



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 14 grudnia 2023 r.¹

Sprawa C-687/22

Julieta

Rogelio

przeciwko

Agencia Estatal de Administración Tributaria

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Audiencia Provincial de Alicante (sąd okręgowy w Alicante, Hiszpania)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Współpraca sądowa w sprawach cywilnych – Postępowanie upadłościowe – Plan restrukturyzacyjny – Dyrektywa (UE) 2019/1023 – Wyłączenie wierzytelności publicznoprawnych – Skutki prawne dyrektyw – Obowiązek powstrzymania się od poważnego zagrożenia realizacji celu wyznaczonego przez dyrektywę

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 23 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/1132 (dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości)².

2. Wniosek ten został skierowany w ramach postępowania pomiędzy dwiema osobami fizycznymi, które znalazły się w stanie upadłości (dalej „dłużnicy”), a Agencia Estatal de Administración Tributaria (państwowa agencja administracji podatkowej, Hiszpania, zwana dalej „AEAT”) w przedmiocie wniosku o umorzenie długów złożonego przez dłużników w trakcie postępowania upadłościowego prowadzonego wobec nich. AEAT natomiast sprzeciwiła się umorzeniu tychże długów, które stanowiły zobowiązanie podatkowe.

3. Sprawa ta stanowi dla Trybunału okazję do wyjaśnienia, jakim zakresem swobody dysponują państwa członkowskie przy transpozycji art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023, który przewiduje, że pewne szczególne kategorie długów mogą zostać wyłączone z mechanizmu całkowitego umorzenia długów.

¹ Język oryginału: francuski.

² Dz.U. 2019, L 172 s. 18.

4. W niniejszej opinii w wyniku mojej analizy zaproponuję Trybunałowi, aby odpowiedział Audiencia Provincial de Alicante (sądowi okręgowemu w Alicante, Hiszpania), sądowi odsyłającemu, że państwa członkowskie mogą przewidywać wyłączenia wierzytelności publicznoprawnych z możliwości całkowitego umorzenia długów pod warunkiem, że zostanie to należycie uzasadnione.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

5. Artykuł 23 dyrektywy 2019/1023, zatytułowany „Odstępstwa”, przewiduje w ust. 4, że:

„Państwa członkowskie mogą wyłączyć szczególne kategorie długów z umorzenia długów lub ograniczyć dostęp do umorzenia długów, lub ustanowić dłuższy okres wymagany dla uzyskania umorzenia długów, w przypadku gdy takie wyłączenia, ograniczenia lub dłuższe okresy są należycie uzasadnione, na przykład kategorie długów takie jak:

- a) długi zabezpieczone;
- b) długi, które wynikają z sankcji karnych lub w związku z nimi;
- c) długi, które wynikają z odpowiedzialności deliktowej;
- d) długi w zakresie zobowiązań alimentacyjnych wynikających z więzi rodzinnych, z pokrewieństwa, małżeństwa lub powinowactwa;
- e) długi powstałe po złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania prowadzącego do umorzenia długów lub po wszczęciu takiego postępowania; oraz
- f) długi, które wynikają z obowiązku pokrycia kosztu postępowania prowadzącego do umorzenia długów”.

6. Z przepisów art. 34 ust. 1 i 2 oraz art. 35 tej dyrektywy wynika, że weszła ona w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* oraz że termin na transpozycję minął 17 lipca 2021 r., przy czym termin ten mógł ulec przedłużeniu o rok w przypadku szczególnych trudności. Królestwo Hiszpanii skorzystało z tego dodatkowego terminu.

B. Prawo hiszpańskie

7. Real Decreto-ley 1/2015 de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (królewski dekret z mocą ustawy 1/2015 w sprawie mechanizmu drugiej szansy, zmniejszenia obciążeń finansowych i innych środków o charakterze socjalnym)³ z dnia 27 lutego 2015 r. zmienił przepisy Ley 22/2003 Concursal (ustawa 22/2003 – prawo

³ BOE nr 51 z dnia 28 lutego 2015 r., s. 19058. Wspomniany królewski dekret z mocą ustawy został zatwierdzony bez zmian w Ley 25/2015 de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social (ustawa 25/2015 w sprawie mechanizmu drugiej szansy, zmniejszenia obciążeń finansowych i innych środków o charakterze socjalnym) z dnia 28 lipca 2015 r. (BOE nr 180 z dnia 29 lipca 2015 r., s. 64479).

upadłościowe) z dnia 9 lipca 2003 r.⁴, wprowadzając do tej ustawy nowy art. 178 bis, aby uregulować kwestię korzyści z umorzenia niezaspokojonych zobowiązań. Reżim wprowadzony na mocy tego przepisu przewiduje dwie możliwości, pozwalając dłużnikowi na wybór pomiędzy natychmiastowym umorzeniem długów (art. 178 bis ust. 3 pkt 4) a umorzeniem rozłożonym w czasie na okres 5 lat, podlegającym harmonogramowi spłat (art. 178 bis ust. 3 pkt 5). W odniesieniu do umorzenia długów rozłożonego w czasie z harmonogramem spłat art. 178 bis ust. 5 pkt 1 ustawy prawo upadłościowe przewidywał:

„Korzyści wynikające z umorzenia niezaspokojonych zobowiązań przyznane dłużnikom, o których mowa w ust. 3 pkt 5, rozciągają się na stronę, której następujące wierzytelności pozostaną niezaspokojone:

1) Wierzytelności zwykłe i wierzytelności podporządkowane niezaspokojone w dniu zakończenia postępowania upadłościowego, nawet jeśli nie zostałyby one zgłoszone, z wyjątkiem wierzytelności publicznoprawnych i wierzytelności alimentacyjnych”.

8. Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (królewski dekret ustawodawczy 1/2020 w sprawie zatwierdzenia tekstu jednolitego ustawy prawo upadłościowe)⁵ z dnia 5 maja 2020 r. zmienił ponownie przepisy ustawy prawo upadłościowe, zastępując przepis art. 178 bis tejże ustawy poprzez wprowadzenie do niej nowego rozdziału, korzystając z tej okazji w celu wyłączenia wierzytelności publicznoprawnych z zakresu przepisów o umorzeniu długów, zarówno tych odnoszących się do umorzenia natychmiastowego, jak i tych odnoszących się do umorzenia rozłożonego w czasie.

9. Artykuł 491 ust. 1 królewskiego dekretu ustawodawczego 1/2020 przewidywał, że:

„Jeżeli wierzytelności względem masy upadłości i wierzytelności uprzywilejowane zostały w całości zaspokojone oraz jeżeli uprawniony do tego dłużnik dążył do uprzedniego zawarcia ugody pozasądowej dotyczącej zaspokojenia wierzytelności, korzyści wynikające z umorzenia niezaspokojonych zobowiązań rozciągają się na wszystkie niezaspokojone wierzytelności, z wyjątkiem wierzytelności publicznoprawnych i wierzytelności alimentacyjnych”.

10. Artykuł 497 ust. 1 pkt 1 królewskiego dekretu ustawodawczego 1/2020 stanowił, że:

„Korzyści wynikające z umorzenia niezaspokojonych zobowiązań przyznane dłużnikom, którzy przyjęli harmonogram spłat, rozciągają się na następującą część wierzytelności, które pozostaną niezaspokojone zgodnie z owym harmonogramem spłat:

1) Wierzytelności zwykłe i wierzytelności podporządkowane niezaspokojone w dniu zakończenia postępowania upadłościowego, nawet jeśli nie zostałyby one zgłoszone, z wyjątkiem wierzytelności publicznoprawnych i wierzytelności alimentacyjnych”.

11. Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 [ustawa 16/2022 z dnia 5 września 2022 r. zmieniająca tekst jednolity ustawy prawo upadłościowe zatwierdzony królewskim dekretem ustawodawczym 1/2020 w celu transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z dnia 20 czerwca

⁴ BOE nr 164 z dnia 10 lipca 2003 r., s. 26905.

⁵ BOE nr 127 z dnia 7 maja 2020 r., s. 31518.

2019 r.]⁶ zmieniła przepisy królewskiego dekretu ustawodawczego 1/2020, potwierdzając wyłączenie wierzytelności wynikających z prawa publicznego z zakresu przepisów o umorzeniu długów, zarówno tych o umorzeniu natychmiastowym, jak i o umorzeniu rozłożonym w czasie. Artykuł 489 ust. 1 i 5 wedle nowej wersji ustawy prawo upadłościowe przewiduje, że:

„Umorzenie niezaspokojonych zobowiązań rozciąga się na wszystkie niezaspokojone wierzytelności za wyjątkiem:

[...]

5) długów wynikających z wierzytelności publicznoprawnych. Jednakże długi, których odzyskiwanie należy do kompetencji AEAT, mogą zostać umorzone do maksymalnej wysokości 10 000 euro na dłużnika; w odniesieniu do pierwszych 5000 euro długu, umorzenie będzie całkowite, a począwszy od tej kwoty, umorzenie będzie obejmować 50 % długu do wskazanej kwoty maksymalnej. Podobnie długi o charakterze socjalnym mogą podlegać umorzeniu do tej samej kwoty i na tych samych warunkach. Kwota umorzona, do osiągnięcia wskazanego powyżej progu, stosuje się w kolejności odwrotnej do kolejności pierwszeństwa ustanowionego prawnie w niniejszej ustawie oraz, w ramach każdej z kategorii, w zależności od ich pierwszeństwa w czasie”.

12. Preambuła ustawy 16/2022 przewiduje w sekcji IV w szczególności, że:

„Dyrektywa 2019/1023 zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie do ustanowienia mechanizmu drugiej szansy, aby zniechęcić dłużników od przenoszenia się do innych państw, które przewidują już tego rodzaju mechanizmy, i unikania kosztów, jakie oznaczałoby to zarówno dla dłużnika, jak i jego wierzycieli. Równoległe ujednoczenie tej kwestii uznaje się za kluczowe dla funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego.

[...]

Ustanawia się dwa sposoby umorzenia długów: umorzenie długów poprzez likwidację aktywów masy upadłości oraz umorzenie wraz z harmonogramem spłaty [...]

[...]

Umorzenie długów rozciąga się na całość wierzytelności w ramach postępowania upadłościowego oraz wierzytelności względem masy upadłości. Wyjątki w zakresie wierzytelności w określonych przypadkach, opierają się na szczególnym znaczeniu ich zaspokojenia w sprawiedliwym i solidarnym społeczeństwie opartym na praworządności (tak w przypadku długów alimentacyjnych, długów wynikających z wierzytelności publicznoprawnych, długów wynikających z czynów zabronionych o charakterze karnym lub z czynów niedozwolonych o charakterze cywilnym). Tym samym umorzenie wierzytelności publicznoprawnych podlega pewnym ograniczeniom i może mieć miejsce jedynie przy pierwszym umorzeniu długów i nie przy kolejnych umorzeniach [...]

⁶ BOE nr 214 z dnia 6 września 2022 r., s. 123682.

III. Stan faktyczny w postępowaniu przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

13. Dłużnicy w toku dotyczącego ich postępowania upadłościowego złożyli 3 marca 2021 r. wnioski o umorzenie długów, wobec którego sprzeciw złożyła AEAT w odniesieniu do jej wierzytelności w wysokości 192 366,21 EUR, która stanowi w jej ocenie uprzywilejowaną wierzytelność publicznoprawną.

14. Dnia 30 lipca 2021 r. Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Denia (sąd pierwszej instancji nr 1 w Denii, Hiszpania) wyraził zgodę na zakończenie postępowania upadłościowego i przyznał korzyść w postaci umorzenia niezaspokojonych zobowiązań wyłączając z tego umorzenia wierzytelności publicznoprawne i alimentacyjne.

15. Dłużnicy wnieśli apelację od tej decyzji do Audiencia Provincial de Alicante (sądu okręgowego w Alicante, Hiszpania).

16. W ocenie tego sądu z uwagi na datę wniosku dłużników należy uwzględnić nie wersję ustawy prawo upadłościowe, poprzez którą dokonano transpozycji dyrektywy 2019/1023, ale wersję wynikającą z królewskiego dekretu ustawodawczego 1/2020, który został opublikowany po wejściu w życie tejże dyrektywy, podczas biegu terminu na jej transpozycję⁷. Obie te wersje tekstu przewidują wyłączenie wierzytelności publicznoprawnych z umorzenia długów.

17. Sąd ten wskazuje, że w orzecznictwie hiszpańskim istnieje rozbieżność. Zgodnie z niektórymi orzeczeniami wierzytelności publicznoprawne mogą kwalifikować się do umorzenia niezaspokojonych zobowiązań, inne natomiast stają na stanowisku przeciwnym. We wszystkich orzeczeniach sądowych, z którymi zapoznał się sąd odsyłający, powołano się na dyrektywę 2019/1023 jako kryterium wykładni.

18. Sąd odsyłający wyraża wątpliwość co do zgodności przepisów królewskiego dekretu ustawodawczego 1/2020 z tą dyrektywą w odniesieniu do kwestii wyłączenia lub braku wyłączenia wierzytelności publicznoprawnych z umorzenia długów.

19. Z jednej strony sąd ten zastanawia się, czy wyłączenie wierzytelności publicznoprawnych z umorzenia długów, które przewiduje prawo hiszpańskie, jest należycie uzasadnione. Sąd ten wyjaśnia, że art. 23 dyrektywy 2019/1023 pozwala na wprowadzenie wyjątku od ogólnej zasady ustanowionej w art. 20 ust. 1 tejże dyrektywy, zgodnie z którą umorzenie niezaspokojonych zobowiązań jest całkowite. W szczególności art. 23 ust. 4 przywołanej dyrektywy daje państwom członkowskim możliwość wyłączenia szczególnych kategorii długów z umorzenia długów pod warunkiem, że takie wyłączenie jest „należycie uzasadnione”⁸.

20. Sąd ten wskazuje przy tym, że w odróżnieniu od ustawy 16/2022⁹, ustawa prawo upadłościowe w brzmieniu nadanym przez królewski dekret ustawodawczy 1/2020 nie przedstawia żadnego uzasadnienia w odniesieniu do wyłączenia wierzytelności publicznoprawnych z umorzenia długów.

⁷ Sąd odsyłający przywołuje orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym dyrektywy wywierają skutki nie tylko po ich transpozycji lub po upływie terminu transpozycji, ale także wcześniej, jako że państwa członkowskie są zobowiązane do powstrzymania się od przyjmowania przepisów, których charakter poważnie zagraża osiągnięciu celu danej dyrektywy. Sąd odsyłający cytuje w tym zakresie wyroki: z dnia 8 października 1987 r., *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, EU:C:1987:431); z dnia 18 grudnia 1997 r., *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628); z dnia 22 listopada 2005 r., *Mangold* (C-144/04, EU:C:2005:709).

⁸ Sąd odsyłający odwołuje się także do motywów 78 i 81 dyrektywy 2019/1023.

⁹ Zobacz punkt 12 niniejszej opinii.

21. Z drugiej strony sąd odsyłający zastanawia się, czy wykaz szczególnych kategorii wierzytelności, które mogą podlegać wyłączeniu z umorzenia długów, wskazany w art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023 stanowi wykaz wyczerpujący bowiem, jeżeli tak jest, ustawa prawo upadłościowe w wersji wynikającej z królewskiego dekretu ustawodawczego 1/2022 byłaby niezgodna z tym artykułem. Jeżeliby wykaz ten przedstawiał natomiast jedynie przykłady tych kategorii, ustawa ta byłaby zgodna z przytoczonym przepisem.

22. Zdaniem sądu odsyłającego fakt, że wierzytelności publicznoprawne nie są ujęte w wykazie z art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023, podczas gdy mają one istotne znaczenie w postępowaniach upadłościowych, może wskazywać, że wykaz ten ma charakter wyczerpujący. Poza tym całkowita i absolutna swoboda państw członkowskich w wyłączeniu wierzytelności z umorzenia długów i, tym samym, potencjalne zróżnicowanie regulacji krajowych w tym zakresie mogłyby wpłynąć na funkcjonowanie rynku wewnętrznego i korzystanie z podstawowych swobód, takich jak swoboda przepływu kapitału i swoboda przedsiębiorczości¹⁰.

23. W tych okolicznościach Audiencia Provincial de Alicante (sąd okręgowy w Alicante) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy zasadę wykładni zgodnej z art. 23 ust. 4 dyrektywy [2019/1023] można zastosować w przypadku gdy okoliczności faktyczne (jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę datę złożenia wniosku o umorzenie zobowiązań) zaistniały w okresie pomiędzy wejściem w życie tej dyrektywy a upływem terminu jej transpozycji, a mające zastosowanie przepisy krajowe [ustawy prawo upadłościowe w brzmieniu nadanym przez królewski dekret ustawodawczy 1/2020] nie są przepisami transponującymi dyrektywę (ustawa 16/2022)?
- 2) Czy przepisy krajowe, takie jak przepisy hiszpańskie zawarte w ustawie prawo upadłościowe w brzmieniu nadanym przez królewski dekret ustawodawcy 1/2020, które nie zawierają żadnego uzasadnienia dla wyłączenia wierzytelności publicznoprawnych z umorzenia niezaspokojonych zobowiązań, są zgodne z art. 23 ust. 4 dyrektywy [2019/1023] i z jej podstawowymi zasadami dotyczącymi umorzenia długów? Czy przepisy te, w zakresie, w jakim wyłączają wierzytelność publicznoprawną i są pozbawione należytego uzasadnienia, uniemożliwiają osiągnięcie celów określonych w tej dyrektywie lub zagrażają ich osiągnięciu?
- 3) Czy art. 23 ust. 4 dyrektywy [2019/1023] zawiera wyczerpujący i zamknięty wykaz kategorii wierzytelności, które mogą zostać wyłączone z umorzenia, czy też przeciwnie, wykaz ten jest jedynie przykładowy, a ustawodawca krajowy ma całkowitą swobodę w ustanowieniu takich kategorii wierzytelności, które mogą być wyłączone z umorzenia, jakie uzna za stosowne, o ile są one należycie uzasadnione zgodnie z jego prawem krajowym?”

24. Sąd odsyłający wniosł o zastosowanie do niniejszego odesłania przyspieszonego trybu prejudycjalnego przewidzianego w art. 105 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Decyzją z dnia 28 grudnia 2022 r. Prezes Trybunału oddalił ten wniosek.

25. Uwagi na piśmie zostały przedłożone przez rząd hiszpański i Komisję Europejską.

¹⁰ Sąd odsyłający odwołuje się do motywu 1 dyrektywy 2019/1023.

IV. Analiza

26. Dla przejrzystości mojej analizy zacznę od pierwszego pytania, następnie przejdę do pytania trzeciego, które odnosi się do wyczerpującego charakteru wykazu z art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023, zanim odpowiem na pytanie drugie, które dotyczy dokonanej przez sąd krajowy oceny regulacji prawa krajowego w świetle dyrektywy, która weszła w życie, ale której termin transpozycji jeszcze nie upłynął, podczas gdy wyłączenie nie zostało należycie uzasadnione.

A. W przedmiocie skutku dyrektyw przed upływem terminu transpozycji

27. Przez pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy możliwe jest zastosowanie zasady zgodnej [z dyrektywą] wykładni, podczas gdy stan faktyczny sprawy zaistniał pomiędzy datą wejścia w życie dyrektywy a datą upływu terminu na jej transpozycję, oraz czy do tego stanu faktycznego zastosowanie ma regulacja przyjęta w okresie pomiędzy tymi dwoma datami, a nie ta, która stanowi transpozycję tej dyrektywy. Sąd odsyłający odnosi się przede wszystkim do art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023, który wskazuje szereg możliwych wyłączeń od zasady całkowitego umorzenia długów ustanowionych w tej dyrektywie.

28. Dla przypomnienia należy wskazać, że w wyroku z 4 lipca 2006 r. w sprawie Adeneler i in.¹¹ Trybunał orzekł, że przed upływem terminu transpozycji dyrektywy nie można czynić wobec państw członkowskich zarzutu, że nie przyjęły one jeszcze przepisów wprowadzających tę dyrektywę do swoich porządków prawnych, oraz że ogólny obowiązek wykładni prawa krajowego w sposób zgodny z dyrektywą, który spoczywa na sądach krajowych, powstaje dopiero po upływie terminu transpozycji tej dyrektywy¹². Ponadto, podczas biegu terminu na transpozycję państwa członkowskie będące jej adresatami są zobowiązane do powstrzymywania się od przyjmowania przepisów, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu celu wyznaczonego w tej dyrektywie¹³. Jako że obowiązek ten odnosi się do wszystkich krajowych organów władzy, sądy państw członkowskich zobowiązane są powstrzymywać się, w miarę możliwości, od dokonywania wykładni prawa krajowego w sposób, który mógłby poważnie zagrozić osiągnięciu celu wyznaczonego w tej dyrektywie¹⁴.

29. Z uwagi na powyższe proponuję, aby na pierwsze pytanie odpowiedzieć w ten sposób, że pomiędzy datą wejścia w życie dyrektywy 2019/1023 a datą upływu terminu na jej transpozycję sądy krajowe nie są zobowiązane do dokonywania wykładni ich przepisów krajowych zgodnie z art. 23 ust. 4 tej dyrektywy.

B. W przedmiocie wyczerpującego charakteru wykazu wskazanego w art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023 i zakresu swobody państw członkowskich przy transpozycji tego przepisu

30. W trzecim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający wnosi zasadniczo do Trybunału o dokonanie wykładni art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023. Sąd ten zastanawia się, czy wykaz wyjątków wskazany w tym przepisie jest wyczerpujący oraz jaki jest zakres swobody, jaką

¹¹ C-212/04, EU:C:2006:443.

¹² Zobacz wyrok z 4 lipca 2006 r., Adeneler i in. (C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 114, 115).

¹³ Zobacz wyrok z 5 maja 2022 r., BPC Lux 2 i in. (C-83/20, EU:C:2022:346, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁴ Zobacz wyrok z 5 maja 2022 r., BPC Lux 2 i in. (C-83/20, EU:C:2022:346, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

dysponują państwa członkowskie w tym zakresie przy dokonywaniu transpozycji tej dyrektywy. Wykładnia ta jest konieczna aby umożliwić temu sądowi dokonanie oceny, czy prawo hiszpańskie poważnie zagraża osiągnięciu celu wyznaczonego w tej dyrektywie.

1. W przedmiocie wyczerpującego charakteru wykazu z art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023

31. Zarówno Komisja, jak i rząd hiszpański w uwagach przedstawionych na piśmie uznają, że wykaz z art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023 nie ma charakteru wyczerpującego, jako że przewiduje on, że z umorzenia długów mogą być wyłączone szczególne kategorie wierzytelności, na przykład sześć kategorii wierzytelności wymienionych w dalszej części tego ustępu.

32. Wątpliwość co do tego mogła być zasadna ze względu na pierwotną wersję językową tego przepisu w języku hiszpańskim, który wskazywał, że państwa członkowskie mogły „wyłączać z umorzenia długów szczególne kategorie [...] takie jak¹⁵”. Sformułowanie to zostało jednakże zastąpione przez „takie jak w szczególności¹⁶” (w wersji polskiej „na przykład”) poprzez sprostowanie¹⁷, którym dostosowano hiszpańską wersję językową do innych wersji językowych.

33. Od tej chwili nie można mieć już wątpliwości. Użycie sformułowania „państwa członkowskie mogą wyłączyć z umorzenia długów” oraz zwrotu „w szczególności” (w wersji polskiej „na przykład”) oznacza bowiem, że wykaz wskazany w art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023 stanowi niewyczerpujący wykaz szczególnych kategorii wierzytelności, które mogą zostać wyłączone z umorzenia długów, który państwo członkowskie może uzupełnić. Analizę tę potwierdza dodatkowo treść motywu 81 wskazanej dyrektywy w świetle dyskusji, która miała miejsce na forum Rady Unii Europejskiej¹⁸, z których wynika, że państwa członkowskie powinny mieć możliwość wyłączania innych kategorii wierzytelności w należycie uzasadnionych przypadkach.

2. W przedmiocie zakresu swobody, jaką dysponują państwa członkowskie w ramach dokonywania transpozycji

34. W pytaniu trzecim sąd odsyłający zastanawia się także nad zakresem swobody, jaką dysponują państwa członkowskie przy wyłączaniu niektórych kategorii wierzytelności z możliwości umorzenia długów. Aby odpowiedzieć na to pytanie należy odróżnić samą zasadę wyłączenia pewnej kategorii wierzytelności od warunków zastosowania tego wyłączenia.

35. Jeżeli chodzi o wyłączenie wierzytelności publicznoprawnych co do zasady, należy zauważyć, że art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023 wskazuje sześć kategorii wierzytelności, które państwa członkowskie mogą wyłączyć z umorzenia długów, lub wobec których mogą ograniczyć dostęp do umorzenia długów lub ustanowić dłuższy okres wymagany dla uzyskania umorzenia długów. Kategorie te są następujące: długi zabezpieczone, długi, które wynikają z sankcji karnych lub w związku z nimi, długi, które wynikają z odpowiedzialności deliktowej, długi w zakresie

¹⁵ «en los siguientes casos».

¹⁶ «como en los siguientes casos».

¹⁷ Dz.U. 2022, L 43 s. 94.

¹⁸ Zobacz notę Prezydencji Komitetu Stałych Przedstawicieli z dnia 16 maja 2018 r. w przedmiocie wniosku w sprawie dyrektywy dotyczącej ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmieniająca dyrektywę 2012/30/UE – Częściowe podejście ogólne (dokument 8830/18 ADD 1), w szczególności przypis nr 14, który wskazywał, że w motywach zostanie doprecyzowane, że ust. 1 i 3 art. 22 (ostatecznie ust. 2 i 4 art. 23 przyjętej dyrektywy), nie mają charakteru wyczerpującego.

zobowiązań alimentacyjnych, długi powstałe po złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie umorzenia długów lub po wszczęciu takiego postępowania oraz długi, które wynikają z obowiązku pokrycia kosztu postępowania w sprawie umorzenia długów.

36. W swoich uwagach Komisja powtarza za sądem odsyłającym argument, wedle którego miałyby istnieć związki pomiędzy tymi różnymi kategoriami wierzytelności, który uzasadniałby wniosek o braku całkowitej swobody uznania państw członkowskich przy tworzeniu wyjątków od zasady całkowitego umorzenia długów ze względu na charakter danej wierzytelności.

37. Związek ten miałby wiązać się z troską o sprawiedliwość w znaczeniu materialnym, opierającą się na tym, że, po pierwsze, dłużnik nie powinien móc uciec od majątkowych konsekwencji działań niezwiązanych ze zwykłym prowadzeniem działalności gospodarczej (długi rodzinne, długi karne, długi z tytułu odpowiedzialności cywilnej). Po drugie, długi powstałe w ramach postępowania w sprawie umorzenia długów lub później mogą nie podlegać umorzeniu dla zapewnienia skuteczności tego postępowania. Po trzecie, wyłączeniu podlegać mogą również długi zabezpieczone, ponieważ powstały one w takiej właśnie formie, żeby uniknąć skutków niewypłacalności.

38. Niemniej jednak wiele argumentów przemawia przeciwko takiemu rozumowaniu.

39. Po pierwsze, już samo językowe sformułowanie art. 23 dyrektywy 2019/1023 przewiduje zróżnicowanie form do wyboru, jeżeli chodzi o możliwe wyjątki od zasady całkowitego umorzenia długów. Ustęp 1 przewiduje, że wszystkie państwa członkowskie powinny wprowadzić takie wyłączenie w przypadku dłużnika, który działał nieuczciwie lub w złej wierze¹⁹. Ustępy 3 i 5 wskazują natomiast, że państwa członkowskie mogą przewidzieć dłuższe okresy wymagane dla uzyskania umorzenia długów lub dłuższe zakazy prowadzenia działalności w ściśle określonych przypadkach. Ustęp 4, o którego wykładnię wnosi sąd odsyłający, podobnie jak ustęp 2 przewiduje, że państwa członkowskie mogą dokonać wyboru wyjątków od zasady całkowitego umorzenia długów, jeżeli są one należycie uzasadnione, ilustrując tę możliwość niewyczerpującym wykazem przykładów. W związku z tym postępowanie w sprawie całkowitego umorzenia długów może funkcjonować w bardzo różny sposób i mieć bardzo różne zakresy zastosowania w zależności od wyborów dokonywanych przez każde z państw członkowskich. W konsekwencji wydaje się trudno utrzymywać, że cel w postaci harmonizacji tejże procedury umorzenia długów uzasadnia to, że co do zasady, wyłączenie niektórych szczególnych kategorii wierzytelności z umorzenia długów nie jest dozwolone.

40. Z kolei z dyskusji poprzedzających przyjęcie dyrektywy 2019/1023 nie wynika nic, co pozwala uznać, że wierzytelności publicznoprawne nie mogą zostać wyłączone z umorzenia długów. Wniosek w sprawie tej dyrektywy przewidywał bowiem w sposób jasny w odniesieniu do art. 22 (art. 23 w ostatecznie przyjętej dyrektywie), że państwa członkowskie mają „duży margines

¹⁹ W odróżnieniu od wersji w języku angielskim, niemieckim, francuskim, włoskim, polskim lub portugalskim tego przepisu, wersja w języku hiszpańskim daje państwom członkowskim zwykłą możliwość utrzymania w mocy lub przyjęcia przepisu wykluczającego nieuczciwego lub będącego w złej wierze dłużnika. Przypominam, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sformułowanie użyte w jednej z wersji językowych danego przepisu prawa Unii nie może służyć jako jedyna podstawa interpretacji tego przepisu, ani nie można mu przyznawać pierwszeństwa w stosunku do pozostałych wersji językowych [wyrok z dnia 17 stycznia 2023 r., Hiszpania/Komisja (C-632/20 P, EU:C:2023:28, pkt 40)]. W związku z tym sama tylko hiszpańska wersja językowa nie jest w stanie podważyć mojej oceny.

swobody przy określaniu ograniczeń dotyczących przepisów o dostępie do umorzenia i okresów umorzenia, pod warunkiem że ograniczenia takie są wyraźnie określone i niezbędne do ochrony interesu ogólnego”²⁰.

41. Wolę pozostawienia państwom członkowskim szerokiej swobody potwierdzają także dyskusje w Radzie²¹. W trakcie negocjacji w tej instytucji wyłączenia od umorzenia długów zostały dodane właściwie bez szczególnych komentarzy²² i uściślono, że państwa członkowskie mogą także przewidywać wyłączenia niektórych typów wierzytelności w oparciu o ich prawodawstwo krajowe bez szczegółowego określenia charakteru tych wierzytelności²³. Na samym końcu negocjacji w Radzie Portugalia przedstawiła deklarację, w której wskazała, że tekst ten jest wystarczająco elastyczny, aby pozwolić państwom członkowskim na utrzymanie lub wprowadzenie przepisów, które wyłączają lub ograniczają możliwość umorzenia długów podatkowych, ponieważ przepisy takie powinno się uznać za należyście uzasadnione, biorąc pod uwagę szczególny charakter długów podatkowych i, z drugiej strony, że zastrzega ona swoje stanowisko w odniesieniu do regulacji możliwości umorzenia długów podatkowych przy transpozycji dyrektywy²⁴.

42. Komisja do spraw gospodarczych Parlamentu Europejskiego, po wpłynięciu prośby o przedstawienie opinii, zaproponowała komisji prawnej, przed którą toczyło się postępowanie, wniesienie poprawki do jednego z motywów i jednego ustępu dyrektywy, aby wprost wskazać możliwość wyłączenia wierzytelności publicznoprawnych, którą powinny uwzględnić państwa członkowskie w celu zapewnienia odpowiedniej równowagi pomiędzy interesem ogólnym a wspieraniem przedsiębiorczości²⁵.

43. Wreszcie jasne jest, że dyrektywa 2019/1023 stanowi dyrektywę dokonującą minimalnej harmonizacji w zakresie całkowitego umorzenia długów, której celem jest stworzenie tego typu procedury w każdym z państw członkowskich, a nie stworzenie zharmonizowanego postępowania

²⁰ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmieniająca dyrektywę 2012/30/UE [COM(2016) 723 wersja ostateczna], s. 26.

²¹ Zobacz pkt 5 Prezydencji COREPER/Rady noty z 19 maja 2017 r. dotyczącej wniosku w sprawie dyrektywy dotyczącej ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmieniająca dyrektywę 2012/30/UE – Debata orientacyjna (dokument 9316/17). „ 27 stycznia 2017 r. podczas nieformalnego posiedzenia Rady ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych ministrowie wyrazili szerokie poparcie dla celów wniosku. Prace prowadzone z tej okazji ukazały, jak istotne jest zapewnienie odpowiedniej równowagi pomiędzy interesami zarówno dłużników, jak i wierzycieli, oraz zapewnienie pewnego marginesu swobody, aby nie ingerować w systemy krajowe, które funkcjonują sprawnie. Prace prowadzone w ramach grupy „Kwestie prawa cywilnego” (Niewypłacalność) wykazały, że cele wniosku cieszyły się ogólnym poparciem. Przedstawicielstwa podkreśliły jednak także złożony charakter problemu, jakiego dotyczyła zaproponowana dyrektywa, z uwagi na jego powiązanie z innymi dziedzinami prawa krajowego, a także konieczność, która z tego wynika, aby przyznać państwom członkowskim dostatecznie szeroki zakres swobody w dostosowywaniu przepisów [Unii] do sytuacji gospodarczej i struktur prawnych w danym państwie.”

²² Zobacz notę z dnia 16 marca 2018 r. Prezydencji bułgarskiej i przyszłej Prezydencji austriackiej do grupy „Kwestie prawa cywilnego” (Niewypłacalność) dotyczącą wniosku w sprawie dyrektywy dotyczącej ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmieniająca dyrektywę 2012/30/UE – Tekst po zmianach art. 19, 20 i 22 tytułu III i powiązanych z nimi definicji (dokument nr 7150/18) s. 6.

²³ Zobacz notę z dnia 24 maja 2018 r. Prezydencji Rady dotyczącą wniosku w sprawie dyrektywy dotyczącej ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmieniającej dyrektywę 2012/30/UE – Częściowe ogólne podejście (dokument nr 9236/18 ADD 1), s. 9.

²⁴ Zobacz notę Sekretariatu Generalnego Rady do Komitetu Stałych Przedstawicieli/Rady z dnia 21 maja 2019 r. w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniająca dyrektywę (UE) 2017/1132 (dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości) (pierwsze czytanie) – Przyjęcie aktu prawodawczego – Deklaracja (dokument nr 9170/2/19 REV 2 ADD 1), s. 1 i 2.

²⁵ Zobacz opinię Komisji Gospodarki i Morza z 7 grudnia 2017 r. na prośbę Komisji Prawnej w przedmiocie wniosku w sprawie dyrektywy dotyczącej ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmieniającej dyrektywę 2012/30/UE, Sprawozdawca opinii: Enrique Calvet Chambon, propozycja poprawek nr 22 i 94.

w sprawie umorzenia długów. Negocjacje były bowiem dla państw członkowskich okazją do podkreślenia, że procedura ta, niezależnie czy nowa, czy już istniejąca w zależności od państwa członkowskiego, powinna być dostatecznie dostosowana aby nie ingerować w sprawnie funkcjonujące systemy krajowe, ponieważ procedura ta jest powiązana z innymi dziedzinami prawa krajowego, oraz że sytuacja gospodarcza i struktury prawne różnią się pomiędzy państwami członkowskimi²⁶.

44. Z kolei w odniesieniu do warunków wyłączenia danej kategorii wierzytelności art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023 przewiduje, że „wyłączenia, ograniczenia lub dłuższe okresy [wymagane do umorzenia] [powinny być] należycie uzasadnione”. W konsekwencji, o ile zakres swobody państw członkowskich nie został ograniczony w odniesieniu do pod względem charakterystyki szczególnych kategorii wierzytelności, które mogą podlegać wyłączeniu, o tyle został on ograniczony poprzez obowiązek przedstawienia uzasadnienia przemawiającego za takim wyłączeniem.

45. Ponadto państwa członkowskie skorzystały z tego zakresu swobody, aby wprowadzić wyłączenie w przypadku niektórych kategorii wierzytelności poza tymi wskazanymi w wykazie z art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023. We Francji z umorzenia długów wyłączone są w szczególności wierzytelności pracownicze oraz należności wynikające z czynności odnoszących się do dóbr nabytych z tytułu spadku otwartego w trakcie postępowania²⁷. W Niderlandach wyłączone są w szczególności wierzytelności związane z pożyczkami studenckimi²⁸. W Hiszpanii wyłączone są także w szczególności należności z tytułu wynagrodzenia²⁹. W Portugalii wyłączone są w szczególności wierzytelności podatkowe oraz należności z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych³⁰.

46. Konkludując, sądzę, że dyrektywa 2019/1023 jest dyrektywą dokonującą minimalnej harmonizacji, której celem jest wprowadzenie w każdym z państw członkowskich procedury umorzenia długów, której ramy w odniesieniu do charakterystyki wierzytelności, które mogą podlegać wyłączeniu z tego umorzenia, są w szerokim zakresie pozostawione uznaniu państw członkowskich z zastrzeżeniem, że wyłączenia te muszą być należycie uzasadnione.

47. Proponuję zatem odpowiedzieć na trzecie pytanie prejudycjalne w ten sposób, że art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023 należy interpretować w ten sposób, że wykaz, który jest określony w tym przepisie, nie jest wyczerpujący i że inne niż wskazane w tym wykazie szczególne kategorie wierzytelności mogą także podlegać umorzeniu długów, ograniczonemu umorzeniu długów lub dłuższemu okresowi wymaganemu dla uzyskania umorzenia pod warunkiem, że jest to należycie uzasadnione.

²⁶ Zobacz przypis 20 do niniejszej opinii.

²⁷ Zobacz art. L645-11 code du commerce (kodeks handlowy).

²⁸ Zobacz art. 299a du Faillissementswet (ustawa prawo upadłościowe).

²⁹ Zobacz art. 489 ust. 1 pkt 4 ustawy o niewypłacalności.

³⁰ Zobacz art. 245 Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (kodeks prawa o niewypłacalności i prawa naprawczego przedsiębiorstw).

C. W przedmiocie skutków braku uzasadnienia wyłączenia wierzytelności publicznoprawnych z umorzenia długów w regulacji przyjętej w trakcie biegu terminu transpozycji dyrektywy 2019/1023

48. W ramach drugiego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy przepisy ustawy prawo upadłościowe w brzmieniu nadanym przez królewski dekret ustawodawczy 1/2020, które w jego ocenie mają zastosowanie w sprawie i które zostały zmienione w trakcie biegu terminu transpozycji dyrektywy 2019/1023 w celu wyłączenia – bez wskazania uzasadnienia – wierzytelności publicznoprawnych niezależnie od tego, czy umorzenie ma mieć charakter natychmiastowy, czy rozłożony w czasie, wywarły skutek w postaci poważnego zagrożenia dla osiągnięcia celu tej dyrektywy w rozumieniu przywołanego powyżej orzecznictwa³¹.

49. Jak wskazano w punkcie 28 niniejszej opinii, w okresie biegu terminu transpozycji dyrektywy państwa członkowskie będące jej adresatami są zobowiązane do powstrzymywania się od przyjmowania przepisów, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu celu wyznaczonego w danej dyrektywie, a sądy krajowe powinny dokonywać wykładni prawa krajowego w sposób, który nie zagraża poważnie po upływie terminu transpozycji osiągnięciu celu wyznaczonego w tej dyrektywie.

50. Należy także przypomnieć, że do sądu krajowego należy ocena, czy przepisy krajowe, których zgodność z prawem jest kwestionowana, mogą poważnie zagrażać realizacji celu wyznaczonego w dyrektywie, ponieważ weryfikacja tego musi być z konieczności dokonana w oparciu o ogólną ocenę uwzględniającą całość polityk i przepisów przyjętych na terytorium danego państwa³².

51. Do Trybunału należy jednakże dokonanie wykładni celu wyznaczonego w dyrektywie, której dotyczy niniejsze postępowanie. Celem dyrektywy 2019/1023 jest natomiast, jeżeli chodzi o postępowanie w sprawie całkowitego umorzenia długów, co najmniej to, żeby postępowanie tego typu było ustanowione w każdym z państw członkowskich³³ w oparciu o minimalną harmonizację.

52. Moim zdaniem brak uzasadnienia wyłączenia wierzytelności publicznoprawnych z umorzenia długów nie może sam w sobie przed upływem terminu na dokonanie transpozycji poważnie zagrozić realizacji celu wyznaczonego w dyrektywie 2019/1023, gdyż możliwość wyłączenia przez państwa członkowskie wierzytelności publicznoprawnych z umorzenia długów jest możliwa, jak wskazałem powyżej.

53. Z uwagi na to proponuję udzielić następującej odpowiedzi w przedmiocie pytania drugiego: sam fakt, że wyłączenie wierzytelności publicznoprawnych z postępowania w sprawie umorzenia długów w przepisie prawa krajowego przyjętym pomiędzy datą wejścia w życie dyrektywy 2019/1023 a datą upływu terminu na jej transpozycję nie jest należycie uzasadnione, nie zagraża poważnie po upływie terminu transpozycji realizacji celu wyznaczonego w tej dyrektywie.

³¹ Zobacz punkt 28 niniejszej opinii.

³² Zobacz wyrok z 5 maja 2022 r., BPC Lux 2 i in. (C-83/20, EU:C:2022:346, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

³³ Zobacz art. 20 ust. 1 dyrektywy 2019/1023.

V. Wnioski

54. Z uwagi na ogół powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawione przez Audiencia Provincial de Alicante (sąd okręgowy w Alicante, Hiszpania):

- 1) Pomiędzy datą wejścia w życie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/1132 (dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości) a datą upływu terminu na jej transpozycję sądy krajowe nie są zobowiązane do dokonywania wykładni przepisów krajowych zgodnie z art. 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023.
- 2) Artykuł 23 ust. 4 dyrektywy 2019/1023 należy interpretować w ten sposób, że:

wykaz, który jest określony w tym przepisie, nie jest wyczerpujący i że inne niż wskazane w nim szczególne kategorie wierzytelności mogą podlegać umorzeniu długów, ograniczonemu umorzeniu długów lub dłuższemu okresowi wymaganemu dla uzyskania umorzenia pod warunkiem, że jest to należycie uzasadnione.
- 3) Sam fakt, że wyłączenie wierzytelności publicznoprawnych z postępowania w sprawie umorzenia długów w przepisie prawa krajowego przyjętym pomiędzy datą wejścia w życie dyrektywy 2019/1023 a datą upływu terminu na jej transpozycję nie jest należycie uzasadnione, nie zagraża poważnie po upływie terminu transpozycji realizacji celu wyznaczonego w tej dyrektywie.