Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 16 lipca 2026 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Artykuł 325 ust. 1 TFUE – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Postępowanie o ustalenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dążenie do uzyskania niepodległości części terytorium krajowego państwa członkowskiego – Krajowa ustawa o abolicji dotycząca czynów powodujących powstanie odpowiedzialności w zakresie dyscypliny finansów publicznych – Wygaszenie odpowiedzialności w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy, bez oceny zarzutów i dowodów odciążających i bez wysłuchania wszystkich stron postępowania – Artykuł 23 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – Zawieszenie postępowania głównego przez sąd krajowy występujący do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE

W sprawie C-523/24

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy, Hiszpania) postanowieniem z dnia 29 lipca 2024 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 30 lipca 2024 r., w postępowaniu:

Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC),

Ministerio Fiscal

przeciwko

RAS,

AAT,

IGA,

ARMG,

ANMG,

NMF,

ARM,

* Język postępowania: hiszpański.

LBC i in.,

JTN,

JNB,

TPR,

OJV i in.,

MAB,

JMSI,

LPG,

CPO,

CPC,

ACO,

AMC,

ACJ,

FGS,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, T. von Danwitz (sprawozdawca), wiceprezes, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, M. Condinanzi i F. Schalin, prezesi izb, S. Rodin, E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin, M. Gavalec, S. Gervasoni, N. Fenger i R. Frendo, sędziowie,

rzecznik generalny: D. Spielmann,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 lipca 2025 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC) – J. R. Chapapría García de Otazo i M. de Diego Martínez, abogados,

– w imieniu Ministerio Fiscal – M. Martín-Granizo Santamaría, fiscal,

– w imieniu RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF i ARM – E. Centeno Ruiz, procurador i F. Homs Molist, abogado,

– w imieniu LBC i in. oraz JTN – E. Centeno Ruiz, procurador, i M. Barnola Sarri, abogada,

– w imieniu OJV i in. – R. Blanco, procurador, i M. Marsal Ferret, abogado,

– w imieniu MAB – J. Cabré Trias, abogado,

– w imieniu JMSI – I. Elbal Sánchez, abogada,

– w imieniu LPG, CPC i ACO – G. Boyé Tuset, abogado,

– w imieniu AMC – J. Tornos Mas, abogado,

– w imieniu ACJ – M. Campa Escudero i C. Monguilod Agustí, abogados,

– w imieniu rządu hiszpańskiego – A. Gavela Llopis, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej – C. Valero, C. Urraca Caviedes i M. Wasmeier, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 13 listopada 2025 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni, po pierwsze, rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 1995, L 312, s. 1), po drugie, art. 267 i 325 TFUE oraz art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, po trzecie, art. 23 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, po czwarte, art. 20, 21 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), po piąte, zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a także, po szóste, art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”).

2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych z tytułu odpowiedzialności osób odpowiedzialnych za zarządzanie środkami publicznymi (zwanego dalej „postępowaniem w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych”), zainicjowanego przez Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC) i Ministerio Fiscal (prokuraturę, Hiszpania) przeciwko RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF, ARM, LBC i in., JTN, JNB, TPR, OJV i in., MAB, JMSI, LPG, CPO, CPC, ACO, AMC, ACJ i FGS, 35 byłym członkom organów zarządzających Generalitat de Cataluña (wspólnoty autonomicznej Katalonii, zwanej dalej „Generalitat”) w przedmiocie zarządzania przez tych ostatnich środkami publicznymi w latach 2011–2017 w kontekście ruchu na rzecz niepodległości Katalonii.

Ramy prawne

Prawo Unii

Traktat UE

3 Artykuł 2 TUE stanowi:

„Unia [Europejska] opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

4 Artykuł 4 ust. 3 TUE przewiduje:

„Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów.

Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii.

Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

5 Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

Traktat FUE

6 Zgodnie z art. 267 TFUE:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

a) o wykładni traktatów;

b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii.

W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

[…]”.

7 Artykuł 325 TFUE stanowi:

„1. Unia i państwa członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Unii za pomocą środków podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem, które mają skutek odstraszający i zapewniają skuteczną ochronę w państwach członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii.

[…]”.

Karta

8 Tytuł VI Karty, opatrzony nagłówkiem „Wymiar sprawiedliwości”, obejmuje między innymi art. 47, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, który jest zredagowany następująco:

„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. […]

[…]”.

Statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

9 Zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej:

„W sprawach objętych artykułem 267 [TFUE] sąd państwa członkowskiego, który wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania i przekazaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości, powiadamia o tym Trybunał. Sekretarz Trybunału Sprawiedliwości zawiadamia następnie o tym postanowieniu strony, państwa członkowskie, Parlament Europejski, Radę [Unii Europejskiej], Komisję [Europejską] oraz Europejski Bank Centralny, jak również instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii, które przyjęły akt, którego ważności lub wykładni dotyczy spór”.

Rozporządzenie nr 2988/95

10 W myśl art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95:

„Nieprawidłowość oznacza jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”.

Prawo hiszpańskie

Konstytucja

11 Artykuł 136 Constitución española (hiszpańskiej konstytucji, zwanej dalej „konstytucją”) stanowi:

„1. Tribunal de Cuentas [trybunał obrachunkowy] jest najwyższym organem odpowiedzialnym za kontrolę rachunkowości i zarządzania finansowego państwa oraz sektora publicznego.

W zakresie badania i weryfikacji ogólnych rachunków państwa podlega on bezpośrednio Cortes Generales [parlamentowi hiszpańskiemu] i sprawuje swoje funkcje z jego upoważnienia.

2. Rachunki państwa i sektora publicznego są przedkładane Tribunal de Cuentas [trybunałowi obrachunkowemu] i są przez niego kontrolowane.

[…]

3. Członkowie Tribunal de Cuentas [trybunału obrachunkowego] korzystają z takiej samej niezawisłości i nieusuwalności jak sędziowie, podlegają także tym samym zakazom łączenia stanowisk.

4. Skład, organizację i funkcje Tribunal de Cuentas [trybunału obrachunkowego] określa ustawa organiczna”.

LOTCU

12 Artykuł 5 Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas (ustawy organicznej 2/1982 o trybunale obrachunkowym) z dnia 12 maja 1982 r. (BOE nr 121 z dnia 21 maja 1982 r., s. 13290, zwanej dalej „LOTCU”) stanowi, że „[Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy)] wykonuje swoje funkcje w sposób niezależny i z poszanowaniem porządku prawnego”.

13 Artykuł 15 LOTCU przewiduje:

„1. Postępowanie sądowe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które należy do właściwości [Tribunal de Cuentas (trybunału obrachunkowego)], jest prowadzone w odniesieniu do rozliczenia osób, które otrzymują publiczne mienie, środki lub papiery wartościowe, kontrolują je, zarządzają nimi, przechowują je, wykorzystują lub używają.

2. Właściwość w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje publiczne środki lub papiery wartościowe, a także dodatkowe zobowiązania ustanowione jako zabezpieczenie do celów zarządzania nimi”.

14 Artykuł 30 ust. 2 LOTCU w obowiązującej wersji ma następujące brzmienie:

„Radcy obrachunkowi Tribunal de Cuentas [trybunału obrachunkowego] są niezawiśli i nieusuwalni”.

15 Zgodnie z art. 33 ust. 1 LOTCU:

„Członków Tribunal de Cuentas [trybunału obrachunkowego] obejmują przyczyny niezdolności do służby, sytuacje niepołączalności stanowisk i zakazy ustanowione w odniesieniu do sędziów w Ley orgánica del Poder Judicial [ustawie organicznej o ustroju sądów]".

16 Na mocy art. 36 LOTCU:

„Prezes i radcy obrachunkowi Tribunal de Cuentas [trybunału obrachunkowego] mogą zostać zwolnieni z funkcji wyłącznie z powodu upływu kadencji, rezygnacji przyjętej przez hiszpański parlament, niezdolności do służby, sytuacji niepołączalności stanowisk lub poważnego uchybienia obowiązkom związanym z ich funkcją".

LFTCU

17 Artykuł 24 Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (ustawy 7/1988 o funkcjonowaniu trybunału obrachunkowego) z dnia 5 kwietnia 1988 r. (BOE nr 84 z dnia 7 kwietnia 1988 r., s. 10459, zwanej dalej „LFTCU") stanowi:

„Członkowie Tribunal de Cuentas [trybunału obrachunkowego] sprawują swoje funkcje zgodnie z zasadami bezstronności i godności nieodłącznie związanymi z ich urzędem, czuwają nad starannym i skutecznym załatwianiem powierzonych im spraw, uczestniczą we wszystkich zgromadzeniach plenarnych i posiedzeniach komisji, na które zostali wezwani, oraz nie podlegają ściganiu z powodu opinii wyrażanych podczas wykonywania ich funkcji.

Prezes i członkowie są zobowiązani do wyłączenia się ze spraw dotyczących podmiotów, w których wykonywali czynności z zakresu zarządzania, doradztwa lub administrowania lub z którymi łączyły ich lub członków ich rodzin do drugiego stopnia pokrewieństwa lub powinowactwa jakiekolwiek interesy".

18 Zgodnie z art. 60 LFTCU:

„1. Sąd obrachunkowy orzeka w granicach żądań i argumentów przedstawionych przez strony.

2. Jednakże, jeżeli w chwili wydawania orzeczenia organ tego sądu uzna, że przedłożona mu kwestia mogła nie zostać należycie oceniona przez strony ze względu na fakt, że skargę o ustalenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mogą uzasadniać lub stać jej na przeszkodzie inne powody, informuje o tym zainteresowane strony w drodze postanowienia, w którym – pouczając, że nie przesądza on o treści ostatecznego orzeczenia – przedstawia swoją opinię i wyznacza tym stronom wspólny termin nieprzekraczający 10 dni, by mogły one przedstawić swoje argumenty, oraz zawiesza, w stosownym przypadku, termin wydania orzeczenia".

LOA

19 Preambuła do Ley Orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (ustawy organicznej 1/2024 o abolicji w celu normalizacji instytucjonalnej, politycznej i społecznej w Katalonii) z dnia 10 czerwca 2024 r. (BOE nr 141 z dnia 11 czerwca 2024 r., s. 67764, zwanej dalej „LOA") głosi:

„I

[…]

Instytucja abolicji jest w pełni uznana z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej. […]

W konsekwencji Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w [wyroku z dnia 29 kwietnia 2021, X (Europejski nakaz aresztowania – Ne bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339)] nie tylko uznaje możliwość istnienia abolicji, lecz ponadto przewiduje, że instytucja ta ma na celu pozbawienie charakteru przestępnego czynów, których dotyczy, w związku z czym czyn zabroniony nie może być już ścigany karnie, a w wypadku gdy zapadł już wyrok skazujący, wykonanie tego wyroku zostaje zakończone, a to co do zasady oznacza, że wymierzona kara nie może już być wykonana. Nieco później [w wyroku z dnia 16 grudnia 2021 r., AB i in. (Odwołanie amnestii) (C-203/20, EU:C:2021:1016)] tenże Trybunał orzekł, że jest możliwe umorzenie postępowań karnych i zakończenie kar na podstawie orzeczeń sądowych wydanych na mocy amnestii wynikającej z procedury natury legislacyjnej.

W tym samym duchu Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał ważność i celowość polityki abolicyjnej, stawiając jako granicę poważne naruszenia praw człowieka, gdyż w ich przypadku chodzi o czyny, co do których ciążący na państwach obowiązek ich ścigania i ukarania nie może zostać uchylony (w szczególności [wyrok ETPC z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie Marguš przeciwko Chorwacji, CE:ECHR:2014:0527JUD000445510]).

Ponadto zarówno Rada Europy, jak i Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (zwana »Komisją Wenecką«), w rekomendacji CM/Rec (2010) 12 oraz w opinii nr 710/2012 [CDL-AD(2013)009] wydanej na posiedzeniu plenarnym z dni 8 i 9 marca 2013 r. również wyjaśniły ważność środków takich jak abolicja i ich kompatybilność z orzeczeniami sądowymi.

[…]

V

[…]

Z drugiej strony istota ustawy incydentalnej, która w interesie ogólnym wyłącza wydarzenia zaistniałe w specyficznym kontekście ze stosowania obowiązujących norm, powinna powodować, że sądy, przed którymi w chwili uchwalenia niniejszej ustawy toczy się objęte nią postępowanie, natychmiast uchylą zastosowane przez nie środki stanowiące ograniczenie praw, nawet w wypadku ewentualnego zawieszenia tego postępowania. Ograniczenie wykonywania praw i wolności powinno bowiem zawsze spełniać wymogi ustanowione w [EKPC], [Karcie] i [konstytucji], tak by zapewnić, że ograniczenia praw i wolności będą opierać się na solidnej podstawie prawnej.

Jest to zgodne z systemem ustanowionym dla kwestii niezgodności z konstytucją, o której mowa w art. 163 konstytucji i dla odesłania prejudycjalnego, o którym mowa w art. 267 [TFUE]. Ponadto należy przypomnieć, że ewentualne wprowadzenie w życie mechanizmów uregulowanych niniejszymi przepisami nie ma wpływu na ważność lub skuteczność ustaw.

[…]

Podsumowując – celem niniejszej ustawy jest zapewnienie pewności prawa, poszanowania zasady legalności oraz ram prawnych dla bezstronnej ochrony praw podstawowych z uwzględnieniem zaleceń Komisji Weneckiej, która w opinii z 2013 r. podkreśliła znaczenie utrzymania wyraźnego rozróżnienia między władzami ustawodawczą i sądowniczą przy wprowadzaniu w życie abolicji poprzez zagwarantowanie poszanowania autonomii sądownictwa i zasad demokratycznych.

VI

[…]

Podejście to, które w każdym razie ma charakter abstrakcyjny, ponieważ w żadnym razie nie wiąże się z oceną istnienia czynów, które mogą być objęte zakresem każdego ze wspomnianych wyłączeń, jest niezbędne zgodnie z tym, co wskazała [Komisja Wenecka] w opinii z dnia 11 marca 2013 r. przyjętej na 94. sesji plenarnej. Do władzy ustawodawczej należy zatem ustanowienie kryteriów umożliwiających skorzystanie z abolicji, zaś do władzy sądowniczej należy wskazanie konkretnych osób objętych zakresem zastosowania określonym przez ustawodawcę.

[…]

Zgodnie z wytycznymi Komisji Weneckiej czyny, które mogą zostać objęte abolicją, określono w sposób precyzyjny i szczegółowy w celu zagwarantowania pewności prawa i równości wobec prawa. Ma to kluczowe znaczenie w szczególności w przypadku przestępstw sprzeniewierzenia, gdyż wyraźnie rozróżniono między działaniami, które mogą zostać objęte abolicją, a czynami korupcyjnymi, do których środek ten nie ma zastosowania.

[…]”.

20 Artykuł 1 LOA, zatytułowany „Zakres przedmiotowy”, stanowi:

„1. Abolicją zostają objęte następujące czyny, które powodują powstanie odpowiedzialności karnej, administracyjnej lub w zakresie dyscypliny finansów publicznych, popełnione w ramach konsultacji przeprowadzonych w Katalonii w dniach 9 listopada 2014 r. i 1 października 2017 r., ich przygotowania lub ich konsekwencji, pod warunkiem że zostały one dokonane w okresie od 1 listopada 2011 r. do 13 listopada 2023 r., a także następujące działania przeprowadzone w tym okresie w kontekście tak zwanego katalońskiego procesu niepodległościowego, nawet jeśli nie są one związane ze wspomnianymi konsultacjami lub miały miejsce po ich przeprowadzeniu:

a) Czyny popełnione z zamiarem żądania, promowania lub doprowadzenia do secesji lub niepodległości Katalonii, jak również te, które przyczyniały się do osiągnięcia tych celów.

[…]

Hipoteza ta obejmuje również działania prowadzone osobiście lub w ramach instytucjonalnych w celu rozpowszechnienia projektu uzyskania niepodległości, zebrania informacji i zdobycia wiedzy o podobnych doświadczeniach lub uzyskania wsparcia innych podmiotów publicznych lub prywatnych dla osiągnięcia niepodległości Katalonii.

Obejmuje ona także czyny bezpośrednio lub pośrednio związane z tak zwanym procesem niepodległościowym prowadzonym w Katalonii lub z jego przywódcami w ramach tego procesu oraz popełnione przez osoby, które w sposób oczywisty lub udowodniony udzieliły pomocy, zapewniły współpracę, wszelkiego rodzaju doradztwo, reprezentację, ochronę lub bezpieczeństwo osobom odpowiedzialnym za działania, o których mowa w akapicie pierwszym niniejszej litery, lub które to osoby zbierały informacje w tych celach.

b) Czyny popełnione z zamiarem ogłoszenia, promowania lub doprowadzenia do przeprowadzenia konsultacji, które miały miejsce w Katalonii w dniach 9 listopada 2014 r. i 1 października 2017 r., przez nieuprawnione do tego osoby, lub których ogłoszenie lub przeprowadzenie zostało uznane za niezgodne z prawem, a także czyny, które przyczyniały się do realizacji tych konsultacji.

[…]

c) Akty nieposłuszeństwa, niezależnie od ich charakteru, zakłócanie porządku publicznego, ataki na organy władzy, ich przedstawicieli i urzędników publicznych lub opór stawiany w celu umożliwienia przeprowadzenia konsultacji społecznych, o których mowa w lit. b) niniejszego artykułu, lub ich konsekwencje, a także wszelkie inne czyny przewidziane w przepisach jako przestępstwa popełnione z tym samym zamiarem.

W każdym razie hipoteza ta obejmuje […] wszelkie inne czyny polegające na przyjęciu lub wykonaniu przepisów ustawowych, wykonawczych lub decyzji przez organy lub urzędników publicznych, które to czyny zostały dokonane w celu umożliwienia, promowania lub udzielenia pomocy w przeprowadzeniu konsultacji społecznych, o których mowa w lit. b) niniejszego ustępu.

[…]

2. Czyny powodujące powstanie odpowiedzialności karnej, administracyjnej lub za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, objęte abolicją na mocy ust. 1 niniejszego artykułu, są nią objęte niezależnie od stadium ich realizacji – dotyczy to także działań przygotowawczych – oraz niezależnie od formy sprawstwa lub udziału.

[…]”.

21 Artykuł 2 LOA, zatytułowany „Wyłączenia”, przewiduje w lit. e):

„W każdym przypadku z zakresu stosowania abolicji, o której mowa w art. 1, wyłącza się:

[…]

e) czyny zakwalifikowane jako przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii Europejskiej”.

22 Zgodnie z art. 3 LOA:

„Abolicja zastosowana na podstawie niniejszej ustawy powoduje wygaśnięcie odpowiedzialności karnej, administracyjnej lub za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na warunkach określonych w niniejszym tytule”.

23 Artykuł 8 LOA, zatytułowany „Wpływ na odpowiedzialność cywilną i odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”, stanowi w ust. 3:

„Środki zabezpieczające przyjęte na etapie czynności wstępnych lub w pierwszej instancji […] zostają uchylone”.

24 Zgodnie z art. 10 LOA, zatytułowanym „Tryb priorytetowy i pilny”:

„Stosowanie abolicji w każdej sprawie należy do organów sądowych, administracyjnych lub obrachunkowych określonych w niniejszej ustawie, które podejmują w trybie priorytetowym i pilnym odpowiednie decyzje zgodnie z niniejszą ustawą, niezależnie od etapu danego postępowania administracyjnego, sądowego lub o ustalenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Decyzje podejmuje się w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy, bez uszczerbku dla dalszych środków zaskarżenia, które nie wywołują skutków zawieszających”.

25 Artykuł 13 LOA, zatytułowany „Postępowanie w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych”, stanowi w ust. 3:

„Jeżeli prowadzone przez Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy) postępowanie zmierzające do ustalenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych toczy się w pierwszej lub drugiej instancji, właściwe organy tego sądu, po wysłuchaniu prokuratury i podmiotów sektora publicznego, które poniosły szkodę w wyniku uszczuplenia publicznych środków lub papierów wartościowych związanych z czynami objętymi abolicją, wydają orzeczenie o uwolnieniu od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osób fizycznych lub osób prawnych, przeciwko którym toczy się postępowanie, o ile nie sprzeciwią się temu wspomniane podmioty sektora publicznego”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

26 W dniach, odpowiednio, 17 lutego 2022 r. i 13 kwietnia 2022 r. SCC i Ministerio Fiscal (prokuratura) wnieśli do Tribunal de Cuentas (trybunału obrachunkowego), który jest sądem odsyłającym, skargi o stwierdzenie, w postępowaniu w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych, istnienia szkody w wydatkach z majątku publicznego Generalitat oraz o ustalenie, że szkoda ta jest objęta bezpośrednią odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obwinionych w postępowaniu głównym. SCC i prokuratura domagają się w tym względzie zobowiązania obwinionych w postępowaniu głównym do zwrotu skarbowi Generalitat konkretnych kwot wskazanych w skargach, określonych odpowiednio do ich udziału w wystąpieniu szkody wyrządzonej skarbowi Generalitat.

27 SCC i prokuratura wyliczyli wysokość tej szkody odpowiednio na 5 309 807,02 EUR i 3 429 342,43 EUR.

28 Z postanowienia odsyłającego wynika, że według SCC i prokuratury szkodę tę spowodowały określone wydatki, które można podzielić na dwie kategorie, mianowicie, po pierwsze, wydatki poniesione w celu przeprowadzenia w dniu 1 października 2017 r. niezgodnego z prawem referendum w sprawie niepodległości Katalonii, a po drugie, wydatki poniesione w celu prowadzenia „działań zewnętrznych" Generalitat w latach 2011–2017, to jest w celu promowania w tym okresie niepodległości Katalonii na poziomie międzynarodowym.

29 Dokładniej rzecz ujmując, wydatki poniesione w celu przeprowadzenia referendum obejmują zasadniczo następujące pozycje: po pierwsze, koszty zakupu oprogramowania i aplikacji informatycznych umożliwiających koordynowanie udziału wolontariuszy w organizacji referendum; po drugie, wydatki na reklamę; po trzecie, koszty utworzenia rejestru wyborców mieszkających za granicą; po czwarte, wydatki na plakaty; po piąte, koszty zakupu materiałów niezbędnych do przeprowadzenia referendum (karty do głosowania, spis wyborców, wezwania dla członków komisji wyborczych); po szóste, wydatki wynikające z korzystania z pomieszczeń publicznych w związku z referendum; po siódme, wydatki związane z kampaniami dotyczącymi wizerunku Generalitat za granicą; po ósme, koszty związane z zaproszeniem posłów do Parlamentu Europejskiego z wizytą do Katalonii w dniach poprzedzających referendum; oraz po dziewiąte, koszty związane z zaangażowaniem międzynarodowych ekspertów i obserwatorów.

30 Natomiast wydatki poniesione w związku z prowadzeniem „działań zewnętrznych" Generalitat w latach 2011–2017 obejmują zasadniczo następujące pozycje: po pierwsze, wydatki poniesione przez Secretaría d'Acció Exterior i Unió Europea (sekretariat ds. działań zewnętrznych i Unii Europejskiej Generalitat, Hiszpania) w związku z zamówieniem sprawozdań dotyczących umów międzynarodowych, których stroną jest Królestwo Hiszpanii; po drugie, koszty poniesione przez różne delegacje Generalitat za granicą; oraz po trzecie, wydatki poniesione przez Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (radę dyplomacji publicznej Katalonii, Hiszpania) w celu promowania procesu niepodległościowego.

31 Na etapie czynności wstępnych postępowania w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych zastosowano środki zabezpieczające polegające na wpłacie zabezpieczenia w wysokości 4 146 274,97 EUR w odniesieniu do odpowiedzialności za czyny związane z wydatkami poniesionymi w celu przeprowadzenia niezgodnego z prawem referendum oraz na ustanowieniu gwarancji bankowej w wysokości 5 422 411,10 EUR w odniesieniu do odpowiedzialności za czyny związane z wydatkami poniesionymi w celu prowadzenia „działań zewnętrznych" Generalitat.

32 Postanowieniem natury proceduralnej z dnia 29 maja 2024 r. sąd odsyłający zamknął rozprawę i skierował sprawę na naradę.

33 W dniu 11 czerwca 2024 r. weszła w życie LOA, której art. 3 przewiduje, że abolicja stwierdzona na jej podstawie powoduje wygaśnięcie odpowiedzialności karnej, administracyjnej lub za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na określonych w niej warunkach.

34 Sąd odsyłający wskazuje, że jego zadaniem jest zbadanie, czy w odniesieniu do czynów, których dotyczy postępowanie główne, przesłanki przewidziane w LOA są spełnione. Sąd ten ma jednak wątpliwości co do zgodności tej ustawy z prawem Unii.

35 Po pierwsze zauważa on, że wyłączenie z zakresu zastosowania LOA na podstawie jej art. 2 lit. e) „czynów zakwalifikowanych jako przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii Europejskiej" oznacza, że czyny niemające charakteru przestępnego, lecz naruszające interesy finansowe Unii,

takie jak czyny, które powodują powstanie odpowiedzialności w zakresie dyscypliny finansów publicznych, wchodzące w zakres art. 1 ust. 1 lit. a)–c) LOA w związku w szczególności z art. 1 ust. 2, mogą zostać objęte abolicją. Tymczasem tego rodzaju abolicja mogłaby być niezgodna z przyjętą przez Trybunał szeroką wykładnią pojęcia „ochrony interesów finansowych Unii".

36 Sąd odsyłający dodaje, że przepisy art. 1 ust. 1 lit. a)–c) LOA odczytywane w związku, w szczególności, z art. 1 ust. 2 i z art. 2 lit. e) tej ustawy mogą naruszać również zasadę lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE, ponieważ mogłyby prowadzić do wygaśnięcia odpowiedzialności i w związku z tym do immunitetu w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych wynikającego z niezgodnego z prawem zarządzania majątkiem publicznym Generalitat. Ponieważ jedną z podstawowych zasad prawa Unii jest zapobieganie bezkarności w zakresie nadużyć finansowych i korupcji, sąd ten napotyka na trudności w pogodzeniu skuteczności tego celu z przedmiotowymi przepisami LOA.

37 Po drugie, art. 10 LOA narzuca jego zdaniem tryb priorytetowy i uproszczony wraz z bezwzględnym terminem dwóch miesięcy na wydanie orzeczenia, a orzeczenie może być jedynie przedmiotem zaskarżenia bez skutku zawieszającego. Tymczasem, zdaniem tego sądu, tego rodzaju przepis mógłby naruszać art. 47 Karty, ponieważ termin ten niekoniecznie umożliwia przeprowadzenie czynności wstępnych w celu ustalenia, czy przesłanki przewidziane w LOA zostały spełnione.

38 Po trzecie, art. 13 ust. 3 in fine LOA uzależnia ostateczne orzeczenie o wygaśnięciu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych od spełnienia jedynej przesłanki polegającej na braku sprzeciwu pokrzywdzonych podmiotów sektora publicznego, nie przewidując jednak mechanizmu na wypadek, gdyby strony, które zainicjowały postępowanie w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych, wyraziły taki sprzeciw. Sąd ten zastanawia się zatem, czy norma ta jest zgodna z zasadą skutecznego i odstraszającego zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych działań nielegalnych naruszających interesy finansowe Unii.

39 Po czwarte, przepisy art. 1 ust. 1 lit. a)–c) LOA odczytywane w związku z przepisami art. 1 ust. 2–4 i z art. 2 lit. e) tej ustawy mogą naruszać zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań z uwagi na niejasny charakter zakresu zastosowania tej ustawy.

40 Po piąte, to naruszenie zasady pewności prawa może prowadzić do naruszenia zasad równości i niedyskryminacji wyrażonych w art. 20 i 21 Karty oraz w art. 2 TUE.

41 Po szóste, sąd odsyłający ma wątpliwość co do tego, czy art. 8 ust. 3 LOA, który przewiduje obligatoryjne uchylenie środków zabezpieczających przewidzianych w prawie krajowym w celu ochrony interesów finansowych Unii, jest zgodny z prawem do rzetelnego procesu i zasadą skutecznej ochrony prawnej.

42 Po siódme, art. 13 ust. 3 tej ustawy, który przewiduje uwolnienie od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podczas postępowania w pierwszej instancji bez wysłuchania wszystkich stron postępowania, może spowodować ograniczenie prawa do rzetelnego procesu wszystkich stron postępowania, jak również ograniczenie sprawowania funkcji orzeczniczej sądu odsyłającego.

43 Po ósme, sąd odsyłający zastanawia się, czy przepisy art. 8 ust. 3, art. 10 i art. 13 ust. 3 LOA w związku z preambułą do tej ustawy, nie szkodzą skuteczności odesłania prejudycjalnego, o którym mowa w art. 267 TFUE i w art. 23 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

44 W tych okolicznościach Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„1) Czy [rozporządzenie nr 2988/95] oraz art. 325 TFUE (»zasada skutecznego i odstraszającego zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych działań nielegalnych naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej«), a także art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalnej współpracy) należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie wygaśnięciu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustanowionej w następujących przepisach LOA: art. 1 ust. 1 lit. a)[–]c), art. 1 ust. 2[–]4 oraz art. 2 lit. e); biorąc pod uwagę, że domniemana odpowiedzialność osób za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, będąca przedmiotem niniejszego [postępowania w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych], oznacza »naruszenie interesów finansowych Unii Europejskiej«: zarówno (i) w przypadku, gdyby Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dokonał »wykładni zawężającej« pojęcia »ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej« (obejmującej jedynie działania związane z niezgodnym z prawem zarządzaniem dokonane z wykorzystaniem środków publicznych Unii), jak i (ii) w przypadku, gdyby Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dokonał »szerokiej wykładni« tego pojęcia (obejmującej również działania związane z niezgodnym z prawem zarządzaniem dokonane z wykorzystaniem środków publicznych państwa członkowskiego, lecz powodujące rzeczywistą lub potencjalną szkodę dla budżetu Unii)?

2) W przypadku, gdyby Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dokonał »wykładni zawężającej« pojęcia »ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej«, czy art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie art. 10 LOA ze względu na to, że przewidziany w tym przepisie dwumiesięczny termin zawity na wydanie orzeczenia byłby sprzeczny z prawem każdej osoby do procesu sądowego przy zapewnieniu odpowiednich gwarancji w »rozsądnym terminie« i stanowiłby »zewnętrzne naciski« wywierane na sąd, gdyby przed wydaniem orzeczenia w przedmiocie zastosowania LOA w niniejszym [postępowaniu w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych] konieczne byłoby przeprowadzenie jakichś końcowych środków dowodowych dotyczących uzasadnienia pochodzenia (z budżetu krajowego lub z budżetu Unii Europejskiej) lub przeznaczenia (w celu promowania poza Hiszpanią niepodległości Katalonii w latach budżetowych 2011–2017) środków publicznych wykorzystanych w celu poniesienia kosztów, o których mowa w pismach procesowych skarżących?

3) Czy art. 325 TFUE i rozporządzenie nr 2988/95 odczytywane w związku z art. 47 [Karty] i art. 6 [EKPC] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie art. 13 ust. 3 in fine [LOA], biorąc pod uwagę, że przepis ten nie zawiera żadnego rodzaju postanowienia (dotyczącego czynności proceduralnych, postępowania w trybie incydentalnym itp.) umożliwiającego stronom, które wniosły środek prawny wszczynający postępowanie o ustalenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [w niniejszym postępowaniu w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych – SCC i Ministerio Fiscal (prokuratura)], wyrażenie sprzeciwu wobec uwolnienia od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w postępowaniu prowadzonym w pierwszej

instancji, lecz wymaga jedynie, aby sprzeciwu nie wniosły poszkodowane podmioty sektora publicznego [w niniejszym postępowaniu – Generalitat, który to podmiot nawet nie przyłączył się do skargi o ustalenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i który w związku z tym nie uczestniczył w postępowaniu]?

4) Czy zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań w związku z art. 325 TFUE i rozporządzeniem nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie art. 1 ust. 1 lit. a)[–]c) [LOA] w związku z art. 1 ust. 2[–]4 [LOA], biorąc pod uwagę, że przedmiotowy, podmiotowy i czasowy zakres stosowania [LOA] nie jest określony jasno i precyzyjnie, co może prowadzić do tego, że w niniejszym [postępowaniu w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych] Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy) stwierdzi wygaśnięcie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynikającej z działań naruszających interesy finansowe Unii, które w rzeczywistości nie są objęte zakresem stosowania [LOA]?

5) Czy art. 20 i 21 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie art. 1 ust. 1 lit. a)[–]c) [LOA] w związku z art. 1 ust. 2[–]4 oraz preambułą [LOA], biorąc pod uwagę, że w wyniku wspomnianego wyżej braku jasności i precyzji w określeniu zakresu stosowania [LOA], który może prowadzić do nieuzasadnionego wygaśnięcia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, okoliczność ta z kolei prowadzi również do sytuacji powodujących dyskryminację lub nierówność w odniesieniu do osób, wobec których wydano wyroki stwierdzające ich odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w innych postępowaniach w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych, które dotyczą czynów zaistniałych na tym samym obszarze terytorialnym (wspólnota autonomiczna Katalonii) i w okresie objętym czasowym zakresem stosowania [LOA]?

6) Czy art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie art. 8 ust. 3 [LOA], który przewiduje jednokierunkowe obligatoryjne uchylenie środków zabezpieczających, nie pozostawiając sądowi żadnej swobody, w odróżnieniu od tego, co ma miejsce w przypadku innych postępowań w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych, w których stosuje się przepisy ogólne Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil [ustawy nr 1/2000 – kodeks postępowania cywilnego z dnia 7 stycznia 2000 r., BOE nr 7 z dnia 8 stycznia 2000 r., s. 575] dotyczące środków zabezpieczających poprzez odesłanie zawarte w [LFTCU]?

7) Czy art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 [Karty] oraz art. 6 [EKPC] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie art. 13 ust. 3 [LOA] (uwolnienie od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w postępowaniu prowadzonym w danej instancji), ponieważ przepis ten nie przewiduje uprzedniego wysłuchania podmiotu wnoszącego skargę obywatelską (chociaż posiada on czynną legitymację procesową ex lege w postępowaniu o ustalenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), ani też nie pozostawia się sądowi możliwości orzekania w przypadkach, w których druga strona postępowania twierdziła, że nie brała udziału w zarzucanych jej czynach, biorąc pod uwagę, że w niniejszym [postępowaniu w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych] podmiot wnoszący skargę obywatelską wdał się w spór jako jeden z podmiotów inicjujących postępowanie przed sądem odsyłającym oraz że niektóre osoby będące drugą stroną postępowania twierdziły, że nie uczestniczyły w tych czynach?

8) Czy art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 [Karty], w szczególności w związku z postanowieniami art. 267 TFUE i art. 23 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej […], należy interpretować w ten sposób, że skutek zawieszający odesłania prejudycjalnego i skuteczność prawomocnego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stoją na przeszkodzie art. 8 ust. 3, art. 10 i art. 13 ust. 3 [LOA] odczytywanym w związku z brzmieniem preambuły [LOA] (zob. tytuł V akapity dziesiąty i jedenasty), które narzucają bezwzględną skuteczność [LOA], pozbawiając skuteczności (effet utile) orzeczenie w przedmiocie przedłożonego pytania prejudycjalnego oraz naruszając zasady pierwszeństwa i bezpośredniej skuteczności prawa Unii?”.

W przedmiocie właściwości Trybunału

45 W uwagach na piśmie prokuratura, RAS, JTN, ANMG, AAT, NMF, IGA, ARM i ARMG podnieśli zasadniczo, że abolicje nie są uregulowane w prawie Unii, a zatem Trybunał nie jest właściwy do wydania orzeczenia w przedmiocie pytań przedłożonych przez sąd odsyłający.

46 W tym względzie należy stwierdzić, że nawet jeśli ogłoszenie i odwołanie abolicji należy do kompetencji państw członkowskich [zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2021 r., AB i in. (Odwołanie amnestii), C-203/20, EU:C:2021:1016, pkt 40], nie umniejsza to ciążącego na nich obowiązku przestrzegania, przy wykonywaniu tej kompetencji, obowiązków wynikających dla nich z prawa Unii [zob. podobnie wyroki: z dnia 24 lipca 2023 r., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 25 lutego 2025 r., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo].

47 Jak wynika z postanowienia odsyłającego, pytania prejudycjalne dotyczą wykładni postanowień przepisów prawa Unii nakładających obowiązki na państwa członkowskie, mianowicie, z jednej strony, art. 267 i 325 TFUE oraz art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a z drugiej strony – rozporządzenia nr 2988/95, by umożliwić sądowi odsyłającemu przeprowadzenie oceny zgodności LOA z tymi postanowieniami prawa Unii.

48 Tak więc, bez uszczerbku dla zbadania dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Trybunał jest co do zasady właściwy do dokonania wykładni tych postanowień i tych przepisów w ramach odesłania skierowanego do niego w trybie art. 267 TFUE.

49 Co się tyczy konkretnie art. 19 TUE, obwinieni w postępowaniu głównym i rząd hiszpański twierdzą, że pytania wskazujące ten art. 19 nie dotyczą sytuacji objętej zakresem zastosowania prawa Unii.

50 W tej kwestii należy przypomnieć, że art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego [wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32; z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442 pkt 69], stanowi w ust. 1 akapit drugi, że państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Do państw członkowskich należy zatem ustanowienie systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających skuteczną kontrolę prawną w tych dziedzinach (wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 34;

z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 32; a także z dnia 11 lipca 2024 r., Hann-Invest i in., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:59, pkt 34).

51 Należy dodać, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii" niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo (wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 29; z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 33; a także z dnia 11 lipca 2024 r., Hann-Invest i in., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:59, pkt 35).

52 Z materialnego punktu widzenia postanowienie to znajduje zastosowanie do każdego sędziego lub sądu, który może rozstrzygać kwestie dotyczące wykładni lub stosowania prawa Unii, a więc wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem w rozumieniu tego postanowienia (wyrok z dnia 25 lutego 2025 r., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 W niniejszej sprawie, po pierwsze, jak wynika z pkt 35 niniejszego wyroku, sąd odsyłający uważa, że na podstawie przepisów LOA czyny, które nie mają charakteru przestępnego, lecz naruszają interesy finansowe Unii, mogą zostać objęte abolicją. Opierając się na tym założeniu, zastanawia się on, czy taka wykładnia jest zgodna z przyjętym w orzecznictwie Trybunału szerokim znaczeniem pojęcia ochrony interesów finansowych Unii.

54 Po drugie, do celów ewentualnego zastosowania abolicji na podstawie art. 1 LOA, sąd odsyłający ma zgodnie z art. 2 lit. e) tej ustawy obowiązek sprawdzenia, czy dane czyny powinny zostać zakwalifikowane jako przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii w rozumieniu art. 325 TFUE.

55 Wynika stąd, że Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy), w ramach proceduralnych zakreślonych przez LOA, rzeczywiście może orzekać w kwestiach dotyczących wykładni lub stosowania art. 325 TFUE, co oznacza, że te ramy proceduralne powinny być zgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

56 Należy zatem stwierdzić, że wykładnia postanowień i przepisów wskazanych w pkt 47 niniejszego wyroku należy do właściwości Trybunału na podstawie art. 267 TFUE.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

57 Obwinieni w postępowaniu głównym zakwestionowali dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w całości na tej podstawie, że Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy) nie jest „sądem" w rozumieniu art. 267 TFUE, ponieważ nie wykonuje funkcji sądowniczych i nie jest niezawisły lub bezstronny.

58 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w celu dokonania oceny, czy dany organ odsyłający ma charakter „sądu" w rozumieniu art. 267 TFUE, co jest kwestią regulowaną wyłącznie prawem Unii, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak między innymi ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez dany organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość (zob. wyroki: z dnia 30 czerwca 1966 r., Vaassen-Göbbels, 61/65,

EU:C:1966:39, s. 395; z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 51; a także z dnia 7 maja 2024 r., NADA i in., C-115/22, EU:C:2024:384, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

59 Ponadto, by sąd krajowy był uprawniony do skierowania pytania do Trybunału, potrzeba, by toczył się przed nim spór i by sąd ten musiał wydać rozstrzygnięcie w ramach postępowania mającego na celu wydanie orzeczenia o charakterze sądowym (postanowienia: z dnia 5 marca 1986 r., Greis Unterweger, 318/85, EU:C:1986:106, pkt 4; z dnia 25 kwietnia 2018 r., Secretaria Regional de Saúde dos Açores, C-102/17, EU:C:2018:294, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 3 maja 2022 r., CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, pkt 42).

60 W tym przypadku obwinieni w sprawie w postępowaniu głównym podnoszą, z jednej strony, że Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy) nie należy do władzy sądowniczej i że jego członkowie wykonują zasadniczo funkcje kontroli rachunkowej działalności gospodarczej i finansowej, a nie funkcje sądownicze.

61 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że okoliczność, iż organ odsyłający wykonuje takie funkcje kontroli rachunkowej, nie stanowi przeszkody dla zakwalifikowania go jako sądu w rozumieniu art. 267 TFUE, jeżeli w kontekście, który znalazł się u podstaw wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, wykonuje funkcję sądowniczą (zob. podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., Achilleion, C-313/22, EU:C:2023:574, pkt 36).

62 Aby ustalić, czy organ krajowy, któremu w drodze ustawy powierzono funkcje o zróżnicowanym charakterze, powinien być uznany za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE, należy zbadać szczególny charakter funkcji, sądowych lub administracyjnych, wykonywanych przezeń w konkretnym kontekście prawnym, w którym decyduje się zwrócić do Trybunału, w celu sprawdzenia, czy przed tym organem jest zawisły spór oraz czy organ ten jest zobowiązany zająć stanowisko w postępowaniu mającym doprowadzić do rozstrzygnięcia o charakterze sądowym (wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

63 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego oraz z uwag na piśmie rządu hiszpańskiego wynika, że zgodnie z art. 15 LOTCU w postępowaniu w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy) wykonuje funkcje sądownicze.

64 Z drugiej strony obwinieni w postępowaniu głównym podają w wątpliwość spełnianie przez Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy) wymogów niezawisłości i bezstronności.

65 Przede wszystkim podnoszą oni, że system powoływania radców obrachunkowych przez hiszpański parlament nie daje wystarczającej gwarancji niezawisłości i bezstronności. Ponadto radczyni obrachunkowa, która wystąpiła z odesłaniem prejudycjalnym, jest bliska partii, która jest przeciwna LOA. Ich zdaniem dowiodła ona braku bezstronności w uzasadnieniu postanowienia odsyłającego oraz poprzez zorganizowanie przebiegu postępowania głównego w taki sposób, by móc zaczekać na uchwalenie LOA i zakwestionować tę ustawę w ramach obecnego postępowania prejudycjalnego, równolegle ze skargą konstytucyjną wniesioną przez tę partię do Tribunal Constitucional (trybunału konstytucyjnego, Hiszpania). Radczyni tej nie przysługuje ponadto jakakolwiek gwarancja nieusuwalności w departamencie, do którego jest przydzielona, lub jako członkini sekcji spraw spornych. Wreszcie obwinieni w postępowaniu głównym twierdzą, że niezawisłość Tribunal de Cuentas (trybunału obrachunkowego) jest zagrożona z tego powodu, że urzędnicy kierowani do dochodzenia w sprawie o zwrot środków

publicznych są powoływani spośród urzędników publicznych pełniących służbę w prowincji, w której dane czyny popełniono, lub spośród urzędników Tribunal de Cuentas (trybunału obrachunkowego).

66 Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądzenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony prawnej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które mają fundamentalne znaczenie jako gwarancje ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego (wyrok z dnia 11 lipca 2024 r., Hann-Invest i in., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 Wspomniany wymóg niezawisłości obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby podmiot wypełniał swe zadania w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, a tym samym będąc chronionym przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (wyrok z dnia 11 lipca 2024 r., Hann-Invest i in., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

68 W tym względzie należy przypomnieć, że nieusuwalność członków danego podmiotu stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej, gdyż chroni osoby, którym powierzono zadanie sądzenia (wyrok z dnia 7 maja 2024 r., NADA i in., C-115/22, EU:C:2024:384, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 W szczególności zasada nieusuwalności, której podstawowe znaczenie należy podkreślić, wymaga zwłaszcza, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Mimo że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, może ona – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – doznawać wyjątków wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je prawnie uzasadnione i nadrzędne względy. Jest zatem powszechnie przyjęte, że sędzia może zostać odwołany, z poszanowaniem właściwych procedur, jeżeli nie jest w stanie dalej sprawować swoich funkcji z powodu niezdolności lub rażącego uchybienia (wyrok z dnia 7 maja 2024 r., NADA i in., C-115/22, EU:C:2024:384, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

70 Gwarancja nieusuwalności członków danego sądu wymaga zatem, aby przypadki odwołania członków odnośnego organu były oparte na wyraźnych i szczególnych przepisach ustawowych, ustanawiających gwarancje wykraczające poza gwarancje przewidziane w ogólnych przepisach prawa administracyjnego i prawa pracy, mające zastosowanie w razie nielegalnego odwołania (zob. podobnie wyrok z dnia 7 maja 2024 r., NADA i in., C-115/22, EU:C:2024:384, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

71 Drugi aspekt wymogu niezawisłości, o charakterze wewnętrznym, łączy się z kolei z pojęciem „bezstronności” i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu oraz ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (wyrok z dnia 11 lipca 2024 r., Hann-Invest i in., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

72 W odniesieniu do argumentów przedstawionych przez obwinionych w postępowaniu głównym, należy przede wszystkim przypomnieć, że sam fakt, iż władza ustawodawcza uczestniczy w powołaniu sędziego, nie może powodować jego zależności od tej władzy ani budzić wątpliwości co do jego bezstronności, jeżeli po powołaniu osoba ta nie podlega żadnej presji i nie otrzymuje zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków (zob. podobnie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

73 Jeżeli chodzi o Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy), art. 136 ust. 3 konstytucji stanowi między innymi, że członkowie tego sądu cieszą się taką samą niezawisłością i nieusuwalnością co sędziowie. Artykuły 30 i 36 LOTCU uściślają gwarancje niezawisłości i nieusuwalności mające zastosowanie do tych członków. Pierwszy z tych artykułów stanowi bowiem, że radcy obrachunkowi tego sądu są niezawiśli i nieusuwalni, podczas gdy drugi przewiduje, że prezes i radcy obrachunkowi tego samego sądu mogą zostać zwolnieni z funkcji wyłącznie z powodu upływu kadencji, rezygnacji przyjętej przez hiszpański parlament, niezdolności do służby, sytuacji niepołączalności stanowisk lub poważnego uchybienia obowiązkom związanym z ich funkcją.

74 Ponadto z art. 24 LFTCU wynika, że członkowie Tribunal de Cuentas (trybunału obrachunkowego) sprawują swoje funkcje zgodnie z zasadami bezstronności i godności nieodłącznie związanymi z ich urzędem oraz nie można ich ścigać z powodu opinii wyrażanych podczas wykonywania przez nich funkcji.

75 W postanowieniu odsyłającym uściślono ponadto, że radczyni obrachunkowa, która wystąpiła z odesłaniem, jest w wykonywaniu swoich funkcji sądowniczych niezawisła i nieusuwalna tak długo, jak długo trwa jej dziewięcioletnia kadencja i nie pozostaje w stosunku hierarchicznym lub podporządkowania względem osób trzecich, a zatem jest chroniona przed wszelkiego rodzaju ingerencją lub naciskami z zewnątrz.

76 Należy zatem uznać, że w świetle gwarancji niezawisłości i bezstronności, z których korzystają członkowie Tribunal de Cuentas (trybunału obrachunkowego), przypomnianych w pkt 73–75 niniejszego wyroku, udział władzy ustawodawczej podczas ich powoływania, krytykowany przez obwinionych w postępowaniu głównym, nie może stwarzać sytuacji ich zależności względem tej władzy ani wzbudzać wątpliwości co do ich bezstronności (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 54–56).

77 Posiadania przez Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy) statusu sądu nie podważają również wyrażone przez obwinionych w postępowaniu głównym wątpliwości co do bezstronności zwłaszcza radczyni obrachunkowej, która wystąpiła z niniejszym odesłaniem prejudycjalnym.

78 Twierdzenia, zgodnie z którymi radczyni obrachunkowa, która wystąpiła z niniejszym odesłaniem, miała okazywać osobiste uprzedzenie wobec LOA, w szczególności z uwagi na jej podnoszoną bliskość z jedną z partii politycznych sprzeciwiających się tej ustawie, są bowiem niejasne, a ponadto nie zostały niczym poparte.

79 Jeżeli chodzi wreszcie o okoliczność, że urzędnicy wyznaczeni do czynności wstępnych, przeprowadzający je w sprawie o zwrot środków publicznych są powoływani spośród urzędników publicznych pełniących służbę w prowincji, w której dane czyny popełniono lub spośród urzędników Tribunal de Cuentas (trybunału obrachunkowego), należy wskazać, że okoliczność ta

nie podważa jego niezawisłości i autonomii jego członków, pod warunkiem, że ci urzędnicy śledczy nie uczestniczą w działalności sądowniczej w ścisłym znaczeniu, mianowicie w naradach. Otóż nie jest tak w niniejszym wypadku.

80 Jak bowiem wynika z postanowienia odsyłającego, faza czynności wstępnych kończy się, gdy urzędnik do nich wyznaczony dokonuje tymczasowego wyliczenia, zawartego w protokole, który w żadnym razie nie wiąże sekcji spraw spornych Tribunal de Cuentas (trybunału obrachunkowego), i to zarówno w zakresie kwantyfikacji podnoszonej szkody, jak i określenia osób odpowiedzialnych, tak że sądowa faza postępowania w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych może zostać wszczęta jedynie na podstawie skargi wniesionej przez strony posiadające do tego legitymację procesową.

81 W świetle powyższych rozważań należy w tym wypadku uznać, że Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy) ma charakter „sądu" w rozumieniu art. 267 TFUE. Z powyższego wynika, że rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

W przedmiocie dopuszczalności

82 Prokuratura, obwinieni w postępowaniu głównym i rząd hiszpański kwestionują dopuszczalność pytania pierwszego z tego powodu, że nie ma ono żadnego związku ze stanem faktycznym i przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, jako że finansowanie ruchu na rzecz niepodległości Katalonii nie miało żadnego wpływu na dochody budżetu Unii. W związku z tym wykładnia prawa Unii, o której dokonanie wnosi sąd odsyłający, nie jest ich zdaniem niezbędna do rozstrzygnięcia tego sporu.

83 W tym względzie należy przypomnieć, że w ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 TFUE, wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który musi przyjąć odpowiedzialność za mające zapaść orzeczenie sądowe, należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i ocena znaczenia przedstawionych Trybunałowi pytań. W konsekwencji, jeżeli zadane pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. Oznacza to, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest zatem możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione (wyroki: z dnia 13 lipca 2000 r., Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, pkt 20; z dnia 2 grudnia 2025 r., Stichting Right to Consumer Justice i Stichting App Stores Claims, C-34/24, EU:C:2025:936, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

84 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że przed sądem odsyłającym toczy się postępowanie w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych, w ramach którego podniesiono, że zobowiązanie obwinionych w postępowaniu głównym dotyczące określonych wydatków poniesionych w kontekście ruchu na rzecz niepodległości Katalonii wyrządziło szkodę w majątku publicznym Generalitat.

85 W tej kwestii sąd odsyłający zastanawia się między innymi, czy nawet w braku konkretnego wpływu finansowego na budżet Unii należy stwierdzić naruszenie interesów finansowych Unii w rozumieniu art. 325 ust. 1 TFUE wobec istnienia działań związanych z niezgodnym z prawem zarządzaniem majątkiem publicznym, które zagrażały lub potencjalnie wyrządziły szkodę budżetowi Unii w zakresie, w jakim – gdyby doszło do niepodległości Katalonii – mogłyby wpłynąć na dochody budżetu Unii, który jest częściowo finansowany ze składek państw członkowskich.

86 Tymczasem wystarczy stwierdzić, że ocena, co stanowi naruszenie interesów finansowych Unii, odnosi się do istoty przedłożonego pytania, a nie do jego dopuszczalności (zob. podobnie wyrok z dnia 18 stycznia 2024 r., Lietuvos notarų rūmai i in., C-128/21, EU:C:2024:49, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

87 Wynika stąd, że pytanie pierwsze jest dopuszczalne.

Co do istoty

88 Pytanie pierwsze dotyczy nie tylko wykładni art. 325 ust. 1 TFUE, ale również wykładni art. 4 ust. 3 TUE i rozporządzenia nr 2988/95. Należy jednak zauważyć, po pierwsze, że ów art. 325 TFUE stanowi szczególny wyraz ogólnej zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE [zob. podobnie wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości), C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 261].

89 Po drugie, okazuje się, że rozporządzenie nr 2988/95 nie ma w tym wypadku zastosowania, ponieważ zgodnie z jego art. 1 ust. 2 przewidziane w tym rozporządzeniu środki i kary mają zastosowanie do nieprawidłowości wynikających z działania lub zaniedbania ze strony „podmiotu gospodarczego”. Tymczasem postanowienie odsyłające nie zawiera żadnej wskazówki, by obwinieni w postępowaniu głównym, jako członkowie organów zarządzających Generalitat, działali w charakterze podmiotów gospodarczych w ramach działalności będącej przedmiotem wszczętego przeciwko nim postępowania w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych.

90 Wynika stąd, że w tym przypadku należy dokonać jedynie wykładni art. 325 ust. 1 TFUE.

91 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 325 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które obejmują abolicją czyny powodujące powstanie odpowiedzialności w zakresie dyscypliny finansów publicznych, popełnione w kontekście działalności politycznej mającej doprowadzić do niepodległości części terytorium krajowego państwa członkowskiego, które to czyny dotyczą środków niepochodzących z budżetu Unii i niemających trafić do tego budżetu, z tego powodu, że owa niepodległość mogłaby prowadzić do zmniejszenia zasobów własnych Unii z tytułu składki tego państwa członkowskiego opartej na produkcie krajowym brutto (zwanym dalej „PKB”).

92 W tej kwestii sąd odsyłający wyjaśnia, że o ile art. 2 lit. e) LOA wyraźnie wyłącza z zakresu zastosowania tej ustawy „czyny zakwalifikowane jako przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii Europejskiej”, ograniczając to wyłączenie jedynie do czynów o charakterze karnym, o tyle ustawodawca krajowy wyraźnie uznał, że czyny niebędące przestępstwami, powodujące powstanie odpowiedzialności w zakresie dyscypliny finansów publicznych i uregulowane w art. 1 ust. 1 lit. a)–c) tej ustawy, odczytywane w związku z tym art. 1 ust. 2–4, mogą zostać objęte abolicją, mimo że mogą naruszać te same interesy finansowe.

93 Należałoby zatem w tym wypadku ocenić, czy wygaśnięcie odpowiedzialności przewidziane w LOA może naruszyć interesy finansowe Unii.

94 Zauważyć trzeba, że art. 325 ust. 1 TFUE nakłada na państwa członkowskie obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii za pomocą odstraszających i skutecznych środków (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 181 i przytoczone tam orzecznictwo).

95 Jeżeli chodzi o pojęcie „interesów finansowych” Unii w rozumieniu art. 325 ust. 1 TFUE, to obejmuje ono nie tylko dochody oddane do dyspozycji budżetu Unii, ale również wydatki pokryte z tego budżetu (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 183 i przytoczone tam orzecznictwo).

96 W tym względzie Trybunał wskazał już, że nawet nieprawidłowości, które nie mają konkretnego wpływu finansowego, mogą poważnie naruszać interesy finansowe Unii, a zatem art. 325 ust. 1 TFUE może obejmować nie tylko czyny, które powodują faktyczną utratę zasobów własnych, lecz również usiłowanie popełnienia takich czynów (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 187 i przytoczone tam orzecznictwo). Postanowienie to obejmuje zatem czyny, których wpływu na budżet Unii nie można wykluczyć, ponieważ czyny te dotyczą środków pochodzących z tego budżetu lub mających do niego trafić.

97 Natomiast ze szkody wyrządzonej wyłącznie budżetowi krajowemu nie może wynikać ewentualny wpływ na budżet Unii uzasadniany tym, że szkoda ta mogłaby wpłynąć na składkę danego państwa członkowskiego do budżetu Unii (zob. podobnie postanowienie z dnia 9 stycznia 2024 r., Unitatea Administrativ Teritorială Județul Brașov, C-131/23, EU:C:2024:42, pkt 50).

98 W szczególności nie można stwierdzić naruszenia interesów finansowych Unii jedynie z uwagi na zmniejszenie PKB, jakie może ewentualnie wynikać z secesji części terytorium krajowego.

99 Nawet bowiem przy założeniu, że zmniejszenie PKB państwa członkowskiego z powodu secesji części jego terytorium mogłoby pociągać za sobą zmniejszenie składki krajowej do budżetu Unii, chodziłoby wówczas o oczywistą konsekwencję faktu, że dane terytorium nie podlega już traktatom i nie przyczynia się już finansowo do ich stosowania ani nie korzysta z przewidzianych w nich środków wsparcia. W związku z tym nie można uznać, że takie zmniejszenie samo w sobie naruszałoby interesy finansowe Unii w rozumieniu art. 325 ust. 1 TFUE.

100 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 325 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które obejmują abolicją czyny powodujące powstanie

odpowiedzialności w zakresie dyscypliny finansów publicznych, popełnione w kontekście działalności politycznej mającej doprowadzić do niepodległości części terytorium krajowego państwa członkowskiego, które to czyny dotyczą środków niepochodzących z budżetu Unii i niemających trafić do tego budżetu, z tego powodu, że owa niepodległość mogłaby prowadzić do zmniejszenia zasobów własnych Unii z tytułu składki tego państwa członkowskiego opartej na PKB..

W przedmiocie pytań drugiego i siódmego

W przedmiocie dopuszczalności

101 Jak przypomniano zasadniczo w pkt 83 niniejszego wyroku, z samego brzmienia art. 267 TFUE wynika, że wnioskowane orzeczenie w trybie prejudycjalnym musi być „niezbędne", aby umożliwić sądowi odsyłającemu „wydanie wyroku" w zawisłej przed nim sprawie [wyroki: z dnia 6 marca 2025 r., D.K. (Zwolnienie sędziego z obowiązku rozpoznania sprawy), C-647/21 i C-648/21, EU:C:2025:143, pkt 48; z dnia 11 lipca 2024 r., Hann-Invest i in., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo].

102 Konieczne jest zatem zaistnienie między sporem w postępowaniu głównym a przepisami prawa Unii, o których wykładnię się zwrócono, łącznika przejawiającego się w tym, że owa wykładnia jest obiektywnie niezbędna z punktu widzenia orzeczenia, jakie ma wydać sąd odsyłający (wyrok z dnia 26 marca 2020, Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

103 W tym przypadku, jak wskazano w pkt 55 niniejszego wyroku, sąd odsyłający, gdy na podstawie LOA orzeka w kwestii wygaśnięcia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, powinien w zakreślonych tą ustawą ramach proceduralnych zająć stanowisko w przedmiocie wykładni art. 325 TFUE, co oznacza, że te ramy proceduralne powinny być zgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

104 Zdaniem tego sądu naruszenie budżetu Unii można by ewentualnie wykazać w drodze dodatkowych czynności wstępnych, których podjęciu stoją na jednak na przeszkodzie przepisy LOA wskazane w pytaniach drugim i siódmym.

105 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że pytania prejudycjalne mające na celu umożliwienie sądowi odsyłającemu rozstrzygnięcie in limine litis trudności o charakterze proceduralnym, takich jak kwestie stanowiące potencjalnie przeszkodę dla dalszego rozpoznania sprawy w postępowaniu głównym, są dopuszczalne na gruncie art. 267 TFUE [zob. podobnie wyroki: z dnia 6 marca 2025 r., D.K. (Zwolnienie sędziego z obowiązku rozpoznania sprawy), C-647/21 i C-648/21, EU:C:2025:143, pkt 53; z dnia 1 sierpnia 2025 r., Daka i in., C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 i C-493/23, EU:C:2025:592, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo].

106 Wyłącznie do sądu odsyłającego należy ocena, w świetle wszystkich okoliczności zawisłej przed nim sprawy, konieczności rozważanych czynności wstępnych. W ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 TFUE, opartego na wyraźnym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, ustalenie i ocena stanu faktycznego sprawy oraz wykładnia i stosowanie prawa krajowego należą wyłącznie do sądu krajowego (wyroki: z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box

Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 134; z dnia 31 stycznia 2023 r., Puig Gordi i in., C-158/21, EU:C:2023:57, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

107 W tym kontekście sąd odsyłający wyjaśnia, w odniesieniu do pytania drugiego, że maksymalny dwumiesięczny termin przewidziany w LOA na zastosowanie abolicji do rozpatrywanych czynów uniemożliwia mu przeprowadzenie czynności wstępnych koniecznych do wykazania naruszenia interesów finansowych Unii w rozumieniu art. 325 TFUE. Przedłożone w tym względzie pytanie o wykładnię art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dotyczy zatem konkretnie wykonywania przez sąd odsyłający swojej kompetencji orzeczniczej [zob. podobnie wyrok z dnia 14 listopada 2024 r., S. (Zmiana składu sądu), C-197/23, EU:C:2024:956, pkt 42].

108 Jeżeli chodzi o pytanie siódme, sąd odsyłający uściśla, że art. 13 ust. 3 LOA nie przewiduje, przed wydaniem orzeczenia o wygaśnięciu odpowiedzialności zgodnie z tym przepisem, wysłuchania stron, które wystąpiły ze skargą w interesie ogólnym, i nakłada na niego obowiązek wydania tego orzeczenia bez możliwości oceny zarzutów i dowodów odciążających w celu ustalenia, czy obwinieni w postępowaniu głównym popełnili czyny, w odniesieniu do których dochodzi się ich odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

109 Jako że pytania te, dotyczące zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wprowadzonych przez LOA ograniczeń charakteru inter partes postępowania w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych, pojawiają się w chwili, gdy sąd odsyłający usiłuje wywiązać się, przed zakończeniem sprawy w postępowaniu głównym, ze swego obowiązku wykluczenia jakiegokolwiek naruszenia interesów finansowych Unii zgodnie z art. 325 TFUE, są one obiektywnie niezbędne z punktu widzenia orzeczenia, jakie ma wydać w tej sprawie sąd odsyłający.

110 W tych okolicznościach owe pytania dotyczące wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wydają się niezbędne, by umożliwić sądowi odsyłającemu wydanie orzeczenia w sporze w postępowaniu głównym.

111 Wynika stąd, że pytania drugie i siódme są dopuszczalne.

Co do istoty

112 Poprzez pytania te, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stoi na przeszkodzie przepisom proceduralnym ustawy o abolicji, które nakładają na sądy krajowe obowiązek wydania orzeczenia w przedmiocie wygaśnięcia odpowiedzialności, wiążącego się z ewentualnym zastosowaniem art. 325 TFUE, w terminie dwóch miesięcy, bez oceny zarzutów i dowodów odciążających i bez wysłuchania wszystkich stron postępowania.

113 Na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy orzekające – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – w kwestiach związanych ze stosowaniem lub wykładnią tego prawa i należące w związku z tym do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony prawnej (wyrok z dnia 11 lipca 2024 r., Hann-Invest i in., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo). Ów art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, skoro, po pierwsze, jest sformułowany w sposób jasny i precyzyjny, a po drugie, nie jest obwarowany żadnym warunkiem, jest bezpośrednio skuteczny [wyroki: z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19,

C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 250; z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 58; a także z dnia 1 sierpnia 2025 r., Royal Football Club Seraing, C-600/23, EU:C:2025:617, pkt 119].

114 W tym przypadku sąd odsyłający uważa, że art. 10 akapit drugi i art. 13 ust. 3 LOA są niezgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają mu wykonywanie jego kompetencji orzeczniczych w celu, po pierwsze, wykluczenia w drodze dodatkowych czynności wstępnych, że środki, których dotyczyły nieprawidłowości, pochodziły przynajmniej pośrednio z budżetu Unii lub miały do niego trafić, po drugie, dokonania oceny zarzutów i dowodów odciążających, i po trzecie, wysłuchania wszystkich stron postępowania przed jego zakończeniem.

115 W tej kwestii należy zauważyć, że w odróżnieniu od art. 47 Karty, do której pogwałcenia – w jej zakresie zastosowania – może dojść poprzez wszelkie naruszenie prawa do skutecznego środka prawnego i do rzetelnego procesu, stwierdzenie naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zakłada istnienie problemów o takim zakresie, który nadawałby im charakter systemowy, mogący stwarzać ryzyko dla prawidłowego funkcjonowania krajowego systemu sądownictwa, zagrażając zdolności danego państwa członkowskiego do zaoferowania jednostkom wystarczających środków zaskarżenia w dziedzinach objętych prawem Unii.

116 Ocena kwestii, czy problemy mające taki systemowy charakter mogą wynikać z przepisów proceduralnych LOA, których dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, powinna uwzględniać charakter krajowej ustawy o abolicji i kompetencję państw członkowskich do uchwalenia i stosowania takiej ustawy.

117 W świetle tej kompetencji, przypomnianej w pkt 46 niniejszego wyroku, co do zasady państwa członkowskie są uprawnione do określania przesłanek, między innymi procesowych, stosowania abolicji uchwalonej w interesie ogólnym.

118 Ze swej istoty przesłanki te stanowią odstępstwo od przepisów prawa powszechnego, skoro abolicja ma generalnie na celu uniemożliwienie wszczęcia lub zakończenie postępowań, a jeśli zapadł wyrok skazujący – zakończenie jego wykonywania [zob. podobnie wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., X (Europejski nakaz aresztowania – Ne bis in idem), C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, pkt 93].

119 W tym kontekście ciążący na sądach krajowych obowiązek wydania orzeczenia w sprawie wygaśnięcia odpowiedzialności bez oceny zarzutów i dowodów odciążających dotyka samej istoty abolicji. W razie wykazania, że przedmiotowe zachowania wchodzą w zakres zastosowania abolicji, sąd rozpoznający sprawę powinien ją zakończyć orzeczeniem o wygaśnięciu odpowiedzialności bez uprzedniej oceny tych zarzutów i tych dowodów. To samo dotyczy nieobwarowanego sankcjami obowiązku zakończenia sprawy w maksymalnym terminie dwóch miesięcy.

120 Jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 129 opinii, ustawodawca krajowy ma prawo zobowiązać sądy krajowe do zakończenia trwających przed nimi postępowań zgodnie z przesłankami przewidzianymi w ustawie o abolicji.

121 Określenie konkretnych zasad, zgodnie z którymi należy stosować krajową ustawę o abolicji, wymaga dokonania wyborów politycznych wchodzących w zakres własnych kompetencji państw członkowskich, ponieważ wiąże się ono z wyważeniem rozbieżnych interesów na podstawie złożonych ocen.

122 W tym przypadku, w wyroku 137/2025 dnia 26 czerwca 2025 r. [BOE nr 183 z dnia 31 lipca 2025 r., s. 103781 (ES:TC:2025:137)], Tribunal Constitucional (sąd konstytucyjny) stwierdził zasadniczo, że abolicja ogłoszona na podstawie LOA ma na celu obniżenie napięć instytucjonalnych i politycznych wywołanych dążeniem do niepodległości Katalonii oraz ułatwienie procesu pojednania.

123 Zważywszy na zarówno naturę ustawy o abolicji takiej jak LOA, posiadającej cechy przedstawione w pkt 118 i 119 niniejszego wyroku, jak i na jej przedmiot i zakres, ograniczone do rozwiązania konfliktu politycznego towarzyszącego katalońskiemu procesowi niepodległościowemu, jest wykluczone, by zasady proceduralne przewidziane odpowiednio w art. 10 akapit drugi i w art. 13 ust. 3 LOA mogły rodzić problemy o takim zakresie, który nadawałby im charakter systemowy.

124 Tak więc, w każdym razie, przepisy te nie mogą stwarzać ryzyka dla prawidłowego funkcjonowania krajowego systemu sądownictwa, zagrażając zdolności danego państwa członkowskiego do zaoferowania jednostkom wystarczających środków zaskarżenia w dziedzinach objętych prawem Unii.

125 W świetle ogółu powyższych rozważań na pytania drugie i siódme należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie stoi na przeszkodzie przepisom proceduralnym ustawy o abolicji, które, wyłącznie w jej konkretnie ograniczonym zakresie zastosowania, nakładają na sądy krajowe obowiązek wydania orzeczenia w przedmiocie wygaśnięcia odpowiedzialności, wiążącego się z ewentualnym zastosowaniem art. 325 TFUE, w maksymalnym terminie dwóch miesięcy, bez oceny zarzutów i dowodów odciążających i bez wysłuchania wszystkich stron postępowania, ponieważ tego rodzaju przepisy nie mogą spowodować problemów o takim zakresie, który nadawałby im charakter systemowy, mogący stworzyć ryzyko dla prawidłowego funkcjonowania krajowego systemu sądownictwa w dziedzinach objętych prawem Unii.

W przedmiocie pytań szóstego i ósmego

W przedmiocie dopuszczalności

126 W uwagach na piśmie rząd hiszpański podnosi niedopuszczalność, po pierwsze, pytania szóstego jako niemającego związku z prawem Unii, a po drugie pytania ósmego, które jest jego zdaniem hipotetyczne.

127 W tym względzie należy zauważyć, że sąd odsyłający zadaje sobie pytanie, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie ciążącemu na tym sądzie na mocy prawa krajowego obowiązkowi wydania orzeczenia o wygaśnięciu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i uchylenia zastosowanych środków zabezpieczających w terminie dwóch miesięcy, nawet jeśli Trybunał, do którego skierowano zawierający takie pytanie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, tego orzeczenia jeszcze nie wydał. Ponieważ pytanie to ma na celu

zapewnienie skuteczności odesłania prejudycjalnego, z którym w tym przypadku wystąpił ów sąd, jego zbadanie przez Trybunał jest obiektywnie niezbędne z punktu widzenia orzeczenia, jakie ma wydać sąd odsyłający.

128 Ponadto, wbrew twierdzeniom rządu hiszpańskiego, okoliczność, że sąd odsyłający mógł wystąpić z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i zawiesić postępowanie co do istoty, nie powoduje, że pytanie ósme jest hipotetyczne. Pytanie to dotyczy bowiem nie ewentualnych przeszkód w wystąpieniu z odesłaniem prejudycjalnym, lecz w istocie kwestii, czy przepisy LOA naruszają skuteczność (effet utile) postępowania z odesłania prejudycjalnego już po jego wszczęciu.

129 Wynika stąd, że pytania szóste i ósme są dopuszczalne.

Co do istoty

130 Poprzez pytania szóste i ósme, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 267 TFUE i art. 23 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowej ustawy o abolicji, które nakładają na sądy krajowe obowiązek wydania orzeczenia o wygaśnięciu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i uchylenia środków zabezpieczających w maksymalnym terminie dwóch miesięcy, nawet jeśli Trybunał, do którego skierowano wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie wydał jeszcze tego orzeczenia.

131 W myśl utrwalonego orzecznictwa art. 267 TFUE ustanawia dialog sądów między Trybunałem a sądami państw członkowskich, mający na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii, a ostatecznie – szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach [wyrok z dnia 18 grudnia 2025 r., Komisja/Polska (Kontrola ultra vires orzecznictwa Trybunału – Pierwszeństwo prawa Unii), C-448/23, EU:C:2025:975, pkt 111 i przytoczone tam orzecznictwo]. W związku z tym wyrok wydany w tym postępowaniu wiąże sąd krajowy w zakresie wykładni prawa Unii przy rozstrzyganiu zawisłego przed nim sporu [wyroki: z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 73, 74; z dnia 6 czerwca 2024 r., AVVA i in. (Rozprawa w formie wideokonferencji w przypadku braku europejskiego nakazu dochodzeniowego), C-255/23 i C-285/23, EU:C:2024:462, pkt 36; a także z dnia 12 lutego 2026 r., Petlichev, C-56/25, EU:C:2026:87, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo].

132 Ponadto art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przewiduje, że w sprawach podlegających rozpoznaniu w trybie prejudycjalnym postanowienie, którym sąd krajowy zwraca się do Trybunału, zawiesza postępowanie na poziomie krajowym.

133 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 267 TFUE stoi na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które skutkują obowiązkiem wydania orzeczenia przez sąd krajowy bez możliwości skierowania do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym lub oczekiwania na jego odpowiedź (zob. podobnie postanowienie z dnia 12 lutego 2019 r., RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, pkt 48).

134 Tymczasem przewidziany w krajowej ustawie o abolicji obowiązek wydania orzeczenia o wygaśnięciu odpowiedzialności w maksymalnym terminie dwóch miesięcy bez możliwości zawieszenia go w przypadku wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie

prejudycjalnym skutkowałby również odebraniem sądowi odsyłającemu możliwości oczekiwania na odpowiedź Trybunału na taki wniosek, pozbawiając w ten sposób tę procedurę jej skuteczności (effet utile).

135 Co się tyczy obligatoryjnego uchylenia uprzednio zastosowanych środków zabezpieczających, przewidzianego w art. 8 ust. 3 LOA, sąd odsyłający uważa, że z łącznej lektury tego przepisu i preambuły do tej ustawy wynika, że środki zabezpieczające należy uchylić nawet w sytuacji, gdy postępowanie krajowe zostało zawieszone z powodu wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

136 Wprawdzie rząd hiszpański wskazał w uwagach na piśmie, że natychmiastowe uchylenie środków tymczasowych na podstawie art. 8 ust. 3 LOA może mieć miejsce jedynie w przypadku, gdy sąd uzna, że rozpatrywane czyny wchodzą w zakres tej ustawy, a zatem jest konsekwencją automatyzmu abolicji.

137 Niemniej w sytuacji takiej jak w sprawie w postępowaniu głównym, w której sąd krajowy ma wątpliwości co do zgodności krajowej ustawy o abolicji z prawem Unii, stwierdzenie możliwości zastosowania tej ustawy nie oznacza, że sąd ten miałby obowiązek zastosowania abolicji bez oczekiwania na odpowiedź Trybunału na pytania prejudycjalne, które do niego skierował. Skoro w oczekiwaniu na odpowiedź Trybunału na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym postępowanie jest zawieszone zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, obowiązek uchylenia środków tymczasowych na tym etapie postępowania naruszałby obowiązki wynikające z art. 267 TFUE.

138 W tym względzie należy przypomnieć, że pełna skuteczność prawa Unii wymaga, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, by sędzia rozpoznający spór, który podlega temu prawu, mógł zarządzić środki tymczasowe w celu zapewnienia pełnej skuteczności przyszłemu orzeczeniu. Gdyby bowiem sąd krajowy, który zawiesza postępowanie do czasu otrzymania odpowiedzi Trybunału na zadane pytanie prejudycjalne, nie mógł zarządzić środków tymczasowych do czasu wydania orzeczenia opartego na odpowiedzi Trybunału, skuteczność (effet utile) systemu ustanowionego w art. 267 TFUE zostałaby ograniczona [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 142 i przytoczone tam orzecznictwo].

139 Wynika stąd, że sąd krajowy powinien mieć możliwość, gdy uzna to za konieczne, zastosowania lub w stosownym przypadku utrzymania środków zabezpieczających do czasu ogłoszenia wyroku, który wyda w następstwie uzyskania odpowiedzi Trybunału na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

140 W uwagach na piśmie rząd hiszpański twierdził, że jest możliwe poddanie art. 8 ust. 3, art. 10 i art. 13 ust. 3 LOA wykładni zgodnej z art. 267 TFUE, tak aby w razie wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym postępowanie można było zawiesić, a środki zabezpieczające utrzymać dopóty, dopóki zawieszenie oraz te środki będą niezbędne, by zagwarantować skuteczność (effet utile) odpowiedzi Trybunału.

141 Na wypadek gdyby taka wykładnia była wykluczona, należy przypomnieć, że przepis prawa krajowego uniemożliwiający uruchomienie procedury przewidzianej w art. 267 TFUE należy pominąć bez potrzeby zwrócenia się przez dany sąd o uprzednie uchylenie tego przepisu

krajowego w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym lub oczekiwania na takie uchylenie [wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 141 i przytoczone tam orzecznictwo].

142 W świetle powyższych rozważań na pytania szóste i ósme należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 267 TFUE i art. 23 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowej ustawy o abolicji w zakresie, w jakim przepisy te nakładają na sądy krajowe obowiązek wydania orzeczenia o wygaśnięciu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i obowiązek uchylenia środków zabezpieczających zarządzonych na wcześniejszym etapie postępowania w maksymalnym terminie dwóch miesięcy, nawet jeśli Trybunał, do którego skierowano wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie wydał jeszcze tego orzeczenia.

W przedmiocie pytań od trzeciego do piątego

143 Poprzez pytania trzecie i czwarte sąd odsyłający wnosi o wykładnię art. 325 TFUE i rozporządzenia nr 2988/95 odczytywanych w związku, po pierwsze, z art. 47 Karty i art. 6 EKPC, a po drugie – z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań. Z odpowiedzi na pytania pierwsze, drugie i siódme wynika jednak, że w sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym sąd odsyłający nie będzie musiał stosować ani owego art. 325 TFUE, ani owego rozporządzenia, zatem odpowiedź na pytania trzecie i czwarte nie jest niezbędna, by umożliwić sądowi odsyłającemu wydanie orzeczenia, i że pytania te są tym samym niedopuszczalne.

144 Jeżeli chodzi o art. 20 i 21 Karty, których dotyczy pytanie piąte, należy przypomnieć, że w ramach odesłania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE Trybunał może dokonywać wykładni prawa Unii jedynie w granicach przyznanych mu kompetencji (wyrok z dnia 11 lipca 2024 r., Hann-Invest i in., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

145 Zakres zastosowania Karty w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim państwa te stosują prawo Unii, przy czym postanowienie to potwierdza utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym gwarantowane w porządku prawnym Unii prawa podstawowe znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, jednak nie poza takimi sytuacjami (wyrok z dnia 11 lipca 2024 r., Hann-Invest i in., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

146 W tym przypadku, jak wynika z odpowiedzi na pytanie pierwsze, spór w postępowaniu głównym nie dotyczy stosowania przepisu prawa Unii, a zatem Trybunał nie ma kompetencji do wydania orzeczenia w kwestii wnioskowanej przez sąd odsyłający wykładni art. 20 i 21 Karty.

147 W tych okolicznościach odpowiedź na pytania od trzeciego do piątego nie zostanie udzielona.

W przedmiocie kosztów

148 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

1) Artykuł 325 ust. 1 TFUE

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które obejmują abolicją czyny powodujące powstanie odpowiedzialności w zakresie dyscypliny finansów publicznych, popełnione w kontekście działalności politycznej mającej doprowadzić do niepodległości części terytorium krajowego państwa członkowskiego, które to czyny dotyczą środków niepochodzących z budżetu Unii Europejskiej i niemających trafić do tego budżetu, z tego powodu, że owa niepodległość mogłaby prowadzić do zmniejszenia zasobów własnych Unii z tytułu składki tego państwa członkowskiego opartej na produkcie krajowym brutto.

2) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie przepisom proceduralnym ustawy o abolicji, które, wyłącznie w jej konkretnie ograniczonym zakresie zastosowania, nakładają na sądy krajowe obowiązek wydania orzeczenia w przedmiocie wygaśnięcia odpowiedzialności, wiążącego się z ewentualnym zastosowaniem art. 325 TFUE, w maksymalnym terminie dwóch miesięcy, bez oceny zarzutów i dowodów odciążających i bez wysłuchania wszystkich stron postępowania, ponieważ tego rodzaju przepisy nie mogą spowodować problemów o takim zakresie, który nadawałby im charakter systemowy, mogący stworzyć ryzyko dla prawidłowego funkcjonowania krajowego systemu sądownictwa w dziedzinach objętych prawem Unii.

3) Artykuł 267 TFUE i art. 23 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

należy interpretować w ten sposób, że:

stoją one na przeszkodzie przepisom krajowej ustawy o abolicji w zakresie, w jakim przepisy te nakładają na sądy krajowe obowiązek wydania orzeczenia o wygaśnięciu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i obowiązek uchylenia środków zabezpieczających zarządzonych na wcześniejszym etapie postępowania w maksymalnym terminie dwóch miesięcy, nawet jeśli Trybunał, do którego skierowano wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie wydał jeszcze tego orzeczenia.

Podpisy