



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ & ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ**

Ατομική Γνωμοδότηση : 148/2014

Ερώτημα: Το υπ' αριθμ. πρωτ. 59485/30.12.2013 έγγραφο του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (Γενική Γραμματεία Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων/ Γενική Διεύθυνση Ιδιωτικών Επενδύσεων/Διεύθυνση Έγκρισης & Ελέγχου Ιδιωτικών Επενδύσεων/Τμήμα Ενημέρωσης & Νομικών Θεμάτων), όπως συμπληρώθηκε και διευκρινίστηκε με τα υπ' αριθμ. πρωτ. 7309/18.2.2014 και 16746/7.4.2014 έγγραφα της ίδιας Υπηρεσίας.

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται αν υφίσταται υποχρέωση της διοικήσεως, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 5 του κυρωθέντα με το άρθρο πρώτο του ν.2690/1999 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, να χορηγήσει στην εταιρία Β.Ο. αντίγραφα των εισηγήσεων και των σχεδίων απόφασης ολοκλήρωσης της επένδυσής της, λαμβανομένου υπόψη ότι τα εν λόγω έγγραφα δεν έχουν συνυπογραφεί από τη διοικητική ιεραρχία.

Επί του ως άνω ερωτήματος έχουμε την ακόλουθη γνώμη:

I. Ιστορικό

Από το έγγραφο του ερωτήματος και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό:

Με την υπ' αριθμ. 60730/ΥΠΕ/5/02810/Ε/ν.3299/2004/29.10.2010 απόφαση του Υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών εγκρίθηκε η υπαγωγή στις διατάξεις

του ν.3299/2004 επένδυσης της εταιρίας Β.Ο. Περαιτέρω, η εταιρία υπέβαλε στις 26.4.2011 αίτηση για τη συγκρότηση τελικού οργάνου ελέγχου (ΚΟΕ), προκειμένου να διενεργηθεί έλεγχος ολοκλήρωσης της ανωτέρω επένδυσης. Ο διενεργηθείς έλεγχος περατώθηκε με την υποβολή της υπ' αριθ. 21511/8.1.2012 σχετικής έκθεσης.

Με το υπ' αριθμ. 50208/14-11-2013 έγγραφο του Εισαγγελέα Πρωτοδικών Αθηνών απεστάλη στην Υπηρεσία Ιδιωτικών Επενδύσεων η από 14.11.2013 αίτηση της ανωτέρω εταιρίας για έκδοση εισαγγελικής παραγγελίας, προκειμένου να της χορηγηθεί πλήρες αντίγραφο του φακέλου της υπαχθείσας στο ν.3299/2004 επένδυσής της και παραγγέλθηκε "η χορήγηση των αιτουμένων".

Με το υπ' αριθμ. 51719/22.11.2013 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Ιδιωτικών Επενδύσεων (εφεξής Γ.Δ.Ι.Ε.) χορηγήθηκαν στην αιτούσα εταιρία αντίγραφα των εγγράφων και στοιχείων του επενδυτικού της φακέλου.

Στη συνέχεια, η ανωτέρω εταιρία, με την από 29.11.2013 Εξώδικη Διαμαρτυρία - Δήλωση - Πρόσκληση με Επιφύλαξη Δικαιωμάτων διαμαρτυρήθηκε διότι, μετά τον έλεγχο που έκανε στα έγγραφα που της χορηγήθηκαν στις 22.11.2013, διαπίστωσε ότι από το αντίγραφο του φακέλου που της χορηγήθηκε, ελλείπουν τόσο έγγραφα της εταιρίας, όσο και έγγραφα συνταχθέντα από τους υπαλλήλους και ζητά να της χορηγηθεί πλήρες αντίγραφο από όλα τα έγγραφα που βρίσκονται στο φάκελο, τόσο αυτά που κατέθεσε η ίδια, όσο και αυτά των εισηγήσεων και του σχεδίου απόφασης.

Η Γ.Δ.Ι.Ε., με το υπ' αριθμ. 54029/3.12.2013 έγγραφό της προς την εταιρία, εξηγεί τους λόγους για τους οποίους έγγραφα που συνέταξαν υπάλληλοι, εφόσον δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του τελειωμένου διοικητικού εγγράφου, δεν είναι δυνατόν να της χορηγηθούν.

Μετά το ανωτέρω έγγραφο της Υπηρεσίας, η εταιρία απάντησε με νέα εξώδικη διαμαρτυρία (23.12.2004), με την οποία επανυπέβαλε το αίτημά της.

Κατόπιν των ανωτέρω, η Υπηρεσία με το υπ' αριθμ. 59485/30.12.2013 έγγραφό της υπέβαλε στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Γραφείο Νομικού Συμβούλου του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας) ερώτημα σχετικά με τη χορήγηση ή μη των ανωτέρω εγγράφων και περαιτέρω με το υπ' αριθμ. πρωτ. 1915/17.1.2014 έγγραφό της προς την εν λόγω εταιρία την ενημέρωσε για την υποβολή του Ερωτήματος προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, συγχρόνως δε της γνώρισε τα στοιχεία των αρμοδίων για τον χειρισμό της επένδυσής της υπαλλήλων, μέσω των οποίων θα μπορεί να παρακολουθεί την πορεία αυτής.

Με το υπ' αριθμ. πρωτ. 8/23.1.2014 έγγραφό μας ζητήσαμε, σε σχέση με τα εκτιθέμενα στο Ερώτημα, να μας αποσταλούν αντίγραφα των εγγράφων, για τη

χορήγηση των οποίων υπάρχει προβληματισμός, καθώς και αν τα έγγραφα αυτά αποτελούν στοιχεία του σχετικού με την απόφαση ολοκλήρωσης φακέλου.

Σε απάντηση του ανωτέρω εγγράφου, η Υπηρεσία με το υπ' αριθμ. πρωτ. 7309/18.2.2014 έγγραφό της προς το Γραφείο μας, αφενός μας διαβίβασε τα ακόλουθα έγγραφα: α) ένα εισηγητικό σημείωμα, το οποίο δεν φέρει ημερομηνία και αριθμό πρωτοκόλλου, είναι δε υπογεγραμμένο μόνο από υπάλληλο, χωρίς να έχει προσυπογραφεί από τον αρμόδιο τμηματάρχη, διευθυντή και γενικό διευθυντή, β) σχέδιο υπουργικής απόφασης για την πιστοποίηση της ολοκλήρωσης της επένδυσης και έναρξης της παραγωγικής λειτουργίας, καθώς και σχέδιο περίληψης της προαναφερόμενης υπουργικής απόφασης, χωρίς επίσης να φέρουν ημερομηνία και αρ. πρωτοκόλλου, φέρουν δε επίσης την υπογραφή μόνο του υπαλλήλου και όχι και της λοιπής διοικητικής ιεραρχίας (τμηματάρχη, διευθυντή και γενικού διευθυντή), γ) ένα χειρόγραφο σημείωμα, το οποίο δεν φέρει κανένα από τα στοιχεία του διοικητικού εγγράφου (τίτλο υπηρεσίας από την οποία εκπορεύεται, ημερομηνία, αριθμό πρωτοκόλλου, υπογραφή) και δ) ένα εισηγητικό σημείωμα το οποίο φέρει ημερομηνία και υπογραφή του υπαλλήλου, του τμηματάρχη και του διευθυντή και ελλείπει η προσυπογραφή του γενικού διευθυντή και αφετέρου μας γνώρισε ότι, σχετικά με το σκέλος του ερωτήματος για την παροχή πληροφοριών όσον αφορά τα πρόσωπα των χειριστών του φακέλου της εν λόγω επένδυσης, θεωρεί ότι, κατόπιν του υπ' αριθμ. πρωτ. 1915/17.1.2014 εγγράφου της, παρέλκει η εξέτασή του.

Τέλος, η Υπηρεσία με το Α.Π. 16746/7.4.2014 έγγραφό της μας διευκρίνισε ότι τα επίμαχα έγγραφα δεν προωθήθηκαν για υπογραφή στην πολιτική ηγεσία του Υπουργείου αλλά παρέμειναν στην Υπηρεσία τους για συζήτηση και εξέταση των εισηγήσεων από τους Προϊσταμένους της Διεύθυνσης.

II. Εφαρμοστές διατάξεις

1. Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Συντάγματος: *«1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύννομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. 2.....3. Η αρμόδια αρχή υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών, εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο».*

2. Στον ν.2690/1999 «Κύρωση Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (Α' 45), όπως ισχύει σήμερα, ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 5 παρ. 1: *« 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».

Άρθρο 16 παρ.1: «1. Η διοικητική πράξη είναι έγγραφη, αναφέρει την εκδούσα αρχή και τις εφαρμοζόμενες διατάξεις, φέρει δε χρονολογία, καθώς και υπογραφή του αρμόδιου οργάνου.....».

Άρθρο 18 παρ.1: «1. Η ατομική διοικητική πράξη τελειούται με την υπογραφή και τη χρονολόγησή της, ή τη δημοσίευσή της αν είναι δημοσιευτέα κατά νόμο.....».

III. Ερμηνεία των διατάξεων

Με την παράγραφο 1 του άρθρου 5 του κυρωθέντος με τον ν.2690/1999 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ρυθμίζεται το λεγόμενο «δικαίωμα γνώσεως των διοικητικών εγγράφων», δηλαδή η κατ' αρχήν αναγνωριζόμενη από την έννομη τάξη δυνατότητα του κάθε ενδιαφερόμενου να πληροφορείται σχετικά με το περιεχόμενο των διοικητικών εγγράφων. Το εν λόγω δικαίωμα, το οποίο με στενότερο περιεχόμενο, είχε υπάρξει αντικείμενο ρυθμίσεως και της προϊσχύσασσας και ήδη καταργηθείσας διατάξεως της παραγράφου 1 του άρθρου 16 του ν.1599/1986 (Α' 75), αποτελεί ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος στην πληροφόρηση, που βρίσκει έρεισμα στο πιο πάνω άρθρο 5^Α του ισχύοντος Συντάγματος και θεσπίστηκε και συνταγματικά με τις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 10 του Συντάγματος που με τη νέα τους διατύπωση, μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, τυγχάνουν άμεσης εφαρμογής, ανεξαρτήτως της εκδόσεως του ήδη υπάρχοντος εκτελεστικού νόμου (ν.2690/1999) και έχουν αποδέκτη όλες τις δημόσιες αρχές και φορέα κάθε συναλλασσόμενο με τη διοίκηση (Γνωμ. Ολομ. Ν.Σ.Κ. 354/2006, Γνωμ. Ν.Σ.Κ. 326/2005).

Περαιτέρω, η απαρίθμηση των διοικητικών εγγράφων στην παράγραφο 1 του άρθρου 5 του ν.2690/1999 είναι προφανώς ενδεικτική. Κατά την κρατούσα γνώμη (Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο 1996, σελ. 510, Ν. Παπαδόπουλου, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Διοικητική Δίκη 1996, σελ. 1373 επ.), για να υφίσταται διοικητικό έγγραφο (ή διοικητικό στοιχείο) πρέπει να αποδεικνύεται και να μην αμφισβητείται η συνδρομή του ελάχιστου εννοιολογικού στοιχείου του διοικητικού εγγράφου, ήτοι η κατά νόμο από ορισμένη διοικητική αρχή έκδοση και η δια της υπογραφής υπό του αρμοδίου οργάνου της αρχής αυτής υπόστασή του, ώστε να είναι επιτρεπτή η πρόσβαση του πολίτη σ' αυτό ή η έκδοση αντιγράφου αυτού. Επομένως, σχέδια ή απλές σημειώσεις, τα οποία δεν φέρουν υπογραφή και δεν αποδεικνύουν την από ορισμένη διοικητική αρχή προέλευσή τους και περιέχουν αβέβαιο κείμενο, διότι δεν

περιέχουν βούληση διοικητικού οργάνου τελειωμένη με την υπογραφή του, δεν αποτελούν διοικητικά έγγραφα. Εξάλλου, η διαδικασία εκδόσεως του διοικητικού εγγράφου δεν ολοκληρώνεται και το έγγραφο δεν αποκτά νόμιμη υπόσταση **όταν απαιτείται η προσυπογραφή και από άλλο διοικητικό όργανο** (βλ. Α.Π. 42/1954 Π.χρ. Δ'-144, Ολομ. Ν.Σ.Κ. 354/2006, Γνωμ. Ν.Σ.Κ.610/2001, 140/2013). Πέραν τούτων, το διοικητικό έγγραφο εξατομικεύεται όχι μόνο με την υπογραφή του αρμοδίου οργάνου και την ημερομηνία εκδόσεώς του, αλλά και τον αριθμό πρωτοκόλλου που λαμβάνει κατά την καταχώρισή του στο πρωτόκολλο της Υπηρεσίας από την οποία εκπορεύεται, χωρίς την οποία δεν μπορεί να θεωρηθεί έγγραφο δημόσιας αρχής (Γνωμ. Ν.Σ.Κ. 140/2013, 383/2000). Κατά ακολουθία των πιο πάνω, ως διοικητικά έγγραφα κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας πρέπει να θεωρηθούν και τα «σχέδια» των δημοσίων εγγράφων, των οποίων όμως έχει τελειωθεί η διαδικασία εκδόσεως ή τουλάχιστον καταρτίσεως δια της υπογραφής αυτών υπό του κατά νόμο αρμοδίου διοικητικού οργάνου και όχι εκείνα τα σχέδια ή τμήματα αυτών που βρίσκονται στο στάδιο της επεξεργασίας και δεν έχει οριστικοποιηθεί το περιεχόμενό τους. Και τούτο διότι η αυτοτελής επισκόπηση διοικητικού εγγράφου, το περιεχόμενο του οποίου μπορεί οποτεδήποτε να μεταβληθεί, όχι μόνο δεν θα συνέβαλε στην εν γένει προάσπιση των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του πολίτη, αλλά αντίθετα θα δημιουργούσε σύγχυση και παρανοήσεις και τελικώς θα οδηγούσε σε εσφαλμένη αντίληψή του για τη δράση της διοικήσεως, ουσιαστικά αναιρώντας την αρχή της φανεράς δράσεως αυτής, την οποία υπηρετεί το δικαίωμα γνώσεως των διοικητικών εγγράφων. (βλ. Γνωμ. Ολομ. Ν.Σ.Κ. 354/2006, Γνωμ. Ν.Σ.Κ. 606/1997, 620/1999, 383/2000, 610/2001, επίσης Π. Λαζαράτος, Το δικαίωμα ακροάσεως στη Διοικητική Διαδικασία σελ. 293). Επιπροσθέτως, διοικητικά έγγραφα κατά την έννοια του άρθρου 5 του ν.2690/1999, στα οποία έχει πρόσβαση όποιος θεμελιώνει εύλογο ενδιαφέρον, είναι και οι έγγραφες εισηγήσεις ή προτάσεις, υπό την προϋπόθεση όμως ότι κατά τη διαδικασία δράσεως του διοικητικού οργάνου χρησιμοποιήθηκαν για τη διαμόρφωση γνώμης ή τη λήψη αποφάσεως (Ολομ. Ν.Σ.Κ. 354/2006, Γνωμ. Ν.Σ.Κ. 140/2013).

IV. Κατόπιν των ανωτέρω, τα διαβιβασθέντα, κατά τα εκτιθέμενα στο ιστορικό, στο Γραφείο μας έγγραφα δεν αποτελούν διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια του άρθρου 5 του ν. 2690/1999, καθόσον ελλείπει η προσυπογραφή των κατά νόμο διοικητικών οργάνων (τμηματάρχη, διευθυντή και γενικού διευθυντή) και επιπροσθέτως δεν έλαβαν καν αριθμό πρωτοκόλλου, ώστε να ολοκληρωθεί η διαδικασία εκδόσεώς τους και να οριστικοποιηθεί το περιεχόμενό τους και να προωθηθούν έτσι στην πολιτική ηγεσία για την έκδοση της τελικής απόφασης (πιστοποίησης ολοκλήρωσης της επένδυσης και έναρξης της παραγωγικής λειτουργίας).

Όσον αφορά δε ειδικότερα το χειρόγραφο σημείωμα, τούτο δεν έχει κανένα από τα στοιχεία του διοικητικού εγγράφου, ήτοι τίτλο της Υπηρεσίας από την οποία εκπορεύεται, ημερομηνία, αριθμό πρωτοκόλλου και υπογραφή, και συνεπώς, κατ' ουδένα τρόπο, αποτελεί διοικητικό έγγραφο.

V. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, στο τεθέν ερώτημα προσήκει αρνητική απάντηση, ήτοι ότι τα ανωτέρω έγγραφα δεν αποτελούν διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια του άρθρου 5 του ν.2690/1999 και, επομένως, δεν είναι χορηγητέα στην αιτούσα εταιρία.

Η Γνωμοδοτούσα



**Ιωάννα Λαμπρίση
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.**

