



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

2. ožujka 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Strukturni fondovi – Uredba (EZ) br. 1685/2000 – Prihvatljivost izdataka – Obveza dokazivanja plaćanja – Računi s potvrdom uplate – Računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti – Izgradnja koju je izravno izveo krajnji korisnik”

U predmetu C-31/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), odlukom od 8. siječnja 2021., koju je Sud zaprimio 19. siječnja 2021., u postupku

Eurocostruzioni Srl

protiv

Regione Calabria,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik vijeća, P. G. Xuereb, T. von Danwitz (izvjestitelj), A. Kumin i I. Ziemele, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Eurocostruzioni Srl, M. Sanino i S. Sticchi Damiani, *avvocati*,
- za Regione Calabria, M. Manna i G. Naimo, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju A. Grumetta, *avvocato dello Stato*,
- za Europsku komisiju, P. Carlin i P. Rossi, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: talijanski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. listopada 2022.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje pravila br. 1 točke 2.1. Priloga 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 transakcije koje su sufinancirane iz strukturnih fondova (SL 2000., L 193, str. 39.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 448/2004 od 10. ožujka 2004. (SL 2004., L 72, str. 66.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1685/2000).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Eurocostruzioni Srl i Regione Calabria (Regija Kalabrija, Italija) u vezi s plaćanjem preostalog iznosa subvencije u svrhu izgradnje i opremanja hotela te pripadajućih sportskih objekata u općini Rossano (Italija), na temelju regionalnog operativnog programa (ROP) 2000. – 2006. koji je Europska komisija odobrila za navedenu regiju.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (EZ) br. 1260/1999

- 3 Uvodne izjave 35., 41. i 43. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 od 21. lipnja 1999. o utvrđivanju općih odredaba o strukturnim fondovima (SL 1999., L 161, str. 1.) glasile su:
 - „(35) budući da se decentraliziranom provedbom mjera iz strukturnih fondova u državama članicama moraju osigurati jamstva u pogledu načina i kvalitete provedbe, rezultata i njihove ocjene, kao i dobrog financijskog upravljanja i njegova nadzora;
 - [...]
 - (41) budući da bi se, u skladu s načelom supsidijarnosti, mjerodavna nacionalna pravila trebala primjenjivati na prihvatljive izdatke u nedostatku pravila Zajednice, koje može utvrditi Komisija, ako se pokažu nužnima za osiguravanje ujednačene i pravične primjene strukturnih fondova u Zajednici; [...]
 - [...]
 - (43) budući da je potrebno zajamčiti dobro financijsko upravljanje osiguravanjem toga da se izdaci dokažu i potvrde te utvrđivanjem uvjeta plaćanja koji se odnose na poštovanje osnovnih odgovornosti praćenja plana, financijskog nadzora i primjene prava Zajednice.”
[neslužbeni prijevod]

4 U skladu s člankom 30. stavkom 3. te uredbe:

„Mjerodavna nacionalna pravila primjenjuju se na prihvatljive izdatke, osim ako, kada je to potrebno, Komisija utvrdi zajednička pravila o prihvatljivosti izdataka u skladu s postupkom iz članka 53. stavka 2.” [neslužbeni prijevod]

5 Člankom 32. stavkom 1. trećim podstavkom navedene uredbe određivalo se:

„Plaćanja mogu biti u obliku avansnih plaćanja, privremenih plaćanja ili plaćanja preostalog iznosa. U privremena plaćanja i plaćanja preostalog iznosa spadaju stvarno plaćeni izdaci koji moraju odgovarati plaćanjima koje su izvršili krajnji korisnici i koja su opravdana na temelju računâ s potvrdom uplate ili računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti.” [neslužbeni prijevod]

6 Člankom 38. stavkom 1. iste uredbe predviđalo se sljedeće:

„Ne dovodeći u pitanje Komisijinu odgovornost za provedbu općeg proračuna Europske unije, države članice preuzimaju primarnu odgovornost za financijski nadzor nad pomoći. U tu svrhu poduzimaju, među ostalim, sljedeće mjere:

[...]

(c) uvjeravaju se da se s pomoći upravlja u skladu sa svim primjenjivim pravilima Zajednice i da se sredstva koja su im stavljena na raspolaganje koriste u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja;

(d) potvrđuju da su izjave o izdacima podnesene Komisiji točne i dužne su osigurati da potječu iz računovodstvenih sustava koji se temelje na provjerljivoj dokumentaciji;

[...]” [neslužbeni prijevod]

Uredba (EZ) br. 1685/2000

7 U uvodnoj izjavi 5. Uredbe br. 1685/2000 navodi se:

„[...] Komisija smatra da je za određene vrste transakcija potrebno donijeti niz zajedničkih pravila o prihvatljivim izdacima kako bi se osigurala ujednačena i pravična provedba strukturnih fondova u Zajednici. Donošenjem pravila o određenoj vrsti transakcija ne uvjetuje se iz kojeg se od navedenih fondova ta transakcija može sufinancirati. Donošenje tih pravila ne smije spriječiti države članice da, u određenim slučajevima koje treba navesti, primijene strože nacionalne odredbe. [...]” [neslužbeni prijevod]

8 U skladu s točkom 2.1. pravila br. 1, naslovljenog „Stvarno nastali izdaci”, Priloga Uredbi br. 1685/2000, koji je pak naslovljen „Pravila prihvatljivosti”:

„U pravilu, uplate koje su, u obliku privremenih plaćanja i plaćanja preostalog iznosa, izvršili krajnji korisnici treba dokazati računima s potvrdom uplate. Ako to nije moguće, te uplate dokazuju se računovodstvenom dokumentacijom jednake dokazne vrijednosti.” [neslužbeni prijevod]

Talijansko pravo

Zakon br. 59 od 15. ožujka 1997.

- 9 Člankom 4. stavkom 4. točkom (c) Legge n. 59 del 15/3/1997 – Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa (Zakon br. 59 kojim se na vladu prenosi ovlast dodjele funkcija i zadaća regijama i lokalnim zajednicama, reforma javne službe i administrativno pojednostavljenje) od 15. ožujka 1997. (GURI br. 63 od 17. ožujka 1997.) propisuje se delegiranje regijama funkcija i upravnih zadaća u pogledu regionalnih, strukturnih i kohezijskih politika Unije. To je delegiranje provedeno putem decreta legislativa 31/3/1998 n. 123 – Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Zakonodavna uredba br. 123 o odredbama o racionalizaciji mjera javne potpore u korist poduzetnika, u skladu s člankom 4. stavkom 4. točkom (c) Zakona br. 59 od 15. ožujka 1997.) od 31. ožujka 1998. (GURI br. 99 od 30. travnja 1998.).

Regionalni zakon br. 7 od 2. svibnja 2001.

- 10 Leggeom regionale n. 7 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2001 e pluriennale 2001/2003 della Regione Calabria (Legge Finanziaria) (Regionalni zakon br. 7 o odredbama za izradu godišnjeg proračuna za 2001. i višegodišnjeg proračuna za razdoblje 2001. – 2003. Regije Kalabrije (Zakon o financijama)) od 2. svibnja 2001. (Bollettino ufficiale della Regione Calabria br. 41, od 9. svibnja 2001.) predviđala se mogućnost dodjele potpora lokalnim malim i srednjim poduzetnicima na temelju Uredbe Komisije (EZ) br. 70/2001 od 12. siječnja 2001. o primjeni članka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na državne potpore u korist malih i srednjih poduzetnika (SL 2001., L 10, str. 33.), „i upućivanjem na odredbe regionalnog operativnog programa (ROP) 2000. – 2006. Kalabrije, koji je Europska komisija odobrila Odlukom C(2000) 2345 od 8. kolovoza 2000.“. Člankom 31.c tog zakona predviđalo se da Regionalno vijeće Kalabrije donosi akte kojima se uređuju načini dodjele tih potpora.

Odluka br. 398 od 14. svibnja 2002.

- 11 Odlukom br. 398 od 14. svibnja 2002. Regionalno vijeće Kalabrije odobrilo je poziv na nadmetanje (u daljnjem tekstu: poziv na nadmetanje), čijim se člankom 8. upućivalo na Uredbu br. 1685/2000 te se njime predviđalo da su u odnosu na potporu prihvatljivi oni izdaci koji se odnose na zemljišta, građevine i objekte, namještaj i opremu te na projektiranje i planiranje.
- 12 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 Kalabrije i koji je uvećan za 15 %, a za stavke koje se ne navode u tom cjeniku s obzirom na važeće tržišne cijene koje je procijenio projektant.
- 13 Člankom 11. poziva na nadmetanje propisivalo se da se isplata subvencije uređuje odlukom o dodjeli subvencije kojom se određuju zahtjevi koje krajnji korisnik treba ispunjavati.

Odluka o dodjeli subvencije

- 14 Odluka o dodjeli subvencije br. 4457 od 20. travnja 2004. (u daljnjem tekstu: odluka o dodjeli subvencije) sadržavala je odredbe o dokumentima koje krajnji korisnik potpore treba podnijeti kako bi dokazalo nastale izdatke. Konkretno, što se tiče izvršenih radova, odlukom se zahtijevalo da krajnji korisnik podnese računovodstvenu dokumentaciju koja se odnosi na navedene izdatke, koja obuhvaća uredno vođenu knjižicu o količini izvedenih radova i računovodstvenu evidenciju koje je pravilno potpisao voditelj radova i navedeni korisnik.
- 15 Konačno, u odluci o dodjeli subvencije bilo je određeno da se subvencija koja se treba isplatiti za izvođenje radova koji su financirani iz vlastitih sredstava može odrediti tek nakon što povjerenstvo za provjeru utvrdi da je krajnji korisnik poštovao ograničenja određena cjenikom iz članka 9. poziva na nadmetanje, odnosno nakon što utvrdi da su radovi izvedeni na temelju prethodno navedene računovodstvene dokumentacije (knjižica o količini izvedenih radova i računovodstvena evidencija).

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 16 Društvo Eurocostruzioni je poduzetnik koji posluje u sektoru graditeljstva.
- 17 Nakon poziva na nadmetanje, taj je poduzetnik dobio kapitalno financiranje za izgradnju i opremanje hotela i pripadajućih sportskih objekata u općini Rossano, smještenoj u Regiji Kalabrijji, kao krajnji korisnik potpore na temelju regionalnog operativnog programa (ROP) 2000. – 2006. Komisija je u odlukama C (2000) br. 2050 od 1. kolovoza 2000. i C (2000) br. 2345 od 8. kolovoza 2000. odobrila okvir o potporama i operativni program koji se odnosi na Regiju Kalabriju.
- 18 Prihvatljivi izdaci za potporu u okviru navedenog operativnog programa uključivali su, među ostalim, izdatke koji se odnose na izgradnju građevina i objekata. Na temelju članka 9. poziva na nadmetanje, izdaci koji se odnose na izgradnju građevina mogli su se količinski odrediti u granicama standardnog cjenika koji je 1994. donijela Inspekcija za javne radove Regije Kalabrije i koji je uvećan za 15 %, a za stavke koje se ne navode u tom cjeniku u granicama važećih tržišnih cijena koje je procijenio projektant.
- 19 Što se tiče radova izvedenih vlastitim sredstvima krajnjeg korisnika, u odluci o dodjeli subvencije pojašnjeno je da on mora dostaviti računovodstvenu dokumentaciju za radove, knjižicu o količini izvedenih radova i računovodstvenu evidenciju, koje su potpisali voditelj radova i navedeni korisnik.
- 20 Društvo Eurocostruzioni izvelo je planirane radove, kupilo namještaj te je dostavilo Regiji Kalabrijji dokumentaciju koja je zatražena u odluci o dodjeli, odnosno, dokumentaciju za radove, knjižicu o količini izvedenih radova i računovodstvenu evidenciju. Nakon nadzora usklađenosti tih radova dobilo je pozitivno izvješće nadležnog tehničkog povjerenstva. Međutim, to društvo nije primilo isplatu preostalog iznosa subvencije koja se odnosi na radove jer je Regija Kalabrija smatrala da poduzetnik nije dostavio račune ili računovodstvenu dokumentaciju jednake dokazne vrijednosti, u skladu s pravilom br. 1 točkom 2.1. Priloga Uredbi br. 1685/2000, na koje se upućivalo u pozivu na nadmetanje.

- 21 Društvo Eurocostruzioni pokrenulo je stoga postupak izdavanja platnog naloga pred Tribunaleom di Catanzaro (Sud u Catanzaru, Italija) kako bi se naložilo Regiji Kalabriji da mu isplati preostali iznos subvencije. Presudom od 4. travnja 2012. sud pred kojim je pokrenut postupak prihvatio je njegov zahtjev i naložio toj regiji plaćanje iznosa koji je zatražio navedeni poduzetnik.
- 22 Regija Kalabrija tu presudu pobijala je pred Corteom d'appello di Catanzaro (Žalbeni sud u Catanzaru, Italija). U presudi od 27. listopada 2014. taj je sud smatrao da je, s obzirom na to da se u pozivu na nadmetanje upućivalo na Uredbu br. 1685/2000, isplata preostalog iznosa subvencija uvjetovana podnošenjem računa s potvrdom uplate ili računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti, i to čak i ako je radove izvelo društvo Eurocostruzioni vlastitim sredstvima. Naime, poduzetnik je bio dužan podnijeti odgovarajuću računovodstvenu dokumentaciju kako bi dokazao da su isplate izvršene, među ostalim, za kupnju opreme, najam vozila i plaće radnika odnosno naknade podugovaratelja. U tom pogledu, taj je sud smatrao da su dokumenti koje je dostavio poduzetnik, poput knjižice o količini izvedenih radova i računovodstvene evidencije, bili nužni, ali ne i dovoljni. Taj je sud stoga prihvatio žalbu Regije Kalabrije.
- 23 Društvo Eurocostruzioni podnijelo je 27. listopada 2015. žalbu u kasacijskom postupku Corteu suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), sudu koji je uputio zahtjev. U prilog svojoj žalbi, poduzetnik je, među ostalim, tvrdio da se u pravilu br. 1 točki 2.1. Priloga Uredbi br. 1685/2000, čiji tekst započinje izrazom „u pravilu”, samo utvrđuje opće načelo, koje može imati iznimke. U tom je pogledu društvo Eurocostruzioni također istaknulo da je uredno izvelo predviđene radove i da je podnijelo svu računovodstvenu dokumentaciju koja se zahtijevala u odluci o dodjeli subvencije, tako da se odbijanje Regije Kalabrije na temelju Uredbe br. 1685/2000 protivi načelima dobre vjere, lojalnosti i legitimnih očekivanja.
- 24 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o tumačenju pravila br. 1 točke 2.1. Priloga Uredbi br. 1685/2000 i, usto, ističe da se čini da se tim prilogom ne predviđa scenarij izravne izgradnje nekretnine koju obavlja krajnji korisnik upotrebom svojih materijala, alata i radne snage.
- 25 U tim je okolnostima Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Zahtijeva li se Uredbom [br. 1685/2000] i, konkretno, pravilom br. 1 točkom 2.1. njezina 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, alatima i radnom snagom ili je moguće odstupanje, koje se razlikuje od onog koje se izričito predviđa u slučaju kada nije moguće podnijeti takav dokaz, 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 [...] odredbama Uredbe [br. 1685/2000] nacionalno i regionalno zakonodavstvo i 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 [evidenciju] koje je pravilno na svakoj stranici potpisao voditelj radova i poduzetnik koji je korisnik te provjere radova 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?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 26 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravilo br. 1 točku 2.1. Priloga Uredbi br. 1685/2000 tumačiti na način da se njime krajnjem korisniku financiranja koje je dobio u svrhu izgradnje nekretnine, koji je tu izgradnju izveo vlastitim sredstvima, dopušta da opravda nastale izdatke podnošenjem dokumenata različitih od onih izričito navedenih u toj odredbi.

Dopuštenost

- 27 Regija Kalabrija smatra da je prvo pitanje nedopušteno jer zatraženo tumačenje Uredbe br. 1685/2000 nema nikakve veze s glavnim postupkom i jer je sud koji je uputio zahtjev propustio iznijeti razloge koji su ga naveli da dvoji o tom tumačenju.
- 28 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pitanja koja se tiču tumačenja prava Unije koja je uputio nacionalni sud u pravnom i činjeničnom okviru koji određuje pod svojom odgovornošću i za koji nije na Sudu da provjerava njegovu točnost uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 27. listopada 2022., Proximus (Javni elektronički telefonski imenici), C-129/21, EU:C:2022:833, t. 38. i navedena sudska praksa).
- 29 U ovom slučaju iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje proizlazi da se glavni postupak odnosi upravo na obveze društva Eurocostruzioni, u svojstvu krajnjeg korisnika, na temelju Uredbe br. 1685/2000 i, osobito, na zahtjeve koji proizlaze iz pravila br. 1 točke 2.1. njezina priloga, čiju primjenjivost ne osporava Regija Kalabrija. Osim toga, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 33. svojeg mišljenja, sud koji je uputio zahtjev objasnio je razloge zbog kojih je tumačenje te odredbe potrebno.
- 30 U tim okolnostima, prigovore Regije Kalabrije na dopuštenost prvog pitanja treba odbiti.

Meritum

- 31 Najprije valja podsjetiti na to da su strukturni fondovi na dan dodjele subvencije o kojoj je riječ u glavnom postupku, odnosno 20. travnja 2004., bili uređeni Uredbom br. 1260/1999. Člankom 30. stavkom 3. te uredbe, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 41., Komisiji se davala ovlast da, ako je

potrebno, uspostavi zajednička pravila o prihvatljivosti izdataka kako bi se osigurala ujednačena i pravična primjena strukturnih fondova unutar Unije. Na tom je temelju donesena Uredba br. 1685/2000.

- 32 Kad je riječ o dokazu o izdacima koje je imao krajnji korisnik, Uredbom br. 1260/1999 i Uredbom br. 1685/2000 predviđaju se različiti zahtjevi, s jedne strane, za avansna plaćanja, i, s druge strane, za privremena plaćanja i plaćanja preostalog iznosa.
- 33 U skladu s člankom 32. stavkom 1. trećim podstavkom drugom rečenicom Uredbe br. 1260/1999 „[u] privremena plaćanja i plaćanja preostalog iznosa spadaju stvarno plaćeni izdaci koji moraju odgovarati plaćanjima koje su izvršili krajnji korisnici i koja su opravdana na temelju računa s potvrdom uplate ili računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti”. [neslužbeni prijevod]
- 34 U pravilu br. 1 točki 2.1. Priloga Uredbi br. 1685/2000 taj se zahtjev odražava, time što se predviđa da „[u] pravilu, uplate koje su, u obliku privremenih plaćanja i plaćanja preostalog iznosa, izvršili krajnji korisnici treba dokazati računima s potvrdom uplate. Ako to nije moguće, te se uplate dokazuju računovodstvenom dokumentacijom jednake dokazne vrijednosti”. [neslužbeni prijevod]
- 35 Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst u skladu s njegovim uobičajenim smislom u svakodnevnom jeziku nego i kontekst u kojem se nalazi te zadane ciljeve propisa čiji je ta odredba dio (presuda od 22. lipnja 2022., *Leistrizt*, C-534/20, EU:C:2022:495, t. 18. i navedena sudska praksa).
- 36 Iz teksta pravila br. 1 točke 2.1. Priloga Uredbi 1685/2000 proizlazi da se izdaci nastali krajnjim korisnicima, kako bi bili prihvatljivi u smislu Uredbe br. 1685/2000, moraju „u pravilu” dokazati računima s potvrdom uplate ili, ako to nije moguće, računovodstvenom dokumentacijom jednake dokazne vrijednosti. Za razliku od onog što tvrdi tužitelj iz glavnog postupka, izraz „u pravilu” jasno upućuje na obvezu podnošenja računa s potvrdom uplate iz prve rečenice te točke, dok podnošenje računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti iz druge rečenice navedene točke predstavlja iznimku od tog općeg pravila.
- 37 Stoga tekst pravila br. 1 točke 2.1. Priloga Uredbi br. 1685/2000 ne dopušta drugu iznimku osim one koja je izričito predviđena tom odredbom.
- 38 To tumačenje potvrđuje kontekst te odredbe. Tako iz uvodne izjave 43. Uredbe br. 1260/1999 proizlazi da se izdaci moraju „dokazati i potvrditi”, što ide u prilog uskom tumačenju pravila br. 1 točke 2.1. druge rečenice Priloga Uredbi br. 1685/2000, prema kojem su računi s potvrdom uplate i računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti jedini dokumenti čijim se podnošenjem može ispuniti taj zahtjev. *A fortiori* je tomu tako imajući u vidu da je Komisija namjeravala utvrditi ujednačena pravila o prihvatljivim izdacima, uz pridržaj mogućnosti da države članice primijene strože nacionalne odredbe, kao što to potvrđuje uvodna izjava 5. Uredbe br. 1685/2000.
- 39 Naposljetku, to je tumačenje također u skladu s ciljem dobrog financijskog upravljanja iz uvodnih izjava 35. i 43. te članka 38. stavka 1. točaka (c) i (d) Uredbe br. 1260/1999. Na temelju tih odredbi, države članice osiguravaju, među ostalim, da se sredstva koja su im stavljena na raspolaganje koriste u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja i da izjave o izdacima potječu iz računovodstvenih sustava koji se temelje na provjerljivoj dokumentaciji.

- 40 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, u skladu sa sudskom praksom Suda, sustav uspostavljen člankom 32. Uredbe br. 1260/1999 kao i pravilom br. 1 Priloga Uredbi br. 1685/2000 temelji na načelu naknade troškova (presuda od 24. studenoga 2005., Italija/Komisija, C-138/03, C-324/03 i C-431/03, EU:C:2005:714, t. 45.).
- 41 Takva se naknada može odnositi samo na izdatke koji su stvarno nastali i koji su valjano dokazani. Svako drugo tumačenje zahtjeva za dokazivanje tih izdataka moglo bi ugroziti dobro financijsko upravljanje strukturnim fondovima. Konkretno, ne može se prihvatiti tumačenje koje predlaže tužitelj iz glavnog postupka, prema kojem pravilo br. 1 točka 2.1. Priloga Uredbi br. 1685/2000 odražava samo opće smjernice u odnosu na koje mogu postojati druge iznimke osim one koja je izričito navedena u toj odredbi.
- 42 U ovom slučaju, u okviru glavnog postupka društvo Eurocostruzioni zahtijeva „plaćanje preostalog iznosa” u smislu članka 32. stavka 1. trećeg podstavka Uredbe br. 1260/1999 i pravila br. 1 točke 2.1. Priloga Uredbi br. 1685/2000. Kako bi bili prihvatljivi u smislu tih uredbi, izdaci istaknuti u prilog njegovu zahtjevu moraju se stoga moći dokazati računima s potvrdom uplate ili, ako to nije moguće, računovodstvenom dokumentacijom jednake dokazne vrijednosti.
- 43 Kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točkama 48. do 50. svojeg mišljenja, okolnost da je krajnji korisnik vlastitim sredstvima izveo radove ne može dovesti do izuzeća od zahtjeva za dokazivanje predviđenih uredbama br. 1260/1999 i 1685/2000.
- 44 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da pravilo br. 1 točku 2.1. Priloga Uredbi br. 1685/2000 treba tumačiti na način da se njime krajnjem korisniku financiranja koje je dobio u svrhu izgradnje nekretnine, koji je tu izgradnju izveo vlastitim sredstvima, ne dopušta da opravda nastale izdatke podnošenjem dokumenata različitih od onih izričito navedenih u toj odredbi.

Drugo i treće pitanje

- 45 Svojim drugim i trećim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravilo br. 1 točku 2.1. Priloga Uredbi br. 1685/2000 tumačiti na način da se, kada je riječ o krajnjem korisniku financiranja koje je dobio u svrhu izgradnje nekretnine, koji je tu izgradnju izveo vlastitim sredstvima, knjižica o količini izvedenih radova i računovodstvena evidencija mogu okvalificirati kao „računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti” u smislu te odredbe.

Dopuštenost

- 46 Regija Kalabrija smatra da je treće pitanje nedopušteno jer sud koji je uputio zahtjev nije iznio vezu između Uredbe br. 1685/2000 i nacionalnih i regionalnih propisa navedenih u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje, koji su usto bili nedovoljno izloženi.
- 47 Na temelju članka 94. točaka (b) i (c) Poslovnika Suda, na sudu koji je uputio zahtjev je da, među ostalim, podnese sadržaj mjerodavnih nacionalnih odredbi kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između prava Unije i tih odredaba.

- 48 U ovom slučaju valja utvrditi da je sud koji je uputio zahtjev poštovao tu obvezu navodeći sadržaj nacionalnih i regionalnih zakona, poziva na nadmetanje i odluke o dodjeli subvencije o kojima je riječ u glavnom postupku. Što se tiče veze između mjerodavnih nacionalnih odredbi i prava Unije, Regija Kalabrija sama je priznala, u svojim pisanim očitovanjima, da je poziv na nadmetanje uključivao upućivanje na Uredbu br. 1685/2000.
- 49 U tim okolnostima, prigovore Regije Kalabrije na dopuštenost trećeg pitanja treba odbiti.

Meritum

- 50 Najprije valja istaknuti da ni Uredba br. 1260/1999 ni Uredba br. 1685/2000 ne sadržavaju definiciju pojma „računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti”.
- 51 Kao što se to navodi u točki 35. ove presude, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst u skladu s njegovim uobičajenim smislom u svakodnevnom jeziku nego i kontekst u kojem se nalazi te zadane ciljeve propisa čiji je ta odredba dio.
- 52 Što se tiče uobičajenog smisla pojma „računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti” u svakodnevnom jeziku, valja istaknuti da se on odnosi na sve računovodstvene dokumente kojima se može dokazati, kao što se to može dokazati računima s potvrdom uplate, da je krajnji korisnik stvarno imao izdatke i kojima se na temelju toga priznaje dokazna vrijednost koja je usporediva s onom računâ s potvrdom uplate.
- 53 Što se tiče konteksta tog pojma, valja podsjetiti na to da je pravo na podnošenje računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti iznimka od općeg pravila kojim se predviđa obveza podnošenja računâ s potvrdom uplate kako bi se dokazali izdaci koji su nastali krajnjem korisniku. Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi, iznimka od općeg pravila mora se tumačiti usko (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2022., Komisijaer of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258, t. 40. i navedenu sudsku praksu).
- 54 U tom pogledu valja osobito uzeti u obzir zahtjev iz članka 32. stavka 1. trećeg podstavka druge rečenice Uredbe br. 1260/1999, prema kojem se privremena plaćanja i plaćanja preostalog iznosa odnose na „stvarno plaćen[e] izda[tke] koji moraju odgovarati plaćanjima koja su izvršili” krajnji korisnici. Kako bi se ispunio taj zahtjev, doseg pojma „računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti” mora biti ograničen na računovodstvene dokumente kojima se može dokazati da su izdaci stvarno nastali i dati i vjeran i precizan prikaz koji odgovara plaćanjima koja je izvršio krajnji korisnik o kojem je riječ.
- 55 U tom smislu, ne može se prihvatiti, a da se time ne krše odredbe članka 32. Uredbe br. 1260/1999, široko tumačenje koje je predložila talijanska vlada u svojim pisanim očitovanjima, a koje bi imalo za učinak dopuštanje vrednovanja radova koji nisu izravno povezani s izvršenim plaćanjima samo na temelju ocjene neovisnog stručnjaka i/ili ovlaštenog službenog tijela.
- 56 To usko tumačenje također je u skladu s ciljem dobrog financijskog upravljanja i načelom naknade troškova, navedenima u točkama 39. i 40. ove presude, jer se njime nastoji izbjeći svaka opasnost od udvostručivanja u izračunu izdataka i prijekare na štetu strukturnih fondova Unije.

- 57 Slijedom toga, kao što je to Komisija u biti istaknula u svojim pisanim očitovanjima, valja utvrditi da „računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti” mogu biti računovodstveni dokumenti odobreni na temelju nacionalnog prava države članice, osobito kada izdavanje računa nije relevantno u skladu s nacionalnim poreznim i računovodstvenim standardima, i kojima se može dokazati da su izdaci stvarno nastali, davanjem vjernog i preciznog prikaza tih izdataka.
- 58 U ovom slučaju, kada je riječ o krajnjem korisniku koji je izgradio zgradu vlastitim sredstvima, nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku predviđa se sustav kontrole izdataka kojim se zahtijeva prethodno određivanje količine radova koje treba obaviti na temelju standardnog cjenika i naknadna provjera koja se temelji na utvrđenju da su radovi izvedeni i na samom podnošenju knjižice o količini izvedenih radova i računovodstvene evidencije. U pozivu na nadmetanje izričito se navodi Uredba br. 1685/2000 u pogledu definicije prihvatljivih izdataka. Iako se u odluci o dodjeli subvencije ne podsjeća na obvezu podnošenja računa s potvrdom uplate i/ili računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti kako bi se opravdali izdaci nastali u okviru građevinskih radova, ta okolnost ipak ne utječe na primjenjivost navedene uredbe.
- 59 U tim okolnostima, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točkama 71. i 76. svojeg mišljenja, na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri je li tužitelju iz glavnog postupka bilo nemoguće dokazati da su izdaci nastali računima s potvrdom uplate i, ako se utvrdi takva nemogućnost, da ocijeni mogu li se navedena knjižica o količini izvedenih radova i navedena računovodstvena evidencija, s obzirom na njihov konkretan sadržaj i mjerodavna nacionalna pravila, okvalificirati kao „računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti”.
- 60 Kao što to proizlazi iz točke 54. ove presude, to bi bio slučaj ako bi ti dokumenti, s obzirom na sve relevantne okolnosti glavnog postupka, dokazali da su izdaci, koji odgovaraju plaćanjima koja je izvršilo društvo Eurocostruzioni, stvarno nastali, davanjem istinitog i preciznog prikaza navedenih izdataka.
- 61 Nasuprot tomu, ako je u toj knjižici o količini izvedenih radova i toj računovodstvenoj evidenciji trebalo, na primjer, samo opisati napredak radova, pri čemu se upućivalo samo na prethodno određivanje količine radova koje se temelji na standardnom cjeniku, koji je apstraktan i nije objektivno povezan sa stvarno nastalim izdacima, ti se dokumenti ne mogu okvalificirati kao „računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti” u smislu pravila br. 1 točke 2.1. Priloga Uredbi br. 1685/2000.
- 62 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo i treće pitanje valja odgovoriti tako da pravilo br. 1 točku 2.1. Priloga Uredbi br. 1685/2000 treba tumačiti na način da se, kada je riječ o krajnjem korisniku financiranja koje je dobio u svrhu izgradnje nekretnine, koji je tu izgradnju izveo vlastitim sredstvima, knjižica o količini izvedenih radova i računovodstvena evidencija mogu okvalificirati kao „računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti” u smislu te odredbe samo ako su, s obzirom na njihov konkretan sadržaj i na mjerodavna nacionalna pravila, ti dokumenti takvi da se njima može dokazati da su izdaci stvarno nastali navedenom krajnjem korisniku, davanjem vjernog i preciznog prikaza tih izdataka.

Troškovi

- 63 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Pravilo br. 1 točku 2.1. Priloga 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 transakcije koje su sufinancirane iz strukturnih fondova, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 448/2004 od 10. ožujka 2004.,**

treba tumačiti na način da se:

njime krajnjem korisniku financiranja koje je dobio u svrhu izgradnje nekretnine, koji je tu izgradnju izveo vlastitim sredstvima, ne dopušta da opravda nastale izdatke podnošenjem dokumenata različitih od onih izričito navedenih u toj odredbi.

2. **Pravilo br. 1 točku 2.1. Priloga Uredbi br. 1685/2000, kako je izmijenjena Uredbom br. 448/2004,**

treba tumačiti na način da se:

kada je riječ o krajnjem korisniku financiranja koje je dobio u svrhu izgradnje nekretnine, koji je tu izgradnju izveo vlastitim sredstvima, knjižica o količini izvedenih radova i računovodstvena evidencija mogu okvalificirati kao „računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti” u smislu te odredbe samo ako su, s obzirom na njihov konkretan sadržaj i na mjerodavna nacionalna pravila, ti dokumenti takvi da se njima može dokazati da su izdaci stvarno nastali navedenom krajnjem korisniku, davanjem vjernog i preciznog prikaza tih izdataka.

Potpisi