



# Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
JEANA RICHARDA DE LA TOURA  
od 11. siječnja 2024.<sup>1</sup>

**Predmet C-20/23**

**SF**

**protiv**

**MV,**

**Instituto da Segurança Social IP,  
Autoridade Tributária e Aduaneira  
Cofidis SA – Sucursal em Portugal,  
uz sudjelovanje**

**Joséa da Coste Araújo, u svojstvu stečajnog upravitelja**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal da Relação do Porto (Žalbeni sud u Portu, Portugal))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u građanskim stvarima – Direktiva (EU) 2019/1023 – Postupci u slučaju nesolventnosti – Zahtjev za otpust duga – Isključenje dugova prema poreznim tijelima i tijelima nadležnima za socijalnu sigurnost – Potreba opravdanja”

## I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 23. stavka 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)<sup>2</sup> te članka 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>3</sup>.

2. Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe SF, fizičke osobe koja je postala nesolventna (u daljnjem tekstu: dužnik) i, među ostalim, Instituta da Segurança Social IP (Zavod za socijalnu sigurnost, Portugal) te Autoridade Tributária e Aduaneira (Porezna i carinska uprava, Portugal) u pogledu zahtjeva za otpust duga koji je osoba SF podnijela tijekom postupka u slučaju nesolventnosti koji se na nju odnosio.

<sup>1</sup> Izvorni jezik: francuski

<sup>2</sup> SL 2019., L 172, str. 18.

<sup>3</sup> U daljnjem tekstu: Povelja

3. Na zahtjev Suda, u svojoj ću se analizi usredotočiti na drugo prethodno pitanje, koje se odnosi na mogućnost država članica da iz potpunog otpusta duga isključe porezne tražbine i tražbine iz socijalne sigurnosti.

4. Predložiti ću Sudu da odluči da države članice mogu na temelju članka 23. stavka 4. Direktive 2019/1023 iz potpunog otpusta duga predviđenog člankom 20. te direktive isključiti porezne tražbine i tražbine iz socijalne sigurnosti, pod uvjetom da je to opravdano i da se to opravdanje može naći u nacionalnom pravu, u propisu različitom od onog kojim se prenosi navedena direktiva.

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

5. Člankom 23. Direktive 2019/1023, naslovljenim „Odstupanja”, u stavku 4. predviđa se:

„Države članice mogu iz otpusta duga isključiti posebne kategorije duga ili ograničiti pristup otpustu duga ili utvrditi dulje razdoblje otpusta ako su takva isključenja, ograničenja ili dulja razdoblja opravdana, kao u slučaju:

- (a) osiguranih dugova;
- (b) dugova proizašlih iz kaznenih sankcija ili u vezi s njima;
- (c) dugova proizašlih iz deliktne odgovornosti;
- (d) dugova koji se odnose na obveze uzdržavanja koje proizlaze iz obiteljskog odnosa, roditeljstva, braka ili tazbinskog srodstva;
- (e) dugova nastalih nakon podnošenja zahtjeva za pokretanje ili pokretanja postupka koji vodi do otpusta duga; i
- (f) dugova proizašlih iz obveze plaćanja troškova postupka koji vodi do otpusta duga.”

### B. Portugalsko pravo

#### 1. CIRE

6. Mogućnost da se pristupi otpustu duga u okviru postupka u slučaju nesolventnosti fizičkih osoba uvedena je 2004. u portugalski pravni sustav Decreto-Leijem n°53/2004 (Uredba sa zakonskom snagom br. 53/2004)<sup>4</sup> od 18. ožujka 2004., kojim se utvrđuje Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (Zakonik o nesolventnosti i oporavku poduzeća, u daljnjem tekstu: CIRE).

<sup>4</sup> *Diário da República* serija I-A, br. 66, od 18. ožujka 2004.

7. Članak 235. CIRE-a, u kojem se navodi opće načelo otpusta duga, glasi kako slijedi:

„Ako je dužnik fizička osoba, može mu se, u uvjetima navedenima u ovom poglavlju, odobriti otpust dugova koji su dio stečajne mase i koji nisu podmireni tijekom postupka u slučaju nesolventnosti ili u sljedeće tri godine od njegova završetka.”

8. Kad je konkretno riječ o otpustu duga, člankom 245. stavkom 2. točkom (d) CIRE-a, u verziji koja proizlazi iz Decreto-Leija n°84/2019 (Uredba sa zakonskom snagom br. 84/2019)<sup>5</sup> od 28. lipnja 2019., kojom se utvrđuju pravila za izvršenje državnog proračuna za 2019., predviđa se da otpust duga ne obuhvaća „porezne tražbine i tražbine iz socijalne sigurnosti”.

9. Leijem n°9/2022 (Zakon br. 9/2022)<sup>6</sup> od 11. siječnja 2022., kojim je prenesena Direktiva 2019/1023, 2022. nije izmijenjen popis kategorija duga isključenih iz otpusta duga, osobito dugova prema poreznim tijelima i tijelima nadležnima za socijalnu sigurnost. Tim se zakonom nije uvelo nikakvo opravdanje za to isključenje.

## 2. *LGT*

10. Pravna osnova portugalskog pravnog okvira koji se odnosi na utvrđivanje poreza jest Decreto-Lei n°398/98 (Uredba sa zakonskom snagom br. 398/98)<sup>7</sup> od 17. prosinca 1998., kojim je odobren Lei Geral Tributária (Opći porezni zakon, u daljnjem tekstu: *LGT*), u kojem se navode i definiraju opća načela kojima se uređuje portugalsko porezno pravo i ovlasti porezne uprave, kao i jamstva doprinositelja.

11. Člankom 5. stavicima 1. i 2. *LGT*-a određuje se:

„1. Cilj je oporezivanja ispuniti financijske potrebe države i drugih javnih tijela te promicati društvenu pravdu, jednake mogućnosti i potrebno ispravljanje nejednakosti u raspodjeli bogatstva i dohotka.

2. Prilikom oporezivanja poštuju se načela opće primjene, jednakosti, zakonitosti i materijalne pravičnosti.”

12. U skladu s člankom 30. stavicima 2. i 3. *LGT*-a:

„2. Porezni je dug neraspoloživ i uvjeti za njegovo smanjenje ili prestanak mogu se utvrditi samo uz poštovanje načela jednakosti i zakonitosti poreza.

3. Odredbe iz prethodnog stavka nadređene su bilo kojem posebnom zakonodavstvu.”

## III. Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja

13. Presudom od 18. lipnja 2018., koja je postala pravomoćna, dužnik je proglašen nesolventnim.

<sup>5</sup> *Diário da República*, 1. serija, br. 122, od 28. lipnja 2019.

<sup>6</sup> *Diário da República*, 1. serija, br. 7, od 11. siječnja 2022.

<sup>7</sup> *Diário da República* serija I-A, br. 290, od 17. prosinca 1998.

14. Prvostupanjski sud najprije je 23. siječnja 2019. proglasio dopuštenim dužnikov zahtjev za otpust duga.

15. Stečajni upravitelj u postupku u slučaju nesolventnosti podnio je 29. srpnja 2022. završno izvješće, u kojem je smatrao da dužniku treba odobriti otpust duga.

16. Dužniku je 3. listopada 2022. odobren otpust nepodmirenog duga, osim poreznih tražbina i tražbina iz socijalne sigurnosti, u skladu s člankom 245. stavkom 2. CIRE-a.

17. Dužnik je podnio žalbu protiv te odluke Tribunalu da Relação do Porto (Žalbeni sud u Portu, Portugal). U prilog svojoj žalbi, tvrdio je da članak 245. stavak 2. CIRE-a nije u skladu s člankom 23. stavkom 4. Direktive 2019/1023 jer isključenje poreznih tražbina i tražbina iz socijalne sigurnosti iz otpusta duga nije „opravdano”, za razliku od onog što se predviđa u potonjoj odredbi.

18. Sud koji je uputio zahtjev utvrdio je da Zakon br. 9/2022, kojim je Direktiva 2019/1023 prenesena u nacionalno pravo, ne sadržava nikakvo opravdanje za isključenje poreznih tražbina i tražbina iz socijalne sigurnosti te da takvo opravdanje nije bilo predviđeno ni nacrtom tog zakona. Taj sud ističe da, osim dvojbi u pogledu usklađenosti članka 245. stavka 2. CIRE-a s tom direktivom, ima dvojbe i u pogledu toga predstavlja li isključenje predviđeno tom odredbom prepreku ciljevima koji se nastoje postići navedenom direktivom, UFEU-om i djelotvornosti prava Unije.

19. U tim je okolnostima Tribunal da Relação do Porto (Žalbeni sud u Portu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 23. stavak 4. Direktive [2019/1023] tumačiti na način da se njime isključenje drugih dugova osim onih koji se navode u točkama te odredbe dopušta samo ako je ono ‚opravdan[o]’?
2. Treba li mogućnost država članica da iz otpusta duga isključe određene kategorije duga (pod uvjetom da je to isključenje opravdano kao što se to predviđa člankom 23. stavkom 4. Direktive 2019/1023) tumačiti na način da se time državama članicama dopušta da isključe porezne tražbine (koje se ne navode u navedenom članku), čime se one stavljaju u povlašten položaj?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na ta pitanja, koji kriteriji omogućuju da se ispuni taj zahtjev za opravdanje u smislu prava [U]nije, uzimajući u obzir da ta opravdanja trebaju biti u skladu s općim načelima prava Unije i zaštitom temeljnih prava, koja obvezuju zakonodavca [Unije] i nacionalnog zakonodavca (‚zabrana diskriminacije na temelju državljanstva’ (članak 18. UFEU-a) i ‚sloboda poduzetništva’ (članak 16. [Povelje]), kao i temeljnim gospodarskim slobodama na unutarnjem tržištu.
4. U slučaju niječnog odgovora na ta pitanja, obuhvaća li definicija (u smislu prava [U]nije, a za potrebe tumačenja Direktive 2019/1023) pojmova ‚dugov[i] proizašl[i] iz kaznenih sankcija ili u vezi s njima’ i ‚dugov[i] proizašl[i] iz deliktne odgovornosti’ i porezne dugove, kao što se to predviđa nacionalnim zakonodavnim aktom kojim se prenosi [ta d]irektiva [...] (Zakon [br. 9/2022])?’

20. Pisana očitovanja podnijeli su dužnik, Zavod za socijalnu sigurnost, portugalska i španjolska vlada te Europska komisija.

#### IV. Analiza

21. Drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi saznati mogu li države članice isključiti određene kategorije duga iz otpusta duga, osobito porezne tražbine i tražbine iz socijalne sigurnosti, čime ih se stavlja u povlašten položaj.

22. Komisija te portugalska i španjolska vlada u svojim očitovanjima priznaju netaksativnost popisa iz članka 23. stavka 4. Direktive 2019/1023 jer se njime predviđa da se iz otpusta duga mogu isključiti posebne kategorije duga, kao u slučaju šest kategorija duga navedenih u nastavku tog stavka.

23. Dvojba može nastati zbog prvotne verzije tog članka na španjolskom jeziku, u kojoj se navodilo da države članice mogu „iz otpusta duga isključiti posebne kategorije duga [...], u slučaju<sup>8</sup>”. No taj je tekst u ispravku te direktive<sup>9</sup>, u kojem je tekst na španjolskom jeziku usklađen s drugim jezičnim verzijama, zamijenjen izrazom „kao u slučaju<sup>10</sup>”.

24. Stoga više nema dvojbe: upotreba izraza „[d]ržave članice mogu iz otpusta duga isključiti” i izraza „kao” znači da popis iz članka 23. stavka 4. Direktive 2019/1023 doista jest netaksativan popis posebnih kategorija duga koje se mogu isključiti iz otpusta duga, koji države članice mogu dopuniti. Ta je analiza potvrđena uvodnom izjavom 81. te direktive, u vezi s raspravama u Vijeću Europske unije<sup>11</sup>, iz kojih proizlazi da države članice u opravdanim slučajevima trebaju moći isključiti druge kategorije duga.

25. Općenitije, kad je riječ o margini prosudbe kojom države članice raspolazu za isključenje određenih kategorija duga iz mogućeg otpusta duga, valja razlikovati načelo isključenja kategorije duga i uvjete tog isključenja.

26. Kad je riječ o načelnom isključenju poreznih tražbina i tražbina iz socijalne sigurnosti, valja istaknuti da se u članku 23. stavku 4. Direktive 2019/1023 navodi šest kategorija duga koje države članice mogu isključiti iz otpusta duga ili za koje se može ograničiti pristup otpustu duga ili pak utvrditi dulje razdoblje otpusta. Te su kategorije sljedeće: osigurani dugovi, dugovi proizašli iz kaznenih sankcija ili u vezi s njima, dugovi proizašli iz deliktne odgovornosti, dugovi koji se odnose na uzdržavanje, dugovi nastali nakon podnošenja zahtjeva za pokretanje ili pokretanja postupka za otpust duga i dugovi koji se odnose na troškove tog postupka.

27. Komisija u svojim očitovanjima ističe argument prema kojem postoji veza između tih različitih kategorija duga kojom se, zbog prirode duga o kojem je riječ, opravdava to da se državama članicama koje žele utvrditi iznimke od načela potpunog otpusta duga ne ostavlja potpuna margina prosudbe.

28. Tako ta veza proizlazi iz interesa materijalne pravičnosti: kao prvo, dužnik ne smije moći izbjeći financijske posljedice radnji koje nisu povezane s normalnim poslovnim životom (obiteljski dugovi, dugovi koji proizlaze iz kaznenih djela ili dugovi koji proizlaze iz građanske

<sup>8</sup> „en los siguientes casos”

<sup>9</sup> SL 2022., L 43, str. 94.

<sup>10</sup> „como en los siguientes casos”

<sup>11</sup> Vidjeti napomenu predsjedništva od 16. svibnja 2018. za Odbor stalnih predstavnika o Prijedlogu direktive o okvirima za preventivno restrukturiranje, pružanju druge prilike i mjerama za povećanje učinkovitosti postupaka restrukturiranja, postupaka u slučaju nesolventnosti i postupaka razrješenja te izmjeni Direktive 2012/30/EU – djelomični opći pristup (dokument 8830/18 ADD 1), osobito bilješku 14. u kojoj se navodi da će se u uvodnim izjavama objasniti da članak 22. stavci 1. i 3. (koji su postali članak 23. stavci 2. i 4. donesene Direktive) nisu konačni.

odgovornosti). Kao drugo, dugovi nastali u okviru postupka razrješenja od dugova ili nakon tog postupka mogu se isključiti iz otpusta duga kako bi se zajamčila učinkovitost tog postupka. Kao treće, isključiti se mogu i osigurani dugovi jer su osigurani upravo kako bi se izbjegle posljedice u slučaju nesolventnosti.

29. Međutim, nekoliko je elemenata protivno toj argumentaciji.

30. Najprije, samim tekstom članka 23. Direktive 2019/1023 predviđa se prilagodba oblika opcija u pogledu mogućih iznimki od načela potpunog otpusta duga. U stavku 1. navodi se da sve države članice trebaju predvidjeti isključenje dužnika koji postupaju nepošteno ili u lošoj namjeri. Suprotno tomu, u stavcima 3. i 5. navodi se da države članice mogu predvidjeti dulja razdoblja otpusta odnosno dulja razdoblja zabrane u određenim strogo utvrđenim slučajevima. U stavku 4. čije se tumačenje traži, kao i u stavku 2., predviđa se da države članice mogu odabrati iznimke od načela potpunog otpusta duga ako su one opravdane, pri čemu se za tu mogućnost navodi netaksativan popis primjera. Prema tome, funkcioniranje i opseg postupka potpunog otpusta duga mogu se bitno razlikovati ovisno o odabiru svake od država članica. Stoga se čini da je teško utvrditi da cilj usklađivanja tog postupka otpusta duga opravdava to da se u načelu ne odobrava isključenje određenih posebnih kategorija duga iz tog otpusta duga.

31. Nadalje, ni na temelju čega iz rasprava koje su prethodile donošenju Direktive 2019/1023 ne može se tvrditi da se porezne tražbine i tražbine iz socijalne sigurnosti ne mogu isključiti iz otpusta duga. Naime, u Prijedlogu direktive jasno se navodilo, u pogledu članka 22. (koji je postao članak 23. donesene Direktive), da države članice imaju „veliki raspon za diskreciju u postavljanju ograničenja za odredbe o pristupu razrješenju i o razdobljima davanja razrješnice, pod uvjetom da su ta ograničenja jasno naznačena i da su nužna za zaštitu općeg interesa”<sup>12</sup>.

32. Ta je želja da se državama članicama ostavi dovoljna sloboda potvrđena u raspravama u Vijeću<sup>13</sup>. Isključenja iz otpusta duga zapravo su tijekom pregovora u toj instituciji dodana bez posebnih komentara<sup>14</sup> te je pojašnjeno da države članice mogu isključiti i određene vrste tražbina na temelju svojeg nacionalnog zakonodavstva, pri čemu se nije pojasnila njihova priroda<sup>15</sup>. Na samom kraju pregovora u Vijeću Portugal je dao izjavu u kojoj je u biti naveo, s jedne strane, da u tekstu postoji dovoljna razina fleksibilnosti koja državama članicama omogućuje da zadrže ili uvedu odredbe kojima se isključuje ili ograničava pristup otpisu poreznih dugova jer se te mjere

<sup>12</sup> Vidjeti Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o okvirima za preventivno restrukturiranje, pružanju druge prilike i mjerama za povećanje učinkovitosti restrukturiranja i postupaka u pogledu nesolventnosti i razrješenja te izmjeni Direktive 2012/30/EU, (COM(2016) 723 final), str. 26.

<sup>13</sup> Vidjeti točku 5. napomene predsjedništva od 19. svibnja 2017. za Corepera/Vijeće o Prijedlogu direktive o okvirima za preventivno restrukturiranje, pružanju druge prilike i mjerama za povećanje učinkovitosti restrukturiranja i postupaka u pogledu nesolventnosti i razrješenja te izmjeni Direktive 2012/30/EU – rasprava o politikama (dokument 9316/17): „Ciljevi primljenog Prijedloga načelno su dobili široku potporu ministara na neformalnom sastanku ministara pravosuđa i unutarnjih poslova 27. siječnja 2017. U raspravama na tom sastanku istaknuta je važnost postizanja poštene ravnoteže između interesa dužnika i vjerovnika te omogućavanja određenog stupnja fleksibilnosti kako se ne bi uplitalo u nacionalne sustave koji dobro funkcioniraju. Na raspravama u okviru Radne skupine za građansko pravo (nesolventnost) pružena je opća podrška ciljevima Prijedloga. No delegacije su ujedno istaknule složenost predložene direktive koja proizlazi iz njezine povezanosti s drugim područjima nacionalnog prava, kao i iz toga proizašlu potrebu za ostavljanjem dovoljno fleksibilnosti državama članicama za prilagodbu mjera [Unije] lokalnoj gospodarskoj situaciji i lokalnim pravnim strukturama”.

<sup>14</sup> Vidjeti napomenu bugarskog predsjedništva i predstojećeg austrijskog predsjedništva od 16. ožujka 2018. za Radnu skupinu za građansko pravo (nesolventnost) o Prijedlogu direktive o okvirima za preventivno restrukturiranje, pružanju druge prilike i mjerama za povećanje učinkovitosti restrukturiranja i postupaka u pogledu nesolventnosti i razrješenja te izmjeni Direktive 2012/30/EU – revidirani tekst članka 19., 20. i 22. glave III. i povezane definicije (dokument 7150/18), str. 6.

<sup>15</sup> Vidjeti napomenu predsjedništva od 24. svibnja 2018. za Vijeće o Prijedlogu direktive o okvirima za preventivno restrukturiranje, pružanju druge prilike i mjerama za povećanje učinkovitosti postupaka restrukturiranja, postupaka u slučaju nesolventnosti i postupaka razrješenja te izmjeni Direktive 2012/30/EU – djelomičan opći pristup (dokument 9236/18 ADD 1), str. 9.

trebaju smatrati opravdanima zbog posebne naravi poreznih dugova i, s druge strane, da želi zadržati svoje stajalište u vezi s propisivanjem pristupa otpisu poreznih dugova pri prenošenju Direktive<sup>16</sup>.

33. Odbor za ekonomsku politiku Europskog parlamenta, čije se mišljenje tražilo, predložio je nadležnom Odboru za pravna pitanja izmjenu jedne uvodne izjave i jednog stavka u korist izričite mogućnosti isključenja javnih tražbina u pogledu kojeg države članice trebaju voditi računa o nužnoj ravnoteži između općeg interesa i promicanja poduzetništva<sup>17</sup>.

34. Naposljetku, očito je da je Direktiva 2019/1023 direktiva minimalnog usklađivanja, koje se odnosi na potpuni otpust duga, čiji je cilj uspostava te vrste postupka u svakoj od država članica, a ne uspostava usklađenog postupka otpusta duga. Naime, pregovori su za države članice bili prilika da se podsjeti na to da taj postupak, neovisno o tome je li nov, prema mišljenju država članica, treba moći dovoljno prilagoditi kako se ne bi uplitaio u nacionalne sustave koji dobro funkcioniraju jer je takav postupak povezan s drugim područjima nacionalnog prava i jer se gospodarska situacija i pravne strukture razlikuju od jedne države članice do druge<sup>18</sup>.

35. Suprotno tomu, kad je riječ o uvjetima za isključenje kategorije duga, člankom 23. stavkom 4. Direktive 2019/1023 predviđa se da su „isključenja, ograničenja ili dulja razdoblja opravdana”. Stoga, iako margina prosudbe država članica nije ograničena u pogledu prirode posebnih kategorija duga koje se mogu isključiti, ona je ipak ograničena opravdanjem koje moraju navesti u potporu tom isključenju.

36. Usto, države članice iskoristile su tu marginu prosudbe kako bi isključile određene kategorije tražbina koje su različite od onih navedenih na popisu u članku 23. stavku 4. Direktive 2019/1023. U Francuskoj su iz otpusta duga isključene, među ostalim, tražbine zaposlenika i tražbine nastale iz radnji koje se odnose na imovinu stečenu nasljedstvom koje je otvoreno tijekom postupka<sup>19</sup>. U Nizozemskoj su, među ostalim, isključene tražbine povezane sa studentskim zajmovima<sup>20</sup>. U Španjolskoj su, među ostalim, isključene tražbine plaća i javnopravne tražbine<sup>21</sup>.

37. Budući da je upotrijebio izraz „čime ih se stavlja u povlašten položaj”, čini se da sud koji je uputio zahtjev smatra da Portugalska Republika ugrožava jednakost među vjerovnicima jer odbija da se u razmatranju potpunog otpusta duga prema njoj postupa na jednak način kao prema drugim vjerovnicima, s obzirom na to da iz tog otpusta isključuje porezne tražbine i tražbine iz socijalne sigurnosti. Međutim, kad je riječ o kolektivnom postupku, s kojim se može izjednačiti postupak potpunog otpusta duga zbog njegovih učinaka na vjerovnike, ne traži se da postoji jednakost među svim vjerovnicima, nego jednakost među vjerovnicima koji se nalaze u sličnoj situaciji. Tako se u pogledu restrukturiranja člankom 10. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2019/1023 predviđa da se prema vjerovnicima s dostatnim zajedničkim interesom u istoj kategoriji postupa jednako te na način koji je razmjernan njihovim tražbinama. Isto tako, u uvodnoj

<sup>16</sup> Vidjeti napomenu Glavnog tajništva Vijeća od 21. svibnja 2019. za Odbor stalnih predstavnika/Vijeće o Nacrtu direktive Europskog parlamenta i Vijeća 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) (prvo čitanje) – donošenje zakonodavnog akta – izjave (dokument 9170/2/19 REV 2 ADD 1), str. 1. i 2.

<sup>17</sup> Vidjeti mišljenje Odbora za ekonomsku i monetarnu politiku od 7. prosinca 2017. upućeno Odboru za pravna pitanja o prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o okvirima za preventivno restrukturiranje, pružanju druge prilike i mjerama za povećanje učinkovitosti restrukturiranja i postupaka u pogledu nesolventnosti i razrješenja te izmjeni Direktive 2012/30/EU, Izvjestitelj za mišljenje: Enrique Calvet Chambon, prijedlozi izmjena 22 i 94.

<sup>18</sup> Vidjeti bilješku 13. ovog mišljenja.

<sup>19</sup> Vidjeti članak L. 645-11 codea de commerce (Trgovački zakonik).

<sup>20</sup> Vidjeti članak 299.a. Faillissementsweta (Stečajni zakon).

<sup>21</sup> Vidjeti članak 489. stavak 1. točke 4. i 5. Leya 22/2003 Concursal (Stečajni zakon 22/2003).

izjavi 52. te direktive navodi se da, kao posljedica testa najboljeg interesa vjerovnika, ako javni institucijski vjerovnici imaju privilegirani status u skladu s nacionalnim pravom, države članice mogle bi predvidjeti da se planom ne može nametnuti potpuno ili djelomično ukidanje tražbina tih vjerovnika. Kad je riječ o uvodnoj izjavi 44. navedene direktive, u njoj se podsjeća na to da valja, s jedne strane, osigurati da se prava koja su u bitnome slična tretiraju jednako i da se planovi restrukturiranja mogu donijeti bez nepravednog oštećenja prava zahvaćenih strana, koje bi se trebale tretirati u zasebnim kategorijama koje odgovaraju kriterijima formiranja kategorija prema nacionalnom pravu i, s druge strane, omogućiti državama članicama da tretiraju vrste vjerovnika koji nemaju dostatno zajedničkog interesa, kao što su porezna tijela ili tijela nadležna za socijalno osiguranje, u zasebnim kategorijama.

38. Ta su pravila u skladu sa sudskom praksom Suda koja se odnosi na slobodu poduzetništva koja je zaštićena člankom 16. Povelje. Naime, Sud je odlučio da, ako je zaštita prava vlasništva osigurana ustavnim poretom svih država članica i ako su slična jamstva dana u pogledu slobode trgovanja, rada i drugih poslovnih aktivnosti, tako zajamčena prava nisu apsolutna prava, nego ih valja razmatrati s obzirom na društvenu funkciju zaštićenih dobara i aktivnosti. Dodao je da su zbog tog razloga takva prava redovno zajamčena samo uz ograničenja predviđena na temelju javnog interesa<sup>22</sup>.

39. Stoga predviđanjem isključenja poreznih tražbina i tražbina iz socijalne sigurnosti iz postupka potpunog otpusta duga, Portugalska Republika ne ugrožava jednakost među vjerovnicima samu po sebi, koju treba provoditi u tom području, kao ni slobodu poduzetništva.

40. Kad je riječ o opravdavanju tog isključenja, Komisija smatra da ono ne može imati oblik puke *pro forma* izjave i da portugalski zakonodavac nije pružio nikakvo, čak ni isključivo formalno, opravdanje za to isključenje poreznih tražbina i tražbina iz socijalne sigurnosti.

41. Međutim, kao što sam to prethodno naveo, Portugal je dao preciznu izjavu tijekom pregovora o Direktivi 2019/1023, koja se odnosi na isključenje poreznih tražbina<sup>23</sup>. Osim toga, portugalska vlada u svojim očitovanjima ističe da se, s jedne strane, člankom 103. stavkom 1. Constituição da República Portuguesa (Ustav Portugalske Republike) predviđa da je cilj poreznog sustava ispuniti financijske potrebe države i drugih javnih tijela i jednako raspodijeliti dohodak i bogatstvo te se, s druge strane, u člancima 5. i 30. LGT-a navode pravila i načela koja opravdavaju to isključenje kao ispunjavanje financijskih potreba države, promicanje društvene pravde, jednakih mogućnosti, kao i potrebno ispravljanje nejednakosti u raspodjeli bogatstva i dohotka uz poštovanje načela opće primjene, jednakosti, zakonitosti, materijalne pravičnosti i neraspoloživosti poreznog duga.

42. U članku 23. stavku 4. Direktive 2019/1023 ne navodi se ništa o obliku traženog opravdanja, ali se u uvodnoj izjavi 81. pojašnjava da treba postojati opravdan razlog na temelju nacionalnog prava. Ne čini mi se potrebnim da se opravdanje navede u samom aktu kojim se prenosi ta direktiva ako ono već postoji u nacionalnim propisima (Ustav, zakon, uredba) ili čak i ako se pojavilo u okviru pregovora o navedenoj direktivi, što je na sudu koji upućuje zahtjev da provjeri, uzimajući u obzir cijelo primjenjivo zakonodavstvo i njegovu usklađenost.

<sup>22</sup> Vidjeti presudu od 14. svibnja 1974., Nold/Komisija (4/73, EU:C:1974:51, t. 14.).

<sup>23</sup> Vidjeti bilješku 16. ovog mišljenja.



43. Zaključno, čini mi se da je Direktiva 2019/1023 direktiva minimalnog usklađivanja čiji je cilj uvođenje u svaku državu članicu postupka otpusta duga čiji su obrisi u pogledu prirode tražbina koje se mogu isključiti iz tog otpusta uvelike ostavljeni na prosudbu država članica, pod uvjetom da su ta isključenja opravdana, uključujući i izvan akta kojim se prenosi direktiva.

44. S obzirom na sve te elemente, predlažem Sudu da odgovori na sljedeći način: članak 23. stavak 4. Direktive 2019/1023 treba tumačiti na način da u njemu naveden popis nije taksativan i da se druge posebne kategorije duga, a ne samo one na tom popisu, mogu uključiti u otpust duga, ograničeni otpust duga ili dulje razdoblje otpusta, pod uvjetom da je to opravdano u nacionalnom pravu, uključujući i izvan odredbe kojom se prenosi ta direktiva.

## V. Zaključak

45. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Tribunal da Relação do Porto (Žalbeni sud u Portu, Portugal) odgovori na sljedeći način:

Članak 23. stavak 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)

treba tumačiti na način da:

u njemu naveden popis nije taksativan i da se druge posebne kategorije duga, a ne samo one na tom popisu, mogu uključiti u otpust duga, ograničeni otpust duga ili dulje razdoblje otpusta, pod uvjetom da je to opravdano u nacionalnom pravu, uključujući i izvan odredbe kojom se prenosi ta direktiva.