



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδοτήσεως: 68/2015
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ ΣΤ'
Συνεδρίαση της 24^{ης} Μαρτίου 2015**

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Πέτρος Τριανταφυλλίδης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Παρασκευάς Βαρελάς, Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Βασιλική Τύρου, Κουήν-Τακουή Χουρμουζιάν, Ελένη Σβολοπούλου, Ευαγγελία Σκαλτσά, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Ευθυμία Ε. Γκάρανη, Πάρεδρος Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Αρ. Ερωτήματος: το αρ. πρωτ. ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΔΒΜΑ/ΤΒΜΑΧΜΑΕ/3962/2361/167/71/30-12-2014 έγγραφο του Τμήματος Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιολογικών Χώρων, Μνημείων και Αρχαιολογικών Έργων Διεύθυνσης Βυζαντινών & Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων της Γενικής Διεύθυνσης Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς του Υπουργείου Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων (τ. ΥΠΠΟΑ).

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται αν υφίσταται υποχρέωση της Διοίκησης να χορηγήσει προς αιτούντα διοικούμενο αντίγραφα των σχεδίων α) υπουργικής απόφασης και β) εγγράφου απόψεων της υπηρεσίας προς το ΣΤΕ.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος το ΣΤ' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδοτεί ως ακολούθως:

-I-

1. Δυνάμει της με αρ. ΥΠΠΟΤ/ΓΔΑΠΚΑΡΧ/Β1/Φ50/62380/1914/1-6-2011 (Φ.Ε.Κ. 181/ΑΑΠ/20-7-2011) απόφασης του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού (ήδη Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων) εγκρίθηκε η αναοριοθέτηση του αρχαιολογικού χώρου του Ναυπλίου, Π.Ε. Αργολίδας, Περιφέρειας Πελοποννήσου. Με την εν λόγω απόφαση (στο εξής καλούμενη ως η «Υπουργική Απόφαση Αναοριοθέτησης») ακίνητο του Δ.Κ., συμπεριλήφθηκε εντός του αρχαιολογικού χώρου του Ναυπλίου, εντός των ορίων της Ζώνης Α' Απολύτου Προστασίας, που είχε κηρυχθεί δυνάμει της προγενέστερης με αρ. ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/ Β1/930/41601/1185/30-8-1995 ΥΑ (ΦΕΚ 817/Δ/19-10-1995) και εντός των ορίων της υπό θεσμοθέτηση Ζώνης Α' Απολύτου Προστασίας της ευρύτερης περιοχής του Ναυπλίου, για την οποία εκκρεμεί η ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών.

2. Κατά της Υπουργικής Απόφασης Αναοριοθέτησης οι Δ.Κ. και Ν.Μ. άσκησαν την από 2-10-2012 (αρ. καταθ. 5264/2012) αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία συζητείται την 13-5-2015. Ακολούθως, το Τμήμα Αρχαιολογικών Χώρων, Μνημείων και Αρχαιογνωστικής Έρευνας Δ/νσης Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων της Γενικής Διεύθυνσης Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς διεβίβασε προς το Δικαστήριο το με αρ. πρωτ. ΥΠΠΟΑ/ ΓΔΑΠΚ/ ΔΒΜΑ/ΤΑΧΜΑΕ/234419/126917/8498/3694/19-2-2014 έγγραφο απόψεων της υπηρεσίας επί της εν λόγω αίτησης ακύρωσης (στο εξής καλούμενο ως το «Έγγραφο Απόψεων»).

3. Με την από 19-11-2014 αίτησή του προς την άνω υπηρεσία, ο Δ.Κ. (στο εξής ο «Αιτών») ζήτησε, μεταξύ άλλων, να του χορηγηθούν ακριβή φωτοαντίγραφα των σχεδίων της Υπουργικής Απόφασης Αναοριοθέτησης και του Εγγράφου Απόψεων, επικαλούμενος «έννομο συμφέρον για δικαστική χρήση».

Με αφορμή την άνω αίτηση η υπηρεσία υπέβαλε το ερευνώμενο ερώτημα και διεβίβασε προς το Γραφείο Νομικού Συμβούλου α) σχέδιο της Υπουργικής Απόφασης

2



4

Αναοριοθέτησης, το οποίο φέρει τα στοιχεία της εκδούσας υπηρεσίας, ημερομηνία έκδοσης, αριθμό πρωτοκόλλου, υπογραφή του Υπουργού, καθώς και προσυπογραφές των ενδιάμεσων αρμοδίων οργάνων με τις σχετικές ημερομηνίες προσυπογραφής εκάστου αυτών και β) σχέδιο του Εγγράφου Απόψεων, το οποίο επίσης φέρει τα στοιχεία της εκδούσας υπηρεσίας, ημερομηνία και αριθμό πρωτοκόλλου, υπογραφές του Παρέδρου ΝΣΚ και της Γενικής Διευθύντριας Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς, καθώς και προσυπογραφές των ενδιάμεσων αρμοδίων οργάνων με τις σχετικές ημερομηνίες προσυπογραφής εκάστου.

-II-

1. Στα άρθρα 5Α παρ. 1, 10 παρ. 1, 3 και 20 παρ. 1 του ισχύοντος **Συντάγματος 1975/1986/2001** ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 5Α. 1. Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων.....

Άρθρο 10. 1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. 2. 3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει.

Άρθρο 20 1. Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντα του, όπως νόμος ορίζει.....»

Στο άρθρο 5 του **ν. 2690/1999** «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις», όπως ισχύει, ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 5. Πρόσβαση σε έγγραφα. 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..... 3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπτεται 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. 4. Το δικαίωμα των παρ. 1 και 2 ασκείται : α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας ή β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. 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 παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες».

Στο άρθρο 23 του **Π.Δ. 18 της 30.12.88/9.1.89** «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας.- (ΦΕΚ Α' 8) ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 23. Απόψεις της Διοίκησης. 1. Το Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, κατά του οποίου στρέφεται η αίτηση ακυρώσεως ή η προσφυγή, έχει την υποχρέωση να εκθέσει τις απόψεις του για καθένα από τους προβαλλομένους λόγους, διευκρινίζοντας σαφώς το συναφές με κάθε λόγο πραγματικό μέρος. 2. Η έκθεση αυτή με το σχετικό φάκελο πρέπει να αποστέλλεται στον εισηγητή.. 3. Την έκθεση προσυπογράφουν ο νομικός σύμβουλος του Δημοσίου ή του νομικού προσώπου που έχει εντολή να υποστηρίζει τα συμφέροντά τους καθώς και οι καθ' ύλην αρμόδιοι υπάλληλοι, σύμφωνα με τους κανόνες που διέπουν τις διοικητικές πράξεις και με την ευθύνη που καθιερώνουν οι κανόνες αυτοί».

2. Από τις ανωτέρω διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, συνάγονται τα ακόλουθα:

(i) Με το ως άνω άρθρο 5^Α ρυθμίζεται το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, δηλ. η, κατ' αρχήν, αναγνωριζόμενη από την έννομη τάξη δυνατότητα κάθε φορέα συναλλασσόμενου με τη Διοίκηση να πληροφορείται το περιεχόμενο των διοικητικών εγγράφων, εντός 20 ημερών από την υποβολή της σχετικής αίτησής του, α) εφόσον διατηρεί εύλογο ενδιαφέρον προς τούτο, β) κατά τη προβλεπόμενη διαδικασία (:είτε με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας είτε με λήψη αντιγράφου αυτού και καταβολή της σχετικής δαπάνης αναπαραγωγής) και γ) υπό τους προβλεπόμενους περιορισμούς (:ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ειδικά προβλεπόμενο απόρρητο, συζητήσεις Υπουργικού Συμβουλίου, διεξαγόμενες έρευνες, δικαιώματα πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας).

Το δικαίωμα αυτό, το οποίο, με στενότερο περιεχόμενο, είχε υπάρξει αντικείμενο ρύθμισης του προϊσχύσαντος ν. 1599/1986 (άρθρο 16) α) αποτελεί ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος στην πληροφόρηση που ευρίσκει έρεισμα στις προαναφερθείσες Συνταγματικές διατάξεις, τυγχάνει άμεσης εφαρμογής, β) έχει ως αποδέκτη όλες τις δημόσιες αρχές (Γνμ. ΝΣΚ 727/2012 Ολομ, 354/2006 Ολομ, 95/2012), γ) υποχρεώνει την υπηρεσία να θέσει σε γνώση του διοικούμενου τα αιτούμενα

αντίγραφα των διοικητικών εγγράφων ακόμη και αν η υπηρεσία, προς την οποία υποβλήθηκε η σχετική αίτηση, δεν είναι η εκδούσα (ΣΤΕ 3855/2010) ή τα αιτούμενα αντίγραφα τηρούνται σε αρχείο άλλης υπηρεσίας (ΣΤΕ 3943/1995) και δ) πρέπει να παρέχεται απρόσκοπτα από τη Διοίκηση, χωρίς ο εφαρμοστής της διάταξης να νομιμοποιείται να θέτει περιορισμούς στην άσκηση αυτού με συστατικές ερμηνείες (ΣΤΕ 1/1993, 6/2006 ΕΓΚ ΕΙΣΑΠ Γνμ ΝΣΚ 535/2008 Ολομ).

(ii) Για να υφίσταται διοικητικό έγγραφο πρέπει να αποδεικνύεται και να μην αμφισβητείται η συνδρομή του ελάχιστου εννοιολογικού περιεχομένου αυτού, ήτοι η, κατά νόμο, έκδοσή του από ορισμένη διοικητική αρχή και η ημερομηνία και υπογραφή του από το αρμόδιο όργανο της εκδούσας αρχής, ώστε να είναι επιτρεπτή η πρόσβαση του πολίτη σ' αυτό, καθώς και η έκδοση αντιγράφων αυτού (Γ.Α. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο 1996*, σελ. 510, Ν. Παπαδοπούλου, *Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Διοικητική Δίκη 1996*, σελ. 1373 επ). Επιπλέον, η εξατομίκευση του διοικητικού εγγράφου απαιτεί, πέραν της ημερομηνίας και υπογραφής, επιπλέον και τον αριθμό που λαμβάνει κατά την καταχώρησή του στο πρωτόκολλο της εκδούσας υπηρεσίας, χωρίς την οποία (καταχώρηση) δεν μπορεί να θεωρηθεί έγγραφο δημόσιας αρχής (Γνμ. ΝΣΚ 140/2013, 383/2000).

(iii) Τα δημόσια έγγραφα λαμβάνουν κατ' αρχήν τη μορφή ενός σχεδίου, που αποτελεί το πρώτο στάδιο της διοικητικής αλληλογραφίας, περιέχει τις προσυπογραφές των ενδιαμέσων, έως τον τελικό υπογράφοντα, οργάνων καθώς και την υπογραφή του αρμόδιου, κατά νόμο, αποφασιστικού οργάνου και φυλάσσεται στον οικείο φάκελο κάθε υπόθεσης (Γνμ ΝΣΚ 587/1995). Συνεπώς, ως διοικητικά έγγραφα του άρθρου 5 ΚΔΔ, πρέπει να θεωρηθούν και τα σχέδια των δημοσίων εγγράφων, των οποίων έχει τελειωθεί η διαδικασία κατάρτισης με τις ως άνω προσυπογραφές και τελική υπογραφή. Αντίθετα, σχέδια ή απλές σημειώσεις που δε φέρουν υπογραφή ή δεν αποδεικνύουν την, από ορισμένη διοικητική αρχή, προέλευσή τους ή περιέχουν αβέβαιο, μη οριστικό, ευρισκόμενο ακόμη στο στάδιο της κατάρτισης περιεχόμενο δεν αποτελούν διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια της παρ. 1 του άρθρου 5, διότι δεν περιέχουν τελειωμένη βούληση διοικητικού οργάνου, το περιεχόμενο τους δύναται οποτεδήποτε να μεταβληθεί και είναι, συνεπώς, δυνατόν η αυτοτελής επισκόπησή τους να οδηγήσει σε εσφαλμένη αντίληψη για τη

7

δράση της Διοίκησης, ουσιαστικά αναιρώντας την αρχή της φανεράς δράσης αυτής, την οποία υπηρετεί το σχετικό δικαίωμα του άρθρου 5 ν. 2690/1999 (*Γνμ. ΝΣΚ 354/2006 Ολομ, 117/2006, 723/2000 Ολομ. 587/1995*). Εξάλλου δε δημιουργείται έγγραφο ουσιαστικό ή αποδεικτικό έννομης σχέσης, όταν απαιτείται η προσυπογραφή αυτού από άλλο διοικητικό όργανο (*Γνμ. ΝΣΚ 148/2014, 140/2013, 610/2001*).

(iv) Η δυνατότητα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία αποτελεί αναγκαία και λογική προϋπόθεση για την άσκηση του συνταγματικού δικαιώματος της δικαστικής προστασίας του άρθρου 20. Και τούτο διότι, για να είναι η παροχή έννομης προστασίας αποτελεσματική, θα πρέπει να παρέχεται με τέτοιο τρόπο και σε τέτοιο χρόνο, ώστε να εξασφαλίζεται η έγκαιρη απονομή της δικαιοσύνης. Συνεπώς, ο πολίτης, ενόψει της δίκης, θα πρέπει να έχει πρόσβαση στα διάφορα στοιχεία, ώστε να αντλήσει όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες και το αποδεικτικό υλικό, που θα του δώσει τη δυνατότητα να προστατεύσει τα συμφέροντά του ενώπιον του δικαστή με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο (*Α. Τάχος, Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία σ. 290 επ., Χ. Δετσαρίδης Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, 2006 σελ. 26 επ.*).

(v) Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, ως διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια της παρ. 1 του άρθρου 5 Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, πρέπει να θεωρηθούν και τα σχέδια των δημοσίων εγγράφων, εκείνα δηλ. τα φυλασσόμενα στον φάκελο της υπόθεσης έγγραφα που φέρουν τα στοιχεία της εκδούσας διοικητικής αρχής, την ημερομηνία σύνταξής τους, τον αρ. καταχώρησης στο πρωτόκολλο της υπηρεσίας, τις μονογραφές όλων των ενδιαμέσων, μέχρι τον τελικό υπογράφωντα, οργάνων καθώς και την υπογραφή από το έχον την τελική αρμοδιότητα έκδοσης όργανο. Των σχεδίων αυτών δικαιούται να λάβει γνώση οποιοσδήποτε έχει εύλογο ενδιαφέρον, όπως ο διάδικος σε δίκη σχετική με τα αιτούμενα στοιχεία, κατά τη διαδικασία των παρ. 4 και 6 του άρθρου 5 ν. 2690/1999, δηλ. είτε μελετώντας τα στο κατάστημα της υπηρεσίας ή λαμβάνοντας αντίγραφα αυτών με δική του δαπάνη, εντός 20 ημερών από την υποβολή της σχετικής αίτησης, με την επιφύλαξη των περιορισμών των παρ. 3 και 5 του ίδιου ως άνω άρθρου 5 ν. 2690/1999.

3. Από τα ανωτέρω προκύπτει **α)** ότι τα σχέδια της Υπουργικής Απόφασης Αναοριοθέτησης και του Εγγράφου Απόψεων, που φυλάσσονται στον οικείο υπηρεσιακό φάκελο, φέρουν τα απαραίτητα στοιχεία της έννοιας του διοικητικού εγγράφου, ήτοι τα στοιχεία της εκδούσας αρχής, ημερομηνία και αρ. πρωτοκόλλου, έχει δε τελειωθεί η διαδικασία κατάρτισής τους με τις προσυπογραφές των ενδιαμέσων, έως τον τελικό υπογράφοντα, οργάνων, καθώς και την υπογραφή του, κατά νόμο αρμόδιου, για την έκδοσή τους οργάνου και **β)** ότι ο Αιτών έχει προφανές εύλογο ενδιαφέρον προς λήψη αντιγράφων των αιτουμένων σχεδίων, ενόψει της προαναφερθείσας εκκρεμούς ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας δίκης.

-III-

Κατόπιν των ανωτέρω, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΣΤ' Τμήμα) γνωμοδοτεί ομόφωνα στο τεθέν ερώτημα ότι η υπηρεσία οφείλει να χορηγήσει προς τον αιτούντα αντίγραφα των σχεδίων της ΥΠΠΟΤ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Β1/Φ50/62380/1914/1-6-2011 απόφασης του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού (Φ.Ε.Κ. 181/ΤΑΑΠ/20-7-2011) και του με αρ. πρωτ. ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΔΒΜΑ/ΤΑΧΜΑΕ/234419/126917/8498/3694/19-2-2014 εγγράφου απόψεων της υπηρεσίας προς το ΣΤΕ, υπό τη διαδικασία και περιορισμούς του άρθρου 5 ν. 2690/1999.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 6 - 4 - 2015

Ο Πρόεδρος του Τμήματος

Πέτρος Τριανταφυλλίδης

Αντιπρόεδρος του ΝΣΚ

Η Εισηγήτρια

Ευθυμία Ε. Γκαράνη

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.