

**C-31/21. sz. ügy**

**Előzetes döntéshozatal iránti kérelem**

**A benyújtás napja:**

2021. január 19.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Corte suprema di cassazione (Olaszország)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2021. január 8.

**Felperes:**

Eurocostruzioni Srl

**Alperes:**

Regione Calabria

---

**OLASZ KÖZTÁRSASÁG**

**A CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (semmitőszék)**

**PRIMA SEZIONE CIVILE (polgári ügyekben eljáró első tanács)**

[omissis] *[a tanács összetétele]*

**KÖZBENSŐ VÉGZÉSE**

Az [omissis]

Eurocostruzioni s.r.l., [omissis]

– felperes –

és a

Regione Calabria, [omissis]

– alperes –

**[eredeti 2. o.]**

közötti ügyben a CORTE D'APPELLO di CATANZARO (catanzarói fellebbviteli bíróság, Olaszország) [omissis] 2014. október 27-én hozott [omissis] sz. ítéletével szemben benyújtott felülvizsgálati kérelem tárgyában;

[omissis] [eljárási rendelkezések]

**TÉNYÁLLÁS ÉS A HATÁROZAT INDOKOLÁSA**

1. Az Eurocostruzioni s.r.l. [omissis] fizetési meghagyásos eljárást indított a Regione Calabriával szemben, és előadta, hogy a Calabria 2000/2006 regionális operatív program (programma operativo regionale – POR) IV. tengelye keretében összesen 4 918 080 euró összegű finanszírozást kapott egy rossanói szállodaépület megépítésére, amelyet saját maga kivitelezett, és követelte az 1 770 762 eurót kitevő fennmaradó összeg megfizetését, mivel a záróellenőrzés alapján az előleg és a munkálatok előrehaladásáról szóló első jelentés (stato di avanzamento dei lavori – SAL) szerinti összeg nélkül 3 337 470 euró összegű végleges támogatást állapítottak meg a javára, és időközben csak 1 661 638 euró összeget (a berendezési és felszerelési tárgyak költsége) fizettek meg.

1.1. [omissis] [eljárási rendelkezések]

1.2. [A] Tribunale di Catanzaro (catanzarói bíróság, Olaszország) 2012. április 4-i ítéletében arra kötelezte a Regione Calabriát, hogy fizesse meg az Eurocostruzioni által követelt, a záróellenőrzéssel megállapított összeg és a Regione által korábban megfizetett összegek különbözetének megfelelő, 1 675 762 euró összeget és kamatait, továbbá az eljárási költségeket.

1.3. A hivatkozott elsőfokú ítélettel szemben a Regione Calabria fellebbezést nyújtott be, amelyet az Eurocostruzione vitatott, és csatlakozó fellebbezést nyújtott be.

**[eredeti 3. o.]**

A Corte di appello di Catanzaro (catanzarói fellebbviteli bíróság) 2014. október 27-i ítéletében helyt adott [a fellebbezésnek].

A Corte di appello (fellebbviteli bíróság) álláspontja szerint nem egyáltalán nem kellett vizsgálni, hogy az Eurocostruzioni ténylegesen a jóváhagyott tervnek megfelelően teljesítette-e a munkálatokat, mivel az eljárni jogosult ellenőrzőbizottság vizsgálata igazolta a megfelelőséget, a Regione pedig nem vitatta az elvégzett munkálatok mennyiségét vagy minőségét; mivel azonban a pályázati felhívás a támogatás odaítéléséről szóló rendeletre hivatkozott, a [omissis] sz. támogatási rendelet pedig a felhívás jóváhagyására (és különösen annak 11. cikkére) és az 1685/2000/EK rendeletre hivatkozott, ezért a támogatás kifizetése kiegyenlített számlák benyújtását feltételezte, abban az esetben is, ha a munkálatokat közvetlenül a kedvezményezett vállalkozás végezte; az

Eurocostruzioni által benyújtott iratok szükségesek voltak, de nem voltak elégségesek, mivel az említett számlák hiányában egyáltalán nem bizonyították, hogy ténylegesen megtörtént a megjelölt árakon elvégzett munkálatok mértékének megfelelő pénzüsszegek megfizetése; végül a közvetlenül általa elvégzett munkálatok tekintetében az Eurocostruzioninak a felmerült költségek (anyagbeszerzés, eszközberlet, munkavállalók fizetése, harmadik személyek számára adott megbízások, az igénybe vett munkaerő megjelölése) alátámasztására alkalmas számviteli bizonylatokat kellett volna bemutatnia.

1.4. Az Eurocostruzioni 2015. október 27-i beadványában három jogalapra hivatkozva felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a hivatkozott, nem kézbesített ítélettel szemben.

1.4.1. A felperes kérelmének első, a polgári perrendtartás 360. cikkének 3. pontján alapuló jogalapja keretében a 2000. július 28-i 1685/2000/EK rendelet 2.1. pontja, a Regione Calabria 2000. május 2-i 7. sz. tartományi törvényének (legge regionale) 31c. cikke, a G.R. (Giunta Regionale— tartományi tanács) [eredeti 4. o.] 2000. május 14-i 398. sz. határozatával jóváhagyott pályázati felhívás, a [omissis] sz. támogatási rendelet, továbbá a jóhiszeműség és tisztesség, valamint a bizalomvédelem elve vonatkozásában jogszabálysértésre, illetve téves jogalkalmazásra hivatkozik.

A felperes megjegyzi, hogy a közösségi szabályozás nem kizárólagosan, hanem csupán „*általános szabályként*” követelte meg a végső kedvezményezettektől, hogy a támogatás tárgyát képező tevékenységekre vonatkozó kifizetéseket „*kiegyenlített számlával*” vagy „*azonos bizonyító erejű számviteli bizonylattal*” kell igazolni.

1.4.2. A felperes a kérelmének második, a polgári perrendtartás 360. cikkének 3. és 5. pontján alapuló jogalapja keretében a 2000. július 28-i 1685/2000/EK rendelet 2.1. pontja, a Regione Calabria 2000. május 2-i 7. sz. tartományi törvényének (legge regionale) 31c. cikke, a G.R. (Giunta Regionale – tartományi tanács) 2000. május 14-i 398. sz. határozatával jóváhagyott pályázati felhívás, a [omissis] sz. támogatási rendelet, továbbá a jóhiszeműség és tisztesség, valamint a bizalomvédelem elve vonatkozásában jogszabálysértésre, illetve téves jogalkalmazásra, valamint a jogvita elbírálása szempontjából döntő jelentőségű, vitatott tény hiányzó és/vagy nem kellő indokolására hivatkozik.

A felperes kifejti, hogy a hatóság a támogatás odaítélésének első szakaszában a tervben megjelölt kiadásokat támogatható és nem támogatható kiadásokra osztja fel; ami az előbbieket, és különösen az építési munkálatokat illetően, az ingóságoktól és berendezési tárgyaktól, valamint a földektől és ingatlanoktól eltérően ezek esetében nem a forgalmi értéket veszik alapul, hanem a Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria (Regione Calabria építési beruházási felügyelete) 1994-es árjegyzéke szerinti összeg 15%-kal növelt értékét (a pályázati felhívás 9. cikke), a felperes hangsúlyozza továbbá, hogy a záróellenőrzési bizottság megállapította, hogy a megvalósított munkálatok

minőségi és mennyiségi szempontból megfeleltek a támogatás odaítéléséről szóló rendeletben előzetesen meghatározottaknak.

A felperes továbbá arra hivatkozik, hogy a záróellenőrzési bizottság vizsgálati és ellenőrzési feladatának elősegítését szolgáló iratok között sem a nemzeti, sem a közösségi szabályozás nem követelte meg kifejezetten az elvégzett munkálatokra vonatkozó számlák bemutatását, hanem csak **[eredeti 5. o.]** az építésvezető által aláírt és lepecsételt költségvetés és költségvetés-nyilvántartás bemutatását.

1.4.3. A felperes a kérelmének harmadik, a polgári perrendtartás 360. cikkének 3. és 5. pontján alapuló jogalapja keretében a 2000. július 28-i 1685/2000/EK rendelet 2.1. pontja, a Regione Calabria 2000. május 2-i 7. sz. tartományi törvényének (legge regionale) 31c. cikke, a G.R. (Giunta Regionale – tartományi tanács) 2000. május 14-i 398. sz. határozatával jóváhagyott pályázati felhívás, a [omissis] sz. támogatási rendelet, továbbá a jóhiszeműség és tisztesség, valamint a bizalomvédelem elve vonatkozásában jogszabálysértésre, illetve téves jogalkalmazásra, valamint a jogvita elbírálása szempontjából döntő jelentőségű, vitatott tény hiányzó és/vagy nem kellő indokolására hivatkozik.

A felperes azt állítja, hogy a megtámadott ítélet, bár nem hivatkozott a Regione Calabria 2007. október 26-i és 2007. november 26-i közleményeire, és bár azok több mint egy évvel a munkálatok befejezése és záróellenőrzése után jelentek meg, anélkül vette át azok tartalmát, hogy a hivatkozott egyoldalú iránymutatások nyilvánvalóan ellentétesek a pályázati felhívással és a felek közötti jogviszonyt meghatározó rendeletekkel.

1.4.4. A Regione Calabria 2015. november 30-i beadványában felülvizsgálati ellenkérelmet nyújtott be, amelyben [omissis] a másik fél felülvizsgálati kérelmének elutasítását kérte.

[omissis]

2. Az első két jogalap szorosan összefügg egymással, és [azok elbírálásához] az európai uniós jog, különösen (az időbeli hatály alapján alkalmazandó, majd a 2006. december 8-i 1828/2006/EK bizottsági rendelet 54. cikke által hatályon kívül helyezett) a strukturális alapok által társfinanszírozott tevékenységek kiadásainak támogathatósága tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2000. július 28-i 1685/2000/EK bizottsági rendelet (HL 2000. L 193., 39. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 122. o.), és mindenekelőtt annak 1. cikke és melléklete 2. pontjának értelmezése szükséges.

**[eredeti 6. o.]**

Az eljáró bíróság [omissis] álláspontja szerint ezért az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke alapján előzetes döntéshozatal céljából [az uniós jog] értelmezésére irányuló kérdést kell az Európai Unió Bíróságához terjeszteni.

3. Indokolt összefoglalni az ügyre vonatkozó szabályozási hátteret.

3.1. Az ügy tárgya egy Comune di Rossano területén található szálloda és a hozzá kapcsolódó sportlétesítmények megépítésére és felszerelésére nyújtott támogatás.

A felperes tőkejuttatást kapott a szállodaépület megépítésére, megvalósította a munkálatokat, beszerezte az ingóságokat, a Regione Calabria közigazgatási hatóságai rendelkezésére bocsátotta a pályázati felhívásban és a támogatási rendeletben megkövetelt iratokat (azaz az ingóságokra vonatkozó kiegyenlített számlákat és az elvégzett munkálatokra vonatkozó költségvetést és költségvetés-nyilvántartást), és végül az eljárni jogosult, kijelölt műszaki bizottság záróellenőrzése igazolta a munkálatok megfelelőségét, a felperes azonban nem jutott hozzá a támogatásnak az építési munkálatokra és a létesítményekre vonatkozó részéhez, mivel a Regione további, a számlával azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokat követelt.

3.2. A Regione Calabria által nyújtott támogatást a helyi idegenforgalmi kínálati hálózatok és rendszerek [omissis] regionális operatív programból [omissis] finanszírozták [utalás a támogatási programra].

A vonatkozó szabályozási hátteret a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó strukturális alapoknak az 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelet szerinti szabályozása képezte.

A fent hivatkozott, 2000. július 28-i 1685/2000/EK rendelet rögzítette a strukturális alapok által [eredeti 7. o.] társfinanszírozott tevékenységek kiadásainak támogathatóságára alkalmazandó rendelkezéseket.

A Bizottság a 2000. augusztus 1-eji C (2000) 2050. sz. és a 2000 augusztus 8-i C (2000) 2345. sz. határozataiban jóváhagyta a Calabriára vonatkozó közösségi támogatási kerettervet és operatív programot.

3.3. Az 1997. március 15-i 59. sz. törvény 4. cikke (4) bekezdésének c) pontja az EU regionális, strukturális és kohéziós politikáival kapcsolatos közigazgatási hatásköröket és feladatokat is a tartományokra ruházta; ezt a felhatalmazást ezt követően az 1998. március 31-i 123. sz. d.lgs. (decreto legislativo – felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) hajtotta végre.

3.4. A Regione Calabria a regionális operatív program elfogadását, és a programozás befejezését követően a legge regionale del 2/5/2001 n. 7-ben (2001. május 2-i 7. sz. tartományi törvény) (31<sup>quater</sup>. cikk) úgy rendelkezett, hogy a 2001/70/EK rendelet értelmében nyújtott támogatások útján támogatja és fejleszti a kis- és középvállalkozásokat, és előírta, hogy a Giunta regionale (tartományi tanács) a 68/2001/EK rendelet által előírt feltételek betartása mellett saját hatáskörben állapítja meg a támogatásnyújtás részletes szabályait.

3.5. A Regione a Giunta regionale (tartományi tanács) 2002. május 14-i 398. sz. határozatában jóváhagyta a pályázati felhívást, és a 8. cikkben a támogatható kiadások között az alábbiakat rögzítette: 1) földterületek; 2) épületek és létesítmények, 3) berendezési és felszerelési tárgyak, 4) tervezés és tanulmányok.

[omissis] *[a támogatható kiadások részletes listája]*

A pályázati felhívás 9. cikke az épületek és létesítmények tekintetében előírta, hogy az építési munkálatok költségeit a Provveditorato opere pubbliche della Calabria (Calabria építési beruházási felügyelete) 1994-es árjegyzéke szerinti összeg 15%-kal növelt értékének alapulvételével kell meghatározni, **[eredeti 8. o.]** az árjegyzékben nem szereplő tételek esetén pedig a tervező által becsült aktuális piaci árat kell alkalmazni.

A hivatkozott pályázati felhívás 11. cikke úgy rendelkezett, hogy [omissis] a támogatás kifizetését a kedvezményezettre irányadó előírásokat tartalmazó támogatási határozat szabályozza.

3.6. A [omissis] sz. támogatási rendelet megjelölte a kedvezményezett által benyújtandó iratokat, de az építési munkálatokkal kapcsolatban a munkálatok könyvelésén kívül másról nem rendelkezett (az építésvezető és a kedvezményezett vállalkozás által minden oldalon szabályszerűen aláírt költségvetés-nyilvántartás és számviteli nyilvántartás).

A 4. cikk pontosította, hogy az építési munkálatokra vonatkozó támogatást a rendelet által megengedett keretek között, a költségvetés-nyilvántartás és a számviteli nyilvántartás alapján határozzák meg, a pályázati felhívás 9. cikkének b) pontja szerinti egységáruk alapulvételével, az ellenőrzőbizottsági vizsgálatot követően.

4. A Corte di appello di Reggio Calabriának (fellebbviteli bíróság, Reggio Calabria) a Corte Suprema di Cassazione (semmtőszék) előtt folyamatban lévő felülvizsgálati eljárás tárgyát képező ítélete ugyan megállapította, hogy a jelen ügyben a finanszírozott munkálatokat valóban a jóváhagyott tervvel összhangban, mennyiségi és minőségi szempontból annak megfelelően teljesítették, [omissis] mégis megtagadta, hogy az Eurocostruzioni részére kifizessék a támogatásnak a közvetlenül általa elvégzett építési munkálatokra eső részét, mindenekelőtt a pályázati felhívás és a támogatási rendelet által kifejezetten hivatkozott 1685/2000/EK rendeletben foglalt előírásokra hivatkozva, amelyek a támogatás kifizetéséhez megkövetelik, hogy a kiadásokat kiegyenlített számlával, vagy ha erre nincs mód, akkor azonos bizonyító erejű számviteli bizonylattal igazolják.

[omissis] **[eredeti 9. o.]** [omissis]

Az uniós rendelet szabálya tehát releváns a jogvita elbírálása szempontjából, mind a tényállásra való közvetlen alkalmazhatósága, mind pedig a pályázati felhívásban és a támogatási rendeletben foglalt kifejezett hivatkozás alapján.

A Corte di appello (fellebbviteli bíróság) ugyanis döntő jelentőséget tulajdonított a szóban forgó kifizetések szabályozására irányuló, és a támogatási rendelet által egyébként is hivatkozott [európai uniós jogi] szabályozásnak, és különösen a strukturális alapok által társfinanszírozott tevékenységek kiadásainak támogathatósága tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2000. július 28-i 1685/2000/EK rendeletnek (amelyet később a 2006. december 8-i 1828/2006/EK bizottsági rendelet 54. cikke hatályon kívül helyezett).

5. A felperes álláspontja szerint a közvetlenül általa megvalósított épületekkel és létesítményekkel kapcsolatos, tehát a földterületek, ingatlanok, berendezési és felszerelési tárgyak beszerzésén kívüli támogatható kiadásokat a kiegyenlített számláktól vagy a számlával azonos értékű iratoktól eltérő, más módon is lehet igazolni.

Álláspontjának alátámasztására a felperes arra hivatkozik, hogy a szóban forgó rendelet (lásd az 1. cikkben hivatkozott melléklet 1. szabálya „A kiadások igazolása” című 2. pontjának első bekezdése) rendelkezése nem kizárólagos jellegű, és így idézi a rendelkezést: „Főszabály szerint a végső kedvezményezettek által teljesített [időközi és záró] fizetéseket kiegyenlített számlával kell igazolni. Ha erre nincs mód, akkor azonos bizonyító erejű számviteli bizonylattal kell igazolni a kifizetést.”

Az olasz szöveg valóban csaknem ugyanígy szól: „*Di norma, i pagamenti effettuati dai beneficiari finali devono essere [eredeti 10. o.] comprovati da fatture quietanzate. Ove ciò non sia possibile, tali pagamenti devono essere comprovati da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente*” („Általános szabályként a végső kedvezményezettek által teljesített fizetéseket kiegyenlített számlával kell igazolni. Ha erre nincs mód, akkor hasonló bizonyító erejű elszámolási okmánnyal kell igazolni a kifizetést.”)

Hasonlóképpen, a francia és az angol nyelvi változatok így szólnak:

„*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.*”

valamint

„*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.*”

A felperes álláspontja szerint az „*in linea generale*” (főszabály szerint) és a „*di norma*” (általános szabályként) kifejezések egyaránt csak egy általános, nem szükségképpen kizárólagos elvet fejeznek ki, amelytől az egyedi ügyekben el lehet térni.

Ez az értelmezés egyáltalán nem magától értetődő, mivel a más uniós nyelveken megfogalmazott szövegnek megfelelő kifejezés azzal egyenértékű, hogy „*teljes magyarázat nélkül és a sajátos és egyedi esetekre ki nem térve*”, és látszólag nem enged – legalábbis nem nyilvánvalóan – eltérést az összes eset tekintetében meghatározottaktól.

Ezenkívül úgy tűnik, hogy az uniós jog – legalábbis kifejezetten – nem sorolja a támogatott tevékenységek közé az ingatlan végső kedvezményezett általi, saját anyagok, eszközök és szakemberek igénybevételevel történő közvetlen építést, míg a használt dolgok beszerzése (4. szabály), valamely földterület tulajdonjogának megszerzése (5. szabály), a már megépített épület megszerzése (6. szabály) és az alvállalkozás (1. szabály, 3. pont) mind megjelenik [a támogatható kiadások között]; a hivatkozott melléklet ezenkívül az 1. szabályban (1.5–1.8. pont) a nem számlázható kiadások több konkrét esetét is említi (amortizáció, természetbeni juttatások, általános költségek).

**[eredeti 11. o.]**

6. A fentiekre tekintettel a Corte di Cassazione (semmitőszék) álláspontja szerint az EUMSZ 267. cikk alapján a következő értelmezési kérdéseket kell előzetes döntéshozatalra az Európai Unió Bírósága elé terjeszteni:

1. *Azt követeli-e meg a strukturális alapok által társfinanszírozott tevékenységek kiadásainak támogathatósága tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2000. július 28-i 1685/2000/EK tanácsi rendelet, és különösen a hozzá csatolt melléklet 1. szabálya „a kiadások igazolása” című 2. pontjának első bekezdése, hogy a végső kedvezményezettek által teljesített kifizetéseket szükségképpen kiegyenlített számlákkal kell igazolni, abban az esetben is, ha a kedvezményezett arra a célra kapta a finanszírozást, hogy egy ingatlant saját anyagokkal, eszközökkel és szakemberekkel építsen fel, vagy pedig a lehetetlenség esetére kifejezetten előírt kivételen túl is van lehetőség eltérésre, amely kivétel „azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatok” bemutatását írja elő?*

2. *Mi a hivatkozott „azonos bizonyító erejű számviteli bizonylat” kifejezés helyes értelmezése?*

3. *Különösképpen, ellentétes-e a rendelet hivatkozott rendelkezéseivel az olyan nemzeti és tartományi szabályozás, és az azokon alapuló közigazgatási végrehajtási intézkedések, amelyek abban az esetben, ha a kedvezményezett arra a célra kapta a finanszírozást, hogy egy ingatlant saját anyagokkal, eszközökkel és szakemberekkel építsen fel, a következő elemekből álló közigazgatási hatósági ellenőrzési rendszert ír elő a finanszírozás tárgyát képező kiadásokra vonatkozóan:*

a) *a munkálatok költségeinek előzetes meghatározása a közfinanszírozású építési beruházásokra vonatkozó tartományi árjegyzék alapján, illetve az említett*



*árjegyzékben nem szereplő tételek esetén a tervező szakember által becsült aktuális piaci árak alapján,*

b) *utólagos elszámolás, amely magába foglalja a munkálatoknak az építésvezető és a kedvezményezett vállalkozás által minden oldalon [eredeti 12. o.] szabályszerűen aláírt költségvetés-nyilvántartásból és számviteli nyilvántartásból álló nyilvántartását, továbbá az elvégzett munkálatoknak az a) pont szerinti egységárak alapján történő, az illetékes tartományi hatóság által kijelölt ellenőrző bizottság általi vizsgálatát?*

[omissis] *[eljárási rendelkezések]*

Róma, [omissis] 2020. november 12.

[omissis]

MUNKADOKUMENTUM