Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
M. CAMPOSA SANCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 13. oktobra 2022 [1]

Zadeva C-31/21

Eurocostruzioni Srl
proti
Regione Calabria

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Strukturni skladi – Uredba (ES) št. 1685/2000 – Upravičenost izdatkov – Obveznost predložitve dokazila o plačilu – Prejeti računi – Računovodska listina z enako dokazno vrednostjo – Gradnja, ki jo neposredno izvede končni upravičenec“

1. V tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe mora Sodišče razlagati Uredbo (ES) št. 1685/2000 [2], da bi razjasnilo obseg obveznosti predložitve plačanih računov ali, kadar to ni mogoče, računovodskih listin z enako dokazno vrednostjo, ki dokazujejo znesek nastalih stroškov, če je upravičenec do pomoči, sofinancirane iz strukturnih skladov Unije, zgradil stavbo z lastnim materialom, orodjem in osebjem.

[1] Jezik izvirnika: španščina.

[2] Uredba Komisije 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 122), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 448/2004 z dne 10. marca 2004 o spremembi Uredbe (ES) št. 1685/2000 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede upravičenosti izdatkov za aktivnosti, ki se sofinancirajo iz strukturnih skladov, in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1145/2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 2, str. 3).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba (ES) št. 1260/1999[3]

2. V uvodnih izjavah 35 in 43 je navedeno:

„(35) ker bi moralo biti tako decentralizirano izvajanje aktivnosti Strukturnih skladov s strani držav članic zadostno zagotovilo glede načinov in kakovosti izvajanja, rezultatov aktivnosti in njihovega ovrednotenja, dobrega finančnega poslovodenja in nadzora nad njim;

[…]

(43) ker bi bilo treba zagotoviti dobro finančno poslovodenje, tako da se zagotovi, da so izdatki primerno utemeljeni in potrjeni ter da so plačila vezana na izpolnjevanje temeljnih obveznosti glede spremljanja programiranja, finančnega nadzora in uporabe prava Skupnosti;

[…]“.

3. Člen 30 („Izpolnjevanje pogojev za pridobitev pomoči“), odstavek 3, določa:

„Za upravičenost izdatkov se uporabljajo ustrezni nacionalni predpisi, razen če Komisija po potrebi določi skupna pravila o upravičenosti izdatkov v skladu s postopkom iz člena 53(2).“

4. Člen 32 („Plačila“), odstavek 1, tretji pododstavek, določa:

„Plačila imajo lahko obliko predplačil, vmesnih plačil ali končnih plačil. Vmesna plačila in končna plačila se nanašajo na dejansko plačane izdatke, ki morajo biti v skladu s plačili, ki jih izvedejo končni upravičenci, in so podprta s prejetimi računi ali računovodskimi listinami [enake] dokazne vrednosti.“

5. V poglavju II naslova IV („Finančni nadzor“) člen 38 („Splošne določbe“) v odstavku 1 določa:

„1. Brez poseganja v pristojnost Komisije glede izvrševanja splošnega proračuna Evropskih skupnosti so za finančni nadzor pomoči odgovorne predvsem države članice. V ta namen sprejmejo zlasti naslednje ukrepe:

[…]

(c) zagotavljajo, da se pomoč upravlja v skladu z vsemi veljavnimi predpisi Skupnosti in da se sredstva, ki so jim dana na razpolago, uporabljajo v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja;

[3] Uredba Sveta z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 31).

(d) potrjujejo, da so izjave o izdatkih, predložene Komisiji, točne, in zagotavljajo, da izhajajo iz računovodskih sistemov, ki temeljijo na preverljivih spremnih listinah;

[…]".

2. Uredba št. 1685/2000

6. V uvodni izjavi 5 je navedeno:

„[…] za nekatere vrste aktivnosti Komisija meni, da je treba za zagotovitev enotne in uravnotežene uporabe Strukturnih skladov v Skupnosti sprejeti skupen sveženj pravil o upravičenih izdatkih. Sprejetje pravil v zvezi z določeno vrsto aktivnosti ne prejudicira, iz katerega od zgoraj navedenih skladov se lahko sofinancira aktivnost. Sprejetje teh pravil ne more preprečiti državam članicam, da v nekaterih primerih, ki jih je treba navesti, uporabijo strožje nacionalne predpise. […]".

7. V prilogi („Pravila o upravičenosti"), pravilo št. 1 („[D]ejansko plačani izdatki"), točka 2 („Dokazilo o izdatkih"), je navedeno:

„2.1. Plačila končnih upravičencev, izkazana kot vmesna in končna plačila, so praviloma podprta s prejetimi računi. Kadar to ni mogoče, so plačila podprta z računovodskimi listinami [enake] dokazne vrednosti.

[…]".

B. Italijansko pravo

1. Zakon št. 59 z dne 15. marca 1997[4]

8. S členom 4(4)(c) so bile na dežele prenesene upravne funkcije in naloge na področju regionalne, strukturne in kohezijske politike Unije.

2. Zakon dežele Kalabrije št. 7 z dne 2. maja 2001[5]

9. Člen 31c je določal, da bo dežela Kalabrija v okviru regionalnega operativnega programa (ROP) Kalabrija 2000–2006, ki ga je Evropska komisija odobrila z Odločbo C(2000) 2345 z dne 8. avgusta 2000, s pomočmi, dodeljenimi v skladu z Uredbo (ES) št. 70/2001, spodbujala ustanovitev in razvoj malih in srednje velikih podjetij v industriji, trgovini, obrti, turizmu in storitvah.[6]

[4] Legge 15 marzo 1997, n. 59, 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 št. 59 z dne 15. marca 1997 o pooblastilu vladi, naj funkcije in naloge za reformo javne uprave in upravno poenostavitev prenese na dežele in lokalne skupnosti). Pooblastilo je bilo nato izvedeno z Decreto Legislativo 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), de 31 de marzo de 1998 (zakonska uredba št. 123 (Določbe za racionalizacijo ukrepov javne podpore v korist podjetij v skladu s členom 4(4)(c) zakona št. 59 z dne 15. marca 1997) z dne 31. marca 1998).

[5] Legge regionale 2 maggio 2001, n. 7. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2001 e pluriennale 2001/2003 della Regione Calabria (Legge finanziaria)

[6] Uredba Komisije z dne 12. januarja 2001 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe Evropske skupnosti pri pomoči za majhna in srednje velika podjetja (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 141).

II. Dejansko stanje, spor in vprašanja za predhodno odločanje

10. Dežela Kalabrija je s sklepom deželne vlade št. 398 z dne 14. maja 2002 objavila razpis za pomoči, predvidene v regionalnem operativnem programu (ROP) Kalabrije 2000–2006 v okviru „prednostne osi IV-Ukrep 4.4.b“. Te pomoči so bile na voljo malim in srednje velikim podjetjem, ki so načrtovala pobude v turističnem sektorju.

11. Člen 8 razpisa za pomoči se je skliceval na Uredbo št. 1685/2000 „v zvezi z upravičenostjo izdatkov za aktivnosti, ki se sofinancirajo iz Strukturnih skladov“. Med upravičenimi izdatki so bili izdatki za: 1) zemljišča; 2) stavbe in napeljave; 3) pohištvo in opremo; 4) načrtovanje in študije.

12. Člen 9 razpisa za pomoči je določal:

– Za stavbe in napeljave je bilo treba dela oceniti na podlagi cenika iz leta 1994 (inšpektorat za javna dela dežele Kalabrija) s cenami, povečanimi za 15 %.

– Za postavke, ki niso bile predvidene v navedenem ceniku, je bilo treba uporabiti cene, ki so veljale na trgu in jih je upošteval projektant.

13. Z odlokom št. 4457 z dne 20. aprila 2004 je bila družbi Eurocostruzioni Srl dodeljena subvencija za gradnjo hotela in pripadajočih športnih objektov v Rossanu (dežela Kalabrija, Italija). Navedeno podjetje je tako prejelo financiranje kapitala v višini 47 % naložbe, kar je pomenilo, da je prejelo skupni znesek 4.918.080 EUR.

14. Po navedbah predložitvenega sodišča je bila v odloku št. 4457:

– navedena dokumentacija, ki jo mora predložiti upravičenec, v zvezi z gradbenimi deli[7] pa je bila predvidena samo „predložitev evidence izvajanja del (popisa del in predizmer ter obračunske knjige), ki jo na vsaki strani ustrezno podpišeta vodja del in upravičenec)“;[8]

– je bilo natančno določeno (člen 4), da se prispevek za izvedena dela v okviru omejitev, ki jih dovoljuje odlok, določi „na podlagi popisa del in predizmer ter obračunske knjige, s cenami, določenimi v členu 9(b) razpisa, potem ko jih preveri nadzorna komisija“.[9]

15. Družba Eurocostruzioni je izvedla dela, kupila pohištvo ter deželi Kalabriji predložila popis del in predizmere ter obračunsko knjigo, s čimer je od nadzorne komisije po pregledu del pridobila potrdilo o skladnosti.

16. Dežela Kalabrija je družbi Eurocostruzioni izplačala znesek 1.661.638 EUR, ki ustreza izdatkom za nakup pohištva in opreme, ki jih je ta družba utemeljila s predložitvijo plačanih računov.

17. Družba Eurocostruzioni je zahtevala plačilo preostalega dolgovanega zneska v višini 1.675.762 EUR, saj je bil po oceni skladnosti v njeno korist priznan končni prispevek v višini 3.337.470 EUR neto po odbitku predujma in zneska, ki izhaja iz prve začasne situacije.

[7] Šteje se, da gre za dela, ki jih je izvedel on.

[8] Točka 3.6 predložitvene odločbe.

[9] Prav tam.

18. Dežela Kalabrija je zavrnila zahtevano plačilo 1.675.762 EUR, saj družba Eurocostruzioni ni predložila plačanih računov ali računovodskih listin z enako dokazno vrednostjo v skladu s točko 2.1 pravila 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000, na katero se je skliceval razpis z dne 14. maja 2002. [10]

19. Družba Eurocostruzioni je pri Tribunale di Catanzaro (sodišče v Catanzaru, Italija) začela postopek za izdajo plačilnega naloga, ki ga je to sodišče izdalo s sodbo z dne 4. aprila 2012.

20. Dežela Kalabrija se je zoper prvostopenjsko sodbo pritožila na Corte d'Appello di Catanzaro (pritožbeno sodišče v Catanzaru, Italija).

21. Pritožbeno sodišče je s sodbo z dne 27. oktobra 2014 ugodilo deželi Kalabriji, ker je ugotovilo, da:

– ni bilo treba izvesti preverjanja dejanske izvedbe predvidenih del na podlagi pozitivnega odgovora nadzorne komisije in ker dežela Kalabrija ni uveljavljala nobenih ugovorov v zvezi z izvedenimi deli;

– bi bilo treba kljub temu v skladu z obvestilom o razpisu, ki se sklicuje na Uredbo št. 1685/2000, šteti, da je plačilo prispevka odvisno od predložitve plačanih računov ali računovodskih listin z enako dokazno vrednostjo, čeprav je dela izvajala neposredno upravičena družba;

– so bili dokumenti, ki jih je predložila družba Eurocostruzioni, potrebni, vendar ne zadostni, ker ni bilo navedenih računov, ker ni bilo nobenega dokaza o dejanskem plačilu izvedenih del po navedenih cenah;

– je družba Euroconstruzioni morala za neposredno izvedena dela predložiti ustrezne računovodske listine, ki bi potrdile izdatke (nakup materiala, najem opreme, plačilo zaposlenih, sklepanje podizvajalskih pogodb in navedba uporabljene delovne sile).

22. Družba Eurocostruzioni je 27. oktobra 2015 pri predložitvenem sodišču vložila kasacijsko pritožbo, v kateri med drugim zatrjuje kršitev Uredbe št. 1685/2000.

23. Družba Eurocostruzioni v pritožbi trdi, da:

– točka 2.1 pravila 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000 z uporabo izraza „praviloma“ ne zahteva predložitve točno določenega dokazila o plačilu, temveč določa le splošno načelo;

– zavrnitev subvencije s strani dežele Kalabrije na podlagi Uredbe št. 1685/2000 krši načela dobre vere, lojalnega sodelovanja in legitimnih pričakovanj, saj je podjetje pravilno izvedlo predvidena dela in predložilo računovodske listine, ki jih zahteva odlok o dodelitvi subvencije.

[10] Člen 2 („Postopek in referenčna zakonodaja“) tega razpisa se je izrecno skliceval na uredbi št. 1260/1999 in št. 1685/2000.

24. Corte suprema de cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija) je v zvezi s tem Sodišču v predhodno odločanje predložilo naslednja vprašanja:

„1. Ali Uredba […] (ES) št. 1685/2000 […],zlasti št. 2.1 pravila št. 1 Priloge k tej uredbi, 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 [enake] dokazne vrednosti‘?

2. Kakšna je pravilna razlaga izraza ‚računovodske listine [enake] 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 ocene del na podlagi regionalnega cenika javnih del in za postavke, ki niso zajete v njem, veljavne tržne cene, ki jih je določil projektant;

   (b) nadaljnji nadzor s predložitvijo evidence o izvajanju del, ki jo sestavljata popis del in predizmere ter obračunska knjiga, ki ju na vsaki strani ustrezno podpišeta vodja del in upravičeno podjetje, ter s preverjanjem in kontrolo izvedenih del na podlagi cen na enoto iz točke (a) s strani nadzorne komisije, ki jo imenuje pristojni deželni organ?“

III. Postopek pred Sodiščem

25. Predložitvena odločba je na Sodišče prispela 19. januarja 2021.

26. Družba Eurocostruzioni, dežela Kalabrija, italijanska vlada in Evropska komisija so predložile pisna stališča.

27. Po mnenju Sodišča obravnava ni bila potrebna, a je stranke pozvalo, naj se pisno opredelijo do argumentov italijanske vlade v zvezi s pojmom „računovodske listine enake dokazne vrednosti“, kar so tudi storile.

IV. Presoja

A. Uvod

28. Razprava se osredotoča na vprašanje, ali lahko gospodarski subjekt, ki je zgradil nepremičnino z lastnimi sredstvi (materialom, opremo in delom), upraviči nastale stroške z „računovodskimi listinami enake dokazne vrednosti [kot račun]“, če te: (a) tvorijo popis del in predizmere ter obračunska knjiga; (b) sta jih na vsaki strani pravilno podpisala vodja del in upravičena družba; (c) so v njih zavedeni izdatki v mejah cen na enoto po standardnem ceniku, povečanih za 15 %. Poleg tega je treba upoštevati, da je dela, ki jih je izvedlo upravičeno podjetje, pregledala in preverila uprava.

29. Preden se lotim te razprave, je treba najprej nekaj pojasniti. Če bi se dokazalo neizpolnjevanje zahtev po dokazilih, določene s predpisi Unije, ki se uporabijo v tej zadevi, [11] znesek, ki ga zahteva družba Eurocostruzioni v breme Strukturnih skladov Unije (ki se nanašajo na Italijo) v okviru regionalnega operativnega programa, ne bi bil izplačan.

30. Vendar, kot poudarja Komisija, to ne bi preprečilo, da bi bila družba Eurocostruzioni upravičena do plačila zahtevanega zneska, če bi predložitveno sodišče ugotovilo, da je to podjetje, ki je poleg tega, da je zgradilo hotel, upoštevalo zahteve glede dokazovanja z računovodskimi listinami, določene v klavzulah, ki so urejale dodelitev pomoči, krito z italijansko zakonodajo. [12]

31. V takem primeru bi plačilo družbi Eurocostruzioni bremenilo nacionalni proračun, ne pa proračuna Unije.

B. Dopustnost vprašanj za predhodno odločanje

32. Po mnenju dežele Kalabrija je prvo vprašanje za predhodno odločanje nedopustno, ker se pred predložitvenim sodiščem ni postavilo vprašanja uporabe Uredbe št. 1685/2000, prav tako pa navedeno sodišče ne more postaviti tega vprašanja po uradni dolžnosti glede na naravo (kasacijske) pritožbe, o kateri mora odločiti. V takem primeru naj ne bi bila utemeljena povezava spora z Uredbo št. 1685/2000 in naj ne bi bili pojasnjeni razlogi za predložitev zadeve Sodišču v predhodno odločanje.

33. Ugovora ni mogoče sprejeti. V predložitveni odločbi je poudarjeno, da se ta zadeva nanaša prav na obveznosti družbe Eurocostruzioni kot končnega upravičenca do pomoči, sofinancirane iz strukturnih skladov Unije, da upraviči svoje izdatke. Zato se uporablja Uredba št. 1685/2000, kar priznava tudi dežela Kalabrija v svojih pisnih stališčih (točka 12). Predložitveno sodišče v tej odločbi pojasnjuje, zakaj potrebuje razlago te uredbe. O tem, ali je lahko ta element presoje vključen v kasacijsko pritožbo ali ne, mora odločiti samo.

34. Dežela Kalabrija prav tako meni, da je tretje vprašanje za predhodno odločanje nedopustno, ker predložitveno sodišče ni pojasnilo povezave med Uredbo št. 1685/2000 in „državno zakonodajo“ ali „deželno zakonodajo“, na katero se nepopolno sklicuje. Glede te zadnje in sklepa deželne vlade dežele Kalabrija z dne 14. maja 2002, njena vsebina naj bi bila obsežnejša od vsebine, opisane v predložitveni odločbi.

35. Tudi ta ugovor je mogoče zavrniti. Predložitveno sodišče mora določiti obseg upoštevnih nacionalnih predpisov in njihovo razmerje do prava Unije. V obravnavani zadevi je to sodišče na kratko, vendar zadostno opisalo nacionalni in deželni regulativni okvir ter se sklicevalo na razpis za pomoči in odlok, s katerim je dežela Kalabrija dodelila subvencijo. Razmerje med tem zakonodajnim okvirom in zakonodajnim okvirom Unije je opisano v predložitveni odločbi. [13]

[11] Torej člen 32(1) Uredbe št. 1260/1999 in točka 2.1 pravila 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000.

[12] Torej s tistimi, ki jih vsebujeta sklep deželne vlade Kalabrije z dne 14. maja 2002 in odlok o dodelitvi subvencije z dne 20. aprila 2004. Trditve družbe Eurocostruzioni v zvezi s kršitvijo načel dobre vere, lojalnega sodelovanja in legitimnih pričakovanj bi se po potrebi lahko upoštevale v zvezi z italijanskim pravom, o njih pa morajo odločiti italijanska sodišča.

[13] Tem ugotovitvam ne nasprotujejo ugotovitve, ki jih bom predstavil pri vsebinski obravnavi tretjega vprašanja za predhodno odločanje.

1. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

36. Sporna subvencija je bila dodeljena 20. aprila 2004. Zato se za upravičenost izdatkov uporabljata Uredba št. 1260/1999 (Osnovna uredba)[14] in Uredba št. 1685/2000 (Izvedbena uredba)[15], kakor sta bili spremenjeni z Uredbo št. 448/2004, ki je veljala retroaktivno od 5. julija 2003, v primeru nekaterih določb pa od 5. avgusta 2000.

37. Obe uredbi zaradi načela subsidiarnosti določata, da se „[z]a upravičenost izdatkov […] uporabljajo ustrezni nacionalni predpisi, razen če Komisija po potrebi določi skupna pravila o upravičenosti izdatkov […]“.[16]

38. Komisija je izkoristila to možnost in je z Uredbo št. 1685/2000 sprejela skupna pravila o upravičenosti izdatkov.[17] V skladu z njo so morale države članice upoštevati skupno ureditev dokazovanja upravičenosti iz Uredbe št. 1685/2000, razen če so se izjemoma odločile za uporabo strožjega nacionalnega sistema.

39. Predložitveno sodišče ni navedlo, da je italijanska država uvedla strožjo nacionalno ureditev, kar je potrdila tudi italijanska vlada.[18] Zato upravičenost izdatkov, ki so nastali družbi Eurocostruzioni, ureja Uredba št. 1685/2000.

40. Kot sem že navedel, želi predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu ugotoviti, ali točka 2.1 pravila 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000:

– zahteva, da morajo biti plačila končnega upravičenca, ki je zgradil stavbo z lastnim materialom, orodjem in osebjem, nujno dokazana s prejetimi računi;

– ali pa v enakih okoliščinah, kadar ni mogoče predložiti računov, dopušča predložitev računovodskih listin z enako dokazno vrednostjo.

[14] Ta osnovni predpis je nadomestila Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL 2006, L 210, str. 25), ki jo je nato razveljavila Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL 2013, L 347, str. 320).

[15] Ta predpis je nadomestila Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj (UL 2006, L 371, str. 1), ki je bila večkrat spremenjena.

[16] Člen 30(3) Uredbe št. 1260/1999. V skladu z uvodno izjavo 41 te uredbe „bi bilo treba v skladu z načelom subsidiarnosti v zvezi z izdatki, ki so upravičeni do povračila, uporabljati ustrezne nacionalne predpise, kjer ni predpisov Skupnosti, čeprav jih Komisija lahko sprejme, če so potrebni za zagotavljanje enotne in uravnotežene uporabe Strukturnih skladov v Skupnosti“.

[17] V njeni uvodni izjavi 5 je navedeno: „za nekatere vrste aktivnosti Komisija meni, da je treba za zagotovitev enotne in uravnotežene uporabe Strukturnih skladov v Skupnosti sprejeti skupen sveženj pravil o upravičenih izdatkih […]. Sprejetje pravil v zvezi z določeno vrsto aktivnosti ne prejudicira, iz katerega od zgoraj navedenih skladov se lahko sofinancira aktivnost“.

[18] Točka 28 njenega pisnega stališča.

41. Člen 32 Uredbe št. 1260/1999 razlikuje med finančnim poslovodenjem predplačil[19] na eni strani in finančnim poslovodenjem vmesnih plačil in končnih plačil na drugi strani. Glede zadnjenavedenih tretji pododstavek odstavka 1 določa, da se „nanašajo na dejansko plačane izdatke, ki morajo biti v skladu s plačili, ki jih izvedejo končni upravičenci, in so podprta s prejetimi računi ali računovodskimi listinami [enake] dokazne vrednosti“.

42. Končna plačila (kar so plačila, ki jih je v tej zadevi zahtevala družba Eurocostruzioni) zato zahtevajo predhodno dokazovanje izdatkov, ki jih je upravičenec do pomoči dejansko plačal, z računovodskimi listinami.

43. Ista zahteva je določena v točki 2.1 pravila 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000, ki se uporablja za aktivnosti, sofinancirane iz Strukturnih skladov, katere besedilo sem že navedel in ga zdaj ponovno: „Plačila končnih upravičencev, izkazana kot vmesna in končna plačila, so praviloma podprta s prejetimi računi. Kadar to ni mogoče, so plačila podprta z računovodskimi listinami [enake] dokazne vrednosti“.

44. Besedilo omenjenih dveh določb ne pušča nobenega dvoma:

– Upravičenec mora *praviloma* izdatke podpreti s prejetimi računi.

– *Izjema* je, da „kadar […] ni mogoče“ dokazati izdatkov s prejetimi računi, se to lahko stori z „računovodskimi listinami [enake] dokazne vrednosti“. Ta zadnja možnost je, naj ponovim, izjema in jo je zato treba razlagati ozko.

45. Sobesedilo, v katero sta ti določbi umeščeni, kaže v isto smer. To potrjuje uvodna izjava 43 Uredbe št. 1260/1999,[20] ki podpira ozko razlago pravila 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000.

46. Cilj dobrega finančnega poslovodenja, na katerem temelji upravljanje Strukturnih skladov,[21] potrjuje tako razlago. V skladu s členom 38(1) Uredbe št. 1260/1999 so za finančni nadzor pomoči odgovorne predvsem države članice, ki v ta namen sprejmejo zlasti naslednje ukrepe:

„(c) zagotavljajo, da se pomoč upravlja v skladu z vsemi veljavnimi predpisi Skupnosti in da se sredstva, ki so jim dana na razpolago, uporabljajo v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja;

(d) potrjujejo, da so izjave o izdatkih, predložene Komisiji, točne, in zagotavljajo, da izhajajo iz računovodskih sistemov, ki temeljijo na *preverljivih spremnih listinah*“ (moj poudarek).

47. Sodišče je odločilo, da sistem, določen v členu 32 Uredbe št. 1260/1999 in pravilu 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000, temelji na načelu povračila izdatkov, ki morajo biti utemeljeni in potrjeni.[22]

[19] Člen 32(2) določa, da ko nastopi prva obveznost, Komisija opravi plačilnemu organu predplačilo, ki znaša 7 % prispevka skladov za zadevno pomoč. Logično je, da je izplačilo tega predplačila dovoljeno, ne da bi se od upravičenca zahtevalo predhodno dokazovanje izdatkov z računovodskimi listinami. V tem smislu glej sodbo z dne 24. novembra 2005, Italija/Komisija (C-138/03, C-324/03 in C-431/03, EU:C:2005:714, v nadaljevanju: Italija/Komisija, točke od 47 do 49).

[20] „[…] bi bilo treba zagotoviti dobro finančno poslovodenje, tako da se zagotovi, da so izdatki primerno utemeljeni in potrjeni […]“.

[21] Glej uvodni izjavi 35 in 43 Uredbe št. 1260/1999.

[22] Sodba Italija/Komisija, točke od 44 do 46. V zadnjenavedeni točki je navedeno, da „se upravičenost dejanskih izdatkov nacionalnih organov do pomoči iz Strukturnih skladov načeloma pogojuje s tem, da se službam Komisije predloži dokaz o njihovi uporabi v okviru projekta, ki ga financira Evropska unija. Tak dokaz so lahko prejeti računi ali, če to ni mogoče, računovodske listine enak[e] dokazne vrednosti“.

48. Dejstvo, da je upravičenec do pomoči zgradil stavbo z lastnimi sredstvi, ga ne izvzema iz ureditve dokazovanja izdatkov, določene v uredbah št. 1260/1999 in št. 1685/2000.

49. Če upravičenec ne more predložiti računov, ki dokazujejo gradnjo nepremičnine, ker je delo opravil sam, ne da bi sodeloval s tretjimi osebami – ali je tako, odloča pristojno nacionalno sodišče – mora v vsakem primeru dokazati nastale izdatke z računovodskimi dokumenti, ki imajo enako dokazno vrednost kot plačan račun. [23]

50. Srednje poti torej ni. Člen 32 Uredbe št. 1260/1999 in točka 2.1 pravila 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000 ne dovoljujeta, da bi se izdatki upravičili drugače kot s plačanimi računi ali, če teh ni mogoče predložiti, računovodskimi listinami z enako dokazno vrednostjo. To velja tudi v primeru, ko je upravičenec do pomoči zgradil stavbo z lastnim materialom, orodjem in osebjem.

51. Drugače pa je, ali lahko med te računovodske listine z enako dokazno vrednostjo spadajo tudi tiste, ki so zlasti sporne v tem sporu. To je predmet tretjega vprašanja za predhodno odločanje.

2. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

52. Drugo vprašanje se nanaša na pomen izraza „računovodske listine z enako dokazno vrednostjo“, ki je uporabljen v uredbah št. 1260/1999 in 1685/2000, vendar ga ti ne opredeljujeta. Njegov pomen ni jasno opredeljen niti v uredbah, ki so nadomestile zgoraj navedeni uredbi.

53. Po mnenju Komisije se ta izraz nanaša na dokazila o plačilu, ki jih Komisija sama priznava in sprejema, kadar v skladu z davčnimi in računovodskimi predpisi države članice ni treba izdati računa za gotovinski prejemek. [24]

54. Po njenem mnenju gre za verodostojne in zanesljive dokaze, ki lahko tako kot plačani računi dokazujejo resničnost nastalih izdatkov. [25]

55. Strinjam se s Komisijo, da se lahko upravičenost izdatkov iz tega naslova (torej če ni mogoče predložiti plačanih računov) potrdi z računovodskimi listinami, ki jih dovoljuje nacionalna zakonodaja države članice, če lahko ponujajo resničen in pošten prikaz dejansko nastalih izdatkov.

[23] Komisija meni, da bi lahko upravičenec v zadevi, kakršna je ta, predložil dokazilo o izdatkih, na primer račune za nakup opreme ali plačilne liste za plače delavcev. Prav tako bi lahko predložil računovodske listine z enako dokazno vrednostjo v zvezi z izdatki, za katere nima na voljo računov, kot so prispevki v naravi ali izdatki, povezani z amortizacijo blaga, uporabljenega pri izvajanju dela.

[24] Na področju DDV Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL 2006, L 347, str. 1) določa uporabo računov kot sredstva za pridobitev odbitka DDV ter ureja nekatere sestavine in značilnosti, ki jih morajo imeti, pri drugih pa se sklicuje na pravo držav članic. Glej med drugim sodbe z dne 15. septembra 2016, Senatex (C-518/14, EU:C:2016:691, točki 28 in 29); z dne 21. novembra 2018, Vădan (C-664/16, EU:C:2018:933, točki 39 in 40), ter z dne 11. novembra 2021, Ferimet (C-281/20, EU:C:2021:910, točke 26 do 28).

[25] Odločba Komisije 97/324/ES z dne 23. aprila 1997 o spremembi odločb o odobritvi okvira podpore Skupnosti za strukturno pomoč Skupnosti, enotnih programskih dokumentov in programov pobud Skupnosti, sprejetih v zvezi z Irsko (Besedilo v angleščini je edino verodostojno) (UL 1997, L 146, str. 15).
„Delovni list št. 4: […] Pojasnila glede pojma dejanskih izdatkov
[…]
3. ‚Računovodska listina z enako dokazno vrednostjo‘ pomeni, kadar izdaja računa ni mogoča v skladu z nacionalnimi davčnimi in računovodskimi pravili, vsako listino, predloženo za dokazovanje, da računovodska vknjižba daje resničen in pošten prikaz dejanskega stanja ter je v skladu z veljavnimi računovodskimi pravili.
[…]“.

56. Ti dokumenti vključujejo na primer:

– Računovodske vknjižbe, ki dokazujejo uporabo odstotka nedeljivih splošnih izdatkov, prispevkov v naravi ali stroškov amortizacije.[26] Teh treh elementov ni mogoče neposredno zaračunati v zvezi s projektom in jih je treba pripisati posredno.

– Dokazila o plačah delavcev, ki so sodelovali pri izvajanju projekta, in o sorazmernem deležu splošnih izdatkov, ki so nastali (najemnina, razsvetljava, ogrevanje in telekomunikacije).[27]

57. Italijanska vlada pa predlaga širšo razlago spornega pojma, ki bi omogočila vključitev primerov, ko se delo ali projekt izvede z lastnimi sredstvi. Po njenem mnenju:

– Dokazna vrednost računa izhaja iz dejstva, da ga je izdala oseba, ki ima nasprotni interes od interesa osebe, ki ga uveljavlja kot dokaz o izdatkih.

– Če bi isto logiko uporabili za računovodske listine z enako dokazno vrednostjo, bi bilo mogoče kot take sprejeti le tiste, ki vsebujejo izjave tretjih oseb. Zato bi bil pojem „preozek in bi ga bilo težko uporabiti“ za izdatke investitorja gradnje, ki jo izvaja z lastnimi sredstvi.

– Da bi to težavo odpravili, bi se lahko sklicevali na točko 1.7 pravila 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000, ki določa upravičenost izdatkov v naravi.[28]

– Tako bi se lahko lastna sredstva, ki jih uporabi investitor gradnje, dokazala podobno kot prispevki v naravi, če bi njihovo vrednost potrdil usposobljen in neodvisen strokovnjak ali pooblaščeni uradni organ.

58. Sodišče je stranke v postopku in Komisijo pozvalo, naj se izrečejo o razlagi, ki jo je predlagala italijanska vlada. V odgovor na ta poziv:

– Družba Eurocostruzioni jo šteje za sprejemljivo. Predhodna ocena del na podlagi regionalnega cenika in poznejši nadzor s predložitvijo evidence izvajanja del (popisa del in predizmer ter obračunske knjige) pomenita dokumentacijo, ki je lahko predmet revizije in neodvisnega vrednotenja, ki ga je v tem primeru opravila nadzorna komisija, ki jo je imenovala deželna uprava. Ta komisija se lahko šteje za usposobljenega in neodvisnega strokovnjaka ali pooblaščen uradni organ v smislu točke 1.7(d) pravila 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000.

– Dežela Kalabrija razlago zavrača. Po njenem mnenju je za uporabo upravičenosti prispevkov v naravi po analogiji za lastna sredstva, ki jih zagotovi investitor gradnje, potrebna revizija

[26] Glej člen 68 Uredbe št. 1303/2013 o upravičenosti posrednih stroškov ter člen 69 o upravičenosti prispevkov v naravi v obliki zagotavljanja del, blaga, storitev, zemljišč in nepremičnin, za katere ni bilo opravljeno plačilo v gotovini, podprto z računi ali dokumenti enakovredne dokazne vrednosti, ter stroškov amortizacije.

[27] V skladu z Uredbo št. 1685/2000, Priloga, pravilo 1, točka 1.8, so „[r]ežijski stroški […] izdatki, ki so upravičeni do povračila pod pogojem, da temeljijo na realnih stroških, povezanih z izvajanjem aktivnosti, ki se sofinancira iz strukturnih skladov, in se dodelijo sorazmerno z aktivnostjo v skladu z ustrezno utemeljeno pošteno in nepristransko metodo“.

[28] V skladu z Uredbo št. 1685/2000, Priloga, pravilo 1, točka 1.7, „[p]rispevki v naravi so upravičeni izdatki, pod pogojem, da:
(a) jih sestavljajo zagotavljanje zemljišč ali nepremičnin, opreme ali materialov, raziskav ali strokovne dejavnosti ali neplačanega prostovoljnega dela;
(b) ne nastanejo v zvezi z ukrepi finančnega inženiringa iz pravil 8, 9 in 10;
(c) je njihovo vrednost mogoče neodvisno oceniti in revidirati;
(d) v primeru zagotavljanja zemljišč ali nepremičnin potrdi vrednost neodvisni usposobljeni cenilec ali pooblaščeni uradni organ;
(e) se v primeru neplačanega prostovoljnega dela vrednost tega dela določi ob upoštevanju porabljenega časa in običajne urne ali dnevne postavke za opravljeno delo;
(f) se po potrebi upoštevajo določbe pravil 4, 5 in 6.“

s strani usposobljenega in neodvisnega strokovnjaka ali pooblaščenega uradnega organa. Tako preverjanje je izvedljivo le, če ima investitor na voljo dokumente, ki dokazujejo izdatke, kar pa v tem primeru ne drži.

– Komisija se prav tako ne strinja z razlago, ki jo zagovarja italijanska vlada, saj bi bila možnost upoštevanja „računovodskih listin z enako dokazno vrednostjo“ omejena na tiste, ki jih predložijo drugi organi za preverjanje s pooblastili za potrjevanje, kar je neupravičena omejitev.

59. Menim, da postane z razlago, ki jo zagovarja italijanska vlada, sistem dokazovanja iz točke 2.1 pravila 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000 preveč prožen. V tem istem smislu za uporabo sporne izjeme ne uporablja omejenih, temveč razširjena hermenevtična merila.

60. Kot sem že navedel, je možnost dokazovanja z „računovodskimi listinami z enako dokazno vrednostjo“ izjema, ki se lahko uporabi le, kadar predložitev ustrezno plačanih računov ni izvedljiva. Razlaga, kot jo predlaga italijanska vlada, ni v skladu s členom 32 Uredbe št. 1260/1999 in točko 2.1 pravila 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000.

61. Možnost dokazovanja gradnje objekta z lastnimi sredstvi tako, da vrednost tega prispevka potrdi usposobljen in neodvisen strokovnjak ali pooblaščen uradni organ, bi odprla možnost dvojnosti pri izračunu izdatkov ali morebitnih goljufij pri dokazovanju, ki se zahteva za pridobitev sredstev iz Strukturnih skladov Unije.

62. Poleg tega, kot trdi Komisija, bi taka razlaga možnost predložitve „računovodskih listin z enako dokazno vrednostjo“ neupravičeno omejila na tiste, ki jih izdajo strokovnjaki ali uradni organi za finančni nadzor. Podobna zahteva je v točki 1.7(d) pravila 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000 določena samo za zagotavljanje zemljišč ali nepremičnin in ne velja za druge prispevke v naravi. Ne vidim razloga, da bi navedeno omejitev razširili na prispevke iz lastnih sredstev investitorja del, ki se financirajo iz Strukturnih skladov Unije.

63. Načeli dobrega finančnega izvajanja in povračila izdatkov, ki veljata za Unijo na tem področju, govorita v prid zavrnitvi razlage, ki jo je predlagala italijanska vlada.

3. Tretje vprašanje za predhodno odločanje

64. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali Uredba št. 1685/2000 nasprotuje nacionalni in deželni zakonodaji ter upravnim aktom, ki temu sledijo, ki v primeru, da so bila upravičencu dodeljena sredstva za gradnjo stavbe z lastnimi materiali, sredstvi in osebjem, določajo sistem nadzora nad izdatki, ki ga tvorijo:

– predhodna ocena del na podlagi deželnega cenika javnih del in veljavne tržne cene, ki jih je določil projektant, za postavke, ki niso zajete v njem;

– „nadaljnji nadzor s predložitvijo evidence izvajanja del, ki jo sestavljata popis del in predizmere ter obračunska knjiga, ki ju na vsaki strani ustrezno podpišeta vodja del in upravičeno podjetje“; in

– preverjanje in ugotavljanje izvedenih del na podlagi cen na enoto iz točke (a) s strani nadzorne komisije, ki jo imenuje pristojni deželni organ.

65. Tako zastavljenega vprašanja se bom najprej lotil s splošnega vidika, torej brez upoštevanja posebnih zapletov pri subvenciji, dodeljeni družbi Eurocostruzioni, nato pa bom analiziral podrobnosti te subvencije, da bi predložitvenemu sodišču zagotovil čim koristnejši odgovor.

a) Združljivost nacionalnega predpisa z Uredbo št. 1685/2000 na splošno

66. Ob pridržku presoje predložitvenega sodišča se zdi, da način preverjanja izdatkov, opisan v tretjem vprašanju, ne izhaja toliko neposredno iz nacionalnega ali deželnega zakona, temveč iz odloka o dodelitvi subvencije. [29]

67. Težava pri ugotavljanju, ali je tak sistem v skladu z Uredbo št. 1685/2000, je poznavanje natančne vsebine dveh dokumentov (in sicer „popisa del in predizmer ter obračunske knjige“) [30], ki se zahtevata za dokazovanje izdatkov gradnje, če te krije upravičenec z lastnimi sredstvi.

68. Na prvi pogled se lahko strinjam s Komisijo in deželo Kalabrija, da ta dokumenta sama po sebi nimata enake dokazne vrednosti kot račun.

69. Če namreč popis del in predizmere ter obračunska knjiga zgolj poročata o poteku različnih faz gradnje [31] in ju v ta namen vodja del in upravičeno podjetje zgolj „podpišeta na vsaki strani“, potem ne zadostujeta za ustrezno dokazovanje denarnih vrednosti, ki ustrezajo celotni gradnji hotela.

70. Po drugi strani pa, če bi bilo mogoče na podlagi „obračunske knjige“ podjetja upravičenca verodostojno in podrobno ugotoviti izdatke, ki jih je podjetje plačalo iz naslova plač svojim delavcem ali gradbenega materiala in drugih podobnih stroškovnih postavk, po mojem mnenju ne bi bilo težav z opredelitvijo te *računovodske evidence* kot dokumenta z enako dokazno vrednostjo kot račun.

71. Predložitveno sodišče mora preveriti te zadeve in samo presoditi, v kakšnem obsegu lahko te računovodske listine ponudijo resničen in pošten prikaz izdatkov, ki jih je plačalo podjetje, ki je prejemnik pomoči, ob predpostavki, da je bilo objektivno nemogoče predložiti plačane račune.

72. Glede preverjanja izvedenih del s strani nadzorne komisije, ki jo imenuje deželna uprava, zgolj na podlagi vnaprej določenega cenika, menim, da to ni primerna metoda za preverjanje, ali v določenem primeru dejansko nastali stroški ustrezajo tistim, ki so kot abstraktni parametri izračuna navedeni na tem ceniku.

b) Konkretno dokazovanje izdatkov v breme družbe Eurocostruzioni

73. Zdi se, da predložitveno sodišče priznava, da je družba Eurocostruzioni financirana dela (hotel v Rossanu) dejansko izvedla v skladu z odobrenim projektom ter da so bila kvantitativno in kvalitativno skladna z njim. Zato izključuje možnost, da bi pri izvajanju projekta, ki so ga sofinancirali Strukturni skladi, prišlo do nepravilne izvedbe ali goljufije.

[29] To izhaja iz točke 3.6 predložitvene odločbe.

[30] V italijanskem izvirniku „libretto delle misure“ in „registro della contabilità“.

[31] Tako je očitno navedlo pritožbeno sodišče v sodbi z dne 27. oktobra 2014.

74. Glede na podatke iz spisa so bila subvencionirana dela opravljena, poleg tega pa je družba Eurocostruzioni prejela sredstva, namenjena za pohištvo, ker je predložila račune, plačane za njihov nakup, v skladu z razpisom z dne 14. maja 2002 in odlokom z dne 20. aprila 2004 o dodelitvi subvencije.

75. Dvomi predložitvenega sodišča se nanašajo na upravičenost drugih stroškov investitorja, ki so posledica dejstva, da je, kot je bilo že navedeno, zgradil stavbo z lastnim materialom, orodjem in osebjem. Družba Eurocostruzioni za te stroške ni predložila plačanih računov.

76. Razumem, da bi bilo treba najprej preveriti, ali je bilo te izdatke res mogoče dokazati s plačanimi računi, kot trdi dežela Kalabrija.

77. Če predložitev ustrezno plačanih računov ni bila mogoča, uporaba člena 32 Uredbe št. 1260/1999 in točke 2.1 pravila 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000 izjemoma omogoča, da se izdatki dokažejo z računovodskimi listinami z enako dokazno vrednostjo kot ti računi. [32]

78. Zlasti dokumenti, ki vključujejo dokazovanje in preverjanje gradbenih del s strani nadzorne komisije, ki jo je imenovala deželna uprava, kot sem že navedel, naj ne bi zagotavljali poštene in zadostne utemeljitve nastalih izdatkov, če bi se v njih uporabljale le ocene na podlagi standardnega cenika, ki niso neposredno in objektivno povezane s temi izdatki, temveč z abstraktnimi parametri.

79. Zato ti dokumenti sami po sebi ne ponujajo resničnega in poštenega prikaza dejansko izvedenih aktivnosti, ne odražajo dodane vrednosti, ki jo je podjetje prispevalo k projektu, in ne odpravljajo možnosti podvajanja.

80. Nazadnje ni odveč spomniti, da je člen 8 razpisa z dne 14. maja 2002 (na katerega se sklicuje pritožbeno sodišče v sklepnem delu sodbe z dne 27. oktobra 2014) iz subvencije izključil izdatke, povezane z notranjim naročanjem (gradbenih) postopkov, izdatke, ki niso kapitalizirani, in gotovinska plačila.

V. Predlog

81. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija) odgovori tako:

Člen 32 Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih in točko 2.1 pravila 1 Priloge k Uredbi 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 je treba razlagati tako, da

(a) praviloma dopuščajo, da se izdatki dokazujejo z ustrezno plačanimi računi in izjemoma, kadar jih ni mogoče predložiti, z računovodskimi listinami z enako dokazno vrednostjo, tudi če je upravičenec zgradil stavbo z lastnim materialom, orodjem in osebjem;

(b) pojem ‚računovodske listine z enako dokazno vrednostjo‘ zajema listine, ki jih dovoljuje nacionalna zakonodaja države članice izvršitve, če resnično in pošteno prikazujejo dejansko nastale izdatke;

[32] Naj napotim na točke od 69 do 71 teh sklepnih predlogov.

(c) za računovodske listine z enako dokazno vrednostjo kot ustrezno plačani računi ni mogoče šteti računovodskih listin, ki zajemajo le popis del in predizmere ter obračunske knjige, razen če je na njihovi podlagi mogoče verodostojno in podrobno ugotoviti izdatke iz naslova plač njegovih delavcev ali gradbenega materiala ter podobnih stroškovnih postavk, kar mora preveriti predložitveno sodišče;

(d) preverjanje izvedenih gradbenih del s strani nadzorne komisije ne dokazuje pošteno in zadostno nastalih izdatkov, če zgolj uporablja ocene na podlagi standardnega cenika, ki niso neposredno in objektivno povezane s temi izdatki, temveč z abstraktnimi parametri.