



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma:	103.K.703.726/2024/12.
A felperes:	Kehidakustány Község Önkormányzata (8784 Kehidakustány, Dózsa György út 7.)
A felperes képviselője:	dr. Pintér Andrea Erzsébet egyéni ügyvéd (8360 Keszthely, Bem József utca 32.)
Az alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó u. 5.)
Az alperes képviselője:	dr. Szvetnik Ágnes kamarai jogtanácsos
Az alperesi érdekelt:	Nemzeti Fejlesztési Központ (1077 Budapest, Wesselényi utca 20-22.)
Az alperesi érdekelt képviselője:	dr. Mészáros Karina kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	közbeszerzési ügyben hozott D.420/9/2024. számú határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűsége

Í t é l e t:

A bíróság az alperes D.420/9/2024. iktatószámú határozatát az ajánlatkérőre kiszabott bírságra vonatkozó részében megsemmisíti és az alperest e körben új eljárásra kötelezi. A keresetet ezt meghaladóan elutasítja.

A perköltséget a peres felek maguk viselik.

A 30 000 (harmincezer) forint kereseti illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes mint ajánlatkérő a 2018. március 9. napján megkötött támogatási szerződés alapján 2019. szeptember 4. napján hirdetményt adott fel a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Harmadik Rész 115. § (1) bekezdése szerinti közbeszerzési eljárás megindításáról „Járdafelújítások a Kossuth Lajos utcában” tárgyban öt gazdasági szereplő ajánlattételre történő felhívásával.
- [2] A hirdetmény szerint a szerződés teljesítési határideje a munkaterület átadás-átvételétől számított 90 nap, amely nem meghosszabbítható. A dokumentáció tartalmazta a közbeszerzési dokumentumot, a tervdokumentációt, hozzákapcsolódóan műszaki leírást, költségvetést, feladat leírást, valamint a szerződéstervezetet.
- [3] A közbeszerzési dokumentum II/7. pontja értelmében az ajánlatkérőként szerződő fél a szerződés teljesítésének ellenőrzése során az építési napló adatai alapján ellenőrzi, hogy a teljesítésben csak a Kbt. 138. § (2) és (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelő alvállalkozó

vesz részt. A dokumentációhoz csatolt vállalkozási szerződés tervezet 5. pontja a teljesítési határidővel kapcsolatban rögzítette, hogy a teljesítés határideje legkésőbb a munkaterület átadás-átvételétől számított 90 nap, amely határidő nem lépheti túl a projekt fizikai zárásának időpontját.

- [4] Az ajánlattételi határidőig két ajánlat érkezett. A 2019. október 5. napján megküldött összegezés alapján a felperes eredményesnek hirdette ki az eljárást és nyertes ajánlattevőt nevezett meg.
- [5] A felek a vállalkozási szerződést 2019. október 7. napján megkötötték. Az építési terület átadás-átvétele a vállalkozási szerződés szerint 2019. október 8. napján megtörtént. A felperes által megküldött, 2019. október 28. napján kelt műszaki ellenőri feljegyzés szerint esőzés akadályozta meg a kivitelezési munkálatokat, melyre tekintettel a felek a vállalkozási szerződést először 2020. január 22. napján módosították (a továbbiakban: 1. sz. módosítás), a teljesítési határidőt 86 nappal hosszabbították meg 2020. március 31. napjáig.
- [6] 2020. március 12. napján a vállalkozó e-mailben közölte a felperessel, hogy a kivitelezési munkálatokat a COVID okozta munkavállalói megbetegedések akadályozták meg. Erre tekintettel a felek a vállalkozási szerződést másodszor, 2020. március 27. napján módosították (a továbbiakban: 2. sz. módosítás) úgy, hogy a teljesítési határidőt további 91 nappal, azaz 2020. június 30. napjáig meghosszabbították. A módosítás indokolása szerint a teljesítési határidő meghosszabbítására a COVID-19 vírushoz kapcsolódó veszélyhelyzet okán került sor, nem tartalmazott hivatkozást a Kbt. 141. §-a szerinti jogalapra.
- [7] A vállalkozó 2020. június 29. napján adta vissza a munkaterületet a felperesnek a munkálatok befejeztével.
- [8] Az alperesi érdekelt mint irányító hatóság szabálytalansági eljárás keretében ellenőrizte a támogatási szerződés végrehajtásának jogszerűségét. A felperes a szabálytalansági eljárásban 2024. június 6-i nyilatkozatában közölte, hogy a munkálatok 2. sz. szerződésmódosítás ideje alatt kerültek elvégzésre és befejezésre. 2024. március 25. napján csatolt a vállalkozó felelősségbiztosításának igazolására egy fájlt, amely 2020. október 28-i keltezéssel előzetes díjkalkulációt tartalmazott, azonban nem tartalmazta a biztosítási kötvényt és annak számát.
- [9] A felperes az 1. és 2. sz. szerződés módosítások dokumentumait 2024. március 16. napján tölthette fel az irányító hatósághoz ellenőrzés céljából. Az irányító hatóság 2024. március 22. napján kezdte meg az ellenőrzést.
- [10] Az alperesi érdekelt 2024. július 5. napján előterjesztett hivatalbóli kezdeményezésében kérte az 1. és 2. sz. szerződésmódosítások vizsgálatát annak jogsértő jellegét vélelmezve, összesen öt kezdeményezési elem tárgyában.

Az alperes határozata

- [11] Az alperes a 2024. szeptember 23. napján kelt D.420/9/2024. számú határozatában megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontját, a Kbt. 142. § (1) bekezdését, a Kbt. 37. § (1) bekezdésének j) pontját és a Kbt. 37. § (5) bekezdését, ezt meghaladóan jogsértés hiányát állapította meg. Megállapította továbbá, hogy a perben nem álló vállalkozó megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontját és az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 322/2015. Korm. rendelet) 26. §-át, ezt meghaladóan jogsértés

hiányát állapította meg. Az alperes a felperessel szemben 1 000 000 forint bírságot, a vállalkozóval szemben 500 000 forint bírságot szabott ki.

- [12] Rögzítette, hogy a felperes az 1. és 2. sz. módosításról szóló hirdetményt nem tette közzé, továbbá a módosításokban a Kbt. 141. §-ra vonatkozó rendelkezést sem jelölte meg jogalapként.
- [13] Megállapította, hogy az 1. sz. szerződés módosítás jogszerű volt.
- [14] A 2. sz. szerződés módosítás vizsgálata során rögzítette, hogy a 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalap volt az irányadó a COVID-19 járványra való hivatkozásra tekintettel. A Miniszterelnökség közleményében úgy fogalmazott, hogy a veszélyhelyzet kihirdetése önmagában nem eredményezi a szerződésben rögzített teljesítési határidők automatikus módosulását, illetve azt, hogy minden szerződés módosítás esetén egyedileg, az adott módosítást a COVID-19 járvánnyal összefüggésben szükségessé tevő indokokat és a tervezett módosítás nagyságrendjét, jelentőségét figyelembe véve lehet megállapítani, hogy a módosítás törvényi feltételek fennállnak-e.
- [15] Az alperes figyelembe vette, hogy a vállalkozó nem hivatkozott arra és nem is igazolta, hogy a munkavállalók nagyrésze karanténba került vagy utazási korlátozások álltak fenn, valamint hogy a munkavégzést már a meghosszabbított teljesítési határidőben 180 napon belül sem sikerült elvégezni, ami összesen 6 hónapot jelentett. Rögzítette, hogy az előre nem láthatóság követelménye nem állt fenn, így a 2. sz. szerződés módosítás kapcsán megállapította, hogy a felperes és a vállalkozó megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontját. Ezen feltétel fennállásának hiányára tekintettel a további konjunktív feltételek megvalósulását már nem vizsgálta.
- [16] A 3. kezdeményezési elemre vonatkozóan rögzítette, hogy a szerződésmódosítások kapcsán elmaradt azok szükséges dokumentálása, így sérült a Kbt. 76. § (1) bekezdése és a Kbt. 142. § (1) bekezdése. A felperes dokumentálási és ellenőrzési kötelezettségét a törvényi rendelkezések mellett vállalkozási szerződés is előírhatja, de ennek hiányában is kötik a felperest a Kbt. hivatkozott rendelkezései. A közbeszerzési dokumentáció II/7. pontjában rögzítésre került, hogy az ajánlatkérőként szerződő fél a szerződés teljesítésének ellenőrzése során az építési napló adatai alapján ellenőrzi, hogy a teljesítésben csak a Kbt. 183. § (2) és (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelő alvállalkozó vesz részt, ennek ellenére a teljesítés során építési napló nem készült, amelyből később rekonstruálható lett volna a teljesítés üteme és az időjárás körülmények, valamint a felperes ez alapján ellenőrizni tudta volna a teljesítést. Tényként rögzíthető, hogy a teljesítés során csak az akadályközlő dokumentumok álltak rendelkezésre, így nem megállapítható, hogy a teljesítés során mely ütem, mikor készült el és milyen erőforrásokat alkalmazott a vállalkozó, valamint a munkavégzést akadályozó körülmények sem voltak ily módon megismerhetőek. A dokumentálási kötelezettség olyan ajánlatkérői kötelezettség, amelytől az ajánlatkérő nem tekinthet el. Ennek a felperes a szerződésmódosítások során nem teljeskörűen tett eleget, így a szerződésmódosításokat szükségessé tevő körülmények csak részben ismertek kiemelve azt is, hogy a szerződésmódosítások jogszabályi megjelölése sem történt meg, valamint a vállalkozói felelősségbiztosítás sem volt megfelelően dokumentálva. Figyelemmel erre megállapította, hogy a felperes több alkalommal nem tett eleget dokumentálási kötelezettségének, ezzel megsértette a Kbt. 142. § (1) bekezdését.
- [17] A 4. kezdeményezési elemben vizsgálta, hogy a felperes a szerződésmódosítások nyilvánosságának biztosítása kapcsán az ehhez kapcsolódó közzétételi kötelezettségének nem tett eleget, ezzel megsértette a Kbt. 37. § (1) bekezdésének j) pontját és erre figyelemmel a 37. § (5) bekezdését.

- [18] Az 5. kezdeményezési elem keretében vizsgálta, hogy a vállalkozó megsértette a 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet 26. §-át a felelősségbiztosítás rendelkezésre bocsátásával kapcsolatban, a felperes pedig elmulasztotta ennek meglétének ellenőrzését és dokumentálását, utóbbi jogsértést a 3. kezdeményezési elemnél értékelte. Megállapította, hogy a vállalkozó szerződésének mellékleteként nem csatolt felelősségbiztosításról szóló kötvényt, valamint a saját meglévő kötvényének hatályát nem terjesztette ki ezen szerződésre, és azt sem igazolta, hogy a kötvény időtartama a szerződés módosítások által lefedett időtartamra is érvényes volt. Az alperes megállapította, hogy a vállalkozó több alkalommal nem tett eleget a teljes szerződési időszakra érvényes felelősségbiztosítás rendelkezésre bocsátási kötelezettségének, mellyel megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 26. §-át.
- [19] Az alperes a Kbt. 145. § (2)-(3) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva a hivatalbóli kezdeményezés tekintetében a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján megállapította a jogsértést és a (3) bekezdés d) pontja szerint bírságot szabott ki. Egyebekben a Kbt. 165. § (2) bekezdés b) pontja szerint állapította meg a jogsértés hiányát.
- [20] Az alperes a Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint mérlegelte a bírság összegét az eset összes körülményét figyelembe vette külön-külön az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben is. Rögzítette, hogy mindkét fél súlyos jogsértést követett el a 2. sz. szerződésmódosítással, hiszen ezáltal olyan hosszú teljesítési határidőt írtak elő, amely ismeretében több ajánlattevő is tudott volna az eljárásban sikeres ajánlatot benyújtani, mivel a teljesítési határidő kihatással van az ajánlati árra is. Mindkét fél szempontjából figyelembe vette a beszerzés nemzeti közbeszerzési értékhatárt meghaladó alacsonyabb becsült értékét, valamint hogy a jogsértés nem reparálható. A felperessel szemben több jogsértést állapított meg, mint a vállalkozóval szemben és mindkét fél vonatkozásában értékelte, hogy a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között viszonylag hosszú idő telt el és azt is, hogy támogatásból valósult meg a közbeszerzés.

A kereset és a védirat

- [21] A felperes keresetében elsődlegesen a határozat megváltoztatását és a jogorvoslati eljárás megszüntetését kérte, másodlagosan szintén megváltoztatását és a jogsértés hiányának megállapítását, valamint a kiszabott bírság mellőzését. Harmadlagosan a határozat megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését, negyedlegesen a határozat megváltoztatását, a kiszabott bírság mellőzését, vagy jelentős mértékben történő csökkentését kérte.
- [22] Az alperes által megsértett jogszabályhelyeket felsorolásként jelölte meg: a Kbt. 152. § (8) bekezdése és 151. § (8) bekezdése, a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 46. § (1) bekezdés a) pontja, az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja, az Ákr. 62. § (1)-(4) bekezdései, 63. §-a, 64. § (1) bekezdése, 2. § (2) bekezdése, 3. § és 81. §, továbbá anyagi jogi jogsértésként jelölte meg a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca)-cc) alpontjait, 165. § (2) bekezdés d) pontját, 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontját, 142. § (1) és (4) bekezdését, 164. § (3) és (4) bekezdését és a 165. § (11) bekezdését.
- [23] A 2. sz. módosítás jogszerűségével kapcsolatban előadta, hogy a vállalkozó 2020. március 12. napján akadályközlést jelentett be, melyben közölte, hogy több munkavállalója megbetegedett az új vírusban, így nem tudja a tevékenységet folytatni, mely akadályközlést a felperes kénytelen volt tudomásul venni. A felperes által becsatolt és a vállalkozó által felpereshez intézett akadályközlő nyilatkozat álláspontja szerint alkalmas a tényállás tisztázására és

bizonyítékként felhasználható. Köztudomású ténynek minősült, hogy a COVID-19 járvány nagyon magas betegszámmal járt, mely veszélyhelyzeti rendeletek megalkotásához is vezetett 2020. március közepén, ezért az Ákr. 62. § (3) bekezdése alapján az alperesnek már magát a COVID-19 járvány tényét is köztudomású tényként kellett volna kezelnie és a szerződés módosítás jogalapjaként elfogadnia. A teljesítési határidőből már csak 13 munkanap volt hátra a veszélyhelyzet kihirdetésekor, mely a kialakult helyzet, ami a ki nem hirdetett kormányrendeletek és a napról-napra változó újabb és újabb kormányrendeletek miatt nem is volt tartható. A teljesítési határidőt kénytelenek voltak meghosszabbítani annak érdekében, hogy a projekt megvalósítható legyen az előre nem láthatóság követelménye nem állt fenn, hiszen a szerződés megkötésekor még nem is fedezték fel az új vírust. A COVID-19 járvány éppen olyan előre nem látható körülménynek minősül, amelyet a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja külön nevesít. A c) pont szerinti valamennyi feltétel is teljesült, mivel a szerződés általános jellege, illetve az eredeti szerződéses érték nem változott, így az jogszerű módosítás volt.

[24] A 3. kezdeményezési elem, a szerződés módosításokkal kapcsolatos dokumentálási hiányosság kapcsán hivatkozása szerint az építési tevékenységről szóló 191/2009. (IX.15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 191/2009 Korm. rendelet) 24. § (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a kivitelezési dokumentáció alapján végezhető építőipari kivitelezési tevékenység végzéséről E-építési naplót kell vezetni. A kivitelezési dokumentáció fogalmát a 191/2009 Korm. rendelet 22. § (1) bekezdése tartalmazza, amely alapján egyértelműen megállapítható, hogy a szerződés tárgyát képező projekt esetében építési napló vezetése nem kötelező. Az építési folyamat dokumentálása megtörtént és a felperes felhívására benyújtásra került. A Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti dokumentálási és ellenőrzési kötelezettségének a felperes eleget tett, az építési folyamatok dokumentálása megtörtént, műszaki ellenőrt alkalmazott, így a jogszabályi előírásoknak megfelelően járt el a legfontosabb mérföldköveket fényképekkel és feljegyzésekkel dokumentálta, amelyet az ellenőrzés során rendelkezésre bocsátott. Az alperes az Ákr. 81. § (1) bekezdése alapján fennálló indokolási kötelezettségének csupán részben tett eleget, mivel a határozat ide vonatkozó részének indokolásából nem állapítható meg, hogy a felperes által benyújtott dokumentumokat milyen mértékben és miként mérlegelte és a felperes által rendelkezésre bocsátott iratok alapján milyen következtetésekre jutott és az együttműködő magatartását hogyan értékelte. Az Ákr. 62. §-a szerinti bizonyítékok értékelésének követelményét is megsértette az alperes határozata, amely az ügy érdemére kiható jogsértés. Az alperes nem adta magyarázatát egyes megállapításai indokának például annak, hogy az építési napló vezetésére nem kötelezett kivitelezési tevékenység során a felperes által rendelkezésre bocsátott dokumentumokat miként értékelte.

[25] A 4. kezdeményezési elemre vonatkozóan a hirdetményi közzététel kötelezettség megsértése kapcsán közölte, hogy a jogszabályhely téves értelmezése miatt nem tett eleget a kötelezettségének, mivel álláspontja szerint nem jelentős változás történt ebben az esetben. A szerződésmódosítások elsősorban a megrendelők gazdasági érdekét és a projekt megvalósulásának érdekét szolgálták. A módosításokkal a felek az önhibájukon kívül kialakult helyzetben jártak el, hogy a szerződés ne lehetetlenüljön el, ha a módosítást indokoló körülmény olyan jövőbeli esemény okozta, amelyről nem volt tudomásuk és ráhatásuk.

[26] Az 5. kezdeményezési elemre vonatkozóan rögzítette, hogy az alperes felperes vonatkozásában megállapítást csupán annyiban tett, hogy a felperes az ellenőrzés dokumentálását elmulasztotta, azonban a jogsértést ezen elem vonatkozásában felperessel szemben nem állapított meg, figyelemmel arra, hogy már a 3. kezdeményezési elem körében ezt megállapította. Erre figyelemmel hivatkozott a 3. kezdeményezési elem körében előadott kereseti indokolására.

- [27] A bíróság kiszabásával kapcsolatban a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontjára történő hivatkozással sérelmezte, hogy az alperes a határozatában úgy szabott ki bírságot, hogy a törvény ezen jogsértések megállapítása esetében a bírságot kiszabását nem teszi kötelezővé, erre csak lehetősége van az alperesnek. Azonban az alperes nem vizsgálta azt, hogy a bírság kiszabása indokolt-e és nem vette figyelembe, hogy erre a törvény csupán lehetőséget biztosít nem kötelező. A határozat bírságot kiszabó része a rendelkezésre álló adatokkal nincs összhangban, iratellenes és a körülményeket az alperes nem vizsgálta kellőképpen. Nem értelmezhető, hogy miért tett az alperes különbséget a felperes és a vállalkozás terhére kiszabott bírság összegében. Álláspontja szerint még a jogsértés megállapítása esetében is – figyelemmel az eset összes körülményeire – mellőzhető a bírság kiszabása, illetve jelentős mértékben mérsékelhető.
- [28] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte és fenntartotta a határozatában foglaltakat. Hangsúlyozta, hogy a 2. sz. szerződés módosítás jogszerűtlen volt. A felperesnek a dokumentumokat a közbeszerzési szerződés teljesítési szakaszában kellett volna rögzítenie és nem az ellenőrzési vagy jogorvoslati eljárásban előadnia.
- [29] Az alperesi érdekelt szintén a kereset elutasítását kérte és az alperes határozatának jogszerűségére hivatkozott.

A bíróság döntése és annak jogi indokai

- [30] A kereset – az alábbiak szerint – részben alapos.
- [31] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított közigazgatási perben a közigazgatási jogvitát, az alperesi határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségét a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2. § (4) bekezdésére figyelemmel, a Kp. 85. § (1)-(2) bekezdése értelmében a meghozatalának időpontjában fennálló tények alapján, a kereseti kérelem korlátai között vizsgálta. A bíróság az ügyet a Kp. 77. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson bírálta el. Az ítéleti tényállást a perbeli nyilatkozatok, a csatolt iratok és a közigazgatási eljárás iratanyaga alapján állapította meg.
- [32] A Kbt. 141. § (4) bekezdése értelmében (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.
- [33] A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül is módosítható a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában meghatározott konjunktív feltételek fennállása esetén. A részelemek egyikét a ca) alpontban definiált „előre nem láthatóság” klauzulája képezi. Ennek elengedhetetlen feltételét jelenti, hogy a módosítás olyan akadály okán következzen be, amelyet az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem

láthatott előre. A kellő gondosság tanúsítása alátámasztására az ajánlatkérőnek egyediesített és konkrét körülményeket szükséges megjelölnie, az általánosan megfogalmazott hivatkozások a módosítás jogalapjaként eredményesen nem szolgálhatnak. A Kbt. rendszerében a Kbt. 2. §-a alapján a közpénzek hatékony és átlátható felhasználásra kiemelt fontosságú alapelvet képez, ezért a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpont szigorúan értelmezendő, amely szintén egyediesített körülmények fennállásának szükségességét támasztja alá.

- [34] A felperes a 2. sz. szerződésmódosítás kapcsán a COVID-19 járványra indokként mindössze általánosságban, egyedi konkrétumok említése nélkül hivatkozott. Az építési beruházás tekintetében a járványhelyzet tényére, valamint az ahhoz fűződő szükségszerű korlátozásokra és azok állandó változására utalt. Ez azonban nem állt összhangban a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjában nevesített követelménnyel. Az alperes részéről – a felperes állításával szemben – nem volt vitatott a COVID-19 járvány figyelembe vehetősége. Az „előre nem láthatóság” klauzulája szerint viszont az lett volna elvárt a felperestől, hogy egyedi, konkrét körülményeket jelöljön meg járvány okozta akadályokból fakadóan, amelyek okán a 2. sz. szerződés módosítás indokolt lett volna. Így például utalnia kellett volna arra, hogy mely járványügyi intézkedések akadályozták meg a vállalkozót és annak munkavállalóit a teljesítéshez szükséges feladatok ellátásában, amely a teljesítési határidő meghosszabbítását kellett, hogy eredményezze. Vagy éppen azt, hogy a járvány és a korlátozások eredményeként több munkavállaló esett ki egyidejűleg a munkavégzés alól. Ilyen konkrétumok bemutatása azonban a felperes részéről nem történt.
- [35] A Kbt. 46. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását – annak előkészítésétől az eljárás alapján kötött szerződés teljesítéséig – írásban köteles dokumentálni.
- [36] A Kbt. 142. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles dokumentálni a szerződés teljesítésére vonatkozó adatokat, ennek keretében köteles ellenőrizni és dokumentálni azon szerződéses kötelezettségek teljesítését, amelyeket a közbeszerzési eljárásban az értékelés során figyelembe vett, valamint minden, a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítést, annak okait és – adott esetben – a szerződésszegéssel kapcsolatos igények érvényesítését.
- [37] A Kbt. preambuluma szerint Magyarország Országgyűlése a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával – összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel – alkotta meg a törvényt. E cél érvényesülését segíti a törvényben több helyen előírt dokumentálási kötelezettség. A Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti dokumentálási kötelezettségének akkor tesz eleget az ajánlatkérő, ha a teljesítés szempontjából releváns valamennyi, az ajánlattételi felhívásban, illetve általa kiadott közbeszerzési dokumentációban megjelenő, az értékelésében általa figyelembe vett, a közbeszerzés szerződéses megvalósulásánál felmerülő adatot, körülményt utóbb ellenőrizhető módon rögzít. Ha így jár el elősegíti az eljárása átláthatóságát, elkerülhetővé teszi az ellenőrzéskor felmerülő jogsértések tisztázhatatlanságát. A kiírás szerint építési napló vezetése előírás volt, a felek a szerződést építési napló vezetésének az előírása mellett kötötték meg.
- [38] A felperes tévesen hivatkozott arra, hogy a 191/2019 Korm. rendelet 22. § (1) bekezdés fennállása miatt ne lett volna kötelező az építési napló vezetése számára és abban ne kellett

volna megfelelően vezetnie a szerződés módosításokat, illetve dokumentálnia a vállalkozástól a felelősségbiztosítás beszerzése iránti intézkedéseit. A dokumentálási kötelezettsége ugyanis nem csupán a Kbt.-ből, hanem a közbeszerzési felhívásból, a dokumentációból és a szerződés tervezetéből is fakadt. Ezekben pedig pontosan a felperes kötötte ki, hogy építési napló vezetési kötelezettsége áll fenn a vállalkozónak, amelyben valamennyi releváns eseményt rögzítenie kellett volna a kivitelezés során, beleértve a szerződés módosítások körülményeit és a felelősségbiztosítás bemutatása feltüntetésének kötelezettsége is. Az alperes nem sértette meg az Ákr. alapján őt terhelő a bizonyíték értékelési és tisztázási kötelezettségét, mert figyelembe vette a rendelkezésre álló iratokat és éppen azok alapján hozta meg a döntését.

- [39] A Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pontjában foglaltaknak megfelelően az ajánlatkérő hirdetmény útján köteles közzétenni a szerződés módosításáról szóló tájékoztatót. Az (5) bekezdés értelmében az ajánlatkérő a szerződés módosításáról legkésőbb a szerződés módosításától számított öt munkanapon belül köteles az (1) bekezdés j) pontja szerinti tájékoztatót tartalmazó hirdetményt megküldeni közzétételre.
- [40] A szerződés módosítások a Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pontjából fakadóan szükségszerűen hirdetmény útján való tájékoztatás közzétételi kötelezettséggel jártak. Ez alól nem mentesülhetett a felperes azzal az indokkal, hogy a teljesítési határidő nem jelentős mértékben módosult. A szerződés módosításáról szóló tájékoztató közzétételi kötelezettsége objektíve fennáll valamennyi módosítás esetében.
- [41] Ahogyan a felperes maga is hivatkozott rá, az 5. kezdeményezési elemhez kapcsolódó megállapítások kizárólag a vállalkozó jogsértésére vonatkoztak a dokumentálási kötelezettséggel kapcsolatban.
- [42] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadóan mindenkit megillet a tisztességes eljáráshoz való jog részelemét képező jogorvoslathoz való jog értelmében, hogy hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság által kimunkált gyakorlat alapján a jogorvoslathoz való jog akkor valósul meg kielégítő mértékben, amennyiben az tényleges és hatékony jogvédelmet jelent és ekként is érvényesül a kialakított szabályozás. Ezek hiányában a jogszabályban biztosított jogorvoslat is kiüresedik és formálissá válik. A jogorvoslathoz való jognak tehát lényegi, immanens eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. (14/2015. (V.26.) AB határozat 43. pontja; 3020/2018. (I. 26.) AB határozat, ABH 2018, 114, 37. pontja)
- [43] A jogorvoslathoz való alapjogból azonban az nem következik, hogy a bíróság a keresetlevél alapján akkor is érdemi vizsgálatot folytasson le, ha a bírósági jogorvoslati eljárásban előterjesztett kérelem arra alkalmatlan. Az eljáró rendes bíróságoknak értelemszerűen vizsgálniuk kell, hogy a hozzájuk érkezett keresetlevél alkalmas-e érdemi vizsgálatra; ha nem, akkor döntésükben ennek megállapításával, illetve ennek alapján a kereset elutasításával eleget tesznek a jogorvoslathoz való alaptörvényi jogból származó kötelezettségüknek. Az érdemi elbírálásra alkalmasság vizsgálatának része az érintettség vizsgálata: nem kezdeményezhet bárki bármilyen ügyben érdemi vizsgálatot eredményező eljárást bármely bíróság előtt, illetve nem igényelheti, hogy bármely bíróság bármely ügyben folytasson le ilyen vizsgálatot. Amennyiben valaki olyan ügyben kezdeményez eljárást, amelyben érintettsége hiányzik, úgy a bíróság nem köteles a keresete megalapozottságát érdemben vizsgálni. A puszta indítvány tehát az érdemi bírósági döntéshez nem elégséges. (3220/2019.

(X.11.) AB határozat 29. pontja) Az érintettség (érdekeltség) megállapítása előfeltétele annak, hogy a bíróságok ne bármilyen kérelem, hanem csak olyan kérelem alapján legyenek jogosultak és kötelesek eljárni, melyet az arra jogosult érintett (érdekelt) terjeszt elő; ellenkező esetben bárki korlátok nélkül állíthatna bármilyen sérelmet, melyet a bíróságok kötelesek lennének érdemben megvizsgálni. (3220/2019. (X.11.) AB határozat 32. pontja)

- [44] A kereshetőségi jog tehát az ügy tárgyával összefüggő konkrét, közvetlen, személyes érdekeltviszonyt feltételez, amely feltétel fennálltát a bíróságnak a közigazgatási per folyamán hivatalból kell vizsgálnia. (Kfv.III.37.082/2025/6. [47]-[48] bekezdései)
- [45] Miután az 5. kezdeményezési elemnél az alperesi határozat ehhez kapcsolódó megállapításai kizárólag a vállalkozó dokumentálási kötelezettségére vonatkoztak, a felperes közvetlen érintettsége nem merülhetett fel. A felelősségbiztosítással kapcsolatos felperest terhelő megállapítások a 3. kezdeményezési elemhez fűződő dokumentálási kötelezettség elmulasztásánál kerültek értékelésre. Ebből következően az 5. kezdeményezési elemet érintő alperesi megállapításoknál a felperes közvetett érintettsége hiányzott, amely szükségszerűen a kereshetőségi joga hiányát eredményezte.
- [46] A felperes a tárgyaláson történt felhívás ellenére az elsődleges kereseti kérelméhez, az eljárás megszüntetéséhez kapcsolódóan nem adott elő egyedi indokolást, tartalmát tekintve olyan Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja és a 47. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazására okot adó körülményekre nem hivatkozott, ami a határozatnak ilyen szempontú vizsgálatát indokolta volna. A felperes a Kbt. 51. § (8) bekezdését, a 152. § (8) bekezdését és a 164. § (3)-(4) bekezdéseit, valamint az Ákr. 2. § (2) bekezdését és 3. §-át szintén egyediesített indokolás nélkül, önmagában hivatkozta, ezért azok jogszerűségi vizsgálata sem volt lehetséges.
- [47] A Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontjában foglaltaknak megfelelően, 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. A (4) bekezdés szerint 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 (11) bekezdése alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét, így különösen
- a) a jogsértés súlyát,
 - b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
 - c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,
 - d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,
 - e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,
 - f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.
- [48] A Kp. 85. § (5) bekezdése értelmében mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv

hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.

- [49] Rögzítendő, hogy a mérlegelési jogkörben hozott döntés akkor jogszerű, ha a hatóság az egyedi ügy sajátosságait megfelelően, logikusan, a súlyukhoz igazodóan értékeli, indokolásában számot ad a mérlegelés folyamatáról; mely körülményt, milyen súllyal értékelt, melyet hagyott figyelmen kívül, illetve mindezt milyen okból tette. (Kfv.V.37.095/2023/4-I. [40] bekezdés) Amennyiben a Kp. 85. § (5) bekezdéséből levezethető kritériumoknak nem tesz eleget, akkor a mérlegelési jogkörének gyakorlása okszerűtlennek minősül.
- [50] A mérlegelési jogkör gyakorlása a fakultatívan alkalmazható bírságolás esetén egy kétlépcsős folyamat eredménye. Annál ugyanis – így a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontjában foglalt esetben is – elsőként a hatóságnak annak kell az indokát megadnia, hogy a jogsértés indokoltá teszi e szankció alkalmazásának szükségességét. Ezt követően határozhat a mérlegelési szempontok figyelembevételével annak összecszerúsége meghatározásáról.
- [51] Az alperes döntésében a fakultatív kiszabás esetén a mérlegelési teszt első elemét képező jogalap vizsgálatot elmulasztotta elvégezni. Nem foglalt állást a tekintetben, hogy a felperes által megvalósított jogsértések indokolták bírság kiszabásának az alkalmazását. Ennek hiányában azonnal a bírság összegét meghatározó körülményeket vette számba anélkül, hogy számot adott volna a szankció alkalmazásának az indokoltságáról. A mérlegelés okszerűségének vizsgálatát nem végezhette el ezért a bíróság, miután a bírság jogalapjának indokaival az alperes adós maradt.
- [52] Mindezek alapján az alperes helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy a 2. sz. szerződés módosítás jogszerűtlenül volt, nem felelt meg a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pont ac) alpontjában foglalt követelményeknek. A felperes megsértette az őt terhelő Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti dokumentálási kötelezettséget, jogszerűtlenül nem tett eleget a Kbt. 37. § (1) bekezdés alapján terhelő hirdetményi tájékoztatási közzétételnek. Mivel azonban a határozatból nem derülnek ki a bírság szankció alkalmazása indokoltságának mérlegelési szempontjai, ezért a felperes keresete alapos volt a tekintetben, hogy a mérlegelés indokolásának hiánya miatt a bírság kiszabása nem felelt meg a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontjában foglalt előírásnak. A bíróság ezért a Kp. 89. § (1) bekezdés a) és 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján a rendelkező rész szerint határozott.
- [53] Az alperesnek a megismételt eljárásban a jogkövetkezmények megállapításakor elsőként azt kell mérlegelnie a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján, hogy az eset összes releváns körülménye alapján indokolt-e bírság kiszabása. A mérlegelése során figyelembe vett szempontokat és a döntése okszerűségét alátámasztó indokokat a határozata indokolásában ki kell fejtenie. Az alperes ezt követően végezheti el a Kbt. 165. § (11) bekezdésében megjelölt szempontok figyelembevételével a bírság összegének mérlegelését.
- [54] Figyelemmel arra, hogy a bírság alkalmazásával kapcsolatos mérlegelés elvégzése a bírság összecszerúsége vizsgálatának előkérdése, a bíróság jelen perben a bírság összecszerúségére vonatkozó kereseti érveket nem vizsgálhatta érdemben.
- [55] A bíróság a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 82. §-a és 83. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy az alperes a jogalap jogszerűsége, a felperes pedig a kiszabott bírság

jogszerűtlensége tekintetében lett pernyertes, ezért a pernyertesség és a pervesztesség arányának különbsége közöttük, valamint az általuk felszámított perköltségek relációjában nem volt jelentős, ezért egyik fél sem volt köteles a másik perköltségének megtérítésére. Az alperesi érdekeltnek perköltséget nem igényelt, ezért a bíróságnak arról nem kellett határoznia.

[56] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés h) pontjában biztosított tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt, az Itv. 45/A. § (1) bekezdése szerint meghatározott összegű kereseti illeték a felperes Itv. 5. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt és az alperes Itv. 5. § (1) bekezdés c) pontjában nevesített személyes illetékmentességére figyelemmel a Pp. 102. § (1) és (6) bekezdései alapján az állam terhén marad.

[57] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

Záró rész

Budapest, 2025. október 1.

dr. Sára Katalin s.k.
a tanács elnöke

dr. Pártay-Czap Sarolta s.k.
előadó bíró

dr. Tombor Csaba s.k.
bíró