



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU DO SPRAW SŁUŻBY PUBLICZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ (pierwsza izba)

z dnia 12 maja 2011 r.*

Służba publiczna — Urzędnicy — Skarga o odszkodowanie — Zasada zgodności pomiędzy wnioskiem, zażaleniem i skargą w sprawach odszkodowawczych — Postępowanie kontrydiktoryjne — Wykorzystanie przed sądem poufnego dokumentu oznaczonego klauzulą „Zastrzeżone UE” — Pozaumowna odpowiedzialność instytucji — Odpowiedzialność za działanie niezgodne z prawem — Związek przyczynowy — Wielość przyczyn powstania szkody — Spowodowanie przez osobę trzecią — Odpowiedzialność niezależna od winy — Obowiązek wspomagania — Ciężący na instytucji obowiązek zapewnienia ochrony pracownikom — Zabójstwo urzędnika i jego małżonki przez osobę trzecią — Utrata szansy na przeżycie

W sprawie F-50/09

mającej za przedmiot skargę wniesioną na podstawie art. 236 WE i art. 152 EWEA,

Livio Missir Mamachi di Lusignano, zamieszkały w Kerkhove-Avelgem (Belgia), działający we własnym imieniu oraz jako przedstawiciel prawny spadkobierców swojego syna, byłego urzędnika Komisji Europejskiej, Alessandra Missira Mamachiego di Lusignana,

reprezentowany przez adwokatów F. Di Gianniego, R. Antoniniego oraz N. Sibonę,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez L. Pignataro, B. Eggers oraz D. Martina, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD DO SPRAW SŁUŻBY PUBLICZNEJ (pierwsza izba),

w składzie: S. Gervasoni (sprawozdawca), prezes, H. Kreppel i M.I. Rofes i Pujol, sędziowie,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozpraw w dniach 15 grudnia 2009 r. i 8 grudnia 2010 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: włoski.

Wyrok

- 1 W skardze, która wpłynęła do sekretariatu Sądu w dniu 12 maja 2009 r. faksem (oryginał złożono w dniu 18 maja 2009 r.), Missir Mamachi di Lusignano żąda w szczególności, po pierwsze, stwierdzenia nieważności odmownej decyzji Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 3 lutego 2009 r. w sprawie wniosku o naprawienie szkody materialnej i zadośćuczynienie za krzywdę w związku z zabójstwem jego syna i synowej, do którego doszło w dniu 18 września 2006 r. w Rabacie (Maroko), oraz po drugie, zasądzenia od Komisji na swoją rzecz oraz na rzecz następców prawnych syna określonych należności tytułem naprawienia poniesionych szkód materialnych i niematerialnych wynikających z tych zabójstw.

Ramy prawne

- 2 Zgodnie z art. 1e ust. 2 Regulaminu pracowniczego urzędników Wspólnot Europejskich w brzmieniu znajdującym zastosowanie do niniejszego sporu (zwanym dalej „regulaminem pracowniczym”):

„Urzędnikom w okresie aktywnego zatrudnienia zapewnia się warunki pracy zgodne z odpowiednimi normami bezpieczeństwa i higieny pracy, co najmniej na poziomie minimalnych wymagań mających zastosowanie na mocy środków przyjętych w tych dziedzinach zgodnie z traktatami”.

- 3 Artykuł 24 regulaminu pracowniczego stanowi:

„Wspólnoty wspomagają każdego urzędnika, w szczególności w postępowaniach przeciwko osobom dopuszczającym się gróźb, zniewag, zniesławień lub ataków na osobę lub mienie, na jakie on lub członkowie jego rodziny są narażeni ze względu na zajmowane przez niego stanowisko lub pełnione obowiązki.

Wspólnoty solidarnie rekompensują urzędnikowi szkody poniesione przez niego w takich przypadkach, o ile urzędnik nie spowodował szkody umyślnie lub przez rażące niedbalstwo i nie był w stanie uzyskać odszkodowania od osoby, która szkodę wyrządziła”.

- 4 Zgodnie z art. 70 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego:

„W przypadku śmierci urzędnika jego żyjący małżonek oraz pozostające na jego utrzymaniu dzieci otrzymują pełne wynagrodzenie zmarłego urzędnika do końca trzeciego miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła śmierć”.

- 5 Artykuł 73 ust. 1 i 2 regulaminu pracowniczego stanowi:

„1. Urzędnik jest ubezpieczony, począwszy od dnia rozpoczęcia służby, od ryzyka choroby zawodowej oraz wypadków, zgodnie z przepisami przyjętymi w drodze wspólnego porozumienia instytucji Wspólnot po zasięgnięciu opinii Komitetu ds. Regulaminu Pracowniczego. Jego składka na koszt ubezpieczenia od ryzyka chorób innych niż zawodowe i wypadków poza służbą wynosi do 0,1% jego wynagrodzenia podstawowego.

Ryzyka nieobjęte powyższym ubezpieczeniem są określane we wspomnianych przepisach.

2. Zapewniane są następujące świadczenia:

a) w przypadku śmierci:

wypłata na rzecz osób wymienionych poniżej kwoty równej pięciokrotnej wysokości rocznego wynagrodzenia podstawowego zmarłego, obliczonej na podstawie miesięcznych kwot wynagrodzenia otrzymywanego w okresie 12 miesięcy przed wypadkiem:

- na rzecz małżonka i dzieci zmarłego urzędnika zgodnie z prawem spadkowym mającym zastosowanie do spadku po nim; jednakże kwota przypadająca małżonkowi wynosi nie mniej niż 25% łącznej kwoty;
- w przypadku braku osób w powyższej kategorii, na rzecz innych zstępnych zgodnie z prawem spadkowym mającym zastosowanie do spadku po tym urzędniku;
- w przypadku braku osób w którejkolwiek z powyższych kategorii, na rzecz wstępnych zgodnie z prawem spadkowym mającym zastosowanie do spadku po tym urzędniku;
- w przypadku braku osób z którejkolwiek z powyższych trzech kategorii, na rzecz instytucji.

[...]

Zgodnie z tymi przepisami wypłaty określone powyżej mogą zostać zastąpione rentą.

Świadczenia określone w niniejszym ustępie mogą zostać wypłacone dodatkowo do świadczeń przewidzianych w rozdziale 3. [...].

- 6 Wspólne zasady ubezpieczenia urzędników Unii Europejskiej od ryzyka wypadku i choroby zawodowej, wydane w celu zastosowania art. 73 regulaminu pracowniczego (zwane dalej „wspólnymi zasadami”), w art. 7 ust. 2 tiret trzecie przewidują, że za wypadki w rozumieniu wspólnych zasad uznawane są „konsekwencje napaści lub zamachów na ubezpieczonego, nawet podczas strajków i rozruchów, chyba że zostanie udowodnione, że ubezpieczony uczestniczył z własnej woli w akcie przemocy, w trakcie którego odniósł obrażenia, z wyjątkiem przypadków obrony koniecznej”.
- 7 Na mocy art. 76 regulaminu pracowniczego mogą zostać przyznane zapomogi, pożyczki lub zaliczki urzędnikowi, byłemu urzędnikowi lub spadkobiercom zmarłego urzędnika, znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji, między innymi na skutek poważnej lub przewlekłej choroby, niepełnosprawności lub ze względu na sytuację rodzinną.
- 8 Zgodnie z art. 80 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego:
„Jeżeli urzędnik [...] umiera, nie pozostawiając małżonka uprawnionego do otrzymywania renty rodzinnej w momencie śmierci tej osoby, dzieciom będącym na utrzymaniu zmarłego w chwili śmierci w rozumieniu art. 2 załącznika VII przysługuje renta sieroca zgodnie z art. 21 załącznika VIII”.
- 9 Artykuł 21 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego przewiduje, że renta sieroca wynosi osiem dziesiątych renty wdowiej, do której byłby uprawniony pozostały przy życiu małżonek urzędnika oraz że renta dla każdego kolejnego dziecka jest podwyższana o kwotę stanowiącą równowartość dwukrotnego dodatku na dziecko.

- 10 Załącznik X do regulaminu pracowniczego określa przepisy szczególne i odstępstwa mające zastosowanie do urzędników pełniących służbę w państwie trzecim. Artykuł 5 tego załącznika stanowi:
- „1. Jeżeli instytucja zapewnia urzędnikowi zakwaterowanie, które odpowiada zakresowi jego obowiązków oraz liczbie członków jego rodziny pozostających na utrzymaniu urzędnika, urzędnik zamieszkuje w nim na stałe.
2. Szczegółowe zasady stosowania ust. 1 ustanawia organ powołujący, po konsultacji z Komitetem Pracowniczym. Organ powołujący podejmuje również decyzję w sprawie dotacji do umeblowania oraz innego rodzaju wyposażenia miejsca zakwaterowania, zgodnie z warunkami mającymi zastosowanie do każdego miejsca zatrudnienia”.
- 11 Zgodnie z art. 25 załącznika X do regulaminu pracowniczego małżonek, dzieci oraz inne osoby pozostające na utrzymaniu urzędnika są objęci ubezpieczeniem od następstw wypadków mających miejsce poza terytorium Unii Europejskiej w państwach znajdujących się w wykazie sporządzonym przez organ powołujący. Połowę składki ubezpieczeniowej opłaca urzędnik, a drugą połowę instytucja.
- 12 W dniu 26 kwietnia 2006 r. Komisja wydała decyzję w sprawie zharmonizowanej polityki w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy dla wszystkich pracowników (zwaną dalej „decyzją z dnia 26 kwietnia 2006 r.”).
- 13 Jak wynika z uzasadnienia tego aktu, przedłożonego kolegium komisarzy do zatwierdzenia w czasie posiedzenia w dniu 26 kwietnia 2006 r., decyzja ta, podjęta w celu zapewnienia zgodności z przepisami w szczególności art. 1e wspomnianego regulaminu pracowniczego, ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa pracy i ochronę zdrowia pracowników wszystkich służb Komisji, nie tylko w jej siedzibie, ale również we wszystkich jej przedstawicielstwach w Unii lub poza Unią.
- 14 Na mocy art. 1 decyzji z dnia 26 kwietnia 2006 r. ma ona zastosowanie „we wszystkich miejscach pracy instytucji”, przy czym na podstawie art. 2 lit. a) tej decyzji miejsca te zostały zdefiniowane jako miejsca, „w których znajdują się stanowiska pracy w pomieszczeniach Komisji i każde inne miejsce w tych pomieszczeniach, do których mają dostęp pracownicy w ramach wykonywania swojej pracy”. Decyzja zawiera przepisy o charakterze ogólnym, wzorowane na dyrektywie Rady 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (Dz.U. L 183, s. 1).
- 15 W toku postępowania, po przyjęciu środków dowodowych (zob. pkt 46-48 niniejszego wyroku) Sąd mógł ustalić, że w 2006 r. Komisja ustanowiła pewne instrukcje dotyczące bezpieczeństwa w mieszkaniach służbowych udostępnionych urzędnikom zatrudnionym w przedstawicielstwach Komisji w państwach trzecich. Środki te zostały zawarte w dokumencie niejawnym „Zastrzeżone UE”, którego znaczenie prawne oraz warunki wykorzystania przed sądem zostaną zbadane później.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

- 16 W dniu 1 listopada 1993 r. Alessandro Missir Mamachi di Lusignano rozpoczął służbę w Komisji jako urzędnik. W 1995 r. poślubił Ariane Lagasse de Loch. Małżeństwo to miało czworo dzieci urodzonych w latach 1996–2002.
- 17 Awansowany do grupy zaszeregowania A7 w 1996 r., a następnie do grupy zaszeregowania A6 w 2002 r., Alessandro Missir Mamachi di Lusignano brał w latach 2001–2005 między innymi udział w negocjacjach akcesyjnych między Unią Europejską a Republiką Turcji w wydziale „Turcja” Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Rozszerzenia.

- 18 Począwszy od dnia 28 sierpnia 2006 r. Alessandro Missir Mamachi di Lusignano został zatrudniony w przedstawicielstwie Komisji w Rabacie na stanowisku doradcy politycznego i dyplomatycznego. Przed przeniesieniem poinformował, że podczas wykonywania służby w tym państwie towarzyszyć mu będą jego małżonka i dzieci. Pomimo zaproszenia nie uczestniczył w spotkaniach informacyjnych organizowanych dla urzędników delegowanych do państw trzecich i dotyczących w szczególności kwestii bezpieczeństwa w poszczególnych miejscach zatrudnienia. Strony nie dostarczyły Sądowi wystarczającego materiału, który pozwalałby określić, jakie były przyczyny tej nieobecności, w szczególności, czy była spowodowana przeszkodą o charakterze zawodowym.
- 19 W dniach 28–31 sierpnia 2006 r. rodzina Missir Mamachi di Lusignano mieszkała w hotelu, od dnia 1 września tymczasowo w wynajętym przez przedstawicielstwo Komisji umeblowanym domu przy ulicy Lailak, nr G 2, Sektor 16, w dzielnicy Hay Riad w Rabacie. Umowa najmu pomiędzy właścicielem tego domu a Komisją została zawarta w dniu 8 sierpnia 2006 r. początkowo na trzy miesiące i zaczęła obowiązywać od dnia 15 sierpnia 2006 r., jeszcze przed przyjazdem państwa Missir Mamachi di Lusignano do Rabatu.
- 20 W nocy z 17 na 18 września 2006 r., około trzydziestu minut po północy, do domu dostał się włamywacz, prześlizgując się przez kraty okna na parterze wychodzącego na jedną z bocznych części budynku. Obudzony obecnością włamywacza w małżeńskiej sypialni znajdującej się na pierwszym piętrze, Alessandro Missir Mamachi di Lusignano zaskoczył intruza w trakcie przeszukiwania pokoju. Wówczas przestępca zadał urzędnikowi kilka ciosów nożem i pozostawił rannego na podłodze. Małżonka A. Missira Mamachiego di Lusignana, która również się obudziła, została ugodzona nożem w plecy i prawdopodobnie zmarła wkrótce potem w wyniku odniesionych ran. Po związaniu i zakneblowaniu ojca rodziny intruz umył się pod prysznicem, a następnie udało mu się uzyskać od ciężko rannego urzędnika kod dostępu do jego karty bankowej. Urzednik zmarł w wyniku odniesionych obrażeń. Zabójca nie ranił dzieci. Ukradł kilka przedmiotów, w tym telewizor, i opuścił budynek około czwartej nad ranem, poruszając się samochodem należącym do małżonków Missir Mamachi di Lusignano.
- 21 W dniu 19 września 2006 r. marokańska policja zatrzymała osobę o nazwisku Karim Zimach. Podczas wstępnego przesłuchania przyznał się on do podwójnego morderstwa małżonków Missir Mamachi di Lusignano popełnionego w nocy z 17 na 18 września. Karim Zimach został uznany za winnego tych czynów i skazany na karę śmierci wyrokiem wydanym w dniu 20 lutego 2007 r. przez wydział karny pierwszej instancji sądu apelacyjnego w Rabacie, utrzymanym w mocy, w wyniku złożonej apelacji, wyrokiem z dnia 18 czerwca 2007 r. wydanym przez wydział karny odwoławczy sądu apelacyjnego w Rabacie. Należy zauważyć, że od 1993 r., daty ostatniej egzekucji osoby skazanej wyrokiem śmierci w Maroku, władze tego państwa nie wykonywały już tej kary.
- 22 Komisja wystąpiła z powództwem cywilnym w ramach postępowania przed marokańskim sądem karnym. W wyżej wskazanym wyroku wydział karny pierwszej instancji sądu apelacyjnego w Rabacie uznał powództwo cywilne Komisji za dopuszczalne i skazał Karima Zimacha na zapłatę Unii Europejskiej symbolicznego dirhama.
- 23 W związku z tragiczną śmiercią obojga rodziców postanowieniem wydanym w dniu 24 listopada 2006 r. przez sędziego sądu opiekuńczego w Kraainem (Belgia) czworo dzieci małżonków Missir Mamachi di Lusignano zostało umieszczonych pod opieką swoich dziadków, w tym skarżącego.
- 24 Od dnia 1 października do dnia 31 grudnia 2006 r. Komisja wypłaciła kwoty przewidziane w art. 70 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego.
- 25 Komisja wypłaciła również dzieciom i spadkobiercom zmarłego urzędnika kwotę 414 308,90 EUR z tytułu kwoty płatnej w przypadku śmierci zgodnie z art. 73 regulaminu pracowniczego, oraz kwotę 76 628,40 EUR z powodu śmierci małżonka na podstawie art. 25 załącznika X do regulaminu pracowniczego.

- 26 Ponadto od dnia 1 stycznia 2007 r. Komisja przyznała czwórce dzieci prawo do renty sierociej przewidzianej w art. 80 regulaminu pracowniczego oraz dodatek edukacyjny, o którym mowa w załączniku VII do regulaminu pracowniczego.
- 27 Komisja przyznała zmarłemu urzędnikowi pośmiertny awans do grupy zaszerogowania A*11, stopień pierwszy, ze skutkiem wstecznym od dnia 1 września 2005 r. Ten awans został uwzględniony przy obliczaniu renty sierociej oraz kwoty płatnej w przypadku śmierci.
- 28 Dodatkowo decyzją z dnia 14 maja 2007 r. wydaną w oparciu o art. 76 regulaminu pracowniczego Komisja przyznała każdemu dziecku, do osiągnięcia przez nie wieku 19 lat, specjalną miesięczną zapomogę ze względów społecznych równą kwocie dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu.
- 29 W dniu 18 września 2007 r., w rocznicę podwójnego zabójstwa małżonków Missir Mamachi di Lusignano, z inicjatywy Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia, Komisja zorganizowała w swojej siedzibie uroczystość na cześć zmarłych. Podczas tej uroczystości jednej z sal konferencyjnych nadano imię zmarłego urzędnika oraz odsłonięto tablicę pamiątkową z jego nazwiskiem.
- 30 Pismem z dnia 25 lutego 2008 r. skierowanym do przewodniczącego Komisji skarżący podziękował Komisji za zorganizowanie uroczystości w dniu 18 września 2007 r. Następnie odniósł się krytycznie do wysokości kwot wypłaconych swoim czterem wnukom oraz wyraził niezadowolenie z faktu, że Komisja odmówiła zgody na stałe zatrudnienie opiekunki do dzieci i pomocy domowej, konieczne jego zdaniem ze względu na wiek dzieci i ich dziadków. Skarżący zwrócił się również z pytaniem, czy Komisja rozpoczęła już rozmowy z Marokiem na temat wypłaty odpowiedniego odszkodowania, przekraczającego kwotę jednego dirhama przyznanego symbolicznie Unii Europejskiej przez sąd marokański. Wreszcie skarżący zwrócił uwagę przewodniczącego Komisji na odpowiedź udzieloną w dniu 6 sierpnia 2007 r. przez B. Ferrero-Waldner, komisarz ds. stosunków zewnętrznych, na pytanie postawione na piśmie przez P.M. Coûteaux, członka Parlamentu Europejskiego (pisemne pytanie z dnia 25 czerwca 2007 r., P-3367/07, Dz.U. C 45 z dnia 16 lutego 2008 r., s. 179) dotyczące „zamordowania w Maroku urzędnika Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych” (zwaną dalej „odpowiedzią na piśmie z dnia 6 sierpnia 2007 r.”). Zdaniem skarżącego przed tym podwójnym morderstwem nie zostały podjęte odpowiednie środki bezpieczeństwa, przewidziane standardowo przez Komisję i przypomniane w odpowiedzi udzielonej przez komisarza ds. stosunków zewnętrznych. Tym samym Komisja jest odpowiedzialna za poważne zaniedbania, uzasadniające wypłatę małoletnim dzieciom odszkodowania w wysokości przynajmniej sumy wszystkich pensji, jakie zamordowany urzędnik otrzymywałby do dnia przewidywanego przejścia na emeryturę w 2032 r., to jest przez 26 lat.
- 31 Wiceprzewodniczący Komisji, Siim Kallas, odpowiedzialny za kwestie dotyczące personelu, odpowiedział skarżącemu pismem z dnia 11 czerwca 2008 r. W piśmie tym S. Kallas podkreślał, że po stronie władz marokańskich nie można stwierdzić niedbałego lub niezgodnego z obowiązkami zachowania oraz że brak jest przesłanek do wszczęcia negocjacji dyplomatycznych z Marokiem. Wskazał, że podjęte przez Komisję środki ochrony pracowników były zgodne z warunkami bezpieczeństwa dotyczącymi przedstawicielstwa w Rabacie i że nie można przychylić się do wniosku o odszkodowanie z tego tytułu zawartego przez skarżącego w piśmie z dnia 25 lutego 2008 r. Wyjaśnił, że wypłaty dokonane dotychczas przez Komisję (490 937,30 EUR z tytułu kwoty płatnej w przypadku śmierci oraz ubezpieczenia wypadkowego, 4 376,82 EUR miesięcznie renty sierociej oraz dodatku edukacyjnego, 2 287,19 EUR miesięcznie – włącznie z ulgą od podatku dochodowego – z tytułu dodatków na dziecko pozostające na utrzymaniu oraz 1 332,76 EUR miesięcznie z tytułu pomocy specjalnej, czyli dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu dodatkowo dla każdego dziecka) zostały obliczone prawidłowo.
- 32 Jednakże w tym samym piśmie z dnia 11 czerwca 2008 r. komisarz poinformował skarżącego, że biorąc pod uwagę szczególnie tragiczne okoliczności tego przypadku Komisja postanowiła podjąć dodatkowe kroki i podwyższyć wyjątkowo kwoty wypłacone na podstawie art. 76 regulaminu pracowniczego. Tym samym decyzją z dnia 4 lipca 2008 r. każdemu z wnuków skarżącego przyznano z tego tytułu, od dnia

1 sierpnia 2008 r. do osiągnięcia 19 lat, kwotę miesięczną odpowiadającą dwóm dodatkom na dziecko pozostające na utrzymaniu. Zgodnie z tą decyzją miesięczna wypłata Komisji na rzecz dzieci zmarłego urzędnika wynosi ponad 9 800 EUR (9 862 EUR w lutym 2009 r.).

- 33 Pismem z dnia 10 września 2008 r. skarżący wniósł, na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego, zażalenie na pismo z dnia 11 czerwca 2008 r. W zażaleniu tym stwierdził, że Komisja ponosi odpowiedzialność na zasadzie winy ze względu na uchybienia obowiązkowi ochrony swoich pracowników. Stwierdził on również, że Komisja ponosi odpowiedzialność nawet niezależnie od winy za szkodę spowodowaną przez działanie zgodne z prawem. Wreszcie pomocniczo, skarżący powołał się na art. 24 regulaminu pracowniczego, na mocy którego Wspólnota odpowiada solidarnie za naprawienie wszelkich szkód spowodowanych przez osobę trzecią jednemu z ich pracowników.
- 34 Decyzją z dnia 3 lutego 2009 r. organ powołujący oddalił zażalenie.

Żądania stron i przebieg postępowania

- 35 Skarżący wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności decyzji organu powołującego z dnia 3 lutego 2009 r.;
 - zasądzenie od Komisji na rzecz spadkobierców Alessandra Missira Mamachiego di Lusignana:
 - tytułem naprawienia szkody majątkowej, kwoty 2 552 837,96 EUR, odpowiadającej 26 rocznym wynagrodzeniom zabitego urzędnika z możliwością ponownego jej oszacowania przy uwzględnieniu ewentualnego przebiegu jego kariery;
 - tytułem naprawienia krzywdy odniesionej przez ofiarę zabójstwa przed jej śmiercią, kwoty 250 000 EUR;
 - tytułem naprawienia krzywdy odniesionej przez nich jako świadków jego tragicznego zabójstwa, kwoty 1 276 512 EUR;
 - zasądzenie od Komisji na rzecz skarżącego kwoty 212 752 EUR tytułem naprawienia krzywdy odniesionej przezeń jako ojca ofiary;
 - zasądzenie od Komisji „odsetek wyrównawczych i naliczonych w międzyczasie odsetek za zwłokę”;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 36 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącego kosztami postępowania.
- 37 Na rozprawie w dniu 15 grudnia 2009 r. skarżący uściślił zakres swoich żądań odszkodowawczych, przedstawiając dwie tabele. Komisja nie zgłosiła sprzeciwu co do włączenia tych dokumentów do akt sprawy. Pierwsza tabela zawiera podsumowanie żądań odszkodowawczych skarżącego. Tabela wykazuje ponowne oszacowanie kwoty domniemanej szkody majątkowej. W świetle danych liczbowych przedstawionych przez Komisję w odpowiedzi na skargę oraz biorąc pod uwagę awanse, które mógłby uzyskać syn skarżącego do czasu zakończenia kariery zawodowej, kwota oszacowana tymczasowo w skardze na 2 552 837,96 EUR została podwyższona do łącznej kwoty 3 975 329 EUR. W drugiej tabeli skarżący twierdzi, że wśród kwot pieniężnych wypłacanych i oczekujących na

wypłacenie w przyszłości przez Komisję dla spadkobierców zmarłego urzędnika, jedynie przyznana na podstawie art. 73 regulaminu pracowniczego kwotę 414 308 EUR można oceniać jako zadośćuczynienie za szkodę poniesioną przez spadkobierców urzędnika, ponieważ pozostałe wypłacone kwoty pieniężne wskazane przez Komisję stanowią, zdaniem skarżącego, wyłącznie świadczenia o charakterze pomocy społecznej.

- 38 W sprawozdaniu na rozprawę Sąd wyjaśnił stronom, że aby zbadać kwestię, czy Komisja właściwie wywiązała się z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa synowi skarżącego oraz jego rodziny, należy odwołać się do art. 1e) ust. 2 regulaminu pracowniczego, który to w odniesieniu do „odpowiednich norm bezpieczeństwa” odsyła do minimalnych wymagań mających zastosowanie na mocy przepisów przyjętych w tych dziedzinach zgodnie z traktatami, wśród których znajdują się przepisy dyrektywy 89/391. Sąd wezwał strony, aby w swoich wystąpieniach na rozprawie wyjaśniły, jaki był ich zdaniem wpływ tych uregulowań na ocenę przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej administracji w niniejszym sporze.
- 39 W tym samym sprawozdaniu na rozprawę, wśród innych stawianych pytań, Sąd zwrócił się do Komisji o wyjaśnienie, jaki poziom ryzyka został przyjęty w 2006 r. przez jej służby w odniesieniu do urzędników oddelegowanych do Maroka oraz czy z ustalonego dla tego państwa poziomu ryzyka wynikały specjalne środki bezpieczeństwa na mocy wewnętrznych wytycznych w DG ds. Stosunków Zewnętrznych lub na mocy innych przepisów. Odwołując się do odpowiedzi na piśmie B. Ferrero-Waldner z dnia 6 sierpnia 2007 r. na pytanie członka Parlamentu, skarżący stwierdził w swoich pismach (pismo z dnia 25 lutego 2008 r., zażalenie z dnia 10 września 2008 r. oraz skarga), że w mieszkaniach pracowników przedstawicielstw Komisji w państwach trzecich były zalecane i stosowane środki bezpieczeństwa i ochrony oraz że te środki nie zostały zachowane w niniejszym przypadku. Ponadto w raporcie dołączonym do skargi, sporządzonym w dniu 4 października 2006 r. przez dwóch kierowników służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w Dyrekcji Generalnej do spraw Stosunków Zewnętrznych oraz w Dyrekcji Generalnej do spraw Personelu i Administracji (zwanej dalej „dyrekcją generalną do spraw administracji”), wysłanych do Rabatu krótko po morderstwie syna i synowej skarżącego, wskazano, że „[w]arunki bezpieczeństwa dotyczące [p]redstawicielstwa w Rabacie i mieszkań pracowników są od wielu miesięcy określone jako grupa [III]. Wymaga się zatem ochrony miejsc zakwaterowania pracowników pochodzących spoza tego kraju”.
- 40 W czasie rozprawy w dniu 15 grudnia 2009 r. w swoim wystąpieniu Komisja nie ustosunkowała się bezpośrednio do dwóch postawionych jej pytań, przytoczonych w poprzednim punkcie w zdaniu pierwszym. Podkreśliła, że odpowiedź na piśmie z dnia 6 sierpnia 2007 r. została udzielona ponad rok po podwójnym morderstwie, w celu wyjaśnienia rodzajów działań zalecanych dla przedstawicielstw w 2007 r. i w związku z tym nie jest istotna w niniejszej sprawie.
- 41 W odpowiedzi na skierowane do niej pytanie Sądu w kwestii istnienia przepisów wewnętrznych dotyczących środków bezpieczeństwa w odniesieniu do urzędników zatrudnionych w przedstawicielstwach Komisji w państwach trzecich w 2006 r. Komisja odpowiedziała, że w tej dziedzinie nie istnieje żaden wiążący dokument oraz że obowiązek Komisji zapewnienia ochrony pracownikom zatrudnionym w jej przedstawicielstwach wynika wyłącznie z zasady dobrej administracji, ponieważ w tej dziedzinie instytucji przysługuje szeroki zakres uznania. Komisja uznała, że dyrektywa 89/391 dotyczy jedynie miejsca pracy jej pracowników, a zatem nie jest istotna dla niniejszego sporu, który dotyczy bezpieczeństwa prywatnego mieszkania urzędnika. Komisja wyjaśniła, że decyzja z dnia 26 kwietnia 2006 r. miała na celu „transpozycję” wspomnianej wyżej dyrektywy dla jej służb. Ponadto w odpowiedzi na inne pytania Komisja podkreśliła, że obowiązek przyjęcia pewnych środków ochrony nie dotyczy prywatnych mieszkań urzędników przedstawicielstw.
- 42 Następnie dyskusja w trakcie rozprawy ujawniła, że, po pierwsze, służby Komisji przygotowują klasyfikację krajów trzecich, w których znajdują się przedstawicielstwa, według przyjętego zespołu kryteriów w zależności od poziomu ryzyka (niski, średni lub wysoki) w danych państwach, i po drugie,

że Maroko zostało określone na poziomie ryzyka uznanego za „wysokie” w 2006 r. Komisja przyznała również, że we właściwych przedstawicielstwach powinny zostać podjęte i wdrożone szczególne środki bezpieczeństwa odpowiednio do poziomu ryzyka uznanego za „wysokie”.

- 43 Zgodnie z wnioskiem Komisji część rozprawy w dniu 15 grudnia 2009 r. odbyła się przy drzwiach zamkniętych, bez sprzeciwu ze strony skarżącego. W czasie tej części rozprawy Komisja przedstawiła Sądowi i skarżącemu kilka dodatkowych wyjaśnień, nie wskazując jednak przepisów czy dokumentów, niezależnie od ich wartości prawnej lub formy (decyzje, przepisy wewnętrzne, zalecenia itp.), dotyczących środków bezpieczeństwa, o których mowa w punkcie poprzednim. Komisja wskazała również inspekcje oraz kontrole bezpieczeństwa przeprowadzone w pierwszym półroczu 2006 r. w Rabacie, które dotyczyły wyłącznie pomieszczeń przedstawicielstwa, z wyjątkiem 18 „stałych” mieszkań służbowych udostępnionych urzędnikom przedstawicielstwa.
- 44 Uznając, że odpowiedzi przedstawione przez Komisję w czasie rozprawy nie były wystarczająco jasne, postanowieniem z dnia 22 stycznia 2010 r. Sąd zwrócił się do Komisji o wskazanie przepisów lub dokumentów, niezależnie od ich wartości prawnej lub formy, wyjaśniających, jakie środki bezpieczeństwa odpowiadające przyjętemu wówczas dla Maroka poziomowi ryzyka były zalecane/przewidziane/wymagane w 2006 r. dla przedstawicielstwa w Rabacie, ewentualne dostarczenie raportów dotyczących inspekcji i kontroli prowadzonych w Rabacie w pierwszym półroczu 2006 r. lub dokumentów na temat zakresu i wyników tych inspekcji i kontroli, umowy najmu tymczasowego mieszkania zawartej przez Komisję z jego właścicielem oraz decyzji z dnia 26 kwietnia 2006 r.
- 45 Pismem z dnia 12 lutego 2010 r. Komisja przedstawiła żądane dokumenty, wyjaśniając, że jeden spośród nich – notatka z dnia 6 czerwca 2006 r. sporządzona przez kierownika przedstawicielstwa w Maroku dla dyrektora dykcji ds. służb zewnętrznych, odpowiedzialnego za kwestie związane z bezpieczeństwem w Dyrekcji Generalnej do spraw Stosunków Zewnętrznych, przekazana mu wraz z załącznikiem w postaci sprawozdania z kontroli osoby odpowiedzialnej za bezpieczeństwo regionalne – powinna być dostępna wyłącznie dla adwokatów skarżącego tylko w pomieszczeniach sekretariatu Sądu bez możliwości sporządzenia jej kopii. W tym samym piśmie Komisja wspomniała o dwóch innych dokumentach, które ze względu na objęcie klauzulą „Zastrzeżone UE” uznała za niemożliwe do przedstawienia i które ponadto uznała za nieistotne dla rozstrzygnięcia sporu, lecz jednocześnie wyraziła gotowość ich przekazania wyłącznie Sądowi pod warunkiem ścisłego przestrzegania dokładnie takich samych środków bezpieczeństwa jak środki ustalone w decyzji Komisji 2001/844/WE, EWWiS, Euratom z dnia 29 listopada 2001 r., zmieniającej jej regulamin wewnętrzny (Dz.U. L 317, s. 1).
- 46 Sąd uznał, że jeden z tych dwóch dokumentów z klauzulą „Zastrzeżone UE”, przedstawiony przez Komisję jako „wyciąg dotyczący środków bezpieczeństwa należących do grupy III dla stałych mieszkań służbowych z dokumentu »normy i kryteria« Dyrekcji Generalnej [ds. Personelu i Administracji – Dyrekcja ds. Bezpieczeństwa]”, może mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu. W związku z tym Sąd zażądał postanowieniem z dnia 17 marca 2010 r. przedstawienia tego dokumentu przez Komisję. W postanowieniu Sąd przedstawił środki bezpieczeństwa, od których jest uzależniony dostęp do tego dokumentu, w szczególności wskazując, że jedynie sekretarz oraz sędziowie należący do składu orzekającego są uprawnieni do dostępu do dokumentu, wyłącznie w pomieszczeniach sekretariatu Sądu, gdzie jest przechowywany, oraz że ani skarżący, ani jego adwokat nie są uprawnieni do dostępu do tego dokumentu.
- 47 W postanowieniu z dnia 17 marca 2010 r. Sąd wyjaśnił, że gdyby zamierzał oprzeć rozstrzygnięcie sporu na tym dokumencie, należałoby zastanowić się nad warunkami zastosowania w niniejszym przypadku zasady kontrydiktoryjności postępowania oraz przepisów art. 44 § 1 regulaminu postępowania, ponieważ omawiana zasada i przepisy zakładają, że skarżący ma dostęp, przynajmniej częściowy, do wspomnianego wyżej dokumentu. W tym względzie Sąd stwierdził, że to, iż ten dokument jest opatrzony klauzulą „Zastrzeżone UE”, najniższym poziomem ochrony przewidzianym w decyzji 2001/844, nie może stanowić samo w sobie bezwzględnej podstawy odmowy dostępu skarżącego do tego dokumentu. W pierwszej kolejności Sąd stwierdził bowiem, że dokumenty

opatrzone klauzulą „Zastrzeżone UE” nie należą do dokumentów uznanych za „dokumenty sensytywne” na podstawie art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43) i doszedł na tej podstawie do wniosku, że wobec takiego dokumentu można zatem zastosować system ogólny ustanowiony tym rozporządzeniem, który przewiduje dostęp do dokumentów instytucji, z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w art. 4 tego rozporządzenia. W drugiej kolejności Sąd stwierdził, że decyzja 2001/844 przewiduje, iż dokument niejawnym może stanowić przedmiot decyzji w sprawie przeklasyfikowania przez instytucję, która go sporządziła.

- 48 Pismem z dnia 30 marca 2010 r. przekazany sekretarzowi Sądu w zapieczętowanej kopercie za potwierdzeniem odbioru Komisja przesłała pięciostronicowy dokument, zawierający fragmenty dokumentu zatytułowanego „Dokument w sprawie norm i kryteriów”, wydanie z 2006 r. („N & C wydanie 2006/ DS3/A.W”, zwany dalej „dokumentem z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa”), dotyczący środków bezpieczeństwa stosowanych między innymi do mieszkań służbowych udostępnionych pracownikom przedstawicielstw („staff houses”). W tym samym piśmie Komisja podkreśliła, że przedstawia ten dokument „wyłącznie po to, aby Sąd mógł ocenić jego poufny charakter zgodnie z art. 44 § 2 regulaminu postępowania”. Ponownie stwierdziła, że dokument z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa wydaje się jej zdaniem nieistotny dla rozstrzygnięcia sporu, w szczególności przez to, że dotyczy wyłącznie mieszkań stałych – a nie tymczasowych – udostępnionych pracownikom przedstawicielstw w państwach trzecich. Komisja stwierdziła również, że jest w każdym razie wykluczone, żeby ten dokument został odtajniony i przedstawiony, nawet częściowo, skarżącemu, ponieważ takie udostępnienie może zaszkodzić bezpieczeństwu urzędników przedstawicielstw w państwach trzecich. Podniosła ona również, że rozporządzenie nr 1049/2001 nie ma zastosowania do niniejszego postępowania oraz że odmowa udostępnienia tego dokumentu skarżącemu jest w każdym razie uzasadniona względami bezpieczeństwa publicznego, zgodnie z art. 4 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia. Komisja wskazała jednak, że gdyby Sąd stwierdził, iż dokument ten jest istotny dla rozstrzygnięcia sporu, powinien zbadać wraz z Komisją warunki niezbędne dla pogodzenia zasady kontrydiktoryjności z ochroną poufności informacji zawartych we wspomnianym dokumencie „na przykład [poprzez] przedstawienie streszczenia dokumentu (zob. postanowienie Trybunału z dnia 4 lutego 1981 r. w sprawie 155/79 AM & S przeciwko Komisji), do którego dostępu byłby upoważniony tylko adwokat strony skarżącej zgodnie z warunkami przewidzianymi w sprawie F-2/07 [Matos Martins przeciwko Komisji, zakończonej wyrokiem Sądu z dnia 15 kwietnia 2010 r.]”.
- 49 W dniu 31 marca 2010 r. sekretarz Sądu otrzymał pismo Komisji z dnia 30 marca 2010 r. Skład orzekający zapoznał się w pomieszczeniach sekretariatu z wyciągiem z dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa.
- 50 Adwokat skarżącego zapoznał się w sekretariacie Sądu z dokumentem wymienionym w pkt 45 powyżej zdanie pierwsze. Adwokat skarżącego nie miał dostępu do fragmentów dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa.
- 51 Pismem z dnia 12 kwietnia 2010 r. skarżący przedstawił swoje uwagi w sprawie dokumentów przedstawionych przez Komisję w odpowiedzi na postanowienie z dnia 22 stycznia 2010 r., a w szczególności w sprawie dokumentu, z którym mógł się zapoznać w sekretariacie Sądu. W piśmie skarżący podkreślił, że dokumenty te wskazywały na istnienie po stronie Komisji obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, również tymczasowych miejsc zakwaterowania pracowników zatrudnionych w Maroku oraz że pośród środków, które Komisja była zobowiązana podjąć, znajdowała się między innymi stała profesjonalna ochrona firmy ochroniarskiej. Ochrona tego rodzaju nie została zapewniona w niniejszym przypadku, podczas gdy mogła być wprowadzona w ciągu kilku dni. Ten środek bezpieczeństwa z pewnością zniechęciłby zabójcę od popełnienia tych przestępstw, a przynajmniej umożliwiłby udzielenie natychmiastowej pomocy, która mogła uratować życie syna skarżącego.

- 52 Postanowieniem z dnia 20 maja 2010 r. Sąd zarządził, by Komisja przedstawiła inny fragment dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, dotyczący tym razem warunków montażu krat („installation requirements for grids”) mających zastosowanie do mieszkań pracowników przedstawicielstw w krajach trzecich należących do grupy II lub do grupy III (odpowiadającej odpowiednio średniemu i wysokiemu poziomowi ryzyka). We wspomnianym postanowieniu Sąd wyjaśnił, że przedstawienie tego dokumentu oraz dostęp do niego podlegają takim samym warunkom jak te, które zostały określone w postanowieniu Sądu z dnia 17 marca 2010 r.
- 53 Pismem z dnia 2 czerwca 2010 r. Komisja przedłożyła swoje uwagi w sprawie listu skarżącego z dnia 12 kwietnia 2010 r. W uwagach (których pkt 57–60 zostały przekazane wyłącznie adwokatowi skarżącego w pomieszczeniach sekretariatu) Komisja podkreśliła, że w odniesieniu do prywatnych mieszkań urzędników zatrudnionych w przedstawicielstwach przysługuje jej szeroki zakres uznania i ma jedynie obowiązek zachowania należytej staranności. Jej odpowiedzialność pozaumowna może powstać wyłącznie w przypadku wystarczająco istotnego naruszenia przepisu przyznającego prawa jednostkom. Decyzja z dnia 26 kwietnia 2006 r. dotyczy jedynie miejsc pracy, a zatem nie zakłada żadnego środka bezpieczeństwa w służbowych mieszkaniach pracowników zatrudnionych w przedstawicielstwach, niezależnie od tego, czy są to stałe, czy tymczasowe miejsca zakwaterowania. Jedynym dokumentem odnoszącym się do środków bezpieczeństwa dla mieszkań stałych jest przewodnik Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych, załączony do pisma Komisji z dnia 12 lutego 2010 r. Ten przewodnik zawiera wyłącznie ogólne zalecenie ochrony rezydencji lub mieszkań służbowych szefów przedstawicielstw, pozostawiając administracji szeroki margines oceny sposobów jego wprowadzenia w życie. Ponieważ miejsce zakwaterowania syna skarżącego było tylko mieszkaniem tymczasowym, nie zalecono żadnego szczególnego środka bezpieczeństwa na podstawie przepisów. Ponadto syn skarżącego wyraził zgodę na zamieszkanie w tym miejscu ze swoją rodziną. W każdym razie to tymczasowe miejsce zakwaterowania było bezpieczne oraz zostało objęte odpowiednimi środkami bezpieczeństwa w świetle niskiego poziomu drobnej przestępczości stwierdzonej w przypadku Maroka, m.in. ochroną porównywalną z tą przewidzianą dla stałych miejsc zakwaterowania w dokumencie z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa. Zakładając nawet, że Komisja dopuściła się zaniedbania, skarżący nie wykazał, że szkoda została spowodowana bezpośrednio przez zarzucaną beczyność.
- 54 Pismem z dnia 8 czerwca 2010 r. Komisja przedstawiła fragment dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa dotyczący warunków montażu krat. W tym piśmie Komisja podkreśliła, że wbrew temu, co Sąd wskazał w postanowieniu z dnia 20 maja 2010 r., warunki montażu krat, określone w sekcji 54.3 dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, dotyczą wyłącznie mieszkań stałych pracowników przedstawicielstw należących do grupy III, a nie tych należących do grupy II.
- 55 W pomieszczeniach sekretariatu skład orzekający zapoznał się z fragmentem dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa dotyczącym warunków montażu krat.
- 56 Pismem z dnia 2 lipca 2010 r. Sąd wskazał stronom, że uważa, iż fragmenty dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa są istotne dla rozstrzygnięcia sporu. Odpowiadając na propozycję Komisji zawartą w piśmie z dnia 30 marca 2010 r., Sąd poinformował strony o zamiarze sporządzenia streszczenia tych fragmentów i włączenia ich do akt sprawy. Wyjaśnił, że to streszczenie będzie zawierać niektóre sekcje wspomnianego dokumentu (znajdujące się na stronach 37, 140 i 142, tj. trzy strony z siedmiu przekazanych Sądowi przez Komisję). Strony zostały wezwane do przedstawienia swych uwag co do pisma z dnia 2 lipca 2010 r.
- 57 W piśmie z dnia 9 lipca 2010 r. Komisja przyjęła do wiadomości pismo Sądu z dnia 2 lipca 2010 r. oraz wyjaśniła, że ze względu na potrzebę zapewnienia ochrony bezpieczeństwa urzędników przedstawicielstw w państwach trzecich, na którą już się powołała w pismach z dnia 30 marca i 8 czerwca 2010 r., może wyrazić zgodę jedynie na to, aby streszczenie dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa odwoływało się do przedmiotu uregulowań omawianych

sekcji tego dokumentu, ale żeby nie zawierało jego fragmentów. W odpowiedzi na wniosek Sądu w piśmie z dnia 22 września 2010 r. Komisja wyjaśniła, co należy rozumieć przez streszczenie „przedmiotu” właściwych sekcji, podając przykład streszczenia możliwego dla sekcji 54.3, znajdującego się na stronie 140 dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa.

- 58 Pismem z dnia 13 lipca 2010 r. skarżący poinformował Sąd, że wyraża zgodę na propozycję sporządzenia przez Sąd streszczenia fragmentów dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa.
- 59 Pismem z dnia 6 października 2010 r. Sąd przekazał Komisji projekt streszczenia istotnych sekcji ze stron 37, 140 i 142 dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, projekt ten nie zawierał fragmentów dokumentu, ale odnosił się do przedmiotu wspomnianych sekcji, zgodnie z sugestią Komisji.
- 60 Pismem z dnia 6 października 2010 r. Sąd zwrócił się do skarżącego z pytaniem, czy wnioskuje o nieuwajnianie jego tożsamości. Pismo to pozostało bez odpowiedzi.
- 61 Pismem z dnia 19 października 2010 r. Komisja przedłożyła uwagi dotyczące projektu streszczenia, wnosząc do Sądu o usunięcie z tytułu tego projektu wzmianki o stronie 37 dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa.
- 62 Sąd uwzględnił ten wniosek Komisji i sporządził ostateczne streszczenie fragmentów z dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa.
- 63 Streszczenie zostało przekazane Komisji. W odniesieniu do strony skarżącej wspomniane streszczenie zostało przedstawione tylko adwokatowi skarżącego w pomieszczeniach sekretariatu Sądu w dniu 30 listopada 2010 r.
- 64 W świetle dowodów przedstawionych po rozprawie w dniu 15 grudnia 2009 r. Sąd uznał, że konieczna będzie kolejna rozprawa.
- 65 W sprawozdaniu na tę drugą rozprawę Sąd wezwał strony do skupienia się w swoich wystąpieniach na następujących kwestiach:
- „1. Kwestie proceduralne:
- a) Na etapie wniosku o odszkodowanie złożonego na podstawie art. 90 ust. 1 regulaminu pracowniczego skarżący nie domagał się zadośćuczynienia; czy przed Sądem może zgłaszać takie żądania odszkodowawcze?
 - b) Czy dokument z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa należy do ram prawnych sporu?
 - c) Czy istotne fragmenty tego dokumentu, które z uzasadnionych względów bezpieczeństwa mogą być przekazane stronie skarżącej wyłącznie w formie zwięzłego streszczenia, mogą być mimo wszystko uwzględnione przez Sąd w celu oceny, czy Komisja popełniła naruszenie w niniejszym przypadku? Czy poszukiwanie właściwej równowagi między ochroną poufności tego dokumentu a prawem skarżącego do skutecznej sądowej kontroli nie oznacza w okolicznościach niniejszej sprawy, że Sąd zastosuje odstępstwo od art. 44 § 1 regulaminu postępowania (zob. podobnie wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie A i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu [skarga nr 3455/05], szczególnie pkt 205-208)?

2. Kwestie merytoryczne:

- a) Jakie jest znaczenie prawne dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa?
- b) Czy Komisja popełniła naruszenie przy wdrażaniu środków bezpieczeństwa, które miały zastosowanie do tymczasowego mieszkania służbowego udostępnionego synowi skarżącego?
- c) Czy związek przyczynowy między ewentualnym zawinionym działaniem Komisji a podnoszoną szkodą jest pewny i bezpośredni?
- d) Czy przy założeniu, że Komisja dopuściła się zachowania niezgodnego z prawem, powodującego powstanie jej odpowiedzialności, można ją uznać za odpowiedzialną za wszystkie poniesione szkody lub tylko część z nich ze względu na ewentualną winę ofiar lub spowodowanie szkody przez osobę trzecią?
- e) Czy ta część szkody, która ma bezpośredni związek z zawinionym działaniem Komisji, została odpowiednio naprawiona przez instytucję?”.

66 Przed rozprawą pismem z dnia 26 listopada 2010 r. Komisja przedłożyła kilka uwag na temat sprawozdania na rozprawę, które to uwagi dotyczyły pytania zawartego w pkt 1 lit. c) tego sprawozdania. Komisja podkreśliła w szczególności, że w jej ocenie w streszczeniu sporządzonym przez Sąd udało się znaleźć właściwą równowagę pomiędzy koniecznością zachowania poufności dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa a prawem do obrony skarżącego. Sąd nie może zatem, nie naruszając art. 44 § 1 regulaminu postępowania, oprzeć swojej analizy postępowania na fragmentach dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, które nie znalazły się w tym streszczeniu. Niemniej jednak, na wypadek gdyby Sąd uznał, że przekazane mu przez Komisję fragmenty dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa zawierają informacje, które nie znalazły się w streszczeniu, Komisja wyraziła gotowość rozważenia jeszcze przed drugą rozprawą możliwości uzupełnienia dla Sądu streszczenia, nadal dążąc do zachowania właściwej równowagi pomiędzy koniecznością ochrony poufności dokumentu a prawem do obrony skarżącego.

67 Pismem skierowanym do stron faksem w dniu 2 grudnia 2010 r. Sąd wyjaśnił, że w niniejszym sporze nie chodzi o znalezienie właściwej równowagi pomiędzy ochroną poufności dokumentu a prawem do obrony skarżącego, lecz pomiędzy ochroną poufności dokumentu a wymogami stawianymi skutecznej ochronie sądowej, ponieważ skarżący powinien mieć możliwość skorzystania ze skutecznej ochrony sądowej, gdy tymczasem niektóre dokumenty przydatne dla jego skargi znajdują się w posiadaniu administracji. Sąd odesłał strony w tej kwestii do wyroków Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawie C-438/04 Mobistar (pkt 40) oraz z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie C-450/06 Varec (w szczególności pkt 52, 53 oraz sentencja). Sąd zażądał również, by Komisja poinformowała przed rozprawą, czy jest gotowa zaakceptować to, że streszczenie podaje, jakie dokładne środki bezpieczeństwa zostały przewidziane (charakterystyka obchodów kontrolnych ochrony, systemów alarmowych, systemów antynapadowych, krat zabezpieczających okna) w dokumencie z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa dla mieszkań służbowych pracowników przedstawicielstw należących do grupy III poziomu ryzyka. Sąd wyjaśnił, że dostęp do tego nowego streszczenia będzie miał wyłącznie adwokat skarżącego.

68 Pismem, które wpłynęło za pośrednictwem faksu do sekretariatu Sądu w dniu 3 grudnia 2010 r., Komisja odpowiedziała, że nie zgadza się, by streszczenie wymieniało dokładne środki bezpieczeństwa przewidziane w dokumencie z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa.

69 Pismem, które wpłynęło za pośrednictwem faksu do sekretariatu Sądu w dniu 6 grudnia 2010 r., skarżący podnosi, że dokument z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa jest istotny dla rozstrzygnięcia sporu. Skarżący podkreślił, że streszczenie, do którego miał dostęp jego adwokat, dotyczy wyłącznie przedmiotu wspomnianego dokumentu, a nie opisu zawartych w nim środków

bezpieczeństwa, po czym wniosł o udzielenie dostępu do istotnych fragmentów tego dokumentu, przynajmniej za pośrednictwem swojego adwokata, ze względu na swoje prawo do skutecznej ochrony sądowej i zgodnie z zasadą równego prawa do obrony. Skarżący podkreślił, że wydaje się, iż najniższy w klasyfikacji przewidzianej w decyzji 2001/844 stopień zaklasyfikowania dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa nie może uzasadniać odmowy dostępu ze strony Komisji. W dziedzinie prawa konkurencji dokumenty opatrzone klauzulą „Zastrzeżone UE” są zwyczajowo dostępne dla stron postępowania z zastosowaniem niezbędnych środków ochrony (zakaz sporządzania kserokopii, dostęp wyłącznie dla adwokatów stron). Gdyby Sąd uznał za niemożliwe uzupełnienie sporządzonego już streszczenia lub przekazanie skarżącemu fragmentów dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (ww. wyrok w sprawie Varec) oraz w drodze odstępstwa od art. 44 § 1 regulaminu postępowania, powinien rozstrzygnąć spór przy uwzględnieniu istotnych fragmentów tego dokumentu będącego w jego posiadaniu, a nie może poprzestać na streszczeniu.

- 70 Druga rozprawa miała miejsce w dniu 8 grudnia 2010 r. Na rozprawie Komisja oświadczyła, że w przypadku gdyby Sąd uznał, że dokument z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa ma zastosowanie do mieszkań tymczasowych, Komisja nie sprzeciwi się temu, aby Sąd mógł rozstrzygnąć spór z uwzględnieniem istotnych fragmentów tego dokumentu, wykraczając poza samo streszczenie.

Co do prawa

I – Przedmiot skargi

- 71 Skoro skarżący wyraźnie wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji organu powołującego z dnia 3 lutego 2009 r., przypomnieć należy, że taka decyzja, w której administracja zajęła stanowisko w sprawie roszczeń odszkodowawczych skarżącego, stanowi integralną część postępowania administracyjnego poprzedzającego wniesioną do Sądu skargę o odszkodowanie i ma jedynie na celu umożliwienie skarżącemu złożenie do Sądu wniosku o odszkodowanie. W związku z tym sformułowane przez skarżącego żądania stwierdzenia nieważności nie mogą być oceniane w oderwaniu od żądań odszkodowawczych (zob. podobnie wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie T-90/95 Gill przeciwko Komisji, pkt 45).
- 72 Tak więc skargę należy rozpatrywać jako mającą na celu jedynie naprawienie poniesionej przez skarżącego, zmarłego urzędnika i jego dzieci szkody w wyniku działań Komisji.

II – W przedmiocie dopuszczalności

A – Argumenty stron

- 73 Komisja podnosi, że zachodzi tu wiele przeszkód procesowych.
- 74 W pierwszej kolejności Komisja podnosi, że w swoim żądaniu odszkodowawczym z dnia 25 lutego 2008 r., wniesionym zgodnie z art. 90 ust. 1 regulaminu pracowniczego, skarżący ograniczył swoje roszczenie do odszkodowania za poniesioną szkodę i nie przedstawił żadnego wniosku o zadośćuczynienie za doznaną krzywdę. Skarga jest więc niedopuszczalna w zakresie, w jakim zmierza do zadośćuczynienia z tytułu doznanych krzywd zmarłego urzędnika, jego dzieci oraz skarżącego.
- 75 Następnie, w odniesieniu po pierwsze, do zadośćuczynienia dla zmarłego urzędnika, art. 73 regulaminu pracowniczego nie wymienia ofiary wśród osób uprawnionych. Ofiara nie może zatem skutecznie powoływać się na szkodę w ramach roszczeń z tytułu odpowiedzialności pozaumownej opartej na art. 236 WE. W związku z powyższym, ponieważ zmarłemu urzędnikowi nie przysługuje takie prawo

na podstawie art. 73 regulaminu pracowniczego, żadne też prawo nie może być przeniesione na skarżącego zgodnie z paremią *nemo dat quod non habet*. Po drugie, skarga o odszkodowanie lub zadośćuczynienie na podstawie art. 236 WE umożliwia żądanie jedynie odszkodowania ponad odszkodowanie przewidziane w art. 73 regulaminu pracowniczego i jest dostępna wyłącznie dla osób wchodzących w zakres podmiotowego stosowania tego przepisu.

- 76 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do krzywdy doznanej przez skarżącego, takie żądania nie zostały wymienione w zażaleniu z dnia 10 września 2008 r. i są wobec tego niedopuszczalne. Ponadto skarżący nie należy do osób uprawnionych, o których mowa w art. 73 regulaminu pracowniczego, a zatem nie może skutecznie powoływać się na szkodę w ramach roszczeń z tytułu odpowiedzialności pozaumownej zgodnie z art. 236 WE.
- 77 W czwartej kolejności, w odniesieniu do krzywdy doznanej przez dzieci zmarłego urzędnika, żądania te nie są dopuszczalne na poparcie skargi o odszkodowanie na podstawie art. 236 WE, z uwagi na brak możliwości skorzystania przez dzieci ofiary z praw na mocy art. 73 regulaminu pracowniczego. Ponadto skarżący nie uprawdopodobnił nawet poniesienia szkody niemajątkowej.
- 78 W piątej kolejności argument skarżącego, zgodnie z którym gdyby zmarły urzędnik żył, zostawiłby swoim dzieciom dużo wyższą kwotę pieniędzy niż kwota wypłacona przez Komisję na podstawie art. 73 regulaminu pracowniczego, nie zawiera żadnych dowodów ani żadnych szczegółów. Dodatkowo skarżący nie wspominał o żadnym alternatywnym źródle dochodów (np. ewentualne dochody z polisy na życie posiadanej przez zmarłego urzędnika i jego małżonkę) pozwalającym określić utratę dochodów rzeczywiście poniesioną przez uprawnionych, których jest przedstawicielem prawnym.
- 79 W szóstej kolejności ani drugi, ani trzeci z zarzutów przywołanych w skardze – odpowiednio, nawet niezależna od winy odpowiedzialność Komisji za działanie zgodne z prawem oraz odpowiedzialność na podstawie art. 24 regulaminu pracowniczego – nie znalazły się we wniosku odszkodowawczym z dnia 25 lutego 2008 r. Ponadto żaden z tych zarzutów nie został poparty jakimkolwiek dowodem umożliwiającym określenie zakresu zarzucanej szkody i nie stanowią przedmiotu żadnego wniosku w skardze. Zarzuty te winny zostać uznane za niedopuszczalne.
- 80 Wreszcie skarżący nie przedstawił pełnomocnictwa od innych opiekunów dzieci zmarłego urzędnika poświadczającego, że jest upoważniony do złożenia skargi w ich imieniu i na ich rzecz. A zatem nie posiada czynnej legitymacji procesowej.

B – Ocena Sądu

- 81 W pierwszej kolejności należy zbadać przeszkody procesowe wymienione w pkt 74–77 niniejszego wyroku, które wszystkie odnoszą się do wniosków skarżącego mających na celu naprawienie krzywd.
- 82 W tym względzie należy przypomnieć, że w przewidzianym w art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego systemie środków odwoławczych, w przypadku gdy skarga jest ściśle odszkodowawcza w tym znaczeniu, że nie zawiera żadnego wniosku zmierzającego do stwierdzenia nieważności określonego aktu, ale zmierza wyłącznie do naprawienia szkód rzekomo spowodowanych szeregiem błędów lub zaniechań, które z braku jakiegokolwiek skutku prawnego nie mogą być zakwalifikowane jako akty niekorzystne, postępowanie administracyjne musi obowiązkowo rozpocząć się, pod rygorem uznania późniejszej skargi za niedopuszczalną, złożeniem wniosku przez zainteresowanego, wzywającego organ powołujący do naprawienia zarzucanej szkody, po którym następuje, w razie potrzeby, zażalenie na decyzję oddalającą ten wniosek (zob. w szczególności wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie T-44/93 Saby przeciwko Komisji, pkt 31).

- 83 Z utrwalonego orzecznictwa wynika ponadto, że przedmiot żądań przed sądem Unii musi być taki sam jak przedmiot zażalenia i że żądania mogą zawierać wyłącznie zarzuty odnoszące się do tej samej podstawy co zarzuty podniesione w zażaleniu. Wysłane żądania mogą zostać rozwinięte na etapie postępowania sądowego poprzez przedstawienie zarzutów i argumentów niekoniecznie zawartych w zażaleniu, jednak ściśle z nim związanych (zob. przykładowo wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie C-62/01 P Campogrande przeciwko Komisji, pkt 34).
- 84 Sąd niedawno uznał, że należy dokonywać szerokiej wykładni „podstawy” (wyrok Sądu z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie F-45/07 Mandt przeciwko Parlamentowi, pkt 119). Skoro taka linia orzecznictwa została sformułowana przez Sąd w odniesieniu do skargi o stwierdzenie nieważności, nie wyklucza to, że może ona zostać przeniesiona na grunt odszkodowawczy pod warunkiem zachowania specyficznych cech tego sporu. Otóż w zakresie ściśle odszkodowawczym „podstawa” nie jest określona w odniesieniu do „zarzutów” w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w poprzednim punkcie, lecz do „elementów szkody” przywołanych przez zainteresowanego urzędnika we wniosku o odszkodowanie. Te właśnie elementy szkody określają wnioskowany przez urzędnika przedmiot naprawienia, a w konsekwencji, przedmiot wniosku, co do którego administracja musi wydać decyzję.
- 85 Z rozważań przedstawionych w trzech poprzedzających punktach wynika, że żądania odszkodowawcze oparte na różnych elementach szkody są dopuszczalne przed Sądem tylko wówczas, gdy zostały poprzedzone: najpierw skierowanym do administracji wnioskiem mającym ten sam przedmiot i opartym na tych samych elementach szkody, a następnie zażaleniem wniesionym na decyzję administracji rozstrzygającej, w sposób wyraźny lub dorozumiany, w sprawie wspomnianego wniosku.
- 86 Nie wyklucza to dostosowania przez zainteresowanego urzędnika wysokości roszczeń zawartych w jego wniosku do administracji, w szczególności gdy poniesiona przez niego szkoda powiększa się w późniejszym czasie lub gdy zakres jego szkody nie jest znany lub może zostać oceniony dopiero po wniesieniu skargi (zob. podobnie w sprawie możliwości ustalenia wysokości poniesionej szkody na etapie skargi wyrok Trybunału z dnia 23 września 2004 r. w sprawie C-150/03 P Hectors przeciwko Parlamentowi, pkt 62), jednak pod warunkiem, że elementy szkody, na podstawie których wnosi o odszkodowanie, znalazły się we wspomnianym wniosku.
- 87 W niniejszej sprawie, o ile skarżący zmierza do uzyskania naprawienia szkodliwych skutków z tych samych czynów, o których mowa w jego wniosku z dnia 25 lutego 2008 r., o tyle jego żądania odszkodowawcze opierają się na naprawieniu różnych krzywd wyrządzonych jemu samemu, jego zmarłemu synowi oraz wnukom.
- 88 Nie budzi jednak wątpliwości, że we wniosku o odszkodowanie zawartym w piśmie z dnia 25 lutego 2008 r. skarżący wystąpił wyłącznie o naprawienie szkody materialnej i w żaden sposób nie powołał podniesionych przed Sądem zarzutów dotyczących krzywdy.
- 89 Oczywiście następnie skarżący wnioskował w zażaleniu nie tylko o naprawienie szkody majątkowej, ale również o naprawienie doznanej krzywdy, co umożliwiło administracji zajęcie stanowiska w sprawie tych elementów szkody w decyzji oddalającej zażalenie, przed wniesieniem skargi. Ta część decyzji oddalającej zażalenie musi być jednak traktowana jako pierwsza decyzja podjęta przez administrację w sprawie wspomnianych elementów szkody. Skarżący nie złożył zażalenia od tej ostatniej decyzji, tak jak to powinien był uczynić, a zatem nie dopełnił wymogów dwuetapowego postępowania administracyjnego, które uzależniają dopuszczalność żądań odszkodowawczych opartych na tych elementach szkody.
- 90 Przedstawiona przez skarżącego w czasie drugiej rozprawy argumentacja zawarta w wyroku Trybunału z dnia 26 stycznia 1989 r. w sprawie 224/87 Koutchoumoff przeciwko Komisji nie może zostać uwzględniona. Choć bowiem w tym wyroku Trybunał przyznał, że urzędnik może po raz pierwszy przedstawić przed sądem żądania odszkodowawcze, to z tego względu przedstawione w zażaleniu podważenie zgodności z prawem aktu niekorzystnego dla zainteresowanego może oznaczać wniosek

o naprawienie szkody spowodowanej przez ten akt. Niniejszy spór ma charakter wyłącznie odszkodowawczy i nie ma związku z podważeniem zgodności z prawem decyzji niekorzystnej dla skarżącego.

- 91 W związku z powyższym w niniejszej instancji żądania mające na celu naprawienie doznanej krzywdy mogą jedynie zostać oddalone jako niedopuszczalne bez potrzeby zbadania podniesionych przeciwko nim pozostałych zarzutów niedopuszczalności.
- 92 Po drugie, w odniesieniu do argumentów Komisji przedstawionych w pkt 78 niniejszego wyroku Sąd uważa, że mają one związek z kwestią, czy ze względu na kwoty wypłacone już przez Komisję z tytułu regulaminowych świadczeń skarżący utracił interes prawny. Kwestia ta będzie analizowana w następnej kolejności w ramach badania pierwszego zarzutu co do istoty.
- 93 Po trzecie, w odniesieniu do wymienionych w pkt 79 niniejszego wyroku przeszkód procesowych podniesionych wobec drugiego i trzeciego zarzutu skargi, w świetle dowodów, którymi dysponuje Sąd w celu rozstrzygnięcia sporu co do istoty oraz w celu prawidłowego zarządzania wymiarem sprawiedliwości, należy zbadać najpierw, czy odpowiedzialność Komisji, nawet niezależna od winy, może powstać z tytułu zachowania zgodnego z prawem lub też czy może opierać się na uregulowaniach art. 24 regulaminu pracowniczego. Jeśli Sąd uważa, że żądania odszkodowawcze skarżącego oparte na dwóch zarzutach są nieuzasadnione i że skargę należy oddalić, badanie tych zarzutów niedopuszczalności nie będzie potrzebne (wyrok Trybunału z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie C-23/00 P Rada przeciwko Boehringer, pkt 52; wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie T-250/06 P Ott i in. przeciwko Komisji, pkt 75, 76; wyroki Sądu: z dnia 14 listopada 2006 r. w sprawie F-4/06 Villa i in. przeciwko Parlamentowi, pkt 21; z dnia 20 stycznia 2009 r. w sprawie F-32/08 Klein przeciwko Komisji, pkt 20).
- 94 Wreszcie w czwartej kolejności, w odniesieniu do przeszkody procesowej dotyczącej tego, że skarżący nie posiada czynnej legitymacji procesowej jako przedstawiciel prawny osób pozostających na utrzymaniu zmarłego pracownika z powodu braku zgody pozostałych opiekunów, należy zauważyć, że skarżący został wezwany pismem Sądu z dnia 15 czerwca 2010 r. do przedłożenia dokumentu wykazującego, że działa za zgodą tych współopiekunów i pismem z dnia 17 czerwca przedłożył podpisane przez nich pełnomocnictwo. Tym samym na podstawie art. 36 regulaminu postępowania Sąd stwierdza, że skarga spełnia wymogi z art. 35 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia. A zatem należy oddalić ten zarzut niedopuszczalności.
- 95 Zakładając nawet, że nieprzedstawienie takiego pełnomocnictwa w momencie złożenia skargi stanowi brak, którego uzupełnienie nie jest możliwe w toku postępowania, Sąd przypomina w każdym razie, że Trybunał orzekł już, że to, iż w świetle prawa krajowego dany podmiot nie uzasadnia swojej legitymacji czynnej, nie pozbawia go bezwzględnie możliwości wystąpienia do sądu Unii (zob. podobnie w kwestii spółki w organizacji, której Komisja przyznała prawo wzięcia udziału w przetargu i ważności jej oferty, wyrok Trybunału z dnia 28 października 1982 r. w sprawie 135/81 Groupement des Agences de voyages przeciwko Komisji).
- 96 Ponadto w niniejszej sprawie, w odpowiedzi na zażalenie skarżącego Komisja w ogóle nie podniosła, że może on działać wyłącznie za zgodą innych współopiekunów spadkobierców zmarłego pracownika, podczas gdy zażalenie stanowiło ostatni etap postępowania przed wytoczeniem powództwa.

III – *Co do istoty*

A – *W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego uchybienia przez Komisję obowiązkowi zapewnienia ochrony swojemu urzędnikowi*

1. Argumenty stron

- 97 Zdaniem skarżącego przesłanka powstania odpowiedzialności pozaumownej Komisji dotycząca bezprawności zachowania tej instytucji została spełniona. Komisja wykazała się bowiem brakiem staranności przy zachowaniu spoczywającego na niej jako na pracodawcy ogólnego wymogu bezpieczeństwa, który wynika bezpośrednio z obowiązku wspomagania określonego w art. 24 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego i który ma szczególny zakres w odniesieniu do urzędników świadczących pracę w państwach trzecich oraz ich rodzin.
- 98 Komisja uchybiła obowiązkowi zapewnienia bezpiecznego miejsca zakwaterowania zmarłemu urzędnikowi i jego rodzinie. Obowiązek ten jest tym bardziej ważny, że na podstawie art. 5 ust. 1 załącznika X do regulaminu pracowniczego urzędnik jest zobowiązany do zamieszkania w mieszkaniu, które instytucja oddaje do jego dyspozycji. O braku staranności Komisji świadczy to, że przypadkowy przestępca, w dodatku pod wpływem alkoholu i narkotyków, bez trudu wszedł do domu zajmowanego przez zmarłego urzędnika, nie włamując się i nie napotyając żadnych przeszkód. Komisja w żaden sposób nie upewniła się, czy kraty okien jadalni stanowią wystarczającą przeszkodę. Tymczasem nie spełniały one swojej funkcji. Natomiast okoliczność, że okno tego pomieszczenia było otwarte, nie została ustalona, a w każdym razie nie można wysuwać tego argumentu w celu zwolnienia Komisji z odpowiedzialności. Ponadto Komisja powinna odpowiadać za brak stróża nocnego w chwili wtargnięcia intruza. Dodatkowo nie zostały podjęte tak mało kosztowne i skuteczne środki jak włączenie systemu alarmowego lub przycisku antynapadowego, pomimo że przez autora odpowiedzi na piśmie z dnia 6 sierpnia 2007 r. zostały one przedstawione jako „standardowe” środki bezpieczeństwa.
- 99 Co do zgody wyrażonej przez zmarłego urzędnika podczas udostępnienia mu mieszkania tymczasowego, nie może ona w żadnym przypadku zwolnić Komisji z jej obowiązków w zakresie bezpieczeństwa. Skarżący zresztą sam nie wybierał omawianego mieszkania, wynajętego przez Komisję przed jego przyjazdem do Rabatu.
- 100 Skarżący wyjaśnia, że wcale nie twierdzi, iż Komisja była zobowiązana do zapewnienia absolutnego bezpieczeństwa zmarłemu urzędnikowi i jego rodzinie, lecz jedynie, że nie zostały podjęte minimalne, skuteczne i rozsądne środki, które dla jego syna z rodziną mogły stanowić konkretną ochronę.
- 101 Komisja przypomina, że orzecznictwo, zgodnie z którym urzędnik – lub jego spadkobiercy – korzystający ze świadczeń określonych w art. 73 regulaminu pracowniczego może skutecznie wnieść skargę o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej dotyczącej danej instytucji tylko wtedy, gdy te świadczenia są niewystarczające, aby naprawić poniesioną szkodę. W niniejszym sporze orzecznictwo to może znaleźć zastosowanie w odniesieniu do innych świadczeń wypłaconych na podstawie regulaminu pracowniczego spadkobiercom zmarłego urzędnika. Tymczasem skarżący, na którym spoczywa ciężar dowodu, nie wykazał, że kwoty wypłacone przez Komisję w niniejszej sprawie są w tym zakresie niewystarczające. Komisja ma zatem wątpliwości co do interesu prawnego skarżącego, przynajmniej w odniesieniu do podnoszonej krzywdy. Co się tyczy szkody materialnej, przy ustaleniu wysokości żądanego odszkodowania skarżący w żaden sposób nie uwzględnił świadczeń przyznanych na podstawie regulaminu pracowniczego spadkobiercom zmarłego urzędnika, podczas gdy wyżej wymienione orzecznictwo wyklucza, by dodatkowe powództwo o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej mogło doprowadzić do podwójnego odszkodowania za te same szkody.

- 102 Komisja nie kwestionuje ogólnego obowiązku zapewniania bezpieczeństwa, spoczywającego na niej jako pracodawcy, ale odpowiada skarżącemu, że przyjęła odpowiednie środki ochrony wymagane przez sytuację, a tym samym wyklucza, że mogła popełnić uchybienie. Argumenty Komisji przywołane na jej obronę w tej kwestii zostały przedstawione w pkt 53 niniejszego wyroku. Ponadto Komisja uważa, że jedynym odpowiedzialnym za szkody podnoszone przez skarżącego jest sam przestępca. Syn skarżącego również dopuścił się pewnych zaniedbań, które przyczyniły się do powstania szkody, w szczególności nie uczestnicząc przed swoim wyjazdem do Maroka w spotkaniach informacyjnych w sprawie bezpieczeństwa, organizowanych przez Komisję dla osób delegowanych do państw trzecich oraz pozostawiając niezamknięte okno swojego mieszkania w noc podwójnego zabójstwa.
- 103 Po zapoznaniu się w pomieszczeniach sekretariatu Sądu ze streszczeniem fragmentów dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa adwokat skarżącego podkreślił, że dokument ten ma charakter wiążący dla Komisji oraz że przedstawia warunki, jakie instytucja ta sama sobie narzuciła przy wykonywaniu swobodnego uznania. Stwierdził również, że pomimo iż Komisja miała świadomość ryzyka podejmowanego przez urzędników zatrudnionych w Maroku, nie przestrzegала żadnego ze środków nakazanych przez ten dokument. Gdyby nie uchybienia Komisji, nie doszłoby do podwójnego zabójstwa. Ponadto, gdyby zostały wdrożone środki bezpieczeństwa określone w dokumencie z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, syn skarżącego mógłby uruchomić alarm i mógłby nie umrzeć w wyniku odniesionych ran. Tym samym został pozbawiony szansy na przeżycie. Zdaniem skarżącego związek przyczynowy między zawinionym działaniem Komisji a szkodą został wyraźnie wykazany. Odpowiedzialności Komisji nie łągodzi żadne uchybienie zabitego urzędnika.
- 104 Komisja w odpowiedzi podniosła, że dokument z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa nie ma zastosowania do mieszkań tymczasowych, jak to oddane do dyspozycji syna skarżącego oraz że w każdym razie stanowi jedynie zalecenia, a nie wiążące środki. Administracja dysponowała więc w niniejszym przypadku szerokim zakresem uznania, którego granic wyraźnie nie przekroczyła, ponieważ wdrożone w niniejszym przypadku środki ochrony były wystarczające i rozsądne.

2. Ocena Sądu

a) W przedmiocie zarzutu Komisji, że podnoszone szkody zostały już w pełni naprawione

- 105 Na wstępie należy zbadać, czy skarżący spełnia warunek udowodnienia szkody podlegającej naprawieniu, bez czego jego skarga o odszkodowanie zostanie odrzucona. Komisja utrzymuje bowiem, że szkody podnoszone przez skarżącego zostały w pełni naprawione poprzez wypłatę spadkobiercom zmarłego urzędnika świadczeń na podstawie regulaminu pracowniczego. Brakowałoby więc jednego z warunków, od których uzależnione jest powstanie odpowiedzialności Unii, czyli dowodu na nienaprawioną szkodę, a zatem skargę należałoby odrzucić, bez konieczności badania, czy Komisja dopuściła się niezgodnego z prawem działania. Skarżący natomiast twierdzi, że świadczenia na podstawie regulaminu pracowniczego o ryczałtowym charakterze są zupełnie niewystarczające dla zapewnienia odpowiedniego naprawienia znaczących szkód materialnych i niematerialnych poniesionych w niniejszej sprawie, bezprecedensowych w całej historii instytucji Unii. Zważywszy na wyjątkowy charakter okoliczności sporu, na podstawie orzecznictwa, należy się dodatkowe odszkodowanie (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 października 1986 r. w sprawach połączonych 169/83 i 136/84 Leussink przeciwko Komisji).
- 106 W tym względzie Trybunał orzekł, że ze względu na ryczałtowy charakter świadczeń określonych w regulaminie pracowniczym na rzecz spadkobierców zmarłego urzędnika osoby te są uprawnione do żądania dodatkowego odszkodowania od instytucji, w przypadku gdy można ją uznać za odpowiedzialną za śmierć urzędnika oraz gdy świadczenia wypłacone na podstawie regulaminu pracowniczego nie wystarczają do całkowitego naprawienia poniesionej szkody (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Leussink przeciwko Komisji, pkt 13; wyrok Trybunału z dnia 9 września 1999 r. w sprawie C-257/98 P Lucaccioni przeciwko Komisji, pkt 22, 23).

- 107 W pierwszej kolejności do strony żądającej stwierdzenia odpowiedzialności Unii należy dostarczenie przekonujących dowodów na istnienie lub zakres podnoszonej szkody oraz wykazanie związku przyczynowego między tą szkodą a bezprawnym zachowaniem instytucji (zob. w szczególności wyroki Trybunału: z dnia 21 maja 1976 r. w sprawie 26/74 Roquette frères przeciwko Komisji, pkt 22, 23; z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie C-401/96 P Somaco przeciwko Komisji, pkt 71).
- 108 Bezsprene argumentacja Komisji dotycząca wystarczającego charakteru naprawienia szkody poprzez świadczenia na podstawie regulaminu pracowniczego jawi się jako przeszkoda procesowa, gdyż Komisja zdaje się sądzić, że skarżący nie ma interesu prawnego. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem można byłoby zatem stwierdzić, że do strony pozwanej, która podnosi brak interesu prawnego skarżącego, należy ustalenie, czy może to stanąć na przeszkodzie dopuszczalności skargi.
- 109 Takiej interpretacji argumentacji Komisji nie można jednak uznać za trafną. Twierdzenia Komisji polegają bowiem na podkreśleniu, że skarżący nie spełnia jednej z przesłanek materialnych, od których uzależnione jest powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii, tj. udowodnienia szkody podlegającej naprawieniu. Otóż ze względu na to, że do skarżącego należy wykazanie istnienia i zakresu szkód, których naprawienia się domaga, to właśnie on ma obowiązek przedstawienia dowodu, że podnoszone przez niego szkody nie zostały w pełni naprawione przez świadczenia na podstawie regulaminu pracowniczego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Lucaccioni przeciwko Komisji, pkt 16).
- 110 W niniejszej sprawie Sąd uważa, że skarżący przedstawił wystarczające dowody w tym zakresie.
- 111 Przede wszystkim założenie, na którym skarżący oparł się przy szacowaniu żądanej kwoty z tytułu szkody materialnej, które stanowi przynajmniej przybliżoną ocenę straty finansowej poniesionej przez spadkobierców zmarłego urzędnika, czyli tego, który mógł kontynuować swoją aktywność zawodową aż do osiągnięcia wieku emerytalnego, wydaje się słuszne i rozsądne, nawet jeśli jest prawdą, że uwzględniony w taki sposób okres wynosi 26 lat. Wspomniana w skardze kwota 2 552 837,96 EUR, odpowiadająca wysokości wynagrodzeń, jakie syn skarżącego uzyskałby, pozostając na stanowisku aż do osiągnięcia wieku emerytalnego, z założenia nie wydaje się za wysoka. Ponadto skarżący nie przedstawił żadnego wniosku z tytułu utraty praw emerytalnych, które jego syn mógłby nabyć w tym samym okresie, podczas gdy sąd unijny przyznaje, że prawa te mogą być wzięte pod uwagę przy ocenie szkody materialnej (zob. wyroki Sądu Pierwszej Instancji: z dnia 5 października 2004 r. w sprawie T-45/01 Sanders i in. przeciwko Komisji, pkt 167; z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie T-45/01 Sanders i in. przeciwko Komisji, pkt 87–90).
- 112 Następnie wskazać należy, że obliczona w ten sposób kwota przewyższa całkowitą kwotę świadczeń na podstawie regulaminu pracowniczego, które zostały lub będą wypłacone przez Komisję spadkobiercom zmarłego urzędnika, nawet w rozważanym przez Komisję w pkt 54 odpowiedzi na skargę przypadku, gdy wspomniane świadczenia będą wypłacane aż do ukończenia przez osierocone dzieci 26 lat (kwota szacowana przy tym założeniu na 2 478 375,47 EUR).
- 113 Wreszcie przedstawiona przez skarżącego kwota 2 552 837,96 EUR została następnie zmieniona na kwotę sięgającą 4 mln EUR w tabeli przedstawionej przez skarżącego podczas pierwszej rozprawy, celem uwzględnienia w szczególności awansów, które według skarżącego otrzymałby jego syn. Z pewnością awanse te mają ze swej natury charakter hipotetyczny, ponieważ urzędnicy nie mają prawa do takiego przebiegu kariery. Ponadto podkreślić należy, że wyjątkowo Komisja przyznała zmarłemu urzędnikowi pośmiertny awans, uwzględniony przy obliczaniu świadczeń na podstawie regulaminu pracowniczego wypłacanych spadkobiercom zainteresowanego. Niemniej jednak racjonalne jest uznanie, że wyżej wymieniona kwota 2 552 837,96 EUR powinna być podstawą różnych podwyżek, przynajmniej związanych z przeniesieniem na wyższy stopień, które mógłby otrzymywać zmarły urzędnik w zależności od swojego stażu pracy (zob. pkt 199 i 200 niniejszego wyroku w celu dokładniejszego określenia wysokości szkód materialnych).

- 114 W świetle dowodów przedstawionych przez skarżącego, w przypadku gdyby Komisja została uznana za całkowicie odpowiedzialną za wszystkie poniesione szkody materialne, nie można wykluczyć, że świadczenia na podstawie regulaminu pracowniczego wypłacone zainteresowanym, wszystkim małoletnim osieroconym dzieciom, nie wystarczą do całkowitego naprawienia poniesionej przez nich znaczącej szkody materialnej. W przeciwieństwie do tego, co podniosła Komisja podczas rozprawy, tego wniosku nie podważa okoliczność, iż kwoty miesięcznie wypłacane spadkobiercom zmarłego urzędnika z tytułu świadczeń na podstawie regulaminu pracowniczego przewyższają kwotę wynagrodzenia otrzymanego przez tegoż urzędnika w czerwcu 2009 r. Wspomniane wynagrodzenie mogło być bowiem wypłacane synowi skarżącego, jak stwierdzono, aż do osiągnięcia przez niego wieku emerytalnego, to znaczy przez okres dłuższy, niż przewidziano dla wypłaty spadkobiercom świadczeń regulaminowych.
- 115 Komisja nie ma zatem uzasadnionych podstaw do tego, by twierdzić, że skarga skarżącego o odszkodowanie *prima facie* podlega odrzuceniu, ponieważ skarżący nie wykazał, że podnoszone szkody nie zostały w pełni naprawione przez świadczenia na podstawie regulaminu pracowniczego przyznane wcześniej spadkobiercom jego syna.

b) W przedmiocie zarzutu dotyczącego uchybienia przez Komisję obowiązkowi zapewnienia bezpieczeństwa zmarłemu urzędnikowi i jego rodzinie

W przedmiocie przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Komisji

- 116 Z utrwalonego orzecznictwa sądu Unii wynika, że spór pomiędzy urzędnikiem a instytucją, w której ten urzędnik jest lub był zatrudniony, o naprawienie szkody mieści się, jeśli u podstaw tego sporu leży stosunek pracy łączący zainteresowanego z instytucją, w zakresie stosowania art. 236 WE oraz art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego, natomiast znajduje się poza zakresem stosowania art. 235 WE i 288 WE (wyroki Trybunału: z dnia 22 października 1975 r. w sprawie 9/75 Meyer-Burckhardt przeciwko Komisji, pkt 7; z dnia 17 lutego 1977 r. w sprawie 48/76 Reinartz przeciwko Komisji i Radzie, pkt 10; postanowienie Trybunału z dnia 10 czerwca 1987 r. w sprawie 317/85 Pomar przeciwko Komisji, pkt 7; wyrok Trybunału z dnia 7 października 1987 r. w sprawie 401/85 Schina przeciwko Komisji, pkt 9; postanowienie Sądu Pierwszej Instancji z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie T-114/08 P Marcuccio przeciwko Komisji, pkt 12, 13, 24; wyrok Sądu z dnia 11 maja 2010 r. w sprawie F-30/08 Nanopoulos przeciwko Komisji, pkt 130–133, stanowiący przedmiot odwołania zawisłego przed Sądem Unii Europejskiej, sprawa T-308/10 P). Orzecznictwo to znajduje zastosowanie do sporu toczącego się pomiędzy spadkobiercami zmarłego urzędnika lub ich przedstawicielem prawnym a instytucją, w której ów urzędnik był zatrudniony, ponieważ u podstaw takiego sporu leży stosunek pracy, łączący go ze wspomnianą instytucją.
- 117 Odpowiedzialność instytucji w ramach art. 236 WE zakłada łączne spełnienie szeregu przesłanek to jest istnienie: niezgodnego z prawem działania lub bezprawności zachowania zarzucanych instytucjom, rzeczywistego wystąpienia pewnej i możliwej do oszacowania szkody oraz istnienie związku przyczynowego między zarzucanym zachowaniem a podnoszoną szkodą (zob. podobnie wyroki Sądu Pierwszej Instancji: z dnia 13 grudnia 1990 r. w sprawie T-20/89 Moritz przeciwko Komisji, pkt 19; z dnia 9 lutego 1994 r. w sprawie T-82/91 Latham przeciwko Komisji, pkt 72; z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie T-506/93 Moat przeciwko Komisji, pkt 46). Ponieważ przesłanki te są kumulatywne, brak spełnienia jednej z nich jest wystarczający do oddalenia skargi o odszkodowanie (ww. wyrok w sprawie Lucaccioni przeciwko Komisji, pkt 14).
- 118 W odniesieniu do pierwszej z tych przesłanek, którą Sąd zbada w pierwszej kolejności, podkreślić należy, że nawet jeżeli chodzi nie o zgodność z prawem działań decyzyjnych, ale jak w niniejszej sprawie, o zawiniony charakter postępowania pozbawionego charakteru decyzyjnego, pośród

wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku przedstawionego do rozstrzygnięcia, sąd unijny powinien uwzględnić zakres swobodnego uznania przysługujący administracji w chwili powstania niniejszego sporu.

- 119 W przypadku gdy instytucja korzysta z szerokiego zakresu uznania, a w szczególności gdy nie jest zobowiązana do działania w określonym kierunku na podstawie mających zastosowanie przepisów prawnych, decydujące kryterium pozwalające na uznanie pierwszej przesłanki za spełnioną stanowi oczywiste i poważne naruszenie przez tę instytucję granic przysługującego jej uznania. Jeżeli administracja nie popełniła żadnego oczywistego błędu, nie można jej zarzucić naruszenia prawa, a jej odpowiedzialność jest w konsekwencji wyłączona. Przykładowo wszczęcie postępowania, w następstwie którego objęty nim urzędnik zostaje wykluczony z podejrzeń, nie powoduje powstania odpowiedzialności instytucji, jeżeli decyzja o wszczęciu postępowania opiera się na całokształcie wystarczających i istotnych środków dowodowych i z tego względu nie jest oczywiście błędna (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 2 maja 2007 r. w sprawie F-23/05 Giraudy przeciwko Komisji, pkt 104, 105, 167).
- 120 Jeżeli natomiast uznanie administracji jest znacznie ograniczone, czy wręcz nieistniejące, zwykłe naruszenie prawa Unii może wystarczyć do wykazania, iż nastąpiło wystarczająco istotne naruszenie prawa, powodujące powstanie odpowiedzialności instytucji (wyrok Trybunału z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji, pkt 44). Jeśli bowiem administracja musi zachować się w określony sposób, podyktowany obowiązującymi przepisami, poszanowaniem zasad ogólnych i praw podstawowych lub też zasad, które zobowiązała się stosować, zwykłe uchybienie temu obowiązkowi może prowadzić do powstania odpowiedzialności zainteresowanej instytucji.
- 121 W związku z tym sąd Unii mógł stwierdzić, że powstaje odpowiedzialność instytucji, która nie przestrzegając spoczywającego na niej jako pracodawcy obowiązku zachowania należytej staranności w zakresie kontroli, utrzymania oraz użytkowania samochodu służbowego, którym poruszał się urzędnik w chwili wypadku (ww. wyrok w sprawie Leussink przeciwko Komisji, pkt 15–17), instytucji, która nie powiadomiła urzędnika o chorobie ujawnionej w jego aktach pracowniczych, podczas gdy miała ona obowiązek ostrzeżenia zainteresowanego przed zachowaniem niebezpiecznym dla jego zdrowia (ww. wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie Gill przeciwko Komisji, pkt 34), instytucji, której służby medyczne nie poinformowały urzędnika o czynnikach ryzyka, mogących spowodować wystąpienie choroby (wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 25 września 1991 r. w sprawie T-36/89 Nijman przeciwko Komisji, pkt 37) lub instytucji, która w rozsądnym terminie nie wydała decyzji w sprawie wniosku o uznanie, że choroba ma podłoże zawodowe (wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 11 kwietnia 2006 r. w sprawie T-394/03 Angeletti przeciwko Komisji, pkt 161, 167).
- 122 O ile, odwołując się do wyroków Sądu Pierwszej Instancji z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie T-48/05 Franchet i Byk przeciwko Komisji (pkt 95–97) oraz z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie T-57/99 Nardone przeciwko Komisji (pkt 162), Komisja twierdzi, że pierwsza przesłanka powstania odpowiedzialności pozaumownej administracji każdorazowo zakłada, że wykazane zostanie wystarczająco istotne naruszenie przepisu przyznającego prawa jednostkom, o tyle zgodnie z utrwalonym orzecnictwem taka przesłanka ma znaczenie dla skarg o odszkodowanie składanych przez jednostki zgodnie z art. 288 WE, lecz nie ma zastosowania do skarg odszkodowawczych, których podstawą jest stosunek pracy, łączący urzędnika z instytucją. W szczególności w wyrokach wymienionych w punkcie poprzednim sąd Unii oparł wnioski o istnieniu winy administracji wyłącznie na tym, że nastąpiło niezgodne z prawem działanie, bez uwzględniania „wystarczająco istotnego” naruszenia oraz sprawdzenia, czy naruszony przepis można było uznać za przepis przyznający prawa jednostkom. W ww. postanowieniu w sprawie Marcuccio przeciwko Komisji (pkt 11, 12, 13), wydanym po ww. wyrokach w sprawach Franchet i Byk przeciwko Komisji oraz Nardone przeciwko Komisji Sąd Pierwszej Instancji (izba do spraw odwołań) potwierdził, że ze względu na stosunek pracy łączący urzędnika z Unią, nie może on być traktowany jako jednostka oraz że warunki powstania odpowiedzialności na podstawie art. 236 WE różnią się od warunków z art. 288 WE. Przyjęcie

stanowiska Komisji oznaczałoby, że skargi o odszkodowanie wnoszone przez urzędników przeciwko administracji podlegałyby zasadniczo systemowi poważnego lub wystarczająco istotnego uchybienia, podczas gdy wymóg istnienia rażącego niedbalstwa ma sens tylko w dziedzinach, w których administracja korzysta z szerokiego zakresu uznania.

- 123 Wskazać należy, że w wyroku z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie T-143/09 P Komisja przeciwko Petrilli (pkt 46), wydanym po drugiej rozprawie w niniejszej sprawie, Sąd Unii Europejskiej wyraźnie podważył tezę Komisji i powrócił do linii przedstawionej w ww. wyroku w sprawie Nardone przeciwko Komisji. Inaczej niż zostało stwierdzone w tym wyroku, sąd ten orzekł, że spory w zakresie służby publicznej na podstawie art. 236 WE oraz art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego, w tym dotyczące naprawienia szkody wyrządzonej urzędnikowi lub pracownikowi, podlega konkretnym szczególnym unormowaniom w stosunku do wynikających z zasad ogólnych regulujących odpowiedzialność pozaumowną Unii w ramach art. 235 WE i art. 288 akapit drugi WE (zob. podobnie wyroki Sądu Pierwszej Instancji: z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie T-187/01 Mellone przeciwko Komisji, pkt 74; z dnia 14 października 2004 r. w sprawie T-1/02 Polinsky przeciwko Trybunałowi Sprawiedliwości, pkt 47). Jak to w szczególności wynika z regulaminu pracowniczego, urzędnik lub pracownik Unii, w przeciwieństwie do każdej innej jednostki, jest bowiem związany z instytucją, która go zatrudnia prawnym stosunkiem pracy odznaczającym się równowagą wzajemnych konkretnych praw i obowiązków, odzwierciedloną w obowiązku staranności instytucji wobec zainteresowanego (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 29 czerwca 1994 r. w sprawie C-298/93 P Klinke przeciwko Trybunałowi Sprawiedliwości, pkt 38). Głównym celem tej równowagi jest ochrona stosunku opartego na zaufaniu, jaki powinien istnieć pomiędzy instytucjami a ich urzędnikami w celu zapewnienia obywatelom właściwego wykonywania zadań interesu ogólnego powierzonych tym instytucjom (zob. podobnie i analogicznie wyrok Trybunału z dnia 6 marca 2001 r. w sprawie C-274/99 P Connolly przeciwko Komisji, pkt 44–47). Z powyższego wynika, że w sytuacji, gdy Unia działa jako pracodawca, ponosi większą odpowiedzialność, przy czym odpowiedzialność ta znajduje swój wyraz w obowiązku naprawienia szkód wyrządzonych swoim pracownikom przez każde niezgodne z prawem działanie, którego dopuściła się jako pracodawca.
- 124 W każdym razie, zakładając nawet, że broniona przez Komisję wykładnia pierwszej przesłanki powstania odpowiedzialności jest właściwa, należy stwierdzić, że przepis ewentualnie naruszony w niniejszym sporze, czyli obowiązek Komisji zapewnienia bezpieczeństwa swoich pracowników, jest zasadą mającą na celu przyznanie prawa jednostkom, w rozumieniu orzecznictwa wypracowanego na podstawie art. 288 WE (zob. analogicznie w kwestii wynikającego z obowiązku staranności wymogu zapewnienia zdrowego środowiska pracy ww. wyrok w sprawie Nardone przeciwko Komisji). Kwestia, czy ewentualne naruszenie tej zasady jest wystarczająco istotne, będzie przedmiotem dalszych rozważań.
- 125 Z powyższego wynika, że w celu określenia, czy Komisja popełniła naruszenie oraz czy to naruszenie może spowodować powstanie odpowiedzialności, w pierwszej kolejności należy zbadać, jaki był zakres uznania, z którego w niniejszej sprawie korzystała Komisja w celu zapewnienia ochrony zmarłemu urzędnikowi i jego rodzinie.

W przedmiocie zakresu uznania, z którego korzysta Komisja w celu zapewnienia bezpieczeństwa swoim urzędnikom zatrudnionym w przedstawicielstwach w państwach trzecich

- 126 W odniesieniu do bezpieczeństwa warunków pracy swojego personelu niepodważalne jest, że Komisja ma obowiązek działania tak jak każdy prywatny lub publiczny pracodawca. Personel może więc powoływać się na prawo do warunków pracy zapewniających poszanowanie zdrowia, bezpieczeństwa i godności, jak na to między innymi wskazuje art. 31 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Z tego tylko powodu wykluczyć należy tezę, zgodnie z którą Komisji przysługuje w tej dziedzinie szeroki zakres uznania, ponieważ jest to formuła używana w dziedzinach, w których administracja może swobodnie określać własne formy działania bez obowiązku zapewnienia gwarantowania praw. Ponadto zarówno z mających zastosowanie w tej dziedzinie przepisów ogólnych,

jak i z orzecznictwa wynika, że spoczywający na Komisji jako pracodawcy obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa swoim pracownikom znajduje zastosowanie ze szczególnym rygorem i że administracji przysługuje uznanie, choć jest ono ograniczone.

- 127 Z jednej strony, jeśli chodzi po pierwsze, o przepisy ogólne mające znaczenie w tej dziedzinie, art. 1e ust. 2 regulaminu pracowniczego stanowi, że urzędnikom w okresie aktywnego zatrudnienia zapewnia się warunki pracy zgodne z odpowiednimi normami bezpieczeństwa i higieny pracy, co najmniej na poziomie minimalnych wymagań mających zastosowanie na mocy środków przyjętych w tych dziedzinach zgodnie z traktatami (zob. w przedmiocie tego przepisu wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie F-65/07 Aayhan i in. przeciwko Parlamentowi, pkt 116). Tymczasem z kilku dyrektyw UE, w szczególności z dyrektywy 89/391, wynika, że pracodawca ponosi odpowiedzialność w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy pracownikom w każdym aspekcie odnoszącym się do ich pracy. Treść obowiązku zapewnienia pracownikom bezpiecznego środowiska pracy została określona w art. 6–12 dyrektywy 89/391, jak również w wielu innych dyrektywach, które przewidują środki zapobiegawcze, jakie muszą być przyjęte w pewnych szczególnych sektorach produkcji. W swojej misji strażnika traktatów Komisja jest również związana ścisłą wykładnią obowiązków nałożonych w ten sposób na pracodawców (zob. wyrok Trybunału z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie C-127/05 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu). Ponadto wydanie przez Komisję decyzji z dnia 26 kwietnia 2006 r. potwierdza, że instytucja ta wyciągnęła wnioski wynikające dla niej z art. 1e ust. 2 regulaminu pracowniczego, w nawiązaniu do norm mających zastosowanie w państwach członkowskich na mocy dyrektywy 89/391.
- 128 Dodatkowo, jak słusznie podnosi skarżący, obowiązek ochrony swoich pracowników stanowi dla Komisji zasadę chronioną przez art. 24 regulaminu pracowniczego, która nabiera szczególnego znaczenia w przypadku urzędników zatrudnionych w państwach trzecich, w których, na podstawie art. 5 ust. 1 załącznika X do regulaminu pracowniczego, są zobowiązani do zakwaterowania w mieszkaniach oddanych do ich dyspozycji przez instytucję. Artykuł 5 ust. 2 załącznika X do regulaminu pracowniczego przewiduje w tym względzie, że organ powołujący podejmuje decyzję w sprawie dotacji do umeblowania oraz innego rodzaju wyposażenia miejsca zakwaterowania, zgodnie z warunkami mającymi zastosowanie do każdego miejsca zatrudnienia. Te miejsca zakwaterowania stanowią zatem przedmiot szczególnych ram prawnych i nie mogą, zwłaszcza w tych miejscach zatrudnienia, w których istnieje szczególne ryzyko dla bezpieczeństwa urzędników, być postrzegane jako wyłączone z odpowiedzialności administracji. Obowiązek ochrony obejmuje ponadto członków rodziny urzędnika wspólnie zamieszkujących w danym państwie trzecim, o czym świadczy to, iż małżonkowie muszą również uczestniczyć w niektórych spotkaniach informacyjnych dotyczących spraw bezpieczeństwa w ramach cyklu szkoleń „przed objęciem stanowiska”.
- 129 Z drugiej strony, kiedy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przyznał, że odpowiedzialność instytucji powstała ze względu na uchybienie obowiązkowi zapewnienia bezpieczeństwa swoim pracownikom, nie uznał, że administracja korzystała w tym obszarze z szerokiego zakresu uznania ani że stwierdzone uchybienie powinno posiadać szczególnie ciężki charakter. To właśnie dlatego instytucji nakazano naprawienie skutków wypadku, który wydarzył się podczas koloni letniej dla dzieci jej urzędników, ze względu na brak przygotowania odpowiednich zabezpieczeń umownych oraz nieprzekazanie na ten temat informacji zainteresowanym (wyrok Trybunału z dnia 7 października 1982 r. w sprawie 131/81 Berti przeciwko Komisji, pkt 23, 24) lub wypłacenie odszkodowania urzędnikowi, który uległ wypadkowi w czasie podróży służbowej niewłaściwie utrzymanym pojazdem służbowym, prowadzonym przez innego urzędnika tej instytucji (ww. wyrok w sprawie Leussink przeciwko Komisji, pkt 15–17). Trybunał uznał nawet, że ten obowiązek bezpieczeństwa znajduje zastosowanie również wobec rzemieślnika budowlanego niebędącego ani urzędnikiem, ani pracownikiem instytucji, który spadł z budynku instytucji, na zlecenie której wykonywał prace (wyrok Trybunału z dnia 27 marca 1990 r. w sprawie C-308/87 Grifoni przeciwko EWEA, pkt 13, 14).

- 130 Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom, jakkolwiek szeroki by nie był, nie może sięgać tak daleko, aby obciążać daną instytucję bezwzględnym obowiązkiem rezultatu. W szczególności nie pozostają bez znaczenia ograniczenia budżetowe, administracyjne czy techniczne, przed którymi stoi administracja, a które powodują, że wdrożenie w krótkim terminie środków, choć są one pilne i niezbędne, jest niekiedy trudne bądź niemożliwe, i to pomimo należytej staranności ze strony właściwych organów. Ponadto ten obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa jest problematyczny w sytuacji, gdy od zainteresowanego urzędnika, w odróżnieniu od pracownika zajmującego stałe stanowisko pracy w określonym miejscu, wymaga się – tak jak od syna skarżącego – wykonywania obowiązków zawodowych w państwie trzecim oraz wypełniania zadań, porównywalnych z funkcją dyplomatyczną, z narażeniem na zróżnicowane zagrożenia, trudniejsze do określenia i kontrolowania.
- 131 W tym względzie, po pierwsze, Sąd zauważa, że miejsce zakwaterowania takiego urzędnika, nawet jeżeli mu się je udostępnia ze względu na jego obowiązki zawodowe oraz jeśli podlega szczególnym środkom ochrony w niektórych przedstawicielstwach w państwach trzecich, nie może być całkowicie utożsamiane ze stanowiskiem pracy lub miejscem pracy w rozumieniu dyrektywy 89/391. Miejsca zakwaterowania pracowników przedstawicielstw w państwach trzecich nie są zresztą objęte definicjami „miejsca pracy”, ani też „siedziby Komisji”, określonymi w sposób zawężający w decyzji z dnia 26 kwietnia 2006 r. Ponadto art. 5 ust. 4 dyrektywy 89/391 przewiduje, że dyrektywa nie ogranicza zdolności państw członkowskich do wykluczenia lub ograniczenia odpowiedzialności pracodawcy wszędzie tam, gdzie zaistnieją nadzwyczajne lub nieprzewidziane okoliczności, będące poza kontrolą pracodawcy, lub też w wypadku wyjątkowych okoliczności, których konsekwencji nie można było uniknąć, pomimo stosowania wszystkich środków ostrożności. Takie ograniczenie odpowiedzialności, przewidziane przez dyrektywę 89/391 dla pracodawców w państwach członkowskich, można zatem przyjąć dla instytucji Unii działających jako pracodawca w ramach art. 1e ust. 2 regulaminu pracowniczego.
- 132 Wobec powyższych rozważań oraz zwracając jednocześnie należytą uwagę na szczególne cechy warunków życia i pracy urzędnika zatrudnionego w przedstawicielstwie w państwie trzecim, Sąd uważa, że w świetle podstawowych zasad zawartych w dyrektywie 89/391 obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa po stronie Komisji w takim kontekście oznacza przede wszystkim, że instytucja dokonuje oceny ryzyka, na jakie narażeni są jej pracownicy, oraz podejmuje zintegrowane działania zapobiegawcze na wszystkich poziomach służby, następnie, że informuje zainteresowanych pracowników o rozpoznanym ryzyku oraz upewnia się, że pracownicy otrzymali właściwe instrukcje dotyczące zagrożeń dla ich bezpieczeństwa, i wreszcie, że przyjmuje odpowiednie środki ochrony oraz wdraża organizację i przepisy, które uznała za niezbędne.
- 133 W niniejszej sprawie, w swojej krytyce skarżący skupia się na trzeciej części dotyczącej środków ochrony, których Komisja nie wprowadziła. Nie przytacza natomiast nic, co świadczyłoby o uchybieniu Komisji obowiązkowi wstępnej oceny ryzyka i poinformowania o nim jego syna.
- 134 Przed zbadaniem rodzaju środków, które Komisja miała obowiązek wdrożyć, Sąd uważa jednak za konieczne podkreślenie, że instytucja wcale nie uchybiła obowiązkowi wstępnej oceny ryzyka, na które narażeni byli jej urzędnicy zatrudnieni w przedstawicielstwie w Rabacie.
- 135 Po pierwsze, Komisja dokonała bowiem, w przypadku swoich pracowników zatrudnionych w Rabacie w czasie zaistnienia spornych okoliczności, wstępnej oceny ryzyka, na które byli oni narażeni. Z instrukcji dotyczących bezpieczeństwa przekazanych urzędnikom przed objęciem przez nich stanowisk w przedstawicielstwach w ramach programu „przed objęciem stanowiska” wynika, że ryzyko uwzględnione przez Komisję w przypadku Maroka jest tym ryzykiem, na które są narażone osoby, których poziom życia w czasie pobytu jest względnie wysoki, czyli ryzyko napadu w niektórych miejscach lub w pewnych godzinach, kradzieży lub włamania. Po drugie, w styczniu 2006 r., na wiele miesięcy przed podwójnym zabójstwem, poziom ryzyka dotyczący przedstawicielstwa w Rabacie oraz miejsc zakwaterowania pracowników został podniesiony do poziomu „grupy III”, najwyższego poziomu ryzyka dla przedstawicielstw w państwach trzecich, co pociągało za sobą w szczególności konieczność

zapewnienia stałej ochrony przez specjalistyczną firmę dla miejsc zakwaterowania pracowników zagranicznych. O ile przed 2006 r. Maroko nie znajdowało się w wykazie państw, w których ryzyko zamachów przeciwko członkom służb dyplomatycznych jest szczególnie wysokie, ponieważ żaden atak tego rodzaju nie został wcześniej odnotowany (z wyjątkiem ataku, którego ofiarami byli zagraniczni dyplomaci w czasie zamachu na króla Hasana II w Skhirat w 1971 r.), o tyle Komisja uznała, że zagrożenie terrorystyczne dotyczące bardziej bezpośrednio Unii Europejskiej może istnieć w wielu państwach, w tym Maroku, uzasadniając tym samym przejście przedstawicielstwa w Rabacie z grupy II do grupy III poziomu ryzyka. Ponadto w notatce z dnia 6 lutego 2006 r. skierowanej do szefów przedstawicielstw dyrektor wydziału ds. służb zewnętrznych Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych przypomniał liczne zalecenia w tym zakresie, w szczególności uczulenie pracowników ochrony na „większą uwagę i dozór biur, [r]ezydencji i miejsc zakwaterowania” oraz znaczenie „skrupulatnego przestrzegania instrukcji i procedur kontraktowych”.

136 A zatem Komisja wcale nie zlekceważyła ryzyka, na jakie narażeni byli urzędnicy zatrudnieni w przedstawicielstwie w Rabacie.

W przedmiocie istnienia winy przy wdrażaniu odpowiednich środków ochrony

137 W odniesieniu do środków ochrony przyjętych w niniejszej sprawie, na podstawie uzyskanych informacji po przeprowadzeniu środków dowodowych, Sąd stwierdził, że Komisja uchybiła swoim zobowiązaniom.

138 We wstępnej ocenie, wyłącznie na podstawie informacji, jakimi dysponował Sąd przed pierwszą rozprawą, można uznać, że środki ochrony miejsca zakwaterowania zajmowanego przez zmarłego urzędnika i jego rodzinę były odpowiednie. Mieszkanie służbowe znajdowało się bowiem w spokojnej rezydencjalnej dzielnicy, zamieszkałej przez wysokich marokańskich urzędników państwowych oraz pracowników zagranicznych i dyplomatów. Nie było odosobnione, lecz znajdowało się w kompleksie mieszkalnym, otoczonym murem ogrodzeniowym dwumetrowej wysokości. Wejście do budynku było zasadniczo pilnowane przez ochroniarza przebywającego w stróżówce znajdującej się naprzeciw domu zajmowanego przez zmarłego urzędnika i jego rodzinę, około dziesięciu metrów od głównego wejścia do tego budynku. Dom posiadał zatem jeden ze środków ochrony uważanych przez autora odpowiedzi na piśmie z dnia 6 sierpnia 2007 r. za „uzupełniające”. Ponadto dom był wyposażony w urządzenia pozwalające zapobiegać ryzyku włamania przy normalnie łatwych do przewidzenia warunkach: wszystkie drzwi wejściowe były wyposażone w zamki typu „Yale”, które zostały wymienione przez służby przedstawicielstwa przed przybyciem zmarłego urzędnika, a wszystkie wyjścia (z wyjątkiem głównych drzwi wejściowych oraz drzwi tarasowych na pierwszym piętrze) były zabezpieczone stalowymi kratami.

139 Jednak w czasie rozprawy w dniu 15 grudnia 2009 r. Sąd po raz pierwszy zapoznał się z niektórymi informacjami dotyczącymi środków bezpieczeństwa mających zastosowanie do pracowników przedstawicielstw w państwach trzecich, a w szczególności z tym, że w 2006 r. Maroko zostało uznane za kraj wysokiego ryzyka dla pracowników przedstawicielstw.

140 W celu określenia, jaki był rodzaj i zakres tych środków, oraz by móc tym samym odpowiedzieć na argumenty skarżącego, który utrzymywał, że w tymczasowym miejscu zakwaterowania, gdzie zostały popełnione te zabójstwa, Komisja nie zastosowała środków ochrony, które sama uznała za niezbędne w przypadku mieszkań służbowych oddanych do dyspozycji swoich pracowników zatrudnionych w Rabacie, Sąd wydał trzy postanowienia, w których zarządził, aby Komisja przedstawiła dokumenty mające znaczenie dla tej analizy.

141 Należy podnieść, że przed zarządzeniem tych środków dowodowych Sąd uznał, iż skarżący wskazał wystarczająco dokładnie i wiarygodnie, w szczególności odwołując się do odpowiedzi na piśmie z dnia 6 sierpnia 2007 r., że w miejscach zakwaterowania oddanych do dyspozycji pracowników przedstawicielstw należało przestrzegać środków ochrony. Ponadto żądane przez Sąd dokumenty mogą

stanowią elementy stanu prawnego sporu, a nie środki dowodowe. Tymczasem Sąd nie może wypowiadać się na temat poszanowania przez Komisję ciężących na niej obowiązków zachowania bezpieczeństwa, nie posiadając wiedzy o ich rodzaju i zakresie, które wynikają z ram prawnych znajdujących zastosowanie do sporu.

142 Sąd uznał, że spośród dokumentów przekazanych przez Komisję w szczególny sposób należy uwzględnić fragmenty dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, i sporządził streszczenie tych fragmentów w celu zachowania poufnego charakteru tego dokumentu niejawnego „Zastrzeżone UE”.

143 Komisja jednak sprzeciwiła się temu, aby całe fragmenty w ścisłym tego słowa znaczeniu mogły zostać włączone do akt sprawy i aby skarżący miał do nich dostęp. Skarżący stwierdził natomiast, że ta obstrukcja Komisji wydaje mu się nieuzasadniona i narusza jego prawo do skutecznej ochrony sądowej. Podniósł, że streszczenie przygotowane przez Sąd dotyczy wyłącznie przedmiotu fragmentów dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, a nie samej treści tych fragmentów i że w związku z tym jest niewystarczające dla zapewnienia „równości broni” stronom postępowania. Zgłosił więc wniosek o udostępnienie fragmentów dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa lub, ewentualnie, aby Sąd mógł uwzględnić te fragmenty w ocenie tej sprawy, odstępując od zastosowania art. 44 § 1 swego regulaminu postępowania.

144 Z tych względów należy rozpoznać wniosek skarżącego o dostęp do tego dokumentu oraz w przypadku, gdyby ten wniosek został odrzucony, rozpatrzyć warunki wykorzystania tego dokumentu przez Sąd.

– W przedmiocie wniosku skarżącego o dostęp do fragmentów dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa

145 Należy najpierw zauważyć, że dokument z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa objęty jest klauzulą tajności „Zastrzeżone UE” i że w zasadzie dokument niejawny jest dostępny wyłącznie dla osób posiadających specjalne uprawnienia, jak przewiduje to wprost decyzja 2001/844. Skarżący mógłby więc mieć dostęp do tego dokumentu, tylko gdyby był do tego uprawniony, co nie jest łatwe do wykonania, ponieważ z żadną instytucją nie łączy go stosunek pracy. Mógłby mieć również dostęp do tego dokumentu, gdyby ów dokument został formalnie odtajniony. Tymczasem Komisja zapytana w tej kwestii przez Sąd od razu wykluczyła możliwość wydania decyzji o odtajnieniu.

146 Gdyby Sąd postanowił, poza wszystkimi procedurami nadawania uprawnień lub odtajniania, przekazać skarżącemu fragmenty dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, naruszyłby obowiązujące w odniesieniu do takiego dokumentu zasady jego przetwarzania. Decyzja taka byłaby również szkodliwa dla zaufania i lojalności, które powinny brać górę w stosunkach pomiędzy sądem a organem administracyjnym Unii, ponieważ instytucja przekazała te fragmenty Sądowi wyłącznie w celu sprawdzenia przez Sąd ich poufnego charakteru. Tylko względy nadrzędne, dotyczące w szczególności ochrony praw podstawowych wyjątkowo mogłyby uzasadnić to, że Sąd dołącza do akt sprawy oraz przekazuje wszystkim stronom dokument niejawny bez zgody organu administracji. Tymczasem takie okoliczności nie występują w niniejszej sprawie.

147 Następnie, wbrew temu, co twierdzi skarżący, powołanie się przez Komisję na poufny charakter dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa nie stanowi nadużycia i nie ma charakteru dysproporcji. Ochrona tej poufności jest bowiem konieczna w celu zapewnienia bezpieczeństwa pracowników przedstawicielstw w państwach trzecich oraz, a fortiori, pracowników zatrudnionych w przedstawicielstwach o poziomie ryzyka z grupy III, w których zagrożenie terroryzmem jest uznawane jako szczególnie wysokie, co ma miejsce w przypadku Maroka od 2006 r.

148 O ile prawdą jest, iż zapoznanie się z fragmentami dokumentu tylko przez samego adwokata skarżącego w pomieszczeniach Sądu może być mniej restrykcyjnym środkiem niż odmowa dostępu, uzasadnionym gwarancjami, szczególnie dyscyplinarnymi, związanymi z wykonywaniem zawodu

adwokata, taki środek przedstawia jeszcze ryzyko rozpowszechnienia (wycieku) danych, które może zagrozić bezpieczeństwu pracowników przedstawicielstw, mimo że rzetelność adwokata nie zostanie w żaden sposób zakwestionowana.

149 Wreszcie i przede wszystkim Sąd uważa, że w niniejszym przypadku prawo skarżącego do skutecznej ochrony sądowej oraz do poszanowania zasady równości broni nie wymagają, aby skarżący lub jego adwokat poznali samą treść fragmentów dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa. Sąd może bowiem wykorzystać fragmenty tego dokumentu zgodnie z zasadami poszanowania zarówno praw skarżącego, jak i poufnego charakteru tego dokumentu.

– W przedmiocie wykorzystania przez Sąd dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa

150 Jak wynika z części niniejszego wyroku poświęconej przebiegowi postępowania, Sąd uznał, że przekazane mu fragmenty dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa są istotne dla rozstrzygnięcia sporu. Fragmenty te wyjaśniają bowiem, jakie środki bezpieczeństwa były przewidziane przez Komisję dla mieszkań służbowych pracowników przedstawicielstw należących do grupy III poziomu ryzyka, wśród których od stycznia 2006 r. znajduje się Maroko. Aby pogodzić ochronę poufnego charakteru tego dokumentu, zasadę kontrydiktoryjności postępowania oraz prawo skarżącego do skutecznej ochrony sądowej, Sąd sporządził – zgodnie z propozycją Komisji – streszczenie omawianych fragmentów (zob. podobnie ww. postanowienie w sprawie AM & S Europe przeciwko Komisji).

151 Skarżący słusznie twierdzi, że streszczenie wskazuje jedynie przedmiot istotnych fragmentów dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, a ponieważ nie przedstawia żadnej informacji o samej treści środków bezpieczeństwa dokładnie wskazanych w tych fragmentach, uniemożliwia mu powołanie się na jego prawo do skutecznej ochrony sądowej. Streszczenie to nie może samo w sobie gwarantować poszanowania równowagi pomiędzy przeciwstawnymi interesami wspomnianymi powyżej ani również zasady równości broni między stronami postępowania (zob. podobnie w sprawie, w której przekazanie Sądowi i skarżącemu poufnego dokumentu w formie streszczenia zostało uznane za niewystarczające dla zapewnienia prawa do obrony, wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 30 września 2010 r. w sprawie T-85/09 Kadi przeciwko Komisji, pkt 174, będący przedmiotem odwołań w toku przed Trybunałem w sprawach połączonych C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P).

152 W takim kontekście do Sądu należy znalezienie właściwej równowagi między wchodzącymi w grę interesami poprzez w szczególności zbadanie, czy w niniejszej sprawie można odstąpić od zastosowania art. 44 § 1 regulaminu postępowania, na mocy którego Sąd bierze pod uwagę tylko te dokumenty i materiały, z którymi osoby reprezentujące strony mogły się zapoznać i co do których mogły się wypowiedzieć.

153 Tak jak orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka, prawo do w pełni kontrydiktoryjnego procesu może zostać ograniczone w zakresie ściśle niezbędnym dla ochrony ważnych względów publicznych, takich jak bezpieczeństwo narodowe, konieczność zachowania tajności niektórych policyjnych metod wykrywania przestępstw lub ochrona praw podstawowych osób trzecich. Jednak w celu zapewnienia oskarżonemu rzetelnego procesu wszelkie trudności spowodowane ograniczaniem uprawnień tego obywatela powinny być odpowiednio zrównoważone przez postępowanie przed organami sądowymi (zob. podobnie ww. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie A. i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, w szczególności pkt 205–208 i przytoczone tam orzecznictwo).

154 Wprawdzie, jak słusznie wskazuje Komisja, to orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ma zastosowanie w sprawach karnych i nie można go zastosować do niniejszej sprawy, która nie dotyczy tej dziedziny, a poza tym nie porusza kwestii prawa skarżącego do obrony, lecz jego prawa do

skutecznego środka zaskarżenia. Daje ono jednak wskazówki, z których sąd Unii może korzystać podczas toczącego się przed nim postępowania (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Varec, pkt 46–48).

155 Ponadto Trybunał orzekł, że prawo do skutecznej ochrony sądowej oznacza, iż w celu rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu sąd powinien dysponować wszelkimi informacjami, włącznie z informacjami poufnymi, niezbędnymi do tego, by orzekać z pełną znajomością sprawy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Varec, pkt 53, 55).

156 Z powyższego wynika, iż ochrona poufnego charakteru fragmentów dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa oznacza, że w niniejszym sporze skarżący nie ma innego dostępu do tego dokumentu niż tylko w postaci zwięzłego streszczenia, a w rezultacie, że proces nie będzie w pełni kontradiktoryjny. Jednakże w takiej sytuacji prawo skarżącego do skutecznej ochrony sądowej może być zagwarantowane jedynie wówczas, jeśli Sąd, odstępując od zastosowania art. 44 § 1 regulaminu postępowania, oprze się na istotnych fragmentach tego dokumentu, aby być w stanie orzekać z pełną znajomością sprawy, mimo iż Komisja przekazała Sądowi te fragmenty wyłącznie w celu sprawdzenia przez Sąd poufnego charakteru dokumentu.

157 Należy podkreślić ponadto, że Komisja, która w swoich uwagach z dnia 26 listopada 2010 r. na temat sprawozdania na drugą rozprawę nie zgodziła się, aby Sąd postąpił w ten sposób, w czasie drugiej rozprawy nie sprzeciwiała się już temu, aby Sąd wziął pod uwagę istotne fragmenty dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, w razie gdyby uznał, że dokument ten reguluje sytuację tymczasowego miejsca zakwaterowania pracowników przedstawicielstw.

– W przedmiocie możliwości zastosowania dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa do tymczasowego miejsca zakwaterowania udostępnionego synowi skarżącego i jego rodzinie

158 Wbrew temu, co twierdzi Komisja, dokument z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa nie dotyczy wyłącznie sytuacji miejsc zakwaterowania, które instytucja kwalifikuje jako „stałe”.

159 Po pierwsze, żaden z fragmentów tego dokumentu, do których Sąd miał dostęp, nie używa tej kwalifikacji. Fragmenty te odnoszą się wyłącznie do „mieszkań służbowych” pracowników przedstawicielstw („staff houses”). Inne przepisy lub dokumenty istotne dla oceny sprawy również nie potwierdzają istnienia rozróżnienia w zakresie bezpieczeństwa na tymczasowe i stałe miejsca zakwaterowania. Tym samym art. 18 załącznika X do regulaminu pracowniczego przewiduje jedynie, że po przybyciu do państwa trzeciego urzędnik, który jest zmuszony do zakwaterowania w hotelu lub tymczasowym miejscu zakwaterowania, po uzyskaniu zgody właściwego organu jest uprawniony do zwrotu faktycznych kosztów wynajęcia takiego miejsca zakwaterowania. Przewodnik Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych również nie zawiera przepisu dotyczącego środków bezpieczeństwa mających zastosowanie w tymczasowych miejscach zakwaterowania oraz ogranicza się do informacji, od jakich warunków uzależnione jest pokrycie kosztów czynszu tych miejsc zakwaterowania i wypłata diety dziennej dla zainteresowanego urzędnika. Punkt 15.3.3 tego przewodnika, zatytułowany „Ograniczenia”, wskazuje jedynie, że przy wyborze tymczasowych miejsc zakwaterowania uwzględniane są ograniczenia budżetowe i bezpieczeństwa oraz że okres tymczasowego zakwaterowania powinien być ograniczony w możliwie największym stopniu. Uznano zatem za właściwe, aby na zakończenie okresu zatrudnienia czas tymczasowego zakwaterowania nie przekraczał jednego tygodnia. Biorąc pod uwagę włączenie tego punktu do rozdziału przewodnika poświęconego ograniczeniom budżetowym i administracyjnym zakwaterowania w tymczasowym mieszkaniu służbowym, z tej wskazówki nie można wyciągnąć żadnego wniosku w kwestii rodzaju środków bezpieczeństwa mających zastosowanie do takiego miejsca zakwaterowania.

- 160 Następnie, na stronie 142 dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, znajdującej się wśród fragmentów tego dokumentu przekazanych Sądowi, znajduje się następujące zdanie, powtórzone w streszczeniu dokumentu, z którym to zapoznał się adwokat skarżącego: „zalecenia zawarte we wspomnianym dokumencie są minimalnymi wymaganiami w zakresie bezpieczeństwa, które należy wypełnić w każdych okolicznościach; bez uprzedniej zgody Dyrekcji Generalnej ds. Personelu i Administracji – Dyrekcji ds. Bezpieczeństwa nie można brać pod uwagę żadnego wyjątku lub rozwiązania alternatywnego”. Gdyby informacja wyjaśniająca, że te minimalne wymagania w zakresie bezpieczeństwa muszą zostać spełnione „w każdych okolicznościach”, dotyczyła wyłącznie „stałych” miejsc zakwaterowania, straciłaby swoją rację bytu. Autorzy dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa posiadają wiedzę o okazjonalnym użytkowaniu tymczasowych miejsc zakwaterowania w przedstawicielstwach i prawdopodobnie odnieśliby się do szczególnej sytuacji tych miejsc zakwaterowania, gdyby zamierzali je wyłączyć z zakresu stosowania wspomnianego dokumentu.
- 161 Wreszcie, o ile jest prawdą, jak stwierdziła Komisja podczas drugiej rozprawy, że tymczasowe mieszkania służbowe ze względu na swój charakter nie mogą w każdym wypadku podlegać takim samym środkom bezpieczeństwa jak stałe lub „ostateczne” mieszkania służbowe, to owa okoliczność nie uzasadnia tego, że dokument z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa mógłby nie mieć do nich zastosowania. Przewidując bowiem możliwość odstępstwa od zastosowania tych środków za uprzednią zgodą właściwych służb, dokument ten umożliwia dostosowanie środków bezpieczeństwa do cech charakterystycznych danego miejsca zakwaterowania i tym samym uwzględnienie ich tymczasowego charakteru.
- 162 W tych okolicznościach należy uznać, że dokument z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa jest bardzo istotny dla oceny, czy tymczasowe mieszkanie zajmowane przez syna skarżącego i jego rodzinę było przedmiotem odpowiednich środków bezpieczeństwa, ponieważ środki wymienione w owym dokumencie dla miejsc zakwaterowania pracowników przedstawicielstw z grupy III ryzyka mają zastosowanie „w każdych okolicznościach”.
- 163 Dodatkowo, nawet gdyby uznano, że dokument ten nie ma zastosowania do omawianego mieszkania służbowego, należy uwzględnić istnienie takich wymagań wobec stałych miejsc zakwaterowania, aby ocenić, czy Komisja dochowała należytej staranności w odniesieniu do tymczasowego miejsca zakwaterowania. Ta dodatkowa ocena zostanie przedstawiona poniżej.
- W przedmiocie znaczenia prawnego dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa
- 164 Jak słusznie podniósł skarżący podczas drugiej rozprawy, ów dokument stanowi wewnętrzną wytyczną, poprzez którą Komisja ograniczyła zakres uznania przysługującego jej przy wdrażaniu środków ochrony swoich pracowników, i na którą można się wobec niej powoływać tak długo, jak nie zostanie przez nią zmieniona.
- 165 Po pierwsze, środki wymienione w tym dokumencie, ze względu na ich cel, brzmienie, poziom szczegółowości, warunki zastosowania oraz kontrole, których przedmiot mogą stanowić, są środkami wiążącymi i nie stanowią tylko zwykłych zaleceń pozbawionych wiążącego znaczenia prawnego, gdyż prowadziłoby to do pozbawienia skuteczności ciężącego na Komisji obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa. Do czasu pierwszej rozprawy Komisja błędnie zatem twierdziła, że żadne przepisy nie wskazywały środków bezpieczeństwa przewidywanych dla miejsc zakwaterowania pracowników przedstawicielstwa w Maroku oraz że nie istnieje żadne ogólne zalecenie ochrony służbowych rezydencji i miejsc zakwaterowania szefów przedstawicielstwa, zawarte w przewodniku Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych.
- 166 Po drugie, z akt sprawy wyraźnie wynika, że w 2006 r. służby przedstawicielstwa w Maroku uznały się za zobowiązane do wdrożenia tych środków z tak dużym zaangażowaniem, że w styczniu 2006 r. przedstawicielstwo przeszło z grupy II poziomu ryzyka do grupy III, najwyższej w skali zagrożeń.

W listopadzie 2005 r. służby przedstawicielstwa w Rabacie zostały zresztą objęte kontrolą właściwych służb Dyrekcji Generalnej ds. stosunków zewnętrznych dotyczącą „zgodności przedstawicielstwa z »normami i kryteriami«,” dokładnie tymi samymi normami i kryteriami, które zostały zawarte w dokumencie z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa. Z notatki szefa przedstawicielstwa z dnia 6 czerwca 2006 r. oraz z załączonego do tej notatki sprawozdania z kontroli, sporządzonego przez regionalnego kierownika ds. bezpieczeństwa po przeprowadzonej przez niego kontroli w dniach od 10 do 13 maja 2006 r. w Rabacie, wynika również, że należy w pełni przestrzegać „obowiązku posiadania przez każdego urzędnika i pracownika kontraktowego [...] ochrony przez 24 godziny na dobę i przez 7 dni w tygodniu”, że pewne prace są konieczne w celu zabezpieczenia miejsc zakwaterowania oraz że położono szczególny nacisk na bardzo mocno zalecany montaż krat w oknach jednego z mieszkań, jak również na obowiązek wyposażenia „miejsc zakwaterowania” w system alarmowy i przycisk antynapadowy.

167 Zakładając nawet, że takie środki bezpieczeństwa mają zakres analogiczny do zakresu środków z wewnętrznych wytycznych, uznawanych przez orzecznictwo za „indykatywne” normy postępowania, które administracja sama sobie narzuciła, Komisja w żadnym stopniu nie stwierdziła, że niezastosowanie tych środków w niniejszej sprawie jest uzasadnione przez względy podyktowane interesem ogólnym lub względy dotyczące interesu służby. Komisja twierdziła jedynie - niesłusznie - że środki przedstawione w dokumencie z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa nie mają zastosowania do tymczasowych miejsc zakwaterowania.

168 Z powyższego wynika, iż w celu oceny, czy Komisja popełniła naruszenie przy wypełnianiu swoich obowiązków zapewnienia bezpieczeństwa, Sąd powinien wziąć pod uwagę środki, które sama Komisja uważała za adekwatne do poziomu ryzyka istniejącego w 2006 r. w Maroku, jak to wynika z dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa.

– W przedmiocie istnienia niezgodnego z prawem działania Komisji

169 Z dokumentów w aktach sprawy, w szczególności ze streszczenia i fragmentów dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa wynika, iż Komisja wyznaczyła minimalne wymagania w zakresie bezpieczeństwa dla miejsc zakwaterowania swojego personelu zatrudnionego w przedstawicielstwie w Rabacie, które wprowadzały środki ochrony odpowiadające szacowanemu poziomowi ryzyka dla Maroka oraz mające zastosowanie we wszystkich okolicznościach, czyli instalację alarmu przeciwwłamaniowego, przycisków antynapadowych, krat ochronnych o dokładnie określonych parametrach oraz stałą ochronę specjalistycznej firmy.

170 Jak stwierdzono, środki te miały zastosowanie do wszystkich mieszkań służbowych oddanych do dyspozycji pracowników przedstawicielstwa, jeżeli wcześniej właściwe służby nie zezwoliły na odstępstwa. Wspomniane środki miały na celu zapobieganie zagrożeniu terrorystycznemu uznawanemu za poważne do tego stopnia, że uzasadniało zaklasyfikowanie przedstawicielstwa do grupy III poziomu ryzyka. Szef przedstawicielstwa zwrócił się ponadto do Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych o przeprowadzenie kontroli. Kontrola przeprowadzona w dniach 10–13 maja 2006 r. pozwoliła na zwrócenie uwagi na pewne niedociągnięcia w zakresie ochrony mieszkań służbowych oddanych do dyspozycji pracowników przedstawicielstwa.

171 Mimo że organy administracyjne Komisji były w pełni świadome szczególnie wysokiego ryzyka, na które byli narażeni jej pracownicy, w mieszkaniu zajmowanym przez syna skarżącego i jego rodzinę nie został wdrożony żaden ze środków przewidzianych w celu ochrony mieszkań służbowych dla przedstawicielstw z grupy III poziomu ryzyka.

172 Wspomniane mieszkanie nie zostało wyposażone ani w system przeciwwłamaniowy, ani w przyciski antynapadowe. Kraty, przez które zabójca był w stanie się prześlizgnąć, były niezgodne z zaleceniami z dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, z którymi to Sąd zapoznał się w jednym z fragmentów dokumentu przekazanego przez Komisję i które, gdyby były przestrzegane,

uniemożliwiłyby przejście przez kraty nawet napastnikowi niewielkiej postury. Jak podniósł skarżący, kraty te były zatem zupełnie nieodpowiednie do pełnienia swojej funkcji. Wreszcie nie została zapewniona ochrona domu przez specjalistyczną firmę, odpowiedzialną za szczególną ochronę tej nieruchomości przez 7 dni w tygodniu i przez 24 godziny na dobę. Jak wyjaśniła Komisja podczas drugiej rozprawy, zadaniem strażnika, którego punkt obserwacyjny znajdował się w pobliżu wejścia do domu, była ochrona wszystkich domów należących do tego samego kompleksu mieszkalnego, a nie pilnowanie w szczególności sposobu domu zajmowanego przez syna skarżącego. Umowa najmu domu nie zawiera zresztą żadnych informacji na temat warunków jego ochrony. Można również zauważyć, że o ile strażnik był obecny w noc tego zabójstwa w chwili wtargnięcia zabójcy, o tyle wydaje się, że nie było żadnej ochrony w późniejszych godzinach nocnych: zabójca mógł więc załadować do zaparkowanego przed wejściem samochodu ofiar przedmioty skradzione z domu (sprzęt do gry w golfa, obrazy i przedmioty dekoracyjne, telewizor itp.) i odjechać tym samochodem bez obawy, że będzie przez kogokolwiek zatrzymywany. Sąd zauważa ponadto, że niektóre ze środków przewidzianych dla miejsc zakwaterowania przedstawicielstw z grupy II poziomu ryzyka również nie zostały zastosowane w tym mieszkaniu (system przeciwwłamaniowy i przyciski antynapadowe).

- 173 W celu stwierdzenia uchybienia Komisji w wypełnianiu swoich obowiązków w zakresie bezpieczeństwa Sąd z pewnością nie może ograniczyć się do wskazania, że nie zostały zachowane środki ochrony określone w dokumencie z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa. Samo przez się jest zrozumiałe, że w szczególnych okolicznościach, między innymi pilnej potrzeby, czasowo można wziąć pod uwagę zamieszkanie w tymczasowym miejscu zakwaterowania nieposiadającym takich samych środków bezpieczeństwa jak stałe miejsce zakwaterowania.
- 174 Jednakże, nawet w takiej sytuacji administracja nie może zwolnić się z obowiązku ustanowienia minimalnych wymogów umożliwiających reagowanie na najważniejsze zagrożenia dla bezpieczeństwa osób zajmujących tymczasowe miejsce zakwaterowania lub zmniejszenie ich prawdopodobieństwa, zgodnie z warunkami dopuszczalnymi na poziomie budżetowym i administracyjnym. Tym bardziej że Komisja została poinformowana o szczególnych okolicznościach.
- 175 W niniejszym przypadku poziom wysokiego ryzyka przyjęty dla Maroka ze względu na zagrożenie terrorystyczne, które może dotyczyć urzędnika Unii, kontrola przeprowadzona w maju 2006 r., która wykazała niedociągnięcia w ochronie miejsc zakwaterowania oddanych do dyspozycji pracowników przedstawicielstwa oraz obecność czwórki małych dzieci w domu zainteresowanego urzędnika, stanowiły czynniki, które mogły uzasadnić podjęcie szczególnych środków ostrożności, zanim, nawet tymczasowo, urzędnik zamieszkał w omawianym mieszkaniu służbowym. Należy również zauważyć, że Komisja w żadnym stopniu nie stwierdziła, iż środki zabezpieczenia istniejące w miejscu zakwaterowania oddanym do dyspozycji zmarłego urzędnika były przedmiotem odstępstwa właściwych służb na podstawie dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa. Komisja nie twierdziła również, że dodatkowe prace w celu zabezpieczenia omawianego domu, takie jak zmiana krat okiennych, przez które zabójca dostał się do mieszkania, instalacja alarmu przeciwwłamaniowego lub przycisków antynapadowych czy też tymczasowe rozszerzenie umowy o ochronę zapewnioną przez specjalistyczną firmę, mogły przedstawiać jakieś trudności budżetowe lub administracyjne. Komisja wiedziała zresztą od dnia 6 kwietnia 2006 r., daty wyrażenia przez syna skarżącego zgody na zatrudnienie w Maroku, że konieczne będzie zakwaterowanie go wraz z rodziną w Rabacie. Wreszcie okoliczność, że syn skarżącego i jego rodzina zamierzali opuścić hotel, w którym czasowo zamieszkiwali w warunkach mało komfortowych dla rodziny z czwórką dzieci, nie może zwalniać administracji z obowiązku ustanowienia środków ochrony odpowiadających poziomowi ryzyka przyjętego dla przedstawicielstwa, wdrażając jeśli nie wszystkie środki przewidziane w dokumencie z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, to przynajmniej jeden lub kilka spośród nich, które mogły zostać wdrożone bez większych trudności dla instytucji, jak na przykład wstawienie nowych krat i instalacja przycisków antynapadowych.
- 176 Z powyższego wynika, że skarżący ma podstawy, by twierdzić, iż Komisja dopuściła się uchybienia mogącego prowadzić do powstania jej odpowiedzialności.

177 Sąd uważa, zakładając, że byłoby to konieczne, iż ze względów przedstawionych w pkt 171–175 niniejszego wyroku to uchybienie przez Komisję ciężącemu na niej obowiązкови zapewnienia ochrony swojemu urzędnikowi i jego rodzinie wysłanych do państwa trzeciego stanowi wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej przyznającej uprawnienia synowi skarżącego i jego rodzinie, które może prowadzić do powstania odpowiedzialności Komsji.

W przedmiocie związku przyczynowego oraz istnienia okoliczności wyłączających odpowiedzialność (wina ofiar oraz spowodowanie przez osobę trzecią)

178 Podczas drugiej rozprawy skarżący i Komisja przedstawili dwie koncepcje pewnego i bezpośredniego charakteru związku przyczynowego, jaki powinien istnieć między niezgodnym z prawem działaniem instytucji a podnoszonymi szkodami. Zdaniem skarżącego, jeśli niezgodne z prawem działanie polega na naruszeniu przez instytucję jej powinności działania, to owo uchybienie stanowi niewątpliwą i bezpośrednią przyczynę szkód, chyba że zostanie wykazane, iż gdyby instytucja podjęła odpowiednie kroki, szkoda ta „prawdopodobnie nie zostałaby wyrządzona”. Taka analiza wynika, według skarżącego, z wyroku Sądu Pierwszej Instancji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie T-304/01 Abad Pérez i in. przeciwko Radzie i Komisji. Sąd Pierwszej Instancji orzekł podobnie, że naruszenie prawa jest niewątpliwą i bezpośrednią przyczyną szkody, o ile zostanie wykazane, że przestrzeganie prawa w „niezwykle prawdopodobny” sposób umożliwiłoby skarżącemu zaspokojenie jego roszczeń (ww. wyrok z dnia 5 października 2004 r. w sprawie Sanders i in. przeciwko Komisji, pkt 150). Komisja utrzymuje natomiast, że w celu wykazania, iż związek przyczynowy między niezgodnym z prawem działaniem i szkodą posiada pewny i bezpośredni charakter, powinna istnieć pewność, że bez zawinionego zaniechania szkoda nie zostałaby wyrządzona (wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie T-138/03 É. R. i in. przeciwko Radzie i Komisji, pkt 127).

179 Orzecznictwo dotyczące związku przyczynowego jest szczególnie subtelne i zróżnicowane, co potwierdza argumentacja stron. Niezależnie od zróżnicowanych sformułowań użytych przez sąd Unii, z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że wyłącznie uchybienie powodujące szkodę pozostającą z nim w związku przyczynowo-skutkowym prowadzi do powstania odpowiedzialności instytucji. Unia może ponosić odpowiedzialność jedynie za szkody wynikające w sposób wystarczająco bezpośredni z nieprawidłowego zachowania danej instytucji (wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 24 października 2000 r. w sprawie T-178/98 Fresh Marine przeciwko Komisji, pkt 118 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie T-42/06 Gollnisch przeciwko Parlamentowi, pkt 110 i przytoczone tam orzecznictwo).

180 Do strony skarżącej należy wykazanie, że bez popełnienia naruszenia szkoda nie zostałaby wyrządzona oraz że niezgodne z prawem działanie jest decydującą przyczyną powstania u niej szkody (zob. podobnie wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 30 września 1998 r. w sprawie T-149/96 Coldiretti i in. przeciwko Radzie i Komisji, pkt 116, 122). Jeżeli szkoda jest nieuniknioną i bezpośrednią konsekwencją popełnionego naruszenia, związek przyczynowy jest wykazany (wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 9 lipca 1999 r. w sprawie T-231/97 New Europe Consulting i Brown przeciwko Komisji, pkt 57–60).

181 Ponadto sąd Unii stoi na stanowisku, że szkoda nie musi w sposób bezpośredni i niewątpliwy wynikać z jednej przyczyny, ale może być spowodowana kilkoma różnymi przyczynami, które w decydujący sposób przyczyniają się do jej powstania (wyrok Trybunału z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie 229/84 Sommerlatte przeciwko Komisji, pkt 24–27, ww. wyroki: w sprawie Grifoni przeciwko EWEA, pkt 17, 18; w sprawie FreshMarine przeciwko Komisji, pkt 135, 136).

182 W niniejszej sprawie skarżący twierdzi, że gdyby zostały wprowadzone środki bezpieczeństwa, po pierwsze, nie doszłoby do tych zabójstw, a po drugie, mógł zostać wszczęty alarm pozwalający na przeżycie jego rannemu synowi, który nie zmarł od razu w wyniku odniesionych obrażeń. W obu tych punktach należy zbadać, czy został ustalony związek przyczynowy między niezgodnym z prawem działaniem i podnoszonymi szkodami.

- 183 Po pierwsze, w odniesieniu do związku przyczynowego między niezgodnym z prawem działaniem i podwójnym zabójstwem Sąd uważa, że skarżący w wystarczającym stopniu wykazał, że gdyby Komisja zastosowała się do obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa swojego urzędnika, nie doszłoby do podwójnego zabójstwa. Gdyby bowiem została wprowadzona stała ochrona, przeznaczona wyłącznie do ochrony domu oddanego do dyspozycji syna skarżącego oraz gdyby zostały założone kraty odpowiadające parametrom przyjętym przez właściwe służby Komisji, zabójca zostałby, jeśli nie zniechęcony do wejścia do domu, to przynajmniej napotkałby na fizyczną przeszkodę. Tak więc, stwarzając warunki wystąpienia szkody, Komisja bezpośrednio przyczyniła się do jej powstania. Bezpośredni i pewny związek przyczynowy został zatem wykazany.
- 184 Wprawdzie uwzględniane przez Komisję zagrożenie dla bezpieczeństwa pracowników, uzasadniające zaklasyfikowanie przedstawicielstwa w Rabacie do grupy III poziomu ryzyka, było związane z zagrożeniem terrorystycznym, a nie z pospolitą przestępczością, taką, której ofiarami padli syn i synowa skarżącego, jednak owa okoliczność nie ma wpływu na ocenę bezpośredniego i pewnego charakteru związku przyczynowego przedstawionego w punkcie poprzednim. Rozsądne jest bowiem uznanie, że środki mające na celu zapobieganie przeprowadzeniu zamachu terrorystycznego lub zabójstwa urzędnika ze względów politycznych lub poprzez działanie organizacji terrorystycznych powinny a fortiori zapewnić skuteczne zabezpieczenie przed wtargnięciem jakiegokolwiek osoby do domu urzędnika. Komisja nie może skutecznie podnosić, iż powinna zostać zwolniona z wszelkiej odpowiedzialności na tej podstawie, że motyw działania przestępcy nie był tym, którego początkowo się obawiano.
- 185 Komisja nie może ponadto powoływać się na argument różnych błędów popełnionych przez swojego urzędnika, które naruszałyby związek przyczynowy lub łagodziły odpowiedzialność administracji.
- 186 Z jednej strony nieobecność zainteresowanego na szkoleniach na temat bezpieczeństwa w ramach programu „przed objęciem stanowiska” niewątpliwie stanowi zaniedbanie z jego strony. Jednakże Sąd nie mógł ustalić przyczyn tej nieobecności, którymi mogły być względy służbowe. Dodatkowo, z wezwań na te szkolenia, które ograniczały się do „[prośby] o wzięcie udziału” przez zmarłego urzędnika, nie wynikało, że obecność w nich była przedstawiana jako obowiązek służbowy niezbędny przed oddelegowaniem. Syn skarżącego mógł zresztą być zatrudniony w Maroku bez uczestnictwa w tym szkoleniu. Ponadto organizowanie takich spotkań „przed objęciem stanowiska” nie może samo w sobie zwolnić Komisji z jej obowiązku informowania swoich urzędników o zagrożeniach dla ich bezpieczeństwa, na które są narażeni podczas oddelegowania, szczególnie w przedstawicielstwach, którym przypisano profil ryzyka z grupy III. Jeżeli urzędnik zatrudniony w takim przedstawicielstwie nie uczestniczy w tych spotkaniach przed swoim wyjazdem, organ administracji ma obowiązek sprawdzenia, czy rzeczywiście otrzymał on niezbędne informacje. Tymczasem Komisja nie może twierdzić, że przed wyjazdem do Maroka syn skarżącego otrzymał dokumenty niezbędne dla swego bezpieczeństwa.
- 187 Ponadto z przedstawionych podczas drugiej rozprawy argumentów niewątpliwie wynika, że delegowani urzędnicy nie mają zwyczajowo dostępu do dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, ponieważ ów dokument z klauzulą „Zastrzeżone UE” nie jest im przekazywany. Tak więc, nawet jeśli syn skarżącego uczestniczyłby w szkoleniach „przed objęciem stanowiska”, prawdopodobnie nie miałby możliwości dokonania oceny, jakie dokładnie środki bezpieczeństwa zostały zaplanowane w miejscu zakwaterowania oddanym do jego dyspozycji w Maroku. Argumenty Komisji, zgodnie z którymi zainteresowany zaakceptował warunki życiowe i mieszkaniowe w Maroku i wyraził zgodę na zamieszkanie w tymczasowym mieszkaniu służbowym, nie mogą więc zostać przyjęte, ponieważ zgoda ta nie została wyrażona z pełną znajomością rzeczy. Sąd zauważa w tym względzie, że w dniu 6 kwietnia 2006 r. Komisja zwróciła się do syna skarżącego o potwierdzenie, iż akceptuje swoje zatrudnienie w Rabacie i że w pełni zapoznał się m.in. z mieszkaniem służbowym oddanym do jego dyspozycji, podczas gdy umowa najmu tego mieszkania pomiędzy właścicielem i Komisją została zawarta dopiero w dniu 8 sierpnia 2006 r. Ponadto kiedy w dniu 24 sierpnia 2006 r.

syn skarżącego potwierdził, że akceptuje zaproponowane mu mieszkanie służbowe, w formularzu zgłoszenia wyraźnie zaznaczono, że w tym okresie nie było żadnego innego dostępnego wynajmowanego mieszkania, które odpowiadałoby ilości osób w jego rodzinie.

- 188 Z drugiej strony, choć bezsporne jest, że okno, przez które zabójca wszedł do domu, było pozostawione otwarte przez osoby zajmujące pomieszczenia oraz że żaluzja tego okna była częściowo podniesiona, taka okoliczność nie może zostać uznana jako wynikająca z niedbałego lub niezgodnego z obowiązkami zachowaniem ofiar. To okno bowiem znajdowało się za kratami, co do których syn skarżącego, nieznający dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, mógł racjonalnie przyjąć, że stanowią wystarczającą przeszkodę dla ewentualnego napastnika. W swoich pismach oraz podczas pierwszej rozprawy Komisja sama zresztą stwierdziła, iż te kraty mogły utrudnić nieupoważniony dostęp osoby dorosłej średniej postury ciała. Ponadto o tej porze roku było jeszcze ciepło i pozostawienie otwartego okna za kratami a priori wystarczającymi, w pomieszczeniu bez klimatyzacji zajmowanym przez czwórkę małych dzieci, nie można uznać za niedbałe zachowanie.
- 189 Komisja nie wykazała więc, że przez swoje zaniedbanie syn skarżącego popełnił uchybienie powodujące zwolnienie organu administracji z odpowiedzialności ani że związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy popełnionym uchybieniem i zabójstwami został zerwany.
- 190 Po drugie, w odniesieniu do związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy niezgodnym z prawem działaniem a utratą szansy na przeżycie przez syna skarżącego, Sąd uważa, że skarżący wykazał w wystarczającym stopniu, że gdyby zostały wdrożone odpowiednie środki bezpieczeństwa, po wtargnięciu zabójcy do pomieszczeń w taki czy inny sposób mógł zostać wszczęty alarm za pomocą przycisku antynapadowego, bądź to dzięki czujności strażnika, bądź przez samego rannego urzędnika lub jedno z jego dzieci. Pewne jest, że napastnik nie zostałby tak długo w domu, w którym spędził około czterech godzin, gdyby podjęto kroki pozwalające na uruchomienie alarmu. W konsekwencji z winy Komisji syn skarżącego utracił poważną szansę na wezwanie pomocy oraz na przeżycie pomimo odniesionych ran.
- 191 Pozostaje określić część odpowiedzialności zabójcy za powstanie szkody.
- 192 Jeśli chodzi o podwójne zabójstwo, nie można poważnie utrzymywać, że Komisję obciąża główna odpowiedzialność za tę szkodę. O ile Komisja stworzyła warunki dla powstania szkody, nie przyjmując wystarczających środków bezpieczeństwa w celu uniemożliwienia wejścia napastnikowi, podwójne zabójstwo nie jest nieuniknioną i bezpośrednią konsekwencją uchybienia. Morderstwa zostały popełnione przez osobę, której motywem była kradzież i której zachowanie było nieprzewidywalne. Przewidywalną w normalnych warunkach konsekwencją uchybienia Komisji w przypadku takiego osobnika było włamanie z ewentualnym zagrożeniem przemocą fizyczną wobec mieszkańców domu, a nie tak poważne czyny, jak te, które zostały popełnione. Taka ocena nie odchodzi od zasad zawartych w dyrektywie 89/391, która w art. 5 ust. 4 przewiduje, że zakres odpowiedzialności pracodawcy może zostać zmniejszony wszędzie tam, gdzie zaistnieją nadzwyczajne lub nieprzewidziane okoliczności, będące poza jego kontrolą.
- 193 Czyny napastnika nie mogą jednak całkowicie zwolnić instytucji z jej odpowiedzialności. Jeśliby uznać, że związek przyczynowy pomiędzy uchybieniem Komisji i podwójnym zabójstwem został zerwany, administracja nie poniosłaby żadnych konsekwencji swojego zawinionego zaniechania, podczas gdy stworzyła ona warunki powstania takiej szkody. Takie rozwiązanie jest mało spójne z orzecznictwem, które przyznaje, że szkoda może być spowodowana kilkoma różnymi przyczynami i które w związku z tym do powstania odpowiedzialności administracji nie wymaga, aby instytucja ponosiła wyłączną odpowiedzialność za szkodę.
- 194 W konsekwencji Sąd uważa, że udział Komisji w poniesionej szkodzie wynosi 30%.

- 195 W odniesieniu do utraty szansy przeżycia ocena Sądu prowadzi do odmiennych wniosków. Uchybienie Komisji jest tutaj bowiem bezpośrednią i wyłączną przyczyną tej szkody. Działania zabójcy nie mogą zmniejszyć zakresu odpowiedzialności instytucji.
- 196 O ile utrata szansy na przeżycie jest pewna, to niemniej jednak Sąd uważa, że szansa syna skarżącego na przeżycie w wyniku odniesionych obrażeń była bardzo niewielka. Wobec braku dokładnych danych w aktach sprawy i niepewności związanej z tego rodzaju analizą jest bardzo trudno ocenić, jaka była ta szansa na przeżycie. Sąd uważa, że można ją ocenić na 20%. Z dokumentów w aktach sprawy wynika bowiem, że urzędnik został ugodzony w szyję i chociaż nie zmarł od razu, został bardzo poważnie ranny, co znacząco zagrażało jego szansie na przeżycie, nawet w przypadku szybkiego udzielenia pomocy.
- 197 Ostatecznie, uwzględniając dwie powołane szkody, to znaczy podwójne zabójstwo i utratę szansy na przeżycie oraz to, że ta druga szkoda ma mniejszy zakres niż pierwsza, Sąd uważa, że za poniesione szkody Komisja powinna odpowiadać w 40%.

W przedmiocie szkody

- 198 Szkodą pewną, zasadniczo podlegającą naprawieniu w niniejszym sporze jest wyłącznie szkoda, której naprawienia skarżący ma prawo domagać się przed Sądem, to znaczy szkoda materialna poniesiona przez spadkobierców zmarłego urzędnika, oszacowana w odniesieniu do wynagrodzenia, jakie syn skarżącego mógł otrzymywać aż do osiągnięcia wieku emerytalnego, wyceniona przez skarżącego na łączną kwotę 3 975 329 EUR.
- 199 Biorąc pod uwagę niepewność takiego obliczenia oraz domysły co do przebiegu kariery zainteresowanego, kwota ta stanowi a priori rozsądne oszacowanie wynagrodzenia, które otrzymałby zmarły urzędnik, oraz stanowi punkt odniesienia, z pewnością bardzo przybliżony, ale istotny dla wyceny utraty dochodów spadkobierców syna skarżącego.
- 200 Nie może ona jednak zostać w tym kształcie uwzględniona przez Sąd w celu określenia szkody materialnej faktycznie poniesionej przez tych spadkobierców. Gdyby bowiem syn i synowa skarżącego nie zostali zamordowani, wydaliby istotną część tej kwoty na swoje własne potrzeby. Kwota ta nie przypadłaby zatem w całości ich dzieciom. Ponadto jest prawdopodobne, że dzieci zmarłego małżeństwa otrzymały lub otrzymają za kilka lat należne im zgodnie z prawem aktywa spadkowe, których nie otrzymałyby, gdyby ich rodzice pozostali przy życiu. Dodatkowo Komisja argumentowała, co nie zostało zakwestionowane, że nie jest wykluczone, iż po podwójnym zabójstwie spadkobiercy zmarłych rodziców otrzymali kwoty z tytułu umów ubezpieczenia na życie. W związku z powyższym Sąd uważa, że szkoda materialna związana z utratą dochodów, którą należy uwzględnić w niniejszym sporze, wynosi 3 mln EUR.
- 201 Jak to zostało stwierdzone, Komisja jest zobowiązana do naprawienia tej szkody w 40%, czyli do wypłaty spadkobiercom zmarłych małżonków kwoty w łącznej wysokości 1,2 mln EUR.
- 202 Z odpowiedzi na skargę wynika i nie zostało to zakwestionowane, że kwoty, które zostały wypłacone i będą jeszcze wypłacane przez Komisję spadkobiercom, przekraczające świadczenia normalnie przysługujące na mocy regulaminu pracowniczego, sięgają 1,4 mln EUR, która to kwota mogłaby zostać podwyższona do około 2,4 mln EUR, gdyby rozpatrywane świadczenia były wypłacane aż do osiągnięcia wieku 26 lat przez każde z czwórki dzieci.
- 203 Komisja zatem naprawiła już całkowicie szkodę materialną, za którą ponosi odpowiedzialność.
- 204 Podnoszona przez skarżącego okoliczność, że kwoty wypłacone przez Komisję mają charakter świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, nawet przy założeniu jej stwierdzenia, pozostaje bez wpływu na tę ocenę. Wypłacone świadczenia mają bowiem na celu wyrównanie konsekwencji

finansowych śmierci urzędnika, niezależnie od jej przyczyny. Choć jest prawdą, że w przypadku uchybienia przez administrację jest ona zobowiązana do zapewnienia pełnego odszkodowania za szkodę, poprzez uzupełnienie w razie konieczności świadczeń na podstawie regulaminu pracowniczego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Leussink przeciwko Komisji, pkt 18–20), bezsporne jest, że oceniając, czy poniesiona szkoda została naprawiona przez administrację, sąd uwzględnia świadczenia na podstawie regulaminu pracowniczego. Przedmiotem tych świadczeń jest więc zapewnienie naprawienia szkody, również wtedy, gdy administracja popełniła uchybienie powodujące powstanie jej odpowiedzialności. Ponadto w niniejszym przypadku Komisja wyszła poza swoje obowiązki na podstawie regulaminu pracowniczego, przyznając zmarłemu urzędnikowi pośmiertny awans, obliczając na tej podstawie świadczenia należne jego spadkobiercom oraz zwiększając wysokość wspomnianych świadczeń na podstawie art. 76 regulaminu pracowniczego.

- 205 Z powyższych rozważań wynika, że mimo iż pierwszy zarzut skargi jest zasadny, nie pozwala Sądowi na uwzględnienie żądań skarżącego mających na celu naprawienie poniesionych szkód materialnych.
- 206 Sąd winien zbadać jeszcze dwa inne zarzuty, w których skarżący twierdzi, że odpowiedzialność Komisji powstaje, po pierwsze, nawet niezależnie od winy, na podstawie aktu zgodnego z prawem, i po drugie, na podstawie jej obowiązku wspomagania.

B – W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego tego, że odpowiedzialność Komisji powstaje z tytułu zgodnego z prawem zachowania, nawet w braku winy

1. Argumenty stron

- 207 Skarżący twierdzi, że zakładając nawet, iż Komisja nie popełniła żadnego zawinionego zaniedbania, zostały spełnione przesłanki powstania odpowiedzialności niezależnej od winy administracji z tytułu zachowania zgodnego z prawem. Dowód rzeczywistej szkody oraz związek przyczynowy między szkodą i zachowaniem zgodnym z prawem został przedstawiony; szkoda ma charakter niespotykany, poważny i szczególnie. W swoim wyroku z dnia 9 września 2008 r. w sprawach połączonych C-120/06 P i C-121/06 P FIAMM i FIAMM Technologies przeciwko Radzie i Komisji, Trybunał wprawdzie wykluczył istnienie systemu odpowiedzialności niezależnej od winy Unii, jednak w odniesieniu tylko do jej aktów normatywnych należących do uprawnień dyskrecyjnych przysługujących prawodawcy. Trybunał w żaden sposób nie wykluczył, że taki system mógłby mieć zastosowanie do instytucji, jak w niniejszym przypadku. Przy ocenie tej kwestii Sąd powinien uwzględnić wyjątkowo poważny i tragiczny charakter wydarzeń przeżytych przez dzieci zmarłego urzędnika, które przedwcześnie straciły swoich rodziców oraz bezsilnie patrzyły na potworny widok krwawego zabójstwa ich ojca i matki. Sąd musiałby wypowiedzieć się na temat żądania zapłaty odszkodowania zgodnie z kryteriami prawnymi opierającymi się na głębokim wycuciu słuszności, którym powinny wyróżniać się instytucje Unii.
- 208 Jak zostało stwierdzone, Komisja uważa, że ów zarzut nie jest dopuszczalny, ponieważ nie został podniesiony we wniosku o odszkodowanie oraz nie został do niego dołączony najmniejszy nawet dowód pozwalający na określenie wielkości podnoszonej szkody. Co do istoty zarzutu Komisja podkreśla, że zasada odpowiedzialności za czyn zgodny z prawem nie została jeszcze uznana przez Trybunał. Skarżący nie przedstawił żadnego dowodu, który mógłby wykazać, że Sąd powinien przyjąć istnienie takiego systemu odpowiedzialności w odniesieniu do zachowania instytucji. W każdym razie w niniejszej sprawie skarżący nie wykazał, że zostały spełnione przesłanki powstania takiej odpowiedzialności niezależnej od winy.

2. Ocena Sądu

- 209 Z ww. wyroku Trybunału w sprawach połączonych FIAMM i FIAMM Technologies przeciwko Radzie i Komisji (pkt 175) wynika, że jeśli porównawcze badanie porządków prawnych państw członkowskich pozwoliło Trybunałowi bardzo wcześnie na stwierdzenie zgodności porządków prawnych w ustanowieniu zasady odpowiedzialności z tytułu bezprawnego działania lub zaniechania władz, w tym o charakterze normatywnym, nie ma to miejsca w odniesieniu do istnienia ewentualnej zasady odpowiedzialności za zgodne z prawem działanie lub zaniechanie władz publicznych, w szczególności gdy mają one charakter normatywny. Tym samym Trybunał wykluczył, aby na obecnym etapie prawa Unii art. 288 WE, który odsyła do „zasad ogólnych, wspólnych dla praw państw członkowskich”, mógł być interpretowany w taki sposób, że umożliwia powstanie niezależnej od winy odpowiedzialności Unii ze względu na zgodne z prawem działanie lub zaniechanie.
- 210 Wbrew twierdzeniom skarżącego, z samych sformułowań użytych przez Trybunał w treści przywołanego punktu tegoż wyroku („w tym o charakterze normatywnym” oraz „w szczególności gdy [to zgodne z prawem działanie lub zaniechanie] ma charakter normatywny”) wynika, że wniosek, do którego Trybunał doszedł w tym wyroku, nie jest ograniczony do sfery kompetencji regulacyjnych Unii.
- 211 Bezspornie, tak jak zostało już wskazane w pkt 116 niniejszego wyroku, spór pomiędzy urzędnikiem a instytucją, w której ten urzędnik jest lub był zatrudniony, o naprawienie szkody mieści się, jeśli u podstaw tego sporu leży stosunek pracy łączący zainteresowanego z instytucją w zakresie stosowania, art. 236 WE oraz art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego, natomiast poza zakresem stosowania art. 235 WE i 288 WE. Orzecznictwa Trybunału i Sądu Unii dotyczącego przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej na podstawie art. 288 WE nie można zatem tak po prostu przenieść na grunt skarg o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej, wnoszonych przez urzędników lub ich następców prawnych przeciwko instytucjom na podstawie art. 236 WE oraz art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego. W tym względzie skarżący słusznie zauważa, że takie skargi nie dotyczą instytucji przy wykonywaniu przez nie uprawnień normatywnych czy regulacyjnych przewidzianych w traktatach, ale przy ich działaniach jako pracodawcy wobec swoich pracowników.
- 212 Biorąc jednak pod uwagę w szczególności ogólny charakter pojęć użytych przez Trybunał oraz rozwiązanie mające charakter zasady, która w szczególny sposób wiąże się z tym wyrokiem, Sąd nie wyróżnia powodów uzasadniających, by w stosunkach z personelem odpowiedzialność instytucji Unii mogła powstać na podstawie całkowicie odmiennych przesłanek od przesłanek rządzących w ramach art. 288 WE, odchodząc tym samym od zasad ogólnych wspólnych dla praw państw członkowskich.
- 213 Choć jest prawdą, że okoliczności niniejszego sporu są wyjątkowe, to owo stwierdzenie, wysunięte jako jedyne przez skarżącego, nie wystarcza, aby uzasadnić, że istnienie systemu odpowiedzialności niezależnej od winy zostało zasadniczo uznane w skargach o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej wniesionych na podstawie art. 236 WE, z której mają prawo korzystać urzędnicy Unii i ich następcy prawni.
- 214 Ponadto w odniesieniu do dyrektywy 89/391, która stanowi właściwe ramy odniesienia przy określaniu obowiązków ciężących na instytucjach Unii zgodnie z art. 1e regulaminu pracowniczego, Trybunał uznał, że dyrektywy tej nie można rozpatrywać w ten sposób, że zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia systemu odpowiedzialności pracodawców niezależnej od winy z powodu szkód wyrządzonych w odniesieniu do bezpieczeństwa i zdrowia pracowników (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 37–51). Jednakże przed Trybunałem Komisja twierdziła, że dyrektywa 89/391 przewiduje system odpowiedzialności pracodawców obejmujący konsekwencje wszelkich zdarzeń szkodliwych dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, niezależnie od możliwości zaliczenia wspomnianych zdarzeń i ich konsekwencji na poczet jakiegokolwiek zaniedbania ze strony pracodawcy we wprowadzaniu środków zapobiegawczych.

- 215 Zakładając nawet, że zasadniczo można dochodzić odpowiedzialności Komisji niezależnej od winy, należałoby podnieść, że ta forma obiektywnej odpowiedzialności pracodawcy, która opiera się na obowiązku naprawienia ryzyka związanego z wykonywaną pracą, a nie na stwierdzeniu winy pracodawcy, którą powinien on naprawić, jest już podstawą ciężącego na instytucji obowiązku wypłacenia świadczeń na podstawie regulaminu pracowniczego urzędnikowi lub jego następcem prawnym w przypadku wypadku mającego miejsce podczas wykonywania zadań, choroby zawodowej lub śmierci. Nawet bez wykazywania istnienia jakiegokolwiek winy instytucji jako pracodawcy urzędnik lub jego spadkobiercy uzyskają bowiem odszkodowanie ryczałtowe, którego celem jest rekompensata skutków tych zdarzeń. Wynikający z utrwalonego orzecznictwa wymóg, zgodnie z którym należy wykazać winę, aby urzędnik lub jego spadkobiercy mogli otrzymać odszkodowanie uzupełniające świadczenia regulaminowe, mające na celu naprawienie w całości szkody, którą ponieśli oni ich zdaniem, świadczy o tym, że powstanie odpowiedzialności pozaumownej administracji w zdecydowany sposób zależy od istnienia uchybienia lub niezgodnego z prawem zachowania.
- 216 Z powyższego wynika, iż skarżący nie może zasadnie ubiegać się o to, by Sąd stwierdził, że zostały spełnione przesłanki odpowiedzialności Komisji niezależnej od winy.
- 217 W związku z tym należy oddalić zarzut drugi, bez konieczności orzekania w przedmiocie jego dopuszczalności.

C – W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego tego, że na mocy art. 24 regulaminu pracowniczego Komisja odpowiada solidarnie za naprawienie szkód

1. Argumenty stron

- 218 Skarżący twierdzi dodatkowo, że na podstawie art. 24 akapit drugi regulaminu pracowniczego Komisja powinna w każdym razie naprawić szkody poniesione przez jej urzędnika z racji jego stanowiska i zadań. Według skarżącego podwójne zabójstwo jest pod względem kauzalnym obiektywnie związane z aktywnością zawodową syna skarżącego na terytorium marokańskim, gdzie przebywał wyłącznie ze względu na swoje zadania. Ponadto to zabójstwo zostało popełnione w mieszkaniu wybranym przez Komisję. W wyjątkowych okolicznościach niniejszego sporu Komisja powinna była nawet podjąć działania z własnej inicjatywy, bez kierowania do niej stosownego wniosku, i solidarnie naprawić szkody poniesione przez urzędnika i jego współmałżonka w wyniku działania osoby trzeciej.
- 219 Jak już zostało stwierdzone, Komisja podnosi, że ów zarzut jest niedopuszczalny, ponieważ nie został podniesiony we wniosku o odszkodowanie. Co do istoty zarzutu Komisja uważa, że dramatyczne okoliczności śmierci syna skarżącego nie mają żadnego związku z jego pracą urzędnika i że w związku z tym nie została spełniona przesłanka wymagana przez art. 24 akapit drugi regulaminu pracowniczego, taka, jak wynika z wykładni dokonanej przez orzecznictwo, czyli że urzędnik poniósł szkodę z racji zajmowanego stanowiska.

2. Ocena Sądu

- 220 Jak orzekł Trybunał, celem art. 24 regulaminu pracowniczego jest zapewnienie czynnym zawodowo urzędnikom i pracownikom bezpieczeństwa obecnie i w przyszłości, aby w ogólnym interesie służby umożliwić im lepsze wykonywanie ich obowiązków (zob. ww. wyrok w sprawie Sommerlatte przeciwko Komisji, pkt 19).
- 221 Z art. 24 regulaminu pracowniczego oraz ze związanego z nim orzecznictwa wynika, że na mocy tego przepisu instytucje Unii są zobowiązane do wspomagania swoich urzędników wyłącznie w związku z działaniami osób trzecich, których celem są urzędnicy ze względu na zajmowane przez nich

- stanowisko i obowiązki (zob. w szczególności wyrok Trybunału z dnia 5 października 1988 r. w sprawie 180/87 Hamill przeciwko Komisji, pkt 15; wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie T-67/99 K przeciwko Komisji, pkt 32).
- 222 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że spełnione zostały przesłanki zastosowania art. 24 regulaminu pracowniczego związane z autorem zaskarżonego czynu. Syn skarżącego jest bowiem ofiarą działań osoby trzeciej.
- 223 Artykuł 24 regulaminu pracowniczego wymaga jednak ponadto, aby źródłem przedmiotowych działań były urzędnicze stanowisko skarżącego i jego obowiązki. Ponieważ instytucja zmierza zarówno do ochrony swoich pracowników, jak i swoich własnych interesów, popełnione czyny, wobec których wymaga się wsparcia, powinny dotyczyć właśnie tego stanowiska i tych obowiązków. I tak Trybunał orzekł, że nie można powoływać się na obowiązek wspomagania przy okazji zastosowania wobec urzędnika środków przymusowych przez krajowe organa policji, uzasadnionych jego zachowaniem, który to urzędnik ścigany jest za przestępstwo niemające związku z wykonywanymi przez niego obowiązkami (ww. wyrok w sprawie Hamill przeciwko Komisji, pkt 16, 17). Podobnie orzeczono, że sam fakt, iż dziecko zostało przyjęte do żłobka ze względu na to, że jedno z jego rodziców należy do służby publicznej Unii, w którym to żłobku stało się ofiarą poważnych przestępstw, nie pozwala na uznanie, że w rozumieniu art. 24 regulaminu pracowniczego został ustalony związek pomiędzy rzeczonymi działaniami osób trzecich a stanowiskiem urzędnika wspomnianego rodzica (ww. wyrok w sprawie K przeciwko Komisji, pkt 36–38).
- 224 W niniejszym sporze syn skarżącego nie został zamordowany ze względu na jego stanowisko i obowiązki. Jak już ustalono, stał się on celem pospolitego przestępcy, który dopuścił się ataku na niego i jego małżonkę oraz ich majątek, nic nie wiedząc o stanowisku urzędnika Unii ani o charakterze obowiązków swojej ofiary. Przestępca uznał prawdopodobnie, że mieszkańcy rezydencji, w której dopuścił się tych zbrodni, mają wyższy poziom życia niż średnia życia mieszkańców Rabatu. Jednak ani ta okoliczność, ani zatrudnienie syna skarżącego w Maroku czy też zajmowanie mieszkania wybranego przez Komisję nie pozwalają na stwierdzenie, że urzędnik stał się celem ze względu na zajmowane stanowisko i wykonywane obowiązki.
- 225 Skarżący nie może więc skutecznie powoływać się na przepisy art. 24 regulaminu pracowniczego.
- 226 W każdym razie, nawet zakładając, że można byłoby przyjąć, iż syn skarżącego stał się ofiarą morderstwa popełnionego ze względu na wykonywane obowiązki, Sąd uważa, że świadczenia na podstawie regulaminu pracowniczego przewidziane w przypadku śmierci urzędnika, w szczególności przepisy art. 7 ust. 2 tiret trzecie wspólnych zasad („[z]a wypadki [...] uznawane są konsekwencje napaści lub zamachów na ubezpieczonego [...]”), konkretyzują obowiązek ochrony, jaki każda instytucja, jako pracodawca na podstawie art. 24 regulaminu pracowniczego, winna zapewnić swoim urzędnikom oraz ich następcom prawnym. Tymczasem skarżący nie twierdzi, iż został niezgodnie z prawem pozbawiony jednej z gwarancji przewidzianych w regulaminie pracowniczym. Ponadto Komisja skorzystała z przewidzianego w art. 76 regulaminu pracowniczego uprawnienia przyznania szczególnej pomocy osobom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji. Tym samym Komisja należycie wypełniła swój obowiązek wspomaganie i ochrony, zgodnie z art. 24 regulaminu pracowniczego.
- 227 W każdym razie skarżący nie ma więc podstaw twierdzić, że Komisja naruszyła te przepisy regulaminu pracowniczego. W związku z tym należy oddalić zarzut trzeci, bez konieczności orzekania w przedmiocie podniesionego wobec niego zarzutu niedopuszczalności.
- 228 Z powyższych rozważań wynika, że skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 229 Zgodnie z art. 87 § 1 regulaminu postępowania, z zastrzeżeniem odmiennych przepisów rozdziału ósmego tytułu drugiego tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Na podstawie art. 87 § 2 tego przepisu, jeżeli wymagają tego względy słuszności, Sąd może zdecydować, że strona przegrywająca sprawę zostanie obciążona tylko częścią kosztów, a nawet że nie zostanie nimi obciążona w ogóle. Zgodnie z art. 88 regulaminu postępowania niezależnie od wyniku sprawy Sąd może nałożyć na stronę obowiązek zwrotu części, a nawet całości kosztów, jeżeli jest to uzasadnione jej postawą, również przed wniesieniem skargi; odnosi się to w szczególności do kosztów, które w rezultacie jej działania, niemającego uzasadnionego powodu lub podjętego w złej wierze, poniosła druga strona.
- 230 W tej instancji Komisja wbrew słusznym powodom poufności, które sama wskazywała, w znaczący sposób opóźniła przebieg postępowania, odmawiając początkowo przekazania Sądowi niektórych dokumentów i informacji oraz zmuszając Sąd do przeprowadzenia drugiej rozprawy. W wielu kwestiach Komisja udzielała również Sądowi nieprecyzyjnych odpowiedzi, twierdząc w szczególności, że nie istnieje żaden przepis dotyczący środków bezpieczeństwa mających zastosowanie do mieszkań służbowych pracowników przedstawicielstw w państwach trzecich oraz że środki wskazane przez autora pisemnej odpowiedzi z dnia 6 sierpnia 2007 r. nie miały żadnego znaczenia dla czynów popełnionych w poprzednim roku. Sprzeciw Komisji, która ostatecznie ustąpiła podczas drugiej rozprawy, wobec tego, aby Sąd mógł uwzględnić ważny dla rozstrzygnięcia tego sporu dokument z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, odzwiecział postawę niezbyt zgodną z zasadami sprawiedliwego procesu. Takie zachowanie Komisji w sprawie tak bolesnej dla skarżącego jest tym bardziej niewłaściwe, że przed wniesieniem sprawy instytucja ta dowiodła godności i staranności.
- 231 Ponadto skarżący mógł sądzić, że ma podstawy do wniesienia skargi. Po pierwsze, Sąd stwierdził, że Komisja popełniła naruszenie powodujące powstanie jej odpowiedzialności. Po drugie, postawa przyjęta przez Komisję w toku postępowania mogła utwierdzić skarżącego w przekonaniu, iż instytucja ukryła przed nim część przyczyn zabójstwa jego syna i synowej.
- 232 W konsekwencji, w świetle oceny okoliczności sprawy słuszne będzie obciążenie Komisji własnymi kosztami oraz rozsądnymi i właściwie umotywowanymi kosztami skarżącego.

Z powyższych względów

SĄD DO SPRAW SŁUŻBY PUBLICZNEJ (pierwsza izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Fragmety dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa, które zostały przekazane Sądowi przez Komisję Europejską w toku postępowania, zostaną niezwłocznie zwrócone Komisji Europejskiej poufną przesyłką oznaczoną klauzulą „Zastrzeżone UE”.**
- 3) **Komisja Europejska pokrywa całość kosztów.**

Gervasoni

Kreppel

Rofes i Pujol

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 12 maja 2011 r.

Sekretarz
W. Hakenberg

Prezes
S. Gervasoni

Spis treści

Ramy prawne	2
Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu	4
Żądania stron i przebieg postępowania.....	7
Co do prawa	14
I – Przedmiot skargi.....	14
II – W przedmiocie dopuszczalności	14
A – Argumenty stron	14
B – Ocena Sądu	15
III – Co do istoty	18
A – W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego uchybienia przez Komisję obowiązkowi zapewnienia ochrony swojemu urzędnikowi	18
1. Argumenty stron	18
2. Ocena Sądu	19
a) W przedmiocie zarzutu Komisji, że podnoszone szkody zostały już w pełni naprawione.....	19
b) W przedmiocie zarzutu dotyczącego uchybienia przez Komisję obowiązkowi zapewnienia bezpieczeństwa zmarłemu urzędnikowi i jego rodzinie	21
W przedmiocie przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Komisji	21
W przedmiocie zakresu uznania, z którego korzysta Komisja w celu zapewnienia bezpieczeństwa swoim urzędnikom zatrudnionym w przedstawicielstwach w państwach trzecich	23
W przedmiocie istnienia winy przy wdrażaniu odpowiednich środków ochrony	26
– W przedmiocie wniosku skarżącego o dostęp do fragmentów dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa.....	27
– W przedmiocie wykorzystania przez Sąd dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa	28
– W przedmiocie możliwości zastosowania dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa do tymczasowego miejsca zakwaterowania udostępnionego synowi skarżącego i jego rodzinie	29

– W przedmiocie znaczenia prawnego dokumentu z 2006 r. w sprawie norm i kryteriów bezpieczeństwa	30
– W przedmiocie istnienia niezgodnego z prawem działania Komisji	31
W przedmiocie związku przyczynowego oraz istnienia okoliczności wyłączających odpowiedzialność (wina ofiar oraz spowodowanie przez osobę trzecią)	33
W przedmiocie szkody	36
B – W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego tego, że odpowiedzialność Komisji powstaje z tytułu zgodnego z prawem zachowania, nawet w braku winy	37
1. Argumenty stron	37
2. Ocena Sądu	38
C – W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego tego, że na mocy art. 24 regulaminu pracowniczego Komisja odpowiada solidarnie za naprawienie szkód	39
1. Argumenty stron	39
2. Ocena Sądu	39
W przedmiocie kosztów	41