



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG**  
**KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

1026 Budapest, Riadó u. 5.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

---

**Az ügy iktatószáma:** D.137/13/2021.

**A tanács tagjai:** Dr. Hodnik Ákos közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bán János közbeszerzési biztos, Dr. Andriska Szilvia közbeszerzési biztos

**A hivatalbóli kezdeményező:** Pénzügyminisztérium  
(Budapest, József nádor tér 2-4.)

**A hivatalbóli kezdeményező képviselője:** Dr. Járady Györgyi Hédi jogtanácsos

**Az ajánlatkérő:** Székely Község Önkormányzata  
(Székely, Kapitány utca 35.)

**Az ajánlatkérő képviselője:** Dr. Serfőző Andrea ügyvéd  
felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

**A kérelmezett:** LINEA ROAD Kft.  
(Nyíregyháza, Napfény utca 43.)

**A kérelmezett képviselője:** Dr. Nacsa András Ákos ügyvéd

**A közbeszerzés tárgya, értéke:** „Egészségház építése Székely Községben az egészségügyi ellátás színvonalának javítása érdekében” (EKR000527222018), 59.573.070.-Ft

A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) a Közbeszerzési Hatóság nevében meghozta az alábbi

**H A T Á R O Z A T – o t.**

A Döntőbizottság az első kezdeményezési elem tekintetében megállapítja, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 141. § (4) bekezdés ca) pontját.

A Döntőbizottság a második kezdeményezési elem tekintetében megállapítja, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontját.

A Döntőbizottság a harmadik kezdeményezési elem tekintetében megállapítja, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontját.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 1.200.000.-Ft, azaz egymillió-kettőszázezer forint, a kérelmezettel szemben 1.200.000.-Ft, azaz egymillió-kettőszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt és a kérelmezettet, hogy a bírságok összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar

Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési számlájára átutalással teljesítsék.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet a Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya. A jogi képviselővel eljáró fél, illetve a belföldi székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezet kizárólag elektronikus úton nyújthatja be a keresetet.

## I N D O K O L Á S

### A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérő 2018. augusztus 9. napján a Kbt. 115. § szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított a bevezető részben meghatározott építési beruházás tárgyában az ajánlattételi felhívás (a továbbiakban: felhívás) és a közbeszerzési dokumentumok általa kiválasztott öt gazdasági szereplőknek – köztük a kérelmezettnek – való egyidejű megküldésével. Az eljárás az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (továbbiakban: EKR) került lebonyolításra EKR000527222018 számon.

A beruházás a TOP-4.1.1-15-SB1-2016-00044 azonosító számú, „Egészségház építése Székely községben az egészségügyi ellátás színvonalának javítása érdekében” elnevezésű támogatott projekt (támogatási szerződés azonosító: IKT-2017-615-II-00002310) keretében valósult meg.

2. A felhívás II.1.4) pontja szerint a közbeszerzés mennyisége:  
 „Orvosi rendelő és szolgálati lakás külső nyílászáró cseréje, homlokzat és födém hőszigetelése, belső festési munkák elvégzése. Orvosi rendelő akadálymentesítése, burkolatok cseréje, akadálymentes parkoló kialakítása, 28 kW-os kondenzációs kazán beépítése. Szolgálati lakásban 24 kW-os kondenzációs kazán beépítése. 5kWp teljesítményű napelemes rendszer kiépítése. A teljes mennyiséggel kapcsolatos részleteket és az elvégzendő munkák meghatározását a dokumentáció tartalmazza.”

A felhívás II.1.5) pontja szerint a teljesítés határideje 2018. december 31. napja volt.

A felhívás II.2.11) pontja szerint a közbeszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos. A projekt száma vagy hivatkozási száma: TOP-4.1.1-15-SB1-2016-00044.

3. Az ajánlatkérő az ajánlattételi felhívás mellékleteként dokumentációt is készített, amely a következő releváns rendelkezéseket tartalmazta az I.1. Általános információk részben:

„6.) Az ajánlatkérő az ajánlattételi felhívásban és a dokumentációban meghatározott feltételekhez, az ajánlattételi határidő lejártának időpontjától van kötve. Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő közt a szerződés az ajánlati felhívás, a dokumentáció és a nyertesként kihirdetett ajánlat feltételei szerint, az ezekben megfogalmazott tartalommal jön létre.”

„17.) Amennyiben a nyertes ajánlattevő a szerződésben vállalt teljesítési határidőt nem tudja tartani, úgy késedelmi kötbért (a nettó szerződéses ár 0,5 %-a /nap) köteles fizetni. Az ajánlattevő végszámláját csak a kötbér összegének megfizetése után nyújthatja be – amennyiben az ajánlatkérő nem él a szerződésben biztosított elállási jogával.

A késedelmi kötbér legfeljebb 20 napig kerül felszámításra, ezt követően a megrendelő jogosult elállni, és meghiúsulási kötbérigényét érvényesíteni.

A szerződés vállalkozónak felróható okból bekövetkezett lehetetlenülése, vagy a teljesítés megtagadása, vagy a megrendelő egyoldalú (vállalkozónak felróható okból gyakorolt) szerződés megszüntetése, vagy a szerződés egyéb, vállalkozónak felróható okból bekövetkezett meghiúsulása esetén a vállalkozó kötbért tartozik fizetni. A meghiúsulási kötbér alapja a teljes nettó vállalkozói díj, mértéke pedig annak 15%-a. A meghiúsulási kötbér a megrendelő igénybejelentésének vállalkozó általi átvételekor esedékes. A megrendelő követelheti a meghiúsulási kötbéren felüli kárának a megtérítést is a vállalkozótól. A meghiúsulási kötbér tekintetében az ajánlatkérő biztosítékot nem kér.”

„20.) A szerződés teljesítését ajánlatkérő csak a végleges hiánypótlás mentesen lezárt műszaki átadás-átvételi eljárás időpontjával ismeri el. A műszaki átadás-átvételre a Ptk. 6:247. §-a, a 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet és a Kbt. 135. § szabályai az irányadók.”

„23.) Bármilyen mulasztás, amelyet az ajánlattevő követ el amiatt, hogy nem szerez kellő információt olyan ügyekről, amelyek befolyásolhatják vállalt tevékenysége ellátását, nem menti fel az ajánlattevőt – amennyiben ajánlata elfogadást nyert – azok alól a kockázatok, kötelezettségek és felelősségek alól, amelyek a szerződés szerint reá hárulnak.

Az ajánlattevők kizárólagos felelőssége, hogy gondosan megvizsgálják az ajánlatkérési dokumentációt, és annak minden kiegészítését, amely az ajánlati időszak alatt került kibocsátásra, valamint hogy megbízható információkat szerezzenek be minden olyan körülmény és kötelezettség vonatkozásában, amely bármilyen módon is befolyásolja az ajánlat természetét vagy mennyiségi jellemzőit abban az esetben, ha az ajánlat elfogadást nyert.”

4. A 2018. augusztus 27-i ajánlattételi határidőig egy ajánlat érkezett, amelyet a kérelmezett tett. Az ajánlatkérő 2018. augusztus 30. napján készítette el az összegezést, amely szerint az eljárás eredményes volt, a nyertes ajánlattevő a kérelmezett lett.

5. Az ajánlatkérő (mint megrendelő) és a kérelmezett (mint vállalkozó) a vállalkozási szerződést 2018. szeptember 1. napján kötötték meg. A szerződés a következő releváns rendelkezéseket tartalmazta:

„4., Vállalkozó feladata a vonatkozó jogszabályokban, magyar szabványokban, műszaki előírásokban, a technika mai állásának megfelelően, az előírt műszaki tartalomban és kifogástalan minőségben, a jelen Szerződésben meghatározott és a megjelölt véghatáridőig, valamint a jelen Szerződésben meghatározott mennyiségben történő teljes körű elvégzése, amelyek együttesen a szerződésszerű teljesítésnek a feltételei.

A szerződést csak a Kbt. 141. §-ban meghatározott feltételek fennállása esetén lehet módosítani. [...]

„5., A szerződés tárgyát képező munkák alapadatait az ajánlati dokumentáció részét képező műszaki előírás, tervek, és árazatlan költségvetés tartalmazza. Vállalkozó kijelenti, hogy a szerződés mellékletét képező műszaki tervdokumentációt átvizsgálta és megvalósításra

alkalmasnak tartja. Vállalkozó kijelenti, hogy kivitelezőként ténylegesen jogosult az építési tevékenység elvégzésére.”

„8., Vállalkozó feladatát képezi:

[...]

c.) az ajánlat főösszesítőben rögzített munkanemek elvégzése, biztosítani a szerződéses munkák elvégzéséhez a munkaerőt, árut, anyagot, szerkezetet, stb., legyen az ideiglenes vagy állandó jellegű, illetve ha a terv valamely hibája vagy hiányossága a kivitelezés folyamán válik felismerhetővé, a kivitelező késedelem nélkül köteles erről a megrendelőt tájékoztatni.

[...]

Vállalkozó kötelezettsége továbbá, hogy a feladat elvégzéséhez szükséges saját állományban lévő megfelelő létszámú és szakmai összetételű szakembert biztosítson a munka megkezdésétől annak teljes folyamatán keresztül a befejezéséig. Vállalkozó köteles olyan mennyiségű és szakmai összetételű szakembereket biztosítani, hogy a munka megfelelő szervezettsége, mennyiségi és minőségi ellenőrzése jelen szerződés hatálya alatt folyamatosan fennálljon.

Vállalkozó kötelezettsége továbbá, hogy a munka elvégzéséhez szükséges biztonságos gépeket, eszközöket, berendezéseket megfelelő mennyiségben, minőségben, összetételben, kapacitásban biztosítsa a munka megkezdésétől annak teljes folyamatán keresztül a befejezésig.

[...]

Vállalkozó fő kötelezettsége továbbá, hogy a munka ütemezése vagy az ütemezéstől eltérően a megrendelői utasítás szerint megfelelő mennyiségű és minőségű anyagot szolgáltatasson.”

„9., Teljesítési határidő: legkésőbb 2018. december 31. napja.”

„10., A megrendelő a kivitelezéshez szükséges munkaterületet a szerződéskötés napján a vállalkozónak átadja, melyet a szerződő felek építési naplóban rögzítenek.”

„12., A vállalkozó köteles a jogszabályi előírásoknak megfelelő építési naplót folyamatosan vezetni.

A szerződő felek a naplóbejegyzésre meghatalmazott személyeket kötelesek a naplóban a munkaterület átadásakor feltüntetni. Az építési naplóban megállapítások, megjegyzések, kifogások, stb. bejegyzésére kizárólag a megnevezett személyek jogosultak.

A megrendelő az utasításait elsősorban az építési naplóba történő bejegyzéssel közli a vállalkozóval. A vállalkozó a bejegyzésekre három munkanapon belül a naplóban köteles válaszolni.

A megrendelő fenntartja magának a jogot, hogy az alvállalkozó(k) Építési Naplójába betekinthessen.

Az építési naplót a megrendelő hetente legalább 1 alkalommal ellenőrizni köteles.

Az építési naplót a munka befejezését követően le kell zárni.

Az építési napló vezetésére a 191/2009. (IX.15.) Korm. rendelet előírásai irányadók.”

„13., A szerződés teljesítése

[...]

Vállalkozási szerződés teljesítésének tekinthető, ha

- határidőben teljesít a vállalkozó, ha a műszaki átadás-átvételi eljárás jelen szerződésben előírt befejezési határidőn belül, vagy a határnapon megkezdődik, és annak alapján a munkát a megrendelő hiba és hiánymentesen átveszi
- a vállalkozó ugyan késedelmesen teljesít, de a késedelmi kötbér összegét a vállalkozó megfizette.”

„14., Késedelmes teljesítés

A teljesítés napjának a sikeres hiánypótlás-mentesen lezárt műszaki átadás-átvétel napja számít.

Ha a vállalkozó neki felróható okból a szerződésben a teljesítési határidő tekintetében késedelembe esik, akkor a megrendelő az elmulasztott teljesítési határidőt követő első naptári naptól késedelmi kötbérre jogosult. A késedelmi kötbér összege naptári naponként a nettó vállalási ár 0,5 %-a azzal, hogy a kötbér maximuma a vállalt átalányár 10%-át nem haladhatja meg – ezt követően a megrendelő jogosult a szerződést azonnali hatállyal felmondani.

Késedelmes teljesítés esetén a vállalkozó a késedelmi kötbér összegét köteles megfizetni a megrendelő részére, és csak ezt követően nyújthatja be végszámláját.

Amennyiben a megrendelő a munkaterületet nem adja át munkavégzésre alkalmas állapotban, vagy a munka folyamatos végzésében a vállalkozó a megrendelő hibájából akadályoztatva, vagy késleltetve van, úgy az akadály, illetve késedelem idejére a megrendelő a vállalkozóval szemben kötbér igényét nem érvényesítheti, a megrendelő késedelme a vállalkozó egyidejű késedelmét kizárja. Az akadályoztatás tényét írásban köteles a vállalkozó közölni.”

6. A munkaterület átadására az építési napló tanúsága szerint 2018. szeptember 24. napján került sor.

7. Az eljárás eredményéről 2018. október 1. napján feladott tájékoztató hirdetmény 2018. október 2. napján jelent meg a Közbeszerzési Értesítő 2018/190. számában 17562/2018 iktatószámmon.

8. Az e-építési főnapló bejegyzései szerint a monolit vasbeton födém vasszerelését 2018. december 7. napján kezdték meg, amely egy hét szünet után 2018. december 14. napján folytatódott.

Az ajánlatkérő által a jogorvoslati eljárásban rendelkezésre bocsátott nem azonosítható e-alnapló részlet 2018. december 18-i bejegyzése szerint: „A hibás statikai födém vasszerelési tervek miatt az építkezés napok óta áll. A tervek szerint legyártott födém vasanyaga nem használható a tényleges kivitelezéshez. A rendelkezésünkre bocsájtott tervdokumentáció alapján a monolit födém nem kivitelezhető. Ezt jeleztük az illetékes statikus tervezőnek, aki a hibát elismerve, a kijavított verziót a mai napon rendelkezésünkre bocsájtotta.” Ugyanezen e-alnapló 2018. december 20-i bejegyzése szerint a hibásan megszerelt födém vasszerelést elbontották, majd helyesen megszerelték. A 2018. december 21-i bejegyzés szerint a földszint feletti vasbeton lemezek betonozása elvégezhető.

9. A kérelmezett 2018. december 19. napján a következő „Nyilatkozattétel szerződések módosításának szükségességéről” tárgyú nyilatkozatot tette az ajánlatkérő felé:

„A kivitelezés jelen pillanatban 25 %-os készütségben jár. A külső munkák szinte teljesen elkészültek, jelenleg éppen a járófelületek és a parkolók építése van folyamatban. Az épületen belül a szakági munkavégzések, burkolatok kialakítása, szerelvények felszerelése, stb ,folynak.

Sajnos mint kivitelező ennél a munkánál úgy mint a többi kivitelezésnél is belestem ugyanabba a csapdába egyrészt a munkaerő hiány ,másrészt az alapanyag gyártók óriási mennyiségű rendelésváltelük miatt sok esetben jelentős csúszással kaptunk alapanyagot ez mind a belső mind a külső munkáknál a létszámot próbáltuk szükség szerint emeltük de az előzetesen kalkulált ütemtervet, nem sikerült tartani Ennek ellenére a megvalósítás így is a végéhez közeleg, de a 2019.04.30-i határidő a jelenleg folyó munkálatok ismeretében nem tartható.

Jelenleg hátralévő munkarészek tekintetében megtörtént a szerződéskötés, az anyagok rendelések megvannak a szállítási határidőket is visszajelezte a gyártó, így a befejezés egy hónapon belül megvalósulhat. Jelen pillanatban egyéb akadályozó körülmény nem áll fenn, így projekt befejezése a határidő módosításán múlik.”

10. Ugyanezzel a dátummal a kérelmezett egy azonos tárgyú, de részben eltérő tartalmú nyilatkozatot is tett:

„A kivitelezés jelen pillanatban 25-os készütségekben jár. Az alapozási, szigetelési, falazási és földem építési munkák elkészültek, jelen pillanatban a koszorú zsaluzás és monolit földem vasszerelése folyik, sajnos a kapott vasszerelési terv nem megfelelő ezt jeleztük a műszaki ellenőr és a szakági tervező felé valamint az építési naplóban is feltüntettük, amely lassítja a munkavégzésünket, valamint az időjárás is téliesre fordult, amely szintén nehezíti a folyamatos munkavégzést.

Sajnos mint kivitelező ennél a munkánál úgy, mint a többi kivitelezésnél is beleestem ugyanabba a csapdába egyrészt a munkaerő hiány, másrészt az alapanyag gyártók óriási mennyiségű rendelésvártelük miatt sok esetben jelentős csúszással kaptunk alapanyagot, ez mind a belső, mind a külső munkáknál a létszámot próbáltuk szükség szerint emeltük de az előzetesen kalkulált ütemtervet nem sikerült tartani Ennek ellenére a megvalósítás így is a végéhez közeleg, de a 2019.04.30-i határidő a jelenleg folyó munkálatok ismeretében tartható. Jelenleg hátralévő munkarészek tekintetében megtörtént a szerződéskötés, az anyagok rendelések megvannak a szállítási határidőket is visszajelezte a gyártó, így a befejezés egy hónapon belül megvalósulhat. Jelen pillanatban egyéb akadályozó körülmény nem áll fenn, így projekt befejezése a határidő módosításán múlik.”

11. A vállalkozási szerződést a felek első alkalommal 2018. december 21. napján módosították. A módosítás a szerződés 9. pontját érintette, a teljesítési határidőt 2019. április 30. napjában határozták meg az eredeti 2018. december 31. napja helyett, a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára hivatkozással. A módosítás indokaként a szerződésmódosítás 3. pontjában a következőt rögzítették:

„A megyénkben tapasztalható sajnos az építőiparra általánosságban jellemző munkaerőhiány és az építőanyag gyártók kapacitáshiánya, amely ezt a projektet is végigkísérte. A határidő közeledtére többször fel lett hívva a Kivitelező figyelme, aki a különböző szakágak munkájának összehangolásával és a létszám szükség szerinti emelésével igyekezett tartani az előzetesen kalkulált ütemtervet, ám sikertelenül.”

12. Az e-építési főnapló bejegyzései szerint a cserépfedés készítését 2019. január 30. napján kezdték meg. A 2019. február 2-i bejegyzés szerint: „Tetőcserép hiánya miatt a cserépfedés 1-2 hetet csúszik.” Az e-építési főnapló bejegyzései szerint a hiányzó zárócserépeket 2019. február 14. napján rakták fel.

Az ajánlatkérő által a jogorvoslati eljárásban rendelkezésre bocsátott nem azonosítható e-alnapló részlet 2019. február 2-i bejegyzése szerint: „Tető munkálatai leáltak, mert a tervek, és a költségvetésben megadott mennyiségek szerint megrendelt cserép igen kevésnek bizonyult. Főképp kúpcserépek, és zárócserépek hiánya jelentős.”

13. A kérelmezett 2019. április 23. napján a következő „Nyilatkozattétel szerződések módosításának szükségességéről” tárgyú nyilatkozatot tette az ajánlatkérő felé:

„Az épület belső munkálatai elkészültek, a külső tereprendezés és parkoló építése folyik. A kivitelezés 70% os készütségnél jár.

Sajnos előre nem számoltunk azzal, hogy a májusi hónap szinte teljesen alkalmatlan lesz a külső munkálatok végzésére a leesett nagy mennyiségű és folyamatos csapadék miatt, amely

év ezen időszakára nem is jellemző. Mivel pontosan a parkoló építése van folyamatban különösen érzékenyen érintett a rossz időjárás ezért jelen pillanatba önhibán kívül nem tudunk munkát végezni, így időben teljesíteni sem.

Minden hátralévő munkarész tekintetében helyszínen van a beépítendő anyag, továbbá a szükséges munkaerő is rendelkezésre a projekt befejezésére, így az időjárás megfelelő alakulását követően a projekt sikeres megvalósulása csak a határidő módosításán múlik. Műszaki ellenőrrel egyeztetve a határidőt 2019. június 29-re szeretnénk módosítani, mely elengedhetetlenül szükséges a projekt sikeres befejezéséhez.”

14. Ugyanezzel a dátummal a kérelmezett egy azonos tárgyú, de részben eltérő tartalmú nyilatkozatot is tett:

„Az épület belső munkálatai elkészültek, a külső tereprendezés és parkoló építése folyik. A kivitelezés 75%-os készültségnél jár.

Sajnos nem számoltunk a folyamatosan a tervezésből fakadó hibákka, amely mind az anyagok mennyiségére, mind a beszerzésükre kihatott, egyrészt a tetőfedésnél, amely így többlet anyag bedolgozását vonta maga után és ennek beszerzése több hetet vett igénybe, a másik probléma a burkolás, melynek mennyisége a tervből nem volt meghatározható. Jeleztük a műszaki ellenőr felé de sajnos több nap elteltével kaptuk meg a választ, amit nem tudunk kivárni mivel burkolót erre az időszakra tudtunk keríteni, így jelentős többlet mennyiségű burkolást végeztünk el amely az egymásra épülő munkafolyamatokat késleltette. A kültéri parkoló építésénél is adódtak problémák, mivel a tervben kialakított parkoló nagysága és mennyisége, valamint a költségvetésben szerepeltetett mennyiségek között is nagy eltérés jelentkezett kb. a parkoló nagysága háromszorosa volt a költségvetésben kiírtnál.

Valamint nem számoltunk azzal, hogy májusi hónap szinte teljesen alkalmatlan lesz a külső munkálatok végzésében a leesett nagy mennyiségű és folyamatos csapadék miatt, amely év ezen időszakára nem is jellemző. Mivel pontosan a parkoló építése van folyamatban különösen érzékenyen érintett a rossz időjárás ezért jelen pillanatba önhibán kívül nem tudunk munkát végezni, így időben teljesíteni sem.

Minden hátralévő munkarész tekintetében helyszínen van a beépítendő anyag, továbbá a szükséges munkaerő is rendelkezésre a projekt befejezésére, így az időjárás megfelelő alakulását követően a projekt sikeres megvalósulása csak a határidő módosításán múlik. Műszaki ellenőrrel egyeztetve a határidőt 2019. június 29-re szeretnénk módosítani, mely elengedhetetlenül szükséges a projekt sikeres befejezéséhez.”

15. A műszaki ellenőr 2019. május 27. napján, „Nyilatkozattétel szerződések módosításának szükségességéről” tárgyú nyilatkozatot tett az ajánlatkérő felé a következő tartalommal:

„A projekt kivitelezése jelenleg 65-70%-os készültségen áll, de huzamosabb ideje munkavégzésre alkalmatlan az időjárás. Miután a külső tereprendezés és a parkoló építése folyik, ezért egyetlen esős nap után akár több napig nem lehet érdemi munkát végezni. Előzetes kalkuláció alapján a hátralévő munka nagyjából 1,5 hónapot vesz igénybe, ezért a véghatáridő 2019. június 29-re módosítását műszaki ellenőrként elfogadásra javaslom. Ez az új határidő a körülmények ismeretében reálisan tervezett és tartható.”

16. A vállalkozási szerződést a felek második alkalommal 2019. április 25. napján módosították. A módosítás ismét a szerződés 9. pontját érintette, a teljesítési határidőt 2019. június 29. napjára hosszabbították a már módosított 2019. április 30. napjáról, ismét a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára hivatkozással. A módosítás indokát a szerződésmódosítás 3. pontjában – az első módosítással megegyezően – rögzítették. (Határozat 11. pont)

17. A kérelmezett 2019. június 24. napján a következő „Nyilatkozattétel szerződések módosításának szükségességéről” tárgyú nyilatkozatot tette az ajánlatkérő felé:

„A korábbi nyilatkozatomban felvázolt időjárási viszontagságokra visszavezethető akadályoztatás a vártnál hosszabb ideig állt fenn ezért nem tudtuk előre leszervezni a munkavégzéshez szükséges gépeket, és munkaerő kapacitást. Ennek köszönhetően a külső munkálatokat még nem tudtuk befejezni teljes mértékben. A kivitelezés 97%-os készültségnél jár. Ezáltal az önkormányzat sem tudja benyújtani a használatbavételi engedélyt, amely a beruházás befejezésének szerves része. Amint augusztus elejére elkészül a kivitelezés és lezárásra kerülhet a műszaki átadás folyamata, benyújtható a használatbavételi engedély iránti kérelem. Műszaki ellenőrrel egyeztetve a véghatáridőt 2019. szeptember 30-ra módosítsuk, mely elengedhetetlenül szükséges a projekt sikeres befejezéséhez. Ez az új határidő reálisan tervezett és tartható.”

18. A műszaki ellenőr 2019. június 24. napján „Nyilatkozattétel szerződések módosításának szükségességéről” tárgyú nyilatkozatot tett az ajánlatkérő felé a következő tartalommal:

„A projekt kivitelezése a végénél tart, de még maradt a rendeltetésszerű használatot akadályozó tényező, amely részben a parkoló építésének elhúzóadásából, részben a Megrendelő azon kéréséből adódott, hogy a rendelőkben a tervektől eltérően mindenhol kerámia falburkolat készüljön. Ez nem volt része az eredeti műszaki tartalomnak, de műszaki ellenőrként támogatom a módosítást, mivel üzemeltetési szempontból előnyösebb és a fertőtlenítése is sokkal könnyebb. ezen indokok alapján a véghatáridő 2019. szeptember 30-ra módosítását műszaki ellenőrként elfogadásra javaslom.

Ez az új határidő a körülmények ismeretében reálisan tervezett és tartható.”

19. A vállalkozási szerződést a felek harmadik alkalommal 2019. június 25. napján módosították. A módosítás ismét a szerződés 9. pontját érintette, a teljesítési határidőt 2019. szeptember 30. napjára hosszabbították a már módosított 2019. június 29. napjáról, újfent a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára hivatkozással. A módosítás indokát a szerződésmódosítás 3. pontjában – az első és második módosítással megegyezően – rögzítették. (Határozat 11. pont)

20. Az ajánlatkérő által az első szerződésmódosításról 2019. november 20. napján feladott tájékoztató hirdetmény 2019. november 21. napján jelent meg a Közbeszerzési Értesítő 2019/224. számában 22437/2019 iktatószámán.

A hirdetmény VI.2.2) pontjában a módosítás okaként az ajánlatkérő megjelölte a „Módosítási igény olyan körülmények miatt, amelyet a kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő nem láthatott előre” szöveget. A módosítás szükségességét indokoló körülmények ismertetése és előre nem látható jellegük magyarázata körében a szerződésmódosítás 3. pontjában megadott indokot ismételte meg:

„A megyénkben tapasztalható sajnos az építőiparra általánosságban jellemző munkaerőhiány és az építőanyag gyártók kapacitáshiánya, amely ezt a projektet is végigkísérte. A határidő közeledtére többször fel lett hívva a Kivitelező figyelme, aki a különböző szakágak munkájának összehangolásával és a létszám szükség szerinti emelésével igyekezett tartani az előzetesen kalkulált ütemtervet, ám sikertelenül.”

A módosítás jogszabályi alapjaként a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját jelölte meg.

21. Az ajánlatkérő által a második szerződésmódosításról 2019. december 19. napján feladott tájékoztató hirdetmény 2019. december 20. napján jelent meg a Közbeszerzési Értesítő 2019/247. számában 24202/2019 iktatószámán. A hirdetmény VI.2.2) pontjában az

első módosításról közzétett hirdeteménnyel egyezően jelölte meg a módosítás indokát és magyarázatát, valamint az annak alapjául szolgáló jogszabály helyet.

22. Az ajánlatkérő által a harmadik szerződésmódosításról 2020. január 22. napján feladott tájékoztató hirdetmény 2020. január 23-án jelent meg a Közbeszerzési Értesítő 2020/16. számában 25271/2019 iktatószámmon. A hirdetmény VI.2.2) pontjában az első és második módosításról közzétett hirdeteménnyel egyezően jelölte meg a módosítás indokát és magyarázatát, valamint az annak alapjául szolgáló jogszabály helyet.

23. A hivatalbóli kezdeményező 2021. január 22. napján szabálytalansági eljárást indított az ajánlatkérő beszerzésének teljesítése ellen, a Magyar Államkincstár, mint közreműködő szervezet által tett szabálytalansági gyanúbejelentés alapján.

### **A hivatalbóli kezdeményezés**

24. A kezdeményező 2021. március 18. napján nyújtotta be a Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményező iratot (a továbbiakban: kezdeményezés). Az eljárás kezdeményezési jogosultsága körében hivatkozott a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontjára, tekintettel arra, hogy irányító hatósági feladatokat lát el a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) 3. sz. mellékletében foglalt kijelölés alapján. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 162. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Pénzügyminisztérium a Nemzetgazdasági Minisztérium átnevezésével működik tovább.

25. A jogsértő események megtörténtének napjaként a kezdeményező a szerződésmódosítások aláírásának napját, azaz 2018. december 21-ét, 2019. április 25-ét és 2019. június 25-ét jelölte meg. A jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként – a Kbt. 152. § (2a) bekezdése alapján – a szabálytalansági eljárás megindítását, azaz 2021. január 22. napját határozta meg.

26. A kezdeményezésben előadta, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett azonos indokkal történő, kizárólag a teljesítési határidő tekintetében történt szerződésmódosításai nem felelnek meg a Kbt. 141. § (4) bekezdésének ca) alpontjában foglalt feltételeknek.

27. Az első szerződésmódosítás kapcsán előadta, hogy a felek a teljesítési határidő meghosszabbításának indokaként a munkaerőhiányt és az építőanyag gyártók kapacitáshiányát jelölték meg. Az építőanyag-hiányt az ajánlatkérő a beszállítói (Serbeton Kft., Barkaszi Ferenc tűzép-kereskedő) dokumentumokkal (építőanyag szállítására leadott megrendelésekkel, azok beszállítói visszaigazolásaival, szállítólevelekkel és számlákkal) kívánta igazolni. A kezdeményező megállapította azonban, hogy a benyújtott szállítólevelek és az építési napló bejegyzései több esetben ellentmondanak egymásnak (példaként dátumokkal mutatta be, hogy az építőanyag felhasználása előbb történt meg, mint azok leszállítása).

Hivatkozott arra, hogy a műszaki ellenőr (2018. szeptember 28. napján kelt) nyilatkozata szerint a munkaerő- és építőanyaghiány 76 napos késedelmet okozott a teljesítésben. Ezzel szemben a benyújtott megrendelések és szállítólevelek alapján az építőanyaghiány okozta késedelemi idők ennél rövidebbek (21, 22, illetve 45,48 és 49 naposak) voltak. A kérelmezett nem igazolta semmilyen dokumentummal, hogy kísérletet tett volna más beszállítóktól beszerezni a szükséges anyagokat. Továbbá olyan időben rendelte-e meg a szükséges

anyagokat, hogy számíthatott – a teljesítési határidőt figyelembe véve – a megfelelő időben történő szállítói teljesítésre.

A kezdeményező – hivatkozva szintén a műszaki ellenőr fenti nyilatkozatára – ellentmondásosnak találta, hogy a hibás fődémterv tervező általi kijavítása 41 napos késedelmet eredményezett volna. Ennek kapcsán utalt a műszaki ellenőr és a kérelmezett e tárgyban tett nyilatkozatai, dokumentumai közötti eltérő információkra. Ezek alapján nem állapítható meg kétségtelenül, mikor történt ténylegesen meg a tervhibával kapcsolatos akadályközlés, így az sem támasztható alá az, hogy ez milyen mértékű késedelmet eredményezett a teljesítésben. Szintén ellentmondás, hogy a műszaki ellenőr 2020. június 2. napján tett nyilatkozata alapján a tervhiba jelzése és annak kijavítása között a munkavégzés szünetelt, azonban az építési napló alapján a munkavégzés ezen időszakban is folyamatos volt.

A fentiek alapján álláspontja szerint nem állapítható meg, hogy a teljesítési határidő módosítását olyan körülmények tették-e szükségessé, amiket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva ne láthatott volna előre.

28. A második szerződésmódosítás kapcsán a kezdeményező előadta, hogy a kérelmezett 2019. április 23. napján kelt nyilatkozatában a teljesítési késedelem egyik okaként – a külső munkák (parkolóépítés) tekintetében – a májusi csapadékos időjárásra hivatkozott. Ugyanezen okot jelölte meg a műszaki ellenőr is azonos napon kelt nyilatkozatában. Ezzel szemben az építési főnapló vonatkozó bejegyzései szerint a kültéri munkavégzést áprilisban és májusban az időjárás nem akadályozta, csak 2019. május 30. napján nem történt munkavégzés az időjárásra hivatkozással.

Másik okként jelölte meg a kérelmezett, hogy tervezési hiba miatt a kültéri parkoló burkolásához szükséges építőanyag mennyiség (háromszorosára) növekedett. További okként jelezte a tetőfedéshez szükséges cserépmennyiség (1-2 hetes várható késedelmet okozó) átmeneti hiányát, amelyet azonban dokumentumokkal (cserepek megrendelése, visszaigazolása, szállítólevelek) nem támasztott alá. Az építési főnapló adatai szerint azonban a cserepek felrakása a módosított teljesítési határidő előtt, 2019. február 14. napján megtörtént. A kérelmezett szintén akadályozó tényezőként hivatkozott arra, hogy a burkolási munkák késedelmet szenvedtek, mivel az ajánlatkérő – a tervtől eltérően – 210 cm magasságban kérte a csempével való burkolást az egész épület területén. Emiatt a csempe mennyisége közel duplájára nőtt és a csempézés is több időt vett igénybe, ezért a módosított teljesítési időpont (az első szerződésmódosítás szerint 2019. április 30.) várhatóan kb. 5-6 munkanappal tolódik.

A kezdeményező álláspontja szerint a fentiek alapján sem a többletanyagok szükségessége, sem a kedvezőtlen időjárás vonatkozásában nem került igazolásra, hogy az első szerződésmódosítás eredményeképpen 120 nappal meghosszabbított eredeti (111 napos) teljesítési határidőt miért volt szükséges meghosszabbítani további 60 nappal.

29. A kezdeményező a harmadik szerződésmódosítás kapcsán előadta, hogy a kérelmezett és a műszaki ellenőr 2019. június 24. napján kelt nyilatkozatai részben a kültéri munkák elhúzódására vezették vissza a teljesítési késedelmet.

A kérelmezett nyilatkozatában az akadályoztatás okaként még az időjárási viszontagságokat jelölte meg, amely elhúzódása miatt nem tudta előre leszervezni a munkavégzéshez szükséges gépeket és munkaerő-kapacitást. Emiatt a munka befejezése, és ekként a használatbavételi engedély kiadása is késlekedett. A kezdeményező hivatkozott arra, hogy az építési főnapló adatai alapján 2019. május 21. napja után munkavégzés nem történt. Időjárási körülményekre hivatkozással munkavégzés szünetelésre vonatkozó további bejegyzést a napló nem tartalmaz. A kérelmezett által hivatkozott viszontagságos időjárás vonatkozásában nem került

benyújtásra sem akadályközlés, sem pedig a kedvezőtlen időjárást alátámasztó semmilyen dokumentum.

A műszaki ellenőr nyilatkozatában hivatkozott arra, hogy a késelem részben az ajánlatkérő azon kéréséből is adódott, hogy a tervektől eltérően mindenhol kerámia falburkolat készüljön. A kezdeményező ezzel kapcsolatban azonban megjegyezte, hogy az építési főnapló adatai szerint az ajánlatkérő falburkolással kapcsolatos többletigénye már 2019. áprilisában tudott volt, és rögzítésre került, hogy a (módosított) teljesítési határidőhöz (2019. április 30.) képest várhatóan csak 5-6 napos késést fog okozni. Az építési főnapló bejegyzései szerint burkolási, fugázási munkákat 2019. május 10. napját követően már nem végeztek, így ez nem támasztja alá a teljesítési határidő 2019. szeptember 30. napjára történő eltolásának indokoltságát.

A kezdeményező szerint sem a munkálatok elhúzódása, sem a kedvezőtlen időjárás vonatkozásában nem került igazolásra, hogy az első két szerződésmódosítás során 180 nappal meghosszabbított eredeti (111 napos) teljesítési határidőt miért volt szükséges meghosszabbítani további 93 nappal.

30. A kezdeményező álláspontja szerint a szerződésmódosítások nem felelnek meg a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pont ca) alpontjában foglaltaknak, az ajánlatkérő kellő jogalap nélkül módosította a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződését közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, megsértve ezzel a Kbt. 141. § (8) bekezdését. Kérte a Döntőbizottságtól a jogorvoslati eljárás megindítását, a jogsértés kivizsgálását, a Döntőbizottság döntésére irányuló indítványt külön nem tett.

### **Az ajánlatkérő észrevétele**

31. Az ajánlatkérő 2021. március 24. napján, a jogorvoslati kezdeményezésre tett észrevételében mindenekelőtt előadta, hogy a vállalkozási szerződést 2018. szeptember 11. napján kötötték meg a kivitelezővel. A szerződésben foglalt teljesítési határidőt a támogatási okirat határozta meg, amelynek módosítása nélkül a teljesítési határidőtől nem tudtak eltérni.

32. Az első szerződésmódosítás kapcsán előre bocsátotta, hogy a teljesítési határidő módosítására minden alkalommal a műszaki ellenőr által alátámasztottan, a benyújtott előzetes indoklás alapján került sor. A módosítás a munkálatok műszaki tartalmát, a vállalkozói díj mértékét nem érintették, kizárólag határidő módosítást tartalmaztak. A módosítás ezért pénzügyi érdeksérelmet sem az ajánlatkérőnek, sem a kérelmezettnek, sem a pénzügyi forrást biztosító intézmény részére nem okozott. Valamennyi módosításra igaz, hogy a teljesítés határidejét csak becsülni volt lehetőségük. A módosítások során meghatározott új teljesítési határidők azonban reálisan, a műszaki ellenőr által igazoltan lettek megállapítva. Az ajánlatkérő a szerződés módosítások kapcsán mindvégig jóhiszeműen járt el, a módosítások a műszaki ellenőr által alátámasztottan, a vállalkozóval egyeztetve kerültek megfogalmazásra.

A szállítólevelek és az építési napló bejegyzései közti ellenmondásokra nem volt ráhatása, a kérelmezett nem járt el kellő körültekintéssel (a kérelmezett erre vonatkozó nyilatkozatát csatolta). Egyebekben meglátása szerint az építési dokumentumok alapján a munkavégzés folyamatos volt. A szerződésmódosítás indokoltsága, a késedelmet okozó körülmények fennállása (építőanyag- és munkaerőhiány, földmértv. hibája és kijavítása), az új teljesítési időpont kapcsán mindvégig a műszaki ellenőr nyilatkozatára támaszkodtak.

Megemlítette még – a köztudottan jellemző építőanyag- és munkaerőhiány igazolásaként – a Központi Statisztikai Hivatal 2018. évre vonatkozó építőipari elemzését, amely szerint az uniós források igénybevételeivel megvalósuló beruházásokra tekintettel az építőipar teljesítménye több, mint 22 %-kal nőtt.

33. A kérelmezett csatolt, 2021. január 28. napján kelt nyilatkozata szerint „a beruházás során az építési napló vezetése hiányos volt. [...] később relevánssá váló bejegyzések maradtak el, melyek az elszámolás során problémaként merültek fel. A bejegyzések a szerződésmódosítás pontos határidejét nem teljes mértékben támasztják alá, azonban a határidő teljesítése a módosítás időpontjában joggal volt feltételezhető, hiszen azt a műszaki ellenőr is alátámasztotta.”

34. A második szerződésmódosítás indokoltsága körében lényegében a fent már előadottakra hivatkozott. Egyebekben fent kívánta tartani a hivatalbóli kezdeményező ellenőrzése során tett nyilatkozatait.

35. A harmadik szerződésmódosítás okai kapcsán megismételte a fent előadottakat. Kiemelte azonban, hogy az új szerződésmódosításra a rendkívül csapadékos május-június is okot adott, özönvízszerű esőzésekkel. Alátámasztásaként a véleménye szerint „az interneten bárki által elérhető” időjárás adatokat csatolt. A csatolt dokumentumban lévő hivatkozás Tiszabecs helység időjárás adataira mutat, azonban a hivatkozott oldalon a hivatkozott napok megadása után nem a csatolt dokumentumban szereplő képernyő kivágásokon szereplő adatokat adja eredményül a rendszer.

36. Mindezeket túl előadta még, hogy községükben hosszú ideje fennállt az igény az egészségügyi alapellátás korszerűsítésére. A pályázat előkészítése hosszadalmas volt, főként az önerős anyagi források megteremtése miatt. Az elnyert összeg mellett az önkormányzatnak is jelentős saját forrást kellett biztosítani, amely a költségvetését igen megterhelte. A megvalósult építési beruházás eredményeként azonban a háziorvosi és védőnői feladat ellátása korszerű körülmények között valósulhat meg. Hangsúlyozta, hogy mindhárom szerződésmódosításkor jóhiszeműen járt el, a műszaki ellenőr nyilatkozatainak alapulvételével, reálisan meghatározva a teljesítési időpontokat, pénzügyi érdeksérelmet nem okozva. A módosítások megfeleltek a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja feltételeinek.

Az építési napló vezetésének hiányosságairól csak a Magyar Államkincstár utóellenőrzése kapcsán értesültek, utólag ezen hiányosságok nem orvosolhatók, de a kérelmezett elismerte ebben felelősségét.

37. Végül hivatkozott még az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: Irányelv) preambuluma (109) bekezdésére. E szerint az előre nem látható körülmények megítélése tekintetében bizonyos fokú rugalmasság szükséges annak érdekében, hogy a szerződést – új közbeszerzési eljárás nélkül – ezekhez a körülményekhez igazítsák, feltéve, hogy azokat az ajánlatkérő az eredeti odaítélés ésszerűen gondos előkészítése ellenére sem láthatta előre.

38. Fentiek alapján kérte a Döntőbizottságot, hogy a jogorvoslati eljárás kapcsán esetlegesen megállapítható pénzügyi szankció alkalmazásától tekintsen el, mivel a beruházás kapcsán mindvégig jóhiszeműen járt el, valamint a pénzügyi szankció alkalmazása jelentős likviditási nehézségeket okozhat. Észrevételében nyilatkozott továbbá arról, hogy a jogorvoslat tárgyává tett cselekményt nem a jogszabályba épített folyamatba épített ellenőrzést végző szervnek az érintett eljárásban adott előírása alapján teljesítette.

## A kérelmezett észrevétele

23. A kérelmezett 2021. március 26. napján tett észrevételében a hivatalbóli kezdeményező jogorvoslati kezdeményezésének elutasítását és a felmerülő eljárási díjak és költségek vonatkozásában marasztalását kérte. Mindenekelőtt kiemelte, hogy a beruházás megvalósítása során jóhiszeműen és az ajánlatkérővel mindvégig együttműködve járt el. Szakmai tapasztalatának köszönhetően derült fény a tervhibákra, a terv és az előirányzott költségvetés eltéréseire. A teljesítési késedelmet okozó körülményeket az alábbiakban foglalta össze. A szerződésmódosításokkal kapcsolatban összességében azt nyilatkozta, hogy azokat az ajánlatkérő készítette el, aki előtt ismertek voltak annak okai (akadályoztatási körülmények). Egyebekben a módosítás ajánlatkérő általi előkészítéséről nyilatkozni nem tudott, az ajánlatkérő által igényelt dokumentumokat mindig rendelkezésre bocsátotta.

24. Elsődlegesen hivatkozott a tervhibákra. A tervhibákat a kérelmezett dokumentumokkal igazolhatóan jelezte az ajánlatkérőnek. A tervhibák kijavítása miatt a munkavégzés nem volt folyamatos, annak ideje alatt csak kisebb, nem érdemi munkálatok tudtak folyni. A kijavított tervet csak 2018. december 18. napján kapta kézhez, amely – az évvégi gyártási leállások miatt – késleltette a munkavégzést.

25. További okként jelölte meg az alapanyag és kapacitáshiányt is. E körben hivatkozott a KSH munkaerőpiaci folyamatokról szóló 2018 és 2019. év I-IV. negyedévi, valamint KSH Helyzetkép az építőiparról 2018-as és 2019-es jelentéseire. Ezekből kitűnik, hogy 2018-2019. években az építőipart magas humán erőforrás-hiány jellemezte, továbbá az építőipar termelési volumene és az abban foglalkoztatottak száma is jelentősen nőtt. Az építőanyagok késedelmes szállítása okán az eredeti időbeli ütemezést át kellett tervezni, amely a lekötött alvállalkozói vállalatokat érintette (akik más beruházókkal is szerződésben álltak). Így halmazati problémakört kellett kezelnie, az alvállalkozói teljesítések késedelme az átütemezés okán (ok-okozati összefüggés) történt, amely sem az alvállalkozóknak, sem a kérelmezettnek nem volt felróható. Ezért következett be – amit az építési napló is igazol –, hogy voltak olyan napok, amikor nem folytatható munkavégzés.

26. Cáfolta a kezdeményező azon állítását, miszerint az építési napló és szállító levelek között ellentmondások állnak fenn. Az alapanyagok az építési naplók szerint végzett munkák során rendelkezésre álltak. Téves megállapításra vezet, hogy a kezdeményező a későbbi munkákhoz szükséges alapanyagok szállítóleveleit a korábban végzett munkákkal vetette össze. (Konkrét példaként – a betonozással és vasáru beépítéssel kapcsolatban – említi a Peperit Kft.-vel történt szállítást és a szállított anyag beépítését.) A hivatalbóli kezdeményezővel szemben állította, hogy időben megrendelte az alapanyagokat. Telefonon és interneten keresztül több forrásból informálódott a beszerzési lehetőségekről, építőanyagok áráról, valamint a várható szállítási időkről pl.: Farm Tüzép Kft (4400 Nyíregyháza, Pazonyi út 30.), Kovács Tüzép Kft (4400 Nyíregyháza, Pazonyi út 30.), OBI, Praktiker, Pietra Csempe Bolt (4400 Nyíregyháza, Korányi Frigyes u. 223) stb.

Az alapanyagok időben történt megrendeléséhez képest, a szállítás azonban késedelmesen következett be. A beszállítók az alapanyagokra vonatkozó számlákat és bizonylatokat is csak később küldték meg. A megrendelőkre kapott visszaigazolásokon (Serbeton Kft., Barkaszi Ferenc) is szerepel a műszaki ellenőr által lejegyzett akadályoztatás közlése. A szállítást követően azonban azonnal – „just-in-time” – beépítésre került az építőanyag.

Megemlítette még, hogy a kivitelezés során körültekintően, az ár és minőség szempontját figyelembe véve választotta ki a beszállítóit. A Serbeton Kft. esetében a terv szerint méretre hajtott és lesabott betonacélt, más szolgáltatók ennyire teljeskörűen/azonos határidővel nem

tudták vállalni. Barkaszi Ferenc kiválasztását pedig a minőség, ár, szállítási határidő mellett a projekt területéhez való közelsége indokolta, így csökkentve a szállítási költségeket és a környezetterhelést.

27. A késelem további okaként jelölte meg az időjárási körülményeket is. Az ajánlat adásakor nem kellett számolnia azzal, hogy az áprilisi rendkívüli esőzések akadályozni fogják a munkavégzést. A jegyzőkönyvben a „május” hónap elírás, azt egyértelműen április hónapra vonatkozik. A májusi hónap időjárási körülményei is akadályozták a beruházást, ténylegesen kültéri munkát végezni csak 3 napon lehetett. Mindezek alátámasztásaként az interneten nyilvánosan hozzáférhető adatokkal kívánta igazolni az időszak rendkívüli időjárási viszonyait. Meglátása szerint ezek alapján, de tényszerűen is, nem férhet kétség ahhoz, hogy 2019. tavasza és nyár eleje rendkívüli szélsőséges volt, így a kültéri munkálatok lassabban haladtak a tervezettekhez képest.

28. Végül hivatkozott az ajánlatkérő kivitelezés során felmerülő új igényére (azaz az egész épület eredeti helyett 210 cm magasságig kért csempeburkolásra) mint általa előre nem ismerhető többletmunkára. A csempe beszerzése és a burkolási munkálatok a várható 5-6 munkanappal való eltérés helyett hosszabb ideig 2019. május 20-ig elhúzódtak, amelyet az építési napló tanúsít. Ezen fenti okok miatt szerepel a várható kifejezés az akadályoztatás közlésénél.

29. A kérelmezett álláspontja szerint a késelem neki nem volt felróható. Ennek tényét az ajánlatkérő sem vitatta. A többletmunka okán vállalkozói díj növelésére nem került sor, habár igénye megalapozott lenne. Az el nem számolt többletmunkák és akadályozó körülmények okán jelentős veszteséget volt kénytelen realizálni. A kivitelezés során az ajánlatkérő által kért összes dokumentációt és információt rendelkezésre bocsátotta, együttműködési kötelezettségének igazoltan eleget tett. Ellene a Kbt. mellőzése miatt eddig eljárás nem indult.

### **A Döntőbizottság döntése és annak indokai**

39. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett (szerződő felek) 2018. december 21. és 2019. június 25. napja közötti időszakban módosították a kezdeményezéssel érintett közbeszerzési szerződésüket, így jelen jogorvoslati eljárásra a Kbt. ezen időszakban hatályos rendelkezéseit kellett alkalmazni. A jogorvoslati kezdeményezésre 2021. március 18. napján került sor, ezért a jogorvoslati eljárásra a Kbt. e napon hatályos rendelkezései voltak irányadók.

40. A kezdeményező a jogorvoslati eljárást kezdeményező iratában a közbeszerzési szerződésnek a szerződő felek által 2018. december 21., 2019. április 25. és 2019. június 25. napján történt módosítása okán, a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) pontjának feltételezett megsértését állította, továbbá ezzel összefüggésben a Kbt. 141. § (8) bekezdésének sérelmét is.

41. A Döntőbizottság hivatkozik a Kbt. 145. § (1) bekezdésére, amely szerint a Döntőbizottság eljárására az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezéseit kell alkalmazni e törvény, valamint az e törvény felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével. Az Ákr. 38. §-ában foglalt tartalom szerinti elbírálás elve és a Kbt. értelmező rendelkezések, 3. § 16. pont alapján a Döntőbizottság – a kezdeményezés tartalma alapján – az alábbi kezdeményezési elemeket különítette el:  
a közbeszerzési szerződés

- 2018. december 21. napján történt módosítása (első kezdeményezési elem);
- 2019. április 25. napján történt módosítása (második kezdeményezési elem);
- 2019. június 25. napján történt módosítása (harmadik kezdeményezési elem),

amelyek kapcsán a kezdeményező a fent hivatkozott Kbt. rendelkezések feltételezett megsértését állította.

42. A Döntőbizottságnak az **első kezdeményezési elem** kapcsán – a kezdeményezés keretei között maradva – abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy a szerződő felek 2018. december 21. napján történt első szerződésmódosítása megfelelt-e a Kbt. rendelkezéseinek.

43. A Döntőbizottság az alábbi jogszabályokra alapozta döntését.

A Kbt. 2. § (7) bekezdése:

„(7) E törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi. E törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.”

A Kbt. 2. § (8) bekezdése:

„(8) A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre az e törvényben foglalt eltérésekkel a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseit kell alkalmazni.”

A Kbt. 4. § (1) bekezdése:

„(4) A 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, illetve építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötése érdekében az 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek az e törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni.”

A Kbt. 141. § (1) bekezdése:

„(1) Ezen alcím rendelkezéseit alkalmazni kell a szerződés felek – vagy az erre jogosult valamelyik fél – általi módosítására, valamint a felek jogviszonyának a szerződésben foglalt rendelkezéseknek megfelelő változására (a továbbiakban együtt: szerződésmódosítás).

A Kbt. 141. § (2) bekezdése:

„(2) A szerződés – a (4) vagy (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, ha a módosítás eredményeként az ellenérték növekedése – vagy több módosítás esetén azok nettó összértéke – nem éri el az alábbi értékek egyikét sem

a) az uniós értékhatárt elérő értékű eredeti szerződés esetén az uniós értékhatárt;

b) szolgáltatás, árubeszerzés és építési vagy szolgáltatási koncesszió esetén az eredeti szerződés értékének 10%-át, építési beruházás esetén az eredeti szerződéses érték 15%-át; valamint a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez.”

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont:

„(4) A (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés – a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat az alábbiak közül bármely esetben:

[...]

c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;

cb) a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;

cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a ca) alpont szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes módosítások nettó értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják a rendelkezés megkerülését.”

A Kbt. 141. § (6) bekezdése:

„(6) A (2) és (4) bekezdésben szabályozott eseteken kívül, a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha

a) olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;

b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy

c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.

A Kbt. 141. § (8) bekezdése:

„(8) A szerződés az e §-ban foglalt eseteken kívül csak új közbeszerzési eljárás eredményeként módosítható. Amennyiben a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, a módosítás a 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis.”

44. A Kbt. 4. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek beszerzésüket közbeszerzési eljárás útján kötelesek megvalósítani, különösen a Kbt. 4. § (1) bekezdéséből és a Kbt. 141. § (4) bekezdés felvezető mondatából következően minden beszerzés előtt, így a szerződés módosítása útján megvalósult beszerzést megelőzően is, közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező. Az egyébként kivételes – közbeszerzési eljárás mellőzésével megvalósított – szerződésmódosítás feltételeit a jogszabályok taxatíve sorolják fel, amelyek értelmezésekor a Kbt. 2. § (7) bekezdés első mondata szerinti kógenciára is figyelemmel kell lenni. A Kbt. 141. § (2) bekezdése új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor teszi lehetővé a szerződés módosítását, ha az ellenérték növekedése nem haladja meg a törvényileg meghatározott mértéket. A Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint a közbeszerzési szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges, és mindig lényegesnek kell tekinteni a módosítást, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontja szerinti feltétel jogszerű alkalmazhatósága abban az esetben vizsgálendő, amennyiben a szerződésmódosítás lényeges.

45. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság először a 2018. december 21. napján történt első szerződésmódosítás lényeges minősége kérdésében foglalt állást.

46. A Kbt. 141. § (6) bekezdés szerinti szerződésmódosításra akkor van lehetőség, amennyiben a módosítás nem minősül lényegesnek. A hivatkozott bekezdés második mondata szerint a szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A Kbt. 50. § (2) bekezdés g) és i) pontjai a szerződés időtartamát, illetve az ellenszolgáltatás teljesítésének feltételeit olyan lényeges érdemi körülménynek minősítik, amelyet a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban rögzíteni kell. Az ajánlatkérő mindezeket a felhívás II.1.5. és II.2.7. pontjaiban (teljesítés határideje, szerződés kezdete) meg is tette. A szerződés időtartama tehát a közbeszerzési szerződés lényeges, érdemi feltétele. Jelen esetben a rendelkezésre álló iratok alapján megállapítható, hogy a felek az első módosítás során az eredeti szerződési időtartamot (2018. szeptember 11. – 2018. december 31.) 120 nappal, 2019. április 30. napjáig hosszabbították meg. A Döntőbizottság megállapítása szerint a teljesítési határidő ilyen mértékű, az eredeti határidő több mint kétszeresére történő meghosszabbítása egyértelműen lényeges módosításnak minősül.

47. A következőkben a Döntőbizottság a felek által hivatkozott, a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti szerződésmódosítás megalapozottságát vizsgálta.

48. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján a következő *együttes feltételek* teljesülése esetén van lehetőség a szerződés módosítására, ha

ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;

cb) a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;

cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a ca) alpont szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes módosítások nettó értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják e rendelkezés megkerülését.

Bármely feltétel hiánya esetén a szerződés jogszerű módosítására nem kerülhet sor a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára alapítottnan.

49. A Döntőbizottság az eljárás iratai alapján megállapította, hogy a felek kizárólag a teljesítési határidőt hosszabbították meg, így a Kbt. 141. § (4) bekezdés cb) és cc) pontja szerinti feltételek eleve nem bírtak relevanciával. A teljesítési határidő módosítása önmagában nem változtatta meg a szerződés általános jellegét, a felek szerződésmódosítása nem irányult az ellenérték növelésére. (A Döntőbizottság utóbbi tény kapcsán megjegyzi, hogy emiatt szerződésmódosítási jogalként nem volt alkalmazható a Kbt. 141. § (2) bekezdése sem.)

50. A Döntőbizottságnak a továbbiakban ezért azt kellett vizsgálnia, hogy az ajánlatkérő által a hirdetményben és a szerződésmódosításban előadott indokok alátámasztják-e a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) pontja szerinti feltétel teljesülését.

51. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja maga is két együttes feltételt kíván meg alkalmazhatóságához. Az ajánlatkérőnek a szerződésmódosítás jogszerűsége alátámasztására egyrészt olyan körülményeket kell igazolnia, amelyek szükségessé teszik a szerződésmódosítást. Másrészt ezeknek a körülményeknek – általa, kellő gondossággal eljárva – előre nem láthatóknak kell lenniük.

52. A Döntőbizottság elsőként az ajánlatkérő által megjelölt körülmények általa kellő gondosság tanúsítása melletti előre nem láthatóságát vizsgálta meg.

Ezzel kapcsolatban a döntőbizottsági és bírósági gyakorlat több esetben is rámutatott arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpont szerinti előre nem láthatóság a szerződés megkötésének időpontjára, illetve a szerződést megelőző előkészítési szakaszra vonatkozatható; ezért a szerződésmódosítás jogszerűségének vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során a kellő gondosságot tanúsította-e. Az előre nem láthatóság követelménye alapvetően akkor valósul meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem lehetett előzetesen tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondosság mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. Az ajánlatkérőnek ezen körülményeket igazolnia kell.

53. A Döntőbizottság megvizsgálta a szerződés módosításhoz vezető okokat és a felek ezzel kapcsolatban tett nyilatkozatait, valamint azok rögzítését a szerződés módosításában. Ezek alapján a következők állapíthatók meg.

54. A szerződésmódosításban és a szerződés módosításáról megjelent tájékoztató hirdetményben (Határozat 20. pont) azonosan két ok került a módosítás indokaként rögzítésre: az építőiparra a megyében általánosan jellemző munkaerőhiány, és az építőanyag gyártókra általánosan jellemző kapacitáshiány, mint előre nem látható körülmények.

55. A kérelmezett – ajánlatkérő által a Döntőbizottság rendelkezésére bocsátott – két nyilatkozata (Határozat 9-10. pont) részben ellentmondó információkat tartalmaz az akadályoztatás okáról (az egyikben csak a szerződésmódosításban is rögzített okok szerepelnek, a másikban megjelenik egy tervhiba is, ami a másik nyilatkozatban és a szerződésmódosításban nem szerepel). A nyilatkozatokon belül is ellentmondások találhatók (25%-os készütség vs. a „megvalósítás a végéhez közeleg”). Mindkét nyilatkozat érthetetlen hivatkozásokot tesz az ekkor még nem létező 2019. április 30-i határidő tarthatóságáról, illetve tarthatatlanságáról, majd ennek teljesen ellentmondóan azt a megállapítást teszi, hogy a munkálatok egy hónapon belül befejezhetők tekintettel arra, hogy „a hátralévő munkarészek tekintetében megtörtént a szerződéskötés, az anyagok rendelések megvannak a szállítási határidőket is visszajelezte a gyártó”.

56. Az ajánlatkérő és a kérelmezett általánosságban hivatkoztak az építőiparban általánosan tapasztalható szakemberhiányra, amelyet a kérelmezett észrevételében a KSH 2018. és 2019. évre vonatkozó elemzéseivel támasztott alá. A Döntőbizottság rámutat, hogy a KSH elemzései éppen azt támasztják alá, hogy a felek által hivatkozott munkaerőpiaci helyzet a teljes 2018. évben fennállt, így a helyzet kialakulása a beszerzés előkészítése, illetve a szerződés megkötése előtti időre tehető, azaz az ajánlatkérő kellő gondossággal való eljárása esetén nem tekinthető előre nem látható körülménynek.

57. Az építőanyag gyártókra általánosan jellemző kapacitáshiány igazolására a felek azonosan terjesztették elő a kérelmezett által építőanyagok megrendelésére és azok visszaigazolására vonatkozó okiratokat.

A Serbeton Kft. felé a kérelmezett által 2018. szeptember 27. napján leadott megrendelésre – amelyben szállítási határidőként 2018. október 15. napja szerepelt – a Serbeton Kft. 2018. október 15-én, azaz a szállítási határidő napján adta meg visszaigazolását 2018. november 30-ai szállítási határidővel.

A Serbeton Kft. felé a kérelmezett által 2018. október 2. napján leadott megrendelésre – amelyben szállítási határidőként 2018. október 20. napja szerepelt – a Serbeton Kft. 2018. november 4. napján, azaz a szállítási határidő letelte után 15 nappal adta meg visszaigazolását 2018. december 20-ai szállítási határidővel.

A Serbeton Kft. felé a kérelmezett által 2018. október 15. napján leadott megrendelésre – amelyben szállítási határidőként 2018. november 1. napja szerepelt – a Serbeton Kft. 2018. november 4. napján, azaz a szállítási határidő letelte után 3 nappal adta meg visszaigazolását 2018. december 20-ai szállítási határidővel.

Barkaszi Ferenc felé a kérelmezett által 2018. október 29. napján leadott megrendelésekre (összesen 3 db) – amelyben szállítási határidőként 2018. november 15. napja szerepelt – Barkaszi Ferenc 2018. november 15. napján, azaz a szállítási határidő napján adta meg visszaigazolásait 2018. december 20-ai szállítási határidővel.

Mind a hat visszaigazolásban szó szerint ugyan az az indokolás szerepelt: „A beszerzési nehézségek miatt a termékeket/szolgáltatásokat 2018. [...]i határidővel tudom biztosítani.”

58. Megállapítható az okiratokon szereplő időpontokból, hogy a kérelmezett minden esetben a kért szállítási határidő napján vagy azt követően kapott visszaigazolást megrendeléséről. A kérelmezett észrevételében tett nyilatkozata szerint a késedelmes szállításról már ezen időpontok előtt, telefonos tájékoztatás során értesült és megpróbált más beszerzési forrásokat is felkutatni internetes és telefonos megkeresésekkel, ezekről azonban okirati bizonyítékot szolgáltatni nem tudott.

59. A Döntőbizottság fentiek miatt nem fogadta el a két építőanyag kereskedőt érintő beszerzési nehézségekről bemutatott okiratokat annak igazolására, hogy az építőanyag gyártókra általánosan jellemző kapacitáshiány állt volna fenn. Az szerződésmódosítás egyik indokaként ugyanis a felek az építőanyag gyártók részéről felmerült, tehát az építőanyag előállításában, gyártásában felmerülő kapacitáshiányt jelölték meg. Az a körülmény, hogy a rendelkezésre bocsátott nyilatkozatok szerint egyes építőanyag kereskedőknek voltak beszerzési nehézségei, önmagában nem támasztják alá az építőanyag gyártói oldala kapcsán állított általános építőanyagkapacitás hiányt.

60. A Döntőbizottság a fenti pontokban előadottak alapján ezért arra a megállapításra jutott, hogy az ajánlatkérő nem tudta hitelt érdemlően igazolni a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpont szerinti előre nem láthatóság fennállását a szerződésmódosításra vonatkozóan.

61. A Döntőbizottság a továbbiakban megvizsgálta a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpont szerinti másik feltételt, azaz a módosítás szükségességét. A szerződésmódosítás szükségessége elsősorban azt jelenti, hogy az előre nem látható körülmények felmerülése esetén a felek csak a módosítás révén tudják a szerződést teljesíteni, azaz annak módosítása elkerülhetetlen a teljesítés érdekében.

62. A Döntőbizottság megállapította, hogy a közbeszerzési dokumentumokban egyértelműen megállapításra kerültek a kivitelezendő építési beruházás részletei, és a felek ezzel kapcsolatos szerződéses kötelezettségei. A vállalkozási szerződésben külön rögzítésre került, hogy a kérelmezett feladata biztosítani a szerződéses munkák elvégzéséhez a munkaerőt, árut, anyagot, szerkezetet, továbbá kötelezettsége, hogy a feladat elvégzéséhez szükséges saját állományban lévő megfelelő létszámú és szakmai összetételű szakembert biztosítson a munka megkezdésétől annak teljes folyamatán keresztül a befejezéséig. A kérelmezett fő kötelezettsége volt továbbá, hogy a munka ütemezése vagy az ütemezéstől eltérően a megrendelői utasítás szerint megfelelő mennyiségű és minőségű anyagot

szolgáltasson. A teljesítési határidő – 2018. december 31. – szintén rögzítésre került az ajánlattételi felhívásban és a vállalkozási szerződésben is. (Vállalkozási szerződés 8., 9. és 14. pontok.)

Ezen kitételeket az ajánlatkérő és a kérelmezett egyaránt ismerték, elfogadták.

63. A feleket kötötte a közbeszerzési szerződés 14. pontja, amely egyértelműen rögzítette a szerződéses határidő elmulasztására, azaz a késedelmes teljesítésre irányadó szabályokat. E szerint a kérelmezett neki fel róható okból történő késedelme esetén meghatározott mértékű kötbér megfizetésére volt köteles. A fel nem róhatóság a kérelmezett érdekkörén kívül eső körülmények esetén állhat fenn. A szerződés szerint azonban a kérelmezett vállalt kötelezettsége volt a kivitelezéshez szükséges anyag és munkaerő biztosítása, amely tehát a szerződéses feltételek részét képezte, így ezen feltételek biztosításával a kérelmezettnek kellett volna a munkákat a szerződéses határidőn belül megvalósítania.

64. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság megállapítása szerint a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontja szerinti feltétel másik eleme – amely szerint a szerződés módosításának szükségesnek is kell lennie – nem állt fenn. A szerződés teljesítésére ugyanis anélkül is sor kerülhetett volna, hogy a felek a teljesítési határidőt módosítják, tekintettel arra, hogy a kérelmezett késedelmes teljesítése esetére a szerződés egyértelmű szabályokat tartalmazott. (Vállalkozási szerződés 14. pontja.)

65. Az előző pontokban leírtak alapján a Döntőbizottság ezért egyetértett a hivatalbóli kezdeményezővel abban, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett nem adott elő olyan, az ajánlatkérő kellő gondossággal történő eljárása ellenére is előre nem látható körülményt, amely szükségessé tette a szerződésmódosítást. Mindezekre figyelemmel a Döntőbizottság arra a következtetésre jutott, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti konjunktív feltételek közül a – jelen esetben egyetlen feltételként teljesülendő – ca) alpontban előírt feltétel sem állt fenn, így a szerződésmódosítás ajánlatkérő által megjelölt jogalapja megdőlt. Mivel nem merült fel arra vonatkozó körülmény, hogy a szerződésmódosítás a Kbt. egyéb rendelkezése alapján jogszerűnek minősülhet, a Döntőbizottság a szerződésmódosítást érintően megállapította, hogy a felek megsértették a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontját.

66. A Döntőbizottságnak a **második és harmadik kezdeményezési elem** kapcsán – a kezdeményezés keretei között maradván – abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy a szerződő felek 2019. április 25. napján és 2019. június 25. napján történt szerződésmódosításai megfeleltek-e a Kbt. rendelkezéseinek.

A Döntőbizottság e pontnál rögzíti, hogy mivel a második és harmadik kezdeményezési elem tárgya is kizárólag a szerződés teljesítési határidejének – első módosítás indokával azonos indokkal történt – módosítása volt, ezért az indokolás 44-49. pontjai e módosításokra is megfelelően irányadók, amelyekre a Döntőbizottság azok megisméltése nélkül jelen pontban is hivatkozik. A Döntőbizottság ezen túlmenően megállapította, hogy a felek a teljesítési határidőt a második módosításkor 60 (az eredeti teljesítési határidőt 53%-kal meghaladóan), és harmadik módosításkor 93 nappal (az eredeti teljesítési határidőt 83%-kal meghaladóan) hosszabbították meg. A Döntőbizottság töretlen és egységes gyakorlata szerint a teljesítési határidő, több mint felével történő módosítása egyértelműen lényeges szerződésmódosításnak minősül, ezért a Kbt. 141. § (6) bekezdés a módosításokra nem volt alkalmazható.

67. A továbbiakban a Döntőbizottság a második és harmadik módosítás kapcsán is a felek által hivatkozott, a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti megalapozottságot vizsgálta.

68. A Döntőbizottság – a 43. pontban hivatkozott rendelkezéseken túl – az alábbi jogszabályokra alapozta még döntését.

A Kbt. 2. § (1) bekezdése:

„(1) A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát.”

A Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pontja:

„(1) Az ajánlatkérő hirdetmény útján köteles közzétenni:

[...]

j) a szerződés módosításáról szóló tájékoztatót.”

69. A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 34. § (12) bekezdése szerint a Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pontja szerinti szerződés módosításáról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmény mintáját a 12. melléklet tartalmazza. A 12. melléklet szerinti hirdetmény-minta VI.2. pontjában – többek között – meg kell adni a módosítás okát, jogszabályi alapját.

70. A nyilvánosság, átláthatóság, valamint a verseny tisztasága alapvető követelményére is figyelemmel a módosításról feladott – és a Kbt. 141. § (7) bekezdése alapján kötelezően alkalmazandó – hirdetmény-minta törvényi rendeltetése megjeleníteni azokat a körülményeket, amelyek a szerződés módosítását indokolják. Ez a szerződés módosítása jogszerűségének egyik biztosítéka, akként, hogy az ezzel kapcsolatos szabálytalanságok nem kizárólag belső ellenőrzés, illetve adott esetben a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzése során kerülhetnek feltárára, hanem ezeket a nyilvánosság – így különösen az érdekelt versenytársak is – észlelheti. A vonatkozó MvM rendelet szerint a hirdetményben mind a módosítás jogszabályi alapját, mind pedig okát is meg kell adni.

71. Fentiekhez kapcsolódóan és azt alátámasztandó, a Kúria, mint felülvizsgáló bíróság a Kfv.VI.37.948/2019/5. számú ítéletében kimondta, hogy „a szerződés módosítás jogszerűségének megítélésénél csak azt lehet vizsgálni, hogy az ajánlatkérő milyen indokokat hozott fel a szerződés módosítására. A hirdetményben nem közölt szerződés módosításra okot adó körülmény akkor sem értékelhető, ha egyébként alátámasztaná a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) alpontjában foglaltak fennállását” ([25] bekezdés).

72. A Döntőbizottság a közbeszerzési dokumentumokat megvizsgálta, amelyek alapján a következők állapíthatók meg.

73. A szerződés módosításban és a szerződés módosításáról megjelent tájékoztató hirdetményben (Határozat 20. pont) azonosan – az első módosításnál már említett – két ok került a módosítás indokaként rögzítésre: az építőiparra a megyében általánosan jellemző munkaerőhiány, és az építőanyag gyártókra általánosan jellemző kapacitáshiány, mint előre nem látható körülmények. Sem a hirdetmény, sem a szerződés módosítás nem jelölt meg azonban további más, előre nem látható olyan körülményt, amely szükségessé tette volna a szerződés módosítását, alátámasztva a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalapot. Ezzel szemben a felek az ellenőrzési eljárásban és a jogorvoslati eljárásban is hivatkoztak az időjárási körülményekre, mint hátráltató tényezőkre, továbbá a kivitelezés során felfedezett tervhibákra, amelyek elhárítása befolyásolta a kivitelezés befejezési határidejét, valamint az

ajánlatkérő részéről felmerült többletigényekre, mint szintén a teljesítési határidőt meghosszabbító körülményre. Ezeket azonban a módosításokról közzétett hirdetmény szövegében, illetve a szerződésmódosításokban nem adták elő indokul.

74. A Döntőbizottság a fent hivatkozott jogszabályi rendelkezésekben foglaltakta, és a Kúria elvi élel kimondott megállapítására figyelemmel hangsúlyozza, hogy a szerződésmódosítás indokának meghatározása és ismertetése garanciális jelentőségű a Kbt. alapveti követelményeinek – verseny tisztasága, az átláthatóság és nyilvánosság – érvényesülése szempontjából. A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés módosítását a Kbt. csak meghatározott feltétek fennállása esetén, kivételesen teszi lehetővé. Ennek oka az, hogy a szerződések utólagos módosítása ne szolgálhasson a közbeszerzési törvény versenyztetési szabályainak későbbi kijátszására. Az ajánlatkérő hirdetményt köteles közzétenni a Közbeszerzési Értesítőben a szerződés módosításáról. Ezáltal nyílik lehetőség arra, hogy az érdekeltek tudomást szerezzenek a módosítás tényéről és annak indokairól, amely alapján az arra jogosultak eldönthetik azt, hogy az esetleges jogsértő módosítás miatt jogorvoslati kérelmet vagy kezdeményezést terjesszenek-e elő. A kapcsolódó rendelet részletesen meghatározza, hogy az ajánlatkérőnek a szerződés módosítása esetén milyen tartalommal kell a hirdetményt közzétenni. Ez alapján az ajánlatkérőnek a szerződésmódosítás indokát és jogszabályi alapját is meg kell jelölnie. A szerződésmódosítás jogszerűségének megítélésakor ezért kiemelt jelenetősége van annak, hogy az ajánlatkérő a hirdetményben mit ad elő a módosítás indokaként. A Döntőbizottság megítélése szerint a közpénzek ésszerű felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtését elérni kívánó jogalkotói cél, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása, a nyilvánosság és az esélyegyenlőség alapveti rendelkezéseinek érvényesítésének követelménye nem ad arra lehetőséget, hogy a szerződés módosítását az ajánlatkérő utóbb, akár a jogorvoslati eljárás során, a hirdetményben közölt indokoktól eltérően, vagy azokat kiterjesztve indokolja.

A Döntőbizottság a fentiek miatt nem vehette figyelembe a szerződésmódosítás további okaként azokat a hivatkozott körülményeket, amelyeket az ajánlatkérő a módosításokról feladott hirdetményben nem szerepeltetett, továbbá a szerződésmódosításokban sem adott elő indokolásul, még ha adott esetben egyébként alkalmasak lettek volna a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti módosítási jogalap alátámasztására.

75. Mindezek alapján a második és harmadik kezdeményezési elem tekintetében a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő nem tudta igazolni a szerződésmódosításokhoz szükséges Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontban előírt, általa indokként megjelölt körülmények fennállását, ugyanis attól eltérő okokat jelölt meg és próbált alátámasztani a módosítás szükségességéeként.

Mivel nem merült fel arra vonatkozó körülmény sem, hogy a szerződésmódosítás a Kbt. egyéb rendelkezése alapján jogszerűnek minősülhet, a Döntőbizottság a második és harmadik szerződésmódosítást érintően is megállapította, hogy a felek megsértették a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontját.

76. A Döntőbizottság a szerződés-módosítások kapcsán egyebekben megjegyzi, hogy – mint előre nem látható körülményt – nem vehette volna figyelembe a tervehibára, illetve az ajánlatkérő részéről felmerült többletigényre vonatkozó indokot abban az esetben sem, ha azt a módosításokról közzétett hirdetmények indokként feltüntetik. Az egységes döntőbizottsági és bírósági joggyakorlat alapján ugyanis a tervehiba, illetve a többletigény – az ajánlatkérő kellő gondosságot tanúsító eljárása esetén – nem tekinthető előre nem látható körülménynek. Az ajánlatkérő a Kbt. 28.§-a alapján köteles a közbeszerzési eljárást megfelelő alapossággal

előkészíteni, amelynek lényeges része annak megfelelő műszaki előkészítése is, illetve építési beruházás esetén a megfelelően elkészített és ellenőrzött tervek, tervdokumentáció rendelkezésre bocsátása az ajánlattevő számára. Nem támasztható alá ezért az előre nem láthatóság olyan körülményekre hivatkozással, amelyek az ajánlatkérő felelősségi körébe tartoznak, és amelyek felmerülését a törvény szerint elvárt kellő gondosság tanúsítása mellett az ajánlatkérő előre láthatta és elkerülhette volna.

77. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2)-(3) bekezdéseiben meghatározott hatáskörében eljárva a fenti indokokra tekintettel a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján mindhárom kezdeményezési elem esetében a jogsértés megtörténtét állapította meg.

A Döntőbizottság nem állapította meg ugyanakkor a szerződésmódosítások Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja szerinti semmisségét, tekintettel arra, hogy a szerződés időtartama meghosszabbításával az ajánlatkérő részéről nem merült fel új beszerzési igény, ezáltal nem mellőzte a közbeszerzést.

78. A Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja szerint, amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg, bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

A Kbt. 165. § (4) bekezdése szerint a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja szerinti bírság összege – a (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének legfeljebb 10%-a.

A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének – továbbá a 62. § (1) bekezdés q) pont szerinti jogsértés megállapítása esetén az eltiltás időtartamának – megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

- a) a jogsértés súlyát,
  - b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
  - c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,
  - d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,
  - e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,
  - f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat
- figyelembe veszi. A bírság összegének és az eltiltás időtartamának megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

79. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, azaz a Döntőbizottságnak nem kell vizsgálnia, hogy mely okból, vagy milyen vélekedés alapján nem kerültek betartásra a közbeszerzési szabályok. (Kúria Kfv.II.37.434/2017/12. számú ítélete) A Döntőbizottság ezért a megállapított jogsértéssel összefüggésben a szerződésmódosítást jogsértő módon megvalósító mindkét féllel, vagyis az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben is bírságot szabott ki. E döntésénél a Kbt. 141. § (1) bekezdésében foglaltakra – amely a szerződésmódosítás feltételeit a „felekre” nézve rögzíti –, illetve az Európai Unió Bírósága C-263/19. sz. ítéletében foglaltakra is tekintettel volt.

A Döntőbizottság bírság kiszabását indokoltnak tartotta, mivel a közbeszerzési szerződés jogsértő módosítása a mellőzéssel rokon jogsértés, tehát súlyos közbeszerzési jogsértésnek

minősül, hisz a közbeszerzési szabályozás célja, alapelvei érvényesülésének garanciája vész el a szerződéses szakaszban.

A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során figyelembe vette a szerződés relatív alacsony értékét, valamint azt, hogy az ajánlatkérővel szemben korábban jogsértés megállapítására nem került sor. Az érintett beszerzés támogatásból valósult meg, és a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat. A Döntőbizottság tekintettel volt arra is, hogy hosszabb idő telt el a jogsértés megtörténte óta.

Figyelembe vette a Döntőbizottság azt is, hogy a jogsértés nem reparálható. A Döntőbizottság szintén értékelte, hogy ugyanazon közbeszerzéshez kapcsolódóan a jogsértést a felek három ízben valósították meg.

A Döntőbizottság a jogsértések szándékosságára utaló körülményeket nem tárt fel.

80. A Döntőbizottság az eset összes körülményét figyelembe véve a fenti szempontok kifejezett mérlegelését követően a rendelkező részben meghatározott azonos mértékű bírságot szabta ki az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben, tekintettel arra, hogy a jogsértés megvalósításában közrehatásuk és felelősségük azonos volt.

81. A Döntőbizottság a költségek viseléséről az Ákr. 125. § (1) bekezdés szerint rendelkezett.

82. A határozat közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdése és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.

A jogi képviselőt a Kp. 27. § (1) bekezdése b) pontja alapján kötelező.

A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

B u d a p e s t, 2021. június 2.

***Dr. Hodnik Ákos sk.***  
***közbeszerzési biztos***  
***a tanács elnöke***

***Bán János sk.***  
***közbeszerzési biztos***

***Dr. Andriska Szilvia sk.***  
***közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné  
titkárságvezető

**Kapják:**

1. Kezdeményező képviselője (kizárólag elektronikus úton)
2. Ajánlatkérő képviselője, (kizárólag elektronikus úton)
3. Kérelmezett képviselője (kizárólag elektronikus úton)
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága (kizárólag elektronikus úton)
5. Miniszterelnökség (kizárólag elektronikus úton)