



KOMUNIKAT PRASOWY nr 112/26

Luksemburg, 16 lipca 2026 r.

Wyroki Trybunału w sprawach C-523/24 | Sociedad Civil Catalana i C-666/24 | Associació Catalana de Víctimes de Organitzacions Terroristes (ACVOT)

Prawo Unii nie stoi na przeszkodzie hiszpańskiej ustawie o amnestii w celu normalizacji sytuacji w Katalonii

Uchwalenie i stosowanie ustawy o amnestii należą do kompetencji państw członkowskich, w związku z czym kontrola Trybunału ogranicza się do wskazania problemów związanych z ochroną sądową, które mają charakter systemowy, a także poszanowania skuteczności (effet utile) uregulowań prawa Unii, na które ma to konkretnie wpływ, takich jak dyrektywa o zwalczaniu terroryzmu i procedura odesłania prejudycjalnego

Hiszpański trybunał obrachunkowy i hiszpański wysoki sąd krajowy zwróciły się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem o zgodność z prawem Unii hiszpańskiej ustawy o amnestii, uchwalonej w czerwcu 2024 r. i dotyczącej czynów popełnionych w kontekście katalońskiego procesu niepodległościowego. Trybunał, w składzie wielkiej izby, orzekł w wyrokach, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie tej ustawie o amnestii. Jej celem jest zmniejszenie napięć instytucjonalnych i politycznych oraz ułatwienie scenariusza pojednania

– przez zobowiązanie sądów krajowych do wydania orzeczenia o wygaśnięciu odpowiedzialności w maksymalnym terminie dwóch miesięcy, bez przeprowadzenia oceny zarzutów i dowodów odciążających oraz bez wysłuchania wszystkich stron postępowania oraz

– przez przewidziany w niej brak ścigania przestępstw terrorystycznych popełnionych jedynie w szczególnym kontekście ruchu na rzecz niepodległości Katalonii, z wyjątkiem czynów, które doprowadziły do umyślnych poważnych naruszeń praw człowieka.

Jeżeli chodzi o przepisy proceduralne, które ustawa o amnestii ustanawia w dziedzinie należącej do kompetencji państw członkowskich, Trybunał wyjaśnił, że jego kontrola jest ograniczona do problemów o takim zakresie, który nadawałby im charakter systemowy, mogący zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu krajowego systemu sądownictwa. Tymczasem, zdaniem Trybunału, przepisy proceduralne hiszpańskiej ustawy o amnestii nie mogą stwarzać takich problemów.

Ustawa ta przestrzega również skuteczności (effet utile) dyrektywy o zwalczaniu terroryzmu, ponieważ – stosownie do swych własnych celów – ustawa o amnestii ogranicza się do przewidzenia, a posteriori, braku ścigania za przestępstwa terrorystyczne, które zostały popełnione jedynie w szczególnym kontekście ruchu na rzecz niepodległości Katalonii.

Trybunał podkreślił jednak, że wspomniana ustawa o amnestii nie powinna pozbawić skuteczności (effet utile) procedury prejudycjalnej. Stałoby się tak, gdyby maksymalny termin dwóch miesięcy, w którym sądy krajowe powinny wydać orzeczenie o wygaśnięciu odpowiedzialności i uchylić zastosowane już środki zabezpieczające, musiał być stosowany nawet w przypadku wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i bez możliwości zaczekania na jego orzeczenie. Gdyby okazało się, że rozpatrywane przepisy ustawy o amnestii mają taki skutek, należałoby odstąpić od ich stosowania.

10 czerwca 2024 r. hiszpański parlament uchwalił ustawę o amnestii w celu normalizacji instytucjonalnej, politycznej i społecznej w Katalonii. Obejmuje ona amnestią czyny powodujące powstanie odpowiedzialności karnej, administracyjnej

lub za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, popełnione w ramach niezgodnego z prawem referendum w sprawie samostanowienia Katalonii z 1 października 2017 r., oraz czyny popełnione w kontekście katalońskiego procesu niepodległościowego.

Wyrokiem z 26 czerwca 2025 r. hiszpański trybunał konstytucyjny uznał tę ustawę, z wyjątkiem dwóch przepisów, za zgodną z hiszpańską konstytucją.

Hiszpański trybunał obrachunkowy i hiszpański wysoki sąd krajowy mają jednak wątpliwości co do zgodności ustawy o amnestii z prawem Unii, w związku z czym skierowały pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości.

Sprawa C-523/24 Sociedad Civil Catalana

Hiszpański trybunał obrachunkowy ma rozstrzygnąć skargi o ustalenie odpowiedzialności skierowane przeciwko wielu osobom odpowiedzialnym za zarządzanie środkami publicznymi i oskarżonych o wyrządzenie szkody w majątku publicznym wspólnoty autonomicznej Katalonii. Szkada ta zmaterializowała się w wydatkach poniesionych przy przeprowadzaniu referendum oraz przy promowaniu niepodległości Katalonii na poziomie międzynarodowym w latach 2011–2017.

Hiszpański trybunał obrachunkowy pragnie po pierwsze ustalić, **czy wygaśnięcie odpowiedzialności za tę szkodę może naruszać interesy finansowe Unii. Trybunał udzielił odpowiedzi przeczącej.** Ewentualny wpływ na budżet Unii nie może wynikać ze szkody wyrządzonej jedynie budżetowi krajowemu z tego powodu, że mogłoby to wpłynąć na składkę danego państwa członkowskiego do budżetu Unii. W szczególności nie można stwierdzić naruszenia interesów finansowych Unii wyłącznie z powodu zmniejszenia produktu krajowego brutto, które mogłoby potencjalnie wynikać z secesji części terytorium krajowego.

Po drugie, hiszpański trybunał obrachunkowy zastanawia się nad **zgodnością ustawy o amnestii z ciążącym na państwach członkowskich**, przewidzianym w traktacie UE, **ogólnym obowiązkiem** ustanowienia środków zaskarżenia niezbędnych do **zapewnienia skutecznej ochrony prawnej** w dziedzinach objętych prawem Unii¹.

W wyroku **Trybunał wyjaśnił, że w dziedzinie należącej do kompetencji państw członkowskich jego kontrola jest ograniczona do problemów o takim zakresie, który nadawałby im charakter systemowy, mogący zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu krajowego systemu sądownictwa w dziedzinach objętych prawem Unii.**

Z tej perspektywy obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony prawnej nie stoi na przeszkodzie przepisom proceduralnym, które, wyłącznie w konkretnie ograniczonym zakresie zastosowania ustawy o amnestii, nakładają 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. **Zdaniem Trybunału 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.**

Po trzecie, hiszpański trybunał obrachunkowy ma wątpliwości co do **zgodności ustawy o amnestii z procedurą odesłania prejudycjalnego przed Trybunałem Sprawiedliwości.**

Trybunał wskazał w wyroku, że **hiszpańska ustawa o amnestii mogłaby pozbawić procedurę prejudycjalną jej skuteczności (effet utile).** Stałoby się tak, **gdyby maksymalny termin dwóch miesięcy, w którym sądy krajowe zobowiązane są wydać orzeczenie o wygaśnięciu odpowiedzialności i uchylić zastosowane już środki zabezpieczające,** miał zastosowanie **nawet gdy wystąpiono do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a Trybunał tego orzeczenia jeszcze nie wydał.**

Rząd hiszpański twierdził jednak przed Trybunałem, że możliwe jest poddanie ustawy o amnestii wykładni zgodnej z prawem Unii, tak że postępowanie może być zawieszone, a środki zabezpieczające utrzymane dopóty, dopóki będzie to niezbędne, by zagwarantować skuteczność (effet utile) odpowiedzi Trybunału.

Sprawa C-666/24 ACVOT

W odpowiedzi na pytania przedłożone przez hiszpański wysoki sąd krajowy Trybunał przede wszystkim przypomniał, że dyrektywa o zwalczaniu terroryzmu² zobowiązuje państwa członkowskie, po pierwsze, do określenia jako przestępstwa terrorystyczne szeregu czynów popełnionych w celu terrorystycznym; po drugie, do penalizowania przestępstw dotyczących grupy terrorystycznej lub związanych z działalnością terrorystyczną, jak również pomocnictwa w tych przestępstwach, podżegania do ich popełnienia oraz usiłowania ich popełnienia, a także, po trzecie, do ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji karnych, które powinny być surowsze, niż przewidziane w prawie krajowym w braku zamiaru terrorystycznego.

Trybunał zauważył natomiast, że dyrektywa ta nie zawiera żadnego przepisu szczególnego dotyczącego krajowych mechanizmów wygaszania odpowiedzialności karnej, takich jak amnestia, oraz że nie określa ona zatem wyraźnie granic takich mechanizmów. Zastosowanie amnestii takiej jak przewidziana w hiszpańskiej ustawie o amnestii skutkuje tym, że czyny, które mogą być zakwalifikowane jako terroryzm i wchodzące w zakres zastosowania tej ustawy, nie mogą już być ścigane w Hiszpanii. Chodzi tu o czyny popełnione w okresie od 1 listopada 2011 r. do 13 listopada 2023 r. w szczególnym kontekście ruchu na rzecz niepodległości Katalonii.

Zdaniem Trybunału **hiszpańska ustawa o amnestii nie narusza skuteczności (effet utile) dyrektywy o zwalczaniu terroryzmu**. Stosownie do swych własnych celów, polegających na zmniejszeniu napięć instytucjonalnych i politycznych oraz ułatwieniu scenariusza pojednania, ustawa ta ogranicza się bowiem do przewidzenia, a posteriori, braku ścigania za przestępstwa terrorystyczne, które zostały popełnione jedynie w szczególnym kontekście ruchu na rzecz niepodległości Katalonii, jednocześnie wyłączając z amnestii czyny, które doprowadziły do poważnych umyślnych naruszeń praw człowieka.

Do właściwych sądów należy zidentyfikowanie konkretnych czynów, które są wyłączone z amnestii.

W tym względzie Trybunał wskazał, że **abstrakcyjna definicja czynów wchodzących w zakres tego wyłączenia z amnestii**, a zwłaszcza okoliczność, że ustawa o amnestii ani nie określa szczegółowo dokładnego charakteru ogółu tych czynów, ani nie ustala progu przypisanej im wagi **nie narusza wymogów pewności prawa**. Technika legislacyjna polegająca na używaniu raczej abstrakcyjnych sformułowań lub ogólnych kategorii niż wyczerpujących wykazów, nie jest w stanie podważyć zasady pewności prawa, pod warunkiem, że wykładnia tych sformułowań i tych kategorii jest racjonalnie przewidywalna. Rozpatrywany przepis wyłączający odsyła do pojęć prawnych prawa karnego, takich jak zamiar, związek przyczynowy i waga naruszenia praw człowieka, które to pojęcia nie mogą stwarzać właściwym sądom trudności w stosowaniu do celów – w stosownym przypadku – wyłączenia czynu z dobrodziejstwa amnestii.

Następnie Trybunał podkreślił, że **hiszpańska ustawa o amnestii przestrzega zasad równego traktowania i niedyskryminacji**, ponieważ w świetle jej wyraźnego celu polegającego na ułatwieniu pojednania politycznego w jedynym kontekście szczególnego ruchu politycznego, przestępstw popełnionych w tym kontekście i przestępstw popełnionych w innych kontekstach nie można postrzegać jako należących do sytuacji porównywalnych.

Wreszcie, wobec stwierdzenia, że **hiszpańska ustawa o amnestii** nie narusza skuteczności (effet utile) dyrektywy odczytywanej w świetle zasad pewności prawa, równego traktowania i niedyskryminacji, Trybunał orzekł, że ustawa ta **nie narusza również zasady pierwszeństwa**, na mocy której wszystkie organy państw członkowskich mają obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych norm prawa Unii, **ani zasady lojalnej współpracy**, która zobowiązuje państwa członkowskie między innymi do powstrzymania się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii.

UWAGA: Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

Pełny tekst i, w stosownym wypadku, streszczenie wyroków ([C-523/24](#) i [C-666/24](#)) są publikowane na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Jarosław Zasada ☎ (+352) 4303 2793.

Nagranie wideo z ogłoszenia wyroków jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106.

Pozostańmy w kontakcie!



¹ Zasada skutecznej ochrony prawnej zapisana w postanowieniu ogólnym prawa pierwotnego Unii: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

² [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2017/541](#) z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW.