

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a zecea)

7 decembrie 2023(*)

„Trimitere preliminară – Achiziții publice – Fondurile structurale și de investiții europene – Executarea contractului – Directiva 2014/24/UE – Articolul 72 – Modificarea contractului în cursul perioadei sale de valabilitate – Modificarea termenului de executare – Modificare substanțială – Circumstanțe neprevăzute”

În cauzele conexate C-441/22 și C-443/22,

având ca obiect două cereri de decizie preliminară formulate în temeiul articolului 267 TFUE de Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria), prin deciziile din 21 iunie 2022, primite de Curte la 5 iulie 2022, în procedurile

Zamestnik-ministar na regionalното развѝtie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh” 2014-2020

împotriva

Obshtina Razgrad (C-441/22),

cu participarea:

Varhovna administrativna prokuratura,

și

Zamestnik-ministar na regionalното развѝtie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Natsionalnia organ po Programa INTERREG V-A Rumania-Bulgaria 2014-2020

împotriva

Obshtina Balchik (C-443/22),

cu participarea:

Varhovna administrativna prokuratura,

CURTEA (Camera a zecea),

compusă din domnul Z. Csehi, președinte de cameră, domnul E. Regan (raportor), președintele Camerei a cincea, și domnul D. Gratsias, judecător,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Obshtina Balchik, de A. Atanasov, avocat;
- pentru guvernul ceh, de L. Halajová, M. Smolek și J. Vlácil, în calitate de agenți;

- pentru guvernul estonian, de M. Kriisa, în calitate de agent;
 - pentru Comisia Europeană, de G. Gattinara, C. Georgieva și G. Wils, în calitate de agenți,
- având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererile de decizie preliminară privesc interpretarea articolului 72 alineatele (1) litera (e) și alineatul (4) literele (a) și (b) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat (UE) 2017/2365 al Comisiei din 18 decembrie 2017 (JO 2017, L 337, p. 19) (denumită în continuare „Directiva 2014/24”).
- 2 Aceste cereri au fost formulate în cadrul a două litigii între, în primul (cauza C-441/22), Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh” 2014-2020 (viceministrul dezvoltării regionale și al lucrărilor publice, în calitate sa de șef al autorității de gestionare a programului operațional „Regiuni în curs de dezvoltare” 2014-2020, Bulgaria), iar în al doilea (cauza C-443/22), Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Natsionalnia organ po Programa INTERREG V-A Rumania-Bulgaria 2014-2020 (viceministrul dezvoltării regionale și al lucrărilor publice, în calitate sa de șef al autorității naționale pentru programul INTERREG V-A România-Bulgaria 2014-2020, Bulgaria) (denumiți în continuare, fără distincție în fiecare dintre cele două cauze, „șeful autorității de gestionare”), pe de o parte, și Obshtina Razgrad (municipalitatea Razgrad, Bulgaria) și, respectiv, Obshtina Balchik (municipalitatea Balcic, Bulgaria), pe de altă parte, în legătură cu deciziile luate de șeful autorității de gestionare prin care acesta a aplicat acestor două municipalități o corecție financiară de 25 % asupra costurilor eligibile din fondurile europene structurale și de investiții (denumite în continuare „fondurile ESI”) în cadrul unor contracte de achiziții publice de lucrări pe care acestea le-au organizat.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Considerentele (58), (107) și (109) ale Directivei 2014/24 enunță:

„(58) Deși elementele esențiale ale unei proceduri de achiziții – cum ar fi documentele achiziției, solicitările de participare, confirmarea interesului și ofertele – ar trebui să se efectueze întotdeauna în scris, comunicarea verbală cu operatorii economici ar trebui să continue să fie posibilă, cu condiția documentării la un nivel suficient a conținutului acesteia. Acest lucru este necesar pentru a se asigura un nivel adecvat de transparență care să permită o verificare a respectării principiului egalității de tratament. În special, este esențial ca respectivele comunicări verbale cu ofertanții care ar putea avea un impact asupra conținutului și evaluării ofertelor să fie documentate într-o măsură suficientă și prin mijloace corespunzătoare, cum ar fi înregistrările scrise sau audio sau rezumatele principalelor elemente ale comunicării.

[...]

(107) Este necesar să se precizeze condițiile în care modificarea unui contract pe perioada executării sale necesită o nouă procedură de achiziție, ținând cont de jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene. Este obligatoriu să se desfășoare o nouă procedură de achiziție în cazul în care sunt aduse modificări semnificative contractului inițial, în special cu privire la domeniul de aplicare

și conținutul drepturilor și obligațiilor reciproce ale părților, inclusiv la distribuirea drepturilor de proprietate intelectuală. Modificările de acest tip demonstrează intenția părților de a renegocia clauze sau condiții esențiale ale contractului respectiv. Acest lucru este valabil cu precădere în cazul în care condițiile modificate ar fi avut o influență asupra rezultatului procedurii, dacă ar fi fost incluse în procedura inițială.

Modificările contractului având ca rezultat o modificare minoră a valorii contractului ar trebui să fie întotdeauna posibile până la o anumită valoare, fără să fie necesară derularea unei noi proceduri de achiziție. În acest sens și în vederea asigurării securității juridice, prezenta directivă ar trebui să prevadă praguri *de minimis*, sub care să nu fie necesară o nouă procedură de achiziție. Modificările contractului peste aceste praguri ar trebui să fie posibile fără să fie necesară derularea unei noi proceduri de achiziție, cu condiția ca acestea să respecte condițiile relevante din prezenta directivă.

[...]

- (109) Autoritățile contractante se pot confrunta cu situații externe pe care nu le puteau prevedea atunci când au atribuit contractul, în special când executarea contractului acoperă o perioadă mai lungă. În acest caz, este necesar un anumit grad de flexibilitate pentru adaptarea contractului la circumstanțele respective fără a desfășura o nouă procedură de achiziție. Noțiunea de circumstanțe neprevăzute se referă la situațiile care nu puteau fi anticipate în ciuda pregătirii cu o diligență rezonabilă a procedurii inițiale de către autoritatea contractantă, luând în considerare mijloacele disponibile, natura și caracteristicile proiectului concret, bunele practici din domeniul în cauză și necesitatea de a asigura o relație corespunzătoare între resursele cheltuite pentru pregătirea procedurii de atribuire și valoarea sa previzibilă. Acest lucru nu se aplică însă în cazul în care o modificare conduce la o transformare a naturii achiziției globale, de exemplu prin înlocuirea lucrărilor, a produselor sau a serviciilor care urmează să fie achiziționate cu altele diferite sau prin modificarea fundamentală a tipului de achiziție, întrucât, în această situație, se poate presupune că modificarea respectivă va influența rezultatul.”

- 4 Articolul 2 din această directivă, intitulat „Definiții”, prevede la alineatul (1):

„În aplicarea prezentei directive:

[...]

5. «contracte de achiziții publice» înseamnă contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între unul sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante și care au ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau servicii;

[...]

18. «scris(ă)» sau «în scris» înseamnă orice ansamblu de cuvinte sau cifre care poate fi citit, reprodus și apoi comunicat, inclusiv informațiile transmise și stocate prin mijloace electronice;

[...]”

- 5 Articolul 4 din directiva menționată, intitulat „Cuantumul pragului”, prevede la litera (a) că aceasta se aplică contractelor de achiziții publice de lucrări a căror valoare estimată fără taxa pe valoarea adăugată (TVA) este egală sau mai mare de 5 548 000 de euro.

- 6 Articolul 72 din aceeași directivă, intitulat „Modificarea contractului în cursul perioadei sale de valabilitate”, are următorul cuprins:

„(1) Contractele și acordurile-cadru pot fi modificate fără o nouă procedură de achiziții în conformitate cu prezenta directivă în oricare dintre următoarele cazuri:

(a) atunci când modificările, indiferent de valoarea lor monetară, au fost prevăzute în documentele inițiale ale achiziției sub forma unor clauze sau opțiuni de revizuire clare, precise și fără echivoc, printre care se pot număra clauze de revizuire a prețurilor. Astfel de clauze precizează limitele și natura posibilelor modificări sau opțiuni, precum și condițiile în care se poate recurge la acestea. Acestea nu prevăd modificări sau opțiuni care ar schimba caracterul general al contractului sau al acordului-cadru;

[...]

(c) atunci când sunt îndeplinite toate condițiile următoare:

(i) necesitatea modificării a survenit în urma unor circumstanțe pe care o autoritate contractantă care acționează cu diligență nu ar fi putut să le prevadă;

[...]

(e) atunci când modificările, indiferent de valoarea lor, nu sunt substanțiale în sensul alineatului (4).

[...]

(4) Modificarea unui contract sau a unui acord-cadru în cursul perioadei sale de valabilitate este considerată substanțială în sensul alineatului (1) litera (e) atunci când, prin această modificare, contractul sau acordul-cadru prezintă caracteristici care diferă în mod substanțial de cele ale documentului inițial. În orice caz, fără a aduce atingere alineatelor (1) și (2), o modificare este considerată substanțială atunci când este îndeplinită cel puțin una dintre următoarele condiții:

(a) modificarea introduce condiții care, dacă ar fi fost incluse în procedura inițială de achiziții, ar fi permis admiterea altor candidați decât cei selectați inițial sau acceptarea unui alt ofertant decât cel acceptat inițial sau ar fi atras alți participanți la procedura de achiziție;

(b) modificarea schimbă balanța economică a contractului sau a acordului-cadru în favoarea contractantului într-un mod care nu a fost prevăzut în contractul sau acordul-cadru inițial;

[...]

(5) Pentru alte modificări ale dispozițiilor unui contract de achiziții publice sau ale unui acord-cadru în cursul perioadei sale de valabilitate decât cele prevăzute la alineatele (1) și (2), este necesară o nouă procedură de achiziții în conformitate cu prezenta directivă.”

Dreptul bulgar

7 Articolul 107 din zakon za obshtestvenite porachki (Legea privind achizițiile publice, DV nr. 13 din 16 februarie 2016), în versiunea aplicabilă faptelor din litigiile principale (denumită în continuare „Legea privind achizițiile publice”), care a transpus Directiva 2014/24 în ordinea juridică bulgară, prevede:

„Pe lângă motivele menționate la articolele 54 și 55, autoritatea contractantă exclude:

1. un candidat sau un ofertant care nu îndeplinește criteriile de selecție stabilite sau nu îndeplinește orice altă condiție specificată în anunțul de participare, în invitația pentru confirmarea interesului sau în invitația de a negocia ori în documentație;

[...]”

8 Conform articolului 116 din Legea privind achizițiile publice:

„(1) Contractele de achiziții publice și acordurile-cadru pot fi modificate în cazul în care:

[...]

(2) din cauza unor circumstanțe neprevăzute, este necesar să se achiziționeze bunuri, servicii sau lucrări suplimentare neprevăzute în contractul inițial, dacă înlocuirea contractantului:

(a) nu este posibilă din motive economice sau tehnice, inclusiv cerințe privind interschimbabilitatea sau interoperabilitatea cu echipamentele, serviciile sau instalațiile existente impuse prin contractul inițial și

(b) ar genera dificultăți importante de întreținere, de exploatare și de serviciu sau costuri redundante pentru agentul contractant;

(3) din cauza unor circumstanțe pe care autoritatea contractantă, în exercitarea diligenței sale, nu putea să le prevadă, a fost necesar să se efectueze o modificare care nu determină o schimbare a obiectului contractului sau al acordului-cadru;

[...]

(7) sunt necesare modificări nesubstanțiale.

[...]

(5) Modificarea unui contract de achiziții publice este considerată substanțială în sensul alineatului (1) punctul 7 atunci când sunt îndeplinite una sau mai multe dintre următoarele condiții:

1. modificarea introduce condiții care, dacă ar fi făcut parte din procedura de atribuire a contractului, ar fi determinat ofertanți sau candidați suplimentari să participe, ar fi permis admiterea altor ofertanți sau candidați decât cei selectați inițial sau ar fi condus la acceptarea unei oferte diferite de cea reținută inițial;

2. modificarea determină avantaje pentru ofertantul câștigător care nu erau cunoscute de ceilalți participanți la procedură;”

9 Alineatul (2) punctul 27 din Dispozițiile complementare ale Legii privind achizițiile publice prevede că „circumstanțele neprevăzute” sunt circumstanțe care au survenit după încheierea contractului, care nu ar fi putut fi prevăzute cu diligența necesară și care nu sunt rezultatul unei acțiuni sau a unei omisiuni a părților, dar care fac imposibilă executarea în condițiile convenite. Alineatul (3) punctul 1 din aceste dispoziții prevede că legea menționată transpune cerințele Directivei 2014/24.

10 Articolul 20a din zakon za zadalzhneniyata i dogovorite (Legea privind obligațiile și contractele, DV nr. 275 din 22 noiembrie 1950) prevede:

„Contractele țin loc de lege între părțile contractante.

Contractele nu pot fi modificate, reziliate, anulate sau revocate decât de comun acord între părți sau pentru motivele prevăzute de lege.”

11 Articolul 1 alineatul (2) din zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Legea privind gestionarea [fondurilor ESI], DV nr. 101 din 22 decembrie 2015, denumită în continuare „Legea privind gestionarea fondurilor ESI”) definește cheltuielile eligibile din fondurile ESI în dreptul național.

12 Articolul 2 alineatul (1) punctul 23 din anexa 1 la Ordonanța privind identificarea neregulilor care justifică aplicarea unor corecții financiare și procentele aplicabile în vederea determinării cuantumului corecțiilor financiare în cadrul [Legii privind gestionarea fondurilor ESI] (DV nr. 27 din 31 martie 2017) prevede:

„Modificări ilicite ale unui contract de achiziții publice.

1. există modificări ale contractului (inclusiv o reducere a întinderii contractului) care nu sunt conforme cu articolul 116 alineatul (1) [din Legea privind achizițiile publice] [...] [în cazul în care]

Există o modificare substanțială a elementelor contractului (cum ar fi prețul, natura lucrării, termenul de executare, modalitățile de plată, materialele utilizate) atunci când modificarea face contractul executat substanțial diferit, prin natura sa, de cel încheiat inițial. În orice caz, o modificare este considerată substanțială atunci când sunt îndeplinite una sau mai multe dintre condițiile prevăzute la articolul 116 alineatul (5) [din Legea privind achizițiile publice].

[...]”

13 Articolul 15 alineatul (1) din Legea privind amenajarea litoralului Mării Negre (DV nr. 48 din 15 iunie 2007), în vigoare de la 1 ianuarie 2008, prevede:

„Se interzice efectuarea de lucrări de construcție și de instalare în stațiunile balneare naționale de pe coasta Mării Negre de la 15 mai la 1 octombrie.”

Litigiile principale și întrebările preliminare

Cauza C-441/22

14 La 3 iulie 2018, pentru a pune în aplicare activitățile finanțate din fondurile ESI, municipalitatea Razgrad, în calitate sa de entitate publică contractantă, a lansat o procedură deschisă de atribuire a unui contract de achiziții publice având ca obiect construirea unei săli de sport într-un liceu profesional al acestei municipalități. A fost depusă o singură ofertă, și anume cea provenită de la „SAV – Razgrad” OOD.

15 Prin contractul din 13 septembrie 2018, municipalitatea Razgrad a atribuit contractul de achiziții publice acestei societăți. În temeiul articolului 5 alineatele (1) și (2) din acest contract, perioada de executare a lucrărilor de construcții era de 235 de zile și nu putea să depășească data de 30 noiembrie 2019.

16 În cursul executării contractului, la 29 noiembrie 2019, părțile au încheiat actul adițional nr. 1 la contract, înlocuind data inițială de 30 noiembrie 2019 prevăzută pentru finalizarea lucrărilor cu data de 30 ianuarie 2020. Justificarea acestei modificări invocată de părți a fost apariția unor circumstanțe neprevăzute care au determinat necesitatea de a adapta proiectul de investiție.

17 În cursul perioadei de executare, au fost efectuate șase constatări de suspendare a lucrărilor, dintre care cinci din cauza condițiilor meteorologice nefavorabile și una din cauza necesității de a se revizui proiectul de investiții.

18 La 24 februarie 2020, a fost întocmită o constatare a conformității construcției.

19 După deducerea din durata perioadei de executare efectivă de 525 de zile a perioadelor de suspendare a lucrărilor de construcții pentru care fusese stabilită în mod corespunzător o constatare fără a fi contestată de către autoritatea de gestionare, a fost reținut un termen de executare de 264 de zile.

20 În ceea ce privește perioada de întârziere cuprinsă între 30 ianuarie și 24 februarie 2020, nu a fost prezentată nicio justificare, iar autoritatea contractantă nu a calculat penalități de întârziere.

- 21 Menționând în special considerațiile prezentate la punctele 14-20 din prezenta hotărâre, șeful autorității de gestionare a decis să aplice municipalității Razgrad o corecție financiară de 25 % asupra cheltuielilor eligibile din fondurile ESI, în sensul articolului 1 alineatul (2) din Legea privind gestionarea fondurilor ESI, ca urmare a încălcării Legii privind achizițiile publice. Potrivit șefului autorității de gestionare, durata executării contractului este un element esențial al acestuia din urmă. Astfel, autoritatea contractantă ar fi prevăzut, în documentele achiziției, o durată maximă și o dată care nu trebuia depășită pentru executarea contractului, aceste elemente constituind, pe de altă parte, criterii de atribuire în vederea evaluării ofertelor. Prin urmare, o depășire a acestor termene care nu este justificată în mod obiectiv și acceptată de autoritatea contractantă fără observații și fără penalități de întârziere ar constitui o modificare ilicită a condițiilor contractului de achiziții publice în cauză.
- 22 Municipality Razgrad a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Administrativen sad – Razgrad (Tribunalul Administrativ din Razgrad, Bulgaria). Acesta din urmă a considerat că o modificare a contractului de achiziții publice atribuit nu poate fi realizată decât prin încheierea unui acord scris, situație care nu se regăsea în speță în ceea ce privește ultima perioadă de întârziere. Prin urmare, o asemenea situație nu ar constitui o modificare a condițiilor contractului, cu încălcarea articolului 116 alineatul (1) din Legea privind achizițiile publice, ci o executare neconformă a contractului de achiziții publice atribuit. Chiar dacă acesta din urmă ar fi conținut o clauză care ar fi prevăzut penalități de întârziere, chestiunea dacă autoritatea contractantă le-a solicitat ofertantului câștigător ar fi lipsită de relevanță. Administrativen sad – Razgrad (Tribunalul Administrativ din Razgrad) a statuat, în consecință, că șeful autorității de gestionare considerase în mod eronat că situația în discuție în litigiul principal constituia o modificare ilicită a condițiilor contractului, astfel încât decizia sa în acest sens trebuia anulată.
- 23 Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria), instanța de trimitere, este sesizată cu un recurs formulat de șeful autorității de gestionare împotriva acestei hotărâri.
- 24 Potrivit instanței de trimitere, problema dacă o situație precum cea în discuție în litigiul principal constituie o modificare ilicită a condițiilor contractului face obiectul dezbaterii în cadrul instanțelor naționale. Potrivit unei prime abordări, această problemă ar trebui examinată în lumina tuturor circumstanțelor pertinente, ceea ce ar include, pe lângă un acord scris, declarațiile și comportamentul părților în cadrul executării contractului. Potrivit unei a doua abordări, pentru a exista o modificare a contractului, ar fi necesar ca părțile să ajungă la un acord, care să fie consemnat în scris. În lipsa unui astfel de acord, în cazul în care întârzierea în executarea contractului de achiziții publice este imputabilă ofertantului câștigător, ar fi vorba mai degrabă despre o situație de executare neconformă a contractului.
- 25 Prin urmare, instanța de trimitere ridică problema interpretării articolului 72 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2014/24 coroborat cu alineatul (4) literele (a) și (b) al acestuia care trebuie reținută pentru a stabili în special dacă o modificare substanțială a contractului de achiziții publice, în sensul acestor dispoziții, nu poate fi constatată decât dacă există un acord scris în acest sens între părți sau dacă poate fi dedusă și din acțiuni ale acestora.
- 26 În aceste condiții, Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Articolul 72 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2014/24 coroborat cu alineatul (4) literele (a) și (b) al acestuia [se opune] unei reglementări naționale sau unei jurisprudențe naționale privind interpretarea și aplicarea acestei reglementări potrivit căreia încălcarea normelor privind o modificare substanțială a contractului de achiziții publice poate fi reținută numai atunci când părțile au semnat un acord scris/o anexă privind modificarea contractului?
- 2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare: articolul 72 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2014/24 coroborat cu [articolul 72] alineatul (4) literele (a) și (b) din aceasta [se opune] unei reglementări naționale sau unei jurisprudențe naționale privind interpretarea și aplicarea acestei reglementări potrivit căreia o modificare nelegală a contractelor de achiziții publice poate avea loc nu numai prin semnarea unui acord scris de către părți, ci și ca urmare a acțiunilor lor comune

efectuate cu încălcarea dispozițiilor privind modificarea contractelor, aceste acțiuni fiind exprimate printr-o comunicare și prin urme scrise întocmite în cursul acestei comunicări (precum cele din litigiul principal), din care se poate deduce o voință comună de a efectua modificarea respectivă?

- 3) Articolul 72 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2014/24 coroborat cu alineatul (4) literele (a) și (b) al acestuia se opune unei reglementări naționale sau unei jurisprudențe naționale privind interpretarea și aplicarea acestei reglementări potrivit căreia, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal (în care în documentele de achiziție au fost stabilite un termen maxim și data-limită de executare a contractului; termenul constituie de asemenea un indicator al metodologiei de evaluare a ofertelor; executarea efectivă a contractului a avut loc cu depășirea termenului maxim prevăzut de documente și a datei-limită, în absența unor circumstanțe neprevăzute; autoritatea contractantă a recepționat executarea fără obiecții și nu a solicitat penalități contractuale de întârziere), executarea contractului cu încălcarea condițiilor prevăzute în partea din documentele achiziției și din contract referitoare la termen, în lipsa unor circumstanțe neprevăzute și a unei obiecții din partea autorității contractante, va fi interpretată doar ca o formă de executare necorespunzătoare a contractului, iar nu ca o modificare substanțială nelegală a contractului în partea referitoare la termenul de executare?”

Cauza C-443/22

- 27 La 2 ianuarie 2019, municipalitatea Balcic a inițiat o procedură deschisă de atribuire a unui contract de achiziții publice în cadrul unor proiecte finanțate din fondurile ESI, având ca obiect amenajarea promenadei costiere a acestei municipalități. Au fost depuse două oferte, printre care cea provenind de la Infra Expert AD.
- 28 Întrucât contractul a fost atribuit acesteia din urmă, părțile au semnat un contract la 19 aprilie 2019, stabilind printre altele termenul de executare în conformitate cu propunerea tehnică a ofertantului câștigător, și anume 45 de zile calendaristice.
- 29 În cursul executării contractului, au intervenit acte de suspendare a termenului de executare din cauza, pe de o parte, a unor condiții meteorologice nefavorabile și, pe de altă parte, a interdicției, în temeiul articolului 15 alineatul (1) din Legea privind amenajarea litoralului Mării Negre, de a efectua lucrări de construcție și de instalare în stațiunile balneare naționale de pe coasta Mării Negre în timpul sezonului turistic, între 15 mai și 1 octombrie.
- 30 Ca urmare a acestui fapt, durata efectivă de executare a contractului a fost prelungită la 250 de zile. Autoritatea contractantă nu a solicitat daune interese ca urmare a neexecutării în termen.
- 31 Întemeindu-se în special pe motive similare celor în discuție în cauza C-441/22, șeful autorității de gestionare a aplicat, prin decizia din 26 octombrie 2020, o corecție financiară de 25 % municipalității Balcic asupra cheltuielilor eligibile din fondurile ESI, în sensul articolului 1 alineatul (2) din Legea privind gestionarea fondurilor ESI, ca urmare a încălcării Legii privind achizițiile publice. Potrivit șefului autorității de gestionare, în conformitate cu articolul 107 alineatul (1) din Legea privind achizițiile publice, termenul de executare a lucrărilor este stabilit în documentele de achiziție într-un mod și în limite care, dacă nu sunt respectate, determină excluderea ofertantului. Ținând seama de suspendarea repetată a lucrărilor, în condițiile în care era vorba despre condiții meteorologice nefavorabile obișnuite și despre o interdicție normativă previzibilă în mod rezonabil, conform articolului 116 alineatul (1) punctul 3 din această lege, șeful autorității de gestionare a considerat că depășirea termenului de executare convenit inițial constituia, în fapt, o modificare substanțială a contractului de achiziții publice, cu încălcarea legii menționate.
- 32 Municipalitatea Balcic a introdus o acțiune împotriva acestei decizii a șefului autorității de gestionare la Administrativen sad Dobrich (Tribunalul Administrativ din Dobrich, Bulgaria). Acesta din urmă a statuat în esență că, în temeiul articolului 20a din Legea privind obligațiile și contractele, contractele dintre părți pot fi modificate de comun acord de acestea sau pentru motivele prevăzute de lege. În plus, singura formă

autorizată pentru ca modificările contractului de achiziții publice să fie valide ar fi acordul scris. În speță, contractul ar fi fost modificat printr-un acord tacit, ceea ce nu ar constitui o modificare a acestuia, ci o executare inadecvată a contractului, care nu ar permite autorității contractante decât să impună penalitatea convenită în mod expres și prealabil în contract. Nu ar fi relevant în drept să se știe care erau motivele suspendării lucrărilor și dacă erau sau nu erau previzibile pentru părți.

33 Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă), instanța de trimitere, a fost sesizată cu un recurs formulat de șeful autorității de gestionare împotriva hotărârii Administrativen sad Dobrich (Tribunalul Administrativ din Dobrich).

34 Pe lângă cele expuse deja la punctul 24 din prezenta hotărâre, instanța de trimitere consideră că soluționarea litigiului principal în cauza C-443/22 necesită precizarea domeniului de aplicare al noțiunilor „pregătir[e] cu o diligență rezonabilă a procedurii inițiale”, „circumstanțe neprevăzute” și „circumstanțe pe care o autoritate contractantă care acționează cu diligență nu ar fi putut să le prevadă”, în sensul Directivei 2014/24.

35 Astfel, ar fi de dorit să se interpreteze articolul 72 alineatul (1) literele (c) și (e), precum și alineatul (4) literele (a) și (b) din Directiva 2014/24 coroborat cu considerentul (109) al directivei menționate pentru a se stabili în special, pe de o parte, dacă o modificare substanțială a contractului de achiziții publice necesită un acord scris sau dacă aceasta poate fi dedusă și din acțiunile comune ale părților și, pe de altă parte, dacă definiția noțiunii „circumstanțe neprevăzute” care figurează la articolul 116 alineatul (1) punctele 2 și 3 din Legea privind achizițiile publice constituie o transpunere corectă în dreptul bulgar a dispozițiilor relevante din Directiva 2014/24.

36 În aceste condiții, Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curtii următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 72 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2014/24 coroborat cu [articolul 72] alineatul (4) literele (a) și (b) din aceasta [se opune] unei reglementări naționale sau unei jurisprudențe naționale privind interpretarea și aplicarea acestei reglementări potrivit căreia încălcarea normelor privind o modificare substanțială a contractului poate fi reținută numai atunci când părțile au semnat un acord scris/o anexă având ca obiect modificarea contractului?

2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare: articolul 72 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2014/24 coroborat cu [articolul 72] alineatul (4) literele (a) și (b) din aceasta se opune unei reglementări naționale sau unei jurisprudențe naționale privind interpretarea și aplicarea acestei reglementări potrivit căreia o modificare nelegală a contractelor de achiziții publice poate avea loc nu numai prin semnarea unui acord scris de către părți, ci și ca urmare a acțiunilor lor comune efectuate cu încălcarea dispozițiilor privind modificarea contractelor, aceste acțiuni fiind exprimate printr-o comunicare și prin urme scrise întocmite în cursul acestei comunicări (precum cele din litigiul principal), din care se poate deduce o concordanță de voință pentru efectuarea modificării în discuție?

3) Noțiunea de «pregătir[e] cu [...] diligență [...] a procedurii» în sensul considerentului [(109)] al Directivei 2014/24, în partea referitoare la termenul de executare a activităților, include și evaluarea riscurilor rezultate din condiții meteorologice obișnuite care ar putea avea un impact negativ asupra executării contractului în termenul stabilit, precum și evaluarea interdicțiilor normative privind executarea lucrărilor într-o anumită perioadă care se situează în perioada de executare a contractului?

4) Noțiunea de «circumstanțe neprevăzute» în sensul Directivei 2014/24 include numai circumstanțele survenite ulterior atribuirii contractului [astfel cum prevede dispoziția națională care figurează la alineatul (2) punctul 27 din Dispozițiile complementare ale Legii privind achizițiile publice] și care nu au putut fi anticipate în ciuda pregătirii cu o diligență rezonabilă, care nu sunt imputabile unor acțiuni sau unor omisiuni ale părților, dar care fac imposibilă executarea în condițiile convenite? Sau Directiva [2014/24] nu impune ca aceste circumstanțe să fi survenit ulterior atribuirii contractului?

- 5) Condițiile meteorologice obișnuite, care nu sunt «circumstanțe neprevăzute» în sensul considerentului [(109)] al Directivei 2014/24, precum și interdicția normativă a lucrărilor de construcție într-o anumită perioadă, anunțată înainte de atribuirea contractului, constituie o justificare obiectivă a neexecutării contractului în termenul stabilit? În acest context, un ofertant (dând dovadă de diligența necesară și de bună-credință) este obligat să ia în considerare, la calcularea termenului propus, riscurile obișnuite care sunt relevante pentru executarea contractului în termenul stabilit?
- 6) Articolul 72 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2014/24 coroborat cu [articolul 72] alineatul (4) literele (a) și (b) din aceasta [se opune] unei reglementări sau unei jurisprudențe naționale privind interpretarea și aplicarea acestei reglementări potrivit căreia o modificare nelegală a unui contract de achiziții publice poate interveni într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal în cazul în care: executarea contractului în limitele unui anumit termen este o condiție de participare la atribuirea contractului (nerespectarea acestor limite determinând excluderea ofertantului); executarea contractului depășește acest termen din cauza condițiilor meteorologice obișnuite și a unei interdicții normative – deja cunoscută înainte de atribuirea contractului – de a efectua lucrări care intră sub incidența obiectului și a perioadei de executare a contractului, aceste motive de depășire neconstituind circumstanțe neprevăzute; executarea contractului a fost acceptată fără nicio rezervă cu privire la termen; nu a fost solicitată nicio penalitate contractuală pentru întârziere și, în consecință, a fost modificată o condiție substanțială prevăzută în documentele achiziției și determinantă pentru mediul concurențial, iar echilibrul economic a fost denaturat în favoarea contractantului?”
- 37 Prin decizia președintelui Curții din 10 august 2022, cauzele C-441/22 și C-443/22 au fost conexe pentru buna desfășurare a fazelor scrisă și orală ale procedurii, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la întrebările preliminare

Considerații introductive

Aplicabilitatea Directivei 2014/24 la contractele de achiziții publice în discuție în litigiile principale

- 38 După cum rezultă din cererile de decizie preliminară, valoarea estimată a fiecăruia dintre contractele în discuție în litigiile principale este inferioară pragului de aplicabilitate a Directivei 2014/24, stabilit la 5 548 000 de euro prin articolul 4 litera (a) din aceasta în ceea ce privește contractele de achiziții publice de lucrări, astfel încât aceste contracte nu intră în domeniul de aplicare al acestei directive.
- 39 Cu toate acestea, după cum reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții, atunci când o legislație națională se conformează, în mod direct și necondiționat, în ceea ce privește soluțiile pe care le prevede pentru situații care nu sunt acoperite de un act de drept al Uniunii, celor reținute de acest act, există un interes cert al Uniunii ca dispozițiile preluate din actul respectiv să primească o interpretare uniformă. Aceasta permite astfel evitarea unor viitoare divergențe de interpretare și asigurarea unui tratament identic acestor situații și celor care intră în domeniul de aplicare al dispozițiilor menționate (Hotărârea din 31 martie 2022, Smetna palata na Republika Bulgaria, C-195/21, EU:C:2022:239, punctul 43 și jurisprudența citată).
- 40 În această privință, Curtea a avut deja ocazia să constate, la punctul 44 din Hotărârea din 31 martie 2022, Smetna palata na Republika Bulgaria (C-195/21, EU:C:2022:239), că Legea privind achizițiile publice, care a transpus Directiva 2014/24 în ordinea juridică bulgară, se aplică mai general tuturor procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice subvenționate din fonduri europene, indiferent de valoarea contractelor în cauză.
- 41 Or, din dosarul de care dispune Curtea nu reiese că, de la pronunțarea acestei hotărâri, domeniul de aplicare al Legii privind achizițiile publice ar fi fost modificat. Dimpotrivă, din cererile de decizie preliminară reiese că legea menționată transpune în dreptul intern articolul 72 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2014/24 coroborat cu articolul 72 alineatul (4) literele (a) și (b) din aceasta, astfel încât normele

prevăzute de aceste dispoziții au devenit aplicabile contractelor de achiziții publice în discuție în litigiile principale, care nu intră în mod normal în domeniul de aplicare al acestei directive.

42 În aceste condiții, valoarea estimată a fiecăruia dintre contractele în discuție în litigiile principale nu împiedică Curtea să răspundă la întrebările preliminare.

Cu privire la admisibilitatea întrebărilor a treia-a cincea din cauza C-443/22

43 În observațiile sale scrise, municipalitatea Balcic susține că întrebările a treia-a cincea din cauza C-443/22 sunt lipsite de relevanță pentru litigiul principal. Potrivit acestei părți, faptele, astfel cum au fost constatate de instanța de trimitere, sunt inexacte, din moment ce autoritatea de gestionare a definit în mod eronat termenul contractului. Durata lucrărilor ar fi prevăzută în contract, dar nu ar fi supusă unei cerințe de continuitate. Nu ar fi existat nicio cerință de executare într-o perioadă sau într-un sezon anual specific.

44 În această privință, trebuie amintită jurisprudența consacrată potrivit căreia întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub propria răspundere și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de relevanță. Respingerea de către Curte a unei cereri adresate de o instanță națională este posibilă numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea din 12 ianuarie 2023, [Nemzeti Adatvédelmi és Információs Zsolt vs. Magyar Állam](#), C-132/21, EU:C:2023:2, punctul 24 și jurisprudența citată).

45 Or, din cererea de decizie preliminară din cauza C-443/22 reiese că litigiul principal își are originea în depășirea termenului de executare a lucrărilor stabilit atât în documentele achiziției, cât și în contractul de achiziții publice în discuție în litigiul principal și că acest termen constituia un criteriu determinant la evaluarea ofertelor, ofertanții ale căror propuneri erau superioare termenului maxim fiind excluși din această procedură. Prin urmare, nu se poate considera că întrebările referitoare la circumstanțele eventuale în care un astfel de termen poate fi depășit fără a necesita o nouă procedură de atribuire a contractului nu au nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acestui litigiu ori sunt ipotetice pentru motivele invocate de municipalitatea Balcic.

46 În consecință, întrebările a treia-a cincea din cauza C-443/22 sunt admisibile.

Cu privire la competența Curții de a răspunde la a șasea întrebare din cauza C-443/22

47 Municipalitatea Balcic susține că a șasea întrebare din cauza C-443/22, astfel cum a fost formulată de instanța de trimitere, echivalează în esență cu a solicita Curții să soluționeze în mod direct litigiul principal, iar nu să răspundă la o întrebare privind interpretarea dreptului Uniunii.

48 Desigur, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 267 TFUE abilitează Curtea nu să aplice normele dreptului Uniunii la o speță determinată, ci numai să se pronunțe asupra interpretării tratatelor și a actelor adoptate de instituțiile Uniunii Europene (Hotărârea din 13 iulie 2017, [Ingsteel și Metrostav](#), C-76/16, EU:C:2017:549, punctul 25 și jurisprudența citată).

49 Cu toate acestea, trebuie să se considere că, prin intermediul celei de a șasea întrebări din cauza C-443/22, interpretată în lumina motivelor cererii de decizie preliminară în această cauză, instanța de trimitere urmărește, la fel ca prin intermediul celei de a treia întrebări din cauza C-441/22, nu aplicarea de către Curtea însăși a dispozițiilor articolului 72 din Directiva 2014/24 la împrejurările din cauza principală, ci să solicite Curții să stabilească dacă acest articol trebuie interpretat în sensul că o modificare a termenului de executare a lucrărilor convenit în contractul atribuit în urma unei achiziții publice, modificare care a intervenit ulterior acestei atribuirii pentru motive care nu au fost prevăzute în documentele achiziției, poate fi considerată o formă de executare neconformă a contractului de achiziții publice în cauză căreia nu i se

aplică normele prevăzute la acest articol, deși o astfel de modificare intră sub incidența noțiunii „modificare substanțială”, în sensul alineatului (4) al articolului menționat.

50 În consecință, trebuie să se considere că Curtea este competentă să răspundă la a șasea întrebare din cauza C-443/22.

Cu privire la premisa întrebărilor preliminare

51 Trebuie amintit că articolul 72 alineatele (1) și (2) din Directiva 2014/24 enumeră situațiile în care contractele și acordurile-cadru pot fi modificate fără a fi totuși necesar să se lanseze o nouă procedură de achiziții în conformitate cu această directivă. Potrivit dispozițiilor alineatului (5) al acestui articol, lansarea unei noi proceduri este necesară atunci când intervin alte modificări decât cele prevăzute la alineatele (1) și (2) ale articolului menționat.

52 Astfel, conform articolului 72 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2014/24, nu este necesară o nouă procedură atunci când modificările aduse nu sunt „substanțiale”, în sensul articolului 72 alineatul (4) din această directivă. Potrivit chiar modului de redactare a acestei din urmă dispoziții, fără a aduce atingere alineatelor (1) și (2) ale acestui articol, modificarea unui contract în cursul perioadei sale de valabilitate este considerată substanțială, în orice caz, atunci când este îndeplinită cel puțin una dintre condițiile prevăzute la literele (a)-(d) ale acestui alineat (4).

53 În speță, din cererile de decizie preliminară reiese că modificările în discuție în litigiile principale îndeplinesc atât condiția prevăzută la articolul 72 alineatul (4) litera (a) din Directiva 2014/24 – în măsura în care, dacă un termen de executare mai lung, care corespunde termenului inițial prelungit cu depășirea imputată în final, ar fi fost stabilit de la bun început de autoritatea contractantă în cauză în cursul fazei de atribuire a contractului, acesta ar fi atras mai mulți participanți –, cât și condiția prevăzută la articolul 72 alineatul (4) litera (b) din această directivă – în măsura în care această depășire a modificat echilibrul economic al contractului în favoarea contractantului într-un mod care nu era prevăzut în contractul inițial.

54 În consecință, pentru a răspunde la întrebările adresate, Curtea trebuie să se întemeieze pe premisa, a cărei verificare revine în final instanței de trimitere, potrivit căreia cel puțin una dintre condițiile prevăzute la articolul 72 alineatul (4) din Directiva 2014/24 este îndeplinită în fiecare dintre cauzele principale.

Cu privire la prima și la a doua întrebare adresate în cauzele C-441/22 și C-443/22

55 Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări din cauzele C-441/22 și C-443/22, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 72 alineatul (1) litera (e) și alineatul (4) din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că, pentru a califica o modificare a unui contract de achiziții publice drept „substanțială”, în sensul acestei dispoziții, părțile la contract trebuie să fi semnat un acord scris având ca obiect această modificare sau este suficient să existe alte elemente scrise care provin de la aceste părți și care stabilesc o voință comună de a efectua modificarea menționată.

56 Trebuie să se observe că, în fiecare dintre situațiile care au dat naștere litigiilor principale, data efectivă de finalizare a lucrărilor nu a făcut obiectul unui acord scris semnat de părțile la contractul de achiziții publice.

57 Instanța de trimitere ridică astfel problema dacă lipsa unui acord scris privind modificarea termenului de executare a lucrărilor, astfel cum a fost stabilit în contractul inițial de achiziții publice, se opune ca prelungirea în fapt a acestui termen rezultată din întârzieri în executarea acestor lucrări să fie considerată o modificare „substanțială” a contractului în cauză, în sensul articolului 72 alineatul (4) din Directiva 2014/24.

58 În această privință, este adevărat că articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2014/24 definește, pe de o parte, la punctul 5, un „contract de achiziții publice” ca fiind un contract cu titlu oneros încheiat în scris între

- unul sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante și, pe de altă parte, la punctul 18, termenii „scris(ă)” sau „în scris” ca vizând orice ansamblu de cuvinte sau cifre care poate fi citit, reprodus, apoi comunicat, inclusiv informațiile transmise și stocate prin mijloace electronice. În plus, considerentul (58) al Directivei 2014/24 enunță în special că, deși elementele esențiale ale unei proceduri de achiziții – cum ar fi documentele achiziției, solicitările de participare, confirmarea interesului și ofertele – ar trebui să se efectueze întotdeauna în scris, comunicarea verbală cu operatorii economici ar trebui să continue să fie posibilă, cu condiția documentării la un nivel suficient a conținutului acesteia.
- 59 În schimb, articolul 72 din Directiva 2014/24 nu prevede, în ceea ce privește modificarea unui contract de achiziții în curs de executare, că o astfel de modificare nu ar putea fi calificată drept „substanțială”, în sensul alineatului (1) litera (e) și al alineatului (4) ale acestuia, decât dacă ea este constatată printr-un acord scris privind modificarea contractului și că o asemenea constatare nu ar putea, așadar, să fie dedusă din elemente scrise întocmite în cursul comunicărilor dintre părți.
- 60 Această interpretare a articolului 72 din Directiva 2014/24 este confirmată de obiectivele urmărite de această dispoziție și de contextul în care aceasta se înscrie.
- 61 În special, prin încadrarea condițiilor în care contractele de achiziții publice în cursul perioadei lor de valabilitate pot fi modificate, articolul 72 din Directiva 2014/24 urmărește să asigure respectarea principiilor transparenței procedurilor și egalității de tratament al ofertanților. Astfel, aceste principii se opun ca, după atribuirea unui contract de achiziții publice, autoritatea contractantă și ofertantul câștigător să aducă dispozițiilor acestui contract modificări de asemenea natură încât aceste dispoziții să prezinte caracteristici substanțial diferite de cele ale contractului inițial (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 aprilie 2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, punctul 37 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 3 februarie 2022, Advania Sverige și Kammarkollegiet, C-461/20, EU:C:2022:72, punctul 19, precum și jurisprudența citată). Respectarea acestor principii se înscrie, la rândul său, în obiectivul mai general al normelor Uniunii în materie de achiziții publice care constă în asigurarea liberei circulații a serviciilor și deschiderea spre o concurență nedeneraturată în toate statele membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iunie 2008, presstext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, punctele 31 și 32, precum și jurisprudența citată, Hotărârea din 13 aprilie 2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, punctul 37 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 12 mai 2022, Comune di Lerici, C-719/20, EU:C:2022:372, punctul 42 și jurisprudența citată).
- 62 Or, după cum au arătat în esență guvernele ceh și estonian, precum și Comisia Europeană în observațiile lor scrise, pentru a garanta efectul util al normelor prevăzute la articolul 72 din Directiva 2014/24 și, prin urmare, respectarea principiilor pe care această dispoziție urmărește să le asigure, calificarea unei modificări a unui contract de achiziții publice drept „modificare substanțială” a acestuia nu poate depinde de existența unui acord scris semnat de părțile la contractul de achiziții publice și având ca obiect o asemenea modificare. Astfel, o interpretare potrivit căreia constatarea unei modificări substanțiale ar fi condiționată de existența unui asemenea acord scris ar facilita eludarea normelor referitoare la modificarea contractelor în curs, prevăzute de dispoziția menționată, permițând părților la contractul de achiziții publice să modifice în mod discreționar condițiile de executare a acestui contract, în pofida faptului că aceste condiții ar fi enunțate în mod transparent în documentele achizițiilor publice și trebuie să se aplice în mod egal tuturor ofertanților potențiali pentru a garanta o concurență echitabilă și nedeneraturată pe piață.
- 63 În ceea ce privește contextul în care se înscrie articolul 72 din Directiva 2014/24, considerentul (107) al acestei directive arată că modificările aduse contractului sunt considerate substanțiale în cazul în care „demonstrează intenția părților de a renegocia clauze sau condiții esențiale ale contractului respectiv”. Rezultă că, astfel cum Curtea a avut deja ocazia să precizeze, o modificare substanțială, în sensul articolului 72 din Directiva 2014/24, are, în principiu, un caracter consensual (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iunie 2021, Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490, punctul 70).
- 64 Or, intenția de a renegocia condițiile contractului poate fi relevată sub alte forme decât un acord scris care privește în mod expres modificarea în cauză, o asemenea intenție putând fi dedusă în special din elemente scrise întocmite în cursul comunicărilor dintre părțile la contractul de achiziții publice.

65 În consecință, trebuie să se răspundă la prima și la a doua întrebare din cauzele C-441/22 și C-443/22 că articolul 72 alineatul (1) litera (e) și alineatul (4) din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că, pentru a califica o modificare a unui contract de achiziții publice drept „substanțială”, în sensul acestei dispoziții, părțile la contract nu trebuie să fi semnat un acord scris având ca obiect această modificare, o voință comună de a proceda la modificarea în discuție putând fi dedusă printre altele din alte elemente scrise care provin de la aceste părți.

Cu privire la întrebările a treia-a cincea din cauza C-443/22

66 Prin intermediul întrebărilor a treia-a cincea din cauza C-443/22, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 72 alineatul (1) litera (c) punctul (i) din Directiva 2014/24, citit în lumina considerentului (109) al acesteia, trebuie interpretat în sensul că diligența de care trebuie să fi dat dovadă autoritatea contractantă pentru a se putea prevala de această dispoziție impune în special ca aceasta să fi luat în considerare, la pregătirea contractului de achiziții publice în cauză, riscurile pe care le implică pentru respectarea termenului de executare a acestui contract condițiile meteorologice obișnuite, precum și interdicțiile normative de executare a lucrărilor publicate în avans și aplicabile într-o perioadă inclusă în perioada de executare a contractului menționat. Această instanță solicită în plus să se stabilească, pe de o parte, dacă „circumstanțe[le] pe care o autoritate contractantă care acționează cu diligență nu ar fi putut să le prevadă”, în sensul dispoziției menționate, le includ numai pe cele survenite după atribuirea contractului în cauză și, pe de altă parte, dacă, chiar și în cazul în care astfel de condiții meteorologice și interdicții normative ar trebui considerate previzibile, acestea ar constitui totuși o justificare obiectivă a executării contractului cu depășirea termenului stabilit în documentele care reglementează procedura de atribuire și în contractul inițial de achiziții publice.

67 În această privință, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 72 alineatul (1) litera (c) punctul (i) din Directiva 2014/24, este posibilă modificarea unui contract fără o nouă procedură de achiziții în cazul în care „necesitatea modificării a survenit în urma unor circumstanțe pe care o autoritate contractantă care acționează cu diligență nu ar fi putut să le prevadă”, iar anumite alte condiții prevăzute la acest alineat (1) sunt de asemenea îndeplinite, acestea din urmă nefăcând obiectul întrebărilor adresate în prezentele cauze.

68 După cum rezultă din însuși modul de redactare a considerentului (109) al Directivei 2014/24, circumstanțele neprevăzute sunt situații externe pe care autoritatea contractantă nu le putea anticipa atunci când a atribuit contractul, în pofida pregătirii cu o diligență rezonabilă a procedurii inițiale, luând în considerare mijloacele disponibile, natura și caracteristicile proiectului concret, bunele practici din domeniul în cauză și necesitatea de a asigura o relație corespunzătoare între resursele cheltuite pentru pregătirea procedurii de atribuire și valoarea sa previzibilă.

69 Rezultă astfel din articolul 72 alineatul (1) litera (c) punctul (i) din Directiva 2014/24, interpretat în lumina considerentului (109) al acesteia, că, după cum au arătat în esență atât guvernele ceh și estonian, cât și Comisia în observațiile lor scrise, condițiile meteorologice obișnuite, precum și interdicțiile normative de executare a lucrărilor publicate în prealabil și aplicabile unei perioade incluse în perioada de executare a contractului nu pot fi considerate împrejurări pe care o autoritate contractantă diligentă nu putea să le prevadă, în sensul acestor dispoziții.

70 Rezultă în mod necesar că astfel de condiții meteorologice și interdicții normative nu pot fi considerate, în alt temei, nici ca justificând depășirea termenului clar de executare a lucrărilor stabilit în documentele care reglementează procedura de atribuire și în contractul inițial al acestei achiziții.

71 În plus, în cazul în care există circumstanțe care sunt previzibile pentru o autoritate contractantă diligentă, aceasta se poate prevala, în conformitate cu articolul 72 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2014/24, de posibilitatea de a prevedea expres în documentele care reglementează procedura de atribuire și în contractul inițial de achiziții publice clauze de revizuire potrivit cărora condițiile de executare a acestui contract vor putea fi adaptate în cazul survenirii unei circumstanțe specifice, ceea ce permite efectuarea unor modificări care ar necesita altfel o nouă procedură de achiziții în temeiul acestui articol 72. Astfel, prevăzând explicit posibilitatea de a modifica aceste condiții și stabilind modalitățile de aplicare a acesteia

în documentele menționate, autoritatea contractantă garantează că toți operatorii economici care doresc să participe la achiziția menționată au cunoștință despre aceste aspecte de la început și sunt în acest mod pe picior de egalitate în momentul formulării ofertei lor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, punctul 118, și Hotărârea din 7 septembrie 2016, Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, punctele 30, 36 și 37).

72 Dat fiind că împrejurări precum cele care au fost invocate de municipalitatea Balcic în cauza C-443/22 pentru a justifica depășirea termenului de executare convenit inițial cu ofertantul câștigător nu pot fi considerate ca figurând printre cele pe care o autoritate contractantă diligentă nu putea să le prevadă în mod rezonabil la momentul pregătirii contractului de achiziții publice în cauză, nu este necesar să se răspundă la întrebarea dacă noțiunea „circumstanțe pe care o autoritate contractantă care acționează cu diligență nu ar fi putut să le prevadă”, în sensul articolului 72 alineatul (1) litera (c) punctul (i) din Directiva 2014/24, interpretat în lumina considerentului (109) al acesteia, vizează numai împrejurări survenite după încheierea contractului.

73 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările a treia-a cincea din cauza C-443/22 că articolul 72 alineatul (1) litera (c) punctul (i) din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că diligența de care trebuie să fi dat dovadă autoritatea contractantă pentru a se putea prevala de această dispoziție impune în special ca aceasta să fi luat în considerare, cu ocazia pregătirii contractului de achiziții publice în cauză, riscurile de depășire a termenului de executare a acestui contract determinate de cauze de suspendare previzibile, cum ar fi condițiile meteorologice obișnuite, precum și interdicțiile normative de executare a lucrărilor publicate în avans și aplicabile într-o perioadă inclusă în perioada de executare a contractului menționat, astfel de condiții meteorologice și interdicții normative neputând justifica, atunci când nu au fost prevăzute în documentele care reglementează procedura de atribuire a unui contract de achiziții publice, executarea lucrărilor cu depășirea termenului stabilit în aceste documente, precum și în contractul inițial de achiziții publice.

Cu privire la a treia întrebare din cauza C-441/22 și la a șasea întrebare în cauza C-443/22

74 Având în vedere răspunsurile date la prima și la a doua întrebare din cauza C-441/22 și la primele cinci întrebări din cauza C-443/22, nu este necesar să se răspundă la a treia întrebare din cauza C-441/22 și la a șasea întrebare din cauza C-443/22.

Cu privire la cheltuielile de judecată

75 Întrucât, în privința părților din litigiile principale, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a zecea) declară:

1) **Articolul 72 alineatul (1) litera (e) și alineatul (4) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat (UE) 2017/2365 al Comisiei din 18 decembrie 2017,**

trebuie interpretat în sensul că,

pentru a califica o modificare a unui contract de achiziții publice drept „substanțială”, în sensul acestei dispoziții, părțile la contract nu trebuie să fi semnat un acord scris având ca obiect această modificare, o voință comună de a proceda la modificarea în discuție putând fi dedusă printre altele din alte elemente scrise care provin de la aceste părți.

2) Articolul 72 alineatul (1) litera (c) punctul (i) din Directiva 2014/24, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul delegat 2017/2365,

trebuie interpretat în sensul că

diligența de care trebuie să fi dat dovadă autoritatea contractantă pentru a se putea prevala de această dispoziție impune în special ca aceasta să fi luat în considerare, cu ocazia pregătirii contractului de achiziții publice în cauză, riscurile de depășire a termenului de executare a acestui contract determinate de cauze de suspendare previzibile, cum ar fi condițiile meteorologice obișnuite, precum și interdicțiile normative de executare a lucrărilor publicate în avans și aplicabile într-o perioadă inclusă în perioada de executare a contractului menționat, astfel de condiții meteorologice și interdicții normative neputând justifica, atunci când nu au fost prevăzute în documentele care reglementează procedura de atribuire a unui contract de achiziții publice, executarea lucrărilor cu depășirea termenului stabilit în aceste documente, precum și în contractul inițial de achiziții publice.

Semnături

* Limba de procedură: bulgara.