

Πράξη 43/2016 Κλιμ. Τμ. 1 - Συνοπτική περιγραφή

Δεν είναι δυνατόν, κατ' επίκληση της διάταξης του άρθρου 49 του Ν.4325/2015, ερμηνευόμενης σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος, για το προσωπικό που προσλήφθηκε με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου δίμηνης διάρκειας, βάσει του άρθρου 206 του ΚΚΔΚΥ, για το οποίο δεν υπήρξε προηγούμενη διενέργεια διαγωνισμού ή άλλη διαδικασία επιλογής, α) η παράταση των συμβάσεων εργασίας τους, καθόσον τούτο θα πάγιες και διαρκείς και β) η σύναψη συμβάσεων που κατ' επίφαση χαρακτηρίζονται ως «συμβάσεις μίσθωσης έργου», αλλά στην πραγματικότητα καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες των ΟΤΑ στον τομέα της καθαριότητας. Αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή θα αντέβαινε στις προαναφερόμενες διατάξεις 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. Μη νόμιμη δαπάνη. Συγγνωστή πλάνη.

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
ΚΛΙΜΑΚΙΟ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΟ Ι ΤΜΗΜΑ
ΠΡΑΞΗ 43/2016**

Αποτελούμενο από την Πρόεδρο του Κλιμακίου, Μαρία Αθανασοπούλου, Σύμβουλο, και τις Ελένη Νικολάου και Φωτεινή Πούλιου (εισηγήτρια), Παρέδρους.

Συνεδρίασε στην αίθουσα διασκέψεων του Καταστήματός του, που βρίσκεται στην Αθήνα, στις 9 Φεβρουαρίου 2016, με την παρουσία της Γραμματέως του Θεοδώρας Τακιτζίδου.

Για να αποφανθεί, ύστερα από σχετική διαφωνία που ανέκυψε μεταξύ της Αναπληρώτριας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό XXX και του Δήμου XXX, σχετικά με τη θεώρηση ή μη του 151, οικονομικού έτους 2015, χρηματικού εντάλματος πληρωμής του ως άνω Δήμου.

**Μελέτησε τα σχετικά έγγραφα και
Αφού έλαβε υπόψη**

Την 412/16.12.2015 έγγραφη γνώμη του Αντεπιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Ευάγγελου Καραθανασόπουλου, κωλυομένου του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας, με την οποία προτείνεται η μη θεώρηση του ως άνω χρηματικού εντάλματος πληρωμής.

Σκέψη Κατά το νόμο

1. Η Αναπληρώτρια Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό XXX αρνήθηκε, με την 78/29.10.2015 πράξη της, να θεωρήσει το 151, οικονομικού έτους 2015, χρηματικό ένταλμα πληρωμής του Δήμου XXX, ποσού 6.293,62 ευρώ, που αφορά στην καταβολή αμοιβής, για το από 23.7.2015 έως 31.7.2015, χρονικό διάστημα στους φερόμενους ως δικαιούχους, για την παροχή υπηρεσιών καθαριότητας, βάσει «συμβάσεων μίσθωσης έργου», οι οποίες συνήφθησαν σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 49 του ν. 4325/2015. Τη θεώρηση του προαναφερόμενου χρηματικού εντάλματος αρνήθηκε η Αναπληρώτρια Επίτροπος, με την αιτιολογία ότι η εν λόγω διάταξη δεν τυγχάνει εφαρμογής στο προσωπικό που προσελήφθη σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 206 του ν. 3584/2007 για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών. Ο Δήμος XXX, με το 32975/8.12.2015 έγγραφό του, επανυπέβαλε στην Αναπληρώτρια Επίτροπο το ανωτέρω χρηματικό ένταλμα προς θεώρηση, υποστηρίζοντας τη νομιμότητα της εντελλόμενης με αυτό δαπάνης και επικαλούμενος σχετικές εγκυκλίους του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Η Αναπληρώτρια Επίτροπος, όμως, ενέμεινε στην άρνησή της να θεωρήσει το προμηθέν χρηματικό ένταλμα, με αποτέλεσμα να ανακύψει διαφωνία, για την άρση της οποίας νομίμως απευθύνεται, με την από 10.12.2015 έκθεσή της, στο Κλιμάκιο αυτό.

2.1. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος, που σκοπεί 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. πρ. Κλιμ. Ι Τμ. 102/2012), η Δημόσια Διοίκηση, κατά τον κανόνα της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού,

στελεχώνεται από μονίμους δημοσίους υπαλλήλους (Ε.Σ. Πρακτ. Ολομ. 6ης Γεν. Συν/σης 16.2.2011, 15ης Γεν. Συν/σης 6.10.2010, Πρ. Ι Τμ. 33, 34/2013, Κλιμ. Προλ. Ελ. Δαπ. Ι Τμ. 82/2014, ΣτΕ 1722/1983 Ολομ. 2686/2005, ΣΤΕ Πρ. Επεξ. 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 2639/2008, 7μ., 1754/2008, 7μ.). Περαιτέρω, η Δημόσια Διοίκηση είναι δυνατόν να στελεχώνεται, κατ' εξαίρεση, και από πρόσωπα, συνδέομενα 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, Α' 28, άρθρα 59 επ. του π.δ/τος 410/1988, Α' 191 και ΣΤΕ Πρ. Επεξ. Ολομ. 86, 85/2012). Εν συνεχεία, 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, και, επίσης, έχει τον χαρακτήρα είτε ειδικού επιστημονικού προσωπικού, δηλαδή, προσωπικού εξειδικευμένων επιστημονικών γνώσεων και εμπειρίας, απαιτουμένων λόγω των ιδιάζουσας φύσης των αρμοδιοτήτων, τις οποίες πρόκειται να ασκήσει (πρβ. ΣΤΕ Πρ. Επεξ. 64/2011, 257/2007, 170/2005, 82/2003 κ.ά.), είτε τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού (βλ. ΣΤΕ Πρ. Επεξ. 85/2012 Ολομ., 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/τος 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, αφενός, και φυσικών προσώπων, αφετέρου, 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, εφόσον 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 PME, 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 συμβάσεων τους σε συμβάσεις αορίστου χρόνου, προς αποτροπή της «τακτοποίησης» του προσληφθέντος με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου προσωπικού, είτε με το διορισμό του ως μονίμου δημοσιοϋπαλληλικού 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 PME/21.3.2001, σελ. 768, 769, 771, 772, 782, βλ. Ελ. Συν. πρ. Ι Τμ. 33, 34/2013, ΣΤΕ Πρ. Επεξ. 86, 85/2012 Ολομ., πρβ. ΣΤΕ. 2718/2010, 7μ.. ΑΠ 7/2011 Ολομ., 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 «οιονεὶ προσλήψεων» για την παροχή υπηρεσιών από φυσικά πρόσωπα προς τους φορείς του δημοσίου τομέα, διοθέντος μάλιστα ότι το σύστημα αυτό αναθέσεων ήταν γνωστό στον Συντακτικό νομοθέτη, με τα διαδοχικά ισχύοντα μέχρι και

σήμερα νομοθετήματα (βλ. πλην άλλων, άρθρο 15 του ν. 1735/1987, Α' 195 και το νυν ισχύον άρθρο 6 του ν. 2527/1997, Ελ. Συν. Πρακτ. Ολομ. 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. Πρξ. Κλ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 41/2016).

2.2. Σε εκτέλεση των συνταγματικών αυτών επιταγών εξεδόθη ο ν. 2190/1994, με τον οποίο καθορίσθηκε 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 15 και επ. του ν. 2190/1994 και πρβ. ΣτΕ 3870/2014) και, περαιτέρω, το εξαιρετικό σύστημα προσλήψεων με συμβάσεις εξηρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου [(βλ. τις ρυθμίσεις του άρθρου 21 παρ. 2 -17 του ν. 2190/1994, Πρακτικά Ολομελείας Αναθεωρητικής Βουλής ΡΜΕ, σελ. 782 και πρβ. Ελ. Συν. πρ. I Τμ. 33, 34/2013, ΣτΕ 2686/2005, Π.Ε. ΣτΕ 22, 21/2012, το Προσίμιο της Συμφωνίας Πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου (Οδηγία 99/70/EK) 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, αποκλειομένης σε κάθε περίπτωση της αναγνώρισής τους ως συμβάσεων αορίστου χρόνου (Ε.Σ. πρ. Κλιμ. 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. Πρξ. Κλ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 41/2016).

2.3. 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 εξηρτημένης 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 206 του ΚΚΔΚΥ θεσπίζεται η όλως εξαιρετική δυνατότητα στελέχωσης των οικείων φορέων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών με την πρόσληψη προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, διάρκειας δύο (2) μηνών. Η δυνατότητα αυτή παρέχεται υπό την προϋπόθεση ότι η πρόσληψη του προσωπικού αυτού είναι απολύτως αναγκαία για την κάλυψη κατεπειγουσών εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών. Η διαδικασία αυτή, ως εκ του κατεπείγοντος χαρακτήρα των προς κάλυψη αναγκών παρίσταται πλέον ελαστική σε σχέση προς το σύνηθες σύστημα πρόσβασης σε δημόσιες θέσεις που προϋποθέτει την τήρηση διαγωνιστικής διαδικασίας υπό τον έλεγχο Ανεξάρτητης Αρχής (βλ. άρθρο 21 του ν. 2190/1994), για το λόγο δε αυτόν οι σχετικές συμβάσεις είναι μικρότερης διάρκειας, με μόνη εγγύηση των ex post έλεγχο από το ΑΣΕΠ που περιορίζεται στην τήρηση των ουσιαστικών προϋποθέσεων του κατεπείγοντος εποχικού ή πρόσκαιρου χαρακτήρα των προς κάλυψη αναγκών. Εξ άλλου, ως κατεπείγουσες εποχικές ή πρόσκαιρες νοούνται οι ανάγκες εκείνες που είτε έχουν περιοδικό χαρακτήρα λόγω των λειτουργικών ιδιαιτεροτήτων της εκμετάλλευσης στην οποία εντάσσονται οι μεσθωτοί σίτε έχουν ποιοτικώς ή πουστικώς ιερμιωριούμενη χρονική οιάρκεια (βλ. σχετικώς Ι. Κουκιάδη «Εργατικό Δίκαιο – Ατομικές Εργασιακές Σχέσεις», σελ. 832 και 833) και οφείλονται σε έκτακτα γεγονότα, τα οποία εκφεύγουν της αναμενόμενης εξέλιξης της προγραμματισμένης δραστηριότητος των Ο.Τ.Α., απαιτώντας άμεση και πρόσθετη της συνήθους στελέχωση των οικείων υπηρεσιών προς

αντιμετώπιση αυτών (Ε.Σ. πρ. Ι Τμ. 17/2013, 68, 59/2012, 231, 219/2011). Ο δε χαρακτηρισμός των αναφυομένων αναγκών ως κατεπειγουσών συναρτάται με το εάν η μη έγκαιρη αντιμετώπισή τους, στη συγκεκριμένη χρονική στιγμή, θα επιφέρει δυσμενείς και μη αναστρέψιμες συνέπειες για την υπηρεσία και το δημόσιο σκοπό που αυτή θεραπεύει (Ε.Σ. πρ. Ι Τμ. 124/2012, 100, 219, 231/2011, 195/2010, 230/2009, πρ. Κλιμ. Ι Τμ. 102/2012). Περαιτέρω, 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 δύο μηνών εντός συνολικού διαστήματος δώδεκα μηνών από τη λήξη ισχύος των συμβάσεων. Τούτο, διότι οι ανάγκες που διατηρούνται και επαναλαμβάνονται εντός δωδεκαμήνου για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των δύο μηνών αποβάλλουν το χαρακτήρα τους ως κατεπειγουσών εποχικών ή πρόσκαιρων, αποτελούν πάγιες και διαρκείς ανάγκες και, συνεπώς, δύνανται 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. Πρξ. Κλ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 41/2016).

2.4. Εξάλλου, 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 εξηρτημένης 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. πρ. Ι Τμ. 21/2014, ΑΠ (ΟΛ) 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, δύνανται 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. 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 εξηρτημένη εργασία και δεν καλύπτονται με αυτή πάγιες και διαρκείς ανάγκες (Ε.Σ. Πρξ. Κλ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 41/2016).

3.1. Ο ν. 4325/2015 «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης – Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις» (Α' 47) ορίζει στο άρθρο 49, όπως αυτό ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο ύπ., «Η σιύιαξη του άρθρου 16/ 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 ΝΠΔΔ, των ΝΠΙΔ και των ΟΤΑ, καθώς και τις κάθε είδους υπηρεσίες καθαριότητας των ΟΤΑ, μπορούν να παρατείνονται μέχρι την 31.12.2015 οι υπάρχουσες

συμβάσεις ή να επανασυνάπονται 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».

3.2. Με την ανωτέρω διάταξη επιχειρείται η παράταση, 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, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης. Ωστόσο, δεν είναι δυνατόν, κατ' επίκληση της ανωτέρω διάταξης, ερμηνευόμενης σύμφωνα με τις προπαρατεθείσες διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος, για το προσωπικό που προσλήφθηκε με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου δίμηνης διάρκειας, βάσει του άρθρου 206 του ΚΚΔΚΥ, για το οποίο δεν υπήρξε προηγούμενη διενέργεια διαγωνισμού ή άλλη διαδικασία επιλογής (Ε.Σ. Πρξ. Κλ. Προλ. Δαπ. στο Ι Τμ. 278/2015), α) η παράταση των συμβάσεων εργασίας τους, καθόσον τούτο θα υποδήλωνε ότι οι ανάγκες, για τις οποίες αυτοί προσελήφθησαν αρχικά, δεν ήταν πρόσκαιρες και κατεπείγουσες, αλλά πάγιες και διαρκείς (Ε.Σ. Πρξ. Κλ. Προλ. Δαπ. στο Ι Τμ. 278/2015) και β) η σύναψη συμβάσεων που κατ' επίφαση χαρακτηρίζονται ως «συμβάσεις μίσθωσης έργου», αλλά στην πραγματικότητα καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες των ΟΤΑ στον τομέα της καθαριότητας. Αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή θα αντέβαινε στις προαναφερόμενες διατάξεις 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 (Ε.Σ. Πρξ. Κλ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 41/2016).

4.1. Στην προκειμένη περίπτωση, από το σύνολο των δικαιολογητικών που συνοδεύουν το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα πληρωμής, προκύπτουν τα ακόλουθα: Οι φερόμενοι ως δικαιούχοι του ελεγχόμενου χρηματικού εντάλματος XXX, με τις από 16.3.2015 ισάριθμες μ' αυτούς συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου, τις οποίες συνήψαν με τον Αντιδήμαρχο του Δήμου XXX, σύμφωνα με το άρθρο 206 του ΚΚΔΚΥ, προσελήφθησαν για δύο μήνες, ήτοι από 16.3 έως 15.5.2015, στην υπηρεσία καθαριότητας «για την αντιμετώπιση έκτακτων υποχρεώσεων του Δήμου». Ακολούθως, το Δημοτικό Συμβούλιο XXX, με την 209/29.6.2015 απόφασή του ενέκρινε, μεταξύ άλλων, τη σύναψη «συμβάσεων μίσθωσης έργου» με τα προαναφερόμενα πρόσωπα, βάσει του άρθρου 49 του ν. 4325/2015. Μετά απ' αυτά ο Δήμαρχος XXX, με την 801/20.7.2015 απόφασή του, αποφάσισε, μεταξύ άλλων, τη σύναψη «συμβάσεων μίσθωσης έργου» με τα ανωτέρω πρόσωπα, η διάρκεια των οποίων ορίστηκε από την ημερομηνία υπογραφής τους έως 31.12.2015. Οι συμβάσεις αυτές υπεγράφησαν στις 23.7.2015. Το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα εκδόθηκε για την καταβολή της αμοιβής στα προμνησθέντα πρόσωπα, τα οποία εργάστηκαν στην υπηρεσία καθαριότητας του Δήμου (αποκομιδή απορριμάτων) κατά το από 23.7 έως 31.7.2015 χρονικό διάστημα (βλ. και την 21837/3.8.2015 βεβαίωση του Προϊσταμένου του Τμήματος Περιβάλλοντος και Καθαριότητας του Δήμου XXX).

4.2. Με δεδομένα τα ανωτέρω και σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά στις σκέψεις 2 και 3, 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 XXX δεν είναι γνήσιες συμβάσεις έργου, αλλά καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες του Δήμου. Και τούτο, διότι με αυτές τα συμβαλλόμενα μέρη δεν αποβλέπουν στην επίτευξη ορισμένου αποτελέσματος, αφού το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών προσδιορίζεται μόνο με τη φράση «ΑΠΟΚΟΜΙΔΗ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ», σε μια δε περίπτωση με τη φράση «ΟΔΗΓΟΣ – ΑΠΟΚΟΜΙΔΗ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ». Το αντικείμενό τους δηλαδή είναι ορισμένη εργασία. Εξάλλου, ο προσδιορισμός συνολικής αμοιβής σε κάθε μία από τις συμβάσεις που αφορούν τα αναφερόμενα στην προηγούμενη σκέψη πρόσωπα, δεν αποτελεί κριτήριο να το χαρακτηρισμό τους ως τιμητήσεων μίσθωσης έργου, καθόσον το κρίσιμο κριτήριο για το χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως άνω αποτελεί η βούληση των συμβαλλομένων μερών προς ορισμένο αποτέλεσμα και όχι προς ορισμένη εργασία (βλ. σκέψη 2.4.). Περαιτέρω, όπως προκύπτει από την 21837/3.8.2015 βεβαίωση του Προϊσταμένου του Τμήματος Περιβάλλοντος και Καθαριότητας του Δήμου XXX, οι φερόμενοι ως δικαιούχοι εγκαταστάθηκαν στην

υπηρεσία καθαριότητας του Δήμου, απασχολήθηκαν πλήρως και αποκλειστικώς στην αποκομιδή απορριμάτων, οι δέκα έξι απ' αυτούς ως εργάτες καθαριότητας και ο ένας ως οδηγός απορριματοφόρου, για το λόγο δε αυτό δικαιώθηκαν του επιδόματος επικίνδυνης και ανθυγιεινής εργασίας, κατ' άρθρο 15 παράγραφος 1 του ν. 4024/2011. Εξάλλου, απόδοχή της ερμηνείας ότι το προπαρατεθέν πραγματικό υπάγεται στο άρθρο 49 του ν. 4325/2015 δεν είναι δυνατή, διότι θα καθιστούσε το άρθρο αυτό αντισυνταγματικό λόγω ευθείας αντίθεσής του με το άρθρο 103 του Συντάγματος. Και τούτο, διότι οι πάγιες και διαρκείς ανάγκες, δύνανται υπό το καθεστώς του ανωτέρω άρθρου, να καλύπτονται μόνο με την πρόσληψη προσωπικού είτε τακτικού είτε με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαιού αορίστου χρόνου (βλ. σκέψεις 2.1. και 2.4.), για την οποία (πρόσληψη) θα έχουν τηρηθεί οι προβλεπόμενες διαδικασίες (βλ. σκέψη 2.2.), ώστε να διασφαλίζονται οι συνταγματικές αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας στο πεδίο των προσλήψεων, μεταξύ άλλων, στους Ο.Τ.Α. (Ε.Σ. Πρξ. Κλ. Πρ. Ελ. Δαπανών στο Ι Τμ. 41/2016). Τέλος, σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν στη σκέψη 3.2, δεν ήταν δυνατή ούτε η παράταση των δίμηνων συμβάσεων των προμνησθέντων προσώπων, αν ήθελε υποτεθεί ότι αυτές είχαν παραταθεί πριν τη λήξη τους στις 15.5.2015 (δεδομένης της δημοσίευσης του ν. 4325/2015 στις 11.5.2015), καθόσον οι συμβάσεις αυτές (δίμηνης διάρκειας) είναι εξαιρετικού χαρακτήρα και συνάπτονται κατά παρέκκλιση των διατάξεων που αφορούν στις προσλήψεις προσωπικού (Ε.Σ. Πρξ. Κλ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 278/2015).

5. Εντούτοις, λαμβανομένων, μεταξύ άλλων, υπόψη των εγκυκλίων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α. (ΔΙΠΑΑΔ/Φ.2.9/38/οικ. 14652/14.5.2015 και ΔΙΠΑΑΔ/Φ.2.9/41/οικ.16433/27.5.2015), οι οποίες ελήφθησαν υπόψη κατά τη λήψη της αναφερόμενης στη σκέψη 4.1. 209/29.6.2015 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 διμηνης διάρκειας, το Κλιμάκιο κρίνει ότι τα όργανα του Δήμου δεν ενήργησαν με σκοπό την καταστρατήγηση των σχετικών διατάξεων αλλά με την πεποίθηση ότι μπορούσαν να προβούν στη σύναψη των συμβάσεων και, συνεπώς, το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα θα μπορούσε να θεωρηθεί λόγω συγγνωστής πλάνης των οργάνων του Δήμου, εάν δεν είχε λήξει το οικονομικό έτος 2015, τις πιστώσεις του οποίου βαρύνει.

6. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, η εντελλόμενη με το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα δαπάνη δεν είναι νόμιμη, όμως αυτό θα μπορούσε να θεωρηθεί λόγω συγγνωστής πλάνης ως προς τη σύναψη των συμβάσεων, εάν δεν είχε λήξει το οικονομικό έτος 2015, τις πιστώσεις του οποίου βραίνεται.

Για τους λόγους αυτούς

Αποφαίνεται ότι το 151, οικονομικού έτους 2015, χρηματικό ένταλμα πληρωμής του Δήμου XXX, ποσού 6.293,62 ευρώ, δεν μπορεί να θεωρηθεί. σύμφωνα με τα αναφερόμενα στο σκεπτικό.

