

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
ΚΛΙΜΑΚΙΟ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ
ΣΤΟ Ι΄ ΤΜΗΜΑ
ΠΡΑΞΗ 284/2019

Αποτελούμενο από τον Πρόεδρο του Κλιμακίου Σταμάτιο Πουλή, Σύμβουλο, και τα μέλη Γεωργία Κάνδυλα και Χαρίκλεια Ζάχου, Παρέδρους.

Συνήλθε στο Δικαστήριο, στις 12 Νοεμβρίου 2019, για να αποφανθεί, ύστερα από σχετική διαφωνία που ανέκυψε μεταξύ του Επιτρόπου στην Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Δήμο XXX και του Δήμου XXX, σχετικά με τη θεώρηση του 31, οικονομικού έτους 2019, χρηματικού εντάλματος πληρωμής του Δήμου.

Άκουσε την εισήγηση της Παρέδρου Χαρίκλειας Ζάχου

Σκέφθηκε κατά το Νόμο και
Αποφάσισε τα ακόλουθα:

I. Ο Επίτροπος στην Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Δήμο XXX αρνήθηκε, με την 18/3.7.2019 πράξη επιστροφής, να θεωρήσει το 31, οικονομικού έτους 2019, χρηματικό ένταλμα πληρωμής του Δήμου XXX, το οποίο αφορά στην καταβολή αποζημίωσης ποσού 747,18 ευρώ σε οχτώ υπαλλήλους της Δημοτικής Αστυνομίας του οικείου Δήμου, για υπερωριακή, απογευματινή, νυχτερινή, Κυριακών και εξαιρέσιμων ημερών εργασία, κατά το μήνα Απρίλιο του έτους 2019. Τη θεώρηση του χρηματικού αυτού εντάλματος αρνήθηκε ο Επίτροπος με την αιτιολογία ότι η εντελλόμενη δαπάνη δεν είναι νόμιμη, καθόσον από τα επισυναπτόμενα στο χρηματικό ένταλμα δικαιολογητικά δεν προκύπτει ότι η υπερωριακή εργασία των φερομένων ως δικαιούχων υπαλλήλων απέβλεπε στην αντιμετώπιση επειγουσών, εκτάκτων ή εποχικών αναγκών, οι οποίες, μάλιστα, ενόψει και της εκ του νόμου λειτουργίας της δημοτικής αστυνομίας σε εικοσιτετράωρη βάση, μπορούσαν να καλυφθούν από υπαλλήλους της αντίστοιχης βάρδιας. Ο Δήμος XXX, με το 38592/7.8.2019 έγγραφο της Αναπληρώτριας Προϊσταμένης της Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών, επανέφερε το ανωτέρω χρηματικό ένταλμα προς θεώρηση, υποστηρίζοντας τη νομιμότητα της εντελλόμενης δαπάνης, για τους εκτιθέμενους, στο συνημμένο σε αυτό 38124/26.7.2019 έγγραφο της Δημοτικής Αστυνομίας, λόγους. Ο Επίτροπος, όμως, ενέμεινε στην άρνησή του να το θεωρήσει, με συνέπεια να ανακύψει διαφωνία, για την άρση της οποίας νομίμως απευθύνεται, με την από 9.8.2019 έκθεση, στο Κλιμάκιο τούτο.

II. A.1. Ο ν.4354/2015 «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (Α' 176), στο Κεφάλαιο Β' «Μισθολογικές ρυθμίσεις των υπαλλήλων του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) πρώτου και δεύτερου βαθμού, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου (Ν.Π.Δ.Δ.) και Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.), καθώς και των Δ.Ε.Κ.Ο. του Κεφαλαίου Α του ν. 3429/2005 (ΦΕΚ Α' 314) και άλλες μισθολογικές διατάξεις», στο πεδίο εφαρμογής του οποίου από την έναρξη ισχύος του (1.1.2016, άρθρο 35 ίδιου νόμου) εμπίπτουν, μεταξύ άλλων, οι μόνιμοι υπάλληλοι των Δήμων (άρθρο 7 ίδιου νόμου), ορίζει στο άρθρο 20 με τίτλο «Αποζημίωση για εργασία καθ' υπέρβαση του υποχρεωτικού ωραρίου – Αποζημίωση για εργασία προς συμπλήρωση του υποχρεωτικού ωραρίου Α. Αποζημίωση για εργασία καθ' υπέρβαση του υποχρεωτικού ωραρίου» ότι: «1. Η καθιέρωση με αποζημίωση εργασίας καθ' υπέρβαση του υποχρεωτικού ωραρίου των υπαλλήλων, επιτρέπεται μόνο για την αντιμετώπιση εποχικών έκτακτων ή επείγουσών υπηρεσιακών αναγκών. Η υπερωριακή απασχόληση του προσωπικού εγκρίνεται με απόφαση του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, στην οποία αναφέρονται σαφή και συγκεκριμένα στοιχεία που δικαιολογούν την ανωτέρω υπερωριακή εργασία. (...) Για τους Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού η απόφαση καθιέρωσης υπερωριακής εργασίας, εκδίδεται από το Δήμαρχο ή τον Περιφερειάρχη, αντίστοιχα ή το εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο. (...) Στις αποφάσεις αυτές καθορίζεται ο αριθμός των υπαλλήλων, το χρονικό διάστημα και οι ώρες υπερωριακής απασχόλησης τους (...). Οι ανωτέρω αποφάσεις δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και ισχύουν από τη δημοσίευσή τους. (...)».

2. Ο Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ΚΚΔΚΥ), που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3584/2007 (Α' 143), ορίζει στο άρθρο 36 ότι «1. Ο υπάλληλος οφείλει να εργάζεται ανελλιπώς κατά τον καθορισμένο χρόνο και πέραν αυτού ή και σε μη εργάσιμες ημέρες, εφόσον εξαιρετικές υπηρεσιακές ανάγκες το απαιτούν. Στην περίπτωση αυτή καταβάλλεται στον υπάλληλο αποζημίωση, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις. 2. Οι ημέρες εργασίας ορίζονται σε πέντε, από Δευτέρα μέχρι και Παρασκευή, χωρίς μείωση του κατά περίπτωση ισχύοντος ή εφαρμοζόμενου συνολικού αριθμού ωρών εβδομαδιαίας εργασίας, επιφυλασσομένων των διατάξεων των επόμενων παραγράφων. 3. Με απόφαση του οικείου Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, μετά από πρόταση των οικείων Δημοτικών (...) Συμβουλίων (...), μπορεί οποτεδήποτε: α. να καθιερώνονται εξαιρέσεις από την εφαρμογή πενθήμερης εργασίας κατά υπηρεσία, κλάδο και αριθμό υπαλλήλων, χρόνο ή περιοχή, εφόσον επιβάλλεται λόγω της ιδιοτυπίας των συνθηκών λειτουργίας ή του είδους και της μορφής της

υπηρεσίας ή εργασίας, και β. (...). 5. Το καθημερινό ωράριο εργασίας ορίζεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας. 6. (...) με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, μετά από πρόταση των οικείων συμβουλίων ή διοικήσεων της παραγράφου 3 του παρόντος, (...) μπορεί να καθιερωθεί το καθημερινό ωράριο εργασίας σε βάρδιες και κατά τις νυχτερινές ώρες, όταν αυτό επιβάλλεται από τις συνθήκες λειτουργίας ή το είδος και τη μορφή της υπηρεσίας ή εργασίας. Με την ίδια ως άνω διαδικασία και εφόσον το επιβάλλουν οι συνθήκες λειτουργίας ή το είδος ή η μορφή της υπηρεσίας ή εργασίας, μπορεί να ορίζεται για όλο ή μέρος του προσωπικού ότι θα απασχολείται κατά τις Κυριακές και ημέρες αργίας. 7. Ειδικές διατάξεις, αναφερόμενες στον καθορισμό του κατά εβδομάδα ή κατά ημέρα χρόνου εργασίας κατηγοριών προσωπικού, εξακολουθούν να ισχύουν. 8. (...)», στο άρθρο 48 σχετικά με το μόνιμο προσωπικό ότι «1. (...). 2. (...) Η καθιέρωση υπερωριακής εργασίας γίνεται με απόφαση του αρμοδίου για το διορισμό οργάνου (...). 3. Η καθιέρωση εργασίας με αμοιβή πέρα από το κανονικό ωράριο ή κατά τις Κυριακές και εξαιρεσιμες ημέρες ή τις νυχτερινές ώρες, κατά την κείμενη νομοθεσία, επιτρέπεται μόνο για την αντιμετώπιση έκτακτων εποχικών ή όλως απρόβλεπτων υπηρεσιακών αναγκών, καθώς και για την εξυπηρέτηση των αναγκών των υπηρεσιών που λειτουργούν σε 24ωρη βάση ή όλες τις ημέρες του μήνα». Τέλος, ο ν.3731/2008 «Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών» (Φ.Ε.Κ. Α' 263) ορίζει στο άρθρο 2 ότι: «1. (...) 4. Το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας υποχρεούται να εργάζεται εντός και εκτός γραφείων της υπηρεσίας, ανάλογα με τις υπηρεσιακές ανάγκες και τα καθήκοντα που του ανατίθενται. Η υπηρεσία της Δημοτικής Αστυνομίας λειτουργεί όλο το εικοσιτετράωρο και όλες τις ημέρες της εβδομάδας, συμπεριλαμβανομένων και των αργιών, με κατάλληλη εναλλαγή του προσωπικού, το οποίο υποχρεούται σε τακτική ή και υπερωριακή εργασία, ανάλογα με τις ανάγκες της υπηρεσίας. 5. (...)».

Β. Από τις προεκτεθείσες διατάξεις του Κώδικα Καταστάσεως Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, με τις οποίες θεσπίζεται το ειδικότερο πλαίσιο καθιερώσεως χρονικών αποκλίσεων στο ωράριο εργασίας του προσωπικού των Ο.Τ.Α., συνάγεται ότι όσοι από τους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. εργάζονται σε υπηρεσίες που, λόγω του είδους και της μορφής τους, λειτουργούν, βάσει νόμου ή δυνάμει αποφάσεως του οικείου Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, όλες τις ημέρες του μήνα ή σε εικοσιτετράωρη βάση, δικαιούνται αμοιβή για υπερωριακή εργασία εξαιρεσιμων ημερών ή απογευματινή ή νυχτερινή, που παρέχεται, είτε προς συμπλήρωση της υποχρεωτικής εβδομαδιαίας εργασίας είτε καθ' υπέρβαση αυτής. Η σχετική δε αξίωση γεννάται υπό την προϋπόθεση ότι η παροχή της πρόσθετης εργασίας είναι απαραίτητη για την εξυπηρέτηση των αναγκών των εν λόγω υπηρεσιών, εφόσον συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι ή έκτακτες περιστάσεις ένεκα

των οποίων δεν καθίσταται δυνατή η συνεχής και εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας με την απασχόληση του προσωπικού εντός του συνήθους, τακτικού του ωραρίου. Στην περίπτωση αυτή, ενόψει και της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισεως που διέπει την δράση και τη λειτουργία της δημοσίας διοικήσεως (βλ. άρθρο 33 του ν.4270/2014, ΦΕΚ Α' 2143), η απόφαση του αρμοδίου οργάνου με την οποία εγκρίνεται η καθιέρωση της υπερωριακής εργασίας πρέπει να διαλαμβάνει ειδική και πλήρη αιτιολογία, με την παράθεση των λόγων εκείνων και των περιστάσεων που επιβάλλουν την υπερωριακή απασχόληση του προσωπικού για την διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας (βλ. Ε.Σ. ΚΠΕΔ στο Ι Τμ. 44/2018, 45/2017, 227, 33/2013, 98, 82, 60, 41/2012, Ι Τμ. 261, 105/2011, 262, 85/2008). Αντιθέτως, εάν η σχετική εγκριτική πράξη δεν είναι αιτιολογημένη, δηλαδή δεν διαλαμβάνει τους κατά περίπτωση ειδικούς λόγους που υπαγόρευσαν την καθιέρωσή της, η παροχή της πρόσθετης κατά χρόνο εργασίας και συνακόλουθα η καταβολή αποζημίωσης για την εργασία αυτή δεν είναι νόμιμες (βλ. Ε.Σ. Ι Τμ. 5, 261/2011). Οι αυτές προϋποθέσεις ισχύουν και για την καταβολή αμοιβής στους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. που υπηρετούν στην υπηρεσία δημοτικής αστυνομίας αυτών για την παρεχόμενη από αυτούς υπερωριακή εργασία. Ειδικά δε ως προς τους υπαλλήλους αυτούς και δεδομένου ότι εκ του νόμου παρέχεται η δυνατότητα οργάνωσης της εν λόγω υπηρεσίας σε βάρδιες, με κατάλληλη εναλλαγή του προσωπικού, στη σχετική εγκριτική απόφαση του οικείου δημάρχου πρέπει να αναφέρονται οι περιστάσεις, οι οποίες επιβάλλουν την πρόσθετη κατά χρόνο απασχόληση και οι λόγοι για τους οποίους δεν ήταν εφικτός ο εκ των προτέρων σχεδιασμός για την αντιμετώπισή τους, με κατανομή των υπηρετούντων υπαλλήλων σε αντίστοιχες βάρδιες (βλ. Ε.Σ. Ι Τμ. 105/2011, ΚΠΕΔ στο Ι Τμ. 44/2018, 100, 45/2017, 47, 33/2016, 98, 41/2012).

III. Στην υπό κρίση υπόθεση, από τα δικαιολογητικά που συνοδεύουν το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα πληρωμής, προκύπτουν τα ακόλουθα: Με την 938/6.12.2018 απόφαση του Δημάρχου XXX (ΦΕΚ Β' 5723/19.12.2018) εγκρίθηκε, για το χρονικό διάστημα από 1.1.2019 έως 30.6.2019, η παροχή υπερωριακής, απογευματινής, νυχτερινής, Κυριακών και εξαιρέσιμων ημερών εργασίας, για το προσωπικό της Δημοτικής Αστυνομίας για την αντιμετώπιση εποχικών, επειγουσών υπηρεσιακών αναγκών. Ως αιτιολογία για την καθιέρωση της υπερωριακής εργασίας διαλαμβάνεται στην απόφαση αυτή το 52590/22.11.2018 έγγραφο της Δημοτικής Αστυνομίας σύμφωνα με το οποίο «εντός της 24ωρης απασχόλησης, που εκ νόμου έχει η Δημοτική Αστυνομία, αναπτύσσονται τόσο οι διοικητικές εργασίες λειτουργίας του, όσο και η επίβλεψη δραστηριοτήτων, οι οποίες είναι κυρίως απογευματινές ή βραδινές. Για την προετοιμασία και υλοποίηση των δραστηριοτήτων αυτών απαιτείται η υπερωριακή

απασχόληση μέρους ή και συνόλου του προσωπικού σε καθημερινές και αργίες. Το είδος των δραστηριοτήτων περιλαμβάνει μουσικές εκδηλώσεις, εκθέσεις, ποικίλες εκδηλώσεις (παρέλαση 25ης Μαρτίου, εκδηλώσεις μνήμης κ.α.) και γενικότερα εκδηλώσεις για τους πολίτες τόσο σε κλειστούς όσο και ανοικτούς χώρους». Στην ίδια ως άνω απόφαση περιλαμβάνεται πίνακας κατανομής των ωρών εργασίας απογευματινών, Κυριακών, εξαιρεσιμων ημερών και νυκτερινών ωρών για το ως άνω χρονικό διάστημα, για καθέναν από τους εννέα (9) υπηρετούντες στη Δημοτική Αστυνομία υπαλλήλους, ενώ σημειώνεται ότι δύο άτομα εργάζονται σε βάρδιες. Κατόπιν εκδόθηκε η 11852/7.3.2019 απόφαση του Αναπληρωτή Προϊσταμένου του Τμήματος Δημοτικής Αστυνομίας, με την οποία συγκροτήθηκε συνεργείο υπερωριακής απασχόλησης οκτώ (8) υπαλλήλων της Δημοτικής Αστυνομίας για το μήνα Απρίλιο 2019, προκειμένου η Δημοτική Αστυνομία να προβεί αφενός μεν στη φύλαξη δημοτικής περιουσίας καθ' όλη τη διάρκεια της ημέρας, σε εκδηλώσεις που επρόκειτο να διεξαχθούν από Διευθύνσεις του Δήμου, αφετέρου δε στην αστυνόμευση προγραμματισμένων πολιτιστικών εκδηλώσεων του Δήμου και στις τρεις δημοτικές ενότητες για την ομαλή διεξαγωγή τους. Ειδικότερα, με την ως άνω απόφαση εγκρίθηκαν 80 ώρες υπερωριακής απογευματινής απασχόλησης, 128 ώρες υπερωριακής απασχόλησης κατά τις Κυριακές και τις εξαιρεσιμες ημέρες και 128 ώρες για τη συμπλήρωση ωραρίου νυκτερινών εργασιμων. Σε εκτέλεση της ανωτέρω απόφασης εκδόθηκαν καταστάσεις υπερωριακής απασχόλησης στις οποίες αναφέρονται οι ημερομηνίες και ώρες κατά τις οποίες εργάστηκαν υπερωριακά οι ως άνω οκτώ (8) δημοτικοί αστυνομικοί καθώς και ότι απασχολήθηκαν υπερωριακά για τη φύλαξη: α) εκδήλωσης του εργαστηρίου ειδικής επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, β) εκδήλωσης τουρνουά μπάσκετ του 1ου Γυμνασίου και του 1ου Λυκείου XXX και γ) φύλαξη υπόγειας διάβασης για έκθεση εικαστικών. Κατόπιν εκδόθηκε το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα, για την καταβολή αποζημίωσης στους ανωτέρω υπαλλήλους, για υπερωριακή, εργασία που πραγματοποίησαν κατά το μήνα Απρίλιο του έτους 2019. Με τα δεδομένα αυτά και σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά στη νομική σκέψη που προηγήθηκε, η υπερωριακή απασχόληση των φερόμενων ως δικαιούχων δημοτικών αστυνομικών δεν είναι νόμιμη, καθόσον η εγκριτική της απασχολήσεως αυτής απόφαση του Δημάρχου XXX δεν διαλαμβάνει πλήρη και ειδική αιτιολογία, με αναφορά σε συγκεκριμένα και σαφή πραγματικά στοιχεία, από τα οποία να προκύπτει η συνδρομή ειδικών περιστάσεων (εκτάκτων, εποχικών ή επειγουσών υπηρεσιακών αναγκών) που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την καθιέρωση υπερωριακής απασχόλησης των υπαλλήλων της εν λόγω υπηρεσίας, κατά το επίμαχο χρονικό διάστημα. Συγκεκριμένα, η φύλαξη δημοτικής περιουσίας καθ' όλη τη διάρκεια της ημέρας και η αστυνόμευση προγραμματισμένων πολιτιστικών εκδηλώσεων σε τρεις δημοτικές ενότητες δεν συνιστούν έκτακτες, εποχικές ή επείγουσες αλλά διαρκείς υπηρεσιακές ανάγκες,

που ανήκουν στα συνήθη καθήκοντα των δημοτικών αστυνομικών. Δεδομένου δε ότι η Δημοτική Αστυνομία λειτουργεί κατά νόμο σε 24ωρη βάση και όλες τις ημέρες της εβδομάδας, θα αρκούσε εν προκειμένω η αναφορά στη σχετική εγκριτική απόφαση των ειδικών εκείνων περιστάσεων που επέβαλαν την πρόσθετη κατά χρόνο απασχόληση του προσωπικού για την εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας, καθώς και των λόγων για τους οποίους δεν ήταν εφικτός ο εκ των προτέρων σχεδιασμός για την αντιμετώπιση τους με κατανομή των υπηρετούντων υπαλλήλων σε αντίστοιχες βάρδιες (πρβλ. Ε.Σ. ΚΠΔΕ στο Ι Τμ. 98, 41/2012). Περαιτέρω, η αιτιολογία σχετικά με τη συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων για την καθιέρωση υπερωριακής εργασίας δημοτικών υπαλλήλων, η οποία απαιτείται, κατά τα ανωτέρω, να περιλαμβάνεται στο σώμα της σχετικής εγκριτικής απόφασης του αρμοδίου οργάνου, δεν δύναται να αναπληρωθεί εκ των υστέρων με το έγγραφο επανυποβολής του ελεγχόμενου χρηματικού εντάλματος (βλ. Ε.Σ. ΚΠΕΣ στο Ι Τμ. 44/2018, 33/2013, 98, 60, 41/2012, Ι Τμ. 105/2011). Σε κάθε πάντως περίπτωση η επικαλούμενη έλλειψη προσωπικού, κατά μόλις ένα άτομο, λόγω χορήγησης άδειας ανατροφής, θα έπρεπε να οδηγήσει σε ορθολογικότερη κατανομή της εργασίας του υπάρχοντος προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας και όχι στην, κατά καταστρατήγηση των προαναφερόμενων διατάξεων, συστηματική απασχόληση των υπηρετούντων καθ' υπέρβαση του κανονικού ωραρίου εργασίας (βλ. Ε.Σ. ΚΠΕΔ στο Ι Τμ. 98, 41/2012, Ι Τμ. 105/2011). Ιδίως δε, όταν όλες οι αναφερόμενες υπηρεσιακές ανάγκες (φύλαξη δημόσιας περιουσίας και προγραμματισμένες πολιτιστικές εκδηλώσεις) ήταν εκ των προτέρων γνωστές, με αποτέλεσμα να παρίσταται εφικτός ο έγκαιρος προγραμματισμός τους.

IV. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, η εντελλόμενη με το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα δαπάνη είναι μη νόμιμη, κατά τα βασίμως προβαλλόμενα από τον Επίτροπο, και, ως εκ τούτου, το ένταλμα αυτό δεν πρέπει να θεωρηθεί.

Για τους λόγους αυτούς

Αποφαίνεται ότι το 31, οικονομικού έτους 2019, χρηματικό ένταλμα πληρωμής, του Δήμου XXX, ποσού 747,18 ευρώ, δεν πρέπει να θεωρηθεί.