

**Predmet C-289/23 [Corván]<sup>1</sup>****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

25. travnja 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

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

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

25. travnja 2023.

**Tužitelj:**

Agencia Estatal de la Administración Tributaria

**Tuženik:**

A

**Predmet glavnog postupka**

Stečajni postupak – Zahtjev stečajnog dužnika (tuženika u ovom predmetu) da mu se prizna otpust nepodmirenog duga – Prigovor jednog od vjerovnika (tužitelja u ovom predmetu) na odobrenje navedenog otpusta – Osnove za prigovor: i. zla vjera u kojoj dužnik zahtijeva to pravo te ii. ograničen doseg otpusta nepodmirenog duga kad on obuhvaća javnopravne tražbine

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje – Članak 267. UFEU-a – Usklađenost nacionalnih odredbi s Direktivom (EU) 2019/1023 – Članak 23. stavci 2. i 4. Direktive 2019/1023 – Ostvarivanje prava na otpust – Doseg prava na otpust

<sup>1</sup> Naziv ovog predmeta izmišljen je. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne od stranaka u postupku.

## Prethodna pitanja

1. Dvojbe koje se odnose na tumačenje članka 23. stavka 2. Direktive (EU) 2019/1023.

**1.1.** Treba li članak 23. stavak 2. Direktive tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se onemogućuje pristup otpustu, kako je to utvrđeno u članku 487. stavku 1. točki 2. texta refundido de la Ley Concursal (pročišćeni tekst Stečajnog zakona (TRLIC)), jer navedeno ograničenje nije bilo predviđeno u propisima prije prenošenja Direktive kojima se priznavalo pravo na otpust, nego ga je zakonodavac uveo *ex novo*? Konkretno, može li nacionalni zakonodavac prilikom prenošenja Direktive utvrditi ograničenja u pogledu pristupa otpustu koja su stroža od onih iz ranijeg zakonodavstva, osobito kad navedeno ograničenje ne odgovara nijednoj od okolnosti predviđenih u članku 23. stavku 2. Direktive?

**1.2.** U slučaju da Sud na prethodno navedeno pitanje odgovori niječno, treba li članak 23. stavak 2. Direktive 2019/1023 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se onemogućuje pristup otpustu *ako je dužnik u deset godina prije podnošenja zahtjeva za otpust na temelju konačne upravne odluke kažnjen zbog vrlo teških poreznih kaznenih djela, povreda propisa o socijalnoj sigurnosti ili povreda drugih socijalnih propisa, ili ako je u istom razdoblju protiv njega donesena konačna odluka o utvrđivanju odgovornosti, osim ako je do dana podnošenja zahtjeva za otpust u cijelosti podmirio svoje obveze* (članak 487. stavak 1. točka 2. TRLIC-a) jer navedeni razlog podrazumijeva izmjenu sustava klasifikacije tražbina u stečajnom postupku?

**1.3.** U slučaju da Sud na prethodno navedeno pitanje odgovori niječno, treba li članak 23. stavak 2. Direktive tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se onemogućuje pristup otpustu, kako je to utvrđeno u članku 487. stavku 1. točki 2. TRLIC-a, *ako je protiv [dužnika] [...] donesena konačna odluka o utvrđivanju odgovornosti, osim ako je do dana podnošenja zahtjeva za otpust u cijelosti podmirio svoje obveze* jer se tom okolnošću ne može utvrditi da je vjerovnik postupao u zloj vjeri? Je li u te svrhe relevantna činjenica da nije utvrđeno da je dužnik kriv za stečaj?

**1.4.** U slučaju da Sud na prethodno navedeno pitanje odgovori niječno, treba li članak 23. stavak 2. Direktive tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se onemogućuje pristup otpustu, kako je to utvrđeno u članku 487. stavku 1. točki 2.

TRLC-a, zbog povreda ili odluka o utvrđivanju odgovornosti koje su izrečene ili donesene tijekom deset godina prije podnošenja zahtjeva za otpust, a da se u obzir ne uzme dan nastanka činjenice na temelju koje je nastala odgovornost ni moguće zakašnjelo donošenje odluke o utvrđivanju odgovornosti?

- 1.5. U slučaju da Sud na prethodno navedena pitanja odgovori niječno, treba li članak 23. stavak 2. Direktive tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se onemogućuje pristup otpustu, kako je to utvrđeno u članku 487. stavku 1. točki 2. TRLC-a, jer nacionalni zakonodavac navedeno ograničenje nije valjano opravdao?
2. Dvojbe koje se odnose na tumačenje članka 23. stavka 4. Direktive (EU) 2019/[1023].
    - 2.1. Treba li članak 23. stavak 4. Direktive tumačiti na način da mu se protivi propis kao što je članak 487. stavak 1. točka 2. TRLC-a, u kojem se navode razlozi koji onemogućuju pristup otpustu, a koji se ne nalaze na popisu iz navedenog članka 23. stavka 4.? Konkretno, treba li smatrati da je popis razloga iz članka 23. stavka 4. popis *numerus clausus* ili pak popis *numerus apertus*?
    - 2.2. Ako je riječ o popisu *numerus apertus* i nacionalni zakonodavac može uvesti druga odstupanja osim onih koja se predviđaju Direktivom, protivi li se članku 23. stavku 4. Direktive nacionalni propis kojim se utvrđuje opće pravilo da se otpust javnopravnih tražbina ne odobrava osim u iznimno ograničenim okolnostima i iznosima, pri čemu se u obzir ne uzimaju priroda ni okolnosti konkretnih javnopravnih tražbina? Konkretno, je li u ovom slučaju relevantna činjenica da se ranije navedenim propisom, u skladu s njegovim tumačenjem iz sudske prakse Tribunala Supremo (Vrhovni sud, Španjolska), dopuštao određeni otpust javnopravnih tražbina, a da je pravim pravilom o prenošenju doseg otpusta ograničen?
    - 2.3. U slučaju da Sud na prethodno navedeno pitanje odgovori niječno, treba li smatrati da se članku 23. stavku 4. Direktive protivi nacionalni propis, kao što je članak 489. stavak 1. točka 5. TRLC-a, kojim se utvrđuje opće pravilo o izuzimanju javnopravnih tražbina iz otpusta (uz određene iznimke na koje se odnosi sljedeće prethodno pitanje) jer se njime prema javnim vjerovnicima postupa povoljnije nego prema ostalim vjerovnicima?

- 2.4.** Konkretno, a u vezi s prethodno navedenim pitanjem, je li relevantna činjenica da se u propisu predviđa određeni otpust javnopravnih tražbina, ali samo za određene tražbine i unutar konkretnih iznosa koji nisu povezani sa stvarnom visinom duga?
- 2.5.** Konačno, treba li članak 23. stavak 4. Direktive (EU) 2019/1023 tumačiti na način da mu se protivi pravno pravilo, kao što je članak 489. stavak 1. točka 5. TRLC-a, jer se otpust opravdava *posebnom važnosti koju za pravedno i solidarno društvo, utemeljeno na vladavini prava, ima podmirivanje javnopravnih tražbina*, a u istom se pravnom pravilu na te tražbine upućuje općenito i u obzir ne uzima njihova konkretna priroda? Konkretno, je li u te svrhe relevantna činjenica da se općenito opravdanje odnosi i na tražbine navedene na popisu iz članka 23. stavka 4. Direktive i na tražbine koje se ne nalaze na tom popisu?

## **Navedene odredbe prava Unije**

### **1. Pravna pravila primarnog prava**

- 1.1. Glava I. članak 3. stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji
- 1.2. Članak 26. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
- 1.3. Članak 15. (Sloboda izbora zanimanja i pravo na rad), članak 16. (Sloboda poduzetništva) i članak 47. (Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje) Povelje Europske unije o temeljnim pravima

### **2. Pravna pravila sekundarnog prava**

- 2.1. Članak 21. stavak 1. te članak 23. stavci 2. i 4. Direktive (EU) 2019/1023 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o okvirima za preventivno restrukturiranje, otpustu duga i zabranama te o mjerama za povećanje učinkovitosti postupaka koji se odnose na restrukturiranje, nesolventnost i otpust duga i o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132 (Direktiva o restrukturiranju i nesolventnosti)

### **3. Sudska praksa**

- 3.1. Presuda Suda (sedmo vijeće) od 16. ožujka 2017., Agenzia delle Entrate contra Marco Identi, C-493/15 (EU:C:2017:219)

## **Navedene odredbe nacionalnog prava**

### **4. Pravna pravila nacionalnog prava**

- 4.1. Obrazloženje Leya 16/2022 de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal (Zakon 16/2022 od 5. rujna o izmjeni pročišćenog teksta Stečajnog zakona) (tim se zakonom u španjolsko pravo prenosi Direktiva (EU) 2019/1023)
- 4.2. Članak 487. stavak 1. (točke 1. do 6.); članak 487. stavak 2.; članak 489. stavak 1. (točke 1. do 8.); članak 489. stavak 3.; članak 493. stavak 1. (točka 3.) i članak 493. stavak 2. Real Decreto-Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (Kraljevska zakonodavna uredbom 1/2020 od 5. svibnja, kojom se odobrava pročišćeni tekst Stečajnog zakona), kako je izmijenjen Zakonom 16/2022 od 5. rujna
- 4.3. Članak 43. stavak 1. točka (a) Leya 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (Opći porezni zakon 58/2003 od 17. prosinca)
- 4.4. Članak 7. stavak 1. Código Civil (Građanski zakonik)

## 5. Nacionalna sudska praksa

- 5.1. Presuda odjela br. 991 punog sastava građanskog vijeća Tribunala Supremo (Vrhovni sud) od 2. srpnja 2019. (ES:TS:2019:2253)
- 5.2. Presuda odjela br. 1 građanskog vijeća Tribunala Supremo (Vrhovni sud) od 1. prosinca 2022. (ES:TS:2022:4482)
- 5.3. Presuda odjela br. 1 građanskog vijeća Tribunala Supremo (Vrhovni sud) od 10. prosinca 2020. (ES:TS:2020:4069)
- 5.4. Presuda odjela br. 2 vijeća za upravne sporove Tribunala Supremo (Vrhovni sud) od 10. srpnja 2019. (ES:TS:2019:2694)
- 5.5. Presuda odjela br. 2 vijeća za upravne sporove Tribunala Supremo (Vrhovni sud) od 18. listopada 2015. (ES:TS:2015:4973) i presuda odjela br. 2 vijeća za upravne sporove Tribunala Supremo (Vrhovni sud) od 9. travnja 2015. (ES:TS:2015:1491)
- 5.6. Presude različitih provincijskih sudova (donesene različitih datuma)

## Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Dužnik A. (tuženik u ovom predmetu) podnio je 7. srpnja 2022. zahtjev za pokretanje stečajnog postupka. Dužnik je prije toga pokušao sklopiti izvansudsku nagodbu o plaćanju. U trenutku podnošenja zahtjeva za pokretanje stečajnog postupka dužnik je prijavio dug u iznosu od 537 787,69 eura.
- 2 Sud koji je uputio zahtjev 26. srpnja 2022. donio je rješenje o pokretanju stečajnog postupka i njegovu zaključenju zbog nedostatnosti stečajne mase.

- 3 Dužnik je 28. rujna 2022. podnio zahtjev za otpust nepodmirenog duga, pri čemu je tražio potpuni otpust duga koji se nije uspio naplatiti u stečajnom postupku.
- 4 Abogacía del Estado (Državno odvjetništvo, Španjolska), koja zastupa Agenciju Estatal de la Administración Tributaria (Državna agencija za Poreznu upravu (A.E.A.T. ili Porezna agencija)), odnosno tužitelja u ovom predmetu, podnijela je 14. listopada 2022. prigovor na otpust nepodmirenog duga zbog postojanja različitih javnopravnih tražbina. Konkretno, Porezna agencija navodi da je A., osim prijavljenih dugova, dužan podmiriti i javnopravne tražbine u iznosu od 127 170,56 eura. Od 127 170,56 eura 36 108,97 eura proglašeno je nadređenim tražbinama, 36 108,97 eura redovnim tražbinama, a 75 952,50 eura podređenim tražbinama. Porezna agencija ujedno tvrdi da se od 127 170,56 eura ukupno 114 408,09 eura odnosi na konačnu odluku o utvrđivanju odgovornosti donesenu 13. siječnja 2017., dakle tijekom deset godina prije podnošenja zahtjeva za otpust nepodmirenog duga. Osim toga, dužnik ima druge javnopravne tražbine na koje se ne može primijeniti otpust u skladu s općim pravilom o neodobravanju otpusta utvrđenim u propisu o stečaju, u verziji nakon prenošenja Direktive (EU) 2019/1023 Zakonom 16/2022 od 5. rujna.
- 5 Sud koji je uputio zahtjev dopustio je prigovor Porezne agencije 19. listopada 2022.
- 6 Stečajni dužnik 3. studenoga 2022. usprotivio se zahtjevu Porezne agencije.

### **Ključni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 7 Porezna agencija od suda koji je uputio zahtjev traži (prvi zahtjev) da stečajnom dužniku, A.-u, uskrati pristup otpustu koji zahtijeva jer postoji konačna odluka o utvrđivanju porezne odgovornosti koja je protiv njega donesena 13. siječnja 2017., dakle tijekom deset godina prije podnošenja zahtjeva za otpust nepodmirenog duga, iz čega slijedi da dužnik prilikom podnošenja zahtjeva za otpust nije postupao u dobroj vjeri. Konačna odluka o utvrđivanju odgovornosti donesena je protiv A.-a na temelju sljedeće činjenične okolnosti: A. je u prošlosti bio upravitelj trgovačkog društva naziva INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L. Tijekom razdoblja u kojem je A. bio upravitelj trgovačkog društva, to društvo nije podnijelo (konkretno, tijekom 2010.), određene prijave PDV-a, iako je to moralo učiniti. Dvije godine kasnije (2012.) Porezna agencija dostavila je društvu INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L. porezno rješenje u kojem mu je naložila da plati iznose koje joj duguje. Na to porezno rješenje nije podnesena žalba. Pet godina nakon toga (konkretno, 13. siječnja 2017.) Porezna je agencija u skladu s člankom 43. stavkom 1. točkom (a) Općeg poreznog zakona 58/2003 od 17. rujna donijela odluku o utvrđivanju porezne odgovornosti protiv A.-a, kao osobe koja je kao voditelj društva podredno odgovorna za dugovanja i porezne sankcije izrečene tom društvu. Navedena porezna odgovornost iznosi 114 408,09 eura. Prema tvrdnjama Porezne agencije, odluka o utvrđivanju porezne odgovornosti konačna je, pa otpust nije moguć.



- 8 Porezna agencija istodobno (drugi zahtjev) traži da se druge javnopravne tražbine koje ima A. (kao što su prometni prekršaji) proglase neotpisivima, osim ako se mogu primijeniti ograničenja predviđena u članku 489. stavku 1. točki 5. TRLC-a.
- 9 Ti su zahtjevi podneseni u skladu s člankom 487. stavkom 1. točkom 2. TRLC-a (ograničenja pristupa otpustu zbog nepostojanja dužnikove dobre vjere) i člankom 489. stavkom 1. točkom 5. TRLC-a (ograničenja u pogledu dosega otpusta), kako je izmijenjen Zakonom 16/2022 od 5. rujna o izmjeni pročišćenog teksta Stečajnog zakona, odnosno pravnim pravilom kojim je Španjolska prenijela Direktivu (EU) 2019/1023 u svoj unutarnji pravni poredak.
- 10 Stečajni dužnik protivi se zahtjevima Porezne agencije. Pozivajući se na Direktivu (EU) 2019/1023, općenito tvrdi i. da je cilj navedene direktive ostvarivanje potpunog otpusta duga; ii. da se u Direktivi ne navodi ništa konkretno o javnopravnim tražbinama, nego se dosljedno ističe da države članice moraju uspostaviti sustave koji omogućuju ostvarivanje potpunog otpusta duga u kojima se ne pravi razlika među skupinama vjerovnika; iii. da je, iako priznaje mogućnost ograničavanja otpusta određenih dugova koja se državama članicama dodjeljuje člankom 23. stavkom 2. Direktive, ta ovlast uvođenja ograničenja uređena na detaljan način i kao *numerus clausus* (i da se na popisu mogućih ograničenja ne navode javnopravne tražbine, a navode, primjerice, tražbine za uzdržavanje); te naposljetku iv. da se zaštitom koja se u španjolskom propisu osigurava u pogledu javnopravnih tražbina narušava cilj utvrđen u samom propisu prava Europske unije.

### Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

#### **PRVO – Opći kontekst u kojem se upućuje zahtjev za prethodnu odluku Promjene španjolskih propisa o pravu na potpuni otpust nepodmirenog duga. Sličnosti i razlike prethodnih pitanja iz ovog predmeta i onih iz predmeta C-687/22 i C-111/23**

- 11 Kao opći kontekst u kojem se upućuje ovaj zahtjev za prethodnu odluku, sud koji je uputio zahtjev naglašava da se u ovom slučaju s obzirom na Direktivu (EU) 2019/1023 pojavljuju ozbiljne dvojbe u pogledu usklađenosti nacionalnog propisa kojim je navedena direktiva prenesena u španjolski pravni poredak sa samom Direktivom. Stoga se Sudu Europske unije upućuje nekoliko prethodnih pitanja, koja je sud koji je uputio zahtjev razvrstao u dvije skupine:
- (a) prethodna pitanja o ostvarivanju prava na potpuni otpust u pogledu pravilnog tumačenja članka 23. stavka 2. Direktive (EU) 2019/1023 te
  - (b) prethodna pitanja o dosegu potpunog otpusta u pogledu pravilnog tumačenja članka 23. stavka 4. Direktive (EU) 2019/1023.

- 12 Obje skupine upućuju u istom smjeru: k uređenju duga državi (ili javnopravnih tražbina) koje je španjolski zakonodavac uveo u Kraljevsku zakonodavnu uredbu 1/2020 od 5. svibnja Zakonom 16/2022 od 5. rujna o izmjeni pročišćenog teksta Stečajnog zakona kojim se prenosi Direktiva 2019/1023.
- 13 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, Zakonom 16/2022 pojačana zaštita javnopravnih tražbina, koja vjerojatno nije u skladu s Direktivom (EU) 2019/1023, uvedena je u dva navrata: 1. prilikom prenošenja članka 23. stavka 2. Direktive (EU) 2019/1023 u članak 487. stavak 1. točku 2. TRLC-a, s obzirom na to da se određene javnopravne tražbine upotrebljavaju kako bi se normativno razgraničio pojam dobre vjere; te 2. prilikom prenošenja članka 23. stavka 4. Direktive (EU) 2019/1023 u članak 489. stavak 1. točku 5. TRLC-a, s obzirom na to da se na javnopravnu tražbinu općenito ne primjenjuje otpust.
- 14 Potom se sažeto iznose promjene koje je u španjolskom pravnom poretku pretrpjelo uređenje prava na potpuni otpust nepodmirenog duga u pogledu javnopravnih tražbina. Pravo na potpuni otpust dugova (poznato kao „otпуст nepodmirenog duga”) uvedeno je u španjolski pravni poredak 2013. izmjenom članka 178. Stečajnog zakona koji je tada bio na snazi (Stečajni zakon 22/2003). Sustav otpusta razrađen je 2015. novom izmjenom Stečajnog zakona 22/2003, kojem je pridodan članak 178.bis. Uređenje iz tog novog članka sudovi su tumačili različito. Rasprava se u biti odnosila na doseg otpusta u pogledu javnopravnih tražbina, zbog čega je puni sastav građanskog odjela Tribunala Supremo (Vrhovni sud) 2019. donio važnu presudu od 2. srpnja 2019., ROJ: STS 2253/2019 – ES:TS:2019:2253. U skladu s parametrima španjolskog prava, tom je presudom „uspostavljena sudska praska” u punom smislu, čime je presuda postala izvorom prava. Tribunal Supremo (Vrhovni sud) u toj je presudi smatrao da bi se na velik dio javnopravnih tražbina mogao primijeniti otpust kad bi se otpust duga odobravao odmah (umjesto na temelju plana otplate). Vlada je 2020. na temelju Kraljevske zakonodavne uredbe 1/2020 od 5. svibnja kojom se potvrđuje pročišćeni tekst Stečajnog zakona (u daljnjem tekstu: TRLC) uvela novo uređenje prava na otpust dugova tako da je javnopravne tražbine stavila u povoljniji položaj nego što su ga imale na temelju prethodno navedene presude Tribunala Supremo (Vrhovni sud). Više je sudaca i sudova smatralo da se zakonskim instrumentom koji je upotrijebila vlada (kraljevskom zakonodavnom uredbom kojom se mogu samo mijenjati već postojeća pravna pravila, ali ne i uspostavljati novo uređenje) povređuje načelo *ultra vires*, pa su odlučili da neće primjenjivati taj novi sustav, nego su se držali onog utvrđenog u sudskoj praski Tribunala Supremo (Vrhovni sud). Direktiva (EU) 2019/1023 konačno je 2022. prenesena Zakonom 16/2022 i u tu je svrhu izmijenjen TRLC. Navedenom izmjenom uspostavljena je, općenito govoreći, pojačana ili iznimno visoka zaštita javnopravnih tražbina koja, prema mišljenju suda koji uputio zahtjev, možda nije u skladu s prenesenom Direktivom (EU) 2019/1023, konkretno, s njezinim člankom 23. stavcima 2. i 4.
- 15 S druge strane, prethodna pitanja koja se upućuju u ovom predmetu imaju određene sličnosti i razlike u usporedbi s pitanjima koja je u predmetima C-687/22 (Državna agencija za poreznu upravu) i C-111/23 (Državna agencija za poreznu



upravu) uputila Audiencia Provincial de Alicante (Provincijski sud u Alicanteu, Španjolska). Neka od pitanja upućenih u tim dvama zahtjevima za prethodnu odluku preklapaju se s pitanjima iz ovog predmeta. Odgovori u tim predmetima mogli bi stoga uvjetovati odgovore koji se daju u ovom predmetu. Međutim, za razliku od predmeta C-687/22 i C-111/23, u ovom se predmetu dvojba u pogledu tumačenja prava Europske unije odnosi izravno na zakonodavstvo kojim se prenosi Direktiva 2019/1023, odnosno na Zakon 16/2022 od 5. rujna o izmjeni pročišćenog teksta Stečajnog zakona), koji je stupio na snagu 26. rujna 2022. Suprotno tomu, u predmetima C-687/22 i C-111/23 od Suda Europske unije traži se tumačenje prava Unije u odnosu na španjolski propis koji je prethodio prenošenju Direktive (EU) 2019/1023, a koji je donesen prije isteka roka za prenošenje. Iako se tim ranijim propisom ne prenosi Direktiva (EU) 2019/1023, naglašava se da bi on mogao biti protivan pravu Unije jer ozbiljno narušava ishod propisan Direktivom 2019/1023 (vidjeti, među ostalim, presudu Suda od 18. prosinca 1997. u predmetu C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région wallonne*, EU:C:1997:628, t. 50.).

#### **DRUGO – Dvojbe u pogledu tumačenja članka 23. stavka 2. Direktive (EU) 2019/1023**

- 16 Prethodno pitanje 1.1. Sud koji je uputio zahtjev naglašava paradoks da je prenošenje Direktive (EU) 2019/1023 koje je izvršio španjolski zakonodavac (na temelju Zakona 16/2022) dovelo do uspostavljanja sustava u kojem je teže ostvariti otpust dugova nego što je to bilo u ranijem sustavu koji je bio na snazi prije donošenja pravnog pravila o prenošenju. Konkretno, u trenutnom tekstu članka 487. TRLC-a navode se ograničenja ili odstupanja u pogledu pristupa potpunom otpustu nepodmirenog duga. Jedno od odstupanja, koje se navodi u stavku 1. točki 2. tog članka, a koje se temelji na tome da tijekom deset godina prije podnošenja zahtjeva za otpust protiv dužnika nije donesena konačna odluka o utvrđivanju odgovornosti, u ovom je sporu Poreznoj agenciji poslužilo kao temelj za prigovor protiv zahtjeva za otpust koji je podnio A.
- 17 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, riječ je o odstupanju koje nije povezano s popisom odstupanja od pristupa otpustu iz članka 23. stavka 2. Direktive, koji služi tek kao primjer. Zbog činjenice da taj popis služi tek kao primjer potreban je poseban nadzor kako bi se države članice spriječilo da prekomjernim ograničavanjem dobre vjere naruše samu bit prava na potpuni otpust duga. Osim toga, navedeno odstupanje uvedeno je *ex novo* u španjolske propise jer nije postojalo u verzijama prije prenošenja Direktive, a podrazumijeva uvođenje novog ograničavajućeg zahtjeva u pogledu tumačenja „dužnikove dobre vjere” (nužne pretpostavke za ostvarivanje prava na otpust nepodmirenog duga).
- 18 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je pravo na potpuni otpust dugova pravo Zajednice i da se nacionalnim propisima ne može narušiti njegov bitan sadržaj. Takvo pravo usto treba tumačiti u vezi s člancima 15. (pravo na rad) 16. (sloboda poduzetništva) Povelje Europske unije o temeljnim pravima jer prezaduženi

poduzetnici, ako ne mogu pristupiti potpunom otpustu dugova, neće biti u mogućnosti nastaviti s poslovanjem. U konačnici, pravo na potpuni otpust duga nužno je kako bi se osiguralo postojanje dinamičnih i konkurentnih tržišta, a to najprije utječe na jedinstveno tržište.

- 19 Prethodno pitanje 1.2. To je prethodno pitanje opravdano jer se čini da se pravim pravilom uvedenim člankom 487. stavkom 1. točkom 2. TRLC-a – kojim se određuje da otpust nepodmirenog duga ne može ostvariti dužnik koji je u deset godina prije podnošenja zahtjeva za otpust na temelju konačne upravne odluke kažnjen zbog vrlo teških poreznih kaznenih djela, povrede propisa o socijalnoj sigurnosti ili povrede drugih socijalnih propisa, ili ako je u istom razdoblju od deset godina protiv njega donesena konačna odluka o utvrđivanju odgovornosti, osim ako je do dana podnošenja zahtjeva za otpust u cijelosti podmirio svoje obveze – nastoji uspostaviti zaštitu javnopravnih tražbina koja je viša od zaštite koja se takvim tražbinama jamči u okviru stečajnog postupka, čime se na prikriven način mijenja redoslijed prvenstva naplate tražbina u stečajnom postupku.
- 20 Naime, taj tekst dovodi do očitog usmjeravanja: vrlo je vjerojatno da će prezaduženi poduzetnik koji je počinio teško ili vrlo teško porezno kazneno djelo, povredu propisa o socijalnoj sigurnosti ili povredu drugih socijalnih propisa (neovisno o njihovoj težini) ili u odnosu na koga je donesena odluka o utvrđivanju odgovornosti, radije podmiriti obveze na ime tih povreda prije nego što zatraži otpust jer će mu, ako ih ne podmiri, biti onemogućeno ostvarivanje prava na otpust bilo kojeg drugog duga. Taj učinak nastaje čak i ako je stečajni postupak već pokrenut. Ukratko, sud koji je uputio zahtjev smatra da se u tekstu članka 487. stavka 1. točke 2. TRLC-a ne nastoji identificirati nepoštenog dužnika, nego prije obvezati poduzetnika da podmiri javnopravne tražbine koje bi se u okviru stečajnog postupka teško naplatile. Osim toga, taj tekst negativno se odražava na tržišta jer će dužnik prednost dati podmirivanju javnopravnih tražbina, a ne plaćanju tražbina drugih nadređenih ili redovnih vjerovnika, kao što su njegovi dobavljači.
- 21 Prethodno pitanje 1.3. To se pitanje odnosi na prirodu i obilježja utvrđivanja porezne odgovornosti. Sud koji je uputio zahtjev ne dovodi u pitanje čvrste temelje tog mehanizma (uređene u člancima 41., 42. i 43. Općeg poreznog zakona), ali ističe: i. da je jasno da je cilj utvrđivanja porezne odgovornosti prikupljanje sredstava te da se u obzir ne uzima gospodarska sposobnost podrednog obveznika nego treće osobe, glavnog obveznika (u ovom je slučaju to trgovačko društvo INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L.), zbog čega razlog za utvrđivanje porezne odgovornosti ne može biti općenita „obveza solidarnosti” da se podmire javni troškovi; ii. da podredni obveznik u odnosu na kojeg se utvrđuje odgovornost ima funkciju osobnog jamca porezne tražbine; iii. da je za utvrđivanje odgovornosti dovoljan tek nemar upravitelja društva, pri čemu nije nužno da postoji zla namjera ili želja za prevarom; iv. da se postupanje koje je tek nemarno teško može izjednačiti sa zlom poduzetničkom vjerom na kojoj se temelji članak 23. stavak 2. Direktive (EU) 2019/1023 te v. da je za pristup

otpustu u španjolskom pravnom poretku potrebno da se najprije pokrene stečajni postupak i utvrdi da A. nije za njega odgovoran.

- 22 Prethodno pitanje 1.4. Člankom 487. stavkom 1. točkom 2. TRLC-a rok tijekom kojeg se ne može ostvariti otpust nepodmirenog duga utvrđuje se na deset godina, a računa se od dana izricanja sankcije (zbog poreznih kaznenih djela, povreda propisa o socijalnoj sigurnosti ili drugih socijalnih propisa) ili dana donošenja konačne odluke o utvrđivanju odgovornosti. Prema tome, pri izračunu tog razdoblja ne uzima se u obzir trenutak nastanka činjenice zbog koje je izrečena sankcija (odnosno datuma počinjenja povrede) ni trenutak nastanka činjenice zbog koje je donesena odluka o utvrđivanju odgovornosti (odnosno datuma nastanka ili priznavanja duga). Sud koji je uputio zahtjev ne smatra razumnim da se ocjena dužnikove zle vjere provodi u pogledu tako dugog razdoblja. Prema njegovu mišljenju, to je razdoblje potpuno nerazmjerno. Osim toga, razdoblje tijekom kojeg dužnik ne može ostvariti potpuni otpust duga ovisi o više čimbenika (među ostalim, o učinkovitosti uprave da izrekne sankcije ili donese odluke), a ti čimbenici nisu ni na koji način povezani s dužnikovim postupanjem na tržištu. Osim toga, utvrđivanjem tako dugog razdoblja tijekom kojeg dužnik ne može otpisati svoje dugove vjerojatno će ga potaknuti da se okrene poslovanju u svojoj ekonomiji. S druge strane, to nacionalno uređenje dovodi do snažnijeg poticanja dužnika da u najkraćem roku podmiri svoje obveze po tim osnovama (sankcije ili odluke o utvrđivanju odgovornosti) jer će mu, ako to ne učini, tijekom puno duljeg razdoblja biti onemogućeno ostvarivanje prava na otpust bilo kakvog drugog duga. To ponovno znači da se javnopravne tražbine stavljaju u puno povoljniji položaj u odnosu na ostale tražbine.
- 23 Prethodno pitanje 1.5. U članku 23. stavku 2. Direktive izričito se određuje da sva ograničenja ili odstupanja od odredbi članaka 20. do 22. Direktive (koji se odnose na pravo pristupa potpunom otpustu duga) moraju biti „[valjano] opravdana”. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ne čini se da je obrazloženje Zakona 16/2022 (zakona iz kojeg proizlazi trenutajući tekst spornih članaka TRLC-a) dostatan temelj kako bi se objasnila ograničenja koja se konkretno utvrđuju u članku 487. stavku 1. točki 2. TRLC-a. Zbog priznavanja prava na potpuni otpust iz članka 20. Direktive u članku 23. stavku 2. Direktive propisuje se posebna obveza obrazlaganja odstupanja koja utvrdi nacionalni zakonodavac, a tim se obrazloženjem mora opravdati svako konkretno odstupanje, što znači da sasvim općenito obrazloženje nije dostatno. Samo se tako može dokazati da je nacionalni zakonodavac poštovao pojam dobre vjere iz prava Zajednice. Konkretno obrazloženje mnogo je potrebnije u sustavima poput španjolskoga u kojem je odabran normativni (a ne evaluacijski) sustav koji se temelji na dobroj vjeri i kojim se gotovo u potpunosti ograničava bilo kakva mogućnost sudske ocjene. Štoviše, normativni sustav utemeljen na dobroj vjeri dovodi do rizika od jačanja ciljeva koji su različiti, pa i oprečni priznavanju prava na potpuni otpust. To je još jasnije kad se pristup pravu na otpust uvjetuje time da prethodno nije donesena konačna odluka o utvrđivanju odgovornosti. Već je istaknuto da je to u španjolskom pravu *ex novo* slučaj, koji se ne navodi ni na popisu iz članka 23. stavka 2. Direktive, koji služi kao primjer i pogledu kojeg nije nužno da postoji ni

zla namjera ni želja nego samo „povreda obveza”. Je li prethodno navedeno u skladu s postojanjem postupanja u zloj vjeri, što se zahtijeva Direktivom (EU) 2019/1023?

**TREĆE – Dvojbe koje se odnose na tumačenje članka 23. stavka 4. Direktive (EU) 2019/1023**

- 24 Prethodno pitanje 2.1. To je pitanje usko povezano s pitanjima upućenima u predmetima C-687/22 i C-111/23. Već je navedeno da se ti zahtjevi za prethodnu odluku odnose na propis koji je bio na snazi prije prenošenja Direktive. Budući da su nakon prenošenja člankom 489. stavkom 1. točkom 5. TRLC-a proširene kategorije duga koje se izuzimaju iz otpusta, smatra se da je potrebno Sudu Europske unije ponovno uputiti to pitanje u ovom predmetu.
- 25 Prethodno pitanje 2.2. Člankom 489. stavkom 1. točkom 5. TRLC-a utvrđuje se opće pravilo o neodobravanju otpusta za javnopravne tražbine. Točno je da postoji ograničen popis iznimaka, ali su maksimalni iznosi na koje se može primijeniti otpust po tim osnovama veoma niski. Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da se u Direktivi ne propisuje da se na javnopravnu tražbinu ne primjenjuje otpust. Niti je neodobravanje otpusta javnopravne tražbine bilo opće pravilo prije prenošenja Direktive u Španjolskoj. Pozivajući se na Preporuku Komisije od 12. ožujka 2014. o novom pristupu stečaju i nesolventnosti poduzeća i na preambulu Real Decreta-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (Kraljevska uredba sa zakonskom snagom 1/2015 od 27. veljače o mehanizmu druge prilike, smanjenju financijskog tereta i drugim socijalnim mjerama), Tribunal Supremo (Vrhovni sud) smatrao je da je u skladu s pravom Unije da se na javnopravne tražbine primijeni otpust ili da se takve tražbine barem ne štite u potpunosti. S obzirom na prethodno navedeno, španjolsko pravo u području o kojem je riječ naknadno se razvijalo u suprotnom smjeru (osobito nakon prenošenja Direktive). Sud koji je uputio zahtjev ozbiljno dvoji u pogledu usklađenosti s pravom Europske unije pravnog pravila kojim se utvrđuje opće izuzimanje javnopravnih tražbina a da se ne uzima u obzir konkretna priroda tražbine ni udio te tražbine u ukupnom iznosu duga.
- 26 Prethodno pitanje 2.3. Pitanja u pogledu moguće neusklađenosti s Direktivom (EU) 2019/1023 tim su relevantnija ako se prethodnim dvojbama (prethodno pitanje 2.2.) pridoda činjenica da se u španjolskom provedbenom propisu izuzimanje javnopravnih tražbina utvrđuje za sve vrste javnopravnih tražbina, pri čemu se ne uzima u obzir njihova klasifikacija u stečajnom postupku. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, trenutna verzija članka 489. stavka 1. točke 5. TRLC-a nije u skladu s općim sustavom za rješavanje stečaja, dovodi do razlika u postupanju koje se ne mogu opravdati te daje neopravdanu prednost redovnim i podređenim tražbinama u odnosu na druge tražbine jednake ili više razine. Time se narušava konkurentnost u sektoru gospodarstva i dovodi do neprihvatljivih razlika u tržišnom natjecanju među državama članicama. Sud koji



je uputio zahtjev smatra da se prema državi mora postupati kao i prema ostalim vjerovnicima kako bi se podržao sustav za rješavanje stečaja. Nema ozbiljnih razloga koji bi doveli do zaključka da se, ako se zakonom redovne vjerovnike obvezuje da se odreknu svojih legitimnih tražbina, ista pravna pravila ne primjenjuju na državu. Na taj zaključak ne utječe činjenica da se iz otpusta izuzimaju određene javnopravne tražbine (to je slučaj s vrlo ozbiljnim upravnim sankcijama u pogledu kojih se u obzir uzima posebna (sankcijska) priroda tražbine i njezin (vrlo ozbiljan) karakter, što može upućivati na dužnikovo zlonamjerno postupanje). Stoga se opće pravilo o neodobravanju otpusta javnopravnih tražbina ne čini razumnim.

- 27 Prethodno pitanje 2.4. Prethodno je navedeno (prethodno pitanje 2.2.) da opće pravilo o otpustu javnopravnih tražbina ima određene iznimke, ali samo u pogledu ograničenog popisa javnopravnih tražbina i u ograničenim iznosima. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ti su ograničeni iznosi proizvoljni. Riječ je o ograničenju koje nema veze s ukupnim iznosom duga i koje nije opravdano u provedbenom pravnom pravilu. Nije ispunjeno nijedno pravilo o proporcionalnosti. Tim se iznosima dužniku ne jamči druga prilika. Svime time se, prema mišljenju suda koji je uputio zakon, narušava sama bit prava na potpuni otpust duga.
- 28 Prethodno pitanje 2.5. Kad je ponovno riječ o pitanju opravdanja ograničenja i odstupanja od prava na potpuni otpust, valja podsjetiti na to da se jedino opravdanje navodi u obrazloženju provedbenog pravnog pravila, odnosno Zakona 16/2022. Međutim, to se opravdanje odnosi samo na odstupanja iz članka 489. TRLC-a, a ne na ograničenja iz njegova članka 487. Sud koji je uputio zahtjev iznosi pregled najvažnijih aspekata opravdanja iz navedenog obrazloženja: (a) U opravdanju se poziva na opća načela (navodi se posebna važnost koju za pravedno i solidarno društvo, utemeljeno na vladavini prava, ima činjenica da se određene tražbine podmiruju: primjerice, tražbine za uzdržavanje, javnopravne tražbine, tražbine koje proizlaze iz deliktne odgovornosti, tražbine koje proizlaze iz izvanugovorne odgovornosti. (b) Odstupanja od otpusta navode se na popisu koji služi tek kao primjer i kojim se stoga svi slučajevi opravdavaju zajedno a da se ne uzima u obzir različita priroda svakoga od njih. (c) Javnopravne tražbine navode se među tražbinama za uzdržavanje, tražbinama koje proizlaze iz deliktne odgovornosti i tražbinama koje proizlaze iz izvanugovorne odgovornosti. Te tri kategorije izričito se navode na popisu iz članka 23. stavka 4. Direktive (EU) 2019/1023. Međutim, na popisu iz članka 23. stavka 4. Direktive ne navode se javnopravne tražbine ni dugovi.
- 29 S obzirom na prethodno navedeno, sud koji je uputio zahtjev postavlja sljedeća pitanja: 1. Može li nacionalni zakonodavac sve pojedine slučajeve neodobravanja otpusta opravdati zajedno, a ne svaki slučaj zasebno. 2. Nije li za određenu vrstu duga koja se ne navodi u članku 23. stavku 4. Direktive (EU) 2019/1023, kao što su to javnopravne tražbine, možda potrebno posebno obrazloženje. 3. Je li pozivanje na posebnu važnost koju za pravedno i solidarno društvo, utemeljeno na

vladavini prava, ima činjenica da se određene tražbine podmiruju dostatno opravdanje s obzirom na članak 23. stavak 4. Direktive.

RADNI DOKUMENT