



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

1026 Budapest, Riadó u. 5.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Iktatószám: D.141/12/2024.

A tanács tagjai: Pulainé Dr. Horváth Hajnalka közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bán János közbeszerzési biztos, Dr. Andriská Szilvia közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező: Közbeszerzési Hatóság Elnöke
(Budapest, Riadó u. 5.)

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Simon Enikő állami közbeszerzési szaktanácsadó

Az ajánlatkérő: Szerencs Város Önkormányzata
(Szerencs, Rákóczi út 89.)

Az ajánlatkérő képviselője: Dr. Halászi György ügyvéd
Dr. Halászi Ügyvédi Iroda
(Jászberény, Bartók Béla u. 8.)

A kérelmezett: H-Faber Kft.
(Miskolc, Madarász Viktor utca 13/A 1/4.)

A kérelmezett képviselője: Dr. Tóth Gergely ügyvéd
Jámbor Tóth Kolláth Ügyvédi Iroda
(Miskolc, Rákóczi F. u. 14. 1/5.)

A beszerzés tárgya: Szerencs - Volt cukorgyári irodaépület felújítása
169.990.000.-Ft

Az eljárás EKR azonosítószáma: EKR002094742022

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

H A T Á R O Z A T–ot.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy az ajánlatkérő a kezdeményezés első eleme tekintetében megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 28. § (1) bekezdését, valamint a kezdeményezés negyedik eleme tekintetében a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: 322/2015. Korm. rendelet) 32/A. § (1) bekezdés g) pontját.

A Döntőbizottság a kezdeményezés második eleme vonatkozásában megállapítja, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (2) bekezdésében foglaltakat.

A Döntőbizottság a kezdeményezés harmadik eleme tekintetében megállapítja, hogy a kérelmezett megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés a), b), d) és e) pontját.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben az első, második és negyedik kezdeményezési elemben megállapított jogsértésekre tekintettel 1.500.000.-Ft, azaz egymillió-ötszázezer forint, a kérelmezettel szemben a második és harmadik kezdeményezési elemben megállapított jogsértésekre tekintettel 1.000.000.-Ft, azaz egymillió forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt és a kérelmezettet, hogy a bírságok összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszédési számlájára átutalással teljesítsék.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható 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.

I N D O K O L Á S

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérő 2022. december 21-én a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Övr.) 64. § szerinti örökségvédelmi bejelentést nyújtott be a Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegyei Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Főosztályához (a továbbiakban: örökségvédelmi hatóság) a Szerencs, Gyár u. 1. szám, 2023/15 helyrajzi számú ingatlanon lévő műemlék irodaház felújítására vonatkozóan. Az örökségvédelmi hatóság az Övr. 70. § szerinti öt napos határidőn belül nem jelzett a bejelentéssel kapcsolatos hiányt az ajánlatkérő felé, a tíz napos határidő leteltéig határozatban nem tiltotta meg a munkák végzését, az ajánlatkérő a bejelentés benyújtását követő 15. naptól jogosult volt a bejelentésben meghatározott munkálatok elvégzésére. A 15. nap – az igazgatási szünetet is figyelembe véve – 2023. január 21-én telt le.

2. Az ajánlatkérő a 2023. január 10-én feladott, és a Közbeszerzési Értesítő 2023/8 számában 28764/2022 iktatószámon 2023. január 11-én megjelent ajánlati felhívással a Kbt. 112. § (1) bekezdés a) pontja szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított a bevezető részben meghatározott építési beruházás tárgyában. Az eljárás lefolytatására az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (a továbbiakban: EKR) kerül sor EKR002094742022 számon. Az ajánlatkérő a felhívást két alkalommal módosította. Az első módosításról a 2023. január 27-én feladott hirdetmény 2023. január 30-án jelent meg a Közbeszerzési Értesítő 2023/21 számában 1657/2023 iktatószámon, a módosítás újabb helyszíni szemle időpontot tartalmazott, kiegészült a Kbt. 81. § (5) bekezdés alkalmazására vonatkozó hivatkozással, valamint az ajánlattételi határidőt hosszabbította meg. A második módosításról a 2023.

február 10-én feladott hirdetmény 2023. február 14-én jelent meg a Közbeszerzési Értesítő 2023/32 számában 2439/2023 iktatószámom, a módosítás technikai jellegű volt, a tárgyalásokkal kapcsolatos információkat egyértelműsítette, valamint az ajánlattételi határidőt hosszabbította meg.

3. A felhívás – jogorvoslati eljárás szempontjából – releváns rendelkezései:

A felhívás II.1.4) pontja szerint a közbeszerzés rövid ismertetése:

„A volt cukorgyár területén lévő egykori központi irodaépület részben alapincézett földszint + egy emelet szintszámú épület, hasznos alapterülete: pince 326 m², földszint 612 m², 1. emelet 669 m² Az épület műemléki védelem alatt áll, műemléki nyilvántartási száma: 17794.

Jelen kivitelezési tevékenység örökségvédelmi bejelentéssel (és nem engedéllyel) érintett. A kivitelezés elsősorban állagmegóvásra, és felújításra irányul. Az állagmegóvás elsődleges feladata a tető rendbetétele. Jelenleg a fedés több helyen hiányos, és a bádogozás is felújításra szorul. A fa fedélszerkezet viszonylag jó állapotú, szerkezeti elemek cseréje megközelítőleg 15% faanyag pótlással tervezett.

A beázások következtében a homlokzaton vakolatleválások fedezhetőek fel. A fa homlokzati nyílászárók felújítandóak. »Az épület külső fa nyílászárói nagyrészt pallótokosak, illetve a bejárati ajtók egyedi kialakítású szintén fából készültek. A külső ablakok nagy többsége jelenleg is használható állapotú, nyitható-zárható. Belső oldalon alapvetően a festés is elfogadható, de kívülről új felületkezelés szükséges minden nyílászáró esetében. A felújítás során minden nyílászáró esetében biztosítandó az ép üvegezés, működőképesség, és a felületkezelés. Amennyiben a felületképzés nem hiányos, felpattogzott felületű, ép, akkor nem szükséges az új felületképzés. Mivel az összes nyílászáró szinte különböző állapotban van, ezért helyszíni szemle feltétlenül szükséges.«

Az épület vizesedésének csökkentése érdekében a meglévő épület körüli járda bontását követően 1,5m mély, és 1m széles szikkasztó árok tervezett, amely csökkenti a fal nedvességet a belső szárító vakolattal együtt. A szikkasztó árok aljába geotextíliás bélés kerül, amelyet kulékaviccral kell feltölteni. Az árok aljába dréncsövezést kell elhelyezni, amelyet el kell vezetni telekhatár keleti oldalán található csapadékvíz elvezető árokba.»

4. A felhívás II.2.4) pontja szerint a közbeszerzés mennyisége:

„Építészet és szakipari munkák, főbb mennyiségek:

A meglévő külső egyedi pallótokos nyílászárók felújítása 267 m²

Meglévő azbeszt tartalmú kiselemes palafedés bontása a műszaki leírásban foglalt feltételek pontos betartásával, új síkpalafedés készítése, meglévő lécezés bontása, új tetőlécezés készítése 1031 m²

Törött korhadt fa tetőszerkezeti elemek cseréje 128 m²

Rongálódott, eresz és falszegély, hajlatbádogozás cseréje 185 m

Homlokzatvakolati vakolatjavítás 1147 m²

Földszinten szellőző falszárító vakolat készítése 1,5 m magasságig, meglévő vakolat leverésével, fugák tisztításával 835 m²

Parketta burkolatok bontása, laminált padló fektetése 490 m²

Belső festés felületelőkészítéssel 5376 m²

Elektromos ellátás:

Az épület jelenleg áramtalanítva van fogyasztásméréssel nem rendelkezik, kivitelező feladata az új elektromos csatlakozás kiépítése földkábelrel. Az elektromos csatlakozás kiépítése mellett felújításra kerül az épület belső elektromos hálózata.

Főbb mennyiségek:

Elektromos betáplálás kiépítése 50 m

Védőcső bontása falhoronyból 1800 m

Vezeték bontása 2200 m

Szerelvények bontása: 350 db

Védőcső és vezetékek elhelyezése 5891 m

Világítási és telekommunikációs szerelvények elhelyezése 322 db

Felületre szerelt lámpatestek 382 db

Épületgépészet:

A gépészeti munkák keretében az épület fűtési rendszere kerül felújításra.

Jelenleg három gázkazán található az épületben, amelyek évek óta használaton kívüliek. Az épület fűtésére melegvízes központi fűtés tervezett, két fűtési körrel, a meglévő három gázkazánra csatlakoztatva.

A hőleadók lapradiátorok termosztatikus radiátor szeleppel. Épületen belül az alapvezetékek földem alatt, szabadon szerelve kerülnek kialakításra.

Főbb mennyiségek:

Csővezeték bontása 704 m

Öntöttvas radiátorok bontása 81 db

Fűtési csővezeték szerelése 492 m

Lapradiátor szerelése termosztatikus szeleppel 86 db

Azbesztartalmú pala bontásával kapcsolatos előírások:

Az azbeszttel kapcsolatos kockázatoknak kitett munkavállalók védelméről szóló 12/2006. (III. 23.) EüM rendeletben előírtaknak megfelelően a munkáltatónak a munka megkezdése előtt 15 nappal írásban be kell jelentenie az OMMF munkavédelem helye szerint illetékes területi munkavédelmi felügyelőségének azokat az eseteket, amikor a munkavédelem során a munkavállalók azbesztből vagy azbesztartalmú termékből, illetve azbesztartalmú termékkel végzett tevékenységből származó kockázatnak (azbesztexpozíciónak) ténylegesen vagy feltételezhetően ki vannak téve. (A közmű meghibásodása miatt végzett, előre nem tervezhető, azbesztexpozíció kockázatával járó munkavédelem esetén a bejelentést a munka megkezdését követő három munkanapon belül kell megtenni.)

A kivitelezés során kizárólagosan birtokolja az ingatlant a nyertes vállalkozó.

Az öntöttvas radiátorokra és kibontott fém fűtés-csővekre igényt tart Ajánlatkérő, egyéb bontott anyagokat építési hulladékként kell kezelni.

Az épülethez tartozó telken belül 1000 m² nagyságú felvonulási terület biztosítható, melynek lekerítése és őrzése kivitelező feladata.

Tárgyi építési beruházás nem építési engedélyköteles tevékenység, és nem tartalmaz tervezési feladatokat.

A Nyertes ajánlattevő energiaigényét saját maga köteles biztosítani, arra Megrendelő nem köteles, azaz a kivitelezéshez szükséges ideiglenes áram és vízellátás kiépítése, elbontása és ennek költsége, továbbá az elfogyasztott szolgáltatások ellenértéke és felmerülő minden további költség vállalkozót terheli.

AK a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 46. § (3) bekezdése alapján rögzíti, hogy az eljárást megindító felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott gyártmányú, eredetű, típusú dologra, eljárásra, tevékenységre, személyre, szabadalomra vagy védjegyre való hivatkozás csak a tárgy jellegének egyértelmű meghatározása érdekében történt, és a megnevezés alatt a »vagy azzal egyenértékű«-t kell érteni. Az egyenértékűség bizonyítása AT feladata. A kiadott tervek, és ezekhez kapcsolódó műszaki leírások, egyéb dokumentumok, valamint a megküldött költségvetések együttesen értelmezendők.

A közbeszerzés ismertetése csak a főbb feladatokat/mennyiségeket tartalmazza tájékoztató jelleggel, AT felelőssége a mennyiségek ajánlattételt megelőző ellenőrzése.”

5. A felhívás II.2.5) pontja szerint az értékelési szempontok:

1 2. M.1.alk. köv.-re bemutatott szakember, alk. köv. felüli MV-É-R vagy azzal egyenértékű felelős műszaki vezetői jogosultság megszerzéséhez szükséges szakm. tap. felüli többlet szakmai tap. (0-36 hó) / Súlyszám: 15

2 3. A munkaterületen a vállalkozó, ill. közreműködői által termelt hulladék szelektív gyűjtésének, továbbá elszállításának és elhelyezésének biztosítása (igen/nem) / Súlyszám: 5

3 4. Többlet jótállás időtartama. Ajánlatkérő a kötelezően előírt 36 hónapon felüli vállalást értékeli (0- 24 hónap), ajánlati elem legkedvezőbb szintje 24 hónap / Súlyszám: 10

1. Nettó ajánlati ár összesen (HUF) / Súlyszám: 70

6. A felhívás II.2.7) pontja szerint a szerződés, keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer időtartama: Kezds: 2023/03/01 (éééé/hh/nn) / Befejezés: 2023/07/30 (éééé/hh/nn), amely a II.2.13) pont szerint pontosítva: „Kiegészítés a II.2.7) ponthoz: II.2.7. pontban jelzett kezdési időpont tájékoztató jellegű, mely az eljárás lebonyolításának időtartamára tekintettel későbbi időpontra tolódhat, így kizárólag az eljárás megindíthatósága érdekében került megadásra.. Vállalkozó teljesítési határideje: 2023. 07. 30., amely időtartamba beletartozik az átadás-átvétel legfeljebb 15 napos határideje is.”

7. A felhívás II.2.12) pontja szerint a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel vagy programmal kapcsolatos, a projekt száma vagy hivatkozási száma: TOP 1.1.1.-16. - B01-2019-000014.

8. A felhívás III.1.3) pontjában – többek között – a következő műszaki illetve szakmai alkalmassági feltételt írta elő:

„M.1.) Alkalmatlan az AT, ha nem rendelkezik:

M.1.minimum egy fő, a 266/2013. (VII.11.) Korm. rendelet szerinti „MV-É-R” kategóriájú felelős műszaki vezetői (Építési szakterület részsakterülete) jogosultsággal (vagy azzal egyenértékű jogosultsággal) vagy a jogosultság megszerzéséhez szükséges (vagy azzal egyenértékű) (a 266/2013. (VII.11.) Korm. rendelet 1. melléklete VI./1. rész 3. pontjában meghatározott, vagy azzal egyenértékű) végzettséggel és szakmai tapasztalattal rendelkező, a teljesítésbe bevonni kívánt szakemberrel. [...]

A szerződéskötés feltétele, hogy az M.1.) pontban előírt szakembernek szerepelnie kell a Magyar Mérnöki Kamara (www.mmk.hu), továbbá más jogszabályban meghatározott névjegyzékben, melyet a szerződés megkötéséig és a szerződés teljes időtartama alatt biztosítani kell (melyre vonatkozóan AT-nek ajánlatában nyilatkozatot szükséges benyújtania.)”

9. A felhívás III.1.7) pontja szerint az ellenszolgáltatás teljesítésének feltételei:

„Tartalékkeret: nincs

Fizetési feltételek: Az ajánlattétel, a szerződés és a kifizetések pénzneme magyar forint (HUF).

Részszámlázás biztosított a szerződéstervezetben rögzítettek szerint. készültségi szintek: 60%, 100%.

AK Kbt. 135. § (8) bekezdése szerint biztosítja az előleg igénylésének lehetőségét, a nettó nélküli vállalkozói díj 30%-nak megfelelő mértékben, azzal, hogy annak nem feltétele előleg-visszafizetési biztosíték szolgáltatása. Az előleggel a rész és a végszámlában kell elszámolni egyenlő arányban.

AK a fedezetet részben támogatási forrásból, részben szükség szerint egyéb forrásból (TOP 1.1.1.-16. - B01-2019-000014 Iparterület fejlesztése Szerencsen III. ütem Régi cukorgyár irodaépület felújítása) biztosítja. Megrendelő rögzíti, hogy a forrás a jelen szerződésben

foglaltak figyelembevételével áll rendelkezésre. A fenti támogatás ill. az egyéb forrás nem érintett ún. szállítói finanszírozással. A támogatási forrás támogatási intenzitása: 100%AK rögzíti, hogy a források nem érintettek ún. szállítói kifizetéssel.

Ellenszolgáltatás kifizetésének jogszabályi rendelkezései: Kbt. 135. § (1) és (3); (5)-(6) bekezdései, alvállalkozó esetén a 322/2015.(X. 30.) Korm. rendelet 32/A.§-a, Ptk. 6:130.§ (1) és (2) bekezdés.

A kivitelezés nem engedélyköteles.

Részletes fizetési feltételeket: szerződéstervezet.”

10. A felhívás VI.3.9) További információk pontja szerint:

„8. AK helyszíni bejárást tart. Helyszín: 3900 Szerencs, Gyár utca 1; Időpont: A hirdetmény megjelenését követő 3. munkanapon 10:00 óra. AK 2.sz. helyszíni bejárást tart. Helyszín: 3900 Szerencs, Gyár utca 1; Időpont: 2023. február 2. 10:00 óra.”

11. Az ajánlatkérő öt alkalommal adott kiegészítő tájékoztatást.

A 2023. február 1-jén adott 1. számú kiegészítő tájékoztatás 37. kérdése és válasza szerint:

Kérdés: „Kérjük szíves tájékoztatásukat, hogy a műemléki védelem alatt álló épületen végzett tevékenység esetén miként felel meg az ajánlati felhívás M.1. alatti alkalmassági minimumkövetelményként előírt, 266/2013. (VII.11.) Korm. rendelet szerinti »MV-É-R« kategóriájú felelős műszaki vezetői jogosultság?”

Válasz: „A teljesítéssel érintett felépítmény műemléki védelem alatt áll. Az épület műemléki nyilvántartási száma: 17794. Felek e körben kifejezetten azt rögzítik, hogy a szerződés tárgyát képező munkálatok sem egészben, sem részben a tervező nyilatkozata alapján nem minősül engedélyköteles tevékenységnek. E körben Megrendelő kifejezetten hivatkozik a 68/2018. (IV.09.) Kor. rendelet 64. §-a, mely egyértelműen elkülöníti az engedélyköteles és az örökségvédelmi bejelentéssel érintett munkálatokat. Miután a fentiek szerint a tárgyi munkák örökségvédelmi bejelentésre végezhetőek, ezért azok nem minősülnek engedélyköteles tevékenységnek, így nem kerül alkalmazásra a 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet V. fejezete, ui. a 34. § (2) bekezdés alapján az nem minősül a fenti jogszabály alapján műemlékkel kapcsolatos építési beruházásnak.”

A 2023. február 10-én adott 3. számú kiegészítő tájékoztatás 1. kérdése és válasza szerint:

Kérdés: „Kérjük, szíveskedjenek megadni, hogy az ács munkáknál kiírt »Rossz gerenda-szarufa cseréje 15%« tétel esetében hány % a túlméretes (6 méter feletti) gerenda.”

Válasz: „A %-os arányban megadott faanyag csere kiírása esetén nem készül elemenkénti felmérés, az, hogy mely elem cseréjére kerül sor a kivitelezés során válik véglegessé, a szakértői felügyelet megállapításának függvényében.”

12. A 2023. február 17-én 12:00 órai módosított ajánlattételi határidőre 10 ajánlat érkezett, ajánlatot tett a kérelmezett is, ajánlati ára nettó 169.990.000.-Ft volt.

13. Az ajánlatkérő 2023. március 2-án készítette el az összegezést, amely szerint az eljárás eredményes volt, a nyertes ajánlattevő a kérelmezett lett. Az eljárás eredményéről 2023. április 4-én feladott hirdetmény 2023. április 12-én jelent meg a Közbeszerzési Értesítő 2023/70 számában 6094/2023 iktatószámom.

14. Az örökségvédelmi hatóság 2023. február 1-jén, az Övr. 70. § (5) bekezdésére hivatkozva tájékoztatta az ajánlatkérőt, hogy a 2022. december 21-én benyújtott örökségvédelmi bejelentése hiányos, illetve az abban megjelölt munkák nem az Övr. 64. §-a szerinti bejelentés köteles, hanem az Övr. 63. § -a szerinti örökségvédelmi engedély köteles tevékenységek.

15. Az ajánlatkérő G.Cs. műemléki szakértőjén keresztül 2023. február 7-én tájékoztatta az örökségvédelmi hatóságot arról, hogy nem ért egyet a hatóság által közöltekkel az örökségvédelmi engedélyköteles tevékenységekkel kapcsolatban, valamint hogy az örökségvédelmi bejelentés annak megtételétől számított 15. napon hallgatással tudomásul vételre került.

16. Az ajánlatkérő nyilatkozata szerint ezek után szóban egyeztetett a hatóság munkatársával arról, hogy mely tevékenységek engedély- és melyek bejelentés kötelesek, amely egyeztetésekről semmilyen dokumentum (jegyzőkönyv) nem készült.

17. Az ajánlatkérő és a kérelmezett 2023. március 31-én kötötték meg a vállalalkozási szerződést, melyben ellenértékként nettó 169.990.000.-Ft szerepelt.

A szerződés releváns rendelkezései:

[1. A szerződés tárgya]

„1. Megrendelő megrendeli, Vállalkozó pedig elvállalja a fent megjelölt közbeszerzési eljárás iratanyagában meghatározott építési kivitelezési munkálatok (épület állagmegóvási és felújítási munkálatok) szerződésszerű ellátását, eredményfelelősséggel.”

„3. A teljesítéssel érintett felépítmény műemléki védelem alatt áll. Az épület műemléki nyilvántartási száma: 17794. Felek e körben kifejezetten azt rögzítik, hogy a szerződés tárgyát képező munkálatok sem egészben, sem részben a tervező nyilatkozata alapján nem minősül engedélyköteles tevékenységnek. E körben Megrendelő kifejezetten hivatkozik a 68/2018. (IV.09.) Kor. rendelet 64. §-a, mely egyértelműen elkülöníti az engedélyköteles és az örökségvédelmi bejelentéssel érintett munkálatokat. Miután a fentiek szerint a tárgyi munkák örökségvédelmi bejelentésre végezhetőek, ezért azok nem minősülnek engedélyköteles tevékenységnek, így nem kerül alkalmazásra a 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet V. fejezete, ui. a 34. § (2) bekezdés alapján az nem minősül a fenti jogszabály alapján műemlékkel kapcsolatos építési beruházásnak.”

A teljesítési határidő tekintetében a szerződés 4.1. pontja a felhívás II.2.7) és II.2.13) pontjában foglaltakkal megegyező előírásokat tartalmaz.

A számlázási feltételek a felhívás III.1.7) pontjával összhangban a szerződés 2.14. pontjában kerültek rögzítésre.

A szerződés 2.16. pont 2. alpontja a felhívás III.1.5) pontjával azonos módon alvállalkozó igénybevétele esetén a kifizetésre az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: 322/2015. Korm. rendelet) 32/A. §-ának alkalmazását teszi kötelezővé.

[5. A munkaterület átadása, munkavégzés]

„7. Felek megállapítják, hogy a munkaterület átadás-átvétele vonatkozásában a munkaterület megfelelő, ha az anyag, ill. eszközök odaszállítása megoldható, és a munka megkezdhető.”

18. Az ajánlatkérő 2023. április 1-jén újra az Övr. 64. § szerinti örökségvédelmi bejelentést nyújtott be az örökségvédelmi hatósághoz a Szerencs, Gyár u. 1. szám, 2023/15 helyrajzi számú ingatlanon lévő műemlék irodaház belső felújítására vonatkozóan, ezzel párhuzamosan megkezdte az örökségvédelmi engedélyezési dokumentáció előkészítését az épület homlokzati és tető felújítására vonatkozóan.

19. A kérelmezett 2023. április 3-án vállalalkozási szerződést kötött a Szoszobenesi Kft.-vel felelős műszaki vezetői feladatok ellátására és ezen a napon bejelentette alvállalkozóként az ajánlatkérőnek a Szoszobenesi Kft.-t felelős műszaki vezetői munkák elvégzésére.

20. A kérelmezett a munkaterületet 2023. április 4-én átvette. Ugyan ezen a napon az ajánlatkérő akadályközlés formájában tájékoztatta a kérelmezettet, hogy az örökségvédelmi bejelentési eljárás még nem zárult le, amint az megtörténik, haladéktalanul tájékoztatja arról a kérelmezettet.

21. Az örökségvédelmi hatóság 2024. április 11-én az ajánlatkérő örökségvédelmi bejelentését hatósági bizonyítványba foglalva tudomásul vette azzal, hogy az abban foglalt tevékenységeket 2024. április 18-tól lehetett folytatni. Az ajánlatkérő erről írásban tájékoztatta a kérelmezettet azzal, hogy továbbra is csak a belső felújítási munkák végezhetőek, a homlokzattal és tetőt érintő munkák az örökségvédelmi engedély megszerzéséig továbbra is akadályoztatva vannak.

22. A kérelmezett 2023. április 18-án akadályközléssel élt, amely szerint a homlokzattal és tetővel kapcsolatos munkákat az örökségvédelmi engedély hiányában nem tudja végezni, a belső munkákat pedig megkezdte.

23. Az ajánlatkérő 2023. május 10-i megkeresésére 2023. május 30-án a Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegyei Településrendezési és Építészeti-műszaki Tervtanács véleményében az örökségvédelmi engedélyezési terveket – kikötésekkel – engedélyezésre javasolta. A kikötésben előírta további állagmegóvási-felújítási munkák megvalósításának ütemezett szükségességét.

24. Az ajánlatkérő a tervtanácsi állásfoglalás alapján 2023. június 8-án értesítette a kérelmezettet arról, hogy a kikötések miatt az eredeti szerződésben nem szereplő munkákat is szükséges elvégezni a felújítás első ütemében, úgymint a kémények tetősík feletti javítását, a villámvédelmi rendszer vakolat alatti takart kivitelezését, valamint a bádogozás javításán túl egyes helyeken cserélni szükséges azokat. Kérte a kérelmezettet, hogy ne végezzen olyan munkákat, amik ezzel összefüggenek és a későbbiekben esetleg visszabontandók lennének.

25. A kérelmezett 2023. június 12-én tudomásul vette a tájékoztatást, és megerősítette, hogy az akadályoztatása a külső munkák végzésében továbbra is fennáll.

26. Az örökségvédelmi hatóság 2023. július 12-én hozta meg a határozatot az örökségvédelmi engedélyről, amely a közléssel 2023. július 14-én vált véglegessé. Az ajánlatkérő ezen a napon tájékoztatta a kérelmezettet erről, és kérte az eredeti szerződésben nem szereplő, hatóság által előírt munkákra a pótmunka költségvetés kidolgozását.

27. A kérelmezett megkezdte a homlokzati és tetővel kapcsolatos munkákat, majd 2023. július 17-én újabb akadályközlést jelentett be, amely szerint a tetőszerkezet addig takart részeinek feltárásánál olyan mértékű károsodásokat (korhadás, gombásodás) talált, amely előre vetítette a tervdokumentációban előírányzott javítást/cserét jelentősen meghaladó mértékűt. Kérte az ajánlatkérőt, hogy készíttessen szakértői véleményt a tetőszerkezetről.

28. Az ajánlatkérő elkészítette a faanyagvédelmi szakértői véleményt, ami 2023. augusztus 22-én készült el, és a tetőszerkezet szemrevételezéses vizsgálata alapján annak nagyfokú károsodását állapította meg és javaslatokat adott a javításra. Ezt a szakvéleményt az ajánlatkérő 2023. augusztus 25-én küldte meg a kérelmezettnek, kérte ez alapján és a korábbi hatósági előírások alapján a szükségessé vált pótmunkák tételes mennyiségi és költségigény kidolgozását.

29. Időközben az örökségvédelmi engedély módosítása is szükségessé vált, a módosításról szóló határozatot az örökségvédelmi hatóság 2023. szeptember 29-én hozta meg és 2023. október 2-án vált véglegessé.

30. A szerződést az ajánlatkérő és a kérelmezett egy alkalommal, 2023. október 17-én módosították a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti jogalapra hivatkozva. A szerződésmódosítás eredményeként módosult a műszaki tartalom, a vállalkozói díj nettó 189.028.462.-Ft-ra emelkedett, a teljesítés határidejét a szerződő felek 2023. július 30-ról 2023. december 15-ig meghosszabbították.

31. A szerződésmódosításról szóló tájékoztató hirdetmény a Közbeszerzési Értesítő 2023/206 számában 2023. október 24-én jelent meg 21790/2023 iktatószámom. A hirdetmény a módosítás és annak indokolása tekintetében az alábbiakat tartalmazza:

„4. Felek rögzítik, hogy a szerződéskötést követően a munkaterületet a Vállalkozó csak 2023.04.18. napján tudta átvenni Megrendelő okán, mely okán az alapszerződésben foglaltakhoz képest 16 naptári napos akadályoztatás következett be. Megrendelő az akadályoztatást elfogadja.”

„Időközben – a Megrendelő tervezőjének téves korábbi nyilatkozata okán később felmerült okból – derült fény arra, hogy a tárgyi munka nem csak örökségvédelmi bejelentésköteles, hanem örökségvédelmi engedélyköteles tevékenységet is tartalmaz, ezért Megrendelő a szükséges eljárást megindította. Miután az eljárás során szükségessé vált a Tervtanács véleményének kikérése annak állásfoglalását a Megrendelő 2023.05.30. napján vette át. Ebben látható volt, hogy a Tervtanács az eredeti kivitelezési dokumentumokhoz képest más/további munkák ellátását tartja szükségesnek, továbbá szükségesnek tartotta a munkák ütemezését is. Ennek okán a Megrendelő 2023.06.08. napján utasította a Vállalkozót, hogy csak olyan munkákat végezhet, mely a tervtanácsi irat alapján nem eredményez olyan munkákat, amely a későbbiekben egészben, vagy részben visszabontást vagy más további szükségtelen költségnövekményt eredményezne. Vállalkozó ezt tudomásul vette.”

„6. Ezt követően vált véglegessé az engedélyező hatóság engedélye.

Ezt követően a Megrendelő tájékoztatta a Vállalkozót a munka folytathatóságáról, a Vállalkozó a korábbi felfüggesztéssel érintett munkákat megkezdte.

7. Ezt követően a Vállalkozó ismételt akadályközlést (2023.07.17.) közölt, mely szerint a korábban meg nem bontható faszerkezetek megbontása után derült fény arra, hogy bizonyos helyeken a szerkezet sokkal rosszabb állapotban van, mint az előzetesen ismert volt.

8. Felek rögzítik, hogy figyelemmel a fentiekre, a Megrendelő a tetőszerkezet felmérésére szakértőt bízott meg, melynek véleménye 2023.08.22. napján érkezett meg a Megrendelőhöz. Ezt követően engedélyezhette a Megrendelő, hogy a munkák az alapszerződési mennyiségek vonatkozásában folytatódjanak azzal, hogy a pótmunkákról a jelen szerződésmódosításban történjen rendelkezés.

9. Felek rögzítik, hogy időközben engedélymódosítási kérelem is benyújtásra került, amelynek véglegessé válásáról 2023.10.06. napján értesítette a hatóság a Megrendelőt. Figyelemmel arra, hogy az engedélymódosítás a tető héjazatára vonatkozott, így ezen körülmény tisztázódásáig munka nem volt folytatható (korábbi tető lebontása okán).

10. Felek rögzítik, hogy a Vállalkozó a fentiek okán az alábbi időszakokban akadályoztatva volt:

- a. 2023.04.04. - 2023.04.18-ig terjedően teljes mértékben,
- b. 2023.05.30-tól 2023.08.22. napjáig részlegesen, hiszen csak korlátozottan végezhetett munkát,
- c. 2023.08.25-től 2023.10.06. napjáig részlegesen.

11. Felek rögzítik, hogy az Örökségvédelmi Hatóság BO/24/3388-6/2023. sz. engedélymódosítása 2023.10.02. napján vált véglegessé, amelyről a Hatóság 2023.10.06. napján tájékoztatta a Megrendelőt. Erről a jelzett napon tájékoztatta a Megrendelő a vállalkozót. Ezzel a Vállalkozó akadályoztatása elhárult.

12. A műszaki ellenőr 2023.10.13. napján kelt nyilatkozatával az akadályoztatás tényét elismerte. Nyilatkozata továbbá, hogy a Vállalkozó hibájából a nyilatkozat pillanatát figyelembe véve indokolatlanul nem késedelmeskedett.

13. Az akadályoztatás megszűnésével a még szükséges munkák ellátása műszaki szempontból az alábbi időt igényli:

- a. alapszerződés szerint még az akadályoztatás okán el nem végzett munkák vonatkozásában: a jelen szerződésmódosítás napját követő 30 naptári nap,
- b. a jelen szerződésmódosítással megrendelt pótmunkák vonatkozásában: 45 nap,
- c. összesen: 59 naptári nap.

14. Emellett felek rögzítik, hogy a Megrendelő jelen szerződéssel megrendeli a Vállalkozótól a jelen szerződés 1. sz. mellékletében szereplő pótmunkákat az ott megjelölt mennyiségben/választékban/ egységáron azzal, hogy a pótmunka költségvetésben szereplő elmaradó munkákkal az alapköltségvetés módosul.”

„19. Felek az alapszerződésük műszaki tartalmát és költségvetését kiegészítik a jelen szerződés 1. sz. mellékletével.

20. Felek az alapszerződésben meghatározott vállalkozó általi dátum szerint meghatározott teljesítési határidőt (alapszerződés 4.1. pontja) 2023.12.15-re módosítják, mely a műszaki ellenőr nyilatkozata arányos a fentiek szerinti akadályoztatással és a pótmunka ellátáshoz szükséges időtartammal.”

„22. Megrendelő rögzíti, hogy tárgyi szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (2)–(3) bekezdése alapján minősül szerződésszerűnek, figyelemmel arra, hogy

- a. a módosítás összege (ellenérték) nem éri el az eredeti szerződés (alapszerződés) vállalkozói díjának 15%-át, azzal, hogy a Kbt. 141. § (2) bek. a) pontja nem alkalmazandó,
- b. a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez, hiszen csak az örökségvédelmi hatóság által jóváhagyott engedélyeztetési dokumentáció által előírt pótmunkák válnak a szerződés tárgyává,
- c. az ellenérték módosításán túli módosítások az ellenérték módosításával közvetlenül összefügg, továbbá
- d. nem áll fenn a Kbt. 141. § (3) bek. utolsó mondatában meghatározott esetkör.”

A hivatalbóli kezdeményezés és a hivatalbóli kezdeményező észrevétele

32. A hivatalbóli kezdeményező 2024. március 12-én érkezett és 2024. március 14-én hiánypótolta hivatalbóli kezdeményezésében négy kezdeményezési elemet terjesztett elő.

33. Előadta, hogy a jogsértésekről a 2023. szeptember 12-én érkezett közérdekű bejelentésből szerzett tudomást. A Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja szerinti jogalapra tekintettel kezdeményezte jogorvoslati eljárás lefolytatását, amely szerint a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzés nélkül is kezdeményezheti a jogorvoslati eljárást, ha a hatósági ellenőrzés megkezdése nélkül is valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére e törvénybe ütköző módon került sor. Jelen hivatalbóli kezdeményezés esetén a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti szerződés-ellenőrzési eljárás elrendelésére nem került sor.

34. Tekintettel arra, hogy a közérdekű bejelentés 2023. szeptember 12-én érkezett a hatósághoz a feltételezett jogsértések kivizsgálása céljából, a hivatalbóli kezdeményező a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény (továbbiakban: Mód7. tv.) 2023. szeptember 1-jei hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértésekről a Mód7. tv.-el módosított Kbt. 152. § (2)–(2a) és (4) bekezdéseinek hatálybalépése után szerzett tudomást, így a hivatalbóli kezdeményezőre a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés benyújtására nyitva álló határidő tekintetében valamennyi kérelmi elem vonatkozásában a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontja az irányadó.

35. Az eljárásjogi kifogásokra reagálva előadta, hogy azon tény bír relevanciával, hogy a szerződés teljesítésével kapcsolatos közérdekű bejelentés 2023. szeptember 12-én került benyújtásra a hatósághoz, így a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény (továbbiakban: Mód7. tv.) 2023. szeptember 1-jei hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértésekről a hivatalbóli kezdeményező a Mód7. tv.-el módosított Kbt. 152. § (2)–(2a) és (4) bekezdéseinek hatálybalépését követő időpontban szerzett tudomást. Erre tekintettel a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés benyújtására nyitva álló határidőt illetően a hivatalbóli kezdeményezőre valamennyi kérelmi elem vonatkozásában a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontja az irányadó. Mindezek alapján a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontjában rögzített objektív jogorvoslati határidőn belül benyújtásra került.

36. A kérelmezetti észrevételben foglaltakkal ellentétben továbbá a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés benyújtását a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti szerződés-ellenőrzési eljárás – melynek ügyintézési határidejét a Kbt. 189/A. §-a szabályozza – nem előzte meg; a hatóság a tényállást a Kbt. 187. § (3) bekezdése szerinti tájékoztatókérések keretében tárta fel.

37. Mindemellett a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés benyújtására nem az ajánlatkérői észrevételben megjelölt, Kbt. 152. § (1) bekezdése, hanem a Kbt. 153. § (1) bekezdésének c) pontja szerinti jogalap alapján került sor, mely jogszabályhely alapján, amennyiben a hatóság – akár szerződés-ellenőrzési eljárás lefolytatása nélkül is – azt valószínűsíti, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére a Kbt.-be ütköző módon került sor, a hatóság elnöke kezdeményezi a Döntőbizottság hivatalból való eljárását.

38. A hivatalbóli kezdeményező megjegyezte, hogy a bíróságok számos ítéletben elvi élel mondták ki, hogy a Kbt. nem követeli meg azt, hogy a jogorvoslati kezdeményezés megdönthetetlen bizonyítékokkal legyen alátámasztva, jogorvoslati eljárás kezdeményezésére nem kizárólag a jogellenességről való teljes bizonyosság birtokában kerülhet sor, hiszen a határozati alaposágú tényállás megállapítása és a jogkérdésben való döntés a Döntőbizottság feladata (Fővárosi Törvényszék 9.K.700.303/2018/9. számú ítélete).

39. A kezdeményezés első eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését azzal, hogy nem megfelelően készítette elő a közbeszerzési eljárását, nem szerezte be időben a megfelelő hatósági engedélyt az építési beruházáshoz. A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése igen nagy körültekintést igényel az ajánlatkérők részéről, ugyanis az előkészítés az eljárás valamennyi, lényeges mozzanatát átfogja. A Kbt. rögzíti, hogy milyen körben, mely körülmények vizsgálata alapján kell az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás előkészítése során eljárnia, ez a felsorolás azonban nem taxatív, mindig az adott beszerzési igény határozza meg azon körülmények, feltételek körét, amelyet az ajánlatkérőnek a Kbt. kógenciája alapján figyelembe kell vennie.

Alapvető fontossággal bír azonban a megfelelő alaposságú előkészítés körében, hogy a nyertes ajánlattevő szerződés szerű teljesítéséhez szükséges műszaki dokumentumok pontos paramétereket tartalmazzanak, valamint a szükséges engedélyek rendelkezésre álljanak.

40. Az ajánlatkérő beszerzési igénye a volt szerencsi cukorgyár területén lévő egykori központi irodaépület állagmegóvására és felújítására irányult, ezen beszerzési igényére tekintettel állította össze a közbeszerzési dokumentumokat, határozta meg a műszaki tartalmat. A hivatalbóli kezdeményező szerint azonban valószínűsíthető, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását nem a Kbt. 28. § (1) bekezdésében előírt megfelelő alapossággal készítette elő, ugyanis az ajánlatkérő által a kérelmezett részére átadott közbeszerzési dokumentumok alapján a szerződés szerű teljesítés nem volt lehetséges annak okán, hogy az ajánlatkérő nem a megfelelő alapossággal vizsgálta meg, hogy a felújítási munkák közül valamennyi munkatétel elvégezhető-e örökségvédelmi engedély beszerzése nélkül, továbbá a tetőszerkezet állapotának felmérése tekintetében is mulasztott a megfelelő alaposságú előkészítés körében, mely ajánlatkérői mulasztások pótmunkák megrendeléséhez, a teljesítési határidő meghosszabbításához és a szerződés módosításához vezettek.

41. A Szerencs belterület 2023/15 hrsz.-ú ingatlanon a kulturális örökség védelméért felelős miniszter által vezetett, az örökségvédelemmel érintett ingatlanokról szóló közhiteles nyilvántartás szerint a 11557 [17794] műemléki törzsszámú „Igazgatósági irodaépület” megnevezésű tárgyi műemlék; a 11557 [17792] műemléki törzsszámú „Szerencsi Cukorgyár megmaradt épületei” és a 11557 [17793] műemléki törzsszámú „Kapuépítmény” megnevezésű műemlék épületek találhatóak. A műemlék épületek továbbá a 11575 [18739] azonosítójú „Tokaj-hegyaljai történelmi borvidék” műemlék történelmi táj, és a [30481] azonosítójú „Tokaj-hegyaljai történelmi borvidék kultúrtáj védőövezet”-en, mint világörökségi területen belül találhatóak.

42. A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (továbbiakban: Kötv.) kettő érték kategóriába sorolja a műemlékeket, kiemelten védett és védett műemlékeknek; a Kötv. 92/A. § (1) bekezdése alapján a II. kategóriába sorolt műemlékek 2020. szeptember 1-jével a törvény erejénél fogva védett műemlékké váltak. A kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet (továbbiakban: Övr.) 63. § (2) bekezdése alapján, amennyiben a műemléket vagy műemlék ingatlanát érintő építési tevékenységhez az építésügyi hatósági engedély nem szükséges, a hatóságtól örökségvédelmi engedélyt kell kérni.

43. Az ajánlatkérő, mint a Szerencs belterület 2023/15 hrsz.-ú ingatlan tulajdonosa előtt a felújítandó épület tekintetében ismert volt azon körülmény – figyelemmel a felhívás II.1.4) pontjában foglaltakra – hogy az épület védett műemlék, mint ahogyan az is, hogy az épület műemléki státuszára tekintettel a felújítási/állagmegóvási munkák megkezdése előtt az örökségvédelmi hatóság megkeresése szükséges. Az Övr. 63. § (3) bekezdése taxatíve sorolja fel, hogy mely feladatok tartoznak az engedélyköteles tevékenységek közé, az ajánlatkérő azonban a műszaki leírásban részletezett valamennyi feladatot tévesen örökségvédelmi bejelentéshez kötöttnek minősítette, és 2021. december 11-én csupán örökségvédelmi bejelentési eljárás indítására nyújtott be kérelmet.

44. A hivatalbóli kezdeményező szerint a felújítandó épület műemléki jellegére, valamint a tervezett tevékenységekre tekintettel az ajánlatkérőtől elvárható lett volna a megfelelő alaposságú előkészítés körében, hogy tételenként, pontosan megvizsgálja, hogy a felújítási munkák közül melyek tekintetében kell örökségvédelmi engedélyt beszereznie, illetőleg mely

feladatok azok, amelyek csupán örökségvédelmi bejelentéshez kötöttek. Amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során az örökségvédelmi jogszabályokban foglaltak alapján értékeli a tervezett tevékenységeket, a tető- és homlokzatfelújításhoz kapcsolódó munkák örökségvédelmi engedélye beszerzésének időtartama valószínűsíthetően nem akadályozta/késleltette volna a szerződés szerinti teljesítést. Figyelemmel azonban arra, hogy az ajánlatkérő 2021. december 11-én az örökségvédelmi bejelentési eljárás megindítására irányuló kérelmét nem a megfelelő tartalommal nyújtotta be, továbbá, hogy örökségvédelmi engedély beszerzése iránt az örökségvédelmi hatóság felhívását megelőzően egyáltalán nem intézkedett, a kérelmezett az örökségvédelmi bejelentés alapján végezhető munkálatokat 2023. április 18-án, az örökségvédelmi engedélyhez kötött munkálatokat pedig csupán 2023. július 14-én kezdhetette meg.

45. Tekintettel továbbá arra, hogy az ajánlatkérő álláspontja szerint valamennyi munka örökségvédelmi bejelentés alapján elvégezhető volt, azok nem minősültek sem engedélyköteles tevékenységnek, sem műemlékkel kapcsolatos építési beruházásnak a 322/2015. Korm. rendelet alapján, a hivatalbóli kezdeményező szerint valószínűsíthető, hogy a közbeszerzési eljárás nem megfelelő alapossággal történő előkészítésére vezethető vissza azon tény is, hogy az ajánlatkérő az M/1. alpont szerinti műszaki, illetve szakmai alkalmassági minimumkövetelmény teljesítéséhez csupán „MV-É-R” (Építési szakterület részsakterülete) szakterületi jogosultsággal rendelkező felelős műszaki vezető szakember bemutatását írta elő az „MV-É-M” (Építési szakterület műemléki részsakterülete) szakterületi jogosultsággal rendelkező felelős műszaki vezető helyett az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet alapján.

46. A közbeszerzési eljárás előkészítése során az ajánlatkérő előtt azon körülmény is ismert volt, hogy az épület elavult, hosszú ideje használaton kívüli. A kérelmezett feladatát képezte a tető helyreállítása is, mely vonatkozásában a felhívásban rögzítésre került, hogy a fedés több helyen hiányos, a bádogozás felújításra szorul, továbbá a fa fedélszerkezeti elemek megközelítőleg 15%-a tekintetében az ajánlatkérő tervezte a faanyagok cseréjét. Ezen körülményekre, valamint arra figyelemmel, hogy a szerződésmódosításra részben a műszaki paraméterek hiányossága miatt is került sor, a hivatalbóli kezdeményező szerint valószínűsíthető, hogy a tervező egyszeri szemrevételezéssel történő állapotfelmérése nem volt elégséges. A hivatalbóli kezdeményező szerint az ajánlatkérő részéről a megfelelő alaposágú előkészítés körében elvárható lett volna a tetőszerkezet alaposabb vizsgálata, feltárása (pl. a tető és a fa fedélszerkezet részleges megbontása), továbbá az ajánlatkérőnek a megfelelő alaposágú előkészítés körében számolnia kellett volna azzal, hogy az épület elhanyagolt az állagmegóvás tekintetében (a hiányos tetőszerkezet tetőfólia nélkül ki volt téve az időjárási körülményeknek), valamint figyelemmel kellett volna lennie az épület korára, a látható sérülésekre/hibákra.

47. A hivatalbóli kezdeményező szerint az ajánlatkérő részéről valószínűsíthetően annak ellenére maradt el a közbeszerzési eljárás előkészítése során a tetőszerkezet állapotának megfelelő mértékű felmérése, hogy a műszaki tartalom meghatározásra során számolnia kellett volna azzal, hogy egy 1928-ban készült épület fa ácsszerkezetű tetőszerkezetének felújítása során feltárásra kerülhetnek a takart részek alatt hibák. Az ajánlatkérő azonban megelégedett az egyszeri szemrevételezéssel, mivel nyilatkozata szerint nem volt megállapítható olyan körülmény a felméréskor, amely bontással történő további vizsgálatokat tett volna szükségessé.

48. A hivatalbóli kezdeményező álláspontját támasztja alá a 2023. augusztus 22-én készült faanyagvédelmi szakvélemény is, mely a tetőszerkezet felújítása és állagmegóvása érdekében rögzítette, hogy a héjazat teljes cseréje, a tető felújítása indokolt, és mielőbb szükséges. Jelezte továbbá, hogy a deszkázat lebontásakor további szarufa tönkremenetekre lehet számítani. A szakvélemény alapján továbbá szükségessé vált a tönkrement gerendavégek csonkolása, cseréje, vagy megerősítése, valamint az előírt bárdolások, elemcserék elvégzése után a szerkezet alapos portalanítása, védőszeres utókezelése. Javasolta továbbá a szakértő a zárófödém sávos feltárását, a falon feltámaszkodó gerendavégek ellenőrzését, valamint a takart, nem hozzáférhető szerkezetek héjazatbontást követő ellenőrzését.

49. A Kbt. 28. § (1) bekezdése olyan szintű előkészítést vár el az ajánlatkérőtől, mely által megelőzhető, elkerülhető azon helyzetek, amelyek szükségessé teszik a szerződésmódosításokat a közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítése okán. Erre tekintettel az ajánlatkérőnek a Kbt. 28. § (1) bekezdése szerinti megfelelő alaposságú előkészítés körében pontosan kellett volna meghatároznia az örökségvédelmi engedély-köteles és az örökségvédelmi bejelentéshez kötött tevékenységek körét, továbbá a tetőszerkezet állapotát oly módon kellett volna felmérnie a műszaki leírás összeállítását megelőzően – akár faszerkezeti szakértő bevonásával – hogy a kérelmezett szerződésszerűen teljesíthessen.

50. Mindezek alapján az ajánlatkérő azzal, hogy az épület műemlékvédelmi jellege ellenére nem győződött meg arról, hogy a tervezett munkálatok elvégzéséhez ténylegesen elegendő-e csupán az örökségvédelmi bejelentés, vagy azokhoz szükség van örökségvédelmi engedély beszerzésére, továbbá azzal, hogy a tetőszerkezetet nem megfelelő alapossággal mérte fel, mely mulasztások a szerződés módosításához, pótmunkák megrendeléséhez és a teljesítési határidő meghosszabbításához vezettek, a hivatalbóli kezdeményező szerint az ajánlatkérő közbeszerzési eljárását valószínűsíthetően nem megfelelő alapossággal készítette elő, mely magatartásával feltételezhetően megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

51. Az ajánlatkérői észrevételre reagálva előadta, hogy a közbeszerzési eljárás nem megfelelő alapossággal történt előkészítése körében nem azt kifogásolta, hogy az ajánlatkérő nem biztosította a megfelelő végzettséggel rendelkező szakember bevonását műemlékvédelmi területen, hanem annak okán kérte a jogsértés megállapítását, hogy – függetlenül a műemlékvédelmi szakmérnök bevonásától – az örökségvédelmi bejelentési eljárás elhúzódomása és az engedélyezési eljárás szükségessége, erre figyelemmel pedig a teljesítés időtartamának meghosszabbítása a közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítésére vezethető vissza.

52. A hivatalbóli kezdeményező nem osztotta az ajánlatkérő azon álláspontját sem, miszerint a közbeszerzési eljárás előkészítése körében a Kbt. 28. § (1) bekezdése alapján a felelősség tekintetében annak van jelentősége, hogy az ajánlatkérő bevont-e műemlékvédelmi szakmérnököt vagy sem, a feltételezett jogsértés megállapítása szempontjából ugyanis annak van relevanciája, hogy amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során bármilyen minőségben egy másik gazdasági szereplőt bíz meg, a felelősséget a megfelelő alaposságú előkészítés körében a Kbt. magára az ajánlatkérőre és nem a megbízottra/közreműködőre telepíti.

53. A nem megfelelő alaposságú előkészítés körében a hivatalbóli kezdeményező szerint az ajánlatkérő mulasztása abban érhető tetten, hogy a védett műemléki épületen elvégzendő felújítási munkálatok tekintetében nem megfelelő alapossággal mérte fel azt, hogy mely munkálatok minősülnek örökségvédelmi engedély-köteles tevékenységnek és melyek azok,

amelyek csupán örökségvédelmi bejelentés kötelesek, továbbá, hogy a tető látható sérülései ellenére elmulasztotta a fa tetőszerkezet megfelelő alaposságú állapotfelmérését arra tekintettel, hogy az állagmegóvási munkák elégségesek/elvégezhetők-e.

54. A műszaki tartalom összeállítása során az ajánlatkérő úgy ítélte meg, hogy örökségvédelmi engedély beszerzésére nincs szükség, ezért csupán örökségvédelmi bejelentési eljárás iránti kérelmet nyújtott be az illetékes örökségvédelmi hatósághoz. A 2022. december 21-én kelt, örökségvédelmi bejelentési eljárás megindítására vonatkozó ajánlatkérői kérelmet az illetékes örökségvédelmi hatóság a 2023. január 25-én kelt válaszában hiányosnak értékelte, az az Övr. 65. § (5) bekezdése értelmében nem minősült az Övr. 65. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelő bejelentésnek, így „tudomásul venni nem lehet”-ett. Az örökségvédelmi hatóság az ajánlatkérőt hiánypótlásra hívta fel, és egyben tájékoztatta, hogy a megjelölt tevékenységek egy része örökségvédelmi engedélyhez kötött. Mivel az örökségvédelmi hatóság engedélye nélkül egyes tető- és homlokzatfelújításhoz kapcsolódó munkatételek nem voltak megkezdhetők, a kérelmezett az örökségvédelmi engedélyhez kötött munkálatokat a munkaterület 2023. április 4-én történt átadásától függetlenül csupán 2023. július 14-én, a szükséges engedély rendelkezésre állását követően kezdhetette meg.

55. A hivatalbóli kezdeményező megjegyezte, hogy a hatóságnak nem feladata, hogy vizsgálja/értékelje más hatóság, jelen esetben az örökségvédelmi hatóság eljárásának jogszerűségét. A hatóság a közbeszerzési szerződések teljesítésének és módosításának jogi, műszaki és szakmai szempontú ellenőrzését végzi, ekként a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés kizárólag a Kbt.-be, jelen esetben a Kbt. 28. § (1) bekezdésébe ütköző kérdés vizsgálatára irányul. Mind a hatóság, mind a Döntőbizottság vizsgálatának tárgya/tartalma és köre eltér az örökségvédelmi hatóság eljárásának lefolytatásától. Az örökségvédelmi hatóság más szempontból, más jogszabályok alapján vizsgálja egy beruházás kivitelezhetőségét, és amennyiben úgy ítéli meg, hogy egyes részfeladatok kizárólag örökségvédelmi engedély birtokában végezhetők, annak beszerzéséig ezen részfeladatok tekintetében a felújítás/állagmegóvás nem végezhető el.

56. A hivatalbóli kezdeményező szerint az épületnek az ajánlatkérő által már a közbeszerzési eljárás előkészítése során ismert korára, elhanyagoltságára, valamint a több évtizedes tetőszerkezet anyaghasználatára, a beázásokra tekintettel az ajánlatkérőnek reálisan számítania kellett volna arra, hogy az állagmegóvási munkák abban az esetben végezhetők el, ha a tetőszerkezet állapota az elhasználódás okán azt lehetővé teszi, így nem elégedhetett volna meg a szerkezet feltárás nélküli szemrevételezésével. A hivatalbóli kezdeményező álláspontját erősítik a teljesítés során a kérelmezett akadályközlésére tekintettel beszerzett, 2023. augusztus 22-én kelt faanyagvédelmi szakvéleményben rögzítettek is. Erre figyelemmel nem foghat helyt azon ajánlatkérői álláspont, miszerint „nem volt megállapítható olyan körülmény, amely okán akár mélyebb jellegű vizsgálatot, akár különösen faanyagvédelmi szakvéleményt kellett volna készíttetni”, továbbá azon kérelmezetti álláspont sem, melynek értelmében a „feltárt kivitelezési akadályok a munkálatok megkezdésekor nem, kizárólag az addig takart szerkezetek láthatóvá válásakor váltak ismertté” a felek részére.

57. Az ajánlatkérői észrevételben foglaltakkal ellentétben a hivatalbóli kezdeményező megjegyezte, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapíthatósága független attól, hogy „sem a közbeszerzési eljárás alatt, sem a munkaterület átvételét követően a megbontásig senki nem jelzett az ajánlatkérő felé, a közbeszerzési dokumentumokban foglaltaktól eltérő ténybeli helyzetet”, tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárás megfelelő

alapossággal történő előkészítése a Kbt. kógens rendelkezései alapján kötelessége ajánlatkérőnek.

58. Az ajánlatkérői észrevételben foglaltakkal ellentétben nem képezi továbbá a hatóság feladatát a feltételezett jogsértések feltárásán túlmutatóan – más hatóság eljárásának vizsgálata mellett – az sem, hogy a szerződő feleket, jelen esetben az ajánlatkérőt ”kitanítsa”/”kioktassa” a jogkövető magatartás tekintetében arra vonatkozóan, hogy „mit is kellett volna még megtennie”. A hatóság számos formában segíti és támogatja a jogalkalmazókat (pl. útmutatók, tájékoztatók, állásfoglalások, stb.), azonban a Kbt. kógens szabályainak betartása a közbeszerzési szerződés feleinek kötelessége és felelőssége.

59. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 62. § (4) bekezdése alapján „A hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli.”.

A hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés a hatóság tájékoztatáskéréseire tekintettel az ellenőrzött szervek által benyújtott dokumentumok és nyilatkozatok alapján feltárt tényálláson alapul. A hatóság a rendelkezésére bocsátott nyilatkozatokat és dokumentumokat feldolgozta, azokat külön-külön és összességében értékelte, a tényállást teljeskörűen feltárta.

60. A kezdeményezés második eleme szerint az ajánlatkérő és a kérelmezett a közbeszerzési szerződés 2023. október 17-én kelt módosításával megsértették a Kbt. 141. § (2) bekezdését. A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy a Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó szabályozása meghatározza, hogy melyek azok az esetek, amikor új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható az eredeti szerződés. A jelen szerződésmódosítás jogalapjaként megjelölt ún. „de minimis” szabály az ellenérték változása tekintetében tartalmaz maximális korlátot, azaz a jogszerű szerződésmódosítás felső határát határozza meg. A Kbt. 141. § (3) bekezdése továbbá meghatározza a 141. § (2) bekezdése alkalmazhatóságának eseteit, azaz csak azokra a szerződésmódosításokra lehet alkalmazni, amely szerződésmódosítás a szerződés értékének változásával jár, vagy a szerződéses jogviszony több elemét érintő módosítás esetén a módosításnak csak azon elemeire, amelyek a szerződéses érték változásával összefüggenek.

61. A szerződésmódosítás és a szerződésmódosításról megjelent tájékoztató hirdetmény szerint a szerződő felek a szerződést a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti jogalapra hivatkozással módosították 2023. október 17-én, a szerződéses értéket nettó 169.990.000.-Ft-ról nettó 189.028.462.-Ft-ra emelték meg. A szerződés teljesítésének határideje 2023. július 30-ról 2023. december 15-re módosult, azaz a szerződés 2023. március 23-i hatálybalépésétől számított 129 nap teljesítési időtartam 267 napra meghosszabbodott.

62. A hivatali kezdeményező álláspontja szerint ugyan a szerződésmódosítás eredményeként a szerződéses érték a Kbt.-ben rögzített 15%-os határon belül (11,60%) maradt, azonban a jogviszony egyéb elemeinek, úgy, mint a teljesítés időtartamának több, mint duplájára növelése tekintetében a Kbt. 141. § (2) bekezdésére a szerződő felek sikerrel nem hivatkozhatnak az alábbiakra tekintettel.

63. A szerződésmódosításban a kérelmezett akadályoztatásaival érintett időtartamok az alábbiak szerint kerültek megjelölésre:

- 2023. április 4-től 2023. április 18-ig teljes mértékben, (azaz a munkaterület átadás-átvételétől kezdődően az örökségvédelmi bejelentéshez kötött munkálatok megkezdhetőségéig),

- 2023. május 30-tól 2023. augusztus 22-ig részlegesen, munkát csak korlátozottan végezhetett, (azaz a tervtanácsi vélemény keltétől a faanyagvédelmi szakvélemény keltéig),
 - 2023. augusztus 25-től 2023. október 6-ig részlegesen, (a tetőszerkezetre vonatkozó faanyagvédelmi szakvélemény kérelmezett részére történő megküldésétől a módosított örökségvédelmi engedélyről történő értesítés keltéig),
- mindösszesen 140 naptári nap.

64. A szerződésmódosítás, valamint a 2023. október 13-án kelt műszaki ellenőri nyilatkozat szerint az akadályoztatás megszűnésével a még szükséges munkák ellátásának időigénye mindösszesen 59 nap volt.

65. A kérelmezett akadályoztatásaival összefüggésben az alábbi tények rögzíthetők:

- A 2023. április 11-én kelt, az örökségvédelmi bejelentés tudomásul vételéről szóló hatósági bizonyítvány szerint a kérelmezett az örökségvédelmi bejelentéshez kötött munkákat 2023. április 18-ól megkezdhetette, akadályoztatása az örökségvédelmi engedélyezési eljárás lezárásáig a külső homlokzat és a tető felújításával kapcsolatos munkák vonatkozásában állt fenn.
- A 2023. június 8-án kelt ajánlatkérői levél szerint a kérelmezettnek olyan munkáktól kellett tartózkodnia, amelyek a tervtanácsi véleményben foglaltakra figyelemmel később esetlegesen visszabontandók, vagy szükségtelennek mutatkoztak volna, a fentiekkel nem érintett munkálatok változatlanul végezhetőek voltak.
- A 2023. július 14-én véglegessé vált örökségvédelmi engedély alapján az abban szereplő munkálatok kivitelezése is megkezdődhetett, a kérelmezett akadályoztatása elhárult.
- A kérelmezett 2023. július 17-én kelt akadályközlésére és a faanyagvédelmi szakvéleményben javasolt további munkálatokra tekintettel a módosított örökségvédelmi engedély 2023. október 2-i véglegessé válásáról az ajánlatkérő 2023. október 6-án értesítette a kérelmezettet, így az engedélymódosítással érintett tetőjavítási munkálatok e naptól voltak végezhetőek.

A folyamatos munkavégzést, a kivitelezés előrehaladását az építési-naplók bejegyzései is alátámasztják.

66. Fentiek alapján a szerződés teljesítési határidejének 2023. július 30-ról 2023. december 15-re történő módosításával a hivatalbóli kezdeményező szerint a teljesítés időtartama így nem csupán a pótmunkák elvégzéséhez szükséges 59 nappal nőtt, ténylegesen mindösszesen 138 nappal hosszabbodott meg.

67. Figyelemmel arra, hogy a kérelmezett akadályoztatása – a szerződő felek által sem vitatottan – 2023. április 4-től 2023. április 18-ig állt fenn teljeskörűen, a további kettő, akadályoztatással érintett időszakban csupán részleges volt, a kérelmezett folyamatosan teljesített, a hivatalbóli kezdeményező szerint a szerződés teljesítési határidejének 138 nappal történő meghosszabbítása nem állt arányban a kérelmezett tényleges akadályoztatásának, illetőleg az elvégzendő, a szerződéses ellenérték növeléséhez kapcsolódó pótmunkáknak az időtartamával. A szerződő felek tehát a Kbt. 141. § (2) bekezdésében rögzített jogalapot kívánták alkalmazni a teljesítési határidő meghosszabbítása körében azon időtartamra is, amely a szerződéses érték változásával közvetlenül nem függött össze, azaz, amelyre vonatkozóan a Kbt. 141. § (3) bekezdése szerint a hivatkozott jogalap nem alkalmazható.

68. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja alátámasztásául hivatkozott a Közbeszerzések Tanácsának a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatójában (2023. május 25.) a de minimis jogalapjának alkalmazásáról írtakra.

69. A hivatalbóli kezdeményező szerint a teljesítés időtartamának a pótmunkák 59 napos időigényén felüli, az ellenérték megemeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó további 79 nappal történő meghosszabbítására a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti jogalap jogszerűen nem alkalmazható. Figyelemmel arra, hogy a Kbt. 141. § (3) bekezdésében rögzített korlátok miatt a teljesítési határidő meghosszabbításának időtartama nem áll arányban a szerződéses ellenérték növeléséhez kapcsolódó pótmunkák időigényével, a hivatalbóli kezdeményező szerint a szerződés a Kbt. 141. § (2) bekezdése alapján jogszerűen nem volt módosítható.

70. A hivatalbóli kezdeményező az ajánlatkérő és a kérelmezett észrevételeire reagálva előadta, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett észrevételében nem támasztotta alá, hogy a szerződés 2023. október 17-án kelt módosítása megfelel a Kbt. 141. § (2) bekezdésében foglaltaknak, mint ahogy azt sem, hogy a szerződésmódosításra a Kbt.-ben rögzített jogalapok valamelyikének megfelelően került volna sor.

71. Az ajánlatkérői észrevételben foglaltakra figyelemmel a kezdeményezői álláspont szerint a Kbt. 141. § (3) bekezdése önmagában nem minősül szerződésmódosítási jogalappal, a Kbt. 141. § (3) bekezdése a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti jogalap alkalmazhatóságának eseteit, korlátait rögzíti. Ennek alapján a Kbt. 141. § (2) bekezdés esetköreit csak azokra a szerződésmódosításokra lehet alkalmazni, amely szerződésmódosítás a szerződés értékének változásával jár, vagy a szerződéses jogviszony több elemét érintő módosítás esetén a módosításnak csak azon elemeire, amelyek a szerződéses érték változásával összefüggnek. Erre figyelemmel a szerződésmódosítási igény felmerülésekor a szerződő feleknek külön kell választaniuk, hogy a módosításra kerülő szerződéses elemek közül melyek azok, amelyeket a szerződés értékének változása miatt kell módosítani, illetve amelyek nem tartoznak ezen szerződésmódosítási elemek közé, mert a szerződés értékének változásával nincsenek összefüggésben.

72. A Kbt. 141. § (3) bekezdésében foglalt szerződéses érték változására vonatkozó feltételnél tehát lényeges elem az ok-okozati összefüggés, mely jelen szerződésmódosítás esetében azt jelenti, hogy a szerződés időtartama nem csupán a pótmunkák tényleges, műszaki ellenőri nyilatkozattal igazolt 59 nappal került meghosszabbításra, hanem a pótmunkák elvégzéséhez szükséges időtartamon felül további 79 nappal. Erre tekintettel a hivatalbóli kezdeményező szerint a pótmunkák felmerülésének és a pótmunkákat eredményező engedélyezési és egyéb előkészítő eljárások időtartamával összefüggő 79 napos határidőhosszabbítás a szerződéses érték változásával közvetlenül nem függött össze, így ezen időtartam vonatkozásában – a Kbt. 141. § (3) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – a hivatalbóli kezdeményező szerint a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti szerződésmódosítási jogalap nem alkalmazható.

73. A szerződés módosítására, a pótmunkák megrendelésére és a teljesítés időtartamának meghosszabbítására annak okán került sor, hogy az ajánlatkérő nem megfelelő alaposággal készítette elő közbeszerzési eljárását, mely mulasztásból eredő hibák, hiányosságok azonban a hivatalbóli kezdeményező szerint a szerződés módosításával jogszerűen nem orvosolhatók.

74. A kérelmezetti észrevételben foglaltakkal ellentétben a kérelmezett csupán 2023. április 4-től 2023. április 18-ig volt teljeskörűen akadályoztatva a munkavégzésben, 2023. április 18-tól részlegesen – az örökségvédelmi engedélyhez kötött munkálatok tekintetében – nem történt munkavégzés. A szerződő felek a szerződés teljesítését nem függesztették fel, a kérelmezett folyamatosan teljesített, mely körülményt mind a szerződésmódosítás 10. b) és c) pontjában rögzítettek, mind az építési naplóbejegyzések is alátámasztanak.

75. A fentiek ellenére a szerződés teljesítési határidejének 2023. július 30-ról 2023. december 15-re történő módosításával a felek a teljesítés időtartamát mindösszesen 138 nappal hosszabbították meg, mely időtartam azonban nem arányos a szerződés ellenértékének változásával közvetlenül összefüggő pótmunkák elvégzésének, illetőleg a kérelmezett tényleges akadályoztatásának időtartamával.

76. Mindezek alapján tehát a Kbt. 141. § (3) bekezdésében foglaltakra figyelemmel a hivatalbóli kezdeményező szerint a szerződéses érték változásával közvetlenül össze nem függő, a pótmunka 59 napos időigényén felüli teljesítési időtartam meghosszabbításra a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti jogalap jogszerűen nem volt alkalmazható.

77. Az ajánlatkérő és a kérelmezett álláspontja szerint a szerződés módosítása a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában megjelölt jogalaprak is megfelel, a hivatalbóli kezdeményező szerint azonban a szerződés módosítására jogszerűen ezen jogalap szerint sem kerülhetett sor az alábbiak okán.

78. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja alapján az ajánlatkérőnek a szerződésmódosítás jogszerűsége alátámasztására egyrészt olyan körülményeket kell igazolnia, amelyek szükségessé teszik a szerződésmódosítást, másrészt ezeknek a körülményeknek az ajánlatkérő oldalán beálló, előre nem látható körülményeknek kell lenniük. A kialakult joggyakorlatnak megfelelően a szerződésmódosítás jogszerűsége körében az előre nem láthatóság követelménye alapvetően akkor valósul meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem volt tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondosság mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. Az ajánlatkérőnek ezen körülményeket igazolnia kell. Nem lehet azonban kellő gondosság mellett előre nem látható körülményként értékelni azon körülményeket, amelyek az ajánlatkérő mulasztásából, vagy a közbeszerzési eljárás nem megfelelő alapossággal történő előkészítéséből erednek.

79. Amennyiben a szerződés módosítására azért került sor, mert a közbeszerzési eljárás előkészítése nem felel meg a Kbt.-ben foglalt előírásoknak, úgy e körben az ajánlatkérő az előre nem láthatóságra indokként jogszerűen nem hivatkozhat. A kérelmezett olyan körülmények miatt nem tudott szerződésszerűen teljesíteni, melyek közvetlenül arra vezethetők vissza, hogy az ajánlatkérő nem megfelelő alapossággal készítette elő a közbeszerzési eljárást. Amennyiben ugyanis az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítésekor a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltak szerint járt volna el, a műszaki leírás megfelelő tartalommal került volna összeállításra, és a kérelmezett szerződésszerű teljesítését nem akadályozta volna a szükséges örökségvédelmi engedélyek és hozzájárulások beszerzésének időigénye. Figyelemmel arra, hogy ezen, a szerződés teljesítését akadályozó körülmények a közbeszerzési eljárás megfelelő alaposságú előkészítése mellett valószínűsíthetően elkerülhetők lettek volna, a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerint olyan külső, objektív körülményként nem értékelhetők, melyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

80. A kezdeményezői álláspont szerint továbbra sem merült fel olyan körülmény, mely alapján a szerződésmódosítás a Kbt. 141. §-ában szereplő bármelyik szerződésmódosítási jogalaphoz megfelelő lenne.

81. A hivatalbóli kezdeményező megjegyezte, hogy a közreműködő szervezet által a közbeszerzési eljárás lefolytatásának ellenőrzése, valamint a szerződésmódosítással kapcsolatban lefolytatott ellenőrzés és a hatóság eljárása, vizsgálata egymástól teljesen függetlenek, egymást nem zárják ki. Az eljárások egymásutánosságát jogszabályi rendelkezés nem tiltja, és az egyes eljárások, legfőképpen azok eredménye semmilyen tekintetben nem köti és nem is korlátozza az ellenőrző szerveket.

82. A kérelmezetti észrevételben hivatkozott, a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet (44/2015. MvM rendelet) szerint került sor a 21790/2023 iktatószámú, a szerződés módosításáról szóló tájékoztató hirdetmény ellenőrzésére. A 2023. október 24-én közzétett tájékoztató hirdetmény tartalma alapján ezen ellenőrzés során nem merült fel olyan körülmény, amely miatt akár szerződés-ellenőrzési eljárás megindításának, vagy hivatalbóli kezdeményezés benyújtásának szükségessége merült volna fel. A hatóság elnöke a 2023. szeptember 12-én tett közérdekű bejelentés és a közérdekű adatigénylésre adott válaszban foglaltakra tekintettel fordult tájékoztatáskérésekkel a Kbt. 187. § (3) bekezdése alapján a bejelentő, valamint az ajánlatkérő és a kérelmezett felé a szerződés teljesítésére, és a teljesítéshez szükségszerűen kapcsolódó szerződésmódosításra tekintettel. A hatóság elnöke csupán a teljesítés és a szerződésmódosítás teljes iratanyagának becsatolását, az abban foglaltak értékelését követően juthatott és jutott azon információk birtokába, melyek alapján a feltételezett jogsértések fennálltát valószínűsíthette.

83. A kezdeményezés harmadik eleme szerint a kérelmezett megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés a), b), d) és e) pontjait azzal, hogy a Szoszobenesi Kft. alvállalkozó teljesítésével kapcsolatban nem alkalmazta a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése szerinti kifizetési szabályokat. A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy a közbeszerzési eljárás szereplői építési beruházás tárgyú szerződés teljesítése során, amennyiben a nyertes ajánlattevő alvállalkozót vesz igénybe, kötve vannak a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésében meghatározott szabályokhoz, tekintettel arra, hogy a hivatkozott jogszabályhely által rögzített kétféle kifizetési szabályok mindegyik lépése közens és kötelező.

84. A kérelmezett felelős műszaki vezetői feladatainak ellátására a Szoszobenesi Kft.-vel kötött szerződést 2023. április 3-án, nettó 1.359.920.-Ft összegben. A megjelölt gazdasági szereplő alvállalkozóként történő bevonását a kérelmezett 2023. április 3-án jelentette be az ajánlatkérő felé. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a Kbt. fogalommeghatározásai, valamint a rendelkezésére álló dokumentumok alapján a Szoszobenesi Kft. a kérelmezett által bevontan, közvetlenül vett részt a szerződés teljesítésében, továbbá nem tartozik a Kbt. 3. § 2. pontjában meghatározott kivételi körbe, így – a kérelmezett által sem vitatottan – alvállalkozónak minősül, tehát esetében az ellenszolgáltatás teljesítése során a kérelmezettnek a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. §-ában foglaltaknak megfelelően kellett volna eljárnia. Ezen jogszabályi rendelkezés kötelező alkalmazását a szerződés 2.16. pont 2. alpontja is tartalmazza, így a szerződő felek által a 322/2015. Korm. rendelet közens 32/A. §-a ismert és elfogadott volt. A kérelmezett azonban

feltételezhetően elmulasztotta a hivatkozott jogszabályi rendelkezések maradéktalan betartását a Szoszobenesi Kft. vonatkozásában.

A szerződés teljesítése során a kérelmezett egy előlegrszámlát, egy részszámlát és egy végszámlát állított ki, amelyek közül a részszámla és a végszámla volt érintett alvállalkozói teljesítéssel. A benyújtott ajánlatkérői és kérelmezetti adatszolgáltatások alapján a feltételezett jogsértésekkel érintett releváns kérelmezetti és alvállalkozói számlák adatait az alábbi táblázat foglalja össze:

Kiállító	Teljesítés-igazolás kelte	Számla sorszáma	Számla kelte	Számla nettó összege	Utalás napja
részszámla - fővállalkozó	2023.07.18.	HF-2023-36	2023.09.22.	76.495.500.-Ft	2023.08.02.
végszámla - fővállalkozó	2023.12.22.	HF-2023-64	2023.12.22.	61.535.962.-Ft	2023.12.22.
Szoszobenesi Kft.	2023.12.22.	2023/00255	2023.12.22.	1.359.920.-Ft	2024.01.22

85. Figyelemmel arra, hogy a Szoszobenesi Kft. felelős műszaki vezetői feladatokat ellátó gazdasági szereplőnek az általa ellátandó feladat jellegéből (építési szakterület) adódóan a szerződés időtartama alatt a teljesítésében folyamatosan részt kell vennie, a hivatalbóli kezdeményező szerint a kérelmezettnek a Szoszobenesi Kft. vonatkozásában mind a részszámla, mind a végszámla, valamint a számlákhoz tartozó nyilatkozatok tekintetében a 322/2015. Korm. rendelet szabályait kellett volna alkalmaznia.

86. A kérelmezettnek a részszámla tekintetében 2023. július 25-én, a végszámla tekintetében a 2023. december 22-én kelt nyilatkozatán a Szoszobenesi Kft. alvállalkozót az ellenszolgáltatásból megillető összeget fel kellett volna tüntetnie, azonban a kérelmezett sem a részszámlához, sem a végszámlához tartozó nyilatkozataiban az összegeket nem szerepeltette, mellyel a hivatalbóli kezdeményező szerint a kérelmezett feltételezhetően megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltakat.

87. A hivatalbóli kezdeményező szerint továbbá a kérelmezett a részszámláját, valamint a végszámláját nem megfelelő tartalommal állította ki, mivel azokban egyáltalán nem tüntette fel az érintett teljesítési időszakhoz tartozó, a Szoszobenesi Kft. általi alvállalkozói teljesítés mértékét, mely mulasztásával a kérelmezett feltételezhetően megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontját.

88. A hivatalbóli kezdeményező szerint a kérelmezett továbbá megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés d) pontját is a végszámla tekintetében. A teljes végszámla összege ugyanis azért került egyösszegben kifizetésre, mert a kérelmezett a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltak ellenére a végszámlában nem tüntette fel a Szoszobenesi Kft. alvállalkozói teljesítésének mértékét, így a kérelmezett „bevárva” az ajánlatkérői utalást, csupán ezt követően, az alvállalkozói számla keltétől számított egy hónappal később egyenlített ki az alvállalkozó számláját.

89. A kérelmezett feltételezhetően megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés e) pontját is, mivel az alvállalkozói követelés kiegyenlítését igazoló átutalás másolatait a végszámla tekintetében a fővállalkozói díj kifizetésig nem adta, sőt nem is adhatta át az ajánlatkérőnek, tekintettel arra, hogy a Szoszobenesi Kft. alvállalkozói számlájának kiegyenlítésére 2024. január 22-én, a kérelmezetti végszámla kifizetését követően került sor.

90. A kezdeményezés negyedik eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés g) pontját azzal, hogy nem ellenőrizte, hogy a kérelmezett eleget tett-e a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés d) és e) pontjainak a Szoszobenesi Kft. vonatkozásában. A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy a hivatalbóli kezdeményezés harmadik elemében előadottak szerint a Szoszobenesi Kft. alvállalkozóként bejelentésre került az ajánlatkérő felé 2023. április 3-án, így az ajánlatkérő számára ismert volt ezen gazdasági szereplőnek a szerződés teljesítésében való szükségszerű részvétele a felelős műszaki vezetői feladatok ellátása tekintetében.

91. A 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésének g) pontjában meghatározottak alapján az ajánlatkérő kötelessége, hogy az ellenszolgáltatás fennmaradó részét őrizze, mivel az kizárólag akkor illeti meg a nyertes ajánlattevőt, ha részére igazolja, hogy a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésének d) és e) pont szerinti kötelezettségét teljesítette. A hivatalbóli kezdeményező szerint a kérelmezett számlái anélkül kerültek kiegyenlítésre, hogy az ajánlatkérő meggyőződött volna a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésének d) és e) pontjában foglaltak kérelmezett általi teljes körű teljesítéséről a Szoszobenesi Kft. tekintetében, mely alapján a hivatalbóli kezdeményező szerint az ajánlatkérő a részszámla és a vég számla tekintetében feltételezhetően megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésének g) pontjában foglaltakat.

92. A hivatalbóli kezdeményező az ajánlatkérő és a kérelmezett harmadik és negyedik kezdeményezési elemre tett észrevételeire reagálva előadta, hogy a szerződés aláírásával az ajánlatkérő és a kérelmezett magukra nézve kötelezőnek fogadták el a Kbt. 135. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó, az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: 322/2015. Korm. rendelet) szabályainak alkalmazását, ezen előírások azonban – a szerződő felek által sem vitatottan – nem maradéktalanul kerültek betartásra.

93. Az ajánlatkérő és a kérelmezett a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés a), b), d), e) és g) pontjában foglaltak vonatkozásában a jogsértés megtörténtét érdemben nem vitatta, a szerződő felek a kifizetés rendje körében elkövetett mulasztásokat adminisztrációs hibának minősítették. A hivatalbóli kezdeményező is osztja a szerződő felek azon álláspontját, hogy a jogalkotó kifejezetten az alvállalkozók védelme, az alvállalkozói díjak maradéktalan kifizetése érdekében alkotta meg az építési beruházások esetében alkalmazandó, a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. §-ában rögzített kétfélecsős kifizetési szabályokat. A kiemelt jogalkotói cél a jelen jogorvoslati eljárás tárgya szerinti szerződés tekintetében megvalósult, az alvállalkozói díjak megfizetésre kerültek, figyelemmel azonban a közpénzek felhasználásának garanciális alapelveire, ezen kögens rendelkezésektől a szerződő felek nem térhettek volna el.

94. Mindezekre tekintettel azon ajánlatkérői és kérelmezetti észrevételben foglaltak, miszerint az alvállalkozók védelmét célzó jogalkotói szándék megvalósult azzal, hogy a Szoszobenesi Kft. alvállalkozó számlája kiegyenlítésre került, így joghátrány nem következett be, a hivatalbóli kezdeményező szerint a feltételezett jogsértések megállapítása szempontjából nem bírnak relevanciával, azok a bírságkiszabás körében értékelendők.

Az ajánlatkérő észrevételei

95. Az ajánlatkérő a hivatalbóli kezdeményezés első elemével kapcsolatban előadta, hogy álláspontja szerint a közbeszerzési eljárás előkészítését a jogszabályoknak megfelelően folytatta le, annak során a megfelelő alaposítást tanúsított, így ezen tevékenysége megfelelt a Kbt. 28. § (1) bekezdésben foglalt előírásnak is. Hangsúlyozta, hogy bár az általános joggyakorlat az, hogy az ajánlatkérő felelős a közreműködője által esetlegesen elkövetett jogsértésekért is, álláspontja szerint ezen szemléletmód tárgyi esetben csak szigorú értelmezéssel alkalmazható, hiszen az eldöntendő kérdés az, hogy megtette-e a szükséges intézkedéseket az ajánlatkérő (így a közreműködő bevonását is) vagy sem, és nem a közreműködők tevékenysége. Az ajánlatkérő települési önkormányzat, aki építésügyi hatásköröket már nem gyakorol, így nem szükséges, hogy ezzel kapcsolatban megfelelő humán erőforrással rendelkezzen. Ennek okán az ajánlatkérő egy ilyen, különösen műemléki kérdéseket felvető ügyekben csak akkor tudott a kellő körültekintéssel eljárni, ha a megfelelő szakmagyakorlási jogosultságokkal rendelkező személyeket vont be a tervezési feladatokba, figyelemmel a vonatkozó jogszabályokra is. Az ajánlatkérő ennek eleget tett.

96. Hangsúlyozta, hogy a tárgyi beszerzés előkészítéséhez a tervezésben és az engedélyeztetésben olyan szakember is bevonásra került, aki rendelkezett és rendelkezik ma is kifejezetten műemléki szakértői regisztrációval. Ezen személy mindenben megfelelt a jogszabályi feltételeknek, még az engedélyköteles munkák vonatkozásában későbbiekben előírt műemléki szakértői feladatkörnek is.

97. Álláspontja szerint nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a vonatkozó jogszabályok szerint a hatáskörrel és illetékeséggel rendelkező hatóság a bejelentést a jogszabály szerint tudomásul vette, tehát már 2023 januárjában olyan helyzet állt elő, hogy már akkor jogosult lett volna az ajánlatkérő a kivitelezés megkezdésére, ha már ki lett volna választva a vállalkozó. Hivatkozott a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendeletet 68. § (1) bekezdés a) pontjára, valamint a 70. § (1) – (3) bekezdéseire. A hatóság a jogszabály szerinti határidőn belül sem nem tiltotta meg, sem nem hozott döntést (sem kikötésekkel sem anélkül) a beadott iratról, így a bejelentés annak eredeti tartalma szerint elfogadásra került a jogszerű hallgatás okán, így az ajánlatkérő jogot szerzett a kivitelezés megkezdésére.

98. A tudomásulvételt követően kelt – hatósági jogi aktusnak nem minősülő – tájékoztatásban „hívta fel a figyelmet” a hatóság arra, hogy nem ért egyet mindenben azzal a bejelentéssel, ami már akkor hatályosult, mielőtt a „tájékoztatás” megküldésre került.

99. Az ajánlatkérő nem azért változtatta meg álláspontját az bejelentésköteles-engedélyköteles kérdéskörben, mert „elismerte tévedését”, hanem mert tartott attól – holott a műemléki szakértő véleménye rendelkezésre állt – hogy bármilyen olyan eljárás indul vele szemben, mely a teljesítést ellehetetleníti. Kiemelte, hogy a „hatósági akarat előtti meghajlás” különösen nem jelentette, hogy az ajánlatkérő elismerte volna ezzel, hogy nem megfelelően készítette volna elő a közbeszerzési eljárást.

100. Álláspontja szerint alapjaiban téves a kezdeményezés kiindulópontja, mely szerint az ajánlatkérő beszerzési igénye állagmegóvás és felújításra vonatkozott. Az ajánlatkérőnek nem állt rendelkezésre forrása a felújításra, így kizárólag csak karbantartási (állagmegóvási) munkákat tervezett, így nem került volna sor a teljes héjazat cseréjére sem az eredeti tervek

szerint, csak a hibák kijavítására. Az ajánlatkérő jelenleg sem tervezi az épület további felújítását, ugyanis arra sem saját forrása nincs, sem pedig pályázati forrás nem ismert. Az ajánlatkérő a volt cukorgyáráról és csokoládégyáráról ismert. A cukorgyárat a 2000-es évek elején teljes mértékben elbontották, abból csak 1-2 épület maradt meg, köztük ezen irodaházi épület is. Az épület állapota (különösen annak pincéjében lévő víz miatt) az épület összeomlásával fenyegetett, amely helyrehozhatatlan eredmény lett volna. Ennek okán került sor a „szükséges, de csak az épület fennmaradásához” elégséges munkák beszerzésére.

101. Véleménye szerint teljes mértékben alaptalanok a hivatalbóli kezdeményező által az örökségvédelmi engedélyezés elmaradásával kapcsolatban előadottak. Az ellenőrzés során benyújtott dokumentumokból egyértelműen kiolvasható, hogy milyen munkák kerültek tervezésre, és hogy azok miért nem minősültek engedélykötelesnek. E vonatkozásában csatolta a műemléki szakértő állásfoglalását is, ami szintén alátámasztja, hogy a munkák bejelentésköteles munkaként történő minősítése helyes volt.

102. A faanyagvédelmi szakvélemény vonatkozásában jelezte, hogy a műemléki szakértő véleménye illetve a tervezők helyszíni bejárása alapján nem volt megállapítható olyan körülmény, amely okán akár mélyebb jellegű vizsgálatot, akár különösen faanyagvédelmi szakvéleményt kellett volna készíttetni. A tervezés és a közbeszerzési eljárás megkezdése között sem jutott olyan körülmény az ajánlatkérő tudomására, amely újabb tervezési, vagy megbontásos vizsgálatot követelt volna meg. Hangsúlyozta, hogy a faanyagvédelmi szakértői vélemény már a tetőszerkezet megbontása után került megrendelésre, és azt mutatta, hogy a tervezők és a műemléki szakértő által előzetesen prognosztizált és az alapköltségvetésbe beépített munkákon túl, további jelentős – de korábban nem látható – beavatkozásra van szükség. Emellett nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a sem a közbeszerzési eljárás alatt, sem a munkaterület átvételét követően a megbontásig senki nem jelzett az ajánlatkérő felé a közbeszerzési dokumentumokban foglaltaktól eltérő ténybeli helyzetet.

103. A hivatalbóli kezdeményező úgy „jelez” jogszabálysértést műemléki szakkérdésekben, hogy azzal kapcsolatban nem nyilatkozik arról, hogy műszaki-szakmai álláspontját mire alapozza, vagy az álláspont pusztán jogi jellegű. A műemléki szakértő döntéseit és nyilatkozatait figyelmen kívül hagyva tesz jogi jellegű megállapításokat, anélkül, hogy az ajánlatkérő által és a szakértő által előadottakat értelmezné. Nem derül ki az a hivatalbóli kezdeményezésből, hogy melyek azok a műszaki szakkérdések, amelyeket nem fogad el a beadott iratok alapján, és azt milyen szakmai indoklással teszi. Az ajánlatkérő álláspontja szerint megerősíti a fentieket, hogy maga a hivatalbóli kezdeményező hivatkozik arra, hogy „valószínűsíthető” valamely cselekmény vagy mulasztás.

104. Rögzítette, hogy a Kbt. a kezdeményezés által is ismertetett körben az előkészítés „megfelelőségét” határozza meg zsinórmértékül, de annak tartamát nem adja meg. Álláspontja szerint a Kbt. kógens, tehát a szövegezés tartalmától eltérni nem lehet, így különösen nem lehet a „megfelelő” kifejezés tartalmától eltérni, vagy azt szigorúbban alkalmazni. Álláspontja szerint a megfelelés az általános zsinórmérték, miszerint az ajánlatkérő minden rendelkezésére álló vagy tudomása szerint felelhető információt figyelembe vesz, a szükséges szakembereket biztosítja, a szükséges iratokat ezen jogszabályban meghatározott szakemberek által készítteti el, és ezeket alkalmazza és a szükséges hatósági eljárásokat lefolytatja.

105. Álláspontja szerint a fentieket az adott helyzetben általában elvárhatóság elvének figyelembevételével kell alkalmazni, ugyanis a Kbt. ennél szigorúbb feltételt nem támaszt. Ezzel szemben a hivatalbóli kezdeményező – csupán annak okán, hogy az örökségvédelmi hatóság álláspontja a tényleges hallgatással létrejött döntéshez képest megváltozott – azt vélelmezi, hogy nem járt el kellő gondossággal az ajánlatkérő, de azt nem jelöli meg, hogy mit is kellett volna még megtennie.

106. Nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a hatóság egy hatályosult jogi aktust „vont vissza” egy tájékoztatással, amely a hatályos eljárásjogi jogszabályoknak álláspontja szerint nem felel meg. Az ajánlatkérőnek nem kellett felkészülnie arra, hogy a törvény általi jogszerű hallgatással létrejött tudomásulvételt a hatóság a fentiek szerint felülírja.

107. Jelezte, hogy a magyar jogban ismert a tervellenőr jogintézménye, de azt jelen esetben nem kellett alkalmazni, így ilyen mulasztás nem terheli az ajánlatkérőt. Jelezte, hogy ismert a régészeti feltárás lehetősége, de ilyenre sem jogszabály, sem más indok nem kötelezte az ajánlatkérőt, így mulasztás itt sem áll fenn. Az épületet a tervezők megtekintették, kellő szakismerettel (éppen annak okán is, mert nem állt rendelkezésre korábbi tervdokumentáció) felmérték, ennek során határozták meg a karbantartáshoz és nem a felújításhoz szükséges munkákat.

108. Nem tudott a hivatalbóli kezdeményező konkrétan megjelölni sem olyan jogszabályi rendelkezést, sem olyan konkrét hatósági döntést, sem olyan szakmai sztemenderdet (bár ez utóbbi nem is jogforrás), sem olyan körülményt, amelyet az előkészítés során a tervezéssel-állapotfelméréssel-hatósági eljárással kapcsolatban az ajánlatkérő megsértett volna. Ennek okán csak azt lehet megállapítani, hogy az előkészítés megfelelő volt.

109. Álláspontja szerint vizsgálendő, hogy fennállt-e a hivatalbóli kezdeményező kezdeményezési lehetősége a Kbt. 152. § (1) bekezdés alapján, ugyanis a kezdeményezés alapja nem „vélelmezés” vagy „sejtés” lehet, hanem akkor kezdeményezhető ilyen eljárás, ha a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra. A két esetkör „minősége” jelentősen eltér. A Kbt. és az Ákr. alapján elvárható lenne, hogy a hivatalbóli kezdeményező olyan kezdeményezést terjesszen elő, amely ténybelileg megalapozott, koherens, továbbá a konkrét megsértett jogszabályi rendelkezéseket (és nem csak általánosan egy „gumiszabály” (megfelelő előkészítést)) tartalmaz, továbbá azt ténybelileg is alátámaszsa és ne csak vélelmezzon, ahogyan az a kezdeményezésben is kifejezetten szerepel. Elvárható lenne, hogyha olyan szakkérdésekről nyilatkozik a hivatalbóli kezdeményező, azt a megfelelő ténybeli alapokra helyezze. Fentieket az ajánlatkérő a jogok és kötelezett jóhiszemű gyakorlásának elvéből kiindulva vezette le.

110. Kérte a hivatalbóli kezdeményezés első elemének elutasítását.

111. Az ajánlatkérő a hivatalbóli kezdeményezés második elemével kapcsolatban előadta, hogy az itt előadott jogszabályi hivatkozás téves, ugyanis a hivatalbóli kezdeményező nem az ellenérték módosítását kifogásolja, hanem hogy a határidő módosítás álláspontja szerint nem feleltethető meg a Kbt.-nek teljes mértékben, ennek ellenére jogszabályhelyként a Kbt. 141. (2) bekezdésére, és nem a (3) bekezdésére hivatkozott. A hivatalbóli kezdeményezés második eleme ennél fogva nem megfelelő, kérte ez alapján az elutasítását.

112. A Kbt. sem az általános szabályoknál, sem a szerződésmódosításról szóló fejezetben nem rögzít olyan rendelkezést, hogy a közbeszerzési szerződésmódosításnak, mint okiratnak akár ténybeli indokolást, akár jogszabály szerinti indokolást kellene tartalmazni. Ennek okán sem a fentiek hiánya vagy téves megjelölése sem eredményezheti a Kbt. megsértését. Ennek okán azt kell vizsgálni, hogy a szerződésmódosítás akár ezen, akár más jogalapon megfelelő-e a jogszabályi feltételeknek. Láthatóan a hivatalbóli kezdeményező ezt nem vizsgálta.

113. Elsődlegesen az ajánlatkérő álláspontja az, hogy a pótmunka miatti ellenérték változás egyebekben nem csak a pótmunka miatti határidő, hanem az azt megelőző akadályoztatás kérdéskörével is közvetlenül összefügg. Ugyanis a pótmunkák körében olyan munkák is megjelentek, amelyeket az ajánlatkérő nem is akart elvégeztetni az eredeti műszaki tartalom körében (pl. villámhárító beépítése a vakolatba). Az akadályoztatás oka a hatósági eljárás „furcsasága” (jogi aggályossága) volt. A pótmunkában szereplő egyes tételek tehát az akadályoztatással közvetlen kapcsolatban vannak, az akadályoztatás csak akkor szűnt meg, amikor ezek tisztázódtak. Ennél foga fennáll a Kbt. 141. § (3) bekezdésben meghatározott közvetlen összefüggés esete az akadályoztatással kapcsolatban is.

114. Az ajánlatkérő vélemezte, hogy a hivatalbóli kezdeményezőt az tévesztette meg a fentiek körében, hogy nem vizsgálta egyértelműen, hogy a pótmunkában milyen, a faanyagvédelmi szakvélemény miatti munkák és milyen egyéb (hatóság által elrendelt) munkák szerepeltek. Ez is azt igazolja az ajánlatkérő számára, hogy a kérdés kizárólag, mint jogi szakkérdés került vizsgálatra a szerződésellenőrzés során és ez eredményezte a téves álláspont kialakulását.

115. Másodlagosan rögzítette, hogy a tárgyi közbeszerzési szerződés-módosítással kapcsolatban az ajánlatkérő e körben pozitív tartalmú KSZ jogi-közbeszerzési tanúsítvánnyal is rendelkezik, mely a tárgyi időszakra (nem pótmunkával érintett időszak) megállapította, hogy az a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján jogszerű, elfogadva azon történeti tényállást, amelyet a hivatalbóli kezdeményezés első eleme vonatkozásában előadott az ajánlatkérő. E körben itt is hivatkozott arra, annak szövegszerű megisméltése nélkül, figyelemmel arra, hogy az azért felel meg a Kbt. 141. § (4) bek. c) pontjának, mert:

- a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre, figyelemmel arra, hogy az előkészítés a fentiek szerint megfelelő volt, és azt, hogy a tudomásulvételt követően változik meg a vonatkozó jogszabályokkal ellentétesen (eljárásjogi és anyagi jogi értelemben is a hatóság álláspontja, az nem volt előre látható figyelemmel a megfelelő szakemberek bevonásának tényére és a jogszabályi rendelkezések betartására,
 - a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét, hiszen az ugyanazon épület karbantartására vonatkozik, és csak a hatósági eljárás miatti akadályoztatást tartalmazza,
 - az akadályoztatás miatti csúszás (időbeliség kizárólag) okán az ellenérték nem változott.
- Fentiek alapján a vitatott időszak a Kbt. 141. § (4) bek. c) pontja alapján jogszerű.

116. Harmadlagosan rögzítette, hogy tekintettel arra, hogy a munkavégzést az ajánlatkérő állította le, így az a Kbt. alapján alkalmazandó Ptk. alapján akadályoztatásnak minősül. Ez alapján önmagában nem is volt szükséges az akadályoztatás okán a szerződésmódosítás, hiszen a szerződésteljesítési határidőt tartalmazott (nem megszűnési időpontot), így amennyiben a vállalkozó késedelmesen teljesített volna, akkor ott legfeljebb a késedelmi kötbér alkalmazásának vizsgálata merült volna fel, és nem a szerződésmódosítás. Tekintettel azonban arra, hogy a két körülmény egymást követően és az akadályoztatás majd a pótmunkaigény sorrendjében alakult, így a szerződésmódosításba szükségszerűen figyelembe

kellett venni az akadályoztatási időszakot is, hogy naptári napként kerülhessen a módosított teljesítési határidő meghatározásra. Ennél fogva az ajánlatkérő, mint megrendelő oldalán bekövetkezett vállalkozói akadályoztatás nem kell, hogy szerződésmódosításnak minősüljön, így annak meg sem kell felelnie a Kbt. 141. § (3) bekezdésének.

117. Hangsúlyozta, hogy egyébként a fentieket a szerződésmódosítás szövegezése is megerősíti, ahol külön hivatkozik az akadályoztatásra és külön a pótmunkák miatti időigényre.

118. Kérte a hivatalbóli kezdeményezés második elemének elutasítását.

119. Az ajánlatkérő a hivatalbóli kezdeményezés negyedik elemével kapcsolatban előadta, hogy a kérelmezett eleget tett a tárgyi alvállalkozói bejelentési kötelezettségnek. A jogszabály nem írja elő kötelezettségként, hogy ezen alvállalkozó ténylegesen igénybe is veendő, illetve olyan előírás nincs miszerint „ki is kell jelteni” az alvállalkozót. Az ajánlatkérő az építési napló alapján vizsgálta a bejelentett alvállalkozók (kivitelezők) vonatkozásában a kérelmezetti nyilatkozatot a számlák vonatkozásában, és ott nem talált ellentmondást. Amennyiben a Szoszobenesi Kft. ténylegesen bevonásra került, és ezen munkák vonatkozásában számla került kiállításra, akkor az minősülhetett alvállalkozói számlának, amelyet a kérelmezett azonban nem tüntetett fel az alvállalkozói számlák között. Ezt – adminisztrációs hibából – az ajánlatkérő nem észlelte.

120. A hivatalbóli kezdeményezésből látható, hogy az alvállalkozó kifizetése teljesült, így a jogszabályi cél megvalósult, hátrány nem érte sem az ajánlatkérőt, sem az érintett alvállalkozót, sem más személyt.

121. Kérte, hogy amennyiben a hivatalbóli kezdeményezés ezen eleme tekintetében a jogsértés megállapítására kerülne sor, a fenti okok miatt – így a jogsértés súlyának különösen kis súlya, az együttműködési kötelezettség ajánlatkérői teljesítése, a hátrányos következmény hiánya, illetve hogy a kifizetéssel tulajdonképpen a fentiek orvoslásra kerültek – ne szabjon ki bírságot vagy alkalmazzon más jogkövetkezményt.

A kérelmezett észrevétele

122. A kérelmezett álláspontja szerint jogsértés nem történt, az eljárás tárgyát képező közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött kivitelezési szerződés szerinti beruházás, azaz a szerencsi volt cukorgyári irodaépület állagmegóvása eredményesen megvalósult, ami jelentős örökségvédelmi eredménynek tekinthető a település életében és nagymértékben hozzájárul a településkép javításához. A kérelmezett határozott álláspontja szerint a beruházás megvalósításának közbeszerzési-jogi szempontól jogsértőnek minősítése, különös tekintettel a vélt jogsértések kizárólagos adminisztratív jellegére, olyan negatív hatásokkal járhat a település szempontjából, amellyel okozott hátrány a vagyoni és a nem vagyoni kár tekintetében egyaránt, lényegesen meghaladja a vélt jogsértések megállapításához fűződő érdekeket, és lényegesen súlyosabb következményekkel jár, mint a vélelmezett jogsértések.

123. A kérelmezett elsősorban eljárásjogi kifogást terjesztett elő, amely szerint a hivatalbóli kezdeményező a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján benyújtott hivatalbóli kezdeményezése visszautasításának van helye, mivel az nem tartalmazza a jogsértésről való tudomásszerzés időpontját, egyben elkésett.

124. A hivatalbóli kezdeményező a közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést folytatott le. A Kbt. 152. § (2a) bekezdésében erre az esetre megállapított, a jogorvoslati eljárás kezdeményezése tekintetében irányadó 90 napos határidő alapján a tudomásszerzés időpontja releváns a jogorvoslati eljárás megindítása szempontjából. A hivatalbóli kezdeményező a jogorvoslati eljárást kezdeményező iratában maga is a Kbt. 152. § (2a) bekezdését idézi, azaz saját maga is ellenőrzésnek tekinti az általa lefolytatott eljárást.

125. Rögzítette, hogy a hivatalbóli kezdeményező általi ellenőrzési eljárás megindítására a hivatalbóli kezdeményező részéről kézbesített első megkeresés dátuma alapján 2023. szeptember 25-én került sor. A hivatalbóli kezdeményező által lefolytatandó ellenőrzési eljárás időtartamát a Kbt. nem határozza meg, így arra a háttérszabályként alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezései az irányadóak. Az Ákr. 50. § (2) bekezdés c) pontja szerinti ügyintézési határidő pedig 60 nap. Az eljárás megindításának 2023. szeptember 25-től számítottan a 60 napos határidő 2023. november 24-én telt el. Az ellenőrzés eredménye kérelmezettel nem került közlésre.

126. A hivatalbóli kezdeményezés benyújtására tehát a Kbt. 152. § (2a) bekezdés b) pontja alapján az ellenőrzési eljárás lefolytatására nyitva álló határidő 2023. november 24-i lejártától számított 90 nap állt a hivatalbóli kezdeményező rendelkezésére, amely 2024. február 28-án letelt.

127. A fentiek alapján tehát a hivatalbóli kezdeményező jogorvoslati eljárás kezdeményezése elkésett, és hiánypótlást követően sem tartalmazza a Kbt.-ben előírt adatokat (jogsértésről való tudomásszerzés időpontja), amely körülmények alapján a hivatalbóli kezdeményezés visszautasításának van helye.

128. A kérelmezett a hivatalbóli kezdeményezés első elemével kapcsolatban előadta, hogy vele kapcsolatban jogsértés gyanúját ugyan nem tartalmazza, azonban fontosnak tartotta rögzíteni, hogy álláspontja szerint az ajánlatkérő részéről a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértése nem áll fenn.

129. A kérelmezett a hivatalbóli kezdeményezés második elemével kapcsolatban előadta, hogy álláspontja szerint a felek között létrejött vállalkozási szerződés 2023. október 17-én kelt módosítása a Kbt. 141. § (2) és (3) bekezdésében foglaltaknak maradéktalanul megfelelt, jogsértés nem történt.

130. A felek a szerződés módosításának jogalapjaként a Kbt. 141. § (2) bekezdését jelölték meg. A hivatkozott a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatójára a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről (2023. május 25.), amely alapján a szerződés értékével összefüggésben bekövetkező változások okán a szerződés egyéb elemei is módosíthatóak, így a teljesítési határidő is. A szerződés értékének változására jelen esetben a megrendelt pótmunkák miatt került sor. A felmerült pótmunkák pedig a szerződés teljesítését akadályozták. Azt hagyja figyelmen kívül ugyanakkor a hivatalbóli kezdeményező, hogy a felmerült pótmunkák nem csak a pótmunkák kivitelezésének időtartamával hosszabbították meg a kivitelezés teljes időtartamát, hanem a pótmunkák felmerülésének és a pótmunkákat eredményező engedélyezési és egyéb előkészítő eljárások időtartamával is.

131. A szerződéskötést követően a munkaterületet a kérelmezett csak 2023. április 18-án tudta átvenni, ami a szerződésben foglaltakhoz képest 16 naptári napos akadályoztatást eredményezett. Időközben az ajánlatkérő tervezőjének téves korábbi nyilatkozata okán később felmerült okból derült fény arra, hogy a tárgyi munka nem csak örökségvédelmi bejelentésköteles, hanem örökségvédelmi engedélyköteles tevékenységet is tartalmaz, ezért az ajánlatkérő a szükséges engedélyezési eljárást megindította. Miután az eljárás során szükségessé vált a Tervtanács véleményének kikérése, annak állásfoglalását az ajánlatkérő 2023. május 30-án vette át. Ebben látható volt, hogy a Tervtanács az eredeti kivitelezési dokumentumokhoz képest más/további munkák ellátását tartja szükségesnek, továbbá szükségesnek tartotta a munkák ütemezését is. Ennek okán az ajánlatkérő 2023. június 8-án utasította a kérelmezettet, hogy csak olyan munkákat végezhet, mely a tervtanácsi irat alapján nem eredményez olyan munkákat, amely a későbbiekben, egészben, vagy részben visszabontást vagy más további szükségtelen költségnövekményt eredményezne. Ezt követően vált véglegessé az engedélyező hatóság engedélye. Ezt követően az ajánlatkérő tájékoztatta a kérelmezettet a munka folytathatóságáról, aki a munkákat megkezdte. A kérelmezett 2023. július 17-én akadályközléssel élt, mely szerint a korábban meg nem bontható faszerkezetek megbontása után derült fény arra, hogy bizonyos helyeken a szerkezet sokkal rosszabb állapotban van, mint az előzetesen ismert volt. Az ajánlatkérő a tetőszerkezet felméréseivel szakértőt bízott meg, akinek a véleménye 2023. augusztus 22-én érkezett meg ajánlatkérőhöz. Ezt követően engedélyezhette az ajánlatkérő, hogy a munkák az alapszerződési mennyiségek vonatkozásában folytatódjanak azzal, hogy a pótmunkákról a szerződésmódosításban történjen rendelkezés. Időközben az engedélymódosítási kérelem is benyújtásra kerül, amelynek véglegessé válásáról 2023. október 6-án értesítette a hatóság az ajánlatkérőt. Figyelemmel arra, hogy az engedélymódosítás a tető héjazatára vonatkozott, így ezen körülmény tisztázódásáig munka nem volt folytatható (korábbi tető lebontása okán). Erről az ajánlatkérő haladéktalanul tájékoztatta a kérelmezettet.

132. A kérelmezett a fentiek okán az alábbi időszakokban akadályoztatva volt: 2023.04.04. - 2023. 04. 18. között, 2023. 05. 30. - 2023. 08. 22. között, 2023. 08. 25. - 2023. 10. 06 között, azaz összesen 79 nap időtartamban. A hivatalbóli kezdeményező szerint a teljesítés időtartamának a pótmunkák 59 napos időigényén felüli, az ellenérték megemeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó további 79 nappal történő meghosszabbítására a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti jogalap jogszerűen nem alkalmazható. Ugyanakkor a fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a kivitelezés időtartamának a pótmunka 59 napos időtartamán felül további 79 nappal történő meghosszabbítása szintén a pótmunkákhoz kapcsolódik, ezen időtartamban végzett engedélyezési eljárások és műszaki-szakmai előkészítő munkálatok hiányában a pótmunka nem valósulhatott meg.

133. A kérelmezett megjegyezte, hogy a szerződésmódosításról a Kbt. rendelkezéseinek megfelelő hirdetmény került feladásra, amelynek ellenőrzését a hivatalbóli kezdeményező a 44/2015. (XI. 2.) MvM rendeletben foglaltak szerint elvégezte, és azt jóváhagyta, azaz a vonatkozó jogszabályok szerinti követelményeknek, a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályoknak megfelelőnek találta.

134. A kérelmezett hangsúlyozta, hogy az ajánlatkérő által a tárgyi eljárásban tett észrevételeihez csatolt, a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet alapján, a szerződésmódosítás ellenőrzéséről készült jelentés szerint „A pótmunka tekintetében megállapítható, hogy az megfelelt a Kbt. 141. § (2)-(3) bekezdésében foglaltaknak, tekintettel arra, hogy a módosításra a vállalkozói díj módosításával

összefüggésben került sor, és a pótmunka időigényét Kedvezményezett tételesen bemutatta. A rendelkezésre álló dokumentumok alapján Közreműködő Szervezet megállapította, hogy pótmunka időigényén felüli további határidőhosszabbítás megfelelt a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának [...]”

135. A fentiekkel összefüggésben hivatkozott a kérelmezett a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatójára a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről (2023. május 25.), amely rögzíti, hogy „A Kbt. 141. §-a több jogalapot is meghatároz a szerződés módosításának jogszerűségét illetően, amelyek közül egynek a fennállása is megalapozza a szerződés módosításának lehetőségét új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül. A Kbt. nem állít fel hierarchiát a jogalapok között, így azokat bármilyen sorrendben vizsgálhatja az ajánlatkérő. Előfordulhat, hogy több jogalap is megvalósul, ilyenkor az ajánlatkérő szabadon eldöntheti, hogy mely jogalapra hivatkozik a szerződés módosítása kapcsán. A Kbt.-ben meghatározott jogalapok fennállta ténykérdés, az nem függ attól, hogy az ajánlatkérő azt helyesen állapítja-e meg. A szerződés módosításának bármelyik esete is áll fenn, a szerződés módosítása nem tekinthető jogszerűtlennek. Az ajánlatkérőnek a szerződésmódosítással összefüggésben nem az a feladata, hogy válasszon egy módosítási esetkört, hanem az, hogy a szerződés teljesítése során felmerülő módosítási tényhelyzetet értékelje, s azt vesse össze a jogszabályi jogalapokkal. Ha bármelyik, vagy akár több esetkör alkalmazható az adott esetre, akkor módosíthatja a szerződést. Ha valamely, a szerződés módosítására szolgáló jogalap sérül ugyan, de más jogalap szerinti feltételek fennállnak, akkor a szerződés módosítása jogszerű.” (D.283/30/2017)

136. A szerződés módosítására tehát jogszerűen került sor. Jogsértés nem történt.

137. A kérelmezett a hivatalbóli kezdeményezés harmadik elemével kapcsolatban előadta, hogy a hivatkozott jogszabályi előírásoknak minden esetben eleget tett, mindössze a Szoszobenesi Kft. alvállalkozó tekintetében mulasztotta el hivatkozott nyilatkozattételi kötelezettségét, ugyanakkor a Szoszobenesi Kft. számlája a hivatalbóli kezdeményező által is elismerten kiegyenlítésre került, jogsértés nem történt, mindössze egy adminisztratív hiányosság merült fel ebben a tekintetben.

138. E körben hivatkozott a kérelmezett arra, hogy a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezések jogpolitikai indoka az volt, hogy ne fordulhasson elő olyan helyzet, amelyben bár a fővállalkozó számlája kiegyenlítésre kerül, az alvállalkozói kifizetésre ennek ellenére nem kerül sor. Jelen ügyben azonban ilyen jogsértés nem történt, az alvállalkozói számla maradéktalanul – a hivatalbóli kezdeményező által is elismerten – kielégítésre került.

139. Kérte, hogy amennyiben a Döntőbizottság úgy ítéli meg, hogy ez az adminisztratív jellegű, és joghátrányt egyik fél oldalán sem okozó hiányosság mégis jogsértést valósított meg a kérelmezett részéről, akkor a jogsértés megállapítása mellett, a jogsértés súlyára tekintettel a bírság kiszabásától tekintszen el.

A Döntőbizottság döntése és indokai

140. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő a kezdeményezéssel érintett közbeszerzési eljárást 2023. január 10-én indította meg, így a kezdeményezésben foglaltak érdemi elbírálására a Kbt. e napon hatályos anyagi jogi rendelkezéseit kell alkalmazni, míg a

jogorvoslati eljárás lefolytatására a kezdeményezés benyújtása idején, azaz a 2024. március 12-én hatályos Kbt. eljárásjogi rendelkezései az irányadók.

141. A Kbt. 152. § (1) bekezdése alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke;

(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti szervezet vagy személy

a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,

b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy

c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől számított öt éven belül kezdeményezheti.

(2a) Ha az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytat le, ez a személy vagy szervezet a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását a (2) bekezdésben meghatározott időtartamokon belül, de legfeljebb

a) az ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzéssel, illetve az eljárással érintett szervezettel való közlésétől (több érintett szervezet esetén a legkorábbi közlés időpontjától); vagy

b) az a) pont szerinti közlés hiányában az ellenőrzés, illetve eljárás lezárására irányadó határidő lejártától; vagy

c) az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén az a)–b) pontoktól eltérően, a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezheti.

142. A Döntőbizottság a kérelmezett elkészettségi kifogására az alábbiakat rögzíti.

143. 2024. március 12-én a jogorvoslati eljárás kezdeményezésekor hatályos Kbt. 197. § (26) bekezdése szerint e törvénynek a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény (továbbiakban: Mód7. tv.) által módosított 152. § (2)–(2a) és (4) bekezdését az ezen rendelkezések hatálybalépését követően megvalósult jogsértések, valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást.

A közérdekű bejelentés 2023. szeptember 12-én érkezett a Közbeszerzési Hatósághoz a feltételezett jogsértések kivizsgálása céljából, pontosan meg nem jelölve a jogsértéseket. A hivatalbóli kezdeményező tehát 2023. szeptember 1-jei hatálybalépését megelőzően megvalósult, a bejelentő által vélelmezett jogsértésekről a Mód7. tv.-el módosított Kbt. 152. § (2)–(2a) és (4) bekezdéseinek hatálybalépése után szerzett tudomást, ezért a hivatalbóli kezdeményezőre a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés benyújtására nyitva álló határidő

tekintetében valamennyi kérelmi elem vonatkozásában a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontja, mint objektív határidő az irányadó.

144. A Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerint amennyiben az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytat le, ez a személy vagy szervezet a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását a (2) bekezdésben meghatározott időtartamokon belül, de legfeljebb

a) az ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzéssel, illetve az eljárással érintett szervezettel való közlésétől (több érintett szervezet esetén a legkorábbi közlés időpontjától); vagy

b) az a) pont szerinti közlés hiányában az ellenőrzés, illetve eljárás lezárására irányadó határidő lejártától; vagy

c) az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén az a)–b) pontoktól eltérően, a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezheti.

145. A kérelmezett és a hivatalbóli kezdeményező is hivatkoztak arra, hogy a hivatalbóli kezdeményező nem folytatott le szerződésellenőrzési eljárást, ugyanakkor a kérelmezett szerint más eljárást igen, melyre a Kbt. határidőt nem állapít meg, a Kbt. 152. § (2a) bekezdésének b) pontja és ebből következően az Ákr. teljes eljárásra irányadó 50. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt 60 napos ügyintézési határidő alkalmazandó. A hivatalbóli kezdeményező első megkeresésének időpontjától 2023. szeptember 25-től számítva az Ákr. 60 napos határideje 2023. november 24-én letelt. Ezen időponthoz képest a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében rögzített 90 napos, a kezdeményezés előterjesztésére nyitvaálló határidőt – 2024. február 28. – a kezdeményező elmulasztotta, mert a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére 2024. március 12-én került sor, ezért elkészség okán a hivatalbóli kezdeményezés visszautasításának lenne helye.

146. A hivatalbóli kezdeményező ezzel szemben arra hivatkozott, hogy eljárást, így szerződésellenőrzési eljárást sem folytatott le, a Kbt. 187. § (3) bekezdése alapján iratokat kért és ennek eredményeként a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontját alkalmazva ellenőrzési eljárás lefolytatása nélkül is valószínűsítve a jogsértéseket, erre hivatkozással terjesztette elő a kezdeményezését. Álláspontja szerint azonban a Kbt. 152. § (2a) bekezdés egyetlen pontja sem alkalmazandó, mert sem ellenőrzési sem más eljárást nem folytatott le, a kezdeményezése előterjesztését kizárólag a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontja szabályozza.

147. A Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. 187. § (3) bekezdését a hivatalbóli kezdeményező azért alkalmazta, hogy a hozzá 2023. szeptember 12-én beérkezett közérdekű bejelentésben foglaltakat megvizsgálja, és ennek érdekében a közérdekű bejelentőt tájékoztatta is a Kbt. 187. § (1) és (3) bekezdésében, valamint a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvényben (továbbiakban: Panasztv.) foglaltak szerint. A közérdekű bejelentés 2023. szeptember 12-én érkezett a Hatósághoz, a legutolsó eljárási cselekményre 2024. február 25-én került sor, melyből következik, hogy a vizsgálat időtartama nem haladta meg a közérdekű bejelentés elintézésére irányadó hat hónapot.

148. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az egyes kezdeményezési elemekben vélelmezett jogsértések megtörténtének időpontjához képest a 2024. március 12-én benyújtott kezdeményezés a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pont szerinti határidőben érkezett.

149. A Döntőbizottság a kezdeményezés érdemét tekintve az alábbiakat állapította meg.

150. Az első kezdeményezési elem körében a kezdeményező azt állította, hogy az ajánlatkérő az eljárás előkészítése körében nem tett eleget a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének.

151. A Kbt. értelmező rendelkezései 3. § 22. pontja a közbeszerzés előkészítése fogalomkörébe tartozik 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;

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

153. A Döntőbizottság kiemeli, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdése az eljárás előkészítése tekintetében rögzíti az ajánlatkérő által követendő alapvető célokat és pontosan meghatározza, hogy az eljárás megfelelő előkészítése alapvető fontossággal bír, melynek körében az ajánlatkérőnek nem csak kötelessége, de érdeke is a gondos és alapos előkészítés. A megfelelően átgondolt előkészítés esetében ugyanis 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 idővel a szerződés módosítása válik szükségessé. Az eljárás előkészítése során az ajánlatkérő valamennyi körülmény figyelembevételére köteles, hiszen az ezen előkészítés eredményeként kiadott közbeszerzési dokumentumok az eljárás lefolytatásához szükséges és nélkülözhetetlen döntéseket testesítik meg. Amennyiben az előkészítési szakban fennálló és figyelembe nem vett körülmények a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés teljesítésének körülményeire, teljesítésére hatást gyakorolhatnak, vagy gyakorolnak, az ajánlatkérő köteles ezen körülményeket számba venni. Így tehát az e körülmények figyelmen kívül hagyása nem eredményezheti később a közbeszerzési szerződés teljesítési határidejének, vagy műszaki tartalmának módosítását.

154. A hivatalbóli kezdeményező két egymástól eltérő okra alapította az ajánlatkérő jogsértését a Kbt. 28. § (1) bekezdése körében. Egyrészt álláspontja szerint az ajánlatkérő elmulasztotta beszerezni az építési beruházáshoz szükséges örökségvédelmi engedélyt, másrészt a felújítandó tetőszerkezet állapotát előzetesen nem megfelelően mérte fel.

155. A Döntőbizottság a két okot külön-külön vizsgálta. Döntőbizottság rögzíti, hogy az örökségvédelmi engedély beszerzés szükségessége körében az ajánlatkérő és az örökségvédelmi hatóság között véleménykülönbség alakult ki az Övr. 63. § és 64. § értelmezése kapcsán. A hivatalbóli kezdeményező az örökségvédelmi hatóság álláspontját elfogadva állította az ajánlatkérő jogsértését. Az ajánlatkérő az örökségvédelmi hatósággal folytatott, írásban rögzített kommunikáció szerint nem értett egyet az örökségvédelmi engedély szükségességével és ezen álláspontját a jogorvoslati eljárásban is fenntartotta. A beszerzés tárgyát képező épület védett műemlék, amely a felhívás II.4. pontjában rögzítettek szerint és az ajánlatkérő álláspontja alapján örökségvédelmi bejelentéssel (és nem engedéllyel) érintett. Az ajánlatkérő úgy ítélte meg az eljárás előkészítése során, hogy elegendő az örökségvédelmi bejelentés megtétele az eljárás megindítása előtt és nem szükséges örökségvédelmi engedély beszerzése.

156. A Döntőbizottság ezért megvizsgálta a kivitelezési tevékenységre és a beszerzés tárgyára vonatkozó irányadó rendelkezéseket, és összevetette a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban foglaltakkal és ennek alapján az alábbiakat állapította meg.

157. Az ajánlatkérő bejelentési eljárást indított, melyet előzetesen szakértője álláspontja alapján helyesnek vélt, ugyanakkor a hatóság a bejelentési eljárás során határidőben nem foglalt állást arról, hogy elegendő volt-e a bejelentés, avagy szükséges lett volna engedély beszerzése. A Döntőbizottság nem vizsgálhatja azonban a megelőző eljárás kezdeményezésének jogszerűségét és nem döntheti el az ajánlatkérő és az örökségvédelmi hatóság közötti jogszabályértelmezési vitát. Az ajánlatkérő bejelentési eljárást kezdeményezett, az örökségvédelmi hatóság jogszerű hallgatása okán jogszerűen megindíthatta az eljárását abban bízva, hogy helyesen értelmezte a beszerzésének megvalósítására irányadó szabályokat. A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatkérő ezen körülményeket figyelembe véve megfelelő körültekintéssel, alapossággal járt el a közbeszerzési eljárása előkészítése körében, figyelemmel volt a beszerzése tárgyára, az irányadó jogszabályokat megvizsgálta, és az így rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumok biztosították, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Ezen okból tehát az ajánlatkérő jogsértése a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértése körében nem volt megállapítható.

158. A kezdeményezésben felhozott másik indok, a tetőszerkezet állapotának előzetes felmérésével kapcsolatban a Döntőbizottság a következőket állapította meg.

159. Az ajánlatkérő műemléki szakértője (G.Cs.) által 2022. július 29-én készített F104-F116 fotókon – amelyek a felújítandó irodaépület padlásán készültek – jól látható a tetőszerkezet elemei, valamint a tetőfedésben és bádogos szerkezetekben mutatkozó hiányosságok (a fénybeszűrődésekből). Jól látható, hogy a palafedés alatt teljes felületű deszkázat készült a szarufák külső síkján. Az is jól látható, hogy a tetőszerkezet födémtől független kötőgerendákkal készült süllyesztett háromállószékes fedélszék. A fedélszék kialakítása olyan, hogy a szerkezeti elemek túlnyomó része jól kivehető, állapota megállapítható, takart szerkezeti elemrészek csak a kötőgerendák külső fali felfekvéseinél vannak (térfal ráfalazása), illetve takartak még a szarufák felső felületei a héjazat deszkázata által.

160. A faanyagvédelmi szakértő által 2023. július 27-én végzett vizsgálatokat összegző 2023. augusztus 22-én készült faanyagvédelmi szakvélemény „2. A vizsgálat módja és a szakvélemény jelölésrendszere” fejezetében a vizsgálat módjáról a következőket írja: „A elemeket a hozzáférhetőség határain belül szemrevételezéssel, kopogtatással, roncsolásmentes ellenőrzéssel vizsgáltam. A károsítók típusát makroszkópos vizsgálatokkal azonosítottam. A károsodás jellege és mértéke alapján határoztam meg az egyes elemek megtarthatóságát, védőkezelésének módját, vagy cseréjét.” A szakvéleményben található fotókon a zárófödémén készült áttörésen kívül semmilyen szerkezeti megbontás nem látható, ilyenekről a szakértői vélemény nem tesz említést. A tetőszerkezet állapota láthatóan közel azonos a 2022. július 29-én készült fotókon látható állapottal. A szakértő vizsgálati módszere és lehetősége nem volt bővebb az előzetesen végezhető vizsgálatoknál, bontással feltárt elemeket a szakértő nem vizsgált. A faanyagvédelmi szakértő a fedélszerkezet elemeit egyenként vizsgálta meg, és a 167 db megvizsgált elemből 108 db-ot jelölt meg cserélendőnek és további 22 db elemnél (jellemzően szarufák) írta elő a héjazatbontás utáni ellenőrzés szükségességét. Tehát csupán szemrevételezéssel, feltárás nélkül a szakvélemény a tető szerkezeti elemeinek több mint 64%-át cserélendőnek ítélte.

A közbeszerzési eljárásban kiadott költségvetési kiírás a tető szerkezeti elemeinek 15%-át jelölte cserélendőnek. Megjegyzendő, hogy a kiadott költségvetési kiírás cserépfedés alatti lécezés bontását tartalmazza, holott az épületen sem cserépfedés, sem lécezés nem készült, a palafedés alatt teljes felületű deszkázat készült.

161. A Döntőbizottság határozott szakmai véleménye szerint a faanyagvédelmi szakvéleményben szereplő – megbontás nélküli szemrevételezéssel megállapított – szerkezeti állapot már a közbeszerzési eljárás előkészítésének idején is hasonlóan fennállt, és az ajánlatkérő gondos eljárása esetén – faanyagvédelmi szakértő megbízása – észlelhető lett volna. Ebből következően az ajánlatkérő mulasztására, a nem megfelelő alaposágú előkészítésre vezethető vissza, hogy szükségessé vált a tetőszerkezettel kapcsolatos pótmunkák miatti szerződésmódosítás.

162. Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a kezdeményezés első eleme tekintetében az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás nem kellő gondossággal történő előkészítésével megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

163. A hivatalbóli kezdeményezés második elemében megfogalmazottak alapján az ajánlatkérő és a kérelmezett a 2023. október 17-én kelt szerződésmódosításukkal megsértették a Kbt. 141. § (2) bekezdését.

164. A Kbt. 2. § (1) bekezdése értelmében a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát.

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

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

A Kbt. 141. § (1) 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).

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

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

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

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

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

c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

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

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

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

165. A Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti „de minimis” jogalap, amely a Kbt. 141. § (3) bekezdése szerint abban az esetben szolgálhat a szerződésmódosítás jogszerű indokaként, amennyiben az a szerződés értékének változásával jár.

A Döntőbizottság rögzíti, hogy elsőként a Kbt. 141. § (2) bekezdésében meghatározott szerződésmódosítási jogcímet vizsgálta meg. A Kbt. 141. § (2) bekezdés két pontban határozza meg az eredeti szerződéses érték még jogszerű változását. A Kbt. 141. § (2) bekezdés a) pontja szerinti jogcímet abban az esetben lehet alkalmazni, amennyiben a konkrét beszerzés értéke eléri az uniós értékhatárt. A b) pont szerinti esetben akkor, ha a módosítás szerinti ellenérték növekedés az eredeti szerződéses érték 15%-át nem haladja meg, és a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez.

166. A szerződésmódosítás eredményeként a felek módosították a műszaki tartalmat, a vállalkozói díjat 169.990.000.-Ft-ról 189.028.462.-Ft-ra emelték és a teljesítés határidejét az eredeti 2023. július 30-ról 2023. december 15-ig meghosszabbították.

167. Az első akadályoztatás a szerződés 2023. április 3-i megkötése és az új örökségvédelmi bejelentés alapján 2023. április 18-tól lehetséges munkakezdés között eltelt 16 nap volt, amit a felek – nyilatkozataik alapján – ebben az időtartamban vettek figyelembe a szerződésmódosításban a teljesítési határidő módosítása során. A felek arra hivatkoztak, hogy erre a 16 napos teljesítési határidő módosításra is alkalmazható a Kbt. 141. § (2) bekezdése, mivel ez is összefüggésben állt a tervtanács által előírtakból adódó pótmunkákkal, amik a szerződéses érték változását eredményezték. A Kbt. 142. § (2) bekezdése értelmében az érték változásával járó módosítás esetében akkor jogszerű a teljesítési határidő módosítása, ha az az érték változásával – jelen esetben a pótmunkák felmerülésével – összefügg. Ezzel szemben a Döntőbizottság a rendelkezésre álló dokumentumok alapján azt állapította meg, hogy ebben az időpontban (2023. április 3. és 18. között) a feleknek még nem lehetett tudomása a pótmunkák szükségességéről, hiszen az csak a tervtanács 2023. május 30-án adott véleménye alapján vált szükségessé, azaz ez a 16 nap semmiképpen nem áll kapcsolatban a később ismertté váló pótmunkák szükségességével. Egyetértett ezért a Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezővel abban, hogy a szerződéses érték megemelése 11,6%-kal megfelel a de minimis szabálynak, azonban a 129 napos teljesítési határidő 267 napra, több mint kétszeresére emelése azonban nem alapítható teljes egészében a Kbt. 141. § (2) bekezdésére.

168. A jogorvoslati eljárás során hivatkoztak a felek arra is, hogy ez a 16 napos teljesítési határidő módosítás megfelel a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának. Ezen szerződésmódosítási indok 4 konjunktív feltétel teljesítése esetén lehet jogszerű. Amennyiben a módosítás szükséges, az okot adó körülményeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatta előre, a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha ezen négy konjunktív feltétel közül bármelyik nem teljesül, a szerződésmódosítás ezen jogszabályhely alapján sem minősülhet jogszerűnek.

169. A Döntőbizottság az alábbiak szerint az első feltétel, a szerződésmódosítás szükségességét vizsgálta meg, és az alábbiakat állapította meg.

170. Az ajánlatkérő 2022. december 21-én az Övr. 64. § szerinti örökségvédelmi bejelentést nyújtott be az örökségvédelmi hatósághoz a Szerencs, Gyár u. 1. szám, 2023/15 helyrajzi számú ingatlanon lévő műemlék irodaház felújítására vonatkozóan. Az örökségvédelmi hatóság az Övr. 70. § szerinti öt napos határidőn belül nem jelzett a bejelentéssel kapcsolatos hiányt az ajánlatkérő felé, a tíz napos határidő leteltéig határozatlanban nem tiltotta meg a munkák végzését, azaz hallgatással tudomásul vette a bejelentést, így az ajánlatkérő a bejelentés benyújtását követő 15. naptól jogosult volt a bejelentésben meghatározott munkálatok elvégzésére. A 15. nap – az igazgatási szünetet is figyelembe véve – 2023. január 21-én telt le.

171. Az örökségvédelmi hatóság 2023. február 1-jén, az Övr. 70. § (5) bekezdésére hivatkozva tájékoztatta az ajánlatkérőt, hogy a 2022. december 21-én benyújtott örökségvédelmi bejelentése hiányos, illetve az abban megjelölt munkák nem az Övr. 64. §-a szerinti bejelentés köteles, hanem az Övr. 63. §-a szerinti örökségvédelmi engedély köteles tevékenységek. A Döntőbizottság szerint kiemelendő azon körülmény, hogy az örökségvédelmi hatóság nem döntést közölt, nem hiánypótlást írt elő, hanem tájékoztatást nyújtott az ajánlatkérő számára.

172. Az ajánlatkérő 2023. február 7-én tájékoztatta az örökségvédelmi hatóságot arról, hogy nem ért egyet a hatóság által közöltekkel az örökségvédelmi engedélyköteles tevékenységekkel kapcsolatban, valamint hogy az örökségvédelmi bejelentés annak megtételétől számított 15. napon hallgatással tudomásul vételre került.

173. Ezeken túlmenően az ajánlatkérő és az örökségvédelmi hatóság között további írásos kommunikáció nem zajlott. A Döntőbizottság az ajánlatkérő azon nyilatkozatát, hogy a további egyeztetéseket szóban folytatta a hatósággal (arról jegyzőkönyv, feljegyzés nem készült) nem tudta figyelembe venni, tekintettel a Kbt. 46. § (1) bekezdésére és a Kbt. 145. § (1a) bekezdés d) pontjára.

174. Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban is fenntartotta azon álláspontját, amit az örökségvédelmi hatóságnak is kifejtett, hogy az örökségvédelmi bejelentés annak megtételétől számított 15. napon hallgatással tudomásul vételre került, az ajánlatkérő jogosult volt az örökségvédelmi bejelentésben foglalt munkák végzésére. Mivel az örökségvédelmi hatóság 2023. február 1-jén közölt álláspontja is csupán tájékoztatás volt, a korábbi örökségvédelmi bejelentés hatályosságával és végrehajthatóságával kapcsolatban újabb döntést nem hozott. Maga az ajánlatkérő is úgy nyilatkozott, hogy praktikus okokból készített új örökségvédelmi bejelentést és kezdeményezett örökségvédelmi engedélyezési eljárást azért, hogy a hatóság esetleges későbbi lépései ne veszélyeztessék a tervezett munkák megvalósítását.

175. Megállapítható tehát, hogy a hatóság hallgatására tekintettel nem volt szükséges az új örökségvédelmi bejelentés megtétele, arra az ajánlatkérő saját döntésére, praktikus okok miatt került sor, tehát ily módon a szerződésmódosítás sem volt szükséges ezen okból, azaz a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerint sem tekinthető jogszerűnek a határidő módosítás ezen része.

176. A Döntőbizottság nem tudta figyelembe venni a kérelmezett és az ajánlatkérő hivatkozását a közreműködő szervezet feltétellel támogató tartalmú állásfoglalásában rögzített megállapításai tekintetében. Jogsértés megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogsértő eljárási cselekmény, magatartás, döntés, vagy mulasztás a Kbt.-ben, vagy a Kbt. valamely végrehajtási rendeletében szereplő jogszabályba ütközik, a Döntőbizottság feladata ezért az adott konkrét eljárásban a releváns tények, adatok és a tényállás feltárása, amely vizsgálat eredményeként – amennyiben annak feltételei fennállnak – jogsértés megállapítása. A hivatalbóli kezdeményező által felhívott jogalap szerinti módosítás a felek részéről nem volt jogszerű, továbbá a Döntőbizottság megvizsgálta az ajánlatkérő által hivatkozott egyéb jogalap (Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja) fennálltát is, amely nem volt megalapozott.

177. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett a kezdeményezéssel érintett szerződésmódosítás egészének jogalapjaként nem alkalmazhatta jogszerűen a Kbt. 141. § (2) bekezdését, sem az utóbb hivatkozott 141. § (4) bekezdés c) pontját, a felek közbeszerzési szerződését több elemében érintő, 2023. október 17-én kelt módosítása a Kbt. rendelkezésébe ütközött.

178. A kezdeményezés harmadik elemében foglaltak szerint a kérelmezett megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés a), b), d) és e) pontjait azzal, hogy a Szoszobenesi Kft. alvállalkozó teljesítésével kapcsolatban nem alkalmazta a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése szerinti kifizetési szabályokat. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a kérelmezett az elkövetett jogsértést érdemben nem vitatta.

179. A 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőként szerződő fél, ha az ajánlattevőként szerződő fél a teljesítéshez alvállalkozót vesz igénybe, a Ptk. 6:130. § (1) és (2) bekezdésétől eltérően a következő szabályok szerint köteles az ellenszolgáltatást teljesíteni:

- a) az ajánlattevőként szerződő felek annak megfelelően nyújtják be számlájukat az ajánlatkérőnek, hogy közülük melyik mekkora összegre jogosult az ellenszolgáltatásból. Az egyes ajánlattevőként szerződő felek a számla benyújtásával egyidejűleg nyilatkoznak arról, hogy az általuk a teljesítésbe bevont alvállalkozók egyenként mekkora összegre jogosultak az ellenszolgáltatásból;
- b) az ajánlattevőként szerződő felek mindegyike az általa kiállított számlában részletezi az alvállalkozói teljesítés, valamint az ajánlattevői teljesítés mértékét;
- c) a számlában feltüntetett alvállalkozói teljesítés ellenértékét az ajánlatkérőként szerződő fél a számla kézhezvételét követő tizenöt napon belül átutalja az ajánlattevőknek;
- d) az ajánlattevőként szerződő fél – amennyiben erre korábban még nem került sor – haladéktalanul kiegyenlíti az alvállalkozók számláit, vagy az alvállalkozóval kötött szerződésben foglaltak szerint az alvállalkozói díj egy részét visszatartja;
- e) az ajánlattevőként szerződő felek átadják az ajánlatkérőnek az alvállalkozói követelések kiegyenlítését igazoló átutalások igazolásainak másolatait;
- f) az ajánlattevőként szerződő felek által benyújtott számlában megjelölt, ajánlattevői teljesítés ellenértékét az ajánlatkérőként szerződő fél az e) pont szerinti dokumentumok beérkezését követő tizenöt napon belül átutalja az ajánlattevőként szerződő feleknek;
- g) ha az ajánlattevőként szerződő felek valamelyike a d) vagy az e) pont szerinti kötelezettségét nem teljesíti, az ellenszolgáltatás fennmaradó részét az ajánlatkérő visszatartja, és az akkor illeti meg az ajánlattevőt, ha az ajánlatkérő részére igazolja, hogy a d) vagy az e) pont szerinti kötelezettségét teljesítette, vagy hitelt érdemlő irattal igazolja, hogy az alvállalkozó nem jogosult az ajánlattevő által az a) pont szerint bejelentett összegre vagy annak egy részére.

(2) A felek kizárólag az (1) bekezdés f) pontja szerinti ellenszolgáltatás halasztott teljesítésében állapodhatnak meg a Ptk. 6:130. § (3) bekezdésének megfelelően.

(3) Ha az ellenszolgáltatást több részletben teljesíti az ajánlatkérőként szerződést kötő fél, minden részlettel kapcsolatban alkalmazni kell az (1) és (2) bekezdést. Európai uniós támogatásból megvalósított közbeszerzés során alkalmazott szállítói kifizetés esetén az (1) bekezdés szerinti szabályokat az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló kormányrendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

180. A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre a polgári jog szabályait a Kbt. szerinti eltérésekkel kell alkalmazni (2. § (8) bekezdés). Amennyiben a közbeszerzési szerződésekkel összefüggésben a Kbt. a Ptk. szabályaitól eltérő rendelkezéseket fogalmaz meg, úgy azokra a szerződő feleknek figyelemmel kell lenniük és azokat kötelező jelleggel alkalmazniuk kell.

181. A Kbt. 135-136. §-aiban rögzített szabályok, a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételekre irányadó sajátos rendelkezések körében – az építési beruházások esetében – kiemelt jelentősége van a Kbt. 135. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésében foglaltaknak. A kötelezően alkalmazandó kifizetési szabályok mind az ajánlatkérőre, mind a kérelmezettre fogalmaznak meg követendő eljárásrendet és amennyiben az ajánlattevőként szerződő szervezet a szerződés teljesítéséhez alvállalkozót vesz igénybe, a Ptk. 6:130. § (1)-(3) bekezdéseitől eltérő sajátos szabályokra kell figyelemmel lenniük az ellenszolgáltatás kifizetése során.

182. A 322/2015. Korm. rendelet 32/A. §-a értelmében az ellenszolgáltatás megfizetése két lépcsőben történik: az ajánlatkérő elsőként az alvállalkozói teljesítések ellenértékét fizeti meg az ajánlattevő részére (az ajánlattevő által előzetes nyilatkozatában és a számlán feltüntetettek alapján), majd az ajánlattevői teljesítés megfizetésére csak abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az ajánlattevő az ajánlatkérő felé igazolta, hogy az alvállalkozók részére a nekik járó ellenértéket megfizette, vagy annak visszatartására jogszerűen került sor.

183. A kérelmezett felelős műszaki vezetői feladatainak ellátására a Szoszobenesi Kft.-vel kötött szerződést 2023. április 3-án, nettó 1.359.920.-Ft összegben. A megjelölt gazdasági szereplő alvállalkozóként történő bevonását a kérelmezett 2023. április 3-án jelentette be az ajánlatkérő felé, a gazdasági szereplő nem vitásan alvállalkozónak minősült, következésképpen a kérelmezett köteles volt alkalmazni a Korm.rendelet szabályait. A szerződés teljesítése során a kérelmezett egy előlegrszámlát, egy részszámlát és egy vég számlát állított ki, amelyek közül a részszámla és a vég számla volt érintett alvállalkozói teljesítéssel. A kérelmezett azonban sem a részszámla tekintetében 2023. július 25-én, sem a vég számla tekintetében a 2023. december 22-én kelt nyilatkozatán a Szoszobenesi Kft. alvállalkozót és az ellenszolgáltatásból őt megillető összeget nem tüntette fel és ezzel megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltakat.

184. A kérelmezett ugyanakkor sem a részszámláját, sem a vég számláját nem a megfelelő tartalommal állította ki, mivel azokban egyáltalán nem tüntette fel az érintett teljesítési időszakhoz tartozó, a Szoszobenesi Kft. általi alvállalkozói teljesítés mértékét, ezen mulasztásával a kérelmezett megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontját is.

185. A Döntőbizottság egyetértett a hivatalbóli kezdeményező álláspontjával abban, hogy a kérelmezett továbbá megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés d) pontját is a vég számla tekintetében. A teljes vég számla összege ugyanis azért került egyösszegben kifizetésre, mert a kérelmezett a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltak ellenére a vég számlában nem tüntette fel a Szoszobenesi Kft. alvállalkozói teljesítésének mértékét, így a kérelmezett a vég számla ajánlatkérői kifizetését követően, az alvállalkozói számla keltétől számított egy hónappal később egyenlítette ki az alvállalkozó számláját.

186. A kérelmezett mulasztása okán sérült a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés e) pontja is, mivel az alvállalkozói követelés kiegyenlítését igazoló átutalás másolatait a vég számla tekintetében a fővállalkozói díj kifizetésig nem adta át az ajánlatkérő részére, tekintettel arra, hogy az alvállalkozói számla kiegyenlítésére 2024. január 22-én, a kérelmezetti vég számla kifizetését követően került sor.

187. A kezdeményezés negyedik eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés g) pontját azzal, hogy nem ellenőrizte, hogy a kérelmezett eleget tett-e a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés d) és e) pontjainak a Szoszobenesi Kft. alvállalkozó kifizetésének során. Az ajánlatkérő nem vitatta, hogy a nevezett alvállalkozó bejelentésre került. Az ajánlatkérő részéről azonban a rész számla és a vég számla is kifizetésre került úgy, hogy az ajánlatkérő nem győződött meg a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésének d) és e) pontjában foglaltak kérelmezett általi teljes körű teljesítéséről az alvállalkozói teljesítés mértékének feltüntetése és a részére járó vállalkozói díj kifizetésének tekintetében. Az ajánlatkérő ekörben adminisztratív hibára hivatkozott, és arra, hogy az alvállalkozói kifizetés teljesült és nem érte

hátrány a kötelemben részes feleket, amely körülmények azonban a jogsértés tényén nem változtatnak. A Döntőbizottság kiemeli, hogy a vállalkozói díjak kifizetése körében a meghatározott sorrend szerinti kifizetéseknek kiemelt jelentősége van annak okán, hogy az alvállalkozók is megfelelő időben és módon, a körbetartozások elkerülése érdekében hozzájussanak a vállalkozói díjaikhoz és ezért ezen sorrendet betartva járjon el mind a nyertes ajánlattevőként szerződő fél, mind az ajánlatkérő az alvállalkozói teljesítést tartalmazó számlákban foglalt kötelező tartalmak vizsgálata körében. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a részszámla és a végszámla tekintetében nem teljesítette a kötelezettségét és nem ellenőrizte, hogy a kérelmezett igazolta-e az alvállalkozója jogszabálynak megfelelő kifizetését, ezért mulasztásával megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésének g) pontjában foglaltakat.

188. Fentiek szerint a Döntőbizottság a kezdeményezés valamennyi elemében a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján megállapította a jogsértést és alkalmazta a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja szerinti jogkövetkezményt.

189. A Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja szerint a Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezte a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását [153. §] és a Döntőbizottság megállapítja a jogsértés megtörténtét.

190. A Kbt. 165. § (7) bekezdése szerint a Kbt. 165. § (6) bekezdésben meghatározott bírság összege – a Kbt. 165. § (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetén a jogorvoslással érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15%-a.

191. A Döntőbizottságnak – tekintettel arra, hogy Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezte a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását – a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja alapján további jogkövetkezményként kötelezően bírságot kellett kiszabnia.

192. A Kbt. 165. § (11) bekezdés értelmében 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.

193. A Döntőbizottság az ajánlatkérő és a kérelmezett tekintetében a bírságok összegének megállapításakor az eset összes körülményét figyelembe vette.

194. A Döntőbizottság a bírság összegére vonatkozó döntése során az ajánlatkérő esetében értékelte a közbeszerzési eljárás tárgyát és értékét, amely nettó 169.990.000.-Ft. A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során figyelembe vette a jogsértés súlyát (Kbt. 165. § (11) bekezdés a) pontja). A Döntőbizottság ekörben a Kbt. 141. § (2) bekezdése tekintetében az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben megállapított jogsértéssel összefüggésben utal a Kúria Kfv.II.37.434/2017/12. számú, valamint a Kf.I.40.725/2021/18. számú ítéleteiben foglaltakra, amelyekben a Kúria elvi élel mondta ki, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, a Döntőbizottságnak nem kell vizsgálnia, hogy mely okból, vagy milyen vélekedés alapján nem kerültek betartásra a közbeszerzési szabályok – szerződésmódosítást jogsértő módon megvalósító mindkét féllel, vagyis az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben is bírságot szabott ki. Értékelte továbbá azt a körülményt, hogy nem lehetett azt megállapítani, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt, és azt is, hogy az ajánlatkérővel szemben több jogsértés megállapítására is sor került. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a jogsértések nem reparálhatók, továbbá az eljárást lezáró döntésre a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértése kihatással volt, továbbá értékelte, hogy a közbeszerzés támogatásból megvalósult beruházásra irányult, amelyre tekintettel a jogsértés megállapításához más szerv eljárásában kapcsolódhat szankció.

195. A Döntőbizottság a kérelmezettel szemben kiszabott bírság tekintetében figyelembe vette a közbeszerzés tárgyát, értékét, a szerződésmódosítással érintett összeget, a jogsértés súlyát a szerződésmódosítás jogsértése körében, továbbá azt, hogy a jogsértés utólag nem reparálható, a kérelmezett jogsértései nem hatottak ki a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre, továbbá a Döntőbizottság nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos lett volna.

A Döntőbizottság nem tekinthetett el azon körülménytől, hogy a kérelmezett esetében is több jogsértés megállapítására került sor az adott közbeszerzés vonatkozásában továbbá értékelte, hogy a közbeszerzés támogatásból megvalósult beruházásra irányult, amelyre tekintettel a jogsértés megállapításához más szerv eljárásában kapcsolódhat szankció.

196. Fentiek alapján a Döntőbizottság az eset összes körülményét figyelembe véve a rendelkező részben meghatározott bírságot szabta ki az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben. A Döntőbizottság nem vette figyelembe a kérelmezett és ajánlatkérő azon hivatkozását, hogy csupán adminisztratív okból, valamint a felek számára jogsérelmet nem okozó módon kerülhetett sor a 322/2015. Korm. rendeletben foglaltak megsértésére. Miután a kifizetési szabályok megsértése többszakaszos volt, ezért az egymásra épülő kötelezettségek megsértése több jogsértést is megvalósított, a Döntőbizottság nem tudott eltekinteni a jogsértések számától még annak ellenére sem, hogy egy alvállalkozó esetében történt valamennyi mulasztás a kérelmezett és az ajánlatkérő részéről. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a megállapított bírságok jóval alatta maradnak a Kbt. 165. § (7) bekezdésében meghatározott százalékos arányszámnak.

197. A Döntőbizottság hatásköre és illetékessége a Kbt. 145. § (2)-(6) bekezdésein alapul.

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

199. A határozat ellen a Kbt. 170. § alapján indítható közigazgatási per. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1)

bekezdése és a Kp. 13. § (3) bekezdésének a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselet a Kp. 27. § (1) bekezdésének b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

B u d a p e s t, 2024. június 3.

Pulainé Dr. Horváth Hajnalka sk.
közbeszerzési biztos
a tanács elnöke

Bán János sk.
közbeszerzési biztos

Dr. Andriska Szilvia sk.
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné
titkárságvezető

Kapják:

1. Kezdeményező képviselője (kizárólag elektronikus úton)
2. Ajánlatkérő képviselője (kizárólag elektronikus úton)
3. Kérelmezett képviselője (kizárólag elektronikus úton)
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága (kizárólag elektronikus úton)
5. Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium (kizárólag elektronikus úton)