Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

16. srpnja 2026.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita financijskih interesa Europske unije – Članak 325. stavak 1. UFEU-a – Djelotvorna sudska zaštita u područjima obuhvaćenima pravom Unije – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Postupak za utvrđenje računovodstvene odgovornosti – Nastojanje da se postigne neovisnost dijela državnog područja države članice – Nacionalni zakon o amnestiji djela koja dovode do odgovornosti u području javnih sredstava – Prestanak odgovornosti u roku od najviše dva mjeseca, bez ocjene razloga i oslobađajućih dokaza i bez saslušanja svih stranaka u postupku – Članak 23. prvi stavak Statuta Suda Europske unije – Prekid glavnog postupka koji nacionalni sud određuje kada Sudu upućuje zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a”

U predmetu C-523/24,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal de Cuentas (Revizorski sud, Španjolska), odlukom od 29. srpnja 2024., koju je Sud zaprimio 30. srpnja 2024., u postupku

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

Ministerio Fiscal

protiv

RAS,

AAT,

IGA,

ARMG,

ANMG,

NMF,

ARM,

LBC i dr.,

* Jezik postupka: španjolski

JTN,

JNB,

TPR,

OJV i dr.,

MAB,

JMSI,

LPG,

CPO,

CPC,

ACO,

AMC,

ACJ,

FGS,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, T. von Danwitz (izvjestitelj), potpredsjednik, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, M. Condinanzi i F. Schalin, predsjednici vijeća, S. Rodin, E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin, M. Gavalec, S. Gervasoni, N. Fenger i R. Frendo, suci,

nezavisni odvjetnik: D. Spielmann,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 15. srpnja 2025.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

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

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

– za LBC i dr. te JTN, E. Centeno Ruiz, *procurador*, i M. Barnola Sarri, *abogada*,

– za OJV i dr., R. Blanco, *procurador*, i M. Marsal Ferret, *abogado*,

– za MAB, J. Cabré Trias, *abogado*,

– za JMSI, I. Elbal Sánchez, *abogada*,

– za LPG, CPC i ACO, G. Boyé Tuset, *abogado*,

– za AMC, J. Tornos Mas, *abogado*,

– za ACJ, M. Campa Escudero i C. Monguilod Agustí, *abogados*,

– za španjolsku vladu, A. Gavela Llopis, u svojstvu agentice,

– za Europsku komisiju, C. Valero, C. Urraca Caviedes i M. Wasmeier, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. studenoga 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje, kao prvo, Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL 1995., L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.), kao drugo, članaka 267. i 325. UFEU-a te članka 2., članka 4. stavka 3. i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, kao treće, članka 23. prvog stavka Statuta Suda Europske unije, kao četvrto, članaka 20., 21. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), kao peto, načelâ pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja te, kao šesto, članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP).

2 Taj je zahtjev upućen u okviru postupka nadoknađivanja neopravdanih manjkova na temelju odgovornosti osoba kojima je povjereno upravljanje javnim sredstvima (u daljnjem tekstu: postupak nadoknađivanja neopravdanih manjkova) koji su pokrenuli Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC) i Ministerio Fiscal (Državno odvjetništvo, Španjolska) protiv osoba RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF, ARM, LBC i dr., JTN, JNB, TPR, OJV i dr., MAB, JMSI, LPG, CPO, CPC, ACO, AMC, ACJ i FGS, 35 bivših članova tijela upravljanja Generalitata de Cataluña (Regionalna samouprava Katalonije, Španjolska) (u daljnjem tekstu: Generalitat), u vezi s time kako su te osobe upravljale javnim sredstvima od 2011. do 2017. u kontekstu pokreta za neovisnost Katalonije.

Pravni okvir

Pravo Unije

UEU

3 Članak 2. UEU-a određuje:

„[Europska u]nija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.”

4 Članak 4. stavak 3. UEU-a predviđa:

„Na temelju načela lojalne suradnje i uz puno uzajamno poštovanje, Unija i države članice međusobno si pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ.

Države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili akata institucija Unije.

Države članice olakšavaju ostvarivanje zadaća Unije i suzdržavaju se od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije.”

5 Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a glasi kako slijedi:

„Države članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije.”

UFEU

6 U skladu s člankom 267. UFEU-a:

„Sud Europske unije nadležan je odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču:

(a) tumačenja Ugovorâ,

(b) valjanosti i tumačenja akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije.

Ako se takvo pitanje pojavi pred bilo kojim sudom države članice, taj sud može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda da o tome odluči.

[…]”

7 Članak 325. UFEU-a predviđa:

„1. Unija i države članice suzbijaju prijevare i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije pomoću mjera iz ovog članka koje djeluju kao sredstvo za odvraćanje i koje pružaju djelotvornu zaštitu u državama članicama, i u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije.

[…]”

Povelja

8 Glava VI. Povelje, naslovljena „Pravda”, obuhvaća, među ostalim, njezin članak 47., naslovljen „Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje”, koji glasi kako slijedi:

„Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.

Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. […]

[…]”

Statut Suda Europske unije

9 U skladu s člankom 23. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije:

„U slučajevima iz članka 267. [UFEU-a], sud države članice koji suspendira postupak i uputi predmet Sudu obavješćuje Sud o svojoj odluci. Tajnik Suda o navedenoj odluci obavješćuje stranke, države članice, Europski parlament, Vijeće [Europske unije], [Europsku k]omisiju i Europsku središnju banku kao i instituciju, tijelo, ured ili agenciju Unije koja je donijela akt čija je valjanost ili tumačenje predmet spora.”

Uredba br. 2988/95

10 Članak 1. stavak 2. Uredbe br. 2988/95 određuje:

„‚Nepravilnost’ znači povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Zajednica ili proračune kojima Zajednice upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime Zajednica, ili neopravdanim izdacima.”

Španjolsko pravo

Ustav

11 Članak 136. Constitucióna española (španjolski Ustav, u daljnjem tekstu: Ustav) određuje:

„1. Tribunal de Cuentas [(Revizorski sud)] je najviše tijelo zaduženo za nadzor proračunskog i gospodarskog upravljanja državom i javnim sektorom.

On izravno odgovara Cortesu Generales [(španjolski parlament)] te obavlja zadaće koje mu potonji delegira, a tiču se revizije općeg državnog proračuna.

2. Proračun države i javnog sektora podnosi se Tribunalu de Cuentas [(Revizorski sud)] koji nad njim provodi reviziju.

[…]

3. Članovi Tribunala de Cuentas [(Revizorski sud)] jednako su neovisni i nesmjenjivi te podliježu istim pravilima o nespojivosti kao i suci.

4. Sastav, ustrojstvo i zadaće Tribunala de Cuentas [(Revizorski sud)] uređuju se organskim zakonom.”

LOTCU

12 Članak 5. Leya Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas (Organski zakon 2/1982 o Revizorskom sudu) od 12. svibnja 1982. (BOE br. 121 od 21. svibnja 1982., str. 13290., u daljnjem tekstu: LOTCU) određuje da „[Tribunal de Cuentas (Revizorski sud)] svoje zadaće obavlja potpuno neovisno i uz poštovanje pravnog poretka”.

13 Članak 15. LOTCU-a predviđa:

„1. Sudski postupci u području javnih sredstava, koji su u nadležnosti Tribunala de Cuentas [(Revizorski sud)], provode se u pogledu računa koje moraju voditi osobe koje primaju, kontroliraju, upravljaju, čuvaju, koriste se ili raspolažu javnom imovinom, sredstvima ili dobrima.

2. Sudska nadležnost u području javnih sredstava obuhvaća ta sredstva odnosno javna dobra, kao i dodatne obveze koje su preuzete kao jamstvo za njihovo upravljanje.”

14 Članak 30. stavak 2. LOTCU-a, u primjenjivoj verziji, glasi kako slijedi:

„Savjetnici za reviziju Tribunala de Cuentas [(Revizorski sud)] neovisni su i nesmjenjivi.”

15 U skladu s člankom 33. stavkom 1. LOTCU-a:

„Na članove Tribunala de Cuentas [(Revizorski sud)] primjenjuju se isti razlozi nesposobnosti, nespojivosti i zabrane koji su za suce utvrđeni u Leyu orgánica del Poder Judicial [(Organski zakon o pravosudnom sustavu)].”

16 Na temelju članka 36. LOTCU-a:

„Predsjednik i savjetnici za reviziju Tribunala de Cuentas [(Revizorski sud)] mogu se razriješiti dužnosti samo zbog isteka mandata, ostavke koju prihvati španjolski parlament, nesposobnosti, nespojivosti ili teškog neispunjenja obveza njihove dužnosti.”

LFTCU

17 Članak 24. Leya 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (Zakon 7/1988 o funkcioniranju Revizorskog suda) od 5. travnja 1988. (BOE br. 84 od 7. travnja 1988., str. 10459., u daljnjem tekstu: LFTCU) određuje:

„Članovi Tribunala de Cuentas [(Revizorski sud)] obnašaju svoje dužnosti u skladu s načelima nepristranosti i dostojanstva koja su svojstvena tim dužnostima, skrbe o savjesnom i učinkovitom postupanju u predmetima koji su im povjereni, prisustvuju svim plenarnim sjednicama i sastancima

odbora na koje su pozvani te ne mogu biti predmet progona zbog mišljenja izraženih u obavljanju svojih dužnosti.

Predsjednik i članovi dužni su se izuzeti u predmetima koji se odnose na subjekte u čijem su upravljanju, savjetovanju ili administraciji sudjelovali ili s kojima su oni sami ili članovi njihove obitelji do drugog stupnja krvnog ili tazbinskog srodstva imali bilo kakav interes.”

18 U skladu s člankom 60. LFTCU-a:

„1. Revizorski sud odlučuje u granicama zahtjeva i argumenata koje su iznijele stranke.

2. Međutim, ako tijelo tog suda ocijeni u trenutku donošenja svoje odluke da pitanje koje mu je podneseno stranke možda nisu pravilno ocijenile zbog toga što se drugi razlozi mogu isticati u prilog tužbi za utvrđenje odgovornosti u području javnih sredstava ili protiv nje, ono o tome obavješćuje zainteresirane stranke rješenjem u kojem, uz upozorenje da time ne prejudicira konačnu odluku, iznosi svoje mišljenje i tim strankama dodjeljuje zajednički rok koji ne može biti dulji od deset dana da iznesu svoje argumente, uz prekid, prema potrebi, roka za donošenje odluke.”

LOA

19 U preambuli Leya Orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (Organski zakon 1/2024 o amnestiji radi institucionalne, političke i društvene normalizacije u Kataloniji) od 10. lipnja 2024. (BOE br. 141 od 11. lipnja 2024., str. 67764., u daljnjem tekstu: LOA) navedeno je:

„I.

[…]

S aspekta prava Europske unije, institut amnestije potpuno je priznat. […]

Slijedom toga, Sud Europske unije u svojoj [presudi od 29. travnja 2021., X (Europski uhidbeni nalog – *ne bis in idem*) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339)] ne samo da priznaje mogućnost postojanja amnestija, nego usto predviđa da one imaju za cilj dovesti do prestanka kažnjivosti djela na koja se odnose, tako da kazneno djelo više neće moći dati povoda kaznenom progonu te, ako je osuđujuća presuda već donesena, da će se njezino izvršenje obustaviti, što podrazumijeva, dakle, u načelu da se izrečena kazna ne može više izvršiti. Nedavno je u svojoj [presudi od 16. prosinca 2021., AB i dr. (Povlačenje amnestije) (C-203/20, EU:C:2021:1016)] isti Sud utvrdio mogućnost obustave kaznenih postupaka i prestanka izvršenja kazni na temelju sudskih odluka donesenih primjenom amnestije proizišle iz postupka zakonodavne prirode.

Na istom je tragu Europski sud za ljudska prava priznao valjanost i političku svrsishodnost amnestije, pri čemu je kao granicu odredio teške povrede ljudskih prava zato što je riječ o djelima koja se ne mogu izuzeti od obveze država da ih gone i sankcioniraju (među ostalim, [presuda ESLJP-a od 27. svibnja 2014., Marguš protiv Hrvatske, CE:ECHR:2014:0527JUD000445510]).

Sa svoje su strane i Vijeće Europe i Europska komisija za demokraciju putem prava (takozvana ‚Venecijanska komisija') također pojasnili valjanost mjera kao što je amnestija i njihovu usklađenost sa sudskim odlukama, kako u Preporuci CM/Rec (2010) 12 tako i u mišljenju br. 710/2012 (CDL-AD(2013)009), donesenom na plenarnom zasjedanju održanom 8. i 9. ožujka 2013.

[…]

V.

[…]

Suprotno tomu, priroda jedinstvenog zakona kojim se odstupa od primjene važećih pravnih pravila na činjenice nastale u određenom kontekstu u općem interesu treba podrazumijevati da sudovi koji su u trenutku stupanja ovog Zakona na snagu odlučivali u postupku odmah ukinu donesene mjere kojima se ograničavaju prava, čak i u slučajevima u kojima dođe do eventualnog prekida sudskog postupka. To je tako jer svakim ograničenjem ostvarivanja prava i sloboda uvijek treba poštovati zahtjeve utvrđene u [EKLJP-u], [Povelji] i [Ustavu], pri čemu treba zajamčiti čvrstu pravnu osnovu za ograničenja prava i sloboda.

Ova je odredba u skladu s uređenjem uspostavljenim za zahtjev za ocjenu ustavnosti iz članka 163. Ustava i za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku iz članka 267. [UFEU-a]. Osim toga, treba podsjetiti i na to da eventualna primjena mehanizama uređenih tim odredbama ne utječe na valjanost ili učinkovitost zakona.

[…]

Zaključno, svrha je ovog Zakona osigurati pravnu sigurnost, poštovanje načela zakonitosti i pružiti pravni okvir za nepristranu zaštitu temeljnih prava, uzimajući u obzir preporuke Venecijanske komisije koja je u svojem mišljenju iz 2013. naglasila važnost zadržavanja jasne razlike između zakonodavne i sudbene vlasti u provedbi amnestije, osiguravajući poštovanje sudske neovisnosti i demokratskih načela.

VI.

[…]

U skladu s onime što je [Venecijanska komisija] navela u svojem mišljenju od 11. ožujka 2013., usvojenom tijekom 94. plenarnog zasjedanja, taj je pristup – doduše apstraktan jer ni na koji način ne podrazumijeva procjenu postojanja djela koja mogu biti obuhvaćena svakim od tih isključenja – neophodan. Stoga je na zakonodavnoj vlasti da utvrdi kriterije za primjenu amnestije, a na sudbenoj vlasti da utvrdi konkretne osobe koje su obuhvaćene područjem primjene koje je definirao zakonodavac.

[…]

U skladu sa smjernicama Venecijanske komisije, djela za koja je moguće odobriti amnestiju bila su precizno i detaljno definirana kako bi se osigurale pravna sigurnost i jednakost pred zakonom. Ta je preciznost ključna, osobito kad je riječ o pronevjeri javnih sredstava, i omogućuje da se djela koja mogu biti obuhvaćena amnestijom jasno razlikuju od djela korupcije na koja se takva mjera ne primjenjuje.

[…]”

20 Članak 1. LOA-e, naslovljen „Objektivno područje primjene”, određuje:

„1. Amnestiju je moguće odobriti za sljedeća djela koja dovode do kaznene ili upravne odgovornosti odnosno odgovornosti u području javnih sredstava, a koja su počinjena u okviru glasovanja održanih u Kataloniji 9. studenoga 2014. i 1. listopada 2017., za njihovu pripremu ili posljedice, pod uvjetom da su počinjena od 1. studenoga 2011. do 13. studenoga 2023., kao i sljedeća djela počinjena u tom razdoblju u kontekstu takozvanog postupka osamostaljenja Katalonije, iako nisu povezana s navedenim glasovanjima ili su počinjena nakon njihova održavanja:

(a) Djela počinjena s namjerom zahtijevanja, promicanja ili nastojanja da se Katalonija odcijepi ili osamostali, kao i djela koja su pridonijela postizanju tih ciljeva.

[…]

Smatra se da su tim slučajem obuhvaćena i djela koja su osobno ili na razini institucija počinjena kako bi se širila namjera osamostaljenja, prikupile informacije i stekla znanja o sličnim iskustvima ili postiglo da drugi javni ili privatni subjekti podrže osamostaljenje Katalonije.

Isto tako, smatraju se obuhvaćenima i ona djela, izravno ili neizravno povezana s takozvanim postupkom osamostaljenja koji se provodi u Kataloniji ili s njezinim predvodnicima u okviru tog postupka, koja su počinile osobe koje su očito ili dokazano pružale pomoć, surađivale, na neki način savjetovale, zastupale, poduzimale zaštitne ili sigurnosne mjere za osobe odgovorne za postupanja na koja se odnosi prvi podstavak ove točke ili koje su u tu svrhu prikupljale informacije.

(b) Djela koja su s namjerom sazivanja, promicanja ili provedbe glasovanja održanih u Kataloniji 9. studenoga 2014. i 1. listopada 2017. počinile osobe koje za to nisu ovlaštene ili čije je sazivanje ili održavanje proglašeno nezakonitim, kao i djela koja su pridonijela postizanju tog cilja.

[…]

(c) Neposluh, neovisno o njegovoj prirodi, remećenje javnog reda i mira, napad na vlast, njezine javne i državne službenike ili otpor, odnosno djela počinjena s namjerom da se omogući održavanje javnih glasovanja na koje se odnosi točka (b) ovog članka ili njihove posljedice, kao i bilo koje djelo koje se smatra kaznenim djelom i koje je počinjeno s istom namjerom.

U svakom slučaju, obuhvaćena su […] bilo koja druga djela koja uključuju donošenje ili izvršenje zakona, pravnih pravila ili odluka i koja su počinila tijela javne vlasti ili javni službenici s namjerom da omoguće, potiču ili pridonesu održavanju javnih glasovanja na koje se odnosi točka (b) ovog članka.

[…]

2. Djela koja dovode do kaznene, upravne ili odgovornosti za javna sredstva i za koja je amnestija odobrena na temelju stavka 1. ovog članka amnestiraju se neovisno o njihovu stupnju izvršenja, uključujući pripremne radnje, i neovisno o tome je li dotična osoba počinitelj ili sudionik u počinjenju tog djela.

[…]”

21 Članak 2. LOA-e, naslovljen „Isključenja”, u svojoj točki (e) predviđa:

„U svakom slučaju, iz područja primjene amnestije predviđene člankom 1. isključuju se:

[…]

(e) djela koja se smatraju kaznenim djelima usmjerenima protiv financijskih interesa Europske unije.”

22 U skladu s člankom 3. LOA-e:

„Amnestija proglašena na temelju ovog Zakona dovodi do prestanka kaznene, upravne odgovornosti ili odgovornosti u području javnih sredstava pod uvjetima utvrđenima u ovoj glavi.”

23 Članak 8. LOA-e, naslovljen „Učinci na građanskopravnu odgovornost i odgovornost u području javnih sredstava”, navodi u svojem stavku 3.:

„Ukidaju se mjere privremene pravne zaštite donesene u fazi prije pokretanja sudskog postupka ili u fazi prvostupanjskog postupka […]”

24 U skladu s člankom 10. LOA-e, naslovljenim „Hitan postupak čijoj se obradi daje prednost”:

„Zadaću primjene amnestije u svakom slučaju imaju pravosudna, upravna ili računovodstvena tijela utvrđena u ovom Zakonu, koja hitno i preferencijalno donose relevantne odluke u skladu s ovim Zakonom, neovisno o fazi upravnog ili sudskog postupka odnosno postupka u području javnih sredstava o kojem je riječ.

Odluke se donose u roku od najviše dva mjeseca, ne dovodeći u pitanje kasnije pravne lijekove, koji nemaju suspenzivne učinke.”

25 Članak 13. LOA-e, naslovljen „Postupak u području javnih sredstava”, u stavku 3. određuje:

„Ako je postupak za utvrđenje odgovornosti u području javnih sredstava koji se vodi pred Tribunalom de Cuentas [(Revizorski sud)] u fazi prvostupanjskog ili žalbenog postupka, nadležna tijela tog suda, nakon saslušanja Državnog odvjetništva i subjekata iz javnog sektora kojima je nanesena šteta umanjenjem javnih sredstava povezanih s djelima za koja je odobrena amnestija, donose odluku i oslobađaju tužene fizičke ili pravne osobe od odgovornosti u području javnih sredstava ako se ti subjekti tomu nisu usprotivili.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

26 SCC i državno odvjetništvo podnijeli su 17. veljače 2022. odnosno 13. travnja 2022. Tribunalu de Cuentas (Revizorski sud), koji je sud koji je uputio zahtjev, tužbe kojima se zahtijeva da se u okviru postupka nadoknađivanja neopravdanih manjkova utvrdi postojanje štete na javnoj imovini Generalitata i da se za tu štetu tuženici iz glavnog postupka proglase izravno odgovornima u području javnih sredstava. SCC i državno odvjetništvo zahtijevaju u tom pogledu da se tuženicima iz glavnog postupka naloži da javnoj riznici Generalitata vrate konkretne iznose koji su navedeni u njihovim tužbama i određeni su ovisno o njihovu sudjelovanju u nastanku štete koja joj je prouzročena.

27 SCC i državno odvjetništvo procijenili su tu štetu na 5 309 807,02 odnosno 3 429 342,43 eura.

28 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da je prema stajalištu SCC-a i državnog odvjetništva ta šteta proizišla iz određenih izdataka koji se mogu podijeliti u dvije kategorije, odnosno, s jedne strane, izdataka nastalih radi održavanja nezakonitog referenduma o neovisnosti Katalonije 1. listopada 2017. i, s druge strane, izdataka nastalih radi razvoja „vanjskog djelovanja” Generalitata tijekom godina 2011. do 2017., odnosno radi promicanja neovisnosti Katalonije na međunarodnoj razini tijekom tog razdoblja.

29 Konkretnije, izdaci nastali radi održavanja referenduma u biti obuhvaćaju sljedeće stavke, odnosno, kao prvo, troškove nabave softvera i računalnih aplikacija kojima se omogućuje usmjeravanje sudjelovanja volontera u organizaciji referenduma, kao drugo, izdatke za oglašavanje, kao treće, troškove uspostave registra birača nastanjenih u inozemstvu, kao četvrto, izdatke za postavljanje plakata, kao peto, troškove nabave materijala potrebnog za održavanje referenduma (glasački listići, popis birača, pozivi za članove izbornih povjerenstava), kao šesto, izdatke proizišle iz korištenja javnih prostora za referendum, kao sedmo, izdatke povezane s kampanjama koje se tiču imidža Generalitata u inozemstvu, kao osmo, troškove povezane s pozivanjem članova Europskog parlamenta da posjete Kataloniju u danima prije referenduma i, kao deveto, troškove povezane s angažiranjem međunarodnih stručnjaka i promatrača.

30 Što se tiče izdataka nastalih radi razvoja „vanjskog djelovanja” Generalitata tijekom godina 2011. do 2017., oni u biti obuhvaćaju sljedeće stavke, odnosno, kao prvo, izdatke Secretaríje d’Acció Exterior i Unió Europea (Tajništvo Generalitata za vanjsko djelovanje i Europsku uniju, Španjolska) za naručivanje izvješća o međunarodnim ugovorima kojih je Kraljevina Španjolska stranka, kao drugo, troškove različitih delegacija Generalitata u inozemstvu i, kao treće, izdatke Conseja de Diplomacia Pública de Cataluña (Vijeće za javnu diplomaciju Katalonije, Španjolska) za promicanje postupka osamostaljenja.

31 Tijekom faze istrage u postupku nadoknađivanja neopravdanih manjkova određene su privremene mjere koje su se sastojale od polaganja osiguranja u iznosu od 4 146 274,97 eura, na temelju odgovornosti za činjenice povezane s izdacima nastalima radi održavanja nezakonitog referenduma, kao i od uspostave bankovnog jamstva u iznosu od 5 422 411,10 eura, na temelju odgovornosti za činjenice povezane s izdacima nastalima radi razvoja „vanjskog djelovanja” Generalitata.

32 Rješenjem od 29. svibnja 2024. sud koji je uputio zahtjev utvrdio je da je rasprava završena i da je predmet upućen na vijećanje.

33 LOA, čiji članak 3. predviđa da amnestija proglašena na temelju tog zakona dovodi do prestanka kaznene, upravne odgovornosti ili odgovornosti u području javnih sredstava pod uvjetima koji su u njemu navedeni, stupila je na snagu 11. lipnja 2024.

34 Sud koji je uputio zahtjev navodi da on mora ispitati jesu li ispunjeni uvjeti predviđeni LOA-om u pogledu činjenica o kojima je riječ u glavnom postupku. Taj sud, međutim, dvoji o usklađenosti tog zakona s pravom Unije.

35 Kao prvo, primjećuje da isključenje iz područja primjene LOA-e, na temelju njezina članka 2. točke (e), „djela koja se smatraju kaznenim djelima usmjerenima protiv financijskih interesa Europske unije” znači da djela koja nisu kaznene naravi, ali koja bi utjecala na financijske interese Unije, kao što su djela koja dovode do odgovornosti u području javnih sredstava uređena člankom 1. stavkom 1. točkama (a) do (c) LOA-e, u vezi osobito sa stavkom 2. tog članka 1., mogu biti obuhvaćena amnestijom. Međutim, takva amnestija mogla bi biti nespojiva sa širokim tumačenjem pojma „zaštita financijskih interesa Unije” koje je prihvatio Sud.

36 Sud koji je uputio zahtjev dodaje da odredbe članka 1. stavka 1. točaka (a) do (c) LOA-e, u vezi osobito sa stavkom 2. tog članka 1. i s člankom 2. točkom (e) tog zakona, mogu također povrijediti načelo lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a jer bi mogle dovesti do prestanka odgovornosti i stoga do imuniteta u području javnih sredstava proizišlog iz nezakonitog upravljanja javnom imovinom Generalitata. Budući da je jedan od glavnih ciljeva prava Unije sprečavanje nekažnjivosti u području prijevare i korupcije, tom je sudu teško uskladiti djelotvornost tog cilja s predmetnim odredbama LOA-e.

37 Kao drugo, člankom 10. LOA-e određuje se prioritetan i skraćeni postupak s obvezatnim rokom za odlučivanje od dva mjeseca, pri čemu se protiv odluke mogu podnijeti samo pravni lijekovi koji nemaju suspenzivni učinak. Međutim, prema mišljenju navedenog suda, takvom bi se odredbom mogao povrijediti članak 47. Povelje jer taj rok ne bi nužno omogućio provedbu mjera izvođenja dokaza kako bi se utvrdilo jesu li ispunjeni uvjeti predviđeni LOA-om.

38 Kao treće, člankom 13. stavkom 3. *in fine* LOA-e konačna odluka o prestanku računovodstvene odgovornosti uvjetuje se jedino nepostojanjem protivljenja oštećenih subjekata javnog sektora, a da se pritom ne predviđa mehanizam za slučaj da se stranke koje su pokrenule postupak nadoknađivanja neopravdanih manjkova usprotive. Isti se sud pita je li to pravilo spojivo s načelom učinkovite i odvraćajuće borbe protiv prijevara i svih drugih nezakonitih djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije.

39 Kao četvrto, odredbe članka 1. stavka 1. točaka (a) do (c) LOA-e, u vezi s odredbama članka 1. stavaka 2. do 4. i članka 2. točke (e) tog zakona, mogle bi povrijediti načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja zbog neodređenosti područja primjene navedenog zakona.

40 Kao peto, ta povreda načela pravne sigurnosti mogla bi dovesti do povrede načela jednakosti i nediskriminacije iz članaka 20. i 21. Povelje te članka 2. UEU-a.

41 Kao šesto, sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome je li članak 8. stavak 3. LOA-e, kojim se predviđa obvezno ukidanje mjera privremene pravne zaštite predviđenih nacionalnim pravom radi zaštite financijskih interesa Unije, spojiv s pravom na pošteno suđenje i načelom djelotvorne sudske zaštite.

42 Kao sedmo, članak 13. stavak 3. tog zakona, kojim se predviđa oslobođenje od odgovornosti u području javnih sredstava tijekom prvostupanjskog postupka bez saslušanja svih stranaka u postupku, mogao bi dovesti do ograničenja prava svih stranaka na pošteno suđenje, kao i izvršavanja sudske funkcije suda koji je uputio zahtjev.

43 Kao osmo, sud koji je uputio zahtjev pita se ne štete li odredbe članka 8. stavka 3., članka 10. i članka 13. stavka 3. LOA-e, u vezi s preambulom tog zakona, djelotvornosti zahtjeva za prethodnu odluku iz članka 267. UFEU-a i članka 23. prvog stavka Statuta Suda Europske unije.

44 U tim je okolnostima Tribunal de Cuentas (Revizorski sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li [Uredbu br. 2988/95], članak 325. UFEU-a (‚načelo učinkovite i odvraćajuće borbe protiv prijevare i svih drugih nezakonitih djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije’) kao i članak 4. stavak 3. UEU-a (načelo lojalne suradnje) tumačiti na način da im se protivi prestanak odgovornosti u području javnih sredstava utvrđen u članku 1. stavku 1. točkama (a) [do] (c), članku 1. stavcima 2. [do] 4. i članku 2. točki (e) [LOA-e], uzimajući u obzir da navodne odgovornosti u području javnih sredstava, čije se utvrđenje traži u predmetnom [postupku nadoknađivanja neopravdanih manjkova], uključuju ‚usmjerenost protiv financijskih interesa Unije’: (i.) u slučaju da Sud ‚usko protumači’ pojam ‚zaštita financijskih interesa Unije’ (što podrazumijeva samo djelatnosti nezakonitog upravljanja javnim sredstvima Unije) i (ii.) u slučaju da Sud ‚široko protumači’ taj pojam (što također podrazumijeva djelatnosti nezakonitog upravljanja javnim sredstvima neke države članice, ali kojima se uzrokuje stvarna ili potencijalna šteta za proračun Unije)?

2. U slučaju da Sud ‚usko protumači’ pojam ‚zaštita financijskih interesa Unije’, treba li članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a te članak 47. [Povelje] tumačiti na način da im se protivi članak 10. [LOA-e], s obzirom na to da je prekluzivni rok od dva mjeseca za donošenje odluke koji se utvrđuje u toj odredbi protivan pravu svake osobe na suđenje ‚u razumnom roku’ uz odgovarajuća jamstva te podrazumijeva ‚vanjski pritisak’ na sud, u slučaju kada prije odlučivanja o primjeni [LOA-e] u predmetnom [postupku nadoknađivanja neopravdanih manjkova] treba provesti neku vrstu konačnog izvođenja dokaza o podrijetlu (nacionalni proračun ili proračun Unije) ili namjeni (promicanje neovisnosti Katalonije izvan Španjolske tijekom razdoblja od 2011. do 2017.) javnih sredstava upotrijebljenih za podmirenje troškova navedenih u podnescima tužiteljâ?

3. Treba li članak 325. UFEU-a i Uredbu br. 2988/95, u vezi s člankom 47. Povelje i člankom 6. [EKLJP-a], tumačiti na način da im se protive odredbe članka 13. stavka 3. *in fine* [LOA-e], uzimajući u obzir da se navedenom odredbom ništa ne predviđa (postupak, postupovno pitanje itd.) za slučaj da stranke koje su podnijele tužbu u području javnih sredstava (što su u predmetnom [postupku nadoknađivanja neopravdanih manjkova] subjekt SCC i Državno odvjetništvo) u prvostupanjskom postupku osporavaju oslobođenje od odgovornosti u području javnih sredstava, nego se njome samo zahtijeva da se tomu ne usprotive subjekti u javnom sektoru kojima je nanesena šteta (u ovom slučaju Generalitat, koji se čak nije ni pojavio pred sudom kako bi podnio tužbu u području javnih sredstava te je stoga isključen iz postupka)?

4. Treba li načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, u vezi s člankom 325. UFEU-a i Uredbom br. 2988/95, tumačiti na način da im se protivi članak 1. stavak 1. točke (a) [do] (c) [LOA-e], u vezi s odredbama njegova članka 1. stavaka 2. [do] 4., s obzirom na to da objektivno, osobno i vremensko područje primjene tog zakona nije dovoljno jasno i precizno utvrđeno, što bi moglo dovesti do toga da u predmetnom [postupku nadoknađivanja neopravdanih manjkova] sud utvrdi prestanak odgovornosti u području javnih sredstava proizišle iz postupanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije i koja zapravo nisu predviđena područjem primjene navedenog zakona?

5. Treba li članke 20. i 21. Povelje tumačiti na način da im se protivi članak 1. stavak 1. točke (a) [do] (c) [LOA-e], u vezi s člankom 1. stavcima 2. [do] 4. te preambulom tog zakona, s obzirom na to da nedovoljno jasno i precizno utvrđeno područje primjene navedenog zakona, koje bi moglo dovesti do neopravdanog prestanka odgovornosti u području javnih sredstava, također može dovesti do situacija diskriminacije i nejednakosti u odnosu na osobe čija je odgovornost u području javnih sredstava utvrđena u drugim postupcima nadoknađivanja neopravdanih manjkova, koji se odnose na činjenice nastale na istom teritorijalnom području (Autonomna zajednica Katalonija) i unutar razdoblja obuhvaćenog vremenskim područjem primjene [is]tog zakona?

6. Treba li članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a te članak 47. Povelje tumačiti na način da im se protive odredbe članka 8. stavka 3. [LOA-e], kojim se predviđa jednosmjerno i obvezno ukidanje mjera privremene pravne zaštite a da se sudu ne ostavlja nikakva margina prosudbe, za razliku od onoga što je slučaj s ostalim postupcima nadoknađivanja neopravdanih manjkova, u kojima se, u skladu s upućivanjem iz [LFTCU-a], primjenjuju opća pravila o mjerama privremene pravne zaštite propisana u Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil [(Zakon 1/2000 o građanskom postupku) od 7. siječnja 2000. (BOE br. 7. od 8. siječnja 2000., str. 575.)]?

7. Treba li članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a te članak 47. Povelje i članak 6. [EKLJP-a] tumačiti na način da im se protive odredbe članka 13. stavka 3. [LOA-e] (oslobođenje od odgovornosti u području javnih sredstava u prvostupanjskom postupku), s obzirom na to da se tom odredbom ne predviđa prethodno saslušanje tužitelja u javnom interesu (iako on ima aktivnu procesnu legitimaciju *ex lege* u postupku u području javnih sredstava) niti se sudu omogućuje da odlučuje u slučajevima u kojima tuženik tvrdi da nije sudjelovao u djelima koja mu se stavljaju na teret, uzimajući u obzir da tužitelj u javnom interesu u predmetnom [postupku nadoknađivanja neopravdanih manjkova] sudjeluje kao sutužitelj i da neki tuženici tvrde da nisu sudjelovali u djelima?

8. Treba li članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a te članak 47. Povelje, konkretno u vezi s odredbama članka 267. UFEU-a i članka 23. prvog stavka [...] Statut[a] Suda Europske unije, tumačiti na način da se suspenzivnom učinku upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku i djelotvornosti konačne odluke Suda protive članak 8. stavak 3., članak 10. i članak 13. stavak 3. [LOA-e], u vezi s odredbama njezine preambule (dio V. deseti i jedanaesti odjeljak), kojima se nalaže potpuna djelotvornost tog zakona, čime se odgovor na upućena prethodna pitanja lišava korisnog učinka te se povređuju načela nadređenosti i izravnog učinka prava Unije?”

Nadležnost Suda

45 Državno odvjetništvo te osobe RAS, JTN, ANMG, AAT, NMF, IGA, ARM i ARMG u svojim su pisanim očitovanjima u biti tvrdili da amnestije nisu uređene pravom Unije, tako da Sud nije nadležan odlučivati o pitanjima suda koji je uputio zahtjev.

46 U tom pogledu valja utvrditi da, iako su davanje i povlačenje amnestije u nadležnosti država članica (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2021., AB i dr. (Povlačenje amnestije), C-203/20, EU:C:2021:1016, t. 40.), potonje su ipak dužne, pri izvršavanju te nadležnosti, poštovati obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 24. srpnja 2023., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 82. i navedenu sudsku praksu, kao i od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

47 Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev, prethodna pitanja odnose se na tumačenje odredbi prava Unije koje nameću obveze državama članicama, odnosno, s jedne strane, članaka 267. i 325. UFEU-a te članka 2., članka 4. stavka 3. i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i, s druge strane, Uredbe br. 2988/95, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev omogućilo da ocijeni usklađenost LOA-e s tim odredbama prava Unije.

48 Stoga je, ne dovodeći u pitanje ispitivanje dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku, Sud načelno nadležan tumačiti navedene odredbe u okviru zahtjeva upućenog na temelju članka 267. UFEU-a.

49 Kad je konkretnije riječ o članku 19. UEU-a, tuženici iz glavnog postupka i španjolska vlada ipak tvrde da se pitanja koja se odnose na taj članak 19. ne odnose na situaciju koja ulazi u područje primjene prava Unije.

50 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se člankom 19. UEU-a konkretizira vrijednost vladavine prava navedena u članku 2. UEU-a (presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 32. i od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca), C-204/21, EU:C:2023:442, t. 69.), a njegovim stavkom 1. drugim podstavkom državama članicama nalaže se da osiguraju pravne lijekove dostatne kako bi se osobama osiguralo poštovanje njihova prava na djelotvornu sudsku zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije. Stoga je na državama članicama da predvide sustav pravnih lijekova i postupaka koji u tim područjima osiguravaju poštovanje djelotvorne sudske zaštite (presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 34., od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 32. i od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 34.).

51 Valja dodati da se članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a odnosi na „područja obuhvaćena pravom Unije”, neovisno o situaciji u kojoj ga države članice provode (presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 29., od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 33. i od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 35.).

52 Ta se odredba stoga s materijalnog gledišta primjenjuje na sve nacionalne suce ili sudove koji mogu odlučivati o pitanjima koja se odnose na tumačenje ili primjenu prava Unije i koja su stoga područja obuhvaćena tim pravom u smislu navedene odredbe (presuda od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 34. i navedena sudska praksa).

53 U ovom slučaju, s jedne strane, kao što to proizlazi iz točke 35. ove presude, sud koji je uputio zahtjev smatra da se na temelju odredbi LOA-e mogu amnestirati djela koja nemaju kaznenopravnu narav, ali bi mogla utjecati na financijske interese Unije. Polazeći od te pretpostavke, pita se je li takvo tumačenje spojivo sa širokim shvaćanjem pojma zaštite financijskih interesa Unije prihvaćenim u sudskoj praksi Suda.

54 S druge strane, radi moguće primjene amnestije na temelju članka 1. LOA-e, sud koji je uputio zahtjev dužan je provjeriti, u skladu s člankom 2. točkom (e) tog zakona, treba li predmetna djela kvalificirati kao kaznena djela usmjerena protiv financijskih interesa Unije u smislu članka 325. UFEU-a.

55 Iz toga slijedi da Tribunal de Cuentas (Revizorski sud) može u postupovnom okviru koji je utvrđen LOA-om doista odlučivati o pitanjima koja se odnose na tumačenje ili primjenu članka 325. UFEU-a, što znači da taj postupovni okvir mora biti u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a.

56 Stoga valja utvrditi da je tumačenje odredbi navedenih u točki 47. ove presude u nadležnosti Suda na temelju članka 267. UFEU-a.

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

57 Tuženici iz glavnog postupka osporavali su dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku u cijelosti uz obrazloženje da Tribunal de Cuentas (Revizorski sud) nije „sud” u smislu članka 267. UFEU-a jer ne obavlja sudske dužnosti te nije neovisan ni nepristran.

58 U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, kako bi odredio je li predmetno tijelo koje je uputilo zahtjev „sud” u smislu članka 267. UFEU-a, a što je pitanje koje je isključivo obuhvaćeno pravom Unije, Sud uzima u obzir sve elemente, primjerice, među ostalim, je li tijelo utemeljeno na zakonu, je li ono stalno, je li njegova nadležnost obvezna, provodi li kontradiktorni postupak, primjenjuje li pravna pravila te je li neovisno (vidjeti presude od 30. lipnja 1966., Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, str. 395.; od 21. siječnja 2020., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, t. 51., kao i od 7. svibnja 2024., NADA i dr., C-115/22, EU:C:2024:384, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

59 Osim toga, da bi nacionalni sud bio ovlašten obratiti se Sudu, pred njim mora biti u tijeku spor i on treba odlučiti u postupku s ciljem donošenja odluke sudske naravi (rješenja od 5. ožujka 1986., Greis Unterweger, 318/85, EU:C:1986:106, t. 4. i od 25. travnja 2018., Secretaria Regional de Saúde dos Açores, C-102/17, EU:C:2018:294, t. 33. i navedena sudska praksa, kao i presuda od 3. svibnja 2022., CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, t. 42.).

60 U ovom slučaju tuženici iz glavnog postupka tvrde, s jedne strane, da Tribunal de Cuentas (Revizorski sud) ne pripada sudbenoj vlasti i da njegovi članovi u bitnome obavljaju funkcije računovodstvenog nadzora nad gospodarskom i financijskom aktivnošću, a ne sudske funkcije.

61 U tom pogledu iz sudske prakse Suda proizlazi da činjenica da tijelo koje je uputilo zahtjev obavlja takve funkcije računovodstvenog nadzora nije prepreka tomu da ga se okvalificira kao sud u smislu članka 267. UFEU-a kada u kontekstu u kojem je podnesen zahtjev za prethodnu odluku izvršava sudsku funkciju (vidjeti u tom smislu presudu od 13. srpnja 2023., Achilleion, C-313/22, EU:C:2023:574, t. 36.).

62 Kako bi se utvrdilo treba li nacionalno tijelo kojem zakon povjerava funkcije različite naravi kvalificirati kao „sud” u smislu članka 267. UFEU-a, potrebno je ispitati posebnu narav sudskih ili upravnih funkcija koje ono izvršava unutar određenog pravnog konteksta u kojem je ovlašteno zahtijevati odluku Suda kako bi se provjerilo je li pred takvim tijelom u tijeku spor i treba li potonje odlučiti u postupku s ciljem donošenja odluke sudske naravi (presuda od 16. veljače 2017., Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, t. 28. i navedena sudska praksa).

63 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje zahtjev i pisanih očitovanja španjolske vlade proizlazi da Tribunal de Cuentas (Revizorski sud) obavlja u skladu s člankom 15. LOTCU-a sudske funkcije u okviru postupka nadoknađivanja neopravdanih manjkova.

64 S druge strane, tuženici iz glavnog postupka sumnjaju u poštovanje zahtjeva neovisnosti i nepristranosti u odnosu na Tribunal de Cuentas (Revizorski sud).

65 Najprije tvrde da sustav prema kojem španjolski parlament imenuje savjetnike za reviziju ne pruža dovoljno jamstvo neovisnosti i nepristranosti. Nadalje, savjetnica za reviziju koja je uputila zahtjev za prethodnu odluku navodno je bliska političkoj stranci koja se protivi LOA-i. Ona je navodno pokazala nedostatak nepristranosti u obrazloženju odluke kojom se upućuje zahtjev i time što je uredila tijek glavnog postupka kako bi mogla dočekati donošenje LOA-e i dovesti je u pitanje u okviru ovog prethodnog postupka, usporedno s ustavnom tužbom koju je Tribunalu Constitucional (Ustavni sud, Španjolska) podnijela ta politička stranka. Ta savjetnica usto navodno nema nikakvo jamstvo nesmjenjivosti u odjelu u koji je raspoređena ni kao članica odsjeka za sporove. Naposljetku, tuženici iz glavnog postupka tvrde da je neovisnost Tribunala de Cuentas (Revizorski sud) ugrožena činjenicom da se istražitelji u postupku nadoknađivanja neopravdanih manjkova imenuju među javnim službenicima raspoređenima u pokrajini u kojoj su predmetna djela izvršena ili među službenicima Tribunala de Cuentas (Revizorski sud).

66 Iz sudske prakse Suda proizlazi da zahtjev neovisnosti sudova, koji je svojstven zadaći suđenja, proizlazi iz bitnog sadržaja prava na djelotvornu sudsku zaštitu i temeljnog prava na pošteno suđenje, koji su pak od ključne važnosti kao jamstvo zaštite svih prava koja osobe izvode iz prava Unije i očuvanja zajedničkih vrijednosti država članica navedenih u članku 2. UEU-a, osobito vrijednosti vladavine prava (presuda od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 49. i navedena sudska praksa).

67 Taj zahtjev neovisnosti obuhvaća dva aspekta. Prvi aspekt, vanjske prirode, zahtijeva da predmetno tijelo posve samostalno izvršava svoje funkcije a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute ikoje vrste te da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu narušiti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke (presuda od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 50. kao i navedena sudska praksa).

68 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je nesmjenjivost članova predmetnog tijela jamstvo svojstveno neovisnosti sudaca jer se njime nastoji zaštititi osobu zaduženu za suđenje (presuda od 7. svibnja 2024., NADA i dr., C-115/22, EU:C:2024:384, t. 42. i navedena sudska praksa).

69 Konkretno, načelo nesmjenjivosti, čiju temeljnu važnost valja istaknuti, osobito nalaže da suci mogu ostati na dužnosti dok ne dosegnu dobnu granicu obveznog odlaska u mirovinu ili do isteka njihova mandata, u slučaju da su imenovani na određeno vrijeme. Iako nema apsolutnu primjenu, od navedenog su načela moguća izuzeća samo ako to opravdavaju legitimni i važni razlozi, uz poštovanje načela proporcionalnosti. Tako je općeprihvaćeno da suci mogu biti opozvani ako zbog nesposobnosti za rad ili teške povrede ne mogu nastaviti s obnašanjem svoje dužnosti, uz poštovanje primjerenog postupka (presuda od 7. svibnja 2024., NADA i dr., C-115/22, EU:C:2024:384, t. 43. i navedena sudska praksa).

70 Jamstvo nesmjenjivosti članova suda tako nalaže da se slučajevi opoziva članova predmetnog tijela utvrde posebnim propisom, i to izričitim zakonskim odredbama u kojima su sadržana jamstva koja premašuju ona predviđena općim pravilima upravnog i radnog prava koja se primjenjuju u slučaju nezakonitog opoziva (presuda od 7. svibnja 2024., NADA i dr., C-115/22, EU:C:2024:384, t. 44. i navedena sudska praksa).

71 Drugi, unutarnji aspekt, dovodi se u vezu s pojmom „nepristranosti” i ima za cilj osiguranje jednakog odmaka od stranaka spora i njihovih pripadajućih interesa u odnosu na predmet spora. Taj kut gledanja zahtijeva poštovanje objektivnosti i nepostojanje bilo kakvog interesa u rješavanju spora osim stroge primjene pravnog pravila (presuda od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 51. i navedena sudska praksa).

72 S obzirom na argumente koje su iznijeli tuženici iz glavnog postupka, najprije valja podsjetiti na to da sama činjenica da zakonodavna vlast sudjeluje u postupku imenovanja suca nije takve prirode da može stvoriti njegovu ovisnost u odnosu na nju niti izazvati sumnju u njegovu nepristranost ako on, nakon svojeg imenovanja, nije izložen nikakvom pritisku i ne prima upute u okviru obavljanja svojih dužnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 9. srpnja 2020., Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

73 Kad je riječ o Tribunalu de Cuentas (Revizorski sud), članak 136. stavak 3. Ustava određuje, među ostalim, da su članovi tog suda jednako neovisni i nesmjenjivi kao i suci. Člancima 30. i 36. LOTCU-a pojašnjavaju se jamstva neovisnosti i nesmjenjivosti koja se primjenjuju na te članove. Naime, prvim se određuje da su savjetnici za reviziju tog suda neovisni i nesmjenjivi, dok se drugim predviđa da predsjednik i savjetnici za reviziju istog suda mogu biti razriješeni samo zbog isteka svojeg mandata, ostavke koju prihvati španjolski parlament, nesposobnosti, nespojivosti ili teške povrede obveza svoje dužnosti.

74 Osim toga, iz članka 24. LFTCU-a proizlazi da članovi Tribunala de Cuentas (Revizorski sud) obnašaju svoje dužnosti u skladu s načelima nepristranosti i dostojanstva koja su svojstvena tim dužnostima te ne mogu biti predmet progona zbog mišljenja izraženih u obavljanju svojih dužnosti.

75 U odluci kojom se upućuje zahtjev pojašnjava se još da je savjetnica za reviziju koja je uputila zahtjev neovisna i nesmjenjiva u obnašanju svoje sudačke dužnosti za trajanja svojeg devetogodišnjeg mandata, pri čemu nije ni u kakvom hijerarhijskom ili podređenom odnosu prema trećim osobama te je stoga zaštićena od svake vrste vanjskog utjecaja ili pritiska.

76 Stoga valja smatrati da, s obzirom na jamstva neovisnosti i nepristranosti koja uživaju članovi Tribunala de Cuentas (Revizorski sud), navedena u točkama 73. do 75. ove presude, sudjelovanje zakonodavne vlasti pri njihovu imenovanju, koje kritiziraju tuženici iz glavnog postupka, ne može stvoriti njihovu ovisnost u odnosu na tu vlast niti izazvati sumnju u njihovu nepristranost (vidjeti po analogiji presudu od 20. travnja 2021., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, t. 54. do 56.).

77 Ni dvojbe koje su tuženici iz glavnog postupka izrazili u pogledu nepristranosti osobito savjetnice za reviziju koja je uputila ovaj zahtjev za prethodnu odluku ne dovode u pitanje svojstvo Tribunala de Cuentas (Revizorski sud) kao suda.

78 Naime, navodi prema kojima je savjetnica za reviziju koja je uputila ovaj zahtjev navodno pokazala osobnu pristranost prema LOA-i, osobito zbog svoje navodne bliskosti s političkom strankom koja se protivi tom zakonu, neodređeni su i usto ničim potkrijepljeni.

79 Kada je, naposljetku, riječ o okolnosti da se istražitelji koji provode istragu u postupcima nadoknađivanja neopravdanih manjkova imenuju među javnim službenicima raspoređenima u pokrajini u kojoj su predmetna djela izvršena ili među službenicima Tribunala de Cuentas (Revizorski sud), valja istaknuti da ta okolnost ne dovodi u pitanje neovisnost tog suda i samostalnost njegovih članova, pod uvjetom da ti istražitelji ne sudjeluju u sudskoj aktivnosti u užem smislu, odnosno u vijećanjima. Međutim, to ovdje nije slučaj.

80 Naime, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev, istražna faza završava kada istražitelj provede privremeni obračun, zabilježen u zapisniku koji ni u kojem slučaju ne obvezuje odjel unutar odsjeka za sporove Tribunala de Cuentas (Revizorski sud), i to kako u pogledu kvantifikacije navodne štete tako i u pogledu određivanja odgovornih osoba, tako da sudska faza postupka nadoknađivanja neopravdanih manjkova može biti pokrenuta samo na temelju tužbe koju podnesu stranke koje imaju aktivnu procesnu legitimaciju u tu svrhu.

81 S obzirom na prethodna razmatranja, u ovom slučaju valja zaključiti da Tribunal de Cuentas (Revizorski sud) ima svojstvo „suda” u smislu članka 267. UFEU-a. Iz toga slijedi da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

Dopuštenost

82 Državno odvjetništvo, tuženici iz glavnog postupka i španjolska vlada osporavaju dopuštenost prvog pitanja zbog toga što ono nema nikakve veze s činjenicama i predmetom glavnog postupka jer financiranje pokreta za neovisnost Katalonije nije utjecalo na prihode proračuna Unije. Stoga tumačenje prava Unije koje traži sud koji je uputio zahtjev nije potrebno za rješavanje tog spora.

83 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je u okviru postupka ustanovljenog člankom 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi glavni postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti svakog predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Prema tome, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je u načelu

dužan donijeti odluku. Iz navedenog proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presude od 13. srpnja 2000., Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, t. 20. i od 2. prosinca 2025., Stichting Right to Consumer Justice i Stichting App Stores Claims, C-34/24, EU:C:2025:936, t. 39. i navedena sudska praksa).

84 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da se pred sudom koji je uputio zahtjev vodi postupak nadoknađivanja neopravdanih manjkova u okviru kojeg se tvrdi da su tuženici određenim izdacima nastalima u kontekstu pokreta za neovisnost Katalonije nanijeli štetu javnoj imovini Generalitata.

85 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev osobito se pita treba li, čak i ako nema konkretnog financijskog utjecaja na proračun Unije, utvrditi postojanje utjecaja na financijske interese Unije u smislu članka 325. stavka 1. UFEU-a u slučaju nezakonitih radnji upravljanja javnom imovinom koje su dovele u opasnost proračun Unije ili mu potencijalno nanijele štetu jer su, u slučaju neovisnosti Katalonije, mogle utjecati na prihode proračuna Unije, koji se djelomično financira doprinosima država članica.

86 Međutim, dovoljno je utvrditi da je ocjena onoga što predstavlja utjecaj na financijske interese Unije obuhvaćena meritumom postavljenog pitanja, a ne njegovom dopuštenošću (vidjeti u tom smislu presudu od 18. siječnja 2024., Lietuvos notarų rūmai i dr., C-128/21, EU:C:2024:49, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

87 Iz toga slijedi da je prvo pitanje dopušteno.

Meritum

88 Prvo pitanje ne odnosi se samo na tumačenje članka 325. stavka 1. UFEU-a nego i na tumačenje članka 4. stavka 3. UEU-a i Uredbe br. 2988/95. Međutim, valja istaknuti, s jedne strane, da taj članak 325. predstavlja poseban odraz općeg načela lojalne suradnje utvrđenog u članku 4. stavku 3. UEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 8. ožujka 2022., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (Borba protiv prijevara umanjenjem vrijednosti), C-213/19, EU:C:2022:167, t. 261.).

89 S druge strane, razvidno je da Uredba br. 2988/95 nije primjenjiva u ovom slučaju jer se, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 2., mjere i sankcije predviđene tom uredbom primjenjuju isključivo na nepravilnosti koje proizlaze iz učinjene ili propuštene radnje „gospodarskog subjekta”. Međutim, odluka kojom se upućuje zahtjev ne sadržava nikakvu naznaku da su tuženici iz glavnog postupka, kao članovi upravnih tijela Generalitata, djelovali kao gospodarski subjekti u okviru aktivnosti koje su predmet postupka nadoknađivanja neopravdanih manjkova pokrenutog protiv njih.

90 Iz toga slijedi da u ovom slučaju treba tumačiti samo članak 325. stavak 1. UFEU-a.

91 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 325. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se amnestiraju djela koja dovode do odgovornosti u području javnih sredstava i počinjena su u kontekstu političkih aktivnosti usmjerenih na postizanje neovisnosti dijela državnog područja države članice, a odnose se na

sredstva koja ne potječu iz proračuna Unije i nisu mu namijenjena, zbog toga što bi ta neovisnost mogla dovesti do smanjenja vlastitih sredstava Unije s osnove doprinosa te države članice koji se temelji na bruto nacionalnom dohotku (u daljnjem tekstu: BND).

92 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev izlaže da, iako se člankom 2. točkom (e) LOA-e iz područja njezine primjene izričito isključuju „djela koja se smatraju kaznenim djelima usmjerenima protiv financijskih interesa Europske unije”, nacionalni je zakonodavac, ograničavajući to isključenje samo na djela kaznenopravne naravi, prešutno smatrao da nekaznena djela, koja dovode do odgovornosti u području javnih sredstava i koja su uređena člankom 1. stavkom 1. točkama (a) do (c) tog zakona, u vezi sa stavcima 2. do 4. istog članka, mogu biti obuhvaćena amnestijom i pritom utjecati na te financijske interese.

93 Stoga bi u ovom slučaju valjalo ocijeniti može li prestanak odgovornosti predviđen LOA-om utjecati na financijske interese Unije.

94 Valja istaknuti da članak 325. stavak 1. UFEU-a nalaže državama članicama da odvraćajućim i učinkovitim mjerama suzbijaju prijevaru i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije (presuda od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, t. 181. i navedena sudska praksa).

95 Kad je riječ o pojmu „financijski interesi” Unije u smislu članka 325. stavka 1. UFEU-a, on ne obuhvaća samo prihode koji su stavljeni na raspolaganje proračunu Unije, nego i rashode tog proračuna (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, t. 183. i navedena sudska praksa).

96 U tom je pogledu Sud već utvrdio da čak i nepravilnosti koje nemaju nikakav konkretan financijski utjecaj mogu ozbiljno ugroziti financijske interese Unije, tako da članak 325. stavak 1. UFEU-a može obuhvaćati ne samo djela koja stvarno uzrokuju gubitak vlastitih sredstava Unije nego i pokušaj počinjenja takvih djela (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, t. 187. i navedenu sudsku praksu). Ta odredba stoga obuhvaća djela čiji se utjecaj na proračun Unije ne može isključiti ako se ta djela odnose na sredstva koja potječu iz tog proračuna ili su mu namijenjena.

97 Suprotno tomu, mogući utjecaj na proračun Unije ne može proizlaziti iz štete nanesene samo nacionalnom proračunu zato što bi to moglo utjecati na doprinos dotične države članice proračunu Unije (vidjeti u tom smislu rješenje od 9. siječnja 2024., Unitatea Administrativ Teritorială Județul Brașov, C-131/23, EU:C:2024:42, t. 50.).

98 Konkretno, utjecaj na financijske interese Unije ne može se utvrditi samo zbog smanjenja BND-a koje bi potencijalno moglo proizići iz odcjepljenja dijela državnog područja.

99 Naime, čak i pod pretpostavkom da smanjenje BND-a države članice zbog odcjepljenja dijela njezina državnog područja može značiti smanjenje nacionalnog doprinosa proračunu Unije, to bi bila posljedica činjenice da predmetno područje više ne podliježe Ugovorima i da više financijski ne doprinosi njihovoj provedbi niti koristi mjere potpore koje su njima predviđene. Slijedom toga, takvo smanjenje samo po sebi ne može se smatrati utjecajem na financijske interese Unije u smislu članka 325. stavka 1. UFEU-a.

100 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 325. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis kojim se amnestiraju djela koja dovode do odgovornosti u području javnih sredstava i počinjena su u kontekstu političkih aktivnosti usmjerenih na postizanje neovisnosti dijela državnog područja države članice, a odnose se na sredstva koja ne potječu iz proračuna Unije i nisu mu namijenjena, zbog toga što bi ta neovisnost mogla dovesti do smanjenja vlastitih sredstava Unije s osnove doprinosa te države članice koji se temelji na BND-u.

Drugo i sedmo pitanje

Dopuštenost

101 Kao što je to već u biti navedeno u točki 83. ove presude, iz samog teksta članka 267. UFEU-a proizlazi da zahtijevana prethodna odluka treba biti „potrebna” kako bi sudu koji je uputio zahtjev omogućila „da donese presudu” u predmetu o kojem odlučuje (presude od 6. ožujka 2025., D. K. (Povlačenje suca s predmeta), C-647/21 i C-648/21, EU:C:2025:143, t. 48. i od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 40. i navedena sudska praksa).

102 Stoga između glavnog postupka i odredbi prava Unije čije se tumačenje traži mora postojati takva poveznica da je to tumačenje objektivno potrebno za odluku koju sud koji je uputio zahtjev treba donijeti (presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 48. i navedena sudska praksa).

103 U ovom slučaju, kao što je to istaknuto u točki 55. ove presude, kada odlučuje o prestanku odgovornosti u području javnih sredstava na temelju LOA-e, sud koji je uputio zahtjev treba u postupovnom okviru utvrđenom tim zakonom zauzeti stajalište o tumačenju članka 325. UFEU-a, što podrazumijeva da taj postupovni okvir mora biti u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a.

104 Prema mišljenju tog suda, utjecaj na proračun Unije eventualno bi se mogao utvrditi dodatnim mjerama izvođenja dokaza, u čijem bi ga poduzimanju ipak spriječile odredbe LOA-e na koje se odnose drugo i sedmo pitanje.

105 U tom pogledu iz sudske prakse Suda proizlazi da su prethodna pitanja čiji je cilj omogućiti sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku da *in limine litis* odluči o postupovnim poteškoćama, kao što su one koje moguće sprečavaju da se nastavi s razmatranjem predmeta, dopuštena na temelju članka 267. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 6. ožujka 2025., D. K. (Povlačenje suca s predmeta), C-647/21 i C-648/21, EU:C:2025:143, t. 53. i od 1. kolovoza 2025., Daka i dr., C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 i C-493/23, EU:C:2025:592, t. 61. i navedenu sudsku praksu).

106 Isključivo je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni nužnost predviđenih mjera izvođenja dokaza s obzirom na sve okolnosti predmeta koji je pred njim pokrenut. Naime, u postupku iz članka 267. UFEU-a, koji se temelji na jasnom razdvajanju funkcija između nacionalnih sudova i Suda, nacionalni sud jedini je nadležan za utvrđivanje i ocjenjivanje činjenica u glavnom postupku kao i za tumačenje i primjenu nacionalnog prava (presude od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, t. 134., kao i od 31. siječnja 2023., Puig Gordi i dr., C-158/21, EU:C:2023:57, t. 61. i navedena sudska praksa).

107 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev iznosi, kad je riječ o drugom pitanju, da bi ga rok od najviše dva mjeseca predviđen LOA-om za primjenu amnestije na djela o kojima je riječ spriječio u provođenju mjera izvođenja dokaza potrebnih za utvrđivanje utjecaja na financijske interese Unije u smislu članka 325. UFEU-a. Pitanje tumačenja članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a postavljeno u tom pogledu stoga se posebno odnosi na izvršavanje sudske nadležnosti suda koji je uputio zahtjev (vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2024., S. (Izmjena sudskog vijeća), C-197/23, EU:C:2024:956, t. 42.).

108 Kad je riječ o sedmom pitanju, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se člankom 13. stavkom 3. LOA-e ne predviđa saslušanje stranaka koje su podnijele tužbu u javnom interesu prije donošenja odluke o prestanku odgovornosti u skladu s tom odredbom te mu se nalaže da donese tu odluku bez mogućnosti ocjene razloga i oslobađajućih dokaza kako bi se utvrdilo jesu li tuženici iz glavnog postupka počinili djela za koja je nastala njihova odgovornost u području javnih sredstava.

109 Budući da se ta pitanja o usklađenosti ograničenja koja LOA nameće *inter partes* naravi postupka nadoknađivanja neopravdanih manjkova s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a postavljaju u trenutku kada sud koji je uputio zahtjev nastoji ispuniti svoju obvezu isključenja svakog utjecaja na financijske interese Unije, u skladu s člankom 325. UFEU-a, prije okončanja glavnog predmeta, ona su objektivno potrebna za odluku koju sud koji je uputio zahtjev treba donijeti u tom predmetu.

110 U tim okolnostima ta pitanja tumačenja članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a čine se potrebnima kako bi se sudu koji je uputio zahtjev omogućilo da odluči o glavnom postupku.

111 Iz toga slijedi da su drugo i sedmo pitanje dopuštena.

Meritum

112 Tim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita protive li se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a postupovne odredbe zakona o amnestiji koje nacionalnim sudovima nalažu da odluku o prestanku odgovornosti, koja može uključivati primjenu članka 325. UFEU-a, donesu u roku od dva mjeseca, bez ocjene razloga i oslobađajućih dokaza i bez saslušanja svih stranaka u postupku.

113 Na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, svaka država članica treba osigurati da tijela koja su pozvana, kao „sudovi" u smislu koji definira pravo Unije, odlučivati o pitanjima u vezi s primjenom ili tumačenjem tog prava i koja stoga podliježu njegovu sustavu pravnih lijekova u područjima obuhvaćenima pravom Unije, ispunjavaju zahtjeve djelotvorne sudske zaštite (presuda od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 47. i navedena sudska praksa). S obzirom na to da je članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a sastavljen jasno i precizno, s jedne strane, i da ne podliježe nikakvom uvjetu, s druge strane, ima izravan učinak (presude od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România" i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 250.; od 22. veljače 2022., RS (Učinak presuda ustavnog suda), C-430/21, EU:C:2022:99, t. 58., kao i od 1. kolovoza 2025., Royal Football Club Seraing, C-600/23, EU:C:2025:617, t. 119.).

114 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev smatra da su članak 10. drugi stavak i članak 13. stavak 3. LOA-e nespojivi s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a jer ga te odredbe sprečavaju da izvršava svoje sudske nadležnosti kako bi, kao prvo, dodatnim mjerama izvođenja dokaza isključio mogućnost da su sredstva na koja su utjecale utvrđene nepravilnosti potjecala,

barem neizravno, iz proračuna Unije ili su mu bila namijenjena, kao drugo, da može ocijeniti razloge i oslobađajuće dokaze i, kao treće, da sasluša sve stranke u postupku prije njegova okončanja.

115 U tom pogledu važno je istaknuti da, za razliku od članka 47. Povelje, koji u svojem području primjene može biti povrijeđen svakim zadiranjem u pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje, utvrđenje povrede članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a pretpostavlja postojanje problema takvog opsega da su sustavne naravi koja može ugroziti pravilno funkcioniranje nacionalnog pravosudnog sustava dovođenjem u opasnost sposobnosti dotične države članice da pravnim subjektima pruži dostatne pravne lijekove u područjima obuhvaćenima pravom Unije.

116 Pri ocjeni mogu li problemi takve sustavne naravi proizići iz postupovnih odredbi LOA-e o kojima je riječ u glavnom postupku treba uzeti u obzir narav nacionalnog zakona o amnestiji i nadležnost država članica za donošenje i primjenu takvog zakona.

117 Naime, s obzirom na tu nadležnost, navedenu u točki 46. ove presude, države članice načelno mogu utvrditi uvjete, osobito postupovne, provedbe amnestije donesene u općem interesu.

118 Po samoj svojoj naravi ti uvjeti odstupaju od općih pravila jer je cilj amnestije općenito spriječiti ili obustaviti postupke te, ako je osuđujuća presuda već donesena, obustaviti njezino izvršenje (vidjeti u tom smislu presudu od 29. travnja 2021., X (Europski uhidbeni nalog – *ne bis in idem*), C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, t. 93.).

119 U tom kontekstu obveza nacionalnih sudova da donesu odluku o prestanku odgovornosti bez ocjene razloga i oslobađajućih dokaza proizlazi iz samog načela amnestije. Kada je utvrđeno da su predmetna postupanja obuhvaćena područjem primjene amnestije, sud pred kojim se vodi postupak mora okončati predmet odlukom o prestanku odgovornosti bez prethodne ocjene tih razloga i dokaza. Isto vrijedi i za obvezu da se predmet okonča u roku od najviše dva mjeseca, za čije nepoštovanje nisu predviđene sankcije.

120 Kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 129. svojeg mišljenja, nacionalni zakonodavac ima pravo nacionalnim sudovima naložiti da okončaju postupke koji su pred njima u tijeku u skladu s uvjetima predviđenima u zakonu o amnestiji.

121 Naime, utvrđivanje konkretnih načina na koje se zakon o amnestiji mora provesti zahtijeva političke odabire koji su u vlastitoj odgovornosti država jer podrazumijeva odvagivanje različitih predmetnih interesa na temelju višestrukih ocjena.

122 U ovom je slučaju Tribunal Constitucional (Ustavni sud) u svojoj presudi 137/2025 od 26. lipnja 2025. (BOE br. 183 od 31. srpnja 2025., str. 103781. (ES:TC:2025:137)) u biti utvrdio da amnestija donesena na temelju LOA-e ima za cilj smanjenje institucionalnih i političkih napetosti stvorenih nastojanjem da se postigne neovisnost Katalonije i olakšavanje procesa pomirenja.

123 Uzimajući u obzir kako narav zakona o amnestiji poput LOA-e, koji ima značajke opisane u točkama 118. i 119. ove presude, tako i njegov predmet i doseg, koji su ograničeni na rješavanje političkog sukoba oko katalonskog postupka osamostaljenja, isključeno je da postupovna pravila predviđena člankom 10. drugim stavkom odnosno člankom 13. stavkom 3. LOA-e mogu stvoriti probleme takvog opsega da su sustavne naravi.

124 Stoga te odredbe ni u kojem slučaju ne mogu ugroziti pravilno funkcioniranje nacionalnog pravosudnog sustava dovođenjem u opasnost sposobnosti dotične države članice da pravnim subjektima pruži dostatne pravne lijekove u područjima obuhvaćenima pravom Unije.

125 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo i sedmo pitanje valja odgovoriti tako da se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a ne protive postupovne odredbe nacionalnog zakona o amnestiji koje samo unutar konkretno razgraničenog područja primjene tog zakona nalažu nacionalnim sudovima da odluku o prestanku odgovornosti, koja može uključivati primjenu članka 325. UFEU-a, donesu u roku od najviše dva mjeseca, bez ocjene razloga i oslobađajućih dokaza i bez saslušanja svih stranaka u postupku, pri čemu takve odredbe ne mogu stvoriti probleme takvog dosega da poprime sustavnu narav koja bi mogla ugroziti pravilno funkcioniranje nacionalnog pravosudnog sustava u područjima obuhvaćenima pravom Unije.

Šesto i osmo pitanje

Dopuštenost

126 U svojim pisanim očitovanjima španjolska vlada ističe nedopuštenost, s jedne strane, šestog pitanja, koje navodno nije povezano s pravom Unije, i, s druge strane, osmog pitanja, koje je hipotetsko.

127 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev pita se protivi li se pravu Unije obveza koju ima na temelju nacionalnog prava da u roku od dva mjeseca donese odluku o prestanku odgovornosti u području javnih sredstava i ukine mjere privremene pravne zaštite koje su određene, iako Sud, kojem je upućen takav zahtjev za prethodnu odluku, još nije donio svoju odluku. Budući da je cilj tog pitanja osigurati djelotvornost zahtjeva za prethodnu odluku koji je navedeni sud uputio u ovom slučaju, njegovo ispitivanje od strane Suda odgovara objektivnoj potrebi za odluku koju sud koji je uputio zahtjev treba donijeti.

128 Osim toga, suprotno tvrdnjama španjolske vlade, zbog okolnosti da je sud koji je uputio zahtjev mogao uputiti svoj zahtjev za prethodnu odluku i prekinuti odlučivanje o meritumu osmo pitanje ne može postati hipotetsko. Naime, to se pitanje ne odnosi na moguće prepreke upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku, nego se u biti odnosi na to dovode li odredbe LOA-e u pitanje koristan učinak prethodnog postupka nakon što je on pokrenut.

129 Iz toga slijedi da su šesto i osmo pitanje dopuštena.

Meritum

130 Svojim šestim i osmim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 267. UFEU-a i članak 23. prvi stavak Statuta Suda Europske unije tumačiti na način da im se protive odredbe nacionalnog zakona o amnestiji koje nacionalnim sudovima nalažu da donesu odluku o prestanku odgovornosti u području javnih sredstava i ukinu mjere privremene pravne zaštite u roku od najviše dva mjeseca, čak i ako Sud, kojemu je upućen zahtjev za prethodnu odluku, još nije donio svoju odluku.

131 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, člankom 267. UFEU-a uspostavlja se dijalog između Suda i sudova država članica, čiji je cilj osigurati jedinstveno tumačenje prava Unije i time jamčiti njegovu usklađenost, njegov puni učinak i njegovu autonomiju kao i u konačnici posebnu narav prava uspostavljenog Ugovorima (presuda od 18. prosinca 2025., Komisija/Poljska (*Ultra vires* kontrola sudske prakse Suda – Nadređenost prava Unije), C-448/23, EU:C:2025:975, t. 111. i navedena sudska praksa). Stoga presuda donesena u okviru tog postupka obvezuje nacionalni sud u pogledu tumačenja prava Unije radi rješavanja spora koji je pred njim pokrenut (presude od 22. veljače 2022., RS (Učinak presuda ustavnog suda), C-430/21, EU:C:2022:99, t. 73. i 74.; od 6. lipnja 2024., AVVA i dr. (Provođenje postupka putem videokonferencije bez izdavanja Europskog istražnog naloga), C-255/23 i C-285/23, EU:C:2024:462, t. 36., kao i od 12. veljače 2026., Petličev, C-56/25, EU:C:2026:87, t. 47. i navedena sudska praksa).

132 Osim toga, člankom 23. Statuta Suda Europske unije predviđa se da u predmetima koji se vode u prethodnom postupku odluka kojom nacionalni sud upućuje predmet Sudu prekida nacionalni postupak.

133 Iz sudske prakse Suda proizlazi da se članku 267. UFEU-a protivi nacionalni propis čija je posljedica to da je nacionalni sud dužan odlučiti bez mogućnosti upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu ili čekanja njegova odgovora (vidjeti u tom smislu rješenje od 12. veljače 2019., RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, t. 48.).

134 Međutim, obveza donošenja odluke o prestanku odgovornosti, predviđena nacionalnim zakonom o amnestiji, u roku od najviše dva mjeseca bez mogućnosti njegove suspenzije u slučaju upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku također bi imala za učinak uskraćivanje sudu koji je uputio zahtjev mogućnosti da pričeka odgovor Suda na takav zahtjev, čime bi se tom postupku oduzeo koristan učinak.

135 Kad je riječ o obveznom ukidanju ranije određenih mjera privremene pravne zaštite, predviđenom člankom 8. stavkom 3. LOA-e, sud koji je uputio zahtjev smatra da iz zajedničkog tumačenja te odredbe i preambule tog zakona proizlazi da se mjere privremene pravne zaštite moraju ukinuti čak i u slučaju u kojem bi nacionalni postupak bio prekinut zbog upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku.

136 Točno je da je španjolska vlada u svojim pisanim očitovanjima navela da do trenutačnog ukidanja privremenih mjera na temelju članka 8. stavka 3. LOA-e mora doći samo ako sudac smatra da su predmetne činjenice obuhvaćene tim zakonom, tako da bi ono bilo posljedica automatizma amnestije.

137 S obzirom na to, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj nacionalni sud dvoji o usklađenosti nacionalnog zakona o amnestiji s pravom Unije, utvrđenje primjenjivosti tog zakona ne znači da taj sud može biti dužan odobriti amnestiju bez čekanja odgovora Suda na prethodna pitanja koja mu je uputio. Budući da je, dok se čeka odgovor Suda na zahtjev za prethodnu odluku, postupak prekinut u skladu s člankom 23. Statuta Suda Europske unije, obveza ukidanja privremenih mjera u toj fazi postupka povrijedila bi obveze koje proizlaze iz članka 267. UFEU-a.

138 U tom pogledu valja podsjetiti na to da puna učinkovitost prava Unije zahtijeva, prema ustaljenoj sudskoj praksi, da sud pred kojim se vodi spor na koji se primjenjuje to pravo može odrediti privremene mjere kako bi zajamčio punu učinkovitost buduće sudske odluke. Naime, kad nacionalni sud koji je prekinuo postupak dok Sud ne odgovori na njegovo prethodno pitanje ne

bi mogao odrediti privremene mjere do donošenja svoje presude nakon odgovora Suda, koristan učinak sustava ustanovljenog člankom 267. UFEU-a bio bi umanjen (presuda od 6. listopada 2021., W. Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje), C-487/19, EU:C:2021:798, t. 142. i navedena sudska praksa).

139 Iz toga slijedi da nacionalni sud mora, kada to smatra potrebnim, biti u mogućnosti donijeti ili, prema potrebi, održati na snazi mjere privremene pravne zaštite do objave odluke koju će donijeti nakon odgovora Suda na njegov zahtjev za prethodnu odluku.

140 U svojim pisanim očitovanjima španjolska vlada tvrdila je da se članak 8. stavak 3., članak 10. i članak 13. stavak 3. LOA-e mogu tumačiti u skladu s člankom 267. UFEU-a, tako da se, kada je upućen zahtjev za prethodnu odluku, postupak može prekinuti, a mjere privremene pravne zaštite održati na snazi onoliko dugo koliko su prekid i te mjere potrebni kako bi se zajamčio koristan učinak odgovora Suda.

141 Ako bi takvo tumačenje bilo isključeno, valja podsjetiti na to da se odredba nacionalnog prava kojom se sprečava provedba postupka predviđenog u članku 267. UFEU-a mora izuzeti iz primjene, a da pritom predmetni sud ne mora zahtijevati ili čekati prethodno ukidanje te nacionalne odredbe zakonodavnim putem ili bilo kojim drugim ustavnim postupkom (presuda od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo), C-824/18, EU:C:2021:153, t. 141. i navedena sudska praksa).

142 S obzirom na prethodna razmatranja, na šesto i osmo pitanje valja odgovoriti da članak 267. UFEU-a i članak 23. prvi stavak Statuta Suda Europske unije treba tumačiti na način da im se protive odredbe nacionalnog zakona o amnestiji u dijelu u kojem one nacionalnim sudovima nalažu da u roku od najviše dva mjeseca donesu odluku o prestanku odgovornosti u području javnih sredstava i ukinu mjere privremene pravne zaštite određene u ranijoj fazi postupka, čak i ako Sud, kojemu je upućen zahtjev za prethodnu odluku, još nije donio svoju odluku.

Treće, četvrto i peto pitanje

143 Svojim trećim i četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži tumačenje članka 325. UFEU-a i Uredbe br. 2988/95, u vezi, s jedne strane, s člankom 47. Povelje i člankom 6. EKLJP-a te, s druge strane, s načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja. Međutim, iz odgovora na prvo, drugo i sedmo pitanje proizlazi da sud koji je uputio zahtjev neće morati primijeniti ni taj članak 325. ni tu uredbu na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku, tako da odgovor na treće i četvrto pitanje nije potreban kako bi se sudu koji je uputio zahtjev omogućilo da donese odluku te su ta pitanja stoga nedopuštena.

144 Kad je riječ o člancima 20. i 21. Povelje, na koje se odnosi peto pitanje, valja podsjetiti na to da u okviru prethodnog postupka na temelju članka 267. UFEU-a Sud može tumačiti pravo Unije samo u granicama dodijeljene nadležnosti (presuda od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 30. i navedena sudska praksa).

145 Područje primjene Povelje, u pogledu djelovanja država članica, definirano je u njezinu članku 51. stavku 1., prema kojem se odredbe Povelje odnose na države članice samo kada provode pravo Unije, pri čemu se tom odredbom potvrđuje ustaljena praksa Suda prema kojoj se temeljna prava

koja se jamče u pravnom sustavu Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih (presuda od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 31. i navedena sudska praksa).

146 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz odgovora na prvo pitanje, glavni postupak ne odnosi se na provedbu odredbe prava Unije, tako da Sud nije nadležan odlučiti o tumačenju članaka 20. i 21. Povelje koje traži sud koji je uputio zahtjev.

147 U tim okolnostima na treće, četvrto i peto pitanje nije potrebno odgovoriti.

Troškovi

148 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. Članak 325. stavak 1. UFEU-a

treba tumačiti na način da mu se:

ne protivi nacionalni propis kojim se amnestiraju djela koja dovode do odgovornosti u području javnih sredstava i počinjena su u kontekstu političkih aktivnosti usmjerenih na postizanje neovisnosti dijela državnog područja države članice, a odnose se na sredstva koja ne potječu iz proračuna Europske unije i nisu mu namijenjena, zbog toga što bi ta neovisnost mogla dovesti do smanjenja vlastitih sredstava Unije s osnove doprinosa te države članice koji se temelji na bruto nacionalnom dohotku.

2. Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a

treba tumačiti na način da mu se:

ne protive postupovne odredbe nacionalnog zakona o amnestiji koje samo unutar konkretno razgraničenog područja primjene tog zakona nalažu nacionalnim sudovima da odluku o prestanku odgovornosti, koja može uključivati primjenu članka 325. UFEU-a, donesu u roku od najviše dva mjeseca, bez ocjene razloga i oslobađajućih dokaza i bez saslušanja svih stranaka u postupku, pri čemu takve odredbe ne mogu stvoriti probleme takvog dosega da poprime sustavnu narav koja bi mogla ugroziti pravilno funkcioniranje nacionalnog pravosudnog sustava u područjima obuhvaćenima pravom Unije.

3. Članak 267. UFEU-a i članak 23. prvi stavak Statuta Suda Europske unije

treba tumačiti na način da im se:

protive odredbe nacionalnog zakona o amnestiji u dijelu u kojem one nacionalnim sudovima nalažu da u roku od najviše dva mjeseca donesu odluku o prestanku odgovornosti u području javnih sredstava i ukinu mjere privremene pravne zaštite

određene u ranijoj fazi postupka, čak i ako Sud, kojemu je upućen zahtjev za prethodnu odluku, još nije donio svoju odluku.

Potpisi