

Дело C-31/21

Преюдициално запитване

Дата на постъпване:

19 януари 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Corte suprema di cassazione (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

8 януари 2021 г.

Жалбоподател:

Eurocostruzioni Srl

Ответник:

Regione Calabria

ИТАЛИАНСКА РЕПУБЛИКА

**CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН
СЪД)**

PRIMA SEZIONE CIVILE (ПЪРВО ГРАЖДАНСКО ОТДЕЛЕНИЕ)

[...] *[Съдебен състав]*

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ДВИЖЕНИЕТО НА ДЕЛОТО

по жалба [...], подадена от:

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

- жалбоподател -

срещу

Regione Calabria (регион Калабрия), [...]

- ответник -

[ориг. 2]

срещу решение № [...] на CORTE D'APPELLO di CATANZARO (Апелативен съд, Катандзаро, Италия), постановено на 27 октомври 2014 г.;

[...] *[Процедурни формулировки]*

ФАКТИЧЕСКА ОБСТАНОВКА И МОТИВИ ЗА РЕШЕНИЕТО

1. Eurocostruzioni s.r.l. подава заявление за образуване на заповедно производство [...] срещу Regione Calabria (регион Калабрия), като посочва, че е получило финансиране общо в размер на 4 918 080 EUR в изпълнение на регионалната оперативна програма (РОП) Калабрия 2000/2006, ос IV, за построяването на хотелски комплекс в Rossano, осъществено от него самостоятелно, и иска да му бъде изплатен остатък от дължимата сума в размер на 1 675 762,00 EUR, тъй като след приемането на обекта му е била призната окончателна субсидия в размер на 3 337 470,00 EUR, без аванса и първия доклад за напредъка на строителните дейности, а междувремето е била изплатена само сумата от 1 661 638,00 EUR (свързана с разходите, направени за обзавеждане и оборудване).

1.1. [...] *[процедура]*.

1.2. С решение от 4 април 2012 г. [...] Tribunale di Catanzaro (Районен съд Катандзаро) осъжда Regione Calabria да заплати на Eurocostruzioni исканата сума в размер на 1 675 762,00 EUR, съответстваща на разликата между сумата, платена при окончателно приемане на обекта и платената междуременно от регионалните власти сума, плюс допълнителните разходи и съдебните разноски.

1.3. Regione Calabria подава въззивна жалба срещу посоченото първоинстанционно решение, която ответникът Eurocostruzioni оспорва, като подава и насрещна жалба.

[ориг. 3]

С решение от 27 октомври 2014 г. Corte di appello di Catanzaro (Апелативен съд Катандзаро) уважава [жалбата].

Според Corte di appello (Апелативен съд) не е следвало да се извършва проверка на действителното изпълнение на строителните работи от Eurocostruzioni в съответствие с одобрения проект, като се има предвид положителното заключение на компетентната приемателна комисия и неоспореното от страна на регионалните власти количество и качество на извършените строителни работи; тъй като обаче обявлението за обществена поръчка препраща към решението за предоставяне на субсидията, а решение за предоставяне на субсидията № [...] препраща към одобрението на обявлението за обществената поръчка (и по-специално към член 11 от него)

и към Регламент (ЕО) № 1685/2000, плащането на субсидията трябвало да бъде подчинено на представянето на оправдателни фактури, дори ако строителните работи са били извършени пряко от предприятието бенефициер; представените от Eurocostruzioni документи несъмнено са били необходими, но не достатъчни при липсата на посочените по-горе фактури и доказателства за действителното плащане на парични суми, съответстващи на размера на извършените строителни работи на посочените цени; накрая, за пряко извършените строителни работи Eurocostruzioni е трябвало да представи подходяща счетоводна документация, доказваща направените разходи (закупуване на материали, наемане на превозни средства, заплащане на служители, възлагане на строителни работи на трети страни, посочване на използваната работна ръка).

1.4. На 27 октомври 2015 г. Eurocostruzioni подава касационна жалба срещу това решение, което не е връчено, като изтъква три основания.

1.4.1. С първото основание за обжалване, изложено съгласно член 360, параграф 3 от Гражданския процесуален кодекс, жалбоподателят твърди, че е налице нарушение или неправилно прилагане на закона по отношение на точка 2.1 от Регламент (ЕО) № 1685/2000 от 28 юли 2000 г., член 31 *quater* от Регионален закон на Калабрия № 7 от 2 май 2001 г., обявлението за обществената поръчка, одобрено с Решение № 398 на Регионалния съвет от [ориг. 4] 14 май 2002 г., решението за предоставяне на субсидията № [...], както и на принципите на добросъвестност, почтеност и на оправданите правни очаквания.

Жалбоподателят отбелязва, че общностната правна уредба не изисква от крайните бенефициери изчерпателно, а само „в общи линии“, доказване на плащането на средствата, предмет на финансирането, чрез „оправдателни фактури“ или „счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност“.

1.4.2. С второто основание за обжалване, изложено съгласно член 360, параграфи 3 и 5 от Гражданския процесуален кодекс, жалбоподателят твърди, че е налице нарушение или неправилно прилагане на закона по отношение на точка 2.1 от Регламент (ЕО) № 1685/2000 от 28 юли 2000 г., член 31 *quater* от Регионален закон на Калабрия № 7 от 2 май 2001 г., обявлението за обществената поръчка, одобрено с Решение № 398 на Регионалния съвет от 14 май 2002 г., решението за предоставяне на субсидията № [...], на принципите на добросъвестност, почтеност и на оправданите правни очаквания, както и липса и/или непълнота на мотивите по отношение на спорно обстоятелство, което е от решаващо значение за решението.

Жалбоподателят уточнява, че в първия етап на предоставяне на субсидията администрацията разделя посочените в проекта разходи на допустими и недопустими; по отношение на първите, по-специално що се отнася до

строителните работи, за разлика от движимите вещи и обзавеждането и закупените земя и сгради, се взема предвид не пазарната стойност, а ценоразписа от 1994 г. на *Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria* (Инспекторат за обществено строителство на регион Калабрия), увеличен с 15 % (член 9 от обявлението за обществена поръчка), и освен това подчертава, че приемателната комисия е констатирала, че извършените строителни работи отговарят по качество и количество на предварително посочените и количествено определени в решението за отпускане на субсидията.

По-нататък жалбоподателят твърди, че нито националната, нито общностната правна уредба изискват изрично представянето на фактури за извършените строителни работи, а изискват само представянето на количествено-стойностните сметки и книга за измерванията, заверени и подпечатани от ръководителя на строителните работи, като [ориг. 5] подходяща документация за подпомагане на приемателната комисия в задачата ѝ по проверка и контрол.

1.4.3. С третото основание, изложено съгласно член 360, параграфи 3 и 5 от Гражданския процесуален кодекс, жалбоподателят твърди, че е налице нарушение или неправилно прилагане на закона по отношение на точка 2.1 от Регламент (ЕО) № 1685/2000 от 28 юли 2000 г., член 31 *quater* от Регионален закон на Калабрия № 7 от 2 май 2001 г., обявлението за обществената поръчка, одобрено с Решение № 398 на Регионалния съвет от 14 май 2002 г., решението за предоставяне на субсидията № [...], както и на принципите на добросъвестност, почтеност и на оправданите правни очаквания, както и липса и/или непълнота на мотивите по отношение на спорно обстоятелство, което е от решаващо значение за решението.

Жалбоподателят твърди, че макар да не се позовава на бележките на Regione Calabria от 26 октомври 2007 г. и 26 ноември 2007 г., представени все пак повече от една година след приключването и приемането на строителните работи, в обжалваното решение се възприема съдържанието им, без да се вземе предвид явното противоречие на тези едностранни насоки със съдържанието на обявленията за обществена поръчка и решенията, с които се уреждат правоотношенията между страните.

1.4.4. Regione Calabria подава насрещна жалба, връчена на 30 ноември 2015 г. с която иска [...] жалбата на противната страна да бъде отхвърлена.

[...]

2. Първите две основания са тясно свързани помежду си и изискват тълкуване на правото на Европейския съюз, и по-специално на Регламент (ЕО) № 1685/2000 на Комисията от 28 юли 2000 година за приемане на подробни правила за изпълнението на Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета по отношение допустимостта на разходи за дейности, съвместно

финансирани от структурните фондове (приложим *ratione temporis*, впоследствие отменен с член 54 от Регламент № 1828 на Комисията от 08 декември 2006 г.), по-специално на член 1 и точка 2 от приложението.

[ориг. 6]

Поради това съдът [...] счита за необходимо да постави на Съда на Европейския съюз преюдициалния въпрос за тълкуване, на основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

3. Необходимо е да се обобщи относимата правна уредба.

3.1. Случаят се отнася до предоставянето на субсидия за строителството и обзавеждането на хотел и свързаните с него спортни съоръжения в община Rossano.

Жалбоподателят получава капиталова субсидия за построяването на хотелски комплекс, осъществява строителството, закупува обзавеждането, предоставя на административните служби на Regione Calabria документацията, изисквана съгласно обявлението за обществена поръчка и решението за предоставяне на субсидията (а именно: оправдателни фактури за движимите вещи, количествена сметка и книга за измерванията за извършените работи) и накрая получава положително становище за приемане от упълномощената компетентна техническа комисия, но не получава плащане на частта от субсидията, свързана със строителните работи и съоръженията, тъй като регионалните власти изискват допълнителна счетоводна документация с еквивалентна на фактурите стойност.

3.2. Финансирането, предоставено от Regione Calabria, е за сметка на регионалната оперативна програма [...], местни мрежи и системи за предлагане на туристически услуги [...] [*позоваване на програмата за подпомагане*].

Референтната правна уредба е тази за структурните фондове за периода 2000—2006 г., предвидени в Регламент (ЕО) № 1260/1999 от 21 юни 1999 г.

С посочения по-горе Регламент № 1685/2000 от 28 юли 2000 г. се установяват правила за изпълнение относно **[ориг. 7]** допустимостта на разходите за дейности, съфинансирани от структурните фондове.

С решения С (2000) № 2050 от 1 август 2000 г. и С (2000) № 2345 от 8 август 2000 г. Комисията на ЕО одобрява рамката за подкрепа на Общността и оперативната програма за Калабрия.

3.3. Член 4, алинея 4, буква с) от италианския Закон № 59 от 15 март 1997 г. предвижда делегирането на административни функции и задачи на регионите, включително по отношение на регионалната, структурната

политика и политиката на сближаване на ЕС; впоследствие това делегиране е приложено със Законодателен декрет № 123 от 31 март 1998 г.

3.4. След като взема предвид регионалната оперативна програма и приключва изготвянето на програмите, Regione Calabria с Регионален закон № 7 от 2 май 2001 г. (член 31 *quater*) взема решение да подкрепя и развива малките и средните предприятия чрез предоставяне на помощи, одобрени съгласно Регламент (ЕО) № 70/2001, и разпорежда на Регионалния съвет да регламентира със свои актове реда и условията за предоставяне на помощите при спазване на всички условия, предвидени в Регламент (ЕО) № 68/2001.

3.5. С решение № 398 на Регионалния съвет от 14 май 2002 г. регионалните власти одобряват обявлението за обществена поръчка, като в член 8 сред допустимите разходи включват разходите, свързани със: 1) земя; 2) сгради и съоръжения, 3) обзавеждане и оборудване, 4) проектиране и проучвания.

[...] [*подробен списък на допустимите разходи*]

Член 9 от обявлението за обществена поръчка изисква количествено определяне на строителните работи за сградите и съоръженията въз основа на ценоразписа от 1994 г. на Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria (Инспекторат за обществено строителство на регион Калабрия), увеличен с 15 % [**ориг. 8**], а за непредвидените в него позиции — на актуалните пазарни цени, определени от проектанта.

Член 11 от същото обявление предвижда, че [...] изплащането на субсидията се урежда с решението за предоставяне, съдържащо изискванията, които бенефициерът трябва изпълни.

3.6. В Решение за предоставяне на субсидията № [...] се посочват документите, които бенефициерът трябва да представи, като за строителните работи не предвижда друго освен представяне на счетоводните документи за работите (книга за измерванията и счетоводен регистър, надлежно подписани на всяка страница от ръководителя на строителните работи и от дружеството бенефициер).

В член 4 се уточнява, че определянето на субсидията за строителните работи в допустимите съгласно решението граници се извършва въз основа на книгата за измерванията и счетоводния регистър по единичните цени, посочени в член 9, буква б) от обявлението за обществена поръчка, след проверка на приемателната комисия.

4. С решението на Corte di appello di Reggio Calabria (Апелативен съд Реджо Калабрия), срещу което е подадена жалба до Corte Suprema di Cassazione (Върховен касационен съд), макар да се признава, че в настоящия случай финансираните строителни работи действително са извършени в съответствие с одобрения проект и отговарят на него като количество и качество, [...] се изключва възможността на Eurocostruzioni да бъде

изплатена субсидията за частта, свързана с пряко извършените строителни работи, включително и преди всичко поради изискванията, съдържащи се в Регламент (ЕО) № 1685/2000, изрично посочен в обявлението за обществена поръчка и решението за предоставяне на субсидията, което за целите на изплащането на субсидията изисква документиране на разходите чрез оправдателни фактури, а когато това не е възможно — чрез счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност.

[...] [ориг. 9] [...]

Следователно разпоредбата на европейския регламент се взема предвид за целите на разрешаването на спора както поради пряката му приложимост към случая, така и поради позоваването *per relationem* в обявлението за обществена поръчка и решението за предоставяне на субсидията.

Всъщност Corte di appello [апелативен съд] отдава решаващо значение на съдържанието на правната уредба [на Европейския съюз], и по-специално на Регламент (ЕО) № 1685/2000 на Комисията от 28 юли 2000 година за приемане на подробни правила за изпълнението на Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета по отношение допустимостта на разходи за дейности, съвместно финансирани от структурните фондове (впоследствие отменен с член 54 от Регламент № 1828 на Комисията от 8 декември 2006 г.), която регламентира съответните плащания и е посочена в решението за предоставяне.

5. Жалбоподателят твърди, че за допустимите за субсидиране разходи, свързани със сгради и съоръжения, пряко реализирани от него и следователно различни от закупуването на земя, сгради, обзавеждане и оборудване, доказателството за разходите може да бъде представено по начин, различен от документирането с оправдателни фактури и еквивалентни документи.

В подкрепа на това твърдение жалбоподателят твърди, че разпоредбите на посочения регламент не са изчерпателни (вж. приложение 1, посочено в член 1, правило № 2 „Доказване на разходи“, параграф 2.1.), като ги цитира по следния начин: „*Като общо правило плащанията от крайни бенефициери, декларирани като междинни плащания, и плащанията по крайното салдо са придружени от разходно-оправдателни документи. Когато това не може да бъде постигнато, плащанията биват оправдавани със счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност*“.

Всъщност италианският текст гласи почти същото: „*Като правило плащанията от крайните бенефициери трябва да бъдат [ориг. 10] подпомогнати от оправдателни фактури. Когато това не може да се направи, плащанията трябва да бъдат подкрепени от счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност*“.

По аналогичен начин текстовете на френски и на английски език предвиждат съответно:

„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“,

и

„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“.

Според жалбоподателя изразът *„като общо правило“*, както и изразът *„като правило“* изразявал само общ принцип, който не е непременно изчерпателен и може да бъде променен в конкретните случаи.

Това тълкуване в никакъв случай не е очевидно, тъй като изразът, подобно на формулирания на другите езици на Съюза, означава *„[без да се обяснява] изцяло и без да се посочват особени и конкретни случаи“* и изглежда не допуска, поне не ясно, изключения от установеното за всички случаи.

Освен това правото на Съюза, изглежда, не посочва, поне не изрично, сред финансираните дейности прякото построяване на сграда от крайния бенефициер със собствени материали, инструменти и работници, докато са предвидени както покупката на оборудване втора употреба (правило № 4), така и покупката на земя (правило № 5), покупката на вече построена сграда (правило № 6), договарянето с подизпълнител (правило № 1, точка 3); освен това в правило № 1 (точки 1.5—1.8) от посоченото по-горе приложение са предвидени различни конкретни хипотези за разходи, които не подлежат на фактуриране (обезценяване, апортни вноски, административни разходи).

[ориг. 11]

6. С оглед на изложеното по-горе Corte di Cassazione счита, че следва да отправи преюдициално запитване за тълкуване на основание член 267 ДФЕС с искане Съдът на Европейския съюз да отговори на следните въпроси:

1. *Изисква ли Регламент (ЕО) № 1685/2000 на Комисията от 28 юли 2000 година за приемане на подробни правила за изпълнението на Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета по отношение на допустимостта на разходи за дейности, съвместно финансирани от структурните фондове, и по-специално разпоредбите от съответното приложение, правило № 1, точка 2, по отношение на „доказателство[то] за разход“, параграф 2.1., доказателството за извършените от крайните бенефициери плащания задължително да бъде представено с оправдателни фактури, включително когато финансирането е предоставено на бенефициера с цел построяване на сграда със собствени материали, инструменти и*

работници, или може да има изключение, различно от изрично предвиденото в случай на невъзможност изискване за представянето на „счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност“?

2. Как трябва да се тълкува посоченият по-горе израз „счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност“?

3. Допускат ли по-конкретно посочените по-горе разпоредби от Регламента национална и регионална правна уредба, както и последващи административни мерки за изпълнение, които предвиждат, когато финансирането е предоставено на бенефициера с цел построяване на сграда със собствени материали, инструменти и работници, система за контрол на разходите, предмет на финансиране от публичната администрация, състояща се от:

а) предварително количествено определяне на строителните работи въз основа на регионален ценоразпис на строителните работи, а за позициите, които не са предвидени в този документ — на актуалните пазарни цени, определени от проектанта,

б) последващо отчитане с представяне на счетоводната документация за строителните работи, съставена от книгата за измерванията и счетоводния регистър [ориг. 12], надлежно подписани на всяка страница от ръководителя на строителните работи и от дружеството бенефициер, както и от проверката и становището за извършената работа, въз основа на единичните цени, посочени в буква а), от приемателна комисия, назначена от компетентната регионална администрация?

[...] [Процедурни формулировки]

Постановено в Рим, [...] 12 ноември 2020 г.

[...]