

## Συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-6/92 και T-52/92

Andreas Hans Reinarz

κατά

**Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων**

«Υπάλληλοι — Βλαπτική πράξη — Απόδοση εξόδων νοσηλευτικού προσωπικού  
— Μείωση των αποδόσεων»

Απόφαση του Πρωτοδικείου (τέταρτο τμήμα) της 26ης Οκτωβρίου 1993 ..... II - 1052

### Περύληψη της αποφάσεως

- 1. Υπάλληλοι — Προσφυγή — Βλαπτική πράξη — Έννοια — Πληροφοριακό σημείωμα που περιλαμβάνει διοικητικές πληροφορίες — Δεν αποτελεί βλαπτική πράξη  
(Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων, άρθρο 91)*
- 2. Υπάλληλοι — Προσφυγή — Προσφυγή που αποβλέπει, ελλείψει βλαπτικής πράξεως, στο να κριθεί η νομιμότητα κανονιστικής διατάξεως — Απαράδεκτη  
(Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων, άρθρο 91)*
- 3. Ένσταση ελλείψεως νομιμότητας — Περιεχόμενο — Πράξεις των οποίων μπορεί να γίνει επίκληση της παρανομίας — Κανονιστική ρύθμιση για την κάλυψη των κινδύνων ασθε-  
νείας των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων  
(Συνθήκη ΕΟΚ, άρθρο 184)*

4. Υπάλληλοι — Κοινωνική ασφάλιση — Ασφάλιση ασθενείας — Κανονιστική ρύθμιση για την κάλυψη των κινδύνων ασθενείας των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Θέσπιση κοινής συμφωνίας των κοινοτικών οργάνων — Επιτρεπτό — Προϋποθέσεις (Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων, άρθρο 72 § 1)
5. Υπάλληλοι — Κοινωνική ασφάλιση — Ασφάλιση ασθενείας — Έξοδα ασθενείας — Έξοδα νοσηλευτικού προσωπικού — Ανώτατα όρια αποδόσεως εξόδων — Επιτρεπτό — Προϋποθέσεις (Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων, άρθρο 72 § 1· κανονιστική ρύθμιση για την κάλυψη των κινδύνων ασθενείας, παράρτημα Ι, σημείο Χ)
6. Υπάλληλοι — Κοινωνική ασφάλιση — Ασφάλιση ασθενείας — Έξοδα ασθενείας — Έξοδα νοσηλευτικού προσωπικού — Τροποποίηση της ρυθμίσεως με σκοπό τη μείωση της αποδόσεως — Παραβίαση των αρχών των κεκτημένων δικαιωμάτων και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης — Δεν συντρέχει (Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων, άρθρο 72 § 1· κανονιστική ρύθμιση για την κάλυψη των κινδύνων ασθενείας, παράρτημα Ι, σημείο Χ)
7. Υπάλληλοι — Υποχρέωση αρωγής που υπέχει η διοίκηση — Έκταση (Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων, άρθρο 24)
8. Υπάλληλοι — Προσφυγή — Προηγούμενη διοικητική ένσταση — Ταυτότητα αντικείμενου και αιτίας — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα που περιλαμβάνονται στην ένσταση υπό τη μορφή παραπομπής σε άλλα έγγραφα — Επιτρέπεται (Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων, άρθρα 90 και 91)
9. Υπάλληλοι — Τη μεταχείριση — Υπάλληλοι εν ενεργεία και υπάλληλοι συνταξιούχοι — Τη απόδοση εξόδων ασθενείας — Έλλειψη διακρίσεως (Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων, άρθρο 92 § 1· κανονιστική ρύθμιση για την κάλυψη των κινδύνων ασθενείας, παράρτημα Ι, σημείο Χ)
10. Υπάλληλοι — Κοινωνική ασφάλιση — Ασφάλιση ασθενείας — Έξοδα ασθενείας — Τρόπος και ποσοστό αποδόσεως — Συγκράτηση των εξόδων και επιταγές εκ της αρχής της αναλογικότητας (Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων, άρθρο 72 § 1· κανονιστική ρύθμιση για την κάλυψη των κινδύνων ασθενείας, παράρτημα Ι, σημείο Χ)

1. Βλαπτικές, κατά την έννοια του άρθρου 91, παράγραφος 1, του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων (στο εξής: ΚΥΚ), είναι οι πράξεις που μπορούν να θίξουν άμεσα τη νομική κατάσταση ενός υπαλλήλου, πράγμα που δεν συμβαίνει στην περίπτωση απλών πληροφοριακών εγγράφων που περιέχουν μόνο διοικητικές πληροφορίες, όπως ένα σημείωμα που περιορίζεται να ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο για την έναρξη ισχύος και για το περιεχόμενο νέας κανονιστικής ρυθμίσεως προς κάλυψη των κινδύνων ασθeneίας των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

2. Στο πλαίσιο προσφυγής που ασκήθηκε δυνάμει του άρθρου 91 του ΚΥΚ, το Πρωτοδικείο είναι αρμόδιο μόνο να ελέγξει τη νομιμότητα πράξεως που βλάπτει τον προσφεύγοντα και δεν μπορεί, ελλείψει ειδικού μέτρου εφαρμογής, να αποφανθεί αφηρημένα για τη νομιμότητα γενικού κανόνα, όπως η κανονιστική ρύθμιση για την κάλυψη των κινδύνων ασθeneίας των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

3. Το άρθρο 184 της Συνθήκης αποτελεί την έκφραση γενικής αρχής που εξασφαλίζει σε κάθε διάδικο το δικαίωμα να αμφοβητήσει, προκειμένου να επιτύχει την ακύρωση αποφάσεως που τον αφορά άμεσα και ατομικά, το κύρος προηγούμενων πράξεων θεσμικών οργάνων που αποτελούν τη νομική βάση της προσβαλλομένης αποφάσεως. Κατά συνέπεια, η προβαλλόμενη ένσταση δεν περιορίζεται στις πράξεις υπό μορφή κανονισμού, στις οποίες αναφέρεται αποκλειστικά το άρθρο 184, αλλά πρέπει να ερμηνευθεί ευρώς υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει όλες τις γενικής φύσεως πράξεις.

Η κανονιστική ρύθμιση για την κάλυψη των κινδύνων ασθeneίας των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η οποία ελήφθη σε εκτέλεση του άρθρου 72,

παράγραφος 1, του ΚΥΚ, διέπει κατ' ουσίαν την απόδοση των διαφόρων εξόδων ασθeneίας και έχει γενικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι εφαρμόζεται σε καταστάσεις αντικειμενικά καθορισμένες και επάγεται νομικά αποτελέσματα έναντι κατηγοριών προσώπων που αντιμετωπίζονται κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο. Κατά συνέπεια, μολονότι δεν εξεδόθη με τη μορφή κανονισμού, η ρύθμιση αυτή μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ενστάσεως ελλείψεως νομιμότητας.

Το περιεχόμενο της ενστάσεως πρέπει πάντως να περιορίζεται σε ό,τι είναι απαραίτητο για την επίλυση της διαφοράς. Έτσι, η γενική πράξη της οποίας προβάλλεται η έλλειψη νομιμότητας πρέπει να εφαρμόζεται, άμεσα ή έμμεσα, στην περίπτωση που αποτελεί το αντικείμενο της προσφυγής και πρέπει να υφίσταται άμεσος νομικός δεσμός μεταξύ της προσβαλλομένης ατομικής αποφάσεως και της εν λόγω γενικής πράξεως.

4. Εφόσον ο ΚΥΚ δεν περιλαμβάνει όλους τους κανόνες που ισχύουν στο πεδίο της κοινωνικής ασφαλίσεως των υπαλλήλων, τα όργανα των Κοινοτήτων εξουσιοδοτούνται, δυνάμει του άρθρου 72, παράγραφος 1, του ΚΥΚ, να θεσπίζουν, κατόπιν κοινής συμφωνίας, διατάξεις στο περιθώριο του ίδιου του ΚΥΚ. Η εξουσιοδότηση αυτή είναι σύμφωνη με τις αρχές της Συνθήκης. Πράγματι, δεν πρόκειται για μεταβίβαση αιμογούς νομοθετικής αρμοδιότητος του Συμβουλίου στα άλλα κοινοτικά όργανα, δεδομένου ότι η θέσπιση της ρυθμίσεως προϋποθέτει κοινή συμφωνία των κοινοτικών οργάνων, επομένως και του Συμβουλίου που χορήγησε την εξουσιοδότηση.

Το άρθρο 72, παράγραφος 1, του ΚΥΚ αφήνει στους συντάκτες της κανονιστικής ρυθμίσεως για την κάλυψη των κινδύνων ασθενείας των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων τη φροντίδα να καθορίσουν το πεδίο εφαρμογής της καλύψεως, θεσπίζοντας συμπληρωματικές διατάξεις, τηρώντας όμως τις διατάξεις του ΚΥΚ και τους σκοπούς που αυτός επιδιώκει.

5. Εφόσον το άρθρο 72 του ΚΥΚ δεν περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις όσον αφορά την απόδοση των εξόδων νοσηλευτικού προσωπικού, είναι προφανές ότι η κανονιστική ρύθμιση για την κάλυψη των κινδύνων ασθενείας των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων πρέπει να περιλαμβάνει τέτοιους κανόνες.

Το άρθρο 72 δεν παρέχει στους δικαιούχους του κοινού συστήματος ασφάλισης ασθενείας το δικαίωμα να εισπράττουν, ανάλογα με τη ρυθμιζόμενη από τη διάταξη αυτή περίπτωση, τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν κατά 80 %, 85 % ή κατά 100 %. Τα ποσοστά αυτά προσδιορίζουν το ανώτατο όριο αποδόσεως και δεν επιβάλλουν στα κοινοτικά όργανα την υποχρέωση να αποδίδουν στους ενδιαφερομένους, σε όλες τις περιπτώσεις, τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν κατά τα ανωτέρω ποσοστά.

Ο καθορισμός ανωτάτων ορίων αποδόσεως με τις εκτελεστικές διατάξεις, προς τον σκοπό διαφυλάξεως της οικονομικής ισορροπίας του συστήματος ασφαλείας ασθενείας, δεν αποτελεί παράβαση του άρθρου 72 του ΚΥΚ, εφόσον, καθορίζοντας αυτά τα ανώτατα ποσά, τα κοινοτικά όργανα τηρούν την αρχή της ασφαλιστικής καλύψεως που αποτελεί τη βάση αυτού του άρθρου.

6. Εφόσον ούτε το άρθρο 72, παράγραφος 1, του ΚΥΚ ούτε η κανονιστική ρύθμιση για την κάλυψη των κινδύνων ασθενείας των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προβλέπουν, για τα έξοδα νοσηλευτικού προσωπικού, σταθερά ποσοστά αποδόσεως, αλλά μόνον τα ανώτατα ποσοστά, το γεγονός και μόνον ότι, επί ορισμένη περίοδο, η εφαρμογή που έγινε από τα κοινοτικά όργανα του άρθρου αυτού ήταν ιδιαιτέρως ευνοϊκή για τους ενδιαφερομένους δεν μπορεί να δημιουργήσει υπέρ αυτών κεκτημένο δικαίωμα. Εξάλλου, δεδομένου ότι στο πεδίο αποδόσεως των εξόδων ασθενείας, πρέπει να γίνεται συνεχής προσαρμογή των εφαρμοστέων κανόνων σε συνάρτηση με τους διαθεσίμους πόρους και την ανάγκη διατηρήσεως οικονομικής ισορροπίας, η μείωση για το μέλλον της αποδόσεως ορισμένων παροχών δεν έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

7. Η υποχρέωση αρωγής, που εξαγγέλλει το άρθρο 24 του ΚΥΚ, αφορά την υπεράσπιση των υπαλλήλων εκ μέρους του κοινοτικού οργάνου έναντι ενεργειών τρίτων και όχι πράξεων που προέχονται από το ίδιο το όργανο, ο έλεγχος των οποίων εμπίπτει σε άλλες διατάξεις του ΚΥΚ.

8. Η απαιτούμενη συμφωνία μεταξύ των ισχυρισμών που προβάλλονται στην ένσταση και των ισχυρισμών που προβάλλονται στην προσφυγή έχει ως σκοπό να καταστεί εφικτός και να προωθηθεί ο φιλικός διακανονισμός της διαφοράς που ανέκυψε μεταξύ του υπαλλήλου και της διοικήσεως. Για να εκπληρωθεί αυτή η επιταγή, είναι απαραίτητο να είναι σε θέση η διοίκηση να γνωρίζει τα παράπονα και τις επιθυμίες του ενδιαφερομένου. Αυτό συμβαίνει όταν οι ισχυρισμοί δεν περιλαμβάνονται ρητά στην ένσταση, αλλά σε προηγούμενες ενστάσεις στις οποίες παραπέμπει.

9. Η διάκριση συνίσταται στη μεταχείριση κατά τρόπο όμοιο καταστάσεων που είναι διαφορετικές ή κατά τρόπο διαφορετικό καταστάσεων που είναι όμοιες.

Όσον αφορά την ασφάλιση ασθενείας, οι συνταξιούχοι υπάλληλοι δεν μπορούν να θεωρηθούν χωριστή κατηγορία ασφαλισμένων, η οποία, από το γεγονός και μόνον ότι αποτελείται από πρώην υπαλλήλους, είναι πιο εκτεθειμένη στον κίνδυνο αντιμετώπισης εξόδων νοσηλευτικού προσωπικού. Εδώ πρόκειται μάλλον για γενικό κίνδυνο της ζωής που μπορεί να αντιμετωπίσει κάθε υπάλληλος, είτε τελεί εν ενεργεία είτε είναι συνταξιούχος. Είναι μιν αληθές ότι οι υπάλληλοι κινδυνεύουν να αντιμετωπίσουν, σε προχωρημένη ηλικία, υψηλότερα έξοδα που οφείλονται σε ασθένεια μακράς διαρκείας, αλλά μπορεί θεμιτά να αναμένεται ότι έχουν λάβει εγκαίρως κατάλληλη οικονομική πρόνοια. Πράγματι, ενόψει του περιεχομένου του άρθρου 72, παράγραφος 1, του ΚΥΚ, που προβλέπει μόνον ανώτατα όρια αποδόσεως, η λήψη τέτοιων προληπτικών μέτρων ήταν και παραμένει ενδεδειγμένη, εφόσον ανά πάσα στιγμή είναι δυνατή η μείωση του ποσοστού αποδόσεως. Η παράλειψη λήψης τέτοιων μέτρων δεν μπορεί να καταλογισθεί, υπό την κάλυψη διακρίσεως, ούτε στους συντάκτες του ΚΥΚ ούτε στους συντάκτες της κανονιστικής ρυθμίσεως για την κάλυψη των κινδύνων

ασθενείας των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

10. Η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί οι πράξεις των κοινοτικών οργάνων να μην υπερβαίνουν τα όρια αυτού που είναι πρόσφορο και αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, εξυπακούεται δε ότι, όταν προσφέρεται επιλογή μεταξύ περισσοτέρων καταλλήλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επιβαρυντικό.

Εφαρμοζόμενη η αρχή αυτή στις διατάξεις που καθορίζουν το ποσοστό και τον τρόπο αποδόσεως των εξόδων ασθενείας στο πλαίσιο της κανονιστικής ρυθμίσεως για την κάλυψη των κινδύνων ασθενείας των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, μπορεί, ενόψει της πολυπλοκότητας των προβλημάτων που τίθενται από τη διαφύλαξη της αναγκαίας οικονομικής ισορροπίας του κοινού συστήματος που οδηγεί στην αναγνώριση ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως στα κοινοτικά όργανα, να οδηγήσει στη διαπίστωση της παρανομίας μέτρων μείωσης των αποδόσεων μόνον αν τα μέτρα αυτά εμφανίζονται προδήλως ακατάλληλα, ως προς την αρχή τους ή ως προς το αποτέλεσμα τους, ενόψει του σκοπού επιτεύξεως οικονομίας από τα οποία διαπνέονται.