



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

**ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ υπ' αριθμ. 278/2017
ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Ε' Τμήματος
Συνεδρίαση της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2017**

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Ανδροβιτσανέα Μεταξία Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Γεωργάκης Κωνσταντίνος, Πανταζή Βασιλική, Αναστασόπουλος Δημήτριος, Σβολοπούλου Ελένη, Μακαρονίδης Δημήτριος, Σπυρόπουλος Σταύρος, Γρυλωνάκης Γεώργιος, Νομικοί Σύμβουλοι.

Εισηγήτρια: Μπελίτση Νικολέττα, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος: Το με αριθμό πρωτοκόλλου ΥΠΠΟΑ/ΓΔΥΑ/ΑΤΔΑΔΤΑ/313815/18115/3661/4-8-2017 έγγραφο του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, Γενική Διεύθυνση Υποστήριξης Αθλητισμού, Αυτοτελές Τμήμα Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού Τομέα Αθλητισμού, προς το Γραφείο Νομικού Συμβούλου της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται εάν, με βάση αίτηση μονίμου Υπαλλήλου, Π.Ε. Διοικητικού – Οικονομικού της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού, που τίθεται υπόψη μας από την ερωτώσα Υπηρεσία, είναι δυνατή η χορήγηση των αιτούμενων με αυτή α) εγγράφου και συμπληρωματικών αυτού, με απόψεις της Διοίκησης που διαβιβάστηκαν στο Τριμελές Συμβούλιο του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, β) εγγράφου του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης

με θέμα «Σύνθεση Υπηρεσιακού Συμβουλίου» και γ) εγγράφου του Γραφείου Νομικού Συμβούλου της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού προς την ερωτώσα Υπηρεσία.

Επί του ως άνω ερωτήματος, το Ε΄ Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό:

1.Ο Γ.Κ., με την με αριθμό πρωτοκόλλου εισερχόμενου εγγράφου ΥΠΠΟΑ/299280/27-7-2017 αίτησή του προς την Γραμματεία του Αυτοτελούς Τμήματος Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού ζήτησε τα εξής: «Σε συνέχεια των με Αρ. 1776/2017 & 1775/2017 Αποφάσεων του Τριμελούς Συμβουλίου του Δ.Ε.Α., τις οποίες διαθέτετε και σχετίζονται με την αναδρομική επιλογή Διευθυντή Άθλησης για Όλους στη Γ.Γ. Αθλητισμού του ΥΠ.ΠΟ.Α, σας παρακαλώ να μου χορηγήσετε σύμφωνα με το Νόμο, αντίγραφο των παρακάτω εγγράφων:

- 1) το υπ' αριθμ. πρωτ. ΥΠΠΟΑ.ΓΔΥΑ/ΑΤΑΔΤΑ/98608/5997/1511/24.3.2017 έγγραφό σας με τις απόψεις της Διοίκησης της ΓΓΑ – ΥΠΠΟΑ,
- 2) το υπ' αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35-46/2275/26613/13.2.2017 έγγραφο του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης,
- 3) το υπ' αριθμ. πρωτ. 74/Φ100241/20.2.2017 έγγραφο του Νομικού Συμβούλου της Γ.Γ. Αθλητισμού και
- 4) όλα τα σχετικά έγγραφα που διαβιβάσατε στο εν λόγω Τριμελές Συμβούλιο σε συνέχεια – συμπληρωματικά στο προαναφερόμενο (1) έγγραφό σας».

Ο αιτών, όπως προκύπτει από τα στοιχεία των φακέλων δικογραφιών που χειρίζεται το γραφείο μας, είχε καταθέσει ενώπιον του Τριμελούς Συμβουλίου του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών του Νόμου 3068/2002, αίτηση για διαπίστωση της συμμόρφωσης ή μη της Διοίκησης στην με αρ. 2091/2015 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών.

Με την απόφαση αυτή έγινε δεκτή αίτηση ακύρωσης της Ι. Μ., κατά απόφασης του Υφυπουργού Πολιτισμού με την οποία τοποθετήθηκε, κατά παράλειψη αυτής, στη θέση της Προϊσταμένης της Διεύθυνσης Άθλησης για



όλους η Μ. Χ., και παραπέμφθηκε η υπόθεση στη Διοίκηση για νέα νόμιμη κρίση, κατά το μέρος που αφορούσε την αιτούσα. Ο αιτών ήταν επίσης κρινόμενος υπάλληλος για την εν λόγω θέση, πλην όμως δεν άσκησε αίτηση ακύρωσης κατά της ανωτέρω απόφασης του Υφυπουργού Αθλητισμού.

Το Τριμελές Συμβούλιο του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών με την με αρ. 1776/2017 απόφασή του, απέρριψε την αίτησή του ως απαράδεκτη, με την αιτιολογία ότι δεν νομιμοποιείται στην άσκησή της, εφόσον δεν διετέλεσε διάδικος στη δίκη επί της οποίας εκδόθηκε η προαναφερθείσα απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών.

Όμοια αίτηση προς το Τριμελές Συμβούλιο του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών είχε καταθέσει και η Ι. Μ., έγγραφα δε του διοικητικού φακέλου που εστάλη για την υπόθεση αυτή από την Υπηρεσία στο Δικαστήριο είναι τα ως ανωτέρω αιτούμενα.

Νομοθετικό πλαίσιο:

2. Στα άρθρα **5Α** και **10** του **Συντάγματος**, όπως ισχύουν μετά την αναθεώρηση του 2001, ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 5^Α,

«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. 2. ...».

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 τον νόμο.

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».

3. Στο άρθρο 1 του π.δ. 28/2015 «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία» (Α'34), ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 1 «Πρόσβαση σε έγγραφα (Άρθρο 5 ν. 2690/1999)

1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή του 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 την 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 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.

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων:

Από τις ως άνω διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό, προκύπτουν τα εξής:

4. Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του Συντάγματος, αποτελεί δε συνέχεια και συνέπεια του γενικότερου δικαιώματος στην πληροφόρηση, που προβλέπεται στο άρθρο 5Α Συντ. Πέραν της ρητής κατοχύρωσής του στο συνταγματικό κείμενο, έρεισμα βρίσκει και στα άρθρα 1, 2 παρ. 1 . και 20 Συντ., συνδεόμενο έτσι, πρωτίστως, με τη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου της φανεράς δράσης της διοίκησης, η οποία αποτελεί έναν από τους όρους πραγμάτωσης, στο πλαίσιο του διοικητικού μηχανισμού, της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και του κράτους δικαίου και πρέπει, ενόψει της σπουδαιότητάς του για το κράτος δικαίου, να παρέχεται απρόσκοπτα από τη Διοίκηση (ΣτΕ 6/2006 και 1/1993, Γνωμ. Ν.Σ.Κ. 535/2008 Ολομ).

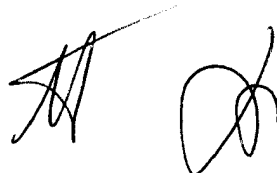
Παράλληλα, η αρχή του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου και το δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας απαιτούν ο καθένας να λαμβάνει γνώση των εγγράφων που τον αφορούν προσωπικά, ενώ η αποτελεσματική άσκηση των λεγόμενων διαδικαστικών δικαιωμάτων (δικαίωμα αναφοράς, δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης και δικαίωμα δικαστικής προστασίας) προϋποθέτουν την επαρκή πληροφόρηση του ενδιαφερομένου.

5. Το δικαίωμα γνώσης εγγράφων από τον έχοντα έννομο συμφέρον προβλέπεται στο άρθρο 902 του Αστικού Κώδικα, ενώ με το άρθρο 16 του ν. 1599/1986 αναγνωρίστηκε, για πρώτη φορά, σε κάθε πολίτη, το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων.

Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που κωδικοποιήθηκε ως άρθρο 1 στο π.δ. 28/2015, τα έγγραφα που βρίσκονται στα αρχεία των δημοσίων υπηρεσιών διακρίνονται σε διοικητικά και ιδιωτικά

και τίθενται διαφορετικές προϋποθέσεις πρόσβασης σε κάθε μια από τις κατηγορίες αυτές. Διοικητικά είναι τα έγγραφα που συντάσσονται από τις διοικητικές αρχές και δεν απαιτείται να έχουν το χαρακτήρα των εκτελεστών διοικητικών πράξεων (ΓλΣιούτη: Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. 2004, σελ 255), συνεπώς περιλαμβάνεται στην κατηγορία αυτή κάθε έγγραφο που έχει συνταχθεί από τις δημόσιες υπηρεσίες. Ιδιωτικά έγγραφα είναι εκείνα που δεν είναι δημόσια.

6. Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, δηλαδή η, κατ' αρχήν, αναγνωριζόμενη από την έννομη τάξη δυνατότητα κάθε προσώπου ή φορέα συναλλασσόμενου με τη Διοίκηση να πληροφορείται το περιεχόμενο των εγγράφων, εντός 20 ημερών από την υποβολή της σχετική αίτησής του (Σ.τ.Ε. Ολομ. 3004/2010), προϋποθέτει την ύπαρξη «ευλόγου» ενδιαφέροντος προς τούτο, όρος που είχε εμφανιστεί νωρίτερα στη νομολογία και είναι ευρύτερος του «εννόμου συμφέροντος» (έννομο είναι το συμφέρον που δεν αντίκειται στο δίκαιο και επιπλέον αναγνωρίζεται από το δίκαιο θετικά, ως άξιο έννομης προστασίας, ενώ εύλογο ενδιαφέρον αναγνωρίζεται και όταν το συμφέρον δεν αντίκειται μεν στο δίκαιο αλλά δεν αναγνωρίζεται αναγκαία και θετικά από αυτό, ως άξιο ιδιαίτερης έννομης προστασίας). Ειδικότερα, κατά την εισηγητική έκθεση του ν. 2690/1999, για το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων δεν υφίσταται «ανάγκη επίκλησης και απόδειξης εννόμου συμφέροντος» και αρκεί η διαπίστωση ότι «τα έγγραφα αυτά είναι σχετικά με την υπόθεση του ενδιαφερομένου εκκρεμή ή περαιωμένη». Περαιτέρω, κατά τη νομολογία, το εύλογο ενδιαφέρον προκύπτει κατά τρόπο αντικειμενικό από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης προσωπικής έννομης σχέσης, συνδεόμενης με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων, στα οποία ζητείται πρόσβαση (ΟλομΣτΕ 94/2013 σκ. 13, ΣτΕ 1214/2000), ενώ ο επιθετικός προσδιορισμός «εύλογο» στην λέξη ενδιαφέρον δεν συνδέεται με ποσοτική ή ποιοτική διαβάθμιση του ενδιαφέροντος, αλλά σημαίνει ενδιαφέρον που δεν αντίκειται στο δίκαιο. Επομένως δεν υπάρχει υποχρέωση αναφοράς, εκ μέρους του αιτούντος, των λόγων για τους οποίους ζητείται η πρόσβαση σε διοικητικά έγγραφα (Γνωμ ΝΣΚ 19/2017 Ολομ).



7.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 δράσης του διοικητικού οργάνου, χρησιμοποιήθηκαν για τη διαμόρφωση γνώμης ή τη λήψη απόφασης (Γνμδ ΝΣΚ 140/2013) ή αναφέρονται σε έγγραφο διοικητικού οργάνου, ως στοιχεία τα οποία επέδρασαν στη διαμόρφωση της τελικής του γνώμης ή κρίσης (Γνμδ ΝΣΚ 606/1997, ΟλομΝΣΚ 354/2006).

Για τον ίδιο λόγο γίνεται δεκτό ότι αντιμετωπίζονται ως διοικητικά έγγραφα κατά την εφαρμογή των διατάξεων αυτών και τα έγγραφα που δεν συντάχθηκαν από δημόσιες υπηρεσίες, αλλά ευρίσκονται στα αρχεία (φακέλους) δημόσιας υπηρεσίας ως απαιτούμενα δικαιολογητικά για την έκδοση διοικητικής πράξης, εφόσον χρησιμοποιήθηκαν από τη Διοίκηση προς θεμελίωση ή οπωσδήποτε διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης, οπότε, ως διαμορφωτικά ή επιβοηθητικά της κρίσης του διοικητικού οργάνου κατέστησαν στοιχεία της διοικητικής δράσης (ΟλομΝΣΚ 436/1992, Γνμδ ΝΣΚ 338/1996, Γνμδ ΝΣΚ 620/1999), ή αποτέλεσαν στήριγμα ή αιτιολογία ή προϋπόθεση για την έκδοση ορισμένης διοικητικής πράξης (Γνμδ ΝΣΚ 338/1996, Γνμδ ΝΣΚ 465/1998)ή ενσωματώθηκαν με την αναφορά τους σε ορισμένο διοικητικό έγγραφο, οπότε επιβάλλεται η χορήγηση και των ως άνω στοιχείων του διοικητικού φακέλου στον ενδιαφερόμενο (Γνμδ ΝΣΚ 338/1996, Γνμδ ΝΣΚ 119/1997, Γνμδ ΝΣΚ 465/1998, Γνμδ ΝΣΚ 620/1999, Α. Γέροντα, Τα δικαιώματα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, ΔτΑ 2000.570, Γ. Γεραπετρίτη, Το δικαίωμα του πολίτη για πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ΠειρΝ 1997.375).

8.Από τα ανωτέρα προκύπτει α) ότι τα απαιτούμενα έγγραφα δεν υπάγονται στους περιορισμούς του αρ.1 του π.δ. 28/2015 και β) ότι ο αιτών έχει εύλογο ενδιαφέρον προς λήψη αντιγράφων των αιτούμενων εγγράφων.

Απάντηση

9.Κατ' ακολουθίαν των προεκτεθέντων, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (5^ο Τμήμα) γνωμοδοτεί ομόφωνα στο τεθένερώτημα, ότι η Υπηρεσία οφείλει να χορηγήσει προς τον αιτούντα αντίγραφα των α) εγγράφου και

συμπληρωματικών αυτού, με απόψεις της Διοίκησης που διαβιβάστηκαν στο Τριμελές Συμβούλιο του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, β) εγγράφου του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης με θέμα «Σύνθεση Υπηρεσιακού Συμβουλίου και γ) εγγράφου του Γραφείου Νομικού Συμβούλου της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού προς την ερωτώσα Υπηρεσία.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 25-1-2018

Η Πρόεδρος του Τμήματος

Μεταξία Ανδρέβιτσανα

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Η Εισηγήτρια

Νικολέττα Μπελίτση

Γάρεδρος Ν.Σ.Κ.