



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG
1026 Budapest, Riadó u. 5.
Tel.: 06-1/882-8594
Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Iktatószám: D.806/12/2025.

A tanács tagjai: Dr. Szathmári Réka közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Berekméri Ágnes közbeszerzési biztos, Dr. Gulyás-Horváth Orsolya közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező: Nemzeti Fejlesztési Központ
(Budapest, Wesselényi utca 20-22.)

Hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Szolnoki István kamarai jogtanácsos

Az ajánlatkérő: Közlekedési és Beruházási Minisztérium
(korábbi nevén: Építési és Közlekedési Minisztérium)
(Budapest, Alkotmány u. 5.)

Az ajánlatkérő képviselője: Dr. Misurák Ervin állami közbeszerzési szaktanácsadó

Egyéb érdekelt: Kontúr Csoport Kft.
(Budapest, Hungária krt. 162-168.)
Dr. Zsardon Péter ügyvéd
(Budapest, Czobor u. 8.)

A közbeszerzés tárgya, értéke: „Keretszerz. NIF projektelőkészítés”, 2.385.240.000.- Ft
Az eljárás EKR azonosítószáma: EKR000813572020

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 megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 141. § (4) bekezdés c) pontját.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 12.000.000.-Ft, azaz tizenkét-millió forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt, 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 teljesítse.

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. 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 2020. november 25. napján nyílt, uniós eljárásrendben zajló közbeszerzési eljárást indított, a bevezető részben meghatározott szolgáltatás megrendelése tárgyában. Az eljárást megindító felhívásról (a továbbiakban: felhívás) szóló hirdetmény az Európai Unió hivatalos lapjában 2020/S 235-580237. iktatószám alatt jelent meg.

2. A felhívás releváns rendelkezései az alábbiak voltak:

II.1.4) Rövid meghatározás: Keretszerződés a NIF Zrt. projektelőkészítésének segítésére

A részekre történő ajánlattétel kizárásának indokai:

Egy adott közlekedésfejlesztési projekthez kapcsolódhatnak a beszerzés tárgyában meghatározott feladatrészek.

A II.2.4) szerinti 4., 5., 6. és 9. feladatpont (fp.) szerinti előkészítéshez, záráshoz kapcsolódó feladatok, a 7. fp. szerinti tám. kér. elkészítéséhez kapcsolódó feladatok is felmerülhetnek ugyanazon közlekedésfejlesztési projekt esetében. Ugyanezen projektek esetében egyidőben felmerülhet továbbá a 10. fp. szerinti klímakockázati elemzés, és 11. fp. szerinti értékelemzés készítésének szükségessége is. Ezek mellett a projektek támogathatósága érdekében szükség lehet az 1., 8., ill. 12. fp-ok elvégzésére is, továbbá közműszolgáltatók általi kiváltással kapcsolatos szakértésre (13.), egyéb, a célok teljesülését segítő szakértésre (14.), illetve az elkészített dok-ok fordítására (15.) az EU-s szervezetek felé történő benyújtás érdekében. Az egyes fp-okba tartozó feladatok egymásra épülnek, különösen a költségbecslések/költségvetések területén (2. és 3. fp.). A feladat elvégzésének minőségét, időtartamát és költség-hatékonyágát kedvezően befolyásolja, ha a feladatokat ugyanazon Vállalkozó végzi el.

II.2.4) A közbeszerzés ismertetése:

Keretszerződés a NIF Zrt. projektelőkészítésének segítésére

A vállalozási keretszerződés fő célja a közlekedésfejlesztési projektek (KFP) (különös tekintettel országos közúthálózati, országos jelentőségű vasútvonalai, városi közösségi közlekedésfejlesztési projektek) mielőbbi sikeres megvalósításának elősegítése. Ennek érdekében a következő feladatok ellátását rendelheti meg a megrendelő.

Főbb mennyiségek (tájékoztató adat) - feladatpontok:

1. Műszaki szakértés, árszakértés, intézményi szakértés, pénzügyi-közgazdasági szakértés, innovációs szakértés: 15db
2. Méret- és mennyiség számítás, tervezői költségvetés/költségbecslés elkészítése: 11db
3. Meglévő tervezői költségvetés/költségbecslés és a vonatkozó méret- és mennyiségszámítás felülvizsgálata: 10db
4. Költségbecslésre alkalmas vázlatrakészítés: 17db

5. Megvalósíthatósági tanulmány, költség-haszon elemzés készítése, felülvizsgálata: 30db (amelyből 20 Milliárd Ft vagy a feletti beruházási költségű vagy EU döntésű projektre vonatkozó becslült darabszám: 15db; közúti projektre vonatkozó becslült darabszám: 20db (melynek a fele gyorsforgalmi út projektre vonatkozik), országos jelentőségű vasútvonali fejlesztésre vonatkozó becslült darabszám: 9db, városi közösségi közlekedésfejlesztési projektre vonatkozó becslült darabszám: 1db)
 6. Meglévő költség-haszon elemzés felülvizsgálatával záró közgazdasági költség-haszon elemzés és pénzügyi elemzés elkészítése: 40db
 7. Támogatási kérelem készítése: 9db
 8. Térségi fejlesztési tervek (masterplan) készítése: 10db
 9. 2021-2027 programozási időszak tervezéséhez kapcsolódó feladatok
 - 9.1. Projektötlet kidolgozása, illeszkedésvizsgálata: 10db
 - 9.2. Adatszolgáltatás operatív program tervezéséhez: 30db
 - 9.3. Műszaki, gazdasági, környezeti elemzés a támogatási lehetőségek meghatározása érdekében: 10db
 10. Klímakockázati elemzés/dokumentáció készítése: 10db
 11. Értékelemzés készítése: 5db
 12. Környezetvédelmi előírásoknak való megfelelés vizsgálata: 7db
 13. Közműszolgáltatók általi közműkiváltás, -fejlesztés indokoltságának, költségének szakértői vizsgálata: 12db
 14. Egyéb, a célok teljesülését segítő szakértés: 500 szakértői nap
 15. Megrendelt szakmai anyagok fordítása idegen nyelvre: 11db
- Az egyes feladatoknál megadott mennyiségek a várható/becslült mennyiségek. Ajánlatkérő a keretösszeg kimerüléséig jogosult bármely tárgy szerinti szolgáltatás megrendelésére. Ajánlatkérő a keretösszeg 70 %-ának lehívására kötelezettséget vállal. A részletes feladatlírást a Közbeszerzési Dokumentumok tartalmazzák.

II.2.6) Becslült érték vagy nagyságrend
Érték áfa nélkül: 2 385 240 000.00 HUF

II.2.7) A szerződés, a keretmegállapodás vagy a dinamikus beszerzési rendszer időtartama

Az időtartam hónapban: 36

A szerződés meghosszabbítható: igen

A meghosszabbításra vonatkozó lehetőségek ismertetése:

A szerződés egy alkalommal további 10 hónappal meghosszabbítható. A szerződés meghosszabbítása nem eredményezi a keretösszeg emelkedését.

II.2.13) Európai uniós alapokra vonatkozó információk

A beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos.

Projekt száma vagy hivatkozási száma:

Több TSZ-ből finanszírozásra kerülő keretszerződés. Hazai és európai uniós (IKOP, CEF, TOP, GINOP, ISPA, EU közvetlen, EIB, stb) források.

3. A Közbeszerzési dokumentumok egyebek mellett szerződéstervezetet és műszaki leírást tartalmazott.

4. Az ajánlattételi felhívásban előírt 2021. január 21. 10:00 órai határidőig kettő ajánlat érkezett.

- Ex Ante Tanácsadó Iroda Kft., nettó ajánlati ár (Ft): 3 112 000 000

- Kontúr Csoport Tervező, Építető, Kivitelező Kereskedelmi Kft. az UTIBER Közúti Beruházó Kft. a FŐMTERV Mérnöki Tervező Zrt. a TRENECON Tanácsadó és Tervező Kft., nettó ajánlati ár (Ft): 2 663 180 000

5. A közbeszerzési eljárás eredményeként 2021. május 21-én létrejött a vállalás szerződés az ajánlatkérő és a NIF KERET 2021 Konzorcium, melynek tagjai: TRENECON Tanácsadó és Tervező Kft., a FŐMTERV Mérnöki Tervező Zrt., az Utiber Közúti Beruházó Kft., a Kontúr Csoport Tervező, Építető, Kivitelező Kft. között.

6. A szerződés jogorvoslati eljárás tekintetében releváns pontjai a következők:

2. A keretszerződés tárgya

2.1 Megrendelő megrendeli, Vállalkozó pedig elvállalja az ország teljes területén a tervezett, illetve kivitelezés alatti közlekedésfejlesztési projektek (különös tekintettel az országos közúthálózati, országos jelentőségű vasútvonali, illetve városi közösségi közlekedésfejlesztési projektek) mielőbbi sikeres megvalósításának elősegítése érdekében az alábbi feladatok ellátását, megvalósítását:

1. Műszaki szakértés, árszakértés, intézményi szakértés, pénzügyi-közgazdasági szakértés, innovációs szakértés
2. Méret- és mennyiség számítás, tervezői költségvetés/költségbecslés elkészítése
3. Meglévő tervezői költségvetés/költségbecslés és a vonatkozó méret- és mennyiség számítás felülvizsgálata
4. Költségbecslésre alkalmas vázlatrakész készítése
5. Megvalósíthatósági tanulmány, költség-haszon elemzés készítése, felülvizsgálata
6. Meglévő költség-haszon elemzés felülvizsgálatával záró közgazdasági költség-haszon elemzés és pénzügyi elemzés elkészítése
7. Támogatási kérelem készítése
8. Térségi fejlesztési tervek (masterplan) készítése
9. 2021-2027 programozási időszak tervezéséhez kapcsolódó feladatok
 - 9.1. Projektötlet kidolgozása, illeszkedésvizsgálata
 - 9.2. Adatszolgáltatás operatív program tervezéséhez
 - 9.3. Műszaki, gazdasági, környezeti elemzés a támogatási lehetőségek meghatározása érdekében
10. Klímakockázati elemzés/dokumentáció készítése
11. Értékelemzés készítése
12. Környezetvédelmi előírásoknak való megfelelés vizsgálata
13. Közműszolgáltatók általi közműkiváltás, -fejlesztés indokoltságának, költségének szakértői vizsgálata
14. Egyéb, a célok teljesülését segítő szakértés
15. Megrendelt szakmai anyagok fordítása idegen nyelvre

A részletes feladatlírást a Közbeszerzési Dokumentumok tartalmazzák.

A teljesítendő feladatok vonatkozásában Szerződő Felek darabszám (egységár), illetve munkanap alapon számolnak el egymással.

2.2 Megrendelő a keretszerződés 2.1 pontjában rögzített feladatokat nettó 2.385.240.000,- Ft + ÁFA keretösszeg erejéig a szerződésben megadott egységárakon esetileg rendelheti meg.

A Szerződés a teljes keretösszeg kimerülésével a Felek külön jogcselekménye nélkül automatikusan megszűnik. Ezt követően a megszűnés időpontjában érvényes megrendelések kivételével a Vállalkozó további munkavégzésre, illetve a Megrendelő pedig a jogosulatlanul elvégzett szolgáltatás után díj fizetésére nem köteles. A Szerződés teljes, illetőleg részbeni megszűnése esetén a Szerződő Felek kötelesek egymással elszámolni.

2.3 A Vállalkozónak a szerződés szerinti feladatok közül mindig az eseti megrendelésben és visszaigazolásban meghatározott feladatokat kell elvégeznie.

2.4 Az egyes munkafázisok között Vállalkozó egyeztet Megrendelővel, aki jogosult a részfeladatok eredményének ismeretében a további munkafázisokra vonatkozó rendelkezéseit pontosítani, illetve módosítani, ideértve a részfeladat törlését is. A megrendelés módosítása írásban történhet.

2.5 A keretszerződés hatálya során Megrendelő tájékoztatja Vállalkozót minden rendelkezésére álló adatról, de a teljesítéshez szükséges, a Megrendelőnek rendelkezésére nem álló, hiányzó adatokat, egyéb okiratokat Vállalkozónak kell beszereznie.

3. Eseti / összefoglaló megrendelések

3.1 Megrendelő a keretszerződés 2. pontjában rögzített feladatokat több részletben egyenletlen megoszlásban rendeli meg. Az eseti megrendelés egyeztetési folyamata e-mail útján történő megküldéssel történik. Felek rögzítik, hogy a továbbiakban ahol a szerződés „eseti megrendelés”-t említ, azon az „összefoglaló megrendelés”-t is értelemszerűen érteni kell.

4. A keretszerződés időtartama, a teljesítés határideje, ütemezése

4.1 Szerződő Felek jelen keretszerződést 36 hónap határozott időtartamra kötik, amely időtartam az eseti megrendelések kiadására nyitva álló időtartam. Megrendelő rögzíti, hogy fenntartja a jogot a szerződés 1 alkalommal legfeljebb 10 hónappal való meghosszabbítására.

4.2 Vállalkozó jelen keretszerződésben vállalt feladatait az eseti megrendelésben meghatározott határidők betartásával köteles teljesíteni. Az eseti megrendelésben meghatározott határidők kötbérterhesek, jelen keretszerződés 13. pontja szerint.

8. Vállalkozói díj

8.1 Vállalkozót a keretszerződés 2. pontjában és az eseti megrendelések visszaigazolásában meghatározott feladatok elvégzésének ellenértékeként vállalkozói díj illeti meg.

8.2 A vállalkozói díj az eseti megrendelésekben megadott mennyiségek és az alábbi egységárak alapulvételével kerül meghatározásra: (...)

8.3 A keretszerződés általános forgalmi adó nélkül számított keretösszege (nettó) 2.385.240.000,- Ft, amely összegre tekintettel Megrendelő a keretszerződés időtartama alatt eseti megrendeléseket bocsáthat ki. Megrendelő a keretösszeg 70%-ának lehívására kötelezettséget vállal, kivéve a szerződés megszüntetésének esetét.

8.4 Az eseti megrendelések vállalkozói díját a 8.2 pontban meghatározott egységárak és a megrendelésben meghatározott mennyiségek szorzatának összege adja.

16. A keretszerződés módosítása

Jelen keretszerződés csak a Kbt. 141. §-ban meghatározott esetben, írásban módosítható.

Felek kijelentik, hogy a közbeszerzési eljárás megindító felhívása II.2.7) pontjában rögzítésre került a szerződés meghosszabbításának lehetősége. A meghosszabbításra Megrendelő kizárólagos kezdeményezése alapján, a szerződésnek a Kbt. 141. §-a alapján és a szerződés rendelkezéseinek megtartása mellett kerülhet sor, melynek során a keretösszeg nem kerülhet megemelésre. Feleket a meghosszabbítás 10 hónapos időszakában a szerződéses jogok és kötelezettségek változatlan tartalommal illetik, illetve terhelik.

18.6 Jelen szerződés az utoljára aláíró Szerződő Fél aláírásának napjával lép hatályba, rendelkezései attól a naptól fogva kötelezően alkalmazandók.

E keretszerződésben nem érintett kérdések tekintetében a Ptk., a Kbt., a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény, továbbá a vonatkozó egyéb jogszabályok - így különösen az IKOP tekintetében a 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet, a CEF forrás tekintetében 75/2016. (IV.5.) Korm. rendelet, a számlázás, elszámolás, fizetés feltételei tekintetében az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, illetve a végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet, a fejezeti és az egyes központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 37/2018. (XII.28.) ITM rendelet - rendelkezéseit kell alkalmazni.

7. Az ajánlatkérő, mint Végső Kedvezményezett 2023. május 26. napján nyújtotta be támogatási kérelmét az „RRF-5.0.0-23 Projektindító támogatás az E – Fenntartható zöld közlekedés komponenshez” c. Felhívásra.

Az ajánlatkérő „Vasúthálózat szűk keresztmetszet kiváltás TEN-T korridoron, Almásfüzitő – Komárom szakasz projektindítása” című, RRF-5.0.0-23-2023-00001 azonosító számú támogatási kérelme a 2023. augusztus 28. napján hatályba lépett támogatói döntés szerint támogatásban részesült (a továbbiakban: projekt). A projekt esetében a Nemzeti Fejlesztési Központ a Lebonyolító szerv.

8. A felek 2024. június 24. napján módosították a 2021. május 21. napján megkötött közbeszerzési szerződést, az alábbiak körében.

A módosítás indokaként az alábbiak kerültek rögzítésre:

II.1. Adatváltozások

Az Építési és Beruházási Minisztérium tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó, 100%-os állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok által ellátott feladatok központi költségvetési szerv általi átvételéről és a társaságok megszüntetéséről, az ezzel kapcsolatos eljárási kérdések rendezéséről szóló 362/2022. (XI.19.) Korm. rendelet alapján, a NIF Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. 2023. január 1-jével megszűnt és feladatait jogutódként az Építési és Beruházási Minisztérium vette át, amely Minisztérium megnevezése Építési és Közlekedési Minisztériumra módosult 2022. november 22. napjától a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V.24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 467/2022. (XI.21.) Korm. rendelet 16.S alapján. Az Építési és Közlekedési Minisztérium a jogutódlás következtében 2023. január 1-jétől a Szerződés megrendelői feladatait átvette. Megrendelő jogutódlásában és a megrendelői kapcsolattartó személyében, valamint a Megrendelő részéről eseti megrendelés aláírására jogosult személyekben bekövetkezett változásokra, továbbá a Vállalkozó bankszámlaszámainak változásaira tekintettel Megrendelő és Vállalkozó adatainak módosítása szükséges.

II.2. Európai uniós támogatáspolitikai tényezők okozta keretösszeg módosítás (keretösszeg megemlése) és a szerződés időbeli hatályának módosítása

Előzmények:

A Szerződés 2.1 pontja szerint a Vállalkozó az ország teljes területén a jövőben tervezett, illetve a már kivitelezés alatt álló közlekedésfejlesztési projektek (különös tekintettel az országos közúthálózati, országos jelentőségű vasútvonali, illetve városi közösségi közlekedésfejlesztési projektek) mielőbbi sikeres megvalósításának elősegítése érdekében a 2.1 pontban felsorolt feladatok ellátását végzi a Szerződés szerint rögzített célok mentén. A feladatellátás részeként a Vállalkozó konkrét közlekedésfejlesztési projektek előkészítéséhez, zárásához kapcsolódó szakértési, tanácsadási és egyéb szakértési, fordítási feladatokat lát el a Szerződésben meghatározottak szerint.

A Megrendelő részéről az eseti megrendelések kiadása több részletben, egyenetlen megoszlásban történik. A Szerződés időbeli hatálya alatt számos olyan, a Megrendelő és a Vállalkozó érdekkörén kívül eső, az alábbiakban részletezett, egyfajta gördülő jellegű eseménysor történt/körülmény állt elő, amelyek a Szerződés megkötésének időpontjában a

Felek által nem voltak előre láthatóak. Ezek a körülmények az eseti megrendelések kiadását és ezáltal az eredeti keretösszeg lehívását/feltöltését olyan irányba terelték és egyúttal determinálták, amelynek eredményeképpen keretösszeg felhasználása/kimerítése indokolt és szükségszerű volt, ugyanakkor az eredetileg a Megrendelő által kitűzött célok jelentős részének elérését az elvégzett feladatok mégsem tették lehetővé. Ebből kifolyólag Megrendelő részéről nélkülözhetetlen és egyúttal jelentős mennyiségű és összegű, a szerződés részét képező további feladattömeg megrendelése vált szükségessé. Ezen feladatok elvégzése az alábbiakban részletezettek szerint a hatékony és felelős gazdálkodás mércéjének leginkább megfelelő módon a Vállalkozó által a jelen Szerződés keretein belül végezhetőek el. A Szerződés 4.1., valamint 16. pontjában rögzítésre került annak időbeli hatálya 10 hónapos meghosszabbítási lehetősége a Kbt. 141. § 4.) bekezdés a) pontja alapján. Az elvégzendő jelentős mennyiségű további feladat miatt szükséges és nélkülözhetetlen az időbeli hatály 10 hónappal, 2025. március 21. napjáig történő meghosszabbítása is.

A szerződéses keretösszeg felhasználásának meghatározó körülményei:

Vállalkozó a közbeszerzési eljárás során az egységáras ajánlatát, amely a felolvasó lap mellékletét képező excel formátumú táblázat kitöltésével került alábontásra, tizenöt meghatározó tevékenység típusra adta meg, amely tizenöt feladattípus bizonyos szempontok szerinti további ún. alkategóriákat foglalt magában, jellemzően valamilyen kvantitatív különbség tétel mentén (pl.: a beruházás várható bekerülési költségének sávos beosztása szerint). Megrendelő részéről az egyes feladattípusokhoz becsült mennyiségek kerültek hozzárendelésre, amely becsült mennyiségekkel szinkronizálva lett meghatározva az adott tevékenység típus értékelési szemponton belüli súlyszáma. A Megrendelő tehát — ugyan nem fix (vö. ez esetben eredendően nem lehetett volna szó keretszerződésről) — mégis a múltbéli tapasztalatai és az eljárás megindítása idején aktuális támogatáspolitikai és szakmapolitikai döntések/programok által megalapozott indikatív darabszámok előrejelzésével indította meg a közbeszerzési eljárást és ugyanezen darabszámok hipotézise tudatában kötötte meg a keretszerződést. Vállalkozó pedig értelemszerűen szintén ezen információs bázis alapul vételével, ezzel kalkulálva kötötte meg a Szerződést. Felek továbbá a tervezett feladatellátás tengelyébe a jövőbeni fejlesztéspolitikai célokat helyezték, amelyhez képest a tényleges teljesítés gerincét az aktuális, már folyamatban lévő és/vagy lezárult fejlesztésekhez kapcsolódó járulékos feladatellátás képezte; a korábban megszokott eljárásrendhez képest jellemzően excentrikus tényezők által befolyásoltan és/vagy az elvárt követelményrendszer hektikus módosulásával.

Az alábbi táblázat szemlélteti a közbeszerzési eljárásban előirányzott és a keretszerződés során eseti megrendelések formájában érvényesített feladatok darabszáma és azok belső megoszlása közötti nagymértékű különbséget; az ahhoz fűzött, gondolatjelek formájában tagolt kommentár pedig az egyes megrendelésekhez kapcsolódó tartalmi és strukturális anomáliákat, koherencia zavarokat világítja meg.

Ssz.	Tevékenység	Vállalkozói Ajánlat tartalma				2024.02.28- állapot szerinti szerződéses megrendelés állomány	
		Egységár* (Nettó Ft)	Súly szám	Darab szám (db)	Szorzat [nettó Ft]	Darab szám	Szorzat [nettó Ft]
1	Műszaki szakértés, árszakértés, intézményi szakértés, pénzügyi-közgazdasági szakértés, innovációs szakértés	10 000 000	1	15	150 000 000	24	300 000 000

2	Méret- és mennyiség számítás, tervezői költségvetés/költségbecslés elkészítése			11	67 500 000	0	0
2.1	A beruházás költsége 25 Milliárd Ft alatti; a tételek száma: 1-1000 db között van	1 500 000	1,5	2	4500000	0	0
2.2	A beruházás költsége 25 Milliárd Ft alatti; a tételek száma: 1001-2000 db között van	3 000 000	1,5	4	18 000 000	0	0
2.3	A beruházás költsége 25 Milliárd Ft alatti; a tételek száma: 2001 db felett van	6 000 000	1,5	2	18 000 000	0	0
2.4	A beruházás költsége 25 Milliárd Ft vagy' a feletti	6 000 000	1,5	3	2700 0000	0	0
3	Meglévő tervezői költségvetés [költségbecslés és a vonatkozó méret- és mennyiségszámítás felülvizsgálata			10	36 000 000	2	2 000 000
3.1	A beruházás költsége 25 Milliárd Ft alatti; a tételek száma: 1-1000 db között van	1 000 000	1,5	3	4 500 000	2	2 000 000
3.2	A beruházás költsége 25 Milliárd Ft alatti; a tételek száma: 1001-2000 db között van	2 000 000	1,5	3	9 000 000	0	0
3.3	A beruházás költsége 25 Milliárd Ft alatti; a tételek száma: 2001 db felett van	3 500 000	1,5	2	10 500 000	0	0
3.4	A beruházás költsége 25 Milliárd Ft vagy a feletti	4 000 000	1,5	2	12 000 000	0	0
4	Költségbecslésre alkalmas vázlatrakész készítése			17	472 500 000	4	73 000 000
	(...)						
5	Megvalósíthatósági tanulmány, költséghaszon elemzés készítése, felülvizsgálata			30	780 000 000	25	576 000 000
5.1	(...)						
5.2	(...)						
6	Meglévő költség-haszon elemzés felülvizsgálatával záró közgazdasági költséghaszon elemzés és pénzügyi elemzés elkészítése			40	280 000 000	8	78 000 000
6.1	(...)						
6.2	(...)						

7	Támogatási kérelem készítése			9	123 000 000	7	109 000 000
	(...)						
8	Térségi fejlesztési tervek (masterplan) készítése	30 000 000	1	10	300 000 000	9	270 000 000
9	2021-2027 programozási időszak tervezéséhez kapcsolódó feladatok			50	220 000 000	1	9 500 000
9.1	(...)						
9.2	(...)						
9.3	(...)						
10	Klímakockázati elemzés/dokumentáció készítése	1 800 000	2	10	36 000 000	3	5 400 000
11	Értékelemzés készítése	7 000 000	2	5	70 000 000	5	35 000 000
12	Környezetvédelmi előírásoknak való megfelelés vizsgálat			7	70 000 000	7	42 000 000
12.1	(...)						
12.2	(...)						
13	Közműszolgáltatók általi közműkiváltás, -fejlesztés indoklásának, költségének szakértői vizsgálata			12	13 000 000	23	30 000 000
13.1	(...)						
13.2	(...)						
14	Egyéb, a célok teljesülését segítő szakértés	85 000	1	500	42 500 000	50	599 875 000
15	Megrendelt szakmai anyagok fordítása idegen nyelvre			11	2 680 000	11	24 221 000
	(...)						
	Összesen				2 663 180 000		2 153 996 000

A fenti táblázat legfontosabb sarokpontjait példálózó jelleggel az alábbiakban vesszük számba:
- Az ún. RRF, valamint a kohéziós források bázisát képező operatív programok Európai Unió általi elfogadásának jelentős mértékű elhúzódása azt eredményezte, hogy a jelenlegi támogatási periódushoz kapcsolódó feladatok egy részét az eredeti keretösszegekből már nem lehetett megrendelni. Ezt tükrözi a táblázatban, hogy a 17 darab tervezett vázlattervből (4. ssz.) csak 4 darab megrendelésére került sor. 30 darab megvalósíthatósági tanulmány, költség-haszon elemzés (5.ssz.) helyett csak 23 darab, 9 darab támogatás kérelem (7.ssz.) helyett csak 7 db, az 50 darab 2021-2027 programozási időszak tervezéséhez kapcsolódó feladatok (9.ssz.) helyett

csak 1 darab, a 10 darab klímakockázati elemzés/ dokumentáció (10.sz.) helyett csak 3 darab került megrendelésre.

- Az ún. orosz-ukrán háború miatt bekövetkezett építőipari áremelkedés következtében egyes fejlesztések jelentős késedelmet szenvedtek, így a záró költség-haszon elemzések készítése is kitolódott. Ezen hatásokkal összefüggésben született meg az építési beruházások megvalósítására kötött szerződések módosításának kezdeményezéséről szóló 13/2023 (1.24.) Korm.rendelet, amely alapján bizonyos vállalkozói kifizetések/elszámolások még jelenleg is folyamatban vannak. Ez a körülmény pedig értelemszerűen azt is jelenti egyben, hogy maguk az érintett projektzárások sem történtek még meg valamennyi esetben. A záró költség-haszon elemzésből (6.sz.) a tervezett 40 darab helyett csak 10 darab készült el. Ez idő szerint minimálisan 25 darab záró költség-haszon elemzés igénye merült fel az illetékes irányító hatóság részéről, amelyek csúszása, meg nem valósítása komoly auditkockázatot hordoz magában.

- A hatások, indikátorok teljesülésének, a projektek indokoltságának szigorúbb vizsgálata, a stratégiai megalapozottság növelésének Európai Unió részéről felmerülő igénye több esetben jóval összetettebb alátámasztást tesz szükségessé, mint arra előzetesen számítani lehetett. Ezért vált szükségessé számos, a szerződés megkötésekor előre nem látható feladat ellátása, pl. jóval több ún. masterplan készítése (8. sz.): Az előzetesen becsült 10 darabból 9 db elkészült, viszont számos további ilyen termék megrendelése lesz még szükséges a közeljövőben. Több száz millió forint összegről szóló kormánydöntések születtek már meg például közforgalmú vasúti áruszállítással, vasúti projektekkel kapcsolatban, valamint szomszédos országokkal való kooperációkhoz kapcsolódó témákban, amelyekre a Szerződés az eredeti tartalmával már nem nyújt fedezetet.

- Az Egyéb, a célok teljesülését segítő szakértés (14.sz.) tétel alatt a tervezett 500 nap helyett 7057 nap megrendelésére került sor. Ilyen pl. a forgalomszámlálás, forgalombecslés 4700 napos megrendelése, amelyben a helyközi közösségi közlekedésre vonatkozó forgalombecslés, elemzés készült, ami a közösségi közlekedési projektek megalapozásához szükséges részben az előző, részben az új támogatási periódushoz kapcsolódóan. Szintén az egyéb szakértésben kellett kezelni a projektekkel kapcsolatban felmerült számos olyan műszaki, környezetvédelmi, forgalmi kisebb-nagyobb problémát, ami a projektek európai uniós finanszírozású projektként történő elszámolhatóságát, támogathatóságát veszélyeztette.

- További következmény, hogy a módosuló, szigorodó fenti körülmények miatt (a hatások, indikátorok teljesülésének, a projektek indokoltságának szigorúbb vizsgálata, a stratégiai megalapozottság növelésének EU részéről felmerülő igénye több esetben összetettebb alátámasztást tesz szükségessé) több a 2014-2020. támogatási periódusba tartozó projekt megvalósíthatósági tanulmányát, költség-haszon elemzését felül kellett vizsgálni. Így az elkészült 23 db megvalósíthatósági tanulmányból számos nem is az új támogatási periódushoz, hanem az előzőhöz kapcsolódik.

Konklúzió: Az eredeti elképzelések szerint jelen keretszerződésből történt volna meg az IKOP támogatású projektek előkészítésének befejezése, ezen projektekre vonatkozó ún. záró CBA dokumentumok elkészítése, valamint a 2021-2027. támogatási periódus (különösen: IKOP Plusz, RRF, CEF) tervezett projektjeire vonatkozó stratégiai jellegű megalapozó dokumentumok előkészítése. Mindez vagy egyáltalán nem, vagy minimális mértékben tudott teljesülni, mivel az első és második gondolatjel alatt kiemelt időbeli elhúzóadás, valamint a harmadik és negyedik gondolatjel alatt említett folyamat miatt a keretszerződés a céljai egy részét jóval több előkészítő tevékenységgel és ezáltal jóval több megrendeléssel tudta elérni, ami a célok további részének elérését a Szerződés eredeti tartalmával (értsd. eredeti keretösszeg és eredeti időbeli hatály) már nem teszi lehetővé.

A fentiekben részletesen bemutatott horizontális tényezőkön túl, az alábbiakban rögzítésre kerültek azok az egyes eseti megrendelésekben szereplő feladatok, amelyek már elvégzésre kerültek, ugyanakkor azokkal szervesen összefüggnek olyan, a jövőben elvégzendő tevékenységek, amelyek esetében nélkülözhetetlen, hogy a jelen Szerződés keretében, a vállalkozói konzorcium lássa el a múltbéli munkák közeljövőben esedékes komplementerét is.

Erre az esetkörre az alábbiakban rögzítünk pár példát:

- A 69. számú eseti megrendelés keretében készült el a Közgazdasági és pénzügyi elemzési útmutató felülvizsgálata IKOP Plusz elvárások figyelembevételével városi közlekedésre, közúti és vasúti közlekedésre vonatkozóan. Ehhez kapcsolódóan várható, hogy az EU részéről további kérdések, vélemények érkeznek, amelyek alapján az útmutató módosítása, kiegészítése, vagyis új eseti megrendelés kiadása lehet szükséges.

- A 112. számú eseti megrendelés keretében jelenleg is készül A helyközi közösségi szolgáltatások utas számainak és utas igényeinek felmérése c. feladat, amely módszertanának és adatainak felhasználásával kell majd IKOP Plusz és RRF pályázatokat, szakmai anyagokat összeállítani a közösségi közlekedésben.

- A 08, 37, 44, 110 számú eseti megrendelés keretében közúti, illetve vasúti közlekedésben készült számos térségfejlesztési terv, módszertan fejlesztés, amelyet részben ún. Jaspers szakértők, részben minisztériumi oldalról (IH, ÉKM) fogadtak el. Ezek az alábbiak:

(...)

Számos ilyen térségfejlesztési terv elkészítése lesz még várhatóan szükséges közösségi közlekedésben, ipari parkokhoz kapcsolódóan, valamint határmenti együttműködésekhez kapcsolódóan. Az újabb és újabb térségfejlesztési tervek szervesen összefüggnek a korábbiakkal, nemcsak az elkészítésük módszertanát illetően, hanem azok tartalmi elemeit illetően is. Kijelenthető, hogy az összefüggés rendszer országos szinten fennáll, egy-egy új masterplan következtetése bilaterális kapcsolatban állnak a korábban elkészített masterplanok következtetéseivel.

- Az előző európai uniós támogatási periódus zárásához ún. záró költség-haszon elemzéseket kell készíteni. Az IKOP IH jelenlegi áttekintése alapján 25 projekthez lenne szükséges záró költség-haszon elemzést (CBA) készíteni. Ezek részben forrás oldalról már nem férnek be mind a szerződésbe, részben pedig korábbi előzményeken alapulnak. Egyfelől módszertani előzményen: a korábbi záró CBA-k a keretszerződésben készültek, a kialakult és elfogadott módszertan szerint. Ezen felül a projektek nagy részének a CBA-ja is a keretszerződésben készült, ami a záró elkészítésének előzménye. A záró CBA elkészítése az eredeti CBA-n alapszik: a forgalmi és CBA modell ismerete, felhasznált input adatok pontos ismerete és felhasználása szükséges a záró CBA-hoz is. Amennyiben a záró CBA is ugyanazon módszertani tudás alapján készül, jóval rövidebb idő alatt, jóval alacsonyabb díjon, megbízhatóbb, az EU által várhatóan egyszerűbben elfogadható tartalommal készíthető el. Az alábbiakban felsoroljuk a szükséges záró CBA-kat, amelyek esetében az előzményeket a vállalkozói konzorcium valamelyik tagja készítette el:

(...) (25 db projekt)

- Az alábbi két, a következő uniós programozási ciklusban megvalósítani tervezett projekt esetében az Európai Unió által a Szerződés aláírása idején előre nem látott, jóval szigorúbb feltételrendszer és/vagy a hazai társadalmi egyeztetések konfliktusaiból fakadó engedélyeztetési problémák az egyes feladat típusok redundanciáját okozták, amely ezen projektek esetében az eredetileg tervezetthez képest jóval több és nagyobb összegű eseti megrendelés kibocsátásához vezetett. Rögzíthető ugyanakkor, hogy — tekintettel arra, hogy egyik projekt esetében sem zárult még le az EU-s egyeztetési folyamat — a közeljövőben is várhatóak olyan tevékenységek, amelyek a hatékony és felelős gazdálkodás elvének figyelembe vételével optimális módon a Vállalkozóval végezhetőek el:

(...)

- A magyar gyorsforgalmi úthálózat jövőbeni üzemeltetése és fejlesztése vonatkozásában több évtizedes időintervallumra létrejött koncessziós szerződéses konstrukció a közbeszerzési eljárás megindításakor, valamint a szerződés aláírásakor nem volt előre látható tényező. Mindez ugyanakkor alapjaiban határozza meg az érintett közúti projektek támogathatósági feltételeit. A 107. számú „Koncessziós modell hatásainak vizsgálata az uniós forrásból megvalósított projektekre” c. eseti megrendelés keretében készült egy dokumentum, ami az Európai Unió IKOP Irányító Hatóságához intézett kérdéseire ad választ. Az Európai Unió a választ még nem bírálta el, e tekintetben további kérdésekre kell számítani, amelyek megválaszolása szempontjából a Vállalkozó rendelkezésre állása szintén nélkülözhetetlen. Meghatározó tényező továbbá, hogy ezen zen dokumentum következtetéseit kell alkalmazni az ún. záró CBA dokumentumokban is.

II.3. A szerződésmódosítás közbeszerzési-jogi indoklása

A II.1. pontban előadott indokokra, okokra, körülményekre tekintettel, a Szerződő Felek egybehangzóan rögzítik, hogy a Szerződés jelen 1. számú módosítása során Megrendelő jogutódlásában és a megrendelői kapcsolattartó személyében, valamint a Megrendelő részéről az eseti megrendelések aláírására jogosult személyekben bekövetkezett változásokra tekintettel Megrendelő adatainak módosítása, valamint személyének rögzítése továbbá a Vállalkozó bankszámlaszámainak módosítása szükséges.

A Kbt. 141. § (6) bekezdésében rögzített indokok az alábbiak szerint teljesülnek: (...)

Megrendelő jogutódlása, valamint a további adatváltozások nem lényeges módosításnak tekintendők. Tárgyi módosítás nem határoz meg olyan feltételeket, amelyek, ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vevő ajánlattevőkön kívül más ajánlattevők részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna. A módosítással a Szerződés gazdasági egyensúlya nem változik meg a Vállalkozó javára és annak tárgya sem kerül kiterjesztésre az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre.

A II.2. pontban előadott indokokra, okokra, körülményekre tekintettel, a Szerződő Felek egybehangzóan rögzítik, hogy a Szerződés jelen 1. számú módosítása szükséges a keretösszeg, valamint az időbeli hatály vonatkozásában.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja a következőkről rendelkezik:

„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.”

ca) pont vizsgálata: A keretszerződés megkötése időpontjában konszenzus tárgyát képező alapálláshoz (értsd. az egyes feladat típusokból megrendelendő darabszámok és a jövő időre koncentrált feladatvégzés) képest olyan mennyiségű, a fentiekben részletesen ismertetett, az adott helyzetben általában elvárható gondosság mércéjén túli előre nem látható tényező/körülmény következett be, amely alapvető mértékben befolyásolta/torzította az eredetileg feltételezett darabszámok teljesülését, illetve még inkább ezen darabszámokat tartalommal megtöltő eseti megrendelések mibenlétét, alapvető ismérveit. Egyértelműen rögzíthető tehát, hogy az egyes feladatokhoz rendelt várható megrendelési darabszámok és azok joggal feltételezett beltartalma — a szerződés keret jellegének addicionális tudatában — mintegy szubsztanciáját képezték a Felek közös akaratnyilvánításának. A megrendelői szándék

és a vállalkozói váromány nyilvánvaló, hogy megközelítőleg a közbeszerzési eljárásban rögzített becsült darabszámok mentén történő munkavégzésre, valamint a következő uniós programozási ciklust homloktérbe helyező feladat-ellátásra irányult. Mindezt úgy, hogy a Felek megalapozottan feltételezhatték a munkavégzés eredményét képező dokumentumok, mint termékek esetében az évtizedes tapasztalat alapján megismert protokoll szerinti elvárások változatlanságát. Nyilvánvaló ugyanakkor az is, hogy az európai uniós támogatáspolitikai keretrendszer kötöttségei, a hazai és európai uniós intézményrendszer rétegzettsége és annak adminisztratív horgonyai, az aktuális nemzetgazdasági lehetőségek és korlátok szabta pénzügyi háttér, valamint az aktuális szakpolitikai célok preferenciái egy ilyen típusú tevékenység lista szerződésbe foglalását kizárólag némi diszkréció mentén teszi lehetővé, amiből kifolyólag a múltban számos esetben alkalmazott keretszerződés megkötésére került sor. Bizonyos mértékű szerződésen belüli flexibilitás, átcsoportosítás, fókuszváltás, valamint európai uniós formai és tartalmi követelmény változás lehetőségével tehát a keretszerződéses jelleg miatt értelemszerűen számolniuk kellett a Feleknek, ugyanakkor semmiképpen sem ezen tényezők nagy részének a valóságban bekövetkezett fundamentális átrendeződésével.

Megállapítható, hogy a Megrendelő részéről még kellő gondossággal sem előre látható külső kényszerek okozta eseménysor láncolat szerű következményekben kulminálódott, amelyek miatt Megrendelő további nagyösszegű eseti megrendelést kell, hogy kiadjon a Vállalkozó részére. Mindez kizárólag a keretösszeg 50 %-os mértékű megemelkedésével, valamint az eredetileg is a Szerződés tartalmát képező 10 hónapos időbeli hatály hosszabbítási lehetőségnek a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti érvényesítésével lehetséges.

cb) pont vizsgálata: A szerződés módosítása eredményeképpen a tevékenység listába új feladat nem kerül beépítésre, a jövőben kibocsátandó eseti megrendelések kizárólag az eredeti tevékenység lista szerinti feladatokat fogják tartalmazni, vagyis a szerződés tartalmi jellegében módosítás nem történik.

cc) pont vizsgálata: A keretösszeg megemelkedése nem haladja meg az eredeti keretösszeg 50 %-át.

Megállapítható, hogy a Szerződés II.2. pont szerinti módosítása a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont valamennyi alpontjának megfelel.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja a következőkről rendelkezik:

ha a szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzíti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának (ideértve az opció gyakorlásának) pontos feltételeit és tartalmát. Az ilyen szerződéses feltételek azonban nem rendelkezhetnek olyan módosításokról, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét

Megállapítható, hogy a keretszerződés megkötését megelőző közbeszerzési eljárás ajánlati felhívása tartalmazta a keretszerződés időbeli hatályának egy alkalommal, legfeljebb 10 hónappal történő meghosszabbításának lehetőségét. Az időbeli hatály meghosszabbítása a szerződés általános jellegét nem érinti. Rögzíthető tehát, hogy a módosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjának megfelel.

A fenti indokokra és okokra tekintettel Szerződő Felek a tárgyi szerződés módosítása mellett döntöttek. A szerződés módosítás tartalmának véglegesítésére és aláírására a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet alapján lefolytatott ellenőrzés eredményeképpen kiállított támogató tartalmú tanúsítvány birtokában kerülhet sor.

III.3. A II.2. pontban rögzített körülmények következtében az alábbiak szerint változnak a Szerződés érintett pontjai:

„2.2. Megrendelő a keretszerződés 2.1 pontjában rögzített feladatokat nettó 3.577.860.000,- Ft + ÁFA keretösszeg erejéig a szerződésben megadott egységáron esetileg rendelheti meg.”

„4.1. Szerződő Felek jelen keretszerződést 46 hónap határozott időtartamra kötik, amely időtartam az eseti megrendelések kiadására nyitva álló időtartam.”

9. Az ajánlatkérő tájékoztatót tett közzé a szerződés módosításáról, amely hirdetmény a TED-en 402558-2024 szám alatt, a Közbeszerzési Értesítőben KÉ-11674/2024. számon jelent meg 2024. július 5. napján a fentiekkel megegyező tartalommal.

A hivatalbóli kezdeményezés

10. A kezdeményező 2025. december 22-én a Döntőbizottságnál előterjesztett hivatalbóli kezdeményezésében az alábbiakban előadottakra tekintettel kérte jogsértés megállapítását.

A Nemzeti Fejlesztési Központ, mint a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, azaz a Kbt. 152. § (1) bekezdésének g) pontja szerinti szervezet, a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását kezdeményezi az Építési és Közlekedési Minisztérium (jogelődje: NIF Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő zártkörűen működő Részvénytársaság) mint ajánlatkérő és a TRENECON Tanácsadó és Tervező Kft., FŐMTERV Mérnöki Tervező Zrt., Utiber Közúti Beruházó Kft., Kontúr Csoport Tervező, Építető, Kivitelező Kft. (továbbiakban együttesen: Felek) között 2021. május 21-án létrejött vállalkozási szerződés (továbbiakban: vállalkozási szerződés) 2021. június 24. napján megkötött szerződésmódosítása kapcsán.

Kezdeményezői jogosultság alátámasztása:

A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvény 1. §-ának h) pontja és a 7. § értelmében 2024. január 1. napján a Miniszterelnökségből történt kiválással létrejött a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútum rendelet) 178. §-ának 3. pontja értelmében a közigazgatási és területfejlesztési miniszter a Kormány európai uniós források felhasználásáért felelős tagja.

Az egyes kormányrendeleteknek a Nemzeti Fejlesztési Központ létrehozásával összefüggő, valamint más, fejlesztéspolitikai tárgyú módosításáról szóló 218/2024 (VII.31.) Korm. rendelet (továbbiakban: 218/2024. Korm. rendelet) alapján a Kormány európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító és nemzeti hatósági feladatok ellátására kijelölt tagja a Nemzeti Fejlesztési Központ.

A 218/2024. Korm. rendelet 2024. augusztus 1-jén lépett hatályba.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Kit.) 300/D. § (1) bekezdése alapján az egyes központi kormányzati igazgatási szerveket érintő törvénymódosításokról szóló 2023. évi LXXXVI. törvénnyel megállapított 33/B. § (2) bekezdése szerinti feladatokat a Nemzeti Fejlesztési Központ 2024. augusztus 1. napjától látja el. A Kit. 300/D. § (2) bekezdés alapján az (1) bekezdés – azaz az alábbiakban kifejtett 33/B. § (2) bekezdése - szerinti feladatok vonatkozásában a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium jogutódja a Nemzeti Fejlesztési Központ.

A Nemzeti Fejlesztési Központ szervezeti és működési rendjére a 25/2024. (VII. 31.) KTM utasítás szabályait kell megfelelően alkalmazni.

A Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet kezdeményezheti, ha a feladatköre ellátása során a

közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomására.

A Kit. 20. § (2) bekezdés b) pontja alapján a minisztert – feladatkörében – a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt minisztérium segíti.

A Kit. 33/B. § (1) és (2) bekezdése alapján az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter felelős az európai uniós fejlesztéspolitikával kapcsolatos kormányzati feladatok irányításáért. Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztériumban e feladatok ellátására államtitkár működik.

Az európai uniós fejlesztéspolitikai intézményrendszer részeként a 33/C. § szerinti Nemzeti Fejlesztési Központ látja el

- a) a Kormány rendeletében meghatározott európai uniós alapok tekintetében a koordináló szervezeti feladatokat,
- b) az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásával összefüggésben a Kormány rendeletében meghatározott feladatokat,
- c) a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervével kapcsolatosan a Kormány rendeletében meghatározott feladatokat,
- d) a Kormány rendeletében meghatározott programok vonatkozásában az irányító hatósági feladatokat,
- e) a nemzetközi együttműködési programok végrehajtásával összefüggő, a Kormány rendeletében meghatározott feladatokat.

A Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2025. (III. 14.) KTM utasítás (a továbbiakban: KTM SZMSZ) 1. melléklet 43. § alapján a miniszter a Statútum rendelet 181. §-ában és – a közvetlen uniós forrásokkal összefüggő feladatok kivételével – a Statútum rendelet 182. §-ában irányadó feladatait a Nemzeti Fejlesztési Központon keresztül látja el.

A KTM SZMSZ 1. mellékletének 42. § kimondja, hogy a Nemzeti Fejlesztési Központot az európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkár vezeti.

A KTM SZMSZ 1. mellékletének 44. § kimondja, hogy az európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkár által ellátott feladatokat a Nemzeti Fejlesztési Központ Szervezeti és Működési Szabályzata részletezi.

A Nemzeti Fejlesztési Központ Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 25/2024. (VII. 31.) KTM utasítás (a továbbiakban: NFK SZMSZ) 1. mellékletének 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy az államtitkár vezeti és képviseli az NFK-t, valamint gondoskodik arról, hogy az NFK a feladatait, tevékenységét a jogszabályok előírásainak megfelelően lássa el.

A KTM SZMSZ 1. melléklet 77. §-ának (5) bekezdése alapján a Nemzeti Fejlesztési Központ a minisztériumban működő jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egység, amely feladatait Szervezeti és Működési Szabályzata keretei között önálló szervezeti és működési rendben látja el. A Nemzeti Fejlesztési Központ Szervezeti és Működési Szabályzatát a miniszter hagyja jóvá, ezért a működésre vonatkozóan jelen Szabályzat rendelkezéseitől eltérhet.

Az NFK SZMSZ 3. §-ának (16) és (17) pontja kimondja, hogy az államtitkár irányítja az Európai Unió Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköze nemzeti forrásainak felhasználásához szükséges tervezési feladatokat, koordinálja Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének (a továbbiakban: Helyreállítási Terv) kidolgozását, továbbá felügyeli a Helyreállítási Terv végrehajtását.

A NFK SZMSZ 14. §-ának h) bekezdése kimondja, hogy a Helyreállítási Terv végrehajtásáért felelős főigazgató ellátja a Helyreállítási Terv végrehajtása során a nemzeti hatósági feladatokat.

A 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdésének e) pontja alapján a nemzeti hatóság koordinálja a HET tervezését és megvalósítását, így különösen gondoskodik a HEE forrás felhasználásával kapcsolatos szabálytalansági eljárások lefolytatásáról.

A KTM SZMSZ 14. §-ának e) pontja alapján a Helyreállítási Terv végrehajtásáért felelős főigazgató gondoskodik a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz források felhasználásával kapcsolatos szabálytalansági eljárások lefolytatásáról és a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz források felhasználásával kapcsolatos kifogások kezeléséről.

A szabálytalansági eljárás megindításakor hatályos 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 196. § (1) bekezdése alapján a szabálytalansági eljárás megindítására a támogatási szerződés megkötését követően kerülhet sor.

A 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 197. § (2) bekezdése szerint a rendelet hatálya alá tartozó szervezet azon tagja, akinek a támogatási folyamat bármely - a támogatási szerződés megkötését követő - szakaszában szabálytalanság gyanúja jutott tudomására, a tudomásra jutástól számított nyolc napon belül írásban rögzíti a szabálytalanság gyanúját, és azt haladéktalanul megküldi a nemzeti hatóság szabálytalanságfelelősének. A (3) bekezdés szerint a szabálytalanságfelelős a kézhezvételtől számított nyolc napon belül a szabálytalanság gyanúját rögzíti a monitoring és információs rendszerben, és megküldi a nemzeti hatóság vezetőjének a szabálytalansági gyanúról kapott tájékoztatást, a kapcsolódó dokumentumokat és véleményét, javaslatot téve az ügy kivizsgálására vagy annak mellőzésére.

11. A szabálytalansági gyanúbejelentés 2025. augusztus 12. napján érkezett be a nemzeti hatóságra.

Figyelemmel arra, hogy a gyanú beérkezésekor – 2025. augusztus 12. napján – a 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet volt hatályban, így ennek eljárás jogi rendelkezései az irányadók. A Korm. rendelet 196. § (1) bekezdése alapján szabálytalansági eljárás megindítására a támogatási szerződés megkötését követően kerülhetett sor.

A 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 30. fejezete rendelkezik az uniós értékhatárokat el nem érő becsült értékű, valamint az építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forintot el nem érő becsült értékű közbeszerzési eljárások ellenőrzéséről.

A 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdésének a) pontja alapján „A nemzeti hatóság koordinálja a HET tervezését és megvalósítását, így különösen ellátja a HEE forrás felhasználásával összefüggő, tervezési feladatokat, valamint a HET végrehajtásához kapcsolódó tagállami feladatok koordinációját, melyhez kapcsolódó munkafolyamatok végrehajtása érdekében lebonyolító szervet vonhat be.”

A 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése szerint „A lebonyolító szerv az e rendelet hatálya alá tartozó feladatok ellátására a nemzeti hatósággal kötött lebonyolítói megállapodásban foglaltak szerint a nemzeti hatóság nevében és megbízásából jár el.”

A 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 11. § (3) bekezdése alapján „Lebonyolító szerv bevonása esetén a lebonyolító szerv feladatait az 1. mellékletben foglalt táblázat D oszlopában meghatározott szervezet látja el.”

A 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 1. melléklete rendelkezik a nemzeti hatóság, a szakpolitikai felelős és a lebonyolító szerv kijelöléséről, mely szerint a V. Fenntartható zöld közlekedés programterület esetében Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervében meghatározott E – Fenntartható Zöld Közlekedés komponens reformjai és beruházásai megvalósítását célzó RRF-5.0.0-23 kódszámú felhívás esetében az Energiaügyi Minisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Központ a Lebonyolító szerv.

12. Az ajánlatkérő, mint Végső Kedvezményezett 2023. május 26. napján nyújtotta be támogatási kérelmét az „RRF-5.0.0-23 Projektindító támogatás az E – Fenntartható zöld közlekedés komponenshez” c. Felhívásra. Az ajánlatkérő „Vasúthálózat szűk keresztmetszet kiváltás TEN-T korridoron, Almásfüzitő – Komárom szakasz projektindítása” című, RRF-5.0.0-23-2023-00001 azonosító számú támogatási kérelme a 2023. augusztus 28. napján hatályba lépett támogatói döntés szerint támogatásban részesült (a továbbiakban: projekt). A projekt esetében a Nemzeti Fejlesztési Központ a Lebonyolító szerv.

13. A vállalkozási szerződés módosítása tekintetében a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (jogelődje: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium) Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya (továbbiakban: KFF) utólagos ellenőrzési jelentése alapján felmerült annak gyanúja, hogy a tárgyi szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdése c) pontja alapján nem minősül jogszerűnek:

- nem jogszerű: a keretösszeg emelés szerződéses feltételének változása [a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának megsértése miatt].
- jogszerű [azaz a Kbt. 141. § (6) bekezdés rendelkezéseivel összhangban áll]: a Felek adataira vonatkozó szerződéses feltételek változása.

A 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 201. § (2) bekezdése szerint a nemzeti hatóság közbeszerzési jogsértés gyanúja esetén kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását.

A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a Kbt. 152. § (1) bekezdésében felsorolt szervezetek kezdeményezhetik. Nemzeti hatóság a hivatkozott bekezdés g) pontjában meghatározott „a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet”-nek minősül.

A Kbt. 152. § (2) és (2a) bekezdései szabályozzák a hivatalbóli eljárás kezdeményezés határidejét. A Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontjában rögzítettek értelmében a g) pontba tartozó szervezet támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől számított öt éven belül kezdeményezheti a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását. A 152. § (2a) bekezdés c) pontja ezt azzal egészíti ki, hogy az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén az a)–b) pontoktól eltérően, a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezheti az eljárást.

A 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 201. § (3) bekezdése alapján, ha a szabálytalansági döntés a Közbeszerzési Döntőbizottság, hatóság vagy bíróság hatáskörébe tartozó vagy különleges szakértelmet igénylő előzetes kérdés elbírálásától függ, a nemzeti hatóság a szabálytalansági eljárást a külön döntésig vagy a szakértői állásfoglalás elkészítéséig felfüggesztheti.

A 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 201. § (4) bekezdése alapján, amennyiben a (3) bekezdés szerinti előzetes kérdés elbírálására irányuló eljárás még nincs megindítva, de annak megindítására jogszabályban meghatározott határidőn belül még lehetőség van, a nemzeti hatóság kezdeményezi az eljárás megindítását.

A nemzeti hatóság a szabálytalansági eljárás megindításáról NFK_RRF_SZKO/254/2/2025 iktatószámom, 2025. szeptember 18. napján döntött, melyről szóló értesítés, NFK_RRF_SZKO/254/3/2025 iktatószámom, 2025. szeptember 18. napján feltöltésre került a monitoring és információs rendszerbe.

14. Hivatalból kezdeményező álláspontja szerint a jogsértés tényleges tudomásra jutásának időpontja a szabálytalansági eljárás megindításáról szóló döntés dátuma, azaz 2025. augusztus 18. napja tekinthető.

15. A fenti indoklásra tekintettel, a nemzeti hatóság a jogsértés tudomásra jutásának napjaként 2025. augusztus 18. napját tekinti. Így - mivel a jogszabályban meghatározott határidőn belül még lehetőség van rá - a 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 201. § (4) bekezdése alapján, nemzeti hatóság hivatalból kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását.

16. A jogsértő esemény megtörténtének / kezdeményező arról való tudomásszerzésének időpontja:

jogsértés dátuma: a szerződésmódosítás aláírásának dátuma: 2024. június 24.

szabálytalansági eljárás megindításának napja: 2025. augusztus 21.

A KFF utólagos ellenőrzése (jelentés száma: KTM-KSZ-53/1028/1/2024) a 4500014677 azonosító számú szerződést érintette annak szerződésmódosítása tekintetében.

A KFF utólagos ellenőrzési jelentésében megállapította, hogy a gyanúval érintett, fenti projekt kapcsán megkötésre került szerződésmódosítás:

- nem jogszerű: a keretösszeg emelés szerződéses feltételének változása [a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának megsértése miatt].

Eredeti szerződéses feltétel:	Jelen módosítás folytán megváltozó szerződéses feltétel:
<p>NIF Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő zártkörűen működő Részvénytársaság rövidített elnevezése: NIF Zrt. székhelye: 1134 Budapest Váci út 45. számlavezető pénzügyintézet: Magyar Államkincstár számlaszám: HU03 1002 3002 0033 7380 0000 0093 (IBAN) számlázási cím: 1134 Budapest Váci út 45. adószám: 11906522-2-41 statisztikai jelzőszám: 11906522-4523-114-01 cégbíróság: Fővárosi Törvényszék Cégbírósága cégjegyzékszám: 01-10-044180 képviseli: Nagy Róbert Attila vezérigazgató, önálló cégjegyzésre jogosult mint Megrendelő (a továbbiakban: Megrendelő)</p>	<p>Építési és Közlekedési Minisztérium székhelye: 1054 Budapest, Alkotmány utca 5. pénzügyi intézménye megnevezése: Magyar Államkincstár számlaszáma: (IBAN) 10032000-00003582-09050035 számlázási cím: 1054 Budapest, Alkotmány utca 5. adószáma: 15847397-2-41 statisztikai jelzőszáma: 15847397- 8411-311-01 képviseli: Lázár János építési és közlekedési miniszter mint Megrendelő (a továbbiakban: Megrendelő)</p>
<p>Tanácsadó és Tervező Kft. (közös ajánlattevői vezető tag) székhelye: 1133 Budapest, Váci út 76. 3. emelet számlavezető pénzügyintézet: Budapest Bank Zrt. (SWIFT-kód: BUDAHUHB) számlaszám: HU17 10102237-12876000-01003008 (IBAN) számlázási cím: 1133 Budapest, Váci út 76. 3. emelet adószám: 11861689-2-41 statisztikai jelzőszám: 11861689-7022-113-01</p>	<p>TRENECON Tanácsadó és Tervező Kft. (közös ajánlattevői vezető tag) székhelye: 1133 Budapest, Váci út 76. 3. emelet pénzügyi intézménye, számlaszáma: MBH Bank Nyrt., 10102237-12876000-01003008 számlázási cím: 1133 Budapest, Váci út 76. 3. emelet adószáma: 11861689-2-41 statisztikai jelzőszám: 11861689-7022-113-01 cégbíróság megnevezése: Fővárosi Törvényszék Cégbírósága cégjegyzék száma: 01-09-680214 képviseli: Dócsné Balogh Zsuzsanna Ilona, ügyvezető</p>

<p>cégbíróság: Fővárosi Törvényszék Cégbírósága cégjegyzékszám: 01-09-680214 képviseli: Dócsné Balogh Zsuzsanna Ilona, ügyvezető FŐMTERV Mérnöki Tervező Zrt. (közös ajánlattevői tag) székhelye: 1024 Budapest Lövház utca 37. számlavezető pénzügyintézet: Budapest Bank Zrt. (SWIFT-kód: BUDAHUHB) számlaszám: 10102103-59048100- 01000002 (IBAN) számlázási cím: 1024 Budapest Lövház utca 37. adószám: 13842217-2-41 statisztikai jelzőszám: 13842217-7112- 114-01 cégbíróság: Fővárosi Törvényszék Cégbírósága cégjegyzékszám: 01 10 045561 képviseli: dr. Fekete András, igazgatósági tag UTIBER Közúti Beruházó Kft. (közös ajánlattevői tag) székhelye: 1115 Budapest Csóka utca 7-13. számlavezető pénzügyintézet: Budapest Bank Zrt. (SWIFT-kód: BUDAHUHB) számlaszám: HU78-10102093-15755803- 00000006 (IBAN) számlázási cím: 1115 Budapest Csóka utca 7-13. adószám: 10554885-2-43 statisztikai jelzőszám: 10554885-7112- 113-01 cégbíróság: Fővárosi Törvényszék Cégbírósága 01 09 077020 képviseli: Vass Gábor, tervezési igazgató Kontúr Csoport Tervező, Építető, Kivitelező Kft. (közös ajánlattevői tag) székhelye: 2336 Dunavarsány Gyóni Géza utca 4. számlavezető pénzügyintézet: MKB Bank Nyrt. (SWIFT-kód: MKKB HU HB) számlaszám: HU02 1030 0002 1313 2153 0001 4901 (IBAN) számlázási cím: 2336 Dunavarsány Gyóni Géza utca 4.</p>	<p>FŐMTERV Mérnöki Tervező Zrt. (közös ajánlattevői tag) székhelye: 1024 Budapest, Lövház utca 37. pénzügyi intézménye, számlaszáma: MBH Bank Nyrt., 10102103-59048100- 01000002 számlázási cím: 1024 Budapest, Lövház utca 37. adószám: 13842217-2-41 statisztikai jelzőszám: 13842217-7112-114-01 cégbíróság megnevezése: Fővárosi Törvényszék Cégbírósága cégjegyzék száma: 01-10-045561 képviseli: dr. Fekete András igazgatósági tag</p> <p>Utiber Közúti Beruházó Kft. (közös ajánlattevői tag) székhelye: 1115 Budapest, Csóka utca 7-13. pénzügyi intézménye, számlaszáma: MBH Bank Nyrt., 10102093-15755803-00000006 számlázási cím: 1115 Budapest, Csóka utca 7- 13. adószám: 10554885-2-43 statisztikai jelzőszám: 10554885-7112-113-01 cégbíróság megnevezése: Fővárosi Törvényszék Cégbírósága cégjegyzék száma: 01-09-077020 képviseli: Vass Gábor, tervezési igazgató</p> <p>Kontúr Csoport Tervező, Építető, Kivitelező Kft. (közös ajánlattevői tag) székhelye: 1146 Budapest, Hungária körút 162-168. pénzügyi intézménye, számlaszáma: MBH Bank Nyrt., 10300002-13132153-00014901 számlázási cím: 1146 Budapest, Hungária körút 162-168. adószám: 12921092-2-42 statisztikai jelzőszám: 12921092-7112-113-01 elektronikus építési napló ügyfél-jele: 605082807 cégbíróság megnevezése: Fővárosi Törvényszék Cégbírósága cégjegyzék száma: 01-09-39092 képviseli: Kovács Ambrus Dániel, ügyvezető</p> <p>11.1 A keretszerződéses kérdésekben (megrendelés kibocsátás, illetve visszaigazolás, teljesítési igazolás kiállítása) Szerződő Felek kapcsolattartásra kijelölt, meghatalmazott képviselői és elérhetőségük:</p>
--	--

<p>adószám: 12921092-2-13 statisztikai jelzőszám: 12921092-7112-113-13 cégbíróság: Budapest Környéki Törvényszék Cégbírósága cégjegyzékszám: 13 09 161139 képviseli: Kovács Ambrus Dániel, ügyvezető (a továbbiakban: Vállalkozó) 11.1 A keretszerződéses kérdésekben (megrendelés kibocsátás, illetve visszaigazolás, teljesítési igazolás kiállítása) Szerződő Felek kapcsolattartásra kijelölt, meghatalmazott képviselői és elérhetőségük: Megrendelő részéről kapcsolattartó személy: Név: Tóth László Menyhért Cím: 1134 Budapest, Váci út 45. Telefon: 06 20 299 6623, Fax: 06 1 436 8110 E-mail: toth.laszlo.menyhert@nif.hu Megrendelő részéről eseti megrendelés aláírására jogosult személy: - útfelvezési igazgató/helyettes, vagy - vasútfelvezési igazgató/helyettes vagy - II Projektirodavezető</p>	<p>Megrendelő részéről kapcsolattartó személy: Név: Bogdán Tibor Beosztás: osztályvezető Telefon: +3620/801-3105 Telefax:- E-mail: tiber.bogdan@ekm.gov.hu Megrendelő részéről eseti megrendelés aláírására jogosult személy: - ÉKM közigazgatási államtitkár - ÉKM állami beruházások támogatásáért felelős helyettes államtitkár - ÉKM gazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár</p>
<p>2.2. Megrendelő a keretszerződés 2.1 pontjában rögzített feladatokat nettó 2.385.240.000,- Ft + ÁFA keretösszeg erejéig a szerződésben megadott egységarakon esetileg rendelheti meg.</p>	<p>2.2. Megrendelő a keretszerződés 2.1 pontjában rögzített feladatokat nettó 3.577.860.000,- Ft + ÁFA keretösszeg erejéig a szerződésben megadott egységarakon esetileg rendelheti meg.</p>
<p>4.1 Szerződő Felek jelen keretszerződést 36 hónap határozott időtartamra kötik, amely időtartam az eseti megrendelések kiadására nyitva álló időtartam. Megrendelő rögzíti, hogy fenntartja a jogot a szerződés 1 alkalommal legfeljebb 10 hónappal való meghosszabbítására.</p> <p>16. A Keretszerződés módosítása Jelen keretszerződés csak a Kbt. 141. §-ban meghatározott esetben, írásban módosítható. Felek kijelentik, hogy a közbeszerzési eljárás eljárást megindító felhívása II.2.7) pontjában rögzítésre került a szerződés meghosszabbításának lehetősége. A meghosszabbításra Megrendelő</p>	<p>A Szerződés 4.1., valamint 16. pontjában rögzítésre került annak időbeli hatálya 10 hónapos meghosszabbítási lehetősége a Kbt. 141. § 4.) bekezdés a) pontja alapján. Az elvégzendő jelentős mennyiségű további feladat miatt szükséges és nélkülözhetetlen az időbeli hatály 10 hónappal, 2025. március 21. napjáig történő meghosszabbítása is.</p>

kizárólagos kezdeményezése alapján, a szerződésnek a Kbt. 141. §-a alapján és a szerződés rendelkezéseinek megtartása mellett kerülhet sor, melynek során a keretösszeg nem kerülhet megemelésre. Feleket a meghosszabbítás 10 hónapos időszakában a szerződéses jogok és kötelezettségek változatlan tartalommal illetik, illetve terhelik.	
--	--

17. A KFF KTM-KSZ-53/1028/1/2024 iktatószámú szerződésmódosítás utólagos ellenőrzéséről készült jelentés tárgyú jelentésében többek között az alábbiakat állapította meg:

„Felek 2021.05.21. napján vállalkezési keretszerződést kötöttek „Keretsz. NIF projektelőkészítés” tárgyban lefolytatott nyílt közbeszerzési eljárás eredményeként. A vállalkezési keretszerződés 1. számú módosításának aláírására 2024.06.24. napján került sor. A szerződésmódosításban Felek a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján az eredeti 2 385 240 000,- Ft keretösszeget emelték meg 50%-kal, nettó 3 577 860 000,- Ft összegre.

Vállalkozó a közbeszerzési eljárás során az egységáras ajánlatát, amely a felolvasólap mellékletét képező excel formátumú táblázat kitöltésével került alábontásra, tizenöt meghatározó tevékenységtípusra adta meg, mely feladattípusok további alkategóriákat foglaltak magukban. Megrendelő részéről az egyes feladattípusokhoz becsült mennyiségek kerültek hozzárendelésre. Megrendelő a múltbéli tapasztalatai és az eljárás megindítása idején aktuális támogatáspolitikai és szakmapolitikai döntések/programok által határozta meg a közbeszerzés mennyiségét, azaz ezeket a darabszámokat és indította meg a közbeszerzési eljárását. A közbeszerzés mennyiségeként meghatározott darabszámok tehát nem konkrét feladatok elvégzését takarták, hanem előzetesen becsült mennyiségű feladattípusokat jelentenek.

Az eredeti elképzelések szerint jelen keretszerződésből történt volna meg az IKOP támogatású projektek előkészítésének befejezése, ezen projektekre vonatkozó ún. záró CBA dokumentumok elkészítése, valamint a 2021-2027. támogatási periódus (különösen: IKOP Plusz, RRF, CEF) tervezett projektjeire vonatkozó stratégiai jellegű megalapozó dokumentumok előkészítése. Mindez vagy egyáltalán nem, vagy minimális mértékben tudott teljesülni, egyrészt a projektek elfogadásának jelentős elhúzóda miatt, másrészt a célok eléréséhez szükséges előkészítési feladatok mennyiségének olyan mértékű megnövekedése miatt, amelyek megrendelését az eredeti szerződés tartalma (értsd. eredeti keretösszeg és eredeti időbeli hatály) nem tesz lehetővé.

A KFF hiánypótlási felhívásai során kérte Ajánlatkérőt, hogy szíveskedjen tisztázni és dokumentumokkal alátámasztani a módosítás jogalapjának megfelelőségét illetve, hogy mutassa be, pontosan mely előre nem látható körülményekre alapozza a szerződésmódosítást, különös figyelemmel arra, hogy a szerződésmódosításban és a hiánypótlási felhívásokra adott válaszában a jogalap indoklása az általánosság szintjén maradt. Ajánlatkérő a COVID vírus gazdasági hatásaira, az orosz-ukrán háború gazdasági hatásaira és annak az energiapolitikára gyakorolt hatásaira, továbbá a gyorsforgalmi utak koncesszióba adására, valamint az Európai Unió támogatáspolitikai hozzáállásának együttes hatásaira hivatkozott, melyek olyan mértékű változtatásokat okoztak a keretszerződésben, amellyel Felek kellő gondosság tanúsítása mellett nem számolhattak. Ajánlatkérő benyújtott válasza, valamint a szerződés módosítás indoklása

alapján azonban nem állapítható meg, hogy a módosítás szükségességét olyan körülmények tették szükségessé, melyek kellő gondosság mellett ne lettek volna előre láthatók.

Ajánlatkérő által a támogatáspolitikai indokokat bemutató példák, melyek szerint az EU részéről további kérdések várhatók, az elkészült tervet, fejlesztést a szakértők nem fogadták el, a hazai társadalmi egyeztetések konfliktusaiból fakadó engedélyeztetési problémák mind olyan körülmények, amelyekre kellő gondosság mellett számítani kellett volna. A példaként felhozott gyorsforgalmi úthálózat jövőbeni üzemeltetése és fejlesztése vonatkozásában pedig a több évtizedes időintervallumra létrejött koncessziós szerződéses konstrukció tekintetében pedig megállapítható, hogy ezen körülmény nem függetleníthető Ajánlatkérő személyétől. A COVID vírus gazdasági hatásai, illetve az orosz-ukrán háború gazdasági hatásai pedig önmagukban, az általánosság szintén említve nem támasztják alá az egyes szerződések ellenértékének emelkedését, azok hatását és mértékét minden esetben az adott szerződésre nézve egyedileg szükséges vizsgálni és alátámasztani.

Álláspontunk szerint Ajánlatkérőnek kellő gondosság mellett lett volna ideje egy új közbeszerzési eljárást előkészíteni és lefolytatni, figyelemmel a keretszerződés időtartamára, amely 36 hónap (ami 10 hónappal meghosszabbítható), valamint arra is, hogy a keretösszeg kimerülését Ajánlatkérő láthatta előre. Ezt támasztja alá az is, hogy Ajánlatkérő 1. számú hiánypótlási felhívásra tett nyilatkozata szerint egy új közbeszerzési eljárás lefolytatása mindenképpen szükségessé válik, figyelemmel arra, hogy a jelen módosítás szerinti keretösszeg emelés sem fedezi valamennyi közeljövőben várható feladat elvégzését.

Megállapítható továbbá, hogy számos feladat tekintetében, amellyel a keretösszeg emelését kívánják alátámasztani csak „várható”, „várhatóan szükséges”, így egyébként sem alkalmasak arra, hogy a módosítás szükségességét indokolják.

A fentiekkel összefüggésben megállapítható, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti szerződésmódosítási jogalap jogszerű alkalmazhatóságához a ca)-cc) alpontokban feltüntetett feltételek együttes teljesülése nem került alátámasztásra, tekintettel arra, hogy a ca) alpont szerinti két együttes követelmény, azaz a módosítás feltétlen szükségessége és ezen körülmények kapcsán az ajánlatkérői oldalon fennálló kellő gondosság melletti előre nem láthatóság követelménye nem teljesül.

Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló az Európai Parlament és a Tanács (Eu, Euratom) 2018/1046 Rendelet (2018. július 18.) (továbbiakban: 2018/1046 Euratom rendelet) 7. fejezetének (a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve és a teljesítmény) 33. cikk (1) bekezdése az alábbiakat fogalmazza meg:

„(1) Az előirányzatokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfelelően kell felhasználni, és így azokat a következő elvek tiszteletben tartásával kell teljesíteni:

- a) a gazdaságosság elve, amely megköveteli, hogy az uniós intézmény által a tevékenységei folytatására felhasznált források a megfelelő időben, a megfelelő mennyiségben és minőségben, illetve a legjobb áron álljanak rendelkezésre;
- b) a hatékonyság elve, amely az igénybe vett erőforrások, a végzett tevékenységek és a célkitűzések megvalósítása közötti legjobb kapcsolatra vonatkozik;
- c) az eredményesség elve, amely arra vonatkozik, hogy a tevékenységek végzésével milyen mértékben sikerül megvalósítani a kitűzött célokat.”

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja kimondja:

„(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 e rendelkezés megkerülését.”

A 2018/1046 Euratom Rendelet A szerződés teljesítése és módosítása 172. cikke az alábbiakat mondja ki:

„(1) A szerződés teljesítése nem kezdődhet meg annak aláírása előtt.

(2) Az ajánlatkérő szerv közbeszerzési eljárás nélkül kizárólag a (3) bekezdésben foglalt esetekben módosíthatja a szerződést vagy a keretszerződést, és csak akkor, ha a módosítás nem változtatja meg a szerződés vagy a keretszerződés tárgyát.

(3) A szerződések, a keretszerződések, illetve a keretszerződések alapján odaitélt egyedi szerződések a következő esetekben módosíthatók új közbeszerzési eljárás nélkül:

a) ha az eredeti szerződő félnek olyan szükségessé vált további építési beruházásokat, árubeszerzéseket vagy szolgáltatásokat kell végrehajtania, amelyek nem szerepeltek az eredeti közbeszerzésben, amennyiben a következő feltételek teljesülnek:

i. a szerződő fél nem változhat a meglévő berendezések, szolgáltatások vagy felszerelések tekintetében fennálló helyettesíthetőségi vagy átjárhatósági követelményekkel összefüggő műszaki okok miatt;

ii. a szerződő fél változása az ajánlatkérő szerv számára a költségek jelentős megnövekedését eredményezné;

iii. semmilyen áremelkedés – beleértve az egymást követő módosítások nettó együttes értékét – nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50 %-át;

b) ha a következő feltételek mindegyike teljesül:

i. a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket egy kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő szerv nem láthatott előre;

ii. az áremelkedés semmiképpen nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50 %-át;

c) ha a módosítás értéke nem éri el a következő értékhatárokat:

a külső fellépések esetében a 175. cikk (1) bekezdésében és az I. melléklet 38. pontjában említett, a módosítás idején alkalmazandó értékhatárok; és

ii. az eredeti szerződés értékének 10 %-a szolgáltatásnyújtásra és árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések, valamint építési vagy szolgáltatási koncessziós szerződések esetén, illetve az eredeti szerződés értékének 15 %-a építési beruházásra irányuló szerződések esetén;

d) ha mindkettő alábbi feltétel teljesül:

i. az eredeti közbeszerzési eljárás minimumkövetelményei nem módosulnak.;

ii. bármilyen ezt követő érték módosításnak meg kell felelnie az ezen albekezdés c) pontjában meghatározott feltételeknek, kivéve abban az esetben, ha az érték módosítás a közbeszerzési dokumentumok vagy a szerződéses rendelkezések szigorú alkalmazásának a következménye.

Az eredeti szerződés értékénél nem vehetők figyelembe az ármódosítások.

Az első albekezdés c) pontja szerinti esetben az egymást követő módosítások nettó együttes értéke nem haladhat meg semmilyen, az említett pont szerinti értékhatárt. Az ajánlatkérő szervnek alkalmaznia kell a 163. cikkben foglalt utólagos közzétételi intézkedéseket.”

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelv (továbbiakban: Klasszikus irányelv) 72. cikkében rögzített szerződésmódosítási korlátok alapján (1) a szerződések vagy keretmegállapodások ezen irányelvvel összhangban új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosíthatók az alábbiak közül bármely esetben:

c) amennyiben az alábbi feltételek mindegyike teljesül:

- a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket egy kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő szerv nem láthatott előre;
- a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;
- az árnövekedés nem haladja meg az eredeti szerződés vagy keretmegállapodás értékének 50 %-át. Ha több egymást követő módosításra kerül sor, ez a korlátozás az egyes módosítások értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják ezen irányelv megkerülését;

A Kbt. 141. § (2) bekezdés kimondja:

„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. § (3) bekezdése szerint:

„A (2) bekezdést arra a szerződésmódosításra lehet alkalmazni, amely a szerződés értékének változásával jár, a szerződéses jogviszony több elemét érintő módosítás esetén a módosítás azon elemeire, amelyek az érték változásával összefüggenek. Nem alkalmazható a (2) bekezdés a szerződésmódosításra akkor, ha a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő olyan szabályok szerint indította meg, amelyek nem lettek volna jogszerűen alkalmazhatóak, ha az ajánlatkérő az eljárás becsült értékét a szerződésmódosítást követő értékét figyelembe véve határozta volna meg.”

A Kbt. 141. § (4) bekezdése alapján 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:

- a) ha a szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzíti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának (ideértve az opció gyakorlásának) pontos feltételeit és tartalmát. Az ilyen szerződéses feltételek azonban nem rendelkezhetnek olyan módosításokról, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét;
- b) az eredeti szerződő féltől további építési munkák, szolgáltatás vagy áruk beszerzése szükséges, amelyek nem szerepeltek az eredeti szerződésben, amennyiben a szerződő fél személyének változása
 - ba) nem megvalósítható gazdasági vagy műszaki okból, különösen az eredeti szerződéssel beszerzett, meglévő berendezésekkel, szolgáltatásokkal vagy létesítményekkel való felcserélhetőség vagy együttműködés miatt; és
 - bb) az ajánlatkérő számára jelentős hátránnyal vagy a költségek megsokszorozódásával járna. Az ellenérték növekedése – vagy több módosítás esetén azok együttes nettó értéke – azonban nem haladhatja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át;

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 e rendelkezés megkerülését.

A Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján 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 kezdeményező álláspontja szerint a fentiekben részletezett jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel a 2018/1046 Euratom Rendelet 172. cikk (3) bekezdés c) pontja, továbbá a Kbt. 141. § (2) bekezdése a Vállalkozási szerződés 1. számú módosításában rögzített keretösszeg növelés kapcsán nem alkalmazható, tekintettel arra, hogy az összeg 50 %-al emelkedett meg az eredeti szerződésben foglaltakhoz képest.

A Kbt. 50. § (2) bekezdés i) pontja az ellenszolgáltatás teljesítésének feltételeit vagy a vonatkozó jogszabályokra hivatkozást olyan lényeges érdemi feltételnek minősíti, amelyet a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban rögzíteni kell. A Közbeszerzési Döntőbizottság töretlen és egységes közbeszerzési joggyakorlata szerint lényeges módosításnak minősül az olyan szerződésmódosítás, amely a szerződéses ár növelésére irányul.

Ennek oka abban áll, hogy ha az eredeti szerződés már a megemelt árat tartalmazta volna, más ajánlattevők is tehettek volna ajánlatot, bővíthetett volna az ajánlattevői kör.

18. A kezdeményező álláspontja szerint a jelen esetben nincs helye a 2018/1046 Euratom rendelet 172. cikk (3) bekezdés d) pontjának, továbbá a Kbt. 141. § (6) bekezdése alkalmazásának a szerződésmódosítás körében, tekintettel arra, hogy az 1. számú szerződésmódosításban a szerződéses ár emelése jelentős mértékű, 50%-ot elérő mértékű. Az 1. számú szerződésmódosítás önmagában lényeges módosításnak minősül, mivel a közbeszerzési szerződés teljesítésének olyan feltétele változott meg, amely, ha szerepelt 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 is lehetővé tette volna.

19. A fentiekben kifejtettre tekintettel a kezdeményező egyetértett a szerződésmódosítás utólagos ellenőrzéséről készült jelentésében foglaltakkal, amelyben a KFF nem fogadta el az ajánlatkérő azon indokolását, hogy a Vállalkozási szerződés 1. számú módosítása – a

keretösszeg emelése tekintetében – a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában rögzített jogcímnek megfelel, figyelemmel az alábbiakra:

- Ajánlatkérőnek kellő gondosság mellett lett volna ideje egy új közbeszerzési eljárást előkészíteni és lefolytatni, figyelemmel a keretszerződés időtartamára, amely 36 hónap (ami 10 hónappal meghosszabbítható), valamint arra is, hogy a keretösszeg kimerülését ajánlatkérő láthatta előre. Ezt támasztja alá az is, hogy ajánlatkérő 1. számú hiánypótlási felhívásra tett nyilatkozata szerint egy új közbeszerzési eljárás lefolytatása mindenképpen szükségessé válik, figyelemmel arra, hogy a jelen módosítás szerinti keretösszeg emelés sem fedezi valamennyi közeljövőben várható feladat elvégzését,
- Megállapítható továbbá, hogy számos feladat tekintetében, amellyel a keretösszeg emelését kívánják alátámasztani csak „várható”, „várhatóan szükséges”, így egyébként sem alkalmasak arra, hogy a módosítás szükségességét indokolják.

20. A kezdeményező álláspontja szerint ajánlatkérő eljárása megsértette a 2018/1046 Euratom rendelet 172. cikkét, továbbá a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját azzal, hogy az 1. számú szerződésmódosítás Kbt.-ben meghatározott feltétele – nevezetesen a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpont szerinti – nem állt fenn.

21. A kezdeményező szerint ajánlatkérő magatartása nem felelt meg a Klasszikus irányelv 72. cikk (1) bekezdés c) pontjában és a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában rögzített szerződésmódosítási jogcímnek, amelyre tekintettel a Vállalkozási szerződés 1. számú módosítása jogszerűen nem jöhetett volna létre, s ezzel összefüggésben ajánlatkérő az uniós és hazai támogatás terhére nem igényelhetette volna a megnövekedett beszerzési igényének megtérítését.

22. A kezdeményező csatolta a keretszerződés alapján kiadott egyedi megrendeléseket is.

Az ajánlatkérő észrevétele

23. Az ajánlatkérő előadta, hogy a jogorvoslati kérelem tárgya a kezdeményezés szerint kifejezetten és kizárólagosan az ajánlatkérő jogelődje (NIF Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt.) és a TRENCON Tanácsadó és Tervező Kft., FŐMTERV Mérnöki Tervező Zrt., Utiber Közúti Beruházó Kft., Kontúr Csoport Tervező, Építető, Kivitelező Kft. (továbbiakban együttesen: Felek) között 2021. május 21-án létrejött vállalkozási szerződés (továbbiakban: Vállalkozási Keretszerződés) 2024. június 24. napján megkötött 1. számú szerződésmódosítása (továbbiakban: Szerződésmódosítás).

24. Az ajánlatkérő nem vitatta, hogy mint Végső Kedvezményezett korábban támogatási kérelmet nyújtott be az RRF Projekt tekintetében, azonban a kezdeményezés tárgyává tett Szerződésmódosítás eredményeként megemelt keretösszeg kizárólag hazai forrás terhére került elszámolásra, amely nem azonos a kezdeményező által hivatkozott forrással.

25. A Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet kezdeményezheti, ha a feladatköre ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomására.

26. Az ajánlatkérő szerint a tárgyi jogorvoslattal érintett ügyben kizárólag a Szerződésmódosítás eredményeként megemelt keretösszegeből felhasznált forrásnak lehet jogi relevanciája az ügyfélképeség szempontjából. Ennek okán azzal, hogy a Szerződésmódosítás

alapjául szolgáló hazai forrás egyértelműen eltér a kezdeményezésben hivatkozottaktól, ezért a kezdeményező nem minősül a kezdeményező lebonyolító szervnek a Szerződés módosítás vonatkozásában.

27. Mindezekre tekintettel kérte a Döntőbizottságot, hogy a Kbt. 152. § (5) bekezdésében foglaltakra tekintettel a hivatalbóli kezdeményezés alapján folyamatban lévő jogorvoslati eljárást szüntesse meg, tekintettel arra, hogy azt nem az arra jogosult terjesztette elő.

28. A kezdeményező a szerződés módosítás jogalapjára vonatkozó álláspontja körében előadta, hogy az ajánlatkérő eljárása megsértette a 2018/1046 Euratom rendelet 172. cikkét, továbbá a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját azzal, hogy az 1. számú szerződés módosítás Kbt.-ben meghatározott feltétele - nevezetesen a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpont szerinti - nem állt fenn. Erre tekintettel a Szerződés módosítás jogszerűen nem jöhetett volna létre, s ezzel összefüggésben ajánlatkérő az uniós és hazai támogatás terhére nem igényelhetett volna a megnövekedett beszerzési igényének megtérítését.

29. Az ajánlatkérő szerint azonban a Szerződés módosítás alapjául szolgáló körülmények továbbra is megfelelnek a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt konjunktív feltételeknek. Az ajánlatkérő a jelen jogorvoslati eljárás során a minőség-ellenőrzés folyamán adott hiánypótlási válaszát változatlanul fenntartotta a fenti jogalap helytállósága tekintetében, miszerint a tárgybeli feladatok elvégzése a korábbi időszakokhoz hasonlóan miért csakis kizárólag a Vállalkozási Keretszerződés formájában és miért nem hagyományos vállalkozási szerződés formájában volt kezelhető/elképzelhető már a közbeszerzési igény keletkezésekor. A szerződés módosítás szövegének II.2. pontjában az egyes gondolatjelek alatt kifejtésre kerültek azok a determináló körülmények, amelyek indokolták a keretösszeg felhasználását és amelyek között számos, olyan előre nem látható körülmény volt, amelyek a Vállalkozási Keretszerződés módosítását nélkülözhetetlenné tették, amelyet a rendelkezésre bocsátott altámasztó iratok egyértelműen igazolnak és megerősítenek.

30. Az ajánlatkérő a minőség-ellenőrzés folyamán adott hiánypótlási válaszát változatlanul fenntartotta, miszerint bizonyos operatív programok Európai Unió általi elfogadásának jelentős mértékű elhúzódása azt eredményezte, hogy akut módon kell olyan dokumentumokat/tanulmányokat előállítani, amelyek elkészítésének időigénye nem teszi lehetővé ezen feladatokra egy új közbeszerzési eljárás lefolytatását, amely a minőségbiztosítási folyamattal együtt minimum 6 hónap, de a tapasztalatok alapján ennél jellemzően hosszabb időintervallumot vesz igénybe. Az ajánlatkérő szerint amennyiben a szerződés módosítás eredményeként megemelt keretösszeg terhére elszámolt igények egy későbbi, uniós finanszírozású közbeszerzési eljárás keretében kerültek volna beszerzésre, úgy az egyébként akut módon szükségessé vált dokumentumok/tanulmányok előállítása bizonytalanná vált volna.

31. Mindezekre tekintettel kérte a Döntőbizottságot, hogy amennyiben a fentiek alapján nincs mód a jogorvoslati eljárás megszüntetésére, úgy másodlagosan a Kbt. 165. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltakra tekintettel állapítsa meg a jogsértés hiányát.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

32. A jogorvoslat alapjául szolgáló közbeszerzési eljárás 2020. november 25. napján indult, ezért a Döntőbizottság számára a jogorvoslati kérelem elbírálása során a Kbt. ezen időpontban hatályban volt anyagi jogi rendelkezései irányadók. A jogorvoslati eljárás során felmerülő eljárásjogi kérdéseket a hivatalbóli kezdeményezés előterjesztésének napján, 2025. december 17-én hatályos jogszabályi rendelkezésekre tekintettel vizsgálta meg a Döntőbizottság.

33. Az ajánlatkérő eljárásjogi kifogására tekintettel elsőként a Döntőbizottság az eljárásjogi feltételek fennállását vizsgálta meg és az alábbiakat állapította meg.

A Kbt. 152. § (1) bekezdés értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra: g) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet;

34. Az ajánlatkérő jogorvoslati eljárás során tett nyilatkozata szerint a kezdeményezés tárgyává tett szerződésmódosítás eredményeként megemelt keretösszeg kizárólag hazai forrás terhére került elszámolásra, amely nem azonos a kezdeményező által hivatkozott forrással. A szerződésmódosítás eredményeként megemelt keretösszezből felhasznált forrásnak lehet jogi relevanciája az ügyfélképesség szempontjából. Ennek okán azzal, hogy a szerződésmódosítás alapjául szolgáló hazai forrás egyértelműen eltér a kezdeményezésben hivatkozottaktól, ezért a kezdeményező nem minősül lebonyolító szervnek a szerződésmódosítás vonatkozásában.

35. A Döntőbizottság a tényállásban foglaltak alapján megállapította, hogy a jogorvoslati eljárás során vizsgált közbeszerzési szerződés, a 2020. november 25. napján közzétett hirdetmény szerint hazai és európai uniós alapokból finanszírozott projekttel/programmal kapcsolatos.

36. Az ajánlatkérő által nem volt vitatott, hogy e tekintetben a kezdeményező közreműködő szervnek minősül.

37. A Kbt. 152. § (1) bekezdése a hivatalbóli kezdeményezés előterjesztésére jogosult szervezetek akként hatalmazza fel, hogy ha a feladatkörük ellátása során a Kbt.-be, illetve a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra a Döntőbizottság jogorvoslati eljárását kezdeményezhetik.

38. A Kbt. hivatkozott rendelkezése szerint a kezdeményezők a Kbt.-be ütköző magatartás esetén kezdeményezhetik a Döntőbizottság jogorvoslati eljárását, amennyiben a vélt jogsértés a feladatkörük ellátása során jut tudomásukra. A hivatalbóli kezdeményező kezdeményezési jogosultságát megállapító Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja nem tesz különbséget a közbeszerzés megvalósítását biztosító források tekintetében, ahogy nem választja el a közbeszerzési szerződést és a közbeszerzési szerződés módosítását sem.

39. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló iratok alapján azt állapította meg, hogy a kezdeményező feladatkörébe tartozik a tárgyi közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződés vizsgálata és a jogszabályi felhatalmazás alapján folytatott eljárás során jutott a tudomására a vélt jogsértés.

40. A Döntőbizottság ebből következően azt állapította meg, hogy a hivatalbóli kezdeményezés érdemi vizsgálatának eljárásjogi akadályai nem áll fenn.

41. A Döntőbizottság az alábbi jogszabályi rendelkezésekre tekintettel járt el a jogorvoslati eljárás során.

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU Irányelve

72. cikk

A szerződések módosítása azok időtartama alatt

(1) A szerződések vagy keretmegállapodások ezen irányelvvel összhangban új közbeszerzési eljárás nélkül módosíthatók az alábbiak közül bármely esetben:

a) ha a módosításokról – pénzbeli értéküktől függetlenül – az eredeti közbeszerzési dokumentumokban világos, pontos és egyértelmű felülvizsgálati záradékok rendelkeznek, amelyek magukban foglalhatnak az ár módosítására vonatkozó záradékokat vagy választási lehetőségeket. Ezekben a záradékokban meg kell határozni a lehetséges módosítások és választási lehetőségek hatályát és jellegét, valamint azokat a feltételeket, amelyek esetén ezek alkalmazhatók. A záradékok nem rendelkezhetnek olyan módosításokról vagy választási lehetőségekről, amelyek megváltoztatnák a szerződés vagy keretmegállapodás általános jellegét.

b) az eredeti szerződő fél által elvégzendő, szükségessé vált további építési beruházások, nyújtandó további szolgáltatások vagy szállítandó további áruk tekintetében, amelyek nem szerepeltek az eredeti közbeszerzésben, amennyiben a szerződő fél módosítása:

i. nem megvalósítható olyan gazdasági vagy technikai okok miatt, mint például az eredeti közbeszerzés során vásárolt, meglévő berendezésekkel, szolgáltatásokkal vagy létesítményekkel való felcserélhetőség vagy kölcsönös átjárhatóság; és

ii. az ajánlatkérő szerv számára jelentős hátránnyal vagy a költségek megsokszorozódásával járna.

Mindazonáltal az árnövekedés nem haladhatja meg az eredeti szerződés értékének 50 %-át. Amennyiben több egymást követő módosításra kerül sor, ez a korlátozás az egyes módosítások értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják ezen irányelv megkerülését;

c) amennyiben az alábbi feltételek mindegyike teljesül:

i. a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket egy kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő szerv nem láthatott előre;

ii. a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;

iii. az árnövekedés nem haladja meg az eredeti szerződés vagy keretmegállapodás értékének 50 %-át. Ha több egymást követő módosításra kerül sor, ez a korlátozás az egyes módosítások értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják ezen irányelv megkerülését;

d) amennyiben új szerződő fél lép azon fél helyébe, amelynek az ajánlatkérő szerv eredetileg odaitélte a szerződést, az alábbi okok valamelyikének következtében: i. az a) pont szerinti egyértelmű visszavonási záradék vagy lehetőség; ii. az eredeti szerződő fél helyébe egyetemes vagy részleges jogutódlás révén, vállalati átszervezést – többek között vállalatátvételt, egyesülést vagy felvásárlást – vagy fizetés képtelenségét követően egy másik gazdasági szereplő lép, amely megfelel az eredetileg megállapított minőségi kiválasztási kritériumoknak, feltéve, hogy ezzel nem jár együtt a szerződés egyéb lényeges módosítása, és hogy mindez nem ezen irányelv alkalmazásának a megkerülését célozza; vagy iii. amennyiben az ajánlatkérő szerv átvállalja a fővállalkozónak az alvállalkozókkal szemben fennálló kötelezettségeit, amennyiben erről a nemzeti jogszabályok a 71. cikkel összhangban rendelkeznek; e) amennyiben a módosítások értéküktől függetlenül nem jelentősek a (4) bekezdés értelmében. Azon ajánlatkérő hatóságok, amelyek az e cikk b) és c) pontjában említett esetekben módosítottak egy szerződést, kötelesek erről értesítést közzétenni az Európai Unió Hivatalos Lapjában. Ezen értesítésnek tartalmaznia kell az V. melléklet G. részében foglalt információkat, és azt az 51. cikkel összhangban kell közzétenni.

(2) Ezenfelül és anélkül, hogy ellenőrizni kellene, hogy a (4) bekezdés a)–d) pontjában foglalt feltételek teljesülnek-e, a szerződések ezen irányelvvel összhangban akkor is módosíthatók új közbeszerzési eljárás nélkül, ha a módosítás értéke nem éri el az alábbi értékek egyikét sem:

i. a (4) cikkben foglalt küszöbértékek és
 ii. a szolgáltatási és árubeszerzési szerződések eredeti szerződések értékének 10 %-a és az építési beruházási szerződések eredeti szerződéses értékének 15 %-a. Mindazonáltal a módosítás nem változtathatja meg a szerződés vagy keretmegállapodás általános jellegét. Több egymást követő módosítás esetén ezt az értéket az egymást követő módosítások összesített nettó értéke alapján kell megállapítani.

(3) A (2) bekezdésben és az (1) bekezdés b) és c) pontjában említett ár kiszámításának céljára az aktualizált ár a referencia értéknek felel meg, amennyiben a szerződés tartalmaz indexálási záradékot.

(4) Egy szerződés vagy keretmegállapodás módosítása annak időtartama alatt akkor tekintendő lényegesnek az (1) bekezdés e) pontjának értelmében, ha a szerződés vagy keretmegállapodás jellege érdemben megváltozik az eredetileg megkötött szerződéshez vagy keretmegállapodáshoz képest. Az (1) és a (2) bekezdés sérelme nélkül, a módosítás minden esetben lényegesnek tekintendő akkor, ha az alábbi feltételek közül valamelyik vagy több teljesül:

a) a módosítás olyan feltételeket vezet be, amelyek alapján – ha azok az eredeti közbeszerzési eljárás részét képezték volna –, lehetőség lett volna az eredetileg kiválasztott részvételre jelentkezőktől eltérő jelentkezők részvételének az engedélyezésére, az eredetileg elfogadott ajánlattól eltérő ajánlat elfogadására, vagy amelyek további résztvevőket ösztönöztek volna a közbeszerzési eljárásban való részvételre;

b) a módosítás a szerződő fél javára megváltoztatja a szerződés vagy keretmegállapodás gazdasági egyensúlyát, olyan módon, amelyről az eredeti szerződés vagy keretmegállapodás nem rendelkezett;

c) a módosítás jelentősen kibővíti a szerződés vagy keretmegállapodás hatályát;

d) amennyiben új szerződő fél lép annak a félnek a helyébe, akinek az ajánlatkérő szerv eredetileg odaítélte a szerződést az (1) bekezdés d) pontjában szereplő esetektől eltérő esetekben.

(5) Ezen irányelv értelmében új közbeszerzési eljárásra van szükség a közbeszerzési szerződés vagy keretmegállapodás rendelkezéseinek – a szerződés vagy keretmegállapodás időtartama alatt történő – az (1) és (2) bekezdésben foglaltaktól eltérő módosításai esetében.

Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 Rendelete (2018. július 18.)

172. cikk

A szerződés teljesítése és módosítása

(1) A szerződés teljesítése nem kezdődhet meg annak aláírása előtt.

(2) Az ajánlatkérő szerv közbeszerzési eljárás nélkül kizárólag a (3) bekezdésben foglalt esetekben módosíthatja a szerződést vagy a keretszerződést, és csak akkor, ha a módosítás nem változtatja meg a szerződés vagy a keretszerződés tárgyát.

(3) A szerződések, a keretszerződések, illetve a keretszerződések alapján odaítélt egyedi szerződések a következő esetekben módosíthatók új közbeszerzési eljárás nélkül:

a) ha az eredeti szerződő félnek olyan szükségessé vált további építési beruházásokat, árubeszerzéseket vagy szolgáltatásokat kell végrehajtania, amelyek nem szerepeltek az eredeti közbeszerzésben, amennyiben a következő feltételek teljesülnek:

i. a szerződő fél nem változhat a meglévő berendezések, szolgáltatások vagy felszerelések tekintetében fennálló helyettesíthetőségi vagy átjárhatósági követelményekkel összefüggő műszaki okok miatt;

ii. a szerződő fél változása az ajánlatkérő szerv számára a költségek jelentős megnövekedését eredményezné;

- iii. semmilyen áremelkedés – beleértve az egymást követő módosítások nettó együttes értékét – nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50 %-át;
- b) ha a következő feltételek mindegyike teljesül:
- i. a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket egy kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő szerv nem láthatott előre;
 - ii. az áremelkedés semmiképpen nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50 %-át;
- c) ha a módosítás értéke nem éri el a következő értékhatárokat:
- i. a külső fellépések esetében a 175. cikk (1) bekezdésében és az I. melléklet 38. pontjában említett, a módosítás idején alkalmazandó értékhatárok; és
 - ii. az eredeti szerződés értékének 10 %-a szolgáltatásnyújtásra és árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések, valamint építési vagy szolgáltatási koncessziós szerződések esetén, illetve az eredeti szerződés értékének 15 %-a építési beruházásra irányuló szerződések esetén;
- d) ha mindkettő alábbi feltétel teljesül:
- i. az eredeti közbeszerzési eljárás minimumkövetelményei nem módosulnak.;
 - ii. bármilyen ezt követő érték módosításnak meg kell felelnie az ezen albekezdés c) pontjában meghatározott feltételeknek, kivéve abban az esetben, ha az érték módosítás a közbeszerzési dokumentumok vagy a szerződéses rendelkezések szigorú alkalmazásának a következménye.

Az eredeti szerződés értékénél nem vehetők figyelembe az ármódosítások.

Az első albekezdés c) pontja szerinti esetben az egymást követő módosítások nettó együttes értéke nem haladhat meg semmilyen, az említett pont szerinti értékhatárt.

Az ajánlatkérő szervnek alkalmaznia kell a 163. cikkben foglalt utólagos közzétételi intézkedéseket.

A Kbt. 2. § (7) bekezdés szerint 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.

(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. 141. § (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).

(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 e rendelkezés megkerülését.

42. A Döntőbizottság előre bocsátja, hogy a Kbt. a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött közbeszerzési szerződések módosítását csak kivételesen, a törvény által meghatározott feltételek fennállása esetén teszi lehetővé. A közbeszerzési eljárást ugyanis a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása érdekében folytatja le az ajánlatkérő az Európai Unió irányelveivel összhangban megalkotott Kbt. preambulumban foglaltak szerint. A Kbt.-ban előírt feltételek szerinti szerződésmódosítás biztosítja, hogy a szerződésmódosítás ne teremtsen lehetőséget a közbeszerzési törvény versenyeztetési szabályainak elkerülésére.

43. A 2014/24/EU Irányelve 72. cikke a szerződés időtartama alatt bekövetkező szerződésmódosításokat szabályozza, ezért a Döntőbizottság rögzíti, hogy a tárgyi közbeszerzési szerződést 2021. május 21. napján írták alá a felek, 36 hónap időtartamra.

A Ptk. 8:3. § [A határidők számítása] (2) bekezdés értelmében a hetekben, hónapokban vagy években megállapított határidő azon a napon jár le, amely elnevezésénél vagy számánál fogva megfelel a kezdő napnak. Ha ilyen nap az utolsó hónapban nincs, a határidő a hónap utolsó napján jár le.

44. A Ptk. 8:3. § (2) bekezdés értelmében a felek által 36 hónapra kötött keretszerződés 2024. május 21. napján lejárt. A hivatalbóli kezdeményezéssel vitatott szerződésmódosítás aláírására 2024. június 24. napján került sor.

45. A Döntőbizottság ezt követően megvizsgálta a megsértett jogszabályi rendelkezésként megjelölt Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt feltételek együttes teljesülését, amely a megjelölt jogalap szerint a jogszerű szerződésmódosítás elengedhetetlen követelménye.

46. A Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontja azt követeli meg, hogy a szerződésmódosítást olyan körülmények tegyék szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

47. Az ajánlatkérő bizonyos operatív programok Európai Unió általi elfogadásának jelentős mértékű elhúzóását jelölte meg a közbeszerzési szerződés módosítása indokaként, továbbá kifejtette azt is, hogy egy új közbeszerzési eljárás lefolytatása a minőségbiztosítási folyamattal együtt minimum 6 hónap.

48. A Döntőbizottság áttekintette a tényállásban foglaltakat és azt is megállapította, hogy a szerződésmódosítás táblázatot közölt a közbeszerzési keretszerződés alapján 2024. február 28. napjáig történt megrendelés-állományról.

Ezek szerint a közbeszerzés tárgyaként rögzített tárgyak és mennyiségekhez képest az alábbi megrendelésekre került sor 2024. február 28. napjáig.

1. Műszaki szakértés, árszakértés, intézményi szakértés, pénzügyi-közgazdasági szakértés, innovációs szakértés: **15 darabból 24 db**
2. Méret- és mennyiség számítás, tervezői költségvetés/költségbecslés elkészítése: **11 darabból 0 db**
3. Meglévő tervezői költségvetés/költségbecslés és a vonatkozó méret- és mennyiség számítás felülvizsgálata: **10 darabból 2 db**

4. Költségbecslésre alkalmas vázlatrakészítések készítése: **17 darabból 4 db**
5. Megvalósíthatósági tanulmány, költség-haszon elemzés készítése, felülvizsgálata: 30 darabból 25 db
6. Meglévő költség-haszon elemzés felülvizsgálatával záró közgazdasági költség-haszon elemzés és pénzügyi elemzés elkészítése: **40 darabból 8 db**
7. Támogatási kérelem készítése: 9 darabból 7 db
8. Térségi fejlesztési tervek (masterplan) készítése: 10 darabból 9 db
9. 2021-2027 programozási időszak tervezéséhez kapcsolódó feladatok **50 darabból 1 db**
10. Klímakockázati elemzés/dokumentáció készítése: **10 darabból 3 db**
11. Értékelemzés készítése: 5 darabból 5 db
12. Környezetvédelmi előírásoknak való megfelelés vizsgálata: 7 darabból 7 db
13. Közműszolgáltatók általi közműkiváltás, -fejlesztés indokoltságának, költségének szakértői vizsgálata: **12 darabból 23 db**
14. Egyéb, a célok teljesülését segítő szakértés: **500 szakértői nappól 50**
15. Megrendelt szakmai anyagok fordítása idegen nyelvre: 11 darabból 11 db

49. A táblázat és a kezdeményezés mellékleteként csatolt, a keretszerződés alapján kiadott megrendelésekre tekintettel az állapítható meg, hogy a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményben a közbeszerzés tárgyaként meghatározott egyes feladatok jelentősen nagyobb mennyiségben kerültek megrendelésre, mint a közbeszerzési eljárás megindításakor meghatározott becsült mennyiség. A keretszerződés meghatározott keretösszege a megrendelésekkel arányban csökkent. A Döntőbizottság álláspontja szerint a rendelkezésére álló, a keretszerződés alapján fogantatosított megrendelések eredményeként az ajánlatkérőnek már jóval 2024. február 28. előtt észlelnie kellett, hogy a keretszerződés keretösszege ki fog merülni, így a közbeszerzési szerződés lejáratát előtt 6 hónappal már megindíthatta volna a közbeszerzési versenyt biztosító közbeszerzési eljárást.

50. A Döntőbizottság azt is rögzíti, hogy a közbeszerzés tárgya becsült mennyiségének meghatározása szintén nem értékelhető az előre nem látható körülmények körében. A közbeszerzési eljárás gondos előkészítése, ennek körében a közbeszerzés tárgyának, becsült mennyiségének meghatározása az ajánlatkérő törvényi kötelezettsége.

51. A becsült mennyiségek aránytalanságára az ajánlatkérő maga is hivatkozott a közbeszerzési szerződés módosításában, azonban a keretszerződés alapján kiadott megrendelésekből az is látható, hogy már 2024. február 28. napja előtt jóval korábban is abban a helyzetben volt az ajánlatkérő, hogy a keretösszeg kimerülésére tekintettel új közbeszerzési eljárást indíthatott volna.

52. A Döntőbizottság álláspontja szerint mindezekre tekintettel nem állapítható meg, hogy teljesült a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontjában foglalt követelmény, az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva előre láthatta, hogy a keretösszeg ki fog merülni és kellő idő állt az ajánlatkérő rendelkezésére egy új közbeszerzési eljárás lefolytatásához.

53. A Kbt. 141. § (4) bekezdés cb) pontja előírja, hogy a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét.

54. A tényállásban foglaltak szerint az ajánlatkérő és az egyéb érdekelt keretszerződést kötött 2021. május 21. napján. A szerződés jellegét nemcsak a közbeszerzési dokumentumok, hanem a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött közbeszerzési szerződés is rögzítette.

55. A keretszerződés a kialakult közbeszerzési gyakorlat értelmében olyan szerződés, amely meghatároz egy maximális keretösszeget vagy mennyiséget, a konkrét teljesítések pedig le hívásokkal, megrendelésekkel történnek, és ezek létrejöttéhez nincs szükség újabb versenyeztetésre vagy külön szerződéskötésre.

56. A keretszerződés lényegi jellemzője, hogy az előre meghatározott feladatok teljesítésére hozzák létre a meghatározott keretösszeg kimerüléséig.

57. Ezt a szándékot rögzítette a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény II.2.4) pontja „Ajánlatkérő a keretösszeg kimerüléséig jogosult bármely tárgy szerinti szolgáltatás megrendelésére.”, valamint megerősítette a felek által aláírt közbeszerzési szerződés 2.2. pontja is „A Szerződés a teljes keretösszeg kimerülésével a Felek külön jogcselekménye nélkül automatikusan megszűnik.”

58. A Döntőbizottság álláspontja szerint, amennyiben a keretösszeg felhasznált része visszatöltésre kerül, úgy a keretszerződés jellegét az alapvetően megváltoztatja. A keretszerződés létrejötté meghatározott időre, meghatározott feladatok tekintetében a Kbt. által szabályozott piaci verseny további folytatása nélkül teszi lehetővé közpénzek felhasználását. Azzal, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési szerződésben meghatározott keretösszeg felhasznált részét visszatölti, a tárgyi esetben meg is emeli, a Kbt. által a közpénzek felhasználásához előírt közbeszerzési versenyt kizárja az adott piacon szerződésmódosítás során meghatározott összeg tekintetében.

59. A Döntőbizottság megvizsgálta a Kbt. 141. § (4) bekezdés cc) pontjának teljesülését és megállapította a következőket.

A közbeszerzési eljárás becsült értéke: 2.385.240.000.-Ft

A közbeszerzési szerződés ellenértéke: 2.663.180.000.-Ft

A szerződésmódosítás eredményeként a szerződés ellenértéke: 3.577.860.000.-Ft

60. A Döntőbizottság megállapította, hogy a közbeszerzési szerződés ellenértékének növekedése pontosan 50 %-a a közbeszerzési eljárás becsült értékének.

61. A Kbt. 141. § (4) bekezdés cc) pontja az eredeti szerződés értékének 50 % -át meghaladó növekedést nem tekinti jogszerűnek. Figyelemmel arra, hogy a közbeszerzési szerződés ellenértéke magasabb volt a közbeszerzési eljárás becsült értékénél, megállapítható, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés cc) pontjában foglalt törvényi követelmények teljesültek.

62. Az ajánlatkérő és az egyéb érdekelt a lejárt közbeszerzési szerződést akként módosították, hogy az megváltoztatta a keretszerződés általános jellegét.

63. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában meghatározott jogszabályi követelmények nem teljesültek együttesen, így a szerződésmódosítás jogszerű jogalapja nem állt fenn.

64. Mindezekre figyelemmel a Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés alapján folytatott jogorvoslati eljárásban a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontjára tekintettel megállapította a jogsértés megtörténtét, valamint a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben.

A Kbt. 165. § (3) bekezdésének 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 a szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

(4) A (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. (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.

65. A Döntőbizottság jelen esetben indokoltan találta a bírság kiszabását. A bírság mértékének megállapítása során a Döntőbizottság figyelembe vette, hogy súlyos jogsértés valósult meg azzal, hogy a szerződés-módosítás megjelölt jogalapja jogszerűen nem állt fenn. A Döntőbizottság a bírság mértékét a közbeszerzés tárgyára és jelentős értékére (2.385.240.000.-Ft) figyelemmel állapította meg. Az adott közbeszerzési eljárás vonatkozásában ismételt jogsértő magatartás tanúsítása nem volt megállapítható.

A Döntőbizottság tekintettel volt arra is, hogy a jogsértés nem orvosolható, továbbá tekintettel volt a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt időtartamra.

A Döntőbizottság figyelemmel volt arra is, hogy az általa vizsgált közbeszerzés támogatásból valósult meg, és a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat.

66. A Döntőbizottság mindezek alapján a rendelkező részben meghatározott összegű bírság megállapítását látta indokoltnak, amely a beszerzés becsült értékének mindössze 0,5 %-át teszi ki.

67. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségekről.

68. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő neve a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2026. évi XIII. törvény 3. § (4) bekezdése alapján 2026. május 13-i hatállyal megváltozott, amelyet a Döntőbizottság a határozat rendelkező részében az ajánlatkérő adatai között rögzített.

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

70. A határozat ellen a Kbt. 170. § alapján indítható közigazgatási per. 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 Kp. 13. § (3) bekezdésének a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselet a Kp. 27. § (1) bekezdésének b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (Dáptv.) 19. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

B u d a p e s t, 2026. május 21.

Dr. Szathmári Réka sk
közbeszerzési biztos

Berekméri Ágnes sk
közbeszerzési biztos

Dr. Gulyás-Horváth Orsolya sk
közbeszerzési biztos

A kiadmány hiteléül:

Kovács Krisztián
titkárságvezető

Kapják: (kizárólag elektronikus úton)

1. Dr. Szolnoki István felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó - kezdeményező képviselője
2. Dr. Misurák Ervin állami közbeszerzési szaktanácsadó - ajánlatkérő képviselője
3. Dr. Zsardon Péter ügyvéd – egyéb érdekelt képviseletében
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága