸ Διὰ τὰς ὑπὸ διοικητικῶν τύπον ἐκδιδομένας πράξεις (διατάγματα τοῦ βασιλέως καὶ πράξεις ἐτέρων διοικητικῶν ἀρχῶν) καὶ δὴ τὰς ἔχουσας περιεχόμενον διοικητικόν, ἰδίᾳ δὲ διὰ τὰς «ἐν στενῇ ἔννοια διοικητικὰς πράξεις» τὰς ἐν τῇ Ἐφημερίδι τῆς κυβερνήσεως δημοσιευμένας, οἷαι αἱ πράξεις ὑπηρεσιακῶν μεταβολῶν δημοσίων λειτουργῶν, ὧν ἡ δημοσίευσίς ἀποτελεῖ συστατικὸν στοιχεῖον καταρτίσεως τῆς πράξεως—πρβλ. κατωτ. ἐν § 87 ε β—δέχεται ἡ νομολογία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ὅτι ἔχει τὸ ἀνώτατον δικαστήριον δικαιοδοσίαν νὰ ἐλέγξῃ ἂν τὰ ἐν τῇ Ἐφημερίδι βεβαιούμενα ἐν τῷ ἐντύπῳ κειμένῳ συνάδωσι πρὸς τὸ χειρόγραφον κείμενον τὸ τηρουμένον παρὰ τῇ οἰκείᾳ δημοσίᾳ ὑπηρεσίᾳ : Σ.τ.Ε. 13 τοῦ 1945.

⁸ Σχετικῆ εἶναι καὶ ἡ γνωμ. Μ. Χατζάκου, αὐτόθι, σελ. 352.

⁹ Ἐν τοιαύτῃ περιπτώσει ἡ τυπικὴ δύναμις τοῦ νομοθετήματος ἄρχεται ἀπὸ τῆς πρώτης δημοσιεύσεως αὐτοῦ, οὐχὶ δ' ἀπὸ τῆς ἀναδημοσιεύσεως, πλὴν ἂν πρόκειται περὶ τῆς διατάξεως ἐνθα ἀκριβῶς ὑπῆρχεν ἡ παραδρομή, ὅποτε γίνεται δεκτὴ ἡ ἀντίθετος λύσις : Σ.τ.Ε. 148 τοῦ 1943. Μάλιστα δ' ἡ Ἄρ. Π. 103 τοῦ 1934—ἐν «Θέμ.» ΜΕ', σελ. 355—ἀπεφάνητο ὅτι ἂν ἡ ἀναδημοσίευσίς ἀποσκοπῇ ἀπλῶς εἰς τὴν ἐπανόρθωσιν πλημμελειῶν, ὑπαρχουσῶν εἰς τὸ ἀρχικὸν ἐντυπον κείμενον, ἀλλὰ δυναμένων εἶτε διὰ τῆς κριτικῆς νὰ ἐπανορθωθῶσιν εἶτε διὰ τῆς ἐρμηνείας νὰ ἀναπληρωθῶσιν, ἡ τυπικὴ δύναμις τοῦ ὅλου νομοθετήματος ἄρχεται ἀπὸ τῆς χρονολογίας τῆς ἀρχικῆς δημοσιεύσεως.

Κατ' ἀκολουθίαν τῆς ἐκτελεσεως ἀρχῆς, δέχεται καὶ τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας ὅτι ἡ προθεσμία τῆς αἰτήσεως ἀκυρώσεως κατὰ διατάγματα ἀναδημοσιευθέντος εἰς τὴν Ἐφημερίδα τῆς κυβερνήσεως λόγῳ σφαλμάτων, ἄρχεται ἀπὸ τῆς ἀρχικῆς δημοσιεύσεως :

νην πράξιν τύπον καὶ κατὰ τὴν αὐτὴν διαδικασίαν ἐκδόσεως. Ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ὁμοῦς ὁ τύπος οὗτος ἐν τῇ πρακτικῇ δὲν τηρεῖται. Ἀπλῶς, ὑπὸ τὴν ἐπι κεφαλίδα «διορθώσεις ἡμαρτημένων», γίνεται ἐν τέλει φύλλου τινὸς τῆς Ἐφημερίδος τῆς κυβερνήσεως, κατόπιν ἐγγράφου τοῦ οἰκείου ὑπουργείου πρὸς τὴν ὑπηρεσίαν τοῦ ἐθνικοῦ τυπογραφείου, μνεῖα τῶν διορθωτέων καὶ διατύπωσης τῶν ὀρθῶν φράσεων. Ἡ τοιαύτη διόρθωσις, ἀποτελοῦσα ἀπλῶς πράξιν τοῦ ὑπουργείου, δὲν ἔχει νομικὴν ἀξίαν, καθὼς δ' ἔχει ἐπικρατήσῃ ἢ ἀντίθετος ἀποψις ἐν τῇ πρακτικῇ¹⁰. Τοῦναντίον, ἡ ἀναδημοσίευσίς τοῦ ὅλου νομοθετήματος ἢ ἡ ὑπὸ τὸν αὐτὸν τύπον διόρθωσις τοῦ οἰκείου τμήματος αὐτοῦ ἀποτελεῖ πράξιν «τοῦ αὐτοῦ τύπου» πρὸς τὴν διορθουμένην (τῆς ἰνομοθετικῆς ἐξουσίας), ἀν πρόκειται περὶ νόμου, τοῦ βασιλέως, ἀν πρόκειται περὶ διατάγματος κ.ο.κ.).

§ 27. Έναρξεις τῆς οὐσιαστικῆς ἰσχύος τῶν νόμων καὶ τῶν διαταγμάτων.—α') Έναρξεις τῆς ἰσχύος τῶν νόμων.—Ἰ. Ἀπὸ τῆς νομικῆς ὑποστάσεως τοῦ νόμου ἢ τοῦ διατάγματος δεόν νὰ διαστέλληται ἡ έναρξις τῆς οὐσιαστικῆς ἰσχύος αὐτοῦ. Αὕτη ἐπέρχεται πολλάκις οὐχὶ συγχρόνως πρὸς τὴν

1003 τοῦ 1936. Τῶντοι, ἔκτοτε, ὡς ἐλέχθη, ἐκτίσαστο τυπικὴν δύναμιν, ἐν ἄλλοις λόγοις νομικὴν ὑπόστασιν, τὸ διάταγμα. Ἄλλ' ὡς πρὸς τὰς διὰ τῆς ἀναδημοσίευσίσεως διορθωθείσας διατάξεις, ἡ προθεσμία τῆς αἰτήσεως ἀκυρώσεως ἀρχεται ἀπὸ τῆς ἀναδημοσίευσίσεως : Σ.π.Ε. 181 τοῦ 1930.

10. Ἐδοξίμασεν ἡ διοίκησις πρὸ ἐτῶν καὶ νόμον νὰ ματαιώσῃ δι' ἀναλόγου τρόπου, διὰ τῆς ἐν τῇ Ἐφημερίδι δηλαδὴ τῆς κυβερνήσεως ἀναγραφῆς ὅτι ὁ νόμος καθὼς εἶχε δημοσιευθῇ, καθ' ὅσα παρχωρισθεὶς ἀνευ τῆς ἐγκρίσεως τοῦ προέδρου τῆς κυβερνήσεως. Τὸ νομικὸν ὅμως τοῦ κράτους συμβούλιον ἐγνωμάτευσεν ὅτι ἡ τοιαύτη ἐγκρίσις δὲν ἀποτελεῖ τυπικὸν στοιχεῖον τῆς ὑπάρξεως τοῦ νόμου καὶ ὅτι νόμος δὲν εἶναι δυνατὸν νὰ «ἀκυρωθῇ» διὰ τῆς μεθόδου τῆς «διορθώσεως ἡμαρτημένων», ἀπράξεως ἀδεσπότης ἢ ἔστω καὶ τῆς ὑπευθύνου διοικήσεως ἢ καὶ αὐτῆς τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας, ὡς μὴ κεκτημένων ἐκ τοῦ συντάγματος δικαίωμα καταργήσεως νόμου διὰ πράξεώς των ἀπλῶς». Πρβλ. γνωμοδ. τοῦ νομ. συμβ. 826 τοῦ 1935 πρὸς τὸν ὑπουργὸν τῶν οἰκονομικῶν, ἐν «Δικαστικῇ», τόμ. 8φ, 1936, σελ. 327. Σημειωτέον ὅτι ἡ ἀνάγκη τῆς προηγουμένης ἐγκρίσεως τοῦ προέδρου τῆς κυβερνήσεως πρὸς δημοσίευσιν τῆς ὅλης τῆς Ἐφημερίδος τῆς κυβερνήσεως ἔχει πράγματι καθιερωθῆ (ἄρθρ. 13 τοῦ νόμου ΒΡΕΣ' τοῦ 1893, παραγρ. 6 τοῦ νόμ. 18 τοῦ 1946 [221], ἄρθρ. 2 § 1 τοῦ ν. 1671 τοῦ 1951 [33]). Ἡ διάταξις ὅμως αὕτη δὲν ἀποτελεῖ κανόνα δικαίου, ἀλλ' ἀπλοῦν διοικητικὸν κατ' οὐσίαν κανόνα. Κατ' ἀκολουθίαν, νομοθετικὴ ἢ ἄλλη οἰαδήποτε ὄλη, δημοσιευθεῖσα ἀνευ τῆς ἐγκρίσεως τοῦ προέδρου τῆς κυβερνήσεως, δὲν εἶναι τοῦτω μόνω τῶ λόγῳ ἀνίσχυρος. Χρῆζει καταργήσεως διὰ κρατικῆς πράξεως ὑπὸ τὸν αὐτὸν τύπον ἐκδιδομένης, ἵνα ἀποβῆ τὸ κύρος αὐτῆς. Ἄλλ' οἱ ὑπεύθυνοι ὑπάλληλοι τοῦ ἐθνικοῦ τυπογραφείου εἶναι πελαργικῶς τιμωρητοὶ ἐπὶ παραβάσει ὑπηρεσιακῆς ὑποχρεώσεως καθιερωθείσης διὰ γενικοῦ δικητικοῦ κανόνος.

Τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας ἀποφαινεται ὅτι ἡ «διόρθωσις ἡμαρτημένων», ἐφ' ὅσον δὲν τηρεῖται ὁ αὐτὸς πρὸς τὴν διορθουμένην πράξιν τύπος κρατικῆς πράξεως, οὐδεμίαν ἔχει νομικὴν ἀξίαν, εἰμὴ μόνον ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν ἐπανόρθωσιν ἐμφανοῦς σφάλματος : Σ.π.Ε. 588 τοῦ 1936. Τὸ δ' ἐφεταῖον Ἀθηνῶν ἔχει παλαιότερον ἀποφανθῆ ὅτι καὶ αὐτὰ τὰ τυπογραφικὰ λάθη νόμου μόνον ὑπὸ τῆς «νομοθετικῆς ἐξουσίας» ἐπανορθοῦνται : 321 τοῦ 1897, ἐν «Θέμ.» Ἡ' σελ. 362. Ἀλλοδαπὴν συναφῆ νομολογίαν πρβλ. ἐν «Θέμ.» ΔΓ' σελ. 188, καὶ ἐν Ἐφημ. ἑλλ. νομ. Γ', σελ. 395.

δημοσιεύσιν, ἀλλὰ τούναντίον μετὰ τὴν παρέλευσιν χρόνου τινὸς ἀφ' ἧς ἐκτῆθη ἡ τυπικὴ δύναμις τοῦ νόμου ἢ τοῦ διατάγματος. Ἐκ τοῦ χρόνου καθ' ὃν ἐκτῆσατο τυπικὴν δύναμιν, ἄρα δὲ καὶ νομικὴν ὑπόστασιν, νόμος τις, ἤρηται ἢ λύσις τοῦ ζητήματος τίς ἐκ δύο ἀντιθέτων τυχὸν νόμων τυγχάνει νεώτερος, συνεπῶς δ' ἐπικρατέστερος. Μόνον ὅμως ἀπὸ τῆς ἐνάρξεως τῆς οὐσιαστικῆς αὐτοῦ ἰσχύος διέπει ὁ νόμος τὴν λειτουργίαν τῆς διοικητικῆς ὑπηρεσίας εἰς ἣν ἀφορᾷ¹, καταργουμένων τῶν προγενεστέρως ἰσχυόντων τυχὸν ἐπὶ τοῦ αὐτοῦ θέματος νομικῶν κανόνων. Ἡ τυπικὴ δύναμις προσκτᾶται ὑπὸ τοῦ ὅλου νόμου τῇ αὐτῇ πάντοτε ἡμέρᾳ. Τούναντίον, ἡ ἐναρξίς τῆς οὐσιαστικῆς ἰσχύος τοῦ νόμου ἐνδέχεται νὰ ποικίλλῃ ἐν σχέσει πρὸς τὰς ἐπὶ μέρους διατάξεις αὐτοῦ, καθ' ἃ εἰδικώτερον θέλει ἐκτεθῆ ἐν τοῖς ἐπομένοις. Καὶ αὐτὸς ὁ νόμος εἶναι δυνατὸν νὰ ὀρίζῃ ὅτι ἄλλα μὲν ἄρθρα αὐτοῦ θέλουσιν ἰσχύσει μεθ' ὀρισμένου χρόνου ἀπὸ τῆς δημοσιεύσεώς του, ἄλλα δὲ βραδύτερον. "Ἄμα τῇ νομικῇ τοῦ νόμου ὑποστάσει—εὐθὺς ἀπὸ τῆς δημοσιεύσεως—εἶναι δυνατὴ ἡ ἐγκυρος ἐκδοσις τῶν εἰς ἐκτέλεσιν αὐτοῦ ἀφορώντων διαταγμάτων, εἴτε κατ' ἰδίαν τοῦ νόμου «ἐξουσιοδοτήσεις» εἴτε δυνάμει τῆς γενικῆς «ἐξουσιοδοτήσεως» τοῦ ἄρθρου 35 § 1 τοῦ συντάγματος. Ἄλλ' ἡ οὐσιαστικὴ ἰσχύς τῶν διαταγμάτων τούτων δὲν δύναται νὰ ἐπέλθῃ πρὶν ἢ ἀρξῆται ἡ οὐσιαστικὴ ἰσχύς τοῦ νόμου².

Ὡς πρὸς τὴν οὐσιαστικὴν ἰσχύον τῶν νόμων, τὸ ἄρθρον 103 τοῦ εἰσαγωγ. νόμ. (2783 τοῦ 1941) τοῦ ἀστ. κώδ. ὀρίζει ὅτι ἀρχεται αὕτη μετὰ δέκα ἡμέρας ἀπὸ τῆς δημοσιεύσεως τοῦ νόμου εἰς τὴν Ἐφημερίδα τῆς Κυβερνήσεως³. Ἡ δημοσίευσίς λογίζεται συμπίπτουσα χρονικῶς πρὸς τὴν ἡμερομηνίαν ἣν φέρει τὸ περιέχον τὸν νόμον φύλλον τῆς Ἐφημερίδος τῆς κυβερνήσεως⁴.

1. Οὕτω καὶ ἡ νομιμότης διοικητικῆς τινος πράξεως κρίνεται ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ νόμου τοῦ ἰσχυόντος κατὰ τὸν χρόνον τῆς ἐκδόσεώς της : Σ.τ.Ε. 61 τοῦ 1931, 159, 339 τοῦ 1933, 509 τοῦ 1934, 164 τοῦ 1936, 153, 158, 674, 1105 τοῦ 1937 καὶ περαιτέρω παρὰ νομολογία. Ἡ δὲ μετὰ τὴν ἐκδοσιν παρανόμου διοικητικῆς πράξεως τροποποίησις τοῦ νόμου δὲν ἰσχυροποιεῖ τὴν παράνομον πράξιν, ἐστὼ καὶ ἂν ἡ διοίκησις ἀνέστειλε τὴν ἐκτέλεσιν της μέχρι τῆς νομοθετικῆς τροποποιήσεως : Σ.τ.Ε. 118 τοῦ 1929.

2. Ἐφ. Ἀθ. 1850 τοῦ 1904, ἐν «Θέμ.» ἸΣ' σελ. 268 καὶ ἐν γένει παρὰ νηλ.

3. Πρβλ. ἄλλοτε τὸν νόμ. ἤΜΣ' τοῦ 1882.—Σ.τ.Ε. 1066 τοῦ 1934, Ἀρ. Π. 103 τοῦ 1934, ἐν Ἐφημ. ἐλλ. νομικῶν, Α', σελ. 234. Ἡ ἐν τῷ νόμ. ἤΜΣ' προσθήκη τῆς φράσεως «πλὴν ἂν ὀρίσθῃ ἄλλως ἐν αὐτῷ» ἐπλεόναζεν, ὡς εἰκόσ, διότι ὁ νόμος οὗτος τοῦ 1882 οὐδαμῶς ἤθελε βεβαίως θεωρηθῆ ὡς κεκτημένος τυπικὴν δύναμιν ὑπερτέραν τῆς τῶν λοιπῶν νόμων. Κατ' ἀκολουθίαν, καὶ ἄνευ τῆς ρηθείσης προσθήκης, δὲν ὀὰ ἐκαλύετο οἰοσδῆποτε μεταγενέστερος νόμος νὰ ὀρίσῃ ἄλλως τὰ τῆς ἐνάρξεως τῆς οὐσιαστικῆς αὐτοῦ ἰσχύος.

4. Ὁ δεκαήμερος χρόνος, καθ' ὃν τὸ νομοθέτημα σχολάζει, ἐτάχθη ἐπὶ τῷ σκοπῷ ὅπως παρασχεθῆ εἰς τὸ περιέχον αὐτὸ φύλλον τῆς Ἐφημερίδος τῆς κυβερνήσεως ἡ δυνατότης νὰ περιέλθῃ εἰς ὅλα τὰ μέρη τῆς ἐπικρατείας. Πράγματι δ' ἐντὸς δεκαήμερου κοιμίζεται συνήθως ἡ Ἐφημερίς τῆς κυβερνήσεως εἰς τὰς ἐδρας καὶ τῶν ἐλαχίστων διοικητικῶν περιφερειῶν, μάλιστα δὲ διὰ τῶν συγχρόνων μέσων συγκοινωνίας. Ἐνίοτε ὅμως τὰ φύλλα τῆς Ἐφημερίδος δὲν ἐξέρχονται ἐκ τοῦ ἐθνικοῦ τυπογραφείου κατ' αὐτὴν τὴν ἡμέραν, ἧς τινος τὴν χρονολογίαν φέρουσιν, ἀλλ' ἰκανὰς μετ' αὐτὴν ἡμέρας. Εἰς τοιαύτας περιπτώσεις ἡ οὐ-

Πλειστοὶ νόμοι ὀρίζουσιν ἐν τούτοις, εἰς ἀκροτελευτίους ἰδίᾳ διατάξεις, ὅτι ἡ ἰσχύς αὐτῶν ἄρχεται ἀπὸ τῆς δημοσιεύσεώς των, ὅποτε ὁ νόμος κέκτηται οὐσιαστικὴν ἰσχὴν ἅμα τῇ νομικῇ αὐτοῦ ὑποστάσει. Ἄλλοι ὀρίζουσι τὴν ἔναρξιν τῆς ἰσχύος αὐτῶν εἰς χρόνον ἐγγύτερον ἢ τὸν ἀντικεινὸν ἀπώτερον τοῦ δεκαήμερου ἢ ἐξαρθῶσιν αὐτὴν ἐκ τῆς ἐκδόσεως διατάγματος, εἰς τὸ ὅποιον ἀναθέτουσι καὶ τὸν καθορισμὸν τοῦ ἀκριβοῦς αὐτῆς χρόνου⁵. Σημειωτέον ὅτι ἡ διοικήσις δὲν εἶναι ὑπόχρεωσ νὰ προβῇ εἰς τὴν ἐκδοσιν τοιούτου τινὸς διατάγματος. Ἡ σχετικὴ «ἐξουσιοδότησις», ἢ πρὸς αὐτὴν ὑπὸ τοῦ νόμου ἀπειθυνομένη, δὲν ἀποτελεῖ ὑποχρεωτικὴν δι' αὐτὴν «ἐντολήν», ἀλλὰ τὸν ἀντικεινὸν παρέχει ἀπλῆν εἰς αὐτὴν εὐχέρειαν πρὸς ἐκδοσιν τοῦ διατάγματος. Ἡ διοικήσις δύναται εἰς τοιαύτας περιπτώσεις νὰ μὴ ἐκδώσῃ τὸ διάταγμα, καταλείπουσα τὸν νόμον σχολάζοντα ἐπ' ἄπειρον, χωρὶς νὰ ἀποτελῇ τοῦτο παράλειψιν ὀφειλομένης νομίμου αὐτῆς ἐνεργείας⁶. Εἶναι δυνατόν ἐπίσης νὰ τεθῇ ὁ νόμος εἰς ἰσχὴν οὐχὶ ταυτοχρόνως καθ' ὅλην αὐτοῦ τὴν ἔκτασιν, ἀλλ' ἐν μέρει ἐκάστοτε, δυνάμει πλείονων διαταγμάτων, ἕκαστον τῶν ὀποίων ὀρίζει ὅτι θέτει εἰς οὐσιαστικὴν ἰσχὴν ὄρισμένας τοῦ νόμου διατάξεις.

β') Ἐναρξίς τῆς ἰσχύος τῶν διαταγμάτων.—Τὸ ἐν ἄρθρῳ 103 τοῦ εἰσαγωγ. νόμου τοῦ ἀστ. κώδικος ὀρισθὲν δεκαήμερον ἀπὸ τῆς χρονολογίας τῆς δημοσιεύσεως τοῦ νόμου μέχρι τῆς ἐναρξέως τῆς οὐσιαστικῆς αὐτοῦ ἰσχύος δὲν εἶναι κατὰ τὴν νομολογίαν τῶν δικαστηρίων⁷ ἐφαρμοστέον καὶ ὡς πρὸς τὰ περι-

σιαστικὴ τοῦ νόμου ἰσχύς ἄρχεται πολλάκις πρὶν ἢ περιέλθῃ τὸ οἰκτεῖον φύλλον εἰς ὄλας τὰς περιφερειακὰς ἀρχὰς τοῦ κράτους, διότι δὲν ὑπολείπεται ἱκανὸς πρὸς τοῦτο χρόνος ἀπὸ τῆς πραγματικῆς αὐτοῦ ἐξόδου ἐκ τοῦ ἐθνικοῦ τυπογραφείου καὶ κυκλοφορίας αὐτοῦ μέχρι τῆς συμπληρώσεως τοῦ δεκαήμερου ἀφ' ἧς ἐχρονολογήθη τὸ φύλλον. Σημειωτέον δ' ὅτι ἀφ' ἑτηρίων τοῦ δεκαήμερου τούτου ἀποτελεῖ πάντοτε ἡ χρονολογία τὴν ὅποιαν τὸ φύλλον φέρει, ἀνεξαρτήτως τοῦ πραγματικοῦ γεγονότος τῆς κυκλοφορίας αὐτοῦ. Τοῦλάχιστον ὅμως γίνεται δεκτὸν ὅτι γνώσις τοῦ νόμου δὲν δύναται νὰ ἀπικτηθῇ πρὶν ἢ τοιχοκολληθῇ τὸ περιεχόμενον αὐτῶν φύλλον ἐξωθὸν τοῦ καταστήματος τοῦ ἐθνικοῦ τυπογραφείου.

5. Ἐν τοιαύτῃ περιπτώσει ὁ νόμος δὲν εἶναι βεβαίως νομικῶς ἐφικτὸν νὰ ἐφαρμοσθῇ πρὶν ἢ ἐκδοθῇ τὸ περὶ οὗ ὁ λόγος διάταγμα : Σ.τ.Ε. 377, 794 τοῦ 1932, 53 τοῦ 1934. Ἄρ. Π. 322 καὶ 410 τοῦ 1905, ἐν «Θέμ.» ΙΖ' σελ. 343 καὶ 459. Τὸ διάταγμα δὲν δύναται νὰ καθορίσῃ χρόνον ἐναρξέως τῆς οὐσιαστικῆς ἰσχύος τοῦ νόμου προγενέστερον τῆς δημοσιεύσεως αὐτοῦ τούτου τοῦ διατάγματος, διότι οἱ ὑπὸ διοικητικὸν τύπον ἐκδιδόμενοι νομικοὶ κανόνες δὲν δύναται κατ' ἀρχὴν νὰ ἔχωσιν ἀναδρομικότητα. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 28 β.

6. Σ.τ.Ε. 10, 747 τοῦ 1930. Ἐφ' ὅσον χρόνον δὲν ἐκδίδεται τὸ περὶ οὗ ὁ λόγος προβλεπόμενον ὑπὸ τοῦ νόμου διάταγμα, ἐφαρμοστέα τυγχάνει, ὡς εἰκόσ, ἡ προϊσχύουσα τοῦ νόμου νομοθεσία : Σ.τ.Ε. 377 τοῦ 1932.

7. Πρβλ. ἀπαρέγκλιτον νομολογίαν τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων, ἔχουσαν ὑπ' ὄψιν τὸν νόμον ἸΜΣ' τοῦ 1882. Ὅρα ἐφ. Π. 729 τοῦ 1933, ἐν «Θέμ.» ΜΔ', σελ. 826, ἐφ. ΑΓγ. 97 τοῦ 1937 ἐν Ἐφῆμ. ἐλλ. νομ. Δ', σελ. 505 κλπ. Ἡ αὐτὴ δικαστικὴ πρακτικὴ τηρεῖται καὶ σήμερον. Ἰδὲ καὶ Π. Παπαρρηγοπούλου, Τὸ ἐν Ἑλλάδι ἰσχύον ἀστ. δικ., βιβλ. α', ἐκδ. 3η, 1889, σελ. 109. Πρβλ. καὶ πρακτικὰ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἐπεξεργασμένου τὰ κανονιστικὰ διατάγματα : 794 τοῦ 1932, 478, 951, 952, 959 τοῦ 1933, 1, 2 τοῦ 1934 κλπ. Ἀντίθετος γνώμη διατυπῶται ὑπὸ Γ. Ἀγγελοπούλου, Διοικ. δικ., σελ. 106, Ν.Ν. Σα-

έχοντα κανόνες δικαίου διατάγματα, διότι ὁ ρηθεὶς νόμος οὐδὲν διαλαμβάνει περὶ διαταγμάτων. Ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἔναρξιν τῆς οὐσιαστικῆς ἰσχύος τῶν νομοθετικῶν κατ' οὐσίαν διαταγμάτων, γίνεται δεκτὸν ὑπὸ τῶν δικαστηρίων, ὅτι συμπίπτει αὕτη πρὸς τὴν χρονολογίαν τῆς δημοσιεύσεως τοῦ διατάγματος ἐν τῇ Ἐφημερίδι τῆς κυβερνήσεως.

Ἐννοεῖται ὅτι τὰ ρηθέντα διατάγματα δὲν κωλύονται νὰ ὀρίζωσιν ἐν ἀποτελευτίοις ἀρθροῖς χρόνον ἐναρξέως τῆς οὐσιαστικῆς αὐτῶν ἰσχύος ἀπώτερον τῆς χρονολογίας τῆς δημοσιεύσεως αὐτῶν. Τὸν διάφορον τοῦτον χρόνον τῆς ἐναρξέως τῆς οὐσιαστικῆς ἰσχύος τοῦ ἐκδοθησομένου διατάγματος δύναται, κατὰ μείζονα λόγον, νὰ ἔχη ἐκ τῶν προτέρων ὀρίσει ὁ νόμος ὁ διατυπώσας τὴν πρὸς ἐκδοσιν τοῦ διατάγματος «ἐξουσιοδότησιν». Ἄλλ' αὐτὸ τοῦτο τὸ διάταγμα δὲν δύναται νὰ ἐξαρτήσῃ τὴν ἔναρξιν τῆς οὐσιαστικῆς αὐτοῦ ἰσχύος ἐξ ἐκδοθησομένης ὑποδεστέρας κατὰ τὸν τύπον πράξεως, π.χ. ἐκ τῆς ἐκδόσεως ὑπουργικῆς πράξεως. Τοῦτο θὰ ἀπετέλει «μεταβίβασιν ἐξουσιοδοτήσεως», ἣτις δὲν εἶναι ἐπιτετραμμένη⁸.

γ') Κατάργησις τῶν ἀντιθέτων ὁρισμῶν.— Εὐθὺς ὡς ἀρξεται ἡ οὐσιαστικὴ ἰσχύς διοικητικοῦ τινος νόμου ἢ νομοθετικοῦ κατ' οὐσίαν διατάγματος, οἱ ἀντίθετοι ὁρισμοὶ προγενεστέρων νομοθετημάτων, οἱ ρυθμίζοντες τὰ αὐτὰ θέματα ὀργανώσεως ἢ ἐνεργείας τῆς διοικήσεως, παύουσιν ἰσχύοντες⁹, ἔστω καὶ ἂν ὁ νεώτερος κανὼν δὲν ὀρίζῃ τοῦτο ρητῶς. Ἡ κατάργησις

ριπόλου, Σύστ. τοῦ συντ. δικ. τῆς Ἑλλάδος, τόμ. β', 1923, σελ. 307, Κρασοῦ, Σύστ. ἀστ. δικ., τόμ. α', ἐκδ. 3ῃ, 1927, σελ. 68. Ἡ γνώμη αὕτη, μολοντί κατὰ θεωρίαν ἴσως ὀρθότερα, οὐδαμῶς ἐν τούτοις ἐπεκράτησεν.

8. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 89 δ.

9. Καὶ ἀντιστρόφως, ἐρ' ὅσον δὲν ἀρχεται ἡ οὐσιαστικὴ ἰσχύς τοῦ νεωτέρου νόμου, αἱ τὰ αὐτὰ ἀντικείμενα ρυθμίζουσαι διατάξεις τοῦ παλαιότερου νόμου ἐξακολουθοῦσιν ἐφαρμοζόμεναι, ἔστω καὶ ἂν ἀντιτίθενται εἰς τὸν δημοσιευθέντα νεώτερον νόμον. Αὕτη εἶναι ἡ ἐν ἀμφιβολίᾳ ἐπιβαλλομένη ἐρμηνεία. Ἐν ἐναντίᾳ ἐκδοχῇ θὰ προέκυπτε κενὸν ἐν τῇ νομοθεσίᾳ καθ' ὅλον τὸ διάστημα καθ' ὃ σχολάζει ὁ νεώτερος νόμος, θὰ καθίστατο δ' ἀνεπικτος κατὰ τὸν χρόνον τοῦτον ἡ ἐνέργεια τῆς διοικήσεως ἐπὶ τοῦ οἰκείου ἀντικειμένου. Πρβλ. Σ.τ.Ε. 377, 999, 1466 τοῦ 1937. Τὸ θέμα τῶν ἀποφάσεων τούτων εἶναι συναφές πρὸς τὴν ἐξῆς περίπτωσιν: Ὁ νόμος τῆς 8 Ἰουνίου 1935 «περὶ ὀργανώσεως τῆς χωροφυλακῆς» μετέβαλε τὴν διὰ τοῦ παλαιότερου νόμου 4578 καθιερωθεῖσαν βᾶσιν τῆς διαδικασίας τῆς πειθαρχικῆς διώξεως τῶν χωροφυλάκων. Ἡ ἔναρξις ὁμοῦ τῆς οὐσιαστικῆς ἰσχύος τοῦ νεωτέρου τούτου νόμου ἐξηρητήθη ἐκ τῆς ἐκδόσεως νομοθετικῶν κατ' οὐσίαν διαταγμάτων, ἅτινα ἤθελον ρυθμίσει κατ' ἐξουσιοδότησιν αὐτοῦ συγκεκριμένως τὰ τῆς διαδικασίας ταύτης. Ἡ νομολογία ἔκρινε, συμφώνως καὶ πρὸς ρητὴν διάταξιν τοῦ ἀρθροῦ 11 τοῦ αὐτοῦ νόμου, ὅτι μέχρι τῆς ἐκδόσεως τῶν διαταγμάτων τούτων ἔδει νὰ ἐφαρμόζωνται τὰ προεκδομένα ἐπὶ τῇ βᾶσει τοῦ νόμου 4578 διατάγματα, διότι ἄλλως θὰ καθίστατο προβληματικὴ ἡ διενέργεια πειθαρχικῆς διώξεως κατ' ὀργάνων τῆς χωροφυλακῆς. Ἄλλως ἔχει βεβαίως τὸ ζήτημα ὁσάκις κατὰ τὴν ἐννοιαν τοῦ νόμου ἤρηται μὲν ἡ ἔναρξις τῆς οὐσιαστικῆς αὐτοῦ ἰσχύος ἐξ ἐκδοθησομένων νομοθετικῶν κατ' ἐξουσιοδότησιν αὐτοῦ διαταγμάτων, ἀλλ' ἄμα τῇ δημοσιεύσει αὐτοῦ τούτου τοῦ νόμου παύει ἡ ἐφαρμογὴ τῶν ἀντιθέτων ὁρισμῶν προγενεστέρων νόμων. Ἐν τιαυτῇ περιπτώσει ὁ νομοθέτης σκο-

τῶν προγενεστέρων ἐκείνων νομικῶν κανόνων, χωροῦσα εἴτε ἐν ὅλῳ εἴτε ἐν μέρει, ἀναλόγως τοῦ ἀντικειμένου αὐτῶν, γίνεται ἔνεκα τῆς ἀπλῆς αὐτῶν ἀντιθέσεως πρὸς τὸ νεώτερον νομοθέτημα ¹⁰. Ἐνίοτε ὅμως οἱ νεώτεροι διοικητικοὶ νόμοι περιέχουσι μεταβατικὰς διατάξεις ὀριζούσας ρητῶς, ὅτι παρὰ τὴν ἑναρξιν τῆς οὐσιαστικῆς αὐτῶν ἰσχύος, διοικητικαὶ τινες ὑπηρεσίαι θέλουσιν ἐξακολουθήσει ὡς πρὸς τινὰ ζητήματα νὰ διέπωνται ἐφ' ὀρισμένον χρόνον ὑπὸ τῆς προγενεστέρας νομοθεσίας. Ἡ περίπτωση ὅμως αὕτη τῆς ἐξακολουθήσεως τῆς ἰσχύος τοῦ παλαιότερου κανόνος, ἔστω καὶ περιορισμένης κατὰ τε χρόνον καὶ κατὰ θέματα, μετὰ τὴν ἑναρξιν τῆς οὐσιαστικῆς ἰσχύος τοῦ νέου νομικοῦ κανόνος εἶναι ἐξαιρετικὴ, δέον δ' ὡς εἴρηται νὰ προκύπτῃ ἄνευ ἀμφιβολίας ἐκ σαφῶν διατάξεων τοῦ νέου νόμου.

§ 28. Ἀναδρομικότης.—α') τῶν διοικητικῶν νόμων ¹.—Ἐκ τῆς ἐννοίας τοῦ διοικητικοῦ νόμου ἐξαρτᾶται ἂν οὗτος διέπῃ καὶ προγενεστέρας τῆς ἐναρξέως τῆς ἰσχύος αὐτοῦ ἐννόμους σχέσεις καὶ πραγματικὰς καταστάσεις. Ὁ κανὼν εἶναι ὅτι πᾶς διοικητικὸς νόμος ρυθμίζει διὰ τὸν ἐφεξῆς χρόνον τὰς ἐννόμους σχέσεις καὶ τὰ ἐφεξῆς χωροῦντα πραγματικὰ γεγονότα ². Π.χ. νέος διοικητικὸς νόμος ἀπαιτῶν τυπικὰ προσόντα—ὀρισμένον χρόνον ἐργασίας κλπ.—μείζονα τῶν τέως τεθεσπισμένων ἕνα ἤλεκτροτεχνίτης ἐμφανισθῆ ἐνώπιον συλλογικῆς τινος διοικητικῆς ἀρχῆς καὶ τύχῃ παρ' αὐτῆς, κατόπιν ἐξετάσεων, πτυχίου ἐιδικότητος, ἀπαραιτήτου διὰ τὴν ἄσκησιν τοῦ ἐπαγγέλματός του, δὲν ἀφορᾷ εἰς τοὺς ἤδη ὑποστάντας ἐπιτυχῶς τὰς ὡς εἴρηται ἐξετάσεις τεχνίτας καὶ προσδοκῶντας νῦν τὴν ἐκδοσιν τοῦ πτυχίου.

πεῖ νὰ ἀναστελῇ πᾶσαν διοικητικὴν ἐνέργειαν ἐπὶ τοῦ οικείου θέματος μέχρι τῆς ἐναρξέως τῆς ἰσχύος τῶν κατ' ἐξουσιοδότησιν αὐτοῦ ἐκδοθησομένων διαταγμάτων. Ἡ λύσις τῶν ζητημάτων τούτων ἐξαρτᾶται ἐκάστοτε ἐκ τῆς ἐννοίας τοῦ νεωτέρου νόμου.

10. Συμφάνως καὶ πρὸς τὸν παλαιὸν κανόνα τῶν ρωμαίων: D. 1. 4. 4: «Lex posterior derogat priori». Βασ. 2. 6. 5. Ἄρμ. Α', α', 31. Πρβλ. νῦν ἄρθρ. 2 τοῦ ἀστ. κώδ.

1. Ἐκ τῆς ἡμεδαπῆς βιβλιογραφίας πρβλ. Ἀ. Βασιλείου, ἐν «Δικαιοσύνη» Ζ', σελ. 222 καὶ παλαιότερον Β. Ν. Παπαδοπούλου, Ἡ ἀναδρομικὴ δύναμις τῶν νόμων, ἐν Ν. Κουντουριώτου, Νέοις Πανδέκταις, τόμ. 8φ, σελ. 83—244 καὶ ἐν Ἐφ. ἑλλ. καὶ γαλλ. νηλ. (Μπαλάνου) Ε' σ. 28 καὶ Η' σελ. 394 καὶ ἐν «Θέμ.» ΙΖ' σελ. 440. Ἐκ τῶν συγχρόνων παρ' ἡμῖν Γ. Κουσουλάκου, Αἰθεντ. ἐρμηνεῖα καὶ ὅροι τῆς προσθενεργείας αὐτῆς, ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομικῶν, 1944, σελ. 121, ἐνθα καὶ πλουσία ξένη βιβλιογραφία. Περὶ τῆς ἀναδρομικῆς δυνάμεως τῶν διοικητικῶν νόμων, ἐιδικώτερον, πρβλ. ἐκ τῶν ἀλλοδαπῶν J. Hatschek, Lehrbuch d. d. u. pr. VerwR., 1931, § 10, σελ. 62 ἐπ.

2. Ἄρθρ. 2 τοῦ ἀστ. κώδ. Καὶ παρὰ ρωμαίους: C. 1. 14. 7. Βασ. 2. 6. 12: «Πᾶς νόμος ἢ διάταξις εἰς τοὺς ἐφεξῆς κρατεῖται, εἰμὴ εἰδικῶς περὶ τῶν προλαβόντων πραγμάτων ἐπιηρημένων τι διηγόρευται». Σχετικαὶ εἶναι αἱ Σ.τ.Ε. 6, 77, 83, 107 τοῦ 1929, 578 τοῦ 1932, 773, 886 τοῦ 1936. Κατὰ τὰς τελευταίας ταύτας ἀποφάσεις, ἐπὶ ἐκκρεμῶν—ἀφ' ἧς ἴσχυσεν ὁ παλαιότερος διοικητικὸς νόμος—ἐννόμων σχέσεων καὶ πραγματικῶν καταστάσεων ἐξακολουθεῖ νὰ εἶναι ἐφαρμοστέος ὁ παλαιότερος ἐκεῖνος νόμος. Πρβλ. καὶ Ἄρ. Π. 73 καὶ 255 τοῦ 1936, ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομικῶν, Ι', σελ. 473 καὶ 967, 318 τοῦ 1937, αὐτόθι, Δ' σελ. 824, ἐφ. Ἀθ. 51 τοῦ 1937, αὐτόθι σελ. 497, 1387 τοῦ 1934, ἐν τῇ αὐτῇ Ἐφ. ἑλλ. μερίθι Α', σελ. 881, Ἄρ. Π. 379 τοῦ 1936, αὐτόθι, Δ' σελ. 123.

Εἶναι ἐν τούτοις κατ' ἀρχὴν νομικῶς ἐπιτετραμμένον νὰ προσδώσῃ νόμος τις ἑαυτῷ διὰ σαφοῦς διατάξεως ἀναδρομικὴν δύναμιν³, ἔστω καὶ ἂν ἐπιβάλλῃ διὰ τὸν διαδραμόντα χρόνον οἰκονομικὰ βάρη καὶ περιορισμούς εἰς ἰδιώτας ἢ προσβάλλῃ κεκτημένα δικαιώματα ἰδιωτῶν⁴. Ἐξαίρεσιν ἀποτελοῦσιν αἱ περιπτώσεις ἐκεῖναι, κατὰ τὰς ὁποίας ἡ τοιαύτη ἀναδρομικὴ δύναμις τῶν νόμων ἀποκλείεται ἐκ τοῦ συντάγματος. Οὕτω, ἰδίᾳ τὸ ἄρθρ. 7 τοῦ συντάγματος ἀποκλείει τὴν ἔκδοσιν νομικῶν κανόνων ἐπιβαλλόντων ποινὰς—τοῦ ποινικοῦ δικαίου⁵—μὲ ἀναδρομικὴν δύναμιν. Τοιαῦται ἄρα ποινὰι δὲν δύνανται νὰ ρυθμισθῶσιν ἐκ τῶν ὑστέρων, μετὰ τὴν τέλεσιν δηλαδὴ τῆς πράξεως, ἐπὶ τὸ δυσμενέστερον⁶, ἔστω καὶ διὰ νόμου⁷. Εἰς τὰς λοιπὰς περιπτώσεις ἡ ἰσχὺς τοῦ νόμου δύναται ἄριστα νὰ ἀναδράμῃ καὶ εἰς τὸ παρελθόν, ὑπὸ τὴν προϋπόθεσιν ὅτι τοῦτο συνάγεται σαφῶς ἐκ τῆς ἐννοίας τοῦ νόμου. Διότι, ἐν ἀμφιβολίᾳ, ὁ νόμος ἀφορᾷ εἰς μόνον τὸ μέλλον, συμφώνως τῷ ρηθέντι γενικῷ κανόνι.

Ἀναδρομικὴν δύναμιν ἔχουσι πάντοτε—καὶ χωρὶς δηλαδὴ νὰ ὀρίζωσι τοῦτο εἰδικῶς—αἱ διατάξεις νόμων αἱ αὐθεντικῶς ἐρμηνεύουσαι, κατ' ἐφαρμογὴν τοῦ ἄρθρου 26 τοῦ συντάγματος, προγενεστέρους νόμους. Ἡ νομολογία ἐλλόγως θεωρεῖ ὅτι ὁ ἐρμηνευτικὸς νόμος ἀνατρέχει εἰς τὸ παρελθόν μέχρι τῆς ἐνάρξεως τῆς ἰσχύος τοῦ ἐρμηνευομένου καὶ ὅτι διέπει τὰς ἐννόμους σχέσεις τὰς παραχθίσιας καθ' ὅλον τὸ χρονικὸν τοῦτο διάστημα⁸. Λογίζεται δηλαδὴ ὁ ἐρμηνευόμενος νόμος ὡς ἔχων ἀπὸ τῆς ἐνάρξεως τῆς ἰσχύος αὐτοῦ τὴν ἐννοίαν ἥτις καθωρίσθη ὑπὸ τοῦ αὐθεντικῶς ἐρμηνεύσαντος αὐτὸν νόμου⁹.

3. Ἐφ. Αἰγ. 27 τοῦ 1935 καὶ ἐφ. Θεσσ. 224 τοῦ 1935, ἐν Ἐφ.μ. ἑλλ. νομ. Β', σελ. 898 καὶ 964, Ἄρ. Π. 279—280 τοῦ 1935, αὐτόθι, Γ', σελ. 224, Ἄρ. Π. 318 τοῦ 1937, αὐτόθι, Δ' σελ. 824.

4. Σ.τ.Ε. 12, 543 τοῦ 1934, 628 τοῦ 1935, 78 τοῦ 1936, Ἄρ. Π. 301 τοῦ 1909 ἐν «Θέμ.» ΚΑ', σελ. 67, 51 τοῦ 1910, αὐτόθι, σελ. 249, ἐφ. Π. 108 τοῦ 1910, ἐν ΚΒ' σελ. 575. Καὶ αὐτὴ ἡ ἐπιβολὴ φορολογίας ἀναδρομικῆς δὲν ἀντίκειται εἰς τὸ σύνταγμα, ἐφ' ὅσον γίνεται ὑπὸ τύπον νόμου: Σ.τ.Ε. 392 τοῦ 1931, 78 τοῦ 1932, 543 τοῦ 1934. Ἰδίᾳ ὁμοίως δὲν εἶναι ἀσυνήθης ἡ δι' ἀναδρομικοῦ νόμου προσβολὴ κεκτημένων ἐνοχικῶν δικαιωμάτων, π.χ. ἐκ συμβάσεων: ἐφ. Αἰγ. 27 τοῦ 1935, ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομικῶν, Β' σ. 898.

5. Οὐχὶ δὲ καὶ τοῦ πειθαρχικοῦ δικαίου. Ὁ συνταγματικὸς φραγμὸς δὲν ἐκτείνεται ἐπ' αὐτῶν: Σ.τ.Ε. 523 τοῦ 1931, 278 τοῦ 1932, 645 τοῦ 1935, 1007 τοῦ 1936.

6. Τοῖναντίον οἱ ἠπιώτεροι ποινικοὶ νόμοι ἔχουσιν ἀναδρομικὴν ἰσχύν, καίπερ σιωπῶντες: Ἄρ. Π. 257 τοῦ 1921, ἐν «Θέμ.» ΑΒ', σελ. 276, 224 τοῦ 1923, αὐτόθι, ΔΔ' σελ. 506. Ἰδὲ καὶ ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομικῶν Α', σελ. 781 καὶ ἐν «Θέμ.» ΑΗ' σελ. 18 καὶ 256, ΚΗ' σελ. 355.

7. Ἄρ. Π. 325 τοῦ 1921 ἐν «Θέμ.» ΑΒ', σελ. 374. Πρὸβλ. καὶ ἐν «Δικαιοσύνη» Β' σελ. 141 καὶ Η' σελ. 226. Ἰδὲ καὶ Γ. Χαραλαμποπούλου, Οἱ ἐρμηνευτικοὶ νόμοι ἐν ποινικῇ ὕλῃ, ἐν «Θέμ.» Α', σελ. 669.

8. Σ.τ.Ε. 614, 938 τοῦ 1933, 543 τοῦ 1934, 455 καὶ 790 τοῦ 1936, 628 τοῦ 1935, 98—108 τοῦ 1937, Ἄρ. Π. 179 τοῦ 1937, ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομικῶν Δ', σελ. 600, ἐφ. ΑΘ. 1473 τοῦ 1934, αὐτόθι Α', σελ. 947 καὶ ἐφεξῆς παγία νμλγ.

9. Αἱ ρωμαϊκαὶ ἤδη πηγαὶ ὀρίζουσι τοῦτο ρητῶς: Ἰουστ. Νεαρ. 19, ἐν τέλει τοῦ προμίου. Νεαρ. 143 ἐν τέλει: «Ὡς ἅπανι φανερώτατον ὄν χρῆναι τὰ προστεθέντα δι' ἐρμη-

Ἡ ἀρχὴ αὕτη ἰσχύει καὶ ἂν ἔτι ὑφίσταται ἐκκρεμῆς διαφορὰ ἐνώπιον οἰουδὴποτε δικαστηρίου καὶ δὴ ἐν οἰωδὴποτε βαθμῶ δικαιοδοσίας¹⁰. Ὁ ἐρμηνευτικὸς νόμος δύναται νὰ ἀσκήσῃ ἀποφασιστικὴν ἐπίδρασιν ἐπὶ τῆς λύσεως αὐτῆς¹¹. Προφανὲς κατὰ ταῦτα εἶναι ὁπόσῃν ἐξουσίαν κέκτηται ἡ νομοθετοῦσα πολιτεία, ὅσῳκις ὑφίσταται ἐκκρεμῆς ἐνδίκος διαφορὰ μεταξύ ταύτης καὶ ἰδιώτου τινός. Τὸ ἀληθὲς εἶναι ὅτι δὲν εἶναι σύνηθες—διότι δὲν ἔχει καὶ ἡθικὴν βᾶσιν—νὰ ἐρμηνεύῃ τὸ κράτος διὰ νόμου αὐθεντικῶς προγενέστερον νόμον καὶ νὰ ἐπιδρᾷ οὕτω ἐπὶ τῆς οὐσιαστικῆς λύσεως ἐκκρεμοῦς δικαστικῆς ὑποθέσεως ἐν ᾗ τυγχάνει διάδικον.

Ὁ ἐφαρμοστὴς τοῦ νόμου δὲν δύναται νὰ ἐλέγξῃ μήπως ἡ ὑπὸ τοῦ νεωτέρου νόμου γενομένη ἐρμηνεία τυγχάνῃ ἐκδήλως ἀντίθετος πρὸς τὴν ἐννοίαν τοῦ ἐρμηνευομένου. Τὸ προσὸν τῆς αὐθεντικῆς ἐρμηνείας εἶναι ὅτι δύναται αὕτη ἐγκύρως νὰ βαίῃ καὶ *contra legem*. Πολλάκις δ' ὁ νομοθέτης, ὑπὸ τὸ πρόσχημα τῆς ἐρμηνείας, θεσπίζει νέους ὅλως νομικοὺς κανόνας μὲ ἀναδρομικὴν ἰσχύν, μολονότι δὲν ἐκδηλοῖ ρητῶς τὸ τελευταῖον τοῦτο¹².

Ἡ ἀνωτέρω ἐκτιθεμένη ἀρχὴ τῆς ἀναδρομικότητος τῶν ἐρμηνευτικῶν νόμων δύναται, ὡς εἰκόσ, νὰ ἀνατραπῇ δι' ἀντιθέτου ἐιδικῆς διατάξεως αὐτοῦ τοῦ ἐρμηνευτικοῦ νόμου.

β') *Τῶν ὑπὸ διοικητικὸν τύπον κανόνων διοικητικοῦ δικαίου.*—Κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τοὺς νόμους, οἱ κατ' ἀξουσιοδότησιν» τούτων ἐκδιδόμενοι ὑπὸ διοικητικὸν τύπον νομικοὶ κανόνες δὲν ἔχουσιν ἀναδρομικὴν δύναμιν, ἔστω καὶ ἂν ὀρίζεται τοῦτο ἐν αὐτοῖς ρητῶς—ἀνισχύρου ὄντος τοῦ τοιούτου ὀρισμοῦ, οὐχὶ δὲ καὶ τοῦ ὅλου κανόνος—πλὴν ἂν ἐν τῇ «ἐξουσιοδοτικῇ»

νείας ἐπ' ἐκεῖνον κρατεῖν, ἐφ' ὧν καὶ τοῖς ἐρμηνευθεῖσι νόμοις γίνεται χώρα». Ἐκ τῶν συγγραφέων πρβλ. Ἄ. Κρασσᾶ, Συστ. ἀστ. δικ., τόμ. α', 1927, σελ. 122, Regelsberger, Γεν. ἀρχ. τοῦ δικ. τῶν πανδ., ἑλλην. μετάφρ. ἐκδ. 2α, 1935, σελ. 240. Windscheid, μετάφρ. Ἄ. Ἀργυροῦ, Συστ. ρωμ. δικ., τόμ. α', Γενικαὶ ἀρχαί, 1901, σελ. 192. Ἐκ δὲ τῶν δημοσιολόγων Ἰω. Ἀραβαντινοῦ, Ἑλλ. συντ. δικ., τόμ. β', 1902, σελ. 226, σημ. 70, σελ. 229 ἐπ. Πρβλ. καὶ τοὺς αὐτόθι ἐν σημ. 73 ἀναφερομένους συγγραφεῖς.

10. Σ.τ.Ε. 455 τοῦ 1936, Ἄρ. Π. 376 τοῦ 1936, ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομικῶν Δ', σελ. 118, 238 τοῦ 1935, αὐτόθι Γ', σελ. 69, Ἄρ. Π. 166 τοῦ 1927 ἐν «Θέμ.» ΔΗ' σελ. 562, 229-230 τοῦ 1937 ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομικῶν Δ', σελ. 685-686. Μόνῃ ἡ καταστάσα ἀμετάκλητος δικαστικὴ ἀπόφασις διαφεύγει τὴν ἐφαρμογὴν τοῦ ἐρμηνευτικοῦ νόμου. *Contra*, οὐχὶ ὀρθῶς, ἡ ἐφ. Θ. 131 τοῦ 1934 ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομ. Δ', σελ. 177.—Τὸ ζήτημα ἐρευνᾶται καὶ ὑπὸ Ἄ. Γεωργοπούλου, ἐν «Δικαιοσύνη» Γ', σελ. 114, καὶ ὑπὸ Γ. Φιλαρέτου, ἐν «Νομικῇ» (Διακοπούλου) Ε', σελ. 16.

11. Ἐκ τῆς νομολογίας τοῦ Σ.τ.Ε. πρβλ. ἰδίᾳ 758, 759 τοῦ 1933, ἐπὶ ἀναλόγου περιπτώσεως.

12. Πρβλ. ἐν πρῶτ. Ἄθ. 3504 τοῦ 1892—ἐν «Θέμιδι» Γ', σελ. 474—χαρακτηριστικὴν περιπτώσιν ἀναδρομικῆς καταργήσεως νόμου διὰ νεωτέρου νόμου χαρακτηρισαντος αὐτὸν ὡς ἀντισυνταγματικόν, καίτοι σύμφωνον πρὸς τὸ σύνταγμα. Τὸ δικαστήριον ἀπεφάνθη ὅτι ὁ δι' ἐρμηνευτικοῦ νόμου χαρακτηρισμὸς συνταγματικὸς τινος νόμου ὡς ἀντισυνταγματικῆς οὐδὲν ἄλλο ἐμφανεῖ ἢ ἀναδρομικὴν καταργήσιν τοῦ παλαιότερου νόμου. Ἰδὲ καὶ σχόλ. ἐν «Θέμ.» Δ', σελ. 670, 672 καὶ Ἄρ. Π. 223 τοῦ 1893 ἐν «Θέμ.» Δ', σελ. 374.

διατάξει τοῖς εἶχεν ἐπιτραπῆ εἰδικῶς νὰ παράσχωσιν εἰς ἑαυτοὺς ἀναδρομικήν δύναμιν¹³. Τοῦτο δὲ διότι ἡ κατ' ἐξουσιοδότησιν ἐκδιδομένη διοικητικὴ πρᾶξις δὲν δύναται νὰ θεσπίσῃ ἰσχυρῶς πλείονα τῶν ὄσων ὑπὸ τοῦ ἐξουσιοδοτικοῦ νόμου τῇ ἐπετρέπησαν. Ἐν σιωπῇ δὲ τοῦ νόμου δὲν λογίζεται ἐπιτραπέῖσα καὶ ἡ καθιέρωσις ἀναδρομικῆς ἰσχύος.

Πρὸς τὴν γνησίαν ἔννοιαν τῆς ἀναδρομικότητος δέον ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ νὰ μὴ συγχέωνται αἱ περιπτώσεις ἐκεῖναι, καθ' ἃς ὁ νομικὸς κανὼν ρυθμίζει διὰ τὸν ἐφεξῆς χρόνον ἐννόμους σχέσεις, ἔστω καὶ παραχθείσας πρὸ τῆς ἐκδόσεως αὐτοῦ. Εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας πολλάκις δὲν ὑφίσταται ἀναδρομικότης. Οὕτω φέρ' εἰπεῖν ἡ μείωσις ὑπαλληλικῶν ἀποδοχῶν δὲν εἶναι, ὡς εἰκόσ, ἀναδρομική, ἐφ' ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὸν ἀπὸ τῆς ἐκδόσεως τοῦ σχετικοῦ νομικοῦ κανόνος καὶ ἐφεξῆς χρόνον, ἔστω καὶ ἂν ᾗ ἐφαρμοστέα ἐπὶ συνεστημένων ἤδη ὑπηρεσιακῶν σχέσεων. Ἀληθῆ ἀναδρομικὴν μείωσιν ἤθελεν ἀποτελεσεῖ ἡ ἐλάττωσις δεδουλευμένων ἤδη ἀποδοχῶν. Ὁσαύτως δύναται νὰ ὑποστηριχθῇ καὶ ὅτι ἀπὸ τινος ἀπόψεως ἡ αἰξίς τῶν τελῶν δὲν εἶναι ἀναδρομική, ἐφ' ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὰ ἐφεξῆς καταβληθησόμενα τέλη, ἔστω καὶ ἂν ᾗ ἐφαρμοστέα ἐπὶ ὀφειλομένων τελῶν παρελθόντος οἰκονομικοῦ ἔτους. Ἐκδηλοτέραν ἀναδρομικὴν αἰξίσην ἤθελεν ἰδίᾳ ἀποτελεσεῖ ἡ ἐφαρμογὴ τῆς θεσπισθείσης αἰξίσεως ἐπὶ τελῶν ἤδη καταβληθέντων. Κατὰ τὸν αὐτὸν λόγον ἡ διὰ διατάγματος νέα κανονιστικὴ ρύθμισις τοῦ τρόπου βαθμολογίας ἐξετάσεων δὲν εἶναι ἀναδρομική, ἐφ' ὅσον γίνεται πρὸ τῶν ἐξετάσεων, ἔστω καὶ ἂν χωρῆ μετὰ τὴν ἐναρξιν τοῦ σχολικοῦ ἔτους¹⁴.

§ 29. Αἰξίς τῆς οὐσιαστικῆς ἰσχύος.—α) τῶν διοικητικῶν νόμων.— Ὁ νέος νόμος διέπει τὰς ἐφεξῆς ἐννόμους σχέσεις μετὰ τῆς διοικήσεως καὶ τῶν ἰδιωτῶν, καὶ γενικώτερον τὰς ἐφεξῆς νομικὰς καὶ πραγματικὰς καταστάσεις, εἰς τὸ διηνεκές. Πᾶς νόμος ἔχει ἀπεριόριστον κατὰ χρόνον ἰσχύον ἐν τῷ μέλλοντι, μέχρις οὗ νεώτερος νόμος καταργήσῃ αὐτόν, εἴτε ρητῶς εἴτε σιωπηρῶς, διὰ τῆς ἀπλήξ, ὡς εἴρηται, ἀντιθέσεως παντὸς μεταγενεστέρου νόμου πρὸς τοὺς προγενεστέρους αὐτῶν¹. Δύναται ὅμως, ὡς εἰκόσ, ὁ νόμος νὰ παράσχῃ

13. Σ.τ.Ε. 94 τοῦ 1931, 452 τοῦ 1933, 532 καὶ 1075 τοῦ 1934, 692 τοῦ 1939 καὶ ἐφεξῆς παγία νομολογία. Ἄρ. Π. 60 τοῦ 1925 ἐν «Θέμιδι» ΛΣ', σελ. 416. Πρβλ. καὶ ἐκθ. ἐπεξ. σχεδ. κανονιστ. διατάγμ. ὑπὸ τοῦ Συμβ. τῆς Ἐπικρατείας 13, 86, 112, 451, 794, 816 τοῦ 1932, 98, 245, 262, 478, 483, 663, 923 τοῦ 1933, 81, 119, 196, 364, 537, 671, 693, 759 τοῦ 1934, 57, 248, 568 τοῦ 1935 καὶ πλείστας ἄλλας.

14. Σ.τ.Ε. 928 τοῦ 1931.

1. Ἄρθρ. 2 τοῦ ἀστ. κώδ.— Σ.τ.Ε. 99 τοῦ 1929 καὶ ἐφεξῆς παγία νμλ.— Ἄρ. Π. 271 τοῦ 1914 ἐν «Θέμ.» ΚΕ', σελ. 568, 23 τοῦ 1912, ἐν ΚΓ', σελ. 258, ἐφ. ἌΘ. 19 τοῦ 1916 ἐν ΚΖ' σελ. 662, Ἄρ. Π. 52 τοῦ 1922 ἐν ΛΓ' σελ. 322, 200 τοῦ 1925 ἐν ΛΖ' σελ. 15, 78 τοῦ 1934, ἐν Ἐφημ. ἑλλ. νομικῶν, Α', σελ. 165.—Ἐφ' ὅσον διάταξις νεωτέρου νόμου εἶναι ἀντίθετος πρὸς προγενέστερον νόμον, ἐπέρχεται πάντως τροποποίησις τοῦ τελευταίου τούτου, ἔστω καὶ ἂν ὁ νεώτερος νόμος μνημονεύῃ ἐτέρων διατάξεων ὡς τροποποιουμένων δι' αὐτοῦ, οὐχὶ δὲ καὶ τῆς σιωπηρῶς τροποποιηθείσης: Σ.τ.Ε. 19 τοῦ 1931.

Μετὰ τὴν κατάργησιν διοικητικοῦ τινος νόμου, ἐξακολουθοῦσι νὰ διέπωνται ὑπ' αὐτοῦ

καὶ ἀπ' αὐτῆς τῆς γενέσεώς του εἰς ἑαυτὸν ἢ εἰς ὠρισμένας αὐτοῦ διατάξεις ἰσχύον περιωρισμένην κατὰ χρόνον, δυνάμει σαφοῦς χρονικῆς αὐτοῦ ρήτηρας. Τοιαύτης φύσεως εἶναι αἱ μεταβατικαὶ τῶν νόμων διατάξεις, περὶ ὧν ἐγένετο λόγος ἀνωτέρω. Ὁ χρόνος τῆς ἰσχύος αὐτῶν εἶναι ἐκ τῶν προτέρων περιωρισμένος.

β') Τῶν ὑπὸ διοικητικὸν τύπον κανόνων διοικητικοῦ δικαίου.—Οἱ τοιοῦτοι ὑπὸ διοικητικὸν τύπον ἐκδιδόμενοι νομικοὶ κανόνες ἐξακολουθοῦσιν ἐφαρμοζόμενοι ἀφ' ἧς ἰσχυσκαι, ἐπὶ χρόνον ἀπερίριστον, ὡς οἱ νόμοι, μέχρις οὗ καταργηθῶσι ρητῶς ἢ σιωπηρῶς. Ἰδίᾳ ἢ κατάργησις τοῦ νόμου, ὅστις περιεῖχε τὴν πρὸς ἐκδοσιν τῶν νομικῶν τούτων κανόνων «ἐξουσιοδότησιν», δὲν συνεπάγεται (ἐξαιρέσει τῆς περιπτώσεως τῆς ὑπάρξεως ἰδίας ἀντιθέτου διατάξεως τοῦ καταργητικοῦ νόμου) καὶ τὴν λήξιν τῆς ἰσχύος τῶν κανόνων τούτων. Ὡς πρὸς τὸ ζήτημα ἡμῶς τούτου δεῖν νὰ διαστελεῖ τις ἀπὸ τῶν κατ' ἰδίαν πάντοτε νομοθετικῆν «ἐξουσιοδότησιν» ἐκδιδομένων ὑπὲρ διοικητικὸν τύπον κυρίων καὶ αὐτοτελῶν νομικῶν κανόνων, τοὺς δευτερεύοντας νομικοὺς κανόνας, τοὺς δυνάμενους νὰ ἐκδοθῶσι καὶ ἄνευ ἰδίας «ἐξουσιοδοτήσεως» νόμου, δυνάμει τῆς γενικῆς «ἐξουσιοδοτήσεως» τοῦ ἀρθροῦ 35 § 1 τοῦ συντάγματος. Οὗτοι εἶναι ἐστερημένοι αὐτοτελοῦς ἰσχύος, ἀποσκοποῦσι δ' ὡς καὶ ἀλλαγῶ εἴρηται εἰς τὸν καθορισμὸν τοῦ τρόπου καὶ τῶν μέσων τῆς ἐκτελέσεως τῶν ἐν τινι νόμῳ περιεχομένων κυρίων νομικῶν κανόνων. Οἱ τοιοῦτοι δευτερεύοντες κανόνες δικαίου παύουσιν ἐφαρμοζόμενοι ἅμα τῇ καταργήσει τοῦ περιέχοντος τοὺς κυρίου νομικοὺς κανόνας νόμου, διὰ τὸν λόγον ὅτι, ἐκλιπόντος τοῦ νόμου τούτου, δὲν ἔχουσιν ἐφεξῆς οἱ ὡς εἴρηται κανόνες πεδῖον ἐφαρμογῆς².

Ἡ ρητὴ ἢ σιωπηρὰ κατάργησις τῶν ὑπὸ διοικητικὸν τύπον ἐκδοθέντων νομικῶν κανόνων δύναται νὰ γίνῃ εἴτε διὰ μεταγενεστέρου κανόνας ὑπὸ τὸν αὐτὸν διοικητικὸν τύπον ἐκδιδομένου³ εἴτε διὰ νόμου. Ἄν ἡμῶς ἢ ἐξουσιο-

ἐνομοι σχέσεις παραχθεῖσαι ὑπὸ τὸ κράτος του; Τοῦτο ἐξαρτᾶται ἐκ τοῦ πνεύματος τοῦ καταργητικοῦ νόμου. Ἰδίᾳ ἐπὶ φορολογικῶν νόμων γίνεται ἐνίοτε δευτὴ ἢ καταφατικὴ ἀποφίσις καὶ θεωρεῖται νόμιμος ἡ μετὰ τὴν κατάργησιν τῆς φορολογίας ἐκδοσις πράξεως βεβαιώσεως φόρου, ὅσκις τὰ στοιχεῖα τὰ βασίζοντα τὴν φορολογικὴν ἐνοχὴν ὑπῆρχον ἰσχύοντος τοῦ φορολογικοῦ νόμου: Σ.τ.Ε. 61 τοῦ 1936.

2. Πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 23 γ σμ. 13. Ἰδὲ καὶ Σ.τ.Ε. 572 τοῦ 1931.

3. Κατάργησις διατάγματος δύναται νὰ γίνῃ οὐ μόνον ρητῶς, ἀλλὰ καὶ σιωπηρῶς, διὰ τῆς ἐκδόσεως νέου τοιοῦτου ἐπὶ τοῦ αὐτοῦ ἀντικειμένου: Σ.τ.Ε. 592 τοῦ 1935. Ἡ ἀπλὴ ἐφεξῆς κατάργησις κανονιστικοῦ διατάγματος ἐνεργεῖ μόνον διὰ τὸ μέλλον. Ἡ προϋπάρξασα ἰσχύς αὐτοῦ δὲν ἀναιρεῖται. Οὕτω, τὸ καταργηθὲν διάταγμα δὲν ἀποκλείεται νὰ ἀποτελέσῃ καὶ μετέπειτα ἔκρημα διοικητικῶν ἐνεργειῶν πρὸς πραγμάτωσιν ἐνόμων σχέσεων παραχθεῖσῶν καθ' ὃν χρόνον ἴσχυε τὸ διάταγμα: Σ.τ.Ε. 572 τοῦ 1931.

Αἱ ἀτυνομικαὶ διατάξεις ἐξακολουθοῦσιν ἰσχύουσαι μέχρις οὗ καταργηθῶσι δι' ἐτέρων νομίμων διατάξεων: Ἄρ. Π. 253 τοῦ 1917, ἐν «Θέμιδι» ΚΘ', σελ. 37.

Ἡ μεταβίβασις ἐξουσιοδοτήσεως πρὸς κατάργησιν τῆς πράξεως εἶναι νόμιμος. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 89 δ. Ἐν σχέσει πρὸς τὰς διατυπώσεις («διαδικασίαν», «ουσιώδεις τύπους») τῆς ἐκδόσεως τῆς καταργητικῆς πράξεως πρβλ. κατωτ. ἐν § 87 γ γ.

δότησις», ἐπ' ἧς εἶχε βασισθῆ ἢ ὑπὸ διοικητικῶν τύπων ἐκδοσις τοῦ νομικοῦ κανόνος, εἶχε διατυπωθῆ εἰς τρόπον ὥστε νὰ μὴ δύναται νὰ γίνῃ χρῆσις αὐτῆς εἰμὴ «ἐφ' ἀπαξ», μόνον διὰ νόμου δύναται ὁ περὶ οὗ ὁ λόγος νομικὸς κανὼν νὰ καταργηθῆ. Ἡ αὐτὴ λύσις χωρεῖ ὡς αὐκίς ὁ ὑπὸ διοικητικῶν τύπων ἐκδοθεὶς νομικὸς κανὼν εἶχεν ἐν τῷ μεταξύ κυρωθῆ διὰ νόμου ⁴.

Ἀπλῆ κατάργησις διατάγματος ἐκδοθέντος πρὸς ρύθμισιν τοῦ τρόπου τῆς ἐκτελέσεως νόμου, ἀνευ ἀντικαταστάσεως αὐτοῦ δι' ἑτέρου διατάγματος, δὲν δύναται νὰ γίνῃ νομίμως ὑπὸ τῆς διοικήσεως. Τοῦτο θὰ ἀπετέλει ἀναστολήν τῆς ἰσχύος τοῦ νόμου ⁵. Διὰ τὸν αὐτὸν λόγον δὲν δύναται νὰ γίνῃ ὑπὸ τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας κατάργησις διατάγματος ὀρίσαντος κατ' ἐξουσιοδότησιν τὸν χρόνον ἐνάρξεως τῆς ἰσχύος νόμου.

§ 30. Ἡ κατὰ τόπον ἰσχὺς τῶν πηγῶν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.—

Ὡς πρὸς τὸ ζήτημα τῶν τοπικῶν ὀρίων τῆς ἰσχύος τῶν πηγῶν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, δεόν νὰ ἔχη τις πρὸ παντός ὑπ' ὄψιν τὴν ἀρχὴν ὅτι ἡ διὰ κανόνων δημοσίου δικαίου ρύθμισις ἀποτελεῖ ἐκδηλώσιν τινα τῆς ἀσκήσεως τῆς κρατικῆς ἐν γένει ἐξουσίας καὶ ὅτι κατὰ χώρον ἡ ἀσκήσις τῆς ἐξουσίας ταύτης συμπίπτει πρὸς τὴν ἑκτασιν τῆς ἐπικρατείας, ἐνεργεῖ δ' ἐφ' ὅλων τῶν ἐντεῦθεν τῶν συνόρων προσώπων, ἀσχέτως πρὸς τὴν ἰθαγένειαν αὐτῶν. Ὁ κανὼν εἶναι, κατ' ἀκολουθίαν, ὅτι τὸ διοικητικὸν δίκαιον διέπει τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὴν λειτουργίαν τῶν ἐν τῇ ἐπικρατείᾳ διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν καὶ τὰς ἐνεργείας εἰς τὰς ὁποίας προβαίνουν αἱ ὑπηρεσίαι αὗται ἔναντι πάντων τῶν ἐν τῇ χώρᾳ προσώπων, ἀνεξαρτήτως ὑπηκόοτητος. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, οἱ φορολογικοὶ νόμοι, οἱ οἰκοδομικοὶ κανονισμοὶ—νομοθετικαὶ κατ' οὐσίαν πράξεις ἐπὶ τῇ βάσει «ἐξουσιοδοτήσεων» νόμων ἐκδιδόμεναι—ἢ θέσπισις διοικητικῶν ἀδειῶν ὡς ἀπαραιτήτων πρὸς ἀσκήσιν ὀρισμένων ἐπαγγελμάτων καὶ οἱ λοιποὶ ἐπὶ ἄλλων ἀντικειμένων διοικητικοὶ νόμοι διέπουν κατ' ἀρχὴν οὐ μόνους τοὺς Ἕλληνας, ἀλλὰ καὶ τοὺς ἐν τῇ χώρᾳ ἀλλοδαπούς.

Αἱ ἀξιόλογοι τῇ ἀληθείᾳ τοῦ ρηθέντος κανόνος ἐξαίρεσις δὲν εἶναι δυνατόν νὰ ἐρευνηθῶσιν ἐν τῇ ἀνὰ χεῖρας πραγματείᾳ. Αὗται ἀνάγονται εἰς ἰδιὸν τινα κλάδον τοῦ ἐν εὐρείᾳ ἐννοίᾳ ἰδιωτικοῦ διεθνοῦς δικαίου, εἰς τὸ καλούμενον διοικητικὸν διεθνὲς δίκαιον ¹. Ὁ κλάδος οὗτος τοῦ δημοσίου δικαίου εἶναι

4. Ἄρ. Π. 149 τοῦ 1925 ἐν «Θέμ.» ΛΣ', σελ. 673. Πρβλ. καὶ σελ. 210-11. Αἱ Ἄρ. Π. 11 καὶ 298 τοῦ 1925, αὐτόθι, ΛΣ' σελ. 211 καὶ ΛΖ' σελ. 66, κατ' ἄς, ὡς αὐκίς ἢ διὰ νόμου κώρωσις ἐγένετο ἐπὶ τῷ σκοπῷ νομιμοποιήσεως διατάγματος πάσχοντος νομικῶν ἐλλείψεων, ἐπιτρέπεται ἢ δι' ἀπλοῦ διατάγματος κατάργησις τοῦ κυρωθέντος διατάγματος, παραγνωρίζουσι τὴν ὑπὸ ἑποψίν τύπου διάκρισιν τῶν κρατικῶν πράξεων καὶ τὰς συνεπείας τῆς ὑπὸ τῆς «νομοθετικῆς ἐξουσίας» κώρωσεως τῶν διοικητικῶν πράξεων, ἦτις μεταγίγει ταύτας εἰς ἑδάφος ἀποκεκλεισμένον εἰς τὴν διοίκησιν, ἀσχέτως τοῦ λόγου δι' ὃν αὐτὴ ἐλαβε χώραν.

5. Σ.τ.Ε. 40 τοῦ 1929.

1. Πρβλ. τὴν ἐν Γ. Στρέιτ-Π. Βάλληνδα, Ἰδιωτ. διεθν. δίκ., τόμ. α', σελ. 27, σημ. 33, σελ. 28, σημ. 34, 35, πλουσίαν—ἰδίᾳ ἀλλοδαπὴν—βιβλιογραφίαν. Ὡσαύτως, τὸ ἄρθρον τοῦ Γ. Στρέιτ, Διεθνὲς διοικ. δίκ., ἐν Μεγ. ἑλλ. Ἐγκυκλοπαίδειᾳ, Θ' 1929, σελ. 324. Ἐκ τῶν ἐπὶ

ὁ ρυθμίζων διὰ τῶν νομικῶν αὐτοῦ κανόνων τὸ μέτρον καθ' ὃ οἱ ἐν τινι χώρᾳ ἀλλοδαποὶ διέπονται ὑπὸ τῶν διοικητικῶν τῆς χώρας ταύτης νόμων. Ὑπάρχουσι, τφόντι, ἱκαναὶ περιπτώσεις καθ' ἃς οἱ ξένοι ὑπήκοοι—καίπερ ἐν τῇ ἐπικρατείᾳ διαμένοντες—εἰσὶν ἀπηλλαγμένοι τῶν ὑποχρεώσεων ἄστινας ἢ παρ' ἡμῖν διοικητικῆ νομοθεσίᾳ ἐπιβάλλει εἰς τοὺς ἰδιώτας, πρὸς δὲ καὶ περιπτώσεις καθ' ἃς ἀντιστρόφως οἱ ἀλλοδαποὶ εἰσὶν ἐστερημένοι ὀρισμένων ἐκ τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας δικαιωμάτων, ὧν ἀπολαύουσι μόνον οἱ ἔλληες. Μεταξὺ τῶν πρώτων συγκαταλέγονται φέρ' εἰπεῖν αἱ στρατολογικαὶ ὑποχρεώσεις², φορολογικαὶ τινες ὑποχρεώσεις³ κτλ. Εἰς τὰς τελευταίας, ἀντιθέτως, περιλαμβάνονται μεταξὺ ἄλλων κωλύματά τινα ἀσκήσεως λειτουργημάτων ἢ ἐπαγγελμάτων. Οὕτω π.χ. ἡ κατάληψις δημοσίων λειτουργημάτων παρ' ἀλλοδαπῶν μόνον κατ' ἐξάρεσιν εἶναι ἐπιτετραμμένη, δυνάμει εἰδικῶν διατάξεων νόμων⁴. Ἡ ἐκδοσις ἐφημερίδων ἔχει ἀπαγορευθῆ εἰς τοὺς ἀλλοδαπούς⁵. Ἄδεια πρὸς ἴδρυσιν ξένων ἰδιωτικῶν ἐκπαιδευτηρίων ἐν Ἑλλάδι μόνον διὰ νόμου δύναται νὰ δοθῇ⁶. Καὶ ἄλλων δ' ἰδιωτικῶν ἐπαγγελμάτων ἢ ἀσκήσεως εἶναι εἰς τοὺς ἀλλοδαπούς ἀποκλεισμένη⁷.

Ἄφ' ἐτέρου, ἀσχέτως ἤδη πρὸς τὸν κύκλον τοῦ διοικητικοῦ διεθνοῦς δικαίου, περίπτωσιν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν, αἵτινες, καίπερ ἐν τῇ ἀλλοδαπῇ ἐδρεύουσαι, ἀνήκουσιν αὐτόχρημα εἰς τὴν κρατικὴν διοικητικὴν ἡμῶν ὄργανωσιν, διεπόμεναι, ὡς εἰκόσ, ὡς πρὸς τὴν σύνθεσιν καὶ τὴν ἐνέργειαν αὐτῶν ὑπὸ τῶν κανόνων τοῦ παρ' ἡμῖν διοικητικοῦ δικαίου, ἀποτελοῦσιν αἱ ἐν τῇ ξένῃ διπλωματικαὶ καὶ προξενικαὶ ἐλληνικαὶ ὑπηρεσίαι. Ἡ ἐκτὸς τῶν ὁρίων τῆς ἐπικρατείας δρᾶσις αὐτῶν ὀφείλεται εἰς τὴν ἰδιάζουσαν ἀποστολὴν τῶν διοικητικῶν τούτων ὑπηρεσιῶν.

Ἐπὶ τὴν ἐποψιν τοῦ ἐσωτερικοῦ ἀποκλειστικῶς δημοσίου δικαίου, δέον ἐν πρώτοις νὰ σημειωθῇ ὅτι ὁ κανὼν τῆς καθ' ὕλην τὴν ἑκτασιν τῆς ἐπικρατείας ἰσχύος τῶν πηγῶν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου εἶναι δεκτικὸς ἐκατέρως τῶν οὐσιαστικῶν τούτων ἐξαιρέσεων: Ὅσάκις ἡ ἐκδοῦσα τὸν νομικὸν κανόνα κρατικὴ ἀρχὴ κέχρηται κατὰ τόπον ἀρμοδιότητα ἐκτεινομένη καθ' ἅπασαν τὴν ἐπικράτειαν, μόνον εἰς σαφῆ ἐν τῷ κανόνι περιορισμὸν ἢ εἰς τὸ εἶδος τοῦ ἀντι-

τοῦ κλάδου τούτου πραγματειῶν ἰδὲ P. Négulesco, Principes du droit intern. adm. (ἐν «Académie de droit intern.» Recueil des cours, τόμ. 51, Παρίσι. 1935, I, σελ. 583-690), πρὸ παντὸς δὲ τὸ πολῦτομον ἔργον τοῦ Neumeyer, Internationales VerwR.

2. Ἄρθρ. 1 καὶ 4 τοῦ ν.μ.θ. διατ. τῆς 12 Αὐγούστου 1927 «περὶ στρατολογίας τοῦ κατὰ γῆν στρατοῦ» (κωδικοπ. διάτ. τῆς 28 Φεβρουαρίου 1930).

3. Πρβλ. κωδικ. διάτ. τῆς 10 Σεπτεμβρίου 1929 «περὶ κώδικος φορολογίας καθαρῶν προσόδων» ἄρθρ. 9, § 4, ἐδ. γ'. Ἰδὲ καὶ Σ. Σεφεριάδου, Μαθήματα διεθν. δημ. δικ., τόμ. α', 1925, σελ. 497, 515.

4. Ἄρθρ. 3 τοῦ συντάγματος.

5. Πρβλ. ἄρθρ. 4 τοῦ νόμ. 1093 τοῦ 1938 [68] «περὶ δημοσιογραφικῶν ὀργανώσεων».

* Ἀνάλογος διάταξις περιέχεται καὶ ἐν ἄρθρῳ 14 § 5 τοῦ συντάγματος.

6. Ἄρθρ. 1 § 3 τοῦ νόμου 4862 τοῦ 1931 [2].

7. Τοῦ ἱατρικοῦ φέρ' εἰπεῖν ἐπαγγέλματος (νόμ. 4433 τοῦ 1929) καὶ ἄλλων.

κειμένου αὐτοῦ⁸ εἶναι δυνατὸν νὰ ὑφείλεται περιορισμένη τις κατὰ τόπον ἰσχὺς τοῦ κανόνος. Τούναντιον, ὡσάκις ἡ ἐκδοῦσα τὸν νομικὸν κανόνα διοικητικὴ ἀρχὴ κέκτηται περιορισμένην κατὰ τόπον ἀρμοδιότητα, ἡ οὐσιαστικὴ ἰσχὺς τοῦ κατ' ἐξουσιοδότησιν νόμου ἐκδοθέντος ὑπ' αὐτῆς κανόνος δικαίου, καθ' ὅ ἄλλως τε καὶ πᾶσα ἐνέργεια τῆς ὡς εἴρηται ἀρχῆς, δὲν εἶναι δυνατὸν νὰ ὑπερβῇ τὰ ὅρια τῆς διοικητικῆς περιφέρειας, ἐντὸς τῶν ὁποίων ἐκτείνεται ἡ ἀρμοδιότης αὐτῆς⁹. Τέλος, δὲν ἀποκλείεται νὰ συντρέχωσιν ἐν τινι περιπτώσει ἀμφοτέρωι οἱ ἐκτεθέντες λόγοι τοῦ κατὰ τόπον περιορισμοῦ τῆς ἰσχύος κειμένου τινὸς περιέχοντος κανόνας διοικητικοῦ δικαίου. Τοιοῦτός τις διττὸς περιορισμὸς ὑφίσταται ὡσάκις φέρ' εἰπεῖν ἐκδοθῆ ὑπὸ τοῦ νομάρχου νομοθετικὴ διάταξις ἐπὶ ἀστυνομικοῦ ἀντικειμένου, ἰσχύουσα, δυνάμει ρητῆς ἐν αὐτῇ ἐπιφυλάξεως, ἐπὶ τινος μόνον τμήματος τοῦ οἰκείου νομοῦ¹⁰.

III

H ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

§ 31. Ἐννοιολογικὴ σχέσις τῆς θεωρίας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου πρὸς τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην.—Τὸ διοικητικὸν δίκαιον ἐχαρακτήρισθη ἐν τοῖς πρόσθεν ὡς συγκρότημα νομικῶν ἐφ' ὠρισμένων ἀντικειμένων κανόνων, τοὺς ὁποίους θέτει ἡ κρατικὴ ἐξουσία. Ἡ ἐπιστήμη τοῦ διοικητικοῦ δικαίου εἶναι ἡ συστηματικὴ ἔρευνα τῶν κανόνων τούτων, εἰς τὴν ὁποίαν προβαίνουν οἱ θεωρητικοί. Συνάγει αὕτη γενικὰς ἐπιστημονικὰς ἀρχὰς ἐκ τῶν ὡς εἴρηται τεθεσπισμένων κανόνων δικαίου, ἐπικουρουμένη ὑπὸ τῆς διοικητικῆς πρακτικῆς καὶ ὑπὸ τῆς νομολογίας τῶν δικαστηρίων, ὑπὸ τῆς ἐν εὐρείᾳ δηλαδὴ ἔννοια ἐφαρμογῆς τῶν ρηθέντων κανόνων ὑπὸ τε τῆς διοικήσεως καὶ ὑπὸ τοῦ δικαστοῦ, τὰς δὲ συναχθείσας ἀρχὰς ταξινομεῖ καὶ ἐκθέτει κατὰ σύστημα. Τῶν πορισμάτων τῆς ἐρεύνης ταύτης γίνονται χρῆσις οὐ μόνον πρὸς θεωρητικὴν τοῦ κειμένου δικαίου διδασκαλίαν, ἀλλὰ καὶ πρὸς περαιτέρω

8. Ὡς φέρ' εἰπεῖν προκειμένου περὶ διαταγμάτων ἐπιβαλλόντων λιμενικὴν φορολογίαν ὑπὲρ ὠρισμένου λιμενικοῦ ταμείου, συνωδὰ τῷ ἄρθρῳ 8 τοῦ ν.μ. διατ. τῆς 4 Ἰουλίου 1923 «περὶ λιμένων καὶ λιμενικῶν ταμείων», ἢ περὶ ὑποργικῶν ἀποφάσεων κηρυσσοῦσων προσβεβλημένων ὑπὸ ἀρouraίων ἢ ἀκριδίων ὠρισμένον νομόν, συνωδὰ τῷ ἄρθρῳ 10 τοῦ νόμ. 512 τοῦ 1914.

9. Οὕτω π.χ. οἱ κατὰ νομοθετικὴν «ἐξουσιοδότησιν» ἐκδιδόμενοι ὑπὸ τῶν νομαρχῶν κανόνες διοικητικοῦ δικαίου ἰσχύουσι μόνον ἐντὸς τῆς περιφέρειας τοῦ νομοῦ. Αἱ ὑπὸ ἀστυνομικῶν ἀρχῶν ἐκδιδόμεναι ἀστυνομικαὶ νομοθετικαὶ διατάξεις ἰσχύουσι μόνον ἐντὸς τῆς περιφέρειας τῶν ὡς εἴρηται ἀρχῶν. Αἱ κατ' ἐξουσιοδότησιν νόμου ἐκδιδόμεναι πράξεις δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν συμβουλίων, αἱ ἔχουσαι οὐσιαστικὸν περιεχόμενον νομοθετικόν, π.χ. φορολογικοῦ ἢ ἄλλου οἰουδήποτε ἀντικειμένου, δὲν δύνανται νὰ ἰσχύωσιν εἰμὴ ἐν τῇ περιφερείᾳ τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος.

10. Τοῦθ' ὅπερ προβλέπεται καὶ εἰδικῶς ὑπὸ τῆς οικείας «ἐξουσιοδοτικῆς» διατάξεως τοῦ ἄρθρου 11 § 2 τοῦ ἀναγκ. νόμου 1179 τοῦ 1938 [154].

καθοδήγησιν τοῦ ἐφαρμοστοῦ αὐτοῦ—εἴτε διοικητικοῦ ὑπαλλήλου εἴτε δικαστοῦ—ἐν σχέσει πρὸς τὴν διάγνωσιν τοῦ συννόμου τῆς ἐνεργείας τῆς διοικήσεως ἐν ἐκάστη συγκεκριμένῃ περιπτώσει.

Τὸ διοικητικὸν δίκαιον ἀποτελεῖ κλάδον τοῦ ἐν γένει δικαίου. Ἡ θεωρία τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ἡστικὸς ἀντικείμενον ἐρεύνης τυγχάνει τὸ διοικητικὸν δίκαιον, ἀποτελεῖ κλάδον τῆς νομικῆς ἐπιστήμης. Ἡ θεωρία τοῦ δημοσίου ἐν γένει δικαίου, καίπερ κατὰ τὴν κρατοῦσαν ἐκδοχὴν περιλαμβανομένη μετὰξὺ τῶν λεγομένων ἐν εὐρείᾳ ἐννοίᾳ πολιτικῶν ἐπιστημῶν¹, διακρίνεται κατὰ τοῦτο ἀπὸ τῶν λοιπῶν πολιτικῶν ἐπιστημῶν, τῶν ἐν στενῇ ἐννοίᾳ—τῆς γενικῆς πολιτειολογίας ἢ πολιτικῆς φιλοσοφίας, τῆς κοινωνιολογίας, τῆς δημοσίας καὶ τῆς κοινωνικῆς οἰκονομικῆς κλπ.—ὅτι περιορίζει τὴν ἐρευναν αὐτῆς εἰς τοὺς ἰσχύοντας κανόνας δικαίου—εἴτε τοὺς ἐν ὠρισμένη χώρᾳ καὶ κατὰ δεδομένον χρόνον ἰσχύοντας εἴτε ἐν ὅψει, ἐν τινι μέτρῳ, τῆς ἱστορικῆς τῶν ρηθέντων θετῶν κανόνων ἐξελίξεως καὶ τοῦ συγκριτικοῦ κειμένου δικαίου²—χωρὶς νὰ ἐκτείνεται εἰς εὐρυτέρας ἀπόψεις συναφεῖς πρὸς τὴν γένεσιν καὶ τοὺς σκοποὺς τῆς δράσεως τοῦ κράτους, πρὸς τὴν δικαιολόγησιν τῆς ὑποστάσεως αὐτοῦ καὶ πρὸς τὰς ἐνδεδειγμένας αὐτοῦ κατευθύνσεις, πρὸς τὴν ἀξιολόγησιν τῶν κειμένων θεσμῶν κλπ., αἵτινες χαρακτηρίζουσι τὰς ἄλλας πολιτικὰς ἐπιστήμας. Ἐν ἄλλοις λόγοις, ἐνῶ ἡ θεωρία τοῦ δημοσίου δικαίου ἔχει τὸς ἀντικείμενον τῆς ἐρεύνης αὐτῆς τὴν κρατικὴν ἐξουσίαν ἐν ᾧ μέτρῳ αὐτὴ ἐκδηλοῦται ἐν τῷ πλαίσίῳ τῶν τεταγμένων νομικῶν αὐτοπεριορισμῶν, τούναντίον ἡ πολιτειολογία, ἡ πολιτικὴ φιλοσοφία, ἐρευνᾷ τὴν δημοσίαν ἐξουσίαν οὐχὶ ὑπὸ νομικὴν ἀποκλειστικῶς ἔποψιν, ἀλλὰ καὶ ὡς ἱστορικὸν καὶ κοινωνικὸν γεγονός.

Κατὰ τὸν αὐτὸν λόγον, καὶ ἡ θεωρία τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ὁ εἰδικώτερος οὗτος κλάδος τῆς ἐπιστήμης τοῦ δημοσίου δικαίου, ἔχει ἀντικείμενον διάφορον τοῦ τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης, τοῦ εἰδικωτέρου τούτου κλάδου τῶν πολιτικῶν ἐπιστημῶν. Ἡ θεωρία τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐξετάζει τί κεῖται τεθεσπισμένον ἐν σχέσει πρὸς τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὴν δράσιν τῆς ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως, ἐνίοτε δὲ προβαίνει, ἐν τινι μέτρῳ, καὶ εἰς ἱστορικὴν ἀνασκόπησιν τῶν ἄλλοτε ἰσχυόντων συναφῶν θεσμῶν. Ἀπέχει ὅμως κρίσεων περὶ τῆς ἀξίας τῶν κειμένων θεσμῶν, οὐδ' ἐκτίθησιν ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἀπόψεις *de lege ferenda*. Τούναντίον, ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη ἐξετάζει τὴν ἐνεργεῖαν τῆς

1. Πρὸς G. Jellinek, *Allg. Staatsl.*, 1929, σελ. 6, H. Sacher, *Staatswissenschaften*; ἐν τῷ ὑπ' αὐτοῦ τούτου ἐκδοθέντι *Staatslexikon*, τόμ. ε', ἐκδ. 5η, 1932. Ἐκ τῶν ἐδικῶν περὶ πολιτικῶν ἐπιστημῶν συγγραμμάτων πρὸς G. Georg v. Mayr, *Begriff und Gliederung der Staatswissenschaften*, 4η ἐκδ., 1921.

2. Οἱ ἡμεδαποὶ ἰδίᾳ συγγραφεῖς τοῦ δημοσίου δικαίου ἀσμένως καὶ ἐν ἐκτάσει ἀσγροῦνται μετὰ τὴν μελέτην τοῦ συγκριτικοῦ δικαίου ἐν παντὶ σχεδὸν θέματι. Τοῦτο ἐν Al. Demertzis, *Die Wissenschaft des Staats- und VerwR. in Griechenland*, Λειψία, 1928, σελ. 8, 9, ἀποδίδεται ἑλλογῶς εἰς τὸ γεγονός ὅτι πολλοὶ τῶν ἐν Ἑλλάδι θεσμῶν τοῦ δημοσίου δικαίου ἔχουσι ληφθῆ ἐξ ἀλλοδαπῶν νομοθεσιῶν.

δημοσίας διοικήσεως οὐχὶ ἰδίᾳ ἀπὸ νομικῆς ἀπόψεως, ἀπὸ τῆς πλευρᾶς τοῦ συννόμου αὐτῆς, ἀλλὰ κυρίως ἐν σχέσει πρὸς τὸν χαρακτῆρα αὐτῆς ὡς κοινωνικοῦ καὶ ἱστορικοῦ φαινομένου. Κατὰ ταῦτα, ἐρευνᾷ αὐτὴ τοὺς κοινωνικοὺς σκοποὺς τῆς δράσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως, τὸν λόγον ὑπάρξεως καὶ τὸ μέτρον τῆς κοινωνικῆς ὠφελιμότητος τῶν ἐν γένει θεσμῶν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, πρὸς τοῦτοις δ' εἰδικώτερον τὴν κοινωνικὴν σκοπιμότητα ἐκάστου τῶν ἰσχυρότων θεσμῶν καὶ τὰς ἐνδεδειγμένας διοικητικὰς μεταρρυθμίσεις³.

§ 32. Έννοια τῆς διοικητικῆς πολιτικῆς.—Συναφῆς πρὸς τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην, κατὰ τὸν αὐτὸν δ' ὡς αὕτη λόγον διακριτέα ἀπὸ τῆς θεωρίας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, εἶναι ἡ ἐννοια τῆς διοικητικῆς πολιτικῆς¹, τοῦ κλάδου τούτου τῆς πολιτικῆς τοῦ ἔχοντος ὡς ἀντικείμενον ἀπόψεις σκοπιμότητος σχετιζομένης πρὸς τὴν διοίκησιν τοῦ κράτους². Ὡς ἡ ὅλη πολιτικὴ, οὕτω καὶ ἡ διοικητικὴ πολιτικὴ τυγχάνει ἐπιστήμη τε καὶ τέχνη, θεωρία τε καὶ πράξις συνάμα. Δι' ὃ καὶ ἡ ἐπιτυχὴς ἀσκήσις αὐτῆς προϋποθέτει καὶ θεωρητικὴν κατάρτισιν καὶ πείραν καὶ ἔμφυτον ἰκανότητα³.

Ἡ διοικητικὴ πολιτικὴ, στενῶς συνδεομένη μετὰ τῆς ἐπὶ τῶν θεμάτων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου νομοθετικῆς πολιτικῆς, ἐγκεῖται εἰδικώτερον εἰς τὴν ἐκάστοτε λαμβανομένην θέσιν τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν ἐναντὶ τῶν ἀναφουομένων ἐν τῇ διοικητικῇ πρα-

3. Πρβλ. ἀντὶ παντὸς ἄλλου, ἐκ τῶν γερμανῶν συγγραφέων, Lorenz v. Stein, Die Verwaltungslehre, 8 τεύχη, 1866 ἐπ. Νεωτέρους, οὐχὶ ὅμως ἐφαμιλλους, ἀναφέρει ὁ W. Jellinek, VerwR., ἐκδ. 2α, 1929, σελ. 94. Οὗτος αὐτόθι, σελ. 93, δέχεται τὴν εὐρεΐαν ἐννοια τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης, ἣν εἶτα ὑποδικαίρει εἰς τὴν ἐν στενῇ ἐνοια διοικητικὴν ἐπιστήμην, εἰς τὴν διοικητικὴν πολιτικὴν καὶ εἰς τὴν θεωρίαν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, καθ' ἃ ἀκριβῶς ἡ γενικωτέρα ἐπιστημονικὴ ἐννοια, ἡ ἐν εὐρείᾳ σημασίᾳ πολιτικὴ ἐπιστήμη, νοεῖται ὡς περιέχουσα ἐν ἑαυτῇ, πλὴν τῶν ἐν στενῇ σημασίᾳ πολιτικῶν ἐπιστημῶν, καὶ τὴν ἐπιστήμην τοῦ δικαίου. Ἐν τῷ κειμένῳ ποιούμεθα λόγον περὶ τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης ὑπὸ τὴν στενήν πάντοτε σημασίαν τοῦ ὅρου.—Ἰδὲ ὡσαύτως Ad. Sonnenschein, Verwaltungslehre, ἐν H. Sacher, Staatslexikon, τόμ. ε', ἐκδ. 5η, 1932, ὅστις ὅμως, ὑπὸ τὴν προφανῆ ἐπίδρασιν τῶν ἀρχῶν τῆς κελσενικῆς πολιτειολογίας—Ἰδία τοῦ Adolf Merkl, Allgemeines VerwR., 1927—συγγέει, ὡς μὴ ἔδει, τὰς ἐνοιας τῆς θεωρίας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου καὶ τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης, φρονῶν ὅτι ἡ διοίκησις δὲν δύναται νὰ νοηθῇ εἰμὴ ἀπὸ πλευρᾶς νομικῆς, καὶ ὑποστηρίζει ὅτι κέργον τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης εἶναι νὰ καταστήσῃ τὴν ἐπιστημονικὴν ἔρευναν τῆς διοικήσεως ἀντικείμενον τῆς νομικῆς ἐπιστήμης.—Ἐκ τῶν ἰταλῶν πρβλ. Ἰδία E. Presutti, Principii fondamentali di scienza dell'amministrazione, ἐκδ. 2α, 1910, V. Vuoli, Il carattere etico-giuridico della scienza dell'amministrazione, 1923, (Roma), τοῦ αὐτοῦ, Prolegomeni alla scienza dell'amministrazione, 1924, (Milano).

Τὴν διάκρισιν μεταξὺ τῆς θεωρίας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου καὶ τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης ἐξετάζουσι, μεταξὺ τῶν ἄλλων συγγραφέων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, καὶ οἱ Herrnit, Grundlehren, σελ. 16-17, Santi Romano, Corso di dir. amm., 1932, § 2, σελ. 15 ἐπ., Orlando, Principii di dir. amm., 1925, σελ. 17 ἐπ. κλπ.

1. Πρβλ. Georg v. Mayr, Verwaltungspolitik und Statistik, ἐν G. Anschütz κλπ. Handbuch der Politik, τόμ. α', ἐκδ. 3η, 1920, σελ. 22-27 καὶ τὴν αὐτόθι ἀναφερομένην γερμανικὴν βιβλιογραφίαν.

2. Ἐκ τῶν νεωτέρων γενικῶν ἔργων ἐν Γαλλίᾳ πρβλ. G. Burdeau, Traité de science politique, 6 τόμοι, 1949 ἐπ.

3. Ἰδὲ καὶ τὰ ἄρθρα τῶν R. Piloty, Politik als Wissenschaft καὶ I. Oncken, Politik als Kunst ἐν α' τόμῳ τοῦ ἐν σημ. 1 Handbuch τοῦ Anschütz.

κτικῆ ζήτημάτων ἐπὶ τῶν καθ' ἕκαστον κλάδων τῆς δημοσίας δράσεως. Ἐντὸς τῶν νομικῶν ὁρίων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ἐντὸς δηλαδὴ τοῦ πλαισίου τῆς ἀρχῆς τῆς νομιμότητος, ἥτις διέπει τὴν ἐνέργειαν τῆς διοικήσεως καθ' ἅπασαν τὴν ἑκτασιν αὐτῆς, ἡ διοικητικὴ πολιτικὴ κατευθύνει πρὸς περαιτέρω κατὰ σκοπιμότητα δρᾶσιν τὸν ὅλον ὀργανισμόν τῆς διοικήσεως.

Ἡ διοικητικὴ πολιτικὴ δὲν ἀποκλείεται νὰ ἀσκήται καὶ ἐπὶ θεμάτων δεσμευμένης ἐνεργείας τῆς δημοσίας διοικήσεως. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, ἐν τῷ ἀντικειμένῳ τῆς βεβαιώσεως καὶ τῆς εἰσπράξεως τῶν φόρων, ἔθνα οἱ νομικοὶ κανόνες τοῦ φορολογικοῦ δικαίου καὶ τῆς νομοθεσίας περὶ εἰσπράξεως δημοσίων ἐσόδων προκαθορίζουσιν ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἐπακριβῶς ἐν ἐκάστη εἰδικῇ περιπτώσει τὴν ἑκτασιν τῶν δικαιωμάτων τῆς κρατικῆς ἐξουσίας, ἡ ἱκανοποιητικὴ τῶν φόρων ἀπόδοσις ἐξαρτᾶται κατὰ πολὺ ἐκ τοῦ εὐστόχου τῆς ἐνεργείας τῶν ἀρμοδίων οικονομικῶν ὑπαλλήλων, ἐξ ἐφηρμοσμένων δηλαδὴ κατευθύνσεων ὠριμένης διοικητικῆς πολιτικῆς. Ἰδίᾳ ὅμως ἡ διοικητικὴ πολιτικὴ ἔχει ἐκτεταμένον πεδῖον ἐφαρμογῆς κατὰ διακριτικὴν εὐχέρειαν. Ἡ νομοθεσία ἐπαφίεται π. χ. ἐν τῷ θέματι τῆς χορηγήσεως ἀδειῶν ἱδρύσεως καὶ λειτουργίας νέων βιομηχανικῶν ἐργαστασίων εἰς τὴν κρίσιν τοῦ ὑπουργείου τῆς βιομηχανίας⁴ ἢ τῶν νομαρχῶν⁵. Ἡ μετ' ἐλευθερίοτητος ἢ τούναντίον μετὰ φειδοῦς χορήγησις ἀδειῶν λειτουργίας νέων βιομηχανιῶν εἶναι ζήτημα διοικητικῆς πολιτικῆς. Μυρῖοι συντελεστοὶ ὑποκειμενικῆς κρίσεως ὠθοῦσι τὴν διοίκησιν πρὸς ταύτην ἢ ἐκείνην τὴν κατεύθυνσιν—ἡ ἐλευθερία τῆς ἐργασίας καὶ ἡ ἐπίτευξις χαμηλῶν τιμῶν πωλήσεως τῶν προϊόντων ἢ ἀντιθέτως ἡ προστασία τῶν ἡδῆ ἐν λειτουργίᾳ ὁμοειδῶν ἐργαστασίων, οἱ ἐκ τοῦ ἀμέτρου συναγωνισμοῦ κίνδυνοι τῆς ἔθνικης οἰκονομίας κλπ. Ὡσαύτως, φέρ' εἰπεῖν, οἱ κείμενοι νόμοι ἐπαφένται ὡς πρὸς τὸ θέμα τῆς πληρώσεως τῶν ὑπουργείων τῶν θρησκευμάτων καὶ τῆς παιδείας. Ἡ πλήρωσις μέτρηται εὐχέρειαν τοῦ ὑπουργείου τῶν θρησκευμάτων καὶ τῆς παιδείας. Ἡ πλήρωσις μετρητοῦ, μικροῦ ἢ μεγάλου, τῶν κενῶν τούτων δημοσιούπαλληλικῶν θέσεων, ἢ καὶ τῆς ὁλότητος αὐτῶν, εἶναι ζήτημα διοικητικῆς πολιτικῆς. Ἡ ἀντοχὴ τοῦ κρατικοῦ προϋπολογισμοῦ, ἡ καταπολέμησις τοῦ ἀναλφαβητισμοῦ, ἡ διάδοσις τῆς παιδείας, λόγοι ἔθνικοὶ καὶ ἄλλο ποικίλα στοιχεῖα κρίσεως κατευθύνουσι καὶ ἐν προκειμένῳ τὸ ἔργον τῆς διοικήσεως.

Ἡ διοικητικὴ πολιτικὴ διακρίνεται κατὰ κλάδους τῆς διοικήσεως: εἰς ἐξωτερικὴν πολιτικὴν, εἰς οικονομικὴν πολιτικὴν, εἰς πολιτικὴν ἔθνικης ἀμύνης, εἰς ἐσωτερικὴν πολιτικὴν—καὶ εἰδικώτερον εἰς ἀγροτικὴν, ἐκπαιδευτικὴν, φορολογικὴν, δημοσιονομικὴν πολιτικὴν κλπ. Εἶναι δ' ἑνιαία ἡ πολιτικὴ ἐπιτετραμμένον ἵνα αἱ κατὰ τόπους διοικητικαὶ ἀρχαὶ κητικῆς ἐνεργείας. Δὲν εἶναι δηλαδὴ ἐπιτετραμμένον ἵνα αἱ κατὰ τόπους διοικητικαὶ ἀρχαὶ ἀκολουθῶσιν ἐν τούτῳ ἰδίᾳ ἐκάστη κατευθύνσεις. Ἡ ἐνότης τῶν κατευθύνσεων ἐπιτυγχάνεται διὰ τοῦ ὑπὸ τῶν ἐν τῷ κέντρῳ διοικητικῶν ἀρχῶν ἀσκουμένου προληπτικοῦ ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῆς δράσεως τῶν καθ' ἅπασαν τὴν ἐπικράτειαν κατεστημένων ὀργανῶν κλάδου τινὸς τῆς δημοσίας διοικήσεως, ἰδίᾳ εἰς τὴν ὑπὸ τοῦ οἴκειου ὑπουργείου ἀπευθυνόμενων γενικῶν ὀδηγιῶν καὶ καθοδηγητικῶν ἐγκυκλίων πρὸς τὰς ἀρχὰς τὰς κατὰ τόπους ἐμπεισιστευμένας τὴν ἀποφασιστικὴν ἀρμοδιότητα ἐφ' ὠρισμένου τινὸς θέματος διοικητικῆς ἐνεργείας.

Σημαίνουσιν συμβολὴν εἰς τὴν προαγωγὴν τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης, καὶ εἰδικώτερον τῆς διοικητικῆς πολιτικῆς, παρέχει, πλὴν τῶν ἄλλων πολιτικῶν ἐπιστημῶν, καὶ ἡ στατιστικὴ. Μάλιστα δ' ἴδιος τῆς τελευταίας ταύτης κλάδος, ἡ λεγομένη «διοικητικὴ

4. Πρβλ. νόμ. τῆς 3 Ἰουν. 1935 «περὶ ἱδρύσ. καὶ ἐπεκτ. βιομηχανιῶν». Σ.τ.Ε. 881 ἕως 884, 963, 1063, 1105 τοῦ 1936, 213 τοῦ 1938 καὶ ἐφεξῆς παγίως.

5. Ἄρθρ. 45 § 2 τοῦ ν. 1179 τοῦ 1938 [154], ἄρθρ. 1 τοῦ ἀν. νόμ. 1489 τοῦ 1950, κυρωθέντος διὰ τοῦ ν. 1673 τοῦ 1951 [52].

στατιστικῆ»⁶, παρέχει τὰ δεδομένα, ἐξ ὧν καθίσταται δυνατόν νὰ ἐλεγχθῆ ἡ ἀξία τῶν καθ' ἕκαστα ἐν τῇ διοικητικῇ δράσει κατευθύνσεων, ὧν τινων προηγήθη ἡ ἐφαρμογή. Δυνατόν ἄρα εἶπαι ὅτι ἡ διοικητικὴ στατιστικὴ ἀποτελεῖ τὴν λυδίαν λίθον τῶν ἐκδοχῶν καὶ τῶν τηρηθεισῶν γραμμῶν τῆς διοικητικῆς πολιτικῆς.

§ 33. Ἐπίδρασις τῶν νομικῶν ἐνοιῶν τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου ἐπὶ τῆς ἐρεύνης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.—Ὡς νεωτέρα τῆς ἐπιστήμης τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου, ἡ θεωρητικὴ ἐρευνα τοῦ δημοσίου δικαίου πολλὰ ἠρύσθη ἐξ ἐκείνης. Οἱ θεωρητικοὶ ἀποβλέπουσιν ἐν γένει πρὸς τὴν ἐρμηνείαν τοῦ ἀστικοῦ δικαίου ὡς πρὸς βασικὸν κλάδον τῆς νομικῆς ἐπιστήμης, λόγῳ τῆς πλήρους νῦν ἀναπτύξεως, τῆς ὁποίας ἔχει ὁ κλάδος οὗτος τύχει, κατόπιν ἐξελλίξεως ὀλοκλήρων αἰῶνων. Πλεῖστοι ἐπιστημονικαὶ ἀρχαὶ καὶ νομικοὶ τύποι τοῦ ἀπὸ μακροτάτου χρόνου ὠρίμου τούτου κλάδου, οὗτινος οἱ ρωμαῖοι ἔθεσαν τὰ ἀπαραμίλλα καὶ ἀίδια θεμέλια, ἐγένοντο παραδεκτοὶ ὑπὸ τῆς θεωρίας τοῦ δημοσίου δικαίου. Πλήθος νομικῶν ὕρων μετεφυτεύθησαν εἰς τὴν τελευταίαν ταύτην ἐκ τῆς ἐπιστήμης τοῦ ἀστικοῦ δικαίου, σπανίως μὲν μὲ τὸ αὐτὸ οὐσιαστικὸν περιεχόμενον, κατὰ μέγιστον δὲ μέρος μὲ παρηλλαγμένα ἱκανὰ ἐννοιολογικὰ στοιχεῖα, λόγῳ τοῦ διαφόρου νομικοῦ περιβάλλοντος, ἐν τῷ ὁποίῳ ἡ σημασία αὐτῶν περαιτέρω διεμορφώθη. Οὕτω, σήμερον, πολλὰ ἔννοια τῆς ἐπιστήμης τοῦ δημοσίου δικαίου θὰ ἠδύναντο νὰ παραλληλισθῶσι πρὸς ἰσαριθμούς ἐν τῇ θεωρίᾳ τοῦ ἀστικοῦ δικαίου νομικὰς ἐνοίας, ἀντιστοίχους πρὸς αὐτὰς καὶ κατὰ κανόνα φερωνύμους¹.

Ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ὁ τοιοῦτος δανεισμός ἐνοιῶν τοῦ δημοσίου δικαίου ἐκ τοῦ ἀστικοῦ δὲν ἐνεφανίσθη ὡς ἀπόρροια ἀνάγκης ἐπεκτάσεως ὑπαρχόντων

6. Georg v. Mayr, ἐνθ' ἄνωτ. Ἰδὲ ὡσαύτως Mischler, Handbuch der Verwaltungsstatistik, 1892, H. v. Scheel, Die Statistik als Teil der Verwaltung, ἐν Handbuch der politischen Ökonomie τοῦ Schönberg, 4η ἐκδ., β' ἡμίτομ., σελ. 219 ἐπ. Πρβλ. καὶ τὴν σχετικῶς νεωτέραν, πλὴν ἕμως γενικώτερον ἀντικείμενον ἔχουσαν συγγραφὴν τοῦ Willh. Winkler, Grundriss der Statistik, 1931. Παρ' ἡμῶν ὄρα ἰδίᾳ Σ. Κλαδᾶ, Ἡ στατιστικὴ ὡς ἐπιστήμη καὶ ὡς διοικήσις ἐν Ἑλλάδι, ἐν «Ἐργασίᾳ» 1934. Πρὸ παντὸς δὲ πρβλ. τὰ πολυάριθμα κατὰ τὴν μεσοπολεμικὴν ἐποχὴν δημοσιεύματα τῆς παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ τῆς ἐθνικῆς οἰκονομίας γενικῆς στατιστικῆς ὑπηρεσίας τῆς Ἑλλάδος, τὴν κατ' ἔτος ἐκδιδομένην ἄλλοτε Στατιστικὴν ἐπετηρίδα τῆς Ἑλλάδος, τὰ μηνιαῖα στατιστικὰ δελτία καὶ τὰ εἰδικὰ κατὰ κλάδους τῆς ἐθνικῆς ἡμῶν οἰκονομίας στατιστικὰ δημοσιεύματα.

1. Ὡς π.χ. ἔχομεν ἐν τῇ ἐπιστήμῃ τοῦ ἀστικοῦ δικαίου «προθεσμίας», ἐπιδρώσας ἐπὶ τὴν παραγωγὴν, τὴν ἀλλοίωσιν καὶ τὴν ἀπώλειαν δικαιωμάτων τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου, ὡς ἐν τῇ θεωρίᾳ τοῦ ἐμπραγμάτου δικαίου διακρίνομεν τὰ ἐνώματα πράγματα εἰς «κύρια» καὶ εἰς «παρεπόμενα», ὡς ἐν τῷ ἀστικῷ ἐν γένει δικαίῳ ἔχομεν τὴν ἔννοιαν τοῦ «συστατικοῦ τύπου» τῶν δικαιπραξιῶν, οὕτω καὶ ἐν τῇ ἐπιστήμῃ τοῦ δημοσίου δικαίου ἔχομεν «προθεσμίας», ὧν ἡ παρέλευσις συνεπάγεται τὴν παραγωγὴν, τὴν ἀλλοίωσιν ἢ τὴν ἀπώλειαν δικαιωμάτων δημοσίου δικαίου, «παραγραφὰς δημοσίου δικαίου» — πρβλ. Γ. Παπαχατζῆ, Ὁ χρόνος ὡς νομικὸν γεγονός ἐν τῷ οὐσιαστικῷ δικαίῳ, ἐν Ἀρχ. ἰδιωτ. δικ. (Π. Ζέπου), 1943, καὶ ἐν Μελέταις ἐπὶ τοῦ ἰσχύοντος δημοσίου δικαίου, 1947, καὶ τὴν αὐτόθι ξένην βιβλιογραφίαν—«τύπους συστατικῶς» διοικητικῶν πράξεων—πρβλ. κατωτ. ἐν § 87 ε b—διακρίσεις ἐνωμάτων πραγμάτων εἰς «κύρια» καὶ εἰς «παρεπόμενα», ὡς φέρ' εἴπειν

ἐν τῇ περιοχῇ τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου νομικῶν τύπων εἰς τὸν χῶρον τοῦ δημοσίου δικαίου. Ἀντιθέτως, ἀναπτυσσομένου βαθμηδὸν τοῦ δημοσίου δικαίου, ἐβλάσθησαν ἐν αὐτῷ Θεσμοὶ ὅλως νέοι, ἐν σχέσει πρὸς τοὺς ὁποίους ἡ νομικὴ σκέψις, εἰθισμένη ἀπὸ μακροῦ μὲ τοὺς τύπους τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου, προσεπά-

ἐν τῇ νομοθεσίᾳ περὶ ἀδειῶν εἰσαγωγῆς μηχανημάτων (ἄρθρ. 2 τοῦ νόμ. 5426 τοῦ 1932) κλπ.

Ἄλλὰ καὶ προκειμένου περὶ βασικατέρων ἐν τῇ θεωρίᾳ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου νομικῶν ἔννοιῶν ἰσχύουσι τὰ ἐκτεθέντα. Παρατηρητέον ὅτι ἡ κρατικὴ ἐξουσία, φέρ' εἰπεῖν, διεπλάσθη ὑπὸ τῆς κλασσικῆς πολιτεολογικῆς ἐπιστήμης καὶ ὑπὸ τῆς θεωρίας τοῦ δημοσίου δικαίου τῶν νεωτέρων χρόνων ὡς ἔννοια ἀντίστοιχος πρὸς τὴν ἐν τῷ ἰδιωτικῷ δικαίῳ βούλησιν. Θεωρεῖται αὐτόχρομα ὡς ἡ βούλησις τοῦ νομικοῦ προσώπου τῆς πολιτείας. Προσῆκουσι ἡμῶς εἰς αὐτὴν στοιχεῖα ἔννοιας, ἅτινα οὐδαμῶς εὐρηγῆναι παρὰ τῇ βουλήσει τῶν ἰδιωτῶν, ἐν τῷ ἀστικῷ δικαίῳ (πρβλ. ἄνωτ. ἐν § 2 β καὶ ἐν § 12 α). Ὡσαύτως, κατ' ἀναλογίαν πρὸς τὰς ἐν τῷ ἀστικῷ δικαίῳ δικαιογόνους δηλώσεις βουλήσεως, πρὸς τὰς δικαιοπραξίας τοῦ ἀστικοῦ δικαίου, διεπλάσθη ἡ νομικὴ ἔννοια τῶν δικαιοπραξιῶν δημοσίου δικαίου, ἧτοι τῶν νομικῶν ἐκείνων πράξεων τῆς δημοσίας ἐξουσίας, αἵτινες παρέχουσι λαβὴν εἰς τὴν παραγωγὴν, τὴν ἀλλοίωσιν ἢ τὴν ἀπόσβεσιν δικαιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων ἀναγομένων οὐχὶ πλέον εἰς ἰδιωτικὰς σχέσεις, ἀλλ' εἰς σχέσεις πολιτικῆς ἐξουσίας, εἰς ἐννόμους σχέσεις δημοσίου δικαίου (πρβλ. κατωτ. ἐν § 100α).

Ἀντιστοιχῶς πρὸς τὴν ἐν τῷ ἰδιωτικῷ δικαίῳ ἔννοια τῆς νομικῆς προσωπικότητος — τῶν σωματείων, τῶν ἰδιωτικῶν ἰδρυμάτων, τῶν ἐμπορικῶν ἐταιριῶν — διεπλάσθη ἡ ἔννοια τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου, ἐχόντων ἴδια διακριτικὰ γνωρίσματα (ἄνωτ. ἐν § 5δ). Κατ' ἀναλογίαν δὲ πρὸς τὴν ἐν τῇ θεωρίᾳ τοῦ ἀστικοῦ δικαίου νομικὴν ἔννοιαν τῶν «ἀντιπροσώπων», δηλαδὴ τῶν ἀνθρώπων τῶν κατ' ἀνάγκην τεταγμένων πρὸς ἐκδήλωσιν τῆς βουλήσεως τῶν νομικῶν ἀντικειμένων ἰδιωτικοῦ δικαίου, διεμορφώθη ἐν τῷ δημοσίῳ δικαίῳ ἡ συναφὴς μὲν, ἀλλ' ἴδια ἐννοιολογικὰ στοιχεῖα κεκτημένη ἔννοια τῶν ὀργάνων τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου (πρβλ. κατωτ. ἐν § 37β).

Κατ' ἀντιστοιχίαν ἔτι πρὸς τὰς ἐννόμους σχέσεις τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου, διεπλάσθησαν αἱ ἐν τῷ δημοσίῳ δικαίῳ ἔννομοι σχέσεις (πρβλ. κατωτ. ἐν § 97), ἐν συναφείᾳ δὲ πρὸς τὴν ἐν τῇ θεωρίᾳ τοῦ ἀστικοῦ δικαίου νομικὴν ἔννοιαν τῶν δικαιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων, ἀνεπτύχθη ἡ ἔννοια τῶν δημοσίου δικαίου δικαιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων (κατωτ. ἐν § 99).

Ἀνεφύρῳ ὡσαύτως ἐν τῇ ἐπιστήμῃ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἢ νομικῆς ἔννοια τῆς κυριότητος δημοσίου δικαίου — Otto Mayer, Dt. VerwR., τόμ. β', ἐκδ. 3η, 1924, σελ. 39 ἐπ. : Das öffentliche Eigentum — ἀντιστοιχῶς μὲν πρὸς τὴν ἐν τῷ ἀστικῷ δικαίῳ ἔννοιαν τῆς κυριότητος, ἀλλ' οὐσιαστικῶς διάφορος αὐτῆς, ὡς καὶ κατωτέρω ἐν τῷ κειμένῳ ἀναφέρομεν. Ἀντιστοιχοὶ ὡσαύτως πρὸς τὰς δουλείας τοῦ ἀστικοῦ δικαίου εἶναι ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ αἱ διὰ διοικητικῶν νόμων συνιστάμεναι δουλείαι δημοσίου δικαίου — περὶ ὧν πρβλ. ἐν Otto Mayer, ἐνθ' ἄνωτ., τόμ. β', σελ. 107 ἐπ. : Auferlegte öffentlichrechtliche Dienstbarkeiten, καὶ ἐν γαλλ. ἐκδ. τόμ. γ', 87 ἐπ., 137 ἐπ., 270 ἐπ. Ὅρα καὶ κατωτ. ἐν § 99ε b.

Μέχρι τινὸς ἐπιστεύετο ἐν τῇ ἐπιστήμῃ ὅτι ἡ νομικὴ ἔννοια τῶν διμερῶν δικαιοπραξιῶν προσιδιάζει εἰς τὸ ἰδιωτικὸν ἀποκλειστικῶς δικαίον. Παρὰ ταῦτα, διεμορφώθη ἤδη ἐν τῷ δημοσίῳ δικαίῳ ἡ ἔννοια τῶν διοικητικῶν συμβάσεων (κατωτ. ἐν § 94), αἵτινες εἶναι διάφοροι τῶν συμβάσεων τοῦ ἐνοχικοῦ δικαίου — οἷα ἄλλως τε δύναται ἔτι πρὸς τὴν ἀστικὴν ἐννοίαν ἐπισημῶς ἀναφορῶν κατ' ἰδιωτῶν καὶ ἡ πολιτεία, διαχειριζομένη τὴν ἰδιωτικὴν αὐτῆς περιουσίαν καὶ χρησιμοποιοῦσα μέσα ἀστικοῦ ἀποκλειστικῶς δικαίου. Ἀνάλογος ἀφ' ἑτέρου πρὸς τὰς παροχὰς τοῦ ἐνοχικοῦ δικαίου εἶναι ἡ νομικὴ ἔννοια τῶν παροχῶν δημοσίου δι-

ἦσεν νὰ ἀνεύρη μὲ τίνας ἐνοιῶς τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου προσομοιάζουσι καὶ νὰ τοὺς παραλληλίσῃ μὲ τὰς παλαιὰς ἐκείνας ἐνοιῶς. Δέον ὅμως νὰ τοισθῆ ὅτι σχεδὸν μόνον τοὺς τεχνικοὺς ὄρους ἐδανείσθη τὸ νομικὸν πνεῦμα ἐκ τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου, ἵνα τοὺς χρησιμοποιοῦσῃ διὰ τοὺς νέους τοῦ διοικητικοῦ δικαίου θεσμοὺς. Οἱ τελευταῖοι οὗτοι ἔχουσι νομικὰ χαρακτηριστικὰ διαφέροντα σημαντικώτατα τῶν ἀντιστοιχῶν τοῦ ἀστικοῦ δικαίου ἐνοιῶν, κατ' ἀκολουθίαν δ' ὅλας διάφοροι τῶν ἀστικῶν θεσμῶν κανόνες εἶναι ἐφαρμοστέοι ἐπ' αὐτῶν. Ὑπὸ τύπον ἀπλοῦ παραδείγματος θὰ ἡδύνατο νὰ ὑπομνησθῆ πόσον σημαντικῶς διαφέρει ἡ δημοσίου δικαίου κυριότης ἢ συνδέουσα τὴν πολιτείαν πρὸς τὰ δημόσια κτήματα—ἔχουσα δ' ὡς ἐνοιολογικὰ αὐτῆς στοιχεῖα τὸ ἀναπαλλοτρίωτον καὶ τὸ ἀπαράγραπτον—ἀπὸ τῆς ἐν τῷ ἀστικῷ δικαίῳ κυριότητος.

καίου (κατωτ. ἐν §§ 99-100), ὡς φέρ' εἰπεῖν τῆς φορολογικῆς παροχῆς. "Ἄλλαι δημοσίου δικαίου ἐνοχαι εἶναι π.χ. ἡ ὀφειλῆ μισθοῦ ἢ συντάξεως, ἢ πρὸς ἀποζημίωσιν ὑποχρέωσις τοῦ ὑπαλλήλου ἐναντι τῆς διοικήσεως διὰ ζημίας ἄστικας προὔξενον εἰς αὐτὴν ἐν τῇ ἐκτελεσίῃ τῆς ὑπηρεσίας του ἐκ δόλου ἢ βαρείας ἀμελείας, ἢ πρὸς ἀποζημίωσιν ὑποχρέωσις τῆς διοικήσεως ἐναντι τῶν ἰδιωτῶν διὰ τὰς συνετεία τῆς λειτουργίας τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν παρανόμως προσγενομένης εἰς αὐτοὺς περιουσιακὰς βλάβας καὶ πᾶσαι ἐν γένει αἱ πρὸς διοικητικὰς διαφορὰς συναπτόμεναι ἐνοχαι.

Ἡ ἐν τῇ σημειώσει ταύτῃ ἀπαριθμησις, ἐν συνδυασμῷ πρὸς τὰς μνημονευόμενας παραπομπάς, δύναται νὰ παράσχῃ εἰκόνα τινὰ τῆς διαφορᾶς τοῦ οὐσιαστικοῦ περιεχομένου τῶν δημοσίου δικαίου ἐνοιῶν ἐν σχέσει πρὸς τὸ τῶν ἀντιστοιχῶν ἐν τῇ ἐπιστήμῃ τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου ὄρων. Ἡ ὑπὸ τῆς θεωρίας ἔξαρσις τῆς διαφορᾶς ταύτης καὶ ἡ ὑπὸ τοῦ ἐφαρμοστοῦ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐπίγνωσις αὐτῆς ἐμποδίζουσι νὰ συγχέωνται αἱ καθ' ἕκαστα νομικὰ αὐτὰ ἐνοιῶι τῆς ἐπιστήμης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου πρὸς τὰς ὁμωνύμους καὶ ἀντιστοιχοῦσας αὐταῖς ἐνοιῶς τοῦ ἀστικοῦ δικαίου. Διὰ τὸ ἐνδεχόμενον τοιαύτης συγχύσεως διατυποῦσι πολλοὶ συγγραφεῖς φόβους. Μεταξὺ τούτων ὁ G. Jèze — Les princ. gén. du dr. adm., 3η ἐκδ., τόμ. α', 1925, σελ. XV ἐπ. — φθάνει μέχρι τοῦ σημείου νὰ συνιστᾷ ὅπως ἀντικατασταθῶσιν οἱ τοιοῦτοι ἐν τῇ θεωρίᾳ τοῦ δημοσίου δικαίου κακῶς κατ' αὐτὸν χρησιμοποιοῦμενοι ὄροι τοῦ ἀστικοῦ δικαίου δι' ἰδίῳν ἐκφράσεων. Ἄλλ' οἱ ρηθέντες ὄροι ἔχουσι νῆδη ἐπικρατήσαι σταθερῶς. Τίς δὲ θὰ ἦτο ἱκανὸς νὰ δημιουργήσῃ καὶ πρὸ παντός νὰ ἐπιβάλῃ τὰς νέας ταύτας ἰδίαις ἐκφράσεσι; Ὁ γάλλος συγγραφεὺς δὲν προτείνει τοιαύτας.

"Ἀσχετὸν πρὸς τὸ θέμα τῶν ἐν χρῆσει ὄρων καὶ τῶν νομικῶν ἐνοιῶν τῆς ἐπιστήμης τοῦ δημοσίου δικαίου εἶναι τὸ ζήτημα τῆς κατ' ἀναλογίαν ἐφαρμογῆς κανόνων τοῦ ἀστικοῦ δικαίου ἐπὶ ἐνόμων σχέσεων δημοσίου δικαίου ὑπὸ τῶν δικαστῶν τῶν διοικητικῶν διαφορῶν. Ὅρα π.χ. τοῦτο ἀναφορὸν εἰς τὰς περιπτώσεις ἐφ' ὧν ἔκριναν αἱ Σ.τ.Ε. 54 καὶ 122 τοῦ 1929. Ἐπὶ τοῦ ζητήματος τούτου πρβλ. Fleiner, Institutionen d. d. VerwR., 1928, § 4, W. Jellinek, VerwR., 1931, σελ. 153 ἐπ. (καὶ ἐν ἑλλῆν. ἐκδ. Ἀ. Παπαδοπούλου, τόμ. β', 1944, σελ. 129 ἐπ.), Otto Mayer, Dt. VerwR., 1924, σελ. 115 ἐπ., ἐκ δὲ τῶν γάλλων, μεταξὺ ἄλλων, M. Hauriou, Σύστ. διοικ. δικ., σελ. 45 τοῦ α' τόμ. τῆς ἑλλῆν. μεταφρ., A. Hauriou — Π. Σωτηροπούλου, Αἱ σχέσεις μεταξὺ τοῦ διοικ. δικ. καὶ τοῦ ἰδιωτ. δικ., ἐν «Δικαστικῇ», τόμ. 8φ, 1936, σελ. 51 ἐπ., ἰδίᾳ δὲ τὴν μονογραφίαν τοῦ G. Jèze, De l'application des règles du droit privé aux manifestations unilatérales ou contractuelles de volonté du droit public, ἐν Revue du droit public, 1923. Παρ' ἡμῖν Φ. Βεγλερῆ, Ἡ χειραφέτησις τοῦ διοικ. δικ. ἀπὸ τὸ ἀστ. δικ., ἐν «Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ.» 1936. — Ἡ ἀνάπτυξις τοῦ ζητήματος τούτου, ἀναγομένου εἰς τὸ δικαίον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν, δὲν ἀνήκει εἰς τὴν προκειμένην ἐρευναν.

§ 34. Μέθοδος έρεύνης έν τή θεωρία του διοικητικού δικαίου¹.—

Ἡ έπιστήμη του διοικητικού δικαίου είναι ήναγκασμένη, ώς έκ τής ύψης καί του περιεχομένου του κλάδου τούτου, νά χρησιμοποιή διάφορον μέθοδον έρεύνης έν σχέσει πρός τήν έπιστήμην του ιδιωτικού δικαίου. Ἡ τελευταία αὕτη έκθέτει τούς ειδικωτέρους νομικούς κανόνας τούς διέποντας τās μεταξύ ιδιωτῶν έννόμου σχέσεις, έρευνώσα αὐτούς έν πάση λεπτομερείᾳ. Πολλάκις δ' όφειροῦνται δλόκληροι παράγραφοι τῶν συγγραμμάτων του άστικού δικαίου πρός έξουχιστικὴν από πάσης πλευρᾶς έρμηνείαν όλίγων λέξεων περιλαμβανομένων έν διατάξει άστικού νόμου, τῶν όποίων ή έννοια παρέσχευ άφορμὴν εἰς σοβαράς έν τή θεωρία διχογνωμίας.

Τό λεπτολόγον τούτο έργον τής έπιστήμης του άστικού δικαίου καθιστᾷ δυνατόν ή ύπαρξις άστικῶν κώδικων ή τουλάχιστον άστικῆς νομοθεσίας σταθεράς πως καί έχούσης έκτασιν σχετικῶς περιωρισμένην. Ὡσαύτως δέ συντελεῖ μεγάλως εἰς τούτο ή μορφή ύφ' ήν έμφανίζεται ή νομολογιακή έπεξεργασία του κλάδου τούτου του δικαίου. Αἱ άποφάσεις τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων, έπιλύουσαι κατ' έφαρμογήν τῶν αὐτῶν πάντοτε διατάξεων τής άστικῆς νομοθεσίας άπειρίαν ιδιωτικῶν διαφορῶν, συμβάλλουσιν οὕτω, διά τής ειδικότητος τής συνδεδασμένης πρόσ' τήν άφθοίαν αὐτῶν, κατά τρόπον άξιόλογον εἰς τήν προαγωγήν τής έπιστημονικῆς έρεύνης.

Ἡ έπιστήμη του διοικητικού δικαίου τελει τούναντιον έν άδυναμίᾳ όπως έρμηνεύη ή καί άπλῶς έκθέτῃ έν λεπτομερείᾳ τās έπί παντός θέματος διοικητικῆς ένεργείας ίσχυούσας διατάξεις τῶν διοικητικῶν νόμων, τās διεπούσας τήν όργανοσιν τῶν καθ' έκαστα ύπηρεσιῶν καί τās ειδικὰς αὐτῶν άρμοδιότητας. Ὁ μέγας αριθμός τῶν διοικητικῶν νόμων καί τό άενώως μεταβλητόν αὐτῶν άποτελοῦσιν άνυπέρβλητα έν τούτῳ κωλύματα. Ἄν ή θεωρία του διοικητικού δικαίου έδοκίμαζε νά βαδίσῃ έπί τὰ ίχνη τῶν συγγραφέων του άστικού δικαίου καί νά άκολουθήσῃ τās έν χρήσει ύπ' αὐτῶν μεθόδους έρεύνης, θά ένεπλήκετο εἰς έργον άδιεξίτητον. Θά κατέληγεν εἰς τό νά πειράται νά έμφανίξῃ συγγράμματα άφανθώστως όγκώδη, άτινα άλλως τε ήθελον καθίστασθαι άχρηστα πάλυ πρὶν ή περατῶσαι, διότι οἱ έν αὐτοῖς έρμηνευόμενοι νομικοὶ κανόνες θά εἶχον παύσει έν τῷ μεταξύ ίσχύοντες, άντικαθιστάμενοι διά νεωτέρων².

Κατ' άνάγκην, λοιπόν, ή έπιστήμη του διοικητικού δικαίου θέτει κατᾳ μέρος τās καθ' έκαστα διατάξεις τής διοικητικῆς νομοθεσίας, περιορίζεται δ' εἰς τό νά συναγῇ έπί τή βάσει τῶν ίσχυόντων διοικητικῶν νόμων καί τῶν λοιπῶν του διοικητικού δικαίου πη-

1. R. Bonnard, Précis de dr. adm., έκδ. 4η, 1943, σελ. 48 έπ., Fr. Fleiner, Institutionen, 1928, § 3 έν τέλει (καί έν έλλ. έκδ., σελ. 40), Merkl, Allg. VerwR., 1927, § 7 (σελ. 85 έπ.). Παρ' ήμῖν Μ. Δένδια, Διοικ. δικ., έκδ. 2α, 1944, σελ. 18 έπ.

2. Τοιαύτη τις μέθοδος εργασίας έχαρακτήριζε τὰ πρώτα έκδοθέντα συγγράμματα του διοικητικού δικαίου έν τε τή Γαλλία καί έν τή Γερμανία. Ἐν Γαλλία τὰ έργα τῶν Aucoc, Bathie, Dufour καί Ducrocq φέρουσιν έκδηλον τήν σφραγίδα τής νοστοροπίας ταύτης. Ἰδία όμως έν Γερμανία, όλα σχεδόν τὰ πρό του Otto Mayer συστήματα διοικητικού δικαίου — πολύτομα κατὰ τό πλείστον καί λίαν περιωρισμένης κατὰ χρόνον χρησιμότητος, λόγω του εὐμεταβόλου τῶν διοικητικῶν νόμων, πρός τούς όποίους στενώτατα συνεδέετο τό περιεχόμενον αὐτῶν — ήσχολοῦντο άποκλειστικῶς με τήν ξηράν έκθεσιν τής ίσχυούσης νομοθεσίας έπί τῶν διαφορῶν κλάδων τής διοικήσεως — τής άστυνομίας, τής όδονομίας, τῶν ρεόντων ύδάτων, τῶν σιδηροδρόμων, τής ναυσιπλοίας, τῶν ταχυδρομείων καί τηλεγράφων, τῶν μέτρων καί σταθμῶν, του νομίσματος, τής εκπαίδεύσεως, του έμπορίου καί τής βιομηχανίας, τῶν δασῶν, τής θήρας, τῶν στρατιωτικῶν κλπ. — άνευ βαθυτέρας τινος συστηματικῆς έρεύνης τῶν σχετικῶν κανόνων δικαίου, πρό παντός δ' άνευ συναγωγῆς τινος γενικῶν έπιστημονικῶν άρχῶν έκ τῶν έπί μέρους διατάξεων τής διοικητικῆς νομοθεσίας.

γῶν τὰς γενικὰς γραμμὰς τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως τοῦ κράτους καὶ τοὺς γενικοὺς ὡσαύτως νομικοὺς κανόνας τοὺς διέποντας τὴν ἐπὶ παντὸς ἀντικειμένου ἐνέργειαν τῶν διοικητικῶν ὀργάνων. Ἀποβλέπει οὕτως εἰς τὸ νὰ παρέχῃ εἰς τοὺς ἐφαρμοστὰς τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, εἴτε τοὺς διοικητικοὺς λειτουργοὺς εἴτε τοὺς δικαστὰς τῶν διοικητικῶν διαφορῶν, γενικὰ κριτήρια καθιστῶντα εἰς αὐτοὺς δυνατὴν τὴν διάγνωσιν τῆς ἐκτάσεως τῆς κατὰ νόμον ἐνεργείας—δεσμευομένης ἢ κατ' εὐχέρειαν—τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν ἐν ἐκάστη συγκεκριμένῃ περιπτώσει. Εἰς τοὺς ἐφαρμολογῶντας γενικὸν διοικητικὸν νόμον ἀπόκειται εἴτα νὰ συναγάγῃσιν ἐπὶ τῇ βάσει τῶν τοιοῦτων γενικῶν τῆς ἐπιστήμης κριτηρίων ὀρθὰ συμπεράσματα ἐπὶ τοῦ μέτρου τῆς συννόμου ἐνεργείας τοῦ προσήκοντος ἐν δεδομένῃ περιπτώσει εἰς ὠρισμένον διοικητικὸν ὄργανον.

§ 35. Ἡ θεωρία τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐν τῇ ἀλλοδαπῇ¹.

1. Ἡ ἐπιστήμη τοῦ δημοσίου δικαίου, εἰδικώτερον δ' ἢ τοῦ διοικητικοῦ, ἀνεπτύχθη ἐν τῇ ἀλλοδαπῇ μεταγενεστέρως ἐν σχέσει πρὸς τὴν πολιτικὴν ἐπιστήμην καὶ πρὸς τὸν εἰδικώτερον αὐτῆς κλάδον, τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην. Ἐν Γαλλίᾳ ἀρχικῶς ἀνεφάνη καὶ προήχθη ἡ ἐπιστήμη τοῦ ἐν στενῇ ἐννοίᾳ δημοσίου δικαίου, ἀφ' ἧς εἶτα ἀπεσπάσθη, ὡς εἰδικώτερος κλάδος, ἡ ἐπιστήμη τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Ὁ ἕρος *droit public* διετυπώθη τὸ πρῶτον ἐν τοῖς νεωτέροις χρόνοις ὑπὸ τοῦ Donat, τῷ 1689, ὡς ἀναφέρει ὁ R. v. Mohl, *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, III, σελ. 129. Ἡ σύγχρονος ὅμως ἐννοία τοῦ δημοσίου δικαίου καὶ ἡ ἐπιστημονικὴ τούτου ἐπεξεργασία χρονολογεῖται ἀπὸ τοῦ 19ου αἰῶνος, μετὰ τὴν ἐπικράτησιν τοῦ συνταγματικοῦ κράτους. Πλὴν τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου ἤρουντο βραδύτερον, ὡς ἴδιος κλάδος, καὶ τὸ διοικητικὸν δίκαιον: ὑπὸ Macarel, *Cours de droit administratif*, 4 τόμοι, 1844, Serrigny, *Droit adm.*, 1854, F. Laferrière, *Cours de dr. publ. et adm.*, 2 τόμοι, 5η ἐκδ., 1860, καὶ ἄλλων τινῶν.

Τὴν πρώτην σοβαρὰν ὥθησιν πρὸς προαγωγὴν τῆς θεωρίας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου παρέσχον ἐν Γαλλίᾳ τὰ ἔργα τοῦ Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 1869—ἐκδ. 3η, 1885—1886, 2 τόμοι—καὶ ἴδιον, βραδύτερον, τοῦ Ed. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1886—β' ἐκδ. τῷ 1896, τόμοι 2.—Σημειωτέον ἐπίσης τὰ ἐπὶ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου συγγράμματα τῶν L. Cabantous, *Répétitions écrites sur le droit administratif*, 5η ἐκδ. 1873, A. Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 8 τόμοι, β' ἐκδ., 1885—1886, τοῦ αὐτοῦ, *Précis du cours de dr. publ. et adm.*, 5η ἐκδ., 1885, G. Dufour, *Traité général de dr. adm.*, τόμοι 8 (1868 ἕως 1870), J. B. Simonet, *Traité élémentaire de droit publ. et adm.*, 1885—2α ἐκδ. τῷ 1893—Pradier-Fodéré, *Précis de dr. adm.*, 7η ἐκδ. 1872, Th. Ducrocq, *Cours de dr. adm.*, 7η ἐκδ., 5 τόμοι, 1897—1905, καὶ τὰ λεξικά τοῦ M. Block, *Dictionnaire de l'administration française* καὶ τοῦ Bèquet, *Répertoire de droit administratif*.

Κατὰ τὴν ἐποχὴν τῆς ἐκδόσεως τῶν ὡς ἄνω συγγραμμάτων ἐλειτουργεῖ ἡδὴ ἀπὸ δεκαετηρίδων τὸ ἐν Γαλλίᾳ *Conseil d'État*, ἡ δὲ πολύτομος ἔκτοτε νομολογία αὐτοῦ εἶναι ἐκείνη, ἣτις κατέστησε δυνατὴν τὴν τὸ πρῶτον τότε συστηματικὴν ἔρευναν τῶν νομικῶν ἐνοιῶν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Εἰς ἀκμὴν δ' ἔφθασεν ἡ ἐπιστήμη τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐν Γαλλίᾳ ὅτε ἴδιον εἶδον τὸ φῶς τὰ ἔργα τοῦ M. Hauriou, *Précis de dr. adm. et de droit public*—1η ἐκδ. τῷ 1892—ὅρα νῦν τὰς νεωτέρας ἐκδόσεις τοῦ συστήματος τούτου ὑπὸ André Hauriou—καὶ εἶτα τοῦ H. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*. Ἀμφότερα ταῦτα εἶναι καὶ νῦν (1938) ἐν μεγάλῃ χρήσει (πρβλ. τοῦ πρώτου ἑλληνικὴν μετάφρασιν ἐκ τῆς 12ης ἐκδ. τοῦ 1933 ὑπὸ Δ. Τσουπλாகίδου—Γ. Παπαχατζῆ, Σύστ. διοικ. δικ. καὶ δημοσ. δικ., μετὰ προσθηκῶν Γ. Παπαχατζῆ, τόμ. α' 1936, τόμ. β' 1937/1938, τοῦ δὲ δευτέρου ἑλληνικὴν μετάφρασιν μετὰ προσθηκῶν ὑπὸ Μ. Στασινοπούλου, Διοικ. δικ., τόμ. α' 1935, τόμ. β' 1941). Ἐκ δὲ τῶν νεωτέρων πρβλ. G. Jèze, *Les prin-*

§ 36. Ἡ θεωρία τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐν Ἑλλάδι. — α') Ἀνάπτυξις τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης. — Ἐν Ἑλλάδι, πρὶν ἢ ἡ φιλολογία τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἀναπτυχθῆ εἰς βαθμὸν ἱκανοποιητικόν, τὰ προβλήματα τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης εἶχον ἤδη τύχει ἐκθυμητέρας ἐρεύνης. Γενικὸν ἔργον διοικητικῆς ἐπιστήμης δὲν προσεδόξα τις βεβαίως ὅτι ἐμελλε νὰ ἴδῃ τὸ φῶς ἐν τῇ

cipes généraux du dr. adm., 3η ἐκδ., τόμ. α', 1925, τόμ. β', 1930, τόμ. γ', 1926, R. Bonnard, Précis de dr. adm. (1η ἐκδ. τῷ 1926), ἐκδ. 4η, 1943, M. Waline, Traité élément. de dr. administratif (1η ἐκδ. τοῦ Manuel τῷ 1936), ἐκδ. 6η, 1951. Ὑπάρχουσι καὶ πλείστα διδακτικὰ ἐγχειρίδια, ὡς τὰ τῶν L. Rolland, Précis de dr. adm., ἐκδ. 10η, 1951, L. Trotabas, Manuel de dr. publ. et adm., 1948, A. de Laubadère, Manuel de dr. adm., ἐκδ. 3η, 1951 κλπ. — Ἀξιοσημείωτος ὑπῆρξεν ἡ εἰς τὴν ἐπιστημονικὴν ἐν γένει κίνησιν συμβολὴ τοῦ ὑπὸ τοῦ καθηγητοῦ F. Larnaude ἰδρυθέντος τῷ 1894 περιοδικοῦ Revue du dr. publ. et de la science politique en France et à l'étranger (ἐκδομένου νῦν ὑπὸ τῶν G. Jèze καὶ M. Waline) καὶ κατὰ δευτέρον λόγον τῶν Revue générale d'administration, La revue administrative καὶ ἄλλων σχετικῶν πρὸς τὸν κλάδον περιοδικῶν ἐκδόσεων. Μεγά δὲ πλῆθος μονογραφιῶν, ἐπὶ παντός θέματος τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ἐπιστέφει τὴν τοιαύτην ἐν σχέσει πρὸς τὸν κλάδον τοῦτον τοῦ δημοσίου δικαίου πλουσίαν ἐπιστημονικὴν παραγωγὴν ἐν Γαλλίᾳ. — Περὶ τῆς συγχρόνου ἐπιστήμης δικαίου πλουσίαν ἐπιστημονικὴν παραγωγὴν ἐν Γαλλίᾳ ἴδρα ἐν M. Waline, Traité, ἐκδ. 5η, 1950, σελ. 151 ἐπ. τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐν Γαλλίᾳ ἴδρα ἐν M. Waline, Traité, ἐκδ. 5η, 1950, σελ. 151 ἐπ.

Ἐν Γερμανίᾳ ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη ὀφείλει τὴν ἀνάπτυξιν αὐτῆς σχεδὸν ἀποκλειστικῶς εἰς τὸ ἀνωτ. ἐν § 31 σημ. 3 ἀναφερόμενον ἔργον τοῦ καθηγητοῦ Lorenz v. Stein. Πρβλ. ἐπιτομὴν τοῦ αὐτοῦ, Handbuch der Verwaltungslehre, 3η ἐκδ., 3 τόμοι, 1887-1888, καὶ ἄρθρον τοῦ αὐτοῦ, Verwaltung, VerwLehre, Polizei, VerwR., ἐν Wörterbuch des VerwR., τοῦ v. Stengel, II, 1890, σελ. 706 ἐπ. — Περὶ τοῦ συγγραφικοῦ καὶ τοῦ διδακτικοῦ ἔργου τοῦ L. v. Stein πρβλ. ἄρθρ. τοῦ C. Meitzel, Lorenz v. Stein, ἐν Handwörterbuch der Staatswissenschaften, τῶν L. Elster - A. Weber - F. Wieser, τόμ. 7φ, ἐκδ. 4η, 1926, σελ. 942, καὶ τὴν αὐτόθι βιβλιογραφίαν.

Ἐπιηκολούθησαν δευτερευόντά τινα ἔργα ἐπὶ τῆς ὅλης διοικητικῆς ἐπιστήμης, ἧς ἡ περαιτέρω ἀνάπτυξις ἤδη ἀπὸ τοῦ παρελθόντος αἰῶνος ἀνεκόπη. Περὶ τῆς νεωτέρας σχετικῆς βιβλιογραφίας πρβλ. Ferd. Schmidt, Über die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbstständiger Wissenschaft, ἐν Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, τόμ. 65φ, 1909, σελ. 193 ἐπ., Fr. Stier-Somlo, Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft, ἐν Verwaltungsarchiv, τόμ. 25φ, 1917, σελ. 89 ἐπ.

Ἀντιθέτως, ἀπὸ τῶν τελευταίων ἐτῶν τοῦ διαρρέσαντος αἰῶνος, ἤρξατο ἐν Γερμανίᾳ ἡ προαγωγὴ τῆς ἐπιστήμης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Πρὸς τὴν πλεόν σημαίνουσαν ἀπαρχὴν τῆς σχετικῆς φιλολογίας εἶναι ἀρρήκτως συνδεδεμένου τὸ ὄνομα τοῦ Otto Mayer. Τὸ ἔργον αὐτοῦ Deutsches VerwR., τόμ. 2, 1895-1896 (πρβλ. νῦν ἐκδ. 3ην, 1924), παρέσχεν εἰς τὴν γερμανικὴν ἐπιστήμην τοῦ διοικητικοῦ δικαίου τὴν σύγχρονον προηγημένη αὐτῆς μορφήν. Πρὸ τοῦ συγγράμματος τοῦ Otto Mayer εἶχον ὡσαύτως ἐκδοθῆ τὰ δευτερευούσης σημασίας ἔργα τῶν F. F. Mayer, Grundsätze des VerwR., 1857, E. Meier, Das Verwaltungsrecht, 1890, H. Rösler, Lehrbuch d. dt. VerwR., 1872 - 1873, G. Meyer, Lehrbuch d. dt. VerwR., 1883-1885 (ἐγένοντο νεώτεροι ἐκδόσεις ὑπὸ Fr. Döschow), O. v. Sarwey, Allg. VerwR., 1884, E. Löning, Lehrbuch d. dt. VerwR., 1884, A. v. Kirchenheim, Einführung in das VerwR., 1885, K. Fr. v. Stengel, Lehrbuch d. dt. VerwR., 1886. — Δὲν ἀναφέρομεν τὰ ἔτι προγενεστέρας, κατὰ τὴν περίοδον τοῦ ἀστυνομικοῦ κράτους, δημοσιευθέντα ἐπὶ τοῦ ἀστυνομικοῦ δικαίου ἔργα (μεταξὺ τῶν ὁποίων τὸ τοῦ G. H. v. Berg, Handbuch des deutschen Polizeirechts, 2α ἐκδ., 1802), ἅτινα περιωρίζοντο εἰς τὸ νὰ ἐκθέτωσι τὰ ἀντικείμενα τῆς ἀστυνομικῆς ἐνεργείας

χώρα μας, ἀφοῦ καὶ ἐν τῇ ἑσπερίᾳ Εὐρώπῃ, ἔνθα αἱ πολιτικαὶ ἐν γένει ἐπιστῆμαι τυγχάνουσι πολὺ πλέον προηγημένοι ἢ παρ' ἡμῖν, ἔχει παῦσαι ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη καθ' ἑαυτήν, ἐν τῇ ὀλότῃ αὐτῆς, νὰ ἀποτελῇ ἀντικείμενον συστηματικῶν συγγραφῶν. Μέγα πλῆθος ὅμως μονογραφιῶν καὶ ἄρθρων εἰς ἐπιστημονι-

τῶν δημοσίων ἀρχῶν, χωρὶς νὰ ἀποβλέπωσιν εἰς τὴν σύννομον ἔκτασιν τῆς ἐνεργείας αὐτῆς, ἔννοϊαν ἀνόπαρτον τότε.—Πλείονα περὶ τῆς παλαιότερας φιλολογίας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐν Γερμανίᾳ πρβλ. ἐν τῇ μονογραφίᾳ τοῦ L. Spiegel, Die Verwaltungsrechts-wissenschaft, 1909.

Ἰδίᾳ ὅμως τὴν δημοσίευσιν τοῦ ἔργου τοῦ Otto Mayer — οὗτως ἰδὲ καὶ γαλλ. ἐκδ., ἐπιμελεῖα αὐτοῦ τοῦ συγγραφέως, Le dr. adm. all., τόμοι 4, 1903-1906 — ἐπηκολούθησεν ἐν Γερμανίᾳ πλούσια συστηματικὴ ἔρευνα τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Ὅρα C. Bornhak, Grundriss des VerwR., 1909 — νῦν ἐκδ. 9η, 1928 — μάλιστα δὲ τὰ λίαν ἀξιόλογα ἔργα τῶν Fritz Fleiner, Institutionen d. dt. VerwR., 1η ἐκδ. τῷ 1911—ῆδη ἐκδ. τοῦ 1939 — (πρβλ. καὶ ἑλληνικὴν τούτου μετάφρασιν ὑπὸ Γ. Στουφαλιᾶδου, Διοικ. δίκ., 1932, ἐκ τῆς 8ης ἐκδ. τοῦ 1928, καὶ γαλλ. μετάφρ. ὑπὸ Ch. Eisenmann, Les principes généraux du dr. adm. allemand, 1933), P. Schön, Deutsches VerwR. (allgemeine Lehren und Organisation), ἐν τῇ Enzyklopädie der Rechtswissenschaft τῶν Fr. Holtzendorff καὶ J. Kohler, τόμ. IV, 1914, σελ. 193-315, J. Hatschek, Institutionen d. dt. u. preuss. VerwR., 1919 (νῦν Lehrbuch d. dt. u. pr. VerwR., ἐκδ. 7η καὶ 8η ὑπὸ P. Kurtzig, 1931 καὶ Nachtrag ὑπὸ P. Kurtzig, 1932), Ad. Merkl, Allg. VerwR., 1927, καὶ W. Jellinek, VerwR., 3η ἐκδ., 1931 (Nachtrag 1934) (πρβλ. καὶ ἑλλην. μετάφρ. κατὰ προσθηκῶν, ὑπὸ Ἀ. Παπαδοπούλου, Διοικ. δίκ., τόμ. α', 1939, τόμ. β', 1944). Τῷ 1948 ἡ πραγματεία αὐτῆ ἐκυκλοφόρησεν ἐν ἀνατυπ. τῆς 3ης ἐκδ. τοῦ 1931. Ὅρα περαιτέρω Fr. Giese-Nouwiem-Kahn, Deuts. VerwR., 1934, K. Dieckmann, VerwR., 4η ἐκδ. 1926, Köllreutter, Deuts. VerwR., 2α ἐκδ., 1938, L. v. Köhler, Grundlehren d. deuts. VerwR., 2α ἐκδ., 1936. Ἐμεσολάβησεν ἐποχὴ παρακμῆς τῆς ἐπιστημονικῆς ἔρευνας: Διαρκοῦντων τῶν τελευταίων ἐτῶν τῆς μεσοπολεμικῆς περιόδου καὶ τῶν ἐτῶν τοῦ πολέμου ἐκυκλοφόρησάν τινα ἐπίτομα γενικὰ ἔργα ἐθνικοσοσιαλιστῶν. Ἡ μεταπολεμικὴ ἐπιστημονικὴ παραγωγή εἶναι πολὺ καλύτερα, ὅχι ὅμως καὶ ἐφάμιλλος τῆς ἐποχῆς τῶν Otto Mayer, τῶν Fleiner καὶ τῶν W. Jellinek. Ἐκ τῶν τελευταίων ἐκδόσεων πρβλ. W. Holling, Verwaltung und VerwR., τόμοι 2, 1948, Giese, Allg. VerwR., 1948, Turegg, Lehrb. d. VerwR., 1950, O. Nass, Verwaltungsreform und Erneuerung der Verwaltungswissenschaft, 1950 (Tübingen), H. v. Peters, Lehrbuch der Verwaltung, 1949, E. Forsthoff, Lehrb. d. VerwR., τόμ. α' (γεν. μέρος), 1949, R. Nebinger, VerwR., γεν. μέρος, 1949, καὶ τὰ ἔγχειρίδια τῶν F. W. Jerusalem, Grundriss d. VerwR., 1948, H. Helfritz, ὑπὸ τὸν αὐτὸν τίτλον, 1949, καὶ πλείστων ἄλλων. Περαιτέρω νεωτέραν βιβλιογραφίαν πρβλ. ἐν W. Jellinek, VerwR., (Nachtrag, 1950), σελ. 13.

Ὁ κλάδος ἔτυχε καὶ ἐν Αὐστρίᾳ σημαντικῆς ἀναπτύξεως. Πρβλ. Karl Wolff, Grundriss d. österr. VerwR., ἐκδ. 2α, 1947, καὶ παλαιότερον R. Herrnritt, Grundlehren d. VerwR., 1924, τοῦ αὐτοῦ, Österreichisches VerwR., 1925. Ὅρα ἐπίσης Adamowich, Österreichisches VerwR., 4η ἐκδ. 1948.

Ἡ παραγωγή μονογραφιῶν ἐπὶ θεμάτων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου εἶναι πλουσιωτάτη καὶ λίαν ἀξιόλογος εἰς τὰς χώρας τοῦ γερμανοράνου χώρου. Ἐκ δὲ τῶν κυριωτέρων περιοδικῶν πρβλ. τὸ Archiv des öffentlichen Rechts τῶν Holstein-Köllreutter-Triepel, τὸ ὑπὸ τῶν Schultzenstein καὶ v. Keil ἱδρυθέν τῷ 1893 Verwaltungsarchiv, ἐκδιδόμενον εἰτα ὑπὸ τῶν v. Keil καὶ E. Kaufmann, καὶ τὸ Jahrbuch des VerwR., τοῦ F. Stier-Somlo. Ὑφίστανται ὁσαύτως πολυάριθμα λεξικά τοῦ δημοσίου δικαίου: v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des dt. Staats- u. VerwR., 3 τόμοι, 1911-1914, v. Bitter, Handwör-

σεως τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ ἄλλα συναφῆ, ἐξήνέχθησαν δ' ἐφ' ἑκάστω τῶν προβλημάτων τούτων πολυάριθμοι καὶ ποικίλοι ἀπόψεις de lege ferenda ¹.

β') *Παλαιότεροι συγγραφεῖς τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.*—Ἡ παρ' ἡμῶν ἐπὶ μακρὰν σειρὰν ἐτῶν ἔλλειψις συγκεκριμένης διοικητικῆς δικαιοσύνης καὶ ἢ κατ' ἀκολουθίαν ταύτης ἀνυπαρξία νομολογίας διοικητικῶν δικαστηρίων ὑπῆρξαν σημαίνοντες συντελεστοὶ τῆς ἐπιβραδύνσεως, ἧτις παρετηρήθη ἐν Ἑλλάδι ἐν σχέσει πρὸς τὴν προαγωγὴν τῆς ἐπιστήμης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ². Ἡ κατὰ τὰς πρώτας ἀπὸ τῆς συστάσεως τῆς νεωτέρας πολιτείας δεκαετηρίδας πενιχρότης τῆς σχετικῆς βιβλιογραφίας καθιστᾷ εὐχερεστέραν τὴν ἀνασκόπησιν τῆς κατὰ τοὺς χρόνους ἐκείνους φιλολογίας—ἀξιολόγου μὲν διὰ τὴν ἐποχὴν τῆς, ἐχούσης δὲ σήμερον ἀναντίρρητον ἱστορικὸν ἐνδιαφέρον ³. Γενικὸν δ' ἐπὶ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἔργον εἶναι τό :

Γ. Ἀγγελοπούλου, Σύστημα διοικητικοῦ δικαίου, 1886—1894.

γ') *Προαγωγή τῆς ἐπιστημονικῆς ἐρεῦνης κατὰ τὰς τελευταίας δεκαετηρίδας.*—Ἀρξάμενου τοῦ εἰκοστοῦ αἰῶνος, αἱ σχετικαὶ πρὸς θέματα τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐπιστημονικαὶ ἐργασίαι κατέστησαν παρ' ἡμῶν πολυαριθμότεραι. Μάλιστα δὲ κατὰ τὸ ἔτος τῆς πρώτης ἀναθεωρήσεως τοῦ συντάγ-

1. Ἴδια ἐν σχέσει πρὸς τὰ ἐνδεδειγμένα διοικητικὰ συστήματα (αὐτοδιοίκησιν, ἀποκέντρωσιν κλπ.), πρὸς τὴν πλήρωσιν τῶν ἀναγκῶν τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, τὴν φορολογικὴν πολιτικὴν τοῦ κράτους, τὴν διευθυνομένην οἰκονομίαν, τὴν ἀγροτικὴν πολιτικὴν, τοὺς συνεταιρισμούς, τὴν βιομηχανικὴν πολιτικὴν, τὰς κοινωνικὰς ἀσφαλίσεις, τὰς ἐπιβεβλημένας διοικητικὰς ἐν γένει μεταρρυθμίσεις—πρὸς πάντα ἐν ἐνὶ λόγῳ τὰ θέματα τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης.

2. Πρβλ. ἄνωτ. ἐν § 18β b τίνι ἐν γενικαῖς γραμμαῖς τρόπῳ ἐξειλήθη ἱστορικῶς ἡ σύστασις διοικητικῶν δικαστηρίων ἐν Ἑλλάδι. Ἐν ΑΙ. Demertzis, Die Wissenschaft des Staats—u. VerwR. in Griechenland, Λεῖψα, 1928, σελ. 16, ἀναφέρεται ἐπίσης ὡς αἰτία τῆς ἀνακοπῆς τῆς φιλολογίας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου παρ' ἡμῶν τὸ ἄκρως εὐμετάβουλον τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας. Πρβλ. καὶ Θ. Ἀγγελοπούλου, Ἐναρκτήριος λόγος, ἐν Ἀ' Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ.» 1926, σελ. 109 ἐπ.

3. Πρβλ. «Στοιχεῖα τοῦ δημοσίου δικαίου τοῦ κ. Μακκαρέλ, Συμβούλου τῆς Ἐπικρατείας καὶ καθηγητοῦ τοῦ διοικ. δικ. ἐν τῇ σχολῇ τῶν Παρισίων, μεταφρασθέντα παρὰ τῶν Μανουῆλ καὶ Περιελέους Ἀργυροπούλων, ἐν Ἀθήναις, ἐκ τῆς τυπογραφίας Κ. Ράλλη», 1836—καθηγ. Π. Ἀργυροπούλου, Ἡ δημοτικὴ διοίκησις ἐν Ἑλλάδι, τόμοι 2, ἐκδ. 1η τῷ 1843, ἐκδ. 2α τῷ 1859.—τοῦ αὐτοῦ, Προσισαγωγικὴ ἀκρόασις τοῦ διοικ. δικ., 1850 (δὲν ἐξεδόθη ὑπὸ τοῦ ἴδιου).—καθηγ. Ἐμμανουῆλ Κοκκίνου, Λόγος εἰσιτήριος εἰς τὸ μάθημα τοῦ διοικ. δικ., 1862 (δὲν ἐξεδόθη ὑπὸ τοῦ ἴδιου).—Σπ. Ἀντωνιάδης, Τὰ δημοτικά, 1866.—Βιβιέν, Διοικητικὰ μελέται, μετάφρ. ὑπὸ Σπ. Ἀντωνιάδης, 1870.—Ἰω. Ἀραβαντινοῦ, Ὁλίγαι γραμμαὶ περὶ ὑπαλλήλιας, 1876.—Χ. Ἀγγελάκης, Μελέται περὶ τῆς ἐπιστήμης τοῦ διοικ. δικ., σὺν τῇ ἐκθέσει κυρίως μὲν τῆς ἐν Ἑλλάδι, συγχρόνως δὲ τῆς ἐν Γερμανίᾳ, Ἀγγλίᾳ καὶ Γαλλίᾳ ἰσχυροῦσης νομοθεσίας (Περὶ τῶν ὀργάνων τῆς διοικήσεως, Μέρος α' : Περὶ πολιτειακῆς διοικήσεως), ἐν Ἀθήναις, 1881.—Ἀ. Ροντήρης, Ἐναρκτήριος λόγος εἰς τὸ διοικ. δικ., 1882.—Α. Γλαράκη, Περὶ πολιτικῆς ἀποκεντρώσεως, βιβλ. α', 1883.—Θ. Φλογαῖτου, ὑφηγ. τοῦ συντάγμ. δικ., Ὁδηγὸς τῶν δημοσίων καὶ δημοτικῶν ὑπαλλήλων, 1890.—τοῦ αὐτοῦ, Περὶ τοῦ συγκεντρωτικοῦ τῆς ἐν Ἑλλάδι ἐπαρχιακῆς διοικήσεως (ἐν Ἐπιθ. ἀσπασμῶν), VII, 97 ἐπ.).—Τ. Φιλήμονος, Ὁ δῆμαρχος ἐν τῇ ἑλληνικῇ νομοθεσίᾳ, 1893.—καθηγ. Γ. Ἀγγελοπούλου, Περὶ τοπικῆς διοικήσεως ἐν Ἑλλάδι, ἐν συγκρίσει πρὸς τὴν ἐν

ματος (1911) καὶ κατὰ τὰ ἀμέσως ἐπόμενα αὐτῶ ἐδημοσιεύθη σημαντικὸς ἀριθμὸς μονογραφιῶν. Ἠρευνήθησαν τότε ὑπὸ πολλῶν συγγραφέων, πλὴν τοῦ δικαίου τοῦ διέποντος τοὺς ὀργανισμοὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἀνακαινισθέντος, ὡς γνωστόν, κατὰ τὴν ἐποχὴν ἐκείνην, ὁ θεσμὸς τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ὡς καὶ οἱ δημοσιοῦπαλλήλικοι θεσμοί.

Ἰδίᾳ ὅμως ἀπὸ τῆς ἐκ νέου συστάσεως καὶ τῆς λειτουργίας—1929—τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας καὶ ἐφεξῆς παρατηρήθη λίαν ἀξιόλογος τάσις πλουτισμοῦ τῆς φιλολογίας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐν Ἑλλάδι. Πλὴν ἱκανοῦ ἀριθμοῦ σχετικῶν μελετῶν, αἰτνες κατεχωρίσθησαν εἰς τὰ νομικὰ περιοδικά, ἐξεδόθησαν ἐπὶ ποικίλων θεμάτων καὶ πολλὰ αὐτοτελεῖς μονογραφαί, τινὲς τῶν ὁποίων ἔχουσι σημαντικῶς συμβάσει εἰς τὴν προαγωγὴν τῆς παρ' ἡμῖν ἐρεύνης ἐπὶ τοῦ κλάδου τούτου τοῦ δικαίου. Γενικώτερα δ' ἐπὶ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἔργα ἐδημοσιεύθησαν κατὰ τὰς τελευταίας δεκαετίας τὰ :

Θ. Γ. Ἀγγελοπούλου, *Δίκαιον τῶν πολιτικῶν ὑπαλλήλων ἐν Ἑλλάδι*, 1η ἐκδ. τευχ. α-β (1913-1914), 2α ἐκδ. 1923.

Μ. Δένδια, *Διοικ. δίκαιον*, τόμ. α', ἐκδ. 3η, 1952, τόμ. γ', 1950.

Ἡλ. Κυριακοπούλου, *Ἑλλ. διοικ. δίκ.*, τόμ. α' (εἰσαγωγή) 1947, τόμ. β' (γεν. μέρος) 1947, τόμ. γ' (ειδ. μέρος) 1948.

Μ. Στασινοπούλου, *Μαθήματα διοικ. δικαίου*, 1951.

Περιοδικά :

«Ἐπιθεώρησις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως», 1922-1941.

«Ἀρχεῖον ἑλλ. δημοσ. δικαίου καὶ πολιτικῆς ἐπιστήμης» (Π. Καλδῆ), 1938-1939.

«Τοπικὴ αὐτοδιοίκησις», 1947-1951.

Λεξικά :

Λεξικὸν νομικῆς, διοικήσεως καὶ ἀστυνομίας (ἐκδ. Δημητράκου), τόμοι 7 (1933).

Ἐκδόσεις ἐπιστημ. ἐταιριῶν :

Ἐπιστημον. ἐπετηρὶς τῆς Ἐταιρίας διοικ. μελετῶν, τόμ. α' (1932-1933) ἐκδ. 1934,

τόμ. β' καὶ γ' (1933-1935) ἐκδ. 1936, τόμ. δ' (1936-1939) ἐκδ. 1939.

Ἐταιρ. διοικ. μελετῶν, τὰ πεπραγμένα (1951, 1952) (περὶλ. πρακτ.).

Γαλλία καὶ Ἀγγλία, 1879. Στρατιωτικὸν σύστημα τῶν κυριωτέρων τῆς Εὐρώπης κρατῶν 1884. Λόγοι πανεπιστημιακοί : Εἰσαίτηριος εἰς τὸ μάθημα τοῦ διοικ. δικ. (Περὶ τοῦ σκοποῦ καὶ τῶν λειτουργιῶν τοῦ κράτους. Περὶ τῆς ἱστορικῆς μελέτης τῶν δημοτικῶν θεσμῶν, Περὶ τῆς ἀριστοκρατίας. Περὶ τῆς δημοσίας ὑπαλληλίας), 1897.— Περὶ τῆς ἐννοίας λαοῦ καὶ ἔθνους ἐν τῇ ἐλληνικῇ νομοθεσίᾳ καὶ ἱστορίᾳ (ἀπόσπ. ἐκ τῆς Ἐπετηρίδος τοῦ «Παρνασσῶ»), 1899. Πρβλ. καὶ τὴν μετάφρασιν Bluntschli, Ἐπιστήμη τοῦ νεωτέρου κράτους, 1882 (ἐξεδόθησαν ἐν μεταφράσει τὰ τρία πρῶτα βιβλία τῆς ὅλης συγγραφῆς : τόμ. α' : Γενικὰ ἀρχαὶ τοῦ κράτους), Bluntschli—Γ. Ἀγγελοπούλου, Περὶ κράτους (ἐν «Παρνασσῶ», VI, 649 ἐπ.).

ΤΜΗΜΑ ΔΕΥΤΕΡΟΝ
ΓΕΝΙΚΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ ΠΡΩΤΟΝ

ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΕΙΔΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ
ΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΑΙ. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΙΕΡΑΡΧΙΑ

I

Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΚΑΙ ΑΙ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΙ ΑΥΤΩΝ

§ 37. "Εννοια τῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας διοικήσεως¹— α') Ἡ ἐννομος ὀργάνωσις τῆς διοικήσεως ἐν τῷ συγχρόνῳ δικαίῳ²⁻³.

β') Ἐννοιολογικὴ σχέσηις τοῦ ὀργάνου πρὸς τὸ οἰκτεῖον νομικὸν πρόσωπον δημοσίου δικαίου.— Τὰ διοικητικὰ ὄργανα, ὡς πάντα ἐν γένει τὰ ὄργανα τῶν

1. Πρβλ. περὶ τῆς ἐννοίας τῶν δημοσίων ἐν γένει ὀργάνων — μεταξὺ ἄλλων — Ἰω. Ἀραβαντινοῦ, Ἑλλήν. συνταγμ. δίκ., § 4, σελ. 185 ἐπ., Ν. Ν. Σαριπόλου, Ἑλλήν. συνταγμ. δίκ., τόμ. α', § 11, Ἀλ. Σβώλου, Συνταγμ. δίκ., 1934, σελ. 223, Γ. Φαρδῆ, Συντ. δίκ. τόμ. α', σελ. 48 ἐπ., Ἡλ. Κυριακοπούλου, Ἑλλήν. διοικ. δίκ., τόμ. β' 1947, σελ. 8 ἐπ., κλπ. Ἐκ τῶν ἀλλοδαπῶν ὄρα Santi Romano, Corso di dir. amm., 2α ἐκδ. 1932, σελ. 103 ἐπ.

2. Ὅρα ἄνωτ. ἐν § 8α, § 10, § 13α καὶ β.

3. Περὶ τῆς ὑφῆς τῶν κανόνων ὀργανώσεως τῶν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν ὡς κανόνων δικαίου, οὐχὶ δ' ἀπλῶν διοικητικῶν κατ' οὐσίαν κανόνων, πρβλ. ἐκ τῆς ἀλλοδαπῆς βιβλιογραφίας Fr. Fleiner, Institutionen des deuts. VerwR., 1928, § 4 («VerwR.»), σελ. 63 σημ. 44 — καὶ ἐν ἑλλήν. μεταφρ. σελ. 57 — καὶ τοὺς αὐτόθι ἀναφερομένους πολυαριθμούς γερμανοὺς καὶ ἰταλοὺς συγγραφεῖς. Ἐν Ν. Ν. Saripolos, Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland, 1909, σελ. 73, ὑποστηρίζεται, ἐσφαλμένως καθ' ἡμᾶς, ὅτι ὑπάρχουσι κανόνες ἰδρύοντες ὀργανικὰς ἐν τῇ διοικήσει θέσεις, οἵτινες δὲν εἶναι κανόνες νομικοί. Πρβλ. καὶ τὸ αὐτόθι ἐν σημ. 3 ἀναφερόμενον χωρίον τοῦ Laband. Παρατηρητέον ὅτι ἀντιθέτως πᾶσα ἰδρυσις ἢ κατάργησις ὀργανικῶν ἐν τῇ δημοσίᾳ διοικήσει θέσεων ἀνήκει εἰς τὸν κύλον τῆς νομικῆς ρυθμίσεως τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως, εἰς τὴν ἐννομον ὀργάνωσιν τῆς διοικήσεως.

Ἡ χαρακτηρ οὗτος τῶν κανόνων διοικητικῆς ὀργανώσεως ὡς ἀναγομένων εἰς τὴν σφαιρὰν τῆς νομοθετικῆς λειτουργίας καθιστᾷ ἀπαραίτητον τὴν ἐκδοσιν αὐτῶν εἴτε ὑπὸ νομοθετικὸν τύπον εἴτε ὑπὸ διοικητικὸν μὲν τύπον, ἀλλ' ἐπὶ τῇ βάσει ἰδίας νομοθετικῆς ἐξουσιοδοτήσεως. Αἱ διοικητικὸν τύπου πράξεις αἱ περιέχουσαι κανόνας ὀργανώσεως διοικητι-

καιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων⁶. Οὐδ' εἶναι συνεπῶς δυνατὸν νὰ ὑπάρξωσιν ἔννομοι σχέσεις μεταξύ τοῦ νομικοῦ προσώπου καὶ τῶν ὀργάνων αὐτοῦ. Τὸ ὄργανον ταυτίζεται πρὸς τὸ νομικὸν πρόσωπον, ἀποτελοῦν μετ' αὐτοῦ ἐνότη-
τητα⁷.

Ταῦτα ἐν τούτοις δὲν ἀληθεύουσιν εἰμὴ ἐν ᾧ μέτρῳ τὰ ὄργανα ἐξωτερικεύουσι τὴν δρᾶσιν τοῦ νομικοῦ προσώπου, καὶ δὴ συννόμως⁸. Ὅσακις τού-
ναντιὸν πρόκειται οὐχὶ περὶ τοῦ ὀργάνου ὡς τοιοῦτου, ἀλλὰ περὶ τοῦ ἀνθρώπου
τοῦ κατὰ δεδομένον χρόνον κατέχοντος τὴν ὀργανικὴν θέσιν, ἢ ἴδια τούτου
προσωπικότητος δὲν δύναται νὰ ἀμφισβητηθῇ. Οὕτω π.χ. τὸ φυσικὸν πρόσωπον
τὸ κατὰ δεδομένον χρόνον κατέχον θέσιν κρατικοῦ ὑπαλλήλου ἔχει ἀναμφέ-
ριστον ἴδιαν προσωπικότητα καὶ ἴδιαν συνεπῶς νομικὴν ἱκανότητα, ἐκδηλου-
μένην συχνότατα καὶ ἐν ἐννόμοις σχέσεσι μετ' αὐτοῦ τοῦ κράτους. Δικαίωμα
δημοσίου δικαίου τοῦ ἀτόμου τούτου ἔναντι τῆς πολιτείας ὑφίσταται φέρ' εἰ-
πεῖν ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἀπόληψιν μισθοῦ ἢ καὶ πρὸς τὴν ἄσκησιν τοῦ λειτουρ-
γήματος⁹. Παροχαὶ δημοσίου δικαίου δύνανται ἀντιστρόφως νὰ ὀφείλωνται
ὑπὸ τοῦ φυσικοῦ τούτου προσώπου πρὸς τὸ κράτος ἐκ τῆς ἀστικῆς π.χ. τοῦ
ὑπολόγου ὑπαλλήλου εὐθύνης, συνεπειᾶ ἑλλειμματος καταλογισθέντος εἰς
βάρος αὐτοῦ.

πρὸς ἔκδοσιν κανονιστικῆς πράξεως». Ἀκριβολόγος θὰ ἦτο ἡ διατύπωσις : «ὁ νόμος καθο-
ρίζει τὸ ὄργανον τὸ ἀρμοδίον πρὸς ἔκδοσιν» τῆς πράξεως. Ἐν γένει αἱ λέξεις «πρόσωπα»,
«δικαιώματα», «ὑποχρεώσεις» δὲν ἀποτελοῦσι προσφρασεῖς ἐκφράσεις εἰς τοιαύτας περιπτώ-
σεις. Ἐντὶ τούτων, δεόν νὰ γίνεται ἀντιστοίχως χρῆσις τῶν ὄρων «ὄργανα», «ἀρμοδιό-
τητες».

6. J. Hatschek, Lehrbuch, 1931, σελ. 85 : «die Behörde ist niemals Rechts-
subjekt». Ὅρα καὶ ἐκ τῶν ἡμεδαπῶν Ν. Ν. Saripolos, Das StaatsR. des Königreichs
Griechenland, 1909, σελ. 72, ἐν ἀρχῇ.

7. Ἐκ τῶν ἀλλοδαπῶν πρβλ. G. Jellinek, Allg. Staatsl., 1929, σελ. 559 ἐπ. : «Die
Rechtsstellung der Staatsorgane». Ἐντελῶς διάφορον τῆς ἐν τῷ κειμένῳ ἐκτιθεμένης
θεωρίας περὶ τῆς νομικῆς θέσεως τῶν ὀργάνων τῆς πολιτείας καὶ εἰδικώτερον τῶν διοικητι-
κῶν ὀργάνων ὄρα ἐν Merkel, Allg. VerwR., 1927, § 20 : «die Verwaltungsorgane», σελ.
290-308. Ἡ διδασκαλία αὕτη διαπνέεται ὑπὸ τῶν ἀρχῶν τῆς κλασικῆς πολιτειολογίας,
τὰς ὁποίας καὶ ἐφαρμόζει ἐν τῷ εἰδικωτέρῳ περὶ τῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας διοικήσεως
ἔθεματι.

8. Δρᾶσις χωροῦσα κατὰ παράβασιν τῶν νομικῶν φραγμῶν τοῦ δημοσίου δικαίου δὲν
θεωρεῖται ἀποτελοῦσα ἐξωτερικεύσιν τῆς βουλήσεως τοῦ νομικοῦ προσώπου. Δὲν ἐνεργεῖ
ἰσχυρῶς ὡς ὄργανον τῆς πολιτείας ὁ νομάρχης, φέρ' εἰπεῖν, ἐγγράφων τυχόν εἰς φορολογι-
κούς καταλόγους τοὺς φορολογουμένους ἰδιώτας, οὐδ' ἀντιστρόφως ὁ οικονομικὸς ἔφορος ἐκ-
δίδων διατάξεις ἐπὶ ἀντικειμένων τῆς ἀστυνομίας. Ἐν Ν. Ν. Σαρπιόλου, Σύστ. τοῦ συνταγμ.
δικαίου τῆς Ἑλλάδος, τόμ. β', 1928, σελ. 318, διδάσκεται ἡ αὐστηρά, πλὴν εὐλογος, γε-
νικὴ ἀρχή, ὅτι πρᾶξις ὀργάνου δὲν ἀποτελεῖ ἀληθῆ δῆλωσιν βουλήσεως τοῦ οἰκείου νομικοῦ
προσώπου δημοσίου δικαίου, εἰμὴ ἐν ᾧ μέτρῳ τελεῖ ἐντὸς τῶν ὁρίων τῆς νομιμότητος γε-
νικῶς. Ἦττον αὐστηρὰν ἐκδοχὴν ὑποστηρίζει ὁ G. Jèze, Princ. gén. du dr. adm., τόμ.
β', ἐκδ. 3η, 1930, σελ. 296 ἐπ., ποιοῦμενος διάκρισιν τῆς ἐνεργείας τῶν ἀπλῶν fonction-
naires incompetents καὶ fonctionnaires de fait ἀπὸ τῆς δράσεως τῶν usurpateurs de
fonctions.

9. Σ.π.Ε. 78, 79 τοῦ 1929, 33 τοῦ 1931 κλπ.

Ἐφ' ὅσον ὁμοίως ὁ ὑπάλληλος οὗτος ἐνεργεῖ συννόμως ὡς ὄργανον τοῦ κράτους, δὲν ἐκδηλοῦται ἰδίᾳ τις τοῦτου προσωποικότητος. Ἐμφανίζεται τοῦναντίον ἀπλῶς τὸ νομικὸν πρόσωπον τῆς πολιτείας διὰ τοῦ ὀργάνου αὐτοῦ. Τὸ δρῶν πρόσωπον εἶναι ἡ πολιτεία. Ἡ ἐκδηλουμένη βούλησις εἶναι ἡ τῆς πολιτείας. Ἡ ἐνέργεια τοῦ ὀργάνου εἶναι οὐχὶ ἐνέργεια ἀτόμου, ἀλλὰ τοῦναντίον ἐνέργεια τοῦ κράτους—ἡ τοῦ ἄλλου οἰουδὴποτε νομικοῦ προσώπου δημοσίου δικαίου, οὗτινος ὄργανον τυγχάνει ὁ περὶ οὗ ὁ λόγος ὑπάλληλος—μεθ' οὗ ὁ τελευταῖος οὗτος ἀποτελεῖ, ὑπὸ τὴν ρηθεῖσαν προϋπόθεσιν, ἐνιαῖόν τι. Μεταξὺ νομικοῦ προσώπου καὶ ὀργάνου αὐτοῦ οὐδεμίᾳ δύναται νὰ γίνη διαστολή.

Κατ' ἀκολουθίαν τῆς διακρίσεως ταύτης μεταξὺ τῆς ὀργανικῆς θέσεως τοῦ ὀργάνου, ὡς τοιοῦτου, καὶ τῆς νομικῆς θέσεως τοῦ ἀτόμου τοῦ κατὰ δεδομένον χρόνον περιβεβλημένου τὴν ιδιότητα τοῦ ὀργάνου, ἐπιβάλλεται ἡ σαφὴς διαστολή τῆς νομικῆς ρυθμίσεως τῆς θέσεως τοῦ ὀργάνου καὶ τῶν συναφῶν πρὸς ταύτην ὀργανικῶν σχέσεων ἀπὸ τῆς νομικῆς ρυθμίσεως τῶν ἐνόμων αὐτόχρημα σχέσεων, αἵτινες ὑφίστανται μεταξὺ ἀφ' ἐνὸς μὲν τῶν φυσικῶν προσώπων τῶν κατεχόντων θέσεις ὀργάνων, ἀφ' ἐτέρου δὲ τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου, παρ' οἷς τάσσονται τὰ ὡς εἴρηται ὄργανα, πρὸς ἐξωτερικευσιν τῆς ἐξουσίας βουλήσεως αὐτῶν.

Εἰς ἀμφοτέρας τὰς περιπτώσεις πρόκειται, ὡς εἴρηται, περὶ νομικῆς τφόντι ρυθμίσεως, περὶ ρυθμίσεως διὰ κανόνων δικαίου. Ἄλλ' ἐν τῇ πρώτῃ τῶν ρηθεισῶν περιπτώσεων ἡ νομικὴ ρύθμισις ἀποτελεῖ ἀντικειμενικὸν ἀπλῶς δίκαιον. Νομοθετεῖ τὰς ὀργανικὰς θέσεις, καθορίζει τὰ τῆς συγκροτήσεως πλειόνων ἐξ αὐτῶν εἰς ἰδίᾳ διοικητικὰς ὑπηρεσίας, ὀρίζει τὸν κύκλον τῆς ἐνεργείας τῶν καθ' ἕκαστον ὀργάνων, ρυθμίζει τὰς μεταξὺ τούτων ὑφισταμένας ἱεραρχικὰς ἢ ἄλλας ὀργανικὰς σχέσεις. Ἐν τῇ δευτέρᾳ περιπτώσει, τοῦναντίον, ἡ νομικὴ ρύθμισις συνιστᾷ καὶ ὑποκειμενικὰ δίκαια, δημιουργεῖ ἀληθῆ δικαιώματα καὶ ὑποχρεώσεις δημοσίου δικαίου. Ὑπάρχουσι, φέρ' εἰπεῖν, περιπτώσεις, καθ' ἃς οἱ κείμενοι κανόνες δικαίου ἀνάγουσιν εἰς δημοσίου δικαίου δικαίωμα τὴν ἔναντι τῆς διοικήσεως ἀπαίτησιν τοῦ συγκεντροῦντος ὄρισμένα τυπικὰ προσόντα φυσικοῦ προσώπου ὅπως καταλάβῃ θέσιν ὀργάνου. Εἰς ἄλλας τοῦναντίον περιπτώσεις—ἀποτελοῦσας τὴν μεγάλην πλειονότητα—οἱ νόμοι ἐπαφίενται εἰς τὴν διακριτικὴν εὐχέρειαν τῆς διοικήσεως ἐν σχέσει πρὸς τὴν εἰς θέσιν ὀργάνου τοποθέτησιν τοῦ αἰτοῦντος ἀτόμου, παρ' ᾧ συντρέχουσιν αἱ νόμιμοι προϋποθέσεις. Οἱ νόμοι δημιουργοῦσιν ὡσαύτως ὄρισμένα ἔναντι τῆς πολιτείας δημοσίου δικαίου δικαιώματα τῶν φυσικῶν προσώπων τῶν ἤδη κατεχόντων θέσεις ὀργάνων, φέρ' εἰπεῖν δικαίωμα μισθοληψίας, δικαίωμα συντάξεως κλπ., ἐπίσης δὲ καὶ ὄρισμένας ἀντιστοιχοῦσας αὐτῶν ὑποχρεώσεις ἔναντι τῆς πολιτείας, π.χ. ὑποχρεώσιν καταβολῆς κρατήσεων ἐκ τοῦ μισθοῦ αὐτῶν κλπ.

Ἡ ἐκτεθεῖσα ἑλλειψὶς ἰδίᾳ ἐνόμου ἱκανότητος τῶν ὀργάνων ὡς τοιοῦτων ἀληθεύει, ὡς εἰκός, προκειμένου οὐ μόνον περὶ τῶν κρατικῶν ὑπαλλήλων, ἀλλὰ καὶ περὶ παντὸς ὀργάνου δημοσίας ἐξουσίας. Εἰς τὴν γενικὴν ταύτην πολιτειολογικὴν ἀρχὴν τῆς ἐλλείψεως ἰδίᾳ προσωποικότητος παρὰ τοῖς δημο-

σίοις ὄργανοις ὀφείλεται καὶ τὸ γεγονός ὅτι π. χ. αἱ συλλογικαὶ ἀρχαὶ καθ' ἐαυτὰς εἶναι ἐστερημένοι ἰκανότητος πρὸς κτήσιν δικαιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, τὰ κοινοβούλια, τὰ δικαστήρια, εἰδικώτερον δέ, συναφῶς πρὸς τὴν διοικητικὴν ὀργάνωσιν, τὰ συλλογικὰ ὄργανα τῆς διοικήσεως—π. χ. τὸ νομικὸν συμβούλιον τοῦ κράτους, τὸ ἀνώτατον οικονομικὸν συμβούλιον, τὸ ἀνώτατον συμβούλιον ἀνασυγκροτήσεως ἢ τὸ ἀνώτατον συμβούλιον δημοσίων ὑπηρεσιῶν—δὲν κέκτηνται, ὡς γνωστόν, νομικὴν προσωπικότητα. "Ἄλλως ἔχει βεβαίως τὸ ζήτημα ὡσάντις ἡ νομοθετοῦσα πολιτεία ἀνάγει ἀπλῆν τινα τέως συλλογικὴν ἀρχὴν τῆς κρατικῆς διοικήσεως εἰς αὐτοδιοικούμενον ὀργανισμόν, κερτημένον νομικὴν προσωπικότητα καὶ ἴδια ἐφεξῆς ὄργανα, διακεκριμένα ἀπὸ τῶν ὀργάνων τοῦ κράτους, τεταγμένα δ' ὅπως χειρίζονται τὸ παραχωρηθὲν ὑπὸ τῆς πολιτείας εἰς τὸν ὡς εἴρηται ὀργανισμόν πρὸς ἄσκησιν μέρους τῆς δημοσίας ἐξουσίας.

Πρὸς τὸν αὐτὸν θεμελιώδη πολιτειολογικὸν κανόνα συνάπτεται ἐπίσης ἡ ἐν τῷ δημοσίῳ δικαίῳ κρατοῦσα βασικὴ ὡσαύτως ἀρχὴ ὅτι ἡ ἐξουσιαστικὴ δρᾶσις τῶν ὀργάνων δὲν ἀποτελεῖ ἐπιδιώξιν ἰδίων αὐτῶν δικαιωμάτων, ἀλλ' ἐκδήλωσιν ἀπλῶν αὐτῶν ἀρμοδιότητων, καθοριζομένων ὑπὸ κανόνων ἀντικειμενικοῦ δικαίου. Αἱ φορολογικαὶ π. χ. ἢ αἱ ἀστυνομικαὶ ἀρχαί, αἱ προβαίνουσαι εἰς ἐξουσιαστικὰς πράξεις καὶ ἐνεργείας ἐναντι τῶν ἰδιωτῶν, δὲν ἐκδηλοῦσιν ἴδιαν αὐτῶν ἐξουσίαν βουλήσεως, ἀλλ' ἐκπληροῦσιν ἀπλῶς ὑπηρεσιακὴν αὐτῶν ὑποχρέωσιν, ἀσχοῦσαι τὴν ἐξουσίαν τῆς πολιτείας. Εἰς τὰ ὄργανα τῆς δημοσίας ἐξουσίας, ὡς τοιαῦτα, δὲν προσήκουσι δικαιώματα καὶ ἔννομοι ὑποχρεώσεις, ἀλλ' ἀπλᾶ ὑπηρεσιακὰ ὑποχρεώσεις, ἀπλᾶ ἀρμοδιότητες. Τὰ ἐπιδιωκόμενα δικαιώματα, αἱ ἐκπληρούμεναι ὑποχρεώσεις, δὲν εἶναι δικαιώματα ἢ ὑποχρεώσεις τῶν ὀργάνων, ἀλλὰ τοῦ νομικοῦ προσώπου τῆς πολιτείας.

§ 38. "Όργανα κρατικά, ἐν στενῇ ἐννοίᾳ, καὶ ὄργανα ἐτέρων δημοσίου δικαίου προσώπων.—Οἱ ἐκ τοῦ κειμένου περὶ δημοσίας διοικητικῆς ὀργανώσεως δικαίου δυνάμενοι νὰ συναχθῶσι γενικοὶ κανόνες ἄγουσι καὶ εἰς διακρίσεις τῶν διοικητικῶν ὀργάνων κατὰ κατηγορίας. Αἱ τοιαῦται διακρίσεις χωροῦσιν ἀπὸ διαφόρων ἐκάστοτε ἀπόψεων: εἴτε δηλαδὴ ἐν σχέσει πρὸς τὴν μορφήν, ὑφ' ἣν εἶναι συνεστημένα τὰ διοικητικὰ ὄργανα (§ 42) εἴτε ἐν σχέσει πρὸς τὸν τρόπον τῆς τοποθετήσεως αὐτῶν εἰς τὰς νενομοθετημένας ὀργανικὰς θέσεις (§ 40) εἴτε ἐν σχέσει πρὸς τὴν κατὰ τόπον ἕκτασιν τῆς ἀρμοδιότητος ἐκάστου ἐξ αὐτῶν (§ 43) εἴτε ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἣν κατέχουσι ταῦτα ἐν τῇ ἱεραρχικῇ κλίμακί βαθμίδα κλπ. Προέχουσα ἄνω βᾶσις διακρίσεως εἶναι ἡ συναφῆς πρὸς τὸ εἶδος τοῦ νομικοῦ προσώπου, οὗτινος τὰ διοικητικὰ ὄργανα ἐκδηλοῦσι τὴν βούλησιν. Διότι τὸ πρόσωπον τῆς πολιτείας, ὡς καὶ ἐν τοῖς πρόσθεν ἐλέγχθη¹, δὲν τηρεῖ δι' ἐαυτὸ ἀπάσης τῆς δημοσίας ἐξουσίας, ἴδια δ' ἀπάσης τῆς διοικητικῆς κατ' οὐσίαν δράσεως, τὸν χειρισμόν. Δημιουργεῖ ἐντὸς τῆς ἐπικρατείας, διὰ νομοθετικῶν πράξεων, μερικώτερα νομικά

1. Ἄνωτ. ἐν § 5δ.

πρόσωπα, ἅτινα καθιστᾷ ἱκανὰ πρὸς ἄσκησιν ὀρισμένου εἴδους διοικητικῶν ἔργων. Οἱ ἄνθρωποι οἵτινες ἐκφράζουσι ἐκάστοτε τὴν βούλησιν τῶν μερικωτέρων τούτων νομικῶν προσώπων εἶναι τὰ διοικητικά ὄργανα τῶν ὡς εἰρηγται νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου.

Κατὰ ταῦτα, τὰ διοικητικά ὄργανα διακρίνονται πρὸ παντὸς ἐν τῇ δημοσίῳ δικαίῳ εἰς διοικητικά ὄργανα τῆς πολιτείας καὶ εἰς διοικητικά ὄργανα μερικωτέρων νομικῶν προσώπων ἀσκούντων δημοσίαν ἐξουσίαν. Τὰ πρῶτα συνάπτονται δι' ἀμέσου ὀργανικῆς σχέσεως μετ' αὐτοῦ τούτου τοῦ νομικοῦ προσώπου τοῦ κράτους, ἐκδηλοῦσι δ' εὐθέως τὴν βούλησιν τοῦ προσώπου τούτου. Τὰ τελευταῖα συνδέονται δι' ὀργανικῆς σχέσεως μεθ' ἑτέρου τινός, πλὴν τῆς πολιτείας, νομικοῦ προσώπου δημοσίου δικαίου, οὗτινος ἐκφράζουσι τὴν βούλησιν. Ἐνῶ δὲ τὰ διοικητικά ὄργανα τῆς πολιτείας δὲν ἀποτελοῦσιν εἰμὴ ἀπλῆν τινα κατηγορίαν κρατικῶν ὀργάνων, ἡ ἔννοια τοῦναντίον τῶν διοικητικῶν ὀργάνων τῶν ἄλλων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου συμπίπτει πρὸς τὴν ὁλότητα τῶν ὀργάνων τῶν νομικῶν τούτων προσώπων. Τὰ τελευταῖα ταῦτα, ὡς γνωστόν, κέκτηνται διοικητικά μόνον ὄργανα.

Τὰ ὄργανα τῶν μερικωτέρων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου ἀποτελοῦσι καὶ ταῦτα μέρος τοῦ ὅλου δημοσίου διοικητικοῦ ὀργανισμοῦ, αἱ δὲ πράξεις αὐτῶν διέπονται, ἀπὸ τῆς πλευρᾶς τῆς νομιμότητος αὐτῶν, ὑπὸ τῶν κανόνων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, καθ' ὃ συγκαταλεγόμεναι εἰς τὴν ἐν γένει δρᾶσιν τῆς ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως.

§ 39. Διοικητικά ὄργανα ἄμεσα καὶ ἔμμεσα.—Τὰ διοικητικά ὄργανα τῆς πολιτείας διακρίνονται ὡσαύτως εἰς ἄμεσα καὶ εἰς ἔμμεσα. Ἄπαντα ἄλλως τε τὰ ὄργανα τοῦ κράτους διαίρουσται εἰς ἄμεσα καὶ ἔμμεσα¹. Ἄμεσα εἶναι τὰ ὄργανα ἐκεῖνα, ὧν τῶν αὐτῶν τὸ σύνταγμα καθορίζει τὰ ἐννοιολογικὰ στοιχεῖα τῆς ὀργανικῆς μετὰ τῆς πολιτείας σχέσεως. Ὁ κύκλος τῆς δράσεως τῶν ὀργάνων τούτων ρυθμίζεται κατὰ ταῦτα ἀπ' εὐθείας ὑπὸ τοῦ καταστατικοῦ χάρτου τῆς χώρας. Τὰ ἄμεσα ὄργανα, ἀνεξάρτητα ὄντα ἀπὸ τίνος ἄλλου οἰουδήποτε ὀργάνου, δὲν ὑπόκεινται εἰς τὴν διατακτικὴν ἀρμοδιότητα ἑτέρων ὀργάνων.

Ἄμεσα ὄργανα τῆς πολιτείας εἶναι ὁ ἀρχηγὸς τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας, τὰ κοινοβούλια καὶ ὁ λαὸς—ὑπὸ τὴν στενήν, ὡς εἰκός, ἔννοίαν αὐτοῦ, ὡς κρατικοῦ ὀργάνου, ὡς τοῦ συνόλου τῶν κεκτημένων πολιτικὰ δικαιώματα ὑπηκόων. Τὰ τελευταῖα ταῦτα ὄργανα τῆς πολιτείας—τὰ κοινοβούλια, ὁ λαὸς—εἶναι κρατικά ὄργανα ἄμεσα μὲν, ἀλλ' οὐχὶ διοικητικά, κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τὴν βασιλέα, ὅστις εἶναι ἄμεσον διοικητικὸν ὄργανον τοῦ κράτους. Ὡς ἄμεσα ἐπίσης κρατικά ὄργανα θεωροῦνται οἱ δικασταὶ καὶ οἱ ἔνορκοι ἐν τῇ ἄσκήσει τοῦ λειτουργήματος αὐτῶν, διότι καὶ οὗτοι, ἐν τῇ ἐμπειπιστευμένη αὐτοῖς ἀπονομῇ τῆς δικαιοσύνης εἶναι ἀνεξάρτητοι, μὴ ὑποκείμενοι εἰς ἄλλην τινὰ ἀρχήν. Ἄλλως ἔχει βεβαίως τὸ ζήτημα προκειμένου περὶ τῶν δικαστῶν ὑπὸ τὴν ἔποψιν τῆς ὑπηρεσια-

1. G. Jellinek, Allg. Staatsl., 1929, σελ. 544, 557, P. Schön, Deuts. VerwR., ἐν τῇ Enzyklopädie der Rechtswissenschaft τῶν Fr. Holtzendorff καὶ J. Kohler, IV, 1914, σελ. 214. Ἐκ τῶν ἡμεδαπῶν Θ. Ἀγγελοπούλου, Δίκ. τῶν πολιτ. ὑπαλλ., ἐκδ. 2α, 1923, σελ. 63 ἐπ., Ἄλ. Σβώλου, Συντ. Δίκ. 1934, σελ. 225, Γ. Φαρδῆ, Συντ. Δίκ., τόμ. α', σελ. 52. Ἐν σχέσει πρὸς τὰ κριτήρια τῆς διακρίσεως ταύτης ἐξηγήθησαν διαφοροὶ ἐν τῇ ἐπιστήμῃ ἀπόψεις.

κῆς αὐτῶν καταστάσεως. Πάντως, αἱ δικαστικαὶ αὐτὰ ἀρχαὶ δὲν ἐνδιαφέρουσιν, ὡς εἰκόσ, τὴν ἔρευναν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου.

Ἐμμεσα δὲ ὄργανα τῆς πολιτείας εἶναι τὰ κρατικά ἐκεῖνα ὄργανα, τῶν ὁποίων ἡ ὡς ὀργάνων θέσις καὶ ἡ σφαῖρα τῆς δράσεως αὐτῶν δὲν διέπονται ἀποκλειστικῶς ἀπ' εὐθείας ὑπὸ τοῦ συντάγματος, ἀλλὰ ρυθμίζονται καὶ ὑπὸ πράξεων ἐτέρων ὀργάνων τοῦ κράτους—νόμων, διαταγμάτων, ἐνίοτε δὲ, προκειμένου περὶ δημοσίων ὑπάλληλων, καὶ ὑπηρεσιακῶν διαταγῶν. Τὰ ἔμμεσα ὄργανα εἶναι ἐξηρητημένα ἐξ ἄλλων ὀργάνων τῆς πολιτείας, τινὰ δὲ τούτων, οἱ ὑπάλληλοι τῆς δημοσίας διοικήσεως, ὑπόκεινται καὶ εἰς τὴν διατακτικὴν ἀρμοδιότητα ἐτέρων ὀργάνων. Ἐμμεσα διοικητικά ὄργανα τῆς πολιτείας εἶναι, πλὴν τῶν ὑπουργῶν, ἐξαρτωμένων ἐκ τοῦ κοινοβουλίου, καὶ οἱ διοικητικοὶ τοῦ κράτους ὑπάλληλοι.²

Εἶναι, ἴδια ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ, ἀξιοσημείωτος ἡ ἐπέκτασις τῆς διακρίσεως τῶν ὀργάνων εἰς ἄμεσα καὶ ἔμμεσα καὶ ἐπὶ ἄλλων, πλὴν τῆς πολιτείας, νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου. Ἡ ἔρευνα π.χ. τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου δὲν ἔχει λόγον νὰ ἀσχοληθῇ μὲ αὐτὴν.

Τρόντι, κατ' ἀναλογίαν πρὸς τὴν διάκρισιν τῶν ὀργάνων τῆς πολιτείας εἰς ἄμεσα καὶ ἔμμεσα, γίνεται ὑπὸ τῆς θεωρίας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου καὶ ἡ διάκρισις τῶν διοικητικῶν ὀργάνων ἐτέρων ἀσκούτων δημοσίων ἐξουσιῶν νομικῶν προσώπων εἰς ἄμεσα καὶ ἔμμεσα. Ἄμεσα ὄργανα τῶν τοιούτων δημοσίου δικαίου ὀργανισμῶν εἶναι ἐκεῖνα, τῶν ὁποίων αἱ ἐνεργεῖαι ρυθμίζονται ἀποκλειστικῶς ὑπὸ τῶν καταστατικῶν διατάξεων³ τῶν ὡς εἴρηται νομικῶν προσώπων, οὐδέποτε δ' ὑπὸ ὑπηρεσιακῶν διαταγῶν ἐτέρων ὀργάνων τοῦ αὐτοῦ προσώπου.⁴ Ἐμμεσα τούναντίον ὄργανα τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου εἶναι ἐκεῖνα, τῶν ὁποίων ὁ κύκλος τῆς ἐνεργείας καὶ ἡ ἐν τοῖς καθ' ἕκαστα δρᾶσις καθορίζονται οὐ μόνον ὑπὸ τῶν καταστατικῶν διατάξεων τοῦ νομικοῦ προσώπου, ἀλλὰ καὶ ὑπὸ ὑπηρεσιακῶν διαταγῶν, εἴτε ἐιδικῶν εἴτε γενικευμένων, ἐτέρων διοικητικῶν ὀργάνων τοῦ αὐτοῦ προσώπου. Τὰ ἔμμεσα ταῦτα ὄργανα τελοῦσιν ἐν σχέσει ἐξαρτήσεως, ἐν σχέσει ὑπηρεσιακῆς ὑποταγῆς, πρὸς ἄλλα ὄργανα τοῦ αὐτοῦ νομικοῦ προσώπου, ὑπόκεινται δ' εἰς τὴν διατακτικὴν ἀρμοδιότητα τῶν τελευταίων τούτων.

Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, ἄμεσα ὄργανα τῶν δήμων εἶναι ὁ δήμαρχος, ἡ δημαρχιακὴ ἐπιτροπὴ καὶ τὸ δημοτικὸν συμβούλιον. Ἄμεσα ὄργανα τῶν κοινοτήτων εἶναι τὸ κοινοτικὸν συμβούλιον καὶ ὁ πρόεδρος τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου. Ἄμεσα ὄργανα τῶν ὀργανισμῶν τῆς καθ' ὕλην αὐτοδιοικήσεως εἶναι τὰ διοικητικά τούτων συμβούλια. Ἀντιθέτως, ἔμμεσα ὄργανα πάντων τῶν ὡς εἴρηται νομικῶν προσώπων εἶναι οἱ παρ' αὐτοῖς ὑπηρετοῦντες ὑπάλληλοι, οἱ ἀπαρτίζοντες τὸ λεγόμενον «προσωπικόν» τῶν τοιούτων δημοσίου δικαίου ὀργανισμῶν.

2. Ἐκ τῆς νομολογίας πρβλ. ἐφ. Ἄθ. 397 τοῦ 1928, ἐν «Θέμ.» ΛΘ' σελ. 566.

3. Τῶν νόμων καὶ τῶν διαταγμάτων, ἅτινα διέπουν τὰ ἐν λόγῳ μερικώτερα νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

4. Τὰ ἄμεσα ὄργανα τῶν ἐπὶ μέρους νομικῶν προσώπων, εἰς τὰ ὅποια εἶναι ἐμπεπιστευμένη ἡ ἀσκήσις δημοσίας διοικήσεως, ὑπόκεινται εἰς διαταγὰς ὑπηρεσιακάς. Ἄλλ' αἱ τοιαῦτα διαταγὰ δὲν δύνανται νὰ προέρχωνται ἐξ ὀργάνων τοῦ αὐτοῦ νομικοῦ προσώπου. Προέρχονται ἐξ ὀργάνων τῆς πολιτείας, εἰς τὴν ὁποίαν ἀνήκει ἡ ἀσκήσις ἐποπτείας ἐπὶ τῶν ρηθέντων προσώπων. Κρατικά ἀρχαί, ἐπὶ τούτῳ τεταγμένα, ὁ ἐκάστοτε π.χ. καθ' ὕλην ἀρμόδιος ὑπουργὸς ἢ ὁ οἰκείος νομάρχης, ἀσκούσαι τὸν κρατικὸν ἐλεγχον ἐπὶ τῆς δράσεως τῶν περι τῶν ὁ λόγος αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν, ἔχουσιν ἐν τινι βαθμῷ τὰ ἄμεσα τῶν ὀργανισμῶν τούτων ὄργανα ὑπὸ τὴν ἐξάρτησιν αὐτῶν — ἐξάρτησιν ὀφειλομένην ὄχι εἰς σχέσιν ἱεραρχικῆν, ἀλλ' εἰς τὴν σχέσιν τῆς ἐποπτείας (πρβλ. κατωτ. ἐν § 45 γ ε). Τὰ εἰρημένα ὄργανα εἶναι ἄμεσα μόνον ἐν σχέσει πρὸς τὸ μερικώτερον νομικὸν πρόσωπον, ὅστινος τὴν βούλησιν ἐκδηλοῦσιν. Ἐν σχέσει πρὸς τὸ κράτος τὰ ὄργανα ταῦτα εἶναι ἔμμεσα ὄργανα.

§ 40. Δημόσιοι υπάλληλοι και επίτιμοι λειτουργοί.—Τὰ διοικητικὰ ὄργανα—εἴτε τοῦ νομικοῦ προσώπου τοῦ κράτους εἴτε τινῶν τῶν μερικωτέρων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου—διακρίνονται ἀπὸ ἄλλης ἀπόψεως εἰς δημοσίους υπάλληλους καὶ εἰς ἐπίτιμους λειτουργούς. Κύρια τῆς ἐννοίας τῶν δημοσίων υπαλλήλων στοιχεῖα εἶναι ἡ ἰδιάζουσα ὑπηρεσιακὴ σχέσηις ἢ συνδέουσα τὰ ἐν λόγῳ ἔμμεσα τοῦ κράτους ὄργανα πρὸς τὸ κράτος, ἡ ἱεραρχικὴ τούτων ὑποτέλεια καὶ ἡ συναφῆς πρὸς τὴν τελευταίαν ταύτην πειθαρχικὴ αὐτῶν εὐθὺνη¹. Περαιτέρω σημειωτέον, ὅτι οἱ δημόσιοι υπάλληλοι ἔχουσιν ὡς ἐπάγγελμα τὴν ἀσκησιν τοῦ ἐμπειπιστευμένου εἰς αὐτοὺς λειτουργήματος καὶ ἀμείβονται ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον δι' αὐτήν. Τούναντίον, οἱ ἐπίτιμοι λειτουργοὶ δὲν ἔχουσι τὸ δημόσιον αὐτῶν λειτουργήμα ὡς ἐπάγγελμα, ἀσκοῦσι δ' αὐτὸ συνήθως ἀμισθεῖ². Ἡ αὐστηρὰ ὑπηρεσιακὴ ὑποτέλεια, ἡ ἱεραρχικὴ ὑποταγὴ, αἵτινες διακρίνουσι τοὺς δημοσίους υπαλλήλους, εἶναι ἐκδήλως ἡλατωμένα παρα τῶς ἐπίτιμοις λειτουργοῖς.

Οἱ τελευταῖοι τυγχάνουσιν ὄργανα ὅτε μὲν εὐθέως τοῦ νομικοῦ προσώπου τῆς πολιτείας, ὅτε δ' ἐτέρων δημοσίου δικαίου ἐνώσεων (ὀργανισμῶν). Οἱ κρατικοί, ἐν στενῇ ἐννοίᾳ, ἐπίτιμοι λειτουργοὶ τοποθετοῦνται ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον εἰς ὀργανικὰς θέσεις μελῶν γνωμοδοτικῶν συμβουλίων τῆς κρατικῆς διοικήσεως. Οἱ νόμοι οἱ ρυθμίζοντες τὰ τῆς συνθέσεως τῶν τοιούτων γνωμοδοτικῶν συμβουλίων λαμβάνουσιν ἐνίοτε πρόνοιαν ἵνα πλὴν τῶν ἐξ υπαλλήλων μελῶν τῶν συλλογικῶν τούτων ὀργάνων, τάσσωσι καὶ τινὰς ἰδιώτας. Ὅρίζεται δ' ὑπὸ τοῦ νόμου καὶ ἡ κρατικὴ ἀρχὴ—συνήθως ὁ οἰκεῖος ὑπουργός—ἡ ἀρμοδιὰ ὅπως προκρίνη αὐτοὺς καὶ προβῆ εἰς τὸν διορισμὸν αὐτῶν. Ὡσαύτως δ' ὀρίζεται ἡ διάρκεια τῆς θητείας αὐτῶν. Τούναντίον, εἰς τοὺς ἐπίτιμους λειτουργοὺς τοὺς ἀποτελοῦντας ὄργανα μερικωτέρων νομικῶν

1. Ο. Ἀγγελόπουλου, *op. cit.* "Ὅρα ἰδίᾳ κατωτ. ἐν § 61 ἐπ."

2. Πρβλ. π.χ. ἄρθρ. 25 § 1, ἄρθρ. 86 κλπ. τοῦ δημοσ. κώδ. τοῦ 1936 [320], πρὸς δε καὶ τὸ μὴ ἰσχύσαν ἄρθρ. 31 § 1 τοῦ νομοθ. διατ. τῆς 10 Μαΐου 1923 προκειμένου περὶ τοῦ λειτουργήματος τῶν νομαρχικῶν συμβουλίων.

Εἰς τὴν ἰδιότητα ἐπίτιμου τινὸς λειτουργήματος ὡς ἀμισθοῦ δὲν ἀντίκειται ἡ παροχὴ ἐξόδων παραστάσεως εἰς τοὺς κατέχοντας αὐτό. Πρβλ. ἄρθρ. 25 καὶ 86 τοῦ δημοσ. κώδ. Καὶ ὑπὸ Otto Mayer, *Deuts. VerwR.*, 1924, τόμ. β', σελ. 167, ἀναφέρεται ὡς ἐξωτερικὸν γνώρισμα τῶν μὲν ἐξ ἐπαγγέλματος υπαλλήλων ἡ μισθοληψία, τῶν δ' ἐπίτιμων λειτουργῶν ἡ ἀμισθεῖ παροχὴ τῆς ὑπηρεσίας. Τὸ ἐξωτερικὸν τοῦτο γνώρισμα ἀνταποκρίνεται μὲν πρὸς τὸ συνηθέστατα συμβαίνειν, ἀλλὰ δὲν δύναται νὰ ἀναχθῆ καὶ εἰς ἐννοιολογικὸν στοιχεῖον, εἰς κριτήριον ἐκατέρας τῶν ὡς εἴρηται ἐνοιῶν. Περὶ τῆς ἐννοίας τῶν ἐπίτιμων λειτουργῶν πραγματεύεται ἀρκούντως διὰ μακρῶν ὁ Otto Mayer, αὐτόθι, σελ. 174-181: «das übernommene Ehrenamt». Πρβλ. καὶ σελ. 23 ἐπ. τῆς γαλλ. ἐκδ. *Le dr. adm. allemand*, τόμ. δ', 1906. Ἴδὲ ἐπίσης L. v. Köhler, *Grundlehren des VerwR.*, 1936, § 27, σελ. 100 ἐπ., Herrnritt, *Grundlehren*, 1921, σελ. 180 ἐπ., 183 ἐπ., Paul Schön, *Deuts. VerwR.*, ἐν τῇ *Enzyklopädie der Rechtswissenschaft τῶν Holtzendorff καὶ Köhler*, τόμ. IV, 1914, σελ. 215. Ἐκ τῶν ἡμεδαπῶν πρβλ. ἰδίᾳ Ο. Ἀγγελόπουλου, *op. cit.*, ἐν ἀρχῇ τῆς εἰσαγωγῆς.

προσώπων δημοσίου δικαίου ἀνατίθενται ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἔργα οὐχὶ ἀπλῶς γνωμοδοτικά, ἀλλ' ἀποφασιστικά ἔργα ἐνεργοῦ διοικήσεως³.

Οἱ ἐπίτιμοι λειτουργοὶ οἱ ἀποτελοῦντες ὄργανα νομικῶν προσώπων ἀσούντων δημοσίαν ἐξουσίαν διακρίνονται ἐν σχέσει πρὸς τὸν τρόπον τῆς τοποθέτησεως αὐτῶν εἰς τὰς οἰκείας ὀργανικὰς θέσεις, ἀφ' ἐνὸς μὲν εἰς αἰρετούς—ἐκλεγομένους ὑπὸ συνόλου τινὸς προσώπων κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἥττον εὐρέος—ἀφ' ἑτέρου δ' εἰς διοριζομένους ἐπὶ τιμῇ μὲν, ἀλλὰ διὰ πράξεως τῆς κρατικῆς διοικήσεως. Ἡ τοιαύτη διαστολὴ δὲν ἀφορᾷ εἰς τοὺς ἐπίτιμους λειτουργοὺς τοὺς ἀποτελοῦντας μέλη γνωμοδοτικῶν τῆς κρατικῆς διοικήσεως συμβουλίων. Οὗτοι τοποθετοῦνται δυνάμει διοικητικῶν πάντοτε πράξεων.

§ 41. Διοικητικά ἄρχαι καὶ «κυρίως ὑπάλληλοι».—Ἀπὸ ἄλλης ἀπόψεως, τὰ διοικητικά ἐν γένει ὄργανα—εἴτε τῆς πολιτείας εἴτε ἑτέρων νομικῶν προσώπων διοικητικοῦ δικαίου—διακρίνονται εἰς «ἀρχάς» καὶ εἰς «κυρίως ὑπάλληλους». Ἐν τῇ ἐννοίᾳ τῶν ἀρχῶν περιλαμβάνονται καὶ ἐπίτιμοι λειτουργοὶ καὶ δημόσιοι ὑπάλληλοι.

Ἡ διαστολὴ τῶν «ἀρχῶν» ἀπὸ τῶν «κυρίως ὑπάλληλων» ἔγκειται πρὸ παντὸς εἰς τοῦτο, ὅτι εἰς μὲν τὰς ἀρχάς ἀναθέτουσιν οἱ νόμοι τὴν ἀρμοδιότητα νὰ ἐκδίδωσι καὶ «ἐκτελεστάς» διοικητικὰς πράξεις¹, ἐνῶ τούναντι οἱ κυρίως ὑπάλληλοι εἶναι εἴτε τὸ λεγόμενον «προσωπικὸν τῶν γραφείων», τὸ προπαρασκευάζον ἀπλῶς τὴν ἔκδοσιν τῶν ταιούτων διοικητικῶν πράξεων, εἴτε τὰ ἐκτελεστικά ὄργανα, τὰ προβαίοντα εἰς ἐνεργείας ἀποσκοπούσας εἰς τὴν ἐκτέλεσιν τῶν ὑπὸ τῶν πράξεων τούτων ὀριζομένων².

Τὴν εἰς «ἀρχάς» καὶ «κυρίως ὑπάλληλους» διάκρισιν, ἥτις δὲν ἀποτελεῖ ἀπλήν θεωρητικὴν κατασκευὴν τῆς ἐπιστημονικῆς ἐρεῦνης, ἔχει πολλὰκις ὑπ'

3. Π.χ. εἰς τοὺς δημάρχους, τοὺς δημοτικούς καὶ κοινοτικούς συμβούλους, τὰ μέλη τῶν ἐνοριακῶν ἐπιτροπῶν, τὰ μέλη τῆς διοικήσεως τῶν ἐπιμελητηρίων κλπ.

1. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 93 ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἐννοίαν τῶν ταιούτων διοικητικῶν πράξεων. Συναφῆς πρὸς τὴν ἀρμοδιότητα τῶν διοικητικῶν «ἀρχῶν» πρὸς ἔκδοσιν διοικητικῶν πράξεων παραγουσῶν ἐννομα ἀποτελέσματα εἶναι ἡ ὑπ' αὐτῶν κατοχὴ καὶ χρῆσις ἰδίης σφραγίδος, ἥτις ὡσαύτως σημειοῦται ὡς χαρακτηριστικὸν γνώρισμα τῶν «ἀρχῶν». Πρβλ. Θ. Ἀγγελοπούλου, ἐνθ' ἀνωτ., σελ. 73.

2. Δὲν ἰσχύει ἄνευ ἐξαιρέσεως ὁ κανὼν, ὅτι αἱ διοικητικά «ἀρχαι» εἶναι βαθμολογικῶς ἀνώτεροι τῶν «κυρίως ὑπάλληλων». Τοῦτο μόνον περὶ τῶν ἀρχῶν ἐν σχέσει πρὸς τὸ προσωπικὸν τῶν ἰδίων αὐτῶν γραφείων δύναται μετὰ βεβαιότητος νὰ λεχθῇ. Ἐπάρχουσιν ὅμως ὑπάλληλοι τῶν γραφείων τοῦ «κέντρου», ἰδίᾳ τῶν ὑπουργείων, οἵτινες εἶναι βαθμολογικῶς ἀνώτεροι τῶν περιφερειακῶν ἀρχῶν τῶν ἐντεταγμένων εἰς τὸν αὐτὸν κλάδον τῆς διοικήσεως. Π.χ. διευθυντῆς δασῶν—δασάρχης. Ἐπίσης: διευθυντῆς δημοσίων ἔργων—νομομηχανικός. Καὶ δὲν δύναται μὲν οἱ ἀνώτατοι οὗτοι «ὑπάλληλοι τῶν γραφείων» τοῦ κέντρου, κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τὰς «περιφερειακὰς ἀρχάς», νὰ ἐκδίδωσιν ἐκτελεστάς πράξεις—διότι ἐν τῷ κέντρῳ ἡ ἀποφασιστικὴ ἀρμοδιότης ἔχει συγκεντρωθῆ εἰς χεῖρας τοῦ ὑπουργοῦ—ἀλλὰ διὰ τοῦ προπαρασκευαστικοῦ αὐτῶν ἐν σχέσει πρὸς τὰς ὑπὸ τοῦ ὑπουργοῦ ἐκδιδόμενὰς πράξεις ἔργου καὶ διὰ τῶν συναφῶν αὐτῶν πρὸς τὸν ὑπουργὸν εισηγήσεων συντελοῦσι μεγάλως εἰς τὴν διατύπωσιν τοῦ οὐσιαστικοῦ περιεχομένου τῶν ὑπουργικῶν τούτων πράξεων.

ὄψιν αὐτοῦ τὸ κείμενον δημόσιον δίκαιον ἐν τῇ χρήσει ἐκατέρου τῶν ρηθέντων ὄρων³.

§ (42) Διοικητικά ὄργανα-ἄτομα καὶ διοικητικά ὄργανα συλλογικά¹.—α) Ἔννοια τῆς διακρίσεως.—Ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τῆς μορφῆς ὅψ' ἦν εἶναι συνεστημένα, εἰδικώτερον δ' ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τοῦ ἀριθμοῦ τῶν ἀνθρώπων τῶν τεταγμένων πρὸς αὐτοτελῆ ἐκδήλωσιν τῆς βουλῆσεως νομικοῦ τινος προσώπου δημοσίου δικαίου, τὰ διοικητικά ὄργανα διακρίνονται εἰς ὄργανα-ἄτομα καὶ εἰς ὄργανα συλλογικά.

Ὅργανον-ἄτομον εἶναι πᾶς ἄνθρωπος τεταγμένος ὑπὸ τῶν νόμων ὅπως ἐκδηλοῖ αὐτοτελῶς τὴν βούλησιν τῆς πολιτείας—ἢ τοῦ μερικωτέρου ἀσχοῦντος δημοσίου διοικήσιν νομικοῦ προσώπου, μετὰ τοῦ ὁποίου τελεῖ ἐν ὀργανικῇ σχέσει—καὶ ὅπως ἐξωτερικεῦσιν αὐτὸς μόνος τὴν κρατικὴν ἐξουσίαν. Συλλογικά ὄργανα εἶναι, τούναντίον, τὰ ἀποτελούμενα ἐκ πλειόνων ἀνθρώπων. Οὗτοι μόνον ἀπὸ κοινοῦ δύνανται νὰ ἐκδώσωσι πράξεις τῆς πολιτείας ἢ τοῦ ἄλλου οἰοῦσιν νομικοῦ προσώπου, τοῦ ὁποίου τυγχάνουσιν ὄργανα-μέλη. Εἰς ἕκαστος τούτων δὲν εἶναι αὐτὸ ὑπαρκτον ὄργανον, οὐδὲ δύνανται νὰ ἐνεργήσῃ αὐτοτελῶς.

β) Εἶδη τῶν συλλογικῶν διοικητικῶν ὀργάνων.—Τὰ συλλογικά ἐν γένει ὄργανα τῆς δημοσίας διοικήσεως ὀνομάζονται ἐκάστοτε ὑπὸ τοῦ νομοθέτου συνήθως «συμβούλια» ἢ «ἐπιτροπαί»². Ἄλλα μὲν ἐξ αὐτῶν ἀποτε-

3. Καὶ αὐτὸς ὁ συνταγματικὸς νομοθέτης χρησιμοποιεῖ τὴν λέξιν «ἀρχαί» ὑπὸ τὴν ἐκτελεῖσαν ἔννοιαν. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, πλὴν τοῦ ἀρθροῦ 9 τοῦ συντάγματος, ἐνθα τίθεται αἱ βάσεις τοῦ ἀτομικοῦ δικαιώματος τοῦ ἀναφέρεσθαι ἀπρὸς τὰς ἀρχάς, ὀρίζεται ἰδίᾳ ἐν ἀρθρῷ 83 § 1 μεταξὺ τῶν ἀρμοδιότητων τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας καὶ ἢ κατ' αἰτήσιν ἀκύρωσις πράξεων «τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν». Ὁ ὅρος ἀναφέρεται ὑπὸ τὴν αὐτὴν ἔννοιαν καὶ πολλαχοῦ τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας.

1. J. Hatschek, Lehrbuch, 1931, § 14, σελ. 90 ἐπ., L. Köhler, Grundlehren, 1936, § 26, σελ. 98 ἐπ., C. Bornhak, Grundriss d. VerwR., 9η ἐκδ., 1928, σελ. 57, Paul Schön, Deuts. VerwR., ἐν τῇ Enzyklopädie der Rechtswissenschaft τῶν Fr. v. Holtzendorff καὶ J. Kohler, τόμ. IV, 1914, σελ. 216.

2. Ὑπάρχουσι καὶ διοικητικά δικαστήρια, ἅτινα φέρουσι τὴν ὀνομασίαν τοῦ «συμβουλίου» ἢ τῆς «ἐπιτροπῆς». Πρβλ. τὰς κατὰ τὸν νόμον 1640 τοῦ 1919 πρωτοβαθμίους ἐκδικαστικὰς ἐπιτροπὰς τῶν ἐνστάσεων τῆς ἀμέσου φορολογίας καὶ πλείστα ἄλλα παραδείγματα. Ἀπὸ τῶν συλλογικῶν διοικητικῶν ὀργάνων ὀφειλομέν πάντοτε νὰ διαστελλώμεν σαφῶς τὰ διοικητικά δικαστήρια. Ταῦτα, ὡς καὶ ἄλλαχοῦ εἰρηται, δὲν εἶναι διοικητικά ὄργανα, ἀλλὰ δεόν νὰ συγκαταλεχθῶσι παρ' ἡμῖν εἰς τὴν κατηγορίαν τῶν δικαστικῶν ὀργάνων (πρβλ. ἄνωτ. ἐν § 98 B).

Παρ' ἡμῖν ἐνδέχεται μὲν νὰ ἔχωσιν ἀνατεθῆ εἰς τὰ διοικητικά δικαστήρια καὶ ἐνεργεαὶ τινες κατ' οὐσίαν διοικητικαί, ἀλλὰ κυρίως ταῦτα εἶναι τεταγμένα πρὸς ἄσκησιν δικαστικῆς, οὐχὶ δὲ διοικητικῆς λειτουργίας. Οὕτω π.χ. τὸ Ἐλεγκτικὸν Συνέδριον ἐκδίδει μὲν καὶ πράξεις κατ' οὐσίαν διοικητικὰς, φέρ' εἰπεῖν πράξεις καθορισμοῦ συντάξεως ἐπὶ τῇ αἰτήσει τοῦ δικαιούχου, πράξεις καταλογοῦσιν ἐλλείμματος δημοσίων ὀπλόγων, πράξεις ὑπηρεσιῶν μεταβολῶν τοῦ προσωπικοῦ αὐτοῦ κλπ., ἀλλὰ κυρίως εἶναι τεταγμένοι πρὸς τοιμὴν ἀναφουμένων διοικητικῶν διαφορῶν, μετὰ δυνάμειος δεδωκασμένου, πρὸς ἄσκησιν ἔργου

λοῦσι διοικητικὰς ἀρχὰς νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου—ἰδίᾳ βουλευόμενα ὄργανα τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἢ διοικητικὰ συμβούλια τῶν δημοσίων ἰδρυμάτων (ὀργανισμῶν τῆς καθ' ὕλην αὐτοδιοικήσεως)— ἄλλα δὲ τοῦναντίον εἶναι συλλογικὰ ὄργανα τοῦ προσώπου τῆς πολιτείας. Τὰ πρῶτα ἔχουσι πάντοτε καὶ ἀποφασιστικὰς ἀρμοδιότητας. Μεταξὺ δὲ τῶν τελευταίων—τῶν ἐν στενῇ ἐννοίᾳ κρατικῶν—ὑπάρχουσι τινὰ κεκτημένα καὶ ἀποφασιστικὴν ἀρμοδιότητα, ὡς τὰ ὑπηρεσιακὰ συμβούλια τῶν ὑπουργείων, τὰ «ἀνακριτικὰ συμβούλια» ἐν τῇ νομοθεσίᾳ «περὶ καταστάσεως ἀξιωματικῶν», τὰ τεταγμένα πρὸς ἐπιβολὴν τῶν βαρυτέρων πειθαρχικῶν ποινῶν εἰς ἀξιωματικούς³, αἱ «ἐπιτροπαὶ ἀπαλλοτριώσεων» τοῦ ἀγροτικοῦ νόμου⁴, αἱ «ἀγορανομικαὶ ἐπιτροπαὶ διατιμῆσεων», πολλὰ ἐπιτροπαὶ ἢ συμβούλια συσταθέντα ὅπως κρίνωσι («τυπικὰς») (ἐνδικοφανεῖς) ἱεραρχικὰς

δικαιοδοτικοῦ. Πρβλ. ἄνωτ. ἐν § 183 b σημ. 5 (αὐτόθι, ἐν σημ. 4-7, πρβλ. παραδείγματα διοικητικῶν δικαστηρίων κατὰ τὸ παρ' ἡμῖν ἰσχύον δημόσιον δίκαιον). Ἐπίσης, τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας γνωματεύει μὲν καὶ ἐπὶ τῶν σχεδίων τῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων, ἀκούον οὕτω ἔργον κατ' οὐσίαν διοικητικόν, ἀλλὰ κυρίως ἔχει δικαιοδοτικὰς ἀρμοδιότητας: δικάζει ἐπὶ αἰτήσεων ἀκυρώσεως κατ' ἐκτελεστῶν πράξεων διοικητικῶν ἀρχῶν ἢ ἐπὶ αἰτήσεων ἀναίρέσεως κατὰ τελεσιδικίων ἀποφάσεων διοικητικῶν δικαστηρίων.

Τοῦναντίον, χαρακτηριστικῶν τῶν συλλογικῶν διοικητικῶν ὀργάνων εἶναι ὅτι οὐδαμῶς τυγχάνουσι ταῦτα ἀρμόδια πρὸς ἄσκησιν δικαστικοῦ κατ' οὐσίαν ἔργου. Τὸ σύνταγμα (ἄρθρα 82 καὶ 86) ἀποκλείει τὰ ὄργανα ταῦτα ἀπὸ τοῦ νὰ λύσωσι ἔστω καὶ διοικητικὰς διαφορὰς μετὰ δυνάμεως θεδικασμένου.

Καὶ ἡ νομολογία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας πάντοτε ἀπέβλεψε πρὸ παντός εἰς τὸ ἔργον τοῦ συλλογικοῦ ὀργάνου ὡς πρὸς κριτήριον τοῦ χαρακτήρος αὐτοῦ ὡς διοικητικοῦ δικαστηρίου ἢ τοῦναντίον ὡς συλλογικοῦ ὀργάνου τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως. Πρβλ. 52 τοῦ 1929, 607 τοῦ 1930, 116, 216 τοῦ 1929, 798 τοῦ 1932, 556 τοῦ 1933 καὶ περαιτέρω παγίαν νομολογίαν. Ὅρα καὶ Στ. Παπαφράγκου, Περὶ ἰσχυρῶν ἐκ τῆς νομολ. κλπ. 1935, σελ. 92. Ἐτέρας ἀπόψεις πρβλ. ἐν Ν. Μπουροπούλου, Διοικητικὰ δικαστήρια καὶ διοικ. ὄργανα, 1943.

Σπουδαιότατη πρακτικὴ σημασία τῆς ἀνωτέρου διακρίσεως εἶναι σὺν ταῖς ἄλλαις, ὅτι κατὰ μὲν τῶν πράξεων τῶν συλλογικῶν διοικητικῶν ἀρχῶν εἶναι τεθεσπισμένη εὐθέως ἐκ τοῦ συντάγματος ἡ αἴτησις ἀκυρώσεως ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἐνῶ τοῦναντίον κατὰ τῶν ἀποφάσεων τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων δύναται, συμφώνως τῷ συντάγματι, νὰ θεσπισθῇ ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, δυνάμει νόμου, τὸ ἐνδίκον μέσον τῆς αἰτήσεως ἀναίρέσεως, τοῦθ' ἔστω ἄλλως τε ἔχει ἤδη καθιερωθῆ ἐν σχέσει πρὸς τὰς τελεσιδικίους ἀποφάσεις πλείστον διοικητικῶν δικαστηρίων. Εὐθέως ἐκ τοῦ συντάγματος θὰ χωρῆ ἡ αἴτησις ἀναίρέσεως ἔταν συγχροτηθῶσι τὰ ὑπὸ τοῦ ἄρθρου 82 προβλεπόμενα τεκτικὰ διοικητικὰ δικαστήρια (ἄρθρ. 83 § 1 ἐδ. δ').

Τὸ διοικητικὸν δίκαιον περιορίζεται εἰς τὴν ρύθμισιν τῆς ὀργανώσεως διοικητικῶν μόνον ὀργάνων, οὐχὶ δὲ δικαστηρίων. Ἐπομένως ἡ ὀργάνωσις, αἱ ἀρμοδιότητες καὶ ἡ λειτουργία τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων κείνται ἐκτὸς τοῦ πλαισίου τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ρυθμιζόμενα ὑπὸ ἐτέρου συγγενοῦς αὐτῷ κλάδου τοῦ δικονομικοῦ δικαίου, ἤτοι ὑπὸ τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν, ὡς καὶ ἐν τοῖς πρόσθεν ἐξετέθη. Πρβλ. ἄνωτ. ἐν § 15.

3. Σ.τ.Ε. 73 τοῦ 1932 καὶ περαιτέρω παγία νομολογία.

4. Σ.τ.Ε. 52, 119, 216 τοῦ 1929, 22 καὶ 25 τοῦ 1930 καὶ ἔκτοτε παγία νομολογία.

προσφυγὰς ⁶ κλπ. Τὰ πλεῖστα ὅμως τῶν κρατικῶν συλλογικῶν ὀργάνων ἔχουσιν ἀρμοδιότητας ἀπλῶς γνωμοδοτικὰς, ἐκδίδοντα συνεπῶς οὐχὶ ἐκτελεστικάς, ἀλλὰ μόνον προπαρασκευαστικὰς πράξεις. Δι' ὃ καὶ ἔχουσι τὸν χαρακτηριστῆρα γνωμοδοτικῶν συμβουλίων.

Τὰ γνωμοδοτικὰ ταῦτα συμβούλια εἶναι τεταγμένα ἄλλα μὲν ἐν τῷ κέντρῳ—εἴτε παρὰ τῷ ἀρχηγῷ τοῦ κράτους εἴτε παρὰ τοῖς καθ' ἑκάστον ὑπουργείοις—ἄλλα δὲ παρὰ ταῖς περιφερειακαῖς ἀρχαῖς γενικῆς ἀρμοδιότητος—συμβούλια παρὰ τοῖς γενικοῖς διοικηταῖς, παρὰ τοῖς νομάρχαις— καὶ ἄλλα τέλος, ἐλάχιστα, παρὰ ταῖς περιφερειακαῖς ἀρχαῖς εἰδικῶν κλάδων.

γ') *Νόμιμος σύνθεσις*.—Ὁ νομοθέτης καθορίζει ἐκάστοτε τὴν σύνθεσιν τοῦ συλλογικοῦ ὀργάνου, ρυθμίζει δηλονότι ἐκ πόσων καὶ τίνων ἀτόμων ἀπαρτίζεται τοῦτο ⁶. Τὸ στοιχεῖον τῆς ἐκλογῆς τελεῖ ἐνίοτε ἐν συναρτῆσει πρὸς

5. Πρβλ. παραδείγματα τοιούτων συλλογικῶν ὀργάνων τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως κατωτ. ἐν § 91 β.

6. Προϋποθέσεις τῆς ἐννόμου ὀργανώσεως τοῦ συλλογικοῦ διοικητικοῦ ὀργάνου εἶναι πρὸ παντὸς ἡ νόμιμος συγκρότησις αὐτοῦ. Πρὶν ἢ συγκροτηθῆ νομίμως καθ' ἅπαντα αὐτοῦ τὰ μέλη τὸ συλλογικὸν ὄργανον, δὲν εἶναι δυνατὸν νὰ προέλθῃ ἐγγύρως εἰς ἀποφάσεις, ἔστω καὶ ἂν τὰ συμπράξαντα εἰς τὴν ἀπόφασιν μέλη αὐτοῦ ἀπετέλουν τὴν κατὰ νόμον ἀπαρτίαν: Σ.τ.Ε. 624 τοῦ 1931: ἀπροϋπόθεσιν τῆς ἀπαρτίας ἀποτελεῖ ἡ κατὰ νόμον συγκρότησις. Πρβλ. καὶ 462 τοῦ 1932. Ἰδὲ καὶ Ἄρ. Π. 13 τοῦ 1914 ἐν «Θέμ.» ΚΒ' σελ. 51, Ἄρ. Π. 126 τοῦ αὐτοῦ ἔτους, αὐτόθι σελ. 388, Ἄρ. Π. 22 τοῦ 1915, αὐτόθι: ΚΣ' σελ. 345, ἐφ. Ἄθ. 186 τοῦ 1918, αὐτόθι Ἀ' σελ. 188, Ἄρ. Π. 306 τοῦ 1933, ΜΔ' σελ. 598.

Ἀντικεῖται ὠσαύτως εἰς τὴν ἐννοίαν τῆς νομίμου συνθέσεως τοῦ συλλογικοῦ ὀργάνου ἡ εἰς τὸ συμβούλιον συμμετοχὴ ἔστω καὶ ἐνὸς μέλους μὴ περιλαμβανομένου μεταξὺ τῶν νομίμων τοῦ ὀργάνου μελῶν. Εἰς οὐδὲν λογιστέον ὅτι τὰ λοιπὰ μέλη, καθ' ἑαυτὰ, ἀρκοῦσι τυχόν πρὸς σχηματισμὸν τῆς νομίμου ἀπαρτίας. Ἐνδέχεται, τῶνόντι, νὰ ἀνέπτυξε τὸ παρῆσαν μέλος τοιαύτην πειθῶν κατὰ τὴν συζήτησιν, ὥστε νὰ παρέσυρε πρὸς τὰς ἑαυτοῦ ἀπόψεις πολλὰ τῶν νομίμων μελῶν.

Ὁ ἐπὶ δικαστηρίων ἐφαρμοζόμενος κανὼν, καθ' ὃν οἱ κωλυόμενοι δικασταὶ ἐξαιροῦνται τῆς συνθέσεως, δὲν ἰσχύει πάντοτε ἐπὶ τῶν μελῶν τῶν συλλογικῶν ὀργάνων τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως: Σ.τ.Ε. 216 τοῦ 1929, 6 τοῦ 1931, 795 τοῦ 1935. Ἡ συμμετοχὴ μέλους κωλυομένου συνεπάγεται εἰς τὰ συλλογικά ὄργανα τῆς διοικήσεως τὸ ἀνίσχυρον τῆς ληφθείσης ἀποφάσεως μόνον ἂν παρέσχεν ἀφορμὴν εἰς κατάχρησιν ἐξουσίας ἢ γενικώτερον ἂν ἔσχεν ὡς συνέπειαν νὰ μὴ γίνῃ ἀντικειμενικὴ καὶ δικαία κρίσις. Τὸ τελευταῖον τοῦτο ἀποκτείνεται εἰς τὴν ἐκτίμησιν τοῦ δικαστοῦ, ὅστις θὰ κρίνῃ ἂν προκύπη τοιοῦτόν τι ἐκ τῶν στοιχείων τοῦ φακέλλου.

Τελειωθείσης τῆς συγκροτήσεως, γενῶνται πολλαίαι κατόπιν ζήτημα ἀναπληρώσεως μελῶν τινῶν τοῦ συλλογικοῦ διοικητικοῦ ὀργάνου. Συχνάκις, τῶνόντι, ἐνδέχεται νὰ μὴ δύνανται τινὰ τῶν μελῶν νὰ μετάσχωσι τῆς συνθέσεως, φέρ' εἰπεῖν λόγῳ ἀπουσίας, ἀσθενείας ἢ ἄλλου κωλύματος αὐτῶν. Ἡ Σ.τ.Ε. 681 τοῦ 1936 θεωρεῖ ὅτι εἶναι ἀπαραίτητον διὰ τὴν νόμιμον σύνθεσιν τοῦ συλλογικοῦ ὀργάνου νὰ ὄσῃ πεπληρωμένοι ἅπασαι αἱ ὀργανικαὶ θέσεις τῶν ὀργάνων-μελῶν. Ἄν τινὰ τούτων ἐξῆλθον ἐν τῷ μεταξὺ τῆς ὑπηρεσίας, ἐπιβάλλεται νὰ κληθῶσιν οἱ ἀντικαταστάται αὐτῶν. Ἡ αὐτὴ λύσις προσήκει καὶ προκειμένου περὶ μελῶν ὑπηρετούντων μὲν, ἀλλὰ προσωκαίρως κωλυομένων. Ἡ Σ.τ.Ε. 225 τοῦ 1932 ἀποφαίνεται συναφῶς ὅτι καὶ ἀποτελοῦντες τὰ συλλογικά ὄργανα δημόσιοι ὑπάλληλοι λόγῳ τῆς ται-

τὴν σύνθεσιν τοῦ ὄργάνου. Τοῦτο χωρεῖ κατ' ἀρχὴν μόνον προκειμένου περὶ τῆς ὀργανώσεως αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν, ὧν τὰ μέλη τῶν διοικούντων σωμάτων εἶναι ἐνίοτε αἰρετά. Ὁ κύκλος τῶν ἐκλογέων εἶναι, ὡς εἴρηται, κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἤττον εὐρύς. Ἐνῶ φέρ' εἰπεῖν τὰ δημοτικά καὶ τὰ κοινοτικά συμβούλια ἐκλέγονται ὑπὸ τῶν ἐχόντων τὰ προσόντα τοῦ ἐκλογέως κατὰ τοὺς νόμους περὶ ἐκλογῆς βουλευτῶν, τοῦναντίον ἡ δημορχιακὴ ἐπιτροπὴ, ἡ ἐνοριακὴ ἐπιτροπὴ, τὰ μέλη τῶν ἐμπορικῶν καὶ βιομηχανικῶν ἐπιμελητηρίων κ.τ.λ. ἐκλέγονται ὑπὸ πολὺ στενωτέρου κύκλου προσώπων. Ἀλλὰ καὶ ἡ σύνθεσις ἐκ δημοσίων ὑπαλλήλων ἢ ἐξ ἐπιτίμων λειτουργῶν εἶναι συνήθως προκειμένου περὶ τῶν διοικητικῶν συμβουλίων τῶν ὀργανισμῶν τῆς καθ' ὕλην αὐτοδιοικήσεως.

Τὰ παρὰ κρατικαῖς ἀρχαῖς γνωμοδοτικά συμβούλια ἀπαρτίζονται συνήθως ὡσαύτως κατὰ μεγάλην πλειοψηφίαν ἐκ δημοσίων ὑπαλλήλων, ὅτινες καθορίζονται ὑπὸ τοῦ νόμου οὐχὶ κατ' ἄτομα, ἀλλὰ κατὰ τὰς ὑπ' αὐτῶν κα-

αὐτῆς αὐτῶν ἰδιότητος, κωλυόμενοι, ἀναπληροῦνται ἐγκύριως ὑπὸ τῶν νομίμων ἀναπληρωτῶν αὐτῶν, κατὰ τοὺς ὀργανικούς περὶ ἐκάστης ὑπηρεσίας νόμους, καὶ ἐν ᾗ ἐπιπεπτώσει ὁ νόμος δὲν ὀρίζει τοῦτο εἰδικῶς, ἐκτὸς ἂν ὁ συνιστῶν τὰ συλλογικά ὄργανα νόμος προνοῇ καὶ περὶ ἀναπληρωματικῶν μελῶν ἢ ἂν ἐκ τῆς φύσεως καὶ τοῦ χαρακτήρος τῶν ἀνατιθεμένων εἰς τὰ συλλογικά διοικητικά ὄργανα ἔργων, συνάγεται ὅτι ὁ νόμος κατὰ τὴν καταρτισμὸν αὐτῶν ἀπέβλεψεν εἰδικῶς εἰς τοὺς κατέχοντας ὀρισμένα ἀξιώματα». Περὶ βλ. καὶ 525, 526 τοῦ αὐτοῦ ἔτους καὶ 1146 τοῦ 1934. Ἀναπληροῦνται μελῶν-ἐπιτίμων λειτουργῶν δὲν δύναται, ὡς εἰκός, νὰ κληθῶσιν, εἰμὴ ὁσάκις ὀρίζει εἰδικῶς τοιοῦτους ὁ προβλέπων περὶ τῆς συνθέσεως τοῦ συλλογικοῦ ὄργάνου νόμος.

Δέον ἐν τῇ ἀποφάσει τοῦ συλλογικοῦ ὄργάνου νὰ ἀναφέρεται ὅτι κωλυμένου τοῦ τακτικοῦ παρίσταται τὸ ἀναπληρωματικὸν μέλος, διότι ἡ ἄνευ κωλύματος τοῦ τακτικοῦ μέλους συμμετοχὴ τοῦ ἀναπληρωματικοῦ συνιστᾷ κακὴν σύνθεσιν : Σ.τ.Ε. 34, 681, 1113 τοῦ 1934. Ἡ ἀναγραφὴ τοῦ συγκεκριμένου λόγου τοῦ κωλύματος, ὡς εἰκός, δὲν ἀπαιτεῖται : Σ.τ.Ε. 7, 836 τοῦ 1933.

Προκειμένου περὶ κρατικῶν λειτουργῶν δύναται νὰ κληθῇ νομίμως εἰς τὴν συνεδρίασιν τὸ ἀναπληρωματικὸν μέλος, ὁσάκις ἡ θέσις τοῦ τακτικοῦ εἶναι κενή ; Εἰς τὰς πλείστας τῶν περιπτώσεων προσήκει ἡ καταφατικὴ λύσις, καὶ δὴ ὁσάκις ἡ σύνθεσις τοῦ συλλογικοῦ ὄργάνου εἶναι εὐθέως ἐκ τοῦ νόμου καθωρισμένη, τῶν μελῶν αὐτοῦ ὀριζομένων ex officio, κατὰ τὰς ὑπ' αὐτῶν κατεχομένας ὀργανικὰς θέσεις. Ἡ διοίκησις δὲν δεσμεύεται νὰ πληρῶσῃ κενὴν τινα ὀργανικὴν θέσιν, ἵνα καταστήθῃ δυνατὴ ἡ κλήτεσις τοῦ τακτικοῦ μέλους, οὐδὲ δύναται, ὡς εἰκός, νὰ διακοπῇ ἡ λειτουργία τοῦ συλλογικοῦ ὄργάνου. Ὅσάκις ὅμως ἡ διοίκησις ἔχει ἐκ τοῦ νόμου ἐξουσιοδότησιν νὰ καθορίσῃ ἐκεῖνη τὴν σύνθεσιν τοῦ συλλογικοῦ ὄργάνου διὰ κανονιστικῆς αὐτῆς πράξεως, ἔχει ὑποχρέωσιν, ἐκλιπόντος τυχόν τοῦ τακτικοῦ μέλους, νὰ ἐκδώσῃ νέαν συμπληρωματικὴν κανονιστικὴν ἀπόφασιν, ὀρίζουσαν ἐκ νέου τακτικὸν τε καὶ ἀναπληρωματικὸν μέλος, ὥστε νὰ μὴ καλῆται εἰς τὰς συνεδριάσεις τὸ ἀναπληρωματικὸν μὴ ὑπάρχοντος τοῦ τακτικοῦ. Τὸ τελευταῖον τοῦτο δὲν θά ἦτο νόμιμον.

Ἐπὶ αἰρετῶν συμβουλίων τῆς διοικήσεως προβλέπεται ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ὑπὸ τῆς νομοθεσίας ἢ σύγχρονος πρὸς τὴν τῶν τακτικῶν ἐκλογῆ ἀναπληρωματικῶν μελῶν. Διάφορος εἶναι ἡ ἔννοια τῆς ἰδίας ἀναπληρωματικῆς ἐκλογῆς. Περὶ τῆς τελευταίας ταύτης πρὶ βλ. ἀρθρ. 118 τοῦ κώδ. τῆς περὶ δήμων καὶ κοινοτ. νομοθεσίας τοῦ 1936 [320] καὶ ἀρθρ. 27 τοῦ μὴ ἰσχύσαντος, ἄτε μὴ τεθέντος εἰς ἐφαρμογὴν, νομ. διατ. τῆς 10 Μαΐου 1923 ἀπερὶ διοικήσεως τῶν νομῶν».

νου, τὸ ἀποτελοῦν τὸ κατώτατον ἀριθμητικὸν ὄριον τὸ ἀπαιτούμενον πρὸς ἔγκυρον συζήτησιν καὶ λήψιν ἀποφάσεως. Σκόπιμον εἶναι νὰ καθορίζηται οὕτω πως ἡ ἀπαρτία εἰς ἀπλοῦν μέρος τοῦ ἀριθμητικοῦ στοιχείου τῆς συνθέσεως, διότι δὲν καθίσταται πάντοτε δυνατὴ ἡ συγκέντρωσις τοῦ συνόλου τῶν μελῶν τοῦ συλλογικοῦ ὄργάνου¹⁰.

η') *Συνεδριάσεις*.—Συνεδριάσεις¹¹ καλεῖται ἡ ἐπὶ ταῦτὸ συγκέντρωσις τῶν μελῶν τοῦ συλλογικοῦ ὄργάνου πρὸς συζήτησιν καὶ λήψιν ἀποφάσεως¹². Τὴν

10. Ὁσάκις, παρὰ τὴν ἀναντίρρητον ταύτην σκοπιμότητα, ὁ νόμος δὲν ρυθμίζει τὰ τῆς ἀπαρτίας, δέχεται ἡ νομολογία, ὅτι κατὰ τὸ πνεῦμα τοῦ νόμου θεωροῦνται ἀποτελοῦντες ἀπαρτίαν οἱ ἡμίσεις πλέον ἐνὸς τῶν συγκροτούντων τὸ συλλογικὸν ὄργανον : Σ.τ.Ε. 373, 788, 1378 τοῦ 1934, 398 τοῦ 1935, 881 ἕως 884, 1011, 1105, 1106 τοῦ 1936 (ἐπὶ περιττοῦ ἀριθμοῦ συνθέσεως, ἀρκεῖ οἱ παρόντες νὰ ἴδωσι πλείονες τῶν ἀπόντων). Καὶ παρ' ἀλλοδαποῖς : C. d'État 25 Ἀπριλίου 1913, commune de Brion, Recueil, σελ. 456, 10 Ἰανουαρίου 1913, Vincent, Recueil σελ. 37, 12 Ἀπριλίου 1924, Préfet de Vienne, Recueil σελ. 405. Ἀφ' ἐτέρου, ὁ κανὼν ὁ καθορίζων τὰ τῆς ἀπαρτίας συλλογικοῦ τινος ὄργάνου θεωρεῖται ὡς δευτερευόντων κανόνων δικαίου, δυνάμενος νὰ ὀπισθοσθῆ καὶ δι' ἀπλοῦ διατάγματος, ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ ἄρθρου 35 § 1 τοῦ συντάγματος, ἄνευ ἀνάγκης ἰδίως νομοθετικῆς ἀξουσιοδοτήσεως : Σ.τ.Ε. 178, 179 τοῦ 1930. Περὶ τοῦ κατὰ πόσον ἐπιδρᾶ ἐπὶ τῆς υπάρξεως ἀπαρτίας ἡ μεταγενεστέρᾳ ἀποχώρησις μελῶν τινῶν πρβλ. ἐν Σ.τ.Ε. 44 τοῦ 1929, 166 τοῦ 1929, 46 τοῦ 1932, 899 τοῦ 1934.

Ἡ μὴ ἐπίτευξις ἀπαρτίας ἐνδέχεται νὰ ὀφείλεται εἰς συστηματικὴν ἀποχὴν μελῶν τινῶν ἀπὸ τῶν ἐργασιῶν τοῦ σώματος. Ὁ νομοθέτης, ἔχων ὑπ' ἔψιν αὐτοῦ τοιαύτας περιπτώσεις, προνοεῖ συνήθως ὅπως ὀρίζῃ ὅτι μετὰ καταύσεων συνεδριάσεώς τινος λόγῳ ἐλείψεως ἀπαρτίας δύναται νὰ λάβῃ χώραν, μετὰ νέαν κλήσιν, συνεδριάσις καὶ ἔγκυρος λήψις ἀποφάσεως, ἔστω καὶ ἐλλειπούσης ἀπαρτίας. Πρβλ. π.χ. εἰδικωτέρας διατάξεις ἐν ἄρθρ. 32 § 2, 92 § 2 τοῦ δημοτ. κώδ. τοῦ 1936 [320]. Ἐκ τῆς νομολογίας πρβλ. Σ.τ.Ε. 134, 764 τοῦ 1933.

11. Ὑπὸ τῶν παλαιωτέρων γάλλων συγγραφέων χρησιμοποιοῦται ὁ αὐτὸς ὄρος (aréunion) πρὸς δήλωσιν τῆς τε «συνόδου» καὶ τῆς «συνεδριάσεως». Πρβλ. Hauriou, Σύστ. διοικ. δικ., τόμ. α', σελ. 175 τῆς ἑλλην. μεταφρ. Ἡ παρ' ἡμῶν ὄρολογία εἶναι πλέον ἀκριβολόγος. Τὸ αὐτὸ παρατηρητέον καὶ διὰ τὰ νεώτερα γαλλικὰ ἔργα. Ὅρα π.χ. M. Valine, Traité, 5η ἐκδ., 1950, σελ. 192 : «session» καὶ «séance».

12. Νομίμως συνεδριάζει τὸ συλλογικὸν ὄργανον ὁσάκις, συννέμωσις δὲν συγκεκριημένον, τελεῖ συγχρόνως ἐν ἀπαρτίᾳ. Ὑπὸ τὴν διττὴν ταύτην προϋπόθεσιν εἶναι δυνατὸν νὰ ληφθῶσιν ἐγκύριως ἀποφάσεις, χωρὶς, ὡς εἰκόσ, νὰ ἀπαιτῆται ἡ σύμπραξις ἀπάντων τῶν μελῶν τοῦ συμβουλίου. Πάντως ὁμοῦ δέον νὰ εἶχεν ἀπευθυνθῆ νομίμως καὶ ἐμπροθέσμως κλήσις—κατὰ τοὺς εἰδικωτέρους ἐκάστοτε τῶν νόμων ὀρισμοῦς—πρὸς πάντα τὰ μέλη : Σ.τ.Ε. 178, 179, 151, 216 τοῦ 1930, 373, 788, 1378 τοῦ 1934, 1011, 1105, 1106 τοῦ 1936, Ἀρ. II. 22 τοῦ 1932 ἐν «Θέμειδι» ΜΔ' σ. 161, 320 τοῦ 1933, ἀντίθ. σ. 606. Πρβλ. καὶ σημεῖωμα «Θέμειδος» ἐν ΙΑ' σελ. 79. Εἶναι, τῶνόντι, ἀδύνατον τίς ἀποφάσις ἤθελε ληφθῆ, ἐν παρισταντο καὶ οἱ μὴ κληθέντες. Δι' ὅ καὶ ἡ παράλειψις τῆς νομοτόπου κλήσεως συνεπάγεται τὸ ἀνάσχυρον τῆς ληφθεῖσης ἀποφάσεως, καὶ ἂν ἐτι ἐτέλει ἐν ἀπαρτίᾳ τὸ συμβούλιον κατὰ τὴν λήψιν αὐτῆς (Σ.τ.Ε. 346 τοῦ 1933, 810 τοῦ 1936), καὶ ἂν ἐτι ἡ ἀπλῶς τοῦ πρὸς παμψηφεί. Ἡ παρουσία ὁμοῦ ἀπάντων τῶν μελῶν τοῦ συμβουλίου—οὐχὶ ἀπλῶς τοῦ πρὸς ἀπαρτίαν ἐπαρκοῦς ἀριθμοῦ αὐτῶν—καλύπτει τὴν τυχόν παράλειψιν προσκλήσεως, ἐφ' ὅσον τὰ μέλη δὲν διετύπωσαν σχετικὴν ἔνστασιν ἢ ἐπιφυλάξιν : Σ.τ.Ε. 969 τοῦ 1933, 679 820, 997 τοῦ 1934, 340 τοῦ 1937. Τέλος ἡ τήρησις τοῦ οὐσάδους τούτου τύπου τῆς προσα-

συνεδρίασιν διευθύνει ὁ πρόεδρος τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου, πρακτικὰ δ' αὐτῆς τηρεῖ ὁ γραμματεὺς¹³.

θ') Πλειοψηφία.—Ἐπειδὴ εἶναι βέβαιον ὅτι μεταξὺ τῶν ἐκάστοτε συνερχομένων μελῶν δὲν θέλει πάντοτε ὑπάρξει ὁμοφωνία ἐπὶ τῶν ὑποβαλλόμενων προτάσεων, οἱ νόμοι προβλέπουσι τὸν θεσμὸν τῆς κατὰ πλειοψηφίαν λήψεως τῶν ἀποφάσεων. Ὅσάκις ὁ νόμος χρησιμοποιοῖ, ἄνευ εἰδικωτέρου προσδιορισμοῦ, τὴν διατύπωσιν «κατὰ πλειοψηφίαν», νοεῖ τὴν ἀπόλυτον πλειοψηφίαν τῶν παρόντων μελῶν¹⁴. Ἀλλὰ καὶ σιωπῶντος τοῦ νόμου, δὲν θὰ ἦτο δυνατόν νὰ ἀπαιτῆται ὁμοψηφία¹⁵. Αἱ ἀποφάσεις λαμβάνονται καὶ ἐν τῇ περιπτώσει ταύτῃ κατ' ἀπόλυτον πλειοψηφίαν τῶν παρόντων μελῶν. Τοῦτο σημαίνει ὅτι ὡς ἀπόφασις τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου λογίζεται ἡ πρότασις ἐκείνη, ἣτις συνεκέντρωσεν ὑπὲρ ἑαυτῆς ψήφους πολυαριθμοτέρας ἐν σχέσει πρὸς πάντας ὁμοῦ τοὺς λοιποὺς παραστάνας¹⁶⁻¹⁷.

κλήσεως δὲν ἀπαιτεῖται, ὡσάκις ἔχουσιν ὀρισθῆ τακταὶ ἡμέραι συνεδριάσεων, εἶναι δ' ὅλα τὰ μέλη τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου ἐν γνώσει τοῦ τοιοῦτου καθορισμοῦ.

Ἡ διεξαγωγή τοῦ ἔργου τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου ρυθμίζεται ὑπὸ τῶν ἐκάστοτε ἰσχυουσῶν εἰδικῶν διατάξεων ἢ ὑπὸ τοῦ ἐσωτερικοῦ κανονισμοῦ τῆς συλλογικῆς ἀρχῆς. Ἄλλων μὲν σωμάτων αἱ συνεδριάσεις εἶναι δημόσιαι, ἄλλων δὲ τούναντίον μυστικαί. Πρβλ. ἄρθρ. 34 § 1, 92 τοῦ δημοτικοῦ κώδικος τοῦ 1936. Αἱ περὶ μυστικότητος ἢ δημοσιότητος τῶν συνεδριάσεων διατάξεις ἀποτελοῦσιν ὑποχρεωτικὸν δίκαιον, ἀφ' οὗ μόνον κατὰ τοὺς ὀρισμοὺς τῶν νόμων ἐπιτρέπονται παρεκκλίσεις: Σ.τ.Ε. 683 τοῦ 1930, 80 τοῦ 1933, 1147 τοῦ 1934.

13. Τὰ πρακτικὰ ταῦτα ἐπικυροῦνται συνήθως κατὰ τὴν ἐπομένην συνεδρίασιν, ὅτε καὶ ὑπογράφονται καλ' ἐν τῷ ὄνομα ὁ νόμος ὀρίζει. Ἐνίοτε ὀρίζει ὁ νόμος ὅτι πάντα τὰ κατὰ τὴν συνεδρίασιν παραστάνα μέλη τοῦ συμβουλίου δέον νὰ ὑπογράψωσι τὸ πρακτικόν: π.χ. ἄρθρ. 4 § 5 τοῦ νόμου 965 τοῦ 1937. Ἀλλ' ἡ παράλειψις τῆς διατυπώσεως ταύτης δὲν συνεπάγεται κατὰ κανόνα ἀκυρότητα τῆς ληφθείσης ἀποφάσεως. Διὰ τὸ κύρος τῆς τελευταίας ταύτης ἀρκεῖ κατ' ἀρχὴν νὰ ἔχη ὑπογραφή τὸ πρακτικόν ὑπὸ τοῦ προέδρου καὶ τοῦ γραμματέως τοῦ συμβουλίου: Σ.τ.Ε. 619, 620 τοῦ 1932. Νομικὰ τυχὸν ἐλαττώματα τοῦ συνταχθέντος πρακτικοῦ δὲν ἐπιδρῶσιν ἐπὶ τοῦ κύρους τῆς ληφθείσης καὶ κατ' ἰδίαν διατυπωθείσης ἀποφάσεως: Σ.τ.Ε. 166 τοῦ 1929, 266 τοῦ 1933.

14. Σ.τ.Ε. 374 τοῦ 1934.

15. Σ.τ.Ε. 930 τοῦ 1935.

16. Προκειμένου περὶ λήψεως ἀποφάσεων, ἐν τῇ κυρίᾳ ἐννοίᾳ τῆς λέξεως, ἐνσωματωμένων εἰς πράξεις ἐκτελεστάς, εἶναι καὶ ὡς ἐκ τῆς φύσεως αὐτῶν ἀναγκαῖα ἡ συγκέντρωσις ἀπόλυτου πλειοψηφίας τῶν παρόντων μελῶν. Τρόντι, ἡ κατάτμησις τοῦ ἀριθμοῦ τῶν δοθεισῶν ψήφων μεταξὺ πλειόνων τῶν δύο ἐκδοχῶν δὲν δύναται νὰ καταλήξῃ εἰς ἀφάριστον. Οὐδὲ δύναται νὰ θεωρηθῆ ὡς ἀπόφασις τοῦ σώματος ἡ ἐκδοχὴ ὑπὲρ ἧς ἐτάχθη ἡ σχετικὴ πλειοψηφία τῶν μελῶν τοῦ συμβουλίου, δηλονότι ἡ ἐκδοχὴ ἢ συγκεντρώσασα ὑπὲρ ἑαυτῆς πλειονας ἐν σχέσει πρὸς ἐκάστην τῶν λοιπῶν ἐκδοχῶν ψήφους, οὐχὶ ὅμως καὶ τὴν ἀπόλυτον πλειοψηφίαν τῶν παρόντων. Ὅσάκις ὅμως, τούναντίον, πρόκειται περὶ ἀπλῶν γνωματεύσεων, δὲν ἀποκλείεται νὰ καταλήξῃ τὸ σῶμα εἰς ὀριστικὰ πορίσματα ἐπὶ τῶν τεθέντων ζητημάτων, χωρὶς νὰ ἐπιτευχθῆ ἀπόλυτος ἐπ' αὐτῶν πλειοψηφία. Θέλουσιν ἐν τοιαύτῃ περιπτώσει διατυπωθῆ ἐν τῷ πρακτικῷ αἱ ὑποστηρικθεῖσαι ἐν σχέσει πρὸς τὰ ζητήματα ταῦτα ἐκδοχαί, ἀνεξαρτήτως τοῦ ἀριθμοῦ αὐτῶν, μετὰ μνείας τῶν ὑπὲρ ἐκάστης τούτων δοθεισῶν ψήφων. Ἐν ταῖς γνωματεύσεσι τοῦ νομικοῦ συμβουλίου τοῦ κράτους ἐπὶ νομικῶν ζητημάτων τιθεμένων ὑπὸ τὴν κρίσιν αὐτοῦ ὑπὸ τῶν ὑπουργείων ἢ καὶ ἐν ταῖς

Ἐνίοτε ὁ νομοθέτης, προκειμένου περὶ σπουδαίων θεμάτων, εἶναι αὐστηρότερος. Ἀπαιτεῖ ἀπόλυτον πλειοψηφίαν τοῦ συνόλου τῶν μελῶν τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου¹⁸, οὐχὶ δ' ἀπλῶς τῶν παρόντων μελῶν. Ἐν τῇ περιπτώσει ταύτῃ δὲν εἶναι ἀπαραίτητον—ἕνα ληφθῆ ἑγκύρως ἀπόφασις—να παρίσταται τὸ σύνολον τῆς συνθέσεως, ἀλλ' οἱ ὑπὲρ τῆς προτάσεως ψηφίσαντες δέον νὰ ὦσι πολυαριθμότεροι ἐν σχέσει πρὸς πάντα τὰ λοιπὰ μέλη τῆς συνθέσεως.

Ἐτι αὐστηροτέρα τῆς ἀπολύτου πλειοψηφίας τῆς ὁλότητος τῶν μελῶν εἶναι ἡ εἰδικὴ πλειοψηφία, ἣτις ἀπαιτεῖται ἔστιν ὅτε πρὸς λήψιν ἀποφάσεως ἐπὶ θεμάτων ἀκόμη σπουδαιότερων. Κατ' αὐτήν, ἕνα ληφθῆ ἀπόφασις, δὲν ἀρκεῖ νὰ συγκεντρωθῆ ὑπὲρ τινος ἐκδοχῆς ἀριθμὸς ψήφων μείζων τῶν λοιπῶν παρόντων μελῶν, οὐδὲ καὶ μείζων τῶν λοιπῶν μελῶν τοῦ ὅλου συμβουλίου, ἀλλ' ἀπαιτεῖται ἡ συγκέντρωσις μεγαλυτέρου ποσοστοῦ, π.χ. τῶν 3/4 τῶν ψήφων.

Ἴσοψηφίαι λαμβάνουσιν ἐνίοτε χώραν, προκειμένου ἰδίᾳ περὶ συλλογικῶν ὀργάνων, ὧν ὁ ἀριθμὸς τῶν μελῶν εἶναι ἄρτιος. Ὁ νομοθέτης, προβλέπων τοιαύτην τινὰ περίπτωσιν, ὀρίζει συνήθως ὅτι ἐν ἰσοψηφίᾳ ὑπερισχύει ἡ ψῆφος τοῦ προέδρου. Ἀλλὰ καὶ ἐν σιωπῇ τοῦ νόμου γίνεται δεκτὸν ὅτι τοιαύτη εἶναι ἡ βούλησις τοῦ νομοθέτου.

§ 43. Διοικητικά ὄργανα κεντρικά καὶ διοικητικά ὄργανα περιφερειακά.—*α'*) Ἡ *Ἔννοια τῆς διακρίσεως.*—Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν ἔκτασιν τῆς κατὰ τόπον ἀρμοδιότητος αὐτῶν, τὰ ὄργανα τῆς δημοσίας διοικήσεως διαίρουσιν εἰς κεντρικά καὶ εἰς περιφερειακά. Κεντρικά καλοῦνται τὰ κρατικά ἐκεῖνα ὄργανα, ὧν ἡ κατὰ τόπον ἀρμοδιότης ἐκτείνεται ἐφ' ὅλης τῆς ἐπικρατείας. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, κεντρικά ὄργανα τῆς πολιτείας εἶναι οἱ ὑπουργοί. Τοῦναντίον δέ, ὄργανα περιφερειακά καλοῦνται τὰ διοικητικά ὄργανα τοῦ κράτους, τῶν ὁποίων ἡ κατὰ τόπον ἀρμοδιότης περιορίζεται ἐντὸς ὀρισμένης διοικητικῆς περιφέρειας. Τὰ περιφερειακά ὄργανα τῆς κρατικῆς διοικήσεως ὑποδιαίρουσιν εἰς

γνωματεύσει τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ταῖς σχετικαῖς πρὸς τὴν ἐπεξεργασίαν σχεδίων κανονιστικῶν διαταγμάτων εὐρηγναι τοιαύταις περιπτώσεσι κατατιμήσεως τοῦ ἀριθμοῦ τῶν δοθεισῶν ψήφων μεταξὺ ἐκδοχῶν πλειόνων τῶν δύο. Τοῦτο ἰσχύει δι' ὅλα κατ' ἀρχὴν τὰ συλλογικά ὄργανα, ὡς αἰεὶ ἡ νομοθεσία ἀρκεῖται εἰς ἀπλὴν ἀγνώμην) αὐτῶν ἕνα καταστῆ δυνατὸν νὰ ἀσκηθῆ ἡ ἀποφασιστικὴ ἀρμοδιότης τῆς μελλούσης νὰ ἐκδώσῃ τὴν ἐκτελεστέην πρᾶξιν διοικητικῆς ἀρχῆς. Τοῦναντίον, εἰς ἃς περιπτώσεσι ἀπαιτεῖ πρὸς τοῦτο ἡ νομοθεσία «σύμφωνον γνώμην» τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου, ἐφαρμοστέοι εἶναι οἱ ἀνωτέρω ἐκτιθέμενοι περὶ πλειοψηφίας κανόνες.

17. Ὑποθετίσθω ὅτι τινὰ τῶν παρόντων μελῶν ἠρνήθησαν ἐπὶ τινος ζητήματος ψήφον. Ὁ ἀριθμὸς τῶν μελῶν τούτων δέον νὰ μὴ ληφθῆ παντάπασιν ὑπ' ὄψιν ἐν τῇ ἀριθμῆσει τῶν ὑπὲρ ἑκατέρας τῶν ἐκδοχῶν δοθεισῶν ψήφων ἢ δέον οὗτος τοῦναντίον νὰ προστεθῆ εἰς τὸν ἀριθμὸν τῶν καταψηφισάντων τὴν σχετικὴν πρότασιν; Τὸ ὄρθον εἶναι τὸ δεύτερον: Σ.τ.Ε. 288, 289 τοῦ 1932. Ἡ πρώτη λύσις ὑποστηρίζεται ὑπὸ Hauriou, Σύστ. Διοικ. Δικ., σελ. 189 τοῦ α' τόμου τῆς ἑλλην. μεταφρ. (1936), ἀλλ' ἐσφαλμένως.

18. Πρβλ. τοιαύτην περίπτωσιν ἐν ἀρθρῳ 23 § 1 τοῦ δημοτ. κώδ. τοῦ 1936 [320]. Σ.τ.Ε. 899 τοῦ 1934.

περιφερειακὰ ὄργανα γενικῆς ἀρμοδιότητος καὶ εἰς περιφερειακὰ ὄργανα εἰδικῶν κλάδων.

Ἡ ἔννοια τοῦ περιφερειακοῦ κρατικοῦ ὀργάνου τελεῖ ἐν συναρτήσῃ, ὡς ἐκ τῶν ρηθέντων κατέστη δῆλον, πρὸς τὴν ἔννοιαν τῶν διοικητικῶν περιφερειῶν τῆς ἐπικρατείας. Καὶ αἱ ὑποδιαίρεσεις δ' αὐτῆς—τὰ περιφερειακὰ ὄργανα γενικῆς ἀρμοδιότητος καὶ τὰ περιφερειακὰ ὄργανα εἰδικῶν κλάδων—συνάπτονται κατ' ἔννοιαν πρὸς τὰ εἶδη τῶν διοικητικῶν περιφερειῶν τῆς ἐπικρατείας, τὰς γενικὰς δηλαδὴ καὶ τὰς εἰδικὰς διοικητικὰς περιφέρειαις τῆς χώρας.

Καθ' οἷον τρόπον διακρίνονται εἰς κεντρικὰ καὶ εἰς περιφερειακὰ τὰ διοικητικὰ ὄργανα τῆς πολιτείας, διαιροῦνται ἐνίοτε καὶ ὄργανα ἄλλων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου εἰς κεντρικὰ καὶ εἰς περιφερειακὰ. Ἀρκεῖ πρὸς τοῦτο νὰ ὑφίστανται εἰς πλείονας πόλεις ὑπηρεσίαι τοῦ ὀργανισμοῦ, παρ' ᾧ τὰ ὄργανα ὑπηρετοῦσι¹.

β') *Αἱ διοικητικαὶ περιφέρειαι τοῦ κράτους*—Ἵφίσταται στοιχεῖόν τι τῆς ἐννοίας τῆς πολιτείας, ὅπερ ἢ θεωρία τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐξετάζει πολὺ πλέον λεπτολόγως ἐν σχέσει πρὸς τοὺς ἄλλους κλάδους τῆς ἐπιστήμης τοῦ δημοσίου δικαίου, ἀνατέμνουσα, θὰ ἐλεγέ τις, αὐτό. Τὸ στοιχεῖον τοῦτο εἶναι ἡ χώρα. Ἡ γενικὴ πολιτειολογία καὶ ἡ ἐπιστημονικὴ ἔρευνα τοῦ γενικοῦ δημοσίου καὶ τοῦ διεθνoῦς δικαίου ἐξετάζουσιν ἐμπεριστατωμένως τὴν ἔννοιαν τῆς νομικῆς προσωπικότητος τῆς πολιτείας, τὸν ἀκριβῆ χαρακτήρα τῆς πρωτογενoῦς δημοσίας ἐξουσίας, τὴν ὁποίαν αὐτὴ χειρίζεται, τὴν ἔννοιαν τοῦ συνόλου τῶν ἰθαγενῶν τοῦ ἀποτελοῦντος τὸ ἔμψυχον τῆς πολιτείας στοιχεῖον. Τὸ δ' ἄλλο στοιχεῖον τῆς ἐννοίας τῆς πολιτείας, τὴν ἐπικράτειαν, ἐρευνῶσιν οἱ ρηθέντες κλάδοι ὡς τι ἐνιαῖον, ὡς τὸν χῶρον ἐν γένει, ἐντὸς τοῦ ὁποίου ἀσκεῖται ἡ δημοσία τοῦ κράτους ἐξουσία ἐπὶ τῶν ἐν αὐτῷ προσώπων, ἀποκλειομένης τῆς ἐπεμβάσεως πάσης ξένης πρὸς τὴν ἐξουσίαν ταύτην δυνάμεως.

Ἡ ἔρευνα τοῦ διοικητικοῦ δικαίου δὲν εἶναι δυνατὸν νὰ ἀποβλέπῃ πρὸς τὸ ἐδαφικὸν τῆς πολιτείας στοιχεῖον ὑπὸ τοιαύτην τινὰ ἀποκλειστικῶς ἐποψίν. Ἡ ἐπικράτεια ἀποτελεῖ ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ σημαῖνον στοιχεῖον τῆς διοικητικῆς τοῦ κράτους ὀργανώσεως. Κατ' ἀκολουθίαν, δὲν δύναται νὰ ἐξετάζῃται ἀπλῶς ὡς τις ὀλότης. Θὰ ἦτο ἀνέφικτον, μάλιστα δὲ σήμερον, νὰ ἐκτείνῃται ἡ ἀρμοδιότης ἀπάντων τῶν ὀργάνων τῆς διοικήσεως καθ' ὅλην τὴν χώραν. Ὑπάρχουσι μὲν καὶ διοικητικὰ τῆς πολιτείας ὄργανα, πρὸ παντὸς τὰ τῆς ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ «κυβερνήσεως», τῶν ὁποίων εἶναι ἀπεριόριστος

1. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, δυνάμει τοῦ νόμου 6298 τοῦ 1934 [346] ἔχει ταχθῆ παρ' ἐκάστῃ ὑποκαταστήματι τοῦ ἰδρύματος τῶν κοινωνικῶν ἀσφαλίσεων ἐντὸς ἢ ἐκτὸς τῆς πρωτευούσης διοικητικῆς ἐπιτροπῆς. Ἐπίσης, ἐν ταῖς «νέαις χώραις» δύναται ὁ νομάρχης νὰ διορίσῃ συναδὰ τῷ ἀρθρῷ 203 τοῦ δημοτικοῦ κώδικος τοῦ 1936 [320], ἐν συνδυασμῷ πρὸς τὸν νόμ. 1179 τοῦ 1938 [154] (ἀρθρ. 36 § 6), εἰδικῶν πρέδρων, ἐδρεύοντα ἐν συνοικισμῷ ὑπαγομένῳ εἰς τινὰ δῆμον ἢ κοινότητα. Ὁ εἰδικὸς πρέδρος ἀποτελεῖ περιφερειακὸν ὄργανον τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος, ἐκτελεῖ δ' ἐν τῇ περιφερείᾳ τοῦ συνοικισμοῦ τὰ κρατικὰ καθήκοντα τοῦ δημάρχου ἢ τοῦ πρέδρου τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου, ὡς π.χ.τὸ ἔργον τοῦ ληξιάρχου.

ἡ κατὰ τόπον ἀρμοδιότης, ἀλλὰ πλὴν τούτων εἶναι ἀπαραίτητον, ἐν τοῖς νεωτέροις ἰδίᾳ χρόνοις, λόγω τῆς μεγάλης ἐκτάσεως τῶν συγχρόνων μάλιστα κρατῶν, ὅπως τὰ πλεῖστα τῶν διοικητικῶν ὀργάνων ὄσι κατεσπαρμένα εἰς τὰ διάφορα μέρη τῆς ἐπικρατείας, ἵνα ἔχωσιν ἄμεσον ἀντίληψιν τῶν ὁμαδικῶν ἀναγκῶν τῶν ἐκασταχοῦ ἰδιωτῶν, χάριν τῆς θεραπείας τῶν ὁποίων διεξάγονται ἅπαναι αἱ διοικητικαὶ ἐνέργειαι καὶ ἵνα ἐν γένει ἐπιμελῶνται αὐτῶν ἐκ τοῦ σύνεγγυς.

Σημειωτέον ὅτι ἡ ρηθεῖσα κατανομὴ τῶν διοικητικῶν ὀργάνων ἀνὰ τὰ διάφορα μέρη τῆς ἐπικρατείας δὲν ἐξαρτᾶται ἐκ τινος ὀρισμένου διοικητικοῦ συστήματος. Εἶναι ἀπαραίτητος ὅφ' οἰονδήποτε σύστημα διοικητικῆς ὀργανώσεως. Μὲ τὴν διαφορὰν ὅτι ἐν συγκεντρωτικῶς ὀργανωμένῃ κρατικῇ διοικήσει τὰ τοιαῦτα κατὰ τόπους ὄργανα ἐλάχιστα περιβάλλονται, ὡς θέλει ἐν τῷ οἰκείῳ μέρει ἐκτεθῆ, δι' ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων—κατ' ἀντίθεσιν, φέρ' εἰπεῖν, πρὸς τὴν νῦν παρ' ἡμῖν κρατοῦσαν ἀποκεντρωτικὴν κατὰ τὸ πλεῖστον ὀργάνωσιν, ἐνθα πολλὰ τοιαῦτα ἀποφασιστικὰ ἀρμοδιότητες ἔχουσιν ἀνατεθῆ εἰς ὀρισμένας κατὰ τόπους ἀρχάς.

Ἡ ἀνάγκη τοῦ κατὰ χῶρον καθορισμοῦ τῆς ἀρμοδιότητος τῶν κατὰ τόπους διοικητικῶν ὀργάνων ἤγαγεν εἰς τὴν διαμόρφωσιν τῆς ἐννοίας τῶν διοικητικῶν περιφερειῶν. Ὡς διοικητικὴν περιφέρειαν νοοῦμεν κατὰ ταῦτα τὸ τμήμα τῆς ἐπικρατείας, ἐντὸς τοῦ ὁποίου ἐκτείνεται ἡ ἀρμοδιότης διοικητικοῦ τινος ὀργάνου².

Ἡ ἐννοία τῆς διοικητικῆς περιφέρειας, τὸ σπουδαιότατον τοῦτο στοιχεῖον τῆς διοικητικῆς τοῦ κράτους ὀργανώσεως, εἶναι ἀρρήκτως συνδεδεμένη οὐ μόνον πρὸς τὴν ὅλην ἐνομον ὀργάνωσιν τῆς διοικήσεως τῆς χώρας, ἀλλὰ καὶ πρὸς τοὺς κανόνας τοῦ διοικητικοῦ δικαίου τοὺς διέποντας τὸ σύννομον τῆς δράσεως τῆς τοιαύτης ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως. Πράγματι, συναφῆς πρὸς τὴν ἐννοίαν τῆς διοικητικῆς περιφέρειας εἶναι ἡ νομικὴ ἐννοία τῆς κατὰ τόπον ἀρμοδιότητος τῶν περιφερειακῶν διοικητικῶν ἀρχῶν, τῆς ἀξιολόγου ταύτης εἰδικῆς μορφῆς τῆς ἐν γενικωτέρᾳ σημασίᾳ ἀρμοδιότητος, ἣτις ἀποτελεῖ μίαν τῶν ἀπαραιτήτων προϋποθέσεων τῆς νομιμότητος τῶν νομικῶν πράξεων καὶ τῶν καθ' ὅλου εἰπεῖν ἐνεργειῶν τῶν ὡς εἴρηται ἀρχῶν τῆς δημοσίας διοικήσεως.

γ') *Διοικητικαὶ περιφέρειαι τῆς κρατικῆς ὀργανώσεως καὶ περιφέρειαι τοπικῶν ὀργανισμῶν.*—Αἱ διοικητικαὶ περιφέρειαι διακρίνονται εἰς περιφέρειας τῆς κρατικῆς ἀποκλειστικῶς διοικητικῆς ὀργανώσεως καὶ εἰς περιφέρειας

2. Πρόδηλον ὅτι ἡ νομικὴ ἐννοία τῆς διοικητικῆς περιφέρειας ἔπεται λογικῶς ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἐννοίαν τοῦ ὀργάνου. Ἀξιοσημείωτον δ' εἶναι ὅτι ἡ συγγενὴς συνολικὴ χωρικὴ ἐννοία, ἡ ἐπικράτεια, προηγεῖται, τούναντίον, λογικῶς συναφῶς πρὸς τὴν ἐννοίαν τῶν ὀργάνων. Τῶνόντι, ἡ ὅλη ἐπικράτεια εἶναι στοιχεῖον τῆς πολιτείας. Τὰ δὲ διοικητικὰ ὄργανα τάσσονται ἀκριβῶς πρὸς τὸν σκοπὸν ὅπως ἀσκῶσι τὴν ἐξουσίαν τῆς πολιτείας. Ἐνῶ λοιπὸν τὰ ὄργανα ὑφίστανται χάριν τοῦ ὅλου κράτους, ἀπεναντίας αἱ διοικητικαὶ τούτου περιφέρειαι διεμορφώθησαν χάριν τῶν ὀργάνων.

ἀποτελούσας συγχρόνως ἐδαφικὸν στοιχεῖον τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Αἱ πρῶται συμπίπτουσι κατ' ἔννοιαν πρὸς τὸν κύκλον ἀπλῶς τῆς κατὰ τόπον ἀρμοδιότητος διοικητικῶν ὀργάνων τοῦ νομικοῦ προσώπου τῆς πολιτείας. Αἱ τελευταῖαι ἀποτελοῦσι τμήματα τῆς ἐπικρατείας, ἐφ' ὧν ἐκτείνεται συγχρόνως ἡ ἀρμοδιότης διοικητικῶν ὀργάνων τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Χαρακτηρίζονται δ' ἰδίαι αἱ εἰς τὴν δευτέραν ταύτην κατηγορίαν ἀνήκουσαι διοικητικαὶ περιφέρειαι καὶ ὑπὸ τοῦ ἔλλου τούτου γνωρίσματος, οὕτινος εἶναι ἐστερημένα αἱ πρῶται : Ἐποτελοῦσι δηλαδὴ αὐταὶ τὸ ἐδαφικὸν στοιχεῖον τοῦ οἰκείου ὀργανισμοῦ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ὑπὸ ταύτην τὴν ἔσopiν αἱ περιφέρειαι τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων κατέχουσιν ἐν τῇ ἐννοίᾳ τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος οἱαν θέσιν κατέχει ἡ ἐπικράτεια ἐν τῇ ἐννοίᾳ τῆς πολιτείας.

δ') Διοικητικαὶ περιφέρειαι παράλληλοι, ἐπάλληλοι καὶ ὑπάλληλοι, διάλληλοι.—α. «Παράλληλοι» καλοῦνται αἱ ἰσόβαθοι διοικητικαὶ περιφέρειαι. Οὐδεμία ἐξ αὐτῶν εἶναι δυνατὸν νὰ περιέχηται, εἴτε ὁλόκληρος εἴτε κατὰ τμήμα αὐτῆς, ἐν ἑτέρᾳ γινὶ μεταξύ τούτων. Ἐπὶ παραδείγματι, οἱ νομοὶ ἐν σχέσει πρὸς ἀλλήλους εἶναι παράλληλοι περιφέρειαι. Παράλληλοι ὡσαύτως περιφέρειαι εἶναι οἱ δήμοι ἐν σχέσει πρὸς ἀλλήλους, ἐπίσης δὲ καὶ ἐν σχέσει πρὸς τὰς κοινότητας. Τῶντι, οὐδεμία φέρ' εἶπεν κοινότης εἶναι δυνατὸν νὰ περιέχηται, εἴτε ἐν ὅλῳ εἴτε κατὰ τμήμα αὐτῆς, ἐντὸς τῆς περιφερείας δήμου τινὸς ἢ ἑτέρας τινὸς κοινότητος.

β. «Ἐπάλληλοι» καλοῦνται αἱ διοικητικαὶ περιφέρειαι αἱ περιέχουσαι ἐντὸς τοῦ ἐδάφους αὐτῶν πλείους ὁλοκληροῦς μικρότερας περιφερείας, καλουμένας «ὑπαλλήλους» ἐν σχέσει πρὸς αὐτάς. Π.χ. αἱ ἐπαρχαὶ εἶναι «ἐπάλληλοι» μὲν περιφέρειαι ὡς πρὸς τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητας, «ὑπάλληλοι» δ' ὡς πρὸς τοὺς νομούς.

γ. «Διάλληλοι» τέλος καλοῦνται αἱ διοικητικαὶ ἑκεῖναι περιφέρειαι, τῶν ὁποίων αἱ ὀρθοεικεῖς γραμμαὶ τέμνονται. Ἐκατέρα τῶν διαλλήλων περιφερειῶν περιλαμβάνεται καθ' ὀρισμὸν αὐτῆς τμήμα ἐντὸς τῆς ἑτέρας. Ἄς ὑποθεθῇ, φέρ' εἰπεῖν, ὅτι ἐκπαιδευτικὴ καθ' ὀρισμὸν αὐτῆς τμήμα κατὰ τρόπον τοιοῦτον, ὥστε νὰ περιλαμβάνῃ τρεῖς ὀρισμένους νομούς καὶ τμήμα τι ἐκ τινος τετάρτου νομοῦ. Ἡ διοικητικὴ αὕτη περιφέρεια εἶναι διάλληλος ἐν σχέσει πρὸς τὸν τελευταῖον νομόν.

Αἱ διάλληλοι διοικητικαὶ περιφέρειαι ἀποδοκιμάζονται ὑπὸ τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης, διότι εἶναι δυνατὸν νὰ ἐπιφέρωσι σύγχυσιν περὶ τὰς ἀρμοδιότητας τῶν ὀργάνων. Δι' ὃ καὶ ἡ νομοθεσία πρέπει νὰ ἀποφεύγῃ νὰ καθιερωθῇ τοιαύτας περιφερείας³.

3. Ἰδὲ π.χ. ἀρθρ. 9 § 3 τοῦ κώδ. τῆς δημοτ. νομοθ. τοῦ 1936 [320] : «μόνον ἐν ἀπολύτῳ ἀνάγκῃ ἐπιτρέπεται ὡπως τὰ ἔρια δήμου ἢ κοινότητος ὑπερβῶσι τὰ κείμενα ἔρια ὀριστῶν μόνων νομῶν ἢ ἐπαρχιῶν».

Κατὰ τὰ πρῶτα ἔτη τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως τῆς χώρας μας (1833 καὶ ἐπ.) αἱ εἰδικαὶ περιφέρειαι ἦσαν μόνον ὑπάλληλοι ἐν σχέσει πρὸς τὰς γενικὰς. Οὕτω ἀποφεύγετο νὰ ὑπάγονται ὀρισμένοι κάτοικοι νομοῦ τινος εἰς ἄλλο μὲν ἀστικὸν κέντρον ὅσον ἀφορᾷ π.χ. εἰς τὴν ἐκπαίδευσιν, εἰς ἄλλο δ' ὡς πρὸς τὴν ταμειακὴν ὑπηρεσίαν, εἰς ἄλλο δ' ὡς πρὸς τὴν ἐκκλησιαστικὴν διοίκησιν κλπ., ἰδίαι δὲ νὰ ὑπάγονται εἰς ἕδρας εἰδικῶν τινῶν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν κειμένων ἐκτὸς τῶν ὄρων τοῦ νομοῦ των. Σὺν τῷ χρόνῳ ἡ ὀργανικὴ νομοθεσία τῶν καθ' ἕκαστον ὑπουργείων παρεξέκλινεν ἀπὸ τῆς ὀρθῆς ταύτης de lege ferenda τακτικῆς καὶ ἐδημιούργησεν ἐναχοῦ διαλλήλους διοικητικὰς περιφερείας. Ἐπιβεβλημένη εἶναι ἡ ἀποφυγὴ τῆς καθιερώσεως τοιούτων περιφερειῶν. Ἡ σύστασις εἰδικῶν περιφερειῶν ἀναπαοκρίνεται πολλὰκις πρὸς ἀνάγκας οὐσιαστικωτάτας τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως τῆς

ε') Διοικητικαὶ περιφέρειαι γενικαὶ καὶ εἰδικαί.—Αἱ περιφέρειαι τῆς κρατικῆς ἀποκλειστικῶς διοικητικῆς ὀργανώσεως διακρίνονται εἰς γενικὰς καὶ εἰς εἰδικὰς. Γενικαὶ καλοῦνται αἱ διοικητικαὶ περιφέρειαι, ἐντὸς τῶν ὁποίων ἐκτείνεται πρὸ παντὸς ἡ ἐνέργεια περιφερειακῆς τινος ἀρχῆς γενικῆς ἀρμοδιότητος, ἀπλῶς δ' ἐνδεχομένως (καὶ δευτερευόντως) καὶ ἡ ἐνέργεια ἐτέρων περιφερειακῶν ἀρχῶν εἰδικῶν κλάδων. Εἰδικαὶ δὲ καλοῦνται, τοῦναντίον, αἱ διοικητικαὶ περιφέρειαι, ἐντὸς τῶν ὁποίων ἐκτείνεται ἡ ἀρμοδιότης περιφερειακῆς τινος ἀρχῆς εἰδικοῦ ἀποκλειστικῶς κλάδου.

ς') Περιφερειακὰ ὄργανα γενικῆς ἀρμοδιότητος καὶ περιφερειακὰ ὄργανα εἰδικῶν κλάδων.—Ὡς εἶναι πρῶτον, ἡ διάκρισις τῶν περιφερειακῶν ἀρχῶν εἰς γενικῆς ἀρμοδιότητος ἀρχὰς καὶ εἰς ἀρχὰς εἰδικῶν κλάδων ἤγαγεν εἰς τὴν ἀμέσως ἀνωτέρω ἐκτεθεῖσαν διαίρεσιν τῶν διοικητικῶν περιφερειῶν τοῦ κράτους εἰς γενικὰς καὶ εἰς εἰδικὰς. Καλοῦνται δὲ γενικῆς ἀρμοδιότητος περιφερειακαὶ ἀρχαὶ αἱ διοικητικαὶ ἐκεῖναι ἀρχαὶ αἱ κατανενημέμεναι ἀνὰ τὰ διάφορα μέρη τῆς ἐπικρατείας, ἐκπροσωποῦσαι δὲ τὴν κυβέρνησιν ἐν τῇ περιφερείᾳ αὐτῶν καὶ περιβεβλημέναι δι' ἀρμοδιοτήτων ἀναγομένων εἰς ὅλους κατ' ἀρχὴν τοὺς κλάδους τῆς διοικήσεως. Τοιαῦται ἀρχαὶ εἶναι οἱ γενικοὶ διοικηταί, οἱ νομάρχαι, οἱ ἑπαρχοί. Τοῦναντίον, περιφερειακαὶ ἀρχαὶ εἰδικῶν κλάδων καλοῦνται αἱ περιφερειακαὶ ἀρχαὶ τῶν ὁποίων ἡ καθ' ὕλην ἀρμοδιότης περιορίζεται εἰς ζητήματα ἀναγόμενα εἰς ἓν μόνον ὑπουργεῖον ἢ, ἐτι εἰδικώτερον, εἰς ὠρισμένην ὑπηρεσίαν ὑπουργείου τινός. Ἴδια δ' ἱεραρχικῆς σχέσις διήκει μέσῳ τῶν περιφερειακῶν ἀρχῶν ἐκάστου εἰδικοῦ κλάδου⁴.

Αἱ περιφερειακαὶ ἀρχαὶ γενικῆς ἀρμοδιότητος ἔχουσιν, ὡς εἴρηται, τὸ χαρακτηριστικὸν γνώρισμα—ἄγνωστον παρὰ ταῖς περιφερειακὰς ἀρχαῖς εἰδικῶν κλάδων—ὅτι ἐκπροσωποῦσιν ἐν τῇ περιφερείᾳ αὐτῶν τὴν «κυβέρνησιν», ἐν τῇ ὀργανικῇ ἐννοίᾳ τῆς λέξεως. Ἐμφανίζονται κατὰ ταῦτα αἱ ρηθεῖσαι ἀρχαὶ ὡς τινες τοποτηρηταὶ τῆς ἐν τῷ κέντρῳ διοικήσεως, ἐν τῷ συνόλῳ αὐτῆς, γνωστοποιοῦσαι εἰς αὐτὴν δι' ἐκθέσεων πᾶν ἄξιον σημειώσεως γεγονός συναφές πρὸς τὴν κατάστασιν τῆς περιφερείας τῶν. Ἐπιμελοῦνται δὲ τῆς ἐν τῇ περιφερείᾳ τῶν τηρήσεως τῆς τάξεως καὶ τῆς δημοσίας ἀσφαλείας, τῆς ἐν αὐτῇ ἐκτελέσεως τῶν νόμων, τῶν διαταγμάτων κλπ. καὶ ἐξετάζουσι πᾶν ζήτημα ἐνδιαφέρον τὴν διοίκησιν τοῦ τμήματος τῆς ἐπικρατείας, ἐν τῷ ὁποίῳ ἐτάθησαν. Προηγῶνται κατὰ τάξιν τῶν λοιπῶν ἐν τῇ περιφερείᾳ αὐτῶν διοικητικῶν ἀρχῶν καὶ μεριμνῶσιν ὅπως ἐναρμονίζωσι τὰς ἐνερ-

χώρας. Π. χ. εἰς νοσηρὰς περιφέρειας ἐνδείκνυται πολλάκις ἡ ἴδρυσις δύο ὑγειονομικῶν κέντρων ἐν τινι νομῷ, εἰς περιφέρειας πλουσίας εἰς δάση ἐπιβάλλεται ἐνίοτε ἡ σύστασις πλειόνων δασαρχείων ἐν τῷ αὐτῷ νομῷ, εἰς περιοχὰς ἐνθα ἐνεδρεύουσι κίνδυνοι διὰ τὴν ὀρθόδοξον πίστιν ἐνδείκνυται ἡ ὑπαρξίς ἑδρας μητροπόλεως κλπ. Ἡ ὀργανώσις εἰδικῶν διοικητικῶν περιφερειῶν δὲν δύναται καὶ δὲν πρέπει νὰ ἀποφευχθῇ. Δέον ὅμως νὰ ἱδρῶνται αἱ τοιαῦται εἰδικαὶ περιφέρειαι ὡς ὑπάλληλοι τῶν νόμων περιφέρειαι, οὐδέποτε δ' ὡς διὰ ἡλθοῦ ἐν σχέσει πρὸς τοὺς νομοὺς.

4. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 45β.

γείας τῶν ἐπὶ μέρους εἰδικῶν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν τῆς περιφερείας των, συντονίζουσαι καὶ ἐποπτεύουσαι καὶ κατευθύνουσαι αὐτάς ἐν τῇ ἀσκήσει τοῦ ὅλου ἔργου των⁵.

II

ΟΡΓΑΝΙΚΗ ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ Η ΟΡΓΑΝΙΚΗ ΣΧΕΣΙΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΙΕΡΑΡΧΙΑΣ

§ 44. Αἱ διοικητικαὶ ὑπηρεσίαι¹.—α') Ὁργανικὴ ἔννοια².—Τὰ διοικητικὰ ὄργανα δὲν εἶναι τεταγμένα ἐν τῷ κρατικῷ ὀργανισμῷ ἀσυνδέτως πρὸς ἄλληλα. Ἐχει κατὰ τοιοῦτον τρόπον ρυθμισθῆ ἡ ὀργάνωσις αὐτῶν, ὥστε ὑφί-

5. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 57 α, β, § 58 α, β.

1. Μ. Δένδια, Διοικ. δίκ., τόμ. α', ἐκδ. 2α, 1944, σελ. 197 ἐπ., Μ. Στασινοπούλου, Συμβολὴ εἰς τὴν ἔννοιαν τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας, ἐν Ἐπιστ. ἐπετ. τῆς Ἐταιρίας διοικητικῶν μελετῶν, τόμ. β', σελ. 137 ἐπ. καὶ ἀνάτυπ. ἐκ τῆς Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ. 1934, Γ. Παπαχατζῆ, Ἡ δημοσία ὑπηρεσία ὡς ὀργανικὴ ἔννοια παρ' ἡμῖν, ἐν Ἐπισθ. τοπ. αὐτοδ. 1938.

Ἡ ἔννοια τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας εἶναι προσφιλῆς εἰς τὴν γαλλικὴν ἰδίᾳ θεωρίαν τοῦ δημοσίου δικαίου. Ἐπιφανεῖς νεώτεροι γάλλοι συγγραφεῖς θέτουσιν αὐτὴν ὡς βῆσιν τῆς διδασκαλίας των, ὑποστηρίζοντες ὅτι οὐχὶ τὸ μέσον—ἡ ἔκτασις τῆς ἐξουσίας—ἀλλ' ὁ σκοπός, εἰς τὸν ὅποιον ἀποβλέπει ἡ διοικοῦσα πολιτεία, δέον νὰ ἀποτελῆ πρωταρχικὸν ἀντικείμενον μελέτης ἐν τῇ ἐρευνῇ τῶν νομικῶν κανόνων τῶν διεπόντων τὴν κρατικὴν δρᾶσιν. Ἡ «σχολὴ τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας» ἐν Γαλλίᾳ ἀποβλέπει πρὸ παντός πρὸς τὴν ἰδέαν τῆς «παροχῆς τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας», τὴν ὅποιαν θεωρεῖ ὡς προέχουσαν ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἐξουσίαν βου- ὑπηρεσίας», τὴν ὅποιαν θεωρεῖ ὡς προέχουσαν ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἐξουσίαν βου- ἀπορρέουσι πάντες οἱ λοιποὶ, εἶναι ὁ ἐπιβέβλων εἰς τοὺς κυβερνῶντας τὴν διοργάνωσιν τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν καὶ τὸν ἐλεγχον τῆς ἀπροσκόπτου αὐτῶν λειτουργίας: Les trans- formations du dr. publ. 1913, σελ. 41, 47, 52. Ἡ θεμελιώδης σημασία, τὴν ὅποιαν ὁ Duguit ἀποδίδει εἰς τὴν ἔννοιαν τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας, καθίσταται ἐμφανῆς εἰς ὅλα τὰ ἔργα αὐτοῦ. Ἐνθ' ἀνωτ. σελ. XIX, 33, 52. Πρβλ. καὶ Traité de dr. const., ἐκδ. 3η, τόμ. β' § 8 καὶ ἀλλαχοῦ. Τὴν ἀντίληψιν ταύτην τοῦ Duguit περὶ τῆς προσχούσης θέσεως τῆς ἔννοιας τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας ἐν τῷ ὅλῳ δημοσίῳ δικαίῳ τονίζει καὶ ὁ Roger Bonnard, ἔννοιας τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας ἐν τῷ ὅλῳ δημοσίῳ δικαίῳ, ἐν Revue du dr. publ., τόμ. 46ο 1929, σελ. Léon Duguit, ses œuvres, ses doctrines, ἐν Revue du dr. publ., τόμ. 46ο 1929, σελ. 17. Πρβλ. καὶ Jèze, L'influence de L. Duguit sur le droit admin. fr., ἐν Archives de philosophie du droit, 1932, σελ. 146. Τὸ αὐτὸ τονίζει καὶ ὁ καθηγητῆς τοῦ δημοσίου δικαίου ἐν τῷ πανεπιστημίῳ τοῦ Λονδίνου H. Laski, La conception de l'état de L. Duguit, ἐν τῷ αὐτῷ περιοδικῷ, 1932, σελ. 124, 125. Καὶ οἱ τρεῖς οὗτοι γάλλοι καθηγηταί, ὁ Duguit, ὁ Bonnard καὶ ὁ Jèze ἀνήκουσιν εἰς τὴν ἀνωτέρω μνημονευθεῖσαν «σχολὴν τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας». Πρβλ. τοῦ τελευταίου, Les principes gén. du dr. adm., τόμ. β', ἐκδ. 3η, 1930, σελ. 1 ἐπ.: «La notion du service public» (ἰδὲ καὶ τόμους α' καὶ γ', 1925 καὶ 1926), τοῦ αὐτοῦ, La concession de service public, ἐν Revue du dr. publ. 1925 καὶ Les éléments essentiels du service public, ἐν τῷ αὐτῷ περιοδικῷ, 1913, καὶ Le service public, ἐν τῇ ρουμανικῇ Revista de drept public, τοῦ Négulesco, 1926. Ὡσαύτως πρβλ. R. Bonnard, Précis de droit adm., ἐκδ. 4η, 1943, σελ. 49 ἐπ., τοῦ αὐτοῦ, Notions générales sur les attributions et les fonctions de l'état et sur les services publics, ἐν Revue du dr. publ. 1925. Ἰδὲ περαιτέρω Laroque, Service public, 1934.

2. Ἐν τῷ παρ' ἡμῖν διοικητικῷ δικαίῳ ὁ ὅρος «δημοσία ὑπηρεσία» ἡ εἰδικώτερον «διοι-

στανται διακεκριμένα σύνολα ὀργανικῶν θέσεων, κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἤττον ἐκτεταμένα, ἅτινα καλοῦνται («διοικητικαὶ ὑπηρεσίαι»). Αἱ τοιαῦται κατ' ἰδίαν συντεταγμένα ὁμάδες διοικητικῶν ὀργάνων ἔχουσι καθωρισμένον κύκλον ἐνεργείας, ἀφ' ἑνὸς μὲν καθ' ὕλην, ἀφ' ἑτέρου δὲ—δυσάκις πρόκειται περὶ περιφερειακῶν ὑπηρεσιῶν—καὶ κατὰ τόπον. Ἐκάστη δὲ τούτων συγκεντροῦ δύο ἐξωτερικῶς ἐμφανῆ ἐννοιολογικὰ γνωρίσματα, τὸ μὲν ἔμφυχον (διοικητικὰ ὄργανα ποικίλων κατηγοριῶν, ἅτινα πάντα, κεκμημένα ἰδίαν τινὰ τεχνικὴν ἀρμοδιότητα, συντονίζουσι τὰς ἐνεργείας των πρὸς εὐδωσιν τοῦ ἀνατεθειμένου εἰς τὴν ὑπηρεσίαν τμήματος τοῦ ἔργου τῆς δημοσίας διοικήσεως), τὸ δ' ὕλικόν (ἐγκραταστάσεις, κτίρια, οἰκονομικοὺς πόρους, γραφεῖα, ἐργαστήρια κλπ.).

Αἱ διοικητικαὶ ὑπηρεσίαι ἀποτελοῦσιν εἶδος τῆς γενικωτέρας ὀργανικῆς ἐννοίας τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας, εἰς τὴν ὅποιαν ὑπάγονται καὶ αἱ νομοθετικαὶ καὶ αἱ δικαστικαὶ ὑπηρεσίαι. Ἡ τοιαύτη κατ' εἶδος διάκρισις χωρεῖ εὐχερῶς, βασιζομένη εἰς τὴν ἐκ τῶν ἀλλαγῶν ἐκτεθέντων (ἐν § 8α) γνωστὴν ταξινόμησιν τῶν δημοσίων ὀργάνων εἰς τρία μεγάλα συγκροτήματα.

ἡ δικητικὴ ὑπηρεσίαν χρησιμοποιεῖται ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ὑπὸ ἔννοιαν ὀργανικὴν, κατ' ἀντίθεσιν π.χ. πρὸς τὰ ἐν Γαλλίᾳ κρατοῦντα, ἐνθα ὁ ὅρος ἔχει, πλὴν τῆς ὀργανικῆς, καὶ οὐσιαστικὴν συγχρότητα σημασίαν, δηλῶν τὸ ἔργον ἐν γένει, οὗτινος ἡ πραγμάτωσις εἶναι ἐμπειροσυστημένη εἰς τὴν διοίκησιν. Πρβλ. τοὺς ἐν τῇ προηγ. σημ. συγγραφαῖς. Ἰδὲ καὶ Hauriou Σύστ. διοικ. δικ., τόμ. α' τῆς ἑλλην. μεταφρ., σελ. 7.

Παρ' ἡμῖν ἰδὲ πρὸ παντὸς ἀρθρ. 101 § 2 τοῦ συντάγματος : «ἐφ' ὅσον ὑφίστανται αἱ σχετικαὶ ὑπηρεσίαι καὶ αἱ θέσεις» καὶ πολυαριθμοὺς ἄλλας διατάξεις τῆς διοικητικῆς ἐν γένει νομοθεσίας. Καὶ ἡ νομολογία νοεῖ τὴν «ὑπηρεσίαν», ἐν τῇ ρηθείᾳ συνταγματικῆς διατάξεως, ὡς σημαίνουσαν συγκρότημα πλειόνων ὀργανικῶν θέσεων, «αἵτινες ἀνήκουσιν εἰς τὴν ὑπηρεσίαν» : Σ.τ.Ε. 448 τοῦ 1930. Πρβλ. καὶ 876 τοῦ 1931, 680, 722, 726 τοῦ 1930—ἐνθα ἀναφέρεται πρὸς τοὺτους ὅτι «ἐν τῇ κατὰ τὸ ἀρθρον 114 τοῦ συντάγματος (ἐνν. τοῦ 1927) ἐννοία τῆς «θέσεως» περιλαμβάνεται μόνον τὸ τεταχμένον ὄργανον, δι' οὗ λειτουργεῖ ἡ διοίκησις, οὐχὶ δὲ καὶ ἡ δημοσία λειτουργία καθ' ἑαυτήν, ἥτις ἡ σχετικὴ ἐνεργεία τῆς διοικήσεως», ἐπεξηγουμένου οὕτω καὶ τοῦ ὅρου «θέσεις», ἐξ ὧν ἡ «ὑπηρεσία» ἀπαρτίζεται—85, 148 τοῦ 1933—ἐνθα γίνεται λόγος περὶ «καταργήσεως θέσεως τινος», ἥτις ἀντιτίθεται πρὸς τὴν «ὀλοσχερῆ κατάργησιν τῆς σχετικῆς ὑπηρεσίας ἢ τοῦ συνόλου τῶν θέσεων»—261 τοῦ 1933—ἐνθα διατυπῶνται ἡ ἐννοία τῆς λέξεως «θέσεις», ἐν τῷ αὐτῷ ἀρθρῷ τοῦ συντάγματος, καθ' ἂ καὶ ἐν τῇ Σ.τ.Ε. 726 τοῦ 1930—551, 775 τοῦ 1933, 227 721 τοῦ 1934 κλπ. Πρβλ. καὶ τὰς τοῦ α' τμήματος τοῦ Σ.τ.Ε. 43, 96, 114 τοῦ 1929, ἐνθα γίνεται ὡσαύτως χρῆσις τοῦ ὅρου «ὑπηρεσία» ὑπὸ τὴν ἐννοίαν τοῦ συγκροτήματος ὀργανικῶν θέσεων.

Ἀκολουθοῦσα τὸν νομοθέτην καὶ ἡ ἐπιστημονικὴ ἔρευνα παρ' ἡμῖν ποιεῖται ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον χρῆσιν τοῦ ὅρου «δημοσία ὑπηρεσία» ὑπὸ τὴν ὀργανικὴν αὐτοῦ ἐννοίαν. Πρβλ. Θ. Ἀγγελοπούλου, Δίκ. τῶν πολιτ. ὑπαλλ. ἐν Ἑλλάδι, ἐκδ. 2α, 1923, σελ. 107, ἐνθα ἀναφέρεται ἡ ἐννοία τῆς «ὑπηρεσίας» ὡς ἀπαρτιζομένης ἐκ πλειόνων ὀργανικῶν θέσεων. Κατὰ τὸν αὐτὸν λόγον, καὶ ἡ «ὑπηρεσιακὴ κατάστασις» (status) τῶν διοικητικῶν, φέρ' εἰπεῖν, ὀργάνων εἶναι προδήλως ὀργανικὴ ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ ἐννοία. Καὶ ἡ «ὑπηρεσιακὴ σχέσις», ἡ ὑφισταμένη μεταξὺ τοῦ ὀργάνου καὶ τοῦ οἰκείου νομικοῦ προσώπου δημοσίου δικαίου, οὗτινος τὸ ὄργανον ἐκφράζει τὴν βούλησιν, εἶναι προφανῶς ὀργανικὴ σχέσις. Αὐτόθι, σελ. 66.

Χαρακτηριστικὸν γνώρισμα τῆς ὀργανικῆς ἐννοίας τῆς διοικητικῆς ὑπηρεσίας εἶναι ὅτι ὁ ὅρος αὗτος προσήκει εἰς ομάδας ὀργανικῶν θέσεων λίαν διαφόρου διαμετρήματος. Ἐξ ἴσου κυριολεκτεῖ τις ποιούμενος λόγον εἴτε περὶ τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας τοῦ ὑπουργείου ὑγιεινῆς καὶ ἀντιλήψεως, τῆς ὑπηρεσίας δημοσίων ἔργων, τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας διοικήσεως δικαιοσύνης, εἴτε περὶ τῆς δασικῆς π.χ. ἢ τῆς ἐφοριακῆς ὑπηρεσίας τῆς ἐδρευούσης ἐν ἀσημάντῳ τινὶ κωμοπόλει. Τὸ συγκρότημα τῶν ὀργανικῶν θέσεων ὀλοκλήρου κλάδου τῆς διοικήσεως ἀποτελεῖ δημοσίαν ὑπηρεσίαν. Ἄλλ' οὐδὲν ἤττον ἰδίας δημοσίας ὑπηρεσίας ἀποτελοῦσι καὶ οἱ μικρότεροι σταθμοὶ τῆς χωροφυλακῆς ἢ τὰ φυλάκια αὐτῆς, τὰ κείμενα ἐν ταῖς ἐσχατιαῖς τῆς ἐπικρατείας.

Ἐπίστανται, κατὰ ταῦτα, ὀλόκληροι ἱεραρχία δημοσίων ὑπηρεσιῶν ἐν τῇ διοικήσει, διήκουσαι, ὑπὸ χωρικὴν μὲν ἔποψιν, ἀπὸ τοῦ κέντρου μέχρι τῶν ἐλαχίστων περιφερειῶν, ὑπὸ ἔποψιν δὲ καθ' ὕλην ἀρμοδιότητος, ἀπὸ τῶν ὑπουργείων μέχρι τῶν εἰδικωτάτων κλάδων τῆς διοικήσεως, τῶν ἀποτελούντων αὐτὰ ταῦτα τὰ κύτταρα τοῦ διοικητικοῦ ὀργανισμοῦ.

β') *Κατηγορίαι.*—Αἱ διοικητικαὶ ὑπηρεσίαι διακρίνονται πρὸ παντός, ὑπὸ τὴν ἔποψιν τοῦ εἶδους τοῦ νομικοῦ προσώπου, οὕτως ἐκδηλοῦσι τὴν βούλησιν τὰ συγκροτοῦντα τὰς ὑπηρεσίας ταύτας ὄργανα, εἰς ὑπηρεσίας κρατικές, ἐν στενῇ ἔννοια, καὶ εἰς ὑπηρεσίας ἑτέρων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικοῦ.

Τὰς ἐν στενῇ ἔννοια κρατικὰς ὑπηρεσίας συναπαρτίζουσι πάντοτε διοικητικὰ ὄργανα τοῦ νομικοῦ προσώπου τῆς πολιτείας. Τὰ κτίρια καὶ αἱ λοιπαὶ τῶν ὑπηρεσιῶν τούτων ἐγκαταστάσεις εἶναι δημόσια κτήματα τοῦ προσώπου τῆς πολιτείας. Τὰ δ' ἀπαραίτητα πρὸς λειτουργίαν τῶν ὑπηρεσιῶν τούτων χρηματικὰ μέσα ἀποτελοῦσι δαπάνας τοῦ κρατικοῦ προϋπολογισμοῦ. Ἀντιθέτως, τὰ συγκροτοῦντα τὰς λοιπὰς διοικητικὰς ὑπηρεσίας ὄργανα εἶναι διοικητικὰ ὄργανα ἑτέρων, πλὴν τῆς πολιτείας, νομικῶν προσώπων ἀκούντων δημοσίαν ἐξουσίαν. Τὰ ὡς εἴρηται ὄργανα ἐξωτερικέουσι τὴν βούλησιν τῶν ἄλλων ἐκείνων νομικῶν προσώπων. Αἱ δὲ δημόσιαι αὗται ὑπηρεσίαι ἔχουσι πρὸς τούτους ἰδίους πόρους, ἰδίαν ἔννοιαν ἰκανότητα, ἰδίαν νομικὴν ἐπικροσώπησιν, ἰδίαν περιουσίαν καὶ ἰδίους προϋπολογισμούς, διακεκριμένους τοῦ προϋπολογισμοῦ τοῦ κράτους.

Μεταξὺ τῶν τελευταίων τούτων ὑπηρεσιῶν προέχουσιν θέσιν κατέχουσιν αἱ δημοτικαὶ καὶ αἱ κοινοτικαὶ ὑπηρεσίαι. Ἀξιόλογος ὁμως εἶναι καὶ ἡ ἔννοια τῶν ὑπηρεσιῶν τῶν ὀργανισμῶν δημοσίου δικοῦ, τῶν ἄλλως καλουμένων «ὀργανισμῶν τῆς καθ' ὕλην αὐτοδιοικήσεως». Ἄλλως τε αὐτὰ ταῦτα τὰ περὶ ὧν ὁ λόγος «δημόσια ἱδρύματα» δύνανται νὰ χαρακτηρισθῶσιν ἀκριβολόγως ὡς διοικητικαὶ ὑπηρεσίαι ὀργανωμένα εἰς ἰδία νομικὰ πρόσωπα³.

Ἄπὸ τῆς ἀπόψεως τῆς κατὰ τόπον ἐκτάσεως τῆς ἐνεργείας αὐτῶν, αἱ ὑπηρεσίαι τῆς δημοσίας διοικήσεως διακρίνονται εἰς κεντρικὰς καὶ εἰς περιφερειακὰς. Ἡ τοιαύτη διάκρισις.

3. Πρβλ. τὴν Σ.τ.Ε. 726 τοῦ 1930, ἔνθα γίνεται ρητῶς λόγος περὶ «ὀργανισμοῦ ἀποτελοῦντος δημοσίαν ὑπηρεσίαν». Ἡ Σ.τ.Ε. 749 τοῦ 1933 χρησιμοποιεῖ τὴν ἔκφρασιν «κρατικὰ ὑπηρεσία, ἀποκεντρωθεῖσα εἰς νομικὰ πρόσωπα». Πρβλ. καὶ Σ.τ.Ε. 159 τοῦ 1934: «αὐτοτελεῖς μὲν ὑπηρεσίαι, ἀναγκασθεῖσαι εἰς ἰδία νομικὰ πρόσωπα, φέρουσαι ὁμως κατάδηλον κρατικὸν χαρακτήρα» καὶ 729 τοῦ 1934: «ἀποσυγκεντρωμένα δημόσια ὑπηρεσία». Οἱ ὅροι «κρατικαὶ», «φέρουσαι κρατικὸν χαρακτήρα» ἀδοκίμως χρησιμοποιοῦνται εἰς τὴν προκειμένην περιπτώσιν, διότι κρατικαὶ ἐν κυριολεξίᾳ ὑπηρεσίαι εἶναι αἱ ἀνήκουσαι εἰς τὸ νομικὸν πρόσωπον τῆς πολιτείας. Ἐπίσης οἱ ὅροι «ἀποκεντρωθεῖσαι», «ἀποσυγκεντρωμένα», ἀποτελοῦν ἀκυρολεξίαις, δοθέντος ὅτι ἡ ἔννοια τῆς ἀποκεντρώσεως συνάπτεται, ὡς ἐπεκράτη-

σχετιζομένη πρό παντός πρὸς τὰς κρατικές, ἐν στενῇ ἐννοίᾳ, ὑπηρεσίας, ἀπαντᾷ ἐνίοτε καὶ ἐπὶ ὑπηρεσιῶν δημοσίων ἱδρυμάτων ⁴. Τελεῖ δ' ἐν συναρτήσῃ ἡ ρηθεῖσα διάκρισις πρὸς τὸν χαρακτήρα τοῦ ἐπὶ κεφαλῆς ἐκάστης ὑπηρεσίας τεταγμένου διοικητικοῦ ὄργανου τῆς πολιτείας ὡς κεντρικοῦ ἢ περιφερειακοῦ, περὶ τοῦ ὁποίου ἐγένετο ἐν τοῖς πρόσθεν λόγους. Δοθέντος μάλιστα ὅτι, ὡς αὐτόθι ἐξετέθη, αἱ περιφερειακαὶ ἀρχαὶ τοῦ κράτους διακρίνονται περαιτέρω εἰς περιφερειακὰς ἀρχὰς γενικῆς ἀρμοδιότητος καὶ εἰς περιφερειακὰς ἀρχὰς εἰδικῶν κλάδων, ὑποδιαιροῦνται καὶ αἱ περιφερειακαὶ ὑπηρεσίαι τῆς κρατικῆς διοικήσεως εἰς περιφερειακὰς ὑπηρεσίας γενικῆς ἀρμοδιότητος καὶ εἰς περιφερειακὰς ὑπηρεσίας εἰδικῶν κλάδων, ὡς ἀποτελοῦσι γενικὰς περιφερειακὰς ὑπηρεσίας τοῦ κράτους. Τὰ δ' ὕγειονομικὰ π.χ. κέντρα τῶν νομῶν, τὰ γραφεῖα γεωργικῆς ὑπηρεσίας τῶν νομῶν, τὰ δασαρχεῖα, αἱ οἰκονομικαὶ ἐφορίαι κ.τ.λ. ἀποτελοῦσι πρόσφορα παραδείγματα εἰδικῶν περιφερειακῶν ὑπηρεσιῶν τῆς κρατικῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως.

Ἐκ τῶν περιφερειακῶν ὑπηρεσιῶν εἰδικῶν κλάδων ἄλλαι μὲν συνιστῶνται καὶ ἐδρεύουσιν εἰς τὰς πρωτεύουσας τῶν μεγάλων μόνον διοικητικῶν περιφερειῶν τῆς ἐπικρατείας, ἄλλαι δέ, τούναντιον, ἐσδύουσι καὶ εἰς τὰς ἐλαχίστας ταύτης περιοχάς. Τοῦτο ἐξαρτᾶται ἐκ τῆς ἰδίας ἐκάστοτε καθ' ὕλην ἀρμοδιότητος τῶν εἰδικῶν ὑπηρεσιῶν. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, τὰ ἐπαρχιακὰ ταμεία εἶναι πολυαριθμότερα ἐν σχέσει π. χ. πρὸς τὰς ἐπιθεωρήσεις βιομηχανίας. Ἄλλ' ἐπὶ πολυαριθμότερα τῶν ἐπαρχιακῶν ταμείων εἶναι τὰ σχολεῖα τῆς στοιχειώδους ἐκπαιδεύσεως, κατεσπαρμένα καθ' ἅπασαν τὴν ἐπικράτειον καὶ λειτουργοῦντα ἐν πάσῃ καθ' ἀρχὴν κοινότητι. Ὅσον ἐντελέστερον κατανεμημένοι εἶναι αἱ περιφερειακαὶ ὑπηρεσίαι εἰδικῶν κλάδων ἀνὰ τὰς διοικητικὰς περιφερείας καὶ πρὸ παντός ὅσον βαθέστερον εἰσχωρεῖ εἰς τὰς μικρὰς περιφερείας τοῦ κράτους κλάδος τις τῆς διοικήσεως διὰ τῶν ὡς εἴρηται εἰδικῶν αὐτοῦ ὑπηρεσιῶν, τοσοῦτον εἶναι, ὡς εἶκος, πολυαριθμότερα αἱ βαθμίδες τῆς μεταξύ τῶν ὑπηρεσιῶν τούτων ὕψισταμένης ἱεραρχίας.

Αἱ Διοικητικαὶ ὑπηρεσίαι, τὸσον αἱ τοῦ νομικοῦ προσώπου τῆς πολιτείας, ὅσον καὶ αἱ τῶν δήμων, κοινοτήτων καὶ «δημοσίων ἱδρυμάτων» (ὄργανισμῶν τῆς καθ' ὕλην αὐτοδιοικήσεως), διακρίνονται, ὑπὸ τὴν ἔποψιν τοῦ εἶδους τῆς ἐμπιστευμένης εἰς αὐτὰς ἐνεργείας, εἰς διοικητικὰς ἐν στενῇ ἐννοίᾳ, οἷαι αἱ ὑπαγόμεναι ἱεραρχικῶς εἰς τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐσωτερικῶν, εἰς τεχνικὰς, εἰς οἰκονομικὰς καὶ εἰς ἄλλας συναφεῖς κατηγορίας. Χρησιμοποιοῦνται ὁμῶς, ὑπὸ τε τοῦ νομοθέτου καὶ ὑπὸ τῆς θεωρίας, καὶ ἄλλαι εἰδικότεραι ὀνομασίαι αὐτῶν, ἀντίστοιχοι πρὸς τὸν εἰδικὸν κλάδον τῶν εἰδικῶν ὑπηρεσιῶν, εἰς τὸν ὁποῖον ἐκάστη τῶν ὑπηρεσιῶν τούτων ἀνάγετο: ὑπηρεσίαι δασικαί, τελωνειακαί, γεωργικαί, ἠλεκτρολογικαί, ταχυδρομικαί, ὑπηρεσίαι ἀσφαλείας, τουρισμοῦ, σιδηροδρομικῆς ἐκμεταλλεύσεως, κοινωνικῆς ἢ ἰεῖνης κλπ.

Αἱ κατὰ συνεκδοχὴν τοῦ οἰκείου γαλλικοῦ ὄρου λεγόμεναι ἐνίοτε παρ' ἡμῶν «παραχωρηθεῖσαι δημόσιαι ὑπηρεσίαι» (services publics concédés) μόνον τὸ ὄνομα ἔχουσι κοινὸν πρὸς τὰς ὑπηρεσίας τῆς δημοσίας διοικήσεως. Αὗται δὲν περιλαμβάνονται εἰς τὴν ἀνωτέρω ἐκτεθείσαν ὀργανικὴν ἐννοίαν τῶν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν. Τῶν οὗτοι ἢ εἰς ἀνάδοχον ἰδιωτικὴν ἐπιχείρησιν ἀνάθεσις ὑπὸ τοῦ κράτους, δυνάμει συμβάσεως, τῆς ἐπιμελείας ὠρισμένων ὁμαδικῶν ἀναγκῶν τῶν ἰδιωτῶν δὲν ἀρκεῖ ὅπως παράσχη εἰς τὴν ἐπιχείρησιν ταύτην τὴν ἰδιότητα τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας, ὑπὸ τὴν ὀργανικὴν τοῦ ὄρου τούτου σημασίαν. Αἱ ἑταιρίαι αὗται κείνται ἐκτός τῶν πλαισίων τοῦ ὄργανισμοῦ τῆς δη-

σεν, ἰδίᾳ ἀπὸ τοῦ 1927—ἄρθρ. 108 τοῦ τότε ψηφισθέντος συντάγματος—πρὸς τὴν ἐνέργειαν κρατικῶν, ἐν στενῇ ἐννοίᾳ, ὀργάνων (τοῦ προσώπου τῆς πολιτείας). Ἐντὶ τῶν ὄρων τούτων προσφορωτέα θὰ ἦτο ἡ ἐκφρασις «αὐτοδιοικούμεναι δημόσιαι ὑπηρεσίαι».

4. Πρβλ. τὸ ἐνωτ. ἐν § 43α σημ. 1 ἀναφερόμενον παράδειγμα τῶν κατὰ τὸν νόμον 6298 τοῦ 1934 [346] ὑποκαταστημάτων τοῦ ἱδρύματος τῶν κοινωνικῶν ἀσφαλίσεων.

Ἐνάλογος παρατήρησις δύναται νὰ γίνῃ συναφῶς πρὸς τὰς περιφερειακάς ἀρχὰς εἰδικῶν κλάδων τῆς διοικήσεως. Ἱεραρχικὸς δεσμὸς συνέχει π.χ. ἕκαστον τῶν ἐν ταῖς ἐπαρχίαις νομοῦ τινος ἐδρευόντων ἐπαρχιακῶν γεωπόνων πρὸς τὸν προϊστάμενον τοῦ γραφείου γεωργικῆς ὑπηρεσίας τοῦ νομοῦ τούτου. Ἐκαστος δὲ τῶν ρηθέντων κατὰ νομοὺς προϊσταμένων συνδέεται δι' ἱεραρχικῆς σχέσεως πρὸς τὸν ὑπουργὸν τῆς γεωργίας⁴ κλπ.⁵ Εἰδικαὶ διοικητικαὶ ἱεραρχίαι ὑφίστανται πλείονες καθ' ὑπουργεῖον. Τὸ πλῆθος αὐτῶν ἐξαρτᾶται ἐκ τοῦ ἀριθμοῦ τῶν εἰδικωτέρων κλάδων τῆς διοικήσεως τῶν ἀναγομένων εἰς τι ὑπουργεῖον, ἀντιπροσωπευομένων δ' ὑπὸ ἰδίων ἀρχῶν ἀνὰ τὰς διοικητικὰς περιφερείας τοῦ κράτους.

Οἱ ὀργανικοὶ δεσμοὶ τῆς γενικῆς διοικητικῆς ἱεραρχίας δὲν εἶναι πάντοτε ἀνεξάρτητοι ἐν σχέσει πρὸς τοὺς τῶν εἰδικῶν ἱεραρχιῶν. Κατώτεραι περιφερειακαὶ ἀρχαὶ εἰδικῶν κλάδων τῆς διοικήσεως ἐνδέχεται νὰ τελῶσιν ἐν σχέσει ἱεραρχικῆς ὑποτελείας οὐ μόνον πρὸς ἀνωτέρας περιφερειακάς ἀρχὰς τοῦ αὐτοῦ διοικητικοῦ κλάδου καὶ πρὸς τὸν οἰκεῖον ὑπουργόν, ἀλλὰ καὶ πρὸς περιφερειακάς ἀρχὰς γενικῆς ἀρμοδιότητος, φέρ' εἰπεῖν πρὸς τοὺς νομάρχας ἢ καὶ πρὸς τοὺς οἰκείους γενικοὺς διοικητὰς—προκειμένου περὶ περιφερειακῶν ἀρχῶν εἰδικῶν κλάδων ἐδρευουσῶν ἐν ταῖς περιφερείαις τῶν γενικῶν διοικήσεων.

Τὸ τελευταῖον τοῦτο ἐξαρτᾶται ἐκ τοῦ βαθμοῦ τῆς ἐφαρμογῆς τῆς ἀποκεντρώσεως ἐν τῇ διοικήσει τοῦ κράτους. Εἶναι δυνατὸν νὰ ἀνατίθεται ὑπὸ τοῦ νομοθέτου εἰς τοὺς γενικοὺς διοικητὰς καὶ εἰς τοὺς νομάρχας, μεταξὺ τῶν ἄλλων αὐτῶν ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων, καὶ ἡ ἄσκησις διατακτικῆς ἀρμοδιότητος ἐναντι τῶν ἐν τῇ περιφερείᾳ αὐτῶν ἐδρευουσῶν διοικητικῶν ἀρχῶν εἰδικῶν κλάδων ἢ καὶ ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῶν νομικῶν πράξεων τῶν ὡς εἴρηται ἀρχῶν. Εἶναι κατὰ ταῦτα δυνατὸν νὰ καθίστανται οἱ γενικοὶ διοικητὰ καὶ οἱ νομάρχαι ἱεραρχικῶς προϊστάμενοι τῶν τοιούτων ἀρχῶν⁶. Ἐν τῇ περιπτώσει ταύτῃ αἱ τελευταῖαι αὗται ἀρχαὶ τελοῦσιν ὑπὸ πολλαπλῆν ἱεραρχικὴν ἐξάρτησιν : Εἶναι προϊστάμενος αὐτῶν ἀφ' ἐνὸς μὲν ὁ γενικὸς διοικητῆς καὶ ὁ νομάρχης, ἀφ' ἑτέρου δὲ καὶ ὁ οἰκείος ὑπουργός⁷. Οὐδεμίαν δὲ σύγ-

4. Ἄρθρ. 30, 31 τοῦ νόμ. 574 τοῦ 1937 [110] «περὶ ὀργανισμοῦ τοῦ ὑπουργείου γεωργίας».

5. Ἐν σχέσει πρὸς τὴν εἰδικὴν ἱεραρχίαν ὑπουργοῦ γεωργίας—ἐπιθεωρητῶν δασῶν—δασαρχῶν—δασονόμων πρβλ. τὰ ἄρθρ. 2-10 τοῦ ν.μ. διατ. τῆς 11 Μαΐου 1929 περὶ δασικοῦ κώδ., κυρωθέντος διὰ τοῦ νόμ. 4173 τοῦ 1929. Ἄφ' ἑτέρου π.χ. ὁ ὀργανισμὸς τῆς χωροφυλακῆς ρυθμίζει τὴν εἰδικὴν ἱεραρχίαν ὑπουργοῦ ἐσωτερικῶν (κατὰ καιροὺς : δημοσίας τάξεως ἢ ἀσφαλείας)—ἀνωτέρων διοικήσεων—διοικήσεων—ὑποδιοικήσεων—τημημάτων—σταθμῶν τῆς χωροφυλακῆς. Ἄλλη εἰδικὴ ἱεραρχία : ὑπουργός τῶν δημοσίων ἔργων—ἐπιθεωρητὰ δημοσίων ἔργων—νομομηχανικοὶ—ἐπαρχιακοὶ μηχανικοὶ. Ταῦτα δ' ὑπὸ τύπον ἀπλῶν παραδειγμάτων.

6. Ἄρθρ. 16, 20 τοῦ νόμ. 1149 τοῦ 1918, ἄρθρ. 2 τοῦ νόμου 517 τοῦ 1914, ἄρθρ. 3, 10-12 τοῦ ἀν. νόμ. 1179 τοῦ 1938.

7. Ἄρθρ. 8, 26 τοῦ ἀν. νόμ. 1179 τοῦ 1938 [154].

χῆσις ἀρμοδιότητων εἶναι ἐνδεχομένη, δεδομένου ὅτι ὁ κύκλος ἐκάστης τῶν ἱεραρχικῶν ἀρμοδιοτήτων τοῦ ὑπουργοῦ, τοῦ γενικοῦ διοικητοῦ καὶ τοῦ νομάρχου τυγχάνει διακεκριμένως καθωρισμένος ὑπὸ τῶν νόμων.

Ἡ στενὴ σχέσις ἢ ὕφισταμένη μεταξὺ τῶν εἰδικῶν ἱεραρχιῶν καὶ τῆς γενικῆς διοικητικῆς ἱεραρχίας ἐκδηλοῦται καὶ ἐν τῇ ἱεραρχικῇ ὑποτελείᾳ τῶν νομαρχῶν εἰς τοὺς καθ' ἑκάστα ὑπουργούς. Ἐκαστος τῶν νομαρχῶν εἶναι, ὡς ἀνωτέρω ἐξετέθη, ἱεραρχικῶς προϊστάμενος τῶν ἐν τῷ νομῷ πολιτικῶν —πλὴν τῶν δικαστικῶν—ἀρχῶν, ὡς καὶ τῶν ἀστυνομικῶν καὶ τῶν λιμενικῶν. Ἀλλὰ καὶ ἀντιστρόφως, ὁ νομάρχης ὑπόκειται ἱεραρχικῶς ἐκάστῳ τῶν ὑπουργῶν, κατὰ λόγον τῆς καθ' ἕλην ἀρμοδιότητος αὐτῶν⁸. Ἐκαστος τῶν ὑπουργῶν ἔχει ἀρμοδιότητα νὰ ἀκυρώσῃ παρανόμους νομαρχιακὰς πράξεις, ἀναγομένας εἰς τὸν κλάδον τῆς διοικήσεως, οὔτινος ὁ ρηθὴς ὑπουργὸς προϊσταται⁹, ὡς καὶ νὰ ἀπευθύνῃ πρὸς τοὺς νομάρχας γενικὰς κατευθυντηρίου ἱεραρχικὰς διαταγὰς καὶ καθοδηγητικὰς ἐγκυκλίους ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἄσκησιν τῶν κατὰ νόμον προσηκουσῶν εἰς τοὺς νομάρχας ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων.

γ') Ἐννοιολογικὴ σχέσις τῆς ἱεραρχίας πρὸς συγγενεῖς νομικὰς ἐννοίας:—
 a. Πρὸς τὴν βαθμολογικὴν σχέσιν.—Ἡ ἱεραρχικὴ ἐξάρτησις προϋποθέτει κατὰ κανὼνα βαθμολογικὴν διαφορὰν μεταξὺ τῆς προϊσταμένης καὶ τῆς ὑφισταμένης ἀρχῆς. Ἀλλ' ὁ κανὼν οὗτος εἶναι δεκτικὸς ἐξαιρέσεων. Ἡ τοιαύτη κατὰ βαθμὸν διαφορὰ δὲν ἀποτελεῖ ἀναγκαῖον στοιχεῖον τῆς ὀργανικῆς ἐννοίας τῆς ἱεραρχικῆς σχέσεως. Καὶ ἰσόβαθμος διοικητικὴ ἀρχὴ εἶναι δυνατὸν νὰ ἐποπτεύσῃ τὴν ἄσκησιν ὑπηρεσίας ἐτέρας ἀρχῆς, νὰ ἀπευθύνῃ πρὸς αὐτὴν διαταγὴν ἢ νὰ ἀσκήσῃ ἱεραρχικὸν ἔλεγχον ἐπὶ νομικῆς πράξεως ἐκδοθείσης παρ' αὐτῆς. Ἐνδέχεται, τῶνόντι, νὰ εἶναι πρὸς καιρὸν κενὴ ἢ ὀργανικὴ θέσις τῆς βαθμολογικῶς ἀνωτέρας ἀρχῆς. Ἐν τοιαύτῃ περιπτώσει, ὡς καὶ ἐν πάσῃ συναφεῖ περιπτώσει ἐλλείψεως βαθμολογικῶς ἀνωτέρας ἀρχῆς, ἀνατίθενται πολλάκις διὰ κανονιστικῆς ρυθμίσεως ἀρμοδιότητες ἱεραρχικῶς προϊσταμένου εἰς ἰσόβαθμον ἐν σχέσει πρὸς τὰς ὑφισταμένας ἀρχὰς διοικητικῶν ὑπάλλληλον, εἴτε κατὰ λόγον ἀρχαιότητος εἴτε βάσει ἐτέρας τινὸς ὀργανικῆς σχέσεως. Ὡσαύτως π.χ. οἱ γενικοὶ διοικηταί, ὡσάκις κέκτηνται δημοσίαν ὑπάλλληλιν ἰδιότητα, εἶναι μὲν κατὰ τὴν κειμένην παρ' ἡμῶν νομοθεσίαν ἰσόβαθοι πρὸς τοὺς ὑπουργούς, ἀλλὰ τοῦτο δὲν ἐμποδίζει νὰ ὑπόκεινται ἱεραρχικῶς—ἀφοῦ εἶναι δημόσιοι ὑπάλλληλοι—εἰς τοὺς ὑπουργούς καὶ νὰ υπάγωνται ὑπηρεσιακῶς εἰς τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐσωτερικῶν¹⁰.

b. Πρὸς τὴν πρωτοκαθεδρίαν.—Πρὸς τὴν ἱεραρχικὴν σχέσιν δέον ὅπως μὴ συγχέεται ἡ σχέσις πρωτοκαθεδρίας. Εἰς τοιαύτην σύγχυσιν θὰ ἦτο ἰδίᾳ δυνατὸν νὰ ἀγάγῃ ὁ πρὸς δήλωσιν τῆς τελευταίας ταύτης χρησιμο-

8. Ἀρθρ. 4 τοῦ αὐτοῦ ἀν. νόμου.

9. Ἀρθρ. 80 τοῦ αὐτοῦ νόμου. Σ.τ.Ε. 755 τοῦ 1932.

10. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 57α.

ποιούμενος ἐνίοτε ὑπὸ τοῦ νομοθέτου ὄρος «ἱεραρχικὴ τάξις»¹¹. Ἡ ἔννοια τῆς ἱεραρχικῆς τάξεως εἶναι ἄλλως διάφορος τῆς ἱεραρχικῆς σχέσεως. Ἡ σχέση τῆς πρωτοκαθεδρίας ἢ τοῦ «προβαδίσματος», ὡς ἐπίσης ἀποκαλεῖται πολλάκις ὑπὸ τοῦ νομοθέτου, ὑφίσταται μεταξύ οἰωνδήποτε κρατικῶν ἀρχῶν, καίπερ μὴ συνδεομένων πρὸς ἀλλήλας διὰ δεσμοῦ ἱεραρχικοῦ ἢ καὶ μὴ ἀνηκουσῶν εἰς τὸν αὐτὸν κλάδον τῆς διοικήσεως. Ἀποτελεῖ ἀπλήν σχέσιν τάξεως, οὐχὶ δ' ὀργανικὴν αὐτόχρημα σχέσιν, οἷα τυγχάνει ὁ ἱεραρχικὸς δεσμός. Κανονίζεται δ' ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ βαθμοῦ καὶ τῆς ἐν τῷ βαθμῷ ἀρχαιότητος, κατὰ τὰς εἰδικωτέρας διατάξεις τοῦ νόμου¹².

Ἡ πρωτοκαθεδρία δὲν δύναται νὰ παραβληθῇ, ὑπὸ ἔποψιν σπουδαιότητος διὰ τὴν νομικὴν ἔρευναν, πρὸς τὴν ἱεραρχίαν, τὴν ἀναγκαίαν ταύτην λίαν σημαίνουσαν συνδετικὴν οὐσίαν τοῦ ὅλου διοικητικοῦ ὀργανισμοῦ. Δὲν συνεπιφέρει δ' ὡς εἰκὸς ἢ πρωτοκαθεδρία τὰς σημαντικωτάτας ἐκείνας ἀρμοδιότητος, αἵτινες κατὰ γενικὸν ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ κανόνα συνάπτονται πρὸς τὴν ὑπαρξίν ἱεραρχικῆς σχέσεως¹³. Τὸ ζήτημα πρωτοκαθεδρίας εἶναι πρὸ παντὸς ζήτημα ἐθιμοταξίας καὶ ἐμφανίζεται ἰδίᾳ εἰς ἐπίσημους τελετὰς καὶ ἄλλας συναφεῖς ὑπηρεσιακὰς περιστάσεις. Ἐν τούτοις καὶ ἡ σχέσις πρωτοκαθεδρίας δὲν εἶναι ἐστερημένη ἐνίοτε ἀξιολόγου τινὸς νομικῆς σημασίας. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, διάταγμα ρυθμίζον κατ' ἀξιοσυδιότησιν νόμου τὰ τῆς συνθέσεως συμβουλίου τινὸς τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως καὶ ὀρίζον τὸν πρόεδρον αὐτοῦ κατὰ παράβασιν τῶν κανόνων τῆς μεταξύ τῶν μελῶν τοῦ συλλογικοῦ τούτου ὀργάνου ὑφισταμένης κατὰ τοὺς νόμους πρωτοκαθεδρίας, δὲν εἶναι νόμιμον¹⁴. Δέον ὡσαύτως νὰ ἔχη τις συναφῶς πρὸ ὀφθαλμῶν ὅτι ἐν τοῖς συμβουλίοις τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως ὑπερισχθεῖ ἐν ἰσοψηφίᾳ—καθ' ἃ καὶ ἀλλαχοῦ ἐξεθέσαμεν—ἡ ψήφος τοῦ προέδρου. Κατ' ἀκολουθίαν, ἢ κατὰ παράβασιν τῆς πρωτοκαθεδρίας γενομένη τυχὸν προεδρία ἐπιδρᾷ πολλάκις ἐπὶ τῆς νομιμότητος τῆς

11. Ὡς φέρ' εἰπεῖν ἐν ἀρθρ. 5 τοῦ ν.μ. διατ. τῆς 30 Ἰανουαρίου 1923, ἐνθα ὀρίζετο ὅτι «ὁ νομάρχης προηγεῖται καθ' ἱεραρχικὴν τάξιν πασῶν τῶν ἐν τῷ νομῷ πολιτικῶν, στρατιωτικῶν καὶ ναυτικῶν ἀρχῶν». Πρβλ. καὶ ἀρθρ. 2 τοῦ ἀν. νόμ. 130 τοῦ 1936. Τὸ αὐτὸ ὀρίσθη ἐν ἀρθρῷ 3 τοῦ διατ. τῆς 20 Φεβρουαρίου 1918 «περὶ ἐκτελέσεως τοῦ νόμου 1149», ἐν σχέσει πρὸς τοὺς γενικοὺς διοικητὰς : ὅτι προηγούνται οὗτοι καθ' ἱεραρχικὴν τάξιν πασῶν τῶν ἐν τῇ περιφερείᾳ αὐτῶν ἀρχῶν. Ὡς πρὸς τοὺς νομάρχας, νῦν, ἐν ἀρθρῷ 2 § 1 τοῦ ἀν. νόμ. 1179 τοῦ 1938 [154] «περὶ τῶν νομαρχῶν», ἀναφέρεται ἀπλῶς : «ὁ νομάρχης προηγεῖται...», καθ' ἃ ὀρίζετο καὶ ἐν ἀρθρῷ 4 τοῦ νόμου 4250 τοῦ 1929. Ἡ ἔννοια εἶναι ἡ αὐτή.

12. Ὅπως διάφορον διατύπωσιν χρησιμοποιεῖ ὁ νομοθέτης ὁσάκις προτίθεται νὰ καθιερώσῃ ἀληθῆ ἱεραρχικὴν σχέσιν : «προϊσταται» ἢ «προϊσταται ἱεραρχικῶς». Πρβλ. ἀρθρ. 3, 5 τοῦ ἀν. νόμ. 1179 τοῦ 1938, ἀρθρ. 4 τοῦ νόμ. 1149 τοῦ 1918, διάτ. τῆς 26 Ἰανουαρίου 1925 κλπ.

13. Πρβλ. ἀρθρ. 124-125, 130 § 4 τοῦ κώδ. περὶ καταστ. δημοσ. ὑπαλλήλων (νόμ. 1811 τοῦ 1951 [141]).

14. Ἴδὲ κατωτ. ἐν § 90.

14. Πρβλ. πρακτ. ἐπεξεργ. σχεδ. κανον. διατ. ὑπὸ τοῦ Σ.τ.Ε. 566 τοῦ 1935 καὶ 400 τοῦ 1938.

ἀποφάσεως¹⁵. Ἀμφισβητεῖται ἂν ὑφίσταται κακὴ σύνθεσις καὶ ὁσάκις ἔλαβε μὲν χώραν προεδρία κατὰ παράβασιν τῆς πρωτοκαθεδρίας, ἀλλ' ἢ ψῆφος τοῦ προεδρεύσαντος δὲν ὑπῆρξεν ἀποφασιστικὴ, ἄτε μὴ ἰσοψηφισάντων τῶν λοιπῶν μελῶν τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου. Καθ' ἡμᾶς δέον νὰ γίνεται δεκτὸν ὅτι ὑφίσταται καὶ εἰς τὴν περίπτωσιν ταύτην κακὴ σύνθεσις, λόγῳ τῆς ἐπιδράσεως τὴν ὅποیان εἶναι φυσικὸν νὰ ἀσκήῃ ὁ πρόεδρος τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου ἐπὶ τὴν τελικὴν ἐκβασιν τῶν συζητήσεων, ὡς ἔχων εἰς χεῖράς του τὴν διεύθυνσιν τῆς συνεδριάσεως.

ε. Πρὸς τὴν σχέσιν κρατικῆς ἐποπτείας.—Ἴνα ἡ ἐννοιολογικὴ διαφορὰ μεταξὺ τῆς ἱεραρχικῆς σχέσεως καὶ τῆς σχέσεως κρατικῆς ἐποπτείας ἐπὶ τῶν ὀργανισμῶν τῆς αὐτοδιοικήσεως καταστῆ φανερά, ἀρκεῖ νὰ ληφθῇ ὑπ' ὄψιν ὅτι ἡ μὲν ἱεραρχικὴ σχέσις εἶναι ἀπλοῦς ὀργανικὸς δεσμός, ὑφιστάμενος ἐντὸς τῶν ὀργανικῶν πλαισίων τοῦ αὐτοῦ νομικοῦ προσώπου, ἐνῶ τὸ ὑνάντιον ἢ σχέσις κρατικῆς ἐποπτείας εἶναι ἀληθὴς ἐννομος σχέσις μεταξὺ προσώπων, συνισταμένη δηλαδὴ δικαιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων δημοσίου δικαίου.

Συναφῆς πρὸς τὴν ἐκτεθεῖσαν διάκρισιν τυγχάνει καὶ ἡ διαφορὰ μεταξὺ τοῦ ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ἀρχῶν τῆς κρατικῆς διοικήσεως καὶ τῆς κρατικῆς ἐποπτείας ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ὀργάνων τῶν αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν. Οἱ κανόνες οἱ διέποντες τὴν τελευταίαν ταύτην ἐμφανίζουσι παραλλαγὰς τινὰς ἐν σχέσει πρὸς τοὺς κανόνας τοῦ ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου.

Ἰδίᾳ ὅμως τὴν ἐξῆς οὐσιωδεστάτην συνέπειαν ἐπιφέρει ἡ διαστολὴ τῆς ἐννοίας τῆς ἐννόμου σχέσεως κρατικῆς ἐποπτείας ἀπὸ τῆς ὀργανικῆς ἐννοίας τῆς ἱεραρχικῆς σχέσεως: Οἱ ὀργανισμοὶ τῆς αὐτοδιοικήσεως, εἴτε τῆς τοπικῆς εἴτε τῆς καθ' ὕλην τοιαύτης, ὡς ἀποτελοῦντες ἴδια ὑποκείμενα δικαιωμάτων καὶ ὑποχρεώσεων, εἶναι δυνατόν νὰ προκαλέσωσι τὴν γένεσιν διοικητικῆς διαφορᾶς, προσφεύγοντες ἐνώπιον δικαστηρίων κατὰ τῶν παρανόμων πράξεων κρατικῆς ἐποπτείας, αἵτινες θίγουσι τὰ δικαιώματα αὐτῶν ἢ ἀπλῶς τὰ ἔθνη αὐτῶν συμφέροντα. Τοῦναντίον, αἱ ἀρχαὶ τῆς κρατικῆς διοικήσεως δὲν νομιμοποιοῦνται προσβάλλουσαι δικαστικῶς τὰς ὑπὸ τῶν ἱεραρχικῶς προϊσταμένων ἀρχῶν ἐκδοθείσας πράξεις ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῶν ἰδίων αὐτῶν νομικῶν πράξεων, διότι ἀπλᾶ ὄργανα τῆς πολιτείας οὐσαι, ἐστερημένοι δὲ προσωπικότητος, δὲν δύνανται νὰ προβάλλωσι δικαιώματα δημοσίου δικαίου ἢ ἴδια ἔθνη συμφέροντα ἐναντι τοῦ κράτους¹⁶.

15. Συναφῆς πρὸς ζήτημα πρωτοκαθεδρίας εἶναι καὶ ἡ γνωμὸδ. τοῦ εισαγγ. Ἄρ. Π. ἐν «Ἐμ.» ΜΕ', 1934, σελ. 109 (καὶ ἐν «Δικαιοσύνη» ΙΒ', 1934, σελ. 25!).

16. Περὶλ. ἄνωτ. ἐν § 37β. Ἰδὲ ἐπὶ τοῦ προκειμένου καὶ G. Jèze, Les princ. gén. du dr. adm., τόμ. γ', ἐκδ. 3η, 1926, σελ. 124, Hauriou, Σύστ. διοικ. δικ., σελ. 115 τοῦ α' τόμ. τῆς ἑλλην. μεταφρ., ἐθα καὶ ἡ σχετικὴ νομολογία τοῦ Conseil d'État. Ἡ ἡμεδαπὴ νομολογία δὲν παρέχει παραδείγματα ὑποβολῆς αἰτήσεως ἀκυρώσεως ὑπὸ ὑφισταμένης κρατικῆς ἀρχῆς κατὰ πράξεις ἱεραρχικῶς προϊσταμένης ἀρχῆς, ἀσκόλησης ἱεραρχικῶν ἐλεγχῶν.

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ ΔΕΥΤΕΡΟΝ
ΤΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΣ

I

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΤΙΝΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΕΥΤΕΡΕΥΟΥΣΗΣ ΣΗΜΑΣΙΑΣ

§ 46. Γενικά γνωρίσματα τῶν διοικητικῶν συστημάτων.—Ἡ μορφή, ὑπὸ τὴν ὁποίαν τὰ ὄργανα τῆς δημοσίας διοικήσεως ἐνδέχεται νὰ ἔχῃ συσταθῆ, τὸ μέτρον τῆς κατανομῆς τῆς ἐφ' ἐκάστου θέματος κρατικῆς ἐνεργείας μεταξὺ τῶν κεντρικῶν καὶ τῶν περιφερειακῶν ὀργάνων ὠρισμένου κλάδου κλπ. ποικίλλουσι μεγάλως. Τὸ αὐτὸ δύναται νὰ λεχθῆ καὶ ὡς πρὸς τὴν παροχὴν ἢ μὴ τῆς δημοσίας ὑπαλληλικῆς ιδιότητος εἰς τὰ διοικητικὰ ὄργανα. Πλεῖστα μέθοδοι διοικητικῆς ὀργανώσεως πρόκεινται ἐν δεδομένη περιπτώσει εἰς τὸν νομοθέτην πρὸς ἐκλογὴν, ἐπιδεχόμεναι μάλιστα ἀναριθμήτους συνδυασμούς. Ἐν τούτοις, γενικαί τινες ὁμόρροποι ἐκάστοτε κατευθύνσεις, διαφαινόμεναι ἐν τῇ ποικιλίᾳ ταύτῃ τῶν ἐπὶ μέρους μεθόδων, ἤγαγον εἰς τὴν διαμόρφωσιν διακεκριμένων συστημάτων διοικητικῆς ὀργανώσεως, ἀντιτιθεμένων ἐκάστοτε πρὸς ἄλληλα—ἐξεταζομένων δηλαδὴ ὑπὸ τῆς ἐπιστημονικῆς ἐρεῦνης ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον κατὰ ζεύγη—καὶ ἐκδηλούντων ἴδια χαρακτηριστικὰ γνωρίσματα, εἰς ἅτινα ὀφείλουσι καὶ τὰς ὀνομασίας αὐτῶν.

Ἡ λεπτομερὴς μελέτη τῶν συστημάτων διοικητικῆς ὀργανώσεως ἀνήκει μὲν εἰς τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην, ἥτις, σταθμίζουσα τὰ πλεονεκτήματα καὶ τὰ μειονεκτήματα ἐκάστου συστήματος καὶ διορῶσα τὰς συνετείας τῆς καθιερώσεως αὐτοῦ, ἐρευνᾷ κατὰ πόσον ἐνδείκνυται ἡ ἐφαρμογὴ του ἐν δεδομένῳ τόπῳ καὶ χρόνῳ, ἀλλὰ καὶ ἡ θεωρία τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ὀφείλει νὰ ἔχη πρὸ ὀφθαλμῶν, ἐν γενικαῖς τοῦλάχιστον γραμμαεῖς, τὰ στοιχεῖα τῆς ἐνοίας καὶ τὸ μέτρον τῆς σχετικῆς ἀξίας ἐκάστου τῶν συστημάτων διοικητικῆς ὀργανώσεως. Διότι ἕκαστος τῶν συνωδᾶ τῶ ἰσχύοντι δικαίῳ κατὰ μέρος θεσμῶν διοικητικῆς ὀργανώσεως ἀνάγεται ἀναγκαιῶς εἰς ἴδιόν τι σύστημα ἢ καὶ εἰς πλεῖονα τοιαῦτα—ἀπὸ διαφόρων ἐκάστοτε ἀπόψεων ὀρώμενος.

Πάντα τὰ συστήματα διοικητικῆς ὀργανώσεως ἐμφανίζουσι τὸ κοινὸν

Καὶ παρ' ἡμῖν ἤθελεν ἀναντιρρήτως κριθῆ ὡς ἀπαράδεκτος τοιαύτη τις αἰτήσις ἀκυρώσεως. Συναφῆς περίπτωσις ἐκρίθη ὑπὸ τῆς Σ.τ.Ε. 803 τοῦ 1931, ἥτις ἀπεφάνητο ὅτι ὁ ὑπουργὸς τῶν στρατιωτικῶν δὲν νομιμοποιεῖται αἰτούμενος τὴν ἀκύρωσιν ἀποφάσεως τῆς στρατολογικῆς ἐπιτροπῆς περὶ ἀπαλλαγῆς πολίτου ἀπὸ τῆς στρατιωτικῆς ὑποχρεώσεως. Ἡ σημασία τῆς νομολογίας ταύτης εἶναι γενικωτέρα : ὅτι δικαίωμα ὑποβολῆς αἰτήσεως ἀκυρώσεως δὲν ἔχουσιν αἱ δημόσιαι ἀρχαὶ ὑπὸ τὴν ιδιότητά των ταύτην.

γνώρισμα ὅτι ἔχουσι χαρακτηῖρα κεκερασμένον. Αἱ ἐν ἐκάστῳ τούτων κρατοῦσαι χαρακτηριστικαὶ τοῦ συστήματος ροπαὶ οὐδέποτε βαίνουσιν ἐπὶ τοσοῦτον, ὥστε νὰ ἐξουδετερωσὶ πλήρως τὰς ἐν τῷ συστήματι ὑφισταμένας ἀπαραιτήτους ἀντιθέτους τάσεις. Τοῦτο δὲ διότι ἡ ἀξία οἰουδὴποτε διοικητικοῦ συστήματος εἶναι σχετικὴ ἀπλῶς. Ἐν παντὶ τοιοῦτῳ συστήματι εὐρηγται καὶ πλεονεκτήματα καὶ μειονεκτήματα. Ἀναλόγως δὲ τοῦ πολιτεύματος, τῶν ἠθῶν, τῶν παραδόσεων, τῆς πολιτικῆς ἀναπτύξεως καὶ τῆς δημογραφικῆς συνθέσεως τοῦ πληθυσμοῦ, τοῦ συγκεκριμένου θέματος διοικητικῆς ἐνεργείας καὶ ἐν γένει ἀναλόγως τῶν δεδομένων κατὰ τόπον καὶ κατὰ χρόνον ὄρων, θεωρεῖ ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη ὡς προκριτέαν τὴν ἐφαρμογὴν τούτου ἢ ἐκείνου τοῦ συστήματος, οὐχὶ διότι τὸ ἐνδεικνύμενον σύστημα ὑπερέχει τυχόν ἀπολύτως τοῦ ἀντιθέτου, ἀλλ' ἀπλῶς διότι ἡ ἐφαρμογὴ αὐτοῦ μέλλει κατὰ πᾶσαν πιθανότητα νὰ συνεπιφέρῃ πλείονα ἐν σχέσει πρὸς τὸ ἀντίθετον σύστημα ἀγαθὰ ἀποτελέσματα ἐν τῇ λειτουργίᾳ τοῦ ὀργανισμοῦ τῆς δημοσίας διοικήσεως.

Ἀκριβῶς ἐν τῷ κράματι τούτῳ κατευθύνσεων ἀντιρόπων ἐγκριταὶ ἡ πρακτικὴ ἀξία τῶν καλῶν ἔκαστον συστημάτων διοικητικῆς ὀργανώσεως. Ἐνδεχομένη δ' ἐφαρμογὴ οἰουδὴποτε τούτων ὑπὸ μορφήν ἄκρατον οὐδαμῶς ἤθελεν ἀποδώσει ἀγαθοὺς καρπούς, ὅσονδὴποτε καὶ ἂν ἦτο κατ' ἀρχὴν ἐνδεδειγμένη, λόγῳ τῶν ὑφισταμένων εἰδικῶν εὐνοϊκῶν ὄρων, ἡ ἐφαρμογὴ αὐτοῦ ἐν δεδομένη περιπτώσει.

— § 47. Σύστημα διοικητικῆς ὀργανώσεως δι' υπαλλήλων καὶ σύστημα ὀργανώσεως δι' ἐπιτίμων λειτουργῶν¹.—α') Ἔννοια τῆς διακρίσεως.—Ἐξετέθη ἐν προηγουμένη τινὶ παραγράφῳ ἡ διάκρισις τῶν διοικητικῶν ὀργάνων εἰς υπαλλήλους καὶ εἰς ἐπιτίμους λειτουργούς. Πρὸς τὴν διάκρισιν ταύτην τελεῖ ἐν συναρτήσει ἡ διαστολὴ τοῦ συστήματος τῆς δι' υπαλλήλων ὀργανώσεως ἀπὸ τοῦ συστήματος τῆς ὀργανώσεως δι' ἐπιτίμων λειτουργῶν.

Χαρακτηριστικὸν τοῦ πρώτου συστήματος εἶναι ὅτι ἐπὶ τῇ βάσει αὐτοῦ ὡς διοικητικὰ ὄργανα τάσσονται ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον δημόσιοι υπάλληλοι, χωρὶς, ὡς εἰκόσ, νὰ ἀποκλείεται καὶ ἡ ἐν ἐλαχίστῳ τινὶ μέτρῳ παροχὴ τῆς ιδιότητος τοῦ διοικητικοῦ ὀργάνου εἰς ἐπιτίμους λειτουργούς. Τοῦναντίον, χαρακτηριστικὸν τοῦ δευτέρου συστήματος εἶναι ὅτι χρησιμοποιοῦνται συμφῶνως πρὸς αὐτὸ ὡς διοικητικὰ ὄργανα εἰς πλείστας ἕσας περιπτώσεις ἐπιτίμοι λειτουργοί.

1. Ὅρα Θ. Ἀγγελοπούλου, Δικ. τῶν πολ. υπαλλ., ἐκδ. 2α, 1923, σελ. 1 ἐπ., ἰδίᾳ δὲ Fleiner, Institutionen, ἐκδ. 8η, 1928, § 6, σελ. 94, W. Jellinek, VerwR., 1931, σελ. 61, Otto Mayer, Deuts. VerwR., ἐκδ. 3η, 1924, τόμ. β', σελ. 174-181, τοῦ αὐτοῦ, Le droit adm. allemand, τόμ. δ', 1906, σελ. 23 ἐπ. Ὁ ὑπαδὸς τῆς κελσενικῆς πολιτειολογίας Merkl, Allg. VerwR., § 21 : «die Systeme der Verwaltungsorganisation», ἐν σελ. 315-321, ἐκθέτει ἐπίσης πρωτοτύπους ἐκδοχὰς αὐτοῦ, ἀρκούντως διὰ μακρῶν, ἐν σχέσει πρὸς τὴν διάκρισιν μεταξὺ τοῦ Ehrenbeamtensystem καὶ τοῦ Berufsbeamtensystem, ὡς ἑνωμαίνει τὰ περι ὧν ὁ λόγος συστήματα διοικητικῆς ὀργανώσεως, παρενεῖραν τὸν ὄρον Beamte εἰς ἀμφότερα.

Αἱ κατευθύνσεις τοῦ συστήματος τῆς δι' ὑπαλλήλων διοικητικῆς ὀργανώσεως ἐμφανίζουσιν ἐν τῇ ἐφαρμογῇ αὐτῶν σημαντικώτατα πλεονεκτήματα. Ἀναδείκνυνται διὰ τοῦ συστήματος τούτου διοικητικὰ ὄργανα διαπνεόμενα ὑπὸ τῶν παραδόσεων ἰδιαιτέρας τινὸς τάξεως, τῆς τάξεως τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων, καὶ κεκτημένα ἐμπειρίαν περὶ τὸν χειρισμὸν τοῦ ἀνατεθειμένου εἰς αὐτὰ ἔργου. Ἔχουσι τὰ ὄργανα ταῦτα τὰς εἰδικὰς γνώσεις τὰς ἀπαιτούμενας πρὸς εὐστοχὸν ἐκπλήρωσιν τῶν καθηκόντων αὐτῶν, εἶναι δ' ἐπίσης κάτοχοι τῆς νομοθεσίας τῆς διεπούσης τὸν ἐμπειπιστευμένον αὐτοῖς κλάδον τῆς διοικήσεως. Ἄλλως τε, καὶ ἡ ἱεραρχικὴ ὑποτέλεια, ὑπὸ τὴν ὁποίαν τὰ ρηθέντα ὄργανα τελοῦσιν, ἀποτελεῖ ἀξιόλογον ἐχέγγυον τῆς προσηκούσης ἀσκήσεως τῶν ἐνεργειῶν, μὲ τὰς ὁποίας ταῦτα ἔχουσιν ἐπιφορτισθῆ.

Λόγῳ τῶν πλεονεκτημάτων τούτων τῆς δι' ὑπαλλήλων ὀργανώσεως, καὶ ὁσάκις ἐτι προκρίνεται ἐν δεδομένῃ χώρᾳ ἐφαρμογὴ τοῦ ἀντιθέτου συστήματος, τυγχάνει αὕτη λίαν κεκερασμένη. Στοιχεῖα τῆς δι' ὑπαλλήλων ὀργανώσεως εὐρηνται ἐν σημαντικῷ πάντοτε μέτρῳ καὶ παρὰ τῷ ἀντιθέτῳ συστήματι. Ὡς σύστημα ὀργανώσεως δι' ἐπιτίμων λειτουργῶν νοοῦμεν τὸ σύστημα παρ' ᾧ αἱ γενικαὶ γραμμαὶ τῆς δι' ἐπιτίμων λειτουργῶν ὀργανώσεως εἶναι ἀπλῶς ἐντονώτερον ἐφηρμοσμένα ἐν σχέσει πρὸς τὰς ἀντιθέτους κατευθύνσεις, χωρὶς καὶ νὰ ἐξουδετερωῖσι τελείως αὐτάς.

Τὸ σύστημα τῆς δι' ἐπιτίμων λειτουργῶν ὀργανώσεως ἐμφανίζει πλεονεκτήματά τινα, μεταξὺ τῶν ὁποίων συγκαταλέγεται ἡ ταχύτερα πὼς εἰς τινὰς περιπτώσεις διεξαγωγῇ τῶν διοικητικῶν ἐνεργειῶν, ἕνεκα τῆς ἐλλείψεως πολλῶν διατυπώσεων. Εἶναι ἀληθὲς ὅτι τὸ σύστημα τῆς δι' ὑπαλλήλων ὀργανώσεως εἶναι συνήθως πλέον δυσκίνητον, καθ' ὃ συνυφασμένον πρὸς αὐστηροὺς τύπους, ἀποτελοῦντας ἐντοσοῦτῳ ἀπαραιτήτους ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἐγγυήσεις τῆς προασπίσεως τοῦ δημοσίου συμφέροντος ἐν τῇ δράσει τῆς διοικήσεως. Δι' ὃ καὶ εἶναι χαρακτηριστικὸν ὅτι παλαιότερον ἐχρησιμοποιεῖτο πρὸς δῆλωσιν τοῦ συστήματος τούτου ὁ ὅρος «γραφειοκρατικὸν σύστημα»². Ἐν τούτοις, εἶναι τοσαῦτα τὰ προσόντα τοῦ συστήματος τῆς δι' ὑπαλλήλων ὀργανώσεως—ἰδίᾳ ὁσάκις καθίσταται δυνατὸν νὰ μετριασθῶσι τὰ πρὸς αὐτὸ συνδεόμενα κακὰ τῆς «γραφειοκρατίας»—ὥστε ἐλλόγως ἐπικρατεῖ τοῦτο ἐν τοῖς πλείστοις τῶν συγχρόνων κρατῶν. Δεσπόζει ἰδίᾳ τοῦτο ἐν ταῖς χώραις τῆς ἡπειρωτικῆς Εὐρώπης. Πρότυπον ἐφαρμογῆς αὐτοῦ ὑπῆρξεν ἡ διοικητικὴ ὀργάνωσις τῆς Πρωσσίας ἐπὶ βασιλικῷ καὶ αὐτοκρατορικῷ καθεστῶτος³. Τοῦναντίον, τὸ σύστημα τῆς δι' ἐπιτίμων λειτουργῶν ὀργανώσεως ἠκολουθήθη κυρίως ἄλλοτε ἐν σημαντικῷ μέτρῳ ἐν τοῖς ἐπὶ μέρους κράτεσι τῆς ἑλβετικῆς ὀμοσπονδίας⁴,

2. Γ. Ἀγγελοπούλου, Συστ. διοικ. δικ., § 45, σελ. 63 ἐπ. Νῦν ὁ ὅρος οὗτος χρησιμοποιεῖται συνηθέστερον πρὸς δῆλωσιν τῆς παρεμβάσεως τοῦ συστήματος τῆς διὰ δημοσίων ὑπαλλήλων διοικητικῆς ὀργανώσεως, ἥτις, διεπομένη ὑπὸ ἀτελευτήτων τύπων, καταλήγει εἰς τὸ νὰ κατατρίβεται ὡς ἐπὶ τὸ πολὺ περὶ τὴν ἄγονον διαμοιβὴν ἐγγράφων.

3. Πρβλ. Fr. Fleiner, Beamtenstaat und Volksstaat, ἐκδ. 2α, 1925.

4. Τοῦ αὐτοῦ, Institutionen, ἐκδ. 8η, § 6, I, σελ. 94 (σελ. 86 τῆς ἑλλην. μεταφρ.).

ἀκολουθεῖται δὲ καὶ νῦν ἐν πολλοῖς ἐν τῇ διοικητικῇ ὀργανώσει τῶν Ἑνωμένων Πολιτειῶν τῆς βορείου Ἀμερικῆς⁵.

✱ β') Ἐφαρμογαὶ ἐν Ἑλλάδι.—Ἐν Ἑλλάδι ἐφηρμόσθη τὸ σύστημα τῆς δι' ὑπαλλήλων ὀργανώσεως ἀπ' αὐτῆς τῆς συστάσεως τοῦ βασιλείου (1833). Δὲν ἦτο δὲ παρ' ἡμῖν δυνατὸν νὰ γίνῃ ἄλλως, διότι, ἀνεξαρτήτως ἐτέρων γενικωτέρων ἀπόψεων, ὁ νεοπαγῆς χαρακτήρ τῆς πολιτείας οὐδὲ σκέψιν ἐπέτρεπε περὶ ἐφαρμογῆς τοῦ ἀντιθέτου συστήματος. Ἄλλως τε, καὶ ἡ θεμελιώσασα τὴν διοικητικὴν τοῦ κράτους ὀργανώσιν βασιρική ἀντιβασιλεία, ἐνεφορεῖτο, ὡς εἰκός, ὑπὸ τῶν ἀρχῶν τῆς γερμανικῆς διοικητικῆς νομοθεσίας ὡς πρὸς τὸν τρόπον ἀναδείξεως τῶν διοικητικῶν ὀργάνων.

Ἐν τινι μέτρῳ, ἐντούτοις, χωρεῖ παρ' ἡμῖν ἐφαρμογὴ τοῦ συστήματος διοικητικῆς ὀργανώσεως δι' ἐπιτίμων λειτουργῶν. Καθ' ὅσον ἰδρύνοντο ἐν τῇ χώρᾳ ἴδια νομικὰ πρόσωπα ἀσκούντα κρατικὴν ἐξουσίαν, εἰσῆγγοτο σὺν τῷ χρόνῳ καὶ τὸ σύστημα τῆς ἀναδείξεως ἐπιτίμων λειτουργῶν ὡς διοικητικῶν ὀργάνων. Κατηγορίαι τινὲς τοιούτων διοικητικῶν ὀργάνων ἀρετῶν εἶναι ἴδιαι οἱ δήμαρχοι, οἱ δημοτικοὶ καὶ κοινοτικοὶ σύμβουλοι, τὰ μέλη τῶν ἐνοριακῶν ἐπιτροπῶν, τὰ μέλη τῶν διοικητικῶν συμβουλίων τῶν ἐπιμελητηρίων κλπ. Πλείστα ἐπίσης μέλη ὀργάνων συλλογικῶν διορίζονται διὰ διοικητικῶν μὲν πράξεων, ἀλλ' ἐπὶ τιμῇ, χωρὶς δηλονότι νὰ πορῆται εἰς αὐτὰ ἡ ἰδιότης τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων. Ταῦτα εἶναι εἴτε μέλη συλλογικῶν διοικητικῶν ὀργάνων τοῦ κράτους—ἴδιαι γνωμοδοτικῶν συμβουλίων τῆς κεντρικῆς καὶ τῆς περιφερειακῆς διοικήσεως—εἴτε μέλη διοικητικῶν συμβουλίων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου.

§ 48. Συστήματα διοικητικῆς ὀργανώσεως δι' ὀργάνων-ἀτόμων καὶ σύστημα ὀργανώσεως δι' ὀργάνων συλλογικῶν¹.—Καὶ ἡ μεταξὺ ὀργάνων-ἀτόμων καὶ ὀργάνων συλλογικῶν διάκρισις ἐξετέθη ἐν προηγουμένῃ παραγράφῳ. Συναφῆς πρὸς τὴν τοιαύτην διάκρισιν εἶναι ἡ ἔννοια ἐτέρου τινὸς ζεύγους συστημάτων διοικητικῆς ὀργανώσεως. Ὡς πρὸς τὴν μορφήν δηλαδή, ὑπὸ τὴν ὁποίαν ἐνδέχεται νὰ ἔχῃσι συσταθῆ τὰ καθ' ἕκαστον ὄργανα τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ εἰδικώτερον ὡς πρὸς τὸν ἀριθμὸν τῶν τὰ ὄργανα ἀπαρτιζόντων ἀνθρώπων, διακρίνομεν μεταξὺ τοῦ συστήματος διοικητικῆς ὀργανώσεως δι' ὀργάνων-ἀτόμων καὶ τοῦ συστήματος τῆς δι' ὀργάνων συλλογικῶν ὀργανώσεως.

Ἐκάτερον τῶν συστημάτων τούτων ἐμφανίζει ὀρισμένα πλεονεκτήματα καὶ ὀρισμένα ἀντίστοιχα μειονεκτήματα. Τὰ ὄργανα-ἄτομα χαρακτηρίζει συνήθως ἐν μείζονι βαθμῷ ἱκανότης πρωτοβουλίας καὶ ταχύτης ἐν τῇ ἐνεργείᾳ. Αἱ ἀποφάσεις, ἀφ' ἐτέρου, τῶν συλλογικῶν ὀργάνων ὑπόκεινται κατὰ κανόνα περισσύτερον εἰς βάσανον. Συζήτησις προηγεῖται τῆς λήψεως αὐτῶν μεταξὺ τῶν μελῶν τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου καὶ ἀνταλλαγὴ γνώμων, οὕτω δὲ διασφαλίζεται συνήθως μᾶλλον περισκεμμένη ἀπόφασις.

5. Πρβλ. ἴδιαι Ad. Wach, Volksrichter und Berufsrichter, ἐν τῷ Handbuch der Politik τοῦ G. Anschütz, τόμ. α', ἐκδ. 3η, 1920.

1. Πρβλ. Γ. Ἀγγελόπουλου, ἐνθ' ἄνωτ., § 40, σελ. 57 ἐπ. καὶ τὰς οἰκείας παραγράφους τῶν νεωτέρων παρ' ἡμῖν γενικῶν πραγματειῶν τοῦ κλάδου. Ἐκ τῶν ἀλλοδαπῶν ὄρα Μ. Hauriou, σελ. 169-172 τοῦ α' τόμου τῆς ἑλλην. μεταφρ., Berthélemy, σελ. 153 τοῦ α' τόμ. τῆς ἑλλην. μεταφρ., Fleiner, Institutionen, § 6, σημ. 11, σελ. 95 (σελ. 90 τῆς ἑλλην. μεταφρ.), ἴδιαι δὲ, ἐν ἐκτάσει, Merkl, ἐνθ' ἄνωτ., σελ. 325-334. Πρβλ. τὰς αὐτόθι ἐνδιαφερούσας ἀπόψεις τοῦ τελευταίου τούτου συγγραφέως.

Ὁ νομοθέτης, ἔχων ὑπ' ὄψιν τὰ πλεονεκτήματα ταῦτα καὶ τὰ ἀντίστοιχα μειονεκτήματα ἑκατέρου τῶν ὡς εἴρηται συστημάτων, ἐφαρμόζει ὅτε μὲν τὸ πρῶτον ἐξ αὐτῶν, ὅτε δὲ τὸ δεύτερον, ἀναλόγως τῆς περιστάσεως. Κατὰ πρῶτον λόγον, εἶναι πρόδηλον, ὅτι ὁσάκις μὲν πρόκειται περὶ κρατικῆς ἐνεργείας χρηζούσης πρὸ παντὸς ἄλλου ταχείας διεκπεραιώσεως, ὁ νομοθέτης ἀναθέτει αὐτὴν πάντοτε εἰς ὄργανον-ἄτομον. Ὅσάκις δέ, τούναντίον, πρόκειται περὶ ἀποφάσεων, αἵτινες ἀπαιτοῦσι πρὸ παντὸς ἄλλου περίσκεψιν, ὁ νομοθέτης ἀναθέτει αὐτὰς εἰς ὄργανα συλλογικά. Ἐπειδὴ δὲ μέγας ἀριθμὸς διοικητικῶν ἐνεργειῶν ἀναλύεται εἰς δύο στάδια, τὸ τῆς ἀποφάσεως καὶ τὸ τῆς ἐκτελέσεως, ἐκ τῶν ὁποίων τὸ μὲν πρῶτον χρῆζει πρὸ παντὸς περισκέψεως, τὸ δὲ δεύτερον ἀπαιτεῖ ἰδίᾳ ταχείαν διενέργειαν, ὁ νομοθέτης εἰς τοιαύτας περιπτώσεις ἀναθέτει πολλάκις τὴν μὲν λῆψιν τῆς ἀποφάσεως εἰς ὄργανον συλλογικόν, τὴν δ' ἐκτέλεσιν αὐτῆς εἰς ὄργανον-ἄτομον. Οὕτω π.χ. εἰς μὲν τὸ δημοτικὸν συμβούλιον ἔχει ἀνατεθῆ τὸ βουλευέσθαι, εἰς δὲ τὸν δήμαρχον ἢ διεξαγωγὴ ἐκτελεστικῶν ἐνεργειῶν. Τὸ αὐτὸ θὰ ἴδύνατο ἀντιστοίχως νὰ λεχθῆ καὶ ἐν σχέσει ἀφ' ἐνὸς μὲν πρὸς τὰ διοικητικὰ συμβούλια τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου, ἀφ' ἑτέρου δὲ πρὸς τοὺς διευθυντὰς τῶν ἐν λόγῳ ὀργανισμῶν τῆς καθ' ἕλην αὐτοδιοικήσεως.

Κυρίως ὅμως ἡ ἐφαρμογὴ τοῦ ἀτομικοῦ συστήματος ἐπιβάλλεται ὁσάκις πρόκειται περὶ ἀρμοδιοτήτων, αἵτινες ἀπαιτοῦσι πρωτοβουλίαν, προσωπικὴν ἱκανότητα, ἔφειν πρὸς δρᾶσιν, ἐν γένει «ἀτομικότητα». Δι' ὃ καὶ τὰ ἔργα ἅτινα φέρ' εἰπεῖν εἶναι ἐμπεισιστευμένα εἰς τοὺς ἐπὶ κεφαλῆς τῶν καθ' ἕκαστον κλάδων τῆς διοικήσεως ὑπουργούς, εἰς τοὺς πρεσβευτὰς, εἰς τοὺς νομάρχας, εἰς τοὺς ἀστυνομικοὺς διευθυντὰς, δὲν θὰ ἦτο εὐστόχον νὰ ἀνατεθῶσιν εἰς ὄργανα συλλογικά. Ἡ δ' ἐφαρμογὴ τοῦ συλλογικοῦ συστήματος ἐνδείκνυται, τούναντίον, ὁσάκις ἡ «ἀτομικότης» καὶ τὸ σύντανον τῆς δράσεως τίθενται εἰς δευτέραν μοῖραν, προέχει δ' ἡ ἀπερίσπαστος προσοχὴ καὶ ἡ ὥριμος σκέψις, ἢ ἐν τῇ κρίσει ἀντικειμενικότης, ἢ ἀνάγκη τῆς ἴσης καὶ δικαίας μεταχειρίσεως τῶν διοικουμένων, αἱ τεχνικαὶ εἰδικαὶ γνώσεις καὶ τὰ συναφῆ. Διὰ τὸν λόγον τοῦτον π.χ. ἡ νομοθεσία περὶ ἀναγκαστικῆς ἀπαλλοτριώσεως ἀγροκτημάτων πρὸς ἀγροτικὴν ἀποκατάστασιν ἀκτιμόνων καλλιεργητῶν ἀναθέτει τὴν ἐφαρμογὴν τῆς περὶ κηρύξεως τῆς ἀπαλλοτριώσεως κτήματός τινος ἀποφάσεως τοῦ ὑπουργοῦ τῆς γεωργίας, τὸν καθορισμὸν τῶν διανεμητέων τεμαχίων, τὴν ὑπὲρ τῶν καλλιεργητῶν προσκύρωσιν τῶν κλήρων κλπ., εἰς τὴν τριμελῆ «ἐπιτροπὴν ἀπαλλοτριώσεων». Διὰ τὸν αὐτὸν λόγον συνιστῶνται αἱ κατὰ περιφερείας «ἀγορανομικαὶ ἐπιτροπαὶ διατιμῆσεων», προσέτι δὲ αἱ «ἐξεταστικαὶ ἐπιτροπαί», ἵνα ἐνώπιον αὐτῶν διαγωνίζωνται οἱ ὑποψήφιοι πρὸς κατάληψιν δημοσιοὑπαλληλικῶν θέσεων. Διὰ τὸν αὐτὸν ἐπίσης λόγον ὁ νομοθέτης ἀναθέτει τὴν εἰς τοὺς ἀξιωματικούς ἐπιβολὴν τῶν βαρυτέρων πειθαρχικῶν ποινῶν εἰς τὰ λεγόμενα «ἀνακριτικὰ συμβούλια», συλλογικά ὄργανα τῆς διοικήσεως, ἐξ ἀξιωματικῶν ἀπαρτιζόμενα, ὡσαύτως δ' αὐτὸς ὁ συνταγματικὸς νομοθέτης ἀναθέτει ἐν ἄρθρῳ 101 § 2 τοῦ συντάγματος τὴν εἰς τοὺς μονίμους διοικητικούς ὑπαλλή-

λους ἐπιβολὴν τῶν βαρυτέρων πειθαρχικῶν ποινῶν—τῆς ὀριστικῆς ἀπολύσεως καὶ τοῦ ὑποβιβασμοῦ—εἰς ἴδια συμβούλια, ὀργανωμένα ὑπὸ τοῦ νόμου ὡφ' ἃς προϋποθέσεις καθιεροῖ τὸ σύνταγμα.

Ἀνεξαρτήτως ὁμῶς τῶν ἀνωτέρω, καὶ εἰς ἐκεῖνας ἔτι τὰς περιπτώσεις καθ' ἃς ἔχει γίνεαι κατ' ἀρχὴν ἐφαρμογὴ τοῦ ἀτομικοῦ συστήματος—λόγῳ τῆς δραστηριότητος καὶ τῆς ἀτομικῆς ἱκανότητος, ἣν ἀπαιτεῖ εἰς τὰς περιστάσεις ἐκεῖνας ἡ ὕψη τῆς διοικητικῆς δράσεως—τὸ ὄργανον-ἄτομον, παρὰ τὴν προσωπικὴν τυχὸν ἀξίαν αὐτοῦ, δὲν εἶναι ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον δυνατὸν νὰ συγκεντροῖ καὶ τὰς τεχνικὰς ἐκεῖνας γνώσεις καὶ γενικώτερον τὰς εἰδικότητας ἐκεῖνας, αἵτινες τυγχάνουσι πολλάκις ἀπαραίτητοι πρὸς εὐστοχον διεξαγωγὴν τοῦ ἐμπεισιευμένου εἰς αὐτὸ διοικητικοῦ ἔργου. Δι' ὃ καὶ εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας λαμβάνονται νομοθετικὰ μέτρα ἵνα συνδυάζηται ἐν μέρει τὸ ἀτομικὸν σύστημα πρὸς τὸ συλλογικόν. Τάσσονται δηλαδὴ παρὰ τῷ ὄργανῳ-ἄτομῳ συλλογικὰ ὄργανα ἀπαρτιζόμενα ἐξ «εἰδικῶν» προσώπων, ἔχοντα ὡς ἀποστολὴν νὰ «διαφωτίζωσι» διὰ τῶν τεχνικῶν αὐτῶν γνώσεων τὸ ὄργανον-ἄτομον ἐν τῷ σχηματισμῷ τῆς κρίσεως αὐτοῦ καὶ τῇ λήψει τῆς ἀποφάσεως.

Τὰ συλλογικὰ ταῦτα ὄργανα εἶναι συνήθως γνωμοδοτικὰ συμβούλια. Αἱ πράξεις αὐτῶν ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον δὲν συνεπάγονται ἀφ' ἑαυτῶν ἔννομα ἀποτελέσματα, ἀλλ' εἶναι τούναντίον ἀπλᾶ προπαρασκευαστικαὶ πράξεις, ἔχουσαι συμβουλευτικόν, οὐχὶ δ' ὑποχρεωτικὸν χαρακτῆρα. Ἡ λήψις τῆς κυρίας ἀποφάσεως ἀπόκειται εἰς τὸ ὄργανον-ἄτομον².

§ 49. Σύστημα δογματικὸν ἢ λογικὸν καὶ σύστημα ἐπαρχικὸν ἢ ἱστορικὸν¹.—α') Ἡ ἔννοια τῶν συστημάτων.—Ἀξίαν λόγου σημασίαν ἔχει καὶ ἡ διαστολὴ μεταξὺ τοῦ λεγομένου δογματικοῦ ἢ λογικοῦ διοικητικοῦ συστήματος καὶ τοῦ ἀντιθέτου πρὸς αὐτὸ ἐπαρχικοῦ ἢ ἱστορικοῦ. Τὰ διακρίνοντα ἐκάτερον τῶν συστημάτων τούτων ἐννοιολογικὰ στοιχεῖα εἶναι συναφῆ οὐχὶ ἀπλῶς πρὸς τὴν μορφὴν τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως τῆς πολιτείας καὶ πρὸς τὸν καταμερισμὸν τῶν ἀρμοδιοτήτων μεταξὺ τῶν κεντρικῶν καὶ τῶν περιφερειακῶν ὀργάνων τῆς διοικήσεως, περὶ οὗ θέλομεν ἐν τῇ ἐπομένῃ παραγράφῳ διαλάβει, ἀλλ' ἐπιπροσθέτως πρὸς τὸν χαρακτῆρα τῆς ὑφισταμένης τυχὸν ἐνότητος ἐν τῇ ἐφαρμοστῇ ἐκάσταχού τῆς ἐπικρατείας διοικητικῆς ἐν γένει νομοθεσίᾳ. Κατὰ τὸ πρῶτον τῶν ὡς εἴρηται συστημάτων, οἱ ἰσχύοντες ἐν ὅλῃ τῇ χώρᾳ διοικητικοὶ νόμοι τυγχάνουσιν ἐνιαῖοι. Κατὰ τὸ δεύτερον σύστημα, τούναντίον, εἰς τινα τμήματα τῆς ἐπικρατείας ἐφαρμόζονται ἴδιοι κανόνες διοικητικῆς ὀργανώσεως καὶ γενικώτερον ἴδιοι διοικητικοὶ νόμοι.

Ἡ ἔννοια τοῦ ζεύγους τούτου τῶν ἀντιρρόπων ἀλλήλοις συστημάτων εἶναι κατὰ ταῦτα εὐρύτερα καὶ περιεκτικώτερα ἐν σχέσει πρὸς τὰ ἐν τοῖς ἐπομένοις ἐκτεθησόμενα καὶ τοσαύτην ἐν τοῖς καθ' ἡμᾶς χρόνοις ἐμφανίζοντα ἐπικαιρότητα συστήματα τῆς κρατικῆς διοικήσεως καὶ τῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ πρὸς

2. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 87 ε b.

1. Γ. Ἀγγελόπουλου, Σύστ. διοικ. δικ., § 21 ἐπ., σελ. 35 ἐπ.

τὰς ἐν ἑκατέρῳ τούτων διαφόρους κατευθύνσεις : τὴν συγκέντρωσιν καὶ τὴν ἀποκέντρωσιν, τὴν καθ' ὕλην καὶ τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν. Θὰ ἡδύνατο δηλονότι νὰ λεχθῆ ὅτι ἡ διοικητικὴ συγκέντρωσις εἶναι εἰδικῆς τινος φύσεως ἐφαρμογὴ τοῦ δογματικοῦ συστήματος. Κατὰ τὸν αὐτὸν λόγον καὶ ἡ ἀποκέντρωσις καὶ ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις παρίστανται ὡς ἴδιαι τινες ἐφαρμογαὶ τοῦ ἐπαρχιακοῦ συστήματος. Ἡ ἀποκέντρωσις καὶ ἡ αὐτοδιοίκησις ἐντοσοῦτα εἶναι πολλῶ μᾶλλον ἀξιαί ἐρεύνης ὑπὸ τῆς θεωρίας ἢ τὰ ἐν τῇ παρουσίᾳ παραγράφῳ ἐκτιθέμενα διοικητικὰ συστήματα. Πρὸς τὰ τελευταῖα ταῦτα δὲν συνάπτονται προβλήματα ἐπίκαιρα, καὶ δὴ ἐν Ἑλλάδι.

Ἀμφότερα τὰ διοικητικὰ ταῦτα συστήματα ὀφείλουσι τὰς ὀνομασίας αὐτῶν εἰς τὸ διέπον ἑκάτερον τούτων πνεῦμα. Τὸ πρῶτον καλεῖται δογματικὸν ἢ λογικόν, διότι χαρακτηρίζεται ὑπὸ τῆς ἐπιβολῆς ἐνιαίαν κατὰ λογικὸν σύστημα κανόνων διοικητικῆς ὀργανώσεως καὶ δράσεως, παραδεδεγμένης a priori ἀξίας, καθ' ἅπασαν τὴν ἔκτασιν τῆς ἐπικρατείας. Τὸ δεύτερον καλεῖται ἐπαρχιακὸν ἢ ἱστορικόν, ἐπεὶ δὴ ἐν τῇ διαπλάσει τῶν ἀρχῶν αὐτοῦ λαμβάνονται ὑπ' ὄψιν οἱ ἴδιοι ὄροι οἱ κρατοῦντες ἐν ταῖς καθ' ἕκαστα διοικητικαῖς περιφερείαις, πρὸς δὲ καὶ οἱ ἱστορικοὶ λόγοι οἱ συνηγοροῦντες ὑπὲρ τῆς καθιέρωσεως τοῦ συστήματος τούτου εἰς ὠρισμένα τμήματα τῆς ἐπικρατείας.

β') Πλεονεκτήματα τοῦ δογματικοῦ συστήματος.—Τὸ δογματικὸν σύστημα παρουσιάζει λίαν ἀξιόλογα πλεονεκτήματα ἔναντι τοῦ ἐπαρχιακοῦ. Μόνον δ' ὁσάκις εἰδικοί λόγοι καθιστῶσιν ἐπιβεβλημένην τὴν ἐφαρμογὴν τῶν ἀρχῶν τοῦ τελευταίου τούτου, δύναται νὰ ἀντιμετωπισθῆ ἡ καθιέρωσις αὐτοῦ. Τὸ δογματικὸν σύστημα ἐμφανίζει τὴν διοίκησιν τῆς πολιτείας ὡς ἄρμονικόν τι σύνολον, διεπόμενον ὑπὸ ὁμοιομόρφων νομικῶν κανόνων ἀπανταχοῦ τῆς χώρας. Κρατύνει δὲ τὴν ἐθνικὴν συνείδησιν καὶ καθιστᾷ εὐχερῆ τὸν ἔλεγχον τῆς δράσεως τῶν περιφερειακῶν διοικητικῶν ἀρχῶν ὑπὸ τῶν προϊσταμένων αὐτῶν ἀρχῶν, αἵτινες ἐδρεύουσιν ἐν τῷ κέντρῳ, λόγῳ τοῦ ὅτι αἱ τελευταῖαι αὗται γνωρίζουσιν ἐν λεπτομερείᾳ τὴν ἐν ταῖς περιφερείαις κρατοῦσαν διοικητικὴν νομοθεσίαν.

Τοῦναντίον, τὸ ἐπαρχιακὸν σύστημα συντελεῖ εἰς τὴν ἀνάπτυξιν πνεύματος τοπικιστικοῦ. Πλὴν δὲ τούτου, ἐπιβάλλει νὰ ὑπάρχωσιν ἴδιοι διοικητικοὶ ὑπάλληλοι, προωρισμένοι νὰ ὑπηρετῶσιν εἰς τὰς περιφερείας καὶ κεκτημένοι τὴν πρὸς τοῦτο ἀναγκαιοῦσαν εἰδικότητα περὶ τὴν ἰσχύουσαν ἐν αὐταῖς διοικητικὴν νομοθεσίαν. Κατ' ἀνάγκην δ' εἶναι, ὡς εἰκός, χαλαρώτερος ὁ ἔλεγχος τῶν ὑπουργείων ἐπὶ τῆς δράσεως τῶν περιφερειακῶν τούτων ὑπαλλήλων. Διὰ τοῦτο, μόνον προκειμένου περὶ χωρῶν κατοικοιμένων ὑπὸ πλειόνων ἐθνοτήτων δύναται νὰ γίνῃ λόγος περὶ μερικῆς ἐφαρμογῆς τοῦ ἐπαρχιακοῦ συστήματος, ὅπερ τυγχάνει ἐν τοιαύτῃ περιπτώσει μᾶλλον εὐπροσάρμοστον πρὸς τὰς διαφόρους παραδόσεις, τὰ ἦθη, τὰς ἀνάγκας καὶ τοὺς ἰδιάζοντας ἐν γένει ὄρους τῶν κατὰ τόπους πληθυσμῶν.

Ἀπὸ ἀπόψεως κειμένου δικαίου, τὸ δογματικὸν σύστημα ἀποτελεῖ τὸν κανόνα ἐν τῇ διοικητικῇ ὀργανώσει τῶν χωρῶν τῆς ἡπειρωτικῆς Εὐρώπης. Πρότυπον ἐφαρμογῆς τοῦ συστήματος τούτου ὑπῆρξεν ἡ μετὰ τὴν γαλλικὴν

ἐπανάστασιν τοῦ 1789 καθιέρωσις ἐνιαίας διοικητικῆς νομοθεσίας καθ' ἅπασαν τὴν γαλλικὴν ἐπικράτειαν. Τούναντίον, προσφυὲς παράδειγμα χώρας, ἐν ἣ δεσπόζει ἔντονον πνεῦμα προσηλώσεως εἰς παλαιὰς αἰανοβίους παραδόσεις καὶ ἐν ἣ κατ' ἀκολουθίαν τούτου τελεῖ ἐν ἐφαρμογῇ τὸ ἐπαρχιακὸν διοικητικὸν σύστημα, εἶναι ἡ Ἀγγλία.

γ') Ἐφαρμογὴ τοῦ δογματικοῦ συστήματος ἐν Ἑλλάδι.—Παρ' ἡμῖν, ἡ βαυαρικὴ ἀντιβασιλεία, τελοῦσα πρὸ τῆς θυμαστικῆς ἐθνικῆς ἐνόητος τῆς ἀναγεννηθείσης Ἑλλάδος, πρὸ ὁμοιομορφίας τῶν ἠθῶν, τῆς θρησκευτικῆς πίστεως, τῆς γλώσσης, τῶν παραδόσεων καὶ τῶν συναφῶν ἐν γένει παρὰ τῷ πληθυσμῷ ἔρων, ἐφήρμοσεν ἀπ' αὐτῆς τῆς ἰδρύσεως τοῦ βασιλείου τὰς ἀρχὰς τοῦ δογματικοῦ διοικητικοῦ συστήματος, θεμελιωθέντος ἔκτοτε παρ' ἡμῖν καὶ ἀποδότους πολυτίμους καρπούς.

Προσφωρινῶς μόνον ἐγένετο ἐν Ἑλλάδι εὐρεῖα πως ἐφαρμογὴ τῶν ἀρχῶν τοῦ ἐπαρχιακοῦ συστήματος, ἐν ταῖς προσηλωθείσαις μετὰ τοὺς βαλκανικοὺς πολέμους χώραις, σίτινες, βιώσασαι ἐπὶ μακρὸν ὑπὸ τὸ κράτος ξένης διοικητικῆς νομοθεσίας, ἦσαν εἰθισμένοι εἰς αὐτήν. Εἰς αὐτὰς εἰσῆχθη ἡ ἑλληνικὴ νομοθεσία βαθμιαίως². Ἐν τῇ διοικητικῇ νομοθεσίᾳ τῇ διεπούσῃ τὰς νέας ταύτας χώρας εὐρηγται καὶ νῦν σποραδικὰ τινὰ δείγματα ἐφηρμοσμένων ἀρχῶν τοῦ ἐπαρχιακοῦ συστήματος, ἰδίᾳ συναφῶς πρὸς θεσμούς τῆς ἐκκλησιαστικῆς διοικήσεως³, ὡσαύτως δ' ἐν σῶσει πρὸς τοὺς θεσμοὺς τῶν γενικῶν διοικητῶν, πρὸς τινὰς ἰδιάζοντος θεσμοὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως⁴ καὶ εἰ τινὰς ἄλλους. Ἀντίστοιχος ἱστορικὴ ἐξέλιξις τῶν θεσμῶν ἔλαβε χώραν καὶ εἰς τὴν πρὸ τινῶν ἐτῶν ἀπελευθερωθεῖσαν Δωδεκάνησον. Καὶ ἐκεῖ ἀρχικῶς ἴσχυσαν ἐπὶ μακρὸν, καὶ μετὰ τὴν ἔγκοπτάσασιν τῆς ἑλληνικῆς διοικήσεως, οἱ ἐπὶ Ἰταλικῆς κατοχῆς ἄστικοί, ἐμπορικοί, διοικητικοὶ καὶ φορολογικοὶ θεσμοί. Ἡ ἐπέκτασις τῆς ἑλληνικῆς νομοθεσίας ἔγινε καὶ ἐκεῖ βαθμιαίως, συν-επιπλώθη δὲ μεθ' ἱκανὰ ἔτη ἀπὸ τῆς νομικῆς ἐνωματώσεως τῶν νήσων εἰς τὴν ἑλληνικὴν ἐπικράτειαν.

2. Ἐν ἄρθρῳ 7 τοῦ νόμου ΔΡΑΔ' τοῦ 1913 [41] «περὶ διοικήσεως τῶν στρατιωτικῶς κατεχομένων χωρῶν» ὠρίσθη ἔτι ἅπασα ἡ ἐν τῇ καταληφθεῖσῃ χωρᾷ ὑφισταμένη νομοθεσία... διοικητικὴ ἐν γένει καὶ οἰκονομικὴ, περιλαμβανομένη καὶ τῶν φορολογικῶν νόμων, διατηρεῖται κατὰ κανόνα ἐν ἰσχύϊ. Ἐν ἄρθρῳ 8 εἶχε θεσπισθῆ ἡ κατ' ἀρχὴν διατήρησις τῆς ἰσχυούσης διοικητικῆς διαιρέσεως τῶν νέων χωρῶν. Περὶ τῆς εἰς τὰς νέας διαχωρᾶς ἐπεκτάσεως τῆς ἑλληνικῆς διοικητικῆς νομοθεσίας προέβλεψαν εἰτα ἄλλα νομοθετικὰ : Πρβλ. τὴν ἐν ἄρθρῳ 2 τοῦ νόμου 80 τοῦ 1913 «ἐξουσιοδότησιν», δυνάμει τῆς ὁποίας, διὰ βασιλικῶν διαταγμάτων, ἐκδοθέντων προτάσει τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου, ἐγένετο εἰς τὰς νέας χώρας ἐπέκτασις τῆς ἰσχύος νόμων τῆς παλαιᾶς Ἑλλάδος. Ἰδὲ συναφῶς καὶ εἰς τὰς γινωμὸδ. Ν. Ἐλευθεριάδου, ἐν «Θέμ.» ΑΒ' σελ. 142, ΑΓ' σελ. 638, ΑΕ' σελ. 416, καὶ Γ. Χουδᾶ, αὐτόθι ΔΔ' σελ. 307. Ὡσαύτως, ἔρα νόμον 97 τοῦ 1913 «περὶ ἐπεκτάσεως τῆς ἰσχύος τῆς γεωργ. νομοθ. εἰς τὰς νέας χώρας» καὶ τὸ κατ' ἐφαρμογὴν τούτου ἐκδοθὲν διάτ. τῆς 19 Ἰουλ. 1914. Πρὸς δέ, τοὺς νόμους 147 καὶ 166 τοῦ 1914, δι' ὧν ἐρρυθμίσθη ἡ ἐπέκτασις τῆς ἰσχύος τῶν φορολογικῶν νόμων. Πρβλ. καὶ τὰ ἄλλα συναφῆ τῆς ἐποχῆς ἐκείνης νομοθετήματα. Νῦν ἔρα καὶ ἄρθρ. 4 καὶ 10 τοῦ νομ. διατ. 218 τοῦ 1947 [62].

3. Πρβλ. νόμον 3615 τοῦ 1928 «περὶ ἐκκλησιαστικῆς διοικήσεως τῶν ἐν ταῖς νέαις χώραις τῆς Ἑλλάδος μητροπόλεων τοῦ οἰκουμενικοῦ Πατριαρχείου», σχετικῶν διάτ. τῆς 17 Αὐγ. 1932 κλπ.—Ἴδιον, ἀφ' ἑτέρου, καθεστῶς ἐκκλησιαστικῆς διοικήσεως ἰσχύει ἐν Κρήτῃ.

4. Εἰς πλείεστας διατάξεις τοῦ ἰσχύοντος κώδ. τῆς περὶ δῆμ. καὶ κοινοτ. νομοθεσίας τοῦ 1936 [320] εὐρηγται νῦν ἐπὶ ἰδιάζουσα νομοθετικὴ ρύθμισις τῶν θεσμῶν τῆς τοπ. αὐτοδ. ἐν ταῖς νέαις χώραις. Πρβλ., ὑπὸ τύπον ἀπλῶν παραδειγμάτων, ἄρθρ. 3 § 4, 5, ἄρθρ. 13 § 6, ἄρθρ. 25 § 7, 8, ἰδίᾳ δὲ ἄρθρ. 122 § 5, ἄρθρ. 203, ἄρθρ. 268 ἐπ.

II

Η ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΙΣ ΚΑΙ Η ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΙΣ

§ 50. Σύστημα διοικητικῆς ὁργανώσεως συγκεντρωτικῶν καὶ ἀσυστήμα ὁργανώσεως ἀποκεντρωτικῶν. 1.—α') Ἔννοια τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως.—Λίαν ἀξίολογος εἶναι ἡ διάκρισις δύο ἀντιρρόπων διοικητικῶν συστημάτων συναφῶν πρὸς τὸ μέτρον τῆς κατανομῆς τῆς κρατικῆς ἐνεργείας μεταξὺ τῶν κεντρικῶν ὁργάνων ἐκάστου κλάδου τῆς διοικήσεως καὶ τῶν περιφερειακῶν διοικητικῶν ὁργάνων. Ἀπὸ τῆς ἀπόψεως ταύτης διαστέλλομεν τὸ συγκεντρωτικὸν σύστημα διοικητικῆς ὁργανώσεως ἀπὸ τοῦ ἀποκεντρωτικοῦ.

Κατὰ τὸ συγκεντρωτικὸν σύστημα αἱ ἐφ' ἐκάστου θέματος διοικητικῆς ἐνεργείας ἀποφασιστικαὶ ἀρμοδιότητες, ἔστω καὶ προκειμένου περὶ ζητημάτων τῶν διοικητικῶν περιφερειῶν, εἶναι κατὰ κανόνα ἐμπειπιστευμένοι εἰς τὰ οἰκεία διοικητικὰ ὄργανα τοῦ κέντρου. Τούναντίον, κατὰ τὸ ἀποκεντρωτικὸν σύστημα αἱ καθ' ἕκαστον κλάδον τῆς διοικήσεως ἀποφασιστικαὶ ἀρμοδιότητες, ἐφ' ὅσον πρόκειται περὶ ζητημάτων ἐντετοπισμένης σημασίας, ἀφορώντων δηλαδὴ εἰς τὰς διοικητικὰς περιφέρειας, ἀνατίθενται εἰς πολυαριθμούς κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἥττον περιπτώσεις εἰς διοικητικὰ ὄργανα ἐδρεύοντα ἐν ταῖς περιφερείαις.

Τὸ κριτήριον τῆς μεταξὺ τῶν δύο τούτων συστημάτων διαστολῆς ἀνάγεται κατὰ ταῦτα εἰς τὸ μέτρον τῆς ἀρμοδιότητος ἐπὶ ζητημάτων περιφερειακῶν, περιοριζομένων δηλαδὴ ἐντὸς τῶν κατὰ μέρος διοικητικῶν περιφερειῶν. Τού-

1. Hauriou, Σύστ. διοικ. δικ., σελ. 249 ἐπ. τοῦ α' τόμ. τῆς ἑλλην. μεταφρ., Berthélemy, Διοικ. δικ., σελ. 144-145 τοῦ α' τόμ. τῆς ἑλλην. μεταφρ., R. Bonnard, Précis de dr. adm., ἐκδ. 4η, 1943, σελ. 314 ἐπ. Ἐκ τῶν γερμανῶν πρβλ. Ἰδιὰ G. Jellinek, Allg. Staatsl. 1929, σελ. 633 ἐπ.

Παρ' ἡμῖν Γ. Ἀγγελοπούλου, Σύστ. διοικ. δικ., σελ. 40 ἐπ. Ἰδὲ καὶ τὰς οἰκείας παραγράφους τῶν νεωτέρων παρ' ἡμῖν γενικῶν πραγματειῶν διοικητικοῦ δικαίου.—Μονογραφίαι : Δ. Ζώτου, Τοπικὴ αὐτοδ. καὶ διοικ. ἀποκ., 1929, Στ. Παπαφράγκου, Πορίσματα ἐκ τῆς νυλ. τοῦ Σ.τ.Ε., ἐκδ. β', 1935, § 45 σελ. 119 ἐπ., Κ. Γεραγᾶ, Ἡ ἀποκέντρωσις καὶ ἡ αὐτοδιοικήσις εἰς τὸ σύνταγμα, 1936, Γ. Φαρδῆ, Αὐτοδιοικήσις καὶ ἀποκέντρωσις, 1948.—Ἄρθρα : Σ. Κηπουρίδου, Οἱ δικαιολογητικοὶ λόγοι τῆς ἀποκεντρώσεως, ἐν ἁ' Ἐργασίᾳ» 1930, τεύχ. 40, Π. Γλέζου, Ἡ ἀποσυγκέντρωσις, αὐτόθι, τεύχ. 31, Περ. Ἀργυροπούλου, Αὐτοδ. δευτέρου βαθμοῦ καὶ διοικ. ἀποκέντρ., ἐν ἁ' Ἐργασίᾳ» 1933, Ἁ. Λαμπροπούλου, Περὶ διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως, ἐν ἁ' Ἐργασίᾳ» 1934, σελ. 267, τοῦ αὐτοῦ, Ἡ διοικητικὴ ἀποκέντρωσις, ἐν ἁ' Ἐργασίᾳ», 1934, Μ. Δένδια, Ἀποκέντρωσις καὶ αὐτοδιοικήσις, ἐν ἁ' Ἐργασίᾳ» 1935, Θ. Βελιαντίου, Αὐτοδ. καὶ ἀποσυγκέντρ., αὐτόθι. Πρβλ. ἰκανὰ ἐπίσης ἄρθρα ἑλλαν. συγγραφέων ἐν ἁ' Ἐργασίᾳ» τοῦ 1936. Ὅρα ὡσαύτως Ν. Κολυβᾶ-Χ. Οἰκονομοπούλου-Ν. Λιανοπούλου, Ἐπὶ τῶν ἄρθρων 107 καὶ 108 τοῦ συντάγματος, ἐν ἁ' Ἐπιθ. τῆς τοπ. αὐτοδ.» 1936 (ἐκθεσις τῆς ὑπὸ τῆς Ἐνώσεως τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων τῆς Ἑλλάδος εἰδικῶς συσταθείσης ἐπιτροπῆς ἐπεξεργασίας τῶν περὶ τοπ. αὐτοδ. καὶ διοικ. ἀποκ. ἄρθρων τοῦ συντάγματος, ἐν ὄψει ἐπικειμένης συνταγματικῆς μεταρρυθμίσεως), Γ. Φαρδῆ, Ἀποκέντρωσις κλπ., ἐν ἁ' Ἀρχεῖφ ἑλλην. δημ. δικ. καὶ πολιτ. ἐπιστήμης» (Π. Καλδῆ), 1938, σελ. 27 ἐπ., Γ. Παπαχατζῆ, Αἱ ἀποφασιστικαὶ ἀρμοδιότητες τῶν νομαρχῶν, αὐτόθι, σελ. 41 ἐπ.

ναντίον, ἐκ τοῦ εἶδους τῆς ἀρμοδιότητος ἐπὶ διοικητικῶν ὑποθέσεων γενικῆς φύσεως, ἀφορῶσάν εἰς τὴν ὕλην ἐπικράτειαν, πρὸς δὲ καὶ ἐπὶ διοικητικῶν ὑποθέσεων τοῦ κέντρου, οὐδαμῶς δύναται νὰ συναχθῆ ὁ χαρακτήρ τοῦ διοικητικοῦ συστήματος ὡς συγκεντρωτικοῦ ἢ ἀποκεντρωτικοῦ. Διότι ἡ ἀρμοδιότης ἐπὶ τῆς αὐτῆς φύσεως ὑποθέσεων ἀνήκει, ὡς εἰκός, πάντοτε, καὶ ὑπ' αὐτὸ τὸ πλεόν ἀποκεντρωτικὸν σύστημα, εἰς τὰς διοικητικὰς ἀρχὰς τοῦ κέντρου.

Δέον ὡσαύτως νὰ τονισθῆ, ὅτι χαρακτηριστικὸν γνώρισμα τοῦ ἀποκεντρωτικοῦ συστήματος εἶναι ἡ παρά περιφερειακοῦς ὀργανοὶς ὑπαρξίς οὐχὶ οἰασθῆποτε μορφῆς ἀρμοδιότητος, ἀλλὰ συγκεκριμένως ἀρμοδιότητος ἀποφασιστικῆς. Στοιχεῖα ἀποκεντρωτικοῦ συστήματος ὑφίστανται ἐν ἐφαρμογῇ μόνον ὡσάκις περιφερειακὰ ὄργανα ἔχουσι καταστῆ ἀρμόδια νὰ λαμβάνωσιν ἀποφάσεις ἢ διοικητικὰ μέτρα καὶ ἐν γένει νὰ προβαίνωσιν εἰς διοικητικὰς ἐνεργείας ἀφ' ἑαυτῶν «ἐκτελεστάς», μὴ τελούσας «ὑπὸ ἐγκρισίν»—συνεπαγομένας δηλαδὴ ἀφ' ἑαυτῶν ἔνομα ἀποτελέσματα, ἄνευ ἀνάγκης ἐπικυρώσεως αὐτῶν ὑπὸ τινος κεντρικῆς ἀρχῆς.

Παροχὴ ἀρμοδιοτήτων εἰς περιφερειακὰς ἀρχὰς ὅπως ἐπιτελῶσιν ἔργα παρατηρητοῦ καὶ πληροφροιοδότης τῆς κυβερνήσεως ἢ καὶ ὅπως λαμβάνωσιν ἀποφάσεις τελούσας «ὑπὸ ἐγκρισίν», μὴ γεννώσας ἀφ' ἑαυτῶν ἐνόμους συνεπείας, δὲν ἀποτελεῖ ἐφαρμογὴν τοῦ ἀποκεντρωτικοῦ συστήματος. Αἱ τῶν αὐτῶν πράξεις τῶν περιφερειακῶν ὀργάνων εἶναι ἀπλᾶ προπαρασκευαστικαὶ πράξεις, δηλονότι προτάσεις, ἐκθέσεις ἢ γνωματεύσεις, ἐφ' ὧν ἡ λήψις ἀποφάσεως ἀνήκει εἰς τὰς ἐν τῷ κέντρῳ ἀρχὰς. Ὡσαύτως, δὲν ἀποτελεῖ ἐφαρμογὴν τοῦ ἀποκεντρωτικοῦ συστήματος ἡ θέσπισις διατάξεων, δυνάμει τῶν ὁποίων περιφερειακὰ ὄργανα καθίστανται ἀρμόδια νὰ ἐκτελῶσιν ἀπλῶς ἀποφάσεις λαμβανόμενας ὑπὸ κεντρικῶν ἀρχῶν. Τοιαῦτα ἐκτελεστικὰ ἀπλῶς μέτρα, τῶν αὐτῶν ἀπλᾶ πράξεις ἐκτελέσεως, δὲν ἀποτελοῦσιν ἐκφάνσεις ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος. Ὡς θέλει ἐκτεθῆ καὶ κατωτ., ἐν § 96, ἰκανὸς ἀριθμὸς ἐνεργειῶν δύναται ἐν τῇ δράσει τῆς δημοσίας διοικήσεως νὰ ἀναλυθῆ εἰς τρεῖς φάσεις: τὴν προπαρασκευαστικὴν, τὴν ἀποφασιστικὴν καὶ τὴν ἐκτελεστικὴν. Περὶ ἐφαρμογῆς τοῦ ἀποκεντρωτικοῦ συστήματος δύναται νὰ γίνῃ λόγος μόνον ὡσάκις τῆς ἀποφασιστικῆς ἰδίας φάσεως ἢ διεξαγωγῆ ἀνατίθεται εἰς περιφερειακὰ ὄργανα.

Οὐδετέρου τῶν ἐκτεθέντων συστημάτων ἡ ἐφαρμογὴ χωρεῖ—οὐδ' ἐνδείκνυται νὰ χωρῆ—~~χωρεῖ~~ ἐν τῇ διοικητικῇ ὀργανώσει χώρας τινός. Στοιχεῖα ἀμφοτέρων τῶν συστημάτων καὶ ἐν γένει ἀντίτροποι κατευθυντήριοι γραμματεῖς ἀναγόμενοι εἰς ἑκάτερον τούτων συνυπάρχουσιν ἐν πάσῃ ἐφηρμοσμένη νομοθεσίᾳ διοικητικῆς ὀργανώσεως. Λέγεται ὅτι κρατεῖ ἐν τινὶ χώρᾳ τὸ συγκεντρωτικὸν σύστημα, ὡσάκις τὰ στοιχεῖα τῆς συγκεντρωτικῆς ὀργανώσεως ὑπέρτερον εἶναι ἀσχυρῆς ἐν αὐτῇ ἔναντι τῶν ἀντιθέτων. Ἀπεναντίας δὲ λέγεται ὅτι ἔχει ἐφαρμοσθῆ τὸ ἀποκεντρωτικὸν σύστημα, ὡσάκις ἐπὶ μεγάλου ἀριθμοῦ περιπτώσεων ἔχει παρασχεθῆ, προκειμένου περὶ ὑποθέσεων τῶν περιφερειῶν, ἀποφασιστικὴ ἀρμοδιότης εἰς ἀρχὰς περιφερειακὰς. Αἱ περιπτώσεις αὗται εἶναι κατὰ

τὸ μᾶλλον ἢ ἤττον πολυάριθμοι. Ἐκ τῆς ἐκτάσεως δὲ καὶ κυρίως ἐκ τῆς σπουδαιότητος αὐτῶν ἐξαρτᾶται καὶ ὁ βαθμὸς τῆς ἐφαρμογῆς τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως.

Ἡ ἀποκέντρωσις ἐφαρμόζεται ἐν σχέσει πρὸς περιφερειακὰ ὄργανα κρατικά. Ταῦτα δύνανται νὰ ὦσιν εἴτε περιφερειακὰ ὄργανα γενικῆς ἀρμοδιότητος—γενικοὶ διοικηταί, νομάρχαι, ἐπαρχοί—εἴτε, τοῦναντίον, περιφερειακὰ ὄργανα εἰδικῶν κλάδων—π. χ. ἐκπαιδευτικοὶ ἐπιθεωρηταί, ἐπιθεωρηταί δασῶν, ἐπιθεωρηταί δημοσίων ἔργων, περιφερειακαὶ ὑγειονομικαὶ ἀρχαὶ κλπ. Ἐν τῇ πρώτῃ περιπτώσει χωρεῖ διοικητικὴ ἀποκέντρωσις ἐν γενικῇ μορφῇ—«γενικὴ διοικητικὴ ἀποκέντρωσις». Ἐν τῇ δευτέρᾳ περιπτώσει, τοῦναντίον, ἡ ἐφαρμογὴ τῆς ἀποκεντρώσεως περιορίζεται εἰς συγκεκριμένους κλάδους τοῦ ἔργου τῆς διοικήσεως—«εἰδικὴ διοικητικὴ ἀποκέντρωσις». Ἀνατίθενται δηλονότι ἀποφασιστικαὶ ἀρμοδιότητες, ἐπὶ θεμάτων ἀναγομένων εἰς εἰδικούς κλάδους τῆς διοικήσεως, εἰς περιφερειακὰς ἀρχὰς εἰδικῶν κλάδων, τὸ πρῶτον ἢ δὲ συνιστωμένης ἢ ὑφισταμένης μὲν, ἀλλὰ κεκτημένης μέχρι τοῦδε γνωμοδοτικὰς ἀπλῶς ἀρμοδιότητος ἢ τεταγμένης πρὸς διενέργειαν ἐπιθεωρήσεων, πρὸς ὑποβολὴν ἐκθέσεων καὶ προτάσεων καὶ ἐν γένει πρὸς ἄσκησιν ἄλλων οἰωνδήποτε ἀρμοδιοτήτων μὴ ἀποφασιστικῶν².

Διὰ τῆς ἀφαιρέσεως θεμάτων ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος ἀπὸ τῶν ὑπουργῶν καὶ τῆς ἀναθέσεως αὐτῶν εἰς τοὺς γενικοὺς διοικητὰς καὶ τοὺς νομάρχας γίνεται ἐφαρμογὴ ἀρχῶν γενικῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως. Ἀλλὰ προδήλως ὁμοίων ἀρχῶν ἐφαρμογὴ γίνεται καὶ διὰ τῆς ἀφαιρέσεως ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων ἀπὸ τῶν γενικῶν π. χ. διοικητῶν καὶ τῆς ἀναθέσεως αὐτῶν φέρ' εἰπεῖν εἰς τοὺς ἐπάρχους. Συναφῆς πρὸς τοιαύτην τινὰ νομοθετικὴν κατεύθυνσιν εἶναι ἡ ἔννοια τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως («ἐν προοίῳ μορφῇ»). Ἐν τῇ πράξει ὅμως δὲν θὰ ἠδύνατο νὰ ἀποφέρῃ ἀγαθοὺς καρποὺς ἡ ἀνάθεσις ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων εἰς κατωτέρας διοικητικὰς ἀρχὰς. Πράγματι, ὅσον βαίνῃ τις πρὸς μικροτέρας διοικητικὰς περιφερείας καὶ πρὸς περιφερειακὰς ἀρχὰς ὑποδεστέρας, ἐπὶ τοσοῦτον συναντᾷ ἡσσονος ἰκανότητος καὶ πείρας κρατικούς ὑπαλλήλους, ἴδια δὲ παντελῆ ἀνυπαρξίαν γνωμοδοτικῶν συμβουλίων ἐξ εἰδικῶν. Ἀκριβῶς δηλαδὴ ἐλλείπουσιν ἐν ταῖς μικροτέραις περιφερείαις τὰ στοιχεῖα ἐκεῖνα, ἅτινα εἶναι ἀπαραίτητα διὰ τὴν εὐστοχὸν ἐφαρμογὴν τῆς ἀποκεντρώσεως.

Εἰς τὴν ἔννοιαν τῆς ἀποκεντρώσεως δὲν ἀντίκειται ἡ ἄσκησις ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου, εἴτε προληπτικοῦ εἴτε κατ'αποσταλτικοῦ, ἐπὶ τῶν πράξεων τῆς περιφερειακῆς ἀρχῆς τῆς ἐμπειπιστευμένης τὴν ἀποφασιστικὴν ἀρμοδιότητα. Αἱ τοιαῦται πράξεις εἶναι μὲν, λόγῳ ἀκριβῶς τῆς ἀποφασιστικῆς ταύτης ἀρμοδιότητος τῆς ἐκδόσεως αὐτὰς ἀρχῆς, ἀφ' ἑαυτῶν ἐκτελεστοί—συνεπαγόμεναι

2. Περὶ τῆς σχετικῆς ἀπλῶς ἀξίας τῆς «εἰδικῆς» ταύτης διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως ὄρα ἐν ἡμετέρᾳ μελέτῃ: Αἱ ἀποφασιστικαὶ ἀρμοδιότητες τῶν νομαρχῶν, ἐν' ἄνωτ. σελ. 43-44.

ὡς εἶρηται, ἀφ' ἑαυτῶν, ἄνευ ἀνάγκης ἐγκρίσεώς τινος, ἔννομα ἀποτελέσματα— ἀλλ' ὁ ἐκάστοτε ἀρμόδιος καθ' ὕλην ὑπουργός δύναται ἐκ τῶν ὑστέρων νὰ ἀρῇ τὸ κύρος αὐτῶν. Ἡ ὑπὸ τοῦ νόμου ἀνάθεσις εἰς τοὺς νομάρχας ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων, αἵτινες μέχρι τοῦδε ἀνήκον εἰς τοὺς ὑπουργούς, δὲν ἔχει βεβαίως ὡς συνέπειαν καὶ τὴν μεταβολὴν τῆς ἐν τῇ διοικητικῇ ἱεραρχίᾳ θέσεως τῶν ὡς εἶρηται περιφερειακῶν ἀρχῶν. Αἱ κατ' ἀσκήσιν τῶν ἐν λόγῳ ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων ἐκδιδόμεναι πράξεις εἶναι ἐν πάσῃ περιπτώσει πράξεις νομαρχιακαί, κατέχουσαι ὀρισμένην βαθμίδα ἐν τῇ ἱεραρχίᾳ τῶν διοικητικῶν πράξεων, ἀνάλογον ὅρας τὴν βαθμίδα ἣν ὁ ἐκδούς αὐτὰς κατέχει ἐν τῇ ἱεραρχίᾳ τῶν κρατικῶν ὀργάνων. Κατ' ἀκολουθίαν, ἐπὶ τῶν πράξεων τούτων ὁ ἱεραρχικῶς προϊστάμενος καθ' ὕλην ἀρμόδιος ὑπουργός δύναται νὰ ἀσκήσῃ ἱεραρχικὸν ἔλεγχον.

Ἡ ἀσκήσις τοῦ ἱεραρχικοῦ τούτου ἐλέγχου ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν περιφερειακῶν ἀρχῶν, εἰς τὰς ὁποίας ἔχει ἀνατεθῆ ἀρμοδιότης ἀποφασιστικῆ, διέπεται εἴτε ὑπὸ εἰδικῶν διατάξεων τῆς νομοθεσίας τῆς θεσπισάσης τὴν ἀποκεντρωσιν³, εἴτε, ἔλλειψει τοιούτων, ὑπὸ τῶν κατωτ. ἐν § 90γ ἐκτιθεμένων γενικῶν κανόνων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, οἵτινες ρυθμίζουσιν ἐν σιωπῇ τοῦ νόμου τὸν ἱεραρχικὸν ἐπὶ τῶν διοικητικῶν πράξεων ἔλεγχον.

✓β') Πλεονεκτήματα τῆς ἀποκεντρώσεως.—Ἡ ἐφαρμογὴ συγκεντρωτικοῦ συστήματος δὲν εἶναι ἐνδεδειγμένη, διότι θὰ κατέληγεν οὐσιαστικῶς εἰς τὸ νὰ ἐξουδετερώσῃ τὴν ἀποστολὴν τῶν περιφερειακῶν ὀργάνων τοῦ κράτους. Ἡ διοικητικὴ ἀρχὴ ἣ ἐδρεύουσα ἐν αὐτῇ τῇ περιφερείᾳ, εἰς τὴν ὁποίαν ἀφορῶσι τὰ ἀναφυόμενα διοικητικὰ ζητήματα, καθισταμένη ἀρμόδια συμφώνως πρὸς τὰς ἀρχὰς τοῦ ἀποκεντρωτικοῦ συστήματος, (ἐπιλύει συνήθως τὰ ὡς εἶρηται ζητήματα ταχύτερον καὶ ἐν ἐπιτοπίῳ ἀντιλήψει τῶν ὄρων τῆς διοικητικῆς ἐνεργείας, ἐν ἀμέσῳ γνῶσει προσώπων καὶ πραγμάτων. Ἡ κατὰ τοιοῦτον ἄμεσον τρόπον καθισταμένη αἰσθητὴ ἀσκήσις τῆς κρατικῆς ἐξουσίας ἀποβαίνει πρὸς ὄφελος τῶν συμφερόντων τῶν ομάδων τῶν ἰδιωτῶν καὶ συντελεῖ ἐν γένει εἰς τὴν σύντονον καὶ εὐστοχον διεξαγωγὴν τοῦ διοικητικοῦ ἔργου τῆς πολιτείας.

Ἡ ταχύτης ἐν τῇ ἐνεργείᾳ, ἣ χαρακτηρίζουσα τὸ ἀποκεντρωτικὸν σύστημα, ὀφείλεται ἄλλως τε οὐ μόνον εἰς τὴν ἄμεσον γειννάσιν τοῦ ἀρμόδιου ὀργάνου, ἀλλὰ καὶ εἰς τὴν ἀπαλλαγὴν τῶν ἐν τῷ κέντρῳ ἀρχῶν ἀπὸ τοῦ φόρτου τῶν ἀπειραρίθμων ἀφορωσῶν εἰς ὅλα τὰ μέρη τῆς ἐπικρατείας υποθέσεων. Ἐφ' ὅσον αἱ κεντρικαὶ ἀρχαὶ εἶναι αἱ μόναι ἀρμόδιαι νὰ ἐπιλύωσι τὰ ζητήματα δημοσίας διοικήσεως τὰ ἀναφερόμενα εἰς πάσας τὰς περιφερείας τοῦ κράτους, φυσικὸν εἶναι νὰ διεξάγῃται βραδύτερον τὸ διοικητικὸν ἔργον. (Διὰ τῆς κατανομῆς τῶν ἐν λόγῳ υποθέσεων μεταξύ τῶν κατὰ τύπους ὀργάνων ἐπιτυγχάνεται, ὡς εἰκόσ, συντονωτέρα αὐτοῦ διενέργεια.

Ἄλλο πλεονέκτημα τῆς ἀποκεντρώσεως εἶναι ὅτι τὰ περιφερειακὰ ὄργανα ἔχουν ἄμεσον ἀντιλήψιν τῶν ἀποτελεσμάτων καὶ τοῦ βαθμοῦ τῆς ἐπιτυ-

3. Πρβλ. π.χ. ἀρθρ. 80 τοῦ ἀναγκ. νόμου 1179 τοῦ 1938 [154].

χίας τῆς δοθείσης ἐν τινι θέματι οὐσιαστικῆς λύσεως, καὶ εἶναι συνεπῶς εἰς θέσιν νὰ συναγάγουν συναφῆ πορίσματα χρήσιμα διὰ τὰς μελλούσας ἀναλόγους ἐνεργείας των. Τούναντίον, τὸ κέντρον δὲν δύναται νὰ παρακολουθῆ μακρόθεν τὰς συνετείας τῶν λύσεων ὑπὲρ ὧν ἔχει ἀποκλίνει.

Ἐπάρχουσιν ὅμως καὶ θέματα διοικητικῆς δράσεως, ἐφ' ὧν παρίστανται μᾶλλον ἐνδεδειγμένοι αἱ ἀρχαὶ τοῦ συγκεντρωτικοῦ συστήματος. Προκειμένου π. χ. περὶ νέων εἰδικῶν κλάδων τῆς διοικήσεως, ἐφ' ὧν αἱ περιφερειακαὶ ἀρχαὶ στεροῦνται κατ' ἀνάγκην ἐμπειρίας, μεριμνᾷ ὁ νομοθέτης ὅπως ἐπ' αὐτῶν μὴ ἀνατίθενται εἰς τὰς ἐν λόγῳ ἀρχὰς ἀποφασιστικαὶ ἀρμοδιότητες. Ἄλλωστε, ἐπὶ τῶν ἀντικειμένων τούτων εἶναι πλέον ἐπιβεβλημένη ἡ ὑπαρξίς ἐνιαίων κατευθύνσεων ἐν τῇ δράσει τῆς διοικήσεως, λόγῳ τοῦ ὅτι τὸ πρῶτον ἤδη διαπλάσσεται ἡ πλευρὰ αὕτη τοῦ διοικητικοῦ ἔργου τῆς πολιτείας.

Ἄλλαι περιπτώσεις, ἐφ' ὧν δὲν εἶναι ἐνδεδειγμένοι αἱ ἀρχαὶ τῆς ἀποκεντρώσεως, εἶναι αἱ ἀναγόμεναι εἰς λίαν ἀξιόλογα ἀντικείμενα ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος, ἀνατεθειμένα εἰς συλλογικὰ ἐν τῷ κέντρῳ ὄργανα, ἀπαρτιζόμενα ἐξ εἰδικῶν προσώπων. Ἐπάρχουσιν ἐν τῷ διοικητικῷ ἔργῳ τοῦ κράτους εἰδικότητες, τὰς ὁποίας κατέχουσιν ἐλάχιστοι ἐν τῷ κέντρῳ ὑπάλληλοι, λόγῳ τεχνικῆς αὐτῶν καταρτίσεως καὶ μακρᾶς πείρας. Ἐπὶ σπουδαίων θεμάτων τοιαύτης εἰδικότητος θὰ ἦτο δυσχερὲς νὰ ἀποφαινοῦνται εὐστόχως ὄργανα περιφερειακά, στεροῦμενα ἀναλόγων τεχνικῶν συμβουλίων.

Ἐπάρχουσιν ἐπίσης περιπτώσεις ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος, αἵτινες ἀπαιτοῦσι πρὸ παντὸς τὸ κύρος καὶ τὴν ἐπιβολὴν τῶν κεντρικῶν ἀρχῶν. Εἰς ἄλλας ὡσαύτως περιπτώσεις ὑπάρχει πιθανότης νὰ χαρίζωνται εὐχερέστερον αἱ περιφερειακαὶ ἀρχαὶ πρὸς τοὺς διοικουμένους—ὡς ἐγγύτερον κείμεναι, συνεπῶς δ' οὐκ ἐπιεικέστεραι πρὸς αὐτούς—ἢ ἐν γένει νὰ ἐπιδεικνύωσιν ἐπιείκειαν ἐν οὐδέοντι, ἐπὶ βλάβῃ τῆς ὁμαλῆς διεξαγωγῆς τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας. Οὕτω π.χ. ἀρμόδια πρὸς παροχὴν μακρῶν πωσ ἀδειῶν ἀπουσίας εἰς τοὺς περιφερειακοὺς διοικητικοὺς ὑπαλλήλους σκόπιμον εἶναι νὰ ὦσι πάντοτε αἱ ἐν τῷ κέντρῳ προϊστάμεναι αὐτῶν ἀρχαί.

Τέλος δὲν εἶναι πάντοτε ἐνδεδειγμένον νὰ μετατρέπηται ἡ εἰδικὴ διοικητικὴ ἀποκέντρωσις εἰς γενικὴν. Θέματα ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος ἀνατεθειμένα εἰς περιφερειακὰς ἀρχὰς εἰδικῶν κλάδων πρέπει κατ' ἀρχὴν νὰ μεταβιβασθῶσι νομοθετικῶς εἰς τοὺς νομάρχας. Οὐχὶ ὅμως καὶ ὡσάκις πρόκειται περὶ δεσμευμένης διοικητικῆς ἐνεργείας καὶ ἐν γένει ἐνεργείας μὴ ἀπαιτούσης ἀσκήσιν οὐσιαστικῆς κρίσεως τῆς περιφερειακῆς ἀρχῆς εἰδικοῦ κλάδου, οὐδ' ὡσάκις πρόκειται περὶ ἀπλοῦ τεχνικοῦ λογισμοῦ τῆς τελευταίας ταύτης ἀρχῆς. Οὕτω π.χ. δεόν νὰ ἐξακολουθῆ ἐκδίδων τὰς ἀδείας θήρας ὁ δασάρχης ἢ τὰς ἀδείας οἰκοδομῆς ὁ νομομηχανικός.

Ταῦτα πάντα ἔχων ὑπ' ὄψιν ὁ νομοθέτης, εἰς ἄλλα μὲν θέματα διοικητικῆς ἐνεργείας καθιεροῦ τὰς ἀρχὰς τῆς ἀποκεντρώσεως, εἰς ἄλλα δὲ τούναντίον—ὡσάκις ὑφίστανται εἰδικοί λόγοι ἀντενδεικνύοντες αὐτὰς—παρεκκλίνει ἀπὸ τῶν ὡς εἶρηται ἀρχῶν. Οὕτω δ' ἐπιτυγχάνεται ὁ εὐκταῖος συγκερασμός.

ταία αυτή αποτελεί, ως και κατωτ. ἐν § 90γ θέλει ἐκτεθῆ, ἐκδήλωσιν νομίμως ἀκουμένου προληπτικοῦ ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῆς δράσεως τῆς περιφερειακῆς ἀρχῆς.

γ') Ἐφαρμογὰ τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως ἐν Ἑλλάδι.—Διὰ τοῦ βασ. διατ. τῆς 29 Δεκεμβρ. 1845 [35] «περὶ τῶν καθυκόντων τῶν νομαρχῶν καὶ τῆς ὑπηρεσίας αὐτῶν», ἐκδοθέντος δυνάμει ~~ἐξουσιοδότησεως~~ τοῦ ἀρθροῦ 22 τοῦ νόμου ΚΕ' τοῦ 1845 [32], εἶχον θεσπισθῆ ^{ἐξουσιοδοτήσεως} ἐν ἑξῆσι τῶν ἀρμοδιότητων τῶν νομαρχῶν ἐν σχέσει πρὸς τὰς διοικητικὰς ὑποθέσεις τοῦ νομοῦ τῶν τὰς ἀναγομένων εἰς τοὺς καθ' ἕκαστα κλάδους τῆς διοικήσεως. Ἄλλ' ἡ μεταγενεστέρα νομοθεσία ἀπεξένωσε βαθμηδὸν τοὺς νομάρχας ἀπὸ τῆς εὐρείας ταύτης ἐξουσίας των, ἄλλως διαμορφώσασα τοὺς διοικητικοὺς θεσμοὺς καὶ ἐρίζουσα κατὰ καιροὺς ὅτι αἱ ἐκ τῶν νεωτέρων τούτων διοικητικῶν νόμων ἀπορρέουσαι πικρὰ καὶ νέαι ἀρμοδιότητες ἀνατίθενται εἰς τοὺς οἰκείους ὑπουργοὺς.

Μετὰ τοὺς βαλκανικοὺς πολέμους ἐγένετο παρ' ἡμῶν ἐφαρμογὴ τοῦ ἀποκεντρωτικοῦ συστήματος ἐν σχέσει πρὸς τὰς ἀρμοδιότητας τῶν γενικῶν διοικητῶν δυνάμει τοῦ νόμου 1149 τῆς 12 Φεβρουαρίου 1918 [34]⁴ καὶ ἄλλων συμπληρωματικῶν αὐτοῦ νομοθετημάτων. Ἐπὶ τῇ βάσει, ἰδίᾳ, νομοθετικῆς «ἐξουσιοδοτήσεως» θεσπιζομένης ἐν ἀρθρῷ 25 τοῦ νόμου 1149, ἐξεδύθησαν πλεῖστα διατάγματα μεταβιβάζοντα εἰς τοὺς γενικοὺς διοικητὰς ἀρμοδιότητας τῶν καθ' ἕκαστον ὑπουργῶν.

Νέα νομοθετικὴ ρύθμισις ἐγένετο ἀπὸ τοῦ 1925 καὶ ἐντεύθεν, θεσπισθείσης ἐν ἀρθρῷ 1 τοῦ νόμου 3265 τῆς 12 Ἰανουαρίου 1925 [7] εὐρύτατης νομοθετικῆς «ἐξουσιοδοτήσεως», δυνάμει τῆς ὁποίας ἐπετράπη ἵνα «διὰ βασ. διαταγμάτων, ἐκδιδομένων προτάσει τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου, κανονισθῇ ἡ ἀρμοδιότης τῶν γενικῶν διοικητῶν καὶ τῶν νομαρχῶν», οὐσης δυνατῆς πρὸς τοῦτο «καὶ τῆς συμπληρώσεως, τροποποιήσεως καὶ καταργήσεως ὑφισταμένων σχετικῶν νόμων».

Χρήσις τῆς «ἐξουσιοδοτήσεως» ταύτης μόνον πρὸς ρύθμισιν τῆς ἀρμοδιότητος τῶν γενικῶν διοικητῶν ἐγένετο. Τῶνόντι, διὰ τοῦ διατάγματος τῆς 26 Ἰανουαρίου 1925 [20] παρεσχέθησαν εἰς τοὺς γενικοὺς διοικητὰς ἀρμοδιότητες ἔτι εὐρύτεραι τῶν ὑπὸ τὸ κράτος τῆς προῖσχυούσης νομοθεσίας κεκτημένων, καθοριζόμεναι μάλιστα κατὰ κλάδους τῆς διοικήσεως. Ἐτεραι ἀρμοδιότητες παρεσχέθησαν εἰς τοὺς γενικοὺς διοικητὰς δυνάμει συμπληρωματικῶν διαταγμάτων.

4. Ὁ νόμος 1149 τοῦ 1918 εἶναι ὁ συστηματικώτερον ρυθμίσας τὰ τῶν ἀρμοδιότητων τῶν γενικῶν διοικητῶν. Ἄλλ' ἤδη ἀπὸ τοῦ 1913 εἶχον ἀνατεθῆ εὐρεία ἀρμοδιότητες εἰς τοὺς «γενικοὺς διοικητὰς» ἢ «γενικοὺς διοικητικοὺς ἐπιτρόπους», δυνάμει τοῦ κατὰ τὸ ἔτος ἐκεῖνο ἐκδοθέντος νόμου ΔΡΛΔ', ὅστις πρῶτος ἐθέσπισε τὸν θεσμὸν τῶν ὡς εἰρηται ἀνωτάτων περιφερειακῶν ἀρχῶν. Ἐν ἀρθρῷ 2 τοῦ περὶ οὗ ὁ λόγος νόμου ὠρίζετο ὅτι αἱ τοιοῦτοι διοικηταὶ ἀσκούσιν ἐν ταῖς νέαις χώραις «ἅπασαν τὴν διοικητικὴν ἐξουσίαν, πλὴν τῶν ἀναγομένων εἰς τὰ ἔργα τοῦ στρατοῦ». Ἐν ἐπομέναις διατάξεσι διευτυποῦντο συγκεκριμένοι ὅρισμοι ἀρμοδιότητος.

Τρόντι ἐν τῇ λοιπῇ Ἑλλάδι γενικῶς διοικηταὶ καὶ τότε δὲν ὑπῆρχον, ὡς γνωστόν. Ἡ καθ' ἅπασαν τὴν ἐπικράτειαν καθιέρωσις τῆς γενικῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως εἶναι συνυφασμένη πρὸς τὴν ἐπέκτασιν τῆς ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος τῶν νομαρχῶν.

Τριαυτὴ εἶχεν ἐπιχειρηθῆ καὶ πρὸ πολλῶν ἐτῶν, θεσπισθέντος διὰ τοῦ νομοθ. διατ. τῆς 30 Ἰανουαρίου 1923 [33] «περὶ ἐπεκτάσεως τῆς ἀρμοδιότητος τῶν νομαρχῶν»⁶ ὅτι αἱ νομάρχαι ἀσχοῦσιν ἐν τῷ οἰκείῳ νομῷ τὴν κατὰ τοὺς κειμένους νόμους κοινὴν ἀρμοδιότητα τῶν γενικῶν διοικητῶν»⁷ (ἄρθρ. 2 § 1). Ἄλλ' ἡ νομοθετικὴ αὐτὴ ρύθμισις δὲν ἐτελεσφόρησε. Δὲν ἐγένετο ὡσαύτως χρῆσις, ἐν σχέσει πρὸς τοὺς νομάρχας, τῶν ἐν ἄρθρῳ 1 τοῦ νόμου 3265 καὶ ἐν νόμῳ 4537 νομοθετικῶν «ἐξουσιοδοτήσεων», ἐπὶ τῇ βάσει τῶν ὁποίων θὰ ἤδύνατο, δι' ἄλλῶν διαταγμάτων, νὰ θεσπισθῇ ἐπέκτασις τῶν ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων τῶν νομαρχῶν. Οὕτω, ἡ ὀριστικὴ ἐφαρμογὴ τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως ἐν σχέσει πρὸς τοὺς νομάρχας εἶναι ἡ γενομένη δυνάμει τῶν νόμων 130 τοῦ 1936 [410], 1179 τοῦ 1938 [154], τῶν κατ' ἐξουσιοδότησιν τοῦ ἄρθρου ἔκτου τοῦ νόμου 1030 τοῦ 1949 [169] ἐκδοθέντων «διαταγμάτων ἀποκεντρώσεως» καὶ τέλος τοῦ ἀν. νόμου 1489 τοῦ 1950 [181], κυρωθέντος διὰ τοῦ νόμ. 1673 τοῦ 1951 [52].

Ἡ *Σελ* Ὁ νόμ. 130 τοῦ 1936 ὠρίζε γενικῶς ἐν ἄρθρῳ 7 ὅτι, πλὴν τῶν ἀρμοδιοτήτων τῶν πολεμικῶν ὑπουργείων καὶ τοῦ τῆς δικαιοσύνης, αἱ κατὰ τοὺς κειμένους νόμους ἀποφασιστικαὶ ἀρμοδιότητες τῶν ὑπουργῶν καὶ τῶν ἀρχῶν ἢ υπαλλήλων, ὧν ἡ περιφέρεια περιλαμβάνει πλείονας τοῦ ἐνὸς νομοῦς, μεταβιβάζονται εἰς τὸν νομάρχην, ὡς πρὸς ἅπαντα αὐτῶν τὰ ἀντικείμενα—ἐφ' ὅσον δὲν προκαλεῖται ἐλάττωσις τῆς περιουσίας τοῦ δημοσίου ἢ διαπάνη—ἐξαιρουμένων τῶν διὰ βασιλικῶν διαταγμάτων ὀριζομένων⁸. Τὰ διατάγματα «τῶν ἐξαιρέσεων», περὶ τῶν ὁποίων προέβλεπεν ἡ τελευταία αὕτη διάταξις, δὲν ἐξεδόθησαν. Τὸν δὲ νόμον 130 τοῦ 1936 ἀντικατέστησεν ὁ νόμος 1179 τοῦ 1938 [154]. Οὗτος, ἀρτιότερος νομοτεχνικῶς, ἀντὶ νὰ καθιερωθῇ, ὡς ὁ προηγούμενος, ὡς κανὼνα τὴν γενικὴν ἀποφασιστικὴν ἀρμοδιότητα τῶν νομαρχῶν—διὰ «γενικῆς ρήτρας»—καὶ νὰ ἐξαρτῆ ἐξ ἐκδοθησομένων διαταγμάτων τὴν θέσπισιν σχετικῶν ἐξαιρέσεων, ἀπήρθησεν αὐτὸς οὗτος, διὰ θετικῶν ὀρισμῶν, τὰ θέματα διοικητικῆς ἐνεργείας, ἐπὶ τῶν καθ' ἕνα κλάδων τῆς διοικήσεως, ἐφ' ὧν ἀνέθετεν εἰς τοὺς νομάρχας ἀρμοδιότητα τοῦ ἀποφασίζεῖν⁹. Ἐπηκολούθησαν δια-

6. Πρβλ. καὶ τροποποίησιν αὐτοῦ ἐν ν.μθ. διατ. τῆς 3 Μαΐου 1923 [112].

7. Τὴν ἔκτασιν τῆς τελευταίας ταύτης ἐρρύθμισε κατ' ἐκείνην τὴν ἐποχὴν ὁ ρηθεὶς νόμος 1149 τοῦ 1918 καὶ τὰ τροποποιητικὰ τοῦτου νομοθετήματα.

8. Ἐρμηνείαν τῶν διατάξεων τοῦ νόμου τοῦτου ἔρα ἐν τῇ ἡμετέρᾳ μελέτῃ: Αἱ ἀποφασιστικαὶ ἀρμοδιότητες τῶν νομαρχῶν, ἐν Μελέταις ἐπὶ τοῦ ἰσχύοντος δημοσίου δικαίου, ἐκδ. 2α, 1947.

9. Πρβλ. Γ. Παπαχατζῆ, Ἡ ἐφαρμογὴ τῆς κατὰ νομοῦς ἀποκεντρώσεως, ἐν «Δικαστικῇ» 1940, τοῦ αὐτοῦ, Τὰ κατὰ κλάδους τῆς διοικήσεως θέματα ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος τῶν νομαρχῶν, ἐν «Τοπ. αὐτοδ.» 1950.

θεστώσ τῆς κρατικῆς ἐν στενῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως, δηλονότι εἰς τὴν ἀσκησιν τῆς δημοσίας διοικήσεως δι' ὀργάνων αὐτοῦ τούτου τοῦ νομικοῦ προσώπου τῆς πολιτείας. Εἰς τὸ σύστημα τοῦτο τῆς κρατικῆς διοικήσεως ἀντιτίθεται τὸ σύστημα τῆς αυτοδιοικήσεως, κατὰ τὸ ὅποιον ἡ διενέργεια τοῦ διοικητικοῦ ἔργου εἶναι ἀνατεθειμένη ἐν τινι μέτρῳ εἰς αυτοδιοικουμένους ὀργανισμούς, ἀσχοῦντας τὸ ἔργον τοῦτο δι' ἰδίων αὐτῶν ὀργάνων.

Υφίσταται οὐσιώδης κατὰ ταῦτα διαφορὰ μεταξὺ τῆς ἀποκεντρώσεως καὶ τῆς αυτοδιοικήσεως². Χαρακτηριστικὸν τοῦ τελευταίου τούτου συστήματος

σύγχρονος ἀποστολῆ τῶν ὀργανισμῶν τῆς αὐτοδ., ἐν «Νέα πολιτ. ἐπιθ.» 1928, Μ. Γεωργαντζᾶ, Πρὸς τὴν δευτέραν βαθμίδα τῆς αὐτοδ., ἐν «Ἐργασίᾳ» 1930, Th. Anghéloroulos, Dispositions de la nouvelle constitution hellène relatives à... l'administration locale, ἐν Revue intern. des sciences administratives, Βρυξέλλαι, 1929, Θ. Τσάτσου, Ἡ τοπικὴ αὐτοδ. καὶ τὰ τρία βασικὰ προβλήματα αὐτῆς, ἐν «Ἐπιθ. τῆς τοπ. αὐτοδ.» 1929, τοῦ αὐτοῦ, Ἡ τοπ. αὐτοδ. ἐν Ἑλλάδι, αὐτόθι, 1930, τοῦ αὐτοῦ, Ἡ ἰδέα τῆς πολιτ. ἐλευθερίας καὶ ἡ τοπ. αὐτοδ. ἐν Ἑλλάδι, αὐτόθι, 1932, Κ. Καραβίδα, Ἡ δημοκρατία καὶ ἡ αὐτοδ. ἐν Ἑλλάδι, ἐν «Ἀρχαίῳ καινῶν. καὶ πολιτ. ἐπιστ.» 1930, Ε. Γραμματικοῦ, Ἡ ἔκτασις τῆς αὐτοδιοικ., ἐν «Ἐργασίᾳ» 1930, Στ. Παπαφράγκου, Πορίσματα ἐκ τῆς νηλ. ἐκδ. 2α, 1935, § 44, σελ. 100 ἐπ., Χ. Οικονομοπούλου, Λί περὶ αυτοδιοικήσεως συνταγματικαὶ διατάξεις, ἐν «Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ.» 1935, Ἀ. Λεκοπούλου, Ἐπὶ τῶν νέων κατευθύνσεων τῆς αὐτοδ. ἐν Ἑλλάδι, ἐν «Ἐργασίᾳ» 1936, Μ. Δένδια, Ἡ τοπ. αὐτοδ. πρώτου βαθμοῦ ἐν Ἑλλάδι, ἐν «Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ.», 1936, καὶ ἄρθρα πολλῶν ἄλλων εἰς τοὺς τόμους τῶν τελευταίων ἐτῶν τῶν δύο ἰδίᾳ τελευταίων περιοδικῶν καὶ εἰς τὴν ἀπὸ τοῦ 1947 μέχρι καὶ τοῦ 1951 ἐκδοθεῖσαν «Τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν».

Μονογραφίαι ξένων συγγραφέων : Ἐν Ἰταλίᾳ C. Ferraris, L'amministrazione locale in Italia, 1930. Ἐν Γαλλίᾳ παλαιότερον P. Deschanel, La décentralisation, 1895. Πρβλ. ἐπίσης Rolland, La démocratie et la décentralisation en France, ἐν Cahiers de la nouvelle journée, 1925, Ch. Eisenmann, Centralisation et décentralisation, 1948, P. Doueil, L'adm. locale à l'épreuve de la guerre (1939-1949). Παρ' ἀγγλοῖς P. Ashley, Le pouvoir central et les pouvoirs locaux, γαλλ. μετάφρ., Paris, 1920. Παρὰ γερμανοῖς, μεταξύ πλείστον ἄλλων : J. Weidemann, Die Selbstverwaltung der Gemeinden, ἐν τῷ Dt. VerwR., τοῦ Frank, 1937, Elleringmann, Begriff und Wesen der körperschaftlichen Selbstverwaltung, 1936, καὶ πλείστα ἄρθρα δημοσιευθέντα εἰς τὸ Dt. VerwBlatt τοῦ 1935 ἐπ' εὐκαιρίᾳ τῆς κατὰ τὸ ἔτος ἐκεῖνο γενομένης νομοθετικῆς μεταρρυθμίσεως. Ἐκ τῶν μεταπολεμικῶν ἔργων πρβλ. A. Klett, Bürger-Gemeinde-Staat, 1948, G. Kässler, Kommunale VerwPraxis, 1949, Hefter, Die dt. Selbstverwaltung im 19. Jahrh., 1950. Παλαιότεραι μονογραφίαι : Hugo Preuss, Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität, ἐν Staatsrechtliche Abhandlungen (Festgabe für P. Laband), II, 1908, σελ. 197 ἐπ., τοῦ αὐτοῦ, Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, ἐν τῷ Handbuch der Politik τοῦ G. Anschütz, τόμ. α', ἐκδ. 3η, 1920, H. Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, 1926, τοῦ αὐτοῦ, Zentralisation und Dezentralisation, 1928. Πρβλ. καὶ τὰ ἄρθρα τοῦ F. Stier-Somlo, Gemeinde, Gemeindeverband καὶ Stadtverfassung und Stadtverwaltung, ἐν τῷ Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, II, 1927 καὶ V, 1928.

2. Συμφωνῶς πρὸς τὴν ἑρμηνείαν, καὶ ἡμᾶς, θεωρητικὴν βᾶσιν, τυγχάνουσι ὡς ἐξῆς διακριτέα τὰ παραδεχόμενα δύο συναφῆ ζεύγη ἀντιρρόπων ἀλλήλοισι συστημάτων τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως : Ἄφ' ἑνὸς μὲν τὸ σύστημα τῆς κρατικῆς διοικήσεως—καθ' ὃ ἡ διοικητικὴ δράσις ἀσκειται ὑπὸ τοῦ νομικοῦ προσώπου τῆς πολιτείας, δι' ἰδίων ὀργάνων—ἀντι-

Τελούσιν οὕτω οἱ ἰδιώται πρὸ ἐνεργειῶν ὑπερκειμένης βουλήσεως, αἵτινες στρέφονται πρὸς αὐτοὺς, προέρχονται δ' οὐχὶ ἐκ τῆς πολιτείας, ἀλλ' ἐξ ἄλλων προσώπων. Αἱ ἐνέργειαι αὗται ἀποσκοποῦσιν, ὡς αἱ διοικητικαὶ ἐνέργειαι τῆς πολιτείας, εἰς τὴν προαγωγὴν τοῦ κοινού συμφέροντος. Εὐρίσκονται ὅμως πολλάκις κατ' ἀνάγκην, ἐν τῇ ἐπιδιώξει τοῦ τοιοῦτου σκοποῦ των, ἀντιμέτωποι πρὸς τὸν κύκλον τῶν δικαιωμάτων ἢ τῶν συμφερόντων ὀρισμένων ἐκάστοτε ἰδιωτῶν ἢ ὁμάδων δικαιομένων, ὡς ἀκριβῶς αἱ ἐξουσιαστικαὶ ἐνέργειαι τῆς πολιτείας. Ἀποτελοῦσιν ἐνίοτε ἐπιταγὰς ἀπειθυνομένας πρὸς τοὺς ἰδιώτας ἢ ἐπιβάλλουσιν εἰς αὐτοὺς περιορισμοὺς καὶ ὑποχρεώσεις καὶ βάρη οικονομικά. Εἶναι ἐκδηλώσεις ἀληθοῦς κρατικῆς ἐξουσίας. Ἐμφανίζονται, φέρ' εἰπεῖν, ὑπὸ τὴν συγκεκριμένην μορφήν τῆς φορολογίας, τῆς ἐπιβολῆς ὑποχρεωτικῆς προσωπικῆς ἐργασίας, τῆς ἀναγκαστικῆς εἰσπράξεως ὀφειλομένων δημοσίου δι-

λοπούλου, Σύστ. διοικ. δικ., § 33 σελ. 46, ἐνθα ἐπίσης ὁ ὅρος «συγκέντρωσις» χρησιμοποιεῖται ὑφ' ἣν ἔνοιαν δίδομεν ἡμεῖς εἰς τὸν ὅρον «σύστημα τῆς κρατικῆς διοικήσεως», διὰ δὲ τῆς λέξεως «ἀποκέντρωσις» νοεῖται ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις. Ἀπόψεις σχετικὰς πρὸς τοὺς ἐν χρήσει ὅρους τούτους πρβλ. καὶ ἐν Γ. Φαρδῆ, Ἀποκέντρωσις κλπ., ἐν Ἀρχαίῳ ἑλλ.ν. δημ. δικ. καὶ πολιτ. ἐπιστήμῃς (Π. Καλδῆ) 1938, σελ. 27 ἐπ. καὶ ἐν Γ. Μαργακοπούλου, ἐνθ' ἄνωτ. ἐν Ἐπιστ. ἑπετ. Ἑταιρίας διοικ. μελετῶν, τόμ. 3', 1939. Ἐκ δὲ τῶν γάλλων ὄρα ἰδίᾳ M. Hauriou (σελ. 249 ἐπ. τοῦ α' τόμου τῆς ἑλλ.ν. μεταφρ.) καὶ Berthélemy (σελ. 143 ἐπ. τοῦ α' τόμ. τῆς ἑλλ.ν. μεταφρ.).

Ἄντι ὅμως νὰ θεωρῆται ὡς ἀντιτιθεμένη εἰς τὴν συγκέντρωσιν ἡ «ἐν εὐρείᾳ ἐνοίᾳ ἀποκέντρωσις» καὶ νὰ ὑποδιαιρῆται εἴτα αὕτη εἰς «διοικητικὴν ἀποκέντρωσιν» καὶ εἰς «αὐτοδιοίκησιν», ὅξ ἦτο προτιμότερον, ἀπὸ συστηματικῆς ἀπόψεως—ἀνεξαρτήτως τῆς τυχόν ἀντιθέτου ἱστορικῆς πλευρᾶς τοῦ ζητήματος—νὰ ἀντιτιθεταὶ πρὸς τὸ σύστημα τῆς κρατικῆς διοικήσεως τὸ σύστημα τῆς αὐτοδιοικήσεως. Καὶ τοῦ μὲν πρώτου νὰ λογίζονται ὡς δύο ἀντίρροποι μορφαὶ ἡ συγκέντρωσις καὶ ἡ ἀποκέντρωσις, τὸ δὲ δευτέρον νὰ διακρίνηται εἰς δύο ὡσαύτως εἶδη: τὴν τοπικὴν καὶ τὴν καθ' ὕλην αὐτοδιοίκησιν. Τὴν τοιαύτην κατάταξιν θεωροῦμεν συμφωνοτέραν πρὸς τὴν σύγχρονον, ὑπὸ ἔποψιν κειμένου δικαίου, πραγματικότητά.

Ἀσχετῶς πρὸς τὰ ἐκτεθέντα, ἡ γαλλικὴ θεωρία πλεονεκτεῖ ἐν σχέσει πρὸς τοὺς ἄλλους ξένους συγγραφεῖς κατὰ τοῦτο, ὅτι χρησιμοποιεῖ μονολεκτικoὺς ὅρους ὅπως σημάνη τὴν ἀποκέντρωσιν (déconcentration) καὶ τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν (décentralisation). Τοὺς γαλλικοὺς τούτους ὅρους αὐτοσυστάς ἐγκαλοῦνται καὶ ὁ Herrnritt, Grundl. d. VerwR., 1921, σελ. 179, IV, ἐπίσης δὲ σελ. 12 (Dekonzentration, Zentralisation), ἀκολουθῶν τῷ Berthélemy, εἰς ὅν καὶ παραπέμπει. Ἐκ τῶν λοιπῶν γερμανῶν συγγραφέων πρβλ. Laband, Das StaatsR. d. deuts. Reichs, I, σελ. 102, Merkl, Allgem. VerwR., 1927, σελ. 321, ἐνθα τὸ συγκεντρωτικὸν σύστημα ἀποκαλεῖται καὶ Real-ἢ Ressortsystem, τὸ δὲ ἀποκεντρωτικὸν καὶ Territorial-ἢ Provinzialsystem, ἰδίᾳ δὲ τὰς καὶ ἄνωτ. ἐν σημ. 1 μνημονευομένης μονογραφίας τοῦ H. Peters, Zentralisation und Dezentralisation, 1928, καὶ τοῦ Ch. Eisenmann, Centralisation et décentralisation, 1948.

Ὡς πρὸς τὴν καθ' ἡμᾶς ὀρολογία, σημειωτέον ὅτι ἡ ἔκφρασις «ἀποκέντρωσις», ὡς σημαίνουσα ἰδίαν μορφήν τῆς διοικήσεως τοῦ προσώπου τοῦ κράτους, καὶ ἡ λέξις «αὐτοδιοίκησις», ὡς δηλοῦσα τὴν δι' αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν (ἰδίων νομικῶν προσώπων) ἀσκῆσιν τοῦ διοικητικοῦ ἔργου, ἐπεκράτησαν παρ' ἡμῖν ἀμρότεροι, ἀφ' ἧς ἰδίᾳ ἐχρησιμοποιήθησαν ὑπὸ τὰς ρηθείσας αὐτῶν ἐνοίας ὑπὸ τοῦ συντάγματος τοῦ 1927, ἀρθρ. 107-108. Ὅρα νῦν ἀρθρ. 99 τοῦ ἐν ἰσχύϊ συντάγματος.

καίου παροχῶν κατὰ τὴν διαδικασίαν περὶ εἰσπράξεως δημοσίων ἐσόδων, ἐνδεχομένως δὲ καὶ ὑπὸ τὴν μορφήν ἀστυνομικῶν ἐνεργειῶν³.

Ἰκανὰ κοινὰ ἐννοιολογικὰ στοιχεῖα ὑφίστανται παρὰ τῇ νομικῇ ἐννοίᾳ τῆς πολιτείας καὶ παρὰ τῇ νομικῇ ἐννοίᾳ τῶν αυτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν: Ἡ ἄσκησις δημοσίας ἐξουσίας, ἡ ὑπαρξίς ἰδίων ὀργάνων καὶ ἐπὶ πᾶσιν ἡ νομικὴ προσωπικότης, χάρις εἰς τὴν ὅποیان οἱ ὡς εἴρηται ὀργανισμοὶ κέκτηνται, ὡς τὸ κράτος, ἴδια δικαιώματα καὶ ἰδίας ἐνόμους ὑποχρεώσεις—πόρους, περιουσίαν, προϋπολογισμοὺς ἰδίους, ἱκανότητα τοῦ δικαιοπρατεῖν καὶ τοῦ παρίστασθαι ἐνώπιον δικαστηρίων κλπ. Ὅσον ἀφορᾷ, εἰδικώτερον, εἰς τοὺς ὀργανισμοὺς τῆς τοπικῆς αυτοδιοικήσεως, περὶ τῶν ὁποίων κατωτέρω γενήσεται λόγος, ὑφίστανται παρ' αὐτοῖς καὶ ἐδαφικὸν καὶ ἔμψυχον στοιχεῖον, ἀντίστοιχα πρὸς τὴν ἐπικράτειαν καὶ τὸν λαόν, ὡς στοιχεῖα τῆς νομικῆς ἐννοίας τοῦ κράτους: ἡ δημοτικὴ ἢ κοινοτικὴ περιφέρεια καὶ οἱ δημόται ἐν τῷ συνόλω αὐτῶν, ἀσχέτως ἐκλογικῶν δικαιωμάτων ἢ ἡλικίας κλπ.

Ἡ ὑπὸ τῶν ὀργανισμῶν τῆς αυτοδιοικήσεως ἀσκουμένη δημοσία ἐξουσία παρουσιάζει ἐν σχέσει πρὸς τὴν ὑπὸ τοῦ κράτους χειριζομένην ἐξουσίαν τῆ^ν ἐξῆς μόνην διαφορὰν: ὅτι δὲν εἶναι πρωτογενοῦς χαρακτήρος, ἀλλὰ τούναντίον εἶναι δοτῆ. Τῷ ὄντι, δὲν ἀνήκει εἰς τὰ ἀσκοῦντα αὐτὴν νομικὰ πρόσωπα ὡς ἴδιον δικαίωμα. Ἀσκεῖται παρ' αὐτῶν κατὰ παροχήν ἐκ μέρους τῆς πολιτείας⁴. Τὸ κράτος παραχωρεῖ, ὡς εἴρηται, ἐν ὀρισμένῳ μέτρῳ τὴν ἐξουσίαν ταύτην πρὸς ἄσκησιν εἰς τὰ ὡς ἄνω νομικὰ πρόσωπα, ὑφ' οἰουσδήποτε ἤθελε τάξει εἰς

3. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, οἱ δῆμοι καὶ αἱ κοινότητες ἐπιβάλλουσι δι' ἀποφάσεων τῶν βουλευομένων συλλογικῶν αὐτῶν ὀργάνων φόρους εἰς τοὺς ἰδιώτας, ἐπιβάλλουσι εἰς αὐτοὺς ἀναγκαστικὴν προσωπικὴν ἐργασίαν ἐπὶ τῷ σκοπῷ τῆς κατασκευῆς δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν ἔργων—ἄρθρα 342 ἐπ. τοῦ δημοτ. κώδ. τοῦ 1936 [320]—εἰσπράττουσι παρ' αὐτῶν φόρους κλπ. διὰ μέσον ἀναγκαστικῆς εἰσπράξεως δημοσίου δικαίου. Ταῦτα δὲ πάντα δυνάμει τῶν ἐκάστοτε ἰσχυόντων κανόνων διοικητικοῦ δικαίου, τοὺς ὁποίους ἔταξε τὸ κράτος. Ἀλλοτε καὶ ἡ ἄσκησις τοῦ ἀστυνομικοῦ ἔργου ἀνήκει εἰς δημοτικὰ ὄργανα. Πρβλ. τὸν παρ' ἡμῶν ἰσχύσαντα ἄλλοτε θεσμὸν τῆς δημοτικῆς ἀστυνομίας. Ἐν ἄρθρ. 15, 18 τοῦ νόμου τῆς 10 Ἰαν. 1834 [3] ἀπερὶ συστάσεως τῶν δήμων) ἢ τοπικὴ καὶ ἡ ἀγροτικὴ ἀστυνομία τῆς 31 Δεκεμβρίου 1836. Ὁ θεσμὸς οὗτος κατηργήθη ὀλοσχερῶς—καθ' ἅπασαν τὴν ἐπικράτειαν—μόλις τῷ 1893, διὰ τοῦ νόμου ΒΡΠΗ'.

Πᾶσαι αἱ ἀνωτέρω ἀναφερόμεναι ἐνέργειαι δὲν ὀὰ ἦτο, ὡς εἰκόσ, δυνατόν νὰ ἐπιχειρηθῶσι παρὰ προσώπων ἰδιωτικοῦ δικαίου. Δι' ὃ καὶ ἡ διενέργεια τοιούτων τινῶν πράξεων δημοσίας ἐξουσίας μαρτυρεῖ τὸν χαρακτήρα τοῦ νομικοῦ προσώπου ὡς ἀσκοῦντος διοικήσιν, ὡς ἐντεταγμένου εἰς τὸν ὀργανισμὸν τῆς δημοσίας διοικήσεως: Σ. τ. Ε. 538 τοῦ 1930 καὶ ἐφεξῆς παγία νομολογία.

4. Ἀρ. Π. 168 τοῦ 1931, ἐν «Θέμ.», ΜΒ', σελ. 481, καὶ ἐν γένει ἀπαρέγκλιτος νομολογία. Κατ' ἀκολουθίαν δὲν φαίνεται ἡμῖν ὀρθὴ ἡ ὑπὸ τῶν γερμανῶν ἰδία συγγραφῶν ὑποστηριζομένη διάκρισις μεταξὺ «ἰδίου» καὶ «δοτοῦ» κύκλου ἐνεργείας τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αυτοδιοικήσεως—G. Jellinek, Allg. Staatsl., 1929, σελ. 646, W. Jellinek, WerwR., 1931, σελ. 530, Fleiner, Institutionen § 7 (σελ. 103 τῆς ἑλλην. μεταφρ. 1932), L. v. Köhler, Grundlehren, 1936, σελ. 126 κλπ.—Ἀπὸ ἀπόψεως νομικῆς (ἀνεξαρτήτως τῆς τυχόν ἀντιθέτου ἱστορικῆς πλευρᾶς τοῦ ζητήματος, ἥτις μόνον ὄλως δευτερευόντως ἐνδια-

αυτὰ περιορισμούς. Δύναται δὲ συνεπῶς ἡ πολιτεία καὶ νὰ μειώσῃ ἢ καὶ νὰ ἄρῃ τελείως ἀπὸ τῶν ἐν λόγῳ νομικῶν προσώπων τὴν οὕτω πᾶς παρασχεθεῖσαν εἰς αὐτὰ δημοσίαν ἐξουσίαν. Ἄλλως τε, καὶ αὕτη ἡ ὑπόστασις τῶν προσώπων τούτων ἐκ τῆς νομοθετοῦσης πολιτείας ἐξαρτᾶται. Τὸ κράτος, ὑπερ ἑδημιούργησε διὰ τῶν νόμων τοὺς περὶ ὧν ὁ λόγος αυτοδιοικουμένους ὄργανισμούς, δύναται καὶ νὰ καταργήσῃ αὐτοὺς δι' ἀπλοῦ νόμου ⁵.

Ἐν τοῖς αυτοδιοικουμένοις ὄργανισμοῖς οἱ ἀσκούντες τὴν διοικητικὴν δρᾶσιν ἄνθρωποι δὲν εἶναι ὄργανα τοῦ νομικοῦ προσώπου τῆς πολιτείας, ὡς φέρ' εἰπεῖν ἐν τῇ διοικητικῇ ἀποκεντρώσει. Εἶναι, τούναντίον, ὄργανα τοῦ μερικωτέρου νομικοῦ προσώπου τοῦ περιβεβλημένου δοτῆν κρατικὴν ἐξουσίαν. Ὑφίσταται ὄργανικός δεσμός, ρυθμιζόμενος ὑπὸ τοῦ δημοσίου δικαίου, μεταξὺ τῶν ἀνθρώπων τούτων καὶ τοῦ ἐν λόγῳ νομικοῦ προσώπου, ἀνεξαρτήτως τῆς παραλλήλως τυχόν ἄλλοθεν ὑφισταμένης ὄργανικῆς σχέσεως μεταξὺ τῶν ὡς εἴρηται ἀνθρώπων καὶ τῆς πολιτείας ⁶.

Χβ') Διάκρισις μεταξὺ τῆς τοπικῆς καὶ τῆς εἰδικῆς ἢ «καθ' ἕλην» αυτοδιοικήσεως.—Τὸ σύστημα τῆς αυτοδιοικήσεως εἶναι δεκτικόν ἐφαρμογῆς εἴτε ὑπὸ τὴν μορφήν τῆς τοπικῆς αυτοδιοικήσεως εἴτε ὑπὸ τὴν μορφήν τῆς καθ' ἕλην ἢ εἰδικῆς αυτοδιοικήσεως. Οἱ ὄργανισμοὶ τῆς τοπικῆς αυτοδιοικήσεως εἶναι νῦν παρ' ἡμῖν οἱ δῆμοι καὶ αἱ κοινότητες. Οὗτοι διακρίνονται ἐννοιολογικῶς ἀπὸ τῶν λοιπῶν ἀσκούντων δημοσίαν διοίκησιν νομικῶν προσώπων ἐκ τοῦ ἑδαφικοῦ στοιχείου—ὠρισμένης «περιφερείας»—καὶ ἐξ ἐμφύχου τινὸς ἰδιόχοντος στοιχείου—τῶν δημοτῶν—ἄτινα, ὡς καὶ ἀνωτέρω ἐλέχθη, συγκαταλέγονται μεταξὺ τῶν ἄλλων κυρίων γνωρισμάτων τῆς ἐννοίας αὐτῶν.

φέρει τὴν νομικὴν ἔρευναν) ἡ ἐνέργεια τῶν τοιούτων ὄργανισμῶν εἶναι καθ' ἅπασαν αὐτῆς τὴν ἔκτασιν δοτῆ.

Ὅπως διάφορον ἐκδοχὴν περὶ τοῦ χαρακτῆρος τῆς ὑπὸ τῶν αυτοδιοικουμένων ὄργανισμῶν ἀσκουμένης ἐξουσίας υποστηρίζει ὁ Hauriou, Σύστ. διοικ. δικ. (σελ. 106 τοῦ α' τόμ. τῆς ἑλλην. μεταφρ.). Ἐναφέρει αὐτόθι ὁ γάλλος συγγραφεὺς ὅτι ἡ ἐν τῇ διοικήσει ἐγχειμένη ὄργανωσις τῆς ἐξουσίας διέπεται ὑπὸ δύο ἀντιρρόπων δυνάμεων: τῆς δυνάμεως τῆς ἀνηκούσης εἰς τὴν κυβέρνησιν τοῦ κράτους, διὰ τῆς ὁποίας εἶναι περιβεβλημένη ἡ κρατικὴ διοίκησις, καὶ τῆς δυνάμεως τῆς αυτοδιοικήσεως, δι' ἧς τὸ ἔθνος ἀντιδρᾷ κατὰ τῆς κυβερνήσεως τοῦ κράτους (1). Καὶ περαιτέρω, ἐν σελ. 123: «Ἡ αυτοδιοικήσις, ἀποτελοῦσα τὸ ἀντίρροπον τῆς «συγκεντρώσεως» (τῆς «κρατικῆς διοικήσεως» δηλαδὴ), εἶναι τάσις πηγάζουσα ἐκ τοῦ ἔθνους καὶ τοῦ συντάγματος». Αἱ γνώμαι αὐταὶ ἀποτελοῦσιν εἰδικωτέραν ἐκδέχασιν τῶν γενικῶν ἀπόψεων τοῦ Hauriou τῶν συναφῶν πρὸς τὴν φύσιν τῆς δημοσίας ἐξουσίας. Οὕτω, τὴν κρατικὴν ἐξουσίαν θεωρεῖ ὁ ἐπιφανὴς γάλλος συγγραφεὺς ἐν Précis de dr. const., ἐκδ. 10η, σελ. 86-90, ὡς τὴν συνισταμένην δύο ἀντιρρόπων δυνάμεων: τῆς ἐξουσίας τῶν κυβερνώντων (souveraineté du gouvernement) καὶ τῆς ἐξουσίας τῶν ὑπάρχων (souveraineté de sujétion), ἥτις ἀποτελεῖ τὴν ἰσχὴν τοῦ ἔθνους, τὴν ἀντιδρᾶσαν κατὰ τῶν κυβερνώντων (1).

5. Πλὴν τῆς περιπτώσεως τῶν δῆμων καὶ τῶν κοινοτήτων, ἐν σχέσει πρὸς τὴν ὁποίαν ὑφίσταται περιορισμὸς ἐκ τοῦ ἀρθροῦ 99 τοῦ συντάγματος.

6. Οὕτω, π.χ., ἀνώτεροι διοικητικοὶ ὑπάλληλοι τοῦ κράτους συμβαίνει πολλαίκις νὰ ᾧσι συγχρόνως μέλη τοῦ διοικητικοῦ συμβουλίου ὄργανισμοῦ τινος δημοσίου δικαίου.

ὡς ὄργανισμὸς δευτεροβάθμιος, ἐν ἣ περιπτώσει ἐφηρμόζετο ἡ καθιερούσα τὴν νομικὴν αὐτοῦ προσωπικότητα νομοθεσία.

Ἐν περιπτώσει τοιαύτης τινὸς καθιερώσεως τοπικῆς αυτοδιοικήσεως δύο βαθμῶν, τὸ ἔμφυγον τῆς αυτοδιοικήσεως στοιχείον, ὁ κατὰ τόπους πληθυσμὸς, συγκεντρῶν ἐν ἑαυτῷ δύο ιδιότητας : τὰ αὐτὰ ἄτομα ἀποτελοῦσιν ἐν τῷ σύνολῳ αὐτῶν στοιχείον δύο συγχρόνως αυτοδιοικουμένων χωρικῶν σωματείων, φέρ' εἰπεῖν τοῦ τε οἰκείου δήμου καὶ τοῦ οἰκείου νομοῦ.

δ') Πλεονεκτήματα τῆς αυτοδιοικήσεως.—Ἡ διεξαγωγὴ ὀρισμένου τινὸς μέρους τοῦ ἔργου τῆς δημοσίας διοικήσεως ὑπὸ ὀργανισμῶν αυτοδιοικουμένων ἐμφανίζει πλεονεκτήματά τινα. Ἰδίᾳ τὸ πνεῦμα ἐκεῖνο τῆς πρωτοβουλίας καὶ τὸ προσωπικὸν τῶν διοικούντων ἐνδιαφέρον, τὸ ζωογονοῦν τὰς ἰδιωτικὰς ἐπιχειρήσεις, διαπνέει συνήθως ἐν ἱκανῶ βαθμῷ τὸ ἔργον τῶν αυτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν. Αἱ ὑπὸ τούτων δὲ χρησιμοποιούμεναι μέθοδοι ἐνεργείας εἶναι νεωτεριστικώτεροι τῶν ἐν χρήσει ἐν ταῖς κρατικαῖς ὑπηρεσίαις, προσεγγίζουσι δ' ἐν πολλοῖς περιπτώσεσι τὰς μεθόδους διαχειρίσεως τῶν ἰδιωτικῶν ἐπιχειρήσεων ⁸.

Ἄφ' ἑτέρου ὅμως αἱ αἰρεται ἢ αἱ ἐπὶ τιμῇ τασσόμεναι διοικητικαὶ τῶν ὀργανισμῶν τούτων ἀρχαὶ εἶναι ἐστερημέναι τῆς πείρας τῶν ὑπαλλήλων τῆς κρατικῆς ἱεραρχίας. Ἄλλ' ὁ κυριώτερος κίνδυνος τῆς ἐφαρμογῆς τῆς αυτοδιοικήσεως εἶναι τὸ ἐνδεχόμενον τῆς κακῆς διαχειρίσεως τῶν πόρων τῶν αυτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν. Αἱ διοικοῦσαι τοὺς ὀργανισμοὺς τούτους ἀρχαὶ δὲν ἐμφοροῦνται πάντοτε ὑπὸ τοῦ ἐπιβαλλομένου πνεύματος φειδῶς. Δι' ὃ καὶ οἱ νόμοι οἱ θεσπίζοντες τὰ τῆς ἐποπτείας τοῦ κράτους ἐπὶ τῆς δράσεως τῶν αυτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν καθιεροῦσι τὸν ἔλεγχον τοῦτον ἐντονώτερον, ὅσῳκις πρόκειται περὶ πράξεων διαθέσεως περιουσιακῶν στοιχείων τῶν ἐν λόγῳ νομικῶν προσώπων καὶ ἐν γένει περὶ πράξεων οἰκονομικῆς διαχειρίσεως.

ε') Κρατικὴ ἐποπτεία ἐπὶ τῆς αυτοδιοικήσεως (πρβλ. κατωτ. ἐν § § 73 καὶ 84).

5') Ἐφαρμογαὶ τῆς τοπικῆς αυτοδιοικήσεως παρ' ἄλλοδαποῖς ⁹ καὶ ἐν

8. Πρβλ. μετὰξὺ ἄλλων—ἐκ τῶν τὸ πρῶτον θεσπισθεισῶν διατάξεων τῆς κατηγορίας ταύτης—τὸ ἀρθρ. 2 τοῦ ν.μ. διατ. τῆς 21 Σεπτεμβρίου 1926 (περὶ κωδικοποιήσεως κλπ. τῆς νομοθεσίας περὶ σιδηροδρ. τοῦ ἑλλην. κράτους), κυρωθέντος διὰ τοῦ νόμου 4101 τοῦ 1929 : «κατὰ τὰς οἰκονομικὰς ἀρχὰς περὶ ἐκμεταλλεύσεως τῶν ἰδιωτικῶν ἐπιχειρήσεων...». Πολλοὶ δημόσιαι ἐπιχειρήσεις—ὡς ὁ ὄργανισμὸς λιμένος Πειραιῶς, τὸ ἐθνικὸν ἱδρυμα ραδιοφωνίας καὶ πλείστοι ἄλλοι—ἔχουσιν ἔκτοτε διαμορφωθῆ εἰς νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

9. Τὸ ἐν Γαλλίᾳ καθιερωθὲν τῆς τοπικῆς αυτοδιοικήσεως ὑπῆρξεν ἐν πολλοῖς πρότυπον τῶν ἡμετέρων συναφῶν νομοθετημάτων. Ἡ τοπικὴ αυτοδιοίκησις ἐθεσπίσθη ἐκεῖ διαρκούσης τῆς μεγάλης ἐπαναστάσεως, ὑπὸ μορφήν ἐν πλείστοις ἀνάλογον πρὸς τὰ ἡδῆ ἰσχύοντα. Πρβλ. ἰδίᾳ διατ. τῆς 22 Δεκεμβρ. 1789. Ἡ ἀποφασιστικὴ ἀρμοδιότης τῶν συμβουλίων τῶν αυτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν, καταργηθεῖσα ἐπὶ τῆς πρώτης αὐτοκρατορίας, καθιερώθη βαθμιαίως ἐκ νέου ἀπὸ τοῦ 1830. Ἀπὸ τοῦ ἔτους τούτου καὶ ἐφεξῆς ἐθεσπίσθη ὡσαύτως ἀφ' ἐνὸς μὲν τὸ αἰρετὸν τῶν νομαρχιακῶν καὶ τῶν δημοτικῶν συμβουλίων—ὅπερ εἶχεν ἐπίσης καταργηθῆ—ἀφ' ἑτέρου δὲ, βραδύτερον, ἡ καθολικότης τῆς ψηφοφορίας.

Βασικὰ νομοθετήματα διέποντα τὴν τοπικὴν αυτοδιοίκησιν εἶναι νῦν ἐν Γαλλίᾳ, συναφῶς

διοικήσεως ἔλαβε χώραν παρ' ἡμῖν ἀπ' αὐτῆς τῆς συστάσεως τοῦ βασιλείου ¹⁰.

Ἐπὶ τουρκοκρατίας ὑφίστατο μὲν ἐν Ἑλλάδι τοπικὴ τις διοίκησις, ἀσκουμένη ὑπὸ περιφερειακῶν προεστώτων αἰρετῶν, ἀλλ' ὁ χειρισμὸς αὐτῆς ἐτέλει, ὡς εἰκός, ὑπὸ τὴν ἐξάρτησιν τῆς τουρκικῆς ἀρχῆς. Ἐν τοῖς πράγμασιν ἡ ρηθεῖσα ἐξάρτησις ἐξεδηλοῦτο, ἰδίᾳ, ἐν τῇ πρὸς καταβολὴν φόρου ὑποχρεώσει τῶν ἑλληνικῶν κοινοτήτων. Ἡ ἀσκήσις τῆς διοικήσεως ταύτης ἐρρυθμίζετο ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον δι' ἐθίμων. Αἱ ἐκκλησίαι καὶ τὰ σχολεῖα ἀπήλαιον ἐκδηλοτέρας τινὲς αὐτοδιοικήσεως, ἧς ἡ ἔκτασις καθωρίζετο ἐκάστοτε διὰ διατάξεων τοῦ σουλτάνου ¹¹.

Κατὰ τὴν ἐποχὴν τῆς ἐπαναστάσεως, τὸ μὲν ἀρχικῶς ψηφισθὲν ὑπὸ τῆς παρὰ τὴν ἀρχαίαν Ἐπίδαυρον συνελθούσης ἀ' ἐθνικῆς συνελεύσεως «προσωρινὸν πολίτευμα τῆς Ἑλλάδος» τῆς 1 Ἰανουαρίου 1822, ἐλάχιστα ἀνέφερε περὶ τοπικῆς διοικήσεως ¹². Ἄλλ' ἡ ἐν Ἄστρει β' ἐθνικῆ συνέλευσις, ἀναθεωρήσασα, ὡς γνωστόν, τὸν καταστατικὸν τοῦτον χάρτην τῷ 1823 καὶ ὀνομάσασα αὐτὸν «νόμον τῆς Ἐπίδαυρου», ἐψήφισεν ὡσαύτως ἐν παραρτήματι τὸν «ὄργανισμὸν τῶν ἑλληνικῶν ἐπαρχιῶν», ἐν τῷ ὁποίῳ ὥρισεν ὅτι καὶ ἐπαρχίαι ὑποδιαιροῦνται εἰς κομποπόλεις καὶ χωρία, καὶ ὅτι ἕκαστον χωρίον, ὡς καὶ ἐκάστη κομποπολις καὶ ἡ πρωτεύουσα τῆς ἐπαρχίας ἔχουσι αἰρετοὺς δημογέροντας, ἀναλόγως μὲ τὴν ποσότητα τῶν οἰκογενειῶν».

Εἰς τοὺς δημογέροντας τούτους δὲν ἦτο κυρίως εἰπεῖν ἀνατεθειμένη ἡ ἀσκήσις αὐτοδιοικήσεως, διότι κατὰ τοὺς χρόνους τοῦ ἀγῶνος ὑπερίσχυεν, ὡς εἰκός, ἡ ἀνάγκη ὅλων ἐνιαίων κατευθύνσεων ἐν τῇ διοικήσει, ἰδίᾳ δὲ πλήρους πολιτικῆς ἐνότητος, τὴν ὁποίαν μόνῃ ἡ συγκέντρωσις τῆς ἐξουσίας εἰς χεῖρας τῆς κεντρικῆς κυβερνήσεως ἠδύνατο τότε νὰ διασφαλίσῃ. Ἦτο, κατὰ ταῦτα, πρόφρων νὰ γίνῃ λόγος περὶ ἐφαρμογῆς πραγματικῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ἐθεωροῦντο ἄρα οἱ δημογέροντες ἐν πολλοῖς ὡς ἀπλᾶ ἐκτελεστικὰ ὄργανα τῶν διαταγῶν τῶν «ἐπαρχῶν», οἵτινες ἦσαν θεσμὸς ἀντίστοιχος πρὸς τὸν τῶν σημερινῶν νομαρχῶν. Οἱ δημογέροντες εἶχον περαιτέρω τὰς ἐξῆς ἀρμοδιότητας : εἰσέπραττον τοὺς φόρους, ἐξετέλουν δὲ καὶ χρέη «εἰρηνοποιῶν κριτῶν», ἧτοι, ὡς ἤθελέ τις εἶπει σήμερον, εἰρηνοδικῶν.

Ἡ τὸ «πολιτικὸν σύνταγμα τῆς Ἑλλάδος» ψηφίσασα ἐν Τροιζῆνι γ' ἐθνικῆ

Harry Götz, Kommunale Selbstverwaltung, selfgovernment, Lokalverwaltung, ἐν Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 1935, ἐνθα λίαν ἐνδιαφέρουσα σύγκρισις μεταξὺ τῶν ἐν Ἀγγλίᾳ καὶ τῶν ἐν Γερμανίᾳ θεσμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ἐπι πᾶσιν ἰδὲ W. Jellinek, VerwR., 1931, σελ. 70 ἐπ., καὶ ἰδίᾳ τὸ ἐκδοθὲν τῷ 1950 Nachtrag τούτου ἐν σελ. 10.

10. Ὅρα κάτωτ. τὸν νόμον τῆς 10 Ἰανουαρ. 1934 [3] «περὶ συστάσεως τῶν δήμων». 11. Πρβλ. συναφῶς τὴν παλαιότεραν μονογραφίαν Ν. Μοσχοβάκη, Τὸ ἐν Ἑλλάδι δημόσιον δίκαιον ἐπὶ τουρκοκρατίας, 1882.

12. Ὄριζεν ἀπλῶς τὸν ἀριθμὸν τῶν ἐκλεκτῶν ὑφ' ἐκάστης κοινότητος δημογερόντων, οἵτινες ἤρξαντο τότε περιβαλλόμενοι τὴν ιδιότητα οὐχὶ πλέον τοπικῶν ἀρχῶν, ἀλλὰ περιφερειακῶν ὀργάνων τῆς κυβερνήσεως.

συνέλευσις κατὰ Μάϊον τοῦ 1827 ὥρισε διὰ ψηφίσματος αὐτῆς τῆς 1 Μαΐου τὰ αὐτὰ περίπου ὡς ἄνω ἐν σχέσει πρὸς τὸν ἀριθμὸν τῶν δημογερόντων καὶ πρὸς τὰς ἀρμοδιότητας αὐτῶν. Καθιέρωσε δὲ ρητῶς τὴν ἐποπτείαν τῆς κρατικῆς διοικήσεως ἐπὶ τῶν πράξεων αὐτῶν, θεσπίσασα ὅτι ὁ «διοικητής»—ἀντίστοιχος πρὸς τὸν σημερινὸν νομάρχην—«ἐπαγρυπνεῖ εἰς τὰς πράξεις τῶν δημογερόντων».

Συντόμως εἰπεῖν, τὰ τοπικὰ ταῦτα ὄργανα ἦσαν ἐστερημένα ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων καθ' ὅλην τὴν διάρκειαν τοῦ ὑπὲρ ἀνεξαρτησίας ἀγῶνος.

Αἱ αὐταὶ γενικαὶ γραμματὶ ὀργανώσεως ἐφηρμύσθησαν καὶ ὑπὸ τοῦ Καποδιστρίου. Δυνάμει ψηφίσματος τοῦ κυβερνήτου τῆς 16 Ἰανουαρίου 1828¹³ καὶ συμπληρωματικοῦ τούτου διατάγματος ὑπὸ τὴν ἐπικεφαλίδα («γενικαὶ ὁδηγίαι πρὸς τοὺς δημογέροντας»), καθιερώθη καὶ αὖθις ὁ χαρακτήρ τῶν περιφερειακῶν τούτων αἰρετῶν ἀρχῶν ὡς «ὀργάνων» τῆς κυβερνήσεως¹⁴.

Τὸ πρῶτον διὰ τοῦ νόμου τῆς 10 Ἰανουαρίου 1834 [3] («περὶ συστάσεως τῶν δήμων») εἰσῆχθη ἐν τῷ νεωτέρῳ κράτει πραγματικὴ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις, μετ' ὑπόδειγμα τὰ ἐν Γαλλίᾳ τότε κρατοῦντα. Καθιερώθησαν ἐνὸς μόνου εἶδους ὀργανισμοὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, οἱ δήμοι. Εἰσῆχθη δὲ καὶ ἐκλογικὸν δίκαιον, διὰ πρώτην φοράν τότε ἐν τῷ ἑλληνικῷ βασιλείῳ, πρὸς ἀνάδειξιν τῶν δημοτικῶν ἀρχῶν, ἀποτελοῦν ἄλλως τε τὸ μόνον ἐκλογικὸν δίκαιον μέχρι τῆς μετὰ δεκαετίας καθιερώσεως τῶν βουλευτικῶν ἐκλογῶν. Ἡ νομοθετικὴ αὕτη ρύθμισις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἔσχε σημαντικὴν ἐπιτυχίαν, ὡς μαρτυρεῖ τὸ γεγονός ὅτι ἴσχυσε μετ' ἐλαχίστας μεταβολὰς ἐπὶ ὀγδοήκοντα ἔλα ἔτη¹⁵.

13. Διὰ τοῦ ψηφίσματος τούτου ὠρίσθη σὺν τοῖς ἄλλοις ὅτι τὸ δίκαιωμα τοῦ ψηφίζεν ἐν ἐκλογαῖς δημογερόντων κέκτηνται οἱ συμπληρώσαντες ἡλικίαν εικοσιπέντε ἐτῶν. Ἐκλογίμοι δὲ καθίσταντο οἱ «μᾶλλον φορολογούμενοι» ἐκ τῶν ὑπερβάντων τὸ τριακοστὸν πέμπτον ἔτος τῆς ἡλικίας αὐτῶν.

14. Πρβλ. λεπτομερέστερον τὴν ἱστορικὴν ἐξέλιξιν τῆς τοπικῆς διοικήσεως παρ' ἡμῖν κατὰ τὰς πρώτας ἀπὸ τῆς ἐπαναστάσεως δεκαετηρίδας ἐν Π. Ἀργυροπούλου, Ἡ δημοτικὴ διοίκησις ἐν Ἑλλάδι, τόμοι 2, ἐκδ. α' 1843, ἐκδ. β' 1859.

15. Ὁρίζετο ἐν τῷ νόμῳ ὅτι πᾶν χωρίον ἔχον τοὐλάχιστον τριακοσίους κατοίκους δύναται νὰ σχηματίσῃ ἴδιον δήμον καὶ ὅτι μικρότεροι συνοικισμοὶ ἀπαρτίζουσι δήμον συνενόμενοι εἴτε πρὸς ἀλλήλους εἴτε πρὸς γειτονικὸν τι μεγαλύτερον χωρίον. Διηροῦντο δ' οἱ δήμοι εἰς τρεῖς τάξεις, ἀναλόγως τοῦ πληθους τῶν κατοίκων.

Οἱ δήμοι εἶχον προδῆλως νομικὴν προσωπικότητα, ἀν καὶ ὁ νομοθέτης δὲν ἐχρησιμοποίησε τὸν ὄρον τούτον, ὅστις δὲν ἦτο τότε διαδεδομένος. Ὁρίζετο πάντως ρητῶς ἐν τῷ νόμῳ ὅτι «ὡς πρὸς τὴν δημοτικὴν περιουσίαν δύνανται οἱ δήμοι νὰ ἐνεργούσιν ἔλα τὰ δικαιώματα καὶ νὰ ἐμφαίνουσιν εἰς ἔλα τὰ συναλλάγματα, ὅσα οἱ πολιτικοὶ νόμοι συγχωροῦσιν εἰς τοὺς ἰδιώτας ἐν γένει καὶ δὲν ἀπαγορεύουσι ρητῶς εἰς τοὺς δήμους». Κατωτέρω δ' ἐρρυθμίζοντο τὰ τῶν δημοτικῶν πόρων καὶ τῆς δημοτικῆς περιουσίας, ἧτις ὠρίετο ὡς οὐσα «διοικησιὰ τῆς ὀλομελείας τῶν δημοτῶν» (ἄρθρ. 16 καὶ 20).

Αἱ δημοτικαὶ ἀρχαί, αἰρεταὶ οὐσαι, ἀποτελοῦντο ἀπὸ τὸν δήμαρχον—ἀρχὴν ἐκτελεστικὴν—τοὺς παρέδρους καὶ τὸ δημοτικὸν συμβούλιον—βουλευόμενον σῶμα. Ὁ ἀριθμὸς τῶν μελῶν τοῦ τελευταίου τούτου ἐξῆρτάτο ἐκ τῆς τάξεως τοῦ δήμου (ἄρθρ. 39).

Μόνα τὰ μέλη τοῦ δημοτικοῦ συμβουλίου ἀνεδεικνύοντο δι' ἀμέσου ἐκλογῆς. Τὸ ἐνεργητικὸν ἐκλογικὸν δίκαιωμα δὲν ἦτο ἐντελῶς καθολικὸν (πρβλ. τὰς ἐιδικωτέρας τοῦ νόμου δια-

Μέχρι τῆς εἰσαγωγῆς τοῦ συντάγματος τοῦ 1864 ἐφηρμόζετο αὕτη ἀναλλοίωτος. Κατὰ τὸ ἔτος τοῦτο ἐτροποποιήθη τὸ καθεστὼς τῆς ἐκλογῆς τῶν δημοτικῶν ἀρχῶν, διότι θέσπίσθη ἐν ἄρθρῳ 105 τοῦ συντάγματος ὅτι «ἡ ἐκλογὴ τῶν δημοτικῶν ἀρχῶν θέλει γίνεσθαι δι' ἀμέσου, καθολικῆς καὶ μυστικῆς διὰ σφαιριδίων ψηφοφορίας». Ἐξέλιπε συνεπῶς ἐφεξῆς ἡ διάκρισις μεταξὺ ἀμέσου ἐκλογῆς τῶν δημοτικῶν συμβούλων καὶ ἐμμέσου ἐκλογῆς τοῦ δημάρχου καὶ τῶν παρέδρων. Κατηργήθη ὡσαύτως ἡ μέχρι τοῦδε ἀπαιτούμενη ἰδιότης τοῦ

τάξεις), πρὸς ἄσκησιν δ' αὐτοῦ ἀπαιτεῖτο πρὸς τοὺτας ἡ ἰδιότης τοῦ δι' ἀμέσων δημοτικῶν φόρων «μᾶλλον φορολογουμένου». Ἐν ἐκάστῃ δηλαδὴ δήμῳ ἐψηφοφόρει ὠρισμένους ἀριθμὸς ἐκλογέων, ἀναλόγως τοῦ ἀριθμοῦ τῶν κατοίκων. Οἱ οὕτω πως ἀσκούντες ἐκάστοτε τὸ δικαίωμα τοῦ ψηφοφορεῖν ἐκλογεῖς ἐκάστου δήμου ἦσαν ἐκεῖνοι, οὔτινες εἶχον καταβάλει τοὺς μεγαλύτερους ἀμέσους δημοτικούς φόρους. Πάντως, ὁ ἀριθμὸς τῶν ψηφοφορούντων δὲν ἦτο ἐλάσσων τῶν τριάκοντα, πλὴν ἂν δὲν ὑπῆρχον τριάκοντα ἐκλογεῖς ἐν τινι δήμῳ καταβάλλοντες ἀμέσους δημοτικούς φόρους.

Ἡ ἐκλογιμότης προσῆκεν εἰς ὅλους τοὺς ἐκλογεῖς, μὴ λογιζομένης τῆς ἰδιότητος τοῦ φορολογουμένου. Ἔδει ὅμως τὸ δημοτικὸν συμβούλιον νὰ ἀποτελεῖται κατὰ τὰ 2/3 τοῦλάχιστον αὐτοῦ ἐξ ἐκλογέων κεκτημένων τὴν ἄσκησιν τοῦ δικαίωματος τοῦ ψηφοφορεῖν—ἀνγκύων δηλαδὴ εἰς τὴν κατηγορίαν τῶν «μᾶλλον φορολογουμένων». Ἐν πάσῃ περιπτώσει, εἶναι φανερὸν ὅτι ὁ κύκλος τῶν ἐκλογίμων ἦτο εὐρύτερος τοῦ τῶν ἐκλογέων.

Ἡ ἐκλογὴ τοῦ δημάρχου καὶ τῶν παρέδρων δὲν ἦτο ἄμεσος, ἀλλ' ἐγένετο ὑπὸ τοῦ λεγομένου «δημαγρεσιακοῦ συμβουλίου». Τοῦτο ἀποτελεῖτο ἐκ τῶν ἐκλεγέντων δημοτικῶν συμβούλων καὶ ἐξ ἰσαριθμῶν ἐκλογέων, τῶν «μᾶλλον φορολογουμένων». Διὰ πᾶσαν θέσιν δημάρχου ἐξελέγοντο τρεῖς υποψήφιοι, μεταξὺ δὲ τούτων προέκρινε καὶ διώριζε τὸν δήμαρχον ὁ βασιλεὺς μὲν ἂν ἐπρόκειτο περὶ δήμου πρώτης ἢ δευτέρας τάξεως, ὁ νομάρχης δ' ἂν ἐπρόκειτο περὶ δήμου τρίτης τάξεως (ἄρθρ. 75-77, 84, 87).

Τὸ περιεχόμενον τῆς δημοτικῆς αυτοδιοικήσεως ἐρρυθμίζετο ὑπὸ πλείστον διατάξεων τοῦ νόμου. Ἐντεῖθεν κατ' ἀρχὴν εἰς τοὺς δήμους «ἡ ἀκριβὴς ἐκτέλεσις ὧν τῶν ὑποχρεώσεων ὅσαι πηγάζουσιν ἐκ τοῦ κοινωνικοῦ σκοποῦ των ἢ ἐκ νομίμων ἐιδικῶν λόγων». Τοιαῦται ἦσαν : ἡ τοπικὴ ἀστυνομία καὶ ἡ ἀγροτικὴ ἀσφάλεια, ἡ σύστασις καὶ διατήρησις τῶν «προκαταρκτικῶν» σχολείων, ἡ σύστασις καὶ διατήρησις τῶν δημοτικῶν ὁδῶν καὶ γεφυρῶν, τῶν ἀναγκαίων ὑδραγωγείων καὶ φρεάτων, ἡ σύστασις καὶ διατήρησις ὠρισμένων ὑδραυλικῶν ἔργων, ἡ συνδρομὴ τῶν ἀγαθοεργῶν καταστημάτων εἰς τὰ ἔργα αὐτῶν κ.τ.λ. (ἄρθρ. 17-18 τοῦ νόμου).

Ἡ κρατικὴ ἐποπτεία ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν δημοτικῶν συμβούλων ἦτο ἀνεπιθεμένη εἰς τοὺς νομάρχας, κατ' ἄ καὶ σήμερον. Κατ' ἀρχὴν ὠρίετο ὅτι πᾶσα ἀπόφασις τοῦ συμβουλίου ὑποβάλλεται διὰ τοῦ ἐπάρχου εἰς τὸν νομάρχην καὶ μετὰ παρέλευσιν δεκαπενθημέρου ἀπράκτου—ἂν μὴ ἤθελε προβῆ δηλαδὴ ὁ νομάρχης εἰς τὴν ἀκύρωσιν αὐτῆς—καθίσταται ἐκτελεσθῆ. Ὁ νομάρχης ἦτο ἀρμόδιος ὡς ἀσκήση οὐ μόνον ἐλεγχῶν νομιμότητος, ἀλλὰ καὶ οὐσιαστικῶν ἐλεγχῶν. Προκειμένου δὲ περὶ ὠρισμένων ἀντικειμένων—περὶ ψηφίσεως προϋπολογισμοῦ, περὶ ἐγκρίσεως ἐκτάκτων δαπανῶν, περὶ ἐγκοιήσεως ἀκινήτων, περὶ πολυετῶν μισθωτικῶν συμβάσεων, περὶ ἐνοικιάσεως δημοτικῶν φόρων, περὶ συμβιβασμῶν κτλ.—αἱ συναφεῖς πρὸς ταῦτα ἀποφάσεις τοῦ δημοτικοῦ συμβουλίου δὲν καθίσταντο ἐκτελεσταί, ἂν μὴ ἐνεκρίνοντο ὑπὸ τοῦ νομάρχου, ἀσκούντος ἐλεγχῶν προληπτικῶν, κατὰ ρητὴν τοῦ νόμου διατάξιν.

Κατὰ τῆς ἀκυρωτικῆς ἢ τῆς μὴ ἐγκριτικῆς ἀποφάσεως τοῦ νομάρχου ἐπετρέπετο εἰς τὸ δημοτικὸν συμβούλιον προσφυγὴ ἐνώπιον τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν. Διὰ θέματα δ' ἔτι σοβαρώτερα—ἐπιβολὴν ἢ ἀνανέωσιν δημοτικῶν φόρων—ἀπαιτεῖτο ἐγκρίσις διὰ βασι. διατάγματος (ἄρθρ. 118-122).

«μᾶλλον φορολογούμενου» πρὸς ἄσκησιν τοῦ ἐνεργητικοῦ ἐκλογικοῦ δικαιώματος καὶ οἱ λοιποὶ περιορισμοὶ τῆς καθολικότητος τῆς ψηφοφορίας. Ἐν δὲ τῷ νόμῳ 4Γ' τοῦ 1864 [51] «περὶ ἐκλογῆς βουλευτῶν» ἐθεσπίσθη ρητῶς ὅτι οἱ ὀριστικοὶ καταλόγοι τῶν ἐχόντων τὸ δικαίωμα τοῦ ψηφοφορεῖν εἰς τὰς βουλευτικὰς ἐκλογὰς ἰσχύουσι καὶ διὰ τὴν ἐκλογὴν τῶν δημοτικῶν ἀρχῶν¹⁶. Τέλος ἐπηκολούθησαν ἄλλοι τινὲς νόμοι, σχετικοὶ πρὸς τὴν ὀργάνωσιν τῶν δημοτικῶν ἀρχῶν, μεταξὺ τῶν ὁποίων καὶ ὁ ἌΞΔ' τοῦ 1882 [38], καθιερώσας δύο βαθμοὺς δικαιοδοσίας διὰ τὴν ἐκδίκασιν τῶν κατὰ τοῦ κύρους δημοτικῶν ἐκλογῶν ὑποβαλλομένων ἐνστάσεων : ἐν πρώτῳ μὲν βαθμῷ ἀρμοδιότητα τοῦ πρωτοδικείου, κατ' ἑφεσιν δὲ—ἐν περιπτώσει ἀκυρώσεως τῆς ἐκλογῆς—ἀρμοδιότητα τοῦ ἐφετείου¹⁷.

Κατὰ τὴν γενομένην τῷ 1911 ἀναθεώρησιν τοῦ ἄρθρου 105 τοῦ συντάγματος τοῦ 1864 ἀπηλείφθησαν ἐξ αὐτοῦ αἱ φράσεις «ἀμέσου» καὶ «μυστικῆς, διὰ σφαιριδίων». Κατὰ ταῦτα, ἐθεσπίσθη ἐφεξῆς μετ' ἐπιρρημένης τυπικῆς δυνάμεως ἢ διὰ καθολικῆς ἀπλῶς ψηφοφορίας ἐκλογή τῶν δημοτικῶν ἀρχῶν. Τὸ ἄμεσον τῆς ἐκλογῆς, ἢ μυστικότης καὶ τὸ σφαιρίδιον ἠδύναντο εἰς τὸ ἐξῆς νὰ καταργηθῶσιν ὑπὸ τοῦ κοινου νομοθέτου.

Νέα νομοθετικὴ ρύθμισις τῆς τοπικῆς αυτοδιοικήσεως ἔλαβε χώραν δυνάμει τοῦ νόμου ΔΝΖ' τοῦ 1912 [58] «περὶ συστάσεως δήμων καὶ κοινοτήτων», διὰ τοῦ ὁποίου καταργήθησαν ὁ νόμος τοῦ 1834 [3] καὶ τὰ τροποποιητικὰ τούτου ἐν γένει περὶ δημοτικῆς διοικήσεως νομοθετήματα καὶ εἰσῆχθη ὁ θεσμὸς τῶν πρωτοβαθμιῶν ὀργανισμῶν τοπικῆς αυτοδιοικήσεως δύο εἰδῶν : τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων. Ὁ νόμος ΔΝΖ' ἤρξατο ἰσχύων ἀπὸ τοῦ 1914, ἀποτελεῖ δὲ μέχρι σήμερον τὴν βᾶσιν τῆς ἰσχυοῦσης δημοτικῆς καὶ κοινοτικῆς νομοθεσίας. Ὁ δὲ αὐτοῦ εἰσαχθεὶς θεσμὸς δύο εἰδῶν πρωτοβαθμιῶν ὀργανισμῶν τοπικῆς αυτοδιοικήσεως ἐθεωρήθη κατὰ τὴν ἐποχὴν ἐκείνην σκόπιμος, κατεδείχθη δὲ πράγματι πλεονεκτῶν ἀφ' ἱκανῶν ἀπόψεων. Οὕτω κατέστη δυνατὴ ἀφ' ἑνὸς μὲν ἡ ἴδρυσις μικροτέρων ὀργανισμῶν τοπικῆς αυτοδιοικήσεως, ἀφ' ἑτέρου δ' ἡ διάφορος νομοθετικὴ ρύθμισις ἑκατέρου τῶν ὡς εἴρηται εἰδῶν. Ἡ ὑπαρξίς μικροτέρων ὀργανισμῶν ἐνεφάνιζε τὸ πλεονέκτημα ὅτι οἱ πόροι τῆς αυτοδιοικήσεως διετίθεντο ὅλοι χάριν ἀναγκῶν τοπικῶν, ὑπὸ ἔννοιαν στενωτέραν, δὲν ἐχρησιμοποιοῦντο δὲ κατὰ τὸ μέγιστον αὐτῶν μέρος χάριν τῆς πρωτευούσης τοῦ ὀργανισμοῦ, ὡς συνέβαινε πολλάκις ἐν τοῖς πρὸ τοῦ 1912 δήμοις. Ὑπῆρχεν ὅμως καὶ τὸ ἀντίστοιχον μειονέκτημα : ὅτι οἱ πόροι περιφερείας τοσοῦτον στενῆς κατεδουκύνοντο ὅπως ἀνεπαρκεῖς πρὸς διενέργειαν ἔργων ἀξίων λόγου¹⁸. Διὰ τὸν λόγον τοῦτον, σὺν τοῖς ἄλλοις, ὑποστηρίζεται ἤδη παρὰ πολλῶν ὡς ἀκολουθητέα ἢ ἀντίθετος κατεύθυνσις de lege ferenda, δηλαδὴ ἡ συγχώνευσις τῶν μικρῶν κοινοτήτων εἰς μελίζονας καὶ ὀλιγαριθμοτέρας.

16. Ἄρθρ. 73 τοῦ νόμου 4Γ' τοῦ 1864 [51].

17. Ἐκθεσιν σύντομον, ἀλλὰ περιεκτικωτάτην, τοῦ παρ' ἡμῖν μέχρι τῆς συνταγματικῆς ἀναθεώρησης τοῦ 1911 ἰσχύοντος περὶ τῆς ὀργάνωσεως τῶν δήμων δικαίου πρβλ. καὶ ἐν Ν. Ν. Saripolos, Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland, 1909, σελ. 143 ἐπ.

18. Μεταξὺ πλείστον ἄλλων πρβλ. Χρ. Οἰκονομοπούλου, Μικρὰ κοινότης ἢ μέγας δήμος ; ἐν «Τοπ. αὐτοδ.» 1947.

Ἡ δὲ διαφορὰ τῆς νομοθετικῆς ρυθμίσεως μεταξύ τοῦ καθεστώτος τῶν δήμων καὶ τοῦ τῶν κοινοτήτων ἦτο ἐπιβεβλημένη, λόγῳ τοῦ διαφόρου ἑκασταχοῦ πληθυσμοῦ—ἀστικοῦ ἢ ἀγροτικοῦ—τῆς διαφόρου πνευματικῆς ἀναπτύξεως τῶν ὀργάνων τῆς αὐτοδιοικήσεως, τῆς διαφόρου ἐκτάσεως τῶν διατιθεμένων οικονομικῶν μέσων καὶ ἄλλων συναρῶν αἰτίων. Οἱ δήμοι, ἐν μιᾷ λέξει, ἐθεωρήθησαν ἐλλόγως ὡς ἱκανοὶ πρὸς δρᾶσιν, ἐν σχέσει πρὸς τὴν ὁποίαν αἱ κοινότητες ἐτέλουν ἐν πλήρει ἀδυναμίᾳ. Δὲν ἦτο λοιπὸν σκόπιμον νὰ διέπωνται οὗτοι ὑπὸ τῶν αὐτῶν πρὸς τὰς κοινότητας νομοθετικῶν διατάξεων.

Ἄλλοι δὲ νόμοι ΔΝΖ' ὑπέστη ἐντὸς ὀλίγων ἐτῶν διὰ μεταγενεστέρων νόμων καὶ νομοθετικῶν διαταγμάτων πολυαριθμοὺς τροποποιήσεις, πολὺ πλείονας ἐκεῖνων, ἅςτινας εἶχεν ὑποστῆ ὁ νόμος τοῦ 1834 [3] ἐν διαστήματι ὀγδοήκοντα ἐτῶν. Ἐκωδικοποιήθη δ' ὁ νόμος ΔΝΖ' μετὰ τῶν τροποποιητικῶν τούτου νομοθετημάτων διὰ τοῦ διατάγματος τῆς 18 Σεπτ. 1926 [316]. Ἄλλ' ἐπειδὴ καὶ πολλαὶ νέαι μεταρρυθμίσεις ἐπηκολούθησαν, ἔλαβε χώραν νέα κωδικοποίησις τῆς δημοτικῆς καὶ κοινοτικῆς νομοθεσίας διὰ τοῦ διατάγματος τῆς 31 Ἰουλ. 1936 [320], ἣτις εἶναι ἡ νῦν ἐν χρῆσει. Τὴν ἰσχύουσαν ταύτην νομοθεσίαν θέλομεν ἐκθέσει εἰς τὰς οἰκείας περὶ τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων παραγράφους (πρβλ. κατωτ. ἐν § 71-79), λαμβάνοντες ὑπ' ὄψιν καὶ τὴν νομοθετικὴν ὕλην τῶν τελευταίων ἐτῶν. Καὶ ἄλλη ἐν τούτοις κωδικοποίησις εἶναι ἤδη ἐπὶ θύραις.

Ἡ ὤρα πρὸς δὲ τὴν δευτεροβαθμίαν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν, ἱκαναὶ πρὸς ἐφαρμογὴν αὐτῆς ἀπόπειραι ἐγένοντο καὶ παρ' ἡμῖν, ἐπὶ αἰῶνα σχεδόν, ἀλλ' ἄνευ ἐπιτυχίας. Ἀπὸ τῆς συστάσεως τοῦ βασιλείου, ἐξεδηλοῦτο κατὰ καιροὺς ἡ πρόθεσις τοῦ νομοθέτου ὕπως ἀναγάγῃ εἰς νομικὰ πρόσωπα, πλὴν τῶν δήμων, καὶ τοὺς νομοὺς ἢ τὰς ἐπαρχίας. Ἡδὴ ἐν ἄρθροις 16 καὶ 17 τοῦ νόμου τῆς 15 Ἀπριλίου 1833 «περὶ διαιρέσεως τοῦ βασιλείου καὶ τῆς διοικήσεώς του» προεβλέπετο ἡ σύστασις νομαρχιακῶν καὶ ἐπαρχιακῶν συμβουλίων. Διὰ τοῦ νόμου τῆς 30 Δεκεμβρίου 1836 συνεστάθησαν τὰ ἐπαρχιακὰ συμβούλια, σώματα αἰρετά, καθαρῶς ὁμῶς γνωμοδοτικά, ἐστερημένα ἀρμοδιότητος πρὸς ἐκδοσιν ἐκτελεστῶν πράξεων. Ταῦτα, μὴ ἐπιτυχόντα ἐν τῇ πράξει, ἀντικατεστάθησαν διὰ τοῦ θεσμοῦ τῶν νομαρχιακῶν συμβουλίων, δυνάμει τοῦ νόμου ΑΦΝΣ' τῆς 27 Μαΐου 1887. Ἀλλὰ διὰ τοῦ νόμου ΑΩΟΖ' τοῦ 1891 [3] κατηργήθησαν τὰ νομαρχιακὰ συμβούλια, διὰ δὲ τοῦ νόμου ΑΞΗΝΣ' τῆς 3 Ἀπριλίου 1891 ἐπανήχθη εἰς ἰσχὺν ὁ θεσμὸς τῶν ἐπαρχιακῶν συμβουλίων, ἅτινα, μὴ εὐδοκίμησαντα καὶ πάλιν, κατηργήθησαν δυνάμει τοῦ νόμου ΒΨΜΗ' τοῦ 1900. Διὰ δὲ τοῦ νόμου ΒΧΕ' τῆς 8 Ἰουλίου 1899 [136] «περὶ τῶν νομῶν καὶ τῆς διοικήσεως αὐτῶν» ἀνεγνωρίζετο ἐν τῷ μεταξύ ρητῶς ὁ νομὸς ὡς νομικὸν πρόσωπον, λαμβανομένης προνοίας καὶ περὶ ἐσόδων αὐτοῦ, προερχομένων ἐξ ἰδίων φέρων. Ὅς βουλευόμενα δ' ὄργανα τῆς νομαρχιακῆς αὐτοδιοικήσεως καθίσταντο τὰ νομαρχιακὰ συμβούλια. Ἄλλ' ὁ νόμος οὗτος δὲν ἐφηρμόσθη, μὴ ἐκδοθέντος τοῦ ἐν ἄρθρῳ 128 αὐτοῦ προβλεπομένου βασ. διατάγματος, διὰ τοῦ ὁποίου ἐμελλε νὰ τεθῆ εἰς ἰσχύν.

Δι' ἀνάλογον αἰτίαν δὲν ἐφηρμόσθη καὶ τὸ σχετικῶς νεώτερον νομοθετικόν

διάταγμα τῆς 10 Μαΐου 1923 [122] «περὶ διοικήσεως τῶν νομῶν». Καθίστα καὶ τοῦτο τοὺς νομοὺς νομικὰ πρόσωπα καὶ διοργάνου ἐν γένει τὴν νομαρχιακὴν αυτοδιοίκησιν ὡς δευτεροβαθμίαν τοπικὴν αυτοδιοίκησιν, μὲ βουλευόμενον ὄργανον τὸ αἰρετὸν νομαρχιακὸν συμβούλιον (ἐν μέρει δὲ καὶ τὴν νομαρχιακὴν ἐπιτροπὴν), ἐκτελεστικὴν δ' ἀρχὴν τὸν νομάρχην. Ἐθεσπίζετο ὅτι τὸ περιεχόμενον τῆς νομαρχιακῆς αυτοδιοικήσεως ἔθελον ἀποτελέσει: ἡ συγκοινωνία, ἡ δημοσία ὑγιεινὴ, ἡ δημοσία ἀντίληψις, ἡ ἐκπαίδευσις, ἡ γεωργία καὶ κτηνοτροφία, ἡ «ἐποπτεία» τῆς λειτουργίας τῶν ἐν τῷ νομῷ διοικητικῶν καὶ ἀστυνομικῶν ὑπηρεσιῶν τοῦ κράτους, πρὸς δὲ καὶ τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν (ἄρθρ. 71).

Τροποποιηθὲν ὑπὸ πλείστων ἄλλων νομοθετημάτων¹⁹, τὸ ρηθὲν νομοθετικὸν διάταγμα τοῦ 1923 δὲν ἐτέθη ἐν τέλει εἰς ἰσχύν, διότι δὲν ἐξεδόθη τὸ πρὸς τοῦτο διάταγμα τὸ προβλεπόμενον ἐν ἄρθρῳ 20 τοῦ νόμου 4249 τοῦ 1929 [256].

Οἱ κατὰ τὴν κειμένην δημοτικὴν νομοθεσίαν ὑφιστάμενοι νῦν ἐν Ἑλλάδι σύνδεσμοι δῆμων καὶ κοινοτήτων δύνανται νὰ χαρακτηρισθῶσιν ὡς εἰδὸς τι δευτεροβαθμίων ὀργανισμῶν τοπικῆς αυτοδιοικήσεως, ὧν ὅμως ἡ ὑπαρξίς δὲν ἀπορρεῖ εὐθέως ἐκ τοῦ νόμου, ἀλλ' ἀπόκειται εἰς τὴν πρωτοβουλίαν τῶν συμπραττουσῶν κοινοτήτων. Περαιτέρω ἡ σύμπηξις τῶν συνδέσμων εἶναι χρονικῶς περιορισμένη, δὲν ἀπαντᾷ δὲ καθ' ὅλην τὴν ἐπικράτειαν, τέλος δ' αἱ σκοποὶ ἐκάστου συνδέσμου εἶναι συναφεῖς πρὸς τὴν λειτουργίαν ὀρισμένων μόνον ὑπηρεσιῶν τοπικῶν ἐνδιαφέροντος, ἅςτινας ἀποφασίζουσιν αἱ κοινότητες—μέλη, οὐχὶ δ' ὀλότῃτος τινος ἔργων τοπικῆς αυτοδιοικήσεως καθωρισμένης ἐκ τοῦ νόμου (πρβλ. κατωτ. ἐν § 79).

Συνταγματικῆ, μὲ ἐπιρρημένην τυπικὴν δύναμιν, ρυθμίσεις τῆς τοπικῆς αυτοδιοικήσεως ἔλαβεν ἐν γενικαῖς γραμμαῖς χώραν τὸ πρῶτον παρ' ἡμῖν μεταγενεστέρως ἐν σχέσει πρὸς τὰ μνημονευθέντα νομοθετήματα, ἐν ἄρθρῳ 107 τοῦ συντάγματος τοῦ 1927. Ἡ συνταγματικὴ αὕτη διάταξις δὲν καθιέρου στενοὺς περιορισμοὺς τοῦ κοινοῦ νομοθέτου. Εἰς τὸν τελευταῖον τοῦτον πάντως ἀπέκειτο νὰ καθορίσῃ τὴν ἔκτασιν τοῦ περιεχομένου τῆς τοπικῆς αυτοδιοικήσεως, τὰ ἀντικείμενα δηλαδὴ τῆς ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος τῶν ὀργάνων αὐτῆς, καὶ τὴν ἔκτασιν τοῦ ἐλέγχου τῆς κρατικῆς ἀρχῆς, ὡς φέρ' εἰπεῖν τοῦ νομάρχου, ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ὡς εἴρηται ὀργάνων. Ἐν τούτοις, ἡ τοιαύτη διακριτικὴ εὐχέρεια τοῦ κοινοῦ νομοθέτου ἐτέλει ἐντὸς ὀρίων τινῶν, καίπερ χαλαρῶν, συναγομένων ἐκ τοῦ πνεύματος τῆς ρηθείσης συνταγματικῆς διατάξεως. Δὲν ἠδύνατο π.χ. οὗτος, ὑπὸ τὸν τύπον τῆς ἐποπτείας, καθιερουμένης εἰς ὑπερβολικὸν βαθμὸν, νὰ ὑποκαταστήσῃ οὐσιαστικῶς τὴν ἐνέργειαν τῶν κρατικῶν ἀρχῶν εἰς τὴν δρᾶσιν τῶν ὀργάνων τῆς τοπικῆς αυτοδιοικήσεως, οὐδὲ νὰ καταστήσῃ ἐν γένει, καθ' οἷονδῆποτε τρόπον, ἀνύπαρκτον τὴν αὐτενέργειαν τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν²⁰.

19. Τοῦ νόμου 3117 τοῦ 1924 [174], τοῦ νόμου 3154 τοῦ 1924 [181], τοῦ ν.μ. διατ. τῆς 21 Σεπτεμ. 1925 [261], τοῦ ν.μ. διατ. τῆς 30 Σεπτεμ. 1925 [278], τοῦ ν.μ. διατ. τῆς 11 Ἰουνίου 1926 [192] καὶ τοῦ νόμου 4249 τοῦ 1929 [256].

20. Ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἔκτασιν τῆς ρυθμίσεως τῆς τοπικῆς αυτοδιοικήσεως παρ' ἡμῖν

Κατὰ τὰ ἔτη 1935–1951 ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις παρέμεινε παρ' ἡμῖν σχεδὸν ἄνευ συνταγματικῆς κατοχυρώσεως, διότι τὸ ἄρθρ. 105 τοῦ συντάγματος τοῦ 1864/1911, πλὴν τῆς καθολικότητος τῆς ψηφοφορίας ἐν τῇ ἐκλογῇ τῶν δημοτικῶν ἀρχῶν, δὲν ἐπέβαλλε περιορισμὸν τινα εἰς ἐνδεχομένην νέαν νομοθετικὴν ρύθμισιν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἥτις ἤθελε τυχὸν λάβει χώραν ἐπὶ βλάβῃ τῆς ἐννοίας καὶ τοῦ περιεχομένου τῆς τελευταίας ταύτης. Τὸ δ' ἄρθρ. 99 τοῦ ἐν ἰσχύϊ συντάγματος καθιεροῦ μὲν κανόνα δικαίου, ἐπιβάλλον ὡς βάσιν τῆς διοικητικῆς τῆς χώρας ὀργανώσεως τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν, ἀλλὰ καταλείπει εὐρύτατα πλαίσια εἰς τὴν κοινὴν νομοθετικὴν ἐξουσίαν ὡς πρὸς τὴν ἐν τοῖς καθ' ἕκαστα διαμόρφωσιν τοῦ διοικητικοῦ τούτου συστήματος. Ἡ ὑπαρξίς δῆμων τε καὶ κοινοτήτων, τὸ αἰρετὸν τῶν δημοτικῶν καὶ τῶν κοινοτικῶν ἀρχῶν, ἡ καθολικότης τῆς ψηφοφορίας ἐν τῇ ἀναδείξει αὐτῶν δὲν δύνανται καὶ σήμερον νὰ θιγῶσιν ὑπὸ τοῦ κοινοῦ νομοθέτου. Ἡ πέραν μέτρου τινὸς ἐνδεχομένη ἐλάττωσις τοῦ κύκλου δράσεως τῆς δημοτικῆς καὶ τῆς κοινοτικῆς διοικήσεως, ἡ καθιέρωσις ὑπερβολικῆς κρατικῆς ἐποπτείας ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν δῆμων καὶ τῶν κοινοτήτων, ἰδίᾳ δὲ λίαν ἐντόνου ἐποπτείας οὐσιαστικῆς (σκοπιμότητος), ἤθελον κριθῆ ἄναντιρρήτως καὶ σήμερον ὡς νομοθετικὰ μέτρα ἀντισυνταγματικά. Ἐν πάσῃ ὁμως περιπτώσει ὑπολείπεται κατὰ πολλὴν τὸ ἐν ἰσχύϊ σύνταγμα ἐν τῇ κατοχυρώσει τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἐννοίαν τῶν ἀντιστοιχῶν διατάξεων τοῦ δημοκρατικοῦ συντάγματος τοῦ 1927.

δυνάμει τῆς συνταγματικῆς ταύτης διατάξεως ἰδὲ Φ. Βεγλερῆ, Ἡ συνταγματικὴ προστασία τῆς τοπ. αὐτοδ. ἐν «Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ.» 1935, ἐνθα πρβλ. ἐρμηνείαν τοῦ ἀρθρου 107 τοῦ συντ. τοῦ 1927. Περὶ τοῦ χαρακτῆρος τῶν ἐν ἀρθροῖς 107 καὶ 108 τοῦ συντάγματος τοῦ 1927 θεσπισθέντων κανόνων ὡς κανόνων νομικῶν καὶ περὶ τοῦ μέτρου τῆς δυνάμει τούτων παρασχεθείσης εἰς τὸν κοινὸν νομοθέτην εὐχερείας ἐν τῇ ρυθμίσει τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως ἐν Ἑλλάδι, ὄρα ἀνωτ. ἐν § 21 σημ. 8. Ἀπόψεις de lege ferenda ἐν σχέσει πρὸς τὴν συνταγματικὴν κατοχύρωσιν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως παρ' ἡμῖν ἰδὲ ἐν Χρ. Οἰκονομοπούλου, Α1 περὶ αὐτοδ. συνταγμ. διατάξεις, ἐν «Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ.», 1935, Θ. Τσάτσου, Ἀναθεώρησις τοῦ ἀρθρου 107 τοῦ συντάγματος, αὐτόθι, 1932, καὶ ἐν τῇ ἐκθέσει τῶν Κολουβᾶ–Οἰκονομοπούλου–Λιανοπούλου—ἐν τῇ αὐτῇ Ἐπιθεωρήσει (1936)—ἦν ἀναφερόμεν καὶ ἀνωτ. ἐν § 50 σημ. 1. Πρβλ. καὶ Μιχ. Δένδια, αὐτόθι, 1936, ὡς καὶ ἐν «Τοπ. αὐτοδ.» 1947 (τεῦχ. 9) καὶ ἐν τῷ ὑπὸ τοῦ δῆμου Ἀθηναίων ἐκδοθέντι τεύχει «Δ' συνέδριον τῶν πόλεων τῆς Ἑλλάδος» (1951).

ΤΜΗΜΑ ΤΡΙΤΟΝ
ΝΟΜΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΙΣ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΣ
ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ ΠΡΩΤΟΝ
Η ΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΙΣ

I

ΟΡΓΑΝΩΣΙΣ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

§ 52. **Ὁ βασιλεὺς**¹.—*α'*) *Νομικῇ ἐν τῇ πολιτείᾳ θέσις.*—'Ἐπὶ κεφαλῆς τοῦ ὀργανισμοῦ τῆς δημοσίας διοικήσεως τελεῖ ἐν τῷ κράτει ὁ ἀρχηγὸς τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας». Τὸ σύνταγμα κατέστησε τοῦτον παρ' ἡμῶν ἰσόβιον καὶ κληρονομικόν, ἐξαρέσει βραχείας χρονικῆς περιόδου, καθ' ἣν ὁ ἀρχηγὸς τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας» ὑπῆρξεν ἐν Ἑλλάδι αἰρετός, ὑπὸ τὸ πολίτευμα τῆς «καθαρᾶς δημοκρατίας»².

Ἦς ἐξωτερικεύων ἐν τῷ πλαισίῳ τῶν καθηκόντων του τὴν ὑπερκειμένην τοῦ κράτους βούλησιν, τὴν δημοσίαν ἐξουσίαν, τελεῖ ὁ βασιλεὺς μετὰ

1. Ἐκ τῶν ἡμεδαπῶν πρβλ. Ν. Ι. Σαρπόλου, Πραγμ. τοῦ συντ. δικ., τόμ. α', ἐκδ. 2α, 1874, § 171 ἐπ., σελ. 231 ἐπ., Ἰω. Ἀραβαντινοῦ, Ἑλλην. συντ. δικ., τόμ. α', 1897, § 4, σελ. 185 ἐπ., τοῦ αὐτοῦ, Πραγματεία περὶ εὐθύνης τῶν ἡγεμόνων καὶ τῶν ὑπουργῶν, 1880, Α. Στούπη, Σύστ. συντ. δικ., 1889, Γ. Ἀγγελοπούλου, Σύστ. διοικ. δικ., σελ. 139 ἐπ., Θ. Φλογαίτου, Ἐγχειρ. συνταγμ. δικ., 1894, Στ. Παπαφράγκου, Περὶ τοῦ μονάρχου ἐν τῇ συνταγματικῇ πολιτείᾳ, 1898, Διομ. Κυριακοῦ, Ἑρμηνεία τοῦ ἑλλην. συντάγματος, τόμ. α', 1904, σελ. 252 ἐπ., Ν. Ν. Saripolos, Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland, 1909, σελ. 33 ἐπ., Ἡ. Ζέγγελη, Κοινοβουλευτικὸν δικ., 1912, ἰδὲ δὲ Ν. Ν. Σαρπόλου, Ἑλλην. συντ. δικ., τόμ. α', ἐκδ. 2α, σελ. 123 ἐπ. Ἐκ τῶν νεωτέρων Ἡλ. Κυριακοπούλου, Ἑλλην. διοικ. δικ., τόμ. β', 1947, σελ. 32 ἐπ. καὶ Δ. Βεζανή, Ἡ πολιτειολογικὴ σημασία τοῦ ἀνωτάτου ἄρχοντος, ἐκδ. 2α, 1944.

2. Ὁ κατὰ τὸ σύνταγμα τοῦ 1927 πρόεδρος τῆς δημοκρατίας ἐξελέγετο ὑπὸ τῶν μελῶν τῶν δύο νομοθετικῶν σωμάτων, συνερχομένων εἰς ἐνιαίαν συνέλευσιν. Πρβλ. ἀρθρα 67 ἐπ. τοῦ συντ. τοῦ 1927. Ἰπεῖχεν εἰς ὀρισμένας περιπτώσεις ποινικὴν εὐθύνην, δωστικῶν ἐνώπιον τῆς γερουσίας: ἀρθρ. 73. Δὲν εἶχε δ' ἀρμοδιότητα ἀνομοθετικῆς πρωτοβουλίας, οὐδὲ κυρώσεως τῶν ὑπὸ τῶν βουλῶν ψηφιζομένων νόμων: ἀρθρ. 75. Ἰδὲ καὶ Ἄρ. Π. 802 τοῦ 1931 ἐν «Θέμ.» ΜΙ' σ. 244 καὶ 506 τοῦ 1933, αὐτόθι ΜΕ' σ. 146. Πλείονα πρβλ. ἐν Ἄλ. Σβώλου, Τὸ νέον σύνταγμα καὶ αἱ βάσεις τοῦ πολιτεύματος, 1928.

τῆς πολιτείας ἐν ὀργανικῇ σχέσει. Εἶναι ἄμεσον ὄργανον τοῦ κράτους, ἔχει δ' ὡς «*κρυμμιστὴς τῆς λειτουργίας τοῦ πολιτεύματος*», ὡς παράγων νομοθετικός καὶ ὡς ὑπάτη διοικητικὴ ἐν τῇ πολιτείᾳ ἀρχὴ ὠριμένον κύκλον ἀρμοδιοτήτων, ἄστινας τὸ κείμενον ἐκάστοτε δημόσιον δίκαιον ὀρίζει³. Ὡς φυσικὸν πρόσωπον, εἰς δ' προσήκει κατὰ τὸ σύνταγμα ἡ θέσις τοῦ βασιλέως, τελεῖ οὗτος μετὰ τῆς πολιτείας ἐν ἐννόμῳ σχέσει. Κέκτῃται ἔναντι τοῦ κράτους ἀληθῆ δημόσια δικαιώματα, καὶ δὴ τὸ ἐπὶ τὸν θρόνον καὶ τὴν ἄσκησιν τῶν βασιλικῶν καθηκόντων ἰσόβιον καὶ κληρονομικὸν δικαίωμα, ὅπερ ρυθμίζεται θεμελιωδῶς ὑπὸ τοῦ συντάγματος⁴. Εἶναι δ' ὁ βασιλεὺς τὸ μόνον ἐν τῇ πολιτείᾳ φυσικὸν πρόσωπον τὸ μὴ ἔχον τὴν ιδιότητα τοῦ «*ὑπηκόου*».

Κατὰ τὸ ἄρθρον 29 τοῦ συντάγματος τὸ πρόσωπον τοῦ βασιλέως εἶναι «*ἀνεύθυνον*» καὶ «*ἀπαραβίαστον*». Ὁ βασιλεὺς δὲν εὐθύνεται ὑπὸ ἔνοιαν νομικὴν οὔτε διὰ τὴν ἄσκησιν τῶν βασιλικῶν αὐτοῦ ἀρμοδιοτήτων οὔτε διὰ τὰς ἰδιωτικὰς αὐτοῦ πράξεις. Εἶναι νομικῶς ἀπληλαγμένος οἰασθῆποτε πολιτικῆς εὐθύνης⁵—τῶν οἰκειῶν ὑπουργῶν ὑπεχόντων πᾶσαν πολιτικὴν εὐθύνην διὰ τὰς βασιλικὰς πράξεις ἢ παραλείψεις—πρὸς δὲ καὶ ποινικῆς τοιαύτης, μὴ ὑπαγόμενος παντάπασιν εἰς τὰς κυρώσεις τῶν κανόνων τοῦ ποινικοῦ δικαίου. Πρὸς τὸ κατὰ σύνταγμα ἀπαραβίαστον τοῦ προσώπου τοῦ βασιλέως συνδέεται καὶ ἡ ὑπὸ τοῦ ποινικοῦ δικαίου παρεχομένη αὐτῷ μείζων ἐν σχέσει πρὸς τὰ λοιπὰ ἐν τῇ ἐπικρατείᾳ ἄτομα προστασία⁶.

Συναφῶς πρὸς τὰς ἰδιωτικὰς περιουσιακὰς αὐτοῦ σχέσεις, ὁ βασιλεὺς δὲν εἶναι ἀνεύθυνος. Δὲν ἐνάγεται ὅμως οὐδ' ἐνάγει ἐνώπιον τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων. Ἄντ' αὐτοῦ παρίσταται ἐπὶ δικαστηρίου ὁ ἐπιμελητὴς τῆς βασιλικῆς χορηγίας⁷. Διὰ πράξεις ἐν τῇ ἀσκήσει τῶν βασιλικῶν ἀρμοδιοτήτων οὐδέποτε δύνανται νὰ ζητηθῶσι παρὰ τοῦ βασιλέως οὐδ' ἀστικά ἐκθῆναι.

Ὁ βασιλεὺς τελεῖ ἐκτὸς οἰασθῆποτε ἱεραρχίας. Δὲν ὑφίσταται ἱεραρχικὸς δεσμὸς συνέχων φέρ' εἰπεῖν τὸν βασιλέα πρὸς τοὺς ὑπουργοὺς⁸. Ἐχουσι μὲν τὸ δικαίωμα οἱ ἰδιῶται—αἰτοῦντες εὐνοίαν ἢ χάριν, ἐξ ἐκείνων ἄστινας δυνάμει τοῦ συντάγματος καὶ τῶν νόμων δύνανται νὰ ἀπονέμῃ ὁ βασιλεὺς, ἢ παραπονοούμενοι κατὰ τινος διοικητικῆς ἀρχῆς—νὰ ὑποβάλωσιν ἐγγραφον ἀναφορὰν

3. Πρβλ. κατωτ. ἐν β'. Ἰδὲ καὶ ἄρθρ. 21 καὶ 44 τοῦ συντάγματος.

4. Ἄρθρ. 45.

5. Σχετικὴ εἶναι καὶ ἡ γνωμοδ. Μ. Χατζάκου, ἐν «*Θέμειδ*» ΚΖ' (1916), σελ. 482.

6. Ἄρθρ. 134—137, 168 τοῦ ποιν. κώδ. Ἄρθρ. 14 § 2 ἐδ. β' τοῦ συντάγματος. Ἰδὲ καὶ ἄρθρ. 51 τοῦ ν. 1092 τοῦ 1938 [68]. Πρβλ. παλαιότερον Ἄρ. Π. 133 τοῦ 1898 ἐν «*Θέμ.*» Θ' 163 καὶ τὴν αὐτόθι ἀγόρευσιν Δ. Τσιβανοπούλου. Ὡσαύτως Μ. Χατζάκου, ἐνθ' ἄνωτ. Ὁρα καὶ Ἄρ. Π. 162 καὶ 278 τοῦ 1916 ἐν «*Θέμ.*» ΚΖ', σελ. 418 καὶ 660. Ἄρ. Π. 159 τοῦ 1914, αὐτόθι, ΚΕ' 453.

7. Ἄρθρ. 19 τοῦ νομ. διατ. 1298 τοῦ 1949 [300] «*περὶ βασιλικῆς οἰκογενείας*». Πρωτοδ. Ἄθ. 1365 τοῦ 1920 ἐν «*Θέμ.*» ΛΑ', 493. Πρωτοδ. Ἄθ. 3578 τοῦ 1894 αὐτόθι, Ε' 253. Πρβλ. καὶ Σπ. Μαρχεζίνη, Ὁ βασιλεὺς ἐν τῷ ἰδιωτικῷ δικαίῳ, ἐν Ἄρχ. Ἰδ. δικ. (Π' Ζέπου) 1936.

8. Πρβλ. ἄνωτ. ἐν § 45α.

καὶ πρὸς τὸν βασιλέα, δοθέντος ὅτι τὸ ἄρθρον 9 τοῦ συντάγματος καθιεροῖ τὸ ἀτομικὸν δικαίωμα τοῦ ἀναφέρεσθαι ἐγγράφως πρὸς τὰς ἀρχὰς ἐν γένει, ἀλλ' ἡ τριακτὴ πρὸς τὸν βασιλέα ἀναφορὰ δὲν ἔχει ὡς ἀποτέλεσμα τὴν ἐξ ὑποχρέωσεως αὐτοπρόσωπον ὑπ' αὐτοῦ ἄσκησιν ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ πράξεως, ἐνεργείας ἢ παραλείψεως διοικητικῆς τινος ἀρχῆς. Ἡ ὑπηρεσιακὴ ὑποχρέωσις τοῦ ἐλέγχου τούτου προσήκει εἰς τὸν ἐκάστοτε καθ' ὕλην ἀρμόδιον ὑπεύθυνον ὑπουργόν, τὸν ἐπὶ κεφαλῆς τῆς οἰκείας διοικητικῆς ἱεραρχίας τεταγμένον.

Τὰ περὶ τῆς διαδοχῆς τοῦ θρόνου, ὡς καὶ τὰ περὶ τῆς ἀντιβασιλείας⁹ καὶ τῶν καθ' ἕκαστα περιπτώσεων αὐτῆς, ρυθμίζουσιν οἱ κανόνες τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου.

β*) Ἀρμοδιότητες.—Τὰς σχετικὰς πρὸς τὴν «νομοθεσίαν» (ἐν τυπικῇ ἐννοίᾳ) ἀρμοδιότητος τοῦ βασιλέως ρυθμίζει τὸ συνταγματικὸν δίκαιον. Ὁ βασιλεὺς εἶναι εἰς τῶν «νομοθετικῶν παραγόντων», ἔχων τὸ δικαίωμα τῆς κυρώσεως τῶν νόμων (ἄρθρα 22, 36 τοῦ συντ.) καὶ τῆς διὰ τῶν ὑπουργῶν προτάσεως νόμων εἰς τὴν βουλὴν (ἄρθρ. 23). Ἀφ' ἐτέρου ὁ βασιλεὺς, ὡς ἀρχηγὸς τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας», ἐκδίδει καὶ δημοσιεύει τοὺς ὑπὸ τῆς βουλῆς ψηφισθέντας καὶ ὑπ' αὐτοῦ τούτου κυρωθέντας νόμους (ἄρθρ. 36). Ὡσαύτως ὁ βασιλεὺς συγκαλεῖ τὴν βουλὴν, δύναται νὰ διαλύσῃ αὐτὴν καὶ κηρύττει τὴν ἑναρξιν καὶ τὴν λήξιν ἐκάστης βουλευτικῆς συνόδου (ἄρθρ. 37), ἔχων καὶ δικαίωμα ἀναστολῆς τῶν ἐργασιῶν τῆς βουλῆς ἅπαξ μόνον (ἄρθρ. 38). Τέλος μετέχει ὁ βασιλεὺς εἰς τὴν ἐκδοσιν τῶν κρατικῶν πράξεων τοῦ ἰδιοτύπου νομοθετικοῦ τύπου τοῦ προβλεπομένου ἐν ἄρθρῳ 35 § 2-5 τοῦ συντάγματος.

Εἰς τὸ συνταγματικὸν δίκαιον ἀνάγονται ἐπίσης αἱ ἀρμοδιότητες τοῦ βασιλέως, ὡς ἀρχηγοῦ τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας», αἱ συναφεῖς πρὸς τὸν διορισμὸν καὶ τὴν παῦσιν τῶν ὑπουργῶν (ἄρθρ. 31) ὑπὸ τοὺς περιορισμοὺς τοῦ κοινοβουλευτικοῦ πολιτεύματος (ἄρθρ. 78). Τουναντίον, εἰς τὴν ὑπὸ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ρύθμισιν ἀνήκουσιν εἰδικώτερον αἱ λοιπαὶ ἀρμοδιότητες τοῦ βασιλέως ὡς ἀνωτάτης ἀρχῆς τῆς κρατικῆς διοικήσεως. Ἐν ἄρθρῳ 27 τοῦ συντάγματος ὀρίζεται ὅτι ἡ «ἐκτελεστικὴ ἐξουσία» ἀνήκει εἰς αὐτόν, ἐνεργεῖται δὲ διὰ τῶν παρ' αὐτοῦ διοριζομένων ὑπευθύνων ὑπουργῶν. Ἡ γενικὴ αὐτῆ διατάξις ἔχει ὑπ' ὅψιν οὐχὶ ἀπλῶς τὸν βασιλέα καὶ τοὺς ὑπουργοὺς, ἀλλ' ὀλιγόληρον τὴν ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοίκησιν. Ἐχει κυρίως τὴν ἐννοίαν ὅτι εἰς τὰς ἀρχὰς τὰς ἀνηκούσας εἰς τὸν ὀργανισμὸν τῆς δημοσίας διοικήσεως, ἐν τῷ συνόλω αὐτῶν, προσήκει κατὰ κανόνα ἢ ἄσκησις τῆς διοικητικῆς λειτουργίας τῆς πολιτείας, ὅτι ἐν ἄλλοις λόγοις ὁ διοικητικὸς τύπος τῶν κρατικῶν πράξεων εἶναι κατ' ἀρχὴν ἐπαρκῆς, ἐφ' ὅσον εἰδικαὶ διατάξεις τοῦ συντάγματος καὶ τῶν νόμων δὲν ὀρίζουσιν ἄλλως, πρὸς ἐκδοσιν πράξεων δημοσίας ἐξουσίας ἐχουσῶν οὐσιαστικὸν περιεχόμενον διοικητικόν, καὶ ὅτι τὰ ὄργανα τῆς διοικήσεως εἶναι νομικῶς ἱκανὰ πρὸς ἐπιτελεσθῆναι ἐνεργειῶν ἐν γένει διοικητικῶν κατ' οὐσίαν.

9. Ἄρθρ. 45-53 τοῦ συντάγματος.

Τίνες ἐκ τῶν ὡς εἴρηται πράξεων τῆς διοικητικῆς λειτουργίας ἀνήκουσιν εἰδικώτερον εἰς τὴν ἀρμοδιότητα τοῦ βασιλέως—οὐχι δ' ἄλλης τινὸς ἀρχῆς τῆς ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ διοικήσεως—ὀρίζουσιν ἴδιαι διατάξεις τοῦ συντάγματος καὶ τῶν νόμων. Εἶναι αἱ πράξεις ἐκεῖναι, ἐν σχέσει πρὸς τὰς ὁποίας ἐπιβάλλεται ὑπὸ τοῦ δημοσίου δικαίου ὁ τύπος τοῦ διατάγματος. Τὸ διάταγμα εἶναι, ὡς καὶ ἀνωτ. ἐν § 23β ἐξετέθη, ὁ προσιδιάζων εἰς τὴν βασιλικὴν ἀρμοδιότητα τύπος κρατικῶν πράξεων.

Ἐπάρχουσι κατὰ ταῦτα εἰδικαὶ περιπτώσεις, κατὰ τὰς ὁποίας αὐτὸ τὸ σύνταγμα καθιεροῦ ἀποκλειστικῶς τὴν ὡς εἴρηται ἀρμοδιότητα τοῦ βασιλέως, δοθείσης οὕτω ἐπιμνησμένης τυπικῆς δυνάμεως εἰς τὴν καθιέρωσιν τῆς βασιλικῆς ἀρμοδιότητος. Φέρ' εἰπεῖν, τὸ ἄρθρον 31 τοῦ συντάγματος ἀπαιτεῖ τὸν τύπον τοῦ βασιλικοῦ διατάγματος διὰ τὰς πράξεις διορισμοῦ ἢ παύσεως τῶν ὑπουργῶν. Ἐπίσης, τὸ ἄρθρον 40 τοῦ συντάγματος ἀπαιτεῖ τὸν τύπον τοῦ βασιλικοῦ διατάγματος διὰ τὰς πράξεις ἀπονομῆς παρασῆμων. Τὸ ἄρθρον 34 τοῦ συντάγματος θεσπίζει τὴν ἀποκλειστικὴν τοῦ βασιλέως ἀρμοδιότητα ἐν τῇ ἀπονομῇ τῶν βαθμῶν εἰς τοὺς ὑπηρετοῦντας εἰς τὰς ἐνόπλους δυνάμεις. Καθιεροῦ δ' ὡσαύτως τὸ αὐτὸ ἄρθρον τὸν τύπον τοῦ βασιλικοῦ διατάγματος προκειμένου περὶ πράξεων διορισμοῦ καὶ παύσεως δημοσίων ὑπαλλήλων, ἀλλὰ κατ' ἀρχὴν μόνον. Δὲν ἐμποδίζει δηλαδὴ τὸν κοινὸν νομοθέτην νὰ ὀρίσῃ ὅτι πρὸς διορισμὸν ὑπαλλήλου εἰς ὠρισμένης κρατικῆς θέσεως ἀρκεῖ ὁ τύπος τῆς ὑπουργικῆς ἢ τῆς νομαρχιακῆς π. χ. πράξεως¹⁰. Ἄλλαι ἐν τούτοις εἰδικαὶ διατάξεις τοῦ συντάγματος θεσπίζουν μὲ ἐπιμνησμένην τυπικὴν δύναμιν τὴν ἀποκλειστικὴν τοῦ βασιλέως ἀρμοδιότητα πρὸς διορισμὸν ὠρισμένων κρατικῶν λειτουργῶν. Οὕτω π. χ. κατὰ τὰ ἄρθρα 87 § 1 καὶ 84 § 2 τοῦ συντάγματος αἱ πράξεις διορισμοῦ εἰς θέσεις δικαστῶν τῆς πολιτικῆς δικαιοσύνης ἢ συμβούλων τῆς Ἐπικρατείας δὲν δύνανται νὰ ἐκδοθῶσιν εἰμὴ ὑπὸ τύπον βασιλικοῦ διατάγματος. Εἰς τὰς εἰδικὰς ταύτας περιπτώσεις δὲν ὑφίσταται, ὡς εἰκόσ, ἡ κατὰ τὰ ἀνωτέρω εὐχέρεια τοῦ κοινοῦ νομοθέτου.

Περαιτέρω ὀρίζει τὸ σύνταγμα ἐν ἄρθρῳ 32 ὅτι ὁ βασιλεὺς ἄρχει τῶν ἐνόπλων δυνάμεων, κηρύττει τὸν πόλεμον καὶ συνομολογεῖ τὰς συνθήκας εἰρήνης, συμμαχίας ἢ ἐμπορίας. Ἡ τελευταία αὕτη ἀρμοδιότης τοῦ βασιλέως εἶναι συναφῆς πρὸς τὴν ιδιότητα αὐτοῦ ὡς διεθνοῦς τῆς πολιτείας παραστάτου, ἧτις ὡσαύτως τὸν καθιστᾷ ἐκπρόσωπον τοῦ κράτους εἰς τὰς σχέσεις τοῦτου μετὰ τῶν λοιπῶν πολιτειῶν καὶ τῷ παρέχει τὴν εὐχέρειαν νὰ δέχεται τὰ διαπιστευτήρια τῶν ξένων διπλωματικῶν ἀντιπροσωπειῶν καὶ νὰ διαπιστεύηται τὰς ἑλληνικὰς τοιαύτας παρὰ τοῖς ἀρχηγοῖς τῶν ἄλλων κρατῶν.

Τὸ ἐν ἄρθρῳ 28 τοῦ συντάγματος ὀριζόμενον ὅτι «καὶ δικαστικαὶ ἀποφάσεις ἐκτελοῦνται ἐν ὀνόματι τοῦ βασιλέως» δὲν καθιστᾷ τὸν ἀνώτατον ἄρχοντα μέτοχον τῆς ἀσκήσεως τῆς δικαστικῆς λειτουργίας. Ἡ ἐκτέλεσις τῶν δικαστικῶν ἀποφάσεων ἀποτελεῖ ἐνέργειαν περιλαμβανομένην ἐν τῇ ἐννοίᾳ τῆς

10. Ἐν ἄρθρῳ 34 ἡ λέξις «ὠρισμένων» σημαίνει «ὀριζόμενων ἐκάστοτε».

διοικητικῆς λειτουργίας τοῦ κράτους, μὴ οὕσα κατ' οὐσίαν ἀπονομῆ δικαιοσύνης.

Ἐπίσης ὀρίζει τὸ σύνταγμα, ἐν ἀρθρῳ 39, τὸν τύπον τοῦ βασιλικοῦ διατάγματος πρὸς ἐκδοσιν πράξεων ἀπονομῆς χάριτος ἢ χορηγήσεως ἀμνηστίας ἐπὶ πολιτικῶν ἐγκλημάτων. Ἐν ἀρθρῳ 91 ὁ τύπος τοῦ διατάγματος καθιερῶνται ὡς ἀπαραίτητος διὰ τὴν θέσιν εἰς ἐφαρμογὴν τοῦ ἐκάστοτε ἰσχύοντος «περὶ καταστάσεως πολιορκίας» νόμου. Ἐν δ' ἀρθρῳ 35 § 1 ὀρίζει τὸ σύνταγμα ὅτι ὁ βασιλεὺς ἐκδίδει τὰ ἀναγκαῖα διατάγματα πρὸς ἐκτέλεσιν τῶν νόμων, θεσπίζων οὕτω γενικὴν πρὸς τὰ βασιλικά διατάγματα ἀξουσιοδότησιν», ὅπως περιλάβωσιν ἐν ἑαυτοῖς πράξεις τῆς νομοθετικῆς λειτουργίας ὄρισμένου εἶδους, δευτερεύοντες δηλαδὴ κανόνας δικαίου, χρησίμους πρὸς ἐκτέλεσιν τῶν ἐν τοῖς νόμοις περιεχομένων κυρίων νομικῶν κανόνων, καθορίζοντας ἰδίᾳ τὸν τρόπον καὶ τὰ μέσα τῆς ἐκτελέσεως τῶν τελευταίων τούτων κανόνων.

Πλὴν τῶν ὡς εἴρηται συνταγματικῶν διατάξεων, καὶ νόμοι ἀπλοῦ παρέχουσι τῷ βασιλεῖ ἀρμοδιότητα πρὸς ἐκδοσιν κρατικῶν πράξεων εἰς πολυαριθμούς καὶ ποικιλιωτάτας περιπτώσεις. Πρόκειται, ὡς ἐλέχθη, περὶ ὅλων τῶν ἀντικειμένων ἐκείνων, ἐφ' ὧν προβλέπεται ὑπὸ τῶν κειμένων νόμων ἡ ἐκδοσις διατάγματος. Ὑφίστανται ἰδίᾳ πλεῖσται περιπτώσεις ἐκδόσεως εἰδικῶν ἐκτελεστῶν πράξεων τῆς διοικητικῆς λειτουργίας ὑπὸ τύπον διατάγματος¹¹. Ἀφ' ἐτέρου, κανονιστικὰς πράξεις καθαρῶς διοικητικὰς κατ' οὐσίαν ἐκδίδει ὁ βασιλεὺς, ἐπὶ τῇ προτάσει τοῦ ἐκάστοτε ἀρμοδίου καθ' ὕλην ὑπουργοῦ, ἄνευ ἀνάγκης ἰδίου νομοθετικοῦ ἐρείσματος, ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ ἀρθρου 27 τοῦ συντάγματος. Δυνάμει δ' ἰδίων «νομοθετικῶν ἐξουσιοδοτήσεων», περιεχομένων ἐν τυπικοῖς νόμοις, εἶναι δυνατὸν νὰ ἐκδοθῶσι βασιλικά διατάγματα μὲ οὐσιαστικὸν περιεχόμενον αὐτόχρημα νομοθετικόν, θεσπίζοντα κυρίους καὶ αὐτοτελεῖς κανόνας δικαίου. Τὰ τῶν τοιούτων διακρίσεων τῶν πράξεων τοῦ

11. Πρβλ. π. χ. τὰ β. διατάγματα παροχῆς ἀδείας λειτουργίας ἠλεκτρικῆς ἐγκαταστάσεως, ὧν τὴν ἐκδοσιν ρυθμίζει τὸ ἀρθρον 6 τοῦ νόμου 2979 τοῦ 1922. Ἐπίσης τὰ β. διατάγματα τὰ ἀπολύοντα δήμαρχον ἢ τὰ διαλύοντα δημοτικὸν ἢ κοινοτικὸν συμβούλιον συναφδὰ τῷ ἀρθρῳ 122 τοῦ κώδικος τῆς περὶ δήμων καὶ κοινοτήτων νομοθεσίας τοῦ 1936 [320], ὡς μεταγενεστέρως ἐτροποποιήθη. Τὰ β. διατάγματα περὶ τροποποιήσεως σχεδίων πόλεων, ὧν τὴν ἐκδοσιν διέπει τὸ νομοθ. διατ. τῆς 16 Αὐγ. 1923 «περὶ σχεδίων πόλεων, κωμῶν κλπ.», ὡς εἶτα ἐτροποποιήθη. Τὰ β. διατάγματα δι' ὧν παρέχεται ἔγκρισις ἀπαλλοτριώσεως κινήτων κτημάτων κοινοτήτων, συναφδὰ τῷ ἀρθρῳ 71 § 2 καὶ 4 τοῦ κώδικος τῆς περὶ δήμων καὶ κοινοτήτων νομοθεσίας τοῦ 1936 [320]. Τὰ β. διατάγματα περὶ παραχωρήσεως μεταλλείων, συμφώνως πρὸς τὰς διατάξεις τῆς περὶ μεταλλείων νομοθεσίας. Τὰ περὶ ἐκδόσεως ἐγκλημάτων εἰς ξένας κυβερνήσεις, συμφώνως πρὸς τὰς συναφεῖς διεθνεῖς συμβάσεις, ἐκδιδόμενα διατάγματα. Τὰ β. διατάγματα περὶ διορισμοῦ ἐπιτίμων λειτουργῶν, συμφώνως πρὸς ἰδίᾳ νομοθετικὰς διατάξεις. Πρβλ. παράδειγμα τοιαύτης διατάξεως ἐν ἀρθρῳ 3 § 2α τοῦ ἀναγκ. νόμ. 1154 τοῦ 1938 [118] «περὶ κεντρικῆς ὀργανώσεως τῶν γεωργικῶν συνεταιρισμῶν τῆς Ἑλλάδος» κλπ. Ὅρα καὶ ἀνωτ. ἐν § 23 σημ. 14.

βασιλέως, ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῶν περιεχομένου, ἐξεθέσαμεν ἤδη ἐν τῷ οἰκείῳ μέρει ¹².

Κατὰ τὸ ἄρθρον 30 τοῦ συντάγματος οὐδεμία πρᾶξις τοῦ βασιλέως ἰσχύει, οὐδ' ἐκτελεῖται, ἂν δὲν εἶναι προσωπογεγραμμένη παρὰ τοῦ καθ' ὕλην ἀρμοδίου ὑπουργοῦ ¹³, ὅστις διὰ μόνης τῆς ὑπογραφῆς του καθίσταται υπεύθυνος. Ἡ διάταξις αὕτη ἀφορᾷ εἰς πάσας τὰς ἐκδιδόμενας βασιλικὰς πράξεις, ἀσχέτως πρὸς τὸ οὐσιαστικὸν αὐτῶν περιεχόμενον. Συνδέεται δ' ἐννοιολογικῶς ἡ οὕτω πῶς καθιερωμένη ἀνάγκη τῆς ὑπουργικῆς προσωπογραφῆς πρὸς τὴν ιδιότητά τοῦ ἀνευθύνου τοῦ ἀνωτάτου ἄρχοντος. Τὸ ἀνίσχυρον τῆς βασιλικῆς πράξεως, ἐλλειπούσης τῆς ὑπουργικῆς προσωπογραφῆς, ἀποτελεῖ τὴν ἀναγκαίαν τοῦ κανόνος τούτου κύρωσιν.

§ 53. Οἱ ὑπουργοί ¹.—α') *Status*.—Οἱ ὑπουργοὶ εἶναι ἀνώτατοι δη-

12. Ἄνωτ. ἐν § 23 γ.

13. Πρβλ. ἐν § 23 β σημ. 9-11.

1. Πρβλ. ἐκ τῶν ἡμεδαπῶν Γ. Ἀγγελοπούλου, Σύστημα διοικ. δικ., σελ. 156 ἐπ., Διομ. Κυριακοῦ, Ἐργων. τοῦ ἑλλ. συντάγματος, τόμ. β', 1904, σελ. 214 ἐπ., Ν. Ν. Σαριπλόου, Ἑλλ. συνταγμ. δικ., τόμ. α', ἐκδ. 2α, σελ. 175 ἐπ., Χρ. Σγουρίτσα, Ἡ ὀργάνωσις τῆς κυβερνήσεως, 1931, Ἡλ. Κυριακοπούλου, Ἑλλ. διοικ. δικ., τόμ. β', 1947, σελ. 34 (§ 28). Ἰδὲ καὶ τὴν ἄνωτ. ἐν § 52 σημ. 1 βιβλιογραφίαν.

Χρῆσις τοῦ ὅρου «ὑπουργός» ἐγένετο ἐν τῇ νεωτέρᾳ Ἑλλάδι τὸ πρῶτον ἐν § κβ' τοῦ ὑπὸ τῆς α' ἐθνικῆς τῶν Ἑλλήνων συνελεύσεως ψηφισθέντος παρὰ τὴν ἀρχαίαν Ἐπίδαυρον τῇ 1 Ἰανουαρίου 1822 «προσωρινῷ πολιτεύματι τῆς Ἑλλάδος». Ὁρίζετο αὐτῷ ὅτι τὸ πενταμελὲς «ἐκτελεστικὸν σῶμα»—ὄπερ ἀπετέλει κατὰ τὸ πολίτευμα ἐκεῖνο τὴν κορυφὴν τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας»—ἐκλέγει ὑκτῶ «ὑπουργούς», πρῶτος μεταξύ τῶν ὁποίων εἶναι ὁ «ἀρχιγραμματεὺς τῆς ἐπικρατείας», ἔχων ἐν ταῦτῳ τὴν «ἐπίστασιν» τῶν ἐξωτερικῶν.

Τὰ τῶν «ὑπουργῶν» ἐρυθρίσθησαν κατὰ τὸν αὐτὸν σχεδὸν τρόπον, μετὰ τινὰς ἐποικιαῶν παραλλαγῶν, καὶ ὑπὸ τῆς ἐν Ἀστροὶ β' ἐθνοσυνελεύσεως (1823), ἤτις ἐτροποποίησε τὸ ὡς εἴρηται σύνταγμα, ὑνομάσασα αὐτὸ ἀνόμον τῆς Ἐπιδάουρου (πρβλ. § κε' τοῦ ἀνόμου τῆς Ἐπιδάουρου):

«Γραμματεῖς τῆς ἐπικρατείας» ὀνομάσθησαν τὸ πρῶτον οἱ ὑπουργοὶ ἐν τῷ «πολιτικῷ συντάγματι τῆς Ἑλλάδος», τῷ ψηφισθέντι κατὰ Μάϊον τοῦ 1827 ἐν Τροιζίνι ὑπὸ τῆς γ' ἐθνοσυνελεύσεως. Ἐν ἄρθρῳ 126 τοῦ συντάγματος τούτου ὁρίζετο ὅτι ἡ «νομοτελεστικὴ ἐξουσία ἔχει γραμματεῖς: τὸν ἐπὶ τῶν ἐξωτερικῶν, τὸν ἐπὶ τῶν ἐσωτερικῶν καὶ τῆς ἀστυνομίας» κλπ. Οἱ γραμματεῖς τῆς ἐπικρατείας ἐπρόκειτο νὰ «διορίζωνται καὶ ἀλλάσσωνται» ἀπὸ τὸν κυβερνήτην (ἄρθρ. 110), ὑπεύθινον ὄντες «διὰ τὰς δημοσίας πράξεις αὐτοῦ» (ἄρθρ. 104), καθίσταντο δ' ἀρμόδιοι, ἕκαστος ἀναλόγως τοῦ κλάδου του, νὰ προσωπογράφωσι τὰ διατάγματα τοῦ κυβερνήτου (ἄρθρ. 106, 127). Τὸ σύνταγμα τοῦτο, ὡς γνωστόν, ἀνεστάλη κατὰ τὴν εἰς τὴν Ἑλλάδα ἄφιξιν τοῦ κυβερνήτου Ἰω. Καποδιστρίου, κατ' Ἰανουάριον τοῦ 1828, δυνάμει ψηφίσματος τῆς βουλῆς, διὰ τοῦ ὁποῦο συνεστάθη, ἀντὶ τῆς βουλῆς, τὸ «πανελλήνιον», σῶμα συμβουλευτικόν, ἀντὶ δὲ τῶν ἑξ ἑξα γραμματέων τῆς ἐπικρατείας ἰδρύθη θέσις ἐνὸς γενικοῦ «γραμματέως τῆς ἐπικρατείας», προσωπογράφοντος τὰ ψηφίσματα καὶ τὴν ἀλληλογραφίαν τοῦ κυβερνήτου.

Τὸ ἐν Ναυπλίῳ ψηφισθὲν τῇ 15 Μαρτίου 1832 ὑπὸ τῆς Ε' Ἐθνοσυνελεύσεως—τῆς ἐν Ἀργεὶ συνελευούσης μετὰ τὴν δολοφονίαν τοῦ κυβερνήτου—πολιτικὸν σύνταγμα τῆς Ἑλλάδος, τὸ κληθὲν «ἡγεμονικόν» (ὄπερ οὐδέποτε, ὡς γνωστόν, ἐφημερόθη), ἐχρησιμοποίησε

μόσιοι λειτουργοί, ἕκαστος τῶν ὑποίων τελεῖ ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον² ἐπὶ κεφαλῆς κλάδου τινὸς τῆς διοικήσεως ἢ πλειόναν τοιούτων, ἔχει τὴν διεύθυνσιν τῶν εἰς τὸν κλάδον τοῦτον ἀναγομένων ζητημάτων δημοσίας διοικήσεως, πρὸς δὲ καὶ ἀρμοδιότητα προσυπογραφῆς τῶν σχετικῶν πρὸς τὸν ὡς εἴρηται κλάδον βασιλικῶν πράξεων. Διορίζονται δὲ καὶ παύονται οἱ ὑπουργοὶ διὰ βασιλικοῦ διατάγματος³.

Ἴδια τυπικὰ προσόντα διὰ τὸν διορισμὸν εἰς θέσιν ὑπουργοῦ δὲν ἀπαιτοῦνται ὑπὸ τῆς νομοθεσίας. Ἀρκεῖ ἡ κτῆσις τῆς ἐλληνικῆς ἰθαγενείας⁴ καὶ πρὸ παντὸς ἡ ὑπαρξίς νενομοθετημένης θέσεως ὑπουργοῦ. Καλύματα δὲ διορισμοῦ εἶναι τὰ ὑπὸ τῆς νομοθεσίας θεσπιζόμενα ἐλάχιστε καλύματα συνα-

διὰ τοὺς ὑπουργοὺς τὸν ἕρον «ὑπουργοί—γραμματεῖς». Τοιοῦτοι καθίσταντο ἑπτὰ, ἀλλοι κοινῶς συμβουλευόμενοι μετὰ τοῦ ἡγεμόνος καὶ ἐκτελοῦντες ἰδίως ἕκαστος τὰς ἀναφερομένους εἰς τὸν ἴδιόν του κλάδον ὑποθέσεις (ἄρθρ. 252—253). Ἦθελον διενεργεῖ «τοὺς νόμους ἐπ' ὄνοματι τοῦ ἡγεμόνος καὶ τὰ διατάγματα καὶ τὰς διατάξεις αὐτοῦ» (ἄρθρ. 254). Θὰ ἐδημοσίεουν δὲ καὶ θὰ ἐξετέλουν «ὅσα ἐκδίδονται μὲ τὴν ὑπογραφήν τοῦ ἡγεμόνος, προσυπογράφοντες ἕκαστος αἰεὶ ὅσα ἀνάγονται εἰς τὸν κλάδον του» (ἄρθρ. 255). Ἴδια διατάξεις (ἄρθρ. 256—261) ἐρρυθμίζον τὰ τῆς εὐθύνης αὐτῶν.

Ὁ ὅρος «γραμματεῖς τῆς ἐπικρατείας» ἐπεκράτησεν ἐπὶ τῆς ἀπολύτου μοναρχίας τοῦ Ὅθωνος. Καθιερώθη οὗτος διὰ τοῦ νόμου τῆς 10 Ἀπριλίου 1833 «περὶ τοῦ σχηματισμοῦ τῶν γραμματεῶν», διὰ τοῦ ὁποῦ καθίσταντο ἑπτὰ «γραμματεῖα τῆς ἐπικρατείας», ἀνατιθέμενοι εἰς ἰσαριθμούς κατ' ἀρχὴν γραμματεῖς τῆς ἐπικρατείας (ἄρθρ. 1—2), ὧν ἡ ὀλομέλεια ἐσχημάτιζε τὸ «ὑπουργικὸν συμβούλιον» (ἄρθρ. 5). Ἀπὸ δὲ τοῦ συντάγματος τοῦ 1844 καὶ ἐφεξῆς ἐτέθησαν ὀριστικῶς ἐν χρήσει ἐν Ἑλλάδι οἱ ὅροι «ὑπουργοί» καὶ «ὑπουργεῖα» (βλ. ἄρθρ. 80 ἐπ. τοῦ συντάγματος τοῦ 1844 καὶ τὸν νόμον ΛΓ' τῆς 7 Ἰουνίου 1846 «περὶ διοργανισμοῦ τῶν ὑπουργείων»).

Τὰ νῦν ἰσχύοντα πρβλ. ἐν ἀρθροῖς 76 ἐπ. τοῦ συντάγμ. καὶ ἐν τῷ νόμῳ 1671 τοῦ 1951 [33].

2. Ἡ νομοθέτησις θέσεως ὑπουργοῦ συμπίπτει κατὰ κανόνα, ἀλλ' οὐχὶ πάντοτε, πρὸς τὴν σύστασιν ὑπουργείου. Τῶντι ἕκαστος τῶν ὑπουργῶν τελεῖ ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἐπὶ κεφαλῆς κλάδου τινὸς τῆς διοικήσεως. Ἀλλὰ δὲν ἀποκλείεται νὰ ἰδρυθῆ διὰ νόμου καὶ θέσις ὑπουργοῦ «ἄνευ χαρτοφυλακίου».

Κατὰ τὴν γενομένην τῷ 1911 ἀναθεώρησιν τοῦ συντάγματος εἶχε προταθῆ ἡ εἰσαγωγή τοῦ θεσμοῦ τῶν ἄνευ χαρτοφυλακίου ὑπουργῶν, ἀλλὰ δὲν εἶχε γίνεαι δεκτὴ ὑπὸ τῆς ἀναθεωρητικῆς βουλῆς. Συνεπεία τούτου εἶχεν ἀρχικῶς ἐπικρατήσῃ ἡ ἐκδοχὴ, ὅτι ἐφαρμογῇ τοῦ θεσμοῦ τούτου διὰ νόμου δὲν ἦτο συνταγματικῶς ἐπιτετραμμένη. Ἐν τούτοις ἐξεδόθησαν μεταγενεστέρως τὸ νομοθ. διατ. 1116 τῆς 3 Ἰανουαρίου 1918, κυρωθὲν διὰ τοῦ νόμου 1436 τῆς 26 Μαΐου 1918 «περὶ διορισμοῦ ὑπουργοῦ ἄνευ ὀρισμένου χαρτοφυλακίου», ὁ νόμος 1548 τοῦ 1918 καὶ ὁ νόμος 1947 τοῦ 1920, διὰ τῶν ὁποίων ἐνομοθετήθησαν θέσεις ὑπουργῶν μὴ προϊσταμένων ὑπουργείου τινὸς. Οἱ νόμοι οὗτοι δὲν ἐθεωρήθησαν ὡς ἀντικείμενοι εἰς τὸ σύνταγμα. Πρβλ. καὶ ἄρθρ. 4 § 2 τοῦ νόμ. 1671 τοῦ 1951 [33].

Ὁ ἄνευ χαρτοφυλακίου ὑπουργός, μόνος, δὲν ἔχει ἀρμοδιότητα προτάσεως καὶ προσυπογραφῆς βασιλικῶν πράξεων, διότι δὲν προτίθεται ὀρισμένου κλάδου τῆς διοικήσεως. Ὅσῳκις ὅμως τὸ κείμενον δίκαιον ἀναθέτει τὴν προσυπογραφὴν διατάγματος εἰς τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον, δύναται, ὡς εἰκόσ, νὰ προσυπογράψῃ καὶ ὁ ἄνευ χαρτοφυλακίου ὑπουργός, ὅστις, καθ' ὃ μέλος τῆς κυβερνήσεως, μετέχει καὶ εἰς τὴν ἐν γένει ὑπὸ τοῦ ὑπάτου τούτου ἐν τῇ πολιτείᾳ συλλογικοῦ ὄργανου λήψιν ἀποφάσεων.

3. Ἀρθρ. 31 καὶ 78 τοῦ συντάγματος.

4. Ἀρθρ. 3 § 2 τοῦ συντ.

φῶς πρὸς τὴν κατάληψιν δημοσίων ἐν γένει λειτουργημάτων. Ἰδιάζον ἐν προκειμένῳ κώλυμα ἀποτελεῖ κατὰ τὸ ἄρθρον 77 τοῦ συντάγματος ἢ ὡς μέλους τῆς βασιλικῆς οικογενείας ιδιότης. Τὰ δὲ κατὰ τὸ ἄρθρ. 71 § § 5—9 τοῦ συντάγματος ἀσυμβίβαστα ὡς πρὸς τὰ καθήκοντα τοῦ βουλευτοῦ ἰσχύουσι καὶ διὰ τοὺς ὑπουργοὺς.

Οἱ ὑπουργοὶ δὲν ἔχουσι τὴν ιδιότητα τοῦ δημοσίου ὑπαλλήλου, ἅρα δ' οὔτε εἰς ἱεραρχικὴν ἐξάρτησιν ὑπόκεινται—μὴ δεχόμενοι κατ' ἀκολουθίαν διαταγὰς παρ' οἰουδήποτε—οὔτε πειθαρχικὴν εὐθύνην ὑπέχουσι. Εἶναι κατὰ ταῦτα ξένοι πρὸς ἀμφοτέρα ταῦτα τὰ χαρακτηριστικὰ γνωρίσματα τῆς ἐννοίας τοῦ δημοσίου ὑπαλλήλου. Τουναντίον δ' ὑπέχουσι ἐν τῇ ἀσκήσει τῶν ὑπουργικῶν τῶν καθήκοντων ἰδίας—ἀυπουργικῆς—εὐθύνας, ἀφ' ἐνὸς μὲν ποινικῆς, ἀφ' ἐτέρου δ' ἀστικῆς καὶ τέλος πολιτικῆς (κοινοβουλευτικῆς), ἄστικας δὲν ἐξετάζομεν ἐνταῦθα, διότι ταύτας ρυθμίζει εἰδικῶς τὸ συνταγματικὸν δίκαιον. Πρὸς τὴν ἀπὸ πάσης πειθαρχικῆς εὐθύνης ἀπαλλαγὴν τῶν ὑπουργῶν συνδέεται ἐννοιολογικῶς καὶ τὸ γεγονός ὅτι ἡ παῦσις αὐτῶν γίνεται ἐν τῇ πράξει ὑπὸ τύπον ὑποβολῆς παρατήσεως, ἣν ἀποδέχεται ἐκδιδόμενοι βασιλικὴν διάταγμα. Ὡς πρὸς δὲ τὴν ἐν ταῖς διοικητικαῖς ἱεραρχίαις θέσιν τῶν ὑπουργῶν, παρατηρήτέον ὅτι ἀποτελεῖ ἕκαστος ἐξ αὐτῶν τὴν ἀφετηρίαν τῶν ἱεραρχικῶν σχέσεων τῶν περιλαμβανομένων ἐν τῷ κλάδῳ τῆς διοικήσεως, οὗτινος προϊσταται. Ἐκαστος δηλαδὴ τῶν ὑπουργῶν οὐδενός, ὡς εἴρηται, τυγχάνει ἱεραρχικῶς ὑφιστάμενος. Εἶναι δὲ τουναντίον ἱεραρχικῶς προϊστάμενος πάντων τῶν ἐκ τοῦ ὑπουργείου αὐτοῦ ἐξαρτωμένων δημοσίων ἀρχῶν καὶ ὀργάνων⁵.

Οἱ ὑπουργοὶ διὰ τὰ ὑπ' αὐτῶν, ἐν τῇ ἰδιωτικῇ των ζωῇ, ἀσχέτως δηλαδὴ πρὸς τὰς ὑπουργικὰς τῶν ἀρμοδιότητας, διαπραττόμενα ποινικὰ ἀδικήματα δὲν ἀπολαύουσιν ἤδη, κατὰ τὸν νέον κώδικα τῆς ποιν. δικονομίας, τῆς ἰδιαζούσης ποινικῆς δωσιδικίας, ἣτις εἶχε καθιερωθῆ ὑπὲρ αὐτῶν—καὶ ὑπὲρ πολλῶν ἄλλων κατηγοριῶν δημοσίων λειτουργῶν—δυνάμει τῶν ἀρθρ. 36 ἐπ. τῆς προῖσχυούσης ποιν. δικονομίας καὶ τοῦ νόμ. 5023 τοῦ 1931. Δωσιδικοῦσιν ἐνώπιον τῆς ποινικῆς δικαιοσύνης, ὡς πάντες οἱ πολῖται⁶. Ἐν σχέσει ὅμως πρὸς τὸν κύκλον τῶν ὑπουργικῶν ἀρμοδιοτήτων, ὑφίστανται κατὰ τὸ ἄρθρ. 80 τοῦ συντάγματος καὶ τὴν συναφῆ νομοθεσίαν ἴδιοι θεσμοὶ ποινικῆς δωσιδικίας τῶν ὑπουργῶν, ἀναγόμενοι εἰς τὸ συνταγματικὸν δίκαιον.

β') Ἀρμοδιότητες.—Ἐν τῇ ὑπὸ τυπικὴν ἐννοίαν «νομοθεσίαν» οὐσιώδης ἀρμοδιότης τῶν ὑπουργῶν εἶναι ἡ ἀσκῆσις τῆς εἰς τὸν βασιλέα προσηκούσης (ἄρθρ. 23 τοῦ συντάγμ.) «νομοθετικῆς πρωτοβουλίας», ἣς ὅμως ἡ ἔρευνα ἀνήκει εἰς τὸ συνταγματικὸν δίκαιον. Ἐν δὲ τῷ κύκλῳ τῆς κρατικῆς διοικητικῆς δράσεως (ἄρθρ. 27 τοῦ συντάγμ.) ἕκαστος τῶν ὑπουργῶν παρέχει πρὸ παντὸς μετὰ πρωτοβουλίας τὰς κατευθύνσεις εἰς τὴν ἐν γένει λειτουργίαν τοῦ κλάδου

5. Πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 45α.

6. Πρβλ. ἄρθρ. 109 ἐπ. τοῦ κώδ. ποιν. δικονομίας καὶ εἰσηγ. ἐκθ. ἐπὶ τοῦ σχετικοῦ νομοσχεδίου κυρώσεως αὐτοῦ.

ἐκείνου τῆς διοικήσεως, οὕτως προτίσται, ἐντὸς τῶν ὁρίων τῆς ἐκάστοτε γενικωτέρας διοικητικῆς πολιτικῆς τῆς κυβερνήσεως. Μεριμνᾷ ὑπὲρ τῆς προαγωγῆς τοῦ ἔργου τῆς διοικήσεως ἐν τῷ κλάδῳ του, λαμβάνει τὰ πρὸς τοῦτο ἐνδεδειγμένα κατὰ τὴν κρίσιν του μέτρα, ἐντὸς τοῦ πλαισίου τῶν κειμένων κανόνων δημοσίου δικαίου, καὶ ρυθμίζει τὰ ἐν τῷ κλάδῳ του ἀναφύομενα γενικά ζητήματα δημοσίας διοικήσεως.

Περὶ τῆς ὑπουργικῆς ἀρμοδιότητος προσυπογραφῆς τῶν βασιλικῶν πράξεων πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 52β ἐν τέλει. Κατὰ δὲ τὴν ὑπὸ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἐπεξεργασίαν σχεδίου τινὸς κανονιστικοῦ διατάγματος, δύναται ὁ καθ' ὕλην ἀρμόδιος ὑπουργὸς νὰ παραστῇ κατὰ τὴν σχετικὴν συζήτησιν καὶ νὰ ἀκουσθῇ ⁷.

Ἀνεξαρτήτως τῆς ἐκτεθείσης γενικωτέρας αὐτῶν δράσεως, οἱ καθ' ἕνα στον ὑπουργοὶ εἶναι ἀρμόδιοι νὰ ἐκδίδωσιν ἐκτελεστάς πράξεις ἐπὶ ὑποθέσεων δημοσίας διοικήσεως τοῦ κλάδου αὐτῶν. Τὰ ἀντικείμενα τῶν ὑπουργικῶν τούτων πράξεων εἶναι τοσοῦτον ποικίλα, ὥστε πᾶσα προσπάθεια καθορισμοῦ αὐτῶν ἤθελεν ἀποβῆ ματαία. Ὑπὸ τύπον ἀπλῶν παραδειγμάτων ἀναφέρονται μεταξύ τούτων πράξεις διορισμῶν τινων—ὡς φέρ' εἰπεῖν εἰς ὀργανικὰς θέσεις ἐπιτίμων λειτουργῶν παρ' ὀργανισμοῖς δημοσίου δικαίου ⁸ ἢ εἰς ὀργανικὰς θέσεις μελῶν γνωμοδοτικῶν συμβουλίων τῆς διοικήσεως ⁹ ἢ τέλος εἰς κατωτέρας τινὰς δημοσιούπαλληλικὰς θέσεις—πράξεις διοικητικῶν «ἐγκρίσεων»¹⁰, διοικητικῶν «ἀδειῶν»¹¹ ἢ «παραχωρήσεων», πράξεις ἐπιβολῆς ἐλαφροτέρων τινῶν κατὰ τὸ πλεῖστον πειθαρχικῶν ποινῶν εἰς δημοσίους ὑπαλλήλους ἢ εἰς διοικητικὰς ἀρχὰς ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου¹², πράξεις ἀπολύσεως ἐκτάκτων δημοσίων ὑπαλλήλων, πράξεις κηρύξεως ἀναγκαστικῶν ἀπαλλοτριώσεων¹³, πράξεις ἐπιβολῆς διοικητικῶν «ποινῶν»¹⁴ εἰς ἐπαγγελματίας ἀσκοῦντας ἔργον δημοσίου ἐνδιαφέροντος καὶ ἄλλας πράξεις παντοειδοῦς περιεχομένου. Ἐν γένει, τοιαῦται ἐκτελεστοὶ πράξεις ἐκδίδονται παρ' ὑπουργῶν, ὡσάκεις ἢ κειμένη νομοθεσία καθορίζει ὅτι ὀρισμένη τις νομικὴ πρᾶξις δημοσίας ἐξουσίας δέον νὰ περιβληθῇ τὸν τύπον τῆς «ὑπουργικῆς πράξεως» ἢ «ὑπουργικῆς ἀπο-

7. Ἄρθρ. 28 τοῦ ν. 3713 τοῦ 1928 [273].

8. Πρβλ. π. χ. ἄρθρ. 3 τοῦ ν. 965 τοῦ 1937 [476].

9. Οὕτω ἄρθρ. 32 § 1 τοῦ ν. 1179 τοῦ 1938 [154].

10. Ἐν παραδειγματι ἄρθρ. 122 § 11 τοῦ δημοτ. κώδ. τοῦ 1936 [320]. Ἴδὲ καὶ πλείστας ἄλλας περιπτώσεις προληπτικῆς κρατικῆς ἐποπτείας ἐπὶ πράξεων τῶν βουλευομένων συλλογικῶν ὀργάνων τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος ὑπὸ μορφήν ὑπουργικῆς ἐγκρίσεως, πρὸς δὲ καὶ τὰ ἐν § 93β παραδείγματα ὑπουργικῶν «ἐγκρίσεων».

11. Ἴδὲ ὡσαύτως περιπτώσεις ὑπουργικῶν «ἀδειῶν» ἐν § 93 β.

12. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 73α.

13. Ὅσάκεις οἱ προβλέποντες τὴν περίπτωσιν τῆς δημοσίας ὠφελείας νόμοι ἀπαίτοῦσι διὰ τὴν κήρυξιν τῆς ἀπαλλοτριώσεως οὐχὶ τὸν τύπον τοῦ διατάγματος, ὡς συνήθως, ἀλλὰ τὸν τύπον τῆς ὑπουργικῆς ἀποφάσεως.

14. Κατωτ. ἐν § 93β.

φάσεως»¹⁵. Ὅτε μὲν αἱ ὡς εἴρηται πράξεις τῶν ὑπουργῶν ἐκδίδονται, συμφώνως τῷ νόμῳ, κατὰ διακριτικὴν εὐχέρειαν τοῦ καθ' ὕλην ἀρμοδίου ὑπουργοῦ, ὑπὲρ δὲ τοῦναντίον, κατὰ τὴν ἔννοιαν πάντοτε τοῦ νόμου, ὁ οἰκείος ὑπουργὸς δεσμεύεται ὡς ἐκδῶσθαι αὐτὰς ὑπ' ὀρισμένης πραγματικῆς καὶ νομικῆς προϋποθέσεως. Ἐν τοιαύτῃ περιπτώσει ἡ ἐκδοσις τῆς πράξεως ἀποτελεῖ ὑφειλομένην νόμιμον ἐνέργειαν τοῦ ὑπουργοῦ. Πολλὰ τῶν ὑπουργικῶν τούτων πράξεων δὲν εἶναι δυνατόν, συμφώνως πρὸς ρητὰς διατάξεις νόμων, νὰ ἐκδοθῶσιν ἐγκύρως, ἂν μὴ γνωματεύσῃ προηγουμένης ἐπ' αὐτῶν ὀρισμένον συμβούλιον, ἐκ τῶν παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ γνωμοδοτικῶν τοιούτων.

Πρὸ τῆς καθιερώσεως τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως ἐν Ἑλλάδι, οἱ καθ' ἕκαστα ὑπουργοὶ ἐξέδιδον πληθὺν τοιούτων εἰδικῶν ἐκτελεστῶν πράξεων, πρὸς ρύθμισιν ζητημάτων οὐ μόνον τοῦ κέντρου, ἀλλὰ καὶ τῶν διοικητικῶν περιφερειῶν. Ἄλλ' ὡς γνωστὸν ἐκ τῶν ἤδη ἐν τοῖς πρόσθεν ἐκτεθέντων, δυνάμει τῶν περὶ διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως νομοθετημάτων, ἐπὶ πολυαριθμῶν ἀντικειμένων, ἡ τοιαύτη ἀποφασιστικὴ ἀρμοδιότης ἀνήκει ἤδη, προκειμένου περὶ ζητημάτων τῶν περιφερειῶν, εἰς τοὺς γενικοὺς διοικητὰς καὶ ἰδίᾳ εἰς τοὺς νομάρχας. Παρατηρεῖται δ' ἐν γένει τάσις παρὰ τῇ νεωτέρᾳ νομοθεσίᾳ, ὅπως ἐπὶ τῶν ζητημάτων τῆς δημοσίας διοικήσεως, τῶν ἀναφερομένων εἰς τὰς διοικητικὰς περιφερείας, διατηρήσωσιν ἐπὶ μεγάλου πλήθους θεμάτων οἱ καθ' ὕλην ἀρμοδιοὶ ὑπουργοὶ ἀρμοδιότητα γενικῆς μόνον κατευθύνσεως καὶ ἀπλοῦ ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου, μεταβιβαζομένης τῆς ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος ἐπὶ τῶν ὡς εἴρηται θεμάτων εἰς τὰς περιφερειακὰς ἀρχάς.

Οἱ ὑπουργοὶ εἶναι ἀρμοδιοὶ νὰ ἐκδίδωσι καὶ κανονιστικὰς πράξεις, ἀλλὰ μόνον πρὸς ρύθμισιν ζητημάτων ἐσωτερικῆς λειτουργίας τῶν εἰς τὸν κλάδον αὐτῶν ὑπαγομένων διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν (διοικητικὸς κατ' οὐσίαν κανόνας). Κανόνες δὲ δικαίου κύριοι καὶ αὐτοτελεῖς εἶναι δυνατόν νὰ ἐκδοθῶσιν ὑπὸ τύπον ὑπουργικῆς πράξεως μόνον ὡςάκις ἐπιτρέπει τοῦτο ἰδίᾳ ἐξουσιοδοτικὴ διάταξις νόμου, ὀρίζουσα καὶ τὸν ἀρμοδίον πρὸς ἐκδοσιν τῶν ὡς εἴρηται νομικῶν κανόνων ὑπουργῶν¹⁶.

Οἱ ὑπουργοί, ὡς ἱεραρχικῶς προϊστάμενοι πάντων τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων τῶν ὑπαγομένων εἰς τὸν κλάδον τῆς διοικήσεως, οὕτινος προϊστάνται, ἐπαγρυπνοῦσιν ὡς εἶναι αἱ ὑποδεέστεραι ἀρχαὶ καὶ οἱ ὑπάλληλοι ἐκπληρῶσι τὰ καθήκοντα αὐτῶν συντόμως, συννόμως καὶ κατὰ τὰς ἀπαιτήσεις τοῦ συμφέροντος τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας¹⁷. Ἐχουσι δὲ τὴν ἀρμοδιότητα νὰ ἀπευθύνωσι πρὸς πάντας τοὺς ὑπ' αὐτοὺς ὑπαλλήλους διαταγὰς, ἐν τῷ πλαι-

15. Πρόκειται περὶ ὅρων συνωνύμων. Ἡ λέξις «ἀπόφασις» ἐν οὐδεμιᾷ περιπτώσει δέον νὰ ὑποβάλῃ τὴν ἰδέαν τῆς διοικητικῆς δικαιοδοσίας ἐν προκειμένῳ. Ἡ ἕλ्लοτε ἐν Γαλλίᾳ κρατοῦσα «θεωρία τοῦ ὑπουργοῦ-δικαστοῦ» (πρβλ. Ducrocq, Cours d. dr. adm. ἐκδ. 7η, τόμ. β', σελ. 159 ἐπ., H. Berthélemy, Διοικ. δίκ., σελ. 353 τοῦ α' τόμ. τῆς ἐλλ. μετφρ.) εἶναι ἀπαράδεκτος ἐν τῷ συγχρόνῳ δικαίῳ.

16. Πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 23 δ, σημ. 17.

17. Ἄρθρ. 9 τοῦ ν. 1671 τοῦ 1951 [33].

σίῳ τῶν συναφῶν γενικῶν κανόνων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου¹⁸. Πᾶσαι αἱ ὑποδέεστεραι διοικητικαὶ ἀρχαὶ καὶ οἱ ὑπάλληλοι ἐν γένει τελοῦσιν ὑπὸ τὴν πειθαρχικὴν ἀρμοδιότητα τοῦ οικείου ὑπουργοῦ, ὅστις δύναται εἴτε νὰ παραπέμπῃ τοὺς ἐξ αὐτῶν ὑποπεσόντας εἰς πειθαρχικὰ παραπτώματα ἐνώπιον τῶν ἀρμοδίων πειθαρχικῶν συμβουλίων εἴτε καὶ νὰ τοῖς ἐπιβάλλῃ αὐτοὺς οὕτως ἐλαφροτέρας τινὰς πειθαρχικὰς ποινὰς, καθ' ἃ εἰδικώτερον οἱ σχετικοὶ νόμοι ὀρίζουσι.

Ὁ ἐκάστοτε καθ' ὕλην ἀρμοδίος ὑπουργός, ὡς ἱεραρχικῶς προϊστάμενος, ἔχει ἀρμοδιότητα ἀσκήσεως ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν νομαρχῶν, ἀφ' ἐνὸς μὲν προληπτικοῦ, διὰ γενικῶν ὁδηγιῶν, ἐγκυκλίων ἢ μὴ, ἀφ' ἑτέρου δὲ κατασταλτικοῦ ἐλέγχου, ὅστις κατ' ἀρχὴν ἀποτελεῖ ἀπλοῦν ἔλεγχον νομιμότητος¹⁹. Καὶ ἐπὶ τῶν πράξεων²⁰ δὲ πασῶν τῶν εἰς τὸν κλάδον τοῦ ὑπαγομένου διοικητικῶν ἀρχῶν ἀσκεῖ ἕκαστος ὑπουργός ἀνάλογον ἱεραρχικὸν ἔλεγχον. Οὗτος μάλιστα δύναται νὰ συνίσταται καὶ εἰς κατασταλτικὸν ἔλεγχον οὐσιαστικόν, ὡσάκισ τοῦτο προκύπτει σαφῶς ἐκ τῆς ἐννοίας τῶν σχετικῶν νομικῶν κανόνων, τῶν διεπόντων ἰδίᾳ τὴν ἐκδοσιν τῆς πράξεως²⁰. Τὸ αὐτὸ ρητέον καὶ περὶ τῆς ἐκτάσεως τῆς ἐποπτείας τοῦ καθ' ὕλην ἀρμοδίου ὑπουργοῦ ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου.

Ἐκαστος τῶν ὑπουργῶν εἶναι κύριος διατάκτης τῶν δημοσίων δαπανῶν, τῶν ἀπαιτουμένων διὰ τὴν λειτουργίαν τῶν κρατικῶν ὑπηρεσιῶν τοῦ κλάδου τῆς διοικήσεως οὗτινος προϊστάται, κατὰ τὰς εἰδικωτέρας διατάξεις τῆς περὶ δημοσίου λογιστικοῦ νομοθεσίας. Ἀφ' ἑτέρου, ἐν τῇ καταρτίσει τῶν συμβολαίων τοῦ δημοσίου, ἐκπροσωπεῖ τὸ δημόσιον ὁ ὑπουργός τῶν οικονομικῶν. Ἐν δὲ ταῖς δίκαις ἐκπροσωπεῖ τὸ κράτος ἐνώπιον μὲν τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων ὁ ὑπουργός τῶν οικονομικῶν²¹, ἐνώπιον δὲ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ὁ ἐκάστοτε καθ' ὕλην ἀρμοδίος ὑπουργός²².

Τὴν μεταξὺ τῶν ὑπουργῶν πρωτοκαθεδρίαν ἔχει ὁ πρόεδρος τῆς κυβερνήσεως, ὀνομαζόμενος ἰδιαιτέρως ὑπὸ τοῦ βασιλέως, ἐκπροσωπῶν δὲ τὴν κυβέρνησιν, παρέχων τὰς κατευθύνσεις ἐν γένει εἰς τὴν ζωὴν τοῦ κράτους, καθορίζων ἐν συνεννοήσει μετὰ τῶν ἄλλων ὑπουργῶν τὴν γενικὴν κυβερνητικὴν πολιτικὴν καὶ συντονίζων τὰς ἐνεργείας τῶν λοιπῶν μελῶν τῆς κυβερνήσεως. Ὁ θεσμός τοῦ πρωθυπουργοῦ προβλέπεται ἤδη παρ' ἡμῖν ὑπὸ ρητῆς συνταγματικῆς διατάξεως (ἄρθρ. 76 § 1 τοῦ συντάγματος). Κατὰ δὲ

18. Κατωτ. ἐν § 90β.

19. Ἄρθρ. 80 τοῦ ν. 4179 τοῦ 1938 [154].

20. Κατωτ. ἐν § 90γ.

21. Ἄρθρ. 1, 5 τοῦ διατ. τῆς 12 Ἰανρ. 1835, ἄρθρ. 1 τοῦ διατ. τῆς 29 Ἀπριλ. 1843. Πρὸβλ. καὶ τὴν μετέπειτα νομοθεσίαν περὶ δικῶν τοῦ δημοσίου. Ἐκ τῆς νομολογίας ἔρα ἐφ. Π. 21 τοῦ 1923 ἐν «Θέμ.» ΔΔ', σελ. 140, Ἄρ. Π. 193 τοῦ 1925 ἐν «Δικαιοσύνη», Λ' σελ. 68, ἐφ. Ἀθ. 407 τοῦ 1929 ἐν «Θέμ.» Μ' σ. 700, Ἄρ. Π. 315 τοῦ 1930 ἐν «Δικαιοσύνη» Ι', Ι, σελ. 1, Ἰφ. Κ. 32 τοῦ 1934 ἐν «Ἐφ. ἑλλ. νομ.» Α', σ. 242 κλπ.

22. Ἄρθρ. 49 τοῦ ν. 3713 τοῦ 1928 [273], ἄρθρ. 2 τοῦ ν. 4210 τοῦ 1929 [239].

τοὺς δρους τῆς λειτουργίας τοῦ κοινοβουλευτικοῦ πολιτεύματος διορίζεται ὑπὸ τοῦ βασιλέως πρωθυπουργὸς ὁ ἀρχηγὸς τῆς πλειοψηφείας ἐν ταῖς βουλευτικαῖς ἐκλογαῖς πολιτικῆς μερίδος, εἰς ὃν καὶ ἀνατίθεται ἡ ἐντολὴ τοῦ σχηματισμοῦ τῆς ὅλης κυβερνήσεως. Θέλει οὗτος κατ' ἀκολουθίαν—συμφάνως καὶ πρὸς τὰ διδάγματα τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου—προκρίνει καὶ ὑποδείξει εἰς τὸν βασιλέα τοὺς διορισθησομένους ὑπ' αὐτοῦ ὑπουργούς

γ') Οἱ ὑφυπουργοί.—Ἐνῶ ὁ θεσμὸς τῶν ὑπουργῶν καθιεροῦται εὐθέως ὑπὸ τοῦ συντάγματος (ἄρθρ. 76 § 1), ἡ εἰσαγωγὴ τοῦ θεσμοῦ τῶν ὑφυπουργῶν καὶ ὁ τρόπος τῆς ρυθμίσεως αὐτοῦ ἀφίενται ὑπ' αὐτοῦ ἐν ἄρθρ. 76 § 4 εἰς τὴν εὐχέρειαν τοῦ νομοθέτου²³. Χρῆσιν τῆς εὐχερείας ταύτης ἔκαμεν ὁ κοινὸς νομοθέτης, ὡσάκις ἐνομοθέτησεν ὀργανικὰς θέσεις ὑφυπουργῶν, κατὰ τρόπον ἐξομωύσαντα σχεδὸν ὑπὸ πᾶσαν ἐποψίν τοὺς ὑφυπουργοὺς πρὸς τοὺς ὑπουργοὺς, καὶ δὴ κατὰ τὸν βαθμὸν καὶ τὴν ιδιότητα αὐτῶν ὡς μελῶν τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου²⁴.

Οἱ ὑφυπουργοὶ διορίζονται διὰ βασιλικοῦ διατάγματος, ἐκδιδομένου προτάσει τοῦ προέδρου τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου. Κατὰ τάξιν ἱεραρχίας (πρωτοκαθεδρίας)²⁵ ἔπονται οὗτοι τῶν ὑπουργῶν. Ἔχουσι τὴν ἀρμοδιότητα τῆς προτάσεως βασιλικῶν διαταγμάτων καὶ τῆς προσυπογραφῆς αὐτῶν²⁶. Ὅσάκις μὲν προῖσταντο—ἰδίᾳ κατὰ τὴν προϊσχύουσαν νομοθεσίαν—ἰδίου ὑφυπουργείου, εἶχον ὅλας τὰς ἀρμοδιότητας ὑπουργοῦ. Ὅσάκις δ' ἔχουσι τοποθετηθῆ παρ' ὑπουργεῖω οὕτως προῖστανται ὑπουργός, διευθύνουσι μετὰ τοῦ ὑπουργοῦ ὅλας τὰς ὑπηρεσίας τοῦ ὑπουργείου ἢ ὀρισμένον κλάδον αὐτῶν, κατὰ τὰς εἰδικωτέρας διατάξεις τοῦ ἰδρύοντος τὴν θέσιν τοῦ ὑφυπουργοῦ νόμου, καὶ βοηθοῦσι τὸν ὑπουργὸν κατὰ τὴν ἐκτέλεσιν τῶν καθηκόντων του, ἀσχοῦντες καὶ τὰ δι' ἀποφάσεως τούτου εἰδικῶς ἀνατεθειμένα αὐτοῖς καθήκοντα²⁷. Ἐπιπλέον οὖσι δὲ καθ' ὅλοκληρίαν τὸν ὑπουργὸν ἀπόντα ἢ κωλύομενον.

Κατὰ τὰ τυπικὰ προσόντα τὰ ἀπαιτούμενα πρὸς διορισμὸν, κατὰ τὰς εὐθύναι, κατὰ τὴν ἐν ταῖς διοικητικαῖς ἱεραρχίαις θέσιν αὐτῶν, κατὰ τὴν πρὸς

23. Τὸ πρῶτον τὸ ἄρθρ. 91 τοῦ συντάγματος τοῦ 1927, ἐξ οὗ ἐλήφθη τὸ 76 § 4 τοῦ ἰσχύοντος συντάγματος, ἔτερμάτισε τὴν μέχρι τοῦ 1927 ὑφισταμένην ἐν τῇ θεωρίᾳ διχογνωμίαν περὶ τοῦ ἂν ἦτο νομικῶς ἐπιτετραμμένη παρ' ἡμῖν ἡ εἰσαγωγὴ τοῦ θεσμοῦ τῶν ὑφυπουργῶν δυνάμει νόμου, δεδομένου ὅτι ὁ θεσμὸς οὗτος δὲν προεβλέπετο ὑπὸ διατάξεων τοῦ συντάγματος. Ἐν τῇ πράξει, ἄλλως τε, ἡ ἀμφισβήτησις αὐτῆ εἶχε, διαρκούντων ἤδη τοῦ παγκοσμίου πολέμου τοῦ 1914-1918, λυθῆ ὑπὲρ τῆς καταφατικῆς ἀπόψεως. Τὰ δὲ πρὸ τοῦ 1927 νομοθετήματα τὰ ρυθμίζοντα τὰ τοῦ θεσμοῦ τῶν ὑφυπουργῶν ἐν Ἑλλάδι ἐξηκολούθησαν ἰσχύοντα, μολοντί προσυνταγματικά, καὶ μετὰ τὴν ἔναρξιν τῆς ἰσχύος τοῦ ἄρθρου 91 τοῦ συντάγματος τοῦ 1927, διότι, λόγῳ τῆς εὐρυτάτης εὐχερείας ἣτις παρέιχετο εἰς τὴν νομοθεσίαν δυνάμει τοῦ ἄρθρου τούτου, δὲν προσέκρουσαν τὰ ὡς εἰρηται νομοθετήματα εἰς οὐσιαστικούς νομικούς φραγμούς ἐν αὐτῷ. Σ. τ. Ε. 543 τοῦ 1934.

24. Ἄρθρ. 1 καὶ 10 τοῦ νόμ. 1671 τοῦ 1951 [33].

25. Πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 45γ b.

26. Σ. τ. Ε. 543 τοῦ 1934.

27. Ἄρθρ. 10 § 1 τοῦ νόμου 1671 τοῦ 1951.

ἀλλήλους ἰσοβαθμίαν—τηρουμένης ἐν τῇ μεταξύ τούτων πρωτοκαθεδρία τῆς σειράς ἀρχαιότητος ἐν τῇ ὑπηρεσίᾳ—κατὰ τὸ δικαίωμα συντάξεως λόγῳ ἀποχωρήσεως ἐκ τῆς ὑπηρεσίας, κατὰ τὴν δυνατότητα τῆς καταλήψεως θέσεως γενικοῦ διοικητοῦ, ἐξομοιοῦνται ἐπίσης πλήρως οἱ ὑφυπουργοὶ πρὸς τοὺς ὑπουργούς.

δ') Τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον.—Οἱ ὑπουργοὶ καὶ οἱ ὑφυπουργοὶ, ὑπὸ τὴν προεδρίαν τοῦ πρωθυπουργοῦ, ἀπαρτίζουσιν ἴδιον βουλευόμενον συλλογικὸν ὄργανον τοῦ κράτους, τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον. Τοῦτο ἀποτελεῖ τὴν ἐν ὀργανικῇ ἐννοίᾳ «κυβέρνησιν» τῆς πολιτείας²⁸, εἶναι δὲ καὶ τὸ ὑπατον κεντρικὸν συμβούλιον τῆς διοικήσεως, ἔχον μεγίστης σπουδαιότητος ἀρμοδιότητος, ἐκτιθεμένας κατωτέρω.

Ἴδιαι διατάξεις ρυθμίζουσιν ἐν πολλοῖς τὰ τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου ἐν τῷ παρ' ἡμῖν δικαίῳ, κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τὰ κρατοῦντα ἀλλαχοῦ, ὡς φέρ' εἰπεῖν ἐν Ἀγγλίᾳ, ἐνθα ἡ ὀργανώσις καὶ τὸ ἔργον τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου δὲν κανονίζονται διὰ κανόνων θετοῦ δικαίου, ἀλλὰ διέπονται ἀποκλειστικῶς ὑπὸ τῶν ὅρων τῆς λειτουργίας τοῦ πολιτεύματος.

Ὁ πρωθυπουργὸς συγκαλεῖ τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον καὶ προεδρεῖ αὐτοῦ²⁹. Εἰς περιστάσεις δ' ἐξαιρετικῆς διὰ τὸ κράτος σημασίας προεδρεῖ ὁ βασιλεὺς τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου, ὅπερ τότε εἰθισταὶ νὰ ὀνομάζεται εἰδικώτερον «συμβούλιον τοῦ στέμματος». Τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον, συσκαπτόμενον, ἀποφασίζει κατὰ πλειοψηφίαν, ἐπικρατούσης ἐν ἰσοψηφίᾳ τῆς ψήφου τοῦ προέδρου αὐτοῦ³⁰.

Ἐν ὑπουργικῷ συμβουλίῳ ἀποφασίζονται ὑπὸ τῆς κυβερνήσεως τὰ ἐκαστοτε ὡς ἐνδεδειγμένα κρινόμενα μέτρα διὰ τὴν καλὴν λειτουργίαν τοῦ ἔλου ὀργανισμοῦ τῆς πολιτείας, ἰδίᾳ δὲ τῆς δημοσίας διοικήσεως. Ἀποφασίζονται αἱ μετὰ τῶν ξένων κρατῶν τηρητέαι σχέσεις, ἐν δὲ τῷ ἐσωτερικῷ αἱ γενικαὶ κατευθύνσεις, αἵτινες πρέπει νὰ δοθῶσι τόσον εἰς τὴν ἑλληνικὴν διοίκησιν, ὅσον καὶ εἰς τοὺς καθ' ἑκάστον κλάδους αὐτῆς. Ἐκαστος τῶν ὑπουργῶν ὀφεί-

28. Ἄρθρ. 76 § 1 τοῦ συντάγματος. Ἄρθρ. 1 τοῦ νόμ. 1671 τοῦ 1951 [33].—Ὁ θεσμός τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου προεβλέπετο ἤδη παρ' ἡμῖν ἐν ἀρθρῷ 5 τοῦ «διατάγματος» νόμου τῆς 10 Ἀπριλ. 1833 ἀπερὶ τοῦ σχηματισμοῦ τῶν γραμματεῶν», ἐνθα ὠρίζετο ὅτι «ἡ ὀλομέλεια τῶν γραμματεῶν τῆς ἐπικρατείας σχηματίζει τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον, τοῦ ὁποῦ οὗ πρόεδρος ὀνομάζεται ἰδιαιτέρως ἀπὸ τὸν βασιλέα». Ἐν δ' ἀρθρῷ 6 τοῦ αὐτοῦ νομοθετήματος καθορίζοντο αἱ τότε προσήκουσαι εἰς τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον ἀρμοδιότητες—ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον γνωμοδοτικαὶ ὑπὸ τὸ τότε καθεστῶς τῆς ἀπολύτου μοναρχίας. Ρηταὶ συνταγματικαὶ διατάξεις περὶ τῆς ὀργανώσεως τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου εἰσήχθησαν παρ' ἡμῖν τὸ πρῶτον ἐν ἀρθρῷ 87 τοῦ συντάγματος τοῦ 1927. Ἀλλὰ καὶ ἐν ἀρθροῖς 30, 37, 39 κλπ. τοῦ συντάγματος τοῦ 1864/1911 ὁ ὅρος «ὑπουργεῖον» ἐσήμανε τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον, ἀποτελῶν τὴν εἰς τὴν ἑλληνικὴν γλῶσσαν ἀπόδοσιν τῆς κοινοβουλευτικῆς ἐκφράσεως «cabinet». Ἀλλαχοῦ δ' εὐρηταὶ αὐτοῦσις ὁ ὅρος «ὑπουργικὸν συμβούλιον», ὡς π. χ. ἐν ἀρθροῖς 50, 52, 91 § 3, 110 § 1 τοῦ αὐτοῦ συντάγματος.

29. Ἄρθρ. 5 τοῦ ν. 1671 τοῦ 1951 [33].

30. Ἄρθρ. 6-8 τοῦ ν. 1671.

λει νά διαχειρίζεται τόν έμπειπιστευμένον αὐτῷ κλάδον τῆς διοικήσεως κατὰ τρόπον σύμφωνον πρὸς τὰς ὡς εἴρηται ἀποφασισθείσας κατευθύνσεις. Ὁφείλει συγκεκριμένως νά λάβῃ τὰ μέτρα ἐκεῖνα ἢ νά ἐκδώσῃ τὰς διαταγὰς ἐκεῖνας ἢ τὰς ἄλλας ἐκεῖνας πράξεις, αἵτινες ἀπεφασίσθησαν ἐν ὑπουργικῷ συμβουλίῳ.

Ἐν τῇ πράξει κυβερνήσεις τινές ἐφήρμοσαν καὶ τὴν τακτικὴν τῶν συνεδριάσεων καὶ τῶν συσκέψεων τοῦ λεγομένου «συντονιστικοῦ κυβερνητικοῦ συμβουλίου», σώματος ἀποτελουμένου ἐκ τῶν ὑπουργῶν τῶν κυριωτέρων ὑπουργείων, διασκεπτομένου δ' ὑπὸ τὴν προεδρίαν τοῦ πρωθυπουργοῦ καὶ δίδοντος εἰς τὴν διοίκησιν κατευθύνσεις ἐπὶ τῶν μᾶλλον σοβαρῶν ἀντικειμένων τῶν ἀναγομένων εἰς τὴν ζωὴν τοῦ κράτους. Εἶναι τοῦτο εἰδὸς τι στενωτέρου ὑπουργικοῦ συμβουλίου. Δὲν προβλέπεται ὅμως ὑπὸ τῆς κειμένης νομοθεσίας ἢ ὑπαρξίς αὐτοῦ, οὐδὲ δύναται συνεπῶς τοῦτο νά ἔχῃ ἀρμοδιότητος βαίνουσας πέραν τοῦ ἔργου ἀπλοῦ τινος διασκεπτομένου σώματος. Εἰς ἐφαρμογὴν τῶν ἐν ταῖς συνεδριάσεσιν αὐτοῦ ἀποφασισθέντων θέλουσιν ἐκδώσει αἱ ἀρμοδίαι ἀρχαὶ τὰς οἰκείας ἐκτελεστάς κρατικὰς πράξεις. Αὐτὸ τοῦτο ὅμως τὸ συντονιστικὸν κυβερνητικὸν συμβούλιον δὲν ἐκδίδει τοιαύτας πράξεις, διότι ἡ νομοθεσία δὲν προβλέπει τι περὶ τῆς ὀργανώσεως καὶ τῶν ἀρμοδιοτήτων αὐτοῦ. Ἐπὶ τῆς ὑπαρξέουσας περιπτώσεως καθ' ἃς οἱ κείμενοι νόμοι καθιστῶσιν ἀρμόδιον τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον πρὸς ἐκδοσιν εἰδικῶν ἐκτελεστῶν διοικητικῶν πράξεων³¹. Αὗται φέρουσι τὴν ὀνομασίαν ἀποφάσεις τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου » ἢ «πράξεις τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου», ἐκδίδονται δ' ὑπὸ τοῦ ρηθέντος σώματος ὡς ὀργάνου τῆς κρατικῆς διοικήσεως ἀσκαῦντος ἀρμοδιότητά ἀποφασιστικὴν.

Πλὴν τῶν εἰδικῶν τούτων ἐκτελεστῶν πράξεων, ὧν ἡ ἐκδοσις στηρίζεται εἰς ὀρισμένας διατάξεις τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας, τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον, ὡς ἀπαρτιζόμενον ἐκ τῶν ἐπὶ κεφαλῆς τῶν καθ' ἕκαστα κλάδων τῆς διοικήσεως τελούντων ἀνωτάτων δημοσίων λειτουργῶν, ἱεραρχικῶς προϊσταμένων ὅλων τῶν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν, δύναται, ὡς εἰκόσ, νά ἐκδίδῃ

31. Πρβλ. ὑπὸ τύπον παραδειγμάτων : ἀρθρ. 222 § 2 καὶ 125 § 6 τοῦ δημοτ. κώδ. τοῦ 1936 [320]· ἀρθρ. 3 § 2 ἐδ. α' (14) τοῦ ν. 8 τοῦ 1936 [354]· ἀρθρ. 10 τοῦ ν. 44 τοῦ 1936 [379]· ἀρθρ. 1 § 1α τοῦ ν. 774 τοῦ 1937 [261]· ἀρθρ. 1 § 2 τοῦ ν. 5411 τοῦ 1932· ἀρθρ. 2 § 3 τοῦ ν. 235 τοῦ 1936 [450] κλπ. Πλεῖστοι πράξεις προαγωγῆς ἀνωτάτων ὑπαλλήλων τῆς διοικήσεως, π.χ. πράξεις προαγωγῆς εἰς βαθμὸν γενικοῦ διευθυντοῦ ὑπουργείου, ἀποφασίζονται κατὰ τὴν κειμένην νομοθεσίαν ὑπὸ τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου. Εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον ἐπέχει οὕτως εἰπεῖν θέσιν ὑπηρεσιακοῦ συμβουλίου, διὰ τὴν ρύθμισιν τῆς ὑπηρεσιακῆς καταστάσεως τῶν ἀνωτάτων ἐκείνων δημοσίων ὑπαλλήλων. Πρβλ. ἀρθρ. 9 § 3 καὶ 103 § 1 τοῦ νόμου 1811 τοῦ 1951 [141]. Πᾶσαι ἐν γένει—ἀσχετῶς τοῦ ἀντικειμένου αὐτῶν—αἱ πράξεις τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου, ἐφ' ὅσον εἶναι καὶ «ἐκτελεσταί», δημιουργοῦσαι νέας νομικὰς καταστάσεις, εἶναι δεκτικαὶ ἀκυρώσεως ὑπὸ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας διὰ παράβασιν νόμου, ἐξαιρέσει τῶν «κυβερνητικῶν» πράξεων αὐτοῦ, τῶν ἀναγομένων δηλαδὴ εἰς θέματα διαχειρίσεως τῆς πολιτικῆς ἐξουσίας.

πράξεις περιεχούσας διοικητικούς κατ' ουσίαν κανόνες, διέποντας τήν έσω-
τερικήν λειτουργίαν οίανδήποτε ύπηρεσιών τής δημοσίας διοικήσεως³².
Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου (περιεχούσας κανόνες δικαίου) δέν δύναται
νά έκδίδη τὸ ύπουργικὸν συμβούλιον, εἰμὴ μόνον εἰς τὰς σπανίας ἐκείνας περι-
πτώσεις, καθ' ἃς διάταξις τις νόμου παρέχει τήν σχετικήν νομοθετικήν ἐξου-
σιοδότησιν εἰς αὐτὸ³³.

Διάφορος εἶναι ἡ ἀρμοδιότης τοῦ ύπουργικοῦ συμβουλίου ὅπως προτείνη
τῷ βασιλεῖ τήν έκδοσιν πράξεων τινων, ἄστινας καὶ προσυπογράφει τὸ ρηθὲν
συλλογικὸν ὄργανον. Τὸ ἄρθρον 30 τοῦ συντάγματος, ὀρίζον, ὡς ἐξετέθη ἐν
τοῖς πρόσθεν, ὅτι πᾶσα πρᾶξις τοῦ βασιλέως δέον νά εἶναι προσυπογεγραμ-
μένη παρὰ τοῦ ἀρμοδίου ύπουργοῦ, θέτει τὸν γενικὸν κανόνα ὅτι διὰ τὸ κύρος
τῶν βασιλικῶν διαταγμάτων ἀρκεῖ ἡ προσυπογραφή μόνων τῶν ἐκάστοτε
καθ' ὕλην ἀρμοδίων ύπουργῶν. Ὑπάρχουσι ὅμως ἄλλαι συνταγματικαὶ δια-
τάξεις, π. χ. ἐν ἄρθροις 37, 39, 91, 84 § 2 καὶ ἀλλαχοῦ τοῦ συντάγματος, αἵ-
τινες ἀπαιτοῦσι νά προσυπογράφωνται παρὰ τοῦ ύπουργικοῦ συμβουλίου τὰ
βασιλικά διατάγματα τὰ ἔχοντα ὄρισμένον ἀντικείμενον. Ἰδίᾳ ὅμως ὑπάρ-
χουσι πολυάριθμοι διατάξεις κοινῶν νόμων, αἵτινες ἐπιβάλλουσι ὅπως πλεῖ-
στα βασιλικά διατάγματα, μολοντί τὸ περιεχόμενον αὐτῶν ἀνάγεται εἰς τινα
συγκεκριμένον ἐκάστοτε κλάδον τής διοικήσεως, έκδίδωνται ἐπὶ τῇ προτάσει
τοῦ ύπουργικοῦ συμβουλίου καὶ προσυπογράφωνται ὑπὸ τοῦ ρηθέντος σώ-
ματος. Τοῦτο ὀρίζεται ὑπὸ τοῦ νομοθέτου λόγω τής σπουδαιότητος τοῦ ἀντι-
κειμένου τῶν ὡς εἴρηται βασιλικῶν πράξεων, ἰδίᾳ δ' ὡσάκις ἡ έκδοσις αὐτῶν
—ἔστω καὶ ἀναγομένων, ὡς εἴρηται, εἰς ὄρισμένον τινὰ κλάδον τής διοική-
σεως—ἀποτελεῖ ζήτημα γενικῆς διοικητικῆς πολιτικῆς τής κυβερνήσεως.
Τὸ ἄρθρ. 30 τοῦ συντάγματος δέν κωλύει, ὡς εἰκόσ, τοῦτο. Ἀρκεῖται εἰς τὸ
νά τάσση ἐλάχιστόν τι ὄριον τύπου τής βασιλικῆς πράξεως, ἀπαραίτητον διὰ
τὴν συνταγματικότητα αὐτῆς, χωρὶς νά ἔχη τὴν ἔννοιαν ὅτι ἐμποδίζει τὸν κοι-
νὸν νομοθέτην νά θεσπίζη ἐκάστοτε ηὐξημένον τύπον ύπουργικῆς προσυπο-
γραφῆς διὰ τὴν νόμιμον τοῦ διατάγματος έκδοσιν. Καὶ ὡσάκις μὲν πρόκειται
περὶ διατάγματος κατ' ουσίαν διοικητικοῦ—εἰδικῆς ἐκτελεστῆς πράξεως τοῦ
βασιλέως, «ἐν στενῇ ἔννοιᾳ» διοικητικῆς πράξεως τοῦ ἀρχηγοῦ τής «ἐκτε-
λεστικῆς ἐξουσίας»—ἡ ἀνάγκη τής προτάσεως καὶ τής προσυπογραφῆς τοῦ
ύπουργικοῦ συμβουλίου ὀρίζεται, ὡς «οὐσιώδης τύπος» ἐκδόσεως τοῦ ρηθέν-
τος διατάγματος, ὑπὸ τής νομοθετικῆς διατάξεως τής διεπούσης τὴν έκδοσιν

32. Π. χ. νά κενονίξη τὰς ὥρας ἀκράσεων τοῦ κοινοῦ παρὰ τοῖς ύπουργείοις καθ' ἑνιαῖον τρόπον, νά καθορίζη διοικητικούς κανόνες, ἐντὸς τῶν ὁρίων τῶν σχετικῶν νόμων, ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὸν τρόπον καὶ τὰς προθεσμίας ἀπαντήσεως τῶν ύπουργῶν εἰς τὰς ἀναφορὰς τῶν ἰδιωτῶν ἢ εἰς τὰς αἰτήσεις πληροφοριῶν ἄστινας ἀπευθύνει πρὸς τὰ ύπουργεῖα τὸ παρὰ τῷ πρῶθυπουργῷ ὕψυπουργεῖον κλπ.

33. Πρβλ. π. χ. ἄρθρ. 39 § 2 τοῦ ν. 1652 τοῦ 1939 [109] καὶ ἄρθρ. 1 § 8 τοῦ νόμου 802 τοῦ 1937 [293], ἐνθα πρόκειται περὶ ἀναστολῆς κανόνος δικαίου ἐπὶ εἰδικῆς περιπτώσεως.

αὐτοῦ³⁴. Ὅσαίς δὲ πρόκειται περὶ νομοθετικοῦ κατ' οὐσίαν διατάγματος, ἢ ἀνάγκη τῆς προτάσεως καὶ τῆς προσυπογραφῆς τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου ὀρίζεται καὶ ἐν προκειμένῳ ὑπὸ τῆς διεποῦσης τὴν ἐκδοσὶν αὐτοῦ διατάξεως, ἥτις ὅμως ἐν τῇ περιπτώσει ταύτῃ εἶναι πάντοτε διάταξις νόμου, ἐπιτρέψασα νὰ περιληφθῶσιν ἐν ἀπλῶ διατάγματι κύριοι καὶ αὐτοτελεῖς κανόνες δικαίου, ἐν ἄλλοις λόγοις ἔχει τὸν χαρακτῆρα νομοθετικῆς («ἐξουσιοδοτήσεως»), ἐφ' ἧς στηρίζεται ἡ ἐκδοσις τοῦ διατάγματος³⁵.

Εἰς περίπτωσιν προσυπογραφῆς διαταγμάτων ὑπὸ τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου, δέον, διὰ τὸ κύρος τῆς βασιλικῆς πράξεως, νὰ ἔχωσιν ὑπογράψαι τοὐλάχιστον τὸ ἥμισυ πλέον ἐνὸς τῶν μελῶν τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου³⁶.

Εἰς ἐξαιρετικὰς τινὰς περιστάσεις τὸ παρ' ἡμῖν δημόσιον δίκαιον ἀναθέτει εἰς τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον βασιλικὰς αὐτόχρημα ἀρμοδιότητας. Πρόκειται περὶ ὀρισμένων περιπτώσεων ἀντιβασιλείας, περὶ ὧν πρβλ. ἰδίᾳ τὰ ἀρθρα 50 § § 1 καὶ 3 καὶ 52 τοῦ συντάγματος. Τὸ ἀντιβασιλευδὸν ὑπουργικὸν συμβούλιον δὲν ἀπολαβεῖ τοῦ ἀνευθύνου τοῦ βασιλέως, ἀλλὰ διέπεται τούναντιον ὑπὸ τῶν περὶ ὑπουργικῆς εὐθύνης κανόνων τοῦ συνταγματικοῦ δικαίου.

ε') *Τὰ ὑπουργεῖα*.—Ταῦτα εἶναι κεντρικὰ τοῦ κράτους ὑπηρεσίαι, τελοῦσαι ὑπὸ τὴν ἡγεσίαν ὑπουργοῦ, εἰς ἐκάστην τῶν ὁποίων εἶναι ἀνατεθειμένη ἡ ἐπιμέλεια ὀλοκλήρου κλάδου τῆς κρατικῆς διοικήσεως. Κατὰ τὰ διδάγματα τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης, οἱ βασικοὶ τῆς διοικήσεως κλάδοι εἶναι πέντε: τὰ «ἐσωτερικὰ», τὰ «ἐξωτερικὰ», τὰ «οἰκονομικὰ», ἡ «δικαιοσύνη» καὶ τὰ «πολεμικὰ». Λόγῳ ὅμως τῆς ἀπὸ τῆς παρελθούσης ἤδη ἑκατονταετηρίδος παρατηρουμένης καὶ ὀλονὲν προϊούσης ἐπεκτάσεως τοῦ κύκλου τῆς κρατικῆς δράσεως, ἀνεπτύχθησαν σὺν τῷ χρόνῳ καὶ πολλοὶ ἄλλοι σημαντικοὶ κλάδοι τῆς διοικήσεως, ὧν οἱ πλεῖστοι ἀνάγονται εἰς τὰ «ἐσωτερικὰ». Οὕτω δ' ὁ ἀριθμὸς τῶν ὑφισταμένων ὑπουργείων ὑπερέβη ἀπὸ μακροῦ κατὰ πολὺ εἰς ὅλας τὰς χώρας τὸν ἀριθμὸν τῶν ὡς εἶρηται θεμελιωδῶν τῆς διοικήσεως κλάδων.

Χαρακτηριστικὸν εἶναι ὅτι ἐν Ἑλλάδι, ἀμέσως μετὰ τὴν ἐθνικὴν ἡμῶν παλιγγενεσίαν, ἀπὸ τῶν πρώτων ἤδη βημάτων τῆς νομοθεσίας μας, συνεστάθησαν ὑπουργεῖα πλείονα τῶν ὡς ἄνω πέντε στοιχειωδῶν κλάδων τῆς διοικήσεως³⁷. Ἄλλ' ἰδίᾳ κατὰ τὴν διάρκειαν τοῦ μεσοῦντος αἰῶνος ὀρισμένα ὁμοειδῆ ἐκάστοτε ἀντικείμενα δημοσίας διοικήσεως, ὑπαγόμενα ἀρχικῶς εἰς τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐσωτερικῶν, ἀπεσχίζοντο κατὰ καιροῦς δυνάμει νόμου ἀπ'

34. Π.χ. ἀρθρ. 1 τοῦ ν. 922 τοῦ 1937 [425], ἀρθρ. 122 § § 6, 7 τοῦ δημοτ. κώδ. τοῦ 1936 [320] κλπ.

35. Ὑπὸ τύπον παραδειγμάτων πρβλ. ἀρθρ. 1 § 7β τοῦ ν. 4210 τοῦ 1929 [239], ἀρθρ. 43 § 4 τοῦ ν. 3713 τοῦ 1928 [273], ἀρθρ. 7 § 1 τοῦ ν. 130 τοῦ 1936 [410], ἀρθρ. 3 § 1 τοῦ ν. 3416 τοῦ 1927, ἀρθρ. 1 τοῦ ν. 4650 τοῦ 1930 κλπ.

36. Ἄρθρ. 6 § 2 τοῦ ν. 1671 τοῦ 1951.

37. Τὸ ὑπὸ τῆς α' ἐθνοσυνελεύσεως (1822) ψηφισθὲν «προσωρινὸν πολίτευμα τῆς Ἑλλάδος» καθίστα ἐν § κβ' ὀκτώ ὑπουργεῖα: τῶν «ἐξωτερικῶν», τῶν «ἐσωτερικῶν», τῆς «οἰκονομίας», τοῦ «δικαίου», τῶν «πολεμικῶν», τῶν «ναυτικῶν», τῆς «θρησκείας» (ὀνομα-

αυτοῦ, ὡς αἰεὶ τὸ προῖον πλῆθος καὶ ἡ αὐξουσα ποικιλία τῶν ὑποθέσεων ἐπέβαλλον τοῦτο, καὶ ἀνετίθεντο εἰς ἴδιον ὑπουργεῖον ἢ ὑφυπουργεῖον, ἐπὶ τούτῳ ὑπὸ τοῦ νόμου συνιστώμενον³⁸.

Ἡ ὀργανικὴ νομοθεσία ἢ διέπουσα ἕκαστον τῶν ὑπουργείων ρυθμίζει τὴν διαίρεσιν τῶν ὑπηρεσιῶν αὐτοῦ καὶ τὰς εἰδικωτέρας καθ' ὕλην ἀρμοδιότητος ἐκάστης τούτων, καθορίζει δὲ καὶ τὰς ὀργανικὰς θέσεις τοῦ προσωπικοῦ τῶν γραφείων του. Κατὰ κανόνα παρ' ἐκάστῳ ὑπουργείῳ προβλέπεται ὑπὸ τῶν οἰκείων ὀργανικῶν νόμων θέσις γενικοῦ γραμματέως τοῦ ὑπουργείου³⁹, ἐξηρημένη δυνάμει νόμου τῆς συνταγματικῆς μονιμότητος⁴⁰. Πρὸς κατάληψιν τῆς θέσεως ταύτης δὲν ἀπαιτεῖ συνήθως ἢ διέπουσα τὸ ὑπουργεῖον

σὺν «ὑπουργεῖον τῆς λατρείας» κατὰ τὴν ἀναθεώρησιν τοῦ πολιτεύματος ὑπὸ τῆς β' ἐθνοσυνελεύσεως, ἐν Ἀστρεῖ, τῷ 1823) καὶ τέλος τὸ ὑπουργεῖον τῆς ἀστυνομίας.

Τὸ ἀπολιτικὸν σύνταγμα τῆς Ἑλλάδος (1827) ἐμείωσε τὸν ἀριθμὸν τῶν γραμματειῶν εἰς ἑξ, συγχωνεύσαν τὴν τῆς ἀστυνομίας μετὰ τὴν τῶν ἐσωτερικῶν («γραμματεία ἐσωτερικῶν καὶ ἀστυνομίας»), καταργήσαν δὲ τὴν «γραμματεῖαν τῆς λατρείας». Τὸ αὐτὸ σύνταγμα ἴδρυσεν, ἀντὶ τοῦ ὑπουργείου τοῦ δικαίου, τὴν «γραμματεῖαν δικαίου καὶ παιδείας» (ἄρθρ. 126).

Ἐπτὰ «ὑπουργεῖα-γραμματεῖαι» προεβλέποντο ὑπὸ τοῦ μὴ ἐφαρμοσθέντος «ἡγεμονικοῦ» συντάγματος τοῦ 1832 (ἄρθρ. 252), ἦτοι, πλὴν τῶν πέντε θεμελιωδῶν, τὸ ὑπουργεῖον τῶν ναυτικῶν καὶ τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐκκλησιαστικῶν καὶ τῆς δημοσίας ἐκπαιδεύσεως.

Ἡ διὰ τοῦ «διατ.»-νόμου τῆς 10 Ἀπριλίου 1833 «περὶ τοῦ σχηματισμοῦ τῶν γραμματειῶν» εἰσαχθεῖσα ὑπὸ τῆς βουαρικῆς ἀντιβασιλείας ἀνάλογος διαίρεσις τῆς κρατικῆς διοικήσεως εἰς ἑπτὰ «γραμματείας»—τὴν ἐπὶ τοῦ βασιλικοῦ οἴκου καὶ ἐπὶ τῶν ἐξωτερικῶν, τὴν ἐπὶ τῆς δικαιοσύνης, τὴν ἐπὶ τῶν ἐσωτερικῶν, τὴν ἐπὶ τῶν ἐκκλησιαστικῶν καὶ τῆς δημοσίας ἐκπαιδεύσεως, τὴν ἐπὶ τῶν οικονομικῶν, τὴν ἐπὶ τῶν στρατιωτικῶν καὶ τὴν ἐπὶ τῶν ναυτικῶν—ἴσχυσεν ἄνευ σχεδὸν οὐσιαστικῆς τινος μεταβολῆς ἐπὶ ὀδοθηκονταετίαν περὶ τοῦ. Διὰ τοῦ νόμου ΛΓ' τῆς 7 Ἰουνίου 1846 «περὶ διοργανισμοῦ τῶν ὑπουργείων» αἱ «γραμματεῖαι» μετωνομάσθησαν εἰς ὑπουργεῖα, χωρὶς ὅμως νὰ μεταβληθῶσιν αἱ εἰδικώτεροι αὐτῶν ὀνομασίαι—πλὴν μιᾶς ἐξαιρέσεως—ἡ ὁ ἀριθμὸς αὐτῶν. Ἡ μετονομασία τοῦ ὑπουργείου τοῦ βασιλ. οἴκου καὶ τῶν ἐξωτερικῶν εἰς ὑπουργεῖον τῶν ἐξωτερικῶν ἐγένετο διὰ τοῦ Ζ' ψηφίσματος τῆς 4 Φεβρ. 1863 τῆς β' ἐν Ἀθήναις ἐθνοσυνελεύσεως.

38. Τὸ πρῶτον «γένον» ὑπουργεῖον, τὸ τῆς γεωργίας, ἐμπορίου καὶ βιομηχανίας, ἰδρῦθη διὰ τοῦ νόμ. ΓΥΚΔ' τοῦ 1910. Ἀλλ' ἐπηκολούθησαν τὴν σύστασιν αὐτοῦ πολλὰ ἄλλα κατὰ τὴν διάρκειαν τῶν τελευταίων δεκαετηρίδων. Εἰς τὴν οἰκείαν νομοθετικὴν ρύθμισιν οὐδέποτε παρ' ἡμῖν κατορθώθη νὰ δοθῇ σταθερὸς πῶς χαρακτηριστῆρ. Πάντοτε ὁμοίως διέκρινεν αὐτὴν ὁ ὑπερβολικὸς ἀριθμὸς τῶν ὑπουργείων καὶ τῶν ὀργανικῶν θέσεων ὑπουργῶν. Ἡδὴ τὰ ἄρθρα 13 καὶ 14 τοῦ ν. 1671 τοῦ 1951 [33] ἔχουσι κάμει προσπάθειαν—εὐδομημένην ἐπὶ τοῦ παρόντος—νὰ περιορίσωσιν εἰς εὐλόγα πλαίσια τὴν τοιαύτην πληθωρικὴν παρ' ἡμῖν ὀργάνωσιν τῆς κεντρικῆς διοικήσεως.

39. Ἄρθρ. 10 § 6 τοῦ νόμ. 1671 τοῦ 1951 [33].

40. Ἄρθρ. 61 § 1 τοῦ νόμου 1811 τοῦ 1951 [141]. Τὴν ἐξίρεσιν ταύτην καθιστᾷ ἐπιτρεπτὴν τὸ ἄρθρ. 101 § 4 τοῦ συντάγματος. Ὁ νομοθετικὸς δὲ λόγος, διὰ τὸν ὅποιον καθιερῶνται ἢ ὡς εἰρηταὶ ἐξίρεσις, εἶναι ὅτι ὁ γενικὸς γραμματεὺς, ὡς ἄμεσος τοῦ ὑπουργοῦ συνεργάτης, δεόν νὰ ἀπολαύῃ τῆς προσωπικῆς ἐμπιστοσύνης τοῦ ἐκάστοτε ὑπουργοῦ, συνεπῶς δὲ ν' ἀντικαθίσταται ἐν ἀνάγκῃ κατὰ πᾶσαν ὑπουργικὴν μεταβολήν.

ὀργανικῆ νομοθεσίᾳ· εἰδικὰ τυπικὰ προσόντα ⁴¹. Ἄρκει ἡ κτῆσις τῆς ἑλληνικῆς ἰθαγενείας, ἡ ἀνυπαρξία καλύματος πρὸς κατάληψιν δημοσίων ἐν γένει λειτουργημάτων καὶ ἐπὶ πᾶσιν ἡ ὑπαρξίς τῆς ὡς εἴρηται νενομοθετημένης ὀργανικῆς θέσεως.

Ὁ γενικὸς γραμματεὺς τοῦ ὑπουργείου εἶναι ἀνώτατος διοικητικὸς τοῦ κέντρου ὑπάλληλος, ἐπικουρῶν τῷ ὑπουργῷ ἐν τῇ διευθύνσει ἐν γένει τοῦ ἐμπειστευμένου εἰς αὐτὸν κλάδου τῆς διοικήσεως. Ὑφίσταται οὗτος ἱεραρχικῶς μόνῳ τῷ ὑπουργῷ, συντονίζει δὲ καὶ ἐλέγχει καὶ κατευθύνει ὅλας τὰς ὑπηρεσίας τοῦ ὑπουργείου. Εἰσηγεῖται εἰς τὸν ὑπουργὸν ἐπὶ παντὸς θέματος ἀναγομένου εἰς τὸ ὑπουργεῖον, ὑπογράφει δ' ἀντὶ τοῦ ὑπουργοῦ ὠρισμένας ὑπουργικὰς πράξεις, ὁσάκις κανονιστικὸν διάταγμα ἢ κανονιστικὴ ἀπόφασις στηριζομένη εἰς ἐξουσιοδότησιν νόμου τῷ ἔχει παράσχει τὴν ἀρμοδιότητα ταύτην. Ὑπὸ τὴν ἐποπτεῖαν αὐτοῦ οἱ διευθυνταὶ ἢ τμηματάρχαι τοῦ ὑπουργείου προπαρασκευάζουσι τὴν διατύπωσιν τῶν κειμένων τῶν νομοσχεδίων, ἅτινα ἔλαβον ἐντολὴν νὰ καταρτίσωσι, ὡς καὶ τῶν σχεδίων τῶν διαταγμάτων καὶ τῶν ἐγκυκλίων. Συγκαλεῖ οὗτος τοὺς διευθυντὰς πρὸς σύσκεψιν ὑπὸ τὴν προεδρίαν αὐτοῦ ἐπὶ τῶν σπουδαιότερων ζητημάτων γενικοῦ διὰ τὸ ὑπουργεῖον ἐνδιαφέροντος. Εἶναι δὲ πρόεδρος τῶν πλείστων παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ συμβουλίων, συμφώνως πρὸς τὰς νομοθετικὰς διατάξεις τὰς διεπύσας τὴν ὀργάνωσιν τῶν συλλογικῶν τούτων ὀργάνων τῆς κεντρικῆς διοικήσεως.

Ὑπηρεσίαι κεντρικαὶ παντὸς ὑπουργείου εἶναι κατὰ κανόνα, συμφώνως πρὸς τὰς οἰκείας ὀργανικὰς νομοθετικὰς διατάξεις, αἱ γενικαὶ διευθύνσεις ἢ αἱ διευθύνσεις, εἰς τὰς ὁποίας κατ' ἀρχὴν διαιρεῖται κατὰ πρῶτον λόγον ἢ ὡς εἴρηται δημοσίᾳ ὑπηρεσία. Εἰς ἐκάστην τῶν διευθύνσεων ἀνατίθεται ὑπὸ τοῦ νομοθέτου σύνολον ὁμοειδῶν διοικητικῶν υποθέσεων τοῦ ὑπουργείου. Ὑποδιαιρεῖται δ' ἐκάστη τῶν διευθύνσεων εἰς τμήματα καὶ ἕκαστον τμήμα ὑποδιαιρεῖται περαιτέρω εἰς γραφεῖα. Εἰς τὰς εἰδικωτέρας ταύτας ὑπηρεσίας εἶναι ἐκάστοτε ἐμπειστευμένη ὑπὸ τῶν νόμων καὶ τῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων ἡ ἐπιμέλεια υποθέσεων ἰδίων καθ' ὕλην ἀντικειμένων.

§ 54. Τὰ ἐν τῷ κέντρῳ συμβούλια τῆς διοικήσεως.—α') Τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον (ὄρα ἄνωτ. ἐν 53 δ').

β') Τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας.—Κυρίως τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας εἶναι διοικητικὸν δικαστήριον, κατ' ἀκολουθίαν δ' ἡ ὀργάνωσις καὶ ἡ δικαιοδοσία αὐτοῦ, ἡ ἐνώπιον αὐτοῦ τηρητέα διαδικασία καὶ ἡ λειτουργία αὐτοῦ ἐν γένει, ρυθμίζονται ὑπὸ τοῦ δικονομικοῦ δικαίου, εἰδικώτερον δ' ὑπὸ τοῦ κατὰ τὰς τελευταίας δεκαετίας ἀναπτυχθέντος ἰδιοῦ κλάδου αὐτοῦ, τοῦ δικαίου τῶν διοικητικῶν διαφορῶν. Ἡ ἔρευνα τοῦ διοικητικοῦ δικαίου περιορίζεται εἰς τὸ μὴ δικαιοδοτικόν, εἰς τὸ συμβουλευτικόν ἔργον τοῦ Συμβου-

41. Καὶ τοῦτο δὲν θὰ ᾔτο νομικῶς ἐπιτετραμμένον, ἀν δὲν προεβλέπετο εἰδικῶς ἐν τῇ ὡς εἴρηται διατάξει τοῦ συντάγματος.

σχέδια τῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων. Τὸ ἄρθρ. 83 τοῦ συντάγματος ὀρίζει μεταξύ ἄλλων ὅτι ἀνήκει εἰς τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας «ἡ ἐπεξεργασία τῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων». Ἡ δ' ὀργανικὴ περὶ τοῦ Συμβουλίου νομοθεσία, ἰδίᾳ ὁ βασικὸς νόμος 3713 τοῦ 1928 [273], ἐρρυθμίσει εἰδικώτερον τὴν τοιαύτην ἀρμοδιότητα τοῦ σώματος.

Πάντα τὰ διατάγματα τὰ ἔχοντα περιεχόμενον νομοθετικόν, τὰ περιέχοντα δηλαδὴ κανόνας δικαίου, εἴτε κυρίου καὶ αὐτοτελεῖς—δυνάμει εἰδικῆς ἐξουσιοδοτήσεως ἄρθρου τινὸς τοῦ συντάγματος ἢ νόμου τινὸς—εἴτε δευτερεύοντας καὶ μὴ αὐτοτελεῖς—ἐκιδιδόμενα ἐπὶ τῇ βάσει τῆς γενικῆς ἐξουσιοδοτήσεως τοῦ ἄρθρ. 35 § 1 τοῦ συντάγματος—δέον πρὸ τῆς ὑπογραφῆς αὐτῶν νὰ στέλλωνται ἐν σχεδίῳ ὑπὸ τοῦ καθ' ὕλην ἀρμοδίου ὑπουργοῦ εἰς τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας πρὸς ἐπεξεργασίαν. Ἐξαίρουνται τὰ διατάγματα ἐκεῖνα, ἅτινα ὀρίζουσιν ἀπλῶς χρόνον ἐνάρξεως τῆς ἰσχύος νόμου τινὸς. Θέτουσι μὲν καὶ ταῦτα νομικὸν κανόνα, ἀφοῦ ρυθμίζουσιν ἀπὸ χρονικῆς πλευρᾶς τὴν ἐφαρμογὴν κανόνων δικαίου, ἀλλὰ λόγῳ τῆς ἀπλότητος τοῦ περιεχο-

συντάγματος τοῦ 1864, διατ. τῆς 13 Φεβρ. 1865 [12] «περὶ συστάσεως Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας», ἄρθρ. 82—86 τοῦ ἀναθ. τῷ 1911 συντάγματος, νόμος 290 τοῦ 1914).

Ἔτι εὐρυτέρα ἦτο ἡ ἀρχικῶς καθιερωθεῖσα, δυνάμει τοῦ ὀργανικοῦ «διατάγματος»—νόμου τῆς 18 Σεπτεμβρίου 1835 [8] «περὶ συστάσεως Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας», γνωμοδοτικῆς ἀρμοδιότητος τοῦ Συμβουλίου. Κατὰ τὸ νομοθέτημα ἐκεῖνο τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας καθίστατο—ἀνεξαρτήτως τοῦ δικαιοδοτικοῦ αὐτοῦ ἔργου, περὶ τοῦ ὁποίου δὲν γίνεται ἐν προκειμένῳ λόγος—καὶ «ἡ ἀνωτάτη συμβουλευτικὴ ἀρχή», ἥστινος τὴν γνώμην ἐζητεῖ ὁ βασιλεὺς ἐπὶ σπουδαίων τοῦ κράτους ὑποθέσεων. Τὸ Συμβούλιον προπαρασκευάζε τὰς εἰς αὐτὸ ὑποβλλομένας ὑποθέσεις καὶ ἐγνωμάτευεν ἐπ' αὐτῶν, κατόπιν συζητήσεως, εἴτε ἐν ἐπιτροπαῖς, εἴτε ἐν τμήμασιν εἴτε ἐν ὁλομειαίᾳ, κατὰ τὰς εἰδικωτέρας διατάξεις τοῦ νόμου τῆς 18 Σεπτεμβρίου 1835 καὶ τοῦ ἀπὸ 30 Νοεμβρίου 1835 [21] ἐσωτερικοῦ αὐτοῦ κανονισμοῦ. Ἦσαν δὲ τὰ τμήματα τὰ ἐξῆς: α') τὸ διὰ τὴν πολιτικὴν καὶ ποινικὴν νομοθεσίαν, β') τὸ διὰ τὰ οἰκονομικὰ καὶ γ') τὸ διὰ τὴν λοιπὴν διοίκησιν—ἀνεξαρτήτως τετάρτου τινὸς τμήματος, εἰς τὸ ὁποῖον εἶχεν ἀνατεθῆ ὑπὸ τοῦ νόμου ἡ ἐπίλυσις διοικητικῶν διαφορῶν (§ 18 τοῦ νόμου).

Ἐπὶ παντὸς ἀντικειμένου κρατικοῦ ἐνδιαφέροντος ἡδύνατο ὁ βασιλεὺς νὰ ζητῇ τὴν γνώμην τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας (§ 45). Ἀνέφερον ὅμως ὁ νόμος καὶ συγκεκριμένα τινὰ τοιαῦτα θέματα: Οὕτω, κυρίως ἐγνωμάτευε τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας ἐπὶ τῶν ἐτησίων ἐκθέσεων, τὰς ὁποίας οἱ ὑπουργοὶ ὑπεχρεοῦντο κατὰ τὸ ἄρθρον 13 τοῦ νόμου τῆς 10 Ἀπριλ. 1833 «περὶ τοῦ σχηματισμοῦ τῶν γραμματείων» νὰ ὑποβάλλωσιν εἰς τὸν βασιλέα ἐν σχέσει πρὸς τὰ ὑπ' αὐτῶν πεπραγμένα ἐπὶ τῶν καθ' ἕκαστον κλάδων τῆς διοικήσεως (§ 40 τοῦ νόμου τῆς 18 Σεπτεμβρίου 1835). Ἐγνωμάτευεν ἐπίσης ἐπὶ ἀναφορῶν τῶν πολιτῶν πρὸς τὸν βασιλέα, παραπονουμέναν κατὰ πράξεων τῆς διοικήσεως θιγουσῶν τὴν ἀτομικὴν ἐλευθερίαν ἢ ἰδιοκτησίαν, ἐν περιπτώσει καθ' ἣν δὲν ἡδύνατο νὰ γίνῃ προσφυγὴ εἰς τὰ τακτικὰ δικαστήρια, οὐδ' εἰς τὸ δικαιοδοτικὸν τμήμα τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας (§ 41). Ἐπίσης παρῆγε τὴν γνώμην του ἐπὶ τοῦ ἐνδεδειγμένου τῆς παραπομπῆς διοικητικῶν ὑπαλλήλων εἰς ποινικὴν δίκην, δι' ἀδικήματα διαπραχθέντα κατὰ τὴν ἀσκίσην τῶν ὑπηρεσιακῶν καθηκόντων των, ὡσάκις ἀπῆρτετο πρὸς τοῦτο κατὰ νόμον κυβερνητικῆς ἔγκρισις (§ 43). Ἐπὶ διαταγμάτων πολιτογραφήσεως, ἐπὶ αἰτήσεων ἀποκαταστάσεως καταδικασθέντων κλπ. ἐγνωμάτευεν ὡσαύτως τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας (§ § 42, 44). Ἐπὶ πᾶσιν ὅμως τὸ σῶμα ἐκεῖνο ἐγνωμάτευεν ἐπὶ τῶν σχεδίων τῶν νόμων καὶ τῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων.

μένου αὐτῶν ὁ νόμος 3713 ἔκρινε σκόπιμον νὰ τὰ ἐξαίρεση ἀπὸ τῆς ὑποχρεωτικῆς ὑποβολῆς εἰς τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας πρὸς ἐπεξεργασίαν.

Ἡ ἔννοια τοῦ ἄρθρου 83 τοῦ συντάγματος εἶναι ὅτι χρήζουσιν ἐπεξεργασίας τὰ περιέχοντα κανόνες δικαίου διατάγματα, οὐχὶ δὲ καὶ τὰ περιέχοντα ἀποκλειστικῶς κανόνες κατ' οὐσίαν διοικητικούς, ρυθμίζοντας ἀπλῶς ζητήματα ἐσωτερικῆς λειτουργίας δημοσίων ὑπηρεσιῶν (ἄρα κατωτ. ἐν § 95). Τοῦτο καθώρισε σαφέστερον τὸ ἄρθρ. 29 τοῦ νόμου 3713 τοῦ 1928 [273]. Ἡ αὐτῆσι φράσι «τὰ κατὰ νομοθετικὴν ἐντολὴν ἢ δυνάμει τοῦ ἄρθρου 76 τοῦ συντάγματος (ἐνν. τοῦ 1927) ἐκδιδόμενα» διατυπῶται ὡς παράθεσις καὶ σκοπεῖ νὰ ἐξειδικεύσῃ τὴν ἔννοιαν τῶν εἰς τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας ὑποβλητέων κανονιστικῶν διαταγμάτων. Ἐν τῇ πράξει ὁμοίως γίνεται πολλῆς ἐπεξεργασίας καὶ κανονιστικῶν διαταγμάτων ἀμιγρῶς διοικητικῶν κατ' οὐσίαν, ὁσάκις τοιαῦτα διατάγματα διαβιβάζονται ἐν σχεδίῳ ὑπὸ τῆς διοικήσεως εἰς τὸ Συμβούλιον πρὸς γνωμάτευσιν. Τῶνόντι, δὲν εἶναι πάντοτε εὐχερὲς νὰ διακριθῶσιν ὑπὸ τῆς διοικήσεως τὰ διατάγματα ταῦτα ἀπὸ τῶν ἐχόντων οὐσιαστικὸν περιεχόμενον νομοθετικόν. Τὸ δὲ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας κρίνει συνήθως εἰς τοιαύτας περιπτώσεις ὅτι τὸ περισσὸν δὲν βλάπτει.

Ὁ ἀρμόδιος ὑπουργὸς δύναται νὰ τάξῃ δι' ἐγγράφου του εἰς τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας—ἀναλόγως τῆς σπουδαιότητος καὶ τοῦ τυχόν κατεπείγοντος τοῦ διατάγματος—καὶ προθεσίαν, ἐντὸς τῆς ὁποίας δεόν νὰ τῷ ἐπιστραφῇ τὸ σχέδιον ἐπεξεργασμένον. Περὶ τούτου προϋνόησεν ὁ νομοθέτης, ἵνα μὴ ἐπιβραδύνηται τὸ ἔργον τῆς ἐκδόσεως κανονιστικῶν διαταγμάτων, ἐπὶ ζημίᾳ τοῦ συντόνου ρυθμοῦ λειτουργίας τῆς διοικήσεως, συνεπιὰ ἀδικαιολογήτου τυχόν καθυστερήσεως τοῦ σχεδίου παρὰ τῷ Συμβουλίῳ τῆς Ἐπικρατείας. Ἐν ἡ περιπτώσει εἶχεν οὕτω πῶς ταχθῆ προθεσίμια, ἐνδεχομένη ἀπρακτος παρέλξεις αὐτῆς δὲν κωλύει τὴν ἔγκυρον δημοσίευσιν τοῦ διατάγματος ἄνευ τινὸς γνωματεύσεως τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας.

Ἡ προηγουμένη γνωμάτευσιν τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἀποτελεῖ «οὐσιώδη τύπον» τῆς «διαδικασίας» τῆς καταρτίσεως τῶν ὡς εἴρηται κανονιστικῶν διαταγμάτων, τεταγμένον ἔκ τε τοῦ συντάγματος καὶ ἔκ τοῦ νόμου. Τοιαῦτα κανονιστικὰ διατάγματα, δημοσιεύμενα ἄνευ προηγηθείσης ἐπεξεργασίας αὐτῶν ὑπὸ τοῦ Συμβουλίου, τυγχάνουσιν ἀνίσχυρα—ἄρα δὲ καὶ ἀκυρωτέα ὑπὸ τῆς ὀλομελείας τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας—ἔστω καὶ μόνον ἕνεκα τῆς παραλείψεως τοῦ ρηθέντος οὐσιώδους τύπου τῆς ἐκδόσεως αὐτῶν, ἀνεξαρτήτως τῆς νομιμότητος τοῦ οὐσιαστικοῦ αὐτῶν περιεχομένου³. Ἄν δὲ κανονιστικὸν διάταγμα, χαρακτηρισθῆν ὑπὸ τοῦ ὑπουργοῦ ὡς κατεπείγον,

3. Σ.τ.Ε. 10 τοῦ 1930, 565, 819 τοῦ 1933, 294, 497 τοῦ 1934, 76 τοῦ 1935. Contra, οὐχὶ ἄρθως, ἡ ἐφ. Ἄθ. 729 τοῦ 1933, ἐν «Θέμ.» ΜΔ' σελ. 826. Ἐκρίθη μάλιστα ὅτι ἀντίκειται εἰς τὸ ἄρθρ. 83 τοῦ συντάγματος ἡ ὑπὸ νόμου ἐπικύρωσις διατάγματος ἐκδοθέντος ἄνευ προηγουμένης ἐπεξεργασίας τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας. Διὰ τοιαύτης τινὸς κυρώσεως δὲν καλύπτεται ἡ συνεπιὰ τῆς παραλείψεως τῆς ἐπεξεργασίας ἀντισυνταγματικότητος τοῦ διατάγματος : Σ.τ.Ε. 1551, 1564 τοῦ 1951.

ἐδημοσιεύθη ἄνευ γνωματεύσεως τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, συνετεία παρελεύσεως ἀπράκτου τῆς ἐπὶ τούτῳ ταχθείσης προθεσμίας, τὸ Συμβούλιον, ἐπιλαμβανόμενον τυχὸν αἰτήσεως ἀκυρώσεως ἀσκηθείσης κατὰ τοῦ διατάγματος, εἴτε λόγῳ τῆς παραλείψεως τοῦ ὡς εἴρηται οὐσιώδους τύπου, εἴτε λόγῳ προβαλλομένης ἐτέρας οἰασθήποτε παρανομίας, εἶναι ἀρμόδιον νὰ ἐλέγξῃ ἂν τῶντι ἦτο κατεπειγούσης φύσεως τὸ διάταγμα καὶ ἂν ἡ πρὸς ἐπεξεργασίαν αὐτοῦ ταχθεῖσα εἰς τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας προθεσμία ἦτο εὐλογος. Ἀμφότερα λοιπὸν τὰ στοιχεῖα ταῦτα δὲν εἶναι δικαστικῶς ἀνέλεγκτα. Ὑφίσταται μὲν ὡς πρὸς αὐτά, κατὰ τὴν ἔννοιαν τοῦ νόμου, πλασίον τι διακριτικῆς εὐχερείας τοῦ οἰκείου ὑπουργοῦ, ἀλλ' ἡ τοιαύτη ὑπουργικὴ εὐχέρεια δὲν εἶναι ἄνευ μέτρου τινός ⁴.

Ἐν προομίῳ τῶν δημοσιευμένων κανονιστικῶν διαταγμάτων δέον κατὰ νόμον νὰ γίνεται ρητὴ μνεῖα τῆς προηγηθείσης γνωμοδοτήσεως τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἢ τῆς ἀπράκτου παρόδου τῆς πρὸς τοῦτο ταχθείσης τυχὸν προθεσμίας. Ἄλλ' ἡ τοιαύτη μνεῖα δὲν ἔχει θεσπισθῆ ἐπὶ ποινῇ ἀκυρότητος ⁵.

Ἡ ἐπεξεργασία τῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων γίνεται ὑπὸ τοῦ α' τμήματος τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ⁶. Εὐθὺς ὡς περιέληθαι τὸ σχέδιον εἰς τὴν γραμματεῖαν, ὁ πρόεδρος τοῦ τμήματος ἐπιμελεῖται ὅπως ἀντίτυπον αὐτοῦ σταλῇ ἐγκαίρως πρὸς πάντα τὰ μέλη τοῦ τμήματος, ὀρίζει δ' ἓνα ἐκ τῶν συμβούλων ἢ παρέδρων ὡς εἰσηγητὴν καὶ τὴν ἡμέραν τῆς συνεδριάσεως, πρὸς ἣν καλοῦνται τὰ μέλη τοῦ τμήματος, δυνάμενα νὰ μετᾶσχῳσι πάντα τῆς συνεδριάσεως. Κατ' ἐλάχιστον δ' ὅρον δέον νὰ παρίστανται τρεῖς σύμβουλοι καὶ δύο πάρεδροι ⁷. Προκειμένου περὶ διατάγματος ἐξαιρετικῆς σπουδαιότητος, δύναται νὰ λάβῃ χώραν παραπομπὴ τοῦ σχεδίου ὑπὸ τὴν κρίσιν τῆς ὀλομελείας ⁸.

Ἡ συνεδρίασις δὲν εἶναι δημοσία. Ὁ καθ' ἕλην ἀρμόδιος ὑπουργὸς δύναται νὰ παραστῇ κατὰ τὴν συζήτησιν ἢ νὰ ἀντιπροσωπευθῇ ὑπὸ τοῦ προϋσταμένου τῆς οἰκείας ἐν τῷ ὑπουργείῳ ὑπηρεσίας ⁹. Εἰδοποιεῖται δ' οὗτος περὶ τῆς ὀρισθείσης ἡμέρας συνεδριάσεως ὑπὸ τῆς γραμματείας, ἐπιμελείᾳ τοῦ εἰσηγητοῦ ¹⁰.

Ἡ ἔκθεσις (πρακτικὸν) τοῦ Συμβουλίου, συντασσομένη ὑπὸ τοῦ εἰσηγητοῦ, συζητεῖται καὶ ἐγκρίνεται ὑπὸ τοῦ τμήματος ἐν τῇ αὐτῇ ἢ ἄλλῃ συνεδριάσει. Ἡ γνωμάτευσις αὕτη εἶναι λεπτομερής, περιλαμβάνει δὲ τὴν ἔκθεσιν τοῦ εἰσηγητοῦ, τὴν τυχὸν ἐξενεχθεῖσαν γνώμην τοῦ ὑπουργοῦ ἢ τοῦ ἀντι-

4. Σ.τ.Ε. 91 τοῦ 1933.

5. Ἀρθρ. 29 § 2 τοῦ ν. 3713.

6. Ἀρθρ. 4 τοῦ ν. 4986 τοῦ 1931.

7. Ἀρθρ. 5 τοῦ ν. 4986.

8. Ἀρθρ. 52 τοῦ ν. 3713, Ἀρθρ. 4 τοῦ ν. 4986.

9. Ἀρθρ. 28 § 3 τοῦ ν. 3713.

10. Ἀρθρ. 12 τοῦ ἐσωτερ. κανονισμοῦ τοῦ Συμβ. τ. Ἐπικ. (ἀπόφ. ὀλομελ. 1 τοῦ 1929),

προσωπεύοντος αὐτὸν διοικητικοῦ ὑπαλλήλου, τὰς διαφόρους ἀναπτυχθεῖσας γνώμας τῶν μελῶν τοῦ Συμβουλίου καὶ τὰ πορίσματα εἰς τὰ ὁποῖα κατέληξαν ἢ τε πλειοψηφία καὶ αἱ τυχὸν ὑπάρχουσαι μειοψηφίαι¹¹. Ἡ πλειοψηφία ἐνδέχεται νὰ εἶναι καὶ σχετικὴ ἀπλῶς, οὐχὶ δ' ἀπλότως, δοθέντος ὅτι πρόκειται ὄχι περὶ ἀποφασιστικῆς, ἀλλὰ περὶ γνωματευτικῆς ἀπλῶς ἀρμοδιότητος τοῦ Συμβουλίου. Σὺν ταῖς γνώμαις τῶν τυχὸν μειοψηφησάντων ἀναγράφονται ἐν τῷ πρακτικῷ καὶ οἱ λόγοι τῶν διαφωνιῶν αὐτῶν¹².

Ἡ ἐπεξεργασία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας περιορίζεται εἰς τὴν κρίσιν περὶ τῆς νομιμότητος τοῦ διατάγματος—τῆς ἐν εὐρείᾳ ἐννοίᾳ νομιμότητος, ἐν ἧ, ὡς εἰκός, καὶ ἡ συνταγματικότητος¹³—καὶ εἰς ὑποδείξεις ἐν σχέσει πρὸς τὴν νομοτεχνικὴν αὐτοῦ διατύπωσιν. Ἰδίᾳ ἀποφαίνεται τὸ Συμβούλιον ἂν ὑφίσταται «νομοθετικὴ ἐξουσιοδότησις» ἰκάνῃ ὅπως στηρίξῃ τὴν κατ' ἀρχὴν ἐκδοσιν τοῦ διατάγματος—ἐν ἧ περιπτώσει περιέχει τοῦτο κυρίου καὶ αὐτοτελεῖς νομικοὺς κανόνας¹⁴—ἂν οἱ ἐν τῷ σχεδίῳ διατυπούμενοι κανόνες τελεῶσιν ἐντὸς τῶν ὁρίων τῆς ὡς εἴρηται («ἐξουσιοδότησεως») καὶ δὲν πάσχωσιν ἐν γένει παρανομία τινά, ἂν ἐτήρηθησαν οἱ οὐσιώδεις τύποι τοὺς ὁποίους διαγράφει τυχὸν ἡ «νομοθετικὴ ἐξουσιοδότησις», π. χ. ἂν προηγήθησαν αἱ τυχὸν ὑπὸ τοῦ νόμου ἀπαιτούμεναι πρὸς ἐκδοσιν τοῦ διατάγματος γνώμαι συλλογικῶν ὀργάνων τῆς διοικήσεως¹⁵, ἂν προτείνεται τὸ διάταγμα ὑπὸ τῶν ἀρμοδιῶν ὑπουργῶν, παρ' ὧν καὶ μέλλει νὰ προσυπογραφῇ¹⁶, ἂν ὑπάρχωσιν ἀκυρολεξίαι, ἀσάφεια ἢ ἄλλη τις ἀδόκιμος νομοτεχνικῶς διατύπωσις τῶν διατάξεων αὐτοῦ¹⁷, κλπ. Τοῦναντίον ἔλεγχος σκοπιμότητος, ἐπὶ τοῦ οὐσιαστικοῦ

11. Ἄρθρ. 28 τοῦ ν. 3713, ἄρθρ. 13 τοῦ ἑσῶτερ. κανονισμοῦ.

12. Ἄρθρ. 24 § 2 τοῦ ν. 3713.

13. Πρβλ. π. χ. πρακτ. ἐπεξ. Σ.τ.Ε. 508, 720 τοῦ 1930, 27 (ὄλομ.) καὶ 876 τοῦ 1934 (κρατ. ἐκδ.).

14. Διὰ νομικοὺς κανόνας δευτερεύοντας καὶ μὴ αὐτοτελεῖς ἀρκεῖ, ὡς γνωστὸν ἐκ τῶν προηγουμένων, ἡ γενικὴ ἐξουσιοδότησις τοῦ ἄρθρ. 35 § 1 τοῦ συντάγματος, μὴ προσπατιουμένης ἰδίᾳ νομοθετικῆς ἐξουσιοδότησεως: Σ.τ.Ε. 178, 179 τοῦ 1930, 373 τοῦ 1933.

15. Δοθέντος ὅτι ἡ ἀρμοδιότης τοῦ Συμβ. τ. Ἐπικρ. εἶναι ἐν προκειμένῳ ἀπλῶς συμβουλευτικὴ, τὸ α' τμήμα ἀρκεῖται εἰς τὴν ἐν προομίῳ τοῦ σχεδίου τοῦ διατάγματος μνείαν τῆς ἐκδόσεως τῶν τοιούτων προπαρασκευαστικῶν πράξεων. Ἐν τῇ περιπτώσει ἤθελεν ἀσκηθῆ κατὰ τοῦ διατάγματος ἀτήσις ἀκυρώσεως διὰ περὶ τινος τῶν ρηθέντων οὐσιαστικῶν τύπων, ἡ ὀλομέλεια θέλει ἐλέγξει ἐν τῇ ἀκυρωτικῇ αὐτῆς δικαιοδοσίᾳ ἂν ἡ τοιαύτη μνεία ἀνταποκρίνεται πρὸς τὴν πραγματικότητα. Ἐν τούτοις ὁ Ἄρειος Πάγος ἀποφαίνεται ἀντιθέτως (229 τοῦ 1929, ἐν «Θέμ.» Μ' σελ. 748), μὴ δεχόμενος ὅτι δύναται νὰ ἐρευνηθῇ τὸ ὑποστατὸν τῆς μνημονοευμένης τηρήσεως τῶν «οὐσιαστικῶν τύπων». Ἡ τοιαύτη περὶ τῆς ἐκτάσεως τῆς δικαστικῆς ἀρμοδιότητος ἀποφῆς δὲν εἶναι ὑποστηρίξιμος, εἶναι δὲ μάλιστα καὶ μειωτικὴ τοῦ κύρους τῆς «δικαστικῆς ἐξουσίας».

16. Πρβλ. ἐιδικότερον ἄνωτ. ἐν § 23 σημ. 9—11.

17. Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν νομοτεχνικὴν ἀρτιότητα τῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων, ἔχουσι διαμορφωθῆ γενικοὶ τινες κανόνες, κατ' ἀκολουθίαν παγίας νομολογίας τῶν ἐκθέσεων ἐπεξεργασίας τοῦ α' τμήματος τοῦ Σ.τ.Ε., οἵτινες ἐπιβάλλεται νὰ τηρῶνται πάντοτε—μολοντί ἐνδεχομένη παράβασις αὐτῶν δὲν συνεπάγεται τὸ ἀνίσχυρον τῆς κρατικῆς πράξεως. Ἰδίᾳ ἐπιβάλλεται ἡ «ειδίκευσις» τοῦ οὐσιαστικοῦ περιεχομένου ἐκάστου κανονι.

περιεχομένου τοῦ σχεδίου, δὲν γίνεται¹⁸.

Ἡ γνωμοδοτικὴ ἔκθεσις τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας στέλλεται εἰς τὸ οἰκεῖον ὑπουργεῖον, εἴτε εἶχε παραστῆ ἀντιπρόσωπος τοῦ ὑπουργοῦ εἴτε μὴ. Φέρει δ' αὕτη συμβουλευτικὸν ἀπλῶς διὰ τὴν διοίκησιν χαρακτηῖρα¹⁹. Ὁ προτείνων τὸ διάταγμα ὑπουργὸς δὲν εἶναι νομικῶς ὑπόχρεως νὰ τὴν ἀκολουθήσῃ. Ἐν ἄλλαις λέξεσι δημοσιευθὲν τι διάταγμα δὲν εἶναι ἀνίσχυρον καὶ ἀκυρωτέον διὰ μόνον τὸν λόγον ὅτι κατὰ τὴν «διαδικασίαν» τῆς ἐπεξεργασίας τοῦ σχεδίου εἶχε τυχὸν ἀποφανθῆ δυσμενῶς τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας ἐν σχέσει πρὸς τὴν νομιμότητα αὐτοῦ. Ἡ διοίκησις ὅμως ἀποφεύγει νὰ δημοσιεύῃ δια-

στικῶ διατάγματος. Διατάξεις διέπουσαι διάφορα ἀντικείμενα δὲν πρέπει νὰ περιλαμβάνονται ἐν τῇ αὐτῇ κρατικῇ πράξει. Ἀφ' ἐτέρου δὲν εἶναι σκόπιμον νὰ γίνεται διὰ τοῦ διατάγματος ἐρμηνεῖα διατάξεων νόμου (κατ' ἀνάγκην μὴ αὐθεντικῇ), διότι ὑφίσταται κίνδυνος νὰ ὑπολάβῃ αὐτὴν ὁ ἐφαρμοστὴς τοῦ νόμου ὡς αὐθεντικὴν ἐρμηνείαν: πρβλ. κατωτ. ἐν § 89 ε. Δὲν εἶναι ἐπίσης σκόπιμον νὰ γίνωνται κωδικοποιήσιν ὡς ἐγούστων αὐθόπαρκτον νομικὸν κύρος: πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 22 γ σημ. 15. Δὲν εἶναι ὡσαύτως νομοτεχνικῶς ἐνδεδειγμένον νὰ παρεντίθενται ἐν διατάγματι, μετὰ τῶν κανόνων δικαίου, καὶ καθοδηγητικαὶ ὑπηρεσιακαὶ κανονιστικαὶ διαταγαί, δηλονότι διοικητικαὶ κατ' οὐσίαν κανόνες. Κατ' ἀλλήλους δι' αὐτὰς τύπος εἶναι ἡ ἐγκύκλιος. Ἐπίσης, δὲν εἶναι νομοτεχνικῶς ἐνδεδειγμένον νὰ ἐπαναλαμβάνωνται ἐν τῷ διατάγματι διατάξεις τοῦ νόμου. Ἐνδέχεται νὰ ὑπολάβῃ μεταγενεστέρως ἡ διοικήσις τὰς περὶ τῶν ὁ λόγος διατάξεις ὡς διατάξεις ἀπλοῦ διατάγματος καὶ νὰ πειραθῆ νὰ τροποποιήσῃ καὶ ταύτας, σὺν ταῖς λοιπαῖς, διὰ διατάγματος. Ἀνεξαρτήτως τούτου, προκύπτει ἐντεῦθεν ὑπερβολικὸς ἔγκος τοῦ κειμένου. Διοικητικαὶ τινες ὑπηρεσίαι ἐπιδιώκουσι δι' αὐτοῦ τοῦ τρόπου νὰ ἐπιτύχωσιν ἐν ἐνιαίῳ εὐχρηστῶ κειμένῳ τὰς διατάξεις τοῦ τε νόμου καὶ τῶν συναφῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων. Ἀλλ' ἡ Ἐφημερὶς τῆς Κυβερνήσεως δὲν εἶναι ἡ κατάλληλος ἵνα βεβαιώσῃ τὸ βῆρος τοιοῦτου ἔγκου. Ὁ αὐτὸς σκοπὸς ἐπιτυγχάνεται διὰ τῆς ἐκδόσεως ἰδίου τεύχους ὑπὸ τύπον ὑπουργικῆς ἐγκυκλίου.

Κατ' ἴσον λόγον δὲν εἶναι ἐνδεδειγμένον νὰ περιλαμβάνωνται ἐν τῷ αὐτῷ διατάγματι κανόνες, πρὸς ἐκδοσιν τῶν ὁποίων ἀπαιτεῖται ὡς «οὐσιώδης τύπος» γνωμάτευσιν συλλογικῶ τινος ὄργανου, καὶ ἄλλοι κανόνες, πρὸς ἐκδοσιν τῶν ὁποίων δὲν ἀπαιτεῖται τοιοῦτος «οὐσιώδης τύπος». Προκυπτούσης τυχὸν μεταγενεστέρως ἀνάγκης τροποποιήσεως, θὰ εἶναι δυσχερὲς νὰ διακριθῶσιν ἀμέσως οἱ κανόνες, πρὸς τροπολογίαν τῶν ὁποίων δὲν ἀπαιτεῖται ἡ τήρησις τοῦ «οὐσιώδους τύπου», ἀπὸ τῶν λοιπῶν. Διὰ τὸν αὐτὸν λόγον (τῆς δυσχερείας ἐν τῇ τροποποιήσει) δὲν εἶναι ἐνδεδειγμένον νὰ περιλαμβάνωνται ἐν τῷ αὐτῷ διατάγματι κανόνες, πρὸς ἐκδοσιν τῶν ὁποίων ἀρκεῖ κατὰ τὴν «ἐξουσιοδότησιν» ἡ προσυπογραφὴ ἑνὸς μόνου ὑπουργοῦ, συλλήβδην μετὰ κανόνων, πρὸς ἐκδοσιν τῶν ὁποίων ἀπαιτεῖται κατὰ τὴν «ἐξουσιοδότησιν» ἡ προσυπογραφὴ πλείονων ὑπουργῶν. Οὐδὲ κανόνες οἵτινες δὲν δύνανται νὰ θεσπισθῶσιν εἰμὴ «ἐφ' ἅπαξ», συλλήβδην μετὰ κανόνων, ἐν σχέσει πρὸς τοὺς ὁποίους ἡ «ἐξουσιοδοτικὴ» τοῦ νόμου διάταξις δὲν τάσσει τοιοῦτον περιορισμόν.

Τέλος ἀντενδεικνύονται νομοτεχνικῶς αἱ περιτταὶ εἰς νόμους παραπομπαί: π.χ. «πᾶσα παράβασις τοῦ παρόντος τιμωρεῖται κατὰ τὴν ἰσχύουσαν ποινικὴν νομοθεσίαν». Ὁ τυχὸν ἐπιδιωκόμενος σκοπὸς τοῦ ἐκφοβισμοῦ δύναται νὰ ἐπιτευχθῆ δι' ἐγκυκλίου.

18. Τὸ ἀντίθετον ὑποστηρίζει Μ. Στασινοπούλου, Μαθήματα διοικ. δικαίου, 1951, σελ. 35 τοῦ α' μέρους. Ἡ περὶ τῆς τοιαύτης ἐκτάσεως τοῦ προληπτικοῦ ἐλέγχου τοῦ σώματος διδασκαλίαι δὲν εἶναι ὀρθή.

19. Ἀρβρ. 29 § 3 τοῦ ν. 3713.

τάγματα, ἐπὶ τῆς νομιμότητος τῶν ὁποίων ἐγνωμάτευσεν ἀποφατικῶς τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας, διότι εἶναι πιθανὴ ἀκύρωσις τῶν τοιούτων διαταγμάτων ὑπὸ τῆς ὀλομελείας τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἐπὶ τῇ ἀσκήσει αἰτήσεως ἀκυρώσεως κατ' αὐτῶν, ὡσάκις ἡ ὀλομέλεια ἤθελε συμφωνήσει πρὸς τὴν ἄποψιν τοῦ α' τμήματος περὶ τῆς υπάρξεως παραβάσεων νόμου ἐν τῷ οὐσιαστικῷ περιεχομένῳ τοῦ διατάγματος²⁰. Καὶ ἀντιστρόφως, ἢ καταφατικῇ κατὰ τὴν ἐπεξεργασίαν τοῦ σχεδίου ἄποψις τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ὡς πρὸς τὴν νομιμότητα διατάγματός τινος δὲν ἀποκλείει τὴν ἀκύρωσιν αὐτοῦ ὡς παρανόμου, ἐν ἣ περιπτώσει τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας, ἀσχοῦν ἐν ὀλομελείᾳ τὴν ἀκυρωτικὴν αὐτοῦ δικαιοδοσίαν, ἤθελε κρίνει ἄλλως τὸ ζήτημα τῆς νομιμότητος.

Διατάγματα τροποποιοῦντα ἢ καταργοῦντα προεκδοθέν τι κατ' ἀξουσιοδότησιν κανονιστικὸν διάταγμα χρῆζουσιν ὁμοίως ἐπεξεργασίας ὑπὸ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας²¹. Ὡσαύτως, ἀν ἡ διοίκησις, μετὰ τὴν εἰς αὐτὴν ἐπιστροφὴν τοῦ ἐπεξεργασμένου σχεδίου, προέβη εἰς προσθήκας ἢ εἰς οὐσιαστικὰς τροποποιήσεις αὐτοῦ, δεόν αἱ προσθήκαι καὶ αἱ τροποποιήσεις αὗται εἰδικῶς νὰ ὑποβληθῶσιν ὑπὸ τὴν κρίσιν τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας. Ἄλλως εἶναι αὗται ἀνίσχυροι, διὰ μόνον τὸν λόγον ὅτι ἐδημοσιεύθησαν μετὰ τοῦ λοιποῦ κειμένου τοῦ διατάγματος ἄνευ τῆς τηρήσεως τοῦ ὡς εἰρηγται οὐσιώδους τύπου²². Ἀπλαῖ ὅμως λεκτικαὶ μεταβολαὶ ἐν τῷ κειμένῳ τοῦ ἐπεξεργασμένου σχεδίου ἢ προσθήρη ἐπουσιωδῶν ἐν αὐτῷ κανόνων, ἀμυγῶς διοικητικῶν κατ' οὐσίαν, δύνανται νὰ γίνωσιν ὑπὸ τῆς διοικήσεως καὶ ἄνευ ἰδίας αὐτῶν ὑποβολῆς ὑπὸ τὴν κρίσιν τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας²³.

20. Ἡ ἰσχὺς διατάγματος ἐκδοθέντος παρὰ τὴν γνωμάτευσιν τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας τὴν κρίνασιν αὐτὸ ὡς παράνομον, δύνανται νὰ περισωθῇ μόνον ἀν ἡ ὀλομέλεια, ἄλλως ἐρημνεύουσα τὰς σχετικὰς νομοθετικὰς διατάξεις, κρίνη ὡς νόμιμον τὸ διάταγμα κατὰ τὴν ἀκυρωτικὴν διαδικασίαν ἢ ἀν δὲν προσβληθῇ τοῦτο ἐμπροθέσμως δι' αἰτήσεως ἀκυρώσεως. Ἀλλὰ καὶ ἐν τῇ τελευταίᾳ ταύτῃ περιπτώσει—τῆς ἀπράκτου παρελεύσεως τῆς προθεσμίας τῆς αἰτήσεως ἀκυρώσεως—οἱ ἐν τῆς ἐκτελέσεως τοῦ διατάγματος ὑπόσταντες τυχόν περιουσιακὰς ζημίας ἰδιῶται δύνανται νὰ αἰτήσωνται τὴν ἀνῳρθωσιν αὐτῶν, ὑποβάλλοντες ἀγωγὴν κατὰ τοῦ δημοσίου ἐνώπιον τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων. Ἐπίσης τὰ νομικὰ ἐλαττώματα τοῦ διατάγματος δύνανται, ὡσάκις συντρέχει περίπτωσις, νὰ διαπιστώνται παρεμπιπτόντως ὑπὸ τῆς τακτικῆς ἢ τῆς διοικητικῆς δικαιοσύνης, χωρὶς ὅμως νὰ καθίσταται πλῆον δυνατὴ ἡ ἀπαγγελία τῆς ἀκυρότητος τοῦ διατάγματος.

21. Ἀρθρ. 29 § 1 τοῦ ν. 3713.

22. Σ. τ. Ἐ. 294 τοῦ 1934, 901 τοῦ 1936.

23. Τὸ αὐτὸ γίνεται—κατὰ θεωρίαν οὐχὶ ὀρθῶς—δεκτὸν καὶ προκειμένου περὶ μεταβολῆς νομικοῦ κανόνος ἐν ταῖς λεπτομερείαις του, ἐν σχέσει πρὸς τὰς ὁποίας δὲν θὰ ἤδύνατο νὰ γεννηθῇ ζήτημα νομιμότητος: Σ. τ. Ἐ. 746 τοῦ 1937. Τὸ ὄρθον εἶναι ὅτι τροποποιήσεις ἐν γένει τῶν νομικῶν κανόνων τοῦ σχεδίου δὲν εἶναι ἐπιτετραμέναι μετὰ τὴν ἐπιστροφὴν αὐτοῦ ἐπεξεργασμένου. Δὲν εἶναι ἐνδεδειγμένη ἡ διοίκησις νὰ κρίνη ἀν πρόκειται ἢ ὄχι περὶ λεπτομερείας ἢ ἀν γεννᾶται ζήτημα νομιμότητος συναφῶς πρὸς αὐτήν. Ἡ ἀντίθετος ἐκδοχὴ θὰ ἤδύνατο νὰ ἀγάγη εἰς τὴν ματαίωσιν τοῦ προληπτικοῦ ἐλέγχου νομιμότητος, τὸν ὁποῖον αὐτὸ τὸ σύνταγμα καθιεροῖ ἐν σχέσει πρὸς τὰ κανονιστικὰ διατάγματα.

Πρὸς τὸν ἐκτεθέντα θεσμὸν τῆς ὑπὸ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, κατὰ τὸ σύνταγμα καὶ τὸ ἄρθρον 29 τοῦ ν. 3713 τοῦ 1928, ἐπεξεργασίας τῶν κανονιστικῶν διαταγμάτων δέον νὰ μὴ συγγέωνται αἱ ὅλως ἄσχετοι περιπτώσεις, κατὰ τὰς ὁποίας νομοθετικὴ τις διάταξις, ρυθμίζουσα τὴν ἐκδοσὶν βασιλικῷ διατάγματος, εἴτε κανονιστικοῦ εἴτε εἰδικοῦ, ὀρίζει ὅπως προηγηθῆ ταύτης ἀπόφασις τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας»²⁴ ἢ «γνώμη τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας»²⁵. Εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας καθιεροῦνται ἰδιόσ τις «αὐσώδης τύπος»—ἀνάλογος πρὸς τὴν ἀπαιτουμένην εἰς ἄλλας περιπτώσεις ἀπόφασιν ἢ γνωμάτευσιν ἐτέρων συμβουλιῶν τῆς διοικήσεως—ἐν τῇ ἐκδόσει ὀρισμένου βασιλικῷ διατάγματος, συναφοῦς ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον πρὸς τὸν θεσμὸν τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας. Εἰς τοιαύτας τινὰς περιπτώσεις τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας δὲν περιορίζεται εἰς ἀπλὴν κρίσιν ἐπὶ τῆς νομιμότητος τοῦ ὑποβαλλομένου σχεδίου, ἀλλ' ἀποφαίνεται καὶ κατ' οὐσίαν, ἐν σχέσει πρὸς τὴν σκοπιμότητα τοῦ περιεχομένου αὐτοῦ. Ἐν ἀμφιβολίᾳ δὲ δέον νὰ νοηθῆ ὅτι ὁ νομοθέτης ἀπαιτεῖ γνωμάτευσιν οὐχὶ τοῦ ἀ' τμήματος τοῦ σώματος, τοῦ συνήθως ἀρμοδίου πρὸς ἐπεξεργασίαν τῶν κανονιστικῶν ἐν γένει διαταγμάτων, ἀλλὰ τῆς ὀλομελείας τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας²⁶.

γ') Τὸ νομικὸν συμβούλιον τοῦ κράτους²⁷.—Εἶναι καὶ τὸ σῶμα τοῦτα γνωμοδοτικὸν συλλογικὸν ὄργανον τῆς κεντρικῆς διοικήσεως. Ἐχει ταχθῆ

24. Ἐντὶ τοῦ ὅρου «ἀπόφασιν» κυριολεκτικώτερος θὰ ἦτο εἰς τὰς περισσοτέρας τῶν τοιοῦτων περιπτώσεων ὁ ὅρος «σύμφωνος γνώμη». Πρβλ. κατωτ. ἐν § 87 ε b. Τῶντοι, ἢ διοικήσις ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον δὲν ὑποχρεοῦται, κατὰ τὴν ἔννοιαν τοῦ νόμου, νὰ ἐκδώσῃ τὸ διάταγμα, ἐφ' οὗ ἀπεράνθη τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας. Νόμιμος εἶναι καὶ ἡ παράλειψις τῆς ἐκδόσεως αὐτοῦ. Δὲν ἀποκλείονται ἐν τούτοις καὶ περιπτώσεις, καθ' ἃς τὸ πνεῦμα τοῦ νόμου εἶναι ἀντίθετον, ἰδίᾳ προκειμένου περὶ «εἰδικῶν» διαταγμάτων («ἐν στενῇ ἔννοια» διοικητικῶν πράξεων ἐκδιδομένων ὑπὸ τὸν εἰδικώτερον τύπον τοῦ διατάγματος).

25. Ὑπὸ τύπον ἀπλῶν παραδειγμάτων πρβλ. ἄρθρ. 84 § 2 τοῦ συντάγματος, ἄρθρα 2, 12 § 2, 43 § 4, 56 τοῦ νόμου 3713 τοῦ 1928 [273], ἄρθρα 1 καὶ 9 τοῦ νόμου 4986 τοῦ 1931, ἄρθρον 1 § 3 τοῦ ν. τῆς 4 Μαΐου 1935 [473] κλπ.

26. Ἰδὲ ἐν ἄρθρῳ 23 τοῦ ν. 3713 τὰ τοῦ τρόπου τῆς συνθέσεως τῆς ὀλομελείας εἰς τοιαύτας περιπτώσεις.

27. Ἡ ἱστορία τοῦ θεσμοῦ τοῦ νομικοῦ συμβουλίου εἶναι παλαιά. Τὴν πρώτην παρεμφερῆ πρὸς τὸ συλλογικὸν τοῦτο ὄργανον γνωμοδοτικὴν ἐπιτροπὴν ἀπέτελεσεν ἡ διὰ τοῦ διατάγματος τῆς 15 Φεβρ. 1843 [5] συσταθεῖσα ἐπιτροπή, τὴν ὁποίαν ἤδυνάτο νὰ συμβουλευθῆ ὁ ὑπουργὸς τῶν οἰκονομικῶν προκειμένου περὶ ἀσκήσεως ἀγωγῆς ὑπὸ τὸ δημοσίῳ ἢ περὶ ἐξακολουθήσεως δίκης τοῦ δημοσίου. Ἀνάλογον παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ τῶν οἰκονομικῶν γνωμοδοτικὸν συμβούλιον συνεστάθη διὰ τοῦ μεταγενεστέρου διατάγματος τῆς 26 Ἰουλίου 1860 [38], συγκεῖμενον ἐκ τοῦ εἰσαγγελέως τοῦ Ἀρείου Πάγου, τοῦ βασιλικοῦ ἐπιτρόπου παρὰ τῇ ἱερᾷ Συνόδῳ, τοῦ εἰσαγγελέως ἐφετῶν Ἀθηνῶν καὶ δύο ἐκ τῶν παρ' Ἀρείῳ Πάγῳ δικηγόρων. Ὡρίζετο ἐν τῷ διατάγματι ὅτι τὴν γνώμην τοῦ συμβουλίου τοῦτου ἦτο δυνατόν νὰ ζητῆ ὁ ὑπουργὸς τῶν οἰκονομικῶν ὁσάκις ἀμφιβάλλῃ ἂν πρέπη νὰ κινήσῃ ἢ νὰ ὑποστῇ ἀγωγὰς ἢ νὰ ἐξακολουθήσῃ διεξέγων δίκας ἐνώπιον τῶν δικαστηρίων. Ἡ ὄργανικὴ θέσις τοῦ παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ τῶν οἰκονομικῶν δικαστικοῦ συμβουλίου, ἧτις ἀπέτελεσε τὸν πυρῆνα τῆς μετέπειτα διαμορφώσεως τοῦ θεσμοῦ τοῦ νομικοῦ

ὑπὸ τοῦ νομοθέτου ἵνα διαφωτίζη τοὺς ὑπουργοὺς διὰ τῶν ἐπὶ ἀμφιβόλων νομικῶν ζητημάτων γνωματεύσεων αὐτοῦ καὶ ἵνα, ἐφ' ὧρισμέναν σοβαρῶν περιπτώσεων διαχειρίσεως περιουσιακῶν στοιχείων τοῦ δημοσίου ἢ ἐνεργειῶν τοῦτου ἐνώπιον δικαστηρίων, καὶ ἐν γένει ἐπὶ τῆς ἐνδεδειγμένης πορείας δικῶν τοῦ δημοσίου, ἐκφέρῃ γνώμας, καθιερουμένας ἐνίοτε ὑπὸ τῶν νόμων ὡς «οὐσιώδεις τύπους», ἀπαραιτήτους διὰ τὸ κύρος τῆς διαχειριστικῆς ἢ τῆς δικανικῆς ἐνεργείας τοῦ δημοσίου.

Κατὰ τὸν νόμον 427 τοῦ 1945 [165] τὸ νομικὸν συμβούλιον τοῦ κράτους ἀποτελεῖται ἐκ τοῦ προέδρου, τῶν ἀντιπροέδρων καὶ ἀριθμοῦ τινος νομικῶν συμβούλων καὶ παρέδρων. Συνεδριάζει δ' ὅτε μὲν εἰς τμήματα ὅτε δ' ἐν ὁλομελείᾳ. Τὰ τμήματα τοῦ συμβουλίου εἶναι δύο, συντίθεται δ' ἑκάτερον ἐκ πέντε νομικῶν συμβούλων καὶ δύο παρέδρων. Ἡ ὁλομέλεια συντίθεται τοῦλάχιστον ἐξ ἑπτὰ νομικῶν συμβούλων καὶ δύο παρέδρων, δύναται ὅμως νὰ ἀποτελεσθῇ—ἀναλόγως τῆς σοβαρότητος τοῦ συζητουμένου θέματος—καὶ ἐκ πάντων τῶν συμβούλων.

Ἐκάτερον τῶν τμημάτων γνωμοδοτεῖ : α') περὶ συμβιβασμοῦ ἢ ἀναγνω-

συμβουλίου, συνεστάθῃ δυνάμει τοῦ νόμου Ρ4Γ' τῆς 24 Μαρτίου 1867 [18]. Ἐπικολούθησε δ' ὁ νόμος ΑΚΑ' τῆς 22 Ἰουνίου 1882 [54] «περὶ νομικῶν συμβούλων», δυνάμει τοῦ ὁποίου διαρρίσθησαν, ἐκτὸς τοῦ ρηθέντος «δικαστικοῦ συμβούλου», καὶ ἄλλοι ἐπτὰ, νομικοὶ σύμβουλοι καλούμενοι, «διὰ τὴν ἐνώπιον τῶν δικαστηρίων τῆς πρωτεύουσας διεξαγωγὴν τῶν δικῶν τοῦ δημοσίου καὶ πρὸς γνωμοδότησιν ἐπὶ διαφόρων ἀντικειμένων τῆς διοικήσεως ἐν γένει».

Ὁ μεταγενέστερος νόμος ΒΧΜΓ' τοῦ 1899 [154] ὥρισεν ὅτι διὰ βασιλικῆς διατάγματος διορίζεται εἰδικῶς παρ' ἑκάστῳ ὑπουργεῖῳ εἰς τῶν νομικῶν τούτων συμβούλων, ἐπὶ τῷ τέλει ἵνα οὗτος, εἴτε μόνος εἴτε ἀπὸ κοινοῦ μετὰ τοῦ δικαστικοῦ συμβούλου καὶ τῶν λοιπῶν νομικῶν συμβούλων, γνωμοδοτῇ ἐπὶ τῶν ἀντικειμένων ἅτινα ἤθελον ὑπαβληθῆ αὐτῷ ὑπὸ τοῦ ὑπουργεῖου. Καθ' ὅσον δὲ διὰ νεωτέρων νόμων συνιστάντο νέα ὑπουργεῖα, ἰδρῦστο καὶ ἀνὰ μίαν θέσιν νομικοῦ συμβούλου παρ' ἑκάστῳ τούτων.

Οἱ νομικοὶ σύμβουλοι ἐπίσης παρίσταντο, ὡς καὶ σήμερον, ἐνώπιον τῶν δικαστικῶν ἄρχων τῆς πρωτεύουσας ὡς πληρεξούσιοι τοῦ ἐπροσωποῦντος τὸ δημόσιον ὑπουργοῦ τῶν οἰκονομικῶν. Ἐν συμβουλίῳ δέ, τοῦλάχιστον τριμελεῖ, ἐξήταζον, ὑπὸ τὴν προεδρίαν τοῦ δικαστικοῦ συμβούλου, πάσας τὰς δικαστικὰς καὶ τὰς μὴ πῶ εἰσαχθεῖσας ἐνώπιον τῶν δικαστηρίων ὑποθέσεις τοῦ δημοσίου καὶ ἐγνωμοδῶσαν περὶ τῶν καταργητέων δι' ἀναγνωρίσεως τῶν ἀπαιτήσεων ἢ διὰ συμβιβασμοῦ δικαστικῶν ἢ ἐξωδίκων διαφορῶν τοῦ δημοσίου καὶ περὶ τῶν ὄρων ὑφ' οὓς δεόν νὰ γίνῃ ἡ τοιαύτη κατάργησις (ἄρθρ. 3 τοῦ νόμ. ΑΚΑ' τοῦ 1882).

Ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ ἄρθρου 15 § α' τοῦ νόμου 782 τοῦ 1917 καὶ δυνάμει ὠσαύτως τοῦ νόμου 955 τοῦ 1917 ἔλαβε χώραν διὰ τοῦ βασιλ. διατ. τῆς 13 Νοεμβρίου 1918 κωδικοποιήσις τῶν μέχρι τῆς ἐποχῆς ἐκείνης ἰσχυουσῶν νομοθετικῶν διατάξεων περὶ δικῶν καὶ δικηγορίας τοῦ δημοσίου καὶ περὶ τοῦ νομικοῦ συμβουλίου. Ἀλλὰ καὶ ἡ τοιαύτη κωδικοποίησις ὑπέστη μεταγενεστέρως νομοθετικὰς τροποποιήσεις. Ὁ νόμος τῆς 20 Νοεμβρίου 1935 [571] «περὶ τοῦ νομικοῦ συμβουλίου τοῦ κράτους» ἐρρυθμίσεν εἰτα βασικῶς τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὴν λειτουργίαν τοῦ σώματος, χωρὶς νὰ καταργήσῃ καὶ τὰ προγενέστερα νομοθετήματα. Ἐπικολούθησαν καὶ οἱ νόμοι 1557 τοῦ 1939 [41] καὶ 1919 τοῦ 1939 [345]. Εἰς τὴν πολυνομίαν ταύτην ἔθεσε τέρμα ὁ ν. 2374 τοῦ 1940 [170]. Μετὰ πενταετίαν δ' ἐξεδόθη ὁ νῦν ἰσχύων νόμος 427 τοῦ 1945 [165]. Πρβλ. καὶ νόμον 1715 τοῦ 1951 [94], τροποποιητικὸν τοῦ τελευταίου.

ρίσεως ἀπαιτήσεων κατὰ τοῦ δημοσίου, β') περὶ παραιτήσεως τοῦ δημοσίου ἀπὸ ἐγερθείσης ἀγωγῆς ἢ ἀσκηθέντος ἐνδίκου μέσου, γ') περὶ ἀποδοχῆς δικαστικῶν ἀποφάσεων καὶ δ') περὶ συνάψεως συνυποσχετικοῦ ἢ διορισμοῦ διαιτητῶν κατὰ τὴν πολιτικὴν δικονομίαν. Ἐπὶ τῶν δικανικῶν τούτων ὑποθέσεων τοῦ δημοσίου ἡ «σύμφωνος» γνώμη τοῦ τμήματος τοῦ νομικοῦ συμβουλίου ἀποτελεῖ «οὐσιώδη τύπον», ἄνευ τῆς τηρήσεως τοῦ ὁποίου δὲν εἶναι ἰσχυρὰ ἢ σχετικὴ δικανικὴ ἐνέργεια τοῦ δημοσίου.

Ἐπὶ τῶν ἀνωτέρω ἀντικειμένων ἢ μὲν ἀποφατικῆ τοῦ νομικοῦ συμβουλίου γνωμάτευσις δεσμεύει τὸν ὑπουργὸν τῶν οἰκονομικῶν, τοῦναντίον δ' ἢ καταφατικὴ γνώμη τοῦ συμβουλίου καθιστᾷ τὸν ὑπουργὸν τοῦτον ἀρμόδιον, ὅπως κατ' ἰδίαν οὐσιαστικὴν κρίσιν ἀποκλίνη ὑπὲρ τῆς διενεργείας ἢ μὴ τῆς περὶ ἧς ἐκάστοτε ὁ λόγος δικανικῆς πράξεως. Ἄν ὁ ὑπουργὸς καταλήξῃ εἰς τὴν καταφατικὴν ἐκδοχὴν, δύναται νὰ τάξῃ εἰς τὸν ἀντίδικον καὶ ὄρους βαρύτερους τῶν ἐν τῇ γνωματεύσει τοῦ νομικοῦ συμβουλίου, οὐδέποτε δ' ὄρους ἥττον ἐπαχθεῖς ἐν σχέσει πρὸς τοὺς ὑπὸ τοῦ νομικοῦ συμβουλίου προταθέντας.

Πλὴν τῶν ὡς εἴρηται θεμάτων, ἐφ' ὧν ὁ νομοθέτης καθιεροῦ τὴν «σύμφωνον γνώμην» τοῦ νομικοῦ συμβουλίου ἐπιτακτικῶς, δύναται καὶ εἰς πᾶσαν ἄλλην περίπτωσιν νὰ ζητηθῇ ἡ γνώμη τοῦ σώματος ὡς πρὸς τὴν τηρητέαν ἐν δικαστικῇ ὑπόθεσι τοῦ δημοσίου πορείαν, ὡσάκις ὁ ὑπουργὸς τῶν οἰκονομικῶν ἢ ὁ πρόεδρος τοῦ νομικοῦ συμβουλίου ἢ τέλος ὁ διαχειριζόμενος τὴν δικανικὴν ὑπόθεσιν νομικὸς σύμβουλος—ὁ παρὰ τῷ οἰκείῳ ὑπουργείῳ τοποθετημένος καὶ προϊστάμενος τοῦ οἰκείου γραφείου νομικοῦ συμβούλου—ἤθελον κρίνει χρήσιμον τὴν γνωμοδότησιν τοῦ νομικοῦ συμβουλίου. Εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας ἡ γνωμοδότησις τοῦ σώματος δὲν καθιεροῦται ὑπὸ τοῦ νομοθέτου ὡς «οὐσιώδης τύπος» τῆς διαδικασίας. Ἡ λήψις αὐτῆς ἀπόκειται εἰς τὴν διακριτικὴν εὐχέρειάν τινος τῶν ὡς εἴρηται ἀρχῶν, αἵτινες ἐν προκειμένῳ δὲν δεσμεύονται νομικῶς ὅπως μὴ ἐνεργήσωσιν τι ἀντίθετον πρὸς τὴν ὡς εἴρηται γνωματεύσιν, μολοντί ἐν τῇ πράξει σέβονται πάντοτε αὐτήν. Καὶ εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας ὑφίσταται ἀρμοδιότης ἐκατέρου τῶν τμημάτων.

Τέλος, ἐκάτερον τῶν τμημάτων ἔχει ἀρμοδιότητα νὰ ἐπεξεργάζηται νομοσχέδια ἢ σχέδια διαταγμάτων, παραπεμπόμενα πρὸς ἐπεξεργασίαν εἰς τὸ νομικὸν συμβούλιον, ἢ νὰ γνωμοδοτῇ ἐπὶ ἀμφιβόλων νομικῶν ζητημάτων, ὡσάκις ἤθελον ἀπευθυνθῇ πρὸς τὸ νομικὸν συμβούλιον σχετικὸν ἐρωτήμα ἐκ μέρους ὑπουργοῦ τινος ἢ γενικοῦ διοικητοῦ, ὡς καὶ ὡσάκις ὁ πρόεδρος τοῦ σώματος ἢ ὁ ἐρωτηθεὶς νομικὸς σύμβουλος—ὁ προϊστάμενος τοῦ παρὰ τῷ οἰκείῳ ὑπουργείῳ γραφείου νομικοῦ συμβούλου—ἤθελον κρίνει ἀναγκαίαν τὴν εἰς τὸ τμήμα εἰσαγωγὴν τοῦ ἐρωτήματος.

Ἐπὶ πάντων τῶν ἀνωτέρω ἀντικειμένων δὲν γίνεται ὑπὸ τοῦ νομοθέτου διάκρισις μεταξὺ πρώτου καὶ δευτέρου τμήματος. Ἀρμοδιότης δὲ τῆς ὁλομελείας τοῦ σώματος—γνωμοδοτικὴ ὡσαύτως ἐν πάσῃ περιπτώσει—ὑφίσταται ἐπὶ πάντων ἐν γένει τῶν ἐν τοῖς ἡγουμένοις ἐκτεθέντων θεμάτων. Ἡ ὁλομέλεια ἐπιλαμβάνεται τῶν αὐτῶν ὡς ἄνω ζητημάτων, ὡσάκις ὁ πρόεδρος

τοῦ σώματος ἢ τὸ οἰκεῖον τμήμα ἤθελον παραπέμψει εἰς τὴν ὀλομέλειαν τὸ σχετικὸν ἐρώτημα. Χωρεῖ δὲ τοῦτο, εἴτε διότι ἔκριναν τὸ ἐπὶ ἀμφιβόλου νομικοῦ ζητήματος τεθὲν ἐρώτημα ὡς ἐμφανίζον ἰδιάζουσαν σπουδαιότητα εἴτε διότι ὁ πρόεδρος ἢ τὸ τμήμα θεωροῦσιν ὅτι ἡ μεγάλη ἀξία τοῦ ἀντικειμένου τῆς διαφορᾶς ἢ τῆς δίκης καθιστᾷ ἐνδεδειγμένην τὴν τοιαύτην εἰς τὴν ὀλομέλειαν παραπομπήν. Ἄσχετοι πρὸς ταῦτα εἶναι αἱ περιπτώσεις, κατ' ἂς ἡ κειμένη νομοθεσία θεσπίζει τὴν «σύμφωνον γνώμην» ἢ τὴν «γνώμην» τῆς ὀλομελείας ὡς «οὐσιώδη τύπον διαδικασίας» διὰ τὴν ἔκδοσιν ἐκτελεστῆς τινος διοικητικῆς πράξεως, ὡς π. χ. προκειμένου περὶ τῶν πράξεων ὑπηρεσιακῶν τινῶν μεταβολῶν τοῦ προσωπικοῦ τοῦ σώματος ἢ τῶν πράξεων τοποθετήσεως τῶν μελῶν τοῦ συμβουλίου εἰς ἑκάτερον τῶν τμημάτων κλπ.

Τὸ νομικὸν συμβούλιον τοῦ κράτους ἀποφαίνεται κατὰ πλειοψηφίαν, ἥτις κατ' ἀρχὴν δὲν ἀποκλείεται νὰ εἶναι καὶ σχετικὴ ἀπλῶς, λόγῳ τοῦ χαρακτῆρος τῶν ἀρμοδιοτήτων τοῦ συμβουλίου ὡς γνωμοδοτικῶν. Τοῦτο ἰδίᾳ παρατηρεῖται συχνὰ προκειμένου περὶ τῆς ἐρμηνείας ἀμφιβόλων νομοθετικῶν διατάξεων. Αἱ μειοψηφοῦσαι γνώμαι διατυποῦνται πάντοτε ἐν τῷ πρακτικῷ τῆς γνωματεύσεως. Εἰς πᾶσαν περίπτωσιν οἱ πάρεδροι τοῦ συμβουλίου ἔχουσι γνώμην συμβουλευτικὴν. Ὅσάκις δὲ κατὰ τὰ ἀνωτέρω ἀπαιτεῖται ὑπὸ τοῦ νόμου «σύμφωνος γνώμη» τοῦ σώματος ὡς οὐσιώδης τύπος ἐκδόσεως ἐκτελεστῆς τινος διοικητικῆς πράξεως ἢ ὡς ἀναγκαῖα προϋπόθεσις διαδικασίας διὰ τὸν ὑπὸ τοῦ ὑπουργοῦ τῶν οικονομικῶν ὀρισμένον χειρισμὸν δικανικῆς τινος ὑποθέσεως τοῦ δημοσίου, ἢ ἀπόλυτος πλειοψηφία τῶν παρόντων εἶναι, ὡς εἰκόσ, ἀπαραίτητος, ἵνα ὑπάρξῃ ἢ ὡς εἴρηται «σύμφωνος γνώμη». «Ἀπόλυτος πλειοψηφία τῶν παρόντων» δύναται νὰ ὑπάρξῃ καὶ ἐν ἰσοψηφίᾳ, ὅσάκις εἶναι ἄρτιος ὁ ἀριθμὸς τῶν συμβούλων τῶν παρισταμένων εἰς τὴν συνεδρίασιν. Εἰς τὴν περίπτωσιν ταύτην ἀποφασιστικὴν σημασίαν ἔχει ἡ ψῆφος τοῦ προεδρεύοντος, συμφώνως πρὸς τὰ κατὰ γενικὸν κανόνα ἰσχύοντα, προκειμένου περὶ τῆς λειτουργίας τῶν συλλογικῶν ὀργάνων τῆς διοικήσεως.

✱δ') Τὸ ἀνώτατον συμβούλιον δημοσίων ὑπηρεσιῶν²⁸.— Καὶ τὸ σῶμα τοῦτο ἀποτελεῖ ἀνώτατον γνωμοδοτικὸν συμβούλιον τῆς κεντρικῆς διοικήσεως, ἔχει δ' ἀνατεθῆ εἰς αὐτὸ ὑπὸ τοῦ νομοθέτου τοῦ δημοσιούπαλληλικοῦ κώδικος ἢ παραφυλακὴ τῶν ἐφ' ἃν ἐδράζεται ὁ κώδιξ βασικῶν ἀρχῶν ὀργανώσεως τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν καὶ διαρθρώσεως τῶν σχετικῶν ὀργανικῶν θέσεων, ὡς καὶ τῶν ἐν τῷ κώδικι ἀρχῶν τῆς βαθμολογικῆς κατατάξεως καὶ τῆς ὑπηρεσιακῆς ἐν γένει καταστάσεως τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων. Τῶντι, ἡ πολιτεία προέβη εἰς τὴν ἰδρυσιν τοῦ σώματος τούτου κυρίως ἐπὶ τῷ τέλει ἵνα προλάβῃ δι' αὐτοῦ ἐνδεχόμενα ρήγματα εἰς τὰς ὑπὸ τοῦ ὑπαλληλικοῦ κώδικος χαραχθείσας ἐνιαίας ὡς πρὸς τοὺς δημοσιούπαλληλικούς θεσμούς γραμμὰς νομοθετικῆς ρυθμίσεως, ρήγματα ἅτινα θὰ ἦτο δυνατόν νὰ ἐπιφέρῃ ὁ μεταγενέστερος νομοθέτης ἢ ἡ κανονιστικὴ ἐξουσία τῆς διοικήσεως.

28. Ἄρθρ. 2 ἐπ. τοῦ δημοσιούπαλληλικοῦ κώδικος ν. 1811 τοῦ 1951 [141].

Τὸ ἀνώτατον συμβούλιον δημοσίων ὑπηρεσιῶν ἀποτελεῖται ἐκ τοῦ προέδρου, τοῦ ἀντιπροέδρου, πέντε εἰσέτι τακτικῶν μελῶν—συμβούλων—πρὸς δὲ καὶ τινων ἐκτάκτων καὶ παρέδρων μελῶν. Τὰ πάρεδρα μέλη—κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τὰ ἐκτάκτα τοιαῦτα—ἔχουσι ψῆφον συμβουλευτικὴν. Τὸ σῶμα συνεδριάζει παρόντων ἑπτὰ τοῦλάχιστον ἐκ τῶν μελῶν αὐτοῦ, τῶν ἐχόντων ἀποφασιστικὴν ψῆφον, καὶ δύο παρέδρων. Ἀποφασίζει δὲ κατὰ πλειοψηφίαν, νικώσης ἐν ἰσοψηφίᾳ τῆς ψήφου τοῦ προεδρεύοντος τῆς συνεδριάσεως.

ὑπὸ τοῦ νόμου ἔχουσιν ἀνατεθῆ εἰς τὸ σῶμα ἀρμοδιότητες γνωμοδοτικαὶ ἐπὶ νομοσχεδίων καὶ κανονιστικῶν πράξεων τῆς διοικήσεως, ὡς καὶ ἀρμοδιότητες στατιστικῶν καὶ ἄλλων μελετῶν συναφῶν πρὸς τοὺς δημοσίους ὑπαλληλικούς θεσμούς. Προκειμένου περὶ κανονιστικῶν διαταγμάτων ἢ ὑπουργικῶν κανονιστικῶν ἀποφάσεων ρυθμιζουσῶν εἴτε βαθμολογικὴν κατάταξιν ὀργανικῶν θέσεων εἴτε γενικῶς ζητήματα ὑπηρεσιακῆς καταστάσεως ὑπαλλήλων τοῦ κράτους, τῶν δήμων, τῶν κοινοτήτων καὶ τῶν νομικῶν ἐν γένει προσώπων δημοσίου δικαίου, ἢ «σύμφωνος γνώμη» τοῦ σώματος καθιεροῦται ὑπὸ τοῦ νομοθέτου ὡς «ουσιώδης τύπος» ἀπαραίτητος διὰ τὸ κύρος τῆς οἰκείας κανονιστικῆς πράξεως. Τέλος, προκειμένου περὶ ἀνωτάτων τινῶν θέσεων ὑπαλλήλων τῆς κρατικῆς διοικήσεως, τὸ ἀνώτατον συμβούλιον δημοσίων ὑπηρεσιῶν ἔχει περιβληθῆ δυνάμει τοῦ ἄρθρου 9 § 2 τοῦ ὑπαλληλικοῦ κώδικος μετ' ἀρμοδιότητος ὑπηρεσιακοῦ συμβουλίου.

ε') Ἔτερα συλλογικὰ ὄργανα τῆς κεντρικῆς διοικήσεως.— Κατὰ κληροῦς ἢ νομοθεσία συνιστᾶ καὶ ἕτερα συλλογικὰ ἐν τῷ κέντρῳ ὄργανα, ἔχοντα γνωμοδοτικὰς ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἀρμοδιότητας καὶ μὴ δυνάμενα νὰ ὑπαχθῶσιν εἰς τὴν ὀρισμένον ὑπουργεῖον ὑπὸ τῆς ἐπιστημονικῆς ἐρεύνης. Ἀποτελοῦσιν αὐτὰ συμβούλους τῆς «ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας» ἐν τῷ συνόλῳ τῆς. Οὕτω, εἰς ἐποχὰς τεχνικῆς ἀνορθώσεως τῆς χώρας ἢ εἰς χρονικὰς περιόδους ἀνασυγκολλησεως τῆς συνεπειᾶ μεγάλων καταστροφῶν ἀποδιοργανωθείσης οικονομίας αὐτῆς, ἰδρύει συνήθως ὁ νομοθέτης «ἀνώτατον τεχνικὸν συμβούλιον τοῦ κράτους» ἢ «ἀνώτατον συμβούλιον ἀνασυγκροτήσεως». Εἰς ἄλλας ἐπικαίρους ἐποχὰς συνιστᾶ «ἀνώτατον οικονομικὸν συμβούλιον τοῦ κράτους» ἢ «ἀνωτάτην διοίκησιν οικονομικῆς ἀμύνης». Εἰς περιόδους ἐξωτερικῶν ἀπειλῶν τῆς ἀκεραιότητος τῆς χώρας ἰδρύει «ἀνώτατον συμβούλιον ἐθνικῆς ἀμύνης» ἢ «ἀνώτατον πολεμικὸν συμβούλιον»· καὶ οὕτω καθέξῃς.

ς') Συμβούλια παρὰ τοῖς καθ' ἕκαστα ὑπουργείοις.— Παρ' ἐκάστῳ τῶν ὑπουργείων ἔχουσι συσταθῆ, δυνάμει τῆς ὀργανικῆς παντὸς ὑπουργεῖου νομοθεσίας, ἴδια συλλογικὰ ὄργανα, ἀρμόδια κυρίως, ὅπως διὰ τῶν γνωματεύσεων αὐτῶν διαφωτίζωσι τὸν ὑπουργὸν ἐν τῇ ἀσκήσει τῆς ἀποφασιστικῆς αὐτοῦ ἀρμοδιότητος. Εἰς τινὰς περιπτώσεις τὰ ἐν λόγῳ συμβούλια καθίστανται ἀρμόδια ὅπως αὐτὰ ταῦτα ἐκδίδωσιν ἐκτελεστάς πράξεις²⁹. Τοῦτο ὅμως θεσπι-

29. Πρβλ. φέρ' εἰπεῖν τὴν κατὰ τὰ κατωτέρω ἐκ τοῦ συντάγματος ἀρμοδιότητα τοῦ ὑπηρεσιακοῦ συμβουλίου ὅπως ἐπιβάλῃ εἰς τοὺς μονίμους τοῦ κλάδου ὑπαλλήλους τὴν πειθαρχικὴν ποινὴν τῆς ὀριστικῆς ἀπολύσεως ἢ τοῦ ὑποβιβασμοῦ. Ἀνάλογος ἀποφασιστικὴ

ζεται ὑπὸ τῶν νόμων κατ' ἐξαιρέσειν μόνον. Ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἡ ἀρμοδιότης τῶν περὶ ὧν ὁ λόγος συλλογικῶν ὀργάνων εἶναι, ὡς εἴρηται, ἀπλῶς συμβουλευτική.

Συμβούλια ἔχοντα ἀρμοδιότητας συναφεῖς πρὸς τὴν λειτουργίαν τῶν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν τοῦ ὑπουργείου, ἰδίᾳ δὲ πρὸς μεταβολὰς τῆς ὑπηρεσιακῆς καταστάσεως τῶν εἰς τὸ ὑπουργεῖον ὑπαγομένων ὑπαλλήλων, τυγχάνουσι παρὰ παντὶ ὑπουργεῖῳ συνεστημένα. Ταῦτα καλοῦνται «ὑπηρεσιακὰ συμβούλια»³⁰. Ἡ συγκρότησις αὐτῶν προβλέπεται ὑπὸ τοῦ συντάγματος καὶ ὑπὸ τοῦ δημοσιουπαλληλικοῦ κώδικος. Προεδρεύονται παρ' ἀνωτάτου λειτουργοῦ τῆς τακτικῆς δικαιοσύνης, ἀριθμοῦσι δὲ μεταξὺ τῶν μελῶν τῶν μέλη τοῦ Ἐλεγκτικοῦ Συνεδρίου καὶ τοῦ νομικοῦ συμβουλίου τοῦ κράτους, τακτικούς καθηγητὰς ἀνωτάτης ἐκπαιδεύσεως καὶ τινὰς ἀνωτάτους μόνιμους ὑπαλλήλους τῆς κεντρικῆς ὑπηρεσίας τοῦ οἰκείου ὑπουργείου. Αἱ πειθαρχικαὶ ἀρμοδιότητες τῶν ὑπηρεσιακῶν συμβουλίων, καὶ ἐν γένει αἱ ἀρμοδιότητες αὐτῶν αἱ συναφεῖς πρὸς μεταβολὰς τῆς ὑπηρεσιακῆς καταστάσεως τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων τῶν ἀνηκόντων εἰς τὸν οἰκεῖον κλάδον τῆς κρατικῆς διοικήσεως, ρυθμίζονται ὑπὸ τοῦ συντάγματος καὶ τοῦ δημοσίου ὑπαλληλικοῦ κώδικος, ἐκτίθενται δ' ἐν τοῖς ἐπομένοις, ἐν ταῖς περὶ δημοσίων ὑπαλληλικῶν θεσμῶν παραγράφοις.

Πλὴν τῶν ὑπηρεσιακῶν τούτων συμβουλίων, ὑφίσταται παρ' ἑκάστῳ ὑπουργεῖῳ ἱκανὸς ἀριθμὸς γνωμοδοτικῶν συμβουλίων, ἔχοντων σχέσιν, κατὰ τε τὴν σύνθεσιν καὶ τὰς ἀρμοδιότητας αὐτῶν, πρὸς τὸ εἰδικὸν ἔργον δημοσίας διοικήσεως τὸ εἰς τὸ ὑπουργεῖον ἐμπεπιστευμένον. Τὰ συμβούλια ταῦτα συντίθενται ἐξ εἰδικῶν, ἔχοντων τὴν ἀπαραίτητον πείραν καὶ τὰς ἐκάστοτε ἀπαιτούμενας τεχνικὰς γνώσεις, τὰς καθιστώσας αὐτοὺς ἱκανοὺς συμβούλους τοῦ οἰκείου ὑπουργοῦ. Τυγχάνουσι δ' οὗτοι οὐ μόνον ἀνώτατοι ὑπάλληλοι τῆς κεντρικῆς διοικήσεως κεκτημένοι εἰδικότητα, ἀλλ' ἐνίοτε καὶ ἰδιῶται, ἔχοντες εἰδικὴν κατάρτισιν καὶ διοριζόμενοι διὰ διοικητικῶν πράξεων ὡς μέλη τῶν ὡς εἴρηται συμβουλίων τῆς διοικήσεως, κατὰ τὰ ὑπὸ τοῦ νόμου ὀριζόμενα. Οἱ τελευταῖοι οὗτοι συμβάλλουσι τοιοῦτοτρόπως ὡς ἐπίτιμοι λειτουργοὶ εἰς τὸ ἔργον τῆς δημοσίας διοικήσεως ὀριζόμενον τινὸς κλάδου.

Τὰ τοιαῦτα εἰδικὰ παρὰ τοῖς ὑπουργείοις γνωμοδοτικὰ συμβούλια εἶναι πολυάριθμα. Εἶναι δὲ καὶ εὐμετάβαλοι αἱ διέπουσαι τὸν ἀριθμὸν, τὸ εἶδος, τὴν ὀργάνωσιν καὶ τὰς ἀρμοδιότητας αὐτῶν διατάξεις τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας.

ἀρμοδιότης, ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν ἐπιβολὴν τῶν βαρυτέρων πειθαρχικῶν ποινῶν εἰς τοὺς ἀξιωματικούς, ἔχει ἀνατεθῆ ὑπὸ τοῦ κοινῶν νομοθέτου εἰς τὰ παρὰ τοῖς πολεμικοῖς ὑπουργείοις «ἀνακριτικὰ συμβούλια».

30. Ἄρθρ. 101 § 2 τοῦ συντάγματος. Ἄρθρ. 7 ἐπ. τοῦ δημοσιουπαλληλικοῦ κώδικος νόμ. 1811 τοῦ 1951 [141]. Ἄλλοτε τὰ ὑπηρεσιακὰ συμβούλια ἐν ταῖς ὀργανικαῖς νομοθεσίαις τῶν καθ' ἕκαστα ὑπουργείων ὀνομάζοντο καὶ «συμβούλια προσωπικοῦ» ἢ «συμβούλια διοικητικῆς ὑπηρεσίας». Ἐνίοτε ἡ ὀνομασία τοῦ σώματος εἶναι ἐνδεικτικὴ καὶ τοῦ εἰδικωτέρου κλάδου τῆς διοικήσεως, εἰς ἃν τὸ ἔργον αὐτοῦ ἀνάγεται. Πρβλ. π.χ. τὸ παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ τῶν ἐσωτερικῶν «ἀστυνομικῶν συμβουλίων» ἢ τὸ ἄλλοτε «συμβούλιον οἰκονομικῆς ὑπηρεσίας», παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ τῶν οἰκονομικῶν.

Ἐν μέσῳ τῶν ἀνάων νομοθετικῶν τροποποιήσεων εἶχον ἰκανὰ τῶν σωμάτων τούτων τύχει προτύπου ὀργανώσεως κατὰ τὴν τελευταίαν ἰδίᾳ φάσιν τῆς μεσοπολεμικῆς ἐποχῆς. Ὑπὸ τύπον ἀπλῶν παραδειγμάτων ἀναφέρονται τινὰ τούτων, ἰδίᾳ ἐκ τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας τῆς ἀποκρυσταλλωθείσης κατὰ τὴν χρονικὴν ἐκείνην περίοδον, μικρὸν πρὸ τῆς ἐχθρικῆς κατοχῆς : τὰ παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ τῶν ἐσωτερικῶν συμβούλια : «ἰθαγενείας»³¹ — τεταγμένον ὅπως γνωματεύη κυρίως ἐπὶ ζητημάτων ἀμφισβητουμένης ἰθαγενείας — «τοπωνυμιῶν»³² — ἀρμόδιον ὅπως γνωματεύη ἐπὶ μετονομασίας γενικῶν διοικητικῶν περιφερειῶν, πόλεων, κωμῶν, χωρίων, συνοικισμῶν καὶ ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως — καὶ ἀποκεντρώσεως»³³ — ἀρμόδιον ὅπως γνωμοδοτῆ ἐπὶ ζητημάτων de lege ferenda σχετικῶν πρὸς τὴν διοικητικὴν ἀποκέντρωσιν. Τὰ παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ τῶν οἰκονομικῶν «γνωμοδοτικὸν συμβούλιον δημοσίων κτημάτων»³⁴ — τεταγμένον ὅπως γνωμοδοτῆ ἐπὶ τῆς βασιμότητος ἰδιωτικῶν δικαιωμάτων προβαλλομένων ἐπὶ δημοσίων κτημάτων — καὶ «συμβούλιον ἐθνικῶν κληροδοτημάτων»³⁵, ἀρμόδιον ὅπως γνωμοδοτῆ ἐπὶ ζητημάτων σχετικῶν πρὸς ἰδρύματα συσταθέντα δι' ἰδιωτικῶν δικαιοπραξιῶν ὑπὲρ κοινοφελῶν σκοπῶν καὶ ὅπως ἐπεξεργάζεται σχέδια συναφῶν νομοθετημάτων. Τὸ παρὰ τῷ ὑφυπουργεῖῳ τύπου καὶ τουρισμοῦ «γνωμοδοτικὸν συμβούλιον τουρισμοῦ»³⁶. Τὸ παρὰ τῷ ὑφυπουργεῖῳ τῆς ἀγορανομίας «ἀγορανομικὸν συμβούλιον»³⁷. Τὰ παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ τῆς γεωργίας «γνωμοδοτικὸν συμβούλιον ἐποικισμοῦ» καὶ «ἀνώτατον συμβούλιον δασῶν»³⁸, οὗτινος ἔργον εἶναι νὰ μελετᾷ τὰ ἀφορῶντα εἰς τὴν δασοπονίαν, τὴν δασικὴν πολιτικὴν καὶ τὴν ἐκμετάλλευσιν καὶ διαχείρισιν τῶν δασῶν ζητήματα καὶ νὰ γνωματεύη ἐπ' αὐτῶν. Τὰ παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ τῆς συγκοινωνίας — νῦν δημοσίων ἔργων — «συμβούλιον δημοσίων ἔργων»³⁹, «γνωμοδοτικὸν συμβούλιον ἐπὶ τῶν λιμενικῶν φορολογιῶν»⁴⁰ καὶ «συμβούλιον τ.τ.τ. ἐκμεταλλεύσεως». Τὸ παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ τῶν θρησκευμάτων καὶ τῆς ἐθνικῆς παιδείας «ἀνώτατον συμβούλιον τῆς ἐκπαιδεύσεως». Τὰ παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ τῆς ἐθνικῆς προνοίας «ἀνώτατον ὑγειονομικὸν συμβούλιον»⁴¹ καὶ «συμβούλιον κοινωνικῆς προνοίας καὶ ἀντιλήψεως»⁴². Τὰ παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ τῆς ἐθνικῆς οἰκονομίας συμ-

31. Ἄρθρ. 37 § 3 τοῦ διατ. τῆς 21 Ἰουλ. 1931 [220], κωδικοποιητικοῦ τῆς ὀργανικῆς νομοθεσίας τοῦ ὑπουργείου τῶν ἐσωτερικῶν. Ἄρθρ. 19 ἐπ. τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938 [451].

32. Ἄρθρ. 23 τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938.

33. Ἄρθρ. 25 τοῦ αὐτοῦ νόμου.

34. Ἄρθρ. 10 τοῦ ν. 1539 τοῦ 1938 [488].

35. Νόμ. 2039 τοῦ 1939 [455].

36. Β. δ. τῆς 5 Μαρτίου 1937 [85].

37. Νόμ. 30 τοῦ 1936.

38. Ἄρθρ. 40 τοῦ δασ. κώδ.

39. Ἄρθρ. ἑνάτον τοῦ ν. 2066 τοῦ 1939 [476].

40. Ἄρθρ. 37 τοῦ κωδικοπ. τῆς περὶ λιμεν. ταμείων νομοθεσίας διατάγματος τῆς 19 Ἰανουαρίου 1939 [24].

41. Ν. 612 τοῦ 1937 [136]. Διάτ. τῆς 27 Μαΐου 1937 [204].

42. Ἄρθρ. 7 τοῦ ν. 2588 τοῦ 1940 [324].

βούλια : «άλυκων», «άλιειας», «έμπορίου και βιομηχανίας», «στατιστικῆς»⁴³, «μεταλλείων»⁴⁴. Τὸ παρὰ τῷ ὑπουργείῳ τῶν σιδηροδρόμων και αυτοκινήτων — νῦν συγκοινωνιῶν — «συμβούλιον σιδηροδρόμων». Τὸ παρὰ τῷ ὑπουργείῳ τῆς ἐργασίας «συμβούλιον ἐργασίας»⁴⁵, τὸ παρὰ τῷ ὑφυπουργείῳ τῆς ἐμπορικῆς ναυτιλίας «συμβούλιον ἐμπορικοῦ ναυτικοῦ»⁴⁶ και πλεῖστα ἄλλα.

II

ΟΡΓΑΝΩΣΙΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

Α΄ ΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΙ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

§ 55. Αί γενικά διοικητικά περιφέρειαι : γενικά διοικήσεις, νομοί, ἐπαρχίαι, δήμοι και κοινότητες. — α΄) *Ίστορικόν.* — Ἦδη ἀπὸ τῆς ἐποχῆς τοῦ ὑπὲρ τῆς ἀνεξαρτησίας ἀγῶνος ἐμερίμων αἱ ἐκάστοτε ἐθνοσυνελεύσεις ὅπως ρυθμίζωσι τὰ τῆς διοικητικῆς διαίρέσεως τῆς ἐπικρατείας. Πρὸς δὴλωσιν τῶν διοικητικῶν τῆς χώρας περιφερειῶν ἐχρησιμοποιήθησαν τότε ἐκφράσεις ποικίλαι, ἰδιαζόντως δ' ἐγένετο χρῆσις τῶν ὄρων «ἐπαρχίαι» και «θέματα»¹. Ἡ καθιέρωσις τοῦ νομοῦ και τῆς ἐπαρχίας ὡς θεμελιωδῶν διοικητικῶν περιφερειῶν τοῦ κράτους ἔλαβε χώραν μετὰ τὴν ἐγκαθίδρυσιν τῆς βασιλείας, δυνάμει τοῦ «διατάγματος»-νόμου τῆς 6 Ἀπριλίου 1833 [12] «περὶ διαίρέσεως τοῦ βασιλείου και τῆς διοικήσεώς του», ἐν και ἤμισυ περιπυ ἔτος πρὸ τῆς εἰς Ἀθήνας μεταφορᾶς τῆς πρωτεύουσῆς². Ἐν ἄρθρῳ 1

43. Διάτ. τῆς 21 Ἰουνίου 1930. Διάτ. τῆς 28 Μαΐου 1935 [220].

44. Ν. 1605 τοῦ 1939 [49]. Πρβλ. ἰδίᾳ ἄρθρ. 9. Ὡσαύτως ἄρθρ. 23 τοῦ ν. 2514 τοῦ 1940 [274].

45. Διάτ. τῆς 10 Μαρτ. 1937 [91].

46. Διάτ. τῆς 8 Ἀπρ. 1929 και τῆς 24 Ἰαν. 1936 [49].

1. Οὕτω ἢ α' τῶν ἐλλήνων ἐθνοσυνελεύσεις, ψήφισασα τῇ 30 Ἀπριλίου 1822 τὸν «ὀργανισμόν τῶν ἐλληνικῶν ἐπαρχιῶν», ὥρισεν ἐν αὐτῷ ὅτι ἡ ἐλληνική ἐπικράτεια διαιρεῖται εἰς «ἐπαρχίας», εἰς ἐκάστην τῶν ὁποίων διορίζεται ὑπὸ τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας εἰς «ἐπαρχος». Ἐν σχέσει πρὸς τὸν διορισμόν τοῦ ἐπαρχοῦ ἐθεσπίζετο τὸ τυπικὸν κώλυμα τῆς ἐντοπιότητος. Ἦτο δ' οὗτος ἐκπρόσωπος τῆς κεντρικῆς διοικήσεως, ἀντίστοιχος πρὸς τοὺς μετέπειτα και νῦν νομάρχας. Ὑποδιηροῦντο δ' αἱ ἐπαρχίαι εἰς «κομπολίεις» και εἰς «χωρία».

Μετὰ πενταετίαν ἐψηφίσθη ἐν Τροιζήνι ὑπὸ τῆς γ' ἐθνοσυνελεύσεως ἡ «περὶ διοικήσεως τῆς ἐλληνικῆς ἐπικρατείας» ἀδιάταξις, ἐν τῇ ὁποίᾳ ὥρίζετο ὅτι «ἡ ἐλληνική ἐπικράτεια, διὰ τὴν ἐσωτερικὴν διοίκησιν τῆς, διαιρεῖται εἰς θέματα». Ὡς «θέμα» καθωρίζετο «ἄθροισμα ἐπαρχιῶν». Ἐτοποθετεῖτο δ' ὑπὸ τοῦ «κυβερνήτου», τοῦ κατὰ τὸ πᾶν ἐκείνου ἀρχηγοῦ τῆς «νομοτελεστικῆς ἐξουσίας», ἐν ἐκάστῳ θέματι «διοικητής», ὅστις ἐπίσης ἔδει νὰ μὴ κατάγῃται ἐκ τοῦ θέματος, εἰς τὸ ὅποιον διορίζετο. Ὁ διοικητής ἐξεπροσώπει τὴν κυβέρνησιν ἐν τῇ περιφερείᾳ τοῦ θέματος.

2. Ἡ μεταφορὰ τῆς πρωτεύουσῆς τοῦ κράτους ἀπὸ τοῦ Ναυπλίου, ὅπερ εἶχεν ὀρισθῆ διὰ τοῦ ἀπὸ 4 Μαΐου 1827 ψήφισματος τῆς γ' ἐθνοσυνελεύσεως ὡς καθέδρα τῆς κυβερνήσεως, εἰς τὰς Ἀθήνας, ἐγένετο περὶ τὰ τέλη τοῦ 1834, δυνάμει τοῦ ἀπὸ 28 Σεπτεμ. 1834 διατάγματος «περὶ μεταθέσεως τῆς βασιλικῆς καθέδρας κλπ.».

τοῦ ὡς εἴρηται νόμου ὠρίσθη ὅτι ἀπὸ βασιλείου τῆς Ἑλλάδος, ἀκυρουμένης τῆς μέχρι τοῦδε ὑπαρχούσης διαιρέσεως τῆς ἐπικρατείας, διαιρεῖται εἰς δέκα νομοὺς καὶ τεσσαράκοντα δύο ἐπαρχίας»³. Ἐν ἄρθροισι δὲ 2-12 καθωρίσθησαν συγκεκριμένως οἱ συνιστώμενοι νομοὶ καὶ ἐπαρχίαι καὶ αἱ περιφέρειαι αὐτῶν. Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τοὺς δήμους, οἵτινες προεβλέποντο κατ' ἀρχὴν ὡς ὑποδιαιρέσεις τῶν ἐπαρχιῶν ὑπὸ τοῦ αὐτοῦ νόμου, οὗτοι συνεστάθησαν, ὡς γνωστὸν ἐκ τῶν ἀλλαγῶν ἐκτεθέντων, μετὰ τινὰς μῆνας, διὰ τοῦ «περὶ συστάσεως τῶν δήμων» νόμου τῆς 10 Ἰανουαρίου 1834 [3]⁴, ὅστις ἔκτοτε ἀνήγαγεν αὐτοὺς καὶ εἰς αὐτοδιοικουμένους ὄργανισμούς.

Ἡ εἰς νομοὺς, ἐπαρχίας καὶ δήμους — ἥδη δ' ἀπὸ τοῦ 1914⁵ καὶ κοινότητας — διοικητικὴ διαιρέσις τῆς χώρας παρέμεινεν ἡ ἰσχύουσα μέχρι τοῦ νῦν, ἐξαιρέσει βραχείας μεταβατικῆς περιόδου, ἀπὸ τοῦ 1836 μέχρι τοῦ 1845, καθ' ἣν εἰσῆλθη ἡ εἰς «διοικήσεις» καὶ «ὑποδιοικήσεις» διαιρέσις τῆς ἐπικρατείας⁶. Ὡστε ὡς πρὸς τὰ εἶδη τῶν θεμελιαδῶν τούτων διοικητικῶν τῆς χώρας περιφερειῶν δὲν ὑπάρχει διαφορὰ μετὰ τῶν κατὰ τὴν σύστασιν τοῦ βασιλείου θεσπισθέντων καὶ τῶν σήμερον ἰσχυόντων. Μόνον ὁ ἀριθμὸς τῶν νομῶν καὶ τῶν ἐπαρχιῶν ἠξήθη ἔκτοτε ἐπαίσθητῶς, τὸ μὲν διότι ἠρῦνθησαν τὰ ὅρια τῆς ἑλληνικῆς ἐπικρατείας, τὸ δὲ διότι κατετηρήθησαν νομοὶ τινες εἰς πλειονας⁷. Κατὰ τὰς παραμονὰς τοῦ δευτέρου παγκοσμίου πολέμου ὁ ἀριθ-

3. Τὸ ἀκριβὲς εἶναι ὅτι συνεστάθησαν τότε 47 ἐπαρχίαι. Ἐκ τυπογραφικοῦ δὲ λάθους ἀναφέρει ὁ νόμος ἐν ἄρθρῳ 1 τὸν ἀριθμὸν 42.

4. Πρβλ. περὶ τοῦ νόμου τούτου ἀνωτ. ἐν § 51ς.

5. Νόμ. ΔΝΖ' τοῦ 1912. Ἐτέθη εἰς ἐφαρμογὴν τῷ 1914.

6. Δυνάμει τοῦ «διατάγματος»-νόμου τῆς 21 Ἰουνίου 1836 [28] «περὶ διοικητικοῦ ὄργανισμοῦ» ἐθεσπίσθη ἡ διαιρέσις τῆς χώρας εἰς τριάκοντα «διοικήσεις», ἐκάστη τῶν ὁποίων ἀπηρτίζετο ἐκ πλειονῶν τῶν κατὰ τὸν νόμον τῆς 6 Ἀπριλίου 1833 [12] ἐπαρχιῶν. Ἐπὶ κεφαλῆς ἐκάστης «διοικήσεως» ἐτάσσετο «διοικητής». Εἰς δεκαεννέα δ' ἐκ τῶν ἐπαρχιῶν ἐτοποθετοῦντο «ὑποδιοικηταί».

Ἐὸ ἀριθμὸς τῶν διοικήσεων ἐμειώθη εἰς 24, ὁ δὲ τῶν ὀργανικῶν θέσεων τῶν ὑποδιοικητῶν εἰς 7 διὰ τοῦ νόμου τῆς 23 Ἰουνίου 1838 [24]. Μετὰ πενταετίαν, διὰ τοῦ νόμου τῆς 29 Ἰουλίου 1843 [28], κατηργήθησαν πᾶσαι αἱ ὑποδιοικήσεις. Τὸ σύστημα τοῦτο τῆς διοικητικῆς διαιρέσεως ἔπαυσεν ἰσχύον τῷ 1845, ὅποτε κατηργήθησαν δυνάμει τοῦ νόμου ΚΕ' τῆς 8 Δεκεμβρίου 1845 [32] «περὶ διοικητικῆς διαιρέσεως τοῦ κράτους» καὶ αἱ διοικήσεις, τεθέντος ἐκ νέου ἐν ἰσχύϊ τοῦ συστήματος τῆς εἰς νομοὺς καὶ ἐπαρχίας διαιρέσεως τῆς χώρας.

7. Πρβλ. τὰ νομοθετήματα, δι' ὧν ἡ ἐφαρμογὴ τῆς εἰς νομοὺς καὶ ἐπαρχίας διοικητικῆς διαιρέσεως ἐπεξετάθη εἰς τὴν Ἑπτάνησον-διατ. τῆς 13 Ἰανουαρ. 1865 [2], νόμ. ΡΜΓ' τῆς 9 Ἰαν. 1866 [6]—καὶ εἰς τὰ προσαρτηθέντα ἐδάφη τῆς Θεσσαλίας καὶ τῆς Ἡπείρου: νόμ. ἌΜ' τῆς 20 Μαρτίου 1882 [16]. Εἰς αὐξήσιν τοῦ ἀριθμοῦ τῶν νομῶν προέβησαν καὶ οἱ νόμοι ΒΧΔ' τῆς 8 Ἰουνίου 1899 καὶ ΓΥΑΔ' τῆς 4 Δεκεμβρ. 1909. Διὰ δὲ τοῦ νόμου 524 τῆς 31 Δεκ. 1914 [404]—πρβλ. καὶ τὸ εἰς ἐκτέλεσιν τούτου διατ. τῆς 1 Ἀπρ. 1915—διὰ τοῦ ν. 582 τῆς 17 Ἰαν. 1915, διὰ τῶν β.σ. διατ. τῆς 7 Ἀπρ. 1916 καὶ τῆς 14 Ἀπριλ. 1916, διὰ τοῦ ν.μ. διατ. τῆς 3 Δεκ. 1923 καὶ δι' ἄλλων ἐν τῷ μεταξύ ἐκδοθέντων νομοθετημάτων ἐπεξετάθη εἰς τὰς μετὰ τοὺς βαλκανικοὺς πολέμους προσκτηθείσας νέας χώρας ἡ ἐφαρμογὴ τῆς εἰς νομοὺς καὶ ἐπαρχίας διοικητικῆς διαιρέσεως. Μάλιστα δ' αἱ ἐν ταῖς νέαις

μὸς τῶν νομῶν ἀνήρχετο εἰς τριάκοντα ὀκτώ, ἕκτοτε δ' ἔτι μᾶλλον ἠῤῥήθη οὗτος.

Ἡ ὑπὸ τῆς Ἑλλάδος πρόσκτησις νέων χωρῶν, μετὰ τοὺς βαλκανικοὺς πολέμους, παρέσχε λαβὴν εἰς τὴν εἰσαγωγὴν παρ' ἡμῖν διοικητικῶν περιφερειῶν εὐρύτερων ἐν σχέσει πρὸς τοὺς νομοὺς, τῶν «γενικῶν διοικήσεων». Αἱ γενικαὶ διοικήσεις ἐμφανίζουσι τοῦτο τὸ ἰδιάζον, ὅτι δὲν ἔχουσι καθιερωτῆ εἰμὴ ἐν ταῖς ἀνεαῖς χώραις, καὶ δὴ νῦν μόνον ἐν τισὶ ἀνεαῖς χώραις. Ἐνῶ δηλαδὴ πᾶσα ἡ λοιπὴ ἐπικράτεια διαιρεῖται εὐθέως εἰς νομοὺς, ἀνεαῖς τινὲς χώραι διαιροῦνται διοικητικῶς κατὰ πρῶτον λόγον εἰς γενικὰς διοικήσεις, ἐκάστη τῶν ὁποίων ὑποδιαιρεῖται εἰς πλείονας νομοὺς. Οὕτω, ἐνῶ ἐν πάσῃ τῇ λοιπῇ ἐπικρατείᾳ αἱ γενικαὶ διοικητικαὶ περιφέρειαι τῆς κρατικῆς ὀργανώσεως εἶναι οἱ νομοί, αἱ ἐπαρχίαι καὶ οἱ δῆμοι καὶ κοινότητες, ἐν τισὶ ἀνεαῖς χώραις αἱ τοιαῦται γενικαὶ διοικητικαὶ περιφέρειαι εἶναι αἱ γενικαὶ διοικήσεις, οἱ νομοί, αἱ ἐπαρχίαι καὶ οἱ δῆμοι καὶ κοινότητες⁸.

Ὁ θεσμὸς τῶν γενικῶν διοικήσεων εἰσῆχθη τὸ πρῶτον δυνάμει τοῦ νόμου ΔΡΛΔ' τῆς 2 Μαρτ. 1913 [41] «περὶ διοικήσεως τῶν στρατιωτικῶς κατεχομένων χωρῶν», ἐρρυθμίσθη δὲ μεταγενεστέρως διὰ πλείστων νομοθετημάτων⁹. Ὁ ἀριθμὸς τῶν γενικῶν διοικήσεων ἐποίκιλλε τὰ μέγιστα διαρκούντων ἰδίᾳ τῶν μέχρι τοῦ 1922 πολέμων, καθ' ὅσον ἀλλεπάλληλα νομοθετήματα ἴδρουν καὶ καθήρουν τότε γενικὰς διοικήσεις. Πάντως, ἦτο μεγαλύτερος ὁ ἀριθμὸς αὐτῶν κατὰ τὰ πρῶτα ἔτη τῆς συστάσεως τοῦ θεσμοῦ. Τοῦναντίον, κατὰ τὰς παραμονὰς τοῦ τελευταίου μεγάλου πολέμου δὲν ὑφίσταντο εἰμὴ τέσσαρες γενικαὶ διοικήσεις, ἡ τῆς Μακεδονίας, ἡ τῆς Θράκης, ἡ τῆς Ἠπείρου καὶ ἡ τῆς Κρήτης, σήμερον δὲ καὶ ἡ τῆς Δωδεκανήσου.

Συχνὰ ἐγένοντο παρ' ἡμῖν σκέψεις, ὅτε μὲν ὅπως αἱ γενικαὶ διοικήσεις ἐπεκταθῶσι πανταχοῦ τῆς ἐπικρατείας — διαιρουμένης οὕτω τῆς χώρας εἰς

χώραις ἐπαρχίαι, δυνάμει τῶν ὡς εἴρηται νομοθετημάτων, ὀνομάζοντο ἀρχικῶς «ὑποδιοικήσεις». Ἀλλὰ διὰ τοῦ ἀρθρ. 2 τοῦ ν.μ. διατ. τῆς 13 Νοεμβρ. 1927 [287] αἱ ὑποδιοικήσεις αὐταὶ μετωνομάσθησαν εἰς ἐπαρχίας, καθ' ἃπερ ἴσχυεν ἐν τῇ λοιπῇ ἐπικρατείᾳ. Τέλος κατὰ τμησιας νομῶν εἰς πλείονας τοιοῦτους ἔλαβε χώραν δυνάμει τῶν νόμων 3191 τοῦ 1924, 3226 τοῦ αὐτοῦ ἔτους, 4538 τοῦ 1930, 6311 τοῦ 1934, 353 τοῦ 1936 καὶ πλείστων ἄλλων ἕκτοτε. Ἐκ τῶν τελευταίων πρβλ. ν. 960 τοῦ 1949 [105]. Ἐν γένει ὑφίσταται ἐκδηλῶς τις νομοθετικὴ τάσις κατατμήσεως τῶν ὑφισταμένων νομῶν εἰς μικροτέρους τοιοῦτους, μὲ τὴν δικαιολογίαν ὅτι ὁ ἐν τῷ νομῷ ἐκπρόσωπος τῆς κυβερνήσεως πρέπει νὰ εἶναι ὅσον ἕνασι ἐγγύτερον τῶν διοικουμένων, διὰ τὴν ἐν ἀμέσῳ κατὰ τὸν δυνατὸν ἀντιλήψει ἐπίλυσιν τῶν ἀναφωμένων ζητημάτων δημοσίας διοικήσεως. Ἡ τοιαύτη ἀποψις—πλὴν ἴσως τῶν περιπτώσεων τῶν νησιωτικῶν περιφερειῶν, ἐν αἷς ὑφίστανται τῶνόντι παρ' ἡμῖν μακρὰ ἀποστάσεις καὶ συγκοινωνιακὰ δυσχερεῖα—εἶναι πολλάκις ἀπότοκος οὐχὶ ἀληθοῦς, ἀλλὰ νομιζομένης ἀνάγκης.

8. Οἱ θεσμοὶ τῶν δῆμων καὶ τῶν κοινοτήτων εἰσῆχθησαν εἰς τὰς ἀνεὰς χώρας δυνάμει τῶν νόμων 1051 τῆς 13 Νοεμβρ. 1917 [259] καὶ 3115 τῆς 30 Ἰουλ. 1924 [174].

9. Μεταξὺ τούτων πρβλ. ἰδίᾳ νομ. 524 τοῦ 1914, νόμ. 582 τοῦ 1915, νόμ. 1149 τοῦ 1918 [34] καὶ διατ. τῆς 12 Φεβρ. 1918, ἐκδοθὲν κατ' ἐξουσιοδότησιν τοῦ νόμου 1149, νόμ. 2782 τοῦ 1922, νόμ. 3003 τοῦ 1922, ν.μ. διατ. τῆς 1 Ἰουλ. 1927, ν.μ. διατ. τῆς 16 Αὐγ. 1927.

δώδεκα ἢ δεκαπέντε εὐρείας περιφερείας, ὧν ἐκάστη ἤθελε περιλαμβάνει πλείονας νομούς — ὅτε δ' ἰδίᾳ ὅπως ἀντιθέτως καταργηθῶσιν ὀλοσχερῶς αἱ γενικαὶ διοικήσεις ἐκ τῆς παρ' ἡμῖν διοικητικῆς ὀργανώσεως. Οὕτω οἱ θεσμοὶ τῶν γενικῶν διοικητικῶν περιφερειῶν ἤθελον προσλάβει ἐν Ἑλλάδι ἐνιαίαν μορφήν καθ' ἕλλην τὴν ἑκτασιν τῆς ἐπικρατείας. Πάντως ἐν τῇ βορείῳ κυρίως Ἑλλάδι ἡ διατήρησις τῶν γενικῶν διοικήσεων ἐπιβάλλεται καθ' ἡμετέραν πεποιθησιν καὶ δι' ἔθνικους λόγους. Προκειμένου περὶ τῶν λοιπῶν περιφερειῶν θὰ ἠδύνατό τις νὰ ἐπιδοκιμάσῃ τὸ πνεῦμα τῆς προσωρινότητος, ὅφ' ὃ διατηροῦνται εἰσέτι αἱ γενικαὶ διοικήσεις.

β') Ὁ δῆμος καὶ ἡ κοινότης ὡς διοικητικαὶ περιφέρειαι τῆς ἐπικρατείας.— Μεταξὺ ἀφ' ἑνὸς μὲν τῶν γενικῶν διοικήσεων, τῶν νομῶν καὶ τῶν ἐπαρχιῶν, ἀφ' ἑτέρου δὲ τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων, ὑφίσταται ἡ ἐξῆς ἐννοιολογικὴ διαφορὰ: Αἱ πρῶται τῶν ὡς εἴρηται γενικῶν περιφερειῶν εἶναι ἀποκλειστικῶς περιφέρειαι τῆς ἐν στενῇ ἐνοίᾳ κρατικῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως. Τοῦναντίον, οἱ δῆμοι καὶ αἱ κοινότητες εἶναι μὲν καὶ αἱ ἐλάχισται γενικαὶ διοικητικαὶ περιφέρειαι τοῦ κράτους, ἀλλὰ κυρίως προέχει παρ' αὐτοῖς ἡ ἰδιότης τῶν ὡς ἰδίων αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν. Αἱ περιφέρειαι τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων ἀποτελοῦσι, τῶντι, κατὰ κύριον λόγον τὸ ἑδαφικὸν στοιχεῖον τῶν ὡς εἴρηται ὀργανισμῶν. Δι' ὃ καὶ τὰ τῆς ἰσχυροῦς ὀργανώσεως τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων δὲν ἐρευνῶνται ἐν τῇ παρούσῃ περὶ γενικῶν περιφερειῶν τοῦ κράτους παραγράφῳ, ἀλλὰ θέλουσιν ἐξετασθῆ ἐν ἰδίῳ κεφαλαίῳ σχετικῶς πρὸς τοὺς ὀργανισμοὺς τούτους τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.

Τὸν ἐκπρόσωπον τῆς κρατικῆς διοικήσεως ἐν τῷ δήμῳ ἢ τῇ κοινότητι, ὡς ἐλάχιστη διοικητικὴ τοῦ κράτους περιφέρεια, ἀποτελεῖ ἡ ἐκτελεστικὴ ἀρχὴ τοῦ οἰκείου ὀργανισμοῦ, δηλαδὴ ὁ δήμαρχος ἢ ὁ πρόεδρος τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου. Εἰς τούτους ἔχουσι, πράγματι, ἀνατεθῆ, πλὴν τῶν κυρίων αὐτῶν ἔργων ὡς ἀρχῶν τῆς αὐτοδιοικήσεως, καὶ καθαρῶς κρατικαὶ ἀρμοδιότητες. Ἐπιμελοῦνται καὶ οὗτοι τῆς δημοσίας τάξεως ἐν τῇ περιφερείᾳ αὐτῶν καὶ τῆς ἐν αὐτῇ γνωστοποιήσεως καὶ ἐκτελέσεως τῶν νόμων καὶ τῶν διαταγμάτων. Ἀνακοινοῦσιν εἰς τοὺς κατοίκους τῆς περιφερείας αὐτῶν τὰς ἐν γένει ἐπιταγὰς τῆς κυβερνήσεως καὶ τηροῦσι τὴν κρατικὴν διοίκησιν ἐνῆμερον τῶν ἐν τῷ δήμῳ ἢ τῇ κοινότητι ἀξιοσημειώτων συμβάντων. Ἐκδίδουσι τὰ πιστοποιητικὰ τῆς προσωπικῆς ἐν γένει καταστάσεως (status) τῶν δημοτῶν¹⁰. Καὶ ἄλλαι δὲ κρατικαὶ αὐτῶν ἀρμοδιότητες ρυθμίζονται ὑπὸ ἰδίων νόμων, ἰδίᾳ ὑπὸ τῆς στρατολογικῆς νομοθεσίας, ὑπὸ τῆς περὶ ληξιαρχικῶν πράξεων νομοθεσίας, ὑπὸ τῶν νόμων περὶ καταδιώξεως τῆς ληστείας, περὶ στρατιωτικῶν ἐπιτάξεων, περὶ ἀγροτικῆς ἀσφαλείας κλπ. 11. Τὰ ἔργα ταῦτα δὲν διενεργεῖ

10. Πρβλ. ἄρθρ. 26 § 10 τοῦ κώδικος τῆς περὶ δήμ. καὶ κοινοτ. νομοθεσίας τοῦ 1936 [320].

11. Τινὲς τῶν κρατικῶν τούτων ἀρμοδιοτήτων τοῦ δημάρχου καὶ τοῦ κοινοτάρχου ἀπαριθμοῦνται ἐν ἄρθρῳ 202 τοῦ αὐτοῦ κώδικος.

ὁ δήμαρχος ἢ ὁ κοινοτάρχης ὡς ἐκτελεστικὴ ἀρχὴ τοῦ αὐτοδιοικουμένου ὄργανισμοῦ, οὐτινος προΐσταται, ἀλλ' ὡς ἐκπρόσωπος τῆς κρατικῆς διοικήσεως ἐν τῇ ἐλαχίστῃ διοικητικῇ τοῦ κράτους περιφερείᾳ, ἐν τῇ ὁποίᾳ ἐδρεύει. Πρόκειται, τρόντι, περὶ ἀρμοδιοτήτων αἵτινες τελοῦσιν ἐκτὸς τοῦ πλαισίου τῶν σκοπῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ¹².

γ') *Περιφερειακαὶ ἀρχαὶ ἐιδικῶν κλάδων ἐν ταῖς γενικαῖς περιφερείαις.*— Αἱ γενικαὶ διοικήσεις, οἱ νομοί, αἱ ἐπαρχίαὶ καὶ οἱ δήμοι καὶ κοινότητες ἀποτελοῦσιν ἅπασαι γενικὰς τοῦ κράτους περιφερείας, διότι ἐντὸς αὐτῶν ἐκτείνεται πρὸ παντὸς ἡ ἐνέργεια περιφερειακῶν ἀρχῶν γενικῆς ἀρμοδιότητος, ἀπλῶς δ' ἐνδεχομένως καὶ ἡ ἐνέργεια ἐτέρων περιφερειακῶν ὀργάνων ἐιδικῶν κλάδων. Οὕτω, ἡ γενικὴ διοίκησις ἀποτελεῖ τὴν περιφέρειαν ἐντὸς τῆς ὁποίας ἐκτείνεται ἡ ἀρμοδιότης τοῦ γενικοῦ διοικητοῦ, ὁ νομὸς ἀποτελεῖ τὴν περιφέρειαν ἐντὸς τῆς ὁποίας ἐκτείνεται ἡ ἀρμοδιότης τοῦ νομάρχου καὶ ἡ ἐπαρχία συχὰ ἐν ταῖς «νέαις χώραις» — κατ' ἐξαιρέσειν δὲ καὶ ἐνιαχοῦ τῆς «παλαιᾶς» Ἑλλάδος — ἀποτελεῖ τὴν περιφέρειαν ἐντὸς τῆς ὁποίας ἐκτείνεται ἡ ἀρμοδιότης τοῦ ἐπάρχου. Τέλος δὲ ὁ δήμος καὶ ἡ κοινότης ἀποτελοῦσι τὰς περιφερείας ἐντὸς τῶν ὁποίων ἐκτείνεται ἡ ἀρμοδιότης τοῦ δημάρχου καὶ τοῦ προέδρου τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου.

Εἰς τὰς γενικὰς ταύτας περιφερείας ἐποποθετήθησαν κατὰ καιροῦς, δυνάμει διαφόρων νομοθετημάτων — ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ὀργανικῶν νομοθετημάτων τῶν περιφερειακῶν ὑπηρεσιῶν τῶν καθ' ἕκαστα ὑπουργείων — καὶ περιφερειακὰ ὄργανα ἐιδικῶν κλάδων, ὧν ἡ κατὰ τόπον ἀρμοδιότης ὠρίσθη ὅπως ἐκτείνεται ἀκριβῶς μέχρι τῶν ὁρίων τῶν ὡς εἴρηται περιφερειῶν ¹³. Καὶ ἐν τῇ νεωτέρᾳ νομοθεσίᾳ ὑπάρχουσι περιφερειακαὶ ἀρχαὶ ἐιδικῶν κλάδων, ὧν ἡ κατὰ τόπον ἀρμοδιότης συμπίπτει κατ' ἕκτασι πρὸς τὴν γενικὴν διοικητικὴν περιφέρειαν, ἐν τῇ ὁποίᾳ εἶναι αὐταὶ τοποθετημέναι. Ὑπὸ τὸν ποικίλων θὰ ἡδύνατο τις νὰ ἀναφέρῃ τοὺς ἐν ταῖς γενικαῖς διοικήσεσι περιφερειακοὺς διευθυντὰς γεωργίας ¹⁴, περιφερειακοὺς διευθυντὰς δασῶν ¹⁵, περιφερειακοὺς διευθυντὰς κτηνιατρικῆς ὑπηρεσίας ¹⁶ κλπ., τοὺς ἐν τοῖς νομοῖς προΐσταμένους τῆς γεωργικῆς ὑπηρεσίας τοῦ νομοῦ ¹⁷, προΐσταμένους

12. Πρβλ. καὶ τὸ περὶ «εἰδικῶν παρέδρων» ἐν ταῖς νέαις χώραις ἄρθρον 203 τοῦ αὐτοῦ κώδ. Οὗτοι εἶναι ἐκπρόσωποι τῆς κρατικῆς διοικήσεως ἐν ἰδίῳ συνοικισμῷ κοινότητος τινος ἐν ταῖς «νέαις χώραις».

13. Οὕτω π.χ. δυνάμει τῶν ἄρθρων 13 καὶ 16 τοῦ νόμου ΒΧΔ' τοῦ 1899, οἱ νομοὶ καθίσταντο συγχρόνως περιφέρειαι ἐκκλησιαστικῶν διοικήσεων, ὧν προΐστατο ἐπίσκοπος ἐδρεύων ἐν τῇ πρωτεύουσῃ τοῦ νομοῦ, ὡσαύτως δὲ καὶ περιφέρειαι ἐπιθεωρητῶν δημοτικῆς ἐκπαιδεύσεως. Ταῦτα ἔχουσι σήμερον μεταρρυθμισθῆ διὰ νεωτέρων νόμων, δυνάμει τῶν ὁποίων συνεστάθησαν ἴδιαι περιφέρειαι «μητροπόλεων» καὶ ἐιδικαὶ ὡσαύτως περιφέρειαι ἐκπαιδευτικῶν ἐπιθεωρητῶν.

14. Ἄρθρ. 25 τοῦ ν. 574 τοῦ 1937 [110].

15. Ἄρθρ. 56 τοῦ αὐτοῦ νόμου.

16. Νόμ. 1199 τοῦ 1942 [80].

17. Ἄρθρ. 30 τοῦ νόμου 574 τοῦ 1937.

του υγειονομικοῦ κέντρου τοῦ νομοῦ ¹⁸, νομοκτηνιάτρους ¹⁹, νομομηχανικούς ²⁰, κλπ., τοὺς ἐν ταῖς ἐπαρχιαῖς ἐπαρχιακοῦς γεωπόνους ²¹ καὶ ἐπαρχιακοῦς κτηνιάτρους, τοὺς ἐν ταῖς κοινότησι κοινοτικούς γεωπόνους ²² καὶ ἄλλους.

§ 56. Αἱ εἰδικαὶ διοικητικαὶ περιφέρειαι.— Αἱ εἰδικαὶ διοικητικαὶ τοῦ κράτους περιφέρειαι, τῶν ὁποίων ἡ ἔννοια ἐξετέθη ἀνωτέρω, ἐν § 43ε, τυγχάνουσιν ἐν σχέσει πρὸς τὰς γενικὰς ὅτε μὲν ἐπάλληλοι, ὅτε δ' ὑπάλληλοι, ὅτε δὲ τέλος διάλληλοι. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, ὑπάλληλοι ὡς πρὸς τοὺς νομούς εἶναι αἱ εἰδικαὶ περιφέρειαι τῆς ἐκκλησιαστικῆς διοικήσεως, αἱ «μητροπόλεις» τοῦ κράτους, καθ' ὅσον ἐν ἐκάστῳ νομῷ περιλαμβάνονται πλείονες τοιαῦται εἰδικαὶ περιφέρειαι ¹. Τὸ αὐτὸ ρητέον καὶ διὰ τὰς ἐφοριακὰς περιφερείας ², πρὸς δὲ καὶ διὰ τὰς ταμειακὰς ³. Ἰδιάζουσα ρύθμισις περιφερειακῆς ὀργανώσεως ἔχει γίνεαι ὑπὸ τῆς περὶ ἀγροτικῆς ἀσφαλείας νομοθεσίας ἐν σχέσει πρὸς τοὺς ἐπόπτας ἀγροφυλακῆς καὶ τοὺς ἀγρονόμους. Ἡ ἀρμοδιότης αὐτῶν ἐκτείνεται κατὰ πρωτοδικειακὰς ἢ εἰρηνοδικειακὰς περιφερείας.

Ἀντιστρόφως ἐπάλληλοι ὡς πρὸς τοὺς νομούς, καθ' ὃ περιλαμβάνουσαι ἐν ἑαυταῖς πλείονας νομούς, εἶναι αἱ εἰδικαὶ περιφέρειαι ἐπιθεωρήσεων δημοσίων ἔργων ⁴, αἱ εἰδικαὶ περιφέρειαι ἐπιθεωρήσεων κτηνιατρικῆς ὑπηρεσίας ⁵, ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον δὲ καὶ αἱ εἰδικαὶ περιφέρειαι οἰκονομικῶν ἐπιθεωρήσεων ⁶, ἐπιθεωρήσεων ἐργασίας ⁷, υγειονομικῶν ἐπιθεωρήσεων ⁸ κλπ. Τινὲς ὅμως τῶν τελευταίων τούτων εἰδικῶν περιφερειῶν εἶναι διάλληλοι ὡς πρὸς τοὺς νομούς. Τὸν τελευταῖον τοῦτον χαρακτῆρα ἐμφανίζουσι κατὰ κανόνα ἐν σχέσει πρὸς τὰς νομαρχιακὰς περιφερείας αἱ εἰδικαὶ ἐκπαιδευτικαὶ περιφέρειαι ⁹, τὰ στρατολογικὰ «διαμερίσματα» ¹⁰, αἱ περιφερειακαὶ διευθύνσεις τ.τ.τ. καὶ ἄλλα εὐρεῖται εἰδικαὶ διοικητικαὶ περιφέρειαι.

18. Ἄρθρ. 1 τοῦ νόμου 6008 τοῦ 1934.

19. Ἄρθρ. 6 τοῦ διατ. τῆς 11 Ἰουλίου 1914.

20. Ἄρθρ. 33 § 2 τοῦ διατ. τῆς 28 Σεπτεμβρ. 1929.

21. Ἄρθρ. 31 τοῦ ἀ. ν. 574 τοῦ 1937 [140].

22. Ἐνθ' ἄνωτ.

1. Ἄρθρ. 16 τοῦ ἀπὸ 31 Δεκεμβρ. 1923 «καταστατικοῦ νόμου τῆς ἐκκλησίας τῆς Ἑλλάδος», εἰς ὃ παρατέμπει τὸ ἀρθρ. 8 τοῦ κωδικοποιητ. διατάγματος τῆς 17 Αὐγ. 1932.

2. Ἄρθρ. 1 τοῦ νόμου ΓΩΟ' τοῦ 1911, ὡς ἀντικατεστάθη διὰ τοῦ νόμου 1574 τοῦ 1918.

3. Ἄρθρ. 2 § 1 τοῦ διατ. τῆς 25 Ἀπρ. 1936 [176].

4. Ἄρθρ. 31 § 2 τοῦ διατ. τῆς 28 Σεπτεμβρ. 1929. Νόμ. 2066 τοῦ 1939.

5. Νόμ. 1674 τοῦ 1939 [123].

6. Ἄρθρ. 1 τοῦ διατ. τῆς 2 Μαρτίου 1920. Ἄρθρ. 1 τοῦ νμθ. διατ. τῆς 12 Ἰανουαρ. 1923. Διατάγματα τῆς 26 Σεπτεμβρ. 1935 [425, ἀριθ. 8 καὶ 10] «περὶ καθορισμοῦ περιφερειῶν ἐπιθεωρητῶν οἰκονομικῶν ἐφοριῶν» καὶ «ἐπιθεωρητῶν τελωνείων», τῆς 25 Φεβρ. 1936 [107] [127], τῆς 16 Ἀπριλ. 1936 [165] κλπ.

7. Διάτ. τῆς 2 Δεκεμβρίου 1930, ὡς ἐτροποποιήθη διὰ τοῦ διατ. τῆς 3 Μαΐου 1933.

8. Ἄρθρ. 6 τοῦ διατ. τῆς 10 Ἰανουαρ. 1933.

9. Διάτ. τῆς 10 Ἀπριλ. 1928.

10. Ἄρθρ. 2 τοῦ νμθ. διατ. τῆς 4 Σεπτεμβρ. 1935 [389] «περὶ ὀργανισμοῦ τοῦ στρατοῦ».

Ἡ ἔλλειψις ἐνιαίων γραμμῶν ὀργανώσεως εἶναι ἐκδηλος ἐν τῷ παρ' ἡμῖν διοικητικῷ δικαίῳ ἐν τῷ ἀντικειμένῳ τούτῳ. Ἐν ἐκάστῳ κλάδῳ ἡ νομοθεσία καθιεροῦ τὰς εἰδικὰς διοικητικὰς τοῦ κλάδου περιφερείας κατὰ τὸ δοκοῦν καὶ χωρὶς νὰ λαμβάνῃ ὑπ' ἔψιν τὰ εἰς ἄλλους κλάδους κρατοῦντα περὶ τῆς περιφερειακῆς διοικήσεως τῆς χώρας. Οὕτω εἰς τὸ παρ' ἡμῖν δεῖνὸν τῆς πολυνομίας τῆς διοικητικῆς ἡμῶν νομοθεσίας ἐπιπροστίθεται καὶ ἡ ἀφορητῶς ποικιλότροπος καὶ σχεδὸν εἰπεῖν ἀναρχομένη ἐν τῷ θέματι τούτῳ νομοθετικὴ ρύθμισις. Ἀπόψεις de lege ferenda ἐπὶ σκοπῷ ἐπιτεύξεως ἀπαραιτήτου τινὸς ἐνότητος καὶ συμμετρίας ἐν τῇ ρυθμίσει τῆς ὀργανώσεως τῆς περιφερειακῆς ἡμῶν διοικήσεως ἐκτίθμεν ἀνωτ. ἐν § 43 δ' σημ. 3.

Β'. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΙΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΟΣ

§ 57. Οί γενικοί διοικηται.—^{α')} Ὑπηρεσιακὴ κατάστασις.— Τὰς ἀνωτάτας περιφερειακὰς ἀρχὰς γενικῆς ἀρμοδιότητος ἀποτελοῦσιν οἱ γενικοί διοικηται. Οὗτοι εἶναι δημόσιοι ὑπάλληλοι ἰσόβαθοι μὲν πρὸς τοὺς ὑπουργούς¹, ἀλλά, λόγῳ τῆς ἰδιότητος αὐτῶν ὡς ὑπαλλήλων, ἱεραρχικῶς ὑποτελεῖς. Ὑπάγονται δ' οὗτοι ἀπὸ τῆς πλευρᾶς τῆς ὑπηρεσιακῆς αὐτῶν καταστάσεως εἰς τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐσωτερικῶν². Λόγῳ τῆς ὡς εἴρηται ἱεραρχικῆς ὑποτελείας τῶν γενικῶν διοικητῶν, οἱ ἐκάστοτε κατ' ὕλην ἀρμόδιοι ὑπουργοὶ ἔχουσιν ἀρμοδιότητα ἀσκήσεως ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου—κατ' ἀρχὴν ἐλέγχου νομιμότητος—ἐπὶ τῶν πράξεων αὐτῶν. Οἱ γενικοί διοικηται ἔπονται, ὡς εἰκόσ, τῶν ὑπουργῶν καὶ κατὰ τάξιν ἱεραρχίας (προβάδισμα)³.

Πρὸς διορισμὸν εἰς θέσιν γενικοῦ διοικητοῦ δὲν ἀπαιτοῦνται ὑπὸ τοῦ νόμου ἴδια τυπικὰ προσόντα⁴. Ἀρκεῖ ἡ κτῆσις τῆς ἐλληνικῆς ἰθαγενείας καὶ πρὸ παντὸς ἡ ὑπαρξίς, ὡς πάντοτε, νομοθετημένης κενῆς θέσεως. Κωλύματα δὲ διορισμοῦ εἶναι τὰ ὑπὸ τῆς νομοθεσίας θεσπιζόμενα ἐκάστοτε κωλύματα ἐν σχέσει πρὸς τὴν κατάλληψιν δημοσίων ἐν γένει λειτουργημάτων. Κώλυμα ἐντοπιότητος διὰ τοὺς γενικοὺς διοικητὰς καθιερώθη ὑπὸ τοῦ ὑπαλληλικοῦ κώδικος, ἀλλὰ κατόπιν κατηργήθη⁵.

1. Ἄρθρ. 2 τοῦ διατ. τῆς 12 Φεβρ. 1918 «περὶ ἐκτελέσεως τοῦ νόμου 1149», ἀρθρ. 2 τοῦ νόμου 2494 τοῦ 1920 «περὶ τοῦ προσωπικοῦ τῶν πολιτικῶν ὑπουργείων». Πρβλ. καὶ τοὺς εἰδικούς δι' ἐκάστην γενικὴν διοίκησιν νόμους: τὸν ν. 2782 τοῦ 1922 διὰ τὴν γενικὴν διοίκησιν Θεσσαλίας, τὸ νηθ. διατ. τῆς 16 Αὐγ. 1927 διὰ τὴν γενικὴν διοίκησιν Ἡπείρου καὶ τὸ νηθ. διατ. τῆς 1 Ἰουλίου 1927 διὰ τὴν γεν. διοίκησιν Κρήτης.—Ὁ ὑπαλληλ. κώδιξ ν. 1811 τοῦ 1951 [141] ὑπῆγαγεν ἐν ἀρθρῳ 39 § 1 αὐτοῦ τοὺς ὑπαλλήλους γενικοὺς διοικητὰς εἰς τὴν κατηγορίαν τῶν εἰδικῶν θέσεων. Ὡς εἰκόσ, τοῦτο οὐδαμῶς ἀποτελεῖ βαθμολογικὴν μείωσιν τῆς θέσεως τοῦ γενικοῦ διοικητοῦ (ὑπαλλήλου).

2. Ἄρθρ. 2 τοῦ ν. 1149 τοῦ 1918.

3. Ἄρθρ. 127 τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938.

4. Τοῦτο εἶναι ἐπιτετραμμένον δυνάμει τῆς ἐν ἀρθρῳ 101 § 4 τοῦ συντάγματος ρητῆς ἐξαίρεσεως.

5. Ἄρθρ. 56 § 1 τοῦ ν. 1811 τοῦ 1951 [141]. Διατ. τῆς 9 Δεκεμβρ. 1952 [336].

Οἱ γενικοὶ διοικηταὶ εἶναι ὑπάλληλοι ἐξηρημένοι τῆς μονιμότητος ⁶, διορίζονται δὲ καὶ ἀπολύονται διὰ βασιλικοῦ διατάγματος, ἐκδιδόμενου προτάξεως τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν, μετ' ἀπόφασιν τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου. Διὰ διατάγματος δύνανται ἐπίσης οὗτοι νὰ μετατεθῶσιν ἀπὸ ὀρισμένης γενικῆς διοικήσεως εἰς ἄλλην ⁷.

Τὰ καθήκοντα γενικοῦ διοικητοῦ εἶναι κατὰ νόμον δυνατὸν νὰ ἀνατεθῶσιν διὰ διατάγματος καὶ εἰς μέλος τῆς κυβερνήσεως, ὑπουργόν, ἐκ τῶν διευθυνόντων ὑπουργεῖον. Δύνεται ἐπίσης ὑπουργός, μὴ ἔχων ἀναλάβει τὴν διευθύνσιν ὀρισμένου ὑπουργείου, νὰ διορισθῇ εἰς κενὴν θέσιν γενικοῦ διοικητοῦ ⁸, χωρὶς νὰ ἀποβάλλῃ τὴν ὡς μέλους τῆς κυβερνήσεως ιδιότητα αὐτοῦ. Τῆς τελευταίας ταύτης εὐχερείας, τὴν ὅποιαν ὁ νόμος παρέχει, γίνεται νῦν εὐρεία χρήσις.

Ὁ κατὰ τὰ ἀνωτέρω ἀσκῶν ἔργα γενικοῦ διοικητοῦ ἢ διορισθεὶς εἰς θέσιν γενικοῦ διοικητοῦ ὑπουργός, οὐδενὸς τυγχάνει ἱεραρχικῶς ὑφιστάμενος, καθ' ὃ ὑπουργός. Κατ' ἀκολουθίαν δ' ὡς εἰκὸς δὲν εἶναι δυνατὸν καὶ νὰ ἀσκηθῇ δυνάμει γενικοῦ ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ κανόνος ἱεραρχικὸς ἔλεγχος ἐπὶ τῶν πράξεων καὶ τῶν ἐνεργειῶν αὐτοῦ—πλὴν ἂν ὑφίσταται τυχὸν εἰδικὴ ἀντίθετος ἐν τινι περιπτώσει διάταξις νόμου.

Ὑπουργός, διευθύνων ὑπουργεῖον, ἀσκῶν δὲ καὶ ἔργα γενικοῦ διοικητοῦ ⁹, εἶναι ἀρμόδιος νὰ προτείνῃ καὶ νὰ προσυπογράψῃ βασιλικά διατάγματα συναφῆ μόνον πρὸς τὸ διευθυνόμενον ὑπ' αὐτοῦ ὑπουργεῖον, οὐχὶ δὲ καὶ ἀφορῶντα εἰς τὴν ὀργάνωσιν ἢ τὴν λειτουργίαν τῶν ἐν τῇ γενικῇ διοικήσει δημοσίων ὑπηρεσιῶν. Ἐν σχέσει πρὸς τὰ τελευταῖα ταῦτα, ἡ ἀρμοδιότης τῆς προτάσεως καὶ τῆς προσυπογραφῆς ἀνήκει ἐκάστοτε ἀποκλειστικῶς εἰς τὸν καθ' ὕλην ἀρμόδιον ὑπουργόν, τὸν ἐπὶ κεφαλῆς τοῦ οἰκείου ὑπουργείου τεταγμένον. Ὁ δ' εἰς θέσιν γενικοῦ διοικητοῦ διορισθεὶς ὑπουργός ¹⁰ ἐν οὐδεμιᾷ περιπτώσει ἔχει ἀρμοδιότητα προτάσεως καὶ προσυπογραφῆς βασιλικῶν διαταγμάτων. Αὕτη ἀνήκει, ἔστω καὶ καθ' ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν ρύθμισιν ζητημάτων τῆς περιφέρειας τῆς γενικῆς διοικήσεως, εἰς τὸν καθ' ὕλην ἀρμόδιον ὑπουργόν. Ἐγένετο ἐν γένει δεκτὸν ὅτι κατὰ τὴν ἔννοιαν τοῦ ἄρθρου 30 τοῦ συντάγματος ἡ ἀρμοδιότης προτάσεως καὶ προσυπογραφῆς βασιλικῶν διαταγμάτων συνδέεται οὐχὶ πρὸς τὴν ἀπλὴν ὑπουργικὴν ιδιότητα, ἀλλὰ πρὸς τὴν διευθύν-

6. Ἄρθρ. 101 § 4 τοῦ συντάγματος. Ἄρθρ. 87 τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938. Ἄρθρ. 61 § 1 τοῦ ὑπολλ. κώδ. ν. 1811 τοῦ 1951 [141].

7. Ἄρθρ. 29, 31 τοῦ νόμου 1488 τοῦ 1938.

8. Ἄρθρ. 30 τοῦ αὐτοῦ νόμου. Ἐν προκειμένῳ ἐφαρμόζονται τὰ ἐπὶ διορισμοῦ ὑπουργῶν κρατοῦντα. Ὅρα ἀνωτ. ἐν § 53α. Ἰσχύουσι καὶ τὸ ἐκ τοῦ ἄρθρου 77 τοῦ συντάγματος κώλυμα καὶ τὰ συναφῆ ἀσυμβίβαστα τὰ ἐν τῷ ἄρθρῳ τούτῳ θεσπιζόμενα. Ἡ δ' ἐκ τῆς ὑπηρεσίας ἀπομάκρυνσις ἐνεργεῖται ὑπὸ μορφὴν ἀποδοχῆς ὑποβληθείσης παρατήσεως. Ὁ νόμος 184 τοῦ 1945 [57] ὥρισεν ἐν τούτοις ὅτι δὲν εἶναι μέλη τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου πολιτικά πρόσωπα διοριζόμενα ὡς γενικοὶ διοικηταὶ ἐπὶ βαθμῶ ὑπουργοῦ.

9. Κατὰ τὸ ἄρθρ. 30 § 1 τοῦ νόμου 1488 τοῦ 1938.

10. Κατὰ τὸ ἄρθρ. 30 § 2 τοῦ νόμου.

σιν κλάδου τῆς διοικήσεως, ὑπουργείου ¹¹. Μόνον δὲ δυνάμει ρητῆς νομοθετικῆς διατάξεως, οἷα δὲν ὑφίσταται νῦν ἐν τῷ κειμένῳ δικαίῳ, θὰ ἦτο δυνατόν νὰ θεσπισθῇ τοιαύτη ἀρμοδιότης τῶν ὑπουργῶν-γενικῶν διοικητῶν, οἷτινες δὲν τελοῦσιν ἐπὶ κεφαλῆς ὑπουργείου. Ἄλλ' ὅσοι τῶν γενικῶν διοικητῶν εἶναι ὑπουργοί ¹², δύνανται, ὡς εἰκόσ, καθ' ὃ μέλη τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου, νὰ συμπράττωσιν εἰς τὴν λήψιν τῶν ἀποφάσεων τοῦ ὑπάτου τούτου συλλογικοῦ ὄργανου καὶ νὰ προσυπογράψωσιν, ὁμοῦ μετὰ τῶν λοιπῶν ὑπουργῶν, τὰ ἐπὶ τῇ προτάσει τοῦ ὄλου ὑπουργικοῦ συμβουλίου ἐκδιδόμενα βασιλικὰ διατάγματα.

Ἰδιαζούσης ποινικῆς δωσιδικίας δὲν ἀπολαμβάνουσιν οἱ ὑπάλληλοι-γενικοί διοικηταί κατὰ τὸν ἰσχύοντα νῦν κώδικα τῆς ποιν. δικονομίας, εἶτε ὡς ἄτομα ὑπέπεσαν εἰς ποινικόν τι ἀδίκημα εἶτε ἐν τῇ ἀσκήσει τῶν ἀρμοδιοτήτων αὐτῶν. Τὸ αὐτὸ ρητέον περὶ τῶν ὑπουργῶν-γενικῶν διοικητῶν ἐν σχέσει πρὸς τὰς κολασίμους πράξεις αὐτῶν ὡς ἀτόμων. Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὰς παραβάσεις νόμου καὶ εἰς τὰς ζημίας τοῦ δημοσίου τὰς ἐπιφερομένας ὑπ' αὐτῶν ἐν τῇ ἀσκήσει τῶν καθηκόντων των, ὑπέχουσιν οἱ τελευταῖοι οὗτοι ἴδιαν ποινικὴν εὐθύνην καὶ δωσιδικοῦσιν ἐνώπιον εἰδικοῦ δικαστηρίου, κατὰ τοὺς εἰδικούς περὶ εὐθύνης ὑπουργῶν νόμους ¹³.

Ὁ γενικός διοικητής, καθ' ὃ ἐκπροσωπῶν ἐν τῇ περιφερείᾳ αὐτοῦ τὴν κυβέρνησιν, προηγεῖται καθ' ἱεραρχικὴν τάξιν (προβάδισμα) ὄλων τῶν ἐν τῇ γενικῇ διοικήσει ἐδρευουσῶν ἀρχῶν, εἶτε πολιτικῶν—ἐν αἷς καὶ αἰ δικαστικαί—εἶτε στρατιωτικῶν ¹⁴. Προΐσταται δ' ἱεραρχικῶς ὁ γενικός διοικητής τῶν ἐν τῇ γενικῇ διοικήσει νομαρχῶν ¹⁵ καὶ πασῶν τῶν ἐν τῇ περιφερείᾳ του ταύτῃ πολιτικῶν διοικητικῶν ἀρχῶν καὶ τῶν ἀστυνομικῶν. Κατὰ ταῦτα, οἱ πολιτικοὶ διοικητικοὶ ὑπάλληλοι οἱ ἐδρεύοντες ἐν τῇ γενικῇ διοικήσει τελοῦσιν ὑπὸ διττὴν ἱεραρχικὴν ὑποτέλειαν: εἶναι ἱεραρχικῶς ὑφιστάμενοι καὶ ἐν σχέσει πρὸς τὸν καθ' ὕλην ἀρμόδιον ὑπουργόν καὶ ἐν σχέσει πρὸς τὸν γενικὸν διοικητὴν. Τοῦναντίον, οἱ δικαστικοὶ ὑπάλληλοι καὶ οἱ στρατιωτικοί—οἱ ἐν γένει ὑπαγόμενοι εἰς τὸ ὑπουργεῖον ἐθνικῆς ἀμύνης ἢ εἰς τὰ κατὰ καιροὺς ἰδρυόμενα ἴδια πολεμικὰ ὑπουργεῖα—δὲν εἶναι ἱεραρχικῶς ὑφιστάμενοι τῷ γενικῷ διοικητῇ ¹⁶, οὐδὲ τελοῦσι συνεπῶς ἐν οἰαδήποτε ὑπηρεσιακῇ ἐξαρτήσει ἐν σχέσει πρὸς αὐτόν.

β') Ἀρμοδιότητες.—Ὁ γενικός διοικητής ἐπιμελεῖται τῆς ἐν τῇ περιφερείᾳ αὐτοῦ γνωστοποιήσεως καὶ ἐκτελέσεως τῶν νόμων, τῶν διαταγμάτων καὶ τῶν ἄλλων ἐκ τοῦ κέντρου προερχομένων ἐπιταγῶν καὶ συντονίζει τὴν ἐνέργειαν τῶν ἐν τῇ γενικῇ διοικήσει περιφερειακῶν ὑπηρεσιῶν συμφώνως

11. Πρβλ. πρακτικὸν ὀλομελείας τοῦ Σ. τ. Ἐ. 27 τοῦ 1930.

12. Καθ' ἑκατέραν τῶν παραγράφων τοῦ ἀρθρ. 30 τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938.

13. Πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 53α ἐν τέλει (καὶ σημ. 6, αὐτόθι).

14. Νμθ. διάτ. τῆς 20 Ἀπρ. 1926.

15. Ἀρθρ. 5 τοῦ ν. 1179 τοῦ 1938.

16. Ἀρθρ. 4, 16 τοῦ ν. 1149 τοῦ 1918, ἀρθρ. 3 τοῦ διατ. τῆς 26 Ἰανουαρ. 1925.

διοικητοῦ, οἱ νομάρχαι καὶ αἱ ὡς εἴρηται ἀρχαὶ ὑποβάλλουσι τὰς πρὸς τὰ προϊστάμενα αὐταῖς ὑπουργεῖα ἀναφοράς των κατὰ κανόνα μέσῳ τῆς γενικῆς διοικήσεως ²¹.

Ἀρμόδιος εἶναι ἐπίσης ὁ γενικός διοικητὴς νὰ τοποθετῆ εἰς τὰς ἐν τῇ περιφερείᾳ του ὀργανικὰς θέσεις τοὺς διὰ τὴν περιφέρειαν τῆς γενικῆς διοικήσεως διατεθέντας ὑπὸ τοῦ κέντρου πολιτικούς ὑπαλλήλους τῶν καθ' ἕκαστα διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν ²² καὶ νὰ προβαίη εἰς μεταθέσεις αὐτῶν, συμφώνως πρὸς τοὺς κειμένους νόμους καὶ μετὰ προηγουμένην γνωμάτευσιν τοῦ παρὰ τῇ γενικῇ διοικήσει ὑπηρεσιακοῦ συμβουλίου, ἐντὸς πάντοτε τῆς περιφερείας τῆς γενικῆς διοικήσεως ²³.

Ἐν σχέσει πρὸς τὰς ἐν τῇ περιφερείᾳ του ἀρχὰς καὶ ὑπαλλήλους, τῶν ὁποίων δὲν ἔχει κατὰ νόμον καταστῆ ἱεραρχικῶς προϊστάμενος, δηλονότι τὰς δικαστικὰς καὶ τὰς στρατιωτικὰς ἀρχὰς, εἶναι ὁ γενικός διοικητὴς ἀρμόδιος ὅπως ἀπλῶς παρακολουθῆ, ὡς ἐκπροσωπῶν τὴν κυβέρνησιν, τὴν ἀσκησιν τῆς ὑπηρεσίας των, δυνάμενος νὰ ζητῆ παρ' αὐτῶν πληροφορίας καὶ ἀπλᾶς ἐξηγήσεις, μὴ δικαιούμενος ὅμως νὰ ἐλέγξῃ τοὺς ὑπαλλήλους τούτους ἀπ' εὐθείας, ἀλλ' ἀναφερόμενος πρὸς περαιτέρω ἐνέργειαν εἰς τὰ οἰκεία ὑπουργεῖα. Μετὰ τῶν δικαστικῶν ἀρχῶν ὁ γενικός διοικητὴς ἐπικοινωνεῖ διὰ τῶν ἀρμοδίων εἰσαγγελέων ²⁴.

Ἀρμοδιότητος, ὅπως ρυθμίζῃ δι' ἐκτελεστῶν πράξεων ζητήματα δημοσίας διοικήσεως ἀναφυόμενα ἐν τῇ περιφερείᾳ αὐτοῦ, ἐλαχίστας ἔχει νῦν ὁ γενικός διοικητὴς, μετὰ τὸν νόμον 1673 τοῦ 1951 [52], ὅστις ἀπένειμεν εἰς τοὺς νομάρχας καὶ τὰς μέχρι τῶν τελευταίων ἐτῶν εἰς τοὺς γενικούς διοικητὰς ἀνηκούσας ἀποφασιστικὰς ἀρμοδιότητας. Ὡς πρὸς τὰ ζητήματα ταῦτα, ἐπὶ τῶν καθ' ἕκαστα κλάδων τῆς διοικήσεως, περιορίζονται ἤδη οἱ γενικοί διοικηταὶ νὰ παρακολουθῶσι καὶ νὰ ἐλέγχωσι τοὺς νομάρχας καὶ τὰς ἐν τῇ γενικῇ διοικήσει ὑπηρετούσας περιφερειακὰς ἀρχὰς εἰδικῶν κλάδων. Μόνον ὡςάκις τὸ ὑπὸ ρύθμισιν θέμα δὲν ἔχει ἐντεταπισμένον ἐν τινι νομῷ ἐνδιαφέρον, ἀλλὰ τούναντίον ἐκτείνεται εἰς πλείονας τῶν ἐν τῇ γενικῇ διοικήσει νομῶν καὶ εἶναι ἀνεπίδεκτον διαχωρισμοῦ μεταξύ τούτων, διατηρεῖ ὁ γενικός διοικητὴς τὴν πρὸς ρύθμισιν αὐτοῦ ἀρμοδιότητα.

γ') *Τὰ γραφεῖα τῆς γενικῆς διοικήσεως.*—Ἡ κεντρικὴ ὑπηρεσία τῶν γενικῶν διοικήσεων περιλαμβάνει πλείονας διευθύνσεις, τμήματα καὶ γραφεῖα, ὧν προϊστάνται ἀνώτεροι περιφερειακοὶ ὑπάλληλοι εἰδικῶν κλάδων—ὕπαγοίμενοι εἰς τὰ καθ' ἕκαστα πολιτικὰ ὑπουργεῖα, πλὴν τοῦ τῆς δικαιοσύνης—

21. Ἄρθρ. 16 τοῦ ν. 1149 τοῦ 1918, ἄρθρ. 4 τοῦ ν. 3003 τοῦ 1922.

22. Ἄρθρ. 3 § 1 τοῦ διὰ τοῦ νόμ. 1673 τοῦ 1951 [52] κυρωθέντος ἀναγκ. ν. 1489 τοῦ 1950.

23. Ἄρθρ. 7 τοῦ διατ. τῆς 26 Ἰανουαρίου 1925. Εἰδικῶς διὰ τοὺς ὑπαλλήλους τῆς ἀρμοδιότητος τοῦ ὑπουργείου τῶν ἐσωτερικῶν πρβλ. ἄρθρ. 98 § 3 τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938.

24. Ἄρθρ. 4 τοῦ διατ. τῆς 12 Φεβρ. 1918. Ἡ διάταξις αὕτη οὐδεμίαν δημιουργεῖ ὑπηρεσιακὴν ἐξάρτησιν τῶν δικαστικῶν ἢ στρατιωτικῶν ἀρχῶν ἐκ τοῦ γενικοῦ διοικητοῦ

ἐκ τῶν ὑπηρετούντων ἐν τῇ ἔδρᾳ τῆς γενικῆς διοικήσεως²⁵. Οὕτω, φέρεται εἰπεῖν, ὠργανώθησαν ἐν τοῖς γραφείοις ἐκάστης γενικῆς διοικήσεως ἢ διευθυνσις ἐκπαιδευσεως, ἢ διευθύνσις δασῶν, ἢ διευθύνσις οἰκονομικῶν, ἢ διευθύνσις δημοσίων ἔργων, ἢ τεχνικὴ διευθύνσις ἢ τμήμα τ.τ.τ., τὸ τμήμα κοινωνικῆς προνοίας, τὸ τμήμα ἐποικισμού, τὸ γραφεῖον ἀγορανομικῆς ἐποπτείας κλπ.

Λειτουργοῦσιν ἐπίσης παρὰ τοῖς γενικοῖς διοικηταῖς γραφεῖα γενικῆς ἀρμοδιότητος, ἀντίστοιχα πρὸς τὰ ἐν ταῖς νομαρχίαις συνεστημένα: τὸ γραφεῖον τοῦ γενικοῦ διοικητοῦ, τὸ τμήμα διοικήσεως, τὸ τμήμα τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, τὸ τμήμα ἀποκεντρώσεως, τὸ γραφεῖον ἀγροτικῆς ἀσφαλείας καὶ ἄλλα²⁶. Εἰς τὰ γραφεῖα ταῦτα ὑπηρετοῦσιν ὑπάλληλοι ὑπαγόμενοι εἰς τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐσωτερικῶν, φέροντες διαφόρους βαθμούς²⁷.

Τῆς ὅλης ὑπηρεσίας τῆς γενικῆς διοικήσεως προΐσταται ὁ γενικός γραμματεὺς τῆς γενικῆς διοικήσεως, διοριζόμενος ἐπὶ τῇ βάσει ὀρισμένων προσόντων²⁸, ἀλλ' ἐξηρημένος τῆς μονιμότητος²⁹, ἀναπληρῶν δὲ καὶ τὸν γενικὸν διοικητὴν, ἀπόντα ἢ κωλυόμενον³⁰.

δ') Συμβούλια παρὰ τοῖς γενικοῖς διοικηταῖς.—Παρὰ τοῖς γενικοῖς διοικηταῖς ἔχουσι συσταθῆ συλλογικὰ ὄργανα, τελούντα κατὰ κανόνα ὑπὸ τὴν προεδρίαν τοῦ γενικοῦ γραμματέως τῆς γενικῆς διοικήσεως, κεκτημένα δὲ γνωμοδοτικὰ ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἀρμοδιότητος. Μεταξὺ τούτων συγκαταλέγονται τὸ γνωμοδοτικὸν συμβούλιον δασῶν, περιλαμβάνον ἰδίᾳ μεταξὺ τῶν μελῶν αὐτοῦ ἀνωτέρους περιφερειακοὺς δασικοὺς ὑπαλλήλους³¹, τὸ συμβούλιον προνοίας καὶ στεγασεως³², ἡ ἐπιτροπὴ τῆς ὑπὸ ὄρον ἀπολύσεως³³, ἀποτελουμένη κυρίως ἐκ δικαστικῶν καὶ ἐκ περιφερειακῶν ὑπαλλήλων τῆς σωφρονιστικῆς διοικήσεως, τὸ γνωμοδοτικὸν τεχνικὸν συμβούλιον, ἀποτελούμενον ἰδίᾳ ἐκ κρατικῶν μηχανικῶν καὶ ἔχον ἀρμοδιότητος συναφεῖς πρὸς τὴν ἐκτέλεσιν δημοσίων ἔργων ἐν τῇ γενικῇ διοικήσει³⁴, τὸ συμβούλιον ἐκμεταλλεύσεως τ.τ.τ.³⁵, τὸ γνωμοδοτικὸν ὑγειονομικὸν συμβούλιον³⁶, ἡ ἐπιτροπὴ βιοτεχνίας καὶ μικρᾶς βιομηχανίας, τῆς ὁποίας ἡ σύνθεσις προσομοιάζει πρὸς

25. Νόμ. 3003 τοῦ 1922. Ἄρθρ. 10 τοῦ διατ. τῆς 26 Ἰαν. 1925.

26. Ἄρθρ. 39 τοῦ διατ. τῆς 23 Μαρτ. 1939 [111].

27. Ἄρθρ. 33 ἐπ. τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938.

28. Ἄρθρ. 35 τοῦ αὐτοῦ νόμου.

29. Ἄρθρ. 87 τοῦ νόμου. Καὶ ἡ διάταξις αὕτη ἔχει ὡς ἔρεισμα τὸ ἄρθρ. 101 § 4 τοῦ συντάγματος.

30. Ἄρθρ. 37 τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938.

31. Ἄρθρ. 50 τοῦ διατ. τῆς 26 Ἰαν. 1925, ὡς ἐτροποποιήθη κατόπιν. Διάτ. τῆς 30 Μαΐου 1946 [188].

32. Διάτ. τῆς 1 Ἰουνίου 1938 [212].

33. Διάτ. τῆς 19 Ἰουν. 1930 [209].

34. Ἄρθρ. 2 τοῦ ν. 2166 τοῦ 1920 [85].

35. Ἄρθρ. 48 τοῦ διατ. τῆς 26 Ἰαν. 1925.

36. Ἄρθρ. 55 τοῦ αὐτοῦ διατάγματος.

τὴν παρὰ τοῖς νομάρχαις συσταθεῖσαν ἀνάλογον ἐπιτροπὴν³⁷, τὰ ἐποπτικά συμβούλια ἐκπαιδευσεως³⁸ καὶ ἄλλα.

Ἐν τῇ ἔδρᾳ ἐκάστης γενικῆς διοικήσεως ἰδρύθη δυνάμει τοῦ ἄρθρου 10 τοῦ ὑπαλλήλ. κώδικος 1811 τοῦ 1951 [141] καὶ ὑπηρεσιακὸν συμβούλιον πενταμελές, προεδρευόμενον ὑπὸ ἰσοβίου δικαστοῦ. Τὸ συλλογικὸν τοῦτο ὄργανον ἀσκει ἐπὶ τῶν ἐν τῇ περιφερείᾳ τῆς γενικῆς διοικήσεως ὑπηρετούντων πολιτικῶν διοικητικῶν ὑπαλλήλων τῶν καθ' ἕκαστα κλάδων ἀρμοδιότητος συναφεῖς πρὸς τὴν ὑπηρεσιακὴν τῶν ὑπαλλήλων τούτων κατάστασιν, ρυθμιζομένης δ' ὑπὸ τοῦ ὑπαλληλικοῦ κώδικος καὶ ἐν γένει ὑπὸ τῆς περὶ δημοσίων ὑπαλλήλων νομοθεσίας³⁹.

— § 58. Οἱ νομάρχαι.—α') Ὑπηρεσιακὴ κατάσταση.—Οἱ νομάρχαι εἶναι περιφερειακαὶ ἀρχαὶ γενικῆς ἀρμοδιότητος, τεταγμένοι εἰς τοὺς νομούς. Ἐχει καθιερωθῆ ἰσοβαθμία αὐτῶν πρὸς πληρεξουσίους ὑπουργοὺς β' τάξεως¹. Διορίζονται δ' οἱ νομάρχαι διὰ διατάγματος, ἐκ πίνακος καταρτιζομένου ὑπὸ εἰδικοῦ συμβουλίου ἐπιλογῆς νομαρχῶν, ἀπαρτιζομένου ἐξ ἀνωτάτων λειτουργῶν τοῦ κράτους². Εἰδικὰ τυπικὰ προσόντα διὰ τὸν διορισμὸν αὐτῶν δὲν ἀπαιτοῦνται. Ἀρκεῖ ἡ κτῆσις τῆς ἑλληνικῆς ἰθαγενείας καὶ ἡ ἔλλειψις κωλυμάτων πρὸς κατάληψιν δημοσίων ἐν γένει λειτουργημάτων, προσέτι δὲ καὶ τοῦ κωλύματος τῆς ἐντοπιότητος³. Οἱ νομάρχαι ἔχουσι τὴν ἰδιότητα τοῦ μὴ μονίμου δημοσίου ὑπαλλήλου⁴.

37. Ἄρθρ. 45 § 2 τοῦ ν. 1179 τοῦ 1938.

38. Ἄρθρ. 19 καὶ 23 τοῦ ν. 767 τοῦ 1937 «περὶ διοικήσεως τῆς ἐκπαιδευσεως».

39. Πρβλ. κατωτ. ἐν § § 61 καὶ ἐφεξῆς.

1. Ἄρθρ. 47 τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938. Ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἱεραρχικὴν τάξιν (προβά-
δισμα) τῶν νομαρχῶν πρβλ. ἄρθρ. 127. Ὅρα διὰ τὸν βαθμὸν καὶ ἄρθρ. 39 § 1 τοῦ ὑπαλλήλ.
κώδ. ν. 1811 τοῦ 1951 [141].

2. Πρβλ. ἄρθρ. 1 τοῦ ν. 1329 τοῦ 1938 [273] καὶ νόμον 893 τοῦ 1949, ἀποτελέσαντα τὴν ἀφετηριᾶν ἐκτεταμένης συναφοῦς νομοθετικῆς ρυθμίσεως (μέχρι τοῦ ν.δ. 2194 τοῦ 1952 [220]). Καὶ ἄλλοτε, εἰς παλαιότεραν ἐποχὴν, ἀπῆρτετο διὰ τὴν ἐκδοσιν τοῦ διατάγματος τοῦ διορισμοῦ, δυνάμει τοῦ νόμου 4250 τοῦ 1929 [256], ἀνάλογος οὐσιαστικῆς τύπος: γνωμάτευσις περὶ τῶν οὐσιαστικῶν προσόντων τοῦ ὑποψηφίου, ἐκφερομένη ὑπὸ ἐπιτροπῆς ἀποτελουμένης ἐκ τοῦ πρώτου ἀντιπροέδρου τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἐνὸς ἐπιπροβίου τῆς Ἐπικρατείας, ἐνὸς καθηγητοῦ τῆς νομικῆς σχολῆς τοῦ πανεπιστημίου καὶ τεσσάρων ἀνωτάτων διοικητικῶν ὑπαλλήλων. Τὴν διατύπωσιν ταύτην εἶχε καταργήσει ὁ νόμος 5646 τοῦ 1932 [308]. Ὑφίστανται ἐλπίδες ὅτι ὁ σύγχρονος ἀντίστοιχος θεσμὸς, σκοπὸν ἔχων τὴν ἀντικατάστασιν τὸν ἄλλοτε «νομάρχην τοῦ κόμματος» διὰ τοῦ «νομάρχου τοῦ κράτους», θέλει τελεσφορότερον ἀντίσχει εἰς τὰς παλιμβουλίας τῆς παρ' ἡμῖν τοσοῦτον ἀστάτου νομοθετικῆς μηχανῆς.

3. Ἄρθρ. 1 § ε τοῦ νόμου ΦΜ' τοῦ 1875 [59], ἄρθρ. 126 τοῦ νόμ. 1488 τοῦ 1938, ἄρθρ. 14 τοῦ ν. 893 τοῦ 1949, ἄρθρ. 56 § 1 τοῦ ὑπαλλ. κώδ. 1811 τοῦ 1951.

4. Ἄρθρ. 87 τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938. Τὴν δυνάμει νόμου ἐξαίρεσιν ἀπὸ τῆς μονιμότητος καθιστᾷ ἐπιτροπὴ τὸν ἄρθρ. 101 § 4 τοῦ συντάγματος. Τὸ αὐτὸ ρητέον καὶ διὰ τὴν παράλειψιν τοῦ ὑπὸ τῶν νομοθέτων καθορισμοῦ εἰδικῶν τυπικῶν προσόντων διορισμοῦ. Καθεστὼς τι ἡμιμονιμότητος καὶ διορισμοῦ ἐφ' ὠρισμένη θητεία, δεκτικῆ ἀνανεώσεως εἰσήγαγεν, ὡς εἴρηται, παρ' ἡμῖν τὸ πρῶτον ὁ νόμος 893 τοῦ 1949. Πρβλ. ἰδίᾳ ἄρθρ. 4. Ἐπηρεολούθησαν πλεῖστα νομοθετικὰ τροποποιήσεις, ἀλλὰ κατ' ἀρχὴν τὸ νομοθετικὸν τοῦτο καθεστὼς μέχρι τοῦδε διατηρεῖται.

Προΐστανται ιεραρχικῶς, ἐν σχέσει πρὸς τοὺς νομάρχας, ὁ ὑπουργὸς τῶν ἐσωτερικῶν καὶ οἱ γενικοὶ διοικηταὶ—προκειμένου περὶ νομαρχῶν ἐδρευόντων ἐν τῇ περιφερείᾳ γενικῆς τινος διοικήσεως.⁵ Ἰδίᾳ ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν ὑπηρεσιακὴν αὐτῶν κατάστασιν⁶, οἱ νομάρχαι ὑπάγονται εἰς τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐσωτερικῶν.⁷ Ἱεραρχικῶν ὁμως ἐλεγχῶν ἐπὶ τῶν πράξεων καὶ τῶν ἐνεργειῶν αὐτῶν—ὑπὸ μορφήν γενικῶν ὀδηγιῶν, διαταγῶν, ἀκυρώσεως τῶν παρανόμων νομαρχιακῶν πράξεων κλπ.—ἀσχοῦσιν οὐ μόνον ὁ ὑπουργὸς τῶν ἐσωτερικῶν, ἐνδεχομένως δὲ καὶ ὁ οἰκείος γενικὸς διοικητὴς, ἀλλὰ καὶ οἱ λοιποὶ ὑπουργοί, οἱ ἐκάστοτε καθ' ὕλην ἀρμόδιοι. /

Οἱ νομάρχαι δὲν ἀπολαύουσι νῦν ἰδιαζούσης ποινικῆς δωσιδικίας. Αἱ σχετικαὶ πρὸς ταύτην παλαιότεραι διατάξεις⁸ κατηργήθησαν σιωπηρῶς ὑπὸ τοῦ νέου κώδικος τῆς ποινικῆς δικονομίας. /

Ἐκαστος τῶν νομαρχῶν, καθ' ὃ ἐκπροσωπῶν ἐν τῇ περιφερείᾳ αὐτοῦ τὴν κυβέρνησιν⁹, προηγεῖται καθ' Ἱεραρχικὴν τάξιν πασῶν τῶν ἐν τῷ νομῷ ἐδρευουσῶν ἀρχῶν, εἴτε πολιτικῶν—διοικητικῶν καὶ δικαστικῶν—εἴτε στρατιωτικῶν¹⁰. Προΐσταται δ' Ἱεραρχικῶς ὁ νομάρχης πασῶν τῶν ἐν τῇ περιφερείᾳ του πολιτικῶν ἀρχῶν, ἐξαιρέσει τῶν δικαστικῶν⁹.

β') Ἀρμοδιότητες.—Ὁ νομάρχης μεριμνᾷ διὰ τὴν τήρησιν τῆς δημοσίας τάξεως καὶ ἀσφαλείας ἐν τῷ νομῷ, κατὰ τὰς εἰδικωτέρας τοῦ νόμου διατάξεις. Ἐπιμελεῖται δὲ τῆς ἐν τῇ περιφερείᾳ αὐτοῦ γνωστοποιήσεως καὶ ἐκτελέσεως τῶν νόμων, τῶν διαταγμάτων καὶ τῶν ἄλλων ἐκ τοῦ κέντρου προερχομένων ἐπιταγῶν¹⁰. Πάντα ἐν γένει τὰ ζητήματα τὰ ἐνδιαφέροντα τὴν διοίκησιν

5. Ἡ ὑπηρεσιακὴ κατάστασις τῶν νομαρχῶν διέπεται ἰδίᾳ ὑπὸ τοῦ ν. 1179 τοῦ 1938. Πρβλ. καὶ ν. 1329 τοῦ 1938, νόμ. 1488 τοῦ 1938, νόμ. 1030 τοῦ 1949 [169] καὶ πλείστα τροποποιητικὰ νομοθετήματα. Χρήσιμον εἶναι πως ἐπὶ τοῦ παρόντος καὶ τὸ κωδ. διάτ. τῆς 8 Ὀκτωβρίου 1949 [246], διαρκῶς ὁμως νέαι τροποποιήσεις ἐπίκεινται. Τὰ παλαιὰ συναφῆ νομοθετήματα—τὸ διάτ. τῆς 29 Δεκ. 1845 [35], τὰ τροποποιητικὰ τούτου διατάγματα τῆς 24 Σεπτ. 1892 καὶ τῆς 5 Φεβρ. 1893, ὁ νόμος ΒΚΖ' τοῦ 1892, ὁ νόμος 517 τοῦ 1914 κλπ.—καίπερ μὴ ρητῶς καταργηθέντα, δὲν ἔχουσι νῦν, ὡς ἐπὶ τὸ πλείστον, ἔδαφος ἐφαρμογῆς.

6. Ἄρθρ. 36 τῆς προίσχουσης ποιν. δικον. Ἡ τοιαύτη ἰδιαζούσα δωσιδικία ἐτηρεῖτο καὶ ἐν σχέσει πρὸς πᾶσαν κολάσιμον πράξιν διαπραχθεῖσαν καθ' ἣν ἐποχὴν ὁ διακόμενος διετέλει νομάρχης, ἔστω καὶ ἂν κατὰ τὸν χρόνον τῆς ποινικῆς διώξεως εἶχεν ἦδη οὗτος ἀποβάλλει τὴν ρηθείσαν ιδιότητα. Ἐπίσης δ' ἐτηρεῖτο ἡ ἰδιαζούσα δωσιδικία καὶ ὁσάκις ἡ ποινικὴ διώξις ἐχώρει κατὰ τοῦ ἦδη διατελοῦντος νομάρχου συναφῶς πρὸς ἀδίκημα διαπραχθὲν πρὸ τοῦ διορισμοῦ.

7. Ἄρθρ. 1 τοῦ ν. 1179 τοῦ 1938.

8. Ἄρθρ. 2 τοῦ αὐτοῦ νόμου.

9. Ἄρθρ. 3 τοῦ νόμου. Μεταξὺ τῶν ὑφισταμένων τούτων πολιτικῶν διοικητικῶν ἀρχῶν καταλέγονται καὶ αἱ ἀστυνομικαὶ καὶ αἱ λιμενικαί. Ἀντιθέτως οἱ εἰρηνοδίκαι καὶ οἱ ἄλλοι δικαστικοὶ λειτουργοὶ δὲν εἶναι Ἱεραρχικῶς ὑφισταμένοι ἔναντι τοῦ νομάρχου: γνωμ. εἰσαγγ. Ἄρ. Π. ἐν Ἐφημ. ἑλλ. νομικῶν, Ε', σελ. 651. Πρβλ. καὶ «Θέμ.» ΜΗ', σελ. 747 καὶ «Δικαστικὴν» ἸΒ', σελ. 18.

10. Ἄρ. Π. 89 τοῦ 1913, ἐν «Θέμ.» ΚΔ', σελ. 262, Ἄρ. Π. 15 τοῦ 1915, αὐτ. ΚΣ' σ. 268.

τοῦ νομοῦ ἐξετάζονται παρὰ τοῦ νομάρχου, ὅστις δι' ἐκθέσεών του ὑποβάλλει πρὸς τὴν κυβέρνησιν τὰς ἐπὶ τῶν ζητημάτων τούτων ἀντιλήψεις του ¹¹.

Αἱ ἐν τῷ νομῷ περιφερειακαὶ ἀρχαὶ ἐιδικῶν κλάδων ἀσχοῦσι πλείστας ἀρμοδιότητας, παρεχομένης ἐκάστοτε εἰς αὐτὰς ὑπὸ τῶν νόμων. Ὁ νόμος δὲν δίδει βεβαίως εἰς τὸν νομάρχην τὸ δικαίωμα νὰ ὑποκαθιστᾷ τὴν ἐνέργειαν αὐτοῦ εἰς τὴν τοιαύτην δρᾶσιν τῶν ὡς εἴρηται ἀρχῶν. Ἄλλ' ἡ ἱεραρχικὴ ὑπὸ τέλει α ὄλων τῶν πολιτικῶν διοικητικῶν ἀρχῶν τοῦ νομοῦ ἐν σχέσει πρὸς τὸν νομάρχην καθιστᾷ τοῦτον ἀρμόδιον, ὅπως ἐλέγῃ παντὶ νομίμῳ τρόπῳ, παραλλήλως πρὸς τὰ καθ' ὕλην ἀρμόδια ὑπουργεῖα, τὸ σύννομον καὶ τὸ εὐστοχον τῆς ὑπὸ τῶν περιφερειακῶν τούτων ἀρχῶν ἀσκήσεως τῶν ἀρμοδιοτήτων αὐτῶν ¹². Ὁ τοιοῦτος ἱεραρχικὸς τοῦ νομάρχου ἔλεγχος διενεργεῖται εἴτε προληπτικῶς, διὰ γενικῶν δηγητῶν καὶ διαταγῶν—πάντοτε ἐντὸς τῶν ὁρίων τῶν ὑπὸ τῶν ὑπουργείων παρεχομένων κατευθύνσεων—εἴτε κατασταλτικῶς, δι' ἀκυρώσεως τῶν τυχόν παρανόμων πράξεων τῶν περὶ ὧν ὁ λόγος ὑποδεστέρων ἀρχῶν. Δέον, πράγματι, νὰ γίνῃ δεκτὸν ὅτι εἰς τὸν ἀκυρωτικὸν τοῦτον ἔλεγχον, ἐν περιπτώσει παρανομίας, δικαιούται κατ' ἀρχὴν ¹³ νὰ προβαίῃ ὁ νομάρχης παραλλήλως πρὸς τοὺς καθ' ὕλην ἀρμόδιους ὑπουργούς, καθ' ὃ ἱεραρχικῶς προϊστάμενος. Τούναντίον, ἀρμόδιότητα οὐσιαστικῶς ἐλέγχου ἐπὶ τῶν ἐκδιδομένων ὑπὸ τῶν ἐν τῷ νομῷ ἀρχῶν πράξεων δὲν ἔχει κατὰ γενικὸν κανόνα ὁ νομάρχης. Συμφώνως πρὸς τὰς περὶ τῆς ἐκτάσεως τοῦ ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου νομικὰς ἀρχάς, τοιαύτη ἀρμοδιότης ὑφίσταται μόνον ὡσάκις προβλέπεται αὕτη ἐιδικῶς ὑπὸ τοῦ νόμου ¹⁴.

Εἶναι ἐπίσης ἀρμόδιος ὁ νομάρχης ὅπως ἐπιμελῆται τῆς ἐπιλύσεως τῶν ζητημάτων ἢ τῆς ἐξετάσεως τῶν παραπόνων τῶν διοικουμένων, τῶν γεννωμένων συνεπειᾶ ἐνεργείας ἢ παραλείψεως τῶν ἐν τῷ νομῷ περιφερειακῶν ἀρχῶν ἐιδικῶν κλάδων, καὶ ὅπως συντονίζῃ τὴν ἐν γένει δρᾶσιν τῶν κρατικῶν τούτων ἀρχῶν, τῶν ἐν τῷ νομῷ ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ τῶν λοιπῶν δημοσίου δικαίου ὀργανισμῶν, συμφώνως πρὸς τὰς κατευθύνσεις διοικητικῆς πολιτικῆς, τὰς ἐκάστοτε ὑπὸ τῆς κυβερνήσεως παρεχομένης ¹⁵.

Συναφεῖς πρὸς τὴν καθιερωμένην θέσιν τοῦ νομάρχου, ὡς ἱεραρχικῶς προϊσταμένου τῶν ἐν τῷ νομῷ περιφερειακῶν ὀργάνων ἐιδικῶν κλάδων, εἶναι καὶ αἱ διατάξεις τοῦ νόμου αἱ παρέχουσαι τῷ νομάρχῃ πειθαρχικὴν ἐξουσίαν ἐπὶ τῶν ὀργάνων τούτων καὶ αἱ ὀρίζουσαι ὅπως ὁ νομάρχης λαμβάνῃ πάντοτε

11. Ἄρθρ. 7, 11-13, 15 τοῦ αὐτοῦ ὡς ἄνω νόμου 1179.

12. Ἄρθρ. 8 τοῦ νόμου.

13. Ὑπάρχουσι περιπτώσεις καθ' ἃς ἀποκλείεται καὶ αὐτὸς ὁ κατασταλτικὸς ἔλεγχος νομιμότητος ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ὑφισταμένων ἀρχῶν. Καὶ δὴ, κυρίως, εἴτε διότι νόμος τις τὸν ἀπαγορεύει τυχόν ρητῶς εἴτε διότι ἔχουσι θεσπισθῆ ἴδιαι προσφυγαὶ κατὰ τῆς πράξεως. Ὡς τυπικὸν παράδειγμα τῆς τελευταίας ταύτης περιπτώσεως δύνανται νὰ χρησιμεύσωσιν αἱ ὑπὸ τῶν οἰκονομικῶν ἐφόρων ἐνεργοῦμεναι πράξεις φορολογικῶν ἐγγραφῶν εἰς συμπληρωματικῶς φορολογικοὺς καταλόγους.

14. Πρβλ. π. χ. ἄρθρ. 11 § 2 τοῦ νόμου 1179 τοῦ 1938.

15. Ἄρθρ. 8 καὶ 10 τοῦ νόμου.

γῶσιν τῶν πράξεων τῆς κεντρικῆς διοικήσεως τῶν ἀφορωσῶν εἰς μεταβολὰς τῆς ὑπηρεσιακῆς καταστάσεως τῶν ὡς εἴρηται ὀργάνων, πρὸς δὲ καὶ τῶν διαταγῶν τῶν ὑπουργείων πρὸς τὰς περιφερειακὰς ὑπηρεσίας¹⁶. Ὅσον ἀφορᾷ δ' εἰς τὴν πειθαρχικὴν τοῦ νομάρχου ἐξουσίαν, αὕτη ἔχει ἕκτασιν ὁμοίαν πρὸς τὴν πειθαρχικὴν δικαιοδοσίαν τοῦ γενικοῦ διοικητοῦ καὶ ἀσκεῖται παραλλήλως πρὸς τὴν τελευταίαν ταύτην¹⁷ προκειμένου περὶ νομαρχῶν ἐδρευόντων ἐν τῇ περιφερείᾳ γενικῆς τινος διοικήσεως. Δὲν ἐκτείνεται ὁμοίως ἐπὶ τῶν λιμενικῶν καὶ τῶν ἀστυνομικῶν ὑπαλλήλων, μολοντί καὶ τούτων ἱεραρχικῶς ὑφισταμένων τῷ νομάρχῃ. Ἀφ' ἑτέρου κέκτηται ὁ νομάρχης ἀρμοδιότητα παροχῆς ἀδειῶν ἀπουσίας εἰς τοὺς ἐν τῷ νομῷ διοικητικούς ὑπαλλήλους τῶν καθ' ἕκαστα κλάδων¹⁸ καὶ ἀρμοδιότητα μεταθέσεως αὐτῶν, ἐντὸς τῶν ὁρίων τοῦ νομοῦ¹⁹.

Ἄξια πολλοῦ λόγου εἶναι ἡ τῷ νομάρχῃ ἀνήκουσα ἀρμοδιότης κρατικῆς ἐποπτείας ἐπὶ τῶν ἐν τῷ νομῷ ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἡ ἐκδηλουμένη εἴτε ὡς ἐποπτεία ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν συλλογικῶν ὀργάνων τῶν ἐν λόγῳ ὀργανισμῶν εἴτε ὡς πειθαρχικὴ ἐξουσία ἐπὶ τῶν ἀτόμων τῶν τεταγμένων πρὸς διοίκησιν τῶν ὀργανισμῶν τούτων. Τὰ κατὰ τὴν ἐποπτείαν ταύτην ἐκτελεῖσθαι κατωτέρω, ἐν τῇ οἰκείᾳ περὶ δῆμων καὶ κοινοτήτων παραγράφῳ (§ 73). Ἡ ἐπὶ τῶν πράξεων ἐποπτεία εἶναι νῦν ἐπὶ πολλῶν περιπτώσεων εὐρυτάτη, ἐκτετατομένη πολλάκις καὶ εἰς οὐσιαστικὸν ἔλεγχον τῶν πράξεων τῶν συλλογικῶν ἀρχῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Περιπτώσεις ἐποπτείας εἶναι οὐ μόνον αἱ ὑπὸ τοῦ δημοτικοῦ κώδ. τοῦ 1936 [320] ὑπὲρ τοῦ νομάρχου προβλεπόμεναι, ἀλλὰ καὶ αἱ ὑπὲρ τῶν γενικῶν διοικητῶν τέως καθιερούμεναι τοιαῦται. Ἦσκει δὲ μέχρι τῶν τελευταίων ἐτῶν ὁ γενικὸς διοικητὴς δυνάμει τοῦ νόμου 4393 τοῦ 1929 [297] καὶ πάσας τὰς κατὰ τὴν δημοτικὴν νομοθεσίαν ἐποπτικὰς ἀρμοδιότητας τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν, ἐξαιρέσει τῶν διὰ τοῦ διατ. τῆς 19 Αὐγ. 1930 [291] ὑπὲρ τοῦ ὑπουργοῦ ἐπιφυλαχθεισῶν.

Ὡς πρὸς τὴν ἐπὶ τῶν ἄλλων ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου καὶ τὴν ἐπὶ τῶν σωματείων ἐποπτείαν τοῦ νομάρχου, τὴν ὁποίαν ἐπίσης καθιεροῦ ὁ νόμος²⁰, παρατηρητέον ὅτι ἡ μὲν ἐπὶ τῶν σωματείων διέπεται ὑπὸ ἰδίων διατάξεων²¹, ἡ δ' ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ἀσκούντων διοίκησιν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου περιορίζεται κατ' ἀρχὴν εἰς ἀπλήν ἐποπτείαν νομιμότητος²².

16. Πρβλ. ἄρθρ. 19, 23, 26 τοῦ νόμου. Ἴδὲ καὶ τὰς ἀναλόγους διατάξεις τῶν ἄρθρων 8 § 4 καὶ 22.

17. Ἄρθρ. 3 § 3 τοῦ νόμ. 1673 τοῦ 1951 [52].

18. Ἄρθρ. 20 τοῦ ν. 1179, ἄρθρ. πέμπτον τοῦ ν. 1673 τοῦ 1951 κλπ.

19. Ἄρθρ. 3 § 2 τοῦ νόμ. 1673 τοῦ 1951.

20. Ἄρθρ. 9, 14 τοῦ νόμου 1179.

21. Ἄρθρ. 29-30, 32-33 τοῦ ν. 281 τοῦ 1914, ἄρθρ. 14, 46, 49 τοῦ ν. 1179 τοῦ 1938.

22. Σ.τ. Ἐ. 426 τοῦ 1940. Εἰς εἰδικὰς ὁμοίως περιπτώσεις οἱ νόμοι παρέχουσιν εἰς τὸν νομάρχην εὐρυτέραν ἐποπτείαν, οὐσιαστικὴν: πρβλ. ἄρθρ. 56 § 2 καὶ 11, 57 § 4 καὶ 11, 59 § 3, 62 § 1 τοῦ ν. 1179 τοῦ 1938 καὶ πλείστας διατάξεις εἰδικῶν νόμων.

Κυρίως όμως ή περιωπή, έν η̄ σήμερον διατελεί ή έν τῷ νομῷ ἀποστολή και θέσις τοῦ νομάρχου, ὀφείλεται εἰς τὸ πλήθος και τήν σπουδαιότητα τῶν ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων, δι' ὧν οὗτος περιεβλήθη ἐπὶ τῶν καθ' ἕκαστα κλάδων τῆς διοικήσεως δυνάμει τοῦ νόμου²³. Ἐκαστος νομάρχης ἀσχεῖ νῦν έν τῇ περιφερείᾳ τοῦ ἀρμοδιοτήτας γενικοῦ διοικητοῦ. Ὑπὸ δὲ τοῦ ἀρθρ. 1 τοῦ νόμου 4393 τοῦ 1929 [297] εἶχεν ἀνατεθῆ εἰς τοὺς γενικοὺς διοικητάς ἐπὶ τῶν καθ' ἕκαστον κλάδων τῆς δημοσίας διοικήσεως—ἐξαίρουμένων τῶν ὑπουργείων τῆς ἐθνικῆς ἀμύνης και τῆς δικαιοσύνης—ή ἀσκήσις ὅλων κατ' ἀρχήν τῶν ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων τῶν ὑπουργῶν. Προϋπόθεσις τῆς ὑπάρξεως τοιαύτης τινὸς ἀρμοδιοτήτος ὑπὲρ τοῦ νομάρχου ἀποτελεῖ, ὡς εἰκόσ, τὸ γεγονός ὅτι τὸ ὑπὸ ρύθμισιν θέμα ἔχει ένδιαφέρον έντετοπισμένον έν τῇ περιφερείᾳ τοῦ νομοῦ. Ἀπὸ δὲ τῆς γενικῆς ρήτρας τοῦ ἀρθρ. 1 τοῦ νόμ. 4393 εἰσήγαγον ἐξαίρεσις, δυνάμει νομοθετικῆς ἐξουσιοδοτήσεως διατυπωθεῖσις έν τῷ αὐτῷ ὡς εἴρηται ἀρθρῷ, τὰ διατάγματα τῆς 19 Αὐγ. 1930 [291] και τῆς 27 Νοεμβρίου 1929 [419], ἐπαναγαγόντα εἰς τοὺς ὑπουργοὺς ἰκανὸν ἀριθμὸν ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων ἐπὶ τῶν καθ' ἕκαστον κλάδων τῆς διοικήσεως. Ἀφ' ἑτέρου όμως ἐξ διατάγματα τῆς 4 Ἰουνίου 1930, στηριζόμενα εἰς ἐξουσιοδότησιν τοῦ νόμου 4537 τοῦ 1930 [115/199], παρέσχον εἰς τοὺς γενικοὺς διοικητάς και πλείστας ἄλλας ἀποφασιστικὰς ἀρμοδιοτήτας²⁴. Πάσας τὰς ἀρμοδιοτήτας ταύτας ἀσχοῦσι νῦν οἱ νομάρχαι κατὰ τὸν νόμον 1673 τοῦ 1951.

Ἡ μέχρι τοῦδε ἐφαρμογή τοῦ νόμου ἀπέδωκεν ἀγαθοὺς καρποὺς, ἐδικαίωσε δὲ πλήρως τὰς προσδοκίας, ἀστυνας ἐστήριζον ὁ νομοθέτης και ἡ διοικήσις ἐπὶ τῆς εἰσαγωγῆς τῆς κατὰ νομαρχίας διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως και κατέδειξε τήν ἀξίαν τῶν ἀλλαγῶν (έν § 50β) ἀναπτυσσομένων έν τῇ παρούσῃ πραγματείᾳ πλεονεκτιημάτων τῆς λελογισμένης ἐφαρμογῆς τοῦ διοικητικοῦ τούτου συστήματος.

Πράξεις περιεχοῦσας νομικοὺς κανόναι δύναται νὰ ἐκδίδη ὁ νομάρχης εἰς ὀλίγας σχετικῶς περιπτώσεις, κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τήν ἐκτεθεῖσαν ἐκτεταμένην αὐτοῦ ἀρμοδιότητα πρὸς ἔκδοσιν διοικητικῶν κατ' οὐσίαν πράξεων, ἀναγομένων εἰς ποικίλους τῆς διοικήσεως κλάδους. Αἱ τοιαῦται νομοθετικαὶ πρὸς τοὺς νομάρχας «ἐξουσιοδοτήσεις» περιέχονται ἰδίᾳ εἰς διαφόρους διατάξεις τοῦ νόμου 1179 τοῦ 1938²⁵.

Ἐφ' ὧν ἀντικειμένων κέκτηνται οἱ νομάρχαι ἀποφασιστικὰς ἀρμοδιότητας, ἔργον εἰσηγήσεως παρ' αὐτοῖς ἐκτελοῦσιν οἱ οἰκεῖοι περιφερειακοὶ

23. Ἀρθρ. 1 τοῦ διὰ τοῦ νόμου 1673 τοῦ 1951 [52] κυρωθέντος ἀναγκ. νόμου 1489 τοῦ 1950.

24. Πρβλ. ἤδη και ἀρθρ. 1 τοῦ ν.δ. 562 τοῦ 1941 [336] και ἀ.ν. 159 τοῦ 1945 [48].

25. Περιπτώσεις τοιοῦτων νομοθετικῶν «ἐξουσιοδοτήσεων» πρβλ. έν ἀρθρ. 11 § 2, 37 § 2, 66 § 5, 73 § 10 τοῦ ν. 1179 τοῦ 1938 και έν ἀρθρ. 2 τοῦ νόμου 2520 τοῦ 1940 [273]. Πρόσθετες και τὰς περιπτώσεις καθ' ἃς ἡ νομοθεσία (ἰδίᾳ ὁ ν. 1149 τοῦ 1918) ἀπηύθυνε νομοθετικὰς ἐξουσιοδοτήσεις πρὸς τοὺς γενικοὺς διοικητάς. Καὶ αὗται περιῆλθον ἤδη εἰς τοὺς νομάρχας προκειμένου περὶ κανονιστικῆς ρυθμίσεως ἀντικειμένων έντοπιζομένων έν τῇ περιφερείᾳ τοῦ νομοῦ.

υπάλληλοι ειδικῶν κλάδων²⁶. Ἐν τῇ ἐκδόσει τῆς νομαρχιακῆς πράξεως δὲν τηροῦνται κατ' ἀρχήν, δυνάμει ρητῆς τοῦ νόμου διατάξεως²⁷, οἱ οὐσιώδεις τύποι οἱ διαγραφόμενοι τυχὸν ἐκάστοτε ὑπὸ τῆς νομοθεσίας, συνιστάμενοι δ' εἰς τὴν προηγουμένην γνωμάτευσιν συλλογικῶν ὄργάνων. Εὐλόγως δ' ἀπήλλαξεν ὁ νομοθέτης τὸν νομάρχην ἀπὸ τῆς τηρήσεως τῶν τύπων τούτων, διότι παρὰ τοῖς νομάρχαις δὲν ὑφίστανται, ὡς εἰκός, ὅσα ἐν τῷ κέντρῳ συμβούλια καὶ ἐπιτροπαί. Τῆς ἀρχῆς ὅμως ταύτης ὑφίστανται ἐξαιρέσεις, ἰδίᾳ ὁσάκις ὁ νομοθέτης ἐθεώρησεν ἐπιβεβλημένην τὴν γνωμάτευσιν συμβουλίου, ἐπὶ ζητημάτων ἀπαιτούντων εἰδικότητα²⁸.

Ἡ ἐφαρμογὴ τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως δὲν δηλοῦ, ὡς γνωστὸν, καὶ ἀποκλεισμὸν τοῦ κατασταλτικῆς ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν ἐκδοθεισῶν ὑπὸ τῆς περιβεβλημένης τὴν ἀποφασιστικὴν ἀρμοδιότητα περιφερειακῆς ἀρχῆς. Εἶναι μὲν αἱ πράξεις τοῦ νομάρχου ἀφ' ἑαυτῶν ἐκτελεσταί, ἀλλ' ὁ ἐκάστοτε καθ' ὕλην ἀρμόδιος ὑπουργὸς ἢ ὁ οικεῖος γενικὸς διοικητὴς δύναται νὰ ἀσκήσῃ ἐπ' αὐτῶν ἱεραρχικὸν ἔλεγχον. Ὁ τοιοῦτος ἔλεγχος περιορίζεται κατ' ἀρχὴν²⁹ εἰς ἔλεγχον νομιμότητος. Ἡ ἐν τῷ νόμῳ τασσομένη³⁰ προθεσμία πρὸς ἄσκησιν τῆς τυπικῆς ἱεραρχικῆς προσφυγῆς δὲν ἀποκλείει τὴν μετὰ τὴν πάροδον τῆς προθεσμίας αὐτεπάγγελτον ὑπὸ τοῦ ὑπουργοῦ ἢ τοῦ γενικοῦ διοικητοῦ ἀκύρωσιν τῆς παρανόμου νομαρχιακῆς πράξεως. Ἐν σχέσει πρὸς τὴν τελευταίαν ταύτην εἶναι ἐφαρμοστέοι οἱ γενικοὶ κανόνες³¹.

γ') Αἱ νομαρχίαι.—Τῶν γραφείων τῆς νομαρχίας προΐσταται, μετὰ τὸν νομάρχην, ὁ διευθυντὴς τῆς νομαρχίας, ἀναπληρῶν καὶ τὸν νομάρχην, ἰδίᾳ ἐν ἀπουσίᾳ ἢ κωλύματι αὐτοῦ³². Ὑπηρετοῦσι δὲ παρὰ τῇ νομαρχίᾳ καὶ ἄλλοι ὑπάλληλοι, ὑπαγόμενοι εἰς τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐσωτερικῶν, φέροντες διαφόρους βαθμούς³³ καὶ κατανεμόμενοι ἀνά τὰ γραφεῖα τῆς νομαρχίας.

Ἡ ὑπηρεσία τῶν νομαρχιῶν διαιρεῖται εἰς πλείονα τμήματα καὶ γραφεῖα : τὸ γραφεῖον νομάρχου, τὸ τμήμα διοικήσεως, τὸ τμήμα τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, τὸ τμήμα ἀποκεντρώσεως, τὸ γραφεῖον ἀγροτικῆς ἀσφαλείας

26. Ἀρθρ. 28 τοῦ νόμου 1179 τοῦ 1938. Ἀρθρ. 6 τοῦ ν. 1489 τοῦ 1950 κλπ.

27. Ἀρθρ. 78 τοῦ ν. 1179.

28. Πρβλ. π.χ. ἄρθρ. 45 § 2 τοῦ αὐτοῦ νόμου. Ὅρα καὶ ἄρθρ. 7 τοῦ ν. 1489 τοῦ 1950, παρέχον ἐξουσιοδοτήσεις πρὸς διατάγματα ὕψος ἰδρύσσει παρ' ἐκάστη νομαρχία γνωμοδοτικὰ συλλογικὰ ὄργανα, ἀντιστοιχὰ πρὸς τὰ ὑπάρχοντα εἰς τὰς ἑδρας τῶν γενικῶν διοικήσεων (πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 57δ). Μετὰ τὴν σύστασιν ταιούτων συμβουλίων ἡ γνώμη αὐτῶν θέλει ἀποτελεῖ οὐσιώδη τύπον, ἀπαραίτητον διὰ τὴν νόμιμον ἐκδοσιν τῆς οικείας νομαρχιακῆς πράξεως.

29. Σ. τ. Ἐ. 1885 τοῦ 1948. Ὑπάρχει ἀνάγκη σαφοῦς διατάξεως νόμου ἵνα ἐν τινι περιπτώσει ἀσκηθῇ ἔλεγχος οὐσιαστικῶς. Πρβλ. π.χ. ἄρθρ. 37 § 3, 45 § 2 in fine, 59 § 1, 66 § 5, 73 § 10 τοῦ νόμου 1179 τοῦ 1938, ἄρθρ. 2 § 2 τοῦ ν. 2520 τοῦ 1940 κλπ.

30. Ἀρθρ. 80 τοῦ ν. 1179 τοῦ 1938.

31. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 90γ, § 91β.

32. Ἀρθρ. 49-53 τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938, ἄρθρ. 52 τοῦ διατ. τῆς 23 Μαρτ. 1939 [111].

33. Ἀρθρ. 48 τοῦ ν. 1488. Διάτ. τῆς 8 Δεκ. 1938 [460]. Ἀρθρ. 54 ἐπ. τοῦ διατ. τῆς 23 Μαρτ. 1939. Κωδ. διάτ. τῆς 8 Ὀκτωβρίου 1949 [246].

κλπ.³⁴. Λειτουργούσιν επίσης παρά ταῖς νομαρχίαις καὶ γραφεῖα ἀναγόμενα εἰς εἰδικοὺς τῆς διοικήσεως κλάδους, συσταθέντα δυνάμει ἰδίων νομοθετημάτων, ὡς π. χ. τὰ γραφεῖα ἀγορανομικῆς ἐποπτείας³⁵, τὰ γραφεῖα ἐλέγχου ἠλεκτρολογικῶν ἐγκαταστάσεων³⁶, τὰ ἄλλοτε γραφεῖα ἐθνικῆς προνοίας³⁷ κλπ. Εἰς τὰ γραφεῖα ταῦτα ὑπηρετοῦσιν ὑπάλληλοι ἀνήκοντες ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον εἰς τὰς περιφερειακὰς ὑπηρεσίας τῶν καθ' ὕλην ἀρμοδίων ὑπουργείων.

Συμβούλια παρὰ τοῖς νομάρχαις.—Τὰ παρὰ τοῖς νομάρχαις γνωμοδοτικὰ συλλογικὰ ὄργανα εἶναι ὀλιγαριθμότερα καὶ κατὰ πολὺ ἥσσονος σημασίας ἐν σχέσει πρὸς τὰ παρὰ τοῖς γενικοῖς διοικηταῖς συμβούλια. Μεταξὺ τῶν παρ' ἐκάστη νομαρχία συμβουλίων συγκαταλέγεται ἰδίᾳ τὸ γνωμοδοτικὸν συμβούλιον³⁸, τελοῦν ὑπὸ τὴν προεδρίαν τοῦ νομάρχου ἢ τοῦ διευθυντοῦ τῆς νομαρχίας. Μετέχουσι περαιτέρω τοῦ συμβουλίου τούτου αἱ ἐν τῇ πρωτεύουσῃ τοῦ νομοῦ τεταγμέναι περιφερειακὰ ἀρχαὶ εἰδικῶν κλάδων, δύνανται δὲ νὰ καλῶνται ὑπὸ τοῦ νομάρχου εἰς ὠρισμένας συνεδριάσεις αὐτοῦ καὶ ἀντιπρόσωποι τῶν ἐν τῷ νομῷ δήμων, κοινοτήτων, ἐπιμελητηρίων καὶ σωματειακῶν ὀργανώσεων. Τὸ ὡς εἴρηται συλλογικὸν ὄργανον εἶναι ἀρμόδιον νὰ διαφωτίζῃ διὰ τῶν γνωματεύσεων αὐτοῦ τὸν νομάρχην ἐπὶ πάσης φύσεως ζητημάτων σχετικῶν πρὸς τὴν διοίκησιν τοῦ νομοῦ, ὡσάκις ἤθελε ζητηθῆ παρὰ τοῦ νομάρχου ἢ γνώμη αὐτοῦ. Ἔτερα παρὰ ταῖς νομαρχίας συμβούλια εἶναι τὰ ἐποπτικὰ συμβούλια στοιχειώδους ἐκπαιδεύσεως³⁹, αἱ ἐπιτροπαὶ στατιστικῆς⁴⁰, αἱ ἐπιτροπαὶ βιοτεχνίας καὶ μικρᾶς βιομηχανίας⁴¹, αἱ ὑγειονομικαὶ ἐπιτροπαὶ⁴² κλπ.

Μετὰ τὸν νόμον 1673 τοῦ 1951 εἶναι πολλῶ μᾶλλον ἀναγκαῖα ἢ ὑπαρξίς τῶν προσφῶρων γνωμοδοτικῶν συλλογικῶν ὀργάνων παρὰ ταῖς νομαρχίας ἢ ἐν ταῖς ἔδραις τῶν γενικῶν διοικήσεων. Τὸ μέγα βᾶρος τῶν ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων ἔχει σήμερον ἐκδήλωσ μετατοπισθῆ εἰς τὰς νομαρχίας. Δι' ὃ καὶ τὸ ἄρθρ. 7 τοῦ ν. 1489 τοῦ 1950 ἔχει διατυπώσει τὴν περὶ τῆς ἀνωτ. ἐν σημ. 28 ὁ λόγος ἐξουσιοδότησιν πρὸς ἴδρυσιν παρὰ ταῖς νομαρχίας γνωμοδοτικῶν συλλογικῶν ὀργάνων ἀντιστοίχων πρὸς τὰ ὑπάρχοντα εἰς τὰς γενικὰς διοικήσεις.

§ 59. Οἱ ἔπαρχοι.—α') Ὑπηρεσιακὴ κατάστασις.—Ἐν τισιν ἐπαρχίαις εἶναι τεταγμένοι ἔπαρχοι¹, οἵτινες, καθ' ὃ περιφερειακαὶ ἀρχαὶ ὑπαγό-

34. Ἄρθρ. 28 τοῦ διατ. τῆς 23 Μαρτ. 1939.

35. Ἄρθρ. 7 τοῦ ν. 396 τοῦ 1936, διάτ. τῆς 2 Μαρτ. 1937 [81].

36. Ν. 2067 τοῦ 1939 [480].

37. Ἄρθρ. 14 § 1 ε τοῦ ν. 2588 τοῦ 1940 [324].

38. Ἄρθρ. 29 τοῦ ν. 1179 τοῦ 1938.

39. Ἄρθρ. 12 τοῦ ν. 767 τοῦ 1937.

40. Ἄρθρ. 3 τοῦ ν. 2088 τοῦ 1920.

41. Ἄρθρ. 45 § 2 τοῦ ν. 1179 τοῦ 1938.

42. Ἄρθρ. 8 τοῦ ν. 6008 τοῦ 1934, ἀ. ν. τῆς 18 Ἀπριλ. 1935, διάτ. τῆς 7 Ὀκτ. 1935 [445] κλπ.

1. Ἄρθρ. 57 ἐπ. τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938, νόμ. 893 τοῦ 1949, ἄρθρ. 27 ἐπ. τοῦ κωδ. διατ. τῆς 8 Ὀκτωβρ. 1949 [246].

μεναι εις τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐσωτερικῶν, ἐκπροσωποῦσι τὴν κυβέρνησιν —κατὰ δεῦτερον λόγον, μετὰ τοὺς νομάρχας— ἐν ταῖς ρηθείσαις περιφερείαις αὐτῶν. Αἱ ὀλίγαι ὑπάρχουσαι ὀργανικαὶ θέσεις ἐπαρχῶν ἔχουσι ἰδρυθῆ ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον εἰς τὰς ἀνάεας χώρας». Τινὲς ἐξ αὐτῶν, ἐν τούτοις, συνεστάθησαν ἐν τῇ «παλαιᾷ» Ἑλλάδι. Ἐν τῇ μεγίστῃ ὅμως πλειονότητι τῶν ἐπαρχιῶν δὲν ἔχουσι ἰδρυθῆ θέσεις ἐπαρχῶν². Αἱ ἐπαρχίαι κατὰ μέγιστον μέρος διατηροῦνται πάντοτε ὡς ἀπλᾶ διιοικητικαὶ περιφέρειαι, ὡς ὑποδιαίρέσεις τῶν ἐν τῇ ὅλῃ ἐπικρατεῖᾳ νομῶν, χρησιμεύουσαι ἰδίᾳ πρὸς καθορισμὸν τῆς κατὰ τόπον ἀρμοδιότητος περιφερειακῶν τινῶν ὑπηρεσιῶν ἐιδικῶν κλάδων, ὧν ἡ ἐνέργεια ἐκτείνεται ἀκριβῶς μέχρι τῶν ὄριων ἐκάστης ἐπαρχίας.

2. Παλαιότεροι νόμοι ἔκασσον ἐπαρχούς ἐπὶ κεφαλῆς ὧν τῶν ἐπαρχιῶν. Ἐν τῇ «παλαιᾷ» Ἑλλάδι αἱ θέσεις τῶν ἐπαρχῶν εἶχον συσταθῆ ἀρχικῶς δυνάμει τοῦ ἀρθροῦ 17 τοῦ νόμου τῆς 6 Ἀπριλοῦ 1833 [12] «περὶ τῆς διαιρέσεως τοῦ βασιλείου καὶ τῆς διοικήσεώς του». Τὸν σχετικὸν ὀρισμὸν ἐπανάλαβε τὸ ἀρθρον 16 τοῦ νόμου ΚΕ' τοῦ 1845 «περὶ διοικητικῆς διαιρέσεως τοῦ κράτους». Ἐθεσπίζετο αὐτόθι ὅτι ἐκάστης ἐπαρχίας προΐσταται εἰς ἑπαρχος» καὶ ἐρρυθμίζοντα τὰ τοῦ θεσμοῦ ἐν τοῖς κατ' ἑκαστα. Ἐν ἀρθρ. 1 τοῦ διατ. τῆς 6 Δεκεμβρίου 1845 [33] «περὶ ἐκπληρώσεως τῶν καθηκόντων τῶν ἐπαρχῶν» ὀρίζετο ὅτι οἱ ἐπαρχοὶ ἐκπληροῦσιν ἐντὸς τῆς ἐμπειστευμένης εἰς αὐτοὺς ἐπαρχίας «τὰ αὐτὰ καθήκοντα, τὰ ὅποια καὶ οἱ νομάρχαι ἐντὸς τοῦ νομοῦ, ἀλλ' ὑπὸ τὴν διεύθυνσιν καὶ τὰς διαταχὰς τῶν νομαρχῶν, πρὸς αὐς διευθύνουσι τὰς ἀναφορὰς τῶν». Ἐν δὲ τῷ βασιλ. διατ. τῆς 20 Δεκεμβρίου 1845 [34] «περὶ τῶν ἐδρῶν τῶν νομαρχῶν καὶ τῶν ἐπαρχῶν» καθωρίζετο ἡ ἐδρα τοῦ ἐπαρχοῦ ἐν ἐκάστῃ ἐπαρχίᾳ.

Ἐο θεσμός τῶν ἐπαρχῶν ἐν τῇ «παλαιᾷ» Ἑλλάδι καθηργήθη τῷ 1887 καὶ εἶτα τῷ 1892. Ἐκτότε ἡ μόνη ὑπολειφθεῖσα οὐσιαστικὴ σημασία τοῦ βασιλ. διατ. τῆς 20 Δεκεμβρίου 1845, ὡς πρὸς τὰς ἐπαρχίας, συνίσταται εἰς τὸν καθορισμὸν τῶν πρωτευουσῶν τῶν διοικητικῶν τούτων περιφερειῶν. Τρόναι, ἡ εἰς ἐπαρχίας διοικητικὴ διαιρέσις τῶν νομῶν παρέμεινε, ὡς γνωστὸν, ἰσχύουσα καὶ ἐν τῇ «παλαιᾷ» Ἑλλάδι, αἱ δὲ τῶς ἐδραὶ τῶν ἐπαρχῶν διετήρησαν ἐφεξῆς ἀπλῶς τὴν ἰδιότητα πρωτευουσῶν τῶν ἐπαρχιῶν.

Ἡ κατάργησις τοῦ θεσμοῦ τῶν ἐπαρχῶν ἔλαβε χώραν ἀρχικῶς δυνάμει τοῦ ἀρθροῦ 1 τοῦ νόμου ἈΦΕΑ' τῆς 7 Αὐγ. 1887, ἐνθα ὀρίσθη ὅτι ὀλόκληρος ἡ περιφέρεια τοῦ νομοῦ διοικεῖται ἀμέσως ὑπὸ τοῦ νομάρχου. Διὰ τοῦ νόμου ἈΧΟΓ' τῆς 2 Μαΐου 1891 καθηργήθη ὁ νόμος ἈΦΕΑ' καὶ ἐπανήχθη εἰς ἰσχὺν ὁ νόμος ΚΕ' τοῦ 1845 μετὰ τῶν περὶ τῶν θέσεων τῶν ἐπαρχῶν διατάξεων αὐτοῦ. Ἡ ἐν τοῖς κατ' ἑκαστα διοικητικῆ ἀρμοδιότης τοῦ νομάρχου περιορίσθη οὕτω καὶ αἴθις εἰς τὴν περιφέρειαν τῆς ἐπαρχίας, ἐνθα ἔκειτο ἡ πρωτεύουσα τοῦ νομοῦ. Αἱ λοιπαὶ ἐπαρχίαι τοῦ νομοῦ διωκοῦντο ἐν τοῖς κατ' ἑκαστα ὑπὸ τῶν ἐπαρχῶν, τοῦ νομάρχου ἔχοντος ἀπλῶς «τὴν γενικὴν διεύθυνσιν». Ἀλλὰ διὰ τοῦ νόμου ΒΚΖ' τῆς 22 Ἰουλίου 1892 [240] ὁ θεσμός τῶν ἐπαρχῶν καθηργήθη ὀριστικῶς ἐν τῇ «παλαιᾷ» Ἑλλάδι.

Ἐν ταῖς ἀνάεας χώραις αἱ θέσεις τῶν ἐπαρχῶν συνεστάθησαν ὑπὸ τοῦ νόμου 524 τοῦ 1914 [404] «περὶ διοικητικῆς διαιρέσεως καὶ διοικήσεως τῶν νέων χωρῶν». Ὁ νόμος οὗτος ὄρισεν ἐν ἀρθρῷ 6 ὅτι οἱ ἐν ταῖς γενικαῖς διοικήσεσι νομοὶ διατροῦνται εἰς ὑποδιοικήσεις καὶ ὅτι «ἐν ἐκάστῃ ὑποδιοικήσει διορίζεται ὑποδιοικητής». Διὰ τοῦ ἀρθρ. 2 τοῦ νμοθ. διατ. τῆς 17 Σεπτ. 1926 [332], κυρωθέντος διὰ τοῦ νμοθ. διατ. τῆς 13 Νοεμβρ. 1927 [287], αἱ ὑποδιοικήσεις μετωνομάσθησαν εἰς ἐπαρχίας, οἱ δὲ ὑποδιοικηταὶ εἰς ἐπαρχοὺς. Κατὰ ταῦτα, ἐν ταῖς ἀνάεας χώραις ὑπῆρχον μέχρι τινὸς ἐπαρχοὶ εἰς ὅλας τὰς ἐπαρχίας.

Ἐκ τῆς νεωτέρας νομοθεσίας πρβλ. ἀρθρ. 15 τοῦ ν. 893 τοῦ 1949 καὶ ἀρθρ. 27 ἐπ. τοῦ καθ. διατ. τῆς 8 Ὀκτωβρ. 1949 [246].

Οι έπαρχοι είναι υπάλληλοι εξηρημένοι τής μονιμότητας. Δέν έχουνσι θεσπισθή ειδικά τυπικά προσόντα διορισμού αὐτῶν³. Κωλύματα δέ διορισμοῦ αποτελοῦσι δι' αὐτούς, καθ' ὃν τρόπον καί διὰ τοὺς νομάρχας, ἡ ἐντοπιότης⁴ καί τὰ γενικά ἐν τῇ καταλήψει δημοσίων λειτουργημάτων κωλύματα.

Προϊσταται ἱεραρχικῶς τῶν ἐπαρχῶν, πλὴν τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν, ὁ οἰκείος νομάρχης, προκειμένου δέ περὶ ἐπαρχῶν ὑπηρετούντων ἐν τῇ περιφερείᾳ γενικῆς τινος διοικήσεως, καί ὁ οἰκείος γενικὸς διοικητής. Κατὰ τὰξιν ἱεραρχίας (προβάδισμα) οἱ ἐπαρχοι προηγούνται τῶν ὑπουργικῶν διευθυντῶν⁵.

β') Ἀρμοδιότητες.—Οἱ ὀλίγοι ὑπάρχοντες ἐπαρχοι δέν ἔχουσιν ἐν ταῖς περιφερείαις αὐτῶν ἀποφασιστικὰς ἀρμοδιότητας εὐθέως ὑπὸ τοῦ νόμου καθοριζόμενας. Συμφῶνως τῷ νόμῳ, ὁ ἀρμόδιος νομάρχης δύναται διὰ πράξεώς του, κατόπιν ἐγκρίσεως τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν, νὰ ἀναθέτῃ εἰς ἐπαρχον ὅπως ἀσκή ἐν τῇ ἐπαρχίᾳ ἀποφασιστικὰς ἀρμοδιότητας νομάρχου ἐπὶ τινῶν ἀντικειμένων ὀριζόμενον ἐν τῇ ρηθείσῃ νομαρχιακῇ πράξει⁶. Κατὰ τὰ ἄλλα, ὁ ἐπαρχος ἔχει ἐν τῇ ἐπαρχίᾳ αὐτοῦ τὰ γενικά καθήκοντα ἐκπροσώπου τῆς κυβερνήσεως, ἅτινα ἀσκεῖ συμφῶνως πρὸς τὰς διαταγὰς τοῦ νομάρχου καί ὑπὸ τὸν ἱεραρχικὸν ἐν γένει ἔλεγχον αὐτοῦ. Ὁ ἐπαρχος ἐπιμελεῖται ἰδίᾳ τῆς εὐταξίας ἐν τῇ περιφερείᾳ αὐτοῦ, τῆς γνωστοποιήσεως τῶν νόμων, τῶν διαταγμάτων καί τῶν ἄλλων ἐκ τοῦ κέντρου προερχομένων ἐπιταγῶν, καί τῆς ἐκτελέσεως τούτων. Ἀσκεῖ ἐποπτεῖαν ἐπὶ τῶν ἐν τῇ περιφερείᾳ του δήμων καί κοινοτήτων ἐν ᾧ μέτρῳ ἢ ὡς εἴρηται νομαρχιακῇ πρᾶξις τῷ ἐπιτρέπει. Μελετᾷ δὲ τὰ μέτρα τὰ συντελοῦντα εἰς τὴν παραγωγὴν τῆς λειτουργίας τῶν ἐν τῇ ἐπαρχίᾳ διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν καί τηρεῖ περὶ πάντων τούτων ἐνήμερον τὸν νομάρχην, ἀναφερόμενος εἰς αὐτόν⁷.

Ὅλαι αἱ ἀποφάσεις τῶν ἐπαρχῶν κοινοποιοῦνται ἀμελλητί εἰς τὸν οἰκεῖον νομάρχην. Οὗτος κέκτηται ἀρμοδιότητα εὐρέος ἱεραρχικοῦ ἐπ' αὐτῶν ἐλέγχου, δυνάμενος—ἐξαίρεσει τῆς περιπτώσεως ὑπάρξεως τυχόν ἐιδικῆς νομοθετικῆς διατάξεως ἀντιθέτως ὀριζούσης—ἐντὸς τριακονθημέρου, εἴτε αὐτεπαγγέλτως εἴτε ἐπὶ προσφρηγῇ παντὸς ἔχοντος ἐννομον συμφέρον, νὰ ἀκυροῖ, ἔστω καί δι' οὐσιαστικούς λόγους, ἢ νὰ μεταρρυθμίῃ αὐτάς⁸. Ἡ διὰ λόγους

3. Ἄρθρ. 60 καί 87 § 2 τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938. Ἡ παράλειψις τῆς θεσπίσεως προσόντων καί ἡ ἀπὸ τῆς μονιμότητος ἐξαίρεσις δέν ἀντίκεινται εἰς τὸ ἄρθρον 101 τοῦ συντάγματος. Δύναται νὰ γίνῃ καί ἐπὶ ἐπαρχῶν ἀναλογικῆ ὑπὸ τοῦ νομοθέτου ἐφαρμογὴ τῆς περὶ νομαρχῶν διατάξεως τῆς § 4 τοῦ ἄρθρου τούτου τοῦ συντάγματος. Εἰδικὴ τις κατάστασις ἡμμονιμότητος μετ' διορισμὸν ἐφ' ὀρισμένη θητεία, δεκτικῆ ἀνανεώσεως, εἰσῆχθη ὑπὸ τοῦ νομοθέτου ὑπὲρ τῶν ἐπαρχῶν ἀρχικῶς δυνάμει τοῦ ἄρθρου 10 τοῦ νόμ. 893 τοῦ 1949.

4. Ἄρθρ. 126 § 1 τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938, ἄρθρ. 14 τοῦ νόμου 893 τοῦ 1949, ἄρθρ. 56 § 1 τοῦ ὑπαλλήλ. κώδ. ν. 1811 τοῦ 1951 [141].

5. Ἄρθρ. 60 § 4 καί 127 τοῦ νόμου 1488 τοῦ 1938.

6. Ἄρθρ. 61 § 2 τοῦ νόμου 1488.

7. Ἄρθρ. 40 τοῦ διατ. τῆς 23 Μαρτ. 1939 [111].

8. Ἄρθρ. 41 τοῦ αὐτοῦ διατάγματος.

νομιμότητος ἀκύρωσις δὲν ἀποκλείεται διαρρυσαντος τοῦ τριακονθημέρου, δύναται δὲ νὰ ἐνεργηθῇ οὐ μόνον ὑπὸ τοῦ νομάρχου, ἀλλὰ καὶ ὑπὸ τοῦ γενικοῦ διοικητοῦ καὶ ὑπὸ τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν. Διέπεται αὕτη ὑπὸ τῶν γενικῶν κανόνων τοῦ κατασταλτικοῦ ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου νομιμότητος.

γ') Τὰ ἐπαρχεῖα.— Εἰς τὰ ἐπαρχεῖα, ὑπηρετοῦσιν ὑπάλληλοι τινες ὑπαγόμενοι εἰς τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐσωτερικῶν⁹. Ἡ λειτουργία τῶν γραφείων τούτων κανονίζεται κατ' ἀναλογίαν τῶν περὶ τῆς λειτουργίας τῶν νομαρχιῶν ὀριζομένων¹⁰.

Γ'. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΙΣ ΕΙΔΙΚΩΝ ΚΛΑΔΩΝ

§ 60. Αἱ περιφερειακαὶ ὑπηρεσίαι ἐιδικῶν κλάδων.—Περὶ τῶν περιφερειακῶν ἀρχῶν ἐιδικῶν κλάδων καὶ περὶ τῶν ὑπηρεσιῶν, ὧν αἱ ἀρχαὶ αὐταὶ προϊστάνται, πραγματεύεται ἐν τοῖς καθ' ἕκαστα τὸ ἐιδικὸν μέρος τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Ἐπιβάλλεται ὅμως νὰ παρασχεθῇ καὶ ἐν προκειμένῳ γενικὴ τις τοῦλάχιστον εἰκὼν αὐτῶν, δοθέντος ὅτι αἱ ρηθεῖσαι ὑπηρεσίαι περιλαμβάνονται εἰς τὴν ὅλην ὀργάνωσιν τῆς περιφερειακῆς διοικήσεως τοῦ κράτους.

Ἡ περιφερειακὴ ὀργάνωσις δὲν ἀποτελεῖ ἀνεξάρητον κανόνα διὰ τοὺς ἐιδικοὺς κλάδους τῆς διοικήσεως. Νέαι τινὲς ὑπηρεσίαι ἐνδέχεται φέρ' εἰπεῖν νὰ ᾧσι πρὸς καιρὸν ἐστερημέναι περιφερειακῶν ὀργάνων. Τὸ αὐτὸ δύναται νὰ συμβαίη προκειμένου περὶ δημοσίων ὑπηρεσιῶν, ὧν αὐτὴ ἡ φύσις καθιστᾷ ἄσκοπον τὴν περιφερειακὴν ὀργάνωσιν. Οὕτω π. χ. ἡ παρὰ τῷ ὑπουργεῖῳ τῶν οικονομικῶν διεύθυνσις ἐθνικῶν κληροδοτημάτων δὲν ἔχει ἰδίας περιφερειακὰς ὑπηρεσίας, ἐξαιρέσει συλλογικῶν τινῶν ὀργάνων ἐποπτείας ἐν Ἡπειρῷ : τοῦ ἐποπτικοῦ συμβουλίου κληροδοτημάτων Ἰωαννίνων¹ καὶ τῶν κατὰ τινὰς δήμους καὶ κοινότητας ἀφοροεπιτροπειῶν². Ἐπίσης, περιφερειακὴ ἀρχὴ τοῦ ὑπουργείου τῆς βιομηχανίας—ἄλλοτε τῆς γεν. διευθύνσεως βιομηχανίας τοῦ ὑπουργείου ἐθνικῆς οικονομίας—μία μόνη μέχρι τινὸς ὑπῆρχεν : ὁ παρὰ ταῖς γενικαῖς διοικήσεσι Μακεδονίας καὶ Θράκης ἐπιθεωρητὴς βιομηχανίας, ἐδρεῦον ἐν Θεσσαλονίκῃ³.

Κατ' ἀρχὴν ὅμως ἔχουσι νομοθετηθῆ ἴδια θέσεις περιφερειακῶν ἀρχῶν ἐκάστου ἐιδικοῦ κλάδου τῆς διοικήσεως. Δέον δ' ἐν προκειμένῳ ὁ τελευταῖος οὗτος ὅρος νὰ ἐκληφθῇ ὡς συμπίπτων κατ' ἔνοιαν οὐχὶ ἀπλῶς πρὸς τὰ καθ' ἕκαστα ὑπουργεῖα, ἀλλ' ἔτι περαιτέρω, πρὸς τὰς ἐιδικωτέρας ἐκάστου ὑπουργείου ὑπηρεσίας. Ἐν σχέσει πρὸς τὴν ρύθμισιν τοῦ ἀριθμοῦ καὶ τῶν κατηγοριῶν τῶν περιφερειακῶν τούτων ἀρχῶν, πρὸς τὸν καθορισμὸν τῶν ἐδρῶν

9. Ἄρθρ. 59 τοῦ ν. 1488 τοῦ 1938, ν. 893 τοῦ 1949, ἄρθρ. 31 τοῦ κωδ. διατ. τῆς 8 Ὀκτωβρ. 1949 [246].

10. Ἄρθρ. 42 τοῦ διατ. τοῦ 1939 [111].

1. Ἄρθρ. 119 τοῦ ν. 2039 τοῦ 1939 [455].

2. Ἄρθρ. 116 τοῦ αὐτοῦ νόμου.

3. Διάτ. τῆς 6 Ὀκτωβρ. 1926.

αὐτῶν, πρὸς τὴν ἕκτασιν τῆς ἐιδικῆς τῶν ὀργάνων περιφερείας κλπ. ὠθεῖται ὁ νομοθέτης ἐκ τῶν ἰδιαζόντων ἐκάστῳ ἐιδικωτέρῳ κλάδῳ τῆς διοικήσεως ὄραν. Οὕτω π. χ. ἀνωτέρας δασικὰς περιφερειακὰς ἀρχὰς ἐνδείκνυται νὰ ἐγκαθιστᾷ ὁ νομοθέτης κατὰ προτίμησιν εἰς δασώδεις περιφερείας. Γεωργικὰς ἀρχὰς ἐνδείκνυται νὰ ἐγκαθιστᾷ εἰς ἀγροτικὰς κατὰ προτίμησιν περιφερείας. Ἐπίσης, περιφερειακὰς ὑγειονομικὰς ὑπηρεσίας συνέστησεν ὁ νομοθέτης, πλὴν τῶν ἐν τοῖς νομοῖς, καὶ ἐν τισιν ἐπαρχίαις, ἐνθα ἐκρίθη σκόπιμος ἡ ἴδρυσις ἰδίου ὑγειονομικοῦ κέντρου ⁴ κλπ.

Ἡ διασφάλισις τῆς καλῆς λειτουργίας τῶν ὑπηρεσιῶν ἐιδικῶν κλάδων ἀποτελεῖ κατὰ ταῦτα τὸν προέχοντα γνώμονα ἐν τῇ νομοθετικῇ ρυθμίσει τῆς περιφερειακῆς τῶν ὑπηρεσιῶν τούτων ὀργανώσεως. Δὲν ὑπάρχουσι ἴδιοι ἐνιαῖοι τύποι ἐν τῇ διοικητικῇ ἐπιστήμῃ, ἀπὸ τῶν ὁποίων νὰ μὴ ἐνδείκνυται ἀπὸ νομοθετικῆς ἀπόψεως οἰαδήποτε παρέκκλισις. Ἐξ οὗ καὶ ἡ χαρακτηριστικὴ ποικιλία ἢ παρατηρουμένη ἐν τοῖς θεσμοῖς τῆς περιφερειακῆς ὀργανώσεως ἐιδικῶν κλάδων.

Ὑπὸ τύπον ἀπλῶν παραδειγμάτων, θὰ ἠδύνατό τις νὰ ἀναφέρῃ—ἴδια ἐκ τῆς πρὸ τῆς ἐχθρικῆς κατοχῆς τοῦ 1941 νομοθεσίας, ὅποτε ἦτο εἰσέτι δυνατόν νὰ γίνεταί ὑπὸ τοῦ νομοθέτου προσπάθειά τις πρὸς τήρησιν συνεπείας τινὸς καὶ σχετικῆς τινος συμμετρίας ἐν τῇ διαμορφώσει τῶν οἰκείων θεσμῶν—τάς μᾶλλον ἀξίας μνείας, καθ' ἃς ἡ χαρακτηριστικωτέρας, περιπτώσεις ὀργανώσεως περιφερειακῶν ὑπηρεσιῶν ἐιδικῶν κλάδων. Εἶναι τοσοῦτον εὐμετάβολοι οἱ θεσμοὶ οὗτοι, ὥστε τὸ νὰ πειραθῇ τις νὰ ἀποδώσῃ νομοθετικὸν τι καθεστῶς κρατοῦν ἐπ' αὐτῶν παγίως, ἤθελεν ἀποτελέσει μάταιον ἔργον. Ἀπλῆν τινα, ὡς εἴρηται, γενικὴν εἰκόνα δύναται τις μόνον νὰ ἔχῃ περὶ τοῦ τρόπου, καθ' ὃν συνήθως ὁ ἔλληνας νομοθέτης διαρρυθμίζει αὐτούς.

Πρὸς διασφάλισιν τῆς δημοσίας τάξεως ἐν τῇ ὑπαίθρῳ τάσσονται εἰς ὠρισμένας περιφερείας τμήματα, σταθμοὶ καὶ φυλάκια χωροφυλακῆς. Πλείονες τοιαῦτα ὑπηρεσία ὑπόκεινται ἱεραρχικῶς τῇ οἰκείᾳ ὑποδιοικήσει χωροφυλακῆς. Πλείονες ὑποδιοικήσεις ὑπόκεινται ἱεραρχικῶς τῷ οἰκείῳ διοικητῇ χωροφυλακῆς. Πλείονες διοικηταὶ χωροφυλακῆς ὑπόκεινται τῷ ἀνωτέρῳ διοικητῇ. Καὶ τέλος πάντες οἱ ἀνώτεροι διοικηταὶ χωροφυλακῆς ὑπόκεινται τῷ ὑπουργῷ τῶν ἐσωτερικῶν (κατὰ καιροῦς : δημοσίας τάξεως ἢ ἀσφαλείας) ⁵.

Ἐν τῷ κλάδῳ τῆς ἀγροτικῆς ἀσφαλείας ἔχουσι ἴδια συσταθῆ ἐν ἐκάστῃ κατ' ἀρχὴν εἰρηνοδικειακῇ περιφερείᾳ ἀνά ἐν ἀγρονομεῖον, ἐν ἐκάστῳ δὲ κατ' ἀρχὴν νομῶ ἀνά μία ἐποπτεία ἀγροφυλακῆς, εἰς ἣν ὑπάγονται τὰ ἐν τῷ νομῷ ἀγρονομεῖα ⁶.

4. Ἄρθρ. 1 τοῦ ν. 6008 τοῦ 1934.

5. Ἄρθρ. 13-15 τοῦ νόμου τῆς 8 Ἰουνίου 1935 [250] «περὶ ὀργανισμοῦ τῆς χωροφυλακῆς».

6. Ἄρθρ. 4 τοῦ ν. 1010 τοῦ 1937 [528] «περὶ κώδικος ἀγροτικῆς ἀσφαλείας».

Κατὰ τὸν αὐτὸν λόγον, ἐν τῇ διοικήσει δασῶν τάσσονται εἰς ὄρισμένας δασικὰς περιφερείας δασονόμοι. Τὰ ἐν τῇ περιφερείᾳ δασαρχείου τινὸς δασονομεῖα τελοῦσιν ὑπὸ τὰς διαταγὰς τοῦ οἰκείου δασάρχου. Οἱ δασάρχαι οἱ ὑπηρετοῦντες ἐν τῇ περιφερείᾳ δασικῆς τινος ἐπιθεωρήσεως τελοῦσιν ὑπὸ τὰς διαταγὰς τοῦ οἰκείου ἐπιθεωρητοῦ δασῶν. Τέλος δὲ ἱεραρχικῶς προϊσταμένη ἀρχὴ ὅλων τῶν ἐπιθεωρητῶν δασῶν εἶναι ὁ ὑπουργὸς τῆς γεωργίας ⁷.

Οὕτω καὶ ὁ ὑπουργὸς τῶν οἰκονομικῶν προϊσταται τῶν κατὰ περιφερείας οἰκονομικῶν ἐπιθεωρητῶν, οἵτινες ὡσαύτως ἔχουσιν ὑπὸ τὰς διαταγὰς τῶν τοῦ κατὰ τύπους οἰκονομικοῦ ἐφόρου, ταμίαι, ἐφόρους καπνοῦ, τελῶνας κλπ. ⁸

Ἐπίσης, ὁ ὑπουργὸς τῶν δημοσίων ἔργων προϊσταται ἱεραρχικῶς τῶν ἐπιθεωρητῶν δημοσίων ἔργων, οἵτινες προϊστάνται τῶν κατὰ νομοὺς νομομηχανικῶν, οἱ δὲ νομομηχανικοὶ ἔχουσιν ὑπὸ τὰς διαταγὰς τῶν τοῦ μηχανικοῦ ⁹.

Καθ' ὅμοιον τρόπον, ἐν τῇ ὑγειονομικῇ διοικήσει ἔχουσι ταχθῆ κατὰ νομοὺς ἀνὰ εἰς προϊστάμενος τοῦ ὑγειονομικοῦ κέντρου τοῦ νομοῦ. Πλείονες τοιοῦτοι ὑπόκεινται ἱεραρχικῶς τῷ οἰκείῳ ὑγειονομικῷ ἐπιθεωρητῇ. Ἄπαντες δ' οἱ ὑγειονομικοὶ ἐπιθεωρηταὶ ὑπόκεινται τῷ ὑπουργῷ κοινωνικῆς προνοίας ἢ—ἄλλοτε—ὑγεινῆς ¹⁰.

Ἐν τῷ κλάδῳ τῆς διοικήσεως τῆς γεωργίας ἔχουσι ταχθῆ κατὰ κοινότητα οἱ «κοινοτικοὶ» γεωπῶνοι. Πλείονες κοινοτικοὶ γεωπῶνοι ὑπάγονται εἰς τοὺς κατ' ἐπαρχίας («ἐπαρχιακοὺς») γεωπῶνους. Πάντες οἱ ἐν τινι νομῷ τοιοῦτοι ὑπόκεινται ἱεραρχικῶς τῷ προϊσταμένῳ τοῦ γραφείου τῆς γεωργικῆς ὑπηρεσίας τοῦ νομοῦ. Οἱ δὲ προϊστάμενοι οὗτοι ὑπόκεινται πάντες τῷ ὑπουργῷ τῆς γεωργίας ¹¹.

Ἐν τῷ κλάδῳ τῆς κτηνιατρικῆς ὑπηρεσίας προϊσταται τῶν ἐπαρχιακῶν κτηνιάτρων ὁ οἰκείος νομοκτηνίατρος. Τῶν ἐν ταῖς «νέαις χώραις» νομοκτηνιάτρων προϊσταται ὁ κατὰ γενικὰς διοικήσεις περιφερειακῶς διευθυντῆς κτηνιατρικῆς ὑπηρεσίας, τῶν δ' ἐν τῇ «παλαιᾷ» Ἑλλάδι ὁ ἐπιθεωρητῆς κτηνιατρικῆς ὑπηρεσίας. Ὑπατος ἱεραρχικῶς προϊστάμενος πάντων τούτων εἶναι ὁ ὑπουργὸς τῆς γεωργίας ¹².

Ἐν τῷ κλάδῳ τῆς ἀγορανομίας εἶχον τοποθετηθῆ παρ' ἐκάστη νομαρχία καὶ εἰς τὰς πρωτευούσας τῶν γενικῶν διοικήσεων ἀγορανομικοὶ ἐπόπται. Εἶχον δὲ συσταθῆ καὶ συλλογικὰ ὄργανα μὲ ἀποφασιστικὰς ἀρμοδιότητας,

7. Ἄρθρ. 2-10 τοῦ ν.δ. διατ. τῆς 11 Μαΐου 1929 «περὶ δασικοῦ κώδικος», κυρωθέντος διὰ τοῦ ν. 4173 τοῦ 1929.

8. Πρβλ. τὰς οἰκείας διατάξεις εἰς τὰ σχετικὰ ὄργανικὰ νομοθετήματα τοῦ ὑπουργείου τῶν οἰκονομικῶν.

9. Ἄρθρ. 31-33 τοῦ κωδικοπ. διατ. τῆς 28 Σεπτεμβρίου 1929, ἄρθρ. δέκατον πέμπτον τοῦ ν. 2066 τοῦ 1939 [476].

10. Ν. 6008 τοῦ 1934, διατ. τῆς 10 Ἰανουαρίου 1933.

11. Νόμ. 574 τοῦ 1937 [110], ἄρθρ. 24, 30, 31.

12. Νόμ. 1674 τοῦ 1939 [123], νόμ. 1199 τοῦ 1942 [80].

ΚΕΦΑΛΑΙΟΝ ΔΕΥΤΕΡΟΝ

ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΑΣΚΟΥΝΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑΝ ΕΞΟΥΣΙΑΝ

I

ΟΙ ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ*

§ 71. Σύστασις και κατάργησις τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.—Ἐδαφικαὶ μεταβολαί.—Καθορισμὸς ὁρίων.—Δημόται.—α') Διάκρισις μεταξὺ δήμου καὶ κοινότητος.—Ὁ νομοθέτης ἔχει παρ' ἡμῖν καθιερώσει δύο εἰδῶν ὀργανισμοὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἀμφοτέρους πρωτοβαθμίους. Ὅσαι μὲν πόλεις ἔχουσι πληθυσμὸν ἀνώτερον τῶν δέκα χιλιάδων κατοίκων ἢ τυγχάνουσιν, ἀνεξαρτήτως πληθυσμοῦ, πρωτεύουσαι νομῶν ἢ ἔδραι πρωτοδικείων ἔχουσι τὴν ιδιότητα τοῦ δήμου¹. Πάντες οἱ λοιποὶ ὑπάρχοντες τοπικοὶ ὀργανισμοὶ εἶναι κοινότητες². Νοεῖται δ' ὁ πληθυσμὸς ὁ ἐμφαινόμενος εἰς τοὺς πίνακας τῆς ἐκάστοτε διενεργουμένης ἐπισήμου ἐν τῷ κράτει ἀπογραφῆς. Αἱ τέως ἀποτελοῦσαι κοινότητες πόλεις, ὧν ὁ πληθυσμὸς ὑπερέβη τὰς δέκα χιλιάδας, δέον διὰ διατάγματος νὰ μετατραπῶσιν εἰς δήμους. Ἡ ἐκδοσις τοῦ διατάγματος ἀποτελεῖ ἐν τῇ περιπτώσει ταύτῃ ὑποχρεωτικὴν ἐνέργειαν τῆς διοικήσεως, ἥτις ὀφείλει ἐντὸς ὀρισμένης προθεσμίας ἀπὸ τῆς κυρώσεως τῶν ἀπογραφικῶν πινάκων νὰ δημοσιεύσῃ τὸ διάταγμα (ἄρθρ. 6 τοῦ κώδ.).

* Ἐκ τῶν γενικῶν ἐρμηνευτικῶν ἐργασιῶν πρβλ. ἰδίᾳ Χρ. Οἰκονομοπούλου—Δ. Σωτηρίου, Ἐρμηνεῖα τοῦ κώδικος τῆς περὶ δήμων καὶ κοινότητων νομοθεσίας, τόμ. 1ος, τεύχ. α-β, Κ. Γεραγᾶ, Ἐρμηνεῖα τοῦ κώδ. περὶ δήμων καὶ κοινότητων, μέρος α', ἐκδ. 2α, 1940, μέρος β' («Οἰκονομικὰ»), 1934, Θ. Βελιανίτη, Κώδιξ δημοτ. καὶ κοινοτ. νομοθεσίας, 1930, Ἐμμ. Λουτράρη, Κώδιξ τῆς περὶ δήμ. καὶ κοιν. νομοθεσίας, 1930, Χρ. Σιαπκίδη, Ὁ νομικὸς σύμβουλος τῶν δημοτ. καὶ κοινοτ. ἀρχῶν, 1930—1931, Ν. Μπεκιάρη, Νομολογία καὶ ἐρμηνεῖα τῆς περὶ δήμων καὶ κοινότητων νομοθεσίας, 1937, Δ. Ψαροῦ, Ἡ κοινότης (ἀνατύπ. ἄρθρ. ἐκ Λεξικοῦ νομικῆς, διοικήσεως καὶ ἀστυνομίας, Δημητράκου) κλπ.

1. Ἄρθρ. 1 τοῦ κώδικος τῆς περὶ δήμων καὶ κοινοτ. νομοθεσίας τοῦ 1936 [320], ἄρθρ. 12 τοῦ νόμου 1143 τοῦ 1944 [17].

2. Ἐξαίρεσις τοῦ κανόνος τούτου εἰσῆχθησαν πολλοί. Ἀρχικῶς λουτροπόλεις τινές, ἀποτελοῦσαι ἄλλοτε κοινότητος, μετετράπησαν εἰς δήμους, καθὼς ἔχουσι πληθυσμὸν κατώτερον τῶν δέκα χιλιάδων, δυνάμει διαταγμάτων, ἐκδοθέντων κατ' εὐχέριαν τῆς διοικήσεως, ἐπὶ τῇ βάσει εἰδικοῦ νόμου. Πρβλ. ἄρθρ. 1 § 4 τοῦ ν. 5970 τοῦ 1933. Ἐπιρόκειτο περὶ μεταβατικῆς διατάξεως, τῆς ὁποίας δὲν δύναται πλέον νὰ γίνῃ ἐφαρμογή· Σ. τ. Ἐ. 479 τοῦ 1934. Εἰδικοὶ ἐν τούτοις νόμοι ἢ νομοθ. διατάγματα μετατρέπουσι κατὰ καιροὺς πολυαριθμοὺς ὀρισμένας κοινότητας εἰς δήμους. Σχετικὴν νεωτέραν ἐξουσιοδότησιν πρὸς διάταγμα πρβλ. ἐν ἄρθρῳ 13 τοῦ νομοθ. διατ. 107 τοῦ 1946 [290].

β') *Κανόνες συστάσεως νέας κοινότητος.*—Ὁ ἀριθμὸς τῶν ὑπαρχουσῶν κοινοτήτων εἶναι δυνατὸν νὰ μεταβάλληται, διότι ὁ νόμος προβλέπει και περὶ συστάσεως νέων κοινοτήτων δι' ἀποσπάσεως ἰδίων συνοικισμῶν ἀπὸ τινος δήμου ἢ κοινότητος και — ἀντιστρόφως — περὶ συγχωνεύσεως ὑφισταμένης κοινότητος μὲ ὅμορον ὀργανισμόν. Ἡ σύστασις νέας τινὸς κοινότητος ὀφείλεται κατὰ νόμον εἰς τὴν πρωτοβουλίαν τῶν κατοίκων τοῦ οἰκείου χωριστοῦ συνοικισμοῦ, ἀπόκειται δ' εἰς τὴν διακριτικὴν εὐχέρειαν τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν, ἐκτιμῶντος κατ' ἰδίαν οὐσιαστικὴν κρίσιν, ὑπὸ ἔποψιν δημοσίου συμφέροντος, τὸ ἐνδεδειγμένον τῆς προτάσεως τοῦ σχετικοῦ βασιλικοῦ διατάγματος³. Ἴνα καταστῆ δυνατὴ ἡ ἄσκησις τῆς τριαυτῆς οὐσιαστικῆς κρίσεως, ἀπαιτεῖται ἡ συνδρομὴ ὀρισμένων νομίμων προϋποθέσεων⁴ και ἡ τήρησις οὐσιωδῶν τινων τύπων. Οἱ τελευταῖοι οὗτοι ἀπαρτίζουσι ὀλόκληρον διοικητικὴν «διαδικασίαν»⁵, μέχρις οὗ ἡ αἴτησις τῶν κατοίκων φθάσῃ εἰς τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐσωτερικῶν. Τὸ ὑπουργεῖον δύναται και νὰ μὴ δώσῃ συνέχειαν εἰς τὸ ζήτημα — ἀρκεῖ νὰ αἰτιολογήσῃ τὴν ἀρνησίαν του, ἐκθέτον τὸς λόγους διὰ τοὺς ὑποίους ἢ σύστασις νέων ἐν γένει κοινοτήτων δὲν εἶναι ὑπὸ τὰς ὑφισταμένας συνθήκας κατὰ τὴν ἀντίληψιν αὐτοῦ ἐνδεδειγμένη ὑπὸ ἔποψιν διοικητικῆς σκοπιμότητος. Ἄν ἀντιθέτως κρίνῃ ὁ ὑπουργὸς ὡς σκόπιμον τὴν συνέχισιν τῆς «διαδικασίας», παραπέμπει τὸ ζήτημα εἰς τὴν οὐσιαστικὴν κρίσιν ὀρισμένου γνωμοδοτικοῦ συλλογικοῦ ὀργάνου⁶. Ἡ οὐσιαστικὴ

3. Σ. τ. 'Ε. 250 και 1944 τοῦ 1934.

4. Κατ' ἀρχὴν ἀπαιτεῖται ἕναξις ἰδίου συνοικισμοῦ, ἔχοντος ὑπὲρ τοὺς τριακοσίους μόνιμους κατοίκους και σχολεῖον στοιχειώδους ἐκπαιδεύσεως (ἄρθρ. 2 § 1 τοῦ κώδ.). Πρβλ. ἐν τούτοις και ἄρθρ. 3 § 4 και Σ. τ. 'Ε. 989 τοῦ 1933.

5. Ἀπαιτεῖται ἐν πάσῃ περιπτώσει αἰτήσις ὑπογεγραμμένη ὑπὸ τοῦ ἡμίσεος τοῦλάχιστον τῶν ἐχόντων τὰ προσόντα τοῦ ἐκλογέως κατοίκων τοῦ συνοικισμοῦ—δυναμένη νὰ συνταχθῇ και ὡς δήλωσις ὑπὸ τύπον συμβολαιογραφικοῦ ἐγγράφου: ἄρθρ. 4 § 2 τοῦ κώδ.—ὑποβαλλομένη εἰς τὸν οἰκείον νομάρχην. Ὁ τελευταῖος οὗτος ὀφείλει, ἐφ' ἔσον συντρέχουσιν αἱ νόμιμοι προϋποθέσεις, νὰ ἐπιμεληθῇ τῆς ἐντὸς ὀρισμένης ἐνδεικτικῆς προθεσμίας ἐπικολλήσεως προκηρύξεως εἰς τὴν ἐξώθυραν τοῦ κοινοτικοῦ ναοῦ, καλοῦστος εἰς τὴν ἐντὸς δεκαπενθημέρου ὑποβολὴν ἐστάσεων. (Ἡ τελευταία αὕτη προθεσμία δὲν δεσμεύει τὴν διαίτησιν: ἐστάσεις ἐκπροθέσμως ὑποβληθείσας δύναται ὁ νομάρχης νὰ λάβῃ ὑπ' ὄψιν). Ἵποχρεοῦται περαιτέρω ὁ νομάρχης ὅπως ὑποβάλῃ εἰς τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐσωτερικῶν τὴν αἴτησιν μετὰ τῶν τυχόν ὑποβληθεισῶν ἐστάσεων και μετ' ἰδίας αὐτοῦ ἐκθέσεως, περιεχοῦσας λόγους οὐσιαστικῆς κρίσεως τῆς νομαρχιακῆς ἀρχῆς.

6. Πρβλ. τὴν σύνθεσιν αὐτοῦ ἐν ἄρθρ. 2 § 2 τοῦ κώδ., ἄρθρ. 5 τοῦ ν. 1027 τοῦ 1938 [5], διατ. τῆς 12 Ἀπρ. 1929 [143]. Ἡ γνωμοδότησις τῆς ἐπιτροπῆς ἀποτελεῖ οὐσιωδὴ τύπον τῆς ἐκδόσεως τοῦ διατάγματος. Τὸ τελευταῖον τοῦτο δὲν εἶναι νόμιμον ἄνευ τῆς γνωμοδοτήσεως (Σ. τ. 'Ε. 667 τοῦ 1930). Τὸ πρακτικὸν τῆς ἐπιτροπῆς δὲν ἀποτελεῖ ἐκτελεστικὴν διοικητικὴν πράξιν (Σ. τ. 'Ε. 798 τοῦ 1932). Παρὰνομαι ἐμφιλοχωρήσασαι τυχόν ἐν τῇ ἐκδόσει τοῦ πρακτικοῦ, ὡς π. χ. παράλειψις τῆς κλητεῦσεως τῶν μελῶν τῆς ἐπιτροπῆς, ἔλλειψις ἀπαρτίας κλπ., θέλουσι προβληθῆ κατὰ τὴν ἄσκησιν τῆς αἰτήσεως ἀκυρώσεως ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας κατὰ τοῦ διατάγματος. Ἐκτελεστὴ εἶναι τούναντίον ἡ ἀρνητικὴ γνωμάτευσις: Σ. τ. 'Ε. 562 τοῦ 1930. Πολὺ συνοπτικωτέρα «διαδικασία» ἐθεσπίσθη ἐν ἄρθρῳ 13 τοῦ νομ. διατ. 107 τοῦ 1946 [290]. Ἴδὲ και ἐκτελ. διατ. τῆς 13 Φεβρ. 1947 [22], ἄρθρ. 2.

κρίσις τῆς ἐπιτροπῆς ταύτης δεσμεύει τὸν ὑπουργόν, ἂν εἶναι ἀποφατικῆ. Προκειμένης, τοῦναντίον, εὐμενοῦς ὡς πρὸς τὴν δημιουργίαν τῆς νέας κοινότητος κρίσεως τῆς ἐπιτροπῆς, προσήκει περαιτέρω τῷ ὑπουργῷ στάδιον ἰδίας διακριτικῆς εὐχερείας. Ἄν, παρὰ τὴν καταφατικὴν γνώμην τῆς ἐπιτροπῆς, ἀπαρρίψῃ ὁ ὑπουργὸς τὴν αἴτησιν τῶν κατοίκων τοῦ συνοικισμοῦ, ὀφείλει νὰ προσθέσῃ εἰς τὴν ἀρνήσιν του συγκεκριμένας αἰτιολογίας. Οἱ νόμιμοι συντελεσταὶ οὐσιαστικῆς κρίσεως, τοὺς ὁποίους θέλουσι σταθμίσει καὶ ἡ γνωμοδοτικὴ ἐπιτροπὴ καὶ ὁ ὑπουργός, εἶναι ποικίλοι. Τινὰς τούτων ἀναφέρει ἐνδεικτικῶς ὁ νόμος: τοὺς πιθανοὺς πόρους, ἀναγκαιούς ἵνα καταστή βιώσιμος ἡ νέα κοινότης, τὴν ἀπὸ τῆς ἕδρας τῆς ὑπαρχούσης κοινότητος ἀπόστασιν καὶ τὸν πληθυσμὸν τοῦ συνοικισμοῦ (ἄρθρ. 2 § 3 τοῦ κώδ.).

γ') Ἐνσωμάτωσις συνοικισμοῦ δήμου ἢ κοινότητος τινος εἰς ὄμορον ὄργανισμὸν.—Ἡ ἀπόσπασις ἰδίου συνοικισμοῦ ἀπὸ τινος δήμου ἢ κοινότητος καὶ ἐνσωμάτωσις αὐτοῦ εἰς ὄμορον ὄργανισμὸν δὲν ἀποτελεῖ δικαίωμα τῶν κατοίκων τοῦ συνοικισμοῦ, μολονότι τὸ γράμμα τῆς σχετικῆς διατάξεως (ἄρθρ. 3 § 1 κώδ.) θὰ ἠδύνατο νὰ παρασύρῃ εἰς ἀντίθετον, μὴ ὀρθὴν, ἔρμηνειαν. Ἐκ τῆς περαιτέρω ἐκφράσεως τοῦ νομοθέτου (ἄρθρ. 5 § 2, 3) προκύπτει σαφῶς ὅτι καὶ ἐν τῇ περιπτώσει ταύτῃ ἡ ἔκδοσις τοῦ σχετικοῦ διατάγματος ἀπέκειται εἰς τὴν διακριτικὴν εὐχέρειαν τῆς διοικήσεως. Ἡ πρωτοβουλία τῆς ἐδαφικῆς μεταβολῆς ἀνήκει καὶ ἐν προκειμένῳ εἰς τοὺς κατοίκους τοῦ συνοικισμοῦ. Αἱ νόμιμοι προϋποθέσεις αἱ ἀναγκαιοῦσαι πρὸς σύστασιν νέας κοινότητος δὲν ἀπαιτοῦνται. Δέον ὅμως νὰ πρόκειται καὶ ἐνταῦθα περὶ χωριστοῦ συνοικισμοῦ καὶ νὰ τηρηθῶσιν ὅλοι οἱ τύποι τῆς «διαδικασίας» οἱ ἐν σχέσει πρὸς τὴν σύστασιν νέας κοινότητος διαγραφόμενοι, ἀπὸ τῆς ὑποβολῆς τῆς αἰτήσεως εἰς τὴν νομαρχίαν μέχρι τῆς συμφώνου γνώμης τῆς ἐιδικῆς ἐπιτροπῆς. Ἐπὶ πλέον δ' ἀπαιτεῖται ἐν προκειμένῳ ὅπως ἐκδηλωθῇ καὶ συναίνεσις ἢ τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος μετὰ τὴν ὅποιαν πρόκειται νὰ γίνῃ ἡ ἔνωσις. Κατὰ τὰ λοιπὰ ἰσχύουσι τ' ἀνωτέρω ἐν β' ἐκτεθέντα.

δ) (δ') Κατάργησις κοινοτήτων.—α. Ὑπὸ μορφήν συγχωνεύσεως.—Ὁ νόμος παρέχει τὴν δυνατότητα ὅπως δύο ἢ πλείονες ὄμοροι κοινότητες ζητήσωσι νὰ συνενωθῶσιν εἰς μίαν ἢ ὅπως κοινότητες ζητήσωσι νὰ συγχωνευθῶσι πρὸς ὄμορον δήμον (ἄρθρ. 11 §§ 1-5 τοῦ κώδ.).⁸ Ἡ διενέργεια τῆς τοιαύτης ἐδαφικῆς μεταβολῆς ἀπέκειται εἰς τὴν διακριτικὴν εὐχέρειαν τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν. Ἄλλὰ τὴν πρὸς τοῦτο πρωτοβουλίαν δέον νὰ ἔχωσιν οἱ κάτοικοι τῶν κοινοτήτων, αἵτινες πρόκειται νὰ ἐνωθῶσι μεταξὺ τῶν ἢ μετὰ τοῦ συνεχομένου δήμου. Ὑποβάλλονται ἀναφοραὶ τῶν κατοίκων πρὸς τὰ οἰκεία κοινοτικά συμβούλια, ἕκαστον δὲ τῶν τελευταίων τούτων δέον νὰ ψηφίσῃ τὴν συγχώνευσιν δι' ἀπολύτου πλειοψηφίας τοῦ συνόλου τῶν με-

7. Ὁ τύπος τῆς συναίνεσεως ταύτης ὀρίζεται ἐν ἄρθρῳ 3 § 1, 2, 5.

8. Σ. τ. Ἐ. 708 τοῦ 1934.

λῶν του⁹. Αἱ ρηθεῖσαι ἀναφοραὶ καὶ αἱ πράξεις τῶν κοινοτικῶν συμβουλίων διαβιβάζονται εἰς τὸν ὑπουργὸν τῶν ἐσωτερικῶν, ὅστις, ἐν ἡ περιπτώσει ἀποκλίνη ὑπὲρ ἀποφατικῆς λύσεως, ὀφείλει νὰ αἰτιολογήσῃ τὴν τοιαύτην κρίσιν του.

β. Ὑπὸ μορφῆν προσαρτήσεως εἰς ἕμπορον ὀργανισμὸν (ἄρθρ. 11 § 6).— Αὕτη διαφέρει τῆς προηγουμένης περιπτώσεως, διότι προέρχεται ἐκ τῆς πρωτοβουλίας τῆς πολιτείας, ἀνευ ἀνάγκης συναίνεσεως τῆς ἐνδιαφερομένης κοινότητος. Ὅσάκις ὁ ὑπουργὸς τῶν ἐσωτερικῶν κρίνῃ σκόπιμον τὴν κατάργησιν ὀρισμένης κοινότητος, διότι στερεῖται αὕτη τῶν ἀπαραιτήτων οἰκονομικῶν μέσων πρὸς αὐτοδιοίκησιν τῆς, ἀποβαίνει δ' ἡ διατήρησις αὐτῆς ἐπιβλαβὴς εἰς τὸν ἕμπορον δῆμον ἢ κοινότητα, δύναται νὰ προκαλέσῃ διάταγμα περὶ προσαρτήσεως αὐτῆς εἰς τὸν ἕμπορον τοῦτον μεγαλύτερον ὀργανισμὸν. Διὰ νὰ εἶναι νόμιμον τὸ διάταγμα, δεόν ἡ αἰτιολογία τῆς προσαρτήσεως νὰ προκύπτῃ τοῦλάχιστον ἐκ τῶν στοιχείων τοῦ φακέλλου. Ἰδίᾳ ὅμως δεόν νὰ προηγηθῇ, ὡς οὐσιώδης τύπος ρητῶς ὑπὸ τοῦ νόμου ἐπιβαλλόμενος, σύμφωνος γνώμη τῆς κατὰ τὸ ἄρθρ. 2 § 2 τοῦ κώδικος τοῦ 1936 [320] γνωμοδοτικῆς ἐπιτροπῆς. Ἡ τυχὸν ἀποφατικὴ οὐσιαστικὴ κρίσις τῆς ἐπιτροπῆς δεσμεύει τὸν ὑπουργόν. Τούναντίον ἡ καταφατικὴ γνώματευσις αὐτῆς παρέχει τῷ ὑπουργῷ διακριτικὴν εὐχέρειαν ἐν σχέσει πρὸς τὴν πρότασιν τοῦ διατάγματος τῆς προσαρτήσεως. Ἄν ὁ ὑπουργός, καταφατικῆς οὐσῆς τῆς γνώμης τῆς ἐπιτροπῆς, ἀποκλίνη παρὰ ταῦτα κατὰ τῆς ἐκδόσεως τοῦ διατάγματος, δὲν εἶναι ἀνάγκη νὰ αἰτιολογήσῃ τὴν τοιαύτην κρίσιν του.

γ) Καθορισμὸς δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὀρίων (ἄρθρ. 9-10 τοῦ κώδ.).— Ὁ νομοθέτης καθιστᾷ κατ' ἀρχὴν ὑποχρεωτικὸν τὸν καθορισμὸν τῶν ὀρίων τῶν δῆμων καὶ τῶν κοινοτήτων τοῦ κράτους¹⁰. Ἐν ἄρθρῳ 10 § 1 τοῦ κώδικος τάσσεται πενταμελὲς ὄργανον τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως, μὲ ἀποφασιστικὴν ἀρμοδιότητα, πρὸς ἐκδοσιν τῆς κατὰ τὴν § 4 διοικητικῆς πράξεως ὀριοθεσίας. Ἡ ἐπιτόπιος μετὰβασις καὶ ἀπόφασις τῆς ἐπιτροπῆς ἀποτελεῖ οὐσιώδη τύπον¹¹ τῆς διοικητικῆς ἐνεργείας, οὕτινος ἡ παράλειψις καθιστᾷ τὴν πράξιν ὀριοθεσίας μὴ νόμιμον. Ὁ νομοθέτης εὐλόγως ἠθέλησε νὰ ἐκδοθῇ ἡ πράξις αὕτη ἐν ὄψει τῶν πραγμάτων. Τούναντίον ἡ ἐν § 3 δέμημος προθεσμία εἶναι ἀπλῶς ἐνδεικτικὴ.

9. Ἐν ἡ περιπτώσει κοινότητες προτίθενται νὰ συγχωνευθῶσι πρὸς ἕμπορον δῆμον, ἀναγκαῖοι καὶ ἀπόφασις τοῦ δημοτικοῦ συμβουλίου, συναίνουτος εἰς τὴν τοιαύτην συγχώνευσιν.

10. Πρβλ. ἐξαίρεσιν ἐν ἄρθρῳ 10 § 19 τοῦ κώδ. Σ. τ. Ἐ. 378 τοῦ 1933.

11. Ἐτεροι οὐσιώδεις τύποι τῆς «διαδικασίας» τασσόμενοι ὑπὸ τοῦ νόμου: Ἡ ὑπὸ τοῦ εἰρηνοδίκου ἐπὶ ἀποδείξει κοινοποιήσις τῆς ἡμέρας τοῦ καθορισμοῦ τῶν ὀρίων πρὸς τὰ μέλη τῆς ἐπιτροπῆς καὶ ἡ παρέλευσις τοῦλάχιστον δεκαήμερου μεταξὺ τῆς ἐπίδοσεως ταύτης καὶ τῆς καθωρισμένης διὰ τὴν ὀριοθεσίαν ἡμέρας. Ἡ προθεσμία αὕτη δὲν ἐτέθη ἀνευ λόγου: ἀπεσκοπήθη ὅπως δοθῇ καιρὸς εἰς τὰ μέλη τῆς ἐπιτροπῆς, ἵνα συγκεντρώσωσι καὶ προσκομίσωσι τὰ ὑπὲρ ἑκατέρας τῶν ἀντιθέτων τυχὸν ἀπόψεων συνηγαρόντα στοιχεία.

Τό έργον τής έπιτροπής είναι καθαρώς διοικητικόν. Δέν άποτελεϊ τούτο έπίλυσιν διοικητικής διαφοράς, διότι διαφορά δέν ύφίσταται πρό τής κατά τά κατωτέρω τυχόν προσβολής τής πράξεως όριοθεσίας. 'Η τελευταία αύτη είναι κατ' ούσίαν διοικητική πράξις. Λαμβάνεται δ' ή απόφασις αύτη κατ' άπόλυτον πλειοψηφίαν τών μελών τής έπιτροπής, έκτιμώντων τά κατά τό άρθρον 9 § 2 του κώδικος πραγματικά στοιχεΐα. 'Η ρηθεΐσα διάταξις τάσσει πράγματι τούς διέποντας τό έργον τής έπιτροπής ούσιαστικούς κανόνas. Τίθεται ή βάσις ότι ο καθορισμός τών όρίων θέλει γίνει κατ' άρχήν «συμφώνως πρός τά ήδη άναμφισβητήτως κείμενα όρια τών περιοχών τών πόλεων και χωρίων». 'Αλλ' από του βασικού τούτου κριτηρίου έπιτρέπονται παρεκκλίσεις : Δέον νά ληφθῆ κατά τό δυνατόν ύπ' όψιν ή άκίνητος ιδιοκτησία έκατέρου τών όμόρων όργανισμών, ως και ή ιδιοκτησία τών κατοίκων, πρός δε και αι άπαραίτητοι άνάγκαι τών διαφόρων συνοικισμών : άνάγκαι, φέρ' είπειν, ύδρεύσεως και άλλαι συναφεΐς. Τούς ποικίλους τούτους συντελεστάς ούσιαστικής κρίσεως θέλει συνδυάσει και σταθμίσει κατ' ίδιαν έκτίμησιν ή έπιτροπή¹².

Τήν ύπό τής όροθετικής γραμμής ύπέρβασιν τών κειμένων όρίων ύφισταμένων νομών ή έπαρχιών ο νομοθέτης δέν άποκλείει τελείως, άλλά τήν έπιτρέπει μόνον «έν άπολύτῳ άνάγκη»¹³. 'Εν τούτοις ή ύπαρξις τυχόν άπολύτου άνάγκης άπόκειται και έν προκειμένῳ εις τήν ούσιαστικήν κρίσιν του συλλογικού διοικητικού όργάνου, άσκοῦντος προσήκουσαν αύτῷ κατά τήν έννοιαν του νόμου εύχέρειαν, πάντως όμως ούχι πέραν μέτρου τινός.

'Εκ του νόμου δέν έπιβάλλεται ο καθορισμός φυσικῶν όρίων (π.χ. ποταμίων, χαράδρων κλπ.) ως διοικητικῶν μεταξὺ όμόρων όργανισμῶν όρίων¹⁴. 'Η διοικητική όμως σκοπιμότης ύπαγορεύει τήν κατά τό δυνατόν χρησιμοποίησιν ταιούτων φυσικῶν συνόρων. Σημειωτέον ώσαύτως ότι ή νομολογία του Συμβουλίου τής 'Επικρατείας έθεώρησεν ως σύννομον τήν τυχόν κατά τόν καθορισμόν τών όρίων κατάτμησιν συνοικισμού μεταξὺ όμόρων κοινοτήτων¹⁵. Πράγματι, δέν άποκλείεται και τούτο, άποτελούν κατ' άρχήν ζήτημα ούσιαστικής έκτιμήσεως τής έπιτροπής, κατά τό άρθρον 9 § 2 του κώδικος, άλλ' ύπό τήν προϋπόθεσιν ότι δέν έπιχειρεΐται, ύπό τό πρόσχημα τής όριοθεσίας, έδαφική αύτόχρημα μεταβολή τών όμόρων όργανισμῶν.

'Η «έκθεσις» όριοθεσίας είναι πρῶξις συνεπαγομένη, παρά τήν όνομασίαν αύτης, έννομα άποτελέσματα. Δέον δ' αύτη κατά νόμον νά αναφέρη λεπτομερώς τά άποφασισθέντα όρια και νά περιέχη προσέτι μνείαν τών τυχόν έγερθεισῶν άμφισβητήσεων. 'Υπό του νόμου προβλέπεται ή έντός ώρι-

12. Σ. τ. 'Ε. 947 του 1933, 1112 του 1934, 986 του 1935, 12, 1041 του 1936, 867 του 1937, 312, 380, 507 του 1938, 92, 610, 345, 748, 928 του 1939, 84, 841 του 1940, 248 του 1942, 310 του 1943, 172 του 1946, 332, 419 του 1948.

13. 'Αρθρ. 9 § 3.

14. Σ. τ. 'Ε. 297 του 1936.

15. Σ. τ. 'Ε. 138 του 1933.

σμένης-ἐνδεικτικῆς-προθεσμίας κοινοποιήσεως τῆς πράξεως πρὸς τὰς ἐνδιαφερομένας κοινότητες ἢ δήμους καὶ ἡ καθ' ὠρισμένους τύπους δημοσίευσις αὐτῆς. Ἄλλ' ἐν πάσῃ περιπτώσει ἡ πράξις αὐτῆ, καθ' ὃ ὑπὸ διοικητικῆς ἀρχῆς ἐκδιδόμενη, κέκτηται νομικὴν ὑπόστασιν εὐθὺς ὡς καταρτισθῆ ὑπὸ τοῦ συλλογικοῦ διοικητικοῦ ὄργανου, καὶ πρὸ πάσης δηλαδὴ δημοσιεύσεως¹⁶. Συμφωνῶς πρὸς σχετικὸν γενικὸν κανόνα ἢ ἀσκήσις τυχόν προσφυγῶν κατὰ τῆς πράξεως ἐνώπιον τοῦ διοικητικοῦ δικαστηρίου τοῦ ὀριζομένου ἐν ἄρθρῳ 10 § 7 ἐπ. δὲν ἐπιδρᾷ ἐπὶ τοῦ ἐκτελεστοῦ τῆς πράξεως χαρακτήρος. Μέχρις οὗ τὸ δικαστήριον τοῦτο ἀποφανθῆ, εἶναι ἐφαρμοστέα ἡ πράξις ὀριοθεσίας.

Τὰ τῆς ρηθείσεως προσβολῆς τῆς πράξεως δι' ἰδίας διοικητικῆς ἀγωγῆς ρυθμίζει τὸ δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν. Τὴν διοικητικὴν διαφορὰν γενεᾷ ἐν προκειμένῳ «προσφυγῆ τῆς οὐσίας», τὴν ὁποίαν ὁ νόμος καθιεροῖ καὶ ἥτις ἀποτελεῖ «παράλληλον προσφυγὴν», κωλύουσαν τὸ παραδεκτὸν τῆς ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας ἀσκήσεως αἰτήσεως ἀκυρώσεως κατὰ τῆς ἐκτελεστῆς πράξεως ὀριοθεσίας. Τὸ δικαιοδοτικὸν ἔργον τοῦ τεταγμένου πρὸς ἐπίλυσιν τῆς ὡς εἴρηται διαφορᾶς διοικητικοῦ δικαστηρίου, τὰ τῆς συνθέσεως αὐτοῦ, τὰ τῆς ἐνώπιον αὐτοῦ τηρητέας διαδικασίας, πρὸς δὲ τὰ τῶν ἐνδίκων μέσων, ἅτινα εἶναι δυνατόν νὰ ἀσκηθῶσι κατὰ τῶν ἀποφάσεων αὐτοῦ κλπ., ἀνάγονται εἰς τὸ δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν¹⁷. Τὸ ἔργον τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου τῆς ἐνεργουῦ διοικήσεως, ἡ διοικητικὴ ἐν γένει ἐνέργεια, τελειοῦται διὰ τῆς ἐκδόσεως τῆς κατὰ τὸ ἄρθρον 10 § 4 πράξεως καθορισμοῦ ὀρίων.

↓ 5' Δημόται.—Μητροῦα (ἄρθρ. 128-142 τοῦ κώδ.).—Ὀρίζονται ἐν ἄρθρῳ 129 πέντε τρόποι κτήσεως τῆς δημοτικότητος: (α') ἡ γέννησις, καθ' ἣν τὰ μὲν γνήσια τέκνα ὑπάγονται εἰς τὸν δήμον ἢ τὴν κοινότητα τοῦ πατρὸς, τὰ δὲ νόθα εἰς τὸν τῆς μητρὸς, (β') ἡ κατάταξις τῶν ἐπιθέτων, (γ') ἡ συνεπεία αἰτήσεως ἐγγραφῆ, (δ') ἡ νύμφευσις τῶν θηλέων καὶ (ε') ἡ κατ' ἄλλας νομίμους διατάξεις τελεία ἀποκατάστασις. Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν μεταδημότευσιν, ὀρίζει ρητῶς τὸ ἄρθρον (130) ὅτι διὰ τῆς προσκλήσεως νέας δημοτικότητος ἐν τινι δήμῳ ἢ κοινότητι ἀπόλλυται ἡ προτέρα δημοτικότης. Ἐν γένει, ἐνὸς μόνου δήμου ἢ κοινότητος δύναται — καὶ ὑποχρεοῦται (ἄρθρ. 128) — νὰ εἶναι δημότης πᾶς ὑπήκοος ἔλλην.

Ἐν ἄρθροισι 131 καὶ 132 ρυθμίζονται ἐν γενικαῖς ἔλως γραμμαῖς τὰ ἀμοιβαῖα δικαιώματα καὶ ὑποχρεώσεις μεταξὺ δημότου καὶ δήμου ἢ κοινότητος. Δικαιώματα τοῦ δημότου εἶναι ἡ διαμονή, ἡ περιθάλψις ἐν περιπτώσει ἐνδείας καὶ ἀδυναμίας πρὸς ἐργασίαν καὶ ἡ συμμετοχὴ ἐν τῇ καρπώσει τῆς δημοτικῆς ἢ κοινοτικῆς περιουσίας. Ὑποχρεώσεις τοῦ δημότου εἶναι ἡ ἀναλόγως τῶν δυ-

16. Σ. τ. Ἐ. 896 τοῦ 1932.

17. Ἐν σχέσει πρὸς τὰ θέματα ταῦτα πρβλ. ἡμετέραν μελέτην: Ἡ «διαδικασία» τοῦ καθορισμοῦ ὀρίων κλπ. ἐν «Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ.», 1940, ἐν «Μελέταις ἐπὶ τοῦ ἰσχύοντος δημοσίου δικαίου», ἐκδ. 2α, 1947, καὶ ἐν «Τοπ. αὐτοδ.», 1948.

νάμεόν του εἰς τὰ κοινὰ βάρη συμμετοχὴ : προσωπικὴ ἐργασία, δημοτικαὶ ἢ κοινοτικαὶ φορολογίαι κλπ.

Γενικὸν μητρώον τῶν δημοτῶν ἀμφοτέρων τῶν φύλων (ἄρθρ. 133—137).— Πενταμελὴς ἐπιτροπὴ ἐτάχθη πρὸς ἀρχικὴν σύνταξιν τοῦ ρηθέντος γενικοῦ μητρώου ἐκ τῶν ὑφισταμένων στοιχείων. Κατὰ τοῦ οὗτω συνταχθέντος μητρώου ἐπετράπησαν ἐνστάσεις, ὑποβαλλόμεναι ἐντὸς ὁρισμένης προθεσμίας μέσῳ τοῦ εἰρηνοδίκου πρὸς συλλογικὸν διοικητικὸν ὄργανον, οὐτινος ἡ σύνθεσις ὀρίζεται ἐν ἄρθρῳ 136. Αἱ πράξεις τούτου δέον νὰ ὦσιν ἡτιολογημέναι. Ἡ ἐν ἄρθρῳ 136 § 2 προθεσμία ἐκδόσεως αὐτῶν εἶναι ἀπλῶς ἐνδεικτικὴ, ἐνδέχεται δὲ νὰ γεννηθῶσιν ἐξ κῦτῶν διοικητικαὶ διαφοραί. Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὰς ἐγγραφὰς τῶν ἀρρένων, ἡ διοικητικὴ διαφορὰ προκύπτει ὑπὸ μορφήν ἀπροσφυγῆς τῆς οὐσίας, ἀσκουμένης ἐνώπιον τοῦ οἰκείου πρωτοδικείου καὶ ἐκδικαζομένης ὑπὸ τοῦ δικαστηρίου τούτου ἀμετακλήτως¹⁸.

Γενικὸν μητρώον ἀρρένων.— Τοῦτο συντάσσεται ὑπὸ τῆς νομαρχίας ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ κατὰ τὰ ἀνωτέρω καταρτισθέντος μητρώου καὶ τῶν ἀποφάσεων τοῦ πρωτοδικείου ἐπὶ τῶν τυχόν ὑποβληθεισῶν προσφυγῶν. Ἐκτυποῦται δαπάνῃ τοῦ οἰκείου ὀργανισμοῦ, τέσσαρα δ' ἀντίτυπα αὐτοῦ κατατίθενται εἰς τὰς ἐν τῷ νόμῳ ὀριζομένης κρατικῆς ὑπηρεσίας (ἄρθρ. 138 § 2 ἐπ.). Τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας ἔχει ἀποφανθῆ ὅτι καὶ αὐτὴ ἡ ἀνατύπωσις τοῦ μητρώου μόνον τῇ ἐγκρίσει τοῦ νομάρχου δύναται νὰ γίνη¹⁹.

Ἐτήσιον γενικὸν μητρώον.— Συντάσσεται κατ' ἔτος, ἐπιμελεία τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου, περιλαμβάνει δὲ τοὺς κατὰ τὴν διάρκειαν τοῦ ἔτους γεννηθέντας ἢ ἄλλως γενομένους δημότας ἀμφοτέρων τῶν φύλων. Ὡς πρὸς τὴν «ἀδιαδικασίαν» ἐφαρμόζονται ἐν γένει οἱ τύποι τῶν ἄρθρ. 134—137²⁰.

Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὰ εἰδικὰ μητρώα ἀρρένων, τὰ τε ἐτήσια καὶ τὰ τῆς δεκαετίας, ταῦτα συντάσσονται συμφῶνως πρὸς τὴν στρατολογικὴν νομοθεσίαν.

§ 72. Διοικητικά ἀρχαὶ τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων.—

α') Ὁργάνωσις τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν τοῦ δήμου καὶ τῆς κοινότητος.— Τὸ κυριώτατον ὄργανον τῶν δήμων εἶναι συλλογικόν, τὸ δημοτικὸν συμβούλιον. Ἀντίστοιχον πρὸς αὐτὸ εἶναι τὸ κοινοτικὸν συμβούλιον προκειμένου περὶ κοινότητος. Ἐκτελεστικὴ ἀρχὴ ἐν τῷ δήμῳ εἶναι ὁ δήμαρχος, ἐν δὲ τῇ κοινότητι ὁ πρόεδρος τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου. Ἐν τοῖς δήμοις ὑπάρχουσι ἐπίσης ὀργανικαὶ τινες θέσεις παρέδρων (ἄρθρ. 84), ἰδίᾳ δ' ὑπάρχει καὶ ἕτερον ὀλιγομελὲς συλλογικὸν ὄργανον δευτερεῦον, ἡ δημαρχικὴ ἐπιτροπὴ (ἄρθρ. 96).

18. Πρβλ. Γ. Παπαχατζῆ, Διοικητικαὶ διαφοραὶ ἐξ ἐγγραφῶν εἰς μητρώα κλπ. (ἀνακοίνωσις εἰς τὴν Ἑταιρίαν διοικητικῶν μελετῶν), ἐν «Ἀρμενοπούλει», 1951.

19. Σ. τ. Ἐ. 284 τοῦ 1930.

20. Προκειμένου περὶ μητρώων ἐν γένει, ἔχει ἀποφανθῆ τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας, ὅτι οὔτε ὁ νομάρχης οὔτε τὸ δημοτικὸν ἢ κοινοτικὸν συμβούλιον ἔχουσιν ἀρμοδιότητα νὰ προβιβῶσιν εἰς ἐγγραφὰς κτησιμίων ἢ διαγραφὰς ἀπολεσάντων τὴν δημοτικότητα προσώπων. Ἐπιβάλλεται νὰ ἀκολουθηθῇ δι' ἐκάστην περίπτωσιν ὀλόκληρος ἡ κατὰ νόμον «ἀδιαδικασία» : Σ. τ. Ἐ. 620 τοῦ 1930, 866 τοῦ 1931, 1008 τοῦ 1933.

Τὰς τοπικὰς ταύτας ἀρχὰς καθιστᾷ ὁ κῶδιξ τοῦ 1936 [320] ἐν ἄρθροις 20 ἐπ., 84 ἐπ., 143 ἐπ., αἰρετάς, ἐφ' ὠρισμένη θητεία¹. Ὁ δ' ἀριθμὸς τῶν μελῶν τῶν συλλογικῶν ὀργάνων ποικίλλει ἀναλόγως τοῦ πληθυσμοῦ τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος.

Τὸ ἐπίτιμον τοῦ λειτουργήματος τῶν δημάρχων καὶ τῶν προέδρων τῶν κοινοτικῶν συμβουλίων θεσπίζεται ρητῶς ἐν ἄρθροις 25 καὶ 86 τοῦ κώδικος. Τὴν αὐτὴν ιδιότητα ἔχουσι καὶ τὰ μέλη τῶν συλλογικῶν ὀργάνων. Τὰ κατὰ τὰς ὡς ἄνω διατάξεις παρεχόμενα εἰς τοὺς δημάρχους καὶ τοὺς κοινοτάρχας ἐξόδα παραστάσεως δὲν ἔχουσι τὸν χαρακτῆρα μισθοῦ. Ἡ παροχὴ τῶν ἐξόδων τούτων καὶ τὸ ἐτήσιον ποσὸν αὐτῶν ἀποφασίζεται διὰ πράξεως τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου. Τὰ ἀνώτατα ὅρια τοῦ ποσοῦ τούτου ποικίλλουσι συμφώνως τῷ νόμῳ, κατὰ κανόνα δ' ἀναλόγως τῶν πραγματοποιουμένων ἐτησίως τακτικῶν ἐσόδων². Ἄλλ' εἰς μὲν τὰς κοινότητας ἢ κατ' ἀρχὴν εἰς τὸν πρόεδρον παροχὴ ἐξόδων παραστάσεως ἀπόκειται κατὰ κανόνα³ εἰς τὴν διακριτικὴν εὐχέρειαν τοῦ συλλογικοῦ ὀργάνου, εἰς δὲ τοὺς δήμους τούναντιον εἶναι αὕτη ὑποχρεωτικὴ, δοθέντος ἰδίᾳ ὅτι ὁ νόμος τάσσει καὶ κατώτατον ὄριον τοῦ παρασχετέου ποσοῦ.

Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τοὺς δημοτικούς⁴ καὶ κοινοτικούς συμβούλους, κατ' ἀρχὴν δὲ καὶ εἰς τοὺς δημορχιακοὺς παρέδρους⁵, ὁ νόμος δὲν ἐπιτρέπει τὴν εἰς αὐτοὺς παροχὴν ἐξόδων παραστάσεως.

1. Ἐν ἄρθρῳ 143 ὀρίζεται, ὅτι οἱ δήμαρχοι, οἱ πάρεδροι καὶ τὰ μέλη τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν συμβουλίων ἐκλέγονται ἀνὰ τετραετίαν, δι' ἀμέσου διὰ ψηφοδελτίων ἐκλογῆς, ὑπὸ τῶν ἐχόντων ἐκλογικὸν δικαίωμα ἐν ταῖς βουλευτικαῖς ἐκλογαῖς δημοτῶν. Πρβλ. εἰδικωτέρας διατάξεις ἐν ἄρθρ. 147 ἕως 191 τοῦ κώδ. Ἰδὲ καὶ διατ. τῆς 13 Ὀκτωβρίου 1926 [359] καὶ τῆς 29 Ἰουλίου 1929 [250]. Τὰ ἐκλεγέντα μέλη τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου ἐκλέγουσι μεταξὺ αὐτῶν κατὰ τὰ ἄρθρα 23-24 τὸν πρόεδρον καὶ τὸν ἀντιπρόεδρον τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου διὰ μυστικῆς διὰ ψηφοδελτίων ψηφοφορίας, εἴτε κατ' ἔτος εἴτε κατὰ διετίαν, συμφώνως πρὸς τὴν ἐν ἄρθρῳ 24 διαστολήν. Τῶν δημοτικῶν συμβουλίων οἱ πρόεδροι ἐκλέγονται ὡσαύτως διὰ μυστικῆς ψηφοφορίας μεταξὺ τῶν μελῶν τῶν συμβουλίων, συμφώνως πρὸς τὸ ἄρθρον 90 τοῦ κώδ., καθ' ἕκαστον ἔτος. Νομοθετήματα οἷα ὁ ἀν. ν. 229 τοῦ 1945 [78], ὁ ἀν. ν. 551 τοῦ 1945 [235], ὁ ἀν. ν. 454 τοῦ 1945 [180] κλπ. εἶναι μεταβατικὸν χαρακτῆρος. Ἰσχύει ὁμοίως ἐπὶ τοῦ παρόντος ἡ ἔμμεσος ἐκλογὴ τοῦ δημάρχου ἢ εἰσαχθεῖσα διὰ τοῦ ἄρθρ. 16 τοῦ νόμου 1454 τοῦ 1950 [158].

2. Πρβλ. εἰδικώτερον Κ. Γεραγᾶ, Ἑρμηνεῖα κλπ., τόμ. α', 1940, σελ. 449 ἐπ. Ἡ ἀνάληψις ὑπηρεσίας ἀποτελεῖ ἀπαραίτητον κατὰ νόμον προϋπόθεσιν διὰ τὴν ἀπόληψιν ἐξόδων παραστάσεως : Σ. τ. Ἐ. 1007 τοῦ 1933. Τὸ μέτρον ὅμως τῆς ἀπασχολήσεως δὲν ἔχει σημασίαν : Σ. τ. Ἐ. 138 τοῦ 1935, 338 τοῦ 1941. Ὅσᾳκις ἐν τούτοις ὁ δήμαρχος δὲν ἀσκεῖ τὰ καθήκοντά του ἐξ ἰδίας ὑπαιτιότητος, δὲν δικαιούται ἐξόδων παραστάσεως : Σ. τ. Ἐ. 631 τοῦ 1945. Ἡ πρόσκαιρος τοῦ δημάρχου ἀργία δὲν διακόπτει τὸ δικαίωμα ἀπολήψεως τῶν ἐξόδων τούτων : Σ. τ. Ἐ. 981 τοῦ 1936, 436 τοῦ 1937. Οὐδ' ἡ χορηγήσις ἀδείας ἀπουσίας : Σ. τ. Ἐ. 231 τοῦ 1948.

3. Πρβλ. καὶ τὰς ἐν ἄρθρῳ 25 § 8 καὶ 9 ἐξαιρέσεις. Σ. τ. Ἐ. 981 τοῦ 1937.

4. Σ. τ. Ἐ. 449 τοῦ 1930. Πρβλ. καὶ εἰσηγ. ἐκθ. Στ. Παπαφράγκου ἐν Ἀ'Επιθ. τοῦ αὐτοῦδ., 1930, καὶ ἐν Ἀ'Εργασίᾳ, τόμ. α', τεύχ. 29.

5. Σ. τ. Ἐ. 768 τοῦ 1931. Πρβλ. ἐξαίρεσιν ἐν ἄρθρῳ 87. Τὴν περίπτωσιν τῆς ἀποζημιώσεως τοῦ εἰδικοῦ παρέδρου κοινοτήτων νέων χωρῶν πρβλ. ἐν ἄρθρῳ 203. Σ. τ. Ἐ. 70 τοῦ 1929, 567 τοῦ 1930.

Ὁ πρόεδρος τῆς κοινότητος ὑποχρεοῦται νὰ διαμένῃ ἐν τῇ ἔδρᾳ αὐτῆς. Ἄλλως ὁ νομάρχης ἔχει τὴν εὐχέρειαν ὅπως, ἐκτιμῶν τὰ δεδομένα ἐν ἐκάστῃ περιπτώσει πραγματικά στοιχεῖα, ἰδίᾳ τὰ λόγῳ τῆς ἀπομεμακρυσμένης τοῦ προέδρου διαμονῆς προσκόμματα ἐν τῇ ἐκπληρώσει τῶν καθηκόντων του, κηρύξῃ αὐτὸν ἐκπτώτον τοῦ λειτουργήματος (ἄρθρ. 26 § 16) ⁶.

β') Ἄρμοδιότητες τῶν δημοτικῶν καὶ τῶν κοινοτικῶν ἀρχῶν ⁷.—Ἡ ἀρμοδιότης τοῦ ἀποφασίζειν ἐπὶ τῶν δημοτικῶν καὶ τῶν κοινοτικῶν ὑποθέσεων ἔχει ἀνατεθῆ ὑπὸ τοῦ νομοθέτου εἰς μὲν τοὺς δήμους εἰς τὰ δημοτικά συμβούλια, εἰς δὲ τὰς κοινότητας εἰς τὰ κοινοτικά συμβούλια. Ἄρμοδιότητες συνιστάμεναι κατὰ τὸ πλεῖστον εἰς τὴν ἐπιμέλειαν τῆς ἐκτελέσεως τῶν ἀποφάσεων τῶν ὡς εἴρηται συμβουλίων ἔχουσιν ἀνατεθῆ, προκειμένου μὲν περὶ δήμων, εἰς τὸν δήμαρχον καὶ τοὺς παρόδρους ὡς βοηθοὺς αὐτοῦ (ἄρθρ. 84 ἐπ.), προκειμένου δὲ περὶ κοινοτήτων, εἰς τὸν πρόεδρον τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου. Κατ' ἀκολουθίαν τούτων, τὰ μὲν δημοτικά καὶ τὰ κοινοτικά συμβούλια χαρακτηρίζονται ὡς βουλευόμεναι συλλογικαὶ ἀρχαὶ τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ὁ δὲ δήμαρχος καὶ ὁ πρόεδρος τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου ὡς ἐκτελεστικαὶ ἀρχαί. Ὁ τελευταῖος μάλιστα ἔχει διττὴν ιδιότητα : ἐξ ἐνὸς μὲν μετέχει τῆς συνθέσεως τοῦ βουλευομένου συλλογικοῦ ὄργανου, διευθύνων καὶ τὰς ἐργασίας αὐτοῦ, ἐξ ἄλλου δ' εἶναι τεταγμένος πρὸς ἐκτέλεσιν τῶν ὑπὸ τοῦ συμβουλίου τούτου ἀποφασισθέντων. Ἄσχετος πρὸς τὰ ἐκτεθέντα εἶναι ἡ ιδιότης τοῦ δημάρχου καὶ τοῦ κοινοτάρχου ὡς ἐκπροσώπου τῆς κρατικῆς διοικήσεως ἐν τῇ περιφερείᾳ αὐτοῦ, ὡς ἐλαχίστη διοικητικὴ διαιρέσει τῆς ἐπικρατείας, περὶ ἧς ἐγένετο λόγος ἀλλαχοῦ, ἐν § 55 β.

Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν δημοκρατικὴν ἐπιτροπὴν, αὕτη ἔχει μικτὸν χαρακτῆρα : εἶναι ὄργανον βουλευόμενον ἅμα καὶ ἐκτελεστικόν. Τυφῶντι ἡ δημοκρατικὴ ἐπιτροπὴ, ἀποτελοῦσα κατ' οὐσίαν ἐντεταλμένην ἐπιτροπὴν τοῦ κυρίου συλλογικοῦ ὄργανου, οὐ μόνον μεριμνᾷ διὰ τὴν ἐκτέλεσιν τῶν ἀποφάσεων τοῦ ὄργανου τούτου, ἀλλὰ καὶ λαμβάνει αὕτη αὕτη ἀποφάσεις ἐπὶ τινων θεμάτων δευτερευούσης σημασίας.

Εἰδικώτερον ὁ νόμος ὀρίζει (ἄρθρ. 27, 88-89), ὅτι τὰ δημοτικά καὶ τὰ κοινοτικά συμβούλια ἔχουσιν τὴν διοίκησιν τοῦ νομικοῦ προσώπου καὶ ἀποφασίζουσιν ἐπὶ τῶν κυριωτέρων αὐτοῦ ὑποθέσεων. Ἐνδεικτικῶς δὲ καθορίζει ὁ νόμος θέματά τινα ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος : τὸν προϋπολογισμὸν καὶ τὸν ἀπολογισμὸν, τὰς συμβάσεις ἐκποίτησεως καὶ τὰς μισθωτικὰς συμβάσεις, τὰ δάνεια, τὴν ἐκτέλεσιν ἔργων καὶ προμηθειῶν, τὴν διεξαγωγὴν δικῶν καὶ ἐν γένει τὴν διοίκησιν καὶ τὴν διαχείρισιν τῆς περιουσίας τοῦ οἰκείου ὀργανισμοῦ. Ἐπὶ πᾶσιν ἡμῶς εἰς τὰ συλλογικά ταῦτα ὄργανα ἀνήκει ἡ ἀπόφασις ἐπὶ τῶν νέων

6. Σ. τ. Ἐ. 170 τοῦ 1929, 523 τοῦ 1930, 431 τοῦ 1931, 860 τοῦ 1934, 429 τοῦ 1935, 945 τοῦ 1936.

7. Γ. Κασίμη, Τὰ καθήκοντα τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἀρχῶν, 1929. Κ. Γεραγά, Περὶ τῶν πράξεων τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν συμβουλίων, ἐκδ. β', 1927.

ἐκάστοτε μέτρων τῶν ἐνδεδειγμένων πρὸς προαγωγὴν τῶν σκοπῶν τοῦ δήμου καὶ τῆς κοινότητος. Ἐκ τῆς πρωτοβουλίας καὶ ἐκ τῆς εὐστάχου δράσεως αὐτῶν ἐξαρτᾶται ἡ εὐδωκίαι τῶν ζητημάτων ἐν γένει τῶν ὑπαγομένων εἰς τὸ πλαίσιον τῆς τοπικῆς αὐτοδιακίσεως.

Εἰς τὸν δήμαρχον καὶ εἰς τὸν κοινοτάρχην ἀνατίθενται ἰδίᾳ ἀρμοδιότητες ἐκπροσωπήσεως τοῦ νομικοῦ προσώπου⁸, προσέτι δ' ἀρμοδιότητες παρασκευαστικαὶ καὶ ἐκτελεστικαὶ (ἄρθρ. 26, 49, 62, 69, 85, 106, 115 κλπ.) : σύνταξις τοῦ προϋπολογισμοῦ ἐν σχεδίῳ — ἢ, προκειμένου περὶ δήμου, συμπραξίς εἰς τὴν ὑπὸ τῆς δημαρχιακῆς ἐπιτροπῆς σύνταξιν τοῦ σχεδίου τοῦ προϋπολογισμοῦ — ἐκτέλεσις ἀποφασισθέντων μικρᾶς ἀξίας ἔργων, ὑπογραφῆς ἐνταλμάτων πληρωμῶν βάσει τῶν ἀποφάσεων τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου κλπ.

Τέλος αἱ ἀρμοδιότητες τῆς δημαρχιακῆς ἐπιτροπῆς ρυθμίζονται ἐν ἄρθροισι 96, 98 καὶ εἰς ἄλλας διατάξεις τοῦ κώδικος. Αὗται εἶναι, ὡς εἴρηται, καὶ ἀποφασιστικαὶ καὶ ἐκτελεστικαί. Ἀπὸ ἄλλης ἀπόψεως δύνανται νὰ διακριθῶσιν εἰς ἀρμοδιότητας εὐθέως ἐκ τοῦ νόμου παρεχομένης τῇ ἐπιτροπῇ καὶ εἰς ἀρμοδιότητας ἀσκουμένης ὑπὸ τῆς ἐπιτροπῆς κατ' ἐντολὴν τοῦ δημοτικοῦ συμβουλίου. Ἀλλὰ καὶ τῶν τελευταίων τούτων, ὡς εἰκός, ἕμμεσος πηγὴ εἶναι ὁ νόμος. Ἀπὸ ἄλλης, τέλος, πλευρᾶς διακρίνονται αἱ ἀρμοδιότητες τῆς δημαρχιακῆς ἐπιτροπῆς εἰς ἐκείνας ἀστυνομικὰς ἀσκειῖ ἢ ἐπιτροπῇ μόνῃ καὶ εἰς ἐκείνας ἀστυνομικὰς αὐτῇ ἀσκειῖ ἐν συμπράξει μετὰ τοῦ δημάρχου.

γ') *Κανόνες λειτουργίας τῶν συλλογικῶν ὀργάνων.*— Μεταξὺ τοῦ δημοτικοῦ καὶ τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου ὑφίσταται κατὰ νόμον ἡ διαφορὰ, ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τῆς λειτουργίας αὐτῶν, ὅτι τὸ μὲν κοινοτικὸν συμβούλιον εἶναι διαρκές, συνερχόμενον εἰς συνεδρίασιν ὑποτεδῆποτε ἤθελον ἀπαιτήσῃ τοῦτο αἱ ὑποθέσεις τῆς κοινότητος, ἐνῶ τὸνναντίον διὰ τὰ δημοτικὰ συμβούλια καθιεροῦνται τακτικαὶ δις τοῦ ἔτους σύνοδοι, ἀνεξαρτήτως τῶν ἐκτάκτων τοιούτων (ἄρθρ. 28, 90 § 3 ἐπ.). Διὰ τὴν νομιμότητα τῶν συνεδριάσεων, ἄρα δὲ καὶ τῶν λαμβανομένων ἀποφάσεων τῶν ρηθέντων συμβουλίων, εἶναι ἀπαραίτητον νὰ προηγηθῇ πρὸ ὀρισμένων ἡμερῶν — διὰ νὰ δοθῇ καιρὸς εἰς τοὺς συμβούλους νὰ μελετήσωσι τὰ ὑπὸ συζήτησιν θέματα — νομότυπος⁹ ὑπὸ τοῦ

8. Ἐφ. Κρ. 46 τοῦ 1930, ἐν «Θέμ.» ΜΑ', σελ. 750. Ἄρ. II. 300 τοῦ 1931, αὐτόθι ΜΒ', 753. Ἐφ. Δαρ. 171 τοῦ 1932, ἐν «Δικαστικῇ» Ε', σ. 219. Διὰ τὰς κοινότητας : Ἄρ. II. 40 τοῦ 1921, ἐν «Θέμ.» ΔΙ' 242, Ἐφ. Κερ. 6 τοῦ 1932, ἐν «Θέμ.» ΜΓ', 640.

9. Ἡ πρόσκλησις εἶναι ἔγγραφος. Ἐπιβάλλεται ἡ διὰ τοῦ κλητήρος τῆς κοινότητος ἐπίδοσις αὐτῆς καὶ ἡ σύνταξις ἀποδεικτικῆς. Προβλέπεται ὑπὸ τοῦ νόμου καὶ περίπτωσις συγκλήσεως τῶν σωμάτων ἐκ πρωτοβουλίας ὀρισμένου ποσοστοῦ τοῦ ἀριθμοῦ τῶν μελῶν τῶν. Ἐκ τῆς νομολογίας πρβλ. Σ. τ. Ἐ. 80 τοῦ 1929, 566 τοῦ 1932. Αἱ περὶ πρόσκλησεως πρὸ τριῶν ἡμερῶν διατυπώσεις εἶναι ἐφαρμοστέαι καὶ εἰς τὴν περίπτωσιν ταύτην : Σ. τ. Ἐ. 284 τοῦ 1934.

Ἐν τῇ πρόσκλησει ἐπιβάλλει ὁ νόμος νὰ σημειῶνται συγκεκριμένως τὰ θέματα τῆς ἡμερησίας διατάξεως : Σ. τ. Ἐ. 202 τοῦ 1929, 167 καὶ 690 τοῦ 1930, 863 τοῦ 1931, 94 τοῦ 1932, 41, 827 τοῦ 1933, 1007 τοῦ 1934, 22 τοῦ 1935. Ἐπίσης πρέπει νὰ ἔχη σημειωθῇ οὐ μόνῃ ἡ ἡμέρα, ἀλλὰ καὶ ἡ ὥρα τῆς συνεδριάσεως (Σ. τ. Ἐ. 94 τοῦ 1932), πρὸς

προέδρου πρόσκλησις ἐνὸς ἐκάστου τῶν μελῶν τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου (ἄρθρ. 29, 91, 95 § 2).

Ἡ ἀπαρτία ὀρίζεται, κατ' ἀρχήν, προκειμένου μὲν περὶ δημοτικοῦ συμβουλίου, εἰς τὸ ἡμισυ πλέον ἐνὸς τοῦ ὅλου ἀριθμοῦ τῶν μελῶν, προκειμένου δὲ περὶ κοινοτικοῦ συμβουλίου, εἰς τὰ 2/3 τῆς ὡς εἴρηται συνθέσεως τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου (ἄρθρ. 32, 92). Ἡ συνεδρίασις εἶναι δημοσία, πλὴν ἀντιθέτου ἀποφάσεως τοῦ συμβουλίου¹⁰, τηροῦνται δὲ πρακτικὰ αὐτῆς¹¹ κατὰ τὰς εἰδικωτέρας τοῦ νόμου διατάξεις (ἄρθρ. 34, 92). Αἰψὺς ἀποφάσεως δύναται νὰ γίνῃ κατὰ κανόνα μόνον ἐπὶ τῶν ἐν τῇ ἡμερησίᾳ διατάξει θεμάτων (ἄρθρ. 30, 95 § 2)¹². Αἱ ἀποφάσεις λαμβάνονται κατ' ἀπόλυτον πλειοψηφίαν τῶν παρισταμένων (ἄρθρ. 33, 95 § 2), ἐξαιρέσει τῶν θεμάτων ἐκείνων, ἐν σχέσει πρὸς τὰ ὅποια ἴδια τοῦ κώδικος διατάξεις ἀπαιτοῦσιν εἰδικὴν αὐστηροτέραν πλειοψηφίαν. Οἱ ἀρνοούμενοι ψῆφον θεωροῦνται τασσόμενοι ρητῶς ἐναντίον προτάσεώς τινος¹³.

Ἴδιος τρόπος δημοσιεύσεως τῶν λαμβανομένων ἀποφάσεων προβλέπεται

δὲ καὶ ὁ τόπος—ὅστις δέον νὰ εἶναι ὁ συνήθης τῶν συνεδριάσεων τόπος (Σ. τ. 'Ε. 837, 1196 τοῦ 1934), πλὴν ἐξαιρετικῶν περιπτώσεων, καθ' ἃς δύναται τὸ συμβούλιον νὰ συνέλθῃ, φέρ' εἰπεῖν, καὶ εἰς ἰδιωτικὴν οἰκίαν.

Ἡ παράλειψις τῶν ὡς εἴρηται οὐσιωδῶν τύπων καθιστᾷ μὴ νόμιμον, συνεπῶς δ' ἀκυρωτέαν ὑπὸ τῆς ἐποπτικῆς κρατικῆς ἀρχῆς, τὴν ληφθεῖσαν ἀπόφασιν. Μόνον εἰς καταπελγούσας περιπτώσεις δύναται κατὰ νόμον ἡ πρόσκλησις νὰ γίνῃ καὶ κατ' αὐτὴν τὴν ἡμέραν τῆς συνεδριάσεως (ἄρθρ. 29 § 2). Ἡ κρίσις περὶ υπάρξεως ἐπείγουσας ἀνάγκης ἀπόκειται κατ' ἀρχὴν εἰς τὴν διακριτικὴν εὐχέρειαν τοῦ καλοῦντος προέδρου τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου, ἰδίᾳ δ' αὐτοῦ τούτου τοῦ συμβουλίου, εἰς τὸ ὅποιον ἀνήκει σχετικῶς ἡ τελευταία λέξις (Σ. τ. 'Ε. 853, 687 τοῦ 1930, 916 τοῦ 1931, 230, 245 τοῦ 1932, 896, 1345 τοῦ 1934, 490 τοῦ 1935). Ἄλλ' ἡ τοιαύτη διακριτικὴ εὐχέρεια τελεῖ, ὡς συνήθως, ἐντὸς ὀρισμένων ὁρίων, τῶν ὁποίων τὴν ὑπέρβασιν ἔχει ἀρμοδιότητα νὰ ἐλέγξῃ ἡ ἐποπτεύουσα κρατικὴ ἀρχή (Σ. τ. 'Ε. 1345 τοῦ 1934).

10. Τὴν τοιαύτην ἀπόφασιν δύναται νὰ δικαιολογήσωσιν εἴτε λόγοι συμφέροντος τοῦ δήμου εἴτε ἡ συζήτησις προσωπικῶν ζητημάτων εἴτε λόγοι δημοσίας τάξεως κλπ. Ἡ περὶ μυστικότητος τῆς συνεδριάσεως ἀπόφασις εἶναι ὡς ἐκ τῆς φύσεως αὐτῆς δεκτικὴ αἰτιολογίας. Εἰδικῶς δὲ ὀρισμένα θέματα θεσπίζεται ὑποχρεωτικῶς ἡ μυστικότης τῆς συνεδριάσεως : Πρβλ. π. χ. ἄρθρ. 28 § 1 καὶ Σ. τ. 'Ε. 739 τοῦ 1930, 148, 167, 227 τοῦ 1932, 1147 τοῦ 1934.

11. Τὰ ἐν τοῖς πρακτικοῖς ἀναφερόμενα δὲν δύναται νὰ ἀμφισβητηθῶσιν, ἂν μὴ προσβληθῶσι τὰ πρακτικὰ ὡς πλαστά : Σ. τ. 'Ε. 148, 167 τοῦ 1932, 970 τοῦ 1933, 921, 1196 τοῦ 1934, 490, 488 τοῦ 1935. Ἀποτελοῦσιν ὅμως τὰ πρακτικὰ ἀποδεικτικὰ ἄπλως στοιχεῖα τῶν ἀποφάσεων, οὐχὶ δὲ συστατικὰ τοιαῦτα : Σ. τ. 'Ε. 166 τοῦ 1929, 98 τοῦ 1933.

12. Ἡ κατὰ τὸ ἄρθρ. 30 κρίσις περὶ «καταπελγούσας» ἀπόκειται κατ' ἀρχὴν εἰς τὴν διακριτικὴν εὐχέρειαν τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου, τελοῦσαν, ὡς καὶ ἀνωτέρω, ἐντὸς ὁρίων τινῶν, ὧν ἡ ὑπέρβασις εἶναι καὶ ἐν προκειμένῳ ἐλεγκτὴ ὑπὸ τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς : Σ. τ. 'Ε. 417 τοῦ 1939, 221 τοῦ 1940.

13. Σ. τ. 'Ε. 288, 289 τοῦ 1932. Ἀντίθετος λύσις ἔχει ἐπικρατήσῃ ἐν Γαλλίᾳ. Πρβλ. Μ. Hauriou, Σύστ. διοικ. δικ., σελ. 188-189 τοῦ α' τόμ. τῆς ἑλλ. μεταφρ., ὡσαύτως δὲ Morgan, La loi municipale, σελ. 330.

ἐν τῷ νόμῳ (ἄρθρ. 34 § 7, 95 § 2). Ἄλλ' ἡ τοιαύτη δημοσίευσίς δὲν ἀποτελεῖ κατὰ τὴν ὀρθοτέραν ἐκδοχὴν συστατικὸν στοιχεῖον τῆς ἀποφάσεως¹⁴.

Τέλος, περὶ τῆς ἀπαρτίας τῆς δημαρχιακῆς ἐπιτροπῆς καὶ τῆς κατὰ πλειοψηφίαν λήψεως τῶν ἀποφάσεων αὐτῆς πρβλ. ἄρθρ. 100 τοῦ κώδικος¹⁵.

§ 73. Ἐποπτεία τῆς πολιτείας ἐπὶ τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως¹. — α') *Ἐδῶναι τῶν διοικούντων τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητας.*—«Πειθαρχικά μέτρα» τοῦ κράτους κατ' αὐτῶν.— Αἱ ἀρχαὶ αἱ διοικοῦσαι τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητας ὑπέχουσιν εὐθύναις ἀστικὰς, ποινικὰς καὶ πειθαρχικὰς διὰ τὰς ἐνεργείας ἢ παραλείψεις αὐτῶν κατὰ τὴν ἐκτέλεσιν τῶν καθηκόντων των. Ὡς μέτρον τῆς ἀστικῆς πρὸς ἀποζημίωσιν εὐθύνης τάσσεται ὁ δόλος καὶ ἡ «μεγάλῃ ραθυμίᾳ» (ἄρθρ. 119 τοῦ κώδ.). Ἡ συνδρομὴ τῶν μορφῶν τούτων τῆς ὑπαιτιότητος θέλει κριθῆ κατὰ τοὺς κανόνας τοῦ ἀστικοῦ δικαίου. Ἡ παράβασις ὑπηρεσιακοῦ καθήκοντος δέον ἐν πάσῃ περιπτώσει νὰ συντρέχη παραλλήλως, ἢ δ' ἀποζημίωσις εἶναι καταβλητέα εἰς τὸν οἰκεῖον ὀργανισμὸν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.

Ἡ ποινικὴ ἀφ' ἐτέρου εὐθύνη δὲν ρυθμίζεται δι' ἰδίων διατάξεων. Ὁ νομοθέτης παραπέμπει εἰς τοὺς ποινικοὺς νόμους, ὅτινας ἀνάγκουσι ὀρισμέναις πράξεις ἢ παραλείψεις δημοσίων λειτουργῶν εἰς ἀξιόποινα ἀδικήματα. Πα-

14. Σ. τ. Ἐ. 369 τοῦ 1936. Τοῦτο προκύπτει, πλὴν ἄλλων, καὶ ἐκ τοῦ χαρακτήρος τῆς ἀποφάσεως ὡς πράξεως συλλογικῆς διοικητικῆς ἀρχῆς καὶ ἐκ τῆς διατάξεως τῆς § 8, καθ' ἣν ἡ ἀπόφασις διαβιβάζεται ἐν ἀντιγράφῳ πρὸς τὴν ἐποπτικὴν ἀρχὴν πρὸ τῆς ρηθείσης δημοσιεύσεως. Τὴν «ἐκδουσίαν» τῆς πράξεως ἀποτελεῖ ἢ ἐν τῷ εἰδικῷ βιβλίῳ τῶν ἀποφάσεων καταχωρίσις καὶ ὑπογραφή αὐτῆς. Τὸ κατὰ τὴν § 9 δικαίωμα τῶν δημοσίων ὑφίσταται ἀφ' ἧς ἐγένετο ἢ ἐκδοσις τῆς πράξεως, ἀνεξαρτήτως πάσης δημοσιεύσεως. Τὸ τοιοῦτον δικαίωμα ὑφίσταται καὶ μυστικῆς γενομένης τῆς συνεδριάσεως, διότι ἡ § 9 δὲν διακρίνει. Ἀπόκειται εἰς τὸ σῶμα νὰ μὴ καταχωρίσῃ ὅσα δὲν δύνανται ἀζημίως διὰ τὸν δῆμον ἢ τὴν κοινότητα νὰ περιέλθωσιν εἰς τὴν δημοσιότητα.

15. Ἀπαιτεῖται καὶ ἐν προκειμένῳ ἢ διὰ κλητῆρος πρόσκλησις πάντων τῶν μελῶν καὶ ἡ σύνταξις ἀποδεικτικῶν : Σ. τ. Ἐ. 785 τοῦ 1933, Ἄρ. Π. 22 τοῦ 1932, ἐν «Θέμ.» ΜΔ', σελ. 161, 320 τοῦ 1933, αὐτόθι, σελ. 606. Ἡ ἀναγραφὴ θεμάτων ἐν ἡμερησίᾳ διατάξει δὲν ἐπιβάλλεται : Σ. τ. Ἐ. 234 τοῦ 1935. Νομίμως δὲ συγκροτεῖται συνεδρία εἰς ἣν προσήλθον πάντα τὰ μέλη, μηδενὸς ὑποβαλόντος ἀντίρρησην περὶ μὴ ἐγκαίρου προσκλήσεως : Σ. τ. Ἐ. 997 τοῦ 1934.

1. Πρβλ. Κ. Γεραγᾶ, Ἐρμην. τοῦ κώδ. δήμ. καὶ κοινοτ., ἐκδ. 2α, 1940, σελ. 136 ἐπ., Χ. Οἰκονομοπούλου-Δ. Σωτηρίου, Ἐρμην. τοῦ κώδ. τῆς περὶ δήμ. καὶ κοιν. νομοθ., τευχ. β', σελ. 130 ἐπ., Χ. Οἰκονομοπούλου, Ἡ ἐποπτεία τῆς πολιτείας ἐπὶ τῆς αὐτοδιοικήσεως, ἐν «Ἐπιθεωρησίᾳ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως», 1929. Πλουσιωτέρα εἶναι ἡ παρ' ἄλλοδαποῦ βιβλιογραφία : Ἐκ τῶν μονογραφῶν πρβλ. ἰδίᾳ τὴν ἀξιόλογον πραγματείαν τῶν Maspétiol-Laroque, La tutelle administrative, 1930. Παλαιότερα ἢ τοῦ Ugo Forti, I controlli dell' amministrazione comunale, ἐν Primo trattato completo di diritto amministrativo τοῦ V.-E. Orlando, τόμ. β', μέρος 2ον, 1915. Ἐν Γερμανίᾳ J. Weidemann, Die Aufsicht des Staates über die Gemeinden, 1936. A. Köttgen, Gemeindeprüfungswesen und Staatsaufsicht, ἐν VerwArch., 1936. Παλαιότερον Stier-Somlo, ἄρθρον Selbstverwaltung und Staatsaufsicht, ἐν Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, V, 1928, σελ. 434 ἐπ.

ρέχει δὲ δικαίωμα εἰς πάντα ἐκλογέα ὅπως καταγγέλλῃ τοὺς δημοτικούς ἢ κοινοτικούς ἄρχοντας² ἐνώπιον τῆς ποινικῆς δικαιοσύνης διὰ πᾶσαν ἐν τῇ ἐκπληρώσει τῶν καθηκόντων αὐτῶν ἀξιοποῖνον πράξιν ἢ παράλειψιν καὶ ὅπως ἀσκήσῃ καὶ τὴν συναφῆ ἐπὶ ἀπαζημιώσει πολιτικὴν ἀγωγὴν ἐξ ὀνόματος τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος. Ἡ τελευταία αὕτη εὐχέρεια τοῦ ἐκλογέως παραγράφεται μετὰ παρέλευσιν ἔτους ἀπὸ τῆς τελέσεως τῆς ἀξιοποῖνου πράξεως (ἄρθρ. 120).

Ὡς πρὸς τὰ πειθαρχικά μέτρα κατὰ τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἀρχόντων, ταῦτα δεόν νὰ διακριθῶσιν εἰς πειθαρχικὰς ποινὰς ἐπιβαλλομένας δι' ὑπαιτίους παραβάσεις καθήκοντος τῶν ρηθέντων ἀρχόντων ἐν σχέσει πρὸς τὰ καθαρῶς κρατικά ἔργα αὐτῶν ὡς ἐκπροσώπων τῆς κρατικῆς διοικήσεως εἰς τὰς ἐλάχιστας διοικητικὰς τοῦ κράτους περιφέρειας καὶ εἰς προσωπικά μέτρα κρατικῆς ἐποπτείας ἐπιβαλλόμενα κατ' αὐτῶν ὡς ἀρχῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Τὰ πρῶτα ρυθμίζονται ὑπὸ τῶν εἰδικῶν νόμων τῶν προβλεπόντων τὰ κρατικά καθήκοντα τῶν ὡς εἴρηται ἀρχῶν, ἀναφέρονται δὲ συλλήβδην καὶ ἐν ἄρθρῳ 123 §§ 5-7 τοῦ κώδικος. Ἐπιβάλλονται πάντοτε ὑπὸ τοῦ νομάρχου, ἐπὶ τῇ ἠτιολογημένῃ καταγγελίᾳ τῆς ἀρμοδίας διοικητικῆς ἀρχῆς, δι' ἠτιολογημένης δ' ὡσάυτως νομαρχιακῆς πράξεως καὶ μετὰ προηγουμένην ἔγγραφον πρόσκλησιν εἰς ἀπολογία, ἀποτελοῦσαν οὐσιώδη τύπον τῆς πειθαρχικῆς διώξεως. Ἡ ἐκδιδόμενη νομαρχιακὴ πράξις ὑπόκειται εἰς τὸν οὐσιαστικὸν ἱεραρχικὸν ἔλεγχον τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν, δυναμένη καὶ νὰ τροποποιήσῃ αὐτήν, ἐπὶ προσφυγῇ ἀσχοιμένη ἐντὸς ὀρισμένης προθεσμίας εἴτε ὑπὸ τοῦ πειθαρχικῶς τιμωρηθέντος εἴτε, ἀντιστρόφως, ὑπὸ τῆς αἰτησαμένης τὴν πειθαρχικὴν δίωξιν διοικητικῆς ἀρχῆς.

Τούναντίον τὰ ἄλλα μέτρα, τὰ προσωπικά δηλαδή μέτρα κρατικῆς ἐποπτείας, τὰ λαμβανόμενα κατὰ τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἀρχόντων ἐν σχέσει πρὸς τὸ ἔργον αὐτῶν ὡς ὀργάνων τῆς αὐτοδιοικήσεως, ρυθμίζονται εἰδικῶς ὑπὸ πλείστον ἐν τῷ κώδικι διατάξεων. Ταῦτα ἐπιβάλλονται, ἀναλόγως τῆς περιπτώσεως, ὅτε μὲν ὑπὸ τοῦ νομάρχου, ὅτε δ' ὑπὸ τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν ἢ τοῦ γενικοῦ διοικητοῦ. Ἐνίοτε ἀπαιτεῖ ὁ νόμος τὸν τύπον τοῦ διατάγματος, ἐκδιδομένου προτάσει τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν (ἄρθρ. 95 § 1, ἄρθρ. 122 §§ 2, 6 κλπ.). Μόνον δὲ κατὰ κανόνα ὀφείλονται τὰ ρηθέντα μέτρα εἰς ὑπαιτιότητα τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ ἀρχόντος, ἰδίᾳ εἰς παραλείψεις ἐν τῇ ἐκτελέσει τῆς ὑπηρεσίας. Καὶ τὸ δημόσιον ἀπλῶς συμφέρον δύναται ἐνίοτε νὰ παράσχη ἀφορμὴν εἰς τὴν λήψιν τοιούτων μέτρων, ἀνεξαρτήτως πάσης ὑπαιτιότητος (π.χ. ἄρθρ. 122 §§ 1, 5)³. Δι' οὗ καὶ ἡ πρὸς ἀπολογία κλήσις δὲν ἀποτελεῖ πάντοτε ἀναγκαίαν προϋπόθεσιν τῆς νομίμου αὐτῶν ἐπιβολῆς, ἐξαιρέσει τῶν περιπτώσεων καθ' ἃς αὕτη διαγράφεται ὡς

2. Τὸ γράμμα τοῦ νόμου ἀναφέρει «τὰ μέλη τοῦ δημοτικοῦ καὶ κοινοτικοῦ συμβουλίου». Ἡ διάταξις εἶναι διασταλτικῶς ἐρμηνευτέα.

3. Σ. τ. Έ. 976 τοῦ 1937.

οὐσιώδης τύπος, δυνάμει ρητῆς τοῦ νόμου διατάξεως (ὡς π.χ. ἐν ἀρθρ. 122 § 1· καὶ ἐν γένει ἐπὶ ἀρμοδιότητος τοῦ νομάρχου : ἀρθρ. 123 § 1) ⁴.

Τὰ περὶ ὧν ὁ λόγος μέτρα συνίστανται ὅτε μὲν εἰς πρόστιμα, ὅτε δ' εἰς πρόσκαιρον ἀργίαν, ὅτε δὲ τέλος εἰς «ἐκπτώσιν» ἢ «ἀπόλυσιν». Αἱ περιπτώσεις ἐπιβολῆς πρόστιμων καὶ τὰ ὅρια αὐτῶν ρυθμίζονται πολλαχοῦ τοῦ κώδ. (πρβλ. π.χ. ἀρθρ. 31 § 3, 34 § 5, 35 [καὶ ν. 1610 τοῦ 1939], 40 § 2, 51 § 2, 106) ⁵. Τὸ αὐτὸ ρητέον καὶ σχετικῶς πρὸς τὰς περιπτώσεις τῆς προσκαιροῦ ἀργίας (ἀρθρ. 122 §§ 1, 5 κλπ.) ⁶ καὶ τῆς «ἐκπτώσεως» (ἀρθρ. 26 §§ 14, 16, ἀρθρ. 35 — καὶ ν. 1610 τοῦ 1939 — ἀρθρα 51 § 3, 95 § 1, 102 § 2, 118 § 7, 122 §§ 2, 5 καὶ 6 κλπ.) ⁷.

Τὰ ἐκτεθέντα μέτρα διαφέρουσι κατ' ἔννοιαν τῶν εἰς τοὺς δημοσίους ὑπαλλήλους ἐπιβαλλομένων πειθαρχικῶν ποινῶν, αἵτινες περιλαμβάνονται ἐν αὐτῇ τῇ φύσει τῆς ἱεραρχικῆς σχέσεως καὶ ἐπιβάλλονται δυνάμει γενικῶν κανόνων συναφῶν πρὸς τὴν ὀργάνωσιν τῆς κρατικῆς διοικήσεως. Ταῦτα ἔχουσι, τούναντίον, ἐξαιρετικὸν χαρακτῆρα, εἶναι δὲ στενωῶς ἐξηρητημένοι τοῦ συννομον τῆς ἐπιβολῆς αὐτῶν ἐκ ρητῶν ἐκάστοτε διατάξεων τῆς νομοθεσίας ⁸. Ἀποτελεῖ καὶ ἡ διάκρισις αὕτη ἐκδήλωσιν τῆς γνωστῆς ἐκ τῶν ἐν τοῖς προηγούμενοις διαστολῆς (πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 45 γ ε) μεταξύ ὀργανικῆς ἱεραρχικῆς σχέσεως καὶ ἐννόμου σχέσεως κρατικῆς ἐποπτείας.

Ἡ ἐπιβολὴ τῶν ὡς εἴρηται μέτρων ἀπόκειται ἐν πάσῃ κατ' ἀρχὴν ⁹ περιπτώσει εἰς τὴν διακριτικὴν εὐχέρειαν τῆς οἰκειᾶς ἐποπτικῆς κρατικῆς ἀρχῆς, ἐκτιμώσης τοὺς ἐκάστοτε συντρέχοντας συντελεστάς οὐσιαστικῆς κρίσεως ¹⁰.

4. Σ.τ. 'Ε. 1005 τοῦ 1933, 213 τοῦ 1937, 354 τοῦ 1938.

5. Σ.τ. 'Ε. 734 τοῦ 1932, 1197 τοῦ 1934.

6. Σ.τ. 'Ε. 227 τοῦ 1931, 942, 1011 τοῦ 1933, 289 τοῦ 1935.

7. Ἐπὶ τῆς ἐνοίαις τοῦ ἀρθρου 35 πρβλ. Σ.τ. 'Ε. 521 τοῦ 1930, 42, 861, 918 τοῦ 1931, 41 τοῦ 1932, 84 τοῦ 1936. Ἐπὶ τοῦ ἀρθρου 102 : Σ.τ. 'Ε. 522 τοῦ 1932. Ἐπὶ τοῦ ἀρθρου 118 : Σ.τ. 'Ε. 217 τοῦ 1930, 42 τοῦ 1931, 1002, 1334 τοῦ 1934. Ἐπὶ τοῦ ἀρθρου 122 : Σ.τ. 'Ε. 389, 476 τοῦ 1931.

8. Σ.τ. 'Ε. 278 τοῦ 1930, 280 τοῦ 1934. Εἶναι μᾶλλον διοικητικὰ μέτρα παρὰ πειθαρχικὰ ποινὰ : Σ.τ. 'Ε. 1175 τοῦ 1946.

9. Ὑπάρχουσι καὶ ἐξαιρέσεις, συναγόμεναι ἐκ τῆς ἐκάστοτε ἐνοίαις τοῦ νομικοῦ κανόνος. Π.χ. εἰς τὰς περιπτώσεις τῶν ἀρθρ. 35 § 7 καὶ 51 § 3 τοῦ κώδ. δὲν ἔχει θέση ἡ στάθμισις στοιχείων σκοπιμότητος. Ἡ λήψις τοῦ πειθαρχικοῦ μέτρου εἶναι κατὰ νόμον ὑποχρεωτική.

10. Ἡ ἔκτασις τῆς ὑπαιτιότητος τῆς δημοτικῆς ἢ κοινοτικῆς ἀρχῆς, τὸ δημόσιον συμφέρον καὶ οἱ λοιποὶ νόμιμοι συντελεσταὶ οὐσιαστικῆς κρίσεως θέλουσιν ὠθήσει τὴν ἀρμοδίαν ἀρχὴν τοῦ κράτους εἰς τὴν πρόκρισιν τῆς ἐπιβολῆς ἢ μὴ τοῦ πρόστιμου ἢ τῆς ἐκπτώσεως κλπ. Δὲν δύναται κατ' ἀρχὴν νὰ ὑποστηρίχῃ ὅτι ὑποπίπτει π.χ. εἰς παράβασιν νόμου ὁ νομάρχης ὁ μὴ ἀπαγγεῖλιας τὴν ἐκπτώσιν κοινοτάρχου ἀπουσιάσαντος ἢ μὴ διαμένοντος ἐν τῇ ἔδρᾳ τῆς κοινότητος (ἀρθρ. 26 § 14 καὶ 16). Ἀπόκειται εἰς τὴν οὐσιαστικὴν κρίσιν τοῦ νομάρχου τὸ δεικνυμένον ἢ μὴ τῆς ἀπουσίας, τὸ ἀσύμφορον τῆς διαμονῆς τοῦ προέδρου τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τῆς ἀπροσκόπτου ἀσκήσεως τῶν καθηκόντων αὐτοῦ κλπ. (Σ.τ. 'Ε. 945 τοῦ 1936). Ἄλλ' ἀσχετῶς πρὸς τὸ ζήτημα τῆς παραβάσεως νόμου, τὸ ἄστοχον τῆς οὐσιαστικῆς κρίσεως τοῦ νομάρχου, ἢ παράλειψις φέρ'

Ἡ τοιαύτη διακριτικὴ εὐχέρεια ἐν τε τῇ κατ' ἀρχὴν ἐπιβολῇ τῆς «ποινῆς» καὶ ἐν τῇ ἐπιμετρήσει αὐτῆς τελεῖ ἐντὸς ὀρισμένων ὁρίων, συναγομένων ἐκ τῆς ἐννοίας τοῦ νόμου ἐν συνδυασμῷ πρὸς τὰ ἐκάστοτε δεδομένα πραγματικά στοιχεῖα. Δὲν εἶναι, φέρ' εἰπεῖν, σύμφωνος πρὸς τὸ πνεῦμα τοῦ νόμου ἡ ἐπιβολὴ τοῦ ἀνωτάτου ὁρίου τοῦ προστίμου δι' ἐλαφρὰς σχετικῶς ὑπηρεσιακὰς παραλείψεις τῶν τοπικῶν ἀρχῶν¹¹.

Οὐσιαστικὸς ἱεραρχικὸς ἔλεγχος τῶν νομαρχιακῶν πράξεων ἐπιβολῆς προστίμου καθιεροῦται ἐν ἄρθρῳ 123 §§ 3-4 τοῦ κώδ., ἀσκούμενος ἐπὶ τυπικῇ ἱεραρχικῇ προσφυγῇ ὑπὸ τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν¹², δυναμένου καὶ νὰ μεταρρυθμίσῃ τὴν πράξιν τοῦ νομάρχου. Πρβλ. ἀναλόγους διατάξεις ἐν ἄρθρῳ 122 § 1. Εἰς τὴν τελευταίαν ταύτην περιπτώσειν ὑφίσταται ὑπηρεσιακὴ ὑποχρέωσις τοῦ νομάρχου, ὅπως ὑποβάλλῃ ἀμελλητὴ τὸν σχετικὸν φάκελλον εἰς τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐσωτερικῶν, χωρεῖ δὲ καὶ αὐτεπαγγέλτως ὁ ὑπουργικὸς ἔλεγχος¹³.

Κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τὰ ἐκτεθέντα μέτρα, ἡ κατὰ τὸ ἄρθρον 121 ἐκπτώσις ἢ προσωρινὴ ἀργία δὲν ἀπόκειται εἰς τὴν διακριτικὴν εὐχέρειαν τῆς κρατικῆς διοικήσεως — ἤδη τοῦ νομάρχου — ἀλλ' ἀποτελεῖ ὑποχρεωτικὴν κατὰ νόμον ἐνέργειαν αὐτῆς¹⁴. Εἰς τὰς περιπτώσεις τοῦ ἄρθρου 121 εἶναι ἐκδηλοτέρα ἢ παρὰ τῇ κρατικῇ πράξει ἔλλειψις τοῦ χαρακτῆρος τῆς πειθαρχικῆς ποινῆς καὶ ἡ φύσις τῆς ἐκπτώσεως ἢ ἀργίας ὡς ἀπλοῦ μέτρου ἐποπτείας. Ὡς εἰκὸς δὲ δὲν ἀπευθύνεται κλησὶς τις πρὸς ἀπαλογίαν¹⁵. Ὡσαύτως ὑποχρεωτικαὶ διὰ

εἰπεῖν αὐτοῦ, ὅπως ἀπαγγεῖλῃ ἐκπτώσιν ἐπιβαλλομένην ἐκ τῶν περιστάσεων, δύναται νὰ χαρακτηρισθῇ ὡς παράβασις ὑπηρεσιακῆς ὑποχρέωσεως καὶ νὰ παράσῃ ἀφορμὴν εἰς πειθαρχικὴν τοῦ νομάρχου δίωξιν. Ἄρ' ἑτέρου ἢ ἀπλῆ ἐκτὸς τῆς ἑδρας τῆς κοινότητος διαμονή, χωρὶς νὰ κριθῇ ἂν ἐκ τούτου παραμελῶνται αἱ ὑποθέσεις τῆς κοινότητος, δὲν ἀρκεῖ διὰ τὴν ἐφαρμογὴν τῆς περὶ ἐκπτώσεως διατάξεως : Σ. τ. Ἐ. 55, 170 τοῦ 1929, 523 τοῦ 1930, 431 τοῦ 1931, 860 τοῦ 1934, 429 τοῦ 1935. Αἰτιολογία ἀπαιτεῖται ὡς ἐκ τῆς φύσεως τῆς πράξεως. Τὴν ἀρχὴν ταύτην ἠκολούθησε παλαιότερον ἡ νομολογία, τὴν ἐφήρμοσε δὲ καὶ εἰς τὰς πρό τιων ἐτῶν γενομένης ἀπολύσεις δημάρχων : Σ. τ. Ἐ. 574, 613, 890 ἕως 899, 908, 1057, 1177, 1181 τοῦ 1946.

11. Σ. τ. Ἐ. 611 τοῦ 1931.

12. Σ. τ. Ἐ. 278 τοῦ 1930.

13. Σ. τ. Ἐ. 710, 801 τοῦ 1933.

14. Σ. τ. Ἐ. 769 τοῦ 1931.

15. Ἡ ἐν § 1 φραστικὴ διατύπωσις «αὐτοδικαίως» δὲν ἀποτελεῖ ἀκριβολογίαν. Ἡ ἐκπτώσις χρονολογεῖται οὐχὶ ἀπὸ τῆς ἡμέρας καθ' ἣν ἐγένετο ἀμετάκλητος ἡ δικαστικὴ ἀπόφασις, ἀλλ' ἀπὸ τῆς ἡμέρας τῆς ἐκδόσεως τῆς σχετικῆς νομαρχιακῆς πράξεως (Σ. τ. Ἐ. 412 τοῦ 1934. Ἡ ἐκφρασις τοῦ νόμου παρέμεινε ἕκτοτε ἡ αὐτή). Τὸ αὐτὸ ρητέον ἐν σχέσει πρὸς τὴν ταυτόσημον διατύπωσιν τῆς παρ. 2. Καὶ ἐκεῖ ἀντὶ «αὐτοδικαίως» θὰ ἔδει νὰ τεθῇ «ὑποχρεωτικῶς». Τούναντιον, ἡ ἐν τῇ αὐτῇ παραγράφῳ «αὐτοδικαία ἀποκατάστασις» εἶναι ἐν κυριολεξίᾳ αὐτοδικαία. Ὅσον δ' ἀφορᾷ εἰς τὴν περίπτωσιν τῆς παρ. 4, ἡ διακριτικὴ εὐχέρεια τῆς κρατικῆς διοικήσεως περιορίζεται ἐκεῖ εἰς ἐκλογὴν μεταξὺ προσωρινῆς ἀργίας καὶ ἐκπτώσεως. Θὰ ἀντέκειτο εἰς τὸν νόμον τὸ νὰ προκριθῇ ἡ λύσις τῆς ἀποχῆς ἀπὸ τῆς λήψεως οἰουδήποτε τῶν διοικητικῶν τούτων μέτρων.

τὸν νομάρχην εἶναι αἱ κατὰ τὸ ἄρθρ. 151 τοῦ κώδικος ἐκπτώσεις¹⁶.

Τέλος καθαρῶς διοικητικὸν μέτρον ἀποτελεῖ ἡ διάλυσις δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου κατὰ τὸ ἄρθρ. 122 § 7. Ἰκαναὶ τροποποιήσεις τῆς διατάξεως ταύτης ἐγένοντο μεταγενεστέρως, ἐφαρμοσθέντος τοῦ θεσμοῦ τούτου εἰς εὐρείαν κλίμακα¹⁷.

β') Κρατικὴ ἐποπτεία ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν βουλευομένων συλλογικῶν ὀργάνων.— α. Τύπος τῆς ἐποπτικῆς πράξεως.— Ἡ ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν δημοτικῶν καὶ τῶν κοινοτικῶν συμβουλίων κρατικὴ ἐποπτεία εἶναι ἀνατεθειμένη κατὰ κανόνα εἰς τοὺς νομάρχας. Ὑπάρχουσι ὅμως καὶ περιπτώσεις κατὰ τὰς ὁποίας ὁ δημοτικὸς κώδιξ καθιστᾷ ἀρμόδιον πρὸς ἄσκησιν τῆς ἐποπτείας τὸν ὑπουργὸν τῶν ἐσωτερικῶν ἢ τὸν οἰκτεῖον γενικὸν διοικητὴν — ἰδίᾳ ὁσάκις τὸ ἀντικείμενον τῆς πράξεως τοῦ συλλογικοῦ ὀργάνου ἐμφανίζει ἰδιόζυγον σημασίαν, ὡς π.χ. ἡ ἀπόφασις τῆς ἐκτελέσεως ὠρισμένων δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἔργων κατὰ παρέκκλισιν ἀπὸ τῶν γενικῶν περὶ ἐκτελέσεως ἔργων κανόνων (ἄρθρ. 69 § 9), ἡ ἀπόφασις περὶ ἐκποιήσεως, ἀνταλλαγῆς ἢ ἐπιβαρύνσεως ἀκινήτων κτημάτων τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος (ἄρθρ. 71 § 2), ἡ ἀπόφασις περὶ συνάψεως δανείου (ἄρθρ. 125 § 5) ἢ περὶ μεταβολῆς τοῦ σκοποῦ δι' ὃν μέλλει νὰ χρησιμοποιηθῇ τὸ δανεισθὲν ποσόν (ἄρθρ. 126 § 1) κλπ. Ἡ ἐφαρμογὴ εὐρείας ἀποκεντρώσεως ἔσχεν ὡς συνέπειαν νὰ ἀποφασίξῃ πολλάκις ὁ νομάρχης καὶ ἐπὶ τῶν τελευταίων τούτων ἀντικειμένων. Ὑπάρχουσι τέλος περιπτώσεις καθ' ἃς ὁ νόμος ἐπιβάλλει ὅπως ἡ ἐποπτικὴ πράξις τοῦ κράτους περιβληθῇ τὸν τύπον τοῦ διατάγματος — ἐκδιδόμενον τῇ προτάσει ὅτε μὲν τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν, ὅτε δὲ τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου — ὡς π.χ. προκειμένου περὶ ἐγκρίσεως τοῦ ὀργανισμοῦ τῶν δημοτικῶν ὑπηρεσιῶν (ἄρθρ. 93 §§ 4, 5) ἢ περὶ τῆς ὀριστικῆς ἐγκρίσεως ἐκποιήσεως ἀκινήτου (ἄρθρ. 71 § 2).

β. Κατασταλτικὴ ἐποπτεία νομιμότητος.— Ὁ κώδιξ τῆς περὶ δήμων καὶ κοινοτήτων νομοθεσίας τάσσει ὡς κανόνα τὴν ἀπλήν ἐποπτεῖαν νομιμότητος, μολονότι καὶ οὗτος ἤδη εἰσάγει ἐπὶ ἱκανοῦ ἀριθμοῦ περιπτώσεων ἐξαιρέσεις τοῦ κανόνος τούτου, παρέχων ἐπὶ ποικίλων σημανόντων θεμάτων εἰς τὰς ἐποπτικὰς ἀρχὰς ἀρμοδιότητα εὐρύτεραν, ἐκτεινομένην καὶ εἰς ἔλεγχον τῆς σκοπιμότητος τῆς πράξεως. Ἰδίᾳ ὅμως κατὰ τὰ τελευταῖα τῆς

16. Σ. τ. 'Ε. 121 τοῦ 1932, 77 τοῦ 1933, 452, 502, 710, 862, 925 τοῦ 1934, 136, 197, 255 τοῦ 1935, 424 τοῦ 1936. Τὰ ἔνομα ἀποτελέσματα τῆς ἐκπτώσεως ἐπέρχονται, ὡς εἰκόσ, διὰ τὸν μετὰ τὴν ἀπαγγελίαν αὐτῆς χρόνον : Σ. τ. 'Ε. 424 τοῦ 1936.

17. Σχετικὴ πρὸς περιπτώσιν διαλύσεως κοινοτικῶν συμβουλίων εἶναι ἡ Σ. τ. 'Ε. 846 τοῦ 1946. Ὑπῆρξεν ἐποχὴ, ἀπὸ τοῦ 1936 καὶ ἐφεξῆς, καθ' ἣν πανταχοῦ σχεδὸν τῆς Ἑλλάδος τὰ δημοτικὰ καὶ τὰ κοινοτικὰ συμβούλια εἶχον ἀντικατασταθῆ διὰ διοικουσῶν ἐπιτροπῶν τοῦ ἄρθρ. 122 τοῦ κώδ. Αἱ χρονίσασαι ἀνώμαλοι πολιτικαὶ περιστάσεις ἔσχον ὡς ἀποτέλεσμα τὴν μακρὰν παράτασιν τοῦ τοιοῦτου τρόπου διοικήσεως, ὅστις ἐλάχιστα συνεβιβάζετο πρὸς τὴν γνησίαν ἔνοιαν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Παρὰ τῆς νομολογίας αἱ διοικοῦσαι αὐταὶ ἐπιτροπαὶ εἶχον κρωθῆ τότε ἀρμόδιαι διὰ πᾶσαν ὑπόθεσιν, οὐχὶ δὲ μόνον διὰ τὰ ἐπείγουσας φύσεως ζητήματα : Σ. τ. 'Ε. 3 τοῦ 1946.

μεσοπολεμικῆς περιόδου ἔτη ἐφηρμόσθη παρ' ἡμῖν νομοθετικὴ πολιτικὴ τείνουσα εἰς τὸν πολλαπλασιασμόν τῶν ὡς εἴρηται περιπτώσεων τῆς οὐσιαστικῆς ἐποπτείας.

Ἡ ἐν ἄρθρῳ 34 § 8 τοῦ κώδικος ἐπιβαλλομένη ὑποχρέωσις τοῦ συλλογικοῦ ὀργάνου, ὅπως ὑποβάλλῃ εἰς τὴν νομαρχίαν ἀντίγραφα τῶν πράξεων αὐτοῦ, καθιερώθη κατὰ κύριον λόγον, ἵνα καταστήσῃ δυνατὴν τὴν ὡς εἴρηται ἀσκησιν ἐποπτείας νομιμότητος ἐφ' ὅλων τῶν ἀποφάσεων τῶν δημοτικῶν καὶ τῶν κοινοτικῶν συμβουλίων. Τὰ κατὰ τὴν ἐποπτείαν ταύτην ρυθμίζονται βασικῶς ἐν ἄρθροισι 36, 38-40, 95 § 2 τοῦ κώδικος. Τὸ ἄρθρον 36 ποιεῖται διακρισιν μεταξὺ τῶν ἀποφάσεων τῶν περιεχουσῶν στοιχεῖα περιουσιακῆς διαχειρίσεως¹⁸ καὶ τῶν ἄλλων ἀποφάσεων τῶν συμβουλίων, τῶν ὅλων ἀσχέτων πρὸς διαχείρισιν περιουσιακῶν στοιχείων τοῦ ὀργανισμοῦ. Ἐν σχέσει πρὸς τὰς πρώτας ὀρίζει τὸ ρηθὲν ἄρθρον, ὅτι καθίστανται ἐκτελεσταὶ δεκαπέντε ἡμέρας μετὰ τὴν πρὸς τὴν νομαρχίαν ἀποστολὴν αὐτῶν¹⁹. Τοῦναντίον, ἐν σχέσει πρὸς τὰς τελευταίας, ὀρίζει τὸ αὐτὸ ἄρθρον, ὅτι εἶναι ἀμέσως ἐκτελεσταὶ καὶ ὅτι ὁ νομάρχης ἔχει ἀρμοδιότητα νὰ ἀκυρώσῃ αὐτὰς ἕνεκα παραβάσεως νόμου ἐντὸς δεκαπενθήμερου. Εἰς τὸν κανόνα τοῦτον τοῦ ἀμέσως ἐκτελεστοῦ τῶν πράξεων δύνανται νὰ ὑπαχθῶσι κατὰ τὴν § 3, ἐν περιπτώσει ἀνωτέρας βίας, ἀποφάσεις περιέχουσαι διάθεσιν δαπάνης μέχρις ὀρισμένου ποσοτικοῦ ὀρίου. Εἰς τὴν περίπτωσιν ταύτην ἢ ἀπόφασις δέον νὰ εἶναι εἰδικῶς ἠτιολογημένη, νὰ ἀναφέρῃ δηλαδὴ τὸν συγκεκριμένον λόγον ἀνωτέρας βίας. Ἡ ἐκτίμησις τοῦ λόγου τούτου ἀπόκειται εἰς τὴν διακριτικὴν εὐχέρειαν τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου, ἥτις εἶναι ἐλεγκτὴ ὑπὸ τοῦ νομάρχου μόνον ἐν περιπτώσει ὑπερβάσεως τῶν ἐννοιολογικῶν ὁρίων τῆς διακριτικῆς εὐχερείας ἢ ἐν περιπτώσει καταχρῆσεως ἐξουσίας²⁰.

Ἡ ἀσκησις ἀπλῆς ἐποπτείας νομιμότητος συνίσταται ἐν πάσῃ περιπτώσει εἰς μοναδικὴν τινα ὀφειλομένην κατὰ νόμον ἐνέργειαν τῆς οἰκειᾶς ἐποπτικῆς ἀρχῆς. Καθ' ἃ ἐπὶ πάσης μορφῆς δεσμευομένης ἀρμοδιότητος, μία μόνη νόμιμος λύσις ἀπόκειται ἐκάστοτε εἰς τὴν ρηθεῖσαν ἀρχήν, ἄσχετος πρὸς ὑποκειμενικὰς ἀπόψεις, ἐξαρτωμένη δ' ἐκ στοιχείων ἐχόντων ἀντικειμενικὴν ὑπόστασιν. Εἰς τὴν ἀκριβῆ τῶν στοιχείων τούτων διάγνωσιν δέον νὰ τείνῃ πᾶσα προσπάθεια τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς. Ἄν ὁ νομάρχης διαγνώσῃ παρανομίαν, ὁ-

18. Ὁ ὅρος οὗτος δέον νὰ νοηθῇ ὑπὸ εὐρυτάτην ἔννοιαν. Περιλαμβάνει οὐχὶ πράξεις οικονομικῆς καθαρῶς διαχειρίσεως—διὰ τὰς ὁποίας καθιερῶνται ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον, δυνάμει εἰδικῶν διατάξεων, ἐλεγχος εὐρύτερος, οὐσιαστικῶς—ἀλλὰ πράξεις συναπτομένης καθ' οἷονδήποτε τρόπον πρὸς τὰ οικονομικὰ τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος, ἰδίᾳ δ' οἰασδήποτε πράξεις συναπαγομένας δαπάνας.

19. Ἄφ' ἧς δηλαδὴ ἐξέλθωσι τοῦ κοινοτικοῦ γραφείου, ἀπευθυνόμεναι πρὸς τὴν νομαρχίαν, ἀσχέτως πρὸς τὴν ἡμέραν καθ' ἣν θέλουσι περιέλθει εἰς τὴν νομαρχίαν.

20. Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν § 4, αὕτη, ἀποτελοῦσα κατ' οὐσίαν γενικὴν ὑπερσειακὴν ὁδηγίαν, οὐχὶ δὲ κανόνα δικαίου, θὰ εἶχε θέσιν μᾶλλον ἐν ἐγκυκλίῳ. Διότι οὐδὲς γενικώτερος κανὼν ἀποκλείει τὴν ὑπὸ τοῦ νομάρχου ἅμα τῇ παραλαβῇ ἀπόφρασιν, εἰς πᾶσαν περίπτωσιν.

φείλει νὰ ἀκυρώσῃ τὴν πρᾶξιν τοῦ συμβουλίου ²¹. Ἄν, τούναντίον, τελῆ οὗτος πρὸ πράξεως ἀψόγου ἀπὸ ἀπόψεως νομιμότητος, ὀφείλει νὰ μὴ θίξῃ αὐτήν. Ἡ στάσις ἀνοχῆς εἰς τινὰς περιπτώσεις παρανομίας ²² δὲν ἀποτελεῖ νομικὴν λύσιν.

Ἡ ἀκύρωσις τῆς ἀποφάσεως τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου ἐνδέχεται νὰ εἶναι γενικὴ ἢ μερική, ἀναλόγως τῆς ἐκτάσεως τῆς παρανομίας. Δὲν ἀποκλείεται, τῶνόντι, νὰ ᾄσιν παράνομοί τινες μόνον αὐθύπαρκτοι διατάξεις τῆς πράξεως.

Ὡς περιπτώσεις παρανομίας παρεχούσης λαβὴν εἰς ἀκύρωσιν ἀναφέρονται ἐν ἄρθρῳ 38 ἡ ἀναρμοδιότης καὶ ἡ παράβασις νόμου. Ἡ ἀναρμοδιότης εἶναι ἐνδεχόμενον νὰ ἐκδηλωθῇ, ὡς πάντοτε, ὑφ' ἐκατέραν τῶν μορφῶν τῆς κατὰ τόπον καὶ τῆς καθ' ὕλην ἀναρμοδιότητος. Πρὸς τὴν ἔννοιαν τῆς τελευταίας ταύτης συνάπτονται αἱ οἰαδήποτε ὑποθέσεις αἱ τελοῦσαι ἐκτὸς τοῦ πλαισίου τῶν ἔργων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως (πρβλ. ἄρθρα 19 καὶ 83 τοῦ κώδ.). Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὸν ἐν ἔδαφ. β' ὄρον «παράβασις νόμου», χρησιμοποιεῖται οὗτος ὑπὸ ἔννοιαν οὐσιαστικὴν ²³.

Ἀσχέτως ὅμως τούτων, τὸ ἄρθρον 38 δέον νὰ ἐφαρμόζῃται εὐρέως. Ἐν τῇ ἐννοίᾳ αὐτοῦ περιλαμβάνεται πᾶσα μορφή παρανομίας. Διὰ παράλειψιν οὐσιώδους τύπου, διὰ κατάρχησιν ἐξουσίας ²⁴, διὰ πλάνην περὶ τὰ πράγματα ἀγαγοῦσαν εἰς μὴ σύννομον ἀπόφασιν ²⁵, τυγχάνει ἐξ ἴσου ὑποχρεωτικὴ ἢ κατασταλτικὴ ἐπέμβασις τοῦ νομάρχου.

Ἡ ἀκυρωτικὴ τοῦ νομάρχου ἀπόφασις, καταλύουσα τὰ ἔννομα ἀποτελέσματα τῆς πράξεως τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου, δέον νὰ εἶναι εἰδικῶς ἠτιολογημένη, δι' ἐκθέσεως τῶν συγκεκριμένων ἐν ἐκάστη περιπτώσει λόγων ἀκυρότητος ²⁶. Ἡ μνεία τῆς αἰτιολογίας, καθ' ὃ ἐπιβαλλομένη διὰ ρητῆς διατάξεως, ἀποτελεῖ οὐσιώδη τύπον, τηρητέον ἐν τῷ κειμένῳ τῆς πράξεως. Ἡ παράλειψις τούτου, μὴ δυναμένη νὰ ἀναπληρωθῇ διὰ τῶν στοιχείων τοῦ φακέλλου, καθιστᾷ, αὕτη καὶ μόνη, παράνομον τὴν νομαρχιακὴν πρᾶξιν. Τούναντίον, αἱ μὴ ἀκυρωτικαὶ ἀποφάσεις τοῦ νομάρχου δὲν χρῆζουσιν αἰτιολογίας ²⁷.

Ἡ πρᾶξις τοῦ νομάρχου δέον ἐπίσης κατὰ νόμον (ἄρθρα 36 § 2, 39 § 1)

21. Σ. τ. 'Ε. 195 τοῦ 1933.

22. Ὑπὲρ αὐτῆς Οἰκονομοπούλου-Σωτηρίου, Ἑρμηνεῖα τοῦ κώδ. κλπ. τευχ. β', 1930, σελ. 149-154.

23. Ἡ γενομένη ὑπὸ τοῦ νομοθέτου μνεία τῶν νομοθετικῶν κατ' οὐσίαν διαταγμάτων εἶναι περιττή. Νοεῖται ἡ παράβασις κανόνος δικαίου ἐν γένει, ὑφ' οἰονδήποτε τύπον ἰσχυρῶς ἐκδοθέντος, εἴτε δηλαδὴ διὰ διατάγματος εἴτε δι' ἄλλης ὑποδεεστέρου τύπου διοικητικῆς πράξεως, δυνάμει ἐξουσιοδοτήσεως νόμου.

24. Σ. τ. 'Ε. 122, 195, 684 τοῦ 1930, 246, 1084, 1203 τοῦ 1934, 986, 1015 τοῦ 1936.

25. Σ. τ. 'Ε. 616 τοῦ 1930, 370 τοῦ 1932, 476, 763 τοῦ 1933.

26. Σ. τ. 'Ε. 475, 547, 567, 712 τοῦ 1930, 169, 581 τοῦ 1932, 993 τοῦ 1933, 13 τοῦ 1936.

27. Σ. τ. 'Ε. 969 τοῦ 1933.

νά ἐκδοθῇ ἐντὸς δεκαπενθημέρου ἀπὸ τῆς παραλαβῆς²⁸ τῆς ἀποφάσεως τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου. Δέχεται ὅμως ἡ νομολογία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ὅτι ὡσάκις ὁ νομάρχης, προκειμένου νὰ διαγνώσῃ τὸ νόμιμον ἢ μὴ τῆς ἐλεγχομένης πράξεως, ἤθελε ζητήσῃ ἐντὸς τοῦ δεκαπενθημέρου πληροφορίας ἢ ἄλλα στοιχεῖα παρὰ τοῦ οικείου ὀργανισμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἡ προθεσμία διακόπτεται, ἄρχεται δὲ νέα δεκαπενθήμερος προθεσμία ἀφ' ἧς περιῆλθον εἰς τὴν νομαρχίαν τὰ αἰτηθέντα στοιχεῖα²⁹. Ἀσχέτως δ' ἄλλως τε πρὸς τὴν περίπτωσιν ταύτην, καὶ δι' ἄλλην οἰανδήποτε αἰτίαν, ἥτις ἤθελε τυχὸν κριθῇ ὡς δεδικαιολογημένη, πρέπει νὰ θεωρῆται δυνατόν, ὅπως λάβῃ συννόμως χώραν ἡ ἀκύρωσις καὶ μετὰ τὴν πάροδον τῆς προθεσμίας³⁰, ἐντὸς εὐλόγου πάχους χρόνου³¹ καὶ ἐφ' ὅσον ἐν τῷ μεταξὺ δὲν ἐξετελέσθη ἡ ἐλεγχόμενη πράξις καὶ δὲν ἐκτῆθησαν ἐξ αὐτῆς δικαιώματα τρίτων³². Παραλιπόντος τέλεον τοῦ νομάρχου νὰ ἀπαγγεῖλῃ τὴν ἀκύρωσιν παρανόμου πράξεως τοῦ συμβουλίου — εἴτε ἀσκηθεῖσις τῆς ἐν ἄρθρῳ 39 § 2 προσφυγῆς εἴτε μὴ — χωρεῖ κατὰ τῆς ρητῆς ἀρνήσεως ἢ παραλείψεως τοῦ νομάρχου αἰτησις ἀκυρώσεως ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας κατὰ τὸ ἄρθρον 41 τοῦ κώδικος.

Ἡ πρὸς τὸν νομάρχην προσφυγὴ παντὸς ἐκλογέως ἢ παντὸς ἔχοντος ἔνομον συμφέρον θὰ ἠδύνατο νὰ ἀσκηθῇ καὶ ἄνευ τῆς ρητῆς αὐτῆς ἐν ἄρθρῳ 39 § 2 θεσπίσεως. Οἱ διοικούμενοι δύνανται, κατὰ γενικὸν κανόνα, νὰ θέτωσι δι' ἀναφορᾶς αὐτῶν ὑπ' ὄψιν τῶν οικείων ἱεραρχικῶς προϊσταμένων ἢ ἐποπτικῶν — ὡς ἐν προκειμένῳ — ἀρχῶν στοιχεῖα, ἐξ ὧν προκύπτει παρανομία ἐμφιλοχωρήσασα ἐν τῇ ἐκδόσει διοικητικῆς τινος πράξεως. Οὐδ' εἶναι ἀνεξετάστως ἀπορριπτέα ἢ μετὰ τὴν πάροδον τοῦ ὀκταημέρου ὑποβληθεῖσα τυχὸν προσφυγὴ, ἀφοῦ καὶ αὐτεπαγγέλτως ὁ νομάρχης ὀφείλει νὰ ἀπαγγεῖλῃ τὴν ἀκύρωσιν. Δὲν πρόκειται περὶ προθεσμίας δικονομικῆς, καθιστώσης ἀπαράδεκτον τὴν μετὰ τὴν παρέλευσιν αὐτῆς ἄσκησιν τῆς προσφυγῆς³³.

Ἡ ὑπὸ τοῦ νομάρχου ἀκύρωσις τῆς πράξεως τοῦ συλλογικοῦ ὀργάνου δὲν ἐμποδίζει τὸ τελευταῖον τοῦτο νὰ ἐκδώσῃ νέαν ὁμοίαν πρᾶξιν, ἀλλ' ἐπὶ τῇ βάσει ἄλλων πραγματικῶν στοιχείων³⁴. Τῶνόντι, μεταβληθεῖσις τυχὸν τῆς πραγματικῆς καταστάσεως, ἐνδέχεται ἢ νέα πρᾶξις τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου νὰ εἶναι νόμιμος. Ἐκ δὲ τῆς ἀκυρωτικῆς ἐπεμβάσεως τῆς ἐπιπτεουσῆς κρατικῆς ἀρχῆς, οὐδέν, ὡς εἰκόσ, δεδικασμένον γεννᾶται.

28. Ἀφ' ἧς δηλαδὴ ἡμέρας περιῆλθον ἡ ἀπόφασις τοῦ συμβουλίου εἰς τὸ νομαρχικὸν κατὰστημα.

29. Σ. τ. Ἐ. 218 τοῦ 1929, 335, 714 τοῦ 1930, 94, 738 τοῦ 1932.

30. Σ. τ. Ἐ. 26, 216, 639 τοῦ 1930, 223, 470 τοῦ 1931, 80, 222 τοῦ 1933, 1199, 1207, 1338 τοῦ 1934, 265, 396, 479 τοῦ 1935, 675, 1015 τοῦ 1936, 198 τοῦ 1940, 432 τοῦ 1942, 210 τοῦ 1945, 514 τοῦ 1947.

31. Σ. τ. Ἐ. 524 τοῦ 1930, 294 τοῦ 1931, 480 τοῦ 1934.

32. Σ. τ. Ἐ. 219 τοῦ 1929, 43 τοῦ 1931.

33. Ἀντιθέτως, οὐχὶ ὀρθῶς, ἀπεφάνθη ἡ Σ. τ. Ἐ. 1207 τοῦ 1934.

34. Σ. τ. Ἐ. 509 τοῦ 1934.

ε. Προληπτικὴ οὐσιαστικὴ ἐποπτεία.—'Επὶ θεμάτων εἰδικῶς ὀριζομένων ὑπὸ τῆς νομοθεσίας ἢ ἀποφάσις τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου δὲν παράγει ἔννομα ἀποτελέσματα πρὶν ἢ ἡ ἐποπτικὴ ἀρχὴ τοῦ κράτους ἐγκρίνη ταύτην. Τὴν ἐγκρισὶν παρέχει ἡ κρατικὴ ἀρχή, ὡσαύτως ἢ ἔθελε θεωρήσει τὴν ὑποβληθεῖσαν αὐτῇ νόμιμον ἀπόφασιν ὡς σκόπιμον, ὡς ἐνδεδειγμένη ὑπὸ ἔποψιν δημοσίου συμφέροντος, ὡς ἐπωφελῆ διὰ τὸν δῆμον ἢ τὴν κοινότητα. "Αν ἡ οὐσιαστικὴ κρίσις τῆς ἐποπτευούσης ἀρχῆς εἶναι ἀντίθετος, αὐτὴ δὲν ἔχει ἢ νὰ ἀπόσχη τῆς ἐγκρίσεως, ἐκδίδουσα ἡτιολογημένη ἀρνητικὴν πράξιν. Ἡ πράξις τοῦ συμβουλίου δὲν θέλει ἐν τοιαύτῃ περιπτώσει καταστῆ ἐκτελεστή. Ἐδαφος ἀκυρώσεως δὲν ὑφίσταται, διότι ἐπὶ πράξεων μὴ συνεπαγομένων, εἰμὴ κατόπιν ἐγκρίσεως, ἔννομα ἀποτελέσματα, δὲν χρειάζεται νὰ ἀσκηθῇ κατασταλτικὸς ἔλεγχος.

Ἡ οὐσιαστικὴ ἐποπτεία, ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἐποπτεῖαν νομιμότητος, εἶναι ἔννοια οὐχὶ ὅλως διάφορος, ἀλλ' εὐρυτέρα. Ἐφ' ὧν ἀντικειμένων καθίσταται τὸ ὄργανον τοῦ κράτους ἀρμόδιον πρὸς ἀσκῆσιν οὐσιαστικῆς ἐποπτείας, ἐννοεῖται ὅτι ὀφείλει νὰ ἀσκήσῃ καὶ ἐποπτεῖαν νομιμότητος, καὶ δὴ κατὰ πρῶτον λόγον. Ὡς γνωστὸν ὅμως τὸ ἀντίστροφον δὲν ἰσχύει.

Ὁσαύτως ἀνατίθεται εἰς τὴν κρατικὴν ἀρχὴν ἐποπτεία σκοπιμότητος, εἶναι αὕτη ἀρμόδια νὰ ἀσκήσῃ διακριτικὴν εὐχέρειαν³⁵. Ἐξ ἴσου νόμιμοι εἶναι ἀμφότεραι αἱ λύσεις : καὶ ἡ τῆς ἐγκρίσεως καὶ ἡ τῆς μὴ ἐγκρίσεως. Ἄλλ' ἡ διακριτικὴ εὐχέρεια δὲν ὑφίσταται εἰμὴ προκειμένου περὶ νόμιμου ἀποφάσεως τοῦ συμβουλίου, δὲν ἄρχεται δ' ἡ εὐχέρεια αὕτη ἀσκουμένη εἰμὴ μετὰ τὴν ἐξακρίβωσιν τῆς νομιμότητος τῆς ἀποφάσεως. Τοῦναντίον, διαγνωσθείσης τυχὸν οἰασθήποτε ἐν τῇ πράξει παρανομίας, δὲν ὑπάρχει ἔδαφος οὐσιαστικῆς κρίσεως τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς. Ἡ μόνη προκειμένη τότε εἰς αὐτὴν νόμιμος λύσις εἶναι, ὡς εἰκόσ, ἡ ἀρνησις τῆς ἐγκρίσεως.

Ἡ ἐγκριτικὴ ἢ τοῦναντίον ἡ ἀρνούμενη τὴν ἐγκρισὶν πράξις τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς δέον ὡς ἐκ τῆς φύσεως αὐτῆς νὰ αἰτιολογηθῇ³⁶. Ἐφ' ὅσον ὅμως ἡ αἰτιολόγησις δὲν ἐπιβάλλεται διὰ ρητῆς διατάξεως τοῦ νόμου, ὡς οὐσιώδης τύπος τῆς ἐποπτικῆς πράξεως, ἡ ἐκ τοῦ κειμένου τῆς πράξεως ἔλλειψις αὐτῆς δύναται νὰ ἀναπληρωθῇ ἐκ τῶν στοιχείων τοῦ φακέλλου.

Ἡ ἐγκρισὶς συνεπάγεται ἀπλῶς τὸ ἐκτελεστὸν τῆς πράξεως, χωρὶς καὶ νὰ καθιστᾷ ταύτην ὑποχρεωτικὴν διὰ τὸν δῆμον ἢ τὴν κοινότητα. Δικαιοῦται κατ' ἀκολουθίαν ὁ οἰκεῖος ὀργανισμὸς νὰ μὴ ἐκτελέσῃ ἢ καὶ νὰ ἀνακαλέσῃ τὴν ἐγκριθεῖσαν πράξιν αὐτοῦ, ἐφ' ὅσον τοῦτο εἶναι ἐν τῇ συγκεκριμένῃ ἐκείνῃ περιπτώσει ἐπιτετραμμένον κατὰ τὰς γενικὰς περὶ ἀνακλήσεως διοικητικῶν

35. Σ. τ. Ἐ. 59 τοῦ 1930, 386, 446, 502 τοῦ 1937. Ἡ εὐχέρεια αὕτη εἶναι δι' ὀρισμένους λόγους ἔλεγχτὴ ὑπὸ τοῦ ἀκυρωτικοῦ δικαστοῦ κατὰ τοὺς γενικοὺς κανόνας: Σ. τ. Ἐ. 431 τοῦ 1932, 351 τοῦ 1933.

36. Σ. τ. Ἐ. 59, 240 τοῦ 1930, 678 τοῦ 1932, 886 τοῦ 1937.

πράξεων ἀρχάς³⁷. Ὑπὸ τὴν αὐτὴν προϋπόθεσιν δύνανται καὶ ὁ νομάρχης νὰ ἀνακαλέσῃ τὴν ἐγκριτικὴν αὐτοῦ πράξιν³⁸.

Ὁ νομοθέτης, ὁσάκις ἔχει τὴν θέλησιν νὰ καθιερώσῃ ἐποπτεῖαν προληπτικὴν καὶ συγχρόνως οὐσιαστικὴν, χρησιμοποιεῖ συνήθως τὴν φράσιν «χρῆζει τῆς ἐγκρίσεως» ἢ ἄλλην συναφῆ. Ἡ τοιαύτη διατύπωσις ἔχει πάντοτε τὴν ἔννοιαν, ὅτι ἔννομα ἀποτελέσματα τῆς πράξεως δὲν παράγονται εἰμὴ μετὰ τὴν ἐγκρισιν καὶ ὅτι ἡ παροχὴ ἢ μὴ τῆς ἐγκρίσεως ἀπόκειται, νομίμου οὐσῆς τῆς πράξεως, εἰς τὴν οὐσιαστικὴν κρίσιν τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς.

Σημαίνουσαι περιπτώσεις, κατὰ τὰς ὁποίας καθιεροῦται ἡ εὐρυτέρα αὐτὴ ἐποπτεία τῆς κρατικῆς ἀρχῆς, ἀπαριθμοῦνται ἐν ἄρθρῳ 37 § 1 (ἐν συνδυασμῷ καὶ πρὸς τὸ ἄρθρ. 95 § 2) τοῦ κώδικος. Ἐπὶ τῶν θεμάτων τῆς ἐνοικιάσεως δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν κτημάτων, τῆς ἐνοικιάσεως φόρων, τοῦ συμβιβασμοῦ ἢ τῆς καταργήσεως δίκης ἢ τῆς ἀφέσεως χρέους, τῆς χορηγήσεως πάσης φύσεως δωρεῶν καὶ συνδρομῶν παρὰ τοῦ δήμου ἢ τῆς καινότητος — ἐντὸς πάντοτε τοῦ πλαισίου τῶν σκοπῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως — αἱ οἰκεῖαι ἀποφάσεις τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου καθίστανται ἐκτελεσταὶ μόνον ἀφ' ἧς ὁ νομάρχης, σταθμίσας τὸ σκόπιμον καὶ ἐπωφελὲς αὐτῶν, περιβάλλῃ ταύτας διὰ τῆς ἐγκρίσεώς του, διαβιβάζων καὶ εἰς τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐσωτερικῶν ἐν ἀντιγράφῳ τὴν ἐγκριτικὴν αὐτοῦ ἀπόφασιν.

Καθ' ὅμοιον τρόπον ἔχει ρυθμισθῆ ἡ ἔκτασις τῆς κρατικῆς ἐποπτείας ἐν σχέσει πρὸς τὰ ἀντικείμενα τῆς καταρτίσεως τοῦ ὀργανισμοῦ τῶν κοινοτικῶν ὑπηρεσιῶν (ἄρθρ. 42 § 14) καὶ τοῦ κανονισμοῦ τελῶν διὰ τὴν χρῆσιν δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν ὑπηρεσιῶν (ἄρθρ. 281 § 1), τῆς ἐκτελέσεως ἔργων ἀνευ δημοπρασίας (ἄρθρ. 69 § 9, 115 § 2 τοῦ κώδ. — πρβλ. καὶ ἄρθρα 9 καὶ 14 τοῦ ν. 1610 τοῦ 1939), τῆς ἐκποικίσεως ἀκινήτων τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος (ἄρθρ. 71 § 2 τοῦ κώδ.), τῆς συνάψεως δανείου (ἄρθρ. 125 § 5) καὶ ὡς πρὸς πλεῖστα ἄλλα θέματα. Εἰς ταῦτα προσετέθησαν διὰ νεωτέρου νόμου (ἄρθρ. 5 τοῦ ν. 1610 τοῦ 1939) καὶ οἱ προϋπολογισμοὶ τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων (πρβλ. κατωτ. ἐν § 76).

Ἡ προληπτικὴ οὐσιαστικὴ ἐποπτεία δὲν περιλαμβάνει ἐν τῇ ἐννοίᾳ αὐτῆς καὶ τὴν ἀρμοδιότητα τῆς τροποποιήσεως τῆς ἐλεγχόμενης πράξεως³⁹, πλὴν ἂν

37. Σ. τ. Ἐ. 683 τοῦ 1930.

38. Εἰδικώτερον ἡ νομολογία ἀποφαίνεται, ὅτι ὁ νομάρχης δὲν δύναται νὰ ἀνακαλέσῃ ἐγκριτικὴν τοῦ ἀπόφασιν, ὁσάκις ἐξ αὐτῆς ἐκτῆθησαν δικαιώματα ὑπὲρ τρίτων ἢ παρῆλθε μακρὸς χρόνος: Σ. τ. Ἐ. 450, 520, 545 τοῦ 1930, 395 τοῦ 1931, 678, 777 τοῦ 1932, 81, 221 τοῦ 1933, 363 τοῦ 1934, 286 τοῦ 1937.

39. Σ. τ. Ἐ. 61, 240, 404, 567 τοῦ 1930, 290 τοῦ 1932, 754 τοῦ 1933. Εἶναι ἀφ' ἐτέρου ζήτημα πραγματικῶν πότε πρόκειται οὐχὶ περὶ τροποποιήσεως, ἀλλὰ περὶ μερικῆς ἐγκρίσεως. Ἡ τελευταία αὕτη εἶναι κατὰ κανόνα ἐπιτετραμμένη ἐπὶ τῶν περιπτώσεων τῆς οὐσιαστικῆς ἐποπτείας. Ἀποφασίσαντος φέρ' εἰπεῖν τοῦ δημοτικοῦ συμβουλίου «δωρεάν», ἐντὸς τοῦ πλαισίου τῶν σκοπῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, δύναται ὁ νομάρχης νὰ ἐγκρίνῃ αὐτὴν ὡς πρὸς τὸ ἥμισυ μόνον τοῦ ποσού. Ἀνάλογον περίπτωσιν πρβλ. ἐν Σ. τ. Ἐ. 28 τοῦ 1933.

ἐν τινι συγκεκριμένῃ περιπτώσει προκύπτῃ σαφῶς ἐκ τοῦ νόμου καὶ ἡ τοιαύτη ἀρμοδιότης τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς. Τὸ τελευταῖον τοῦτο ἰσχύει, φέρ' εἰπεῖν, προκειμένου περὶ ὀργανισμῶν τῶν δημοτικῶν ὑπηρεσιῶν (ἄρθρ. 93 §§ 4, 5), περὶ καθορισμοῦ δικαιωμάτων βουκῆς (ἄρθρα 265 § 1, 270), περὶ ἐπιβολῆς ὠρισμένων φόρων (π.χ. ἄρθρ. 326 § 6) ἢ προσωπικῆς ἐργασίας (ἄρθρ. 342 § 2) κλπ. Κατ' ἀρχὴν οὐσιαστικᾶς τροποποιήσεις δύναται τὸ ἐποπτικὸν ὄργανον νὰ ὑποδείξῃ μόνον. Δύναται π.χ. ὁ νομάρχης νὰ γνωστοποιήσῃ πρὸς τὸ δημοτικὸν ἢ κοινοτικὸν συμβούλιον, ὅτι θὰ ἐνέκρινε τὴν ὑποβληθεῖσαν αὐτῷ ἀπόφασίν του, ἂν ὠρισμένον ταύτης περιεχόμενον εἶχε διαμορφωθῆ κατὰ τινὰ συγκεκριμένον διάφορον τρόπον.

Ἡ καθιέρωσις προληπτικῆς οὐσιαστικῆς ἐποπτείας δὲν καθιστᾷ κατὰ κανόνα ἀρμοδίαν τὴν ἐποπτικὴν ἀρχὴν καὶ νὰ ὑποκαταστήσῃ τὴν ἑαυτῆς ἐνέργειαν εἰς τὴν πρωτοβουλίαν τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου. Προηγεῖται ἡ πρᾶξις τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος, ἔπεται δ' ὁ ἐλεγχος τοῦ κράτους. Μόνον εἰς συγκεκριμένας περιπτώσεις ἐπιτρέπει ὁ νόμος τὴν αὐτεπάγγελτον ἐνέργειαν τῆς κρατικῆς ἀρχῆς, ὡσάκις τὸ ὄργανον τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος ἤθελε τυχόν παραλίπει νὰ προβῆ εἰς ὑποχρεωτικὴν τινὰ πρᾶξιν⁴⁰. Εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας περιλαμβάνονται π.χ. ἡ σύγκλησις τοῦ συμβουλίου πρὸς ψήφισιν τοῦ προϋπολογισμοῦ (ἄρθρ. 51 § 2 τοῦ κώδ.), ἡ αὐτεπάγγελτος ἐγγραφή παραλειφθεισῶν ἐκ τοῦ προϋπολογισμοῦ ὑποχρεωτικῶν δαπανῶν (ἄρθρ. 52 § 1)⁴¹, ἡ ὑπὸ τοῦ νομάρχου ἐπιβολὴ φόρων (ἄρθρ. 52 § 2), ἡ αὐτεπάγγελτος ἐκδοσις ἐντάλματος (ἄρθρ. 64 § 3), ἡ αὐτεπάγγελτος διάθεσις βουκῆσιμων γαιῶν (ἄρθρ. 273 § 2) κλπ.

Τυπικὴ ἱεραρχικὴ προσφυγὴ πρὸς τὸν ὑπουργόν.— Λόγω τῆς εὐρύτητος, τὴν ὑπόκειν ὁ νομοθέτης παρέσχεν εἰς τὴν ἀρμοδιότητα τοῦ νομάρχου ἐπὶ τῶν περιπτώσεων τῆς προληπτικῆς ἐποπτείας σκοπιμότητος, ἐθεώρησεν, ὅτι δέον νὰ καταστήσῃ δυνατὸν εἰς τοὺς διοικουμένους, ὅπως προκαλέσασιν καὶ τὴν ἀπόφασιν τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν ἐπὶ τοῦ ζητήματος τῆς οὐσιαστικῆς κρίσεως. Διὰ τὸν λόγον τοῦτον καθιέρωσε τὴν ἐν ἄρθρῳ 37 § 3 τυπικὴν ἱεραρχικὴν προσφυγὴν. Αὕτη ἀσκεῖται κατὰ τῶν νομαρχιακῶν πράξεων οὐσιαστικῆς ἐποπτείας ἐπὶ τῶν θεμάτων τοῦ ἀρθρου 37 καὶ ἐπὶ ἐτέρων θεμάτων, ὡσάκις ἄλλαι διατάξεις παραπέμπουσιν εἰς τὸ ἄρθρον 37 § 3 (πρβλ. π.χ. ἄρθρ. 42 § 15 τοῦ κώδικος, ἄρθρ. 5 τοῦ ν. 1610 τοῦ 1939 κλπ.).

Ἄνευ τῆς ρητῆς διατάξεως τοῦ ἀρθρου 37 § 3 ὁ ὑπουργὸς τῶν ἐσωτερικῶν δὲν θὰ ἠδύνατο, δυνάμει τῶν γενικῶν περὶ ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου κανόνων, νὰ ἐπιληφθῆ καὶ οὐσιαστικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ ζητήματος ἀποκειμένου κατὰ νόμον εἰς τὴν κρίσιν τοῦ νομάρχου. Ἡ ἀρμοδιότης τῆς κατ' εὐχέρειαν κρίσεως ἀνα-

40. Ἐκ τῆς ξένης βιβλιογραφίας πρβλ. τὴν παλαιότεραν ἀλλ' εἰδικὴν μελέτην τοῦ Ragnisco: Il potere di sostituzione dell' autorità statale a quella locale, ἐν Rivista di diritto pubblico, 1909. Ἰδὲ καὶ Borsi, Intorno al così detto controllo sostitutivo, ἐν Studi senesi, 1916.

41. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 76.

τίθεται εἰς ὠρισμένην ἀρχήν. Ὁ ἱεραρχικῶς προϊστάμενος θὰ ἦδύνατο μόνον νὰ καταστείλῃ παρανομίαν ἐμφιλοχωρήσασαν τυχὸν ἐν τῇ ἐποπτικῇ πράξει, ἀκυρῶν τὴν τελευταίαν ταύτην διὰ παράβασιν νόμου. Ἡδὴ καθιεροῦται εὐρύτερα αὐτοῦ ἀρμοδιότης, συνισταμένη καὶ εἰς ἰδίαν στάθμισιν συντελεστῶν οὐσιαστικῆς κρίσεως⁴². Ἐφ' ὅσον ὅμως ἡ τοιαύτη ἀρμοδιότης ὑπερβαίνει πράγματι ἐν τινι συγκεκριμένῃ περιπτώσει τὰ ὅρια τοῦ ἀπλοῦ ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου νομιμότητος, ἐφ' ὅσον δηλαδὴ δὲν καταλήγει εἰς τὴν ἀκύρωσιν τῆς νομαρχιακῆς πράξεως διὰ τινὰ παράβασιν νόμου, ἀλλ' ὑποκαθιστᾷ ἰδίαν κρίσιν εἰς τὴν οὐσιαστικὴν κρίσιν τοῦ νομάρχου, δὲν δύναται νὰ ἀσκηθῇ εἰμὴ ἐπὶ ἐμπροθέσμως ὑποβληθείσῃ προσφυγῇ.

Ἡ προσφυγὴ ἀσκεῖται εἴτε κατ' ἐγκριτικῆς νομαρχιακῆς πράξεως εἴτε κατὰ ρητῆς ἀρνητικῆς πράξεως τοῦ νομάρχου εἴτε τέλος κατὰ παραλείψεως τοῦ νομάρχου συντελουμένης διὰ τῆς ἀπράκτου παρόδου δεκαπενθημέρου. Νομιμοποιεῖται πρὸς ἀσκήσιν τῆς προσφυγῆς τὸ συλλογικὸν ὄργανον τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος καὶ πᾶς ἔχων ἔννομον συμφέρον. Οἱ προβαλλόμενοι λόγοι δύναται νὰ ὦσιν εἴτε λόγοι νομιμότητος εἴτε οὐσιαστικοί. Διὰ τῆς προσφυγῆς δὲν γενᾶται, ὡς εἰκός, διοικητικὴ διαφορὰ, ἔστω καὶ ἂν προβάλλωνται ἀποκλειστικῶς λόγοι νομιμότητος, δοθέντος ὅτι ἀπευθύνεται ἡ προσφυγὴ πρὸς ἀρχὴν τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως. Ὁ ὑπουργὸς δὲν τάσσεται ὕπως δικαιοδοτήσῃ. Θέλει ἀποφανθῆ διὰ πράξεως κατ' οὐσίαν διοικητικῆς ἐπὶ τῶν προβληθέντων λόγων, ἠτιολογημένως⁴³, δυνάμενος νὰ λάβῃ αὐτεπαγγέλτως ὑπ' ὄψιν καὶ ἄλλους λόγους, ἐφ' ὅσον οὗτοι ἀνάγονται εἰς ζητήματα νομιμότητος.

Διὰ τῆς ἀσκήσεως προσφυγῆς ἐρειδομένης εἰς λόγους οὐσιαστικούς ὑποκαθίσταται, ὡς εἴρηται, ἡ πρὸς οὐσιαστικὴν κρίσιν ἀρμοδιότης τοῦ ὑπουργοῦ εἰς τὴν νομαρχιακὴν ἀρμοδιότητα. Ἡ ὑπουργικὴ δηλαδὴ πρᾶξις, ἐκδιδομένη κατ' ἰδίαν διακριτικὴν τοῦ ὑπουργοῦ εὐχέρεια, ἀντικαθιστᾷ τὴν πρᾶξιν τοῦ νομάρχου, τροποποιῶσα αὐτὴν κατ' οὐσίαν. Δὲν ἀποκλείεται δὲ νὰ καταστήσῃ καὶ χείρονα τὴν θέσιν τοῦ προσφυγόντος. Τούναντίον, ὡς ἴσως ὁ ὑπουργικὸς ἔλεγχος ἐγένετο — εἴτε ἐπὶ προσφυγῇ εἴτε αὐτεπαγγέλτως — καθαρῶς διὰ λόγους νομιμότητος, ἡ ὑπουργικὴ πρᾶξις, ἐφ' ὅσον δὲν ἀπορρίπτει τὴν προσφυγὴν, θέλει περιορισθῆ εἰς τὴν ἀκύρωσιν τῆς νομαρχιακῆς καὶ εἰς παραπομπὴν τοῦ ζητήματος πρὸς τὸν νομάρχην, ἵνα οὗτος κρίνῃ ἐκ νέου κατ' οὐσίαν συννόμως.

Ἐκδοθεῖσάν τινα ἐπὶ τῆς οὐσίας τῆς ὑποθέσεως πρᾶξιν αὐτοῦ δύναται ὁ ὑπουργὸς νὰ ἀνακαλέσῃ, ὑπὸ τοὺς γενικοὺς περιορισμοὺς τῆς ἀνακλήσεως διοικητικῶν πράξεων. Τούναντίον, ὁ νομάρχης δὲν δύναται νὰ ἀνακαλέσῃ πρᾶξιν αὐτοῦ κυρωθεῖσαν ὑπὸ τοῦ ὑπουργοῦ κατόπιν προσφυγῆς καὶ ἰδίας τοῦ ὑπουργοῦ οὐσιαστικῆς κρίσεως. Τοῦτο θὰ ἀντέκειτο εἰς τοὺς κανόνας τῆς ἱεραρχίας. Ἐπιληφθέντος τοῦ ὑπουργοῦ τῆς οὐσίας τοῦ ζητήματος, ἡ τέως

42. Σ. τ. Ἐ. 827 τοῦ 1937.

43. Ἡ αἰτιολογία ἐπιβάλλεται οὐχὶ διὰ ρητῆς διατάξεως νόμου, ἀλλὰ λόγω τῆς φύσεως τῆς πράξεως. Δύναται συνεπῶς νὰ προκύπτῃ καὶ ἐκ τῶν στοιχείων τοῦ φακέλλου.

νομαρχιακῆ πράξις ἐνσωματοῦται ἐφεξῆς εἰς τὴν ἐπικύρωσιν τοῦ ὑπουργοῦ⁴⁴.

Ὅπως διάφορος τῆς τυπικῆς ἱεραρχικῆς προσφυγῆς τοῦ ἀρθροῦ 37 § 3 εἶναι ἢ κατὰ τὸ ἀρθρον 41 αἰτήσεις ἀκυρώσεως ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας. Αὕτη εἶναι ἐνδίκον μέσον, ἀπευθυνόμενον ἐνώπιον δικαστηρίου, ὑπὸ πολὺ εὐρύτερου κύκλου νομιμοποιουμένων προσώπων. Μόνον λόγοι νομιμότητος δύνανται δι' αὐτῆς νὰ προβληθῶσιν. Ἡ αἴτησις αὕτη ἀσχετῆται οὐ μόνον κατὰ τῶν κατ' οὐσιαστικὴν ἐποπτεῖαν ἐκδιδομένων πράξεων τοῦ νομάρχου, ἀλλὰ κατὰ πάσης ἐκτελεστῆς νομαρχιακῆς πράξεως ἐποπτείας. Γενῶν δὲ διοικητικὴν διαφοράν, παρέχουσαν λαβὴν εἰς λύσιν δικαιοδοτικὴν. Τὰ κατὰ τὴν αἴτησιν ταύτην ἐρευνᾷ τὸ δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν.

§ 74. Οἱ δημοτικοὶ καὶ κοινοτικοὶ ὑπάλληλοι¹. — α') Στοιχεῖα τῆς ἐννοίας τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ ὑπαλλήλου καὶ φύσις τῆς ὑπαλληλικῆς σχέσεως.— Διακριτικὸν γνώρισμα τῆς ἐννοίας τῆς δημοτικῆς ἢ κοινοτικῆς ὑπαλληλικῆς σχέσεως ἀποτελεῖ ἡ ὑπαρξις ἀμέσου ὑπηρεσιακοῦ δεσμοῦ συνέχοντος τὸν ὑπάλληλον πρὸς τὸν οἰκεῖον ὄργανισμὸν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ὑπάρχουσι ἐπαγγελματίαι, μισθωτοὶ τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος, οἵτινες, λόγῳ ἀκριβῶς τῆς παρ' αὐτοῖς ἐλλείψεως τῆς ὡς εἴρηται ἀμέσου ὑπηρεσιακῆς σχέσεως, δὲν κέκτηνται τὴν ιδιότητα τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ ὑπαλλήλου². Τὰ αὐτὰ κριτήρια δέον νὰ χρησιμοποιῶνται καὶ ὡςάκις γεννῶνται

44. Κατὰ τὸν αὐτὸν λόγον, ἀποφραζόμενου τοῦ ὑπουργοῦ δυσμενῶς ἐν σχέσει πρὸς τὴν νομαρχιακὴν κρίσιν, ὁ νομάρχης δεσμεύεται, μὴ δυνάμενος νὰ ἐπανέλθῃ ἐπὶ τοῦ ζητήματος. Ἡ ἀπλή ὁμοῦ ἀσκησις τῆς τυπικῆς ἱεραρχικῆς προσφυγῆς δὲν ἀποστερεῖ τὸν νομάρχην τῆς ἀρμοδιότητος ὅπως ἐπιληφθῇ ἐκ νέου τῆς ὑποθέσεως πρὶν ἢ ὁ ὑπουργὸς ἀποφανθῇ: Σ. τ. Ἐ. 454 τοῦ 1936.

1. Κ. Γεραχᾶ, Δημοτικὸς ὑπάλληλος, ἀρθρον ἐν Μεγάλῃ ἑλλην. ἐγκυκλοπαιδείᾳ, τόμ. Θ', τοῦ αὐτοῦ, Οἱ δημοτ. ὑπάλληλοι ἀλλαχοῦ, ἐν Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ., 1928, Π. Καλδέζου—Σπ. Τριανταφύλλου, Ἐρμηνεῖα τῶν νόμων περὶ καταστ. δημοτ. καὶ κοινοτ. ὑπαλλήλων (νομοθ. καὶ νομολογιακὴ συλλογὴ) 1936, Γ. Κουράτου, Ἡ μονιμότης τῶν κοινοτικῶν ὑπαλλήλων, ἐν Ἐργασίᾳ» 1931, Θ. Τσάτσου, Δημοτ. ὑπάλληλος, ἀρθρον ἐν Λεξ. νομ., διοικ. καὶ ἀστυνομίας (ἐκδ. Δημητράκου) τόμ. γ', Ἄθ. Μπόμπορα, Δόκιμοι δημοτ. ὑπάλληλοι, ἐν Ἀρχαίῳ ἑλλην. δημοσ. δικαίου καὶ πολιτ. ἐπιστήμης (Π. Καλδῆ) 1938, τοῦ αὐτοῦ, Τινὰ περὶ μονιμότητος τῶν δημοτ. ὑπαλλήλων, ἐν Ἐκδοτικῆς Ζ', 1935, Ἄ. Δρακάκη, Ὑπάλληλοι καὶ ὄργανισμὸς κοινότητος, 1936. Ἰδία πρβλ. Δημ. Μιράγετζην, ἐν σειρᾷ μελετῶν, ἐν Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ.» τόμ. ΙΕ' (1936), ΙΣ' (1937) (μονιμότης δημοτ. ὑπαλλήλων, πειθαρχικὸν δίκαιον), ΙΖ' (1938), ΙΗ' (1939), ἐν Ἐργασίᾳ» 1936, σ. 1333, ἐν «Θέμειδιν ΜΗ', ΝΑ', ἐν Ἐπιστ. ἐπετηρ. Ἐταιρ. διοικ. μελετῶν», τόμ. 2-3 (1936) κλπ. καὶ Χ. Παναγιωτόπουλον, Οἱ κοινοτικοὶ καὶ δημοτικοὶ ὑπάλληλοι ἀπὸ ἀπόψεως νόμου καὶ νομολογίας, ἐν Ἐπιθ. αὐτοδιοικήσεως, 1947, τεύχ. 5, 1948, τεύχ. 19-20. Ἐκ τῆς νεωτέρας βιβλιογραφίας ἑρα Μ. Στασινοπούλου, Κώδιξ καταστάσεως δημοτ. καὶ κοινοτ. ὑπαλλήλων, μὲ πλήρη ἐρμηνευτικὰ σχόλια, 1951.

2. Πρβλ. τὴν περίπτωσιν π.χ. τεχνιτῶν ἐργαζομένων προσκαίρως εἰς δημοτικὰς ὑπηρεσίας ἐπὶ συμβάσει ἐργασίας τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου. Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τοὺς νομικοὺς συμβούλους τῶν δήμων, ἑρα ἀρθρ. 150 § 2 τοῦ ν. 1726 τοῦ 1951 [100] καὶ παλαιότερον Σ. τ. Ἐ. 472 τοῦ 1937, 440 τοῦ 1938, 29 τοῦ 1940, 311-313 τοῦ 1945, 3 τοῦ 1946, 4 τοῦ 1947 κλπ.

ἀμφιβολίαι περί τῆς ιδιότητος υπαλλήλου τινός ὡς κρατικοῦ ἢ δημοτικοῦ³.

Ἡ ὡς εἴρηται σχέσις, ὡς εἰκόσ, δὲν ἐπιβάλλεται ἐξουσιαστικῶς, ἀλλ' ἤρτηται τούναντιον ἐκ τῆς βουλήσεως τοῦ υπαλλήλου. Παρὰ ταῦτα δημιουργεῖται αὕτη οὐχὶ διὰ διμεροῦς δικαιοπραξίας, ἀλλὰ διὰ μονομεροῦς πράξεως διορισμοῦ, τῆς ὁποίας ἡ ἐφαρμογὴ τελεῖ ὑπὸ τὴν προϋπὸθεσιν τῆς συγκαταθέσεως τοῦ διοριζομένου⁴.

β') Ὁργανισμὸς τῆς ὑπηρεσίας τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος.— Προϋπὸθεσιν τῆς νομιμότητος τοῦ διορισμοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ υπαλλήλου ἀποτελεῖ ἡ ὑπαρξίς ὀρισμένης κενῆς ὀργανικῆς θέσεως, καθ' ἃ καὶ ἐπὶ δημοσίων υπαλλήλων. Αἱ ὀργανικαὶ υπαλληλικαὶ καὶ ὑπηρετικαὶ θέσεις εἰς τοὺς ὀργανισμοὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ποικίλλουσιν ἀνά τοὺς καθ' ἕνα δήμους καὶ κοινότητας, καθοριζόμεναι δι' ἰδίας κανονιστικῆς πράξεως, τοῦ ὀργανισμοῦ τῆς ὑπηρεσίας⁵, ἐν τῷ ὁποίῳ ρυθμίζονται ἡ συγκρότησις τῶν ὑπηρεσιῶν, αἱ ὀργανικαὶ θέσεις καὶ οἱ ἀντίστοιχοι βαθμοὶ τῶν υπαλλήλων⁶.

Ἐν τοῖς δήμοις ὁ ὀργανισμὸς τῆς ὑπηρεσίας ψηφίζεται ὑπὸ τοῦ δημοτικοῦ συμβουλίου δι' ἀπολύτου πλειοψηφίας τοῦ ὅλου ἀριθμοῦ τῶν μελῶν αὐτοῦ⁷, δὲν καθίσταται δ' ἐκτελεστὸς εἰμὴ ἀφ' ἧς ἤθελεν ἐγκριθῆ δι' ἀποφάσεως τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν. Προκειμένου νὰ παράσχῃ τὴν ἐγκρι-

3. Οὕτω φέρ' εἰπεῖν οἱ κατὰ τὸ ἀρθρ. 105 § 4 τοῦ κώδ. τοῦ 1936 [320] προσλαμβανόμενοι ὑπὸ τῶν δήμων μηχανικοὶ εἶναι δημοτικοὶ υπάλληλοι. Τούναντιον, οἱ κατὰ τὰς § § 6 ἐπ. τοῦ αὐτοῦ ἀρθρου ὑπηρετοῦντες παρὰ τῷ δήμῳ διοικητικοὶ τοῦ κράτους υπάλληλοι διατηροῦσι τὴν ιδιότητα τοῦ δημοσίου υπαλλήλου. Δημόσιοι υπάλληλοι εἶναι καὶ οἱ εἰδικοὶ ληξιαρχοὶ : Σ. τ. 'Ε. 413 τοῦ 1930. Οἱ δημοτικοὶ ἱατροὶ, τούναντιον, ἔχουσι τὴν ιδιότητα τοῦ δημοτικοῦ υπαλλήλου (Σ.τ.'Ε. 23 τοῦ 1929, v. 6008 τοῦ 1934 καὶ ἀρθρ. 49 τοῦ v. 6429 τοῦ 1934), μὴ ὑπαγόμενοι ἐντοσούτῳ εἰς τὸν v. 1726 τοῦ 1951 (ὁσάκις ὑπηρετοῦσιν εἰς δημοτικὰ ἰδρύματα) δυνάμει ρητῆς τοῦ νόμου τούτου διατάξεως. Δημοτικοὶ εἶναι ἐπίσης οἱ ἐπὶ τῶν μητρώων καὶ τῶν δημοτολογίων υπάλληλοι (v. τῆς 29 Φεβρουαρίου 1936 [112]). Ὡς πρὸς τὴν ιδιότητα τῶν μηχανικῶν τῶν προσλαμβανόμενων κατὰ τὸ ἀρθρ. 42 § § 21-22 τοῦ κώδ. τοῦ 1936 [320] πρβλ. Σ. τ. 'Ε. 697 τοῦ 1932, 944 καὶ 1009 τοῦ 1933, 5 καὶ 992 τοῦ 1934, 464 τοῦ 1935.

4. Κατὰ τὰ ἐπὶ κρατικῶν υπαλλήλων ἰσχύοντα: Σ. τ. 'Ε. 139 τοῦ 1933, 89, 590 τοῦ 1934 κλπ. Ἀφ' ὧν τούτων τῶν ἀπόψεων ἡ δημοτικὴ ἢ κοινοτικὴ υπαλληλικὴ σχέσις ἐμφανίζει μεγάλαν ἀναλογίαν πρὸς τὴν συγγενῆ ταύτη ἔννοιαν τῆς δημοσίας υπαλληλικῆς σχέσεως : Ἀρ. Π. 34 τοῦ 1933, ἐν «Θέμ.» ΜΔ', σ. 227. Μὲ τὴν οὐσίωδην διαφορὰν, ὅτι ὀργανικὸς δεσμὸς συνδέει ἐν προκειμένῳ τὸν υπάλληλον οὐχὶ πρὸς τὸ πρόσωπον τῆς πολιτείας, ἀλλ' ὡς εἰκόσ πρὸς ἴδιον νομικὸν πρόσωπον συνεστημένον διὰ νομοθετικῆς τοῦ κράτους πράξεως.

5. Ἀρθρ. 42 § 12 ἐπ., ἀρθρ. 93 § 2 ἐπ. τοῦ κώδ. τοῦ 1936 [320], ἀρθρ. 32 τοῦ νόμ. 1726 τοῦ 1951 [100], ἀρθρ. 24 καὶ ἄλλα τοῦ v. 2262 τοῦ 1952 [286] Σ. τ. 'Ε. 1010 τοῦ 1933.

6. Σ. τ. 'Ε. 646, 677 τοῦ 1931, 4108, 1149 τοῦ 1934, 369, 674 τοῦ 1936. Κατὰ τὴν Σ. τ. 'Ε. 374 τοῦ 1947 ἐν τῷ αὐργανισμῷ τῆς ὑπηρεσίας δύνανται νὰ θεσπισθῶσιν οἰοῦδηποτε κανόνες ὀργανικοὶ, ἐφ' ὅσον δὲν ἀντιτίθενται εἰς διατάξεις νόμων.

7. Ἀρθρ. 93 § 2 τοῦ κώδ. τοῦ 1936. Σ. τ. 'Ε. 121 τοῦ 1931, 859 τοῦ 1934.

σὶν τῆς ἡ κρατικῆς διοικήσεως ἔχει διάφορον ἐκάστοτε πλαίσιον εὐχέρειας, ἀναλόγως τοῦ κατὰ καιροῦ κειμένου δικαίου. Ἄλλοτε μὲν ἔχει καὶ ἀρμοδιότητα τροποποιήσεως τοῦ περιεχομένου τοῦ ὄργανισμοῦ τῆς ὑπηρεσίας — ὡσάκις ὁ νομοθέτης παρέχει αὐτῇ διὰ σαφοῦς διατάξεως τοιαύτην τινὰ ἀρμοδιότητα — δυναμένη κατ' εὐχέρειαν νὰ μεταβάλη διὰ λόγους οικονομιῶν ἢ νὰ περιορίσῃ τὰς ὑπηρεσίας, τὰς θέσεις κλπ.⁸, μετὰ στάθμισιν τῶν ἀναγκῶν τῆς ὑπηρεσίας καὶ τῆς οἰκονομικῆς ἀντοχῆς τοῦ δήμου, ἄλλοτε δ' ἔχει ἀπλῆν εὐχέρειαν ὅπως προκρίνῃ μετὰξὺ ἐγκρίσεως ἢ μὴ. Τὸ τελευταῖον τοῦτο ἰσχύει καθ' ἄς χρονικὰς περιόδους τὸ κείμενον δίκαιον χρησιμοποιεῖ τὴν ἔκφρασιν «ἢ ἀπόφασις τοῦ δημοτικοῦ συμβουλίου ὑπόκειται εἰς τὴν ἐγκρίσιν τοῦ ὑπουργοῦ» ἀπλῶς. Ἦττον ἐντονος κρατικῆ ἐποπτεία καθιεροῦται τότε ὑπὸ τοῦ νομοθέτου.

Εἰς τὰς κοινότητας ὁ ὄργανισμὸς τῆς ὑπηρεσίας ψηφίζεται ὑπὸ τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου, ὑπόκειται δ' εἰς τὴν προληπτικὴν οὐσιαστικὴν ἐποπτείαν τοῦ νομάρχου, μὴ ἔχοντος ἀρμοδιότητα τροποποιήσεως⁹, ὡσάκις ὁ νομοθέτης μεταχειρίζεται τὴν φραστικὴν διατύπωσιν «ὄργανισμὸς ἐγκρινόμενος ὑπὸ τοῦ νομάρχου». Κατὰ τῆς ἐγκριτικῆς πράξεως τοῦ νομάρχου ἢ τῆς ρητῆς ἢ σιωπηρῶς ἀρνήσεως αὐτοῦ ὅπως ἐγκρίνῃ τὸν ὄργανισμὸν, δύναται νὰ ἀσκηθῇ ἐντὸς ὀρισμένης προθεσμίας¹⁰ ἱεραρχικὴ προσφυγὴ ἐνώπιον τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν, καθιστῶσα τοῦτον ἀρμόδιον πρὸς ἰδίαν οὐσιαστικὴν κρίσιν¹¹. Προκειμένου περὶ κοινοτήτων πραγματοποιουσῶν ἐτήσια ἔσοδα κατώτερα ὀρισμένου κατὰ νόμον ποσοτικοῦ ὀρίου, δὲν ἰσχύουσιν οἱ περὶ ὄργανισμοῦ τῆς ὑπηρεσίας κανόνες¹².

γ') Ὑπηρεσιακὴ κατάστασις τῶν δημοτικῶν καὶ τῶν κοινοτικῶν ὑπαλλήλων¹³.—Ἐπὶ τοῦ νομοθέτου ἐρρυθμίσθησαν τὰ τῆς ὑπηρεσιακῆς καταστάσεως τῶν δημοτικῶν καὶ τῶν κοινοτικῶν ὑπαλλήλων ἐν πολλοῖς κατ' ἀπομίμησιν τῶν ἐπὶ δημοσίων ὑπαλλήλων κρατούντων. Ἀληθεῖς δὲ τοῦτο τόσον διὰ τὸν τρόπον εισόδου εἰς τὴν ὑπηρεσίαν καὶ διὰ τὰ καθήκοντα καὶ τοὺς περιορισμοὺς τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὑπαλλήλων, ὅσον καὶ διὰ τὴν ἔκτασιν τῆς ἀστικῆς εὐθύνης αὐτῶν, τὰ δικαιώματα (μονιμότης, ἀποδοχαί, ἄδειαι καὶ εἶδη αὐτῶν κλπ.), τὰς πειθαρχικὰς εὐθύνας καὶ τὰς μεταβολὰς τῆς ὑπηρε-

8. Σ. τ. Ἐ. 1011 τοῦ 1940.

9. Ἄρθρ. 42 § 14 τοῦ κώδ. τοῦ 1936, ἄρθρ. 32 τοῦ ν. 1726 τοῦ 1951, Σ. τ. Ἐ. 404, 407 τοῦ 1930. Κατὰ τὰς Σ. τ. Ἐ. 121 καὶ 470 τοῦ 1931 ἢ ὑπὸ τοῦ νομάρχου διαγραφῆ ὀρισμένων ὄργανικῶν θέσεων ἢ ἢ ἀρνήσεως τῆς ἐγκρίσεως ἀξέσεως ἀποδοχῶν δὲν ἀποτελοῦσι τροποποιήσεις, ἀλλ' ἐν τῇ οὐσίᾳ συνιστῶσι μερικὴν ἐγκρίσιν, εἶναι δὲ συνεπῶς ἐπιτετραμμένα.

10. Συμφώνως τῷ γενικῷ κανόνι, ἡ προθεσμία δὲν ἀναστέλλει τὴν ἐκτέλεσιν τῆς ἐγκριτικῆς νομαρχιακῆς πράξεως : Σ. τ. Ἐ. 193, 222 τοῦ 1936.

11. Ἄρθρ. 42 § § 12 καὶ 14-16 τοῦ κώδ. τοῦ 1936 [320]. Τὰ εἰδικώτερον ἰσχύοντα πρβλ. ἀνωτέρω ἐν § 73.

12. Καθορίζει ἐν αὐταῖς εὐθέως ὁ νόμος θέσεις γραμματέως καὶ κλητῆρος: ἄρθρ. 42 § § 1-11 τοῦ κώδ. τοῦ 1936.

13. Πρβλ. νόμ. 1726 τοῦ 1951 [100].

ρειακῆς αὐτῶν καταστάσεως. Ἡ τοιαύτη ἐπέκτασις μεγίστων τμημάτων τοῦ κειμένου δημοσίου ὑπαλληλικοῦ δικαίου εἰς τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητας δὲν εἶναι πάντοτε εὐστοχος, παρέχει δ' οὐχὶ ὅλως ἀδικαιολογήτως τὴν ἐντύπωσιν, ὅτι ἐγένετό πως προχειρολόγως μεταφύτευσις τῶν οἰκείων διατάξεων εἰς τὸν χώρον τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὀργανισμῶν, χωρὶς νὰ καταβληθῇ ἡ ἐπιβαλλομένη προσπάθεια ὅπως διαμορφωθῶσιν ἐκεῖ ἴδιοι θεσμοί, ἐν ὄψει τῆς ἐν τῇ τοπικῇ αὐτοδιοικήσει πραγματικότητος καὶ ἐπὶ τῇ βράσει τῆς συναφοῦς μακροχρονοῦ ἐν τοῖς ὀργανισμοῖς ἐκείνοις ὑπηρεσιακῆς πείρας.

Κατὰ κανόνα καθιεροῦται ὑπὸ τοῦ νόμου 1726 τοῦ 1951 ὁ διαγωνισμὸς ὡς τρόπος εἰσόδου εἰς τὴν δημοτικὴν ὑπηρεσίαν. Ἐξαιροῦνται αἱ θέσεις τεχνικῶν, ὑγειονομικῶν, εκπαιδευτικῶν καὶ γεωπόνων, αἵτινες πληροῦνται ἄνευ διαγωνισμοῦ, κατόπιν οὐσιαστικῆς κρίσεως ἐπιτροπῆς προβλεπομένης ὑπὸ τοῦ νόμου. Ἡ δημοτικὴ ἢ κοινοτικὴ ὑπαλληλικὴ σχέση καταρτίζεται διὰ τοῦ διορισμοῦ, τελούντος ὑπὸ τὴν προϋπόθεσιν τῆς ἀποδοχῆς τοῦ διοριζομένου, ἥτις ἐκδηλοῦται διὰ τῆς ὀρκωμοσίας. Τάσσονται δ' ὑπὸ τοῦ νομοθέτου διὰ τὸν διορισμὸν ὠρισμένα τυπικὰ προσόντα, γενικὰ δι' ἅλας τὰς δημοτικὰς καὶ κοινοτικὰς θέσεις (ἐλληνικὴ ἰθαγένεια, στρατολογικὴ κατάστασις, ἡθὸς, ὑγεία, ἡλικία κλπ.), παραλλήλως πρὸς τὰ εἰδικὰ δι' ἐκάστην θέσιν προσόντα¹⁴, καὶ θεσπίζονται ὡσάυτως κωλύματα διορισμοῦ (ποινικὴ καταδίκη, ἀπαγόρευσις ἢ δικαστικὴ ἀντίληψις, προηγηθεῖσα ἀπόλυσις διὰ λόγους πειθαρχικούς, ἐνίοτε δὲ καὶ συγγένεια μέχρις ὠρισμένου βαθμοῦ μὲ τοὺς δημοτικούς ἢ κοινοτικούς ἄρχοντας), ἀντίστοιχα ἐν πολλοῖς πρὸς τὰ ἐπὶ δημοσίων ὑπαλλήλων ἰσχύοντα.

Πρωταρχικὸν ὑπηρεσιακὸν καθῆκον παντὸς ὑπαλλήλου ὀργανισμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, σχετιζόμενον πρὸς τὰς ἰδεολογικὰς αὐτοῦ πεποιθήσεις διὰ τὸ κράτος καὶ τὸ κοινωνικὸν καθεστῶς, καθιεροῦται ὑπὸ τε τοῦ συντάγματος¹⁵ καὶ τοῦ νόμου¹⁶. Ἡ ὑποχρέωσις ὑπακοῆς εἰς τὰς διαταγὰς τῶν προϊσταμένων καὶ τὰ ὄρια αὐτῆς ρυθμίζονται κατ' ἀναλογίαν πρὸς τὰ ἐπὶ δημοσίων ὑπαλλήλων κρατοῦντα. Ἐπίσης θεσπίζεται τὸ καθῆκον ἐχεμυθίας, τὸ τῆς ἀξιοπρεποῦς διαβιώσεως — οὐ μόνον ἐν τῇ ὑπηρεσίᾳ, ἀλλὰ καὶ ἐν τῷ ἰδιωτικῷ βίῳ — καὶ τὰ ἄλλα συναφῆ ὑπηρεσιακὰ καθήκοντα. Οἱ περιορισμοὶ τῶν δημοτικῶν καὶ τῶν κοινοτικῶν ὑπαλλήλων εἶναι — κατ' ἄ και ἐπὶ δημοσίων ὑπαλλήλων — συναφεῖς πρὸς τὰς ἐκδηλώσεις πολιτικοῦ χαρακτῆρος, πρὸς τὴν συμμετοχὴν εἰς πολιτικὰ σωματεῖα, πρὸς τὴν παῦσιν τῆς ἐργασίας, πρὸς τὴν πολυθεσίαν, πρὸς τὴν ἄσκησιν ἔργου ἀσυμβιβάστου πρὸς τὴν ἰδιότητα δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ ὑπαλλήλου κλπ. Ἡ ἀπεργία ἀπαγορεύεται εἰς τοὺς ὑπαλλήλους τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων.

Ἡ μονιμότης καθιεροῦται ὑπὲρ τῶν δημοτικῶν ὑπαλλήλων ὑπ' αὐτοῦ.

14. Ἄρθρ. 30 τοῦ νόμου 1726.

15. Ἄρθρ. 100, 101 § 5.

16. Ἄρθρ. 33 τοῦ ν. 1726.

τοῦ συντάγματος¹⁷, ἐπιτάσσοντας τὴν κατ' ἀναλογίαν ἐπὶ τῶν ὑπαλλήλων τῶν δήμων ἐφαρμογὴν τῆς κατοχυρώσεως τοῦς τακτικούς ὑπαλλήλους τοῦ κράτους μονιμότητος. Ὁ κοινὸς νομοθέτης ἔχει ἤδη εἰσαγάγει διατάξεις τινὰς¹⁸ συναφεῖς πρὸς τὸ θέμα τοῦτο, ἀλλὰ δὲν ἔχει εἰσέτι ὀλοκληρώσει — ὡς π.χ. εἰς τὴν περίπτωσιν τῶν μεταθέσεων καὶ εἰς ἰκανὰς ἄλλας περιπτώσεις — τὴν σχετικὴν ρύθμισιν. Ἐχει ὡσαύτως θεσπίσει γενικῶς τὴν δοκιμαστικὴν ὑπηρεσίαν διὰ τοὺς νεοδιοριζομένους δημοτικούς καὶ κοινοτικούς ὑπαλλήλους. Τὸ σύνταγμα ἐξουσιοδοτεῖ τὸν νομοθέτην ὅπως ἐπεκτείνῃ καὶ ἐπὶ τῶν κοινοτικῶν ὑπαλλήλων τὴν συνταγματικὴν μονιμότητα¹⁹.

Οἱ βαθμοὶ καθορίζονται ὑπὸ τοῦ νόμου²⁰ κατ' ἀναλογίαν πρὸς τὴν πρό τοῦ δημοσιουπαλληλικοῦ κώδικος ἰσχύουσαν διὰ τοὺς κρατικούς ὑπαλλήλους διαβάθμισιν. Αἱ προαγωγαὶ τῶν δημοτικῶν καὶ τῶν κοινοτικῶν ὑπαλλήλων διακρίνονται εἰς τὰς κατ' ἀρχαιότητα καὶ τὰς κατ' ἐκλογὴν προαγωγάς, ἄλλαι δὲ μεταβολαὶ τῆς ὑπηρεσιακῆς αὐτῶν καταστάσεως θεσπίζονται : ἡ μετάθεσις, ἡ ἀργία, ἡ ἀπόσπασις κλπ. Ἴδιαι διατάξεις τοῦ νόμου 1726²¹ ρυθμίζουν τὰ τοῦ πειθαρχικοῦ δικαίου τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὑπαλλήλων (ἐνδεικτικῆ ἀπαρίθμησις πειθαρχικῶν ἀδικημάτων, θέσεις πειθαρχικῶν ποινῶν, παραγραφαί, σχέσεις τῆς πειθαρχικῆς δίκης πρὸς τὴν ποινικὴν, πειθαρχικὰ «δικαιοδοσίαι», κλησίς εἰς ἀπολογία, «ἐνδικα μέσα» καὶ λοιτὴ πειθαρχικὴ «διαδικασία»).

Ὡς πρὸς τὴν λύσιν τῆς δημοτικῆς ἢ κοινοτικῆς ὑπαλληλικῆς σχέσεως, αὕτη καθιερῶται ὑπὸ τοῦ νομοθέτου²² εἴτε ὡς αὐτοδικαία (διὰ τοῦ θανάτου ἢ τῆς ἐκπτώσεως ἢ τῆς λήξεως τῆς χρονικῆς διαρκείας τῆς συμβάσεως, ὡσαύτως πρόκειται περὶ δημοτικῶν ὑπαλλήλων ἐπὶ συμβάσει) εἴτε ὡς χωροῦσα δύναμις διοικητικῆς πράξεως ἀπολύσεως ἢ ἀποδοχῆς παραιτήσεως. Καὶ ἡ τοιαύτη ρύθμισις ἐγένετο ὡς ἐπὶ τὸ πολὺ μετενεχθεῖσάν εἰς τὴν σφαῖραν τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν θεσμῶν τῶν ἐπὶ δημοσίων ὑπαλλήλων κρατουσῶν συναφῶν διατάξεων τοῦ δημοσίου ὑπαλληλικοῦ κώδικος.

§ 75. Περιουσία καὶ πόροι τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων¹.—

α') Περιουσία.— Τὰ ἀντικείμενα ἰδιοκτησίας τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων

17. Ἄρθρ. 101 § 5.

18. Ἄρθρ. 48, 88, 89, 107 (καθιέρωσις προσφυγῆς τῆς οὐσίας ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας κατὰ τῶν πράξεων ὀριστικῆς ἀπολύσεως, ὑπεβιβασμοῦ κλπ.), 109 ἐπ., 120, 123 τοῦ νόμ. 1726.

19. Ἄρθρ. 101 § 6 τοῦ συντάγματος. Ἄρθρα 1 καὶ 139 τοῦ νόμ. 1726 τοῦ 1951.

20. Ἄρθρ. 26 ἐπ. τοῦ νόμ. 1726.

21. Ἄρθρα 75 ἐπ.

22. Ἄρθρα 113 ἐπ.

1. Πρβλ. ἄρθρ. 12-17 καὶ 207 ἐπ. τοῦ κώδ. τῆς νομοθ. δήμων καὶ κοινοτήτων τοῦ 1936 [320] καὶ ἀν. νόμον 1910 τοῦ 1951 [221]. Ἴδὲ καὶ Κ. Γεραγῆ, Ἑρμηνεῖα τοῦ κώδικος περὶ δήμων καὶ κοινοτήτων, μέρος β' (Οἰκονομικά), 1934, Π. Χαλδέζου-Σπ. Τριανταφύλλου, Φορολογικὰ δήμων καὶ κοινοτήτων, 1939, Ζορμπάνου, Περὶ δημοτικῶν φόρων, Ν. Σκαπέσου, Ἡ δημοτικὴ καὶ κοινοτικὴ φορολογία, ἐν Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ., III'

διακρίνονται εἰς τρεῖς κατηγορίας : ἀφ' ἐνὸς μὲν εἰς τὴν δημοσίαν κτῆσιν τοῦ ὀργανισμοῦ, ἀφ' ἑτέρου δ' εἰς τὴν ἰδιωτικὴν αὐτοῦ περιουσίαν καὶ τέλος εἰς τὰς δημοτικὰς καὶ κοινοτικὰς βουσιας. Τὰ δύο πρῶτα εἶδη εἶναι γνωστά, ὡς ἔννοια, ἐκ τῆς περὶ δημοσίων κτημάτων θεωρίας², τυγχάνουσι δ' ἐπ' αὐτῶν ἐν γενικαῖς γραμμαῖς ἐφαρμοστέοι οἱ κανόνες οἱ ἰσχύοντες ἐπὶ τῆς κρατικῆς κτήσεως, εἴτε δημοσίας εἴτε ἰδιωτικῆς. Τὸ ἄνωγον τὸ τρίτον εἶδος, αἱ βουσιαί, ἀποτελεῖ μορφήν κτήσεως προσιδιάζουσαν εἰς τοὺς ὀργανισμοὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.

Τὴν δημοσίαν κτῆσιν τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος ἀπαρτίζουσι τὰ ἐνσώματα πράγματα, ἰδίᾳ ἀκίνητα (μὴ ἀποκλειομένων ὅμως καὶ τῶν κινήτων, ὡς φέρ' εἰπεῖν ἔργων τέχνης ἐν δημοτικαῖς μουσεῖοις), ἄτινα τυγχάνουσι κοινόχρηστα ἢ διατεθειμένα εἰς δημοτικὴν ἢ κοινοτικὴν ὑπηρεσίαν. Ἐπ' αὐτῶν ὁ ὀργανισμὸς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως κέκτηται κυριότητα³ ἰδιαζούσης ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ μορφῆς, τὴν λεγομένην δημοσίου δικαίου κυριότητα⁴. Ἐννοιολογικὰ ταύτης γνωρίσματα εἶναι, μεταξὺ ἄλλων, τὸ ἀναπαλλοτρίωτον καὶ τὸ ἀπαράγραπτον. Οὐτε τὸ νομικὸν πρόσωπον δύναται νὰ ἐκποιήσῃ, ἀναλλάξῃ ἢ ἐπιβαρύνῃ δι' ἐμπραγμάτου βάρους ἀντικείμενόν τι τῆς δημοσίας κτήσεως αὐτοῦ οὔτε αὐτὴ ἢ πολιτεία νὰ προβῇ φέρ' εἰπεῖν εἰς ἀναγκαστικὴν τούτου ἀπαλλοτρίωσιν διὰ δημοσίαν ὠφέλειαν. Ὡσαύτως ἐπὶ τῶν ρηθέντων κτημά-

(1939), Χρ. Θηβαίου, Περὶ ἐκτελέσεως κατὰ δ. καὶ κ. 1935, Θ. Τσάτσου, Περὶ ἀναγκ. ἐκτελ. κατὰ τοῦ δημοσίου, τῶν δ. καὶ τῶν κ., ἐν Ἐπιστ. ἐπετ. Ἐτ. διοικ. μελετῶν, τόμ. α' 1934, Χρ. Οἰκονομοπούλου, Περὶ τῶν φόρων τῆς αὐτοδιοικήσεως, ἐν Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ. 1925, Π. Δερτιλῆ, Ὁ ἔλεγχος τῆς οἰκον. διοικήσεως τῶν δ., ἐν Ἐργασίᾳ Ε', τοῦ αὐτοῦ, Τὰ οἰκονομικὰ τῆς αὐτοδιοικήσεως, 1930, Ν. Φωτιᾶ, Ἡ οἰκονομικὴ ὀργάνωσις τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπ. αὐτοδ., ἐν Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ. 1929, Γ. Κοφινᾶ, Ἡ φορολογικὴ ἐπίσχυσις τῆς τοπ. αὐτοδ., ἐν Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ. 1935, Ἀγγ. Ἀγγελουπούλου, Τὸ πρόβλημα τῆς κατανομῆς τῆς φορολ. ἐξουσίας μεταξὺ κράτους καὶ ὀργανισμῶν τοπ. αὐτοδ., ἐν Ἐπιστ. ἐπετ. Ἐτ. διοικ. μελ., τόμ. α' 1934 (πρβλ. καὶ τοὺς αὐτόθι ἐν σελ. 237 ἀναφερομένους συγγραφεῖς), καὶ ἐν Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ. ΙΓ' (1933), Φ. Βεγλερῆ, Οἱ ἄμειστοι ἔρανοι τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτ., ἐν Ἐπιθ. τοπ. αὐτ. 1939, Ἀναργ. Ἀναγνωστοπούλου, Περιουσία δήμων καὶ κοινοτήτων, 1949, Μ. Δένδια, Τὰ οἰκονομικὰ τῆς τοπ. αὐτοδ. κλπ. ἐν Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ., 1948, Π. Δερτιλῆ, Τὰ οἰκονομικὰ τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων, ἐν τῷ ὑπὸ τοῦ δήμου Ἀθηναίων ἐκδοθέντι τοίχῳ «Δ' συνέδριον τῶν πόλεων τῆς Ἑλλάδος», 1951, Ἀ. Σμπαρούνη-Δ. Κώλινα, Ἐσοδα τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων, αὐτόθι, Δ. Ψαρῶ, αὐτόθι, σελ. 309 ἐπ.

2. Πρβλ. ἐκ τῶν γενικῶν ἔργων ἰδίᾳ Berthelemy, Δικ. δίκ., τόμ. β', 1941, σελ. 143 ἐπ. τῆς ἑλλην. μεταφρ. καὶ τὴν αὐτόθι ἡμεδαπὴν καὶ ξένην βιβλιογραφίαν, Hauriou, Σύστ. διοικ. δίκ., ἐν τόμ. β' τῆς ἑλλην. μεταφρ., σελ. 336 ἐπ.

3. Ἄρθρ. 14 τοῦ δημ. κώδ. Ἀργ. ἐκ τοῦ ἀρθρ. 968 τοῦ ἀστ. κώδ.

4. Σ. τ. Ἐ. 41 τοῦ 1929. Ἐκ τῶν συγγραφῶν πρβλ. ἰδίᾳ Otto Mayer, Dt. VerwR., τόμ. β', ἐκδ. 3η, 1924, σελ. 39 ἐπ. : Das öffentliche Eigentum. Ὑπὲρ τῆς σχέσεως ἰδιοκτησίας τάσσεται μεταξὺ ἄλλων Μ. Hauriou, ἐνθ' ἄνωτ., σελ. 339 ἐπ. διὰ μακρῶν. Contra, Berthelemy, ἐνθ' ἄνωτ. σελ. 151. Παρ' ἡμῶν δὲν ὑφίσταται ζήτημα, λόγῳ τῶν ἐν τῇ προηγ. σημ. ἀρθρῶν τοῦ δημοτ. καὶ τοῦ ἀστ. κώδ., καὶ δὴ τοῦ παρατίτλου τοῦ τελευταίου τούτου. Καὶ παλαιότερον ὄρα τὸν νόμον περὶ διακρίσεως κτημάτων τοῦ 1837 [25]. Ἰδὲ καὶ Ἐφ. Ἐρ. 24 τοῦ 1928, ἐν Ὁθέμ. ΛΘ', σελ. 408. Πρβλ. καὶ ἄνωτ. ἐν § 33.

των οὐδείς δύναται νὰ χρησιδεσπόσῃ, οὐδ' ἄλλως πως νὰ σφετερισθῇ αὐτά. Τὰ παραγγέλματα τῆς νομῆς δὲν εἶναι ἐπ' αὐτῶν ἐφαρμοστέα, κατὰ παντός δὲ παρανόμως κατέχοντος χρησιμοποιεῖται ἡ διοικητικὴ δι' αὐτεπαγγέλτου ἐνεργείας ὁδός.

Ἐντικείμενα δημοσίας κτήσεως τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι ἐπὶ παραδείγματι αἱ δημοτικαὶ καὶ κοινοτικαὶ ὁδοὶ⁵ καὶ πλατεῖαι, οἱ δημοτικοὶ κήποι, αἱ δημοτικαὶ ἀγοραὶ⁶, τὰ δημοτικὰ νεκροταφεῖα⁷, ὑδραγωγεῖα, σφαγεῖα⁸ κλπ. Ὡσαύτως τὸ δημαρχεῖον ἢ τὸ κοινοτικὸν γραφεῖον, ὅσάκις τὸ κτίριον ἀνήκει κατ' ἰδιοκτησίαν εἰς τὸ νομικὸν πρόσωπον, καὶ ἄλλα δημοτικὰ οἰκοδομήματα, ὡς φέρ' εἰπεῖν βιβλιοθῆκαι, θέατρα ἢ μουσεῖα.

Ἡ δημοσία κτήσις τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος εἶναι μὲν ἀνεπίδεκτος συναλλαγῆς ἰδιωτικοῦ δικαίου⁹, ἀλλ' ἐπιδέχεται προσωρινὰς δημοσίου δικαίου παραχωρήσεις κατοχῆς ἢ ἐπιμηξιμένης χρήσεως ὑπὲρ ὠρισμένων προσώπων, συναφθούσας ἐκάστοτε πρὸς τὴν φύσιν καὶ τὸν προορισμὸν αὐτῆς¹⁰. Αἱ τοιαῦται παραχωρήσεις παρέχονται κατ' εὐχέρειαν ὑπὸ τῆς ἀρμοδίας δημοσίας ἀρχῆς ἢ ὑπὸ τῆς οἰκειᾶς δημοτικῆς ἢ κοινοτικῆς ἀρχῆς, συμφώνως πρὸς ὠρισμένους νομίμους ὅρους καὶ ἐπὶ κεκανονισμένῳ ἀνταλλάγματι.

Ἡ ἰδιότης τοῦ ἀκινήτου ὡς ἀντικειμένου δημοσίας κτήσεως δὲν εἶναι ἀναφαίρετος. Δι' ἀποφάσεως τοῦ βουλευμένου συλλογικοῦ ὀργάνου τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος καὶ καθ' ὠρισμένους νομίμους τύπους εἶναι δυνατόν τμημὰ τι τῆς δημοσίας κτήσεως τοῦ ὀργανισμοῦ νὰ παύσῃ ὄν κοινόχρηστον ἢ διατεθειμένον εἰς δημοτικὴν ἢ κοινοτικὴν ὑπηρεσίαν. Ἐν τοιαύτῃ περιπτώσει τὸ ρηθὲν ἀκίνητον μεταγεται εἰς τὴν ἰδιωτικὴν περιουσίαν τοῦ ὀργανισμοῦ¹¹. Οὕτω φέρ' εἰπεῖν δημοτικὴ ὁδὸς δύναται νὰ καταργηθῇ ἢ τὰ κοινοτικὰ γραφεῖα ἐνδέχεται νὰ μεταφερῶσιν εἰς νέον κτίριον, τὸ δὲ τέως κοινοτικὸν κατ' ἀστυχίαν νὰ κηρυχθῇ ὡς ἀνήκον ἐφεξῆς εἰς τὴν ἰδιωτικὴν περιουσίαν τοῦ ὀργανισμοῦ¹².

5. Πρβλ. τὸ κωδικοπ. διάτ. περὶ κατασκευῆς καὶ συντηρήσεως ὁδῶν τῆς 28 Νοεμβρίου 1929. Ἰδὲ ἐφ. Ναυπλ. 73 τοῦ 1930, ἐν «Θέμδι» ΜΑ', σελ. 731, ἐφ. Θεσσ. 232 τοῦ 1933, ἐν «Θέμ.» ΜΔ', σελ. 729, Ἄρ. Π. 309 τοῦ 1934 ἐν «Θέμ.» ΜΕ', σελ. 833.

6. Ἄρθρ. 261 τοῦ δημοτ. κώδικος.

7. Νόμ. 1621 τοῦ 1919, νόμ. 4602 τοῦ 1930, διάτ. τῆς 22 Ἀπριλ. 1929 «περὶ γενικοῦ οἰκοδομικοῦ κανονισμοῦ τοῦ κράτους», ἀρθρ. 27 ἐδάφ. 4.

8. Ἄρθρ. 248 τοῦ δημ. κώδ.

9. Σ. τ. Ἐ. 41, 193 τοῦ 1929, ἐφ. Λαρ. 17 τοῦ 1930, ἐν «Θέμ.» ΜΑ', σελ. 695.

10. Πρβλ. π. χ. ἀρθρα 221-224 τοῦ δημ. κώδ. Ὡσαύτως ἀρθρ. 970 τοῦ ἀστ. κώδ. Παραδείγματα ὀδονομικῶν καὶ συναφῶν παραχωρήσεων παρέχει καὶ ἡ νομολογία τοῦ Συμβ. τῆς Ἐπιτρ. (193 τοῦ 1929, 616 τοῦ 1930, 1091 τοῦ 1935), ὡς καὶ ἡ τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων (ἐφ. Ἄθ. 1047 τοῦ 1902, ἐν «Θέμ.» ΙΔ' σελ. 140 καὶ 28 τοῦ 1904, αὐτόθι, ΙΕ' σελ. 431 κλπ.).

11. Καὶ δὴ ἀδιαφόρους τῆς παλαιότερας αὐτοῦ προελεύσεως: Ἐφ. Ἄθ. 1960 τοῦ 1896, ἐν «Θέμ.» Η' σελ. 87, ἐφ. Λαρ. 17 τοῦ 1930, ἐν «Θέμ.» ΜΑ', σελ. 695.

12. Πρβλ. καὶ τὴν ἐν ἀρθρ. 971 τοῦ ἀστ. κώδ. προβλεπομένην περίπτωσιν. Δύναται

Ἡ ἰδιωτικὴ περιουσία τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος ἀπαρτίζεται ἐκ παντὸς στοιχείου μὴ κοινοχρήστου καὶ μὴ διατεθειμένου εἰς τὴν λειτουργίαν τῶν δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν ὑπηρεσιῶν. Ἀνήκουσι δὲ τὰ τοιαῦτα περιουσιακὰ στοιχεῖα εἰς τὸ νομικὸν πρόσωπον κατὰ κυριότητα ἰδιωτικοῦ δικαίου καὶ κατ' ἀκολουθίαν εἶναι σὺν τοῖς ἄλλοις καὶ δεκτικὰ ἀπαλλοτριώσεως, ὡς καὶ χρησικτησίας ἐκ μέρους τρίτων. Παραδείγματα τοιούτων περιουσιακῶν στοιχείων εἶναι αἱ ἐπὶ σκοπῶν κέρδους βιομηχανικαὶ ἐπιχειρήσεις, τὰ ἀγροκτήματα ἢ ἄλλα κτήματα τὰ χρησιμοποιούμενα ὑπὸ τοῦ νομικοῦ προσώπου πρὸς ταμειυτικὴν ἐκμετάλλευσιν κλπ.

Τέλος αἱ δημοτικαὶ καὶ κοινοτικαὶ βοσκαὶ οὔτε εἰς τὴν δημοσίαν κτήσιν τοῦ ὀργανισμοῦ ἀνήκουσιν οὔτε εἰς τὴν ἰδιωτικὴν αὐτοῦ περιουσίαν. Εἶναι καὶ αὗται ἀντικείμενα ἰδιοκτησίας τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος, χαρακτηρίζονται δ' ἐκ τοῦ ἰδιόχοντος αὐτῶν προορισμοῦ: δὲν εἶναι κοινόχρηστοι, ἀλλὰ διατίθενται πρὸς χρῆσιν τῶν δημοτῶν μόνον, συμφώνως πρὸς τοὺς οἰκείους κανόνας τῆς δημοτικῆς νομοθεσίας¹³ καὶ τὰς σχετικὰς ἀποφάσεις τῶν βουλευομένων συλλογικῶν ὀργάνων τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος.

β') Πόροι.— Οἱ πόροι τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων ἀπαριθμοῦνται ἐν τῷ δημοτ. κώδικι¹⁴ καὶ ἐν τῷ ἀναγκ. νόμῳ 1910 τοῦ 1951 [221], διακρίνονται δ' εἰς τακτικούς καὶ εἰς ἐκτάκτους¹⁵. Τακτικοὶ εἶναι αἱ ἐκ τῆς περιουσίας πρόσοδοι¹⁶, τὰ τέλη καὶ δικαίωματα, οἱ ἄμεσοι καὶ ἔμμεσοι φόροι καὶ αἱ εἰσφοραὶ. Ἐκτακτοὶ δὲ πόροι εἶναι οἱ ἐκ τῆς προσωπικῆς ἐργασίας καὶ πάντες οἱ λοιποὶ, συμπεριλαμβανομένων καὶ τῶν ἐξ ἐκποιήσεως ἀκινήτων.

Ἡ γνωστὴ ἐν τῇ δημοσιονομικῇ ἐπιστήμῃ διάκρισις μεταξὺ ἀφ' ἐνὸς μὲν φόρων (ἀμέσων¹⁷ ἢ ἐμμέσων)¹⁸, ἀφ' ἐτέρου δὲ τελῶν καὶ δικαιωμάτων, ἀναιούπτει καὶ ἐν τῇ περὶ τῶν προσόδων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐρεύνη. Οἱ πρῶτοι εἶναι οἰκονομικὰ βάρη ἐπιβεβλημένα ἄνευ εἰδικῆς τινος ἀντιπαροχῆς, πρὸς ἀντιμετώπισιν τῶν δαπανῶν ἐν γένει τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Τὰ τέλη καὶ δικαιώματα ἀποτελοῦσι τούναντίον παροχὰς ἐναντι εἰδικῶν ὑπηρεσιῶν ἢ ἐναντι τῆς χρήσεως εἰδικῶν πραγμάτων¹⁹.

νά χωρήσῃ ἢ μεταβολὴ τῆς ιδιότητος πρὸ τῆς ἐκδόσεως διοικητικῆς πράξεως διαπιστούσης τὴν παῦσιν τοῦ προορισμοῦ; Νομίζομεν ὅτι ἡ ἀπάντησις δέον κατὰ τὴν ἔνοιαν τοῦ κώδ. νὰ ᾖ ἀποφατικὴ.

13. Πρβλ. ἄρθρ. 262 ἐπ. τοῦ δημ. κώδ.

14. Ἄρθρ. 207.

15. Ἄρθρ. 50 (ἐν τέλει) τοῦ κώδ. Ἄρθρ. 1 τοῦ ἀ. ν. 1910 τοῦ 1951 [221].

16. Νῦν αὐταὶ εἶναι ἐλάχισται, ἀλλ' ἐν τῇ σειρᾷ τῆς ἀπαριθμήσεως ἠκολούθηθη ὑπὸ τοῦ κώδικος ἢ ἐν τῷ παλαιῷ δημοτικῷ νόμῳ τοῦ 1834 διάταξις. Τότε αἱ πρόσοδοι τῆς δημοτικῆς περιουσίας εἶχον μεγαλυτέραν σημασίαν, τούναντίον δ' οἱ φόροι (ἔμμεσοι) καὶ οἱ ἔρανοι ἐπεβάλλοντο τελευταῖοι, καὶ μετ' αὐτὴν τὴν προσωπικὴν ἐργασίαν, «πρὸς πλήρωσιν τοῦ ἑλλείποντος»: ἄρθρα 19, 26 ἐπ. τοῦ ν. τοῦ 1834 [3].

17. Ἄρθρα 312 ἐπ. τοῦ δημοτ. κώδ. τοῦ 1936 [320], ἄρθρ. 20 ἐπ. τοῦ ν. 1910.

18. Ἄρθρα 283-311 τοῦ κώδ., ἄρθρ. 27 ἐπ. τοῦ ἀν. ν. 1910 τοῦ 1951.

19. Πρβλ. ἄρθρ. 208 ἐπ., 221 ἐπ., 225 ἐπ., 239 ἐπ., 246 ἐπ., 255, 262 ἐπ., 276 ἐπ. τοῦ κώδ. Ἄρθρ. 12 ἐπ. τοῦ ν. 1910. Σ. τ. Ἐ. 183 τοῦ 1941.

Τὴν ἐπιβολὴν τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν φόρων διέπει ὁ περὶ φόρων ἐν γένει συνταγματικὸς περιορισμὸς²⁰. Δέον οὖτοι ἐν πάσῃ περιπτώσει νὰ ἔχωσιν ὡς ἔρεισμα τὸν νόμον, εἴτε ἀμέσως εἴτε ἐμμέσως. Θεσπίζονται δηλαδὴ ὅτε μὲν εὐθέως ὑπὸ τοῦ νόμου, ρυθμίζοντος αὐτοὺς παγίως κατ' εἶδος καὶ κατὰ ποσοστὸν²¹, ὅτε δὲ διὰ διοικητικῆς κατὰ τὸν τύπον πράξεως ἐκδιδομένης ἐπὶ τῇ βάσει νομοθετικῆς (ἐξουσιοδοτήσεως)²². Ἡ πράξις αὕτη εἶναι ἀπόφασις τοῦ βουλευομένου συλλογικοῦ ὄργανου, ἔχουσα οὐσιαστικὸν περιεχόμενον νομοθετικὸν καὶ ἐκδιδόμενη κατὰ τοὺς ὅρους, τοὺς οὐσιαστικούς τυχόν περιορισμούς (π.χ. ὡς πρὸς τὴν διάρκειαν ἰσχύος κλπ.) καὶ κατὰ τοὺς τύπους τῆς νομοθετικῆς (ἐξουσιοδοτήσεως)²³. Ἐπ' αὐτῆς ἐφαρμόζονται οἱ γενικοὶ περὶ κρατικῆς ἐποπτείας κανόνες. Ὁσάκις δηλαδὴ ὁ νόμος δὲν τάσσει ὡς προϋπόθεσιν τῆς δυνατότητος ἐφαρμογῆς τῶν πράξεων τούτων τὴν «ἐγκρίσιν» τῆς οἰκείας ἐποπτικῆς ἀρχῆς (τοῦ νομάρχου ἢ τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν), ὑπόκεινται αὗται μόνον εἰς κατασταλτικὴν ἐποπτείαν νομιμότητος. Ἐν ἐναντίᾳ περιπτώσει τὰ ἔννοια αὐτῶν ἀποτελέσματα δὲν παράγονται εἰμὴ ἀπὸ τῆς κατ' εὐχέρειαν παρεχομένης ἐγκρίσεως. Πάντως ὁ φόρος δὲν εἶναι εἰσπράξιμος πρὶν ἢ καταστῆ ἐκτελεστὴ ἢ ἐπιβαλοῦσα αὐτὸν διοικητικὴ πράξις. Ἀναδρομικότητα δ' ὡς γνωστὸν²⁴ δὲν δύνανται νὰ παράσχωσιν εἰς ἑαυτοὺς ἰσχυρῶς οἱ ὑπὸ διοικητικὸν τύπον ἐκδιδόμενοι νομικοὶ κανόνες, ἔστω καὶ διὰ ρητῆς αὐτῶν διατάξεως, πλὴν ἂν ὁ ἐξουσιοδοτῶν νόμος ἔχη χορηγήσει εἰς αὐτοὺς τοιαύτην δυνατότητα. Τέλος δέον νὰ μὴ λησμονῆται ὅτι ἡ § 2 τοῦ ἀρθρ. 59 τοῦ συντάγματος ἔχει ἀπαγορεύσει νὰ ἀποτελῶσιν ἀντικείμενα νομοθετικῆς (ἐξουσιοδοτήσεως) ἢ φορολογητέα ὕλη, ὁ φορολογικὸς συντελεστὴς καὶ αἱ ἐκ τῆς φορολογίας ἀπαλλαγαί.

Οἱ κατ' ἐξουσιοδότησιν νόμοι θεσπιζόμενοι διὰ δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν ἀποφάσεων φόροι εἶναι ὅτε μὲν προαιρετικοί²⁵ διὰ τὸν δῆμον ἢ τὴν κοινότητα, ὅτε δὲ τὸναντίον ὑποχρεωτικοί²⁶, ἀναλόγως τῆς ἐνοίας τῆς ἐξουσιοδοτικῆς διατάξεως. Ἡ ἐπιβολὴ τῶν πρώτων ἀπόκειται κατὰ νόμον εἰς τὴν εὐχέρειαν τοῦ βουλευομένου συλλογικοῦ ὄργανου, ἐκτιμῶντος ἐκάστοτε τοὺς τοπικούς ὅρους. Τοῦναντίον ἡ ἐπιβολὴ τῶν ὑποχρεωτικῶν φόρων συνιστᾷ δεσμευομένην ἐνέργειαν διὰ τὸν δῆμον ἢ τὴν κοινότητα. Ἀλλὰ παρὰ τὴν ὑπάρχουσαν ταύτην ὀφειλομένην νόμιμον ἐνέργειαν, ἡ ἐποπτικὴ κρατικὴ ἀρχὴ δὲν

20. Ἀρθρ. 59 τοῦ συντάγματος.

21. Ἀρθρ. 285, 306, 329-331, 333, 334-5, 350 ἕως 352 τοῦ δημ. κώδ.

22. Ἀρθρα 312, 313, 316, 317, 318 κλπ. Σ. τ. Ἐ. 143 καὶ 144 τοῦ 1932. Πρωτ. Ἀθ. 7794 τοῦ 1939, ἐν ἄ' Εφ. Ἑλλ. Νομ.» Σ' σελ. 550.

23. Ὁ νόμος 1547 τοῦ 1939 [1] εἶχε θεσπίσει καὶ νέον ἐπιπρόσθετον οὐσιώδη τύπον, ἔχοντα γενικὴν ἰσχύον, τὴν ἀνάγκην συμπράξεως τοῦ ὑπουργοῦ τῶν οἰκονομικῶν. Πρβλ. ἐν τούτοις ἐξαίρεσις ἐν ἀρθρῳ 2. Βλ. καὶ νεώτερον ἀ. ν. 1910 τοῦ 1951.

24. Πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 28 β.

25. Π. χ. ἀρθρ. 312, 313, 316, 317, 318, 324-326 τοῦ δημοτ. κώδ. Ἀρθρ. 25 ἐπ. τοῦ ἀν. ν. 1910 τοῦ 1951.

26. Π. χ. ἀρθρ. 282.

δύναται νὰ ὑποκαταστήσῃ τὴν ἑαυτῆς πρωτοβουλίαν εἰς τὴν τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος, εἰμὴ ἂν ρητῶς ἐν τινι περιπτώσει παρεσχέθῃ αὐτῇ ὑπὸ τοῦ νόμου τοιαύτη ἀρμοδιότης αὐτεπαγγέλτου ἐνεργείας²⁷.

Πλὴν τῶν εὐθέως ἐκ τοῦ νόμου και τῶν διὰ διοικητικῆς κατ' ἐξουσιοδότησιν» πράξεως ἐπιβαλλομένων δημοτικῶν και κοινοτικῶν φόρων, ὑφίσταται και τρίτη μικτὴ τούτων κατηγορία. Οἱ φόροι οὗτοι ἐν μέρει μὲν θεσπίζονται ὑπ' αὐτοῦ τοῦ νόμου, ἐτέρωθεν δ' ἐξουσιοδοτεῖ ὁ νόμος τὸν δῆμον ἢ τὴν κοινότητα, ὅπως δι' ἰδίας πράξεως ἐπαυξήσῃ αὐτοῦς²⁸.

Οἱ δημοτικοὶ και κοινοτικοὶ φόροι διακρίνονται ἀπὸ ἄλλης ἀπόψεως εἰς αὐτοτελεῖς ἐν τῇ βεβαιώσει και εἰς προσθέτους. Οἱ πρῶτοι βεβαιοῦνται ὑπ' αὐτῆς ταύτης τῆς δημοτικῆς ἀρχῆς²⁹. Οἱ δεῦτεροι ὀποτελοῦσι ποσοστὰ ἐπὶ κρατικῶν φόρων, συμβεβασιούμενα και συνεισπραττόμενα μετὰ τῶν ρηθέντων δημοσίων φόρων ὑπὸ τῶν οἰκείων κρατικῶν φορολογικῶν ἀρχῶν³⁰. Ἡ τελευταία αὕτη διάκρισις εἶναι γενική, ἐφαρμοζομένη ἀδιαφόρως και ἐπὶ τῶν εὐθέως ἐκ τοῦ νόμου ἐπιβεβλημένων παγίων φόρων και ἐπὶ τῶν κατ' ἐξουσιοδότησιν» νόμου διὰ διοικητικῶν πράξεων θεσπιζομένων, εἴτε ὑποχρεωτικῶν εἴτε προαιρετικῶν εἴτε μικτῶν.

Ἡ εἰσφορὰ ἀποτελεῖ οἰκονομικὸν βᾶρος διαφέρον τῶν φόρων. Ἐπιβάλλεται αὕτη ὅχι ἀπλῶς πρὸς πλήρωσιν εἰδικῶν ἀναγκῶν³¹ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ὡς ἄλλοτε, ἀλλὰ πρὸς ἐνίσχυσιν ἐν γένει τῶν οἰκονομικῶν τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος, βαρύνει δὲ τοὺς κατοίκους τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος ἢ τοὺς ἔχοντας ἐν τῇ περιφερείᾳ τοῦ ὀργανισμοῦ περιουσίαν, ἀναλόγως τῆς οἰκονομικῆς και οἰκογενειακῆς καταστάσεως αὐτῶν³². Αἱ εἰσφοραὶ ἐπιβάλλονται καθ' ὀρισμένην διαδικασίαν³³.

Τέλος, ἡ προσωπικὴ ἐργασία ἐπιβάλλεται συμφώνως πρὸς εἰδικὰς διατάξεις, πρὸς ἐκτέλεσιν δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν ἔργων³⁴.

27. Πρβλ. π. χ. ἄρθρ. 52 § 2 τοῦ δημ. κώδ. και Σ. τ. 'Ε. 25 τοῦ 1929.

28. Πρβλ. ἄρθρα 263, 268, 311 τοῦ δημ. κώδ. και ἀντιστοίχους διατάξεις ἐν τῷ ἀ. ν. 1910 τοῦ 1951.

29. Ἄρθρα 311, 282, 324, 326 τοῦ κώδ. Ἄρθρ. 20 ἐπ., 52 ἐπ. τοῦ ἀ. ν. 1910 τοῦ 1951.

30. Ἄρθρα 306, 334, 335, 313, 350-352, 312, 316, 317, 329-331 τοῦ κώδ. κλπ.

31. Σ. τ. 'Ε. 377 τοῦ 1930, 466 τοῦ 1931, 738 τοῦ 1932, 152 τοῦ 1934, 588, 805, 1131, 1144 τοῦ 1937, 177 τοῦ 1938, 746, 753 τοῦ 1939, 80 τοῦ 1942.

32. Σ. τ. 'Ε. 122, 396 τοῦ 1931, 1151 τοῦ 1934, 627 τοῦ 1935, 1056 τοῦ 1936, 1144 τοῦ 1937, 753 τοῦ 1939. Ἡ ἐπιβολὴ τῆς εἰσφορᾶς δύναται νὰ περιορισθῇ και εἰς ὀρισμένην κατηγορίαν δημοτῶν οἰκονομικῶς ἰσχυροτέρων, διότι ὁ νόμος δὲν τάσσει εἰδικὸς περιορισμούς, οὐδ' ὀρίζει ὅτι δέον νὰ εἶναι πάνδημος ἢ εἰσφορὰ: Σ. τ. 'Ε. 176, 177 τοῦ 1938. Ἐν σχέσει πρὸς τὴν προϋπόθεσιν τῆς «κοινωνικῆς» ἢ «περιουσιακῆς» ἐν τῇ κοινότητι, πρβλ. Σ. τ. 'Ε. 255 τοῦ 1938, 753 τοῦ 1939, 493 τοῦ 1941, 80 τοῦ 1942.

33. Ἄρθρ. 39-40 τοῦ ἀ. ν. 1910 τοῦ 1951. Σ. τ. 'Ε. 638 τοῦ 1930, 122, 396 τοῦ 1931, 408 τοῦ 1932, 1252 τοῦ 1934, 626, 747, 890 τοῦ 1935, 28, 294, 296 τοῦ 1936, 176, 177 τοῦ 1938 κλπ. (ἐν ὅψει τῆς πρό τοῦ 1951 νομοθεσίας).

34. Ἄρθρ. 41 ἐπ. τοῦ ἀ. ν. 1910 τοῦ 1951. Σ. τ. 'Ε. 95, 492 τοῦ 1932, 507 τοῦ 1934, 1131 και 1144 τοῦ 1937, 176 τοῦ 1938 κλπ.

§ 76. Προϋπολογισμός τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων, ἀπολογισμός, ταμειακὴ ὑπηρεσία¹.— α') *Δαπάναι ὑποχρεωτικαὶ καὶ προαιρετικαί*.— Τὸ βουλευόμενον συλλογικὸν ὄργανον τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος κέκτηται κατ' ἀρχὴν διακριτικὴν εὐχέρειαν ἐν τῇ ψηφίσει τῶν δαπανῶν, ὡς πρὸς τε τὸ εἶδος καὶ ὡς πρὸς τὸ ποσὸν ἐκάστης τούτων. Ὑπάρχουσι ὅμως καὶ δαπάναι, τῶν ὁποίων ἡ ψήφισις εἶναι κατὰ νόμον ὑποχρεωτικὴ. Ἄλλαι μὲν τούτων εἶναι συναφεῖς πρὸς στοιχειώδεις ὑπηρεσίας, ἀνευ τῶν ὁποίων δὲν εἶναι δυνατὴ ἡ λειτουργία τοῦ ὀργανισμοῦ (μισθῶμα δημοτικῆς ἢ κοινοτικῆς καταστάσεως, μισθοὶ ὑπαλλήλων, τίμημα ληξιαρχικῶν βιβλίων, μητροφύου κλπ.), ἄλλαι δ' ἐπιβάλλονται ὑπὸ τοῦ νομοθέτου, θεωροῦντος σκόπιμον, διὰ διαφόρους ἐκάστοτε λόγους, ὅπως ὁ δήμος ἢ ἡ κοινότης ἐξυπηρετήσῃ ὑποχρεωτικῶς τὰς διὰ τῶν δαπανῶν τούτων ἀντιμετωπιζόμενας ἀνάγκας. Αἱ ὑποχρεωτικαὶ ἐν γένει δαπάναι ψηφίζονται ὑπὸ τοῦ συλλογικοῦ ὀργανοῦ πλαισίῳ τῶν σκοπῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ἡ ἐπιβολὴ αὐτῶν εἶναι ζήτημα κυριαρχικῆς κρίσεως τοῦ νομοθέτου. Τούναντιον, αἱ προαιρετικαὶ δαπάναι, τῶν ὁποίων τὰ εἶδη καὶ ἡ ἔκτασις θέλουσι ἐκάστοτε, ὡς εἰκός, ἐξαρτηθῆ ἔκ τῆς οικονομικῆς ἀντοχῆς ἐκάστου δήμου ἢ κοινότητος, δὲν εἶναι νόμιμοι, εἰμὴ ὁσάκις τελῶσιν ἐν τῷ κύκλῳ τῶν ἔργων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.

¹ Ἐκ τῶν ὑποχρεωτικῶν δαπανῶν τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων αἱ μὲν ἀπαριθμοῦνται ἐν ἀρθρῷ 48 τοῦ κώδ. (βλ. καὶ ἀρθρ. 108), αἱ δὲ εἰς ἄλλας διατάξεις τοῦ κώδικος² ἢ νόμων τροποποιούντων αὐτὸν ἢ τέλος καὶ νόμων ἀσχετῶν πρὸς τὴν περὶ δήμων καὶ κοινοτήτων νομοθεσίαν³. Ἐν σχέσει πρὸς τὰς τελευταίας ταύτας — τὰς μὴ ἐπιβαλλόμενας ὑπὸ τῆς νομοθεσίας περὶ δήμων καὶ κοινοτήτων — ὁ κώδιξ ὀρίζει ἐν ἀρθρῷ 48 § 1' ὅτι, ἵνα τυγχάνῃ ὑποχρεωτικὴ ἡ ἀναγραφὴ αὐτῶν ἐν τῷ δημοτικῷ ἢ κοινοτικῷ προϋπολογισμῷ, ἀπαιτεῖται κατ' ἔτος ἐγκριτικὴ πρᾶξις τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν. Ἡ κατ' ἀρχὴν ἐκδοσις τῆς πράξεως ταύτης ἀπόκειται εἰς τὴν διακριτικὴν τοῦ ὑπουργοῦ εὐχέρειαν. Περιλαμβάnei δ' ἐν αὐτῇ ὁ ὑπουργὸς ὅσας ἐκ τῶν δι' εἰδικῶν νόμων ἐπιβεβλημένων δαπανῶν ἤθελε κρίνει. Ἡ ὑπὸ τοῦ κώδ. τασσομένη προθεσμία ἐκδόσεως αὐτῆς εἶναι ἐνδεικτικὴ. Μὴ ἐγκριθεῖσάν τινα ἐκ τῶν περὶ

1. Ἰω. Μανώλη, Ὁ προϋπολογισμός τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων, 1938.

2. Πρβλ. π.χ. ἀρθρ. 42 § 22, ἀρθρ. 81 § 1 τοῦ κώδ.

3. Ὡς π.χ. ἡ δαπάνη ἀναδασώσεων (ἀρθρ. 158 τοῦ κωδικοποιημένου νόμου 4173 τοῦ δασικοῦ κώδικος), ἡ δαπάνη τηλεφωνικῆς συγκοινωνίας (ἀρθρ. 3 τοῦ ν. 4355), ἡ δαπάνη καταπολεμήσεως ἀρουραίων καὶ ἀκρίδων (ν. 6281), ἡ δαπάνη λατρικῆς ὑπηρεσίας δήμων καὶ κοινοτήτων (ἀρθρ. 9 τοῦ νομ. διατ. τῆς 14-11-23), ἡ δαπάνη ὑπὲρ τῶν ἐθνικῶν ὀρφανοτροφείων καὶ οἰκοτροφείων (ἀρθρ. 3 § 2 τοῦ ν. 2851), ἡ ὑπὲρ τῶν κυριακῶν γεωργικῶν σχολείων (ν. 3600), ἡ δαπάνη ὑπὲρ τῆς ταμειακῆς ὑπηρεσίας (ν. 4953), ἡ ὑπὲρ τῶν σχολικῶν ταμείων (ν. 5019), ἡ δαπάνη ὑπὲρ τῆς ραδιοφωνίας (ν. 1619 τοῦ 1939), ἡ δαπάνη ὑπὲρ τοῦ ἰδρύματος κοινωνικῶν ἀσφαλίσεων (ἀρθρ. 20 τοῦ ν. 6298) κλπ.

ὧν ὁ λόγος δαπανῶν δύνανται τὸ βουλευόμενον συλλογικὸν ὄργανον τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος νὰ ψηφίσῃ ὡς προαιρετικὴν, ὡς αἰτίας ὁ σκοπός, εἰς ἃν αὐτὴ ἀποβλέπει, τελεῖ ἐντὸς τοῦ πλαισίου τῶν ἔργων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.

Ἡ ἔκτασις αὐτῆ τῶν ἔργων τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἥτις τοσαύτην ἐνέχει, ὡς εἴρηται, σημασίαν διὰ τὴν νομιμότητα τῶν προαιρετικῶν δαπανῶν, ἀποτελεῖ ἐν ἐκάστη περιπτώσει ζήτημα κρίσεως τοῦ ἐφαρμοστοῦ τοῦ νόμου διοικητικοῦ ὀργάνου ἢ δικαστοῦ, ἐρμηνεύοντας τὰς σχετικὰς νομοθετικὰς διατάξεις, εἰς τὰς ὁποίας ἀναφέρονται καὶ τὰ οἰκεία ἄρθρ. 19 καὶ 83 τοῦ κώδ. Τυπικὰ παραδείγματα σκοπῶν κειμένων ἐντὸς τοῦ κύκλου τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως εἶναι, ῥως γνωστόν, ἡ ὑγιεινὴ καὶ ἡ κοινωνικὴ ἀντίληψις τῶν ἀπόρων δημοτῶν, αἱ δημοτικαὶ καὶ κοινοτικαὶ ὁδοί, ἡ ἀποχέτευσις, ἡ ὕδρευσις, ἡ καθαρῶν τῶν κοινοχρήστων χώρων, ὁ ἠλεκτροφωτισμός, ἡ ὑπὲρ τοῦ πρασίνου μέριμνα, ἡ πνευματικὴ ἀνάπτυξις τῶν δημοτῶν καὶ ἐν γένει τὰ τοπικὰ ἔργα κοινῆς ὠφελείας. Τὸ πλῆθος τῶν προαιρετικῶν τούτων ὑπηρεσιῶν ποικίλλει, ἀναλόγως τῆς ἐκάστοτε νομοθετικῆς ρυθμίσεως. Πρὸ δεκαετηρίδων, φέρ' εἰπεῖν, καὶ ἡ ἀγροτικὴ ἀσφάλεια καὶ ἡ ἀστυνομία καὶ ἡ στοιχειώδης ἐκπαίδευσις, ἅτινα εἶναι σήμερον ἔργα καθαρῶς κρατικά, περιείχοντο εἰς τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν. Ἡ νομολογία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἐπιλαμβανομένη ἰδίᾳ τοῦ ἐλέγχου τοῦ κύρους νομαρχιακῶν ἐποπτικῶν πράξεων, ἔχει χαράξει ἀρκούντως σταθερὰ ὄρια τοῦ κύκλου τῶν σκοπῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, συμφῶνως πρὸς τὰ σύγχρονα νομοθετικὰ δεδομένα⁴.

β') Κατάρτισις καὶ ψήφισις τοῦ προϋπολογισμοῦ.—Ὁ προϋπολογισμὸς συντάσσεται ἐν σχεδίῳ ὑπὸ τοῦ προέδρου τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου ἢ ὑπὸ τῆς δημαρχιακῆς ἐπιτροπῆς ἐν συμπράξει μετὰ τοῦ δημάρχου, δεόν δὲ νὰ μὴ ἐμφανίσῃ ἔλλειμμα καὶ νὰ περιέχῃ ὅλα τὰ τακτικὰ καὶ ἔκτακτα ἔσοδα καὶ ὅλας τὰς δαπάνας τοῦ ἐπιόντος οικονομικοῦ ἔτους. Προηγεῖται ἐν τῷ προϋπολογισμῷ ἡ ἐγγραφὴ τῶν τακτικῶν ἐσόδων, ἐπακολουθεῖ ἡ τῶν ἐκτάκτων καὶ ἔπεται τέλος ἡ ἐγγραφὴ τῶν ἐξόδων κατὰ τὴν ἐξῆς τάξιν: δαπάναι ὑποχρεωτικαὶ κατὰ τὴν σειρὰν τοῦ ἀρθρ. 48 τοῦ κώδ., δαπάναι καλυπτόμεναι ἐκ τῶν τακτικῶν ἐσόδων καὶ δαπάναι καλυπτόμεναι ἐξ ἐκτάκτων ἐσόδων (ἀρθρ. 50).

Ἡ ὑποβολὴ τοῦ σχεδίου τοῦ προϋπολογισμοῦ ὑπὸ τὴν ψῆφον τοῦ βου-

4. Τὸ Σ. τ. Ἐ. ἀποφαίνεται γενικῶς, ὅτι ὁ κύκλος τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐκτείνεται ἐπὶ παντὸς θέματος ἀφορῶντος εἰς τὴν προαγωγὴν τῶν τοπικῶν ζητημάτων καὶ τῶν ὁμαδικῶν συμφερόντων τῶν δημοτῶν: 196, 200, 240 τοῦ 1930, 1255 τοῦ 1934. Οὕτω π. χ. ἀποτελοῦσιν ἔργα τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως: ὁ διορισμὸς ἱατροῦ πρὸς δωρεὰν ἐξυπηρέτησιν τῶν ἀπόρων δημοτῶν (μόνον τῶν ἀπόρων): 48 τοῦ 1929, 652 τοῦ 1931. Ἡ θέρμανσις καὶ ἡ καθαρῶν τοῦ σχολείου: 203 τοῦ 1929. Ἡ ὀργάνωσις δημοτικῶν συσσιτίων: 143 τοῦ 1932. Ἡ ἀναδάσωσις: 474 τοῦ 1932. Ὁ δαμαλισμὸς τῶν δημοτῶν: 323 τοῦ 1932. Ἡ προαγωγὴ τοῦ ἀθλητισμοῦ: 47 τοῦ 1932. Ἡ χορηγήσις βοθημάτων εἰς ἀπόρους μαθητάς: 1256 τοῦ 1934. Ἡ οἰκονομικὴ ἐνίσχυσις τῶν δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν ὑπαλλήλων: 255 τοῦ 1934, 204 τοῦ 1935 κλπ.

λευομένου συλλογικοῦ ὄργανου, μετ' αἰτιολογίας ἐνὸς ἐκάστου κονδυλίου, δέον νὰ γίνη ἐντὸς ὠρισμένης ἐνδεικτικῆς προθεσμίας πρὸ τῆς ἐνάρξεως τοῦ οικονομικοῦ ἔτους, κατὰ τὴν ἐν ἄρθρ. 49 § 1 καὶ 106 § 1 τοῦ κώδ. διαστολήν. Ἐν περιπτώσει ὑπαίτιου καθυστερήσεως προβλέπονται ὑπὸ τῶν ρηθέντων ἄρθρων (πρβλ. καὶ ἄρθρ. 51) πειθαρχικαὶ ποιναί. Προθεσμίαν ἐνδεικτικὴν τάσσει ἐπίσης ὁ νόμος εἰς τὸ συλλογικὸν ὄργανον διὰ τὴν ψήφισιν τοῦ προϋπολογισμοῦ. Ἡ αὐστηρότης τῶν καθιερουμένων κυρώσεων, αἵτινες δύνανται νὰ ἐξιχθῶσι καὶ μέχρις ἐκπτώσεως τῶν δικαιούντων τὸν δῆμον ἢ τὴν κοινότητα καὶ ποινικῆς αὐτῶν διώξεως, ἐξηγεῖται ἐκ τῆς σπουδαιότητος τὴν ὅποιαν ἢ ἔγκαιρος ψήφισις τοῦ προϋπολογισμοῦ ἐνέχει διὰ τὴν οικονομικὴν ζωὴν τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος. Ἐν περιπτώσει μὴ ἐγκαίρου — πρὸ τῆς ἐνάρξεως τοῦ νέου οικονομικοῦ ἔτους — ψηφίσεως, εἶναι προσαίριος ἐφαρμοστέος ὁ προϋπολογισμὸς τοῦ παρελθόντος ἔτους (ἄρθρ. 51 § 4, 106 § 6). Μετὰ τὸν νόμον 1610 τοῦ 1939 τὸ αὐτὸ δέον κατ' ἀναλογίαν νὰ ἰσχύσῃ καὶ ἐν περιπτώσει μὴ ἐγκαίρου ἐγκρίσεως τοῦ προϋπολογισμοῦ ὑπὸ τοῦ νομάρχου.

γ') *Κρατικὴ ἐποπτεία ἐπὶ τοῦ προϋπολογισμοῦ.*—Πρὸ τοῦ 1939 ἡ ἐποπτικὴ ἀρμοδιότης τοῦ νομάρχου ἐπὶ τῶν προϋπολογισμῶν συνίστατο εἰς ἀπλήν κατασταλατικὴν ἐποπτείαν νομιμότητος⁵. Τὸ ἄρθρον 5 τοῦ νόμου 1610 τοῦ 1939 ὥρισεν ὅτι οἱ ὑπὸ δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν συμβουλίων ψηφιζόμενοι προϋπολογισμοὶ ὑπόκεινται εἰς τὴν ἐγκρισιν τοῦ νομάρχου, ἐπεκταθεῖσης οὕτω τῆς νομαρχιακῆς ἀρμοδιότητος εἰς ἔλεγχον προληπτικὸν καὶ οὐσιαστικόν. Πρὸ τῆς ὑπὸ τοῦ νομάρχου ἐγκρίσεως ὁ προϋπολογισμὸς δὲν εἶναι ἐκτελεστός.

Πρὶν ἢ ἀσκηθῆ ἡ οὐσιαστικὴ κρίσις τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς ἐπὶ τοῦ ἐνδειγμένου τῶν κατ' ἕκαστον κονδυλίων, ἐπιβάλλεται ἡ διάγνωσις τῆς νομιμότητος τοῦ προϋπολογισμοῦ. Ἐπὶ παραβάσεων νόμου ὁ νομάρχης δεσμεύεται, ὑπόχρεως ὡν κατὰ νόμον, ὅπως ἀρνηθῆ ἡτιολογημένως τὴν ἐγκρισιν τοῦ προϋπολογισμοῦ. Οὕτω, φέρ' εἰπεῖν, ἀνισοσκελῆς προϋπολογισμὸς δέον νὰ μὴ ἐγκριθῆ⁶, δαπάναι δὲ τελοῦσαι ἐκτὸς τοῦ πλαισίου τῶν σκοπῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δέον ὡσαύτως κατὰ νόμον νὰ μὴ τύχωσιν ἐγκρίσεως⁷. Ἐκδηλώσεις ἐποπτείας νομιμότητος εἶναι ἐπίσης ἐπὶ παραδείγματι αἱ ἐξῆς: Ἡ ἡτιολογημένη ἀρνησις τῆς ἐγκρίσεως εἰκονικῶν ποσῶν ἐσόδων (ἤτοι ποσῶν μὴ ὑπολογισθέντων ἐπὶ τῇ βάσει τῶν γενομένων εἰσπράξεων τῶν προηγουμένων ἐτῶν καὶ τῶν ἀσφαλῶν προβλέψεων τοῦ ἐπιόντος ἔτους) καὶ ὁ περιορισμὸς αὐτῶν κατὰ τὰ ρηθέντα στατιστικὰ δεδομένα⁸, ἡ ἡτιολογημένη ἀρνησις τῆς ἐγκρίσεως νομίμων κατ' ἀρχὴν δαπανῶν, διὰ τὰς ὁποίας ὁμως ἐνεγράφησαν ποσὰ ὑπέρογκα, προδίδοντα κατάχρησιν ἐξουσίας τοῦ συλλογικοῦ

5. Σ. τ. Ἐ. 115 τοῦ 1929, 501 τοῦ 1931, 546 τοῦ 1933, 1200 τοῦ 1934, 923 τοῦ 1936, 869 τοῦ 1937.

6. Σ. τ. Ἐ. 465, 575, 616 τοῦ 1931, 579 τοῦ 1932, 1001 τοῦ 1934.

7. Σ. τ. Ἐ. 926 τοῦ 1936.

8. Σ. τ. Ἐ. 454 τοῦ 1931, 763 τοῦ 1933.

ὀργάνου⁹, καὶ τέλος ἡ αὐτεπάγγελτος ἡτιολογημένη ἐγγραφή παραλειφθεῖσων ὑποχρεωτικῶν δαπανῶν (ἄρθρ. 52 § 1 τοῦ κώδ.)¹⁰. Εἰς ὕλας τὰς ἀνωτέρω περιπτώσεις μία μόνη νόμιμος λύσις ἀπόκειται εἰς τὴν ἐποπτικὴν ἀρχήν.

Κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τὴν ἐν τῷ ἐλέγχῳ τῆς νομιμότητος δεσμευμένην ἀρμοδιότητα τοῦ νομάρχου, μὴ διαγνωσθείσης παρανομίας τινὸς ἐν τῇ ἐγγραφῇ προαιρετικῶν πιστώσεων ἢ ἐν τῇ ἀναγραφῇ τῶν ὑποχρεωτικῶν δαπανῶν, ἢ νομαρχία κέκτηται διακριτικὴν εὐχέρειαν, ἀσκοῦσα περαιτέρω ἡτιολογημένως τὴν οὐσιαστικὴν αὐτῆς κρίσιν περὶ τοῦ ἐνδεδειγμένου ἢ μὴ τῆς ἐγκρίσεως. Κατ' ἀκολουθίαν τούτοι δύναται ἡ καὶ μὴ ἐγκρίνη νόμιμον προϋπολογισμόν, θεωροῦσα τοῦτον ἀσύμφορον. Δύναται ὡσαύτως νὰ ἀρνηθῇ ἡτιολογημένως τὴν ἐγκρίσιν ὠρισμένων μόνον κονδυλίων. Τέλος, δύναται καὶ νὰ μειώσῃ ἡτιολογημένως ὠρισμένους δαπάνους, διὰ λόγους ἀπλῆς σκοπιμότητος (καίπερ μὴ ὑφισταμένης καταχρήσεως ἐξουσίας τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου), δοθέντος ὅτι καὶ ἡ ἐλάττωσις αὕτη ἀποτελεῖ κατ' οὐσίαν οὐχὶ τροποποίησιν, ἀλλὰ μερικὴν ἐγκρίσιν.

Εἰς τὴν διακριτικὴν εὐχέρειαν τοῦ νομάρχου δὲν περιλαμβάνεται τὸ δικαίωμα τῆς τροποποιήσεως πιστώσεων, οὐδ' ἄλλη τις πρωτοβουλία ὡς πρὸς τὰς πιστώσεις. Ἐπὶ παραδείγματι ὁ νομάρχης δὲν δύναται νὰ προβῇ αὐτὸς οὗτος εἰς τὴν ἰσοσκελίσει ἀνισοσκελοῦς προϋπολογισμοῦ¹¹, οὐδὲ νὰ μεταβάλλῃ τὸν σκοπὸν προαιρετικῆς τινος δαπάνης ἢ νὰ αὐξήσῃ τὸ ποσὸν αὐτῆς. Αὐτεπάγγελτος δ' ἐνέργεια προσήκει τῷ νομάρχῃ μόνον εἰς τὰς εἰδικῶς ὑπὸ τοῦ νόμου ὀριζομένας περιπτώσεις¹².

Κατὰ τῆς ἐγκριτικῆς πράξεως ἢ κατὰ τῆς ρητῆς ἢ σιωπηρᾶς ἀρνήσεως τοῦ νομάρχου ὅπως ἐγκρίνη τὸν προϋπολογισμόν, χωρεῖ κατὰ νόμον (ἄρθρ. 5 τοῦ ν. 1610 τοῦ 1939, ἄρθρ. 37 § 3 τοῦ κώδ.) τυπικὴ ἱεραρχικὴ προσφυγὴ πρὸς τὸν ὑπουργὸν τῶν ἐσωτερικῶν καὶ διὰ νομικοὺς καὶ δι' οὐσιαστικοὺς λόγους. Ἡ δ' ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας αἰτήσεις ἀκυρώσεως (ἄρθρ. 41 τοῦ κώδ.) μόνον διὰ λόγους νομιμότητος δύναται νὰ ἀσκηθῇ, ὡς π.χ. διὰ παράλειψιν αὐτεπαγγέλτου ἐγγραφῆς ὑποχρεωτικῶν δαπανῶν ἢ ἀνιστρόφως δι' αὐτεπάγγελτον ἐγγραφὴν μὴ ὑποχρεωτικῶν δαπανῶν ὡς

9. Σ. τ. 'Ε. 917 τοῦ 1931, ἐν τέλει.

10. Σ. τ. 'Ε. 240 τοῦ 1933, 923 τοῦ 1936 καὶ πλείοσαι ἄλλαι.

11. Σ. τ. 'Ε. 575, 616 τοῦ 1931, 579 τοῦ 1932, 763 τοῦ 1933, 1001, 1200 τοῦ 1934.

12. Ἄρθρ. 52 § 1-2 τοῦ κώδ. Ἀσχέτως πρὸς τὴν αὐτεπάγγελτον ἐγγραφὴν παραλειφθεῖσων ὑποχρεωτικῶν δαπανῶν, καὶ ἡ περίπτωσις τοῦ ἄρθρ. 52 § 2 εἶναι ἐπίσης ἐνδιαφέρουσα ὑπὸ ἐποψὴν ἐρηγείας. Ἡ ἐκδοσις τῶν αὐτῶν προβλεπομένων ἡτιολογημένων νομαρχιακῶν πράξεων ἀποτελεῖ, ὑπὸ τὰς προϋποθέσεις τοῦ νόμου, ὑποχρεωτικὴν τοῦ νομάρχου ἐνέργειαν. Ἐν δὲ τὸ ἐλλειμμα ὑφίεται καὶ εἰς δαπάνους προαιρετικὰς, ἢ νομαρχιακῆς ἀπόφασις θέλει ἐπιστρέψῃ τὸν ἀνισοσκελετὴ προϋπολογισμόν εἰς τὸ συλλογικὸν ὄργανον τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος καὶ θέλει συστήσει τὴν ἰσοσκελίσει αὐτοῦ, εἴτε διὰ περιορισμοῦ τῶν προαιρετικῶν δαπανῶν εἴτε διὰ ψηφίσεως νέων πόρων, κατὰ κρίσιν τοῦ συλλογικοῦ ὀργάνου.

δῆθεν ὑποχρεωτικῶν, δι' ἔγκρισιν δαπανῶν μὴ νομίμων, διὰ τροποποιήσεις ἢ αὐξήσεις προαιρετικῶν πιστώσεων, δι' ἔλλειψιν αἰτιολογίας ἐν τῇ ἐποπτικῇ πράξει καὶ ἐν γένει δι' ὑπερβάσεις τοῦ προσήκοντος εἰς τὴν ἐποπτεύουσαν ἀρχὴν μέτρου διακριτικῆς εὐχερσίας.

δ') Ἐκτέλεισι τοῦ προϋπολογισμοῦ.—Ἀπολογισμός.—Ταμειακὴ ὑπηρεσία¹³.—Ἡ χρήσις διαρκεῖ καθ' ὅλον τὸ οἰκονομικὸν ἔτος καὶ ἐπὶ τέσσαρας ἐπέκεινα μῆνας (ἄρθρ. 54). Τίθεται ὁ κανὼν τῆς ὀριστικότητος τῶν ἐν τῷ προϋπολογισμῷ ἐγγραφῶν καὶ τῆς διαρκούσης τῆς χρήσεως ἀκριβοῦς αὐτῶν ἐκτελέσεως. Παρεκκλίσεις δύνανται νὰ ἐπιτραπῶσιν μόνον εἰς εἰδικῶς ὑπὸ τοῦ νόμου προβλεπομένας περιπτώσεις. Γενικῶς ὅμως ἡ σήμερον ἰσχύουσα νομοθεσία εἶναι δυσμενῆς πρὸς τοιαύτας παρεκκλίσεις.

Κανόνες τινὲς δημοτικοῦ καὶ κοινοτικοῦ λογιστικοῦ τίθενται ἐν ἄρθροις 54 ἐπ., 107, 108 τοῦ κώδ., ἐν τῷ νόμῳ 1910 τοῦ 1951, ἰδίᾳ δ' ἐν τῷ διατάγματι τῆς 31 Μαΐου 1949 [123] «περὶ οἰκονομικῆς διοικήσεως καὶ λογιστικοῦ τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων». Ἐκεῖ ρυθμίζονται ἡ οἰκονομικὴ διοίκησις καὶ τὸ δημοτικὸν λογιστικόν, ὁ τρόπος τῆς βεβαιώσεως καὶ τῆς εἰσπράξεως τῶν ἐσόδων τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων, ἡ ἀνάληψις καὶ ἐκκαθάρισις τῶν δαπανῶν, ἡ ἐκδοσις τῶν χρηματικῶν ἐνταλμάτων, ἡ ὀργάνωσις τῆς ταμειακῆς ὑπηρεσίας καὶ ἐν γένει οἱ κανόνες οἱ διέποντες τὴν λειτουργίαν τῶν οἰκονομικῶν ὑπηρεσιῶν τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων.

Τὰ τῆς ὑποβολῆς τοῦ ἀπολογισμοῦ, προελέγχου τούτου ὑπὸ τῆς δημοκρατικῆς ἐπιτροπῆς, ἐκθέσεως αὐτοῦ εἰς τὸ δημοτικὸν ἢ κοινοτικὸν κατάστημα καὶ ψηφίσεως αὐτοῦ ὑπὸ τοῦ βουλευομένου συλλογικοῦ ὄργανου πρβλ. ἐν ἄρθρ. 54 καὶ 107 τοῦ κώδ. Οἱ ψηφιζόμενοι ἀπολογισμοὶ τῶν κοινοτήτων ἀποστέλλονται μεθ' ὅλων τῶν σχετικῶν στοιχείων εἰς τὸν οἰκεῖον νομάρχην, ἀποφασίζοντα ἐπ' αὐτῶν. Τὸ Ἐλεγκτικὸν Συνέδριον κρίνει κατ' ἀφεσιν». Ἡ θέσπισις τῆς τελευταίας ταύτης κωλύει τὴν ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας προσβολὴν τῆς ἐπὶ τοῦ ἀπολογισμοῦ νομαρχιακῆς πράξεως δι' αἰτήσεως ἀκυρώσεως. «Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τοὺς ψηφιζομένους δημοτικοὺς ἀπολογισμοὺς, τούτους ἐλέγχει ἀπ' εὐθείας τὸ Ἐλεγκτικὸν Συνέδριον (ἄρθρ. 107 §§ 6-11 τοῦ κώδ.)¹⁴.

§ 77. Ἔργα καὶ προμήθειαι τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων¹.—Δημοτικὰ καὶ κοινοτικὰ ἔργα ἢ προμήθειαι ὕλικου ἀξίας ἀνωτέρας ὀρισμένου ποσοῦ δέον κατ' ἀρχὴν νὰ ἐκτελῶνται, τηρουμένων τῶν διατάξεων τῆς νομο-

13. Δημοσθ. Μιράσγετζη, Ὁ ἐλεγχος τῆς διαχειρίσεως τῶν δήμων, ἐν «Ἐπιθ. τοπ. αὐτοδ.» 1936.

14. Τοῦ αὐτοῦ, Ὁ ἐλεγχος τῶν δημοτικῶν δαπανῶν ὑπὸ τοῦ Ἐλεγκτ. Συνεδρίου, ἐν «Ἐργασίᾳ», 1935.

1. Ἄρθρ. 69 ἐπ., 115 ἐπ. τοῦ κώδ.—Π. Χαλδῆζου καὶ Σπ. Τριανταφύλλου, Ἐρμηνεῖα τῶν διατάξεων περὶ ἐκτελέσεως δημοσίων, δημοτικῶν καὶ κοιν. ἔργων, 1937, Ἐ. Μακρῆ, Δημοπρασίαι δήμων καὶ κοινοτήτων, ἐν «Δικαστικῇ», 1934.

θεσίας περι ἐκτελέσεως δημοσίων ἔργων καὶ περι κρατικῶν προμηθειῶν². Διατάξεις τινὲς τοῦ κώδικος, παρεκκλίνουσαι ἀπὸ τῶν ὁρισμῶν τῆς νομοθεσίας ταύτης, εἶναι ἐπικρατέστεραι αὐτῆς. Τὸ ρηθὲν ποσοτικὸν ὄριον τίθεται δι' ἓν ἑκάστον ἔργον καὶ διὰ μίαν ἑκάστην προμήθειαν ὑλικοῦ³. Δὲν ἀποκλείεται δ' ἡ συγγραφὴ ὑποχρεώσεων νὰ περιέχῃ ὄρους αὐστηροτέρους τῶν τοῦ νόμου⁴. Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὰ τῆς δημοπρασίας, ταῦτα ρυθμίζονται εἰδικώτερον ἐν ἄρθρ. 73-75 τοῦ κώδ. (πρβλ. καὶ ἄρθρ. 117 § 1).

Προκειμένου περι ἔργου ἢ προμηθείας ἀξίας κατωτέρας τοῦ νομίμου ὄριου, ἡ ἀπόφασις ὡς πρὸς αὐτὴν λαμβάνεται ἐλευθέρως ὑπὸ τοῦ συλλογικοῦ ὄργάνου τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος (ὑποκειμένη μόνον εἰς ἔλεγχον νομιμότητος)⁵, ἢ δ' ἐκτελέσῃ ἀνατίθεται εἰς τὸν δήμαρχον ἢ τὸν πρόεδρον τῆς κοινότητος, ἐπὶ ἀποδόσει λογαριασμοῦ εἰς τὸ συμβούλιον (ἄρθρ. 69 § 2, 115 § 3 τοῦ κώδ.)⁶.

Εἰς τινὰς περιπτώσεις ὁ νόμος ἐπιτρέπει, ἵνα ἔργον ἢ προμήθεια ἀξίας ἀνωτέρας τοῦ θεθέντος ὄριου ἀποφασισθῇ ἐλευθέρως ὑπὸ τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου. Μεταξὺ τῶν περιπτώσεων τούτων εἶναι, ὅσον ἀφορᾷ μὲν εἰς τοὺς δήμους, αἱ ἐν ἄρθρ. 34 τοῦ περὶ δημοσίου λογιστικοῦ νόμου ΣΙΒ' ἀπαριθμούμεναι⁷, ὅσον ἀφορᾷ δ' εἰς τὰς κοινότητας, αἱ περιπτώσεις τοῦ προφανῶς ἀπειλουμένου κινδύνου ἢ τῆς ἀναποτρέπτου ζημίας ἐκ τῆς ἀναβολῆς⁸. Διὰ πάσας τὰς περιπτώσεις ταύτας ἀπαιτεῖται περαιτέρω ἡτιολογημένη ἀπόφασις τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου, ὑποκειμένη εἰς τὴν προληπτικὴν καὶ οὐσιαστικὴν ἐπαρτεῖαν τοῦ νομάρχου. Ἐν ὁ νομάρχῳ κρίνῃ ὅτι δὲν εἶναι ἐνδεδειγμένον νὰ ἐκτελεσθῇ τὸ ἔργον ἢ ἡ προμήθεια κατ' ἐλευθέραν

2. Σ. τ. 'Ε. 22 τοῦ 1929, 172, 769 τοῦ 1932, 135 τοῦ 1933. Ἡ νομοθεσία αὕτη προβλέπει ὀρισμένην «διαδικασίαν». Ἐν τῇ διακηρύξει δὲν ἀποκλείεται νὰ περιλαμβάνωνται ὅροι διεξαγωγῆς δημοπρασίας ἔργων καὶ προμηθειῶν παρεκκλίνοντες ἀπὸ τῶν διὰ τὴν ἐκτέλεσιν τῶν δημοσίων ἔργων καὶ προμηθειῶν τελεσιπισμένον : Σ. τ. 'Ε. 603 τοῦ 1938.

3. Ὅα ἀπέτελει π.χ. καταστρατήγησιν τοῦ νόμου ἢ ἄνευ τῆς τηρήσεως τῶν ὡς εἰρηται αὐστηρῶν διατάξεων ἐκτελέσει προσθηκῶν ἀξίας ἐγγιζούσης τὸ ὄριον—ὑπὸ τὸ πρόσημα τῆς ἐκτελέσεως νέου ἔργου—εἰς ἐκτελεσθὲν κατὰ τὸ αὐτὸ οικονομικὸν ἔτος ἔργον ἀξίας ἐγγιζούσης τὸ ὄριον. Ἀνάλογον καταστρατήγησιν θὰ ἀπέτελει ἡ τμηματικὴ ἐντὸς τοῦ αὐτοῦ ἔτους προμήθεια ὑλικοῦ συνολικῆς ἀξίας ἄνω τοῦ ὄριου. Πρβλ. ἄρθρ. 69 § 4, 115 § 3. Ἐν τούτοις πρβλ. Σ. τ. 'Ε. 264 τοῦ 1935.

4. Σ. τ. 'Ε. 172 τοῦ 1932. Ἀποδίδεται πολλάκις ὑπὸ τῆς διοικητικῆς πρακτικῆς εἰς τὰ ἄρθρα 69 § 1 καὶ 115 § 1 τοῦ κώδ. ἡ ἔννοια ὅτι ἐπιτρέπουν εἰς τὴν συγγραφὴν ὑποχρεώσεων οἰανδήποτε παρέκκλισιν ἀπὸ τῶν διατάξεων τῆς περι ἐκτελέσεως δημοσίων ἔργων καὶ περι κρατικῶν προμηθειῶν νομοθεσίας. Ἡ τοιαύτη ἐρμηνεία δὲν εἶναι ὑποστηρίξιμος.

5. Σ. τ. 'Ε. 426 τοῦ 1935, 305 τοῦ 1937.

6. Σ. τ. 'Ε. 221 τοῦ 1930, 168 τοῦ 1932, 839 τοῦ 1931, 733 τοῦ 1933, 264 τοῦ 1935, 305 τοῦ 1937, 833 τοῦ 1933.

7. Π. χ. προσφορὰ τιμῶν ἀπαραδέκτων : Σ. τ. 'Ε. 242 τοῦ 1930. Ἄλλη περίπτωσις : Σ. τ. 'Ε. 113 τοῦ 1929.

8. Σ. τ. 'Ε. 64 τοῦ 1930, 8 τοῦ 1933.

ἀπόφασιν τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου, διατάσσει τὴν διενέργειαν δημοπρασίας καὶ ἐν γένει τὴν τήρησιν τῶν νόμων περὶ ἐκτελέσεως δημοσίων ἔργων ἢ περὶ κρατικῶν προμηθειῶν (ἄρθρ. 69 § 6, 115 § 2 τοῦ κώδ., ἄρθρ. 9 καὶ 14 τοῦ ν. 1610 τοῦ 1939). Ἐὰν τούναντίον ἐγκρίνη τὴν ἀπόφασιν τοῦ συμβουλίου, τὸ ἔργον ἢ ἡ προμήθεια ἀποφασίζεται καὶ ἐκτελεῖται ὡσεὶ ἤτο ἀξίας κατωτέρας τοῦ κατὰ νόμον ὄριου.

§ 78. Συμβάσεις παραχωρήσεως υπηρεσιῶν, ἐκποιήσεως ἀκινήτων, μισθωτικά, δανειστικά.—*α')* Τρόποι λειτουργίας δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν υπηρεσιῶν.—Ἐκ τῶν δημοτικῶν καὶ τῶν κοινοτικῶν υπηρεσιῶν ἄλλαι μὲν λειτουργοῦσι κατὰ τὸ σύστημα τῆς εἰς ἀνάδοχον παραχωρήσεως, ἄλλας δὲ διαχειρίζεται τούναντίον δι' αὐτεπιστασίας ἢ κοινότης ἢ ὁ δῆμος, ἐκμεταλλευόμενος αὐτὰς ἀπ' εὐθείας¹. Τὸ πρῶτον τῶν συστημάτων τούτων χρησιμοποιεῖται ἰδίᾳ διὰ τὴν ὑπηρεσίαν τοῦ ἠλεκτροφωτισμοῦ καὶ δι' ἄλλας συναφεῖς ὑπηρεσίας λειτουργούσας εἰς τοὺς μεγαλυτέρους δήμους. Τούναντίον π.χ. τὴν ὑπηρεσίαν τῆς ὑδρεύσεως διαχειρίζεται σχεδὸν πάντοτε ἀπ' εὐθείας ὁ δῆμος ἢ ἡ κοινότης.

Λαμβάνει ἐπίσης χώραν εὐρεῖα πως χρήσις τῆς μεθόδου τῆς διαμορφώσεως τῆς δημοτικῆς ἢ κοινοτικῆς ὑπηρεσίας εἰς ἴδιον ὄργανισμόν, περὶ ἧς τὸ ἄρθρον 205 τοῦ κώδικος. Ἐπιτυγχάνεται δὲ καὶ εἰδίκευσις τῶν χάριν τῆς ὑπηρεσίας εἰσπραττομένων πόρων διὰ τῆς οὕτω πως διαπλάσεως αὐτῆς εἰς ἴδιον νομικὸν πρόσωπον, ἔχον ἰδίαν ὀργάνωσιν καὶ λειτουργοῦν κατὰ τὰς εἰδικωτέρας διατάξεις τοῦ ρηθέντος ἄρθρου.

Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὰς συμβάσεις περὶ παραχωρήσεως δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν υπηρεσιῶν εἰς ἀναδόχους, ἡ κατάρτισις αὐτῶν ὑπόκειται κατ' ἀρχὴν, ἐφ' ὅσον πρόκειται νὰ διέπωσι τὴν συναφῆ ἔννομον σχέσιν πέραν τῆς πενταετίας, εἰς τὰς διατυπώσεις τὰς τασσομένας εἰς τὴν συναψὴν δανείων, περὶ ὧν κατωτέρω γενήσεται λόγος, καὶ εἰς τὰς ἀνωτέρω ἐκτεθείσας διατυπώσεις τῆς ἐκτελέσεως δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἔργων².

β') Ἐκποιήσις δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν πραγμάτων.—Ἐπὶ τοῦ νομοθέτου τίθενται ἐλλόγως περιορισμοὶ εἰς τὴν εὐχέρειαν τῶν δημοτικῶν

1. Ἡ πρόκρισις ἐκατέρου τῶν συστημάτων ἀπόκειται εἰς τὴν οὐσιαστικὴν ἐκτίμησιν τοῦ δημοτικοῦ συμβουλίου, μὴ ὑποκειμένη εἰς τὴν οὐσιαστικὴν ἐποπτείαν τοῦ κράτους : Σ. τ. Ἐ. 641 τοῦ 1937. Παρ' ἄλλοδαποῖς χρησιμοποιοῦνται καὶ ἄλλαι μέθοδοι διαχείρισεως δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν υπηρεσιῶν, π.χ. τὸ σύστημα διαχείρισεως ἐπὶ κινδύνῳ καὶ τοῦ δήμου (régie intéressée) καὶ ἡ μικτὴ οἰκονομικὴ ἐπιχείρησις (gemischt-wirtschaftliche Unternehmung). Πρβλ. Hauriou, Σύστ. διοικ. δικ., ἐν σελ. 309 ἐπὶ τοῦ α' τόμ. τῆς ἐλλ. μεταφρ., Fleiner, Διοικ. δικ., § 8. Αἱ παρ' ἡμῶν τοπικαὶ ὑπηρεσίαι δὲν ἔχουσιν εἰσέτι κατὰ τὸ πλεῖστον ἐπιχρῆσιν εἰς τοιαύτας ἐξειληγμένας νομικὰς μορφάς.

2. Ἄρθρ. 127 § 1 τοῦ κώδ. Πρβλ. εἰδικωτέρας διατάξεις κατωτ. ἐν τῷ κειμένῳ. Ἐπίσης πρβλ. νόμ. 2979 τοῦ 1922. Αἱ συμβάσεις παραχωρήσεως τῆς ὑπηρεσίας φωτισμοῦ ὑπόκεινται, ἀνεξαρτήτως τῆς χρονικῆς αὐτῶν διαρκείας, εἰς τὴν ἐγκρίσιν τοῦ ὑπουργοῦ τῶν ἐσωτερικῶν : Σ. τ. Ἐ. 524 τοῦ 1932.

καὶ κοινοτικῶν ἀρχῶν ὅπως ἀπαλλοτριῶσι τὰ ἀνήκοντα εἰς τὴν ἰδιωτικὴν κτῆσιν τοῦ ὀργανισμοῦ ἀκίνητα. Οἱ τοιοῦτοι περιορισμοὶ ἀφορῶσιν εἰς τε τὴν πώλησιν καὶ εἰς τὴν ἀνταλλαγὴν καὶ τέλος εἰς τὴν ἐπιβάρυνσιν τῶν ἀκινήτων δι' ἐμπραγμάτων βαρῶν (ἄρθρ. 71, 117 § 3 τοῦ κώδ.).

Τάσσεται ἡ νόμιμος προϋπόθεσις τῆς προφανοῦς ὠφελείας τοῦ δήμου, τῆς κοινότητος ἢ τῶν κατοίκων, ἀποκειμένης εἰς τὴν ἐκτίμησιν τοῦ συλλογικοῦ ὀργάνου καὶ τῆς ἐποπτεούσης κρατικῆς ἀρχῆς, ἥτις εἶναι ἐν προκειμένῳ κατὰ τὸν κώδικα ὁ ὑπουργὸς τῶν ἐσωτερικῶν. Ἡ σχετικὴ ἀπόφασις τοῦ συλλογικοῦ ὀργάνου δέον νὰ ληφθῇ δι' εἰδικῆς πλειοψηφίας καὶ νὰ ἀναφέρῃ τοὺς συγκεκριμένους λόγους προφανοῦς ὠφελείας. Ὁ νομάρχης ἀσκεῖ ἐπὶ τῆς πράξεως ταύτης ἔλεγχον νομιμότητος μόνον, ἢ δ' ἀρμοδιότητος τῆς ἐγκρίσεως ἀνήκει, ὡς εἴρηται, κατὰ τὸν κώδικα εἰς τὸ ὑπουργεῖον, παρεχομένης τῆς ἐγκρίσεως κατὰ διακριτικὴν τούτου εὐχέρειαν. Ἐπακολουθεῖ δημοπρασία, κατὰ τὰ ἄρθρα 73 ἐπ. τοῦ κώδικος, ἢ δ' ὀριστικὴ ἐγκρισις τῆς ἀπαλλοτριώσεως παρέχεται διὰ διατάγματος. Ἡ ἀκυρότης τῆς ἐκποιήσεως, λόγῳ παραβάσεως τῶν ὡς εἴρηται οὐσιωδῶν τύπων, εἶναι πάντοτε ὑπὲρ τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος.

γ') *Συμβάσεις μισθώσεως καὶ ἐκμισθώσεως.*— Αἱ μισθώσεις ἀλλοτρίων ἀκινήτων, πρὸς στέγασιν π.χ. δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν ὑπηρεσιῶν, δέον νὰ γίνωνται κατ' ἀρχὴν διὰ δημοπρασίας, καίπερ σιωπᾶντος τοῦ νόμου³. Ἡ σχετικὴ τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου ἀπόφασις ὑπόκειται εἰς τὴν νομαρχιακὴν ἐποπτεῖαν νομιμότητος μόνον⁴. Τούναντιον, ἢ ὑπὸ τοῦ ὀργανισμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐκμισθώσις ἰδίων αὐτοῦ ἀκινήτων, ἥτις ἐπίσης γίνεταί διὰ δημοπρασίας (ἄρθρ. 17 τοῦ ν. 1123 τοῦ 1938); ὑπόκειται εἰς τὴν οὐσιαστικὴν καὶ προληπτικὴν ἐποπτεῖαν τοῦ νομάρχου (ἄρθρ. 37 τοῦ κώδ.).

δ') *Δάνεια δήμων καὶ κοινοτήτων.*— Τὴν εὐχέρειαν τοῦ συλλογικοῦ ὀργάνου ὅπως ἀποφασίσῃ τὴν σύναψιν δανείου περιώρισεν ὁ νομοθέτης ἐπὶ τῶ σκοπῷ τῆς προστασίας τῆς οικονομικῆς ζωῆς τῶν ὀργανισμῶν. Ἐγκεινται δ' οἱ ρηθέντες νομοθετικοὶ περιορισμοὶ ἀφ' ἐνὸς μὲν εἰς τὴν θέσπισιν ὀρισμένων νομίμων προϋποθέσεων τῆς συνάψεως δανείων, ἀφ' ἑτέρου δ' εἰς τὴν καθιέρωσιν οὐσιωδῶν τιμῶν τύπων ἐν τῇ «διαδικασίᾳ» τῆς λήψεως τῶν σχετικῶν ἀποφάσεων. Νόμιμοι σκοποὶ δικαιολογοῦντες τὴν σύναψιν δανείου εἶναι ἀφ' ἐνὸς μὲν ἡ ἐκτέλεσις δημοτικῶν ἢ κοινοτικῶν ἔργων, ὧν τὰ οὐσιωδέστερα ἀπαριθμοῦνται ἑνδεικτικῶς ἐν τῷ νόμῳ, ἀφ' ἑτέρου δ' ἡ ἀγορὰ ἀστικοῦ ἢ ἀγροτικοῦ κτήματος καὶ τέλος ἡ πληρωμὴ ἀπαιτητῶν ὀφειλῶν τῆς κοινότητος ἢ τοῦ δήμου ἢ ὑποχρεώσεων αὐτοῦ νομίμως συνωμολογημένων. Τὸ ἐτήσιον τοκοχρεωλύσιον, προστιθέμενον εἰς τὰ κατ' ἔτος τοκοχρεωλύσια προηγουμένων τυχόν δανείων ἢ ἄλλων ὀφειλῶν, δέον νὰ μὴ ὑπερβαίνῃ ὀρισμένον ποσο-

3. Αἱ διατάξεις τοῦ ἀρθρ. 34 τοῦ ν. ΣΙΒ', καθ' ὅς χωρεῖ ἡ ἐκτέλεσις ἔργων κλπ. ἀνευ δημοπρασίας, ἔχουσιν ἐφαρμογὴν καὶ προκειμένου περὶ μισθώσεως ἀκινήτων : Σ. τ. 'Ε. 732 τοῦ 1933.

4. Σ. τ. 'Ε. 1046 τοῦ 1934, 457 τοῦ 1936.

στον τῶν τακτικῶν ἐσόδων τῶν πραγματοποιηθέντων κατὰ τὸ προηγούμενον ἔτος.

Ἡ περὶ συνάψεως δανείου ἀπόφασις τοῦ συλλογικοῦ ὄργανου ὑπόκειται εἰς ἰδιότυπον «διαδικασίαν». Ψηφίζεται δῖς, δι' εἰδικῆς πλειοψηφίας καὶ κατὰ τὰς εἰδικωτέρας διατάξεις τοῦ νόμου. Ἐν αὐτῇ ἀναφέρεται ὁ σκοπὸς τῆς συνάψεως τοῦ δανείου καὶ τὸ ποσὸν αὐτοῦ, τὸ ἔτησον τοκοχρεωλύσιον, τὰ μέσα τῆς ἐξυπηρητήσεως αὐτοῦ κλπ. Ἐπὶ τῆς ἀποφάσεως ὁ νομάρχης ἀσκεῖ ἐποπτεῖαν νομιμότητος μόνον, διαβιβάζει δ' αὐτὴν εἰς τὸ ὑπουργεῖον, εἰς τὸ ὁποῖον ἀνήκει ἡ προληπτικὴ οὐσιαστικὴ ἐποπτεία⁵.

§ 79. Οἱ σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων¹.— α') Σύστασις.—

Ἐπὶ σκοπῷ ἐκτελέσεως ἔργων ἢ λειτουργίας ὑπηρεσιῶν κειμένων ἐντὸς τοῦ πλαισίου τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ ἐνδιαφερουσῶν πλείονας δήμους ἢ κοινότητας, ὁ νομοθέτης προέβλεψε τὸ δυνατόν τῆς συστάσεως ἰδίου νομικοῦ προσώπου, συγκειμένου ἐκ πλείονων πρωτοβαθμίων ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, τοῦ καλουμένου συνδέσμου δήμων ἢ κοινοτήτων. Διὰ τῆς μεθόδου ταύτης καθίσταται ἐφικτὴ ἡ ἐξυπηρέτησις κοινῶν τοπικῶν ἀναγκῶν, πρὸς ἀντιμετώπισιν τῶν ὁποίων θὰ ἦτο ὄλως ἀνεπαρκῆς ἡ οἰκονομικὴ ἀντοχὴ μιᾶς ἐκάστης κοινότητος.

Ἐξαίρεσει περιπτώσεων τινων, καθ' ἃς ὁ σύνδεσμος συνιστᾶται ἀμέσως δυνάμει εἰδικοῦ νόμου, ἡ σύμπραξις τῶν κοινοτήτων εἶναι, ὡς εἴρηται, ἐκουσία². Ἐφ' ὅσον συντρέχουσιν αἱ προϋποθέσεις τοῦ νόμου — κοινότητες ἢ καὶ δήμοι συνεχόμενοι πρὸς ἀλλήλους καὶ κείμενοι ἐν τῇ αὐτῇ νομαρχικῇ περιφερείᾳ — δύνανται τὰ καθ' ἕκαστον συλλογικὰ ὄργανα νὰ ἀποφασίσωσι τὴν σύμπηξιν τοῦ συνδέσμου.

Ἐν ἐκάστη ἀποφάσει ἀναφέρονται οἱ ὑπὸ τοῦ νέου ὀργανισμοῦ ἐπιδιωχθησόμενοι σκοποὶ καὶ ἡ ἔτησις εἰσφορὰ ἐκάστης κοινότητος-μέλους. Ἡ νομαρχία δὲν ἔχει εἰμὴ ἐποπτεῖαν νομιμότητος ἐπὶ τῶν ἀποφάσεων. Ἀπλῆ ἐπίσης ἐποπτεία νομιμότητος προσήκει εἰς τὸ ὑπουργεῖον τῶν ἐσωτερικῶν, διὰ τὸ ὁποῖον ἀποτελεῖ ὑποχρεωτικὴν κατὰ νόμον ἐνέργειαν ἢ πρότασις τοῦ περὶ συστάσεως τοῦ συνδέσμου διατάγματος, ἐφ' ὅσον δὲν ἤθελε διαρνωσθῆ παρανομία τις ἐν ταῖς ἀποφάσει τῶν κοινοτήτων.

β') Ὁργανα.— Λειτουργία.— Τὸ κύριον βουλευόμενον συλλογικὸν ὄργανον τοῦ συνδέσμου εἶναι τὸ συμβούλιον τοῦ συνδέσμου, ἔχον τὰς σπουδαιότητας ἀποφασιστικᾶς ἀρμοδιότητος (ἐπὶ τῆς ἐκτελέσεως ἔργων, ἐπὶ τοῦ προϋπολογισμοῦ³, ἐπὶ τῆς συνάψεως δανείων κλπ.). Τοῦτο ἀπαρτίζεται κατὰ τὸ ἄρθρ. 79 τοῦ κώδικος ἐκ κοινοτικῶν συμβούλων, ὀριζομένων ἀνὰ δύο παρ'

5. Προϋπόθεσιν τῆς διακριτικῆς εὐχερείας τοῦ ὑπουργοῦ ἀποτελεῖ, ὡς πάντοτε, ἡ νομιμότης τῆς πράξεως τοῦ συμβουλίου : Σ. τ. Ἐ. 92 τοῦ 1936.

1. Ἄρθρ. 76-82 τοῦ κώδ. τοῦ 1936 [320].

2. Σ. τ. Ἐ. 1000 τοῦ 1934.

3. Σ. τ. Ἐ. 1337 τοῦ 1934.

ἐκάστου συμπράττοντος κοινοτικοῦ συμβουλίου⁴. Ὁ πρόεδρος τοῦ συμβουλίου τοῦ συνδέσμου (ἢ ἐκτελεστικὴ ἀρχὴ τοῦ ὀργανισμοῦ) ἐκλέγεται ὑπὸ τῶν μελῶν τοῦ συμβουλίου. Οὗτος δὲ μεθ' ἑτέρων δύο ἢ τεσσάρων μελῶν, ἐκλεγομένων ἐπίσης ὑπὸ τοῦ συμβουλίου, ἀποτελεῖ ὀλιγομελέστερον συλλογικὸν ὄργανον, τὴν διοικοῦσαν ἐπιτροπὴν τοῦ συνδέσμου, ἔχουσιν οὐσιώδεις ἐπίσης ἀρμοδιότητας μικτάς (προπαρασκευαστικάς, ἀποφασιστικάς καὶ ἐκτελεστικάς) (ἄρθρ. 80).

Ἡ κρατικὴ ἐποπτεία ἐπὶ τῶν πράξεων τοῦ συμβουλίου τοῦ συνδέσμου καὶ τῆς διοικήσεως ἐπιτροπῆς εἶναι ἀνατεθειμένη εἰς τὸν νομάρχην, ἡ δ' ἐκτασις αὐτῆς ρυθμίζεται ἐν ἄρθρ. 80 § 3-4.

Οἱ πόροι τοῦ νομικοῦ προσώπου συνίστανται ἀφ' ἑνὸς μὲν εἰς ὑποχρεωτικάς⁵ εἰσφοράς τῶν συμπραττουσῶν κοινοτήτων, ἀφ' ἑτέρου δ' εἰς φορολογίας τῶν δημοτῶν, ἐπιβαλλομένας κατὰ τὸ ἄρθρον 81.

γ') *Διάλυσις*.— Προβλέπονται ἐν ἄρθρῳ 82 δύο περιπτώσεις διαλύσεως: ἡ λήξις τοῦ ἔργου ὕπερ ἀπετέλει τὸν ἀποκλειστικὸν τοῦ συνδέσμου σκοπὸν καὶ ἡ περὶ διαλύσεως ἀπόφασις τῶν συμπραττουσῶν κοινοτήτων, προκειμένου περὶ συνδέσμου συσταθέντος ἄνευ προθεσμίας. Μόνον ἐν τῇ δευτέρᾳ περιπτώσει ἀπαιτεῖται ἡ ἐκδοσις διατάγματος διὰ τὴν διάλυσιν τοῦ ὀργανισμοῦ. Τοῦναντίον, ἐν τῇ πρώτῃ περιπτώσει ἡ διάλυσις χωρεῖ αὐτοδικαίως.

II

ΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΚΑΘ' ὙΛΗΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ *

§ 80. Έννοια τῶν ὀργανισμῶν τῆς καθ' ὕλην αὐτοδιοικήσεως.—
α') *Νομικὴ προσωπικότης καὶ ἄσκησις δημοσίας ἐξουσίας*.— Τὸ κράτος, εἰς τὸ ὁποῖον ἀνήκει ὁ χειρισμὸς τῶν καθ' ἑκάστα ἀντικειμένων τῆς διοικήσεως,

4. Σ. τ. Έ. 448 τοῦ 1933.

5. Σ. τ. Έ. 347 τοῦ 1931, 775 τοῦ 1932.

(*) Ὅρα ἐκ τῶν γενικῶν ἔργων Μ. Hauriou, Σύστ. διοικ. δικ., σελ. 364 ἐπ. τοῦ α' τόμου τῆς ἑλλην. μεταφρ. (τοῦ αὐτοῦ, ἐν Notes sur des arrêtés du C. d. Έ. τόμ. α', σελ. 413 ἐπ.), Fleiner, Institutionen, σελ. 104 ἐν ἐκδ. 8η (1928) (καὶ σελ. 295 ἐπ. ἐν ἑλλην. μεταφρ. 1932), Berthélemy, Διοικ. δικ., σελ. 45 τοῦ α' τόμου τῆς ἑλλην. μεταφρ., W. Jelinek, VerwR., σελ. 163-179 ἐν ἐκδ. 1929, Herrnritt, Grundlehren, 1921, σελ. 229 ἐπ. (§ 19), Otto Mayer, Dt. VerwR., 1924, τόμ. β', § § 55-57, σελ. 322-352 (καὶ ἐν σελ. 263-353 τοῦ δ' τόμου τῆς γαλλ. ἐκδ.), Michoud, La théorie de la personnalité morale, ἐκδ. Trotabas, 1924, τόμ. α', σελ. 234, M. Waline, Traité él. de dr. adm., ἐκδ. 5η, 1950, σελ. 227 ἐπ., R. Bonnard, Précis de dr. adm., ἐκδ. 4η, 1943, σελ. 691 ἐπ. κλπ.—Ἐκ τῶν ἐδικῶν παρ' ἡμῶν μελετῶν—Ἰδίᾳ οἰκονομικῶν καὶ δημοσιονομικῶν—πρβλ. Γ. Χαριτάκη, Τὰ ἐδικὰ ταμεῖα, ἐν «Οἶκον. ταχυδρόμῳ» (Δεκεμβρ. 1929), Ἀ. Σπουργίτη, Ἡ θέσις τῶν αὐτονόμων ὀργανισμῶν ἐν τῷ κράτει, αὐτόθι, 1936, Σ. Παπακωσάννου, Τὰ ἐδικὰ ταμεῖα, ἐν «Ἐργασίᾳ», Ἰαν. 1930, Γ. Κουράτου (ὑπὸ τὸν αὐτὸν τίτλον) αὐτόθι, Σεπτ. 1930, Χ. Βυέλπιδη (ὑπὸ τὸν αὐτὸν τίτλον), ἐν «Πειθαρχία», Αὐγ. 1930, Π. Δερτιλῆ, Ἡ δημοσιονομικὴ δράσις τῶν ἐκτὸς τοῦ προϋπολογισμοῦ ἐδικῶν ταμείων, ἐν Ἐπιστ. ἐπετηρ. τῆς Ἐταιρίας διοικ. μελετῶν, τόμ. α', 1932-1933. Καθαρῶς νομικὰ μελέται μνημονεύονται κατωτ. ἐν σημ. 9, ἐν τέλει.

ἀναθέτει πολλάκις τὴν ἐπιμέλειαν ὀρισμένων τινῶν ἔργων δημοσίας διοικήσεως εἰς ἴδια νομικὰ πρόσωπα, παρέχον εἰς ταῦτα πρὸς ἄσκησιν, χάριν τῆς εὐδωδῶσεως τοῦ εἰς αὐτὰ ἐμπειστημένου σκοποῦ, καὶ μέρος τι τῆς ἰδίας αὐτοῦ ἐξουσίας. Τὰ τοιαῦτα ἀσχοῦντα κρατικὴν ἐξουσίαν νομικὰ πρόσωπα εἶναι οἱ ἄλλως καλούμενοι ὀργανισμοὶ δημοσίου δικαίου¹, οἱ ὀργανισμοὶ τῆς «καθ' ὕλην» αὐτοδιοικήσεως.

Μόνα τὰ ἀσχοῦντα δημοσίαν διοίκησιν, κρατικὴν ἐν γένει ἐξουσίαν, νομικὰ πρόσωπα εἶναι κατ' ἀκριβολογίαν νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Ἔχει ἐν τούτοις ἐπικρατήσῃ ἐν ἱκανῷ μέτρῳ ἡ ἐσφαλμένη ἐκδοχὴ ὅτι ἡ ἐννοια τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου εἶναι γενικωτέρα καὶ ὅτι τὰ δημοσίου δικαίου νομικὰ πρόσωπα ὑποδιαιροῦνται εἰς νομικὰ πρόσωπα ἀσχοῦντα διοίκησιν καὶ εἰς νομικὰ πρόσωπα μὴ ἱκανὰ πρὸς διενέργειαν ἐξουσιαστικῶν πράξεων, πρὸς ἄσκησιν ἐν γένει δημοσίας διοικήσεως². Ἄλλα τὰ μὴ ἱκανὰ πρὸς ἄσκησιν δημοσίας διοικήσεως νομικὰ πρόσωπα, μολονότι συνιστῶνται πολλάκις δυνάμει νόμων, οἵτινες δὲν ἀποκλείεται καὶ νὰ ὀνομαζῶσιν αὐτὰ νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οὐδαμῶς συνάπτουσιν ἐννόμους σχέσεις δημοσίου δικαίου. Τῶντι, ταῦτα, καθ' ὃ μὴ περιβεβλημένα διὰ δημοσίας ἐξουσίας κατὰ παροχὴν ἐκ μέρους τοῦ κράτους, μὴ προβαίνοντα εἰς ἐξουσιαστικὰς ἐναντι τῶν διοικουμένων ἐνεργείας, οὐδέποτε χρησιμοποιοῦσιν ἐν τῇ δράσει αὐτῶν μέσα δημοσίου δικαίου. Τὸ ὄνομα ἄρα τῶν δημοσίου δικαίου νομικῶν προσώπων καταχρηστικῶς δίδεται εἰς αὐτὰ καὶ ὀφείλεται ἰδίᾳ εἰς τὴν δυνάμει πράξεως τῆς δημοσίας ἐξουσίας σύστασιν καὶ ὀνομασίαν αὐτῶν, χωρὶς νὰ ἀνταποκρίνηται εἰς νομικὴν τινα πραγματικότητα.

Ἐλέχθη ἀνωτέρω ὅτι τινὰ τούτων, συνιστώμενα δυνάμει νόμων ἢ διαταγμάτων, εἶναι ἐνδεχόμενον νὰ χαρακτηρίζωνται ρητῶς ὑπὸ τῆς τοιαύτης συστατικῆς αὐτῶν πράξεως ὡς νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Ὁ τοιοῦτος ὑπὸ τοῦ νομοθέτου χαρακτηρισμὸς τῶν ὡς νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου δὲν εἶναι ἀρκετὸς ἵνα παράσχη εἰς αὐτὰ κατὰ κυριολεξίαν τὴν περὶ ἧς ὁ λόγος ἰδιότητα, ὡς ἂν τὰ κατ' ἐπιστημονικὴν ἔρευναν διακριτικὰ γνω-

1. Πλὴν τῶν ἔρων «νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου», «νομικὰ πρόσωπα ἀσχοῦντα διοίκησιν» κλπ. χρησιμοποιοῦνται ἐπίσης συνήθως πρὸς δῆλωσιν τῶν ὀργανισμῶν τούτων αἱ παρὰ γάλλοις ἰδίᾳ ἐπικρατούσαι ὀνομασίαι «δημόσια ἰδρύματα» (établissements publics) καὶ «αὐτοδιοικουόμενοι δημόσιοι ὑπηρεσίαι» (services publics décentralisés). Τῆς τελευταίας ταύτης ἐκφράσεως γίνεται χρῆσις κατ' ἀντιδιαστολὴν πρὸς τὰς καθαρῶς κρατικὰς δημοσίας ὑπηρεσίας. Ἡ δ' ὀνομασία «δημόσια ἰδρύματα» δίδεται εἰς τοὺς ὀργανισμοὺς τούτους ὑπὸ τῆς γαλλικῆς ἐπιστήμης κατ' ἀντίθεσιν ἰδίᾳ πρὸς τὰ «ἰδρύματα δημοσίας ὠφελείας», ἅτινα εἶναι ἰδιωτικοῦ δικαίου νομικὰ πρόσωπα, κοινωφελεῖς διώκοντα σκοποὺς. Πρβλ. κυρίως Berthélemy, Διοικ. δίκ., σελ. 44 ἐπ. τοῦ α' τόμου τῆς ἑλλ. μεταφρ.

2. Πρβλ. μεταξὺ πολλῶν ἄλλων, Στ. Παπαφράγκου, Πορίσματα ἐκ τῆς νομολογίας τοῦ Σ. τ. Ἐ. 1935, σ. 174, Στρ. Ἀνδρέαδη, Ἡ ἀκρωτική δικαιοδοσία τοῦ Σ. τῆς Ἐ., 1936 σ. 136.—Ἄρ. II, 15 τοῦ 1935, ἐν Ἐφημ. ἑλλ. νομικῶν, β', σελ. 357, Ἄρ. II, 332 τοῦ 1935, αὐτόθι γ', σελ. 341. Γνωδ. νομ. συμβ. αὐτόθι, δ', σελ. 814.

ρίσματα τῆς ιδιότητος ταύτης ἐλλείπουν παρ' αὐτοῖς. Ἡ τοιαύτη ἢ τοιαύτη φύσις τοῦ ὀργανισμοῦ δὲν εἶναι ζήτημα ἀφορισμοῦ τοῦ νομοθέτου. Δὲν εἶναι, ἐν γένει, ἔργον τοῦ νομοθέτου, ἀλλ' ἀποτελεῖ ἀντικείμενον τῆς ἐπιστημονικῆς ἐρεῦνης. Διαγιγνώσκεται, ἐνίοτε δὲ μάλιστα οὐχὶ εὐχερῶς, ἐπὶ τῇ βάσει ὀρισμένων θεωρητικῶν κριτηρίων. Εἶναι δ' ἀπὸ νομοτεχνικῆς ἀπόψεως καταδικαστέα ἢ ἐν συστατικαῖς νομικῶν προσώπων πράξεις δημοσίας ἐξουσίας διατύπωσης διατάξεων καθορίζουσῶν, πολλάκις μάλιστα προχειρολόγως, τὴν φύσιν τοῦ συνιστωμένου ὀργανισμοῦ. Κατὰ ταῦτα, ἐφ' ὅσον δὲν εἶναι ἐφικτὸν νὰ ἀσκηθῇ δημοσία διοικήσις, ἐφ' ὅσον δὲν δύναται νὰ γίνῃ χρῆσις μέσων προσιδιζόντων εἰς τὸ δημόσιον δίκαιον, ἐφ' ὅσον, συνεπῶς, αἱ συναπτόμεναι ἐννομοὶ σχέσεις δὲν δύναται νὰ ἀποτελῶσι δημοσίου δικαίου σχέσεις, ἐμπεριεχούσας ἐκδηλώσεις ἐξουσιαστικῆς ἐνεργείας, τὸ νομικὸν πρόσωπον μόνον κατ' ὄνομα τυγχάνει δημοσίου δικαίου νομικῶν πρόσωπον.

β') *Σύστασις τῶν δημοσίων ὀργανισμῶν.*—Ἡ σύστασις καὶ ἡ λειτουργία ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου ἀποτελεῖ ἐφαρμογὴν τοῦ διοικητικοῦ συστήματος τῆς αὐτοδιοικήσεως. Διενεργεῖται πολλάκις εὐστοχώτερον τὸ ἔργον τῆς διοικήσεως ἢ ἀναθεθῶσι ἀντικείμενά τινα τούτου εἰς ἰδίους ὀργανισμούς — ὑπὸ τὴν ἐποπτεῖαν τοῦ κράτους, πάντοτε, τελούντας, ἀλλὰ κεκτημένους ἰδίους πόρους, ἰδίαν περιουσίαν, ἰδίους προϋπολογισμούς, ἐνὶ λόγῳ ἰδίαν νομικὴν προσωπικότητα, καὶ διοικουμένους ὑπὸ ἰδίων ὀργάνων — ἀντὶ τὰ ὡς εἴρηται ἀντικείμενα νὰ ἀσκῶνται ὑπὸ κρατικῶν, ἐν στενῇ ἐννοίᾳ, ὑπηρεσιῶν.

Ἡ ὑπαρξίς ἰδίας νομικῆς προσωπικότητος καὶ ἡ ἄσκησις ἔργων δημοσίας διοικήσεως ἀποτελοῦσι τὰ κύρια διακριτικὰ γνωρίσματα τῆς ἐννοίας τῶν τοιούτων ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου. Ἡ σύστασις νομικοῦ προσώπου ἀσκούντος διοίκησιν, ἢ ὑπὸ ἰδίων — τῶ νομικῶν προσώπων ἀνηκόντων — ὀργάνων διοικήσις αὐτοῦ, ἀρκεῖ διὰ νὰ δύναται νὰ λεχθῇ ὅτι πρόκειται περὶ ἐφαρμογῆς τοῦ συστήματος τῆς αὐτοδιοικήσεως, ὅσονδῆποτε εὐρεῖα καὶ ἂν εἶναι ἢ ἐποπτεία καὶ ἢ ἐν γένει ἐπέμβασις τοῦ κράτους ἐπὶ τῆς τοποθετήσεως τῶν ὀργάνων καί, γενικῶς, ἐπὶ τῆς λειτουργίας τοῦ ὀργανισμοῦ³. Ἡ ἵδρυσις ἰδίου νομικοῦ προσώπου καὶ ἢ εἰς αὐτὸ ἀνάθεσις ἔργων δημοσίας διοικήσεως συνεπάγεται εὐθέως καταμερισμὸν τινα τῆς διοικητικῆς ἐνεργείας μεταξὺ τοῦ μεγάλου κρατικοῦ ὀργανισμοῦ καὶ τοῦ νέου μερικωτέρου ὀργανισμοῦ δημοσίου δικαίου.

Ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον ἡ νομοθετοῦσα πολιτεία δημιουργεῖ τὸ νομικὸν πρόσωπον καὶ παρέχει ταυτοχρόνως, διὰ τῆς αὐτῆς νομοθετικῆς πράξεως, εἰς αὐτὸ ὀρισμένα θέματα δημοσίας ἐξουσίας πρὸς ἄσκησιν. Δὲν ἀποκλείεται νὰ ὑφίστατο ἤδη ἢ περὶ τῆς ὁ λόγος δημοσίας ὑπηρεσίας ὡς ἀπλῆ ὑπηρεσία ἐν στενῇ ἐννοίᾳ κρατικῇ. Διὰ τῆς εἰς αὐτὴν παροχῆς νομικῆς προσωπικότητος, δυνάμει

3. Ἀντιδοξάζει Χαυρίου, Σύστ. διοικ. δικ., σ. 377 τοῦ α' τόμ. τῆς ἑλλ. μεταφρ. Ἄλλοι ὁμως γάλλοι συγγραφεῖς τάσσονται ὑπὲρ τῆς ἑρμῆς ἐκδοχῆς. Πρβλ. κατωτ. ἐν § 83α σημ. 3.

πράξεως τῆς πολιτείας, ἡ τέως καθαρῶς κρατικὴ ὑπηρεσία καθίσταται ἴδιος ὀργανισμὸς δημοσίου δικαίου⁴. Ὑπάρχουσιν ἐπίσης περιπτώσεις κατὰ τὰς ὁποίας τὸ νομικὸν πρόσωπον προϋφίσταται, ἀλλ' ἐν τῇ σφαίρᾳ τοῦ ἰδιωτικοῦ ἀποκλειστικῶς δικαίου. Ἀφ' ἧς παρασχεθῶσιν ὑπὸ τοῦ κράτους πρὸς ἄσκησιν εἰς τὸ ἰδιωτικὸν μέχρι τοῦδε ἴδρυμα τοῦτο ἔργα δημοσίας διοικήσεως καὶ ἀρμοδιότητες δράσεως ἐξουσιαστικῆς, τοῦτο καθίσταται ὀργανισμὸς δημοσίου δικαίου⁵.

γ') Οἱ δημόσιοι ὀργανισμοὶ ὡς μέλη τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως.— Τὰ ἀσκούντα διοίκησιν νομικὰ πρόσωπα διεξάγουσιν ἅπαντα ἔργον, ὅπερ θὰ ἠσκειτο ὑπ' αὐτοῦ τοῦ κράτους, ὡς ἴδιον αὐτοῦ ἔργον, ἂν μὴ εἶχεν αὐτὸ τὸ κράτος προκρίνει τὴν σύστασιν χωριστῶν ὀργανισμῶν, εἰς τοὺς ὁποίους ἐνεπιστεύθη τὴν ἐπιμέλειαν τῶν ἀντικειμένων τούτων τῆς ἐνεργείας αὐτοῦ.

Οἱ ὀργανισμοὶ δημοσίου δικαίου δὲν εἶναι ἄλλως τε ξένοι πρὸς τὴν ὀργανικὴν ἔννοιαν τῆς δημοσίας διοικήσεως. Τουναντίον τελοῦσιν ἐντὸς τοῦ πλαισίου τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως, ἀποτελοῦσι δ' ὑπηρεσίας τῆς δημοσίας διοικήσεως, καίπερ οὐχὶ ἐν στενῇ ἐννοίᾳ κρατικῆς. Τὰ ὄργανα τῶν περὶ ὧν ὁ λόγος ὀργανισμῶν, αἱ τε ἀρχαὶ καὶ οἱ ὑπάλληλοι αὐτῶν, δὲν εἶναι μὲν καθαρῶς κρατικά — διότι δὲν συνδέονται δι' εὐθείας ὀργανικῆς σχέσεως μετὰ τοῦ νομικοῦ προσώπου τῆς πολιτείας — ἀλλ' ἔχουσι τὸν χαρακτῆρα τῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας διοικήσεως⁶. Αἱ πράξεις τῶν ὀργάνων τούτων εἶναι πράξεις δημοσίας διοικήσεως. Περιλαμβάνονται εἰς τὴν ἔννοιαν τῶν διοικητικοῦ τύπου πράξεων τῆς δημοσίας ἐξουσίας, καθ' ὃ ἐκ διοικητικῶν ὀργάνων προερχόμεναι.

Ἡ ὡς εἴρηται φύσις τῶν ἀσκούντων διοίκησιν νομικῶν προσώπων ὡς μελῶν τοῦ δημοσίου διοικητικοῦ ὀργανισμοῦ καθίσταται ἐξωτερικῶς ἐμφανῆς ἰδίᾳ εἰς τὰς περιπτώσεις τῆς ἀσκήσεως κρατικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῆς δράσεως αὐτῶν. Τὰ νομικὰ ταῦτα πρόσωπα εὐρηνται κατανεμημένα κατὰ κλάδους τῆς διοικήσεως, ὡς αἱ καθαρῶς κρατικαὶ ὑπηρεσίαι, καθίσταται δ' ἐκ τοῦ νόμου κατὰ μέγα μέρος ἀρμόδιος πρὸς ἄσκησιν τῆς ἐφ' ἐκάστου τούτων θεσπιζομένης ἐποπτείας ὁ οἰκείος ἐκάστοτε ὑπουργός.

4. Πρβλ. τοιαύτην περίπτωσιν ἐν Σ. τ. 'Ε. 655-657, 915, 962, 1000 τοῦ 1936, 142 τοῦ 1939.

5. Συναφῆς πρὸς τὴν περίπτωσιν ταύτην εἶναι, φέρ' εἰπεῖν, ἡ διάταξις τοῦ ἀρθρ. 18 § 1 τοῦ ἀ. ν. 965 τοῦ 1937. Ὑποθεσίθω ἐπίσης ὅτι τὸ κράτος συνιστᾷ ἴδρυμα ἰδιωτικοῦ δικαίου πρὸς ἐκτέλεσιν ἰδίου τινὸς κοινωφελοῦς σκοποῦ, προκιοδοτοῦν αὐτὸ διὰ περιουσίας καταλειφθείσης εἰς τὸ κράτος πρὸς ἐκπλήρωσιν τοῦ τοιοῦτου σκοποῦ. Ἐὰν διὰ νεωτέρου διατάγματος, κατ' ἐφαρμογὴν τοῦ ἀρθρ. 98 § 3 τοῦ ἀ. ν. 2039 τοῦ 1939 [455], παρασχεθῇ εἰς τὸ ἴδρυμα τοῦτο ἡ εὐχέρεια τῆς εἰσπράξεως τῶν ἐσόδων του κατὰ τὰς διατάξεις τοῦ νόμου περὶ εἰσπράξεως δημοσίων ἐσόδων, τὸ ρηθὲν ἴδρυμα καθίσταται ὀργανισμὸς δημοσίου δικαίου. Ὡσαύτως τὸ ἐν Κερκύρᾳ Μοντεσενίγειον κληροδότημα ἰδρύθη διὰ διαθήκης, μεταγενεστέρως δ' ἐγένετο νομικὸν πρόσωπον δημοσίου δικαίου. Πρβλ. δ. τῆς 29-10-1932 [403], κανονισμὸν τῆς 19-7-1933, ψηφισθέντα ὑπὸ τοῦ δημ. συμβουλίου, Σ. τ. 'Ε. 1141 τοῦ 1934.

6. Πρβλ. ἄνωτ. ἐν § 38.

ταῦτα ταῦτα κεῖνται ἐκτὸς τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως. Τὰ ὄργανα αὐτῶν — ἅτινα καὶ ὀνομάζονται πολλακίς ὑπὸ τῆς ἐπιστήμης τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου «νόμιμοι ἀντιπρόσωποι» τῶν περι ὧν ὁ λόγος νομικῶν προσώπων — δὲν ἔχουσι τὴν ἰδιότητα διοικητικῶν ὀργάνων, ὅφ' ἣν ἔχει ὁ ὅρος οὗτος ἐν τῷ δημοσίῳ δικαίῳ ἔννοιαν ¹⁰. Ἡ ὀργάνωσις καὶ ἡ δρᾶσις τῶν νομικῶν τούτων προσώπων δὲν διέπονται ὑπὸ τῶν κανόνων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ἀφορμὴν εἰς τὴν γένεσιν διαφορῶν διοικητικῶν δὲν δύνανται αἱ ἐνέργειαι αὐτῶν νὰ παράσχωσιν, αἱ δ' ἐκτελεσθαὶ πράξεις αὐτῶν δὲν εἶναι, ὡς εἰκόσ, προσβληταὶ δι' αἰτήσεως ἀκυρώσεως ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας. Ἐν γένει, τὰ νομικὰ ταῦτα πρόσωπα, καὶ ὁσάκις ἔτι συνιστῶνται δυνάμει νόμου, τελοῦσιν ἐκτὸς τοῦ κύκλου τῆς ἐρεύνης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, ἢ δ' ὀργάνωσις, ἢ λειτουργία καὶ αἱ δικαιοπραξίαι αὐτῶν ρυθμίζονται, κατὰ κύριον λόγον, ὑπὸ τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου.

Δὲν ὑφίσταται, βεβαίως, πάντοτε κίνδυνος συγχύσεως μεταξὺ τῆς ἐννοίας τοῦ ἀσχοῦντος διοικήσιν ὀργανισμοῦ καὶ τῆς ἐννοίας τοῦ νομικοῦ προσώπου ἰδιωτικοῦ δικαίου ¹¹. Ὑπάρχουσιν ὅμως ἰδιωτικά τινὰ ἰδρύματα ἀσχοῦντα ἔργα παραπλήσια, ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τοῦ σκοποῦ αὐτῶν, πρὸς τινὰ ἔργα τῆς δημοσίας διοικήσεως. Τὰ τιαυῦτα κοινωφελῆ, ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον, ἰδρύματα, ἀνεξαρτήτως τῆς φύσεως τῆς συστατικῆς αὐτῶν πράξεως, δὲν ἔχουσι τὸν χαρακτήρα δημοσίου δικαίου ὀργανισμῶν, ἐφ' ὅσον δὲν ἀσκοῦσι δημοσίαν ἐξουσίαν, καί, κατ' ἀκολουθίαν, πρέπει νὰ διακρίνωνται ἀπὸ τῶν ἀσχοῦντων διοικήσιν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου ¹². Ἐπίσης δὲν ἔχουσι τὸν χαρακτήρα νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου αἱ ἀνάδοχοι ἐταιρίαι, αἱ ἀσκοῦσαι ὠρισμένα ἔργα δημοσίου ἐνδιαφέροντος, δυνάμει διοικητικῶν συμβάσεων παραχωρήσεως, τὰς ὁποίας αὐταὶ κατήρτισαν μετὰ τοῦ κράτους ἢ μετὰ τινος ὀργανισμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ¹³. Ὡσαύτως

10. Ἐνδέχεται νὰ χρησιμοποιηθῆται καὶ ἐν σχέσει πρὸς αὐτὰ ὁ ὅρος «διοικήσις» ἢ «διοικητικὰ ὄργανα»—πρβλ. π. χ. ἀρθρ. 65 ἐπ. τοῦ ἀστ. κώδ.—ἀλλ' ὑπὸ ἔννοιαν ὅλως ἕλην πρὸς τὸ διοικητικὸν δίκαιον.

11. Ἐμπορικά, π. χ., ἐταιρίαι, σωματεῖα ἢ ἐπιτροπαὶ ἐράνων (ἀρθρ. 122 ἐπ. τοῦ ἀστ. κώδ.) δὲν εἶναι δυνατόν νὰ θεωρηθῶσιν ὡς ἔχουσαι χαρακτήρα δημοσίου δικαίου. Ἐν σχέσει ὅμως, φέρ' εἰπεῖν, πρὸς τοὺς συνεταιρισμούς, ἐγενήθη ἐνίστη ζήτημα—πρβλ. «Θέμ.» ΜΑ' 73, «Δικαστικὴν» Η' 209 κ. ἄλ. Τὸ ὄρθον εἶναι ὅτι οἱ συνεταιρισμοί, οἳ τε ὑπὸ τοῦ ν. 602 τοῦ 1915 καὶ οἱ ὑπὸ ἐδικῶν νόμων ρυθμιζόμενοι, εἶναι ἰδιωτικοῦ δικαίου πρόσωπα—πρβλ. Ἐφ. Κερ. 277 τοῦ 1934, ἐν «Δικαστικῇ» Σ', σελ. 483, Ἄλ. Σβώλου, αὐτ. Η' σελ. 209.

12. Ὑπὸ τύπον ἀπλῶν παραδειγμάτων ἀναφέρομεν τὰ δυνάμει διαταγμάτων ἰδρυμένα κατὰ τὸ ἀρθρ. 25 § 2 τοῦ ν. 5101 τοῦ 1931 φιλανθρωπικὰ ἰδρύματα, τὰς διὰ διαταγμάτων κατὰ τὰ ἀρθρ. 2 καὶ 4 τοῦ ἀ. ν. 28 τοῦ 1936 ὀργανουμένης ἐπαγγελματικῆς καὶ ἐμπορικῆς σχολῆς, τὰς ἰδρυθείσας διὰ διαθηκῶν ἢ ὑπὸ σωματείων, τὰ διὰ νόμου ἢ διαταγμάτων ἰδρυόμενα ἢ ὀργανούμενα σωματεῖα καὶ ἰδρύματα, ὡς ἢ «Φίλιππος ἔνωσις» (Σ. τ. Ἐ. 463 τοῦ 1932), τὰ μὴ ἀνήκοντα εἰς τὴν δημοσίαν διοικήσιν νοσηλευτήρια, ὡς ὁ «Εὐαγγελισμὸς» (Σ. τ. Ἐ. 26 τοῦ 1932) κλπ.

13. Σ. τ. Ἐ. 175, 327 τοῦ 1930. Εἰς τὴν ἀντίθετον σφαλερὰν ἐκδοχὴν ὁ ἀ ἡδυνάτό τις νὰ παρασυρῆθῃ λόγῳ τοῦ ὅτι ἰδίᾳ ἢ γαλλικῇ ἐπιστῆμῃ χρησιμοποιοεῖ συνήθως διὰ τὴν περι-

δὲν εἶναι νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου αἱ τράπεζαι, οὐδ' αὐταὶ αἱ κρατικάι, κατὰ τὸ κύριον αὐτῶν ἔργον¹⁴.

Πρὸς ἀκριβῆ διάγνωσιν τοῦ χαρακτηήρος ὀργανισμοῦ τινος ὡς ἐν κυριολεξίᾳ δημοσίου δικαίου ὀργανισμοῦ, ὡς ὀργανισμοῦ δηλαδή ἀσκούντος δημοσίαν διοίκησιν, δὲν δύνανται νὰ χρησιμεύσωσιν οὔτε ὁ σκοπὸς αὐτοῦ — ἡ φύσις τοῦ ἔργου, ἕπερ οὗτος διεξάγει — οὔτε ἡ διὰ πράξεως δημοσίας ἐξουσίας σύστασις αὐτοῦ, οὔτε ἐστὶ ὁ ρητὸς ὑπὸ τοῦ νομοθέτου χαρακτηήρισμός αὐτοῦ ὡς νομικοῦ προσώπου δημοσίου δικαίου, οὔτε ἄλλη τις τοιαύτη βάσις. Ἡ εὐρυνσις τοῦ κύκλου τῆς κρατικῆς δράσεως ἀποτελεῖ χαρακτηήριστικὸν γνώρισμα τοῦ νεωτέρου κράτους καὶ, κατ' ἀκολουθίαν, τοῦ νεωτέρου διοικητικοῦ δικαίου. Σκοποὶ θεωρούμενοι μέχρι πρό τινος ὡς ἀποκείμενοι ἀποκλειστικῶς εἰς τὴν ἐνέργειαν τῶν ἰδιωτῶν ἔχουσιν νῦν καταστῆ καθαρῶς κρατικοὶ σκοποί. Ἀφ' ἐτέρου δὲν ἀποκλείεται νὰ συνιστῶνται ἢ νὰ ὀργανῶνται ἰδιωτικὰ ἰδρύματα δυνάμει πράξεων δημοσίας ἐξουσίας καὶ νὰ διατηρῶσι τὸν ἰδιωτικὸν αὐτῶν χαρακτηήρα¹⁵. Ὅσον δ' ἀφορᾷ εἰς τὴν ὑπὸ τοῦ νομοθέτου ὀνομασίαν τοῦ ὀργανισμοῦ ὡς νομικοῦ προσώπου δημοσίου δικαίου, αὕτη δὲν εἶναι πάντοτε ἀλάθῃτος καὶ, συνεπῶς, δὲν δύναται νὰ χρησιμεύσῃ ὡς κριτήριον¹⁶, ἀνεξαρ-

πτῶσιν ταύτην τῶν διοικητικῶν παραχωρήσεων («concessions») τὸν ὄρον «παραχωρηθεῖσα δημοσία ὑπηρεσία» («service public concédé»). Δέον νὰ ἔχῃ τις πρὸ ὀφθαλμῶν ἐστὶ τὰ νομικὰ ταῦτα πρόσωπα δὲν ἀποτελοῦσι δημοσίας ὑπηρεσίας ὑπὸ τὴν ὀργανικὴν τοῦ ὄρου σημασίαν.

14. Οὔτε, φέρ' εἰπεῖν, κατ' ἀρχήν, ἡ Τράπεζα τῆς Ἑλλάδος οὔτε ἡ Ἀγροτικὴ Τράπεζα. Ἀντιθέτως, ἐν Γερμανίᾳ παραδέχονται πάντες τὴν κρατικὴν τράπεζαν ὡς νομικὸν πρόσωπον δημοσίου δικαίου, κατὰ τὰ ὑπὸ ρητῆς ἄλλως τε διατάξεως τοῦ ὀργανικοῦ αὐτῆς νόμου ὀριζόμενα—πρβλ. K. Cosack, Lehrb. d. deuts. BürgR., τόμ. β', § 307 (σ. 518 τῆς 6ης ἐκδ.), Enneccerus-Nipperdey, Lehrb. d. BürgR., τόμ. α', § 97 καὶ § 112 (σ. 294 καὶ 352 τῆς 13ης ἐκδ. τοῦ 1931), Regelsberger § 91, σημ. 1 κ. ἄ. Ἡ γερμανικὴ ἐν γένει ἐπιστήμη χρησιμοποιοῖ εὐρύτερα κριτήρια τῆς δημοσίου δικαίου νομικῆς προσωπικότητος καὶ παραδέχεται τὸν ὄρον τοῦτου ὑπὸ ἔννοιαν γενικωτέραν—πρβλ. ἄνωτ. σημ. 9.

Ἵς πρὸς τὴν Ἀγροτικὴν Τράπεζαν, δέχεται ἡ παρ' ἡμῖν νομολογία (Σ. τ. Ἐ. 191 τοῦ 1931) ὅτι εἶναι ἀπὸ τινων μόνον ἀπόψεων νομικὸν πρόσωπον ἀσκῶν διοίκησιν. Τὸ αὐτὸ καὶ ὡς πρὸς τὴν Τράπεζαν τῆς Ἑλλάδος (Σ. τ. Ἐ. 1149 τοῦ 1939). Ὁ τοιοῦτος διφυῆς χαρακτηήρ ὀρισμένων ὀργανισμῶν, εἰς ἄλλας περιπτώσεις—πρβλ. Σ. τ. Ἐ. 566 τοῦ 1934, 997 τοῦ 1937 κ. ἄ.—προσφεύγει ἡ νομολογία, δὲν εἶναι μὲν βεβαίως ὅλως σύμφωνος πρὸς τὰ αἰτήματα τῆς ἐπιστημονικῆς ἐρεῦνης—κατὰ τὰ ὅποια ἐπιβάλλεται ὁ σαφῆς καὶ ἀνεπιφύλακτος χαρακτηήρισμός νομικοῦ τινος προσώπου ὡς ἀποτελοῦντος ἢ μὴ μέλος τοῦ δημοσίου διοικητικοῦ ὀργανισμοῦ—ἀλλ' ὁ μὴ παραδεχόμενος αὐτὸν θὰ ἐτέλει ἐκτὸς τῆς νομικῆς πραγματικότητος.

15. Πρβλ. τοιαῦτα παραδείγματα ἄνωτ. ἐν σημ. 12. Πολλοὶ γερμανοὶ ἀστικολόγοι οἷς ἀκολουθεῖ, ἀναφερόμενος εἰς αὐτούς, καὶ Γ. Ρωμανός, Διοικητ. ὑπηρεσία ὡς νομικὰ πρὸς δημ. δικ., ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομικῶν, β', σελ. 461, θεωροῦσιν ὡς κριτήριον τῆς δημοσίου δικαίου νομικῆς προσωπικότητος τὴν διὰ πράξεως δημοσίας ἐξουσίας σύστασιν τοῦ ὀργανισμοῦ. Πρβλ. ἄλλους τοιοῦτους συγγραφεῖς καὶ ἄνωτ. ἐν σημ. 9.

16. Ἐν γνωμοδοτήσῃ Σβώλου-Γεωργοπούλου, ἐν Ἐφ. ἑλλ. νομικῶν, Ζ', σελ. 368, γίνεται παρεμπιπτόντως δεκτὸν καὶ τὸ κριτήριον τοῦτο, πρὸς τῷ ὀρθῷ γνώμονι τῆς ἀσκή-

τήτως τοῦ, κατὰ τὰ προεκτεθέντα, ἀστόχου αὐτῆς ἀπὸ ἀπόψεως νομοτεχνικῆς.

Ἄφ' ἐτέρου, ἡ τυχὸν παρεχομένη εἰς τὸν ὀργανισμὸν ἐπιχορήγησις τοῦ κράτους δὲν δύναται νὰ χρησιμεύσῃ ὡς μέτρον κρίσεως, διότι καὶ ἰδιωτικὰ κοινωφελῆ ἰδρύματα ἐπιχορηγοῦνται ἐκ τοῦ δημοσίου ταμείου¹⁷. Διὰ τὸν αὐτὸν λόγον καὶ αἱ τυχόν θεσπιζόμεναι φορολογικὰ ἀπαλλαγὰ δὲν ἀποτελοῦσιν ἀσφαλὲς κριτήριον¹⁸. Εἰς ἄσκησιν δ' ἐποπτείας προβαίνει τὸ κράτος τόσον ἐπὶ τῶν δημοσίου δικαίου ὀργανισμῶν, ὅσον καὶ ἐπὶ τῶν ἰδιωτικοῦ δικαίου ἰδρυμάτων, σωματείων, ἐταιριῶν, ἰδίᾳ δὲ τῶν ἀναδόχων παραχωρήσεων κλπ.¹⁹

σεως δημοσίας ἐξουσίας. Ἄλλὰ δεσμεύει ἄρᾳ γε τοιαύτη τις νομοθετικὴ διάταξις τὸν ἐφαρμοστὴν τοῦ νόμου δικαστὴν, προκειμένου περὶ ζητήματος ἀποτελοῦντος ἀντικείμενον διαγνώσεως τῆς ἐπιστημονικῆς ἐρεῖνης; Καὶ ἐν Γαλλίᾳ παλαιὸν τι διάταγμα τοῦ 1851 εἶχε χαρακτηρίσει τὰ ἐμπορικὰ ἐπιμελητήρια ὡς ἀπλᾶ ἰδρύματα δημοσίας ὠφελείας. Παρὰ τοῦτο ὅμως τὸ ἀκυρωτικὸν δὲν ἐδίστασε νὰ τὰ θεωρήσῃ ὡς δημοσία ἰδρύματα, ἀποβλέψαν εἰς τὸ ἔργον αὐτῶν: Cass. 28-10-1885, *Cazentto*, ἐν *Sirey* 86, 1, 436. Μήπως ὅμως καὶ παρ' ἡμῶν τὸ νοσηλευτήριον «Βυαγγελομυδῶν» δὲν εἶχε χαρακτηρισθῆ ῥητῶς ἐν τῷ ὀργανικῷ διατάγματι τῆς 9-2-1926 [49] ὡς δημοσίου δικαίου νομικὸν πρόσωπον; Τοῦτο δὲν ἠμύβησε τὸ Σ. τ. Ἐπικρατείας νὰ θεωρήσῃ τὸ ρηθὲν ἴδρυμα ὡς ἔχον χαρακτῆρα ἰδιωτικοῦ δικαίου (26, 231 τοῦ 1932). Ἄλλὰ καὶ τὸ μὴ διαλυτὸν ἐνώσεώς τινος προσώπων διὰ μόνης τῆς βουλήσεως τῶν μελῶν δὲν ἀποτελεῖ ἀσφαλὲς δεῖγμα τῆς φύσεως αὐτῆς ὡς δημοσίου δικαίου. Εἶναι λίαν δυνατὴ ἡ διὰ νόμου, ἐπὶ τινὰ τοῦλάχιστον χρόνον, ἀπαγόρευσις τῆς αὐτοβούλου καὶ ἀκαίρου διαλύσεως νομικοῦ τινος προσώπου ἰδιωτικοῦ δικαίου πληροῦντος σκοποῦς δημοσίου ἐνδιαφέροντος. Δύναται καὶ τοῦτο νὰ ἀποτελῇ μορφήν τινα τῆς ἐποπτείας τῆς πολιτείας ἐπὶ τῆς λειτουργίας τοῦ νομικοῦ προσώπου. Ὅσον δ' ἀφορᾷ εἰς τὰ κατὰ τὸν ἀστικὸν κώδικα ἰδρύματα, ταῦτα παύουσιν ὑφιστάμενα ὑφ' ὀρισμένης μόνον προϋποθέσεως—πρβλ. ἄρθρ. 117 τοῦ ἀστ. κώδ. Κατὰ ταῦτα, ἡ ἄσκησις δημοσίας διοικήσεως, τὴν ὅποιαν καὶ οἱ ὡς εἰρητα συγγραφεῖς δέχονται, πράγματι, ὡς προέχουσαν βᾶσιν κρίσεως, ἀποτελεῖ οὐχὶ ἀπλῶς τὸ κύριον, ἀλλὰ τὸ μοναδικὸν ἀκριβὲς κριτήριον.

17. Σ. τ. Ἐ. 463 τοῦ 1932.

18. Εἰς πολυκρίτους περιπτώσεις νομικὰ πρόσωπα ἰδιωτικοῦ δικαίου ἀπολαύουσιν ἀτελειῶν καὶ φορολογικῶν ἐν γένει ἀπαλλαγῶν—πρβλ. ἄρθρ. 40 τοῦ ν. 281 τοῦ 1914 ἐν σχέσει πρὸς τὰ σωματεῖα, ἄρθρ. 106 τοῦ ἀ. ν. 2039 τοῦ 1939 [455] ἐν σχέσει πρὸς τὰ κοινωφελῆ ἰδρύματα καὶ ἄλλας τοιαύτας διατάξεις.

19. Ἡ νομολογία τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων χρησιμοποιεῖ, ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον, τὰ ἀνωτέρω μνημονεύμενα ὡς μὴ ὀρθὰ κριτήρια τῆς διαστολῆς τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου ἀπὸ τῶν νομικῶν προσώπων ἰδιωτικοῦ δικαίου: τὴν ἐκπλήρωσιν σκοπῶν κρατικῶν, τὴν ὑπὸ τοῦ κράτους διὰ πράξεως δημοσίας ἐξουσίας ἴδρυσιν τοῦ ὀργανισμοῦ, τὴν ὑπὸ τῆς πολιτείας ἐπίσης ρύθμισιν τῆς ὀργανώσεως αὐτοῦ, τὴν ἐποπτείαν καὶ τὴν πάσης φύσεως ἐπέμβασιν τοῦ κράτους εἰς τὰ τῆς λειτουργίας τοῦ ὀργανισμοῦ, τὴν ἀπὸ τοῦ κράτους ἐξάρτησιν τοῦ νομικοῦ προσώπου ('*Αρ. Π.* 89 τοῦ 1928, ἐν «*Θέμ.*» *ΑΘ'* σελ. 422, ἐφ. *Π.* 345 τοῦ 1930, ἀντ. *ΜΒ'* σ. 377, '*Αρ. Π.* 243 τοῦ 1932 ἐν «*Δικαστικῇ*» *Δ'* σ. 523 καὶ ἐν «*Θέμ.*» *ΜΓ'* σ. 632, ἐφ. *Κερ.* 285 τοῦ 1934, ἐν «*Θέμ.*» *ΜΣ'* σ. 297, ἐφ. *Α.* 2003 τοῦ 1938, ἐν «*Ἐφ. ἑλλ. νομικῶν*» *Β'* 789. Πρβλ. καὶ γινῶδ. τοῦ νομ. συμβουλίου ἐν «*Ἐφ. ἑλλ. νομικῶν*» *Δ'* 811 καὶ ἐν «*Δικαστικῇ*» *Η'* 209), τὴν ἐπιχορήγησιν ἢ ἀπρικοδότησιν ὑπὸ τοῦ κράτους (ἐφ. *Κερ.* 277 τοῦ 1934, ἐν «*Δικαστικῇ*» *Σ'*, σελ. 483) κ.ἄ. Αἱ ἀντιλήψεις αὐταὶ ἤγαγον εἰς ἄστοχον, καθ' ἡμᾶς, εἴρυσιν τῆς κατὰ τοὺς πολιτικούς δικαστὰς ἐννοίας τῶν νομικῶν

Τὸ μόνον ἀκριβὲς κριτήριον εἶναι ἡ ὑπὸ τοῦ ὀργανισμοῦ ἄσκησις δημοσίας διοικήσεως, ἐκδηλουμένη διὰ τοῦ τρόπου καθ' ὃν εἶναι ὀργανωμένοι καὶ δρᾶ ὁ ὀργανισμὸς ²⁰, ἰδίᾳ διὰ τῆς δυνατότητος τοῦ ἀπευθύνειν ἐπιταγὰς πρὸς τοὺς διοικουμένους. Κυρίως ἡ θέσπισις φέρων ἢ τελῶν καταβλητέων εἰς τὸν ὀργανισμὸν ἢ ἡ ὑπὲρ τοῦ ὀργανισμοῦ ἐπιφύλαξις ὀρισμένων ποσοστῶν ἐκ κρατικῶν φέρων ἢ τελῶν, ἢ εὐχέρεια τῆς ὑπὸ τοῦ ὀργανισμοῦ, εἰς τινὰς περιπτώσεις, εἰσπράξεως, κατὰ τὴν διαδικασίαν τῶν νόμων περὶ εἰσπράξεως δημοσίων ἐσόδων, τῶν εἰς αὐτὸν ὀφειλομένων, ἢ ἐπιβολὴ παντὸς εἴδους ὑποχρεώσεων εἰς τοὺς διοικουμένους ²¹, μαρτυροῦσι τὴν ἄσκησιν δημοσίας διοικήσεως. Ἄλλὰ δὲν εἶναι ταῦτα ἀποκλειστικῶς τὰ δείγματα ἄσκήσεως δημοσίας ἐξουσίας. Ἡ δυνατότης τῆς συνάψεως ἐνόμων σχέσεων δημοσίου δικαίου, ἢ ἐν γένει χρήσις οἰασθήποτε φύσεως μέσων δημοσίου δικαίου ἐν τῇ λειτουργίᾳ τοῦ ὀργανισμοῦ, ἀποτελοῦσιν ἐπίσης στοιχεῖα προσιδιάζοντα εἰς τὴν λειτουργίαν τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν ²², ἀσφαλεῖς δηλαδὴ ἐκδηλώσεις ἐξουσιαστικῆς ἐνεργείας, ἧς ἡ ἄσκησις μαρτυρεῖ τὴν ιδιότητα τοῦ ὀργανισμοῦ ὡς νομικοῦ προσώπου δημοσίου δικαίου. Μεταξὺ τῶν ἐκδηλώσεων τούτων σημειοῦ ἢ νομολογία — ἀναφέρομεν δ' ὑπὸ τύπον ἀπλῶν παραδειγμάτων — τὴν ἐποπτεῖαν ἐπὶ προσώπων ἀσκούντων δημόσιον λειτουργήμα ²³, τὴν ἐν γένει χρησιμοποίησιν μεθόδων διοικητικῶν, ξένων πρὸς τὰ συνήθη μέσα τοῦ ἀστικοῦ δικαίου ²⁴, τὸ ὑποχρεωτικὸν τῆς συμμετοχῆς ὀρισμένης τάξεως ἐπαγγελματιῶν εἰς τὸν σύλλογον, ὡς μελῶν αὐτοῦ ²⁵, τὴν ἄσκησιν πειθαρχικῆς ἐξουσίας ἐπὶ τῶν μελῶν τοῦ νομικοῦ προσώπου ²⁶, τὴν ἐκδοσιν κανονιστικῶν διατάξεων ἐπιβαλλουσῶν ὑποχρεώσεις ²⁷ κλπ. Χαρακτηριστικὰ τῆς ὑπάρξεως δημοσίας ὑπηρεσίας εἶναι ἐπίσης ἡ διὰ νόμου παροχὴ εἰς τὸ προσωπικὸν τοῦ ὀργανισμοῦ τῆς δημοσιουπαλληλικῆς ιδιότητος ἢ ἡ παροχὴ τῆς ιδιότητος τῶν δημοσίων κτημάτων εἰς τὴν ἀκίνητον τοῦ ὀργανισμοῦ περιουσίαν ²⁸.

προσώπων δημοσίου δικαίου. Οὕτω π.χ. οἱ συνεταιρισμοὶ ἐκρίθησαν συχνά ὑπὸ τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων ὡς δημοσίου δικαίου ὀργανισμοὶ (πρβλ. ἄνωτ. ἐν σημ. 11), ὡς ἐπίσης καὶ τὸ θεραπευτήριον «Ὁ Εὐαγγελισμὸς» (Ἀρ. Π. 89 τοῦ 1928, ἐν «Θέμ.» ΛΘ' σελ. 422) καὶ ἄλλα. Ἔτερα δ' ὡσαύτως ὑπὸ τῶν ὡς ἄνω ἀποφάσεων τῶν πολιτικῶν δικαστηρίων ἀναφερόμενα δῆθεν κριτήρια—τὸ νὰ τυγχάνῃ δηλαδὴ τὸ νομικὸν πρόσωπον αὐστηρωμένον μετὰ τοῦ ὀργανισμοῦ τοῦ κράτους, τὸ νὰ διοικῆται ὑπὸ δημοσίων ὀργάνων, τὸ νὰ ἀποτελῇ μέρος τοῦ διοικητικοῦ ὀργανισμοῦ τῆς πολιτείας κλπ.—καταλίθουσιν εἰς *relitio principii*. Ἀκριβῶς ἐκ τῆς διαγνώσεως τοῦ χαρακτήρος τοῦ ὀργανισμοῦ ἢ ἐξαρτηθῆ ἢ φύσις αὐτοῦ ὡς μέλους τῆς δημοσίας διοικητικῆς ὀργανώσεως καὶ ἡ ιδιότης τῶν ὀργάνων αὐτοῦ ὡς δημοσίων ὀργάνων.

20. Σ. τ. 'Ε. 109 τοῦ 1930, 125 τοῦ 1934, 713 τοῦ 1935, 1080 τοῦ 1936.

21. Σ. τ. 'Ε. 109 τοῦ 1930, 291 τοῦ 1932, 611 τοῦ 1934, 285 τοῦ 1935.

22. Σ. τ. 'Ε. 463 τοῦ 1930, 727 τοῦ 1935.

23. Σ. τ. 'Ε. 285, 713 τοῦ 1935.

24. Σ. τ. 'Ε. 538 τοῦ 1930, 689 τοῦ 1932, 697 τοῦ 1933, 611 τοῦ 1934.

25. Σ. τ. 'Ε. 713 τοῦ 1935.

26. Ἐνθ' ἄνωτ.

27. Ἀρθρ. 3 τοῦ ν. 4748 τοῦ 1930, Σ. τ. 'Ε. 483 τοῦ 1931.

28. Σ. τ. 'Ε. 211 τοῦ 1929, 109 τοῦ 1930.

Ἡ περὶ ἧς ἀνωτέρω ὁ λόγος ἄσκησις κρατικῆς ἐξουσίας κατὰ παροχὴν ἐκ μέρους τοῦ κράτους ἐκδηλοῦται κατὰ τὸ πλεῖστον ὡς λειτουργία διοικητικὴ κατὰ τὸ οὐσιαστικὸν αὐτῆς περιεχόμενον. Εἰς ὠρισμένας μόνον περιπτώσεις καθιστᾷ τὸ κράτος τὰ νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου ἱκανὰ πρὸς θέσπισιν νομικῶν κανόνων, παρέχον εἰς ὄργανά τινα τούτων, δυνάμει ἐιδικῶν διατάξεων, ἰδίας νομοθετικῆς «ἐξουσιοδοτήσεις». Συνήθως τὰ νομικὰ ταῦτα πρόσωπα περιβάλλονται διὰ τῆς ἐξουσίας ὅπως ἐπὶ τινων θεμάτων δράσεως ἐκδίδωσι διοικητικὰς πράξεις ἢ ἐπιχειρῶσι διοικητικὰς ἐνεργείας. Ἐξ οὗ καὶ ἡ ἔκφρασις «ἀσχοῦσι δημοσίαν διοίκησιν»²⁹.

Ἀξιοσημεῖωτον εἶναι ὅτι τὰ νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου συγκεντροῦσιν ἀμφοτέρως τὰς ἰδιότητας, τὴν τε τοῦ διοικουμένου καὶ τὴν τοῦ διοικούντος προσώπου³⁰ χωρὶς, ὡς εἰκόσ, καὶ νὰ δύνανται αὐταὶ νὰ ἐκδηλωθῶσιν ἐν τῇ αὐτῇ ἐννόμῳ σχέσει. Ὡς ἤδη ἐξετέθη, τὰ νομικὰ ταῦτα πρόσωπα ἀσχοῦσι διοίκησιν, κατὰ παροχὴν ἐκ μέρους τῆς πολιτείας. Ὅθεν, εἰς πλείστας περιπτώσεις, τὰ πρόσωπα ταῦτα ἀπευθύνουσι ἐξουσιαστικὰς διοικητικὰς πράξεις ἢ ἐνεργείας πρὸς ἰδιώτας. Εἰς ἄλλας ὅμως περιπτώσεις ἀπευθύνει, τοῦναντίον, πρὸς τὰ ἐν λόγῳ πρόσωπα ἐξουσιαστικὰς διοικητικὰς πράξεις ἢ ἐνεργείας ἢ πολιτεία. Ἡ τελευταία αὕτη, καίπερ παρασχοῦσα εἰς τὰ πρόσωπα ταῦτα μέρος τι τῆς ἰδίας αὐτῆς ἐξουσίας πρὸς ἄσκησιν, οὐδαμῶς, βεβαίως, ἀπεξενώθη ἐναντί τούτων τῆς δημοσίας αὐτῆς ἐξουσίας ἐν γένει. Ὡς ἀπλᾶ παραδείγματα τοιοῦτων περιπτώσεων θὰ ἠδύνατο νὰ χρησιμεύσωσιν ἢ ἐπὶ τῆς δράσεως τῶν νομικῶν τούτων προσώπων ἄσκησις ἐκ μέρους τῆς πολιτείας ἐποπτείας καὶ ἡ ἄσκησις παρὰ τοῦ κράτους ἐξουσίας φορολογικῆς.

§ 81. Πληθωρισμός τῶν ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου κατὰ τὰς τελευταίας δεκαετίας.—Ἡ μεγάλη αὔξησις τοῦ ἀριθμοῦ τῶν ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου παρ' ἡμῖν κατὰ τὰς τελευταίας δεκαετηρίδας οφείλεται καὶ εἰς τὴν ἐπέκτασιν τοῦ κύκλου τῆς δράσεως τῆς δημοσίας ἐξουσίας ἐπὶ νέων θεμάτων ἐνεργείας, ἀποκεμένων ἄλλοτε εἰς τὴν ἰδιωτικὴν ἀποκλειστικῶς δραστηριότητα, καὶ εἰς τινὰ ἀξιόλογα πλεονεκτήματα ἅτινα ἐμφανίζει ἡ ἐφαρμογὴ τοῦ συστήματος τῆς καθ' ὕλην αὐτοδιοικησεως, τέλος δ' ἐν σημαντικῷ μέτρῳ καὶ εἰς τὴν ἀποτυχίαν τῶν προσπαθειῶν τοῦ νομοθέτου ὅπως εἰσαχθῇ εἰς τὴν Ἑλλάδα ἡ δευτεροβάθμιος τοπικὴ αὐτοδιοίκησις.

Ἡ τελευταία αὕτη ὑπὸ πλείστων θεωρεῖτο πάντοτε, δεδικοιολογημένως δ' ὡς ἀπεδείχθη, ὡς μὴ μέλλουσα νὰ εὐδοκίμησῃ παρ' ἡμῖν. Τρόντι, τὰ νομοθετήματα, τὰ θεσπιζόμενα ἐκάστοτε ταύτην, δὲν ἐτέθησαν, ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον, εἰς ἐφαρμογὴν. Ἐφαρμοζόμενα, ἄλλως τε, τινὰ τούτων ἐπὶ χρόνον τινά, δὲν

29. Εἶναι «Subjekte der öffentlichen Verwaltung», κατὰ τὴν προσφῶν ἔκφρασιν γερμανῶν συγγραφέων—πρβλ. L. v. Köhler, Grundlehren des deuts. VerwR., 2a ἐκδ., 1936, σ. 7. Ἐκ τῆς νομολογίας τοῦ Σ. τ. Ἐπικρατείας: 1223 τοῦ 1934, 285, 297, 603, 853, 984 τοῦ 1935, 105, 162, 251, 415, 498, 1080, 1090 τοῦ 1936.

30. Πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 5 δ.

ἐτελεσφόρου. Ἐντὶ δέ, σὺν τῷ χρόνῳ, ἡ νομαρχιακὴ αὐτοδιοίκησις νὰ ἀπορροφήσῃ τὴν καθ' ὕλην αὐτοδιοίκησιν, ἀντὶ οἱ νομοί, ὡς νομικὰ πρόσωπα, νὰ συντελέσωσιν εἰς τὴν ἐξαφάνισιν τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου, τῶν τεταγμένων πρὸς ἐπιμέλειαν εἰδικῶν ἐκάστοτε ἀντικειμένων δημοσίας διοικήσεως, ὡς προέβλεπε τὸ ἄρθρ. 10 τοῦ ν. 4249 τοῦ 1929 [256], ἀνεπτύχθησαν ἀντιστρόφως οἱ θεσμοὶ τῆς καθ' ὕλην αὐτοδιοικήσεως, συνεπιεῖα ἀκριβῶς τῆς μὴ ἐφαρμογῆς τῆς νομαρχιακῆς αὐτοδιοικήσεως.

Τὸ ἄρθρ. 10 τοῦ ν. 4249 περιεῖχε, τῶνόντι, τὴν ἐξουσιοδότησιν ὅπως τὰ κατὰ νομοῦς, δυνάμει εἰδικῶν νόμων, ὑφιστάμενα καὶ λειτουργοῦντα εἰδικὰ ταμεῖα πρὸς ἐκπλήρωσιν σκοπῶν, εἰς οὓς κατὰ τὸ ν.δ. τῆς 10 Μαΐου 1923 ἀφεώρα ἡ νομαρχιακὴ αὐτοδιοίκησις — καμεῖα ὑδρεύσεως καὶ ἐξυγιάνσεως, ταμεῖα ὁδοποιίας, αὐτόνομοι ὀργανισμοὶ γεωργικῆς παραγωγῆς κ.τ.τ. — καταργηθῶσι διὰ διαταγμάτων, συγχωνευόμενα πρὸς τὸ νομικὸν πρόσωπον τοῦ νομοῦ. Συντελουμένης τῆς συγχωνεύσεως ταύτης, τὰ ὄργανα τῆς νομαρχιακῆς αὐτοδιοικήσεως θὰ ὑπεισήρχοντο εἰς τὰς ἀρμοδιότητας τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν τῶν συγχωνευομένων νομικῶν προσώπων, τὸ δ' ἔργον τῶν νομικῶν τούτων προσώπων θὰ ἦσκει ἐφεξῆς ὁ νομός, εἰς ὃν θὰ περιήρχετο καὶ ἡ περιουσία τῶν ἐν λόγῳ προσώπων. Θὰ ἀντιθέτο δὲ πρὸς τοῖς ἄλλοις εἰς τὸν νομὸν καὶ ἡ ἄσκησις τῆς μέχρι τοῦδε ἐμπειστημένης εἰς τὰ νομικὰ ταῦτα πρόσωπα κρατικῆς ἐξουσίας, μεταβιβαζομένης οὕτω εἰς τὸν νομὸν ἰδίᾳ καὶ τῆς ὑπὲρ τοῦ εἰδικοῦ νομικοῦ προσώπου νενομοθετημένης φορολογικῆς ἐξουσίας.

Μὴ ἐφαρμοσθεῖσις ὅμως τῆς νομαρχιακῆς αὐτοδιοικήσεως, οἱ θεσμοὶ τῆς καθ' ὕλην αὐτοδιοικήσεως διετηρήθησαν ὅλοι, κρατυνόμενοι καὶ πληθυνόμενοι σὺν τῇ παράδῳ τοῦ χρόνου. Ἐνῶ δ' ὡς εἴρηται ὑπάρχουσι πολλοὶ καὶ εὐλογοὶ ἀμφιβολίαι ἀν ἤθελεν εὐδοκίμησει παρ' ἡμῖν ἡ δευτεροβάθμια τοπικὴ αὐτοδιοίκησις καί, ἰδίᾳ, ἀν ἤθελε καταστῆ δυνατὸς ὁ προσπορισμὸς τῶν ἀναγκασιούτων πρὸς λειτουργίαν ταύτης πόρων, τούναντιον οἱ εἰδικοί δημοσίου δικαίου ὀργανισμοὶ ἐφθασαν εἰς ταιαύτην ἀνάπτυσιν καὶ ἐπληθύνθησαν ἐπὶ τοσοῦτον, ὥστε νὰ παρίσταται ἤδη ἀνάγκη περιορισμοῦ τοῦ ἀριθμοῦ καὶ τοῦ κύκλου τῆς ἐνεργείας αὐτῶν, ἐπ' ὠφελείᾳ τῆς κρατικῆς, ἐν στενῇ ἐνόμῳ, διοικήσεως. Πολυἀριθμοὶ ποικιλώνυμοι ὀργανισμοὶ συνεστάθησαν κατὰ τὰς τελευταίας δεκαετηρίδας καὶ λειτουργοῦσιν ἤδη παρ' ἡμῖν, μὲ δρᾶσιν λίαν σημαίνουσιν καὶ μὲ ἐτήσιους προϋπολογισμοὺς πολλῶν δισεκατομμυρίων ἐν συνόλῳ¹. Οἱ πλεῖστοι δ' ἐκ τούτων ἀσχοῦσι δημοσίαν διοίκησιν.

1. Ἐκ τῆς βιβλιογραφίας πρβλ. Π. Δερτιλῆ, Ἡ δημοσιονομικὴ δρᾶσις τῶν ἐκτὸς τοῦ προϋπολογισμοῦ τοῦ κράτους δρώντων εἰδικῶν ταμείων καὶ αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν, ἐν «Ἐπιστ. ἔπετ. τῆς Ἐταιρ. διοικ. μελ.», τόμ. α', προσέτι δὲ τὴν στατιστικὴν καὶ οἰκονομικὴν ἔρευναν τοῦ ἀνατάτου οἰκονομικοῦ συμβουλίου, τὴν ἐκδοθεῖσαν εἰς τὸ τεῦχος: «Τὰ εἰδικὰ ταμεῖα ἐν Ἑλλάδι», 1937. Ἐν τῷ τεύχει τούτῳ ἀναφέρεται ὅτι μέχρι τέλους τοῦ 1936 εἶχον συσταθῆ παρ' ἡμῖν περὶ τὰ 1800 εἰδικὰ ταμεῖα καὶ ἰδρύματα, μὴ συνυπολογιζομένων τῶν 7200 σχολικῶν ταμείων, τῶν 8000, περίπου, ἐνορειακῶν ναῶν καὶ τῶν 2800 κλογαρισμῶν ἀγροφυλακῆς. Τὰ ἐτήσια ἔσοδα τῶν σπουδαιότερων ἐκ τῶν ρηθέντων ἰδρυμάτων ὑπελογίσθησαν ὡς ὑπερβαίνοντα τὰ τέσσαρα δισεκατομμύρια δραχμῶν τῆς ἐπα-

Ἡ εὐρυνσις, ἴδια, τοῦ πλαισίου τῆς κρατικῆς δράσεως παρέσχεν, ὡς εἴρηται, πολλάκις λαβὴν εἰς τὴν δημιουργίαν ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου. Ἄλλὰ καὶ εἰς πολλὰς ἤδη λειτουργούσας, νεωστὶ δ' ἰδρυθείσας δημοσίας ὑπηρεσίας, παρεσχέθη κατὰ καιροὺς ὑπὸ τοῦ νομοθέτου νομικὴ προσωπικότης. Κυρίως τὰ νέα ἀντικείμενα δημοσίας διοικήσεως δὲν ἐθεωρήθη, εἰς πλείστας περιπτώσεις, πρόσφορον νὰ ἀνατεθῶσιν εἰς ὑπηρεσίας ἐν στενῇ ἐννοίᾳ κρατικῆς. Ἐκρίνετο ὅτι αἱ νέαι ὑπηρεσίαι ἤτο σκόπιμον νὰ ἀπαλλαγῶσιν, ἐν τινι μέτρῳ, τῶν αὐστηρῶν τύπων, ὑπὸ τῶν ὁποίων διέπεται ἡ λειτουργία τῆς κρατικῆς διοικήσεως, ὅτι ἔδει νὰ ἀφεθῇ πρωτοβουλία τις εἰς τὴν δρᾶσιν αὐτῶν καὶ ὅτι τὸ πνεῦμα τῶν νέων μεθόδων ἐνεργείας τὸ ἐμψυχῶν τὰς ἰδιωτικὰς ἐπιχειρήσεις ὅα συνέβαλλε τὰ μέγιστα εἰς τὴν εὐόδωσιν τῶν σκοπῶν τῶν ὀργανισμῶν. Ἐκτὸς τούτου ἐθεωρήθη ὅτι οἱ πόροι οἱ προερχόμενοι ἐξ ὀρισμένων φορολογικῶν ἐπιβαρύνσεων ομάδων τινῶν δέον νὰ διατίθενται ἀποκλειστικῶς ὑπὲρ σκοπῶν ἐπωφελῶν διὰ τὰς ομάδας ταύτας καὶ νὰ μὴ ἀπορροφῶνται ὑπὸ τοῦ κρατικοῦ προϋπολογισμοῦ. Οἱ ἐκ τῶν σκοπῶν τούτων ὀφελούμενοι φυσικὸν εἶναι νὰ ἐκπληρῶσιν, οὕτω, προθυμότερον τὰς φορολογικὰς αὐτῶν ὑποχρεώσεις. Τριουτοτρόπως πολλαὶ διοικητικαὶ ὑπηρεσίαι, διὰ τῆς νομοθετικῆς διαμορφώσεως αὐτῶν εἰς ἴδια νομικὰ πρόσωπα, ἐπέτυγον νὰ ἀποχωρισθῶσιν ὑπὲρ ἑαυτῶν ἀπὸ τοῦ κρατικοῦ προϋπολογισμοῦ ὀρισμένα ἔσοδα, ἄτινα ἄλλως θὰ ἀνήκον εἰς τὸ δημόσιον, καὶ νὰ διαθέτωσιν αὐτὰ κατ' ἴδιαν εὐχέρειαν, χάριν ὀρισμένου σκοποῦ δημοσίας διοικήσεως. Ἐνίοτε, τέλος, καὶ ἡ εὐλογος ἐπιθυμία τοῦ νὰ μὴ χρησιμοποιοιθῇ δημόσιον χρῆμα πρὸς σκοποὺς δημοσίας διοικήσεως ἐπωφελεῖς εἰς ὀρισμένας μόνον ομάδας, ὥθησε τὸν νομοθέτην ὑπὸς ἰδρύσῃ ἴδια νομικὰ πρόσωπα — π.χ. ὀρισμένα δημοσίου δικαίου ταμεῖα συντάξεων — ἐπὶ τῶν τέλει ὑπὸς ταῦτα ἐπιμεληθῶσι τῶν ὡς εἴρηται σκοπῶν δι' ἰδίων πόρων καὶ δι' ἰδίων οἰκονομικῶν ἐν γένει μέσων.

Ἡ λειτουργία ὑπηρεσιῶν τινων τῆς δημοσίας διοικήσεως ὑπὸ μορφὴν χωριστῶν ὀργανισμῶν ἀποδίδει μὲν, ἀναντιρρήτως, ἀγαθοὺς ἀπὸ πολλῶν ἀπόψεων καρπούς, ἀλλὰ δὲν εἶναι καὶ ἀπηλλαγμένη μειονεκτημάτων, μάλιστα δ' ὁσάκις γίνεται κατάχρησις ἐν τῇ ἐφαρμογῇ τῆς τοιαύτης κατ' ἑλὴν αὐτοδιοικήσεως, ὁσάκις δηλαδή τὸ πλῆθος καὶ ἡ ποικιλία τῶν ὀργανισμῶν τούτων τείνει νὰ ὑπερβῇ ὀρισμένον μέτρον. Τούτου ἕνεκα ὑφίστανται ἤδη ἐν τῇ σχετικῶς νεωτέρᾳ νομοθεσίᾳ περιπτώσεις καταργήσεως ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου καὶ ἀναθέσεως τοῦ ἔργου αὐτῶν εἰς καθαρῶς κρατικὰς ὑπηρεσίας².

χῆς ἐκείνης. Σημειώτεον ὅτι δὲν πρόκειται πάντοτε περὶ ὀργανισμῶν ἀσκούτων δημοσίαν ἐξουσίαν· παρὰ τοῖς πλείστοις ὅμως εἴρηται ἡ τοιαύτη ἰδιότης. Πρόσφατα στατιστικὰ στοιχεῖα μεταγενέστερα τῆς μεσοπολεμικῆς περιόδου ἐλλείπουσι.

2. Οὕτω π.χ. ἡ ἀεροπορικὴ ἄμυνα, ἣτις εἶχε μετονομασθῆ, δυνάμει τοῦ ἄρθρ. 1 τοῦ δ. τῆς 12-11-1929, εἰς «διοικητικὴν δημοσίαν κτημάτων» καὶ ἐλεγχόμην μέχρι τοῦ 1935 ὡς ἴδιος ὀργανισμὸς, κατηργήθη διὰ τοῦ ἄρθρ. 2 τοῦ ν.δ. τῆς 27-6-1935 «περὶ ὀργανισμοῦ τῶν ὑπηρεσιῶν τοῦ ὑπουργείου τῶν οἰκονομικῶν». Ὁ αὐτόνομος ὀργανισμὸς σεισμοπαθῶν Κορινθίας κατηργήθη διὰ τοῦ ἄρθρ. 31 τοῦ ἀ. ν. 1169 τοῦ 1938. Ὁ ἐλληνικὸς ὀργανισμὸς τουρισμοῦ κατηργήθη διὰ τοῦ ἄρθρ. 2 τοῦ ἀ. ν. 45 τοῦ 1936 κλπ.

§ 82. Κύρια κατηγορία οργανισμῶν δημοσίου δικαίου.— Οἱ ὀργανισμοὶ δημοσίου δικαίου εἶναι, ὡς εἴρηται, τεταγμένοι κατὰ κλάδους τῆς διοικήσεως. Ἡ εἰς τὰ καθ' ἕλην ἀρμόδια ὑπουργεῖα ὑπαγωγὴ αὐτῶν τελεῖ ἰδίᾳ ἐν συναρτήσῃ πρὸς τὴν ἐποπτεῖαν τὴν ὁποῖαν ἀσκεῖ τὸ κράτος ἐπὶ τῆς διοικήσεως καὶ τῆς ἐν γένει λειτουργίας τῶν ὡς εἴρηται νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου καὶ ἡ ὁποία εἶναι, κατὰ μέγα μέρος, ἀνατεθειμένη εἰς τὸν οἰκεῖον ὑπουργόν, καθ' ἃ κατωτέρω ἐκτεθήσεται. Τὰ νομικὰ ταῦτα πρόσωπα φέρουσι πολλάκις τὰς εἰδικωτέρας ὀνομασίας «εἰδικὰ ταμεῖα», «δημόσια ἰδρύματα» ἢ «αὐτόνομοι ὀργανισμοί», οἱ δὲ σκοποὶ δημοσίας διοικήσεως, πρὸς ἐπιμέλειαν τῶν ὁποίων ἔχουσι ταῦτα συσταθῆ, εἶναι ἄκρως ποικίλοι. Ἄλλα μὲν ἐξ αὐτῶν ἀποβλέπουσιν εἰς τὴν οἰκονομικὴν ἐνίσχυσιν ὠρισμένων τάξεων δημοσίων λειτουργῶν ἢ εἰς τὴν ἐνίσχυσιν ἢ τὴν ἀσφάλισιν τάξεων ἐργαζομένων¹. Ἄλλα εἶναι ἰδρύματα ἐκπαιδευτικά, μορφωτικά καί, ἐν γένει, πνευματικά². Ἄλλα ἔχουσι σχέσιν μὲ τὴν ἐπαγγελματικὴν ὀργάνωσιν ἐλευ-

1. Ὡς τὸ μετοχικὸν ταμεῖον τῶν πολιτικῶν ὑπαλλήλων (Σ. τ. 'Ε. 538 τοῦ 1930), τὸ ταμεῖον προνοίας δημοσίων ὑπαλλήλων (Σ. τ. 'Ε. 726 τοῦ 1934), τὸ μετοχικὸν ταμεῖον στρατοῦ (Σ. τ. 'Ε. 505 τοῦ 1930, 297, 298 τοῦ 1935, 251, 252, 415 τοῦ 1936, πρ. Α. 4460 τοῦ 1938, ἐν Ἄ'Εφ. ἑλλ. νομικῶν' Ε', σελ. 648), τὸ μετοχικὸν ταμεῖον πολεμικοῦ ναυτικοῦ (Σ. τ. 'Ε. 443 τοῦ 1934) καὶ τὸ τῆς ἀεροπορίας τὸ ταμεῖον συντάξεων νομικῶν (Σ. τ. 'Ε. 662 τοῦ 1932, 688 τοῦ 1934), τὰ κατὰ δικηγορικὸς συλλόγους ταμεῖα προνοίας δικηγόρων, τὸ ταμεῖον ἀσφαλίσεως συμβολαιογράφων, τὸ ταμεῖον συντάξεων καὶ αὐτοδικογόρων, τὸ ταμεῖον ἀσφαλίσεως συμβολαιογράφων, τὰ ταμεῖα ἀλληλοβοηθητικῆς ἀξιοματικῶν (Σ. τ. 'Ε. 300 τοῦ 1930, 49 τοῦ 1931, 597 τοῦ 1932, 162 τοῦ 1936) καὶ ὑπαξιοματικῶν (Σ. τ. 'Ε. 702 τοῦ 1930), τὸ ταμεῖον ἀρωγῆς ἀξιοματικῶν τῆς χωροφυλακῆς (Σ. τ. 'Ε. 341 τοῦ 1930), τὸ ταμεῖον ἀλληλοβοηθητικῆς ὀπλιτῶν τῆς χωροφυλακῆς, τὸ ταμεῖον ἀσφαλίσεως ἐμπόρων, τὸ ταμεῖον συντάξεων αὐτοκινητιστῶν (Σ. τ. 'Ε. 621, 697, 724, 725 τοῦ 1933, 984 τοῦ 1935, 1090 τοῦ 1936), τὸ ταμεῖον προνοίας ἰδιοκτητῶν αὐτοκινήτων λεωφορείων (Σ. τ. 'Ε. 268, 742, 743 τοῦ 1930, 99, 716 τοῦ 1931, 690 τοῦ 1932), τὸ ταμεῖον ἀσφαλίσεως κλήρου Ἑλλάδος (Σ. τ. 'Ε. 689 τοῦ 1932), τὸ ταμεῖον προνοίας ἀξιοματικῶν τοῦ ἐμπορικοῦ ναυτικοῦ (Σ. τ. 'Ε. 24 τοῦ 1936), τὸ ναυτικὸν ἀπομαχικὸν ταμεῖον, τα ταμεῖον ἐπικουρικῆς ἀσφαλίσεως καὶ ἀπαζημιώσεως τῶν ἀρτοποιῶν τῆς Ἑλλάδος, τὰ ταμεῖα ἐφέδρων πολεμιστῶν Κρήτης (Σ. τ. 'Ε. 229, 333, 334 τοῦ 1931, 1 τοῦ 1938), τὰ ταμεῖον ἀσφαλίσεως δημάρχων καὶ προέδρων κοινοτήτων, τὸ ταμεῖον συντάξεων καὶ ἀσφαλίσεως δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὑπαλλήλων, τὸ ἴδρυμα τῶν κοινωνικῶν ἀσφαλίσεων, τὸ ταμεῖον μεταλλευτῶν (Σ. τ. 'Ε. 72 τοῦ 1935), τὸ ταμεῖον ἀσφαλίσεως ἀρτεργατῶν (Σ. τ. 'Ε. 163, 291 τοῦ 1932, 614 τοῦ 1935), τὸ ταμεῖον ἀσφαλίσεως καπνεργατῶν (Σ. τ. 'Ε. 453 τοῦ 1930, 125 τοῦ 1934), τὸ ταμεῖον ἀσφαλίσεως μυλεργατῶν, τὸ ταμεῖον προνοίας προσωπικοῦ τῶν σιδηροδρόμων τοῦ ἐλληνικοῦ κράτους (Σ. τ. 'Ε. 285, 366 τοῦ 1935, 190 τοῦ 1938) καὶ τὰ ἄλλα πολυάριθμα ἀσφαλιστικὰ ταμεῖα, ἐν σχέσει πρὸς τὰ ὅποια ὀρίσεται ἡδὴ ἡ εὐστοχος νομοθετικὴ τάσις τῆς καταργήσεως αὐτῶν ὡς ἀδύνατον ὀργανισμῶν καὶ τῆς συγχωνεύσεως αὐτῶν μὲ τὸ ἴδρυμα τῶν κοινωνικῶν ἀσφαλίσεων.

2. Ὡς τὰ Πανεπιστήμια (Σ. τ. 'Ε. 128, 154 τοῦ 1929, 577 τοῦ 1930, 767 τοῦ 1933, 19 τοῦ 1934 κλπ.), ἡ Ἀκαδημία Ἀθηνῶν (Σ. τ. 'Ε. 727 τοῦ 1935), τὸ Πολυτεχνεῖον (Σ. τ. 'Ε. 188 τοῦ 1934), παλλαὶ σχολαὶ ἰδίᾳ ἀνωτάτης ἐκπαιδεύσεως, ἡ σιβατανίδεος σχολή (Σ. τ. 'Ε. 577 τοῦ 1931) κλπ.

θέρων ἐπαγγελματιῶν καὶ τὴν προαγωγὴν τοῦ κλάδου αὐτῶν³. Ἄλλα ἀποσκοποῦσιν εἰς τὴν ἐκτέλεσιν καὶ τὴν ἐκμετάλλευσιν δημοσίων ἔργων⁴. Ἄλλα ἔχουσι σκοποὺς σχετικoὺς πρὸς ὄρισμένους κλάδους τῆς ἐθνικῆς ἡμῶν οἰκονομίας⁵. Ἄλλα εἶναι σχετικὰ πρὸς τὴν κοινωνικὴν πρόνοιαν⁶. Ἄλλα, τέλος, εἶναι ἐτέρον ποικίλων κλάδων διοικητικῆς ὑπηρεσίας, διαμορφωθεῖσαι εἰς ἴδια νομικὰ πρόσωπα⁷. Ὑπάρχουσιν ὡσαύτως νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου ἀποτελοῦντα ἰδίας αὐτοδιοικουμένης ὑπηρεσίας ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Εἰς τὴν τελευταίαν ταύτην κατηγορίαν καταλέγονται ἰδία δημοτικὰ τινὰ ἰδρύματα κοινωνικῆς προνοίας ἢ ἄλλους ἐπιδιώκοντα σκοποὺς, ἐν τῷ πλαισίῳ πάντοτε τῶν σκοπῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως⁸.

3. Οἱ ἱατρικοὶ σύλλογοι (Σ. τ. 'Ε. 713 τοῦ 1935), οἱ δικηγορικοὶ σύλλογοι ('Αρ. Π. 307 τοῦ 1932, ἐν «Θέμ.» ΜΔ', σελ. 127), οἱ συμβολαιογραφικοὶ σύλλογοι (Σ. τ. 'Ε. 285, 764, 853, 854 τοῦ 1935), οἱ φαρμακευτικοὶ σύλλογοι, τὰ ἐμπορικὰ καὶ βιομηχανικὰ ἐπιμελητήρια (Σ. τ. 'Ε. 403, 560 τοῦ 1930, 316, 329 τοῦ 1931), τὸ τεχνικὸν ἐπιμελητήριον (Σ. τ. 'Ε. 726 τοῦ 1933) καὶ τὰ ἄλλα ἐπιμελητήρια: γεωργικὰ, ἐπαγγελματικά, βιοτεχνικά, ναυτικόν.

4. Τὰ λιμενικὰ ταμεῖα (Σ. τ. 'Ε. 132 τοῦ 1929), τὰ ταμεῖα ὕδραυλικῶν ἔργων, ὁ ὀργανισμὸς λιμένος Πειραιῶς (Σ. τ. 'Ε. 483 τοῦ 1931, 412 τοῦ 1932, 811 τοῦ 1933, 733, 160 τοῦ 1934), τὰ ταμεῖα μονίμων ὁδοστρωμάτων, τὰ ταμεῖα ἐθνικῆς καὶ ἐπαρχιακῆς ὁδοποιίας (Σ. τ. 'Ε. 1095 τοῦ 1934, 673 τοῦ 1936), τὰ κατὰ τὸν νόμον 3100 τοῦ 1924 συνιστώμενα ταμεῖα ὑδρεύσεως καὶ ἐξυγιάνσεως, τὰ ταμεῖα ἐφαρμογῆς σχεδίων πόλεων, τὸ ὕδραγωγεῖον Κερκύρας (Σ. τ. 'Ε. 302 τοῦ 1930, 749 τοῦ 1933, 140, 141 τοῦ 1934).

5. Ἡ κεντρικὴ ἐπιτροπὴ προστασίας ἐγχωρίου αὐτοπαραγωγῆς (Σ. τ. 'Ε. 611 τοῦ 1934), τὸ γραφεῖον προστασίας σύκων, τὸ ταμεῖον ἄρτου, τὸ ταμεῖον λαϊκῶν ἀγορῶν (Σ. τ. 'Ε. 729 τοῦ 1934, 921 τοῦ 1935), ὁ ὀργανισμὸς βάμβακος (Σ. τ. 'Ε. 1083 τοῦ 1938), ὁ ταπητουργικὸς ὀργανισμὸς, τὸ ταμεῖον ἐλαίας, τὰ ἄλλοτε ὑφιστάμενα ταμεῖα προστασίας ἐλαιοπαραγωγῆς, συγχωνευθέντα κατόπιν μὲ τὰ γεωργικὰ ταμεῖα, τὸ ταμεῖον ἐπικοιμιῶν, τὰ κατὰ νομοὺς γεωργικὰ ταμεῖα (ταμεῖα γεωργίας, κτηνοτροφίας καὶ δασῶν), ὁ ὀργανισμὸς ἀλιείας κλπ. Ὡσαύτως ὁ αὐτόνομος σταφιδικὸς ὀργανισμὸς. Τοῦ τελευταίου τούτου ἢ Σ. τ. 'Ε. 566 τοῦ 1934 ἐδέχθη διφυῆ χαρακτῆρα.

6. Τὰ κατὰ τὸν ἀ. ν. 965 τοῦ 1937 κρατικὰ νοσηλευτήρια, τὸ θεραπευτήριον «Σωτητήρια» (Σ. τ. 'Ε. 25 τοῦ 1936), τὸ πατριωτικὸν ἴδρυμα (ἀ. ν. 23-1-1936, Σ. τ. 'Ε. 1080 τοῦ 1936)—εἰς τὸ ὅποιον ἀπὸ μακροῦ ἀνετέθη καὶ τὸ ἔργον τοῦ καταργηθέντος ταμεῖου θυμάτων πολέμου—ἢ ἐργατικῆς ἐστίας, οἱ ἐθνικοὶ παιδικοὶ σταθμοὶ (ἀ. ν. τῆς 5-11-1935), τὰ εἰς τινὰς πόλεις ταμεῖα κοινωνικῶν ἔργων κ. ἄ.

7. Ὡς ὁ ὀργανισμὸς διαχειρίσεως ἐκκλησιαστικῆς περιουσίας (Σ. τ. 'Ε. 161, 519 τοῦ 1933), τὰ χρηματιστήρια ἀξιῶν καὶ ἐμπορευμάτων (Σ. τ. 'Ε. 225 τοῦ 1933 498 τοῦ 1936), οἱ σιδηρόδρομοι τοῦ ἑλληνικοῦ κράτους (Σ. τ. 'Ε. 109 τοῦ 1930, 780 τοῦ 1937), οἱ ἐνοριακοὶ νολοὶ ('Αρ. Π. 387 τοῦ 1934 ἐν ἄ'Εφ. ἑλλ. νομικῶν Β' 105), ἡ ἐλευθέρη ζώνη Θεσσαλονικῆς (Σ. τ. 'Ε. 553 τοῦ 1932, 371 τοῦ 1933, 84, 1223 τοῦ 1934), ὁ ὀργανισμὸς ἐκδόσεως σχολικῶν βιβλίων, τὰ ταμεῖα ἐκπαιδευτικῆς προνοίας (ἀν. ν. 1251 τοῦ 1938), τὰ σχολικὰ ταμεῖα, τὰ ταμεῖα ἀγροφυλακῆς, τὸ βασιλικὸν θέατρον (Σ. τ. 'Ε. 608 τοῦ 1938), τὸ ταμεῖον παρακαταθηκῶν καὶ δανείων κ. ἄ.

8. Τὰ δημοτικὰ ἀγαθοεργὰ ἐν γένει ἰδρύματα, ἄσυλα, νοσοκομεῖα (Σ. τ. 'Ε. 400 τοῦ 1930), τὰ κατὰ τὸ ἀρθρ. 205 τοῦ δημοτ. κώδ. τοῦ 1936 [320] νομικὰ πρόσωπα, π.χ. τὸ ἐν Ἀθῆναις κέντρον νεότητος (Σ. τ. 'Ε. 742 τοῦ 1940) καὶ πλείστα ἄλλα.

§ 83. Κανόνες οργανώσεως και λειτουργίας τῶν ὀργανισμῶν.—

α') *Διοικητικαὶ ἀρχαὶ καὶ ὑπάλληλοι τῶν νομικῶν προσώπων τῆς καθ' ἑλην αὐτοδιοικήσεως.*—Ἐν σχέσει πρὸς τὰ ὄργανα τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου χωρεῖ ἡ γνωστὴ¹ διάκρισις μεταξὺ «ἀρχῶν» καὶ «ὑπαλλήλων», ὑφ' ἣν ἔνοιαν αὕτη χωρεῖ καὶ ἐν σχέσει πρὸς τὰ καθαρῶς κρατικά διοικητικὰ ὄργανα. Αἱ «ἀρχαὶ» τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου εἶναι, κατὰ κανόνα, βουλευόμενα ὄργανα. Αὗται κατευθύνουσι τὸ ἔργον τῶν περὶ ὧν ὁ λόγος ὀργανισμῶν. Οἱ δ' «ὑπάλληλοι» τῶν νομικῶν τούτων προσώπων εἶναι, κατὰ κανόνα, ὄργανα προπαρασκευῆς καὶ ἐκτελέσεως τῶν ἀποφάσεων τοῦ βουλευομένου ὄργάνου. Ἀποτελοῦσιν οὗτοι τὸ προσωπικὸν τῶν ὑπηρεσιῶν τῶν δημοσίου δικαίου ὀργανισμῶν. Οὗτοι δὲν ἀποκλείεται νὰ ἔχωσι τὸν χαρακτηριστῆρα τοῦ δημοσίου ὑπαλλήλου, ἐφ' ὅσον συντρέχουσι παρ' αὐτοῖς τὰ κατὰ τὸ ὑπαλληλικὸν δίκαιον ἐννοιολογικὰ κριτήρια τῆς δημοσιουπάλληλικῆς ιδιότητος².

Ἄξιοσημείωτον εἶναι ὅτι ἐν σχέσει πρὸς τὸν τρόπον καθ' ὃν τάσσονται αἱ «ἀρχαὶ» τῶν ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου, γίνεται ἐφαρμογὴ τοῦ καλουμένου συστήματος διοικητικῆς ὀργανώσεως δι' ἐπιτίμων λειτουργῶν. Δηλαδή ἄλλαι μὲν ἐκ τῶν ἀρχῶν τούτων εἶναι αἰρεταί, ἄλλαι δὲ διορίζονται μὲν διὰ διοικητικῶν πράξεων³, ἀλλ' ἐπὶ τιμῇ καὶ οὐχὶ ὡς δημόσιοι ὑπάλληλοι — μολονότι τινὲς ἐξ αὐτῶν ἐνδέχεται νὰ κτῶνται ἄλλοθεν τὴν ιδιότητα τοῦ δημοσίου ὑπαλλήλου. Τούναντίον, ἐν τῇ προσλήψει τοῦ «προσωπικοῦ» τῶν αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν ἐφαρμόζονται, ὡς εἰκόσ, αἱ ἀρχαὶ τοῦ συστήματος τῆς δι' ὑπαλλήλων διοικητικῆς ὀργανώσεως.

Ἐν τῇ συγχρόνῳ νομοθεσίᾳ ἐπικρατεῖ εἰσέτι ἡ τάσις — ἥτις ἦτο ἐκδηλωτέρα εἰς περιόδους πολιτικῆς ἀνωμαλίας, ἰδίᾳ ἀπὸ τοῦ 1936 μέχρι τῆς ἀπελευθερώσεως τῆς χώρας ἀπὸ τῆς ξένης κατοχῆς — ὅπως ἡ τοποθέτησις τῶν μελῶν τῶν βουλευομένων συλλογικῶν ὀργάνων τῶν ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου διενεργῆται ἀπ' εὐθείας ὑπὸ τοῦ κράτους, ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον διὰ πράξεως τοῦ οἰκείου ὑπουργοῦ, τοῦ τεταγμένου πρὸς ἀσκῆσιν τῆς ἐπὶ τοῦ ὀργανισμοῦ ἐποπτείας. Ὑπάρχουσιν ὁμῶς καὶ πολλὰ νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τῶν ὁποίων αἱ διοικητικαὶ συλλογικαὶ ἀρχαὶ ἀπαρτίζονται ἐκ μελῶν αἰρετῶν, ὡς φέρ' εἰπεῖν τὰ ἐπιμελητήρια, τῶν ὁποίων αἱ διοικοῦσαι ἐπιτροπαὶ ἀναδείκνυνται δι' ἐκλογῆς, οἱ ἐνοριακοὶ ναοί, τῶν ὁποίων αἱ ἐνοριακαὶ ἐπιτροπεῖαι εἶναι αἰρεταί, ἀναδεικνύμεναι διὰ τῆς ψήφου τῶν ἐκλογένων ἐνοριτῶν, αἱ ἀνώταται σχολαὶ (ἄρθρ. 16 § 4 τοῦ συντάγματος) καὶ ἄλλα τινά. Εἰς ἄλλας περιπτώσεις μέρος μόνον τῶν μελῶν τοῦ συλλογικοῦ ὄργάνου εἶναι αἰρετόν,

1. Πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 41.

2. Πρβλ. ἀνωτ. ἐν § 61 β' ε.

3. Τὸ αἰρετόν τῶν ἀρχῶν δὲν ἀποτελεῖ διακριτικὸν γνώρισμα τοῦ συστήματος τῆς αὐτοδιοικήσεως—πρβλ. μεταξὺ πλείστων ἄλλων, Maspétiol-Laroque, *La tutelle administrative*, 1930, σελ. 18. Ἀσφαλὲς τοιοῦτον κριτήριον ἀποτελεῖ, ὡς ἐλέχθη, μόνῃ ἡ ὑπαρξίς ἰδίου νομικοῦ προσώπου ἀσκούντος δημοσίαν διοίκησιν.

τὰ δ' ὑπόλοιπα μέλη διορίζονται ὑπὸ τοῦ κράτους. Εἷς τινες, τέλος, περιπτώσεις ἐκλέγονται πλείονες ὑποψήφιοι δι' ἐκάστην θέσιν μέλους τοῦ διοικητικοῦ συμβουλίου, μεταξὺ δὲ τούτων προκρίνει τὸν διοριστέον ὁ οἰκείος ὑπουργός.

Αἱ βουλευόμεναι συλλογικαὶ ἀρχαί, αἱ ὑπὸ τοῦ νόμου τεταγμέναι πρὸς διοίκησιν τῶν ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου, ὀνομάζονται ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον «διοικητικὰ συμβούλια» ἢ «διοικητικαὶ ἐπιτροπαὶ» ἢ, ὡσάκις ἰδίᾳ πρόκειται περὶ δημοτικῶν φιλανθρωπικῶν ἰδρυμάτων, «ἀδελφῶτα». Ἡ σύνθεσις τοῦ διοικοῦντος τὸν ὀργανισμὸν συμβουλίου ποικίλλει μεγάλως, ἀναλόγως τοῦ εἴδους τοῦ ἀνατεθειμένου εἰς τὸν ὀργανισμὸν ἔργου δημοσίας διοικήσεως. Οἱ ἐν τῇ πρωτεύουσῃ ἑδρεύοντες ὀργανισμοὶ διοικοῦνται, κατ' ἀρχήν, ὑπὸ συμβουλίου ἀποτελουμένου ἐξ ἀνωτάτων δημοσίων λειτουργῶν, κεκτημένων εἰδικότηता, καὶ ἐκ τινῶν ἰδιωτῶν, προκρινομένων ὑπὸ τοῦ οἰκείου ὑπουργοῦ καὶ διοριζομένων ἐφ' ὀρίσμηνη θητεία. Οἱ τελευταῖοι οὗτοι τοποθετοῦνται ὡς ἐπίτιμοι λειτουργοί, κατὰ κανόνα δ' ἀμισθεῖ. Πλὴν δ' ἀντιθέτου εἰδικῆς τοῦ νόμου διατάξεως, δὲν ὑπέχουσιν ὑποχρέωσιν ὅπως ἀποδεχθῶσι τὸ ἀνατιθέμενον αὐτοῖς λειτουργήμα. Ὅσακις πρόκειται περὶ ὀργανισμοῦ κοινωνικῆς ἀσφαλισσεως, ὁ νόμος ὀρίζει, ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον, ὅπως συμμετέχωσι τῆς διοικήσεως καὶ ἀντιπρόσωποι τῶν ἡσφαλισμένων. Ὅσακις, τούναντιον, ὁ ὀργανισμὸς ἔχει ὡς ἀποστολὴν τὴν παραγωγὴν κλάδου τινὸς τῆς ἐθνικῆς ἡμῶν οἰκονομίας, ὁ νόμος ὀρίζει ὅπως μετέχωσι τοῦ συμβουλίου καὶ ἐκπρόσωποι τῶν οἰκείων ἐπιμελητηρίων ἢ τῶν συναφῶν ἐμπορικῶν ἐπιχειρήσεων κ.ο.κ. Πολλοὶ τῶν εἰς τὰς πρωτεύουσας νομῶν ἑδρευόντων ὀργανισμῶν διοικοῦνται ὑπὸ συμβουλίου οὔτινος μετέχουσι καὶ δημοτικοὶ ἢ κοινοτικοὶ ἄρχοντες, προσέτι δέ, προκειμένου μὲν περὶ ὀργανισμοῦ σκοποῦντος τὴν ἐκτέλεσιν δημοσίων ἔργων, κρατικοὶ μηχανικοὶ, προκειμένου δὲ περὶ ἰδρύματος ἔχοντος ὡς ἔργον τὴν παραγωγὴν κλάδου τινὸς τῆς ἐθνικῆς παραγωγῆς, κρατικοὶ γεωπόνοι ἢ δασικαὶ καὶ ὑπάλληλοι ἢ ἐκπρόσωποι τῶν οἰκείων ἐπιμελητηρίων, προκειμένου δὲ τέλος περὶ κρατικοῦ ἰδρύματος κοινωνικῆς προνοίας, ἀρχαὶ ἐκκλησιαστικαὶ ἢ ἰδιωτὰ διακρινόμενοι ἐπὶ κοινωνικῇ δράσει καὶ προκρινόμενοι, ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον, ὑπὸ τοῦ νομάρχου. Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τοὺς ἐν ταῖς πρωτεύουσαις νομῶν ἑδρευόντας τοιοῦτους ὀργανισμούς, ἢ εἰς τὸν νομάρχην ἀνάθεσις τῆς προεδρίας τῶν διοικητικῶν αὐτῶν συμβουλίων δὲν εἶναι εὐστοχος *de lege ferenda*, ἰδίᾳ δ' ἀφ' ἧς, δυνάμει τῶν περὶ ἀποκεντρώσεως νομοθετημάτων, ὁ νομάρχης τάσσεται πρὸς ἄσκησιν ἐνεργοῦ ἤδη καὶ οὐσιώδους ἐποπτείας ἐπὶ τῶν ἐν τῇ περιφερείᾳ αὐτοῦ ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου.

Τὸ διοικητικὸν συμβούλιον τοῦ ὀργανισμοῦ ἀποφασίζει περὶ τῶν σπουδαιότερων ζητημάτων τῆς λειτουργίας αὐτοῦ. Κατὰ κύριον λόγον, τὸ διοικητικὸν συμβούλιον παρέχει τὴν κατεύθυνσιν εἰς τὴν δρᾶσιν τοῦ ὀργανισμοῦ, τὴν συναφῆ πρὸς τὸ ἐμπειπιστευμένον εἰς αὐτὸν ἔργον δημοσίας διοικήσεως. Ἐχει τὴν πρωτοβουλίαν τῆς λήψεως τῶν μέτρων ἐκείνων, ἅτινα θέλουσι συντελέσει εἰς τὴν παραγωγὴν τῆς ἀποστολῆς τοῦ ὀργανισμοῦ. Ἐπίσης τὸ διοικητικὸν συμβούλιον ἀποφασίζει περὶ τῆς διαθέσεως τῶν πόρων τοῦ ὀργανι-

Ἐν σχέσει πρὸς τὴν λειτουργίαν τοῦ διοικητικοῦ συμβουλίου εἶναι ἐφαρμοστέαι αἱ περὶ νομοτύπου συγκλήσεως, ἀπαρτίας, πλειοψηφίας κλπ. τῶν συλλογικῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας διοικήσεως γενικαὶ ἀρχαὶ 7. Εἰδικὴν πλειοψηφίαν ἀπαιτοῦσι πολλάκις οἱ καθ' ἕκαστον ὀργανικοὶ νόμοι πρὸς λήψιν ἀποφάσεων ἐπὶ θεμάτων ἰδιαζούσης σημασίας. Ὑπάρχουσι δὲ καὶ ὀργανισμοὶ δημοσίου δικαίου, παρ' οἷς, ἐφ' ὠρισμένων σπουδαίων ἀντικειμένων, ἀποφασίζει ἴδιον πολυμελὲς συλλογικὸν ὄργανον, ἢ «συνέλευσις» τοῦ ὀργανισμοῦ. Τὴν ὑπαρξίν τοιοῦτου ὀργάνου προβλέπουσιν, ἐπὶ παραδείγματι, αἱ ὀργανικαὶ νομοθεσίαι περὶ ἐπιμελητηρίων, ἀνωτάτων σχολῶν, ἐνοριακῶν ναῶν, ὠρισμένων ταμείων προνοίας κλπ.

Τὸ ἐπὶ τῶν καθ' ἕκαστα θεμάτων ἔργον εἰσηγήσεως πρὸς τὸ διοικητικὸν συμβούλιον εἶναι ἀνατεθειμένον εἰς τὸν διευθυντὴν τῆς ὑπηρεσίας τοῦ ὀργανισμοῦ. Εἰς αὐτὸν ἀνήκει καὶ ἡ ἐπιμέλεια τῆς ἐκτελέσεως τῶν ἀποφάσεων τοῦ συμβουλίου, ἀνεξαρτήτως τοῦ ὅτι εἰς τινὰς περιπτώσεις ἡ ὀργανικὴ νομοθεσία συνιστᾷ καὶ ἰδίας ὀλιγομελεῖς ἐκτελεστικὰς ἐπιτροπὰς, συνήθως ἐκ μελῶν τοῦ διοικητικοῦ συμβουλίου. Ὁ διευθυντὴς προϊσταται ὡσαύτως τοῦ προσωπικοῦ τῶν γραφείων, τοῦ ὁποίου αἱ θέσεις εἶναι πάντοτε καθωρισμέναι ὑπὸ τοῦ ὀργανικοῦ νόμου ἢ τοῦ κατ' ἐξουσιοδότησιν τούτου ἐκδοθέντος ὀργανικοῦ διατάγματος.

β') *Γενικαὶ κανόνες λειτουργίας.*—Ἡ λειτουργία τῶν ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου δὲν χωρεῖ συμφώνως πρὸς ὅλους ἐκείνους τοὺς αὐστηροὺς τύπους, αἵτινες διέπουν τὴν δρᾶσιν τῶν ἐν στενῇ ἐννοίᾳ κρατικῶν ὑπηρεσιῶν. Θεσπίζουσιν ἐν τούτοις οἱ ὀργανικοὶ νόμοι ἐγγυήσεις τινὰς, πρὸς πρόληψιν ἐνδεχομένης κακῆς διοικήσεως, ἐπὶ ζητημάτων ἰδίᾳ διαθέσεως περιουσιακῶν στοιχείων τοῦ ὀργανισμοῦ. Ἡ πληρωμὴ τῶν ἀποφασιζομένων δαπανῶν καὶ ἡ εἰσπραξις τῶν ἐσόδων τοῦ ὀργανισμοῦ γίνεται πάντοτε ὑπὸ τῆς ὑπηρεσίας τοῦ νομικοῦ προσώπου ἐπὶ τῇ βᾶσει ὠρισμένων, ὡς εἰκός, λογιστικῶν κανόνων καὶ κανόνων διαχειρίσεως : δι' ἐνταλμάτων, διπλοτύπων εἰσπράξεως κλπ. Ἐν σχέσει δὲ πρὸς τὴν ἐκτέλεσιν ἔργων τοῦ ὀργανισμοῦ ἢ τὴν προμήθειαν ὕλικου χρησίμου πρὸς ἐκπλήρωσιν τῆς ἀποστολῆς αὐτοῦ, ἢ διέπυσα τὸν ὀργανισμὸν νομοθεσία, καὶ ὅσαςκις δὲν καθιεροῦ τὴν ἀκεραίαν ἐφαρμογὴν τῶν περὶ ἐκτελέσεως δημοσίων ἔργων καὶ τῶν περὶ κρατικῶν προμηθειῶν νόμων, ἐπιβάλλει, κατ' ἀρχήν, τὸν δημοσίον διαγωνισμὸν καὶ ἄλλας ἐγγυήσεις.

§ 84. Ἐποπτεία τοῦ κράτους ἐπὶ τῶν ὀργανισμῶν τῆς καθ' ἑλὴν αὐτοδιοικήσεως.— α') *Δικαιολογικὸς λόγος τῆς ἐποπτείας.*—Τὸ κράτος, τὸ παρασχὼν εἰς τοὺς ὀργανισμοὺς δημοσίου δικαίου, ὑπὸ μετακλητὸν τύπον, τὴν ἰδίαν αὐτοῦ ἐξουσίαν πρὸς ἄσκησιν ἐπὶ ὠρισμένης φύσεως ἀντικειμένων, ἐπόμενον εἶναι νὰ ἐπιφυλάσῃ εἰς ἑαυτὸ τὴν διενέργειαν ἐποπτείας ἐπὶ τῆς δράσεως τῶν ὡς εἴρηται ὀργανισμῶν. Τῶνόντι, ἢ δημοσία διοικήσεις, καθ' ὃ ἀποτελοῦσα ἄσκησιν τῆς ἐξουσίας τῆς πολιτείας, προσήκει πρὸ παντὸς

εἰς τὴν πολιτείαν. Δι' ὃ καὶ ἡ τελευταία αὕτη ἔχει πάντα λόγον νὰ ἐνδιαφε-
ρηται διὰ τὸν ὑπὸ τῶν ρηθέντων νομικῶν προσώπων σύννομον καὶ εὐστοχόν
χειρισμὸν τοῦ ἀνατεθέντος εἰς αὐτὰ μέρους τοῦ διοικητικοῦ αὐτῆς ἔργου.

β') Έποπτεία οἰκονομική.—Τοὺς κυριωτέρους αὐτῶν πόρους οἱ ὀργα-
νισμοὶ προσπορίζονται ἐκ φορολογικῶν ἐπιβαρύνσεων τῶν ιδιωτῶν, ἐνίοτε
δὲ καὶ ἐκ κρατικῶν ἐπιχορηγήσεων. Ἡ πολιτεία δέον νὰ ἐλέγῃ ἂν γίνεται
καλῆ χρῆσις τοῦ χρήματος ἐν γένει τῶν ὀργανισμῶν, τὸ ὅποῖον, ἂν δὲν ὑπῆρ-
χον τὰ νομικὰ ταῦτα πρόσωπα, θὰ ἦτο χρῆμα τοῦ κράτους. Δι' ὃ καὶ ἡ κρα-
τικὴ ἐποπτεία ἐπιβάλλεται νὰ εἶναι εὐρυτέρα προκειμένου ἰδίᾳ περὶ πράξεων
οἰκονομικῆς διαχειρίσεως τῶν νομικῶν τούτων προσώπων. Αὕτη καθ' ἑαυ-
τὴν ἢ σύστασις καὶ ἡ λειτουργία χωριστῶν ὀργανισμῶν ἐμφανίζει τὸ κύριον
μειονέκτημα, ὅτι ἀποτελεῖ ἐξαίρεσιν ἀπὸ τῆς σοφῆς ἀρχῆς τῆς καθολικότητος
καὶ τῆς ἐνότητος τοῦ κρατικοῦ προϋπολογισμοῦ. Ἀφ' ἐτέρου δὲ τὰ γενικὰ
καὶ τῆς ἐνότητος τοῦ κρατικοῦ λειτουργούσης δημοσίας ὑπηρεσίας,
ἐξοδα τῆς ὑπὸ τύπον ἰδίου ὀργανισμοῦ λειτουργούσης δημοσίας ὑπηρεσίας,
τὰ ἐξοδα διοικήσεως κλπ., εἶναι, καθ' ἀνάγκην, μεγαλύτερα τῶν ὅσων θὰ
ἀπῆται ἢ λειτουργία ἀναλόγου ὑπηρεσίας καθαρῶς κρατικῆς. Τούλάχιστον δέον
νὰ ἐπιδιώκηται ἡ ἐξοικονόμησις τῶν τυχόν ὑπαρχόντων περισσευμάτων καὶ ἡ
νὰ ἐπιδιώκηται ἡ ἐξοικονόμησις τῶν τυχόν ὑπαρχόντων περισσευμάτων καὶ ἡ
πρόληψις τῆς διαθέσεως τούτων χάριν δαπανῶν μὴ ἐν κυριολεξίᾳ ἀναγκαίων.

Δι' ὅλους τοὺς λόγους τούτους ἡ ἐπὶ τοῦ οἰκονομικοῦ πεδίου ἐποπτεία
τοῦ κράτους εἶναι ἡ προέχουσα, μολονότι, φειδομένη τοῦ πνεύματος πρωτο-
βουλίας τῶν ὀργανισμῶν, δὲν ἔχει ἐξιχθῆ εἰς προληπτικὸν οὐσιαστικὸν ἔλεγ-
χον πάσης αὐτῶν δαπάνης. Εὐρεῖα, πάντως, κρατικὴ ἐποπτεία ἐπὶ τῆς οἰκο-
νομικῆς ζωῆς τῶν ὀργανισμῶν ἐθεσπίσθη, ἰδίᾳ, διὰ τῶν γενικῆς ἐφαρμογῆς
διατάξεων τοῦ ἀ.ν. 281 τοῦ 1936.

Διὰ τῶν διατάξεων τούτων καθιερώθη ὁ διαχειριστικὸς πάντων τῶν ὀρ-
γανισμῶν ἔλεγχος, ἀσκούμενος ὑπὸ τῆς παρὰ τῇ γενικῇ διευθύνσει δημοσίου
λογιστικοῦ «ὑπηρεσίας λογαριασμῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου»,
ὁ προληπτικὸς ἔλεγχος νομιμότητος τῶν δαπανῶν καὶ ὁ προληπτικὸς οὐσια-
στικὸς ἔλεγχος τῶν προϋπολογισμῶν παντὸς ὀργανισμοῦ ὑπὸ τοῦ ὑπουργοῦ
τῶν οἰκονομικῶν, ἔχοντος εὐχέρειαν ἐγκρίσεως ἢ μὴ τοῦ προϋπολογισμοῦ,
τῶν οἰκονομικῶν, ἔχοντος εὐχέρειαν ἐγκρίσεως ἢ μὴ τοῦ προϋπολογισμοῦ,
παρὰ τῆς εὐχέρειαν ἔχοντος εὐχέρειαν ἔχοντος εὐχέρειαν τοῦ
παραλλήλως πρὸς τὴν τυχόν ἄλλοθεν ὑφισταμένην ἀνάλογον εὐχέρειαν τοῦ
καθ' ὕλην ἀρμοδίου ὑπουργοῦ¹, ἥτις μάλιστα, ἐνίοτε, δυνάμει ρητῆς διατά-
ξεως τῶν εἰδικῶν ἐκάστοτε νόμων, ἐκτείνεται καὶ εἰς ἀρμοδιότητα μεταρ-
ρυθμίσεως τοῦ προϋπολογισμοῦ.

Ὁ ἀ.ν. 281 καθιεροῦ ἐπίσης τὸν δικαστικὸν ἔλεγχον τοῦ Ἐλεγκτικοῦ
Συνεδρίου ἐπὶ τῶν ἀπολογισμῶν καὶ τῶν ἰσολογισμῶν ὅλων τῶν ὀργανισμῶν
δημοσίου δικαίου. Ὁ τελευταῖος οὗτος ἔλεγχος ἐθεσπίζετο ἤδη ὡς πρὸς πλει-
στος ἐκ τῶν ὀργανισμῶν, δυνάμει τῶν καθ' ἑκάστα ὀργανικῶν αὐτῶν νομο-
θετημάτων. Πολλοὶ ὡσαύτως νόμοι, ἤδη πρὸ τοῦ ἀ.ν. 281, προέβλεπον τὴν

1. Περὶ τῆς πρὸς ἀλλήλας σχέσεως τῶν δύο τούτων μορφῶν τοῦ ἐπὶ τοῦ προϋπολο-
γισμοῦ ἐλέγχου πρβλ. Σ. τ. Έ. 1085 τοῦ 1938.

ἄσκησιν διοικητικοῦ ἐλέγχου τῆς ἐτησίας ἐκάστοτε διαχειρίσεως ὀρισμένων ὀργανισμῶν παρ' ἐπιτροπῆς ἐκ κρατικῶν λειτουργῶν, ὑποβαλλούσης σχετικὴν ἔκθεσιν εἰς τὸ ὑπουργεῖον τῶν οἰκονομικῶν.

γ') Ἐποπτεία διοικητικῆ.—Ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν ἐπὶ τῶν ἀρχῶν τῆς διοικήσεως τῶν ὀργανισμῶν ἐποπτεῖαν τοῦ κράτους, αὕτη συνίσταται, συμφώνως πρὸς τὰς διατάξεις τῶν εἰδικῶν νόμων, ὅτε μὲν εἰς ἀρμοδιότητα ἐγκρίσεως τῆς γενομένης ἐκλογῆς, προκειμένου περὶ συλλογικῶν ἀρχῶν αἰρετῶν — ὅποτε ἡ ἔννοια τοῦ νόμου, ἐν ἀμφιβολίᾳ, εἶναι ὅτι, νομίμου οὔσης τῆς ἐκλογῆς, ἡ ἐγκρισις παρέχεται ἢ οὐ κατ' εὐχέρειαν, κατ' οὐσιαστικὴν κρίσιν τῆς ἐποπτικῆς ἀρχῆς, συμφώνως πρὸς τὰ ἐπὶ παντὸς «δικαιώματος ἐγκρίσεως» κατ' ἀρχὴν ἰσχύοντα — ὅτε δ' εἰς ἀρμοδιότητα λήψεως πειθαρχικῶν μέτρων κατὰ τῶν μελῶν τοῦ διοικητικοῦ συμβουλίου, ἅτινα δύνανται νὰ ἐξιχθῶσι καὶ μέχρις ἐκπτώσεως τῶν ὡς εἴρηται ἐπιτίμων λειτουργῶν².

Ἐν τῇ νομοθεσίᾳ συναντᾶται πολλάκις καὶ ἡ σύστασις ὀργανικῆς θέσεως κυβερνητικοῦ ἐπιτρόπου παρὰ τῷ διοικητικῷ συμβουλίῳ τοῦ ὀργανισμοῦ ἢ μονίμου ἐποπτικοῦ συμβουλίου ἐξ ἀνωτάτων διοικητικῶν ἢ δικαστικῶν λειτουργῶν. Πρὸς ταῖς εἰδικαῖς ὁμως ταύταις διατάξεσιν, θέσπισίτη ἤδη διὰ τοῦ ἀ.ν. 281 τοῦ 1936 καὶ ἡ γενικῆς ἐφαρμογῆς διάταξις περὶ συμμετοχῆς ἀντιπροσώπου τοῦ ὑπουργοῦ τῶν οἰκονομικῶν εἰς τὸ διοικητικὸν συμβούλιον παντὸς ὀργανισμοῦ δημοσίου δικαίου, ὡς μέλους τοῦ συμβουλίου τούτου, μετὰ δικαιώματος ψήφου.

Ἡ ἐπὶ τῶν ἀποφάσεων ἐν γένει τῶν βουλευομένων συλλογικῶν ὀργάνων παντὸς ὀργανισμοῦ ἐποπτεία τῆς πολιτείας διέπεται ὑπὸ ἰδίων κανόνων. Τὴν περὶ τῆς ὁ λόγος ἐποπτεῖαν ἀσκεῖ τὸ κράτος δι' ὀρισμένων αὐτοῦ ὀργάνων, ἅτινα καθορίζουσι αἱ ρυθμίζουσαι τὰ κατ' αὐτὴν νομοθετικὰ διατάξεις. Ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον, τὰ ὄργανα ταῦτα εἶναι οἱ καθ' ὕλην ἀρμόδιοι ὑπουργοί, οἱ γενικοὶ διοικηταὶ καὶ οἱ νομάρχαι³.

Αἱ τοιαῦται κρατικαὶ ἀρχαί, αἱ ἐποπτικαὶ τῶν ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου, δέον ὅπως μὴ ὑπολαμβάνωνται ὡς ἀρχαὶ ἱεραρχικῶς προϊστάμεναι τῶν διοικητικῶν ὀργάνων τῶν ὀργανισμῶν τούτων. Ἡ ἔννομος σχέσις δημοσίου δικαίου, ἡ συναπτομένη πρὸς τὴν ἄσκησιν ἐποπτείας ὑπὸ τοῦ προσώπου τῆς πολιτείας ἐπὶ τῶν μερικωτέρων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου, δὲν συμ-

2. Τὰ νομοθετήματα, τὰ συνιστῶντα νομικὰ πρόσωπα ἀσκούντα διοίκησιν, ρυθμίζουσι, ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον, δι' ἰδίων διατάξεων τὰ τῆς ἐποπτείας τοῦ κράτους ἐπὶ τῶν προσώπων τῶν περιβεβλημένων τὴν ιδιότητα διοικητικῶν ἀρχῶν τῶν ρηθέντων ὀργανισμῶν. Μεταξὺ πολλῶν ἄλλων παραδειγμάτων πρβλ. ἀρθρ. 4 § 8 τοῦ ἀ.ν. ν. 965 τοῦ 1937.

3. Πρβλ. ἀνωτ. ἐν § § 57 β καὶ 58 β. Ἡ ἐποπτεία τοῦ καθ' ὕλην ἀρμοδίου ὑπουργοῦ καὶ τοῦ οἰκείου γεν. διοικητοῦ ὑφίσταται πάντοτε, καθ' ὃ μέτρον ἀφορᾷ εἰς τὸ σύννομον τῆς διοικήσεως καὶ τῆς λειτουργίας τοῦ ὀργανισμοῦ, παραλλήλως πρὸς τὴν ἀνήκουσαν εἰς τὸν νομάρχην ἐποπτεῖαν. Ἐν σχέσει πρὸς τὴν ἔκτασιν τῆς ἐποπτείας ταύτης ἐπὶ τῆς διοικήσεως τῶν ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου πρβλ. Σ. τ. Ἐ. 255, 288, 412 τοῦ 1930, 855 τοῦ 1935, 426 τοῦ 1940.

χικοῦ ἐλέγχου : ἀφ' ἑνὸς μὲν εἰς ἔλεγχον νομιμότητος καὶ ἔλεγχον σκοπιμότητος, ἀφ' ἑτέρου δέ, ἀπὸ ἄλλης ἀπόψεως, εἰς ἔλεγχον προληπτικὸν καὶ ἔλεγχον κατασταλτικόν.

Ἐν τῇ ἐννοίᾳ τῆς κρατικῆς ἐποπτείας δὲν περιλαμβάνεται, ἐν σιωπῇ τοῦ νόμου, ἡ ἀρμοδιότης τῆς ἐποπτευσούσης κρατικῆς ἀρχῆς ὅπως ὑποκαταστήσῃ τὴν ἑαυτῆς ἐνέργειαν εἰς τὴν ἐνέργειαν τοῦ οἰκείου ὄργανου τοῦ ὀργανισμοῦ. Τοιαύτη τις αὐτεπάγγελτος ἐνέργεια τῆς κρατικῆς ἀρχῆς δέον, ἵνα καταστήσῃ δυνατὸν νὰ λάβῃ συννόμως χώραν, νὰ προβλέπηται ὑπὸ εἰδικῶν ἐκάστοτε διατάξεων τῆς νομοθεσίας ⁶.

6. Σ. τ. Έ. 368 τοῦ 1935. Κατ' ἀρχὴν, πᾶσα δρᾶσις ἀπόκειται ἀπὸ πραγματικῆς ἀπόψεως εἰς τὴν πρωτοβουλίαν τοῦ ὀργανισμοῦ, δὲν δύναται δὲ νὰ νοηθῇ ἐν τῇ πράξει κρατικὴ ἐποπτεία εἰμὴ ἐπὶ προηγηθείσης τοιαύτης δράσεως. Ὑπάρχουσιν ὅμως καὶ περιπτώσεις, καθ' ἃς ὁ νομοθέτης, ἐπιβάλλων εἰς τοὺς ὀργανισμοὺς ὑποχρεωτικὴν τινὰ ἐνέργειαν, καθιστᾷ συγχρόνως ἀρμοδίαν τὴν ἐποπτικὴν κρατικὴν ἀρχὴν ὅπως προβῇ εἰς τὴν ἐνέργειαν ταύτην, ἀντὶ τοῦ οἰκείου ὄργανου τοῦ νομικοῦ προσώπου, ἐν περιπτώσει παραλείψεως τῆς ρηθείσης ἐνεργείας ὑπὸ τοῦ τελευταίου τούτου—πρβλ. π.χ. ἄρθρ. 7 § 1 τοῦ ἀ. ν. 965 τοῦ 1937 : «Παρερρομένης ἀπράκτου τῆς προθεσμίας, ὁ ὀργανισμὸς καὶ ὁ κανονισμὸς καταρτίζονται ὑπὸ τοῦ ὑπουργείου». Ἀνάλογον περίπτωσιν πρβλ. ἐν ἄρθρ. 98 § 2 τοῦ ἀ.ν. 2039 τοῦ 1939 [455].

ΑΛΦΑΒΗΤΙΚΟΝ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟΝ ΤΩΝ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Α

	Σελίδες
* Αγγλοσαξωνικαί χῶραι καὶ διοικητικὸν ἐν αὐταῖς δίκαιον	85
* Ἀγροτικὴ ἀσφάλεια (πολιτ. ὑπηρεσία)	273
* Ἀγωγή κακοδικίας	312
* Ἄδεια ἀπουσίας (δημ.σ. ὑπαλλ.)	291
* Ἀλλοδαπῶν θέσις ἐν τῷ ἑλλήν. διοικητ. δικαίῳ	135
* Ἄμεσα ὄργανα δημοσίας διοικήσεως	155
* Ἀναγκαστικοὶ νόμοι	41, 42
* Ἀναγωγικὴ ἀπαίτησις κράτους κατὰ δημ.σ. ὑπαλλήλου	308
* Ἀναδιορισμὸς (δημ.σ. ὑπαλλ.)	287
* Ἀναδρομικότης κανονιστικῶν πράξεων τῆς διοικήσεως	131
—— τῶν διοικητικῶν νόμων	129 ἐπ.
* Ἀναθεώρησις τοῦ συντάγματος	90
* Ἀναίτιος ὑπηρεσιακὴ ἀνεπάρκεια (δημ.σ. ὑπαλλ.)	338-339
* «Ἀνακριτικὰ συμβούλια» (πειθαρχ. δικαιοδ. ἀξιωματικῶν)	160
* Ἀνικανότης (σωματικὴ ἢ πνευματικὴ) δημ.σ. ὑπαλλήλου	338
* Ἀντιβασιλεῦθον ὑπουργικῶν συμβούλιον	228
* Ἀνώτατον συμβούλιον δημοσίων ὑπηρεσιῶν	241 ἐπ.
* Ἀπαρτία (συλλογ. ὄργ. δημ.σ. διοικήσεως)	163
* Ἀπεργία (δημ.σ. ὑπαλλ.)	293
* Ἀποδοχαὶ (δημ.σ. ὑπαλλ.)	302
* Ἀποζημίωσις (ὑπὲρ κράτους ἢ ἰδιώτου) εἰς βᾶρος δημ.σ. ὑπαλλήλου	307
* Ἀποκέντρωσις διοικητικὴ	188 ἐπ., 191 ἐπ., 194 ἐπ.
* Ἀπόλυσις δημοσίων ὑπαλλήλων	333, 337 ἐπ.
* Ἀπόλυτος πλειοψηφία (συλλογ. ὄργ. δημ.σ. διοικήσεως)	165 ἐπ.
* Ἀπόσπασις (δημ.σ. ὑπαλλ.)	326
* Ἀποφάσεις τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου	226
* Ἀποφασιστικὴ ἀρμοδιότης	189, 261 ἐπ., 279
* Ἀποχώρησις (δημ.σ. ὑπαλλ.) λόγῳ ὄριου ἡλικίας	337-338
* Ἀργία (δημ.σ. ὑπαλλ.)	329
* Ἀρχαὶ διοικητικαὶ	158 ἐπ., 213 ἐπ., 279, 397
* Ἀρχηγὸς τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας	213, 215 ἐπ.
* Ἀστικαὶ εὐθύναι δημ.σ. ὑπαλλήλων	307
* Ἀστυνομία πόλεων (πολιτ. ὑπηρεσία)	273
* Ἀστυνομικαὶ ἀρχαὶ ἐκδικάζουσαι πταισματικὰς παραβάσεις	55
—— διατάξεις	113 ἐπ.
* «Ἀστυνομικὸν κράτος»	73
* Ἀσυμβίβαστα (δημ.σ. ὑπαλλ.)	289, 292-295
* Ἄτομα-ὄργανα τῆς δημοσίας διοικήσεως	159
* Ἄτομικὸν διοικητικὸν σύστημα	183 ἐπ.
* Αὐθεντικὴ ἐρμηνεῖα διοικητικοῦ νόμου	130
* Αὐτοδεσμεύσεις κανονιστικαὶ τῆς ἐξουσίας τοῦ κράτους	59 ἐπ.
* <u>Αὐτοδιοίκησις</u> (τοπικὴ καὶ καθ' ἕλην)	197 ἐπ., 341 ἐπ., 383 ἐπ.

B

	Σελίδες
Βασιμίδες τυπικῆς δυνάμεως τῶν πηγῶν τοῦ διοικ. δικαίου	87 ἐπ., 98, 113 ἐπ.
Βασιλεὺς (νομικὴ θέσις, ἀρμοδιότητες)	213 ἐπ., 215 ἐπ.
Βουλευόμενα συλλογικὰ ὄργανα δήμων καὶ κοινοτήτων	350 ἐπ.
—— τῆς δημοσίας διοικήσεως	160, 184

Γ

Γενικαὶ διοικήσεις	245 ἐπ., 247 ἐπ., 255
Γενικὴ διοικητικὴ ἀποκέντρωσις	190, 192
Γενικῆς ἀρμοδιότητος περιφερειακὰ ἄρχαι	170, 251 ἐπ.
Γενικοὶ γραμματεῖς ὑπουργείων	229 ἐπ.
—— διοικηταὶ (ὕπηρεσ. κατάστασις, ἀρμοδιότητες)	251 ἐπ.
—— κανόνες δημοσίας διοικητικῆς ὀργανώσεως	150 ἐπ.
Γνωμοδοτικὰ συμβούλια τῆς δημοσίας διοικήσεως	161, 185
Γραφειοκρατικὸν διοικητικὸν σύστημα	182

Δ

Δαπάναι (ὀφειλετικαὶ καὶ προαιρετικαὶ) τῆς τοπ. αὐτοδ.	374 ἐπ.
Δευτεροβάθμια τοπικὴ αὐτοδιοίκησις	203, 393
Δήμαρχοι, δημοτικοὶ σύμβουλοι	347 ἐπ.
Δημιουργὸς τοῦ δικαίου ἢ πολιτεία	58
Δημογέροντες αἰρετοὶ ἐπὶ τουρκοκρατίᾳ	206
Δῆμοι καὶ κοινότητες	248, 341 ἐπ.
Δημοσία ἐξουσία	17, 19 ἐπ., 59, 61
Δημόσια ἰδρύματα	173
Δημοσία κτήσεις (δήμου, κοινότητος)	369
—— ὑπαλληλικὴ σχέσις (νομικὸς χαρακτήρ)	280 ἐπ.
Δημόσιαι ὑπηρεσίαι (ὄργαν. ἔννοια)	171 ἐπ.
Δημοσιεύσεις τῶν νόμων καὶ τῶν κανονιστικῶν διοικητικῶν πράξεων	121 ἐπ.
Δημόσιαι λειτουργοὶ	271
—— ὑπάλληλοι δόκιμοι	274
—— ἔκτακτοι	274
—— (ἔννοια, κατηγορίαι)	269 ἐπ.
—— ἐπὶ θητεία	277
—— ἐπὶ συμβάσει	277-278
—— μόνιμοι	274
Δημόσιον καὶ ἰδιωτικὸν δίκαιον	59
Δημόται	346
Δημοτικά συμβούλια	349 ἐπ.
Δημοτικά καὶ κοινοτικά ὑπηρεσίαι	173
Δημοτικοὶ καὶ κοινοτικοὶ ὑπάλληλοι	271, 364 ἐπ.
Διαδικασία εἰς πειθαρχ. ὑποθέσεις (δημοσ. ὑπαλλ.)	315 ἐπ., 319 ἐπ.
Διαθεσιμότης (δημοσ. ὑπαλλ.)	328
Διὰ κτήσεις δικαίου εἰς ἰδιωτικὸν καὶ εἰς δημόσιον	59, 61
—— τῶν ἐννόμων σχέσεων εἰς δημόσιον καὶ ἰδιωτικοῦ δικαίου σχέσεις ..	61
—— τῶν ἐξουσιῶν κατὰ τὸν Montesquieu	24
—— τῶν λειτουργιῶν τοῦ κράτους	28 ἐπ.
Διἄλλοι διοικητικὰ περιφέρειαι	169
Διςταυρώσεις οὐσίας καὶ τύπου τῶν κρατικῶν πράξεων	43

	Σελίδες
Διαταγαὶ ἱεραρχικαὶ (ὄρια ὑποχρεώσεως πρὸς τήρησιν αὐτῶν)	295 ἐπ.
Διατάγματα «εἰδικὰ» (μὴ κανονιστικά)	110
— ἐν γένει	107 ἐπ., 215 ἐπ.
— κανονιστικά (ἐπεξεργασία τῶν ὑπὸ τοῦ Σ.τ.᾽Ε.)	231 ἐπ.
— περιέχοντα κανόνας δικαίου	109
Δικαιοδοσία (jurisdictio) ὑπὸ ἔννοιαν οὐσιαστικὴν	30, 38
«Δικαιοκρατούμενη πολιτεία»	76 ἐπ.
Δίκαιον θεσπιζόμενον ὑπὸ τῆς πολιτείας	58
— τῶν διοικητικῶν διαφορῶν (ἔννοια καὶ σχέσις αὐτοῦ πρὸς τὸ διοικ. δικαίον)	70 ἐπ. 78
Δικαίου ἔννοια καὶ ὀρισμὸς	58 ἐπ.
Δικαιώματα δημοσ. ὑπαλλήλων (ἠθικὰ καὶ ὕλικὰ)	295 ἐπ.
Δικαστήρια διοικητικά	53 ἐπ., 71, 79 ἐπ., 159
— πολιτικά καὶ ποινικά	53 ἐπ.
Δικαστικά ὄργανα τοῦ κράτους	40
Δικαστικὴ λειτουργία τῆς πολιτείας	30, 38, 43
«Δικαστικὴ πρακτικὴ»	115, 117 ἐπ.
Δικαστικοὶ ὑπάλληλοι τοῦ κράτους	274, 320, 331
Δικαστικοῦ τύπου κρατικαὶ πράξεις	43, 51
Δικηγόροι (ιδιότης αὐτῶν ὡς δημοσ. λειτουργῶν)	271
«Διοικήσεις» (περιφ. ὄργ. τοῦ κράτους) (ιστορ.)	246
Διοικήσις ἐν ὀργανικῇ ἔννοια	40, 43, 57
— ἐν οὐσιαστικῇ ἔννοια	24
Διοικητικά δικαστήρια	53 ἐπ., 71, 79 ἐπ., 159
— μέτρα ὑπὲρ τῶν ἰδιωτῶν	19
— ὄργανα ἐν τῷ κράτει	40, 150 ἐπ., 213 ἐπ.
— συστήματα ὀργανώσεως	180 ἐπ.
Διοικητικαὶ διαφοραὶ	51, 71
— δικαιοδοσιαὶ	51, 71
— περιφέρειαι γενικῆς ἀρμοδιότητος	170, 245 ἐπ.
— εἰδικῶν κλάδων	170, 266
— τοπικῶν ὀργανισμῶν	168
— τοῦ κράτους	167, 245 ἐπ.
Διοικητικαὶ πράξεις	17, 56, 105, 114
— ὑπηρεσιαὶ (ὄργαν. ἔννοια)	171 ἐπ.
Διοικητικὴ ἐπιστήμη ἐν Ἑλλάδι	145 ἐπ.
— καὶ ἐπιστήμη διοικ. δικαίου	136
Διοικητικὴ ἐποπτεία τῆς πολιτείας ἐπὶ τῶν νομ. προσ. δημ. δικαίου	402
— ἱεραρχία	175 ἐπ.
— γενικῆς ἀρμοδιότητος	175
Διοικητικὴ λειτουργία	24, 31, 37, 39
— ὀργανώσεις τοῦ κράτους	213 ἐπ.
— πολιτικὴ	138 ἐπ.
«Διοικητικὴ πρακτικὴ»	115
Διοικητικοὶ κώδικες	103
Διοικητικοὶ ὑπάλληλοι τοῦ κράτους	274
Διοικητικὸν διεθνὲς δίκαιον	134
— δίκαιον (ἔννοια καὶ ὀρισμὸς)	65, 67
— (ἱστορικὴ ἐξέλιξις)	72 ἐπ.

	Σελίδες
Διοικητικὸν καὶ συνταγματικὸν δίκαιον	68 ἐπ.
——— σύστημα ἀποκεντρωτικὸν	188 ἐπ.
——— ἀτομικὸν	183 ἐπ.
——— δογματικὸν ἢ λογικὸν	185, 187
——— ἐπαρχιακὸν ἢ ἱστορικὸν	185
——— συγκεντρωτικὸν	188 ἐπ.
——— συλλογικὸν	183 ἐπ.
Διορισμὸς δημοσίου ὑπαλλήλου	281, 285 ἐπ.
Δογματικὸν σύστημα ὀργανώσεως	185, 187
Δόκιμοι δημόσιοι ὑπάλληλοι	274
Δύλος καὶ βαρεῖα ἀμέλεια δημοσ. ὑπαλλήλων (ἀστ. εὐθύνη)	309
Δωσιδικία ἀστική (δημ.σ. ὑπαλλήλων) (Ἐλεγρ. Συνέδρ.)	310
——— πειθαρχική (δημ.σ. ὑπαλλήλων)	312, 316 ἐπ.

E

Ἐγγυοδοσία ὑπαλλήλων (δημ.σ. ὑπαλλ.)	290
Ἐγκύκλιοι διοικητικά	115 ἐπ.
Ἐδαφικὰ μεταβολαὶ δήμων καὶ κοινοτήτων	341 ἐπ.
Ἐθιμογενεῖς κανόνες δικαίου	59
Ἐθιμον ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ	118 ἐπ.
Ἐθιμοταξία εἰς ἐπίσημους ὑπηρεσιακὰς περιστάσεις	178
Εἰδικὰ διοικητικά ἱεραρχία	176, 266 ἐπ.
——— περιφέρειαι (ὄργ. τοῦ κράτους)	250
Εἰδικὴ διοικητικὴ ἀποκέντρωσις	190, 192
Εἰδικὴ (καθ' ἕλην) αὐτοδιοίκησις	202 ἐπ., 383 ἐπ.
——— πλειψηφία (συλλογ. ὄργ. δημοσ. διοικήσεως)	166
Εἰδικῶν κλάδων περιφερειακὰ ἄρχα	170, 266
Ἐκπτώσις (δημ.σ. ὑπαλλ.)	336
Ἐκτακτοὶ δημόσιοι ὑπάλληλοι	274
«Ἐκτελεστικά» τῶν νόμων διατάγματα	109
Ἐκτελεστικά διοικητικά ἐνέργειαι	189
Ἐκτελεστικὴ ἐξουσία τοῦ κράτους	43
Ἐμμεσα ὄργανα δημοσίας διοικήσεως	155
Ἐναρξίς ἰσχύος τῶν διαταγμάτων	127
——— οὐσιαστικῆς ἰσχύος τῶν διοικητικῶν νόμων	125
«Ἐνιαίου δικαίου» χώραι (Ἐγγλ. ἢ Ἡνωμ. Πολιτεία κλπ.)	85
Ἐννοια καὶ ὄρισμός τοῦ διοικητικοῦ δικαίου	65, 67
Ἐννοιολογικὴ σχέσις τοῦ δημοσίου ὀργάνου πρὸς τὸ νομικὸν πρόσωπον	151 ἐπ.
——— τοῦ διοικ. δικαίου πρὸς τὸ δίκαιον τῶν διοικ. διαφορῶν	70 ἐπ.
——— τοῦ διοικητικοῦ πρὸς τὸ συνταγματικὸν δίκαιον	68 ἐπ.
Ἐννομοὶ σχέσεις δημοσίου δικαίου	61, 141
——— τῶν κατεχόντων ὀργανικὰς θέσεις πρὸς τὴν δημοσίαν διοίκησιν	153
«Ἐννομος ὀργανώσις» ἐν τῷ διοικητικῷ δικαίῳ	65, 150
Ἐντοπιότητος κάλυμα (δημ.σ. ὑπαλλ.)	289
Ἐξουσιαστικά ἐνέργειαι τῆς δημοσίας διοικήσεως	19, 32
Ἐξουσιοδοτήσεις νομοθετικά	44, 105, 111
Ἐξωσυνταγματικοὶ ἰδιότυποι νόμοι	41, 42
Ἐπάλληλοι διοικητικά περιφέρειαι	169
Ἐπαρχία (περιφ. ὄργ. τοῦ κράτους)	245 ἐπ.

	Σελίδες
Ἐπαρχιακὸν ἢ ἱστορικὸν διοικητικὸν σύστημα	185
Ἐπαρχοὶ (status, ἀρμοδιότητες)	263
Ἐπεξεργασία σχεδίων κανονιστικῶν διαταγμάτων	231 ἐπ.
Ἐπιστήμη τοῦ διοικητικοῦ δικαίου παρ' ἄλλοδαποῖς	144 ἐπ.
Ἐπίτιμοι λειτουργοὶ ἐν τῇ δημοσίᾳ διοικήσει	157, 181
Ἐπιτροπαὶ τῆς ἐνεργοῦ διοικήσεως	159 ἐπ.
«Ἐπιφύλαξις» τοῦ νομικοῦ κανόνος	48, 77, 78
«Ἐπιφύλαξεις» ὑπὲρ τῆς δικαστικῆς ἀποφάσεως	45
«Ἐπιφύλαξεις» ὑπὲρ τοῦ τυπικοῦ νόμου	47
Ἐποπτεία τῆς πολιτείας ἐπὶ τῆς καθ' ὅλην αὐτοδιοικήσεως	400 ἐπ.
———— τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	352 ἐπ., 356 ἐπ.
Ἐρμηνευτικαὶ ἐγκύκλιοι	116 ἐπ.
Ἐυθύναι δημοσίων ὑπαλλήλων	304 ἐπ.
———— δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἀρχῶν	352 ἐπ.
«Ἐφημερίς τῆς κυβερνήσεως»	121

Θ

«Θέματα» (ἱστορ.)	245
Θέσις εἰς ἀργίαν (δημοσ. ὑπαλλ.)	329
Θετικὴ θεωρία τοῦ κράτους	21
Θετὸν διοικητικὸν δίκαιον	58
Θεωρία τοῦ διοικ. δικαίου ἐν Ἑλλάδι	145 ἐπ.

I

Ἰδιωτικαὶ πράξεις τῆς κρατικῆς διοικήσεως	32, 62
Ἰδιωτικὴ περιουσία κράτους, δήμου, κοινότητος	33, 369
Ἰδιωτικοῦ δικαίου νομικαὶ ἔννοιαι συναντώμεναι ἐν τῇ θεωρίᾳ τοῦ διοικ. δικαίου	140 ἐπ.
Ἱεραρχία καὶ βαθμολογικὴ σχέσις	177
———— πρωτοκαθεδρία (προβάδισμα)	178
———— σχέσις κρατικῆς ἐποπτείας	179
Ἱεραρχίαι δημοσίων ὑπηρεσιῶν	173
Ἱεραρχικαὶ διαταγαὶ πρὸς δημοσ. ὑπαλλήλους (ἔρια ὑπακοῆς)	295 ἐπ.
———— σχέσεις ἐν τῇ κρατικῇ διοικήσει	175
Ἱεραρχικὴ ἐπιβολὴ εἰς περιπτώσεις διαταγῆς προδήλως παρανόμου	298
———— τάξις	178
Ἰσόβιοι κρατικοὶ λειτουργοὶ	274
Ἰσοψηφία (συλλογ. ὄργ. δημοσ. διοικήσεως)	166
Ἱστορικὴ ἀνασκόπησις τῶν δημοσίων ὑπαλληλικῶν θεσμῶν ἐν Ἑλλάδι	282 ἐπ.
———— ἐξέλιξις τῆς ἐπιστήμης τοῦ διοικ. δικαίου ἐν Ἑλλάδι	148 ἐπ.
———— τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐν Ἑλλάδι	205 ἐπ.
———— τοῦ διοικητ. δικαίου	72 ἐπ.
———— τῶν ἐφαρμογῶν τῆς διοικητ. ἀποκεντρώσεως ἐν Ἑλλάδι	194 ἐπ.
Ἱστορικὸν σύστημα διοικητικῆς ὀργανώσεως	185

K

Καθοδηγητικαὶ Ἱεραρχικαὶ ἐγκύκλιοι διαταγαὶ	115 ἐπ.
Καθορισμὸς ὁρίων δήμων καὶ κοινοτήτων	345
Κακοδικίας ἀγωγή	312

	Σελίδες
Κανόνες διοικητικοῦ δικαίου ὑπὸ τύπον διοικητικῶν	105
— ὀργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως	150 ἐπ.
Κανονιστικαὶ πράξεις τοῦ ἀρχηγοῦ τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας	110
Κανονιστικῶν διαταγμάτων ἐπεξεργασία	231 ἐπ.
Κατάργησις τῶν διοικητικῶν νόμων (ρητὴ καὶ σιωπηρὰ)	132 ἐπ.
Κατασταλτικὴ ἐποπτεία νομιμότητος (τοπ. αὐτοδ.)	356
Κατάστασις ὑπηρεσιακῆ (status) τῶν ὑπαλλήλων τοῦ κράτους	320 ἐπ., 330 ἐπ.
Κείμενα ἀποτελοῦντα πηγὰς τοῦ διοικητ. δικαίου	93
Κεντρικὰ ὄργανα δημοσίας διοικήσεως	166, 213 ἐπ.
Κεντρικὴ διοικητικὴ ὀργάνωσις τῆς πολιτείας	213 ἐπ.
Κλάδοι τοῦ δημοσίου δικαίου	65 ἐπ.
Κλασσικῆς πολιτειολογίας διδάγματα περὶ δημοσ. διοικήσεως	22, 60
Κληρικοὶ (status)	271
Κοινότητος νέας σύστασις	342
Κοινοτήτων ἔνωσις καὶ κατάργησις (συγχώνευσις, προσάρτησις)	343-344
Κοινοτικά συμβούλια	348 ἐπ.
Κοινοτικοὶ ὑπάλληλοι	271, 364 ἐπ.
Κοινόχρηστα (δήμου, κοινότητος)	370
Κρατικὴ διοικητικὴ ὀργάνωσις	213 ἐπ.
Κρατικὴ ἐποπτεία ἐπὶ τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων	352 ἐπ., 356 ἐπ., 376 ἐπ.
— ἐπὶ τῶν ὀργανισμῶν δημοσίου δικαίου	400 ἐπ.
Κρατικοὶ ὑπάλληλοι (ἔννοια, κατηγορία)	269 ἐπ.
«Κράτος δικαίου»	76 ἐπ.
Κυβέρνησις (ὄργαν. ἔννοια)	225
Κωδικοποιήσεις τῆς διοικητικῆς νομοθεσίας	101
Κωλύματα διορισμοῦ (δημοσ. ὑπαλλ.)	288, 289

Λ

Λήξις τῆς οὐσιαστικῆς ἰσχύος τῶν νόμων	132 ἐπ.
Λιμενικοῦ σώματος ἀξιωματικοὶ	273
Λογικὸν ἢ δογματικὸν διοικητικὸν σύστημα	185, 187
Λύσις τῆς δημοσίας ὑπαλληλικῆς σχέσεως	336 ἐπ.

Μ

Μέθοδος ἐρεύνης ἐν τῇ θεωρίᾳ τοῦ διοικ. δικαίου	143
Μεταβατικαὶ διατάξεις διοικητικῶν νόμων	129
«Μεταβίβασις ἐξουσιοδοτήσεως»	128
Μετάθεσις (δημοσ. ὑπαλλ.)	325, 333
Μετακλητοὶ δημόσιοι ὑπάλληλοι	274, 332
Μετάταξις (δημοσ. ὑπαλλ.)	327
Μέτρα περιστολῆς τῆς ἐν τῷ διοικ. δικαίῳ πολυνομίας	104
— τῆς δημοσίας διοικήσεως ὑπὲρ τῶν ἰδιωτῶν	19
Μητρῶα δήμων καὶ κοινοτήτων	346
Μονιμότης δημοσίων ὑπαλλήλων	274, 330

Ν

Νομάρχαι (status, ἀρμοδιότητες)	257 ἐπ.
Νομαρχία	262

	Σελίδες
Νομαρχιακὰ κανονιστικὰ διατάξεις	261
Νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου	35, 384 ἐπ., 387 ἐπ., 397 ἐπ.
Νομικὰ ἔννοια τοῦ ἰδιωτ. δικαίου μεταφυτευθεῖσαι εἰς τὴν θεωρίαν τοῦ διοικ. δικ.	140 ἐπ.
Νομικὴ αὐτορρύθμισις τῆς κρατικῆς ἐξουσίας	59
——— ρύθμισις τῆς ὀργανώσεως καὶ τῆς δράσεως τῶν ὀργάνων δημοσ. ἐξουσίας	65
——— τῆς δημοσ. διοικήσεως	243 ἐπ.
Νομικὸν συμβούλιον τοῦ κράτους	238 ἐπ.
«Νόμιμοι ἀντιπρόσωποι» τῶν νομικῶν προσώπων ἰδιωτ. δικαίου	66
Νόμιμος σύνθεσις (συλλογικῶν ὀργάνων ἐνεργοῦ διοικήσεως)	161
Νομοθετικὰ διατάγματα	41, 43, 97
——— ὄργανα τοῦ κράτους	40
Νομοθετικὰ ἐξουσιοδοτήσεις	44, 105, 111
——— πράξεις δήμων καὶ κοινοτήτων	142
Νομοθετικὴ ἐξουσία τοῦ κράτους	41, 43
Νομοθετικοὶ παράγοντες τῆς πολιτείας	43, 97
Νομοθετικοῦ τύπου πράξεις	43, 96
Νόμοι διοικητικοὶ	96 ἐπ., 100 ἐπ.
Νόμοι (περιφ. ὀργανώσεις τοῦ κράτους)	245 ἐπ.
Νομολογία ὡς πηγὴ τοῦ διοικητ. δικαίου	117 ἐπ.
Νομοτελεστικὴ λειτουργία τοῦ κράτους	37
Non bis in idem (ἐν τῷ πειθαρχ. δικαίῳ)	317
Nulla poena sine lege (ἐν τῷ πειθαρχ. δικαίῳ)	313

Ο

Οικονομικὰ ἐνέργεια τῆς δημοσίας διοικήσεως	57
Οικονομικὴ ἐποπτεία τοῦ κράτους ἐπὶ τῶν νομ. προσώπων (καθ' ὕλην αὐτοδ.)	401
Ἵργανα — ἄτομα καὶ συλλογικὰ ὄργανα	159 ἐπ.
——— δημοσίας διοικήσεως	150 ἐπ.
——— ἐν στενῇ ἔννοια κρατικὰ	154
Ἵργανικαὶ σχέσεις τῶν δημοσίων ὀργάνων πρὸς τὴν διοίκησιν	153, 175
Ἵργανικὴ διάκρισις τῶν πράξεων κρατικῆς ἐξουσίας	40
Ἵργανικὴ ἔννοια δημοσίων ὑπηρεσιῶν	171 ἐπ.
——— τῆς διοικήσεως	56 ἐπ.
Ἵργανισμοὶ αὐτοδιοικήσεως καθ' ὕλην	383 ἐπ., 395
«Ἵργανισμὸς τῶν ἐλληνικῶν ἐπαρχιῶν» (ἱστορ.)	206
Ἵργάνωσις γραφειοκρατικὴ τῆς δημοσίας διοικήσεως	182
——— διοικητικὴ διὰ συμβουλίων ἢ ἐπιτροπῶν	183 ἐπ.
——— δι' ὀργάνων-ἀτόμων ἐν τῇ δημοσίᾳ διοικήσει	183 ἐπ.
——— νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου	154, 397 ἐπ.
——— τῆς κρατικῆς διοικήσεως	213 ἐπ.
——— τῆς περιφερειακῆς διοικήσεως τοῦ κράτους	245 ἐπ., 251 ἐπ.
Ἵρια δήμων καὶ κοινοτήτων (δημοσ. ὑπαλλ.)	345
Ἵρχοδοσία (δημοσ. ὑπαλλ.)	286, 290
Ὀδισιατικὴ ἐποπτεία προληπτικὴ (τοπ. αὐτοδ.)	360

Π

Παραγραφαὶ δημοσίου δικαίου	140
Παραγωγὸς τοῦ θετοῦ δικαίου ἢ κρατικὴ ἐξουσία	58
Παραίτησις (δημοσ. ὑπαλλ.)	337

	Σελίδες
Παράλληλοι διοικητικαὶ περιφέρειαι	169
Παράνομοι ἱεραρχικὰ διαταγαὶ (μὴ τήρησις αὐτῶν)	297
Παρχωρηθεῖσαι («δημόσιαι») ὑπηρεσίαι	174
Πειθαρχικὰ εὐθῦναι δημοσ. ὑπαλλήλων	312 ἐπ.
Πειθαρχικὴ ἐξουσία τῆς πολιτείας ἐπὶ δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἀρχῶν	353
Περίοδοι (συλλογ. ὄργ. δημοσ. διοικήσεως)	163
Περιορισμοὶ καὶ ἀσυμβίβαστα δημοσ. ὑπαλλήλων	289, 292-295
——— παραιτήσεως (δημοσ. ὑπαλλ.)	315, 337
Περιουσία δῆμων καὶ κοινοτήτων, πόροι αὐτῶν	369 ἐπ., 371
Περιφερειακὰ ὄργανα δημοσίας διοικήσεως	167 ἐπ., 251 ἐπ.
Περιφερειακὰ ἀρχαὶ γενικῆς ἀρμοδιότητος	170, 251 ἐπ.
——— εἰδικῶν κλάδων	170, 249, 266
Περιφερειακὴ ὀργάνωσις τῆς δημοσίας διοικήσεως	245 ἐπ., 251 ἐπ.
Πηγαὶ τοῦ διοικητικοῦ δικαίου	86 ἐπ.
Πλειοψηφία (συλλογ. ὄργ. δημοσ. διοικήσεως)	165
Ποινικὰ εὐθῦναι δημοσ. ὑπαλλήλων	304
«Πολιτεία δικαίου»	76 ἐπ.
Πολιτικὰ ἐπιστήμια καὶ διάκρισις αὐτῶν εἰς κλάδους	137
——— νομοθετικὰ κατευθύνσεις ἐν τῇ συντάγματι	93
Πολιτικὴ ἐξουσία τοῦ κράτους	17, 59
——— τῆς δημοσίας διοικητ. δράσεως κατὰ κλάδους	139
Πολιτικοὶ ὑπάλληλοι τοῦ κράτους	273
Πράξεις ἀπονομῆς δικαιοσύνης (τηρητέος τύπος)	50 ἐπ.
——— ποινικῆς δικαιοδοσίας ἀνατεθειμέναι εἰς διοικητ. ἀρχάς	55
Πράξεις τοῦ κράτους διοικητικαὶ κατὰ τὸν τύπον	56 ἐπ.
Προαγωγαὶ (δημοσ. ὑπαλλήλων)	321
Προβάδισμα (ἱεραρχικὴ τάξις)	178
Προεδρία (συλλογ. ὄργ. δημοσ. διοικήσεως)	163
Προληπτικὴ οὐσιαστικὴ ἐποπτεία (τοπ. αὐτοδ.)	360
Προπαρασκευαστικαὶ πράξεις τῆς διοικήσεως	189
Πρόστιμα ἐν τῇ βεβαιώσει τῶν φόρων	56
Προσπογραφή (βασιλ. πράξεων) παρ' ὑπουργῶν	218, 227
Πρόσωπα ἀσκούντα δημοσίαν διοίκησιν	35, 384, 387 ἐπ., 392
Προϋπολογισμὸς (δήμου, κοινοτήτος)	374 ἐπ.
Πρωτοκαθεδρία	177 ἐπ., 299, 302

Σ

Σκοπιμότητος ἐποπτεία προληπτικὴ (τοπ. αὐτοδ.)	360
Στατιστικὴ διοικητικὴ	139
Στρατιωτικοὶ (ὑπάλληλοι τοῦ κράτους)	273, 320, 331
Συγγενείας κάλυμμα (δημοσ. ὑπάλλ.)	289, 291
Συλλογικὰ ὄργανα τῆς δημοσίας διοικήσεως	159 ἐπ.
——— τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως	350 ἐπ.
Συλλογικὸν διοικητικὸν σύστημα	183 ἐπ.
Συμβάσεις δῆμων καὶ κοινοτ. (ἔργα, προμήθειαι)	378
——— (παραχωρήσεις, ἐκποιήσεις, μισθώσεις, δάνεια)	380
Συμβούλια ἐν τῇ διοικητικῇ ὀργάνωσει τοῦ κράτους κλπ.	159 ἐπ., 230 ἐπ., 242 ἐπ.
——— τῆς κρατικῆς διοικήσεως κεντρικὰ	230 ἐπ., 242 ἐπ.
——— τῆς περιφερειακῆς διοικήσεως τοῦ κράτους	256, 263

	Σελίδες
Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας (γνωμ. ἀρμ.δ.)	230 ἐπ.
—— τοῦ στέμματος	225
Σύνδεσμοι δῆμων καὶ κοινοτήτων	382
«Σύννομος δρᾶσις» τῶν ὀργάνων δημοσίας διοικήσεως	32, 65
Σύνοδοι (συλλογ. ἔργ. δημοσ. διοικήσεως)	163
Σύνταγμα (πηγὴ τοῦ διοικ. δικαίου)	89, 92 ἐπ., 94
Συνταγματικὴ κατοχύρωσις μονιμότητος δημοσ. ὑπαλλήλων	330 ἐπ.
Συνταγματικὸν δίκαιον καὶ ἐννοιολογικαὶ αὐτοῦ σχέσεις πρὸς τὸ ἡ διοικητικὸν	68 ἐπ.
Συντακτικὰ ὄργανα τοῦ κράτους	89
Συνταξιοδότεις (δημοσ. ὑπαλλ.)	303
Συντεταγμένα ὄργανα	90
Συntonιστικὸν κυβερνητικὸν συμβούλιον	226
Σύστημα αὐτοδιοικήσεως	197 ἐπ.
Σύστημα κρατικῆς (ἐν στενῇ ἐννοίᾳ) διοικήσεως	198
—— ὁργανώσεως ἀποκεντρωτικῶν	188 ἐπ.
—— διὰ συλλογικῶν ὀργάνων	183 ἐπ.
—— δι' ἐπιτίμων λειτουργῶν	181
—— δι' ὀργάνων-ἀτόμων	183 ἐπ.
—— δι' ὑπαλλήλων κρατικῶν	181
—— δογματικῶν ἢ λογικῶν	185, 187
—— ἐπαρχικῶν ἢ ἱστορικῶν ¹	185
—— συγκεντρωτικῶν	188 ἐπ.
Συστήματα διοικητικῆς ὁργανώσεως	180 ἐπ.
Σχέσις πρωτοκαθεδρίας (προβαδίσματος)	177 ἐπ.
—— τῶν διοικητικῶν ὀργάνων πρὸς τὰ οἰκεία νομικὰ πρόσωπα	151 ἐπ.

T

Τεχνικαὶ ἐνέργειαι τῆς δημοσίας διοικήσεως	57
Τήρησις ἱεραρχικῶν διαταγῶν ὑπὸ δημοσ. ὑπαλλήλων	295 ἐπ.
Τοπικὰ ὄρια ἰσχύος τῶν νομοθετικῶν κειμένων	134 ἐπ.
Τοπικὴ αὐτοδιοίκησις δευτέρου βαθμοῦ	203
Τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἐν Ἑλλάδι	205 ἐπ., 341 ἐπ.
—— παρ' ἄλλοδαποῦς	199 ἐπ., 205
—— (συνταγμ. κατοχύρωσις)	211-212
Τυπικὴ διάκρισις μεταξὺ πράξεων νομοθετικῶν καὶ διοικητικῶν	41
—— (ἢ ὁργανικῆ) διάκρισις τῶν ἐξουσιαστικῶν πράξεων	40
Τυπικοὶ νόμοι	43, 96

Y

Ἔγχεαι ἐνέργειαι τῆς διοικήσεως	17, 57
Ἔπακοι εἰς ἱεραρχ. διαταγὰς (ὄρια) (δημοσ. ὑπαλλ. δικ.)	295 ἐπ.
Ἐπάλληλοι δημόσιοι (ἐννοια, κατηγορία)	269 ἐπ.
—— δῆμων καὶ κοινοτήτων	271, 364 ἐπ.
—— διοικητικὰ περιφέρειαι	169
—— νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου	279, 397
—— τῆς Βουλῆς	331
Ἐπηρεκείμενα καὶ ὑποκείμενα πρόσωπα ἐν τῷ δημοσίῳ δικαίῳ	63
Ἐπεροχὴ τῶν νομοθετικοῦ τύπου κρατικῶν πράξεων	49

	Σελίδες
Ἱπηρεσίαι διοικητικαὶ ἐν στενῇ ἐννοίᾳ	174
——— κεντρικαὶ καὶ περιφερειακαὶ	174
——— κρατικαὶ ἐν στενῇ ἐννοίᾳ	173
——— νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου	173, 395
——— τεχνικαί, οικονομικαὶ κλπ.	174
——— τῆς δημοσίας διοικήσεως	171 ἐπ.
Ἱπηρεσιακὴ κατάστασις δημοσίων ὑπαλλήλων καὶ μεταβολαὶ αὐτῆς....	320 ἐπ., 330 ἐπ.
Ἱποβιβασμὸς (δημοσ. ὑπαλλ.)	324, 333
«Ἱποδιοικήσεις» (ιστορ.)	246
Ἱπουργεῖα (κεντρ. Ἱπηρεσίαι)	228
Ἱπουργικαὶ ἀποφάσεις	221
Ἱπουργικαὶ κανονιστικαὶ διατάξεις	111, 222
Ἱπουργικὸν συμβούλιον	225
Ἱπουργοὶ (Ἱπηρεσ. κατάστασις, ἀρμοδιότητες)	218 ἐπ.
Ἱρυπουργοὶ	224

Φ

Φορεὺς τῆς δημοσίας ἐξουσίας	20
------------------------------------	----

Χ

Χρονικὰ ὅρια ἰσχύος τῶν νομοθετικῶν κειμένων	121 ἐπ.
Χωροφυλακτικῆς ἀξιοματικοὶ	273