Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2022 m. spalio 13 d.[1]

Byla C-31/21

Eurocostruzioni Srl
prieš
Regione Calabria

(*Corte suprema di cassazione* (Kasacinis Teismas, Italija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Struktūriniai fondai – Bendrasis finansavimas – Reglamentas (EB) Nr. 1685/2000 – Išlaidų tinkamumas finansuoti – Pareiga įrodyti apmokėjimą – Apmokėtos originalios sąskaitos faktūros – Lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentas – Tiesiogiai galutinio pagalbos gavėjo vykdomi statybos darbai“

1. Nagrinėdamas šį prašymą priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismas turi išaiškinti Reglamentą (EB) Nr. 1685/2000[2], kad būtų nustatyta, kokios apimties yra pareiga pateikti apmokėtas sąskaitas faktūras arba, jeigu tai neįmanoma, lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentus, patvirtinančius patirtų išlaidų sumą, kai iš Sąjungos struktūrinių fondų bendrai finansuojamos pagalbos gavėjas nekilnojamojo turto objektą pastatė naudodamasis savo medžiagomis, įrankiais ir darbuotojais.

[1] Originalo kalba: ispanų k.

[2] 2000 m. liepos 28 d. Komisijos reglamentas, nustatantis išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/1999 įgyvendinimo taisykles dėl struktūrinių fondų bendrai finansuojamos veiklos išlaidų tinkamumo (OL L 193, 2000, p. 39; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 14 sk., 1 t., p. 122), su pakeitimais, padarytais 2004 m. kovo 10 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 448/2004, iš dalies keičiančiu Reglamentą (EB) Nr. 1685/2000, nustatantį išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/1999 įgyvendinimo taisykles dėl struktūrinių fondų bendrai finansuojamos veiklos išlaidų tinkamumo ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1145/2003 (OL L 72, 2004, p. 66; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 14 sk., 2 t., p. 3).

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

1. Reglamentas (EB) Nr. 1260/1999[3]

2. 35 ir 43 konstatuojamosiose dalyse numatyta:

„(35) kadangi toks valstybių narių decentralizuotas struktūrinių fondų veiklos įgyvendinimas turėtų suteikti pakankamai garantijų dėl įgyvendinimo informacijos ir kokybės, veiklos rezultatų, jų vertinimo ir patikimo finansinio valdymo bei jo stebėjimo;

<…>

(43) kadangi patikimas finansų valdymas turėtų būti užtikrintas numatant, kad išlaidos turi būti tinkamai pateisintos ir patvirtintos, o mokėjimai siejami su pagrindinėmis pareigomis – programavimo monitoringu, finansų kontrole ir Bendrijos teisės taikymu;

<…>“

3. 30 straipsnio „Tam tikrų reikalavimų atitikimas“ 3 dalyje nustatyta:

„Tam tikros nacionalinės taisyklės taikomos reikalavimus atitinkančioms išlaidoms, išskyrus tuos atvejus, kai prireikus Komisija 53 straipsnio 2 dalyje nustatyta tvarka nustato bendras išlaidų atitikimo tam tikriems reikalavimams taisykles.“

4. 32 straipsnio „Mokėjimai“ 1 dalies trečioje pastraipoje nurodyta:

„Mokėjimai gali būti pervedami į sąskaitą, tai gali būti tarpiniai mokėjimai arba paskutinio likučio apmokėjimas. Tarpiniai mokėjimai ir likučio apmokėjimas yra susiję su faktiškai sumokėtomis išlaidomis, kurios turi atitikti galutinių naudos gavėjų mokėjimus, pagrįstus gautomis sąskaitomis faktūromis arba apskaitos dokumentais, kurie turi tokią pat įrodomąją vertę.“

5. IV dalies II skyriaus „Finansinė kontrolė“ 38 straipsnio „Bendrosios nuostatos“ 1 dalyje nustatyta:

„1. Nepažei[sdamos] Komisijos atsakomybės įgyvendinant Europos Bendrij[ų] bendrąjį biudžetą, valstybės narės visų pirma prisiima atsakomybę už finansinę pagalbos kontrolę. Tam tikslui jos imasi tokių priemonių:

<…>

c) užtikrina, kad pagalba [būtų] tvarkoma pagal visas taikomas Bendrijos taisykles ir kad joms perduotos lėšos [būtų] naudojamos pagal patikimo finansinio valdymo principus;

[3] 1999 m. birželio 21 d. Tarybos reglamentas, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų (OL L 161, 1999, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 14 sk., 1 t., p. 31).

d) patvirtina, kad Komisijai pateiktos išlaidų deklaracijos yra teisingos, ir užtikrina, kad jas reng[tų] apskaitos sistemos pagal patvirtinamuosius dokumentus, kuriuos galima patikrinti;

<…>“

2. Reglamentas Nr. 1685/2000

6. 5 konstatuojamojoje dalyje numatyta:

„<…> Komisija mano, kad tam tikros rūšies veiklai[,] siekiant garantuoti vienodą ir teisingą struktūrinių fondų įgyvendinimą visoje Bendrijoje, reikia priimti bendras taisykles dėl išlaidų tinkamumo. Konkrečios rūšies veiklai priimta taisyklė dar nenulemia[,] kurio anksčiau minėto fondo lėšos gali būti skirtos tokiai veiklai bendrai finansuoti. Tokios priimtos taisyklės neturėtų trukdyti valstybėms narėms tam tikrais nurodytais atvejais taikyti griežtesnes nacionalines nuostatas. <…>“

7. Priedo „Tinkamumo taisyklės“ 1 taisyklės „Realiai sumokėtos išlaidos“ 2 dalyje „Išlaidų įrodymas“ nustatyta:

„2.1. Paprastai galutinių naudos gavėjų mokėjimai [deklaruoti kaip tarpiniai ir galutinio likučio mokėjimai] turi būti pateisinti gautomis sąskaitomis faktūromis. Jeigu to negalima padaryti, mokėjimai turi būti pateisinti lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentais.

<…>“

B. Italijos teisė

1. 1997 m. kovo 15 d. Įstatymas Nr. 59[4]

8. Jo 4 straipsnio 4 dalies c punkte regionams perduotos administracinės funkcijos ir užduotys ES regioninės, struktūrinės ir sanglaudos politikos srityje.

2. 2001 m. gegužės 2 d. Kalabrijos regiono įstatymas Nr. 7[5]

9. 31 *quater* straipsnyje numatyta, kad pagal 2000–2006 m. Kalabrijos regioninę veiklos programą (RVP), patvirtintą 2000 m. rugpjūčio 8 d. Europos Komisijos sprendimu Nr. C(2000) 2345, Kalabrijos regionas skatina mažųjų ir vidutinių įmonių steigimą ir plėtrą pramonės, prekybos, amatų, turizmo ir paslaugų sektoriuose, teikdamas pagalbą pagal Reglamentą (EB) Nr. 70/2001[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 (1997 m. kovo 15 d. Įstatymas Nr. 59, kuriuo vyriausybė įgaliojama perduoti tam tikras funkcijas ir užduotis regionams ir vietos valdžios institucijoms, siekiant atlikti viešojo administravimo reformą ir supaprastinti administravimą). Vėliau šis įgaliojimas buvo įgyvendintas 1998 m. kovo 31 d. Įstatyminiu dekretu Nr. 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) (Nuostatos dėl valstybės paramos įmonėms priemonių racionalizavimo pagal 1997 m. kovo 15 d. Įstatymo Nr. 59 4 straipsnio 4 dalies c punktą).

[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] 2001 m. sausio 12 d. Komisijos reglamentas dėl EB sutarties 87 ir 88 straipsnių taikymo valstybės pagalbai mažoms ir vidutinėms įmonėms (OL L 10, 2001, p. 33; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 8 sk., 2 t., p. 141).

II. Faktinės aplinkybės, byla ir prejudiciniai klausimai

10. Kalabrijos regionas 2002 m. gegužės 14 d. Regiono tarybos sprendimu Nr. 398 paskelbė kvietimą teikti paraiškas dėl pagalbos, numatytos 2000–2006 m. Kalabrijos regioninėje veiklos programoje (RVP) ir atitinkančios „IV krypties 4.4.b priemonę“. Tokios pagalbos galėjo siekti mažos ir vidutinės įmonės, planuojančios iniciatyvas turizmo sektoriuje.

11. Nustatant „išlaidų, susijusių su bendrai iš struktūrinių fondų finansuojama veikla, tinkamumą finansuoti“, šio kvietimo 8 straipsnyje pateikta nuoroda į Reglamentą Nr. 1685/2000. Prie tinkamų finansuoti išlaidų buvo priskirtos išlaidos, susijusios su: 1) žemės sklypais; 2) pastatais ir įrenginiais; 3) interjeru ir įranga; 4) projektavimu ir tyrimais.

12. Kvietimo 9 straipsnyje nustatyta:

– pastatams ir įrenginiams turėjo būti taikomos 1994 m. kainoraštyje (parengtame Kalabrijos regiono viešojo darbų pirkimo valdybos) nustatytų darbų kainų ribos, padidintos 15 %,

– tame kainoraštyje nenumatytiems elementams turėjo būti taikomos kainos, neviršijančios projektuotojo patvirtintų galiojančių rinkos kainų.

13. 2004 m. balandžio 20 d. Nutarimu Nr. 4457 įmonei *Eurocostruzioni Srl* buvo suteikta subsidija, skirta viešbučiui su atitinkamais sporto įrenginiais statyti Rosano komunoje (Kalabrijos regionas, Italija). Taigi ši įmonė gavo kapitalo finansavimą, lygų 47 % investicijų, t. y. iš viso gavo 4 918 080 EUR.

14. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad Nutarime Nr. 4457:

– nurodyti dokumentai, kuriuos turi pateikti pagalbos gavėjas, o dėl darbų [7] numatyta tik tai, kad turi būti „pateikti jų apskaitos dokumentai (statybos darbų žurnalas ir apskaitos registras, kiekviename puslapyje deramai pasirašytas darbų vadovo ir pagalbos gavėjo)“ [8],

– nurodyta (4 straipsnyje), kad subsidija atliktiems darbams, neviršijanti nutarime numatytų ribų, buvo nustatyta „remiantis statybos darbų žurnalu ir apskaitos registru bei kvietimo teikti paraiškas 9 straipsnio b punkte nustatytomis kainomis, kurias iš anksto patikrino vertinimo komisija“ [9].

15. *Eurocostruzioni* atliko darbus, nupirko baldus, pateikė Kalabrijos regionui statybos darbų žurnalą ir apskaitos registrą, todėl vertinimo komisija, atlikusi darbų patikrinimą, išdavė atitikties sertifikatą.

16. Kalabrijos regionas sumokėjo *Eurocostruzioni* 1 661 638 EUR sumą, atitinkančią baldų ir įrangos pirkimo išlaidas, kurias ši įmonė pagrindė pateikusi apmokėtas sąskaitas faktūras.

17. *Eurocostruzioni* paprašė sumokėti likusią mokėtiną sumą, siekiančią 1 675 762 EUR, nes atlikus atitikties vertinimą buvo pripažinta, kad galutinė jai mokėtina grynoji subsidijos suma atskaičiavus avansu sumokėtą sumą ir pirmoje pažangos ataskaitoje nurodytą sumą sudaro 3 337 470 EUR.

[7] Darbai turi būti suprantami kaip jo paties atlikti darbai.

[8] Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 3.6 punktas.

[9] Ten pat.

18. Kalabrijos regionas atsisakė išmokėti prašomą 1 675 762 EUR sumą, nes *Eurocostruzioni* nepateikė apmokėtų sąskaitų faktūrų arba lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentų pagal Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklės 2.1 punktą, nurodytą 2002 m. gegužės 14 d. kvietime teikti paraiškas [10].

19. *Eurocostruzioni* inicijavo mokėjimo įsakymo procedūrą ir *Tribunale di Catanzaro* (Katancaro teismas, Italija) pareikalavo priteisti atitinkamą sumą; 2012 m. balandžio 4 d. sprendimu teismas šią sumą priteisė.

20. Kalabrijos regionas apskundė pirmosios instancijos teismo sprendimą *Corte d'Appello di Catanzaro* (Katancaro apeliacinis teismas, Italija).

21. 2014 m. spalio 27 d. sprendimu apeliacinis teismas patenkino Kalabrijos regiono apeliacinį skundą, konstatavęs, kad:

– atsižvelgiant į vertinimo komisijos pateiktą teigiamą įvertinimą ir į tai, kad Kalabrijos regionas neginčijo atliktų darbų, nereikėjo tikrinti, ar numatyti darbai iš tikrųjų buvo atlikti,

– vis dėlto, kaip nurodyta skelbime apie kvietimą teikti paraiškas, kuriame remiamasi Reglamentu Nr. 1685/2000, apmokėtų sąskaitų faktūrų arba lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentų pateikimas turėjo būti laikomas subsidijos išmokėjimo sąlyga, net jeigu ją gavusi įmonė darbus atliko pati,

– *Eurocostruzioni* pateikti dokumentai buvo reikalingi, tačiau jų nepakako, nes nepateikus minėtų sąskaitų faktūrų nebuvo jokio įrodymo, kad suma už atliktus darbus faktiškai sumokėta remiantis nurodytomis kainomis,

– *Euroconstruzioni* turėjo pateikti tinkamus tiesiogiai atliktų darbų apskaitos dokumentus, kuriais remiantis būtų galima įrodyti patirtas išlaidas (medžiagų pirkimo, įrangos nuomos, darbo užmokesčio, subrangos ir naudotą darbo jėgą įrodančius dokumentus).

22. 2015 m. spalio 27 d. *Eurocostruzioni* prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme pateikė kasacinį skundą, *inter alia*, dėl Reglamento Nr. 1685/2000 pažeidimo.

23. Savo kasaciniame skunde *Eurocostruzioni* teigia, kad:

– Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklės 2.1 punkte, kuriame vartojama formuluotė „paprastai", nereikalaujama pateikti griežto mokėjimo įrodymo, o tik nustatomas bendras principas,

– Kalabrijos regiono atsisakymas suteikti subsidiją remiantis Reglamentu Nr. 1685/2000 pažeidžia sąžiningumo, teisingumo ir teisėtų lūkesčių principus, nes įmonė tinkamai atliko numatytus darbus ir pateikė apskaitos dokumentus, kurių reikalaujama nutarime skirti subsidiją.

[10] Šio kvietimo 2 straipsnyje („Procedūra ir referencinis teisinis pagrindas") konkrečiai nurodyti reglamentai Nr. 1260/1999 ir Nr. 1685/2000.

24. Tokiomis aplinkybėmis *Corte suprema de cassazione* (Kasacinis Teismas, Italija) Teisingumo Teismui pateikė šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar pagal Reglamentą (EB) Nr. 1685/2000 <…> ir konkrečiai jo priedo 1 taisyklės 2 dalies „Išlaidų įrodymas“ 2.1 punkto nuostatas, galutinių naudos gavėjų mokėjimai būtinai turi būti pateisinti originaliomis apmokėtomis sąskaitomis faktūromis, net tuo atveju, kai finansavimas gavėjui buvo suteiktas tam, kad jis nekilnojamojo turto objektą pastatytų panaudodamas savo medžiagas, įrangą ir darbo jėgą, ar nuo jų galima nukrypti pagal kitą nuostatą nei ta, kuria reikalaujama pateikti „lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentus“?

2. Koks žodžių junginio „lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentai“ aiškinimas yra teisingas?

3. Konkrečiai kalbant, ar minėtomis reglamento nuostatomis draudžiami nacionalinės ir regioninės teisės aktai ir administracinės įgyvendinimo priemonės, pagal kurias tuo atveju, kai finansavimas gavėjui buvo suteiktas tam, kad jis nekilnojamojo turto objektą pastatytų panaudodamas savo medžiagas, įrangą ir darbo jėgą, turi būti numatyta valdžios institucijos finansuojamų išlaidų kontrolės sistema, kurią sudarytų:

   a) išankstinis darbų apimties nustatymas vadovaujantis regiono nustatytu viešojo darbų pirkimo kainoraščiu, o jeigu jame nėra tam tikrų išlaidų punktų, – galiojančiomis rinkos kainomis, kurias turėtų įvertinti projektavimo specialistas;

   b) vėliau pateikiama ataskaita, į kurią būtų įtraukti darbų apskaitos dokumentai, t. y. statybos darbų žurnalas ir apskaitos registras, kiekviename puslapyje tvarkingai pasirašyti darbų vadovo ir subsidiją gavusios įmonės, taip pat atliktų darbų patikrinimas ir palyginimas remiantis a punkte nurodytomis vieneto kainomis, kurį atliktų kompetentingos regioninės valdžios institucijos paskirta vertinimo komisija?“

III. Procesas Teisingumo Teisme

25. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teisme užregistruotas 2021 m. sausio 19 d.

26. Pastabas pateikė *Eurocostruzioni*, Kalabrijos regionas, Italijos vyriausybė ir Europos Komisija.

27. Teisingumo Teismas nusprendė, kad teismo posėdžio rengti nebūtina, tačiau paprašė šalių raštu pateikti pastabas dėl Italijos vyriausybės argumentų, susijusių su sąvoka „lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentai“, ir jos jas pateikė.

IV. Vertinimas

A. Pirminės pastabos

28. Ginčas iš esmės susijęs su tuo, ar ūkio subjektas, kuris nekilnojamojo turto objektą pastatė naudodamasis savo priemonėmis (medžiagomis, įranga ir darbo jėga), gali pagrįsti patirtas išlaidas „apskaitos dokumentais, turinčiais tokią pačią įrodomąją galią [kaip ir sąskaita faktūra]“, kai: a) tuos dokumentus sudaro statybos darbų žurnalas ir apskaitos registras; b) kiekvieną tų

dokumentų puslapį yra deramai pasirašę darbų vadovas ir subsidiją gavusi įmonė; c) juose nurodytos išlaidos neviršija fiksuotojo vieneto įkainio, padidinto 15 %. Taip pat reikia atsižvelgti į tai, kad subsidiją gavusios įmonės atliktus darbus patvirtino ir tikrino valdžios institucijos tarnybos.

29. Prieš nagrinėjant šį ginčą būtina pateikti pirminį paaiškinimą. Jeigu būtų įrodyta, kad nesilaikyta nagrinėjamu atveju taikomose Sąjungos teisės normose [11] nustatytų pagrindimo reikalavimų, iš Sąjungos struktūrinių fondų lėšų (tenkančių Italijai) nebūtų išmokėta *Eurocostruzioni* prašoma suma pagal regioninę veiklos programą.

30. Vis dėlto, kaip nurodo Komisija, ši aplinkybė nesutrukdytų *Eurocostruzioni* pasinaudoti teise gauti prašomą sumą, jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nuspręstų, kad šiai įmonei, kuri ne tik pastatė viešbutį, bet ir įvykdė pagalbos skyrimo sąlygose [12] numatytus reikalavimus pateikti pagrindžiamuosius apskaitos dokumentus, yra taikomi Italijos teisės aktai.

31. Tokiu atveju lėšos *Eurocostruzioni* būtų mokamos iš nacionalinio biudžeto, o ne iš Sąjungos biudžeto.

B. Prejudicinių klausimų priimtinumas

32. Kalabrijos regionas teigia, kad pirmasis prejudicinis klausimas yra nepriimtinas, nes teismo *a quo* nebuvo klausiama dėl Reglamento Nr. 1685/2000 taikymo ir šis teismas negali tokio klausimo pateikti savo iniciatyva, atsižvelgiant į kasacinio skundo, dėl kurio jis turi priimti sprendimą, pobūdį. Tokiomis aplinkybėmis bylos ryšys su Reglamentu Nr. 1685/2000 yra nepagrįstas ir nepaaiškinta, kodėl buvo kreiptasi į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą.

33. Prieštaravimas negali būti patenkintas. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pabrėžiama, kad šis prašymas susijęs būtent su *Eurocostruzioni*, kaip galutinės Sąjungos struktūrinių fondų bendrai finansuojamos pagalbos gavėjos, pareigomis pagrįsti savo išlaidas. Taigi Reglamentas Nr. 1685/2000 yra taikomas, kaip savo rašytinėse pastabose (12 punkte) pripažįsta pats Kalabrijos regionas. Teismas *a quo* toje nutartyje paaiškino, kodėl reikia išaiškinti šį reglamentą. Tik jis turi nuspręsti, ar gali šį klausimą nagrinėti kaip kasacinio skundo dalį.

34. Kalabrijos regionas taip pat mano, kad trečiasis prejudicinis klausimas yra nepriimtinas, nes prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nepaaiškino Reglamento Nr. 1685/2000 ir „valstybės teisės aktų“ arba „regioninių teisės aktų“ (jie nurodyti neišsamiai) santykio. Dėl regioninių teisės aktų ir 2002 m. gegužės 14 d. Kalabrijos regiono tarybos sprendimo jis nurodė, kad jų turinys yra platesnės apimties, nei aprašyta nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą.

35. Šį prieštaravimą vėlgi galima atmesti. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi nurodyti atitinkamų nacionalinės teisės normų taikymo sritį ir jų santykį su Sąjungos teise. Nagrinėjamoje byloje šis teismas glaustai, bet pakankamai aprašė nacionalinį ir regioninį teisinį

[11] T. y. Reglamento Nr. 1260/1999 32 straipsnio 1 dalyje ir Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklės 2.1 punkte.

[12] T. y. sąlygose, pateiktose 2002 m. gegužės 14 d. Kalabrijos regiono tarybos sprendime ir 2004 m. balandžio 20 d. nutarime skirti subsidiją. *Eurocostruzioni* teiginiai dėl sąžiningumo, teisingumo ir teisėtų lūkesčių principų pažeidimo prireikus galėtų būti grindžiami Italijos teise; sprendimą dėl jų turėtų priimti Italijos teismai.

pagrindą, taip pat nurodė, kad buvo paskelbtas kvietimas teikti paraiškas dėl pagalbos ir priimtas Kalabrijos regiono nutarimas suteikti subsidiją. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nustatytas šio teisinio pagrindo ir Sąjungos teisinio pagrindo santykis [13].

1. Pirmasis prejudicinis klausimas

36. Nagrinėjama subsidija buvo suteikta 2004 m. balandžio 20 d. Taigi išlaidų pagrindimui taikomas Reglamentas Nr. 1260/1999 (pagrindinis reglamentas) [14] ir Reglamentas Nr. 1685/2000 (įgyvendinimo reglamentas) [15], iš dalies pakeistas Reglamentu Nr. 448/2004, kuris buvo taikomas atgaline data nuo 2003 m. liepos 5 d., o tam tikros jo nuostatos – nuo 2000 m. rugpjūčio 5 d.

37. Abiejuose reglamentuose numatyta, kad vadovaujantis subsidiarumo principu „[t]am tikros nacionalinės taisyklės taikomos reikalavimus atitinkančioms išlaidoms, išskyrus tuos atvejus, kai prireikus Komisija <…> nustato bendras išlaidų atitikimo tam tikriems reikalavimams taisykles“ [16].

38. Atsižvelgdama į šią galimybę, Komisija Reglamente Nr. 1685/2000 nustatė bendrąsias taisykles dėl išlaidų tinkamumo finansuoti [17]. Pagal jas valstybės narės turėjo laikytis Reglamente Nr. 1685/2000 numatytos bendros pagrindimo sistemos, nebent išimties tvarka būtų nusprendusios taikyti griežtesnę nacionalinę sistemą.

39. Teismas *a quo* nenurodė, kad Italijos valstybė įvedė griežtesnę nacionalinę sistemą, ir tai patvirtino Italijos vyriausybė [18]. Taigi *Eurocostruzioni* patirtos išlaidos pagrindžiamos vadovaujantis Reglamentu Nr. 1685/2000.

40. Kaip jau minėjau, pirmuoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklės 2.1 punkte:

– reikalaujama, kad galutinio pagalbos gavėjo, kuris nekilnojamojo turto objektą pastatė naudodamasis savo medžiagomis, įrankiais ir darbuotojais, atlikti mokėjimai būtinai turi būti pagrįsti apmokėtomis originaliomis sąskaitomis faktūromis,

[13] Šiems argumentams neprieštarauja argumentai, kuriuos išdėstysiu nagrinėdamas trečiojo prejudicinio klausimo esmę.

[14] Pagrindinis teisės aktas pakeistas 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1083/2006, nustatančiu bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinančiu Reglamentą Nr. 1260/1999 (OL L 210, 2006, p. 25); jis panaikintas 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006 (OL L 347, 2013, p. 320).

[15] Šis teisės aktas pakeistas 2006 m. gruodžio 8 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 1828/2006, nustatančiu Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, ir Europos Parlamento bei Tarybos reglamento (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo įgyvendinimo taisykles (OL L 371, 2006, p. 1), su pakeitimais, padarytais keletą kartų.

[16] Reglamento Nr. 1260/1999 30 straipsnio 3 dalis. Pagal to reglamento 41 konstatuojamąją dalį, „remiantis subsidiarumo principu, tuo atveju, jeigu nėra Bendrijos taisyklių, reikalavimus atitinkančių išlaidų taisyklės turėtų būti atitinkamos nacionalinės taisyklės, nors tokias taisykles gali nustatyti Komisija, jeigu jos yra akivaizdžiai reikalingos, kad struktūriniai fondai visoje Bendrijoje būtų įgyvendinami vienodai ir teisingai“.

[17] Šio reglamento 5 konstatuojamojoje dalyje numatyta: „<…> Komisija mano, kad tam tikros rūšies veiklai[,] siekiant garantuoti vienodą ir teisingą struktūrinių fondų įgyvendinimą visoje Bendrijoje, reikia priimti bendras taisykles dėl išlaidų tinkamumo. <…> Tokios priimtos taisyklės neturėtų trukdyti valstybėms narėms tam tikrais nurodytais atvejais taikyti griežtesnes nacionalines nuostatas“.

[18] Jos rašytinių pastabų 28 punktas.

– leidžiama tokiomis pačiomis aplinkybėmis, kai neįmanoma pateikti sąskaitų faktūrų, pateikti lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentus.

41. Reglamento Nr. 1260/1999 32 straipsnyje išskiriamas, pirma, finansinis avansų valdymas [19] ir, antra, finansinis tarpinių bei likučio mokėjimų valdymas. Dėl pastarųjų mokėjimų to straipsnio 1 dalies trečioje pastraipoje nurodyta, kad jie „yra susiję su faktiškai sumokėtomis išlaidomis, kurios turi atitikti galutinių naudos gavėjų mokėjimus, pagrįstus gautomis sąskaitomis faktūromis arba apskaitos dokumentais, kurie turi tokią pat įrodomąją vertę“.

42. Taigi norint atlikti galutinio likučio mokėjimus (nagrinėjamoje byloje *Eurocostruzioni* reikalauja būtent tokių mokėjimų) pagalbos gavėjas faktiškai patirtas išlaidas turi iš anksto pagrįsti apskaitos dokumentais.

43. Toks pat reikalavimas pakartotas Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklės 2.1 punkte, taikomame iš struktūrinių fondų bendrai finansuojamai veiklai; šio punkto formuluotę jau pateikiau ir dabar primenu: „Paprastai galutinių naudos gavėjų mokėjimai [deklaruoti kaip tarpiniai ir galutinio likučio mokėjimai] turi būti pateisinti gautomis sąskaitomis faktūromis. Jeigu to negalima padaryti, mokėjimai turi būti pateisinti lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentais“.

44. Abiejų minėtų nuostatų formuluotės neleidžia abejoti, kad:

– pagal *bendrąją taisyklę* pagalbos gavėjas išlaidas turi pagrįsti apmokėtomis sąskaitomis faktūromis,

– taikoma *išimtis*, pagal kurią tuo atveju, kai išlaidų „neįmanoma“ įrodyti apmokėtomis sąskaitomis faktūromis, jas galima įrodyti „lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentais“. Kartoju, pastaroji galimybė yra išimtis, todėl turi būti aiškinama siaurai.

45. Iš šių dviejų nuostatų konteksto matyti, kad jomis siekiama to paties tikslo. Tai patvirtinta Reglamento Nr. 1260/1999 43 konstatuojamojoje dalyje [20], pagal kurią Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklė turi būti aiškinama siaurai.

46. Šį aiškinimą patvirtina patikimo finansų valdymo tikslas, kuriuo grindžiamas struktūrinių fondų valdymas [21]. Pagal Reglamento Nr. 1260/1999 38 straipsnio 1 dalį valstybės narės visų pirma prisiima atsakomybę už finansinę pagalbos kontrolę ir šiuo tikslu imasi, be kita ko, tokių priemonių:

„c) užtikrina, kad pagalba [būtų] tvarkoma pagal visas taikomas Bendrijos taisykles ir kad joms perduotos lėšos [būtų] naudojamos pagal patikimo finansinio valdymo principus;

d) patvirtina, kad Komisijai pateiktos išlaidų deklaracijos yra teisingos, ir užtikrina, kad jas reng[tų] apskaitos sistemos pagal *patvirtinamuosius dokumentus, kuriuos galima patikrinti*“ (kursyvu išskirta mano).

[19] 32 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad priėmus pirmąjį įsipareigojimą Komisija į mokėjimo institucijos sąskaitą perveda avansą, kurio dydis sudaro 7 % fondų įnašo, skirto minėtai pagalbai. Logiška, kad šį avansą leidžiama išmokėti nereikalaujant iš pagalbos gavėjo jokio išankstinio išlaidų pagrindimo apskaitos dokumentais. Šiuo klausimu žr. 2005 m. lapkričio 24 d. Sprendimo *Italija / Komisija* (C-138/03, C-324/03 ir C-431/03, EU:C:2005:714; toliau – Sprendimas *Italija / Komisija*) 47–49 punktus.

[20] „[P]atikimas finansų valdymas turėtų būti užtikrintas numatant, kad išlaidos turi būti tinkamai pateisintos ir patvirtintos <…>“

[21] Žr. Reglamento Nr. 1260/1999 35 ir 43 konstatuojamąsias dalis.

47. Teisingumo Teismas yra pripažinęs, kad Reglamento Nr. 1260/1999 32 straipsnyje ir Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklėje nustatyta sistema grindžiama išlaidų atlyginimo principu (išlaidos turi būti pagrįstos ir patvirtintos) [22].

48. Tai, kad pagalbos gavėjas nekilnojamojo turto objektą pastatė naudodamasis savo priemonėmis, jo neatleidžia nuo reglamentuose Nr. 1260/1999 ir Nr. 1685/2000 numatytos pagrindimo tvarkos.

49. Jeigu pagalbos gavėjas neturi galimybės pateikti sąskaitų faktūrų, įrodančių nekilnojamojo turto objekto statybą, nes pastatė jį naudodamasis savo priemonėmis ir nesikreipdamas į trečiąsias šalis (sprendimą dėl tokios galimybės nebuvimo turi priimti kompetentingas nacionalinis teismas), jis bet kuriuo atveju turi įrodyti patirtas išlaidas, pateikdamas apskaitos dokumentus, kurių įrodomoji vertė yra lygiavertė apmokėtos sąskaitos faktūros įrodomajai vertei [23].

50. Taigi tarpinio varianto nėra. Pagal Reglamento Nr. 1260/1999 32 straipsnį ir Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklės 2.1 punktą negalima išlaidų pagrįsti kitaip, tik apmokėtomis sąskaitomis faktūromis arba, jeigu jų neįmanoma pateikti, lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentais. Taip yra ir tais atvejais, kai pagalbos gavėjas nekilnojamojo turto objektą pastatė naudodamasis savo medžiagomis, įrankiais ir darbuotojais.

51. Kitas klausimas, ar lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentai gali apimti ir tuos, kurie konkrečiai yra šios bylos dalykas. Dėl jų pateiktas trečiasis prejudicinis klausimas.

2. Antrasis prejudicinis klausimas

52. Antrasis klausimas susijęs su reglamentuose Nr. 1260/1999 ir Nr. 1685/2000 vartojamos, bet neapibrėžtos sąvokos „lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentai“ reikšme. Šios sąvokos reikšmė taip pat nepaaiškinta ir reglamentuose, kuriais pakeisti du minėti teisės aktai.

53. Komisija teigia, kad sąvoka reiškia mokėjimo patvirtinamuosius dokumentus, kuriuos pati Komisija pripažįsta ir priima, kai pagal valstybės narės mokesčių ir apskaitos nuostatas išmokant pinigus neišrašoma sąskaita faktūra [24].

[22] Sprendimo *Italija / Komisija* 44–46 punktai. 46 punkte numatyta, kad „<…> iš esmės nacionalinių įstaigų išlaidų atitiktis finansinės paramos iš struktūrinių fondų reikalavimams priklauso nuo Komisijos tarnyboms pateikiamo įrodymo, jog jos panaudotos Europos Sąjungos finansuojamam projektui. Toks įrodymas gali būti sąskaitos faktūros arba, jei to negalima padaryti, tokios pat įrodomosios vertės apskaitos dokumentai“.

[23] Komisija mano, kad tokiu atveju, kaip nagrinėjamas, pagalbos gavėjas gali pateikti išlaidas patvirtinančius dokumentus, pavyzdžiui, medžiagų pirkimo sąskaitas faktūras arba darbuotojų darbo užmokesčio mokėjimo žiniaraščius. Jis taip pat gali pateikti lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentus, susijusius su išlaidomis, kurių neįmanoma patvirtinti sąskaitomis faktūromis, pavyzdžiui, įnašus natūra arba išlaidas, susijusias su atliekant darbus naudotų prekių nusidėvėjimu ar nuvertėjimu.

[24] 2006 m. lapkričio 28 d. Tarybos direktyvoje 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos (OL L 347, 2006, p. 1) PVM klausimu numatyta, kad sąskaitos faktūros gali būti naudojamos kaip priemonė siekiant PVM atskaitos, ir reglamentuojami tam tikri privalomi šių sąskaitų faktūrų elementai bei ypatumai, o dėl kitų elementų ir ypatumų daroma nuoroda į valstybių narių teisės aktus. Be kita ko, žr. 2016 m. rugsėjo 15 d. Sprendimo *Senatex* (C-518/14, EU:C:2016:691) 28 ir 29 punktus; 2018 m. lapkričio 21 d. Sprendimo *Vădan* (C-664/16, EU:C:2018:933) 39 ir 40 punktus ir 2021 m. lapkričio 11 d. Sprendimo *Ferimet* (C-281/20, EU:C:2021:910) 26–28 punktus.

54. Ji mano, kad tai autentiški ir patikimi įrodymai, kuriais, kaip ir apmokėtomis sąskaitomis faktūromis, galima patvirtinti patirtų išlaidų realumą [25].

55. Pritariu Komisijai, kad jeigu neįmanoma pateikti apmokėtų sąskaitų faktūrų, tokios išlaidos gali būti pagrįstos valstybės narės nacionalinėje teisėje leidžiamais apskaitos dokumentais, kai remiantis jais galima susidaryti tikrą vaizdą apie faktiškai patirtas išlaidas.

56. Pavyzdžiui, tokie dokumentai galėtų būti:

– apskaitos įrašai, įrodantys panaudotą nedalomų bendrųjų išlaidų, įnašų natūra ar nusidėvėjimo išlaidų procentinę dalį [26]. Dėl šių trijų rūšių išlaidų sąskaitos faktūros negalima išrašyti tiesiogiai projektui ir jos jam turi būti priskiriamos netiesiogiai,

– dokumentai, patvirtinantys įgyvendinant projektą dalyvaujančių darbuotojų darbo užmokestį ir proporcingą patirtų bendrųjų išlaidų (nuomos, elektros energijos, šildymo ar telekomunikacijų) dalį [27].

57. Vis dėlto Italijos vyriausybė siūlo platesnį nagrinėjamos sąvokos aiškinimą, pagal kurį būtų galima tą sąvoką taikyti atvejams, kai darbas ar projektas vykdomas naudojantis savo priemonėmis. Ji mano, kad:

– sąskaitos faktūros įrodomąją vertę lemia tai, kad ją išrašė asmuo, turintis priešingą interesą nei subjektas, kuris ją pateikia kaip išlaidų pagrindimą,

– jeigu ta pati logika būtų taikoma lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentams, jais būtų galima pripažinti tik dokumentus, kuriuose yra trečiųjų asmenų pateiktos informacijos. Taigi sąvoka taptų „per siaura ir sunkiai pritaikoma“ darbų vykdytojo, kuris darbus atlieka naudodamasis savo priemonėmis, patirtoms išlaidoms,

– siekiant išspręsti šią problemą būtų galima remtis Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklės 1.7 punktu, kuriame numatytas įnašų natūra pagrindimas [28],

[25] 1997 m. balandžio 23 d. Komisijos sprendimas 97/324/EB, iš dalies keičiantis sprendimus, kuriais patvirtinamos Bendrijos paramos sistemos, bendrieji programavimo dokumentai ir Bendrijos iniciatyvos dėl Airijos (tekstas autentiškas tik anglų kalba) (OL L 146, 1997, p. 15).
„Informacinis biuletenis Nr. 4 <…> Faktinių išlaidų sąvokos paaiškinimas
<…>
3. Lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentas – tai bet kuris dokumentas, pateikiamas siekiant pagrįsti, kad apskaitos įrašas visiškai atitinka realią situaciją ir galiojančias apskaitos taisykles, kai sąskaita faktūra išrašoma ne pagal nacionalines mokesčių ir apskaitos taisykles.
<…>“

[26] Žr. Reglamento Nr. 1303/2013 68 straipsnį dėl netiesioginių išlaidų pagrindimo, taip pat 69 straipsnį, susijusį su įnašų natūra, kai įvykdomi darbai, suteikiamos prekės, paslaugos, žemės sklypai ir nekilnojamasis turtas, už kuriuos neatliekami piniginiai mokėjimai, pagrįsti sąskaitomis faktūromis arba lygiavertės įrodomosios vertės dokumentais, ir nusidėvėjimo išlaidų pagrindimu.

[27] Pagal Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklės 1.8 punktą „[p]ridėtinės išlaidos yra tinkamos, jeigu jos paremtos realiomis sąnaudomis, kurios yra susijusios su struktūrinių fondų bendrai finansuojamos veiklos įgyvendinimu, ir yra deramai pagrįstu sąžiningu ir teisingu būdu proporcingai paskirstytos veiklai“.

[28] Pagal Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklės 1.7 punktą „[į]našai natūra yra tinkamos išlaidos, jeigu:
a) jie yra skirta žemė [skirti žemės sklypai] ar nekilnojamasis turtas, įrenginiai ar medžiagos, mokslo tiriamoji ar profesinė veikla ar nemokamas savanoriškas darbas;
b) jie nėra skirti 8, 9 ir 10 taisyklėse minėtoms finansų inžinerijos priemonėms;
c) jų vertę galima nepriklausomai įvertinti ir patikrinti;
d) suteikiant žemę ar nekilnojamąjį turtą, vertę patvirtina nepriklausomas kompetentingas vertintojas arba deramai įgaliota oficiali įstaiga;
e) nemokamo savanoriško darbo atveju, tokio darbo vertė nustatoma atsižvelgus į sugaištą laiką ir įprastą atlikto darbo valandinį bei dienos atlygį;
f) jeigu galima, taikomos 4, 5 ir 6 taisyklių nuostatos“.

– taigi nekilnojamojo turto vystytojo panaudotos nuosavos priemonės gali būti pagrįstos panašiai, kaip įnašai natūra, jeigu jų vertę patvirtino kvalifikuotas ir nepriklausomas specialistas arba įgaliota oficiali įstaiga.

58. Teisingumo Teismas paprašė bylos šalių ir Komisijos pateikti savo nuomonę dėl Italijos vyriausybės pasiūlyto aiškinimo. Atsakydamos į šį prašymą jos išdėstė tokią poziciją:

– *Eurocostruzioni* mano, kad aiškinimas priimtinas. Tai, kad darbų apimtis iš anksto nustatoma vadovaujantis regiono sudarytu kainoraščiu ir atliekama vėlesnė priežiūra pateikiant darbų apskaitos dokumentus (statybos darbų žurnalą ir apskaitos registrą), reiškia, kad pateikiami dokumentai, kurių auditą galima atlikti ir kurie gali būti nepriklausomai įvertinti; nagrinėjamu atveju šiuos veiksmus atliko regiono valdžios institucijos paskirta vertinimo komisija. Ši komisija gali būti laikoma kvalifikuota ir kaip nepriklausoma specialistė ar įgaliota oficiali įstaiga, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklės 1.7 punkto d papunktį,

– Kalabrijos regionas tokį aiškinimą atmeta. Jis mano, kad, įnašų natūra pagrindimą siekiant pagal analogiją taikyti nekilnojamojo turto vystytojo priemonėms, apskaitą turi patikrinti kvalifikuotas ir nepriklausomas specialistas arba įgaliota oficiali įstaiga. Toks patikrinimas įmanomas tik jeigu vystytojas turi išlaidas patvirtinančius dokumentus, o nagrinėjamu atveju taip nėra,

– Komisija taip pat nesutinka su Italijos vyriausybės aiškinimu, nes jį taikant būtų apribota galimybė „lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentais“ laikyti tuos dokumentus, kuriuos parengė trečiosios šalies tikrinimo įstaigos, turinčios sertifikavimo įgaliojimus; tai yra nepagrįstas apribojimas.

59. Savo ruožtu manau, kad dėl Italijos vyriausybės aiškinimo Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklės 2.1 punkte numatyta pagrindimo tvarka tampa pernelyg lanksti. Be to, siekdama taikyti nagrinėjamą išimtį Italijos vyriausybė naudojasi ne ribojamaisiais, o išplėstiniais aiškinimo kriterijais.

60. Kaip jau minėjau, galimybė pagrįsti remiantis „lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentais“ yra išimtis, kuria galima pasinaudoti tik tada, kai neįmanoma pateikti tinkamai apmokėtų sąskaitų faktūrų. Italijos vyriausybės siūlomas aiškinimas neatitinka Reglamento Nr. 1260/1999 32 straipsnio ir Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklės 2.1 punkto.

61. Jeigu statybos darbus, atliekamus naudojantis nuosavomis priemonėmis, būtų galima pagrįsti remiantis kvalifikuoto ir nepriklausomo specialisto arba įgaliotos oficialios įstaigos išduotu įnašo vertės patvirtinimu, atsirastų galimybių dubliuoti išlaidų apskaičiavimą arba galbūt sukčiauti pateikiant pagrindimą, reikalingą norint gauti Sąjungos struktūrinių fondų lėšų.

62. Be to, kaip teigia Komisija, dėl tokio aiškinimo būtų nepagrįstai apribota galimybė pateikti „apskaitos dokumentus, kurių įrodomoji vertė tokia pati“ kaip specialistų ar oficialių apskaitą tikrinančių įstaigų išduotų dokumentų. Panašus reikalavimas Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklės 1.7 punkto d papunktyje nustatytas tik dėl žemės sklypų ar nekilnojamojo turto suteikimo ir netaikomas kitiems įnašams natūra. Nematau priežasčių, kodėl reikėtų jį taikyti ir nekilnojamojo turto vystytojų darbų, finansuojamų iš Sąjungos struktūrinių fondų, įnašams, kai naudojamos nuosavos priemonės.

63. Remiantis patikimo finansų įgyvendinimo užtikrinimo ir išlaidų kompensavimo principais, kuriais šioje srityje Sąjungoje yra vadovaujamasi, Italijos vyriausybės pateiktas aiškinimas turi būti atmestas.

3. Trečiasis prejudicinis klausimas

64. Teismas *a quo* nori sužinoti, ar Reglamentu Nr. 1685/2000 draudžiami nacionalinės ir regioninės teisės aktai ir administracinės įgyvendinimo priemonės, pagal kurias tuo atveju, kai finansavimas gavėjui buvo suteiktas tam, kad jis nekilnojamojo turto objektą pastatytų panaudodamas savo medžiagas, įrangą ir darbo jėgą, yra numatyta išlaidų kontrolės sistema, sudaryta iš:

– išankstinio darbų apimties nustatymo vadovaujantis regiono nustatytu viešojo darbų pirkimo kainoraščiu, o jeigu jame nėra tam tikrų išlaidų punktų – galiojančiomis rinkos kainomis, nustatytomis projektavimo specialisto,

– „vėliau pateikiamos ataskaitos, į kurią būtų įtraukti darbų apskaitos dokumentai, t. y. statybos darbų žurnalas ir apskaitos registras, kiekviename puslapyje tvarkingai pasirašyti darbų vadovo ir subsidiją gavusios įmonės“, ir

– atliktų darbų patikrinimo ir palyginimo remiantis regiono nustatytame kainoraštyje nurodytomis vieneto kainomis, kurį atliktų kompetentingos regioninės valdžios institucijos paskirta vertinimo komisija.

65. Taip suformuluotą klausimą pirmiausia nagrinėsiu bendrai, t. y. neatsižvelgdamas į konkrečius pokyčius, susijusius su *Eurocostruzioni* gauta subsidija, paskui išsamiai išanalizuosiu šią subsidiją, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui būtų galima pateikti kuo naudingesnį atsakymą.

a) Bendra nacionalinės taisyklės atitiktis Reglamentui Nr. 1685/2000

66. Neatliekant vertinimo (jį turės atlikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas), atrodo, kad trečiajame prejudiciniame klausime aprašytas išlaidų tikrinimo metodas numatytas ne tiesiogiai nacionalinės ar regioninės teisės akte, o veikiau nutarime skirti subsidiją [29].

67. Siekiant nustatyti, ar tokia sistema atitinka Reglamentą Nr. 1685/2000, kyla problema – reikia tiksliai žinoti dviejų dokumentų (t. y. „statybos darbų žurnalo ir apskaitos registro“) [30], reikalingų statybos išlaidoms pagrįsti, turinį tuo atveju, kai šias išlaidas padengia nuosavomis priemonėmis besinaudojantis pagalbos gavėjas.

68. Iš pirmo žvilgsnio galiu sutikti su Komisija ir Kalabrijos regionu, kad šie du dokumentai patys savaime neturi tokios pat įrodomosios vertės kaip sąskaita faktūra.

[29] Tai matyti iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 3.6 punkto.

[30] Originale italų kalba – „libretto delle misure“ ir „registro della contabilità“.

69. Iš tiesų, jeigu statybos darbų žurnale ir apskaitos registre tik pateikiama įvairių darbų etapų eigos ataskaita [31] ir tik šiuo tikslu „kiekviename puslapyje“ yra darbų vadovo ir pagalbą gavusios įmonės „parašas“, to nepakanka, kad būtų tinkamai įrodyta visos viešbučio statybos piniginė vertė.

70. Priešingai, manau, kad jeigu iš pagalbą gavusios įmonės „apskaitos registro“ galima patikimai ir išsamiai nustatyti, kokių išlaidas ji patyrė, pavyzdžiui, mokėdama darbo užmokestį savo darbuotojams ar pirkdama statybines medžiagas, taip pat kitas panašias sąnaudas, tokį *apskaitos registrą* nesunku laikyti tokios pačios įrodomosios vertės dokumentu kaip sąskaita faktūra.

71. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti šiuos aspektus ir remdamasis savo vertinimu nuspręsti, kiek tie du apskaitos dokumentai gali teisingai parodyti pagalbą gavusios įmonės patirtas išlaidas, jeigu objektyviai neįmanoma išduoti apmokėtų sąskaitų faktūrų.

72. Dėl regioninės valdžios institucijos paskirtos vertinimo komisijos vykdomo atliktų darbų patikrinimo, remiantis tik iš anksto nustatytu kainoraščiu, manau, kad toks būdas nėra tinkamas siekiant patikrinti, ar konkrečiu atveju faktiškai patirtos išlaidos atitinka išlaidas, tame kainoraštyje nurodytas kaip bendri skaičiavimo parametrai.

b) „Eurocostruzioni“ patirtų išlaidų pagrindimas

73. Atrodo, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pripažįsta, jog *Eurocostruzioni* pagal patvirtintą projektą iš tiesų atliko finansuotus darbus (pastatė viešbutį Rosano komunoje) ir kad šie darbai kiekybiniu ir kokybiniu požiūriais atitiko tą projektą. Taigi jis atmeta galimybę, kad iš struktūrinių fondų bendrai finansuojamas projektas buvo įgyvendinamas netinkamai arba sukčiaujant.

74. Iš bylos medžiagoje pateiktos informacijos matyti, kad darbai, kuriems skirta subsidija, buvo atlikti, be to, *Eurocostruzioni* gavo baldams skirtas lėšas, nes pateikė apmokėtas jų pirkimo sąskaitas faktūras pagal 2002 m. gegužės 14 d. kvietimą teikti paraiškas ir 2004 m. balandžio 20 d. nutarimą skirti subsidiją.

75. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja dėl kitų nekilnojamojo turto vystytojo išlaidų pagrindimo, nes, kaip jau minėta, jis nekilnojamojo turto objektą statė naudodamasis savo medžiagomis, įrankiais ir darbuotojais. *Eurocostruzioni* nepateikė jokių apmokėtų sąskaitų faktūrų, susijusių su šiomis išlaidomis.

76. Manau, kad visų pirma reikėtų patikrinti, ar tikrai buvo įmanoma šias išlaidas pagrįsti apmokėtomis sąskaitomis faktūromis, kaip teigia Kalabrijos regionas.

77. Jeigu išduoti tinkamai apmokėtų sąskaitų faktūrų buvo neįmanoma, taikant Reglamento Nr. 1260/1999 32 straipsnį ir Reglamento Nr. 1685/2000 priedo 1 taisyklės 2.1 punktą išlaidas išimties tvarka galima pagrįsti apskaitos dokumentais, kurių įrodomoji vertė yra lygiavertė tų sąskaitų faktūrų įrodomajai vertei [32].

[31] Atrodo, kad būtent tai 2014 m. spalio 27 d. sprendime nurodė apeliacinis teismas.

[32] Remiuosi šios išvados 69–71 punktais.

78. Visų pirma, kaip jau minėjau, regioninės valdžios institucijos paskirtos vertinimo komisijos atlikto darbų patikrinimo ir palyginimo dokumentai nėra tikras ir pakankamas patirtų išlaidų pagrindimas, jeigu juose taikomi tik pagal fiksuotuosius įkainius atlikti skaičiavimai, kurie tiesiogiai ir objektyviai susiję ne su tomis išlaidomis, o veikiau su abstrakčiais parametrais.

79. Taigi šie dokumentai patys savaime nerodo tikro faktiškai įvykdytų sandorių vaizdo ir to, kokia yra įmonės pridėtinė vertė projektui, taip pat nepašalina dubliavimo galimybės.

80. Galiausiai reikia priminti, kad pagal 2002 m. gegužės 14 d. kvietimo teikti paraiškas 8 straipsnį (jį apeliacinis teismas mini 2014 m. spalio 27 d. sprendimo rezoliucinėje dalyje) subsidija neskiriama išlaidoms, susijusioms su vidaus (statybos) darbų užduotimis, taip pat nekapitalizuotoms išlaidoms ir mokėjimams grynaisiais pinigais padengti.

V. Išvada

81. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui pateikti *Corte suprema di cassazione* (Kasacinis Teismas, Italija) tokį atsakymą:

1999 m. birželio 21 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/1999, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų, 32 straipsnis ir 2000 m. liepos 28 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 1685/2000, nustatančio išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/1999 įgyvendinimo taisykles dėl struktūrinių fondų bendrai finansuojamos veiklos išlaidų tinkamumo, priedo 1 taisyklės 2.1 punktas turi būti aiškinami taip:

a) pagal juos išlaidas paprastai galima pagrįsti tinkamai apmokėtomis sąskaitomis faktūromis, o išimties tvarka, jeigu jų neįmanoma pateikti, – lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentais, net jei pagalbos gavėjas nekilnojamojo turto objektą statė naudodamasis savo medžiagomis, įrankiais ir darbuotojais;

b) sąvoka „lygiavertės įrodomosios vertės apskaitos dokumentai“ apima dokumentus, kuriuos, kaip tokius, leidžiama naudoti vykdymo valstybės narės nacionalinėje teisėje, jei iš jų galima susidaryti tikrą vaizdą apie faktiškai patirtas išlaidas;

c) apskaitos dokumentais, kurių įrodomoji vertė tokia pati kaip tinkamai apmokėtų sąskaitų faktūrų, negali būti laikomi tokie dokumentai, kuriuos sudaro tik statybos darbų žurnalas ir paprastas apskaitos registras, nebent iš jų galima patikimai ir išsamiai nustatyti išlaidas, patirtas sumokėjus darbo užmokestį darbuotojams ar už statybines medžiagas, taip pat kitas panašias išlaidas, o tai turi nustatyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas;

d) administracinės vertinimo komisijos vykdomo atliktų darbų patikrinimo dokumentai nėra tikras ir pakankamas patirtų išlaidų pagrindimas, jeigu juose taikomi tik pagal fiksuotuosius įkainius atlikti skaičiavimai, kurie tiesiogiai ir objektyviai susiję ne su tomis išlaidomis, o su abstrakčiais parametrais.