

Věc C-31/21

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

19. ledna 2021

Předkládající soud:

Corte suprema di cassazione (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

8. ledna 2021

Navrhovatelka:

Eurocostruzioni Srl

Odpůrce:

Regione Calabria

ITALSKÁ REPUBLIKA

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (Nejvyšší kasační soud)

PRIMA SEZIONE CIVILE (první občanskoprávní senát)

(omissis) [Složení senátu]

MEZITÍMNÍ USNESENÍ

o kasačním opravném prostředku *(omissis)* podaném:

Eurocostruzioni s.r.l., *(omissis)*

- navrhovatelka -

proti

Regione Calabria (region Kalábrie), *(omissis)*

- odpůrce -

proti rozsudku č. (*omissis*) CORTE D'APPELLO di CATANZARO (odvolací soud v Catanzaru) vyhlášenému dne 27. října 2014;

(*omissis*) [ustálené formulace]

SKUTKOVÝ STAV A ODŮVODNĚNÍ ROZHODNUTÍ

1. Společnost Eurocostruzioni s.r.l. podala návrh na vydání platebního rozkazu (*omissis*) proti regionu Kalábrie, přičemž uvedla, že získala celkové financování ve výši 4 918 080 eur na provádění regionálního operačního programu (ROP) Calabria 2000/2006 Asse IV na realizaci hotelového komplexu v Rossano, kterou uskutečnila sama, a domáhala se zaplacení zbývajících dlužných částek ve výši 1 675 762,00 eur, jelikož po kolaudaci byl v její prospěch uznán konečný příspěvek ve výši 3 337 470,00 eur, po odečtení zálohy a první zprávy o postupu prací a mezitím byla vyplacena pouze částka ve výši 1 661 638,00 eur (vztahující se k nákladům na vybavení a zařízení).

1.1. (*omissis*) [postup].

1.2. Tribunale di Catanzaro (soud prvního stupně v Catanzaru) rozsudkem ze dne 4. dubna 2012 (*omissis*) uložil regionu Kalábrie povinnost zaplatit společnosti Eurocostruzioni požadovanou částku ve výši 1 675 762,00 eur odpovídající rozdílu mezi částkou vyčíslenou při závěrečné kolaudaci a částkou, kterou již region zaplatil, navýšenou o úroky a náklady řízení.

1.3. Region Kalábrie podal proti výše uvedenému rozsudku soudu prvního stupně odvolání, kterému se společnost Eurocostruzioni bránila a rovněž podala vzájemné odvolání.

Corte di appello di Catanzaro (odvolací soud v Catanzaru) rozsudkem ze dne 27. října 2014 [odvolání] vyhověl.

Podle odvolacího soudu nebylo třeba provést ověření skutečného provedení prací v souladu se schváleným projektem ze strany společnosti Eurocostruzioni, vzhledem k pozitivní kontrole učiněné příslušnou kolaudační komisí a neexistenci zpochybnění ze strany regionu ohledně množství a kvality odvedené práce; jelikož však oznámení o zahájení zadávacího řízení odkazovalo na vyhlášku o poskytnutí příspěvku a vyhláška o poskytnutí příspěvku č. (*omissis*) odkazovala na schválení oznámení (a zejména na jeho článek 11) a na nařízení (ES) č. 1685/2000, je platbu příspěvku třeba chápat jako podmíněnou předložením kvitovaných faktur, i když práce byly provedeny přímo podnikem-příjemcem; dokumenty předložené společností Eurocostruzioni byly skutečně nezbytné, ale nedostatečné při neexistenci výše uvedených faktur v případě absence jakéhokoli důkazu ohledně skutečného zaplacení peněžních hodnot odpovídajících provedeným pracím za uvedené ceny; konečně, společnost Eurocostruzioni musela za přímo provedené práce předložit vhodnou účetní dokumentaci schopnou prokázat vzniklé výdaje (nákup materiálu, pronájem vozidel, platby zaměstnancům, zadání prací třetím osobám, údaje o použité pracovní síle).

1.4. Proti výše uvedenému rozsudku, který nebyl doručen, podala společnost Eurocostruzioni kasační opravný prostředek návrhem došlým dne 27. října 2015, přičemž uvedla tři důvody.

1.4.1. Prvním důvodem kasačního opravného prostředku podaným podle čl. 360 odst. 3 italského občanského soudního řádu navrhovatelka namítá porušení nebo nesprávné použití zákona ve vztahu k bodu 2.1. nařízení (ES) č. 1685/2000 ze dne 28. července 2000, k článku 31c zákona regionu Kalábrie č. 7 ze dne 2. května 2001, k oznámení schválenému usnesením Rady regionu 398 ze dne 14. května 2002, k vyhlášce o poskytnutí příspěvku č. (*omissis*), jakož i zásadám dobré víry, spravedlnosti a legitimního očekávání.

Navrhovatelka uvádí, že právní předpisy Společenství vyžadovaly od konečných příjemců nikoli striktně, ale pouze „*obecně*“ doklad o zaplacení činností, které jsou předmětem výhody, prostřednictvím „*kvitovaných faktur*“ nebo „*účetními doklady se stejnou průkazní hodnotou*“.

1.4.2. Druhým důvodem kasačního opravného prostředku podaným podle čl. 360 odst. 3 a 5 občanského soudního řádu navrhovatelka namítá porušení nebo nesprávné použití zákona ve vztahu k bodu 2.1. nařízení (ES) č. 1685/2000 ze dne 28. července 2000, k článku 31c zákona regionu Kalábrie č. 7 ze dne 2. května 2001, k oznámení schválenému usnesením Rady regionu č. 398 ze dne 14. května 2002, k vyhlášce o poskytnutí příspěvku č. (*omissis*), k zásadám dobré víry, spravedlnosti a legitimního očekávání, jakož i opomenutí nebo nedostatečné odůvodnění ohledně sporné skutečnosti, která je pro řízení rozhodující.

Navrhovatelka upřesňuje, že správní orgán v první fázi poskytnutí příspěvku rozděluje výdaje uvedené v projektu na způsobilé a nezpůsobilé; pokud jde o způsobilé výdaje, zejména pokud jde o práce, na rozdíl od movitého majetku a zařízení a nabytých pozemků a budov, není odkazováno na prodejní hodnotu, ale na ceník Orgánu veřejné správy pro stavební práce v regionu Kalábrie z roku 1994 navýšený o 15 % (článek 9 oznámení), a rovněž zdůrazňuje, že kolaudační komise ověřila, že provedené práce odpovídaly co do kvality a kvantity těm, které byly dříve určeny a kvantifikovány ve vyhlášce o poskytnutí příspěvku.

Navrhovatelka dále tvrdí, že ani vnitrostátní právní úprava, ani unijní právní úprava výslovně nevyžadují předložení faktur za provedené práce, ale vyžadují pouze předložení výkazu výměr a stavebního deníku, které byly schváleny a orazítkovány zhotovitelem, jakožto dokumentace vhodná k podpoře kolaudační komise při její ověřovací a kontrolní činnosti.

1.4.3. Třetím důvodem kasačního opravného prostředku podaným podle čl. 360 odst. 3 a 5 občanského soudního řádu navrhovatelka namítá porušení nebo nesprávné použití zákona ve vztahu k bodu 2.1. nařízení (ES) č. 1685/2000 ze dne 28. července 2000, k článku 31c zákona regionu Kalábrie č. 7 ze dne 2. května 2001, k oznámení schválenému usnesením Rady regionu č. 398 ze dne 14. května 2002, k vyhlášce o poskytnutí příspěvku č. (*omissis*), k zásadám dobré víry,

spravedlnosti a legitimního očekávání, jakož i opomenutí nebo nedostatečné odůvodnění ohledně sporné skutečnosti, která je pro řízení rozhodující.

Navrhovatelka tvrdí, že napadený rozsudek, ačkoli neodkazuje na poznámky regionu Kalábrie ze dne 26. října 2007 a 26. listopadu 2007, které však byly učiněny více než rok po ukončení prací a jejich kolaudaci, sdílel jejich obsah, aniž zvažil jasný rozpor těchto jednostranných obecných směrů s ohledem na znění oznámení o zahájení zadávacího řízení a vyhlášek, které formovaly právní vztah mezi účastníky řízení.

1.4.4. Návrhem došlým dne 30. listopadu 2015 podal region Kalábrie vzájemný kasační opravný prostředek, ve kterém (*omissis*) navrhl zamítnutí kasačního opravného prostředku.

(*omissis*)

2. První dva důvody spolu úzce souvisejí a vyžadují výklad unijního práva, zejména nařízení Komise (ES) č. 1685/2000 ze dne 28. července 2000, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se způsobilosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy (použitelné *ratione temporis*, poté zrušené článkem 54 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006), se zvláštním odkazem na článek 1 a bod 2 přílohy.

Soud (*omissis*) tedy považuje za nezbytné položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku týkající se výkladu podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

3. Je vhodné shrnout referenční normativní rámec.

3.1. Věc se týká poskytnutí příspěvku na stavbu a vybavení hotelu a souvisejících sportovních zařízení v obci Rossano.

Navrhovatelka získala poskytnutí kapitálového příspěvku na stavbu hotelového komplexu, provedla práce, nakoupila nábytek, poskytla správě regionu Kalábrie dokumentaci požadovanou oznámením a vyhláškou o poskytnutí příspěvku (tedy: kvitované faktury za movitý majetek a výkaz výměrů a stavební deník provedených prací) a nakonec získala pozitivní kolaudaci od příslušné pověřené technické komise, ale nikdy jí nebyla zaplácena část příspěvku týkající se prací a zařízení, jelikož region vyžadoval další účetní dokumentaci mající stejnou váhu jako faktury.

3.2. Financování poskytnuté regionem Kalábrie zajišťoval regionální operační program (*omissis*) místních sítí a systémů turistické nabídky (*omissis*) [odkaz na program podpory].

Referenčním normativním rámcem byl rámec pro strukturální fondy 2000–2006 uvedený v nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999.

Výše uvedené nařízení (ES) č. 1685/2000 ze dne 28. července 2000 stanovilo prováděcí ustanovení v oblasti způsobilosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy.

Komise rozhodnutími C (2000) č. 2050 ze dne 1. srpna 2000 a C (2000) č. 2345 ze dne 8. srpna 2000 schválila rámec podpory Společenství, jakož i operační program pro Kalábrii.

3.3. Italský zákon č. 59 ze dne 15. března 1997, čl. 4 odst. 4 písm. c) stanovil delegování správních funkcí a úkolů na regiony, rovněž pokud jde o regionální a strukturální politiku a politiku soudržnosti EU; tato delegace byla poté provedena legislativním nařízením č. 123 ze dne 31. března 1998.

3.4. Region Kalábrie poté, co vzal na vědomí regionální operační program a dokončil jeho programování, regionálním zákonem č. 7 ze dne 2. května 2001 (článek 31c) stanovil podporu a rozvoj malých a středních podniků prostřednictvím podpor poskytnutých podle nařízení ES č. 70/2001 a nařídil, aby regionální rada svými vlastními akty upravila prováděcí postupy pro poskytování podpory při dodržení všech podmínek stanovených nařízením (ES) č. 68/2001.

3.5. Usnesením regionální rady č. 398 ze dne 14. května 2002 region schválil oznámení o zahájení zadávacího řízení, přičemž v článku 8 určil mezi způsobilými výdaji výdaje týkající se: 1) půdy; 2) budov a zařízení, 3) vybavení, přístrojů 4) projektování a studií.

(omissis) [podrobný seznam způsobilých výdajů]

Článek 9 oznámení o zahájení zadávacího řízení ukládal pro budovy a zařízení vyčíslení prací s odkazem na ceník Orgánu veřejné správy pro stavební práce v Kalábrii z roku 1994 navýšený o 15 % a u položek, které nebyly stanoveny, aktuální tržní ceny odhadované projektantem.

Článek 11 tohoto oznámení stanovil, že *(omissis)* výplata příspěvku se řídí rozhodnutím o poskytnutí příspěvku, které obsahuje požadavky, jež musí příjemce dodržet.

3.6. Vyhláška o poskytnutí příspěvku č. *(omissis)* uváděla dokumentaci, kterou má příjemce předložit, aniž stanovila pro případ prací něco jiného než je předložení vyúčtování prací (stavební deník a účetní evidence, na každé stránce řádně podepsané zhotovitelem a podnikem-příjemcem).

Článek 4 upřesnil, že stanovení příspěvku na práce se v mezích povolených vyhláškou provede na základě stavebního deníku a účetního registru s jednotnými cenami uvedenými v čl. 9 písm. b) oznámení, a to po předchozím ověření kolaudační komisí.

4. Rozsudek Corte di appello di Reggio Calabria (odvolací soud v Reggio Calabria), který je předmětem kasačního opravného prostředku podaného ke Corte

Suprema di Cassazione (Nejvyšší kasační soud), ačkoli uznal, že v projednávané věci byly financované práce skutečně provedeny v souladu se schváleným projektem a odpovídaly mu co do množství a kvality, (*omissis*) vyloučil, že společnosti Eurocostruzioni lze vyplatit příspěvek za část týkající se přímo provedených stavebních prací, také a zejména kvůli požadavkům obsaženým v nařízení (ES) č. 1685/2000, na které se výslovně odkazuje v oznámení o zahájení zadávacího řízení a vyhláše o poskytnutí příspěvku, které pro účely vyplacení příspěvku vyžadovalo dokumentaci výdajů prostřednictvím kvitovaných faktur, a nelze-li tyto faktury přiložit, účetními doklady se stejnou průkazní hodnotou.

(*omissis*) (*omissis*)

Ustanovení unijního nařízení je tedy zohledněno pro účely řešení sporu jak pro jeho přímou použitelnost v projednávané věci, tak pro odkaz *per relationem* učiněný oznámením o zahájení zadávacího řízení a vyhláškou o poskytnutí příspěvku.

Odvolací soud ve skutečnosti přisoudil rozhodující význam obsahu [unijní] právní úpravy a zejména nařízení Komise (ES) č. 1685/2000 ze dne 28. července 2000, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se způsobilosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy (později zrušené článkem 54 nařízení Komise č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006), jejímž cílem je právně upravit předmětná poskytnutí a na kterou je v každém případě odkázáno ve vyhláše o poskytnutí příspěvku.

5. Navrhovatelka tvrdí, že u výdajů, na něž se vztahuje příspěvek, jež se týkají budov a zařízení, které přímo postavila, a tedy které se liší od nákupu pozemků, nemovitostí, zařízení, vybavení, lze důkaz o výdajích poskytnout jiným způsobem než doložením kvitovaných faktur a rovnocenných dokladů.

K podložení tohoto tvrzení navrhovatelka uvádí netaxativní povahu ustanovení dotčeného nařízení (srov. Přílohu 1, na kterou odkazuje článek 1 Pravidlo č. 2 „Doklad o výdajích“, bod 2.1.), které cituje takto: „*Obecně platí, že platby provedené konečnými příjemci z titulu průběžných plateb a plateb zůstatku musí být doprovázeny kvitovanými fakturami. Nelze-li tyto faktury přiložit, doloží se tyto platby účetními doklady stejné průkazní hodnoty*“.

Ve skutečnosti je italské znění téměř stejné: „*Di norma, i pagamenti effettuati dai beneficiari finali devono essere [Or.10] comprovati da fatture quietanzate. Ove ciò non sia possibile, tali pagamenti devono essere comprovati da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.*“ („*Platby prováděné konečnými příjemci musí být zpravidla doprovázeny kvitovanými fakturami. Nelze-li tyto faktury přiložit, platby jsou doprovázeny účetními doklady se stejnou průkazní hodnotou.*“)

Obdobně francouzské a anglické znění stanoví následující:

„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“,

a

„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.“

Podle navrhovatelky výraz „*obecně platí*“, stejně jako výraz „*zpravidla*“, vyjadřuje pouze obecnou zásadu, která nemusí být nutně taxativní a v konkrétních případech podléhá diverzifikaci.

Tento výklad není v žádném případě samozřejmý, protože tento výraz, podobně jako v jiných unijních jazycích, znamená „*[bez celkového vysvětlení] a bez přistoupení ke zvláštním a konkrétním případům*“ a nezdá se, že by připouštěl, alespoň ne jasně, výjimky z toho, co je stanoveno pro všechny případy.

Kromě toho se zdá, že unijní právo nezohledňuje, alespoň ne výslovně, mezi financovanými intervencemi přímou výstavbu nemovitosti konečným příjemcem s jeho vlastními materiály, nástroji a pracovníky, zatímco je zahrnut jak nákup použitého zařízení (pravidlo č. 4), nákup pozemku (pravidlo č. 5), nákup již postavené budovy (pravidlo č. 6), tak i subdodavatelství (pravidlo č. 1 bod 3); výše uvedená příloha dále v pravidle č. 1 (body 1.5 až 1.8) uvádí různé konkrétní situace nefakturovatelných výdajů (odpisy, věcné příspěvky, režijní náklady).

6. Vzhledem k výše uvedenému Corte di Cassazione (Kasační soud) považuje za nezbytné položit předběžnou otázku týkající se výkladu podle článku 267 SFEU a požádat Soudní dvůr Evropské unie o odpověď na následující otázky:

1. *Vyžaduje nařízení Komise (ES) č. 1685/2000 ze dne 28. července 2000, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se způsobilosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy, a zejména ustanovení příslušné přílohy, pravidlo č. 1 bod 2, pokud jde o „prokázání výdajů“, odst. 2 .1., aby doklad o platbách provedených konečnými příjemci musel být nutně poskytnut kvitovanými fakturami, a to i v případě, že financování bylo poskytnuto příjemci za účelem vybudování nemovitosti s vlastními materiály, nástroji a vlastními pracovníky, nebo může existovat výjimka, která se liší od výslovně stanovené výjimky pro případ nemožnosti, která vyžaduje předložení „účetní[ch] doklad[ů] se stejnou průkazní hodnotou“?*

2. *Jaký je správný výklad výše uvedeného výrazu „účetní doklady se stejnou průkazní hodnotou“?*

3. *Brání výše uvedená ustanovení nařízení takové vnitrostátní a regionální právní úpravě a následným správním prováděcím rozhodnutím, které v případě, že financování bylo příjemci poskytnuto za účelem vybudování nemovitosti s*

vlastními materiály, nástroji a vlastními pracovníky, stanoví kontrolní systém pro výdaje podléhající financování ze strany veřejné správy, sestávající z:

- a) *předběžného vyčíslení prací na základě regionálního ceníku týkajícího se veřejných staveb a pro položky, které nejsou stanoveny v tomto nástroji, aktuální tržní ceny odhadované projektantem,*
- b) *následného vyúčtování s předložením účetnictví prací, sestávajícího ze stavebního deníku a registru účetnictví, řádně podepsaných na každé stránce zhotovitelem a podnikem-příjemcem, a ověření a potvrzení toho, co bylo provedeno, na základě jednotných cen uvedených v bodě a), ze strany kolaudační komise jmenované příslušnou regionální správou?*

(omissis) [ustálené formulace]

Tak bylo rozhodnuto v Římě *(omissis)* dne 12. listopadu 2020

(omissis)