

Sprawa C-31/21

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

19 stycznia 2021 r.

Sąd odsyłający:

Corte suprema di cassazione (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

8 stycznia 2021 r.

Wnosząca skargę kasacyjną:

Eurocostruzioni Srl

Druga strona postępowania:

Regione Calabria

REPUBBLIKA WŁOSKA

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

[najwyższy sąd kasacyjny, pierwsza izba ds. cywilnych]

[...]

POSTANOWIENIE WSTĘPNE

w przedmiocie skargi [...] wniesionej przez:

Eurocostruzioni s.r.l., [...]

- strona skarżąca -

przeciwko

Regione Calabria, [...]

- strona przeciwna -

[Or.2]

od wyroku nr [...] CORTE D'APPELLO di CATANZARO [sądu apelacyjnego w Catanzaro], doręzonego w dniu 27 października 2014 r.;

[...] [*formuły proceduralne*]

Okoliczności faktyczne sprawy i uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

1. Eurocostruzioni s.r.l. wszczęła postępowanie nakazowe [...] przeciwko Regione Calabria [regionowi Kalabria] podnosząc, że otrzymała finansowanie w łącznej kwocie 4 918 080 EUR w wykonaniu regionalnego programu operacyjnego (RPO) Calabria 2000/2006 Asse IV na potrzeby realizacji przez nią hotelu w Rossano oraz żądając zapłaty pozostałej należnej kwoty w wysokości 1 675 762 EUR, gdyż w wyniku ostatecznego zatwierdzenia prac został jej przyznany wkład finansowy w wysokości 3 337 470 EUR, po potrąceniu zadatku i po pierwszym sprawozdaniu z postępu prac, a w między czasie została jej wypłacona wyłącznie kwota w wysokości 1 661 638 EUR (pokrywająca koszty poniesione z tytułu umeblowania i wyposażenia).

1.1. [...] [*postępowanie krajowe*]

1.2. Tribunale di Catanzaro [sąd w Catanzaro] wyrokiem z dnia 4 kwietnia 2012 r. [...] zasądził od Regione Calabria na rzecz Eurocostruzioni żadaną kwotę w wysokości 1 675 762 EUR, odpowiadającą różnicy między kwotą rozliczoną zgodnie z protokołem odbiorczym a kwotą zapłaconą w międzyczasie przez region Kalabria, wraz z dodatkowymi kosztami i kosztami postępowania.

1.3. Od tego wyroku sądu pierwszej instancji Regione Calabria wniósł odwołanie, a Eurocostruzioni wniosła odwołanie wzajemne.

[Or.3]

Corte di appello di Catanzaro [sąd apelacyjny w Catanzaro] wyrokiem z dnia 27 października 2014 r. uwzględnił odwołanie.

Zdaniem Corte di appello nie należało przeprowadzać kontroli w przedmiocie rzeczywistego zakresu wykonania prac zgodnie z projektem zatwierdzonym przez Eurocostruzioni, biorąc pod uwagę pozytywną opinię wydaną przez właściwą komisję odbiorczą i brak sprzeciwu ze strony regionu Kalabria co do zakresu i jakości wykonanych prac; jednakże ponieważ ogłoszenie o przetargu odsyłało do dekretu w sprawie przyznania wkładu finansowego, a dekret o przyznaniu nr [...] odsyłał do ogłoszenia o przetargu (a w szczególności do jego art. 11) i do rozporządzenia (WE) 1685/2000, zapłata wkładu powinna być uzależniona od przedstawienia opłaconych faktur, także wówczas gdy prace zostały wykonane bezpośrednio przez przedsiębiorstwo będące beneficjentem; przedstawione przez Eurocostruzioni dokumenty były wprawdzie niezbędne, ale niewystarczające wobec braku rzeczonych faktur i wobec braku jakichkolwiek dowodów co do

rzeczywistej zapłaty środków pieniężnych odpowiadających wykonanym pracom po wskazanych cenach; wreszcie Eurocostruzioni w odniesieniu do bezpośrednio wykonanych prac powinna była przedstawić odpowiednie dokumenty księgowe mogące wykazać dokonane płatności (zakup materiałów, wynajem środków, wynagrodzenia pracowników, zlecenie prac osobom trzecim, wskazanie wykorzystanej siły roboczej).

1.4. Pismem wniesionym w dniu 27 października 2015 r. Eurocostruzioni wniosła od tego wyroku skargę kasacyjną, podnosząc trzy zarzuty.

1.4.1. W zarzucie pierwszym, podniesionym na podstawie art. 360 ust. 3 kodeksu postępowania cywilnego, skarżąca podnosi naruszenie i błędne zastosowanie prawa w związku z pkt 2.1. rozporządzenia (WE) nr 1685/2000 z dnia 28 lipca 2000 r., art. 31c ustawy Regione Calabria nr 7 z dnia 2 maja 2001 r., ogłoszeniem o przetargu zatwierdzonym uchwałą Giunta regionale (rady regionu) nr 398 z dnia [Or.4] 14 maja 2002 r., dekretem o przyznaniu nr [...] oraz zasadami dobrej wiary, słuszności i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Skarżąca zauważa, że przepisy wspólnotowe wymagają od beneficjentów końcowych w sposób nie tyle wyczerpujący, ale wyłącznie „w sposób ogólny” przedstawienia dowodu zapłaty za działania będące przedmiotem korzyści w drodze „otrzymanych faktur” lub „dokument[ów] rachunkow[y]ch o równoważnej wartości dowodowej”.

1.4.2. W zarzucie drugim, podniesionym na podstawie art. 360 ust. 3 i 5 kodeksu postępowania cywilnego skarżąca podnosi naruszenie i błędne zastosowanie prawa w związku z pkt 2.1. rozporządzenia (WE) nr 1685/2000 z dnia 28 lipca 2000 r., art. 31c ustawy Regione Calabria nr 7 z dnia 2 maja 2001 r., ogłoszeniem o przetargu zatwierdzonym uchwałą Giunta regionale (rady regionu) nr 398 z dnia 14 maja 2002 r., dekretem o przyznaniu nr [...], zasadami dobrej wiary, słuszności i ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz brakiem lub brakiem dostatecznego uzasadnienia co do spornej okoliczności mającej decydujące znaczenie dla postępowania.

Skarżąca wskazuje, że administracja publiczna na pierwszym etapie przyznania wkładu finansowego dokonała podziału kosztów wskazanych w projekcie na koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne; w odniesieniu w szczególności do pierwszych z nich, jeśli chodzi o roboty budowlane – w odróżnieniu od ruchomości i mebli oraz nabytych gruntów i nieruchomości – odniesiono się nie do wartości rynkowej, lecz do cennika z 1994 r. Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria [urzędu robót publicznych regionu Kalabria], z zastosowaniem 15% marży (art. 9 ogłoszenia). Skarżąca podkreśla ponadto, że komisja odbiorcza potwierdziła, że wykonane prace odpowiadały co do zakresu i jakości tym uprzednio określonym i ujętym ilościowo w dekrete w sprawie przyznania wkładu finansowego.

Skarżąca twierdzi następnie, że ani krajowe ani wspólnotowe przepisy nie wymagają wyraźnie w odniesieniu do wykonanych prac przedstawienia faktur, lecz wyłącznie kosztorysu inwestorskiego oraz przedmiaru robót, zawierających podpis i pieczęć kierownika budowy, [Or.5] służących jako odpowiednie dokumenty dla komisji odbiorczej przy realizacji powierzonego jej zadania weryfikacji i kontroli.

1.4.3. W zarzucie trzecim, podniesionym na podstawie art. 360 ust. 3 i 5 kodeksu postępowania cywilnego skarżąca podnosi naruszenie i błędne zastosowanie prawa w związku z pkt 2.1. rozporządzenia (WE) nr 1685/2000 z dnia 28 lipca 2000 r., art. 31c ustawy Regione Calabria nr 7 z dnia 2 maja 2001 r., ogłoszeniem o przetargu zatwierdzonym uchwałą Giunta regionale (rady regionu) nr 398 z dnia 14 maja 2002 r., dekretem o przyznaniu nr [...], zasadami dobrej wiary, słuszności i ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz brakiem lub brakiem dostatecznego uzasadnienia co do spornej okoliczności mającej decydujące znaczenie dla postępowania.

Skarżąca twierdzi, że zaskarżony wyrok – nie powołując się przy tym na noty Regione Calabria z dnia 26 października 2007 r. i 26 listopada 2007 r., przyjęte ponad rok po zakończeniu robót budowlanych i po ich odbiorze – podziela treść tych not, z pominięciem oczywistej sprzeczności między takim jednostronnym podejściem a treścią ogłoszenia o przetargu i dekretów kształtujących stosunki prawne między stronami.

1.4.4. Pismem wniesionym w dniu 30 listopada 2015 r. Regione Calabria wniósł skargę wzajemną wnosząc o [...] oddalenie skargi kasacyjnej.

[...]

2. Dwa pierwsze zarzuty są ściśle powiązane i wymagają dokonania wykładni prawa Unii Europejskiej, a w szczególności rozporządzenia Komisji (WE) nr 1685/2000 z dnia 28 lipca 2000 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działania współfinansowane z funduszy strukturalnych (znajdującego zastosowanie *ratione temporis*, a następnie uchylonego na mocy art. 54 rozporządzenia Komisji nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r.), ze szczególnym uwzględnieniem art. 1 i pkt 2 załącznika do tego rozporządzenia.

[Or.6]

Sąd odsyłający [...] uznaje zatem, że konieczne jest przedłożenie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, pytania prejudycjalnego dotyczącego wykładni.

3. Należy w związku z tym przedstawić odnośne ramy prawne.

3.1. Sprawa dotyczy przyznania wkładu finansowego na potrzeby realizacji i wyposażenia hotelu oraz należących do niego obiektów sportowych na terenie gminy Rossano.

Skarżąca, której został przyznany wkład w formie dotacji kapitałowej na budowę kompleksu hotelowego, przeprowadziła realizację obiektu, dokonała zakupu wyposażenia, dostarczyła administracji Regione Calabria dokumentację wymaganą w ogłoszeniu oraz dekrete o przyznaniu wkładu (w tym: opłacone faktury za nabyte ruchomości, kosztorys inwestorski oraz przedmiar robót), oraz uzyskała w końcu pozytywną opinię właściwej technicznej komisji odbiorczej, lecz nigdy nie została jej wypłacona część wkładu finansowego dotycząca robót budowlanych i instalacji, gdyż Regione Calabria zażądał dalszych dokumentów rachunkowych o mocy dowodowej równoważnej fakturom.

3.2. Regione Calabria przyznał odnośne finansowanie w ramach regionalnego programu operacyjnego [...] lokalne sieci i systemy oferty turystycznej [...] [*odwołanie do programu pomocy*].

Odnośne ramy prawne obejmowały fundusze strukturalne w latach 2000–2006, uregulowane w rozporządzeniu (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r.

Cytowane powyżej rozporządzenie nr 1685/2000 z dnia 28 lipca 2000 r. ustanowiło przepisy wykonawcze w zakresie [Or.7] kwalifikowalności wydatków na realizację projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych.

Komisja Europejska decyzją C (2000) nr 2345 z dnia 1 sierpnia 2000 r. zatwierdziła wspólnotowe ramy wsparcia programu operacyjnego na rzecz Kalabrii.

3.3. Włoska ustawa nr 59 z dnia 15 marca 1997 r. w art. 4 ust. 4 lit. c) przekazała na rzecz regionów uprawnienia w zakresie funkcji i zadań administracyjnych także w zakresie polityki regionalnej i strukturalnej oraz spójności Unii Europejskiej; przepisy wykonawcze dotyczące tego przekazania uprawnień zostały następnie przyjęte w dekrete ustawodawczym nr 123 z dnia 31 marca 1998 r.

3.4. Regione Calabria, po zapoznaniu się z regionalnym programem operacyjnym i uzupełnieniu go, na mocy ustawy regionalnej nr 7 z dnia 2 maja 2001 r. (art. 31c), podjął działania na rzecz wsparcia i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw poprzez przyznanie pomocy zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 70/2001 i postanowił, że rada regionu mocą odpowiednich własnych aktów przyjmie zasady wykonawcze dotyczące przyznania pomocy z uwzględnieniem wszystkich warunków przewidzianych rozporządzeniem (WE) nr 68/2001.

3.5. Na mocy uchwały rady regionalnej nr 398 z dnia 14 maja 2002 r. Regione zatwierdził ogłoszenie o przetargu, zaliczając w art. 8 do kwalifikowalnych wydatków, wydatki dotyczące: 1) gruntów; 2) budynków i obiektów, 3) mebli i wyposażenia, 4) projektów i studiów.

[...] [szczegółowe wyliczenie kwalifikowalnych wydatków]

Artykuł 9 ogłoszenia o przetargu nakazywał w odniesieniu do budynków i obiektów kwantyfikację robót budowlanych na podstawie regionalnego cennika robót publicznych z 1994 r. urzędu robót publicznych regionu Kalabria z zastosowaniem 15% marży [Or.8], a w odniesieniu do pozycji nieprzewidzianych w tym instrumencie – na podstawie cen obowiązujących na rynku zgodnie z wyceną projektanta technicznego.

Artykuł 11 tego ogłoszenia przewidywał, że [...] wypłata wkładu finansowego zostanie uregulowana w decyzji o przyznaniu określającej wymogi jakie powinien spełniać beneficjent.

3.6. Dekret o przyznaniu nr [...] określał dokumentację jaką powinien przedstawić beneficjent, nie przewidując przy tym w odniesieniu do robót budowlanych nic poza przedstawieniem dokumentów rachunkowych robót budowlanych (przedmiar robót oraz rejestr księgowy zawierające na każdej stronie podpis kierownika budowy i przedsiębiorstwa będącego beneficjentem).

Artykuł 4 stanowił, że określenie wkładu finansowego na roboty budowlane, w granicach przyznanych w dekrete, nastąpi w oparciu o przedmiar robót i rejestr księgowy, na podstawie jednostkowych cen, o których mowa w art. 9 lit. b) ogłoszenia, po uprzedniej weryfikacji przez komisję odbiorczą.

4. Wyrok Corte di appello di Reggio Calabria, będący przedmiotem zaskarżenia przed Corte Suprema di Cassazione przyznając, że sfinansowane roboty budowlane w rozstrzyganej sprawie zostały rzeczywiście wykonane zgodnie z zatwierdzonym projektem i były z nim zgodne co do jakości i zakresu, [...] wykluczył jednak możliwość dokonania rozliczenia w stosunku do Eurocostruzioni wkładu finansowego w odniesieniu do części odpowiadającej bezpośrednio wykonanym pracom budowlanym, również i przede wszystkim z uwagi na przepisy zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 1685/2000, które zostały wyraźnie przywołane w ogłoszeniu o zamówieniu i dekrete o przyznaniu wkładu, wymagającym do celów wypłaty wkładu finansowego udokumentowania wydatków za pomocą opłaconych faktur, a jeśli nie jest to możliwe, dokumentów rachunkowych o mocy dowodowej równoważnej fakturom.

[...] [Or.9] [...]

Do celów rozstrzygnięcia sporu konieczne jest zatem uwzględnienie przepisów rozporządzenia europejskiego zarówno z uwagi na to, że znajdują one w niniejszej sprawie bezpośrednie zastosowanie jak i poprzez zawarte w ogłoszeniu o zamówieniu i dekrete o przyznaniu wkładu odesłanie w odniesieniu do robót budowlanych.

Sąd apelacyjny przypisał bowiem decydujące znaczenie treści przepisów [prawa Unii Europejskiej], a w szczególności rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2000/1685 z dnia 28 lipca 2000 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania

rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działania współfinansowane z funduszy strukturalnych (uchylonemu następnie na mocy art. 54 rozporządzenia Komisji nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r.), regulujących przyznanie odnośnego finansowania i powołanych w dekrete o przyznaniu.

5. Zdaniem skarżącej, w odniesieniu do wydatków objętych finansowaniem dotyczących bezpośrednio zrealizowanych przez nią budynków i obiektów, niezwiązanych z nabyciem gruntów, nieruchomości, mebli i wyposażenia, odnoszący się do nich dowód mógł zostać przedstawiony w inny sposób niż udokumentowanie ich w oparciu o opłacone faktury lub równoważne dokumenty.

Na poparcie tego twierdzenia skarżąca wskazuje na niewyczerpujący charakter postanowień odnośnego rozporządzenia (zob. załącznik 1, przywołany w jego art. 1, pkt 2 „Dowody wydatków”, ppkt 2.1.), cytując je w następujący sposób: „Przyjmuje się ogólną zasadę, że płatności poczynione przez końcowych beneficjentów, zgłaszane jako płatności okresowe i płatności salda końcowego, winny być potwierdzone otrzymaną fakturą. Jeśli nie jest to możliwe, płatności potwierdza się dokumentami rachunkowymi o równoważnej wartości dowodowej”.

W rzeczywistości włoski tekst [rozporządzenia] powtarza to sformułowanie w niemal identyczny sposób: „Co do zasady płatności końcowego beneficjenta powinny być [Or.10] potwierdzone otrzymaną fakturą. Jeśli nie jest to możliwe, płatności potwierdza się dokumentami rachunkowymi o równoważnej wartości dowodowej”.

Analogicznie teksty we francuskiej i angielskiej wersji językowej przewidują odpowiednio:

„En règle générale, les paiements effectués par les bénéficiaires finals sont accompagnés des factures acquittées. Si cela s'avère impossible, ces paiements sont accompagnés de pièces comptables de valeur probante équivalente”.

oraz

„As a rule, payments by final beneficiaries shall be supported by receipted invoices. Where this cannot be done, payments shall be supported by accounting documents of equivalent probative value”.

Zdaniem skarżącej wyrażenia „przyjmuje się ogólną zasadę” oraz „co do zasady” wyrażają jedynie ogólną zasadę, niemającą w nieodzowny sposób wyczerpującego charakteru i podlegającą zmianom w konkretnych przypadkach.

Taka wykładnia nie jest jednak oczywista, gdyż użyty zwrot podobnie jak te sformułowane w innych językach Unii odpowiada definicji „[nie wyjaśniając] całkowicie i bez podawania szczególnych i konkretnych przypadków” i nie wyduje

się przyznawać, a przynajmniej nie czyni tego w sposób wyraźny, odstępstw od tego co zostało ustanowione w odniesieniu do ogółu przypadków.

Ponadto prawo Unii nie wydaje się zaliczać, a przynajmniej nie czyni tego wyraźnie, do finansowanych działań bezpośredniej konstrukcji budynków przez końcowego beneficjenta z wykorzystaniem własnych materiałów, narzędzi oraz pracowników, podczas gdy przewidziane zostało: zakup sprzętu używanego (zasada nr 4), zakup ziemi (zasada nr 5), zakup wybudowanych już budynków (zasada nr 6), czy podwykonawstwo (zasada nr 1, pkt 3); ponadto cytowany załącznik w zasadzie nr 1 (pkt od 1.5 do 1.8) przewiduje szczególne przypadki kosztów niekwalifikowalnych (amortyzacja, wkłady rzeczowe, koszty ogólne).

[Or.11]

6. W związku z powyższym Corte di Cassazione uznaje za konieczne przedłożenie pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni, na podstawie art. 267 TFUE, zwracając się do Trybunału Sprawiedliwości o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy rozporządzenie Komisji (WE) nr 1685/2000 z dnia 28 lipca 2000 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działania współfinansowane z funduszy strukturalnych, a w szczególności uregulowanie przewidziane w załączniku 1 do tego rozporządzenia w pkt 2 zatytułowanym „Dowody wydatków”, ppkt 2.1 nakazuje, aby dowody płatności końcowego beneficjenta były potwierdzone opłaconymi fakturami także w przypadku, gdy finansowanie zostało przyznane na rzecz beneficjenta w celu wzniesienia budynku z wykorzystaniem własnych materiałów, narzędzi oraz pracowników czy też możliwe jest odstępstwo, inne od wyraźnie przewidzianego odstępstwa, w przypadku gdy nie jest to możliwe, w którym to wymaga się przedstawienia „dokument[ów] rachunkowy[ch] o równoważnej wartości dowodowej”?

2. Jak należy prawidłowo interpretować wskazane wyrażenie „dokument[y] rachunkow[e] o równoważnej wartości dowodowej”?

3. Czy w szczególności, wskazane przepisy rozporządzenia stoją na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowania krajowego i regionalnego oraz w rezultacie administracyjnych środków wykonawczych, które w przypadku gdy finansowanie zostało przyznane na rzecz beneficjenta w celu wzniesienie budynku z wykorzystaniem własnych materiałów, narzędzi oraz pracowników przewidują system kontroli wydatków będących przedmiotem finansowania ze strony organu administracji publicznej, który obejmuje:

a) uprzednią kwantyfikację prac na podstawie regionalnego cennika robót publicznych oraz – w odniesieniu do pozycji nieprzewidzianych w tym instrumencie – na podstawie cen obowiązujących na rynku zgodnie z szacunkami projektanta technicznego,

b) późniejsze sprawozdanie wraz z przedstawieniem rozliczenia prac, na które składają się przedmiar robót i rejestr [Or.12] księgowy, prawidłowo podpisane na każdej stronie przez kierownika budowy oraz przedsiębiorstwo będące beneficjentem jak też weryfikację i potwierdzenie wykonanych prac, na podstawie jednostkowych cen, o których mowa powyżej w pkt a) ze strony komisji odbiorczej powołanej przez właściwe organy administracji regionalnej?

[...] [zwroty proceduralne]

Rzym [...] 12 listopada 2020 r.

[...]

DOKUMENT ROBOCZY