



ΑΤΟΜΙΚΗ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ με αρ. 241/2015

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ**

Αθήνα, 29 Οκτωβρίου 2015

Ταχ/Δ/νση : Καρ. Σερβίας 10
Ταχ. Κωδ. : 101 84 ΑΘΗΝΑ.
Τηλέφωνο : 210-3375039
FAX : 210-3375040

ΠΡΟΣ

Τη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών
Υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας
Πληροφοριακών Συστημάτων και
Διοικητικής Υποστήριξης του
Υπουργείου Οικονομικών

Θέμα : Γνωμοδότηση επί ερωτήματος

Σχετικό το υπ' αρ.ΓΔΟΥ1363/2-10-2015 έγγραφό σας.

Σε απάντηση του ερωτήματος που τέθηκε με το σχετικό έγγραφό σας, αναφορικά α) με το εάν είναι νόμιμη η δαπάνη πληρωμής ιδιωτικών συνεργειών καθαρισμού Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και μετά την επαναφορά και τοποθέτηση στις ως άνω Υπηρεσίες καθαριστριών σύμφωνα με τον ν.4325/2015 όπως και β) για τη δυνατότητα καταγγελίας από το Δημόσιο των συναφθεισών με τα πιο πάνω συνεργεία συμβάσεων, σας γνωρίζομε τα ακόλουθα:

I.- Επί του πρώτου σκέλους του ερωτήματος.

1) Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του άρθρου 33 του ν.4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143) επιτάσσει η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων μεταξύ άλλων του Κράτους να διενεργείται με σύνεση, για τη διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Η πιο πάνω γενική αρχή εξειδικεύεται και στην αρχή της οικονομικότητας. Υπ' αυτή τη μορφή επιτάσσει να επιλέγονται τα μέσα κυβερνητικών πολιτικών που συνεπάγονται την ελάχιστη δημοσιονομική επιβάρυνση, και με τη χρήση μόνο των αναγκαίων διοικητικών πόρων.

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, υπό όλες τις ειδικότερες μορφές της (αρχή της οικονομικότητας, αρχή της αποδοτικότητας και αρχή της

αποτελεσματικότητας), παρέχει, ακριβώς σύμφωνα με τον χαρακτηρισμό της ως αρχής, μία γενική κατεύθυνση και δείκτη προσανατολισμού συμπεριφοράς. Ως αποδέκτες της αρχής νοούνται, κατ' αρχήν, τα υποκείμενα δικαίου που ασκούν, ως δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι αρμοδιότητες σχετικές με τη διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων της Γενικής Κυβέρνησης που συμπεριλαμβάνει και το Κράτος (βλ. άρθρο 14 του ν. 4270/2014).

Από την αρχή, αυτή καθ' εαυτήν, δεν προκύπτει ευθέως μία συγκεκριμένη πράξη ή συμπεριφορά που πρέπει να τηρηθεί, αλλά οι αρμόδιοι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι συμμορφώνονται προς την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στο πλαίσιο ισχύος και εφαρμογής, στα εκάστοτε συγκεκριμένα δεδομένα, των ειδικότερων διατάξεων της ελληνικής έννομης τάξης. Σύμφωνα και με το νομικό αξίωμα ότι ο ειδικός νόμος επικρατεί του γενικού νόμου, η εν λόγω αρχή λειτουργεί συμπληρωματικά και όχι αντίθετα προς τις ειδικότερες εκάστοτε εφαρμοστέες διατάξεις, σε ορισμένη υπόθεση (πρβλ. ΣΤΕ 493/1970 κ.ά.).

2) Εξάλλου, ισχύει ελευθερία περί την κατάρτιση συμβάσεων (συμβατική ελευθερία) που κατοχυρώνουν τα άρθρα 361 του Αστικού Κώδικα (Α.Κ.) και 5 παρ. 1 του Συντάγματος (βλ. Ολ. ΑΠ 33/1987, ΑΠ 1403/1986, 646/1986, 717/1985, ΣΤΕ 1340/1982 κ.ά.).

Στο πεδίο που καταλαμβάνει η αρχή της συμβατικής ελευθερίας δραστηριοποιείται, ως συμβαλλόμενο μέρος, και το Δημόσιο, το οποίο συνάπτει συμβάσεις που διέπονται κατά κύριο λόγο είτε από το αστικό και ευρύτερα το ιδιωτικό δίκαιο είτε από το διοικητικό δίκαιο.

Ενώ στις συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου που συνάπτει το Δημόσιο εμφανίζεται ως υποκείμενο του ιδιωτικού δικαίου και υποβάλλεται στους κανόνες του στη βάση ισότητας με το συμβαλλόμενο μέρος, οι διοικητικές συμβάσεις χαρακτηρίζονται από την υπερέχουσα εξουσιαστική θέση του Δημοσίου σε σχέση με το αντισυμβαλλόμενο μέρος, που εκδηλώνεται με τη μονομερή, μέσω διοικητικών πράξεων, επέμβαση των οργάνων του Δημοσίου στο συμβατικό δεσμό. Η υπερέχουσα εξουσιαστική θέση του Δημοσίου σε μία διοικητική σύμβαση εξασφαλίζεται από το ειδικό νομικό καθεστώς που διέπει αυτή τη σύμβαση (βλ. ΣΤΕ 4164/1997, 927/1995, 120/1994, 1973/1993, 3195/1990, 4703-4704/1987 κ.ά.).

Περαιτέρω, οι οικονομικές ή χρηματικές απαιτήσεις που γεννώνται από την εκτέλεση και λειτουργία μίας σύμβασης, και οι οποίες είναι δικαστικώς επιδιώξιμες ως



απαιτητές σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου που διέπουν τη σύμβαση, υπάγονται τόσο στην έννοια της «ιδιοκτησίας» του άρθρου 17 του Συντάγματος όσο και στην έννοια της «περιουσίας» του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (βλ. ΑΠ 416/2004, ΕΔΔΑ Αποφ. της 16-6-2004, υποθ. Καραχάλιος).

Συνεπώς, οι συμβατικού χαρακτήρα χρηματικές απαιτήσεις έναντι του Δημοσίου, ως συμβαλλόμενου μέρους, προστατεύονται από διατάξεις υπερνομοθετικής ισχύος, που κατισχύουν ως τέτοιες διατάξεων τυπικού νόμου, ακόμη και αν συνιστούν οι τελευταίες αναγκαστικό δίκαιο.

3) Από την επισκόπηση υποδειγμάτων συμβάσεων καθαρισμού αλλά και υπογεγραμμένων συμβάσεων και αποφάσεων, που διαβιβάστηκαν στο Γραφείο μας με το υπ'αρ. Γ.Δ.Ο.Υ.1452/23-10-2015 έγγραφο συμπληρωματικών διευκρινίσεων της ερωτώσας Υπηρεσίας, προκύπτει ότι, για τον καθαρισμό κτηρίων Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών, συνήφθησαν διοικητικές συμβάσεις, κατόπιν πρόχειρου μειοδοτικού διαγωνισμού (βλ. την παρ. 4 του άρθρου 2 του π.δ/τος 118/2007) και απόφασης κατακύρωσης ή ανάθεσης. Ως εκ του αντικειμένου τους πρόκειται για συμβάσεις παροχής υπηρεσιών (βλ. σχετικώς άρθρα 2 παρ. 2 περ. δ' και 78 Παράρτημα ΙΙ αρ. 14 του π.δ/τος 60/2007, 2, 38 Παράρτημα ΙΑ αρ. 14 του π.δ/τος 346/1998, 1, 8 και Παράρτημα ΙΑ αρ. 14 της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ). Όμως, στις συμβάσεις γίνεται παραπομπή στην εφαρμογή των διατάξεων περί κρατικών προμηθειών, δηλ. κυρίως των διατάξεων του π.δ/τος 118/2007 που και ρητά αναφέρεται. Οι διατάξεις αυτές έχουν αποβεί πράγματι εφαρμοστέες ως συμβατικοί όροι που δεσμεύουν τα συμβαλλόμενα μέρη.

Στις συμβάσεις, όπως επιπλέον και στις αποφάσεις κατακύρωσης ή ανάθεσης ρυθμίζεται ειδικώς ο τρόπος πληρωμής της αναδόχου εταιρείας. Η πληρωμή πραγματοποιείται για κάθε μήνα καθαρισμού, με την καταβολή του συμφωνημένου ποσού μηνιαίας αμοιβής δια της εκδόσεως τακτικού χρηματικού εντάλματος, εφόσον ο δικαιούχος έχει προσκομίσει το τιμολόγιο και τα λοιπά νόμιμα δικαιολογητικά, η αρμόδια επιτροπή παραλαβής έχει συντάξει για τον αντίστοιχο μήνα πρωτόκολλο παραλαβής και η πληρωνόμενη δαπάνη είναι εντός των ορίων της κατά τη σύμβαση και τον προϋπολογισμό διαθέσιμης σχετικής δαπάνης.

Γεννάται, επομένως, η αξίωση για πληρωμή των εργασιών καθαρισμού σε ορισμένο μήνα, διαρκούσης βεβαίως της σύμβασως, εάν η αντισυμβαλλόμενη του Δημοσίου εταιρεία (ή επιχείρηση) πραγματοποίησε για τον υπόψη μήνα τις εργασίες

καθαρισμού σύμφωνα με τους όρους της σύμβασης, όπως βεβαιώνεται στο οικείο πρωτόκολλο παραλαβής, χωρίς να έχει εξαντληθεί η πίστωση (δαπάνη) που έχει διατεθεί με τον προϋπολογισμό και προσδιορίζεται στη σύμβαση.

Η άρνηση πληρωμής της ως άνω αμοιβής, παρά την προσκόμιση των απαιτούμενων δικαιολογητικών, είναι αντίθετη στη σύμβαση και τον νόμο. Ως νόμος νοείται και το συμπληρωματικώς ως προς τους αντίστοιχους συμβατικούς όρους εφαρμοστέο άρθρο 35 του π.δ/τος 118/2007 (βλ. και άρθρο 24 παρ. 3 και 5), το οποίο ρητά επιτάσσει, για την περίπτωση που συντρέχουν οι διαλαμβανόμενοι σε αυτό όροι, την εντός ορισμένης προθεσμίας έκδοση χρηματικού εντάλματος πληρωμής. Η επιταγή πληρωμής του πιο πάνω άρθρου εκφράζει όσα γενικώς ισχύουν προκειμένου περί πληρωμής αναδόχου από διοικητική σύμβαση.

4) Κώλυμα πληρωμής από την ισχύ του άρθρου 33 του ν.4270/2014 δεν υφίσταται για τους εξής λόγους:

Πρώτον, τονίσθηκε ήδη ότι οι διατάξεις του νόμου, στις οποίες υπάγονται οι εξεταζόμενες διοικητικές συμβάσεις, έχουν ειδικότερο χαρακτήρα έναντι της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Ως ειδικότερες κατισχύουν της αρχής, για την περίπτωση που διαπιστωθεί αντίθεση ανάμεσα σε αυτήν και τους εφαρμοστέους ειδικότερους κανόνες που διέπουν τις εν λόγω συμβάσεις.

Δεύτερον, το Σύνταγμα στο άρθρο 17 όπως και το Πρώτο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ στο άρθρο 1 προστατεύουν τα εκ των υπόψη συμβάσεων δικαιώματα πληρωμής των εργασιών καθαρισμών, διότι αυτά τα δικαιώματα υπάγονται στην έννοια της «περιουσίας» του άρθρου 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και στην συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας που τελεί υπό την προστασία του Κράτους. Τούτο, προστατεύοντας ως ιδιοκτησία εν γένει τις απαιτητές χρηματικές αξιώσεις, προστατεύει και τις έναντι αυτού γεννώμενες συμβατικές χρηματικές αξιώσεις, δια της ανταποκρίσεώς του εμπράκτως, με την εξόφληση των αντίστοιχων οφειλών του.

Έπειτα, η μη πληρωμή από το Κράτος των υποχρεώσεών του από διοικητικές συμβάσεις εμφανίζει τούτο να διαψεύδει τις σχετικές προσδοκίες του αντισυμβαλλόμενου μέρους, σε αντίθεση εκ μέρους του προς τις αρχές της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, της χρηστής διοίκησης και της καλής πίστης.

Οι αρχές αυτές συγκροτούν τον πυρήνα της αρχής του κράτους δικαίου που κατοχυρώνει το Σύνταγμα (βλ. άρθρο 25 παρ. 1). Όστε, η άρνηση της επιβαλλόμενης, από τη συμβατική δέσμευση του Δημοσίου, πληρωμής των έναντι



αυτού αξιώσεων συνιστά παραβίαση και των πιο πάνω συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών.

Οι προαναφερόμενες διατάξεις του Συντάγματος, στις οποίες στηρίζεται η υποχρέωση πληρωμής από το Δημόσιο των συμβατικών υποχρεώσεων του, κατισχύουν, ως υπερνομοθετικής ισχύος, του άρθρου 33 του ν.4270/2014, αν γίνει δεκτή αντίθεση μεταξύ του άρθρου αυτού και των ως άνω συνταγματικών αρχών, στην εφαρμογή τους.

Εν τούτοις, στην πραγματικότητα ουδεμία αντίθεση υφίσταται μεταξύ της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και του Συντάγματος ή των διατάξεων που διέπουν τις διοικητικές συμβάσεις, ως προς τη ρύθμιση ικανοποίησης από το Δημόσιο των αξιώσεων της αντισυμβαλλόμενης πλευράς.

Ειδικότερα, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αφορά στα κριτήρια επιλογής των μέσων κυβερνητικής πολιτικής από τα αρμόδια όργανα. Εάν τα τελευταία επιλέξουν τη σύναψη μίας σύμβασης ή τη συνέχιση ισχύος αυτής, αντίθετα προς την ως άνω αρχή, τούτο ουδόλως αφορά το αντισυμβαλλόμενο μέρος, το οποίο ανεμπόδιστα από την εν λόγω αρχή, θα απολαύσει όλα τα εκ της λειτουργίας της συμβάσεως οφέλη, που εξάλλου ανταποκρίνονται στην εκπλήρωση και των δικών του συμβατικών υποχρεώσεων.

Εάν η Διοίκηση μολονότι μπορούσε να επιτύχει την πρόωρη λύση ορισμένης διοικητικής σύμβασης κατ' εφαρμογή της αρχής χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, επέτρεψε, αντίθετα προς αυτή την αρχή, τη συνέχιση λειτουργίας της σύμβασης, η απόκρουση πληρωμής των εφεξής γεννημένων αξιώσεων, κατ' επίκληση της ίδιας ως άνω αρχής, παραβιάζει επιπλέον και άλλη θεμελιώδη αρχή του διοικητικού δικαίου, σύμφωνα με την οποία απαγορεύεται να καταλογίζονται στον διοικούμενο οι παραλείψεις και παρανομίες της Διοίκησης.

Συμπέρασμα: Η δαπάνη για την σύμφωνη με τις υπόψη συμβάσεις πληρωμή από το Δημόσιο των εξ αυτών γεννηθεισών υποχρεώσεων του δεν καθίσταται μη νόμιμη, απλώς από το γεγονός ισχύος της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Η νομιμότητα της σχετικής δαπάνης εδράζεται στην τήρηση των συμβατικών όρων και των σχετικών διατάξεων που διέπουν αυτές τις συμβάσεις, κατ' επιταγή του Συντάγματος και σύμφωνα και με το πρώτο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ.

Θα μπορούσε μάλιστα να υποστηριχθεί ότι η επιλογή της πληρωμής και όχι η απόκρουσή της, είναι σύμφωνη με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς πιθανολογείται ότι η άρνηση πληρωμής θα οδηγήσει στη δικαστική καταψήφιση των ποσών των αξιώσεων, αλλά επιβαρυμένων για το Δημόσιο με τον επ' αυτών τόκο και τα δικαστικά έξοδα.

II.- Επί του δευτέρου σκέλους του ερωτήματος.

5) Οι συμβάσεις και ιδίως αυτές στις οποίες το Δημόσιο μετέχει ως συμβαλλόμενο μέρος μπορεί να λυθούν ή να καταργηθούν και με νομοθετική ρύθμιση. Στο ερώτημα, όπως και στο έγγραφο συμπληρωματικών διευκρινίσεων, εκλαμβάνεται από την ερωτώσα Υπηρεσία ως δεδομένο ότι οι συμβάσεις καθαρισμού δεν καταργήθηκαν νομοθετικώς.

Επίσης, στη συμβατική ελευθερία περιλαμβάνεται και η δια συνάψεως συμβάσεως λύση της συμβάσεως που προηγουμένως είχαν συνάψει μεταξύ τους τα συμβαλλόμενα μέρη. Μία τέτοια λύση μπορεί να είναι νόμιμη, αναφορικά με τις εξεταζόμενες συμβάσεις, από το γεγονός ότι εξέλιπε η ανάγκη που οδήγησε το Δημόσιο στην κατάρτισή τους, κατ'εφαρμογή των άρθρων 5 παρ. 1 του Συντάγματος, 361 του Α.Κ., 33 του ν.4270/2014 σε συνδυασμό, έστω και αν δεν υπάρχει σχετική συμβατική πρόβλεψη.

6) Όμως το ερώτημα αναφέρεται στη μονομερή, δια καταγγελίας από το Δημόσιο, λύση αυτών των συμβάσεων, στις οποίες απουσιάζει η σχετική πρόβλεψη. Η αρχή της καλής πίστης, σε συνδυασμό με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, μπορεί να θεμελιώσει τη νομιμότητα μονομερούς λύσεως των εν λόγω συμβάσεων.

Περί της εννοίας της καλής πίστης. Ως αντικειμενική ή συναλλακτική καλή πίστη νοείται η ευθύτητα και εντιμότητα που υπαγορεύεται σε κάθε άνθρωπο από τις ανάγκες της κοινωνικής συμβιώσεως (βλ. Α.Π. 615/1994), ή, κατ'άλλη διατύπωση, η επιβαλλόμενη στις συναλλαγές συμπεριφορά, κατά την κρίση χρηστού και εχέφρονα ανθρώπου (βλ. ΑΠ 678/1996).

Η αρχή της καλής πίστης, όπως προβλέπεται μαζί με τα συναλλακτικά ήθη, στο άρθρο 288 του Α.Κ., μπορεί να δικαιολογήσει την τροποποίηση ή ακόμη και τη λύση υφιστάμενου συμβατικού δεσμού.

Προκειμένου ειδικώς περί των διαρκών ενοχικών σχέσεων, που π.χ. δημιουργούνται από συμβάσεις εργασίας, μισθώσεως και εταιρείας, η αρχή της καλής



πίστης, ως νόμιμος λόγος μονομερούς λύσεως τη συμβάσεως, προσλαμβάνει την πιο συγκεκριμένη μορφή του σπουδαίου λόγου καταγγελίας, που προβλέπεται ιδίως στα άρθρα 672 και 766 του Α.Κ. Η αρχή της καλής πίστης (288 Α.Κ.) όπως και τα αμέσως προαναφερόμενα άρθρα, που συνιστούν ειδικότερες εκδηλώσεις ή εκφάνσεις της θεμελιώδους αρχής της καλής πίστης, αποτελούν αναγκαστικό δίκαιο (βλ. άρθρο 3Α.Κ.), δηλ. δεν μπορεί να παρακαμφθεί η εφαρμογή τους, που οδηγεί στη λύση μίας σύμβασης, ακόμη και αν τα μέρη συμφώνησαν διαφορετικά.

Σπουδαίος λόγος καταγγελίας μίας διαρκούς σύμβασης ορισμένου χρόνου είναι το περιστατικό, ή το πλέγμα περιστατικών, το οποίο δικαιολογεί την εκ μέρους του καταγγέλλοντος πρόωρη λύση της σύμβασης, με κριτήριο την καλή πίστη, η οποία επιβάλλει στον αντισυμβαλλόμενο του καταγγέλλοντος, ως έντιμο άνθρωπο, να συνεκτιμήσει με τα δικά του συμφέροντα και τα συμφέροντα του καταγγέλλοντος και να δεχτεί ως μη ανεκτή για τον καταγγέλλοντα τη συνέχιση της σύμβασης έως τον συμφωνημένο χρόνο λήξης της (βλ. Ολ.ΑΠ 10/1995).

Το εάν κατά την καλή πίστη συντρέχει σπουδαίος λόγος για καταγγελία κρίνεται απαραίτητως με συνεκτίμηση των ιδιαίτερων περιστάσεων της εκάστοτε συγκεκριμένης σύμβασης, που μπορεί να αφορούν στην άρση του λόγου σύναψης της σύμβασης, στον υπολειπόμενο χρόνο έως τη συμφωνημένη λήξη της σύμβασης, τη στάθμιση των εκατέρωθεν συμφερόντων κ.λπ.

Περί της καταγγελίας. Όπως προκύπτει ιδίως από το άρθρο 587 του Α.Κ., που κατά το γράμμα του αναφέρεται στα αποτελέσματα της καταγγελίας μισθωτικής σύμβασης όμως υποδηλώνει γενικότερη ρύθμιση για οποιαδήποτε καταγγελία, αλλά και από το άρθρο 672 Α.Κ., η συντέλεση της καταγγελίας επιφέρει τη λύση της συμβατικής σχέσης μόνο για το μέλλον, χωρίς από την άσκηση του δικαιώματος καταγγελίας να ανακύπτει για τον καταγγέλλοντα υποχρέωση αποζημίωσης. Η καταγγελία για σπουδαίο λόγο είναι, κατά το άρθρο 672Α.Κ, που επίσης υποδηλώνει γενικότερη ρύθμιση για οποιαδήποτε έκτακτη καταγγελία συνεπεία σπουδαίου λόγου, απρόθεσμη και λύει τη σύμβαση αμέσως, συγχρόνως με την περιέλευση ή κοινοποίηση της καταγγελίας στον αντισυμβαλλόμενο του καταγγέλλοντος.

Η καταγγελία είναι μονομερής δικαιοπρακτική δήλωση του καταγγέλλοντος και δεν υπόκειται σε ορισμένο τύπο (π.χ. έγγραφο) πλην των περιπτώσεων όπου το απαιτεί ο νόμος (βλ. άρθρο 158 Α.Κ.).

7) Η καταγγελία και οι διοικητικές συμβάσεις.

Στον Αστικό Κώδικα περιέχονται διατάξεις, οι οποίες, ως εκ της φύσεως και του περιεχομένου τους, τυγχάνουν ευρύτερης εφαρμογής που εκτείνεται, π.χ., και στην υπαγόμενη στο διοικητικό δίκαιο ύλη. Συναφώς, η επιταγή στον ν.1418/1984, ότι στις συμβάσεις δημόσιων έργων εφ' αρμόζονται συμπληρωματικά οι διατάξεις του Αστικού Κώδικα (βλ. άρθρο 5 παρ. 11), είναι απλώς σύμφωνη με την γενικότερη κρατούσα αντίληψη, περί συμπληρωματικής εφαρμογής εν γένει των διατάξεων του Α.Κ. στις διοικητικές συμβάσεις (βλ. ΣτΕ 5362, 4134/1996). Ειδικώς έχει γίνει νομολογιακά δεκτή η συμπληρωματική εφαρμογή της εν προκειμένω ενδιαφέρουσας διάταξης του άρθρου 288 Α.Κ. (βλ. ΣτΕ 2140/2000, 74/1992).

Κατά συνέπεια, δικαιολογείται η αναλογική ή συμπληρωματική εφαρμογή του άρθρου 288 και για τη θεμελίωση λόγου μονομερούς λύσεως μίας διοικητικής σύμβασης συνεπεία σπουδαίου λόγου. Περαιτέρω, εφόσον το διαλαμβάνον περί σπουδαίου λόγου λύσεως σύμβασης άρθρο 672 Α.Κ συνιστά ειδική εκδήλωση της αρχής της καλής πίστης στο πεδίο ισχύος των συμβάσεων εργασίας, πρέπει να γίνει, κατ' αρχήν, δεκτή η δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 672 Α.Κ. και επί των διοικητικών συμβάσεων υπηρεσιών. Και τούτο διότι η αναλογία (ομοιότητα) μίας σύμβασης του άρθρου 648 Α.Κ. («σύμβαση εργασίας») που μπορεί να έχει ως αντικείμενο την παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών, και όχι μόνον εξαρτημένης εργασίας, με τις διοικητικές συμβάσεις υπηρεσιών είναι προφανής, εφόσον και με τις τελευταίες παρέχονται ανεξάρτητες παρά μη μισθωτού υπηρεσίες δυνάμει συμβάσεως με διαρκή ενοχική σχέση, καταλαμβανόμενη από την αρχή της καλής πίστης.

Η καταγγελία ωστόσο προσιδιάζει σε συμβάσεις του ιδιωτικού δικαίου. Συνεπώς, οσάκις συντρέχει κατά την καλή πίστη σπουδαίος λόγος για μονομερή πρόωρη λύση μίας διοικητικής σύμβασης υπηρεσιών, πρέπει να γίνει δεκτό ότι στη θέση της δηλώσεως καταγγελίας υπεισέρχεται η διοικητική απόφαση του αρμόδιου οργάνου για την μονομερή λύση της διοικητικής σύμβασης. Ενόψει του ότι επιδιώκεται μονομερώς η λύση αυτής της σύμβασης, χωρίς ή παρά τη βούληση του διοικουμένου-αντισυμβαλλομένου, επιβάλλεται, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, να είναι ειδικώς και επαρκώς αιτιολογημένη όπως και γραπτή η απόφαση μονομερούς λύσεως που θα κοινοποιηθεί στον αντισυμβαλλόμενο (βλ. για τον γραπτό τύπο το άρθρο 16 του ν.2690/1999).



Σε σχέση με τη δυνατότητα μονομερούς και πρόωρης λύσης των εξεταζόμενων συμβάσεων ανακύπτει ένας προβληματισμός από το γεγονός ότι, σε αυτές τις συμβάσεις, γίνεται παραπομπή στην εφαρμογή της παρ. 4 του άρθρου 24 του π.δ/τος 118/2007, σύμφωνα με την οποία η τροποποίηση της σύμβασης προϋποθέτει τη συμφωνία των μερών που στηρίζεται σε σχετική συμβατική πρόβλεψη.

Ο προβληματισμός όμως αίρεται με την επισήμανση ότι η πρόωρη μονομερής λύση της σύμβασης δεν έχει την έννοια τροποποίησης ως προς τον συμφωνημένο χρόνο λήξης της, όπως εξάλλου τούτο γίνεται δεκτό και στην καταγγελία συμβάσεως ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, αν και για την τροποποίηση των τελευταίων απαιτείται επίσης συμφωνία των μερών, στο πλαίσιο της συμβατικής ελευθερίας και της εφαρμογής του άρθρου 361 Α.Κ., που κανονικώς απαιτεί σύμβαση και για την αλλοίωση (μεταβολή) υφιστάμενης ενοχής (π.χ. συμβατικού δεσμού).

8) Ανακύπτει, στο σημείο αυτό, το κρίσιμο ερώτημα για το εάν συντρέχει σπουδαίος λόγος, ή περίπτωση μονομερούς λύσεως των εξεταζόμενων συμβάσεων που δικαιολογείται από την αρχή της καλής πίστης.

Κατ' αρχάς διευκρινίζεται ότι θέμα μονομερούς λύσεως δεν τίθεται για συμβάσεις που έχουν ήδη λήξει, με την συμπλήρωση του συμφωνημένου χρόνου διάρκειάς τους, άσχετα με το εάν τυχόν σιωπηρά συνεχίσθηκε η παροχή υπηρεσιών, γεγονός που επί του προκειμένου δεν ασκεί έννομη επιρροή, ούτε στηρίζει τη γέννηση συμβατικών υποχρεώσεων εις βάρος του Δημοσίου για τον μετά τη λήξη χρόνο.

Οι εξεταζόμενες συμβάσεις συνήφθησαν για την ικανοποίηση της ανάγκης καθαρισμού δημόσιων Υπηρεσιών, που προέκυψε από την κατάργηση θέσεων προσωπικού καθαριότητας και τη θέση αυτού του προσωπικού σε διαθεσιμότητα, από 17-9-2013, με την υπ' αρ. Δ6Α 1139968 ΕΞ2013/16-9-2013 Κ.Υ.Α. (βλ. την υπ' αρ. ΔΔΑΔ Β 1080400 ΕΞ 2015/12-6-2015 Κ.Υ.Α.). Τα περιστατικά αυτά είναι κοινώς γνωστά (πασίδηλα) από τις συνθήκες ιδιαίτερης δημοσιότητάς τους που τα συνόδευσαν.

Όμως, το ως άνω προσωπικό που απασχολούνταν στο Υπουργείο Οικονομικών, σε εφαρμογή των άρθρων 14, 17 και 21 του ν.4325/2015 επαναφέρθηκε με την προαναφερόμενη Κ.Υ.Α. υπ' αρ. 1080400/12-6-2015, με την οποία το προσωπικό τούτο τοποθετήθηκε σε διάφορες Υπηρεσίες του Υπουργείου, με

τη σύσταση προσωποπαγών θέσεων καθαριστριών συμβασιούχων εργασίας αόριστου χρόνου, πλήρους απασχόλησης. Η δι' αυτής της απασχόλησης κάλυψη της ανάγκης καθαρισμού των κτηρίων δημόσιων Υπηρεσιών, όπου ιδιωτικά συνεργεία ήδη παρείχαν υπηρεσίες καθαρισμού με συμβάσεις, έχει την έννοια ότι κατ' αυτόν τον τρόπο εξέλιπε ο δικαιοπρακτικός λόγος που υπαγόρευσε τη σύναψη των εν λόγω συμβάσεων.

Μία άλλη κρίσιμη επισήμανση αφορά στο γεγονός ότι οι επαναφερθείσες και τοποθετηθείσες καθαρίστριες απασχολούνται υποχρεωτικά στον καθαρισμό, δυνάμει της φύσεως της σχέσεως που τις συνδέει με το Δημόσιο και σε εκτέλεση δεσμευτικών διοικητικών αποφάσεων, όπως είναι κυρίως η υπ' αριθμ. 1080400/12-6-2015 Κ.Υ.Α.

Εφόσον δια της απασχολήσεώς τους καλύπτονται επαρκώς οι ανάγκες καθαρισμού που προσδιορίζεται στις συμβάσεις με τα ιδιωτικά συνεργεία, τούτο σημαίνει ότι η συνέχιση αυτών των συμβάσεων στερείται αντικειμένου και παρίσταται άσκοπη.

Παρέπεται ότι η άσκοπη εμμονή στις συμβάσεις συνεπάγεται τη διάθεση δαπάνης που δεν είναι δημοσιονομικώς αναγκαία, αντίθετα προς το δημόσιο συμφέρον και την αναγκαστικού δικαίου αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Η πιο πάνω αρχή υποχρεώνει τα αρμόδια όργανα να ενεργήσουν για τη λύση των συμβάσεων, το δε αντισυμβαλλόμενο μέρος (εταιρεία, φυσικό πρόσωπο) που ως έντιμο είναι και νομιμόφρον οφείλει να σεβασθεί την εφαρμογή της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και να δεχτεί ή ανεχτεί τη λύση της σύμβασής του, λαμβανομένου υπόψη και του υπολειπόμενου συμβατικού χρόνου, όχι πέρα από την 31-12-2015.

Συνεπώς, οι εν λόγω συμβάσεις λύνονται είτε δια συμβάσεως (συμφωνίας) μεταξύ των μερών είτε δια αποφάσεως μονομερούς λύσεώς τους από το αρμόδιο όργανο και κοινοποίησής της στο αντισυμβαλλόμενο του Δημοσίου μέρος, κατ' εφαρμογή από κοινού των διατάξεων των άρθρων 288, 672 Α.Κ. 33 του ν.4270/2014 και της προαναφερόμενης Κ.Υ.Α. για την επαναφορά του προσωπικού καθαριότητας σε Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών.

Συμπληρωματικά προς τα παραπάνω, ενισχύεται η θέση για τη νομιμότητα πρόωρης λύσεως των συμβάσεων καθαρισμού και με τις εξής σκέψεις.



Όπως προκύπτει από τους όρους αλλ' ακόμη και από τις σχετικές αποφάσεις ανάθεσης, αυτές οι συμβάσεις εκτελούνται τμηματικά, ανά μήνα καθαρισμού στον οποίο αντιστοιχεί συμφωνημένο μηνιαίο τίμημα, που καταβάλλεται κατόπιν σύνταξης πρωτοκόλλου παραλαβής και προσκόμισης, στο τέλος του κάθε μήνα, των απαιτούμενων από τη σύμβαση δικαιολογητικών, ως εάν επρόκειτο για σύμβαση με μηνιαία διάρκεια.

Ο πιο πάνω σκιαγραφούμενος τρόπος πληρωμής παρέχει τη δυνατότητα να εξετάζεται αρμοδίως, στο τέλος του κάθε μήνα και πριν από την έναρξη του επόμενου μήνα, για το εάν εξακολουθεί να υφίσταται η προϋπολογισμένη πίστωση και γενικότερα για το εάν εξακολουθεί να υφίσταται η ανάγκη καθαρισμού, ο λόγος δηλ. της σύναψης και συνέχισης της σύμβασης.

Ως εκ τούτου, το άλλο συμβαλλόμενο μέρος, και από τον γνωστό σε αυτό λόγο κατάρτισης αλλά και από τον τρόπο πληρωμής του, οφείλει εξαρχής με καλή πίστη να υπολογίζει πάντοτε το ενδεχόμενο να μην υφίσταται μετά τον τελευταίο μήνα της πληρωμής του η ανάγκη καθαρισμού της Υπηρεσίας, ως κατά τη σύμβαση δικαιολογητικός λόγος για τη συνέχιση της σύμβασής του.

9) Η προηγηθείσα ανάπτυξη περιέχει γενικές σκέψεις, προς υποβοήθηση της Διοίκησης, στην οποία ανήκει, ως ήδη εξετέθη, η επί η βάσει των ιδιαίτερων περιστάσεων της κάθε σύμβασης εκτίμηση, για το εάν συντρέχει νόμιμος λόγος για μονομερή πρόωρη λύση ορισμένης σύμβασης.

Η συνδρομή ή μη σπουδαίου ή νόμιμου λόγου πρόωρης λύσης, μονομερώς, ελέγχεται δικαστικώς, ακόμη και σε αναιρετικό στάδιο (βλ. ΑΠ 590/1988). Ειδικότερα, μπορεί δικαστικώς να κριθεί είτε ότι δεν ισχύει άλλος λόγος λύσεως εκτός από τους προβλεπομένους στη σύμβαση και τις οικείες διοικητικές διατάξεις είτε ότι τα επικαλούμενα περιστατικά δεν στοιχειοθετούν σπουδαίο λόγο λύσεως.

Επιπλέον, και επί ενεργείας της Διοίκησης κατόπιν αποδοχής γνωμοδότησης, που την κάνει πράξη υποχρεωτική για τη Διοίκηση (βλ. άρθρο 7 παρ. 4 του ν.3086/2002), ένα Δικαστήριο δεν δεσμεύεται, έστω και αν πρόκειται για γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ν.Σ.Κ., αλλ' απλώς συνεκτιμά το περιεχόμενο τέτοιας γνωμοδότησης ως απόψεις και επιχειρήματα της Διοίκησης, ως διάδικου και συμβαλλόμενου μέρους. Ωστόσο, η αντικειμενική απροβλεψιμότητα των δικαστικών αποφάσεων αποτελεί μεν ένα διακύβευμα για τη Διοίκηση, που όμως δεν πρέπει να διστάσει να το αναλάβει. Αρκεί σχετικώς να συγκρίνει κανείς την περίπτωση όπου η

Διοίκηση προχωρεί μονομερώς στην πρόωρη λύση της σύμβασης που εφεξής δεν χρειάζεται, οπότε υφίσταται ένα ενδεχόμενο δικαστικής καταψήφισης του οφέλους που η άλλη συμβαλλόμενη πλευρά θα είχε με τη συνέχιση της σύμβασης έως το τέλος, προς την περίπτωση όπου η Διοίκηση αδρανή ως προς την αχρείαστη σύμβαση που εξακολουθεί τον βίο της έως τη συμφωνημένη λήξη της. Γι' αυτή την περίπτωση πιθανολογείται έως βαθμό βεβαιότητας ότι το Δημόσιο θα καταβάλει, εκουσίως ή δικαστικώς, το σύνολο του τιμήματος για τον αντίστοιχο χρόνο.

10) Πότε δεν συντρέχει σπουδαίος λόγος που να δικαιολογεί την πρόωρη λύση μίας των εξεταζόμενων συμβάσεων.

Στις περιπτώσεις επαναφοράς και τοποθέτησης καθαριστριών, που όμως αποχώρησαν, με συνέπεια την κατάργηση των προσωποπαγών θέσεων τους, ή κωλύονται ή για κάποια νόμιμη αιτία δεν θα παρέχουν τις υπηρεσίες τους έως τη λήξη της σύμβασης καθαρισμού για την ίδια Υπηρεσία, δεν επιτρέπεται να διακοπεί η σύμβαση με το ιδιωτικό συνεργείο καθαρισμού, εφόσον επί πλέον δεν μπορεί να διασφαλισθεί η ικανοποίηση της ανάγκης καθαρισμού ούτε με την ανάθεση παράλληλων καθηκόντων σε άλλες καθαρίστριες ούτε με τη μεταφορά πλεονάζοντος προσωπικού καθαριότητας στην Υπηρεσία που χρειάζεται τον καθαρισμό. Πράγματι, δοθέντος ότι ο Νομοθέτης αξιολόγησε, στο άρθρο 49 του ν. 4325/2015, ότι η ικανοποίηση μίας ανάγκης καθαρισμού δικαιολογεί ακόμη και την επανασύναψη προϋφιστάμενης σύμβασης καθαρισμού, κατά μείζονα λόγο (a fortiori) επιβάλλεται να γίνει αποδεκτή η νομιμότητα εξακολούθησης μίας σύμβασης έως τη συμφωνημένη λήξη της, εφόσον κατ' αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται ο καθαρισμός που αλλιώς δεν θα ήταν δυνατός.

11) Πιο σύνθεση εμφανίζεται η κατάσταση που χαρακτηρίζεται από τη συνύπαρξη, στην ίδια Υπηρεσία, ιδιωτικού συνεργείου καθαριότητας με επαναφερθείσες και τοποθετηθείσες καθαρίστριες, οι οποίες δεν επαρκούν στον καθαρισμό και χωρίς τη δυνατότητα ανάθεσης παράλληλων καθηκόντων ή μεταφοράς πλεονάζοντος προσωπικού (βλ. υπό στοιχ. Ι αρ. 3,4 στην 1080400 ΕΞ 2015/12-8-2015 Κ.Υ.Α.).

Σε αυτή την περίπτωση παρίσταται, κατ' εξαίρεση, ως νόμιμη και ενδεδειγμένη λύση η της τροποποίησης της σύμβασης, προσαρμοζομένης στις συγκεκριμένες συνθήκες που αφορούν στην απασχόληση των καθαριστριών, με περιορισμό της απασχόλησης του συνεργείου και αντίστοιχη μείωση του τιμήματος, αντί του



αυστηρότερου μέτρου της μονομερούς λύσεως, έστω και εάν η εν λόγω τροποποίηση δεν καλύπτεται από σχετική συμβατική πρόβλεψη, όπως απαιτεί η ενσωματωμένη στη σύμβαση (ως συμβατικός όρος) παρ. 4 του άρθρου 24 του π.δ/τος 118/2007. Η απόκλιση δικαιολογείται, διότι η τροποποίηση επιβάλλεται από τις συνταγματικές διατάξεις που κατοχυρώνουν την ίση μεταχείριση των εργαζομένων υπαλλήλων και τον σεβασμό της προσωπικότητάς τους, όπως και την αρχή της αναλογικότητας (βλ. άρθρα 2 παρ. 1, 4 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος). Κατά τα λοιπά εφαρμόζεται η πιο πάνω ρύθμιση του π.δ/τος 118/2007.

12) Τέλος, σημειώνεται ότι αρμόδιο όργανο για την απόφαση μονομερούς λύσεως μίας σύμβασης θεωρώ, κατ' αναλογική εφαρμογή των παρ. 1 και 2 του άρθρου 34 του π.δ/τος 118/2007 στην εφαρμογή του οποίου έχουν συμφωνήσει τα συμβαλλόμενα μέρη, το όργανο που είναι αρμόδιο και για την έκπτωση, κατόπιν εισήγησης του προϊσταμένου της Υπηρεσίας που αφορά η σύμβαση, ο οποίος και θα κοινοποιήσει την απόφαση. Η έκφραση «καταγγελία» δεν απαιτείται ν' αναγραφεί στην απόφαση λύσεως, εφόσον δεν πρόκειται κατά κυριολεξία για καταγγελία. Δεν βλάπτει πάντως η αναγραφή της λέξεως «καταγγελία» καθώς την έχουν υιοθετήσει στη σύμβαση και τα δύο συμβαλλόμενα μέρη για διάφορους λόγους μονομερούς λύσεως από το Δημόσιο της σύμβασης.

III.- 13) Κατ' ακολουθίαν των προεκτιθεμένων, προσήκει επί του πρώτου σκέλους του ερωτήματος καταφατική απάντηση, δηλ. είναι νόμιμη η δαπάνη προς πληρωμή, από το Δημόσιο ως συμβαλλόμενο μέρος, χρηματικών υποχρεώσεων του που ανέκυψαν από την εκτέλεση συμβάσεων καθαρισμού, και σύμφωνα με τους όρους αυτών των συμβάσεων, χωρίς ν' αναιρείται η νομιμότητα της δαπάνης από την ισχύ του άρθρου 33 του ν.4270/2014.

Επί του δευτέρου σκέλους του ερωτήματος: Ενόσω με την επαναφορά και τοποθέτηση εκλείπει η ανάγκη καθαρισμού κτηρίων Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών εκ μέρους συμβεβλημένων με το Δημόσιο ιδιωτικών συνεργείων καθαρισμού, νομικώς δικαιολογείται, κατ' αρχήν, η για το μέλλον (ex nunc) μονομερής και πρόωρη λύση («καταγγελία») από το Δημόσιο αυτών των συμβάσεων, λαμβανομένων όμως υπόψη των παραπάνω επισημάνσεων και διακρίσεων.

Ο Γνωμοδοτών Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

