

**Zadeva C-289/23 [Corván]<sup>1</sup>****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

25. april 2023

**Predložitveno sodišče:**

Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Alicante (Španija)

**Datum predložitvene odločbe:**

25. april 2023

**Tožeča stranka:**

Agencia Estatal de la Administración Tributaria

**Tožena stranka:**

A

**Predmet tožbe v postopku v glavni stvari**

Stečajni postopek – Prošnja stečajnega dolžnika (tožena stranka v tej zadevi) za priznanje odpusta neizpoljenih obveznosti – Ugovor enega od upnikov (tožeča stranka v tej zadevi) zoper priznanje tega odpusta – Obrazložitev ugovora: (i) slabovernost dolžnika pri vložitvi prošnje za to ugodnost in (ii) omejen obseg odpusta neizpoljenih obveznosti, če gre za javnopravne terjatve

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Predlog za razlago – Člen 267 PDEU – Združljivost nacionalnih določb z Direktivo (EU) 2019/1023 – Člen 23(2) in (4) Direktive 2019/1023 – Dostop do pravice do odpusta dolgov – Obseg pravice do odpusta dolgov

<sup>1</sup> Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

## Vprašanja za predhodno odločanje

### 1. Dvomi glede razlage člena 23(2) Direktive (EU) 2019/1023.

- 1.1. Ali je treba člen 23(2) Direktive razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki preprečuje dostop do odpusta dolgov v smislu člena 487(1), točka 2, Texto refundido de la Ley Concursal (prečiščeno besedilo zakona o stečaju, v nadaljevanju: TRLC), če ta omejitev ni bila določena v zakonodaji, ki je veljala pred prenosom Direktive in je priznavala pravico do odpusta dolgov, zakonodajalec pa jo je uvedel *ex novo*? Natančneje, ali lahko nacionalni zakonodajalec pri prenosu te direktive uvede strožjo omejitev dostopa do odpusta dolgov, kot je bila določena v prejšnji zakonodaji, zlasti če ta omejitev ne ustreza nobeni od okoliščin iz člena 23(2) Direktive?
- 1.2. Če je odgovor Sodišča na prejšnje vprašanje nikalen, ali je treba člen 23(2) Direktive (EU) 2019/1023 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki preprečuje dostop do odpusta dolgov, če je bil dolжник v desetletnem obdobju pred vložitvijo prošnje za odpust dolgov s pravnomočno upravno odločbo kaznovan zaradi zelo hudih kršitev na področju davkov, socialne varnosti ali socialnega reda ali če je bila v istem obdobju izdana pravnomočna odločba o razširitvi odgovornosti, razen če je dolжник do datuma vložitve prošnje za odpust dolgov v celoti izpolnil svoje obveznosti (člen 487(1), točka 2, TRLC), če ta razlog pomeni spremembo sistema razvrstitve stečajnih terjatev?
- 1.3. Če je odgovor Sodišča na prejšnje vprašanje nikalen, ali je treba člen 23(2) Direktive razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki preprečuje dostop do odpusta dolgov v smislu člena 487(1), točka 2, TRLC, če [...] je bila izdana pravnomočna odločba o razširitvi odgovornosti, razen če je dolжник do datuma vložitve prošnje za odpust dolgov v celoti izpolnil svojo obveznost, če na podlagi te okoliščine ni mogoče ugotoviti slabovernosti dolžnika? Ali je pri tem pomembno, da v okviru stečaja ni bila ugotovljena krivda?
- 1.4. Če je odgovor Sodišča na prejšnje vprašanje nikalen, ali je treba člen 23(2) Direktive razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki preprečuje dostop do odpusta dolgov v smislu člena 487(1), točka 2, TRLC zaradi kršitev ali odločb o razširitvi odgovornosti, ki so bile ugotovljene oziroma izdane v desetletnem obdobju pred vložitvijo prošnje za odpust dolgov, ne da bi se pri tem upoštevala datum dogodka, zaradi katerega je odgovornost nastala, in morebitna zamuda pri izdaji odločbe o razširitvi odgovornosti?

1.5. Če je odgovor Sodišča na prejšnja vprašanja nikalen, ali je treba člen 23(2) Direktive razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki preprečuje dostop do odpusta dolgov v smislu člena 487(1), točka 2, TRLC, če nacionalni zakonodajalec te omejitve ni ustrezno utemeljil?

2. Dvomi glede razlage člena 23(4) Direktive (EU) 2019/[1023].

2.1. Ali je treba člen 23(4) Direktive razlagati tako, da nasprotuje ureditvi, kot je ta iz člena 487(1), točka 2, TRLC, ki določa razloge, ki preprečujejo dostop do odpusta dolgov, ki niso na seznamu iz navedenega člena 23(4)? Konkretno, ali je treba seznam razlogov iz člena 23(4) razlagati kot seznam *numerus clausus* ali, nasprotno, kot seznam *numerus apertus*?

2.2. Če je ta seznam *numerus apertus* in lahko nacionalni zakonodajalec določi dodatna odstopanja poleg tistih, ki so določena v Direktivi, ali člen 23(4) Direktive nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa splošno pravilo, da se javnopravne terjatve ne odpustijo, razen v zelo omejenih okoliščinah in v zelo omejenih zneskih, ne glede na naravo in okoliščine konkretnih javnopravnih dolgov? Natančneje, ali je v tem primeru pomembno, da je prejšnja zakonodaja, kot je razložena v sodni praksi Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), dopuščala določen odpust javnopravnih terjatev in da je bil obseg tega odpusta omejen s predpisom za prenos?

2.3. Če je odgovor Sodišča na prejšnje vprašanje nikalen, ali je treba člen 23(4) Direktive razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je določena v členu 489(1), točka 5, TRLC, ki določa splošno pravilo izvzetja javnopravnih terjatev iz odpusta dolgov (z nekaterimi izjemami, ki so predmet naslednjega vprašanja za predhodno odločanje), če zagotavlja prednostno obravnavo javnopravnih upnikov v primerjavi z drugimi upniki?

2.4. Natančneje, ali je v zvezi s prejšnjim vprašanjem pomembno, da ureditev predvideva določen odpust javnopravnih terjatev, vendar le za nekatere dolgove in v določenih mejah, ki niso povezane z dejanskim zneskom dolga?

2.5. Nazadnje, ali je treba člen 23(4) Direktive 2019/[1023] razlagati tako, da nasprotuje določbi, kot je ta iz člena 489(1), točka 5, TRLC, če je izključitev odpusta dolgov utemeljena s *posebnim pomenom njihovega poplačila za pravično in solidarno družbo, ki temelji na pravni državi*, in se nanaša na javnopravne terjatve na splošno, ne glede na konkretno naravo terjatve? Natančneje, ali je za ta namen pomembno dejstvo, da se generična utemeljitev

uporablja tako za dolgove, ki so naštetih na seznamu iz člena 23(4) Direktive, kot tudi za okoliščine ali dolgove, ki niso navedeni na teh seznamih?

## **Upoštevne določbe prava Unije**

### **1. Pravila primarnega prava**

- 1.1. Člen 3(3), prvi pododstavek, Pogodbe o Evropski uniji
- 1.2. Člen 26 Pogodbe o delovanju Evropske unije
- 1.3. Členi 15 (Svoboda izbire poklica in pravica do dela), 16 (Svoboda gospodarske pobude) in 47 (Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

### **2. Pravila sekundarnega prava**

- 2.1. Člen 21(1) ter člen 23(2) in (4) Direktive (EU) 2019/1023 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o okvirih preventivnega prestrukturiranja, odpustu dolgov in prepovedih opravljanja dejavnosti ter ukrepih za povečanje učinkovitosti postopkov glede prestrukturiranja, insolventnosti in odpusta dolgov ter o spremembi Direktive (EU) 2017/1132 (Direktiva o prestrukturiranju in insolventnosti)

### **3. Sodna praksa**

- 3.1. Sodba Sodišča (sedmi senat) z dne 16. marca 2017, Agenzia delle Entrate/Marco Identi C-493/15 (EU:C:2017:219)

## **Navedene določbe nacionalnega prava**

### **4. Pravila nacionalnega prava**

- 4.1. Obrazložitevni memorandum Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal (zakon št. 16/2022 z dne 5. septembra 2022 o spremembi prečiščenega besedila zakona o stečaju) (s tem zakonom je v špansko pravo prenesena Direktiva (EU) 2019/1023)
- 4.2. Člen 487(1), točke od 1 do 6, in (2); člen 489(1), točke od 1 do 8, in (3) ter člen 493(1), točka 3, in (2) Real Decreto-Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (kraljeva zakonska uredba 1/2020 z dne 5. maja 2020 o

potrditvi prečiščenega besedila zakona o stečaju), kakor je bila spremenjena z zakonom št. 16/2022 z dne 5. septembra 2022

- 4.3. Člen 43(1)(a) Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (zakon št. 58/2003 z dne 17. decembra 2003 o splošnem davčnem zakoniku)
- 4.4. Člen 7(1) Código Civil (civilni zakonik)

## 5. Nacionalna sodna praksa

- 5.1. Sodba Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), Pleno de Sala de lo Civil (občna seja civilnega oddelka), senat 991, z dne 2. julija 2019 (ES:TS:2019:2253)
- 5.2. Sodba Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), civilni oddelek, senat 1, z dne 1. decembra 2022 (ES:TS:2022:4482)
- 5.3. Sodba Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), civilni oddelek, senat 1, z dne 10. decembra 2020 (ES:TS:2020:4069)
- 5.4. Sodba Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), oddelek za upravne spore, senat 2, z dne 10. julija 2019 (ES:TS:2019:2694)
- 5.5. Sodba Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), oddelek za upravne spore, senat 2, z dne 18. novembra 2015 (ES:TS:2015:4973), in sodba Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), oddelek za upravne spore, senat 2, z dne 9. aprila 2015 (ES:TS:2015:1491)
- 5.6. Sodbe različnih Audiencias Provinciales (sodišča provinc) (izdane na različne datume)

## Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Dolžnik A. (tožena stranka v tej zadevi) je 7. julija 2022 vložil predlog za začetek stečajnega postopka. Pred tem je poskušal skleniti izvensodno poravnavo glede plačil. Dolžnik je ob vložitvi predloga za stečajni postopek prijavil dolgove v višini 537.787,69 EUR.
- 2 Predložitveno sodišče je 26. julija 2022 izdalo sklep o razglasitvi stečaja in njegovem zaključku zaradi nezadostnosti stečajne mase.
- 3 Dolžnik je 28. septembra 2022 vložil prošnjo za odpust neizpoljenih obveznosti in predlagal popoln odpust obveznosti, ki jih ni bilo mogoče poplačati v stečajnem postopku.
- 4 Abogacía del Estado (državno pravobranilstvo, Španija) je 14. oktobra 2022 v imenu tožeče stranke v tej zadevi, Agencia Estatal de la Administración Tributaria

(državna davčna uprava, Španija, v nadaljevanju: A.E.A.T. ali davčna uprava), ugovarjalo odpustu neizpolnjenih obveznosti zaradi obstoja različnih javnopravnih terjatev. Natančneje, davčna uprava navaja, da ima A. poleg prijavljenih terjatev še dolgove iz naslova javnopravnih terjatev v višini 127.170,56 EUR. Od 127.170,56 EUR je 36.108,97 EUR prijavljenih kot prednostne terjatve, 36.108,97 EUR kot navadne terjatve in 75.952,50 EUR kot podrejene terjatve. Hkrati davčna uprava navaja, da od 127.170,56 EUR skupno 114.408,09 EUR ustreza pravnomočni odločbi o razširitvi odgovornosti z dne 13. januarja 2017, ki je bila torej izdana v obdobju desetih let pred vložitvijo prošnje za odpust neizpolnjenih obveznosti. Prav tako ima dolžnik druge javnopravne dolgove, ki jih ni mogoče odpustiti v skladu s splošnim pravilom o neodpustljivosti, določenim v stečajni zakonodaji v različici, ki izhaja iz prenosa Direktive (EU) 2019/1023 z zakonom št. 16/2022 z dne 5. septembra 2022.

- 5 Predložitveno sodišče je 19. oktobra 2022 ugovor davčne uprave razglasilo za dopusten.
- 6 Stečajni dolžnik je 3. novembra 2022 ugovarjal predlogu davčne uprave.

### **Glavne trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 7 Davčna uprava predložitvenemu sodišču predlaga (prvi zahtevek), naj stečajnemu dolžniku A. zavrne dostop do odpusta dolgov, za katerega je zaprosil, ker proti njemu obstaja pravnomočna odločba o razširitvi odgovornosti z dne 13. januarja 2017, ki torej spada v obdobje desetih let pred vložitvijo prošnje za odpust neizpolnjenih obveznosti, iz česar izhaja, da dolžnik pri vložitvi prošnje za odpust dolgov ni ravnal v dobri veri. Pravnomočna odločba proti A. temelji na naslednjih dejanskih okoliščinah: A. je bil v preteklosti poslovodja gospodarske družbe INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L. V obdobju, ko je bil A. poslovodja te gospodarske družbe (natančneje leta 2010), ta družba ni predložila nekaterih obračunov DDV, ki jih je bila dolžna predložiti. Dve leti pozneje (leta 2012) je davčna uprava družbi INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L. vročila odločbo o odmeri davka, da bi ta družba plačala svoje dolgove davčni upravi. Zoper to odločbo o odmeri davka ni bila vložena pritožba. Pet let pozneje, natančneje 13. januarja 2017, je davčna uprava v skladu s členom 43(1)(a) zakona št. 58/2003 z dne 17. decembra 2003 o splošnem davčnem zakoniku izdala odločbo o razširitvi davčne odgovornosti proti A. kot osebi, ki je subsidiarno odgovorna za davčne dolgove in kazni družbe, katere poslovodja je bil. Navedena odgovornost ustreza znesku 114.408,09 EUR. Po navedbah davčne uprave je odločba o razširitvi davčne odgovornosti pravnomočna in zato onemogoča dostop do odpusta dolgov.
- 8 Davčna uprava hkrati predlaga (drugi zahtevek), naj se drugi javnopravni dolgovi, ki bremenijo A. (kot so kazni za prometne prekrške), razglasijo za neodpustljive, razen če se zanje uporabljajo omejitve iz člena 489(1), točka 5, TRLC.
- 9 Ta zahtevka sta podana na podlagi člena 487(1), točka 2, TRLC (omejitve dostopa do odpusta dolgov zaradi neobstoja dobre vere dolžnika) in člena 489(1), točka 5,

TRLC (omejitve obsega odpusta dolgov), kakor je bil spremenjen z zakonom št. 16/2022 z dne 5. septembra 2022 o spremembi prečiščenega besedila zakona o stečaju, ki je predpis, s katerim je Španija prenesla Direktivo (EU) 2019/1023 v nacionalno pravo.

- 10 Stečajni dolžnik nasprotuje zahtevkom davčne uprave. Ob sklicevanju na Direktivo (EU) 2019/1023 na splošno trdi, (i) da je namen te direktive doseči popoln odpust dolgov; (ii) da ta direktiva ne določa ničesar posebnega o javnopravnih terjatvah, temveč vztrajno navaja, da morajo države članice imeti sisteme, ki omogočajo popoln odpust dolgov brez razlikovanja med različnimi vrstami upnikov; (iii) da imajo države članice v skladu s členom 23(2) Direktive sicer možnost omejiti odpust nekaterih dolgov, vendar je ta možnost omejitve urejena zelo podrobno in kot *numerus clausus* (in seznam možnih omejitev ne vključuje javnopravnih terjatev, medtem ko vključuje na primer preživninske terjatve); ter nazadnje (iv) da je zaščita, ki jo španska zakonodaja zagotavlja javnopravnim terjatvam, v nasprotju s ciljem, določenim v zakonodaji Evropske unije.

#### Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

**PRVIČ.- Splošni okvir predloga za sprejetje predhodne odločbe Razvoj španske ureditve pravice do popolnega odpusta neizpolnjenih obveznosti. Podobnosti in razlike med vprašanji za predhodno odločanje v tej zadevi in vprašanji iz zadev C-687/22 in C-111/23**

- 11 V splošnem okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe to sodišče poudarja, da glede na Direktivo (EU) 2019/1023 ta zadeva vzbuja resne dvome o združljivosti nacionalne ureditve, s katero je bila ta direktiva prenesena v španski pravni red, z navedeno direktivo. Sodišču Evropske unije se zato predloži več vprašanj za predhodno odločanje, ki jih predložitveno sodišče deli v dve skupini:
- a. vprašanja za predhodno odločanje v zvezi z dostopom do pravice do popolnega odpusta dolgov, ki se nanašajo na pravilno razlago člena 23(2) Direktive (EU) 2019/1023;
  - b. vprašanja za predhodno odločanje v zvezi z obsegom popolnega odpusta dolgov, ki se nanašajo na pravilno razlago člena 23(4) Direktive (EU) 2019/1023.
- 12 V obeh primerih je rdeča nit ista: ureditev javnih (ali javnopravnih) terjatev, ki jo je španski zakonodajalec v kraljevo zakonsko uredbo št. 1/2020 z dne 5. maja 2020 uvedel z zakonom št. 16/2022 z dne 5. septembra 2022 o spremembi prečiščenega besedila zakona o stečaju, s katerim je bila prenesena Direktiva 2019/1023.

- 13 Predložitveno sodišče meni, da so bile javnopravne terjatve z zakonom št. 16/2022 deležne okrepljene zaščite, ki verjetno ni združljiva z Direktivo 2019/1023, in sicer dvakrat: (1) pri prenosu člena 23(2) Direktive (EU) 2019/1023, ki je prenesen s členom 487(1), točka 2, TRLC, v delu, v katerem se nekatere javnopravne terjatve uporabljajo za normativno opredelitev pravnega pojma dobre vere; in (2) pri prenosu člena 23(4) Direktive (EU) 2019/1023, ki je prenesen s členom 489(1), točka 5, TRLC, v delu, v skladu s katerim javnopravne terjatve na splošno niso odpustljive.
- 14 V nadaljevanju je podan kratek povzetek **razvoja ureditve pravice do popolnega odpusta neizpolnjenih obveznosti v zvezi z javnopravnimi dolgovi v španskem pravnem redu**. Pravica do popolnega odpusta dolgov (imenovana „odpust neizpolnjenih obveznosti“) je bila v španski pravni sistem uvedena leta 2013 s spremembo člena 178 takrat veljavnega zakona o stečaju (LC 22/2003). Ureditev odpusta dolgov je bila nadalje razvita leta 2015 z novo spremembo zakona LC 22/2003, ki mu je bil dodan člen 178a. Določbe tega novega člena so bile predmet različnih sodnih razlag. Razprava se je v bistvu nanašala na obseg odpusta dolgov v zvezi z javnopravnimi terjatvami, zaradi česar je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) leta 2019 v sestavi Pleno de la Sala de lo Civil (občna seja civilnega oddelka) izdalo pomembno sodbo z dne 2. julija 2019, ROJ: STS 2253/2019 – ES:TS:2019:2253. V skladu z merili španskega prava je bila s to sodbo „vzpostavljena sodna praksa“ v pravem pomenu besede, zato je ta sodba postala pravni vir. Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) je v tej sodbi ugotovilo, da je v primeru, da se odpust dolga zagotovi s takojšnjim odpustom (v nasprotju z odplačevanjem po obrokih), velik del javnopravnih terjatev odpustljiv. Leta 2020 je vlada s kraljevo zakonsko uredbo št. 1/2020 z dne 5. maja 2020 o potrditvi prečiščenega besedila zakona o stečaju (v nadaljevanju: TRLC) uvedla novo ureditev pravice do odpusta dolgov, ki zagotavlja ugodnejšo ureditev za javnopravne terjatve od tiste, ki izhaja iz navedene sodbe Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija). Številni sodniki in sodišča so menili, da je bilo z zakonodajnim instrumentom, ki ga je uporabila vlada (kraljeva zakonska uredba, ki omogoča le preoblikovanje že obstoječih predpisov, ne pa tudi uvedbo novega predpisa), kršeno načelo *ultra vires*, zato so se odločili, da te nove ureditve ne bodo uporabljali in se bodo držali ureditve iz sodne prakse Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija). Nazadnje je bila leta 2022 z zakonom št. 16/2022 prenesena Direktiva (EU) 2019/1023, zato je bilo TRLC spremenjen. Ta zadnja sprememba je na splošno privedla do **okrepljene ali posebne zaščite javnopravnih zahtevkov**, kar po mnenju tega sodišča morda ni združljivo s preneseno direktivo, zlasti s členom 23(2) in (4) Direktive (EU) 2019/1023.
- 15 Po drugi strani so vprašanja, ki so bila predložena v predhodno odločanje v tej zadevi, **podobna vprašanjem, postavljenim v zadevah C-687/22 (Agencia Estatal de la Administración Tributaria) in C-111/23 (Agencia Estatal de la Administración Tributaria)**, ki jih je predložilo Audiencia Provincial de Alicante (sodišče province Alicante, Španija), **vendar se od njih tudi razlikujejo**. Nekatera vprašanja iz teh dveh predlogov za sprejetje predhodne odločbe se prekrivajo z vprašanji, postavljenimi v tej zadevi. Odgovori v



navedenih zadevah bi torej lahko pogojevali odgovore v tej zadevi. Vendar se v obravnavani zadevi za razliko od zadev C-687/22 in C-111/23 dvom o razlagi prava Unije nanaša neposredno na predpis, s katerim je bila prenesena Direktiva 2019/1023, to je na zakon št. 16/2022 z dne 5. septembra 2022 o spremembi prečiščenega besedila zakona o stečaju, ki je začel veljati 26. septembra 2022. V zadevah C-687/22 in C-111/23 pa je bilo Sodišču Evropske unije postavljeno vprašanje o razlagi prava Unije v zvezi s špansko zakonodajo, ki je veljala pred prenosom Direktive (EU) 2019/1023 in je bila sprejeta pred iztekom roka za prenos. Čeprav se s to prejšnjo zakonodajo ne prenaša Direktiva (EU) 2019/1023, je treba poudariti, da bi lahko bila v nasprotju s pravom Unije, ker resno ogroža dosego cilja, ki ga določa Direktiva 2019/1023 (glej med drugim sodbo Sodišča z dne 18. decembra 1997, Inter-Environnement Wallonie/Région wallonne, C-129/96, EU:C:1997:628, točka 50).

### **DRUGIČ.- Dvomi glede razlage člena 23(2) Direktive (EU) 2019/1023**

- 16 **Vprašanje za predhodno odločanje 1.1.** Predložitveno sodišče poudarja paradoks, da je prenos Direktive (EU) 2019/1023 s strani španskega zakonodajalca (z zakonom 16/2022) privedel do uvedbe strožje ureditve dostopa do odpisa dolgov od tiste, ki je veljala pred uveljavitvijo predpisa za prenos. Natančneje, sedanje besedilo člena 487 TRLC vsebuje omejitve ali odstopanja pri dostopu do popolnega odpusta neizpolnjenih obveznosti. Eno od teh odstopanj – ki je določeno v odstavku 1, točka 2, navedenega člena in temelji na dejstvu, da je bila v desetletnem obdobju pred vložitvijo prošnje za odpust dolgov proti zavezancu izdana pravnomočna odločba o razširitvi odgovornosti – je bilo v obravnavanem sporu podlaga za to, da je davčna uprava nasprotovala prošnji osebe A. za odpust obveznosti.
- 17 Po mnenju predložitvenega sodišča gre za odstopanje, ki ni povezano s seznamom zgolj primeroma navedenih odstopanj od dostopa do odpusta dolgov iz člena 23(2) Direktive. Zaradi te zgolj eksemplifikativne narave je potrebna posebna pazljivost, da države članice s prekomerno omejitvijo dobrovernosti ne bi odvzele bistva pravici do popolnega odpusta dolgov. Poleg tega je bila navedena izjema v špansko ureditev uvedena *ex novo*, saj je v različicah pred prenosom Direktive ni bilo, in pomeni uvedbo nove omejevalne zahteve v zvezi s tem, kar je treba šteti za „dobro vero dolžnika“ (kar je nujen pogoj za pravico do odpusta neizpolnjenih obveznosti).
- 18 Predložitveno sodišče meni, da je pravica do popolnega odpusta dolgov pravica, ki izvira iz prava Unije, in da nacionalna ureditev ne sme ogroziti bistvene vsebine te pravice. To pravico je treba razlagati tudi v povezavi s členoma 15 (pravica do dela) in 16 (svoboda gospodarske pobude) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, saj prezadolženi podjetniki brez dostopa do popolnega odpisa dolga nimajo možnosti, da bi ponovno začeli opravljati svoje poslovne dejavnosti. Navsezadnje je pravica do popolnega odpusta dolgov bistvena za zagotovitev dinamičnih in konkurenčnih trgov, kar je zlasti pomembno za enotni trg.

- 19 **Vprašanje za predhodno odločanje 1.2.** To vprašanje je utemeljeno v delu, v katerem se zdi, da je namen pravila, uvedenega v člen 487(1), točka 2, TRLC – ki določa, da *dolžnik, ki je bil v desetletnem obdobju pred vložitvijo prošnje za odpust dolgov s pravnomočno upravno odločbo kaznovan zaradi zelo hudih kršitev na področju davkov, socialne varnosti ali socialnega reda, ali če je bila v istem desetletnem obdobju izdana pravnomočna odločba o razširitvi odgovornosti, razen če je dolžnik do datuma vložitve prošnje za odpust dolga svoje obveznosti v celoti poravnal, ne more doseči odpusta neizpolnjenih obveznosti* –, vzpostaviti zaščito javnopravnih terjatev, ki presega zaščito, ki jim je priznana v okviru stečaja, in tako prikrito spremeniti prednostni vrstni red stečajnih terjatev.
- 20 To besedilo namreč pomeni jasno spodbudo: prezadolženi podjetnik, ki je storil hudo ali zelo hudo davčno kršitev ali je storil kršitev (ne glede na resnost) s področja socialne varnosti ali socialnega reda ali mu je bila izdana odločba o razširitvi odgovornosti, bo najverjetneje raje poravnal svoje obveznosti za te postavke kot zaprosil za odpust dolgov, saj mu bo sicer onemogočen dostop do pravice do odpusta katere koli druge obveznosti. Ta učinek nastopi tudi, če je bil stečaj že razglašen. Skratka, predložitveno sodišče meni, da namen besedila člena 487(1), točka 2, TRLC ni opredeliti nepoštenega dolžnika, temveč zavezati podjetnika k plačilu javnopravnih terjatev, ki bi jih bilo v stečajnem postopku težko poplačati. Poleg tega to besedilo povzroča negativne zunanje učinke v tržnem smislu, saj bo dolžnik raje plačal javnopravne dolgove pred plačilom drugim prednostnim ali navadnim upnikom, na primer svojim dobaviteljem.
- 21 **Vprašanje za predhodno odločanje 1.3.** To vprašanje temelji na naravi in značilnostih razširitve davčne odgovornosti. Predložitveno sodišče ne dvomi o trdnih temeljih tega mehanizma (ki je urejen v členih 41, 42 in 43 splošnega davčnega zakonika), vendar poudarja: (i) da je razširitev davčne odgovornosti očitno namenjena pobiranju davkov in ne upošteva ekonomskih zmožnosti subsidiarnega zavezanca, temveč ekonomsko zmožnost tretje osebe, ki je glavni zavezanec (v tej zadevi gospodarska družba INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L.), zato razširitve davčne odgovornosti ni mogoče utemeljevati z generično „dolžnostjo solidarnosti“ pri vzdrževanju javnih odhodkov; (ii) da ima subsidiarni zavezanec, na katerega se razširi odgovornost, vlogo osebnega poroka za davčno terjatev; (iii) da za naložitev razširitve odgovornosti zadostuje zgolj malomarnost poslovodje družbe, ne da bi bila potrebna zlonamernost ali namen utaje; (iv) da je zgolj malomarno ravnanje težko šteti za enakovredno poslovni slabovernosti, na katero s sklicuje člen 23(2) Direktive (EU) 2019/1023, in (v) da se v španski ureditvi za dostop do odpusta dolgov zahteva predhodna razglasitev stečaja in da ni sporno, da v okviru stečaja osebe A. ni bila ugotovljena krivda.
- 22 **Vprašanje za predhodno odločanje 1.4.** V členu 487(1), točka 2, TRLC je obdobje desetih let določeno kot časovno obdobje, v katerem ni mogoče doseči odpusta neizpolnjenih obveznosti in ki se šteje od datuma izreka kazni (za kršitve na področju davkov, socialne varnosti ali socialnega reda) ali od dneva izdaje pravnomočne odločbe o razširitvi odgovornosti. Kot je razvidno, se pri tem roku

ne upošteva čas nastanka dogodka, ki je podlaga za kazen (to je datum storitve kršitve), ali čas nastanka dogodka, ki je podlaga za odločbo o razširitvi odgovornosti (to je datum nastanka ali priznanja dolga). Predložitveno sodišče meni, da ni razumno, da je lahko obdobje, v katerem se ugotavlja slabovernost dolžnika, tako dolgo. Po njegovem mnenju gre za popolnoma nesorazmeren rok. Poleg tega je trajanje obdobja, v katerem dolžnik ne more dostopati do popolnega odpusta dolgov, odvisno od številnih dejavnikov (med drugim od učinkovitosti uprave pri nalaganju kazni ali izdajanju odločb), ki nimajo nobene zveze z ravnanjem dolžnika na trgu. Poleg tega bo dolžnik zaradi določitve tako dolgih rokov, v katerih se ne more razbremeniti dolgov, verjetno prisiljen delovati v okviru sive ekonomije. Po drugi strani pa je rezultat te nacionalne ureditve okrepitev spodbude dolžniku, da čim prej izpolni svojo obveznost za te postavke (kazni ali odločbe o razširitvi odgovornosti), saj mu bo v nasprotnem primeru v veliko daljšem obdobju onemogočen dostop do pravice do odpusta katere koli druge obveznosti. To ponovno pomeni veliko okrepitev položaja javnopravnih terjatev glede na druge terjatve.

- 23 **Vprašanje za predhodno odločanje 1.5.** Člen 23(2) Direktive izrecno določa, da morajo biti vse omejitve ali odstopanja od določb členov od 20 do 22 Direktive (v zvezi s pravico do dostopa do popolnega odpusta dolgov) „ustrezno utemeljena“. Po mnenju predložitvenega sodišča se zdi, da obrazložitveni memorandum k zakonu št. 16/2022 – to je zakon, s katerim je bilo uvedeno sedanje besedilo spornih členov TRLC – ne vsebuje zadostne utemeljitve za razlago omejitev, posebej določenih v členu 487(1), točka 2, TRLC. Zaradi priznanja pravice do popolnega odpusta dolgov iz člena 20 Direktive je v členu 23(2) Direktive naložena posebna dolžnost obrazložitve izjem, ki jih določi nacionalni zakonodajalec, v skladu s katero je treba utemeljiti vsako posamezno izjemo; zgolj splošna obrazložitev ne zadostuje. Le tako je mogoče ugotoviti, ali je nacionalni zakonodajalec upošteval pojem dobre vere iz prava Unije. Konkretna obrazložitev je še zlasti nujna v sistemih, kot je španski, v katerih so se odločili za normativno ureditev dobrovernosti (in ne ureditev na podlagi vrednotenja), ki skoraj v celoti omejuje vsakršno polje proste presoje sodišča. Poleg tega obstaja pri normativnem sistemu dobrovernosti nevarnost, da se tako podprejo cilji, ki se razlikujejo od priznanja pravice do popolnega odpusta dolgov in tej nasprotujejo. To je še toliko bolj očitno, če je dostop do pravice do odpusta dolgov pogojen s tem, da predhodno ni bila izdana pravnomočna odločba o razširitvi odgovornosti. Kot že rečeno, je to v španskem pravu primer *ex novo*, ki tudi ni predviden na seznamu primeroma navedenih odstopanj iz člena 23(2) Direktive in za katerega se ne zahteva zlonamernost ali namera, temveč zgolj „opustitev nalog“. Ali navedeno ustreza obstoju ravnanja v slabi veri, ki ga zahteva Direktiva (EU) 2019/1023?

### **TRETJIČ.- Dvomi glede razlage člena 23(4) Direktive (EU) 2019/[1023]**

- 24 **Vprašanje za predhodno odločanje 2.1.** To vprašanje je tesno povezano z vprašanji, postavljenimi v zadevah C-687/22 in C-111/23. Kot je že bilo navedeno, se predloga za predhodno odločanje v teh dveh zadevah nanašata na

zakonodajo, ki je veljala pred prenosom Direktive. Po prenosu in glede na to, da so bile s členom 489(1), točka 5, TRLC razširjene kategorije dolgov, ki so izvzeti iz odpusta, se šteje, da je treba to vprašanje v tej zadevi ponovno predložiti Sodišču Evropske unije.

- 25 **Vprašanje za predhodno odločanje 2.2.** S členom 489(1), točka 5, TRLC je bilo določeno splošno pravilo, da se javnopravne terjatve ne odpustijo. Res je, da obstaja kratek seznam izjem, vendar so najvišji zneski, ki jih je mogoče odpustiti iz teh naslovov, zelo majhni. Vendar predložitveno sodišče meni, da javnopravne terjatve niso terjatve, ki so v Direktivi urejene kot neodpustljive. Prav tako neodpustljivost javnopravnih terjatev ni bila splošno pravilo pred prenosom Direktive v španski pravni red. Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) je ob sklicevanju na Priporočilo Komisije z dne 12. marca 2014 o novem pristopu k poslovnemu neuspehu in insolventnosti ter na preambulo Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (kraljeva uredba-zakon št. 1/2015 z dne 27. februarja 2015 o mehanizmu druge priložnosti, zmanjšanju finančnega bremena in drugih socialnih ukrepih) menilo, da je s pravom Unije v skladu tisto stališče, ki govori v prid odpustu javnopravnih terjatev ali vsaj neabsolutni zaščiti javnopravnih terjatev. Kot je bilo navedeno, je šel poznejši razvoj španske zakonodaje na tem področju (zlasti po prenosu Direktive) v nasprotno smer. Predložitveno sodišče resno dvomi o združljivosti pravila, s katerim se izvaja splošno izvzetje javnopravnih terjatev, ne da bi se upoštevala konkretna narava dolga ali delež, ki ga ta dolg pomeni glede na celotne obveznosti, s pravom Unije.
- 26 **Vprašanje za predhodno odločanje 2.3.** Dvom o morebitni nezdržljivosti z Direktivo (EU) 2019/1023 se še okrepi, če prejšnjim dvomom (vprašanje za predhodno odločanje 2.2.) dodamo dejstvo, da je izvzetje javnopravnih terjatev v španski zakonodaji o prenosu določeno za vse vrste dolgov v zvezi z javnopravnimi terjatvami, ne da bi se upoštevala njihova razvrstitev v stečajnem postopku. Po mnenju predložitvenega sodišča člen 489(1), točka 5, TRLC v sedanjih različici ni skladen s splošnim insolvenčnim sistemom, ustvarja razlike v obravnavi, ki niso utemeljene, in brez razloga daje prednost navadnim in podrejenim terjatvam v primerjavi z drugimi, ki so enakega ali višjega ranga. To ogroža konkurenčnost gospodarske strukture in bo privedlo do nesprejemljivih konkurenčnih razlik med državami članicami. Po mnenju predložitvenega sodišča je treba državo obravnavati enako kot druge upnike, da se podpre sistem obravnave insolventnosti. Nobenega prepričljivega razloga ni, da bi se štelo, da če zakon navadnim nezavarovanim upnikom nalaga, da se odpovedo svojim upravičenim terjatvam, državi ni treba ravnati v skladu z istimi pravili. Na to ugotovitev ne vpliva dejstvo, da so nekatere javnopravne terjatve izvzete iz odpusta obveznosti (v primeru zelo strogih upravnih kazni, pri katerih se upoštevatata posebna (kaznovalna) narava dolga in resnost kazni (zelo stroga), kar lahko kaže na nepravilno ravnanje dolžnika). Vendar se splošno pravilo o neodpustljivosti javnopravnih terjatev ne zdi razumno.

- 27 **Vprašanje za predhodno odločanje 2.4.** Zgoraj (vprašanje za predhodno odločanje 2.2.) je že bilo navedeno, da splošno pravilo o odpustu javnopravnih terjatev predvideva nekatere izjeme, vendar le za omejen seznam javnopravnih terjatev in v omejenih zneskih. Ti omejeni zneski se predložitvenemu sodišču zdijo arbitrarni. Gre za omejitev, ki ni povezana s skupnim zneskom dolga in ni utemeljena v predpisu za prenos. Pravilo o sorazmernosti sploh ni upoštevano. Ti zneski tudi ne zagotavljajo, da lahko dolžnik dobi drugo priložnost. Po mnenju predložitvenega sodišča je zaradi vsega tega pravici do popolnega odpusta dolgov odvzeto bistvo.
- 28 **Vprašanje za predhodno odločanje 2.5.** Kar zadeva vprašanje utemeljitve omejitev in izvzetij v zvezi s pravico do popolnega odpusta dolgov, je treba opozoriti, da je edina utemeljitev navedena v obrazložitvenem memorandumu predpisa za prenos, to je zakona št. 16/2022. Vendar se ta utemeljitev nanaša le na izvzetja, določena v členu 489 TRLC, in ne na omejitve iz člena 487 TRLC. Predložitveno sodišče povzema glavne značilnosti utemeljitve iz navedenega obrazložitvenega memoranduma: (a) obrazložitev se sklicuje na splošna načela (naveden je *poseben pomen*, ki ga ima za *pravično in solidarno družbo, ki temelji na pravni državi*, dejstvo, da *se določeni dolgovi poplačajo*, na primer *preživninski dolgovi, javnopravni dolgovi, dolgovi, ki izhajajo iz kaznivih dejanj, dolgovi iz naslova odškodninske odgovornosti*); (b) odstopanja od odpusta dolgov so naštetja na zgolj eksemplifikativnem seznamu, s katerim so torej utemeljeni vsi primeri skupaj, ne glede na njihovo različno naravo; (c) javnopravne terjatve so pomešane s *preživninskimi dolgovi, dolgovi, ki izhajajo iz kaznivih dejanj in dolgovi iz naslova odškodninske odgovornosti*. Te tri kategorije so izrecno navedene v členu 23(4) Direktive (EU) 2019/1023. Toda javnopravni dolgovi ali terjatve niso navedeni na seznamu iz člena 23(4) Direktive.
- 29 Glede na navedeno se predložitveno sodišče sprašuje: (1) ali lahko nacionalni zakonodajalec primere neodpusta dolgov utemelji skupaj, in ne za vsak primer posebej; (2) če vrsta dolga ni navedena v členu 23(4) Direktive (EU) 2019/1023 – kot v primeru javnopravnih dolgov –, ali ni zanj potrebna posebna obrazložitev; in (3) ali je sklicevanje na *poseben pomen*, ki ga ima za *pravično in solidarno družbo, temelječo na pravni državi*, dejstvo, da *se nekateri dolgovi poplačajo*, zadostna utemeljitev glede na člen 23(4) Direktive.