



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 18 grudnia 2025 r.\*

Odwołanie – Wspólna polityka w dziedzinie azylu i imigracji – Rozporządzenie (UE) 2016/1624 – Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej – Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna – Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) – Obowiązki ciężące na Frontexie w zakresie ochrony praw podstawowych – Wspólna operacja powrotowa koordynowana przez Frontex – Odpowiedzialność pozaumowna Frontexu – Związek przyczynowy między naruszeniem takich obowiązków a poniesioną szkodą

W sprawie C-679/23 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 14 listopada 2023 r.,

WS,

WT,

WY,

WZ,

YA,

YB,

których reprezentowali L.-M. Komp, A.M. van Eik, advocaten, oraz E. Sharpston, BL,

wnoszący odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

**Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex)**, którą reprezentowali początkowo H. Caniard, R.-A. Popa oraz C. Rueger, w charakterze pełnomocników, a następnie H. Caniard, C. Carroll oraz R.-A. Popa, w charakterze pełnomocników, których wspierał B. Wägenbauer, adwokat,

strona pozwana w pierwszej instancji,

\* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, T. von Danwitz, wiceprezes, F. Biltgen, K. Jürimäe, L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer, O. Spineanu-Matei (sprawozdawczyni), prezesi izb, S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec, Z. Csehi i B. Smulders, sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: C. Strömholm, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 lutego 2025 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzeczniczki generalnej na posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2025 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 W odwołaniu WS i in. wnoszą o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 6 września 2023 r., WS i in./Frontex (T-600/21, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2023:492), w którym Sąd oddalił ich skargę zmierzającą do naprawienia szkód, jakie mieli ponieść w wyniku niewykonania przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) obowiązków ciążących na niej na mocy, po pierwsze, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE (Dz.U. 2016, L 251, s. 1), po drugie, etapów 1–5 standardowej procedury operacyjnej Frontexu mającej na celu zapewnienie poszanowania praw podstawowych w ramach wspólnych operacji i projektów pilotażowych prowadzonych przez Frontex (zwanej dalej „standardową procedurą operacyjną”), a po trzecie, art. 4 kodeksu postępowania w odniesieniu do wspólnych operacji powrotowych koordynowanych przez Frontex (zwanego dalej „kodeksem postępowania Frontexu”).

## I. Ramy prawne

### A. Rozporządzenie 2016/1624

- 2 Rozporządzenie 2016/1624 zostało uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624 (Dz.U. 2019, L 295, s. 1), ze skutkiem od dnia 3 grudnia 2019 r., z wyjątkiem art. 20, 30 i 31 rozporządzenia 2016/1624, które zostały uchylone ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2021 r. Jednakże, biorąc pod uwagę daty wystąpienia okoliczności faktycznych sporu, to ostatnie rozporządzenie ma zastosowanie *ratione temporis* do tego sporu.

3 Rozporządzenie 2016/1624 zawiera między innymi następujące motywy:

„[...]

(6) Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami powinno być realizowane jako wspólny obowiązek [Frontexu] oraz organów krajowych odpowiedzialnych za zarządzanie granicami, w tym straży przybrzeżnych w zakresie realizowanych przez nie operacji ochrony granic morskich i wszelkich innych zadań kontroli granicznej. Chociaż to na państwach członkowskich nadal spoczywa główna odpowiedzialność za zarządzanie własnymi granicami zewnętrznymi w interesie swoim i wszystkich państw członkowskich, [Frontex powinien] wspierać stosowanie środków [Unii Europejskiej] związanych z zarządzaniem granicami zewnętrznymi poprzez wzmocnienie, ocenę i koordynację działań państw członkowskich wdrażających te środki.

[...]

(14) Rozszerzenie zakresu zadań i kompetencji [Frontexu] powinno iść w parze ze wzmocnieniem gwarancji praw podstawowych i zwiększeniem zakresu odpowiedzialności.

[...]

(16) Dla skutecznej realizacji swoich zadań [Frontex] opiera się na współpracy z państwami członkowskimi. W tym kontekście ważne jest, aby [Frontex] i państwa członkowskie działały w dobrej wierze i prowadziły wymianę rzetelnych informacji w sposób terminowy [...].

[...]

(32) W dniu 15 października 2015 r. Rada Europejska wezwała do rozszerzenia mandatu Frontexu w zakresie powrotów, tak by mandat ten obejmował prawo organizowania wspólnych operacji powrotowych z własnej inicjatywy Frontexu [...].

(33) [Frontex powinien] zwiększyć pomoc udzielaną państwom członkowskim w zakresie powrotu obywateli państw trzecich, bez uszczerbku dla unijnej polityki w zakresie powrotów i zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE [z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98)]. W szczególności [powinien on] koordynować i organizować operacje powrotowe z jednego lub większej liczby państw członkowskich oraz organizować i przeprowadzać interwencje powrotowe, aby usprawnić systemy powrotów w państwach członkowskich wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej w wykonywaniu ich zobowiązań do powrotu obywateli państw trzecich zgodnie z tą dyrektywą.

(34) [Frontex powinien] zapewnić, z pełnym poszanowaniem praw podstawowych, niezbędną pomoc państwom członkowskim w organizowaniu operacji powrotowych i interwencji powrotowych osób powracających. Nie [powinien on] badać merytorycznych podstaw decyzji nakazujących powrót wydanych przez państwa członkowskie [...].

[...]

- (36) Ewentualne istnienie umowy między państwem członkowskim a państwem trzecim nie zwalnia [Frontexu] ani państw członkowskich z zobowiązań wynikających z prawa Unii lub prawa międzynarodowego, w szczególności z obowiązku przestrzegania zasady non-refoulement.
- (37) [Frontex powinien] stworzyć zasoby obserwatorów przymusowych powrotów, eskorty przymusowych powrotów oraz specjalistów ds. powrotów, udostępnianych przez państwa członkowskie, którzy powinni być rozmieszczani w czasie operacji powrotowych i którzy powinni stanowić część wyspecjalizowanych europejskich zespołów interwencji powrotowych rozmieszczanych do udziału w interwencjach powrotowych. Zasoby te powinny obejmować personel dysponujący wiedzą specjalistyczną z zakresu ochrony dzieci. [Frontex powinien] zapewnić im odpowiednie szkolenia.
- [...]
- (39) Należy ustanowić specjalny przepis dotyczący personelu realizującego działania związane z powrotami, aby określić jego zadania, uprawnienia i zakres odpowiedzialności [...].
- [...]
- (47) Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, obejmująca [Frontex] oraz organy krajowe państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie granicami, w tym straże przybrzeżne w zakresie realizowanych przez nie zadań kontroli granicznej, powinna realizować swoje zadania z pełnym poszanowaniem praw podstawowych, w szczególności Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej »Kartą«), europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, [podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.], właściwego prawa międzynarodowego, w tym konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka [przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 20 listopada 1989 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1577, s. 3), która weszła w życie w dniu 2 września 1990 r.], Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet [przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 18 grudnia 1979 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1249, nr I-20378, s. 13), która weszła w życie w dniu 3 września 1981 r.], konwencji dotyczącej statusu uchodźców [podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)), która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. i została uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, zawartym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r.] oraz zobowiązań dotyczących dostępu do międzynarodowej ochrony, w szczególności zasady non-refoulement [...].
- (48) Z uwagi na coraz większą liczbę zadań [Frontex powinien] nadal rozwijać i wdrażać strategię służącą monitorowaniu i zapewnieniu ochrony praw podstawowych. W tym celu [Frontex powinien] zapewnić swojemu urzędnikowi ds. praw podstawowych stosowne zasoby oraz personel odpowiedni do [jego] mandatu i skali potrzeb. Urzędnik ds. praw podstawowych powinien mieć dostęp do wszystkich informacji niezbędnych do wykonywania swoich zadań. [Frontex powinien] wykorzystywać swoją rolę do aktywnego promowania stosowania dorobku Unii związanego z zarządzaniem granicami zewnętrznymi, w tym w zakresie poszanowania praw podstawowych i ochrony międzynarodowej.

[...]

- (50) Na mocy niniejszego rozporządzenia powinno się ustanowić, we współpracy z urzędnikiem ds. praw podstawowych, mechanizm [rozpatrywania skarg] dla [Frontexu] w celu zagwarantowania przestrzegania praw podstawowych we wszystkich działaniach [Frontexu]. Powinien to być mechanizm administracyjny, w którym urzędnik ds. praw podstawowych powinien być odpowiedzialny za rozpatrywanie skarg wpływających do [Frontexu] zgodnie z prawem do dobrej administracji. Urzędnik ds. praw podstawowych powinien zbadać dopuszczalność skargi, zarejestrować dopuszczalne skargi, przekazać wszystkie zarejestrowane skargi do dyrektora wykonawczego, przekazać skargi dotyczące członków zespołów do ich rodzimego państwa członkowskiego oraz zarejestrować działania następcze [Frontexu] lub tego państwa członkowskiego. Mechanizm powinien być skuteczny i powinien zapewniać podejmowanie właściwych działań następczych wskutek skarg. Mechanizm [rozpatrywania skarg] nie powinien wpływać na dostęp do administracyjnych i sądowych środków ochrony prawnej, a skorzystanie z niego nie powinno stanowić warunku skorzystania z takich środków [...].

[...]”.

- 4 Artykuł 2 tego rozporządzenia stanowił:

„Na potrzeby niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

- 4) »zespoły Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej« oznaczają zespoły złożone z funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu z uczestniczących państw członkowskich, w tym funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu oddelegowanych jako eksperci krajowi przez państwa członkowskie do [Frontexu], rozmieszczane w czasie wspólnych operacji i szybkich interwencji na granicy oraz w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami;
- 5) »przyjmujące państwo członkowskie« oznacza państwo członkowskie, w którym mają miejsce lub z którego terytorium uruchamiane są: wspólna operacja lub szybka interwencja na granicy, operacja powrotowa lub interwencja powrotowa lub też w którym rozmieszczany jest zespół wspierający zarządzanie migracjami;
- 6) »rodzime państwo członkowskie« oznacza państwo członkowskie, którego funkcjonariusz straży granicznej lub inny właściwy członek personelu jest członkiem zespołu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej;

[...]

- 8) »członek zespołu« oznacza członka zespołu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej lub zespołu składającego się z personelu realizującego zadania w dziedzinie powrotów, biorącego udział w operacjach powrotowych lub interwencjach powrotowych;

[...]

- 11) »powrót« oznacza powrót w rozumieniu art. 3 pkt 3 dyrektywy 2008/115/WE;

- 12) »decyzja nakazująca powrót« oznacza decyzję administracyjną, orzeczenie sądowe lub akt, w których stwierdza się lub uznaje, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada na niego lub stwierdza wobec niego zobowiązanie do powrotu, która to decyzja, orzeczenie lub akt spełniają wymogi dyrektywy 2008/115/WE;
- 13) »osoba powracająca« oznacza nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego, którego dotyczy wydana przez państwo członkowskie decyzja nakazująca powrót;
- 14) »operacja powrotowa« oznacza operację koordynowaną przez [Frontex], obejmującą wzmocnienie techniczne i operacyjne zapewniane przez jedno lub większą liczbę państw członkowskich, w ramach której osoby powracające z jednego lub większej liczby państw członkowskich powracają w trybie przymusowym lub dobrowolnie;
- 15) »interwencja powrotowa« oznacza działanie [Frontexu] polegające na zapewnieniu państwom członkowskim poszerzonej pomocy technicznej i operacyjnej obejmującej rozmieszczenie europejskich zespołów interwencji powrotowych do państw członkowskich i organizację operacji powrotowych;

[...]”.

- 5 Artykuł 3 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna”, stanowił w ust. 1:

„[Frontex] oraz organy krajowe państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie granicami, w tym straże przybrzeżne w zakresie realizowanych przez nie zadań kontroli granicznej, tworzą Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną”.

- 6 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami”, stanowił:

„Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami składa się z następujących elementów:

[...]

- h) powrotów obywateli państw trzecich, którzy podlegają wydanym przez państwo członkowskie decyzjom nakazującym powrót;

[...]”.

- 7 Artykuł 5 rozporządzenia 2016/1624, zatytułowany „Wspólna odpowiedzialność”, stanowił w ust. 1 i 3:

„1. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna wdraża europejskie zintegrowane zarządzanie granicami w ramach wspólnej odpowiedzialności [Frontexu] oraz organów krajowych odpowiedzialnych za zarządzanie granicami [...].

[...]

3. [Frontex] wspiera stosowanie środków unijnych odnoszących się do zarządzania granicami zewnętrznymi przez wzmacnianie, ocenę i koordynację działań państw członkowskich w zakresie wprowadzania tych środków w życie oraz powrotów”.
- 8 Zgodnie z art. 9 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Obowiązek współpracy w dobrej wierze”:  
„[Frontex] i organy krajowe odpowiedzialne za zarządzanie granicami i powroty [...] mają obowiązek współpracy w dobrej wierze oraz obowiązek wymiany informacji”.
- 9 Artykuł 14 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Działania [Frontexu] na granicach zewnętrznych”, stanowił:  
„1. Państwo członkowskie może zwrócić się do [Frontexu] o pomoc przy realizacji swoich obowiązków w zakresie kontroli granic zewnętrznych. [Frontex] realizuje również środki zgodnie z art. 19.  
2. [Frontex] organizuje odpowiednią pomoc techniczną i operacyjną dla przyjmującego państwa członkowskiego i może, działając zgodnie z odpowiednim prawem Unii i prawem międzynarodowym, w tym zasadą non-refoulement, przyjąć jeden lub większą liczbę następujących środków:  
a) koordynacja wspólnych operacji jednego lub większej liczby państw członkowskich oraz rozmieszczenie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej;  
[...].”
- 10 Artykuł 22 tego rozporządzenia stanowił:  
„1. [Frontex] zapewnia operacyjne wdrażanie wszystkich aspektów organizacyjnych wspólnych operacji, projektów pilotażowych lub szybkich interwencji na granicy, w tym również obecność członków personelu [Frontexu].  
[...]  
3. Oficer koordynujący działa w imieniu [Frontexu] w zakresie wszystkich aspektów rozmieszczenia zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Rola oficera koordynującego polega na wspieraniu współpracy i koordynacji między przyjmującymi i uczestniczącymi państwami członkowskimi. Oficer koordynujący w szczególności:  
[...]  
b) monitoruje prawidłową realizację planu operacyjnego, w tym w kwestii ochrony praw podstawowych, i składa [Frontexowi] sprawozdania na ten temat;  
[...].”

- 11 Artykuł 25 rozporządzenia 2016/1624, zatytułowany „Zawieszenie lub zakończenie działań”, przewidywał w ust. 1, 3 i 4:

„1. Dyrektor wykonawczy kończy działania [Frontexu], jeżeli warunki realizacji tych działań nie są już spełniane. Przed zakończeniem działań dyrektor wykonawczy informuje o tym zainteresowane państwo członkowskie.

[...]

3. Dyrektor wykonawczy, po poinformowaniu zainteresowanego państwa członkowskiego, może wycofać finansowanie działania, zawiesić je lub je zakończyć, jeżeli przyjmujące państwo członkowskie nie przestrzega planu operacyjnego.

4. Dyrektor wykonawczy, po zasięgnięciu opinii urzędnika ds. praw podstawowych i poinformowaniu zainteresowanego państwa członkowskiego, wycofuje finansowanie wspólnej operacji, szybkiej interwencji na granicy, projektu pilotażowego, rozmieszczenia zespołu wspierającego zarządzanie migracjami, operacji powrotowej, interwencji powrotowej lub porozumienia roboczego, zawiesza lub kończy takie działania, całkowicie lub częściowo, jeżeli uzna, że występują naruszenia praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej mające poważny charakter lub mogące się powtarzać. Dyrektor wykonawczy informuje zarząd o takiej decyzji”.

- 12 Artykuł 26 tego rozporządzenia, zatytułowany „Ocena działań”, stanowił:

„Dyrektor wykonawczy dokonuje oceny rezultatów wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy, projektów pilotażowych, rozmieszczenia zespołów wspierających zarządzanie migracjami i współpracy operacyjnej z państwami trzecimi. Przekazuje on zarządowi szczegółowe sprawozdania z oceny tych działań w terminie 60 dni od ich zakończenia, wraz z uwagami urzędnika ds. praw podstawowych. Dyrektor wykonawczy sporządza całościową analizę porównawczą tych rezultatów, mając na względzie poprawę jakości, zwiększenie spójności i skuteczności przyszłych działań, oraz włącza tę analizę do rocznego sprawozdania z działalności [Frontexu]”.

- 13 Artykuł 27 tego rozporządzenia, zatytułowany „Powroty”, stanowił:

„1. W dziedzinie powrotów, w poszanowaniu praw podstawowych i ogólnych zasad prawa Unii, a także prawa międzynarodowego, w tym w zakresie ochrony uchodźców i praw dziecka, [Frontex] w szczególności:

a) koordynuje na poziomie technicznym i operacyjnym działania państw członkowskich związane z powrotami, w tym z dobrowolnymi wyjazdami, aby osiągnąć zintegrowany system zarządzania powrotami między właściwymi organami państw członkowskich, przy udziale właściwych organów państw trzecich i innych właściwych zainteresowanych podmiotów;

b) zapewnia pomoc techniczną i operacyjną państwom członkowskim, które stają przed szczególnymi wyzwaniami wobec ich systemów powrotów;

[...]

2. Pomoc techniczna i operacyjna, o której mowa w ust. 1 lit. b), obejmuje działania wspierające państwa członkowskie przy przeprowadzaniu procedur powrotu przez właściwe organy krajowe, a w szczególności zapewnianie:

a) tłumaczeń ustnych;

[...]

c) doradztwa w zakresie wdrażania procedur powrotu i zarządzania nimi zgodnie z dyrektywą 2008/115/WE;

d) doradztwa i pomocy, zgodnie z dyrektywą 2008/115/UE i prawem międzynarodowym, w zakresie środków niezbędnych do zadbania o to, by osoby powracające pozostawały do dyspozycji w celu przeprowadzenia powrotu i do zapobiegania ucieczkom osób powracających.

[...]”.

14 Artykuł 28 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Operacje powrotowe”, stanowił:

„1. Nie badając merytorycznych podstaw decyzji nakazującej powrót i zgodnie z dyrektywą 2008/115/WE, [Frontex] zapewnia niezbędną pomoc oraz – na wniosek jednego lub większej liczby uczestniczących państw członkowskich – zapewnia koordynację lub organizację operacji powrotowych, w tym w drodze czarterowania samolotów do celów takich operacji. [Frontex] może z własnej inicjatywy zaproponować państwu członkowskiemu koordynację lub organizację operacji powrotowych.

2. Państwa członkowskie raz w miesiącu informują [Frontex] o orientacyjnych planach dotyczących liczby osób powracających i o państwach trzecich będących państwami powrotów, w obu tych przypadkach w związku z właściwymi krajowymi operacjami powrotowymi, oraz o swoich potrzebach w zakresie pomocy lub koordynacji ze strony [Frontexu]. [Frontex] przygotowuje aktualizowany na bieżąco plan operacyjny, aby zapewnić wnioskującym państwom członkowskim niezbędne wzmocnienie operacyjne, w tym również w postaci wyposażenia technicznego [...].

[...]

8. Dyrektor wykonawczy dokonuje oceny rezultatów operacji powrotowych. Co sześć miesięcy przekazuje on zarządowi szczegółowe sprawozdanie z oceny w sprawie wszystkich operacji powrotowych przeprowadzonych w poprzednim półroczu, wraz z uwagami urzędnika ds. praw podstawowych. Dyrektor wykonawczy sporządza całościową analizę porównawczą tych rezultatów, mając na względzie podwyższenie jakości, zwiększenie spójności i skuteczności przyszłych operacji powrotowych. Dyrektor wykonawczy włącza tę analizę do rocznego sprawozdania z działalności [Frontexu].

[...]”.

- 15 Artykuł 34 tego rozporządzenia, zatytułowany „Ochrona praw podstawowych i strategia w zakresie praw podstawowych”, miał następujące brzmienie:

„1. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna gwarantuje ochronę praw podstawowych przy realizacji swoich zadań wynikających z niniejszego rozporządzenia, zgodnie z właściwym prawem Unii, w szczególności z Kartą, właściwym prawem międzynarodowym, w tym Konwencją dotyczącą statusu uchodźców z 1951 r., protokołem do tej konwencji z 1967 r. i zobowiązaniami dotyczącymi dostępu do ochrony międzynarodowej, w szczególności zasadą non-refoulement.

W tym celu [Frontex] opracowuje, rozwija i wdraża strategię w zakresie praw podstawowych, obejmującą mechanizm monitorowania przestrzegania praw podstawowych we wszystkich działaniach [Frontexu].

2) Przy realizacji swoich zadań Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna zapewnia, aby nikt nie był wysadzony na ląd, zmuszony do wejścia, doprowadzony ani w żaden inny sposób przekazany lub oddany organom danego państwa z naruszeniem zasady non-refoulement lub państwa, w którym osoba taka może zostać wydalona lub zawrócona do innego państwa z naruszeniem tej zasady.

3. Przy realizacji swoich zadań Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna uwzględnia szczególne potrzeby dzieci, małoletnich bez opieki, osób niepełnosprawnych, ofiar handlu ludźmi, osób wymagających pomocy medycznej, osób wymagających ochrony międzynarodowej, osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu oraz innych osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji.

[...]”.

- 16 Artykuł 35 rozporządzenia 2016/1624, zatytułowany „Kodeksy postępowania”, stanowił:

„[...]

2. [Frontex], we współpracy z forum konsultacyjnym, opracowuje i rozwija kodeks postępowania dotyczący powrotów osób powracających; kodeks ten stosuje się w trakcie wszystkich operacji powrotowych i interwencji powrotowych koordynowanych lub organizowanych przez [Frontex]. Ten kodeks postępowania określa wspólne, standardowe procedury mające na celu ułatwienie organizacji operacji powrotowych i interwencji powrotowych oraz zapewnienie powrotu w sposób humanitarny i z pełnym poszanowaniem praw podstawowych, w szczególności zasad godności człowieka, zakazu stosowania tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karności, prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego oraz prawa do ochrony danych osobowych i niedyskryminacji.

3. W kodeksie postępowania [Frontexu] dotyczącym powrotów szczególną uwagę poświęca się obowiązkowi państw członkowskich w zakresie zapewnienia skutecznego systemu monitorowania powrotów przymusowych, określonego w art. 8 ust. 6 dyrektywy 2008/115/WE, oraz strategii w zakresie praw podstawowych”.

- 17 Artykuł 42 tego rozporządzenia, zatytułowany „Odpowiedzialność cywilna”, stanowił w ust. 1 i 2:
- „1. W przypadku gdy członkowie zespołów działają w przyjmującym państwie członkowskim, ponosi ono zgodnie ze swoim prawem krajowym odpowiedzialność za wszelkie szkody wyrządzone przez nich podczas operacji.
2. W przypadku gdy tego rodzaju szkoda została wyrządzona rażącym niedbalstwem lub z winy umyślnej, przyjmujące państwo członkowskie może zwrócić się do rodzimego państwa członkowskiego w celu uzyskania od niego zwrotu wszelkich kwot wypłaconych ofiarom lub osobom uprawnionym w ich imieniu”.
- 18 Artykuł 60 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Odpowiedzialność prawna”, stanowił w ust. 3:
- „W przypadku odpowiedzialności pozaumownej [Frontex] naprawia szkodę wyrządzoną przez [jego] jednostki lub [jego] pracowników przy wykonywaniu ich obowiązków zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla ustawodawstw państw członkowskich”.
- 19 Zgodnie z art. 71 tego rozporządzenia, który był zatytułowany „Urzędnik ds. praw podstawowych”:
- „1. Zarząd powołuje urzędnika ds. praw podstawowych. Do zadań urzędnika ds. praw podstawowych należy uczestniczenie w pracach nad strategią [Frontexu] w zakresie praw podstawowych, a także monitorowanie i promowanie przestrzegania praw podstawowych przez [Frontex] [...].
- [...]
3. Urzędnik ds. praw podstawowych opiniuje plany operacyjne przygotowywane zgodnie z art. 16, 17, 28 i 33 ust. 4. Ma on dostęp do wszystkich informacji dotyczących przestrzegania praw podstawowych we wszystkich działaniach [Frontexu]”.
- 20 Artykuł 72 rozporządzenia 2016/1624, zatytułowany „Mechanizm skargowy”, stanowił:
- „1. [Frontex] we współpracy z urzędnikiem ds. praw podstawowych podejmuje niezbędne środki, aby ustanowić zgodnie z niniejszym artykułem mechanizm skargowy w celu monitorowania i zapewnienia przestrzegania praw podstawowych we wszystkich działaniach [Frontexu].
2. Każda osoba, której bezpośrednio dotknęły działania personelu uczestniczącego we wspólnej operacji, projekcie pilotażowym, szybkiej interwencji na granicy, rozmieszczeniu zespołu wspierającego zarządzanie migracjami, operacji powrotowej lub interwencji powrotowej i która uważa, że jej prawa podstawowe zostały naruszone w wyniku tych działań, lub wszelkie strony występujące w imieniu takiej osoby mogą wnieść pisemną skargę do [Frontexu].
- [...]
4. Urzędnik ds. praw podstawowych jest odpowiedzialny za rozpatrywanie skarg otrzymanych przez [Frontex] zgodnie z prawem do dobrej administracji. W tym celu urzędnik ds. praw podstawowych bada dopuszczalność skargi, rejestruje dopuszczalne skargi, przekazuje wszystkie zarejestrowane skargi do dyrektora wykonawczego, przekazuje skargi dotyczące członków zespołów do rodzimego państwa członkowskiego, informuje odpowiednie władze lub

odpowiedni organ właściwe do spraw praw podstawowych w państwie członkowskim oraz rejestruje i zapewnia działania następcze [Frontexu] lub tego państwa członkowskiego.

[...]

10. [...]

[Frontex] zapewnia łatwy dostęp do informacji na temat możliwości i procedury składania skarg, w tym także osobom wymagającym szczególnego traktowania. Standardowy formularz skargi jest dostępny na stronie internetowej [Frontexu] i w formie papierowej w czasie wszystkich działań [Frontexu], w językach, które obywatele państw trzecich rozumieją lub co do których można zasadnie przyjąć, że je rozumieją. Skargi są rozpatrywane przez urzędnika ds. praw podstawowych również w przypadku przedłożenia ich w innej formie niż standardowy formularz skargi.

[...]”.

### **B. Dyrektywa 2008/115**

21 Artykuł 6 dyrektywy 2008/115, zatytułowany „Decyzja o zobowiązaniu do powrotu”, w ust. 1 stanowi:

„Bez uszczerbku dla wyjątków, o których mowa w ust. 2–5, państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium”.

22 Artykuł 8 tej dyrektywy, zatytułowany „Wydalenie”, w ust. 6 stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają skuteczny system monitorowania powrotów przymusowych”.

23 Artykuł 12 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Forma”, w ust. 1 stanowi:

„Decyzje nakazujące powrót [...] wydawane są w formie pisemnej i zawierają uzasadnienie faktyczne i prawne, a także informacje o dostępnych środkach odwoławczych”.

### **C. Regulamin postępowania przed Sądem**

24 Zgodnie z art. 76 lit. f) regulaminu postępowania przed Sądem „[s]karga [...] zawiera [...] w stosownym przypadku dowody lub wnioski dowodowe”.

25 Artykuł 85 tego regulaminu postępowania stanowi:

„§ 1. Dowody i wnioski dowodowe przedstawia się w ramach pierwszej wymiany pism procesowych.

§ 2. Strony główne mogą przedstawiać na poparcie swojej argumentacji nowe dowody lub wnioski dowodowe w replice i duplice, o ile opóźnienie w ich złożeniu jest uzasadnione.

§ 3. W wyjątkowych przypadkach strony główne mogą przedstawiać nowe dowody lub wnioski dowodowe przed zamknięciem ustnego etapu postępowania lub przed podjęciem przez Sąd

decyzji o rozstrzygnięciu sprawy z pominięciem ustnego etapu postępowania, o ile opóźnienie w ich złożeniu jest uzasadnione.

§ 4. Niezależnie od przyszłego rozstrzygnięcia Sądu w przedmiocie dopuszczalności dowodów lub wniosków dowodowych przedstawionych na podstawie §§ 2 i 3 prezes umożliwia pozostałym stronom ustosunkowanie się do nich”.

## II. Okoliczności powstania sporu

- 26 Okoliczności powstania sporu zostały opisane w pkt 2–16 zaskarżonego wyroku i można je streścić w przedstawiony poniżej sposób.
- 27 Wnoszący odwołanie są rodziną obywateli syryjskich, którzy przybyli na wyspę Milos (Grecja) w dniu 9 października 2016 r. wraz z grupą uchodźców. W dniu 14 października tego samego roku zostali oni przeniesieni do ośrodka recepcyjnego i identyfikacyjnego znajdującego się w Grecji, gdzie poinformowali o zamiarze złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.
- 28 W dniu 20 października tego samego roku, w następstwie wspólnej operacji powrotowej koordynowanej przez Frontex, wnoszący odwołanie zostali przekazani do Turcji do tymczasowego ośrodka recepcyjnego położonego w południowo-wschodniej części tego państwa.
- 29 W dniu 2 listopada 2016 r. organy tureckie wydały wnoszącym odwołanie dokumenty tymczasowej ochrony oraz tymczasowe zezwolenie na podróż do miejscowości Sanliurfa (Turcja). Wnoszący odwołanie tymczasowo osiedlili się w miejscowości Saruj (Turcja), a następnie osiedlili się w Erbilu (Irak).
- 30 W dniu 4 stycznia 2017 r. wnoszący odwołanie złożyli pierwszą skargę do urzędnika Frontexu ds. praw podstawowych, w której podnieśli, że zostali wydaleny z Grecji do Turcji w wyniku operacji powrotowej prowadzonej przez Frontex. Jednocześnie wnoszący odwołanie wnieśli skargę przeciwko Republice Greckiej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
- 31 W dniu 15 lutego 2017 r. skarga ta została uznana za dopuszczalną i przekazana dyrektorowi wykonawczemu Frontexu oraz greckiemu rzecznikowi praw obywatelskich, który przekazał ją greckiej policji, o czym wnoszący odwołanie zostali poinformowani w dniu 7 czerwca tego samego roku.
- 32 W dniu 17 lipca 2018 r. wnoszący odwołanie złożyli do urzędnika ds. praw podstawowych drugą skargę dotyczącą rozpatrzenia ich pierwszej skargi, w przedmiocie której w dniu 25 lipca 2018 r. przekazano im informacje. W dniu 9 sierpnia tego samego roku ich druga skarga została uznana za dopuszczalną i została załączona do pierwszej skargi.
- 33 W dniu 29 listopada 2018 r. urzędnik ds. praw podstawowych poinformował wnoszących odwołanie, że Frontex nadal czeka na wyniki wewnętrznego dochodzenia prowadzonego przez greckie organy policji w sprawie pierwszej skargi. W dniu 25 listopada 2019 r. urzędnik ds. praw podstawowych poinformował wnoszących odwołanie o zamknięciu tego dochodzenia przez te organy oraz o decyzji tych organów o nieprzekazaniu sprawozdania dotyczącego wspomnianego

dochodzenia ze względu na jego poufny charakter. W dniu 6 października 2020 r. urzędnik ds. praw podstawowych przekazał wnoszącym odwołanie sprawozdanie końcowe dotyczące skarg i zamknął procedurę ich rozpatrywania.

- 34 W wiadomości elektronicznej z dnia 8 października 2020 r. skierowanej do urzędnika ds. praw podstawowych wnoszący odwołanie podnieśli, że owo sprawozdanie końcowe nie odnosiło się ani do roli Frontexu w operacji powrotowej, ani do ich drugiej skargi. W odpowiedzi z dnia 13 października 2020 r. urzędnik ds. praw podstawowych wskazał, że Frontex wypełnił swoje obowiązki w zakresie rozpatrywania ich skarg.
- 35 W odwołaniu wnoszący odwołanie, będący rodziną składającą się z dwojga rodziców i czworga dzieci będących etnicznymi Kurdami, wskazali, iż zasygnalizowali przed Sądem, że podpisana przez strony ugoda została zatwierdzona w dniu 19 lutego 2023 r. przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w ramach rozpatrywania wniesionej do niego skargi przeciwko Republice Greckiej. Na rozprawie przed Trybunałem uściślili, że w wykonaniu tej ugody Republika Grecka zgodziła się zapłacić kwotę 12 500 EUR na rzecz każdego z wnoszących odwołanie tytułem szkód majątkowych i niemajątkowych, czyli w sumie kwotę 75 000 EUR, a także kwotę 1500 EUR tytułem kosztów i wydatków.

### **III. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok**

- 36 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 20 września 2021 r. wnoszący odwołanie wnieśli skargę o odszkodowanie, żądając naprawienia szkód majątkowych i niemajątkowych, jakie mieli ponieść ze względu na zarzucane Frontexowi bezprawne zachowanie przed sporną operacją powrotową, w jej trakcie i po jej zakończeniu, które to szkody oszacowali oni na kwotę 96 212,55 EUR w odniesieniu do szkód majątkowych i na kwotę 40 000 EUR w odniesieniu do szkód niemajątkowych, wraz z odsetkami.
- 37 W zaskarżonym wyroku, co się tyczy dopuszczalności niektórych dokumentów przedstawionych przez wnoszących odwołanie, Sąd uznał, po pierwsze, w pkt 43–46 tego wyroku, że załączniki C.1 i C.3–C.6 do repliki są niedopuszczalne ze względu na ich nieuzasadnione spóźnione przedstawienie. Po drugie, z tego samego powodu w pkt 49–51 wspomnianego wyroku Sąd odrzucił dokument E.1 złożony przez wnoszących odwołanie w dniu 7 marca 2023 r., czyli dwa dni przed rozprawą.
- 38 Co się tyczy istoty sprawy, po wskazaniu w pkt 53 zaskarżonego wyroku, że przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii na podstawie art. 340 akapit drugi TFUE są kumulatywne, Sąd postanowił w pkt 55 tego wyroku zbadać w pierwszej kolejności przesłankę dotyczącą istnienia związku przyczynowego między zachowaniem zarzucanym Frontexowi a podnoszonymi szkodami.
- 39 W tym względzie w pkt 56 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że podnoszona szkoda powinna wynikać w sposób wystarczająco bezpośredni z inkryminowanego zachowania, które powinno stanowić decydującą przyczynę szkody, oraz że nie istnieje obowiązek naprawienia wszelkich, nawet odległych, szkodliwych konsekwencji niezgodnej z prawem sytuacji.

- 40 Przede wszystkim Sąd orzekł w pkt 61 zaskarżonego wyroku, że koszty poniesione przez wnoszących odwołanie w celu udania się do Grecji nie mogły wynikać bezpośrednio z zachowania zarzucanego Frontexowi, ponieważ zostały one poniesione przed sporną operacją powrotową.
- 41 Następnie w pkt 62 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że argumentacja wnoszących odwołanie dotycząca istnienia związku przyczynowego między uchybieniami zarzucanymi Frontexowi w odniesieniu do jego obowiązków w dziedzinie ochrony praw podstawowych w ramach tej operacji a innymi podnoszonymi elementami szkody opiera się na błędnym założeniu, a mianowicie że bez tych uchybień wnoszący odwołanie nie zostaliby wydaleny do Turcji i uzyskaliby w Grecji ochronę międzynarodową, a zatem pomoc materialną, do której mieliby prawo, w związku z czym nie ponieśliby oni odnośnych szkód.
- 42 W tym względzie w pkt 64 i 65 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że zgodnie z art. 27 ust. 1 lit. a) i b) oraz art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2016/1624, art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115 i art. 2 lit. f) oraz art. 4, 6, 8 i 31 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60) w ramach spornej operacji powrotowej zadaniem Frontexu było jedynie zapewnienie państwom członkowskim wsparcia technicznego i operacyjnego, a nie badanie zasadności decyzji nakazujących powrót osób objętych tą operacją, ponieważ decyzje te oraz decyzje dotyczące udzielenia ochrony międzynarodowej wynikają z oceny, która należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich.
- 43 Następnie w pkt 66 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że nie wykazano istnienia bezpośredniego związku przyczynowego w odniesieniu do, po pierwsze, szkody majątkowej związanej z wydatkami poniesionymi przez wnoszących odwołanie w Turcji i w Iraku, a po drugie, szkody niemajątkowej polegającej w szczególności na poczuciu niepokoju związanego z lotem powrotnym do Turcji, który to lot Sąd uznał ponadto za, co do zasady, objęty wyłączną odpowiedzialnością przyjmującego państwa członkowskiego, na podstawie art. 42 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/1624.
- 44 Poza tym w pkt 67–69 zaskarżonego wyroku, uznając, że podnoszona szkoda powinna wynikać bezpośrednio z podnoszonej niezgodności z prawem, a nie z wyboru wnoszących odwołanie co do sposobu zareagowania na rzekomo niezgodny z prawem akt, Sąd orzekł, że podnoszone szkody majątkowe i niemajątkowe związane z kosztami najmu i umeblowania w Saruj, kosztami poniesionymi w celu udania się do Iraku, różnymi wydatkami poniesionymi od momentu ich osiedlenia się w tym państwie, a także poczuciem strachu i cierpienia związanym z ich trudną podróżą do tego państwa wynikały z własnych wyborów wnoszących odwołanie.
- 45 W tym względzie w pkt 68 zaskarżonego wyroku Sąd uznał w istocie, po pierwsze, że z akt sprawy wynika, iż osiedlenie się wnoszących odwołanie w Saruj wynikało z ich decyzji o niezastosowaniu się do instrukcji zawartych w tymczasowym zezwoleniu na podróż wydanym przez organy tureckie, a po drugie, że z pism wnoszących odwołanie wynika, iż ich ucieczka do Iraku wynikała z ich obawy przed odesłaniem ich do Syrii przez te organy z powodu niezastosowania się do tych instrukcji.
- 46 Wreszcie w pkt 70 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że w przypadku gdy reprezentowanie przez adwokata lub radcę prawnego w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi nie jest obowiązkowe, brak jest związku przyczynowego między kosztami takiej reprezentacji a ewentualnie nagannym zachowaniem danej instytucji lub danego organu. W tych

okolicznościach Sąd orzekł, że podnoszona szkoda majątkowa związana z kosztami pomocy prawnej poniesionymi przez wnoszących odwołanie w ramach złożenia skarg do Frontexu nie może być bezpośrednio przypisana Frontexowi.

- 47 Podsumowując, Sąd orzekł, że wnoszący odwołanie nie przedstawili dowodu wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego między czynami zarzucanymi Frontexowi a podnoszonymi szkodami i w konsekwencji oddalił skargę o odszkodowanie w całości.

#### **IV. Żądania stron w postępowaniu odwoławczym**

- 48 W odwołaniu wnoszący odwołanie wnoszą do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku i, tytułem żądania głównego, przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania;
  - tytułem żądania ewentualnego – uznanie zarzutów podniesionych w skardze w pierwszej instancji za zasadne;
  - obciążenie Frontexu kosztami postępowania w pierwszej instancji i postępowania odwoławczego, powiększonymi o odsetki.
- 49 Frontex wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania; oraz
  - obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania poniesionymi w postępowaniu w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym.

#### **V. W przedmiocie odwołania**

- 50 Wnoszący odwołanie podnoszą cztery zarzuty na poparcie odwołania.
- 51 Zarzut pierwszy, który odnosi się zasadniczo do pkt 62–66 zaskarżonego wyroku, dotyczy w istocie naruszeń prawa, jakich miał dopuścić się Sąd, stwierdzając brak związku przyczynowego między zachowaniem zarzucanym Frontexowi a podnoszonymi szkodami wynikającymi z włączenia wnoszących odwołanie do spornej operacji powrotowej. Zarzut ten składa się zasadniczo z trzech części.
- 52 Zarzut drugi, który odnosi się również do pkt 62–66 zaskarżonego wyroku, dotyczy w istocie naruszeń prawa, jakich miał dopuścić się Sąd, stwierdzając brak związku przyczynowego między zachowaniem Frontexu a podnoszoną szkodą niemajątkową ze względu na naruszenia praw podstawowych, których dopuszczono się podczas lotu powrotnego do Turcji. Zarzut ten składa się zasadniczo z dwóch części.
- 53 Zarzut trzeci, który składa się z dwóch części odnoszących się do pkt 67–71 zaskarżonego wyroku, dotyczy naruszeń prawa, jakich miał dopuścić się Sąd, stwierdzając, że wymagany związek przyczynowy między działaniami i zaniechaniami zarzucanymi Frontexowi a niektórymi podnoszonymi szkodami został przerwany przez własne wybory wnoszących odwołanie.

- 54 Wreszcie zarzut czwarty, który odnosi się do pkt 44–46 zaskarżonego wyroku, dotyczy naruszeń prawa, jakich miał dopuścić się Sąd, stwierdzając, że różne dokumenty, które wnoszący odwołanie przedłożyli na poparcie ich skargi o odszkodowanie, są niedopuszczalne.

### ***A. W przedmiocie części drugiej i trzeciej zarzutu pierwszego***

#### *1. Argumentacja stron*

- 55 W częściach drugiej i trzeciej zarzutu pierwszego, które należy rozpatrzyć łącznie i w pierwszej kolejności, wnoszący odwołanie podnoszą w istocie, że Sąd naruszył prawo, nie orzekając – przed badaniem istnienia związku przyczynowego – w przedmiocie ośmiu zarzutów skargi, w których wnoszący odwołanie zmierzali do wykazania istnienia nieprawidłowości popełnionych przez Frontex, w szczególności w przedmiocie ósmego z tych zarzutów, dotyczącego badania ich skarg przez tę agencję. Wnoszący odwołanie podnoszą, że zaniechanie to miało wpływ na sentencję zaskarżonego wyroku, ponieważ gdyby Sąd zbadał wspomniane zarzuty, siłą rzeczy oceniłby działania i zaniechania Frontexu, o których mowa w tych zarzutach, i na tej podstawie doszedłby do wniosku, że przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej tej agencji są spełnione.
- 56 Frontex uważa, że zarzut pierwszy jest niedopuszczalny w całości, ponieważ wnoszący odwołanie nie wskazali z wystarczającą dokładnością części uzasadnienia zaskarżonego wyroku, których dotyczy zarzut. Ponadto części druga i trzecia tego zarzutu są bezskuteczne, a w każdym razie bezzasadne, ponieważ w przypadku gdy Sąd stwierdza, że jedna z trzech przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii nie została spełniona, nie jest on zobowiązany do dokonania oceny dwóch pozostałych przesłanek.

#### *2. Ocena Trybunału*

- 57 Co się tyczy w pierwszej kolejności podniesionej przez Frontex niedopuszczalności zarzutu pierwszego ze względu na to, że wnoszący odwołanie nie wskazali z wystarczającą dokładnością uzasadnienia zaskarżonego wyroku, których dotyczą poszczególne części tego zarzutu, z art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE, z art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz z art. 168 § 1 lit. d) i art. 169 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem wynika, że odwołanie musi dokładnie wskazywać kwestionowane punkty uzasadnienia orzeczenia, o którego uchylenie się wnosi, oraz dokładnie wskazywać argumenty prawne, które szczegółowo uzasadniają to żądanie, pod rygorem niedopuszczalności odwołania lub danego zarzutu (zob. postanowienie z dnia 26 kwietnia 1993 r., Kupka-Floridi/KES, C-244/92 P, EU:C:1993:152, pkt 8, 9; a także wyroki: z dnia 3 września 2015 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja, C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 15 lipca 2021 r., Deutsche Lufthansa/Komisja, C-453/19 P, EU:C:2021:608, pkt 95).
- 58 W niniejszej sprawie wystarczy stwierdzić, że argumentacja przedstawiona przez wnoszących odwołanie w ramach części drugiej i trzeciej zarzutu pierwszego wydaje się w całości wystarczająco jasna, aby móc określić z wymaganą dokładnością kwestionowane części zaskarżonego wyroku oraz argumenty prawne podniesione na poparcie tej krytyki, i w konsekwencji umożliwia Trybunałowi przeprowadzenie kontroli zgodności z prawem.

- 59 Co się tyczy w drugiej kolejności badania co do istoty części drugiej i trzeciej zarzutu pierwszego, należy na wstępie przypomnieć, że art. 60 ust. 3 rozporządzenia 2016/1624 przewiduje – podobnie jak art. 340 akapit drugi TFUE, którego konkretyzację stanowi – że w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Frontex naprawia, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla porządków prawnych państw członkowskich, szkody wyrządzone przez jego służby lub jego personel przy wykonywaniu ich obowiązków. W konsekwencji orzecznictwo Trybunału dotyczące tego postanowienia traktatu FUE ma znaczenie w niniejszej sprawie.
- 60 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii na mocy art. 340 akapit drugi TFUE zależy od łącznego spełnienia szeregu przesłanek, a mianowicie istnienia wystarczająco istotnego naruszenia przepisu prawa mającego na celu przyznanie uprawnień jednostkom, rzeczywistego charakteru szkody oraz istnienia związku przyczynowego między naruszeniem obowiązku spoczywającego na autorze aktu a poniesioną przez poszkodowanego szkodą (wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 51; a także z dnia 5 marca 2024 r., Kočner/Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, pkt 117 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 Z orzecznictwa tego wynika również, że jeżeli jedna z tych przesłanek nie jest spełniona, skargę należy w całości oddalić, bez konieczności badania pozostałych przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii, a sąd Unii nie jest zobowiązany do badania tych przesłanek w określonym porządku (wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., United Parcel Service/Komisja, C-297/22 P, EU:C:2023:1027, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 62 W konsekwencji, co do zasady nie popełniając błędu, po pierwsze, Sąd postanowił zbadać w pierwszej kolejności przesłankę dotyczącą istnienia związku przyczynowego, bez uprzedniego zbadania ośmiu zarzutów, za pomocą których wnoszący odwołanie zmierzali do wykazania istnienia nieprawidłowości popełnionych przez Frontex. Po drugie, skoro Sąd doszedł do wniosku, że przesłanka ta nie została spełniona, nie był on zobowiązany do zbadania dodatkowo dwóch pozostałych przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Frontexu, w szczególności przesłanki dotyczącej podnoszonej niezgodności z prawem zachowania Frontexu będącej przedmiotem ośmiu zarzutów, których brak zbadania wnoszący odwołanie zarzucają Sądowi.
- 63 Części druga i trzecia zarzutu pierwszego są zatem bezzasadne.

### ***B. W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego i części pierwszej zarzutu drugiego***

- 64 Część pierwsza zarzutu pierwszego dotyczy w istocie naruszenia, po pierwsze, art. 14 ust. 2, art. 27 ust. 1, art. 28 ust. 1 i art. 34 ust. 1–3 rozporządzenia 2016/1624, a po drugie, art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia, a to w związku ze stwierdzeniem przez Sąd braku związku przyczynowego między zachowaniem zarzucanym Frontexowi a podnoszonymi szkodami wynikającymi z włączenia wnoszących odwołanie do spornej operacji powrotowej, które to włączenie uważają oni za niezgodne z prawem ze względu na nieprzyjęcie wobec nich decyzji nakazujących powrót.
- 65 Część pierwsza zarzutu drugiego opiera się na naruszeniu tych samych przepisów co przepisy wskazane w części pierwszej zarzutu pierwszego przy stwierdzeniu przez Sąd braku związku przyczynowego między zachowaniem zarzucanym Frontexowi a podnoszonymi szkodami wynikającymi z naruszenia praw podstawowych wnoszących odwołanie, które miało zostać

popelnione podczas lotu powrotnego do Turcji w ramach spornej operacji powrotowej. Ponadto w tej części zarzutu drugiego powtórzono krytykę sformułowaną w ramach części pierwszej zarzutu pierwszego.

- 66 Ponieważ część pierwsza zarzutu pierwszego i część pierwsza zarzutu drugiego dotyczą zasadniczo naruszenia tych samych przepisów i dotyczą tej samej oceny Sądu, a mianowicie oceny zawartej w pkt 62–66 zaskarżonego wyroku, należy zbadać je łącznie.

### *1. Argumentacja stron*

- 67 Część pierwsza zarzutu pierwszego, w ramach której wnoszący odwołanie podnoszą niezgodność z prawem ich wydalenia do Turcji ze względu na to, że organy greckie nie wydały wobec nich żadnej decyzji nakazującej powrót, zawiera dwa zarzuty szczegółowe.
- 68 W pierwszym zarzucie szczegółowym wnoszący odwołanie zarzucają w istocie Sądowi, że w sposób dorozumiany orzekł, iż Frontex nie miał obowiązku zweryfikowania, czy istnieje taka decyzja.
- 69 Twierdzą oni, po pierwsze, że z art. 2 pkt 13 i 14 rozporządzenia 2016/1624 wynika, iż organy krajowe są zobowiązane do wydania pisemnej decyzji nakazującej powrót, zanim obywatel państwa trzeciego będzie mógł zostać zgodnie z prawem wydany z ich terytorium w ramach operacji powrotowej, i po drugie, że z art. 14 ust. 2, art. 27 ust. 1 i art. 34 ust. 1–3 tego rozporządzenia wynika, iż Frontex powinien upewnić się, że dane osoby nie są objęte operacją powrotową, którą koordynuje, jeżeli nie wydano wobec nich takiej decyzji.
- 70 W konsekwencji Sąd niesłusznie oparł się na przewidzianym w art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2016/1624 zakazie badania przez Frontex merytorycznych podstaw decyzji nakazującej powrót w celu zwolnienia go z wszelkich obowiązków w tym zakresie.
- 71 W drugim zarzucie szczegółowym wnoszący odwołanie podnoszą w istocie, że Sąd naruszył art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2016/1624, który ustanawia odpowiedzialność solidarną Frontexu i zainteresowanego państwa członkowskiego za szkody poniesione przez osoby objęte wspólną operacją powrotową z powodu naruszeń praw podstawowych popełnionych w ramach tej operacji.
- 72 Wreszcie w części pierwszej zarzutu drugiego wnoszący odwołanie podnoszą w istocie, że gdyby Sąd uwzględnił spoczywający na Frontexie obowiązek dokonania weryfikacji, czy faktycznie zostali oni objęci decyzją nakazującą powrót, powinien był stwierdzić, że istnieje związek przyczynowy między zachowaniem zarzucanym Frontexowi a niezgodnym z prawem traktowaniem, którego, jak twierdzą, doświadczyli podczas lotu powrotnego, ponieważ przestrzeganie tego obowiązku zobowiązywałoby Frontex do zapobieżenia ich niezgodnemu z prawem wydaleni. Ponadto powtarzają oni argumentację dotyczącą istnienia odpowiedzialności solidarnej.
- 73 Tytułem głównym Frontex podnosi, że część pierwsza zarzutu pierwszego i część pierwsza zarzutu drugiego są niedopuszczalne. Po pierwsze, opierają się one bowiem na podważeniu stwierdzenia przez Sąd istnienia decyzji nakazującej powrót. Po drugie, zarzut szczegółowy dotyczący istnienia odpowiedzialności solidarnej Frontexu i Republiki Greckiej przedstawiony

w ramach tych dwóch części jest nowy, ponieważ przed Sądem nie podniesiono istnienia takiej odpowiedzialności. Po trzecie, wnoszący odwołanie nie wskazali w sposób wystarczająco precyzyjny uzasadnienia zaskarżonego wyroku, którego dotyczą wspomniane części zarzutu.

- 74 Posiłkowo Frontex kwestionuje zasadność tych części zarzutu.
- 75 Poza tym, wbrew temu, co twierdzą wnoszący odwołanie, Sąd nie dokonał błędnej kwalifikacji ich skarg jako skierowanych przeciwko decyzjom organów greckich odmawiającym udzielenia im ochrony międzynarodowej i nakazującym ich powrót, a Frontex uważa przede wszystkim, że wnoszący odwołanie opierają się na błędnej wykładni przepisów rozporządzenia 2016/1624, na które się powołują, która to wykładnia jest sprzeczna z zasadą lojalnej współpracy i zasadą kompetencji powierzonych, o których mowa, odpowiednio, w art. 4 ust. 3 i art. 5 ust. 1 i 2 TUE.
- 76 Po pierwsze bowiem, zasada lojalnej współpracy oznacza, że Frontex powinien móc zakładać w zaufaniu, że dokumenty dostarczone przez organy krajowe, w tym przypadku wykaz osób objętych sporną operacją powrotową, są prawdziwe, co obejmuje domniemanie zgodności z prawem, którego konsekwencją jest obowiązek uznania tych dokumentów za prawnie ważne. Frontex może podważyć to domniemanie jedynie w sytuacjach, w których agencja ta ma informacje o wystarczająco obiektywnych i wyraźnych okolicznościach faktycznych wskazujących na możliwość, że dokumenty dostarczone przez organy krajowe są błędne, co pociąga za sobą obowiązek weryfikacji. Tymczasem wnoszący odwołanie nie podnieśli przed Sądem, że takie okoliczności faktyczne istniały w niniejszej sprawie.
- 77 Po drugie, Frontex utrzymuje w istocie, że zasada kompetencji powierzonych zobowiązuje go do poszanowania wyłącznej kompetencji państw członkowskich w zakresie ewentualnego udzielenia ochrony międzynarodowej i wydawania decyzji nakazujących powrót.
- 78 Następnie Frontex podnosi, że postanowienia Karty nie mogą przyznawać mu żadnej kompetencji, która nie przysługiwałaby mu na mocy innych przepisów prawa Unii.
- 79 Wreszcie, co się tyczy istnienia odpowiedzialności solidarnej w dziedzinie odszkodowań, Frontex uważa, po pierwsze, że istnienie takiej odpowiedzialności nie zwalnia wnoszących odwołanie z obowiązku wykazania w szczególności istnienia bezpośredniego związku przyczynowego, czego nie uczynili. Po drugie, istnienie odpowiedzialności solidarnej Frontexu zakłada istnienie odpowiedzialności organów greckich na podstawie prawa greckiego, co oznacza, że Sąd dokonuje oceny, która podlega prawu krajowemu i nie należy do jego kompetencji. W związku z tym brak dokonania oceny w tym względzie nie może stanowić naruszenia prawa Unii.

## 2. Ocena Trybunału

*a) W przedmiocie dopuszczalności pierwszego i drugiego zarzutu szczegółowego części pierwszej zarzutu pierwszego i części pierwszej zarzutu drugiego*

- 80 W pierwszej kolejności Frontex podnosi niedopuszczalność części pierwszej zarzutu pierwszego w całości i części pierwszej zarzutu drugiego ze względu na to, że w tych częściach wnoszący odwołanie podważają ustalenie faktyczne Sądu, a mianowicie istnienie decyzji nakazującej powrót wydanej wobec nich przez organy greckie.

- 81 W tym względzie wystarczy zauważyć, że argument ten opiera się na niewłaściwym zrozumieniu zaskarżonego wyroku. W wyroku tym Sąd ograniczył bowiem swoją ocenę odpowiedzialności pozaumownej Frontexu do zbadania jedynie przesłanki istnienia związku przyczynowego między zarzucanym mu zachowaniem a podnoszoną szkodą, nie rozstrzygając kwestii, czy wobec wnoszących odwołanie wydano decyzję nakazującą powrót.
- 82 W drugiej kolejności, co się tyczy drugiego zarzutu szczegółowego zawartego w części pierwszej zarzutu pierwszego, który został zresztą powtórzony w szczególności w ramach części pierwszej zarzutu drugiego i który dotyczy istnienia odpowiedzialności solidarnej Frontexu i Republiki Greckiej, Frontex kwestionuje jego dopuszczalność ze względu na jego rzekomo nowy charakter. Wnoszący odwołanie twierdzą jednak, że przedstawili przed Sądem zarzut dotyczący takiej odpowiedzialności solidarnej i odsyłają w tym względzie do pkt 5 i 13 skargi w pierwszej instancji. Dodają oni co do istoty, że okoliczność, iż więcej niż jeden podmiot jest zaangażowany w powstanie szkody, nie zwalnia jednego lub drugiego z odpowiedzialności za swoje działania i że nie jest wymagane ustalenie, czy Republika Grecka wypełniła swoje własne zobowiązania.
- 83 Zgodnie z art. 170 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem odwołanie nie może zmieniać przedmiotu postępowania, które toczyło się przed Sądem. W związku z tym właściwość Trybunału w postępowaniu odwoławczym jest ograniczona do oceny prawnego rozstrzygnięcia zarzutów i argumentów, w przedmiocie których toczył się spór w pierwszej instancji. Strona nie może więc podnieść po raz pierwszy przed Trybunałem zarzutu, którego nie podniosła przed Sądem, gdyż byłoby to równoznaczne z umożliwieniem jej zwrócenia się do Trybunału, którego właściwość w postępowaniu odwoławczym jest ograniczona, ze sprawą o szerszym zakresie niż sprawa rozpoznawana przez Sąd (wyrok z dnia 6 października 2021 r., Sigma Alimentos Exterior/Komisja, C-50/19 P, EU:C:2021:792, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 84 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że w dwóch punktach skargi w pierwszej instancji, do których odsyłają wnoszący odwołanie, podnieśli oni możliwość pociągnięcia Frontexu do odpowiedzialności za czyny jego własnych pracowników równoległe z odpowiedzialnością państw członkowskich za czyny ich własnych pracowników.
- 85 W tym względzie należy przypomnieć, że co do zasady odpowiedzialność solidarna oznacza, iż w przypadku gdy szkoda zostaje wyrządzona osobie trzeciej w wyniku wspólnego zawinionego zachowania kilku osób, każda z tych osób jest zobowiązana do naprawienia szkody w całości, a poszkodowana osoba trzecia jest uprawniona do żądania całkowitego naprawienia poniesionej szkody do czasu całkowitego jej naprawienia, z zastrzeżeniem powództwa regresowego, jakie osoba odpowiedzialna, która w pełni naprawiła poniesioną szkodę, może wnieść przeciwko każdemu innemu współodpowiedzialnemu, biorąc pod uwagę ich odpowiednią odpowiedzialność za szkodę. Taki reżim odpowiedzialności solidarnej stanowi odstępstwo od ogólnych zasad odpowiedzialności pozaumownej Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 5 marca 2024 r., Kočner/Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, pkt 62, 64).
- 86 Tymczasem, po pierwsze, należy stwierdzić, że w punktach skargi do Sądu, do których odsyłają w celu zakwestionowania nowości zarzutu szczegółowego dotyczącego istnienia odpowiedzialności solidarnej Frontexu i Republiki Greckiej, wnoszący odwołanie nie podnieśli istnienia takiej odpowiedzialności, która pociągałaby za sobą obowiązek wypłacenia im przez Frontex pełnego odszkodowania za szkodliwe skutki wspólnych zawinionych działań jego pracowników i pracowników Republiki Greckiej, niezależnie od konkretnych skutków odpowiednich uchyleń Frontexu i Republiki Greckiej. Wnoszący odwołanie ograniczyli się bowiem do twierdzenia, że Frontex ponosi odpowiedzialność za szkody spowodowane

zawinionymi działaniami jego służb lub pracowników – równolegle z odpowiedzialnością Republiki Greckiej za szkody wyrządzone przez zawinione działania jej własnych pracowników – i że, w związku z tym, istotne jest odróżnienie obowiązków i zobowiązań Frontexu od obowiązków i zobowiązań tego państwa członkowskiego, podkreślając, jak uczynili to również w ramach odwołania, że Frontex może zostać pociągnięty do odpowiedzialności niezależnie od tego, czy Republika Grecka przestrzegала ciążących na niej obowiązków, czy też nie.

87 Po drugie, o ile wnoszący odwołanie jest uprawniony do wniesienia odwołania poprzez podniesienie przed Trybunałem zarzutów zmierzających do podważenia, pod względem prawnym, zasadności rozważań natury prawnej wynikających z samego zaskarżonego wyroku, w tym znaczeniu, że stanowią one uzasadnienie, na którym Sąd oparł niektóre ze swoich ocen, niezależnie od argumentacji przedstawionej przed nim przez strony (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 listopada 2007 r., Stadtwerke Schwäbisch Hall i in./Komisja, C-176/06 P, EU:C:2007:730, pkt 17; a także z dnia 3 lipca 2025 r., Parlament/TC, C-529/23 P, EU:C:2025:521, pkt 82), o tyle należy stwierdzić, że w niniejszym przypadku zaskarżony wyrok nie zawiera żadnego fragmentu dotyczącego istnienia ewentualnej odpowiedzialności solidarnej Frontexu. Ponadto jest wykluczone, aby Sąd w sposób dorozumiany odniósł się do tej kwestii. Dotyczy ona bowiem określenia szkody podlegającej naprawieniu przez osobę, która została uprzednio uznana za współsprawcę tej szkody. Kwestia ta nie ma zatem związku z badaniem przesłanki dotyczącej istnienia związku przyczynowego między zarzucanym danej osobie zachowaniem a podnoszoną szkodą, do której Sąd ograniczył się w zaskarżonym wyroku.

88 W konsekwencji drugi zarzut szczegółowy części pierwszej zarzutu pierwszego, dotyczący istnienia odpowiedzialności solidarnej Frontexu i Republiki Greckiej, powtórzony ponadto w szczególności w ramach części pierwszej zarzutu drugiego, jest niedopuszczalny.

89 W trzeciej i ostatniej kolejności, co się tyczy zarzutu niedopuszczalności wspomnianych części, na którą powołuje się Frontex ze względu na brak wystarczająco precyzyjnego wskazania uzasadnienia zaskarżonego wyroku, którego dotyczy ta część, należy oddalić ów zarzut niedopuszczalności z tych samych powodów co te, które zostały przedstawione w pkt 58 niniejszego wyroku.

*b) W przedmiocie zasadności pierwszego zarzutu szczegółowego części pierwszej zarzutu pierwszego oraz części pierwszej zarzutu drugiego*

90 W pierwszym zarzucie szczegółowym części pierwszej zarzutu pierwszego i w części pierwszej zarzutu drugiego wnoszący odwołanie podnoszą zasadniczo, że Sąd naruszył prawo, nie uwzględniając nałożonego na Frontex w rozporządzeniu 2016/1624 obowiązku zapewnienia, by wobec każdej osoby objętej koordynowaną przez niego operacją powrotową wydano pisemną decyzję nakazującą powrót, podczas gdy twierdzą oni, że taka decyzja nie została wobec nich wydana. Wywodzą oni z tego, że gdyby Sąd nie popełnił tego naruszenia, powinien on być stwierdzić istnienie związku przyczynowego między zachowaniem Frontexu a szkodą, którą, jak twierdzą, ponieśli, w szczególności z powodu przebiegu lotu powrotnego do Turcji.

91 Przed Sądem wnoszący odwołanie zarzucili Frontexowi, że koordynował wspólną operację powrotową, w ramach której doznali oni naruszenia szeregu praw podstawowych, co skutkowało powstaniem różnych szkód o charakterze majątkowym i niemajątkowym, których naprawienia domagali się od tej agencji.

- 92 Co się tyczy włączenia wnoszących odwołanie do tej operacji, Sąd zauważył w pkt 64 i 65 zaskarżonego wyroku, że po pierwsze, art. 2 lit. f) oraz art. 4, 6, 8 i 31 dyrektywy 2013/32, a także art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115 przyznają państwom członkowskim wyłączną kompetencję do rozpatrywania, odpowiednio, wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i zasadności decyzji nakazujących powrót, a po drugie, zgodnie z art. 27 ust. 1 lit. a) i b) i art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2016/1624 misją Frontexu jest jedynie zapewnianie państwom członkowskim wsparcia technicznego i operacyjnego, bez badania kwestii zasadności decyzji nakazujących powrót. Sąd wywiódł z tego w pkt 66 zaskarżonego wyroku, że skoro właściwość zarówno w odniesieniu do rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, jak i oceny zasadności decyzji nakazujących powrót została przyznana państwom członkowskim, a nie Frontexowi, nie można ustalić bezpośredniego związku przyczynowego między zachowaniem zarzucanym tej agencji a podnoszonymi szkodami majątkowymi związanymi z wydatkami poniesionymi przez wnoszących odwołanie w Turcji i w Iraku, a także podnoszoną szkodą niemajątkową, polegającą w szczególności na poczuciu niepokoju związanego z lotem powrotnym do Turcji.
- 93 W tych rozważaniach Sąd wykluczył zatem istnienie związku przyczynowego między zachowaniem zarzucanym Frontexowi a rozpatrywanymi szkodami, nie rozstrzygając uprzednio kwestii, czy wobec wnoszących odwołanie została wydana decyzja nakazująca powrót, ponieważ uznał, że nie ma ona znaczenia w braku właściwości Frontexu do oceny zasadności takiej decyzji.
- 94 Tymczasem wnoszący odwołanie twierdzą w istocie, że wspomniane rozważania naruszają prawo w zakresie, w jakim nie uwzględniają one własnych obowiązków Frontexu w dziedzinie ochrony praw podstawowych, w szczególności w odniesieniu do przestrzegania zasady non-refoulement, na mocy których agencja ta jest zobowiązana do upewnienia się, że wobec osób objętych wspólną operacją powrotową koordynowaną przez Frontex wydano decyzję nakazującą powrót.
- 95 W tym względzie zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty jej postanowienia mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, przy poszanowaniu zasady pomocniczości, oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii, w związku z czym szanują one prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach.
- 96 Artykuł 34 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/1624 odzwierciedla te obowiązki wobec Frontexu i organów krajowych państw członkowskich odpowiedzialnych za zarządzanie granicami, które zgodnie z art. 3 tego rozporządzenia wspólnie tworzą Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną, zobowiązując ją do zapewnienia ochrony praw podstawowych przy wykonywaniu jej zadań wynikających z tego rozporządzenia, w szczególności zasady non-refoulement. W tym względzie w art. 34 ust. 1 akapit drugi przewidziano, że Frontex opracowuje, rozwija i wdraża strategię w zakresie praw podstawowych, obejmującą mechanizm monitorowania przestrzegania praw podstawowych we wszystkich działaniach Frontexu.
- 97 Ten obowiązek zapewnienia ochrony praw podstawowych przy wykonywaniu zadań Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej na podstawie rozporządzenia 2016/1624, który spoczywa w szczególności na Frontexie, został również skonkretyzowany wobec tej agencji w różnych przepisach tego rozporządzenia.

- 98 I tak w art. 16 ust. 2 i 3 rozporządzenia 2016/1624 przewidziano, że w odniesieniu do każdej wspólnej operacji na granicach zewnętrznych dyrektor wykonawczy Frontexu opracowuje, w porozumieniu z uczestniczącymi państwami członkowskimi, plan operacyjny Frontexu, który jest wiążący dla wszystkich stron zaangażowanych w tę operację. W planie tym wyszczególnia się aspekty organizacyjne i proceduralne tej operacji uznane za konieczne do jej wykonania, w tym opis zadań i obowiązków w zakresie poszanowania praw podstawowych. Zgodnie z art. 22 ust. 1 i art. 22 ust. 3 lit. b) tego rozporządzenia Frontex zapewnia prawidłową realizację planu operacyjnego, w szczególności za pośrednictwem oficerów koordynujących wyznaczonych przez dyrektora wykonawczego, którzy zajmują się wszystkimi aspektami rozmieszczenia zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w szczególności poprzez monitorowanie prawidłowej realizacji planu operacyjnego w odniesieniu do ochrony praw podstawowych.
- 99 Jeśli chodzi w szczególności o powroty, art. 27 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/1624 przewiduje między innymi, że z poszanowaniem praw podstawowych i ogólnych zasad prawa Unii oraz prawa międzynarodowego, w tym ochrony uchodźców i praw dziecka, Frontex koordynuje na poziomie technicznym i operacyjnym działania państw członkowskich związane z powrotami oraz zapewnia pomoc techniczną i operacyjną państwom członkowskim, które stają przed szczególnymi „wyzwaniami” w odniesieniu do ich systemów powrotów, która to pomoc obejmuje doradztwo w zakresie wdrażania procedur powrotu i zarządzania nimi zgodnie z dyrektywą 2008/115.
- 100 Co się tyczy w szczególności operacji powrotowych, które zgodnie z art. 2 pkt 12 i 14 rozporządzenia 2016/1624 są koordynowanymi przez Frontex operacjami dotyczącymi odsyłania osób powracających zgodnie z dyrektywą 2008/115, art. 28 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że Frontex, zgodnie z tą dyrektywą, zapewnia niezbędną pomoc, a na wniosek jednego lub większej liczby uczestniczących państw członkowskich zapewnia koordynację lub organizację operacji powrotowych.
- 101 Jak w pkt 77 opinii stwierdziła rzeczniczka generalna, z całości przepisów, o których mowa w pkt 96 i 98–100 niniejszego wyroku, wynika, że wspólne operacje powrotowe koordynowane przez Frontex mogą dotyczyć wyłącznie osób, wobec których wydano indywidualne wykonalne decyzje nakazujące powrót, co do których w art. 12 ust. 1 dyrektywy 2008/115 uściślono, że są one wydawane w formie pisemnej.
- 102 W związku z tym, w świetle szczególnych obowiązków, jakie rozporządzenie 2016/1624 nakłada na Frontex w ramach koordynacji wspólnych operacji powrotowych, agencja ta jest zobowiązana do dokonania weryfikacji, czy takie decyzje istnieją w odniesieniu do wszystkich osób, które państwo członkowskie zamierza włączyć do takich operacji, w celu zapewnienia, aby były one zgodne z wymogami wynikającymi z tego rozporządzenia, a także z prawami podstawowymi zainteresowanych osób, a w szczególności z zasadą non-refoulement.
- 103 W związku z tym Sąd błędnie stwierdził, że Frontex nie przyjął żadnego obowiązku w odniesieniu do decyzji nakazujących powrót, które powinny zostać wydane w odniesieniu do osób objętych wspólną operacją powrotową koordynowaną przez tę agencję, ze względu na to, że jego misja polega wyłącznie na udzielaniu państwom członkowskim wsparcia technicznego i operacyjnego, bez możliwości badania zasadności decyzji nakazujących powrót. Jak bowiem zauważyła rzeczniczka generalna w pkt 79 opinii, weryfikacja istnienia takich decyzji nie ma związku z jakimkolwiek badaniem ich zasadności, a zatem nie narusza wyłącznej kompetencji państw członkowskich w tej dziedzinie na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115.

- 104 Ponadto argumenty podniesione przez Frontex na poparcie tezy, zgodnie z którą zasadniczo nie przyjął on obowiązku w tym względzie, nie mają znaczenia.
- 105 Po pierwsze, zasada kompetencji powierzonych ustanowiona w art. 5 ust. 1 i 2 TUE, zgodnie z którą Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów, nie zostaje w żaden sposób naruszona przez spoczywający na Frontexie obowiązek weryfikacji istnienia decyzji nakazujących powrót, ponieważ obowiązek ten został na niego nałożony rozporządzeniem 2016/1624, z poszanowaniem kompetencji państw członkowskich.
- 106 Po drugie, zasada lojalnej współpracy, wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE, a w szczególności przypomniana w rozporządzeniu 2016/1624, w art. 9 tego rozporządzenia, dotyczącym obowiązku lojalnej współpracy, któremu podlegają Frontex i organy krajowe odpowiedzialne za zarządzanie granicami i powroty, ma niewątpliwie istotne znaczenie w ramach stosunków między tą agencją a tymi organami krajowymi w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.
- 107 Zasady lojalnej współpracy nie można jednak interpretować w ten sposób, że pozwala ona Frontexowi na uniknięcie szczególnych obowiązków nałożonych na niego rozporządzeniem 2016/1624 w ramach koordynacji wspólnych operacji powrotowych, a w szczególności obowiązku dokonywania weryfikacji, czy pisemne i wykonalne decyzje nakazujące powrót istnieją w odniesieniu do wszystkich osób, które państwo członkowskie zamierza włączyć do takich operacji, w celu zapewnienia, aby były one zgodne z wymogami wynikającymi z tego rozporządzenia oraz z prawami podstawowymi zainteresowanych osób, a w szczególności z zasadą non-refoulement.
- 108 Przeciwnie, obowiązek lojalnej współpracy, w zakresie, w jakim ciąży on również na Frontexie, może wzmocnić te obowiązki, a w szczególności zachęcać go do wspierania państw członkowskich w taki sposób, aby wypełniały one ciężące na nich zadania w ramach takich operacji w sposób w pełni zgodny z prawem Unii, a w szczególności z prawami podstawowymi.
- 109 Ponadto kwestia, czy – jak twierdzi Frontex – zasada lojalnej współpracy rodzi domniemanie zgodności z prawem odnoszące się, w braku szczególnych okoliczności, do dokumentów przekazanych przez państwa członkowskie, nie ma znaczenia w niniejszej sprawie. Jak bowiem potwierdziła ta agencja na rozprawie przed Trybunałem, organy greckie nie dostarczyły jej przed rozpatrywaną wspólną operacją powrotu wykazu osób, wobec których wydano decyzje nakazujące powrót, lecz jedynie przekazały mu wykaz osób, które nie złożyły wniosku o udzielenie azylu. Tymczasem ten ostatni wykaz nie ma sam w sobie związku z istnieniem decyzji nakazujących powrót w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115, w związku z czym – nawet przy założeniu, że taki dokument może korzystać z domniemania zgodności z prawem – nie pozwala on Frontexowi domniemywać, że wobec wnoszących odwołanie wydano pisemne i wykonalne decyzje nakazujące powrót.
- 110 Z powyższego wynika, że ocena Sądu zawarta w pkt 66 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którą zasadniczo nie może istnieć żaden związek przyczynowy między zachowaniem Frontexu a podnoszonymi szkodami, o których mowa w tym punkcie zaskarżonego wyroku, opiera się na błędnym stwierdzeniu, zgodnie z którym na Frontexie nie ciąży obowiązek w odniesieniu do kwestii, czy wobec wszystkich osób objętych wspólną operacją powrotową koordynowaną przez tę agencję wydano decyzję nakazującą powrót.

- 111 Jednakże wbrew temu, co twierdzą wnoszący odwołanie w ramach części pierwszej zarzutu drugiego, okoliczność, że na Frontexie ciąży obowiązek weryfikacji w tym względzie, nie oznacza, że koniecznie istnieje związek przyczynowy między ewentualnym naruszeniem tego obowiązku a całością lub częścią szkód, które wnoszący odwołanie mieli ponieść.
- 112 Jest prawdą, że istnienie takiego związku przyczynowego należy badać z uwzględnieniem tego obowiązku weryfikacji oraz, bardziej ogólnie, obowiązków nałożonych na Frontex w celu zapewnienia, aby wspólne operacje powrotowe były zgodne z wymogami wynikającymi z rozporządzenia 2016/1624, a także z prawami podstawowymi zainteresowanych osób. Jednakże badanie to należy przeprowadzić z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności faktycznych, których ustalenie należy do Sądu, oraz wymaganej oceny prawnej.
- 113 Z całości powyższych rozważań wynika, że pierwszy zarzut szczegółowy części pierwszej zarzutu pierwszego jest zasadny, a część pierwszą zarzutu drugiego należy oddalić jako bezzasadną.

### ***C. W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego***

#### *1. Argumentacja stron*

- 114 W części drugiej zarzutu drugiego wnoszący odwołanie krytykują ocenę dokonaną przez Sąd w pkt 66 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którą odpowiedzialność za ewentualne naruszenia ich praw podstawowych popełnione podczas lotu powrotnego do Turcji spoczywa wyłącznie na Republice Greckiej.
- 115 Twierdzą oni, że ocena ta, oparta na art. 42 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/1624, jest błędna, ponieważ przepisy te dotyczą wyłącznie odpowiedzialności personelu przyjmującego państwa członkowskiego „na niższym szczeblu wykonawczym”, a nie odpowiedzialności Frontexu za nieprzestrzeganie przez jego personel obowiązków wynikających dla niego z tego rozporządzenia. Przepisem mającym znaczenie w tym względzie jest art. 60 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia, dotyczący odpowiedzialności pozaumownej Frontexu za szkody wyrządzone przez jego służby lub pracowników przy wykonywaniu ich obowiązków.
- 116 Zdaniem wnoszących odwołanie przyjęta przez Sąd wykładnia art. 42 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/1624 pozbawia znaczenia art. 16, 22, 25, 26, 28 i 34 tego rozporządzenia, art. 4 kodeksu postępowania Frontexu i etapy 1–5 standardowej procedury operacyjnej, które stanowią zbiór przepisów nakładających na Frontex własne obowiązki w celu zapewnienia skutecznej kontroli przestrzegania praw podstawowych. Wykładnia ta zagraża również prawidłowemu stosowaniu art. 8 ust. 6 dyrektywy 2008/115, zgodnie z którym państwa członkowskie zapewniają skuteczny system monitorowania powrotów przymusowych.
- 117 Wnoszący odwołanie powtarzają ponadto zarzut szczegółowy dotyczący istnienia odpowiedzialności solidarnej Frontexu i Republiki Greckiej, sformułowany w ramach części pierwszej zarzutu pierwszego odwołania.
- 118 Frontex uważa przede wszystkim, że część druga zarzutu drugiego jest bezskuteczna, ponieważ zawarte w pkt 66 zaskarżonego wyroku uzasadnienie dotyczące art. 42 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/1624 ma charakter uzupełniający.

- 119 Następnie zarzut szczegółowy dotyczący istnienia odpowiedzialności solidarnej jest niedopuszczalny ze względu na jego nowość.
- 120 Wreszcie część druga zarzutu drugiego, w ramach której wnoszący odwołanie powtarzają argumenty, które przedstawili w pierwszej instancji, dotyczące podnoszonych kompetencji Frontexu w szczególności do weryfikowania, czy osoby objęte wspólną operacją powrotową są przedmiotem decyzji nakazującej powrót, jest bezzasadna, ponieważ prawodawca Unii nie przyznał mu takich kompetencji.

## 2. Ocena Trybunału

- 121 Co się tyczy w pierwszej kolejności podnoszonej bezskuteczności części drugiej zarzutu drugiego, z pkt 110 niniejszego wyroku wynika, że ocena Sądu, zgodnie z którą jakikolwiek związek przyczynowy między zachowaniem zarzucanym Frontexowi a szkodami podnoszonymi przez wnoszących odwołanie należy oddalić ze względu na to, że agencja ta nie przyjęła żadnego obowiązku w zakresie weryfikacji istnienia decyzji nakazującej powrót dotyczącej osób objętych wspólną operacją powrotową koordynowaną przez tę agencję, narusza prawo. W związku z tym ta część zarzutu, która dotyczy dodatkowego naruszenia prawa, którego miał dopuścić się Sąd, uznając w istocie, że odpowiedzialność za ewentualne naruszenia praw podstawowych popełnione podczas lotu powrotnego spoczywa wyłącznie na przyjmującym państwie członkowskim, nie jest bezskuteczna.
- 122 Co się tyczy w drugiej kolejności powtórzenia zarzutu szczegółowego dotyczącego istnienia odpowiedzialności solidarnej Frontexu i Republiki Greckiej, jest on niedopuszczalny z powodów przedstawionych w pkt 83–87 niniejszego wyroku.
- 123 Co się tyczy w trzeciej i ostatniej kolejności zasadności części drugiej zarzutu drugiego, należy zauważyć, że – jak wynika z ostatniego członu zdania drugiego pkt 66 zaskarżonego wyroku – Sąd uznał w istocie, że zgodnie z art. 42 ust. 1 rozporządzenia 2016/1624 lot powrotny do Turcji jest co do zasady objęty odpowiedzialnością przyjmującego państwa członkowskiego, z zastrzeżeniem ewentualnego powództwa regresowego tego ostatniego, na podstawie art. 42 ust. 2, przeciwko rodzimemu państwu członkowskiemu członka zespołu z tytułu szkód spowodowanych przez niego w następstwie rażącego niedbalstwa lub z winy umyślnej.
- 124 Czyniąc to, Sąd orzekł w sposób dorozumiany, że Frontex nie przyjmuje sam żadnego obowiązku w związku z ewentualnymi naruszeniami praw podstawowych popełnionymi podczas lotu powrotnego odbywającego się w ramach wspólnej operacji powrotowej. W konsekwencji nie można mu w żadnym przypadku przypisać wystąpienia takich naruszeń i, w związku z tym, nie może istnieć żaden związek przyczynowy między zachowaniem zarzucanym Frontexowi a szkodą niemajątkową wynikającą z naruszeń praw podstawowych wnoszących odwołanie, jakiej mieli oni doznać podczas lotu powrotnego do Turcji.
- 125 W tym względzie należy stwierdzić, że Sąd słusznie uznał, iż art. 42 ust. 1 rozporządzenia 2016/1624 ustanawia zasadę, zgodnie z którą gdy zespoły Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej działają w przyjmującym państwie członkowskim, państwo to jest odpowiedzialne za wszelkie szkody wyrządzone przez członków tych zespołów. Odpowiedzialność ta jest zgodna z zasadą określoną w art. 21 ust. 1 i art. 40 ust. 3 tego rozporządzenia, zgodnie z którą członkowie zespołów otrzymują polecenia od przyjmującego państwa członkowskiego i mogą wykonywać

zadania i korzystać z uprawnień wyłącznie na polecenie i, co do zasady, w obecności funkcjonariuszy straży granicznej lub personelu przyjmującego państwa członkowskiego zaangażowanych w zadania związane z powrotami.

- 126 Jednakże art. 42 ust. 1 rozporządzenia 2016/1624 nie można interpretować w ten sposób, że odpowiedzialność przyjmującego państwa członkowskiego wyklucza w sposób bezwzględny wszelką odpowiedzialność Frontexu za ewentualne naruszenia praw podstawowych popełnione podczas operacji powrotowej.
- 127 Zgodnie bowiem z art. 60 ust. 3 tego rozporządzenia Frontex ponosi odpowiedzialność pozaumowną za wszelkie szkody wyrządzone przez jego służby lub pracowników przy wykonywaniu ich obowiązków, zgodnie z tymi samymi zasadami, które regulują odpowiedzialność pozaumowną Unii. W konsekwencji nie można a priori wykluczyć możliwości zbiegu odpowiedzialności.
- 128 W okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie odpowiedzialność Frontexu mogłaby zostać wykluczona jedynie w przypadku, gdyby zostało wykazane, że podnoszone nieprawidłowości są siłą rzeczy niezwiązane z jakimkolwiek zawinionym działaniem lub zaniechaniem ze strony służb lub pracowników Frontexu lub że podnoszone uchybienia tej agencji nie mają w żadnym razie związku z podnoszonymi szkodami.
- 129 Tymczasem sytuacja taka nie ma miejsca w niniejszej sprawie.
- 130 Jak bowiem wynika z pkt 96–102 niniejszego wyroku, rozporządzenie 2016/1624 nakłada na Frontex obowiązki w celu zapewnienia poszanowania w szczególności praw podstawowych w ramach koordynowanych przez niego operacji powrotowych, wynikające, po pierwsze, z ogólnego obowiązku Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, którego elementem jest Frontex, polegającego na zapewnieniu ochrony praw podstawowych przy wykonywaniu zadań tej służby na podstawie tego rozporządzenia, a po drugie, z ciężącego na Frontexie obowiązku skutecznego kontrolowania przestrzegania praw podstawowych we wszystkich jego działaniach. W szczególności wszystkie te obowiązki powinny być realizowane zwłaszcza za pośrednictwem planu operacyjnego przewidzianego w art. 16 wspomnianego rozporządzenia, który Frontex ma opracować dla każdej wspólnej operacji powrotowej i który jest wiążący dla wszystkich stron uczestniczących w tej operacji, przy czym art. 21 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia stanowi, że przyjmujące państwo członkowskie jest zobowiązane do przestrzegania tych obowiązków w odniesieniu do poleceń kierowanych przez nie do zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej podczas ich rozmieszczenia pod nadzorem oficera koordynującego Frontexu.
- 131 Poza tym, zgodnie z art. 21 ust. 2 rozporządzenia 2016/1624, za pośrednictwem tego oficera Frontex może przekazywać przyjmującemu państwu członkowskiemu swoje stanowisko w sprawie poleceń wydanych przez to państwo. Ponadto art. 20 ust. 1 tego rozporządzenia pozwala Frontexowi na oddelegowanie ekspertów wywodzących się z jego personelu w ramach wspólnych operacji powrotowych, oprócz oficerów koordynujących.
- 132 Z powyższych rozważań wynika, że na mocy rozporządzenia 2016/1624 Frontex przyjmuje szereg obowiązków mających na celu zapewnienie poszanowania praw podstawowych w ramach wspólnych operacji powrotowych. W związku z tym nie można a priori wykluczyć, że naruszenie tych obowiązków przez jego służby lub pracowników w ramach określonej operacji mogło przyczynić się do wystąpienia naruszeń praw podstawowych podczas lotu powrotnego, ze szkodą dla osób wydalonych. W tym względzie nie ma znaczenia, że zgodnie z art. 8 ust. 6 dyrektywy

2008/115 – i jak przypomniano w art. 29 ust. 4 rozporządzenia 2016/1624 – monitorowanie powrotów przymusowych należy do państw członkowskich. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 tego rozporządzenia pomoc udzielana przez Frontex lub koordynacja lub organizacja zapewniana przez Frontex we wspólnych operacjach powrotowych powinna być zapewniana zgodnie z tą dyrektywą, a na mocy wspomnianego rozporządzenia Frontex przejmuje obowiązki kontrolne uzupełniające w stosunku do obowiązków państw członkowskich.

- 133 Ponadto w zakresie, w jakim pracownicy Frontexu uczestniczą lub mogą sami uczestniczyć w takich operacjach, czy to w charakterze oficerów koordynujących, czy to ekspertów oddelegowanych w ramach tych operacji, nie można również wykluczyć a priori, że zawinione działania lub zaniechania tych pracowników mogą pozostawać w związku przyczynowym z wystąpieniem takich naruszeń praw podstawowych.
- 134 Z całości powyższych rozważań wynika, że część druga zarzutu drugiego jest zasadna.

#### ***D. W przedmiocie zarzutu trzeciego***

- 135 Zarzut trzeci, który dotyczy w istocie pkt 67–71 zaskarżonego wyroku, składa się z dwóch części. Część pierwsza dotyczy oceny Sądu, zgodnie z którą podnoszone szkody majątkowe i niemajątkowe związane z tymczasowym osiedleniem się wnoszących odwołanie w Turcji i ich ucieczką do Iraku, a następnie z ich osiedleniem się w tym ostatnim państwie, nie wykazują bezpośredniego związku przyczynowego z zachowaniami zarzucanymi Frontexowi. Część druga dotyczy podobnej oceny Sądu odnoszącej się do podnoszonej przez wnoszących odwołanie szkody majątkowej związanej z kosztami pomocy prawnej wynikającymi ze skarg, które złożyli do tej agencji.

##### *1. W przedmiocie części pierwszej zarzutu trzeciego*

###### *a) Argumentacja stron*

- 136 W części pierwszej zarzutu trzeciego, która zawiera cztery zarzuty szczegółowe, wnoszący odwołanie utrzymują, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 67–69 zaskarżonego wyroku, iż szkoda majątkowa i niemajątkowa związane z ich tymczasowym osiedleniem się w Turcji i ich ucieczką do Iraku są konsekwencją ich własnego wyboru, a nie zachowania zarzucanego Frontexowi, w związku z czym wnoszący odwołanie nie wykazali w tym względzie istnienia wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego między podnoszoną szkodą a zachowaniem zarzucanym Frontexowi.
- 137 Po pierwsze, wnoszący odwołanie twierdzą, że Sąd błędnie zastosował orzecznictwo Trybunału dotyczące związku przyczynowego w przypadku niezachowania staranności lub własnego wyboru osoby poszkodowanej. Przyczynienie się poszkodowanej do powstania szkody może bowiem jedynie prowadzić do ograniczenia odszkodowania od Unii, a zatem nie można go uznać za przyczynę przerwania związku przyczynowego.

- 138 Po drugie, Sąd naruszył w istocie prawo, nie uwzględniając stanu podatności na zagrożenia wnoszących odwołanie jako osób ubiegających się o azyl, jak tego wymaga art. 3 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 4 Karty, podczas gdy z tego stanu podatności na zagrożenia wynika, że nie mieli oni rzeczywistej swobody wyboru co do swej decyzji o ucieczce do Iraku.
- 139 Po trzecie, wnoszący odwołanie twierdzą, że w ramach oceny dotyczącej istnienia dokonanego przez nich wyboru Sąd dokonał różnych błędnych ustaleń i ocen okoliczności faktycznych.
- 140 Wreszcie po czwarte, powtarzają oni zarzut szczegółowy dotyczący istnienia odpowiedzialności solidarnej Frontexu i Republiki Greckiej, sformułowany w ramach zarzutu pierwszego odwołania, o którym mowa w pkt 71 i 72 niniejszego wyroku.
- 141 Frontex utrzymuje przede wszystkim w istocie, że argumentacja przedstawiona przez wnoszących odwołanie w szczególności w ramach pierwszej części zarzutu trzeciego jest niedopuszczalna, ponieważ zawiera różne twierdzenia, za pomocą których dążyli oni do podważenia ustaleń faktycznych Sądu, twierdząc, że rozpatrywane szkody nie są konsekwencją ich własnych wyborów.
- 142 Następnie zarzut szczegółowy dotyczący istnienia odpowiedzialności solidarnej jest ze względu na jego nowość również niedopuszczalny.
- 143 Na koniec Frontex kwestionuje w każdym razie zasadność części pierwszej zarzutu trzeciego, podnosząc, że wnoszący odwołanie powołują się na orzecznictwo, które nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ dotyczy ono sytuacji, w których zarówno Unia, jak i strona, która poniosła szkodę, przyczyniły się do powstania szkody, podczas gdy w zaskarżonym wyroku Sąd uznał, że rozpatrywane szkody zostały spowodowane wyłącznie w następstwie wyborów dokonanych przez wnoszących odwołanie.

#### *b) Ocena Trybunału*

- 144 W pierwszej kolejności, co się tyczy dopuszczalności trzeciego zarzutu szczegółowego części pierwszej zarzutu trzeciego, z art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE oraz z art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, iż jedynie Sąd jest właściwy do dokonywania ustaleń faktycznych, z wyjątkiem sytuacji, gdy nieprawidłowość jego ustaleń wynika z przedłożonych mu dokumentów zawartych w aktach sprawy, a także do oceny tych okoliczności faktycznych. W konsekwencji ocena stanu faktycznego nie stanowi, z zastrzeżeniem przeinaczenia dowodów przedstawionych przed Sądem, kwestii prawnej podlegającej jako taka kontroli Trybunału (wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, pkt 103, 104 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 145 Tymczasem w ramach tego zarzutu szczegółowego wnoszący odwołanie kwestionują ocenę Sądu dotyczącą nieuwzględnienia instrukcji zawartych w tymczasowym zezwoleniu na podróż, które wydały im organy tureckie, oraz ich obawy przed wydaleniem do Syrii przez te organy ze względu na to naruszenie. W ten sposób usiłują oni podważyć niektóre ustalenia faktyczne zawarte w zaskarżonym wyroku, nie powołując się na przeinaczenie. Trzeci zarzut szczegółowy jest zatem niedopuszczalny.
- 146 Po drugie, czwarty zarzut szczegółowy, dotyczący istnienia odpowiedzialności solidarnej Frontexu i Republiki Greckiej, jest również niedopuszczalny, z powodów przedstawionych w pkt 83–87 niniejszego wyroku.

- 147 W drugiej kolejności, co się tyczy istoty dwóch pierwszych zarzutów szczegółowych części pierwszej zarzutu trzeciego, należy przypomnieć, że w pkt 67 i 68 zaskarżonego wyroku – podkreśliwszy, iż podnoszona szkoda powinna wynikać bezpośrednio z inkryminowanego zachowania – Sąd orzekł, że szkody związane z tymczasowym osiedleniem się wnoszących odwołanie w Turcji i ich ucieczką do Iraku wynikały z ich własnych wyborów. Na poparcie tej oceny stwierdził on, po pierwsze, że ich osiedlenie się w Saruj wynikało z ich wyboru o niestosowaniu się do instrukcji organów tureckich, a po drugie, że ich ucieczka do Iraku wynikała z ich obawy przed odesłaniem do Syrii przez te organy z powodu niezastosowania się do tych instrukcji.
- 148 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przytoczonym w pkt 60 niniejszego wyroku powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii zakłada istnienie bezpośredniego związku przyczynowego między zarzucanym instytucji zachowaniem a podnoszoną szkodą.
- 149 W tym względzie Trybunał miał już okazję wyjaśnić, że ani art. 340 akapit drugi TFUE, ani zasady wspólne porządkom prawnym państw członkowskich, do których odsyła ten artykuł, nie mogą uzasadniać obowiązku naprawienia wszelkich, nawet odległych, szkodliwych konsekwencji niezgodnego z prawem aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 1979 r., Dumortier i in./Rada, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 i 45/79, EU:C:1979:223, pkt 21).
- 150 Bezpośredni charakter związku przyczynowego należy bowiem rozumieć nie w sposób zawężający, lecz w ten sposób, że szkoda musi wynikać w sposób wystarczająco bezpośredni z bezprawnego zachowania instytucji (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 października 1979 r., Dumortier i in./Rada, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 i 45/79, EU:C:1979:223, pkt 21; a także z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada, C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 61). Przesłanka dotycząca związku przyczynowego między zarzucanym instytucji zachowaniem a podnoszoną szkodą dotyczy zatem istnienia wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego, wobec czego zarzucane instytucji zachowanie musi być decydującą przyczyną podnoszonej szkody (wyroki: z dnia 13 grudnia 2018 r., Unia Europejska/Gascogne Sack Deutschland i Gascogne, C-138/17 P i C-146/17 P, EU:C:2018:1013, pkt 22; z dnia 5 września 2019 r., Unia Europejska/Guardian Europe i Guardian Europe/Unia Europejska, C-447/17 P i C-479/17 P, EU:C:2019:672, pkt 32).
- 151 Ponadto związek ten może zostać przerwany w szczególności przez czyn osoby poszkodowanej, który interweniuje między zarzucanym instytucji zachowaniem a podnoszoną szkodą, jeżeli czyn ten stanowi decydującą przyczynę tej szkody (zob. podobnie wyrok z dnia 18 marca 2010 r., Tubowest Handel i Makarov/Rada i Komisja, C-419/08 P, EU:C:2010:147, pkt 61).
- 152 Taki czyn może polegać między innymi na decyzji osoby poszkodowanej, pod warunkiem jednak, że nie była ona zobowiązana do podjęcia tej decyzji (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, pkt 205; z dnia 13 grudnia 2018 r., Unia Europejska/Gascogne Sack Deutschland i Gascogne, C-138/17 P i C-146/17 P, EU:C:2018:1013, pkt 31).
- 153 I tak z orzecznictwa przypomnianego w pkt 148–152 niniejszego wyroku wynika, że Sąd nie naruszył prawa, uznając, po pierwsze, w pkt 67 zaskarżonego wyroku, iż okoliczność, że zarzucane instytucji zachowanie stanowiło konieczną przesłankę wystąpienia szkody, w tym znaczeniu, że szkoda ta nie wystąpiłaby w braku tego zachowania, nie wystarcza do wykazania

- związku przyczynowego, a po drugie, badając w niniejszej sprawie możliwość, że związek przyczynowy między zachowaniem zarzucanym Frontexowi a rozpatrywanymi szkodami został przerwany przez niektóre działania wnoszących odwołanie.
- 154 Jednakże takie badanie musi koniecznie zostać przeprowadzone *in concreto*, z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności charakteryzujących sytuację osoby poszkodowanej.
- 155 Tak więc o ile można oczekiwać całkowicie racjonalnego podejmowania decyzji w ramach zarządzania ryzykiem związanym z wykonywaniem ich zwykłej działalności od podmiotów gospodarczych (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, pkt 200–206; z dnia 13 grudnia 2018 r., Unia Europejska/Gascogne Sack Deutschland i Gascogne, C-138/17 P i C-146/17 P, EU:C:2018:1013, pkt 23–31), o tyle takie zachowanie nie może być uznane za kryterium ogólne, w szczególności gdy chodzi o osoby fizyczne.
- 156 Jest tak w szczególności w przypadku członków rodziny, którzy uciekli z państwa pochodzenia w poszukiwaniu ochrony międzynarodowej i stoją w obliczu wyjątkowych okoliczności i nieprzewidywalnych zagrożeń. Osoby ubiegające się o azyl mogą bowiem być szczególnie podatne na zagrożenia ze względu na odbytą przez nie podróż migracyjną i traumatyczne doświadczenia, jakich mogły doznać w trakcie tej podróży (wyrok ETPC z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie M.H. i in. przeciwko Chorwacji, CE:ECHR:2021:1118JUD001567018, § 207), a ta podatność na zagrożenia może mieć wpływ na ich osąd.
- 157 W konsekwencji w takiej wyjątkowej sytuacji związek przyczynowy między zarzucanym instytucji zachowaniem a podnoszoną szkodą może nadal istnieć pomimo decyzji osoby poszkodowanej, która pojawiła się między tym zachowaniem a tą szkodą, jeżeli decyzja ta – mimo że nie stanowi jedynej możliwej reakcji – może zostać uznana za racjonalną reakcję przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności charakteryzujących tę sytuację.
- 158 Wniosek ten nasuwa się tym bardziej w sytuacji, w której osoby ubiegające się o azyl zostały przewiezione do państwa, w którym istnieje konkretne ryzyko naruszenia zasady *non-refoulement*.
- 159 W tym względzie należy zauważyć, że wnoszący odwołanie podnieśli przed Sądem, iż ich decyzja o udaniu się do Erbilu była uzasadniona obawą przed odesłaniem ich do Syrii przez organy tureckie, a to ze względu na ich zrozumienie tureckiego prawa i orzecznictwa polegającego na odsyłaniu obywateli syryjskich starających się o udzielenie ochrony międzynarodowej do Syrii, z naruszeniem zasady *non-refoulement*, którą to okoliczność starali się oni wykazać za pomocą opinii biegłego przytoczonej w skardze do Sądu, której ocena należy wyłącznie do Sądu.
- 160 Tymczasem należy stwierdzić, że w zaskarżonym wyroku Sąd zakwalifikował decyzje podjęte przez wnoszących odwołanie po ich wydaleniu do Turcji jako „własny wybór” wnoszących odwołanie, nie przeprowadzając badania *in concreto* kontekstu, w którym wybór ten został dokonany – w szczególności ich sytuacji rodzinnej, ich podatności na zagrożenia i ewentualnego ryzyka wydalenia do Syrii – w celu ustalenia, czy biorąc pod uwagę ten kontekst, decyzje te można uznać za rozsądne.

- 161 W konsekwencji Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 69 zaskarżonego wyroku, że nie można uznać rozpatrywanych szkód za wynikające bezpośrednio z zachowania zarzucanego Frontexowi z powodu wyborów dokonanych przez wnoszących odwołanie po spornej operacji powrotowej, bez przeprowadzenia oceny *in concreto* racjonalności tych wyborów w świetle wszystkich okoliczności charakteryzujących kontekst, w jakim zostały one dokonane.
- 162 W związku z tym część pierwsza zarzutu trzeciego jest zasadna w zakresie drugiego zarzutu szczegółowego, a w pozostałym zakresie należy ją odrzucić jako niedopuszczalną lub oddalić jako bezzasadną.

## 2. W przedmiocie części drugiej zarzutu trzeciego

### a) Argumentacja stron

- 163 W części drugiej zarzutu trzeciego wnoszący odwołanie utrzymują, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 70 zaskarżonego wyroku, iż ich własnym wyborem było skorzystanie z pomocy adwokatów w ramach skarg składanych do Frontexu, w związku z czym nie istniał związek przyczynowy między zachowaniem zarzucanym Frontexowi a kosztami związanymi z tą pomocą. W rzeczywistości okolicznościach niniejszej sprawy wspomniana pomoc była konieczna, ponieważ wnoszący odwołanie nie są obywatelami Unii, nie mogą porozumiewać się w żadnym z jej języków urzędowych i znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji.
- 164 Wnoszący odwołanie dodają, że Sąd powinien był uznać, iż wspomniane koszty pomocy prawnej zostały spowodowane, przynajmniej w znacznej części, niezachowaniem staranności przez Frontex przy rozpatrywaniu ich skarg ze względu na powolne ich badanie i nieskuteczność mechanizmu rozpatrywania skarg, z naruszeniem zasady dobrej administracji i ich prawa do skutecznego środka prawnego, a także art. 72 rozporządzenia 2016/1624.
- 165 Frontex uważa, że ta część zarzutu jest niedopuszczalna, ponieważ kwestia, czy reprezentacja prawna w ramach skarg składanych do Frontexu była konieczna, wchodzi w zakres oceny okoliczności faktycznych, która nie może być badana w ramach odwołania.

### b) Ocena Trybunału

- 166 W części drugiej zarzutu trzeciego wnoszący odwołanie zarzucają Sądowi w istocie, że błędnie ocenił konieczność skorzystania przez nich z pomocy adwokatów w związku ze skargami złożonymi do Frontexu w ramach mechanizmu składania skarg przewidzianego w art. 72 rozporządzenia 2016/1624, a tym samym związek przyczynowy między zachowaniem zarzucanym Frontexowi w odniesieniu do przypisywanych tej agencji naruszeń ich praw podstawowych a szkodą wynikającą z kosztów tej pomocy.
- 167 W pkt 70 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że gdy reprezentowanie przez adwokata lub radcę prawnego w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi nie jest obowiązkowe, brak jest związku przyczynowego między podnoszoną szkodą, mianowicie kosztami takiej reprezentacji, a ewentualnie nagannym zachowaniem danej instytucji lub danego organu. Ponieważ korzystanie z porad adwokata należy w tych ramach do własnego wyboru danej osoby, nie można go przypisać danej instytucji lub danemu organowi.

- 168 W tym względzie Trybunał orzekł, że koszty konsultacji z adwokatem, odpowiednio, na etapie zażalenia administracyjnego lub w ramach postępowania przed Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich należy odróżnić od wynagrodzenia adwokata poniesionego w związku z postępowaniem spornym (wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Herpels/Komisja, 54/77, EU:C:1978:45, pkt 45; z dnia 28 czerwca 2007 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, C-331/05 P, EU:C:2007:390, pkt 25).
- 169 Jednakże o ile w sprawach, w których zapadły wyroki wymienione w poprzednim punkcie, Trybunał uznał, że pomoc adwokata wynikała z „własnego wyboru” (wyrok z dnia 9 marca 1978 r., Herpels/Komisja, 54/77, EU:C:1978:45, pkt 48) lub ze „swobody wyboru” zainteresowanych (wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, C-331/05 P, EU:C:2007:390, pkt 27), o tyle miało to miejsce w świetle cech każdego z tych postępowań, a nie w oparciu o zasadnicze rozumienie zażeń administracyjnych lub alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów.
- 170 Tymczasem w niniejszej sprawie należy stwierdzić, po pierwsze, że mechanizm składania skarg przewidziany w art. 72 rozporządzenia 2016/1624 nie jest prawem obywateli Unii Europejskiej mającym na celu wyeliminowanie przypadków niewłaściwego administrowania w interesie ogólnym. Przeciwnie, zgodnie z art. 72 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia jest on dostępny wyłącznie dla osób bezpośrednio dotkniętych działaniami personelu zaangażowanego między innymi w operację powrotową, które uważają, że działania te faktycznie naruszyły ich prawa podstawowe.
- 171 Po drugie, chociaż urzędnik ds. praw podstawowych wykonuje swoje zadania w sposób niezależny, czyni to w ramach organizacji Frontexu. Ponadto, jak wskazano w pkt 156 niniejszego wyroku, zwraca się do niego osoba znajdująca się w szczególnie trudnej sytuacji, w okolicznościach takich jak te w niniejszej sprawie, w celu zgłoszenia konkretnego naruszenia prawa podstawowego spowodowanego działaniem samego personelu Frontexu.
- 172 Po trzecie, mechanizm składania skarg ustanowiony w art. 72 rozporządzenia 2016/1624 nie gwarantuje, że skarżący będzie korzystał w pewnym momencie z gwarancji związanych z prawem do skutecznego środka prawnego, w tym z prawa do uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i reprezentacji przez przedstawiciela, zagwarantowanego w art. 47 akapit drugi Karty. W przeciwieństwie do administracyjnego postępowania zażaleniowego rozpatrywanego w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 9 marca 1978 r., Herpels/Komisja (54/77, EU:C:1978:45), mechanizm rozpatrywania skarg nie jest, jak wynika z motywu 50 tego rozporządzenia, warunkiem wstępnym skorzystania z sądowego środka odwoławczego.
- 173 Z rozważań zawartych w pkt 167–172 niniejszego wyroku wynika, że Sąd naruszył prawo w pkt 70 zaskarżonego wyroku, orzekając, iż co do zasady w przypadku gdy reprezentowanie przez adwokata lub radcę prawnego w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi nie jest obowiązkowe, brak jest związku przyczynowego między kosztami takiej reprezentacji a ewentualnie nagannym zachowaniem danej instytucji lub danego organu.
- 174 W konsekwencji część druga zarzutu trzeciego jest zasadna.

## ***E. W przedmiocie zarzutu czwartego***

### *1. Argumentacja stron*

- 175 W zarzucie czwartym, który dotyczy pkt 44–46 zaskarżonego wyroku, wnoszący odwołanie utrzymują zasadniczo, że odrzucając jako niedopuszczalne niektóre dokumenty, które przedstawili w pierwszej instancji, a mianowicie załączniki C.1 i C.3–C.6 do repliki oraz dokument E.1, Sąd naruszył art. 85 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem i zasadę kontrydiktoryjności.
- 176 Podnoszą oni, że wspomniany art. 85 § 2 nie dotyczy nowych dowodów i rozszerzenia wniosków dowodowych, gdy zostały one przedstawione w odpowiedzi na argumenty przedstawione przez stronę przeciwną w odpowiedzi na skargę. Jest tak tym bardziej w przypadku dokumentu publicznie dostępnego, na którym wnoszący odwołanie opierają swoją argumentację i którego moc dowodowa została zakwestionowana przez Frontex w odpowiedzi na skargę. Sąd powinien był zatem uznać, że załączniki C.1 i C.4–C.6 do repliki stanowią „dowody przeciwne” i że załącznik C.3 do repliki stanowi „rozszerzenie” wniosków dowodowych. Co się tyczy dokumentu E.1, to chociaż został on złożony po zamknięciu pisemnego etapu postępowania, Sąd powinien był stwierdzić, że jego przedstawienie nie mogło naruszyć prawa do obrony Frontexu, ponieważ chodziło o dokument pochodzący od tej agencji.
- 177 Frontex utrzymuje, po pierwsze, że zarzut czwarty jest bezskuteczny, ponieważ wnoszący odwołanie wskazują w jego ramach, że okoliczność, czy rozpatrywane dokumenty zostały włączone do akt postępowania przed Sądem, nie miała żadnego wpływu na rozstrzygnięcie ich skargi o odszkodowanie.
- 178 Po drugie, Frontex uważa, że dokumenty te nie stanowią dowodów przeciwnych, i podkreśla, że Sąd stwierdził, iż wnoszący odwołanie nie uzasadnili przedstawienia wspomnianych dokumentów na etapie odpowiedzi.

### *2. Ocena Trybunału*

- 179 Co się tyczy w pierwszej kolejności podnoszonej bezskuteczności zarzutu czwartego, należy stwierdzić, że opinia wnoszących odwołanie, zgodnie z którą rozpatrywane dokumenty nie miały decydującego znaczenia dla rozstrzygnięcia ich skargi o odszkodowanie, nie ma wpływu na prawo wnoszących odwołanie do przedstawienia tych dokumentów przed Sądem, z zastrzeżeniem ich dopuszczalności. Prawo to nie jest bowiem związane z obiektywną niezbędnością tych dokumentów do przeprowadzenia debaty, ponieważ każda ze stron może swobodnie ocenić użyteczność dokumentów, które zamierza złożyć w celu uzasadnienia swojego stanowiska lub udzielenia Sądowi wyjaśnień. W konsekwencji wbrew temu, co twierdzi Frontex, niniejszy zarzut nie jest bezskuteczny.
- 180 W drugiej kolejności, co się tyczy zasadności tego zarzutu, należy zauważyć, że art. 76 lit. f) i art. 85 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem ustanawiają zasadę, zgodnie z którą strony powinny utworzyć akta dowodowe lub przedstawić wnioski dowodowe na etapie pierwszej wymiany pism procesowych, czyli na etapie skargi i odpowiedzi na skargę. Chodzi tu o zasadę prekluzji (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 września 2020 r., BP/FRA, C-669/19 P, EU:C:2020:713, pkt 41; a także z dnia 23 listopada 2023 r., Ryanair i Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, pkt 43).

- 181 Przepisy te uwzględniają zasady kontrydiktoryjności i równości broni, a także prawo do rzetelnego procesu sądowego. Wymagają one bowiem poinformowania innych uczestników postępowania o dowodach na poparcie bronionych stanowisk i mają na celu umożliwienie im przygotowania użytecznej obrony lub repliki, zgodnie z tymi zasadami i prawem. Ponadto wymóg przedstawienia dowodów i wniosków dowodowych na pierwszym etapie postępowania jest również uzasadniony celem prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, ponieważ pozwala on, poprzez szybkie przygotowanie akt sprawy, na rozpoznanie spraw w rozsądnym terminie (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 kwietnia 2005 r., Gaki-Kakouri/Trybunał Sprawiedliwości, C-243/04 P, EU:C:2005:238, pkt 30; a także z dnia 23 listopada 2023 r., Ryanair i Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, pkt 41).
- 182 W drodze odstępstwa od zasady ustanowionej w art. 76 lit. f) i art. 85 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem art. 85 § 2 tego regulaminu postępowania zezwala jednak stronom na przedstawienie dowodów lub wniosków dowodowych przy drugiej wymianie pism procesowych, o ile opóźnienie w złożeniu tych dowodów lub wniosków dowodowych jest uzasadnione.
- 183 Wspomniany art. 85 § 2 odzwierciedla zatem wymóg rzetelnego postępowania, a w szczególności ochrony prawa do obrony strony, która zamierza przedstawić określone dowody lub wnioski dowodowe na tym etapie, co może być uzasadnione w szczególności okolicznością, że strona ta nie mogła wcześniej dysponować danymi dowodami, lub koniecznością uzupełnienia akt w przypadku spóźnionego przedstawienia dokumentów przez stronę przeciwną, tak aby zapewnić poszanowanie zasady kontrydiktoryjności (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 kwietnia 2005 r., Gaki-Kakouri/Trybunał Sprawiedliwości, C-243/04 P, EU:C:2005:238, pkt 33; a także z dnia 23 listopada 2023 r., Ryanair i Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, pkt 42, 43).
- 184 Ponieważ opóźnienie w złożeniu dowodów lub wniosków dowodowych musi być uzasadnione, Sąd jest uprawniony do kontroli zasadności powodu tego opóźnienia oraz, w zależności od przypadku, treści tych dowodów lub wniosków dowodowych, a w razie potrzeby do ich odrzucenia, jeżeli ich spóźnione przedstawienie nie jest uzasadnione w sposób wymagany prawem lub nie jest uzasadnione (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 września 2020 r., BP/FRA, C-669/19 P, EU:C:2020:713, pkt 33; a także z dnia 23 listopada 2023 r., Ryanair i Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, pkt 43).
- 185 To w drodze wyjątku zarówno od zasady ustanowionej w art. 76 lit. f) i w art. 85 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem, jak i od odstępstwa określonego w art. 85 § 2 tego regulaminu postępowania, art. 85 § 3 zezwala stronom na przedstawienie nowych dowodów lub wniosków dowodowych na późniejszym etapie, czyli przed zamknięciem ustnego etapu postępowania lub przed podjęciem przez Sąd decyzji o rozstrzygnięciu sprawy z pominięciem ustnego etapu postępowania, jednakże również pod warunkiem, że opóźnienie w ich złożeniu jest uzasadnione. Rozważania przedstawione w pkt 183 i 184 niniejszego wyroku odnoszą się a fortiori do dowodów i wniosków dowodowych przedstawionych na tym późniejszym etapie, ponieważ ich dopuszczenie wymaga wykazania istnienia wyjątkowych okoliczności (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 kwietnia 2005 r., Gaki-Kakouri/Trybunał Sprawiedliwości, C-243/04 P, EU:C:2005:238, pkt 33; a także z dnia 23 listopada 2023 r., Ryanair i Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, pkt 44).

- 186 Z wszystkich powyższych rozważań wynika, że to właśnie zastosowanie zasad określonych w art. 85 regulaminu postępowania przed Sądem pozwala zapewnić poszanowanie zasad kontradyktoryjności i równości broni oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego (zob. podobnie wyrok z dnia 23 listopada 2023 r., Ryanair i Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, pkt 45).
- 187 W niniejszej sprawie, co się tyczy, po pierwsze, załączników C.1 i C.3–C.6 do repliki, z pkt 42 zaskarżonego wyroku wynika, że składały się one z dokumentów publicznych sprzed złożenia skargi, z wyjątkiem nieopatrzonego datą tłumaczenia oświadczenia jednego z wnoszących odwołanie i „opinii biegłego”, która jest w rzeczywistości konsultacją prawną sporządzoną wyraźnie w ramach sprawy zawisłej przed Sądem.
- 188 W pkt 45 zaskarżonego wyroku Sąd uzasadnił niedopuszczalność tych załączników, orzekając w istocie, że ujawnienie w toku postępowania rzekomego znaczenia dokumentów nie stanowi ważnego powodu uzasadniającego ich spóźnione przedstawienie, ponieważ dokumenty te mają na celu wykazanie okoliczności faktycznych podnoszonych w skardze, a większość z nich pochodzi sprzed wniesienia skargi.
- 189 W ten sposób Sąd zastosował prawidłowo art. 85 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem. Jeżeli bowiem opóźnienie w złożeniu dokumentu na podstawie tego przepisu jest uzasadnione przedstawieniem przez stronę przeciwną dowodu lub twierdzenia, uzasadnienie takiego opóźnienia, wymagane przez ten przepis, aby móc skorzystać z przewidzianego w nim odstępstwa, oznacza, że strona, która składa ten dokument, określa dowód lub twierdzenie, którego przedstawienie przez stronę przeciwną powinno uczynić koniecznym spóźnione złożenie tego dokumentu, i to z wystarczającą precyzją, aby umożliwić Sądowi przeprowadzenie kontroli tego uzasadnienia, do czego jest on zobowiązany.
- 190 Tymczasem w niniejszej sprawie z pkt 41 zaskarżonego wyroku wynika, że w celu uzasadnienia spóźnionego przedstawienia rozpatrywanych załączników wnoszący odwołanie podnieśli na rozprawie, że ich znaczenie stało się dla nich jasne dopiero po zapoznaniu się z argumentacją przedstawioną przez Frontex w odpowiedzi na skargę. Z analizy repliki wnoszących odwołanie w pierwszej instancji wynika jednak, że nie przedstawili oni wyjaśnień co do twierdzeń Frontexu, które uzasadniałyby złożenie wspomnianych dokumentów.
- 191 W konsekwencji w świetle rozważań i orzecznictwa wskazanych w pkt 180–186 niniejszego wyroku Sąd nie naruszył ani zasady kontradyktoryjności, ani prawa do obrony wnoszących odwołanie, odrzucając załączniki C.1 i C.3–C.6 do ich repliki ze względu na to, że opóźnienie w ich przedstawieniu nie zostało uzasadnione w sposób wymagany prawem.
- 192 Po drugie, co się tyczy dokumentu E.1, przedstawionego dwa dni przed rozprawą przed Sądem, z pkt 47 i 50 zaskarżonego wyroku wynika, że dokument ten stanowił dokument, który Frontex przekazał wnoszącym odwołanie przed wniesieniem skargi, ponieważ wskazali oni, że nieprzedstawienie tego dokumentu na etapie skargi wynikało z nieuwagi, czego Sąd nie uznał za ważny powód uzasadniający jego spóźnione przedstawienie.
- 193 Otóż, jak wynika z orzecznictwa przypomnianego w pkt 185 niniejszego wyroku, taki powód nie spełnia wymogów uzasadnienia uzasadniającego złożenie dokumentu na podstawie art. 85 § 3 regulaminu postępowania przed Sądem. W związku z tym Sąd prawidłowo zastosował ten przepis, odrzucając dokument E.1.

- 194 Argument wnoszących odwołanie, zgodnie z którym złożenie tego dokumentu nie mogło naruszyć prawa do obrony Frontexu, ponieważ wspomniany dokument pochodził od tej agencji, jest w tym względzie bez znaczenia.
- 195 Po pierwsze, z art. 85 regulaminu postępowania przed Sądem nie można bowiem wywnioskować, że Sąd jest co do zasady zobowiązany do przyjęcia dokumentów przedstawionych z opóźnieniem, chyba że stwierdzi, iż ich odrzucenie jest konieczne w celu zapewnienia poszanowania niektórych praw lub zasad ogólnych, w szczególności prawa do obrony strony przeciwnej (zob. podobnie wyrok z dnia 23 listopada 2023 r., Ryanair i Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, pkt 46), ponieważ art. 85 § 1 ustanawia zasadę prekluzji opartą na odwrotnej zasadzie, zgodnie z którą dokumenty należy przedstawić na etapie pierwszej wymiany pism. Po drugie, jak wynika z pkt 181 niniejszego wyroku, art. 85 § 1 tego regulaminu postępowania ma na celu nie tylko umożliwienie stronie przeciwnej przygotowania użytecznej obrony lub repliki, lecz również realizację celu, jakim jest prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości.
- 196 Z powyższych rozważań wynika, że zarzut czwarty należy oddalić jako bezzasadny.
- 197 Ze względu na zasadność pierwszego zarzutu szczegółowego części pierwszej zarzutu pierwszego, części drugiej zarzutu drugiego, drugiego zarzutu szczegółowego części pierwszej zarzutu trzeciego i części drugiej zarzutu trzeciego zaskarżony wyrok należy uchylić w zakresie, w jakim Sąd oddalił w nim wniesioną przez wnoszących odwołanie skargę o odszkodowanie ze względu na brak wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego między zachowaniem zarzucanym Frontexowi a podnoszonymi szkodami, z wyjątkiem szkody dotyczącej kosztów poniesionych przez wnoszących odwołanie w związku z udaniem się do Grecji, zasadniczo ze względu na to:
- po pierwsze, że w ramach zadań Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej rozporządzenie 2016/1624 nie nakłada żadnych obowiązków na Frontex w odniesieniu do decyzji nakazujących powrót wobec osób objętych wspólną operacją powrotową;
  - po drugie, że w tych samych ramach ewentualne naruszenia praw podstawowych podczas lotu powrotnego należą do wyłącznej odpowiedzialności przyjmującego państwa członkowskiego, z wyłączeniem jakiegokolwiek odpowiedzialności Frontexu;
  - po trzecie, że własne wybory dokonane przez wnoszących odwołanie w odniesieniu do ich tymczasowego osiedlenia się w Turcji, ich ucieczki do Iraku i ich osiedlenia się w tym ostatnim państwie przerwały wszelki wystarczająco bezpośredni związek przyczynowy między zachowaniem zarzucanym Frontexowi a podnoszonymi szkodami, bez dokonywania oceny in concreto racjonalności tych wyborów w świetle wszystkich okoliczności charakteryzujących konkretny kontekst, w którym dokonano tych wyborów; oraz
  - po czwarte, że jeżeli reprezentowanie przez adwokata lub radcę prawnego w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi nie jest obowiązkowe, co do zasady brak jest związku przyczynowego między kosztami takiej reprezentacji a ewentualnie nagannym zachowaniem instytucji lub organu.

## VI. W przedmiocie skargi przed Sądem

- 198 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może albo wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, albo skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.
- 199 W niniejszej sprawie, ponieważ Sąd nie orzekł w przedmiocie większości zarzutów wnoszących odwołanie, Trybunał uważa, że nie jest w stanie orzec co do istoty sprawy.
- 200 W konsekwencji należy odesłać sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

## VII. W przedmiocie kosztów

- 201 Jako że sprawa zostaje przekazana do ponownego rozpoznania przez Sąd, rozstrzygnięcie o kosztach niniejszego postępowania odwoławczego nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 6 września 2023 r., WS i in./Frontex (T-600/21, EU:T:2023:492) zostaje uchylony, z wyjątkiem, po pierwsze, części, w której odrzucono w nim jako niedopuszczalne załączniki C.1 i C.3–C.6 do repliki oraz dokument E.1 złożony przez WS, WT, WY, WZ, YA i YB, i po drugie, części, w której stwierdzono w nim brak związku przyczynowego między zachowaniem zarzucanym Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) a podnoszonymi szkodami, jakie miały zostać wyrządzone WS, WT, WY, WZ, YA i YB w związku z kosztami poniesionymi w celu udania się do Grecji.**
- 2) **Sprawa zostaje przekazana Sądowi Unii Europejskiej do ponownego rozpoznania.**
- 3) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy