

Věc C-289/23 [Corván]¹**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

25. dubna 2023

Předkládající soud:Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Alicante (obchodní soud č. 1
v Alicante, Španělsko)**Datum předkládacího rozhodnutí:**

25. dubna 2023

Žalobce:Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Státní agentura pro
správu daní)**Žalovaný:**

A

Předmět původního řízení

Úpadkové řízení – Žádost dlužníka v úpadku (žalovaného v této věci) o oddlužení – Námitka podaná jedním z věřitelů (žalobcem v této věci) proti povolení tohoto oddlužení – Odůvodnění námítky: (i) zlý úmysl na straně dlužníka žádajícího o toto povolení a (ii) omezený přístup k oddlužení v případě, že jsou dotčeny veřejnoprávní pohledávky

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Článek 267 SFEU – Slučitelnost vnitrostátních ustanovení se směrnicí (EU) 2019/1023 – Článek 23 odst. 2 a 4 směrnice 2019/1023 – Přístup k právu na oddlužení – Rozsah práva na oddlužení

¹– Název této věci je fiktivní. Neshoduje se se jménem žádného z účastníků řízení.

Předběžné otázky

1. Pochybnosti týkající se výkladu čl. 23 odst. 2 směrnice (EU) 2019/1023.

- 1.1.** Musí být čl. 23 odst. 2 směrnice vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje přístup k oddlužení stanovený v čl. 487 odst. 1 bodě 2 TRLC, neboť toto omezení není stanoveno v právních předpisech platných před provedením směrnice, v nichž bylo uznáváno právo na oddlužení, a zákonodárce jej vložil *ex novo*? Je konkrétně přípustné, aby vnitrostátní zákonodárce při provedení směrnice zavedl přísnější omezení přístupu k oddlužení, než jaká byla stanovena v předchozích právních předpisech, zvláště pokud toto omezení neodpovídá žádné z okolností stanovených v čl. 23 odst. 2 směrnice?
- 1.2.** V případě, že Soudní dvůr odpoví na předchozí otázku záporně, musí být čl. 23 odst. 2 směrnice 2019/1023 vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje přístup k oddlužení *v případě, že během deseti let předcházejících podání žádosti o oddlužení bylo proti dlužníkovi vydáno pravomocné správní rozhodnutí z důvodu velmi závažných přestupků v oblasti daní, sociálního zabezpečení nebo společenského řádu, nebo pokud bylo během stejné doby vydáno pravomocné rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti, ledaže by dlužník ke dni podání žádosti o oddlužení již plně dostal svým závazkům (čl. 487 odst. 1 bod 2 TRLC), vzhledem k tomu, že zmíněný důvod by mohl narušit systém klasifikace pohledávek v úpadkovém řízení?*
- 1.3.** V případě, že Soudní dvůr odpoví na předchozí otázku záporně, musí být čl. 23 odst. 2 směrnice vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje přístup k oddlužení ve smyslu stanoveném v čl. 487 odst. 1 bodě 2 TRLC, *pokud [...] bylo vydáno pravomocné rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti, ledaže by dlužník ke dni podání žádosti o oddlužení již plně dostal svým závazkům*, vzhledem k tomu, že tato okolnost není způsobila k tomu, aby určila zlý úmysl na straně dlužníka? Je pro tyto účely relevantní okolnost, že dosud nebylo rozhodnuto o zavinění úpadku dlužníkem?
- 1.4.** V případě, že Soudní dvůr odpoví na předchozí otázku záporně, musí být čl. 23 odst. 2 směrnice vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje přístup k oddlužení ve smyslu stanoveném v čl. 487 odst. 1 bodě 2 TRLC z důvodu protiprávních skutků nebo rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti vydaných či schválených během deseti

let předcházejících podání žádosti o oddlužení, aniž se přihlíží k datu skutku, který založil odpovědnost, a možnému prodlení v přijetí rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti?

1.5. V případě, že Soudní dvůr odpoví na předchozí otázky záporně, musí být čl. čl. 23 odst. 2 směrnice vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje přístup k oddlužení ve smyslu stanoveném v čl. 487 odst. 1 bodě 2 TRLC, vzhledem k tomu, že toto omezení nebylo vnitrostátním zákonodárcem řádně odůvodněno?

2. Pochybnosti týkající se výkladu čl. 23 odst. 4 směrnice (EU) 2019/[1023].

2.1. Musí být čl. 23 odst. 4 směrnice vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava obsažená v čl. 487 odst. 1 bodě 2 TRLC, která stanoví případy, v nichž je vyloučen přístup k oddlužení, které nejsou uvedeny v seznamu obsaženém ve výše uvedeném čl. 23 odst. 4? Musí se konkrétněji mít za to, že seznam případů uvedený v čl. 23 odst. 4 představuje *numerus clausus*, nebo se naopak jedná o *numerus apertus*?

2.2. V případě, že tento seznam představuje *numerus apertus* a vnitrostátní zákonodárce je oprávněn zavést další výjimky kromě výjimek již stanovených ve směrnici, brání čl. 23 odst. 4 směrnice vnitrostátní právní úpravě, která stanoví obecné pravidlo o vyloučení veřejnoprávních pohledávek z oddlužení, vyjma velmi omezených okolností a částek, jež nesouvisí s povahou a okolnostmi konkrétních veřejnoprávních pohledávek? Je v tomto případě relevantní konkrétně okolnost, že předchozí právní úprava v té podobě, jak ji vykládá judikatura Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), do určité míry umožňovala oddlužení veřejných pohledávek, zatímco prováděcí předpis vedl k omezení přístupu k oddlužení?

2.3. V případě, že Soudní dvůr odpoví na předchozí otázky záporně, musí být čl. 23 odst. 4 směrnice vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava obsažená v čl. 489 odst. 1 bodě 5 TRLC, která stanoví obecné pravidlo o vyloučení veřejných pohledávek z oddlužení (s odchylkami, jež jsou předmětem následující předběžné otázky), vzhledem k tomu, že podle ní má být s veřejnými věřiteli zacházeno příznivěji než s ostatními věřiteli?

2.4. Je v souvislosti s předchozí otázkou relevantní konkrétně okolnost, že právní úprava stanoví určitou možnost oddlužení veřejných pohledávek, avšak pouze v případě určitých dluhů

a v konkrétně stanoveném rozmezí, jež nemá souvislost se skutečnou výší dluhu?

- 2.5.** A konečně, musí být čl. 23 odst. 4 směrnice (EU) 2019/[1023] vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava obsažená v čl. 489 odst. 1 bodě 5 TRLC, vzhledem k tomu, že oddlužení je zde odůvodněno *zvláštním významem jeho uskutečnění pro spravedlivou a solidární společnost vycházející ze zásad právního státu*, a že tato právní úprava obecně odkazuje na veřejné pohledávky, aniž se v ní přihlíží ke konkrétní povaze dané pohledávky? Je pro tyto účely relevantní konkrétně okolnost, že je toto obecné odůvodnění použito jak pro dluhy uvedené v seznamu obsaženém v čl. 23 odst. 4 směrnice, tak i pro okolnosti či dluhy v tomto seznamu neuvedené?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

1. Ustanovení primárního práva

- 1.1. Článek 3.3 odst. I Smlouvy o Evropské unii
- 1.2. Článek 26 Smlouvy o fungování Evropské unie
- 1.3. Články 15 (Právo svobodné volby povolání a právo pracovat), 16 (Svoboda podnikání) a 47 (Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces) Listiny základních práv Evropské unie

2. Ustanovení sekundárního práva

- 2.1. Článek 21 odst. 1 a čl. 23 odst. 2 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1023 ze dne 20. června 2019 o rámcích preventivní restrukturalizace, o oddlužení a zákazech činnosti a opatřeních ke zvýšení účinnosti postupů restrukturalizace, insolvence a oddlužení a o změně směrnice (EU) 2017/1132 (směrnice o restrukturalizaci a insolventci)

3. Judikatura

- 3.1. Rozsudek Soudního dvora (sedmého senátu) ze dne 16. března 2017, Agenzia delle Entrate v. Marco Identi, C-493/15 (EU:C:2017:219)

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

4. Vnitrostátní ustanovení

- 4.1. Odůvodnění Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal (zákon č. 16/2022 ze dne 5. září 2022, kterým se mění konsolidované znění zákona o úpadku) [tímto zákonem se do španělského právního řádu provádí směrnice (EU) 2019/1023].
- 4.2. Článek 487 odst. 1 (body 1 až 6) a čl. 487 odst. 2; čl. 489 odst. 1 (body 1 až 8) a čl. 493 odst. 1 (bod 3) a čl. 489 odst. 2 Real Decreto-Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (královské legislativní nařízení č. 1/2020 ze dne 5. května 2020, kterým se přijímá konsolidované znění zákona o úpadku), ve znění Ley 16/2022, de 5 de septiembre (zákon č. 16/2022, ze dne 5. září 2022).
- 4.3. Článek 43 odst. 1 písm. a) Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (zákon č. 58/2003, ze dne 17. prosince 2003, obecný daňový zákon).
- 4.4. Článek 7 odst. 1 Código Civil (občanský zákoník)

5. Vnitrostátní judikatura

- 5.1. Rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko), plénum občanskoprávního senátu, sekce 991, ze dne 2. července 2019 (ES:TS:2019:2253)
- 5.2. Rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), občanskoprávní senát, sekce 1, ze dne 1. prosince 2022 (ES:TS:2022:4482)
- 5.3. Rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), občanskoprávní senát, sekce 1, ze dne 10. prosince 2020 (ES:TS:2020:4069)
- 5.4. Rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), správní senát, sekce 2, ze dne 10. července 2019 (ES:TS:2019:2694).
- 5.5. Rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), správní senát, sekce 2, ze dne 18. listopadu 2015 (ES:TS:2015:4973), a rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), správní senát, sekce 2, ze dne 9. dubna 2015 (ES:TS:2015:1491).
- 5.6. Rozsudky různých provinčních soudů (vydané v různých datech).

Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 1 Dne 7. července 2022 podal dlužník, pan A. (žalovaný v tomto řízení), návrh na prohlášení úpadku. Předtím se dlužník pokusil uzavřít dohodu o mimosoudním vyrovnání. V době podání návrhu na prohlášení úpadku přihlásil dlužník dluh ve výši 537 787,69 eura.

- 2 Dne 26. července 2022 vydal předkládající soud usnesení, jímž povolil prohlášení úpadku a konstatoval nedostatek majetku.
- 3 Dlužník požádal dne 28. září 2022 o oddlužení, přičemž požadoval vyloučení úhrnné částky podstaty, která nemohla být v úpadkovém řízení zaplacená.
- 4 Dne 14. října 2022 podal právní zástupce státu, který zastupoval Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Státní agentura pro správu daní, Španělsko; dále jen „daňová agentura“), žalobkyni v této věci, námitku proti oddlužení vzhledem k existenci několika veřejnoprávních pohledávek. Daňová agentura konkrétně oznámila, že pan A. má kromě přihlášených dluhů rovněž veřejnoprávní dluhy ve výši 127 170,56 eura. Z této částky 127 170,56 eura byla přihlášena částka 36 108,97 eura jakožto přednostní pohledávka, částka 36 108,97 eura jakožto běžná pohledávka a částka 75 952,50 eura jakožto podřízená pohledávka. Současně daňová agentura uvedla, že z částky 127 170,56 eura odpovídá celková částka 114 408,09 eura pravomocnému rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti ze dne 13. ledna 2017, přičemž uvedené rozhodnutí bylo přijato během deseti let předcházejících podání žádosti o oddlužení. Kromě toho má dlužník další veřejnoprávní dluhy, jež musí být vyloučeny z oddlužení v souladu s obecným pravidlem o vyloučení stanoveným v právní úpravě v oblasti úpadku, ve znění platném poté, co byla směrnice (EU) 2019/1023 provedena do vnitrostátního právního řádu zákonem č. 16/2022 ze dne 5. září 2022.
- 5 Předkládající soud uznal námitku daňové agentury za přípustnou dne 19. října 2022.
- 6 Dne 3. listopadu 2022 dlužník v úpadku námitku proti žádosti podané daňovou agenturou.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 7 Daňová agentura navrhuje předkládajícímu soudu (návrhové žádání č. 1), aby zamítl žádost dlužníka v úpadku, pana A., o přístup k oddlužení, vzhledem k tomu, že existuje pravomocné rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti, které bylo proti němu vydáno dne 13. ledna 2017, tj. během deseti let předcházejících podání žádosti o oddlužení, což znamená, že dlužník při podání žádosti o oddlužení nejednal v dobré víře. Pravomocné rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti vydané proti panu A. vychází z následující skutkové okolnosti: pan A. byl v minulosti jednatelem obchodní společnosti nazvané INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L., Během období, v němž byl pan A. jednatelem obchodní společnosti, tato společnost nepředložila (konkrétně v roce 2010) některá příznání k DPH, jež byla povinna předložit. O dva roky později (v roce 2012) zaslala daňová agentura společnosti INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L., daňový výměr, na základě něhož měla tato společnost zaplatit své dluhy u daňové agentury. Tento daňový výměr nebyl zpochybněn. O pět let později – konkrétně dne 13. ledna 2017 – vydala daňová agentura rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti na základě čl. 43 odst. 1 písm. a) zákona č. 58/2003 ze dne 17. prosince 2003, obecného daňového

zákona, namířené proti panu A. jakožto osobě nesoucí podpůrnou odpovědnost za dluhy a daňové sankce, jež nesla společnost, jejímž byl jednatelem. Tato odpovědnost činí 114 408,09 eura. Podle názoru daňové agentury je toto rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti pravomocné, takže brání přístupu k oddlužení.

- 8 Současne (návrhové žádání č. 2) daňová agentura navrhuje, aby bylo prohlášeno, že se z oddlužení vylučují další veřejnoprávní dluhy pana A. (např. pokuty za dopravní přestupky), s výjimkou dluhů, na něž se použijí omezení stanovená v čl. 489 odst. 1 bodě 5 TRLC.
- 9 Tato návrhová žádání byla vznesena na základě čl. 487 odst. 1 bodu 2 TRLC (omezení přístupu k oddlužení z důvodu zlého úmyslu na straně dlužníka) a čl. 489 odst. 1 bodu 5 TRLC (omezení přístupu k oddlužení), ve znění zákona č. 16/2022 ze dne 5. září 2022, kterým se mění konsolidované znění zákona o úpadku, tj. právního předpisu, kterým Španělsko provedlo do vnitrostátního právního řádu směrnici (EU) 2019/1023.
- 10 Dlužník v úpadku podal proti návrhovým žádáním daňové agentury námitku. Obecně tvrdí na základě směrnice (EU) 2019/1023, (i) že cílem této směrnice je dosáhnout úplného oddlužení; (ii) že směrnice nijak výslovně neupravuje veřejnoprávní pohledávky, ale že trvá na tom, že členské státy musí mít systémy umožňující úplné oddlužení bez rozlišování jednotlivých druhů věřitelů; (iii) že připustí-li se možnost, že na základě čl. 23 odst. 2 směrnice jsou členské státy povinny omezit v souvislosti s určitými dluhy přístup k oddlužení, tato možnost je velmi podrobně upravena a představuje *numerus clausus* (přičemž ve výčtu možných omezení nejsou uvedeny veřejnoprávní dluhy, zatímco například dluhy související s vyživovacími povinnostmi v něm uvedeny jsou); (iv) a konečně, že ochrana veřejnoprávních pohledávek, kterou zavádí španělské právní předpisy, je v rozporu s cílem, jež sledují právní předpisy Evropské unie.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

ZAPRVÉ.- Obecné souvislosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Vývoj, kterým procházela španělská právní úprava v oblasti práva na úplné oddlužení. Shodné a rozdílné charakteristiky předběžných otázek položených v této věci v porovnání s předběžnými otázkami položenými ve věcech C-687/22 a C-111/23

- 11 V kontextu obecných souvislostí této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zdejší soud zdůrazňuje, že ve světle směrnice (EU) 2019/1023 vyvstávají v tomto případě vážné pochybnosti, zda je se zmíněnou směrnicí slučitelná vnitrostátní právní úprava, která ji provádí do španělského právního řádu. Z těchto důvodů je Soudnímu dvoru položeno několik předběžných otázek, které předkládající soud rozděluje do dvou skupin:

- a. předběžné otázky týkající se přístupu k právu na úplné oddlužení v souvislosti se správným výkladem čl. 23 odst. 2 směrnice (EU) 2019/1023.
- b. předběžné otázky týkající se přístupu k úplnému oddlužení v souvislosti se správným výkladem čl. 23 odst. 4 směrnice (EU) 2019/1023.
- 12 Obě tyto skupiny mají shodný základ: právní úpravu veřejné pohledávky (nebo veřejnoprávních pohledávek), kterou španělský zákonodárce vložil do královského legislativního nařízení č. 1/2020 ze dne 5. května 2020 zákonem provádějícím směrnicí 2019/1023, a sice zákonem č. 16/2022 ze dne 5. září 2022, kterým se mění konsolidované znění zákona o úpadku.
- 13 Podle mínění předkládajícího soudu zajistil zákon č. 16/2022 vyšší ochranu veřejnoprávních pohledávek – která je patrně neslučitelná se směrnicí (EU) 2019/1023 – a to dvěma různými způsoby: (1) provedením čl. 23 odst. 2 směrnice (EU) 2019/1023 prostřednictvím čl. 487 odst. 1 bodu 2 TRLC, v tom smyslu, že určité veřejnoprávní pohledávky slouží k normativnímu vymezení právního pojmu „dobrá víra“. A (2) provedením čl. 23 odst. 4 směrnice (EU) 2019/1023 prostřednictvím čl. 489 odst. 1 bodu 5 TRLC, v tom smyslu, že veřejná pohledávka je obecně vyloučena z oddlužení.
- 14 Následuje stručné shrnutí vývoje, jímž ve španělském právním řádu prošla právní úprava v oblasti práva na úplné oddlužení v souvislosti s veřejnoprávními dluhy. Právo na úplné prominutí dluhů (známé jako „oddlužení“) bylo do našeho právního řádu vloženo v roce 2013 předpisem pozměňujícím článek 178 tehdy platného zákona o úpadku (LC 22/2003). Režim oddlužení byl dále upravován v roce 2015, a to dalším předpisem, kterým byl LC 22/2003 pozměněn vložení článku 178a. Právní úprava obsažená v tomto novém článku byla soudy vykládána různými způsoby. Diskuse se soustředila v podstatě na rozsah oddlužení v souvislosti s veřejnoprávními pohledávkami, což vedlo k tomu, že v roce 2019 vydal Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) významný rozsudek pléna občanskoprávního senátu ze dne 2. července 2019, ROJ: STS 2253/2019 – ES:TS:2019:2253. Podle kritérií používaných ve španělském právu byl tento rozsudek „základem judikatury“ v úzkém slova smyslu a stal se proto pramenem práva. V tomto rozsudku měl Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) za to, že je-li oddlužení uskutečněno cestou okamžitého oddlužení (na rozdíl od použití splátkového kalendáře), podléhá mu značná část veřejných pohledávek. V roce 2020 zavedla vláda prostřednictvím královského legislativního nařízení č. 1/2020 ze dne 5. května 2020, kterým se přijímá konsolidované znění zákona o úpadku (TRLC), novou úpravu v oblasti práva na oddlužení a pro veřejnoprávní pohledávky vymezila příznivější režim, než jaký vyplýval z výše uvedeného rozsudku Tribunal Supremo (Nejvyšší soud). Mnohé ze soudů měly za to, že legislativní nástroj, který vláda použila (královské legislativní nařízení, které může zajistit nejvýše konsolidaci již existujících právních předpisů, avšak nemůže zavést novou právní úpravu), byl v rozporu se zásadou *ultra vires*, a proto se

rozhodly tento nový režim nepoužívat a omezit se pouze na režim vyplývající z judikatury Tribunal Supremo (Nejvyšší soud). A konečně v roce 2022 byla prostřednictvím zákona č. 16/2022 provedena směrnice (EU) 2019/1023 a za tímto účelem byl změněn TRLC. Z této posledně jmenované změny obecně plyne posílená či vyšší ochrana veřejnoprávních pohledávek, která podle zdejšího soudu patrně není slučitelná s prováděnou směrnicí, zvláště s čl. 23 odst. 2 a 4 směrnice (EU) 2019/1023.

- 15 Na druhou stranu vykazují předběžné otázky položené v této věci určité **shodné i rozdílné charakteristiky v porovnání s otázkami, jež ve věcech C-687/22 (Státní agentura pro správu daní) a C-111/23 (Státní agentura pro správu daní)** položil Audiencia Provincial de Alicante (provinční soud v Alicante, Španělsko). Některé z otázek položených v těchto dvou žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce se překrývají s otázkami položenými v této věci. Způsob, jakým budou ve zmíněných věcech tyto otázky zodpovězeny, může tedy ovlivnit i odpovědi na otázky položené v této věci. Na rozdíl od věcí C-687/22 a C-111/23 je však v této věci pochybnost týkající se výkladu práva Evropské unie vztažena přímo na právní úpravu provádějící směrnici 2019/1023, tj. na zákon č. 16/2022 ze dne 5. září 2022, kterým se mění konsolidované znění zákona o úpadku, který vstoupil v platnost dne 26. září 2022. Naproti tomu ve věcech C-687/22 a C-111/23 je Soudní dvůr Evropské unie tázán na výklad unijního práva v souvislosti se španělskou právní úpravou platnou před provedením směrnice (EU) 2019/1023, která byla zavedena před uplynutím lhůty pro provedení. Přestože tato právní úprava neprovádí směrnici (EU) 2019/1023, zdůrazňuje se, že by mohla být v rozporu s právem Evropské unie, neboť vážně narušuje cíl, jehož má dosáhnout směrnice (EU) 2019/1023 (viz mimo jiné rozsudek Soudního dvora ve věci C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie ASBL v. Région wallonne* ze dne 18. prosince 1997 EU:C:1997:628, bod 50).

ZADRUHÉ.- Pochybnosti týkající se výkladu čl. 23 odst. 2 směrnice (EU) 2019/1023

- 16 **Předběžná otázka 1.1.** Předkládající soud poukazuje na to, že provedením směrnice (EU) 2019/1023, jež uskutečnil španělský zákonodárce (prostřednictvím zákona č. 16/2022), vznikla paradoxní situace, neboť zavedený režim omezuje přístup k oddlužení více než režim, který byl platný před přijetím prováděcího předpisu. Konkrétně se v současném znění článku 487 TRLC upravují omezení či výjimky z přístupu k úplnému oddlužení. Právě z jedné z těchto výjimek – která je uvedena v odst. 1 bodě 2 tohoto článku a která vychází z okolnosti, že *během deseti let předcházejících podání žádosti o oddlužení [...] bylo proti dlužníkovi vydáno pravomocné rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti* – vychází v tomto sporu daňová agentura při podání námítky proti žádosti pana A. o oddlužení.
- 17 Podle názoru předkládajícího soudu se jedná o výjimku, která nemá žádnou souvislost s čistě příkladným seznamem výjimek z přístupu k oddlužení, který je uveden v čl. 23 odst. 2 směrnice. S ohledem na tuto čistě příkladnou povahu jsou

namístež zvláštní povinnosti dohledu, jejichž cílem je zamezit tomu, aby členské státy vyprázdnily obsah práva na úplné oddlužení zavedením příliš podrobného vymezení pojmu „dobrá víra“. Popisovaná výjimka byla navíc vložena do španělských právních předpisů *ex novo*, neboť ve zněních platných před provedením nebyla obsažena a zavádí patrně nový požadavek, jímž se vymezuje způsob, jakým má být vykládán pojem „dobrá víra na straně dlužníka“ (jakožto nezbytná podmínka pro vznik práva na oddlužení).

- 18 Podle názoru předkládajícího soudu je právo na úplné oddlužení právem, jehož původ vychází ze Společenství, a není přípustné, aby vnitrostátní právní úprava narušovala podstatný obsah tohoto práva. Toto právo musí být ostatně vykládáno ve spojení s články 15 (právo pracovat) a 16 (svoboda podnikání) Listiny základních práv Evropské unie, neboť pokud by předlužené podniky neměly přístup k úplnému oddlužení, neměly by možnost pokračovat ve své obchodní činnosti. Právo na úplné oddlužení je tedy nezbytné k tomu, aby byla zaručena dynamika a konkurenceschopnost trhů, což má dopad v první řadě na jednotný trh.
- 19 **Předběžná otázka 1.2.** Tato předběžná otázka je odůvodněna tím, že právní ustanovení vložené do čl. 487 odst. 1 bodu 2 TRLC – v němž se stanoví, že *dlužník nemá přístup k oddlužení, pokud proti němu bylo během deseti let předcházejících podání žádosti o oddlužení vydáno pravomocné správní rozhodnutí z důvodu velmi závažných přestupků v oblasti daní, sociálního zabezpečení nebo společenského řádu, nebo pokud bylo během stejné doby deseti let vydáno pravomocné rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti, ledaže by dlužník ke dni podání žádosti o oddlužení již plně dostal svým závazkům* – má zřejmě zavést vyšší ochranu veřejné pohledávky, než jaká se veřejným pohledávkám přiznává v úpadečném řízení, což znamená, že dochází ke skrytému narušování hierarchie při uspokojování pohledávek v úpadečném řízení.
- 20 Toto znění totiž představuje jednoznačnou pobídku: je velmi pravděpodobné, že předlužený podnikatel, který se dopustil velmi vážného přestupku v oblasti daní nebo přestupku v oblasti sociálního zabezpečení nebo společenského řádu (bez ohledu na jeho závažnost) nebo proti němuž bylo vydáno rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti, raději dostojí svým závazkům na základě výše uvedených titulů, než aby požádal o oddlužení, neboť pokud by tak učinil, ztratil by přístup k právu na oddlužení v souvislosti s jakýmkoli jiným dluhem. Tento účinek nastane i v případě, že již bylo rozhodnuto o úpadečku. Předkládající soud se tedy domnívá, že cílem znění čl. 487 odst. 1 bodu 2 TRLC není určit nepoctivého dlužníka, ale spíše donutit podnikatele k tomu, aby uspokojil veřejnoprávní pohledávky, které by v úpadečném řízení mohl uspokojit jen stěží. Toto znění může mít navíc záporné dopady na trh, neboť dlužník dá přednost tomu, aby vyrovnal veřejnoprávní dluhy, a až poté zaplatí dalším přednostním či běžným věřitelům, například svým dodavatelům.
- 21 **Předběžná otázka 1.3.** Tato otázka vychází z povahy a charakteristik rozšíření daňové odpovědnosti. Předkládající soud nezpochybňuje pevné základy tohoto nástroje (který je upraven v člancích 41, 42 a 43 obecného daňového zákona),

avšak současně uvádí: (i) že jednoznačným cílem rozšíření daňové odpovědnosti je výběr daně a že se netýká hospodářských předpokladů na straně povinného, který nese podpůrnou odpovědnost, nýbrž hospodářských předpokladů na straně třetí osoby, tj. hlavního povinného (jímž je v tomto případě obchodní společnost INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L.), takže základ rozšířené daňové odpovědnosti nemůže vycházet z obecné „povinnosti solidarity“ při úhradě veřejných nákladů; (ii) že osoba, která nese podpůrnou odpovědnost a na niž byla rozšířena odpovědnost, plní úlohu osobního garanta daňového dluhu; (iii) že k tomu, aby bylo povoleno rozšíření odpovědnosti, stačí pouhá nedbalost jednatele společnosti, aniž je požadována existence zlého úmyslu nebo záměru týkajícího se zpronevěry; (iv) že jednání spočívající v pouhé nedbalosti lze jen stěží postavit na roveň zlému úmyslu na straně podnikatele, na nějž odkazuje čl. 23 odst. 2 směrnice (EU) 2019/1023, a (v) že ve španělském právním řádu je přístup k oddlužení podmíněn předchozím prohlášením úpdkového řízení, přičemž je prokázáno, že o úpadku pana A. dosud nebylo rozhodnuto.

- 22 **Předběžná otázka 1.4.** Článek 487 odst. 1 bod 2 TRLC stanoví, že časové období, během něhož nelze dosáhnout oddlužení, trvá deset let počínaje datem, kdy byla uložena sankce (za přestupky v oblasti daní, sociálního zabezpečení nebo společenského řádu), nebo datem, kdy bylo vydáno pravomocné rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti. Je patrné, že při výpočtu běhu této lhůty se nepřihlíží k okamžiku, kdy byl spáchán skutek, který vedl k uložení sankce (jímž je okamžik spáchání přestupku), ani k okamžiku, kdy byl spáchán skutek, který vedl k přijetí rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti (jímž je okamžik, kdy vznikl nebo byl přiznán dluh). Podle předkládajícího soudu je toto časové období, během něhož může být zjištěn zlý úmysl na straně dlužníka, nepřiměřeně dlouhé. Tato lhůta je podle jeho názoru zcela nepřiměřená. Období, během něhož nebude mít dlužník přístup k úplnému oddlužení, závisí navíc na mnoha faktorech (mimo jiné na výkonnosti správního orgánu při ukládání sankcí nebo při přijímání rozhodnutí), které nemají nic společného s tržním jednáním dlužníka. Stanovení natolik dlouhých lhůt, během nichž dlužník nemůže dosáhnout oddlužení, povede pravděpodobně k tomu, že dlužník přejde do stínové ekonomiky. Na druhou stranu je cílem této vnitrostátní právní úpravy pobízet dlužníka ve větší míře k tomu, aby co nejdříve dostal svým závazkům na základě výše uvedených titulů (sankce nebo rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti), neboť pokud by tak neučinil, ztratil by na mnohem delší dobu přístup k právu na oddlužení v souvislosti s jakýmkoli jiným dluhem. Postavení veřejnoprávních pohledávek v porovnání s ostatními pohledávkami se tak dále významně posiluje.
- 23 **Předběžná otázka 1.5.** Článek 23 odst. 2 směrnice výslovně stanoví, že omezení či odchylky od ustanovení obsažených v člancích 20 až 22 směrnice (týkajících se práva na přístup k úplnému oddlužení) musí být ve všech případech „řádně odůvodněny“. Podle názoru předkládajícího soudu se odůvodnění zákona č. 16/2022 – tj. zákona, jímž je dáno platné znění sporných článků TRLC – nejeví jako dostatečné vysvětlení jednotlivých omezení, jež stanoví čl. 487 odst. 1 bod 2 TRLC. Vzhledem k tomu, že článek 20 směrnice uznává právo na úplné oddlužení, čl. 23 odst. 2 směrnice ukládá zvláštní povinnost odůvodnit odchylky

zavedené vnitrostátním zákonodárcem, a sice tak, aby byla odůvodněna každá konkrétní odchylka, což znamená, že čistě obecné odůvodnění není dostatečné. Pouze tímto způsobem lze prokázat, že se vnitrostátní zákonodárce řídí pojmem „dobrá víra“, který je platný na úrovni Společenství. Toto konkrétní odůvodnění je mnohem potřebnější právě v takových systémech, jako je španělský systém, v němž je pojem „dobrá víra“ upraven na základě právních předpisů (a nikoli na základě posouzení), což odpovídá systému, který do nejvyšší možné míry zužuje možnosti posouzení ze strany soudu. Zavedením normativního systému „dobré víry“ vzniká navíc nebezpečí, že budou posíleny jiné cíle než uznávání práva na úplné oddlužení, jež by tomuto uznávání mohly odporovat. Je to ještě zjevnější, je-li přístup k právu na oddlužení podmíněn neexistencí předchozího pravomocného rozhodnutí o rozšíření odpovědnosti. Jak již bylo uvedeno výše, jedná se o případ, který byl do španělského práva vložen *ex novo*; který nebyl obsažen ani v příkladném seznamu uvedeném v čl. 23 odst. 2 směrnice a u něhož není nutná existence *zlého úmyslu či záměrného jednání*, ale požaduje se pouze existence „porušení povinností“. Odpovídá to, co bylo uvedeno výše, existenci jednání ve zlém úmyslu, jež požaduje směrnice (EU) č. 2019/1023?

ZATŘETÍ.- Pochybnosti týkající se výkladu čl. 23 odst. 4 směrnice (EU) 2019/1023

- 24 **Předběžná otázka 2.1.** Tato otázka velmi úzce souvisí s otázkami položenými ve věcech C-687/22 a C-111/23. Jak již bylo uvedeno výše, obě posledně jmenované žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají právní úpravy platné před provedením směrnice. Vzhledem k provedení směrnice a k okolnosti, že čl. 489 odst. 1 bod 5 TRLC rozšířil kategorie dluhů vyloučených z oddlužení, se má za to, že je v této věci nezbytné položit Soudnímu dvoru Evropské unie tuto otázku znovu.
- 25 **Předběžná otázka 2.2.** Článek 489 odst. 1 bod 5 TRLC stanoví obecné pravidlo o vyloučení veřejnoprávních pohledávek z oddlužení. Existuje i nepříliš rozsáhlý seznam výjimek, přestože maximální částky, jež se mohou na základě těchto titulů stát předmětem oddlužení, jsou velmi nízké. Předkládající soud se nicméně domnívá, že veřejnoprávní pohledávka není pohledávkou, kterou by směrnice upravovala v tom smyslu, že je vyloučena z oddlužení. Vyloučení veřejných pohledávek z oddlužení nebylo obecným pravidlem ani předtím, než byla směrnice provedena do španělského právního řádu. Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) zastává s ohledem na Doporučení Komise ze dne 12. března 2014 o novém přístupu k neúspěchu v podnikání a k platební neschopnosti a na preambuli Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (královské nařízení s mocí zákona č. 1/2015 ze dne 27. února 2015 o nástroji pro druhou příležitost, o snížení finanční zátěže a dalších opatřeních společenského řádu), názor, že postojem, který je v souladu s unijním právem, je ten, který podporuje oddlužení veřejných pohledávek nebo alespoň takovou ochranu veřejných pohledávek, jež není absolutní. Jak již bylo uvedeno výše, španělské právo v dané oblasti se

později (a zvláště po provedení směrnice) vyvíjelo opačným směrem. Předkládající soud čelí vážným pochybnostem, zda je s právem Evropské unie slučitelná taková právní úprava, která stanoví obecné vyloučení veřejnoprávních pohledávek, aniž se přihlíží ke konkrétní povaze dané pohledávky či k tomu, jaký poměr z celkové částky závazku daná pohledávka zaujímá.

- 26 **Předběžná otázka 2.3.** Otázky související s možnou neslučitelností se směrnicí (EU) 2019/1023 jsou ještě naléhavější, pokud se k výše uvedeným pochybnostem (předběžná otázka 2.2.) přidá okolnost, že španělské prováděcí předpisy stanoví vyloučení veřejnoprávních pohledávek pro veškeré druhy veřejnoprávních dluhů, aniž se přihlíží k jejich klasifikaci v úpadkovém řízení. Předkládající soud je toho názoru, že platné znění čl. 489 odst. 1 bodu 5 TRLC není soudržné s obecným systémem insolvence a že zavádí rozdílné zacházení, jež není odůvodněné a jež dává běžným a podřízeným pohledávkám bezdůvodně přednost před ostatními, jež jsou zařazeny na stejnou nebo vyšší úroveň. Ohrožuje tím konkurenceschopnost hospodářské sítě a vytváří nepřipustné konkurenční rozdíly mezi jednotlivými členskými státy. Podle mínění předkládajícího soudu musí být stát vystaven témuž zacházení jako ostatní věřitelé, aby podpořil postup insolvence. Neexistují žádné závažné důvody opravňující k názoru, že ukládá-li zákon věřitelům povinnost vzdát se svých oprávněných pohledávek, stát se týmiž právními předpisy řídit nemusí. Na tomto závěru nic nemění ani okolnost, že jsou některé veřejnoprávní pohledávky vyloučeny z oddlužení [což je případ velmi závažných správních sankcí, u nichž se zohlední zvláštní (sankční) povaha dluhu, jakož i jeho vlastnosti (vysoká závažnost), což může nasvědčovat existenci zlého úmyslu na straně dlužníka]. Není však považováno za přiměřené, aby existovalo obecné pravidlo o vyloučení veřejných pohledávek z oddlužení.
- 27 **Předběžná otázka 2.4.** Jak bylo zmíněno výše (předběžná otázka 2.2.), existuje několik výjimek z obecného pravidla o oddlužení veřejných pohledávek, jež se však týkají pouze nepříliš rozsáhlého seznamu veřejnoprávních pohledávek, jež mohou navíc dosahovat pouze určité výše. Tyto omezené částky považuje předkládající soud za svévolně určené. Jedná se o omezení, které nemá žádnou souvislost s celkovou částkou dluhu a které není v prováděcím předpisu odůvodněno. Není zde zavedeno žádné pravidlo přiměřenosti. Tyto částky navíc nezaručují, že bude moci dlužník získat druhou příležitost. Předkládající soud má za to, že vše, co je uvedeno výše, zbavuje právo na úplné oddlužení jeho obsahu.
- 28 **Předběžná otázka 2.5.** Pokud jde znovu o odůvodnění omezení a odchylek z práva na úplné oddlužení, je třeba připomenout, že jediné odůvodnění se nachází v bodech odůvodnění prováděcího předpisu, jímž je zákon č. 16/2022. Toto odůvodnění se nicméně týká pouze odchylek stanovených v článku 489 TRLC, nikoli však omezení stanovených v článku 487 TRLC. Předkládající soud podává stručný přehled hlavních charakteristik zmíněného odůvodnění obsaženého v bodech odůvodnění: (a) toto odůvodnění je postaveno na obecných zásadách (poukazuje se na *to, že vyrovnání určitých dluhů má zvláštní význam pro spravedlivou a solidární společnost vycházející ze zásad právního státu*, přičemž se jedná například o: *dluhy související s vyživovacími povinnostmi, veřejnoprávní*

dluhy, dluhy vyplývající z deliktní odpovědnosti, dluhy plynoucí z mimosmluvních závazků). (b) Odchytky z oddlužení jsou uvedeny v čistě příkladném seznamu, takže veškeré případy jsou odůvodněny jednotně, aniž se přihlíží k jejich rozmanité povaze. (c) Veřejné pohledávky jsou uvedeny společně s *dluhy souvisejícími s vyživovacími povinnostmi, dluhy vyplývajícími z deliktní odpovědnosti a dluhy plynoucími z mimosmluvních závazků*. Tyto tři kategorie jsou výslovně uvedeny v seznamu obsaženém v čl. 23 odst. 4 směrnice (EU) 2019/1023. Tento seznam obsažený v čl. 23 odst. 4 směrnice však neuvádí veřejnoprávní dluhy či pohledávky.

- 29 S ohledem na to, co bylo uvedeno výše, se předkládající soud táže: (1) zda je přípustné, aby vnitrostátní zákonodárce odůvodnil případy vyloučené z oddlužení jednotně a nikoli každý zvlášť; (2) zda není případně nutné, aby byl druh dluhu, který není uveden v čl. 23 odst. 4 směrnice (EU) 2019/1023 – jako je tomu v případě veřejnoprávních dluhů – zvlášť odůvodněn. A konečně, (3) zda odkaz na *zvláštní význam, který má vyrovnání určitých dluhů pro spravedlivou a solidární společnost vycházející ze zásad právního státu*, představuje ve světle čl. 23 odst. 4 směrnice dostatečné odůvodnění.