



Zbiór Orzeczeń

Sprawa C-523/24

**Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC)
przeciwko
RAS i in.**

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 16 lipca 2026 r.

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

1. *Pytania prejudycjalne – Wystąpienie do Trybunału – Sąd krajowy w rozumieniu art. 267 TFUE – Pojęcie – Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy, Hiszpania) – Włączenie (art. 267 TFUE)*

(zob. pkt 58, 59, 62, 81)

2. *Zasoby własne Unii Europejskiej – Ochrona interesów finansowych Unii – Dążenie do uzyskania niepodległości części terytorium krajowego państwa członkowskiego – Uregulowania krajowe o abolicji dotyczące czynów powodujących powstanie odpowiedzialności w zakresie dyscypliny finansów publicznych – Środki nie pochodzące z budżetu Unii i niemające trafić do tego budżetu – Niepodległość mogąca spowodować zmniejszenie zasobów własnych Unii z tytułu składki tego państwa członkowskiego opartej na produkcie krajowym brutto – Dopuszczalność (art. 325 ust. 1 TFUE)*

(zob. pkt 98–100, pkt 1 sentencji)

3. *Państwa członkowskie – Zobowiązania – Ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej – Poszanowanie zasady niezawisłości sędziowskiej – Pierwszeństwo – Bezpośrednia skuteczność*

(zob. pkt 113)

4. *Państwa członkowskie – Zobowiązania – Ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej – Uregulowania krajowe o abolicji dotyczące czynów powodujących powstanie odpowiedzialności w zakresie dyscypliny finansów publicznych – Uregulowania nakładające na sądy krajowe obowiązek wydania orzeczenia w przedmiocie wygaśnięcia odpowiedzialności w maksymalnym terminie dwóch miesięcy, bez oceny zarzutów i dowodów odciążających i bez wysłuchania wszystkich stron postępowania – Uregulowania niemające charakteru systemowego, mogącego stwarzać ryzyko dla prawidłowego funkcjonowania krajowego systemu sądownictwa w dziedzinach objętych prawem Unii – Dopuszczalność*
(art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE; art. 325 TFUE)

(zob. pkt 115–118, 121–125, pkt 2 sentencji)

5. *Pytania prejudycjalne – Wystąpienie do Trybunału – Uprawnienia sądów krajowych – Zawieszenie postępowania głównego przez sąd krajowy występujący do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Uregulowania nakładające na sądy krajowe obowiązek wydania orzeczenia w przedmiocie wygaśnięcia odpowiedzialności w maksymalnym terminie dwóch miesięcy – Uregulowania krajowe uniemożliwiające sądowi krajowemu utrzymanie środków zabezpieczających zarządzonych na wcześniejszym etapie postępowania w maksymalnym terminie dwóch miesięcy – Brak orzeczenia Trybunału – Niedopuszczalność*
(art. 267 TFUE; statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, art. 23 akapit pierwszy)

(zob. pkt 131, 132, 138, 139–142, pkt 3 sentencji)

Streszczenie

Trybunał, do którego w trybie prejudycjalnym zwrócił się Tribunal de Cuentas (trybunał obrachunkowy, Hiszpania), orzekając w składzie wielkiej izby, wypowiedział się w kwestii zgodności krajowej ustawy mającej na celu objęcie abolicją czynów powodujących powstanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 325 TFUE i art. 19 TUE, a także z art. 267 TFUE i art. 23 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural i Ministerio Fiscal (prokuratura, Hiszpania) wniosły do sądu odsyłającego skargi o stwierdzenie, w postępowaniu w sprawie zwrotu uszczuplonych środków publicznych, istnienia szkody w wydatkach z majątku publicznego Generalitat de Cataluña (wspólnoty autonomicznej Katalonii, Hiszpania) oraz o ustalenie, że szkoda ta jest objęta bezpośrednią odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 35 byłych członków organów zarządzających Generalitat. Domagają się one w tym względzie zobowiązania tych członków do zwrotu skarbowi Generalitat kwot określonych odpowiednio do ich udziału w wystąpieniu szkody wyrządzonej skarbowi Generalitat.

Zdaniem skarżących szkodę tę spowodowały wydatki poniesione, po pierwsze, w celu przeprowadzenia w dniu 1 października 2017 r. niezgodnego z prawem referendum w sprawie niepodległości Katalonii, a po drugie, w celu promowania tej niepodległości na poziomie międzynarodowym w latach 2011–2017.

W czasie trwania postępowania głównego weszła w życie LOA¹, która przewiduje między innymi wygaśnięcie odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych. W zakresie, w jakim sąd odsyłający powinien zbadać, czy czyny, których dotyczy postępowanie główne, spełniają przesłanki przewidziane w prawie Unii, powziął on wątpliwości co do zgodności tej ustawy z prawem Unii.

Ocena Trybunału

Orzekając, w pierwszej kolejności, w kwestii, czy art. 325 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym takim jak LOA, Trybunał wyjaśnił, że nie można stwierdzić naruszenia interesów finansowych Unii jedynie z uwagi na zmniejszenie produktu krajowego brutto (PKB), jakie może ewentualnie wynikać z secesji części terytorium krajowego.

Przy założeniu, że zmniejszenie PKB pociąga za sobą zmniejszenie składki krajowej danego państwa członkowskiego do budżetu Unii, byłaby to bowiem oczywista konsekwencja faktu, że dane terytorium nie podlega już traktatom i nie przyczynia się już finansowo do ich stosowania ani nie korzysta z przewidzianych w nich środków wsparcia. W związku z tym nie można uznać, że takie zmniejszenie naruszałoby interesy finansowe Unii w rozumieniu wyżej wskazanego postanowienia.

W świetle tych rozważań Trybunał orzekł, że art. 325 ust. 1 TFUE nie stoi na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które obejmują abolicję czynu powodującego powstanie odpowiedzialności w zakresie dyscypliny finansów publicznych, popełnione w kontekście działalności politycznej mającej doprowadzić do niepodległości części terytorium krajowego państwa członkowskiego, które to czyny dotyczą środków nie pochodzących z budżetu Unii i niemających trafić do tego budżetu, z tego powodu, że owa niepodległość mogłaby prowadzić do zmniejszenia zasobów własnych Unii z tytułu składki tego państwa członkowskiego opartej na PKB.

W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o obowiązek wydania przez sądy krajowe orzeczenia o wygaśnięciu odpowiedzialności w maksymalnym terminie dwóch miesięcy, bez oceny zarzutów i dowodów odciażających i bez wysłuchania wszystkich stron postępowania, Trybunał wskazał, że naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zakłada istnienie problemów o takim zakresie, który nadawałby im charakter systemowy, mogący stwarzać ryzyko dla prawidłowego funkcjonowania krajowego systemu sądownictwa, zagrażając zdolności danego państwa członkowskiego do zaoferowania jednostkom wystarczających środków zaskarżenia w dziedzinach objętych prawem Unii.

¹ Ley Orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (ustawa organiczna 1/2024 o abolicji w celu normalizacji instytucjonalnej, politycznej i społecznej w Katalonii) z dnia 10 czerwca 2024 r. (BOE nr 141 z dnia 11 czerwca 2024 r., s. 67764) (zwana dalej „LOA”).

Przy ocenie kwestii, czy takie problemy mogą wynikać z przepisów proceduralnych LOA, należy uwzględnić charakter krajowej ustawy o abolicji i kompetencję państw członkowskich do uchwalenia i stosowania takiej ustawy. W świetle tej kompetencji co do zasady państwa członkowskie są bowiem uprawnione do określania przesłanek, między innymi procesowych, stosowania abolicji uchwalonej w interesie ogólnym. Ze swej istoty przesłanki te stanowią odstępstwo od przepisów prawa powszechnego, skoro abolicja ma generalnie na celu uniemożliwienie wszczęcia lub zakończenia postępowań, a jeśli zapadł wyrok skazujący – zakończenie jego wykonywania.

Ponadto określenie konkretnych zasad stosowania krajowej ustawy o abolicji wymaga dokonania wyborów politycznych wchodzących w zakres własnych kompetencji państw członkowskich, ponieważ wiąże się ono z wyważeniem rozbieżnych interesów

Dalej, zważywszy na naturę LOA, na jej przedmiot i zakres, ograniczone do rozwiązania konfliktu politycznego towarzyszącego katalońskiemu procesowi niepodległościowemu, jest wykluczone, by przewidziane w niej zasady proceduralne mogły rodzić problemy mające charakter systemowy. Przepisy te nie mogą zatem stwarzać ryzyka dla prawidłowego funkcjonowania krajowego systemu sądownictwa, zagrażając zdolności danego państwa członkowskiego do zaoferowania jednostkom wystarczających środków zaskarżenia w dziedzinach objętych prawem Unii.

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

Co się tyczy, w ostatniej kolejności, zastosowania i utrzymania przez sąd krajowy środków zabezpieczających, Trybunał wyjaśnił, że sąd ten powinien mieć możliwość, gdy uzna to za konieczne, zastosowania lub utrzymania środków zabezpieczających do czasu ogłoszenia wyroku, który wyda w następstwie uzyskania odpowiedzi Trybunału na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

W tym przypadku rząd hiszpański twierdził przed Trybunałem, że możliwa jest taka interpretacja LOA, zgodnie z którą w razie wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym postępowanie można zawiesić, a środki zabezpieczające utrzymać dopóty, dopóki zawieszenie oraz te środki będą niezbędne, by zagwarantować skuteczność (effet utile) odpowiedzi Trybunału.

W sytuacji gdyby taka wykładnia była wykluczona, przepis prawa krajowego uniemożliwiający uruchomienie procedury przewidzianej w art. 267 TFUE należy pominąć bez potrzeby zwrócenia się przez dany sąd o uprzednie uchylenie tego przepisu w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym lub oczekiwania na takie uchylenie.

W świetle tych rozważań Trybunał orzekł, że art. 267 TFUE i art. 23 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowej ustawy o abolicji, które nakładają na sądy krajowe obowiązek wydania orzeczenia o wygaśnięciu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów

publicznych i obowiązek uchylenia środków zabezpieczających zarządzonych na wcześniejszym etapie postępowania w maksymalnym terminie dwóch miesięcy, nawet jeśli Trybunał, do którego skierowano wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie wydał jeszcze tego orzeczenia.