Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 4 czerwca 2026 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Udzielanie zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi – Zasady równego traktowania i przejrzystości – Dyrektywa 2014/24/UE – Artykuł 72 – Modyfikacja umów w sprawie zamówienia w okresie ich obowiązywania – Pojęcie „umów w sprawie zamówienia w okresie ich obowiązywania” – Odbiór wykonanych robót budowlanych – Przedłożenie faktury końcowej – Brak zapłaty przez instytucję zamawiającą

W sprawie C-820/24

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny trybunał administracyjny, Austria) postanowieniem z dnia 25 listopada 2024 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 listopada 2024 r., w postępowaniu:

Strominator Elektro GmbH

przeciwko

Bundesimmobiliengesellschaft mbH,

przy udziale:

Fiegl & Spielberger GmbH,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: M.L. Arastey Sahún, prezeska izby, J. Passer, E. Regan, D. Gratsias (sprawozdawca) i B. Smulders, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: F. Cathagne, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 października 2025 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Bundesimmobiliengesellschaft mbH – A.M. Juen i C. Weingrill,

* Język postępowania: niemiecki.

– w imieniu rządu austriackiego – A. Posch, J. Schmoll, M. Fruhmann i M. Kopetzki, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu czeskiego – L. Halajová, M. Smolek i J. Vláčil, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu francuskiego – B. Dourthe i O. Duprat-Mazaré, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – A. Biolan i G. Wils, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2025 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 72 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65), zmienionej rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2021/1952 z dnia 10 listopada 2021 r. (Dz.U. 2021, L 395, s. 23) (zwanej dalej „dyrektywą 2014/24”).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Strominator Elektro GmbH (zwaną dalej „spółką Strominatorem”) a Bundesimmobiliengesellschaft mbH (zwaną dalej „BIG”) w przedmiocie udzielenia zamówienia publicznego na roboty budowlane Fiegl & Spielberger GmbH (zwanej dalej „spółką Fiegl”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2014/24

3 Motyw 107 dyrektywy 2014/24 ma następujące brzmienie:

„Niezbędne jest doprecyzowanie warunków, w jakich modyfikacje umowy w trakcie jej realizacji wymagają przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia, z uwzględnieniem stosownego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Nowe postępowanie o udzielenie zamówienia wymagane jest w przypadku istotnych zmian w pierwotnej umowie, w szczególności w odniesieniu do zakresu i treści wzajemnych praw i obowiązków stron, w tym podziału praw własności intelektualnej. Zmiany te wskazują na zamiar stron dotyczący renegocjacji istotnych warunków tej umowy. Ma to miejsce szczególnie w sytuacji, gdy zmienione warunki miałyby wpływ na wynik postępowania, gdyby zostały uwzględnione w pierwotnym postępowaniu. […]”.

4 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, stanowi w ust. 1:

„Na użytek niniejszej dyrektywy zastosowanie mają następujące definicje:

[…]

5) »zamówienia publiczne« oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy co najmniej jednym wykonawcą a co najmniej jedną instytucją zamawiającą, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług;

6) »zamówienia publiczne na roboty budowlane« oznaczają zamówienia publiczne, których przedmiotem jest jedno z następujących działań:
   a) wykonanie albo zarówno zaprojektowanie jak i wykonanie robót budowlanych związanych z jednym z rodzajów działalności określonych w załączniku II;
   b) wykonanie albo zarówno zaprojektowanie, jak i wykonanie obiektu budowlanego;
   c) realizacja, za pomocą dowolnych środków, obiektu budowlanego odpowiadającego wymogom określonym przez instytucję zamawiającą mającą decydujący wpływ na rodzaj lub projekt obiektu;

[…]”.

5 Artykuł 4 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Kwoty progowe”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do zamówień, których wartość, bez podatku od wartości dodanej (VAT), oszacowano na poziomie lub powyżej następujących progów:

a) 5 382 000 EUR w przypadku zamówień publicznych na roboty budowlane;

[…]”.

6 Artykuł 58 tej dyrektywy, zatytułowany „Kryteria kwalifikacji”, stanowi w ust. 4 akapit pierwszy:

„W odniesieniu do zdolności technicznej i zawodowej instytucje zamawiające mogą nałożyć wymogi zapewniające posiadanie przez wykonawców niezbędnych zasobów ludzkich i technicznych oraz doświadczenia umożliwiającego realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości”.

7 Artykuł 67 dyrektywy 2014/24, zatytułowany „Kryteria udzielenia zamówienia”, stanowi w ust. 3:

„Uznaje się, że kryteria udzielenia zamówienia są powiązane z przedmiotem zamówienia publicznego, jeżeli dotyczą robót budowlanych, dostaw lub usług, które mają być zrealizowane w ramach tego zamówienia, we wszystkich aspektach oraz na wszystkich etapach ich cyklu życia […]

[…]”.

8 Artykuł 70 tej dyrektywy, zatytułowany „Warunki realizacji zamówień”, stanowi:

„Instytucje zamawiające mogą określić szczególne warunki związane z realizacją zamówienia, pod warunkiem że są one powiązane z przedmiotem zamówienia w rozumieniu art. 67 ust. 3 i wskazane w zaproszeniu do ubiegania się o zamówienie lub w dokumentach zamówienia. […]”.

9 Artykuł 72 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Modyfikacja umów w okresie ich obowiązywania”, stanowi:

„1. Zamówienia i umowy ramowe można modyfikować bez przeprowadzania nowego postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z niniejszą dyrektywą w dowolnym z poniższych przypadków:

a) gdy modyfikacje, niezależnie od ich wartości pieniężnej, zostały przewidziane w pierwotnych dokumentach zamówienia w jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych klauzulach przeglądowych, które mogą obejmować klauzule zmiany ceny, lub opcje. Tego rodzaju klauzule podają zakres i charakter możliwych modyfikacji lub opcji, a także warunki, na jakich można je stosować. Nie mogą one przewidywać modyfikacji ani opcji, które zmieniłyby ogólny charakter umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej;

b) w przypadku dodatkowych robót budowlanych, usług lub dostaw wykonywanych przez pierwotnego wykonawcę, które stały się niezbędne i które nie były uwzględnione w pierwotnym zamówieniu, jeżeli zmiana wykonawcy:
   (i) nie może zostać dokonana z powodów ekonomicznych lub technicznych, takich jak wymogi dotyczące zamienności lub interoperacyjności w odniesieniu do istniejącego sprzętu, usług lub instalacji zamówionych w ramach pierwotnego zamówienia; oraz
   (ii) spowodowałaby istotną niedogodność lub znaczne zwiększenie kosztów dla instytucji zamawiającej.

   Niemniej jednak ewentualny wzrost ceny nie przekracza 50 % wartości pierwotnej umowy w sprawie zamówienia. W przypadku wprowadzania kilku kolejnych modyfikacji ograniczenie to ma zastosowanie do wartości każdej z nich. Takie kolejne modyfikacje nie mogą mieć na celu obejścia przepisów niniejszej dyrektywy;

c) gdy spełnione są wszystkie następujące warunki:
   (i) konieczność modyfikacji spowodowana jest okolicznościami, których instytucja zamawiająca, działająca z należytą starannością, nie mogła przewidzieć;
   (ii) modyfikacja nie zmienia ogólnego charakteru umowy w sprawie zamówienia;
   (iii) ewentualny wzrost ceny nie jest wyższy niż 50 % wartości pierwotnej umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej. W przypadku wprowadzania kilku kolejnych modyfikacji ograniczenie to ma zastosowanie do wartości każdej z nich. Takie kolejne modyfikacje nie mogą mieć na celu obejścia przepisów niniejszej dyrektywy;

d) gdy nowy wykonawca zastępuje wykonawcę, któremu instytucja zamawiająca pierwotnie udzieliła zamówienia, w wyniku:
   (i) jednoznacznej klauzuli przeglądowej lub opcji zgodnych z lit. a);
   (ii) sukcesji uniwersalnej lub częściowej w prawa i obowiązki pierwotnego wykonawcy, w wyniku restrukturyzacji, w tym przejęcia, połączenia, nabycia lub upadłości, przez innego wykonawcę, który spełnia pierwotnie ustalone kryteria kwalifikacji podmiotowej, pod warunkiem że nie pociąga to za sobą innych istotnych modyfikacji umowy i nie ma na celu obejścia stosowania niniejszej dyrektywy; lub
   (iii) sytuacji, gdy instytucja zamawiająca sama przyjmuje zobowiązania głównego wykonawcy względem jego podwykonawców, gdy możliwość taką przewidują przepisy krajowe na mocy art. 71;

e) gdy modyfikacje, niezależnie od ich wartości, są nieistotne w rozumieniu ust. 4.

[…]

2. Ponadto i bez konieczności sprawdzania, czy warunki określone w ust. 4 lit. a)–d) zostały spełnione, umowy można również modyfikować bez konieczności przeprowadzania nowego postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z niniejszą dyrektywą, gdy wartość modyfikacji jest niższa niż obie następujące wartości:

(i) progi określone w art. 4; oraz

(ii) 10 % pierwotnej wartości umowy w przypadku zamówień na usługi i dostawy oraz niższa niż 15 % wartości pierwotnej umowy w przypadku zamówień na roboty budowlane.

Niemniej jednak modyfikacje nie mogą zmieniać ogólnego charakteru umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej. W przypadku gdy wprowadzanych jest kilka kolejnych modyfikacji, wartość tę należy oszacować na podstawie łącznej wartości netto kolejnych modyfikacji.

3. Do celów obliczenia ceny wspomnianej w ust. 2 i ust. 1 lit. b) i c), aktualizowana cena jest wartością referencyjną, w przypadku gdy umowa zawiera klauzulę indeksacji.

4. Modyfikację umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej w okresie ich obowiązywania uznaje się za istotną w rozumieniu ust. 1 lit. e), jeżeli powoduje ona, że charakter umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej zmienia się w sposób istotny w stosunku do charakteru pierwotnie zawartej umowy. W każdym przypadku, bez uszczerbku dla przepisów ust. 1 i 2, modyfikację uznaje się za istotną, jeżeli spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków:

a) modyfikacja wprowadza warunki, które, gdyby były częścią pierwotnego postępowania o udzielenie zamówienia, umożliwiłyby dopuszczenie innych kandydatów niż ci, którzy zostali pierwotnie zakwalifikowani, lub przyjęcie oferty innej niż pierwotnie przyjęta, albo zainteresowałyby dodatkowych uczestników postępowania o udzielenie zamówienia;

b) modyfikacja zmienia równowagę ekonomiczną umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej na korzyść wykonawcy w sposób nieprzewidziany w pierwotnej umowie lub umowie ramowej;

c) modyfikacja znacznie rozszerza zakres umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej;

d) gdy nowy wykonawca zastępuje wykonawcę, któremu instytucja zamawiająca pierwotnie udzieliła zamówienia, w przypadkach innych niż przewidziane w ust. 1 lit. d).

5. Nowe postępowanie o udzielenie zamówienia zgodnie z niniejszą dyrektywą jest wymagane w przypadku modyfikacji przepisów umowy w sprawie zamówienia publicznego lub umowy ramowej w okresie ich obowiązywania, innych niż modyfikacje przewidziane na mocy ust. 1 i 2”.

Dyrektywa 2011/7/UE

10 Artykuł 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz.U. 2011, L 48, s. 1) zawiera w pkt 1 i 2 definicje pojęć „transakcji handlowych" i „organu publicznego" stosowane do celów tej dyrektywy.

11 Artykuł 4 tej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby w ramach transakcji handlowych, w których dłużnikiem jest organ publiczny, wierzyciel był uprawniony po upływie terminu określonego w ust. 3, 4 lub 6 do ustawowych odsetek za opóźnienia w płatnościach, bez konieczności przypomnienia, w przypadku gdy spełnione są następujące warunki:

a) wierzyciel wypełnił swoje zobowiązania umowne i prawne; oraz

b) wierzyciel nie otrzymał należności w odpowiednim czasie, chyba że dłużnik nie jest odpowiedzialny za opóźnienie.

[…]

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby w ramach transakcji handlowych, w których dłużnikiem są organy publiczne:

a) termin płatności nie przekraczał żadnego z następujących terminów:
   (i) 30 dni kalendarzowych od daty otrzymania przez dłużnika faktury lub równoważnego wezwania do zapłaty;

[…]
   (iv) w przypadku gdy procedura przyjęcia lub weryfikacji, za pomocą której ma zostać potwierdzana zgodność towarów lub usług z umową, przewidziana jest w ustawie lub w umowie i jeśli dłużnik otrzyma fakturę lub równoważne wezwanie do zapłaty przed datą takiego przyjęcia lub weryfikacji lub w dniu ich dokonywania, 30 dni kalendarzowych od tej daty;

[…]".

Prawo austriackie

12 Paragraf 365 Bundesvergabegesetz 2018 (federalnej ustawy z 2018 r. o zamówieniach publicznych) z dnia 20 sierpnia 2018 r. (BGBl. I, 65/2018) (zwanej dalej „BVergG 2018"), zatytułowany „Modyfikacja umów w okresie ich obowiązywania", stanowi:

„1. Istotne modyfikacje zamówień i umów ramowych w okresie ich obowiązywania są dopuszczalne jedynie po ponownym przeprowadzeniu procedury zamówienia publicznego. Modyfikacja umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej jest istotna, jeżeli powoduje, że umowa w sprawie zamówienia lub umowa ramowa zmienia się w sposób istotny w stosunku do charakteru pierwotnie zawartej umowy.

2. Bez uszczerbku dla przepisów ust. 3 modyfikację należy w każdym przypadku uznać za istotną, gdy spełnione są następujące przesłanki:

1) modyfikacja wprowadza warunki, które, gdyby były częścią pierwotnego postępowania o udzielenie zamówienia,
   a) umożliwiłyby dopuszczenie kandydatów innych niż ci, którzy zostali pierwotnie zakwalifikowani,
   b) umożliwiłyby przyjęcie oferty innej niż pierwotnie przyjęta lub
   c) spowodowałyby zainteresowanie postępowaniem o udzielenie zamówienia większej liczby uczestników, lub

2) modyfikacja zmienia równowagę ekonomiczną umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej na korzyść wykonawcy w sposób nieprzewidziany w pierwotnej umowie w sprawie zamówienia lub umowie ramowej, lub

3) modyfikacja znacznie rozszerza zakres umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej, lub

[…]

3. Następujących modyfikacji umów w sprawie zamówienia lub umów ramowych nie uznaje się za istotne:

1) Modyfikacji kwoty zamówienia, o ile są one niższe niż:
   a) mające zastosowanie progi określone odpowiednio w § 12 ust. 1 lub § 185 ust. 1 oraz
   b) 10 % pierwotnej wartości umowy w przypadku zamówień na usługi i dostawy oraz 15 % wartości pierwotnej umowy w przypadku zamówień na roboty budowlane. Modyfikacje nie mogą zmieniać ogólnego charakteru umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej. W przypadku gdy wprowadzanych jest kilka kolejnych modyfikacji, wartość tę należy oszacować na podstawie łącznej wartości netto kolejnych modyfikacji.

2) Modyfikacji, które, niezależnie od ich wartości, zostały przewidziane w pierwotnych dokumentach zamówienia w jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych klauzulach przeglądowych. Tego rodzaju klauzule wskazują zakres i charakter możliwych modyfikacji lub opcji, a także warunki, na jakich można je stosować; nie mogą one przewidywać modyfikacji ani opcji, które zmieniłyby ogólny charakter umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej.

[…]

4) Modyfikacji, które, niezależnie od ich wartości, są nieistotne w rozumieniu ust. 1 i 2.

5) Dodatkowych świadczeń realizowanych przez głównego wykonawcę, które stały się niezbędne i które nie były uwzględnione w pierwotnym zamówieniu, jeżeli zmiana wykonawcy:
   a) jest niemożliwa z powodów ekonomicznych lub technicznych oraz
   b) spowodowałaby istotną niedogodność lub znaczne zwiększenie kosztów dla instytucji zamawiającej.

6) Gdy spełnione są wszystkie następujące warunki:
   a) konieczność modyfikacji spowodowana jest okolicznościami, których instytucja zamawiająca, działająca z należytą starannością, nie mogła przewidzieć, oraz
   b) modyfikacja nie zmienia ogólnego charakteru umowy w sprawie zamówienia.

W przypadku umów w sprawie zamówienia i umów ramowych zawartych w wyniku postępowania prowadzonego zgodnie z przepisami części drugiej niniejszej ustawy federalnej całkowita wartość dodatkowych świadczeń, w przypadkach, o których mowa w pkt 5 lub 6, nie może przekraczać 50 % pierwotnej wartości zamówienia. W przypadku wprowadzania kilku kolejnych modyfikacji ograniczenie to ma zastosowanie do wartości każdej z nich. Takie kolejne modyfikacje nie mogą mieć na celu obejścia przepisów niniejszej ustawy federalnej.

[…]

5. Do celów obliczenia kwoty zamówienia, o której mowa w ust. 3 pkt 1, 5 i 6, lub jego wartości zaktualizowana kwota lub wartość stanowi wartość odniesienia, jeżeli umowa zawiera klauzulę indeksacji. Do celów obliczenia zaktualizowanej kwoty zamówienia lub jego zaktualizowanej wartości wartością referencyjną w Austrii jest średnia stopa inflacji, jeżeli umowa nie zawiera klauzuli indeksacji”.

13 Paragraf 382 BVergG 2018 stanowi:

„Niniejsza ustawa federalna dokonuje transpozycji lub uwzględnia następujące akty prawne Unii [Europejskiej]:

[…]

16) dyrektywę 2014/24/UE […]

[…]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

14 Miasto Salzburg (Austria) dysponuje kampusem szkolnym, na którym znajduje się budynek składający się z dwóch połączonych ze sobą części (zwany dalej „budynkiem”). Kampus szkolny obejmuje kilka placówek oświatowych, w tym Handelsakademie I (akademię handlową I) i Handelsakademie II (akademię handlową II), które mieszczą się w różnych częściach budynku, określonych odpowiednio w postanowieniu odsyłającym jako część I i część II tego budynku.

15 W związku z różnymi pracami remontowymi na wspomnianym kampusie BIG, instytucja zamawiająca w rozumieniu BVergG 2018, przeprowadziła otwarte postępowanie przetargowe na wykonanie robót z zakresu instalacji elektrycznej, głównie dla części II budynku. W wyniku tego postępowania w dniu 3 sierpnia 2022 r. spółce Fiegl udzielono zamówienia na roboty z zakresu instalacji elektrycznej w części II budynku o szacunkowej wartości 675 107,03 EUR (zwanego dalej „pierwotnym zamówieniem”). Uzgodniono, że okres realizacji zamówienia będzie trwał od 3 sierpnia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r.

16 Jednak w dniu 11 lipca 2022 r., czyli mniej niż miesiąc przed zawarciem umowy, w części I budynku wybuchł pożar, który spowodował poważne szkody. Ze względu na spowodowane tym pożarem szkody konieczne okazało się zatem dokonanie w roku szkolnym 2022/2023 przeglądu koncepcji przestrzennej i funkcjonalnej kampusu. W wyniku tego przeglądu zlecone spółce Fiegl roboty budowlane nie zostały wykonane w sposób pierwotnie przewidziany w umowie.

17 W szczególności na piętrach drugim i trzecim części II budynku prowadzono, zgodnie z pierwotną umową, prace nad instalacją elektryczną, lecz nie wykonano żadnych prac w zakresie instalacji elektrycznej w podziemiu, na parterze, na pierwszym piętrze i w części skrzydła łączącego części I i II budynku. W maju 2023 r. BIG zrezygnowała bowiem z zamówienia na te roboty budowlane, co zmniejszyło wielkość zamówienia o około dwie trzecie jego wartości.

18 W następstwie rezygnacji z zamówienia na te roboty spółka Fiegl zażądała odszkodowania za szkody poniesione ze względu na ograniczenie wielkości zamówienia. BIG odmówiła spełnienia tego żądania.

19 Tymczasem po zakończeniu w terminie realizacji tych robót w części II budynku, z których zamówienia nie zrezygnowano, BIG i Fiegl spotkały się w dniu 7 września 2023 r. i uzgodniły, że spółka Fiegl rezygnuje z roszczenia odszkodowawczego i że zamiast tego część robót, z których zrezygnowano i które nie zostały wykonane, będzie realizowana w 2024 r. w części I budynku.

20 W związku z tym w dniu 13 grudnia 2023 r. spółka Fiegl złożyła ofertę dotyczącą wyżej wymienionych robót budowlanych, które miały zostać wykonane w części I budynku.

21 W dniu 15 grudnia 2023 r. spółka Fiegl przedstawiła fakturę końcową za roboty wykonane w ramach pierwotnego zamówienia, z których zamówienia nie zrezygnowano, czyli na roboty budowlane wykonane na piętrach drugim i trzecim w części II budynku.

22 W następstwie oferty, o której mowa w pkt 20 niniejszego wyroku, w dniu 22 grudnia 2023 r. BIG udzieliła spółce Fiegl zamówienia na dwa rodzaje robót, nazwanych, odpowiednio, „przywróceniem funkcjonalności oświetlenia” i „oświetleniem” w części I budynku, z terminem realizacji w okresie od 15 stycznia 2024 r. do 30 września 2024 r. (zwane dalej „nowym zamówieniem”). Wartość tego zamówienia wynosiła 264 355,80 EUR.

23 Ponadto w celu naprawy szkód spowodowanych pożarem z dnia 11 lipca 2022 r. dla części I budynku BIG ogłosiła przetarg na wykonanie robót z zakresu instalacji elektrycznej. W wyniku tego postępowania o udzielenie zamówienia, którego przedmiot był odrębny od przedmiotu nowego zamówienia, w dniu 6 grudnia 2023 r. udzielono zamówienia spółce Strominator.

24 W dniu 9 lipca 2024 r. spółka Strominator wystąpiła do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Austria), który jest sądem odsyłającym, z wnioskiem o ustalenie, że udzielenie nowego zamówienia bez ogłoszenia o zamówieniu, w celu zlecenia spółce Fiegl robót budowlanych, o których mowa w pkt 22 niniejszego wyroku, było niezgodne z prawem ze względu na naruszenie przepisów austriackich lub prawa Unii. Ta niezgodność z prawem miała w szczególności wpływ na prawo spółki Strominator do udziału w postępowaniu przetargowym dotyczącym tych robót budowlanych.

25 W odpowiedzi BIG podniosła zasadniczo, że udzielenie nowego zamówienia spółce Fiegl stanowiło zgodną z prawem modyfikację pierwotnego zamówienia.

26 W toczącym się przed nim sporze sąd odsyłający stwierdził, że umowa na nowe zamówienie została zawarta w momencie, w którym okres realizacji uzgodniony w pierwotnym zamówieniu dobiegł już końca, a uzgodnione roboty, z których zamówienia nie zrezygnowano, zostały na podstawie tego zamówienia wykonane i została za nie przedstawiona faktura końcowa, której BIG jeszcze jednak nie zapłaciła.

27 Sąd odsyłający wyjaśnia, że BVergG 2018 ma zastosowanie do każdego przypadku udzielenia zamówienia publicznego, niezależnie od wartości takiego zamówienia, również wtedy, gdy wartość ta jest szacowana na jeden cent. Tak więc § 365 BVergG 2018, który transponuje do prawa austriackiego art. 72 dyrektywy 2014/24, ma zastosowanie do modyfikacji każdego zamówienia publicznego w okresie jego obowiązywania, niezależnie od tego, czy szacunkowa wartość danego zamówienia przekracza progi przewidziane w art. 4 tej dyrektywy.

28 Uściśliwszy powyższe, wspomniany sąd zauważa, że dyrektywa 2014/24 nie precyzuje ani momentu, w którym zamówienie przestaje być „w okresie obowiązywania" w rozumieniu art. 72 tej dyrektywy, ani tym samym momentu, do którego można zgodnie z tym przepisem dokonać modyfikacji takiego zamówienia bez przeprowadzania nowego postępowania o udzielenie zamówienia.

29 Tymczasem w celu ustalenia, czy nowe zamówienie mogło zgodnie z prawem spowodować modyfikację pierwotnego zamówienia w rozumieniu art. 72 dyrektywy 2014/24 bez konieczności przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, konieczne jest określenie okresu, w którym umowę w sprawie zamówienia publicznego należy uznać za będącą „w okresie obowiązywania" w rozumieniu art. 72 ust. 5 tej dyrektywy.

30 Gdyby w pierwszej kolejności uznać, że w dniu udzielenia nowego zamówienia spółce Fiegl umowa w sprawie pierwotnego zamówienia była „w okresie obowiązywania" w rozumieniu art. 72 dyrektywy 2014/24, w drugiej kolejności pojawiłoby się pytanie, czy zdarzenie takie jak pożar można uznać za okoliczność, której instytucja zamawiająca działająca z należytą starannością nie mogła przewidzieć w rozumieniu ust. 1 lit. c) ppkt (i) tego artykułu. W takim razie w trzeciej kolejności należałoby zbadać warunki, w jakich modyfikację zamówienia publicznego należy uznać za „konieczność" ze względu na okoliczności, których nie można było przewidzieć.

31 W tych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 72 ust. 5 dyrektywy [2014/24] powinien być interpretowany w ten sposób, że modyfikacja umowy w sprawie zamówienia publicznego po upływie ustalonego okresu jej realizacji, spełnieniu zamówionych świadczeń, które nie zostały anulowane, oraz przedłożeniu faktury końcowej przez wykonawcę przed zapłatą wynagrodzenia przez instytucję zamawiającą powinna być uznana za modyfikację umowy w sprawie zamówienia publicznego »w okresie [jej] obowiązywania«?

W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej:

2) Czy art. 72 ust. 1 lit. c) ppkt (i) dyrektywy [2014/24] powinien być interpretowany w ten sposób, że okoliczności, których instytucja zamawiająca działająca z należytą starannością »nie mogła przewidzieć«, obejmują również zewnętrzne okoliczności, które zdarzyły się co prawda przed zawarciem umowy, jednakże ich wpływ na zamówienie publiczne ujawnił się dopiero po jej zawarciu?

W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej:

3) Czy art. 72 ust. 1 lit. c) ppkt (i) w związku z ppkt (ii) dyrektywy [2014/24] powinien być interpretowany w ten sposób, że »konieczność« modyfikacji zamówienia publicznego z uwagi na okoliczności, których instytucja zamawiająca działająca z należytą starannością nie mogła przewidzieć, występuje również w przypadku, gdy modyfikacja jest co prawda »zasadna«, ale nie jest »bezwzględnie konieczna« – tak długo, jak w wyniku modyfikacji nie ulega zmianie ogólny charakter zamówienia?".

W przedmiocie właściwości Trybunału

32 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do samego Trybunału należy zbadanie okoliczności, w jakich zwrócił się do niego sąd krajowy, w celu ustalenia własnej właściwości (wyrok z dnia 4 września 2025 r., AW „T", C-225/22, EU:C:2025:649, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 W tym względzie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że wartość nowego zamówienia jest poniżej progu stosowania dyrektywy 2014/24, określonego w art. 4 lit. a) na 5 382 000 EUR w odniesieniu do zamówień publicznych na roboty budowlane.

34 Niemniej jednak, jak wskazał sąd odsyłający, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeżeli w odniesieniu do rozwiązań dotyczących sytuacji nieobjętych aktem prawa Unii przepisy krajowe dostosowują się w sposób bezpośredni i bezwarunkowy do rozwiązań przyjętych w tym akcie, istnieje niewątpliwy interes Unii w tym, by przepisy przejęte z tego aktu były interpretowane w sposób jednolity. Pozwala to bowiem na uniknięcie przyszłych rozbieżności w wykładni i na zapewnienie identycznego traktowania tych sytuacji i sytuacji objętych zakresem stosowania wspomnianych przepisów (zob. wyroki: z dnia 18 października 1990 r., Dzodzi, C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360, pkt 36, 37; a także z dnia 24 października 2024 r., Obshtina Pleven, C-513/23, EU:C:2024:917, pkt 27).

35 W niniejszej sprawie, jak zauważa sąd odsyłający, § 365 BVergG 2018, który transponuje do prawa krajowego art. 72 dyrektywy 2014/24, będący przedmiotem wątpliwości tego sądu, ma zastosowanie do wszystkich zamówień publicznych, niezależnie od wartości takiego zamówienia.

36 W tych okolicznościach wartość nowego zamówienia nie stoi na przeszkodzie udzieleniu przez Trybunał odpowiedzi na pytania prejudycjalne.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

37 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. W tym kontekście do Trybunału należy – gdy zajdzie taka potrzeba – przeformułowanie przedstawionych mu pytań (zob. wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r., Krüger, C-334/95, EU:C:1997:378, pkt 22, 23; a także z dnia 18 grudnia 2025 r., Lukoil Bulgaria i Lukoil Neftohim Burgas, C-245/24, EU:C:2025:987, pkt 26).

38 W tym względzie należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że sąd odsyłający zwraca się o dokonanie wykładni art. 72 ust. 5 dyrektywy 2014/24 w celu ustalenia, czy należy uznać, że umowa w sprawie zamówienia publicznego jest nadal „w okresie obowiązywania" po upływie przewidzianego w tym zamówieniu okresu realizacji robót budowlanych, po tym jak wykonawca zrealizował je w całości i przedstawił fakturę końcową, lecz zanim instytucja zamawiająca zapłaciła tę fakturę. Jednakże, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 41 opinii, pojęcie umowy w sprawie zamówienia będącej „w okresie obowiązywania" zostało również użyte w innych ustępach tego art. 72, którego sam tytuł, „Modyfikacja umów w okresie ich obowiązywania", wskazuje zresztą, że wszystkie przepisy owego art. 72 mają zastosowanie tylko wtedy, gdy umowa w sprawie zamówienia jest „w okresie obowiązywania".

39 I tak, art. 72 ust. 4 dyrektywy 2014/24 stanowi, że modyfikację umowy w sprawie zamówienia „w okresie jej obowiązywania" uznaje się za istotną w rozumieniu art. 72 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy, jeżeli powoduje ona, że charakter umowy zmienia się w sposób istotny w stosunku do charakteru pierwotnie zawartej umowy.

40 Ponadto, o ile prawdą jest, że art. 72 ust. 1–3 wspomnianej dyrektywy nie odnosi się wyraźnie do „umów w sprawie zamówienia w okresie ich obowiązywania", o tyle nie jest on bez związku z tym pojęciem. Artykuł 72 ust. 5 dyrektywy 2014/24 stanowi bowiem w szczególności, że nowe postępowanie o udzielenie zamówienia jest wymagane w przypadku modyfikacji przepisów umowy w sprawie zamówienia w okresie jej obowiązywania innych niż modyfikacje przewidziane w art. 72 ust. 1 i 2 tej dyrektywy. Ponadto ponieważ art. 72 ust. 3 dyrektywy 2014/24 odnosi się do ust. 2 i ust. 1 lit. b) i c) tego artykułu, również on dotyczy takich zamówień.

41 W drugiej kolejności z wyjaśnień udzielonych na rozprawie przez BIG wynika, że w sprawie w postępowaniu głównym instytucja zamawiająca dokonała końcowego odbioru robót budowlanych, które zostały wykonane przez spółkę Fiegl na podstawie pierwotnego zamówienia, po czym w dniu 15 grudnia 2023 r. spółka Fiegl wystawiła fakturę końcową.

42 W tych okolicznościach należy uznać, że poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 72 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że należy uznać, iż umowa w sprawie zamówienia publicznego jest „w okresie obowiązywania" w rozumieniu tego przepisu, jeżeli wybrany oferent zrealizował w całości świadczenia będące przedmiotem tego zamówienia, instytucja zamawiająca dokonała ich końcowego odbioru, a wykonawca wystawił fakturę końcową, nawet jeśli instytucja zamawiająca nie zapłaciła jeszcze wskazanej na niej ceny.

43 W celu ustalenia zakresu pojęcia „umów w sprawie zamówienia w okresie ich obowiązywania" w rozumieniu art. 72 dyrektywy 2014/24 należy uwzględnić nie tylko brzmienie tego przepisu, lecz także jego kontekst oraz cele uregulowań, których część on stanowi (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 listopada 1983 r., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, pkt 12; z dnia 16 października 2025 r., Polismyndigheten, C-282/24, EU:C:2025:790, pkt 18).

44 W pierwszej kolejności, co się tyczy brzmienia art. 72 dyrektywy 2014/24, należy stwierdzić, że ani on, ani żaden inny przepis tej dyrektywy nie zawierają definicji pojęcia „umów w sprawie zamówienia w okresie ich obowiązywania". Z brzmienia art. 72 nie można również wywieść innych wskazówek dających odpowiedź na to, czy można uznać, że umowa w sprawie zamówienia jest „w okresie obowiązywania", dopóty, dopóki instytucja zamawiająca nie zapłaci ceny w zamian za świadczenie, które wybrany oferent spełnił w całości na podstawie tego zamówienia, a instytucja zamawiająca dokonała jego końcowego odbioru, czy też przeciwnie, taka umowa przestaje być „w okresie obowiązywania" w następstwie końcowego odbioru

przedmiotu zamówienia przez wspomnianą instytucję zamawiającą i wystawienia przez wykonawcę faktury końcowej, a brak zapłaty ze strony tej instytucji zamawiającej jest w takim przypadku bez znaczenia.

45 W drugiej kolejności, co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się art. 72 dyrektywy 2014/24, można oczywiście uznać – na podstawie pierwszej części zdania art. 2 ust. 1 pkt 5 tej dyrektywy, zgodnie z którą zamówienia publiczne są „umowami o charakterze odpłatnym” – że tak długo, jak wzajemne zobowiązania wynikające z takiego zamówienia, a mianowicie nie tylko świadczenia ze strony wykonawcy, lecz również zapłata ceny, jaką należy uiścić w zamian za te świadczenia, nie zostały spełnione, należy uznać, że umowa w sprawie zamówienia jest „w okresie obowiązywania”.

46 Jednakże, jak zauważa sąd odsyłający, art. 72 dyrektywy 2014/24 w związku z jej motywem 107, który odnosi się do umowy „w trakcie jej realizacji”, należy rozumieć w ten sposób, że uzależnia on możliwość modyfikacji zamówienia bez nowego postępowania o udzielenie zamówienia od tego, by było ono właśnie „w trakcie realizacji”.

47 Tymczasem terminy „realizacja” lub „wykonanie” odnoszą się, jak wynika z innych przepisów tej dyrektywy, do realizacji świadczeń, które powinien spełnić wykonawca, a nie do obowiązku zapłaty ciążącego na instytucji zamawiającej. Druga część zdania art. 2 ust. 1 pkt 5 dyrektywy 2014/24 odnosi się bowiem do „wykonania robót budowlanych”. Ponadto art. 70 tej dyrektywy stanowi, że instytucje zamawiające mogą określić szczególne warunki związane z realizacją zamówienia, pod warunkiem że są one powiązane, zgodnie z art. 67 ust. 3 omawianej dyrektywy, z robotami budowlanymi, dostawami lub usługami, które mają zostać zrealizowane w ramach tego zamówienia. Podobnie art. 58 ust. 4 akapit pierwszy tej dyrektywy stanowi, że instytucje zamawiające mogą nałożyć wymogi zapewniające posiadanie przez wykonawców niezbędnych zasobów ludzkich i technicznych oraz doświadczenia umożliwiającego „realizację” zamówienia na odpowiednim poziomie jakości.

48 Z takiej interpretacji wynika, że można uznać, iż umowa w sprawie zamówienia jest „w okresie obowiązywania” w rozumieniu art. 72 dyrektywy 2014/24 dopóty, dopóki świadczenia, które na mocy tego zamówienia ma spełnić wykonawca, nie zostały w pełni zrealizowane. W związku z tym zmiana umowy w sprawie tego zamówienia na warunkach przewidzianych w tym przepisie jest możliwa jedynie do czasu pełnej realizacji świadczenia tego wykonawcy, a brak zapłaty przez instytucję zamawiającą jest w tym względzie bez znaczenia.

49 Taką wykładnię potwierdzają w trzeciej kolejności cele realizowane przez ten przepis. Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że art. 72 tej dyrektywy, regulujący warunki, na jakich zamówienia w okresie ich obowiązywania mogą podlegać modyfikacji bez przeprowadzania nowego postępowania o udzielenie zamówienia, ma na celu zapewnienie poszanowania zasad równego traktowania i przejrzystości przy jednoczesnym wprowadzeniu pewnej elastyczności w stosowaniu przepisów dotyczących zamówień publicznych, aby umożliwić instytucjom zamawiającym reagowanie w sposób pragmatyczny na sytuacje, które mogą się zdarzyć w trakcie realizacji zamówień (zob. podobnie wyrok z dnia 16 października 2025 r., Polismyndigheten, C-282/24, EU:C:2025:790, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 Należy jednak przypomnieć, że ów art. 72 wprowadza odstępstwa od wspomnianych zasad, należy go zatem interpretować ściśle (zob. podobnie wyrok z dnia 16 października 2025 r., Polismyndigheten, C-282/24, EU:C:2025:790, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 Tymczasem w przypadku gdy instytucja zamawiająca dokonała odbioru końcowego świadczeń wykonawcy i przedłożono fakturę końcową, nie ma już podstaw do tego, by instytucji zamawiającej przysługiwała swoboda przy stosowaniu przepisów regulujących zamówienia publiczne, ponieważ jest wykluczone, by przy realizacji danego zamówienia napotkała ona sytuacje, które musiałby zostać uwzględnione w drodze modyfikacji zamówienia.

52 Na takim właśnie założeniu opierają się poszczególne przepisy art. 72 dyrektywy 2014/24.

53 Ponadto dopuszczenie, by instytucja zamawiająca mogła zmodyfikować zamówienie publiczne bez wszczynania nowego postępowania o udzielenie zamówienia, dopóki nie zapłaci ona ceny za świadczenia spełnione przez wybranego oferenta, i to pomimo tego, że dokonała ich końcowego odbioru i została za nie przedstawiona faktura końcowa, oznaczałoby umożliwienie tej instytucji zamawiającej przedłużenia, według jej własnego uznania, okresu, w którym może mieć zastosowanie przepis stanowiący odstępstwo, a mianowicie art. 72 dyrektywy 2014/24. Tymczasem taka wykładnia byłaby sprzeczna ze ścisłą wykładnią, której powinien podlegać ten przepis, co przypomniano w pkt 50 niniejszego wyroku.

54 Wniosku tego nie może podważyć podniesiony przez rządy austriacki i francuski argument, zgodnie z którym art. 4 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2011/7 w związku z art. 2 pkt 1 i 2 tej dyrektywy stoi na przeszkodzie temu, by instytucje zamawiające dokonywały płatności z opóźnieniem, gdyż płatności te podlegają terminowi 30 dni kalendarzowych od otrzymania faktury, pod rygorem naliczenia po upływie tego terminu odsetek ustawowych na podstawie art. 4 ust. 1 wspomnianej dyrektywy.

55 Jak bowiem zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 83 i 84 opinii, taki termin na dokonanie płatności jest konieczny ze względu na to, że umowa w sprawie zamówienia przestaje być „w okresie obowiązywania” z chwilą, gdy świadczenia, które ma spełnić wykonawca, zostały przez niego wykonane, instytucja zamawiająca dokonała ich końcowego odbioru, a wykonawca ten przedstawił fakturę końcową.

56 W związku z powyższym odpowiedź na pytanie pierwsze powinna brzmieć następująco: art. 72 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że nie można uznać, iż umowa w sprawie zamówienia publicznego jest „w okresie obowiązywania” w rozumieniu tego przepisu, jeżeli wybrany oferent zrealizował w całości świadczenia będące przedmiotem tego zamówienia, instytucja zamawiająca dokonała ich końcowego odbioru, a wykonawca wystawił fakturę końcową, nawet jeśli instytucja zamawiająca nie zapłaciła jeszcze wskazanej na niej ceny.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

57 W świetle odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania drugie i trzecie, które zostały zadane jedynie na wypadek, gdyby Trybunał odpowiedział twierdząco na pytanie pierwsze.

W przedmiocie kosztów

58 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 72 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE, zmienionej rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2021/1952 z dnia 10 listopada 2021 r.,

należy interpretować w ten sposób, że:

nie można uznać, iż umowa w sprawie zamówienia publicznego jest „w okresie obowiązywania” w rozumieniu tego przepisu, jeżeli wybrany oferent zrealizował w całości świadczenia będące przedmiotem tego zamówienia, instytucja zamawiająca dokonała ich końcowego odbioru, a wykonawca wystawił fakturę końcową, nawet jeśli instytucja zamawiająca nie zapłaciła jeszcze wskazanej na niej ceny.

Podpisy