



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΩΣ: 140/2014
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Α' ΤΜΗΜΑ

Συνεδρίαση της 16 - 4-2014

ΣΥΝΘΕΣΗ:

ΠΡΟΕΔΡΟΣ: Μιχαήλ Απέσσος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ

ΜΕΛΗ: Στυλιανή Χαριτάκη, Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Δημήτριος Μακαρονίδης, Αλέξανδρος Ροϊλός, Κυριακή Παρασκευοπούλου, Χριστίνα Διβάνη, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ: Αλέξανδρος Ροϊλός, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

ΕΡΩΤΗΜΑ : Α Π Δ10 Β 11614 ΕΜΠ ΕΞ 201410/3-2-2014 Υπουργείου Οικονομικών, Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας (Δ10).

Περίληψη Ερωτήματος :α) Εάν η υπηρεσία υποχρεούται να χορηγήσει αντίγραφα στοιχείων που αποστέλλονται στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους στο πλαίσιο διαιτητικής δίκης. **β)** Εάν οι δημόσιες υπηρεσίες υποχρεούνται ή μη να χορηγούν σε ενδιαφερόμενους πολίτες μετά από σχετική αίτησή τους, αντίγραφα ενημερωτικών σημειωμάτων διοικητικών οργάνων που υποβάλλονται στην διοικητική ή πολιτική ιεραρχία κατόπιν εντολών της στα οποία διατυπώνονται σκέψεις και απόψεις επί συγκεκριμένων θεμάτων που εκκρεμούν ενώπιον Δικαστηρίων, όπως στην περίπτωση (α) του ερωτήματος.

Επί των ανωτέρω ερωτημάτων το Τμήμα γνωμοδότησε ομοφώνως ως ακολούθως :

Α. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Το Γραφείο Νομικού Συμβούλου ΥΠΕΚΑ με το ΑΠ 7724/3-12-2013 έγγραφο προς την Δ/νση Δημόσιας Περιουσίας (Δ10) ζήτησε την αρχική Υπουργική απόφαση στην οποία προσδιορίζεται ο χρόνος πραγματικής ενάρξεως της παραγωγικής

δράσεως της επενδύσεως της εταιρείας ΤΓΕ ΑΕ προκειμένου να ελεγχθεί ως πιθανή αφετηρία του χρόνου χορηγήσεως προς την εταιρεία του προνομίου της αποκλειστικής χρήσεως αιγιαλού και μέρους της θαλασσίας περιοχής στη Σιθωνία Χαλκιδικής. Επίσης ζητήθηκε να εντοπισθεί το σύνολο των αδειοδοτήσεων των μονάδων, που όφειλε η εταιρεία να ολοκληρώσει εντός συγκεκριμένων χρόνων κατά τις αναληφθείσες συμβατικές της υποχρεώσεις και να χορηγηθούν αντίγραφα μετά από σχετικές συνεννοήσεις με τις αρμόδιες υπηρεσίες.

Η Γενική Δ/νση Δημόσιας Περιουσίας με απαντητικό έγγραφο προς το Γραφείο Νομικού Συμβούλου ΥΠΕΚΑ, που κοινοποίησε σε διάφορες υπηρεσίες Υπουργείων, ζήτησε να αποσταλούν απευθείας στο ανωτέρω Γραφείο τα αιτηθέντα στοιχεία καθώς και κάθε άλλο στοιχείο που κρίνουν απαραίτητο για την προάσπιση των συμφερόντων του Δημοσίου στα πλαίσια της ανοιγείσας διαιτητικής δίκης μεταξύ της εταιρείας ΠΚ ΑΕ, δικαιοπάροχου της ΤΓΕ ΑΕ, και του Δημοσίου σχετικά με την επένδυση της εταιρείας ΤΓΕ ΑΕ στη Σιθωνία Χαλκιδικής. Μεταξύ των άλλων στο έγγραφο της Δ/νσης Δημόσιας Περιουσίας αναφέρεται ότι, η Γενική Δ/νση Ελέγχων του Υπ. Οικονομικών «να γνωρίσει στο ανωτέρω Γραφείο Νομικού Συμβούλου ποια Εφορία ήταν αρμόδια για τον έλεγχο της ΤΓΕ ΑΕ, πότε αυτή ετέθη σε εκκαθάριση και την φορολογική συμπεριφορά της μέχρι την ημέρα που ετέθη σε εκκαθάριση, εφόσον υπάρχουν στοιχεία».

Ακολούθως η εταιρεία ΠΚ ΑΕ αφού έλαβε γνώση του ανωτέρω εγγράφου της Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας και στα πλαίσια διεξαγωγής Διαιτητικής Δίκης μεταξύ της και του Δημοσίου, με το ΑΠ1685/18-12-2013 έγγραφο ζήτησε από τη Δ/νση Φορολογικών Ελέγχων και Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων αντίγραφα των στοιχείων που θα αποσταλούν στο Γραφείο Νομικού Συμβούλου ΥΠΕΚΑ.

B. ΚΡΙΣΙΜΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Στο άρθρο 5 ν.2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (φ. 45) ορίζεται :

«1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά,

στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις.

2. Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές.

3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβιάζεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικών με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.

4. Το δικαίωμα των παρ. 1 και 2 ασκείται : α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας, ή β) με χορήγηση αντιγράφου,

5. Η άσκηση του κατά τις παρ. 1 και 2 δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας.

6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παρ. 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες».

Γ. ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών και ιδιωτικών εγγράφων που βρίσκονται ή φυλάσσονται στους οικείους φακέλους και στα αρχεία των δημοσίων υπηρεσιών, ρυθμίζεται πλήρως από τις διατάξεις του άρθρου 5 ν.2690/1999, κατ' εφαρμογή του άρθρου 10 (παρ. 1 και 3) του Συντάγματος. Οι διατάξεις προβλέπουν τις προϋποθέσεις του δικαιώματος γνώσης, που εξετάζονται από την Διοίκηση, προκειμένης υποβολής σ' αυτή γραπτής προς τούτο αίτησης (παρ. 1 και 2) και τις περιπτώσεις που η Διοίκηση δικαιούται να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου (παρ. 3).

Όπως έχει κριθεί (πρβλ. ΣΤΕ 3943/1995, ΝΣΚ 385/2000), για την θεμελίωση του δικαιώματος αυτού αρκεί, προκειμένου περί των διοικητικών εγγράφων η συνδρομή ευλόγου ενδιαφέροντος του αιτούντος, ενώ περί των ιδιωτικών, απαιτείται η ύπαρξη

ειδικού εννόμου συμφέροντος και συνάφειας αυτών, με υπόθεση του αιτούντος, η οποία εκκρεμεί στις δημόσιες υπηρεσίες ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές.

Γίνεται δεκτό ότι η έννοια του ειδικού εννόμου συμφέροντος ταυτίζεται με το έννομο συμφέρον του άρθρου 902 ΑΚ (ΝΣΚ 712/2000), και υφίσταται όταν σκοπός της γνώσης εγγράφου είναι η επιδίωξη, διατήρηση ή προστασία εννόμων σχέσεων αναγνωρισμένων από το δίκαιο, ή η απόδειξη τέτοιων σχέσεων προς περαιτέρω επιδίωξη άλλου δικαιώματος, ή όταν το έγγραφο σχετίζεται με διαπραγματεύσεις που διεξήχθησαν σχετικά με την ίδια έννομη σχέση. Περαιτέρω, όπως έχει επανειλημμένα κριθεί με Γνωμοδοτήσεις του Ν.Σ.Κ. (549/1999, 551/1999, 296/2000) βασική και ουσιαστική προϋπόθεση, για την ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης του πολίτη στα αρχεία των δημοσίων υπηρεσιών, για να λάβει γνώση των διοικητικών ή ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται σ' αυτά, με μελέτη ή λήψη αντιγράφου είναι το ορισμένο του αιτήματος, ήτοι ο σαφής και συγκεκριμένος προσδιορισμός των αιτουμένων, με βάση τα οποία είναι δυνατόν να προσδιορισθούν αυτά τα έγγραφα. Τούτο, διότι η Διοίκηση δεν υποχρεούται από τις οικείες διατάξεις, να προβαίνει, χωρίς επακριβή στοιχεία, στην έρευνα των αρχείων της, για την εξεύρεση εγγράφων, αορίστως και ασαφώς προσδιοριζόμενων από τον αιτούντα, ή στον έλεγχο ομαδικώς εκ των αρχείων της εξαγομένων ομοίως αορίστως προσδιοριζόμενων εγγράφων, άλλως θα ανέλωνε ασκόπως και αδικαιολογήτως τον χρόνο της.

Ως διοικητικά έγγραφα κατά τις άνω διατάξεις, θεωρούνται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες η παράθεση δε στην παράγραφο 1 ορισμένων, είναι ενδεικτική.

Με τον όρο «διοικητικό έγγραφο» εννοείται όχι μόνο τα έγγραφα με τη στενή έννοια του όρου, αλλά ότι υπάρχει μέσα στα αρχεία της διοίκησης (ΣΤΕ 527/1991, ΝΣΚ 58/1995).

Επίσης διοικητικά έγγραφα κατά την έννοια και το σκοπό του ανωτέρω νόμου θα πρέπει να θεωρηθούν και τα μη προερχόμενα μεν από δημόσιες υπηρεσίες, αλλά χρησιμοποιηθέντα ή ληφθέντα υπόψη για τον καθορισμό της διοικητικής δράσεως, ή την διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης διοικητικού οργάνου (ad hoc ΟΛΝΣΚ 665/1998).

Τέλος από τον επιδιωκόμενο με την καθιέρωση του δικαιώματος γνώσεως των διοικητικών εγγράφων σκοπό, συνιστάμένου στη διασφάλιση της διαφάνειας της Διοίκησης, γνώσεως και αξιολογήσεως και κρίσεως των δραστηριοτήτων της με την

υπαγωγή αυτών σε κανόνες δικαίου στο πλαίσιο των οποίων δικαιούται και υποχρεούται, βάσει της αρχής της νομιμότητας, να ενεργεί η Διοίκηση, συνάγεται ότι, το ως άνω δικαίωμα αφορά διοικητικά έγγραφα ή στοιχεία σχετικά με τις δραστηριότητες της Διοίκησης που άπτονται της λειτουργίας της του «διοικείν» της εφαρμογής δηλαδή και εκτελέσεως των κανόνων του νόμου, έτσι ώστε να διασφαλίζεται, και με αυτόν τον τρόπο, ότι η Δημόσια Διοίκηση επιτελεί την από το Σύνταγμα οριζόμενη αποστολή της, και όχι έγγραφα και στοιχεία σχετικά με την ενημέρωση της υπηρεσιακής ή πολιτικής ιεραρχίας από διοικητικά όργανα επί συγκεκριμένων θεμάτων που ενδεχομένως εκκρεμούν στα Δικαστήρια.

Όσα όμως από τα στοιχεία του σχετικού φακέλου είναι ενημερωτικά σημειώματα διοικητικών οργάνων προς την υπηρεσιακή ή πολιτική ιεραρχία δεν αποτελούν διοικητικά έγγραφα κατά την έννοια του ν.2690/1999, εφόσον δεν πρόκειται περί εγγράφων οργάνων της Διοίκησης, εκδοθέντων στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας αλλά στο πλαίσιο της ενημέρωσης της ιεραρχίας της Διοίκησης, ήτοι εγγράφων στα οποία διατυπώνονται σκέψεις και παρατηρήσεις σχετικώς, με την «άμυνα» του Δημοσίου σε εκκρεμή δισυμβατική δίκη.

Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ:

Κατ ακολουθία των αναλυτικώς ως άνω αναπτυχθέντων, στα υποβληθέντα ερωτήματα προσήκουν συνοπτικώς οι ακόλουθες απαντήσεις.

α. Όσα από τα αιτούμενα στοιχεία αποτελούν διοικητικά έγγραφα κατά την έννοια του δευτέρου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 5 του ν.2690/1999 θα πρέπει να χορηγηθούν στον αιτούντα.

β. Ο αιτών δεν θεμελιώνει δικαίωμα γνώσεως των ενημερωτικών σημειωμάτων έστω και αν αυτά αναφέρονται σε εκκρεμή υπόθεση ενώπιον Δικαστηρίου και επομένως η Διοίκηση δύναται να αρνηθεί τη χορήγηση αντιγράφων αυτών.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 28/1/2014

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΟΥ
Α' ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΤΟΥ Ν.Σ.Κ**

**Μιχαήλ Απέστος
Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ**

Ο Εισηγητής

**Αλέξανδρος Ροϊλός
Νομικός Σύμβουλος**