Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

18. prosinca 2025.*

„Žalba – Zajednička politika u području azila i imigracije – Uredba (EU) 2016/1624 – Europsko integrirano upravljanje vanjskim granicama Europske unije – Europska granična i obalna straža – Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) – Frontexove obveze u području zaštite temeljnih prava – Zajednička operacija vraćanja koju koordinira Frontex – Frontexova izvanugovorna odgovornost – Uzročna veza između povrede tih obveza i pretrpljene štete”

U predmetu C-679/23 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 14. studenoga 2023.,

WS,

WT,

WY,

WZ,

YA,

YB,

koje zastupa L.-M. Komp, A. M. van Eik, *advocaten*, i E. Sharpston, *BL*,

žalitelji,

a druga stranka postupka je:

Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex), koju su zastupali H. Caniard, R.-A. Popa i C. Rueger, u svojstvu agenata, a zatim H. Caniard, C. Carroll i R.-A. Popa, u svojstvu agenata, uz asistenciju B. Wägenbaura, odvjetnika,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

SUD (veliko vijeće),

* Jezik postupka: engleski

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, T. von Danwitz, potpredsjednik, F. Biltgen, K. Jürimäe, L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer, O. Spineanu-Matei (izvjestiteljica), predsjednici vijeća, S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec, Z. Csehi i B. Smulders, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 4. veljače 2025.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 12. lipnja 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom žalbom WS i dr. zahtijevaju ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 6. rujna 2023., WS i dr./Frontex (T-600/21, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2023:492) kojom je on odbio tužbu za naknadu štete pretrpljene zbog toga što Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) nije poštovala svoje obveze koje ima, kao prvo, na temelju Uredbe (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 i Odluke Vijeća 2005/267/EZ (SL 2016., L 251, str. 1.), kao drugo, na temelju faza 1 do 5 Frontexova standardnog operativnog postupka za jamčenje poštovanja temeljnih prava u okviru zajedničkih operacija i pilot projekata te agencije (u daljnjem tekstu: standardni operativni postupak) i, kao treće, na temelju članka 4. Frontexova Kodeksa ponašanja za zajedničke operacije vraćanja koje koordinira Frontex (u daljnjem tekstu: Frontexov kodeks ponašanja).

I. Pravni okvir

A. Uredba 2016/1624

2 Uredba 2016/1624 zamijenjena je Uredbom (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624 (SL 2019., L 295, str. 1.) s učinkom od 3. prosinca 2019., osim članaka 20., 30. i 31. Uredbe 2016/1624, koji su zamijenjeni s učinkom od 1. siječnja 2021. Međutim, uzimajući u obzir vrijeme nastanka činjenica u sporu, na taj se spor *ratione temporis* primjenjuje potonja uredba.

3 Uredba 2016/1624 sadržavala je, među ostalim, sljedeće uvodne izjave:

„[…]

(6) Odgovornost za europsko integrirano upravljanje granicama i njegovu provedbu trebali bi dijeliti [Frontex] i nacionalna tijela nadležna za upravljanje granicama, uključujući službenike obalne straže u mjeri u kojoj provode operacije zaštite državne granice na moru i druge zadaće nadzora državne granice. Iako države članice zadržavaju primarnu

odgovornost za upravljanje svojim vanjskim granicama u vlastitom interesu i u interesu svih država članica, [Frontex] bi treba[o] podržavati primjenu mjera [Europske u]nije koje se odnose na upravljanje vanjskim granicama jačanjem, ocjenjivanjem i koordinacijom djelovanjâ država članica koje provode te mjere.

[...]

(14) Proširene zadaće i nadležnosti [Frontexa] trebalo bi uravnotežiti s boljim mjerama zaštite temeljnih prava i većom odgovornošću.

[...]

(16) Kako bi mog[ao] učinkovito obavljati svoje zadaće, [Frontex] se oslanja na suradnju država članica. U tom je pogledu važno da [Frontex] i države članice postupaju u dobroj vjeri te da pravodobno razmjenjuju točne informacije. [...]

[...]

(32) Europsko vijeće je 15. listopada 2015. zatražilo proširenje ovlasti Frontexa u pogledu vraćanja, kako bi se obuhvatilo pravo na organiziranje zajedničkih operacija vraćanja na vlastitu inicijativu [...].

(33) [Frontex] bi treba[o] povećati pomoć koju pruža državama članicama pri vraćanju državljana trećih zemalja, pridržavajući se politike Unije u pogledu vraćanja i u skladu s Direktivom 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.)]. On[...] bi posebno treba[o] koordinirati i organizirati operacije vraćanja iz jedne države članice ili više njih te organizirati i provoditi intervencije vraćanja s ciljem jačanja sustavâ vraćanja država članica koje zahtijevaju veću tehničku i operativnu pomoć pri ispunjavanju svoje obveze vraćanja državljana trećih zemalja u skladu s tom direktivom.

(34) [Frontex] bi, uz puno poštovanje temeljnih prava, treba[o] pružati potrebnu pomoć državama članicama pri organiziranju operacija vraćanja i intervencija vraćanja povratnika. On[...] ne bi sm[io] preispitivati utemeljenost odluka o vraćanju koje su donijele države članice. [...]

[...]

(36) Moguće postojanje aranžmana između države članice i treće zemlje ne oslobađa [Frontex] ni države članice od obveza koje proizlaze na temelju prava Unije ili međunarodnog prava, posebno u pogledu poštovanja načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

(37) [Frontex] bi treba[o] uspostaviti skupine promatrača prisilnog vraćanja, pratitelja prisilnog vraćanja i stručnjaka za vraćanje koje su države članice stavile na raspolaganje i koje bi trebale biti raspoređene tijekom operacija vraćanja i činiti dio posebno prilagođenih europskih timova za intervencije vraćanja koji se raspoređuju tijekom intervencija vraćanja. U tim bi skupinama trebalo biti i osoblje s posebnim stručnim znanjem o zaštiti djece. [Frontex] bi im treba[o] osigurati potrebno osposobljavanje.

[...]

(39) Trebalo bi donijeti posebne odredbe za članove osoblja koji sudjeluju u aktivnostima povezanima s vraćanjem kako bi se detaljno utvrdile njihove zadaće, ovlasti i odgovornosti. [...]

[...]

(47) Europska granična i obalna straža, koja uključuje [Frontex] i nacionalna tijela država članica odgovorna za upravljanje granicama, uključujući službenike obalne straže u mjeri u kojoj provode zadaće nadzora državne granice, trebala bi ispunjavati svoje zadaće poštujući pritom u potpunosti temeljna prava, posebno Povelju Europske unije o temeljnim pravima (‚Povelja'), Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950.], mjerodavno međunarodno pravo, uključujući Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravima djeteta[, koju je donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda 20. studenoga 1989. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1577., str. 3.) i koja je stupila na snagu 2. rujna 1990.], Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena[, koju je donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda 18. prosinca 1979. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1249., br. I–20378, str. 13.) i koja je stupila na snagu 3. rujna 1981.], Konvenciju o statusu izbjeglica[, potpisanu u Ženevi 28. srpnja 1951. [Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)], koja je stupila na snagu 22. travnja 1954. i nadopunjena je Protokolom o statusu izbjeglica sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967., koji je sâm stupio na snagu 4. listopada 1967.)] te obveze povezane s pristupom međunarodnoj zaštiti, a posebno načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja [...]

(48) S obzirom na povećanje broja svojih zadaća, [Frontex] bi treba[o] dalje razvijati i provoditi strategiju praćenja i osiguravanja zaštite temeljnih prava. U tu bi svrhu svojem službeniku za temeljna prava treba[o] omogućiti primjerena sredstva i osoblje koji odgovaraju nje[gov]im ovlastima i veličini. Službenik za temeljna prava trebao bi imati pristup svim informacijama potrebnim za izvršavanje svojih zadaća. [Frontex] bi treb[ao] ulogu koju ima koristiti za aktivno promicanje primjene pravne stečevine Unije u vezi s upravljanjem vanjskim granicama, među ostalim i kad je riječ o poštovanju temeljnih prava i međunarodnoj zaštiti.

[...]

(50) Ovom bi se Uredbom za [Frontex], u suradnji sa službenikom za temeljna prava, trebao uspostaviti mehanizam za podnošenje pritužbi kako bi se zajamčilo poštovanje temeljnih prava u svim aktivnostima [Frontexa]. To bi trebao biti administrativni mehanizam, pri čemu bi službenik za temeljna prava trebao biti odgovoran za postupanje s pritužbama koje [Frontex] zaprimi u skladu s pravom na dobru upravu. Službenik za temeljna prava trebao bi ispitati prihvatljivost pritužbe, evidentirati prihvatljive pritužbe, proslijediti sve evidentirane pritužbe izvršnom direktoru, proslijediti pritužbe u vezi s članovima timova matičnoj državi članici i evidentirati daljnje postupanje [Frontexa] ili te države članice. Mehanizam bi trebao biti djelotvoran te osiguravati da se po pritužbama uredno postupa. Mehanizmom za podnošenje pritužbi ne bi se smio dovoditi u pitanje pristup pravnim sredstvima u upravnom postupku ili pred sudom te ne bi smio biti uvjet za uporabu takvih pravnih sredstava. [...]

[...]"

4 Člankom 2. te uredbe propisivalo se:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

4. ‚timovi europske granične i obalne straže' znači timovi službenika graničnog nadzora i drugo relevantno osoblje iz država članica sudionica, uključujući službenike graničnog nadzora i drugo relevantno osoblje koje države članice upute [Frontexu] u svojstvu nacionalnih stručnjaka, radi raspoređivanja tijekom zajedničkih operacija, brzih intervencija na granicama, kao i u okviru timova za potporu upravljanju migracijama;

5. ‚država članica domaćin' znači država članica u kojoj se odvija ili iz koje je pokrenuta zajednička operacija ili brza intervencija na granicama, operacija vraćanja ili intervencija vraćanja, ili u koju se raspoređuje tim za potporu upravljanju migracijama;

6. ‚matična država članica' znači država članica čiji službenik graničnog nadzora ili član drugog relevantnog osoblja sudjeluje kao član tima europske granične i obalne straže;

[...]

8. ‚član timova' znači član timova europske granične i obalne straže ili timova osoblja uključenog u zadaće povezane s vraćanjem koji sudjeluju u operacijama vraćanja ili intervencijama vraćanja;

[...]

11. ‚vraćanje' znači vraćanje kako je definirano člankom 3. točkom 3. Direktive 2008/115/EZ;

12. ‚odluka o vraćanju' znači upravna ili sudska odluka ili akt u kojem se navodi ili određuje da je boravak državljanina treće zemlje nezakonit i kojim se određuje ili utvrđuje obveza vraćanja, kojom se poštuje Direktiva 2008/115/EZ;

13. ‚povratnik' znači državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom koji podliježe odluci o vraćanju koju donosi država članica;

14. ‚operacija vraćanja' znači operacija koju koordinira [Frontex] i koja uključuje tehničko i operativno pojačanje koje pruža jedna država članica ili više njih te u okviru koje se povratnici iz jedne države članice ili više njih vraćaju prisilno ili dobrovoljno;

15. ‚intervencija vraćanja' znači aktivnost [Frontexa] koja državama članicama pruža veću tehničku i operativnu pomoć koja se sastoji od raspoređivanja u države članice europskih timova za intervencije vraćanja i od organizacije operacija vraćanja;

[...]"

5 U članku 3. navedene uredbe, naslovljenom „Europska granična i obalna straža”, u stavku 1. navodilo se:

„Europsku graničnu i obalnu stražu čine [Frontex] te nacionalna tijela država članica koja su nadležna za upravljanje granicama, uključujući službenike obalne straže u mjeri u kojoj provode zadaće nadzora državne granice.”

6 Člankom 4. te uredbe, naslovljenim „Europsko integrirano upravljanje granicama”, propisivalo se:

„Europsko integrirano upravljanje granicama sastoji se od sljedećih elemenata:

[...]

(h) vraćanja državljana trećih zemalja na koje se primjenjuju odluke o vraćanju koje je izdala država članica;

[...]”

7 Člankom 5. Uredbe 2016/1624, naslovljenim „Podijeljena odgovornost”, u stavcima 1., 2. i 3. određivalo se:

„1. Europska granična i obalna straža provodi europsko integrirano upravljanje granicama kao podijeljenu odgovornost [Frontexa] te nacionalnih tijela nadležnih za upravljanje granicama [...]

[...]

3. [Frontex] podupire primjenu mjera Unije koje se odnose na upravljanje vanjskim granicama jačanjem, ocjenjivanjem i koordinacijom djelovanja država članica u provedbi tih mjera i u pogledu vraćanja.”

8 U skladu s člankom 9. te uredbe, naslovljenim „Dužnost suradnje u dobroj vjeri”:

„[Frontex] i nacionalna tijela nadležna za upravljanje granicama i vraćanje, uključujući službenike obalne straže u mjeri u kojoj provode zadaće nadzora državne granice, podliježu dužnosti suradnje u dobroj vjeri i obvezi razmjene informacija.”

9 Člankom 14. navedene uredbe, naslovljenim „Djelovanja Agencije na vanjskim granicama”, propisivalo se:

„1. Država članica može od Agencije zatražiti pomoć u provedbi svojih obveza u pogledu nadzora vanjskih granica. [Frontex] provodi i mjere u skladu s člankom 19.

2. [Frontex] organizira prikladnu tehničku i operativnu pomoć za državu članicu domaćina i može, u skladu s relevantnim pravom Unije i međunarodnim pravom, uključujući načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, poduzeti jednu ili više sljedećih mjera:

(a) koordinaciju zajedničkih operacija za jednu državu članicu ili više njih i raspoređivanje timova europske granične i obalne straže;

[...]”

10 Člankom 22. iste uredbe određivalo se:

„1. [Frontex] osigurava operativnu provedbu svih organizacijskih aspekata zajedničkih operacija, pilot-projekata ili brzih intervencija na granicama, uključujući prisutnost članova osoblja [Frontexa].

[...]

3. Koordinator djeluje u ime [Frontexa] u pogledu svih aspekata raspoređivanja timova europske granične i obalne straže. Uloga je koordinatora poticanje suradnje i koordinacije među državama članicama domaćinima i državama članicama sudionicama. Koordinator osobito:

[...]

(b) prati pravilnost provedbe operativnog plana, među ostalim s obzirom na zaštitu temeljnih prava, o čemu izvješćuje [Frontex];

[...]"

11 Člankom 25. Uredbe 2016/1624, naslovljenim „Suspenzija ili prekid aktivnosti", stavcima 1., 3. i 4. određivalo se:

„1. Izvršni direktor prekida aktivnosti Agencije ako uvjeti za provedbu tih aktivnosti više nisu ispunjeni. Izvršni direktor prije takvog prekida o tome obavješćuje dotičnu državu članicu.

[...]

3. Izvršni direktor, nakon što o tome obavijesti dotičnu državu članicu, može opozvati financiranje aktivnosti ili je može suspendirati ili prekinuti ako država članica domaćin ne poštuje operativni plan.

4. Izvršni direktor, nakon što se savjetuje sa službenikom za temeljna prava i o tome obavijesti dotičnu državu članicu, opoziva financiranje zajedničke operacije, brze intervencije na granicama, pilot-projekta, raspoređivanja tima za potporu upravljanju migracijama, operacije vraćanja, intervencije vraćanja ili radnog dogovora, ili u cijelosti ili djelomično suspendira ili prekida te aktivnosti, ako smatra da je došlo do kršenja temeljnih prava ili obveza međunarodne zaštite koje su po svojoj naravi ozbiljne ili će se vjerojatno nastaviti. Izvršni direktor obavješćuje Upravni odbor o takvoj odluci."

12 U članku 26. te uredbe, naslovljenom „Evaluacija aktivnosti", propisivalo se:

„Izvršni direktor ocjenjuje rezultate zajedničkih operacija, brzih intervencija na granicama, pilot-projekata, raspoređivanja timova za potporu upravljanju migracijama i operativne suradnje s trećim zemljama. On u roku od 60 dana od završetka tih aktivnosti upravnom odboru dostavlja detaljna izvješća o evaluaciji zajedno s opažanjima službenika za temeljna prava. Izvršni direktor s ciljem povećanja kvalitete, koherentnosti i učinkovitosti budućih aktivnosti izrađuje sveobuhvatnu usporednu analizu tih rezultata te je uključuje u godišnje izvješće o aktivnostima [Frontexa]."

13 Člankom 27. te uredbe, naslovljenim „Vraćanje”, propisivalo se:

„1. Što se tiče vraćanja, [Frontex], poštujući temeljna prava i opća načela prava Unije te međunarodno pravo, uključujući zaštitu izbjeglica i prava djeteta, osobito:

(a) koordinira, na tehničkoj i operativnoj razini, aktivnosti država članica povezane s vraćanjem, uključujući dobrovoljne odlaske, s ciljem postizanja integriranog sustava upravljanja vraćanjem među nadležnim tijelima država članica, uz sudjelovanje relevantnih tijela trećih zemalja i drugih relevantnih dionika;

(b) pruža tehničku i operativnu pomoć državama članicama izloženima posebnim izazovima u odnosu na njihove sustave vraćanja;

[...]

2. Tehnička i operativna pomoć iz stavka 1. točke (b) uključuje aktivnosti za pomoć državama članicama u pogledu postupaka vraćanja koje provode nadležna nacionalna tijela, posebno pružanjem:

(a) usluga usmenog prevođenja;

[...]

(c) savjeta o provedbi i upravljanju postupcima vraćanja u skladu s Direktivom 2008/115/EZ;

(d) savjeta i pomoći u vezi s mjerama koje su potrebne kako bi se osiguralo da su povratnici dostupni u svrhu vraćanja i da se spriječi njihov bijeg, u skladu s Direktivom 2008/115/EZ i međunarodnim pravom.

[...]”

14 U članku 28. navedene uredbe, naslovljenom „Operacije vraćanja”, određivalo se:

„1. Ne preispitujući utemeljenost odluka o vraćanju te u skladu s Direktivom 2008/115/EZ, [Frontex] pruža potrebnu pomoć te na zahtjev jedne države članice sudionice ili više njih osigurava koordinaciju ili organizaciju operacija vraćanja, među ostalim unajmljivanjem zrakoplova za potrebe takvih operacija. [Frontex] može na vlastitu inicijativu predložiti državama članicama da on[…] koordinira ili organizira operacije vraćanja.

2. Države članice jednom mjesečno obavješćuju [Frontex] o svojem indikativnom planiranju broja povratnika i trećih zemalja vraćanja, u oba slučaja u vezi s relevantnim nacionalnim operacijama vraćanja, te o svojim potrebama za pomoći ili koordinacijom koje osigurava [Frontex]. [Frontex] sastavlja mobilni operativni plan kako bi državama članicama koje to zatraže osigura[o] potrebna operativna pojačanja, uključujući putem tehničke opreme. [...]

[...]

8. Izvršni direktor ocjenjuje rezultate operacija vraćanja. Svakih šest mjeseci Upravnom odboru dostavlja detaljno izvješće o evaluaciji koje obuhvaća sve operacije vraćanja izvršene u prethodnom semestru, zajedno s opažanjima službenika za temeljna prava. Izvršni direktor

sastavlja sveobuhvatnu usporednu analizu tih rezultata kako bi povećao kvalitetu, koherentnost i učinkovitost budućih operacija vraćanja. Izvršni direktor tu analizu uključuje u godišnje izvješće o aktivnostima [Frontexa].

[...]”

15 Članak 34. iste uredbe, naslovljen „Zaštita temeljnih prava i strategija o temeljnim pravima”, glasio je kako slijedi:

„1. Europska granična i obalna straža jamči zaštitu temeljnih prava pri obavljanju svojih zadaća na temelju ove Uredbe u skladu s mjerodavnim pravom Unije, posebno Poveljom, mjerodavnim međunarodnim pravom, uključujući Konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951., njezin Protokol iz 1967. i obveze povezane s pristupom međunarodnoj zaštiti, posebno načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

[Frontex] u tu svrhu sastavlja, dalje razvija i provodi strategiju o temeljnim pravima, uključujući učinkovit mehanizam za praćenje poštovanja temeljnih prava u svim aktivnostima [Frontexa].

2. U obavljanju svojih zadaća europska granična i obalna straža osigurava da se nijedna osoba ne iskrcava, prisiljava na ulazak, privodi ili na neki drugi način predaje ili vraća tijelima zemlje koja krši načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja ili u kojoj postoji opasnost protjerivanja ili vraćanja u drugu zemlju koja krši navedeno načelo.

3. U obavljanju svojih zadaća europska granična i obalna straža uzima u obzir posebne potrebe djece, maloljetnih osoba bez pratnje, osoba s invaliditetom, žrtava trgovanja ljudima, osoba kojima je potrebna zdravstvena pomoć, osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita, osoba u nevolji na moru i drugih osoba u osobito ranjivom položaju.

[...]”

16 Člankom 35. Uredbe 2016/1624, naslovljenim „Kodeks ponašanja”, predviđalo se:

„[...]

2. [Frontex] u suradnji sa savjetodavnim forumom sastavlja i dalje razvija i redovito ažurira kodeks ponašanja za vraćanje povratnika, koji se primjenjuje tijekom svih operacija vraćanja i intervencija vraćanja koje koordinira ili organizira [Frontex]. U tom se kodeksu ponašanja opisuju zajednički standardizirani postupci za pojednostavljenje organizacije operacija vraćanja i intervencija vraćanja te za osiguranje vraćanja na human način i uz potpuno poštovanje temeljnih prava, posebno načela ljudskog dostojanstva, zabrane mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne, prava na slobodu i sigurnost te prava na zaštitu osobnih podataka i nediskriminaciju.

3. U [Frontexovu] kodeksu ponašanja za vraćanje posebna se pozornost posvećuje obvezi država članica da osiguraju djelotvoran sustav nadzora prisilnog vraćanja kako je utvrđeno člankom 8. stavkom 6. Direktive 2008/115/EZ i strategiji o temeljnim pravima.”

17 Člankom 42. te uredbe, naslovljenim „Građanska odgovornost”, u stavcima 1. i 2. propisivalo se:

„1. Ako članovi timova djeluju u državi članici domaćinu, ta je država članica odgovorna u skladu sa svojim nacionalnim pravom za svu štetu koju oni prouzroče tijekom operacija.

2. Ako je takva šteta izazvana krajnjom nepažnjom ili namjernim protupravnim postupanjem, država članica domaćin može od matične države članice zatražiti povrat svih iznosa koje je platila žrtvama ili osobama ovlaštenima u njihovo ime.”

18 Člankom 60. navedene uredbe, naslovljenim „Odgovornost”, u stavku 3. propisivalo se:

„U slučaju izvanugovorne odgovornosti [Frontex] u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica nadoknađuje svu štetu koju u obavljanju svojih dužnosti prouzroče [njegove] službe ili osoblje.”

19 U skladu s člankom 71. iste uredbe, naslovljenim „Službenik za temeljna prava”:

„1. Upravni odbor imenuje službenika za temeljna prava. Njegova je zadaća doprinositi strategiji [Frontexa] o temeljnim pravima te pratiti i promicati poštovanje temeljnih prava unutar [Frontexa]. […]

[…]

3. Sa službenikom za temeljna prava savjetuje se o operativnim planovima sastavljenima u skladu s člancima 16., 17. i 28. te člankom 33. stavkom 4. Službenik za temeljna prava ima pristup svim informacijama o poštovanju temeljnih prava u svim aktivnostima [Frontexa].”

20 Člankom 72. Uredbe 2016/1624, naslovljenim „Mehanizam za podnošenje pritužbi”, predviđalo se:

„1. [Frontex] u suradnji sa službenikom za temeljna prava poduzima potrebne mjere za uspostavu mehanizma za podnošenje pritužbi u skladu s ovim člankom kako bi se pratilo i osiguralo poštovanje temeljnih prava u svim aktivnostima [Frontexa].

2. Svaka osoba na koju izravno utječu djelovanja osoblja uključenog u zajedničku operaciju, pilot-projekt, brzu intervenciju na granici, raspoređivanje timova za potporu upravljanju migracijama, operaciju vraćanja ili intervenciju vraćanja i koja smatra da su joj zbog tih djelovanja povrijeđena temeljna prava, ili bilo koja strana koja zastupa takvu osobu, može [Frontexu] podnijeti pritužbu u pisanom obliku.

[…]

4. Službenik za temeljna prava odgovoran je za postupanje s pritužbama koje je primi[o] [Frontex] u skladu s pravom na dobru upravu. U tu svrhu službenik za temeljna prava ispituje prihvatljivost pritužbe, registrira prihvatljive pritužbe, prosljeđuje sve registrirane pritužbe izvršnom direktoru, prosljeđuje pritužbe u vezi s članovima timova matičnoj državi članici, obavješćuje mjerodavno tijelo ili tijelo nadležno za temeljna prava u državi članici te registrira i osigurava daljnje postupanje [Frontexa] ili te države članice.

[…]

10. […]

[Frontex] osigurava da su informacije o mogućnosti i postupku za podnošenje pritužbe lako dostupne, među ostalim i ranjivim osobama. Standardizirani obrazac pritužbe mora biti dostupan na internetskim stranicama [Frontexa] te u tiskanom obliku tijekom svih aktivnosti [Frontexa], na jezicima koje državljani trećih zemalja razumiju ili za koje se može razumno pretpostaviti da ih razumiju. Službenik za temeljna prava razmatra pritužbe čak i ako nisu podnesene na standardiziranom obrascu pritužbe.

[…]”

B. Direktiva 2008/115

21 Člankom 6. Direktive 2008/115, naslovljenim „Odluka o vraćanju”, u stavku 1. propisuje se:

„Države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka od 2. do 5.”

22 Člankom 8. te direktive, naslovljenim „Udaljavanje”, u stavku 6. određuje se:

„Države članice osiguravaju učinkovit sustav nadzora prisilnog vraćanja.”

23 Člankom 12. navedene direktive, naslovljenim „Obrazac”, u stavku 1. propisuje se:

„Odluke o vraćanju […] izdaju se u pisanom obliku te sadrže stvarne i pravne razloge, kao i podatke o raspoloživim pravnim lijekovima.”

C. Poslovnik Općeg suda

24 U skladu s člankom 76. točkom (f) Poslovnika Općeg suda, „[t]užba […] sadrži […] po potrebi dokaze i dokazne prijedloge”.

25 U članku 85. tog Poslovnika određuje se:

„1. Dokazi i dokazni prijedlozi podnose se u okviru prve razmjene podnesaka.

2. Glavne stranke mogu podnositi dokaze i stavljati dokazne prijedloge u prilog svojim argumentima i u replici i odgovoru na repliku, pod uvjetom da opravdaju kašnjenje u podnošenju takvih dokaza odnosno stavljanju dokaznih prijedloga.

3. Iznimno, glavne stranke mogu podnositi dokaze i stavljati dokazne prijedloge i prije zatvaranja usmenog dijela postupka ili prije odluke Općeg suda o neprovođenju usmenog dijela postupka, pod uvjetom da opravdaju kašnjenje u podnošenju takvih dokaza odnosno stavljanju dokaznih prijedloga.

4. Ne dovodeći u pitanje odluku Općeg suda o dopuštenosti dokaza ili dokaznih prijedloga podnesenih na temelju stavaka 2. i 3., predsjednik omogućuje drugim strankama da o njima zauzmu stajalište.”

II. Okolnosti spora

26 Okolnosti spora izložene su u točkama 2. do 16. pobijane presude i mogu se sažeti kako slijedi.

27 Žalitelji su obitelj sirijskih državljana koji su 9. listopada 2016. stigli na otok Milos (Grčka) u skupini izbjeglica. Dana 14. listopada 2016. premješteni su u centar za prihvat i identifikaciju u Grčkoj, gdje su naveli da žele podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu.

28 Žalitelji su 20. listopada 2016., nakon zajedničke operacije vraćanja koju je koordinirao Frontex, premješteni u Tursku, u privremeni prihvat na jugoistoku te zemlje.

29 Turske vlasti su 2. studenoga 2016. žaliteljima izdale dokumente o privremenoj zaštiti i privremenu putnu dozvolu radi odlaska u Sanliurfu (Turska). Žalitelji su se privremeno preselili u Saruju (Turska), prije nego što su se nastanili u Erbilu (Irak).

30 Žalitelji su 4. siječnja 2017. podnijeli prvu pritužbu Frontexovu službeniku za temeljna prava u kojoj su istaknuli da su vraćeni iz Grčke u Tursku zbog Frontexove operacije vraćanja. Žalitelji su istodobno Europskom sudu za ljudska prava podnijeli tužbu protiv Helenske Republike.

31 Ta je pritužba 15. veljače 2017. proglašena dopuštenom te je proslijeđena izvršnom direktoru Frontexa i grčkom pučkom pravobranitelju, koji ju je proslijedio grčkoj policiji, o čemu su tužitelji obaviješteni 7. lipnja 2017.

32 Žalitelji su 17. srpnja 2018. službeniku za temeljna prava podnijeli drugu pritužbu u vezi s postupanjem s njihovom prvom pritužbom, o kojoj su im informacije proslijeđene 25. srpnja 2018. Dana 9. kolovoza iste godine njihova je druga pritužba proglašena dopuštenom i spojena je s prvom.

33 Službenik za temeljna prava obavijestio je 29. studenoga 2018. žalitelje da Frontex još uvijek čeka rezultate unutarnje istrage grčkih policijskih tijela u vezi s prvom pritužbom. On ih je 25. studenoga 2019. obavijestio o tome da su ta tijela završila istragu i o njihovoj odluci da ne dostave izvješće o navedenoj istrazi zbog njegove povjerljivosti. Žaliteljima je 6. listopada 2020. dostavio svoje konačno izvješće o pritužbama i okončao postupak u vezi s njihovim rješavanjem.

34 U poruci elektroničke pošte od 8. listopada iste godine upućenoj službeniku za temeljna prava žalitelji su istaknuli da se u tom konačnom izvješću nisu razmatrali ni Frontexova uloga u operaciji vraćanja ni druga pritužba. U svojem odgovoru od 13. listopada službenik za temeljna prava naveo je da je Frontex ispunio svoje obveze u vezi s rješavanjem njihovih pritužbi.

35 Žalitelji, koji su obitelj koja se sastoji od dvoje roditelja i četvero djece te su etnički Kurdi, naveli su da su pred Općim sudom iznijeli da je Europski sud za ljudska prava 19. veljače 2023., u okviru tužbe podnesene protiv Helenske Republike, odobrio izjavu o mirnom rješavanju spora, koju su potpisale stranke. Na raspravi pred Sudom pojasnili su da je, pri izvršenju te izjave, Helenska Republika pristala platiti 12 500 eura na ime imovinske i neimovinske štete po tužitelju, što ukupno iznosi 75 000 eura, uvećano za 1500 eura na ime troškova.

III. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

36 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 20. rujna 2021. žalitelji su podnijeli tužbu za naknadu štete, zahtijevajući naknadu imovinske i neimovinske štete koju su pretrpjeli zbog navodnog Frontexova nezakonitog postupanja prije, tijekom i nakon sporne operacije vraćanja, koju su procijenili na 96 212,55 eura u pogledu imovinske štete i na 40 000 eura u pogledu neimovinske štete, uvećano za kamate.

37 U pobijanoj presudi Opći sud je, što se tiče dopuštenosti određenih dokumenata koje su podnijeli žalitelji, smatrao, kao prvo, u točkama 43. do 46. te presude, da su prilozi C.1 i C.3 do C.6 replici nedopušteni zbog njihova neopravdano nepravodobnog podnošenja. Kao drugo, i zbog istog razloga, u točkama 49. do 51. navedene presude Opći sud odbio je prilog E.1, koji su tužitelji podnijeli 7. ožujka 2023., to jest dva dana prije rasprave.

38 Što se tiče merituma, nakon što je u točki 53. pobijane presude istaknuo da su uvjeti za nastanak Unijine izvanugovorne odgovornosti na temelju članka 340. drugog stavka UFEU-a kumulativni, Opći sud je u točki 55. te presude odlučio najprije ispitati uvjet koji se odnosi na postojanje uzročne veze između postupanja koje se stavlja na teret Frontexu i navodne štete.

39 U tom pogledu, u točki 56. pobijane presude smatrao je da navodna šteta mora dovoljno izravno proizlaziti iz postupanja koje se stavlja na teret, a potonje mora predstavljati odlučujući uzrok štete, i da ne postoji obveza popravljanja svake štetne posljedice, čak i one udaljene, nezakonite situacije.

40 Najprije je u točki 61. pobijane presude presudio da troškovi koje su žalitelji imali zbog odlaska u Grčku nisu mogli izravno proizlaziti iz postupanja koje se stavlja na teret Frontexu jer su prethodili spornoj operaciji vraćanja.

41 Nadalje, u točki 62. pobijane presude Opći sud je smatrao da se argumentacija žaliteljâ o postojanju uzročne veze između povreda koje se stavljaju na teret Frontexu u vezi s njegovim obvezama u području zaštite temeljnih prava u okviru te operacije i drugih navodnih oblika štete temelji na pogrešnoj premisi, to jest na tome da, da nije bilo tih povreda, žalitelji ne bi bili udaljeni u Tursku te bi u Grčkoj dobili međunarodnu zaštitu i stoga materijalnu pomoć na koju su imali pravo, tako da ne bi pretrpjeli predmetnu štetu.

42 U tom je pogledu Opći sud u točkama 64. i 65. pobijane presude smatrao da je, u skladu s člankom 27. stavkom 1. točkama (a) i (b) i člankom 28. stavkom 1. Uredbe 2016/1624, člankom 6. stavkom 1. Direktive 2008/115 i člankom 2. točkom (f) te člancima 4., 6., 8. i 31. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023./90200, L), jedina Frontexova zadaća bila, u okviru sporne operacije vraćanja, pružiti tehničku i operativnu potporu državama članicama, a ne meritorno ispitivati odluke o vraćanju osoba uključenih u tu operaciju, s obzirom na to da te odluke kao i odluke o priznavanju međunarodne zaštite proizlaze iz ocjene koja je u isključivoj nadležnosti država članica.

43 Slijedom toga, Opći sud je u točki 66. pobijane presude presudio da nije utvrđena izravna uzročna veza u pogledu, s jedne strane, imovinske štete povezane s troškovima koje su žalitelji imali u Turskoj i Iraku i, s druge strane, neimovinske štete koja se osobito sastoji od osjećaja tjeskobe povezanog s povratnim letom u Tursku, za koji je, osim toga, smatrao da je načelno isključivo odgovorna država članica domaćin na temelju članka 42. stavaka 1. i 2. Uredbe 2016/1624.

44 Usto, u točkama 67. do 69. pobijane presude, smatrajući da je navodna šteta trebala nastati izravno zbog nezakonitosti na koju se poziva, a ne zbog žaliteljeva izbora u pogledu načina reagiranja na navodno nezakonit akt, Opći sud presudio je da navodna imovinska i neimovinska šteta – koja se odnosi na troškove najma i opremanja kuće u Saruju, na troškove putovanja u Irak, na različite troškove nastale od njihova preseljenja u tu zemlju kao i na osjećaje straha i patnje povezane s njihovim teškim putovanjem tamo – proizlazi iz vlastitih izbora žaliteljâ.

45 U tom je pogledu u točki 68. pobijane presude u biti ocijenio da proizlazi, s jedne strane, iz spisa da je preseljenje žaliteljâ u Saruj posljedica njihova izbora da ne postupe u skladu s uputama iz privremene putne dozvole koju su izdala turska tijela i, s druge strane, iz pismenâ žaliteljâ da njihov bijeg u Irak proizlazi iz njihova straha da će ih ta tijela vratiti u Siriju zbog nepoštovanja tih uputa.

46 Naposljetku, u točki 70. pobijane presude Opći sud je smatrao da, kada u predsudskoj fazi postupka nije nužno odvjetničko zastupanje, ne postoji uzročna veza između troškova takvog zastupanja i postupanja koje se eventualno stavlja na teret instituciji ili agenciji o kojoj je riječ. U tim je okolnostima presudio da se navodna imovinska šteta koja se odnosi na troškove pravne pomoći koje su žalitelji snosili u okviru pritužbi podnesenih Frontexu ne može izravno pripisati toj agenciji.

47 Zaključno, Opći sud presudio je da žalitelji nisu podnijeli dokaz o dovoljno izravnoj uzročnoj vezi između činjenica koje se stavljaju na teret Frontexu i navodne štete te je, slijedom toga, u cijelosti odbio tužbu za naknadu štete.

IV. Žalbeni zahtjevi

48 Svojom žalbom žalitelji od Suda zahtijevaju da:

– ukine pobijanu presudu i, kao prvo, vrati predmet Općem sudu na ponovno suđenje;

– podredno, proglasi osnovanima tužbene razloge iz njihove tužbe u prvostupanjskom postupku;

– naloži Frontexu snošenje troškova prvostupanjskog i žalbenog postupka, uvećano za kamate.

49 Frontex od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu i

– naloži žaliteljima snošenje troškova prvostupanjskog i žalbenog postupka.

V. Žalba

50 U prilog svojoj žalbi žalitelji iznose četiri žalbena razloga.

51 Prvi žalbeni razlog, koji se u osnovi odnosi na točke 62. do 66. pobijane presude, u biti se temelji na pogreškama koje se tiču prava koje je Opći sud počinio time što je utvrdio nepostojanje uzročne veze između postupanja koje se stavlja na teret Frontexu i navodne štete zbog uključivanja žaliteljâ u spornu operaciju vraćanja. Taj se žalbeni razlog u biti sastoji od triju dijelova.

52 Drugi žalbeni razlog, koji se također odnosi na točke 62. do 66. pobijane presude, u biti se temelji na pogreškama koje se tiču prava koje je Opći sud počinio time što je utvrdio nepostojanje uzročne veze između postupanja koje se stavlja na teret Frontexu i navodne neimovinske štete zbog povredâ temeljnih prava koje su počinjene na povratnom letu u Tursku. Taj se žalbeni razlog u biti sastoji od dvaju dijelova.

53 Treći žalbeni razlog, koji se sastoji od dvaju dijelova koji se odnose na točke 67. do 71. pobijane presude, temelji se na pogreškama koje se tiču prava koje je Opći sud počinio time što je smatrao da su žalitelji vlastitim izborima prekinuli uzročnu vezu koja mora postojati između radnji i propusta koji se stavljaju na teret Frontexu i određene navodne štete.

54 Naposljetku, četvrti žalbeni razlog, koji se odnosi na točke 44. do 46. pobijane presude, temelji se na pogreškama koje se tiču prava koje je Opći sud počinio time što je smatrao da su različiti dokazi koje su žalitelji podnijeli u prilog svojoj tužbi za naknadu štete nedopušteni.

A. Drugi i treći dio prvog žalbenog razloga

1. Argumentacija stranaka

55 Drugim i trećim dijelom prvog žalbenog razloga, koje valja ispitati zajedno i na prvom mjestu, žalitelji u biti ističu da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što se prije ispitivanja postojanja uzročne veze nije izjasnio o osam tužbenih razloga kojima su žalitelji nastojali utvrditi da je Frontex počinio nepravilnosti, osobito o osmom od tih tužbenih razloga, koji se odnosi na ispitivanje njihovih pritužbi koje je provela ta agencija. Žalitelji tvrde da je taj propust utjecao na izreku pobijane presude jer bi, da je Opći sud ispitao navedene tužbene razloge, nužno ocijenio Frontexove radnje i propuste na koje se oni odnose i iz toga zaključio da su ispunjene pretpostavke nastanka izvanugovorne odgovornosti te agencije.

56 Frontex smatra da je prvi žalbeni razlog u cijelosti nedopušten jer žalitelji ne navode dovoljno precizno dio obrazloženja pobijane presude na koji se žale. Usto, smatra da su drugi i treći dio tog žalbenog razloga bespredmetni i, u svakom slučaju, neosnovani jer, u slučaju da Opći sud utvrdi da jedna od triju pretpostavki nastanka Unijine izvanugovorne odgovornosti nije ispunjena, on ne mora ocijeniti druge dvije pretpostavke.

2. Ocjena Suda

57 Kada je riječ, kao prvo, o nedopuštenosti prvog žalbenog razloga koju ističe Frontex smatrajući da žalitelji nisu dovoljno precizno naveli dio obrazloženja pobijane presude na koji se žale u okviru različitih dijelova tog žalbenog razloga, iz članka 256. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a, članka 58. prvog stavka Statuta Suda Europske unije kao i članka 168. stavka 1. točke (d) i članka 169. stavka 2. Poslovnika Suda proizlazi da se u žalbi moraju precizno navesti pobijani dijelovi presude čije se ukidanje traži te pravni argumenti koji posebno podupiru taj zahtjev, inače će žalba ili dotični žalbeni razlog biti nedopušteni (vidjeti rješenje od 26. travnja 1993.,

Kupka-Floridi/GSO, C-244/92 P, EU:C:1993:152, t. 8. i 9. i presude od 3. rujna 2015., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija, C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 53. i navedenu sudsku praksu i od 15. srpnja 2021., Deutsche Lufthansa/Komisija, C-453/19 P, EU:C:2021:608, t. 95.).

58 U ovom slučaju dovoljno je utvrditi da je argumentacija koju su žalitelji iznijeli u okviru drugog i trećeg dijela prvog žalbenog razloga u cijelosti dovoljno jasna kako bi se s potrebnom preciznošću mogli utvrditi osporavani dijelovi pobijane presude kao i pravni argumenti istaknuti u potporu toj kritici te stoga omogućava Sudu da provede svoj nadzor zakonitosti.

59 Kada je riječ, kao drugo, o ispitivanju merituma drugog i trećeg dijela prvog žalbenog razloga, najprije valja podsjetiti na to da se člankom 60. stavkom 3. Uredbe 2016/1624 predviđa – kao i člankom 340. drugim stavkom UFEU-a, čiji je on konkretizacija – da u području izvanugovorne odgovornosti Frontex, u skladu s općim načelima zajedničkima pravima država članica, nadoknađuje svu štetu koju pri obavljanju svojih dužnosti prouzroče njegove službe ili njegovo osoblje. Stoga je u ovom slučaju relevantna sudska praksa Suda koja se odnosi na tu odredbu UFEU-a.

60 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, za nastanak izvanugovorne odgovornosti Unije na temelju članka 340. drugog stavka UFEU-a potrebno je ispuniti niz pretpostavki, a to su postojanje dovoljno ozbiljne povrede pravnog pravila kojim se pojedincima priznaju određena prava, stvarni nastanak štete i postojanje uzročne veze između povrede obveze donositelja akta i štete koju su pretrpjele oštećene osobe (presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 51. i od 5. ožujka 2024., Kočner/Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, t. 117. i navedena sudska praksa).

61 Iz te ustaljene sudske prakse također proizlazi da, ako jedna od tih pretpostavki nije ispunjena, tužba se mora u cijelosti odbiti a da pritom nije potrebno ispitati ostale pretpostavke Unijine izvanugovorne odgovornosti i sud Unije nije dužan ispitati postojanje navedenih pretpostavki određenim redoslijedom (presuda od 21. prosinca 2023., United Parcel Service/Komisija, C-297/22 P, EU:C:2023:1027, t. 61. i navedena sudska praksa).

62 Slijedom toga, Opći sud načelno nije počinio pogrešku kada je, s jedne strane, odlučio najprije ispitati pretpostavku koja se odnosi na postojanje uzročne veze a da prethodno nije ispitao osam tužbenih razloga kojima su žalitelji nastojali utvrditi da je Frontex počinio nepravilnosti. S druge strane, budući da je iz tog ispitivanja zaključio da ta pretpostavka nije ispunjena, on nije bio dužan usto ispitati druge dvije pretpostavke nastanka Frontexove izvanugovorne odgovornosti, osobito onu koja se odnosi na navodnu nezakonitost njegova postupanja, koje je bilo predmet osam tužbenih razloga u pogledu kojih žalitelji Općem sudu prigovaraju da ih nije ispitao.

63 Drugi i treći dio prvog žalbenog razloga stoga su neosnovani.

B. Prvi dio prvog žalbenog razloga i prvi dio drugog žalbenog razloga

64 Prvi dio prvog žalbenog razloga u biti se temelji na povredi, s jedne strane, članka 14. stavka 2., članka 27. stavka 1., članka 28. stavka 1. i članka 34. stavaka 1. do 3. Uredbe 2016/1624 i, s druge strane, članka 5. stavka 1. te uredbe koju je počinio Opći sud time što je utvrdio da ne postoji uzročna veza između postupanja koje se Frontexu stavlja na teret i navodne štete zbog uključivanja žaliteljâ u spornu operaciju vraćanja za koje oni tvrde da je nezakonito zbog nepostojanja odluka o vraćanju donesenih u odnosu na njih.

65 Prvi dio drugog žalbenog razloga temelji se na povredi istih odredbi kao što su one predviđene prvim dijelom prvog žalbenog razloga, a koja se sastoji u tome da je Opći sud utvrdio nepostojanje uzročne veze između postupanja koje se Frontexu stavlja na teret i navodne štete zbog povredâ njihovih temeljnih prava koje su u okviru sporne operacije vraćanja počinjene na povratnom letu u Tursku. Usto, u tom dijelu drugog žalbenog razloga ponavlja se kritika iznesena u prvom dijelu prvog žalbenog razloga.

66 Budući da se prvi dio prvog žalbenog razloga i prvi dio drugog žalbenog razloga u biti temelje na povredi istih odredbi i odnose se na istu ocjenu Općeg suda, to jest na onu iz točaka 62. do 66. pobijane presude, valja ih ispitati zajedno.

1. Argumentacija stranaka

67 Prvi dio prvog žalbenog razloga, u okviru kojeg žalitelji ističu nezakonitost njihova udaljavanja u Tursku jer grčka tijela u odnosu na njih nisu donijela nikakvu odluku o vraćanju, sadržava dva prigovora.

68 Prvim prigovorom žalitelji u biti prigovaraju Općem sudu da je implicitno presudio da Frontex nije imao obvezu provjeriti postoji li takva odluka.

69 Tvrde da, s jedne strane, iz članka 2. točaka 13. i 14. Uredbe 2016/1624 proizlazi da su nacionalna tijela dužna donijeti pisanu odluku o vraćanju prije nego što se državljanina treće zemlje može zakonito udaljiti s njihova državnog područja u okviru operacije vraćanja i, s druge strane, da iz članka 14. stavka 2., članka 27. stavka 1. i članka 34. stavaka 1. do 3. te uredbe proizlazi da se Frontex mora uvjeriti da u operaciju vraćanja koju on koordinira nisu uključene osobe u pogledu kojih nije donesena takva odluka.

70 Stoga se Opći sud pogrešno oslonio na to da Frontex ne smije razmatrati osnovanost odluke o vraćanju, kako je predviđeno u članku 28. stavku 1. Uredbe 2016/1624, kako bi ga oslobodio svih obveza u tom pogledu.

71 Drugim prigovorom žalitelji u biti tvrde da je Opći sud povrijedio članak 5. stavak 1. Uredbe 2016/1624, kojim se uvodi solidarna odgovornost Frontexa i dotične države članice za štetu koju su zbog povreda temeljnih prava počinjenih u okviru zajedničke operacije vraćanja pretrpjele osobe uključene u tu operaciju.

72 Naposljetku, prvim dijelom drugog žalbenog razloga žalitelji u biti tvrde da bi Opći sud – da je uzeo u obzir Frontexovu obvezu da provjeri je li u odnosu na njih stvarno donesena odluka o vraćanju – utvrdio da postoji uzročna veza između postupanja koje se Frontexu stavlja na teret i nezakonitih postupanja za koja tvrde da su ih pretrpjeli tijekom povratnog leta jer bi Frontex zbog poštovanja te obveze spriječio njihovo nezakonito udaljavanje. Osim toga, ponavljaju svoju argumentaciju o postojanju solidarne odgovornosti.

73 Frontex prije svega ističe da su prvi dio prvog žalbenog razloga i prvi dio drugog žalbenog razloga nedopušteni. Naime, kao prvo, njima se dovodi u pitanje utvrđenje Općeg suda o postojanju odluke o vraćanju. Kao drugo, prigovor koji se odnosi na postojanje solidarne odgovornosti Frontexa i Helenske Republike, iznesen u okviru tih dvaju dijelova, nov je jer se na postojanje takve odgovornosti nije pozivalo pred Općim sudom. Kao treće, žalitelji nisu dovoljno precizno naveli obrazloženja iz pobijane presude na koja se odnose navedeni dijelovi.

74 Podredno, Frontex osporava osnovanost tih dijelova.

75 Osim što, suprotno onomu što tvrde žalitelji, Opći sud nije pogrešno zaključio da je njihova tužba podnesena protiv odluka grčkih tijela kojima im se odbija priznati međunarodna zaštita i nalaže vraćanje, Frontex najprije smatra da se žalitelji oslanjaju na pogrešno tumačenje odredbi Uredbe 2016/1624 na koje se pozivaju, koje je protivno načelu lojalne suradnje i načelu dodjeljivanja nadležnosti, koja su navedena u članku 4. stavku 3. odnosno članku 5. stavcima 1. i 2. UEU-a.

76 Naime, s jedne strane, načelo lojalne suradnje podrazumijeva da Frontex mora moći s punim povjerenjem pretpostaviti da su dokumenti koje su dostavila nacionalna tijela, u ovom slučaju popis osoba na koje se odnosi sporna operacija vraćanja, točni, što podrazumijeva presumpciju zakonitosti koja za posljedicu ima obvezu priznavanja tih dokumenata kao pravno valjanih. Frontex tu presumpciju može dovesti u pitanje samo u situacijama u kojima je ta agencija upoznata s dovoljno objektivnim i izričitim činjeničnim okolnostima koje upućuju na mogućnost da su dokumenti koje su dostavila nacionalna tijela pogrešni, što dovodi do obveze provjere. Međutim, žalitelji pred Općim sudom nisu tvrdili da su u ovom slučaju postojale takve činjenične okolnosti.

77 S druge strane, Frontex u biti tvrdi da mu načelo dodjeljivanja nadležnosti nalaže da poštuje isključivu nadležnost država članica u pogledu eventualnog priznavanja međunarodne zaštite i donošenja odluka o vraćanju.

78 Nadalje, Frontex tvrdi da mu se odredbama Povelje ne može dodijeliti nikakva nadležnost kojom ne raspolaže na temelju drugih odredbi prava Unije.

79 Naposljetku, što se tiče postojanja solidarne odgovornosti u području naknade štete, Frontex smatra, s jedne strane, da postojanje takve odgovornosti ne oslobađa žalitelje obveze da dokažu, među ostalim, postojanje izravne uzročne veze, a u čemu nisu uspjeli. S druge strane, postojanje Frontexove solidarne odgovornosti pretpostavljalo bi postojanje odgovornosti grčkih tijela na temelju grčkog prava, što bi podrazumijevalo da Opći sud donese ocjenu koja ulazi u područje primjene nacionalnog prava i koja nije u njegovoj nadležnosti. Stoga činjenica da u tom pogledu nije provedena ocjena ne može predstavljati povredu prava Unije.

2. Ocjena Suda

a) Dopuštenost prvog i drugog prigovora prvog dijela prvog žalbenog razloga i prvog dijela drugog žalbenog razloga

80 Kao prvo, Frontex ističe nedopuštenost prvog dijela prvog žalbenog razloga u cijelosti i prvog dijela drugog žalbenog razloga jer žalitelji tim dijelovima dovode u pitanje činjenično utvrđenje Općeg suda, to jest postojanje odluke o vraćanju koju su u odnosu na njih donijela grčka tijela.

81 S tim u vezi, dovoljno je istaknuti da se taj argument temelji na pogrešnom tumačenju pobijane presude. Naime, u njoj je Opći sud ograničio svoju ocjenu Frontexove izvanugovorne odgovornosti na ispitivanje samo jedne pretpostavke: postojanja uzročne veze između postupanja koje se stavlja na teret i navodne štete a da nije odlučio o pitanju je li se odluka o vraćanju odnosila na žalitelje.

82 Kao drugo, kad je riječ o drugom prigovoru iz prvog dijela prvog žalbenog razloga, koji se osim toga ponavlja, među ostalim, u okviru prvog dijela drugog žalbenog razloga i koji se odnosi na postojanje solidarne odgovornosti Frontexa i Helenske Republike, Frontex osporava njegovu dopuštenost zbog toga što je navodno nov. Međutim, žalitelji tvrde da su Općem sudu iznijeli tužbeni razlog koji se odnosi na takvu solidarnu odgovornost i u tom pogledu upućuju na točke 5. i 13. tužbe u prvostupanjskom postupku. U pogledu merituma dodaju da činjenica da je u nastanak štete uključeno više od jednog sudionika ne oslobađa jednu ili drugu stranku odgovornosti za njihove radnje i da nije potrebno znati je li Helenska Republika ispunila svoje obveze.

83 U skladu s člankom 170. stavkom 1. Poslovnika Suda, žalba ne može izmijeniti predmet spora koji se vodio pred Općim sudom. Stoga je nadležnost Suda u okviru žalbe ograničena na ocjenu pravnog rješenja u vezi s razlozima i argumentima o kojima se raspravljalo pred prvostupanjskim sudom. Stranka, dakle, ne može pred Sudom prvi put istaknuti neki razlog koji nije istaknula pred Općim sudom jer bi joj se time omogućilo da pred Sudom, čija je nadležnost u žalbenom postupku ograničena, pokrene postupak o sporu koji je širi od onoga o kojem je odlučivao Opći sud (presuda od 6. listopada 2021., Sigma Alimentos Exterior/Komisija, C-50/19 P, EU:C:2021:792, t. 38. i navedena sudska praksa).

84 U ovom slučaju valja utvrditi da su u dvjema točkama tužbe u prvom stupnju na koje žalitelji upućuju oni istaknuli mogućnost da Frontex utvrdi svoju odgovornost za radnje vlastitih službenika, usporedno s odgovornošću država članica za radnje njihovih službenika.

85 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, načelno, solidarna odgovornost podrazumijeva da, kada je trećoj osobi prouzročena šteta zbog zajedničkog protupravnog ponašanja više osoba, svaka od njih mora naknaditi štetu u cijelosti, pri čemu oštećena treća osoba ima pravo od svake osobe zahtijevati naknadu cijele štete do potpune naknade štete, osim ako odgovorna osoba koja je u potpunosti nadoknadila pretrpljenu štetu može podnijeti tužbu protiv bilo kojeg drugog suodgovornog subjekta s obzirom na njegovu odgovornost za štetu. Takvim sustavom solidarne odgovornosti odstupa se od općih načela Unijine izvanugovorne odgovornosti (vidjeti u tom smislu presudu od 5. ožujka 2024., Kočner/Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, t. 62. i 64.).

86 S jedne strane valja utvrditi da žalitelji u točkama svoje tužbe pred Općim sudom na koje upućuju kako bi osporili novost prigovora koji se odnosi na postojanje solidarne odgovornosti Frontexa i Helenske Republike nisu istaknuli postojanje takve odgovornosti, koja bi dovela do Frontexove obveze da ih u cijelosti obešteti za štetne posljedice zajedničkog protupravnog postupanja njegovih službenika i onih Helenske Republike, neovisno o konkretnim posljedicama njihovih pogrešaka. Naime, žalitelji su samo tvrdili da je Frontex odgovoran za štetu prouzročenu protupravnim postupanjem njegovih službi ili službenika, usporedno s odgovornošću te države članice za štetu prouzročenu protupravnim postupanjem njezinih službenika i da je slijedom toga važno razlikovati Frontexove dužnosti i obveze od onih države članice, ističući, kao što to čine i u okviru žalbe, da se Frontexova odgovornost mogla utvrditi neovisno o tome je li Helenska Republika poštovala svoje obveze.

87 S druge strane, iako je žalitelju dopušteno podnijeti žalbu u kojoj će pred Sudom istaknuti žalbene razloge kojima je cilj osporiti pravnu osnovanost pravnih razmatranja koja proizlaze iz same pobijane presude, u smislu da predstavljaju razloge na kojima je Opći sud utemeljio neke od svojih ocjena, neovisno o argumentaciji koju su pred njim iznijele stranke (vidjeti u tom smislu presude od 29. studenoga 2007., Stadtwerke Schwäbisch Hall i dr./Komisija, C-176/06 P, EU:C:2007:730, t. 17. i od 3. srpnja 2025., Parlament/TC, C-529/23 P, EU:C:2025:521, t. 82.), valja utvrditi da u

ovom slučaju pobijana presuda ne sadržava nijednu točku koja se odnosi na postojanje moguće Frontexove solidarne odgovornosti. Usto, isključeno je da se Općі sud implicitno osvrnuo na to pitanje. Naime, ono se odnosi na utvrđivanje naknadive štete na teret osobe za koju se prethodno utvrdilo da je supočinitelj te štete. To pitanje stoga nije povezano s ispitivanjem pretpostavke koja se odnosi na postojanje uzročne veze između povrede koja se stavlja na teret i navodne štete, na koje se Općі sud ograničio u pobijanoj presudi.

88 Slijedom toga, drugi prigovor prvog dijela prvog žalbenog razloga, koji se odnosi na postojanje solidarne odgovornosti Frontexa i Helenske Republike, koji je osim toga ponovljen osobito u okviru prvog dijela drugog žalbenog razloga, nedopušten je.

89 Kao treće i posljednje, kad je riječ o nedopuštenosti navedenih dijelova na koje se Frontex poziva zbog nedovoljno preciznog navođenja obrazloženja pobijane presude na koje se taj dio odnosi, treba je odbiti zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točki 58. ove presude.

b) Osnovanost prvog prigovora prvog dijela prvog žalbenog razloga i prvog dijela drugog žalbenog razloga

90 Prvim prigovorom prvog dijela prvog žalbenog razloga i prvim dijelom drugog žalbenog razloga žalitelji u biti tvrde da je Općі sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je zanemario Frontexovu obvezu koja mu je propisana Uredbom 2016/1624, a to je da osigura da je svaka osoba uključena u operaciju vraćanja koju on koordinira obuhvaćena pisanom odlukom o vraćanju, iako su tvrdili da u odnosu na njih nije donesena takva odluka. Iz toga zaključuju da bi Općі sud, da nije počinio tu pogrešku, utvrdio postojanje uzročne veze između Frontexova postupanja i štete koju su navodno pretrpjeli, osobito zbog načina izvođenja povratnog leta u Tursku.

91 Žalitelji su pred Općim sudom prigovorili Frontexu da je koordinirao zajedničku operaciju vraćanja u okviru koje su pretrpjeli povredu više temeljnih prava, što je dovelo do različitih imovinskih i neimovinskih šteta čiju naknadu traže od te agencije.

92 Što se tiče uključivanja žaliteljâ u tu operaciju, Općі sud je u točkama 64. i 65. pobijane presude istaknuo, s jedne strane, da se člankom 2. točkom (f) kao i člancima 4., 6., 8. i 31. Direktive 2013/32 te člankom 6. stavkom 1. Direktive 2008/115 državama članicama dodjeljuje isključiva nadležnost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odnosno osnovanosti odluka o vraćanju i, s druge strane, da je, u skladu s člankom 27. stavkom 1. točkama (a) i (b) i člankom 28. stavkom 1. Uredbe 2016/1624, jedina Frontexova zadaća pružiti tehničku i operativnu potporu državama članicama, bez razmatranja osnovanosti odluka o vraćanju. Iz toga je u točki 66. pobijane presude zaključio da se, s obzirom na to da je nadležnost u pogledu ispitivanja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu i ocjene osnovanosti odlukâ o vraćanju dodijeljena državama članicama, a ne Frontexu, ne može utvrditi izravna uzročna veza između postupanja koje se toj agenciji stavlja na teret i navodne imovinske štete u vezi s troškovima koje su žalitelji imali u Turskoj i Iraku kao i navodne neimovinske štete koja se osobito sastoji od osjećaja tjeskobe povezanog s povratnim letom u Tursku.

93 Tim je zaključcima Općі sud tako isključio postojanje uzročne veze između postupanja koje se Frontexu stavlja na teret i štete o kojoj je riječ a da prethodno nije odlučivao o pitanju je li u odnosu na žalitelje donesena odluka o vraćanju, smatrajući da ono nije relevantno zbog nepostojanja Frontexove nadležnosti za ocjenu osnovanosti takve odluke.

94 Žalitelji u biti tvrde da navedeni zaključci sadržavaju pogrešku koja se tiče prava jer se njima ne uzimaju u obzir Frontexove obveze u području zaštite temeljnih prava, osobito u pogledu poštovanja načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, na temelju kojih ta agencija mora osigurati da su osobe uključene u zajedničku operaciju vraćanja koju koordinira bile obuhvaćene odlukom o vraćanju.

95 U tom pogledu, prema članku 51. stavku 1. Povelje, njezine odredbe odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije, zbog čega oni moraju poštovati prava i držati se načela te promicati njihovu primjenu u skladu sa svojim ovlastima i poštujući ograničenja nadležnosti Unije koje su joj dodijeljene u Ugovorima.

96 Stavci 1. i 2. članka 34. Uredbe 2016/1624 odražavaju te obveze u pogledu Frontexa i nacionalnih tijela država članica odgovornih za upravljanje granicama, koji, u skladu s člankom 3. te uredbe, zajedno čine europsku graničnu i obalnu stražu, nalažući joj da jamči zaštitu temeljnih prava pri obavljanju svojih zadaća na temelju navedene uredbe, osobito načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. U tu svrhu, drugim podstavkom navedenog stavka 1. predviđa se da Frontex u tu svrhu mora sastaviti, dalje razvijati i provoditi strategiju o temeljnim pravima, uključujući učinkovit mehanizam za praćenje poštovanja temeljnih prava u svim svojim aktivnostima.

97 Ta se obveza jamčenja zaštite temeljnih prava pri obavljanju zadaća europske granične i obalne straže na temelju Uredbe 2016/1624, koju tako ima, među ostalim, Frontex, u odnosu na tu agenciju također konkretizira različitim odredbama te uredbe.

98 Stoga se člankom 16. stavcima 2. i 3. Uredbe 2016/1624 predviđa da izvršni direktor Frontexa u pogledu svih zajedničkih operacija na vanjskim granicama izrađuje operativni plan, u suradnji s državom članicom domaćinom i uz savjetovanje s državama članicama sudionicama, koji je obvezan za sve stranke uključene u tu operaciju. U tom se planu detaljno navode njezini organizacijski i postupovni aspekti koji se smatraju nužnima za njezino izvršenje, koji sadržavaju, među ostalim, opis zadaća i odgovornosti u pogledu poštovanja temeljnih prava. U skladu s člankom 22. stavkom 1. i člankom 22. stavkom 3. točkom (b) te uredbe, Frontex osigurava pravilnu provedbu operativnog plana, osobito putem koordinatora koje je imenovao njegov izvršni direktor, a koji su uključeni u sve aspekte raspoređivanja timova europske granične i obalne straže, među ostalim praćenjem pravilne provedbe operativnog plana u pogledu zaštite temeljnih prava.

99 Što se konkretno tiče vraćanja, člankom 27. stavcima 1. i 2. Uredbe 2016/1624 predviđa se, među ostalim, da Frontex, poštujući temeljna prava i opća načela prava Unije i međunarodnog prava, uključujući zaštitu izbjeglica i prava djece, na tehničkoj i operativnoj razini koordinira aktivnosti država članica povezane s vraćanjem te pruža tehničku i operativnu pomoć državama članicama suočenima s posebnim „izazovima” u vezi s njihovim sustavima vraćanja, koja uključuje savjete o provedbi i upravljanju postupcima vraćanja u skladu s Direktivom 2008/115.

100 Što se tiče, još konkretnije, operacija vraćanja – koje su, prema članku 2. točkama 12. i 14. Uredbe 2016/1624, operacije koje koordinira Frontex, a koje se odnose na povratak osoba obuhvaćenih odlukom o vraćanju koja je u skladu s Direktivom 2008/115 – člankom 28. stavkom 1. te uredbe određuje se da Frontex, u skladu s tom direktivom, pruža potrebnu pomoć i, na zahtjev jedne države članice sudionice ili više njih, osigurava koordinaciju ili organizaciju operacija vraćanja.

101 Kao što je to nezavisna odvjetnica utvrdila u točki 77. svojeg mišljenja, iz svih odredbi navedenih u točkama 96. i 98. do 100. ove presude proizlazi da se zajedničke operacije vraćanja koje koordinira Frontex mogu odnositi samo na osobe u odnosu na koje su donesene izvršive pojedinačne odluke o vraćanju, pri čemu se u članku 12. stavku 1. Direktive 2008/115 pojašnjava da se one moraju donijeti u pisanom obliku.

102 Prema tome, s obzirom na posebne obveze koje se Uredbom 2016/1624 nalažu Frontexu u okviru koordinacije zajedničkih operacija vraćanja, ta je agencija dužna provjeriti postoje li takve odluke u pogledu svih osoba koje država članica namjerava uključiti u takve operacije kako bi zajamčila da se njima poštuju zahtjevi koji proizlaze iz te uredbe kao i temeljna prava dotičnih osoba, a osobito načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

103 Stoga je Opći sud pogrešno smatrao da Frontex nema nikakvu obvezu u pogledu odluka o vraćanju koje treba donijeti u odnosu na osobe obuhvaćene zajedničkom operacijom vraćanja koju ta agencija koordinira, zbog toga što se njegova zadaća sastoji samo od pružanja tehničke i operativne potpore državama članicama a da pritom ne može razmatrati osnovanost odluka o vraćanju. Naime, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 79. svojeg mišljenja, provjera postojanja takvih odluka nije povezana ni sa kakvim ispitivanjem njihove osnovanosti i stoga ne zadire u isključivu nadležnost država članica koju potonje u tom području imaju na temelju članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115.

104 Osim toga, nisu relevantni argumenti koje je Frontex istaknuo u prilog tezi prema kojoj on u biti u tom pogledu nema obvezu.

105 S jedne strane, načelo dodjeljivanja nadležnosti iz članka 5. stavaka 1. i 2. UEU-a, na temelju kojeg Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla ciljeve određene u tim ugovorima, ne bi se ni na koji način povrijedilo kada bi Frontex imao obvezu provjeriti postoje li odluke o vraćanju, s obzirom na to da mu je ona propisana Uredbom 2016/1624, uz poštovanje nadležnosti država članica.

106 S druge strane, točno je da je načelo lojalne suradnje – navedeno u članku 4. stavku 3. UEU-a i na koje se u okviru Uredbe 2016/1624 posebno podsjeća u njezinu članku 9., koji se odnosi na dužnost lojalne suradnje koju imaju Frontex i nacionalna tijela nadležna za upravljanje granicama i vraćanje – od velike važnosti u odnosima između te agencije i tih nacionalnih tijela u okviru europske granične i obalne straže.

107 Međutim, načelo lojalne suradnje ne može se tumačiti na način da Frontexu omogućava da izbjegne posebne obveze koje mu se nameću Uredbom 2016/1624 u okviru koordinacije zajedničkih operacija vraćanja, a osobito obvezu provjere postoje li pisane i izvršive odluke o vraćanju za sve osobe koje država članica namjerava uključiti u takve operacije, kako bi se zajamčilo da one poštuju zahtjeve koji proizlaze iz te uredbe kao i temeljna prava dotičnih osoba, a osobito načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

108 Naprotiv, dužnost lojalne suradnje, koju ima i Frontex, može ojačati te obveze i osobito ga potaknuti da podupre države članice na način da one izvršavaju zadaće koje imaju u okviru takvih operacija na način kojim se u potpunosti poštuje pravo Unije, a osobito temeljna prava.

109 Usto, u ovom slučaju nije relevantno pitanje stvara li, kao što to tvrdi Frontex, načelo lojalne suradnje presumpciju zakonitosti dokumenata koje su dostavile države članice, u nedostatku posebnih okolnosti. Naime, kao što je to ta agencija potvrdila na raspravi, grčka tijela nisu joj

prije predmetne zajedničke operacije vraćanja dostavila popis osoba na koje se odnose odluke o vraćanju, nego su joj samo proslijedila popis osoba koje nisu podnijele zahtjev za azil. Međutim, potonji popis sam po sebi nije povezan s postojanjem odluka o vraćanju u smislu članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115, tako da, čak i pod pretpostavkom da se na takav dokument može primijeniti presumpcija zakonitosti, Frontex nije mogao pretpostaviti da su u odnosu na žalitelje donesene pisane i izvršne odluke o vraćanju.

110 Iz prethodno navedenog proizlazi da se ocjena Općeg suda iz točke 66. pobijane presude – prema kojoj između Frontexova postupanja i navodne štete navedene u toj točki pobijane presude u biti ne postoji nikakva uzročna veza – temelji na pogrešnom zaključku prema kojem Frontex nema obvezu u pogledu pitanja odnosi li se odluka o vraćanju na sve osobe obuhvaćene zajedničkom operacijom vraćanja koju je koordinirala ta agencija.

111 Međutim, suprotno onomu što žalitelji tvrde u okviru prvog dijela drugog žalbenog razloga, činjenica da Frontex u tom pogledu ima obvezu provjere ne znači da nužno postoji uzročna veza između eventualne povrede te obveze i svih ili dijela štete za koju žalitelji tvrde da su je pretrpjeli.

112 Točno je da postojanje takve uzročne veze treba ispitati uzimajući u obzir tu obvezu provjere i, općenitije, obveze nametnute Frontexu kako bi se osiguralo da se u zajedničkim operacijama vraćanja poštuju zahtjevi koji proizlaze iz Uredbe 2016/1624 kao i temeljna prava dotičnih osoba. Međutim, to ispitivanje treba provesti uzimajući u obzir sve relevantne činjenice, koje mora utvrditi Opći sud, i potrebne pravne ocjene.

113 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je prvi prigovor prvog dijela prvog žalbenog razloga osnovan, a da prvi dio drugog žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

C. Drugi dio drugog žalbenog razloga

1. Argumentacija stranaka

114 Drugim dijelom drugog žalbenog razloga žalitelji kritiziraju ocjenu Općeg suda iz točke 66. pobijane presude prema kojoj je za eventualne povrede njihovih temeljnih prava počinjene tijekom povratnog leta u Tursku isključivo odgovorna Helenska Republika.

115 Tvrde da je ta ocjena, koja se temelji na članku 42. stavcima 1. i 2. Uredbe 2016/1624, pogrešna jer se te odredbe odnose isključivo na odgovornost osoblja države članice domaćina „na nižoj izvršnoj razini”, a ne na Frontexovu odgovornost za nepoštovanje obveza koje on ima na temelju te uredbe. Odredba koja je u tom pogledu relevantna jest članak 60. stavak 3. navedene uredbe, koji se odnosi na Frontexovu izvanugovornu odgovornost za štetu koju su prouzročile njegove službe ili osoblje pri obavljanju svojih dužnosti.

116 Prema mišljenju žaliteljâ, tumačenje koje je Opći sud primijenio u pogledu članka 42. stavaka 1. i 2. Uredbe 2016/1624 lišava smisla članke 16., 22., 25., 26., 28. i 34. te uredbe, članak 4. Frontexova kodeksa ponašanja i korake 1. do 5. Standardnog operativnog postupka, koji čine skup odredbi kojima se Frontexu nameću vlastite obveze kako bi se zajamčio učinkovit nadzor poštovanja temeljnih prava. Tim se tumačenjem također ugrožava pravilna primjena članka 8. stavka 6. Direktive 2008/115, u skladu s kojim države članice osiguravaju učinkovit sustav nadzora prisilnog vraćanja.

117 Žalitelji usto ponavljaju prigovor koji se odnosi na postojanje solidarne odgovornosti Frontexa i Helenske Republike, kako je iznesen u okviru prvog dijela prvog žalbenog razloga.

118 Frontex najprije smatra da je drugi dio drugog žalbenog razloga bespredmetan jer je obrazloženje iz točke 66. pobijane presude u pogledu članka 42. stavaka 1. i 2. Uredbe 2016/1624 sporedno.

119 Nadalje, prigovor koji se temelji na postojanju solidarne odgovornosti nedopušten je zbog njegove novosti.

120 Naposljetku smatra da je drugi dio drugog žalbenog razloga – u okviru kojeg su žalitelji ponovili argumente koje su iznijeli u prvostupanjskom postupku, a koji se odnose na Frontexove navodne nadležnosti osobito u pogledu provjere toga odnosi li se odluka o vraćanju na osobe uključene u zajedničku operaciju vraćanja – neosnovan jer mu zakonodavac Unije nije dodijelio takve ovlasti.

2. Ocjena Suda

121 Što se tiče, kao prvo, navodne bespredmetnosti drugog dijela drugog žalbenog razloga, iz točke 110. ove presude proizlazi da ocjena Općeg suda – prema kojoj treba odbiti svaku uzročnu vezu između postupanja koje se Frontexu stavlja na teret i štete koju navode žalitelji zbog toga što ta agencija nema nikakvu obvezu u pogledu provjere toga postoji li odluka o vraćanju u odnosu na osobe uključene u zajedničku operaciju vraćanja koju ta agencija koordinira – sadržava pogrešku koja se tiče prava. Stoga taj dio, koji se odnosi na dodatnu pogrešku koja se tiče prava koju je Opći sud počinio jer je u biti smatrao da je odgovornost za moguće povrede temeljnih prava počinjene tijekom povratnog leta isključivo na državi članici domaćinu, nije bespredmetan.

122 Što se tiče, kao drugo, ponavljanja prigovora koji se temelji na postojanju solidarne odgovornosti Frontexa i Helenske Republike, on je nedopušten zbog razloga navedenih u točkama 83. do 87. ove presude.

123 Što se tiče, kao treće i posljednje, osnovanosti drugog dijela drugog žalbenog razloga, valja istaknuti da je, kao što to proizlazi iz posljednjeg dijela druge rečenice točke 66. pobijane presude, Opći sud u biti smatrao da je, u skladu s člankom 42. stavkom 1. Uredbe 2016/1624, za povratni let u Tursku načelno odgovorna država članica domaćin, podložno njezinu eventualnom podnošenju tužbe, na temelju stavka 2. tog članka, protiv države članice podrijetla člana tima za štetu prouzročenu njezinom krajnjom nepažnjom ili namjernim protupravnim postupanjem.

124 Time je Opći sud implicitno presudio da sam Frontex ne preuzima nikakvu obvezu u vezi s eventualnim povredama temeljnih prava počinjenima tijekom povratnog leta u okviru zajedničke operacije vraćanja. Dakle, ne može mu se ni u kojem slučaju pripisati nastanak takvih povreda i stoga ne može postojati nikakva uzročna veza između postupanja koje se Frontexu stavlja na teret i neimovinske štete koja proizlazi iz povreda temeljnih prava žaliteljâ koje su oni pretrpjeli prilikom povratnog leta u Tursku.

125 U tom pogledu valja utvrditi da je Opći sud pravilno smatrao da se člankom 42. stavkom 1. Uredbe 2016/1624 uspostavlja načelo prema kojem se, kada timovi europske granične i obalne straže djeluju u državi članici domaćinu, ta država smatra odgovornom za svu štetu koju prouzroče članovi tih timova. Ta je odgovornost u skladu s pravilom iz članka 21. stavka 1. i članka 40. stavka 3. te uredbe, prema kojem članovi timova primaju upute od države članice domaćina i

mogu obavljati zadaće i izvršavati ovlasti samo na temelju uputa i, u pravilu, u prisutnosti službenika graničnog nadzora ili osoblja države članice domaćina uključenog u zadaće povezane s vraćanjem.

126 Međutim, članak 42. stavak 1. Uredbe 2016/1624 ne može se tumačiti na način da odgovornost države članice domaćina u potpunosti isključuje Frontexovu odgovornost za moguće povrede temeljnih prava počinjene prilikom operacije vraćanja.

127 Naime, na temelju članka 60. stavka 3. te uredbe, Frontex mora snositi izvanugovornu odgovornost za svu štetu koju prouzroče njegove službe ili službenici pri obavljanju svojih dužnosti, u skladu s istim načelima koja uređuju Unijinu izvanugovornu odgovornost. Slijedom toga, ne može se *a priori* isključiti mogućnost stjecaja odgovornosti.

128 U okolnostima poput onih u ovom slučaju, Frontexova odgovornost može se isključiti samo u slučaju da se utvrdi da istaknute nepravilnosti nisu nužno povezane ni sa kakvom protupravnom radnjom ili propustom Frontexovih službi ili službenika ili ako istaknute povrede te agencije ni u kojem slučaju nisu povezane s navodnom štetom.

129 Međutim, to ovdje nije slučaj.

130 Naime, kao što to proizlazi iz točaka 96. do 102. ove presude, Uredbom 2016/1624 propisuju se Frontexove dužnosti kako bi se zajamčilo poštovanje, među ostalim, temeljnih prava u okviru operacija vraćanja koje on koordinira, a koje proizlazi, s jedne strane, iz opće obveze europske granične i obalne straže, čiji je Frontex sastavni dio, da zajamči zaštitu temeljnih prava prilikom izvršavanja zadaća tog tijela na temelju te uredbe i, s druge strane, Frontexove obveze da učinkovito nadzire poštovanje temeljnih prava u svim svojim aktivnostima. Konkretnije, sve te obveze moraju se provesti, među ostalim, putem operativnog plana predviđenog u članku 16. navedene uredbe, koji Frontex treba izraditi za svaku zajedničku operaciju vraćanja i koji je obvezujući za sve strane uključene u tu operaciju, pri čemu se u članku 21. stavcima 1. i 3. iste uredbe pojašnjava da je država članica domaćin dužna to poštovati prilikom davanja uputa timovima europske granične i obalne straže tijekom raspoređivanja, pod nadzorom Frontexova koordinatora.

131 Usto, u skladu s člankom 21. stavkom 2. Uredbe 2016/1624, Frontex putem tog službenika može državi članici domaćinu priopćiti svoje stajalište o uputama koje je on dao. Osim toga, članak 20. stavak 1. te uredbe omogućava Frontexu da uz koordinatore tijekom zajedničkih operacija vraćanja rasporedi stručnjake iz vlastitog osoblja.

132 Iz tih razmatranja proizlazi da Frontex na temelju Uredbe 2016/1624 preuzima niz obveza čiji je cilj osigurati poštovanje temeljnih prava u okviru zajedničkih operacija vraćanja. Stoga se ne može *a priori* isključiti da je povreda tih obveza koju su u okviru određene operacije počinile njegove službe ili službenici mogla pridonijeti nastanku povreda temeljnih prava prilikom povratnog leta na štetu osoba koje su udaljene. U tom pogledu nije važno to što su, u skladu s člankom 8. stavkom 6. Direktive 2008/115, i kao što se na to podsjeća u članku 29. stavku 4. Uredbe 2016/1624, države članice odgovorne za nadzor prisilnog vraćanja. Naime, na temelju članka 28. stavka 1. te uredbe, Frontexova pomoć ili koordinacija ili organizacija u pogledu zajedničkih operacija vraćanja moraju se pružati u skladu s tom direktivom, a, na temelju navedene uredbe, Frontex ima dodatne obveze nadzora u odnosu na one država članica.

133 Usto, budući da u takvim operacijama sudjeluju ili mogu sudjelovati sami Frontexovi službenici, u svojstvu koordinatora ili kao stručnjaci raspoređeni u okviru tih operacija, ne može se *a priori* isključiti da protupravne radnje ili propusti tih službenika mogu biti u uzročnoj vezi s pojavom takvih povreda temeljnih prava.

134 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je drugi dio drugog žalbenog razloga osnovan.

D. Treći žalbeni razlog

135 Treći žalbeni razlog, koji se odnosi na točke 67. do 71. pobijane presude, sastoji se od dvaju dijelova. Prvi se odnosi na ocjenu Općeg suda prema kojoj navodna imovinska i neimovinska šteta u vezi s privremenim preseljenjem žaliteljâ u Tursku i njihovim bijegom u Irak, a zatim njihovim nastanjenjem u potonjoj zemlji, nema izravnu uzročnu vezu s postupanjima koja se Frontexu stavljaju na teret. Drugi se odnosi na sličnu ocjenu Općeg suda koja se odnosi na imovinsku štetu na koju se žalitelji pozivaju u pogledu troškova pravne pomoći u vezi s pritužbama koje su podnijeli toj agenciji.

1. Prvi dio trećeg žalbenog razloga

a) Argumentacija stranaka

136 Prvim dijelom trećeg žalbenog razloga, koji sadržava četiri prigovora, žalitelji tvrde da je Opći sud počinio pogreške koje se tiču prava time što je u točkama 67. do 69. pobijane presude presudio da je imovinska i neimovinska šteta povezana s njihovim privremenim preseljenjem u Tursku i njihovim bijegom u Iraku bila posljedica njihovih vlastitih izbora, a ne postupanja koje se Frontexu stavlja na teret, smatrajući da žalitelji u tom pogledu nisu dokazali postojanje dovoljno izravne uzročne veze između navodne štete i postupanja koje se Frontexu stavlja na teret.

137 Kao prvo, žalitelji tvrde da je Opći sud pogrešno primijenio sudsku praksu Suda u pogledu uzročne veze u slučaju oštećenikova nemarnog ponašanja ili vlastitog izbora. Naime, oštećenikov doprinos nastanku štete može samo dovesti do ograničenja naknade štete na teret Unije i stoga se ne može smatrati razlogom prekida uzročne veze.

138 Kao drugo, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava, u biti, time što nije uzeo u obzir stanje ranjivosti žaliteljâ kao tražitelja azila, kao što se to zahtijeva člankom 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i člankom 4. Povelje, iako je iz tog stanja ranjivosti proizlazilo da nisu imali stvarnu slobodu izbora u pogledu svoje odluke o bijegu u Irak.

139 Kao treće, žalitelji tvrde da je Opći sud u okviru svoje ocjene postojanja njihova izbora došao do različitih činjenično pogrešnih utvrđenja i ocjena.

140 Naposljetku, kao četvrto, ponavljaju prigovor koji se odnosi na postojanje solidarne odgovornosti Frontexa i Helenske Republike, kako je iznesen u okviru prvog žalbenog razloga i na koji se odnose točke 71. i 72. ove presude.

141 Frontex najprije u biti tvrdi da je argumentacija koju su žalitelji iznijeli u okviru, među ostalim, prvog dijela trećeg žalbenog razloga nedopuštena jer sadržava različite navode kojima oni žele dovesti u pitanje činjenična utvrđenja Općeg suda, tvrdeći da predmetna šteta nije posljedica njihovih vlastitih izbora.

142 Nadalje, prigovor koji se temelji na postojanju solidarne odgovornosti nedopušten je i zbog svoje novosti.

143 Naposljetku, u svakom slučaju, Frontex osporava osnovanost prvog dijela trećeg žalbenog razloga ističući da se žalitelji pozivaju na sudsku praksu koja u ovom slučaju nije relevantna jer se odnosi na situacije u kojima su nastanku štete pridonijele i Unija i stranka koja je pretrpjela štetu, dok je u pobijanoj presudi Opći sud smatrao da su predmetnu štetu uzrokovali isključivo izbori žalitelja.

b) Ocjena Suda

144 Kao prvo, kada je riječ o dopuštenosti trećeg prigovora iznesenog u prvom dijelu trećeg žalbenog razloga, iz članka 256. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a i članka 58. prvog stavka Statuta Suda Europske unije proizlazi da je Opći sud isključivo nadležan za utvrđivanje činjenica, osim u slučaju kada materijalna netočnost njegovih utvrđenja proizlazi iz sadržaja spisa koji mu je podnesen, i za ocjenjivanje tih činjenica. Stoga ocjena činjenica ne predstavlja, osim u slučaju iskrivljavanja dokaza podnesenih Općem sudu, pravno pitanje koje je, kao takvo, podložno nadzoru Suda (presuda od 25. lipnja 2020., SATCEN/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, t. 103. i 104. i navedena sudska praksa).

145 Tim prigovorom žalitelji osporavaju ocjene Općeg suda koje se odnose na nepoštovanje uputa iz privremene putne dozvole koju su im izdala turska tijela i na njihov strah da će ih ta tijela zbog tog zanemarivanja udaljiti u Siriju. Time oni nastoje dovesti u pitanje određena činjenična utvrđenja sadržana u pobijanoj presudi a da se pritom ne pozivaju na iskrivljavanje. Stoga je treći prigovor nedopušten.

146 S druge strane, nedopušten je i četvrti prigovor, koji se temelji na postojanju solidarne odgovornosti Frontexa i Helenske Republike, zbog razloga navedenih u točkama 83. do 87. ove presude.

147 Kao drugo, što se tiče merituma prvih dvaju prigovora iz prvog dijela trećeg žalbenog razloga, valja podsjetiti na to da je Opći sud u točkama 67. i 68. pobijane presude, nakon što je naglasio da navodna šteta mora izravno nastati zbog postupanja koje se stavlja na teret, presudio da je šteta povezana s privremenim preseljenjem žaliteljâ u Tursku i njihovim bijegom u Irak nastala zbog njihovih vlastitih izbora. U potporu toj ocijeni utvrdio je, s jedne strane, da je njihovo preseljenje u Saruj posljedica njihova izbora da ne postupaju u skladu s uputama turskih tijela i, s druge strane, da je njihov bijeg u Irak proizlazio iz njihova straha da će ih ta tijela vratiti u Siriju zbog nepoštovanja tih uputa.

148 Valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda navedenom u točki 60. ove presude, nastanak Unijine izvanugovorne odgovornosti pretpostavlja postojanje izravne uzročne veze između postupanja koje se stavlja na teret i navodne štete.

149 U tom pogledu, Sud je već imao priliku pojasniti da ni članak 340. drugi stavak UFEU-a ni načela zajednička pravima država članica na koja upućuje taj članak ne mogu stvoriti obvezu popravljanja svake štetne posljedice, čak i udaljene, nezakonite radnje (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 1979., Dumortier i dr./Vijeće, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 i 45/79, EU:C:1979:223, t. 21.).

150 Naime, izravnost uzročne veze treba tumačiti strogo, ali na način da šteta mora dovoljno izravno proizlaziti iz nezakonitog postupanja institucija (vidjeti u tom smislu presude od 4. listopada 1979., Dumortier i dr./Vijeće, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 i 45/79, EU:C:1979:223, t. 21. kao i od 30. svibnja 2017., Safa Nicu Sepahan/Vijeće, C-45/15 P, EU:C:2017:402, t. 61.). Stoga se pretpostavka koja se odnosi na uzročnu vezu između postupanja koje se stavlja na teret i navodne štete odnosi na postojanje dovoljno izravne uzročno-posljedične veze, tako da postupanje koje se stavlja na teret mora biti odlučujući uzrok navodne štete (presude od 13. prosinca 2018., Europska unija/Gascogne Sack Deutschland i Gascogne, C-138/17 P i C-146/17 P, EU:C:2018:1013, t. 22. i od 5. rujna 2019., Europska unija/Guardian Europe i Guardian Europe/Europska unija, C-447/17 P i C-479/17 P, EU:C:2019:672, t. 32.).

151 Osim toga, ta se veza može prekinuti, među ostalim, radnjom oštećenika poduzetom između postupanja koje se stavlja na teret i navodne štete jer je ta radnja odlučujući uzrok te štete (vidjeti u tom smislu presudu od 18. ožujka 2010., Trubowest Handel i Makarov/Vijeće i Komisija, C-419/08 P, EU:C:2010:147, t. 61.).

152 Takvu radnju može činiti, među ostalim, odluka oštećenika, ali pod uvjetom da mu ta odluka nije bila nametnuta (vidjeti u tom smislu presude od 16. srpnja 2009., Komisija/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, t. 205. i od 13. prosinca 2018., Europska unija/Gascogne Sack Deutschland i Gascogne, C-138/17 P i C-146/17 P, EU:C:2018:1013, t. 31.)

153 Tako iz sudske prakse navedene u točkama 148. do 152. ove presude proizlazi da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je, s jedne strane, u točki 67. pobijane presude smatrao da činjenica da je postupanje koje se stavlja na teret bilo nužna pretpostavka nastanka štete, u smislu da do nje ne bi došlo da nije bilo tog postupanja, nije dovoljna za utvrđenje uzročne veze te je, s druge strane, u ovom slučaju ispitao mogućnost da je uzročna veza između postupanja koje se Frontexu stavlja na teret i štete o kojoj je riječ prekinuta određenim radnjama žaliteljâ.

154 Međutim, takvo se ispitivanje nužno mora provesti *in concreto*, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti koje obilježavaju oštećenikovu situaciju.

155 Stoga, iako se od gospodarskih subjekata s iskustvom u upravljanju rizicima povezanima s obavljanjem njihovih uobičajenih aktivnosti može očekivati potpuno razumno donošenje odluka (vidjeti u tom smislu presude od 16. srpnja 2009., Komisija/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, t. 200. do 206. i od 13. prosinca 2018., Europska unija/Gascogne Sack Deutschland i Gascogne, C-138/17 P i C-146/17 P, EU:C:2018:1013, t. 23. do 31.), takvo postupanje ne može se općenito očekivati, osobito kada je riječ o fizičkim osobama.

156 To osobito vrijedi u slučaju članova obitelji koji su pobjegli iz svoje zemlje porijekla u potrazi za međunarodnom zaštitom i koji su suočeni s iznimnim okolnostima i nepredvidivim opasnostima. Naime, tražitelji azila mogu biti osobito ranjivi zbog svojeg migracijskog putovanja i traumatskih iskustava koje su mogli prethodno doživjeti na tom putovanju (ESLJP, 18. studenoga 2021., M. H. i dr. protiv Hrvatske, CE:ECHR:2021:1118JUD001567018, t. 207.), a ta ranjivost može utjecati na njihovo razmišljanje.

157 Prema tome, u takvoj iznimnoj situaciji, uzročna veza između postupanja koje se stavlja na teret i navodne štete može i dalje postojati unatoč oštećenikovoj odluci koja je donesena između tog postupanja i te štete ako se ta odluka, iako nije bila jedina moguća reakcija, može smatrati razumnom reakcijom uzimajući u obzir sve okolnosti koje su obilježavale tu situaciju.

158 Taj se zaključak tim više nameće u situaciji u kojoj su tražitelji azila dovedeni u zemlju u kojoj postoji konkretna opasnost od povrede načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

159 U tom pogledu valja istaknuti da su žalitelji pred Općim sudom naveli da je njihova odluka o odlasku u Erbil motivirana strahom da će ih turska tijela vratiti u Siriju, i to zbog njihova tumačenja turskog zakona i prakse vraćanja u Siriju sirijskih državljana koji traže međunarodnu zaštitu, protivno načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, a što je okolnost koju su pokušali dokazati vještačenjem navedenim u svojoj tužbi pred Općim sudom, koju treba ocijeniti isključivo Opći sud.

160 Valja utvrditi da je Opći sud u pobijanoj presudi odluke koje su žalitelji donijeli nakon što su udaljeni u Tursku kvalificirao kao „vlastiti izbor” a da, kako bi utvrdio mogu li se s obzirom na taj kontekst te odluke smatrati razumnima, nije ispitao *in concreto* kontekst u kojem je taj izbor donesen – osobito s obzirom na njihovu obiteljsku situaciju, njihovo stanje ranjivosti i moguću opasnost od protjerivanja u Siriju.

161 Slijedom toga, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 69. pobijane presude presudio da se ne može smatrati da predmetna šteta izravno proizlazi iz postupanja koje se Frontexu stavlja na teret zbog izbora žaliteljâ nakon sporne operacije vraćanja, a da pritom nije *in concreto* ocijenio razumnost tih izbora s obzirom na sve okolnosti koje su obilježile kontekst u kojem su oni doneseni.

162 Stoga je drugi prigovor u okviru prvog dijela trećeg žalbenog razloga osnovan, a ostatak tog dijela razloga treba odbaciti kao nedopušten ili odbiti kao neosnovan.

2. Drugi dio trećeg žalbenog razloga

a) Argumentacija stranaka

163 Drugim dijelom trećeg žalbenog razloga žalitelji tvrde da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 70. pobijane presude smatrao da je njihov odabir hoće li im u okviru pritužbi podnesenih Frontexu pomagati odvjetnici, tako da ne postoji uzročna veza između postupanja koje se Frontexu stavlja na teret i troškova koji se odnose na tu pomoć. Naime, u okolnostima ovog slučaja navedena je pomoć bila nužna jer tužitelji nisu građani Unije, ne mogu komunicirati ni na jednom od njezinih službenih jezika te su se nalazili u osobito ranjivoj situaciji.

164 Žalitelji dodaju da je Opći sud trebao smatrati da su navedeni troškovi pravne pomoći barem velikim dijelom prouzročeni Frontexovim nemarnim postupanjem s njihovim pritužbama zbog njihova sporog ispitivanja i neučinkovitosti mehanizma za podnošenje pritužbi, protivno načelu dobre uprave i njihovu pravu na djelotvoran pravni lijek kao i članku 72. Uredbe 2016/1624.

165 Frontex smatra da je ovaj dio nedopušten jer pitanje je li pravno zastupanje u okviru pritužbi podnesenih Frontexu nužno potpada pod činjeničnu ocjenu, koja se ne može ispitati u okviru žalbe.

b) Ocjena Suda

166 Drugim dijelom trećeg žalbenog razloga žalitelji u biti prigovaraju Općem sudu da je pogrešno ocijenio potrebu da im u okviru pritužbi koje su Frontexu podnijeli u okviru mehanizma za podnošenje pritužbi iz članka 72. Uredbe 2016/1624 pomažu odvjetnici i, prema tome, uzročnu vezu između postupanja koje se Frontexu stavlja na teret u pogledu navodnih povreda njihovih temeljnih prava koje se mogu pripisati toj agenciji i štete koja proizlazi iz troškova te pomoći.

167 U točki 70. pobijane presude Opći sud presudio je da, kada u predsudskoj fazi postupka nije nužno odvjetničko zastupanje, ne postoji uzročna veza između navodne štete, to jest troškova takvog zastupanja i postupanja koje se eventualno stavlja na teret instituciji ili agenciji o kojoj je riječ. Budući da je u toj situaciji korištenje odvjetničkim uslugama vlastiti izbor dotične osobe, ne može se pripisati predmetnoj instituciji ili agenciji.

168 U tom pogledu Sud je presudio da troškove savjetovanja s odvjetnikom u stadiju upravne pritužbe odnosno u okviru obraćanja Europskom ombudsmanu treba razlikovati od nagrada za rad odvjetnika nastalih u sudskom postupku (presude od 9. ožujka 1978., Herpels/Komisija, 54/77, EU:C:1978:45, t. 45. i od 28. lipnja 2007., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-331/05 P, EU:C:2007:390, t. 25.).

169 Međutim, iako je Sud u predmetima u kojima su donesene presude navedene u prethodnoj točki smatrao da je pomoć odvjetnika „vlastiti izbor” (presuda od 9. ožujka 1978., Herpels/Komisija, 54/77, EU:C:1978:45, t. 48.) ili „slobodni izbor” zainteresiranih osoba (presuda od 28. lipnja 2007., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-331/05 P, EU:C:2007:390, t. 27.), to je učinio s obzirom na obilježja svakog od tih postupaka, a ne na temelju općeg razumijevanja upravnih pritužbi ili alternativnih načina rješavanja sporova.

170 U ovom slučaju valja utvrditi, kao prvo, da mehanizam za podnošenje pritužbi predviđen člankom 72. Uredbe 2016/1624 nije pravo građana Unije čiji je cilj ukloniti administrativne nepravilnosti u ime općeg interesa. Naprotiv, u skladu s člankom 72. stavcima 2. i 3. te uredbe, on je dostupan samo osobama koje su izravno pogođene djelovanjima osoblja koje je, među ostalim, uključeno u operaciju vraćanja, a koje smatraju da su te radnje konkretno ugrozile njihova temeljna prava.

171 Kao drugo, iako službenik za temeljna prava svoje zadaće obavlja neovisno, on to čini u okviru organizacije Frontex. Usto, postupak pred njim pokreće osoba koja se, kao što je to navedeno u točki 156. ove presude, nalazi u osobito ranjivom položaju, i to u okolnostima poput onih u ovom slučaju, kako bi se prijavila konkretna povreda temeljnog prava uzrokovana djelovanjem samog Frontexova osoblja.

172 Kao treće, mehanizmom pritužbe uspostavljenim člankom 72. Uredbe 2016/1624 ne jamči se da će podnositelj pritužbe u određenom trenutku imati koristi od jamstava povezanih s pravom na djelotvoran pravni lijek, uključujući pravo na savjetovanje, obranu i zastupanje zajamčeno člankom 47. drugim stavkom Povelje. Za razliku od upravne žalbe o kojoj je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 9. ožujka 1978., Herpels/Komisija (54/77, EU:C:1978:45), mehanizam rješavanja pritužbi nije, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 50. te uredbe, pretpostavka prava na pravni lijek pred sudom.

173 Iz razmatranja navedenih u točkama 167. do 172. ove presude proizlazi da je Opći sud u točki 70. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava jer je smatrao da, načelno, kada u predsudskoj fazi postupka nije nužno odvjetničko zastupanje ili savjetovanje, ne postoji uzročna veza između troškova takvog zastupanja i postupanja koje se eventualno stavlja na teret instituciji ili agenciji o kojoj je riječ.

174 Prema tome, drugi dio trećeg žalbenog razloga je osnovan.

E. Četvrti žalbeni razlog

1. Argumentacija stranaka

175 Četvrtim žalbenim razlogom, koji se odnosi na točke 44. do 46. pobijane presude, žalitelji u biti tvrde da je Opći sud povrijedio članak 85. stavak 2. svojeg poslovnika i načelo kontradiktornosti jer je kao nedopuštene odbacio određene dokumente koje su oni podnijeli u prvostupanjskom postupku, to jest priloge C.1 i C.3 do C.6 replici kao i prilog E.1.

176 Ističu da se navedeni članak 85. stavak 2. ne odnosi na nove dokaze i dopunu dokaznih prijedloga jer su podneseni kao odgovor na argumente koje je protivna stranka iznijela u svojem odgovoru na tužbu. To je *a fortiori* slučaj kada je riječ o javno dostupnom dokumentu na kojem su žalitelji temeljili svoju argumentaciju i čiju je dokaznu snagu Frontex doveo u pitanje u svojem odgovoru na tužbu. Stoga je Opći sud trebao smatrati da prilozi C.1 i C.4 do C.6 replici predstavljaju „dokaze o suprotnom” i da je prilog C.3 replici „dopuna” dokaznih prijedloga. Što se tiče priloga E.1, iako je podnesen nakon zatvaranja pisanog dijela postupka, Opći sud trebao je utvrditi da njegovo podnošenje ne može ugroziti Frontexova prava obrane jer je riječ o dokumentu koji je sastavila ta agencija.

177 Frontex tvrdi, kao prvo, da je četvrti žalbeni razlog bespredmetan jer žalitelji u okviru njega navode da na ishod njihove tužbe za naknadu štete ni na koji način nije utjecalo to jesu li dokazi o kojima je riječ uloženi u spis postupka pred Općim sudom.

178 Kao drugo, Frontex smatra da ti dokazi nisu dokazi o suprotnom i naglašava da je Opći sud utvrdio da žalitelji nisu iznijeli opravdanje za podnošenje navedenih dokaza u stadiju odgovora na tužbu.

2. Ocjena Suda

179 Što se tiče, kao prvo, navodne bespredmetnosti četvrtog žalbenog razloga, valja utvrditi da mišljenje žaliteljâ prema kojem predmetni dokazi nisu bili odlučujući za ishod njihove tužbe za naknadu štete ne utječe na njihovo pravo da ih podnesu pred Općim sudom, pod uvjetom da su dopušteni. Naime, to pravo nije povezano s njihovom objektivnom nužnošću za raspravu, s obzirom na to da svaka stranka može ocijeniti korisnost dokaza koje namjerava podnijeti kako bi potkrijepila svoje stajalište ili nešto razjasnila Općem sudu. Posljedično, suprotno onomu što tvrdi Frontex, ovaj žalbeni razlog nije bespredmetan.

180 Što se tiče, kao drugo, osnovanosti tog žalbenog razloga, valja istaknuti da se člankom 76. točkom (f) i člankom 85. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda utvrđuje pravilo prema kojem stranke moraju sastaviti spis s dokazima ili iznijeti svoje dokazne prijedloge u fazi prve razmjene

pismena, odnosno u stadiju tužbe i odgovora na tužbu. Riječ je o pravilu o prekluziji (vidjeti u tom smislu presude od 16. rujna 2020., BP/FRA, C-669/19 P, EU:C:2020:713, t. 41. i od 23. studenoga 2023., Ryanair i Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, t. 43.).

181 Tim se odredbama uzimaju u obzir načela kontradiktornosti i jednakosti oružja te pravo na pošteno suđenje. Naime, njima se nameće obveza obavještavanja drugih stranaka o dokazima koji idu u prilog zastupanim tezama i cilj im je omogućiti im pripremu učinkovite obrane ili replike, u skladu s navedenim načelima i pravom. Usto, zahtjev za podnošenje dokaza i dokaznih prijedloga u prvoj fazi postupka također se opravdava i ciljem dobrog sudovanja jer omogućava, brzom pripremom spisa, postupanje u predmetu u razumnom roku (vidjeti u tom smislu presude od 14. travnja 2005., Gaki-Kakouri/Sud, C-243/04 P, EU:C:2005:238, t. 30. i od 23. studenoga 2023., Ryanair i Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, t. 41.).

182 Odstupajući od načelnog pravila utvrđenog u članku 76. točki (f) i članku 85. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, stavkom 2. tog članka 85. ipak se dopušta strankama da podnesu dokaze ili dokazne prijedloge prilikom druge razmjene podnesaka, pod uvjetom da je kašnjenje u podnošenju tih dokaza ili dokaznih prijedloga opravdano.

183 Navedeni stavak 2. odražava se u zahtjevu poštenog suđenja i, konkretnije, u zaštiti prava obrane stranke koja u toj fazi namjerava podnijeti određene dokaze ili dokazne prijedloge, a to se podnošenje može, među ostalim, opravdati time da ta stranka nije mogla prije raspolagati predmetnim dokazima ili time da se u slučaju da protivna stranka nepravodobno podnese dokaze spis dopuni kako bi se osiguralo poštovanje načela kontradiktornosti (vidjeti u tom smislu presude od 14. travnja 2005., Gaki-Kakouri/Sud, C-243/04 P, EU:C:2005:238, t. 30. i od 23. studenoga 2023., Ryanair i Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, t. 42. i 43.).

184 Budući da kašnjenje u podnošenju dokaza ili dokaznih prijedloga mora biti opravdano, Opći sud ima ovlast preispitati osnovanost razloga tog kašnjenja i, ovisno o slučaju, sadržaj tih dokaza ili tih dokaznih prijedloga, te ih, ako je potrebno i ako njihovo nepravodobno podnošenje nije u dovoljnoj mjeri opravdano ili potkrijepljeno, odbiti (vidjeti u tom smislu presude od 16. rujna 2020., BP/FRA, C-669/19 P, EU:C:2020:713, t. 41. i od 23. studenoga 2023., Ryanair i Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, t. 43.).

185 Odstupajući od načelnog pravila utvrđenog u članku 76. točki (f) i članku 85. stavku 1. Poslovnika Općeg suda i u slučaju iznimke poput one opisane u stavku 2. tog članka 85., stavkom 3. navedenog članka 85. strankama se dopušta da podnesu dokaze ili dokazne prijedloge i u kasnijoj fazi, to jest prije zatvaranja usmenog dijela postupka ili prije odluke Općeg suda o neprovođenju usmenog dijela postupka, pod uvjetom da je to kašnjenje opravdano. Razmatranja iznesena u točkama 183. i 184. ove presude tim više vrijede za dokaze i dokazne prijedloge podnesene u toj kasnijoj fazi, pri čemu je uvjet njihove dopuštenosti dokaz o postojanju iznimnih okolnosti (vidjeti u tom smislu presude od 14. travnja 2005., Gaki-Kakouri/Sud, C-243/04 P, EU:C:2005:238, t. 33. i od 23. studenoga 2023., Ryanair i Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, t. 44.).

186 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da upravo primjena pravila navedenih u članku 85. Poslovnika Općeg suda omogućava osiguranje poštovanja načela kontradiktornosti ili jednakosti oružja i prava na pošteno suđenje (vidjeti u tom smislu presudu od 23. studenoga 2023., Ryanair i Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, t. 45.).

187 U ovom slučaju, kad je riječ, kao prvo, o prilozima C.1 i C.3 do C.6 replici, iz točke 42. pobijane presude proizlazi da su se oni sastojali od javnih dokumenata koji prethode podnošenju tužbe, osim prijevoda nedatirane izjave jednog od žalitelja i „stručnog mišljenja”, koje je zapravo pravno savjetovanje izričito izneseno u okviru predmeta koji je u tijeku pred Općim sudom.

188 U točki 45. pobijane presude Opći sud obrazložio je nedopuštenost tih priloga presudivši u biti da otkrivanje navodne relevantnosti dokumenata tijekom postupka nije valjan razlog da bi se opravdalo njihovo nepravodobno podnošenje zato što su ti dokumenti namijenjeni utvrđivanju činjenica navedenih u tužbi i zato što je većina njih prethodila tužbi.

189 Stoga je Opći sud pravilno primijenio članak 85. stavak 2. svojeg Poslovnika. Naime, kada je razlog nepravodobnosti podnošenja dokumenta na temelju te odredbe to što je protivna stranka podnijela dokaz ili tvrdnju, opravdanje takvog kašnjenja – koje se zahtijeva navedenom odredbom kako bi se moglo primijeniti njome predviđeno odstupanje – podrazumijeva da stranka koja podnosi taj zahtjev odredi koji je to dokaz ili tvrdnja koju je suprotna stranka podnijela razlog nužno nepravodobnog podnošenja tog dokumenta, i to s dovoljnom preciznošću, kako bi se Općem sudu omogućilo da provede nadzor tog opravdanja, kao što je to dužan učiniti.

190 U ovom slučaju iz točke 41. pobijane presude proizlazi da su žalitelji, kako bi opravdali nepravodobno podnošenje predmetnih priloga, na raspravi istaknuli da im je njihova relevantnost postala jasna tek nakon što su saznali za argumentaciju koju je Frontex iznio u odgovoru na tužbu. Međutim, iz ispitivanja replike tužiteljâ u prvostupanjskom postupku proizlazi da oni nisu pružili pojašnjenja u pogledu Frontexovih navoda koji su opravdali podnošenje navedenih dokumenata.

191 Stoga, s obzirom na razmatranja i sudsku praksu navedene u točkama 180. do 186. ove presude, Opći sud nije povrijedio ni načelo kontradiktornosti ni prava obrane žaliteljâ time što je odbio priloge C.1 i C.3 do C.6 njihovoj replici uz obrazloženje da kašnjenje u njihovu podnošenju nije bilo u dovoljnoj mjeri opravdano.

192 Kao drugo, što se tiče priloga E.1, koji je podnesen dva dana prije rasprave pred Općim sudom, iz točaka 47. i 50. pobijane presude proizlazi da se taj dokaz sastojao od dokumenta koji je Frontex dostavio žaliteljima prije podnošenja njihove tužbe, s obzirom na to da su oni naveli da je nepodnošenje tog dokumenta u stadiju tužbe posljedica nepažnje, a za što je Opći sud presudio da nije valjan razlog koji opravdava njegovo nepravodobno podnošenje.

193 Kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 185. ove presude, takav razlog ne ispunjava zahtjeve obrazloženja koji opravdavaju podnošenje dokumenta na temelju članka 85. stavka 3. Poslovnika Općeg suda. Stoga je potonji pravilno primijenio tu odredbu tako što je odbio prilog E.1.

194 U tom pogledu nije relevantan argument žaliteljâ prema kojem podnošenje tog dokumenta nije moglo ugroziti Frontexova prava obrane, s obzirom na to da je navedeni dokument sastavila ta agencija.

195 Naime, s jedne strane, iz članka 85. Poslovnika Općeg suda ne proizlazi da je potonji načelno dužan prihvatiti nepravodobno podnesene dokumente, osim ako utvrdi da je njihovo odbijanje nužno kako bi se osiguralo poštovanje određenih prava ili općih načela, osobito prava obrane protivne stranke (vidjeti u tom smislu presudu od 23. studenoga 2023., Ryanair i Airport

Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, t. 46.), s obzirom na to da se stavkom 1. tog članka utvrđuje pravilo o prekluziji koje se temelji na suprotnom načelu, prema kojem se dokumenti moraju podnijeti u fazi prve razmjene pismena. S druge strane, kao što to proizlazi iz točke 181. ove presude, cilj članka 85. stavka 1. tog poslovnika nije samo omogućiti protivnoj stranci da pripremi učinkovitu obranu ili repliku, nego se njime također nastoji postići cilj dobrog sudovanja.

196 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da četvrti žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

197 S obzirom na osnovanost prvog prigovora prvog dijela prvog žalbenog razloga, drugog dijela drugog žalbenog razloga, drugog prigovora prvog dijela trećeg žalbenog razloga i drugog dijela trećeg žalbenog razloga, pobijanu presudu treba ukinuti u dijelu u kojem je njome Opći sud odbio tužbu za naknadu štete koju su žalitelji podnijeli zbog nepostojanja dovoljno izravne uzročne veze između postupanja koje se Frontexu stavlja na teret i navodne štete, osim štete koja se odnosi na troškove koji su žaliteljima nastali zbog odlaska u Grčku, zato što, u biti:

– kao prvo, u okviru zadaća europske granične i obalne straže Uredbom 2016/1624 Frontexu se ne nameće nikakva obveza u pogledu odluka o vraćanju koje se moraju odnositi na osobe uključene u zajedničku operaciju vraćanja,

– kao drugo, u tim je okolnostima za moguće povrede temeljnih prava do kojih je došlo tijekom povratnog leta nadležna samo država članica domaćin, uz isključenje bilo kakve Frontexove odgovornosti,

– kao treće, samim izborima žaliteljâ u pogledu njihova privremenog preseljenja u Tursku, njihova bijega u Irak i njihova nastanjenja u potonjoj zemlji prekinuta je svaka dovoljno izravna uzročna veza između postupanja koje se Frontexu stavlja na teret i navodne štete, a da pritom nije *in concreto* ocijenio razumnost tih izbora s obzirom na sve okolnosti koje su obilježile konkretan kontekst u kojem je taj izbor izvršen, i,

– kao četvrto, kada u predsudskoj fazi postupka nije nužno odvjetničko zastupanje, ne postoji uzročna veza između troškova takvog zastupanja i postupanja koje se eventualno stavlja na teret instituciji ili agenciji.

VI. Tužba pred Općim sudom

198 U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, on može, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.

199 U ovom slučaju, s obzirom na to da Opći sud nije odlučio o većini žalbenih razloga žaliteljâ, Sud smatra da ne može sam odlučivati o meritumu.

200 Slijedom toga, predmet valja vratiti na ponovno odlučivanje Općem sudu.

VII. Troškovi

201 Budući da predmet treba vratiti na ponovno odlučivanje Općem sudu, o troškovima ovog žalbenog postupka odlučit će se naknadno.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 6. rujna 2023., WS i dr./Frontex (T-600/21, EU:T:2023:492), osim u dijelu u kojem se, s jedne strane, njome kao nedopušteni odbacuju prilozi C.1 i C.3 do C.6 replici kao i prilog E.1 koji su podnijeli WS, WT, WY, WZ, YA i YB te, s druge strane, utvrđuje nepostojanje uzročne veze između postupanja koje se stavlja na teret Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) i navodne štete koju su pretrpjeli WS, WT, WY, WZ, YA i YB u pogledu troškova koje su imali zbog odlaska u Grčku.**

2. **Predmet se vraća Općem sudu Europske unije na ponovno odlučivanje.**

3. **O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Potpisi