

Zadeva C-31/21

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

19. januar 2021

Predložitveno sodišče:

Corte suprema di cassazione (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

8. januar 2021

Tožeča stranka:

Eurocostruzioni Srl

Tožena stranka:

Regione Calabria

ITALIJANSKA REPUBLIKA

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (vrhovno kasacijsko sodišče,
Italija)**

PRVI CIVILNI SENAT

[...] (ni prevedeno) [*sestava predložitvenega sodišča*]

VMESNI SKLEP

v zvezi s pritožbo [...] (ni prevedeno), ki jo je vložila:

družba Eurocostruzioni Srl [...] (*ni prevedeno*)

– tožeča stranka –

zoper

deželo Kalabrija [...] (*ni prevedeno*)

– tožena stranka –

zoper sodbo št. [...] (*ni prevedeno*) CORTE D'APPELLO di CATANZARO (višje sodišče v Catanzaru) z dne 27. oktobra 2014;

[...] (*ni prevedeno*) [*postopkovna določba*]

DEJANSKO STANJE IN RAZLOGI ZA SPREJETJE SKLEPA

1. Družba Eurocostruzioni Srl je proti deželi Kalabriji sprožila postopek za izdajo plačilnega naloga [...] (*ni prevedeno*), pri čemer je trdila, da je prejela sredstva za financiranje v skupnem znesku 4.918.080 EUR za izvajanje regionalnega operativnega programa za Kalabrijo (POR) 2000/2006 os IV za izgradnjo hotelskega objekta v kraju Rossano, ki ga je izvedla samostojno, in zahtevala plačilo neplačanega zneska v višini 1.675.762,00 EUR, ker ji je bil po pregledu priznan končni znesek v višini 3.337.470,00 EUR brez predujma in prve zaključene faze gradnje, saj ji je bil do zaključka izplačan zgolj en znesek v višini 1.661.638,00 EUR (vezan na stroške za pohištvo in opremo).

1.1 [...] (*ni prevedeno*) [*postopek*]

1.2 Tribunale di Catanzaro (sodišče v Catanzaru, Italija) je s sodbo z dne 4. aprila 2012 [...] (*ni prevedeno*) deželi Kalabrija naložilo, naj družbi Eurocostruzioni plača zahtevani znesek v višini 1.675.762,00 EUR, ki ustreza razliki med zneskom, ki ga je dežela plačala ob pregledu, in zneskom, ki ga je dežela plačala do takrat, ter dodatne stroške in stroške postopka.

1.3 Dežela Kalabrija je zoper zadnjenavedeno sodbo na prvi stopnji vložila pritožbo, ki ji je družba Eurocostruzioni nasprotovala z vložitvijo nasprotne pritožbe.

Corte d'appello di Catanzaro je s sodbo z dne 27. oktobra 2014 ugodilo [pritožbi].

Po mnenju Corte d'appello – glede na pozitivne ugotovitve pristojnega inšpekcijskega odbora in neobstoj ugovorov dežele glede količine in kakovosti opravljenega dela – ni bilo treba preverjati, ali so bila dela dejansko izvedena v skladu s projektom, ki ga je odobrila družba Eurocostruzioni; ker pa se je javni razpis nanašal na odločbo o dodelitvi pomoči in se je odločba o dodelitvi pomoči št. [...] (*ni prevedeno*) nanašala na odobritev razpisa (in zlasti njegov člen 11) ter Uredbo ES št. 1685/2000, se šteje, da je izplačilo pomoči pogojeno s predložitvijo prejetih računov, četudi je dela izvedlo neposredno upravičeno podjetje; dokumenti, ki jih je predložila družba Eurocostruzioni, so bili potrebni, vendar ne zadostni, ker zaradi neobstoja takih računov ni bilo dokazov, da so bile denarne vrednosti, ki ustrezajo merilom izvedenih del po navedenih cenah, dejansko plačane; nazadnje, družba Eurocostruzioni je morala za neposredno opravljeno delo pripraviti ustrezno računovodsko dokumentacijo, ki dokazuje nastale izdatke (nakup materiala, najem sredstev, plačilo zaposlenih, oddaja dela tretjim osebam, navedba o zaposlenih).

1.4 Družba Eurocostruzioni je zoper to sodbo, ki še ni bila vročena, z vlogo, vročeno 27. oktobra 2015, vložila kasacijsko pritožbo, v utemeljitev katere je navedla tri razloge.

1.4.1 Pritožnica v kasacijskem postopku s prvim pritožbenim razlogom, ki ga je vložila na podlagi člena 360(3) italijanskega zakonika o civilnem postopku, uveljavlja kršitev ali nezakolitost v zvezi s prvim odstavkom točke 2 [Priloge] k Uredbi Komisije (ES) št. 1685/2000 z dne 28. julija 2000 in člena 31c legge Regione Calabria 2/5/2001 n. 7 (zakon dežele Kalabrije št. 7 z dne 2. maja 2001) ter razpisom, odobrenim z Delibera G. R. 398 del [...] (*ni prevedeno*) 14/5/2002 (sklep regionalne vlade št. 398 z dne 14. maja 2002), odlokom o dodelitvi pomoči št. [...] (*ni prevedeno*) ter načeli dobre vere, dobre prakse in spoštovanja legitimnih pričakovanj.

Pritožnica v kasacijskem postopku z drugim pritožbenim razlogom poudarja, da zakonodaja Unije od končnih upravičencev ne zahteva strogo, temveč zgolj „praviloma“, da predložijo dokazila o plačilu za dejavnosti, na katere se nanaša dajatev, s „prejetimi računi“ ali „računovodskimi listinami enakovredne dokazne vrednosti“.

1.4.2 Pritožnica v kasacijskem postopku s prvim pritožbenim razlogom, ki ga je vložila na podlagi člena 360(3) in (5) italijanskega zakonika o civilnem postopku, uveljavlja kršitev ali nezakolitost v zvezi s prvim odstavkom točke 2 Priloge k Uredbi Komisije (ES) št. 1685/2000 z dne 28. julija 2000 in člena 31c zakona dežele Kalabrije št. 7 z dne 2. maja 2001 ter razpisom, odobrenim s sklepom regionalne vlade št. 398 z dne 14. maja 2002, odlokom o dodelitvi pomoči št. [...] (*ni prevedeno*), ter v zvezi z načeli dobre vere, poštenosti in spoštovanja [upravičenih] pričakovanj ter neobstojem navedbe dejstev in/ali nezadostne obrazložitve spornega in odločilnega dejstva za sprejetje odločitve v zadevi.

Pritožnica v kasacijskem postopku poudarja, da uprava v prvi fazi dodelitve pomoči izdatke, navedene v projektu, razdeli med upravičene in neupravičene izdatke; v zvezi s prvimi, zlasti v zvezi z deli, v nasprotju s premičninami ter kupljenimi zemljišči in objekti, se ni sklicevala na tržno vrednost, temveč na Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria (cenik javnih del za deželo Kalabrijo) iz leta 1994, povečano za 15 % (člen 9 razpisa), in poudarja, da je inšpekcijski odbor ugotovil, da opravljena dela glede kakovosti in količine ustrezajo tistim, ki so bila predhodno količinsko in kakovostno opredeljena v odločbi o upravičenosti do prejema pomoči.

Pritožnica v kasacijskem postopku dalje trdi, da niti nacionalna zakonodaja niti zakonodaja Unije izrecno ne zahtevata predložitve računov za opravljeno delo, ampak le predložitev seznama ocenjenih stroškov in evidence opravljenih del, ki ju potrdi in ožigosa delovodja, kot ustrezne dokumentacije v pomoč inšpekcijskemu odboru pri opravljanju postopkov preverjanja in nadzora.

1.4.3 Pritožnica v kasacijskem postopku s tretjim pritožbenim razlogom, ki ga je vložila na podlagi člena 360(3) in (5) italijanskega zakonika o civilnem postopku, uveljavlja kršitev ali napačno uporabo zakona v zvezi s prvim odstavkom točke 2 Priloge k Uredbi Komisije (ES) št. 1685/2000 z dne 28. julija 2000 in člena 31c zakona dežele Kalabrije št. 7 z dne 2. maja 2011 ter razpisom, odobrenim s sklepom regionalne vlade št. 398 z dne 14. maja 2002, odlokom o dodelitvi pomoči št. [...] (*ni prevedeno*), ter v zvezi z načeli dobre vere, poštenosti in spoštovanja [upravičenih] pričakovanj ter neobstojem navedbe dejstev in/ali nezadostne obrazložitve spornega in odločilnega dejstva za sprejetje odločitve v zadevi.

Pritožnica v kasacijskem postopku trdi, da čeprav se izpodbija sodba ne sklicuje na dopisa dežele Kalabrije z dne 26. oktobra 2007 in 26. novembra 2007, ki sta bila kljub temu poslana več kot eno leto po koncu del in njihovem prevzemu, se strinja z njuno vsebino, ne da bi menila, da so te enostranske smernice očitno v nasprotju s pogoji javnih razpisov in odločbami, s katerimi je bilo usklajeno pravno razmerje med strankama.

1.4.4 Dežela Kalabrija je 30. novembra 2015 vložila odgovor na pritožbo, v katerem je [...] (*ni prevedeno*) predlagala, naj se pritožba zavrne.

[...] (*ni prevedeno*)

2. Prva dva razloga sta tesno povezana in zahtevata razlago prava Evropske unije, zlasti Uredbe Komisije (ES) št. 1685/2000 z dne 28. julija 2000 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede upravičenosti izdatkov za aktivnosti, ki se sofinancirajo iz Strukturnih skladov (ki se uporablja *ratione temporis* in je bila pozneje razveljavljena s členom 54 Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006), s posebnim poudarkom na členih 1 in 2 [pravila št. 1] Priloge.

Kasacijsko sodišče [...] (*ni prevedeno*) zato meni, da je treba Sodišču Evropske unije na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije predložiti vprašanje za predhodno odločanje.

3. Primeren je povzetek ustreznega pravnega okvira.

3.1 Zadeva se nanaša na dodelitev pomoči za gradnjo in ureditev hotela ter pripadajočih športnih objektov v občini Rossano.

Pritožnica v postopku s kasacijsko pritožbo je pridobila dovoljenje za dodelitev sredstev za gradnjo hotela, izvedla dela, kupila pohištvo, deželni upravi Kalabrije predložila dokumentacijo, ki se zahteva z javnim razpisom in odločbo o dodelitvi pomoči (in sicer: prejete račune za premičnine in račun za opravljene gradnje) ter nazadnje pridobila pozitivno mnenje pristojnega tehničnega odbora, vendar ni nikoli prejela plačila dela pomoči, ki se je nanašal na dela in instalacije, saj je dežela zahtevala dodatne računom enakovredne računovodske listine.

3.2 Finančna sredstva, ki jih je dodelila dežela Kalabrija, so bila izplačana iz regulativnega operativnega programa [...] *(ni prevedeno)* lokalnih turističnih mrež in sistemov [...] *(ni prevedeno)* [sklic na program pomoči].

Referenčni pravni okvir je bil okvir strukturnih skladov za obdobje od leta 2000 do 2006 iz Uredbe (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999.

Zgoraj navedena Uredba Komisije (ES) št. 1685/2000 z dne 28. julija 2000 je vsebovala izvedbene določbe v zvezi z upravičenostjo izdatkov v zvezi z aktivnostmi, ki se sofinancirajo iz Strukturnih skladov.

Komisija je z odločbama C(2000) št. 2050 z dne 1. avgusta 2000 in C(2000) št. 2345 z dne 8. avgusta 2000 odobrila okvir podpore Skupnosti in operativni program za Kalabrijo.

3.3 Člen 4(4)(c) legge italiana del 15/3/1997 n. 59 (zakon št. 59 z dne 15. marca 1997) je določal prenos upravnih funkcij in nalog na dežele, tudi v zvezi z regionalno in strukturno ter kohezijsko politiko EU; ta prenos je bil nato izveden z d.lgs. 31/3/1998 n. 123 (zakonska uredba št. 123 z dne 31. marca 1998).

3.4 Dežela Kalabrija je po seznanitvi z regionalnim operativnim programom in ob koncu programskega načrtovanja s členom 31c deželnega zakona št. 7 z dne 2. maja 2001 predvidela podporo ter razvoj malih in srednje velikih podjetij na podlagi pomoči, dodeljene v skladu z Uredbo Komisije (ES) št. 70/2001 ter določila, da mora regionalna vlada s svojimi akti določiti podrobna pravila za dodeljevanje pomoči v skladu z vsemi pogoji iz Uredbe Komisije (ES) št. 68/2001.

3.5 Dežela je s sklepom regionalne vlade št. 398 z dne 14. maja 2002 odobrila javni razpis, katerega člen 8 je med upravičene izdatke uvrstil: 1) zemljišča; 2) stavbe in inštalacije; 3) pohištvo in opremo; 4) načrtovanje in študije.

[...] *(ni prevedeno)* [podroben seznam upravičenih izdatkov]

V členu 9 javnega razpisa je bilo določeno, da se za objekte in napeljave določi količinska opredelitev del na podlagi cenika javnih del za deželo Kalabrijo iz leta 1994, povečanega za 15 %, in za postavke, ki niso zajete v njem, veljavne tržne cene, ki jih je preučil projektant.

V členu 11 istega razpisa je bilo določeno, da se plačilo pomoči ureja z odločbo o nepovratnih sredstvih, ki določa pogoje, ki jih mora izpolniti upravičenec.

3.6 V odločbi o dodelitvi pomoči št. [...] *(ni prevedeno)* je bila navedena dokumentacija, ki jo mora predložiti upravičenec, brez navedbe del, razen predložitve računovodskih listin o opravljenih delih (evidenca opravljenih del in računovodske evidence, ki jih na vsaki strani ustrezno podpišeta delovodja in upravičeno podjetje).

V členu 4 je bilo določeno, da se višina pomoči za dela, dovoljena z odločbo, določi na podlagi evidence opravljenih del in računovodske evidence, skupaj s cenami na enoto iz člena 9(b) razpisa, ki jih mora preveriti inšpekcijski odbor.

4. S sodbo Corte d'appello di Reggio Calabria, ki je predmet pritožbe pred Corte Suprema di Cassazione, je bilo kljub ugotovitvi, da so bila v zadevnem primeru dela dejansko opravljena v skladu z odobrenim projektom in so po količini in kakovosti ustrezala pogojem, [...] (*ni prevedeno*) ugotovljeno, da družbi Eurocostruzioni ni mogoče izplačati plačila za del, ki se nanaša na neposredno izvedena gradbena dela, tudi in zlasti zaradi določb Uredbe Komisije (ES) št. 1685/2000, ki so izrecno navedene v javnem razpisu, v katerem se za izplačilo pomoči zahteva predložitev dokumentacije o stroških na podlagi prejetih računov in, če to ni mogoče, na podlagi računovodskih listin z enako dokazno vrednostjo.

[...] (*ni prevedeno*) [...] (*ni prevedeno*)

Določba evropske uredbe je torej za rešitev spora upoštevana tako zaradi neposredne uporabe v obravnavani zadevi kot tudi zaradi kaskadnega napotila na javni razpis in dodelitev pomoči.

Corte d'appello je pripisalo odločilen pomen vsebini [prava Unije] in zlasti Uredbi Komisije (ES) št. 1685/2000 z dne 28. julija 2000, Uredbi Sveta (ES) št. 1260/1999 glede upravičenosti izdatkov za aktivnosti, ki se sofinancirajo iz Strukturnih skladov (pozneje razveljavljena s členom 54 Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006), ki je bila namenjena urejanju zadevnih plačil in vsekakor navedenih v odločbi o dodelitvi pomoči.

5. Tožeča stranka navaja, da je bilo za izdatke, upravičene do pomoči v zvezi z zgradbami in napeljavami, ki jih neposredno izvedla, in torej ne v zvezi z nakupom zemljišč, nepremičnin, pohištva in opreme, mogoče predložiti drugačen dokaz kot s prejetimi računi in enakovrednimi dokumenti.

Tožeča stranka v utemeljitev te trditve trdi, da določbe Uredbe niso izčrpne (glej točko 2.1. z naslovom „Dokazilo o izdatkih“, pravilo št. 1 Priloge, ki se sklicuje na člen 1): „Plačila končnih upravičencev, izkazana kot vmesna plačila in končna plačila, so praviloma podprta s prejetimi računi. Kadar to ni mogoče, so podprta z računovodskimi listinami enakovredne dokazne vrednosti.“

Res je, da je italijansko besedilo skoraj enako: „Plačila končnih upravičencev so praviloma podprta s prejetimi računi. Kadar to ni mogoče, so plačila podprta z računovodskimi listinami enakovredne dokazne vrednosti.“

Podobno francosko in angleško besedilo določata:

„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“,

in

„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“.

Po mnenju tožeče stranke izraz „praviloma“ izraža le splošno načelo, ki ni nujno izčrpno in ga je mogoče v posebnih primerih razširiti.

Ta razlaga nikakor ni upoštevana, ker izraz kot v drugih jezikih Unije pomeni „[brez razlage] v celoti in ne da bi izhajal iz posebnih in konkretnih primerov“ in se zdi, da ne dopušča – vsaj ne jasno – odstopanj od tega, kar je bilo določeno v vseh primerih.

Poleg tega se zdi, da pravo Unije med financirane ukrepe vsaj izrecno ne vključuje neposredne gradnje stavbe s strani končnega upravičenca z lastnimi materiali, orodji in delavci, medtem ko je predviden nakup rabljenega blaga (pravilo št. 4), nakup zemljišča (pravilo št. 5) ter nakup že zgrajene stavbe (pravilo št. 6) in oddaja naročil podizvajalcem (pravilo št. 1, točka 3); poleg tega so v tej prilogi v pravilu št. 1 (točke od 1.5 do 1.8) navedene nekatere posebne predpostavke o stroških, za katere ni mogoče izstaviti računa (amortizacija, prispevki v naravi in režijski stroški).

6. Glede na navedeno Corte di Cassazione meni, da je treba na podlagi člena 267 PDEU predložiti vprašanje za predhodno odločanje, s katerim se Sodišču Evropske unije predlaga, naj odgovori na ta vprašanja:

1. Ali Uredba Komisije (ES) št. 1685/2000 z dne 28. julija 2000 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede upravičenosti izdatkov za aktivnosti, ki se sofinancirajo iz Strukturnih skladov, in zlasti št. 2.1. pravila št. 1 Priloge te uredbe, ki se nanaša na Dokazilo o izdatkih, zahteva, da je treba plačila končnih upravičencev nujno dokazati s plačanimi računi, tudi če je bilo prejemniku financiranje odobreno za gradnjo nepremičnine z lastnimi materiali, sredstvi in delavci, ali je mogoče od te postaviti izjemo, ki je drugačna od te, ki je izrecno določena za primer nezmožnosti, v katerem se zahteva predložitev „računovodskih listin enakovredne dokazne vrednosti“?

2. Kakšna je pravilna razlaga izraza „računovodske listine enakovredne dokazne vrednosti“?

3. Ali zgoraj navedene določbe Uredbe nasprotujejo nacionalni in regionalni zakonodaji ter posledično upravnim izvedbenim ukrepom, ki v primeru, da so bila upravičencu dodeljena sredstva za gradnjo stavbe z lastnimi materiali, sredstvi in delavci, določajo sistem nadzora nad izdatki, ki jih financirajo javni organi, in sicer:

a) predhodne količinske opredelitve del na podlagi regionalnega cenika javnih del in za postavke, ki niso zajete v njem, veljavne tržne cene, ki jih je preučil projektant.

b) naknadno poročilo s predstavitvijo računovodskih izkazov o delih, ki zajemajo evidenco opravljenih del in računovodsko evidenco, ki jih na vsaki strani ustrezno podpišeta delovodja in upravičeno podjetje, ter preverjanje in ugotavljanje opravljenih del na podlagi cen na enoto iz točke (a) s strani inšpekcijskega odbora, ki ga imenuje pristojni regionalni organ?

[...] *(ni prevedeno)* [postopkovne določbe]

Tako odločeno v Rimu [...] *(ni prevedeno)*, 12. novembra 2020

[...] *(ni prevedeno)*