



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG

1026 Budapest, Riadó u. 5.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Az ügy iktatószáma: D.211/13/2022.

A tanács tagjai: Dr. Hodnik Ákos közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bankóné Nagy Helga közbeszerzési biztos, Dr. Szvetnik Ágnes közbeszerzési biztos

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

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Simon Enikő
felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

Az ajánlatkérő: Gyöngyös Város Önkormányzata
(Gyöngyös, Fő tér 13.)

Az ajánlatkérő képviselője: Dr. Bűrös László ügyvéd

A kérelmezett: KőszeghyArt Tervezők Bt.
(Debrecen, Kígyó utca 42.)

A közbeszerzés tárgya, értéke: „Gyöngyös Város Településrendezési eszközeinek készítése”
(EKR001012112018), 19.400.000.-Ft

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

H A T Á R O Z A T – o t.

A Döntőbizottság az első kezdeményezési elem tekintetében megállapítja, hogy a kérelmezett megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 138. § (2) bekezdését.

A Döntőbizottság a második kezdeményezési elem tekintetében megállapítja, hogy a kérelmezett megsértette a Kbt. 138. § (4) bekezdését.

A Döntőbizottság a harmadik kezdeményezési elem tekintetében megállapítja, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját.

A Döntőbizottság a negyedik kezdeményezési elem tekintetében megállapítja, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját.

A Döntőbizottság az ötödik kezdeményezési elem tekintetében megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 142. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 300.000.-Ft, azaz háromszázezer forint, a kérelmezettel szemben 100.000.-Ft, azaz százezer forint bírságot szab ki.

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

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható, a határozat 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. A jogi képviselővel eljáró fél, illetve a belföldi székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezet kizárólag elektronikus úton nyújthatja be a keresetet.

I N D O K O L Á S

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Rész 113. §-a szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított az eljárást megindító felhívás (továbbiakban: felhívás) közvetlen megküldésével 2018. december 4. napján, a bevezető részben meghatározott szolgáltatás tárgyában. A közbeszerzési eljárás dokumentumai az elektronikus közbeszerzési rendszerben (továbbiakban: EKR) EKR001012112018 azonosítószámon találhatóak.

2. A felhívás jogorvoslati eljárás szempontjából releváns részei:

„II.1.3) A szerződés tárgya:

Gyöngyös város településrendezési eszközeinek elkészítése (településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv)

II.1.4) A közbeszerzés mennyisége:

Gyöngyös város teljes közigazgatási területére vonatkozóan új, egységes településrendezési eszközök elkészítése a vonatkozó hatályos jogszabályok előírásai szerint, különös tekintettel a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Eljr.) foglalt tartalmi követelményekre.

Elkészítendő munkarészek:

- alátámasztó munkarészek szakági tervezők bevonásával (Eljr. 3. melléklete szerint)
- örökségvédelmi hatástanulmány /a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet 83. § (1) a) pontja szerint/
- környezeti értékelés /az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet szerint/
- településszerkezeti terv (Eljr. 4. és 6. mellékletei szerint)

Gyöngyös város meglévő településszerkezeti terve 2005. évben került jóváhagyásra. Gyöngyös Város Képviselő-testületének 414/2015. (XII.17.) önkormányzati határozatával jóváhagyott Településfejlesztési Koncepciójában foglalt célok megvalósítását biztosító, új, egységes településszerkezeti terv készítése szükséges.

- helyi építési szabályzat és szabályozási terv (Eljr. 5. és 6. mellékletei szerint)

Gyöngyös város hatályos helyi építési szabályzata (GYÉSZ) Gyöngyös Város Képviselő-testületének 3/2007. (II.19.) önkormányzati rendeletével lépett hatályba, azóta többször módosításra került. A készítendő új település szerkezeti terv alapján új helyi építési szabályzat valamint a mellékletét képező szabályozási terv elkészítése is szükséges.

Nem szükséges elkészíteni az alábbi munkarészeket:

- az Eljr. 1. melléklete szerinti megalapozó vizsgálat Gyöngyös város 54/2016. (II.25.) önkormányzati határozattal elfogadott Integrált Településfejlesztési Stratégiájához készült megalapozó vizsgálat, mely az új településrendezési eszközök készítése során felhasználható, a szükséges mértékben kiegészítendő, új megalapozó vizsgálat készítése nem szükséges.
- Az Eljr. 7. melléklete szerinti beépítési terv.

Az Eljr. 45. § (1) és (2) bekezdései értelmében Gyöngyös város jelenlegi településrendezési eszközei alkalmazására 2019. december 31-ig, módosításukra 2018. december 31-ig van lehetőség, ezért új településrendezési eszközök készítése szükséges. A meglévő településrendezési eszközök többször módosításra kerültek, a módosításokat fedvénytervek tartalmazzák. Az egységbe foglalt új településrendezési eszközök használata kedvezőbb lesz. Az új településrendezési eszközöket az országos, területi és települési szintű fejlesztési elhatározások figyelembe vételével kell elkészíteni.

Az elkészült új településrendezési eszközöket 6 pld. nyomtatott, 6 pld. digitális (pdf CD lemezen), valamint 1 pld szerkeszthető (dwg CD lemezen) formátumban kell átadni Megrendelő részére.”

„II.1.5) A szerződés időtartama, vagy a teljesítés határideje

Időtartam hónapban: vagy napban: vagy a teljesítés határideje: 2019.12.31”

„II.2.5) Értékelési szempontok

Minőségi szempont: Igen

Megnevezés

Súlyszám/ Jelentőség

2.1. A 266/2013. Korm. r. 1. sz. mell. I.1. rész 2. pont TT tervezői jogosultsággal vagy TT1 szakmai címmel, és szakmai többlettapasztalattal rendelkező szakemberek száma (fő)	<u>30</u>
2.2. A 266/2013. Korm. r. 1. sz. mell. II.1. rész 2. pont SZTT vagy 1. sz. mell. II.1. rész 3-7. pont SZT, SZKö, SZV, SZE vagy SZH jogosultsággal rendelkező szakemberek száma (fő)”	20

„II.2.7) A szerződés, keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer időtartama

Kezdés dátuma – Befejezés dátuma: 2018.12.04 - 2019.12.31”

„III.1.1) Kizáró okok és a szakmai tevékenységek végzésére vonatkozó alkalmasság

9) [...]

„A szerződés teljesítésére vonatkozó különleges feltételek

- 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet,

- Gyöngyös Város Képviselő-testületének 3/2007. (II. 19.) önkormányzati rendelete,

- Gyöngyös Város Képviselő-testületének 414/2015. (XII. 17.) önkormányzati határozatával jóváhagyott Településfejlesztési Konceptiójában,

- Gyöngyös város 54/2016. (II. 25.) önkormányzati határozattal elfogadott Integrált Településfejlesztési Stratégiája.”.

„III.1.3) Műszaki, illetve szakmai alkalmasság

Ajánlattevőnek a közbeszerzési eljárásban benyújtandó ajánlatában a Kbt. 114. § (2) bekezdése alapján nyilatkozatot kell csatolnia arról, hogy megfelel az ajánlatkérő által előírt műszaki és szakmai alkalmassági követelményeknek.

Az ajánlatok értékelését követően az eljárás eredményéről szóló döntés meghozatalát megelőzően, az ajánlatkérőnek a Kbt. 69. § (4) bekezdése alapján hozott döntése szerint érintett ajánlattevőknek az ajánlatkérő felhívása alapján az alkalmassági feltételeknek való megfelelésüket az alábbiakban meghatározott módon kell igazolniuk:

M.1. A 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 21.§ (1) bek. a) pont tekintetében az eljárást megindító felhívás feladásától – nem hirdetménnyel induló eljárásokban megküldésétől - visszafelé számított három évben legalább 3 db 20 ezer főnél népesebb településen végzett településtervezési tevékenységre vonatkozó referenciáinak - amelyből legalább 1 db a település egész területére készített teljeskörű felülvizsgálat volt - csatolásával, vagy ezekre való nyilatkozattal, egyszerű másolatban, a KR 22.§ (1)-(2) bek. szerint. Ajánlatkérő 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 21.§ (3a) bek. a) pont alapján elfogadja a legfeljebb hat éven belül megkezdett, de három éven belül befejezett referenciákat is.”

„III.1.5) Az ellenszolgáltatás teljesítésének feltételei és/vagy hivatkozás a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekre:

Jelen közbeszerzés nem az Európai Unióból származó forrásból támogatott, saját forrásból valósul meg.[...]

3. Az ajánlatkérő a felhívás mellékleteként ajánlati dokumentációt is készített, amely a szolgáltatás (tervezés) tartalmát a felhívásban rögzített szerződési tárggyal azonosan határozta meg, illetve tovább részletezte annak tartalmát.

A 7) pont szerint a szerződés időtartama szerződéskötéstől 2019.12.31.-ig tart. A dokumentáció 11) 2. pontjában a felhívással azonosan tartalmazta a minőségi értékelési szempontokat és az értékelés módszerét, 13) pontja az alkalmassági követelményeket és igazolási módjukat. 22) pontja rögzítette, hogy a közbeszerzés forrása nem uniós támogatásból származik.

A dokumentáció mellékletét képező szerződés-tervezetben rögzítésre került – a közbeszerzés tárgyával azonosan – a szerződés tárgyát képező tervezési feladat (3. fejezet 3.1.1. és 3.2. pontja). A tervezet 5.1.1. pontja tartalmazta a teljesítési határidőt: „A Vállalkozói Feladatot a Vállalkozó legkésőbb 2019. 12. 31. napjáig köteles teljes körűen teljesíteni.” Ezzel összhangban a Szerződés 9. fejezetének 9.1.1. pontja szerint „A jelen Szerződést a Felek határozott időtartamra kötik. A Szerződés az aláírás napján lép hatályba és 2019. 12. 31. napjáig, vagy a Felek valamennyi kötelezettségének teljesítéséig tartó határozott idő elteltével szűnik meg.”

A tervezet 5.5.2. pontja szerint: „Vállalkozó teljesítésében – az alábbi bekezdés szerinti kivétellel - köteles közreműködni az olyan alvállalkozó és szakember, amely a Közbeszerzési Eljárásban részt vett a Vállalkozó, mint ajánlattevő alkalmasságának igazolásában. A Vállalkozó köteles a Megrendelőnek a teljesítés során minden olyan - akár a korábban megjelölt alvállalkozó helyett igénybe venni kívánt - alvállalkozó bevonását bejelenteni, amelyet az ajánlatában nem nevezett meg és a bejelentéssel együtt nyilatkoznia kell arról is, hogy az általa igénybe venni kívánt alvállalkozó nem áll a Kbt. 62. § (1) bekezdés g)-k), m) és q) pontja szerinti kizáró okok hatálya alatt.”

4. Az ajánlattételi határidő lejártáig, 2018. december 17. napja 10:00 óráig 3 db ajánlatot nyújtottak be. A kérelmezett ajánlatában – a felhívás II.2.5) pontja szerinti minőségi értékelési részszerződések tekintetében - az alábbi szakembereket jelölte meg:

Értékelési részszerzőpont	Szakember
2.1. A 266/2013. Korm. r. 1. sz. mell. I.1. rész 2. pont TT tervezői jogosultsággal vagy TT1 szakmai címmel, és szakmai többlettapasztalattal rendelkező szakemberek száma (fő)	dr. K. A. Zs. I. K. Cs. Á.
2.2. A 266/2013. Korm. r. 1. sz. mell. II.1. rész 2. pont SZTT vagy 1. sz. mell. II.1. rész 3-7. pont SZT, SZKö, SZV, SZE vagy SZH jogosultsággal rendelkező szakemberek száma (fő)	K. Cs. Á.

A kérelmezett a felhívás III.1.3.) M.1. pontja szerinti alkalmassági minimumkövetelmény igazolása körében az alábbi személyt és szervezeteket jelölte meg:

Alkalmassági követelmény:	Szakember vagy szervezet:
M.1.	Cívisterv Várostervező és Építésziroda Bt. Kószeghy Építészet Bt. N. A. egyéni vállalkozó

5. Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást a 2019. április 2. napján kelt, az ajánlatok elbírálásáról készített összegezésben eredményessé nyilvánította, amely alapján a Közbeszerzési Értesítő (KÉ) 2019/90 számában, 2019. május 13. napján 8283/2019 iktatószámom közzétett eljárás eredményéről szóló tájékoztatóban nyertes ajánlattevőként a kérelmezettet jelölte meg.

6. Az ajánlatkérő és a kérelmezett a nettó 19.400.000,- Ft vállalkozói díjat tartalmazó vállalkozási szerződést (továbbiakban: szerződés) 2019. április 23. napján kötötte meg. A szerződés 3. fejezetének 3.1.1. pontja a felhívás II.1.4) pontjával megegyezően rögzítette a szerződés tárgyát. A szerződés 3. fejezetének 3.2. pontja a felhívás II.1.4) pontjával azonos tartalommal részletezte a vállalkozói feladatokat. A szerződés 5. fejezetének 5.1.1. pontja kimondta, hogy „A Vállalkozói feladatot a Vállalkozó legkésőbb 2019.12.31. napjáig köteles teljesíteni.” A Szerződés 9. fejezetének 9.1.1. pontja szerint „A jelen Szerződést a Felek határozott időtartamra kötik. A Szerződés az aláírás napján lép hatályba és 2019. 12. 31. napjáig, vagy a Felek valamennyi kötelezettségének teljesítéséig tartó határozott idő elteltével szűnik meg.” A Szerződés 5. fejezetének és 5.5.2. pontjai rögzítette, hogy: „5.5.2. Vállalkozó teljesítésében [...] köteles közreműködni az olyan alvállalkozó és szakember, amely a Közbeszerzési Eljárásban részt vett a Vállalkozó, mint ajánlattevő alkalmasságának igazolásában. [...]” A szerződés 1. számú melléklete tartalmazta az értékelés során megajánlott szakemberek felsorolását tartalmazó adatlapot.

Az M.1. pontja szerinti alkalmassági minimumkövetelmény tekintetében megjelölt Cívisterv Várostervező és Építésziroda Bt.-vel és N. A. egyéni vállalkozóval a kérelmezett 2019. október 19. és 2019. május 6. napján kötött szerződést, amelyek szerint a szakmai konzultációk során a vállalkozók szóban adnak szakmai véleményt. A teljesítés megtörténtét bizonytandó különböző dokumentumként becsatolásra kerültek az előszerződések, szerződések, teljesítésigazolások, számlák, ezek ellenértéke kifizetéséről banki utalási bizonylatok, továbbá a teljesítést végző személyek – Cívisterv Bt. részéről Zs. I., és N. A. szakemberek – teljesítésre vonatkozó (2022. február 15. napján kelt) nyilatkozatai. A minőségi értékelési részszerzőpontok körében is értékelt Zs. I. szakember teljesítésbe történő bevonásáról szintén a szakember nyilatkozata állt rendelkezésre.

7. A felek 2019. december 30. napján módosították a szerződés teljesítési határidejét (5.11. és 9.1.1 pontok), így az új teljesítési határidő 2020. június 30. napja lett (1. sz. szerződésmódosítás). A szerződésmódosítás az alábbi indokolást tartalmazta:

„1.2. A szerződéskötést követően megkezdődött vállalkozási feladatok ellátása során megállapításra került, hogy a Szerződés 5. 1. 1. pontjában előírt teljesítési határidő nem

tartható. Ennek oka az, hogy a szerződéskötést követően az Eljr. alapján a széles körű társadalmi bevonás és a nyilvánosság biztosítása érdekében adott véleményezés lehetőségével élve nagyszámú lakossági és vállalkozói vélemény, észrevétel érkezett Megrendelőhöz. Az észrevételek elfogadásáról Megrendelő képviselő-testületi üléseken döntött. Mivel az észrevételek nem egyidejűleg érkeztek több ülésen kellett dönteni az észrevételekről.

A 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 4. (2) A településrendezési eszközök a területrendezési tervek rendelkezéseivel összhangban készülnek. A tervek készítésekor Vállalkozónak igazolnia kell a magasabb szintű terveknek (országos területrendezési terv, megyei területrendezési tervek) való megfelelést. A Szerződés megkötését követően került feltöltésre az egyeztető felületre Heves Megye Területrendezési Terve módosításának tervezete, amely érinti Megrendelő helyi településrendezési eszközeit. Heves Megye Területrendezési Terve módosításának elfogadására várhatóan 2020. februárjában kerül sor. Tekintettel a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet településrendezési eszközök hatályba lépésére vonatkozó rendelkezéseire a Szerződés 5. 1. pontjában rögzített teljesítési határidő szerinti teljesítéssel készült településrendezési eszközök hatályba lépését megelőzően várhatóan módosul Heves Megye Területrendezési Terve, így felmerülhet, hogy Megrendelő Szerződés alapján módosításra kerülő településrendezési eszközei hatályba lépésükkor nem felelnének meg kell a magasabb szintű terveknek (megyei területrendezési tervnek).

A szerződő felek egyetértően állapítják meg, hogy a fenti körülmények alapján a jelen Szerződés módosítás nem tartozik a Kbt. 141. §-ában foglalt – a Szerződés módosítás lehetőségét kizáró – esetek körébe, arra a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt feltételekkel összhangban sor kerülhet különös figyelemmel arra, hogy a Szerződés módosítását indokoló körülményeket a Megrendelő kellő gondossággal eljárva sem láthatta előre, a módosítás nem érinti a Szerződés általános jellegét és nem érinti a szerződéses ellenértéket sem. A módosított szerződéses határidő a nagyszámú észrevételek, vélemények és Heves Megye Területrendezési Terve módosításának prognosztizált elfogadási időpontjához viszonyítottan került meghatározásra.”

8. Az ajánlatkérő a szerződésmódosításról 2021. január 31. napján adott fel tájékoztatót, amely a KÉ 2020/23. számában 0727/2020 iktatószámon jelent meg. A hirdetményben a szerződésmódosítás jogalapját és a módosítás indokát a fentiekkel lényegileg egyezően jelölte meg.

9. A felek 2020. június 30. napján ismét módosították a szerződést (2. sz. szerződésmódosítás), az újabb teljesítési határidő 2020. október 30. napja lett. A szerződésmódosítás az alábbi indokolást tartalmazta:

„A szerződéskötést és a Szerződésmódosítás 1-t követően a vállalkozási feladatok ellátása során megállapításra került, hogy a Szerződés 5.1.1. pontjában előírt teljesítési határidő nem tartható. Ennek oka az, hogy a szerződéskötést követően a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Eljr.) 29/A. (4) bekezdés alapján a munkaközi véleményezés és partnerségi egyeztetés keretében Megrendelő által a lakosság, érintett vállalatok és hivatalok részére biztosítandó észrevételezés és véleményezés lebonyolítása hosszabb időt vett igénybe az előre nem látható COVID- 19 vírus következtében kialakult járványügyi veszélyhelyzet és az azzal kapcsolatban elrendelt intézkedések (különösen kijárási korlátozás, iratkarantén, csoportos összejövetelek tilalma és létszámkorlátozása, stb.) miatt. Erre tekintettel nem kerülhetett sor az Eljr. 29/A. (6) bekezdés c) pontja szerinti, záró véleményezést megelőző munkaközi tájékoztató keretében kötelezően előírt lakossági fórum megtartására sem. Az Eljr. 29/A. (7) bekezdés b) pont szerinti véleményezési és észrevételezési határidő a lakossági fórum megtartásától kezdődően számítható, így annak megtörténteig a partnerségi véleményezés nem fejezhető be és nem kezdhető meg a záró véleményezés. A munkaközi partnerségi

tájékoztatás és véleményezés lebonyolíthatóságának járványügyi veszélyhelyzetre tekintettel történő elhúzódása miatt a záró véleményezés megkezdése és lebonyolítása is időben csúszva történhet. A munkaközi véleményezési eljárás és partnerségi egyeztetési eljárás megkezdésére a járványügyi veszélyhelyzet megszűnését követően volt lehetőség. A munkaközi véleményezési eljárás és partnerségi egyeztetési eljárás, továbbá az ezeket követő záró véleményezés és az észrevételek elfogadásáról a Megrendelői képviselő-testületi döntések a Szerződés 5.1.1. pontja szerinti teljesítési határidőben nem folytathatóak le, illetve születhetnek meg.

A 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés szerint a településrendezési eszközök a területrendezési tervek rendelkezéseivel összhangban készülnek. A tervek készítésekor Vállalkozónak igazolnia kell a magasabb szintű terveknek (országos területrendezési terv, megyei területrendezési tervek) való megfelelést. A Szerződés megkötését követően került feltöltésre az egyeztető felületre Heves Megye Területrendezési Terve módosításának tervezete, amely érinti Megrendelő helyi településrendezési eszközeit. Heves Megye Területrendezési Terve módosításának elfogadására várhatóan 2020. februárjában került volna sor. A megyei településrendezési terv módosításának elfogadása a tervezettnél hónapokkal később, 2020. május 7-én történt meg, hatályba lépése 2020. július 1 napján történik. A településrendezési eszközök Heves Megye Területrendezési Terve módosításának való megfeleltetése az előzetesen tervezethez képest hónapokkal később volt elvégezhető. Tekintettel a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet településrendezési eszközök hatályba lépésére vonatkozó rendelkezéseire a Szerződés 5. 1. 1. pontjában rögzített teljesítési határidő szerinti teljesítéssel készült településrendezési eszközök hatályba lépését megelőzően az előzőek szerint biztosan módosul Heves Megye Területrendezési Terve, így felmerülhet, hogy Megrendelő Szerződés alapján módosításra kerülő településrendezési eszközei hatályba lépésükkor nem felelnének meg kell a magasabb szintű terveknek (megyei területrendezési tervnek).

A szerződő felek egyetértően állapítják meg, hogy a fenti körülmények alapján a jelen Szerződés módosítás nem tartozik a Kbt. 141.§-ában foglalt – a Szerződés módosítás lehetőségét kizáró – esetek körébe, arra a Kbt. 141.§ (4) bekezdés c) pontjában foglalt feltételekkel összhangban sor kerülhet különös figyelemmel arra, hogy a Szerződés módosítását indokoló körülményeket a Megrendelő kellő gondossággal eljárva sem láthatta előre, a módosítás nem érinti a Szerződés általános jellegét és nem érinti a szerződéses ellenértéket sem. A módosított szerződéses határidő a településrendezési eszközök munkaközi véleményezése, partnerségi észrevételezése, és záró véleményezése COVID-19 vírus miatt járványügyi veszélyhelyzet miatti csúszása és Heves Megye Területrendezési Terve módosításának tervezetthez képest hónapokkal későbbi elfogadási időpontjához viszonyítottan került meghatározásra.”

10. Az ajánlatkérő a szerződésmódosításról 2021. július 7. napján adott fel tájékoztatót, amely a KÉ 2020/135. számában 12418/2020 iktatószámom jelent meg. A hirdetményben a szerződésmódosítás jogalapját és a módosítás indokát a fentiekkel lényegileg egyezően jelölte meg.

11. A Közbeszerzési Hatóság a tárgyi közbeszerzési eljárás eredményeként a felek által megkötött szerződés szerződés-ellenőrzési eljárás keretében történő ellenőrzését rendelte el 2021. augusztus 26. napján (T-02298/03/2021 iktatószámú végzés). Felhívta a feleket a szerződés teljesítésével és módosításával kapcsolatos adatszolgáltatásra, továbbá az ajánlatkérőt az EKR-ben rögzített dokumentumokhoz és eljárási adatokhoz való hozzáférési jog megadására. A felek nyilatkozattételi és adatszolgáltatási kötelezettségüknek eleget tettek, e körben csatolták a teljességi nyilatkozatukat arra vonatkozóan, hogy a Közbeszerzési

Hatóság tényállás tisztázó végzéseiben megjelölt valamennyi dokumentum, illetve azok mellékletei hiánytalanul megküldésre kerültek. A felek által rendelkezésre bocsátott dokumentumok üzleti titkot nem tartalmaznak. Az ellenőrzési eljárást lezáró jegyzőkönyv 2022. április 5. napján került kiállításra.

A hivatalbóli kezdeményezés

12. A kezdeményező 2022. június 3. napján nyújtotta be a Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményező iratot (a továbbiakban: kezdeményezés). Az eljárás kezdeményezési jogosultsága körében hivatkozott a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontjára. A kezdeményező öt kezdeményezési elemet jelölt meg, mint feltételezett jogsértést.

13. Az első kezdeményezési elem körében előadta, hogy a kérelmezett nem igazolta hitelt érdemlően, hogy az M.1. pontja szerinti alkalmassági minimumkövetelmény tekintetében megjelölt Cívisterv Várostervező és Építésziroda Bt.-t és N. A. egyéni vállalkozót a teljesítés során ténylegesen bevonta. A kérelmezett a két vállalkozóval (2019. október 19. és 2019. május 6. napján) kötött szerződést, amelyek szerint a szakmai konzultációk során a vállalkozók szóban adnak szakmai véleményt. Becsatolásra kerültek a teljesítés megtörténtét bizonytandó különböző dokumentumok: úgymint előszerződések, szerződések, teljesítésigazolások, számlák, ezek ellenértéke kifizetéséről banki utalási bizonylatok, továbbá a teljesítést végző személyek – Cívisterv Bt. részéről Zs. I., és N. A. szakember – teljesítésre vonatkozó (2022. február 15. napján kelt) nyilatkozatai.

14. A kezdeményező szerint a kérelmezett ezen nyilatkozatokon kívül dokumentumokkal alátámasztottan nem tudta igazolni, hogy az alkalmassági követelmények tekintetében bemutatott szakember, illetve szervezet a szerződés teljesítésében, az ajánlatban foglaltak megfelelően vett részt. Nem teljesült azon jogalkotói cél, hogy a szerződés teljesítésében való tényleges részvételnek megállapíthatónak kell lennie a teljesítés során keletkezett iratokból. A kérelmezett az ajánlattétellel alávetette magát a Kbt. előírásainak, így a közbeszerzési szerződés teljesítése során is a Kbt. által előírt kötelezettségeket be kell tartania. Szóbeli tanácsadás keretében történő közreműködés esetén tudni kell igazolni, hogy a szervezetet/szakembert ténylegesen bevonta a teljesítésbe. A kérelmezett felelőssége, hogy a szerződés teljesítése érdekében megkötött mögöttes szerződések tartalmát úgy alakítsa ki, hogy igazolni tudja a Kbt. 138. § (2) bekezdés szerinti kötelezettség teljesítését.

15. A kezdeményező megjegyezte továbbá, hogy a szakemberek teljesítésbe történő tényleges bevonását kétségessé teszi az is, hogy az alvállalkozók teljesítésigazolásainak kiállítására egy évvel a szerződés teljesítését követően került sor, annak ellenére, hogy az alvállalkozói szerződések tárgya a településrendezési eszközök elkészítése, mint eredménytermék létrejöttéhez kapcsolódó szakmai tanácsadás volt, így az alvállalkozói teljesítésnek szükségszerűen korábbinak kellett lennie, mint a szerződés teljesítési határideje.

16. Fentiekre tekintettel kezdeményező álláspontja szerint a kérelmezett megsértette a Kbt. 138. § (2) bekezdését. A jogsértő esemény megtörténtének napjaként a szerződés aláírása napját 2019. április 23-át, a jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként – a Kbt. 153. § (4) bekezdése alapján – a szerződés-ellenőrzés befejezését, azaz 2022. április 5. napját határozta meg.

17. Második kezdeményezési elemként jelölte meg, hogy a kérelmezett ajánlatában – a felhívás II.2.5) pontja szerinti minőségi értékelési részszempontok igazolására – bemutatott

dr. K. A., Zs. I. és K. Cs. Á. szakemberek közül, Zs. I. szakember bevonása a kérelmezett részéről nem került megfelelően igazolásra. Zs. I. szakember a szerződés-ellenőrzési eljárás során ugyan nyilatkozatot tett arra vonatkozóan, hogy a szerződés teljesítésében részt vett, azonban ezen a nyilatkozaton kívül dokumentumokkal alátámasztotta a kérelmezett nem tudta igazolni, hogy a szakember a szerződés teljesítésébe ténylegesen bevonásra került.

A kezdeményező álláspontja szerint a szerződés teljesítésében való tényleges részvételnek a teljesítés során keletkezett iratokból megállapíthatónak kell lennie. Az értékelési részszempont tekintetében figyelembe vett szakember szerződés teljesítésében történő részvétele a teljesítés dokumentumaiból utólagosan, a szerződés-ellenőrzési eljárás során is ellenőrizhető kell legyen. A kezdeményező szerint a (13. pontban említett) dokumentumok nem elégségesek a Kbt. 138. § (4) bekezdés szerinti bevonás megtörténtének igazolására

18. A fentiekre tekintettel kezdeményező szerint a kérelmezett kétséget kizáróan nem igazolta, hogy az értékelési részszempont tekintetében figyelembe vett Zs. I. szakember a szerződés teljesítésében részt vett, így a kérelmezett feltételezhetően megsértette a Kbt. 138. § (4) bekezdésének rendelkezését. A jogsértő esemény megtörténtének napjaként a szerződés aláírása napját 2019. április 23-át, a jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként – a Kbt. 153. § (4) bekezdése alapján – a szerződés-ellenőrzés befejezésének, azaz 2022. április 5. napját határozta meg.

19. A kezdeményezés harmadik elemében a kezdeményező kifejtette, hogy az 1. sz. szerződésmódosítás indokai nem feleltek meg a felek által megjelölt Kbt. szerinti jogalapnak. Hivatkozott a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet), valamint a településfejlesztéssel, településrendezéssel és településképvérvényesítéssel összefüggő partnerségi egyeztetés helyi szabályairól szóló Gyöngyös Város Önkormányzata Képviselő-testületének 31/2017. (VII. 25.) önkormányzati rendeletének (továbbiakban: önk. rendelet) partnerségi egyeztetésre vonatkozó szabályaira.

A közbeszerzési eljárást megelőző években folyamatosan érkeztek az ajánlatkérőhöz a helyi építési szabályzat módosítására vonatkozó különféle igények, amelyeket külön-külön, vagy csoportosítva kezelt. Erre figyelemmel a kezdeményező szerint az új településszerkezeti terv és helyi építési szabályzat készítésével összefüggésben, a szerződésmódosítás indokai körében hivatkozott nagyszámú módosítási javaslat és észrevétel beérkezése nem értékelhető előre nem látható körülménynek.

A kezdeményező hivatkozott arra is, hogy az egyeztetések szükségességét a hivatkozott jogszabályi rendelkezések már a szerződéskötést megelőzően is tartalmazták. Álláspontja szerint a szerződés-ellenőrzési eljárásában nem került bemutatásra olyan körülmény, amely alátámasztaná, hogy a nagyszámú módosítási javaslat és észrevétel miatt nem volt előre látható az ajánlatkérő számára, azzal miért nem számolhatott a szerződéskötést megelőzően.

20. A kezdeményező szerint a másik módosítási indok, Heves Megye Területrendezési Terve (a továbbiakban HMTT) sem tekinthető előre nem látható körülménynek. A Heves Megyei Közgyűlés Elnöke 2018. július 5. napján Gyöngyös város polgármesterét e-mailben értesítette arról, hogy „a Heves Megyei Önkormányzat megkezdte területrendezési tervének módosítását.”

Másrészt a közbeszerzési eljárás előkészítésekor, megindításakor a Heves Megye Területrendezési Tervéről szóló 12/2005. (IV. 29.) HMÖ rendelet volt hatályban, mint a szerződés teljesítése során figyelembe veendő, irányadó megyei területrendezési terv. A felhívás, valamint a közbeszerzési dokumentumok arra vonatkozóan információt nem

tartalmaznak, hogy a jelen hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés tárgya szerinti területrendezési terv véglegesítése csak a módosított HMTT rendelkezéseivel összhangban történhet meg. A HMTT módosítás tehát nem volt szükséges a szerződés teljesíthetőségéhez. A rendelkezésre álló dokumentumokból arra lehetett következtetni, hogy a szerződő felek célszerűségi, költséghatékonysági szempontok miatt dönthettek a szerződésmódosítás mellett. A módosított HMTT hatályba lépésének bevárásával elkerülhetővé vált, hogy a szerződés teljesítését követően rövid időn belül az elkészült településrendezési eszközök felülvizsgálatát kelljen elvégezni. A 2022. február 1. napján kelt ajánlatkérői nyilatkozat szerint is az ajánlatkérőnek nem volt jogszabályi kötelezettsége arra vonatkozóan, hogy mikor kell elvégezni a településrendezési terv felülvizsgálatát, nem volt kötelező bevárni a szerződés teljesítésekor módosítás alatt álló HMTT-t.

Mindemelett a kezdeményező szerint a felek nem támasztották alá a határidőhosszabbítás arányosságát sem.

21. Fentiekben foglaltakra tekintettel a kezdeményező szerint a felek 1. sz. szerződés módosítása megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját, azaz úgy módosították a szerződést, hogy annak konjunktív feltétele – a ca) alpont szerinti előre nem láthatóság és szükségesség – nem állt fenn. Más szerződésmódosítási jogalapot a felek nem jelöltek meg, egyéb jogalap fennállásának körülményeit nem igazolták.

A jogsértő esemény megtörténtének napjaként az 1. sz. szerződésmódosítás aláírása napját 2019. december 30-át, a jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként – a Kbt. 153. § (4) bekezdése alapján – a szerződés-ellenőrzés befejezésének, azaz 2022. április 5. napját határozta meg.

22. Negyedik kezdeményezési elemként a kezdeményező előadta, hogy a 2. sz. szerződésmódosítás és annak indokai sem felelnek meg a Kbt. rendelkezéseinek.

Egyrészt a módosítás egyik indokaként hivatkozott COVID-19 világjárványt nem tekintette olyan oknak, amely feltétlenül igazolná a teljesítés időtartamának további 4 hónappal történő meghosszabbítását. Az, hogy az észrevételezés, a belső egyeztetés, a munkaközi véleményezés a COVID-19 világjárvány miatt elhúzódott, nem tekinthető olyan körülményeknek, amelyeket ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre. A kezdeményező szerint a COVID-19 világjárvány, illetve az amiatt bevezetett korlátozó intézkedések okán nem volt szükséges a szerződés módosítása arra tekintettel, hogy az ajánlatkérő lakossági fórum megtartása nélkül, az önkormányzati rendeletben rögzített írásos észrevételezés útján is lefolytathatta volna az egyeztetéseket. A szerződés-ellenőrzési eljárás során az ajánlatkérő nem mutatta be továbbá, hogy a módosításban hivatkozott egyes korlátozó intézkedések pontosan miként akadályozták a szerződéses kötelezettségek teljesítését.

23. A felek által megjelölt második indok, azaz a hatályba továbbra sem lépett HMTT bevárása kapcsán – fenntartva és itt is hivatkozva az 1. sz. módosítás kapcsán már előadottakat – kifejtette, hogy a HMTT-t 2020. május 7. napján fogadták el, amely 2020. július 1-jével lépett hatályba. A HMTT módosítása az ajánlatkérő előtt már a jelen hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés tárgyául szolgáló közbeszerzési eljárás megindításakor, valamint a szerződés megkötésekor ismert körülmény volt. Figyelemmel továbbá arra, hogy a HMTT-t 2020. május 7. napján elfogadták, kérdés, hogy miért ne lehetett volna az elfogadott, de még hatályba nem lépett HMTT rendelkezéseit a tervezés során figyelembe venni. A kezdeményező álláspontja szerint a 2. sz. módosítás körében sem tekinthető a HMTT módosítása és hatályba lépése előre nem látható körülménynek, továbbá nem igazolt, hogy mindez, a szerződés teljesítéséhez szükséges lett volna.

24. Fentiekben foglaltakra tekintettel a kezdeményező szerint a felek 2. sz. szerződés módosítása megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját, azaz úgy módosították a szerződést, hogy annak konjunktív feltétele – a ca) alpont szerinti előre nem láthatóság és szükségesség – nem állt fenn. Más szerződésmódosítási jogalapot a felek nem jelöltek meg, egyéb jogalap fennállásának körülményeit nem igazolták.

A jogsértő esemény megtörténtének napjaként az 2. sz. szerződésmódosítás aláírása napját 2020. június 30-át, a jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként – a Kbt. 153. § (4) bekezdése alapján – a szerződés-ellenőrzés befejezésének, azaz 2022. április 5. napját határozta meg.

25. Ötödik kezdeményezési elemként a kezdeményező előadta, hogy a szerződés teljesítése körében az ajánlatkérőnek a Kbt. vonatkozó előírása alapján mindenképpen ellenőriznie kellett volna a Kbt. 138. § (2) és (4) bekezdéseiben foglalt teljesülését, azaz az ajánlati felhívás III.1.3) Műszaki-szakmai alkalmasság körében az M.1. alkalmassági követelménynek való megfelelés tekintetében a Cívisterv Várostervező és Építésziroda Bt. és N. A. szakember, valamint az értékelési részszerzőpont tekintetében bemutatott Zs. I. szakember teljesítésbe történő bevonását. Az ajánlatkérő a szerződés-ellenőrzési eljárás során nem csatolt olyan dokumentumot, amely igazolná, hogy a bemutatott szakemberek teljesítésbe történő bevonását az ajánlatkérő ellenőrizte volna. Önmagában a szakemberektől/szervezetektől származó egyoldalú, utólagos nyilatkozatok nem lehetnek alkalmasak az ajánlatkérőt terhelő ellenőrzési kötelezettség teljesítésének igazolására.

Amennyiben az ajánlatkérő ellenőrzési kötelezettségének az alkalmasság igazolásához bemutatott szakember/szervezet és az értékelési részszerzőpont tekintetében figyelembe vett szakember tekintetében eleget tesz, észlelnie kellett volna, hogy a szervezet/szakemberek tényleges igénybe vétele/bevonása a kérelmezett által nem igazolt.

A felek a teljesítési határidőt kétszer meghosszabbították, azonban a szerződés-ellenőrzési eljárás során nem támasztották alá dokumentumokkal hogy a szerződés teljesítéséhez a teljesítési határidők 180, majd további 123 nappal történő meghosszabbítása szükséges volt.

Mindezekre tekintettel az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzési kötelezettségét. A megajánlott szakemberek teljesítésbe történő bevonását, tényleges részvételét nem ellenőrizte, továbbá dokumentumokkal alátámasztottan nem került érdemben igazolásra a határidőhosszabbítás időtartamának arányossága.

26. A kezdeményező a fent előadottak alapján indítványozta, hogy a Döntőbizottság állapítsa meg a feltételezett jogsértéseket, valamint jogkövetkezményként szabjon ki bírságot az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben.

27. A kezdeményező tárgyláson tett észrevételében vitatta a kezdeményezés elkésztését. Hivatkozott e körben a Döntőbizottság korábbi D.19/2022. és D.84/2022. sz. eljárásokban meghozott határozataiban foglaltakra. A kezdeményezés elemeiben kifejtetteket továbbra is helytállónak tekintette, hiszen új információt, amely érdemben befolyásolná a feltételezett jogsértéseket, ajánlatkérő nem adott elő.

Ellentmondást látott az 1. sz. szerződésmódosítás indokaként feltüntetett lakossági, vállalkozói észrevételek számossága, mint ok és az ajánlatkérő által említett államigazgatási szervek részéről érkező igények kapcsán. Az ajánlatkérő korábban is folyamatosan kapott észrevételeket, jelzéseket a területrendezési eszközök tárgykörében. A szerződésmódosítás indokánál a lakossági, vállalkozói észrevételek kerültek kiemelésre. Utóbb az államigazgatási szervek módosítási igényeit említette, mint a módosítások zömét kitevő igények. Számosságát tekintve tehát az államigazgatási szervek igényei a nagyobb mértékűek, ugyanakkor ez nincs

megjelenítve a szerződésmódosítás indokaként. A módosítások darabszáma önmagában nem mérvadó, nem tudható mennyiben készítette az ajánlatkérőt a szerződés módosítására, a teljesítési határidő meghosszabbítására. A felhívásban maga az ajánlatkérő is megjelenítette, hogy jogszabályi határidőnek kell megfelelnie, a teljesítési határidő is ehhez illeszkedett (településrendezési eszközök 2019. december 31-ig maradhattak használatban, 2018. december 31-ig meg kellett megkezdeni az új szabályozás kimunkálását). Tudnia kellett tehát a feleknek arról, hogy milyen határidő áll rendelkezésre a településrendezési eszközök elkészítésére, és ennek körében kellett felmérni, hogyan tudnak e határidőben teljesíteni.

28. A kezdeményező további észrevételében ismételten cáfolta a kezdeményezése, ajánlatkérő által állított, elkészttségét. Taglalta a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, azok módosításait és a kapcsolódó, a kezdeményező által is felhívott AB döntés irányadó részeit. Kiemelte, hogy az ajánlatkérő által hivatkozott AB határozat alapjául szolgáló tényállás szerint 2019. január 1. napja előtt indult az ellenőrzési eljárás. Jelen jogorvoslati eljáráshoz kapcsolódó szerződés-ellenőrzési eljárás megindítása és lefolytatása, továbbá a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés benyújtására, ugyanakkor 2019. január 1. napja, mi több, 2020. február 1. napja után került sor. E körülmény alapvető fontossággal bír a kezdeményezés határidőben történt benyújtása szempontjából. A jelen hivatalbóli jogorvoslati eljárásban irányadó és alkalmazandó közbeszerzési jogi szabályozás mellett ugyanis már nincs relevanciája a tényleges tudomásszerzés időpontjának, a tényleges tudomásszerzés már nem vizsgálendő, tekintettel arra, hogy a jogalkotó a Kbt. 153. § (4) bekezdésében meghatározta, hogy mit kell a tudomásszerzés időpontjának tekinteni, az ugyanis a törvény erejénél fogva megegyezik a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerint lefolytatott hatósági ellenőrzés befejezésének napjával.

29. A kezdeményező határozott álláspontja szerint téves az az értelmezési gyakorlat, amely a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozatban foglalt jogértelmezésnek általános – az adott jogorvoslati eljárás alapjául szolgáló konkrét ügy specifikumait figyelmen kívül hagyó – jelentőséget tulajdonít, vagyis, hogy a Kbt. 153. § (4) bekezdését mindenkor megdönthető vélelemnek minősíti, tekintet nélkül az irányadó közbeszerzési szabályozás időközbeni lényeges megváltozására.

Hivatalbóli kezdeményező rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság határozata alapjául szolgáló ügy és a jelen jogorvoslati eljárás alapjául szolgáló ügy között – a vélelem megdönthetősége szempontjából – lényeges eltérés áll fenn.

A jelen hivatalbóli kezdeményezés elkészttsége szempontjából a releváns körülmény az, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként a szerződés megkötése, 2019. január 1. utáni időpontra esik.

Az 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat és az abban adott alkotmányos értelmezés a vélelem megdönthetőségére már nem irányadó, azon egyszerű oknál fogva, hogy a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat alapjául szolgáló szabályozáshoz képest a jelen jogorvoslati eljárásban alkalmazandó szabályozás érdemben, a Kbt. 189/A. § beiktatásával megváltozott, amely mellett a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat alapját képező, alkotmányossági szempontból aggályos helyzet pedig nem állt elő.

A kezdeményező a Kbt. 153. § (4) bekezdésében meghatározott vélelem megdöntésével kapcsolatban hivatkozott a D.19/2022. és D.84/2022. számú eljárásokban meghozott döntőbizottsági határozatokra is.

30. Érdemben, az ajánlatkérő észrevételében foglaltakra következőket nyilatkozta:

Az ajánlatkérő szerint az 1226 darab módosítási igény nagy része államigazgatási szervek adatszolgáltatásából származott. A szerződés-ellenőrzési eljárás során azonban a lakosságtól

és gazdálkodó szervezetektől érkező módosítási igény tekintetében a felek 11 darab módosítási igényt, majd 41 darab javítási igényt, továbbá 3 darab módosítási igényt és ezekkel kapcsolatos levelezést tartalmazó dokumentumot csatoltak, az államigazgatási szervek adatszolgáltatásából eredő módosítási igény becsatolására nem került sor. A szerződés módosítások, mint szerződésmódosítási indokot, továbbá az azokról feladott hirdetmények az államigazgatási szervek adatszolgáltatásából eredő nagyszámú módosítási igényt nem tartalmazták.

31. A 2. sz. módosítás jogszerűségének alátámasztására, a pandémiás helyzet körében, nem elegendő a szerződés-ellenőrzési eljárásban is már hivatkozott korlátozó, munkát akadályozó intézkedések felsorolásának bővítése. Az ajánlatkérőnek azt kellett volna kimutatni, hogy a teljesítés során mely intézkedések, mely munkafázisokat érintettek a korlátozó intézkedésekkel, és azok a teljesítést hány nappal hosszabbították meg. Ennek kimutatására azonban sem a szerződés-ellenőrzési eljárás során, sem az ajánlatkérői észrevételben nem került sor.

32. A HMTT-módosításával kapcsolatban ismételten rögzítette, hogy a HMTT módosítása előre nem látható körülményként a szerződésmódosítások egyikénél sem értékelhető. A HMTT módosításának bevárására és ezzel kapcsolatban a szerződés második módosítására feltételezhetően célszerűségi, költséghatékonysági szempontok miatt kerülhetett sor.

33. A Kbt. 142. § (1) bekezdésének, továbbá a Kbt. 138. § (2) és (4) bekezdéseinek feltételezett megsértésére alapított kezdeményezési elemekkel kapcsolatban előadott ajánlatkérői észrevétel olyan tény, vagy körülményt, amely a szerződő felek jogkövető magatartását alátámasztaná, nem tartalmaz. Csupán annyit rögzít, hogy az ajánlatkérői ellenőrzésre és dokumentálásra, a szakemberek bevonására sor került. Ajánlatkérő állításának alátámasztására dokumentumokat nem csatolt. A szerződés teljesítése során nem mutatható ki a szakemberek tényleges részvétele, ugyanis a szerződés-ellenőrzési eljárás során becsatolt, teljesítésre vonatkozó és a teljesítés időszaka során keletkezett dokumentumok között a szakemberek/szervezet bevonását, teljesítésben történő részvételét igazoló dokumentum nem szerepelt, a szakemberek/szervezet részvételének írásos nyoma nincs, azaz az érdemi részvétel a kezdeményező rendelkezésére álló dokumentumok alapján nem levezethető.

A dokumentumok hiánya nem feleltethető meg a Kbt. 142. § (1) bekezdése körében az ajánlatkérőt terhelő ellenőrzési és meggyőződési kötelezettségnek, továbbá a Kbt. 46. § (1)–(2) bekezdésében foglalt rendelkezéseknek, miszerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását annak előkészítésétől az eljárás alapján kötött szerződés teljesítéséig köteles dokumentálni és az iratokat megőrizni.

Ezen túlmenően nem tekinthető életszerűnek, hogy a rendelkezésre álló dokumentumok, úgymint teljesítésigazolások, számlák, banki utalások bizonylatai csak a szerződés teljesítésének befejezését követően, közel egy évvel később (2021. októberében), a szerződés-ellenőrzési eljárás során, és feltételezhetően a szerződés-ellenőrzésre tekintettel kerültek kiállításra. Erre tekintettel bizonyító erejük megítélésakor kétség merülhet fel, hogy valós volt-e a teljesítés.

Az ajánlatkérő észrevétele

34. Az ajánlatkérő 2022. június 23. napján kelt, a kezdeményezésre tett észrevételében mindenekelőtt előadta, hogy a kezdeményezés elkésztett. Figyelemmel az Alkotmánybíróság 19/2020. (VIII. 28.) határozatában foglaltakra, a Kbt. 153. § (4) bekezdésében rögzített törvényi vélelemmel szemben helye van bizonyításnak. A tényleges tudomásszerzés

időpontját akár a Döntőbizottság, akár az ügy közigazgatási vitájában eljáró bíróság a törvényi vélelemtől eltérően állapíthatja meg. A kezdeményező a feltételezett jogsértés tudomásra jutásának időpontjaként 2022. április 5. napját, a szerződés-ellenőrzés befejezésének napját jelölte meg. A kezdeményezésben foglaltakból is megállapítható azonban, hogy az ellenőrzési eljárásban az ajánlatkérő teljességi nyilatkozatot nyújtott be (bár ennek időpontját a kezdeményezés nem tartalmazta).

35. Az ellenőrzési eljárásban a kezdeményező által utolsó alkalommal megküldött felhívás alapján az ajánlatkérő 2022. március 11. napján kelt nyilatkozata 2022. március 17. napján került megküldésre a kezdeményező részére, aki azt 2022. március 18. napján vette át. (A hivatkozott nyilatkozat és annak melléklete egyebekben nem tartalmazott olyan új elemet, ami a Kbt. megsértésének a korábban rendelkezésre álló dokumentumok és információk alapján történő valószínűsíthetőségének kérdésében befolyásolta volna). Ettől az időponttól kezdődően tehát a kezdeményező valamennyi, a szerződés ellenőrzéshez kapcsolódóan bekért dokumentum birtokában volt. Az ajánlatkérő 2022. március 23. napján nyújtotta be a kezdeményezésben is hivatkozott teljességi nyilatkozatát, amit a kezdeményező 2022. március 24. napján vett kézhez.

Az ajánlatkérő álláspontja szerint fentiek alapján megállapítható, hogy a kezdeményező a jogsértést valószínűsítő tényekről (a feltételezett jogsértésről) történő tudomásszerzése eltér a szerződés-ellenőrzés befejezésének időpontjától.

A fentiekre figyelemmel az ajánlatkérő elődlegetesen kérte a Döntőbizottságot, hogy a jogorvoslati eljárást a kezdeményezés valamennyi eleme tekintetében elkészttség okán szüntesse meg.

36. Érdemi elbírálás esetén az alábbiakat adta elő:

A közbeszerzési szerződés tárgyát képező tervezési szolgáltatás az önkormányzat jogalkotói feladatkörébe tartozik. A településrendezési eszközöknek és helyi építési szabályzatnak az ingatlanok döntő többségében jogfolytonosságot kell biztosítania. Ellenkező esetben kezelhetetlen mértékű kártalanítási igénnyel kell az önkormányzatnak szembenéznie. Jelentős különbség van a teljes településre vonatkozó helyi építési szabályzat felülvizsgálati terve és egy-egy részterületre vonatkozó módosítás között a tervezési program és a műszaki tartalom szempontjából. A jelen közbeszerzési eljárás tárgyát képező szolgáltatás a korábbi 2005-2007-ben készült településrendezési eszközök teljes felülvizsgálatát jelentette.

A 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendeletben foglaltak szerint a folyamat első lépése „az előzetes tájékoztatási szakasz”, amelyben keretében – a Korm.rendelet 9. sz. mellékletében felsorolt – megkeresett 10-12 államigazgatási szerv észrevételeit kell figyelembe venni. Ennek eredményeként 1226 módosítást kellett végrehajtani a hatályos településszerkezeti tervhez képest, aminek nagy része az államigazgatási szervek adatszolgáltatásából következett.

A módosítási igények ilyen mértékben megnövekedett száma az ajánlatkérő számára váratlan, a korábbi felfogástól eltérő szemlélet gyakorlati megvalósulását jelentette, ami szerint a szabályokhoz való igazodás helyett az érintettek a szabályokat akarják az egyéni igényekhez igazítani. Kifejezetten nem jellemző a településrendezési eszközök állapotára, hogy egy statikus időponthoz kötöttek. Kiegyensúlyozott társadalmi körülmények között akár évtizedekig megfelelően alkalmazhatók. Az ajánlatkérő előzetesen nem tapasztalt olyan jelenségeket, amelyek ilyen mértékű instabilitást tükröztek volna az igények meghatározhatóságát illetően. Egy alig több mint 55 km² területű településen ilyen mennyiségű módosítási igény nem volt feltételezhető azt figyelembe véve sem, hogy hosszabb idő óta nem volt átfogó felülvizsgálat.

37. A településrendezési eszközök készítésére vagy teljes felülvizsgálatára vonatkozó eljárások a szerződéskötéstől a testületi jóváhagyásig általában 18-24 hónapot vesznek igénybe. Példaként hozta fel az ajánlatkérő illetékességi körébe tartozó Pálosvörösmart község településrendezési eszközei felülvizsgálatát (2019. június 20. napján kelt szerződést követően 2021. december 14. napján került sor jóváhagyására).

A kezdeményezésben a szerződésmódosítások jogszerűségét érintő megállapításokkal szemben álláspontja szerint az előzőekben előadottaknak megfelelően olyan nagyszámú, előre nem látható módosítási javaslat és észrevétel volt, ami nem tette lehetővé a teljes tervezési programnak a szerződés megkötését követően kezdődő tervezési folyamat részeként a szerződésben meghatározott határidőre történő összeállítását.

A szerződésben meghatározott határidő az előzetesen alappal kalkulálható igénybejelentési körhöz igazítottan került meghatározásra. Ezért nincs relevanciája annak, hogy egyébként az ajánlatkérő számára nem volt jogszabályban meghatározott határidő a településrendezési eszköz megvalósítására.

38. Megjegyezte továbbá, hogy a kezdeményező által megjelölt másik konjunktív feltételt – a módosítás szükségessége (Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontban) – nem tudta beazonosítani.

A megkötött szerződés tárgyát egy egységes településrendezési eszköz elkészítése képezte. A módosítás a megkötött szerződés szerinti eredmény elérését illetően nem eredményezett változást. Ennek megfelelően pedig a szerződés teljesítéséhez a módosítás végrehajtására szükség volt. A szükségesség a megkötött szerződéssel elérni kívánt célból kiindulva vizsgálható és nem egy olyan megközelítéssel, ami szerint egy, a szerződés tárgyát képező tevékenység részletes elvégzése, a megvalósítani kívánt cél, a létrehozandó eredmény elérésének hiánya nem zárja ki azt, hogy a szerződés alapján el nem végzett tevékenységre az ajánlatkérő egy új közbeszerzési eljárás lefolytatását követően egy új szerződést kössön.

39. A kezdeményező felvetésével szemben előadta, hogy a szerződés tárgyát képező tevékenységet a hatályos jogszabályok alapján kellett teljesítenie a tervezőnek. A 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 4.§ (2) bekezdésében foglaltak alapján ez azt jelentette, hogy a településrendezési eszközöknek a területrendezési tervek rendelkezéseivel összhangban kellett elkészülniük. A HMTT változása okán ugyanakkor a szerződés módosításának hiányában a szerződés alapján egy olyan településrendezési eszköz került volna az ajánlatkérő részére átadásra, ami tényszerűen nem felel meg a szerződés megkötésekor is hatályos hivatkozott jogszabályi rendelkezésnek.

Mindemelett az ajánlatkérőnek – természetesen a Kbt. rendelkezéseinek való megfelelésre törekvés mellett – alapvető feladata a közpénzek hatékony felhasználására való törekvés, ami a Kbt. egyik alapelveként is rögzítésre került. Így jogszerűen eljárva teremtette meg annak a feltételeit, hogy a megkötött szerződésben foglaltak szerinti eredmény a hatályos jogszabályoknak megfelelő tartalommal, a megkötött szerződésben rögzített díj ellenében létrejöjjön és felhasználható legyen. A szerződés módosításának elmaradása, majd új közbeszerzési eljárás lefolytatása és annak alapján kötendő új szerződés jelentős többletköltségeket okozott volna. A településrendezési eszközök rendelkezésre állását is időben lényegesen később biztosította volna. Az ajánlatkérő önkormányzatként korlátozott finanszírozási feltételekkel rendelkezik, ami nem azt jelenti, hogy az ajánlatkérő a jogszabályok megsértése útján kíván költségmegtakarítást elérni, de a jogszabályokban foglaltakhoz igazodóan azokat a megoldásokat kell megtalálnia, amelyek ezt számára a leghatékonyabban biztosítják.

40. Kifejtette még, hogy a pandémiás időszak korlátozó hatásait a kezdeményezés leegyszerűsíti. A településrendezési eszközök tervezetének ellenőrzése nagyon felelősségteljes és időigényes feladat és nem delegálható. Az ellenőrzés jelentős időtartamával korábban nem számoltak, valamint a pandémia miatt megváltozott munkakörülmények pl. 2 dolgozó csak felváltva lehetett 1 irodában, a másik szükségszerűen kényszer-szabadságon volt, kiskorú gyerekekkel otthon kellett lenni, a kiskorú gyerekek felügyeletét, távoktatását (informatikai háttérrel), az étkezését a szülőknek felváltva biztosítaniuk kellett. A nyertes ajánlattevő 2020. március 2. napján küldte meg az első teljes munkaanyagot, a pandémia miatti korlátozások pedig március 16. napján kezdődtek. Nem volt semmi korábbi tapasztalat, hogyan lehet olyan helyzetben hatékonyan dolgozni, illetve a normál körülmények közötti teljesítményt megfelelő munkaidőben is tartani.

41. A kezdeményezésben kifogásolt, érintett szakemberek bevonásával és annak ellenőrzésével kapcsolatban végül előadta, hogy a településrendezési eszközök készítésével kapcsolatos – ajánlatkérő részéről szükséges – ellenőrzést és dokumentálást az ajánlatkérő a kialakult gyakorlatnak megfelelően végezte. A kapott információk alapján a kezdeményezésben megjelölt, az alkalmasság és az értékelés körében érintett alvállalkozó, illetve szakemberek a teljesítésbe bevonásra kerültek.

42. Fentiek alapján kérte a Döntőbizottságot, hogy állapítsa meg jogsértés hiányát. Amennyiben jogsértést állapít meg, úgy vegye figyelembe az ajánlatkérő együttműködő magatartását, a jogsértés óta eltelt hosszú időt, hogy korábban nem került sor a Kbt. megsértésének megállapítására az ajánlatkérővel szemben. Kérte mérlegelni, hogy a beszerzés tárgyát képező tervezési feladatok jellegéből eredő, a közbeszerzés alapján kötött szerződések teljesítésére irányadó rendelkezéseknek való megfelelést akadályozó körülmények fennállását is. A bírság mértéke meghatározásánál hangsúlyosan kérte figyelembe venni, hogy az ajánlatkérő önkormányzatnak a közelmúltban lefolyt járványhelyzetből eredően is kiemelten nehéz pénzügyi helyzetét, amelyben már a kisebb összegű bírságok is közvetlenül érintik a működés és a közfeladatok ellátásának feltételeinek biztosítását.

43. Tárgyaláson tett észrevételeiben kifejtette, hogy a lakossági, vállalkozói észrevételek, mint módosítási indokok is valós körülmények voltak a módosítás kényszere tekintetében, és nincs ellentmondásban azzal a körülménnyel, hogy az államigazgatási szervek adatszolgáltatásai is befolyásolták a teljesítést. A kettő egymást erősítő körülmény volt, amely csak utal a folyamat bonyolultságára.

A településrendezési eszközök elkészítése jellegénél fogva nem „közbeszerzés konform” közbeszerzési tárgy. A teljesítést itt nagyon nehéz egy definitív időponthoz kötni, olyan időpontot meghatározni teljesítési határidőként, amire nézve biztosan meghatározható a teljesítés befejezése. Csak becsülni lehet, pontosan meghatározni azonban nem, hogy a felmerülő feladatok mekkora és milyen mértékű terhet fognak jelenteni a lekezelésük során. Két megoldás lehetséges, vagy mindenáron létrehozzák a definitív határidőre a produktumot, amely ugyan formailag elkészül, de adott esetben nem felel meg az elvárásoknak, tehát egy kényszer szülte eredményt produkálnak. Vagy a teljesítési határidőt módosítják, amely viszont az említett vélemények számának esetlegességéből adódóan előre nem látható körülmény volt és indokolta a teljesítési határidő meghosszabbítását.

44. Az ajánlatkérő további, a Döntőbizottság felhívására adott nyilatkozatában előadta, hogy 2007 és 2020 között 33 alkalommal módosította a helyi építési szabályzatát, jellemzően 1-2 részterületre vonatkozó módosítás történt, esetenként fordult elő ennél nagyobb szám (16 részterület). Ehhez képest jelen módosítás munkaközi anyagában (2020.03.02.) 1034 változás

volt a korábbi rendezési tervhez képest. Ez az egyeztetési dokumentációban (2020.07.08.) 1170-re nőtt, végül a jóváhagyott településrendezési tervben (2020.10.29.) 1226 változtatás lett a korábbi rendezési tervhez képest.

A tervezési szerződés aláírását követően beérkezett partneri igények a közbeszerzés előkészítésekor és a szerződéskötéskor (2019.04.23.) nem voltak ismertek és további adatszolgáltatást, telepítési tanulmányterv elkészítését és jóváhagyását igényelték. A képviselőtestület döntése alapján az elfogadható módosítási igények elfogadásra és a készülő tervbe beépítésre kerültek. A telepítési tanulmánytervek elkészítése a partnerek részéről, majd a testület elé terjesztése és jóváhagyása mintegy 2 hónapot vett igénybe. A módosítási igények szükségszerűen érdemben kihatottak a tervezet kialakítására, azok beépítése többletfeladatot és többletidő ráfordítást eredményezett.

45. A COVID világitjárvány kapcsán hozott intézkedések keretében, mint ismeretes az általános iskolák 2020. március 16. naptól a tanév végéig bezárásra kerültek. Az ajánlatkérő (önkormányzat) főépítésze gyermekei távoktatásához informatikai hátteret, gyermekfelügyeletet és étkeztést kellett biztosítson, feleségével felváltva. A beállt helyzetet a jegyző munkáltatói rendelkezésekkel kezelte, így az operatív halaszthatatlan feladatokat a főépítész ellátta, de a gyerekek napközbeni ellátása az aktív munkaidejét csökkentette. Emellett az otthoni munkavégzéshez nem állt rendelkezésre 2 monitorral használható számítógép, ami a szabályozási tervek és építési szabályzatok (a régi és az új összevetéséhez), a hatékony és gyors ellenőrzéséhez szükséges lett volna. Mivel a hivatkozott tevékenység végzése a főépítész személyéhez kötött, a szerződés teljesítéséhez kapcsolódó, az önkormányzat érdemi közreműködését igénylő folyamat elhúzódott.

46. Meglévő építési szabályzat és szabályozási terv esetenkénti módosításakor nincs szükség hosszadalmas ellenőrzésre (ismertek a lehetséges változások). De egy meglévő építési szabályzat és szabályozási terv teljes felülvizsgálata esetén a megrendelő számára csak azok a módosítások ismertek, amiket maga kért. Ugyanakkor az államigazgatási szervektől beérkezett adatszolgáltatásból, partnerektől érkező módosítási igényekből, tervezői javaslatból adódó módosítások a megrendelő (ajánlatkérő) számára is újak, és ezek megfelelősége, elfogadhatósága alapos ellenőrzést igényel. Ennek időigényét a szerződés teljesítési határidejének meghatározásakor a korábbi módosítások módosítási igényszámához kötötten határozták meg, ami az igények jelentősen nagyobb száma, valamint a pandémia miatt bekövetkezett akadályoztatás miatt nem bizonyult reálisnak.

47. Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX tv. (a továbbiakban: OTrT) 91.§-a határozta meg a településrendezési eszközök készítésére vonatkozó átmeneti rendelkezéseket, amennyiben a megyei területrendezési tervek felülvizsgálata még nem fejeződött be. Az OTrT-ben foglaltak alapján az új felülvizsgált megyei területrendezési terv mélyebben határozza meg az infrastruktúra elemeket. Ezeket a helyi szabályozás jóváhagyáskor figyelembe kellett venni. A megyei területrendezési terv véleményezése során 2019. júniusában került rögzítésre a keleti elkerülő út megtartása (2019.06.28. sz. közgyűlési határozat). Az önkormányzat a várost érintő döntésekről külön értesítést nem kapott. A megyei területrendezési terv az OTrT-hez képest további nagyléptékű változtatása egy már beépítésre szánt cca. 100 hektáros terület átminősítése (mezőgazdaságból települési térségbe). Továbbá a megyei terv figyelembevétele nélkül az OTrT 11.§ b) pontjában meghatározott 75%-os megfelelés sem vált volna biztosíthatóvá. A felülvizsgált megyei területrendezési terv figyelembevétele nélkül, annak hatálybalépését követően új felülvizsgálatot kellett volna kezdeményeznie 2 éven belül az ajánlatkérőnek, hogy megfeleljen a magasabb rendű terveknek (OTrT 91.§ (2) bekezdés). Vagy minden

egyes módosítási eljárás területrendezési hatósági eljárás lefolytatását vonta volna maga után, hogy megfeleljenek a megyei tervnek (76/2009. (IV.8.) Korm. rendelet 1.§ (1) bek. g) pont)

A településrendezési eszközökben az új felülvizsgált megyei terv által meghatározott megyei övezeteket is szükséges volt vizsgálni, dokumentálni. Fontos megjegyezni, hogy az OTTrT által meghatározott térségi övezeteket is csupán 2019. júniusában határozta le a 9/2019. (VI.14.) MvM rendelet, így azok figyelembevétele is csak ezt követően történhetett meg.

Mivel a térségi területi előírásoknak meg kellett felelni, ezért a számításokat újból el kellett végezni, táblázatokat újból el kellett készíteni, módosítani. Illetve a területi mérleg, biológiai aktivitásérték szinten tartásának újraszámítása is szükségessé vált, mindez többhetes-hónapos munkaigénnyel járt tervezői oldalról, még ha a megyei terv felülvizsgálata során annak tervezete ismert is volt. Márpedig a 2019. júniusi megyei tervi változtatások és a végleges jóváhagyott 2020 májusi jóváhagyása közti időszakban a megyei tervben több változás is történt a várost érintően. Az ajánlatkérő ábrával illusztrálta.

48. A korábbi helyi építési szabályzat és szabályozási terv, a Gyöngyös Város Építési Szabályzatáról (GYÉSZ) szóló 3/2007. (II.19.) önkormányzati rendelettel került elfogadásra. A 10 évenkénti felülvizsgálat kapcsán, 2017. évben egy teljesen új rendezési terv készítésének igénye fogalmazódott meg. Ennek költsége több tízmillió forint nagyságrendű volt. A tervezés indítására 2017. év elején, a költségvetési rendelet kidolgozásakor javaslatot tettek, de ennek költségvetési forrás fedezete nem állt rendelkezésre, tehát a 10 évenkénti felülvizsgálat késedelemének részben anyagi okai voltak. A 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 45. § (1) bekezdése értelmében ugyanakkor a 2012. december 31-én hatályban lévő településrendezési eszköz – így a GYÉSZ is – 2018. december 31-ig még alkalmazható volt.

A településrendezési eszközök hatályosulásáról szóló 2017. decemberi előterjesztésben a tervezés 2018. év elején történő indítására tettek javaslatot, annak érdekében, hogy az új településrendezési eszközök a 2018. december 31-i határidőig elkészüljenek. A tervezésre tehát nagyjából egy éves időtartammal számoltak. A Korm. rendeletben a rendezési terv használhatóságának határideje közben újabb 1 évvel, 2019. december 31-ig meghosszabbításra került, amire az előzmények alapján számítani is lehetett.

A közbeszerzési eljárással kapcsolatban 2018. októberben vették fel a kapcsolatot a közbeszerzési tanácsadókkal, az ajánlattételi felhívás december 4. napján készült el. Ekkor – az eljárás becsült időigénye alapján – 2019. januári szerződéskötéssel számoltak, azonban a közbeszerzési eljárás a beérkezett ajánlatokra tekintettel szükséges eljárási cselekmények lefolytatása (hiánypótlás, árindoklás, felvilágosítás kérés, stb.) miatt ennél jóval több időt vett igénybe, így a szerződés megkötésére csak 2019. áprilisában került sor.

Az új településrendezési eszközök készítésére március végén a képviselő-testület 2018. évre 15 millió Ft, majd 2019. évre további 25 millió Ft forrást biztosított. A tervezés indításához a teljes fedezeti összeg tehát csak a 2019. évi költségvetés március végi elfogadását követően állt rendelkezésre.

49. Az elektronikus ügyintézésről szóló 2015.évi CCXXII tv. 9. § (1) bekezdésben foglaltak szerint a Megyei Közgyűlés is elektronikus ügyintézésre kötelezett az önkormányzattal szemben, aminek körébe az e-mail üzeneti forma nem tartozik bele, tehát a hivatkozott (Határozat 20. pont) e-mail üzenet nem tekinthető hivatalos közlésnek.

A területrendezési tervek egyeztetésére, azzal kapcsolatos hivatalos kommunikációra csak hivatali kapun keresztül, illetve újabban – 2019 óta – az E-TÉR rendszeren keresztül kerül sor. Arról, hogy a megyei közgyűlés mikor döntött a megyei Területrendezési Terv felülvizsgálatának és módosításának megindításáról hivatalos információval nem rendelkezik. A településrendezési eszközök módosítása, megújítása kapcsán az ütemezés következőképpen zajlott. A Képviselő-testület 119/2018.(III.28.) önk. határozatában döntött a helyi

településrendezési eszközök teljes felülvizsgálatáról. A partnerségi egyeztetést 2019. június 21-én kezdték el az előzetes tájékoztatás közzétételével: www.gyongyos.hu honlapon, Gyöngyösi Újság júniusi számában. Rögzítette, hogy 2019. július 1-én tartottak lakossági fórumot (tájékoztatás, észrevételek, vélemények, ötletek kérése a lakosságtól).

Az elkészült tervek közbenső egyeztetését a partnerekkel 2020. július 7-én kezdték meg (ami lényegében a végleges jóváhagyásra szánt településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv véleményezését jelentette).

Az államigazgatási, partnerségi véleményezés lezárásáról az önkormányzat a 179/2020. (IX.24.) határozatában döntött.

50. Az előzetes tájékoztatási szakaszban érkező módosítási javaslatok kapcsán 11 javaslatból 10-re volt szükséges telepítési tanulmánytervet készíteni, mert mind település-szerkezeti, mind szabályozási módosítást igényelt. Egy partner visszalépett a módosítási igényétől. 5 tervet előzetes jóváhagyásra beterveztettek, amelyek a 403/2019. (XI.28.) önk. határozattal jóváhagyásra kerültek. A 9 módosítás beépítésre került az egyeztetési anyagba (a Batthyány utcai sportpályák átsorolása végül nem került elfogadásra, megmaradt a régi szabályozása).

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

51. Az ajánlatkérő 2018. december 4. napján indította meg a tárgyi közbeszerzési eljárását, így a Döntőbizottság a kezdeményezést az ezen időpontban hatályos rendelkezések alapján bírálta el érdemben. A jogorvoslati eljárásra eljárásjogi szempontból a kezdeményezés benyújtása napján hatályos Kbt. rendelkezések voltak irányadók.

52. A Döntőbizottság elsődlegesen – az ajánlatkérő eljárási kifogására tekintettel – a kezdeményezés elkésztését vizsgálta meg.

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

a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke.

54. A Kbt. 152. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés a)-f) pontja, h)-i) pontja és k)-l) pontja szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, az (1) bekezdés g), j), m) és n) pontja szerinti szervezet vagy személy a jogsértés tudomásra jutásától számított kilencven napon belül, de

a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,

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

c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől - közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható

meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől - számított öt éven belül kezdeményezheti.

55. A Kbt. 152. § (9) bekezdése kimondja, hogy a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti ellenőrzés esetén a (2) bekezdése szerinti határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítését kell tekinteni.

56. A Kbt. 153. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását, ha a Közbeszerzési Hatóság a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzésének eredménye alapján vagy ha a hatósági ellenőrzés megkezdése nélkül is valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére e törvénybe ütköző módon került sor, különösen ha a 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés történt.

57. A Kbt. 153. § (4) bekezdése értelmében az (1) bekezdés c) pontja szerint kezdeményezett jogorvoslati eljárás esetén a tudomásra jutás időpontja megegyezik a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerint lefolytatott hatósági ellenőrzés befejezésének napjával.

58. A Kbt. 187. § (2) bekezdésének j) pontja alapján a Hatóság figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás, valamint a koncessziós szerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosításáról szóló hirdetményeket, ennek során az Ákr. alapján hatósági ellenőrzés (a továbbiakban: szerződés-ellenőrzési eljárás) keretében – jogszabályban meghatározott részletes szabályok szerint – ellenőrzi a szerződések teljesítését és módosítását, a tervpályázati eljárás eredményét, valamint megteszi különösen a 153. § (1) bekezdés c) pontjában és a 175. §-ban meghatározott intézkedéseket.

59. A Kbt. 189/A. §-a a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„(1) A szerződés-ellenőrzési eljárás ügyintézési határideje az eljárás megindulását követő napon kezdődik.

(2) A szerződés-ellenőrzési eljárásra nyitva álló ügyintézési határidő 90 nap, amely egy alkalommal, legfeljebb 30 nappal meghosszabbítható.

(3) Az ügyintézési határidőbe nem számít bele:

a) a szakhatóság eljárásának időtartama,

b) a szakértői vizsgálat lefolytatásának és a szakértői vélemény elkészítésének időtartama,

c) a hiánypótlásra felhívástól, az annak teljesítéséig terjedő időtartam,

d) az ügyfélnek a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére, illetve okirat vagy más irat bemutatására való felhívásától az annak teljesítéséig terjedő időtartam.”

60. Az Alkotmánybíróság 19/2020. (VIII. 4.) AB határozata rendelkező részének az első két pontja az alábbi:

„1. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (9) bekezdését, a 153. § (4) bekezdését és a 197. § (10) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja: 2019. január 1-jét megelőzően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére vonatkozó, a jogsértés tudomására jutásától számított hatvan napos határidő elteltét követően a tudomásra jutás kezdőnapja utóbb nem köthető az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének, illetve a hatósági ellenőrzés befejezésének napjához. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (9) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján e törvényhely alkotmányos értelmezéseként

megállapítja, hogy a benne rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül.

2. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (9) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.”

61. A Döntőbizottság a fenti jogszabályi rendelkezések alapján megállapította, tekintettel arra, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja szerinti szervezet kezdeményezte a Döntőbizottság hivatalból való eljárását és a közbeszerzés nem támogatásból valósult meg, a hivatalbóli kezdeményezés benyújtására nyitva álló szubjektív határidőt a Kbt. 152. § (2) bekezdésének első fordulata (a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan nap), az objektív határidőt a Kbt. 152. § (2) bekezdésének a) pontja rögzíti.

A Kbt. 152. § (9) bekezdése és a Kbt. 153. § (4) bekezdése alapján a jogsértés tudomásra jutásának az időpontja megegyezik a szerződés-ellenőrzés befejezésének napjával, amely az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítése.

62. Az Alkotmánybíróság a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozatában vizsgálta a Kbt. 152. § (9), a 153. § (4) és a 197. § (10) bekezdés kapcsolatát. Az Alkotmánybíróság határozatában kifejtett jogi álláspont alapján a Döntőbizottság arra a megállapításra jutott, hogy az AB határozat rendelkező részén belül az első pont első mondatának tárgyi hatálya nem terjed ki a jelen jogorvoslati ügyre, mivel az a 2019. január 1-jét megelőzően létrejött eljárási cselekményekre vonatkozik. Azonban a jelen jogorvoslati ügy tárgyát képező szerződés megkötése (2019. április 23.), módosításai (2019. december 30., 2020. június 30.) és annak teljesítése 2019. január 1-jét követően zajlott le.

63. A Döntőbizottság megállapította, hogy a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat rendelkező részén belül az első pont második mondatának a tárgyi hatálya kiterjed a jelen jogorvoslati ügyre, mert a Kbt. 152. § (9) bekezdése alkalmazandó az esetben, és az Alkotmánybíróság időbeli kereteket nem határozott meg e mondatban foglalt rendelkezésében. E második mondat alapján a Kbt. 152. § (9) bekezdésében rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül. Miként hasonlóképpen a Kbt. 153. § (4) bekezdésben foglalt vélelem is.

64. Az ajánlatkérő eljárásjogi kifogásában azt adta elő, hogy a tudomásszerzés 2022. március 18. – az utolsóként megküldött iratok átvétele – napján, de legalábbis 2022. március 24. (a teljességi nyilatkozat) napján megtörtént. (Határozat 35. pont), mert ezen időpontig minden, az eljárásban releváns dokumentumot benyújtott a kezdeményezőnek.

Az ajánlatkérő álláspontja ezért az – hivatkozással a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat rendelkező részén belül az első pont második mondatában foglalt azon rendelkezésre, hogy a Kbt. 152. § (9) bekezdésében rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül –, hogy a jogsértés tudomásra jutásának időpontja nem a szerződés-ellenőrzés befejezésének napjával egyezik meg, hanem a legutóbb megküldött iratok kézbesítésével, illetve a teljességi nyilatkozat napjával. Ehhez képest a 2022. június 3. napján benyújtott kezdeményezés elkésett.

65. A Döntőbizottság megállapította, hogy az Alkotmánybíróság 19/2020. (VIII. 4.) AB határozata 2020. augusztus 4-én jelent meg a Magyar Közlönyben, viszont 2020. február 1-jétől hatályba lépett a Kbt. 189/A. §-a, amelyben a jogalkotó rendezte a szerződés-ellenőrzési eljárás ügyintézési határideje kezdetének és végének az időpontját. A Döntőbizottság megállapította, hogy a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozatban vizsgált kérdés hatálybalépésének

időpontjában e szabályok még nem voltak hatályban, ezért az Alkotmánybíróság nem lehetett tekintettel rájuk. Ebből következően a Döntőbizottságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy miként értelmezendő a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat rendelkező részén belül az első pont második mondatában rögzített, megdönthető törvényi vélelem a Kbt. 189/A. §-ának fényében.

66. A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy a jogalkotó azáltal, hogy meghatározta a Kbt.-ben a szerződés-ellenőrzési eljárás kezdő és végidőpontját, megalkotta ezen eljárás kereteit, egy behatárolt mederbe terelte azt. Ez alapján a jogalkotó előírta, hogy a Közbeszerzési Hatóság a szerződés ellenőrzésének minden eljárási cselekményét mely időtartam alatt folytathatja le. Ezen előírásból az is következik, hogy meghatározottabbá és kézzelfoghatóbbá vált a szerződés-ellenőrzési eljárás, továbbá az is, hogy a vélt jogsértésről való tudomásra jutást meg kell előznie egy tényállás tisztázási eljárásnak [a Kbt. 189/A. § (3) bekezdésének d) pontja].

67. A Döntőbizottság rámutat arra, hogy a szerződés-ellenőrzési eljárás teljes folyamatának nevesített része az adat- és iratkérés, valamint közlés.

A Kbt. 189/A. § (3) bekezdésének d) pontja alapján, hogy a Közbeszerzési Hatóság ugyanis a tényállás tisztázása érdekében adatokat és iratokat kér az ügyfelektől, ezeket megvizsgálja, döntést hoz az ellenőrzési jegyzőkönyvbe foglalva, és ezt követően fejezi be a szerződés-ellenőrzést az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésével.

Megállapítható tehát, hogy nem lehet egy konkrétan meghatározott eljárásnak (a szerződés-ellenőrzés) a szintén a Kbt.-ben rögzített eljárási cselekményét (az adat- és irat közlést) a vélt jogsértésről való tudomásra jutás időpontjának tekinteni, mivel a jogalkotó az eljárás lezárását jelölte meg akként.

68. A Döntőbizottság mindezek alapján megállapította, hogy a kezdeményezés nem késett el, mert 2022. április 5. napjától, a szerződés-ellenőrzés befejezésének, mint a jogsértésről való tudomásra jutás napjától számított hatvan napon belül nyújtotta azt be a kezdeményező.

A következőkben ezért a Döntőbizottság érdemben vizsgálta meg a hivatalbóli kezdeményezést.

69. A Döntőbizottságnak az első kezdeményezési elem kapcsán – a kezdeményezés keretei között maradván – abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy a kérelmezett megsértette-e a Kbt. 138. § (2) bekezdését.

70. A Döntőbizottság az alábbi jogszabályokra alapozta döntését.

A Kbt. 2. § (7) bekezdése:

„(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.”

A Kbt. 65. § (7) bekezdése:

„(7) Az előírt alkalmassági követelményeknek az ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők bármely más szervezet vagy személy kapacitására támaszkodva is megfelelhetnek, a közöttük fennálló kapcsolat jogi jellegétől függetlenül. Ebben az esetben meg kell jelölni az ajánlatban, több szakaszból álló eljárásban a részvételi jelentkezésben ezt a szervezetet és az eljárást

megindító felhívás vonatkozó pontjának megjelölésével azon alkalmassági követelményt vagy követelményeket, amelynek igazolása érdekében az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ezen szervezet erőforrására vagy arra is támaszkodik. A (8) bekezdésben foglalt eset kivételével csatolni kell az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben a kapacitásait rendelkezésre bocsátó szervezet olyan szerződéses vagy előszerződésben vállalt kötelezettségvállalását tartalmazó okiratot, amely alátámasztja, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állnak majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt.

A Kbt. 138. § (2) bekezdése:

„(2) Az ajánlattevőként szerződő fél a teljesítéshez az alkalmasságának igazolásában részt vett szervezetet a 65. § (7) bekezdése szerint az eljárásban bemutatott kötelezettségvállalásnak megfelelően, valamint a 65. § (9) bekezdésében foglalt esetekben és módon köteles igénybe venni, valamint köteles a teljesítésbe bevonni az alkalmasság igazolásához bemutatott szakembereket. E szervezetek vagy szakemberek bevonása akkor maradhat el, vagy helyettük akkor vonható be más (ideértve az átalakulás, egyesülés, szétválás útján történt jogutódlás eseteit is), ha az ajánlattevő e szervezet vagy szakember nélkül vagy a helyette bevont új szervezettel vagy szakemberrel is megfelel - amennyiben a közbeszerzési eljárásban az adott alkalmassági követelmény tekintetében bemutatott adatok alapján az ajánlatkérő szűkítette az eljárásban részt vevő gazdasági szereplők számát, az eredeti szervezetekkel vagy szakemberrel egyenértékű módon megfelel - azoknak az alkalmassági követelményeknek, amelyeknek az ajánlattevőként szerződő fél a közbeszerzési eljárásban az adott szervezettel vagy szakemberrel együtt felelt meg.”

71. A Döntőbizottság a közbeszerzési eljárásban rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján megállapította, hogy a kérelmezett ajánlatában – a Kbt. 65. § (7) bekezdése szerint – nyilatkozott a felhívásban előírt alkalmassági követelményeknek megfelelő szakemberek/szervezetek (Köszeghy Építész Bt; Cívisterv Bt.; N. A. e.v.) igénybevételéről. A Kbt. 138. § (2) bekezdése főszabályként kimondja, hogy az alkalmasság igazolására bemutatott szakembereket, figyelemmel a Kbt. 65. § (7) bekezdése szerinti kötelezettségvállalásokra, a nyertes ajánlattevő köteles a teljesítés során bevonni, igénybe venni.

72. A kezdeményező állította, hogy az alkalmasság igazolására megjelölt szakemberek/szervezetek közül a kérelmezett nem tudta igazolni, hogy a Cívisterv Bt-t (Zs. I. szakembert) és N. A. e.v.-t ténylegesen bevonta-e a teljesítésbe, hogy az valóban megtörtént. Az eljárásban rendelkezésre bocsátott iratok alapján megállapítható, hogy a kérelmezett szerződéseket kötött Cívisterv Bt-vel és N. A. e.v.-val (2019. október 19. és 2019. május 6. napján) nettó 200-200 ezer forint ellenérték fejében. A szerződések szerint a szakemberek feladata Gyöngyös város településrendezési eszközeinek helyi építési szabályzatának elkészítésében való településrendezői közreműködés. Közelebbről, a terv készítése során, a tervezési feladattal kapcsolatosan, megrendelő számára, településrendezési tervezési feladatát segítő szakmai vélemény adása. A szerződések rögzítik, hogy az érintett szakember: „Véleményét a megrendelő által kezdeményezett szakmai konzultációk során, a vállalkozó szóban adja meg”. A szakvélemény adás, közreműködés írásos dokumentálását a szerződések nem kívánták meg, ilyen kitélt nem tartalmaztak.

A kezdeményező által előzetesen lefolytatott szerződés-ellenőrzési eljárásban a kérelmezett becsatolta Zs. I. és N. A. szakemberek nyilatkozatát (2022. február 15.) arra vonatkozóan, hogy a velük kötött szerződés szerint a teljesítésben részt vettek, azaz szóban szakvéleményt

adtak. Ugyancsak rendelkezésre bocsátott két teljesítésigazolást és azok alapján 2021. október 25. és 26. napján kiállított számlát, valamint igazolta az ellenértékük 2021. október 28. és 29. napján történt átutalását a Cívisterv Bt. és N. A. e.v. részére. Egyéb olyan dokumentumot azonban, amely a teljesítés tényleges megtörténtét utólag is bizonyíthatóan rögzítette volna, a kérelmezett a szerződés-ellenőrzési eljárásban nem csatolt.

A jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő azt nyilatkozta, hogy a nevezett szakemberek a teljesítésben részt vettek, azonban ezt dokumentumokkal ő sem támasztotta alá, azaz nem csatolt olyan iratot (szakmai konzultációról feljegyzést, jegyzőkönyvet, stb.), amelyben a szakemberek által adott szakmai tanácsadás, szakvéleményadás ténye rögzítésre került volna. A formális dokumentumokon (szerződés, teljesítés igazolás, számla, átutalás bizonylata) kívül tehát nem állt rendelkezésre olyan bizonyíték, amely alapján megállapítható lenne, hogy a szakvéleményadás pontosan milyen kérdésekben nyilvánult meg, egyáltalán arra ténylegesen sor került-e, azaz ezáltal megtörtént-e az alkalmassági követelmények igazolására bemutatott szakemberek/szervezet teljesítésbe történő tényleges bevonása.

Maga a kérelmezett a jogorvoslati eljárásban egyáltalán nem tett nyilatkozatot, ekként ő sem csatolt be olyan dokumentumot, amely fentiek igazolására szolgálhatna.

73. A Döntőbizottság a fentiek alapján nem tudta kétséget kizáróan megállapítani, hogy a hivatkozott Kbt. rendelkezéseknek a kérelmezett eljárása megfelelt-e, azaz az alkalmassági követelmények igazolására bemutatott szakemberek/szervezet teljesítésbe történő tényleges bevonása részéről valóban megtörtént-e. A Döntőbizottság rámutat, hogy a kérelmezettnek a Kbt. 138. § (2) bekezdésében foglalt kötelezettségét tudnia kell igazolni is, hiszen csak annak alapján lehet megállapítani, hogy e kötelezettségét valóban teljesítette-e. Amennyiben ezt kellően nem dokumentálja, a bizonyítatlanság hiánya az ő terhére esik. Jelen esetben a felek, elsődlegesen maga a kérelmezett, nem tudta sikerrel igazolni a Kbt. 138. § (2) bekezdésében foglalt kötelezettségnek való megfelelést.

74. A Döntőbizottság a fent előadottak alapján ezért, osztva a kezdeményező kezdeményezésében előadott álláspontját – a Kbt. 145. § (3) bekezdésben biztosított hatásköre alapján, figyelemmel a Kbt. 165. § (2) bekezdésére – megállapította, hogy a kérelmezett megsértette a Kbt. 138. § (2) bekezdését.

75. A Döntőbizottságnak a második kezdeményezési elem kapcsán – a kezdeményezés keretei között maradván – abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy a kérelmezett megsértette-e eljárásával a Kbt. 138. § (4) bekezdését.

76. A Döntőbizottság az alábbi jogszabályokra alapozta döntését.

A Kbt. 138. § (4) bekezdése:

„(4) Az eljárás során az ajánlattevő által bemutatott valamely szervezet vagy szakember bevonásától nem lehet eltekinteni olyan esetben, ha az érintett szerződés sajátos tulajdonságait figyelembe véve az adott személy (szervezet) igénybevétele a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelésekor meghatározó körülménynek minősült. Ilyen esetben csak a jogutódlás olyan eseteiben változhat a bevont szervezet, ha az új szervezet az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény - különös tekintettel a 76. § (3) bekezdés b) pontja szerinti esetben az értékelt személyi állomány - tekintetében az eljárásban bemutatott szervezet jogutódjának tekinthető. Az értékeléskor meghatározó szakember személye csak az ajánlatkérő hozzájárulásával és abban az esetben változhat, ha az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény tekintetében az értékelttel egyenértékű szakember kerül bemutatásra.”

77. A Döntőbizottság a közbeszerzési eljárásban rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján megállapította, hogy a kérelmezett a felhívás II.2.5) pont 2.1 pontja szerinti minőségi értékelési részszempontok igazolása tekintetében dr. K. A., Zs. I. és K. Cs. Á. szakembereket mutatta be.

Az ajánlatkérő a felhívás II.2.5) pont 2.1 pontja szerinti minőségi értékelési részszempontot 30-as súlyszámmal szerepeltette.

A Kbt. 138. § (4) bekezdése főszabályként kimondja, hogy az ajánlattevő által bemutatott valamely szervezet vagy szakember bevonásától nem lehet eltekinteni, ha az adott szakember igénybevétele a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelésekor meghatározó körülménynek minősült.

78. A kezdeményező állította, hogy a minőségi értékelési részszempont igazolására megjelölt szakemberek/szervezetek közül a kérelmezett nem tudta igazolni, hogy Zs. I. szakembert ténylegesen bevonta-e a teljesítésbe, hogy az valóban megtörtént.

79. A Döntőbizottság – hivatkozva a 73-74. pontokban már rögzítettetekre – Zs. I. szakember esetében nem tudta kétséget kizáróan megállapítani, hogy a Kbt. 138. § (4) bekezdésben foglalt rendelkezéseknek a kérelmezett eljárása megfelelt-e, azaz minőségi értékelési részszempont igazolására megjelölt Zs. I. szakember teljesítésbe történő tényleges bevonása részéről valóban megtörtént-e. A Döntőbizottság rámutat, hogy a kérelmezettnek a Kbt. 138. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettségét tudnia kell igazolni is, hiszen csak annak alapján lehet megállapítani, hogy e kötelezettségét valóban teljesítette-e. Amennyiben ezt kellően nem dokumentálja, a bizonyítatlanság hiánya az ő terhére esik. Jelen esetben a felek, elsődlegesen maga a kérelmezett, nem tudta sikerrel igazolni a Kbt. 138. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettségnek való megfelelést sem.

80. A Döntőbizottság a fent előadottak alapján ezért, osztva a kezdeményező kezdeményezésében foglalt álláspontját – a Kbt. 145. § (3) bekezdésben biztosított hatásköre alapján, figyelemmel a Kbt. 165. § (2) bekezdésére – megállapította, hogy a kérelmezett megsértette a Kbt. 138. § (4) bekezdését.

81. A Döntőbizottságnak a harmadik kezdeményezési elem kapcsán – a kezdeményezés keretei között maradván – abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy a felek az 1. sz. szerződésmódosítással megsértették-e a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját.

82. A Döntőbizottság az alábbi jogszabályokra alapozta döntését.

A Kbt. 2. § (7) bekezdése:

„(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.”

A Kbt. 2. § (8) bekezdése:

„(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. 4. § (1) bekezdése:

„(4) A 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, illetve építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötése érdekében az 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek az e törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni.”

A Kbt. 141. § (1) bekezdése:

„(1) Ezen alcím rendelkezéseit alkalmazni kell a szerződés felek – vagy az erre jogosult valamelyik fél – általi módosítására, valamint a felek jogviszonyának a szerződésben foglalt rendelkezéseknek megfelelő változására (a továbbiakban együtt: szerződésmódosítás).

A Kbt. 141. § (2) bekezdése:

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

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

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont:

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

[...]

c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

- ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;
- cb) a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;
- cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a ca) alpont szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes módosítások nettó értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják e rendelkezés megkerülését.”

A Kbt. 141. § (6) bekezdése:

„(6) 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.

83. A Kbt. 4. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek beszerzésüket közbeszerzési eljárás útján kötelesek megvalósítani, különösen a Kbt. 4. § (1) bekezdéséből és a Kbt. 141. § (4) bekezdés felvezető mondatából következően minden beszerzés előtt, így a szerződés módosítása útján megvalósult beszerzést megelőzően is, közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező. Az egyébként kivételes – közbeszerzési eljárás mellőzésével megvalósított – szerződésmódosítás feltételeit a jogszabályok taxatívén sorolják fel, amelyek értelmezésekor a Kbt. 2. § (7) bekezdés első mondata szerinti kógenciára is figyelemmel kell lenni. A Kbt. 141. § (2) bekezdése új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor teszi lehetővé a szerződés módosítását, ha az ellenérték növekedése nem haladja meg a törvényileg meghatározott mértéket. A Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint a közbeszerzési szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges, és mindig lényegesnek kell tekinteni a módosítást, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontja szerinti feltétel jogszerű alkalmazhatósága abban az esetben vizsgálendő, amennyiben a szerződésmódosítás lényeges.

84. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság először az első szerződésmódosítás lényegessége kérdésében foglalt állást.

85. A Kbt. 141. § (6) bekezdés szerinti szerződésmódosításra akkor van lehetőség, amennyiben a módosítás nem minősül lényegesnek. A hivatkozott bekezdés második mondata szerint a szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A Kbt. 50. § (2) bekezdés g) pontja a szerződés időtartamát, illetve a teljesítés határidejét olyan lényeges érdemi körülménynek minősíti, amelyet a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban rögzíteni kell. Az ajánlatkérő mindezeket a felhívás II.1.5. és II. 1.7. pontjaiban (teljesítési határidő, szerződés időtartama) meg is tette. A szerződés időtartama tehát a közbeszerzési szerződés lényeges, érdemi feltétele volt. A rendelkezésre álló iratok szerint a felek a szerződést 2019. április 23. napján kötötték meg. A szerződés szerint a teljesítési határidő legkésőbb 2019. december 31. napja volt. A 1. sz. szerződésmódosítással a felek az eredeti teljesítési határidőt 2020. június 30. napjára módosították. Az szerződésmódosítással tehát az eredeti szerződéses teljesítési határidőt fél évvel (182 nappal) hosszabbították meg. A Döntőbizottság gyakorlata szerint a teljesítési határidő ilyen mértékű több, mint felét meghaladó mértékben történő meghosszabbítása nem vitásan lényeges módosításnak minősül. Minderre figyelemmel a szerződésmódosításra a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti jogalap nem volt alkalmazható.

86. A Döntőbizottság ezek után azt vizsgálta meg, hogy a szerződésmódosítás megfeleltethető volt-e a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti jogalpnak. A hivatkozott szerződésmódosítási jogcím kizárólag az ellenérték növekedése okán teszi lehetővé a szerződésmódosítást. Jelen ügyben a felek szerződésmódosítása nem irányult az ellenérték növelésére, ezért a módosításra a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti jogalap sem volt alkalmazható.

87. A következőkben a Döntőbizottság a felek által hivatkozott, a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti szerződésmódosítás megalapozottságát vizsgálta.

88. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján a következő együttes feltételek teljesülése esetén van lehetőség a szerződés módosítására, ha

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.

Bármely feltétel hiánya esetén a szerződés jogszerű módosítására nem kerülhet sor a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjára alapítottn.

89. A Döntőbizottság az eljárás iratai alapján megállapította, hogy a felek kizárólag a teljesítési határidőt hosszabbították meg, így a Kbt. 141. § (4) bekezdés cb) és cc) pontja szerinti feltételek eleve nem bírtak relevanciával. A teljesítési határidő módosítása önmagában nem változtatta meg a szerződés általános jellegét, a felek szerződésmódosítása nem irányult az ellenérték növelésére. (A Döntőbizottság utóbbi tény kapcsán megjegyzi, hogy emiatt szerződésmódosítási jogalként nem volt alkalmazható a Kbt. 141. § (2) bekezdése sem.)

90. A Döntőbizottságnak ezért a továbbiakban azt kellett vizsgálnia, hogy a felek által a hirdetményben és a szerződésmódosításban szerepeltetett indokok alátámasztják-e a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) pontja szerinti feltétel teljesülését.

91. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja maga is két együttes feltételt kíván meg alkalmazhatóságához. Az ajánlatkérőnek a szerződésmódosítás jogszerűsége alátámasztására egyrészt olyan körülményeket kell igazolnia, amelyek szükségessé teszik a szerződésmódosítást. Másrészt ezeknek a körülményeknek – általa, kellő gondossággal eljárva – előre nem láthatóknak kell lenniük.

92. A Döntőbizottság elsőként az ajánlatkérő által megjelölt körülmények általa kellő gondosság tanúsítása melletti előre nem láthatóságát vizsgálta meg.

Ezzel kapcsolatban a döntőbizottsági és bírósági gyakorlat több esetben is rámutatott arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpont szerinti előre nem láthatóság a szerződés megkötésének időpontjára, illetve a szerződést megelőző előkészítési szakaszra vonatkozatható, ezért a szerződésmódosítás jogszerűségének vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során a kellő gondosságot tanúsította-e. Az előre nem láthatóság követelménye alapvetően akkor valósul meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem lehetett előzetesen tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondosság mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. Azt, hogy az az ajánlatkérő által előre nem látható körülmények a szerződés megkötésekor már fennálltak, de erről az ajánlatkérő nem tudhatott, az ajánlatkérőnek igazolnia kell.

93. A Döntőbizottság rámutat továbbá arra, hogy amennyiben a felek a szerződésmódosításukat az előre nem láthatóság tényére alapítják, akkor nem csupán azt kell igazolni, hogy a módosítás okául szolgáló körülményeket az ajánlatkérő a közbeszerzés kellően gondos és alapos előkészítése ellenére sem láthatta előre, de ok-okozati összefüggésnek is fenn kell állnia az előre nem látható körülmények és a szerződésmódosítás szükségessége között. Ha ugyanis az előre nem látható körülmények nincsenek kihatással a szerződés teljesítésére, akkor önmagában az előre nem láthatóság ténye nem alapozza meg a szerződésmódosítás jogszerűségét. Azt, hogy a felek által hivatkozott előre nem látható

körülmény olyan tényező volt, amely döntő hatást gyakorolt a szerződés határidőben történő teljesíthetőségére, az ajánlatkérőnek szintén igazolnia kell.

94. A Döntőbizottság megvizsgálta a szerződésmódosításhoz vezető okokat, valamint azok rögzítését a szerződés módosításában, továbbá a felek ezzel kapcsolatban a korábbi eljárásokban és jelen jogorvoslati eljárásban tett nyilatkozatait. Ezek alapján a következők állapíthatók meg.

95. Az ajánlatkérő alapvetően két okkal magyarázta az 1. sz. szerződésmódosítás szükségességét: egyrészt olyan nagyszámú lakossági és vállalkozói vélemény, észrevétel érkezett a megrendelőhöz (ajánlatkérőhöz), amelyről több képviselő-testületi ülésen kellett dönteni; másrészt a szerződés megkötését követően került feltöltésre az egyeztető felületre a HMTT módosításának tervezete, amely miatt a helyi településrendezési eszközök hatálybalépésükkor már nem felelnének meg a magasabb szintű terveknek (megyei területrendezési tervek).

96. A Döntőbizottság előzetesen rögzíti, hogy a Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pontja szerint az ajánlatkérő hirdetmény útján köteles közzétenni a szerződés módosításáról szóló tájékoztatót. 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 34. § (12) bekezdése szerint a Kbt. 37. § (1) bekezdés j) pontja szerinti szerződés módosításáról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmény mintáját a 12. melléklet tartalmazza. A 12. melléklet szerinti hirdetmény-minta VI.2. pontjában – többek között – meg kell adni a módosítás okát, jogszabályi alapját.

97. A nyilvánosság, átláthatóság, valamint a verseny tisztasága alapvető követelményére is figyelemmel a módosításról feladott – és a Kbt. 141. § (7) bekezdése alapján kötelezően alkalmazandó – hirdetmény-minta törvényi rendeltetése megjeleníteni azokat a körülményeket, amelyek a szerződés módosítását indokolják. Ez a szerződés módosítása jogszerűségének egyik biztosítója, akként, hogy az ezzel kapcsolatos szabálytalanságok nem kizárólag belső ellenőrzés, illetve adott esetben a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzése során kerülhetnek feltárára, hanem ezeket a nyilvánosság – így különösen az érdekelt versenytársak is – észlelheti. A vonatkozó MvM rendelet szerint a hirdetményben mind a módosítás jogszabályi alapját, mind pedig okát is meg kell adni.

98. Fentiekhez kapcsolódóan és azt alátámasztandó, a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság a Kfv.VI.37.948/2019/5. számú ítéletében kimondta, hogy „a szerződésmódosítás jogszerűségének megítélésénél csak azt lehet vizsgálni, hogy az ajánlatkérő milyen indokokat hozott fel a szerződés módosítására. A hirdetményben nem közölt szerződésmódosításra okot adó körülmény akkor sem értékelhető, ha egyébként alátámasztaná a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontjában foglaltak fennállását” ([25] bekezdés)

99. A Döntőbizottság a fent hivatkozott jogszabályi rendelkezésekben foglaltak és a Kúria elvi érveléssel kimondott megállapítására figyelemmel hangsúlyozza, hogy a szerződésmódosítás indokának meghatározása és ismertetése garanciális jelentőségű a Kbt. alapvető követelményeinek – verseny tisztasága, az átláthatóság és nyilvánosság – érvényesülése szempontjából. A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés módosítását a Kbt. csak meghatározott feltételek fennállása esetén, kivételesen teszi lehetővé. Ennek oka az, hogy a szerződések utólagos módosítása ne szolgálhasson a közbeszerzési törvény versenyeztetési szabályainak későbbi kijátszására. Az ajánlatkérő hirdetményt köteles közzétenni a

Közbeszerzési Értesítőben a szerződés módosításáról. Ezáltal nyílik lehetőség arra, hogy az érdekeltek tudomást szerezzenek a módosítás tényéről és annak indokairól, amely alapján az arra jogosultak eldönthetik azt, hogy az esetleges jogsértő módosítás miatt jogorvoslati kérelmet vagy kezdeményezést terjesszenek-e elő. A kapcsolódó rendelet részletesen meghatározza, hogy az ajánlatkérőnek a szerződés módosítása esetén milyen tartalommal kell a hirdetményt közzétenni. Ez alapján az ajánlatkérőnek a szerződésmódosítás indokát és jogszabályi alapját is meg kell jelölnie. A szerződésmódosítás jogszerűségének megítélésekor ezért kiemelt jelentősége van annak, hogy az ajánlatkérő a hirdetményben mit ad elő a módosítás indokaként. A Döntőbizottság megítélése szerint a közpénzek ésszerű felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtését elérni kívánó jogalkotói cél, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása, a nyilvánosság és az esélyegyenlőség alapelvei rendelkezéseinek érvényesítésének követelménye nem ad arra lehetőséget, hogy a szerződés módosítását az ajánlatkérő utóbb, akár a jogorvoslati eljárás során, a hirdetményben közölt indokoktól eltérően, vagy azokat kiterjesztve indokolja.

100. A Döntőbizottság a fentiek miatt csak azokat az indokokat és azok megalapozottságát vizsgálhatta a szerződésmódosítás okaként, amelyeket a felek a módosításokról feladott hirdetményben szerepeltettek. Azokat az okokat azonban, amelyeket a hirdetményben, továbbá a szerződésmódosításokban sem adtak elő indokolásul, nem vehette figyelembe, még ha adott esetben egyébként alkalmasak lettek volna a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpont szerinti feltétel alátámasztására.

101. A Döntőbizottság kiemeli, hogy ellentmondást érzékelt a felek által a 1. sz. szerződésmódosításban, illetve arról közzétett hirdetményben, illetve az ajánlatkérő utóbb megtett nyilatkozataiban szereplő, a módosítás okául megjelölt egyik indok között.

A szerződésmódosításban és hirdetményben a felek egyik módosítási okként egyértelműen a „nagyszámú lakossági és vállalkozói vélemény, észrevétel” érkezését jelölték meg. Ezt tekintették olyan előre nem látható körülménynek, amely csak a módosítással volt kezelhető (szükségyszerűség). Azt sem a szerződésmódosításban, sem a hirdetményben nem adták elő, hogy miben állt a vélemények, észrevételek számossága, és pontosan milyen okból és mértékben akadályozta a határidőben történő teljesítést, arra leginkább csak általánosságban hivatkoztak.

Az ajánlatkérő kezdeményezésre tett észrevételében (2022. június 23.), valamint későbbi nyilatkozatában (2022. július 15.) egyaránt kifejtette, hogy az időben történő teljesítést gátló körülmény elsősorban a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet szerinti eljárás ún. előzetes tájékoztatási szakaszában megkeresett 10-12 államigazgatási szervtől származó adatszolgáltatás, és annak eredményeként – a hatályos településszerkezeti tervhez képest – végrehajtandó 1226 módosítás volt. Ehhez képest 11 db (amelyből később 1 visszavonásra is került) olyan módosítási igényt jelölt meg, amely lakossági/vállalkozói észrevétel volt, és amelyből származó módosítási igények számukat tekintve nagyszámúnak nem tekinthetők, összevetve különösen az államigazgatási szervek adatközléséből adódó módosítások számával.

102. A Döntőbizottság, hivatkozva a fent megjelölt jogszabályi előírásokban foglalt követelményekre, valamint a Kúria által elvi élel kimondott jogi álláspontra, ezért nem tudta elfogadni az ajánlatkérőnek a módosítás szükségzerű okaként megjelölt azon hivatkozását, amely szerint a módosítás egyik oka az államigazgatási szervektől származó adatszolgáltatás, és annak eredményeként – a hatályos településszerkezeti tervhez képest – végrehajtandó (egyébként valóban számosak tekinthető) 1226 módosítás volt. A Döntőbizottság a

körülmény valóságát, annak tényleges fennállását ezért nem is vizsgálta (ekként nem is vitatja), mivel arra a felek sem az 1. sz. szerződésmódosításban, sem a hirdetményben nem hivatkoztak, illetve a módosítás okaként más körülményt, nevezetesen a lakosság/vállalkozók állítólagosan nagy számban érkező észrevételeit, véleményeit jelölték meg módosítási okként. A Döntőbizottság fentiek alapján csak a szerződésmódosításban és a hirdetményben szereplő okokat vehette figyelembe, az ajánlatkérő azonban ténylegesen más körülményekre hivatkozott, amelyek tekintetében az előre nem láthatóság és szükségszerűség feltételeit a Döntőbizottságnak fentiek okán nem kellett vizsgálnia. Az ajánlatkérő által felhozott 11, később csak 10 db észrevétel számosságát tekintve akadályozó körülménynek (mint váratlanul nagyszámú észrevétel) nem volt tekinthető. Az észrevételek jelentőségét az ajánlatkérő nem mutatta be akként, amely – ha előre nem is volt látható – de önmagában akadályozta volna a határidőben történő teljesítést, azaz szükségszerűen csak a teljesítési határidő módosításával lehetett volna kezelni őket.

103. A Döntőbizottság a másik okként felhozott körülményt, a HMTT módosítását sem tudta olyan indokként elfogadni, amely megalapozta volna a szerződésmódosítás Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja (azon belül a ca) alpont) szerinti feltételt.

A kezdeményező a HMTT változását előre nem látható körülménynek azért nem fogadta el, mert az ajánlatkérőt 2018. július 5. napján elektronikus levél (email) útján értesítette a megyei közgyűlés elnöke a megyei tervek módosításának megkezdéséről.

104. A Döntőbizottság megvizsgálta a Heves Megyei Közgyűlés elnöke 2022. március 10. napján kelt, a szerződés-ellenőrzési eljárásban tett nyilatkozatát, és annak tartalma alapján megállapította, hogy a megyei önkormányzat részéről 2015. május 10. napján a digitális egyeztető felülethez való hozzáférés (regisztrálás) érdekében megkeresték a megye települési önkormányzatait. (Az egyeztető felület lényegi funkciója a megyei területrendezési terv kapcsán az egyeztetési folyamat támogatása.) Majd az alacsony regisztrációs hajlandóság miatt 2018. június 1. napján ismételt megkeresésre került sor. Az ajánlatkérő is, mint önkormányzat ezután vette fel elektronikus levelezés (email) útján a kapcsolatot a regisztráció érdekében, és küldte meg elérhetőségi adatait. Ezt követően a megyei önkormányzat külön is értesítette a településeket – köztük az ajánlatkérőt is 2018. július 5. napján, a korábban megadott email elérhetőségen – azon szándékáról, hogy megkezdje a HMTT módosítását. A közlési forma tekintetében a Döntőbizottság megjegyzi, hogy egyik fél sem cáfolta azok megtörténtét, sem azok tartalmát, és az ajánlatkérő sem tagadta kifejezetten, hogy tudomásszerzése ezáltal bekövetkezett.

A Döntőbizottság e ponton megjegyzi, hogy a fenti közlés kiemelendő jelentőséggel bírt a tekintetben, hogy a szabályozási hierarchiában a megyei területrendezési szabályozás felette áll a helyi településrendezési eszközöknek, azaz utóbbinak meg kell felelnie a magasabb szintű szabályozásnak.

105. A Döntőbizottság a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontban foglalt, az ajánlatkérő által, kellő gondosság tanúsítása melletti, előre nem láthatóság követelménye kapcsán utalni kíván annak Kbt. 28. § (1) bekezdésével való szoros összefüggésére. E rendelkezés ugyanis megkívánja az ajánlatkérőtől, hogy a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alaposággal készítse elő. Ennek körében pedig törvényi elvárás az is, hogy az ajánlatkérő már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekedjen a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére.

A fenti pontban foglaltak alapján az ajánlatkérő kellő gondossága azonban nem volt teljeskörű, amennyiben a regisztrációval (és ekként az időben történő informálódás lehetőségével) részben késlekedett, illetve – amely lényegesebb – a HMTT módosítás

szándékának ismeretében és annak ellenére, a közbeszerzés előkészítése során nem számolt annak esetlegesen a szerződés teljesítését befolyásoló (szerződésmódosítást indukáló) lehetőségével. Lényeges kiemelni, hogy az ajánlatkérő számára is egyértelműen ismeretes volt az a körülmény, hogy a helyi szabályozásnak meg kell felelnie a magasabb szintű településrendezési (országos, megyei) szabályozásoknak. Sőt, a felhívásban maga is rögzítette e követelményt a Felhívás II.1.4. pontjában: „Az új településrendezési eszközöket az országos, területi és települési szintű fejlesztési elhatározások figyelembe vételével kell elkészíteni.” Tehát a közbeszerzési eljárását a hierarchiában magasabb szintű szabályozás lehetséges változásának ismeretében készítette elő, majd kezdte meg, ugyanakkor fentiekre tekintettel – kellő gondossággal tanúsítása mellett – számolnia kellett volna azzal, hogy a megyei szabályozás módosítása kihatással lesz/lehet a közbeszerzés tárgyát képező helyi szabályozás elkészítésére. A Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja ilyen esetben alkalmazható(bb) lett volna ajánlatkérő számára, azaz ha a szerződésben (tervezetében) előre rögzíti a teljesítési határidő későbbi változásának pontos feltételeit és tartalmát, figyelemmel az általa megismert körülményre tekintettel (vagyis a megyei szabályozás módosításának megkezdésére és annak időközben történtő lehetséges hatálybalépésére).

106. A módosítás szükségessége körében a Döntőbizottság, osztva a kezdeményező kifejtett álláspontját – és utalva egyben a Kbt. rendelkezéseinek kógens, azaz eltérést nem engedő mivoltára – rámutat, hogy a szerződésmódosításra vonatkozó rendelkezések [Kbt. 141. § (2), (4), (6) bekezdések] taxatív jelleggel határozzák meg annak lehetséges eseteit. A Kbt. – ellentétben a polgári jog diszpozitív szemléletével (a felek közös akarattal szinte bármikor, bármiben módosíthatják megállapodásukat) –, a közbeszerzési szerződések módosítását csak kivételes esetekben engedi meg. E kivételes törvényi szigor oka pedig az, hogy az ajánlati felhívás és annak megfelelő ajánlatok között a verseny tisztasága, az ajánlattétel során az ajánlattevők esélyegyenlősége, majd az ajánlati kötöttség alapvető kívánalma feltétlenül érvényesüljön, utólag különböző szerződésmódosításokkal ezen elvárások ne csorbulhassanak.

A szerződés teljesítéséhez nem volt szükségszerű a teljesítési határidő meghosszabbítása, mivel az valóban teljesíthető lett volna a hatályban lévő településrendezési szabályokra figyelemmel is. A Döntőbizottság nem vitatja, hogy a folyamatban lévő megyei szabályozás módosítása miatt, racionális és költségkímélő lépés a szerződés módosítása (a teljesítési határidő meghosszabbítása), és hogy annak hiányában az elkészült helyi szabályozás esetlegesen már nem felelt volna meg az időközben hatályba lépő megyei szabályozásnak. Továbbá, hogy ez később költségeket jelentett volna az ajánlatkérőnek, azonban a felek által választott szerződésmódosítási jogalap nem volt alkalmas arra, hogy a hivatkozott körülmény alapján a módosítás jogszerű lehessen. A közbeszerzés ajánlatkérő általi megfelelően gondos előkészítése esetében a felek – mint arról a Döntőbizottság fentebb már említést tett – módosításukként választhatták volna a Kbt. egy megfelelőbb szerződésmódosítási jogalapját.

107. A Döntőbizottság a fenti pontokban előadottak alapján ezért megállapította, hogy az 1. sz. szerződésmódosítás nem felelt meg a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti feltételnek, ezért – a Kbt. 145. § (3) bekezdésben biztosított hatásköre alapján, figyelemmel a Kbt. 165. § (2) bekezdésére – az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértették a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját.

108. A Döntőbizottságnak a negyedik kezdeményezési elem kapcsán – a kezdeményezés keretei között maradván – abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy a felek 2. sz. szerződésmódosítása nem ütközött-e a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjába.

109. A Döntőbizottság a feltehető jogsértés vizsgálata során döntését a 82. pontban már megjelölt jogszabályokra alapozta. A Döntőbizottság azok megisméltése nélkül ehelyütt is hivatkozik a határozat 83-89. pontjaiban kifejtettekre, amelyek a 2. sz. szerződésmódosításra is vonatkoznak. A módosítás lényeges mivolta körében a Döntőbizottság az alábbi megállapításokat teszi. A szerződés szerint a teljesítési határidő legkésőbb 2019. december 31. napja. A 1. sz. szerződésmódosítással a felek az eredeti teljesítési határidőt 2020. június 30. napjára módosították. Az szerződésmódosítással tehát az eredeti szerződéses teljesítési határidőt fél évvel (182 nappal) hosszabbították meg. A 2. sz. szerződésmódosítással a felek az új teljesítési határidőt 2020. október 30. napjára módosították. Az szerződésmódosítással a teljesítési határidőt további négy hónappal (123 nappal) hosszabbították meg. A teljesítési határidő ilyen jelentős mértékű további meghosszabbítása lényeges módosításnak minősül, arra a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti jogalap ezért nem volt alkalmazható.

110. A Döntőbizottság a továbbiakban azt vizsgálta meg, hogy a felek által a hirdetményben és a szerződésmódosításban szerepeltetett indokok alátámasztják-e a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) pontja szerinti feltétel teljesülését a 2. sz. szerződésmódosítás során. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja két együttes feltételt kíván meg alkalmazhatóságához. Az ajánlatkérőnek a szerződésmódosítás jogszerűsége alátámasztására egyrészt olyan körülményeket kell igazolnia, amelyek szükségessé teszik a szerződésmódosítást. Másrészt ezeknek a körülményeknek – általa, kellő gondossággal eljárva – előre nem láthatóknak kell lenniük.

111. A felek által megjelölt – már az 1. sz. szerződésmódosítás indokaként is hivatkozott – HMTT módosításának elhúzóda, mint a teljesítési határidő módosítására okot adó egyik körülmény kapcsán a Döntőbizottság hivatkozik határozata 103-106. pontjaiban rögzítettek, amelyre figyelemmel a HMTT módosítása, mint előre nem látható, és a módosítás szükségességét alátámasztó körülmény, a 2. sz. szerződésmódosítás indokaként sem volt elfogadható.

112. A módosítás másik okaként a felek a COVID-19 járvány kitörése miatt bevezetett korlátozó intézkedéseket jelölték meg, amely miatt a helyi szabályozás kialakításának folyamata lelassult, akadályoztatva volt (a munkaközi véleményezési eljárás és partnerségi egyeztetési eljárás megkezdése a korlátozó intézkedések miatt késlekedett). Az ajánlatkérő jelen jogorvoslati eljárásban tett nyilatkozatában kifejezetten hivatkozott továbbá az önkormányzatuk főépítésének akadályoztatására is. (Határozat 45. pont)

A Döntőbizottság ennek kapcsán ismét hivatkozik határozata 98-101. pontjaira, azaz hogy a módosítás indokaként csak a módosításkor előadott, a hirdetményben is megjelölt indokok vehetők figyelembe. Az utólagosan előadott körülmények érékelésére akkor sincs mód, ha egyébként alkalmasak lettek volna a módosítás okszerű alátámasztására.

Jelen esetben a felek által előadott indok a munkaközi véleményezés és partnerségi egyeztetés körében lefolytatandó észrevételezési, véleményezési feladat lebonyolításának járványügyi intézkedések miatti korlátozottsága, késelemes megkezdhetősége volt. Kiemelve a lakossági fórum megtartásának ellehetetlenülését.

Az ajánlatkérő későbbi nyilatkozatában azonban a főépítész akadályoztatottságát is kiemelte okként, akinek személyéhez kötődött a szabályozási tervek és építési szabályzatok ellenőrzése (a régi és az új összevetése). Ezen körülmény azonban a szerződésmódosításban, hirdetményben említésre nem került.

113. A Döntőbizottság önmagában nem vitatja azon tény, hogy a COVID-19 járvány jelentős hatással volt a társadalomra, azon belül szinte valamennyi társadalmi csoportban a

magán- és közéletre egyaránt kihatott, továbbá a pandémiás helyzet az élet számos területén okozott fennakadásokat. Jelen esetben is nyilvánvalóan voltak ilyen körülmények, ahogy azt az ajánlatkérő is megemlítette. Nyilvánvaló az is, hogy a járvány megjelenése és elterjedése – legalábbis az ajánlatkérő által – nem volt előrelátható, ez különösebb bizonyítást nem igényel. Azonban a Döntőbizottság azt is megállapította, hogy az ajánlatkérő erre való hivatkozása csak általánosságban történt a szerződésmódosításban, hirdetményben. Nem tudta azonban egyértelműen levezetni, hogy a helyi szabályozás elkészítése folyamatában, és pontosan annak mely pontjain eredményezett olyan akadályt, amely miatt a módosítás elkerülhetetlen volt, azaz arra szükségszerűen sort kellett kerítenie.

A Döntőbizottság rámutat arra, hogy a módosítás jogszerűségének megítélésénél nem elegendő pusztán az indokok megjelölése, hanem azt az ok-okozati viszonyt is tudni kell igazolni, amely az indok és a módosítás szükségessége közötti közvetlen kapcsolatot valószínűsíti. Jelen ügyben ezt az ok-okozati összefüggést az ajánlatkérő nem támasztotta alá sikerrel, az általa előadottak és csatolt dokumentumok nem igazolják kétséget kizáróan a módosítás okaként felhozott körülmény (COVID-19 járvány) és a teljesítés késedelme közvetlen összefüggését.

114. A Döntőbizottság a fenti pontokban előadottak alapján megállapította, hogy a 2. sz. szerződésmódosítás nem felelt meg a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti feltételnek, ezért – a Kbt. 145. § (3) bekezdésben biztosított hatásköre alapján, figyelemmel a Kbt. 165. § (2) bekezdésére – az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját.

115. A Döntőbizottság vizsgálta annak lehetőségét is, hogy a felek szerződésmódosítása megfelelh-e a Kbt. más, a szerződésmódosításra jogalapot biztosító rendelkezéseinek, azonban – utalva jelen határozat 89. pontjára – ilyet nem talált.

116. A Döntőbizottságnak az ötödik kezdeményezési elem kapcsán – a kezdeményezés keretei között maradván – abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e eljárásával a Kbt. 142. § (1) bekezdését.

117. A Kbt. 142. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ajánlatkérő köteles dokumentálni a szerződés teljesítésére vonatkozó adatokat, ennek keretében köteles ellenőrizni és dokumentálni azon szerződéses kötelezettségek teljesítését, amelyeket a közbeszerzési eljárásban az értékelés során figyelembe vett, valamint minden, a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítést, annak okait és – adott esetben – a szerződésszegéssel kapcsolatos igények érvényesítését.

A Kbt. 46. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását – annak előkészítésétől az eljárás alapján kötött szerződés teljesítéséig – írásban köteles dokumentálni. Ugyanezen § (2) bekezdése kimondja, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítésével, lefolytatásával kapcsolatban keletkezett összes iratot a közbeszerzési eljárás lezárulásától [37. § (2) bekezdés], a szerződés teljesítésével kapcsolatos összes iratot a szerződés teljesítésétől számított legalább öt évig meg kell őrizni. Ha a közbeszerzéssel kapcsolatban jogorvoslati eljárás indult, az iratokat a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának megtámadására nyitva álló határidő elteltéig, közigazgatási per esetén a közigazgatási per jogerős befejezéséig, de legalább öt évig kell megőrizni. Az ajánlatkérő az EKR-ben szereplő adatokat legalább ezen időtartam alatt - amennyiben jogszabály hosszabb iratmegőrzési időt ír elő, az előírt hosszabb időtartam alatt - megőrzi.

118. A kezdeményező az első és második kezdeményezési elemében jogsértésként kérte megállapítani az alkalmassági és a minőségi értékelési szempontok körében bemutatott szakemberek tényleges bevonásának bizonyíthatlanságát, amelyet a Döntőbizottság megalapozottnak talált és az ott levezetett indokolása szerint a kérelmezett terhére jogsértésként megállapította.

119. A Döntőbizottság jelen kezdeményezési elem kapcsán megvizsgálta továbbá, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 142. § (1) bekezdésben foglalt kötelezettségeként ellenőrizte és dokumentálta-e a szerződés teljesítését, illetve annak körében konkrétan az alkalmassági és a minőségi értékelési szempontok körében bemutatott szakemberek a teljesítés során ténylegesen bevonásra kerültek-e, azaz a Kbt. 138. § (2) és (4) bekezdéseinek teljesülését. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló dokumentumok alapján nem tudta megállapítani, hogy az ajánlatkérő fenti jogszabályi kötelezettségének eleget tett volna. Az ajánlatkérő emellett a jogorvoslati eljárásban sem csatolt olyan dokumentumot, amely alapján a kötelezettség teljesítése megállapítható lenne. A kezdeményezésre tett észrevételében általánosságban utalt arra, hogy tudomása szerint a szakemberek teljesítésbe történt bevonásának ellenőrzése megtörtént. Ezen állítását azonban később sem támasztotta alá megfelelő dokumentumokkal.

120. A Döntőbizottság a fenti pontokban előadottak alapján ezért – a Kbt. 145. § (3) bekezdésben biztosított hatásköre alapján, figyelemmel a Kbt. 165. § (2) bekezdésére – megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 142. § (1) bekezdését is.

121. A Kbt. 165. § (2) bekezdése alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában:
e) a (6) bekezdésben meghatározott esetekben a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki.

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

A Kbt. 165. § (7) bekezdése 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 Kbt. 165. § (11) bekezdése alapján a Döntőbizottság a bírság összegének megállapításakor az eset összes körülményét, így különösen

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

122. A Döntőbizottság előre bocsátja, hogy a fent hivatkozott jogszabályhelyekre tekintettel a bírság kiszabását nem mérlegelhetette, azt a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja alapján kötelező volt kiszabnia. Mérlegelésre csak a bírság mértékének megállapításakor volt törvényi

lehetősége. A Döntőbizottság rögzíti továbbá, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, azaz a Döntőbizottságnak nem kell vizsgálnia, hogy mely okból, vagy milyen vélekedés alapján nem kerültek betartásra a közbeszerzési szabályok. (Kúria Kfv.II.37.434/2017/12. számú ítélete). A Döntőbizottság ezért a megállapított jogsértéssel összefüggésben a szerződésmódosítást jogsértő módon megvalósító mindkét féllel, vagyis az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben is bírságot szabott ki. E döntésénél a Kbt. 141. § (1) bekezdésében foglaltakra – amely a szerződésmódosítás feltételeit a „felekre” nézve rögzíti –, illetve az Európai Unió Bírósága C-263/19. sz. ítéletében foglaltakra is tekintettel volt.

123. A Döntőbizottság a kiszabott bírság összegénél figyelembe vette a jogsértések súlyát, vagyis azt, hogy a szerződés jogsértő módosítása, illetve a jogszerű teljesítés figyelemmel kísérésének elmulasztása súlyos jogsértésnek minősül. A Döntőbizottság értékelt a jogsértések adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását is. Ugyanakkor a közbeszerzés értéke relatív alacsony volt; a jogsértések megvalósítása óta hosszabb idő (mintegy két év) telt el; a jogsértéseknek nem volt kihatása az eljárást lezáró döntésre; az ajánlatkérő/kérelmezett jogsértése szándékosságára utaló körülményt a Döntőbizottság nem tárt fel. A közbeszerzés saját forrásból valósult meg, így visszafizetési szankció nem kapcsolódik hozzá, amely ezért enyhítő körülményként nem volt figyelembe vehető.

A Döntőbizottság az eset összes körülményét számításba véve, a fenti szempontok kifejezett mérlegelését követően a rendelkező részben meghatározott mértékű bírságot szabta ki az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben, figyelembe véve a jogsértés megvalósításában való közrehatásuk és felelősségük mértékét is.

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

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

B u d a p e s t, 2022. augusztus 17.

Dr. Hodnik Ákos sk
közbeszerzési biztos
a tanács elnöke

Nagyné Bankó Helga sk
közbeszerzési biztos

Dr. Szvetnik Ágnes 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 (kizárólag elektronikus úton)
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága (kizárólag elektronikus úton)
5. Miniszterelnökség (kizárólag elektronikus úton)