



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

---

**Az ügy iktatószáma:**

**D.99/18/2022.**

**A tanács tagjai:** Dr. Peleskey Viktória közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Mag László közbeszerzési biztos, Dr. Andriska Szilvia közbeszerzési biztos

**A hivatalbóli kezdeményező:**

Pénzügyminisztérium, mint a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Irányító Hatósága (jogutódja: Miniszterelnökség)  
(Budapest, József nádor tér 2-4.)

**A hivatalbóli kezdeményező képviselője:**

Dr. Borzási Bence jogtanácsos

**Az ajánlatkérő:**

Magy Község Önkormányzata  
(Magy, Hősök tere 4.)

**Az ajánlatkérő képviselője:**

Dr. Sarkadi Zoltán felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó  
(Nyíregyháza, Szent István utca 3. 1. em. 2.)

**A kérelmezett:**

Haklik Mérnöki Iroda Kft.  
(Vásárosnamény, Tácsics Mihály út 16.)

**A közbeszerzés tárgya, értéke:** Fedett piac építése Magy településen (EKR000267672018),  
becsült érték: 39.375.000.- Ft

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

**H A T Á R O Z A T –ot.**

A Döntőbizottság az első kezdeményezési elem körében jogsértés hiányát állapítja meg.

A második kezdeményezési elem körében a Döntőbizottság megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) a Kbt.141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontját.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 500.000.-Ft, azaz ötszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt, hogy a bírság összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési számlájára átutalással 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 Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

### **A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás**

1. A hivatalbóli kezdeményező, mint támogató a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program keretén belül TOP-1.1.3-15 számú, „Helyi gazdaságfejlesztés” tárgyú felhívást tett közzé, melyre az ajánlatkérő, mint kedvezményezett TOP-1.1.3-15-SB1-2016-00028 azonosító számon regisztrált támogatási kérelmet nyújtott be 2016. április 27-én, amelyet a támogató 2017. június 30-án kelt támogatói döntése szerint támogatásban részesített.

A támogatási szerződés tárgya a „Helyi gazdaságfejlesztés Magyar településen” című TOP-1.1.3-15-SB1-2016-00028 azonosító számú projekt megvalósítása.

2. Az ajánlatkérő 2018. június 19-én a Kbt. 115. § szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított az ajánlati felhívás öt gazdasági szereplőnek való egyidejű megküldésével a bevezető részben meghatározott építési beruházás tárgyában. Az ajánlattételre felkért gazdasági szereplők:

- „HANDEL” Építőipari és Kereskedelmi Kft.
- Szikla-Terv Kft.
- SZANUSZ '94 Építőipari és Kereskedelmi Kft.
- LEGEN-Terv Kft.
- A kérelmezett.

3. Az ajánlati felhívás II.2.4) pontja szerint a közbeszerzés mennyisége:

„Magy 169/22 hrsz-ú ingatlanon egy új fedett elárúsító helyekkel rendelkező piac épület, valamint az ezt kiszolgáló épület kialakítása az alábbiak szerint:

- Kiszolgáló épület hasznos alapterület 96,26m<sup>2</sup> (9db helyiség)
- Elárúsítóhely hasznos alapterület: 365,60 m<sup>2</sup> (1db helyiség)
- Térkövezés: 1600 m<sup>2</sup>”

4. Az ajánlati felhívás II.2.5) pontja szerint az értékelési szempontok:

Ár szempont:

- Nettó ajánlati ár (Ft); súlysúlyszám 70.

Minőségi szempont:

- Teljes körű jótállás időtartama (egész hónapban kifejezve, legalább 36 hónap, legfeljebb 60 hónap); súlysúlyszám 10.
- A szerződés teljesítésében részt vevő műszaki vezető szakember magasépítési munkák területén szerzett felelős műszaki vezetői szakmai tapasztalata (min. 0, max 12 hónap); súlysúlyszám 20.

5. Az ajánlati felhívás II.2.7) pontja szerint a szerződés, keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer időtartama: kezdés-befejezés szerint 2018. július 16-tól 2018. augusztus 31-ig.

6. Az ajánlati felhívás II.2.11) pontja szerint a közbeszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos. A projekt száma: TOP-1.1.3-15-SB1- 2016-00028.

7. Az ajánlati felhívás V.2) pontjában az ajánlatkérő megadta a további információkat, amelyek között az alábbiak kerültek rögzítésre:

„11. Jelen felhívás II.2.7. pontjában meghatározott kezdés dátuma csupán tervezett dátum, a szerződésben foglalt feladatok a szerződés ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő általi aláírásától kezdődik.”

8. Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentáció részeként, az EKR elektronikus felületén elérhetővé tette a tervdokumentációt, amelynek része volt a „Gépészet” fejezet. Ezen belül megtalálható a „Műszaki leírás\_Magy Piac” elnevezésű dokumentum, amely az épületgépészeti tervdokumentációhoz tartozó műszaki leírás.

Ezen műszaki leírás 7. oldalán található meg a „Központi fűtési hálózat” fejezet, amelyben rögzítésre került, hogy „(...) Az épület hőveszteségének fedezésére egy Bosch Condens 2500-W kondenzációs kombi gázkazán terveztünk. A gázkazán fűtési teljesítménye 25 kW, illetve melegvíz készítés esetén 28 kW. (...)”

Ezen műszaki leírás 9. oldalán található meg a „Gázelosztó és csatlakozói vezeték leírása”, amely az alábbiakat rögzíti:

„Az építési telek előtt halad el a középnyomású gázelosztó vezeték.

A telken nincs középnyomású gáz csatlakozói vezeték. A tervezett gázcsokra kerül telepítésre a nyomásszabályzó és mérő állomás.”

Szintén a „Gépészet” fejezeten belül található meg a „Gh-01\_sz\_420” elnevezésű dokumentum, amely a víz, csatorna és gázszerelés helyszínrajza. Ezen tervlapon egyértelműen szerepel a megépítendő gáz csatlakozó vezeték, amellyel a tervezett belső gázhálózat csatlakozik a gáz közműhálózatához. Ezt a vezetéket a tervlap nem meglévő vezetékként tüntette fel.

9. Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentáció részeként, az EKR elektronikus felületén elérhetővé tette az árazatlan költségvetéseket, amelyek között megtalálható volt a „Magy Piac parkoló költségvetés” elnevezésű xls dokumentum, amely a parkolóépítés árazatlan költségvetését tartalmazta. Ezen költségvetés „Kőburkolat készítése” munkalapján az ajánlatkérő rögzítette a 3. tételt, amely az alábbi volt:

Ssz.	Tételszám	Tétel szövege	Menny.	Egység
3	62-003-31.2-0613714	Térburkolat készítése nagy igénybevételre, 8 cm-es kővel LEIER Solido 16,5x20x8 cm, szürke, Cikkszám: HUTJS0635	1600	m2

10. Az ajánlattételi határidőre – a 2018. június 26-i bontási jegyzőkönyv szerint – két darab ajánlat került benyújtásra: a kérelmezett és a „HANDEL” Építőipari és Kereskedelmi Kft. részéről.

11. Az ajánlatkérő 2018. június 26-án hiánypótlási felhívást küldött ki a kérelmezett részére, azonban ez nem volt releváns a jelen jogorvoslati eljárás szempontjából.

12. A 2018. július 7-én meghozott ajánlatkérői döntés szerint a legjobb ajánlatot a kérelmezett tette. Az összegezést az ajánlatok elbírálásáról 2018. július 10-én adta fel az ajánlatkérő,

amely szerint a közbeszerzési eljárás eredményes, a kérelmezett ajánlata érvényes volt, és az eljárás nyerteseként a kérelmezett került kihirdetésre.

13. A vállalkozási szerződés megkötésére 2018. július 16-án került sor. A szerződés az alábbi releváns információkat rögzítette: a szerződés

- 1.1 pontja szerint: „Megrendelő megrendeli, Vállalkozó pedig elvállalja a 4556 Magy belterület, 169/22 hrsz-ú ingatlanon fedett piac építéséhez kapcsolódó kivitelezési munkák elvégzését a Vállalkozó, mint nyertes ajánlattevő ajánlata alapján. A vállalkozási szerződés alapját az eljárást megindító felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, továbbá Vállalkozó által benyújtott és Megrendelő által elfogadott ajánlat határozzák meg.”

- 3.1 pontja szerint: „Szerződő Felek a kivitelezési munkák értékét a közbeszerzési eljárás eredményeként a következők szerint állapítják meg: Vállalkozói díj: 34.690.000.- Ft + ÁFA, azaz 44.056.300.- Ft, összesen bruttó Negyvennégy millió-ötvenhatezer-Háromszáz forint.”

- 3.2 pontja szerint: „A vállalkozói díj átalányár, fedezetet nyújt mindazon elvégzendő munkákra, amelyek a szerződés tárgyát képezik. Vállalkozó a vállalkozói díj kialakításakor elvárható gondossággal vizsgálta felül a rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumokat, ismerte meg a teljesítés helyszínét. A vállalkozói díj az ajánlatban, szerződésben foglalt mennyiségi és minőségi követelmények figyelembe vételével került meghatározásra és biztosítja a létesítmény rendeltetésszerű használatra alkalmas állapotban, határidőre történő átadását”

- 6. pontja szerint: „A szerződésben előírt kivitelezési munkák teljesítési határideje: 2018.08.31.”

- 6.1 pontja szerint: „Vállalkozó eredményfelelősséget vállal a beruházás szerződés szerű megvalósítására.”

- 6.2 pontja szerint: „Vállalkozó előteljesítésre jogosult.”

- 10.1 pontja szerint: „Amennyiben Vállalkozó a teljesítési határidőhöz képest olyan okból, amelyért felelős késedelmesen teljesít, köteles Megrendelő részére késedelmi kötbért fizetni figyelemmel a Ptk. 6:186. §-ára. A késedelmi kötbér mértéke az eredménytelenül eltelt teljesítési határidőtől számítva a tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított teljes ellenszolgáltatás 0,5%-a/naptári nap, maximális mértéke a tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított teljes ellenszolgáltatás 10 %-a.”

14. A kérelmezett 2018. augusztus 6-án akadályközléssel fordult az ajánlatkérő felé, amelyben jelezte, hogy a megrendelése ellenére a gyártónak/forgalmazónak nem sikerült leszállítania az 1600 m<sup>2</sup> térkövet. A műszaki ellenőr az akadályközlést még aznap elfogadta. Az akadályközlésről az építési napló nem tartalmaz bejegyzést.

15. A vállalkozási szerződés 1. számú módosítására 2018. augusztus 15-én került sor. A szerződésmódosítás az alábbi releváns információkat tartalmazta:

## „2. MEGÁLLAPÍTÁS

Szerződő Felek a közöttük 2018.07.16. napján megkötött vállalkozási szerződés 6. pontját a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján az alábbiak szerint módosítják:

### 6. A TELJESÍTÉS HATÁRIDEJE

A szerződésben előírt kivitelezési munkák teljesítési határideje: 2018.11.30.

Vállalkozó eredményfelelősséget vállal a beruházás szerződés szerű megvalósítására.

Vállalkozó előteljesítésre jogosult.”

## „3. INDOKOLÁS

3.1 A Szerződő Felek között megkötött alapszerződés értelmében Vállalkozó feladatát képezi 1600 m<sup>2</sup> nagyságú terület térkővel történő borítása. Vállalkozó az ajánlattételt megelőzően piackutatást végzett a tekintetben, hogy van-e olyan gyártó, illetve forgalmazó, aki ekkora

mennyiséget, viszonylag rövid határidő alatt le tud szállítani Vállalkozó részére, amely tekintetben pozitív visszajelzést kapott. Vállalkozó a szerződéskötést követően haladéktalanul leadta rendelését a gyártónak/forgalmazó felé a kívánt mennyiségre. A gyártó/forgalmazó – a nagy mennyiségre tekintettel – a szállítás határidejét 2018.08.06. napján határozta meg. A fent említett dátumra azonban gyártónak/forgalmazónak nem sikerült a térkövet leszállítania, így Vállalkozó más gyártókat, forgalmazókat keresett meg a termék beszerzésével kapcsolatban. Azonban az építőipari munkák kiemelt időszaka lévén a gyártók, forgalmazók kapacitása már le volt kötve, így más helyről sem sikerült a szükséges mennyiség időben történő beszerzése. Ezen munkarész csúszása miatt a többi munkálatot sem sikerült időben kivitelezni, így a szerződés határidejének módosítása vált szükségessé.”

16. A kérelmezett 2018. október 17-én akadályközléssel fordult az ajánlatkérő felé, amelyben jelezte, hogy a munkák elkezdését követően derült ki, hogy a telke nem rendelkezik gázbekötéssel, ezért vegyestüzelésű kazán, puffertároló és új kémény beépítése szükséges, amihez plusz időre van szüksége. A műszaki ellenőr az akadályközlést még aznap elfogadta. Az akadályközlésről az építési napló nem tartalmaz bejegyzést.

17. A vállalkozási szerződés 2. számú módosítására 2018. november 29-én került sor. A szerződésmódosítás az alábbi releváns információkat tartalmazta:

#### „2. MEGÁLLAPÍTÁS

Szerződő Felek a közöttük 2018.07.16. napján megkötött, majd 2018.08.15. napján módosított vállalkozási szerződés 6. pontját a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján az alábbiak szerint módosítják:

#### 6. A TELJESÍTÉS HATÁRIDEJE

A szerződésben előírt kivitelezési munkák teljesítési határideje: 2018.12.31.

Vállalkozó eredményfelelősséget vállal a beruházás szerződésszerű megvalósítására.

Vállalkozó előteljesítésre jogosult.”

#### „3. INDOKOLÁS

3.1 A Szerződő Felek között megkötött alapszerződés értelmében Vállalkozó feladatát képezi a telken belül egy nyomáscsökkentő és egy gázmérő állomás elhelyezése, mivel a telken belül jelenleg nem található gázcsanak, így ennek kiépítése nem lehetséges. Az épület fűtésére és használati meleg víz ellátására egy 25kW-os kondenzációs gázkazán került betervezésre, így elengedhetetlen a gázcsatlakozás kiépítése. A közmű szolgáltatóval történt egyeztetés során kiderült, hogy az utcai hálózatról az érintett telekre történő becsatlakozás kiépítését csak a közmű-szolgáltató illetékesei végezhetik el. Mivel a szolgáltató ennek a munkának az elvégzését csak 1 év múlva tudná elvégezni, ezért a betervezett gázkazán helyett egy megegyező teljesítményű vegyes tüzelésű kazán és puffertároló kerülne kiépítésre. Ezen munkarészek elvégzéséhez szükséges a szakági tervfejezetek módosítása. A téliesre fordult időjárás miatt elengedhetetlen a fűtés beindítása, hogy a hideg miatt a már beépített, nyomás alatt lévő hideg- és melegvíz hálózatban semmilyen kár ne keletkezzen. Ezen munkarész csúszása miatt a szerződés befejezési határidejének módosítása vált szükségessé a Vállalkozó önhibáján kívül”

18. A Magyar Államkincstár Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazgatósága 2022. január 22-én szabálytalansági gyanúbejelentéssel élt a hivatalbóli kezdeményező felé, amelyben megállapította, hogy sem az 1. számú, sem a 2. számú szerződésmódosítás nem felelt meg a Kbt. előírásainak.

19. 2022. január 31-én a hivatalbóli kezdeményező szabálytalansági eljárást indított, amelyről értesítette az ajánlatkérőt. Ezt követően került sor a Döntőbizottságnál a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére.

### **A hivatalbóli kezdeményezés**

20. A hivatalbóli kezdeményező 2022. március 18-án jogorvoslati kezdeményezést terjesztett elő, amelyben két kezdeményezési elembe foglalta össze a közbeszerzési eljárásban vélhetően elkövetett jogszabálysértéseket.

21. A Döntőbizottság a D 99/15/2022. számú végzésében megállapította a hivatalbóli kezdeményező vonatkozásában bekövetkezett jogutódlást.

22. Az első kezdeményezési elem szerint az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (6) bekezdésben foglaltakat, amikor a vállalkozási szerződés határidejét az 1. számú szerződésmódosítással megfelelő jogalap nélkül módosította. A jogsértő esemény időpontja: 2018. augusztus 15., az 1. számú szerződésmódosítás napja. A tudomásszerzés időpontja 2022. január 31., a szabálytalansági eljárás megindításának napja.

23. A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy a felek a szerződés teljesítési határidejét első alkalommal 2018. augusztus 31-ről 2018. november 30-ra módosították.

Az alapszerződés értelmében a kérelmezett feladatát képezte 1600 m<sup>2</sup> nagyságú terület térkövel történő borítása. A szerződés módosításának indokolása szerint: „Vállalkozó az ajánlattételt megelőzően piackutatást végzett a tekintetben, hogy van-e olyan gyártó, illetve forgalmazó, aki ekkora mennyiséget, viszonylag rövid határidő alatt le tud szállítani Vállalkozó részére, amely tekintetben pozitív visszajelzést kapott. Vállalkozó a szerződéskötést követően haladéktalanul leadta rendelését a gyártónak/forgalmazó felé a kívánt mennyiségre. A gyártó/forgalmazó – a nagy mennyiségre tekintettel – a szállítás határidejét 2018. augusztus 6. napján határozta meg. A fent említett dátumra azonban gyártónak/forgalmazónak nem sikerült a térkövet leszállítania, így Vállalkozó más gyártókat, forgalmazókat keresett meg a termék beszerzésével kapcsolatban. Azonban az építőipari munkák kiemelt időszaka lévén a gyártók, forgalmazók kapacitása már le volt kötve, így más helyről sem sikerült a szükséges mennyiség időben történő beszerzése. Ezen munkarész csúszása miatt a többi munkálatot sem sikerült időben kivitelezni, így a szerződés határidejének módosítása vált szükségessé”.

A szerződés módosításának jogalapjaként a Felek a Kbt. 141. § (6) bekezdését jelölték meg.

24. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a teljesítési határidő módosítása jelentős módosításnak minősül, különös tekintettel arra, hogy a teljesítésre eredetileg nyitva álló 46 napos határidő a módosítást követően az eredeti teljesítési határidő közel háromszorosára, 137 napra nőtt.

A szerződés 1. sz. módosítása nem tekinthető jogszerűnek.

25. A második kezdeményezési elem szerint az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (6) bekezdésben foglaltakat, amikor a vállalkozási szerződés határidejét a 2. számú szerződésmódosítással megfelelő jogalap nélkül módosította. A jogsértő esemény időpontja: 2018. november 29., a 2. számú szerződésmódosítás napja. A tudomásszerzés időpontja 2022. január 31., a szabálytalansági eljárás megindításának napja.

26. A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy a felek a szerződés teljesítési határidejét második alkalommal műszaki-szakmai módosítással összefüggésben 2018. december 31-re változtatták.

A felek azzal indokolták a vállalkozási szerződés második módosítását, hogy közöttük megkötött alapszerződés értelmében „Vállalkozó feladatát képezi a telken belül egy nyomáscsökkentő és egy gázmérő állomás elhelyezése, mivel a telken belül jelenleg nem található gázcsanak, így ennek kiépítése nem lehetséges. Az épület fűtésére és használati meleg víz ellátására egy 25kW-os kondenzációs gázkazán került betervezésre, így elengedhetetlen a gázcsatlakozás kiépítése. A közmű szolgáltatóval történt egyeztetés során kiderült, hogy az utcai hálózatról az érintett telekre történő becsatlakozás kiépítését csak a közmű-szolgáltató illetékesei végezhetik el. Mivel a szolgáltató ennek a munkának az elvégzését csak 1 év múlva tudná elvégezni, ezért a betervezett gázkazán helyett egy megegyező teljesítményű vegyes tüzelésű kazán és puffertároló kerülne kiépítésre. Ezen munkarészek elvégzéséhez szükséges a szakági tervfejezetek módosítása. A téliesre fordult időjárás miatt elengedhetetlen a fűtés beindítása, hogy a hideg miatt a már beépített, nyomás alatt lévő hideg- és melegvíz hálózatban semmilyen kár ne keletkezzen. Ezen munkarész csúszása miatt a szerződés befejezési határidejének módosítása vált szükségessé a Vállalkozó önhibáján kívül”.

A módosítás jogalapjaként a Kbt. 141. § (6) bekezdését jelölték meg.

27. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint az a tény, hogy az eredeti 46 napos határidő a módosítás útján az 1. számú szerződésmódosításhoz képest is további 31 nappal növekedett, maga után vonja, hogy a teljesítési határidő a tartamát tekintve jelen esetben lényeges módosításnak tekinthető, és az új határidő az eredeti szerződéses feltételtől lényegesen eltérő érdemi feltételt jelent.

A gázcsatlakozással kapcsolatos ügyintézés nem kellő alaposágú előkészítettsége folytán megváltozott megrendelői igények miatt szükségessé váló szakági tervfejezet-módosítás pedig a hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint nem tekinthető a módosítást szükségessé tevő olyan körülménynek, amelyeket ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

28. A teljesítési határidő módosítása tekintetében tehát a Kbt. 141. § (6) bekezdésben foglalt feltétel – nem lényeges módosítás – teljesülése nem állapítható meg, a szerződés 2. számú szerződésmódosítása nem volt jogszerű.

### **Az ajánlatkérő észrevétele**

29. Az ajánlatkérő 2022. április 21-én a jogorvoslati eljárásban észrevételt nyújtott be, amelyben eljárásjogi kifogást terjesztett elő és kérte, hogy a Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást szüntesse meg.

30. Az ajánlatkérő előadta, hogy a határidők megtartásának garanciális jelentősége van: egyfelől az ügyfél elvárja a hatóságtól, hogy az ügyét gyorsan, hatékonyan intézze el, másfelől az ügyintézés milyenségét, a hatóságok és tágabb értelemben az állam megítélését is nagymértékben meghatározza az, hogy a hatóságok milyen gyorsan és szakszerűen járnak el. Alaptörvényi szinten lefektetett és alapelvi éllel kiemelt követelmény Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség rész, XXIV. cikkének (1) bekezdése a tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézés követelménye.

31. Az ajánlatkérő álláspontja szerint a hivatalbóli kezdeményező megsértette az ajánlatkérő Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt jogát, mert olyan időpontban hozott döntést a szabálytalanság gyanújáról, amikor az már nem felelt meg az észszerű határidőn belüli ügyintézés követelményének, tekintettel, hogy a hivatalbóli kezdeményező 2022. január 31-én döntött a szabálytalansági eljárás megindításáról.

32. Az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó 1. számú szerződésmódosítást 2018. augusztus 15-én, míg a 2. számú szerződésmódosítást 2018. november 29-én írta alá, így a jogorvoslati eljárás szempontjából a hivatalbóli kezdeményezésben foglaltakra a Kbt. ezen időpontban hatályban volt anyagi jogi rendelkezései irányadóak.

33. Az ajánlatkérő álláspontja szerint a hivatalbóli kezdeményező a hivatalbóli kezdeményezését a Kbt.-ben rögzített határidőn túl nyújtotta be.

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

g) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet.”

35. Tekintettel arra, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerinti szervezet kezdeményezte a Döntőbizottság hivatalból való eljárását és a beszerzés támogatásból valósult meg, a kezdeményezés benyújtására nyitva álló szubjektív határidőt a Kbt. 152. § (2) bekezdésének első fordulata (a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan nap).

36. Az ajánlatkérő – utólagos ellenőrzésre – első alkalommal 2021. április 21-én töltötte fel tárgyi szerződésmódosítások iratanyagát, majd második alkalommal 2021. szeptember 7-én, mivel az első ellenőrzés eredmény nélkül lezárásra került.

37. Az ajánlatkérő szerint megállapítható, hogy a hivatalbóli kezdeményező a jogsértésről első alkalommal 2021. április 21-én, második alkalommal 2021. szeptember 7-én szerzett tudomást, amelytől számított 60 napon belül lett volna lehetősége jogorvoslati eljárást indítania.

Mindezekre figyelemmel a 2021. március 18-án előterjesztett hivatalbóli kezdeményezés a 60 napos szubjektív jogvesztő határidőn túl került benyújtásra, függetlenül attól, hogy a hivatalbóli kezdeményező a szabálytalansági eljárást 2022. január 31-én indította meg.

Fentiek fényében a jogorvoslati eljárás indítása elkésztett.

38. Az ajánlatkérő kérte a Döntőbizottságot, hogy a Kbt. 145. § (1) bekezdés alapján alkalmazandó Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontjára tekintettel, az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja alapján a jogorvoslati eljárást szüntesse meg.

39. Az ajánlatkérő a Döntőbizottság felhívására észrevételt tett 2022. május 3-án, amelyben kérte a Döntőbizottságot, hogy a jogorvoslati eljárást szüntesse meg, vagy állapítsa meg jogsértés hiányát.

40. Az ajánlatkérő az 1. számú szerződésmódosítással kapcsolatban előadta, hogy az ajánlattevők felkérése során igyekezett olyan gazdasági szereplőket felkérni ajánlattételre, akik megbízhatóak, az építőiparban régebben dolgoznak, megfelelő gyakorlatuk van a kivitelezések lebonyolításához. A nyertes ajánlattevő a kérelmezett lett, amely cég már több éve dolgozik építési vállalkozóként, munkájára panaszt nem hallottak, számos referencia munkával rendelkezik.

41. Az építőanyag piacon az építkezéshez szükséges anyagok beszerzési ideje általánosságban 2-3 hét volt. 2018. évben a hirtelen megnövekedett állami, önkormányzati és magánemberi beruházások következtében az építőanyagok szállítási határideje több hónappal megnövekedett.

Az ajánlatkérő a közbeszerzés előkészítésétől kezdve kellő gondossággal járt el, akkor nem látták és nem láthatták előre az építőanyagok szállítási határidejének hosszabbodásával kapcsolatos akadályt. A vállalkozói szerződés megkötésekor a felek kellő gondossággal eljárva abban a tudatban voltak, hogy a beruházás a szerződésben meghatározott 2018. augusztus 31-ig megvalósul.

A kérelmezett a szerződéskötést követően azonnal intézkedett az építőanyagok megrendelése tekintetében. A térkő beszerzése tekintetében megkereste a lehetséges forgalmazót, aki 2018. augusztus 6. dátummal igazolta vissza a termékek átvételét.

42. A kérelmezett 2021. augusztus 23-án (helyesen 2018. augusztus 6-án) akadályközlésben jelezte az ajánlatkérő felé, hogy a szükséges térkő mennyiséget – megfelelő gondosság mellett – nem tudta beszerezni, így a szerződés teljesítési határidejének módosítása vált szükségessé. A kérelmezett több forgalmazótól próbálta beszerezni a kívánt mennyiséget, amely nem járt sikerrel, mivel a forgalmazók raktárkészlete nem volt elegendő a beruházás teljes megvalósításra, valamint a raktáron lévő mennyiségek le voltak kötve más megrendelők által.

43. A felek a szerződés eredményes megvalósítása érdekében módosították a szerződés teljesítési határidejét a Kbt. 141. § (6) bekezdés alapján, mivel a felek úgy ítélték meg, hogy a módosítás nem jelentős és megfelel a jogszabályban foglalt feltételeknek.

44. Az ajánlatkérő megjegyezte, hogy a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglaltaknak is maradéktalanul megfelel, mivel a felek

- kellő gondossággal jártak el, mivel az építőanyag-hiányt nem láthatták előre, azzal a szerződéskötést követően szembesültek;
- a módosítás nem változtatta meg a szerződés általános jellegét;
- a módosítás ellenérték növekedéssel nem járt, így az nem haladta meg az eredeti szerződés értékének 50 %-át.

45. Az ajánlatkérő előadta, hogy a térkő beépítése az építési munkálatok befejező fázisában történik, amennyiben a vállalkozó nem az építési munkák üteme, a beépítés folyamata szerint rendeli meg az építőanyagokat, abban az esetben a raktározásukról, őrzésükről is gondoskodnia kell. A kivitelezés során az építőanyagok megrendelését a kérelmezett a munkák előrehaladási ütemében, folyamatosan rendelte meg és építette be. A kérelmezett által megrendelt anyagok többnyire időben megérkeztek, beépítésre kerültek, csúszás nem volt tapasztalható az építőanyagok szállításában – az építési napló bejegyzései szerint – a térkő megrendeléséig. A kérelmezett a többi építőanyag szállítási idejéből kalkulálva bízhatott a térkő időben történő szállításában.

46. A Központi Statisztikai Hivatal 2018. évi építőiparról készült elemzése szerint az építőipari termelés 2018-ban – elsősorban az uniós források igénybevételével megvalósult beruházások volumenének emelkedése miatt – 22,3%-kal nőtt, ezen belül az épületek építése 16,0 %-kal, az egyéb építményeké 31,4 %-kal múlta felül az előző évit.

Az országos növekedéshez jelentős mértékben hozzájárult a kedvező gazdasági környezet, ami a gazdasági szereplők növekvő építési aktivitásában nyilvánult meg. Az év első negyedében – amikor az ajánlatkérő előkészítette az eljárását – még a bővülés nem volt a fentiek szerinti mértékű, csak a későbbiek során érte el a bővülés a fentiek szerinti értéket, és éreztette a hatását többek között az építőanyagok beszerzése területén.

47. Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását olyan időben készítette elő, amikor még nem láthatta előre a 2018. évben bekövetkezett építési beruházások megnövekedését.

Korábbi kivitelezési tapasztalok alapján semmi nem indokolta, hogy a térkövet a kérelmezett munkaterület átadását követően, elsőként rendelje meg. Az építési ütemterv, az építési technológiák szerint ezen építőanyagokra a kivitelezés későbbi szakaszában kerül sor. Ezek az építőanyagok az építkezés utolsó fázisában kerülnek beépítésre, amennyiben nem a beépítést megelőzően kerülnek leszállításra, a raktározásukról és őrzésükről is gondoskodni kell. Ezen építőanyagok ára a teljes kivitelezés összegéhez viszonyítva jelentős mennyiséget tettek ki. Tekintettel arra, hogy ezen anyagok nagy értékűek voltak mind a kivitelezés, mind az összes anyagszükséglet összegéhez viszonyítva, ha a kivitelező a munkaterület átadásakor rendeli meg, az előleg jelentős részét erre kellett volna fordítania, és az építkezés előkészítő, korai szakaszának az építőanyag és munkadíját hiteleznie kellett volna. Ezáltal az előleg azon célja sem teljesülhetett volna, hogy a munkák folyamatos finanszírozását biztosítja a vállalkozó számára.

48. Az ajánlatkérő a 2. számú szerződésmódosítással kapcsolatban előadta, hogy a felek között megkötött alapszerződés értelmében a kérelmezett feladatát képezte a telken belül egy nyomáscsökkentő és egy gázmérő állomás elhelyezése, ugyanakkor a telken belül nem volt található gázcsanak, így ennek kiépítése nem volt lehetséges. Az épület fűtésére és használati meleg víz ellátására egy 25 kW-os kondenzációs gázkazán került betervezésre, ezért elengedhetlenné vált a gázcsatlakozás kiépítése. A közmű szolgáltatóval történt egyeztetés során kiderült, hogy az utcai hálózatról az érintett telekre történő becsatlakozás kiépítését csak a közmű-szolgáltató illetékesei végezhetik el. A közbeszerzési eljárás előkészítése során az ajánlatkérő egyeztetést folytatott a közműszolgáltatóval a beruházással kapcsolatban, ugyanakkor a közmű-szolgáltató nem tett említést afelől, hogy a szükséges munkákat csak ők végezhetik el. Miután ezen tények kiderültek, a kérelmezett felkereste a közmű-szolgáltatót a gázcsatlakozás kiépítése céljából, amely munkának az elvégzését csak 1 év múlva tudták volna elvégezni. Ezen indokok alapján a felek a betervezett gázkazán helyett egy megegyező teljesítményű vegyes tüzelésű kazán és puffertároló beépítésében állapodtak meg.

49. Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. Rendelet 28. §-a értelmében az ajánlatkérőként szerződő fél és a nyertes ajánlattevőként szerződő fél a szerződés megkötését követően az árazott költségvetés tételei tekintetében egyeztetést folytathatnak, amely során a beépítésre kerülő egyes tételeket véglegesíthetik. (2) A felek az egyeztetésen csak az ajánlattevő által az ajánlatában megjelölt építőanyagokkal, termékekkel műszakilag egyenértékű vagy magasabb minőségű helyettesítő termékben egyezhetnek meg.

50. Jelen esetben a felek a szerződő feleken kívül álló harmadik fél nem megfelelő határidőben történő teljesítése miatt a jogszabályban foglalt lehetőséggel élve helyettesítő termék beépítését alkalmazták, amelyet szerződésmódosítás keretében rendeztek.

51. A helyettesítő termékként beépítésre kerülő vegyes tüzelésű kazán és puffertároló beépítéséhez elvégezték a szakági tervfejezetek módosítását. A helyettesítő termék beépítése továbbá azért vált elengedhetetlenül fontossá, mivel a téliesre fordult időjárás miatt szükségessé vált a fűtés beindítása, hogy a hideg miatt a már beépített, nyomás alatt lévő hideg- és melegvíz hálózatban semmilyen kár ne keletkezzen. A helyettesítő termék beépítését a kérelmezett ugyanazon az áron végezte el, mint az eredeti ajánlat szerinti termék beépítését, így mind műszakilag, mind értékben azonos termékről volt szó. Ezen munkarész csúszása miatt a szerződés befejezési határidejének módosítása vált szükségessé a felek önhibáján kívül.

52. A felek a szerződés eredményes megvalósítása érdekében módosították a szerződés teljesítési határidejét a Kbt. 141. § (6) bekezdés alapján, mivel a felek úgy ítélték meg, hogy a módosítás nem jelenős és megfelel a jogszabályban foglalt feltételeknek.

53. Az ajánlatkérő megjegyezte, hogy a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglaltaknak is maradéktalanul megfelelt mivel a felek

- kellő gondossággal jártak el, mivel nem tudhatták, hogy a közmű-szolgáltató teljesítése egy évet venne igénybe;
- a módosítás nem változtatta meg a szerződés általános jellegét;
- a módosítás ellenérték növekedéssel nem járt, így az nem haladta meg az eredeti szerződés értékének 50 %-át.

54. Az ajánlatkérő – a hivatalbóli kezdeményező szabálytalansági eljárásában – 2022. február 9-én észrevételt tett, amelyben rögzíteni kívánta, hogy szakértelem híján, a bevont közbeszerzési szakértő véleményét követve járt el, mind a szerződésmódosítások, mind az utólagos ellenőrzés elindítása, és az ahhoz kapcsolódó hiánypótlások kapcsán, és pénzügyi érdeksérelem nem történt, továbbá amennyiben jogsértést követett el, azt nem szándékosan tette. A szabálytalansági eljárásban csatolt dokumentumokat, amelyek – véleménye szerint – alátámasztják az 1. számú és 2. számú szerződésmódosítás szabályszerűségét. Ezen dokumentumok az alábbiak voltak:

- A Rác Tüzép Kft. megrendelés visszaigazolása, amely 2018. július 7-én kelt, és rögzíti, hogy a kérelmezett által megrendelt 1600 m<sup>2</sup> Leier Solido 8 cm-es térkő mennyiség 2018. augusztus 6-án a telephelyén átvehető.
- A Noé-Márk Kft. 2018. július 16-án kelt tájékoztatása, amely szerint a kérelmezett által megrendelni kívánt 1600 m<sup>2</sup> Leier Solido 8 cm-es térkő mennyiséget 2018. november 15-re tudja beszerezni.
- A Rác Tüzép Kft. tájékoztatása a módosított határidőről, amely 2018. augusztus 6-án kelt, és rögzíti, hogy a kérelmezett által megrendelt 1600 m<sup>2</sup> Leier Solido 8 cm-es térkő mennyiség – a gyártó késedelmes szállítása okán – csak 2018. november 5-én lesz a telephelyén átvehető.
- A kérelmezett 2022. február 9-én kelt nyilatkozata, hogy a beépített anyagokat saját gépjárművel szállította le.
- A műszaki ellenőr 2022. február 9-én kelt nyilatkozata, amely szerint a hőtermelő berendezés egyenértékű kiváltása miatt szerződésmódosítás volt szükséges és a határidő hosszabbítása a változásnak megfelel, továbbá a módosítás nem változtatja meg a vállalkozási szerződés általános jellegét, és az újonnan felmerült tételek mennyisége és összegszerűsége is

megfelelő, továbbá a 2. számú módosítással érintett műszaki tartalmon kívül a kérelmezett határidőre valamennyi műszaki tartalmat megvalósította.

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

55. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő 2018. június 19-én indította meg a közbeszerzési eljárását, ezért a Kbt. és a vonatkozó jogszabályok ezen időpontban hatályos anyagi jogi szabályai alapján vizsgálta a hivatalbóli kezdeményezést. A hivatalbóli kezdeményező 2022. március 18-án nyújtotta be a Döntőbizottsághoz a hivatalbóli kezdeményezését, ezért a Döntőbizottság az e napon hatályos eljárásjogi rendelkezések alapján járt el.

56. A Döntőbizottság először az ajánlatkérő elkésztettségi kifogását vizsgálta, amelynek keretében abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a hivatalbóli kezdeményező a hivatalbóli kezdeményezését a Kbt.-ben rögzített határidőben nyújtotta-e be.

57. Releváns jogszabályi rendelkezések:

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

g) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet;

A Kbt. 152. § (2) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés a)-f) pontja szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, az (1) bekezdés g), j), m) és n) pontja szerinti szervezet vagy személy a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, de

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 - közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől - számított öt éven belül kezdeményezheti.

A Kbt. 152: § (2a) bekezdés alapján az (1) bekezdés g) pontja szerinti szervezet esetében a (2) bekezdés szerinti határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának kell tekinteni a közbeszerzési jogsértésre vonatkozó szabálytalansági eljárás megindításának napját.

58. A Pénzügyminisztérium, mint a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Irányító Hatósága, mint a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontjában meghatározott hivatalbóli

kezdeményező, 2022. március 18-án kezdeményezte a Döntőbizottság jogorvoslati eljárását. A kezdeményezés benyújtására nyitva álló szubjektív határidőt a Kbt. 152. § (2) bekezdése a jogsértés tudomásra jutásától számított kilencven napban rögzíti.

59. Jelen esetben a közbeszerzés a TOP-1.1.3-15-SB1-2016-00028 azonosító számú uniós forrásból finanszírozott projektet érinti. A TOP (Terület- és Településfejlesztési Operatív Program) vonatkozásában a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3. számú melléklete értelmében a Pénzügyminisztérium látja el az irányító hatósági feladatokat.

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 24/A. § a) pontjában foglaltak szerint a 3. mellékletben foglalt táblázat „A” oszlopában meghatározott program tekintetében az irányító hatóság feladatait a 3. mellékletben foglalt táblázat „B” oszlopában meghatározott miniszter által vezetett minisztériumban felállított szervezeti egység látja el.

A Pénzügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2020. (I.31.) PM utasítás (továbbiakban: SZMSZ) 63. § (1) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy a regionális fejlesztési programokért felelős helyettes államtitkár irányítja a Regionális Fejlesztési Operatív Programok Irányító Hatóságot, ennek keretében a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program vonatkozásában ellátja a vonatkozó jogszabályokban az irányító hatóság számára előírt feladatokat, ebbe a körbe beletartozik a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerinti hivatalbóli kezdeményezési jogosultság is. Tehát a Pénzügyminisztérium Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerinti hivatalbóli kezdeményezési jogát a regionális fejlesztési programokért felelős helyettes államtitkár gyakorolja az SZMSZ-ben kapott felhatalmazás alapján a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program vonatkozásában

Az SZMSZ 63. § (3) a) pontja nevesíti az RFP Jogi és Felülvizsgálati Főosztályt, mint – az egyik – a regionális fejlesztési programokért felelős helyettes államtitkár irányítása alatt álló szervezeti egységet. Az SZMSZ 2. sz függeléke – amely a minisztérium szervezeti egységeinek feladatait tartalmazza – a 3.7.3.2. pont 4. illetve 7. alpontjai alatt rögzíti, hogy az RFP Jogi és Felülvizsgálati Főosztály ellátja az Irányító Hatóság általános jogi képviseletét, továbbá ellátja az Irányító Hatóság képviseletét hatósági eljárásokban. Az RFP Jogi és Felülvizsgálati Főosztály a 3.7.3.2. pont 1. alpontjában rögzítettek alapján lefolytatja a fejlesztési források felhasználásával kapcsolatos szabálytalansági eljárásokat.

A RFP Jogi és Felülvizsgálati Főosztályának a vezetőjét a Pénzügyminisztérium Regionális Fejlesztési Programokért felelős helyettes államtitkár általános jelleggel meghatalmazta a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerinti jogorvoslati eljárások benyújtására. Az általános meghatalmazás alapján a RFP Jogi és Felülvizsgálati Főosztályának a vezetője a jelen konkrét jogorvoslati kezdeményezés benyújtására meghatalmazást a jogi képviselőnek adott meghatalmazást.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a kezdeményezést a Pénzügyminisztérium, mint a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Irányító Hatósága – meghatalmazás alapján kijelölt képviselője útján - a Kbt. 152. § (2) bekezdés g) pontja alapján nyújtotta be.

60. A TOP (Terület- és Településfejlesztési Operatív Program) vonatkozásában a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3. számú melléklete értelmében a Magyar Államkincstár látja el a közreműködő szervezet feladatait. Jelen esetben a Magyar Államkincstár Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazgatósága.

61. A Döntőbizottság megállapította, hogy a Magyar Államkincstár Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazgatósága végezte el a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött vállalkozási szerződés 1. számú és 2. számú szerződésmódosításának ellenőrzését. Megállapítható az is, hogy a hivatalbóli kezdeményező és a közreműködő szervezet egymástól szervezetileg

elkülönülő szervezetek, amelyek a Kbt. 152. § (1) bekezdése szerint önállóan jogosultak jogorvoslati eljárás kezdeményezésére.

62. A Döntőbizottság a rendelkezésre álló dokumentumok alapján megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményező 2022. január 22-én vette át a Magyar Államkincstár Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazgatósága által kiállított szabálytalansági gyanú bejelentést. A gyanú bejelentését követően 2021. január 31-én szabálytalansági eljárást indított, amelyről az ajánlatkérőt értesítette. Ezt követően került sor a jogorvoslati kezdeményezés benyújtására 2022. március 18-án.

Az ajánlatkérő által megjelölt tudomásszerzési időpontok a Magyar Államkincstár Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazgatósága részére megküldött, feltöltött iratok átadásának a dátumai. Ezen iratok, dokumentumok nem a Pénzügyminisztérium, mint a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Irányító Hatósága részére kerültek átadásra, feltöltésre, így a hivatalbóli kezdeményező tudomásszerzésének az időpontját erre nem lehet alapítani. Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött vállalkozási szerződés 1. számú és 2. számú szerződésmódosításának ellenőrzése kapcsán a Magyar Államkincstár Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazgatóságával állt kapcsolatban, nem pedig a Pénzügyminisztériummal, mint a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Irányító Hatósággal, a jelen jogorvoslati eljárás hivatalbóli kezdeményezőjével.

63. Előzőek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményező tudomásra jutásának időpontja a szabálytalansági eljárás megindításának a napja a Kbt. 152. § (2a) bekezdés alapján, ami jelen esetben 2022. január 22. napja.

A hivatalbóli kezdeményező a jogorvoslati eljárást 2022. március 18-án kezdeményezte, ezért a jogorvoslati kezdeményezés – figyelembe véve a Kbt. alapján rendelkezésre álló – 60 napos határidőn belül került benyújtásra.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményezés határidőben került benyújtásra, az érdemi vizsgálatnak nincs akadálya.

64. Ezt követően a Döntőbizottság az első kezdeményezési elemben foglaltakat vizsgálta. Az első kezdeményezési elem szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 141. § (6) bekezdésben foglaltakat, amikor a vállalkozási szerződés határidejét az 1. számú szerződésmódosítással megfelelő jogalap nélkül módosította.

65. Releváns jogszabályi rendelkezések:

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

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

c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

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

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

cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a ca) alpont szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes

módosítások nettó értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják a rendelkezés megkerülését.

A Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint a (2) és (4) bekezdésben szabályozott eseteken kívül, a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha

- a) olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;
- b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy
- c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.
- g) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet;

A Kbt. 141. § (8) bekezdése szerint a szerződés az e §-ban foglalt eseteken kívül csak új közbeszerzési eljárás eredményeként módosítható. Amennyiben a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, a módosítás a 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis.

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: Irányelv) preambuluma (109) bekezdése az alábbiakat tartalmazza:

„(109) Előfordulhat, hogy az ajánlatkérő szervek olyan külső körülményekkel szembesülnek, amelyeket a szerződés odaítélésekor nem láthattak előre, különösen, amikor a szerződés teljesítése hosszabb időszakot ölel fel. Ilyen esetben szükség van bizonyos fokú rugalmasságra, hogy a szerződést – új közbeszerzési eljárás nélkül – ezekhez a körülményekhez igazítsák. Az „előreláthatatlan körülmények” kifejezés olyan körülményekre utal, amelyeket az ajánlatkérő szerv – figyelembe véve a rendelkezésére álló eszközöket, az adott projekt természetét és jellemzőit, a szóban forgó terület jó gyakorlatát, valamint az eredeti odaítélés előkészítése során elköltött források és a várható érték közötti megfelelő viszony biztosításának az igényét – az eredeti odaítélés ésszerűen gondos előkészítése ellenére sem láthatott előre. Ugyanakkor ez nem érvényes azokban az esetekben, amikor a módosítás a beszerzés általános jellegének megváltozását eredményezi, például azáltal, hogy a megvalósítandó, illetve beszerzendő építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat valami mással helyettesítik, vagy alapvetően megváltoztatják a beszerzés fajtáját, mivel ilyen helyzetben feltételezhető az eredményre gyakorolt hatás.”

Az Irányelv 72. cikk „A szerződések módosítása azok időtartama alatt” rendelkezése többek között a következőket rögzíti:

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

c) *amennyiben az alábbi feltételek mindegyike teljesül:*

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

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

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

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

67. A Kbt. a közbeszerzési eljárás mellőzésével, jogszerűen megvalósított szerződésmódosítást kivételes esetekben teszi lehetővé. A szerződésmódosításról szóló Kbt. 141. § nem a szerződésmódosítás korlátait rögzíti, hanem azokat a jogalapokat sorolja, amelyek fennállása esetén a szerződés közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, jogszerűen módosítható. A Döntőbizottság gyakorlata egységes abban, hogy a Kbt.-ben meghatározott jogalapok fennállta ténykérdés, az nem függ attól, hogy az ajánlatkérő azt helyesen állapítja-e meg. Amennyiben a szerződés jogszerű módosításának bármelyik, Kbt. szerinti jogcíme fennáll, úgy a szerződés módosítása nem tekinthető jogszerűtlennek.

68. A fent hivatkozott jogszabályhelyek alapján a Kbt. 141. § alapvetően három főbb csoportban szabályozza a szerződésmódosítási lehetőségeket.

69. A Kbt. 141. § (6) bekezdés szerint a közbeszerzési szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül abban az esetben módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A következőes döntőbizottsági gyakorlat szerint mindig lényegesnek kell tekinteni a módosítást, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg.

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

A Kbt. 141. § (4) bekezdése pedig további három esetkört tartalmaz, amikor a felek meghatározott körülmények fennállása esetén újabb közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosíthatják a szerződést.

70. Az ajánlatkérő a módosítás jogalapjaként a Kbt. 141. § (6) bekezdését jelölte meg az 1. számú szerződésmódosítás indokaként. A 2018. július 16-án létrejött vállalkozási szerződés 6. pontja szerint a szerződés teljesítési határideje 2018. augusztus 31. volt.

A kérelmezett 2018. augusztus 6-án akadályközléssel fordult az ajánlatkérő felé, amelyben jelezte, hogy a megrendelése ellenére a gyártónak/forgalmazónak nem sikerült leszállítania az 1600 m<sup>2</sup> térkövet. A műszaki ellenőr az akadályközlést még aznap elfogadta. Az akadályközlésről az építési napló nem tartalmaz bejegyzést.

Az ajánlatkérő – a hivatalbóli kezdeményező szabálytalansági eljárásában – 2022. február 9-én csatolt dokumentumokat, amelyek – véleménye szerint – alátámasztják az 1. számú szerződésmódosítás szabályszerűségét. Ezen dokumentumok az alábbiak voltak:

- A Ráczy Tüzép Kft. megrendelés visszaignazolása, amely 2018. július 7-én kelt, és rögzíti, hogy a kérelmezett által megrendelt 1600 m<sup>2</sup> Leier Solido 8 cm-es térkő mennyiség 2018. augusztus 6-án a telephelyén átvehető.

- A Rác Tüzép Kft. tájékoztatása a módosított határidőről, amely 2018. augusztus 6-án kelt, és rögzíti, hogy a kérelmezett által megrendelt 1600 m<sup>2</sup> Leier Solido 8 cm-es térkő mennyiség – a gyártó késedelmes szállítása okán – csak 2018. november 5-én lesz a telephelyén átvehető.

71. A kérelmezett 2018. augusztus 6-i akadályközlését követően a vállalkozási szerződés 1. számú módosítására 2018. augusztus 15-én került sor. A módosítás szerint a teljesítési határidő 2018. november 30-ra módosult, melynek jogalapját a Kbt. 141. § (6) bekezdésében határozták meg.

A módosítás okaként azt határozták meg, hogy a kérelmezett annak ellenére, hogy megrendelte az 1600 m<sup>2</sup> térkő mennyiségét, és annak szállítási határidejét a kereskedő visszaigazolta, mégsem tudta átvenni és a kereskedő csak 2018. november 5-re vállalta – módosított határidőként – a megrendelt termékek leszállítását.

72. A Kbt. 141. § (6) bekezdés szerint a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges, továbbá az a) pont szerint a módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna.

73. A felek a szerződés határidejét, amelynek az ajánlati felhívás szerinti kezdés-befejezés dátuma 2018. július 16-tól 2018. augusztus 31-ig volt, módosították 2018. november 30-ra, ezáltal az eredeti másfél hónapos teljesítési időtartamot további három hónappal megnövelték. Az eredeti teljesítési időtartam háromszorosára megnövelése mindenképpen lényegesnek minősül a Döntőbizottság megítélése szerint. Felmerül annak a lehetősége, hogy amennyiben az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban nem a másfél hónapos teljesítési határidőt szerepelteti, hanem a háromszoros mennyiségű négy és fél hónapos teljesítési időtartamot, akkor az ajánlattételre felhívott öt gazdasági szereplő közül nem kettő, hanem lehetséges, hogy több ítéli úgy, hogy a rendelkezésre álló háromszoros időtartam esetében tudja teljesíteni a szerződés műszaki tartalmát és ajánlatot tesz, így akár a közbeszerzési eljárás eredménye is változhatott volna.

74. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a szerződés határidejének a háromszorosára emelése mindenképpen lényeges módosításnak minősül, amely lehetővé tehetné volna esetlegesen más ajánlattevő ajánlattételét, vagy nyertességét is, így a Kbt. 141. § (6) bekezdés szerinti feltételeknek a szerződésmódosítás nem felelt meg.

75. Az ajánlatkérő hivatkozott arra is, hogy a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglaltaknak is megfelel. A Döntőbizottság ezt követően az 1. számú szerződésmódosítással kapcsolatban azt vizsgálta, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában előírt feltételek fennálltak-e.

76. A közösségi Irányelv 72. cikkével összhangban a hazai jog a Kbt. 141. §-ában meghatározza azokat az eseteket, amikor a közbeszerzési szerződés módosítása nem minősül – nagyságrendjénél és/vagy körülményeinél fogva – új beszerzésnek, és ilyen módon új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható a szerződés.

77. Ezen belül a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja arra az esetre vonatkozik, amikor a következő feltételek együttesen teljesülnek: a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre; a

módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét; az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. A szerződés egymást követő módosítására a Kbt. további rendelkezést tartalmaz.

78. A Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontjában szabályozott törvényi feltétel körében az Irányelv preambuluma (109) bekezdése foglalkozik az ajánlatkérő által „előreláthatatlan körülmények” kifejezéssel.

A kialakult joggyakorlatnak megfelelően az előre nem láthatóság követelménye alapvetően akkor valósulhat meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem volt tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondossággal mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott.

79. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpont szerinti előre nem láthatóság a következetes döntőbizottsági és bírósági gyakorlat szerint a szerződés megkötésének időpontjára, illetve a szerződést megelőző előkészítési szakaszra vonatkozatható, azaz a szerződésmódosítás jogszerűségének vizsgálata során figyelemmel kell lenni arra, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során a kellő gondosságot tanúsította-e. Az ajánlatkérőnek így a szerződésmódosítás jogszerűsége alátámasztására olyan körülményeket kell igazolnia, amelyeket a szerződés megkötésekor kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

Ezt a követelményt tartalmazza a Közbeszerzési Hatóság 2020. szeptember 16., 2020/180 számú Útmutatója (a továbbiakban: Útmutató) is, amely szerint:

*„[...]... az előre nem láthatóság követelménye alapvetően akkor valósulhat meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem volt tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondossággal mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem számíthatott. [...]”*

80. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerint a szerződés a következő együttes feltételek fennállása esetén módosítható, ha a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre, a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át.

A Döntőbizottság a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján megállapította, hogy a kérelmezett az ajánlatkérő közbeszerzési eljárás nyerteséről szóló döntésének (2018. július 7.) napján, a vállalkozási szerződés megkötését (2018. július 16.) megelőzően már megrendelte a térburkolat építéséhez szükséges 1600 m<sup>2</sup> Leier Solido 8 cm-es beton térkövet, amelyet a kereskedő (Rác Tüzép Kft.) még aznap visszaigazolt. A visszaigazolás szerint a megrendelt térkő burkolat 2018. augusztus 6-án a kérelmezett rendelkezésére fog állni. A kérelmezett – és ezáltal az ajánlatkérő is – joggal számíthatott arra, hogy a megrendelt termék időben rendelkezésre fog állni.

Amikor a kereskedő 2018. augusztus 6-án jelezte, hogy gyártónál felmerült szállítási problémák okán a megrendelt térköveket mégsem tudja biztosítani, egyértelművé vált, hogy a kérelmezett a szerződését a 2018. augusztus 31-i határidőre nem tudja teljesíteni, azaz a szerződéses teljesítési határidő módosítása vált szükségessé.

Mivel az ajánlatkérő és a kérelmezett – a megrendelés visszaigazolása alapján – joggal számíthatott a termék időben való rendelkezésre állására (azaz az ajánlatkérő megfelelően kalkulált a közbeszerzési eljárás előkészítése során a kivitelezéshez szükséges időtartammal – ez igazolásra került azzal, hogy írásos visszaigazolás történt), megállapítható, hogy az ajánlatkérő kellő gondossággal mellett sem láthatta előre a felmerült körülményeket. A hivatalbóli kezdeményező sem kifogásolta ezen dokumentumok tartalmát, ellenkezőt nem állított.

81. Mivel a felmerülő körülményeket az ajánlatkérő a kellő gondossága mellett sem láthatta előre, valamint a szerződésmódosítás során kizárólag a határidő módosítása történt meg, így a szerződés általános jellege nem változott meg, továbbá az ellenérték sem változott, megállapítható, hogy az 1. számú szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerint feltételeknek megfelelt.

82. Előzőek alapján a Döntőbizottság a jogsértés hiányát állapította meg az első kezdeményezési elem vonatkozásában.

83. Ezt követően a Döntőbizottság a második kezdeményezési elemben foglaltakat vizsgálta meg.

A hivatalbóli kezdeményező a második kezdeményezési elemben azt kifogásolta, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (6) bekezdésben foglaltakat, amikor a vállalkozási szerződés határidejét a 2. számú szerződésmódosítással megfelelő jogalap nélkül módosította.

Az ajánlatkérő a szerződésmódosítás indokaként a Kbt. 141. § (6) bekezdését jelölte meg. A szerződésmódosítás szövege szerint viszont előre nem látható akadályokra hivatkozással vált szükségessé a befejezési határidő és a műszaki tartalom módosítása.

A kezdeményezés második elemében a hivatalbóli kezdeményező azt is kifogásolta, hogy a gázcsatlakozással kapcsolatos ügyintézés nem kellő alaposágú előkészítettsége folytán megváltozott megrendelői igények miatt szükségessé váló szakági tervfejezet-módosítás nem tekinthető a módosítást szükségessé tevő olyan körülménynek, amelyeket ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre. A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés tartalma alapján megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményező azt is kifogásolta, hogy a szerződésmódosítás nem felel meg a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjában foglaltaknak. Az ajánlatkérő a szerződésmódosítás tartalmi indokolása körében szintén a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában előírt körülmények fennállására hivatkozott, amit a jogszabályi eljárásban tett észrevételeiben meg is erősített.

84. Releváns jogszabályi rendelkezések:

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

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

c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

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

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

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

A Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint a (2) és (4) bekezdésben szabályozott eseteken kívül, a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha

- a) olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;
- b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy
- c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.
- g) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet;

A Kbt. 141. § (8) bekezdése szerint a szerződés az e §-ban foglalt eseteken kívül csak új közbeszerzési eljárás eredményeként módosítható. Amennyiben a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, a módosítás a 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis.

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: Irányelv) preambuluma (109) bekezdése az alábbiakat tartalmazza:

„(109) Előfordulhat, hogy az ajánlatkérő szervek olyan külső körülményekkel szembesülnek, amelyeket a szerződés odaítélésekor nem láthattak előre, különösen, amikor a szerződés teljesítése hosszabb időszakot ölel fel. Ilyen esetben szükség van bizonyos fokú rugalmasságra, hogy a szerződést – új közbeszerzési eljárás nélkül – ezekhez a körülményekhez igazítsák. Az „előreláthatatlan körülmények” kifejezés olyan körülményekre utal, amelyeket az ajánlatkérő szerv – figyelembe véve a rendelkezésére álló eszközöket, az adott projekt természetét és jellemzőit, a szóban forgó terület jó gyakorlatát, valamint az eredeti odaítélés előkészítése során elköltött források és a várható érték közötti megfelelő viszony biztosításának az igényét – az eredeti odaítélés ésszerűen gondos előkészítése ellenére sem láthatott előre. Ugyanakkor ez nem érvényes azokban az esetekben, amikor a módosítás a beszerzés általános jellegének megváltozását eredményezi, például azáltal, hogy a megvalósítandó, illetve beszerzendő építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat valami mással helyettesítik, vagy alapvetően megváltoztatják a beszerzés fajtáját, mivel ilyen helyzetben feltételezhető az eredményre gyakorolt hatás.”

Az Irányelv 72. cikk „A szerződések módosítása azok időtartama alatt” rendelkezése többek között a következőket rögzíti:

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

c) amennyiben az alábbi feltételek mindegyike teljesül:

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

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

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

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

86. A Kbt. a közbeszerzési eljárás mellőzésével, jogszerűen megvalósított szerződésmódosítást kivételes esetekben teszi lehetővé. A szerződésmódosításról szóló Kbt. 141. § nem a szerződésmódosítás korlátait rögzíti, hanem azokat a jogalapokat sorolja, amelyek fennállása esetén a szerződés közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, jogszerűen módosítható. A Döntőbizottság gyakorlata egységes abban, hogy a Kbt.-ben meghatározott jogalapok fennállta ténykérdés, az nem függ attól, hogy az ajánlatkérő azt helyesen állapítja-e meg. Amennyiben a szerződés jogszerű módosításának bármelyik, Kbt. szerint jogcíme fennáll, úgy a szerződés módosítása nem tekinthető jogszerűtlennek.

87. A Döntőbizottság először a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontban előírt körülmények fennállását vizsgálta.

A közösségi Irányelv 72. cikkével összhangban a hazai jog a Kbt. 141. §-ában meghatározza azokat az eseteket, amikor a közbeszerzési szerződés módosítása nem minősül – nagyságrendjénél és/vagy körülményeinél fogva – új beszerzésnek, és ilyen módon új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható a szerződés.

88. Ezen belül a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja arra az esetre vonatkozik, amikor a következő feltételek együttesen teljesülnek: a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre; a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét; az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. A szerződés egymást követő módosítására a Kbt. további rendelkezést tartalmaz.

89. A Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontjában szabályozott törvényi feltétel körében az Irányelv preambuluma (109) bekezdése foglalkozik az ajánlatkérő által „előreláthatatlan körülmények” kifejezéssel.

A kialakult joggyakorlatnak megfelelően az előre nem láthatóság követelménye alapvetően akkor valósulhat meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem volt tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondossággal mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott.

90. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpont szerinti előre nem láthatóság a következetes döntőbizottsági és bírósági gyakorlat szerint a szerződés megkötésének időpontjára, illetve a szerződést megelőző előkészítési szakaszra vonatkozatható, azaz a szerződésmódosítás jogszerűségének vizsgálata során figyelemmel kell lenni arra, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során a kellő gondosságot tanúsította-e. Az ajánlatkérőnek így a szerződésmódosítás jogszerűsége alátámasztására olyan körülményeket kell igazolnia, amelyeket a szerződés megkötésekor kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

91. Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentáció részeként, az EKR elektronikus felületén elérhetővé tette a tervdokumentációt, amelynek része volt a „Gépészet” fejezet. Ezen belül megtalálható a „Műszaki leírás\_Magy Piac” elnevezésű dokumentum, amely az épületgépészeti tervdokumentációhoz tartozó műszaki leírás.

Ezen műszaki leírás 7. oldalán található meg a „Központi fűtési hálózat” fejezet, amelyben rögzítésre került, hogy „(...) Az épület hőveszteségének fedezésére egy Bosch Condens 2500-W kondenzációs kombi gázkazánt terveztünk. A gázkazán fűtési teljesítménye 25 kW, illetve melegvíz készítés esetén 28 kW. (...)”

Ezen műszaki leírás 9. oldalán található meg a „Gázelosztó és csatlakozói vezeték leírása”, amely az alábbiakat rögzíti:

„Az építési telek előtt halad el a középnyomású gázelosztó vezeték.

A telken nincs középnyomású gáz csatlakozói vezeték. A tervezett gázcsokra kerül telepítésre a nyomásszabályzó és mérő állomás.”

Szintén a „Gépészet” fejezeten belül található meg a „Gh-01\_sz\_420” elnevezésű dokumentum, amely a víz, csatorna és gázszerelés helyszínrajza. Ezen tervlapon egyértelműen szerepel a megépítendő gáz csatlakozó vezeték, amellyel a tervezett belső gázhálózat csatlakozik a gáz közműhálózathoz. Ezt a vezetéket a tervlap nem meglévő vezetékként tüntette fel.

92. A kérelmezett 2018. október 17-én akadályközléssel fordult az ajánlatkérő felé, amelyben jelezte, hogy a munkák elkezdését követően derült ki, hogy a telke nem rendelkezik gázbekötéssel, ezért vegyestüzelésű kazán, puffertároló és új kémény beépítése szükséges, amihez plusz időre van szüksége.

93. A vállalkozási szerződés 2. számú módosítására 2018. november 29-én került sor, amelyben a szerződéses feladatok teljesítési határidejét – a Kbt. 141. § (6) bekezdésére hivatkozva – 2018. december 31-re módosították. Indokolásként előadták, hogy mivel a telekre nincs gáz bekötővezeték és azt a szolgáltató építheti ki, de ennek ideje akár 1 év is lehet, így gázkazán helyett vegyestüzelésű kazánt és puffertárolót kell beépíteni.

94. Előzőek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás dokumentumaiban előre megismerhető módon rögzítette, hogy az építéssel érintett telek nem rendelkezik gáz bekötővezetékkel. Annak megépítése nem volt a közbeszerzési eljárás része, ezáltal nem volt a szerződés része. Ezen gáz bekötővezeték kiépítéséről az ajánlatkérőnek kellett volna gondoskodnia a közbeszerzési eljárásának az előkészítése során, hiszen ennek a bekötővezetéknek a megléte a fűtési rendszer beüzemelésének alapfeltétele lett volna. Az ajánlatkérő ezen bekötővezeték kiépítését nem rendelte meg a gázszolgáltatótól, a közbeszerzési eljárásának az egyik alapfeltételét nem teremtette meg.

A 2018. október 17-i akadályközlésben a kérelmezett azt rögzítette, hogy a munkák elkezdését követően derült ki, hogy a telke nem rendelkezik gázbekötéssel, és ezen okból szükséges a gázkazán helyett vegyestüzelésű kazán, puffertároló és új kémény építése. Az, hogy a telek nem rendelkezik gázbekötéssel, a kérelmezett részére ismert kellett, hogy legyen, hiszen, a közbeszerzési dokumentumok ezt tartalmazták, ennek kiépítése nem volt a feladata, csak a rácsatlakozás. A kérelmezett joggal bízott abban, hogy az ajánlatkérő ezt addig az időpontig kiépíti/kiépítteti amíg neki a teljesítés során erre rá kell csatlakoznia. A kérelmezettnek nem volt ráhatása ezen helyzet kialakulására.

95. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérőnek kellő gondosság mellett előre kellett látnia, hogy a telek nem rendelkezik gázbekötéssel, amit dokumentált is a közbeszerzési dokumentumokban, és ezen gázbekötést kellő időben nem rendelte meg, mely bekötővezetéknek a megléte a fűtési rendszer beüzemelésének alapfeltétele volt, így a teljesítés a kivitelező részéről nem teljesíthető. Összességében megállapítható, hogy mivel az a feltétel, hogy az ajánlatkérő kellő gondosság mellett sem

láthatta előre nem áll fenn, ezért a 2. számú szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti feltétel nem állt fenn.

A Döntőbizottság a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti további feltételek fennállását nem vizsgálta.

96. Ezt követően a Döntőbizottság azt vizsgálta, hogy a 2. számú szerződésmódosítás kapcsán fennálltak-e a Kbt. 141. § (6) bekezdésben foglaltak.

A Kbt. 141. § (6) bekezdés szerint a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges, továbbá az a) pont szerint a módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna.

97. A 2. számú szerződésmódosítással érintett kivitelezési feladatok közbeszerzési dokumentumokban rögzített eredeti teljesítési határideje 2018. augusztus 31. volt. Ezen határidő – az 1. számú szerződésmódosítással – 2018. november 30-ra változott, majd a 2. számú módosítással további egy hónappal megnövekedett.

A feladat elvégzésére rendelkezésre álló másfél hónapos eredeti határidő további három hónappal, majd további egy hónappal történő megnövelése mindenképpen lényeges körülménynek számít.

A jelen szerződésmódosítással teljesen új műszaki megoldás került bevezetésre, a gáz ellátású fűtési rendszer helyett vegyestüzelésű kazán és puffertároló tartály került beépítésre, amely a fűtési rendszer műszaki tartalmának jelentős átalakítását, újra-tervezését okozta. Ezen – a fűtési rendszer alapjául szolgáló – műszaki megoldás változása szintén lényeges változásnak minősül.

Amennyiben az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban nem a másfél hónapos teljesítési határidőt szerepelteti, hanem a több mint háromszoros mennyiségű öt és fél hónapos teljesítési időtartamot, akkor az ajánlattételre felhívott öt gazdasági szereplő közül nem kettő, hanem valószínű, hogy több ítéli úgy, hogy a rendelkezésre álló több mint háromszoros időtartam esetében tudja teljesíteni a szerződés műszaki tartalmát és ajánlatot tesz, így a közbeszerzési eljárás eredménye is változhatott volna. A Döntőbizottság megállapította, hogy a szerződésmódosításban eszközölt módosítás lényegesnek minősül, a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (6) bekezdésében megfoglalt feltételeknek nem felelt meg.

98. A Döntőbizottság a fentiekben rámutatott, hogy az ajánlatkérő a szerződésmódosítás tartalmi indokolása körében a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában előírt körülmények fennállására (előre nem látható körülmények) hivatkozott, és ezen indokok alapján jelölte meg jogalapként a Kbt. 141. § (6) bekezdését is.

A Döntőbizottság a szerződésmódosítás jogalapjának a vizsgálata során a hivatkozott jogalapokat mind megvizsgálta, és – a szerződésmódosítás tartalmi indokolása alapján – megállapította, hogy az ajánlatkérő a szerződésmódosítás során megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontban foglaltakat. A Kbt. 141. § (6) bekezdésének a megsértésének a megállapítását mellőzte.

99. A Döntőbizottság a fentiekben rámutatott arra, hogy a kérelmezettnek nem volt ráhatása a jogsértésre, ezért a Döntőbizottság a kérelmezettel szemben mellőzte a jogsértés megállapítását.

100. Mindezekre figyelemmel a Döntőbizottság az első kezdeményezési elem tekintetében a Kbt. 165. § (2) bekezdés b) pontja alapján a jogsértés hiányát állapította meg. A Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontja alapján megállapította, hogy a második kezdeményezési elem kapcsán az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontját.

101. A Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja szerint amennyiben a Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben. A Kbt. 165. § (4) bekezdése szerint a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja szerinti bírság összege – a (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének legfeljebb 10 %-a.

102. A Kbt. 165. § (11) bekezdése 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 megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

103. A Döntőbizottság a bírság kiszabását indokoltnak tartotta tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő jogsértően módosította a szerződését a 2. számú módosítás során.

104. A Döntőbizottság a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét figyelembe vette. A Döntőbizottság a kiszabott bírság összegének megállapítása során a Kbt. 165. § (7) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben rögzíti, hogy a becsült érték nettó 39.375.000.- Ft volt. A Döntőbizottság az ajánlatkérő terhére értékelte azon jogsértésnek a súlyát, hogy a szerződését jogsértő módon módosította. Értékelte továbbá a Döntőbizottság, hogy a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre nem volt befolyása. A Döntőbizottság értékelte, hogy a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között viszonylag hosszú idő telt el. A Döntőbizottság értékelte azt, hogy a jogsértés nem reparálható, ugyanakkor a rendelkező részben megállapított összegű bírság kellő visszatartó erővel bír és elegendő arra, hogy a további jogsértésektől az ajánlatkérőt visszatartsa. Figyelembe vette a Döntőbizottság azt is, hogy jelen támogatásból megvalósult beszerzés esetén a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat.

E szempontokat összességében mérlegelve a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak.

105. A Döntőbizottság a költségek viseléséről a Kbt. 145. § (1) bekezdés alapján alkalmazandó az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 125. § (1) bekezdés szerint rendelkezett.

106. A határozat közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdés és a 13. § (3) bekezdés a pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.

A jogi képviselet a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

B u d a p e s t, 2022. július 19.

*Dr. Peleskey Viktória sk.*  
*közbeszerzési biztos,*  
*az eljáró tanács elnöke*

*Mag László sk.*  
*közbeszerzési biztos*

*Dr. Andriska Szilvia sk.*  
*közbeszerzési biztos*

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné  
titkárságvezető

**Kapják:**

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