Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα)

κρίνει και αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

Koopmans Bosco Joliet

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 27 Σεπτεμβρίου 1984.

Ο γραμματέας
κ.α.α.

J. A. Pompe

Βοηθός γραμματέας

Ο πρόεδρος του πρώτου τμήματος

T. Koopmans

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIR GORDON SLYNN ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 21 ΙΟΥΝΙΟΥ 1984 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Το άρθρο 14, παράγραφος 1, του παραρτήματος VII του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων ορίζει:

«Αν το είδος των καθηκόντων που έχουν ανατεθεί σε ορισμένους υπαλλήλους απαιτεί από αυτούς να υποβάλλονται τακτικά σε έξοδα παραστάσεως, είναι δυνατό να καταβληθεί από την αρμοδία για διορισμούς αρχή κατ' αποκοπή αποζημίωση εξόδων παραστάσεως το ύψος της οποίας αποφασίζεται από την εν λόγω αρχή.

Σε ειδικές περιπτώσεις, η αρμοδία για τους διορισμούς αρχή δύναται να αποφασίζει την επιβάρυνση του οργάνου με ένα μέρος των εξόδων στεγάσεως των ενδιαφερομένων.»

1 — Μετάφραση από τα αγγλικά.

Ο προσφεύγων στην υπό κρίση υπόθεση ήταν προϊστάμενος της υπηρεσίας τύπου και πληροφοριών της αντιπροσωπείας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην Ουάσιγκτον από 1ης Οκτωβρίου 1974 μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1982. Υπό την ιδιότητά του αυτή, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι υποβαλλόταν τακτικά σε έξοδα παραστάσεως λόγω των καθηκόντων του και ότι η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή είχε τη δυνατότητα να του χορηγήσει επίδομα και να θεωρήσει ότι η περίπτωσή του ήταν ειδική, ως προς την οποία μπορούσε να πραγματοποιείται η καταβολή που προβλέπεται στο δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 14. Καθ' όλη την περίοδο της παραμονής του ζητούσε την καταβολή μηνιαίου ποσού για το μίσθωμα κατοικίας βάσει συμβάσεων μισθώσεως, αντίγραφα των οποίων υπέβαλε στην αρμόδια για τους διορισμούς αρχή στις Βρυξέλλες. Το συνολικό ποσό που καταβλήθηκε από την 1η Ιανουαρίου 1975 ήταν 1 115 552 βελγικά φράγκα. Το 1982 περιήλθε εις γνώση της γενικής διευθύνσεως προσωπικού στις Βρυξέλλες ότι η οικία, την οποία κατείχε από την ημερομηνία εκείνη, είχε αγοραστεί από εταιρία, κύριος της οποίας, με την εξαίρεση μιας μετοχής, ήταν ο προσφεύγων, και είχε εκμισθωθεί από την εταιρία στον προσφεύγοντα.

Η Επιτροπή έκρινε ότι ο προσφεύγων δεν κατέβαλλε πράγματι μίσθωμα και ότι, εφόσον όφειλε να γνωρίζει ότι πολιτική της Επιτροπής ήταν να καταβάλλει επίδομα στέγης μόνο για «μίσθωμα» και επομένως δεν δικαιούταν να λάβει τα ποσά τα οποία είχε λάβει, αυτά έπρεπε να αποδοθούν αφαιρούμενα από ποσά τα οποία του όφειλε για άλλους λόγους κατά την έξοδό του από την υπηρεσία.

Αφού δεν έλαβε απάντηση στην ένσταση την οποία είχε υποβάλει, βάσει του άρθρου 90, παράγραφος 2, του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων, στις 25 Ιανουαρίου 1983, κατά της αποφάσεως περί αφαιρέσεως του ποσού αυτού, ο προσφεύγων άσκησε την υπό κρίση προσφυγή στις 14 Οκτωβρίου 1983 βάσει του άρθρου 91 του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως.

Η Επιτροπή, χωρίς να επιμένει στο σημείο αυτό, προβάλλει το θέμα κατά πόσον η ένσταση αυτή υποβλήθηκε εμπροθέσμως. Γίνεται δεκτόν ότι, αν ο προσφεύγων δικαιούται να επικαλεστεί τις διατάξεις του κανονισμού διαδικασίας του Δικαστηρίου περί παρεκτάσεως των προθεσμιών λόγω αποστάσεως, τότε η προσφυγή του είναι εμπρόθεσμη. Άλλως, προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι η προσφυγή δεν ασκήθηκε εντός των τριών μηνών που αρχίζουν τέσσερις μήνες μετά τις 16 Φεβρουαρίου 1983, όταν πρωτοκολλήθηκε η ένσταση στη γενική γραμματεία της Επιτροπής. Κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα διέμενε στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, αν και ο δικηγόρος του δικηγορεί στις Βρυξέλλες.

Μου φαίνεται σαφές ότι ο τόπος διαμονής του προσφεύγοντος και όχι το γραφείο του δικηγόρου του είναι καθοριστικός για να κριθεί η παρέκταση προθεσμίας λόγω αποστάσεως (βλ. υπόθεση 28/65, *Fonzi* κατά *Επιτροπής* [1966] ECR σ. 477) και ότι οι παρεκτάσεις οι οποίες παρέχονται με το παράρτημα ΙΙ του κανονισμού διαδικασίας ισχύουν επί προσφυγών που ασκούνται βάσει του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων (υπόθεση 31/72, *Angelini* κατά *Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου* [1973] ECR σ. 403, 409). Κατά την άποψή μου, η υπό κρίση προσφυγή είναι, επομένως, παραδεκτή.

Όταν ο προσφεύγων πρωτοπήγε στην Ουάσιγκτον, κατέβαλλε μίσθωμα για οικία την οποία μίσθωνε από τρίτον και δεν τίθεται ζήτημα για το επίδομα που ελάμβανε για εκείνη. Τα μισθώματα τότε ήσαν πολύ υψηλά. Κατέληξε στην άποψη, με υπόδειξη — όπως φαίνεται — και του βοηθού του προϊσταμένου της αντιπροσωπείας της Επιτροπής στην Ουάσιγκτον, ότι ήταν φρονιμότερο να αγοράσει οικία με δάνειο. Εν γνώσει και με τη συναίνεση του βοηθού του προϊσταμένου και, όπως ισχυρίζεται, με τη ρητή συγκατάθεση του προϊσταμένου της αντιπροσωπείας, καθώς και εν γνώσει των βοηθών των γενικών διευθυντών της ΓΔ Ι και της ΓΔ Χ, συνεστήθη εταιρία, η οποία αγόρασε την οικία και την

εκμίσθωσε στον προσφεύγοντα. Στη συνέχεια το μίσθωμα το οποίο κατέβαλλε βάσει της συμβάσεως μισθώσεως το αξίωσε βάσει του άρθρου 14 του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως. Αργότερα, ο προσφεύγων ισχυρίζεται ότι η ρύθμιση αυτή έγινε γνωστή στο διάδοχο του προϊσταμένου της αντιπροσωπείας, ο οποίος ασκούσε τα καθήκοντα κατά το χρόνο της αναλήψεως υπηρεσίας του προσφεύγοντος.

Αντίγραφο της από 1 Ιανουαρίου 1975 συμβάσεως μισθώσεως που όριζε μηνιαίο μίσθωμα 750 USD απεστάλη, όπως φαίνεται, στις 28 Απριλίου 1976 κατόπιν επανειλημμένων αιτήσεων. Άλλο ένα μισθωτήριο απεστάλη την ίδια μέρα, το οποίο έφερε ημερομηνία 25 Απριλίου 1976 και όριζε διετή διάρκεια της μισθώσεως έναντι μηνιαίου μισθώματος 1 200 USD, το οποίο — όπως αναφέρθηκε — «κρίθηκε εύλογο από ανεξάρτητο εμπειρογνώμονα». Η μίσθωση παρατάθηκε με διαδοχικά μισθωτήρια και με το ίδιο μίσθωμα.

Σύμφωνα με την πρώτη παρατήρηση της Επιτροπής, το άρθρο 14 παρέχει την εξουσία καταβολής επιδόματος μόνο για μίσθωμα και επομένως η συνεισφορά στη δαπάνη για την απόκτηση στέγης θα γινόταν καθ' υπέρβαση εξουσίας. Αυτή η ερμηνεία του άρθρου 14 δεν είναι ορθή κατά την άποψή μου. Δεν χρησιμοποιείται η διατύπωση «μίσθωμα στέγης», αλλά «έξοδα στεγάσεως» [«έξοδα στέγης»]. Ο όρος «έξοδα στέγης» είναι, κατά τη γνώμη μου, ευρύτερος από τον όρο «μίσθωμα» και επιτρέπει την καταβολή επιδόματος δαπάνης στεγάσεως που δεν συνίσταται αποκλειστικά σε μίσθωμα. Η διατύπωση αυτή πρέπει να εξεταστεί σε αντιδιαστολή με τον όρο «επίδομα μισθώματος» («rent allowance») που χρησιμοποιείται στο άρθρο 14α. Το γαλλικό κείμενο του άρθρου 14 ενισχύει αυτή την ερμηνεία του άρθρου 14, εφόσον κάνει λόγο για «frais de logement» («έξοδα στέγης»), διατύπωση που επίσης μου φαίνεται ευρύτερη απ' ό,τι το «loyer» («μίσθωμα») ή το «prix de location» («τίμημα της μισθώσεως»), αν και πρέπει να παρατηρηθεί ότι στο γαλλικό άρθρο 14α γίνεται λόγος για «indemnité de logement» («επίδομα στέγης»).

Ο προσφεύγων ισχυρίζεται ότι, αν αυτή η ερμηνεία του άρθρου 14 είναι η ορθή, η Επιτροπή δεν μπορεί να αναζητήσει ποσά βάσει του άρθρου 85 του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως, διότι κανένα ποσό δεν κατεβλήθη αχρεωστήτως. Είτε η ερμηνεία αυτή είναι ορθή είτε είναι εσφαλμένη, δεν υφίσταται δικαίωμα αναζητήσεως, διότι η Επιτροπή δεν μπορεί να αποδείξει ότι αυτός εγνώριζε (δηλ. ότι πράγματι εγνώριζε) «την αντικανονικότητα της καταβολής» ή ότι «η αντικανονικότητα αυτή ήταν τόσο εμφανής ώστε δεν ηδύνατο να την αγνοεί». Εν προκειμένω, οποιαδήποτε άποψη και αν γίνει δεκτή, δικαιολογημένα πίστευε ότι δικαιούταν τα καταβληθέντα ποσά, λόγω της γνώσεως και εγκρίσεως των προϊσταμένων του στην Ουάσιγκτον, λόγω της ερμηνείας του άρθρου 14, την οποία θεωρεί ορθή ή εν πάση περιπτώσει υποστηρίξιμη, και λόγω του γεγονότος ότι γνώριζε ότι είχαν καταβληθεί επιδόματα και σε άλλους υπαλλήλους που κατοικούσαν σε ιδιόκτητη οικία.

Η Επιτροπή απαντά ότι, σύμφωνα με την πάγια ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 14, εφαρμογή του χωρεί μόνο προκειμένου για μίσθωμα μεταξύ εκμισθωτή και μισθωτή που είναι ανεξάρτητοι μεταξύ τους. Σε περιπτώσεις, όπου καταβλήθηκε επίδομα για στέγη που ανήκε στον υπάλληλο, η καταβολή αυτή σταμάτησε μόλις η Επιτροπή έλαβε γνώση των γεγονότων. Η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή που αναφέρεται στο άρθρο 14 είναι ο γενικός διευθυντής του προσωπικού (ΓΔ IX). Αυτός μόνο μπορεί να επιτρέψει τη χορήγηση επιδόματος· ο προϊστάμενος της αντιπροσωπείας της Ουάσιγκτον δεν είχε εξουσία να την επιτρέψει ή να αποκλίνει από την πρακτική και πολιτική της ΓΔ IX. Επί πλέον, καθ' όλη τη διάρκεια της καταβολής του, είχε καταστεί σαφές στον προσφεύγοντα ότι το επίδομα καταβαλλόταν μόνο για μίσθωμα. Στις 9 Σεπτεμβρίου 1974, προτού γίνει η υπηρεσιακή τοποθέτησή του, ο διευθυντής προσωπικού στις Βρυξέλλες γνώρισε στον προσφεύγοντα: «Καταβάλλουμε τη διαφορά μεταξύ του μισθώματός σας στην Ουάσιγκτον και

του μισθώματος αναφοράς στις Βρυξέλλες». Σε σημείωμα που απεστάλη ταυτόχρονα αναφέρεται ότι ο Mulligan δικαιούται επιδόματος στέγης, «το ύψος του οποίου δεν μπορεί... να υπολογιστεί προτού λάβουμε αντίγραφο του μισθωτηρίου του... το μίσθωμα πρέπει να είναι ανάλογο...». Το επίδομα «αντιπροσωπεύει τη διαφορά μεταξύ του μισθώματος το οποίο πράγματι καταβάλλει στην Ουάσιγκτον και του μισθώματος αναφοράς στις Βρυξέλλες». Το έγγραφο του γενικού διευθυντή προσωπικού της 4ης Δεκεμβρίου 1974, με το οποίο του επιβεβαιώθηκε το δικαίωμά του λήψεως επιδόματος στέγης, διελάμβανε: «Παρακαλώ σημειώστε ότι υποχρεούστε να ενημερώνετε τη Διοίκηση αμελητί για κάθε μεταβολή της καταστάσεώς σας που ενδέχεται να ασκεί επίδραση στην καταβολή του εν λόγω επιδόματος».

Στις 20 Δεκεμβρίου 1976, ο προσφεύγων ενημερώθηκε επί των εσωτερικών υπηρεσιακών οδηγιών που θεσπίστηκαν με ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 1976. Από τις οδηγίες αυτές, καθώς και από το επεξηγηματικό υπόμνημα καθίσταται σαφές ότι το επίδομα του άρθρου 14 παρέχεται για μίσθωμα. Δεν υπάρχει καμιά νύξη ότι η καταβολή του μπορεί να γίνει με άλλη βάση. Ταυτόχρονα, του κατέστη γνωστόν ότι όφειλε να γνωστοποιεί κάθε μεταβολή της καταστάσεώς του που θα μπορούσε να ασκήσει επίδραση στην καταβολή του επιδόματος. Στις 17 Δεκεμβρίου 1980, κυκλοφόρησε νεότερη έκδοση των εσωτερικών οδηγιών και, όπως φαίνεται, του απεστάλη. Και απ' αυτήν προκύπτει ότι το επίδομα αναφέρεται στο μίσθωμα.

Καθ' όλο το χρονικό διάστημα, στα έγγραφα που του έστελνε η ΓΔ IX και που αναφέρονταν στον υπολογισμό του επιδόματος γίνεται λόγος μόνο για μίσθωμα και συχνά του υπενθυμίζεται να γνωστοποιεί κάθε μεταβολή της καταστάσεώς του.

Βάσει των αποδείξεων που προσκομίστηκαν, νομίζω ότι είναι αναμφίβολο ότι ο προϊστάμενος της αντιπροσωπείας έκρινε ότι ο προσφεύγων δικαιούταν επιδόματος εξόδων παραστάσεως και στεγάσεως λόγω των καθηκόντων του· ότι ευθέως γνώρισε στο βοηθό του προϊσταμένου της αντιπροσωπείας, καθώς και στον προϊστάμενο της αντιπροσωπείας, το γεγονός ότι κατέβαλλε μίσθωμα σε εταιρία που του ανήκε, προκειμένου να ζητήσει το επίδομα· ότι το μίσθωμα ήταν εύλογο και ίσως μάλιστα ήταν χαμηλότερο από όσο θα πλήρωνε για ανάλογη προς τη θέση του οικία, αν τη μίσθωνε στην ελεύθερη αγορά, και μάλιστα χαμηλότερο από ό,τι του στοίχιζε η εξυπηρέτηση του δανείου, το οποίο έλαβε για να αγοράσει την οικία. Επιπλέον, είναι σαφές ότι δεν κινήθηκε εναντίον του πειθαρχική διαδικασία για ό,τι συνέβη και απ' αυτό συνάγω ότι η κίνησή της κρίθηκε μη ενδεδειγμένη.

Από την άλλη πλευρά, μου φαίνεται εξ ίσου σαφές, με βάση τα έγγραφα που ανέφερα πιο πάνω, ότι ο προσφεύγων γνώριζε ή όφειλε να γνωρίζει ότι αρμόδια για τους διορισμούς αρχή κατά την έννοια του άρθρου 14 ήταν ο γενικός διευθυντής προσωπικού. Αυτός και μόνο μπορούσε να εγκρίνει τη χορήγηση του επιδόματος, έστω κι αν ο προϊστάμενος της αντιπροσωπείας μπορούσε να διατυπώσει συστάσεις περί του ενδεδειγμένου ή μη της χορηγήσεως οποιουδήποτε επιδόματος και περί του ενδεδειγμένου της επίδικης στέγης. Φρονώ επίσης ότι, έστω κι αν η Επιτροπή παρερμήνευσε την έκταση εφαρμογής του άρθρου 14, ο γενικός διευθυντής του προσωπικού ηδύνατο, βάσει της διακριτικής ευχέρειας που παρέχει το άρθρο αυτό, να εγκρίνει τη χορήγηση επιδομάτων μόνο για μίσθωμα. Τα έγγραφα που αποστέλλονταν στον προσφεύγοντα καθιστούσαν σαφές ότι πρακτική της Επιτροπής ήταν να καταβάλλει μόνο για μίσθωμα, όπως δέχεται και ο ίδιος. Δεν δέχομαι το επιχείρημα ότι μπορεί να ισχυριστεί ότι αυτός αποτελούσε

εξαιρετική περίπτωση, ως προς την οποία δεν ίσχυε η γενική πρακτική λόγω της εγκρίσεως του προϊσταμένου της αντιπροσωπείας. Αν ήθελε η περίπτωσή του να αποτελέσει μια ειδική περίπτωση, όφειλε να ενημερώσει και να ζητήσει να λάβει την έγκριση του γενικού διευθυντή προσωπικού. Είναι σαφές ότι ουδέποτε δήλωσε οποιαδήποτε μεταβολή των συνθηκών μεταξύ της αρχικής μισθώσεως από τρίτον και της ρυθμίσεως στην οποία προέβη, να αγοράσει την οικία μέσω μιας εταιρίας και να εκμισθώσει την οικία στον εαυτό του.

Κατά την άποψή μου, βάσει των εγγράφων που του αποστέλλονταν, γνώριζε ότι κάθε άλλη καταβολή, πέραν εκείνης που γίνεται για μίσθωμα, στερείται νόμιμης αιτίας, εφόσον η ΓΔ IX μόνο το μίσθωμα δεχόταν· επικουρικώς, η αντικανονικότητα της καταβολής ήταν τόσο εμφανής, ώστε δεν μπορούσε να την αγνοεί.

Μπορεί η αγορά οικίας να ήταν πολύ φρόνιμη επιλογή· ίσως να ήταν πολύ φρόνιμο η ΓΔ IX να δεχόταν ένα ευθύ αίτημα χορηγήσεως επιδόματος για το κόστος χρηματοδοτήσεως της αγοράς οικίας, αν τέτοιο αίτημα είχε υποβληθεί. Εν τούτοις, έστω κι αν την κατέστησε γνωστή στην Ουάσιγκτον και έλαβε εκεί πλήρη έγκριση της ρυθμίσεως στην οποία προέβη, να συστήσει εταιρία και να διέλθει απ' όλη τη διαδικασία της συνάψεως συμβάσεως μισθώσεως, ώστε να μπορέσει να αξιώσει μίσθωμα, το γεγονός αυτό δείχνει ότι γνώριζε ότι το επίδομα θα του χορηγούνταν μόνο για μίσθωμα και όχι για τη δαπάνη αγοράς οικίας. Στην πραγματικότητα, αυτό που επεδίωκε ήταν το τελευταίο· γνώριζε, ή οπωσδήποτε δεν μπορούσε να αγνοεί, ότι δεν θα το ελάμβανε αν το ζητούσε ως τοιούτο, εκτός αν ελάμβανε ειδική άδεια από τη ΓΔ IX, την οποία όμως ουδέποτε ζήτησε ή έλαβε.

Το αποτέλεσμα μιας σκέψης, που ίσως από οικονομική άποψη ήταν συνετή, να αγοράσει δηλαδή αντί να μισθώσει, είναι ατυχές, νομίζω όμως ότι δεν κατόρθωσε να αποδείξει ότι η Επιτροπή δεν είχε δικαίωμα να αναζητήσει το ποσό βάσει του άρθρου 85. Κατά τη γνώμη μου η προσφυγή πρέπει, συνεπώς, να απορριφθεί.

Κατά την άποψή μου, ο προσφεύγων πρέπει να φέρει τα δικά του δικαστικά έξοδα. Δεν νομίζω ότι μπορεί να υποστηριχτεί ότι ενήργησε χωρίς εύλογη αιτία ή κακοβούλως, αναγκάζοντας την Επιτροπή να επιβληθεί στα έξοδα άμυνας. Η προσφυγή του δεν «εστερείτο οποιασδήποτε δικαιολογίας» (υπόθεση 54/77, *Herpels* κατά *Επιτροπής* [1978] ECR σ. 585, 601), εφόσον είχε δίκαιο στο ζήτημα της ερμηνείας του άρθρου 14 και, ενόψει των πειστικών επιχειρημάτων τα οποία προέβαλε ο δικηγόρος του, είχε δικαίωμα να προκαλέσει τη διερεύνηση του ζητήματος. Συνεπώς, είμαι της γνώμης ότι κάθε διάδικος πρέπει να φέρει τα δικαστικά του έξοδα.