



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc C-523/24

Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC) a Ministerio Fiscal
v.
RAS a další

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 16. července 2026

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

1. *Předběžné otázky – Předložení otázek Soudnímu dvoru – Vnitrostátní soud ve smyslu článku 267 SFEU – Pojem – Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr, Španělsko) – Zahnutí (Článek 267 SFEU)*

(viz body 58, 59, 62, 81)

2. *Vlastní zdroje Evropské unie – Ochrana finančních zájmů Unie – Úsilí o nezávislost jedné části území členského státu – Vnitrostátní právní úprava amnestie vztahující se na jednání zakládající odpovědnost v oblasti veřejných prostředků – Finanční prostředky, které nepocházejí z rozpočtu Unie a nejsou pro tento rozpočet určeny – Nezávislost, která může snížit vlastní zdroje Unie z titulu příspěvku tohoto členského státu založeného na hrubém národním důchodu – Přípustnost (Článek 325 odst. 1 SFEU)*

(viz body 98–100, výrok 1)

3. *Členské státy – Povinnosti – Stanovení procesních prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany – Dodržování zásady nezávislosti soudnictví – Přednost – Prímý účinek*

(viz bod 113)

4. *Členské státy – Povinnosti – Stanovení procesních prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany – Vnitrostátní právní úprava amnestie vztahující se na jednání zakládající odpovědnost v oblasti veřejných prostředků – Právní úprava ukládající vnitrostátním soudům přijmout rozhodnutí o zániku odpovědnosti ve lhůtě nejvýše dvou měsíců bez posouzení důvodů a důkazů ve prospěch obhajoby a bez vyslechnutí všech účastníků řízení – Právní úprava, která nemá systémovou povahu a která by mohla ohrozit řádné fungování vnitrostátního soudního systému v oblastech pokrytých unijním právem – Přípustnost (Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU; článek 325 SFEU)*

(viz body 115–118, 121–125, výrok 2)

5. *Předběžné otázky – Předložení otázek Soudnímu dvoru – Pravomoci vnitrostátních soudů – Přerušování původního řízení vnitrostátním soudem, který předkládá Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Právní úprava ukládající vnitrostátním soudům přijmout rozhodnutí o zániku odpovědnosti ve lhůtě nejvýše dvou měsíců – Vnitrostátní právní úprava, která vnitrostátnímu soudu brání v ponechání v platnosti zajišťovacích opatření nařízených v dřívějším stadiu řízení v maximální lhůtě dvou měsíců – Nerozhodnutí Soudního dvora – Nepřípustnost (Článek 267 SFEU; statut Soudního dvora Evropské unie, čl. 23 první pododstavec)*

(viz body 131, 132, 138, 139–142, výrok 3)

Shrnutí

Velký senát Soudního dvora, kterému Tribunal de Cuentas (Účetní dvůr, Španělsko) předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, rozhodl o slučitelnosti vnitrostátního zákona, jehož cílem je zejména udělit amnestii za jednání zakládající odpovědnost v oblasti veřejných prostředků, s články 325 SFEU a 19 SEU, jakož i s článkem 267 SFEU a čl. 23 prvním pododstavcem statutu Soudního dvora Evropské unie.

Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural a Ministerio Fiscal (státní zastupitelství, Španělsko) podaly k předkládajícímu soudu žaloby, kterými se domáhaly, aby bylo v rámci řízení o náhradě neoprávněného schodku určeno, že došlo ke škodě na veřejném majetku Generalitat de Catalunya (Autonomní vláda Katalánska, Španělsko), a aby bylo rozhodnuto, že tato škoda spadá do přímé odpovědnosti 35 bývalých členů řídicích orgánů Generalitat v oblasti veřejných prostředků. V tomto ohledu navrhují, aby byla posledně uvedeným uložena povinnost vrátit do státní pokladny Generalitat částky určené v závislosti na jejich účasti na vzniku škody způsobené státní pokladně Generalitat.

Podle žalobkyň škoda vznikla v důsledku výdajů vynaložených na uspořádání protiprávního referenda o nezávislosti Katalánska a na prosazování této nezávislosti na mezinárodní úrovni v letech 2011 až 2017.

V průběhu původního řízení vstoupil v platnost LOA¹, který mimo jiné stanoví zánik odpovědnosti za veřejné prostředky. Vzhledem k tomu, že předkládající soud musí posoudit, zda skutkové okolnosti věci v původním řízení splňují podmínky stanovené tímto zákonem, má pochybnosti o slučitelnosti tohoto zákona s unijním právem.

Závěry Soudního dvora

Soudní dvůr se zaprvé vyjádřil k otázce, zda čl. 325 odst. 1 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je LOA, a upřesnil, že dotčení finančních zájmů Unie nelze konstatovat pouze na základě poklesu hrubého národního důchodu (dále jen „HND“) jako případného důsledku odtržení části státního území.

I kdyby totiž snížení HND mohlo vést ke snížení státního příspěvku dotyčného členského státu do rozpočtu Unie, jednalo by se o logický následek skutečnosti, že se na dotčené území již nevztahují Smlouvy a již finančně nepřispívá na jejich provádění ani nemá prospěch z podpůrných opatření, která jsou v těchto smlouvách stanovena. Takové snížení proto nelze považovat za ohrožení finančních zájmů Unie ve smyslu výše uvedeného článku.

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

Zadruhé, pokud jde o povinnost vnitrostátních soudů přijmout rozhodnutí o zániku odpovědnosti ve lhůtě nejvýše dvou měsíců bez posouzení důvodů a důkazů ve prospěch obhajoby a bez vyslechnutí všech účastníků řízení, Soudní dvůr uvedl, že porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU předpokládá existenci problémů takového rozsahu, že jsou systémové povahy a mohou ohrozit řádné fungování vnitrostátního soudního systému tím, že ohrožují schopnost dotčeného členského státu poskytnout jednotlivcům dostatečné prostředky nápravy v oblastech pokrytých unijním právem.

Při posuzování otázky, zda takové problémy mohou vyplývat z procesních ustanovení LOA, je třeba zohlednit povahu vnitrostátního zákona o amnestii a pravomoc členských států k přijetí a uplatňování takového zákona. S ohledem na tuto pravomoc totiž členské státy mohou v zásadě stanovit podmínky, zejména procesní, pro provádění amnestie přijaté v obecném zájmu. Tyto podmínky ze své podstaty představují výjimku z pravidel obecného práva, neboť amnestie má obecně za cíl zabránit vedení řízení nebo takové řízení zastavit a pokud již došlo k odsouzení, zajistit, aby trest již nebyl vykonán.

Kromě toho stanovení konkrétních podmínek provádění vnitrostátního zákona o amnestii vyžaduje politická rozhodnutí, která spadají do výlučné odpovědnosti členských států, a zahrnuje tedy zvážení dotčených rozdílných zájmů.

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

Vzhledem k povaze LOA, jeho účelu a rozsahu, které se omezují na vyřešení politického konfliktu souvisejícího s katalánským bojem za nezávislost, je přitom vyloučeno, aby procesní podmínky, které stanoví, mohly vyvolat problémy takového rozsahu, že by měly systémovou povahu. Tato ustanovení tedy nemohou ohrozit řádné fungování vnitrostátního soudního systému tím, že by ohrozila schopnost dotčeného členského státu poskytnout jednotlivcům dostatečné prostředky nápravy v oblastech pokrytých unijním právem.

Soudní dvůr tudíž rozhodl, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU nebrání procesním ustanovením vnitrostátního zákona o amnestii, která pouze v rámci konkrétně vymezené působnosti tohoto zákona ukládají vnitrostátním soudům povinnost přijmout rozhodnutí o zániku odpovědnosti, což by znamenalo případné použití článku 325 SFEU, a to ve lhůtě nejpozději do dvou měsíců, bez posouzení důvodů a důkazů ve prospěch obhajoby a bez vyslechnutí všech účastníků řízení, neboť taková ustanovení nemohou vyvolat problémy takového rozsahu, že by byly systémové povahy, jež by mohla ohrozit řádné fungování vnitrostátního soudního systému v oblastech pokrytých unijním právem.

Pokud jde konečně o přijetí a ponechání v platnosti zajišťovacích opatření vnitrostátním soudem, Soudní dvůr upřesnil, že považuje-li to tento soud za nezbytné, musí mít možnost přijmout nebo ponechat v platnosti zajišťovací opatření až do vydání rozhodnutí, které vydá na základě odpovědi Soudního dvora na jeho žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

V projednávaném případě španělská vláda před Soudním dvorem tvrdila, že LOA může být vykládán v tom smyslu, že je-li podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, může být řízení přerušeno a zajišťovací opatření ponechána v platnosti po dobu nezbytnou k zajištění užitečného účinku odpovědi Soudního dvora.

V případě, že by takový výklad byl vyloučen, ustanovení vnitrostátního práva, které brání provedení řízení stanoveného v článku 267 SFEU, musí zůstat nepoužito, aniž dotyčný soud musí nejprve žádat o jeho odstranění legislativní cestou nebo jakýmkoliv jiným ústavním postupem či na toto odstranění čekat.

S ohledem na tyto úvahy Soudní dvůr rozhodl, že článek 267 SFEU a čl. 23 první pododstavec statutu Soudního dvora Evropské unie musí být vykládány v tom smyslu, že brání ustanovením vnitrostátního zákona o amnestii, která ukládají vnitrostátním soudům povinnost přijmout rozhodnutí o zániku odpovědnosti v oblasti veřejných prostředků a zrušit zajišťovací opatření nařízená v dřívějším stadiu řízení ve lhůtě nejpozději do dvou měsíců, i když Soudní dvůr, kterému byla předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, dosud nerozhodl.