

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
ΚΛΙΜΑΚΙΟ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΟ Ι ΤΜΗΜΑ
ΠΡΑΞΗ 105/2016

Αποτελούμενο από την Πρόεδρο του Κλιμακίου, Μαρία Αθανασοπούλου, Σύμβουλο, και τους Παρέδρους Αθηνά Σιγάλα και Αναστάσιο Ταμαμίδη. Συνεδρίασε στις 11 Απριλίου 2016, στην αίθουσα διασκέψεων του Καταστήματός του, που βρίσκεται στην Αθήνα, με την παρουσία της Γραμματέως του Θεοδώρας Τακιτζίδου. Για να αποφανθεί ύστερα από διαφωνία που ανέκυψε μεταξύ της Αναπληρώτριας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό XXX και του Δήμου XXX, αν πρέπει να θεωρηθούν τα 234 και 235, οικονομικού έτους 2015, χρηματικά εντάλματα πληρωμής του ανωτέρω Δήμου.

Άκουσε την εισήγηση του Παρέδρου Αναστασίου Ταμαμίδη

Μελέτησε τα σχετικά έγγραφα και
Αφού έλαβε υπ' όψιν

Την 22/9.2.2016 έγγραφη γνώμη του Αντεπιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Ευάγγελου Καραθανασόπουλου, κωλυομένου του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με την οποία τα υπό κρίση χρηματικά εντάλματα πρέπει να θεωρηθούν.

Σκέφθηκε κατά το νόμο

I. Ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό XXX, με την 39/30.9.2015 πράξη του, αρνήθηκε να θεωρήσει τα 234 και 235, οικονομικού έτους 2015, χρηματικά εντάλματα πληρωμής του Δήμου XXX, ποσού 391,76 και 2.915,10 ευρώ, αντίστοιχα, που αφορούν στην καταβολή αποδοχών για τους μήνες Ιούλιο και Αύγουστο του 2015, αντίστοιχα, για την παροχή υπηρεσιών καθαριότητας στους φερόμενους ως δικαιούχους, για διάφορα χρονικά διαστήματα από 30.7.2016 έως 10.11.2016, βάσει συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, οι οποίες συνήφθησαν σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 49 του ν. 4325/2015. Ως αιτιολογία της άρνησης θεώρησης, ο Επίτροπος προέβαλε ότι η εν λόγω διάταξη δεν τυγχάνει εφαρμογής στο προσωπικό που προσελήφθη σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 205 και 206 του ν. 3584/2007 για την αντιμετώπιση, είτε εποχικών, περιοδικών ή πρόσκαιρων αναγκών είτε κατεπειγουσών εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών, αντίστοιχα. Ο Δήμος XXX επανυπέβαλε, με το 17824/19.10.2015 έγγραφο του Δημάρχου του, τα ως άνω χρηματικά εντάλματα πληρωμής, ζητώντας τη θεώρησή τους για τους λόγους που αναφέρονται σ' αυτό. Η Αναπληρώτρια Επίτροπος, όμως, ενέμεινε στην άρνηση να τα θεωρήσει, με αποτέλεσμα να ανακύψει διαφωνία, για την άρση της οποίας νομίμως απευθύνεται, με την από 31.12.2015 έκθεσή της, στο Κλιμάκιο τούτο.

II. Α. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος, που σκοπεύει στη διασφάλιση των συνταγματικών αρχών της ισότητας ενώπιον του νόμου, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας στο πεδίο των προσλήψεων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (βλ. ΑΠ 6/2014, 264/2011, Ε.Σ. Κλιμ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 102/2012), η Δημόσια Διοίκηση, κατά τον κανόνα της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού, στελεχώνεται από μονίμους δημοσίους υπαλλήλους (Ε.Σ. Ολ. Πρακτ. 6ης Γεν. Συν/σης 16.2.2011, 15ης Γεν. Συν/σης 6.10.2010, Ι Τμ. Πρ. 33, 34/2013, Κλιμ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 82/2014, ΟΛΣΤΕ 1722/1983, ΣτΕ 2686/2005, ΣτΕ Π.Ε. 103/2013), οι οποίοι συνδέονται με τους φορείς του δημοσίου, περιλαμβανομένων και των ΟΤΑ, με υπαλληλικό δεσμό δημοσίου δικαίου και καταλαμβάνουν νομοθετημένες οργανικές θέσεις, εντασσόμενοι δε στον πυρήνα των κρατικών λειτουργιών, απολαμβάνουν της εγγύησης της μονιμότητας [βλ. άρθρο 103 παράγραφος 1 και 4 του Συντάγματος, ΣτΕ (Επταμ.) 2639/2008, 1754/2008]. Περαιτέρω, η Δημόσια Διοίκηση είναι δυνατόν να στελεχώνεται, κατ' εξαίρεση και από πρόσωπα συνδεόμενα μ' αυτήν με σχέση ιδιωτικού δικαίου, η πρόσληψη δε των προσώπων αυτών τελεί υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις που θέτουν οι παράγραφοι 2, 3 και 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος. Ειδικότερα, η παράγραφος 2 του άρθρου αυτού, προβλέπει τη

δυνατότητα σύναψης συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου με φυσικά πρόσωπα, αντικείμενο των οποίων αποτελεί η παροχή υπηρεσιών δημοσίας διοίκησης εκ μέρους των τελευταίων προς το Κράτος ή άλλο φορέα δημοσίας εξουσίας για την κάλυψη απροβλέπτων και επειγουσών αναγκών και μόνον, χωρίς τα πρόσωπα αυτά να καταλαμβάνουν νομοθετημένες οργανικές θέσεις, το δε εργασιακό καθεστώς, υπό το οποίο τελούν, διέπεται από ειδικές διατάξεις (βλ. ν. 2190/1994, ΦΕΚ Α' 28, άρθρα 59 επ. του π.δ. 410/1988, ΦΕΚ Α' 191 και ΟλΣτΕ Π.Ε. 86, 85/2012). Στη συνέχεια, η παράγραφος 3 του ίδιου ως άνω άρθρου του Συντάγματος προβλέπει τη δυνατότητα σύναψης συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου μεταξύ του Κράτους ή άλλου φορέα δημοσίας εξουσίας και φυσικών προσώπων, η οποία, όμως, δεν προϋποθέτει την αναγκαιότητα να καλυφθούν επείγουσες και απρόβλεπτες ανάγκες, όπως προβλέπεται στην παράγραφο 2, αλλά δύναται να αποσκοπεί στην κάλυψη και παγίων και διαρκών αναγκών δημοσίας διοίκησης και, περαιτέρω, δεν αναφέρεται σε συμβάσεις ορισμένου χρόνου και μόνον, αλλά σε συμβάσεις είτε ορισμένου είτε αορίστου χρόνου. Η σύναψη, όμως, συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου κατ' εφαρμογή της παραγράφου 3 τελεί υπό την προϋπόθεση ότι το προσωπικό, με το οποίο συνάπτεται η σύμβαση καταλαμβάνει νομοθετημένες οργανικές θέσεις και, συνεπώς, δεν επιτρέπεται να προσληφθεί εκτός οργανικών θέσεων, έχει δε τον χαρακτήρα είτε ειδικού επιστημονικού προσωπικού, δηλαδή, προσωπικού εξειδικευμένων επιστημονικών γνώσεων και εμπειρίας, απαιτούμενων λόγω των ιδιόζουσας φύσης των αρμοδιοτήτων, τις οποίες πρόκειται να ασκήσει (πρβλ. ΣτΕ Π.Ε. 64/2011, 257/2007, 170/2005, 82/2003 κ.ά.), είτε τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού (βλ. ΟλΣτΕ Π.Ε. 85/2012, ΣτΕ Π.Ε. 103, 46/2013, ΑΠ 1121/2007). Η διάρκεια της εργασιακής σχέσης της κατηγορίας αυτής προσωπικού (αορίστου ή ορισμένου χρόνου) καθώς και οι ειδικότερες εγγυήσεις και οι λοιποί όροι πρόσληψής του καθορίζονται με νόμο (βλ. άρθρα 3 επ. του π.δ. 410/1988, 19 του ν. 2190/1994). Τέλος, σύμφωνα με την παράγραφο 8 του ίδιου άρθρου, είναι πλέον επιτρεπτή η σύναψη συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου μεταξύ του Κράτους ή άλλων φορέων δημοσίας εξουσίας και φυσικών προσώπων, για την κάλυψη οργανικών θέσεων προσωπικού και πέραν των κατηγοριών που προβλέπονται στην παράγραφο 3, δηλαδή του ειδικού επιστημονικού και του τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού. Οι συμβάσεις, όμως, αυτές, εφ' όσον δεν αφορούν στις ως άνω κατηγορίες προσωπικού, μπορεί να είναι αποκλειστικώς και μόνον ορισμένου χρόνου, η δε σύναψή τους προϋποθέτει την έκδοση εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου που να καθορίζει, μεταξύ άλλων, και τη χρονική τους διάρκεια, η οποία μάλιστα, κατά την έννοια της συνταγματικής αυτής διάταξης, δεν μπορεί να είναι μακρά (βλ. Πρακτ. Συν/σεων Ολομέλειας της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, συνεδρίαση ΡΜΕ, σελ. 782). Θεσπίζεται, δε, ρητή απαγόρευση της μονιμοποίησης των προσώπων που προσλαμβάνονται με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για την κάλυψη οποιασδήποτε κατηγορίας θέσεων, καθώς και της μετατροπής των συμβάσεών τους σε συμβάσεις αορίστου χρόνου, προς αποτροπή της «τακτοποίησης» του προσληφθέντος με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου προσωπικού, είτε με το διορισμό του ως μόνιμου δημοσιούπαλληλικού προσωπικού, είτε με τη μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου [βλ. Πρακτ. Συν/σεων Βουλής ΡΜΔ/21.3.2001, σελ. 731, 744, 754, 755, 762 και ΡΜΕ/21.3.2001, σελ. 768, 769, 771, 772, 782, βλ. Ε.Σ. Ι Τμ. Πρ. 33, 34/2013, ΟλΣτΕ Π.Ε. 86, 85/2012, πρβλ. ΣτΕ (Επταμ.) 2718/2010, ΟΛΑΠ 7/2011, ΑΠ 1696, 1577/2012]. Στην απαγόρευση αυτή εμπίπτουν οι συμβάσεις έργου που συνάπτονται με φυσικά πρόσωπα, οι οποίες, κατά τον τρόπο αυτόν, αναγνωρίζονται εκ του Συντάγματος έστω και εμμέσως ως ανεκτό σύστημα «οιονεί προσλήψεων» για την παροχή υπηρεσιών από φυσικά πρόσωπα προς τους φορείς του δημοσίου τομέα, δοθέντος μάλιστα ότι το σύστημα αυτό αναθέσεων ήταν γνωστό στον συντακτικό νομοθέτη με τα διαδοχικώς ισχύοντα μέχρι και σήμερα νομοθετήματα (βλ. πλην άλλων, άρθρο 15 του ν. 1735/1987, ΦΕΚ Α' 195 και το νυν ισχύον άρθρο 6 του ν. 2527/1997, Ε.Σ. Ολ. Πρακτ. 6ης Γεν. Συν/σης της 16.2.2011 και 15ης Γεν. Συν/σης της 6.10.2010, ΣτΕ 3778/2009, 2701/2008, 2720/2005, ΑΠ 1165, 1048, 905/2012, Ε.Σ. Κλ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 41/2016).

Β. Σε εκτέλεση των συνταγματικών αυτών επιταγών εξεδόθη ο ν. 2190/1994, με τον οποίο καθορίστηκε το γενικό πλαίσιο πρόσβασης σε θέσεις του Δημοσίου και του δημοσίου τομέα, ο οποίος απαιτεί τη διενέργεια διαγωνισμού ή ειδικής διαδικασίας επιλογής με διαφανή και αντικειμενικά κριτήρια υπό τον έλεγχο του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), ως ανεξάρτητης διοικητικής Αρχής (βλ. τις ρυθμίσεις των άρθρων 15επ. του ν. 2190/1994 και πρβλ. ΣτΕ 3870/2014) και, περαιτέρω, το εξαιρετικό σύστημα προσλήψεων με συμβάσεις εξηρημένης εργασίας ορισμένου χρόνου [(βλ. τις ρυθμίσεις του άρθρου 21 παρ. 2-17 του ν. 2190/1994, Πρακτικά Ολομελείας Αναθεωρητικής Βουλής ΡΜΕ, σελ. 782 και πρβλ. Ε.Σ. Ι Τμ. Πρ. 33, 34/2013, ΣτΕ 2686/2005, ΣτΕ Π.Ε. 22, 21/2012, το Προοίμιο της Συμφωνίας Πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου (Οδηγία 99/70/ΕΚ) και επ' αυτής αποφ. ΔΕΕ της 23.4.2009, C- 378/07 έως 380/07, «Κυριακή Αγγελιδάκη και λοιποί», σκ. 99, της 4.7.2006, C- 212/04, «Κωνσταντίνος Αδενέλερ και λοιποί», σκ. 73 και Διάταξη της 12.6.2008, C-364/07, «Σπυρίδων Βασιλάκης και λοιποί», σκ. 92)]. Συμβάσεις περιορισμένης χρονικής διάρκειας είναι επιτρεπτές, κατ' αρχήν, όταν επιβάλλεται να καλυφθούν εποχικές ή άλλες περιοδικές ή πρόσκαιρες ανάγκες με ανώτατη διάρκεια τους οκτώ μήνες ή το ένα έτος εάν πρόκειται για συμβάσεις συναπτόμενες στο πλαίσιο προγραμμάτων ή έργων που χρηματοδοτούνται ή επιδοτούνται από διεθνείς οργανισμούς, οι οποίες και μόνον προβλέπεται ότι δύνανται να ανανεώνονται - παρατείνονται έως το τέλος του προγράμματος ή με διάρκεια ίση προς την διάρκεια της σχολικής περιόδου, εάν η πρόσληψη αφορά σε μονάδες σχολικής αγωγής, αποκλεισμένης σε κάθε περίπτωση της αναγνώρισής τους ως συμβάσεων αορίστου χρόνου (Ε.Σ. Κλιμ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 32/2014). Περαιτέρω, ο ίδιος νόμος περιλαμβάνει ρυθμίσεις και ως προς τις όλως εξαιρετικές περιπτώσεις των συμβάσεων ορισμένου χρόνου για την κάλυψη κατεπειγουσών, εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών, οι οποίες εξαιρούνται από την υποχρεωτική διενέργεια διαγωνισμού ή άλλης διαδικασίας επιλογής, ενώ προβλέπεται μόνον ex post έλεγχος από την οικεία Ανεξάρτητη Αρχή (άρθρο 20 του ν. 2190/1994, Ε.Σ. Κλιμ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 41 και 43/2016).

Γ. Εναρμονιζόμενος προς το ανωτέρω πλέγμα ρυθμίσεων του άρθρου 103 του Συντάγματος και του γενικού νόμου για τις προσλήψεις στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, ήτοι του ν. 2190/1994, ο Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (εφεξής ΚΚΔΚΥ), στο Τμήμα Γ' του Κεφαλαίου Β' του Δεύτερου Μέρους αυτού, οργανώνει το εξαιρετικό σύστημα πρόσληψης και όρων απασχόλησης προσωπικού με σύμβαση εξηρημένης εργασίας ορισμένου χρόνου, διαβαθμίζοντας τις προϋποθέσεις πρόσβασης στις οικείες θέσεις αναλόγως της φύσης των προς κάλυψη υπηρεσιών, του επείγοντος ή μη χαρακτήρα των σχετικών αναγκών και της διάρκειάς τους. Ειδικότερα, στο άρθρο 205 του ΚΚΔΚΥ, υπό τον τίτλο «Πρόσληψη προσωπικού για αντιμετώπιση εποχικών & περιοδικών και πρόσκαιρων αναγκών», ορίζεται ότι: «1. Οι Ο.Τ.Α. επιτρέπεται να απασχολούν προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, για την αντιμετώπιση εποχικών ή άλλων περιοδικών ή πρόσκαιρων αναγκών, με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία των παρ. 2&17 του άρθρου 21 του ν. 2190/1994, όπως ισχύει. Ο αριθμός των απασχολούμενων καθορίζεται με τους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας τους. 2. Ειδικά το προσωπικό που προσλαμβάνεται για κάλυψη αναγκών ανταποδοτικού χαρακτήρα δεν υπάγεται στη διαδικασία έγκρισης της Π.Υ.Σ. 33/2006 (ΦΕΚ 280 Α'), όπως ισχύει». Με τις προαναφερόμενες διατάξεις παρέχεται η δυνατότητα στους Δήμους, τηρώντας την περιγραφόμενη στις διατάξεις του άρθρου 21 του ν. 2190/1994 διαδικασία, πλην άλλων, να προσλαμβάνουν προσωπικό, με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου διάρκειας οχτώ μηνών, ο αριθμός του οποίου ορίζεται από τους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) αυτών, για την κάλυψη εποχικών, περιοδικών ή πρόσκαιρων αναγκών των δημοτικών υπηρεσιών, των οποίων οι δαπάνες λειτουργίας καλύπτονται εξ ολοκλήρου από τα πραγματοποιούμενα έσοδα των αντίστοιχων τελών. Οι ανάγκες για την πρόσληψη του προσωπικού αυτού διαπιστώνονται από τα αρμόδια όργανα, με την έκδοση σχετικής απόφασης, στην οποία πρέπει, μεταξύ άλλων, να αιτιολογείται σαφώς και

επαρκώς, με την παράθεση συγκεκριμένων στοιχείων η φύση των υπηρεσιακών αναγκών που πρόκειται να καλυφθούν ως «πρόσκαιρων», «εποχικών» ή «περιοδικών», ώστε να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος αυτής. Επομένως, η συνδρομή της προϋπόθεσης αυτής δεν αρκεί να βεβαιώνεται γενικώς και αορίστως στις σχετικές με την πρόσληψη του προσωπικού αυτού αποφάσεις της αρμόδιας δημοτικής αρχής, αλλά απαιτείται τόσο ο χαρακτήρας των αναγκών ως εποχικών ή περιοδικών ή πρόσκαιρων όσο και η εξυπηρέτηση αυτών από το προσλαμβανόμενο προσωπικό να προσδιορίζονται με σαφήνεια σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση και να προκύπτουν από τα στοιχεία του φακέλου (ΕΣ Ι Τμ. Πρ. 194/2010 34/2007, Κλιμ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 189/2014). Επιπλέον, από τα στοιχεία του φακέλου θα πρέπει να προκύπτει με σαφήνεια ότι τόσο η πρόσληψη όσο και η απασχόληση προσωπικού με την προεκτεθείσα εξαιρετική διαδικασία είναι επίκαιρη και συνδέεται άμεσα, λειτουργικά και χρονικά, με την εξυπηρέτηση των «πρόσκαιρων», «εποχικών» ή «περιοδικών» αναγκών, για την κάλυψη των οποίων επιβάλλεται η απασχόλησή του. Από τα ανωτέρω παρέπεται, ότι προϋπόθεση εφαρμογής της εξαιρετικής αυτής διαδικασίας πρόσληψης προσωπικού συνιστά το βραχυχρόνιο της διάρκειας των προς κάλυψη αναγκών, που δεν δύναται να υπερβαίνει το χρονικό διάστημα των οκτώ μηνών. Και τούτο, διότι οι ανάγκες που διατηρούνται και επαναλαμβάνονται για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των οκτώ μηνών αποβάλλουν το χαρακτήρα τους ως περιοδικών, εποχικών ή πρόσκαιρων, αποτελούν πάγιες και διαρκείς ανάγκες και, συνεπώς, δύναται υπό το καθεστώς του άρθρου 103 του Συντάγματος να καλύπτονται μόνον με την πρόσληψη προσωπικού είτε τακτικού είτε με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (πρβλ. Ε.Σ. Κλιμ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 41 και 43/2016).

III. Εξ άλλου, σε συμφωνία προς τις προεκτεθείσες επιταγές του άρθρου 103 του Συντάγματος, στο άρθρο 6 του ν. 2527/1997 οργανώνεται το σύστημα ανάθεσης συμβάσεων έργου σε φυσικά πρόσωπα από τις υπηρεσίες του δημοσίου τομέα, περιλαμβανομένων και των ΟΤΑ α' βαθμού, καθώς επίσης και η διαδικασία σύναψης των συμβάσεων αυτών, ο σκοπός δε των σχετικών ρυθμίσεων αποτυπώνεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, σύμφωνα με την οποία: «Με τις διατάξεις του άρθρου 6 ρυθμίζονται σε νέα βάση τα θέματα συνάψεως συμβάσεων μισθώσεως έργου με φυσικά πρόσωπα, κατά τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται το γεγονός ότι δεν υποκρύπτεται εξαρτημένη εργασία. Σκοπός, δηλαδή, της νέας ρύθμισης είναι να αποτρέψει την ανατροπή του συστήματος των προσλήψεων με τη μέθοδο σύναψης μισθώσεων έργου, όταν αυτές στην πραγματικότητα υποκρύπτουν πρόσληψη προσωπικού και όχι γνήσια ανάθεση έργου (εργολαβία)». Στο πλαίσιο αυτό, με τις ρυθμίσεις του άρθρου 6 του ανωτέρω νόμου, καθορίζονται οι ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις για τη σύναψη συμβάσεων έργου, ως σύστημα όλως διακριτό από τις μορφές πρόσληψης προσωπικού του άρθρου 103 του Συντάγματος με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, καθόσον με τη σύναψη σύμβασης έργου, κατ' άρθρο 681 ΑΚ, οι συμβαλλόμενοι αποβλέπουν στην επίτευξη του συμφωνηθέντος αποτελέσματος, η πραγμάτωση του οποίου συνεπάγεται την αυτόματη λύση της μεταξύ των συμβαλλομένων συμβατικής σχέσης, σε αντίθεση προς την σύμβαση εξηρημένης εργασίας, με την οποία, κατά την έννοια των άρθρων 648 επ. ΑΚ και 6 του ν. 765/1943, Α' 341, διατηρηθέντος εν ισχύ με το άρθρο 38 ΕισΝΑΚ, τα μέρη αποβλέπουν στην παροχή της εργασίας που συμφωνήθηκε και στο μισθό, ανεξαρτήτως του τρόπου καθορισμού και καταβολής του, ο δε εργαζόμενος υπόκειται σε νομική και προσωπική εξάρτηση από τον εργοδότη, η οποία εκδηλώνεται με το δικαίωμα του τελευταίου να δίνει δεσμευτικές για τον εργαζόμενο οδηγίες, ως προς τον τρόπο, τον τόπο και το χρόνο παροχής των υπηρεσιών και ασκεί εποπτεία και έλεγχο για τη διαπίστωση της συμμόρφωσής του προς αυτές (Ε.Σ. Ι Τμ. Πρ. 21/2014, ΟΛΑΠ 28/2005, ΑΠ 1165, 1048, 905/2012). Πρόσθετη, άλλωστε, εγγύηση του συνταγματικού πλαισίου προσλήψεων, συνιστά η θεσπιζόμενη στην παράγραφο 1 του άρθρου 6 του ν. 2527/1997 πρόβλεψη περί απόλυτης ακυρότητας των συμβάσεων έργου που συνάπτονται προς κάλυψη παγίων και διαρκών αναγκών, οι οποίες, κατά τα προεκτεθέντα, δύναται υπό το καθεστώς του άρθρου 103 του Συντάγματος, να

καλύπτονται μόνον με την πρόσληψη προσωπικού είτε τακτικού είτε με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (Ε.Σ. Ολ. Πρακτ. 15ης Γεν. Συν/σης της 6.10.2010). Προς διασφάλιση, δε, της τήρησης των ανωτέρω απαγορεύσεων προβλέπεται η έκδοση βεβαίωσης του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) ότι η υπό σύναψη σύμβαση συνιστά γνήσια σύμβαση έργου που δεν υποκρύπτει εξηρητημένη εργασία και ότι δεν καλύπτονται με αυτή πάγιες και διαρκείς ανάγκες (Ε.Σ. Κλιμ. Πρωλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 41 και 43/2016).

IV. Στο άρθρο 49 του ν. 4325/2015 «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 47), όπως αυτό ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, ορίζεται ότι: «Η διάταξη του άρθρου 167 του Ν. 4099/2012, όπως έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 23 του Ν. 4151/2013, αναδιατυπώνεται ως εξής: "Για την καθαριότητα των κτιρίων των δημοσίων υπηρεσιών, των ανεξάρτητων αρχών, των Ν.Π.Δ.Δ., των Ν.Π.Ι.Δ. και των Ο.Τ.Α. καθώς και τις κάθε είδους υπηρεσίες καθαριότητας των Ο.Τ.Α., μπορούν να παρατείνονται μέχρι την 31.12.2015 οι υπάρχουσες συμβάσεις ή να επανασυνάπτονται με την ίδια ημερομηνία λήξης ατομικές συμβάσεις μίσθωσης έργου με ιδιώτες που απασχολούνται ή απασχολούνταν στον καθαρισμό των εν λόγω κτιρίων και στις υπηρεσίες καθαριότητας με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης".». Με τη διάταξη αυτή παρασχέθηκε η δυνατότητα παράτασης, μέχρι τις 31.12.2015, μεταξύ άλλων, των συμβάσεων που είχαν συναφθεί για την παροχή κάθε είδους υπηρεσίας καθαριότητας των Ο.Τ.Α. ή η επανασύναψη με την ίδια ημερομηνία λήξης ατομικών συμβάσεων μίσθωσης έργου με ιδιώτες που απασχολούνταν, μεταξύ άλλων, στις υπηρεσίες καθαριότητας με οποιαδήποτε σχέση εργασίας και κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης. Με τον τρόπο αυτόν, επιχειρήθηκε, προσωρινά, η αντιμετώπιση του προβλήματος της έλλειψης προσωπικού στις υπηρεσίες καθαριότητας των δημοσίων φορέων, μεταξύ άλλων και των Ο.Τ.Α., μέχρις ότου επαναπροσδιοριστούν, εν όψει και των διαθεσίμων πόρων, οι σχετικές ανάγκες των εν λόγω φορέων, προκειμένου οι αντίστοιχες θέσεις να καλυφθούν σταδιακά από μόνιμο προσωπικό. Ωστόσο, λαμβανομένων, περαιτέρω, υπ' όψιν α) των αυστηρών όρων του άρθρου 103 του Συντάγματος σχετικά με την πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα και β) του εξαιρετικού χαρακτήρα της ως άνω διάταξης που την καθιστά στενά ερμηνευτέα, συνάγεται ότι ειδικώς στις συμβάσεις που δύναται να επανασυναφθούν, πέραν του ότι πρέπει να πρόκειται για ατομικές συμβάσεις μίσθωσης έργου και όχι για συμβάσεις εργασίας κατ' επίφαση χαρακτηριζόμενες ως «συμβάσεις μίσθωσης έργου», δεν εμπίπτουν οι συμβάσεις οκτάμηνης διάρκειας του άρθρου 205 του ΚΚΔΚΥ, καθόσον εκ της φύσεώς τους αυτές έχουν συναφθεί εξαιρετικώς και προς αντιμετώπιση «πρόσκαιρων», «εποχικών» ή «περιοδικών», η ύπαρξη των οποίων θα πρέπει κάθε φορά να ελέγχεται. Αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή, θα αναιρούσε το συνταγματικό έρεισμα του εξαιρετικού χαρακτήρα των συμβάσεων των ως άνω προσώπων, καθόσον θα υποδήλωνε ότι οι ανάγκες, για τις οποίες αυτά προσελήφθησαν αρχικά, δεν ήταν περιοδικές, εποχικές ή πρόσκαιρες, αλλά πάγιες και διαρκείς, θα καθιστούσε δε, περαιτέρω, τη ρύθμιση του άρθρου 49 του ν. 4325/2015 μη σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος, διότι θα οδηγούσε σε στελέχωση του οικείου φορέα για την κάλυψη των πάγιων και διαρκών αναγκών του με προσωπικό που είχε προσληφθεί κατ' επίκληση της εξαιρετικής αυτής διαδικασίας πρόσληψης (πρβλ. Ε.Σ. Κλιμ. Πρωλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 41 και 43/2016).

V. Στην υπό κρίση υπόθεση, από τα δικαιολογητικά που συνοδεύουν τα ελεγχόμενα χρηματικά εντάλματα πληρωμής προκύπτουν τα ακόλουθα: Με την 23/13.2.2014 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου ΧΧΧ εγκρίθηκε, μεταξύ άλλων, η πρόσληψη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, διάρκειας οκτώ μηνών, συνολικού αριθμού είκοσι πέντε ατόμων, για την κάλυψη αναγκών υπηρεσιών ανταποδοτικού χαρακτήρα καθώς και εποχικών, περιοδικών και πρόσκαιρων αναγκών του Δήμου στον τομέα της καθαριότητας και του ηλεκτροφωτισμού. Εκ των ανωτέρω, οι δεκατρείς θέσεις

αφορούν στην κάλυψη επιτακτικών αναγκών της Υπηρεσίας Καθαριότητας και Ηλεκτροφωτισμού του Δήμου και συγκεκριμένα, δέκα εργατών απορριμματοφόρων ΥΕ κατηγορίας, δύο οδηγών ΔΕ κατηγορίας και ενός ηλεκτρολόγου ΔΕ κατηγορίας. Σε εκτέλεση της ως άνω απόφασης, αφού εκδόθηκε η 15771/12.8.2014 ανακοίνωση ΣΟΧ 1/2014 του Δημάρχου ΧΧΧ για την πρόσληψη του ανωτέρω προσωπικού και μετά την τήρηση της προβλεπόμενης από το άρθρο 21 του ν. 2190/1994 διαδικασίας, εκδόθηκαν οι 18775 και 18776/23.9.2014 αποφάσεις του ως άνω Δημάρχου, με τις οποίες αποφασίσθηκε η πρόσληψη των ΧΧΧ και ΧΧΧ, οδηγών απορριμματοφόρων ΔΕ κατηγορίας, και των ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ και ΧΧΧ, εργατών απορριμματοφόρων ΥΕ κατηγορίας, αντίστοιχα, για διάστημα οκτώ μηνών, από 23.9.2014 έως 22.5.2015. Ακολούθως, με την 21874/10.11.2014 απόφαση του Δημάρχου ΧΧΧ και κατόπιν της 578/2014 απόφασης του Α.Σ.Ε.Π., αναμορφώθηκε ο σχετικός πίνακας επιλογής του ανωτέρω προσωπικού, απολύθηκαν οι πέντε τελευταίοι εκ των ανωτέρω αναφερομένων εργατών απορριμματοφόρων ΥΕ κατηγορίας, ως μη περιλαμβανόμενοι στον αναμορφωθέντα πίνακα και στη θέση τους υπεισήλθαν οι ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ και ΧΧΧ, για το υπολειπόμενο χρονικό διάστημα από 11.11.2014 έως 22.5.2015. Στη συνέχεια, με την 145/22.6.2015 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου ΧΧΧ και κατ' εφαρμογήν του άρθρου 49 του ν. 4325/2015, αποφασίσθηκε η επανασύναψη συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, διάρκειας ενός μήνα για τους εργάτες και τριών μηνών για τους οδηγούς απορριμματοφόρων, με ορισμένους από τους ανωτέρω απασχοληθέντες εργάτες απορριμματοφόρων ΥΕ κατηγορίας και τους οδηγούς απορριμματοφόρων ΔΕ κατηγορίας, των οποίων οι συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, διάρκειας οκτώ μηνών, είχαν λήξει στις 22.5.2015. Συγκεκριμένα, με την 12063/29.7.2015 απόφαση του Δημάρχου ΧΧΧ αποφασίσθηκε η επανασύναψη των ατομικών συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου των εργατών απορριμματοφόρων ΥΕ κατηγορίας ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ και ΧΧΧ, για το χρονικό διάστημα από 30.7.2015 έως 29.8.2015, καθώς και των οδηγών απορριμματοφόρων ΔΕ κατηγορίας ΧΧΧ και ΧΧΧ, για το χρονικό διάστημα από 30.7.2015 έως 29.10.2015. Οι συμβάσεις αυτές υπεγράφησαν στις 30.7.2015. Ακολούθως, με την 13117/10.8.2015 απόφαση του Δημάρχου ΧΧΧ αποφασίσθηκε η εκ νέου επανασύναψη των ως άνω συμβάσεων για τους έξι από τους επτά εργάτες απορριμματοφόρων ΥΕ κατηγορίας (πλην της ΧΧΧ), διάρκειας άλλων δύο μηνών, καθώς και η το πρώτον επανασύναψη όμοιων συμβάσεων για τρεις εκ των ανωτέρω απασχοληθέντων με συμβάσεις εργασίας οκτάμηνης διάρκειας εργατών απορριμματοφόρων ΥΕ κατηγορίας, διάρκειας τριών μηνών. Ειδικότερα, αποφασίσθηκε η επανασύναψη των ατομικών συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου των εργατών απορριμματοφόρων ΥΕ κατηγορίας ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ, ΧΧΧ και ΧΧΧ, για το χρονικό διάστημα από 30.8.2015 έως 29.10.2015, καθώς και των εργατών απορριμματοφόρων ΥΕ κατηγορίας ΧΧΧ, ΧΧΧ και ΧΧΧ, για το χρονικό διάστημα από 11.8.2015 έως 10.11.2015. Οι συμβάσεις αυτές υπεγράφησαν στις 11.8.2015, πλην όμως για τους έξι πρώτους ορίσθηκαν αρχόμενες από 30.8.2015. Για την καταβολή, δε, σε όλους τους ανωτέρω απασχοληθέντες στην υπηρεσία καθαριότητας του Δήμου (αποκομιδή απορριμμάτων) των αποδοχών τους για το χρονικό διάστημα της απασχόλησής τους κατά τους μήνες Ιούλιο και Αύγουστο του 2015 (αναλόγως της έναρξης της σύμβασης ενός εκάστου εξ αυτών), ήτοι από 30.7.2015 έως 31.8.2015 εκδόθηκαν τα ελεγχόμενα χρηματικά εντάλματα.

VI. Με τα δεδομένα αυτά και σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά στις σκέψεις II, III και IV, η εντελλόμενη δαπάνη είναι μη νόμιμη, δεδομένου ότι δεν ήταν δυνατή η επαναπρόσληψη των αναφερομένων στην προηγούμενη σκέψη προσώπων κατ' εφαρμογή του άρθρου 49 του ν. 4325/2015, καθόσον οι συμβάσεις που συνήψαν με το Δήμο ΧΧΧ δεν είναι γνήσιες συμβάσεις έργου, όπως απαιτείται από την εν λόγω διάταξη, αλλά αντιθέτως χαρακτηρίζονται ευθέως ως συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, μετά την κάλυψη, δε, μέσω του άρθρου 205 του ΚΚΔΚΥ περιοδικών, εποχικών ή

πρόσκαιρων αναγκών με ανώτατη επιτρεπόμενη διάρκεια τους οκτώ μήνες, καλύπτουν πλέον τις πάγιες και διαρκείς ανάγκες του Δήμου ως προς την αποκομιδή των απορριμμάτων. Ειδικότερα, το γεγονός ότι δεν πρόκειται για γνήσιες συμβάσεις έργου, πέραν του χαρακτηρισμού τους ως συμβάσεων εργασίας, καταδεικνύεται και από το ότι με αυτές τα συμβαλλόμενα μέρη δεν απέβλεψαν στην επίτευξη ορισμένου αποτελέσματος, αφού το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών προσδιορίστηκε, για μεν τους εργάτες απορριμματοφόρων στην αποκομιδή («συλλογή», κατά τον χρησιμοποιηθέντα όρο από τον Δήμο) απορριμμάτων, για δε τους οδηγούς απορριμματοφόρων στην οδήγηση των οικείων οχημάτων. Κατά συνέπεια, το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών ήταν ορισμένη εργασία, με πρόβλεψη όχι αμοιβής αλλά «δαπανών μισθοδοσίας» και μάλιστα «σύμφωνα με το ενιαίο μισθολόγιο του Ν. 4024/2011» (βλ. τη σχετική ορολογία στις οικείες συμβάσεις). Τούτο, άλλωστε, δεν αμφισβητείται ούτε από το Δήμο, στο 17824/19.10.2015 έγγραφο επανυποβολής του οποίου μάλιστα προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 49 του ν. 4325/2015 υπάγονται και οι συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου. Η παραδοχή, όμως, αυτού του ισχυρισμού, πέραν του ότι δεν προκύπτει από τη γραμματική ερμηνεία της διάταξης που κάνει λόγο για επανασύναψη ατομικών συμβάσεων μίσθωσης έργου και όχι συμβάσεων εργασίας, θα καθιστούσε, περαιτέρω, τη διάταξη αυτή αντισυνταγματική, λόγω ευθείας αντίθεσής της με το άρθρο 103 του Συντάγματος. Και τούτο, διότι οι πάγιες και διαρκείς ανάγκες που καλύπτονται εν προκειμένω από τα πρόσωπα αυτά, δύνανται υπό το καθεστώς του ανωτέρω άρθρου να καλύπτονται μόνο με την πρόσληψη προσωπικού είτε τακτικού είτε με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (βλ. σκέψεις II.A. και III), για την οποία (πρόσληψη) θα έχουν τηρηθεί οι προβλεπόμενες διαδικασίες (βλ. σκέψη II.B.), ώστε να διασφαλίζονται οι συνταγματικές αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας στο πεδίο των προσλήψεων, μεταξύ άλλων, στους Ο.Τ.Α. (πρβλ. Ε.Σ. Κλιμ. Πρωτ. Ελ. Δαπ. στο I Τμ. 41 και 43/2016). Εξ άλλου, σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν στη σκέψη IV, δεν ήταν δυνατή ούτε η παράταση των οκτάμηνων συμβάσεων των προμνησθέντων προσώπων, αν ήθελε υποτεθεί ότι αυτές είχαν παραταθεί πριν τη λήξη τους στις 22.5.2015 (δεδομένης της δημοσίευσης του ν. 4325/2015 στις 11.5.2015), καθόσον οι συμβάσεις αυτές (οκτάμηνης κατ' ανώτατο όριο διάρκειας) είναι εξαιρετικού χαρακτήρα και συνάπτονται κατά παρέκκλιση των διατάξεων που αφορούν στις προσλήψεις προσωπικού (πρβλ. Ε.Σ. Κλιμ. Πρωτ. Ελ. Δαπ. στο I Τμ. 278/2015). Περαιτέρω, όμως, δεδομένης της έκδοσης των εγκυκλίων του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΔΙΠΑΑΔ/Φ.2.9/38/οικ.14652/14.5.2015 και ΔΙΠΑΑΔ/Φ.2.9/41/οικ/16433/27.5.2015), οι οποίες αποδεικνύεται ότι ελήφθησαν υπ' όψιν κατά τη λήψη της αναφερόμενης στη σκέψη V 145/22.6.2015 απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου XXX και σύμφωνα με τις οποίες στο ρυθμιστικό πεδίο της διάταξης του άρθρου 49 του ν. 4325/2015 υπάγονται και οι συμβάσεις προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, το Κλιμάκιο άγεται, περαιτέρω, στην κρίση ότι τα αρμόδια όργανα του Δήμου δεν ενήργησαν με σκοπό την καταστρατήγηση των σχετικών διατάξεων, αλλά με την πεποίθηση ότι μπορούσαν να προβούν στη σύναψη των ανωτέρω συμβάσεων, η πλάνη τους δε αυτή είναι συγγνωστή.

VII. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, η εντελλόμενη με τα ελεγχόμενα χρηματικά εντάλματα δαπάνη είναι μη νόμιμη, πλην όμως αυτά θα μπορούσαν να θεωρηθούν λόγω συγγνωστής πλάνης, αν δεν είχε λήξει το οικονομικό έτος, τις πιστώσεις του οποίου βαρύνουν.

Για τους λόγους αυτούς

Αποφαινεται ότι τα 234 και 235, οικονομικού έτους 2015, χρηματικά εντάλματα πληρωμής του Δήμου XXX, ποσού 391,76 και 2.915,10 ευρώ, αντίστοιχα, δεν πρέπει να θεωρηθούν, κατά τα ειδικότερα αναφερόμενα στο σκεπτικό.