

## ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

### Π Ρ Α Κ Τ Ι Κ Α

ΤΗΣ 9<sup>ης</sup> ΓΕΝΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 10<sup>ης</sup> ΜΑΪΟΥ 2017

-----0-----

**Μ Ε Λ Η :** Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, Πρόεδρος, Ιωάννης Σαρμάς, Σωτηρία Ντούνη, Χρυσούλα Καραμαδούκη, Μαρία Βλαχάκη, Γεωργία Μαραγκού, Αγγελική Μαυρουδή και Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Ελένη Λυκεσά, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Θεολογία Γναρδέλλη, Βασιλική Σοφιανού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Βασιλική Προβίδη, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομάτη, Ευαγγελία Σεραφή, Ειρήνη Κατσικέρη και Γεωργία Παπαναγοπούλου, Σύμβουλοι.

Η Αντιπρόεδρος Άννα Λιγωμένου και οι Σύμβουλοι Δημήτριος Πέππας, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης και Κωνσταντίνος Κρέπης απουσίασαν δικαιολογημένα, ενώ η Σύμβουλος Νεκταρία Δουλιανάκη αποχώρησε από τη διάσκεψη, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 2 του ν. 1968/1991.

**ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ :** Μιχαήλ Ζυμής.

**ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ :** Ελένη Αυγουστόγλου, Επίτροπος, Προϊσταμένη της Γραμματείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

**ΘΕΜΑ Β΄**

Περαιτέρω, η Σύμβουλος Μαρία Αθανασοπούλου έθεσε υπόψη της Ολομέλειας το μείζονος σπουδαιότητας νομικό ζήτημα : **A.** της αντίθεσης ή μη των διατάξεων των άρθρων **α)** 16 του ν. 4429/2016 προς τις διατάξεις του άρθρου 103 (παρ.7 εδ. α΄ και 8 εδ. α΄ και β΄) του Συντάγματος και **β)** 25 του ν. 4456/2017 προς τις διατάξεις του άρθρου 98 (παρ. 1 εδ. α΄) του Συντάγματος και **B.** της συμφωνίας ή μη των ιδίων ως άνω διατάξεων προς την Οδηγία 1999/70/EK του Συμβουλίου της 28.6.1999 που ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με το π.δ. 164/2004, το οποίο ζήτημα παραπέμφθηκε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 32 παρ. 1 εδ. γ΄ του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013, Α΄ 52) στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τα Πρακτικά της 5<sup>ης</sup>/7.3.2017 και της 7<sup>ης</sup>/21.3.2017 Συνεδρίασης του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο Ι Τμήμα αυτού. Ειδικότερα, με τα Πρακτικά του Κλιμακίου έγινε δεκτό, ομόφωνα, ότι η διάταξη του άρθρου 16 του ν. 4429/2016, με την οποία παρατάθηκαν, μεταξύ άλλων, οι συμβάσεις που έχουν συναφθεί για την κάλυψη των αναγκών καθαριότητας των Ο.Τ.Α. με την εξαιρετική διαδικασία του άρθρου 205 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ΚΚΔΚΥ), κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 3584/2007 (Α΄ 143), για την αντιμετώπιση πρόσκαιρων, εποχικών ή περιοδικών αναγκών, μέχρι τις 31.12.2017 **α)** αντιβαίνει προς τις αρχές της διαφάνειας, της αξιοκρατίας στις προσλήψεις στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και της ισότητας ενώπιον του νόμου και τελούν σε αντίθεση προς τις ειδικότερες επιταγές των παραγράφων 7 εδ. α΄ και 8 εδ. α΄ και β΄ του άρθρου 103 του Συντάγματος που

προστέθηκαν κατά την αναθεώρηση του έτους 2001 και ισχύουν από 18.4.2001 (Α' 85), με τις οποίες, στο πλαίσιο του οργανωτικού σχήματος που θεσπίζεται με το σύνολο των διατάξεων του ίδιου άρθρου 103, διασφαλίζονται οι ανωτέρω αρχές και **β)** προσκρούει ευθέως στις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου (οδηγία 1999/70/EK του Συμβουλίου της 28.6.1999, όπως ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με το π.δ.164/2004), καθώς οδηγούν σε ανεπίτρεπτη σύναψη διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου μεταξύ του ίδιου εργοδότη και του ίδιου εργαζομένου με την ίδια ή παρεμφερή ειδικότητα και με τους ίδιους ή παρεμφερείς όρους εργασίας, για τις οποίες δεν μεσολαβεί χρονικό διάστημα τριών τουλάχιστον μηνών. Περαιτέρω, το Κλιμάκιο, κατά πλειοψηφία, δέχθηκε ότι η διάταξη του άρθρου 25 του ν. 4456/2017, που αποσκοπεί, με τη νομιμοποίηση των δαπανών μισθοδοσίας του προσληφθέντος κατά τις ανωτέρω διατάξεις προσωπικού, στην άρση του αδιεξόδου που δημιουργήθηκε από την άρνηση θεώρησης των σχετικών ενταλμάτων στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας από Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θεσπίσθηκε κατά παράκαμψη της αρχής της νομιμότητας και, συνακόλουθα, των αποτελεσμάτων που συνεπάγεται ο κατά το εδάφιο α' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος προληπτικός έλεγχος ως προς τη διενέργεια παράνομων εκταμιεύσεων. Επομένως, με την διάταξη αυτή, ο κοινός νομοθέτης, αν και δεν προβαίνει σε ρητή νομιμοποίηση των ανωτέρω σχέσεων εργασίας, ωστόσο, σιωπηρά ενεργεί νομιμοποιητικά, η συνθήκη δε αυτή συνιστά ουσιώδη περιορισμό της κατά το ανωτέρω άρθρο του Συντάγματος αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την άσκηση προληπτικού ελέγχου. Επιπροσθέτως, κατά την πλειονοψηφία άποψη η διάταξη του άρθρου 25 του ν. 4456/2017



έρχεται ευθέως σε αντίθεση προς εκείνες του άρθρου 7 του π.δ. 164/2004, καθόσον κατά το μέρος με το οποίο επιδιώκεται καταβολή των ήδη δεδουλευμένων αποδοχών των εργαζομένων, αν και οι ρυθμίσεις της συμπίπτουν κατ' αποτέλεσμα με τα ορισθέντα στην παράγραφο 2 αυτού, εντούτοις, δεν επάγονται τις λοιπές συνέπειες του άρθρου, που είναι σύμφωνα με την παράγραφο 1, εκείνες της αυτοδίκαιης ακυρότητας των συναφθεισών (κατά παράβαση των άρθρων 5 και 6 του ίδιου διατάγματος) συμβάσεων, αλλά και των βαρύτερων ποινικών ευθυνών της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου, όπως αυτές συμπληρώνονται με τις κυρώσεις των παραγράφων 4 και 5 του άρθρου 21 του ν. 2190/1994. Πολλώ δε μάλλον είναι ανεπίτρεπτη η συνέχιση της απασχόλησης των εργαζομένων βάσει των άκυρων συμβάσεων και η καταβολή αποδοχών για το μέλλον. Αντιθέτως, η μειοψηφήσασα γνώμη υποστήριξε τη συμφωνία της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 25 του ν. 4456/2017 με την προμνησθείσα Οδηγία, όπως αυτή ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με το π.δ.164/2004, καθόσον αποτελεί ειδικότερη έκφανση της διαγραφόμενης στην παράγραφο 2 του άρθρου 7 αυτού υποχρέωσης (καταβολής των δεδουλευμένων αποδοχών στην περίπτωση που η άκυρη σύμβαση εκτελέστηκε εν όλω ή εν μέρει), συνιστά δε μέτρο υλοποίησης των όσων επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης, περιοριστικά στην έκταση που με αυτή αναγνωρίζεται η υποχρέωση καταβολής των αποδοχών στους εργαζόμενους εκείνους, οι οποίοι μέχρι τη διαπίστωση από το αρμόδιο ελεγκτικό όργανο της καταχρηστικότητας των υποκείμενων συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου παρείχαν την εργασία τους. Κατά τη γνώμη αυτή, γίνεται δεκτό ότι η κατ' εφαρμογή της εν λόγω διάταξης θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων που αφορούν

στην καταβολή δεδουλευμένων, δεν φαλκιδεύει τον προληπτικό έλεγχο, ενόψει της αρχής της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου.

Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, Μιχαήλ Ζυμής, διατύπωσε επί του θέματος αυτού την ακόλουθη έγγραφη γνώμη, την οποία εξέθεσε και προφορικά:

**“I.** Επί του μείζονος σπουδαιότητας νομικού ζητήματος της αντίθεσης ή μη των άρθρων 16 του ν. 4429/2016 και 25 του ν. 4456/2017 προς τις διατάξεις των άρθρων 98 (παρ. 1 εδ. α΄) και 103 (παρ. 7 εδ. α΄ και 8 εδ. α΄ και β΄) του Συντάγματος, και της Οδηγίας 1999/70/EK του Συμβουλίου της 28.6.1999 που ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με το π.δ. 164/2004 (ιδίως άρθρα 5 – 7), το οποίο παραπέμφθηκε κατ’ εφαρμογή του άρθρου 32 παρ. 1 εδ. γ΄ του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013, ΦΕΚ Α΄ 52) στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τα πρακτικά της 5<sup>ης</sup>/7.3.2017 και 7<sup>ης</sup>/21.3.2017 Συνεδρίασης του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο I Τμήμα, που διαβιάστηκαν στη Γραμματεία της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας με το ΦΓ16/22464/6.4.2017 έγγραφο της Υπηρεσίας Επιτρόπου στη Γραμματεία της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (αριθμ. πρωτ. ΓΕΕ: 175/6.4.2017), εκθέτουμε τα ακόλουθα:

**II.A.** Με το άρθρο 103 του Συντάγματος επιβάλλονται στον κοινό νομοθέτη και στη Διοίκηση αυστηροί όροι σχετικώς με την πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών του Δημοσίου και των άλλων νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα, με σκοπό τη μέγιστη δυνατή διασφάλιση των συνταγματικών αρχών της διαφάνειας, της ισότητας ενώπιον

του νόμου και της αξιοκρατίας. Ο υφιστάμενος κανόνας των παρ. 2 και 3 αυτού του άρθρου, ο οποίος επιβάλλει τη νομοθετική πρόβλεψη οργανικών θέσεων για την κάλυψη των πάγιων και διαρκών αναγκών του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), ενισχύθηκε με τους νέους κανόνες της παρ. 7, σύμφωνα με τους οποίους η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στα άλλα νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα γίνεται με διαγωνισμό ή επιλογή βάσει προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής (με την επιφύλαξη των ειδικών ρυθμίσεων του δευτέρου εδαφίου της υπ' όψη παρ. 7 και της παρ. 6 του άρθρου 118). Στους κανόνες αυτούς, τους οποίους πρώτος διατύπωσε ο κοινός νομοθέτης με τις διατάξεις του ν. 2190/1994 (ΦΕΚ Α' 28) και οι οποίοι κατέστησαν ήδη συνταγματικού επιπέδου, υπάγεται, ενόψει της αδιάσπικτης διατύπωσης της παρ. 7 του εν λόγω άρθρου 103 του Συντάγματος, τόσο το προσωπικό που συνδέεται με το Δημόσιο, τους ΟΤΑ και τα άλλα ΝΠΔΔ με υπαλληλική σχέση δημοσίου δικαίου και έχει τη συνταγματική εγγύηση της μονιμότητας, όσο και το προσωπικό που προσλαμβάνεται με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου για την πλήρωση οργανικών θέσεων σύμφωνα με τις παρ. 3 και 8 του αυτού άρθρου (ΣτΕ 4597, 2870/2014). Παρέκκλιση από τον ανωτέρω γενικό κανόνα της μονιμότητας εισάγεται, μεταξύ άλλων, με τις διατάξεις των παρ. 2 εδ. β' και 8 που επιτρέπουν στον κοινό νομοθέτη τη θέσπιση ειδικού νόμου για την πρόσληψη, στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου προκειμένου να αντιμετωπιστούν πρόσκαιρες ή απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες. Με τον θεσπιζόμενο ως ανωτέρω ειδικό



νόμο καθορίζεται, κατά τη ρητή προς τούτο απαίτηση της παρ. 8 (του άρθρου 103 του Συντάγματος), πέραν των άλλων, και συγκεκριμένη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου, η οποία δεν μπορεί, κατά την έννοια της ανωτέρω συνταγματικής διάταξης, να είναι εξ αντικειμένου μακρά αλλά βραχυχρόνια, αφού αποσκοπεί στη θεραπεία πρόσκαιρων και επειγουσών αναγκών, οι οποίες ως εκ της φύσεώς τους είναι προσωρινού και όχι μόνιμου χαρακτήρα. Ωσαύτως, δεν συνάδει με τον επείγοντα αυτό χαρακτήρα και αντίκειται στη νομική θεμελίωση και αιτιολογική βάση των προσλήψεων, επιγενόμενη παράταση ή ανανέωση των συγκεκριμένων περιορισμένης χρονικής διάρκειας συμβάσεων, η μετατροπή των οποίων, πάντως, σε αορίστου χρόνου, όπως και η μονιμοποίηση των προσληφθέντων, ρητώς απαγορεύεται.

**Β.** Στο άρθρο 205 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ΚΚΔΚΥ), κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 3584/2007 (ΦΕΚ Α' 143), περιέχονται ρυθμίσεις για την πρόσληψη από τους ΟΤΑ προσωπικού με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου για την αντιμετώπιση εποχικών ή άλλων περιοδικών ή πρόσκαιρων αναγκών – χωρίς όμως κατεπείγοντα χαρακτήρα, για τις οποίες διαλαμβάνει η ειδικότερη ρύθμιση του άρθρου 206 – η πρόσληψη δε στην περίπτωση αυτή γίνεται με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία των παρ. 2 – 7 του άρθρου 21 του ν. 2190/1994 (ΦΕΚ Α' 28). Η καθιερυόμενη δι' αυτής της ρύθμισης έννομη σχέση, κατά το ουσιώδες περιεχόμενο και τη λειτουργία της, ορίζεται από την έννομη τάξη ως σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, που αποβλέπει στη θεραπεία των ανωτέρω αναγκών, με διάρκεια βραχείας χρονικής περιόδου που δεν υπερβαίνει κατά βάση τους οκτώ (8) μήνες μέσα σε συνολικό χρονικό διάστημα δώδεκα

(12) μηνών, παράταση δε ή σύναψη νέας σύμβασης μέσα στο ανωτέρω χρονικό διάστημα ή μετατροπή της σε σύμβαση αορίστου χρόνου είναι αυτοδικαίως άκυρες (άρθρο 21 παρ. 2 του ν. 2190/1994). Προς τούτο, τα αρμόδια για την εκκαθάριση των αποδοχών όργανα υποχρεούνται να παύσουν την καταβολή αποδοχών στο προσωπικό που συμπλήρωσε την προβλεπόμενη διάρκεια απασχόλησης, άλλως καταλογίζονται σε αυτά οι καταβληθείσες αποδοχές, οι δε προϊστάμενοι υπηρεσιών ή άλλα αρμόδια όργανα που ενεργούν κατά παράβαση των κειμένων ρυθμίσεων, διώκονται αυτεπαγγέλτως για παράβαση καθήκοντος κατά το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα και παραπέμπονται υποχρεωτικά στην αρμόδια πειθαρχική δικαιοδοσία, ενώ επιπλέον προβλέπεται καταλογισμός των αποδοχών και εις βάρος των λαβόντων εφόσον διαπιστωθεί ότι από δόλο ή βαρεία αμέλεια συνέπραξαν στη μη νόμιμη πρόσληψή τους (άρθρο 21 παρ. 4, 5 και 15 του ν. 2190/1994). Η απαγγελλόμενη και αυτοδικαίως επερχόμενη ακυρότητα, για την οποία δεν απαιτείται να κηρυχθεί από το Δικαστήριο, καθώς και οι προβλεπόμενες κυρώσεις εις βάρος των αρμοδίων για την εκκαθάριση των αποδοχών οργάνων είναι πρόδηλο ότι έχουν τεθεί για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, αποσκοπούσες στην αποφυγή καταστρατήγησης του νόμου και στη διαφύλαξη της νομιμότητας. Με το προεκτεθέν περιεχόμενο, η ρύθμιση του άρθρου 205 του ΚΚΔΚΥ σε συνδυασμό με εκείνες του άρθρου 21 του ν. 2190/1994, εναρμονίζεται πλήρως προς τις επιταγές του άρθρου 103 παρ. 8 του Συντάγματος, καθόσον αποτελεί ειδική – εξαιρετική διάταξη, η οποία ειδικώς επιτρέπει την πρόσληψη από τους ΟΤΑ προσωπικού για την αντιμετώπιση εποχικών ή άλλων περιοδικών ή πρόσκαιρων αναγκών, περιορίζοντας, σχετικώς, τη διάρκεια των κατ' εφαρμογή της συναπτομένων



σχέσεων εργασίας εντός ορισμένης χρονικής περιόδου, απαγορεύοντας περαιτέρω, με κύρωση την αυτοδίκαιη ακυρότητα, κάθε παράταση ή σύναψη νέας σύμβασης μέσα στο 12μηνο διάστημα ή μετατροπή της σύμβασης σε αορίστου χρόνου.

Γ. Με την Οδηγία 1999/70/EK του Συμβουλίου της 28.6.1999 (που δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις 10.7.1999 και άρχισε να ισχύει από 10.7.2001), κυρώθηκε η από 18.3.1999 συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου, με την οποία σκοπήθηκε, μεταξύ άλλων, η δημιουργία ενός ρυθμιστικού πλαισίου ελάχιστης προστασίας των μισθωτών κατά τη σύναψη διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, που θεωρείται ως δυνητική πηγή καταχρήσεων εις βάρος των εργαζομένων και αιτία περιέλευσής τους σε κατάσταση εργασιακής αβεβαιότητας (Σ.τ.Ε. 2639/2008). Οι ρυθμίσεις της ως άνω Οδηγίας ενσωματώθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο με το π.δ. 164/2004 «Ρυθμίσεις για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα» (ΦΕΚ Α' 134, διορθ. σφαλμ. στο ΦΕΚ Α' 135), με το οποίο εισήχθη ένα σύστημα χρονικών περιορισμών στη δυνατότητα σύναψης διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου και κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης αυτών, αποτυπωθέν ειδικότερα στα άρθρα 5, 6 και 7 αυτού. Με τις τελευταίες διατάξεις, οι οποίες εφαρμόζονται και στο προσωπικό που απασχολείται στους ΟΤΑ (βλ. άρθρα 2 και 3 του π.δ. 164/2004), ορίζεται ότι απαγορεύεται, με ποινή ακυρότητας της σύμβασης, η κατάρτιση διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, ήτοι συμβάσεων συναπτομένων μεταξύ του ίδιου εργοδότη και του ίδιου εργαζομένου με την ίδια ή παρεμφερή ειδικότητα και με τους ίδιους ή παρεμφερείς όρους εργασίας, όταν μεταξύ τους

μεσολαβεί χρονικό διάστημα μικρότερο των τριών μηνών. Κατ' εξαίρεση, η παράγραφος 2 του άρθρου 5 του π.δ. 164/2004 επιτρέπει τη σύναψη τέτοιων συμβάσεων, εφόσον δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους, ειδικότερα δε όταν είναι αναγκαία για την εξυπηρέτηση ειδικών ομοειδών αναγκών, που σχετίζονται ευθέως και αμέσως με τη μορφή και το είδος ή τη δραστηριότητα του φορέα που πρόκειται να απασχολήσει το προσωπικό και επιβάλλουν την πρόσληψη των συγκεκριμένων εργαζομένων. Οι ως άνω αντικειμενικοί λόγοι πρέπει να αναφέρονται ρητά στη σχετική σύμβαση ή να προκύπτουν ευθέως από αυτή. Περαιτέρω, συμβάσεις που συνάπτονται διαδοχικά, είτε πρόκειται περί συμβάσεων, των οποίων η κατάρτιση επιτρέπεται κατ' εξαίρεση συμφώνως προς την παράγραφο 2 του άρθρου 5 του ως άνω π.δ., είτε για συμβάσεις, που έχουν συναφθεί στο πλαίσιο άλλων διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, δεν επιτρέπεται να υπερβαίνουν τους είκοσι τέσσερις (24) μήνες σε συνολικό χρόνο διάρκειας της απασχόλησης (με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 2 του άρθρου 6 του ίδιου π.δ., για ειδικές κατηγορίες εργαζομένων), σε περίπτωση δε υπέρβασης του ορίου των είκοσι τεσσάρων (24) μηνών συνολικής διάρκειας της απασχόλησης του εργαζομένου, επέρχεται αυτοδίκαια η ακυρότητα της τελευταίας χρονικά συναπτόμενης σύμβασης αυτού. Ως «διαδοχική» σύμβαση, εξάλλου, νοείται και κάθε σύμβαση, η οποία καταρτίζεται μετά από παράταση της ισχύος προηγούμενης σύμβασης, δυνάμει σχετικής νομοθετικής πρόβλεψης, μεταξύ των ίδιων συμβαλλομένων, με το ίδιο αντικείμενο, και η οποία ουσιαστικό σκοπό έχει τη συνέχιση της απασχόλησης συγκεκριμένου προσώπου στη θέση, στην οποία εργαζόταν. Επομένως, και στην περίπτωση αυτή, οι, δυνάμει νόμου, αλληπαλλήλως ανανεούμενες συμβάσεις

εργασίας ορισμένης διάρκειας εμπίπτουν στους περιορισμούς του άρθρου 5 του π.δ. 164/2004. Επιπροσθέτως, στις προαναφερθείσες ρυθμίσεις προβλέπονται ποινικές κυρώσεις για τα όργανα που παραβιάζουν τις σχετικές με τους χρονικούς περιορισμούς της διάρκειας των ανωτέρω συμβάσεων διατάξεις.

Α. Με τη διάταξη του άρθρου 167 του ν. 4099/2012 (ΦΕΚ Α' 250/20.12.2012), ως είχε υπό την αρχική της μορφή, ορίστηκε ότι οι συμβάσεις που θα συναφθούν μέχρι 31.12.2012 και αφορούν στην καθαριότητα των κτιρίων των ΔΟΥ και των Κτηματικών Υπηρεσιών θεωρούνται νόμιμες και οι σχετικές δαπάνες για παρασχεθείσες μέχρι τότε υπηρεσίες μπορούν να πληρωθούν. Η διάταξη αυτή αναδιατυπώθηκε στη συνέχεια με το άρθρο 23 του ν. 4151/2013 (ΦΕΚ Α' 103/29.4.2013), ως προς την αναφερόμενη καταληκτική ημεροχρονολογία της 31.12.2012, δι' επιμηκύνσεώς της μέχρι 31.12.2013. Επακολούθησε ο ν. 4325/2015 (ΦΕΚ Α' 47/11.5.2015), με το άρθρο 49 του οποίου αναδιατυπώθηκε η διάταξη του ανωτέρω άρθρου 167 του ν. 4099/2012, ως ίσχυε, και με διεύρυνση του αντικειμενικού πεδίου εφαρμογής του ορίστηκε ότι συμβάσεις για την καθαριότητα των κτιρίων των δημοσίων υπηρεσιών και λοιπών δημοσίων φορέων, καθώς και για τις κάθε είδους υπηρεσίες καθαριότητας των ΟΤΑ, μπορούν να παρατείνονται μέχρι 31.5.2015 (ή να επανασυνάπτονται ατομικές συμβάσεις μίσθωσης έργου με την ίδια ημερομηνία λήξης). Με το άρθρο 50 του επιγενόμενου ν. 4351/2015 (ΦΕΚ Α' 164/4.12.2015) αντικαταστάθηκε η διάταξη του προλαβόντος άρθρου 49 του ν. 4325/2015 με τη θέσπιση αυτοδίκαιης παράτασης μέχρι 31.12.2016 των ισχυουσών ατομικών συμβάσεων, καθώς και εκείνων που έχουν λήξει μέχρι 30 ημέρες πριν από την έναρξη ισχύος του, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης.



Μεταγενεστέρως, με το άρθρο 12 της από 31.12.2015 πράξης νομοθετικού περιεχομένου (ΦΕΚ Α΄ 184, κυρωθείσας με το άρθρο δεύτερο του ν. 4366/2015, ΦΕΚ Α΄ 18), το εν λόγω άρθρο 167 του ν. 4099/2012 αντικαταστάθηκε εκ νέου και, αφού συμπεριλήφθηκαν στη νομοτυπική μορφή του και όσες συμβάσεις επρόκειτο να υπογραφούν μέχρι 31.12.2015, παρασχέθηκε η δυνατότητα στους οικείους φορείς, στους οποίους είχαν χορηγηθεί εγκρίσεις για την πρόσληψη προσωπικού ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου ειδικοτήτων καθαριότητας, να μην υλοποιηθούν αυτές ή να ανασταλούν οι σχετικές διαδικασίες με τη συνδρομή των τιθέμενων συναφώς προϋποθέσεων. Ακολουθώντας, διά του άρθρου 72 του ν. 4369/2016 (ΦΕΚ Α΄ 33/27.2.2016), το άρθρο 167 του ν. 4099/2012 ως είχε αντικατασταθεί με το άρθρο 23 του ν. 4151/2013 και αναδιατυπωθεί με το άρθρο 49 του ν. 4325/2015, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 50 του ν. 4351/2015 που αντικαταστάθηκε εκ νέου με το άρθρο 12 της από 31.12.2015 π.ν.π., συμπληρώθηκε με την προσθήκη εδαφίου και άλλων παραγράφων, εισάγοντας διά της τρίτης εξ αυτών ρύθμιση, ορίζουσα ότι οι δαπάνες για την καθαριότητα των κτιρίων των δημοσίων υπηρεσιών, λοιπών δημοσίων φορέων, καθώς και των ΟΤΑ, οι οποίες προέκυψαν κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτού, θεωρούνται σύννομες και εκκαθαρίζονται σε βάρος των πιστώσεων των προϋπολογισμών των ανωτέρω φορέων. Εν συνεχεία, με το άρθρο 76 του ν. 4386/2016 (ΦΕΚ Α΄ 83/11.5.2016) προστέθηκε μετά το πρώτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 167 του ν. 4099/2012, όπως ίσχυε, νέο εδάφιο, με το οποίο προβλέφθηκε ότι η αυτοδίκαιη παράταση μέχρι 31.12.2016 των ατομικών συμβάσεων, περί των οποίων διαλαμβάνει το προηγούμενο εδάφιο του άρθρου, εφαρμόζεται από την ισχύ του ν. 4325/2015 (δηλαδή από 11.5.2015)

και για τις συμβάσεις του προσωπικού που προσλήφθηκε για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών, εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών στον τομέα της καθαριότητας με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, η διάρκεια της οποίας δεν υπερβαίνει τους 2 μήνες εντός συνολικού διαστήματος 12 μηνών. Τέλος, με τη χρονικώς ύστερη διάταξη του άρθρου 16 του ν. 4429/2016 «Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 199/21.10.2016), ορίστηκαν τα εξής: «Το πρώτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 167 του Ν. 4099/2012 (Α΄ 250) αντικαθίσταται ως εξής: Οι ισχύουσες ατομικές συμβάσεις και όσες ατομικές συμβάσεις έχουν λήξει μέχρι και ενενήντα (90) ημέρες πριν την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου 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., όπως επίσης για κάθε είδους Υπηρεσίες των Ο.Τ.Α. αρμόδιες για την καθαριότητα, καθώς και για την εξυπηρέτηση αναγκών καθαριότητας σε άλλες Υπηρεσίες των Ο.Τ.Α., παρατείνονται αυτοδικαίως μέχρι και τις 31.12.2017, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης. Στην ως άνω παράταση δεν εμπίπτουν οι ατομικές συμβάσεις που συνήφθησαν για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών, εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών στον τομέα της καθαριότητας, η διάρκεια των οποίων δεν υπερβαίνει τους δύο (2) μήνες εντός συνολικού διαστήματος δώδεκα (12) μηνών, και οι οποίες έχουν συναφθεί από την 1.1.2016 και μετά». Παράλληλα, ρυθμίστηκαν ζητήματα σχετικά με τις προκαλούμενες από τις ως άνω ρυθμίσεις δαπάνες καθαριότητας με το άρθρο 25 του ν. 4456/2017 «Συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 1141/2014 περί ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και ιδρυμάτων, μέτρα επιτάχυνσης του κυβερνητικού έργου αρμοδιότητας Υπουργείου

Εσωτερικών και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ Α΄ 24/01.03.2017), το οποίο ορίζει ότι:

«1. Δαπάνες 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. και των νομικών τους προσώπων, όπως επίσης και για κάθε είδους ανταποδοτικές υπηρεσίες των Ο.Τ.Α., συνδέσμων Ο.Τ.Α. ή των νομικών τους προσώπων, σχετικές με την καθαριότητα, οι οποίες έχουν προκύψει από ατομικές συμβάσεις, οι οποίες παρατάθηκαν κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 49 του ν. 4325/2015 (Α΄ 47), του άρθρου 50 του ν. 4351/2015 (Α΄ 164), του άρθρου 12 της από 30.12.2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου που κυρώθηκε με το άρθρο δεύτερο του ν. 4366/2016 (Α΄ 18), του άρθρου 97 του ν. 4368/2016 (Α΄ 21), του άρθρου 72 του ν. 4369/2016 (Α΄ 33), του άρθρου 44 του ν. 4403/2016 (Α΄ 125), του άρθρου 48 του ν. 4410/2016 (Α΄ 141), του άρθρου 81 του ν. 4413/2016 (Α΄ 148), καθώς και του άρθρου 16 του ν. 4429/2016 (Α΄ 199), θεωρούνται σύννομες και εκκαθαρίζονται σε βάρος των πιστώσεων των προϋπολογισμών των οικείων φορέων. Οι δαπάνες των συμβάσεων που έχουν παραταθεί, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του προηγούμενου εδαφίου, θεωρούνται σύννομες και για υπηρεσίες που θα παρασχεθούν μέχρι την 31η.12.2017 και μπορούν να πληρώνονται μέχρι την ημερομηνία αυτή. 2. Ειδικά για την περίπτωση των Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού, οι δαπάνες της προηγούμενης παραγράφου που αφορούν σε ανταποδοτικές υπηρεσίες εκκαθαρίζονται κατά προτεραιότητα από τα έσοδα των ανταποδοτικών τελών καθαριότητας και, αν αυτά δεν επαρκούν, από τα κάθε είδους, γενικά και μη προοριζόμενα για την κάλυψη των δαπανών αυτών, έσοδά τους».



**III.A.** Οι προεκτεθείσες αλληπάλληλες νομοθετικές μεταβολές, αντικαταστάσεις και τροποποιήσεις της διάταξης του άρθρου 167 του ν. 4099/2012, επάγονται τις κατωτέρω διαπιστώσεις: Με την πρώτη, μείζονος σημασίας τροποποίηση αυτής, με το άρθρο 49 του ν. 4325/2015, επιδιώχθηκε η αντιμετώπιση του ζητήματος της καθαριότητας επί ευρύτερης βάσης, αφενός διά της διευρύνσεως του πεδίου εφαρμογής της σε φορείς του δημοσίου τομέα γενικώς, μεταξύ των οποίων και στους ΟΤΑ, και αφετέρου διά της θέσπισης δυνατότητας παράτασης μέχρι 31.12.2015 των υπογραφεισών κατά το χρόνο θέσπισής της (11.5.2015) σχετικών συμβάσεων ή επανασύναψης, με την ίδια ημερομηνία λήξης, ατομικών συμβάσεων μίσθωσης έργου με ιδιώτες που απασχολούνταν, μεταξύ άλλων, στις υπηρεσίες καθαριότητας, χωρίς πάντως να συμπεριληφθεί στην αναδιατυπωθείσα διάταξη η προϋπάρχουσα νομιμοποιητική ρύθμιση που αφορούσε περιοριστικώς στις διενεργηθείσες δαπάνες για την καθαριότητα των κτιρίων των ΔΟΥ και των Κτηματικών Υπηρεσιών. Περαιτέρω, στον ως άνω θεσπισθέντα βασικό κανόνα του άρθρου 49 του ν. 4325/2015 περί παράτασης ισχύος των εκτελούμενων συμβάσεων, στοιχούνται και οι μεταγενέστερες τροποποιήσεις του με τις διατάξεις των άρθρων 50 του ν. 4351/2015, 12 της από 30.12.2015 π.ν.π. και 72 του ν. 4369/2016, με τις οποίες, πέραν της αυτοδίκαιης πλέον παράτασης ισχύος των υπογραφεισών συμβάσεων μέχρι 31.12.2016 (με το ν. 4351/2015) και της εκ νέου πρόβλεψης νομιμοποιητικής ρύθμισης των διενεργηθεισών δαπανών καθαριότητας των κτιρίων περισσότερων φορέων του δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων και των ΟΤΑ (με το ν. 4369/2016), επήλθαν και επιμέρους προσθήκες στην αρχική ρύθμιση. Με την προσθήκη νέου εδαφίου στο

άρθρο 167 του ν. 4099/2012, διά του άρθρου 76 του ν. 4386/2016, ο νομοθέτης, τελώντας σε γνώση της, κατά το μεσοδιάστημα, διαμορφωθείσας από τα Κλιμάκια Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών ερμηνείας της διάταξης του άρθρου 49 του ν. 4325/2015, όρισε ρητώς ότι η αυτοδίκαιη παράταση των ατομικών συμβάσεων υπηρεσιών καθαριότητας μέχρι 31.12.2016 εφαρμόζεται – και μάλιστα αναδρομικώς από το χρόνο έναρξης ισχύος του ν. 4325/2015, ήτοι τις 11.5.2015 – και στις συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου δέμηνης διάρκειας για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών, εποχικών ή πρόσκαιρων, αναγκών στον τομέα της καθαριότητας. Η εν λόγω διάταξη κρίθηκε αντίθετη προς τις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος με τα Πρακτικά της 14ης/30.6.2016 Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, και επακολούθησε η θέσπιση της προπαρατεθείσας κρίσιμης διάταξης του άρθρου 16 του ν. 4429/2016 – από το πεδίο εφαρμογής της οποίας ρητώς εξαιρούνται οι συμβάσεις δέμηνης διάρκειας – με τις οποίες παρατείνεται αυτοδικαίως μέχρι και τις 31.12.2017 η διάρκεια των ατομικών συμβάσεων στον τομέα της καθαριότητας, μεταξύ άλλων των ΟΤΑ, τόσο των εν λειτουργία όσο και εκείνων που έχουν λήξει μέχρι και 90 ημέρες πριν την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού. Σύμφωνα όμως με όσα αναλυτικώς προεκτέθηκαν, οι εν λόγω συμβάσεις οκτάμηνης διάρκειας δεν είναι δεκτικές παράτασης, ως συναφθείσες κατ' εφαρμογή ενός, ανεκτού κατά το Σύνταγμα, ειδικού νομοθετικού πλαισίου, των άρθρων 205 του ΚΚΔΚΥ και 21 του ν. 2190/1994, που αποβλέπει στην κάλυψη αναγκών εποχικών, περιοδικών ή πρόσκαιρων και, ως εκ τούτου, συνδέεται με τη σύντομη χρονική διάρκεια των συμβάσεων αυτών. Η διά της επίμαχης διάταξης του άρθρου 16 του ν. 4429/2016 θεσπιζόμενη παράταση των

συναφθεισών συμβάσεων, ανεξαρτήτως του ότι θέτει κατ' ουσίαν εκποδών την περιεχόμενη στα άρθρα 21 παρ. 2 του ν. 2190/1994 και 7 παρ. 1 του π.δ. 164/2004 ρητώς επαπειλούμενη κύρωση της αυτοδίκαιης ακυρότητας ενδεχόμενης παράτασης ή επανασύναψής τους εντός 12μήνου, εγείροντας συναφώς και ζήτημα ενεργοποίησης και εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 21 (παρ. 4, 5 και 15) του ν. 2190/1994 και 7 παρ. 3 του π.δ. 164/2004 με τις αναφερόμενες σε αυτά κυρώσεις, αποτελεί σαφή ένδειξη ότι οι εν λόγω παρατεινόμενες συμβάσεις δεν αποσκοπούν πλέον στην αντιμετώπιση εποχικών, περιοδικών ή πρόσκαιρων αλλά πάγιων και διαρκών αναγκών των ΟΤΑ στον τομέα της καθαριότητας, κατά καταστρατήγηση των προεκτεθεισών διατάξεων τόσον του εθνικού δικαίου (άρθρα 103 του Συντάγματος και 21 του ν. 2190/1994) όσο και της κοινοτικής νομοθεσίας (Οδηγία 1999/70/EK του Συμβουλίου της 28.6.1999, όπως ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με το π.δ. 164/2004) και διά παρακάμψεως της τακτικής διαδικασίας επιλογής προσωπικού. Και τούτο, διότι με την ως άνω κρίσιμη διάταξη: α) δεν καθορίζονται οι όροι εργασίας και η χρονική διάρκεια των συμβάσεων αυτών, παρά μόνο αναφέρεται το τυχαίο χρονικό σημείο λήξης του έτους μέχρι το οποίο αυτοδικαίως παρατείνονται, επέρχεται δε και ανεπίτρεπτη διαδοχικότητα συμβάσεων μεταξύ του ίδιου εργοδότη και του ίδιου εργαζόμενου, μη δικαιολογούμενη από ειδικούς και αντικειμενικούς λόγους, β) ευνοούνται τα φυσικά πρόσωπα που συμβλήθηκαν με τις οικείες, αναδρομικά παρατεινόμενες, ατομικές συμβάσεις εργασίας κατά παράβαση των αρχών της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της ισότητας, και γ) λόγω της αποσύνδεσής τους από την κάλυψη εποχιακών και πρόσκαιρων αναγκών και της εκτέλεσης των σχετικών



δαπανών εις βάρος όχι μόνον των εσόδων των ανταποδοτικών τελών καθαριότητας αλλά και των κάθε είδους εσόδων, οι συγκεκριμένες προσλήψεις διενεργούνται κατά παράβαση της αναστολής πρόσληψης του πάσης φύσεως προσωπικού των ΟΤΑ, θεσπισθείσας με την 33/2006 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου «Αναστολή διορισμών και προσλήψεων στο Δημόσιο Τομέα» (ΦΕΚ Α΄ 280, όπως η ισχύς της παρατάθηκε διαδοχικά με τελευταία, κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα, παράταση έως 31.12.2016 με την 51/30.12.2015 Π.Υ.Σ.), από την οποία εξαιρείται ρητώς μόνο το προσλαμβανόμενο για την αντιμετώπιση εποχικών ή άλλων περιοδικών και πρόσκαιρων αναγκών προσωπικό. Με βάση το ως άνω ερμηνευτικό πόρισμα, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η προλαβούσα διάταξη του άρθρου 16 του ν. 4429/2016 αντίκειται σε εκείνες του άρθρου 103 παρ. 7 και 8 του Συντάγματος και των άρθρων 5, 6 και 7 του π.δ. 164/2004, οι οποίες ενσωματώνουν στην εσωτερική έννομη τάξη τις ρυθμίσεις της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ, συνεπώς, δεν δύναται να προσδώσει νόμιμη βάση στη γενόμενη παράταση ισχύος των συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου οκτάμηνης διάρκειας για την αντιμετώπιση των αναγκών καθαριότητας των ΟΤΑ.

**Β.** Αντιστοίχως, η νομιμοποιητική όχι μόνο των ήδη διενεργηθεισών αλλά και των μελλοντικών δαπανών καθαριότητας διάταξη του άρθρου 25 του ν. 4456/2017, αντίκειται στο άρθρο 98 παρ. 1 εδ. α΄ του Συντάγματος, ως αποσκοπούσα προδήλως στην παράκαμψη των συνεπειών ασκήσεως του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ειδικότερα, η ανυπαρξία έγκυρου συμβατικού δεσμού στις περιπτώσεις των επίμαχων συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, οι οποίες παρατάθηκαν δυνάμει

διατάξεων θεσπισθεισών κατά παράβαση συνταγματικών και κοινοτικής προέλευσης ρυθμίσεων, κωλύει τη σύννομη εκταμίευση του δημοτικού χρήματος και την πληρωμή των σχετικών δαπανών, η εν λόγω δε έλλειψη αυτοτελούς νόμιμης βάσης της παράτασής τους και, εν συνεχεία, της εκταμίευσης των αντίστοιχων ποσών δεν δύναται να αναπληρωθεί με την ανωτέρω νομιμοποιητική διάταξη, ιδίως μάλιστα για το μελλοντικό χρονικό διάστημα μετά την ενδεχόμενη έκδοση πράξης του αρμοδίου Κλιμακίου περί μη θεώρησης των αντίστοιχων ενταλμάτων. Και τούτο, διότι διά της ανωτέρω διάταξης επιχειρείται σαφώς η περιγραφή των εκφερθεισών οριστικών κρίσεων των αρμοδίων σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίοι είχαν επισημάνει την αντισυνταγματικότητα αντίστοιχου περιεχομένου ρυθμίσεων τόσο για την περίπτωση των συμβάσεων δίμηνης διάρκειας (ΕΣ Ολομ. Πρακτικά 14ης Γ.Σ/30.6.2016) όσο και για εκείνες της οκτάμηνης διάρκειας (ΕΣ Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο Ι Τμ. πράξη 105/2016), είναι δε άλλο ζήτημα – που δεν αφορά τον προληπτικό έλεγχο στο παρόν στάδιο – το ότι η συνέχιση απασχόλησης των εργαζομένων παρά την έλλειψη έγκυρου συμβατικού δεσμού, γεννά σε σχέση υποκαταστάσεως μία διαφορετική νομική κατάσταση, η οποία ως προς τις οφειλόμενες αποδοχές παρέχει αξίωση με βάση τις διατάξεις για τον αδικαιολόγητο πλουτισμό.

**IV.** Κατόπιν αυτών, έχουμε τη γνώμη ότι οι διατάξεις των άρθρων 16 του ν. 4429/2016 και 25 του ν. 4456/2017 αντίκεινται, κατά τα προεκτεθέντα, στις διατάξεις των άρθρων 98 (παρ. 1 εδ. α΄) και 103 (παρ. 7 εδ. α΄ και 8 εδ. α΄ και β΄) του Συντάγματος, και της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου της

28.6.1999 που ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με το π.δ. 164/2004.

Αθήνα, 26 Απριλίου 2017

**Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας**

**στο Ελεγκτικό Συνέδριο**

**ΜΙΧΑΗΛ ΖΥΜΗΣ”**

Η Σύμβουλος Μαρία Αθανασοπούλου εξέθεσε τα ακόλουθα:

**A. I.1.** Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 103 του ισχύοντος Συντάγματος η Δημόσια Διοίκηση στελεχώνεται από δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι συνδέονται με τους φορείς του Δημοσίου, περιλαμβανομένων και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), με υπαλληλικό δεσμό δημοσίου δικαίου, καταλαμβάνουν νομοθετημένες οργανικές θέσεις και απολαύουν την εγγύηση της μονιμότητας (παρ. 1 και 4). Οι διατάξεις του άρθρου αυτού επιβάλλουν στον κοινό νομοθέτη και στη Διοίκηση αυστηρούς όρους σχετικά με την πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών του Δημοσίου και των άλλων νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα (Ε.Σ. Ολομ. Πρακτικά 4<sup>ης</sup> Γ.Σ. της 8.2.2012, 6<sup>ης</sup> Γ.Σ. της 16.2.2011, 15<sup>ης</sup> Γ.Σ. της 6.10.2010) προς διασφάλιση των συνταγματικών αρχών της ισότητας ενώπιον του νόμου, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας. Στο ρυθμιστικό αυτό πεδίο υπάγεται τόσο το προσωπικό που συνδέεται με το Δημόσιο, τους Ο.Τ.Α. και τα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) με υπαλληλική σχέση δημοσίου δικαίου και έχει τη συνταγματική εγγύηση της μονιμότητας, όσο και το προσωπικό που προσλαμβάνεται με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου για την πλήρωση οργανικών θέσεων, σύμφωνα με τις παραγράφους 3 και 8 εδάφιο πρώτο (α΄) του



αυτού άρθρου (ΑΠ 1425/2015, ΣτΕ 4597, 2870/2014). Ειδικότερα, η νομοθετική πρόβλεψη των οργανικών θέσεων για την κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) επιβάλλεται από τις παραγράφους 2 και 3 του ιδίου ως άνω άρθρου και ενισχύεται με το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 7 του άρθρου αυτού, κατά την οποία η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται με διαγωνισμό ή επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο Ανεξάρτητης Αρχής (βλ. ν. 2190/1994 -Α΄ 28).

**1.1.** Κατ' εξαίρεση, οι ανωτέρω φορείς είναι δυνατόν να στελεχώνονται από προσωπικό, απασχολούμενο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, η πρόσληψη του οποίου τελεί υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις που θέτουν οι παράγραφοι 2 εδάφιο δεύτερο και 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος. Ειδικότερα : i) η παράγραφος 2 (εδαφ. β΄), προβλέπει τη δυνατότητα φυσικά πρόσωπα να προσλαμβάνονται για ορισμένη χρονική περίοδο με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου σε φορείς του δημόσιου τομέα για την κάλυψη απρόβλεπτων και εξαιρετικά επειγουσών αναγκών και μόνον, χωρίς να καταλαμβάνουν νομοθετημένες οργανικές θέσεις, το δε εργασιακό καθεστώς υπό το οποίο τελούν διέπεται από ειδικές διατάξεις (άρθρο 20 ν. 2190/1994, Α΄ 28, άρθρα 59 επ. του π.δ. 410/1988, Α΄ 191, άρθρα 168 παρ. 1 στ. β, 212 Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, στο εξής ΚΚΔΚΥ - ν. 3584/2007, Α΄ 143) και ii) η παράγραφος 8 ρυθμίζει τα της κάλυψης πρόσκαιρων αναγκών [βλ. άρθρο 21 του ν. 2190/1994, άρθρο 168 παρ. 1 περ. γ, άρθρο 205 ΚΚΔΚΥ

(για την αντιμετώπιση εποχικών ή άλλων περιοδικών ή πρόσκαιρων αναγκών, το οποίο παραπέμπει στις διατάξεις των παρ. 2 έως 17 του άρθρου 21 του ν. 2190/1994), άρθρο 206 ΚΚΔΚΥ (για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών, χωρίς τη συνδρομή της προϋπόθεσης του απροβλέπτου) καθώς και διατάξεις των άρθρων 209 έως 211 του ΚΚΔΚΥ] ή απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών κατά το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου (103 Σ/τος). Οι συμβάσεις αυτές είναι αποκλειστικά και μόνον ορισμένου χρόνου, η δε σύναξη τους προϋποθέτει την έκδοση εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου, που καθορίζει κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο, μεταξύ άλλων, τους όρους, τη χρονική τους διάρκεια, η οποία, μάλιστα, κατά την έννοια της εν λόγω συνταγματικής διάταξης, δεν μπορεί να είναι μακρά (πρβλ. Πρακτ. Συν/σεων Ολομέλειας της Ζ΄ . Βουλής, συνεδρίαση ΡΜΕ, σελ. 782), αλλά και τα καθήκοντα που μπορεί να ασκεί το απασχολούμενο με τις συμβάσεις αυτές προσωπικό. Θεσπίζεται, δε, ρητή απαγόρευση (παρ.8 εδ. β΄) 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 προνομιακής αποκατάστασης αυτού κατά παράκαμψη της τηρητέας διαδικασίας (πρβλ. 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, ΣτΕ Πρακτ. Επεξ. 86, 85/2012 Ολομ., πρβ. ΣτΕ. 2718/2010, 7μ., ΑΠ 7/2011 Ολομ., 1696, 1577/2012).

**A. I.1.1.1.** Από το σύνολο των προαναφερόμενων νομικών κανόνων, συστηματικά ερμηνευόμενων, συνάγεται ότι οι διατάξεις του άρθρου 103,

υποχρεώνουν τον κοινό νομοθέτη να θεσπίσει, με διατάξεις γενικής και αφηρημένης εφαρμογής, ένα ενιαίο σύστημα προσλήψεων σε συνάρτηση προς το χαρακτήρα των προς πλήρωση αναγκών, για την κάλυψη πάγιων και διαρκών ή πρόσκαιρων, απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, που υπαγορεύουν τη σύναψη διαφόρου περιεχομένου εργασιακών σχέσεων, ήτοι είτε σχέσεις δημοσίου δικαίου, όπου ο εργαζόμενος αποκτά την ιδιότητα του μόνιμου δημοσίου υπαλλήλου, ή δημοσίου δικαίου χωρίς μόνιμο χαρακτήρα, είτε σχέσεις ιδιωτικού δικαίου, αόριστης ή ορισμένης διάρκειας, εκτεινόμενης σε γενικά προκαθορισμένο ευρύτερο ή στενά οριοθετημένο πλαίσιο. Στο σύστημα αυτό οι κανόνες για την κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών είναι οι πλέον αυστηροί, όσον αφορά στην εφαρμοστέα διαδικασία και τα κριτήρια ανάδειξης του προσωπικού που πρόκειται να στελεχώσει τους φορείς του δημόσιου τομέα, η αυστηρότητα δε του συστήματος αυτού δύναται να διαφοροποιείται επί το ηπιότερο, όταν πρόκειται για την κάλυψη αναγκών πρόσκαιρου χαρακτήρα με τη σύναψη συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και να αμβλύνεται χαρακτηριστικά, όταν πρόκειται για την κάλυψη αναγκών απρόβλεπτου και επείγοντος χαρακτήρα, με συμβάσεις, ομοίως, ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου. Ειδικότερα, ενόψει των αρχών της διαφάνειας και της αξιοκρατίας στις προσλήψεις στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και της ισότητας ενώπιον του νόμου, οι προαναφερόμενες συνταγματικές διατάξεις επιτάσσουν, όπως η διαδικασία διαγωνισμού ή επιλογής, οι όροι, η χρονική διάρκεια και τα καθήκοντα που μπορεί να ασκεί το προσωπικό που απασχολείται με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, τίθενται, με ρυθμίσεις γενικού και αφηρημένου χαρακτήρα, σε συνάρτηση προς τις ανάγκες που εξυπηρετούν ως



πρόσκαιρες ή απρόβλεπτες και επείγουσες ή αν αντιστοιχούν σε οργανικές θέσεις. Επομένως, δεν είναι ανεκτές συνταγματικά μεμονωμένες και αποσπασματικές διατάξεις, οι οποίες έχουν ως αποτέλεσμα να απασχολείται στους φορείς του δημοσίου τομέα προσωπικό με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, οι οποίες έχουν συναφθεί σε συνάρτηση αποκλειστικά και μόνο προς το εκάστοτε αντικείμενο εργασίας που το προσωπικό αυτό εκτελεί. Τούτο, ενόψει των αρμοδιοτήτων των φορέων του δημοσίου τομέα, θα οδηγούσε σε κατακερματισμό των εφαρμοστέων διαδικασιών στελέχωσής τους και σε καταστρατήγηση των ανωτέρω αυστηρών και επιτακτικών συνταγματικών διατάξεων σχετικά με την κάλυψη των πάγιων και διαρκών αναγκών με μόνιμο προσωπικό ή, σε περιορισμένες περιπτώσεις, με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και, κατ' εξαίρεση, συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου κατά προκαθορισμένο και αντικειμενικό σύστημα προσλήψεων συναρτώμενο προς τη φύση των εξυπηρετούμενων αναγκών (Ε.Σ. Πρακτικά Ολομ. 14<sup>ης</sup> Γεν. Συν/30.6.2016).

**A. I.1.2.** Σε εκτέλεση των συνταγματικών αυτών επιταγών εξεδόθη ο ν. 2190/1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης» (Α' 28), με τον οποίο καθορίστηκε το γενικό πλαίσιο πρόσβασης σε θέσεις του Δημοσίου και του δημοσίου τομέα, σύμφωνα με το οποίο απαιτείται η 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 του άρθρου 21 παρ. 2-17 του ν. 2190/1994, Πρακτικά Ολομελείας Αναθεωρητικής Βουλής ΡΜΕ, σελ. 782, Ε.Σ. Πρακτικά Ολομ. 14<sup>ης</sup>

Σ/σης της 30<sup>ης</sup>.6.2016, και πρβλ. ΣτΕ 2686/2005, ΣτΕ Π.Ε. 22, 21/2012, το Προοίμιο 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)]. Περαιτέρω, προβλέφθηκε το εξαιρετικό σύστημα προσλήψεων με συμβάσεις εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου (βλ. άρθρα 21 παρ. 1 - 17 του ν. 2190/1994). Ειδικότερα, 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. Παράταση ή σύναψη νέας σύμβασης κατά το αυτό ημερολογιακό έτος ή μετατροπή σε σύμβαση αορίστου χρόνου είναι, κατά τις ως άνω διατάξεις, άκυρες. Ο ίδιος ως άνω 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. Σε περίπτωση καταστρατήγησης των ανωτέρω ρυθμίσεων, στις παραγράφους 4 και

5 του προαναφερθέντος άρθρου 21 του ίδιου νόμου, προβλέπονται αυστηρότατες ποινές, καθώς τα μεν αρμόδια για την εκκαθάριση των αποδοχών όργανα, εφόσον δεν παύσουν την καταβολή αποδοχών σε προσωπικό που συμπλήρωσε την προβλεπόμενη κατά τα ανωτέρω διάρκεια απασχόλησης, καταλογίζονται με τις αποδοχές που καταβλήθηκαν, οι δε προϊστάμενοι υπηρεσιών ή άλλα αρμόδια όργανα που ενεργούν κατά παράβαση των παραγράφων 1-4, 8,9 και 15 του ως άνω άρθρου, διώκονται αυτεπαγγέλτως για παράβαση καθήκοντος κατά το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα και παραπέμπονται υποχρεωτικά στην αρμόδια πειθαρχική δικαιοδοσία, ενώ επιπλέον, στην παράγραφο 15 του ίδιου άρθρου προβλέπεται καταλογισμός των αποδοχών και εις βάρος των λαβόντων, εφόσον διαπιστωθεί ότι από δόλο ή βαρεία αμέλεια συνέπραξαν στη μη νόμιμη πρόσληψή τους.

**A. I.1.3.** Ο Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3584/2007 (Α' 143, εφεξής ΚΚΔΚΥ), εναρμονιζόμενος προς τις ρυθμίσεις του άρθρου 103 του Συντάγματος και του ως άνω ν. 2190/1994, οργανώνει - στο Τμήμα Γ' του Κεφαλαίου Β' του Δεύτερου Μέρους αυτού - το εξαιρετικό σύστημα πρόσληψης και όρων απασχόλησης προσωπικού με σύμβαση εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου, διαβαθμίζοντας τις προϋποθέσεις πρόσβασης στις οικείες θέσεις ανάλογα με τη φύση των προς κάλυψη αναγκών, του επείγοντος ή μη χαρακτήρα τους και της διάρκειάς τους. Ειδικότερα, στο άρθρο 205 «Πρόσληψη προσωπικού για αντιμετώπιση εποχικών - περιοδικών και πρόσκαιρων αναγκών», ορίζει 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 απασχολουμένων 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».

**Α. Ι.1.3.1.** Ειδικότερα, με τις διατάξεις του άρθρου 205 θεσπίζεται εξαιρετική διαδικασία στελέχωσης των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου με την πρόσληψη προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, μέγιστης διάρκειας οκτώ (8) μηνών, ο αριθμός του οποίου ορίζεται από τους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) αυτών, υπό την προϋπόθεση ότι η πρόσληψη του εν λόγω προσωπικού είναι απολύτως αναγκαία 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 με σαφήνεια και επάρκεια η φύση των υπηρεσιακών αναγκών που πρόκειται να καλυφθούν ως «πρόσκαιρων», «εποχικών» ή «περιοδικών», καθώς και η εξυπηρέτηση αυτών από το προσλαμβανόμενο προσωπικό, ώστε να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος αυτής. Και τούτο, υπό την προϋπόθεση της βραχυχρόνιας διάρκειας των προς κάλυψη αναγκών, που δεν δύναται αυτή να υπερβαίνει το χρονικό διάστημα των οκτώ μηνών, 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, 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.

**A. I.2.** Περαιτέρω, με την Οδηγία 1999/70/EK του Συμβουλίου της 28.6.1999 (που δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις 10.7.1999 και άρχισε να ισχύει από 10.7.2001), κυρώθηκε η από 18.3.1999 συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου, με την οποία σκοπήθηκε, μεταξύ άλλων, η δημιουργία ενός ρυθμιστικού πλαισίου ελάχιστης προστασίας των μισθωτών κατά τη σύναψη διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, που θεωρείται ως δυνητική πηγή καταχρήσεων εις βάρος των εργαζομένων και αιτία περιέλευσής τους σε κατάσταση εργασιακής αβεβαιότητας (Σ.τ.Ε. 2639/2008). Συγκεκριμένα, με τη ρήτρα 5 της εν λόγω συμφωνίας-πλαισίου (η οποία ενσωματώθηκε ως Παράρτημα στην προαναφερθείσα Οδηγία), επιβλήθηκε στα κράτη-μέλη η υποχρέωση να θεσπίζουν, κατόπιν εκτίμησης των αναγκών ειδικών τομέων ή κατηγοριών εργαζομένων, μέτρα αποτροπής των καταχρήσεων από την κατάρτιση διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, ως επισφαλούς και αποκλίνουσας μορφής απασχόλησης εν σχέσει προς την αντίστοιχη αορίστου χρόνου. Τα μέτρα αυτά συνίστανται, ειδικότερα, στον καθορισμό

- α) αντικειμενικών λόγων που να δικαιολογούν την ανανέωση τέτοιων συμβάσεων, β) της μέγιστης συνολικής διάρκειας διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου και γ) του αριθμού των ανανεώσεων τέτοιων

συμβάσεων. Σε εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής, ο εθνικός νομοθέτης, ενόψει και των επιτακτικών κανόνων του άρθρου 103 του Συντάγματος, εισήγαγε ένα σύστημα χρονικών περιορισμών στη δυνατότητα σύναψης διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου και κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης αυτών, το οποίο αποτύπωσε στα άρθρα 5, 6 και 7 του π.δ/τος 164/2004 «Ρυθμίσεις για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα» (Α' 134, διορθ. σφαλμ. στο Α' 135). Ειδικότερα, στο άρθρο 5 του εν λόγω π.δ/τος, με τίτλο «Διαδοχικές Συμβάσεις», ορίζεται ότι: «1. Απαγορεύονται οι διαδοχικές συμβάσεις, που καταρτίζονται και εκτελούνται μεταξύ του ίδιου εργοδότη και του ίδιου εργαζομένου με την ίδια ή παρεμφερή ειδικότητα και με τους ίδιους ή παρεμφερείς όρους εργασίας, εφόσον μεταξύ των συμβάσεων αυτών μεσολαβεί χρονικό διάστημα μικρότερο των τριών μηνών. 2. Η κατάρτιση των συμβάσεων αυτών επιτρέπεται κατ' εξαίρεση, εφόσον δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους. Αντικειμενικός λόγος υφίσταται, όταν οι επόμενες της αρχικής συμβάσεως συνάπτονται για την εξυπηρέτηση ειδικών ομοειδών αναγκών που σχετίζονται ευθέως και αμέσως με τη μορφή ή το είδος ή τη δραστηριότητα της επιχείρησης. 3. Η σύναψη διαδοχικών συμβάσεων γίνεται εγγράφως και οι λόγοι που τη δικαιολογούν αναφέρονται ρητώς στη σύμβαση, εφόσον δεν προκύπτουν ευθέως από αυτήν (...). 4. Σε κάθε περίπτωση, ο αριθμός των διαδοχικών συμβάσεων δεν επιτρέπεται να είναι μεγαλύτερος των τριών, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 2 του επόμενου άρθρου», στο άρθρο 6, υπό τον τίτλο «Ανώτατη διάρκεια συμβάσεων», ότι: «1. Συμβάσεις που καταρτίζονται διαδοχικώς και εκτελούνται μεταξύ του ίδιου εργοδότη και του ίδιου



εργαζόμενου με την ίδια ή παρεμφερή ειδικότητα και με τους ίδιους ή παρεμφερείς όρους εργασίας, απαγορεύεται να υπερβαίνουν τους είκοσι τέσσερις (24) μήνες σε συνολικό χρόνο διάρκειας της απασχόλησης, είτε συνάπτονται κατ' εφαρμογήν του προηγούμενου άρθρου είτε συνάπτονται κατ' εφαρμογήν άλλων διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας.

2. Συνολικός χρόνος διάρκειας απασχόλησης άνω των είκοσι τεσσάρων (24) μηνών επιτρέπεται μόνον σε περιπτώσεις ειδικών, από τη φύση και το είδος της εργασίας τους, κατηγοριών εργαζομένων που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία, όπως, ιδίως, διευθυντικά στελέχη, εργαζόμενοι που προσλαμβάνονται στο πλαίσιο συγκεκριμένου ερευνητικού ή οιοδήποτε επιδοτούμενου ή χρηματοδοτούμενου προγράμματος, εργαζόμενοι που προσλαμβάνονται για την πραγματοποίηση έργου σχετικού με την εκπλήρωση υποχρεώσεων που απορρέουν από συμβάσεις με διεθνείς οργανισμούς» και, στο άρθρο 7, υπό τον τίτλο «Συνέπειες παραβάσεων», ότι: «1. Οποιαδήποτε σύμβαση συνάπτεται κατά παράβαση των διατάξεων των άρθρων 5 και 6 του παρόντος διατάγματος είναι αυτοδικαίως άκυρη. 2. Σε περίπτωση που η άκυρη σύμβαση εκτελέσθηκε εν όλω ή εν μέρει, καταβάλλονται στον εργαζόμενο τα οφειλόμενα βάσει αυτής χρηματικά ποσά, τυχόν δε καταβληθέντα δεν αναζητούνται. Ο εργαζόμενος έχει δικαίωμα, για το χρόνο που εκτελέσθηκε η άκυρη σύμβαση εργασίας, να λάβει ως αποζημίωση το ποσό το οποίο δικαιούται ο αντίστοιχος εργαζόμενος αορίστου χρόνου σε περίπτωση καταγγελίας της συμβάσεώς του. Εάν οι άκυρες συμβάσεις είναι περισσότερες, ως χρόνος για τον υπολογισμό της αποζημίωσης λαμβάνεται η συνολική διάρκεια απασχόλησης με βάση τις άκυρες συμβάσεις. Τα χρηματικά ποσά που καταβάλλονται από τον εργοδότη στον εργαζόμενο καταλογίζονται

στον υπαίτιο. 3. Όποιος παραβαίνει τις διατάξεις των άρθρων 5 και 6 του παρόντος διατάγματος τιμωρείται με φυλάκιση (άρθρο 5 Ν. 1338/1983, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 6 παρ. 5 του Ν. 1440/1984). Αν το αδίκημα διαπράχθηκε από αμέλεια, ο υπαίτιος τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι ενός έτους. Η ίδια παράβαση στοιχειοθετεί παράλληλα και σοβαρό πειθαρχικό παράπτωμα.».

**A. I.2.1.** Από τις προαναφερθείσες διατάξεις, οι οποίες εφαρμόζονται και στο προσωπικό που απασχολείται στους Ο.Τ.Α. (βλ. άρθρα 2 και 3 του π.δ/τος 164/2004), προκύπτει ότι, απαγορεύεται, με ποινή ακυρότητας της σύμβασης, η κατάρτιση διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, ήτοι συμβάσεων που συνάπτονται μεταξύ του ίδιου εργοδότη και του ίδιου εργαζομένου με την ίδια ή παρεμφερή ειδικότητα και με τους ίδιους ή παρεμφερείς όρους εργασίας, όταν μεταξύ τους μεσολαβεί χρονικό διάστημα μικρότερο των τριών μηνών. Κατ' εξαίρεση, η παράγραφος 2 του άρθρου 5 του π.δ/τος 164/2004 επιτρέπει τη σύναψη τέτοιων συμβάσεων, εφόσον αυτή δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους, ειδικότερα δε όταν είναι αναγκαία για την εξυπηρέτηση ειδικών ομοειδών αναγκών, που σχετίζονται ευθέως και αμέσως με τη μορφή και το είδος ή τη δραστηριότητα του φορέα που πρόκειται να απασχολήσει το προσωπικό και επιβάλλουν την πρόσληψη των συγκεκριμένων εργαζόμενων. Οι ως άνω αντικειμενικοί λόγοι πρέπει να αναφέρονται ρητά στη σχετική σύμβαση ή να προκύπτουν ευθέως από αυτή. Περαιτέρω, συμβάσεις που συνάπτονται διαδοχικά, είτε πρόκειται περί συμβάσεων, των οποίων η κατάρτιση επιτρέπεται κατ' εξαίρεση συμφώνως προς την παράγραφο 2 του άρθρου 5 του ως άνω π.δ/τος, εφόσον δικαιολογείται, κατά τα ανωτέρω, από αντικειμενικούς λόγους,

είτε για συμβάσεις, που έχουν συναφθεί στο πλαίσιο άλλων -πλην του άρθρου 5 του εν λόγω π.δ/τος διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, δεν επιτρέπεται να υπερβαίνουν τους είκοσι τέσσερις (24) μήνες σε συνολικό χρόνο διάρκειας της απασχόλησης, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 2 του άρθρου 6 του π.δ/τος 164/2004, για τις ειδικές κατηγορίες εργαζομένων. Σε περίπτωση δε υπέρβασης του ορίου των είκοσι τεσσάρων (24) μηνών συνολικής διάρκειας της απασχόλησης του εργαζομένου, επέρχεται αυτοδίκαια η ακυρότητα της τελευταίας χρονικά συναπτόμενης σύμβασης αυτού. Ως «διαδοχική» σύμβαση, εξάλλου, νοείται και κάθε σύμβαση, η οποία καταρτίζεται μετά από παράταση της ισχύος προηγούμενης σύμβασης, δυνάμει σχετικής νομοθετικής πρόβλεψης, μεταξύ των ίδιων συμβαλλομένων, με το ίδιο αντικείμενο, και η οποία ουσιαστικό σκοπό έχει τη συνέχιση της απασχόλησης συγκεκριμένου προσώπου στη θέση, στην οποία εργαζόταν. Επομένως, και στην περίπτωση αυτή, οι, δυνάμει νόμου, αλληπαλλήλως ανανεούμενες συμβάσεις εργασίας ορισμένης διάρκειας εμπίπτουν στους περιορισμούς του άρθρου 5 του π.δ. 164/2004. 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, 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. Επιπροσθέτως, στις προαναφερθείσες ρυθμίσεις προβλέπονται ποινικές κυρώσεις για τα όργανα που παραβιάζουν τις σχετικές με τους χρονικούς περιορισμούς της διάρκειας των ανωτέρω συμβάσεων διατάξεις.

**A. I.3.** Το άρθρο 167 του ν. 4099/2012 «Οργανισμοί συλλογικών επενδύσεων σε κινητές αξίες και ανώνυμες εταιρείες διαχείρισης αμοιβαίων κεφαλαίων, Οδηγία 2009/65/EK ... Μέτρα εφαρμογής των Κανονισμών (ΕΚ) 1338/2001 και (ΕΕ) 1210/2010 περί προστασίας του ευρώ και άλλες διατάξεις» (Α' 250/20.12.2012), όπως ισχύει, ορίζει ότι «1. Για την καθαριότητα των κτιρίων των δημοσίων υπηρεσιών, των ανεξάρτητων αρχών, των ΝΠΔΔ, των ΝΠΙΔ και των ΟΤΑ και τις κάθε είδους υπηρεσίες καθαριότητας των ΟΤΑ παρατείνονται αυτοδικαίως μέχρι και τις 31.12.2016 οι ισχύουσες ατομικές συμβάσεις και όσες πρόκειται να υπογραφούν έως τις 31.12.2015, καθώς και όσες ατομικές συμβάσεις έχουν λήξει μέχρι και τριάντα (30) ημέρες πριν από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης. Η αυτοδίκαιη παράταση των ατομικών συμβάσεων του προηγούμενου εδαφίου εφαρμόζεται από την ισχύ του ν. 4325/2015 (Α' 47) και για τις συμβάσεις του προσωπικού που προσλήφθηκε για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών, εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών στον τομέα της καθαριότητας με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, η διάρκεια της οποίας δεν υπερβαίνει τους δύο (2) μήνες εντός συνολικού διαστήματος δώδεκα (12) μηνών. (...) 2. (...) 3. Δαπάνες 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., οι οποίες προέκυψαν κατ' εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου, θεωρούνται

σύννομες και εκκαθαρίζονται σε βάρος των πιστώσεων των προϋπολογισμών των παραπάνω φορέων. (...) 4. (...). 5. (...)».

**3.1.** Ειδικότερα, αρχικά στο άρθρο αυτό οριζόταν ότι «Οι συμβάσεις που έχουν συναφθεί και θα συναφθούν μέχρι 31.12.2012 και αφορούν στην καθαριότητα των κτιρίων των ΔΟΥ και των Κτηματικών Υπηρεσιών, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 2 του ν. 2314/1953 (Α' 59) και του άρθρου 37 του ν. 2072/1992 (Α' 125), θεωρούνται νόμιμες και οι σχετικές δαπάνες για παρασχεθείσες υπηρεσίες μέχρι 31.12.2012 μπορούν να πληρωθούν μέχρι την προαναφερθείσα ημερομηνία». Με τις διατάξεις του άρθρου 23 του ν. 4151/2013 (Α' 103/29.4.2013), αντί της αναφερόμενης ημερομηνίας τέθηκε η 31.12.2013.

**3.1.i.** Ακολούθησε ο ν. 4325/2015 «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης – Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις» (Α' 47/11.5.2015), ο οποίος στο άρθρο 49, όπως αυτό ίσχυε αρχικά, όριζε 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 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 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». Το ως άνω άρθρο 49 αναδιατυπώθηκε

με τις διατάξεις του άρθρου 50 του ν. 4351/2015 «Βοσκήσιμες γαίες Ελλάδας και άλλες διατάξεις» (Α' 164/4.12.2015) 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, παρατείνονται αυτοδικαίως μέχρι και τις 31.12.2016 οι ισχύουσες ατομικές συμβάσεις, καθώς και όσες ατομικές συμβάσεις έχουν λήξει μέχρι και τριάντα (30) ημέρες πριν από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης» (βλ. σχετ. αιτιολογική έκθεση της 87/30/1.12.2015 τροπολογίας).

**3.1.ii.** Στη συνέχεια, με την από 30.12.2015 Π.Ν.Π. «Ρύθμιση κατεπειγόντων θεμάτων των Υπουργείων Οικονομικών, Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ...» (Α' 184), η οποία κυρώθηκε με το άρθρο δεύτερο του ν. 4366/2016 (Α' 18), ορίστηκε στο άρθρο 12: «Το άρθρο 167 του ν. 4099/2012 (Α' 250), όπως ισχύει, αντικαθίσταται ως εξής: «1. 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, παρατείνονται αυτοδικαίως μέχρι και τις 31.12.2016 οι ισχύουσες ατομικές συμβάσεις και όσες πρόκειται να υπογραφούν έως τις 31.12.2015, καθώς και όσες ατομικές συμβάσεις έχουν λήξει μέχρι και τριάντα (30) ημέρες πριν από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης. 2. Εγκρίσεις για την πρόσληψη προσωπικού ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου ειδικοτήτων καθαριότητας που έχουν χορηγηθεί με τις διατάξεις του άρθρου 12 παρ.14 του Ν. 4071/2012 (Α' 85) όπως ίσχυε και με τις όμοιες του άρθρου 48



του Ν. 4325/2015 (Α' 47), για τις οποίες οι φορείς έχουν προβεί μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος νόμου στις προβλεπόμενες στην παρ. 9 του άρθρου 21 του Ν. 2190/1994 (Α' 28), όπως ισχύει, ενέργειες ανάρτησης ή δημοσίευσης των σχετικών ανακοινώσεων, δύναται να μην υλοποιηθούν μερικώς ή ολικώς, μετά από απόφαση του αρμόδιου προς διορισμό οργάνου του φορέα. Σε περίπτωση που οι φορείς έχουν προβεί μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος νόμου στην έκδοση πινάκων κατάταξης των υποψηφίων και εφόσον οι παραταθείσες έως 31 Δεκεμβρίου 2016 συμβάσεις δεν καλύπτουν τις οργανικές θέσεις ή ανάγκες τους, δύνανται να προσλάβουν το προσωπικό που αντιστοιχεί σε αυτές εντός των δυνατοτήτων του προϋπολογισμού τους. Η πρόσληψη των λοιπών περιλαμβανομένων στους πίνακες κατάταξης πραγματοποιείται μετά την 31<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2016. Στις περιπτώσεις εκείνες που οι φορείς δεν έχουν προβεί μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος νόμου στις προβλεπόμενες στην παρ.9 του άρθρου 21 του ν. 2190/1994, όπως ισχύει, ενέργειες ανάρτησης ή δημοσίευσης των σχετικών ανακοινώσεων, αυτές αναστέλλονται εφόσον οι παραταθείσες συμβάσεις καλύπτουν τις οργανικές θέσεις ή ανάγκες τους».

**3.1.iii.** Ακολουθως, με το άρθρο 72 του ν. 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, Βαθμολογική Διάρθρωση Θέσεων, Συστήματα Αξιολόγησης, Προαγωγών και Επιλογής Προϊσταμένων (Διαφάνεια - Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις» (Α' 33/27.2.2016), το άρθρο 167 του ν. 4099/2012 συμπληρώθηκε, μεταξύ άλλων, με την προσθήκη παραγράφου 3, ως εξής: «1. Στο τέλος της παρ. 1 του άρθρου 167 του ν. 4099/2012, (...), προστίθεται (...) τρίτη, (...) παράγραφος ως εξής: «(...). 3. Δαπάνες 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., οι οποίες προέκυψαν κατ' εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου, θεωρούνται σύννομες και εκκαθαρίζονται σε βάρος των πιστώσεων των προϋπολογισμών των παραπάνω φορέων. Το κόστος σύναψης των ως άνω συμβάσεων έργου πρέπει να είναι εντός των ορίων των εγγεγραμμένων διαθέσιμων πιστώσεων του προϋπολογισμού τους, όπως αυτές έχουν εκτιμηθεί για την κάλυψη των αναγκών καθαριότητας. Η συνολική αμοιβή κάθε ατομικής σύμβασης θα πρέπει να μην υπερβαίνει τη συνολική κατ' άτομο ετήσια συμβατική αμοιβή της προϋφιστάμενης σύμβασης, περιλαμβανομένων σε αυτήν τυχόν επιδομάτων που λάμβαναν οι απασχολούμενοι σε συνεργεία καθαρισμού. (...)), ενώ με το άρθρο 76 του ίδιου ως άνω νόμου συμπεριλήφθησαν στο ρυθμιστικό πεδίο της παραγράφου 1 του άρθρου 167 του ν. 4099/2012, και οι συμβάσεις του προσωπικού που προσλήφθηκε για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών, εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών στον τομέα της καθαριότητας με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου διάρκειας δύο (2) μηνών. Ειδικά για τη ρύθμιση των προκαλούμενων από τις ως άνω ρυθμίσεις δαπανών καθαριότητας, προβλέφθηκε με τις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 56 του ν. 4386/2016 «Ρυθμίσεις για την έρευνα και άλλες διατάξεις» (Α' 83/11.5.2016) ότι : “3. Στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 167 του ν. 4099/2012 (Α' 250), όπως ισχύει, προστίθεται τελευταίο εδάφιο ως εξής: «Ειδικά για τους ΟΤΑ α' βαθμού, εφόσον τα έσοδα της ανταποδοτικής υπηρεσίας δεν επαρκούν για την κάλυψη των δαπανών μισθοδοσίας και ασφαλιστικών εισφορών του ανωτέρω προσωπικού, αυτές δύνανται να

καλύπτονται για το τρέχον οικονομικό έτος, από κάθε είδους γενικά και μη προοριζόμενα για την κάλυψη συγκεκριμένης δαπάνης έσοδά τους”».

**3.1.iv.** Το άρθρο 167 του ν. 4099/2012 αναδιατυπώθηκε στην τελική, κατά τον κρίσιμο χρόνο, μορφή του με το άρθρο 16 του ν. 4429/2016 «Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας και άλλες διατάξεις» (Α΄ 199/21.10.2016), στο οποίο ορίζεται: «Το πρώτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 167 του Ν. 4099/2012 (Α΄ 250) αντικαθίσταται ως εξής: Οι ισχύουσες ατομικές συμβάσεις και όσες ατομικές συμβάσεις έχουν λήξει μέχρι και ενενήντα (90) ημέρες πριν την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου 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., όπως επίσης για κάθε είδους Υπηρεσίες των Ο.Τ.Α. αρμόδιες για την καθαριότητα, καθώς και για την εξυπηρέτηση αναγκών καθαριότητας σε άλλες Υπηρεσίες των Ο.Τ.Α., παρατείνονται αυτοδικαίως μέχρι και τις 31.12.2017, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης. Στην ως άνω παράταση δεν εμπίπτουν οι ατομικές συμβάσεις που συνήφθησαν για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών, εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών στον τομέα της καθαριότητας, η διάρκεια των οποίων δεν υπερβαίνει τους δύο (2) μήνες εντός συνολικού διαστήματος δώδεκα (12) μηνών, και οι οποίες έχουν συναφθεί από την 1.1.2016 και μετά.». Στην αιτιολογική έκθεση της 689/76/4.10.2016 τροπολογίας, με την οποία διατυπώθηκε το ως άνω άρθρο εκτίθεται: «Η εν λόγω τροπολογία είναι αναγκαία και κατάλληλη για την αντιμετώπιση του επιτακτικού προβλήματος της καθαριότητας των δημοσίων υπηρεσιών λαμβανομένων υπόψη των εγγεγραμμένων διαθέσιμων πιστώσεων στους



οικείους προϋπολογισμούς, καθώς επιφέρει αυτοδικαίως, παράταση της ισχύος μέχρι 31.12.2017 (...)».

**A. II.** Από το συνδυασμό των διατάξεων αυτών συνάγεται, μεταξύ άλλων, ότι:

**1.** Ο νομοθέτης δεν εμποδίζεται, κατ' αρχήν, να προσδώσει στο νόμο αναδρομική δύναμη, ρητά ή σιωπηρά, υπό τον όρο ότι τούτο δεν προσκρούει σε ρητές απαγορευτικές διατάξεις του Συντάγματος.

**2.** Ο νομοθέτης, με την αρχική μορφή της διάταξης του άρθρου 167 του ν. 4099/2012, θεώρησε νόμιμες συμβάσεις έργου που είχαν συναφθεί ή επρόκειτο να συναφθούν μέχρι 31.12.2013 για την καθαριότητα των κτιρίων των Δ.Ο.Υ. και των Κτηματικών Υπηρεσιών, κατ' εφαρμογή των ειδικών διατάξεων του άρθρου 2 του ν. 2314/1953 (Α' 59) και του άρθρου 37 του ν. 2072/1992 (Α' 125) και νομιμοποίησε δαπάνες, που καταβάλλονταν για υπηρεσίες που παρασχέθηκαν σε εκτέλεση των συμβάσεων αυτών μέχρι, κατ' επέκταση, και τις 31.12.2013. Ακολούθως, η διάταξη τροποποιήθηκε με το άρθρο 49 του ν. 4325/2015, με το οποίο επιδιώχθηκε η αντιμετώπιση του ζητήματος της καθαριότητας επί ευρύτερης βάσης, ήτοι με τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της σε φορείς του δημοσίου τομέα γενικώς, μεταξύ των οποίων και στους ΟΤΑ, και με τη θέσπιση δυνατότητας παράτασης αρχικά μέχρι 31.12.2015 και στη συνέχεια, μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 50 του ν. 4351/2015, μέχρι 31.12.2016, των υπογραφεισών κατά το χρόνο θέσπισής της (11.5.2015) σχετικών συμβάσεων ή επανασύναψης, με την ίδια ημερομηνία λήξης, ατομικών συμβάσεων μίσθωσης έργου με ιδιώτες που απασχολούνταν, μεταξύ άλλων, στις υπηρεσίες καθαριότητας. Μεταξύ άλλων, δε, τροποποιήσεων η αρχική

διατύπωση «μπορούν να παρατείνονται» τροποποιήθηκε ως «παρατείνονται αυτοδικαίως», με τη διάταξη του άρθρου 50 του ν. 4351/2015 (Α' 164/4.12.2015), η οποία διατηρήθηκε και με την από 30.12.2015 Π.Ν.Π., με αποτέλεσμα οι συμβάσεις εργασίας, στις οποίες αναφέρεται η διάταξη κατά χρόνο και αντικείμενο να δύνανται να παραταθούν μόνο με την έκδοση αντίστοιχων διαπιστωτικών πράξεων, άνευ άλλης διαδικασίας και απόφασης του αρμόδιου συλλογικού οργάνου διοίκησης κάθε φορέα και χωρίς να προηγείται εκτίμηση, περί του αν εξακολουθούν να υφίστανται οι ανάγκες που επέβαλαν εξαρχής τη σύναψη των συμβάσεων αυτών. Περαιτέρω, επιχειρήθηκε εκ νέου η νομιμοποίηση των διενεργηθεισών δαπανών καθαριότητας των κτιρίων περισσότερων φορέων του δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων και των Ο.Τ.Α. με τη ρύθμιση του άρθρου 72 του ν. 4369/2016. Με τη διάταξη δε του άρθρου 76 του ν. 4386/2016, ο νομοθέτης τελώντας σε γνώση τής, κατά το μεσοδιάστημα, διαμορφωθείσας από τα Κλιμάκια Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών, ερμηνείας της διάταξης του άρθρου 49 του ν. 4325/2015 (όπως σαφώς προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του ν. 4386/2016), όρισε ρητώς ότι η αυτοδίκαιη παράταση των ατομικών συμβάσεων υπηρεσιών καθαριότητας μέχρι 31.12.2016 εφαρμόζεται – και μάλιστα αναδρομικώς από το χρόνο έναρξης ισχύος του ν. 4325/2015, ήτοι τις 11.5.2015, και στις συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου δίμηνης διάρκειας για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών, εποχικών ή πρόσκαιρων, αναγκών στον τομέα της καθαριότητας. Η εν λόγω διάταξη κρίθηκε αντίθετη προς τις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος με τα Πρακτικά της 14<sup>ης</sup>/30.6.2016 Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Δικαστηρίου τούτου. Ήδη, με την τελευταία τροποποίηση του ως άνω άρθρου

με το άρθρο 16 του ν. 4429/2016 -από το πεδίο εφαρμογής της οποίας ρητώς εξαιρούνται οι συμβάσεις δίμηνης διάρκειας - παρατάθηκαν αυτοδικαίως μέχρι και τις 31.12.2017 όσες ατομικές συμβάσεις ήταν σε λειτουργία καθώς και όσες είχαν λήξει μέχρι και ενενήντα (90) ημέρες πριν την έναρξη ισχύος του ν. 4429/2016, που σχετίζονται με την καθαριότητα, μεταξύ άλλων, κάθε είδους υπηρεσίας των Ο.Τ.Α., μόνο με την έκδοση αντίστοιχων διαπιστωτικών πράξεων, άνευ άλλης διαδικασίας και απόφασης του αρμόδιου συλλογικού οργάνου διοίκησης κάθε φορέα και χωρίς να προηγείται εκτίμηση, αν εξακολουθούν να υφίστανται οι ανάγκες που επέβαλαν εξαρχής τη σύναψη των συμβάσεων αυτών. Ενόψει του χρονικού ορίου που τέθηκε με τις ανωτέρω διατάξεις (αρχικά 31.12.2015, ακολούθως 31.12.2016 και ήδη 31.12.2017) ακόμη και αν υποθεθεί ότι οι συμβάσεις καθαριότητας που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 16 του ν.4429/2016 καταρτίστηκαν αρχικά για διάστημα οκτώ (8) μηνών, κατ' επίκληση των εξαιρετικών προϋποθέσεων του άρθρου 205 του ΚΚΔΚΥ, ανεξάρτητα και πέραν των αντίστοιχων πάγιων και διαρκών αναγκών των Ο.Τ.Α., η διατήρηση των αναγκών αυτών και η κατ' εκτίμηση του νομοθέτη εξακολούθησή τους μέχρι τις 31.12.2017 αποδυναμώνει το χαρακτηρισμό τους ως πρόσκαιρων, εποχικών ή περιοδικών. Επομένως, σύμφωνα και με όσα προεκτέθηκαν (βλ. σκέψεις Α.Ι.1.1.1, Α.Ι.1.2, Α.Ι.1.3.1), οι εν λόγω συμβάσεις οκτάμηνης διάρκειας δεν δύνανται να παρατείνονται, διότι συνήφθησαν βάσει εξαιρετικής διαδικασίας, προβλεπόμενης από το Σύνταγμα (παρ. 8 εδ. α' και β'), ήτοι αυτής του άρθρου 205 του ΚΚΔΚΥ και του άρθρου 21 του ν. 2190/1994, για την αντιμετώπιση εποχικών, περιοδικών ή πρόσκαιρων αναγκών. Σε περίπτωση δε παράτασης ή επανασύναψής τους εντός



δωδεκαμήνου, επέρχονται οι προβλεπόμενες από το άρθρο 21 παρ. 4, 5, και 15 του ν. 2190/1994 κυρώσεις. Κατά συνέπεια, η με τη διάταξη του άρθρου 16 του ν. 4429/2016 παράταση των ως άνω συμβάσεων αντιβαίνει στις συνταγματικές επιταγές, διότι : **α.** διαλαμβάνει μεμονωμένη ρύθμιση αναγκών που διαρκούν, διαφοροποιώντας τον τρόπο κάλυψής τους από τον ενιαίο, ομοιόμορφο, συνολικό και συστηματικό τρόπο αντιμετώπισης των πάγιων και διαρκών αναγκών των φορέων του δημοσίου τομέα, τον οποίο επιβάλλει το άρθρο 103 του Συντάγματος. **β.** δεν προϋπήρχε των σχέσεων εργασίας, τις οποίες ρυθμίζει, αλλά τις καταλαμβάνει αναδρομικά, **γ.** εξαιτίας της αναδρομικότητας της ρύθμισης δεν προβλέπεται οποιαδήποτε διαδικασία διαγωνιστική ή επιλογής προσωπικού, σύμφωνα προς το προαναφερόμενο άρθρο 103, ούτε οποιοδήποτε αντικειμενικό κριτήριο επιλογής (άρθρο 103 παρ. 7 εδ. α' Συντ/τος), με αποτέλεσμα να ευνοούνται τα φυσικά πρόσωπα που συμβλήθηκαν με τις οικείες, αναδρομικά παρατεινόμενες, ατομικές συμβάσεις εργασίας και να αποκλείεται οποιοδήποτε άλλο ενδιαφερόμενο πρόσωπο να διεκδικήσει την πρόσληψή του, βάσει παγίων διατάξεων της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας, μέσω τυπικής διαδικασίας για την κάλυψη αυτών των αναγκών των Ο.Τ.Α. και **δ.** δεν καθορίζονται οι όροι εργασίας ούτε η χρονική διάρκεια των συμβάσεων αυτών, παρά μόνο αναφέρεται το χρονικό σημείο μέχρι το οποίο αυτοδικαίως παρατείνονται, αντίθετα προς τις επιταγές του άρθρου 103 παρ. 8 εδαφ. α' του Συντάγματος.

**A. Π.2.1.** Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αυτοδίκαιη παράταση, κατ' εφαρμογή του άρθρου 16 του ν. 4429/2016, των συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου οκτάμηνης διάρκειας του άρθρου 205

του ΚΚΔΚΥ, για την κάλυψη των αναγκών των Ο.Τ.Α. στον τομέα της καθαριότητας, αντιβαίνει στις διατάξεις του άρθρου 103 παρ. 7 εδ. α' και 8 εδ. α' και β' του Συντάγματος, διότι οδηγεί στην κάλυψη των αναγκών αυτών με προσωπικό προσλαμβανόμενο εξαιρετικά, χωρίς οποιαδήποτε διαδικασία επιλογής ή διαγωνισμού, κατά παρέκκλιση των προμνησθεισών συνταγματικών αρχών της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της ισότητας, που διασφαλίζονται με τους όρους του άρθρου αυτού (103 Σ/τος). Οι συμβάσεις αυτές έχουν συναφθεί σε συνάρτηση αποκλειστικά και μόνο προς το αντικείμενο εργασίας, ήτοι την καθαριότητα, που το προσωπικό αυτό εκτελεί, ενώ οι ανάγκες τις οποίες αυτές καλύπτουν δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχουν χαρακτήρα πρόσκαιρο, εποχικό ή περιοδικό. Περαιτέρω, αποσυνδεδεμένες από την κάλυψη εποχιακών και πρόσκαιρων αναγκών, ενώ οι σχετικές τους δαπάνες εκτελούνται σε βάρος όχι μόνο των εσόδων των ανταποδοτικών τελών καθαριότητας αλλά και των κάθε είδους εσόδων των Ο.Τ.Α. α' βαθμού, οι συγκεκριμένες προσλήψεις διενεργούνται κατά παράβαση των ρυθμίσεων της 33/2006 Πράξης Υπουργικού Συμβουλίου «Αναστολή διορισμών και προσλήψεων στο Δημόσιο Τομέα» (Α' 280, όπως η ισχύς της παρατάθηκε διαδοχικά με τελευταία, κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα, παράταση έως 31.12.2016 με την 51/30.12.2015 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου), σύμφωνα με την οποία αναστέλλεται η πρόσληψη του πάσης φύσεως προσωπικού των Ο.Τ.Α., εξαιρουμένου ρητά (άρθρο 4 παρ. 1 περ. κγ' της ως άνω ΠΥΣ, όπως προστέθηκε με το άρθρο 8 του ν. 4325/2015, Α' 47) μόνον του προσωπικού που προσλαμβάνεται για την αντιμετώπιση εποχικών αναγκών ή άλλων περιοδικών και πρόσκαιρων αναγκών.

**A. Π.3.** Περαιτέρω, η διάταξη του άρθρου 16 του ν. 4429/2016 έρχεται σε αντίθεση και με τις διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας, (Οδηγία 1999/70/EK του Συμβουλίου της 28.6.1999, όπως ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με το π.δ.164/2004), διότι επέρχεται ανεπίτρεπτη, κατά το άρθρο 5 του π.δ. 164/2004, διαδοχικότητα συμβάσεων που καταρτίζονται και εκτελούνται μεταξύ του ίδιου εργοδότη και του ίδιου εργαζόμενου, με την ίδια ειδικότητα και με τους ίδιους όρους εργασίας, η οποία είναι δυνατή κατ' εξαίρεση, μόνον εφόσον δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους, οι οποίοι απαιτείται να εξειδικεύονται κατά περίπτωση (βλ. σκέψ. Α.Ι.2.1.). Συνεπώς, η διάταξη του άρθρου 16 του ν. 4429/2016 δεν είναι συμβατή προς τον σκοπό και την πρακτική αποτελεσματικότητα της συμφωνίας-πλαίσου για την εργασία ορισμένου χρόνου, που προσαρτάται στην Οδηγία 1999/70/EK, αφού δεν τίθενται αντικειμενικά και διαφανή κριτήρια προκειμένου να ελεγχθεί αν η ανανέωση των συμβάσεων αυτών ανταποκρίνεται πράγματι σε γνήσια ανάγκη, αν είναι πρόσφορη προς επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και αν είναι αναγκαία προς τούτο, προεχόντως δε ενέχει πραγματικό κίνδυνο καταχρηστικής χρησιμοποίησης αυτού του είδους των συμβάσεων (βλ. συναφώς αποφάσεις ΔΕΕ της 23.4.2009, Αγγελιδάκη κ.λπ., C-378/07 έως C-380/07, σκ. 98 και 100 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία της 26.1.2012, Küçük, C586/10, σκ. 29 της 13.3.2014, Márquez Samohano, C-190/13, σκ. 47· Διάταξη της 21.9.2016, Rodica Popescu κατά Direcția Sanitar Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Gorj, C-614/15 σκ. 51).

**B. Ι.1.** Το άρθρο 98 παρ. 1 εδάφιο α' του ισχύοντος Συντάγματος ορίζει ότι : «1. Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: α. Ο



έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό. β. (...)». Ως “έλεγχος των δαπανών” το Σύνταγμα κατοχυρώνει τον ασκούμενο από το Ελεγκτικό Συνέδριο προληπτικό έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δημοσίων δαπανών, από της προβλέψεώς του στο νόμο ΑΥΟΖ΄ του έτους 1887 και σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 1 του ν.δ/τος 1265/1972 (Α΄ 197), που κωδικοποιήθηκαν στο άρθρο 17 παρ. 1 περ. α΄ του Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου (π.δ. 774/1980, Α΄ 189) και επαναλήφθηκαν στο άρθρο 28 παρ. 3 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013, Α΄ 52). Ο έλεγχος αυτός διενεργείται πριν από την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος, με την ανάληψη υποχρέωσης (τόσο υπό τη νομική, όσο και υπό τη δημοσιονομική έννοια του όρου) καθώς και με την εκκαθάριση της δαπάνης, καταλήγει δε στη θεώρηση ή μη των σχετικών χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής από το αρμόδιο όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Με τον προληπτικό έλεγχο επιτυγχάνεται η περικοπή δαπανών, για τις οποίες διαπιστώνονται νομικές πλημμέλειες, ήτοι η πρόληψη διενέργειας παράνομων δαπανών, ενώ ελέγχεται παρεμπιπτόντως και η νομιμότητα των δημιουργικών διοικητικών πράξεων της δαπάνης (ΕΣ Πρακτικά Ολομ. 20<sup>15</sup> ΓΣ της 30.5.1979, 34<sup>15</sup> ΓΣ της 8.10.1984, 23<sup>15</sup> ΓΣ της 2.6.1997, 5<sup>15</sup> ΓΣ της 8.2.2006, 22ης ΓΣ της 19.11.2014, 24<sup>15</sup> ΓΣ της 10.12.2014 ).

**B. I.1.1.** Η συνταγματική κατοχύρωση, όμως, της ακώλυτης άσκησης του προληπτικού ελέγχου δεν θα είχε νόημα χωρίς την ταυτόχρονη κατοχύρωση και της αποτελεσματικότητάς του, δηλαδή της δεσμευτικότητας των επιταγών του

απέναντι τόσο στην εκτελεστική-διοικητική λειτουργία, όσο και στη νομοθετική. Και ναι μεν στη ρυθμιστική εξουσία του κοινού νομοθέτη ανήκει ο καθορισμός του περιεχομένου του ασκούμενου από το Ελεγκτικό Συνέδριο προληπτικού ελέγχου, καθώς και των προϋποθέσεων και της διαδικασίας για την ανάληψη και διενέργεια των δημοσίων δαπανών, πλην όμως, εφόσον έχει ήδη εκφραστεί η βούληση του νομοθέτη με την καθιέρωση συγκεκριμένου συστήματος ελέγχου και τη θέσπιση συγκεκριμένων προϋποθέσεων για την ανάληψη και διενέργεια των δαπανών, κωλύεται, για λόγους δημοσιονομικής νομιμότητας και χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η μεταγενέστερη και μάλιστα με αναδρομική δύναμη περιπτωσιολογική και ευκαιριακή μεταβολή του εν λόγω συστήματος και των ανωτέρω προϋποθέσεων, με απώτερο και μόνο σκοπό την αποφυγή των συνεπειών που συνεπάγεται η άσκηση του ελέγχου αυτού, η οποία καταλήγει στη μη θεώρηση των χρηματικών ενταλμάτων, με τα οποία εντέλλονται μη νόμιμες δαπάνες. Τούτο δε, καθόσον με τον τρόπο αυτό επιχειρείται με κοινό νόμο μεταβολή ή αφαίρεση αντικειμένων του ελεγκτικού χώρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που συνεπάγεται ευθέως ή εμμέσως περιορισμό των ορίων της ως άνω συνταγματικώς κατοχυρωμένης αρμοδιότητάς του στο βαθμό που ο ίδιος ο κοινός νομοθέτης έχει καθορίσει σ' αυτό, κατά παραμερισμό των διατάξεων που εξασφαλίζουν τις προϋποθέσεις της ακώλυτης και αποτελεσματικής λειτουργίας του. Παρέπεται, δε, ότι δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτό να επιτυγχάνεται από τον κοινό νομοθέτη νομιμοποίηση διοικητικών πράξεων ή σχέσεων, μέσω της αναδρομικής μεταβολής του νομοθετικού καθεστώτος υπό την ισχύ του οποίου συντελέσθηκαν -και κατ' αποτέλεσμα και των δαπανών που αυτές

συνεπάγονται-, περί της μη νομιμότητας των οποίων έχει ήδη αποφανθεί το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο πλαίσιο του ασκούμενου κατά το Σύνταγμα προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών, εφόσον προκύπτει σαφώς ότι με τη νέα διάταξη που περιέχει αναδρομική ρύθμιση, δεν επιδιώκεται η μεταβολή του σχετικού νομοθετικού καθεστώτος με τη θέσπιση γενικής και αφηρημένης ρύθμισης πάγιας εφαρμογής, η αναδρομικότητα της οποίας υπαγορεύεται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος (πρβλ. ΑΠ 562/2009, 447/2007, 1127/2006, ΣτΕ 81/2013, 824/2012, 3734, 338/2011, 401/2010, 2993/2007, 4362/1997), αλλά η παράκαμψη της αρχής της νομιμότητας και, συναφώς, και των εμποδίων που συνεπάγεται ο προληπτικός έλεγχος για συγκεκριμένες παράνομες εκταμιεύσεις. Η ανωτέρω δε ενέργεια του κοινού νομοθέτη συνιστά ανεπίτρεπτη επέμβαση στο συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαστικό ελεγκτικό έργο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφού πρόκειται για ουσιώδη περιορισμό της κατά το άρθρο 98 παρ. 1 του Συντάγματος αρμοδιότητάς του για άσκηση προληπτικού ελέγχου, με αποτέλεσμα να αναιρείται η βούληση του συνταγματικού νομοθέτη για αποτροπή της δημοσιονομικής αυθαιρεσίας (βλ. ως άνω Ε.Σ. Πρακτικά Ολομ. 24<sup>ης</sup> ΓΣ της 10.12.2014).

**B. I.1.2.** Το άρθρο 25 του ν. 4456/2017 «Συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 1141/2014 περί ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και ιδρυμάτων, μέτρα επιτάχυνσης του κυβερνητικού έργου αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις.» (Α' 24/01.03.2017) ορίζει ότι: «1. Δαπάνες 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. και των νομικών τους προσώπων, όπως επίσης και για κάθε είδους ανταποδοτικές υπηρεσίες των Ο.Τ.Α., συνδέσμων Ο.Τ.Α. ή των νομικών τους προσώπων, σχετικές με την καθαριότητα, οι οποίες έχουν προκύψει από ατομικές συμβάσεις, οι οποίες παρατάθηκαν κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 49 του ν. 4325/2015 (Α' 47), του άρθρου 50 του ν. 4351/2015 (Α' 164), του άρθρου 12 της από 30.12.2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου που κυρώθηκε με το άρθρο δεύτερο του ν. 4366/2016 (Α' 18), του άρθρου 97 του ν. 4368/2016 (Α' 21), του άρθρου 72 του ν. 4369/2016 (Α' 33), του άρθρου 44 του ν. 4403/2016 (Α' 125), του άρθρου 48 του ν. 4410/2016 (Α' 141), του άρθρου 81 του ν. 4413/2016 (Α' 148), καθώς και του άρθρου 16 του ν. 4429/2016 (Α' 199), θεωρούνται σύννομες και εκκαθαρίζονται σε βάρος των πιστώσεων των προϋπολογισμών των οικείων φορέων. Οι δαπάνες των συμβάσεων που έχουν παραταθεί, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του προηγούμενου εδαφίου, θεωρούνται σύννομες και για υπηρεσίες που θα παρασχεθούν μέχρι την 31η.12.2017 και μπορούν να πληρώνονται μέχρι την ημερομηνία αυτή. 2. Ειδικά για την περίπτωση των Ο.Τ.Α. α' βαθμού, οι δαπάνες της προηγούμενης παραγράφου που αφορούν σε ανταποδοτικές υπηρεσίες εκκαθαρίζονται κατά προτεραιότητα από τα έσοδα των ανταποδοτικών τελών καθαριότητας και, αν αυτά δεν επαρκούν, από τα κάθε είδους, γενικά και μη προοριζόμενα για την κάλυψη των δαπανών αυτών, έσοδά τους.».

**B. I.1.2.1.** Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση της συγκεκριμένης διάταξης προβλέπεται ότι: «Προς διευθέτηση του ζητήματος καταβολής δαπανών από ατομικές συμβάσεις για την καθαριότητα κτιρίων (...) των Ο.Τ.Α.,

όπως επίσης και για κάθε είδους Υπηρεσίες των Ο.Τ.Α. , με την παρ. 1 του εν λόγω άρθρου ορίζεται, ότι οι δαπάνες που προκύπτουν από ατομικές συμβάσεις κατ' εφαρμογή της αναφερόμενης στην εν λόγω διάταξη νομοθεσίας, θεωρούνται σύννομες (...). Η θέσπιση της ως άνω διάταξης κρίνεται αναγκαία για την διασφάλιση της απρόσκοπτης και ομαλής ροής στην καταβολή δαπανών που απορρέουν από ατομικές συμβάσεις για την καθαριότητα στις επιμέρους δημόσιες υπηρεσίες (...) και Ο.Τ.Α., καθώς είναι σαφές ότι οι εν λόγω συμβάσεις συνάπτονται κατά παρέκκλιση κάθε άλλης ειδικής ή γενικής διατάξεως, εξυπηρετούν επιτακτικές ανάγκες και είναι εις όφελος του Δημοσίου (...) και των Ο.Τ.Α. (...).

**Β. ΙΙ.** Με τη ρύθμιση του άρθρου 25 του ν. 4456/2017 επιχειρείται η νομιμοποίηση τόσο των διενεργηθεισών με τη διαδικασία αυτή δαπανών καθαριότητας, μεταξύ άλλων και των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α., όσο και εκείνων που πρόκειται να διενεργηθούν έως τις 31.12.2017. Προβλέπεται δε η κατά προτεραιότητα εκκαθάριση των αντίστοιχων δαπανών από τα έσοδα των ανταποδοτικών τελών καθαριότητας και, αν αυτά δεν επαρκούν, από τα κάθε είδους έσοδα των Ο.Τ.Α., γενικά και μη προοριζόμενα για την κάλυψη των δαπανών αυτών. Επομένως, τίθεται κατά παράβαση των προεκτεθέντων εθνικών και κοινοτικών κανόνων δικαίου. Ειδικότερα,

**α.** Με τη διάταξη αυτή παραβιάζεται ο συνταγματικά κατοχυρωμένος στο άρθρο 98 παρ. 1 εδ. α' του Συντάγματος προληπτικός έλεγχος, διότι με αυτήν σκοπείται η αποφυγή των συνεπειών που συνεπάγεται η άσκηση του ελέγχου αυτού, η οποία καταλήγει στη μη θεώρηση των χρηματικών ενταλμάτων, με τα οποία εντέλλονται μη νόμιμες δαπάνες. Καθώς δε οι ανωτέρω συμβάσεις

εργασίας ορισμένου χρόνου συνήφθησαν κατά παράβαση τόσο του άρθρου 21 του ν. 2190/1994, όσο και του άρθρου 5 του π.δ. 164/2004, είναι άκυρες (άρθρ. 21 παρ. 2 του ν. 2190/1994, 7 παρ. 1 του π.δ. 164/2004), κατά το στάδιο του προσυμβατικού ελέγχου, οι νομιμοποιητικές διατάξεις δεν δύναται να προσδώσουν αυτοτελή νόμιμη βάση στη γενόμενη παράταση ισχύος αυτών, η έλλειψη της οποίας (νόμιμης βάσης) και η, συνεπεία αυτής, απουσία έγκυρου συμβατικού δεσμού εμποδίζουν τη σύννομη εκταμίευση του δημοτικού χρήματος και την πληρωμή των σχετικών δαπανών εξ αυτής της αιτίας τόσο ως αντίτιμο της ήδη παρασχεθείσας εργασίας όσο και της εργασίας, η οποία πρόκειται να παρασχεθεί στο μέλλον. Η έλλειψη δε της αυτοτελούς νόμιμης βάσης της παράτασής τους και της εκταμίευσης των αντίστοιχων ποσών δεν δύναται να αναπληρωθεί από την ως άνω νομιμοποιητική διάταξη, ιδίως μάλιστα για το μελλοντικό χρονικό διάστημα μετά την ενδεχόμενη έκδοση πράξης του αρμοδίου Κλιμακίου περί μη θεώρησης των αντίστοιχων χρηματικών ενταλμάτων. Και τούτο, διότι με τη θέσπιση της διάταξης του άρθρου 16 του ν. 4456/2017 επιχειρείται σαφώς η περιγραφή των εκφερθεισών οριστικών κρίσεων των αρμοδίων σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίοι είχαν επισημάνει την αντισυνταγματικότητα αντίστοιχου περιεχομένου ρυθμίσεων τόσο για την περίπτωση των συμβάσεων δίμηνης διάρκειας (Ε.Σ. Ολομ. Πρακτικά 14<sup>ης</sup> Γ.Σ./30.6.2016) όσο και για εκείνες της οκτάμηνης διάρκειας (Ε.Σ. Κλιμ. Πρωλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμήμα πράξη 105/2016), είναι δε άλλο το ζήτημα – που δεν αφορά τον προληπτικό έλεγχο στο παρόν στάδιο – το ότι η συνέχιση της απασχόλησης των εργαζομένων παρά την έλλειψη έγκυρου συμβατικού δεσμού, γεννά σε σχέση υποκαταστάσεως μια διαφορετική νομική



κατάσταση, η οποία ως προς τις οφειλόμενες αποδοχές παρέχει αξίωση καταβολής (Α.Π. 278/2015, Τμ. Β1 Πολιτικό).

**β.** Η διάταξη αυτή έρχεται ευθέως σε αντίθεση προς εκείνες του άρθρου 7 του π.δ. 164/2004, καθώς, κατά το μέρος με το οποίο επιδιώκεται καταβολή των ήδη δεδουλευμένων αποδοχών των εργαζομένων, αν και οι ρυθμίσεις της συμπίπτουν κατ' αποτέλεσμα με τα ορισθέντα στην παράγραφο 2 αυτού, εντούτοις, δεν επάγονται των λοιπών συνεπειών του ως άνω άρθρου, που είναι, σύμφωνα με την παράγραφο 1, εκείνες της αυτοδίκαιης ακυρότητας των συναφθεισών (κατά παράβαση των άρθρων 5 και 6 του ίδιου π.δ/τος) συμβάσεων, αλλά και των βαρύτερων ποινικών ευθυνών της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου, όπως αυτές συμπληρώνονται με τις κυρώσεις των παραγράφων 4 και 5 του άρθρου 21 του ν. 2190/1994, όπως προεκτέθηκαν (βλ. σκέψη Α.Ι.1.2). Πολλώ δε μάλλον, είναι ανεπίτρεπτη από τις ως άνω διατάξεις η συνέχιση της απασχόλησης των εργαζομένων βάσει των άκυρων συμβάσεων, κατά παραβίαση της συνταγματικώς επιτρεπόμενης (άρθρο 103 παρ. 8 εδ. α') εξαιρετικής διαδικασίας προσλήψεων βάσει του άρθρου 205 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, και η καταβολή των αποδοχών τους για το μέλλον.

Τέλος, επισημαίνεται ότι η ρύθμιση της ανωτέρω διάταξης που αφορά στην πληρωμή των σχετικών με τις προμηθευθείσες συμβάσεις δαπανών από τα κάθε είδους έσοδα των Ο.Τ.Α. α' βαθμού (πέραν των εσόδων από τα ανταποδοτικά τέλη καθαριότητας) οδηγεί σε τυχόν ανατροπή των ήδη καταρτισμένων προϋπολογισμών των εν λόγω Ο.Τ.Α. και ενδεχομένως τίθεται

θέμα αντίθεσης της διάταξης αυτής και προς τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος.

Μετά την ανωτέρω εισήγηση και κατά τη συζήτηση των επί μέρους ζητημάτων αναπτύχθηκαν διάφορες γνώμες, ως εξής :

Η Πρόεδρος Ανδρονίκη Θεοδοκάτου και η Σύμβουλος Ελένη Λυκεσιά διατύπωσαν την ακόλουθη γνώμη : Το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τη διενέργεια του, προβλεπόμενου από το άρθρο 98 παρ. 1 περίπτωση α΄ του Συντάγματος, προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, εξετάζει, σύμφωνα με το άρθρο 28 του ν. 4129/2013, πέραν της κανονικότητας και της νομιμότητας της ίδιας της κρινόμενης δαπάνης, τόσο το υπαρκτό της απαίτησης, σε εξόφληση της οποίας η δαπάνη αυτή εντέλλεται, όσο και τη νομιμότητα των πράξεων και των ενεργειών των διοικητικών οργάνων οι οποίες την παρήγαγαν και αποτελούν το νόμιμο έρεισμά της. Αντικείμενο δηλαδή του ελέγχου αυτού αποτελεί η νομιμότητα της δράσης της διοίκησης, επομένως της εκτελεστικής εξουσίας, και προεχόντως η συμμόρφωσή της προς τους ισχύοντες τυπικούς και ουσιαστικούς νόμους. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος σε παρεμπόδιοντα έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων προβαίνουν αποκλειστικά και μόνο τα δικαστήρια και όχι και τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Ως εκ τούτου τα διοικητικά όργανα δεν δικαιούνται να προβαίνουν σε έλεγχο συνταγματικότητας των εφαρμοστέων, κατά περίπτωση, διατάξεων αλλά αντίθετα να προβαίνουν στην άμεση εφαρμογή τους και κατά συνέπεια δεν μπορούν να διενεργούν έλεγχο συνταγματικότητας και της

διάταξης που αποτελεί το νόμιμο έρεισμα της δαπάνης την οποία εντέλλονται. Στην προκειμένη περίπτωση οι επίμαχες συμβάσεις εργασίας προσωπικού καθαριότητας, που έληξαν στις 7.10.2016, παρατάθηκαν αυτοδίκαια, κατ' εφαρμογή του άρθρου 16 του ν. 4429/2016, έως 31.12.2017. Συνεπώς, τα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, που εξακολούθησαν να δέχονται τις υπηρεσίες των εν λόγω εργαζομένων και δικαιούχων της κρινόμενης δαπάνης και μετά τις 7.10.2016, εφάρμοσαν ισχύοντα κανόνα δικαίου με τη μορφή τυπικού νόμου, τη συνταγματικότητα του οποίου δεν δικαιούνταν να αμφισβητήσουν ή να ελέγξουν, και ως εκ τούτου δεν έδρασαν κατά παράβαση της αρχής της νομιμότητας. Επομένως και η ελεγχόμενη δαπάνη, που αφορά στην αμοιβή των εν λόγω εργαζομένων και είναι συνέπεια της παραπάνω νόμιμης δράσης των οργάνων των ΟΤΑ, είναι νόμιμη και το σχετικό ένταλμα πρέπει να θεωρηθεί.

Η Πρόεδρος Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, οι Αντιπρόεδροι Ιωάννης Σαρμάς, Σωτηρία Ντούνη, Μαρία Βλαχάκη και Γεωργία Μαραγκού και οι Σύμβουλοι Ελένη Λυκεσά, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Αγγελική Μυλωνά, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Αργυρώ Μαυρομάτη και Γεωργία Παπαναγοπούλου διατύπωσαν την ακόλουθη γνώμη : Με την Οδηγία 1999/70/EK του Συμβουλίου κυρώθηκε η από 18.3.1999 συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου, με την οποία σκοπήθηκε, μεταξύ άλλων, η δημιουργία ενός ρυθμιστικού πλαισίου ελάχιστης προστασίας των μισθωτών κατά τη σύναψη διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, που θεωρείται ως δυνητική πηγή καταχρήσεων σε βάρος των εργαζομένων και αιτία περιέλευσής τους σε κατάσταση εργασιακής αβεβαιότητας. Οι ρυθμίσεις της ως



άνω Οδηγίας ενσωματώθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο με το π.δ. 164/2004 «Ρυθμίσεις για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα». Στην παρ. 2 δε του άρθρου 7, το οποίο φέρει τον τίτλο «Συνέπειες παραβάσεων» ορίζεται ότι σε περίπτωση που η άκυρη σύμβαση εκτελέστηκε εν όλω ή εν μέρει, καταβάλλονται στον εργαζόμενο τα οφειλόμενα βάσει αυτής χρηματικά ποσά, τυχόν δε καταβληθέντα δεν αναζητούνται. Σκοπός της εν λόγω διάταξης είναι να αποφευχθεί η μετακύλιση σε βάρος του απασχοληθέντος μισθωτού όλων των συνεπειών της παραβίασεως των διατάξεων του ως άνω π.δ/τος, ώστε αφενός μεν να μην στερηθεί την αξία της παρασχεθείσας από αυτόν εργασίας, αφετέρου δε να μην προκληθούν σε βάρος του δικονομικές δυσχέρειες από απόψεως ιδίως κόστους και διάρκειας για τη δικαστική διεκδίκηση της καταβολής του συμβατικού μισθού. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η θέσπιση της διάταξης της παρ. 1 του άρθρου 25 του ν. 4456/2017, ως ειδικότερη έκφανση, κατά τα ως άνω, της υποχρέωσης για καταβολή στον εργαζόμενο, σε περίπτωση που η άκυρη σύμβαση εκτελέστηκε εν όλω ή εν μέρει, των οφειλομένων βάσει αυτής χρηματικών ποσών, τελεί σε αρμονία με το προστατευτικό πλαίσιο που θέτει η Οδηγία 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου για τις συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου και την αποτροπή των σχετικών καταχρήσεων. Συνεπώς, δεν μπορεί, ενόψει και του άρθρου 22 του Συντάγματος, του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. και της αρχής της ασφάλειας του δικαίου, να θεωρηθεί ότι η καταβολή των δεδουλευμένων πλήττει ή υπονομεύει τον ασκούμενο από το Ελεγκτικό Συνέδριο προληπτικό έλεγχο των δαπανών. Περαιτέρω, προκειμένου να αποτραπεί η εις βάρος των φορέων και των

εργαζομένων αιφνίδια ανατροπή της κατάστασης που έχει ήδη δημιουργηθεί και να διασφαλιστεί η εύρυθμη και συνεχής λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, πρέπει να χορηγηθεί στους οικείους φορείς εύλογος χρόνος συμμόρφωσης προς την εκφερθείσα στο παρόν Πρακτικό κρίση περί αντισυνταγματικότητας, ως τέτοιου θεωρούμενου του χρονικού διαστήματος έως την 31<sup>η</sup>.12.2017. Ως εκ τούτου, οι μέχρι το ως άνω χρονικό διάστημα σχετικές δαπάνες πρέπει να θεωρηθούν σύννομες και τα εκδοθησόμενα για την πληρωμή τους χρηματικά εντάλματα θεωρητέα.

Οι Σύμβουλοι Βασιλική Σοφιανού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου και Δέσποινα Τζούμα διατύπωσαν την ακόλουθη γνώμη :

1. Με τις προεκτεθείσες διατάξεις του πρώτου εδαφίου του άρθρου 25 του ν. 4456/2017, οι οποίες συνιστούν τη νομική βάση του υπό έλεγχο τίτλου πληρωμής, κρίστηκε ότι θεωρούνται σύννομες οι δαπάνες που προκύπτουν από την εκτέλεση ατομικών συμβάσεων εργασίας με αντικείμενο την καθαριότητα των κτιρίων, μεταξύ άλλων δημοσίων φορέων και των Ο.Τ.Α., βάσει των διατάξεων του άρθρου 16 του ν. 4429/2016, με τις οποίες παρατάθηκαν αυτοδικαίως έως τις 31.12.2017 τόσο οι τρέχουσες ατομικές συμβάσεις εργασίας με το ανωτέρω αντικείμενο όσο και εκείνες που είχαν λήξει μέχρι και ενενήντα ημέρες πριν από την έναρξη ισχύος του τελευταίου αυτού νόμου (ν. 4429/2016). Οι διατάξεις αυτές του ν. 4456/2017 είναι συνταγματικώς ανεκτές, καθόσον δεν αντιβαίνουν ευθέως στο άρθρο 103 παρ. 7 και 8 του Συντάγματος, είναι δε ανεκτές και από το ενωσιακό δίκαιο και συγκεκριμένα από το άρθρο 2 εδ. α της Οδηγίας 1999/70 και τη ρήτρα 5 της συμφωνίας - πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου, που υλοποιήθηκε με την ως άνω Οδηγία ενσωματώθηκε

στην ελληνική έννομη τάξη με το π.δ. 164/2004.

2. Ειδικότερα, με τη διάταξη αυτή του ν. 4456/2017 σκοπείται η «απρόσκοπτη και ομαλή ροή στην καταβολή δαπανών που απορρέουν από ατομικές συμβάσεις για την καθαριότητα στις επιμέρους δημόσιες υπηρεσίες» (βλ. και τη σχετική αιτιολογική έκθεση), σε εκτέλεση, μεταξύ άλλων, και των διατάξεων του άρθρου 16 του ν. 4429/2016, με τις οποίες παρατάθηκαν παράνομως οι συμβάσεις αυτές και σε αντίθεση προς τις επιταγές των παραγράφων 7 και 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος καθώς και της ρήτρας 5 της συμφωνίας - πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου, η οποία ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με τις ρυθμίσεις των άρθρων 5 και 6 του π.δ/τος 164/2004, όπως αναλυτικά εκτίθεται στη θέση της πλειοψηφίας (βλ. ΕΣ Πρακτ. Ολομ. 14<sup>ης</sup> Γεν. Συν/σης της 30.6.2016, ΑΠ 19, 20/2007 Ολομ., 122/2016 και ΔΕΕ διατ. της 24.4.2009, C- 519/08 «Αρχοντιά Κούκου κατά Ελληνικού Δημοσίου», σκ. 46 και 47, απόφ. της 23.4.2009, C- 378/07 έως C-380/07 Αγγελιδάκη κ.λπ., σκ. 97, διάτ. της 12.6.2008, C-364/07, Βασιλάκης σκ. 90, αποφ. της 13.9.2007, C-307/05 Del Cerro Alonso, σκ. 54, της 4.7.2006, C-212/04, Αδενέλερ κ.λπ., σκ. 71). Περαιτέρω, όμως, οι διατάξεις του πρώτου εδαφίου του άρθρου 25 του ν. 4456/2017, στο βαθμό που περιορίζονται στην νομιμοποίηση των δαπανών, που αντιστοιχούν στις αποδοχές των εργαζομένων για το εκτελεσθέν μέρος της παράνομως παραταθείσας ατομικής σύμβασης εργασίας τους, δεν αντίκεινται στο άρθρο 103 παρ. 7 και 8 του Συντάγματος. Και τούτο, διότι οι συνταγματικές αυτές διατάξεις απαγορεύουν μεν, ενόψει του κανόνα της στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης με μόνιμο προσωπικό και των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας στην πρόσβαση στην εργασία στο



δημόσιο τομέα (άρθρα 4 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος και ΣτΕ Ολομ. 1120-1124/2016, 527/2015, 3593- 3595/2008), τη μετατροπή των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου και την κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών με την κατάρτιση διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου, δεν απαγορεύουν, όμως, τη λήψη προστατευτικών υπέρ των μισθωτών μέτρων, όπως η καταβολή των δεδουλευμένων για ήδη παρασχεθείσα εργασία δυνάμει ειδικής διάταξης νόμου έστω και αντισυνταγματικής (άρθρο 16 του ν. 4429/2016), ενόψει και της παράλληλης συνταγματικής προστασίας του δικαιώματος στην εργασία (άρθρο 22 παρ. 1 του Συντάγματος), των συνταγματικών αρχών της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας (βλ. ΕΣ Ολομ. 244/2017, ΣτΕ Ολομ. 602/2003, 1508/2002, αποφ. ΕΔΔΑ της 2.4.2015 Dimech κατά Μάλτας, σκ. 64, της 7.2.2013 Fabris κατά Γαλλίας, σκ. 66), αλλά και της κατοχύρωσης με υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις των περιουσιακών δικαιωμάτων και των νομίμων προσδοκιών που απορρέουν από εργασία παρασχεθείσα βάσει διάταξης νόμου, κατά τα άρθρα 17 παρ. 1 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, βλ. ΕΣ 244/2017 Ολομ., ΑΠ 40/1998 (Ολομ.), 228/2016, αποφ. ΕΔΔΑ απόφ. της 8.7.2004 Κλιάφας Στέφανος και λοιποί κατά Ελλάδος, σκ. 28 και 29). Η συνταγματική, άλλωστε, απαγόρευση, της κάλυψης πάγιων και διαρκών αναγκών με συμβάσεις ορισμένου χρόνου είναι ζήτημα διαφορετικό από τη διά νόμου αναγνώριση του δικαιώματος των εργαζομένων, που έχουν απασχοληθεί σε εκτέλεση τέτοιων συμβάσεων, επί των νόμιμων αποδοχών τους (βλ. ΑΠ 278/2015), όταν, μάλιστα, λόγω ακριβώς της παράτασης της απασχόλησής τους βάσει ειδικής νομοθετικής ρύθμισης (άρθρο 16 του ν. 4429/2016), δεν θα

μπορούσαν να έχουν συμπράξει υπαιτίως στην αντιβαίνουσα προς το Σύνταγμα επαναπρόσληψή τους (βλ. σχετικά τη διάταξη του άρθρου 21 παρ. 15 του ν. 2190/1994 που προβλέπει τον καταλογισμό των μισθωτών που απασχολήθηκαν κατά παράβαση των διατάξεων του οικείου άρθρου εφ' όσον συνέπραξαν από δόλο ή βαρεία αμέλεια στην παράνομη πρόσληψή τους).

3. Εξ άλλου, οι επίμαχες διατάξεις του άρθρου 25 του ν. 4456/2017, στο βαθμό που νομιμοποιούν την καταβολή των δεδουλευμένων αποδοχών των απασχοληθέντων βάσει του άρθρου 16 του ν. 4429/2016 μισθωτών, έχουν το ίδιο προστατευτικό γι' αυτούς πρακτικό αποτέλεσμα και δημοσιονομικά τις ίδιες συνέπειες, με εκείνες του εδαφίου α' της παραγράφου 2 του άρθρου 7 του π.δ/τος 164/2004, στις οποίες προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι «σε περίπτωση που η άκυρη διαδοχική σύμβαση εκτελέστηκε εν όλω ή εν μέρει, καταβάλλονται στον εργαζόμενο τα οφειλόμενα βάσει αυτής χρηματικά ποσά». Η διάταξη αυτή εντάσσεται στο σύστημα των μέτρων που υιοθέτησε ο εθνικός νομοθέτης κατ' εφαρμογή του άρθρου 2 εδάφιο πρώτο της Οδηγίας 1999/70, στο πλαίσιο του περιθωρίου εκτίμησης που αυτή του καταλείπει και της αρχής της διαδικαστικής αυτονομίας, προκειμένου να αντιμετωπίσει κατά τρόπο αναλογικό, αποτελεσματικό και αρκούντως αποτρεπτικό την καταχρηστική προσφυγή στις διαδοχικές συμβάσεις ορισμένου χρόνου, ελλείψει κυρωτικού συστήματος σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου (βλ. ΔΕΕ διατ. Αρχοντιά Κούκου σκ. 64-66, και Αγγελιδάκη κ.λπ., σκ. 158, Βασιλάκης κ.λπ., σκ. 125, αποφ. Αδενέλερ κ.λπ., σκ. 94, της 7.9.2006, C- 53/04, Marrosu και Sardino, σκ. 51, της 7.9.2006, C- 180/04, Vassallo, σκ. 36, και Αγγελιδάκη κ.λπ., σκ. 158, καθώς και προαναφερθείσα διάταξη Βασιλάκης κ.λπ., σκέψη 125). Και τούτο, προκειμένου

να διασφαλισθεί η πρακτική αποτελεσματικότητα της ρήτρας 5 της συμφωνίας πλαίσιο με την οποία επιδιώκεται η επίτευξη ενός από τους σκοπούς της ως άνω συμφωνίας-πλαισίου, και συγκεκριμένα η δημιουργία ορισμένου πλαισίου για τη διαδοχική χρησιμοποίηση συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, η οποία θεωρείται δυνητική πηγή καταχρήσεων σε βάρος των εργαζομένων, μέσω της θέσπισης ορισμένων διατάξεων ελάχιστης προστασίας, προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο να περιέρχονται οι μισθωτοί σε κατάσταση αβεβαιότητας (βλ. ΔΕΕ Αδενέλερ κ.λπ., C-212/04, σκ. 63· Αγγελιδάκη κ.λπ., σκ. 73· της 26ης Ιανουαρίου 2012, Küçük, C-586/10, σκ. 25· της 13.3.2014, Márquez Samohano, C-190/13, σκ. 41· της 3.7.2014, Fiamingo κ.λπ., C-362/13, C-363/13 και C-407/13, σκ. 54, της 26.11.2014, Mascolo κ.λπ., C-22/13, C-61/13, C-63/13 και C-418/13, σκ. 72, της 21.9.2016, C- 614/15 Rodica Popescu, σκ. 40). Ενόψει δε της αρχής της πρακτικής αποτελεσματικότητας του Δικαίου της Ένωσης, τα μέτρα που έχει θεσπίσει η εθνική νομοθεσία για την αποτροπή της σύναψης των καταχρηστικών συμβάσεων, όπως η καταβολή των δεδουλευμένων αποδοχών στους απασχοληθέντες μισθωτούς πρέπει να εφαρμόζονται και στην περίπτωση που η αντιβαίνουσα προς το ενωσιακό δίκαιο και τη ρήτρα 5 της συμφωνίας – πλαισίου για τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου διαδοχική σύμβαση έχει συναφθεί βάσει νομοθετικής διάταξης (εν προκειμένω άρθρο 16 του ν. 4425/2016) (βλ. αποφ. ΔΕΕ της 3.7.2014, Fiamingo κ.λπ., C-362/13, C-363/13 και C-407/13, σκ. 60, και της 26.11.2014, Mascolo κ.λπ., C-22/13, C-61/13, C-63/13 και C-418/13, σκ. 76). Και τούτο, ανεξαρτήτως του εάν η ίδια η θέσπιση της διάταξης αυτής θα οδηγούσε ενδεχομένως σε μη επιβολή των υπολοίπων κυρώσεων που προβλέπονται στο άρθρο 7 παρ. 2 του



π.δ/τος 164/2004, δηλαδή του καταλογισμού των αρμοδίων για τις προσλήψεις οργάνων και της ποινικής και πειθαρχικής καταδίκης αυτών, αφού η επιβολή της μίας κύρωσης δεν απαιτεί την επιβολή και των υπολοίπων. Αντίθετη εκδοχή, θα παρέβλεπε τον προστατευτικό σκοπό της οικείας Οδηγίας (ρήτρα 1 της συμφωνίας – πλαισίου), καθώς και την αρχή της μη διάκρισης μεταξύ των εργαζομένων ορισμένου χρόνου και των αντιστοίχων εργαζομένων αορίστου χρόνου (ρήτρα 4 αυτής) και θα αναιρούσε την πρακτική της αποτελεσματικότητας, μετακυλύοντας στους εργαζομένους το δυσανάλογο βάρος όλων των συνεπειών της παραβίασης της ρήτρας 5 της συμφωνίας – πλαισίου και των διατάξεων των άρθρων 5 και 6 του π.δ/τος 164/2004, αποστερώντας από αυτούς την αξία της παρασχεθείσας εργασίας [πρβ. Πρακτ. 15ης Ολομ. ΕΣ της 4ης Οκτωβρίου 2010 (Θέμα Γ), Πρακτ. Επεξ. ΣτΕ 162/2004, σκ. 21, διάταξη ΔΕΕ της 24.4.2009, C- 519/08, «Αρχοντιά Κούκου», σκ. 72, ΑΠ 531/2016], αλλά και τη δυνατότητα να αξιώσουν την επιβολή στον εργοδότη τους των κυρώσεων που προβλέπει το π.δ. 164/2004, όταν υφίστανται τις δυσμενείς συνέπειες της καταχρηστικής χρησιμοποίησης διαδοχικών συμβάσεων, όπως εν προκειμένω (βλ. διατ. ΔΕΕ Αρχοντιά Κούκου, σκ. 71, απόφ. Αγγελιδάκη, σκ. 166).

4. Στο πλαίσιο αυτό και σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν στα σημεία 2 και 3 της παρούσας ειδικότερης γνώμης, οι διατάξεις του πρώτου εδαφίου του άρθρου 25 του ν. 4456/2017, ερμηνευόμενες υπό το φως των συνταγματικών αρχών της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας, καθώς και των άρθρων 22 παρ. 1, 17 παρ. 1 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και σε

συνδυασμό με τις ρυθμίσεις του άρθρου 7 παρ. 2 του π.δ/τος 164/2004 δύνανται να αποτελέσουν επαρκές νόμιμο έρεισμα για τη θεώρηση του υπό έλεγχο τίτλου πληρωμής, από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση του κατ' άρθρα 98 παρ. 1 περ. α' του Συντάγματος και 33 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, προληπτικό έλεγχο των δαπανών των ΟΤΑ. Άλλωστε, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η κατ' εφαρμογή της ως άνω διάταξης θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων που αφορούν στην καταβολή δεδουλευμένων, φαλκιδεύει τον συνταγματικά κατοχυρωμένο προληπτικό έλεγχο, προεχόντως διότι ο έλεγχος αυτός σκοπεί στη διασφάλιση της συνταγματικής αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και της δημοσιονομικής πειθαρχίας των οργάνων της εκτελεστικής λειτουργίας, σε συνάρτηση με την αρχή της νομιμότητας, στην οποία εντάσσεται ο έλεγχος συμβατότητας των εφαρμοστέων διατάξεων, που συνιστούν το νόμιμο έρεισμα της δαπάνης με το σύνολο των συνταγματικών και υπερνομοθετικής ισχύος κανόνων και αρχών, ήτοι και εκείνων που κατοχυρώνουν τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών (βλ. ΕΣ Ολομ. Πρακτ. 26<sup>15</sup> Γεν. Συν/σης της 17.12.2014). Αντίθετη εκδοχή θα προσέκρουε ευθέως στις ως άνω προστατευτικές για τους εργαζομένους συνταγματικές διατάξεις και αρχές προστασίας των περιουσιακών τους δικαιωμάτων από εργασία παρασχεθείσα βάσει ειδικής διάταξης νόμου, διαταράσσοντας καταφανώς σε βάρος τους την δίκαιη ισορροπία, μεταξύ του σκοπού του προληπτικού ελέγχου και των ατομικών δικαιωμάτων και προσδοκιών τους (βλ. κατ' αναλογία απόφ. ΕΔΔΑ της 16.4.2009 Βλαστός κατά Ελλάδα, ως προς την υποχρέωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως εθνικής αρχής, να μην παραβιάζει τα απορρέοντα από την ΕΣΔΑ δικαιώματα). Επιπλέον θα προσέκρουε και στην απορρέουσα από την Οδηγία

1999/70/EK υποχρέωση των κρατών μελών να επιτύχουν το αποτέλεσμα το οποίο προβλέπει η οδηγία αυτή, ήτοι την αποτελεσματική προστασία των εργαζομένων που απασχολούνται καταχρηστικά με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, καθώς και το καθήκον των κρατών μελών, δυνάμει του άρθρου 4 ΣΕΕ, να λάβουν όλα τα γενικά ή ειδικά μέτρα που είναι κατάλληλα να διασφαλίσουν την εκπλήρωση της ως άνω υποχρέωσης, η οποία βαρύνει όλες τις αρμόδιες εθνικές αρχές, περιλαμβανομένων, εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων τους, ακόμα και των δικαιοδοτικών (πρβλ. ιδίως C378/07 έως C380/07, σκ. 106 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, απόφαση ΔΕΕ της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, Florentina Martínez Andrés κατά Servicio Vasco de Salud και Juan Carlos Castrejana López κατά Ayuntamiento de Vitoria , C- 184/15 και 197/15, σκ. 5).

Ειδικότερα, θα ήταν αντίθετη προς την αρχή της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου η μη θεώρηση των χρηματικών ενταλμάτων κατ' επίκληση του άρθρου 98 του Συντάγματος, αφού η επιβολή στον απασχοληθέντα εργαζόμενο του βάρους της άσκησης ενδίκου βοηθήματος ενώπιον άλλου δικαστηρίου, για τον καθορισμό της προσήκουσας κύρωσης σε περίπτωση κατά την οποία διαπιστώνεται από δικαστική ή ελεγκτική αρχή η καταχρηστικότητα της προσφυγής σε διαδοχικές συμβάσεις ορισμένου χρόνου, δεν συμβιβάζεται με την ως άνω αρχή, στο μέτρο που η διεκδίκηση της καταβολής του συμβατικού μισθού συνεπάγεται για τον εργαζόμενο δικονομικές δυσχέρειες από την άποψη ιδίως του κόστους, της διάρκειας και των κανόνων εκπροσώπησής τους (πρβλ. προαναφερθείσα απόφ. ΔΕΕ C- 184/15 και 197/15, σκ. 55-64 βλ.και ΕΣ Ι Τμ. Πρακτ. 17<sup>ης</sup> Συν/σης της 1.7.2010 και Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέως στην υπόθεση C- 363/11 Επίτροπος του Ελεγκτικού



Συνεδρίου κατά Υπουργείου Πολιτισμού και Αντωνόπουλου Κωνσταντίνου, σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση των ελεγκτικών του αρμοδιοτήτων). Συνεπώς, ο υπό έλεγχο τίτλος πληρωμής πρέπει να θεωρηθεί.

5. Περαιτέρω, όμως, και παρά το γεγονός ότι η υπό έλεγχο δαπάνη αφορά σε ήδη παρασχεθείσα εργασία και δεν τίθεται, κατά την ειδικότερη αυτή γνώμη και όσα αναλυτικά εκτέθηκαν, ζήτημα μη νομιμότητάς της, το Ελεγκτικό Συνέδριο, υπό τις περιστάσεις της συγκεκριμένης κατάστασης, οφείλει, ενόψει των συνταγματικών αρχών της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης από τις οποίες και το ίδιο δεσμεύεται, να παράσχει στον ελεγχόμενο φορέα σαφή κατεύθυνση σχετικά με την τύχη των επίμαχων εργασιακών σχέσεων και τη νομιμότητα των από αυτές απορρεουσών δαπανών, δηλαδή ως προς τους όρους δημοσιονομικής συμμόρφωσης προς την κρίση του περί αντίθεσης της επίμαχης διάταξης του άρθρου 16 του ν. 4429/2016 στο Σύνταγμα και το ενωσιακό δίκαιο. Στο πλαίσιο αυτό, οι διατάξεις του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 25 του ν. 4456/2017 σύμφωνα με τις οποίες «οι δαπάνες των συμβάσεων που έχουν παραταθεί, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του προηγούμενου εδαφίου, θεωρούνται σύννομες και για υπηρεσίες που θα παρασχεθούν μέχρι την 31η.12.2017 και μπορούν να πληρώνονται μέχρι την ημερομηνία αυτή», δεν είναι συμβατές με τις διατάξεις των άρθρων 103 παρ. 7 και 8 και 98 παρ. 1 περ. α' του Συντάγματος, καθώς και της ρήτρας 5 της συμφωνίας πλαίσιο για τις συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, στο βαθμό που επιτρέπουν τη συνέχιση μέχρι τη λήξη της διάρκειας των παρανόμων διαδοχικών συμβάσεων και την

πληρωμή και των μελλοντικών αξιώσεων των μισθωτών από αυτές και αναιρούν την πρακτική αποτελεσματικότητα τόσο των σχετικών απαγορεύσεων από το Σύνταγμα και το ενωσιακό δίκαιο όσο και του προληπτικού ελέγχου των δαπανών. Δεδομένου, όμως, ότι ο προληπτικός έλεγχος δεν λαμβάνει χώρα πριν από την ίδια την έναρξη της εργασιακής σχέσης αλλά πριν από την πληρωμή των πρώτων αποδοχών (βλ. άρθρο 1 παρ. 2β του π.δ/τος 136/2011, Α' 267), απαιτείται προκειμένου να αποτραπεί η σε βάρος των φορέων και των εργαζομένων αιφνίδια ανατροπή της κατάστασης, ενόψει και των προεκτεθεισών αρχών, αλλά και της εύρυθμης και συνεχούς λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, να χορηγηθεί προθεσμία συμμόρφωσης στον οικείο φορέα τριών μηνών από την κοινοποίηση της πράξης του οικείου Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου που θα εκδοθεί σε εκτέλεση του παρόντος πρακτικού, διάστημα κατά το οποίο οι σχετικές δαπάνες θα θεωρούνται σύννομες, στο πλαίσιο του κατ' άρθρα 98 παρ. 1 περ. γ του Συντάγματος και 50 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατασταλτικού ελέγχου, βάσει των σχετικών διατάξεων του άρθρου 25 παρ. 1 του ν. 4456/2017, ως μη οφειλόμενες σε ουσιώδη παρατυπία του ελεγχόμενου φορέα (βλ. ΕΣ Ολομ. 981/2016, ISSAI 4000 Compliance Audit Standard, σημ. 20.-22, 96-100 και κατ' αναλογία Επ. ΣτΕ 205-206/2016, άρθρο 258 ΣΛΕΕ και απόφ. ΔΕΕ της 2.3.2017, C- 160/16 Επιτροπή κατά Ελλάδα, σκ. 12). Μετά δε την παρέλευση του διαστήματος αυτού, ο φορέας υποχρεούται, παρά την αυτοδίκαιη ακυρότητα των συμβάσεων κατ' άρθρο 7 παρ. 1 του π.δ/τος 164/2004, να προβεί σε τερματισμό των συμβάσεων με καταγγελία αυτών κατ' άρθρο 207 παρ. 2 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, ενόψει αφενός της

προστασίας των εργαζομένων λόγω της απασχόλησής τους κατά το εν λόγω διάστημα και με την επιφύλαξη των υπολοίπων αξιώσεών τους, όπως αυτές απορρέουν από την ίση μεταχείριση με τους αντίστοιχους εργαζομένους αορίστου χρόνου, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 7 παρ. 2 εδ. β' του π.δ/τος 164/2004 και αφετέρου των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της διαφάνειας κατά τη δράση της δημόσιας διοίκησης και κατά τη λογοδοσία αυτής στο πλαίσιο του δημοσιονομικού της ελέγχου (βλ. άρθρο 33 περ. β και γ' του ν. 4270/2014, Α' 143). Οι όποιες δαπάνες προκύπτουν λόγω τυχόν εκτέλεσης των συμβάσεων μετά την ανωτέρω προθεσμία, θα είναι κατ' αρχήν δεκτικές καταλογισμού σε βάρος των υπαιτίων, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 7 παρ. 2 του π.δ/τος 164/2004 και στο πλαίσιο του κατά τα ανωτέρω κατασταλτικού ελέγχου των λογαριασμών εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κατά την ειδικότερη γνώμη του Αντιπροέδρου Ιωάννη Σαρμά, ναι μεν όργανο ενταγμένο στην εκτελεστική λειτουργία του Κράτους, ως είναι και οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν δύναται να ασκήσει έλεγχο της συνταγματικότητας νόμου, αλλά οφείλει να τον εκτελέσει, προσφεύγοντας ενδεχομένως στη δικαιοσύνη αν θεωρεί ότι προσβάλλεται συνταγματικώς κατοχυρωμένο προνόμιο αυτού, πλην, το Ελεγκτικό Συνέδριο, όταν διά των οργάνων αυτού ασκεί ως εν προκειμένω έλεγχο νομιμότητας δαπάνης, όχι μόνον δύναται, αλλά και υποχρεούται να ελέγξει τη συνταγματικότητα των διατάξεων επί των οποίων στηρίζεται η ελεγχόμενη δαπάνη, αν δε τελικώς κριθεί ότι η κρίσιμη διάταξη είναι αντισυνταγματική, να θεωρήσει τη δαπάνη που στηρίζεται στη διάταξη αυτή ως στερούμενη νόμιμου ερείσματος. Στην περίπτωση όμως αυτή, λόγοι ασφάλειας του δικαίου και προστασίας της δικαιολογημένης



εμπιστοσύνης του διοικουμένου επιβάλλουν όπως οι συνέπειες εκ της μη εφαρμογής της ως αντισυνταγματικής κριθείσης ρυθμίσεως δεν ανατρέξουν σε προηγούμενο της αμφισβητήσεως της συνταγματικότητας της διατάξεως χρόνο, αλλά, *in principio*, στο χρόνο δημοσίευσης της κρίσιμης επί του ζητήματος αποφάσεως του Δικαστηρίου, του χρόνου τούτου δυναμένου μάλιστα να καθορισθεί από το Δικαστήριο, κατ' εκτίμηση του συνόλου των περιστάσεων, και από ημερομηνίας υστερότερης ακόμη και της δημοσίευσης της αποφάσεως αυτού, τούτο δε δέον όπως αποφασισθεί και εν προκειμένω.

Η Ολομέλεια, μετά από διαλογική συζήτηση, δέχθηκε ομόφωνα την εισήγηση της Συμβούλου Μαρίας Αθανασοπούλου ως προς το πρώτο ζήτημα και κατά πλειοψηφία ως προς τα λοιπά.

Μειοψήφησαν η Πρόεδρος Ανδρονίκη Θεοδοκάτου, οι Αντιπρόεδροι Ιωάννης Σαρμάς, Σωτηρία Ντούνη, Μαρία Βλαχάκη και Γεωργία Μαραγκού και οι Σύμβουλοι Ελένη Λυκεσά, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Αγγελική Μυλωνά, Βασιλική Σοφianού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Αργυρώ Μαυρομμάτη και Γεωργία Παπαναγοπούλου, σύμφωνα με τις ως άνω αναπτυχθείσες γνώμες τους στα επί μέρους ζητήματα.

Ακολούθως, για το ανωτέρω Β΄ θέμα της συνεδρίασης, συντάχθηκε το παρόν τμήμα του πρακτικού, το οποίο, αφού θεωρήθηκε και εγκρίθηκε από την Πρόεδρο, υπογράφεται από την ίδια και τη Γραμματέα.

Εκδόθηκε στις 7 Ιουνίου 2017.

**Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ**

**ΑΝΔΡΟΝΙΚΗ ΘΕΟΤΟΚΑΤΟΥ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

**ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ**

[www.aftodioikisi.gr](http://www.aftodioikisi.gr)

**ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

ΤΙΜΗΤΙΚΗ ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΙΔΡΥΜΑΤΟΣ ΜΠΟΤΣΗ 2010