



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΩΣ 352/2014
ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Α' ΤΜΗΜΑΤΟΣ

Συνεδρίαση της 12-11-2014

ΣΥΝΘΕΣΗ

Προεδρεύουσα: Στυλιανή Χαριτάκη, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους, σε αναπλήρωση, λόγω αρχαιότητας, του κωλυομένου Προέδρου Μιχαήλ Απέσσου, Αντιπροέδρου Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Δημήτριος Μακαρονίδης, Αλέξανδρος Ροϊλός, Κυριακή Παρασκευοπούλου, Ελένη Πασαμιχάλη, Αθανάσιος Τσιοκάνης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Αλέξανδρος Ροϊλός, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

Αριθμός Ερωτήματος : Αρ. Πρωτ. Δ10 Α 0006207/1908 ΕΞ 2014/6-6-2014 Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας, Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας και Εθνικών Κληροδοτημάτων, Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας, Τμήματος Α'.

Περίληψη Ερωτήματος : α) Εάν υφίσταται υποχρέωση να χορηγούνται στους ενδιαφερόμενους πολίτες κατόπιν αιτήσεώς τους, αντίγραφα στοιχείων και ειδικότερα τεχνικές και διοικητικές εκθέσεις καθώς και διαγράμματα που τις συνοδεύουν, εκ του φακέλου ο οποίος έχει εισαχθεί στο Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Δημοσίων Κτημάτων και Ανταλλάξιμης Περιουσίας, τα οποία στοιχεία δεν έχουν κριθεί από το εν λόγω Συμβούλιο καθόσον αναμένεται η έκδοση οριστικής γνωμοδότησής του και β) εάν, σε καταφατική περίπτωση, τα

ανωτέρω στοιχεία χορηγούνται από το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο στο οποίο τηρούνται οι φακέλοι ή από τη Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας.

Επί του ως άνω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α' Τμήμα) γνωμοδότησε ,ως ακολούθως :

I.-

Το ερώτημα τέθηκε ενόψει του ότι τα αιτηθέντα από τους ενδιαφερόμενους στοιχεία και ειδικότερα διοικητικές εκθέσεις και διαγράμματα που τα συνοδεύουν, εκ του φακέλου, ο οποίος έχει εισαχθεί, στο Γνωμοδοτικό Συμβούλιο για γνωμοδότηση κατ' άρθρο 25 ν. 1539/1938 δεν έχουν κριθεί (οριστικοποιηθεί) απ' αυτό και υπάρχει προβληματισμός σ' ότι αφορά την δυσχέραση της έρευνας από το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο, καθόσον η υπόθεση εκκρεμεί, είτε γιατί δεν έχει συζητηθεί, είτε έχει εκδοθεί προδικαστική και αναμένεται η έκδοση οριστικής γνωμοδότησης.

1. Στις παραγράφους 1,2 και 3 του άρθρου 5 του ν.2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις »(φ.45) ,όπως ισχύει, ορίζονται τα εξής :

«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, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.

2. Στο άρθρο 25 του α ν.1539/1938 « Περί προστασίας Δημοσίων Κτημάτων » (φ.488) ορίζονται τα εξής:

«1. Άπαντα τα ακίνητα, άτινα είναι γνωστά εις το Υπουργείο των Οικονομικών (Δ/νσιν Δημοσίων Κτημάτων) ως δημόσια κατεχόμενα υπό τρίτων ή καταγγέλλονται παρ' ιδιωτών ως τοιαύτα, καταγράφονται εν ειδικώ βιβλίω, η δε αρμόδια υπηρεσία προβαίνει εις εξακρίβωσιν των επ' αυτών δικαιωμάτων του Δημοσίου.

2. Προς τούτο εκδίδεται εντολή του Υπουργού των Οικονομικών προς τους Οικονομικούς Εφόρους ή ..., όπως δι' ειδικής ενόρκου εξετάσεως ή εξ άλλων στοιχείων πληροφορηθώσι περί των δικαιωμάτων του Δημοσίου επί των ακινήτων και περί των δικαιωμάτων του κατέχοντος ιδιώτου. Αι διατάξεις

3. Το πόρισμα της κατά την προηγούμενην παράγραφον εξετάσεως υποβάλλεται εις το Υπουργείο των Οικονομικών (Δ/νσιν Δημοσίων Κτημάτων), εισάγεται δε η υπόθεση εις το κατά το άρθρο 10 συμβούλιον, όπερ γνωμοδοτεί αν δέον να προσκληθεί ο κάτοχος εις προσαγωγήν των τίτλων του ή να παύση πάσα ενέργεια.

4. Το Υπουργείο των Οικονομικών (Δ/νσιν Δημοσίων Κτημάτων), βάσει της περί προσκλήσεως γνωμοδοτήσεως, εντέλλεται τον Οικονομικόν Έφορον, όπως προσκαλέσει τον κάτοχον εις υποβολήν των τίτλων του εντός δύο μηνών από της προσκλήσεως, ...

5. Τους προσαχθέντας τίτλους εφαρμόζει επί τόπου ο οικονομικός έφορος ή ... και υποβάλλει τούτους προς το Υπουργείο των Οικονομικών (Δ/νσιν Δημοσίων Κτημάτων) μετά της γνώμης του περί της εφαρμογής ή μη των τίτλων επί του επιδίκου και μετά πιστοποιήσεως του φύλακος μεταγραφών,

ότι οι τίτλοι είναι μεταγεγραμμένοι και ότι δεν έχει μεταβιβασθεί η εν αυτοίς αναφερόμενη ιδιοκτησία.

6. Μετά την ενέργειαν των εν ταις προηγούμεναις παραγράφοις οριζομένων επανεισάγεται η υπόθεσις μετά των τίτλων εις το κατά άρθρον 10 συμβούλιον, όπερ γνωμοδοτεί ητιολογημένως αν εκ των τίτλων και εν γένει εκ του φακέλου προκύπτει σαφώς το δικαίωμα του Δημοσίου επί του ακινήτου, αν δεν παρεγράφη τούτο και αν ο κάτοχος είναι καλής ή κακής πίστης.

7...».

II.

1.- Δια των διατάξεων του άρθρου 5 του ν.2690/1999 με συνταγματική θεμελίωση στις διατάξεις των 5^Α και 10 του Συντάγματος, καθιερώνεται και νομοθετικώς η αρχή της φανεράς δράσεως της Διοικήσεως. Εκ των διατάξεων αυτών προκύπτει ότι, πας έχων, εύλογο ενδιαφέρον, μη αρκούντως μόνο του γενικού ενδιαφέροντος του πολίτη για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων της υπηρεσίας και την τήρηση των νόμων ,αλλά εκείνο το οποίο προκύπτει , κατά τρόπο αντικειμενικό, από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης , προσωπικής εννόμου σχέσεως, συνδεδόμενης με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων στα οποία ζητείται η πρόσβαση, δικαιούται να ζητήσει να λάβει γνώση των διοικητικών εγγράφων.(ΣΤΕ 3938/2013, ΣΤΕ 3130/2000,1214/2000,Γνωμ.ΝΣΚ 727/2001, 92/2005).

Ως διοικητικά έγγραφα θεωρούνται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, η δε παράθεση του νόμου είναι ενδεικτική. Διοικητικά έγγραφα, όμως, κατά την έννοια και το σκοπό του 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 κρίσεως διοικητικής δράσεως, ή την διαμόρφωση γνώμης ή κρίσεως διοικητικού οργάνου (ad hoc ΟΛ.ΝΣΚ 665/1998).

Σε περίπτωση, κατά την έννοια του νόμου περί «φυλασσομένων ιδιωτικών εγγράφων», ήτοι κατεχομένων από τις δημόσιες υπηρεσίες το δικαίωμα της πρόσβασης θεμελιώνεται όταν υπάρχει ειδικό έννομο συμφέρον

και προς τα έγγραφα αυτά πρέπει να είναι σχετικό με υπόθεση του ενδιαφερομένου εκκρεμή ή περαιωμένη (Γνωμ. ΝΣΚ 49/2001).

Η έννοια του νόμου περί ειδικού εννόμου συμφέροντος είναι η του άρθρου 902 ΑΚ (Γνωμ. ΝΣΚ 106/1999) στην διοικητική διαδικασία στις περιπτώσεις εγγράφων σχετικών με υπόθεση ενδιαφερομένου η οποία εκκρεμεί ή έχει διεκπεραιωθεί από τις δημόσιες υπηρεσίες.

Από το γράμμα του νόμου προκύπτει ότι το δι' αυτού καθιερούμενο δικαίωμα αφορά σε συγκεκριμένα διοικητικά έγγραφα, τα οποία οφείλει να προσδιορίσει με την αίτησή του ο ενδιαφερόμενος και δεν περιλαμβάνει τη δυνατότητα προσβάσεως και γνώσεως (γενικώς και αορίστως) ολόκληρων φακέλων τηρουμένων από την Διοίκηση επί διαφόρων θεμάτων (Γνωμ. ΝΣΚ 49/2001).

Ειδικότερα ο αιτών οφείλει να προσδιορίζει στη σχετική αίτηση, τα έγγραφα που ζητεί, αλλά και το περιεχόμενο του ευλόγου ενδιαφέροντος του ή του ειδικού εννόμου συμφέροντος του, ανάλογα με την περίπτωση, διότι η άσκηση του δικαιώματος αυτού εκ μέρους των πολιτών δεν είναι νοητό να καταλήξει σε τροχοπέδη συνεχίσεως της λειτουργίας της αρμόδιας υπηρεσίας, καθόσον η διοίκηση δεν υποχρεούται να προβαίνει σε χρονοβόρες και επίπονες αναζητήσεις, με έρευνα και αξιολόγηση προς ανεύρεση των ζητούμενων εγγράφων.

Η δε ύπαρξη ευλόγου ενδιαφέροντος ή ειδικού εννόμου συμφέροντος και το ορισμένο ή σαφές ή καταχρηστικό της σχετικής αιτήσεως κρίνεται κάθε φορά από τον αρμόδιο υπεύθυνο κάθε δημόσιας υπηρεσίας. (βλ.ΑΠ(ποιν) 148/2013, Γνωμ. ΝΣΚ 314/1996)

Κατά σαφή πρόβλεψη του νόμου το δικαίωμα της πρόσβασης δεν υφίσταται στις περιπτώσεις της παρ. 3 του άρθρου 5 ,δηλ. στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις,με δυνατότητα, προσθέτως, να αρνηθεί η Διοίκηση την ικανοποίηση μεταξύ των άλλων στις περιπτώσεις δυσχέρασης ουσιαδώς της έρευνας δικαστικών ή διοικητικών αρχών ως προς την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.(Γνωμ. ΝΣΚ 620/1999).

2. Στις διατάξεις του άρθρου 25 του ν. 1539/1938 διαγράφεται η διαδικασία εξακρίβωσης των δικαιωμάτων του Δημοσίου επί καταπατημένων υπό τρίτων κτημάτων. Με τις διατάξεις αυτές μεταξύ των άλλων ορίζεται ότι το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Δημοσίων Κτημάτων γνωμοδοτεί αιτιολογημένα αν εκ των τίτλων και εν γένει εκ του φακέλου προκύπτει σαφώς το δικαίωμα του Δημοσίου επί του ακινήτου. Το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Δημοσίων Κτημάτων είναι συλλογικό διοικητικό όργανο με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες (άρθρο 10 ν.1539/1938) το οποίο ανήκει στην Διοίκηση. (αντί άλλων βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Τόμος 1 σελ.11 επ., Γνωμ.Ολ.ΝΣΚ 354/06).

3. Εν όψει των ανωτέρω και επί του πρώτου σκέλους του ερωτήματος, κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, συνάγεται ότι οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να λάβουν γνώση συγκεκριμένων διοικητικών εγγράφων, συμπεριλαμβανομένων και των τεχνικών και διοικητικών εκθέσεων ,καθώς και διαγραμμάτων προσδιοριζόμενων στην γραπτή αίτησή τους ή ιδιωτικών τοιούτων, υπό τις ανωτέρω και για κάθε ξεχωριστό αίτημα εξεταζόμενες προϋποθέσεις, εκ του διοικητικού φακέλου, ο οποίος έχει εισαχθεί στο Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Δημοσίων Κτημάτων ,ανεξαρτήτως του αν τα έγγραφα αυτά έχουν εξετασθεί από το εν λόγω Συμβούλιο. Στην περίπτωση όμως που το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο(ή η Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου ή, ενδεχομένως, και άλλη εμπλεκόμενη αρχή/υπηρεσία) κρίνει αιτιολογημένα ότι η χορήγηση αντιγράφων των σχετικών εγγράφων θα δυσχεράνει δικαστική ή διοικητική έρευνα ως προς την διαπίστωση τέλεσης εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης, η Διοίκηση δύναται να αρνηθεί τη χορήγησή των.

4. Επί του δευτέρου σκέλους του ερωτήματος και εν σχέσει με την υπηρεσία που δικαιούται να χορηγήσει τα αιτηθέντα στοιχεία, διαμορφώθηκαν δύο αντίθετες απόψεις.

Ειδικότερα, κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας που απαρτίσθηκε από την Προεδρεύουσα Νομικό Σύμβουλο Στυλιανή Χαριτάκη και τους Νομικούς Συμβούλους Κωνσταντίνο Κατσούλα, Δημήτριο Μακαρονίδη, Αλέξανδρο Ροϊλό, Ελένη Πασαμιχάλη, Αθανάσιο Τσιοκάνη (ψήφοι έξι-6),λαμβανομένων υπόψη και των ερμηνευτικών παραδοχών επί του πρώτου σκέλους του ερωτήματος,

εφόσον, δηλ. δεν συντρέχει περίπτωση νομίμου αρνήσεως χορηγήσεως των ανωτέρω εγγράφων, η χορήγηση μπορεί να γίνει από κάθε διοικητική αρχή ή υπηρεσία, τόσο αυτή που εξέδωσε το έγγραφο, όσο και αυτή που απλά το κατέχει και, στη περίπτωση του ερωτήματος, είτε από το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Δημοσίων Κτημάτων, είτε από τη Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών.

Αντιθέτως, κατά τη γνώμη της μειοψηφίας που απαρτίσθηκε από τις Νομικούς Συμβούλους Ευφροσύνη Μπερνικόλα και Κυριακή Παρασκευοπούλου (ψηφοί δυο-2), η χορήγηση των αιτηθέντων εγγράφων μπορεί να γίνει μόνο από τη διεξάγουσα την έρευνα διοικητική αρχή, που στη περίπτωση του ερωτήματος είναι το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Δημοσίων Κτημάτων στο οποίο έχει εισαχθεί ο φάκελος και που, εξ αυτού του λόγου, είναι η μόνη διοικητική αρχή που μπορεί να κρίνει αν συντρέχει ή όχι ουσιώδης δυσχέραση ως προς την δικαστική ή διοικητική έρευνα διαπίστωσης τέλεσης εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.

III.-

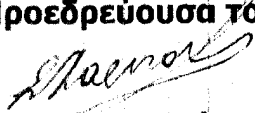
Κατόπιν των ανωτέρω, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους(Α Τμήμα) γνωμοδοτεί

- α. επί του πρώτου σκέλους του ερωτήματος (ομοφώνως) ότι, εφόσον δεν συντρέχει περίπτωση αιτιολογημένης άρνησης της Διοίκησης, κατά τα ειδικότερον προβλεπόμενα στο άρθρο 5 του ν. 2690/99, η Διοίκηση οφείλει να ικανοποιεί νομίμως υποβληθέντα αιτήματα διοικουμένων για τη λήψη αντιγράφων στοιχείων που περιέχονται σε φακέλους υποθέσεων που εκκρεμούν προς εξέταση στο Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Δημοσίων Κτημάτων και
- β. επί του δευτέρου σκέλους του ερωτήματος (κατά πλειοψηφία) ότι, εφόσον συντρέχει περίπτωση νόμιμης χορηγήσεως εγγράφων περιεχομένων σε φακέλους υποθέσεων που εκκρεμούν στο Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Δημοσίων Κτημάτων, το σχετικό δικαίωμα των διοικουμένων μπορεί να ικανοποιηθεί είτε από το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Δημοσίων Κτημάτων, είτε από τη Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών, εφόσον η τελευταία κατέχει τα σχετικά έγγραφα.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 4 -12-2014

Η Προεδρεύουσα του Τμήματος

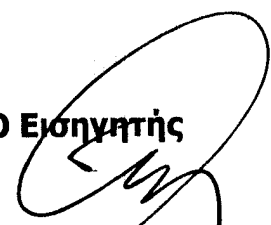


Στυλιανή Χαριτάκη

Νομικός Σύμβουλος του Κράτους



Ο Εισηγητής



Αλέξανδρος Ροϊλός

Νομικός Σύμβουλος του Κράτους