



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG  
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

*1026 Budapest, Riadó u. 5.*

*Tel.: 06-1/882-85924*

*Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu*

**Az ügy iktatószáma:**

D.217/14/2021.

**A tanács tagjai:** Hubáné dr. Szabó Ágnes közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bankóné Nagy Helga közbeszerzési biztos, Dr. Jánosi Bálint közbeszerzési biztos

**A hivatalbóli kezdeményező:**

Pénzügyminisztérium  
(Budapest, József nádor tér 2-4.)

**A hivatalbóli kezdeményező képviselője:**

Dr. Járady Györgyi Hédi jogtanácsos

**Az ajánlatkérők:**

Trizs Község Önkormányzata  
(Trizs, Petőfi út 19.)  
Gömöri Környezet és Tájfejlesztő  
Egyesület  
(Ragály, Kossuth út 47.)

**Az ajánlatkérők képviselője:**

Dr. Polyák Csaba felelős akkreditált  
közbeszerzési szaktanácsadó  
KÖZ-BER Közbeszerzési Tanácsadó Kft.  
(Kecskemét, Dsida Jenő u. 13.)

**Az érdekelt:**

Putnok Város Önkormányzata  
(Putnok, Kossuth út 5.)

**Az érdekelt képviselője:**

Dr. Polyák Csaba felelős akkreditált  
közbeszerzési szaktanácsadó

**A kérelmezett:**

Gömör-Bau Kereskedelmi és Szolgáltató  
Kft.  
(Putnok, Fancsal út 20.)

**A beszerzés tárgya, értéke:** Gömör Szíve prog-tematikus élményút kialakítás II. - 1. rész  
Esőbeállók építése 3.346.699.-Ft

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

**H A T Á R O Z A T** –ot.

A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés alapján megállapítja, hogy az ajánlatkérők és a kérelmezett megsértették a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 141. § (4) bekezdés c) pontját.

A Döntőbizottság az ajánlatkérőkkel szemben egyetemlegesen 100.000.-Ft, azaz egyszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőket, hogy a bírság 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 a felek 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.

## I N D O K O L Á S

### A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérők - a Gömör Szíve – Szív útjai projekt keretén belül javára értékelte javára értékelte javára értékelte - tárgybani építési beruházásra vonatkozóan vissza nem térítendő támogatásban részesültek a hivatalbóli kezdeményező támogatói döntése nyomán. A támogatási szerződés TOP-1.2.1-15-BO1-2016-00039 azonosító számon 2017. június 12. napján került aláírásra az érdekelt által, aki mint konzorciumvezető - a konzorciumi megállapodásban kapott meghatalmazás alapján - a konzorciumi tagok nevében járt el.

A konzorciumi tagok: tárgybani ajánlatkérők, az érdekelt, Imola Község Önkormányzata, Szuhafő Község Önkormányzata, Gömörszőlős Község Önkormányzata és Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány voltak.

2. Az ajánlatkérők nevében az érdekelt folytatta le a Kbt. Harmadik rész 115. § szerinti nyílt közbeszerzési eljárást EKR000534622018 azonosítószámom négy rész tekintetében, melynek 1. része az Esőbeállók építése volt, összesen: 4 db:

A: Szőlőshelyi esőbeállók építése - 2 db: 3724 Ragály, Zártkert - Hrsz: 661/2. és 900.

B: Öregtölgy esőbeállók építése - 1 db, 3724 Ragály, Külterület - Hrsz: 018.

C: Esőbeállók építése Trizs Községben - 1 db, 3724 Trizs, külterület, hrsz.: 088/1.

Az ajánlattételi felhívás 2018. augusztus 28. napján került megküldésre az 5 meghívott gazdasági szereplő részére. A közbeszerzési eljárás 1. része tekintetében a közbeszerzési dokumentumok között a műszaki specifikáció árazatlan költségvetést, terveket, műszaki leírást tartalmazott. Az ezekben szereplő tervezői nyilatkozatban rögzítette a tervező (2018. május 25-i keltezéssel) az Öregtölgy esőbeállók tekintetében, hogy tárgyi építési beruházás az építésügyi jogszabályok szerint engedély nélkül végezhető építési tevékenységnek minősül.

3. A közbeszerzési eljárás eredményeként az ajánlatkérők a közbeszerzési eljárás 1. része tekintetében 2018. december 06. napján kötötték meg a vállalkozási szerződést a kérelmezettel nettó 3.346.699.- Ft általánypénz értékben. A szerződés 2.4. pontja szerint Megrendelő (ajánlatkérő) felelősséget vállal azért, hogy az átadott munkaterületre harmadik személynek nincs olyan joga vagy igénye, amely az építési munkák kivitelezését akadályozná. A vállalkozási szerződés 7.1. pontja szerint „Az építési munkaterület átadás-átvételének időpontja: a szerződés aláírásának napja, amely nap a Kivitelezői teljesítés kezdő napja is egyben. Az építési napló megnyitottá válik, miután a Kivitelező az építési munkaterület átadását elfogadta.” A szerződés 7.2. pontja szerint „A vállalkozó teljesítésének határideje, amely egyben a műszaki átadás-átvétel hiba és hiánymentes lezárásának napja: a munkaterület átadásának napjától számított 150 naptári nap.”

A felek első alkalommal 2018. december 06. napján módosították a vállalkozási szerződést a teljesítési helyek egyike vonatkozásában: a Szőlőshelyi esőbeállók esetében a Hrsz. 661/2. helyett Hrsz. 072-re. A módosítás indoka, hogy a Ragály 661/2. tulajdonosa nem adta meg az ajánlatkérők részére a tulajdonosi hozzájárulást az esőbeálló építéséhez, ezért az a tanösvény egy másik pontján (Hrsz. 072) kerül felépítésre.

4. A szerződést második alkalommal – mely a hivatalbóli kezdeményezés tárgyát képezi - 2019. április 05. napján módosították a felek a teljesítési határidő vonatkozásában a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára történő hivatkozással. Rögzítették, hogy a felek a kivitelezési szerződést 7.2. pontját módosítják: „A vállalkozó teljesítésének határideje, amely egyben a műszaki átadás-átvétel hiba és hiánymentes lezárásának napja: 2019. augusztus 31. napja.” „A szerződésmódosítás megfelel a Kbt. 141. § (4) bekezdése c) pontjában foglaltaknak, mivel 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.

Indokok:

A közbeszerzési eljárás elhúzódására tekintettel a kivitelezést 2018. téli hónapjaiban kellett volna megkezdeni. 2018. decemberében, illetve 2019. január-február hónapokban a hideg, fagyos időjárás miatt nem lehetett elkezdni az alapozási, betonozási munkálatokat. Ezt követően a 2019. tavaszi esőzések miatt nem lehetett megközelíteni a munkaterületet az erdős, fás, árnyékos részen, ahol a nagymennyiségű csapadék miatt kb. 40-50 cm-es sárban a vállalkozó nem tudott felvonulni az építési területre.

A fenti időjárási körülmény a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja ca) alpontjának megfelelően olyan előre nem látható körülmény volt, amelyet az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

Változatlanul esőbeállók építése az építőipari munkálat, ezért a határidő módosítása nem változtatja meg a szerződés általános jellegét Kbt. 141. § (4) bekezdése c) pont cb) alpontjának megfelelően.

A jelen szerződésmódosítás költségnövekedéssel nem jár így a költségnövekedés összege nem éri el a Kbt. 141. § (4) bekezdése c) pont cc) alpontjában rögzített összeget.

A jelen szerződésmódosítással érintett határidő módosítást az építési területet érintő előre nem látható időjárási körülmény váltotta ki, amely szükségszerűen a teljesítési határidő növekedésével járt, tekintettel arra, hogy *a vállalkozó a szerződés megkötésekor azzal számolt, hogy a munkaterületet a téli hónapok ellenére is meg tudja közelíteni és a munkálatokat meg tudja kezdeni*, ezért a teljesítési határidő növelése is megfelel a Kbt. 141. § (4) bekezdése c) pont cb) alpontjában foglaltaknak, azaz nem változik meg a szerződés általános jellege, a módosítás a megvalósítására annyi határidőt biztosít, amennyi a megfelelő teljesítéshez mindenképpen indokolt.

A szerződés jelen módosítással nem érintett részei változatlan formában hatályban maradnak.”

5. A felek az építési naplót 2018. december 06. napján megnyitották, a kérelmezett az építési munkaterületet átvette. „A mai napon a megrendelők, a kivitelező és a műszaki ellenőr képviselője a területet bejárták. Az építési munkák megkezdéséhez szükséges dokumentumokat a Megrendelők átadják a kivitelezőnek. A bejárás során a jelenlévők az alábbi megállapításokat teszik. A terület építési és bontási hulladéktól mentes. Az átadott

dokumentáció alapján a munkavégzés megkezdhető, ha az időjárás megfelelő lesz a munkavégzéshez. A fentieknek megfelelően a területet munkavégzésre átadják a megrendelők, a kivitelező pedig átveszi azt.”

Az építési napló az alábbi bejegyzéseket tartalmazta:

„2018. december 07.-2019. március 24. A munkaterület erdőben van, ezért a hideg fagyos időjárás miatt nem lehet megközelíteni a munkavégzés helyszínét és az építési anyagok feljuttatása nem volt lehetséges”.

2019. március 25-27-én megkezdődtek a kivitelezési munkák (földmunkák és betonozási munkák) Trizs Hrsz. 088/1. és Ragály Hrsz. 661/2. (072) alatt.

2019. március 28. - április 07-ig „a munkavégzés szünetel a csapadékos időjárás miatt, mivel a munkaterületet nem lehet megközelíteni”.

2019. április 8.-9. között kivitelezési munkákat (földmunkát és betonozási munkákat) végeztek Ragály Hrsz. 900. alatt.

2019. április 10.-11. között kivitelezési munkákat (földmunkát és betonozási munkákat) végeztek Ragály Hrsz. 018. alatt.

2019. április 12.-május 12. között „a munkavégzés szünetel, az időjárás miatt nem megközelíthető az erdőben a munkaterület”.

2019. május 13-16. között a kivitelezési munkák (ácsmunkák, bádigos munkák) folytatódtak Trizs Hrsz. 088/1. alatt.

2019. május 17.-június 2. „esős napok, az erdőben a munkaterület nem megközelíthető”.

2019. június 3.-14. között a kivitelezési munkák (ácsmunkák, bádigos munkák, cserepelés) folytatódtak és befejeződtek Trizs Hrsz. 088/1. és Ragály Hrsz. 661/2. (072) alatt.

2019. június 17.-augusztus 12. „Az utolsó 2 esőbeálló építésnél a tulajdonviszonyok rendezetlensége miatt az Erdőgazdaság nem engedélyezi az építést, amíg nem adnak engedélyt a terület használatra és arra építésre.”

2019. augusztus 13.-26. között a kivitelezési munkák folytatódtak és befejeződtek Ragály Hrsz. 900. alatt (kivéve augusztus 17-20., 24-25. munkaszüneti napok).

2019. augusztus 27.-30. között a kivitelezési munkák folytatódtak és befejeződtek Ragály Hrsz. 018. alatt.

2019. augusztus 31. „Műszaki átadás-átvételi jegyzőkönyv. A mai napon, mint kivitelező készre jelentem a 4 db esőbeálló építését, így átadom használatra és birtokba adom a megrendelőknek.”

6. Az ajánlatkérők a szabálytalansági eljárást megelőző ellenőrzési eljárás során tett nyilatkozataikban előadták, hogy az időjárás okozta teljesítési akadály miatt, valamint az engedélyezési folyamatok nem várt elhúzódása miatt volt szükség a szerződés módosítására. Az ajánlatkérő számolt a téli időjárási adottságokkal, hiszen a tervezett munkakezdés is csak 2019.03.04-e volt, ami azt jelenti, hogy a kivitelező a 4 db esőbeálló építését 2 hónap alatt tervezte megvalósítani. Azonban a 2019-es év első három hónapja, valamint még az április és május hónap is rendkívül csapadékos volt, azon a tájon az átlagostól jóval több eső hullott. A munkálatokat március hónap végén lehetett csak elkezdni, mivel az év első 2 hónapjában, és márciusban is a csapadék következtében a területeket nem lehetett megközelíteni, az utakat az erdészet le is zárta.

Az ajánlatkérők előadták, hogy a szerződés 4 db esőbeálló 4 különböző helyrajzi számon való megépítésére szolt:

Trizs:

088/1 (önkormányzati tulajdon)

Ragály:

072 (változásbejelentés előtt: 661/2) - magánszemély tulajdonos

900 - magánszemély tulajdonos

018 - Magyar Állam tulajdonos, Északerdő Rt. vagyonkezelő

A 018-as helyrajzi számon az esőbeálló megépítésének feltétele a tulajdonos és a vagyonkezelő hozzájárulása volt. Az ajánlatkérők 2018. november 23-án elektronikusan megkérték az Északerdő Zrt. vagyonkezelői hozzájárulását a beruházáshoz, melyet meg is kapott az ajánlatkérő, azzal a kitételrel, hogy szükséges a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) engedélyét is beszerezni. Az Északerdő Rt. ügyintézőjétől még november hónapban megkapta az ajánlatkérő ezt az információt, így november 28-án elektronikusan kérelmezte ezt az ajánlatkérő az NFA felé. Az ügyintéző jelezte, hogy több hét lesz, amíg az engedélyt megkapja az ajánlatkérő, ezért a 018. hrsz. területen megépítendő esőbeállót ütemezte az utolsóként megépítendőre a kérelmezett 2019. 04.25-05.04. -ig. Az előzetes tájékoztatásként megadott több hetes engedélyezésre kellő gondossággal eljárva közel 5 hónap időintervallum lett kalkulálva. Az ajánlatkérő hivatkozott arra, hogy nem láthatta előre, hogy a megadott több hét helyetti közel 5 hónap mégsem lesz elegendő a 018. hrsz. ingatlanon történő esőbeálló végleges engedélyének beszerzésére.

2019. április 4-i dátummal kelt a kérelmezett 1. akadályközlése, melyben a fenti indokok miatt 2019. 08.31-i határidő módosítást kért. Az akadályközlést az ajánlatkérő megvizsgálta. Az NFA hozzájárulása ekkor még nem állt rendelkezésre, így az ajánlatkérő felvette a kapcsolatot az illetékes ügyintézőkkel. Telefonos egyeztetésen az engedély kiadásának várható időpontját 2019. június hó végére becsülték. Ennek az információnak a birtokában és mivel az időjárás miatt az építési területek is megközelíthetlenné váltak, azt vélelmezte az ajánlatkérő, hogy az időjárási akadály miatti csúszás, kivitelező erre az esőbeálló építésére kalkulált idősükséglete és az NFA engedély miatti várható kezdés alapján a kivitelezés 2019.08.31-ig tud elkészülni, ezért 04.05-én a szerződést módosította 2019. 08.31-i határidőre. Május 18-án az NFA dokumentumokat kért, ezt követően június 21-i dátummal kapta meg az ajánlatkérő az NFA elvi tulajdonosi hozzájárulását. A levélben kikötésre került, hogy 21 nappal a beruházás megkezdése előtt bejelentési kötelezettsége van az ajánlatkérőnek az Északerdő Rt. felé, melyhez szükség volt a Sajóvölgyi Erdészeti Igazgatóság ellenjegyzésére, melyre többszöri telefonos egyeztetést követően, közös helyszíni bejárás után került sor, így a bejelentést 2019. július 30-án tudta az ajánlatkérő megtenni. A 018. hrsz. területen az esőbeálló helyszínen való megépítésének legkorábbi kezdő időpontja ebből kifolyólag 2019. augusztus 21-e lett. Az ajánlatkérők az ehhez kapcsolódó iratokat csatolták.

Az ajánlatkérők nyilatkozatukban rögzítették, hogy a vállalkozási szerződés megkötését kellően gondos előkészítés előzte meg, ezért húzódott az építés megkezdése, mert az ajánlatkérő semmilyen munkálatot nem akart úgy elvégeztetni, hogy az nincs kellően egyeztetve a vagyonkezelővel és a tulajdonosi jogok gyakorlójával. Folyamatos sürgetéssel próbálta az ajánlatkérő az ügyintézési ügymenetet előre vinni, de nem tudta jobban meggyorsítani az engedélyezési folyamatot.

7. Az ajánlatkérők csatolták a 2020. május 18-án kelt, az Északerdő Zrt. Sajóvölgyi Erdészeti Igazgatósága erdészeti igazgatójának nyilatkozatát:

„az Északerdő Zrt. Sajóvölgyi Erdészeti Igazgatóságának erdészeti igazgatója nyilatkozom, hogy az alábbi időszakokban Trizs és Ragály községhatárokon található erdőterületek erdei útjai igen nehezen vagy egyáltalán nem voltak járhatóak:

2018.12.06-2019.03.24

2019.04.12-2019.05.12 valamint

2019-05-20-2019.06.02-ig.

A jelzett időszakokra az utak állagának megőrzése érdekében mindennemű közlekedést megtiltottunk. A problémák előidézője a rendkívül nagy mennyiségű csapadék volt.

Jelenlegi nyilatkozatomat a Trizs Község Önkormányzata és a Gömöri Környezet és Tájfejlesztő Egyesület közös projektjében elkészült Trizs, hrsz.: 088/1 és a Ragály, hrsz.: 072, 900 és 018) területeken megvalósuló Esőbeállók kivitelezése vonatkozásában adtam ki.”

Az ajánlatkérők csatolták az Országos Meteorológiai Szolgálat 2020. július 3-án kelt adatszolgáltatását, melyben táblázatokban közölte Ragály és Trizs térségre vonatkozóan a Jósvafő területén működő meteorológiai állomások mérései alapján a 2018. december 6-2019. június 2. időszakban a napi csapadékösszeg és a napi középhőmérséklet értékeit, valamint a sokéves átlagos havi csapadékösszeg és havi középhőmérséklet értékeit.

8. Az Északerdő Zrt. vagyonkezelői hozzájárulása a 2018. november 23-án indított kérelemre 2018. december 13-án született meg.

A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet tulajdonosi hozzájárulása a 2018. november 27-én indított kérelemre 2019. június 20-án született meg.

9. A hivatalbóli kezdeményező 2021. március 11. napján indította meg a szabálytalansági eljárást.

### **A hivatalbóli kezdeményezés**

10. A hivatalbóli kezdeményező 2021. április 28. napján kezdeményezett jogorvoslati eljárást az ajánlatkérő és a kérelmezett által 2019. április 5. napján történt (második) szerződésmódosítás jogszerűsége vonatkozásában.

A jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként a Kbt. 152. § (2a) bekezdés alapján 2021. március 11. napját jelölte meg, a szabálytalansági eljárás megindításának napját.

11. A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy a 2018. augusztus 28. napján megindított tárgybani közbeszerzési eljárás 1. része eredményeként 2018. december 06. napján kötöttek szerződést a felek, az ajánlatkérő és a kérelmezett, majd módosították a szerződést. A szerződést második alkalommal a teljesítési határidő vonatkozásában módosították a felek a Kbt. 141.§ (4) bekezdés c) pontjára történő hivatkozással. Tekintettel arra, hogy az eredeti teljesítési határidő a munkaterület 2018. december 06. napi átadásától számítva 2019. május 5. napjára esett, a határidő módosítással a felek további 118 nappal növelték meg a szerződés teljesítésére rendelkezésre álló időtartamot, melynek indokaként az alábbiak kerültek megjelölésre:

„A közbeszerzési eljárás elhúzódására tekintettel a kivitelezést 2018. téli hónapjaiban kellett volna megkezdeni. 2018. decemberében, illetve 2019. január - február hónapokban a hideg, fagyos időjárás miatt nem lehetett elkezdni az alapozási, betonozási munkálatokat. Ezt követően a 2019. tavaszi esőzések miatt nem lehetett megközelíteni a munkaterületet az erdős, fás, árnyékos részen, ahol a nagymennyiségű csapadék miatt kb. 40-50 cm-es sárban a vállalkozó nem tudott felvonulni az építési területre.”

12. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint az, hogy a szerződést a felek a közbeszerzési eljárás elhúzódása miatt nem tudták megkötni a tervezett időben, nem ad megfelelő alapot a Kbt. 141.§ (4) bekezdés c) pontjára alapított szerződésmódosításhoz, ahogyan az egyes évszakokra az erdőterületeken jellemző időjárási körülmények fennállása sem.

A felek az előre láthatatlan akadályoztatás körében részben a szokásostól rendkívül eltérő, extrémnek minősülő időjárási körülményekre hivatkoztak, amelynek alátámasztásául az ÉSZAKERDŐ Zrt. Sajóvölgyi Erdészeti Igazgatósága által kiállított nyilatkozatot csatolták. Amennyiben azonban ennek alapján a Trizs hrsz. 088/1. és Ragály hrsz. 072. teljesítési helyeken történő kivitelezés tekintetében a késedelem a 2018.12.06.-2019.03.24., 2019.04.12.-2019.05.12. és 2019.05.20.-2019.06.02. közötti időszakok terjedelmében megfelelő alátámasztást is képezne, a szerződés teljesítésére nyitva álló határidőt 118 nappal

megnövelő módosításra nem adott alapot, figyelemmel arra, hogy a módosításkor kalkulált határidő a Ragály 018. hrsz-ú teljesítési helyen a használati jog és a tulajdonosi hozzájárulás elhúzódásával is számolt, amely miatt a munkálatok ott csak 2019. augusztus 21-én tudtak megkezdődni.

13. Mindezek alapján a hivatalbóli kezdeményező szerint a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjában foglalt, az ajánlatkérők kellő gondossága melletti előre láthatatlanság követelményének nem felelt meg.

### **Az ajánlatkérő észrevétele**

14. Az ajánlatkérő észrevételében kérte jogsértés hiányának a megállapítását.

15. Az ajánlatkérő előadta, hogy álláspontja szerint a jogsértés megvalósulásának megállapításához az eset valamennyi körülményét együttesen szükséges vizsgálni.

Az ajánlatkérő a szerződésmódosítás indokaként arra hivatkozott, hogy a közbeszerzési eljárás elhúzódása miatt a téli hónapokra esett a munkakezdés időpontja, amely időszakban az ajánlatkérő által előre nem láthatóan a csapadékos időjárás miatt a munkavégzés nem volt megkezdhető. A tárgyi jogsértés megítéléséhez szükséges az eset valamennyi körülményét vizsgálni. Erre figyelemmel az ajánlatkérő álláspontja szerint az előre nem láthatóság megítéléséhez szükséges figyelembe venni azt, hogy az építési terület nem egy infrastruktúrával ellátott, aszfaltozott közúton még rossz időben is jól megközelíthető helyen található terület, hanem egy murvás, magántulajdonban (Északerdő Zrt.) lévő, rossz időben nehezen járható erdei úton megközelíthető, infrastruktúra nélküli terület. Erre figyelemmel annak megítélése, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti előre nem láthatóságot a rossz időjárás mennyiben alapozza meg, szintén eltérő. A közbeszerzési eljárás utóellenőrzése során becsatolt iratok tanúsága szerint valóban nem volt extrémnek nevezhető az időjárás, azonban a fentiekben jelzett tulajdonságú építési terület esetében az átlagosnál valamivel több csapadék teljes egészében el is tudja lehetetleníteni a munkát, mint ahogyan ez meg is történt. Jelen esetben nem önmagában az időjárás volt extrémnek nevezhető, hanem az időjárás és maga a terület együttesen. Az ajánlatkérő is osztja azt az álláspontot, hogy önmagában télen a rossz időjárás nem alapozná meg a szerződésmódosítás indokát például egy belvárosi ingatlan esetében, azonban a jelen eljárással érintett terület esetében igen.

Az eltérő körülmények az ajánlatkérő álláspontja szerint eltérő jogi megítélést is kell, hogy hordozzanak magukban, erre tekintettel az ajánlatkérő álláspontja szerint nem megalapozott a hivatalbóli kezdeményező álláspontja a jogsértés tekintetében, miszerint nem áll fent a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában rögzített szerződésmódosítási jogalap, mivel a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja ca) alpontjában rögzített feltételek az előre nem láthatóság körülménye nem valósult meg a rossz időjárás bekövetkezése miatt.

Az ajánlatkérő álláspontja szerint a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja ca) alpontjában rögzített feltételek fennálltak, az ajánlatkérő nem számolhatott előre azzal, hogy az időjárás (bár nem volt szélsőségesnek nevezhető) ellehetetleníti a terület megközelíthetőségét és magát a munkát is. Az ajánlatkérő az intézkedési jogkörén kívül eső körülménnyel sem számolhatott előre, miszerint az Északerdő Zrt. megtiltja az időjárásra való tekintettel járhatatlanná vált útszakaszán a közlekedést.

16. A hivatalbóli kezdeményezésben a 018-as helyrajzi számhoz kapcsolódó észrevétel tekintetében az ajánlatkérő előadta, hogy az esőbeálló megépítésének feltétele a tulajdonosi és a vagyonkezelői hozzájárulás volt. A vagyonkezelői hozzájárulás rendelkezésre állt 2018. december 13-án. Az ajánlatkérő a tulajdonosi hozzájárulást 2018. november hónapban, elektronikusan kérelmezte az NFA-tól. A kivitelező kérelmezett a 018. hrsz. területen

megépítendő esőbeállót ütemezte az utolsóként megépítendőnek 2019. 04. 25 - 05.04. közötti időszakban, az engedély megszerzésére így 5 hónap állt rendelkezésre, ezért az ajánlatkérő feltételezte, hogy az NFA ügyintézési határideje legrosszabb esetben sem lesz 90 napnál hosszabb.

Az ajánlatkérő nem láthatta előre, hogy a telefonon kapott tájékoztatás során megadott több hét határidő helyetti közel 5 hónap mégsem lesz elegendő a 018. hrsz. ingatlanon történő esőbeálló végleges engedélyének megszerzésére. Erre tekintettel megállapítható, hogy a késedelem az ajánlatkérőnek olyan fel nem róható, előre nem látható körülmény, amely a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja ca) alpontjában rögzített feltételt megalapozta, így e tekintetben sem megalapozott a hivatalbóli kezdeményezés.

17. Az ajánlatkérő rögzítette továbbá, hogy a szerződésmódosításban rögzített 2019. augusztus 31-i határidőre a munkálatok befejeződtek.

18. A kérelmezett észrevételt nem tett.

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

19. Az ajánlatkérők a kezdeményezéssel érintett közbeszerzési eljárás 1. részét 2018. augusztus 28. napján indította meg, így a jogorvoslati eljárásban az akkor hatályos Kbt. szabályai alkalmazandók.

20. A Döntőbizottságnak a hivatalbóli kezdeményezés alapján abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett részéről 2019. április 5. napján aláírt (második) szerződésmódosítás megfelel-e a Kbt.-ben meghatározott feltételrendszernek.

21. E körben az irányadó jogszabályi rendelkezések a következőket mondják ki.

A Kbt. 2. § (7) bekezdés szerint e törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi.

A Kbt. 28. § (1) bekezdése szerint *az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást - a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel - megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet - beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható - védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére.*

A Kbt. 141. § (4) bekezdés szerint 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.

22. Tárgybani 2019. április 5-i szerződésmódosítás kapcsán az ajánlatkérő a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalapot jelölte meg, mely kapcsán a kezdeményező vitatta a jogszabály szerinti konjunktív feltételek közül a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti feltétel fennállását, azt hogy az ajánlatkérők által megjelölt szerződésmódosítási okok nem voltak előre láthatóak.

23. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti jogalap abban az esetben alkalmazható jogszerűen, amennyiben az alábbi feltételek együttesen teljesülnek:

1. a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre,
  2. a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét,
  3. az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át.
- Ezen konjunktív feltételek közül bármelyik feltétel nem teljesülése nem alapozza meg a szerződésmódosítás jogszerűségét.

24. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjában előírt feltétel, az előre nem láthatóság követelménye akkor valósul meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem lehetett előzetesen tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondossággal mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. Hangsúlyozandó, hogy a Döntőbizottság gyakorlata egységes abban, hogy adott körülmény előre nem láthatóságát nem alapozza meg az ajánlatkérő mulasztása, a közbeszerzési eljárás nem elég gondos előkészítése. A Döntőbizottság kiemeli továbbá, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján a szerződés jogszerű módosításához a Kbt.-ben rögzített feltételek fennálltát a feleknek, az ajánlatkérőnek és a kérelmezettnek kell igazolnia, alátámasztania, ennek körében azt, hogy az adott körülmény bekövetkezésével az ajánlatkérő – kellő előrelátás mellett – nem számolhatott.

25. A Döntőbizottság a rendelkezésre álló, felek által becsatolt iratok vizsgálata alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett úgy módosította a köztük fennálló vállalkozási szerződést, hogy annak Kbt.-ben meghatározott konjunktív feltételei közül a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pont szerinti nem állt fenn az alábbiak miatt:

26. Az ajánlatkérők a szerződésmódosításban előre nem látható körülményként a közbeszerzési eljárás elhúzódása miatti téli hónapokra, hideg, fagyos időjárásra hivatkoztak, ami miatt nem lehetett az alapozási, betonozási munkálatokat elkezdni. Majd a tavaszi esőzésekre, sárra hivatkoztak.

27. A közbeszerzési eljárás elhúzódása nem alapozza meg a szerződés módosítását, azzal az ajánlatkérőnek számolnia kell egy közbeszerzési eljárás lefolytatása során, így az nem egy váratlanul, előre nem látható okból előállt körülmény. A Döntőbizottság megjegyzi, hogy egy három hónap alatt lefolytatott eljárás (ajánlati felhívás 2018. augusztus 28. – szerződéskötés 2018. december 6.) nem minősül elhúzódó közbeszerzési eljárásnak, ennyi idővel legalább számolnia kell egy ajánlatkérőnek egy közbeszerzési eljárás során.

Egy építési beruházás esetében pedig a téli hónapokban lévő hideg, fagyos időjárással szintén számolni kell, hogy az akadályozhatja a munkákat, így az sem egy váratlanul előállt körülmény, amire előre nem lehetett számítani.

A tavaszi esőzések sem egy váratlanul bekövetkező helyzet, továbbá az is ismert volt az ajánlatkérők előtt, hogy a kivitelezési helyszínek erdőben, fás területen vannak.

A Döntőbizottság azonban az akadályoztatás körében elfogadta az ajánlatkérők azon hivatkozását, miszerint a nagyobb mennyiségű csapadék erdőterületeken nagyobb mértékben akadályozza a közlekedést, kivitelezési munkát azon csatolt nyilatkozatra tekintettel, melyben az Északerdő Zrt. Sajóvölgyi Erdészeti Igazgatósága megtiltotta az erdei utakon való közlekedést az utak állagának megőrzése érdekében bizonyos időszakok tekintetében.

28. Azonban ezen időjárási körülmény az építési naplóban foglalt adatok alapján csak kettő építési helyszín (Trizs Hrsz. 088/1. és Ragály Hrsz. 072.) tekintetében alapozná meg a szerződésmódosítást a kivitelezés határidejének meghosszabbítása tekintetében, a másik két esőbeálló (Ragály Hrsz. 900. és Ragály Hrsz. 018.) kapcsán az építési napló azt rögzíti, hogy „a tulajdonviszonyok rendezetlensége miatt az Erdőgazdaság nem engedélyezi az építést, amíg nem adnak engedélyt a terület használatra és arra építésre”. A felek nyilatkozataikban is azt rögzítették, hogy a Ragály Hrsz. 018. esetében a tulajdonosi és vagyongazdálkodói hozzájárulás hiánya miatt nem tud az építés megkezdődni.

A becsatolt iratok alapján egyértelműen megállapítható, hogy a Ragály Hrsz. 018. esetében a tulajdonosi és vagyongazdálkodói hozzájárulás hiánya akadályozza az építési munkák megkezdését. A Ragály Hrsz. 900-ra vonatkozóan az építési naplón kívül egyéb irat nem került csatolásra, de az időjárási akadályoztatás 2019. június 2-án megszűnt, mégis csak 2019. augusztus 13-án kezdték meg az építési munkákat ezen helyszínen is.

A tulajdonosi hozzájárulás szükségessége a Ragály Hrsz. 900. esetében ismert volt a magánszemély tulajdonosra tekintettel, továbbá a Ragály Hrsz. 018. esetében a Magyar Állam tulajdonos és az Északerdő Zrt. vagyongazdálkodóra tekintettel szintén ismert volt az ajánlatkérők számára a tulajdonosi és vagyongazdálkodói hozzájárulás szükségessége.

29. A Kbt. 28. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást megfelelő alapossgal előkészíteni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a szerződésmódosítások megelőzésére.

Az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás előkészítése során tájékozódnia kell egy építési beruházáshoz esetlegesen szükséges engedélyek, hozzájárulások beszerzése tárgyában, az ezekre vonatkozó jogszabályok megismerése is feladata az ajánlatkérőnek.

Tárgybani esetben a tulajdonosi és vagyongazdálkodói hozzájárulások beszerzésének kötelezettsége a Ragály Hrsz. 018. esetében egyértelműen ismert volt, ezen helyszín megjelölése már a 2017. június 12-én aláírt támogatási szerződésben is megjelölésre került, így lett volna elegendő ideje az ajánlatkérőknek a tulajdonosi és vagyongazdálkodói hozzájárulások beszerzésére a közbeszerzési eljárás előkészítése során.

Továbbá a becsatolt iratokból az is megállapítható, hogy az ajánlatkérők email útján tájékoztatást is kaptak 2017. november 21-én az Északerdő Zrt.-től a hozzájárulások kapcsán szükséges intézkedésekről.

Így az ajánlatkérők előtt már 2017-ben ismert volt a hozzájárulások beszerzésének szükségessége, kötelezettsége, melynek ügyintézési időigényével, annak elhúzóásával is számolnia kellett, akár azzal is, hogy a hozzájárulásokat nem kapja meg. Ezen körülmények ezért nem tartoznak az előre nem látható körülmények, váratlanul előálló helyzetek közé, hanem a közbeszerzési eljárás előkészítési szakaszába tartoznak.

Az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 3. § (2a) bekezdése szerint, ha az építető nem az építési tevékenységgel érintett telek, építmény vagy építményrész tulajdonosa, a kivitelezési szerződés mellékletét képezi az a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozat, amelyben a telek, építmény, építményrész tulajdonosa az építési munkaterület átadás-átvételét tudomásul veszi.

Mivel tárgybani esetben „az építési munkaterület átadás-átvételének időpontja: a szerződés aláírásának napja, amely nap a Kivitelezői teljesítés kezdő napja is egyben” (vállalkozási szerződés 7.1. pontja), így a vállalkozási szerződés aláírásakor, a munkaterület átadás-átvételéhez az ajánlatkérőknek rendelkezniük kellett volna tulajdonosi hozzájárulással vagy beleegyező nyilatkozattal.

30. A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy tárgyi építési beruházás 4 helyszíne mindegyikének tekintetében nem állt fenn olyan előre nem látható, a szerződéskötést követően váratlanul előállt körülmény, amely megalapozná a szerződésmódosítást. Az építési napló bejegyzései szerint a Ragály Hrsz. 900. és Ragály Hrsz. 018. kapcsán a tulajdonviszonyok rendezetlensége miatt nem lehetett megkezdeni az építési munkákat csak 2019. augusztus 13-án a Ragály Hrsz. 900. alatt és 2019. augusztus 27-én a Ragály Hrsz. 018. alatt a 2018. december 6-án megkötött kivitelezési szerződésben foglaltakkal szemben.

31. Mindezek alapján a Döntőbizottság nem látta megalapozottnak a felek által a szerződésmódosítás alátámasztása körében előadott indokokat, a szerződésmódosítás jogszerűsége nem került alátámasztásra a felek által, hiányzott két építési helyszín esetében is az az előre nem látható módon bekövetkező körülmény, ami a szerződés módosítást megalapozottá tette. Ezért a felek által a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára alapított szerződésmódosítást megalapozó feltételek mindegyike nem állt fenn, a ca) alpontban előírt feltétel hiányzott. Tekintettel arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt feltételek konjunktívák, így a további feltételek vizsgálata szükségtelen, hisz amennyiben azok fenn is állnának, a hivatkozott módosítási esetkört akkor sem lehetne jogszerűen alkalmazni. Így a szerződésmódosítással a felek, az ajánlatkérő és kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a felek szerződésmódosítását a Kbt. 141. §-ban meghatározott további esetkörök sem alapozták meg.

32. A fentieket összefoglalva a Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2)-(5) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva a hivatalbóli kezdeményezés tekintetében jogsértést állapított meg: az ajánlatkérők és a kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját. A jogsértés tekintetében a Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét és alkalmazta a (3) bekezdés d) pontja szerinti jogkövetkezményt az ajánlatkérőkkel szemben.

A Döntőbizottság nem állapította meg a szerződésmódosítás Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja szerinti semmisséget, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérők a szerződés időtartama meghosszabbításával nem mellőzték a közbeszerzést.

33. A Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja szerint amennyiben a 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 Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének 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.

34. A Döntőbizottság bírság kiszabását az ajánlatkérőkkel szemben indokoltnak tartotta, mivel a közbeszerzési eljárás előkészítése tekintetében nem jártak el kellő alapossággal és ezzel a későbbi jogsértő szerződésmódosításhoz hozzájárultak. Továbbá a Döntőbizottság figyelembe vette a bírság kiszabás indokoltsága tekintetében a közbeszerzés alacsony becsült és szerződéses értékét, tárgyát, valamint azt, hogy a közbeszerzés támogatásból valósul meg, továbbá hogy ajánlatkérőkkel szemben korábban jogsértés megállapítására nem került sor. A Döntőbizottság a kérelmezettel szemben nem szabott ki bírságot, mert a tulajdonosi és vagyongazdálkodási hozzájárulások beszerzésére, közbeszerzési eljárás gondos előkészítésére nem volt kihatása.

35. A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során az ajánlatkérők esetében az eset összes körülményét mérlegelte. E körben az ajánlatkérők terhére értékelte a megállapított jogsértés súlyosságát, a közbeszerzési szerződés jogsértő módosítása a mellőzéssel rokon jogsértés, s így az egyik legsúlyosabb közbeszerzési jogsértésnek minősül, hisz a közbeszerzési szabályozás célja, alapelvei érvényesülésének garanciája vész el a szerződéses szakaszban. A Döntőbizottság mindezek mellett figyelemmel volt a közbeszerzés tárgyára, továbbá hogy a jogsértés utólag nem reparálható, valamint, hogy a közbeszerzés támogatásból valósult meg, így a jogsértés megállapításához más szerv eljárásában szankció kapcsolódhat. A Döntőbizottság az ajánlatkérők javára értékelte a közbeszerzés alacsony értékét, a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszabb időtartamot. A Döntőbizottság értékelte továbbá, hogy az adott közbeszerzés vonatkozásában az ajánlatkérőkkel szemben nem állapított meg korábban jogsértést. A Döntőbizottság az eset összes körülményét figyelembe véve mindezen szempontok mérlegelését követően a rendelkező részben meghatározott mértékű bírság kiszabását tartotta indokoltnak az ajánlatkérőkkel szemben egyetemlegesen.

36. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Ákr. 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségek viseléséről.

37. A Döntőbizottság hatásköre és illetékessége a Kbt. 145. § (2)-(5) bekezdéseiben alapul.

38. 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) bekezdés és a 13. § (3) bekezdése a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselőt a Kp. 27. § (1) bekezdés 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. augusztus 11.

*Hubáné dr. Szabó Ágnes sk*  
*közbeszerzési biztos*

*Bankóné Nagy Helga sk*  
*közbeszerzési biztos*

*Dr. Jánosi Bálint sk*  
*közbeszerzési biztos*

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara  
titkársági ügyintéző

**Kapják:**

1. Dr. Járady Györgyi Hédi jogtanácsos
2. Dr. Polyák Csaba felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó
3. Gömör-Bau Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága
5. Miniszterelnökség