

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Π Ρ Α Κ Τ Ι Κ Α

ΤΗΣ 14^{ης} ΓΕΝΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 30^{ης} ΙΟΥΝΙΟΥ 2016

-----0-----

Μ Ε Λ Η : Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, Πρόεδρος, Ιωάννης Σαρμάς, Σωτηρία Ντούνη, Μαρία Βλαχάκη, Άννα Λιγωμένου και Γεωργία Μαραγκού, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριος Πέππας, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Βασιλική Σοφianού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Βασιλική Προβίδη, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομμάτη, Ευαγγελία Σεραφή, Κωνσταντίνος Κρέπης και Ειρήνη Κατσικέρη, Σύμβουλοι.

Οι Αντιπρόεδροι Φλωρεντία Καλδή, Χρυσούλα Καραμαδούκη και Αγγελική Μαυρουδή και οι Σύμβουλοι Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Ελένη Λυκεσά, Χριστίνα Ρασσιά και Δημήτριος Τσακανίκας απουσίασαν δικαιολογημένα.

ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ : Μιχαήλ Ζυμής.

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

Με την έναρξη της συνεδρίασης, η Σύμβουλος Μαρία Αθανασοπούλου έθεσε υπόψη της Ολομέλειας το μείζονος σπουδαιότητας νομικό ζήτημα της αντίθεσης ή μη του άρθρου 76 του ν. 4386/2016 προς τις διατάξεις των άρθρων 103 (παρ. 7 και 8) και 98 (παρ. 1 περίπτ. α') του Συντάγματος, 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, Α' 52) στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τα Πρακτικά της 17^{ης}/31.5.2016 Συνεδρίασης του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο Ι Τμήμα αυτού. Ειδικότερα, με τα Πρακτικά του Κλιμακίου έγινε δεκτό, μεταξύ άλλων, ότι κατά το μέρος που στην έννοια της διάταξης του άρθρου 50 του ν. 4351/2015 (Α' 164/4.12.2015), με την οποία αναδιατυπώθηκε η διάταξη του άρθρου 49 του ν. 4325/2015, όπως, εν συνεχεία αντικαταστάθηκε με το άρθρο 12 της από 30.12.2015 Π. Ν. Π. (κυρωθείσας με το άρθρο δεύτερο του ν. 4366/2016), σύμφωνα με την οποία παρατάθηκαν αυτοδικαίως μέχρι και τις 31.12.2016 τόσο οι ατομικές συμβάσεις που ίσχυαν κατά το χρόνο έκδοσης της σχετικής διάταξης (4.12.2015), όσο και αυτές που είχαν λήξει μέχρι και τριάντα (30) μέρες πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου 4351/2015, εμπίπτουν ήδη, από 11.5.2015, κατά τα ρητώς προβλεπόμενα στην διάταξη του άρθρου 76 του ν. 4386/2016 (Α' 83), και οι συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, η διάρκεια των οποίων δεν υπερβαίνει τους δύο μήνες, η τελευταία αυτή διάταξη τυγχάνει αντίθετη προς τις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος καθώς και με τις διατάξεις του άρθρου 98 παρ. 1 στοιχ. α' του Συντάγματος, καθόσον με την σχετική ρύθμιση επιτυγχάνεται αναδρομικώς η νομιμοποίηση των επίμαχων συμβάσεων και των οικείων εκταμιεύσεων, παρά την αντίθετη κρίση

του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας, χωρίς τούτο να δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος.

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 του άρθρου 76 του ν. 4386/2016 προς τις διατάξεις των άρθρων 103 (παρ. 7 και 8) και 98 (παρ. 1 περίπτ. α') του Συντάγματος, 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 17^{ης}/31.5.2016 Συνεδρίασης του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο Ι Τμήμα, που διαβιβάστηκαν στη Γραμματεία της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας με το .../24.6.2016 έγγραφο της Υπηρεσίας Επιτρόπου στη Γραμματεία της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (αριθμ. πρωτ. ΓΕΕ: .../27.6.2016), 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 (ΝΠΙΔΔ), 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 ΝΠΙΔΔ 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.

B. Στα άρθρα 205 και 206 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 – περιοδικών και πρόσκαιρων αναγκών, κατεπειγουσών ή μη. Ειδικότερον, το αντικείμενο εφαρμογής του άρθρου 205 αφορά γενικώς στην πρόσληψη προσωπικού για την αντιμετώπιση εποχικών ή άλλων περιοδικών ή πρόσκαιρων αναγκών, οι οποίες δεν έχουν κατεπείγοντα χαρακτήρα, 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). Ωσαύτως, στο αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής του επόμενου άρθρου 206, που θεσπίζει ειδική, σε σχέση με το προηγούμενο, ρύθμιση εκφερόμενη λεκτικώς διά της φραστικής διατύπωσης του εισαγωγικού όρου «ειδικά επιτρέπεται (...)», εμπίπτει η πρόσληψη προσωπικού από τους ΟΤΑ για την αντιμετώπιση

κατεπειγουσών (εννοιολογικά εντονότερου χαρακτήρα των επειγουσών) εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών. Η καθιδρυσόμενη 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 2 μήνες μέσα σε συνολικό χρονικό διάστημα 12 μηνών, παράταση δε ή σύναψη νέας σύμβασης μέσα στο ανωτέρω χρονικό διάστημα ή μετατροπή της σε σύμβαση αορίστου χρόνου είναι αυτοδικαίως άκυρες. Η απαγγελλόμενη και αυτοδικαίως επερχόμενη αυτή ακυρότητα, για την οποία δεν απαιτείται να κηρυχθεί από το Δικαστήριο, είναι πρόδηλο ότι έχει τεθεί για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, αποσκοπούσα στην αποφυγή καταστρατήγησης του νόμου και στη διαφύλαξη της νομιμότητας. Εξάλλου, ενόψει του ότι η πρόσληψη προσωπικού στην προκείμενη περίπτωση αποσκοπεί στην κάλυψη κατεπειγουσών αναγκών, που λόγω του κατεπείγοντος χαρακτήρα τους απαιτούν ταχύτητα διαδικαστικών ενεργειών, η υλοποίησή της δεν συνδέθηκε από το νομοθέτη με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία των παρ. 2 – 17 του άρθρου 21 του ν. 2190/1994, όπως ορίζεται στο προηγούμενο άρθρο 205 του ΚΚΔΚΥ, αλλά με την υποβολή υποχρέωσης εις βάρος του διενεργούντος την πρόσληψη οικείου φορέα για αποστολή του πίνακα προσληπτέων στο ΑΣΕΠ, που διενεργεί έλεγχο για τη συνδρομή των όρων πρόσληψης και σε περίπτωση διαπίστωσης παράβασης εφαρμόζεται η παρ. 15 του άρθρου 21 του ν. 2190/1994. Σε αυτήν προβλέπεται, μεταξύ άλλων, καταλογισμός του συνόλου των παρανόμως καταβληθεισών αποδοχών εις βάρος των υπευθύνων για τις

παράνομες προσλήψεις οργάνων, εις ολόκληρον με τους λαβόντες, εφόσον διαπιστωθεί ότι οι τελευταίοι συνέπραξαν από δόλο ή βαρεία αμέλεια στη μη νόμιμη πρόσληψή τους. Με το προεκτεθέν περιεχόμενό της, η ρύθμιση του άρθρου 206 του ΚΚΔΚΥ 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 κατεπειγουσών, εποχικών ή πρόσκαιρων, αναγκών, χωρίς την τήρηση της συνήθους διαδικασίας επιλογής, 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 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 αντικειμένου 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. Ακολούθως, με το άρθρο 72 του ν. 4369/2016 (ΦΕΚ Α' 33/27.2.2016), το ερμηνευόμενο 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. Τέλος, 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.

Δ. Κατόπιν των προεκτεθεισών νομοθετικών μεταβολών, το άρθρο 167 του ν. 4099/2012 προσέλαβε, κατά τις κρίσιμες εν προκειμένω διατάξεις του, την ακόλουθη νομοτυπική μορφή: «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. (...)».

III. 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. Η διάταξη αυτή, ερμηνευόμενη συσταλτικώς υπό το πρίσμα των διατάξεων του άρθρου 103 του Συντάγματος, δεν περιλαμβάνει στο πεδίο εφαρμογής της και τις

συναφθείσες χωρίς προηγούμενο διαγωνισμό ή άλλη διαδικασία επιλογής και σκοπούσες στην αντιμετώπιση κατεπειγουσών και μόνον, εποχικών ή πρόσκαιρων, αναγκών, συμβάσεις εργασίας δίμηνης διάρκειας του άρθρου 206 του ΚΚΔΚΥ. Τούτο διότι, κατά τα προεκτεθέντα, δεν συμπορεύεται με τον εξαιρετικό και κατεπείγοντα χαρακτήρα των προσλήψεων αυτών και αντιβαίνει στη νομική θεμελίωση και αιτιολογική βάση τους επιγενόμενη παράταση με επιμήκυνση του χρόνου λήξης ή ανανέωση των συγκεκριμένων, άκρως περιορισμένης χρονικής διάρκειας, συμβάσεων, αντίθετη δε ερμηνευτική εκδοχή, άγουσα σε μακρά παράταση, πολλαπλάσιας διάρκειας εκείνης της κατά την πρόσληψη ορισθείσας (πέραν των 6 μηνών, από 11.5.2015 έως 31.12.2015), αντίκειται σαφώς στις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις. 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 περισσοτέρων φορέων του δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων και των ΟΤΑ (με το ν. 4369/2016), επήλθαν και επιμέρους προσθήκες στην αρχική ρύθμιση. Τέλος, με την κρίσιμη, ύστερη χρονικώς, 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 (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 δέμηνης διάρκειας για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών, εποχικών ή πρόσκαιρων, αναγκών στον τομέα της καθαριότητας. Σύμφωνα όμως με όσα αναλυτικώς προεκτέθηκαν, οι εν λόγω συμβάσεις διάρκειας προκαθορισμένης χρονικής περιόδου δεν είναι δεκτικές παράτασης, ως συναφθείσες κατ’ εφαρμογή ενός, ανεκτού κατά το Σύνταγμα, ειδικού και, πάντως, όλως εξαιρετικού νομοθετικού πλαισίου, του άρθρου 206 παρ. 1 του ΚΚΔΚΥ, που αποβλέπει στην άμεση κάλυψη αναγκών, ο κατεπείγων χαρακτήρας των οποίων, προδήλως αναφερόμενος εξ ορισμού στην επέλευση έκτακτης και αιφνίδιας κατάστασης ανάγκης ανεπίδεκτης αναβολής, προϋποθέτει ταχύτητα στη λήψη αποφάσεων και επίσπευση των αποτρεπτικών ενεργειών, στοιχεία που αντιστρατεύονται την άμεση και επίκαιρη θεραπεία τους μέσω της – συνήθως χρονοβόρας – τακτικής διαδικασίας επιλογής προσωπικού των ΟΤΑ και συνδέεται με τη βραχύτατη χρονική διάρκεια των συμβάσεων αυτών. Η διά της επίμαχης διάταξης του άρθρου 76 του ν. 4386/2016 θεσπιζόμενη παράταση των συναφθεισών συμβάσεων, ανεξαρτήτως του ότι θέτει κατ’ ουσίαν εκποδών την περιεχόμενη στο άρθρο 206 του ΚΚΔΚΥ ρητώς επαπειλούμενη κύρωση της αυτοδίκαιης ακυρότητας ενδεχόμενης παράτασης ή επανασύναψής τους εντός 12μήνου, εγείροντας συναφώς και ζήτημα ενεργοποίησης και εφαρμογής του άρθρου 21 παρ. 15 του ν. 2190/1994 με τις αναφερόμενες σε αυτό χρηματικές κυρώσεις, αποτελεί σαφή

ένδειξη ότι οι εν λόγω παρατεινόμενες συμβάσεις δεν αποσκοπούν πλέον στην αντιμετώπιση κατεπειγουσών αλλά πάγιων και διαρκών αναγκών των ΟΤΑ στον τομέα της καθαριότητας, κατά καταστρατήγηση των διατάξεων του άρθρου 206 του ΚΚΔΚΥ, δυνάμει του οποίου συνήφθησαν, και διά παρακάμψεως της τακτικής διαδικασίας επιλογής προσωπικού. Τούτο αποβαίνει εναργέστερο και λόγω της θεσπιζόμενης αναδρομικότητας της επίμαχης διάταξης από το χρόνο έναρξης ισχύος του ν. 4325/2015 (11.5.2015), διά της οποίας επιχειρείται η εκ των υστέρων νομιμοποίηση της, άλλως αυτοδικαίως άκυρης, παράτασης των συμβάσεων εργασίας δίμηνης διάρκειας, που ήταν σε ισχύ κατ' εκείνο το χρόνο ή συνήφθησαν έκτοτε, με συνέπεια την υπέρμετρη επιμήκυνση της προκαθορισμένης χρονικής διάρκειάς τους που δύναται πλέον να εκτείνεται σε διάστημα μείζον του ενός και ημίσεος έτους (11.5.2015 – 31.12.2016). Η απόλυτη, εξάλλου, σαφήνεια της διατύπωσης της κρίσιμης διάταξης του άρθρου 76 του ν. 4386/2016, καθώς και η ρητώς εκπεφρασμένη βούληση του νομοθέτη, όπως αποτυπώθηκε στην αιτιολογική έκθεση του νόμου αυτού, δεν καταλείπουν ουσιαστικό έρεισμα και δυνατότητα υποστήριξης διάφορης ερμηνευτικής προσέγγισης, συμβατής προς τις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος. Με βάση το ως άνω ερμηνευτικό πόρισμα, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η προλαβούσα διάταξη αντίκειται σε εκείνες του άρθρου 103 παρ. 7 και 8 του Συντάγματος και, συνεπώς, δεν δύναται να προσδώσει νόμιμη βάση στη γενόμενη παράταση ισχύος των συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου δίμηνης διάρκειας για την αντιμετώπιση των αναγκών καθαριότητας των ΟΤΑ, 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, δημιουργώντας, πάντως, σε σχέση υποκαταστάσεως μία διαφορετική νομική κατάσταση, η οποία ως προς τις οφειλόμενες αποδοχές παρέχει αξίωση με βάση τις διατάξεις για τον αδικαιολόγητο πλουτισμό. Ως εξ αυτής δε της παραδοχής, δεν ανακύπτει ακολούθως κατ' ουσίαν νόμιμος λόγος διερεύνησης της συμβατότητας ή μη της ερμηνευόμενης διάταξης προς εκείνην του άρθρου 98 παρ. 1 περίπτ. α' του Συντάγματος.

IV. Κατόπιν αυτών, έχουμε τη γνώμη ότι η διάταξη του άρθρου 76 του ν. 4386/2016 αντίκειται στις διατάξεις του άρθρου 103 παρ. 7 και 8 του Συντάγματος.

Αθήνα, 30 Ιουνίου 2016

**Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας
στο Ελεγκτικό Συνέδριο**

ΜΙΧΑΗΛ ΖΥΜΗΣ»

Η Σύμβουλος Μαρία Αθανασοπούλου εξέθεσε τα ακόλουθα:

I.A1. 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^{ης} Γ.Σ. της 8.2.2012, 6^{ης} Γ.Σ. της 16.2.2011, 15^{ης} 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).

2. 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).

2.1 Οι συμβάσεις αυτές είναι αποκλειστικά και μόνον ορισμένου χρόνου, η δε σύναψή 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' Αναθεωρητικής Βουλής, συνεδρίαση ΡΜΕ, σελ. 782), αλλά και τα καθήκοντα που μπορεί να ασκεί το απασχολούμενο με τις συμβάσεις αυτές προσωπικό.

2.2 Θεσπίζεται, δε, ρητή απαγόρευση (παρ.8 τελευταίο εδάφιο) 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).

B. 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.

II. Με τις διατάξεις του ν. 2190/1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης» (Α' 28) 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. άρθρ. 15 επ. του ν. 2190/1994). Περαιτέρω, προβλέφθηκε το εξαιρετικό σύστημα προσλήψεων με συμβάσεις εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου (βλ. άρθρα 21 παρ. 1 - 17 του ν. 2190/1994), ενώ περιλήφθηκαν ρυθμίσεις και ως προς τις όλως εξαιρετικές περιπτώσεις των συμβάσεων ορισμένου χρόνου για την κάλυψη απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, οι οποίες προκύπτουν υπό συνθήκες προσδιοριζόμενες στις ίδιες διατάξεις λόγω εκτεταμένων ζημιών από φυσικά φαινόμενα ή σε περιοχές που έχουν κηρυχθεί σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Εξαιτίας δε αυτών των συνθηκών δικαιολογείται η καθιερούμενη εξαίρεσή τους από την υποχρεωτική διενέργεια διαγωνισμού ή άλλης διαδικασίας επιλογής και προβλέπεται μόνον εκ των υστέρων έλεγχος από την οικεία Ανεξάρτητη Αρχή (άρθρο 20 του ν. 2190/1994). Η διάρκεια των συμβάσεων αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει τους οκτώ μήνες, όπως το όριο αυτό αυξήθηκε, από το αρχικό των τεσσάρων μηνών, με τις διατάξεις του άρθρου 38 παρ. 1 του ν. 2800/2000 (Α' 41).

III.A 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 (...)» και στο άρθρο 206 «Προσωπικό για κατεπείγουσες εποχικές ή πρόσκαιρες ανάγκες Ο.Τ.Α.», ρυθμίζοντας την ειδικότερη περίπτωση πρόσκαιρων αναγκών που έχουν και το χαρακτήρα του κατεπείγοντος, ορίζει ότι: «1. Ειδικά επιτρέπεται η πρόσληψη προσωπικού οποιασδήποτε ειδικότητας με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου από τους Ο.Τ.Α. για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών, με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου της οποίας η διάρκεια δεν υπερβαίνει τους δύο (2) μήνες μέσα σε συνολικό διάστημα δώδεκα (12) μηνών (...). Παράταση ή σύναψη νέας σύμβασης μέσα στο ανωτέρω δωδεκάμηνο διάστημα ή μετατροπή της σύμβασης σε αορίστου χρόνου είναι αυτοδικαίως άκυρες. Ο φορέας που διενεργεί την πρόσληψη αποστέλλει τον πίνακα των προσληπτέων κάθε φορά στο Α.Σ.Ε.Π., (...). Το Α.Σ.Ε.Π. διενεργεί έλεγχο για τη συνδρομή των όρων πρόσληψης της

παρούσας περίπτωσης (...) 3. Η πρόσληψη του προσωπικού των ανωτέρω παραγράφων δεν υπάγεται στη διαδικασία έγκρισης της Π.Υ.Σ. 33/2006 (ΦΕΚ 280 Α'), όπως ισχύει». Οι διατάξεις αυτές του άρθρου 206 διατηρήθηκαν και μετά την αντικατάσταση της παραγράφου 1 με τις διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 41 του ν. 4325/2015, όπως τροποποιήθηκε με την παράγραφο 2 του άρθρου 4 της Π.Ν.Π. 26/26.8.2015 (Α' 102), όπως αυτή κυρώθηκε με το άρθρο 9 του ν. 4350/2015 (Α' 161/30.11.2015).

Β. Με τις διατάξεις του άρθρου 206 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 δύο (2) μηνών, υπό την προϋπόθεση ότι η πρόσληψη του εν λόγω προσωπικού είναι απολύτως αναγκαία για την κάλυψη κατεπειγουσών εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών. Η διαδικασία αυτή, λόγω του κατεπείγοντος χαρακτήρα των προς κάλυψη αναγκών, εξαιρείται από τη διαδικασία έγκρισης της ΠΥΣ 33/2006 (σχετ. και άρθρο ένατο παρ. 20 περ. α' του ν. 4057/2012, Α' 54, όπως έχει αντικατασταθεί με την παράγραφο 1 του άρθρου 41 του ν. 4325/2015), αλλά και από την τυπική διαδικασία διαγωνισμού ή επιλογής που προβλέπεται στο άρθρο 21 του ν. 2190/1994. Για το λόγο αυτό, άλλωστε, προβλέπεται το προαναφερόμενο διάστημα των δύο μηνών, εντός συνολικού διαστήματος δώδεκα μηνών από τη λήξη της ισχύος τους, ως ανώτατη χρονική διάρκεια των συμβάσεων. Ο προβλεπόμενος, εκ των υστέρων ασκούμενος, έλεγχος από το ΑΣΕΠ περιορίζεται στην τήρηση των ουσιαστικών προϋποθέσεων του κατεπείγοντος εποχικού ή πρόσκαιρου χαρακτήρα των προς κάλυψη αναγκών. Ως «κατεπείγουσες» χαρακτηρίζονται οι ανάγκες που έχουν

περιοδικό χαρακτήρα ή περιορισμένη χρονική διάρκεια και οφείλονται σε έκτακτα γεγονότα, που εκφεύγουν της αναμενόμενης εξέλιξης της προγραμματισμένης δραστηριότητας των Ο.Τ.Α., επιβάλλουν, δε, άμεση πρόσθετη στελέχωση για την αντιμετώπισή τους. Ο χαρακτηρισμός των αναγκών που ανακύπτουν ως κατεπειγουσών συναρτάται με το αν η μη έγκαιρη αντιμετώπισή τους, στη συγκεκριμένη χρονική στιγμή, θα επιφέρει δυσμενείς και μη αναστρέψιμες συνέπειες. Οι προϋποθέσεις αυτές, εξάλλου, πρέπει να συντρέχουν κάθε φορά κατά το χρόνο έκδοσης της σχετικής με τη διαπίστωση της φύσης των προς κάλυψη αναγκών απόφασης και κατά το χρόνο πρόσληψης και απασχόλησης του προσωπικού. Προκειμένου, δε, να καθίσταται εφικτός ο δικαστικός έλεγχος τήρησης των ουσιαστικών προϋποθέσεων της εξαιρετικής αυτής διαδικασίας, απαιτείται να προκύπτει με σαφήνεια από τα στοιχεία της συγκεκριμένης υπόθεσης ότι η πρόσληψη και η απασχόληση προσωπικού σύμφωνα με την ως άνω διάταξη, συνδέεται ευθέως, λειτουργικά και χρονικά, με την κάλυψη και εξυπηρέτηση των κατεπειγουσών αναγκών. Σε περίπτωση που οι ανάγκες διατηρούνται και επαναλαμβάνονται εντός δωδεκαμήνου για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των δύο μηνών, αποβάλλουν τον ιδιαίτερο χαρακτήρα τους ως κατεπείγουσες, και, συνεπώς, αντιμετωπίζονται κατά τις επιταγές του άρθρου 103 του Συντάγματος, με διαδικασία διαγωνισμού ή επιλογής με αντικειμενικά και προκαθορισμένα κριτήρια.

IV.A.1 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. (...))».

1.1 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. 4151/2003 (Α' 103/29.4.2013), αντί της αναφερόμενης ημερομηνίας τέθηκε η 31.12.2013.

1.1.1 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).

1.1.2 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^η 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».

1.1.3 Ακολούθως, με το άρθρο 72 του ν. 4369/2016 (Α΄ 33/27.2.2016), το άρθρο 167 του ν. 4099/2012, όπως είχε αντικατασταθεί με τις ως άνω διατάξεις, συμπληρώθηκε με τη ρύθμιση ότι οι δαπάνες για την καθαριότητα των κτιρίων των δημοσίων υπηρεσιών, λοιπών δημοσίων φορέων, καθώς και των Ο.Τ.Α., οι οποίες προέκυψαν κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτού, θεωρούνται σύννομες και εκκαθαρίζονται σε βάρος των πιστώσεων των προϋπολογισμών των ανωτέρω φορέων.

1.1.4 Τέλος, με τις διατάξεις του άρθρου 76 του ν. 4386/2016 «Ρυθμίσεις για την έρευνα και άλλες διατάξεις» (Α΄ 83/11.5.2016) ορίζεται ότι: «Μετά το πρώτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 167 του ν. 4099/2012, όπως νυν ισχύει, προστίθεται εδάφιο, ως ακολούθως: «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» [βλ. αιτιολογική έκθεση της οικείας τροπολογίας (396/42/5.5.2016)].

B. 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. Με τη διάταξη του άρθρου 167 του ν. 4099/2012 ο νομοθέτης 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 υπηρεσιών που παρασχέθηκαν σε εκτέλεση των συμβάσεων αυτών μέχρι 31.12.2013. Ακολούθως, η διάταξη τροποποιήθηκε με το άρθρο 49 του ν. 4325/2015, αντιμετωπίζοντας το ζήτημα των υπηρεσιών καθαριότητας σε φορείς του Δημοσίου γενικά, καθώς και με τις διατάξεις που παρατίθενται στη σκέψη IV.A, προς ρύθμιση του ζητήματος της κάλυψης αναγκών καθαριότητας των φορέων του δημοσίου τομέα μέχρι τις 31.12.2016. 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 εξ αρχής τη σύναψη των συμβάσεων αυτών (βλ. σχετ. ΔΙΠΑΑΔ/Φ.2.9/42/οικ. 619/11.1.2016 διευκρινιστική εγκύκλιο του Αναπληρωτή ΥΠΕΣΔΑ). Περαιτέρω, επιχειρήθηκε εκ νέου η νομιμοποίηση των διενεργηθεισών δαπανών καθαριότητας των κτιρίων περισσοτέρων φορέων του δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων και των Ο.Τ.Α. με τη ρύθμιση του άρθρου 72 του ν. 4369/2016. Ήδη, με τις προπαρατιθέμενες διατάξεις του άρθρου 76 του ν. 4386/2016, οι οποίες ρητώς ανατρέχουν στην έναρξη ισχύος του άρθρου 49 του ν. 4325/2015 (11.5.2015), προκειμένου (βλ. σχετ. οικεία αιτιολογική έκθεση) ο κοινός νομοθέτης να ρυθμίσει ζητήματα που ανέκυψαν κατά τον προληπτικό έλεγχο δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο πλαίσιο του οποίου κρίθηκαν μη νόμιμες δαπάνες που απέρρεαν από την παράταση, κατά τους ορισμούς του άρθρου 49 του ν. 4325/2015, συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου που καταρτίστηκαν κατ' επίκληση του άρθρου 206 του ΚΚΔΚΥ, για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών, εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών, θεσπίστηκε, η αυτοδίκαιη παράταση των ατομικών συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου που καταρτίστηκαν σύμφωνα με την προαναφερόμενη διάταξη (άρθρο 206 του ΚΚΔΚΥ), για την καθαριότητα, μεταξύ άλλων, των κτιρίων των Ο.Τ.Α. και τις κάθε είδους υπηρεσίες καθαριότητας των Ο.Τ.Α.. Στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης εμπίπτουν ατομικές συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου που ίσχυαν κατά την έναρξη ισχύος του προμνησθέντος άρθρου 49 του ν. 4325/2015 (11.5.2015), όσες καταρτίστηκαν έως τις 31.12.2015, καθώς και όσες συμβάσεις

είχαν λήξει μέχρι και τριάντα ημέρες πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης. Ενόψει του χρονικού ορίου που τέθηκε με τις ανωτέρω διατάξεις (αρχικά 31.12.2015, ακολούθως 31.12.2016), ακόμη και αν υποτεθεί ότι οι συμβάσεις καθαριότητας που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 76 του ν. 4386/2016 καταρτίστηκαν αρχικά για διάστημα δύο μηνών, κατ' επίκληση των εξαιρετικών προϋποθέσεων του άρθρου 206 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 31.12.2016, αποδυναμώνει το χαρακτηρισμό τους ως «κατεπειγουσών». Το χρονικό πλαίσιο, μάλιστα, στο οποίο εκτείνεται η ρύθμιση του άρθρου 76 του ν. 4386/2016, υπερβαίνει κατά πολύ και αυτό ακόμη των οκτώ μηνών, το οποίο ο κοινός νομοθέτης (ν. 2190/1994) αναγνωρίζει ως επαρκές για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών [άρθρο 103 παρ. 2 και 8 εδάφ δεύτερο (β') του Συντάγματος], οι οποίες συνδέονται με ακραία φυσικά φαινόμενα ή φυσικές καταστροφές (άρθρο 20 ν. 2190/1994), ειδικά, δε, και μόνο στην περίπτωση αναγκών από σεισμούς, αν κατά βάσιμη εκτίμηση των περιστάσεων θεωρηθεί ότι εξακολουθούν οι ίδιες ανάγκες για μεγαλύτερο διάστημα, παρέχεται η δυνατότητα να συνεχιστεί η εξυπηρέτηση των αναγκών με περιορισμένης χρονικής διάρκειας συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου, υπό τον όρο ότι οι συνεχιζόμενες ανάγκες αντιμετωπίζονται με νέες συμβάσεις που συνάπτονται κατά ορισμένη τυπική διαδικασία διενέργειας προσλήψεων «τηρουμένων αυστηρά των διατάξεων του άρθρου 21 (παρ. 8-15) του παρόντος νόμου» (ενν. ν. 2190/1994) και όχι κατά παράταση προγενέστερων.

3. Κατά συνέπεια, ενόψει του ότι σύμφωνα με τα προεκτιθέμενα, με τη διάταξη του άρθρου 76 του ν. 4386/2016 δεν αντιμετωπίζονται «κατεπείγουσες» ανάγκες, οι οποίες έχουν προκύψει εκτάκτως και πρέπει να αντιμετωπιστούν αμέσως, πλην όμως εκφεύγουν της αναμενόμενης εξέλιξης του προγραμματισμού των Ο.Τ.Α., ειδικά στο πεδίο των αναγκών καθαριότητας, αυτές επιτρέπεται να καλύπτονται μόνο με τις αυστηρές επιταγές του άρθρου 103 (παρ. 7 και 8) του Συντάγματος. Επομένως, η διάταξη του άρθρου 76 του ν. 4386/2016 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'), 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'.

V. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αυτοδίκαιη παράταση, κατ' εφαρμογή του άρθρου 76 του ν. 4386/2016, των συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου δίμηνης διάρκειας του άρθρου 206 του ΚΚΔΚΥ, για την κάλυψη των αναγκών των Ο.Τ.Α. στον τομέα της καθαριότητας, αντιβαίνει στις διατάξεις του άρθρου 103 παρ. 7 και 8 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 κατεπείγοντα χαρακτήρα (βλ. σκέψεις 3.Ι.Α2 - 2.2 - Β, ΙΙ, ΙΙΙ.Β και ΙVΒ2 - 3). Περαιτέρω, ενόψει της αντίθεσης της διάταξης του άρθρου 76 του ν. 4386/2016 προς τις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος, δεν ανακύπτει κατ' ουσίαν νόμιμος λόγος διερεύνησης της συμβατότητας ή μη αυτής προς τη διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 περίπτωση α' του Συντάγματος, με την οποία καθιερώνεται ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών, μεταξύ άλλων, των Ο.Τ.Α. από το Ελεγκτικό Συνέδριο, καθόσον η διάταξη αυτή (άρθρο 76 ν. 4386/2016) αντιβαίνουσα στο άρθρο 103 του Συντάγματος είναι ανίσχυρη και μη εφαρμοστέα ως νόμιμο έρεισμα των σχετικών δαπανών που ανακύπτουν από τις προμνημονευόμενες άκυρες συμβατικές σχέσεις, από τις οποίες, όμως, καθ'

υποκατάσταση, παρέχεται αξίωση προς καταβολή των οφειλόμενων αποδοχών με βάση τις διατάξεις για τον αδικαιολόγητο πλουτισμό.

Η Ολομέλεια, μετά από διαλογική συζήτηση, αποδέχθηκε ομόφωνα την παραπάνω εισήγηση της Συμβούλου Μαρίας Αθανασοπούλου.

Μετά το τέλος της συνεδρίασης συντάχθηκε το παρόν πρακτικό, το οποίο, αφού θεωρήθηκε και εγκρίθηκε από την Πρόεδρο, υπογράφεται από την ίδια και τη Γραμματέα.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΑΝΔΡΟΝΙΚΗ ΘΕΟΤΟΚΑΤΟΥ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ