



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

---

**Az ügy iktatószáma:** D.508/11/2021.

**A tanács tagjai:** Dr. Andriska Szilvia közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Gulyás Richárd közbeszerzési biztos, Dr. Schaller Emil közbeszerzési biztos

**A hivatalbóli kezdeményező:** Pénzügyminisztérium, mint a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Irányító Hatósága  
(Budapest, Váci út 81-83.)

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

**Az ajánlatkérő:** Nógrádi Vízi Világ Egyesület  
(3170 Szécsény, Rákóczi út 92.)

**Az ajánlatkérő képviselője:** Laczkóné Dénes Orsolya felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

**A kérelmezett:** GTS INVESTMENT Kft.  
(1174 Budapest, Orgoványi u. 4.)

**A kérelmezett képviselője:** Simon Ügyvédi Iroda (3300 Eger, Foglár György u. 2. 1/3.)  
Eljáró ügyvédek: Dr. Simon Ferenc, Dr. Lassán Csaba

**A közbeszerzés tárgya, értéke:** Horgász és vízi turizmus fejlesztését célzó beruházások a Robinson szigeteken – 1. rész Robinson-szigetek partvonal, rézsú alakítás, mederátvágás, egyéb földmunkák és parkolók kialakítása – 49.338.995.-Ft

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

**H A T Á R O Z A T - o t.**

A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés első kezdeményezési eleme tekintetében megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 28. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés második kezdeményezési eleme tekintetében megállapítja, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontját.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 500.000.-Ft, azaz ötszázezer 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 annak 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.

## INDOKOLÁS

### A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. A hivatalbóli kezdeményező jogelődje, mint támogató a Terület-és Településfejlesztési Operatív Program keretén belül TOP-1.2.1-15 számú, „Társadalmi és környezeti szempontból fenntartható turizmusfejlesztés” tárgyú felhívást tett közzé, melyre az ajánlatkérő Nógrádi Vízi Világ Egyesület TOP-1.2.1-15-NG1-2016-00008 azonosító számon regisztrált támogatási kérelmet nyújtott be 2016. április 28. napján. A támogató a kérelmet elbírálta, melyet a 2017. május 1. napján kelt támogatói döntése szerint támogatásban részesített.

2. Az ajánlatkérő elkészítette a projekt megvalósításához szükséges engedélyezési tervdokumentációkat.

A közösségi és fogadóépület építéséhez építési engedélyezési, a Robinson-szigeteki mederátvágáshoz vízjogi létesítési engedélyezési tervdokumentációt készítettett.

Az ajánlatkérő a közösségi és fogadó épület építéséhez szükséges építési engedély iránti kérelmét 2017. októberében benyújtotta Szécsény város jegyzőjéhez, aki 2018. január 3-án az építési engedély határozatot kiadta.

Az ajánlatkérő a Robinson szigeteki mederátvágásra (Szécsény 1328/46 hrsz.) vonatkozó vízjogi létesítési engedély iránti kérelmet 2017. december 8-án nyújtotta be a Fővárosi Katasztrófa Védelmi Igazgatóság Katasztrófavédelmi Hatósági Osztályára (a továbbiakban: eljáró hatóság). Az eljáró hatóság 2018. január 10-én megkereste az illetékes szakhatóságokat és kérte a hozzájárulásukat a vízjogi létesítési engedély kiadásához.

A Nógrád Megyei Kormányhivatal Salgótarjáni Járási Hivatalának Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya, mint szakhatóság (továbbiakban: Járási Hivatal) szakhatósági hozzájárulását nem adta meg, szakhatósági eljárását megszüntette. Az eljárást megszüntető végzésében arra hivatkozott, hogy a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet 3. melléklet 125.b) illetve 127.c) pontja szerint az ajánlatkérő által a vízjogi engedélyes tervekben jelölt tevékenységek vonatkozásában, mivel a tárgyi terület Natura 2000 területet érint előzetes vizsgálati eljárás lefolytatása szükséges. Felhívta az ajánlatkérőt, hogy az előzetes vizsgálati dokumentációt és az előzetes vizsgálati eljárásra irányuló kérelmet nyújtsa be.

Az eljáró hatóság 2018. május 17-én 35100/1294-14/2018.ált. számon kiadta a Szécsény 1328/46 hrsz., Robinson szigeteki mederátvágásra vonatkozó vízjogi létesítési engedélyt, amely 2018. június 22-én vált véglegessé.

Az ajánlatkérő a Szécsény 1328/46 hrsz. ingatlanon lévő morotva ágainak összekötése mederátvágással ügyre vonatkozó előzetes vizsgálati dokumentációt és az előzetes vizsgálati eljárásra irányuló kérelmét 2018. július 18-án nyújtotta be a Járási Hivatalhoz. A Járási Hivatal az előzetes vizsgálati eljárásra vonatkozó NO-05/KVO/136-25/2018. számú engedélyező határozatát 2018. augusztus 27-én hozta meg, amely 2018. szeptember 27-én vált véglegessé. A Járási Hivatal a határozatában közölte az ajánlatkérővel, hogy a kivitelezési munkák csak a határozat véglegessé válását követően, azaz 2018. szeptember 28. napját követően kezdhetők meg.

3. Az ajánlatkérő a projekt megvalósítása érdekében 2018. március 21-én a Kbt. Harmadik Rész 115. § (1) bekezdés szerinti közbeszerzési eljárást indított a bevezető részben meghatározott építési beruházás tárgyában 3 részajánlati körben az alábbiak szerint:

1. rész: Robinson-szigetek partvonal, rézsú alakítás, mederátvágás, egyéb földmunkák és parkolók kialakítása
2. rész: Közösségi és fogadó épület építése
3. rész: Egyéb építési munkák: külterületi fa építmények

Az ajánlatkérő az ajánlattételi felhívást közvetlenül küldte meg az általa kiválasztott öt gazdasági szereplőnek, a közbeszerzési dokumentumok elérését internetes úton biztosította.

A közbeszerzési dokumentumok körében az ajánlatkérő rendelkezésre bocsátotta az egyes részek árazatlan költségvetéseit, a közösségi és fogadóépületek engedélyezési és kiviteli terveit és az építési engedély határozatot, a Robinson szigetek mederátvágására vonatkozó vízjogi létesítési engedélyezési tervdokumentációt és műszaki leírást, az ajánlati dokumentációt és a nyilatkozatmintákat

4. Az ajánlattételi felhívás jogorvoslat szempontjából releváns részei:

Az 1. rész: Robinson-szigetek partvonal, rézsú alakítás, mederátvágás, egyéb földmunkák és parkolók kialakítása tekintetében az ajánlattételi felhívás 4. pontja a közbeszerzés mennyisége vonatkozásában az alábbiakat tartalmazta.

- 1865 m Bevezető út egyengetése tömörítése, kavics és murva feltöltéssel és 90%-os tömörítéssel
- 14185 m<sup>3</sup> Új holtágak mellékágak kialakítása. Tereprendezéssel a kitermelt föld tervek szerinti elrendezésű kis szigetek kialakítása. Tömörítése és erózió elleni védelem kialakítása.
- 2500 m hosszan horgász és túra útvonalak kialakítása, a tervezett átalakítással érintett területen, gépi és kézi erővel, átlagosan 2,0 m szélességben, föld egyengetésével és tömörítésével
- 1680 m<sup>2</sup> összterületű parkolók kialakítása átlag 3 m-es közökkel, talajjavító réteg kavics feltöltéssel, a keréknyomban fűbeton elemek elhelyezésével, köztük humuszos termő réteg pázsittal.
- 300 100 m<sup>2</sup> Kialakított környezet kertészeti kialakításának előirányzata: (füvesítés, díszítő fák ültetése és sétálóké kialakítása)

Az ajánlattételi felhívás 6. pontja teljesítési határidőként az 1. rész vonatkozásában 2018. november 30-át jelölte meg.

Az ajánlattételi felhívás 8. pontja szerint a közbeszerzés a TOP-1.2.2-15-NG1 Társadalmi és környezeti szempontból fenntartható turizmusfejlesztés pályázat támogatásából utófinanszírozással történik. A projekt száma: TOP 3.2.1-15-SB1-2016-00015 számú pályázat.

5. Az ajánlattételi határidőre mindhárom részre 5-5 ajánlattevő nyújtott be ajánlatot. Az ajánlatkérő 2018. április 28-án megküldte az eljárást lezáró összegezést, mely szerint az eljárás mindhárom rész tekintetében eredményes volt, mindhárom rész tekintetében a nyertes ajánlattevő a GTS Investment Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. (a továbbiakban: kérelmezett) lett.

6. Az ajánlatkérő és a kérelmezett 2018. május 14-én kötötték meg az 1. rész vonatkozásában a vállalkozási szerződést, melynek a teljesítési határidőre vonatkozó 3. pontja 2018. november 30. napját jelölte meg azzal, hogy a megrendelő előteljesítést elfogad.

7. Az ajánlatkérő és a kérelmezett az 1. részre megkötött vállalkozási szerződést 2018. november 16-án a teljesítési határidő tekintetében úgy módosították, hogy az eredeti 2018. november 30-ai dátumról a teljesítési határidőt 2019. május 31-ei dátumra módosították.

A szerződésmódosítás indokaként az ajánlatkérő az alábbiakat adta elő:

„Jelen módosítást az teszi szükségessé, hogy a kivitelezési munkák előkészítésének szakaszát lezárva – az un. fenntartásos építési engedély kiadását követően - Megrendelő, a fenntartás tárgyát képező környezetvédelmi eljárás lefolytatása érdekében, a jogszabályi előírásoknak megfelelően benyújtotta kérelmét és annak mellékleteként szükséges dokumentumokat, a Nógrád Megyei Kormányhivatal Salgótarjáni Járási Hivatala Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályához, a Szécsény, 0328/46 hrsz. ingatlanon lévő morotva ágainak összekötése ügyére vonatkozó előzetes vizsgálati dokumentációt az eljárás lefolytatására.

A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet [314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet] szerint lefolytatott előzetes vizsgálati eljárás pozitív, engedélyező határozatát az illetékes hatóság 2018. augusztus 27. napján hozta meg. Egyben közölte a kérelmezővel (esetünkben Megbízó), hogy a kivitelezési munkálatok csak a határozat hatályossá válását követően, azaz 2018. szeptember 28. napját követően kezdődhet meg. Kivitelezési szerződés szerint a munka befejezésének vállalási idejére (2018. november 30.) ezért, a kitűzött időtartamtól (6 hónap) eltérően, a földmunkák elvégzésére mindössze 2 hónap áll rendelkezésre.

Mindezt tetézte, hogy október második hetében egy hetes esőzés következett be, ami után két hétig nem tudták a nehéz gépek járni az Ipoly folyó árteréhez tartozó vizes, rétet területet, így érdemi munkavégzés nem történhetett több, mint 3 hét időtartam alatt. A fenti okok miatt a kivitelezési szerződésmódosítást 2019. május 31. határidőre indokoltnak tartom és támogatom. Mivel a projekt tervezett egyéb műszaki tevékenységei (közösségi és fogadóépület kivitelezése) 2019. június 30. napján fejeződnek be, a változtatás nem befolyásolja a projekt tervezett egyéb műszaki tevékenységeit.”

A szerződésmódosítás jogalapjának az ajánlatkérő a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját jelölte meg, és hivatkozott arra, hogy a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre, és ezek a szerződés általános jellegére nincsenek hatással és a vállalási ár nem módosult

8. A hivatalbóli kezdeményező 2021. október 12-én kelt levelében értesítette az ajánlatkérőt, hogy a közreműködő szervezet a szerződésmódosítás utóellenőrzése során tett szabálytalansági gyanúbejelentése alapján szabálytalansági eljárást indított.

## A hivatalbóli kezdeményezés

9. A hivatalbóli kezdeményező 2021. november 23-án hivatalbóli kezdeményezést nyújtott be. A kezdeményezői jogosultság alátámasztásaként előadta, hogy a közbeszerzés a TOP-1.2.1-15-NG1-2016-00008 azonosító számú uniós forrásból finanszírozott projektet érint. A TOP (Terület- és Településfejlesztési Operatív Program) vonatkozásában a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3. számú melléklete értelmében a Pénzügyminisztérium látja el az irányító hatósági feladatokat.

10. A hivatalbóli kezdeményezésben a hivatalbóli kezdeményező ismertette a lefolytatott közbeszerzési eljárás és az 1. részre kötött vállalkozási szerződés releváns adatait, az 1. számú szerződésmódosítás tartalmát és indokait. A hivatalbóli kezdeményezésben két kezdeményezési elemet terjesztett elő.

11. Az első kezdeményezési elem körében a hivatalbóli kezdeményező hivatkozott arra, hogy az ajánlatkérő nem megfelelő gondossággal készítette elő a közbeszerzési eljárást, figyelemmel arra, hogy a közbeszerzési eljárás megindításakor nem rendelkezett végleges vízjogi létesítési engedéllyel. Ezzel megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdés rendelkezéseit. A jogsértés dátumaként 2018. március 21-ét, a közbeszerzési eljárás megindításának napját, a tudomásszerzés dátumaként pedig 2021. október 12-ét a szabálytalansági eljárás megindításának napját jelölte meg.

12. A hivatalbóli kezdeményező az első kezdeményezési elem körében előadta, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése körében az ajánlatkérőnek meg kell határoznia a szerződés teljesítésének reális határidejét is – melyre maga a Kbt. 28.§ (1) bekezdése is utal, mikor rögzíti, hogy az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére -, melyhez szükséges a közbeszerzési eljárás megfelelő előkészítése, beleértve a szerződés teljesítéséhez adott esetben szükséges engedélyek beszerzését és az ezek megszerzéséhez szükséges időigény felmérését is. A jogszabály nem tiltja a teljesítési határidő fix naptári napon történő meghatározását, ugyanakkor, ilyen esetben az ajánlati kötöttségre tekintettel, ajánlatkérőt fokozottabb felelősség terheli az eljárás kellően gondos előkészítése, a teljesítési határidő meghatározása során.

13. A hivatalbóli kezdeményező ismertette, hogy a beruházás alapvető tárgyát a Robinson-szigetek partvonalának alakítása képezte, beleértve rézsű alakítást, mederátvágást, új holtágak mellékágak kialakítását is (teljesítés helye: 3170 Szécsény 0328/46 hrsz). Az ajánlatkérő által 2017. októberében, a TOP-1.2.1-15 pályázathoz elkészítettetett Előzetes környezeti állapotfelmérés tárgyú dokumentum tartalmazta azt is, hogy a 0328/46 helyrajzi szám besorolása: V – vízgazdálkodási terület, Tmag: nemzetközi ökológiai hálózat magterülete, TKV: országos tájképvédelmi terület, Tt: természeti terület, Natura 2000 terület. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 28/A.§-a alapján vízimunka elvégzéséhez vízjogi létesítési engedélyre van szükség. A rendelkezésre álló dokumentumok alapján az ajánlatkérő azonban végleges vízjogi létesítési engedély hiányában kötötte meg a nyertessé nyilvánított ajánlattevővel a vállalkozási szerződést (az véglegességé ugyanis 2018. június 22. napján vált), továbbá csak két hónappal a vállalkozási szerződés megkötését követően, 2018. július 18. napján kezdeményezte a vízjogi létesítési engedélyben előírt, 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet szerinti előzetes vizsgálati eljárás megindítását – melynek eredményeképp

meghozott határozat 2018. szeptember 27-i jogerőssé válására hivatkoztak szerződő felek a szerződésmódosítás szükségességének indoklásakor.

14. A hivatalbóli kezdeményező rámutatott arra is, hogy a 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés a) pontja szerint a környezethasználó – az 1. § (5) bekezdésben foglalt eset kivételével – előzetes vizsgálat iránti kérelmet köteles benyújtani a környezetvédelmi hatósághoz, ha olyan tevékenység megvalósítását tervezi, amely a 3. számú mellékletben szerepel (e tevékenység jelen esetben a hivatkozott Korm. rendelet 3. számú mellékletének 125. b) pontja – „Állóvíz- és holtágszabályozás védett természeti területen, Natura 2000 területen méretmegkötés nélkül”), azaz az ajánlatkérőnek már a vízjogi létesítési engedély kézhezvételét megelőzően is számolnia kellett volna ezen eljárás lefolytatásának szükségességével.

Álláspontja szerint, kellő gondossággal történő eljárás esetén, az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően gondoskodnia kellett volna a beruházás lefolytatásához szükséges valamennyi engedély beszerzéséről, vizsgálat lefolytatásáról.

15. A második kezdeményezési elem körében a hivatalbóli kezdeményező arra hivatkozott, hogy az 1. számú szerződésmódosításban megjelölt körülmények nem tekinthetők olyan körülményeknek, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott volna előre, ezért az 1. számú szerződésmódosításra a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjának megsértésével került sor.

A jogsértés dátumaként 2018. november 16-át, az 1. számú szerződésmódosítás aláírásának napját, a tudomásszerzés dátumaként pedig 2021. október 12-ét a szabálytalansági eljárás megindításának napját jelölte meg.

16. A hivatalbóli kezdeményező a második kezdeményezési elem körében előadta, hogy az 1. számú szerződésmódosítás során a teljesítési határidő 2019. május 31-ig meghosszabbításra került, ugyanakkor a módosításra okot adó körülmények előre nem láthatósága nem igazolható. Amint az az első kezdeményezési elem kapcsán rögzítést nyert, a teljesítési határidő módosításának szükségességét az ajánlatkérő és a kérelmezett alapvetően a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet szerint lefolytatott előzetes vizsgálati eljárás alapján hozott határozat kései jogerőssé válásával indokolták. Álláspontja szerint ugyanakkor ezen körülmény a közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítésének a következménye. A közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítéséből eredő késedelem viszont a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatójában (2021. május 6.) foglaltak szerint sem alapozza meg a Kbt. 141. §-ának (4) bekezdés c) pontjában foglalt feltételek fennállását.

17. Hivatkozott továbbá arra, hogy a szerződésmódosítás indoklásában hivatkozott időjárási körülmények sem minősülnek a Kbt. 141.§ (4) bekezdés c) pontja szerinti előre nem látható körülménynek. Álláspontja szerint a legkésőbb 2018. november 30-ig tartó teljesítési határidőt tartalmazó szerződés esetén az ajánlatkérőnek számolnia kellett az őszi időszakra jellemző időjárási körülményeknek a kivitelezésre való várható hatásaival. A hivatkozott útmutatóban foglaltak értelmében pedig a teljesítés határideje a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontjára történő hivatkozással egyébként is csak a különösen kedvezőtlen, előre nem látható időjárási viszonyok esetén módosítható.

A rendelkezésre álló dokumentumok alapján ugyanakkor nem igazolt megfelelő módon, hogy jelentős mennyiségű csapadék hátráltatta volna a szerződés teljesítését 2018. októberében. Az építési napló 2018. októberi adatai alapján ugyanis a munkavégzés ezen időszakban folyamatos

volt, abban továbbá csapadéokra vonatkozó bejegyzés is mindössze három nap esetében szerepel (mennyiség megjelölése nélkül). Így nem tekinthető alátámasztottnak, hogy extrém időjárási körülmények tartósan nehezítették volna a munkavégzést.

A szerződésmódosításban megjelölt körülmények tehát, a kezdeményező álláspontja szerint, összességében nem tekinthetők olyan körülményeknek, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott volna előre.

### **Az ajánlatkérő észrevétele**

18. Az ajánlatkérő a 2021. december 1-jén előterjesztett észrevételében előadta, hogy tudatában volt a terület NATURA 2000 besorolásának, ezért a beruházás engedélyeztetését megelőzően, 2017. szeptemberében elkészítette az előzetes környezeti hatásvizsgálatot és a beruházás hatásbecslését, majd ezeket a 2017. december 8. napján kelt kérelemhez (a vízjogi létesítési engedélyeztetési eljárás) csatolta.

Az eljárás 2018. január 16-án tényállás tisztázásával folytatódott, majd 2018. május 18-án határozathozattal zárult. Az illetékes hatóság határozathozatalát megelőzően több szakhatóságot bevont saját állásfoglalásának kialakítása céljából.

A Járási Hivatalhoz, mint szakhatósághoz 2018. január 10. napján érkezett meg a mederátvágásra vonatkozó vízjogi létesítési engedélyezési ügye. A szakhatóság megszüntette eljárását, mert külön eljárást kért az alábbiak szerint:

- A Járási Hivatal megállapította, hogy előzetes vizsgálati eljárás lefolytatása szükséges, tárgyi tevékenység a 314/2005. 25.) Korm. rendelet hatálya alá tartozik.
- Az előzetes vizsgálati dokumentációt a 314/2005. (XII. 25) Korm. rendelet 4. számú melléklete szerinti tartalommal kell összeállítani, és kérte benyújtani a Járási Hivatalhoz. A kérelemhez csatolni kell a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 14/2015. (III. 31.) FM rendelet 1. mellékletének 35. pontja szerinti igazgatási szolgáltatási díj megfizetését igazoló befizetési bizonylatot, vagy annak másolatát. Továbbá mellékelni kell a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése értelmében az előzetes vizsgálati dokumentáció egyes részeit a tartalmi követelményeknek megfelelő részsakterületeken elkészítő szakértők jogosultságát igazoló okiratokat. Tájékoztatást adott arról, hogy az előzetes vizsgálati eljárás a Járási Hivatalban új főszámon, külön eljárásként kerül lefolytatásra.

Mindezekkel az ajánlatkérő a 2018. május 18-án kibocsátott végzésben szembesült. Tehát külön eljárás keretében, változatlan tartalommal újra benyújtotta – már nem szak-, hanem illetékes hatósághoz – a 2017-ben elkészült az előzetes környezeti hatásvizsgálatot és a beruházás hatásbecslését.

Ezután zárult jogerősen 2018. szeptember 27. napján a Szécsény, 0328/46 hrsz. ingatlanon tervezett tevékenység előzetes vizsgálati eljárására vonatkozó eljárás, melynek során a hatóság NO05/KVO/136-25/2018. számú határozatában megállapította:

A tervezett létesítésnek jelentős környezeti hatása nincs, környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatása nem szükséges.

19. Az ajánlatkérő előadta továbbá, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatására 2018. március – május folyamán került sor. A szerződés megkötésekor az ajánlatkérő úgy vélte, hogy minden engedélyezési dokumentum a rendelkezésére áll, ezt az is alátámasztja, hogy a műszaki ellenőr nyár elejére kitűzte a munkaterület átadást, melyről értesítette is a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóság Szakhatóságot. Ezt követően derült csak ki, hogy probléma áll fenn, így a kivitelezés nem kezdhető meg.

20. Az ajánlatkérő a teljesítési határidő 6 hónappal történő meghosszabbítása megalapozottsága körében előadta, hogy a munkaterület átadása 2018. szeptember 12-én megtörtént. Az építési napló szerint munkavégzés 2018. november 28-ig történt, mivel a téli időjárási körülmények ellehetetlenítették a munkavégzést. A 2018. november 29. és 2019. április 14. közötti időszakban a munkaterületen munkavégzés nem történt. Mivel a szerződés földmunka, partvonal, rézsű alakítás, mederátvágás, egyéb földmunkák és parkolók kialakítására lett kötve, így a szerződés határidejét a közbeszerzési eljárás során az ajánlatkérő úgy határozta meg, hogy a munkák a téli időszak előtt befejeződjenek, és elegendő teljesítési határidő álljon rendelkezésre a kivitelezőnek a projekt megvalósításához, mivel ezek a munkák a téli időszakban az időjárási körülmények miatt nem végezhetők.

Az eredeti teljesítési határidő: 2018.05.14.-2018.11.30. (200 nap)

Az ajánlatkérő jóhiszeműen a kivitelezés megkezdését a szerződéskötést követően prognosztizálta. Sajnos az újbóli engedélyezés miatt ez eltolódott 2018. szeptember 12-ig.

A szerződés teljesítési határideje 2019. május 30-ig került meghosszabbításra.

21. A szerződés teljesítésével kapcsolatosan az ajánlatkérő ismertette, hogy az építési napló szerint építési munkák az alábbi időszakokban történtek:

- 2018.09.12-2018.11.28. (78 nap)

- 2019.04.15.-2018.04.30. (15 nap)

Ténylegesen és az építési napló szerint is a kérelmezett 93 nap alatt a projektet befejezte és készre jelentette, a műszaki átadás-átvétel ezt követően kezdődött meg. A szerződés módosítás során a 2019. májusi hónap a műszaki átadás –átvételre lett meghatározva.

Véleménye szerint mivel az eredeti szerződés téli időszakot nem foglalt magában, jogosan határozta meg a módosított teljesítési határidőt úgy, hogy az engedélyezési eljárással elhúzódott határidőt a kérelmezett rendelkezésére bocsátotta. A kérelmezett így is az eredeti szerződésben meghatározott 200 nap teljesítési határidő helyett 93 nap alatt teljesítette a szerződést. Téli időszakban munkavégzés a szerződés jellegéből adódóan nem történt.

A szerződésmódosításban az engedélyezés elhúzódására és az októberi csapadékos időszakra hivatkozott, melyek tények, de valójában a munka jelentős része 2018. november 28-ig a téli időszak beálltáig az eredeti szerződési határidő végéig elkészült. Az eredeti szerződéshez képest a munka befejezése mindössze plusz 15 napot vett igénybe majd 2019. április 30-án a kérelmezett a készre jelentést megtette az építési naplóban és ezt követően a műszaki átadás-átvétel megkezdődött. A teljesítési határidő módosítást így az ajánlatkérő nem tekinti úgy, hogy bármilyen szempontból is versenykorlátozó és az eljárás végkimenetelét befolyásoló lett volna. Az ajánlatkérő a kivitelezéssel a projekt zárásra elkészült, pénzügyi érdeksérelem nem történt.

22. Mindezekre tekintettel az ajánlatkérő kérte, hogy a Döntőbizottság a szükségessé váló – nem költségtüllépést, hanem teljesítési határidő módosítást tartalmazó – szerződésmódosítás ügyében enyhébben ítélje meg az ajánlatkérő terhére rótt jogsértéseket, és a határidő csúszását ne a beruházás nem kellő gondosságú előkészítettségének tudja be.

### **A kérelmezett észrevétele**

23. A kérelmezett a 2021. december 10-én benyújtott észrevételében arra hivatkozott, hogy a közbeszerzési eljárás során, illetve a szerződéskötés előtt az ajánlatkérőtől azt a tájékoztatást kapta, hogy minden szükséges engedélyezési dokumentum rendelkezésre áll. Az engedélyeztetéssel kapcsolatos problémára csak a szerződés aláírását követően derült fény.

Álláspontja szerint az előkészítési folyamat a Kbt. 28. § (1) bekezdése alapján kizárólag az ajánlatkérő feladata és felelőssége. A kérelmezett az eljárás előkészítésében nem vett részt, azzal kapcsolatban semmilyen felelősség nem terheli.

24. A kérelmezett kifejtette, hogy a munkaterület átadására 2018. szeptember 12-én került sor, mely tény az építési napló is alátámaszt.

A munkavégzés, amint lehetett azonnal megkezdődött és egészen 2018. november 28-ig folytatódott, addig, ameddig az időjárási körülmények engedték. Ezt követően a téli időjárási viszonyok miatt a munkavégzés a technológiai előírások miatt nem folytatódhatott. Megjegyezte, hogy a megváltozott körülmények (engedélyezési folyamat) ellenére a szerződésszerű teljesítést megkezdte, és határidőben befejezte volna, ha az engedélyben további munka nem kerül nevesítésre, illetve megfelelő időben el tudta volna kezdeni a teljesítést.

Hivatkozott arra, hogy az eredeti teljesítésre nyitva álló időtartam nem érintette a téli időszakot. A szerződés szerint 200 nap állt rendelkezésre a szakszerű teljesítéshez, mely azonban az engedélyeztetési folyamat elhúzódása miatt lecsökkent. A teljesítés ennek ellenére a szerződés hosszabbítását is figyelembe véve - mindösszesen 93 napot vett igénybe (2018.09.12.-2021.11.28. majd 2019.04.15. - 2019.04.30.) az eredeti 200 nap helyett. A kérelmezett a vállalásait teljesítette, majd ezt követően a projektet készre jelentette.

Az engedélyeztetési folyamat által okozott csúszás okán a kérelmezett nem tudta határidőben befejezni a teljesítést. Mivel a szerződésmódosítás indoka az engedélyeztetési eljárás csúszása volt, melyre a kérelmezettnek ráhatása nem volt, a szerződésmódosítás indokoltsága körében a kérelmezett ráhatása nem kimutatható. A szerződésmódosítást nem a kérelmezettnek felróható ok eredményezte. Mivel a kérelmezett mindenekelőtt arra vállalt kötelezettséget, hogy a szerződéses munkát elvégzi, kénytelen volt a szerződésmódosítást aláírni.

Fentiekre tekintettel kérte a Döntőbizottságot, hogy a szerződésmódosítással kapcsolatban a kérelmezett felelősségét zárja ki.

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

25. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő tárgyi közbeszerzési eljárását 2018. március 21-én indította meg, ezért a kezdeményezésben foglaltakra a Kbt. ezen időpontban hatályos rendelkezései az irányadók.

26. A Döntőbizottság az első kezdeményezési elem körében azt vizsgálta, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltakat, amikor a közbeszerzési eljárását úgy indította meg, hogy nem rendelkezett végleges vízjogi létesítési engedéllyel.

27. Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást folytatott le építési beruházás tárgyában a Kbt. 115. § (1) bekezdése alapján, melyre tekintettel az alábbi jogszabályi rendelkezések az irányadók.

A Kbt. értelmező rendelkezéseket tartalmazó 3. § 21. pontja szerint közbeszerzési dokumentum:

minden olyan dokumentum, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzés vagy a koncesszió tárgya, illetve a közbeszerzési vagy koncessziós szerzési eljárás leírása vagy meghatározása érdekében hoz létre, illetve amelyre ennek érdekében hivatkozik, így különösen az eljárást meghirdető hirdetés, az eljárást meghirdető felhívásként alkalmazott előzetes tájékoztató, műszaki leírás, ismertető, kiegészítő tájékoztatás, javasolt szerződéses feltételek, a gazdasági szereplők által benyújtandó dokumentumok mintái, részletes ártáblázat vagy árazatlan költségvetés;

A Kbt. értelmező rendelkezéseket tartalmazó 3. § 22. pontja szerint a közbeszerzés előkészítése: az adott közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges cselekmények elvégzése, így különösen az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelmérés, előzetes piaci konzultáció, a közbeszerzés becsült értékének felmérése, a közbeszerzési dokumentumok előkészítése.

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

A Kbt. 28. § (3) bekezdése szerint építési beruházások esetében az eljárás csak a külön jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő tervek birtokában indítható meg.

A Kbt. 57. § (1) bekezdése alapján, az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokat - az eljárás során adott kiegészítő tájékoztatás és az egyes eljárásfajtáknál meghatározott eltérő esetek kivételével - az eljárást megindító felhívás közzétételének vagy megküldésének időpontjától köteles rendelkezésre bocsátani. A megfelelő ajánlattétel és részvételi jelentkezés elősegítése érdekében, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kivételével, az ajánlatkérő - az e törvényben meghatározottak mellett - köteles az alábbi, a felhívást kiegészítő közbeszerzési dokumentumokat rendelkezésre bocsátani:

- a) a szerződéstervezetet, kivéve tárgyalásos eljárásban és versenypárbeszéd esetén, ahol az ajánlatkérő jogosult szerződéstervezet helyett csak az általa ismert szerződéses feltételeket meghatározni (a szerződéstervezet és a szerződéses feltételek a továbbiakban együtt: szerződéstervezet),
- b) az ajánlat és a részvételi jelentkezés elkészítésével kapcsolatban az ajánlattevők, illetve a részvételre jelentkezők részére szükséges információkról szóló tájékoztatást, az ajánlat és részvételi jelentkezés részeként benyújtandó igazolások, nyilatkozatok jegyzékét, valamint az egységes európai közbeszerzési dokumentum mintáját. Az ajánlatkérő további ajánlott igazolás- és nyilatkozatmintákat bocsáthat rendelkezésre.

A Kbt. 114. § (3) bekezdése alapján az ajánlatkérő építési beruházás esetén - a 98. § (2)-(3) bekezdése szerinti jogcímen indított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások kivételével - köteles az 57. § (1) bekezdésnek eleget tevő közbeszerzési dokumentumokat rendelkezésre bocsátani, egyéb esetekben jogosult azzal, hogy árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén az 57. § (1) bekezdés a)-b) pontjában felsoroltakon kívül jogosult szerződéstervezet helyett a lényeges szerződéses feltételeket közölni (a továbbiakban együtt: szerződéstervezet).

A Kbt. 198. § (1) bekezdés 9. pontja szerint felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza az építési beruházások, valamint az azokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzéseire vonatkozó részletes - szükség esetén e törvénytől az ilyen

tárgyú közbeszerzések sajátosságai miatt eltérő - szabályokat, valamint az ilyen tárgyú szerződések teljesítésére vonatkozó részletes szabályokat, továbbá az építési beruházások megvalósítására irányuló közbeszerzési szerződések esetén a szerződésben foglalt ellenérték kifizetésének - e törvénytől és a Ptk.-tól eltérő – szabályait.

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) 15. §-a szerint építési beruházás esetén az ajánlatkérő a Kbt. IX. Fejezetében és - amennyiben az ajánlatkérő köteles a Kbt. 57. § (1) bekezdése szerinti közbeszerzési dokumentumokat rendelkezésre bocsátani - a Kbt. 114. § (3) bekezdésében meghatározott közbeszerzési dokumentumokat e rendelet előírásainak megfelelő tartalommal készíti el.

A 322/2015. Korm. rendelet 1. melléklete határozza meg az építési beruházás közbeszerzési dokumentumainak tartalmát, melynek 2.1.2.1. pontja szerint tartalmaznia kell a jogszabályban meghatározott esetekben a végleges és hatályos építési (létesítési) engedélyt.

28. A Döntőbizottság előjáróban rögzíti, hogy a teljes közbeszerzési eljárás folyamatát tekintve a közbeszerzési eljárás előkészítése alapvető fontossággal bír, és az ajánlatkérőnek nem csak kötelessége, de érdeke is a gondos és alapos előkészítés. A kellően átgondolt előkészítés esetében a közbeszerzési dokumentumok alkalmasak arra, hogy a gazdasági szereplők a hatékony közpénzfelhasználás elvének megfelelő, érvényes és megvalósítható ajánlatot állítsanak össze és nyújtsanak be, továbbá nagyrészt a megfelelő előkészítéstől függ az is, hogy a szerződés teljesítése során ne merüljenek fel olyan problémák, melyek miatt a szerződés módosítása válik szükségessé. A Döntőbizottság az alábbiakban azt vizsgálta, hogy a kezdeményezéssel érintett közbeszerzési eljárás esetében az ajánlatkérő a Kbt. 28. § (1) bekezdésében szereplő kötelezettségének eleget tett-e.

29. A Döntőbizottság a rendelkezésre álló dokumentumok alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő a projekt keretében építési beruházást kívánt megvalósítani, melynek részét képezte többek között a Robinson szigeteki mederátvágás és egy közösségi és fogadóépület megépítése is. A fenti két kivitelezési tevékenység az építésügyi illetve a vízgazdálkodásról szóló jogszabályok szerint engedélyköteles építési tevékenységnek, illetőleg vízjogi létesítési engedélyhez kötött vízimunkának minősül, ezért az ajánlatkérő elkészítette az engedélyezési eljárásához szükséges tervdokumentációkat. A közösségi és fogadóépület megépítéséhez szükséges építési engedély iránti kérelmet az ajánlatkérő 2017 októberében benyújtotta Szécsény város jegyzőjéhez, aki 2018. január 3-án az építési engedély határozatot kiadta.

A Robinson szigeteki mederátvágás során elvégzendő vízimunka elvégzéséhez szükséges vízjogi létesítési engedély iránti kérelmet az ajánlatkérő 2017. december 8-án benyújtotta az eljáró hatósághoz. Az engedélyezési eljárás azonban elhúzódott, mert az eljárásban közreműködő egyik szakhatóság – tekintettel arra, hogy a tárgyi terület Natura 2000 területet érint – előzetes vizsgálati eljárás lefolytatását írta elő. Az eljáró hatóság 2018. május 17-én adta ki a vízjogi létesítési engedélyt, amely 2018. június 22-én vált véglegessé.

Az ajánlatkérő 2018. július 18-án nyújtotta be az előzetes vizsgálati eljárásra irányuló kérelmét a Járási Hivatalhoz, aki engedélyező határozatát 2018. augusztus 27-én adta ki, amely 2018. szeptember 27-én vált véglegessé.

Az ajánlatkérő úgy indította meg 2018. március 21-én a közbeszerzési eljárását, hogy nem rendelkezett az 1. részben megvalósítani kívánt vízimunka elvégzéséhez szükséges végleges vízjogi létesítési engedéllyel, így ezt a közbeszerzési dokumentumok között sem tudta az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők részére rendelkezésre bocsátani.

30. A Döntőbizottság rámutat arra, hogy a vízjogi létesítési engedély jogosítja fel az engedélyest arra, hogy az abban meghatározott jogok gyakorlásával és kötelezettségek teljesítésével az engedélyben meghatározott vízimunkát elvégezze, vízállás- és vízilésítést megépítse. Tartalmazza az eljárás során közreműködő szakhatóságok állásfoglalását és előírásait, melyek alapján kell a kivitelezési munkát elvégezni.

Ahhoz hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő és gazdaságilag megalapozott ajánlatot benyújtani, ismerniük kell az engedélyben foglalt előírásokat, rendelkezniük kell a végleges vízjogi létesítési engedéllyel jóváhagyott tervekkel. Az ajánlatkérőnek az engedélyben tett előírások és a jóváhagyott tervek alapján kell a beruházással kapcsolatos valamennyi szükséges munkatételt számba vennie, és az árazatlan költségvetést elkészítenie. Az ajánlatkérőnek a Kbt. 114. § (3) bekezdése alapján építési beruházás esetén közbeszerzési dokumentumokat kell készítenie, amelyeket a gazdasági szereplők rendelkezésére kell bocsátania. Az építési beruházás közbeszerzési dokumentumainak a 322/2015. Korm. rendelet 1. melléklete alapján tartalmaznia kell a végleges és hatályos építési (létesítési) engedélyt is.

31. A Döntőbizottság álláspontja szerint akkor jár el az ajánlatkérő megfelelő alapossággal a közbeszerzési eljárás előkészítése során, ha a kivitelezéshez szükséges végleges vízjogi létesítési engedélyt a közbeszerzési eljárás megindítása előtt beszerzi és azt a közbeszerzési dokumentumok részeként a gazdasági szereplők részére a megfelelő ajánlattétel érdekében rendelkezésre bocsátja. Ehhez az szükséges, hogy az ajánlatkérő tisztában legyen azzal, hogy az elvégezni kívánt kivitelezési munkához a jogszabályok milyen engedélyeket írnak elő, az előírt engedélyezési eljárások időszükségletét megfelelően felmérje, az engedélyezési eljárásokat időben megindítsa, és az engedélyezési eljárás során előírt további engedélyek beszerzéséről időben intézkedjen.

Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő nem megfelelő alapossággal készítette elő a közbeszerzési eljárását és ezzel megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését, amikor úgy indította meg a közbeszerzési eljárását, hogy nem rendelkezett az elvégzendő vízimunkához szükséges végleges vízjogi létesítési engedéllyel, illetőleg indokolatlanul késlekedett a vízjogi létesítési engedélyben előírt előzetes vizsgálati eljárás megindításáról, amelyek következtében szerződésmódosítás vált szükségessé.

32. A Döntőbizottság a második kezdeményezési elem körében azt vizsgálta, hogy az 1. részre vonatkozó vállalkozási szerződés módosítása megfelelt-e a Kbt. rendelkezéseinek.

33. A Döntőbizottság a második kezdeményezési elem vizsgálata során az alábbi jogszabályi rendelkezésekre volt tekintettel.

A Kbt. 2. § (7) bekezdése 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.

A Kbt. 4. § (1) bekezdése szerint a 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, illetve építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötése érdekében az

5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek az e törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni.

A Kbt. 141. § (1) bekezdése szerint ezen alcím rendelkezéseit alkalmazni kell a szerződés felek – vagy az erre jogosult valamelyik fél – általi módosítására, valamint a felek jogviszonyának a szerződésben foglalt rendelkezéseknek megfelelő változására (a továbbiakban együtt: szerződésmódosítás).

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerint a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés – a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat az alábbiak közül bármely esetben:

c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

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

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

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

A Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint 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.

34. A Kbt. 4. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek beszerzésüket közbeszerzési eljárás útján kötelesek megvalósítani, különösen a Kbt. 4. § (1) bekezdéséből és a Kbt. 141. § (4) bekezdés felvezető mondatából következően minden beszerzés előtt, így a szerződés módosítása útján megvalósult beszerzést megelőzően is, közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező.

A Kbt. a közbeszerzési eljárás mellőzésével, jogszerűen megvalósított szerződésmódosítást kivételes esetekben teszi lehetővé. A szerződésmódosításról szóló Kbt. 141. §-a nem a szerződésmódosítás korlátait rögzíti, hanem azokat a jogalapokat sorolja, amelyek fennállása esetén a szerződés közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, jogszerűen módosítható.

A Döntőbizottság gyakorlata egységes abban, hogy a Kbt.-ben meghatározott jogalapok fennállta ténykérdés, az nem függ attól, hogy az ajánlatkérő azt helyesen állapítja-e meg. Amennyiben a szerződés jogszerű módosításának bármelyik, Kbt. szerinti jogcíme fennáll, úgy a szerződés módosítása nem tekinthető jogszerűtlennek. A Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint a közbeszerzési szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges, és mindig lényegesnek kell tekinteni a módosítást, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A Kbt. 141. § (4)

bekezdés c) pontja alkalmazhatósága abban az esetben merül fel, amennyiben a szerződésmódosítás lényeges.

35. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság először a szerződésmódosítás lényeges minősége kérdésében foglalt állást a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján.

36. A 2018. november 16-án aláírt szerződésmódosítás a teljesítési határidőt az eredeti 2018. november 30-ai határidőről 2019. május 31-ig hosszabbította meg.

A Kbt. 141. § (6) bekezdés második mondata szerint a szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. Az eredeti szerződéses feltételek a szerződés teljesítésére 6,5 hónapot határoztak meg, a szerződésmódosítás során ez az időtartam 2019. május 31-ig, azaz további 6 hónappal, az eredeti teljesítési határidő kétszeresére került meghosszabbításra.

A Döntőbizottság álláspontja szerint a jelen esetben nincs helye a Kbt. 141. § (6) bekezdése alkalmazásának a szerződésmódosítás körében, tekintettel arra, hogy az eredeti 6,5 hónapos teljesítési időtartam közel 6 hónappal történő meghosszabbítása az alapszerződéshez képest lényegesen eltérő érdemi feltételeket eredményezett.

37. Mivel a módosítást a fentiek szerint lényegesnek kell tekinteni, a Döntőbizottság megvizsgálta, hogy a szerződésmódosítás egyébként mely, a Kbt. ezt lehetővé tevő rendelkezésének felel meg. Az ajánlatkérő a szerződésmódosítás jogalapjaként a Kbt. 141. § (4) bekezdése c) pontját jelölte meg.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja három feltétel együttes teljesülése esetén teszi lehetővé a szerződés módosítását. Bármelyik feltétel hiánya jogsértővé teszi a szerződés módosítását. A Kbt. 141. § (4) bekezdése c) pontjában meghatározott három együttes feltétel közül a cb) és a cc) alpontok szerinti feltételek fennállásának hiányára a hivatalbóli kezdeményező nem hivatkozott, így azokat a Döntőbizottság nem vizsgálta. Az első ca) alpont szerinti feltétel alapján akkor fogadható el jogszerűnek a szerződésmódosítás, ha azt olyan körülmények tették szükségessé, amelyet az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

38. Az ajánlatkérő az 1. részre vonatkozó vállalkozási szerződés módosításának indokai között egyrészt arra hivatkozott, hogy a vízjogi létesítési engedélyezési eljárás során az egyik szakhatóság – mivel a vízimunka Natura 2000 területet érint – előzetes vizsgálati eljárás lefolytatását írta elő, amely eljárás során a Járási Hivatal engedélyező határozatát csak 2018. augusztus 27-én hozta meg, és a kivitelezési munkák csak annak véglegessé válását követően 2018. augusztus 28-át követően voltak megkezdhetők. Másrészről pedig a 2018. október második hetében bekövetkezett esős időjárás miatt a talaj felázása következtében a munkaterületen 3 hétig érdemi munkavégzés nem volt végezhető. Erre tekintettel a teljesítési határidő 2019. május 31-ig történő meghosszabbítása indokolt volt.

39. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint ugyanakkor a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjában foglalt kellő gondosság melletti előre nem láthatóság követelményének nem felelt meg, mert a teljesítési határidő meghosszabbításának szükségességét a közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítése okozta. Kellő gondossággal történő eljárás esetén, az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően gondoskodnia kellett volna a beruházás lefolytatásához szükséges valamennyi engedély beszerzéséről.

Véleménye szerint továbbá a szerződésmódosítás indokolásában hivatkozott időjárási körülmények sem minősülnek a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti kellő gondossággal előre nem látható körülménynek, ugyanis az ajánlatkérőnek számolnia kellett az

őszi időszakra jellemző időjárási körülményekkel, illetőleg az építési naplóban található bejegyzések sem támasztják alá, hogy extrém időjárási körülmények tartósan nehezítették volna a munkavégzést.

40. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti előre nem láthatóság követelménye alapvetően akkor valósulhat meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem volt tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondossággal mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott.

A döntőbizottsági és bírósági gyakorlat több esetben is rámutatott arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpont szerinti előre nem láthatóság a szerződés megkötésének időpontjára, illetve a szerződést megelőző előkészítési szakaszra vonatkozatható, ezért a szerződésmódosítás jogszerűségének vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során a kellő gondosságot tanúsította-e.

A Döntőbizottság az első kezdeményezési elem vizsgálata során megállapította, hogy az ajánlatkérő nem tanúsított kellő gondosságot a közbeszerzési eljárás előkészítése során, amikor úgy indította meg a közbeszerzési eljárását, hogy nem rendelkezett az elvégzendő vízimunkához szükséges végleges vízjogi létesítési engedéllyel, illetőleg indokolatlanul késlekedett a vízjogi létesítési engedélyben előírt előzetes vizsgálati eljárás megindításáról, amelyek következtében szerződésmódosítás vált szükségessé.

A Döntőbizottság álláspontja szerint, amennyiben az ajánlatkérő nem tanúsít kellő gondosságot a közbeszerzési eljárás előkészítése során, és így a szerződéskötéskor nem állnak rendelkezésre azok az engedélykészenlétek, amelyek a kivitelezési munka megkezdéséhez szükségesek lennének, az ajánlatkérő nem hivatkozhat alappal arra, hogy a szerződésmódosítást olyan körülmények indokolták, amelyet az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

41. A Döntőbizottság nem tudta elfogadni az ajánlatkérőnek az előre nem láthatóság körében az esős időjárás miatti 3 hetes munkaidő kiesésre vonatkozó indokait sem, mert osztotta a hivatalbéli kezdeményező azon álláspontját, miszerint az őszi időszakra eső teljesítés esetén ezzel számolni kell, másrészt az építési naplóban található bejegyzések sem támasztották alá, hogy extrém időjárási körülmények tartósan nehezítették volna a munkavégzést.

Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság arra a következtetésre jutott, hogy az 1. részre vonatkozó vállalkozási szerződés módosítása során az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértették a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának ca) alpontját, mert a szerződésmódosításban megjelölt indokok egyike esetében sem került igazolásra, hogy azt olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

42. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (3) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva a fenti indokok alapján a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja szerint a rendelkező részben meghatározott jogsértést állapította meg, és a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pont szerinti jogkövetkezményként bírságot szabott ki.

43. A Kbt. 141. §-ában foglalt szerződésmódosításra vonatkozó rendelkezések törvényi címzettje a „felek”. Ennek megfelelően a szerződésmódosítással kapcsolatban hivatkozott jogsértés tekintetében, ahol azok létrejöttéhez a felek együttes magatartása szükséges, fogalmilag kizárt kizárólag csak az egyik fél jogsértése, hisz jelen jogorvoslati eljárásban releváns szerződésmódosítás nem jött volna létre kizárólag az ajánlatkérő, illetve kizárólag a kérelmezett magatartásával. A szerződés módosítására vonatkozóan a norma címzettje a szerződést megkötő felek, így az abban foglaltak megsértését is kizárólag közösen tudják megvalósítani. A szerződés módosítására vonatkozó feltételek megtartása mindkét szerződő fél

kötelezettsége, s annak jogsértő alkalmazása pedig mindkét fél jogsértését feltételezi. Ennek megfelelően a jogsértés a kérelmezettel szemben – mint nyertes ajánlattevőként szerződő fél, s mint szerződésmódosításban részt vevő fél – is megállapításra került.

A jogsértés megállapítása mellett a Döntőbizottság jogkövetkezményként az ajánlatkérővel szemben bírságot szabott ki. A szerződésmódosítás szükségességét az ajánlatkérő azon magatartása idézte elő, hogy nem gondoskodott a beruházás lefolytatásához szükséges valamennyi engedély időben történő beszerzéséről, így a kivitelezési munka nem volt megkezdhető. Erre a körülményre a kérelmezettnek ráhatása nem volt, ezért a Döntőbizottság a kérelmezett esetében eltekintett a bírság kiszabásától.

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

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

A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének 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.

45. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (11) bekezdése szerinti mérlegelési jogkörében eljárva a bírság indokoltsága és összegének meghatározásakor tekintettel volt arra, hogy az ajánlatkérő súlyos jogsértést valósított meg azzal, hogy a fennálló vállalkozási szerződését úgy módosította, hogy annak Kbt.-ben meghatározott a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti feltétele nem állt fenn. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy az ajánlatkérő részéről elkövetett jogsértés nem reparálható. A Döntőbizottság tekintettel volt a közbeszerzési eljárás tárgyára és becsült értékére (49.338.995.-Ft). A Döntőbizottság a bírság kiszabása során értékelte, hogy az adott közbeszerzési eljárás vonatkozásában jogsértés megállapítására korábban nem került sor. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a közbeszerzés támogatásból valósult meg, így a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat, illetőleg azt, hogy a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között relatíve hosszabb időszak telt el. A Döntőbizottság mindezen tényezőket együttesen mérlegelve a bírság összegét a rendelkező részben meghatározott mértékben állapította meg.

46. A Döntőbizottság az eljárási költségek viseléséről az Ákr. 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett.

47. A határozat közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdés és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselő a Kp. 27. § (1) bekezdése b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2022. január 31.

*Dr. Andriska Szilvia sk.*  
*közbeszerzési biztos*  
*a tanács elnöke*

*Gulyás Richárd sk.*  
*közbeszerzési biztos*

*Dr. Schaller Emil sk.*  
*közbeszerzési biztos*

A kiadmány hitelével:

Tóth Zoltánné  
titkárságvezető

**Kapják:**

1. Hivatalbóli kezdeményező képviselője, kizárólag elektronikus úton
2. Ajánlatkérő képviselője, kizárólag elektronikus úton
3. Kérelmezett képviselője, kizárólag elektronikus úton
4. Miniszterelnökség, kizárólag elektronikus úton
5. Közbeszerzési Hatóság Titkársága, kizárólag elektronikus úton