Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

16. července 2026 *

„Řízení o předběžné otázce – Ochrana finančních zájmů Evropské unie – Článek 325 odst. 1 SFEU – Účinná právní ochrana v oblastech pokrytých právem Unie – Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU – Řízení o účetní odpovědnosti – Úsilí o nezávislost jedné části území členského státu – Vnitrostátní zákon o amnestii vztahující se na jednání zakládající odpovědnost v oblasti veřejných prostředků – Zánik odpovědnosti ve lhůtě nejvýše dvou měsíců, aniž byly posouzeny důvody a důkazy ve prospěch obhajoby a vyslechnuti všichni účastníci řízení – Článek 23 první pododstavec statutu Soudního dvora Evropské unie – Přerušení původního řízení vnitrostátním soudem, který předkládá Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU“

Ve věci C-523/24,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr, Španělsko) ze dne 29. července 2024, došlým Soudnímu dvoru dne 30. července 2024, v řízení

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

Ministerio Fiscal

proti

RAS,

AAT,

IGA,

ARMG,

ANMG,

NMF,

ARM,

LBC a dalším,

* Jednací jazyk: španělština.

JTN,

JNB,

TPR,

OJV a dalším,

MAB,

JMSI,

LPG,

CPO,

CPC,

ACO,

AMC,

ACJ,

FGS,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení: K. Lenaerts, předseda, T. von Danwitz (zpravodaj), místopředseda, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, M. Condinanzi a F. Schalin, předsedové senátů, S. Rodin, E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin, M. Gavalec, S. Gervasoni, N. Fenger a R. Frendo, soudci,

generální advokát: D. Spielmann,

za soudní kancelář: L. Carrasco Marco, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. července 2025,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC): J. R. Chapapría García de Otazo a M. de Diego Martínez, abogados,

– za Ministerio Fiscal: M. Martín-Granizo Santamaría, fiscal,

– za RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF a ARM: E. Centeno Ruiz, procurador, a F. Homs Molist, abogado,

– za LBC a další a za JTN: E. Centeno Ruiz, procurador, a M. Barnola Sarri, abogada,

– za OJV a další: R. Blanco, procurador, a M. Marsal Ferret, abogado,

– za MAB: J. Cabré Trias, abogado,

– za JMSI: I. Elbal Sánchez, abogada,

– za LPG, CPC a ACO: G. Boyé Tuset, abogado,

– za AMC: J. Tornos Mas, abogado,

– za ACJ: M. Campa Escudero a C. Monguilod Agustí, abogados,

– za španělskou vládu: A. Gavela Llopis, jako zmocněnkyně,

– za Evropskou komisi: C. Valero, C. Urraca Caviedes a M. Wasmeier, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 13. listopadu 2025,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu zaprvé nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. 1995, L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340), zadruhé článků 267 a 325 SFEU, jakož i článku 2, čl. 4 odst. 3 a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, zatřetí článku 23 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie, začtvrté článků 20, 21 a 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), zapáté zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i zašesté článku 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci řízení o náhradě neoprávněného schodku z titulu odpovědnosti osob pověřených nakládáním s veřejnými prostředky (dále jen „řízení o náhradě neoprávněného schodku“), které bylo zahájeno na návrh Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC) a Ministerio Fiscal (státní zastupitelství, Španělsko) proti RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF, ARM, LBC a dalším, JTN, JNB, TPR, OJV a dalším, MAB, JMSI, LPG, CPO, CPC, ACO, AMC, ACJ a FGS, 35 bývalým členům řídících orgánů Generalitat de Cataluña (Autonomní vláda Katalánska, Španělsko) (dále jen „Generalitat“) ohledně toho, jak hospodařili s veřejnými prostředky v letech 2011 až 2017 v souvislosti s hnutím za nezávislost Katalánska.

Právní rámec

Unijní právo

Smlouva o EU

3 Článek 2 SEU stanoví:

„[Evropská u]nie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“

4 Článek 4 odst. 3 SEU stanoví:

„Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv.

Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie.

Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“

5 Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU stanoví:

„Členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.“

Smlouva o FEU

6 Článek 267 SFEU stanoví:

„Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se:

a) výkladu Smluv,

b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.

Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce.

[…]“

7 Článek 325 SFEU stanoví:

„1. Unie a členské státy bojují proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie opatřeními přijatými podle tohoto článku, která mají odstrašující účinek

a poskytují v členských státech a v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie účinnou ochranu.

[…]“

Listina

8 Hlava VI Listiny, nadepsaná „Soudnictví“, obsahuje mimo jiné článek 47, nadepsaný „Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“, který zní:

„Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. […]

[…]“

Statut Soudního dvora Evropské unie

9 Článek 23 první pododstavec statutu Soudního dvora Evropské unie stanoví:

„V případech uvedených v článku 267 [SFEU] doručí příslušný vnitrostátní soud Soudnímu dvoru své rozhodnutí, jímž bylo řízení přerušeno a věc předložena Soudnímu dvoru. Toto rozhodnutí pak oznámí vedoucí soudní kanceláře Soudního dvora účastníkům řízení, členským státům, Evropskému parlamentu, Radě [Evropské unie], [Evropské k]omisi a Evropské centrální bance, jakož i orgánu, instituci nebo jinému subjektu Unie, který přijal akt, jehož platnost nebo výklad je předmětem sporu.“

Nařízení č. 2988/95

10 Článek 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 stanoví:

„ ‚Nesrovnalostí‘ se rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje.“

Španělské právo

Ústava

11 Článek 136 Constitución española (španělská Ústava, dále jen „Ústava“) stanoví:

„1. Tribunal de Cuentas [(Účetní dvůr)] je nejvyšší orgán pověřený kontrolou účetnictví a hospodařením státu a veřejného sektoru.

Je přímo podřízen Cortes Generales [(španělský parlament)] a na základě jeho pověření plní funkci při kontrole a ověření státního závěrečného účtu.

2. Účty státu a státního veřejného sektoru se předkládají Tribunal de Cuentas [(Účetní dvůr)] a jsou jím kontrolovány.

[…]

3. Členové Tribunal de Cuentas [(Účetní dvůr)] požívají stejné nezávislosti a neodvolatelnosti jako soudci a platí pro ně stejná neslučitelnost funkcí.

4. Složení, organizaci a působnost Tribunal de Cuentas [(Účetní dvůr)] stanoví zákon.“

LOTCU

12 Článek 5 Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas (organický zákon 2/1982 o Účetním dvoru) ze dne 12. května 1982 (BOE č. 121, ze dne 21. května 1982, s. 13290, dále jen „LOTCU“) stanoví, že „Tribunal de Cuentas [(Účetní dvůr)] plní funkci zcela nezávisle a v souladu s právním řádem“.

13 Článek 15 LOTCU stanoví:

„1. Soudní řízení v oblasti veřejných prostředků, k němuž je příslušný Tribunal de Cuentas [(Účetní dvůr)], se vede v souvislosti s účetní odpovědností osob, které přijímají, kontrolují, spravují, používají nebo vynakládají veřejný majetek, prostředky nebo aktiva.

2. Jurisdikce v oblasti veřejných prostředků se vztahuje na veřejné prostředky nebo aktiva, jakož i na akcesorické závazky zřízené jako záruka jejich správy.“

14 Článek 30 odst. 2 LOTCU v platném znění zní:

„Účetní poradci Tribunal de Cuentas [(Účetní dvůr)] jsou nezávislí a neodvolatelní.“

15 Článek 33 odst. 1 LOTCU stanoví:

„Na členy Tribunal de Cuentas [(Účetní dvůr)] se vztahují stejné důvody nezpůsobilosti, neslučitelnosti a zákazů, jaké jsou stanoveny pro soudce v Ley orgánica del Poder Judicial [(organický zákon o soudní moci)].“

16 Článek 36 LOTCU stanoví:

„Předseda a účetní poradci Tribunal de Cuentas [(Účetní dvůr)] mohou být odvoláni z funkce pouze z důvodu uplynutí funkčního období, odstoupení přijatého španělským parlamentem, nezpůsobilosti, neslučitelnosti funkcí nebo závažného porušení povinností vyplývajících z jejich funkce.“

LFTCU

17 Článek 24 Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (zákon 7/1988 o fungování Účetního dvora) ze dne 5. dubna 1988 (BOE č. 84, ze dne 7. dubna 1988, s. 10459, dále jen „LFTCU“) stanoví:

„Členové Tribunal de Cuentas [(Účetní dvůr)] vykonávají funkci v souladu se zásadami nestrannosti a důstojnosti, které jsou inherentní jejich funkci, dbají na řádné a účinné vyřizování věcí, které jim byly svěřeny, účastní se všech plenárních zasedání a schůzí výborů, na něž jsou pozváni, a nemohou být stíháni za názory vyjádřené při výkonu funkce.

Předseda a členové jsou povinni namítnout svou podjatost ve věcech týkajících se subjektů, kde působili ve vedení jako poradce nebo statutární orgán, nebo na nichž měli oni nebo jejich rodinní příslušníci až do druhého stupně pokrevního nebo nepokrevního příbuzenství jakýkoli zájem.“

18 Článek 60 LFTCU stanoví:

„1. Účetní soud rozhoduje v mezích nároků a argumentů předložených účastníky řízení.

2. Má-li však tento soud v okamžiku vydání rozhodnutí za to, že otázka, která mu byla položena, nemusela být účastníky řízení řádně posouzena z důvodu, že žaloba na určení odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků může být založena na jiných důvodech nebo jí jiné důvody mohou bránit, informuje o tom zúčastněné usnesením, ve kterém oznámí, že nepředjímá konečné rozhodnutí, ale uvede svůj názor a zároveň jim poskytne společnou lhůtu nepřesahující deset dnů pro předložení jejich argumentů, přičemž případně přeruší běh lhůty pro vydání rozhodnutí.“

LOA

19 Preambule Ley Orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (organický zákon 1/2024 o amnestii pro účely institucionální, politické a sociální normalizace v Katalánsku) ze dne 10. června 2024 (BOE č. 141 ze dne 11. června 2024, s. 67764, dále jen „LOA“) stanoví:

„I

[…]

Z hlediska práva Evropské unie je institut amnestie plně uznáván. […]

V důsledku toho Soudní dvůr Evropské unie v [rozsudku ze dne 29. dubna 2021, X (Evropský zatýkací rozkaz – Zásada *ne bis in idem*) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339)], nejen uznává možnost existence amnestie, ale navíc stanoví, že jejím účelem je zbavit skutky, na které se vztahuje, trestnosti, takže trestný čin již nemůže být předmětem trestního stíhání a v případě, že již došlo k odsouzení, dojde k ukončení jeho výkonu, což tedy v zásadě znamená, že uložený trest již nemůže být vykonán. V nedávné době Soudní dvůr v [rozsudku ze dne 16. prosince 2021, AB a další (Zrušení amnestie) (C-203/20, EU:C:2021:1016)], stanovil možnost odložit trestní řízení a zrušit tresty podle soudních rozhodnutí vydaných v rámci amnestie na základě postupu legislativní povahy.

Ve stejném duchu Evropský soud pro lidská práva uznal platnost amnestie a její vhodnost z politického hlediska, když stanovil jako omezení závažná porušení lidských práv z důvodu, že se jedná o skutky, kde státy nemohou být zproštěny povinnosti takové skutky stíhat a trestat (zejména [ESLP, 27. května 2014, Marguš v. Chorvatsko (CE:ECHR:2014:0527JUD000445510]).

Rada Evropy i Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (tzv. Benátská komise) rovněž objasnily platnost opatření, jako je amnestie, a jejich slučitelnost se soudními rozhodnutími, a to jak v doporučení CM/Rec (2010) 12, tak ve stanovisku č. 710/2012 [CDL-AD(2013)009] přijatém na plenárním zasedání ve dnech 8. a 9. března 2013.

[…]

V

[…]

Na druhé straně z povahy výjimečného zákona, který v obecném zájmu vylučuje události, k nimž došlo ve specifickém kontextu, z působnosti platných předpisů, nutně vyplývá, že soudy, u nichž je v době přijetí tohoto zákona vedeno řízení spadající do jeho působnosti, neprodleně zruší přijatá omezující opatření, a to i v případě případného přerušení tohoto řízení. Omezení výkonu práv a svobod musí totiž vždy splňovat požadavky stanovené v [EÚLP], [Listině] a [Ústavě], aby bylo zajištěno, že omezení práv a svobod stojí na pevném právním základě.

To je v souladu s režimem stanoveným pro přednostní otázku ústavnosti podle článku 163 Ústavy a pro řízení o předběžné otázce podle článku 267 [SFEU]. Kromě toho je třeba připomenout, že případné použití mechanismů upravených těmito ustanoveními nemá vliv na platnost nebo účinnost právních předpisů.

[…]

Závěrem lze říci, že cílem tohoto zákona je zajistit právní jistotu, dodržování zásady zákonnosti a právní rámec pro nestrannou ochranu základních práv, přičemž jsou zohledněna doporučení Benátské komise, která ve svém stanovisku z roku 2013 zdůraznila, jak důležité je při provádění amnestie zachovat jasné rozlišení mezi zákonodárnou a soudní mocí, aby bylo zajištěno respektování soudní autonomie a demokratických zásad.

VI

[…]

V souladu s tím, co [Benátská komise] uvedla ve stanovisku ze dne 11. března 2013, které bylo přijato na jejím 94. plenárním zasedání, je tento přístup, který je v každém případě abstraktní, neboť v žádném případě nezahrnuje posouzení existence skutečností, které by mohly spadat pod jednu z těchto výjimek, nezbytný. Je tedy na zákonodárné moci, aby stanovila kritéria pro udělení amnestie, a na soudní moci, aby určila osoby, které spadají do oblasti působnosti vymezené zákonodárcem.

[…]

V souladu s pokyny Benátské komise byly činy, na které se může vztahovat amnestie, přesně a podrobně vymezeny, aby byla zajištěna právní jistota a rovnost před zákonem. Toto upřesnění má zásadní význam zejména v případě zneužití veřejných prostředků a umožňuje jasně odlišit jednání, na něž se může vztahovat amnestie, a korupční jednání, na něž se takové opatření nevztahuje.

[…]“

20 Článek 1 LOA, nadepsaný „Věcná působnost“, stanoví:

„1. Amnestie se vztahuje na následující činy, které zakládají trestní či správní odpovědnost nebo odpovědnost v oblasti veřejných prostředků, spáchané v souvislosti s referendy konanými v Katalánsku ve dnech 9. listopadu 2014 a 1. října 2017, jejich přípravou nebo jejich důsledky, pokud byly provedeny v období od 1. listopadu 2011 do 13. listopadu 2023, jakož i následující činy spáchané mezi těmito daty v souvislosti s katalánským bojem za nezávislost, i když s těmito referendy nesouvisejí nebo byly provedeny po jejich konání:

a) Činy spáchané s úmyslem požadovat nebo podporovat odtržení či nezávislost Katalánska nebo dosáhnout odtržení či nezávislosti Katalánska, jakož i činy, které přispěly k dosažení těchto cílů.

   […]

   Do této kategorie patří také jednání prováděná v osobním nebo institucionálním postavení s cílem šířit projekt nezávislosti, shromažďovat informace a získávat poznatky o podobných zkušenostech nebo získávat podporu jiných veřejných nebo soukromých subjektů pro dosažení nezávislosti Katalánska.

   Stejně tak sem patří činy přímo či nepřímo spojené s bojem za nezávislost vedeným v Katalánsku nebo s jeho vedoucími představiteli v rámci tohoto procesu a spáchané těmi, kteří zjevně nebo prokazatelně poskytli pomoc, spolupráci, poradenství jakéhokoli druhu, zastoupení, ochranu nebo zabezpečení osobám odpovědným za jednání uvedená v prvním pododstavci tohoto písmene, anebo získávali informace za tímto účelem.

b) Činy spáchané osobami, které k tomu byly oprávněné, s úmyslem svolat, podpořit nebo dosáhnout uskutečnění referend, která se konala v Katalánsku dne 9. listopadu 2014 a 1. října 2017, nebo hlasování, jejichž svolání nebo konání bylo prohlášeno za protiprávní, jakož i činy, které přispěly k jejich uskutečnění.

   […]

c) Odepření poslušnosti bez ohledu na jeho povahu, narušení veřejného pořádku, útoky proti orgánům veřejné moci, jejich zástupcům a veřejným činitelům nebo odpor vedený s cílem umožnit konání referend uvedených v písmenu b) tohoto článku nebo jejich důsledky, jakož i jakékoli jiné činy kvalifikované jako trestné činy spáchané se stejným úmyslem.

V každém případě se za takové považují […] jakákoli jiná jednání spočívající ve schvalování nebo provádění zákonů, předpisů nebo rozhodnutí veřejnými orgány nebo úředníky, která byla provedena s cílem umožnit konání referend uvedených v písmenu b) tohoto článku, podpořit je nebo jim napomoci.

[…]

2. Činy, které zakládají trestní odpovědnost, správní odpovědnost nebo odpovědnost za hospodaření s veřejnými prostředky a vztahuje se na ně amnestie podle odstavce 1 tohoto článku, a vztahuje se na ně bez ohledu na fázi jejich provedení, včetně přípravných činů a bez ohledu na formu pachatelství nebo účastenství.

[…]“

21 Článek 2 písm. e) LOA, nadepsaný „Výjimky“, stanoví:

„Amnestie podle článku 1 se v každém případě nevztahuje na:

[…]

e) Skutky kvalifikované jako trestné činy poškozující finanční zájmy Evropské unie.“

22 Článek 3 LOA stanoví:

„Amnestie vyhlášená na základě tohoto zákona má za následek zánik trestní či správní odpovědnosti nebo odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků za podmínek stanovených v této hlavě.“

23 Článek 8 odst. 3 LOA, nadepsaný „Dopady na občanskoprávní odpovědnost a odpovědnost za veřejné prostředky“, stanoví:

„Zajišťovací opatření nařízená ve fázi vyšetřování nebo řízení v prvním stupni […] se ruší.“

24 Článek 10 LOA, nadepsaný „Přednostní a bezodkladné projednání“, stanoví:

„O udělení amnestie v jednotlivých případech rozhodují soudní, správní nebo účetní orgány určené v tomto zákoně, které přednostně a neprodleně přijímají příslušná rozhodnutí podle tohoto zákona bez ohledu na to, v jaké fázi se nachází příslušné správní nebo soudní řízení či řízení týkající se veřejných prostředků.

Rozhodnutí musí být přijata ve lhůtě nejvýše dvou měsíců, aniž jsou dotčeny pozdější opravné prostředky, které nemají odkladný účinek.“

25 Článek 13 odst. 3 LOA, nadepsaný „Řízení týkající se veřejných prostředků“, stanoví:

„Pokud je řízení vedené u Tribunal de Cuentas [(Účetní dvůr)] o určení odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků v prvním stupni nebo ve fázi odvolání, příslušné orgány tohoto soudu po vyslechnutí státního zastupitelství a subjektů veřejného sektoru poškozených ztrátou veřejných prostředků v souvislosti se skutky, na které se vztahuje amnestie, vydají rozhodnutí o zproštění žalovaných fyzických nebo právnických osob odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků, pokud uvedené subjekty nevznesly námitky.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

26 Dne 17. února 2022 a dne 13. dubna 2022 podaly SCC a státní zastupitelství k Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr), který je předkládajícím soudem, žaloby, kterými se v rámci řízení o náhradě neoprávněného schodku domáhaly určení existence škody na veřejném majetku Generalitat

a určení, že tento majetek spadá do přímé odpovědnosti žalovaných v původním řízení v oblasti veřejných prostředků. SCC a státní zastupitelství v tomto ohledu navrhují, aby bylo žalovaným v původním řízení uloženo vrátit státní pokladně Generalitat konkrétní částky uvedené v žalobních návrzích, stanovené v závislosti na účasti žalovaných na vzniku škody, která jim byla způsobena.

27 SCC vyčíslilo tuto škodu na 5 309 807,02 eura a státní zastupitelství na 3 429 342,43 eura.

28 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že podle SCC a státního zastupitelství tato škoda vznikla v důsledku některých výdajů, které mohly být rozděleny do dvou kategorií, a to na výdaje vynaložené za účelem uspořádání protiprávního referenda o nezávislosti Katalánska dne 1. října 2017 a na výdaje vynaložené za účelem rozvoje „zahraniční činnosti“ Generalitat v letech 2017 až 2011, tedy za účelem podpory nezávislosti Katalánska na mezinárodní úrovni během tohoto období.

29 Konkrétně výdaje vynaložené na konání referenda v podstatě zahrnují tyto položky: zaprvé výdaje na pořízení počítačového softwaru a aplikací pro usměrňování účasti dobrovolníků na organizaci referenda, zadruhé výdaje na propagaci, zatřetí výdaje na vytvoření evidence voličů usazených v zahraničí, začtvrté výdaje na plakátování, zapáté výdaje na pořízení materiálu potřebného k uspořádání referenda (hlasovací lístky, sčítání, svolání členů volebních komisí), zašesté výdaje spojené s využitím veřejných prostor pro konání referenda, zasedmé výdaje spojené s kampaněmi týkajícími se image Generalitat v zahraničí, zaosmé výdaje spojené s pozváním poslanců Evropského parlamentu na návštěvu Katalánska ve dnech předcházejících referendu a zadeváté výdaje spojené se zapojením mezinárodních odborníků a pozorovatelů.

30 Pokud jde o výdaje vynaložené za účelem rozvoje „zahraniční činnosti“ Generalitat v letech 2011 až 2017, zahrnují v podstatě následující položky: zaprvé výdaje vynaložené Secretaría d’Acció Exterior i Unió Europea (Sekretariát pro zahraniční činnost a Evropskou unii Generalitat, Španělsko) za účelem zadání zpráv o mezinárodních smlouvách, jichž je Španělské království smluvní stranou, zadruhé náklady vynaložené různými delegacemi Generalitat v zahraničí, zatřetí výdaje vynaložené Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (Rada pro veřejnou diplomacii v Katalánsku, Španělsko) za účelem podpory boje za nezávislost.

31 Ve vyšetřovací fázi řízení o náhradě neoprávněného schodku byla přijata předběžná opatření spočívající ve složení peněžité záruky ve výši 4 146 274,97 eura z titulu odpovědnosti za skutky týkající se výdajů vynaložených za účelem uspořádání protiprávního referenda, jakož i ve zřízení bankovní záruky ve výši 5 422 411,10 eura z titulu odpovědnosti za skutky týkající se výdajů vynaložených na rozvoj „zahraniční činnosti“ Generalitat.

32 Procesním usnesením ze dne 29. května 2024 předkládající soud prohlásil, že jednání se ukončuje a soud se o věci poradí.

33 Dne 11. června 2024 vstoupil v platnost LOA, jehož článek 3 stanoví, že amnestie vyhlášená na jeho základě vede k zániku trestní či správní odpovědnosti nebo odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků za podmínek, které jsou v něm uvedeny.

34 Předkládající soud uvádí, že mu přísluší přezkoumat, zda jsou splněny podmínky stanovené LOA, pokud jde o skutkové okolnosti sporu v původním řízení. Tento soud má však pochybnosti o slučitelnosti tohoto zákona s unijním právem.

35 Zaprvé poznamenává, že vyloučení „skutků kvalifikovaných jako trestné činy poškozující finanční zájmy [... u]nie“ z působnosti LOA na základě čl. 2 písm. e) znamená, že na jednání, která nemají povahu trestného činu, ale poškozují finanční zájmy Unie, jako jsou jednání zakládající odpovědnost v oblasti veřejných prostředků upravená v čl. 1 odst. 1 písm. a) až c) LOA ve spojení zejména s odstavcem 2 tohoto článku 1, se může vztahovat amnestie. Taková amnestie by přitom mohla být neslučitelná s širokým výkladem pojmu „ochrana finančních zájmů Unie“ podaným Soudním dvorem.

36 Předkládající soud dodává, že ustanovení čl. 1 odst. 1 písm. a) až c) LOA ve spojení zejména s odstavcem 2 tohoto článku 1 a ve spojení s čl. 2 písm. e) tohoto zákona mohou rovněž představovat porušení zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU, jelikož by mohla vést k zániku odpovědnosti, tzn. k imunitě v oblasti veřejných prostředků vyplývající z protiprávní správy veřejného majetku Generalitat. Vzhledem k tomu, že jedním z hlavních cílů unijního práva je předcházet beztrestnosti v oblasti podvodů a korupce, hledá tento soud jen těžko rovnováhu mezi zajištěním účinnosti tohoto cíle a dotčenými ustanoveními LOA.

37 Zadruhé článek 10 LOA ukládá vedení přednostního a zkráceného řízení s pevnou lhůtou pro vydání rozhodnutí v délce dva měsíce, přičemž toto rozhodnutí lze napadnout pouze opravnými prostředky, které nemají odkladný účinek. Podle uvedeného soudu by přitom takové ustanovení mohlo být v rozporu s článkem 47 Listiny, jelikož tato lhůta nutně neumožňuje provést vyšetřování za účelem určení splnění podmínek stanovených LOA.

38 Zatřetí čl. 13 odst. 3 *in fine* LOA podřizuje konečné rozhodnutí o zániku účetní odpovědnosti jediné podmínce, a sice že poškozené subjekty veřejného sektoru nevznesou námitky, avšak nestanoví mechanismus pro případ, že námitky vznesou účastníci, kteří podali návrh na zahájení řízení o náhradě neoprávněného schodku. Tentýž soud si přitom klade otázku, zda je toto pravidlo slučitelné se zásadou účinného a odrazujícího boje proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie.

39 Začtvrté ustanovení čl. 1 odst. 1 písm. a) až c) LOA ve spojení s ustanoveními čl. 1 odst. 2 až 4 a čl. 2 písm. e) tohoto zákona mohou porušovat zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání z důvodu vágně vymezené působnosti uvedeného zákona.

40 Zapáté by toto porušení zásady právní jistoty mohlo vést k porušení zásad rovnosti a zákazu diskriminace stanovených v článcích 20 a 21 Listiny, jakož i v článku 2 SEU.

41 Zašesté má předkládající soud pochybnosti o tom, zda je čl. 8 odst. 3 LOA, který stanoví povinné zrušení zajišťovacích opatření stanovených vnitrostátním právem za účelem ochrany finančních zájmů Unie, slučitelný s právem na spravedlivý proces a se zásadou účinné právní ochrany.

42 Zasedmé by čl. 13 odst. 3 tohoto zákona, který stanoví zproštění odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků v řízení v prvním stupni, aniž by byli vyslechnuti všichni účastníci řízení, mohl vést k omezení práva všech účastníků řízení na spravedlivý proces, jakož i k omezení výkonu soudní funkce předkládajícím soudem.

43 Zaosmé si předkládající soud klade otázku, zda ustanovení čl. 8 odst. 3, článku 10 a čl. 13 odst. 3 LOA ve spojení s preambulí tohoto zákona neohrožují účinnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU a čl. 23 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie.

44 Za těchto podmínek se Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být [nařízení č. 2988/95], článek 325 SFEU (‚zásada účinného a odrazujícího boje proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie‘) a článek 4 odst. 3 SEU (zásada loajální spolupráce) vykládány v tom smyslu, že je s nimi neslučitelný zánik odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků stanovený v čl. 1 odst. 1 písm. a) [až] c), čl. 1 odst. 2 [až] 4 a čl. 2 písm. e) [LOA], s ohledem na to, že odpovědnost v oblasti veřejných prostředků uplatněná v kontextu tohoto [řízení o náhradě neoprávněného schodku] zahrnuje ‚ohrožení finančních zájmů Unie‘ jak i) v případě, že by Soudní dvůr podal ‚restriktivní výklad‘ pojmu ‚ochrana finančních zájmů Unie‘ (který by se vztahoval pouze na nezákonné činnosti v oblasti hospodaření prováděné z veřejných prostředků Unie), tak ii) v případě, že by podal ‚široký výklad‘ tohoto pojmu (který by se vztahoval i na nezákonné činnosti v oblasti hospodaření prováděné z veřejných prostředků členského státu, které však způsobují skutečnou nebo potenciální škodu rozpočtu Unie)?

2) Podá-li Soudní dvůr ‚restriktivní výklad‘ pojmu ‚ochrana finančních zájmů Unie‘, musí být článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU a článek 47 [Listiny] vykládány v tom smyslu, že s nimi není slučitelný článek 10 [LOA] z důvodu, že pevná dvouměsíční lhůta, v níž musí být vydáno rozhodnutí, kterou stanoví toto ustanovení, je v rozporu s právem každé osoby na spravedlivý proces v ‚přiměřené lhůtě‘ a představuje ‚vnější nátlak‘ na soud, v případě, že by před rozhodnutím o použití [LOA] v tomto [řízení o náhradě neoprávněného schodku] bylo nutné provést nějaké závěrečné vyšetřování k doložení původu (státní nebo unijní rozpočet) nebo určení (podpora nezávislosti Katalánska mimo Španělsko v letech 2011 až 2017) veřejných prostředků použitých na výdaje uvedené v podáních žalobců?

3) Musí být článek 325 SFEU a nařízení č. 2988/95 ve spojení s článkem 47 Listiny a článkem 6 [EÚLP], vykládány v tom smyslu, že s nimi nejsou slučitelná ustanovení čl. 13 odst. 3 *in fine* [LOA], vzhledem k tomu, že toto ustanovení neobsahuje žádný mechanismus (postup, námitky a překážky atd.) pro to, aby účastníci řízení, kteří podali žalobu v oblasti veřejných prostředků (tzn. v tomto [řízení o náhradě neoprávněného schodku] SCC a státní zastupitelství), mohli v soudním řízení v prvním stupni vznést námitky proti zproštění odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků, ale vyžaduje jen, aby námitky nevznesly poškozené subjekty veřejného sektoru (v projednávané věci [Generalitat], která žalobu v oblasti veřejných prostředků ani nepodala, a řízení se tedy neúčastní)?

4) Musí být zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání ve spojení s článkem 325 SFEU a nařízením č. 2988/95 vykládány v tom smyslu, že s nimi nejsou slučitelné čl. 1 odst. 1 písm. a) [až] c) [LOA] ve spojení s čl. 1 odst. 2 [až] 4, a to vzhledem k nejasnému a nepřesnému vymezení věcné, osobní a časové působnosti tohoto zákona, což by mohlo vést k tomu, že by v tomto [řízení o náhradě neoprávněného schodku] rozhodující Soudní dvůr konstatoval zánik odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků, která vyplývá z jednání poškozujících finanční zájmy Unie, jež ve skutečnosti nespadají do působnosti [uvedeného] zákona?

5) Musí být články 20 a 21 Listiny vykládány v tom smyslu, že s nimi nejsou slučitelná ustanovení čl. 1 odst. 1 písm. a) [až] c) [LOA] ve spojení s čl. 1 odst. 2 [až] 4 a preambulí tohoto zákona, vzhledem k tomu, že v důsledku výše uvedené nejasnosti a nepřesnosti ve vymezení rozsahu působnosti [uvedeného] zákona, která by mohla vést k neoprávněnému zániku odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků, tato okolnost rovněž vyvolává diskriminační a nerovné situace ve vztahu k osobám, u nichž byla konstatována odpovědnost v oblasti veřejných prostředků

v jiných řízeních o náhradě neoprávněného schodku, týkajících se skutků, k nimž došlo na stejném území (autonomní oblast Katalánsko) a v období zahrnutém do časové působnosti [téhož] zákona?

6) Musí být článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, jakož i článek 47 Listiny vykládány v tom smyslu, že s nimi není slučitelný čl. 8 odst. 3 [LOA], který stanoví jednostranné a imperativní zrušení zajišťovacích opatření, aniž by ponechával dožádanému soudu prostor pro rozhodnutí, na rozdíl od toho, jak tomu je v ostatních řízeních o náhradě neoprávněného schodku, v nichž se s odkazem na [LFTCU] použije obecný režim zajišťovacích opatření podle Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil [(zákon 1/2000, občanský soudní řád), ze dne 7. ledna 2000 (BOE č. 7, ze dne 8. ledna 2000, s. 575)]?

7) Musí být článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, jakož i článek 47 Listiny a článek 6 [EÚLP] vykládány v tom smyslu, že s nimi nejsou slučitelná ustanovení čl. 13 odst. 3 [LOA] (zproštění odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků v soudním řízení v prvním stupni), neboť toto ustanovení nepočítá s předchozím slyšením subjektu podávajícího žalobu v obecném zájmu (přestože je v řízení v oblasti veřejných prostředků aktivně legitimován *ex lege*), ani neumožňuje soudu, aby projednal případy, v nichž žalovaný tvrdí, že se na skutcích, které jsou mu kladeny za vinu, nepodílel, s ohledem na to, že v tomto [řízení o náhradě neoprávněného schodku] vystupuje žalující veřejný subjekt jako spolužalobce a někteří žalovaní tvrdí, že se na skutcích nepodíleli?

8) Musí být článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, jakož i článek 47 Listiny, konkrétně ve spojení s ustanoveními článku 267 SFEU a čl. 23 prvního pododstavce […] statutu Soudního dvora Evropské unie, vykládány v tom smyslu, že odkladný účinek podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a účinnost konečného rozhodnutí Soudního dvora brání článku 8 odst. 3, článku 10 a čl. 13 odst. 3 [LOA] ve spojení s jeho preambulí (oddíl V, desátý a jedenáctý pododstavec), které nastolují absolutní účinnost tohoto zákona, čímž zbavují odpovědi na položené předběžné otázky užitečného účinku a porušují zásady přednosti a přímé účinnosti unijního práva?“

K pravomoci Soudního dvora

45 Státní zastupitelství, jakož i RAS, JTN, ANMG, AAT, NMF, IGA, ARM a ARMG v písemných vyjádřeních v podstatě tvrdili, že amnestie není upravena unijním právem, a Soudní dvůr tudíž nemá pravomoc k rozhodování o otázkách položených předkládajícím soudem.

46 V této souvislosti je třeba konstatovat, že i když vyhlašování a rušení amnestie spadá do pravomoci členských států [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2021, AB a další (Zrušení amnestie), C-203/20, EU:C:2021:1016, bod 40], při výkonu této pravomoci musí tyto orgány dodržovat povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. července 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, bod 82 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 25. února 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku et Adoreikė, C-146/23 a C-374/23, EU:C:2025:109, bod 33, jakož i citovaná judikatura].

47 Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, předběžné otázky se týkají výkladu ustanovení unijního práva, která ukládají povinnosti členským státům, a sice výkladu článků 267 a 325 SFEU, jakož i článku 2, čl. 4 odst. 3 a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a nařízení č. 2988/95, aby předkládající soud mohl posoudit soulad LOA s těmito ustanoveními unijního práva.

48 Aniž je dotčen přezkum přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, má tedy Soudní dvůr v zásadě pravomoc k výkladu uvedených ustanovení v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předložené na základě článku 267 SFEU.

49 Pokud jde konkrétně o článek 19 SEU, žalovaní v původním řízení a španělská vláda nicméně tvrdí, že otázky týkající se tohoto článku 19 se netýkají situace spadající do působnosti unijního práva.

50 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, který konkretizuje hodnotu právního státu potvrzenou v článku 2 SEU [rozsudky ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 32, a ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců), C-204/21, EU:C:2023:442 bod 69], členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie. Členským státům tedy přísluší stanovit systém procesních prostředků a řízení, které v těchto oblastech zajišťují účinnou právní ochranu (rozsudky ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 34; ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny, C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 32, jakož i ze dne 11. července 2024, Hann-Invest a další, C-554/21, C-622/21 a C-727/21, EU:C:2024:59, bod 34).

51 Je třeba dodat, že se čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU vztahuje na „oblasti pokryté právem Unie“, a to bez ohledu na situaci, kdy členské státy toto právo uplatňují (rozsudky ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 29; ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny, C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 33, jakož i ze dne 11. července 2024, Hann-Invest a další, C-554/21, C-622/21 a C-727/21, EU:C:2024:59, bod 35).

52 Toto ustanovení se mimoto má z věcného hlediska vztahovat na každého soudce nebo vnitrostátní soud způsobilé rozhodovat o otázkách, které se týkají výkladu nebo uplatňování unijního práva, a spadají tudíž do oblastí pokrytých tímto právem ve smyslu uvedeného ustanovení (rozsudek ze dne 25. února 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku a Adoreikė, C-146/23 a C-374/23, EU:C:2025:109, bod 34, jakož i citovaná judikatura).

53 V projednávané věci má předkládající soud, jak vyplývá z bodu 35 tohoto rozsudku, za to, že podle ustanovení LOA se může amnestie vztahovat na jednání, která nemají povahu trestného činu, ale dotýkají se finančních zájmů Unie. Na základě tohoto předpokladu si předkládající soud klade otázku, zda je takový výklad slučitelný s širokým pojetím pojmu ochrana finančních zájmů Unie, jak je uvedeno v judikatuře Soudního dvora.

54 Dále je předkládající soud za účelem případného použití amnestie podle článku 1 LOA povinen v souladu s čl. 2 písm. e) tohoto zákona ověřit, zda dotčená jednání musí být kvalifikována jako trestné činy ohrožující finanční zájmy Unie ve smyslu článku 325 SFEU.

55 Z toho vyplývá, že Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr) může v procesním rámci vymezeném na základě LOA skutečně rozhodovat o otázkách týkajících se výkladu nebo použití článku 325 SFEU, což znamená, že tento procesní rámec musí být v souladu s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU.

56 Je tedy třeba konstatovat, že výklad ustanovení uvedených v bodě 47 tohoto rozsudku spadá do pravomoci Soudního dvora na základě článku 267 SFEU.

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

57 Žalovaní v původním řízení zpochybnili přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v plném rozsahu z důvodu, že Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr) není „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU, jelikož nevykonává soudní funkce a není nezávislý nebo nestranný.

58 V tomto smyslu z ustálené judikatury vyplývá, že při posuzování toho, zda je dotčený předkládající orgán svou povahou „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU, což je otázka, která je upravena výlučně unijním právem, přihlíží Soudní dvůr k souboru faktorů, jako je mimo jiné to, zda je daný orgán zřízen zákonem, zda se jedná o stálý orgán, zda má obligatorní jurisdikci, zda má řízení před ním kontradiktorní povahu, zda aplikuje právní předpisy a zda je nezávislý (viz rozsudky ze dne 30. června 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, bod 395; ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, bod 51, jakož i ze dne 7. května 2024, NADA a další, C-115/22, EU:C:2024:384, bod 35 a citovaná judikatura).

59 K tomu, aby byl vnitrostátní soud oprávněn obrátit se na Soudní dvůr, je ještě třeba, aby před tímto soudem probíhal spor a aby tento soud rozhodl v rámci řízení, které má být ukončeno rozhodnutím soudní povahy (usnesení ze dne 5. března 1986, Greis Unterweger, 318/85, EU:C:1986:106, bod 4, a ze dne 25. dubna 2018, Secretaria Regional de Saúde dos Açores, C-102/17, EU:C:2018:294, bod 33 a citovaná judikatura, jakož i rozsudek ze dne 3. května 2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, bod 42).

60 V projednávané věci žalovaní v původním řízení tvrdí, že Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr) není součástí soudní moci a jeho členové vykonávají především funkce účetní kontroly hospodářské a finanční činnosti, a nikoli soudní funkce.

61 V této souvislosti z judikatury Soudního dvora vyplývá, že skutečnost, že předkládající orgán vykonává takové funkce účetní kontroly, nebrání tomu, aby byl kvalifikován jako soud ve smyslu článku 267 SFEU, pokud vykonává v situaci, v níž byla podána tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, soudní funkci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. července 2023, Achilleion, C-313/22, EU:C:2023:574, bod 36).

62 Kromě toho k určení, zda vnitrostátní orgán, kterému zákon svěřuje funkce jiné povahy, je třeba považovat za „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU, je nutno přezkoumat konkrétní povahu funkcí, soudních či správních, které vykonává ve specifickém normativním kontextu, v jehož rámci jedná, když žádá o rozhodnutí Soudního dvora, s cílem ověřit, zda před ním probíhá spor a zda uvedený orgán rozhoduje v rámci řízení, které má být ukončeno rozhodnutím, jež má charakter soudního rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 16. února 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, bod 28 a citovaná judikatura).

63 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí a z písemných vyjádření španělské vlády vyplývá, že Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr) vykonává v souladu s článkem 15 LOTCU soudní funkce v rámci řízení o náhradě neoprávněného schodku.

64 Dále žalovaní v původním řízení zpochybňují dodržení požadavků nezávislosti a nestrannosti Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr).

65 Nejprve tvrdí, že systém jmenování účetních poradců španělským parlamentem neposkytuje dostatečnou záruku nezávislosti a nestrannosti. Dále že má účetní poradkyně, která podala žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, blízké vazby na politickou stranu, která vystupuje proti LOA.

Nedostatek nestrannosti projevila v odůvodnění předkládacího rozhodnutí a tím, že upravila průběh původního řízení, aby mohla vyčkat přijetí LOA a zpochybnit jej v rámci tohoto řízení o předběžné otázce, souběžně s ústavní stížností podanou touto politickou stranou k Tribunal Constitucional (Ústavní soud, Španělsko). Tato poradkyně kromě toho nemá žádnou záruku neodvolatelnosti z oddělení, do kterého je přidělena, ani z funkce členky odboru pro sporné záležitosti. Konečně žalovaní v původním řízení tvrdí, že nezávislost Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr) je ohrožena tím, že osoby pověřené vyšetřováním v řízení o náhradě neoprávněného schodku jsou jmenovány z řad úředníků veřejné správy pověřených působením v provincii, kde došlo k dotčeným jednáním, nebo z řad úředníků Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr).

66 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že požadavek nezávislosti soudů, který je inherentní poslání rozhodovat jako soud, je součástí podstaty základního práva na účinnou právní ochranu a základního práva na spravedlivý proces, která mají zásadní význam jakožto záruky ochrany všech práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, a jako záruka zachování společných hodnot členských států uvedených v článku 2 SEU, zejména hodnoty právního státu (rozsudek ze dne 11. července 2024, Hann-Invest a další, C-554/21, C-622/21 a C-727/21, EU:C:2024:594, bod 49, jakož i citovaná judikatura).

67 Tento požadavek nezávislosti má dva aspekty. První, vnější aspekt předpokládá, že dotčený orgán vykonává funkce zcela samostatně, není hierarchicky na nikoho vázán ani není nikomu podřízen a od nikoho nepřijímá příkazy či pokyny jakéhokoliv původu, čímž je chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly narušit nezávislost rozhodování jeho členů a ovlivnit jejich rozhodnutí (rozsudek ze dne 11. července 2024, Hann-Invest a další, C-554/21, C-622/21 a C-727/21, EU:C:2024:594, bod 50, jakož i citovaná judikatura).

68 V tomto ohledu je třeba připomenout, že neodvolatelnost členů dotyčného orgánu představuje záruku inherentní nezávislosti soudců, jelikož má chránit osoby, jejichž úkolem je rozhodovat (rozsudek ze dne 7. května 2024, NADA a další, C-115/22, EU:C:2024:384, bod 42, jakož i citovaná judikatura).

69 Zásada neodvolatelnosti, jejíž zásadní význam je třeba zdůraznit, zejména vyžaduje, aby soudci mohli zůstat ve funkci až do věku povinného odchodu do důchodu, nebo do skončení funkčního období, bylo-li stanoveno na dobu určitou. Ač tato zásada není absolutní, odchýlit se od ní lze pouze za podmínky, že to odůvodňují naléhavé legitimní důvody při dodržení zásady proporcionality. Je tedy obecně uznáváno, že soudci mohou být odvoláni, pokud nejsou schopni výkonu funkce z důvodu nezpůsobilosti nebo vážného provinění, v souladu s příslušnými postupy (rozsudek ze dne 7. května 2024, NADA a další, C-115/22, EU:C:2024:384, bod 43, jakož i citovaná judikatura).

70 Záruka neodvolatelnosti členů soudu tedy vyžaduje, aby případy odvolání členů dotyčného orgánu byly stanoveny zvláštní právní úpravou, prostřednictvím výslovných legislativních ustanovení, jež poskytují záruky, které jdou nad rámec záruk stanovených obecnými pravidly správního a pracovního práva použitelnými v případě neoprávněného odvolání (rozsudek ze dne 7. května 2024, NADA a další, C-115/22, EU:C:2024:384, bod 44 a citovaná judikatura).

71 Druhý, vnitřní aspekt souvisí s pojmem „nestrannost“ a týká se rovného odstupu ve vztahu ke stranám sporu a jejich příslušným zájmům s ohledem na předmět sporu. Tento aspekt vyžaduje objektivitu a neexistenci jakéhokoliv zájmu na vyřešení sporu mimo striktního použití právního předpisu (rozsudek ze dne 11. července 2024, Hann-Invest a další, C-554/21, C-622/21 a C-727/21, EU:C:2024:594, bod 51, jakož i citovaná judikatura).

72 S ohledem na argumenty předložené žalovanými v původním řízení je třeba předně připomenout, že samotná skutečnost, že zákonodárná moc zasahuje do procesu jmenování soudce nemůže založit jeho závislost na této moci, ani vyvolat pochybnosti o jeho nestrannosti, pokud po svém jmenování není dotčená osoba při výkonu funkce vystavena žádnému tlaku a nedostává pokyny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. července 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, bod 54 a citovaná judikatura).

73 Pokud jde o Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr), čl. 136 odst. 3 Ústavy zejména stanoví, že členové tohoto soudu požívají stejné nezávislosti a neodvolatelnosti jako soudci. Články 30 a 36 LOTCU upřesňují záruky nezávislosti a neodvolatelnosti, které se na tyto členy vztahují. První z nich totiž stanoví, že účetní poradci uvedeného soudu jsou nezávislí a neodvolatelní, zatímco druhý stanoví, že předseda a účetní poradci téhož soudu mohou být odvoláni z funkce pouze z důvodu skončení jejich funkčního období, odstoupení přijatého španělským parlamentem, nezpůsobilosti, neslučitelnosti nebo závažného porušení povinností vyplývajících z jejich funkce.

74 Kromě toho z článku 24 LFTCU vyplývá, že členové Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr) vykonávají funkci v souladu se zásadami nestrannosti a důstojnosti, které jsou jejich funkci inherentní, a nemohou být stíháni za názory vyjádřené při výkonu funkce.

75 V předkládacím rozhodnutí je dále upřesněno, že účetní poradkyně, která předložila žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, vykonává soudní funkci nezávisle a neodvolatelně po dobu devítiletého funkčního období bez jakékoli hierarchické vazby na třetí osoby nebo podřízenosti vůči třetím osobám, a je tedy chráněna před jakýmkoli druhem vměšování nebo vnějšího tlaku.

76 Je tedy třeba konstatovat, že s ohledem na záruky nezávislosti a nestrannosti, jimž se členové Tribunal de Cuentas (Účetního dvora) těší a které byly připomenuty v bodech 73 až 75 tohoto rozsudku, zásah zákonodárné moci při jejich jmenování, který kritizují žalovaní v původním řízení, není takové povahy, aby založil závislost těchto členů na této moci nebo aby vyvolával pochybnosti o jejich nestrannosti (obdobně viz rozsudek ze dne 20. dubna 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, body 54 až 56).

77 Postavení Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr) jako soudu není zpochybněno ani pochybnostmi vyjádřenými žalovanými v původním řízení zejména o nestrannost účetní poradkyně, která podala tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

78 Tvrzení, že účetní poradkyně, která podala tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, projevila osobní předsudky vůči LOA, zejména z důvodu jejích tvrzených blízkých vazeb na politickou stranu, která se staví proti tomuto zákonu, jsou totiž vágní, a navíc nejsou nijak podložena.

79 Pokud jde konečně o okolnost, že osoby pověřené vyšetřováním, které provádí vyšetřování v řízeních o náhradě neoprávněného schodku, jsou jmenovány z řad úředníků veřejné správy pověřených působením v provincii, kde došlo k dotčeným jednáním, nebo z řad úředníků Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr), je třeba uvést, že tato okolnost nezpochybňuje jeho nezávislost a autonomii jeho členů, pokud se tyto osoby pověřené vyšetřováním neúčastní vlastní soudní činnosti, tedy porad. Tak tomu ale v projednávané věci není.

80 Jak totiž vyplývá z předkládacího rozhodnutí, fáze vyšetřování končí, jakmile osoba pověřená vyšetřováním provede prozatímní vyúčtování, které je zaznamenáno v protokolu, ten však v žádném případě nezavazuje oddělení odboru pro sporné záležitosti Tribunal de Cuentas

(Účetní dvůr) ani co do výše tvrzené škody, ani co do určení odpovědných osob, takže soudní fáze řízení o náhradě neoprávněného schodku může být zahájena pouze na návrh podaný účastníky řízení, kteří jsou za tímto účelem aktivně legitimováni.

81 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba učinit v projednávané věci závěr, že Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr) má povahu „soudu“ ve smyslu článku 267 SFEU. Z toho plyne, že projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je přípustná.

K předběžným otázkám

K první otázce

K přípustnosti

82 Státní zastupitelství, žalovaní v původním řízení a španělská vláda zpochybňují přípustnost první otázky z důvodu, že nemá žádný vztah ke skutkovým okolnostem a předmětu sporu v původním řízení, jelikož financování hnutí za nezávislost Katalánska nemá žádný dopad na příjmy unijního rozpočtu. Výklad unijního práva požadovaný předkládajícím soudem tudíž není nezbytný pro rozhodnutí tohoto sporu.

83 V této souvislosti je nutno připomenout, že v rámci řízení zavedeného článkem 267 SFEU je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor v původním řízení předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout. Z toho vyplývá, že se na otázky týkající se unijního práva vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr může zamítnout žádost podanou vnitrostátním soudem jen tehdy, když je zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými a právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudky ze dne 13. července 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, bod 20, a ze dne 2. prosince 2025, Stichting Right to Consumer Justice a Stichting App Stores Claims, C-34/24, EU:C:2025:936, bod 39, jakož i citovaná judikatura).

84 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že před předkládajícím soudem probíhá řízení o náhradě neoprávněného schodku, v jehož rámci je tvrzeno, že tím, že žalovaní v původním řízení vynaložili určité náklady v souvislosti s hnutím za nezávislost Katalánska, byla způsobena škoda na veřejném majetku Generalitat.

85 V tomto ohledu si předkládající soud zejména klade otázku, zda i v případě, že nedošlo k žádnému konkrétnímu finančnímu dopadu na rozpočet Unie, je třeba konstatovat ohrožení finančních zájmů Unie ve smyslu čl. 325 odst. 1 SFEU v případě protiprávních jednání při správě veřejného majetku, která ohrozila nebo potenciálně poškodila rozpočet Unie, a to v tom smyslu, že by v případě nezávislosti Katalánska mohla ovlivnit příjmy rozpočtu Unie, který je částečně financován z příspěvků členských států.

86 Stačí tedy konstatovat, že posouzení toho, co představuje ohrožení finančních zájmů Unie, se týká meritorní stránky položené otázky, a nikoli její přípustnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. ledna 2024, Lietuvos notarų rūmai a další, C-128/21, EU:C:2024:49, bod 43, jakož i citovaná judikatura).

87 Z toho vyplývá, že první otázka je přípustná.

K věci samé

88 První otázka se týká nejen výkladu čl. 325 odst. 1 SFEU, ale i výkladu čl. 4 odst. 3 SEU a nařízení č. 2988/95. Je však třeba poznamenat, že na jedné straně tento článek 325 představuje zvláštní projev obecné zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. března 2022, Komise v. Spojené království (Boj proti podvodům s podhodnocováním), C-213/19, EU:C:2022:167, bod 261].

89 Dále se zdá, že nařízení č. 2988/95 není v projednávané věci použitelné, jelikož podle jeho čl. 1 odst. 2 se opatření a tresty stanovené tímto nařízením použijí pouze na nesrovnalosti vyplývající z jednání nebo opomenutí „hospodářského subjektu“. Předkládací rozhodnutí přitom neobsahuje žádný údaj o tom, že by žalovaní v původním řízení jakožto členové řídících orgánů Generalitat jednali jako hospodářské subjekty v rámci činností, jež jsou předmětem řízení o náhradě neoprávněného schodku, které proti nim bylo zahájeno.

90 Z toho vyplývá, že v projednávané věci je třeba vykládat pouze čl. 325 odst. 1 SFEU.

91 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 325 odst. 1 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která vztahuje amnestii na jednání zakládající odpovědnost v oblasti veřejných prostředků, uskutečňovaná v kontextu politických činností, jejichž cílem je dosažení nezávislosti části státního území členského státu, týkající se finančních prostředků, které nepocházejí z rozpočtu Unie a nejsou pro tento rozpočet určeny, z důvodu, že tato nezávislost mohla vést ke snížení vlastních zdrojů Unie z titulu příspěvku tohoto členského státu založeného na hrubém národním důchodu (dále jen „HND“).

92 V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že i když čl. 2 písm. e) LOA výslovně vylučuje ze své působnosti „skutky kvalifikované jako trestné činy poškozující finanční zájmy Evropské unie“, když tyto výjimky omezil pouze na jednání trestní povahy, vnitrostátní zákonodárce měl implicitně za to, že se na jednání, která nemají povahu trestného činu, zakládají odpovědnost v oblasti veřejných prostředků a řídí se článkem 1 odst. 1 písm. a) až c) tohoto zákona ve spojení s odstavci 2 až 4 téhož článku, může vztahovat amnestie, pokud mohou poškodit tyto finanční zájmy.

93 V projednávané věci je tedy třeba posoudit, zda zánik odpovědnosti stanovený v LOA může poškodit finanční zájmy Unie.

94 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že čl. 325 odst. 1 SFEU ukládá členským státům povinnost bojovat proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie odstrašujícími a účinnými opatřeními (rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 181, jakož i citovaná judikatura).

95 Pokud jde o pojem „finanční zájmy“ Unie ve smyslu čl. 325 odst. 1 SFEU, zahrnuje tento pojem tudíž nejen příjmy dané k dispozici unijnímu rozpočtu, ale i výdaje, které tento rozpočet pokrývá (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 183, jakož i citovaná judikatura).

96 V tomto smyslu Soudní dvůr již rozhodl, že i nesrovnalosti, které nemají konkrétní finanční dopad, mohou vážně ohrozit finanční zájmy Unie, a čl. 325 odst. 1 SFEU se tedy může vztahovat nejen na jednání, která skutečně vedou ke ztrátě vlastních zdrojů Unie, ale i na pokus takového jednání (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 187, jakož i citovaná judikatura). Toto ustanovení se tedy vztahuje na jednání, jejichž dopad na rozpočet Unie nelze vyloučit, pokud se tato jednání týkají finančních prostředků pocházejících z tohoto rozpočtu nebo určených pro tento rozpočet.

97 Naopak případný dopad na rozpočet Unie nemůže vyplývat pouze z poškození státního rozpočtu z důvodu, že by to mohlo mít vliv na příspěvek dotyčného členského státu do unijního rozpočtu (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 9. ledna 2024, Unitatea Administrativ Teritorială Județul Brașov, C-131/23, EU:C:2024:42, bod 50).

98 Zejména nelze konstatovat, že finanční zájmy Unie byly dotčeny pouze na základě poklesu HND jako případného důsledku odtržení části státního území.

99 I kdyby snížení HND členského státu v důsledku odtržení části jeho území mohlo vést ke snížení státního příspěvku do rozpočtu Unie, jednalo by se o logický následek skutečnosti, že se na dotčené území již nevztahují smlouvy a již finančně nepřispívá na jejich provádění ani nemá prospěch z podpůrných opatření, která jsou v těchto smlouvách stanovena. Takové snížení proto nelze samo o sobě považovat za ohrožení finančních zájmů Unie ve smyslu čl. 325 odst. 1 SFEU.

100 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 325 odst. 1 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která vztahuje amnestii na jednání zakládající odpovědnost v oblasti veřejných prostředků, uskutečňovaná v kontextu politických činností, jejichž cílem je dosažení nezávislosti části státního území členského státu, týkající se finančních prostředků, které nepocházejí z rozpočtu Unie a nejsou pro tento rozpočet určeny, z důvodu, že tato nezávislost mohla vést ke snížení vlastních zdrojů Unie z titulu příspěvku tohoto členského státu založeného na HND.

Ke druhé a sedmé otázce

K přípustnosti

101 Jak bylo již v podstatě uvedeno v bodě 83 tohoto rozsudku, vyplývá ze samotného znění článku 267 SFEU, že požadované rozhodnutí o předběžné otázce musí být „nezbytné“ k tomu, aby předkládající soud mohl „vynést rozsudek“ ve věci, která mu byla předložena [rozsudky ze dne 6. března 2025, D. K. (Odnětí věci soudci), C-647/21 a C-648/21, EU:C:2025:143, bod 48, a ze dne 11. července 2024, Hann-Invest a další, C-554/21, C-622/21 a C-727/21, EU:C:2024:594, bod 40, jakož i citovaná judikatura].

102 Mezi sporem v původním řízení a ustanoveními unijního práva, jejichž výklad je požadován, musí existovat takový vztah, aby byl tento výklad objektivně nezbytný pro rozhodnutí, které musí předkládající soud přijmout (rozsudek ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny, C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 48, jakož i citovaná judikatura).

103 V projednávané věci, jak bylo uvedeno v bodě 55 tohoto rozsudku, má předkládající soud při rozhodování o zániku odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků podle LOA zaujmout v procesním rámci vymezeném tímto zákonem stanovisko k výkladu článku 325 SFEU, což znamená, že tento procesní rámec musí být v souladu s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU.

104 Podle tohoto soudu může být ohrožení rozpočtu Unie případně prokázáno pomocí dodatečných vyšetřovacích opatření, ale v jejich přijetí mu brání ustanovení LOA uvedená ve druhé a sedmé otázce.

105 V tomto smyslu vyplývá z judikatury Soudního dvora, že předběžné otázky, jejichž cílem je takto umožnit předkládajícímu soudu, aby *in limine litis* vyřešil procesní obtíže, jež potenciálně brání dalšímu projednávání věci v původním řízení, jsou na základě článku 267 SFEU přípustné [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. března 2025, D. K. (Odnětí věci soudci), C-647/21 a C-648/21, EU:C:2025:143, bod 53, a ze dne 1. srpna 2025, Daka a další, C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 a C-493/23, EU:C:2025:592, bod 61, jakož i citovaná judikatura].

106 Je výlučně na předkládajícím soudu, aby posoudil nezbytnost zamýšlených vyšetřovacích opatření s ohledem na všechny okolnosti věci, která mu byla předložena. V rámci řízení upraveného v článku 267 SFEU, které je založeno na jasném rozdělení funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, je totiž pouze vnitrostátní soud příslušný ke zjištění a posouzení skutkových okolností sporu v původním řízení, jakož i k výkladu a uplatňování vnitrostátního práva (rozsudky ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 134, jakož i ze dne 31. ledna 2023, Puig Gordi a další, C-158/21, EU:C:2023:57, bod 61, jakož i citovaná judikatura).

107 Pokud jde o druhou otázku, předkládající soud v této souvislosti uvádí, že mu maximální lhůta dvou měsíců stanovená v LOA pro použití amnestie na dotčená jednání brání v provedení vyšetřovacích opatření požadovaných k prokázání existence ohrožení finančních zájmů Unie ve smyslu článku 325 SFEU. Otázka výkladu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, která byla v této souvislosti položena, se tedy konkrétně týká výkonu soudní pravomoci předkládajícím soudem [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2024, S. (Změna složení soudního kolegia), C-197/23, EU:C:2024:956, bod 42].

108 Pokud jde o sedmou otázku, předkládající soud upřesňuje, že čl. 13 odst. 3 LOA nestanoví, že by před vydáním rozhodnutí o zániku odpovědnosti v souladu s tímto ustanovením měl vyslechnout účastníky řízení, kteří podali žalobu v obecném zájmu, a ukládá mu povinnost přijmout toto rozhodnutí, aniž by mohl posoudit důvody a důkazy ve prospěch obhajoby a určit, zda žalovaní v původním řízení učinili jednání, za která nesou odpovědnost v oblasti veřejných prostředků.

109 Vzhledem k tomu, že tyto otázky týkající se slučitelnosti omezení povahy *inter partes* u řízení o náhradě neoprávněného schodku, která stanoví LOA, s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU vyvstávají v okamžiku, kdy předkládající soud před ukončením původního řízení splní povinnost vyloučit jakékoli ohrožení finančních zájmů Unie v souladu s článkem 325 SFEU, jsou objektivně nezbytné pro rozhodnutí, které má předkládající soud v této věci vydat.

110 Za těchto podmínek se tyto otázky týkající se výkladu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU jeví jako nezbytné k tomu, aby předkládající soud mohl rozhodnout o sporu v původním řízení.

111 Z toho vyplývá, že druhá a sedmá otázka jsou přípustné.

K věci samé

112 Podstatou těchto otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU brání procesním ustanovením zákona o amnestii, která ukládají vnitrostátním soudům povinnost přijmout ve lhůtě dvou měsíců rozhodnutí o zániku odpovědnosti, které s sebou nese případné použití článku 325 SFEU, aniž by posoudily důvody a důkazy ve prospěch obhajoby a bez vyslechnutí všech účastníků řízení.

113 Na základě čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU musí každý členský stát zajistit, aby orgány, které jsou jakožto „soudy“ ve smyslu vymezeném unijním právem povolány rozhodovat o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu unijního práva a jsou součástí systému procesních prostředků v oblastech pokrytých unijním právem, splňovaly požadavky na účinnou právní ochranu (rozsudek ze dne 11. července 2024, Hann-Invest a další, C-554/21, C-622/21 a C-727/21, EU:C:2024:594, bod 47, jakož i citovaná judikatura). Vzhledem k tomu, že je tento čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec formulován jasně a přesně a není vázán na žádnou podmínku, má přímý účinek [rozsudky ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 250; ze dne 22. února 2022, RS (Účinek rozsudků ústavního soudu), C-430/21, EU:C:2022:99, bod 58, jakož i ze dne 1. srpna 2025, Royal Football Club Seraing, C-600/23, EU:C:2025:617, bod 119].

114 V projednávané věci má předkládající soud za to, že čl. 10 druhý pododstavec a čl. 13 odst. 3 LOA jsou neslučitelné s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU v rozsahu, v němž mu tato ustanovení brání ve výkonu soudních pravomocí, aby zaprvé prostřednictvím dodatečných vyšetřovacích opatření vyloučil, že finanční prostředky dotčené zjištěnými nesrovnalostmi pocházejí, přinejmenším nepřímo, z unijního rozpočtu nebo do něj byly určeny, zadruhé aby mohl posoudit důvody a důkazy ve prospěch obhajoby a zatřetí aby vyslechl všechny účastníky řízení před jeho ukončením.

115 V tomto ohledu je třeba uvést, že na rozdíl od článku 47 Listiny, který může být v rámci své působnosti porušen jakýmkoli zásahem do práva na účinnou právní ochranu a na spravedlivý proces, konstatování porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU předpokládá existenci problémů takového rozsahu, že jsou systémové povahy, která by mohla ohrozit řádné fungování vnitrostátního soudního systému tím, že ohrožují schopnost dotčeného členského státu poskytnout jednotlivcům dostatečné prostředky nápravy v oblastech pokrytých unijním právem.

116 Při posuzování otázky, zda z procesních ustanovení LOA dotčeného v původním řízení mohou vyplývat problémy takové systémové povahy, je třeba zohlednit povahu vnitrostátního zákona o amnestii a pravomoc členských států k přijetí a uplatňování takového zákona.

117 S ohledem na tuto pravomoc, na niž se odkazuje v bodě 46 tohoto rozsudku, jsou totiž členské státy v zásadě oprávněny stanovit dle svého uvážení podmínky, zejména procesní, pro provádění amnestie vyhlášené v obecném zájmu.

118 Tyto podmínky ze své podstaty představují výjimku z pravidel obecného práva, neboť amnestie má obecně za cíl zabránit vedení řízení nebo takové řízení zastavit, a pokud již došlo k odsouzení, zajistit, aby trest již nebyl vykonán [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. dubna 2021, X (Evropský zatýkací rozkaz – Zásada *ne bis in idem*), C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, bod 93].

119 V této souvislosti vyplývá povinnost vnitrostátních soudů přijmout rozhodnutí o zániku odpovědnosti bez posouzení důvodů a důkazů ve prospěch obhajoby ze samotné zásady amnestie. Je-li prokázáno, že dotčená jednání spadají do oblasti působnosti amnestie, musí soud, jemuž byla věc předložena, skončit řízení rozhodnutím o zániku odpovědnosti bez předchozího posouzení těchto důvodů a důkazů. Totéž platí pro povinnost skončit řízení ve lhůtě nejvýše dvou měsíců, přičemž za porušení této povinnosti není stanovena žádná sankce.

120 Jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 129 svého stanoviska, vnitrostátní zákonodárce je z právního hlediska oprávněn uložit vnitrostátním soudům povinnost, aby ukončily řízení, která vedou, za podmínek stanovených zákonem o amnestii.

121 Stanovení konkrétních podmínek, za kterých musí být zákon o amnestii proveden, totiž vyžaduje politická rozhodnutí, která spadají do výlučné pravomoci členských států, neboť zahrnuje zvážení dotčených rozdílných zájmů na základě různých úvah.

122 V projednávané věci v nálezu 137/2025 ze dne 26. června 2025 [BOE č. 183 ze dne 31. července 2025, s. 103781 (ES:TC:2025:137)] Tribunal Constitucional (Ústavní soud) v podstatě konstatoval, že amnestie přijatá na základě LOA má za cíl zmírnit institucionální a politické napětí vyvolané snahou o nezávislost Katalánska a usnadnit usmíření, a rozhodl, že LOA je v zásadě ústavní.

123 Jak s ohledem na povahu zákona o amnestii, jako je LOA, který vykazuje znaky uvedené v bodech 118 a 119 tohoto rozsudku, tak na jeho předmět a rozsah, které se omezují na vyřešení politického konfliktu souvisejícího s katalánským procesem uplatňování nezávislosti, je vyloučeno, aby procesní podmínky stanovené v čl. 10 druhém pododstavci a v čl. 13 odst. 3 LOA mohly vyvolat problémy takového rozsahu, že by měly systémovou povahu.

124 Tato ustanovení tedy v žádném případě nemohou ohrozit řádné fungování vnitrostátního soudního systému tím, že by ohrozila schopnost dotčeného členského státu poskytnout jednotlivcům dostatečné prostředky nápravy v oblastech pokrytých unijním právem.

125 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na druhou a sedmou otázku odpovědět tak, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU nebrání procesním ustanovením vnitrostátního zákona o amnestii, která pouze v rámci konkrétně vymezené působnosti tohoto zákona ukládají vnitrostátním soudům povinnost přijmout rozhodnutí o zániku odpovědnosti, což by znamenalo případné použití článku 325 SFEU, a to ve lhůtě nejvýše dvou měsíců, bez posouzení důvodů a důkazů ve prospěch obhajoby a bez vyslechnutí všech účastníků řízení, neboť taková ustanovení nemohou vyvolat problémy takového rozsahu, že by byly systémové povahy, jež by mohla ohrozit řádné fungování vnitrostátního soudního systému v oblastech pokrytých unijním právem.

K šesté a osmé otázce

K přípustnosti

126 Španělská vláda v písemném vyjádření namítá nepřípustnost šesté otázky s tím, že nemá vztah k unijnímu právu, a osmé otázky s tím, že je hypotetická.

127 V tomto ohledu si předkládající soud klade otázku, zda unijní právo brání jeho povinnosti podle vnitrostátního práva přijmout rozhodnutí o zániku odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků a zrušit nařízená zajišťovací opatření ve lhůtě dvou měsíců, i když Soudní dvůr, kterému byla taková žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložena, dosud nevydal rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že se tato otázka týká zajištění účinnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou uvedený soud v projednávané věci předložil, její přezkum Soudním dvorem je objektivně nezbytný pro rozhodnutí, které má předkládající soud přijmout.

128 A také rozdíl od toho, co tvrdí španělská vláda, okolnost, že předkládající soud mohl předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a přerušit řízení ve věci samé, neznamená, že by osmá otázka byla hypotetická. Tato otázka se totiž netýká případných překážek pro předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, nýbrž v podstatě otázky, zda ustanovení LOA narušují užitečný účinek řízení o předběžné otázce po jeho zahájení.

129 Z toho vyplývá, že šestá a osmá otázka jsou přípustné.

K věci samé

130 Podstatou šesté a osmé otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda článek 267 SFEU a čl. 23 první pododstavec statutu Soudního dvora Evropské unie musí být vykládány v tom smyslu, že brání ustanovením vnitrostátního zákona o amnestii, která ukládají vnitrostátním soudům povinnost přijmout rozhodnutí o zániku odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků a zrušit zajišťovací opatření ve lhůtě nejvýše dvou měsíců, i když Soudní dvůr, kterému byla předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, dosud nerozhodl.

131 Podle ustálené judikatury článek 267 SFEU nastoluje dialog mezi jednotlivými soudy, konkrétně mezi Soudním dvorem a soudy členských států, jehož cílem je právě zajistit jednotný výklad unijního práva, což umožňuje zaručit jeho soudržnost, plný účinek a autonomii a v konečném důsledku i specifický charakter práva zavedeného Smlouvami [rozsudek ze dne 18. prosince 2025, Komise v. Polsko (*Ultra vires* přezkum judikatury Soudního dvora – Přednost unijního práva), C-448/23, EU:C:2025:975, bod 111 a citovaná judikatura]. Rozsudek vydaný v tomto řízení je, pokud jde o výklad unijního práva, pro vnitrostátní soud závazný při řešení sporu, který mu byl předložen [rozsudky ze dne 22. února 2022, RS (Účinek rozsudků ústavního soudu), C-430/21, EU:C:2022:99, body 73 a 74; ze dne 6. června 2024, AVVA a další (Řízení před soudem vedené prostřednictvím videokonference při neexistenci evropského vyšetřovacího příkazu), C-255/23 a C-285/23, EU:C:2024:462, bod 36, jakož i ze dne 12. února 2026, Petličev, C-56/25, EU:C:2026:87, bod 47 a citovaná judikatura].

132 Dále článek 23 statutu Soudního dvora Evropské unie stanoví, že ve věcech, které jsou předmětem řízení o předběžné otázce, rozhodnutí vnitrostátního soudu o předložení věci Soudnímu dvoru přeruší řízení na vnitrostátní úrovni.

133 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že článek 267 SFEU brání vnitrostátní právní úpravě, která vede k tomu, že vnitrostátní soud je povinen rozhodnout, aniž by měl možnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru nebo vyčkat na odpověď Soudního dvora (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. února 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, bod 48).

134 Povinnost přijmout rozhodnutí o zániku odpovědnosti stanovená vnitrostátním zákonem o amnestii, a to ve lhůtě nejvýše dvou měsíců, bez možnosti běh této lhůty pozastavit v případě předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce by přitom rovněž zbavila předkládající soud možnosti vyčkat na odpověď Soudního dvora na takovou žádost, čímž by bylo toto řízení zbaveno užitečného účinku.

135 Pokud jde o povinné zrušení dříve nařízených zajišťovacích opatření podle čl. 8 odst. 3 LOA, má předkládající soud za to, že z tohoto ustanovení ve spojení s preambulí tohoto zákona vyplývá, že zajišťovací opatření musí být zrušena i v případě, že by bylo vnitrostátní řízení přerušeno z důvodu předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

136 Španělská vláda sice v písemném vyjádření uvedla, že k okamžitému zrušení předběžných opatření podle čl. 8 odst. 3 LOA může dojít pouze v případě, kdy soud dospěje k závěru, že dotčené skutečnosti spadají do působnosti tohoto zákona, takže by se jednalo o důsledek automatické povahy amnestie.

137 V situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, kdy má vnitrostátní soud pochybnosti o slučitelnosti vnitrostátního zákona o amnestii s unijním právem, však konstatování použitelnosti tohoto zákona neznamená, že by tento soud mohl být povinen amnestii udělit, aniž by vyčkal odpovědi Soudního dvora na předběžné otázky, které mu položil. Vzhledem k tomu, že do doby, než se Soudní dvůr vyjádří k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, se řízení přerušuje v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora Evropské unie, je povinnost zrušit předběžná opatření v této fázi řízení v rozporu s povinnostmi vyplývajícími z článku 267 SFEU.

138 V tomto ohledu je třeba připomenout, že plná účinnost unijního práva podle ustálené judikatury vyžaduje, aby soud, kterému byl předložen spor řídící se tímto právem, mohl nařídit předběžná opatření za účelem zaručení plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno. Pokud by vnitrostátní soud, který přeruší řízení do té doby, než Soudní dvůr odpoví na jeho předběžnou otázku, nemohl nařídit předběžné opatření po dobu, než vydá rozhodnutí na základě odpovědi Soudního dvora, užitečný účinek systému zavedeného článkem 267 SFEU by byl oslaben [rozsudek ze dne 6. října 2021, W.Ż. (Kolegium pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné Nejvyššího soudu – Jmenování), C-487/19, EU:C:2021:798, bod 142 a citovaná judikatura].

139 Z toho vyplývá, že pokud to vnitrostátní soud považuje za nezbytné, musí mít možnost přijmout nebo případně ponechat v platnosti zajišťovací opatření až do vydání rozhodnutí, které vydá na základě odpovědi Soudního dvora na jeho žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

140 Španělská vláda v písemném vyjádření tvrdila, že čl. 8 odst. 3, článek 10 a čl. 13 odst. 3 LOA lze vykládat v souladu s článkem 267 SFEU, takže je-li předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, může být řízení přerušeno a zajišťovací opatření ponechána v platnosti po dobu, po kterou jsou přerušení a tato opatření nezbytná k zajištění užitečného účinku odpovědi Soudního dvora.

141 V případě, že by byl takový výklad vyloučen, je třeba připomenout, že ustanovení vnitrostátního práva, které brání provedení řízení stanoveného v článku 267 SFEU, musí zůstat nepoužito, aniž musí dotyčný soud nejprve žádat o jeho odstranění legislativní cestou nebo jakýmkoliv jiným ústavním postupem či na toto odstranění čekat [rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Odvolání), C-824/18, EU:C:2021:153, bod 141 a citovaná judikatura].

142 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na šestou a osmou otázku odpovědět tak, že článek 267 SFEU a čl. 23 první pododstavec statutu Soudního dvora Evropské unie musí být vykládány v tom smyslu, že brání ustanovením vnitrostátního zákona o amnestii, v rozsahu, v němž ukládají vnitrostátním soudům povinnost přijmout rozhodnutí o zániku odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků a zrušit zajišťovací opatření nařízená v dřívějším stadiu řízení ve lhůtě nejvýše dvou měsíců, i když Soudní dvůr, kterému byla předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, dosud nerozhodl.

Ke třetí až páté otázce

143 Podstatou třetí a čtvrté otázky předkládajícího soudu je výklad článku 325 SFEU a nařízení č. 2988/95 ve spojení s článkem 47 Listiny a s článkem 6 EÚLP a se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání. Z odpovědi na první, druhou a sedmou otázku však vyplývá, že předkládající soud nebude vyzván k tomu, aby na situaci dotčenou v původním řízení použil ani tento článek 325, ani toto nařízení, takže odpověď na třetí a čtvrtou otázku není nezbytná k tomu, aby předkládající soud mohl rozhodnout, a tyto otázky jsou tudíž nepřípustné.

144 Pokud jde o články 20 a 21 Listiny, kterých se týká pátá otázka, je třeba připomenout, že Soudní dvůr může v rámci řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU podat výklad unijního práva pouze v mezích pravomocí, které jsou mu svěřeny (rozsudek ze dne 11. července 2024, Hann-Invest a další, C-554/21, C-622/21 a C-727/21, EU:C:2024:594, bod 30, jakož i citovaná judikatura).

145 Působnost Listiny je v souvislosti s jednáním členských států definována v jejím čl. 51 odst. 1, podle kterého jsou ustanovení Listiny určena členským státům, pouze pokud uplatňují unijní právo, přičemž toto ustanovení potvrzuje ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž se základní práva zaručená v právním řádu Unie uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak nikoli mimo tyto situace (rozsudek ze dne 11. července 2024, Hann-Invest a další, C-554/21, C-622/21 a C-727/21, EU:C:2024:594, bod 31, jakož i citovaná judikatura).

146 V projednávané věci, jak vyplývá z odpovědi na první otázku, se spor v původním řízení netýká provádění ustanovení unijního práva, a proto Soudní dvůr nemá pravomoc rozhodnout o výkladu článků 20 a 21 Listiny požadovaném předkládajícím soudem.

147 Za těchto podmínek není třeba na třetí a pátou otázku odpovídat.

K nákladům řízení

148 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Článek 325 odst. 1 SFEU

musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání vnitrostátní právní úpravě, která vztahuje amnestii na jednání zakládající odpovědnost v oblasti veřejných prostředků, uskutečňovaná v kontextu politických činností, jejichž cílem je dosažení nezávislosti části státního území členského státu, týkající se finančních prostředků, které nepocházejí z rozpočtu Evropské unie a nejsou pro tento rozpočet určeny, z důvodu, že tato nezávislost mohla vést ke snížení vlastních zdrojů Unie z titulu příspěvku tohoto členského státu založeného na hrubém národním důchodu.

2) Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU

musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání procesním ustanovením vnitrostátního zákona o amnestii, která pouze v rámci konkrétně vymezené působnosti tohoto zákona ukládají vnitrostátním soudům povinnost přijmout rozhodnutí o zániku odpovědnosti, což by znamenalo případné použití článku 325 SFEU, a to ve lhůtě nejvýše dvou měsíců, bez posouzení důvodů a důkazů ve prospěch obhajoby a bez vyslechnutí všech účastníků řízení, neboť taková ustanovení nemohou vyvolat problémy takového rozsahu, že by byly systémové povahy, jež by mohla ohrozit řádné fungování vnitrostátního soudního systému v oblastech pokrytých unijním právem.

3) Článek 267 SFEU a čl. 23 první pododstavec statutu Soudního dvora Evropské unie

musí být vykládány v tom smyslu, že:

brání ustanovením vnitrostátního zákona o amnestii v rozsahu, v němž tato ustanovení ukládají vnitrostátním soudům, aby přijaly rozhodnutí o zániku odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků a zrušily zajišťovací opatření nařízená v předchozím stadiu řízení, a to ve lhůtě nejvýše dvou měsíců, i když Soudní dvůr, kterému byla předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, ještě nevydal rozhodnutí.

Podpisy