



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 18 декември 2025 година¹

Дело C-820/24

Strominator Elektro GmbH
срещу
Bundesimmobiliengesellschaft mbH,
при участието на:
Fiegl & Spielberger GmbH

(Преюдициално запитване, отправено от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Австрия))

„Преюдициално запитване — Обществени поръчки — Изпълнение на поръчка — Директива 2014/24/ЕС — Член 72 — Изменение на договорите за поръчка през техния срок на изпълнение — Срок на изпълнение на договора — Директива 2011/7/ЕС — Борба със забавяне на плащането по търговски сделки — Член 4 — Сделки между предприятия и държавни органи — Срок за плащане — Получаване на стоките или предоставяне на услугите“

1. Запитващата юрисдикция моли да се тълкува член 72, параграф 5 от Директива 2014/24/ЕС², за да се установи дали в спора, с който е сезирана, възлагащият орган е изменил условията на договор за строителство.
2. По-конкретно, запитващата юрисдикция иска да разбере дали изменение на договорните условия, извършено след: а) края на договорения срок за изпълнение; б) предоставянето на възложените услуги от изпълнителя и в) получаването от възлагащия орган на окончателната фактура, но преди да я плати, може да се квалифицира като изменение на договора за поръчка по време на срока на изпълнение³.

¹ Език на оригиналния текст: испански.

² Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 65).

³ Изразът „modificación del contrato durante su vigencia“, използван по-специално в текста на испански език, италиански език („modifica di contratti durante il periodo di validità“), португалски език („modificação de contratos durante o seu período de vigência“) и румънски език („modificarea contractului in cursul perioadei sale de valabilitate“) на член 72 от Директива 2014/24, е формулиран по малко по-различен начин в текстовете на други езици. Така в текста на френски език е използван изразът „modification de marchés en cours“, в текста на английски език — „modification of contracts during their term“, в текста на немски език — „Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit“, и в текста на нидерландски език — „Wijziging van opdrachten gedurende de looptijd“.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2014/24

3. Член 72 („Изменение на договорите за поръчка през техния срок на изпълнение“) гласи:

„1. Договорите за поръчки и рамковите споразумения могат да бъдат изменени без провеждане на нова процедура за възлагане на обществена поръчка в съответствие с настоящата директива в следните случаи:

- а) когато измененията, независимо от паричната им равностойност, са предвидени в първоначалната документация за обществената поръчка чрез ясни, точни и недвусмислени клаузи за преразглеждане, които могат да включват клаузи за изменение на цената или опции. В тези клаузи се посочват обхватът и естеството на възможните изменения или опции, както и условията, при които те може да се използват. В тях не се предвиждат изменения или опции, които биха променили цялостния характер на поръчката или на рамковото споразумение;
- б) за допълнителни строителство, доставки или услуги от първоначалния изпълнител, които са станали необходими и не са включени в първоначалната обществена поръчка, когато смяната на изпълнителя:
 - i) не може да се извърши поради икономически или технически причини като изисквания за взаимозаменяемост или оперативна съвместимост със съществуващо оборудване, услуги или инсталации, възложени с първоначалната поръчка; и
 - ii) би предизвикала значително неудобство или съществено дублиране на разходите на възлагащия орган.

Независимо от това евентуалното увеличение на цената не може да превишава с повече от 50 % стойността на първоначалната поръчка. Когато се правят няколко последователни изменения, това ограничение се прилага за стойността на всяко изменение. Тези последователни изменения не трябва да целят заобикаляне на настоящата директива;

в) когато са изпълнени всички условия по-долу:

- i) необходимостта от изменение е предизвикана от обстоятелства, които добросъвестен възлагащ орган не би могъл да предвиди;
- ii) изменението не променя цялостния характер на поръчката;
- iii) увеличението на цената не превишава с повече от 50 % стойността на първоначалния договор за поръчка или рамково споразумение. Когато се правят няколко последователни изменения, това ограничение се прилага за стойността на всяко изменение. Тези последователни изменения не трябва да целят заобикаляне на настоящата директива;

- г) когато нов изпълнител заменя изпълнителя, на който възлагащият орган първоначално е възложил поръчката, вследствие на:
- i) недвусмислена клауза за преразглеждане или опция в съответствие с буква а);
 - ii) цялостно или частично встъпване в положението на първоначалния изпълнител след корпоративно реструктуриране, включително поглъщания, сливания, придобивания или несъстоятелност, от друг икономически оператор, който отговаря на първоначално установените критерии за качествен подбор, при условие че това не води до други съществени изменения на договора за поръчка и не цели заобикаляне на прилагането на настоящата директива;
 - iii) когато възлагащият орган сам поема задълженията на основния изпълнител по отношение на неговите подизпълнители, ако тази възможност е предвидена в националното законодателство съгласно член 71;
- д) когато измененията, независимо от стойността им, не са съществени по смисъла на параграф 4.

Възлагащите органи, които са изменили даден договор за поръчка в случаите по букви б) и в) от настоящия параграф, публикуват обявление за това в *Официален вестник на Европейския съюз*. Това обявление трябва да съдържа информацията, посочена в част Ж от приложение V, и се публикува в съответствие с член 51.

2. В допълнение и без да е необходима проверка на това дали са спазени условията по параграф 4, букви а)—г), договорите за поръчка могат да бъдат изменени, без да е необходимо провеждането на нова процедура в съответствие с настоящата директива, когато стойността на изменението е едновременно под следните две стойности:

- i) праговете по член 4; и
- ii) 10 % от стойността на първоначалния договор за поръчка за услуги и доставки и под 15 % от стойността на първоначалния договор за поръчка за строителство.

Изменението обаче не може да променя цялостния характер на поръчката или рамковото споразумение. Когато се правят няколко последователни изменения, стойността се изчислява въз основа на нетната обща стойност на последователните изменения.

3. За целите на изчисляването на стойността по параграф 1, букви б) и в) и параграф 2, когато договорът за поръчка съдържа клауза за индексация, за референтна стойност служи актуализираната стойност.

4. Изменението на договор за поръчка или на рамково споразумение по време на техния срок на изпълнение се счита за съществено по смисъла на параграф 1, буква д), когато прави договора за поръчката или рамковото споразумение съществено различни по техния

характер от първоначално сключените. При всички случаи, без да се засягат параграфи 1 и 2, изменението се счита за съществено, когато е изпълнено едно или повече от следните условия:

- а) изменението въвежда условия, които, ако бяха част от първоначалната процедура за възлагане на обществена поръчка, биха позволили допускането на други кандидати, различни от първоначално избраните, или приемането на оферта, различна от първоначално приетата, или биха привлекли към участие в процедурата допълнителни кандидати;
 - б) изменението променя икономическия баланс на договора за поръчка или рамковото споразумение в полза на изпълнителя по начин, който не е бил предвиден в първоначалния договор за поръчка или рамково споразумение;
 - в) изменението значително разширява обхвата на договора за поръчка или рамковото споразумение;
 - г) когато нов изпълнител заменя изпълнителя, на когото възлагащият орган първоначално е възложил поръчката, в случаи, различни от предвидените в параграф 1, буква г).
5. За изменения на разпоредбите на договора за обществена поръчка или на рамково споразумение по време на срока на изпълнение, различни от предвидените в параграфи 1 и 2, е необходимо провеждането на нова процедура за възлагане на обществена поръчка в съответствие с настоящата директива“.

2. Директива 2011/7/ЕС⁴

4. Съгласно член 2 („Определения“):

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

- 1) „търговски сделки“ означава сделки между предприятия или между предприятия и държавни органи, които водят до доставката на стоки или предоставянето на услуги срещу възнаграждение;
- 2) „публичен орган“ означава всеки договарящ орган, както е определен в член 2, параграф 1, буква а) от Директива 2004/17/ЕО и в член 1, параграф 9 от Директива 2004/18/ЕО, независимо от предмета или стойността на договора;

[...]“.

⁴ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно борбата със забавяне на плащането по търговски сделки (ОВ L 48, 2011 г., стр. 1).

5. Съгласно член 4 („Сделки между предприятия и държавни органи“):

„1. Държавите членки следят за това при търговски сделки, при които длъжникът е публичен орган, кредиторът да има право да начислява законна лихва за забава на плащане при изтичане на срока, определен в параграфи 3, 4 или 6, без да е необходима покана, ако са изпълнени следните условия:

- а) кредиторът е изпълнил своите задължения по договор и по закон; както и
- б) кредиторът не е получил дължимата сума в срок и длъжникът е отговорен за забавата.

[...]

3. Държавите членки следят при търговските сделки, при които длъжникът е публичен орган:

- а) срокът за плащане да не надвишава нито един от следните срокове:
 - i) тридесет календарни дни след датата на получаване от длъжника на фактурата или на равностойно искане за плащане;

[...]

- iv) ако в закона или в договора е предвидена процедура за приемане или проверка, с която да се установява съответствието на стоките или услугите с договора, и ако длъжникът получи фактурата или равностойното искане за плащане преди или на датата на приемане или на проверка — тридесет календарни дни след същата тази дата;

[...]“.

Б. Австрийското право: Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Федерален закон за възлагане на обществени поръчки)⁵

6. Член 365 предвижда:

„1. Съществени изменения на договорите и рамковите споразумения по време на техния срок на изпълнение са допустими само след провеждане на нова процедура за възлагане. [...]

[...]

3. Следните изменения на договори и рамкови споразумения следва да се считат за несъществени изменения:

[...]“.

⁵ Bundesvergabebegezet 2018 (BGBl. I, 65/2018. Наричан по-нататък „BVergG 2018“).

II. Фактите, спорът и преюдициалният въпрос

7. Изложеното в акта за преюдициално запитване описание на фактическата обстановка и на спора е структурирано в няколко точки, към които се придържам.

A. Засегнатият училищен комплекс

8. В град Залцбург (Австрия) има училищен комплекс, съставен от различни конструктивно свързани корпуси и обхващащ няколко учебни заведения, включително Handelsakademie I (Търговска академия I) и Handelsakademie II (Търговска академия II).

9. Търговска академия I се намира в многоетажен корпус (корпус I), разположен в южната част на имота, а Търговска академия II се намира в многоетажен корпус (корпус II), разположен в източната му част. Двата корпуса са свързани помежду си на някои от етажите.

10. Bundesimmobiliengesellschaft mbH (наричано по-нататък „BIG“) е възлагащ орган по смисъла на BVergG 2018 и следователно на Директива 2014/24. BIG обновява училищния комплекс, който в цялост отдава под наем на Република Австрия.

Б. Обществената поръчка от 2022 г., пожарът и изменението на договора за поръчка през 2023 г.

11. През 2022 г. BIG провежда открита процедура за възлагане на обществена поръчка за електроинсталационни работи главно в корпус II на сградата (договор за строителство; CPV код 45311200). Обявлението за обществената поръчка е публикувано в Австрия на 25 май 2022 г. Поради прогнозната стойност на поръчката не е било необходимо обявление в целия ЕС.

12. Наименованието на процедурата за възлагане на обществена поръчка е „5020 Salzburg, Johann-Brunauer-Straße 2-4, HAK II + 966991 Elektrosanierung, Elektrotechnik“ („5020 Залцбург, Йохан-Брунауер-Щрасе 2-4, HAK II + 966991 ремонт на електроинсталации, електротехника“).

13. В обявлението се посочва, че срокът на изпълнение е от 11 юли 2022 г. до 31 август 2023 г.

14. На 3 август 2022 г. поръчката е възложена на Fiegl & Spielberger GmbH и е сключен договор за строителство. Стойността на поръчката е 675 107,03 евро и е договорен срок на изпълнение на услугите от 3 август 2022 г. до 31 август 2023 г.

15. На 11 юли 2022 г. обаче (по-малко от месец преди сключването на договора) в корпус I на училищния комплекс избухва пожар, който причинява значителни щети.

16. Едва по-късно, през учебната 2022/23 година, става ясно, че вследствие на щетите от пожара е необходимо да се промени пространствената и функционалната концепция на училищния комплекс, за да се продължи учебната дейност. Поради това възложените на Fiegl & Spielberger работи не са извършени по първоначално предвидения в договора начин:

- на първо място, електроинсталационните работи са извършени на втория и третия етаж на корпус II на сградата до 31 август 2023 г. съгласно първоначалния договор,
- на полуподземния етаж, партера, първия етаж и част от свързващото крило към корпус II на сградата обаче не са извършени никакви електроинсталационни работи. През май 2023 г. възлагащият орган отменя тези работи, с което стойността на договора е намалена с една трета от първоначално предвидената. Отменените работи не са били необходими, поради настъпилата промяна в пространствената и функционалната концепция на училищния комплекс.

17. На 3 август 2022 г. Fiegl & Spielberger е поискало обезщетение от BIG за претърпените от него вреди в резултат на отмяната на тази част от договора.

18. На 7 септември 2023 г. Fiegl & Spielberger постига споразумение с BIG да се откаже от тази претенция и вместо това да извърши част от първоначално неизвършените и отменени през 2024 г. работи, но вече в корпус I на сградата.

19. На 13 декември 2023 г. Fiegl & Spielberger представя оферта за работите, които е трябвало да извърши, изчислена въз основа на първоначалната оферта, подадена в рамките на процедурата за възлагане на поръчката през 2022 г.

20. На 15 декември 2023 г. Fiegl & Spielberger издава окончателна фактура за извършените електроинсталационни работи на втория и третия етаж на корпус II на сградата по първоначалния договор.

21. На 22 декември 2023 г. BIG официално възлага на Fiegl & Spielberger поръчката за услугите „Функционално обновяване на осветлението“ и „Осветление“ в корпус I на сградата, със срок на изпълнение от 15 януари 2024 г. до 30 септември 2024 г. и с обща стойност на поръчката 264 355,80 евро.

В. Проектът за отстраняване на щетите от пожара и функционално обновяване на корпус I на сградата

22. Вследствие на възникналия пожар в корпус I на сградата, BIG е трябвало да започне проект за отстраняване на щетите от пожара и функционално обновяване на корпус I на сградата.

23. В рамките на този проект BIG провежда открита процедура за възлагане на обществена поръчка за електроинсталационни работи в корпус I на сградата. Наименованието на процедурата е „5020 Salzburg, Johann-Brunauer-Str. 2-4, HAK I, 977598 E 009159 Brandschaden (Haftpfl.) — Elektroinstallation“ („5020 Залцбург, Йохан-Брунауер-Штрассе 2-4, HAK I, 977598 E 009159 щети от пожар („гражданска отговорност“) — електрическа инсталация“). Стойността на поръчката е 832 551,55 евро.

24. BIG възлага тази поръчка на Strominator Elektro GmbH на 6 декември 2023 г.

Г. Установителният иск (Feststellungsantrag)

25. На 9 юли 2024 г. Strominator Elektro подава до запитващата юрисдикция иск за установяване на незаконосъобразността на възлагането на [Fiegl & Spielberger] да достави и монтира осветлението за строителния проект „НАК I Salzburg“ без предварително обявление за обществена поръчка, доколкото нарушава [BVerG 2018], правилниците за прилагането му или пряко приложимо право на Съюза“.

26. Според Strominator Elektro възлагането на електроинсталационните работи в корпус I на сградата без предварително обявление за обществена поръчка през декември 2023 г. е незаконосъобразно, което нарушавало правото му да се проведе процедура за възлагане на обществена поръчка в съответствие с разпоредбите на BVerG 2018. Позовава се на правото си възлагащият орган да се въздържа от неразрешено възлагане, правото на участие в процедура за възлагане на обществена поръчка, правото на равно третиране на оферентите и лоялна конкуренция и правото на провеждане на прозрачна процедура за възлагане на обществена поръчка в съответствие с националното право и правото на Съюза.

27. От своя страна BIG твърди накратко, че възлагането на поръчката на Fiegl & Spielberger през декември 2023 г. представлява допустимо изменение на обществената поръчка, възложена през август 2022 г. в рамките на открита процедура.

28. В този контекст запитващата юрисдикция отправя до Съда няколко преюдициални въпроса, от които възпроизвеждам само първия, както следва:

„Трябва ли член 72, параграф 5 от Директива [2014/24] да се тълкува в смисъл, че изменение на договор за обществена поръчка, извършено след края на договорения срок за изпълнение, след предоставянето на услуги, които не са били отменени, и издаването на окончателната фактура от изпълнителя, но преди плащането на възнаграждението от възлагащия орган, може да се квалифицира като изменение на договор за обществена поръчка „по време на срока на изпълнение“?“.

III. Производството пред Съда

29. Преюдициалното запитване постъпва в Съда на 29 ноември 2024 г.

30. Писмени становища представят BIG, чешкото, френското и австрийското правителство, както и Европейската комисия.

31. BIG, френското и австрийското правителство и Комисията се явяват в съдебното заседание, проведено на 15 октомври 2025 г.

32. По указание на Съда в заключението си ще разгледам само първия преюдициален въпрос.

IV. Анализ

А. Компетентност на Съда

33. От изложената по-горе фактическа обстановка е видно, че са налице три договора за поръчка (с уговорката, че вторият от тях се разглежда само като изменение на първия), които следва да се разграничат:

- договорът, сключен на 3 август 2022 г. между BIG и Fiegl & Spielberger за ремонт на електрическата инсталация на корпус II на училищния комплекс,
- договорът, с който BIG възлага на Fiegl & Spielberger поръчката за осветлението на корпус I на училищния комплекс на 22 декември 2023 г. BIG твърди, че всъщност става въпрос за изменение на договора, сключен на 3 август 2022 г. между същите страни,
- договорът, с който BIG възлага на Strominator Elektro поръчката за електроинсталационните работи в корпус I на училищния комплекс на 6 декември 2023 г.

34. От посочените три договора (или два според BIG) е спорен само договорът от 22 декември 2023 г., тъй като Strominator Elektro счита, че възлагането му на Fiegl & Spielberger е незаконосъобразно.

35. С оглед на стойността си (264 355,80 евро) този договор не попада в приложното поле на Директива 2014/24, което по принцип би предопределило недопустимостта на преюдициалното запитване⁶.

36. Съдът обаче приема, че е компетентен да отговори на преюдициални запитвания, свързани с обществени поръчки, чиято стойност е под изисквания минимален праг, когато приложимото национално законодателство е съобразено пряко и безусловно със съответната разпоредба на Директива 2014/24⁷.

37. Това е така в настоящия случай. В изложението на националното право запитващата юрисдикция посочва, че с BVergG 2018 е транспонирана по-специално Директива 2014/24 и член 365 от него е съобразен изцяло с член 72 от Директива 2014/24. Тя добавя, че трябва да приложи член 365 от BVergG 2018 по същия начин, както, ако стойността на поръчката надвишаваше съответния праг, предвиден в Директива 2014/24⁸.

⁶ „[С]пециалните и строги процедури, предвидени от [...] директиви[те] за координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки, се прилагат единствено към договорите, чиято стойност е над прага, изрично предвиден във всяка от споменатите директиви [...]. Така нормите на тези директиви не се прилагат към поръчките, чиято стойност е под определения от тях праг [...]“. Решение от 15 май 2008 г., SECAP и Santorso (C-147/06 и C-148/06, EU:C:2008:277, т. 19), и определение от 12 ноември 2020 г., Novart Engineering (C-170/20, EU:C:2020:908, т. 25 и цитираната съдебна практика).

⁷ Решение от 7 декември 2023 г., Община Разград (C-441/22 и C-443/22, EU:C:2023:970), относно обществени поръчки, чиято стойност е под прага за приложимост на Директива 2014/24, предвиден в член 4, буква а). В точка 39 от това решение се посочва, че: „[...] когато национално законодателство съобразява пряко и безусловно уредбата на положения, които не попадат в приложното поле на акт от правото на Съюза, с уредбата, предвидена в този акт, определено е от интерес за Съюза разпоредбите, заимствани от акта, да бъдат тълкувани еднакво. Всъщност това позволява да се избегнат последващи различия в тълкуването и да се осигури еднакво третиране на тези положения и на положенията, попадащи в приложното поле на посочените разпоредби [...]“.

⁸ Точки 3 и 4 от изложението на националното право в акта за преюдициално запитване.

Б. По първия преюдициален въпрос

38. Запитващата юрисдикция иска да се предостави тълкуване на член 72, параграф 5 от Директива 2014/24, за да се установи дали договор за обществена поръчка е действащ (продължава да се изпълнява), след като договореният му срок на изпълнение е изтекъл, договорените услуги са предоставени⁹ и изпълнителят е представил окончателната фактура, но тя все още не е платена от възлагащия орган.

1. Приложима разпоредба

39. Както правилно отбелязва френското правителство¹⁰, анализът следва да обхваща целия член 72 от Директива 2014/24. Параграф 5 от посочения член действително се отнася до срока на изпълнение на договора, но това е в тясна връзка с параграфи 1 и 2 от него.

40. Тази връзка показва изчерпателния характер на случаите, в които законодателят на Съюза позволява договорът за поръчка да бъде изменен, без да е необходимо да се провежда нова процедура за възлагане на обществена поръчка. Член 72, параграф 5 от Директива 2014/24 парафразира предвиденото в параграфи 1 и 2 от същия член¹¹.

41. В самия текст на член 72 („Изменение на договорите за поръчка през техния срок на изпълнение“) приложимостта на *цялата* разпоредба се ограничава до срока на изпълнение на договорите.

2. Изпълнение на договора за поръчка и изпълнение на задължението от изпълнителя

42. Според запитващата юрисдикция моментът на изтичане на срока на изпълнение на договора може да се разбира по два различни начина.

43. От една страна, тя приема, че можело да се твърди, че срокът на изпълнение се отнася до изпълнението на *престациите на двете страни* по договора. Съгласно това схващане:

- изискването за възмездност, предвидено в член 2, параграф 1, точка 5 от Директива 2014/24, предполага, че срещу своята насрещна престация възлагащият орган ще получи по силата на сключения договор определена престация, от която този възлагащ орган трябва да има пряк икономически интерес,
- срокът на изпълнение по член 72 от Директива 2014/24 е периодът, през който се изпълняват основните насрещни задължения (предоставяне на услугата от изпълнителя и заплащане на възнаграждението от възлагащия орган),

⁹ Въпреки че BIG отменя две трети от възложените на изпълнителя услуги с първоначалния договор от 3 август 2022 г., в акта за преюдициално запитване се посочва изрично, че „отмяната на услугите от възлагащия орган през май 2023 г. не е предмет на спор в настоящото производство“ (т. 1.6 от мотивите за преюдициалното запитване).

¹⁰ Точки 11—16 от писменото становище на френското правителство.

¹¹ Решение от 7 декември 2023 г., Община Разград (C-441/22 и C-443/22, EU:C:2023:970, т. 51): „[...] в член 72, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/24 се изброяват случаите, в които договорите за поръчки и рамковите споразумения могат да бъдат изменени, без обаче да е необходимо да се провежда нова процедура за възлагане на обществена поръчка в съответствие с тази директива. Съгласно разпоредбите на параграф 5 от този член е необходимо провеждането на нова процедура, когато настъпят изменения, различни от посочените в параграфи 1 и 2 от същия член“.

- от практиката на Съда следва, че измененията могат да засягат и дължимата от възлагащия орган престация¹². Стойността на договора може да претърпи съществено изменение „през периода на действие на поръчката“ дори когато изпълнителят е извършил услугите и евентуално вече е представил окончателната фактура, но тя все още не е платена от възлагащия орган¹³.

44. Запитващата юрисдикция добавя, че от друга страна, различни места в Директива 2014/24 навеждат на мисълта, че срокът на изпълнение на договора се отнася *само до престацията на изпълнителя*:

- в съображение 107 се посочват условията за изменение на договор за поръчка „по време на неговото изпълнение“ и в същия смисъл в съображение 110 се акцентира върху изпълнението. От тези съображения следва, че става въпрос за периода на извършването на престациите (изпълнението) от изпълнителя,
- определението за договор за обществена поръчка в член 2, параграф 1, точка 5 от Директива 2014/24 се основава по-специално на „изпълнението“ на строителство. В съответствие със съображение 104 от посочената директива в член 70 от нея се използва понятието „изпълнение на поръчка“, което се отнася до извършването на престации от страна на икономическия оператор,
- член 58 от Директива 2014/24 също потвърждава това тълкуване: икономическите оператори трябва да докажат съответни способности „за изпълнение на поръчката“,
- в този смисъл са и член 67, който се отнася по-специално до „ангажирания с изпълнението на поръчката персонал“, член 32, параграф 3, буква б) и член 77, параграф 3 от Директива 2014/24. От тях следва, че „продължителността“ е равнозначна на „срока на изпълнение“, разбран като периода, през който изпълнителят трябва да извърши престации. Не става ясно обаче дали възлагащият орган трябва да извърши плащането през същия период.

45. Правителствата, участващи в производството, са склонни да приемат, че договорът за поръчка продължава да се изпълнява, докато и двете страни не изпълнят насрещните си задължения¹⁴, поради което в разглеждания случай е налице изменение на договора от 3 август 2022 г. Комисията не споделя това становище.

46. На този двоен въпрос на запитващата юрисдикция може да се отговори или от абстрактна гледна точка, без да се вземат предвид конкретните обстоятелства по делото, или с оглед на последните.

¹² Решение от 19 юни 2008 г., Presstext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:351), т. 87.

¹³ Въпреки че в точка 18 от акта за преюдициално запитване са посочени решения от 19 юни 2008 г., Presstext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:351, т. 34), и от 26 март 2020 г., Hungeod и др. (C-496/18 и C-497/18, EU:C:2020:240, т. 89), в никоя от тези точки на двете решения не се упоменава заплащане на цената от възлагащия орган.

¹⁴ В зависимост от предмета на поръчката тези задължения включват изпълнението на строителството, доставката на стоките или предоставянето на услугите от изпълнителя и плащането на цената от страна на възлагащия орган. Тази обща позиция подчертава естеството на синалагматичните договори и възмездността на обществените поръчки по дефиниция.

47. Съгласно постоянната съдебна практика Съдът не следва да формулира консултативни становища по общи или хипотетични въпроси в рамките на член 267 ДФЕС. Обратно, неговата функция е да предостави на запитващата юрисдикция тълкуване на правото на Съюза, което е необходимо за ефективното решаване на даден правен спор¹⁵.

48. От посочената по-горе абстрактна гледна точка и в най-общи линии договор за поръчка може да се счита за *действащ*, докато двете страни не изпълнят задълженията си съгласно договора¹⁶.

49. Този абстрактен отговор¹⁷ обаче не би се превърнал в общо съображение, което не отчита особеностите на спора. Като такъв, той няма да е от голяма полза за запитващата юрисдикция, която иска да се установи дали е налице изменение на договор за поръчка за строителство през неговия срок на изпълнение в случай, който се характеризира именно с три конкретни обстоятелства: а) договореният му срок на изпълнение е изтекъл; б) изпълнителят е предоставил възложените му услуги и е представил окончателната фактура и в) възлагащият орган все още не е платил уговореното в договора възнаграждение.

50. В описания от запитващата юрисдикция сценарий, към който Съдът следва да се придържа, определящ е моментът, в който задълженията на всяка от страните следва да се считат за изпълнени.

51. От отделния анализ на насрещните задължения на изпълнителя и на възлагащия орган по договор за строителство е видно, че: а) що се отнася до изпълнителя, предоставянето на услугата трябва, логично, да е съпроводено с предаването или предоставянето на резултата от неговата работа на възлагащия орган и б) що се отнася до възлагащия орган, неговото задължение се свързва с плащането на цената.

52. В производството пред запитващата юрисдикция спорът е съсредоточен върху изменението на услугите на изпълнителя. Не се обсъжда възможността за изменение на условията на плащане на възнаграждението от възлагащия орган след получаване на извършеното строителство.

53. Всъщност BIG не е отказал да плати цената, намалена с една трета от първоначално предвидената съобразно договореното през май 2023 г. намаляване на обема на електроинсталационните работи в корпус II на сградата¹⁸.

54. Ще е налице пресечна точка на престациите, ако след процедурата за получаване, приемане или проверка възлагащият орган установи, че изпълнителят е изпълнил задълженията си в съответствие с предвиденото в договора.

¹⁵ Решения от 16 декември 1981 г., Foglia (244/80, EU:C:1981:302, т. 18), и от 6 март 2025 г., ONB и др. (C-575/23, EU:C:2025:141, т. 52).

¹⁶ От същата гледна точка се води дискусиата (отразена в писмените становища на участниците в преюдициалното запитване) относно тълкуването на посоченото от запитващата юрисдикция съображение 107 от Директива 2014/24. Вместо изрече „изменение на договорите за поръчка през техния срок на изпълнение“ в посоченото съображение е използван изразът „изменения на договора за поръчка по време на неговото изпълнение“ (което при договорите за строителство, изглежда, се отнася до периода на изпълнение на строителството). Не считам, че е необходимо да се използва това съображение от преамбюла на Директива 2014/24, за да се изключи една или друга теза от защитаваните в случая.

¹⁷ Може да се окаже необходимо този отговор да бъде нюансиран, поради наличието на множество фактори. Така например срокът на изпълнение е различен в зависимост от това дали договорът е с еднократно, или продължително изпълнение, дали предоставянето на услугите е еднократно, поэтапно, или многократно.

¹⁸ В точка 1.11 от писменото си становище BIG признава, че е възложил отделно допълнителна поръчка и е платил предварително цената на „намалената поръчка“, като е счел, че това е правилно.

55. Приемането от възлагащия орган, че другата страна надлежно е извършила поетото строителство, означава, че предоставянето на услугите от изпълнителя е приключило, което само по себе си поражда задължение за плащане.

56. По принцип това приемане става при *получаването* на строителството¹⁹ от възлагащия орган. Става въпрос за изключително важен етап в динамиката на този вид договори, тъй като това е моментът, в който възлагащият орган установява доброто изпълнение на строителството и съответствието му с договорените изисквания.

57. Считам, че за целите на настоящото производство срокът на изпълнение на договора е изтекъл, когато и двете страни са изразили съгласието си, че страната, поела задължението да извърши строителството, го е изпълнила по удовлетворителен за възлагащия орган начин както в материален, така и във времеви аспект²⁰. При това положение възлагащият орган трябва само да извърши плащането. След получаване на надлежно извършеното строителство възлагащият орган вече не може да внася изменения в договора за поръчка.

58. Възможността възлагащият орган да промени условията на договора, като израз на преимуществената му позиция, *преди* изпълнителят да е предоставил изцяло договорените услуги и възлагащият орган да ги е получил по удовлетворителен за него начин, е в съответствие с естеството на изменението на договора.

59. В противен случай, както правилно посочва Комисията²¹, „ако беше възможно договорите да бъдат изменяни до извършване на пълното плащане, възлагащият орган щеше да може да изменя по неестествен начин договора за поръчка дори когато изпълнителят е изпълнил задълженията си“.

60. Според мен тази преценка се потвърждава от анализа на измененията на договора, които член 72, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/24 допуска, без да е необходимо да се провежда нова процедура за възлагане на обществена поръчка.

61. Всъщност след получаването от възлагащия орган на извършеното строителство по удовлетворителен за него начин не би имало смисъл да се извършва *последващо изменение* на договорните условия, валидно само в случаите, предвидени в следващите букви на член 72, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/24. Всички тези случаи са предвидени за момент, предхождащ получаването на строителството от възлагащия орган. След като това строителство е получено (и евентуално платено в задължителните срокове, предвидени в Директива 2011/7), вече няма какво да се променя в договора.

62. В съдебното заседание френското правителство посочва, че изменение на договора при настъпване на обстоятелства *след получаването на строителството* е възможно в два случая: при установяване на дефекти и при възникване на непредвидими обстоятелства²².

¹⁹ За „получаването на стоки“, когато длъжникът е публичен орган, се отнася член 4 от Директива 2011/7, на който ще се спра по-нататък. Както бе изтъкнато в съдебното заседание, органите, възлагащи обществени поръчки за строителство в Австрия, разполагат с приемно-предавателни протоколи.

²⁰ Изпълнителят трябва да е изпълнил задължението си в посочения в договора срок. Срокът на изпълнение обаче може да бъде удължен по време на срока на изпълнение на договора за поръчка, при условие че удължаването не може да се квалифицира като съществено изменение. Вж. решение от 7 декември 2023 г., Община Разград (C-441/22 и C-443/22, EU:C:2023:970, т. 53).

²¹ Точка 17 от писменото становище на Комисията.

²² Френското правителство посочва и възможността за последващо изменение на условията на плащане, но както посочих по-горе, в настоящия случай няма данни за това: не са извършени преразглеждане или индексация на цените, нито са приложени подобни механизми.

Твърдението му е разбираемо, доколкото цели да се избегнат евентуални неблагоприятни последици за обществените интереси от твърде ограничително възприемане на понятието за изменение на договора.

63. Както обаче правилно изразява несъгласие Комисията, за да се избегнат тези неблагоприятни последици, обикновено договорите за строителство съдържат клаузи, уреждащи гаранционните срокове и отговорността за дефекти в строителството. Поради това *изменението* на договор с изтекъл срок на изпълнение не е необходимо, тъй като:

- дефект, който не е установен при получаването, поражда задължение за изпълнителя да отстрани дефектите в рамките на гаранционния срок на резултата от работата му (или в законоустановения срок, ако е предвиден във вътрешното право)²³,
- непредвидимо обстоятелство²⁴, настъпило след получаването на извършено строителство в съответствие с първоначалния договор, което налага извършването на нови строителни работи, само по себе си води до сключване на нов договор²⁵.

3. Прилагане на тези съображения към спора по главното производство

64. Според мен извършеното от BIG „изменение“, за което запитващата юрисдикция отправя преюдициалното запитване, всъщност представлява възлагане на нова обществена поръчка (на 22 декември 2023 г.), различна от първоначално възложената (на 3 август 2022 г.).

65. Новата обществена поръчка дори се отнася до корпус, който е различен от корпуса, до който се отнася първоначалната поръчка: тук става въпрос за Handelsakademie I (Търговска академия I), а първоначалната поръчка се отнася до Handelsakademie II (Търговска академия II).

²³ Относно клаузите в договорите за строителство, уреждащи гаранцията, и прилагането на диспозитивните норми от националното право към тези договори вж. решение от 5 юни 2025 г., Veolia Water Technologies и др. (C-82/24, EU:C:2025:396). Съгласно точка 40 от него: „Що се отнася по-специално до продължителността на гаранцията и съществените условия за нейното прилагане [...], предвид значението им за определянето на финансовите условия на представените от съответните оференти оферти, следва да се приеме, че тези обстоятелства са част от обстоятелствата, които трябва да бъдат предварително ясно определени и оповестени публично, за да се даде възможност на тези оференти да разберат точно правните и икономическите условия, от които зависи възлагането на разглежданата поръчка и условията за нейното изпълнение, и да се гарантира, че едни и същи изисквания важат за всички конкуренти. Това е така по-специално в областта на обществените поръчки за строителство, при които прилагането на гаранцията, както е видно от фактите по спора в главното производство, може да представлява значителен финансов риск за оператора, на когото е възложена обществена поръчка“.

²⁴ Третирането на непредвидимите обстоятелства, които налагат извършването на изменение на концесия, се разглежда в решение от 29 април 2025 г., Fastned Deutschland (C-452/23, EU:C:2025:284, т. 75): „[...] за да се приеме, че „необходимостта“ от изменението на дадена концесия е „предизвикана“ от настъпването на непредвидими обстоятелства, трябва също така тези обстоятелства да изискват адаптиране на първоначалната концесия, за да се гарантира по-нататъшното правилно изпълнение на произтичащите от нея задължения“. Курсивът е мой.

²⁵ Всъщност в разглеждания случай BIG възлага на Strominator Elektro нова обществена поръчка за строителство на 6 декември 2023 г., чийто предмет е извършването на електроинсталационни работи в корпус I на сградата за отстраняване на щетите от възникнали на 11 юли 2022 г. пожар в училищния комплекс.

66. Струва ми се, че решението на BIG е взето по съображения, които са по-скоро практически, отколкото чисто правни²⁶. Всъщност всичко сочи, че то е резултат от споразумение²⁷, съгласно което в замяна на оттеглянето от Fiegl & Spielberger на иска за обезщетение (основан на намаляването на услугите по първоначалната обществена поръчка от BIG), BIG го „компенсира“, възлагайки му нова обществена поръчка, представена като изменение на първоначалния договор.

67. Всъщност в съдебното заседание процесуалният представител на BIG признава, че замисълът на договора (според него изменението) от 22 декември 2023 г. за възложената на Fiegl & Spielberger и спорна обществена поръчка е бил да се неутрализира предявеният от това дружество иск за обезщетение.

68. BIG обаче настоява, че причината за „изменението“ е пожарът, въпреки че не успява да обясни по задоволителен начин защо при това положение за отстраняването на щетите от пожара е възложена друга обществена поръчка, на Strominator Elektro (на 6 декември 2023 г.)²⁸.

69. Към момента на решението за възлагане на Fiegl & Spielberger на новите строителни работи в корпус I на училищния комплекс това дружество вече е било издало окончателна фактура за извършените инсталационни работи в корпус II на сградата в изпълнение на *първата* обществена поръчка по определения от BIG начин (т.е. след намаляване на обема на работата, която е трябвало да се извърши в корпус II).

70. Както вече посочих по-горе, запитващата юрисдикция изхожда от обстоятелството, че Fiegl & Spielberger е предоставило в договорения срок на изпълнение възложените му услуги (неотменените от възлагащия орган) и е издало окончателна фактура.

71. Като релевантен факт, който не може да се установи със сигурност от акта за преюдициално запитване, в съдебното заседание възникна спор относно получаването на строителството, предмет на сключения на 3 август 2022 г. договор между BIG и Fiegl & Spielberger:

- Според Комисията това получаване от възлагащия орган е осъществено през август 2023 г.,
- Според BIG първото получаване се е състояло през август или септември 2023 г. (точната дата не е изяснена), но е имало възражения²⁹.

²⁶ В писменото си становище (т. 1.11, която посочих по-горе) BIG твърди, че правилната процедура за изпълнение на сключения с Fiegl & Spielberger споразумение при спазване на техническите изисквания на използваната в групата информационна система (в частност по отношение на заявките и фактурирането) се е състояла в сключването на допълнителен договор и предварителното фактуриране на „намалена обществена поръчка“.

²⁷ Под „споразумение“ в този контекст разбирам спогодба между две страни, с която прекратяват един съществуващ спор или избягват един възможен спор, като си правят взаимни отстъпки.

²⁸ BIG твърди, че договорът от 6 декември 2023 г. е различен от предмета на договора (според него изменението) от 22 декември 2023 г. В действителност и двата договора се отнасят за корпус I на училищния комплекс и предметът им е неговото осветление (договорът от 22 декември 2023 г.) и електрическа инсталация (договорът от 6 декември 2023 г.). Нищо не е пречело двата вида строителни работи да бъдат обхванати от един договор.

²⁹ Ако това е така, това не е окончателното получаване, което би се състояло след издаването и приемането на фактурата от 15 декември 2023 г.

72. Като фактическо обстоятелство запитващата юрисдикция следва да определи точно в кой момент е получено строителството. Това е моментът, след който следва да се счита не само, че изпълнителят е предоставил изцяло договорените услуги по напълно удовлетворителен за възлагащия орган начин, но и че последният трябва само да плати строителството, без да може да изменя договора.

73. Поради това считам, като междинно заключение, че при описаните от запитващата юрисдикция обстоятелства не е следвало да се изменя първоначалният договор (от 3 август 2022 г.), а е трябвало да се възложи *нова* обществена поръчка за строителство.

4. Значението на Директива 2011/7

74. Австрийското правителство счита, че договорът е действащ, докато възлагащият орган не плати цената, което позволява да бъде изменен на основание член 72 от Директива 2014/24.

75. Добавя обаче, че трябвало да се вземе предвид, че член 4 от Директива 2011/7 предвижда стриктни изисквания за възлагащия орган по отношение на сроковете за плащане след получаване на фактурата. Следователно възлагащият орган не е разполагал с „възможност да удължи прилагането на член 72 от Директива 2014/24, като например забави плащането“³⁰.

76. Според мен Директива 2011/7, на която се позовава и френското правителство в съдебното заседание, не потвърждава тезата на австрийското правителство относно допустимостта на изменението на договора.

77. Съгласно член 1, параграф 2 от Директива 2011/7 тя се прилага за плащания, извършвани като възнаграждение по „търговски сделки“³¹. Последното понятие от своя страна обхваща договорите с участие на публичен орган по смисъла на член 2, точка 2 от Директива 2011/7, който препраща изрично към Директива 2014/24³².

78. Член 4 от Директива 2011/7 предвижда хипотезата, в която длъжникът по търговска сделка е публичен орган. В такъв случай държавите членки следят „срокът за плащане да не надвишава нито един от [изброените в него] срокове“.

79. Сред сроковете за плащане, които възлагащите органи следва да спазват, са:

- тридесет календарни дни след датата на „получаване на стоките“ [член 4, параграф 3, буква а), подточка iii) от Директива 2011/7],

³⁰ Точка 15 от писменото становище на австрийското правителство. Според чешкото правителство „моментът на плащане от възлагащия орган не е определящ [...]. Забавянето на плащането от възлагащия орган след предоставянето на услугата [от изпълнителя] не може да засегне обхвата на правото на преценка [на възлагащия орган] относно евентуално изменение на договора по смисъла на член 72 от Директива 2014/24“ (т. 7, последните три параграфа от писменото му становище). Това изменение било възможно, ако причината за него е възникнала преди пълното изпълнение на предмета на договора.

³¹ Търговските сделки са широко определени в член 2, точка 1 от Директива 2011/7: „сделки между предприятия или между предприятия и държавни органи, които водят до доставката на стоки или предоставянето на услуги срещу възнаграждение“.

³² Решение от 28 януари 2020 г., Комисия/Италия (Директива за борба със забавянето на плащане) (C-122/18, EU:C:2020:41, т. 56): „[...] За целите на определяне на понятието „публичен орган“, тази разпоредба [член 2, точка 2 от Директива 2011/7] препраща към определението на понятието „[възлагащ] орган“, което се съдържа по-специално в член 1, точка 9 от Директива 2004/18, като, както се посочва в съображение 14 от Директива 2011/7, това препращане е направено от съображения за последователност в законодателството на Съюза“.

– тридесет календарни дни след датата на приемане или на проверка, ако „в закона или в договора е предвидена процедура за приемане или проверка, с която да се установява съответствието на стоките [...] с договора, и ако длъжникът получи фактурата или равностойното искане за плащане преди или на датата на приемане или на проверка“ [член 4, параграф 3, буква а), подточка iv) от Директива 2011/7].

80. И в двете подточки на член 4, параграф 3, буква а) от Директива 2011/7 се подчертава значението на момента на получаване на строителството и евентуално на проверката за неговото съответствие с договорните условия като релевантна дата за избягване на забавянето на заплащането за него.

81. Следователно Директива 2011/7 засяга само косвено спорния в настоящото преюдициално запитване въпрос (наличието на изменение на договора). Всъщност, ако не греша, запитващата юрисдикция не се позовава на нея в никоя част от акта за преюдициално запитване.

82. При всички случаи, евентуалното значение на разпоредбите на Директива 2011/7 за настоящото дело би потвърдило, че на първия преюдициален въпрос следва да се отговори отрицателно.

83. Всъщност задължението за плащане в рамките на тридесет дни (след получаване на строителството или приключване на процедурата за приемане или проверка, ако е предвидена в закона или в договора) потвърждава, че по Директива 2011/7 това плащане в срок се изисква именно защото договорът е изтекъл.

84. С други думи, Директива 2011/7 подкрепя становището, че възлагащият орган не разполага със свобода на действие, за да измени първоначалния договор за строителство, когато изпълнителят го е извършил в съответствие с договора по начин, удовлетворителен за получаващия го възлагащ орган, и му е представил окончателна фактура.

V. Заключение

85. С оглед на гореизложеното предлагам на първия преюдициален въпрос на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Австрия) да се отговори по следния начин:

„Член 72 от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО

трябва да се тълкува в смисъл, че

не представлява изменение на договор за обществена поръчка за строителство по време на неговия срок на изпълнение действието, с което възлагащ орган възлага на изпълнителя извършването на нови строителни работи в друга сграда, различна от посочената в първоначалния договор, след като а) договореният в първоначалния договор срок на изпълнение е изтекъл, б) изпълнителят е извършил дължимите от него съгласно същия първоначален договор услуги по удовлетворителен за възлагащия орган начин и в) е представил окончателната фактура, но възлагащият орган все още не е платил посочената в нея цена“.