



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG**  
**KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

1026 Budapest, Riadó u. 5.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: [kozbeszerzes.hu](http://kozbeszerzes.hu)

**Az ügy iktatószáma:**

D.59/9/2023.

**A tanács tagjai:** Dr. Peleskey Viktória közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke,  
Bán János közbeszerzési biztos, Dr. Kozsuch Edina közbeszerzési biztos

**A hivatalbóli kezdeményező:**

Közbeszerzési Hatóság Elnöke  
(Budapest, Riadó u. 5.)

**A hivatalbóli kezdeményező képviselője:**

Dr. Simon Enikő felelős akkreditált  
közbeszerzési szaktanácsadó  
(Budapest, Riadó u. 5.)

**Az ajánlatkérő:**

Balatonőszöd Község Önkormányzata  
(Balatonőszöd, Szabadság u. 89.)

**Az ajánlatkérő képviselője:**

Dr. Varga Enikő felelős akkreditált  
közbeszerzési szaktanácsadó  
(Budapest, Kresz Géza u. 37/B. fsz/1.)

**A kérelmezett:**

„BALATON-ÚT” Kft.  
(Balatonboglár, Klapka u. 33.)

**A kérelmezett képviselője:**

Dr. Varga Enikő felelős akkreditált  
közbeszerzési szaktanácsadó  
(Budapest, Kresz Géza u. 37/B. fsz/1.)

**A beszerzés tárgya, értéke:** „B.őszöd, 078 hrsz-ú mezőgazdasági földút felújítása”, becsült érték: 57.076.877.-Ft (EKR000660312022)

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

**H A T Á R O Z A T** –ot.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy az ajánlatkérő az első kezdeményezési elem körében megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 28. § (1) bekezdését.

A második kezdeményezési elem körében a Döntőbizottság megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontját.

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

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

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható annak kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

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

1. Az ajánlatkérő a 2022. július 8-án feladott, és a Közbeszerzési Értesítő 2022/133 számában 13939/2022 iktatószámon 2022. július 12-én megjelent ajánlati felhívással a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Harmadik Része, 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított a bevezető részben meghatározott építési beruházás tárgyában. Az eljárás lefolytatására az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (a továbbiakban: EKR) került sor EKR000660312022 számon.

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

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

„Balatonőszöd, 078 hrsz-ú mezőgazdasági földút mechanikai stabilizációja. Ajánlatkérő a 078 hrsz-ú mezőgazdasági földút út mechanikai stabilizációját kívánja elvégeztetni, mely a 7. sz. főút 128+420 km sz-ben bal oldalon meglévő kiépített útsatlakozás folytatásaként készül, és tart Balatonőszöd, 074 hrsz-ú útig. Az út jelenleg meglévő földút, mely nehezen járható mezőgazdasági út. Cél, hogy a tárgyi mezőgazdasági út javításával a környező mezőgazdasági területek könnyebben, az év során időjárás függvényében, de hosszabb időszakban megközelíthetők legyenek.

A mechanikai stabilizáció a Balatonőszöd 078 hrsz-ú külterületi mezőgazdasági út területén, a meglévő földút nyomvonalán, végig önkormányzati tulajdonú útterület telekkönyvi határán belül valósul meg, idegen területet az útépités nem vesz igénybe.

Az elvégzendő munkák részletezését a Műszaki dokumentumok és Árazatlan költségvetés tartalmazza. Az építéssel érintett területeken nem található műemlék, illetve nincs nyilvántartott műemléki érték. A kivitelezés építési engedélyhez nem kötött. [...]

A felhívás II.2.3) pontja szerint a teljesítés helye: Magyarország, 8637 Balatonőszöd, HRSZ 078.

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

„Balatonőszöd, 078 hrsz-ú mezőgazdasági földút mechanikai stabilizációja.

A tárgyi út státusza: önkormányzati törzsvagyongba tartozó földút, osztályba sorolása az e-ÚT 01.03.13 Útügyi Műszaki Előírásnak megfelelően külterületi mezőgazdasági mellékút; tervezési osztályba sorolása alapján »S« jelű síkvidéki, korlátozás nélküli környezeti körülménnyel. Az út teljes hossza 1026,56 m, melyből a 7 sz. főút csatlakozásánál a meglévő kiépítés 25 m, melynek szélesítése és felújítása szükséges. Közel 120 m hosszban zúzalékkal javított, utána elvadult földút, hosszabb szakaszokon elburjánzott növény és cserje fedi. A 074

hrsz-ú önkormányzati úti csatlakozásnál, az 1+026,56 km végszelvényénél a meglévő csatlakozás beton kiépítésű, annak állapota megfelel.

Az építési beruházás mennyisége:

A tervezett Balatonőszöd, 078 hrsz-ú földút stabilizáció vízszintes vonalvezetése: a 7 sz. főút 128+420 km sz-ben meglévő 25 m hosszón útcsatlakozás szélesítésével és felújításával indul a 0+000 km sz-el. Onnan tovább az út terület tengelyvonalának figyelembevételével halad a földút nyomvonalán, egyenes 0+125 km sz-ig, ahol egy 2°os jobb törés után tovább egyenes 0+174,41 km sz-ig. A következő szakaszon egyenes és 5 db R= 340 m sugarú rövid ívekkel szabdalva eléri a 0+603,87 km sz-t. Majd egyenes 426,69 m hosszón, ahol eléri az 1+026,56 km végszelvényt, a 074 hrsz-ú úti csatlakozást.

A tervezett út magassági vonalvezetése követi a meglévő földút magassági vonalvezetését, azt kiegyenlítve, átlag 20 cm –rel kiemelve. A 0+000 km sz-től lejt 10 m hosszón 1,5 %-ot, majd egy 5 m-es vízszintes szakasz után 0,8-2,5 között változó %-kal emelkedik az 1+000 km sz-ig, ahonnan 20 m hosszú 1,19%-os esés után emelkedik 1%-kal az 1+026,56 km végszelvényig.

Forgalmi adatok, keresztmetszeti kialakítás, pályaszerkezet: A tervezett út külterületi mellékút, ahol a jelenlegi forgalom kisebb 500 E/nap-nál. A forgalom növekedés a javítás után sem várható, jellemzően továbbra is a jelenlegi mezőgazdasági célforgalom várható. Az út a szomszédos mezőgazdasági területek megközelítését szolgálja. A tervezett keresztmetszeti kialakítás megfelel a vonatkozó műszaki előírásoknak. A javított földút szélessége 6,0 m, jellemzően 1,50-1,50 m padka szélességgel kialakítva. Padka építés nem készül a 0+125 km sz-nél egy 49,50 m hosszú szakaszon, mert ott egy kerítés és egy elektromos tanszformátor ház leszűkíti az út területet.

A földút oldalesése tükörszinten kialakítandó. Az út oldalesése 2,5-2,5 %, a padka 5-5 % oldaleséssel tervezett a csapadékvíz lepelszerű levezetésének biztosítása érdekében. A tükörszint megfelelő kialakítása és tömörítése (min. 92%) és  $E_{2min} = 65 \text{ MN/m}^2$  érték elérése után az építendő réteg: 25+5 cm vtg. folytonos szemszerkezetű zúzottkő (FKZA). Csapadékvíz elvezető árok tervezésére nem került sor, tekintettel a sík területre és a jól szikkadó talajra. Viszont a földút gyorsabb kiszáradása érdekében a 0+200-0+250, a 0+350-0+500 és a 0+550-0+600 km sz-ek között szükséges egy-egy szikkasztó árok meghúzása, és ezek mentén a padkaszivárgók megépítése a lejtés irányába az árokig.

Közúti csomópontok, útlejárók, kapubejárók: Vasúti keresztezés, közúti csomópont nem épül. A tervezett úton 5 db földút csatlakozás található. A csatlakozásoknál 10-10 fm hosszón sárrázó építése szükséges 3,0- 3,0 m szélességben, 25 cm vtg. zúzottkővel. Környezetvédelem: Földvédelem: Az építés céljára ideiglenesen igénybe vett depónia területeket a munka befejezése után rendezett állapotban kell visszaadni.

Hulladékkezelés: A kivitelezés során az utépítési hulladékok tárolását, elszállítását és kezelésének feltételeit a kivitelező által készített organizációs tervnek kell tartalmaznia.

Földmunka, Vízelvezés.

Forgalomtechnika: Az építés során az építés idejére ideiglenes forgalomkorlátozást kell életbe léptetni. Részletesen a műszaki leírásban.”

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

1. Egyösszegű nettó ajánlati ár (HUF) / Súlyszám: 70
2. A felhívás III.1.3) M/2.1. pontjában meghatározott szakember alkalmassági minimumkövetelményen felüli, felelős műszaki vezetőként szerzett szakmai többlettapasztalata) / Súlyszám: 20
3. Többletjótállás időtartama, a minimum 36 hónapos jótállási időn felül hónapokban megadva (min. 0 hónap, max. 24 hónap) / Súlyszám: 10

A felhívás II.2.7) pontja szerint a szerződés kezdete: 2022/08/01, befejezése: 2022/11/30.

A felhívás II.2.12) pontja szerint a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel vagy programmal kapcsolatos, a projekt száma vagy hivatkozási száma: VP6-7.2.1.1-21 kódszámú felhívás.

3. A közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott, a KULCS Mérnöki Vállalkozó Kft. által 2021. június 28-án készített „Balatonőszöd 078 HRSZ. mezőgazdasági földút Mechanikai stabilizáció építési tervéhez Korszerűségi felülvizsgálat” elnevezésű tervdokumentáció és műszaki leírás részeként az „U-6 Ideiglenes forgalomkorlátozás” elnevezésű dokumentum – többek között – a következőket tartalmazta:

„[...]

Tervezett munkakezdés: 2022.05.15.

Tervezett befejezés: 2022.09.15.

[...]

Az útépitési technológiának és ütemezésének figyelembevételével az utat az építési időre szakaszosan félpályában, vagy teljes szélességben le kell zárni. Tekintettel arra, hogy a tárgyi út meglévő utakról két irányból is megközelíthető, ennek akadálya nincsen, de az építés ütemezését a mezőgazdasági munkákkal össze kell hangolni és minden érintettet időben erről értesíteni szükséges. A teljes lezárást csak a legszükségesebb időre szabad a forgalom elől szakaszosan lezárni.”

4. Az ajánlattételi határidő lejártáig, 2022. július 27-ig négy ajánlat érkezett, ajánlatot tett a kérelmezett és a Juhai és Társa Kft. is. Az ajánlatkérő 2022. augusztus 11-én készítette el és küldte meg az ajánlattevőknek az összegezést, amely szerint az eljárás eredményes volt, a nyertes ajánlattevő a kérelmezett lett, a Juhai és Társa Kft. ajánlata érvénytelen lett.

5. A Juhai és Társa Kft. 2022. augusztus 16-án előzetes vitarendezési kérelemmel fordult az ajánlatkérőhöz az ajánlata érvénytelenné nyilvánítása miatt, amelyet az ajánlatkérő 2022. augusztus 19-én elutasított.

6. Az ajánlatkérő, mint megrendelő és a kérelmezett, mint vállalkozó 2022. augusztus 24-én kötötték meg a vállalkozási szerződést 51.939.450.-Ft értékben, aminek releváns rendelkezései a következők voltak:

V.2. pont:

„A szerződés szerinti munkaterület átadásának határideje, határnapja:

Megrendelő az építési munkaterületet Vállalkozó részére a szerződés teljesítéséhez alkalmas állapotban, a szerződés megkötésétől számított 5 napon belül, de legkésőbb 2022. augusztus 30. napjáig köteles átadni, melynek megtörténtét Felek az építési naplóban kötelesek rögzíteni. Megrendelő köteles a munkaterület átadásával egyidejűleg ismertetni Vállalkozóval a munkahely munkavédelmi, tűzrendészeti és vagyonvédelmi sajátosságait.

A építési napló megnyitásának határideje, határnapja: a munkaterület átadásának napja.

A szerződés teljesítésének véghatárideje, határnapja: a munkaterület átadásától számított 2022. november 30. napja.

Határidőben teljesít a Vállalkozó, ha az átadás-átvétel a fentiekben előírt teljesítési határidőn belül megkezdődik.”

7. Az eljárás eredményéről 2022. augusztus 24-én feladott tájékoztató hirdetmény a Közbeszerzési Értesítő 2022/167 számában 18308/2022 iktatószámon jelent meg 2022. augusztus 29-én.

8. 2022. augusztus 26-án négy földtulajdonos a következőkkel kereste meg az ajánlatkérőt:

„Tisztelt Polgármester Úr!

Azzal kérelemmel fordulunk Önhöz, hogy a segítségét kérjük az alábbi problémánkban.

A 078 HRSZ önkormányzati tulajdonú út felújítása kapcsán tudomásunkra jutott, hogy a terület átadás-átvételére a napokban kerülne sor, amely kapcsán egyeztetve a megvalósítást végző vállalkozással, olyan lezárásokra kerülne sor, amely erősen akadályozná a szeptember/októberi mezőgazdasági munkálatokat.

Ön is tudja, hogy az említett útszakaszon közelíthető meg több olyan földterület is, amelyet a munkavégzés miatt nem tudnánk megközelíteni, ami számunkra gazdasági kárral járna — kérem szíves segítségét, hogy két hónapra a beruházást függesszék fel, utána a tavaszi időszakig részünkről akadályt nem jelentene a beruházás.”

9. Az ajánlatkérő és a kérelmezett 2022. augusztus 26-án egyeztetést tartott az érintettekkel, amelyen három gazdálkodó képviseltette magát. Az egyeztetés jegyzőkönyve szerint:

„J.A., mint a kivitelező Balaton-Út Kft ügyvezetője köszönti a megjelenteket, elmondja, hogy a »B.őszöd, 078 hrsz-ú mezőgazdasági földút felújítása« tárgyú vállalkozási szerződést 2022.08.24-én aláírták, így a felújítási munkákat elkezdénék, ezzel kapcsolatban szükséges a megjelent földtulajdonosokkal az őszi termőföldi munkálatok miatt a felújítást összehangolni. A kivitelező képviselője ismerteti a tervezett ütemtervet, mikor terveznek részleges és mikor teljes útzárat a kivitelezés során. Hangsúlyozza, hogy a teljes útzár a lehető legszűkebb időintervallumban tervezett, de a megfelelő minőségű felújításhoz szükséges és elkerülhetetlen lesz.

Földtulajdonosok jelzik, hogy a közbeszerzés előtti, nyár elején történt szóbeli egyeztetésekhez képest komoly változások álltak be a gazdálkodási körülményekben. Az energiaárak elszabadultak, a gazdasági környezetben komoly bizonytalanság tapasztalható, így a kerülő utakon való betakarítás és egyéb munkálatok (szántás, boronálás, magágy előkészítés stb) elvégzése nem racionális, komoly többletköltségekkel jár, amit a jelenlegi helyzetben nem tudnak viselni. Az üzemanyag árak növekedése, a szárítókhoz szükséges gáz árának növekedése, valamint az »évszázad aszálya« együttesen komoly gondot jelentenek a gazdaságok működtetésében, ezért kérik a lezárások eltolását, a munkavégzés átütemezését, annak érdekében, hogy az őszi munkálatokat a szokásos úton tudják elvégezni, ezzel is csökkentve a jelentős költségeiket.

Megrendelő jelzi, hogy az út felújításával a gazdálkodók munkakörülményei javulnak, ezért szükséges a korábbi egyeztetéseken elfogadottak szerinti kivitelezés.

Gazdálkodók jelzik, hogy értik a fejlesztés szükségességét, támogatják is azt, nem a megvalósítást próbálják akadályozni, csak a jelenlegi vis major helyzet miatt kérik az álláspontjuk figyelembe vételét.

Megrendelő és a kivitelező elfogadta a gazdálkodók kérését. Ígértet tesznek, hogy azt figyelembe véve szervezik meg a munkát.”

10. A munkaterületet az ajánlatkérő 2022. augusztus 26-án adta át a kérelmezett részére. Az építési napló 2022. augusztus 26-i bejegyzése szerint a kérelmezett megkezdte a munkaterület előkészítését, amelyet 2022. szeptember 5-ig a munkanapokon folyamatosan végzett.

11. A Juhai és Társa Kft. 2022. augusztus 29-én jogorvoslati kérelmet nyújtott be az ajánlatkérő eljárást lezáró összegezése ellen a Döntőbizottságnál.

12. A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást – a kérelmezői hiánypótlás teljesítése után – 2022. szeptember 5-én indította meg D.340/2022 szám alatt.

13. Az építési napló 2022. szeptember 6-i – az ajánlatkérő műszaki ellenőre és a kérelmezett által tett közös – naplóbejegyzése szerint:

„A beruházó és kivitelező képviselői a munkaterületet közösen bejárták és a következő megállapítást teszik. Tekintettel a 2022. aug. 26-án kelt földtulajdonosok által írt beadványra, valamint 2022. szept. 5-én Közbeszerzési Hatóságnál jogorvoslati eljárás indítására az építési munkálatokat mai nappal felfüggesztjük.”

14. 2022. október 20-án három tulajdonos aláírásával jelezte, hogy beleegyezik a földút felújítási munkák folytatásába.

15. A Döntőbizottság a Juhai és Társa Kft. jogorvoslati kérelmét 2022. október 24-én a D.340/16/2022. számú határozatával elutasította.

16. Az építési napló 2022. október 25-i – az ajánlatkérő műszaki ellenőre és a kérelmezett által tett közös – naplóbejegyzése szerint:

„A Közbeszerzési Hatóság 2022. október 24-i határozatával a jogorvoslati eljárást megszüntette. A szerződésben vállalt kivitelezési munkák végzését kivitelező mai nappal folytatja.”

17. A felek a szerződést 2022. november 9-én módosították, az eredeti teljesítési határidőt – a szerződés V.2. pontjának 3. bekezdését módosítva – meghosszabbították, a szerződés teljesítési véghatárideje, határnapja a munkaterület átadásától számított 2023. március 31. napja lett. A módosítási jogalként a felek a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját jelölték meg. A szerződésmódosítás 2.1. pontja szerint:

„Megrendelő részére 2022. augusztus 26. napján megkeresés érkezett a Balatonöszöd, 078 hrsz-ú mezőgazdasági földútról megközelítéssel érintett földterület tulajdonosaitól, mely szerint az őszi (szeptember-október havi) betakarítási munkálatokat teljesen ellehetetlenítené a 078 hrsz-ú mezőgazdasági földút felújítása, ugyanis az őszi betakarítási munkálatokkal érintett földterületek kizárólag a 078 hrsz-ú mezőgazdasági földútról közelíthetők meg, a betakarítás késedelme és/vagy elmaradása a mezőgazdasági földútról megközelítéssel érintett földterület tulajdonosainak jelentős gazdasági kárral járna, így az őszi (szeptember-november havi) betakarítási munkálatok elvégzésének idejére a kivitelezési munkálatok felfüggesztését kérik.

Megrendelő a Vállalkozó akadályközlését elfogadta.”

A szerződésmódosítás 2.2. pontja szerint:

„Felek a teljesítés határidejére vonatkozó rendelkezést a közbeszerzésekről szóló 2015. évi XCLIII. törvény (továbbiakban: Kbt.) 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján módosítják.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának ca) alpontja alapján, a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket Megrendelő előre nem láthatott kellő gondossággal eljárva sem, mivel az őszi (szeptember-november havi) betakarítási munkálatokat teljesen ellehetetlenítené a 078 hrsz-ú mezőgazdasági földút felújítása, és a betakarítás késedelme és/vagy elmaradása a mezőgazdasági földútról megközelítéssel érintett földterület tulajdonosainak jelentős gazdasági kárral járna.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának cb) alpontja alapján, a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét, miszerint sem a szerződés tárgyában, sem a műszaki leírásban szereplő feladatokban nem történik változás a módosítást követően.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának cc) alpontja alapján az ellenérték növekedés nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50 %-át, ugyanis az ellenérték nem módosul.”

18. A szerződésmódosításról 2022. november 30-án feladott tájékoztató hirdetmény a Közbeszerzési Értesítő 2022/236 számában 24615/2022 iktatószámmon jelent meg 2022. december 5-én. A hirdetmény VI.2.2) és VII.1) pontjaiban a módosítás indokai a következőképpen kerültek megadásra:

„A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának ca) alpontja alapján a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket Megrendelő előre nem láthatott kellő gondossággal eljárva sem az alábbiak miatt: Megrendelő – a Kbt. 131. § (6) bekezdése szerinti határidőben – 2022. augusztus 24. napján kötötte meg a nyertes ajánlattevővel. A közbeszerzési eljárással összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárása megindítására vonatkozó végzését 2022. szeptember 5-én kapta kézhez. A fentieket közvetlen megelőzően érkezett megkeresés Megrendelő részére, a Balatonöszöd, 078 hrsz-ú mezőgazdasági földútról megközelítéssel érintett földterület tulajdonosaitól, hogy az őszi (szeptember-november havi) betakarítási munkálatok elvégzésének idejére a kivitelezési munkálatokat függesszék fel, ugyanis az őszi betakarítási munkálatokkal érintett földterületek kizárólag a 078 hrsz-ú mezőgazdasági földútról közelíthetőek meg, a betakarítás késedelme és/vagy elmaradása a mezőgazdasági földútról megközelítéssel érintett földterület tulajdonosainak jelentős gazdasági kárral járna. Megrendelő részére korábban ilyen tartalmú megkeresés nem érkezett, nem is számíthatott rá, mivel a felújítási munkálatok elvégzésének szükségessége, ténye ismeretes, ideje valószínűsíthető volt a földtulajdonosok számára, a betakarítási munkák elvégzésének helyszínét pedig Megrendelő egy nehezen járható mellékútról megközelíthetőnek minősítette. Tekintettel azonban azon új körülményre, hogy az eljárásban jogorvoslati eljárás indult, a munkaterület átvételét követően a Felek a szerződés teljesítésének felfüggesztése mellett határoztak a jogorvoslati eljárás idejére, figyelemmel a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva. A szerződés teljesítésére előírt eredeti határidő 2022. november 30. volt, azonban a teljesítés október végéig, azaz a 3 hónapból 2 hónap időtartamra felfüggesztésre került, mely idő alatt munkavégzésre nem került sor, a felfüggesztés tényéről tájékoztatta a földtulajdonosokat. A szerződés teljesítésének felfüggesztése oka megszűnését követően Felek számára egyértelművé vált, hogy a szerződés szerinti teljesítésre csupán 1 hónap áll rendelkezésre, mely időtartam alatt nem végezhetőek el szerződés szerűen az előírt munkálatok, melyet nehezítendő a csapadékos időjárási körülmények és a földtulajdonos gazdálkodók munka-, erőgépeinek releváns földúton történő használata. Így az esetleges tulajdonosi gazdasági károk megtérítésének elkerülése, valamint a szerződés szerű teljesítés érdekében Felek a teljesítési határidő meghosszabbítása mellett határoztak. Ajánlatkérő tehát kellő gondosság tanúsítása mellett sem láthatta előre, hogy a szerződés teljesítése felfüggesztésre kerül, továbbá a fő (legrövidebb) útvonal lezárása és a mezőgazdasági munka-, erőgépek kerülőútra kényszerítése az üzemanyagárak ugrásszerű megnövekedésével plusz gazdasági károkkal jár a gazdálkodóknak. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának cb) alpontja alapján, a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét, miszerint sem a szerződés tárgyában, sem a műszaki leírásban szereplő feladatokban nem történik változás a módosítást követően. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának cc) alpontjának is megfelel, ugyanis az ellenérték nem módosult.”

### **A hivatalbóli kezdeményezés**

19. A hivatalbóli kezdeményező 2023. február 9-én érkezett, a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja és Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján benyújtott hivatalbóli

kezdeményezésében két kezdeményezési elemet terjesztett elő. Kérte a jogsértések megállapítását és bírság kiszabását az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben.

20. A kezdeményezés első eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését, mivel nem megfelelően készítette elő a közbeszerzési eljárását, tekintettel arra, hogy nem kereste meg a környező mezőgazdasági területek tulajdonosait, velük az őszi mezőgazdasági munkák ideje és az útfelújítás ütemezése tekintetében nem egyeztetett.

21. A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése igen nagy körültekintést igényel az ajánlatkérők részéről, ugyanis az előkészítés során figyelembe kell venni az eljárás lefolytatásának menetét és a teljesítés teljes folyamatát meghatározó körülményeket. Amennyiben az ajánlatkérő az előkészítési fázisban nincs kellő tekintettel a megkötendő szerződés teljesítésére kiható – már az előkészítés során is fennálló, ismerhető – körülményekre, kockázatokra, ennek korrigálása a későbbiekben jogi akadályokba ütközhet.

22. A Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a közbeszerzési eljárás megfelelő alapossgal történő előkészítésének kötelezettsége azt az elvárást támasztja az ajánlatkérővel szemben, hogy az előkészítés során minden lehetséges döntési alternatívát és annak megoldását számításba vegyen, továbbá már az előkészítés során a teljesítés folyamatát is át kell gondolnia, vagyis előre mérlegelnie kell minden olyan körülményt, amely a tervezett projekt megvalósíthatóságát befolyásolhatja. Ezen túlmenően a megfelelő előkészítés által megelőzhető, hogy a szerződés teljesítése során olyan problémák merüljenek fel, amelyek miatt a későbbiekben a szerződés módosítása válhat szükségessé.

23. A Kbt. rögzíti, hogy milyen körben, mely körülmények vizsgálata alapján kell az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás előkészítése során eljárnia, ez a felsorolás azonban nem taxatív, mindig az adott szerzési igény határozza meg azon körülmények, feltételek körét, amelyet az ajánlatkérőnek a Kbt. kógenciája alapján figyelembe kell vennie.

24. A hivatalbóli kezdeményező szerint a jelen hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés tárgya szerinti közbeszerzési eljárás előkészítő cselekményei körébe tartozik többek között a közbeszerzési szerződés tekintetében a megfelelő teljesítési határidő/teljesítési időszak meghatározása, a teljesítés folyamatának alapos átgondolása, megtervezése, figyelemmel arra, hogy a kivitelezés olyan mezőgazdasági utat érint, amelyen keresztül közelítik meg a gazdák a földjeiket. A hivatalbóli kezdeményező szerint a Kbt. 28. § (1) bekezdése körébe nemcsak a kiírás szakmai tartalmának megfelelő összeállítása tartozik, hanem a teljesítés ütemezését is alaposan át kell gondolni, különösen, ha az ajánlatkérő a teljesítési véghatáridőt fix időpontban határozza meg. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során azonban nem járt el megfelelő alapossgal a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az alábbiakra tekintettel.

25. Az ajánlatkérőhöz 2022. augusztus 26-án intézett levelében négy földtulajdonos kérte a szerződés szerinti beruházás kivitelezésének felfüggesztését 2 hónapra. A földtulajdonosok levelükben utaltak arra, hogy tudomásuk szerint hamarosan sor kerül a munkaterület átadására, melyre tekintettel olyan lezárásokra kerülne sor a kivitelezéssel összefüggésben, amely erősen akadályozná szeptember/október hónapokban a mezőgazdasági munkálatokat. A földtulajdonosok levelében foglaltak szerint a beruházás tárgyát képező útszakaszon közelíthető meg több olyan földterület is, amelyet a munkavégzés miatt nem tudnának megközelíteni, és amely számukra gazdasági kárral járna.

Az ajánlatkérő és a kérelmezett hatósági eljárásban tett nyilatkozata szerint: „Megrendelő részére korábban ilyen tartalmú megkeresés nem érkezett, nem is számíthatott rá, mivel a felújítási munkálatok elvégzésének szükségessége, ténye ismeretes, ideje valószínűsíthető volt a földtulajdonosok számára, a betakarítási munkák elvégzésének helyszínét pedig Megrendelő egy nehezen járható mellékútról megközelíthetőnek minősítette, de a gazdasági körülmények jelentős változása (infláció növekedése, energiaárak növekedése) érzékenyvé tette a gazdasági szereplőket minden változásra, ami erős érdekérvényesítésre sarkalta őket – ez nem volt előre látható.”

26. Az ajánlatkérő nyilatkozatához csatolta az érintett földterületek térképszelvényét, jelölve azokon a betakarítási munkákkal érintett földterületek megközelítési lehetőségeit a Balatonöszöd, 078 hrsz.-ú útról, valamint az egyéb mellékutakról. Az ajánlatkérő nyilatkozata szerint: „A csatolt 1-es számú zárás nélküli eset során (zöld szín) a majorból induló erőgépek a lehető legrövidebb úton érik el a termőföldeket. A csatolt 2-es számú zárás eset során (narancssárga szín) a majorból induló erőgépek jelentős kerülővel tudják megközelíteni az egyes területeket. A térképszelvények 1:10000 arányúak, a valóságban ezek több kilométeres kerülők. Megítélésünk szerint a 078 HRSz – közbeszerzés tárgyát képező út bár láthatóan kétszer olyan széles, mint bármelyik mellékút, azért még felületes műszaki ismeret birtokában is tényként kezeltük, hogy a kisebb utak is járhatóak. A helyzethez képest kellő körültekintéssel jártunk el, de az, hogy a támogató okiratot mikor kapjuk kézhez, ahhoz képest milyen gyorsasággal valósul meg a közbeszerzési eljárás, és, hogy a gazdák ezen idő alatt milyen típusú terményt vetnek – ez milyen nehézségeket okoz, nem beszélve az energiaárak miatti feszült gazdasági légkörről, ez nehezen tervezhető, nem előrelátható.”

27. A hivatalbóli kezdeményező szerint az ajánlatkérő előtt ismert körülmény volt, hogy a Balatonöszöd, 078 hrsz.-ú földút a környező mezőgazdasági területek megközelítését szolgálja, hiszen a beruházás a felhívás II.1.4) pontja alapján éppen azzal a tervezett céllal kerül megvalósításra, hogy az út minőségének javításával az érintett földterületek könnyebben, rosszabb időjárási viszonyok között is megközelíthetők legyenek.

28. A felhívás és a közbeszerzési dokumentumok alapján az ajánlatkérő a kivitelezést megvalósíthatónak ítélte meg részleges/félpályás lezárással a felújítás időtartamára, figyelemmel arra, hogy a környező mezőgazdasági földeket kerülőúton megközelíthetőnek találta. A hivatalbóli kezdeményező szerint azonban a megfelelő alaposágú előkészítés körében az ajánlatkérőnek meg kellett volna győződnie arról, hogy az általa tervezett megoldás a földek megközelítésére tényleges, reális alternatíva, azaz használhatók-e a kisebb utak az időleges közlekedésre.

29. Tekintettel továbbá arra, hogy a közbeszerzési dokumentáció részét képező, az ideiglenes forgalomkorlátozás vonatkozásában készült, 2021. június 28-án kelt dokumentumban is rögzítésre került, hogy „az építés ütemezését a mezőgazdasági munkákkal össze kell hangolni és minden érintettet időben erről értesíteni szükséges”, a hivatalbóli kezdeményező szerint az ajánlatkérőnek a Kbt. 28. § (1) bekezdése szerinti megfelelő alaposággal történő előkészítés körében szükségképpen meg kellett volna keresni a környező mezőgazdasági területek tulajdonosait, velük az őszi mezőgazdasági munkák ideje és az útfelújítás ütemezése tekintetében egyeztetni. A szerződés teljesítési időszakát az ajánlatkérőnek úgy kellett volna meghatároznia, hogy az a legkevesbé ütközzön a mezőgazdasági munkák elvégzésének idejével, a félpályás lezárást, valamint a kerülő utak használatát olyan időszakokra kellett volna ütemezni, amelyben kevésbé intenzív a mezőgazdasági munkavégzés.

A hivatalbóli kezdeményező rendelkezésére azonban nem állnak olyan dokumentumok, amelyek azt igazolnák, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően a kerülőutak használhatóságáról meggyőződött volna, valamint az érintett tulajdonosokat megkereste, illetve velük egyeztetett volna.

30. A hivatalbóli kezdeményező szerint az ajánlatkérő a megfelelő alaposágú előkészítés körében nem fogadhatta volna el – a felületes műszaki ismeretere alapítottnan – tényként, hogy a jelen hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés tárgya szerinti mezőgazdasági földút forgalmát a kisebb utak képesek lesznek kezelni. Az ajánlatkérő részéről a megfelelő alaposágú előkészítés körében elvárható lett volna annak vizsgálata, hogy az őszi betakarítás során a földtulajdonosok részéről valóban megoldható lesz-e a földjeik megközelítése az alternatív útvonalakon, azok állapotának/méretének megfelelőségére tekintettel.

31. A hivatalbóli kezdeményező szerint továbbá az ajánlatkérő részéről valószínűsíthetően annak ellenére maradt el a közbeszerzési eljárás előkészítése során az érintett földtulajdonosok előzetes megkeresése és velük az egyeztetés, hogy az ajánlatkérőnek az általa, a szerződés teljesítésére prognosztizált időszak tekintetében – a közbeszerzési dokumentumok alapján is – számolnia kellett volna azzal, hogy az őszi mezőgazdasági munkavégzés időszaka egybe eshet a szerződés teljesítésének időszakával. Az előzetes egyeztetés elmaradásának okán az ajánlatkérő a munkaterületet munkavégzésre a szerződés szerint ugyan át tudta adni, azonban „a gazdasági szereplők erős érdekérvényesítése miatt” a kérelmezett a kivitelezést szerződésszerűen, az előre meghatározott fix teljesítési időpontra nem tudta teljesíteni.

32. Mindezekre figyelemmel a hivatalbóli kezdeményező szerint, amennyiben az ajánlatkérő a Kbt. 28. § (1) bekezdése szerint készíti elő a közbeszerzési eljárását, elkerülhető lett volna, hogy a szerződés megkötését követően, a földtulajdonosok megkeresésének eleget téve, a teljesítési határidő meghosszabbítása érdekében a szerződés módosítása váljon szükségessé.

33. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás előkészítése körében a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglalt jogszabályi kötelezettségből adódóan a kerülőutak megfelelőségét kellő alaposággal fel kellett volna mérnie, egyeztetnie kellett volna az érintett földtulajdonosokkal, hogy az őszi betakarítási munkák elvégzése a szerződés teljesítését milyen módon befolyásolhatja, és ezekre tekintettel kellett volna a szerződés teljesítésének ütemezését meghatározni. A hivatalbóli kezdeményező szerint az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás megfelelő alaposágú előkészítése körében a teljesítést meghatározó valós körülményeket kellett volna figyelembe vennie, vagyis azt, hogy a környező mezőgazdasági földek folyamatos művelés alatt állnak, elkerülve ezzel, hogy a földek megközelítése akadályba ütközzön.

34. Mindezekre tekintettel az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során feltételezhetően nem tett eleget a Kbt.-ben foglalt kötelezettségének, megsértve ezzel a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

35. A kezdeményezés második eleme szerint az ajánlatkérő és a kérelmezett a szerződés 2022. november 9-én történt módosításával megsértették a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját, mivel a szerződésmódosítás nem felel meg annak a feltételnek, hogy a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

36. A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján az ajánlatkérőnek a szerződésmódosítás jogszerűsége alátámasztására egyrészt olyan körülményeket kell igazolnia, amelyek szükségessé teszik a szerződésmódosítást, másrészt ezeknek a körülményeknek az ajánlatkérő oldalán beálló, előre nem látható körülménynek kell lenniük. A szerződés módosítása akkor jogszerű a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján, amennyiben a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem volt tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondosság mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott.

37. A Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5. számú ítéletének 25. pontjában foglaltak szerint „[...] a szerződésmódosítás jogszerűségének megítélésénél csak azt lehet vizsgálni, hogy az ajánlatkérő milyen indokokat hozott fel szerződés módosítására. A hirdetményben nem közölt szerződésmódosításra okot adó körülmény akkor sem értékelhető, ha egyébként alátámasztaná a 141. § (4) bekezdés ca) alpontjában foglaltak fennállását. [...]”

38. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a szerződésmódosításban és a szerződésmódosításról közzétett hirdetményben megjelölt indokok, valamint az ajánlatkérő és a kérelmezett nyilatkozatai alapján a szerződésmódosítás tekintetében a felek által megjelölt, a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalap fennállta nem igazolt az alábbiakra figyelemmel.

39. A szerződésmódosításról szóló tájékoztató hirdetmény VII.1) pontja szerint a földterület tulajdonosainak megkeresését követően – melyben a betakarítási munkálatok elvégzésének idejére a kivitelezési munkálatok felfüggesztését kérték az ajánlatkérőtől – azon új körülményre tekintettel, hogy a közbeszerzési eljárással összefüggésben a Döntőbizottság jogorvoslati eljárást indított, a szerződő felek a munkaterület átadását követően a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának időtartamára a szerződés teljesítését felfüggesztették. Az ajánlatkérő – a tájékoztató hirdetmény szerint – kellő gondosság tanúsítása mellett sem láthatta előre, hogy a szerződés teljesítése felfüggesztésre kerül.

40. A hivatalbóli kezdeményező szerint ugyan a szerződésmódosításról szóló tájékoztató hirdetményben, valamint az építési naplóban a felfüggesztés indokaként egyértelműen a Döntőbizottság jogorvoslati eljárása került megjelölésre, a felfüggesztés időtartama is a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának befejezéséhez igazodott, azonban, függetlenül attól, hogy a szerződés teljesítésének felfüggesztésére a földtulajdonosok megkeresésére, vagy a Döntőbizottság jogorvoslati eljárására tekintettel került sor, a megjelölt indokok egyike sem értékelhető az ajánlatkérő részéről előre nem látható körülményként az alábbiak okán.

41. Az ajánlatkérő előtt már a közbeszerzési eljárás előkészítésekor, ekként a szerződés megkötésekor ismert körülmény volt, hogy a Balatonöszöd, 078 hrsz.-ú mezőgazdasági földút a szomszédos mezőgazdasági földterületek megközelítését szolgálja, amely körülményt a szerződés teljesítési időszakának/időtartamának meghatározásakor az ajánlatkérőnek mindenképpen figyelembe kellett volna vennie.

42. Ugyancsak nem minősülhet az ajánlatkérő által előre nem látható körülménynek a hivatalbóli kezdeményező szerint az, hogy az ajánlatkérő 2022. szeptember 5-én kapta kézhez a Döntőbizottság ugyanezen a napon kelt, D.340/4/2022. iktatószámú végzését jogorvoslati eljárás megindításáról.

43. Az ajánlatkérő nyilatkozata szerint „...Sem az Ajánlatkérő, sem a Kivitelező nem tudna és nem kívánt egy olyan szerződést megvalósítani, amelynél esetleg felmerül a gyanú és nem igazolódik annak alaptalansága, hogy nem a legkedvezőbb, érdemben megfelelő ajánlat kerül megvalósításra, figyelemmel a támogatás tényére is. A támogatás vagy annak egy része visszafizetése nem lehetett opció e kis költségvetésből gazdálkodó ajánlatkérő szervezetnél. A kis költségvetésű Ajánlatkérő közbeszerzése szerinti kivitelezése megvalósítása érdekében a szerződéskötésre – a pályázatban foglalt szűk teljesítési határidőket betartva – a moratórium leteltét követően azonnal sor került, és a Közbeszerzési Döntőbizottságnál fellebbező fél pedig az utolsó napon adta be a fellebbezését és gyakorlatilag a jogorvoslati eljárás elindulásáról már csak szerződéskötés után értesültünk, mivel a Hatóságnak is több napra van szüksége az eljárás adminisztratív elindításához.”

44. A kérelmezett nyilatkozata a Döntőbizottság előtt folyamatban volt jogorvoslati eljárás okán a szerződés módosításának szükségessége tekintetében az alábbiakat tartalmazza: „2022. 08. 29-én beérkezett a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz a jogorvoslati kérelem, erről vállalkozásunk 2022. 09. 05-én értesült, így az Ajánlatkérővel közösen 2022. 09. 06-án a kivitelezési munkálatokat felfüggesztettük. Ezt az építési naplóban közösen dokumentáltuk. A munkák felfüggesztésének oka a jogorvoslati eljárásból eredő jogbizonytalanság, mivel elmarasztaló ítélet akár a szerződés megszüntetését is maga után vonhatta volna. Az Ajánlatkérő és a Kivitelező meg kívánta várni a jogorvoslati eljárás eredményét, hogy a közbeszerzési eljárás tényleges nyertese végezhesse el a beszerzés tárgyát képező útfelújítást. A kivitelezés megkezdését akadályozta, nehezítette a helyi gazdasági élet – akceptálható kérése – a lezárások eltolására, különös tekintettel az energiaárak elszabadulása és a nem megfelelő mezőgazdasági időjárás miatt egyébként is rossz terméskörből adódó nehéz gazdasági évről. Az események alakulása nem volt előre látható kellő körültekintés ellenére sem. 2022. 10. 24-én a jogorvoslati eljárásban számunkra kedvező eredmény született, illetve a mezőgazdasági termény betakarítás is megvalósult, így 2022. 10. 25-én folytattuk a kivitelezési munkálatokat.”

45. Az ajánlatkérő, mint a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti ajánlatkérő, a közbeszerzési értékhatárt elérő értékű beszerzései tekintetében a Kbt. szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatására, és ezzel összefüggésben a Kbt. rendelkezéseinek betartására köteles. Az ajánlatkérő számára ismert volt azon körülmény, hogy a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik, azaz olyan jogok és kötelezettségek terhelik bizonyos értékhatárt meghaladó beszerzései vonatkozásában, mely kötelezettségek nem merülnek ki a közbeszerzési eljárás lefolytatásával. A Kbt. vonatkozó rendelkezései az arra jogosultak számára, adott határidőn belül biztosítják a lehetőséget – a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt – a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére, amelynek reális lehetőségével az ajánlatkérőnek számolnia kellett volna, így a Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás kezdeményezése sem tekinthető a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pont ca) alpontja szerinti előre nem látható körülménynek, ezen indokra hivatkozva a hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a szerződés jogszerűen nem volt módosítható.

46. Erre tekintettel a hivatalbóli kezdeményező szerint a szerződésmódosítás tekintetében a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti azon konjunktív feltétel, hogy a szerződés módosítását olyan körülmények tették szükségessé, amelyet a kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő nem láthatott előre, nem áll fenn.

47. A hivatalbóli kezdeményező megjegyezte, hogy a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontja szerint a Döntőbizottságnak határozatában a jogsértés megállapítása mellett abban az esetben van lehetősége az ajánlatkérő közbeszerzési eljárás során hozott vagy azt lezáró döntésének a megsemmisítésére, ha e döntés alapján a szerződést még nem kötötték meg, így jelen esetben a Döntőbizottság a Kbt. 165. § (3) bekezdésének b) pontjára tekintettel a jogsértés megállapítása esetén sem hozhatott volna olyan döntést, amellyel az ajánlatkérő közbeszerzési eljárást lezáró döntését megsemmisítette volna, így az eljárás nyertes gazdasági szereplőjének a személyében sem következhetett be változás.

48. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint továbbá sem a szerződésmódosításról közzétett tájékoztató hirdetményben foglaltak, sem az ajánlatkérő és a kérelmezett nyilatkozatai alapján nem került alátámasztásra, hogy a földtulajdonosok kivitelezés felfüggesztésére vonatkozó kérelmére, továbbá a Döntőbizottság előtt kezdeményezett jogorvoslati eljárásra, valamint az azt lezáró döntésre tekintettel szükséges lett volna a szerződés teljesítésének felfüggesztése.

49. A szerződésmódosításról közzétett hirdetményben, valamint az ajánlatkérő és a kérelmezett nyilatkozataiban foglaltak alapján a felek azon új körülményre tekintettel döntöttek a szerződés teljesítésének felfüggesztése mellett, hogy tudomást szereztek arról, hogy a Döntőbizottság előtt jogorvoslati eljárás indult, amelyet alátámasztanak a kivitelezésről vezetett építési napló bejegyzései is. Tekintettel arra, hogy a jogorvoslati eljárás lefolytatása és az annak eredményeként hozott döntés a szerződés teljesítését a fentiek szerint nem befolyásolta, a kérelmezett szerződésszerű teljesítését nem akadályozta, így a hivatalbóli kezdeményező szerint ezen okból nem dönthettek a szerződő felek megalapozottan a teljesítés felfüggesztésének szükségességéről.

50. Erre tekintettel a hivatalbóli kezdeményező szerint a szerződésmódosítás tekintetében a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti másik konjunktív feltétel, a szükségesség sem áll fenn.

51. A fentiekre tekintettel a hivatalbóli kezdeményező szerint a felek a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján a szerződést úgy módosították, hogy annak Kbt.-ben meghatározott ca) alpontja szerinti előre nem láthatóság és szükségesség követelménye valószínűsíthetően nem állt fenn, melyre tekintettel a szerződésmódosítás feltételezhetően a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjába ütközik.

### **Az ajánlatkérő észrevétele**

52. Az ajánlatkérő álláspontja szerint a hivatalbóli kezdeményező kezdeményezése alaptalan, kérte a kezdeményezés valamennyi elemének elutasítását.

53. Az ajánlatkérő észrevételében a hivatalbóli kezdeményezés első elemével kapcsolatban előadta, hogy a jogkérdés tárgya a Kbt. 28. § (1) bekezdésének az ajánlatkérő általi megsértése, amely szabály a Kbt. szerződéseket szabályozó fejezetétől eltérő fejezetben, sőt a Kbt. másik részében található. A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet már címében is iránymutatást ad az alkalmazási körére, azaz a megkötött szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzésére irányul a jogszabály. Ezt erősíti a hivatkozott Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése

is, az ellenőrzés tehát nem a közbeszerzési eljárás előkészítésére, hanem az annak eredményeként megkötött szerződés teljesítésére kell, hogy irányuljon.

54. Az ajánlatkérő – függetlenül a fenti bekezdésben foglalt eljárásjogi kifogás tartalmától – cáfolta a hivatalbóli kezdeményező kérelmében foglaltakat, ugyanis véleménye szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást a lehető legnagyobb alapossággal készítette elő, figyelemmel a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltakra.

55. Az eljárás előkészítése 2022. II. negyedév végén, III. negyedév elején zajlott. Az ajánlatkérő ekkor részletesen körül járta a kivitelezést érintő kérdéseket, így különös figyelmet fordított a teljesítési határidő megadására is. Mivel a hasonló nagyságrendű és műszaki tartalmú kivitelezések átlagosan 2 hónap alatt teljesíthetők, az ajánlatkérő is ekként határozta meg a teljesítés határidejét, de figyelemmel volt e körben a pályázat során tett vállalására is. Az ajánlatkérő kiemeli, hogy a tárgyi eljárásban, azaz az ajánlattételi szakaszban, és a bírálati szakaszban sem került sor az eljárás előkészítésébe tartozó kérdés (így a teljesítési határidő) és dokumentumok vonatkozásában kifogás, észrevétel, azaz kiegészítő tájékoztatás iránti kérés, előzetes vitarendezési kérelem vagy jogorvoslati kérelem benyújtására.

56. Az ajánlatkérő által az előkészítés körében érintett közbeszerzési dokumentumok a rendelkezésre álló műszaki információk figyelembe vételével készült, amely az előkészítés és az eljárás megindításának pillanatában biztosította, hogy az eljárásban érdeklődő gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérő már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekedett a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére. Azon tény is figyelembe vételre került, hogy a téli hónapokban az időjárási körülmények nagyban befolyásolják a munkavégzés lehetőségét, illetve egyes folyamatok (pl. aszfaltozás) nem is végezhetőek. Ezért került a 2022. november 30., mint teljesítési határidő (és nem időtartam, nem későbbi időpont) megállapításra.

57. Az őszi betakarítási munkálatok miatt több egyeztetésre is sor került az érintett gazdákkal, annak érdekében, hogy a betakarítási munkák ne késleltessék, ne zavarják a kivitelezési munkálatokat. Ezen egyeztetéseken megállapodás született az ajánlatkérő és a gazdák között, hogy a nehezen járható, jóval nagyobb kerülőt igénylő mellékutat fogják használni, hiszen a fejlesztés az ő érdekeiket is szolgálja.

58. Az ajánlatkérő utalt arra, hogy ennek érdekében már az ajánlatban kérte az organizációs terv becsatolását, amely alapján a 078 hrsz-ú mezőgazdasági földút további kiépítésének elvégzésére, az „útépítés térbeni összehangolására” vonatkozó tervet, javaslatot a szerződés teljesítésének megvalósítási szakaszára. Az érdeklődő gazdasági szereplők te(he)ttek az építési folyamatokra, munkára organizációs megvalósítási megoldást, mindezt úgy, hogy a helyszín megtekintése, felmérése alapján valamennyi gazdasági szereplő számára lehetőség volt, megoldható volt, a helyszínnel kapcsolatos egyedi körülményeket a műszaki leírás tartalmazta.

59. Az ajánlatkérő tehát közbeszerzés előkészítése során arra is figyelemmel volt, hogy a kért organizációs terv a helyszín egyedi bejárásával egy, az adott szakmában jártas szakvállalkozó cég által történő felmérést követően nehézség nélkül elkészíthető legyen az ajánlatkérő által elvárt minimális teljesítési adatokkal, figyelemmel a közbeszerzés tárgyának,

mennyiségének nagyságára is, továbbá azon körülményre, hogy a kis költségvetésű ajánlatkérő közbeszerzését európai uniós forrásból, és a pályázatban foglalt szűk teljesítési határidőket betartva egy előre előkészített, szamon kérhető terv szerint valósítja/valósítaná meg.

60. A fentiek alapján került sor a közbeszerzési eljárás megindítására 2022. július 8-án, amikor a 2022 júliusában bejelentett „elszabaduló” energiaárak alapvetően változtatták meg az egyensúlyi helyzetet. Az ajánlatkérő valószínűsíti, hogy a jelentősen megnövekedő energiaárak, azt ezt körülvevő bizonytalanság az érintett gazdákat is cselekvésre, a gazdálkodásuk átgondolására sarkallta, a 2022. július végi, augusztusi időszak energetikai, gazdasági szempontból komoly bizonytalanságban telt. Folyamatosak voltak az energiaágazatot érő rossz hírek, nehéz kilátások. Ezt követő helyzetben került sor 2022. augusztus 26-án az érintett gazdák részéről annak jelzésére, hogy a fejlesztendő úton szükséges a betakarítási munkákat elvégezniük, mivel elmondásuk alapján az elszabaduló energiaárak, az akkoriban érzékelhető bizonytalan helyzet miatt racionalizálták gazdálkodásukat, és már nem volt reális és vállalható opció a betakarítás kerülő úton történő megvalósítása. Egy gazdaságban az üzemanyag árak, a szárításhoz kapcsolódó földgázárak és egyéb szükséges energia ára komoly tételt jelentenek. Abban a megváltozott gazdasági helyzetben logikus lépésnek tűnt részükről, hogy a lehető legkisebb költséggel végezzék a betakarítást, ezzel racionalizálva a működésüket. Ezt az ajánlatkérő nem láthatta előre, még kellő gondosság tanúsítása mellett sem.

61. Az ajánlatkérő előadta (bár nem hivatkozott rá módosítási jogalapként), hogy a módosítást tekintve előre nem látható körülmény volt az „évszázad aszálya” is, ami szintén a gazdálkodókat sújtotta. 2022 nyár elején, azaz a gazdákkal történt egyeztetések alkalmával (az előkészítéskor) nem volt előre látható ilyen súlyos aszály. Emiatt is a költségek minimalizálására kellett a gazdáknak törekedniük.

62. Ezen együttes körülmények eredményezték az előkészítés során kialakult egyezmény tartalmának gazdálkodók részéről történő megváltozását.

63. A közbeszerzési eljárással összefüggésben jogorvoslati eljárásra került sor, az ajánlatkérő a Döntőbizottság jogorvoslati eljárása megindítására vonatkozó végzését 2022. szeptember 5-én kapta kézhez. A jogorvoslati eljárás komoly kockázatokat hordozott magában az ajánlatkérő szempontjából. Egy esetleges marasztaló ítélet esetén a támogatási szerződésben szereplő támogatási összeg csökkentése is felmerült, mint lehetséges kimenetel. Ebben az esetben a bírság összegét az ajánlatkérőnek saját forrás bevonásával kellett volna helyettesítenie, amely nem áll/állt rendelkezésre. Tehát egy marasztaló ítélet esetén, a támogatási szerződés támogatási összeg csökkentése miatt nem állt volna rendelkezésre megfelelő összegű fedezet az ajánlatkérőnél a beruházás megvalósítására. Emiatt volt szükség a kivitelezési tevékenység felfüggesztésére a Döntőbizottsághoz beadott jogorvoslati kérelem elbírálásának időszakára, figyelemmel a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva.

64. A szerződés teljesítésére előírt eredeti határidő 2022. november 30. volt, azonban a teljesítés október végéig, azaz a 3 hónapból 2 hónap időtartamra felfüggesztésre került, mely idő alatt munkavégzésre nem került sor, a felfüggesztés tényéről az ajánlatkérő tájékoztatta a földtulajdonosokat.

65. A szerződés teljesítésének felfüggesztése oka megszűnését követően a felek számára egyértelművé vált, hogy a szerződés szerinti teljesítésre csupán 1 hónap áll rendelkezésre, mely időtartam alatt nem végezhető el szerződésszerűen az előírt munkálatok, melyet nehezített a csapadékos időjárási körülmények és a földtulajdonos gazdálkodók munka-, erőgépeinek releváns földúton történő használata.

66. A fentiek alapján is egyértelmű, hogy a megindított jogorvoslati eljárás miatt kialakult kockázatok okán (ld. támogatási összeg csökkentése, nagy bírság) került felfüggesztésre a teljesítés, mely az eredeti teljesítési határidő közel kétharmadát jelentette, konzekvensen a teljesítési határidő módosítását nem a földtulajdonos gazdálkodók megkeresésében foglaltak eredményezték, hanem a teljesítés felfüggesztése. A földtulajdonos gazdálkodók megkeresésében foglaltak a teljesítés felfüggesztésével egyenes arányban teljesültek, hiszen a földtulajdonosok számára, a betakarítási munkák elvégzésének helyszínét az ajánlatkérő korábban egy nehezen járható mellékútról megközelíthetőnek minősítette.

67. Az ajánlatkérő a Kbt. 28. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárását megfelelő alaposággal készítette elő, továbbá törekedett a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására és a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére. A tárgyi közbeszerzési eljárás megindításakor az ajánlatkérő érdemi információval rendelkezett arra vonatkozóan, hogy a kivitelezést hogyan kívánja megvalósítani, erre vonatkozóan tudomása volt arra is, hogy a helyi földtulajdonosok őszi betakarítási munkálatai nehezítik a kivitelezést, de azt megvalósíthatónak ítélte meg részleges/félpályás lezárással a felújítás időtartamára, figyelemmel arra, hogy a környező mezőgazdasági földeket kerülőúton megközelíthetőnek találta, ez ellen a helyi földtulajdonosok sem nyújtottak be kifogást. Az ajánlatkérő nyilatkozatai és a ténybeli helyzet alapján egyértelműen megállapítható, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás megindításakor tudomással bírt arról, hogy sem az említett kormányhatározat szerinti stratégiai terv nem készült el, nem állt rendelkezésre, sem a tervező kiválasztására irányuló tervpályázati eljárás nem kezdődött, illetve fejeződött be. Az ajánlatkérő közbeszerzési eljárása előkészítésekor a fentiekre tekintettel a Kbt. 28. § (1) bekezdése által megkövetelt alaposággal járt el, ugyanis a jogszabálynak megfelelően, a közbeszerzési eljárása megindításakor olyan információkkal rendelkezett, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges feltételek biztosítására képes, ezzel nem kockáztatva a szerződésmódosítás lehetőségét.

68. Az ajánlatkérő a hivatalbóli kezdeményezés második elemével kapcsolatban előadta, hogy a fejlesztést VP6-7.2.1.1-21 azonosítószámú projekt keretében valósította meg. Ennek indoka, hogy az ajánlatkérőnek nincs saját forrása a beruházás megvalósítására, csak az előírt önerő.

69. A hivatalbóli kezdeményező által tett azon kijelentés, hogy a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásban hozott döntése nem változtathatta meg az eljárás eredményét, nem vonatkozik a támogatás egészének vagy egy részének csökkentésére, azaz a támogató általi bírság megítélésére, mint szankció, így a hivatalbóli kezdeményező kijelentése nem lehet mérvadó szempont, figyelemmel a közpénzek felhasználásakor figyelembe vett hatékony és felelős gazdálkodás elvére az ajánlatkérő módosítási eljárására.

70. Az ajánlatkérő előadta, hogy tisztában van/volt a Kbt. 2. § (7)-(8) bekezdése, a Kbt. 4. § (1) bekezdése, a Kbt. 141. § (1) bekezdése szerinti előírásokkal. Azzal is, hogy a szerződés módosítására a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerint került sor.

71. Az ajánlatkérő rögzítette, hogy a szerződés módosítását lényegesnek kell tekinteni, a módosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdése alapján jogszerű, a jogszabály szerinti konjunktív feltételek közül a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontja szerinti feltétel is fennáll mind a szerződés megkötésének időpontjára, mind a szerződést megelőző előkészítési szakaszra is, azaz az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során a kellő gondosságot tanúsította, a fentiek és az alábbiak miatt is:

- az előkészítés során kialakult egyezmény tartalmának gazdálkodók részéről történő megváltozása, annak körülményei,
- a közbeszerzési eljárás lefolytatását és a szerződés aláírását követően indult jogorvoslati eljárás komoly kockázatokat hordozott magában mind az ajánlatkérő, mind a kérelmezett szempontjából. Esetleges marasztaló ítélet esetén a támogatási szerződésben szereplő támogatási összeg elvételére/csökkentésére is sor kerülhet, melynek kieső összegét az ajánlatkérőnek saját forrás bevonásával kell megoldania, amely nem áll/állt rendelkezésre. Következésképpen marasztaló ítélet esetén a támogatási szerződés támogatási összeg elvétele/csökkentése miatt nem áll/állt volna rendelkezésre megfelelő összegű fedezet az ajánlatkérőnél a beruházás megvalósítására, mely miatt a kivitelezési tevékenység felfüggesztése mellett határoztak a szerződést kötő felek a jogorvoslati kérelem elbírálásának időszakára. Marasztaló döntés esetén a felek vizsgálták volna a szerződés megszüntetésének lehetőségét is, és jogi lehetőség szerint új közbeszerzési eljárást folytattak volna le a kivitelező kiválasztására, annak érdekében, hogy a beruházás megvalósítható legyen. A döntés eredménye azonban jelentős eltelt időt eredményezett, melynek következtében megállapítható volt, hogy a beruházás az eredeti határidőre nem volt megvalósítható. A hivatkozott jogorvoslati eljárásban 2022. október 24-én a felek számára kedvező döntés született, illetve a mezőgazdasági termény betakarítás is megvalósult, így 2022. október 25-én a kivitelezési munkálatok folytatására került sor. A munkák jogorvoslati eljárás miatti felfüggesztése 2022. szeptember 6. – 2022. október 25. között történt, összesen 49 napot érintett. A teljesítési határidő 2022. november 30. volt, a 49 napos csúszás miatt ez a határidő reálisan nem volt tartható, ezért volt szükséges a teljesítési határidő módosítása. A beruházás meleg aszfalt terítését is tartalmazza, ezt azonban téli körülmények miatt nem lehet elvégezni, a megfelelő minőségű aszfalt készítéséhez a téli időjárás nem alkalmas, illetve az aszfaltkeverő üzemek is bezárnak a téli hónapokra, azok nagy karbantartását is ekkor végzik.

72. A fenti tények figyelembe vételével került sor az új teljesítési határidő 2023. március 31-i dátumra történő módosítására, az alábbi számítások szerint:

2022. december 1. – 2023. február 28. között útépitési, útfelújítási munkát csak kedvező időjárási viszonyok között lehet végezni, aszfaltozás azonban nem lehetséges. Ez az időszak kiesik, mint beszámítandó teljesítési határidő, mivel az aszfaltburkolat is a teljesítés része, azt megfelelő minőségben szükséges elkészíteni. A 49 napos csúszást 31 napos határidő hosszabbítással be lehet hozni, a munkát be lehet fejezni. Ennek oka, hogy az alapkészítési munkálatok kedvező időjárási körülmények között télen is végezhető, 18 napos téli munkavégzéssel számoltak.

### **A kérelmezett észrevétele**

73. A kérelmezett álláspontja szerint a hivatalbóli kezdeményező jogorvoslati kérelme alaptalan, kérte a jogorvoslati kérelem valamennyi elemének elutasítását.

74. A kérelmezett észrevételében a hivatalbóli kezdeményezés második elemével kapcsolatban előadta, hogy a vállalkozási szerződés módosítása nem ütközött a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontjában írtakba.

75. Álláspontja szerint általában az eljárásban ajánlattevői oldalon részt vevő gazdasági szereplők vonatkozásában a Kbt., valamint végrehajtási rendeletei nem írják elő, hogy a szerződés megkötésekor ellenőrizze az eljárás előkészítésének megfelelőségét. Amennyiben az eljárás európai uniós támogatásból valósul meg, akkor az eljárás előkészítésének megfelelőségét a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet szerinti hatóságok ellenőrzik. A kérelmezett vélelmezte, hogy az eljárás előkészítését az ajánlatkérő megfelelő gondossággal végezte el. Ismertette, hogy ő maga, mint ajánlattevő a tőle elvárható gondossággal, mely tényezőket tudott ellenőrizni az ajánlattételi szakaszban, ezek között a kezdeményezésben előadott körülmények nem szerepeltek.

76. A szerződés előkészítésével kapcsolatban a kérelmezett leszögezte, hogy a jogkérdés tárgya a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának megsértése, a Kbt. 28. § (1) bekezdése körébe tartozóan nem tartozik a kérelmezett hatáskörébe. A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet már címében is iránymutatást ad az alkalmazási körére, azaz a megkötött szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzésére irányul a jogszabály, nem az előkészítés körébe. Ezt erősíti a hivatkozott Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése is, az ellenőrzés tehát nem a közbeszerzési eljárás előkészítésére, hanem az annak eredményeként megkötött szerződés teljesítésére kell, hogy irányuljon.

77. A kérelmezett rögzítette azt is, hogy a szerződés módosítását lényegesnek kell tekinteni, a módosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdése alapján jogszerű, a jogszabály szerinti konjunktív feltételek közül a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontja szerinti feltétel is fennáll mind a szerződés megkötésének időpontjára, mind a szerződést megelőző előkészítési szakaszra is, azaz a kérelmezett a szerződésmódosítás során a kellő gondosságot tanúsította, a fentiek és az alábbiak miatt is:

- az előkészítés során kialakult egyezmény tartalmának gazdálkodók részéről történő megváltozása, annak körülményei. A kérelmezett – függetlenül a fenti bekezdésben foglalt eljárásjogi kifogás tartalmától – cáfolni kívánta a hivatalbóli kezdeményező kérelmében foglaltakat, az alábbiak szerint
  - o Az ajánlatkérő már az ajánlatban kérte az organizációs terv becsatolását, amely alapján a 078 hrsz-ú mezőgazdasági földút további kiépítésének elvégzésére, az „útépítés térbeni összehangolására” vonatkozó tervet, javaslatot a szerződés teljesítésének megvalósítási szakaszára. Az érdeklődő gazdasági szereplők te(he)ttek az építési folyamatokra, munkára organizációs megvalósítási megoldást, mindezt úgy, hogy a helyszín megtekintése, felmérése alapján valamennyi gazdasági szereplő számára lehetőség volt, megoldható volt, a helyszínnel kapcsolatos egyedi körülményeket a műszaki leírás tartalmazta. Az ajánlatkérő tehát közbeszerzés előkészítése során arra is figyelemmel volt, hogy a kért organizációs terv a helyszín egyedi bejárásával egy, az adott szakmában jártas szakvállalkozó cég által történő felmérést követően nehézség nélkül elkészíthető legyen az ajánlatkérő által elvárt minimális teljesítési adatokkal, figyelemmel a közbeszerzés tárgyának, mennyiségének nagyságára is, továbbá azon körülményre, hogy a kis költségvetésű Ajánlatkérő közbeszerzését európai uniós forrásból, és a pályázatban foglalt szűk teljesítési határidőket betartva egy előre előkészített, számonkérhető terv szerint valósítja/valósítaná meg.

- A fentiek alapján került sor a közbeszerzési eljárás megindítására 2022. július 8-án, amikor a 2022 júliusában bejelentett „elszabaduló” energiaárak alapvetően változtatták meg az egyensúlyi helyzetet. A jelentősen megnövekedő energiaárak, azt ezt körülvevő bizonytalanság az érintett gazdákat is cselekvésre, a gazdálkodásuk átgondolására sarkallta, a 2022. július végi, augusztusi időszak energetikai, gazdasági szempontból komoly bizonytalanságban telt. Folyamatosak voltak az energiaágazatot érő rossz hírek, nehéz kilátások. Ezt követő helyzetben került sor 2022. augusztus 26-án az érintett gazdák részéről annak jelzésére, hogy a fejlesztendő úton szükséges a betakarítási munkákat elvégezniük, mivel elmondásuk alapján az elszabaduló energiaárak, az akkoriban érzékelhető bizonytalan helyzet miatt racionalizálták gazdálkodásukat, és már nem volt reális és vállalható opció a betakarítás kerülő úton történő megvalósítása. Egy gazdaságban az üzemanyag árak, a szárításhoz kapcsolódó földgázárak és egyéb szükséges energia ára komoly tételt jelentenek. Abban a megváltozott gazdasági helyzetben logikus lépésnek tűnt részükről, hogy a lehető legkisebb költséggel végezzék a betakarítást, ezzel racionalizálva a működésüket. Ezt a kérelmezett sem láthatta előre, még kellő gondosság tanúsítása mellett sem.
- A kérelmezett előadta továbbá azt is (bár nem hivatkozott rá módosítási jogalapként), hogy a módosítást tekintve előre nem látható körülmény volt az „évszázad aszálya” is, ami szintén a gazdálkodókat sújtotta. 2022. nyár elején, azaz a gazdákkal történt egyeztetések alkalmával (az előkészítéskor) nem volt előre látható ilyen súlyos aszály. Emiatt is a költségek minimalizálására kellett a gazdáknak törekedniük. Ezen együttes körülmények eredményezték az előkészítés során kialakult egyezmény tartalmának gazdálkodók részéről történő megváltozását.
- A közbeszerzési eljárással összefüggésben jogorvoslati eljárásra került sor, a kérelmezett a Döntőbizottság jogorvoslati eljárása megindítására vonatkozó végzésére vonatkozó tájékoztatást 2022. szeptember 5-én kapta kézhez. A jogorvoslati eljárás komoly kockázatokat hordozott magában az ajánlatkérő és a kérelmezett szempontjából. Egy esetleges marasztaló ítélet esetén a támogatási szerződésben szereplő támogatási összeg elvétele/csökkentése is felmerült, mint lehetséges kimenetel. Ebben az esetben a bírság összegét az ajánlatkérőnek saját forrás bevonásával kellett volna helyettesítenie, amely nem áll/állt rendelkezésre. Tehát egy marasztaló ítélet esetén, a támogatási szerződés támogatási összeg csökkentése miatt nem állt volna rendelkezésre megfelelő összegű fedezet az ajánlatkérőnél a beruházás megvalósítására, mely a kérelmezett számára rendkívül hátrányos. Emiatt volt szükség a kivitelezési tevékenység felfüggesztésére a Döntőbizottsághoz beadott jogorvoslati kérelem elbírálásának időszakára, figyelemmel a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva. A szerződés teljesítésére előírt eredeti határidő 2022. november 30. volt, azonban a teljesítés október végéig, azaz a 3 hónapból 2 hónap időtartamra felfüggesztésre került, mely idő alatt munkavégzésre nem került sor, a felfüggesztés tényéről az ajánlatkérő tájékoztatta a földtulajdonosokat.
- A szerződés teljesítésének felfüggesztése oka megszűnését követően a felek számára egyértelművé vált, hogy a szerződés szerinti teljesítésre csupán 1 hónap áll rendelkezésre, mely időtartam alatt nem végezhető el szerződés szerűen az előírt munkákat, melyet nehezítendő a csapadékos időjárási körülmények és a földtulajdonos gazdálkodók munka-, erőgépeinek releváns földúton történő használata. A fentiek alapján is egyértelmű, hogy a megindított jogorvoslati eljárás miatt kialakult kockázatok okán (ld. támogatási összeg csökkentése, nagy bírság) került felfüggesztésre a teljesítés, mely az eredeti teljesítési határidő közel kétharmadát jelentette, konzekvensen a teljesítési határidő módosítását nem a földtulajdonos

gazdálkodók megkeresésében foglaltak eredményezték, hanem a teljesítés felfüggesztése. A földtulajdonos gazdálkodók megkeresésében foglaltak a teljesítés felfüggesztésével egyenes arányban teljesültek, hiszen a földtulajdonosok számára, a betakarítási munkák elvégzésének helyszínét az ajánlatkérő korábban egy nehezen járható mellékútról megközelíthetőnek minősítette.

- a közbeszerzési eljárás lefolytatását és a szerződés aláírását követően indult jogorvoslati eljárás komoly kockázatokat hordozott magában mind az ajánlatkérő, mind a kérelmezett szempontjából. Esetleges marasztaló ítélet esetén a támogatási szerződésben szereplő támogatási összeg elvételére/csökkentésére is sor kerülhet, melynek kieső összegét az ajánlatkérőnek saját forrás bevonásával kell megoldania, amely nem áll/állt rendelkezésre. Következésképpen marasztaló ítélet esetén a támogatási szerződés támogatási összeg elvétele/csökkentése miatt nem áll/állt volna rendelkezésre megfelelő összegű fedezet az ajánlatkérőnél a beruházás megvalósítására, mely miatt a kivitelezési tevékenység felfüggesztése mellett határoztak a szerződést kötő felek a jogorvoslati kérelem elbírálásának időszakára. Marasztaló döntés esetén a felek vizsgálták volna a szerződés megszüntetésének lehetőségét is, és jogi lehetőség szerint új közbeszerzési eljárást folytattak volna le a kivitelező kiválasztására, annak érdekében, hogy a beruházás megvalósítható legyen. A döntés eredménye azonban jelentős eltelt időt eredményezett, melynek következtében megállapítható volt, hogy a beruházás az eredeti határidőre nem volt megvalósítható. A hivatkozott jogorvoslati eljárásban 2022. október 24-én a felek számára kedvező döntés született, illetve a mezőgazdasági termény betakarítás is megvalósult, így 2022. október 25-én a kivitelezési munkálatok folytatására került sor. A munkák jogorvoslati eljárás miatti felfüggesztése 2022. szeptember 6. – 2022. október 25. között történt, összesen 49 napot érintett. A teljesítési határidő 2022. november 30. volt, a 49 napos csúszás miatt ez a határidő reálisan nem volt tartható, ezért volt szükséges a teljesítési határidő módosítása. A beruházás meleg aszfalt terítését is tartalmazza, ezt azonban téli körülmények miatt nem lehet elvégezni, a megfelelő minőségű aszfalt készítéséhez a téli időjárás nem alkalmas, illetve az aszfaltkeverő üzemek is bezárnak a téli hónapokra, azok nagy karbantartását is ekkor végzik.

78. A fenti tények figyelembe vételével került sor az új teljesítési határidő 2023. március 31-i dátumra történő módosítására, az alábbi számítások szerint:

2022. december 1. – 2023. február 28. között útéptési, útfelújítási munkát csak kedvező időjárási viszonyok között lehet végezni, aszfaltozás azonban nem lehetséges. Ez az időszak kiesik, mint beszámítandó teljesítési határidő, mivel az aszfaltburkolat is a teljesítés része, azt megfelelő minőségben szükséges elkészíteni. A 49 napos csúszást 31 napos határidő hosszabbítással be lehet hozni, a munkát be lehet fejezni. Ennek oka, hogy az alapkészítési munkálatok kedvező időjárási körülmények között télen is végezhetők, 18 napos téli munkavégzéssel számoltak.

79. Álláspontja szerint minden fél jóhiszeműen járt el az eljárás és a módosítás folyamatában. A módosítás a kérelmezettet sem hozta kedvezőbb helyzetbe, hiszen egy megkezdett munkánál felvonult, a tervezettnél tovább kellett az erőforrásait erre a beruházásra fordítani, miközben az alapanyag és munkadíjak folyamatosan drágulnak. Azonban ezt a beruházást az ajánlatukban szereplő árért vállalták, azért az árért is bonyolítják le.

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

80. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő 2022. július 8-án indította meg a közbeszerzési eljárását, ezért a Kbt. és a vonatkozó jogszabályok ezen időpontban hatályos

anyagi jogi szabályai alapján vizsgálta a hivatalbóli kezdeményezést. A hivatalbóli kezdeményező 2023. február 17-én nyújtotta be a Döntőbizottsághoz a hivatalbóli kezdeményezését, ezért a Döntőbizottság az e napon hatályos eljárásjogi rendelkezések alapján járt el.

A Döntőbizottság az ajánlatkérő eljárásjogi kifogását vizsgálta meg elsőként.

81. Az ajánlatkérő észrevételében a hivatalbóli kezdeményezés első elemével kapcsolatban előadta, hogy a jogkérdés tárgya a Kbt. 28. § (1) bekezdésének az ajánlatkérő általi megsértése, amely szabály a Kbt. szerződéseket szabályozó fejezetétől eltérő fejezetben, sőt a Kbt. másik részében található. A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet már címében is iránymutatást ad az alkalmazási körére, azaz a megkötött szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzésére irányul a jogszabály. Ezt erősíti a hivatkozott Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése is, az ellenőrzés tehát nem a közbeszerzési eljárás előkészítésére, hanem az annak eredményeként megkötött szerződés teljesítésére kell, hogy irányuljon.

82. A Kbt. 152. § (1) bekezdés 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;

A Kbt. 153. § (1) bekezdés 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.

83. A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése szerint e rendeletet a 2. § 1. pontja szerinti szerződések teljesítésének és módosításának jogi, műszaki és szakmai szempontú ellenőrzésére kell alkalmazni.

84. Az ajánlatkérő véleménye szerint a 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet szerint lefolytatott eljárás alapján indított jogorvoslati eljárás vizsgálata nem irányulhat a Kbt. 28. § (1) bekezdés szerinti jogkérdés vizsgálatára.  
Az első kezdeményezési elem szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

85. A Közbeszerzési Hatóság elnöke a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) és a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján kezdeményezte a jogorvoslati eljárást. Jelen esetben a Közbeszerzési Hatóság elnöke nem folytatott a 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet szerinti hatósági ellenőrzési eljárást. A kezdeményező a tudomásszerzés időpontját is a Hirdetménykezelési és Statisztikai Főosztálya szignalizációjának az időpontjában (2022. december 5.) jelölte meg. A Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja szerint a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményezheti, ha a feladatköre ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről

szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomására. A Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja szerint a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Döntőbizottság hivatalból való eljárását, 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. Az idézett rendelkezések nem zárják azt ki, hogy Közbeszerzési Hatóság elnöke – a 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet szerint lefolytatott hatósági eljárás során vagy a hatósági ellenőrzés lefolytatása nélkül – a szerződésmódosítás vagy teljesítésének a vizsgálata körében tudomására jutott egyéb jogsértések miatt nem kezdeményezhet jogorvoslati eljárást. Jelen esetben is a Közbeszerzési Hatóság elnöke a feladatköre ellátása során szerzett tudomást az általa vélt jogsértésről, és a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja és a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján kezdeményezte a jogorvoslati eljárást.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az érdemi vizsgálatnak nincs eljárásjogi akadálya.

86. Az első kezdeményezési elemben a hivatalbóli kezdeményező azt kifogásolta, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

87. Releváns jogszabályi rendelkezések:

A Kbt. 2. § (7) bekezdés első mondata szerint a Kbt. szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi.

A Kbt. 3. § 22. pont szerint közbeszerzés előkészítése: az adott közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges cselekmények elvégzése, így különösen az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelmérés, előzetes piaci konzultáció, a közbeszerzés becsült értékének felmérése, a közbeszerzési dokumentumok előkészítése;

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

88. A közbeszerzési eljárás előkészítésekor az ajánlatkérőnek minden, a felhívás, a dokumentáció és a szerződéstervezet összeállításához, a szerződésszerű teljesítéshez szükséges kérdést alaposan végig kell gondolnia, továbbá fel kell mérnie a felek szerződésszerű teljesítésére hatással lévő és az ajánlatkérő által gondos eljárás mellett előre látható körülményeket.

A kivitelezési munkák elvégzésére vonatkozó közbeszerzési eljárásoknál általában az ajánlatkérő már rendelkezik egy kellően részletes dokumentációval, amely meghatározza nagy pontossággal az elvégzendő feladatokat, rendelkezik az elvégeztetéshez szükséges szakhatósági engedélyekkel, üzemeltetői hozzájárulásokkal, árazandó költségvetéssel, azaz minden feltétellel tisztában kell lennie, hiszen a tervezési feladatokon már túl van.

89. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során azonban nem járt el megfelelő alapossággal a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltak szerint, tekintettel arra, hogy nem kereste meg a környező mezőgazdasági területek tulajdonosait, velük az őszi mezőgazdasági munkák ideje és az útfelújítás ütemezése tekintetében nem egyeztetett.

90. Az ajánlatkérő és a kérelmezett 2022. augusztus 26-án egyeztetést tartott az érintettekkel, amelyen három gazdálkodó képviseltette magát. Az egyeztetés jegyzőkönyve szerint:

„J.A., mint a kivitelező Balaton-Út Kft ügyvezetője köszönti a megjelenteket, elmondja, hogy a »B.öszöd, 078 hrsz-ú mezőgazdasági földút felújítása« tárgyú vállalkozási szerződést 2022.08.24-én aláírták, így a felújítási munkákat elkezdénék, ezzel kapcsolatban szükséges a megjelent földtulajdonosokkal az őszi termőföldi munkálatok miatt a felújítást összehangolni. A kivitelező képviselője ismerteti a tervezett ütemtervet, mikor terveznek részleges és mikor teljes útzárat a kivitelezés során. Hangsúlyozza, hogy a teljes útzár a lehető legszűkebb időintervallumban tervezett, de a megfelelő minőségű felújításhoz szükséges és elkerülhetetlen lesz.

Földtulajdonosok jelzik, hogy a közbeszerzés előtti, nyár elején történt szóbeli egyeztetésekhez képest komoly változások álltak be a gazdálkodási körülményekben. Az energiaárak elszabadultak, a gazdasági környezetben komoly bizonytalanság tapasztalható, így a kerülő utakon való betakarítás és egyéb munkálatok (szántás, boronálás, magágy előkészítés stb) elvégzése nem racionális, komoly többletköltségekkel jár, amit a jelenlegi helyzetben nem tudnak viselni. Az üzemanyag árak növekedése, a szárítókhöz szükséges gáz árának növekedése, valamint az »évszázad aszálya« együttesen komoly gondot jelentenek a gazdaságok működtetésében, ezért kérik a lezárások eltolását, a munkavégzés átütemezését, annak érdekében, hogy az őszi munkálatokat a szokásos úton tudják elvégezni, ezzel is csökkentve a jelentős költségeiket.

Megrendelő jelzi, hogy az út felújításával a gazdálkodók munkakörülményei javulnak, ezért szükséges a korábbi egyeztetéseken elfogadottak szerinti kivitelezés.

Gazdálkodók jelzik, hogy értik a fejlesztés szükségességét, támogatják is azt, nem a megvalósítást próbálják akadályozni, csak a jelenlegi vis major helyzet miatt kérik az álláspontjuk figyelembe vételét.

Megrendelő és a kivitelező elfogadta a gazdálkodók kérését. Ígértet tesznek, hogy azt figyelembe véve szervezik meg a munkát.”

Az ajánlatkérő által csatolt jegyzőkönyvből kiderül az is, hogy a földtulajdonosok ezen egyeztetés során jelzik, hogy a közbeszerzés előtti, nyár elején történt szóbeli egyeztetésekhez képest komoly változások álltak be a gazdálkodási körülményekben. A megváltozott gazdasági körülmények miatt kérték a munkálatok átütemezését, a mezőgazdasági földtulajdonosok az alternatív utak használhatóságát nem vitatták, viszont a megváltozott gazdasági körülmények miatt kérték a változtatást.

A Döntőbizottság nem látta alátámasztottnak azon állítást, hogy az ajánlatkérő nem kereste meg a környező mezőgazdasági területek tulajdonosait, velük az őszi mezőgazdasági munkák ideje és az útfelújítás ütemezése tekintetében nem egyeztetett. A becsatolt dokumentumok azt támasztják alá, hogy az eljárás előkészítése során és a kivitelezés megkezdése során volt egyeztetés a földtulajdonosok és az ajánlatkérő között az eljárás tárgyát képező munkák vonatkozásában.

91. A Döntőbizottság osztotta a hivatalbóli kezdeményező álláspontját, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítő cselekményei körébe tartozik többek között a közbeszerzési szerződés tekintetében a megfelelő teljesítési határidő/teljesítési időszak meghatározása, a

teljesítés folyamatának alapos átgondolása, megtervezése, figyelemmel arra, hogy a kivitelezés olyan mezőgazdasági utat érint, amelyen keresztül közelítik meg a gazdák a földjeiket.

A Döntőbizottság e körben az alábbiakra kíván rámutatni.

A felhívás II.2.7) pontja szerint a szerződés kezdete: 2022/08/01, befejezése: 2022/11/30.

A közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott, a KULCS Mérnöki Vállalkozó Kft. által 2021. június 28-án készített „Balatonőszöd 078 HRSZ. mezőgazdasági földút Mechanikai stabilizáció építési tervéhez Korszerűségi felülvizsgálat” elnevezésű tervdokumentáció és műszaki leírás részeként az „U-6 Ideiglenes forgalomkorlátozás” elnevezésű dokumentum – többek között – a következőket tartalmazta:

„[...]

Tervezett munkakezdés: 2022.05.15.

Tervezett befejezés: 2022.09.15.

[...]

Az útépitési technológiának és ütemezésének figyelembevételével az utat az építési időre szakaszosan félpályában, vagy teljes szélességben le kell zárni. Tekintettel arra, hogy a tárgyi út meglévő utakról két irányból is megközelíthető, ennek akadálya nincsen, de az építés ütemezését a mezőgazdasági munkákkal össze kell hangolni és minden érintettet időben erről értesíteni szükséges. A teljes lezárást csak a legszükségesebb időre szabad a forgalom elől szakaszosan lezárni.”

Az ajánlatkérő mint megrendelő és a kérelmezett mint vállalkozó 2022. augusztus 24-én kötötték meg a vállalkozási szerződést 51.939.450.-Ft értékben, aminek releváns rendelkezései a következők voltak:

V.2. pont:

„A szerződés szerinti munkaterület átadásának határideje, határnapja:

Megrendelő az építési munkaterületet Vállalkozó részére a szerződés teljesítéséhez alkalmas állapotban, a szerződés megkötésétől számított 5 napon belül, de legkésőbb 2022. augusztus 30. napjáig köteles átadni, melynek megtörténtét Felek az építési naplóban kötelesek rögzíteni. Megrendelő köteles a munkaterület átadásával egyidejűleg ismertetni Vállalkozóval a munkahely munkavédelmi, tűzrendészeti és vagyonvédelmi sajátosságait.

A építési napló megnyitásának határideje, határnapja: a munkaterület átadásának napja.

A szerződés teljesítésének véghatárideje, határnapja: a munkaterület átadásától számított 2022. november 30. napja.

Határidőben teljesít a Vállalkozó, ha az átadás-átvétel a fentiekben előírt teljesítési határidőn belül megkezdődik.”

92. Az ajánlatkérő az építési munkák teljesítésére 4 hónap teljesítési határidővel számolt, mind a felhívásban, mind a dokumentációban. A felhívás II.2.7) pontja szerint a szerződés kezdete: 2022/08/01, befejezése: 2022/11/30. Ezzel szemben a műszaki leírás részeként az „U-6 Ideiglenes forgalomkorlátozás” elnevezésű dokumentum szerint

Tervezett munkakezdés: 2022.05.15.

Tervezett befejezés: 2022.09.15.

A műszaki leírás tervezett munkakezdési időpontként egy olyan időpontot tartalmazott, ami megelőzte az ajánlattételi határidőt. A munkaterület átadásra 2022. augusztus 26-án került sor, 26 nappal később, mint azt a felhívásban az ajánlatkérő jelezte.

A közbeszerzési eljárás előkészítése során az ajánlatkérő 4 hónap kivitelezési idővel számolt, ez a négy hónap került megjelenítésre a közbeszerzési dokumentumokban, bár különböző kezdési és befejezési időpontokkal. Ehhez képest a közbeszerzési eljárás lefolytatását követően a munkaterület átadására 2022. augusztus 26-án került sor, a munkák tervezett befejezési határideje 2022. november 30 volt. A kérelmezettnek 26 nappal kevesebb ideje állt

rendelkezésre a tényleges kivitelezésre, mint ahogy azzal az ajánlattétel során számolhatott, és amivel az ajánlatkérő is kalkulált. Az összesen 4 hónap átfutására tervezett kivitelezési munkákra a valóságban majd ¼-del kevesebb teljesítési határideje volt.

A Döntőbizottság arra is rá kíván mutatni, hogy az ajánlatkérő által a műszaki leírásban megjelenített „tervezett munkakezdés: 2022.05.15. és tervezett befejezés: 2022.09.15.”

illeszkedett volna leginkább a mezőgazdasági munkák ütemezéséhez, hiszen a kezdésre már elvégezték volna a tavaszi munkálatokat, de a befejezésig még nem kezdődtek volna el a betakarítási munkák. Az ajánlatkérő a felhívásban megadott munkakezdés időpontját sem tudta tartani. Az ajánlatkérő 2022. július 8-án adta fel a felhívását, az ajánlattételi határidőt 2022. július 27. napjában, a munkák kezdésének időpontját 2022. augusztus 1. napjában határozta meg. Az ajánlatkérőnek már az előkészítés során tisztában kellett azzal lennie, hogy az általa meghatározott ajánlattételi határidőhöz képest a munkák kezdésére 2022. augusztus 1-én nem kerülhet sor, mert annyi idő alatt nem lehet az ajánlatok értékelését, bírálatát elvégezni, eredményes eljárás esetén, a szerződéskötési moratóriumra is tekintettel a szerződést megkötni.

93. A Döntőbizottság véleménye szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során azonban nem járt el megfelelő alaposággal a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltak szerint, az ajánlatkérő a kivitelezési munkák átfutási idejére 4 hónapot kalkulált, de ezt már az általa meghatározott eljárási határidőkre tekintettel sem tudta biztosítani, ezáltal az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumok nem biztosították, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni, hiszen az ajánlattétel során majd ¼-del több kivitelezési határidővel kalkuláltak, mint ami ténylegesen rendelkezésre állt a kivitelezés során.

94. Fontos itt hangsúlyozni azt is, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdése az ajánlatkérőknek kötelezettségévé teszi, hogy már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekedniük kell a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére. Olyan szintű előkészítést vár el az ajánlatkérőktől a Kbt., hogy előzze meg, kerülje el azokat a helyzeteket, amelyek a szerződésmódosításokat teszik szükségessé, azért mert nem volt megfelelően előkészítve a közbeszerzési eljárás.

Az ajánlatkérő észrevételében előadta, hogy az általa az előkészítés körében érintett közbeszerzési dokumentumok a rendelkezésre álló műszaki információk figyelembe vételével készült, amely az előkészítés és az eljárás megindításának pillanatában biztosította, hogy az eljárásban érdeklődő gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérő már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekedett a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére.

A Döntőbizottság véleménye szerint az ajánlatkérő az előkészítés során nem járt el maximális körültekintéssel, hiszen a műszaki dokumentumokban egy eleve teljesíthetetlen teljesítési kezdő és befejező időpontot határozott meg, míg a felhívásban meghatározott munkakezdést nem tudta biztosítani a nyertes ajánlattevő számára, ezzel majd ¼-dével lerövidítette a kivitelezésre rendelkezésre álló határidőt.

95. Az ajánlatkérő hivatkozott arra is, hogy az eljárás előkészítése 2022. II. negyedév végén, III. negyedév elején zajlott. Az ajánlatkérő ekkor részletesen körüljárta a kivitelezést érintő kérdéseket, így különös figyelmet fordított a teljesítési határidő megadására is. Mivel a hasonló nagyságrendű és műszaki tartalmú kivitelezések átlagosan 2 hónap alatt teljesíthetők,

az ajánlatkérő is ekként határozta meg a teljesítés határidejét, de figyelemmel volt e körben a pályázat során tett vállalására is. A Döntőbizottság rá kíván mutatni, hogy az ajánlatkérő a felhívásban és dokumentációban úgy rendelkezett, hogy 4 hónap szükséges a kivitelezés elvégzésére, ehhez képest a Döntőbizottság nem látta megalapozottnak az ajánlatkérő jogorvoslati eljárásban tett nyilatkozatát, hogy a hasonló nagyságrendű és műszaki tartalmú kivitelezések átlagosan 2 hónap alatt teljesíthetők, mivel az ajánlatkérő saját maga határozta meg ezen időtartamnak a duplájában a teljesítés időtartamát az előkészítés során. Továbbá a Döntőbizottság rá kíván mutatni arra is, hogy az ajánlatkérőnek az előkészítési szakaszban a dokumentációban meghatározott kezdési és befejezési időpontokat is aktualizálnia kellett volna.

96. A fentiek alapján a Döntőbizottság – az első kezdeményezési elem körében – megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

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

A kezdeményezés második eleme szerint az ajánlatkérő és a kérelmezett a szerződés 2022. november 9-én történt módosításával megsértették a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját, mivel a szerződésmódosítás nem felel meg annak a feltételnek, hogy a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

98. Az ajánlatkérő a módosítás jogalapjaként a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját jelölte meg.

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

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

c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

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

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

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

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

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

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

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

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

c) amennyiben az alábbi feltételek mindegyike teljesül:

- i. a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket egy kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő szerv nem láthatott előre;
- ii. a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;
- iii. az árnövekedés nem haladja meg az eredeti szerződés vagy keretmegállapodás értékének 50%-át. Ha több egymást követő módosításra kerül sor, ez a korlátozás az egyes módosítások értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják ezen irányelv megkerülését;”

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

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

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

A kialakult joggyakorlatnak megfelelően az előre nem láthatóság követelménye alapvetően akkor valósulhat meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli

bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem volt tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondosság mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott.

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

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

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

104. A felek a szerződést 2022. november 9-én módosították, az eredeti teljesítési határidőt – a szerződés V.2. pontjának 3. bekezdését módosítva – meghosszabbították, a szerződés teljesítési véghatárideje, határnapja a munkaterület átadásától számított 2023. március 31. napja lett. A módosítási jogalapként a felek a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját jelölték meg. A szerződésmódosítás 2.1. pontja szerint:

„Megrendelő részére 2022. augusztus 26. napján megkeresés érkezett a Balatonőszöd, 078 hrsz-ú mezőgazdasági földútról megközelítéssel érintett földterület tulajdonosaitól, mely szerint az őszi (szeptember-október havi) betakarítási munkálatokat teljesen ellehetetlenítené a 078 hrsz-ú mezőgazdasági földút felújítása, ugyanis az őszi betakarítási munkálatokkal érintett földterületek kizárólag a 078 hrsz-ú mezőgazdasági földútról közelíthetők meg, a betakarítás késedelme és/vagy elmaradása a mezőgazdasági földútról megközelítéssel érintett földterület tulajdonosainak jelentős gazdasági kárral járna, így az őszi (szeptember-november havi) betakarítási munkálatok elvégzésének idejére a kivitelezési munkálatok felfüggesztését kérik.

Megrendelő a Vállalkozó akadályközlését elfogadta.”

A szerződésmódosítás 2.2. pontja szerint:

„Felek a teljesítés határidejére vonatkozó rendelkezést a közbeszerzésekről szóló 2015. évi XCLIII. törvény (továbbiakban: Kbt.) 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján módosítják.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának ca) alpontja alapján, a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket Megrendelő előre nem láthatott kellő gondossággal eljárva sem, mivel az őszi (szeptember-november havi) betakarítási munkálatokat teljesen ellehetetlenítené a 078 hrsz-ú mezőgazdasági földút felújítása, és a betakarítás késedelme és/vagy elmaradása a mezőgazdasági földútról megközelítéssel érintett földterület tulajdonosainak jelentős gazdasági kárral járna.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának cb) alpontja alapján, a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét, miszerint sem a szerződés tárgyában, sem a műszaki leírásban szereplő feladatokban nem történik változás a módosítást követően.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának cc) alpontja alapján az ellenérték növekedés nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50 %-át, ugyanis az ellenérték nem módosul.”

105. A szerződésmódosításról 2022. november 30-án feladott tájékoztató hirdetmény a Közbeszerzési Értesítő 2022/236 számában 24615/2022 iktatószámmon jelent meg 2022. december 5-én. A hirdetmény VI.2.2) és VII.1) pontjaiban a módosítás indokai a következőképpen kerültek megadásra:

„A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának ca) alpontja alapján a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket Megrendelő előre nem láthatott kellő gondossággal eljárva sem az alábbiak miatt: Megrendelő – a Kbt. 131. § (6) bekezdése szerinti határidőben – 2022. augusztus 24. napján kötötte meg a nyertes ajánlattevővel. A közbeszerzési eljárással összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárása megindítására vonatkozó végzését 2022. szeptember 5-én kapta kézhez. A fentieket közvetlen megelőzően érkezett megkeresés Megrendelő részére, a Balatonöszöd, 078 hrsz-ú mezőgazdasági földútról megközelítéssel érintett földterület tulajdonosaitól, hogy az őszi (szeptember-november havi) betakarítási munkálatok elvégzésének idejére a kivitelezési munkálatokat függesszék fel, ugyanis az őszi betakarítási munkálatokkal érintett földterületek kizárólag a 078 hrsz-ú mezőgazdasági földútról közelíthetők meg, a betakarítás késedelme és/vagy elmaradása a mezőgazdasági földútról megközelítéssel érintett földterület tulajdonosainak jelentős gazdasági kárral járna. Megrendelő részére korábban ilyen tartalmú megkeresés nem érkezett, nem is számíthatott rá, mivel a felújítási munkálatok elvégzésének szükségessége, ténye ismeretes, ideje valószínűsíthető volt a földtulajdonosok számára, a betakarítási munkák elvégzésének helyszínét pedig Megrendelő egy nehezen járható mellékútról megközelíthetőnek minősítette. Tekintettel azonban azon új körülményre, hogy az eljárásban jogorvoslati eljárás indult, a munkaterület átvételét követően a Felek a szerződés teljesítésének felfüggesztése mellett határoztak a jogorvoslati eljárás idejére, figyelemmel a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva. A szerződés teljesítésére előírt eredeti határidő 2022. november 30. volt, azonban a teljesítés október végéig, azaz a 3 hónapból 2 hónap időtartamra felfüggesztésre került, mely idő alatt munkavégzésre nem került sor, a felfüggesztés tényéről tájékoztatta a földtulajdonosokat. A szerződés teljesítésének felfüggesztése oka megszűnését követően Felek számára egyértelművé vált, hogy a szerződés szerinti teljesítésre csupán 1 hónap áll rendelkezésre, mely időtartam alatt nem végezhető el szerződésszerűen az előírt munkálatok, melyet nehezítendő a csapadékos időjárási körülmények és a földtulajdonos gazdálkodók munka-, erőgépeinek releváns földúton történő használata. Így az esetleges tulajdonosi gazdasági károk megtérítésének elkerülése, valamint a szerződésszerű teljesítés érdekében Felek a teljesítési határidő meghosszabbítása mellett határoztak. Ajánlatkérő tehát kellő gondosság tanúsítása mellett sem láthatta előre, hogy a szerződés teljesítése felfüggesztésre kerül, továbbá a fő (legrövidebb) útvonal lezárása és a mezőgazdasági munka-, erőgépek kerülőútra kényszerítése az üzemanyagárak ugrásszerű megnövekedésével plusz gazdasági károkkal jár a gazdálkodóknak. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának cb) alpontja alapján, a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét, miszerint sem a szerződés tárgyában, sem a műszaki leírásban szereplő feladatokban nem történik változás a módosítást követően. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának cc) alpontjának is megfelel, ugyanis az ellenérték nem módosult.”

106. A felek a módosítás okaként a szerződésmódosításban azt jelölték meg, hogy a gazdák kérték a szerződés felfüggesztését a megváltozott gazdasági körülményekre tekintettel. A szerződésmódosításról szóló tájékoztató ezen indokon túl azt is tartalmazza, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárásban jogorvoslati eljárás indult, ezért erre is tekintettel az ajánlatkérő felfüggesztette a szerződés teljesítését.

A hivatalbóli kezdeményező hivatkozott a Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5. számú ítéletének 25. pontjában foglaltakra, mely szerint „[...] a szerződésmódosítás jogszerűségének megítélésénél

csak azt lehet vizsgálni, hogy az ajánlatkérő milyen indokokat hozott fel szerződés módosítására. A hirdetményben nem közölt szerződésmódosításra okot adó körülmény akkor sem értékelhető, ha egyébként alátámasztaná a 141. § (4) bekezdés ca) alpontjában foglaltak fennállását. [...]"

A Döntőbizottság véleménye szerint a Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5. számú ítéletében foglaltak irrelevánsak a tárgyi jogorvoslati eljárásban, hiszen a szerződésmódosításról szóló tájékoztató részletesebb és bővebb indokolást tartalmazott a szerződésmódosítás indokaként, és a szerződésmódosításban nem szereplő egy további szerződésmódosítási indokot is bemutatott.

107. Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban tett nyilatkozata, a szerződésmódosításról szóló tájékoztatóban leírtak és az építési napló bejegyzése szerint a jogorvoslati eljárásra tekintettel is függesztette fel a szerződés teljesítését, mint előre nem látható körülmény miatt.

108. Az ajánlatkérő, mint a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti ajánlatkérő, a közbeszerzési értékhatárt elérő értékű beszerzései tekintetében a Kbt. szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatására köteles. Az ajánlatkérő az EKR nyilvánosan elérhető információi alapján már több közbeszerzési eljárást folytatott le. Az ajánlatkérő számára ismert az a tény, hogy a közbeszerzési eljárásban a Kbt. vonatkozó rendelkezései az arra jogosultak számára, adott határidőn belül biztosítják a lehetőséget – a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt – a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére, amelynek reális lehetőségével az ajánlatkérőnek számolnia kellett volna.

A Döntőbizottság véleménye szerint a jogorvoslati eljárás kezdeményezése nem tekinthető a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pont ca) alpontja szerinti előre nem látható körülménynek, hiszen erre a Kbt. lehetőséget ad az ajánlattevők részére, és a jogorvoslati eljárás kezdeményezésnek a reális lehetősége minden közbeszerzési eljárásban fennáll, és azzal az ajánlatkérőknek számolniuk is kell.

109. Az ajánlatkérő részére 2022. augusztus 26-án megkeresés érkezett a Balatonőszöd, 078 hrsz-ú mezőgazdasági földútról megközelítéssel érintett földterület tulajdonosaitól, mely szerint az őszi (szeptember-október havi) betakarítási munkálatokat teljesen ellehetetlenítené a 078 hrsz-ú mezőgazdasági földút felújítása, ugyanis az őszi betakarítási munkálatokkal érintett földterületek kizárólag a 078 hrsz-ú mezőgazdasági földútról közelíthetők meg, a betakarítás késedelmé és/vagy elmaradása a mezőgazdasági földútról megközelítéssel érintett földterület tulajdonosainak jelentős gazdasági kárral járna, így az őszi (szeptember-november havi) betakarítási munkálatok elvégzésének idejére a kivitelezési munkálatok felfüggesztését kérik.

110. A Döntőbizottság a fenti indokokat, illetve az ajánlatkérő által a jogorvoslati eljárásban előadottakat megvizsgálta, és arra álláspontra jutott, hogy a szerződésmódosítás indoka, amit megjelenítettek a felek a szerződésmódosításban az előre nem láthatóság követelményének akár meg is felelhetne, viszont az ajánlatkérő az általa tervezett 4 hónap teljesítési határidőhöz képest majd  $\frac{1}{4}$  résszel rövidebb teljesítési határidőt biztosított a kivitelező számára, így a határidő módosításának a szükségességét beleépítette a szerződéses konstrukciójába, egy másik jogszerűnek látszó indok alapján kívánta a szerződést módosítani, azaz az általa rosszul meghatározott teljesítési határidőt megváltoztatni.

111. Az előre nem láthatóság követelménye akkor valósulhat meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem volt tudomása. A felek által a szerződésmódosításban egy olyan körülményt is megjelenítettek (a

gazdák hozzáállásának változása), amely körülményről az ajánlatkérőnek az előkészítés során nem volt tudomása. Viszont az eljárás előkészítésének a nem megfelelő volta miatt a szerződésmódosítás elkerülhetetlenségéről tudomása volt az ajánlatkérőnek, ő maga idézte elő azt, hogy a szerződés teljesítése érdekében a szerződés teljesítési határidejét módosítani kellett, hiszen ennek hiányában a teljesítési határidő eredménytelenül telt volna el.

Azon túl, hogy az előkészítés során az ajánlatkérő a szerződés teljesítésének megkezdését – tekintettel a bírálat, a Kbt.-ben rögzített moratórium és az esetleges előzetes vitarendezési- és jogorvoslati eljárások időigényére is – eleve teljesíthetetlen időpontban jelölte meg, a szerződéskötés időpontjában, 2022. augusztus 24-én már mindenképpen számítania kellett a valószínűsíthetően bekövetkező jogorvoslati eljárásra, tekintettel arra, hogy az előzetes vitarendezési kérelmet 2022. augusztus 19-én utasította el, így az ajánlattevőnek 2022. augusztus 29-ig erre lehetősége volt.

A fentiek alapján az állapítható meg, hogy a szerződésmódosítás szükségessége az előkészítés nem megfelelő voltára vezethető vissza.

112. Az ajánlatkérő előadta azt is (bár nem hivatkozott rá módosítási jogalapként), hogy a módosítást tekintve előre nem látható körülmény volt az „évszázad aszálya” is, ami szintén a gazdálkodókat sújtotta. 2022 nyár elején, azaz a gazdákkal történt egyeztetések alkalmával (az előkészítéskor) nem volt előre látható ilyen súlyos aszály. Emiatt is a költségek minimalizálására kellett a gazdáknak törekedniük. Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő ezen indokot nem jelölte meg, mint szerződésmódosítási indok, ezért azt a Döntőbizottság érdemben nem vizsgálta.

113. A Döntőbizottság az előzőek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő a második kezdeményezési elem vonatkozásában a Kbt. 28. § (1) bekezdésére tekintettel megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontját.

114. Tekintettel arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjának a megsértése a nem megfelelő előkészítésre vezethető vissza, amire a kérelmezettnek nem volt ráhatása, ezért a Döntőbizottság a kérelmezettel szemben mellőzte a jogsértés megállapítását, bár ezt a hivatalbóli kezdeményező előterjesztette.

115. Mindezekre figyelemmel a Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontja alapján megállapította, hogy az első kezdeményezési elem kapcsán az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltakat, a második kezdeményezési elem tekintetében az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontját.

116. A Kbt. 165. § (4) bekezdése szerint a (3) bekezdés d) pontja szerinti bírság összege - a (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével - a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének legfeljebb 10%-a.

117. A Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja szerint a Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezte a Döntőbizottság hivatalból való eljárását [153. §] és a Döntőbizottság megállapítja a jogsértés megtörténtét. A Kbt. 165. § (7) bekezdése szerint a Kbt. 165. § (6) bekezdésben meghatározott bírság összege – a Kbt. 165. § (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetén a jogorvoslattal érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15%-a.

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

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

118. Mivel az első kezdeményezési elem tekintetében a Döntőbizottság a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján előterjesztett jogsértést, a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértését állapította meg, ezért itt azt is mérlegelnie kellett, hogy szabjon-e ki bírságot. A Döntőbizottság e körben megállapította, hogy az ajánlatkérő súlyos jogsértést valósított meg a közbeszerzési eljárás – később jogsértő szerződésmódosítást is eredményező – nem megfelelő előkészítésével.

A Döntőbizottságnak a második kezdeményezési elem vonatkozásában – tekintettel arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján kezdeményezte a Döntőbizottság hivatalból való eljárását és a Döntőbizottság megállapította a jogsértés megtörténtét – a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja alapján további jogkövetkezményként kötelezően bírságot kellett kiszabnia. A Döntőbizottságnak tehát ez esetben nincs mérlegelési jogköre a bírság kiszabása körében, kötelezően bírságot kell kiszabnia a fentiek alapján, attól nem tekinthet el.

119. A Döntőbizottság a bírság – mindkét megállapított jogsértésre vonatkozó – összegének megállapításában az eset összes körülményét figyelembe vette. A Döntőbizottság a bírság összegének megállapítása során a Kbt. 165. § (7) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben rögzíti, hogy a becsült érték nettó 57.076.877.-Ft, viszont a szerződéses érték ettől kevesebb, nettó 51.939.450.-Ft.

A Döntőbizottság az ajánlatkérő terhére értékelte azon jogsértésnek a súlyát, hogy nem megfelelően készítette elő a közbeszerzési eljárását, amely a szerződésmódosításhoz is vezetett.

Értékelte továbbá a Döntőbizottság, hogy a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre nem volt befolyása. A Döntőbizottság értékelte, hogy a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között viszonylag rövidebb idő telt el. A Döntőbizottság értékelte azt, hogy a jogsértés nem reparálható, ugyanakkor a rendelkező részben megállapított összegű bírság kellő visszatartó erővel bír és elegendő arra, hogy a további jogsértéstől az ajánlatkérőt visszatartsák. Figyelembe vette a Döntőbizottság azt is, hogy jelen támogatásból megvalósult beszerzés esetén a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat.

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

121. A Döntőbizottság hatásköre és illetékessége a Kbt. 145. § (2)-(5) bekezdésén alapul.

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

123. 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) pontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.

124. A jogi képviselő 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, 2023. május 30.

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

***Bán János sk***  
***közbeszerzési biztos***

***Dr. Kozsuch Edina sk***  
***közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara  
titkársági ügyintéző

**Kapják:**

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