



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma:	103.K.703.894/2024/13.
A felperes:	Pilisborosjenő Község Önkormányzata (2097 Pilisborosjenő, Fő utca 16.)
A felperes képviselője:	dr. Solymos Zsigmond ügyvéd (1114 Budapest, Bartók Béla út 152/C. II/212B.)
Az alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője:	dr. Schaller Emil kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	közbeszerzési ügyben hozott D.447/10/2024. számú közigazgatási határozat megtámadása

Í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 75 000 (hetvenötezer) forint perköltséget.

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

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti eljárásrendbe tartozó nyílt közbeszerzési eljárást indított 2022. november 29-én feladott hirdetmény szerint „Pilisborosjenő Mesevölgy Óvoda komplex bővítése 2. része” tárgyában. A közbeszerzés Európai Unió forrásból valósult meg. Az ajánlati felhívás II.1.4) szerint ajánlattevő feladatát képezi vállalkozási szerződés keretében a Mesevölgy Óvoda komplex bővítése a műszaki dokumentációban foglaltak szerint. Az ajánlati felhívás II.2.7) pontja értelmében a beszerzés időtartama 2023. június 30. napjától 2023. augusztus 31. napjáig tart, a szerződés nem meghosszabbítható. A teljesítés időtartama vonatkozásában a felperes rögzítette az ajánlati felhívásában, hogy a konyhafelújítási munkákat kizárólag az intézmény nyári szüneti zárva tartása alatt 2023. július 1. napja és 2023. augusztus 31. napja között lehet elvégezni. A szerződés az aláírás napjától érvényes azzal, hogy 2023. június 30. napján lép hatályba. A munkaterület átadásának napja 2023. június 30. napja.

- [2] A felperes a felhívást több alkalommal módosította az ajánlattételi határidő tekintetében. A többszöri módosított ajánlattételi határidő lejártáig hat ajánlat került benyújtásra köztük az Építő- és Épületkarbantartó Zrt. (a továbbiakban: kérelmezett) is ajánlatot nyújtott be. A felperes az összegezést 2023. július 17-én készítette el, a nyertes ajánlattevő a Pharos 95 Sportpályaépítő Kft. lett. A nyertes ajánlatot követő legkedvezőbb ajánlatot a kérelmezett tette. Az összegezés elkészítését követően a nyertes ajánlattevő 2023. augusztus 1-jén levelet küldött a felperesnek, amelyben tájékoztatta, hogy a szerződés megkötésétől visszalép tekintettel arra, hogy nem rendelkezik kapacitással a teljesítéshez. A visszalépés indokait kiegészítette, amelyben megerősítette, hogy nem kíván és nem tud szerződést kötni.
- [3] A felperes erre tekintettel módosította az összegezést, amelyről a hirdetmény 2023. augusztus 10-én jelent meg a Közbeszerzési Értesítő 2023/153. számában. A módosított összegezés értelmében a nyertes ajánlattevő a kérelmezett lett. A felperes és a kérelmezett 2023. július 31-én megkötötte a vállalkozási szerződést, amely szerint a szerződés az aláírása napjától érvényes azzal, hogy 2023. június 30. napján lép hatályba. A munkaterület átadásának napja 2023. június 30. napja. A felek rögzítették, hogy a kérelmezett a konyhafelújítási munkákat kizárólag az intézmény nyári szüneti zárva tartása alatt, 2023. július 1. napja és 2023. augusztus 31. napja között végezheti (a teljesítés időtartama). A kérelmezett a korlátozást a szerződés aláírásával kifejezetten tudomásul vette és vállalta, hogy a teljesítéseit úgy ütemezi, hogy az előző mondat szerinti munkák elvégzésére az ott rögzített időtartamon belül kerüljön sor.
- [4] A felperes és a kérelmezett a vállalkozási szerződést első alkalommal 2023. október 5-én módosította. A szerződésmódosításra vonatkozó hirdetmény 2023. október 18-án jelent meg a Közbeszerzési Értesítőben 21319/2023. iktatószám alatt. A szerződésmódosításról készített hirdetmény szerint a szerződés az aláírása napjától érvényes azzal, hogy 2023. augusztus 1. napján lép hatályba. A munkaterület átadásának napja 2023. augusztus 7. napja. A teljesítés teljeskörű befejezésének határideje 2023. október 7. napja. A szerződés – és annak mellékletei – jelen módosítással nem érintett pontjai változatlan formában hatályban maradtak.
- [5] A felek a szerződés módosításnak okai körébe a következőket jelölték meg:
„A módosítás szükségességét indokoló körülmények ismertetése, és e körülmények előre nem látható jellegének magyarázata: Tekintettel arra, hogy 2023. július 25. napján a nyertes Ajánlattevő (Pharos 95 Sportpályaépítő Kft.) visszalépett a szerződés megkötésétől, Ajánlatkérő 2023. július 31. napján a szerződést a második legkedvezőbb ajánlatot benyújtó ajánlattevővel, az Építő- és épületkarbantartó Zrt.-vel kötötte meg a 2. rész vonatkozásában. Mivel a Megrendelő a munkaterületet az eredetileg tervezett 2023. július 1. napja helyett 2023. augusztus 7. napján tudta csak átadni, megállapításra került a szerződő felek által, hogy rendelkezésre álló 14 nap alatt a 61 napra tervezett munkákat elvégezni nem lehetséges. A konkrét kezdési és befejezési időpontot a Feleken kívül álló okok miatt kellett módosítani a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontja, illetve a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján. A jelen szerződésmódosítással módosított kezdési és befejezési időpont közötti teljesítési időtartam megegyezik az eredetileg megadott 61 naptári napos időszakkal.”
- [6] A Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya (a továbbiakban: KFF) utóellenőrzési eljárást folytatott le a tárgyi közbeszerzési eljárással kapcsolatban, annak eredményeként 2024. május 9-én nem támogató tartalmú jelentést állított ki. Megállapította, hogy a munkaterület átadásának időpontja, valamint a teljesítési határidő

módosítása nem felel meg a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontjában, továbbá a Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglaltaknak.

- [7] A KFF az utóellenőrzésről készített jelentést megküldte a hivatalbóli kezdeményező részére, aki 2024. május 21-én szabálytalansági eljárást indított, majd a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja alapján 2024. július 12-én terjesztette elő jogorvoslati kezdeményezését, amelyben a megvalósított jogsértést egy kezdeményezési elemben foglalta össze. Kiemelte, hogy a jogsértő esemény 2023. október 5-én történt, amely a felperes és a kérelmezett között létrejött vállalkozási szerződés első módosításának napja, a tudomásszerzés időpontja 2024. május 21. napja, amely a szabálytalansági eljárás megindításának napja. Rámutatott, hogy figyelemmel arra, hogy az összegezés 2023. július 17-én került kiküldésre és a szerződéskötési moratórium 2023. július 27-én járt le legkorábban a szerződést 2023. július 28-án tudta volna a felperes az eljárás eredeti nyertesével megkötni, vagyis három nappal korábban mint a kérelmezettel, tehát a munkaterület 2023. június 30-i átadására ebben az esetben sem kerülhetett volna sor. Nem a nyertes visszalépése akadályozta a munkaterület eredeti időpontban történő átadását, a közbeszerzési eljárás elhúzódása miatt nem volt lehetőség korábbi szerződéskötésre és így a munkaterület átadására sem kerülhetett sor a szerződésben rögzített időpontokban. A közbeszerzési eljárás elhúzódása ugyanakkor nem olyan körülmény, amelyet a felperes kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre, így a módosítás oka tekintetében megállapítható, hogy nem felel meg a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontjában foglaltaknak. A módosítás jelen esetben lényegesnek tekinthető figyelemmel arra, hogy nem állapítható meg, hogy ha a szerződés teljesítési ideje nem csökken az eredeti 61 nap kevesebb mint felére, akkor is sor került volna az első helyeztként megjelölt ajánlattevő szerződéskötésétől való visszalépésre. A módosítás nem felel meg a Kbt. 141. § (6) bekezdésének, mivel lényegesnek tekinthető.
- [8] A felperes észrevételében elsődlegesen a hivatalbóli kezdeményezés elkésettségére hivatkozott. Kiemelte, hogy a jogorvoslattal érintett szerződésmódosítást 2024. március 7-én benyújtotta a hivatalbóli kezdeményezőnek, mint ellenőrző szervnek, aki a 2024. március 18-án küldött hiánypótlási felhívásában a szerződésmódosítás vonatkozásában kérdéseket tett fel a felperes részére, amelyeket a felperes 2024. március 21-én megválaszolt. Így a 90 napos határidőre tekintettel legkésőbb 2024. június 19-éig kezdeményeznie kellett volna a jogorvoslati eljárás megindítását, e határidőben azonban jogorvoslati kezdeményezés nem történt.
- [9] Hangsúlyozta, hogy a felperes kizárólag a nyári szünettel érintett időszakra tudta időzíteni a kivitelezési munka idejét, amely nem az eljárás nem megfelelő előkészítésének, hanem a felperes egyedi és méltányolható körülményeinek következménye. Rámutatott, hogy megállapítható, hogy mind az eljárás előkészítése, mind a szerződés módosítása a vonatkozó törvényi követelményeknek megfelelően történt. A Pharos 95 Sportpályaépítő Kft. visszalépési nyilatkozatában elsősorban arra hivatkozott, hogy nem számolt azzal, mivel a bontási jegyzőkönyv alapján a harmadik helyen állt, hogy az előtte álló első és második ajánlattevő ajánlata is érvénytelenné válik és nyertes lesz, továbbá a konyhatechnológiai partnercégük 2023. július 20. napján megküldött tájékoztatása szerint a korábbi ajánlati árat nem tudta tartani, kapacitásukat más helyszínre csoportosították. A teljesítésre előírt július-augusztus hónapok augusztus-szeptemberre történő módosítása nem minősül olyan körülménynek, amely a potenciális ajánlattevők körét befolyásolhatta volna, erre utaló információ sem a közbeszerzési eljárás, sem annak utóellenőrzése során nem merült fel.

- [10] A kérelmezett észrevételében kiemelte, hogy a Kbt. 131. § (1) és (4) bekezdésében rögzített kötelezettségére is tekintettel súlyos következményekkel járt volna, amennyiben a közbeszerzési eljárás eredményeként, mint nyertes ajánlattevővel a felperessel nem kötötte volna meg a szerződést, hanem attól eláll. Ezen közbeszerzési eljárásban nem voltak meg azon feltételek, amelyek mentén el lehetett volna állni a szerződés megkötésétől. Rámutatott, hogy a szerződés megkötésével az volt a további céljuk, hogy a felperes által tervezett projekt sikeresen megvalósuljon, a megítélt támogatástól a felperes ne essen el.
- [11] Az alperes a keresettel támadott határozatával megállapította, hogy a felperes és a kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját, valamint a Kbt. 141. § (6) bekezdését. A felperessel szemben 1 500 000,-Ft, a kérelmezettel szemben 500 000,-Ft bírságot szabott ki. Döntésének indokolásában rögzítette, hogy a felperes a tárgyi közbeszerzési eljárást 2022. november 29-én indította meg és a jogorvoslati eljárás szempontjából releváns szerződésmódosítást a felek 2023. október 5-én írták alá, így anyagi jogi szempontból ezen időszak között hatályos jogszabályi rendelkezéseket kell figyelembe venni, míg a hivatalbóli kezdeményező jogorvoslati kezdeményezését 2024. július 12-én terjesztette elő, így eljárásjogi szempontból e napon hatályos jogszabályokat vette figyelembe.
- [12] Elsőként a felperes által előterjesztett eljárásjogi kifogást vizsgálta. Hivatkozott a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontjára, a 152. § (2) bekezdés c) pontjában foglaltakra, valamint a 152. § (2a) bekezdés c) pontjára. Megállapította, hogy abból következően, hogy a szerződés támogatásból valósult meg, a hivatalbóli kezdeményező a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontja alapján legalább a jogsértés megtörténtétől számított 5 éven belül kezdeményezhette az alperes hivatalbóli eljárását. Másrészt abból következően, hogy a hivatalbóli kezdeményező európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárást folytatott le a Kbt. 152. § (2a) bekezdésének c) pontja alapján a szabálytalansági eljárás megindításától számított 90 napon belül kezdeményezhette az alperes hivatalból való eljárását. A fenti jogszabályi rendelkezések alapján a jogalkotó kizárólag objektív határidőket szabott meg az alperes hivatalból való eljárásának kezdeményezésére, vagyis alperesnek nem azt kellett vizsgálnia, hogy a hivatalbóli kezdeményező mikor szerzett tudomást a vélt jogsértésről, hanem azt, hogy a jogsértés megtörténtétől és a szabálytalansági eljárás megindításától számítva mennyi idő telt el. A Kbt. 152. § (2a) bekezdésének hatályos szövege nem tartalmaz megdönthető jellegű törvényi vélelmet. A hivatalbóli kezdeményező a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontja és a Kbt. 152. § (2a) bekezdés c) pontja szerinti határidőn belül nyújtotta be a hivatalbóli kezdeményezést, mert az 2024. július 12-én érkezett meg az alpereshez és ezért a vélt jogsértés 2023. október 5-ei megtörténtétől számított 5 év ekkor még nem telt el, továbbá ekkor még a szabálytalansági eljárás megindításától (2024. május 21.) számított 90 nap sem telt el. Erre tekintettel megállapítható, hogy a hivatalbóli kezdeményezés nem késett el.
- [13] Az ügy érdemét illetően abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy a felperes és a kérelmezett részéről 2023. október 5-én aláírt szerződésmódosítás megfelel-e a Kbt.-ben meghatározott feltételeknek. E körben a Kbt. 2.§ (7) bekezdésére, 141. § (1)-(2) bekezdésére, 141. § (3) bekezdésére, 141. § (4) bekezdésére, 141. § (6) bekezdésében foglaltakra hivatkozással kifejtette, hogy a felek a szerződésmódosítást 2023. október 5-én írták alá, amelyben az új teljesítési határidőt 2023. október 7. napjában állapították meg. A szerződésmódosítás értelmében az eredetileg 2023. július 1. és 2023. augusztus 31. napja

közötti teljesítési időt úgy módosították, hogy a teljesítés időtartama 2023. július 31. és 2023. október 7. napja között áll fenn. A felperes és a kérelmezett a szerződésmódosítás jogalapjaként a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját és a Kbt. 141. § (6) bekezdését jelölte meg. Az alperes rögzítette, hogy a szerződésmódosítással megjelent hirdetményben a felperes tévesen 14 napot tüntetett fel a teljesítésre nyitva álló tényleges határidőként, ez helyesen 24 nap tekintettel arra, hogy 2023. augusztus 7. és 2023. augusztus 31. napja között 24 nap van.

- [14] A módosításról szóló tájékoztató hirdetménnyel összefüggésben az alperes utalt a Kúria VI.37.948/2019/5. számú ítéletére, amely alapján a közbeszerzési szerződés módosítása jogszerűségének megítélésénél abból kell kiindulni, hogy a szerződés megkötésekor kellő gondossággal eljárva előreláthatóak voltak-e a szerződésmódosítás indokaként felhozott körülmények, csak azok az indokok vizsgálhatók, melyeket az ajánlatkérő a szerződésmódosítás indokaként közzétett hirdetményben megjelölt.
- [15] A kezdeményezéssel érintett közbeszerzési eljárás iratainak vizsgálata alapján megállapítható, hogy a felperes és a kérelmezett a 2023. június 31-én aláírt és ezen a napon hatályba lépett vállalkozási szerződésben úgy rendelkezett, hogy a teljesítési határidőről, hogy azt 2023. július 1. és 2023. augusztus 31. között kell teljesíteni. A felperes és a kérelmezett a szerződésmódosítással 2023. október 7. napjában határozta meg a teljesítés véghatáridejét, így az eredetihez képest 37 naptári nappal hosszabbította meg a teljesítésre eredetileg a szerződésszöveg alapján rendelkezésre álló 61 naptári napot. Alperes megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményező a kezdeményezést nem arra alapozta, hogy a felek meghosszabbították a teljesítésre nyitva álló tényleges határidőt, hanem arra, hogy a felhívásban, a szerződéstervezetben és az aláírt szerződésben is kikötésre került, hogy a munkát 2023. július 1. és 2023. augusztus 31. napja között kell elvégezni és befejezni arra tekintettel, hogy a teljesítés helye konyha, amelynek 2023. szeptember 1-jétől üzemelnie kell.
- [16] Az alperes jelen esetben azt vizsgálta, hogy jogszerűnek tekinthető-e a kezdeményezéssel érintett szerződésmódosítás. Amennyiben a szerződésmódosítás bármely Kbt. szerinti jogcímnak megfelelő úgy a szerződésmódosítás jogszerűnek minősül. Rögzítette, hogy a Kbt. 141. §-a alapvetően három főbb csoportban határozza meg a szerződésmódosítási lehetőségeket. A Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint a közbeszerzési szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül abban az esetben módosítható, ha a módosítás nem lényeges. Következetes az alperesi gyakorlat a tekintetben, hogy mindig lényegesnek kell tekinteni a módosítást, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti „de minimis” jogalap a Kbt. 141. § (3) bekezdése szerint abban az esetben szolgálhat a szerződésmódosítás jogszerű indokaként, amennyiben az a szerződés értékének változásával jár. A Kbt. 141. § (4) bekezdése pedig további három esetkört tartalmaz, amikor a felek meghatározott körülmények fennállta esetén újabb közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosíthatják a szerződést.
- [17] Alperes a fentiek alapján rögzítette, hogy a felperes és a kérelmezett a kezdeményezéssel érintett szerződésmódosítás jogalapjaként nem alkalmazhatta jogszerűen a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti jogcímet, ugyanis a módosítás nem járt a szerződéses érték megváltoztatásával.
- [18] Ezt követően a szerződésmódosítás lényeges minősége kérdésében foglalt állást alperes. Kiemelte, hogy a Kbt. 50. § (2) bekezdés g) pontja a szerződés időtartamát, a teljesítési határidőt olyan lényeges érdemi feltételnek minősíti, amelyet a közbeszerzési eljárás megindító felhívásban rögzíteni kell. Töretlen és egységes a közbeszerzési joggyakorlat a tekintetben, hogy lényeges módosításnak minősül az olyan szerződésmódosítás, amely a

szervződés időbeli hatályát terjeszti ki. Alperes álláspontja szerint a jelen esetben nincs helye a Kbt. 141. § (6) bekezdése alkalmazásának a szerzödmódosítás körében tekintettel arra, hogy az eredeti 2023. július 1-től 2023. augusztus 31. közötti teljesítési időhöz képest a 2023. október 7. napjáig történő teljesítési határidő meghosszabbítása lényegesen eltérő érdemi feltételt eredményezett. Rögzítette, hogy a lényegesen eltérő érdemi feltétel meglétét abban látja bizonyítottnak, hogy a felperes a teljesítés pontos idejét határozta meg olyan módon, hogy az abban foglalt végső határnapot nem lehet túllépni tekintettel arra, hogy a beruházást képező konyhának 2023. szeptember 1-jén újra kell indulnia. Rámutatott, hogy a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontja szerint lényeges a szerzödmódosítás, amennyiben olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerzödkötést megelőző közbeszerzési eljárásban az eredetileg részt vett ajánlattevőkön kívül más ajánlattevők, részvételre jelentkezők részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett más ajánlat nyertességét lehetővé tették volna. Jelen esetben ez megállapítható tekintettel arra, hogy amennyiben eredetileg a teljesítésre nyitva álló határidő nem 2023. augusztus 31-ben, hanem a módosítás szerint 2023. október 7-ében került volna meghatározásra, úgy abban az esetben más ajánlattevők is indulhattak volna a közbeszerzési eljárásban. Továbbá az eredetileg nyertesnek hirdetett ajánlattevő a szerzöds megkötésétől történt elállásról szóló értesítésben is arra hivatkozott, hogy nem rendelkezik kapacitással a teljesítéshez. Tehát lényeges körülmény volt a vizsgált közbeszerzési eljárásban a teljesítés pontos időpontja, azaz a potenciális ajánlattevőket befolyásolta az a tény, hogy pontosan mely időpontban kell a teljesítéshez szükséges kapacitást biztosítani, amelyet a szerzödmódosítás jelentősen megváltoztatott.

- [19] Mivel a módosítást lényegesnek kellett tekinteni az alperes megvizsgálta, hogy a szerzödmódosítás egyébként mely a Kbt. ezt lehetővé tevő rendelkezésének feleltethető meg. Rögzítette, hogy jelen esetben a szerzödmódosítás jogalapjául nem szolgálhat a Kbt. 141. § (4) bekezdés a)-b) pontja.
- [20] Ezt követően a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalapot vizsgálta. Kiemelte, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti jogalap abban az esetben alkalmazható jogszerűen amennyiben a ca), cb) és cc) alpontokban foglalt feltételek együttesen teljesülnek. Ezen konjunktív feltételek közül bármelyik feltétel nem teljesülése megdönti a szerzödmódosítás jogszerűségét.
- [21] Elsőként azt vizsgálta, hogy a módosítás indokaként megjelölt körülményeket a szerzöds felek gondos eljárás esetén előre láthatták-e. E szempontból tekintettel volt a hatályon kívül helyezett 2011. évi Kbt. 94. § (3) bekezdés a) pontja szerinti jogcímre alapozott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárással kapcsolatban kialakult joggyakorlat irányadó megállapításaira. Ennek megfelelően az előre nem láthatóság körülménye alapvetően akkor valósul meg, ha a szerzödmódosítást indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem lehetett előzetesen tudomása és arra az ajánlatkérő a leggondosabb eljárás mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. Az alperes gyakorlata egységes abban, hogy az adott körülmény előre nem láthatóságát nem alapozza meg az ajánlatkérő mulasztása, valamint a tervezési hiba sem.
- [22] Rögzítette, hogy a módosítást szükségessé tevő előre nem látható körülménynek a szerzöds feleken kívül álló, tőlük függetlenül bekövetkező objektív körülménynek kell lennie. Ezt meghaladóan az előre láthatóságra nem hivatkozhatnak alappal a felek abban az esetben, ha a szerzödmódosítás indokaként hivatkozott körülmény hosszú ideje fennáll. Alperes hangsúlyozta továbbá, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján a szerzöds jogszerű

módosításához igazolni kell azt is, hogy az adott körülmény változásával az ajánlatkérő kellő előrelátás mellett nem számolhatott.

- [23] A felperes a szerződésmódosítás jogszerűségének alátámasztása körében mind a hatósági ellenőrzés, mind a jogorvoslati eljárás során arra hivatkozott, hogy a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről nem volt tudomása és arra a legnagyobb gondosság mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. Alperes rámutatott, hogy a felperes a szerződésmódosításban és a szerződésmódosítással feladott hirdetményben a szerződésmódosítás indokaként azt jelölte meg, hogy 2023. július 25-én az összegezésben nyertesnek megjelölt ajánlattevő visszalépett a szerződés megkötésétől, így a felperes és a kérelmezett 2023. július 31-én kötötték meg a vállalkozási szerződésüket, amelyben szerepelt, hogy a szerződés 2023. június 30-án lép hatályba, a munkaterület átadásának napja 2023. június 30. napja. Rögzítették azt is, hogy a konyhafelújítási munkákat kizárólag az intézmény nyári szüneti zárva tartása alatt 2023. július 1. napja és 2023. augusztus 31. napja között végezheti el a nyertes ajánlattevő. E korlátozást a nyertes ajánlattevő a szerződés aláírásával kifejezetten tudomásul vette és vállalta, hogy a szerződést úgy ütemezi, hogy a munka a rögzített időtartamban elkészüljön.
- [24] Alperes kiemelte, hogy a kérelmezett és a felperes is tudomással bírt a szerződés megkötésekor arról a tényről, hogy a teljesítést 2023. augusztus 31-én be kell fejezni tekintettel arra, hogy az ezen kikötés az aláírt szerződés része volt. Így a kérelmezett ezen szerződés megkötésével vállalta, hogy az eredetileg rendelkezésre álló 61 napos határidő helyett 31 nap alatt végzi el az adott feladatot. A felek részéről a szerződés megkötésekor ismert volt a teljesítés határideje mégis az eredeti tartalommal kötötték meg a szerződést. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja abban az esetben engedi és teszi jogszerűvé a szerződésmódosítást amennyiben ezt olyan körülmények teszik szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre. A felperes a szerződés kérelmezettel való megkötése idején tisztában volt azzal, hogy a kérelmezettnek a teljesítésre az eredeti 61 nap helyett 31 napja van és azt 2023. augusztus 31. napjáig be kell fejeznie, így nem hivatkozhat arra, hogy a szerződésmódosítást olyan körülmény okozta, amely a szerződés megkötésekor nem állt fenn, számára nem volt ismert.
- [25] Az alperes megállapította, hogy a felperes és a kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját azzal, hogy a köztük fennálló vállalkozási szerződést úgy módosították közös megegyezéssel, hogy annak a Kbt.-ben meghatározott feltétele nem állt fenn. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont cb) és cc) alpontjainak fennállását nem vizsgálta tekintettel arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti konjunktív feltételek bármelyikének hiánya megdönti a szerződésmódosítás jogszerűségét és az alperes megállapította a ca) alpont teljesülésének hiányát.
- [26] Az alperes a jogsértés megállapítása következtében alkalmazta a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja szerinti jogkövetkezményt és bírságot szabott ki. A bírság összegét a Kbt. 165. § (11) bekezdésében foglaltak figyelembevételével határozta meg.

A felperes keresete, az alperes védirata

- [27] A felperes a határozat megtámadása iránt előterjesztett pontosított keresetében elsődlegesen a határozat megváltoztatását és az eljárás megszüntetését, másodlagosan az alperesi döntés megsemmisítését kérte. A felperes a jogorvoslattal érintett szerződésmódosítást 2024. március 7. napján benyújtotta a hivatalbóli kezdeményező, mint ellenőrző szervezet részére, a

kezdeményező 2024. március 18. napján küldött hiánypótlási felhívására 2024. március 21. napján megadta a választ. Hivatkozott a 2021-2027. programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 387. § (2) bekezdésére és 388. § (1) bekezdésére. A hivatkozott Korm. rendeletben foglalt szabálytalansági gyanúbejelentés haladéktalanságának követelményéhez képest, a hivatalbóli kezdeményező a gyanút nem küldte meg az irányító hatóság részére. A hivatkozott jogszabályban rögzített határidők egyikét sem tartotta be a hivatalbóli kezdeményező, hiszen a szabálytalansági eljárást csak 2024. május 21. napján indította meg. A felperes a hivatalbóli kezdeményező eljárásáról egyáltalán nem értesült, abban az eljárásban felmerült jogsértések kapcsán félként jogait nem gyakorolhatta.

- [28] Az elkésettségi kifogások elutasítása körében hivatkozott a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.137/2024/17. számú ítéletében foglaltakra és a Fővárosi Törvényszék 104.K.706.929/2020/7. számú ítéletére. Kiemelte, hogy az alperes sérelmes határozatának indokolásában egyetlen mondatot sem rögzített arról, hogy miért tért el a saját korábbi gyakorlatától és a bíróság által alkalmazott gyakorlattól az elkésettség vizsgálata során. Álláspontja szerint a jelen ügyre is irányadó a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.137/2024/17. számú ítélete és az abban rögzítettek, figyelemmel az Alkotmánybíróság 9/2020. (V.8.) AB határozatában foglaltakra is. Az Alkotmánybíróság határozatából az a következtetés vonható le, hogy a felperes nem állhat a vele szemben alkalmazható szankciók fenyegetésének félelme alatt indokolatlanul hosszú ideig különösen azon okból, hogy a vele szemben eljáró hivatalbóli kezdeményező szerv a rá irányadó határidőket nem tartja be és erre vonatkozó jogorvoslati joga sincs.
- [29] Álláspontja szerint alperesnek érdemben kellett volna vizsgálni az elkésettség körében előadott felperesi észrevételeket, nem tekinthető érdemi vizsgálatnak az, hogy az alperes határozatának indokolásába részben bemásolja ugyan a felperesi nyilatkozatot, de az indokolásból nem derül ki, hogy a hatóság miért nem tekinti azt relevánsnak és miért helyezkedik attól eltérő jogi álláspontra.
- [30] Kiemelte, hogy a hivatalbóli kezdeményező 2024. március 21. napján minden okirat és nyilatkozat birtokában volt ahhoz, hogy a szabálytalanság gyanúja tárgyában álláspontját kialakíthassa és amennyiben szabálytalanság gyanúja áll fenn, a rá irányadó határidő betartása mellett 2024. március 29. napjáig meg kellett volna indítani a szabálytalansági eljárást. Ehelyett a hivatalbóli kezdeményező két hónapig semmilyen intézkedést nem tett, majd 2024. május 21. napján indította meg a szabálytalansági eljárást.
- [31] Alperes noha minden okirati bizonyítékkal rendelkezett, azt figyelmen kívül hagyva az eljárás megindításának elkésettsége megállapítását elmulasztotta. Így elkésett kérelem alapján járt el és jogsértő határozatot hozott. Az alperesnek a Kbt. 145. § (3) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 46. § (1) bekezdés a) pontjára tekintettel az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Kbt. 165. § (2) bekezdés a) pontjának figyelembevételével kellett volna a kezdeményezést elutasítania.
- [32] Alperesnek nem csak azt kellett volna vizsgálnia, hogy az eljárás elhúzódása, mint a szerződésmódosítás jogalapjaként megjelölt körülmény megalapozza-e a szerződésmódosítás jogszerűségét, vizsgálatának arra is ki kellett volna terjednie, hogy más módosítási

szempontok alapján a szerződésmódosítás jogszerű-e. Alperes határozatában figyelmen kívül hagyta azt, hogy a szerződésmódosítás nem a szerződés időtartamát módosította tekintettel arra, hogy a szerződés időtartama a szerződésmódosítás előtt és azt követően is, napra pontosan ugyanannyi maradt, a módosítás mindössze a határidő kezdő és befejező időpontja kapcsán tartalmazott eltérést. Így belátható, hogy a szerződés szerinti teljesítésre nyitva álló időtartamot, azaz a teljesítési határidőt a szerződésmódosítás nem érintette. Ebből fakadóan iratellenesen és tévesen hivatkozik alperes arra, hogy a módosítással a szerződés időtartama módosult, ebből fakadóan alperes azon következtetése is téves, hogy a módosítás lényeges. Felperes szándéka, a szerződéskötéshez vezető akarata a szerződésmódosításkor sem változott. A felperest a szerződésmódosításkor is ugyanaz a cél vezette, hogy a gyermekeknek mielőbb biztosítani kellett az ételmezést, amelyet csak egy működő konyhával lehetett ellátni. Ezért a lehető legrövidebb teljesítési határidőn belül el kellett kezdeni és be kellett fejezni a beruházást.

- [33] Álláspontja szerint alperes megalapozatlanul hivatkozik határozatában a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontjában foglaltakra. Az eljárásban semmilyen bizonyítás nem folyt arra vonatkozóan és tényadat sem állt rendelkezésre, ennél fogva nem állapítható meg, hogy a teljesítés kezdő és befejező időpontjának módosítása egyáltalán objektíve befolyásolhatta-e az eljárásban részt vevő ajánlattevők számát. Iratellenesen hivatkozik alperes arra, hogy az eredetileg nyertesnek kihirdetett ajánlattevő a szerződés megkötésétől történő elállásról szóló értesítésben is arra hivatkozott, hogy nem rendelkezik kapacitással a teljesítéshez. A Pharos 95 Sportpályaépítő Kft. 2023. augusztus 1. napján kelt levelében azt közölte, hogy a pályázat összegezése előtt cégük a harmadik helyen állt, így nem számított arra, hogy megnyeri a kivitelezést, emiatt a kapacitásaikat más helyszínre csoportosította. Így a visszalépéséhez vezető döntés fő oka nem a teljesítési határidővel függött össze, hanem azzal, hogy nem kalkulált azzal, hogy a nála két kedvezőbb ajánlatot tevő társaság ajánlata érvénytelen lehet, nem számított arra, hogy nyertes ajánlattevő lesz, így kapacitását máshol lekötötte.
- [34] A nyertes ajánlattevő előtt is ismertnek kellett lennie, hogy a szerződés módosítását kezdeményezhette volna a határidő tekintetében azonban ezt nem tette, mivel a visszalépésének releváns körülménye nem ez volt, hanem hogy ajánlati árát nem tudta tartani, azaz a szerződés teljesítése során többletköltsége jelentkezett volna, továbbá kapacitásait más helyszínre csoportosította.
- [35] Alperes tévesen vonta le azt a következtetést, hogy lényeges körülmény volt a közbeszerzési eljárásban a teljesítés pontos időpontja és a potenciális ajánlattevőket befolyásolta az a tény, hogy pontosan mely időpontban kell a teljesítéshez szükséges kapacitást biztosítani, amelyet a szerződésmódosítás jelentősen megváltoztatott. Álláspontja szerint a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (6) bekezdése értelmében nem tekinthető lényegesnek, így a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül is módosítható volt. A Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontjában foglaltak alkalmazásának nincs helye, az erre vonatkozó alperesi hivatkozás a fentiekben kifejtettek okán iratellenes és téves.
- [36] A jelenlegi közbeszerzési gyakorlatban az eljárás elhúzódása önmagában nem tekinthető előre nem látható körülménynek a közbeszerzési szerződések módosítása kapcsán, azonban álláspontjuk szerint a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogcím fennállásának vizsgálata során elengedhetetlen annak tisztázása, hogy az eljárás elhúzódását milyen körülmények okozták. Felperes az utóellenőrzési eljárásban nem önmagában az eljárás elhúzódására hivatkozott, hanem arra a rendkívüli gazdasági körülményre, amely alapvetően

változtatta meg a hazai építési beruházások piacát és amelynek köszönhetően az eljárás lefolytatása a korábban megszokott időtartamok többszörösét vette igénybe. 2022-ben az ukrán-orosz háború kitörésével olyan folyamat vette kezdetét, amely alapvetően rendezte át a magyarországi gazdasági környezetet és ennek pedig egyik központi eleme a hazánkknak járó Európai Unió forrás brüsszeli blokkolása volt. A fejlesztési források elapadása és az év végére egekbe szökő energiaárak olyan kihívás elé állították a központi költségvetést, melynek egyenes következménye volt a hazai építési beruházások jelentős részének felfüggesztése. Felperes ilyen piaci környezetben volt kénytelen megindítani a jelen jogorvoslati eljárással érintett közbeszerzési eljárást 2022. novemberében. A rendkívüli gazdasági helyzet következtében a hazai építőiparban jelentős forráscsökkenés következett be rövid idő alatt. Az építési szektorra nehezedő sokkhatás azt eredményezte, hogy a hazai építőipari cégek a szerződéses állományuk megőrzése érdekében minden lehetőséget megragadtak új szerződések megkötésére, amelyek a korábbinál jóval nagyobb versenyt és a szokásosnál jóval több gazdasági szereplő részvételét eredményezte az építésekre irányuló közbeszerzési eljárásokban. Ezenkívül 2022. év végén 2023. év elején tetőztek a hazai energiaárak is, amely az egész kontingenst évtizedek óta nem látott kihívás elé állította. A helyzet kezelése érdekében heti rendszerességgel jelentek meg veszélyhelyzeti rendeletek. Ennek köszönhetően a 2022. december 22-re tervezett ajánlattételi határidő helyett csaknem fél évvel később 2023. április 14-én került sor az ajánlatok bontására, valamint a beérkezett ajánlatok nagy számára tekintettel az ajánlatok értékelését sem tudta a felperes a rendelkezésre álló időtartam alatt elvégezni. Számos olyan körülmény merült fel a jelen eljárásban, melynek előre látása a legnagyobb körültekintés mellett sem volt elvárható a felperestől.

- [37] Felperes egy évvel a tervezett felújítás megkezdése előtt elkezdte a közbeszerzési eljárás megindításához szükséges műszaki előkészítést, szerződéstervezetet készített, a közbeszerzési dokumentációt összeállította. A közbeszerzési eljárás előkészítésének megfelelőségét támasztja alá a közbeszerzési eljárás megindítása előtt a közreműködő szervezet részéről kiállított támogatási elszámolhatósági és műszaki szempontú nyilatkozat is, valamint a KFF támogató tartalmú eljárás megindítására vonatkozó tanúsítványa is.
- [38] A hivatalbóli kezdeményező nem jelölte meg, hogy az eljárás elhúzódásához vezető körülmények közül konkrétan melyiket és mennyiben kellett volna előre látni, milyen jogszabályokból felismerhető gondossági mérce alapján a felperesnek.
- [39] Kétségtelen, hogy a szerződés megkötésének időpontjában az eredeti teljesítésű határidőből a 61 nap helyett 31 nap volt hátra, de a felek nem azért írták alá ezen tartalommal a szerződést, mert ebbe belenyugodtak, hanem mert a jogszabályi kötelezettségükre tekintettel így kellett eljárniuk. A felperes jogi álláspontja az, hogy a szerződést annak ellenére meg kellett kötni az eredeti tartalommal, hogy tudta, hogy a rendelkezésre álló idő alatt a 61 napra tervezett munkát elvégezni nem lehet, azaz már a szerződéskötés pillanatában is egyértelmű volt, hogy az eredeti szerződés szerinti teljesítési határidő módosítása szükséges.
- [40] Téves és iratellenes az alperes határozatában rögzítettek közül azon megállapítás, hogy a felperes megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját azzal, hogy a felek között fennálló vállalkozási szerződést úgy módosították közös megegyezéssel, hogy annak Kbt.-ben meghatározott feltétele nem állt fenn. Mindkét feltétel fennállt és ezek egyikének fennállása is megalapozza a szerződésmódosítás jogszerűségét. Így az alperes jogsértően alkalmazott bírságot a felperessel szemben.

[41] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte a határozatban hivatkozott indokok alapján. Álláspontja szerint a felperes által támadott határozatban foglaltak megalapozottak, az uniós bírósági és hazai joggyakorlatnak megfelelnek, az azokból levont következtetés alapján a megállapított jogsértés megalapozott.

A bíróság döntése és annak jogi indokai

[42] A felperes keresete nem alapos.

[43] A bíróság a Kbt. 160. § (1) bekezdése alapján indított közigazgatási perben az alperesi határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségét a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2. § (4) bekezdésére figyelemmel, a Kp. 85. § (1) és (2) bekezdése értelmében a meghozatalának időpontjában fennálló tények alapján, a kereseti kérelem korlátai között vizsgálta.

[44] A felperes keresetében a tényállást nem vitatta, eljárási jogszabálysértések körében a hivatalbóli kezdeményezés elkésettségére hivatkozott. Ezt meghaladóan a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjával és 141. § (6) bekezdésével összefüggésben fejtette ki kereseti érveit.

[45] A bíróság először a hivatalbóli kezdeményezés határidőben való benyújtottságát megállapító alperesi döntés jogszerűségét vizsgálta.

[46] A hivatalbóli kezdeményezés 2024. július 12. napján került benyújtásra, így az ekkor hatályos Kbt. rendelkezéseit kell a határidő megtartottsága körében vizsgálni.

[47] 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: a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet.

[48] A Kbt. 152.§ (2) bekezdés c) pontja értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti szervezet vagy személy 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.

[49] A Kbt. 152. § (2a) bekezdés c) pontja alapján, 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 az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén az a)-b) pontoktól eltérően, a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezheti.

- [50] A jelen esetben a felek által sem vitatottan a beszerzés támogatásból valósult meg, a hivatalbóli kezdeményező pedig a felperes vonatkozásában szabálytalansági eljárást folytatott le. Az alperes által megállapított jogsértés a szerződés 2023. október 5-ei módosításával megvalósult, így a hivatalbóli kezdeményezőnek a Kbt. 152.§ (2) bekezdés c) pontja alapján innentől számítva 5 éven belül volt joga hivatalbóli kezdeményezéssel élni, melyet 2024. július 12-én határidőben elő is terjesztett.
- [51] A Kbt. 152. § (2a) bekezdésében meghatározott 90 napos határidő tekintetében rögzíti a bíróság, hogy a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Mód7. tv.) 2023. szeptember 1. napjától módosította a Kbt. ezen rendelkezését, így a jelen jogorvoslati kezdeményezés benyújtására (2024. július 12.) már a Kbt. 152. § (2a) módosított bekezdése volt irányadó. A módosítás célja a törvényi indokolás értelmében egyértelműen az volt, hogy megszüntesse azt a problémát, amely abból adódott, hogy a korábban hatályos rendelkezések a hivatalból való eljárás kezdeményezésére szubjektív és objektív határidőket is meghatároztak. A problémát a jogszabálmódosítás szövege olyan módon kezelte, hogy a hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárások esetén a szubjektív határidőket megszüntette és e helyett csak objektív határidőket határozott meg.
- [52] A módosítás új speciális szabályokat is bevezetett kifejezetten az olyan esetekre, amikor egy szervezet külön jogszabályban meghatározott eljárás szerint ellenőrzést vagy eljárást folytat le. Ez esetben az eljáró szervezet a jogsértést feltáró ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzött, illetve eljárással érintett személlyel való közlésétől, illetve európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén a szabálytalansági eljárás megindításától számított 90 napon belül kezdeményezheti a jogorvoslati eljárást. Mindezt rögzítette az Alkotmánybíróság 3205/2025. (VI.23.) AB határozatának (a továbbiakban: Határozat) [42]-[46] pontjaiban is.
- [53] Így a felperes által hivatkozottakkal szemben, már nincs jelentősége annak sem, hogy a szabálytalansági eljárás során mikor milyen információ jutott a hivatalbóli kezdeményező birtokába, a hivatalbóli kezdeményezés tekintetében már nem értelmezhető a szabálytalansági eljárás során való tudomásra jutás kérdése, a határidő megtartottsága körében csak annak van jelentősége, hogy a hivatalbóli kezdeményező a szabálytalansági eljárás megindításától (2024. május 21. napja) számított 90 napon belül a kezdeményezést benyújtotta-e (2024. július 12.).
- [54] Ez pedig a jelen esetben megvalósult, mivel a felperes által sem vitatottan a hivatalbóli kezdeményező a szabálytalansági eljárás 2024. május 21. napi megindításához képest a hivatalbóli kezdeményezést 2024. július 12. napján, a 90 napos határidőn belül benyújtotta.
- [55] A felperes által hivatkozottakkal szemben a Kbt. 152. § (2a) bekezdése tekintetében már szubjektív határidőről már nem beszélhetünk, ez okból az általa hivatkozott, eltérő szabályozáson alapuló törvényszéki döntések sem lehetnek irányadóak.
- [56] A bíróság utal arra, hogy az előtte folyamatban lévő más ügyben saját maga kezdeményezte az Alkotmánybíróság utólagos egyedi normakontroll eljárását a Kbt. 197. § (26) bekezdése átmeneti rendelkezésének a Mód7. tv. által módosított Kbt. 152. § (2a) bekezdésének az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének részelemét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközése vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság ennek eredményeként hozta meg a már fent hivatkozott Határozatát. Ennek indokolása [48]-[53] pontjaiban egyértelműen állást foglalt amellett, hogy e rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangja megállapítható volt, azaz a visszaható hatályú jogalkotás tilalma vonatkozásában nem állt fent. A bíróságnak a jelen ügyben e tény a Határozat erga omnes jellege okán adottnak kellett tekintenie. Mivel az a felperes által sem volt vitatott, hogy a hivatalbóli kezdeményező a szabálytalansági eljárást

2024. május 21. napján indította meg, ehhez képest a hivatalbóli kezdeményezést a 90 napos határidőn belül 2024. július 12. napján terjesztette elő, így – a Kbt. 197. § (26) bekezdése alaptörvény-konformitására tekintettel – a Mód7 tv. által módosított Kbt. 152. § (2a) bekezdés c) pontjának rendelkezései voltak irányadók, melyek a szubjektív határidő alkalmazhatóságát kizárták.

- [57] A felperes által hivatkozott bírósági ítéletek és alkotmánybírósági döntés nem voltak alkalmazhatóak, ezért mivel azok a 2023. szeptember 1-jei jogszabálmódosításhoz képest eltérő jogi környezetben születtek, így a jelen ügy tekintetében nem rendelkeztek relevanciával. Az alperes határozatában egyértelműen rögzítette, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel a hivatalbóli kezdeményezés határideje tekintetében mely tények, körülmények vehetőek figyelembe. Ennek alapján vizsgálta a határidő megtartottságát és állapította meg határozatában a döntését alátámasztó indokokat. Ennél szélesebb körű indokolási kötelezettsége e tekintetben nem volt.
- [58] Ezt követően a bíróság a felperesnek a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjával és a Kbt. 141. § (6) bekezdésével összefüggésben előadott kereseti érveit vizsgálta.
- [59] A Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontja 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 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.
- [60] A Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontja a szerződésmódosítás lehetőségét új közbeszerzési eljárás lefolytatásának szükségessége nélkül abban az esetben biztosítja, ha a módosítás nem minősül lényegesnek. Minden esetben lényeges a szerződésmódosítás, ha a szerződés a feltételektől lényegesen eltérő feltételeket határoz meg. A teljesítési határidő a szerződés lényeges eleme, hiszen ez határozza meg a teljesítés kezdeti és végpontját, azt a napot, amikor a feleknek vállalásukat szerződés szerint el kell végezniük, amely időponthoz képest kell a közbeszerzési eljárás nyertesének munkavégzését ütemeznie és erőforrásait úgy irányítania, hogy a vállalása az adott határidőn belül teljesüljön.
- [61] Ennek a jelen esetben azért is volt kiemelt jelentősége, mert az ajánlati felhívás és a vállalkozási szerződés is kifejezetten rögzítette, hogy a teljesítés véghatárideje 2023. augusztus 31. napja figyelemmel arra, hogy a gyermekek étkezését 2023. szeptember 1-jétől a közbeszerzéssel érintett konyhának biztosítania kell. Ehhez képest a szerződésmódosítás a teljesítés véghatáridejét 2023. október 7. napjára tolta ki, mely a konyha funkcionálásának szükségessége, az óvoda működését érintő követelmények tükrében kifejezetten lényeges módosításnak tekinthető figyelemmel arra is, hogy október 7. napjáig a gyerekek étkezését máshogyan kellett az intézménynek megoldania, mivel a konyha funkcióját a munkavégzés alatt nem tudta megfelelően ellátni. Így a teljesítési határidő módosítása jelen esetben egyértelműen lényeges feltételnek minősült.
- [62] Ezt támasztja alá a kapcsolódó joggyakorlat is, melynek értelmében: [...]”A Kbt. 141. § (6) bekezdése tartalmazza a szerződésmódosítások lehetőségére vonatkozó azon szabályt, amely szerint minden, az uniós bírósági gyakorlatban kidolgozott feltételrendszer szerint nem

lényeges módosítás megengedett. A szerződés módosítása akkor lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. 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; vagy – a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy – a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki. A fenti korlátokat mindig az adott eset összes körülményét mérlegelve kell megítélni. Így például egy vállalkozási szerződés teljesítési határidejének meghosszabbítása lehet az első feltétel szerint lényegtelen, ha az az eredeti határidőhöz képest nem nagymértékű, nem érinti a közbeszerzési eljárásban lezajlott értékelést és az eredeti határidő sem volt olyan rövid, hogy az sok érdeklődőt elriaszthatott az eljárásban való indulástól. Lényegesnek minősülhet viszont például akkor, ha az eredeti határidő az eljárás meghirdetésekor kifejezetten sürgős munkavégzést követelt volna meg, és a hosszabb határidő ismeretében feltehetőleg mások is érdeklődtek volna a közbeszerzés iránt.” [...] (Dezső Attila Szerk., Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 72. §-ához 2016.)

- [63] Összhangban a Nagykommentárból idézett gyakorlattal is, figyelemmel az eredeti határidő rövidegére (a konyha funkcionálásának szükségességére) tekintettel tekinthető lényegesnek a véghatáridő időpontjának módosítása, a határidő meghosszabbítása, mely egyértelműen megvalósítja a Kbt. 141. § (6) bekezdésének megsértését. Az időtartam változatlansága nem befolyásolja az amúgy rövid teljesítési határidő (2023. július 1-től 2023. augusztus 31.) módosítása nyomán levonható azt a következtetést, hogy az alkalmas volt arra, hogy lényegesen korlátozza az ajánlati felhívás ismeretében ajánlatot nyújtók körét a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontjára figyelemmel. Hiszen ilyen rövid teljesítési határidővel kellett a vállalkozásoknak kalkulálniuk, kapacitásaikkal úgy rendelkezniük, hogy a 61 napos határidő alatt a dátumszerűen megjelölt véghatáridőre elkészüljenek. Erre nyilvánvalóan nem minden egyébként a projekt iránt érdeklődő és annak teljesítésére képességgel is rendelkező potenciális ajánlattevő volt képes. Azonban, ha az eredeti kiírásban is már a módosítás szerinti teljesítési határidők szerepeltek volna, az alapot teremthetett volna további, más ajánlattevő részvételére és esetlegesen más eredmény bekövetkeztére a közbeszerzési eljárás során, más nyertes ajánlattevő kihirdetésére.
- [64] E körben alperesnek nem kellett bizonyítást lefolytatnia elégséges volt az, hogy a határidők módosítása ennek lehetőségét megteremtette. A Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontja a valószínűsítés szintjén fogalmaz meg követelményt a jogsértés megállapíthatósága tekintetében, a felperes által hivatkozottakkal szemben az alperesnek nem kell konkrétan meghatározni azoknak a további ajánlattevőknek a körét, akik a módosítás révén lettek volna képesek ajánlatot tenni.
- [65] Annak, hogy a teljesítési határidő időtartama (61 nap) az eredeti kiíráshoz képest a módosítással nem változott, nem volt jelentősége tekintettel arra, hogy a módosítás lényeges volta tekintetében a véghatáridő kitolódásának volt kiemelkedő szerepe a konyha funkciójának szeptember 1-jei szükségességére figyelemmel. A Kbt. 50. § (2) bekezdés g) pontja pedig mind a szerződés időtartamát, mind a teljesítés határidejét a közbeszerzési felhívásban rögzítendő lényeges feltételként tekinti, melyek változása a Kbt. 141. § (6) bekezdésével összefüggésben vizsgálendő a módosítás lényegessége tükrében.

- [66] Így amennyiben az eredeti kiírásban is a 2023. október 7-i véghatáridő szerepelt volna az alkalmat teremthetett volna a korábbi nyertes ajánlattevő számára is, hogy kapacitásával másként kalkuláljon arra is figyelemmel, hogy maga nem valószínűsítette azt, hogy nyertes lehet. Egy hosszabb véghatáridő esetén jobban felkészülhetett volna ennek lehetőségére, illetve a konyhatechnológiai partnere számára is másként kellett volna a teljesítést ütemeznie, mely alapot teremthetett volna, hogy az eredeti nyertes ajánlattevő teljesítsen.
- [67] Az alperes nem állapított meg kötelezettséget a felperes tekintetében azzal összefüggésben, hogy a korábbi nyertes ajánlattevőt a módosítás lehetőségéről értesítenie kellett volna, így az ezzel összefüggésben előadott felperesi érveknek nem volt relevanciája. Így, helyesen állapította meg az alperes, hogy a Kbt. 141. § (6) bekezdésének sérelme megvalósult.
- [68] A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerint a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés – a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat az alábbiak közül bármely esetben: 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. § c) pontja a szerződés módosításának indoka tekintetében akkor jogszerű, ha annak valamennyi feltétele teljesül, így amennyiben egy hiányzik, úgy a szerződés jogszerűen nem módosítható. Amennyiben az alperes az egyik feltétel fennállásának hiányát megállapítja a többit a módosítás jogszerűsége körében már nem kell vizsgálni. Az előreláthatóság hiánya volt az alperesi megállapítás alapja figyelemmel arra, hogy a felperes a módosítás jogalapját a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában is megjelölte.

- [69] A kapcsolódó joggyakorlat értelmében: [...]”A döntőbizottsági és bírósági gyakorlat szerint nem tekinthetők előre nem látható körülménynek, amelyek az ajánlatkérő mulasztásából, a közbeszerzési eljárás nem elég gondos előkészítéséből erednek. [...] A Közbeszerzési Hatóság vonatkozó útmutatója úgy fogalmaz, hogy 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 gondosság (kiemelés a szerzőtől) mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. Ugyanakkor mindenkor az adott eset összes körülményének alapos vizsgálata és mérlegelése alapján, esetről esetre történő mérlegeléssel lehet csak eldönteni, hogy az előre nem láthatóság fennáll-e (a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről. Közbeszerzési Értesítő, 2020/180. sz., 721–759. o.). Következetes a döntőbizottsági gyakorlat abban, hogy a módosítást szükségessé tevő, előre nem látható körülménynek az ajánlatkérőn kívül álló objektív körülménynek kell lennie, a kiegészítő megrendelésnek a szükségessége nem fakadhat az ajánlatkérői igény megváltozásából, illetve nem keletkezhethet az ajánlatkérő szándékához köthetően (D.39/15/2017.).

A bírói gyakorlatban különösen a teljesítési határidő meghosszabbítása kapcsán merült fel problémaként, hogy az ajánlatkérő által a módosítás indokaként hivatkozott körülmények nem felelnek meg a kellő gondossággal előre nem láthatóság kritériumának. A Kúria több ítéletében is kimondta, hogy a közbeszerzések központi ellenőrzésének eljárása, annak jogszerűsége a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok során nem vizsgálható, az ellenőrző, illetve közreműködő szervezet eljárásának időtartamával kapcsolatos téves becslés következményét az ajánlatkérőnek kell viselnie (Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5., Kfv.VI.38.014/2018/7., Kfv.VI.38.008/2018/6.). Ha a felhívásban az ajánlatkérő – a kellő gondosságot nélkülözve – hibásan méri fel a szerződéskötés időpontját, és erre figyelemmel a teljesítési határidőt, akkor annak következményeit viselnie kell, tévedését nem korrigálhatja szerződésmódosítással (Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5.)” [...] (Nagykommentár a Kbt. 141. § c) pontjához)

- [70] Előre nem láthatóság körülményeknek objektívnek, az ajánlattevőn kívül álló okból eredőnek kell lennie olyannak, amelynek szükségességét ajánlatkérő a szerződés megkötésekor nem láthatta kellő gondosság mellett sem előre. A jelen esetben a felperes a szerződés módosításának indokaként az eredeti nyertes ajánlattevő visszalépését jelölte meg és azt a körülményt, hogy mivel a munkaterületet a második legkedvezőbb ajánlatot benyújtó nyertes ajánlattevőnek csak 2023. augusztus 7. napján tudta átadni, így a fennmaradó időben a tervezett munkát nem lehetett határidőben elvégezni. A szerződésmódosítás jogszerűségét megalapozó előre nem látható körülmény a jelen esetben nem állt fenn, mivel a második legkedvezőbb ajánlatot benyújtó végsősoron nyertes ajánlattevővel a szerződés 2023. július 31-ei aláírásakor már egyértelműen látható volt, hogy a 61 napos teljesítési időre ütemezett munkát, a 2023. július 31. és augusztus 31. között fennmaradó 31 napban nem fogja tudni teljesíteni. Erre a körülményre maga a felperes is hivatkozott. Így nem áll fenn e tekintetben a szerződés jogszerű módosítását lehetővé tevő olyan körülmény, amelyet a felperes kellő gondosság mellett nem láthatott előre.
- [71] Az ajánlatkérőnek minden esetben a közbeszerzési eljárást úgy kell előkészíteni, a határidőket olyan módon kell meghatározni, hogy számolnia kell azzal, hogy esetlegesen lesz érvénytelen ajánlatot benyújtó vagy épp sor kerülhet a nyertes ajánlattevő visszalépésére. Különösen abban az esetben kell e tekintetben kellő figyelemmel eljárnia, ha a közbeszerzési szerződés teljesítésére rövid határidőt határoz meg, mivel ekkor minden olyan körülményt a szerződés előkészítése során figyelembe kell venni és mérlegelni, amelyek felmerülése esetén a rövid határidőre is tekintettel a teljesítés mégis biztosított kell, hogy legyen. Az ajánlatkérőnek tehát a közbeszerzés előkészítése során gondosan eljárva kell minden olyan eshetőlegesen bekövetkező körülményt mérlegelnie, amelyek kihatással lehetnek annak végeredményére, különös tekintettel a kifejezetten rövid teljesítési határidő megszabása esetén arra, hogy azt mégis minden eshetőleges körülmény bekövetkezése esetén a nyertes ajánlattevőnek lehetősége legyen betartani és ne kerülhessen sor a szerződés módosítására. Így az, hogy a nyertes ajánlattevő időközben visszalépett, a szerződés módosításának jogszerűségét önmagában nem alapozza meg, mert ennek lehetőségével a felperesnek a szerződés előkészítése során kalkulálnia kellett volna és a teljesítési határidőt oly módon meghatározni, hogy ennek reális lehetőségére is figyelemmel, a nyertes esetleges visszalépése ne vezethessen a szerződés módosításához.
- [72] A felperes által a keresetben hivatkozott energiaárak emelkedése, az építőiparban felmerülő problémák, az orosz-ukrán háború hatásai, a támogatás visszafizetésének kötelezettsége a szerződésmódosítása szempontjából nem rendelkeznek relevanciával, mivel egyfelől a

módosítás okaként nem kerültek megjelölésre, a módosításról szóló hirdetemény ezeket nem tartalmazta, így ezen körülményeket az alperes nem is vizsgálhatta. Másrészt a szerződéskötéshez képest kell azt mérlegelni, hogy az azt megalapozó körülmények jogszerűvé teheték-e a módosítást. Azonban a felperes által fent hivatkozott indokok, azok globális jelenségkénti minőségüknél fogva nem tekinthetők ilyennek.

- [73] Az alperes a Kbt. szerinti további jogalapokat is vizsgálta a közbeszerzés jogszerű módosítása körében, azonban az ezekhez kapcsolódó megállapításokat a felperes nem vitatta, így azok jogszerűségét a bíróság sem vizsgálta. A felperes a bíróság összecszerűségét nem kifogásolta, így azt a bíróságnak sem kellett értékelés alá vonnia.
- [74] Minderre tekintettel a bíróság a felperes keresetét a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.
- [75] A bíróság a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 83. § (1) bekezdése és 87. § (2) bekezdése szerint kötelezte a pereszes felperest az alperes perköltségének megfizetésére, melynek mértékét a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII.22.) IM rendelet 3. § (2) bekezdés a) pontja alapján az 1 500 000,-Ft összegű pertárgyérték figyelembevételével állapította meg az alperes által felszámítottaktól eltérően.
- [76] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés h) pontjában biztosított tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt, az Itv. 45/A. § (1) bekezdése szerint meghatározott összegű kereseti illeték a felperes Itv. 5. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt személyes illetékmentességére figyelemmel a Pp. 102. § (1) és (6) bekezdései alapján az állam terhén marad. A felperes az előzetesen szükségtelenül lerótt kereseti illeték visszatérítésére igényt tarthat a Nemzeti Adó- és Vámhivattaltól.
- [77] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kp. 99.§ (1) bekezdése és a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

Záró rész

Budapest, 2025. november 5.

dr. Sára Katalin s.k.
a tanács elnöke

dr. Szilágyi-Horváth Eszter s.k.
előadó bíró

dr. Tombor Csaba s.k.
bíró