

**Predmet C-31/21**

**Zahtjev za prethodnu odluku**

**Datum podnošenja:**

19. siječnja 2021.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Corte suprema di cassazione (Italija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

8. siječnja 2021.

**Žalitelj:**

Eurocostruzioni Srl

**Druga stranka u žalbenom postupku:**

Regione Calabria

---

**TALIJANSKA REPUBLIKA**

**CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (VRHOVNI KASACIJSKI SUD,  
ITALIJA)**

**PRVO GRAĐANSKO VIJEĆE**

[omissis] [sastav suda]

**PRIVREMENO RJEŠENJE**

povodom žalbe [omissis] koju je podnijelo:

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

- žalitelj -

protiv

Regione Calabria (regija Kalabrija, Italija), [omissis]

- druge stranke u žalbenom postupku -

**[orig. str. 2.]**

protiv presude br. [omissis] CORTE D'APPELLO di CATANZARO (Žalbeni sud u Catanzaru, Italija) donesene 27. listopada 2014.;

[omissis] [postupovna pitanja]

## ČINJENICE I OBRAZLOŽENJE ODLUKE

1. Društvo Eurocostruzioni s.r.l. pokrenulo je postupak izdavanja platnog naloga [omissis] protiv regije Kalabrija, pri čemu je navelo da mu je odobreno financiranje u ukupnom iznosu od 4 918 080 eura prilikom provedbe regionalnog operativnog programa (POR) Calabria 2000/2006 Asse IV za izgradnju hotelskog objekta u Rossanu, koju je ono samo izvršilo, te je tražilo plaćanje preostalog dugovanog iznosa od 1 675 762,00 eura, s obzirom na to da je nakon provjere u njegovu korist odobrena konačna potpora u iznosu od 3 337 470,00 eura koji je umanjen za predujam i prvu fazu napretka radova, a u međuvremenu mu je isplaćen samo iznos od 1 661 638,00 (za troškove namještaja i opreme).

1.1. [omissis] [postupak]

1.2. Presudom od 4. travnja 2012. [omissis] Tribunale di Catanzaro (Sud u Catanzaru, Italija) naložio je regiji Kalabrija da društvu Eurocostruzioni plati traženi iznos od 1 675 762,00 eura koji odgovara razlici između iznosa koji je obračunan po konačnoj provjeri i iznosa koji je regija platila u međuvremenu, uvećan za dodatne troškove i troškove postupka.

1.3. Regija Kalabrija podnijela je žalbu protiv navedene prvostupanjske presude kojoj se usprotivila druga stranka u žalbenom postupku, društvo Eurocostruzioni, te je pritom podnijela i protužalbu.

**[orig. str. 3.]**

Presudom od 27. listopada 2014. Corte di appello di Catanzaro (Žalbeni sud u Catanzaru) prihvatio je [žalbu].

Prema mišljenju Corte di appello di Catanzaro (Žalbeni sud u Catanzaru), nije trebalo provesti nikakvu provjeru u pogledu toga je li društvo Eurocostruzioni stvarno izvelo radove u skladu s odobrenim projektom, s obzirom na pozitivna utvrđenja nadležnog povjerenstva za provjeru i činjenicu da regija Kalabrija nije istaknula prigovore u pogledu količine i kvalitete izvedenih radova. Međutim, s obzirom na to da se u pozivu na nadmetanje upućivalo na odluku o dodjeli potpore, a u odluci o dodjeli br. [omissis] na odobrenje poziva (i konkretno na članak 11. tog odobrenja) i na Uredbu (EZ) br. 1685/2000, trebalo je smatrati da se plaćanje potpore uvjetuje podnošenjem računa s potvrdom uplate iako je radove izravno izvodio poduzetnik korisnik potpore. Točno je da su dokumenti koje je dostavilo društvo Eurocostruzioni bili potrebni, ali nisu bili dovoljni, s obzirom na to da je zbog nepostojanja navedenih računa nedostajao dokaz u pogledu stvarnog

plaćanja novčanih vrijednosti koje su u skladu s količinom izvedenih radova po navedenim cijenama. Naposljetku, društvo Eurocostruzioni trebalo je za izravno izvedene radove dostaviti odgovarajuću računovodstvenu dokumentaciju kojom se mogu dokazati nastali izdaci (kupnja materijala, najam opreme, plaćanje radnika, povjeravanje radova trećim osobama, navođenje upotrijebljene radne snage).

1.4. Aktom podnesenim 27. listopada 2015., društvo Eurocostruzioni podnijelo je žalbu u kasacijskom postupku protiv navedene presude, koja nije dostavljena, pri čemu je navelo tri razloga.

1.4.1. Prvim žalbenim razlogom, koji je podnesen na temelju članka 360. točke 3. Codice di procedura civile (Zakonik o građanskom postupku), žalitelj ističe povredu ili pogrešnu primjenu zakona s obzirom na točku 2.1. Uredbe (EZ) br. 1685/2000 od 28. srpnja 2000., članak 31. *quater* Legge Regione Calabria 2/5/2001 n. 7 (Zakon regije Kalabrija br. 7 od 2. svibnja 2001.), poziv na nadmetanje odobren putem Delibera G.R. 398 del [orig. str. 4.] 14/5/2002 (Odluka Regionalnog vijeća br. 398 od 14. svibnja 2002.), odluku o dodjeli br. [omissis] i s obzirom na načela dobre vjere, poštenja i legitimnih očekivanja.

Žalitelj ističe da zakonodavstvo Zajednice ne zahtijeva taksativno, nego samo „*općenito*” da krajnji korisnici podnesu dokaz o uplati za aktivnosti na koje se odnosi potpora podnošenjem „*računa s potvrdom uplate*” ili „*računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti*”.

1.4.2. Drugim žalbenim razlogom, koji je podnesen na temelju članka 360. točaka 3. i 5. Zakonika o građanskom postupku, žalitelj ističe povredu ili pogrešnu primjenu zakona s obzirom na točku 2.1. Uredbe (EZ) br. 1685/2000 od 28. srpnja 2000., članak 31. *quater* Zakona regije Kalabrija br. 7 od 2. svibnja 2001., poziv na nadmetanje odobren Odlukom Regionalnog vijeća br. 398 od 14. svibnja 2002., odluku o dodjeli br. [omissis] te s obzirom na načela dobre vjere, poštenja i legitimnih očekivanja i nepostojanje obrazloženja i/ili nedovoljno obrazloženje u pogledu sporne činjenice koja je odlučujuća za postupak.

Žalitelj navodi da uprava u prvoj fazi dodjele potpore dijeli izdatke navedene u projektu na one koji su prihvatljivi i one koji nisu prihvatljivi. Što se tiče prve skupine izdataka, konkretno, u pogledu radova, za razliku od pokretnina i namještaja te kupljenih zemljišta i nekretnina, ne upućuje se na tržišnu vrijednost, nego na cjenik koji je 1994. donio Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria (Inspekcija za javne radove regije Kalabrija, Italija) i koji je porastao za 15 % (članak 9. poziva na nadmetanje) te, osim toga, ističe da je povjerenstvo za provjeru utvrdilo da su izvedeni radovi po kvaliteti i količini u skladu s onima koji su prethodno navedeni i količinski određeni u odluci o odobrenju potpore.

Žalitelj dalje tvrdi da se ni nacionalnim zakonodavstvom ni zakonodavstvom Zajednice ne zahtijeva izričito da se za izvedene radove dostave računi, nego se samo zahtijeva dostavljanje troškovnika i knjižice o količini izvedenih radova koje je potvrdio i pečatom ovjerio voditelj radova, kao [orig. str. 5.] dokumentacije

kojom se povjerenstvu za provjeru može pomoći u njegovoj zadaći provjere i nadzora.

1.4.3. Trećim žalbenim razlogom, koji je podnesen na temelju članka 360. točaka 3. i 5. Zakonika o građanskom postupku, žalitelj ističe povredu ili pogrešnu primjenu zakona s obzirom na točku 2.1. Uredbe (EZ) br. 1685/2000 od 28. srpnja 2000., članak 31. *quater* Zakona regije Kalabrija br. 7 od 2. svibnja 2001., poziv na nadmetanje odobren Odlukom Regionalnog vijeća br. 398 od 14. svibnja 2002., odluku o dodjeli br. [omissis] i s obzirom na načela dobre vjere, poštenja i legitimnih očekivanja, kao i nepostojanje obrazloženja i/ili nedovoljno obrazloženje u pogledu sporne činjenice koja je odlučujuća za postupak.

Žalitelj tvrdi da se pobijanom presudom, iako se u njoj ne upućuje na obavijesti regije Kalabrija od 26. listopada 2007. i 26. studenoga 2007., koje su pak donesene nakon više od godinu dana nakon završetka radova i njihove provjere, dijelio sadržaj tih obavijesti a da se pritom nije uzela u obzir očita neusklađenost tih jednostranih smjernica s tekstem pozivâ na nadmetanje i odluka kojima je uređen pravni odnos između stranaka.

1.4.4. Aktom podnesenim 30. studenoga 2015. regija Kalabrija podnijela je protužalbu, pri čemu je zahtijevala [omissis] da se odbije žalba druge stranke.

[omissis]

2. Prva dva razloga međusobno su usko povezana te se njima zahtijeva tumačenje prava Europske unije i, konkretno, Uredbe Komisije (EZ) br. 1685/2000 od 28. srpnja 2000. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 o prihvatljivosti izdataka za operacije koje su sufinancirane iz strukturnih fondova (koja se primjenjivala *ratione temporis*, a zatim je stavljena izvan snage člankom 54. Uredbe Komisije br. 1828/2006 od 8. prosinca 2006.), a osobito članka 1. i točke 2. Priloga.

**[orig. str. 6.]**

Stoga [omissis] ovaj sud smatra da je potrebno Sudu Europske unije uputiti prethodno pitanje o tumačenju na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

3. Potrebno je sažeto prikazati referentni zakonodavni okvir.

3.1. Slučaj se odnosi na dodjelu potpore za izgradnju i opremanje hotela i pripadajućih sportskih objekata u općini Rossano.

Žalitelj je dobio kapitalnu potporu za izgradnju hotelskog objekta, izveo je radove, kupio namještaj, tijelu Amministrazione della Regione Calabria (Uprava regije Kalabrija, Italija) dostavio dokumentaciju zatraženu u pozivu na nadmetanje i odluci o dodjeli (odnosno: račune s potvrdom uplate za pokretnine te troškovnik i knjižicu o količini izvedenih radova) te mu je naposljetku nadležno tehničko

povjerenstvo izdalo pozitivno izvješće, ali mu nikad nije isplaćen dio potpore koji se odnosi na radove i objekte, s obzirom na to da je regija zahtijevala dodatnu računovodstvenu dokumentaciju koja je jednakovrijedna računima.

3.2. Financiranje koje je odobrila regija Kalabrija osiguravalo se u okviru regionalnog operativnog programa [omissis] mreža i lokalnih sustava turističke ponude [omissis] [upućivanje na program potpora].

Referentni zakonodavni okvir odnosio se na strukturne fondove od 2000. do 2006. iz Uredbe (EZ) br. 1260/1999 od 21. lipnja 1999.

Prethodno navedenom Uredbom br. 1685/2000 od 28. srpnja 2000. određene su primjenjive odredbe o [orig. str. 7.] prihvatljivosti izdataka za operacije koje su sufinancirane iz strukturnih fondova.

Komisija EZ-a odobrila je odlukama C (2000) br. 2050 od 1. kolovoza 2000. i C (2000) br. 2345 od 8. kolovoza 2000. okvir Zajednice o potporama i operativni program koji se odnosi na Kalabriju.

3.3. Članak 4. stavak 4. točka (c) talijanskog Legge n. 59 del 15/3/1997 (Zakon br. 59 od 15. ožujka 1997.) propisuje delegiranje funkcija i upravnih poslova regijama i u pogledu regionalnih, strukturnih i kohezijskih politika Unije. To je delegiranje zatim provedeno putem Decreto legislativo 31/3/1998 n. 123 (Zakonodavna uredba br. 123 od 31. ožujka 1998.).

3.4. Nakon što je primila na znanje regionalni operativni program i završila planiranje tog programa, regija Kalabrija predvidjela je Regionalnim zakonom br. 7 od 2. svibnja 2001. (članak 31. *quater*) potporu malim i srednjim poduzetnicima te njihov razvoj na temelju potpora koje se dodjeljuju u skladu s Uredbom (EZ) br. 70/2001. i propisala da Giunta regionale (Regionalno vijeće) vlastitim aktima uređuje provedbena pravila za dodjelu potpora uz poštovanje svih uvjeta koji se predviđaju Uredbom (EZ) br. 68/2001.

3.5. Odlukom Regionalnog vijeća br. 398 od 14. svibnja 2002. regija Kalabrija odobrila je poziv na nadmetanje, pri čemu je u članku 8. među prihvatljivim izdacima predvidjela one koji se odnose na: 1. zemljišta, 2. građevine i objekte, 3. namještaj i opremu, 4. projektiranje i planiranje.

[omissis] [detaljan popis prihvatljivih izdataka]

Člankom 9. poziva na nadmetanje u pogledu građevina i objekata zahtijevalo se određivanje količine radova s obzirom na cjenik koji je 1994. donijela Inspekcija za javne radove regije Kalabrija i koji je uvećan za 15 % [orig. str. 8.], a za stavke koje se ne navode u tom cjeniku s obzirom na važeće tržišne cijene koje je procijenio projektant.

Člankom 11. tog poziva na nadmetanje propisivalo se da [omissis] se isplata potpore uređuje odlukom o dodjeli koja se odnosi na zahtjeve koje korisnik treba ispunjavati.

3.6. U odluci o dodjeli br. [omissis] navodila se dokumentacija koju je korisnik trebao dostaviti, a pritom se u pogledu radova predviđalo samo dostavljanje računovodstvenih dokumenata koji se odnose na radove (knjižica o količini izvedenih radova i računovodstvena evidencija koje je pravilno na svakoj stranici potpisao voditelj radova i poduzetnik koji je korisnik).

U članku 4. pojašnjavalo se da se određivanje potpora za radove, u granicama dopuštenima odlukom, provodi na temelju knjižice o količini izvedenih radova i računovodstvene evidencije s jediničnim cijenama iz članka 9. točke (b) poziva na nadmetanje, nakon što povjerenstvo za provjeru obavi provjeru.

4. Iako se presudom Cortea di appello di Reggio Calabria (Žalbeni sud u Reggio Calabria, Italija), koja se pobija pred ovim Corteom Suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud), priznaje da su u ovom slučaju financirani radovi stvarno izvedeni u skladu s odobrenim projektom te da su po količini i kvaliteti bili u skladu s tim projektom, [omissis] njome se isključuje mogućnost da se društvu Eurocostruzioni isplati potpora za dio radova koji se odnosi na izravno izvedene građevinske radove, također i prije svega zbog zahtjeva koji se navode u Uredbi (EZ) br. 1685/2000, na koju se izravno upućuje u pozivu na nadmetanje i odluci o dodjeli, kojom se u svrhu isplate potpore zahtijevala dokumentacija o izdacima u obliku računa s potvrdom uplate i, kad to nije moguće, računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti.

[omissis] [orig. str. 9.] [omissis]

Stoga se pravno pravilo Uredbe Unije uzima u obzir za rješavanje spora i zbog njezine izravne primjenjivosti na ovaj slučaj te zbog toga što se na nju upućuje *per relationem* u pozivu na nadmetanje i odluci o dodjeli.

Naime, Corte di appello di Reggio Calabria (Žalbeni sud u Reggio Calabria) pripisao je odlučujuću važnost sadržaju propisa [prava Europske unije] i, konkretno, Uredbi Komisije (EZ) br. 1685/2000 od 28. srpnja 2000. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 o prihvatljivosti izdataka za operacije koje su sufinancirane iz strukturnih fondova (koja je zatim stavljena izvan snage člankom 54. Uredbe Komisije br. 1828/2006 od 8. prosinca 2006.), čija je svrha uređivanje isplata o kojima je riječ i na koju se u svakom slučaju upućuje u odluci o dodjeli.

5. Žalitelj tvrdi da se za izdatke koji su prihvatljivi u okviru potpora i koji se odnose na građevine i objekte koje je on izravno izgradio, i koji stoga nisu izdaci za kupnju zemljišta, nekretnina, namještaja, opreme, dokaz o izdacima mogao podnijeti na drukčiji način od podnošenja računa s potvrdom uplate i jednakovrijedne dokumentacije.

Kako bi potkrijepio tu tvrdnju, žalitelj ističe netaksativnu prirodu utvrđenja iz navedene Uredbe (vidjeti Prilog 1. na koji se upućuje u članku 1., Pravilo br. 2 „*Dokaz o izdacima*”, točka 2.1.), navodeći ga na sljedeći način: „*Uplate koje su, u obliku međuplaćanja i konačne isplate, izvršili krajnji korisnici općenito treba dokazati računima s potvrdom uplate. Ako to nije moguće, te uplate dokazuju se računovodstvenom dokumentacijom jednake dokazne vrijednosti*”.

Točno je da talijanski tekst glasi gotovo jednako „*U pravilu, uplate koje su izvršili krajnji korisnici treba [orig. str. 10.] dokazati računima s potvrdom uplate. Ako to nije moguće, te uplate dokazuju se računovodstvenom dokumentacijom jednake dokazne vrijednosti.*”

Jednako tako, tekstovima na francuskom i engleskom jeziku predviđa se:

„*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*”,

odnosno,

„*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*”.

Prema žaliteljevu mišljenju, pojmom „*općenito*”, kao i izrazom „*u pravilu*” izražava se samo opće načelo, koje nije nužno taksativno i može dovesti do razlika u konkretnim slučajevima.

To tumačenje uopće nije očito zato što pojam poput onog koji se navodi u drugim jezicima Unije ima jednako značenje „*u potpunosti [a da nije potrebno objašnjenje] i da se u obzir ne uzimaju posebni i konkretni slučajevi*” te se čini da se njime ne dopuštaju, barem ne očito, odstupanja od onoga što se utvrđuje u pogledu svih slučajeva.

Osim toga, čini se da se pravom Unije financiranim mjerama, barem ne očito, ne obuhvaća izravna izgradnja nekretnine koju obavlja krajnji korisnik upotrebom svojih materija, alata i radne snage, dok se njime predviđaju i kupnja rabljene opreme (pravno pravilo br. 4), kupnja zemljišta (pravno pravilo br. 5), kupnja već izgrađenih građevina (pravno pravilo br. 6), podugovaranje (pravno pravilo br. 1, točka 3.). Pored toga, u pravnom pravilu br. 1 (točke 1.5. do 1.8.) navedenog Priloga navode se razni posebni slučajevi izdataka koji se ne naplaćuju (amortizacija, doprinosi u naravi, opći izdaci).

**[orig. str. 11.]**

6. S obzirom na navedeno, Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) smatra da je potrebno uputiti prethodno pitanje o tumačenju na temelju

članka 267. UFEU-a, pri čemu od Suda Europske unije traži da odgovori na sljedeća pitanja:

1. *Zahtijeva li se Uredbom Komisije (EZ) br. 1685/2000 od 28. srpnja 2000. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 o prihvatljivosti izdataka za operacije koje su sufinancirane iz strukturnih fondova i, konkretno, s obzirom na ono što se propisuje pravnim pravilom br. 1 točkom 2. podtočkom 2.1. pripadajućeg Priloga koje se odnosi na „dokaz o izdacima” da dokaz plaćanja koja su izvršili krajnji korisnici nužno treba podnijeti u obliku računa s potvrdom uplate i u slučaju kad je financiranje odobreno korisniku u svrhu izgradnje nekretnine s njegovim materijalima, alatom i radnom snagom ili je moguće odstupanje, koje se razlikuje od onog koje se izričito predviđa u slučaju kada to nije moguće, kojim se zahtijeva podnošenje „računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti”?*

2. *Koje je pravilno tumačenje navedenog izraza „računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti”?*

3. *Konkretno, protive li se navedenim odredbama Uredbe nacionalno i regionalno zakonodavstvo i naknadno doneseni upravni provedbeni akti kojima se u slučaju u kojem je financiranje odobreno korisniku u svrhu izgradnje nekretnine njegovim materijalima, alatima i radnom snagom predviđa sustav provjere izdataka na koje se odnosi financiranje javne uprave i koji se sastoji od:*

(a) *prethodnog određivanja količine radova na temelju regionalnog cjenika koji se odnosi na javne radove te na temelju važećih tržišnih cijena koje je procijenio projektant za stavke koje se ne predviđaju u tom cjeniku,*

(b) *naknadnog izvještavanja uz dostavljanje računovodstvene dokumentacije koja se odnosi na radove i koja obuhvaća knjižicu o količini izvedenih radova i računovodstvenu [orig. str. 12.] evidenciju koje je pravilno na svakoj stranici potpisao voditelj radova i poduzetnik koji je korisnik te provjere i izvješća o količini izvedenih radova, na temelju jediničnih cijena navedenih u točki (a), koje sastavlja povjerenstvo za provjeru koje je imenovala nadležna regionalna uprava?*

[omissis] [postupovna pitanja]

U Rimu [omissis] 12. studenoga 2020.

[omissis]