



# KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG

1026 Budapest, Riadó u. 5.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

**Iktatószám:** D.186/13/2024.

**A tanács tagjai:** Pulainé Dr. Horváth Hajnalka közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke,  
Simon Szabolcs közbeszerzési biztos, Dr. Puskás Sándor közbeszerzési biztos

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

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

**Az ajánlatkérő:** BKM Budapesti Közművek Nonprofit Zrt.  
(jogelőd: Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.)  
(Budapest, Kalotaszeg u. 31.)

**Az ajánlatkérő képviselője:** Dr. Miklós Katalin ügyvéd  
(Budapest, Andrásy út 17. III. em.11.)

**A kérelmezett:** Porsche Lízing és Szolgáltató Kft.  
(Budapest, Fáy u. 27.)

**A kérelmezett képviselője:** Dr. Farkas Krisztina ügyvéd  
(Budapest, Törökvész út 59/B.)

**A beszerzés tárgya, értéke:** „Személy- és tehergépjármű beszerzése - bérlete” 1.066.436.496.-  
Ft

**Az eljárás EKR azonosítószáma:** EKR001030002018

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

## HATÁROZAT-ot.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 141. § (4) bekezdés c) pontját, valamint a Kbt. 141. § (6) bekezdését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 6.000.000.-Ft, azaz hatmillió forint, a kérelmezettel szemben 2.000.000.-Ft, azaz kettőmillió forint bírságot szab ki.

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

## I N D O K O L Á S

### A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérő jogelődje EKR001030002018 azonosítószámon a Kbt. Második Része szerinti uniós nyílt közbeszerzési eljárást indított 2019. január 17. napján „Személy- és tehergépjármű beszerzése - bérlete” tárgyban. Az ajánlati felhívás 2019. január 21. napján került közzétételre az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2019/S 014-028903 szám alatt.

2. A felhívás II.2.4) pontja a közbeszerzés ismertetése körében az alábbiakat tartalmazta:

„Személygépjármű és tehergépjármű beszerzése bérleti és flottaüzemeltetési szerződés keretében, 48 hónap időtartamra „156 db személy valamint haszongépjármű bérlet 48 hónapos időtartamra (133 db személy valamint haszongépjármű + 23 db személy valamint haszongépjármű opciós lehívással)”. Feladat: Személygépjármű és tehergépjármű bérbeadása és flottaüzemeltetése szerződés keretében. - A műszaki mellékletben megfogalmazott paraméterű járművek leszállítása - Forgalomba helyezése - Biztosítása, adók megfizetése - Gumi management - Assistant szolgáltatás - Szerviz management - Vezetéstechnikai tréning.”

A felhívás II.2.7) pontja szerint a szerződés időtartama: 48 hónap, nem meghosszabbítható.

A felhívás II.2.13) pontja alapján a közbeszerzés nem európai uniós alapokból finanszírozott.

II.2.3) A teljesítés helye:

NUTS-kód: HU110 A teljesítés fő helyszíne: A szolgáltatás igénybe vevő (FŐTÁV Zrt. és FŐTÁV-Komfort Kft.) székhelye és telephelyei

II.2.5) Értékelési szempontok

x Az alábbiakban megadott szempontok

x Minőségi kritérium – 1 HivatalosCO2 kibocsátás a teljes flotta tekintetében 100 km-es út megtételét követően 20

Költség kritérium

– x Ár – Súlyszám: 80

Az ár nem az egyetlen odaítélési kritérium, az összes kritérium kizárólag a közbeszerzési dokumentációban került meghatározásra

Az ajánlatkérő a felhívás III.1.3) pontjában meghatározta a műszaki, illetve szakmai alkalmasság követelményeit.

3. Az ajánlattételi felhívásban előírt határidőig (2019.03.06 11:00) a fenti tárgyú eljárásban kettő ajánlat érkezett az ARVAL Magyarország Járműparkkezelő Kft. valamint a kérelmezett részéről.

4. Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást a 2019. április 15. napján megküldött, az ajánlatok elbírálásáról készített, javított írásbeli összegezésben eredményessé nyilvánította, mely alapján a TED-en, 2019. június 10. napján 2019/S 110-269541 iktatószámon közzétett eljárás eredményéről szóló tájékoztatóban nyertes ajánlattevőként a kérelmezettet jelölte meg. Az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmény 2023. október 17. napján módosítására került, melynek II.1.7) pontja a beszerzés végleges összértékét, az V.2.4) pontja a szerződés végleges összértékét módosította. A módosított eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmény a TED-en 2023. október 20. napján, 2023/S 203-636245 iktatószámon került közzétételre. A beszerzés és a szerződés végleges összértéke 1.066.436.496.-Ft-ra módosult.

5. Az ajánlatkérő, mint Bérőlő és a FŐTÁV-KOMFORT Épületenergetikai Szolgáltató és Fővállalkozó Korlátolt Felelősségű Társaság (1116 Budapest, Kalotaszeg utca 31.), mint Bérőlő2 és a kérelmezett között 2019. május 6. napján jött létre a nettó 1.066.436.496,- Ft bérleti díjat tartalmazó bérleti és szolgáltatási szerződés flottaüzemeltetési szolgáltatásokra 48 hónapos időtartamra.

6. A szerződés jelen hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés szempontjából releváns pontjai az alábbiak:

A szerződés 1.1. pontja szerint: „A Bérbeadó, mint a „156 db személy-, valamint haszongépjármű bérlet 48 hónapos időtartamra (133 db személy-, valamint haszongépjármű + 23 db személy-, valamint haszongépjármű opciós lehívással)” tárgyú, közbeszerzési eljárás nyertese vállalja, hogy a Bérőlők működéséhez szükséges, összesen 133+23 db új gépjárművet szállít, fenntartja, flottarendszerben üzemelteti Bérőlők részére tartós bérlet formájában.”.

A szerződés 1.4.1. pontja alapján: „A Bérőlők az átadott gépjárműveket kategóriánként, a kategória szerinti utolsó gépjármű szerződésszerű leszállításának, üzemelésre való adásának napjától számított 48 hónapig bérlő, Bérbeadó pedig a bérelt gépjárműveket a jelen szerződésben meghatározottak szerint üzemelteti.”.

7. A szerződést a felek egy alkalommal, 2023. augusztus 8. napján írásban módosították, melynek a kiegészítésekkel egységes szerkezetbe foglalására 2023. november 14. napján került sor.

8. A szerződésmódosításban a felek a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja és a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti jogalapokra hivatkozással a teljesítés időtartamát 9 hónappal meghosszabbították.

9. A szerződésmódosításról szóló tájékoztató hirdetmény 2024. január 8. napján az 5/2024 lapszámban, 10246-2024 iktatószámon került közzétételre.

A hirdetmény 5.1.6. pontja a szerződésmódosítás időpontját 2023. november 14. napján jelölte meg az alábbiak szerint:

„[...] A 2019. május 6. napján hatályba lépett szerződés 1.4.1. pontja értelmében: „A Bérőlő az átadott gépjárműveket kategóriánként, a kategória szerinti utolsó gépjármű szerződésszerű leszállításának, üzemelésre való adásának napjától számított 48 hónapig bérlő, Bérbeadó pedig a bérelt gépjárműveket a jelen szerződésben meghatározottak szerint üzemelteti.” A hivatkozott rendelkezés szerint a szerződés határozott időtartama, kategóriánként jár le és addig hatályos, amíg az utolsóként átadott gépjárműre (és kategóriájára) vonatkozóan a 48

hónapos (a módosítást követően: 57 hónapos) időtartam le nem telik. Figyelemmel arra, hogy az elsőként maradéktalanul átadott 2. számú kategória utolsó gépjárművének átadása 2019. augusztus 30. napján történt meg, a szerződés módosítás pedig 2023. augusztus 8. napján kelt, azaz a módosítás időpontjában a szerződés valamennyi gépjármű vonatkozásában hatályos volt és a szerződés módosítás valamennyi gépjármű vonatkozásában meghosszabbította a bérleti időtartamot. 2023. augusztus 8. napját követően nem került sor újabb szerződés módosításra; 2023. november 14. napján az 1. számú szerződés módosításnak az Előzményeket érintő kiegészítésekkel egységes szerkezetbe foglalása (vagyis jogi értelemben a szerződés módosítás módosítása) került a Felek által írásba foglalásra; ezen dokumentum tehát szintén a szerződés időbeli hatálya alatt született. [...]”.

A hirdetmény 7. pontja a módosítás okaként az alábbiakat tartalmazza:

„BT-200 mezőben az „Egyéb” kiválasztásának indoka, hogy a szerződés módosítására a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja, és egyidejűleg a Kbt. 141. § (6) bekezdés alapján került sor. Előzmények: A közbeszerzési eljárásban ajánlatkérőként, illetve a Szerződés tekintetében Bérloként megjelenő FŐTÁV-KOMFORT Épületenergetikai Szolgáltató és Fővállalkozó Korlátolt Felelősségű Társaság 2020. szeptember 30. napján az akkori nevén FŐTÁV Zrt.-be, jelenlegi nevén BKM Nonprofit Zrt.-be (Bérlő) történő beolvadásával megszűnt, a Szerződésből származó jogai és kötelezettségei a Bérlőre szálltak át. 2021. szeptember 1. napján a FŐTÁV Nonprofit Zrt.-be (a beolvadást követően: BKM Nonprofit Zrt.-be) beolvadt az FKF Nonprofit Zrt., a FŐKERT Nonprofit Zrt., a Budapesti Temetkezési Intézet Nonprofit Zrt. és a FŐKÉTÜSZ Nonprofit Kft., mely következtében a BKM Nonprofit Zrt. tevékenysége több közszolgáltatási és egyéb feladatkörrel bővült (Kbt. 141. § (6) bekezdés). Bérlő kibővült közszolgáltatási és egyéb feladatainak folyamatos ellátása miatt szükségessé vált a Szerződés 9 (kilenc) hónappal történő meghosszabbítása. A módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket Bérlő, mint ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre, valamint a módosítás nem változtatja meg a Szerződés általános jellegét, továbbá az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti Szerződés értékének 50%-át. Bérlő a közbeszerzési eljárás során és a Szerződés megkötésekor kellő gondossággal eljárva sem láthatta előre a COVID járványt, az orosz-ukrán háborút, az azokkal összefüggő ellátási nehézségeket, a gépjárműgyártást érintő chiphiányt, a flottakezelést érintő gumibroncs hiányt, illetve a geopolitikai változások okozta alapanyag áremelkedéseket, ezekkel párhuzamosan pedig a finanszírozás kamatszintjének és kockázatának emelkedését (Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont). Bérlő, mint ajánlatkérő tisztában volt a Szerződés 48 hónapos időtartamával, így a közszolgáltatási tevékenységének folyamatos ellátása érdekében kellő időben elkezdte a következő közbeszerzési eljárás előkészítését, műszaki tartalmának és szerződéstervezetének összeállítását, mely során több körben indikatív ajánlatokat kért be, monitorozva a fenti nehézségeket átélő piac nyújtotta lehetőségeket, felkészülve egyúttal a várható változások, kockázatok jogi, közbeszerzési és pénzügyi lekövetésére. Összességében tehát mind a beszállítói piacok és ellátási láncok bizonytalansági tényezői, mind a finanszírozási csúcsok nehezítették a Felek döntési pozícióit, időbeni lefutását és csökkentették az értékelhető indikatív ajánlatokból származó információk hitelességét. Fenti bizonytalansági tényezők mellett zajló előkészítés közepette jelent meg a 397/2022. (X. 20.) Korm. rendelet a tiszta közúti járművek beszerzésének az alacsony kibocsátású mobilitás támogatása érdekében történő előmozdításáról, mely többek között meghatározta az elektromos járművek százalékos arányát a teljes gépjármű flottán belül. Ez egyfelől a Bérlő kellő alapossággal előkészített beszerzési igényét, az eljárás becsült értékét, illetőleg az eljárás megindítása, de különösen eredményessége érdekében biztosítandó fedezet rendelkezésre állását és annak mértékét is felülírta, másrészt pedig fokozta az európai piacon elérhető gépjárművek hiányát, kiterjesztve azt immár az elektromos meghajtásúakra is. A gépjárművek

várható szállítási határidőiben a piaci szereplők olyan hosszú és eltérő előzetes (ajánlati kötöttséggel nem terhelt, konkrét vállalásnak nem tekinthető) tájékoztatásokat tettek, továbbá részükről a finanszírozási feltételek bizonytalanságaira olyan visszajelzések érkeztek, melyek a Bérlo oldalán az előkészítés több alkalommal történő újakezdését, a költségek fentiekben is ismertetett újra tervezését igényelték, illetőleg eredményezték. Fentiekben bemutatott körülményeket a Bérlo a Szerződés megkötésekor nem láthatta előre és hiába kezdte meg a költő időben a következő közbeszerzési eljárás előkészítését, a bemutatott körülmények és a jogszabályváltozás nem tették lehetővé a következő közbeszerzési eljárás olyan, költő időben történő megindítását, amely biztosíthatta volna, hogy a közszolgáltatás nyújtásához elengedhetetlenül szükséges – Szerződés tárgya keretében bérelt és üzemeltetett egyedi, előre meghatározott igényeknek, műszaki paramétereknek megfelelő kialakítású, speciális felszereltségű és funkciójú személy-, valamint haszongépjárművek az eredeti Szerződés időbeli hatályának lejártát követően azonnal, azaz a Szerződés megszűnésének másnapjára rendelkezésre álljanak, így a Felek, elsősorban természetesen a Bérlo, kénytelenek voltak a Szerződés meghosszabbításának – szerződésmódosítás keretében történő – eszközéhez nyúlni. A jelen (2023.11.14.) szerződésmódosítás eredményeként sem darabszámában, sem felszereltségében, sem berendezettségében, sem az ellátandó tevékenység stb. tekintetében nem változó speciális gépjárműpark nélkül a távhőszolgáltatás, mint létfontosságú rendszerelem folyamatos és zökkenőmentes biztosítása ellehetetlenülne. A módosítás a Szerződés tárgyát és általános jellegét semmilyen módon nem változtatja meg (nem terjeszti ki új elemre, nem szünteti meg az eredeti Szerződés szerint elvárt feladatokat; az eredeti Szerződésben foglalt Bérbeadói, mint ajánlattevői kötelezettségek nem változnak; nem változik a Szerződés szerinti mennyiség, azaz a bérelt gépjárművek darabszáma, sem pozitív, sem negatív irányban; nem változik a Szerződés számlázása, elszámolása sem): a Szerződés időtartamának módosításán, meghosszabbításán túlmenően semmilyen további szerződéses feltétel nem módosul.

BT-201-es mező folytatása: A teljes flotta havi bérleti díja az eredeti szerződésben szereplő nettó 22.217.427.- Ft/hó díj ellenében kerül a módosítást követően is elszámolásra és kifizetésre. Az eredeti szerződés teljes nettó ellenértéke: 1.066.436.496.- Ft, a jelen módosítás alapján kifizetésre kerülő ellenérték-növekmény: nettó 199.956.843.-Ft, a jelen módosítást követően a szerződés teljes nettó ellenértéke: 1.266.393.339.- Ft. A Szerződés ellenértékének a növekedése tehát nem haladja meg (el sem éri) az eredeti Szerződés értékének az 50%-át, a növekedés mindössze a Szerződéses érték 19 %-nak felel meg. A Szerződés időtartamának meghosszabbítása (9 hónap) nem minősül lényegesnek, tekintettel arra, hogy az az eredeti szerződéses időtartamhoz (48 hónap) képest nem nagy mértékű, nem érinti a közbeszerzési eljárásban lezajlott értékelést és az eredeti időtartam sem volt olyan rövid, hogy az bármely érdeklődőt elriaszthatott volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban való indulástól. Előbbiekén túl, a Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglaltak alapján megállapítható, hogy a Szerződés fentiek módosítása nem határoz meg olyan feltételeket, amelyek, ha szerepeltek volna a Szerződés megkötését megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön kívül más ajánlattevők részvételét, vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna.”

10. A Közbeszerzési Hatóság Hirdetménykezelési és Statisztikai Főosztálya a szerződésmódosításról szóló tájékoztató hirdetmény ellenőrzése kapcsán 2024. január 9. napján a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 11. § (3) bekezdése, valamint 12. § (6) bekezdésének b) pontja, továbbá a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának hivatalbóli kezdeményezésének rendjéről szóló 5/2023. számú elnöki utasítás II. fejezet 4. és

5. pontja alapján tájékoztatta a hivatalbóli kezdeményezőt. A hivatalbóli kezdeményező a Kbt. 187. § (3) bekezdése alapján tájékoztatás kérésekkel fordult az ajánlatkérő és a kérelmezett felé.

A tájékoztatás kérések során az ajánlatkérő előadta, hogy egy új közbeszerzési eljárást készített elő és az előkészítés során az alábbi intézkedések megtételére került sor:

- 2022. július 20. – I. indikatív ajánlattételre felkérés kiküldése
- 2022. augusztus 23. – I. körös indikatív ajánlatok beérkezése
- 2022. október 12. – II. körös indikatív ajánlattételre felkérés kiküldése
- 2022. november 4. – II. körös indikatív ajánlatok beérkezése
- 2022. október 23. – a tiszta közúti járművek beszerzésének az alacsony kibocsátású mobilitás támogatása érdekében történő előmozdításáról szóló 397/2022. (X. 20.) Korm. rendelet (továbbiakban: 397/2022. Korm. rendelet) hatályba lépése
- 2023. március 21. – Ajánlatkérő járműbeszerzési tervének benyújtása a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (továbbiakban: KEF) felé
- 2023. április 5. – Ajánlatkérő járműbeszerzési tervének 2023. március 24. napi hiánypótlást követő benyújtása és jóváhagyása
- 2023. március 30. – az új közbeszerzési eljárás indításának engedélyezése
- 2023. március 31. – az eljárást megindító hirdetmény feladása
- 2023. április 13. – a 397/2022. Korm. rendelet alapján az új közbeszerzési eljárás konkrét igényének benyújtása a KEF felé
- 2023. április 17. – eljárást megindító hirdetmény kérelem visszavonása
- 2023. április 24. – KEF hiánypótlási felhívásának teljesítését követően az igény benyújtása és jóváhagyása
- 2023. július 26. – az új közbeszerzési eljárás indításának jóváhagyása
- 2023. augusztus 1. – az eljárást megindító hirdetmény feladása
- 2023. augusztus 11. – az eljárást megindító hirdetmény TED-en történő megjelenése (2023/S 154/490686)

11. Az ajánlatkérő 2023. augusztus 11-én megkezdett EKR000852102023 számú közbeszerzési eljárásának eredménytájékoztatója 2023. december 8-án jelent meg, a nyertes ajánlattevővel szerződéskötésre 2023. november 28. napján került sor.

### **A hivatalbóli kezdeményezés és a hivatalbóli kezdeményező észrevétele**

12. A hivatalbóli kezdeményező a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján 2024. április 5. napján előterjesztett hivatalbóli kezdeményezésében kérte, hogy a Döntőbizottság állapítsa meg a felek szerződésmódosításának a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára, valamint a Kbt. 141. § (6) bekezdésére tekintettel a Kbt. 141. § (8) bekezdésének megsértését. A hivatalbóli kezdeményező továbbá indítványozta a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján a jogsértés megállapítását és a Kbt. 165. § (6) bekezdésének e) pontjára tekintettel az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben bírság kiszabását.

13. A hivatalbóli kezdeményező szerint a felek szerződésmódosítása nem felel meg sem a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja, sem a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti jogalapoknak. Az ajánlatkérőnek a szerződésmódosítás jogszerűségének alátámasztásához egyrészt olyan körülményeket kell igazolnia, amelyek szükségessé teszik a szerződésmódosítást, azaz szükségesek a módosítandó, eredeti szerződés teljesítéséhez, továbbá ezeknek a körülményeknek általa kellő gondossággal eljárva előre nem láthatónak kell lenniük.

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

A szerződés 4.2.1. pontja egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz a szerződés megszűnése vonatkozásában, azaz a bérleti jogviszony a szerződésben meghatározott bérleti időszak leteltével szűnik meg. Az ajánlatkérő nyilatkozatai szerint, melyek megegyeznek a szerződésmódosításról szóló tájékoztató hirdetményben foglaltakkal, az új közbeszerzési eljárás előkészítése során olyan „előre nem látható” körülményeket nehezítették az új közbeszerzési eljárás előkészítését/lefolytatását, és annak eredményeként az új szerződés megkötését, melyek az előkészítés több alkalommal történő újrakezdését, a költségek újra tervezését igényelték, illetőleg eredményezték. Az ajánlatkérő által ellátott közszolgáltatói tevékenység folyamatos ellátása érdekében a felek a szerződés eredetileg 48 hónapban megállapított teljesítési időtartamát a szerződésmódosítással 57 hónapra hosszabbították meg. A jelen hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés tárgyát képező személy- és tehergépjárművek leszállítására, fenntartására, flottarendszerben történő üzemeltetésére irányuló szolgáltatás megrendelése folyamatos jellegű ajánlatkérői igény, azaz ajánlatkérőnek a határozott idejű szerződés lejártával újabb beszerzési igénye keletkezett, mely új beszerzési igényét az ajánlatkérő a Kbt. 141. §-a szerint szerződésmódosítással, vagy új közbeszerzési eljárás lefolytatásával elégíthette ki jogszerűen.

Határozott időtartamú és folyamatos beszerzési igényt biztosító szerződés esetén az ajánlatkérő előtt ismert körülmény a szerződés időbeli hatálya; a szerződés meghatározott időpontban történő lejártával az ajánlatkérőnek számolnia kell, melyre tekintettel az új közbeszerzési eljárás megindítását a határozott idejű szerződés lejártának ismeretében, a szerződés eredeti lejártát megelőzően olyan időpontban kell megtennie, hogy elegendő idő álljon rendelkezésére az eljárás lefolytatására és annak eredményeként az új szerződés megkötésére, azaz, hogy az új közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött közbeszerzési szerződés alapján a szolgáltatás folyamatossága biztosítható legyen.

14. Az ajánlatkérő által sem vitatottan a szerződés időtartamát azért kellett 9 hónappal meghosszabbítani, hogy az ajánlatkérő az új közbeszerzési eljárást eredményesen le tudja folytatni, és annak eredményeként új szerződést tudjon kötni a folyamatosan fennálló beszerzési igényének kielégítésére. Erre figyelemmel mind a határozott idejű szerződés lejártával, mind az új közbeszerzési eljárás időigényével az ajánlatkérőnek előre számolnia kellett.

Az alább részletezett körülmények már korábban, az új közbeszerzési eljárás megindításához viszonyítottan kellő időben ismertek voltak, vagy ismertek kellett, hogy legyenek az ajánlatkérő számára. Erre utal, hogy az ajánlatkérő 2023. március 31. napján az új közbeszerzési eljárását megindította.

A szerződés módosítására – a hirdetményben rögzített indokok alapján – annak okán került sor, hogy

- 1) a BKM Nonprofit Zrt.-be beolvadt az FKF Nonprofit Zrt., a FŐKERT Nonprofit Zrt., a Budapesti Temetkezési Intézet Nonprofit Zrt. és a FŐKÉTÜSZ Nonprofit Kft.,
- 2) Ajánlatkérő kibővült közszolgáltatási és egyéb feladatainak folyamatos ellátása miatt szükségessé vált a szerződés meghosszabbítása, valamint, hogy
- 3) Ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során és a szerződés megkötésekor kellő gondossággal eljárva sem láthatta előre a COVID járványt, az orosz-ukrán háborút, az azokkal összefüggő ellátási nehézségeket, a gépjárműgyártást érintő chiphiányt, a flottakezelést érintő

gumiabroncs hiányt, illetve a geopolitikai változások okozta alapanyag áremelkedéseket, ezekkel párhuzamosan pedig a finanszírozás kamatszintjének és kockázatának emelkedését. Ezen bizonytalansági tényezők mellett zajló előkészítés közepette jelent meg továbbá 4) 397/2022. Korm. rendelet, mely többek között meghatározta az elektromos járművek százalékos arányát a teljes gépjármű flottán belül. Ajánlatkérő a módosítás 2)-4) indokait olyan körülményeknek tekintette, melyeket kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

15. Az 1) módosítási indok tekintetében a felek a Kbt. 141. § (6) bekezdését, a 2)-4) módosítási indokok tekintetében a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját és a Kbt. 141. § (6) bekezdését jelölték meg a módosítás jogalapjaként.

A szerződésmódosítás 1) indoka az ajánlatkérő átalakulásának lépéseit mutatja be, rögzítve, hogy a FŐTÁV-KOMFORT Épületenergetikai Szolgáltató és Fővállalkozó Korlátolt Felelősségű Társaság, mint Bérlő 2020. szeptember 30. napján, az akkori nevén FŐTÁV Zrt.-be, jelenlegi nevén BKM Nonprofit Zrt.-be (Bérlő) történő beolvadásával megszűnt, a Szerződésből származó jogai és kötelezettségei a Bérlőre szálltak át, továbbá 2021. szeptember 1. napján a FŐTÁV Nonprofit Zrt.-be (beolvadást követően: BKM Nonprofit Zrt.-be) beolvadt az FKF Nonprofit Zrt., a FÖKERT Nonprofit Zrt., a Budapesti Temetkezési Intézet Nonprofit Zrt. és a FÖKÉTÜSZ Nonprofit Kft., mely módosítási indok a hivatalbóli kezdeményező szerint megfeleltethető a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti jogalapnak, hiszen az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket nem határoz meg, azaz nem lényeges.

16. A 2) módosítási indok szerint az ajánlatkérő kibővült közszolgáltatási és egyéb feladatainak folyamatos ellátása miatt vált szükségessé a szerződés 9 hónappal történő meghosszabbítása. A Hatóság tájékoztatáskérésére tekintettel az ajánlatkérő 2024. március 4. napján kelt nyilatkozata a feladatbővülés vonatkozásában az alábbiakat tartalmazza: „[...] a BKM Nonprofit Zrt. létrejötte okán szükségszerűen – és a tárgyi szerződéstől függetlenül (is) – bekövetkező „közszolgáltatási és egyéb feladatkörrel bővülés” nem generált semmilyen tekintetben változást a hivatkozott szerződés tartalmában, a távhőszolgáltatási közszolgáltatási tevékenységhez kapcsolódó feladatok ellátásában.” Az ajánlatkérő továbbá arra is hivatkozott, hogy „Bérlőben bekövetkező cégjogi változások eredményeképpen a tevékenysége több közszolgáltatási tevékenységgel bővült, de éppen azért, hogy ezek a változások ne módosítsák, írják felül vagy befolyásolják azt az eredeti célt, amire a szerződést megelőző közbeszerzési eljárás irányult – tudniillik a távhőszolgáltatási közszolgáltatási tevékenységhez kapcsolódó feladatok ellátását – vált szükségessé a szerződés módosítása. A kibővült feladatok nem a bérlő és bérbeadó viszonyában változtak, még csak nem is bérlőn belüli, a különböző közszolgáltatási tevékenységeket végző divíziók közti feladatmegosztást jelentik, hanem épp ellenkezőleg, azokat változatlan formában a FŐTÁV távhőszolgáltatási divízió végzi.”

A hivatalbóli kezdeményező szerint a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalap alapján a szerződés módosításának célja, hogy megszüntesse a szerződés teljesítését akadályozó vagy ellehetetlenítő körülményeket, erre tekintettel a szerződésben rögzített tartalom megvalósulását nem korlátozó körülmény folytán jelentkező cél a szerződés keretein kívüli, új igénynek minősül. Ebből következően egy körülményről akkor lehet csak megállapítani, hogy szükségessé teszi a szerződés módosítását, ha a szerződés teljesítésének sikerességét befolyásolja kedvezőtlenül, azaz a szerződésmódosításnak mindenképpen az eredeti szerződés teljesíthetőségét kell szolgálni. A hivatalbóli kezdeményező szerint azonban a szerződés módosításának 2) indoka olyan körülményt jelöl meg, amely a szerződés

teljesítésének sikerességére, az eredeti ajánlatkérői beszerzési igény kielégítésére nem volt hatással. A FŐTÁV-KOMFORT Épületenergetikai Szolgáltató és Fővállalkozó Korlátolt Felelősségű Társaság már 2020. szeptember 30. napján beolvadt az ajánlatkérő szervezetébe, a feladatellátás folyamatos volt. A hivatalbóli kezdeményező szerint az eredeti szerződéses határidőn túlnyúló, kibővült feladatok ellátásának szükségessége nem értelmezhető.

17. A hivatalbóli kezdeményező sem vitatta, hogy a COVID-19 világjárvány, valamint az orosz-ukrán háború sem a közbeszerzési eljárás megindításakor, 2019. január 17. napján, sem a szerződés megkötésekor, 2019. május 6. napján nem volt előre látható. Az ajánlatkérő a COVID világjárványra, az orosz-ukrán háborúra, valamint az azokkal összefüggő ellátási nehézségekre a 3) szerződésmódosítási indokként azonban csupán általánosságban hivatkozott, a Hatóság tájékoztatáskéréseire tekintettel tételesen, dokumentumokkal alátámasztottan nem került igazolásra, hogy a vírushelyzet, vagy az orosz-ukrán háború hogyan befolyásolta a szerződés teljesítését, azaz nem igazolta, hogy ezen körülmények fennállása és a szerződésmódosítás szükségessége között közvetlen, egyértelmű ok-okozati összefüggés van. A szerződés módosításának időpontjában, 2023. november 14. napján az ajánlatkérő előtt már ismert körülmények kellett, hogy legyenek mind a COVID-19 világjárvány (2020. március – első hullám), mind az orosz-ukrán háború (2022. február 24.) hatásai, azaz nem életszerű, hogy egy felelősen gazdálkodó ajánlatkérő ne elemezze a beszállítói piacok és ellátási láncok bizonytalansági tényezőit, ne igazodjon azokhoz, vagy ne vonja le a változások következményeit, mindez a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szempontjából is kétséges, hogy kellő gondossággal történő eljárásnak minősülhet-e.

18. A 397/2022. Korm. rendelet 2022. október 20-án került kihirdetésre és 2022. október 23. napján lépett hatályba. A szerződésmódosítás 4) indokaként megjelölt 397/2022. Korm. rendelet megjelenése olyan kötelezettséget nem ró az ajánlatkérőkre, mely kötelezettségre tekintettel az ajánlatkérő új közbeszerzési eljárás lefolytatása helyett csupán a szerződés módosításával elégíthette ki beszerzési igényét.

A 397/2022. Korm. rendelet azt írja elő, hogy az ajánlatkérők 150 napon belül készítsenek egy járműbeszerzési tervet az ún. első referencia-időszak (2021. augusztus 2. és 2025. december 31.) vonatkozásában arról, hogyan kívánják megvalósítani a jogszabály szerinti beszerzési célértékeket és ezt a tervet nyújtják be a koordináló szerv, jelen esetben a Központi Ellátási Főigazgatóság (KEF) részére. A járműbeszerzési terv egy olyan hosszú távú terv, mely az ajánlatkérők által a közúti járművek beszerzésének vagy ilyen járművekkel végzett szolgáltatás megrendelésének szándékát mutatja be, illetve tartalmazza annak bemutatását, hogy az ajánlatkérő a beszerzési célértékeket milyen ütemezésben tervezi teljesíteni az adott referencia-időszakon belül. Ezt meghaladóan a 397/2022. Korm. rendelet alapján az ajánlatkérőknek a beszerzések előkészítése során, a közbeszerzés megkezdését megelőzően csupán egy előzetes tájékoztatási kötelezettsége van a koordináló szerv felé. Ezért a hivatalbóli kezdeményező szerint a 4) módosítási indok, vagyis a 397/2022. Korm. rendelet megjelenése és előírásai, valamint a szerződés módosításának szükségessége között nem mutatható ki ok-okozati összefüggés.

19. A Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján közbeszerzési szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. Ugyanezen jogszabályi hely második mondata szerint a szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A Kbt. 141. § (6) bekezdésének második mondata akkor valósul meg, ha egyrészt a módosított szerződéses feltétel az eredeti szerződéses feltételtől lényegesen eltér, másrészt érdemi. A hivatalbóli

kezdeményező álláspontja szerint a szerződés módosítása nem felel meg a Kbt. 141. § (6) bekezdésében rögzített jogalpnak sem, tekintettel arra, hogy a módosítás eredményeként a szerződés időtartama kilenc hónappal meghosszabbításra került.

A teljesítési határidő és a szerződés időtartama olyan alapvető eleme a felek jogviszonyának, amely a szerződés lényeges feltételének tekinthető. A Kbt. 50. § (2) bekezdés g) pontja a szerződés időtartamát, a teljesítési határidőt olyan lényeges érdemi feltételnek minősíti, amelyet a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban rögzíteni kell. A teljesítési időtartam jelentős mértékben befolyásolja a közbeszerzési eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők ajánlattételi szándékát, az ajánlattevőinek számát és az egyes ajánlattevők árképzését is, a gazdasági szereplők ugyanis ezen lényeges szerződéses feltétel ismeretében dönthetnek pl. arról, hogy egyéb, folyamatban lévő szerződéseik teljesítését szükséges-e, illetve lehetséges-e átütemezni esetleges nyertességük esetére, valamint mérhetik fel a teljesítéssel kapcsolatos kockázatokat. A szerződő felek a szerződés időtartamára vonatkozó rendelkezést újra tárgyalták, és a teljesítés időtartamát az eredeti szerződéses időtartam közel 1/5-ével meghosszabbították. Ezzel a szolgáltatás ajánlatkérő általi, szerződésen túli igénybe vétele, a kérelmezett tovább teljesítése és a teljesítés kifizetése lényeges módosításnak minősül, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérői igény folyamatos jellegű, azaz az ajánlatkérőnek a határozott idejű szerződés lejártával új beszerzési igénye állt fenn. Erre tekintettel a felek által hivatkozott Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti jogalap alapján sem volt jogszerűen módosítható a szerződés.

20. A határozott időtartam letelte után felmerülő, az eredetileg a szerződés tárgyát képező mennyiségen vagy feladaton felüli szükséglet új beszerzési igénynek minősül. 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 – amennyiben a szerződésmódosítás a Kbt. 141. §-ában foglalt jogalapok egyike szerint sem lenne jogszerű –, közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező.

Tekintettel arra, hogy a szerződésmódosítás nem felel meg a Kbt. 141. §-ában foglalt esetek egyikének sem, a Kbt. 141. § (8) bekezdése szerint csak új közbeszerzési eljárás eredményeként lett volna módosítható. Amennyiben a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, a szerződésmódosítás a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis.

Mivel az ajánlatkérő új közbeszerzési eljárást nem folytatott le, a szerződésmódosítás pedig nem felel meg a Kbt. 141. §-ában foglalt jogalapok egyikének sem, ezért az ajánlatkérő a szerződésmódosítás szerinti 9 hónapra érvényes szerződéssel nem rendelkezik, így a szerződésmódosítás a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis, mivel arra közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor.

21. A hivatalbóli kezdeményező 2024. június 6-i észrevételében előadta, hogy az ajánlatkérő, mint a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó gazdasági szereplő számára már a közbeszerzési eljárás megindítása előtt ismert körülmény volt, hogy a közbeszerzési szerződés megkötésével további jogok és kötelezettségek terhelik bizonyos értékhatárt meghaladó beszerzései vonatkozásában, mely kötelezettségek nem merülnek ki a közbeszerzési eljárás lefolytatásával, azaz a teljesítés és a módosítások során is szem előtt kell tartania a Kbt. rendelkezéseit. A szerződés időtartamát a felek arra tekintettel hosszabbították meg 9 hónappal, hogy az ajánlatkérő az új közbeszerzési eljárást eredményesen le tudja folytatni, és annak eredményeként új szerződést tudjon kötni a folyamatosan fennálló beszerzési

igényének kielégítésére. A közbeszerzési szerződés módosítása nem szolgálhat új közbeszerzési eljárás előkészítésének időigénye fedezésére, mint az a jelen jogorvoslati eljárás tárgya szerinti szerződés esetében történt. A határozott időtartamú szerződés megszűnése az ajánlatkérő előtt már a közbeszerzési eljárás megindítása, a kérelmezett számára pedig a szerződéskötést megelőzően ismert körülmény volt, tudomással bírtak tehát arról, hogy a szerződés meg fog szünni és ennek időpontját is nagy bizonyossággal ismerték.

A hivatalbóli kezdeményező szerint a szerződésmódosítás tekintetében azért jelent meg új beszerzési igény, mert az eredeti szerződés lejártát követően valójában új visszterhes szerződés jött létre a felek között. A módosítás nem a szerződés teljesítése miatt vált szükségessé, hanem a közszolgáltatás folyamatos biztosításának szükségessége indokolta, amely szükségesség nem esik egy tekintet alá a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjában szereplő szükségesség követelményével.

Önmagában azonban az ellátás folyamatosságának biztosítása – a kérelmezetti állásponttal ellentétben – nem felelhet meg a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti „szükségességnek”, mert azzal az ajánlatkérők számára lehetővé válna, hogy a számukra nyilvánvalóan szükséges új igények miatt ismételten, közbeszerzés mellőzésével módosítsák szerződéseiket. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja körében felhozott indokok és körülmények a teljesítés sikerességére nem voltak kihatással, nem befolyásolták az eredeti szerződés teljesítését egyik fél részéről sem, a szerződés teljesítése az eredeti időtartama alatt zavartalan volt, a szerződés teljesebbé ment. Erre figyelemmel a szerződésmódosítás indokai nem tették szükségessé a módosítást, mert az eredeti szerződés teljesítéséhez nem voltak szükségesek, ezért a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti szükségesség konjunktív feltétele nem teljesült.

A hivatalbóli kezdeményező szerint lényeges módosításnak minősül a Kbt. 141. § (6) bekezdésére figyelemmel az olyan szerződésmódosítás, amely a szerződés időbeli hatályát terjeszti ki. A közbeszerzési szerződés tartalmához az azt megkötő felek kötve vannak, az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás felhívásában, a közbeszerzési dokumentumokban, az ajánlattevő pedig a megtett ajánlatában foglaltak szerint. Az a körülmény, hogy a felek egy sikeres közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött új szerződés hiányára hivatkozással a teljesítés időtartamát egy későbbi időpontra elhalasztották, az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételnek tekintendő és ekként a szerződés lényeges módosítását eredményezte. Az új szerződés hiánya objektív okként nem vehető figyelembe, hiszen az új közbeszerzési eljárás lefolytatása, és annak eredményeként az új szerződés megkötése az ajánlatkérő kötelezettsége volt, az új szerződésnek a jelen jogorvoslati eljárás tárgya szerinti szerződés lejártától - figyelemmel az elsőként maradéktalanul átadott 2. számú kategória utolsó gépjárművének 2019. augusztus 30. napján történt átadására -, 2023. augusztus 30. napjától rendelkezésre kellett volna állnia.

### **Az ajánlatkérő észrevételei**

22. Az ajánlatkérő álláspontja szerint a szerződésmódosítás megalapozott és jogszerű volt, ezért kérte a hivatalbóli kezdeményezésben foglaltak alapján jogsértés hiányának megállapítását. Előadta, hogy a közbeszerzési szerződés a 2023. augusztus 8-i írásbeli módosítása és a 2023. november 14-i egységes szerkezetbe foglalt szerződésmódosítás esetében hatályban volt, figyelemmel a szerződésben rögzített 1.4.1. pontjára. A 48 hónapos időtartam ugyanis az utolsóként leszállított gépjármű sikeres átadás-átvételét követő napon vette kezdetét 2019. augusztus 30-án.

23. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) pontjának körében az ajánlatkérő az alábbi a közbeszerzés előkészítése során, illetve a szerződés megkötésekor előre nem látható körülményekre hivatkozott.

Elsőként részletezte az ajánlatkérő átalakulásának egyes lépéseit és hivatkozott arra, hogy az ajánlatkérői oldalon bekövetkezett jogutódlás nem minősül szerződésmódosításnak. A jogutódlás egy nagyon hosszú és bonyolult átszervezési folyamat eredménye lett, amelynek az átalakulás időpontjára lényegében „csak” a cégjogi vonatkozásai valósultak meg. Az átalakulással hat divízió jött létre BKM Nonprofit Zrt.-n belül. 2021. szeptember 1. napján a FŐTÁV Nonprofit Zrt.-be beolvadt az FKF Nonprofit Zrt., a FŐKERT Nonprofit Zrt., a Budapesti Temetkezési Intézet Nonprofit Zrt. és a FŐKÉTÜSZ Nonprofit Kft.

Az ajánlatkérőnek a jogi átalakulást követően kellett elvégeznie főként az adminisztratív területen szükségszerűen párhuzamosan végzett tevékenységek (bevallások-, hatósági-, menedzsment- adatszolgáltatások, tervek, beszámoló készítése stb.), összehangolása, az eltérő informatikai infrastruktúra egységesítése, az átalakulásig alkalmazott, cégenként különböző vállalatirányítási rendszerek összefésülése, egységes keretrendszer kialakítása a beszerzések és közbeszerzések területén, valamennyi munkairányítási, ingatlanüzemeltetési, és infokommunikációs megoldás egységesítése.

Maga az előterjesztés is úgy szólt, hogy az átalakulás következményeként megvalósuló elvárt működés két-három év alatt valósulhat meg. Az átalakulási folyamat időigényét az ajánlatkérő által elnyert tanúsítványok kiállításának időpontjai pontosan igazolják (a BKM Nonprofit Zrt. 2021.09.01-jén jött létre) Az ISO 9001:2015 kiállításának időpontja 2023.08.19., az ISO 50001:2018. kiállításának időpontja 2022.12.12. Ezek a tanúsítványok azt igazolják, hogy a társaság folyamatai azonos módon zajlanak, ellenőrizhetőek, megfelelnek a vonatkozó szabványoknak, azaz igazolhatóan megtörtént a divíziók feladatainak és folyamatainak egységes keretrendszerekbe foglalása.

Egyértelmű, hogy ezeknek a folyamatoknak meg kellett történnie ahhoz, hogy az egységes, az egész társaságra vonatkoztatott közbeszerzési és beszerzési igények meghatározhatóak legyenek. Ennek időigénye igazoltan a társaság megalakulásától a munkafolyamatok egységesítéséig (az ISO 9001 megszerzéséig) 23 hónapot vett igénybe. Fenti tényekre figyelemmel az átalakulási folyamat az egyik olyan körülmény, amelyet az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre, s mint ilyen a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpont szerinti körülményt kérte értékelni.

Az átalakulással összefüggésben a szolgáltatói feladatok bővülése körében az alábbiakat adta elő. Ezt az indokot – korábban, a hirdetmény-, illetőleg a szerződésellenőrzés keretében becsatolt nyilatkozataival összhangban – akként kérte értelmezni, hogy nem a távhőszolgáltatással kapcsolatos feladatok bővültek, hanem az új társaság megalakulásával összefüggésben előálló feladatok többszöröződtek. Az ajánlatkérő beszerzési igénye bővült további, beolvadt szervezetek azonos/hasonló beszerzési igényeivel, ezért az új beszerzési igény utóbb egy nagyobb szerződés részeként került megvalósításra, melynek előkészítési időigénye a szerződéskötést követően bekövetkezett külső, előre nem látható események miatt szükségképpen hosszabb időt vett igénybe.

Az ajánlatkérő hivatkozott a Közbeszerzési Hatóság Útmutatójára, mely szerint „A Kbt. szerződésmódosítási szabályai szélesebb körben jelenthetnek megoldást új megrendelői igény felmerülésekor, illetve átmeneti időszakra vonatkozó beszerzési igények biztosítása tekintetében.”

24. Az ajánlatkérő hangsúlyozta, hogy a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény 3. § q) pontja szerint közszolgáltatást – a tárgyi szerződés keretében bérelt és üzemeltetett egyedi, előre meghatározott igényeknek, műszaki paramétereknek megfelelő kialakítású,

speciális felszereltségű és funkciójú, mindösszesen 56 db személy-, illetőleg valamint haszongépjárműből álló gépjárműpark rendelkezésre állása mellett – a BKM Nonprofit Zrt. mintegy 240 ezer háztartási fogyasztó, illetőleg 7000 intézményi fogyasztó, köztük számos államigazgatási- és közintézmény, oktatási-nevelési- és sportlétesítmény, továbbá kulturális és egyházi intézmény napi szintű, zavartalan távhőszolgáltatását biztosítja – ezzel a fővárosi távhőpiac hozzávetőleg 30%-át fedi le.

A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény (a továbbiakban: Lrtv.) 1. § j) pontja értelmében:

„1. § E törvény alkalmazásában

[...]

j) létfontosságú rendszerem: az 1. mellékletben meghatározott ágazatok valamelyikébe tartozó szolgáltatás, eszköz, létesítmény vagy rendszer olyan rendszereme, továbbá azok által nyújtott szolgáltatások, amelyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához – így különösen az egészségügyhöz, a lakosság személy- és vagyónbiztonságához, a gazdasági és szociális közszolgáltatások biztosításához, az ország honvédelméhez, – és amelynek kiesése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna.”

A jelen szerződésmódosítás eredményeként sem darabszámában, sem felszereltségében, sem berendeztségében, sem az ellátandó tevékenység tekintetében nem változó speciális gépjárműpark nélkül a távhőszolgáltatás, mint létfontosságú rendszerem folyamatos és zökkenőmentes biztosítása ellehetetlenülne, illetőleg a módosítás „hiányában” ellehetetlenült volna, amely fogyasztók százezreit érintené/érintette volna hátrányosan.

25. A második indok a COVID- világjárvány hatása, globális chiphiány egyik közvetlen hatása a megsokszorozódott (szórakoztató) elektronikai eszközhasználati igény következtében felmerült chip igény kielégítése és az ezt követő globális hiány, amely az ellátási láncok súlyos széttöredezését idézte elő. A chiphiány következtében az autógyárak termelése drasztikusan csökkent, a megrendelések felvétele késett, vagy megszűnt, a késztermékekre a várakozási idő erőteljesen megnőtt. Egyes szakcikk előrejelzései szerint a chiphiány még 2024-ben is fennállhat (ld. Portfolio, 2021.11.06. cikk, mellékletként csatolva; további cikkek és az alapanyag árak 2022. évi változására vonatkozó diagramm csatolva). A chiphiányt alapanyag-hiány is követte (acél, műanyag, magnézium). Mindezek extrém piaci áringadozást – főként áremelkedést – eredményeztek, amely lehetetlenné tette a (köz)beszerzésekhez elengedhetetlen előrelátást és tervezést. Az ajánlatkérő számára mindez az új közbeszerzésének megtervezését és előkészítését lassította, illetve gyakorlatilag ellehetetlenítette.

A harmadik indok a szerződésmódosítás körében az orosz-ukrán háború és azzal összefüggő ellátási nehézségek, gumiabroncs- hiány. A gépjárművek 40%-ban ukrán eredetű kábelkötegek (kábelkorbácsok) találhatóak, melyek ellátása súlyos veszélybe került a gyárak bombázásával. A chipgyártáshoz szükséges neongáz 54%-át két ukrán vállalkozás állította elő, a termelés a háború kitörésével veszélybe került. Mindez az energiaárak és a szállítási díjak drasztikus további növekedésével az autópiacon pánikjelenségekhez vezetett. A gumiabroncsok jelentős beszállítója az Orosz Föderáció volt, amely piac az EU- szankciók következtében kiesett, így e körben is termékhiány és drasztikus áremelkedés alakult ki. Mindezek a tények az új közbeszerzés előkészítését tovább akadályozták.

A finanszírozás kamatszintjének és kockázatainak emelkedése, a felsorolt gazdasági tényezők mellett a forint folyamatosan gyenge árfolyama megnövelte a finanszírozás költségeit és

kockázatait is. Az ajánlatkérő 2022. áprilisában az új közbeszerzési eljárása előkészítésének vezetői engedélyezésekor 4.322.243.967.-Ft becsült értékkel kalkulált, mely érték a második körös indikatív ajánlatok alapján, az eljárás megindításának időpontjára 6.280.523.264.-Ft-ra emelkedett. Az ajánlatkérő a felsorolt akadályozó tényezők mellett új közbeszerzését előkészítette és lefolytatta.

26. A tiszta jármű rendelet megjelenésének következményeit figyelembe kellett vennie az ajánlatkérőnek az előkészítés során, melynek személyi hatálya az ajánlatkérőre kiterjed, melynek rendelkezéseit az ajánlatkérőnek figyelembe kellett vennie és annak megfelelően kellett előkészíteni a műszaki leírást, úgy, hogy az új közbeszerzés időtartamára tekintettel a kormányrendeletben szereplő mindkét relevancia időszakra vonatkozó előírásnak megfeleljen.

A Kr. 5. § (7) bekezdése alapján, a kormányrendelet rendelkezései – az ajánlatkérő értelmezése szerint - a közbeszerzés előkészítésének részévé teszik nem „csupán” a járműbeszerzési terv elkészítését, de a Központi Ellátási Főigazgatóság (továbbiakban: KEF) előzetes tájékoztatását is, valamennyi így a konkrét (új) közbeszerzés megkezdését legalább 30 nappal megelőzően. A közbeszerzési eljárás előkészítési szakaszában a KEF-nek lehetősége van ugyanis arra, hogy felhívja az ajánlatkérőt a beszerzési igény, azaz a közbeszerzési műszaki leírás módosítására.

Az ajánlatkérő értelmezése szerint a közbeszerzés nem kezdhető meg a koordináló szerv rendelet szerinti eljárása hiányában, erre vonatkozó felmentő rendelkezéseket a kormányrendelet nem tartalmaz. A kormányrendelettel kapcsolatos első módszertani útmutató 2023.02.15-én jelent meg, melyet 2023.06.15-én módosítottak. A kormányrendelet végrehajtását támogató portál 2023.02.20-án indult el (KEF Tiszta járművek felület - <https://tisztajarmu.kozbeszerzes.gov.hu/>).

A jogszabályi változás – a jogszabály kihirdetésétől a KEF által 2023.04.24-én adott jóváhagyásig – 6 hónap többlet időt igényelt, mivel a már előkészített közbeszerzését jelentősen meg kellett változtatnia, új indikatív ajánlati kört kellett lefolytatnia és jóváhagyást kellett kérnie a KEF-től, melyet többkörös egyeztetést követően kapott meg. A fentiekkel összhangban, feltételezve, hogy az ajánlatkérő az indikatív ajánlatok beérkezését követően, még a kormányrendelet hatálybalépését megelőzően meg tudta volna indítani az új közbeszerzési eljárást, álláspontja szerint a jogszabályváltozásra tekintettel elengedhetetlenül szükséges lett volna módosítani a kiírás feltételrendszerét, melyre – a Kbt. 55. § (6) bekezdésében foglaltakra tekintettel – kizárólag az eljárást megindító felhívás visszavonását követően lett volna lehetősége az ajánlatkérőnek.

27. Az ajánlatkérő új beszerzési igényét a szerződésmódosítás átmeneti időszaka alatt új közbeszerzési eljárás keretében valósította meg. 2023.08.11-én tette közzé (a szerződésmódosítás időpontja 2023.08.08.) az EUHL TED, majd a Közbeszerzési Értesítő az EKR000852102023 azonosítószámú K22155 Gépjármű bérlet és flottaüzemeltetési szolgáltatások tárgyú közbeszerzési eljárás ajánlati felhívását, mely az alábbiak szerint tartalmazza az ajánlatkérő új beszerzési igényét: a teljes mennyiség: 325 db fix (141 db személygépkocsi és 184 db haszongépjármű), valamint 98 db opciós (49 db személygépkocsi és 49 db haszongépjármű) A közbeszerzés a 2023.12.08-án közzétett eredménytájékoztató hirdetmény tanúsága szerint eredményesen zárult. Nem arról volt szó tehát, hogy az ajánlatkérő nem kezdte meg és nem készítette elő az új, az összes divízióra vonatkozó beszerzési igényét, hanem éppen annak az ellenkezőjéről.

A szerződést a felek a 48 hónapos időtartamon túlmenően további 9 hónappal hosszabbították meg egyező akarattal, a műszaki tartalom, a mennyiség és az ajánlati ár módosítása nélkül, új beszerzési igényről már csak e tényezőkre figyelemmel sem lehet beszélni.

Mindezek az előre nem látható, külső okok együttesen eredményezték azt, hogy az ajánlatkérő az időben megkezdett új közbeszerzését csak a meglévő szerződése meghosszabbítása mellett tudta megfelelően előkészíteni, melyet annak eredményes lefolytatása is igazol.

A szerződésmódosítás jogalapjaként az ajánlatkérő megjelölte a Kbt. 141. § (6) bekezdését is, mind a jogutódlás, mind pedig a 48 hónapoz képest 9 hónap időtartamú szerződéshosszabbítás tekintetében. Ekörben hivatkozott a KH Útmutatójában foglaltakra és a döntőbizottsági és bírósági gyakorlatra (Pressetext – ügy, D.186/11/2017., D.185/11/2017., valamint a D.217/6/2022., és a D.67/12/2019., D.467/8/2019. számú határozat), amelyek álláspontja szerint alátámasztják az észrevételében foglaltakat és a szerződésmódosítása jogszerűségét. 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. Egy vállalkozási szerződés teljesítési határidejének meghosszabbítása lehet lényegtelen, ha az az eredeti határidőhöz képest nem nagy mértékű, 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.

28. Az ajánlatkérő 2024. június 13-án előterjesztett újabb észrevételében rögzítette, hogy az alapszerződés hatálybalépésének időpontja 2019. május 6. napja, ezért az előre láthatóságot ebben az időpontban kell és lehet vizsgálni. A szerződésmódosítás kizárólag a szerződés időtartamát érintette, mely 18,75 %-os mértékű hosszabbítást jelentett (az utolsó jármű beérkezésétől számított 48 hónap - 57 hónap). A változatlan árak mellett a szerződés értéke a hosszabbítás következtében 199.956.843.-Ft-tal emelkedett, amely 18%-os növekedést jelent (1.066.439.496 – 1.266.393.339.-Ft).

A hivatalbóli kezdeményező álláspontjával szemben a bírósági és döntőbizottsági gyakorlat lehetővé teszi az előre nem látható körülmények felmerülése esetében a szerződés meghosszabbítását. A közszolgáltatás folyamatosságának biztosítása olyan prioritás, amely összefüggést teremt a teljesítés alatt álló szerződés, valamint az előkészítés alatt lévő közbeszerzés között.

A hivatalbóli kezdeményező félreérthette az előre nem láthatóság körében tett ajánlatkérői érvelést, ugyanis nem a szerződés lejárta nem volt előre nem látható, hanem a COVID-19 járvány, az orosz-ukrán háború, az ajánlatkérő új közbeszerzési eljárás előkészítésére és megindítására kihatással járó átszervezése, az ezzel járó kibővült feladatellátás és többlet beszerzési igények, a régió-koordinátori szerződés megkötése, az újratervezésre szoruló új közbeszerzés emelt fedezetének előteremtése, az alkatrész,- és chiphiány, valamint a tiszta járművekről szóló jogszabály hatálybalépése.

Hangsúlyozta, hogy mint az egységes budapesti közműtársaság olyan speciális közszolgáltatói tevékenységeket végez (távűtés, hulladékgazdálkodás, köztisztaság, kertészet, temetkezés, kéményseprés), amelyek önmagukban és együttesen egyaránt speciális technológiákat, illetőleg egyedi, előre meghatározott igényeknek, műszaki paramétereknek

megfelelő kialakítást, speciális felszereltségű és funkciójú gépjárművek rendelkezésre állását követelik meg (pl. pompautók, elhunyt szállító járművek – temetkezés terén; speciális köztisztasági gépek – hóeltakarításra; csőtörés esetén, havaria helyzetben azonnali reagálást, soron kívüli hibaelhárítást lehetővé tevő gépjárművek – a távhőellátás folyamatosságának biztosítása érdekében stb.), amely követelményeknek való megfelelés sok esetben kifejezetten nehezen, vagy egyáltalán nem lehetséges a tiszta közúti járművek beszerzésének az alacsony kibocsátású mobilitás támogatása érdekében történő előmozdításáról szóló 397/2022. (X.20.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Korm. rendelet) foglalt előírásokkal – pl. a tisztán elektromos üzemű járművek korlátozott hatótávolsága és/vagy nehéz terepen nyújtott gyenge teljesítménye okán. Valamennyi nehéz és könnyű jármű tervezett darabszámának és műszaki paramétereinek fentiek szerinti meghatározása mellett – amely önmagában is bonyolult tervezői munkát, és jelentős időbeli ráfordítást is igényelt – ajánlatkérő folyamatosan vizsgálta a beszerezni tervezett elektromos járművek üzemeltetésének elengedhetetlenül szükséges további feltételeit is – ideértve különösen a töltőpontok fizikai kialakításának megvalósíthatóságát.

Azon túl, hogy a járműbeszerzési terv összeállítása műszaki-szakmai szempontból jelentős feladatot rótt az ajánlatkérőre, lényeges körülmény az is, hogy a „tiszta” járművek beszerzése gazdasági oldalról a megindítani tervezett eljárások jóval magasabb összegű pénzügyi fedezetének rendelkezésre állását is igényelte – amely, tudva, hogy az ajánlatkérő közszolgáltatói feladatait (pl. a távhőszolgáltatást) szabályozott díjak mellett látja el, ugyancsak megnövelte a jármű beszerzési terv elkészítésének idejét és jelentős többlet fedezet szervezését és biztosítását igényelte az ajánlatkérő részéről.

A Korm. rendeletben foglalt kötelezettségének eleget téve a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (a továbbiakban: KEF), mint koordináló szervezet részére 2023. március 21. napján az 1. referenciaidőszakra (2021.08.02.-2025.12.31.) vonatkozóan benyújtotta a járműbeszerzési tervét akként, hogy a nehézgépjármű kategória vonatkozásában (szakmai előkészítő munkája alapján, tervei szerint) fogja tudni teljesíteni a jogszabály szerinti célértéket (8%), könnyű gépjármű kategória vonatkozásában ugyanakkor erre (23,1%) várhatóan csak más ajánlatkérőkkel együtt lesz képes. Idézte a KEF 2023. március 24. napján kibocsátott hiánypótlási felhívását. A hivatkozott hiánypótlási felhívásban foglaltak alapján megállapítható, hogy a KEF a tiszta jármű célértékek teljesülését nem jármű kategóriánként, hanem összességében (valamennyi jármű vonatkozásában, együttesen) vizsgálta.

Az ajánlatkérő ismét kiemelte, hogy 2023.03.31. napján az új közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt adott fel, majd 2023.04.17-én az eljárást megindító hirdetmény ellenőrzésére vonatkozó kérelem visszavonásra került figyelemmel arra, hogy a járműbeszerzési terv KEF általi jóváhagyása még nem állt rendelkezésre és azt sem lehetett tudni ebben az időpontban, hogy azt mikor kapja meg ajánlatkérő, és milyen műszaki tartalommal indítható az új közbeszerzési eljárás. Megállapítható, hogy ez az ok is az ajánlatkérő érdekkörén kívül merült fel.

Az ajánlatkérő az eljárást megindító hirdetményre vonatkozó ellenőrzési kérelmét arra tekintettel vonta vissza, hogy:

- a KEF részéről (az előzetesen telefonon, több körben egyeztetettek ellenére) nem érkezett meg a benyújtott igények jóváhagyása olyan határidőben (2023. április 19. napjáig), ameddig az ajánlatkérő eleget kellett volna tennie a Közbeszerzési Hatóság hiánypótlási felhívásának;
- az ajánlati felhívás feladását követően vált nyilvánvalóvá, hogy az ajánlatkérő második legnagyobb üzletága, az FKF Hulladékgazdálkodási Divízió tekintetében a MOHU MOL

Hulladékgazdálkodási Zrt.-vel folyamatosan zajló tárgyalásainak eredménye nem tekinthető véglegesnek, a régiókoordinátori szerződés megkötésére, amely – többek között – az új eljárás fedezetét is volt hivatott biztosítani, - az ajánlatkérő érdekkörén kívül eső okból - nem tudott sor kerülni 2023. április 19. napjáig.

2023.05.25-én a MOHU MOL Hulladékgazdálkodási Zrt. és az ajánlatkérő között Régiókoordinátori szerződés került aláírásra.

29. Hivatkozott arra is, hogy a Magyar Állam részéről a Nemzeti Koncessziós Iroda által 2021. augusztusában kiírt hulladékgazdálkodási koncessziós pályázatot (hirdetménnyel induló többszakaszos koncessziós beszerzési eljárást) a MOL Nyrt. nyerte el, így 2023. július 1-jét követően 35 évig a társaság végezheti az évi közel 5 millió tonna magyarországi települési szilárdhulladék begyűjtését és gondoskodik annak kezeléséről, valamint megvalósítja a kapcsolódó beruházásokat. A MOL Nyrt. 2023. januárjában jelentette be, hogy a hulladékgazdálkodási koncesszióért felelős cége a MOHU MOL Hulladékgazdálkodási Zrt. (lett).

2023. július 1. napjától a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közül kikerült a hulladékgazdálkodás, ettől a naptól kezdve tehát az ajánlatkérő nem minősül(t) hulladékgazdálkodási közszolgáltatónak, egyidejűleg megszűnt a hulladékgazdálkodási ágazatának korábbi, Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság (NHKV Zrt.) általi finanszírozása is. Az ajánlatkérőnek a régiókoordinátori szerződés végleges tartalma ismeretében, a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 2023. július 1. napjától hatályos rendelkezéseivel összhangban, a rendelkezésre álló fedezetre is tekintettel szükségszerűen felül kellett vizsgálnia az új eljárás döntés-előkészítésére, illetőleg megindítására vonatkozó valamennyi dokumentumát – beleértve a fedezetigazolás kiállítását és a közbeszerzési dokumentumokat is.

Az ajánlatkérő álláspontja szerint az a tény, hogy új közbeszerzést folytatott le és annak eredményeként szerződést kötött, éppen azt bizonyítja, hogy a teljesítés alatt álló szerződés meghosszabbítása nem új beszerzési igényt elégített ki, hiszen az új beszerzési igényét új eljárás keretében elégítette ki.

Az ajánlatkérő sérelmezte, hogy a hivatalbóli kezdeményező észrevételében a kérelmezetti észrevételben foglaltakat az ajánlatkérő észrevételeként idézte, és hangsúlyozta, hogy a szerződésmódosítás Kbt.-ben biztosított és a korábbi szabályozáshoz képest jóval rugalmasabb szabályozása – összhangban az uniós jogalkotással - szélesebb körű lehetőséget biztosít a közbeszerzési jog keretein belül a jogszerű megoldások igénybevételére, a szerződő felek számára ezzel segítve a megfelelő reagálást az egyre több előre nem látható és a teljesítést érintő körülményre, helyzetre és feltételekre. Másrészt a kérelmezett által folyamatosan, 0-24 órában nyújtott távhőszolgáltatás, mint speciális közszolgáltatás biztonságos és megfelelő minőségű nyújtása a budapesti mindennapok alapvető fontosságú, az élethez és a forgalomhoz nélkülözhetetlen feltételei, amelyek alapjának és feltételeinek minden körülmények közötti biztosításánál és mindezek biztonságánál kevés nagyobb szükségesség létezik.

Az ajánlatkérő szerint ténybeli tévedés, hogy 2023. augusztus 30. napját követően lejárt a szerződés teljesítési határideje, ugyanis az alapszerződés 1.4.1. pontja szerint „A Bérlok az átadott gépjárműveket kategóriánként, a kategória szerinti utolsó gépjármű szerződésszerű leszállításának, üzemelésre való adásának napjától számított 48 hónapig bérli, Bérbeadó pedig

a bérelt gépjárműveket a jelen szerződésben meghatározottak szerint üzemelteti.”

Az ajánlatkérő az új beszerzési igényét új közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés útján elégítette ki, amint azt a benyújtott közbeszerzési dokumentumok segítségével hitelt érdemlően igazolta (EKR000852102023 azonosítójú, K22155 Gépjármű bérlet és flottaüzemeltetési szolg. megnevezésű eljárás). Igazolta továbbá azt is, hogy az új igény beszerzésére vonatkozó közbeszerzési eljárást megfelelő időben elindította (2023.03.31. EKR000537092023; KÉ-6136/2023), melyet a tiszta jármű rendeletben foglalt engedélyezési eljárás elhúzódása és bizonytalan kimenetele miatt nem lehetett lefolytatni.

A szerződésmódosítás során új beszerzési igény nem merült fel, hiszen a szerződés kizárólag az időtartamát tekintve módosult.

Az ajánlatkérő szerint mindig a szerződésmódosítás összes körülményeinek vizsgálata szükséges a lényeges vagy nem lényeges kérdés megválaszolásához. Az észrevételben az ajánlatkérő több olyan határozatot is bemutatott, amely nem lényeges szerződésmódosításnak tekinti a szerződés időtartamának meghosszabbítását. Utalt a magyar jogalkotásra alapvetően kiható Prettetext-ügyre is, amely a szerződés időtartamának meghosszabbítását nem sorolja fel a lényeges szerződésmódosítási jellemzők között. 2024. április 15. napján megküldött észrevételhez csatolásra kerültek továbbá olyan szerződésmódosítások EKR-ben publikált hirdetései (KÉ 26456/2022; KÉ-26529/2022; KÉ- 18469/2023) is, mely módosítások a jelen hivatalbóli jogorvoslattal érintett szerződéssel megegyező beszerzési tárgy vonatkozásában, azonos jogalap, indokolás és alátámasztottság mellett kerültek megkötésre és a módosítások ellen – azok jogszerűségére tekintettel – nem indult jogorvoslati eljárás sem hivatalból, sem kérelemre.

Az ajánlatkérő kérte figyelembe venni a közbeszerzési szerződések módosítására vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásáról szóló közleményt a koronavírus okozta veszélyhelyzettel összefüggésben (2020. április 29.), melyben az alábbiak kerültek rögzítésre: „A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalap kifejezett célja ugyanis az előre nem látható módon felmerülő helyzetek kellően rugalmas, és közbeszerzési jogi szempontból jogszerű kezelése.” (2. oldal)

„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 kellő gondosság mellett, a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. Általánosságban elmondható, hogy maga a COVID-19 járvány európai és magyarországi elterjedése előre nem látható volt még néhány hónapja.” (2. oldal)

Az ajánlatkérő idézte a Közbeszerzési Hatóság mellett működő Tanács Útmutóját (2023.05.25.)

„A Kbt. szerződésmódosítási szabályai szélesebb körben jelenthetnek megoldást új megrendelői igény felmerülésekor, illetve átmeneti időszakokra vonatkozó beszerzési igények biztosítása tekintetében.

A szerződéskötéskor előre nem látható, adott esetben vis maior helyzetek (pl.: háború, járványhelyzet stb.) egyes, a szerződésszerű teljesítéshez szükséges alapanyagok gyártására és elérhetőségére, ezáltal nemcsak a projektek (beruházási) értékére, hanem azok időbeni ütemezésére is hatással lehetnek. Ezen körülmények a teljesítési határidő vonatkozásában szintén megalapozhatják a szerződés módosítását.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a Kbt. 141. § (6) bekezdése nem taxatív határozza meg, hogy mikor lényeges a szerződés módosítása. A jogalkotó szándéka a lényegesség

tekintetében az, hogy azt mindig az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel kell megállapítani. Így a szerződés teljesítési határidejének meghosszabbítása lehet lényegtelen, ha az az eredeti határidőhöz képest nem nagy mértékű, nem érinti a közbeszerzési eljárásban lezajlott értékelést és az eredeti határidő sem volt olyan rövid, hogy az sok érdeklődőt elriaszthatott az eljárásban való indulástól.

Megjegyzendő, hogy annak eldöntéséhez, hogy egy módosítási szándék lényegesnek minősül-e, mindig az adott eset konkrét körülményeit szükséges vizsgálat alá vetni.”

Ismét hivatkozott az ajánlatkérő a D.186/11/2017. számú határozatra, melyben jogszerűnek ítélte egy folyamatos szolgáltatásra kötött szerződés időtartamának meghosszabbítására és értékének hozzávetőleg 4%-os emelésére vonatkozó módosítását a Döntőbizottság egy olyan esetben, ahol a szolgáltatás folyamatos fenntartása szükséges volt, az ajánlatkérő azonban (az adott esetben egyébként rajta kívül álló okból, melyet azonban a Kbt. 141. § (2) bekezdése körében a Döntőbizottság nem vizsgált) nem tudta megindítani a következő szerződés megkötéséhez szükséges közbeszerzési eljárást.

Az ajánlatkérő utalt a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (109) preambulumbekkezdésében foglaltakra is és idézte annak szövegét. A Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pont nem szól arról, hogy milyen jellegű körülmények azok, amelyeket az ajánlatkérő nem láthatott előre. Álláspontja szerint ez lehet olyan körülmény, amely az adott szerződéssel összefügg, de nem csupán azzal kapcsolatos, hanem például egy másik, azonos tárgyú közbeszerzés előkészítésével is szoros kapcsolatban van.

30. Hangsúlyozta, hogy közbeszerzési jogi szempontból az egyetlen jogszerű megoldás a meglévő szerződés meghosszabbítása volt, a kialakult helyzet jogszerű megoldására más lehetőséget a hivatalbóli kezdeményező sem mutat be beadványaiban, ellenben olyan mértékű előrelátást kíván meg az ajánlatkérőtől, amellyel ebben az időszakban a nagy létszámú szakértői apparátussal dolgozó kormányok, banki szervezetek és piaci szereplők sem rendelkeztek. Amennyiben a Kbt. 141. § alapján nem volt ajánlatkérőnek jogszerű lehetősége a szerződés módosítására, és ezen kívül valóban nem létezik jogszerű megoldás a kialakult – nem egyedi – helyzetre, az jogalapot adna az ajánlatkérők tömeges elmarasztalására és bírság kiszabására, mely nem lehet jogalkotói szándék. Az ajánlatkérő új közbeszerzését időben készítette elő, a felhívást megjelenés előtt, de teljesen kész állapotban, rajta kívülálló okokból kénytelen volt visszavonni, illetőleg az előkészített anyagait a szerződésmódosítás időtartama alatt átdolgozni. Ezt megtette, új közbeszerzési eljárását pedig haladéktalanul átdolgozta, s az új jogszabálynak megfelelően előkészítette, lefolytatta és eredményesen be is fejezte. Mindehhez időre volt szüksége, amelyet a hatályos szerződése időtartamának meghosszabbítása útján, álláspontja szerint az egyetlen jogszerű lehetőséget igénybe véve biztosított, a Kbt. rendelkezésre álló lehetőségei és szabályai szerint. A szerződésmódosítás nem érintette a műszaki tartalmat, a mennyiséget, az árat és más ajánlatkérő esetleges érdekeit sem sértette az eleve hosszú időtartamú szerződésre tekintettel. Valójában a bérbeadóval együttműködésben, jogszerűen, a közpénzzel való hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva módosította a szerződést, oly módon, hogy - a kialakult inflációs környezet ellenére - 2019. évi árakon hosszabbította meg a szerződést 9 hónappal.

#### **A kérelmezett észrevétele**

31. Álláspontja szerint a kezdeményező érvelésének vizsgálata során nem lehet egy szerződés-módosítási igényt kizárólag arra szűkíteni, hogy a szerződésmódosítás célja szűken értelmezve csak az eredeti szerződés teljesítését ellehetetlenítő körülmény elhárítása lehet. A

szereződéses viszonyok értékelését nem lehet a gazdasági, politikai körülményekből kiragadni és nem lehet a szerződő fél tevékenységétől függetlenül értékelni. Minden esetben a gazdasági helyzet, a bekövetkező gazdasági változások alapján értékelődik egy szerződéses viszony és ezen körülmények értékelése az, amelyek a szerződés-módosítás szükségességét felvethetik.

Az ajánlatkérő az új közbeszerzési eljárásának megindítását megelőző előkészítő eljárása során a piacon elérhető szereplőket megkereste és tőlük indikatív ajánlatot szerzett be. Ez azt támasztja alá, hogy az elsődlegesen a Kbt. törvényi előírásainak megfelelően kívánt eljárni. Az indikatív ajánlatok alapján azonban olyan új körülmények merültek fel (pl. hosszú szállítási határidő, a beszállítói piacok és ellátási láncok bizonytalansága stb.), amelyek nyilvánvalóvá tették, hogy a közbeszerzés a korábbi szerződés lejáratí határidején belül vagy ahhoz közel nem bonyolítható le teljes sikerrel.

Ugyanakkor az ajánlatkérőnek a szolgáltatási kötelezettségét a speciálisan felszerelt járművekkel folyamatosan teljesítenie kellett. Ezt a célt szolgálta a szerződés 9 hónappal történő meghosszabbítása.

A gépjárművek egy része sajátos igények kielégítését biztosító felszereléssel volt ellátva, az ajánlatkérőnek a feladata ellátásához mindenképpen szüksége volt ezekre a speciálisan felszerelt járművekre, ezek nélkül a közfeladatok – Budapest távhőszolgáltatásának elvárt szinten történő - ellátása nagy valószínűséggel sérelmet szenvedett volna. A felszerelések újbóli beszerzése és új járművekre felszerelése további időt igényelt volna, az egyébként is hosszú és bizonytalan szállítási határidők mellett.

Ezért a kérelmezett a törvényi rendelkezések és a szerződés megszűnéséből eredő kárenyhítési kötelezettségének eleget téve helyesen járt el akkor, amikor az ajánlatkérő szerződés-módosításra irányuló kérelmét nem utasította el. A 48 hónapos szerződés 9 hónappal történő meghosszabbítása nem vitásan a szerződés lényeges elemét érinti, azonban az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő feltételeket nem tartalmaz, nem minősül olyan feltétel módosulásnak, amely a Kbt. 141.§ (6) bekezdés a) pontjában foglaltak szerint az ajánlattevői kör bővülését eredményezte volna. Továbbá a szerződés módosítása nem járt olyan új szolgáltatás/kötelezettség meghatározásával, amely a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest új elemmel bővítette volna. Mérlegelni szükséges azon körülményt is, hogy a szerződés hosszabbításának elmaradása milyen gazdasági következményekkel járt volna a felekre nézve. Jelen esetben az ajánlatkérő a felelős gazdálkodás követelményeivel összhangban érdekelt volt a szerződés hosszabbításában, így biztosítva közfeladatvégzési kötelezettségének teljesítését.

32. A kérelmezett 2024. június 19-én előterjesztett észrevételében kifejtette, hogy álláspontja szerint a szerződésmódosítás/szerződés-hosszabbítás célja nem az új közbeszerzési eljárás időtartamának meghosszabbítása, hanem az ajánlatkérő által ellátandó élet és anyagi javak védelmét segítő alapvető szolgáltatás biztosítása, fenntartása volt. Azonban főként a hosszabb időtartamra kötött szerződések esetén előfordulhatnak olyan külső objektív előre nem látható körülmények, amelyek a felek ellenőrzési körén kívül esnek. Ilyen esetben a felektől nem várható el, hogy ezen körülményeket elkerüljék, ilyenkor a szerződéses együttműködési kötelezettségük keretében kötelesek eljárni és szükség esetén kárenyhítési kötelezettségüknek is eleget tenni.

Jelen szerződésmódosítás indító oka nem az új közbeszerzési eljárás időigényének biztosítása, hanem az ajánlatkérő által nyújtott alapvető szolgáltatások körének kibővülése, valamint a szolgáltatással, működéssel kapcsolatos jogi szabályozók változása, melyek előírásaiban foglaltaknak az ajánlatkérő megfelelni köteles.

Így nem vitás, hogy az ajánlatkérőnek a bérleti szerződés lejáratának ismeretében megfelelő időben el kellett kezdeni az új közbeszerzési eljárás megindítását, amelynek eleget is tett a benyújtott dokumentumok szerint. Azonban a rendelkezésre álló idő alatt folyamatosan

változó feltételeknek kellett eleget tennie, amely az új közbeszerzési eljárás lefolytatását megnehezítette, megfelelő határidőben történő befejezését akadályozta. Az új közbeszerzési eljárás elhúzódása miatt az ajánlatkérő három fő lehetőség közül választhatott, nem látja el maradéktalanul a törvényben előírt közfeladatát, vagy ellátja a közfeladatát és ehhez szerződést módosít a Kbt. vonatkozó szabályainak megfelelően, illetőleg nem módosítja a szerződést és feladata ellátásához szükséges eszközöket nem szolgáltatja vissza a kérelmezettnek, vállalva a szerződésszegés, jogellenes magatartás következményeit.

Az ajánlatkérő által is hivatkozottan a közszolgáltatás folyamatosságának biztosítása érdekében a megkötött szerződés és a közfeladatok ellátásához szükséges új közbeszerzési eljárás olyan összefüggő rendszert alkotnak, amelyek együttes értékelése indokolt a Kbt. 141.§-ának alkalmazása során.

A szerződés módosítása a szerződéskötéskor előre nem látható olyan ok miatt vált szükségessé, mely vonatkozásában nem volt elvárható, hogy a körülményt az ajánlatkérő elkerülje, s amelyért nem állapítható meg a felek felelőssége.

A felek a szerződésmódosítás során a Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó rendelkezéseinek és a törvényben megfogalmazott alapelveknek a tiszteletben tartása mellett – az ajánlatkérő oldaláról biztosítva a felelős gazdálkodás elvét – a jóhiszeműség és tisztesség követelményeinek megfelelően jártak el. Az előzőekben leírtak alapján az eljárásban érintett felek nem sértették meg a Kbt.141.§ (4) bekezdésének c) pontjában és a Kbt. 141.§ (6) bekezdésében foglaltakat.

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

33. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő a kezdeményezéssel érintett közbeszerzési eljárását 2019. január 21-én indította meg, így a kezdeményezésben foglaltak érdemi elbírálására a Kbt. e napon hatályos anyagi jogi rendelkezéseit kell alkalmazni, míg a jogorvoslati eljárás lefolytatására a kezdeményezés benyújtása idején, azaz a 2024. április 5-én hatályos Kbt. eljárásjogi rendelkezései az irányadók.

34. A hivatalbóli kezdeményező egy kezdeményezési elemet terjesztett elő és a Döntőbizottságnak a kezdeményezés körében abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett jogszerűen módosította-e a 2019. május 6-án közöttük létrejött közbeszerzési szerződést a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára, illetőleg a Kbt. 141. § (6) bekezdésére hivatkozással.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett között 2019. május 6-án jött létre a közbeszerzési szerződés, melynek határozott időtartama 48 hónap volt. A felek írásbeli szerződésmódosítása 2023. augusztus 8-án következett be, majd a szerződésmódosítást 2023. november 14-én egyéb további körülmények rögzítésével egységes szerkezetbe foglalták. A hivatalbóli kezdeményező nem vitatta, hogy a szerződésmódosítás és annak egységes szerkezetbe foglalása a szerződés 48 hónapos időtartama alatt következett be a szerződés 1.4.1. pontja szerint, ezért a Döntőbizottság elfogadta a szerződésmódosítás időpontjaként 2023. augusztus 8. napját. A kérelmezett nyilatkozata alapján az utolsó gépjármű leszállításának napja 2019. december 19. volt, melyhez képest a szerződés teljesítésére meghosszabbított módosított időtartam a teljes flotta tekintetében 2024. szeptember 19-én jár le.

35. A Döntőbizottság a kezdeményezés érdemi vizsgálata körében az alábbi rendelkezésekre volt figyelemmel.

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

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

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

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

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

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

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

A Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján 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.”.

A Kbt. 141. §-ához fűzött jogalkotói indokolás szerint:

„Az új közbeszerzési irányelvek és a koncessziós irányelv – a korábbi irányelvektől eltérően – már kifejezetten rendelkezik arról, hogy a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás eredményeként kötött szerződések milyen feltételekkel módosíthatóak. Az uniós bírósági gyakorlat megközelítésének megfelelően a szabályozás azt határozza meg, hogy melyek azok az esetek, amikor a módosítás nem tekinthető – nagyságrendjénél, illetve körülményeinél fogva – új beszerzésnek, és ilyen módon új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható az eredeti szerződés.

A törvény a módosítás közbeszerzési szempontból elfogadott – új közbeszerzési eljárást nem igénylő – eseteit három csoportba rendezi. Az első, feltehetőleg a jövőben leggyakrabban alkalmazandó eset azt a de minimis határt rögzíti, amelyet el nem érő értékű módosítás

– amennyiben a szerződés alapvető jellemzőit egyébként nem változtatja meg – további feltételek fennállása nélkül is mindig jogszerűnek tekinthető. Az ebből a szempontból releváns értékhatár az uniós értékhatárt elérő értékű eredeti szerződéseknél kettős: sem az uniós értékhatárt, sem az eredeti szerződés 10, illetve építési beruházás esetében 15%-át nem haladhatja meg a módosítás, illetve több módosítás együttes értéke. Az uniós értékhatár alatti szerződéseknél a módosítás értéke tekintetében csak a szerződés értékéhez viszonyított százalékos korlátozást kell figyelembe venni, a nemzeti közbeszerzési értékhatár meghaladása még nem jelenti a módosításra vonatkozóan ezen jogalap alkalmazásának akadályát.”

„A második esetscsoport – függetlenül attól, hogy a lényeges módosítás bírósági gyakorlatban kidolgozott ismérvei fennállnak-e – bizonyos sajátos körülmények fennállása esetén teszi lehetővé a módosítást. A korábbi uniós bírósági gyakorlat alapján ezen eseteket a jogalkalmazóknak szűken kell értelmeznie.”

„A gyakorlat számára – különösen amennyiben a de minimis módosítási küszöböt meghaladó értékű kiegészítő munkák válnak szükségessé – fontos a kellő gondossággal az ajánlatkérő által előre nem látható okból szükséges módosítások megtételének lehetősége. A módosítás három törvényi feltétele (kellő gondossággal az ajánlatkérő számára előre nem látható ok, a szerződés általános jellegének fennmaradása, az értékre vonatkozó korlátozás) konjunktív.”

„A harmadik, a törvény által megfogalmazott esetscsoport a nem lényeges módosítások köre. A törvény itt jeleníti meg – a jelenlegi Kbt. 132. §-a alapján a jogalkalmazók számára már ismerős –, az Európai Bíróság gyakorlatában kidolgozott feltételrendszert, amelynek alapján egy módosítás lényegessége megítélhető. Amennyiben a módosítás nem lényeges, az jogszerűen megvalósítható, abban az esetben is, ha egyébként az első két esetscsoportba tartozó módosítási feltételek nem állnak fenn. Elvileg az is elképzelhető, hogy a de minimis küszöbnél nagyobb mértékben nő az ellenszolgáltatás, ugyanakkor a módosítás e feltételek alapján mégsem tekinthető lényegesnek, a lényegesség feltételeinek fennállása ugyanakkor mindig körültekintően, kizárólag az adott eset egyedi körülményeit figyelembe véve ítéltető meg. A hatályos szerződésmódosítási szabályhoz képest kiemelendő különbség, hogy a szerződés gazdasági egyensúlyának megváltozását a törvény nem vélelmezi egy meghatározott százalékos érték felett, az mindig egyedileg vizsgálendő, valamint, hogy a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre nem terjesztheti ki.”

36. A Döntőbizottság elsődlegesen kiemeli, hogy a szerződés időtartamának, a teljesítés határidejének meghatározása olyan lényeges eleme a szerződésnek, melyre vonatkozóan maga a Kbt. is korlátot állít. A Kbt. 133. § (1) bekezdés alapján a szerződés időtartamát úgy kell meghatározni, amennyiben a szerződés tárgya, a választott szerződéses konstrukció, a hozzá kapcsolódó fizetési feltételek vagy a nyertes ajánlattevő által eszközölt befektetés nem indokolja, a szerződést az ajánlatkérő ne kösse határozatlan vagy olyan aránytalanul hosszú határozott időtartamra, amely a verseny fenntartása és a közpénzek hatékony elköltésének céljával ellenkezik. Az alap 48 hónapos (4 éves) szerződéses időtartam a szerződés tárgyára, a bérleti jogviszonyra is tekintettel önmagában olyan hosszú időtartam, amely az adott piacon fennálló versenyt befolyásolhatja és kihatással van a szerződés módosítás értékelésére is. Mindemellett a módosítás indokolását és a jogszabályi rendelkezéseket a Döntőbizottságnak a fentiek figyelembevételével szűken kell értelmeznie és az eset egyedi körülményeire tekintettel szükséges értékelnie. Éppen ezért nem vehetők figyelembe az ajánlatkérő által felhozott döntőbizottsági határozatok és az abban a jelenlegitől eltérő tényállás mellett megállapított döntések, valamint a más ajánlatkérők által hivatkozott szerződésmódosítási indokok. Úgyszintén nem foghatnak helyt az olyan érvelések, amelyek általánosságban vonatkoznak a piac helyzetére és a piaci szereplőkre, az árak változására, az ajánlatkérőre vonatkozó konkrétumok nélkül.

A polgári jogi szerződésekkel ellentétben a közbeszerzési szerződések módosítására szigorú szabályok vonatkoznak annak érdekében, hogy a felek a módosítás által ne kerüljék meg a közbeszerzési szabályokat. A Kbt. 141. §-ban összefoglalt feltételek szabályrendszere a 2014/24/EU irányelv mentén került kialakításra. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti szerződésmódosítás jogszerűsége esetében a feltételeknek együttesen kell teljesülniük, az e körben meghatározott három feltétel bármelyikének fenn nem állása esetén a szerződésmódosítás nem jogszerű. A 141. § (4) bekezdés c) pontja azon feltételeket támasztja, hogy a módosítást megalapozó körülményeket az ajánlatkérő kellő gondossággal sem láthatta előre, a módosítás nem változtathatja meg a szerződés általános jellegét és az ellenérték növekedése nem haladhatja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Jelen esetben ez utóbbi két feltétel fennállása nem volt vitatott a felek között, a hivatalbóli kezdeményező szerint azonban az előre nem láthatóság követelménye nem teljesült.

E három konjunktív feltétel mellett a Kbt. 141. § (4) bekezdésének ca) alpontja további két, együttesen érvényesülő feltételt tartalmaz, melynek alapján az ajánlatkérőnek a szerződésmódosítás jogszerűsége alátámasztására egyrészt olyan körülményeket kell igazolnia, amelyek szükségessé teszik a szerződésmódosítást, másrészt ezeknek a körülményeknek az ajánlatkérő oldalán beálló, a beszerzéshez ok-okozati összefüggés alapján kapcsolódó, előre nem látható körülménynek kell lenniük.

A szükségesség körében olyan körülmények igazolása elfogadható, amelyek nélkül a szerződés teljesítése ellehetetlenül, a körülmények bekövetkezése szükséges ahhoz, hogy a szerződés teljesítése a módosítás körében továbbra is fennmaradjon és megtörténjen. Ezen körülményeknek az ajánlatkérő oldalán kell felmerülnie

Jelen esetben az ajánlatkérő kezdeményezte a 48 hónap leteltével lejáró szerződés módosítását, melynek indokait a szerződésmódosításról feladott hirdetményben, a szerződésmódosításban és a jogorvoslati eljárás során előterjesztett észrevételében több okra is alapított.

37. A szerződésmódosítás indokolása a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalapra hivatkozással tartalmazta, mint előre nem látható körülményeket az ajánlatkérő kibővült közszolgáltatási és egyéb feladatainak folyamatos ellátását; a COVID járvány, az orosz-ukrán háború, az azokkal összefüggő ellátási nehézségeket, a gépjárműgyártást érintő chiphiányt, a flottakezelést érintő gumiabroncs hiányt, illetve a geopolitikai változások okozta alapanyag áremelkedéseket, ezekkel párhuzamosan pedig a finanszírozás kamatszintjének és kockázatának emelkedését, valamint a tiszta közúti járművek beszerzésének az alacsony kibocsátású mobilitás támogatása érdekében történő előmozdításáról szóló 397/2022. (X. 20.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) hatályba lépését.

38. Elsőként arra hivatkozott, hogy átszervezés következtében a kibővült közszolgáltatási tevékenységének és egyéb feladatköreinek bővülése miatt vált szükségessé a szerződés módosítása. Ezt a körülményt, mint előre nem látható okot a hivatalbóli kezdeményező elfogadta, azonban azt nem fogadta el, hogy emiatt volt szükséges a szerződés módosítása.

Maga az ajánlatkérő is arra hivatkozott, hogy nem a beszerzési igénye bővült, hanem az új társaság megalakulásával összefüggésben felmerült feladatai sokszorozódtak. A beszerzési igény bővülése körében az ajánlatkérő ezzel szemben arra is hivatkozott, hogy az új beszerzési igény utóbb egy nagyobb szerződés részeként került megvalósításra, melynek előkészítési időigénye a szerződéskötést követően bekövetkezett külső, előre nem látható események miatt szükségképpen hosszabb időt vett igénybe.

Az átszervezés következtében az ajánlatkérő saját döntése volt, hogy egy közbeszerzési eljárást indít a különböző divíziók beszerzési igényeinek kielégítésére, ez az ok tehát nem az ajánlatkérőn kívül álló előre nem látható ok miatt, hanem az ajánlatkérő kifejezett döntése miatt következett be. Tény, hogy egy ilyen volumenű átszervezés hatással lehet a beszerzési igényekre, a beszerzési igények és a közbeszerzési eljárások összehangolása kihívás elé állíthatja az ajánlatkérőt, azonban például az ISO 9001 minőségirányítási rendszernek való megfelelés nem igazolja, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást emiatt nem tudta megindítani. Kiemeli a Döntőbizottság, hogy az átszervezés az ajánlatkérő saját döntése volt, maga határozta meg, hogy a beszerzéseit a különböző közműcégeknek egybeolvasztásával egyszerre kívánja megvalósítani, ezért ennek hátrányos következményeit és nehézségeit, a beszerzési igényének nehezebb kezelésének következményeit is viselnie kell. Módja lett volna külön eljárások során megvalósítani a beszerzési igényeket, a beszerzését esetlegesen részekre bontani.

Ezért számolnia kellett az előkészítése időigényével és ebből adódóan a beszerzés volumenének változásával, ugyanakkor az ajánlatkérő szervezeti átalakulása 2020-ban kezdődött és 2021. szeptember 1-én fejeződött be, amely időponthoz képest még két és fél év állt rendelkezésére a hatályos szerződése megszűnéséig az ajánlatkérőnek a beszerzési igénye meghatározására és az eljárása előkészítésére. Önmagában az átszervezés és az abból fakadó többlet terhek, a megszorodó feladatok nem indokolják a szerződésmódosítást, még akkor sem, ha ez a kényelmesebb megoldás az ajánlatkérő számára, mivel egyetlen közbeszerzési eljárás keretében kívánta megvalósítani a beszerzési igényét. Ilyen kötelezettsége nincs az ajánlatkérőnek és ilyet a Kbt. sem telepít az ajánlatkérőkre. Ezért azon döntése, hogy egy eljárásban valósítja meg a divíziók beszerzését nem eredményez szükségszerűen sem szerződésmódosítást, ez nem olyan körülmény, amely a szerződésmódosítás szükségességét alátámasztja, a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontja tehát megdőlt, az ajánlatkérő ezen körülményre történt hivatkozása nem alapozza meg a jogszerű szerződésmódosítást.

39. Hivatkozott az ajánlatkérő a covid járványra, az orosz-ukrán háborúra, a chiphiányra és az extrém piaci áringadozásra. Ezen indokokat a hivatalbóli kezdeményező elfogadta, mint előre nem látható körülményt, azonban álláspontja szerint az ajánlatkérő pontosan nem jelölte meg, hogy ez a konkrét beszerzésére milyen hatással volt, általános hivatkozások nem fogadhatók el.

A Döntőbizottság megvizsgálta az ajánlatkérő által ekörben becsatolt szacikket, az indikatív árajánlatokat és az egyéb rendelkezésre álló dokumentumokat és az alábbiakat állapította meg.

Az ajánlatkérő által becsatolt cikkek általánosságban vázolják a piacok, az autóipar nehézségeit, amelyek a gépjárműbeszerzéseket is érinthetik, azonban konkrétan az ajánlatkérő adott beszerzésére, a különböző autótípusokra és azzal összefüggő jellemzőkre, az azokkal való ok-okozati összefüggésre nem térnek ki. Ezek a piaci hatások valamennyi ajánlatkérőt és ajánlattevőt érintettek, az előre nem láthatóság Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontjának fennálltához olyan körülményeket kell igazolni ekörben, amelyek a konkrét beszerzéssel ok-okozati összefüggésben állnak és az adott kötelezettség teljesítését ténylegesen befolyásolják, és amelyeket az ajánlatkérő folyamatosan dokumentál a teljesítés során. Az erre vonatkozó cikkek becsatolása, az új eljárás előkészítésére vonatkozó egyes eljárási cselekmények az adott közbeszerzés teljesítésének ellehetetlenítését nem igazolták. Az áremelkedés hatásait az ajánlatkérő lekövette, ugyanis a 2019-es beszerzés során még 2 milliárdos becsült értékkel számolt, a 2022-es 4 milliárdos fedezetet megemelte és 6, 2 milliárdot kívánt fordítani ezen

beszerzésére a 2023-as évben megindított eljárásában azzal, hogy a becsült érték és a fedezet háromszorosára, míg a beszerzendő gépjárművek darabszáma ezzel szemben csak a duplájára növekedett.

Az ajánlatkérő által csatolt indikatív ajánlatokból a piaci árakra az adott közbeszerzés vonatkozásában nem lehet következtetni, ugyanis azokból kifejezetten csak az opciós mennyiségekre vonatkozóan tűnik ki, hogy az opciós mennyiségekre meghatározott kedvezmény és az akciós árak a lehívás időpontjában változhatnak, az opciós mennyiség lehívására az ajánlatkérő nem köteles. Az indikatív ajánlatokban általánosságban szólnak arról, hogy hosszabb a várakozási idő és az árak növekednek. Ugyanakkor arra vonatkozóan nincs utalás az indikatív árajánlatokat tartalmazó emailekben, hogy az alapmennyiség tekintetében bármilyen nehézséggel számolnia kellene az ajánlatkérőnek, sőt a táblázatból kitűnik, hogy a rendelt mennyiségek egy része negyedévente szállításra kerülne.

Azt a hivatkozást, hogy az ajánlatkérőnek közszolgáltatást kell biztosítania a beszerzendő járművekkel és ezt kizárólag a szerződés módosítással volt képes elérni, mert ennek biztosítása nélkül a fogyasztóknak nem állt volna rendelkezésre a gépjárműpark, a Döntőbizottság nem fogadta el.

A Döntőbizottság egyetértett a hivatalbóli kezdeményező azon érvelésével, hogy az ajánlatkérőnek folyamatosan fennálló beszerzési igényére tekintettel a határozott idejű szerződés lejártával és új beszerzési igénye felmerülésével, valamint új közbeszerzési eljárás megindításával számolnia kellett. A szerződés 2019. augusztus 30. napjától 48 hónap határozott időtartamú volt, és az ajánlatkérő helyesen 2022. júliustól indikatív árajánlatokat kért be. Ennek előzménye volt az ajánlatkérő által csatolt, a 2023-2024-es évekre vonatkozó közbeszerzések jóváhagyásáról szóló rendelkezést tartalmazó K22155 előkészítés engedély tervsora, melyben már 2022. április 27-én jóváhagyást kapott az egyesített gépjármű lízing beszerzés előkészítésére, az újabb lízingszerződések megkötésére az ajánlatkérő azzal, hogy „a megnövekedett szállítási határidő miatt szükséges a beszerzés indítása idén”. Az ajánlatkérő tehát 2022. 04. 27-én már tisztában volt azzal, hogy a közbeszerzési eljárását ebben az évben meg kell indítania, mivel számíthatott a megnövekedett szállítási határidőkre. Ehhez képest csak a szerződéses kötelezettség első részének megszűnését (2023. augusztus 30.) néhány nappal megelőzően, 2023. augusztus 11-én indította meg a közbeszerzési eljárását. Nyilvánvaló volt, hogy egy ilyen volumenű beszerzés és a Kbt. uniós, nyílt eljárásra vonatkozó szabályai nem teszik lehetővé a közbeszerzési eljárás két héten belüli eredményes lefolytatását. Az új eljárása előkészítését elkezdte ugyan az ajánlatkérő 2022. évben, valamint ekkor a szükséges jóváhagyásokat is megkapta, azonban a közbeszerzési eljárás megindítása elmaradt a részéről, arra csak 2023. év második félévében került sor. Amennyiben az ajánlatkérő időben megindítja az új közbeszerzési eljárását, módja lett volna a járműkategóriák esetében fokozatosan kivezetni a régi gépjárműveket és szükségtelen lett volna a szerződés módosítása és a folyamatos feladatellátását is biztosítani lehetett volna.

Figyelemmel arra, hogy a közbeszerzési szabályozás célja a közszféra megrendeléseinek megnyitása a verseny számára, a Kbt. 133. § (1) bekezdése közbeszerzési szempontból jogszerűtlennek minősíti azokat a szerződéseket, amelyek aránytalanul hosszú időtartamra indokolatlanul akadályozzák a versenyt. A jelen szerződés 48 hónap, azaz 4 év időtartamra szól. A határozott idejű szerződés megkötésekor kalkulálni kell azok lejártával és az új közbeszerzési eljárás lefolytatásának időigényével, továbbá az ajánlatkérőnek biztosítania kell a folyamatos feladatellátást, ezért kellő gondossággal eljárva előre kell szerveznie az eljárás előkészületeit és annak lefolytatását.

A Döntőbizottság elfogadta a hivatalbóli kezdeményező azon hivatkozását, hogy a módosítás szükségességét nem indokolta semmilyen olyan akadályozó körülmény, amely a szerződés teljesítését ellehetetlenítette volna, avagy a szerződéses tartalom megvalósulását befolyásolta volna és amely miatt vált volna szükségessé a módosítás, és a szerződés határidejének meghosszabbítása.

40. Az ajánlatkérő hivatkozott továbbá a tiszta közúti járművek beszerzésének az alacsony kibocsátású mobilitás támogatása érdekében történő előmozdításáról szóló 2022. október 23-án hatályba lépett 397/2022. (X.20.) Kormányrendeletre (továbbiakban: Korm.rendelet). A Korm.r. 1. § (3) bekezdése szerint a hatálya alá tartozó szervezetek által történő beszerzés során az ajánlatkérő e rendelet szerint figyelembe veszi a járművek teljes élettartamához kapcsolódó energetikai és környezeti hatásokat, beleértve az energiafelhasználást, valamint a szén-dioxid és bizonyos szennyező anyagok kibocsátását.

2. § E rendelet alkalmazásában

- a) első referencia-időszak: a 2021. augusztus 2. és 2025. december 31. közötti időszak;
- b) járműbeszerzési terv: az ajánlatkérők által a közúti járművek beszerzésének vagy ilyen járművekkel végzett szolgáltatás megrendelésének szándékát bemutató, hosszú távú terv;

Az ajánlatkérőnek a hatályba lépéstől számított 150 napon belül kellett a járműbeszerzési tervet benyújtania a koordináló szervhez (KEF), melyet az ajánlatkérő a 2022. október 23-i hatályba lépéshez képest 2023. március 21-én, tehát a lejáró határidő utolsó napjaiban tett meg. A Korm.r. egyetlen rendelkezése sem tartalmazza, hogy a koordináló szerv jóváhagyása szükséges a közbeszerzési eljárás megindításához és nem volt szükség a Korm.r. miatt a műszaki tartalom, vagy a beszerzési igény lényeges módosítására sem, hiszen a környezetvédelmi szempontok és károsanyag kibocsátás csökkentése („Hivatalos CO2 kibocsátás a teljes flotta tekintetében 100 km-es út megtételét követően”, valamint meg kellett adni a haszongépjárművek esetében a NEDC, személygépjárművek esetében a WLTP ciklus szerint a károsanyag kibocsátás és a fogyasztási adatokat.) már a 2019-es eljárásban is értékelési szempont volt. Ezért nem fogadta el a Döntőbizottság az ajánlatkérő azon hivatkozását, hogy az ajánlatkérő értelmezése szerint a közbeszerzési eljárás nem kezdhető meg a koordináló szerv rendelet szerinti eljárása hiányában és a koordináló szerv jóváhagyásának bevárása szükséges. Ilyen rendelkezést a Korm.r. nem tartalmaz. Erre nem lehetett következtetni a KEF hiánypótlási felhívásából sem, mert az mindössze egy nyilatkozatot kért az ajánlatkérőtől arra vonatkozóan, hogy a célértékeket az ajánlatkérő más ajánlatkérőkkel együtt tudja majd teljesíteni. Ugyanakkor a 2023. március 21-én benyújtott járműbeszerzési terv, valamint a 2023. április 5-én megkapott KEF jóváhagyás között eltelt időtartam olyan rövid volt, amely számottevően nem befolyásolta az új közbeszerzési eljárás megindításának lehetőségét.

Megállapítható volt tehát, hogy az ajánlatkérő beszerzési igényét nem írta felül a Korm.r., és nem volt szükséges a KEF jóváhagyása az új közbeszerzési eljárása megindításához, tekintettel arra, hogy a jogszabály mindössze tájékoztatási kötelezettséget ró ekörben az ajánlatkérőkre és nem következett be a műszaki leírás jelentős módosulása sem a Korm. r. rendelkezéseinek következményeként. Mindezek alapján nem foghat helyt az ajánlatkérőnek a szerződésmódosítás indokai körében a Korm.r.-re történő hivatkozása sem.

41. A Döntőbizottság kiemeli, hogy az ajánlatkérő részéről a szerződésmódosításról szóló hirdetményben a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja és a (6) bekezdésben foglalt jogalapok megjelölésére került sor, és a hivatalbóli kezdeményező is ezen jogalapok fenn nem állására

alapította a hivatalbóli kezdeményezését. A vizsgálat iránya és terjedelme szempontjából a Döntőbizottság ezért irányadónak tekintette a Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5. számú ítéletét, amely szerint csak azok az indokok vizsgálhatók, amelyeket az ajánlatkérő a szerződésmódosítás indokaként a közzétett hirdetményben megjelölt.

Ebből következően a hirdetményben megjelölt jogalapok vizsgálatát kell elsősorban elvégeznie a Döntőbizottságnak, ugyanakkor megvizsgálta a jogorvoslati eljárás során az ajánlatkérő által előterjesztett további indokokat is és az ekörben előterjesztett bizonyítékokat. Az ajánlatkérő azonban a hirdetményben általa megjelölt jogalapokon túl egyéb jogalap fennállását nem állította.

42. A rendelkezésre álló dokumentumok, az ajánlatkérő hivatkozásai alapján megállapítható volt, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontja szerinti jogalap, az előre nem láthatóság körében előterjesztett ajánlatkérői hivatkozások egy része (covid, orosz-ukrán háború) megalapozott volt, másik része azonban nem (Korm.r. hatása, finanszírozás nehézsége, beszerzés tárgyának meghatározása, ajánlatkérő átszervezése), melyből következik, hogy a konkrét beszerzésre kihatással levő körülmények, és a konkrét beszerzéssel ok-okozati összefüggés hiányában az ezen indokokra alapított szerződésmódosítás még az előre nem láthatóság kritériumának fennállása esetén sem alapozza meg a szerződés módosításának szükségességét.

Mindezek alapján a Döntőbizottság azt állapította meg, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontjában foglaltak nem állapíthatók meg a szerződésmódosítás tekintetében, azaz a módosítást nem olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő nem láthatott előre, illetőleg az előre nem látható körülmények (háború és covid) a módosítás szükségességét ok-okozati összefüggés hiányában nem támasztották alá.

43. A továbbiakban a Döntőbizottság vizsgálta a szerződésmódosítás Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglalt indokának fennállását. Ezek körébe a nem lényeges szerződésmódosítási indokok tartoznak. A Kúria Kfv.VI.38.008/2018/6. számú ítélete szerint: „[54] A teljesítésre rendelkezésre álló időtartam ötszörösére növelése lényeges szerződéses feltételnek minősül.” „Az ajánlatok összeállításában és tervezésében nem lényegtelen körülmény, hogy az ajánlattevőknek milyen teljesítési időszakokkal kell számolniuk, ennek körében pedig, hogy saját kapacitásaik lehetőséget adnak-e az ajánlatkérő által megadott határidőkben való teljesítésre.” (Fővárosi Törvényszék 2018. április 19-én kelt 9.K.700.348/2018/5. számú ítélete.)

A szerződés teljesítési határidejének meghosszabbítása akkor lehet lényegtelen, ha az egyéb feltételek fennállása esetén az az eredeti határidőhöz képest nem nagy mértékű és nem érinti a közbeszerzési eljárásban lezajlott értékelést. Jelen esetben egy már egyébként is hosszú határozott időre – 48 hónapra – kötött szerződés esetén annak 9 hónappal történő meghosszabbítása nem tekinthető lényegtelennek. Az ajánlatkérő által hivatkozott határozatok tényállásából az tűnik ki, hogy valamennyi esetben az egyébként is rövid határidejű szerződések rövid határidővel történt meghosszabbítása következett be, ezért ezek a hivatkozott határozatok eltérő tényállásuk miatt nem vehetők figyelembe. Egy négy éves szerződés 9 hónappal történő meghosszabbítása a verseny adott piacon történt oly mértékű kizárásához vezethet, hogy azt nem lehet lényegtelen körülménynek és ebből következően jogszerűnek tekinteni. A közbeszerzés lényege a közpénzek felelős elköltése és a legjobb ár-érték arányú beszerzés megvalósítása. A szerződésnek egy majd öt éves időtartama alatt olyan piaci változások következhetnek be, amelyek a gazdálkodó szervezetek közötti szélesebb verseny irányába hatnak és biztosítják, hogy az ajánlatkérők minél hatékonyabban és

felelősen gazdálkodva tudják megvalósítani beszerzéseiket. Megjegyzi a Döntőbizottság, hogy a nagy volumenű beszerzések esetén az ajánlatkérőknek azt is figyelembe kell venniük, hogy a beszerzésüket egy eljárásban, de részekre bontva valósítsa meg, amellyel egyéb közbeszerzési szempontól jelentős előnyhöz is juthat mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevők. Hosszabb teljesítési időtartam esetén, arra tekintettel más piaci szereplők ajánlattétele is megvalósulhat.

A jelen esetben az ajánlatkérő hirdetményben hivatkozott a Kbt. 141. § (6) bekezdésének fennálltára alapozott indoka sem foghat helyt. Az, hogy a Kbt. taxatívénem sorolja fel a szerződés időtartamának meghosszabbítását, mint lényeges szerződésmódosítást, nem jelenti, hogy az eset összes körülményére tekintettel ne lenne vizsgálható a szerződés időtartamának meghosszabbítása a szerződésmódosítás körében. A tárgyi esetben a Döntőbizottság a lényegesség megítélése tekintetében az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel állapította meg, hogy a 48 hónaphoz képest a 9 hónap időtartamú szerződéshosszabbítás lényeges módosításnak tekintendő, ezért nem volt jogszerű. A szerződéses 48 hónap időtartam kategóriánként járt le és a szerződés addig maradt hatályban, amíg az utolsóként átadott gépjárműre vonatkozó 48 hónapos időtartam le nem telt. A 48 hónapos időtartam ugyanis az utolsóként leszállított gépjármű sikeres átadás-átvételét követő napon vette kezdetét.

Ebből következően a 2019. május 6-án a felek által aláírt szerződésben a határozott időtartam 2019. augusztus 30-án vette kezdetét a 2. számú kategória utolsó gépjárművének átadás-átvételével és 2019. december 18-án végződött az 1.a. és 9. kategóriájú gépjárművek leszállításával. A felek önmagában a szerződés ezen rendelkezésével a 2019. május 6-án létrejött szerződést 2023. decemberéig hatályban tartották, melyhez képest az utolsó járműkategóriára vonatkozóan a módosítás folytán meghosszabbított szerződéses időtartam 2024. szeptemberében telik le. Megállapítható volt, hogy a szerződéses konstrukció olyan hosszú határozott időtartamot foglalt magában, amely összességében az öt évet is meghaladta. A 48 hónap határozott időtartamhoz képest a további 9 hónap módosítás nem tekinthető ezért elenyészőnek és nem lényeges módosításnak.

44. A Döntőbizottság az ajánlatkérő 2024. június 14-én kelt újabb észrevételében felhozott azon érvelését, hogy az ajánlatkérőnek az új eljárása tervezésekor figyelemmel kellett lennie a 2023.05.25-én a MOHU MOL Hulladékgazdálkodási Zrt. és az ajánlatkérő között létrejött régiókoordinátori szerződésre, nem tudta figyelembe venni. A régiókoordinátori szerződés értelmében az ajánlatkérő hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladatai megmaradtak, azokat, mint régiókoordinátor látja el, a már meglévő infrastruktúrája használatával. Az ajánlatkérő azt azonban nem mutatta be, hogy a régiókoordinátori szerződés végleges tartalma, a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 2023. július 1. napjától hatályos rendelkezései hogyan hatottak az új közbeszerzési eljárása megindítására és miért volt szükséges felülvizsgálnia az új eljárása döntés-előkészítésére, illetőleg megindítására vonatkozó valamennyi dokumentumát. Ennek indoka ugyanis a csatolt régiókoordinátori szerződésből nem derült ki, abból nem ismerhető meg.

45. A Döntőbizottság nem fogadta el a más ajánlatkérők szerződésmódosításra irányuló hirdetményeiben foglaltakat sem az ajánlatkérő álláspontjának igazolására, a csatolt hirdetmény alapján ugyanis a futamidő nem változott, ami egyébként is csak három év volt, mindössze a gépjármű leszállításának időpontja tolódott későbbre a bérleti időtartamon belül.

46. A Döntőbizottság a fentiek szerint nem fogadta el a kérelmezettnek az ajánlatkérő érvelésével lényegileg megegyező szerződésmódosítási indokait. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a kérelmezettnek a speciális járművek beszerzésére vonatkozó hivatkozását azért nem

fogadta el, mert mindössze egyetlen típus esetében, a VW-LNF Crafter 35 alváz KT SCR 2.0 TDI (L3) emelőhátfalas t/gk. a speciális változat, azonban ebben az esetben is csak alvázat szállít a kérelmezett és ehhez volt szükség az átlagos személy és tehergépjárművekhez képest speciálisabb felszereltségre, tehát a speciális felszereltség nem az egész flottára vonatkozott. Arra tekintettel a kérelmezett nem terjesztett elő bizonyítékot, hogy az általa speciálisnak minősített gépjárművek beszerzése az adott piacon nehézségbe ütközik.

A fentiekben kifejtettekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján a szerződést úgy módosították, hogy annak Kbt.-ben meghatározott ca) alpontja szerinti szükségesség és/vagy előre nem láthatóság követelménye nem állt fenn, melyre tekintettel a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjába ütközik. A Döntőbizottság a továbbiakban a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont cb) és cc) alpontok fennállását nem vizsgálta tekintettel arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti konjunktív feltételek bármelyikének hiánya megdönti a szerződésmódosítás jogszerűségét.

A fentiekben kifejtettek alapján a Döntőbizottság a szerződésmódosítás körében azt is megállapította, hogy az a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti feltételnek sem felelt meg, tekintettel arra, hogy a szerződés időtartamának meghosszabbítása a szerződés lényeges módosítását eredményezte.

47. A hivatalbóli kezdeményező szerint a Kbt. 141. § (8) bekezdésére figyelemmel amennyiben a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, a módosítás a 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis.

A közbeszerzési szerződésben foglalt kötelezettség lépcsőzetes hatálya okán a bérleti és flottaüzemeltetési szolgáltatások a 2019. augusztus 30-án rendelkezésre bocsátott járműkategóriák vonatkozásában 2023. augusztusában jártak le és ezen időponthoz képest az új közbeszerzési eljárás megindítására 2023. augusztus 11-én sor került, a Kbt. 141. § (8) bekezdésében foglaltakat a Döntőbizottság nem látta megállapíthatónak, ugyanis a szerződésmódosítással párhuzamosan az új közbeszerzési eljárás lefolytatása zajlott és az első járműkategóriák leszállítására 2024. első negyedévében sor került. A módosítással a szerződés határidejének meghosszabbítására került sor, a beszerzés egyéb mennyiségi és minőségi feltételei nem változtak.

48. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2)-(5) bekezdések szerinti hatáskörében eljárva a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pont alapján megállapítja a jogsértés megtörténtét és alkalmazza a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pont szerinti jogkövetkezményt, bírságot szab ki. A Kbt. 165. § (7) bekezdés értelmében a (6) bekezdésben meghatározott bírság összege - a (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével - a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetén a jogorvoslattal érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15%-a.

A Döntőbizottság joggyakorlata töretlen és egységes a tekintetben, hogy a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be ütköző módosítása esetén a szerződő felek mindegyike tekintetében bírságot szab ki. Ezzel azonos álláspontra helyezkedett az Európai Bíróság a C-263/19. számú ügyben.

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

49. A Kbt. 165. § (11) bekezdés értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

- a) a jogsértés súlyát,
  - b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
  - c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,
  - d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,
  - e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,
  - f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat
- figyelembe veszi. A bírság összegének és az eltiltás időtartamának megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

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

A Döntőbizottság a bírság összegére vonatkozó döntése során az ajánlatkérő esetében értékelte a közbeszerzési eljárás tárgyát és értékét, amely nettó 1.066.439.496.-Ft., a szerződésmódosítással érintett összeg 199.956.843.-Ft. A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során figyelembe vette a jogsértés súlyát (Kbt. 165. § (11) bekezdés a) pontja). A Döntőbizottság a jogsértés tekintetében az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben megállapított jogsértéssel összefüggésben utal a Kúria Kfv.II.37.434/2017/12. számú, valamint a Kf.I.40.725/2021/18. számú ítéleteiben foglaltakra, amelyekben a Kúria elvi éllel mondta ki, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, a Döntőbizottságnak nem kell vizsgálnia, hogy mely okból, vagy milyen vélekedés alapján nem kerültek betartásra a közbeszerzési szabályok – szerződésmódosítást jogsértő módon megvalósító mindkét féllel, vagyis az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben is bírságot szabott ki. Értékelte továbbá azt a körülményt, hogy nem lehetett azt megállapítani, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a jogsértés nem reparálható, továbbá az eljárást lezáró döntésre nem volt kihatással, továbbá értékelte, hogy a közbeszerzés nem támogatásból megvalósult beruházásra irányult, amelyre tekintettel a jogsértés megállapításához más szerv eljárásában nem kapcsolódhat szankció.

A Döntőbizottság a kérelmezettel szemben kiszabott bírság tekintetében figyelembe vette a közbeszerzés tárgyát, értékét, a szerződésmódosítással érintett összeget, a jogsértés súlyát a szerződésmódosítás jogsértése körében, továbbá azt, hogy a jogsértés utólag nem reparálható, a kérelmezett jogsértése nem hatott ki a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre, továbbá a Döntőbizottság nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos lett volna. A Döntőbizottság továbbá értékelte, hogy a közbeszerzés nem támogatásból megvalósult beruházásra irányult, amelyre tekintettel a jogsértés megállapításához más szerv eljárásában nem kapcsolódhat szankció.

Fentiek alapján a Döntőbizottság az eset összes körülményét figyelembe véve a rendelkező részben meghatározott bírságot szabta ki az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a megállapított bírságok jóval alatta maradnak a Kbt. 165. § (7) bekezdésében meghatározott százalékos arányszámnak.

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

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

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

B u d a p e s t, 2024. július 4.

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

***Simon Szabolcs sk***  
***közbeszerzési biztos***

***Dr. Puskás Sándor sk***  
***közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara  
titkársági ügyintéző

**Kapják:**

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