



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

**Αριθμός Γνωμοδοτήσεως: 49/2015  
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΣΤ'**

**Συνεδρίαση της 24<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2015**

**Σύνθεση:**

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

**Μέλη:** Ιωάννης Διονυσόπουλος, Παρασκευάς Βαρελάς, Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος, Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Κουήν-Τακουή Χουρμουζιάν, Ελένη Σβολοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγήτρια:** Ευθυμία Ε. Γκαράνη, Πάρεδρος Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

**Αρ. Ερωτήματος:** το με αρ. πρωτ. ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΔΙΠΚΑ/ΤΑΧ/Φ11/257649/150981/16373/6304/30-12-2014 έγγραφο του Τμήματος Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιολογικών Χώρων, Μνημείων και Αρχαιολογικών Έργων Διεύθυνσης Προϊστορικών & Κλασικών Αρχαιοτήτων της Γεν. Δ/νσης Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς Υπουργείου Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων (τ. Πολιτισμού & Αθλητισμού).

**Περίληψη ερωτήματος:** Ερωτάται αν η υπηρεσία δύναται, κατ' επίκληση του άρθρου 4 παρ. 3 ν. 2690/1999, να απαλλαγεί από την υποχρέωση απάντησης σε επαναλαμβανόμενα και ήδη απαντηθέντα αιτήματα διοικούμενου.

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

**-I-**

1. Σύμφωνα με το δοθέν ιστορικό του ερωτήματος, στο διάστημα από 17-10-2011 έως και 30-12-2014, ο ιερέας Π.Κ. έχει υποβάλει προς τη ΛΣΤ' Εφορεία Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων, ήδη Εφορεία Αρχαιοτήτων Αιτ/νίας και Λευκάδας (στο εξής η «Υπηρεσία») 19 αιτήματα, υπομνήματα και καταγγελίες, σχετικά με ακίνητο φερόμενης ιδιοκτησίας της ενορίας Κοιμήσεως Θεοτόκου Θυρρείου Δήμου Βόνιτσας Αιτωλοακαρνανίας. Το εν λόγω ακίνητο είναι όμορο προς ακίνητο φερόμενης ιδιοκτησίας του Π.Κ., ευρίσκεται δε εκτός των ορίων και σε απόσταση περίπου 250-260 τ.μ. βορείως του κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου της αρχαίας πόλης του Θυρρείου, ο οποίος, σημειωτέον, περιλαμβάνει εκτεταμένη ζώνη περιμετρικά των εντοπισμένων αρχαιολογικών καταλοίπων (ΥΑ 76739/3121/21-12-1940, ΦΕΚ Β' 296 και ΥΑ ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/ΑΙ/ Φ43/14191/ 782/30-3-1995, ΦΕΚ Β' 310).
2. Με τις ως άνω αιτήσεις και καταγγελίες, πολλές από τις οποίες κοινοποιεί στον Υπουργό, στους Εισαγγελείς Αθηνών, Λευκάδας και Μεσολογγίου καθώς και σε πολλές αρμόδιες και αναρμόδιες υπηρεσίες, ο Π.Κ. ζητά να πληροφορηθεί εάν απαιτείτο άδεια της Υπηρεσίας για την οικοδόμηση βοηθητικών κτισμάτων και ενός σύγχρονου τάφου που ευρίσκονται εντός του προαναφερθέντος οικοπέδου της ενορίας, εάν έχει εκδοθεί τέτοια άδεια και αν υπάρχουν αρχαιότητες στο εν λόγω οικόπεδο και στην ευρύτερη περιοχή, περαιτέρω δε ζητά από την υπηρεσία να κινήσει διαδικασίες αυτοψιών, ανασκαφών και διερεύνησης του υπεδάφους με προηγμένες μεθόδους και με τη συνδρομή του Ινστιτούτου Γεωλογικών Μελετών ή κάποιου Α.Ε.Ι., προς το σκοπό της ανεύρεσης αρχαιοτήτων.
3. Σύμφωνα με το ιστορικό του ερωτήματος στις παραπάνω αιτήσεις η Υπηρεσία έχει ανταποκριθεί **α)** με τη διενέργεια δύο αυτοψιών, **β)** με την κατ' επανάληψη έγγραφη και εντός των προθεσμιών του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ενημέρωση του Π.Κ. (i) ότι τα συγκεκριμένα κτίσματα ευρίσκονται εκτός αρχαιολογικού χώρου και συνεπώς εκτός αρμοδιότητας των

 2

αρχαιολογικών υπηρεσιών, (ii) ότι αρμόδια υπηρεσία για τη νομιμότητα της κατασκευής των ως άνω κτισμάτων είναι το τοπικό Γραφείο Πολεοδομίας ή Ναοδομίας και (iii) ότι δεν είναι δυνατή, σύμφωνα με τον αρχαιολογικό νόμο, η, με πρωτοβουλία και δαπάνη της υπηρεσίας, διενέργεια ανασκαφής ή άλλης αρχαιολογικής έρευνας αφού δεν έχουν διαπιστωθεί επιφανειακές ενδείξεις ύπαρξης αρχαίων και δεν υπάρχουν ούτε αναφορές εύρεσης αρχαιοτήτων κατά τη διάρκεια ανασκαφών, **γ)** με την πρόσκληση προς τον Π.Κ. και προς το δικηγόρο αυτού προς διενέργεια κοινής αυτοψίας στο χώρο, χωρίς όμως ανταπόκριση και **δ)** με την έγγραφη επισήμανση προς τον Π.Κ. ότι η υποβολή των υπομνημάτων εκ μέρους του γίνεται κατά τρόπο συνεχή και καταχρηστικό.

**4.** Ενόψει του ότι ο Π.Κ. συνεχώς απευθύνει προς την Υπηρεσία αιτήματα με κοινοποίηση προς δικαστικές και διοικητικές αρχές, έχει δε υποβάλει μήνυση κατά τόσο της Ν.Β., πρώην προϊσταμένης της Διεύθυνσης Προϊστορικών και Κλασσικών Αρχαιοτήτων όσο και κατά της Ο.Β., προϊσταμένης της Υπηρεσίας, ο φάκελος της υπόθεσης απεστάλη από την Υπηρεσία στο Τμήμα Προϊστορικών και Κλασσικών Χώρων, Μνημείων και Αρχαιολογικών Έργων του Υπουργείου Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων προς υποβολή ερωτήματος. Ακολούθως, το άνω Τμήμα υπέβαλε προς το Γραφείο Νομικού Συμβούλου το ερευνώμενο ερώτημα, στο οποίο αναφέρεται ότι τα αιτήματα του Π.Σ. είναι *«επαναλαμβανόμενα»*, οι καταγγελίες του Π.Κ. είναι *«αναληθείς και στερούνται νομικής και πραγματικής βάσης»*, ότι *«η υποβολή υπομνημάτων εκ μέρους του γίνεται κατά τρόπο συνεχή και καταχρηστικό»* και ότι ο Π.Κ. *«διαβάλλει την υπηρεσία με ανυπόστατες κατηγορίες»*, ζητείται δε να διευκρινιστεί, *«αν υπό τα δεδομένα της υπόθεσης,....έχει τη δυνατότητα η Υπηρεσία....να επικαλεστεί το άρθρο 4 παρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999, ΦΕΚ 45/Α/9-3-1999) για να μην απασχολείται συνεχώς με ζητήματα στα οποία έχει απαντήσει στον ενδιαφερόμενο κατ' επανάληψη»*.

**-II-**

**(Α)** Στις παρ. 1 του άρθρου 2, 6 του άρθρου 6 και 4 του άρθρου 7 του Ν. 3068/2002 (ΦΕΚ Α' 324/23.12.2002) «Οργανισμός Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και κατάσταση των Λειτουργών και των Υπαλλήλων του» ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Άρθρο 2 Αρμοδιότητες 1. Στην αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Ν.Σ.Κ.) ανήκει η νομική υποστήριξη του Κράτους. Στην υποστήριξη αυτή περιλαμβάνονται, ιδίως: α)... β) η έκδοση γνωμοδοτήσεων σε ερωτήματα της Διοίκησης, γ) ....»

«Άρθρο 6 Αρμοδιότητες Επιτροπών, Τμημάτων και Ολομέλειας 1. ... 6. Τα ερωτήματα της Διοίκησης πρέπει να διαλαμβάνουν πλήρη εξιστόρηση των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης και προσδιορισμό των προβληματισμών της, για την έννοια και το περιεχόμενο συγκεκριμένων διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, των οποίων ζητείται η ερμηνεία από το Ν.Σ.Κ., προκειμένου να τις εφαρμόσει στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της. ....».

«Άρθρο 7 Λειτουργία 1..... 4. Οι γνωμοδοτήσεις δεν δημιουργούν δικαίωμα υπέρ οποιουδήποτε τρίτου, πριν από την αποδοχή τους με επισημειωματική πράξη από τον Πρόεδρο της Βουλής, τον αρμόδιο Υπουργό, ή το Διοικητικό Συμβούλιο Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου ή άλλο κατά νόμο αρμόδιο όργανο αυτού ή Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής ή από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας. Μετά την αποδοχή τους οι γνωμοδοτήσεις αποτελούν πράξεις, που είναι υποχρεωτικές για τη Διοίκηση ή το Νομικό Πρόσωπο ή την Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή.....»

**(Β)** Στα άρθρα 5Α παρ. 1 και 10 παρ. 1, 3 του ισχύοντος Συντάγματος 1975/1986/2001 ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:



4

4

«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 παράδοσης 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.»

Στα άρθρα 4 και 5 ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 45/9-3-1999), όπως ισχύουν, ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Άρθρο 4 Διεκπεραίωση υποθέσεων από τη Διοίκηση 1. α. Οι δημόσιες υπηρεσίες, ....., όταν υποβάλλονται αιτήσεις, οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να αποφαινούνται για τα αιτήματά τους μέσα σε προθεσμία πενήντα (50) ημερών, εφόσον από ειδικές διατάξεις δεν προβλέπονται μικρότερες προθεσμίες. Η προθεσμία αρχίζει από την κατάθεση της αίτησης στην αρμόδια υπηρεσία και την υποβολή ή συγκέντρωση του συνόλου των απαιτούμενων δικαιολογητικών, πιστοποιητικών ή στοιχείων. Αν η αίτηση υποβληθεί σε αναρμόδια

υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή οφείλει, μέσα σε τρεις (3) ημέρες, να τη διαβιβάσει στην αρμόδια και να γνωστοποιήσει τούτο στον ενδιαφερόμενο. .

..... β.... 2. Εάν κάποια υπόθεση δεν μπορεί να διεκπεραιωθεί λόγω αντικειμενικής αδυναμίας, ειδικά αιτιολογημένης, η αρμόδια υπηρεσία οφείλει, εντός πέντε (5) τουλάχιστον ημερών πριν από την εκπνοή τους, να γνωστοποιήσει εγγράφως στον αιτούντα: α) τους λόγους της καθυστέρησης, β) τον υπάλληλο που έχει αναλάβει την υπόθεση και τον αριθμό τηλεφώνου του, για την παροχή πληροφοριών και γ) κάθε άλλη χρήσιμη πληροφορία. 3. Οι υπηρεσίες απαλλάσσονται από τις κατά την παράγραφο 1 υποχρεώσεις αν το αίτημα είναι εμφανώς παράλογο, αόριστο, ακατάληπτο ή επαναλαμβάνεται κατά τρόπο καταχρηστικό 4....»

«Άρθρο 5 1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται ..... 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....».

(Γ) Από τις ανωτέρω διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, συνάγονται τα ακόλουθα:

(i) Με τις προπαρατεθείσες διατάξεις των άρθρων 2, 6 και 7 ν. 3086/2002 καθορίζεται το πλαίσιο της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, που περιορίζεται στην ερμηνεία των διατάξεων, των οποίων η έννοια και το περιεχόμενο προβληματίζουν τη Διοίκηση. Με τις γνωμοδοτήσεις δηλ. του Νομικού Συμβουλίου δεν υποκαθίσταται η Διοίκηση στην άσκηση των αρμοδιοτήτων της, που είναι η εφαρμογή του νόμου αλλά δίδονται απαντήσεις στα νομικά ερμηνευτικά ζητήματα που τίθενται από αυτή.

 6

27

Μετά την αποδοχή της σχετικής γνωμοδότησης από τον Υπουργό, η Διοίκηση οφείλει να λάβει υπόψη τις κατά τα ανωτέρω δοθείσες απαντήσεις-ερμηνείες, προκειμένου να εφαρμόσει, σύμφωνα με αυτές, τις οικείες διατάξεις (ΝΣΚ 88/2014).

**(ii)** Με τις προεκτεθείσες διατάξεις των άρθρων 4 και 5 ν. 2690/1999 ο νομοθέτης προσδιόρισε τα συνταγματικά δικαιώματα της αναφοράς προς τις αρχές και της πληροφόρησης με τη χορήγηση αντιγράφων των εγγράφων των διοικητικών αρχείων, υπό τους ορισμούς του νόμου, αποφεύγοντας όμως να υποχρεώσει, άνευ ετέρου, τη Διοίκηση σε παροχή, γενικώς, πληροφοριών εκτός του παραπάνω τρόπου, μη επιθυμώντας να εμπλέξει αυτή σε ερμηνείες ή συμπεράσματα επί εγγράφων ή να την υποχρεώσει σε σύνθετες ενέργειες προκειμένου να παράσχει «πληροφορία» με κίνδυνο η πληροφόρηση να καταστεί ατελής ή η προσήκουσα (Γνμ. ΝΣΚ 727/2012ΟΛ, 256/2011, 324/2006, 259/2003, 723/2000ΟΛ). Εξάλλου, ως προς την υποχρέωση της Διοίκησης προς παροχή στοιχείων τηρούμενων στην υπηρεσία (και όχι αντιγράφων εξ εγγράφων), οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν, κατά γενική αρχή δικαίου και ελλείψει ειδικής νομοθετικής ρύθμισης, να χορηγούν τα αιτούμενα, εφόσον αυτό είναι εφικτό και παρίσταται αναγκαίο για την επιδίωξη συγκεκριμένου έννομου συμφέροντος (ΝΣΚ 324/2002, 209/1993).

**(iii)** Η τυχόν απόρριψη της αίτησης από τη Διοίκηση να ικανοποιήσει το σχετικό δικαίωμα του διοικούμενου πρέπει να φέρει αιτιολογία αναφερόμενη, κατά συγκεκριμένο τρόπο, στη συνδρομή του, προβλεπόμενου από το νόμο, λόγου απόρριψης, η δε άρνηση γνωστοποίησης στον ενδιαφερόμενο των αιτούμενων διοικητικών εγγράφων (ρητή ή σιωπηρή) συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη που γεννά ακυρωτική διαφορά, υποκείμενη σε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΤΕ 3938/2013, 1400/1992, 11397/1993, Γνμ ΝΣΚ 727/2001).

**(iv)** Καίτοι το δικαίωμα των άρθρων 4 και 5 ν. 2690/1999 ανάγεται στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου, εντούτοις υπακούει στην απαγόρευση της καταχρηστικής άσκησης αυτού, όπως η απαγόρευση αυτή υπαγορεύεται από το άρθρο 25 παρ. 3 του Συντάγματος, που, ως δεσμευτική διάταξη, αποτελεί χρήσιμο οδηγό για τις υπηρεσίες του δημοσίου τομέα (ΝΣΚ 135/2010,

324/2002, 50/1993, 502/1997). Ως **καταχρηστική** (ΑΚ 281) νοείται η άσκηση του δικαιώματος κατά προφανή υπέρβαση, των ορίων που επιβάλλει η καλή πίστη, τα χρηστά ήθη ή ο κοινωνικός ή οικονομικός σκοπός του δικαιώματος (Α.Ι. Τάχος *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, Β' Εκδ. σ. 224-226, Δ. Τσάτσος *Συνταγματικό Δίκαιο τ. Γ' σ. 279 επ.*). Το πότε η άσκηση του δικαιώματος θεωρείται καταχρηστική είναι ζήτημα πραγματικό και εξαρτάται από τις ειδικές εκάστοτε συνθήκες (ΝΣΚ 95/2012Ατομ.), οριακό πάντως σημείο μεταξύ της θεμιτής άσκησης του δικαιώματος και της κατάχρησης αυτού είναι ο σκοπός του δικαιώματος τον οποίο πλήττει ή υπερβαίνει ο φορέας (Χ. Δετσαρίδης *Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων εκδ. 2006, σ. 117 επ.*, Χ. Αντωναροπούλου, *Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα σ. 265 επ.*). Συνεπώς, καταχρηστική άσκηση δικαιώματος συντρέχει και όταν το δικαίωμα ασκείται για σκοπούς διαφορετικούς από αυτούς για τους οποίους έχει προβλεφθεί από την έννομη τάξη, όπως π.χ. η συνεχής απασχόληση της υπηρεσίας που επιφέρει την παρεμπόδιση της εύρυθμης λειτουργίας αυτής ή η πρόθεση του διοικούμενου να "υποκαταστήσει" έναντι του υπαλλήλου είτε την προϊστάμενη αυτού αρχή είτε άλλη δικαστική ή αστυνομική αρχή.

**(v)** Με την παρ. 3 του άρθρου 4 ρητά θεσπίζεται απαλλαγή της Διοίκησης από την προαναφερθείσα υποχρέωσή της να διεκπεραιώνει υποθέσεις και να αποφαινεται επί των αιτημάτων των διοικουμένων στις περιπτώσεις που το αίτημα του διοικούμενου, το οποίο εξάλλου ενεργοποιεί τη σχετική υποχρέωση

**1.** είναι «**παράλογο**» [ετυμ. <παρά τον λόγον (=λογική ικανότητα)>], όταν δηλ. αντιβαίνει ή δε δικαιολογείται από τους νόμους της λογικής (Γ.Δ. Μπαμπινιώτης ο.α.).

Ως «**παράλογο**» μπορεί (ενδεικτικά) να θεωρηθεί το αίτημα με το οποίο ζητούνται ενέργειες ή δεσμεύσεις της Διοίκησης επί υποθετικού ή μελλοντικού πραγματικού ή ζητείται χορήγηση βεβαίωσης περί της συνδρομής ή μη πραγματικών γεγονότων εκτός αρμοδιότητας της υπηρεσίας ή εκτός δικαιοδοσίας της διοίκησης ή ζητείται, παρά τη σχετική ενημέρωση εκ μέρους της υπηρεσίας, η χορήγηση αντιγράφων ανυπάρχων εγγράφων (ΝΣΚ



324/2002), ή βασίζεται επί ανύπαρκτων/αδύνατων προϋποθέσεων ή ζητείται από τα διοικητικά όργανα η ερμηνεία της σκοπιμότητας πολιτειακών πράξεων και αποφάσεων.

2. είναι «**αόριστο**» [ετυμ. Αρχ. <ά-στερητικό + ορίζω (= διατυπώνω με σαφήνεια)>], δηλ. χαρακτηρίζεται από έλλειψη ακριβούς προσδιορισμού του ζητούμενου (Γ.Δ. Μπαμπινιώτης Λεξικό της Ν. Ελληνικής Γλώσσας, 1998).

Ως «**αόριστο**» μπορεί, ενδεικτικά, να θεωρηθεί το αίτημα όταν ζητά από τη Διοίκηση γενικές πληροφορίες (ΝΣΚ 723/2000ΟΛ) ή πληροφορίες για μη προσδιοριζόμενες χρονικές περιόδους ή τομείς (ΝΣΚ 727/2001ΟΛ) ή όταν το ζητούμενο αντίγραφο διοικητικού εγγράφου δεν προσδιορίζεται ατομικά ή, έστω, βάσει ενός συγκεκριμένου κριτηρίου ικανού να το κατατάξει σε συγκεκριμένη κατηγορία ή ομάδα (ΕΙΣΑΠ 1/2005, ΝΣΚ 727/2001 ΟΛ, 256/2011 Ατομ. 259/2003) ή όταν ο αιτών παραλείπει να αναφέρει ή αναφέρει ασαφώς τη σύνδεσή του ίδιου με την υπόθεση ή το αιτούμενο έγγραφο, ώστε να μη δύναται η υπηρεσία να εκτιμήσει το εύλογο ενδιαφέρον ή το έννομο συμφέρον αυτού (ΣΤΕ 3938/2013, ΝΣΚ 324/2002,11/95, 154/91, 490/91).

3. είναι «**ακατάληπτο**» [ετυμ. Αρχ. <ά-στερητικό + καταληπτό (=κατανοητό)>], όταν δηλ. είναι δύσκολο ή αδύνατο να καταλάβει κανείς το νοηματικό περιεχόμενο του αιτήματος (Γ.Δ. Μπαμπινιώτης ο.α.).

Ως «**ακατάληπτο**» μπορεί, ενδεικτικά, να θεωρηθεί το αίτημα όταν το περιεχόμενό του είναι διατυπωμένο με τέτοια ασυναρτησία, ώστε δεν προκύπτει αν ζητά από τη Διοίκηση πληροφορία (και ποιά) ή λήψη μέτρων (και ποιών) ή όταν περιέχει αδιευκρίνιστες αναφορές προς προηγούμενες αιτήσεις ή έγγραφα.

4. «**επαναλαμβάνεται κατά τρόπο καταχρηστικό**».

Όπως προκύπτει από τη διατύπωση της διάταξης, μόνη η επανάληψη ενός αιτήματος δεν συνιστά λόγο απαλλαγής της υπηρεσίας από τις υποχρεώσεις της. Και τούτο, διότι η επανάληψη αυτή μπορεί να είναι δικαιολογημένη, ιδίως όταν ένα νόμιμο αίτημα δεν ικανοποιήθηκε από την υπηρεσία ή η απάντηση της τελευταίας δεν κάλυψε όλα τα ζητήματα που νόμιμα τέθηκαν από το διοικούμενο ή τα κάλυψε ανεπαρκώς ή ασαφώς. Γι'

αυτό, για την απαλλαγή από την υπηρεσιακή υποχρέωση, ο νόμος επιβάλλει να συντρέχει και η προϋπόθεση της καταχρηστικότητας [ετυμ. αρχ. <κατά + χρώμαι (=χρησιμοποιώ)>], να γίνεται επανειλημμένη υποβολή αυτού με τρόπο υπέρμετρο, με χρήση που υπερβαίνει το φυσιολογικό και/ή το νόμιμο όριο (Γ.Δ. Μπαμπινιώτης ο.α.).

Στο πλαίσιο του δικαιώματος της υποβολής αναφοράς προς τις δημόσιες αρχές, ως καταχρηστική επανάληψη του αιτήματος μπορεί, ενδεικτικά, να νοείται η επανειλημμένη υποβολή του ίδιου αιτήματος, για το οποίο η Διοίκηση έχει ήδη δώσει πλήρη και θεμελιωμένη απάντηση επί της ουσίας (ΝΣΚ 363/1997) ή έχει δηλώσει οριστικά την αναρμοδιότητα της και έχει καθοδηγήσει το διοικούμενο στις δέουσες περαιτέρω ενέργειες αυτού, χωρίς ο διοικούμενος να συνυποβάλλει νέα στοιχεία ή επιχειρήματα που να δικαιολογούν την επανεξέταση του φακέλου ή της δοθείσας απάντησης.

**(vi)** Επισημαίνεται α) ότι, κατά τη ρητή διατύπωση της διάταξης, τα ως άνω χαρακτηριστικά του «παράλογου», «αόριστου» ή «ακατάληπτου» αιτήματος δικαιολογούν την απαλλαγή της Διοίκησης από την υποχρέωση ικανοποίησης αυτών μόνο στην περίπτωση που προκύπτουν «**εμφανώς**» από το υποβληθέν αίτημα [ετυμ. Αρχ. <εμφαίνω (= φανερώνω)>]. Πρέπει δηλ. να είναι αντιληπτό άμεσα, με την πρώτη ματιά και με τρόπο που να μην επιδέχεται αμφισβήτηση (Γ.Δ. Μπαμπινιώτης ο.α.) ότι τα τιθέμενα στο αίτημα στοιχεία είναι ιδιαίτερος υπερβαίνοντα την κοινή λογική ή ανεπαρκή ή δυσνόητα και β) ότι τη συνδρομή των προϋποθέσεων ικανοποίησης του δικαιώματος των άρθρων 4 και 5 ν. 2690/1999 και, συνεπώς, και τις τυχόν εν λόγω πλημμέλειες των υποβαλλόμενων αιτημάτων (παράλογο, αόριστο, ακατάληπτο, καταχρηστικά επαναλαμβανόμενο) κρίνει ο υπεύθυνος της αρμόδιας υπηρεσίας (ΓνμΕιςΑΠ 1/2005, 2/2003, ΝΣΚ 727/2001)

**(vii)** Επιπλέον, σε περίπτωση ακραίας υπέρβασης των ορίων των άνω πλημμελειών, το υποβαλλόμενο αίτημα μπορεί να μην ικανοποιηθεί ως καταχρηστικό, όπως στις κάτωθι, ενδεικτικά αναφερόμενες, περιπτώσεις:

**(α)** στην περίπτωση που εξαιτίας του ιδιαίτερα αόριστου προσδιορισμού αυτών δεν προκύπτει καν αν τα αιτούμενα έγγραφα υπάρχουν ή όχι στο διοικητικό φάκελο (ΝΣΚ 490/1991) ή στην περίπτωση που υπάρχουν μεν στα



αρχεία της υπηρεσίας αλλά απαιτείται χρονοβόρα και επίπονη αναζήτηση προς εντοπισμό τους (ΝΣΚ 365/2011, 256/2011 Ατομ, 140/2001) ή προς διαχωρισμό του τμήματος των εγγράφων που περιέχουν στοιχεία μη γνωστοποιήσιμα (ΝΣΚ 49/2001, 502/1997, 11/1995, 50/93), ή απαιτείται επεξεργασία που υπερβαίνει το όριο της λελογισμένης απασχόλησης της υπηρεσίας χωρίς να επιβάλλεται από ειδική νομοθετική ρύθμιση (ΝΣΚ 259/2003, 727/2001 ΟΛ, 49/2001, 280/2001 Τριμ. Επιτρ., 723/2000 ΟΛ, 50/1993)

**(β)** στην περίπτωση που τα αιτούμενα έγγραφα δεν υπάρχουν μεν αλλά είναι δυνατόν να δημιουργηθούν με επεξεργασία των δεδομένων των αρχείων της υπηρεσίας από εξειδικευμένους υπαλλήλους αυτής, που όμως θα απαιτήσει επί μακρόν απασχόληση του προσωπικού και συνεπώς αναστάτωση της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας (ΝΣΚ 31/2014 Ατομ.),

**(γ)** στην περίπτωση που με το υποβαλλόμενο αίτημα του διοικούμενου ζητείται δέσμευση της Διοίκησης για θέματα εκτός της αρμοδιότητάς της με επιτακτικό τρόπο και με εμφανή διάθεση ελέγχου αυτής, δικαίωμα που όμως δεν παρέχεται προς τους πολίτες ούτε από τις διατάξεις του ν. 2690/1999 αλλά ούτε και από άλλες διατάξεις και ανήκει μόνο στα θεσμοθετημένα προς το σκοπό αυτό όργανα (ΝΣΚ 256/2011 Ατομ., 723/2000 ΟΛ, 259/2003, 324/2002),

**(δ)** στην περίπτωση που ο αιτών, χωρίς την ύπαρξη ήδη σχετικού εύλογου ενδιαφέροντος ή έννομου συμφέροντος, επιχειρεί να λάβει πληροφορίες και/ή αντίγραφα των εγγράφων του διοικητικού φακέλου, προκειμένου να αποκαλυφθούν, για πρώτη φορά, πραγματικά γεγονότα, ενδεχομένως κρίσιμα για τον αιτούντα (ΑΠ 9/2005).

**(viii)** Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης, της αγαθής δηλ. κρίσης που πρέπει να διέπει γενικώς τα διοικητικά όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, η δημόσια διοίκηση οφείλει να διευκολύνει τους διοικούμενους να προστατεύουν τα συμφέροντά τους και να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους. Περαιτέρω έκφραση της αρχής της χρηστής διοίκησης αποτελεί η αρχή της **επιείκειας** που επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε, κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων, να αποφεύγονται οι

ανεπιεικείς και δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις.

Οι παραπάνω αρχές σε συνδυασμό προς τη σπουδαιότητα του δικαιώματος των ερευνώμενων διατάξεων και το γεγονός ότι ο νομοθέτης του ν. 2690/1999, σκοπεύοντας στην πλήρη διαφάνεια της δράσης της Διοίκησης, δεν επέτρεψε συσταλτικές ερμηνείες των σχετικών διατάξεων (ΣΤΕ 1/1993, Γνωμ ΝΣΚ 535/2008 Ολομ, 723/2000), οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο εφαρμοστής της διάταξης της παρ. 3 του άρθρου 4, για την εκτίμηση ενός αιτήματος ως «καταχρηστικά επαναλαμβανόμενου», πρέπει να λαμβάνει υπόψη αφενός μεν τις ιδιαιτερότητες του διοικούμενου (ενδεικτικά την ηλικία, την υγεία, την οικογενειακή κατάσταση, το μορφωτικό-κοινωνικό-οικονομικό επίπεδο, τη δυσκολία πρόσβασης αυτού στις αρχές κλπ.), αφετέρου δε τις ιδιαιτερότητες της συγκεκριμένης υπόθεσης (ενδεικτικά το βαθμό δυσκολίας του ζητήματος που απασχολεί τον διοικούμενο, την τυχόν ασάφεια των σχετικών διατάξεων, την έλλειψη προηγούμενης παρόμοιας περίπτωσης, τις τυχόν οφειλόμενες στην ίδια την υπηρεσία καθυστερήσεις/παρανοήσεις, τον επαχθή για τον διοικούμενο χαρακτήρα της υπόθεσης, την τυχόν δικαιολογημένη συναισθηματική φόρτιση αυτού κλπ.). Και τούτο, διότι οι παραπάνω συνθήκες είναι δυνατόν να δικαιολογούν σε μεγάλο βαθμό την επανειλημμένη υποβολή αυτού ή να καθορίζουν διαφορετικά κατά περίπτωση την έννοια του παράλογου, αόριστου, ακατάληπτου αιτήματος ή της καταχρηστικής επανυποβολής αυτού, ώστε ο περιορισμός του δικαιώματος, κατ' εφαρμογή της παρ. 3 του άρθρου 4 ν. 2690/1999 να είναι δυσανάλογος προς τον επιδιωκόμενο σκοπό αυτού.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι επιβάλλεται στη Διοίκηση να καταβάλλει κάθε δυνατή προσπάθεια για την ικανοποίηση των κατ' άρθρα 4 και 5 ν. 2690/1999 αιτημάτων των διοικουμένων, να ενημερώνει αυτούς περί της σχετικής πλημμέλειας και να ζητά διευκρινίσεις (ΝΣΚ 140/2001, 314/1996), σε περίπτωση δε που, κατ' επιεική κρίση, κρίνει ότι ο διοικούμενος επαναλαμβάνει το αίτημά του κατά τρόπο καταχρηστικό, να του γνωστοποιεί ότι οι δοθείσες απαντήσεις αποτελούν την οριστική και πλήρη απάντηση της



7

υπηρεσίας διότι (ενδεικτικά) δεν προκύπτουν άλλα στοιχεία από το σχετικό διοικητικό φάκελο ή διότι τα αιτούμενα εκφεύγουν της αρμοδιότητας της συγκεκριμένης υπηρεσίας ή ακόμη και της δικαιοδοσίας των διοικητικών οργάνων, εάν συντρέχει δε περίπτωση να του θέτει υπόψη το σχετικό φάκελο, ώστε να τον μελετήσει ο ίδιος και να εξάγει τα δικά του συμπεράσματα (ΝΣΚ 296/2000) και γενικά να αποφεύγει τον αβασάνιστο περιορισμό του συνταγματικά προστατευόμενου δικαιώματος του άρθρου 4 ν. 2690/1999, μέσω (και) του οποίου επιτυγχάνεται η συμμετοχή των πολιτών στη διοικητική διαδικασία.

### **-III-**

Στην εξεταζόμενη περίπτωση, στο διάστημα από 17-10-2011 έως και 30-12-2014, ο ιερέας Π.Κ. έχει υποβάλει προς την Υπηρεσία 19 αιτήματα, υπομνήματα και καταγγελίες, με τα οποία ζητά να πληροφορηθεί σχετικά με την υποχρέωση και την τυχόν ήδη χορήγηση άδειας εκ μέρους της Υπηρεσίας για την οικοδόμηση βοηθητικών κτισμάτων και σύγχρονου τάφου που ευρίσκονται εντός οικοπέδου όμορου με ιδιοκτησία του, περαιτέρω δε ζητά τη διενέργεια αυτοψιών, ανασκαφών και έρευνας υπεδάφους, προς το σκοπό της ανεύρεσης αρχαιοτήτων στο χώρο του οικοπέδου των κτισμάτων και τάφου.

Σύμφωνα με το ιστορικό του ερωτήματος, η Υπηρεσία έχει διενεργήσει δύο αυτοψίες, έχει ακόμη προτείνει τη διενέργεια και τρίτης αυτοψίας από κοινού με τον Π.Κ., ο οποίος δεν ανταποκρίθηκε, έχει απαντήσει προς όλα τα αιτήματα του Π.Κ. με πληρότητα και με αναφορά στις σχετικές διατάξεις, ενώ ο Π.Κ. αφενός μεν συνεχίζει να υποβάλλει αιτήματα όμοια προς τα ήδη απαντηθέντα, χωρίς ωστόσο να συνυποβάλλει νέα στοιχεία, αφετέρου δε εκθέτει την Υπηρεσία προς άλλες αρχές και εκκινεί ποινικές διαδικασίες κατά των προϊσταμένων των υπηρεσιών.

Με δεδομένο το ως άνω ιστορικό που βεβαιώνει η Υπηρεσία, τα αιτήματα του Π.Κ. επαναλαμβάνονται κατά τρόπο καταχρηστικό, η δε Υπηρεσία δύναται να απαλλαγεί από την υποχρέωση απάντησης προς νέα αιτήματα του Π.Κ με περιεχόμενο όμοιο προς τα ήδη απαντηθέντα, αφού προηγουμένως τον ενημερώσει ότι οι ήδη δοθείσες εκ μέρους της απαντήσεις

είναι οι πλήρεις και οριστικές θέσεις της Υπηρεσίας και εξαντλούν τις νόμιμες αρμοδιότητες και υποχρεώσεις αυτής επί του ζητήματος.

**-IV-**

Κατόπιν όλων των ανωτέρω, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΣΤ' Τμήμα) γνωμοδοτεί ομόφωνα ότι, με δεδομένο το ιστορικό που βεβαιώνει η Υπηρεσία, τα αιτήματα του Π.Κ επαναλαμβάνονται κατά τρόπο καταχρηστικό, η δε Υπηρεσία δύναται να απαλλαγεί από την υποχρέωση απάντησης προς νέα αιτήματα του Π.Κ με περιεχόμενο όμοιο προς τα ήδη απαντηθέντα, αφού προηγουμένως τον ενημερώσει ότι οι ήδη δοθείσες εκ μέρους της απαντήσεις είναι οι πλήρεις και οριστικές θέσεις της Υπηρεσίας και εξαντλούν τις νόμιμες αρμοδιότητες και υποχρεώσεις αυτής επί του ζητήματος.

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

**Αθήνα, 24 - 2 - 2015**

**Ο Πρόεδρος του Τμήματος**

**Πέτρος Τριανταφυλλίδης**

**Αντιπρόεδρος του ΝΣΚ**

**Η Εισηγήτρια**

**Ευθυμία Ε. Γκάρανη**

**Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.**