



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma: 103.K.704.294/2025/12.
Az I. rendű felperes: VÍZÉP Holding Építő és Szolgáltató Kft.
(6762 Sándorfalva, Sport utca 1.)
Az I. rendű felperes képviselője: Kardos, Pető és Törőcsik Társas Ügyvédi Iroda - dr.
Törőcsik Tamás ügyvéd
(6722 Szeged, Béke utca 5/A.)
A II. rendű felperes: Apátfalva Község Önkormányzata
(6931 Apátfalva, Templom utca 69.)
A II. rendű felperes képviselője: Maróthy és Perényi Ügyvédi Iroda – Maróthy Kornél
ügyvéd (6725 Szeged, Boldogasszony sgt. 53. I/1.)
Az alperes: Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság
(1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője: dr. Petrő Szilvia kamarai jogtanácsos
A per tárgya: közbeszerzési ügyben hozott D.491/14/2025. számú
közigazgatási határozat megtámadása

í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék a kereseteket elutasítja.

Kötelezi az I. és a II. rendű felperest külön-külön, hogy 15 napon belül fizessenek meg az alperesnek 156 000 (százötvenhatezer) – 156 000 (százötvenhatezer) forint perköltséget.

Kötelezi az I. rendű felperest, hogy az esedékesség napjáig fizessen be a Nemzeti Adó- és Vámhivatal illetékbevételi számlájára 30 000 (harmincezer) forint kereseti illetéket.

A bíróság tájékoztatja az I. rendű felperest, hogy a fizetendő illeték a határozat jogerőre emelkedését követő 60. napon válik esedékessé.

A II. rendű felperest terhelő 30 000 (harmincezer) forint kereseti illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Nemzeti Fejlesztési Központ (a továbbiakban: hivatalbóli kezdeményező) jogelődje támogatóként Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz keretén belül „Élhető településért” tárgyú felhívást tett közzé, melyre a II. rendű felperes regisztrált támogatási kérelmet nyújtott be, amely a 2022. november 22. napján kelt támogatói döntés szerint támogatásban részesült. A hivatalbóli kezdeményező jogelődje, mint támogató és a II. rendű felperes, mint kedvezményezett 2023. január 31. napján kötötte meg a támogatási szerződést,

amelynek tárgya „Apátfalva belterületi út fejlesztése” című és TOP_PLUSZ-1.2.3-21-CS1-2022-00011 azonosító számú projekt elszámolható költségeinek az Európa Regionális Fejlesztési Alap és hazai központi költségvetési előirányzatból vissza nem térítendő támogatás formájában történő finanszírozása volt.

- [2] A II. rendű felperes 2023. június 29. napján feladott eljárás megindító hirdetménnyel a közbeszerzésekről szóló 2025. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Harmadik Része alapján irányadó szabályok alkalmazásával a 112. § (1) bekezdés b) pont szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított „Útépítés, felújítás Apátfalva településen” építési beruházás tárgyában két szerzési részben. A jelen eljárás tárgyát az 1. rész képezi.
- [3] A felhívás II.1.4) A közbeszerzés rövid ismertetése pontja az alábbiakat tartalmazta: „Út építési/felújítási tevékenység Apátfalva településen” 2 részajánlati körben
1. rész: TOP Plusz 1.2.3-21 Apátfalva belterületi út fejlesztése” Apátfalva Község belterületén található, szilárd burkolattal nem rendelkező lakóutak, földutak kiépítésére, felújítására irányuló kivitelezési munkák elvégzése Apátfalva település belterületén, a kapcsolódó engedélyes és kiviteli tervek, műszaki leírás és engedélyek alapján. -2022” című, MFP-UHK/2022 kódszámú, 3365552043 iratazonosító számú projekt keretében.”
- [4] Az ajánlati felhívás II.2.7) pontjában a szerződés időtartama 90 napban került meghatározásra. A műszaki leírás alapján a tervezett útszakaszok teljes egészében belterületiek, országos közúthálózathoz közvetlenül nem csatlakoznak.
- [5] A közbeszerzési dokumentumok részét képezte a 2023. március 2. napján kelt építési engedély, melynek 7. pontja szerint abban fellelhető volt a 2023. február 10-i keltezésű Magyar Közút Nonprofit Zrt. által kiadott közútkezelői hozzájárulás, melynek értelmében: „3.7. Felhívjuk a jogosult és a kivitelező figyelmét, hogy a téli útüzemeltetési időszakban - november 10. és március 15. között az országos közutat érintő kivitelezési munkát végezni tilos!”
- [6] A II. rendű felperes a közbeszerzési eljárás lefolytatása során 4 alkalommal adott fel korrigendumot és 11 alkalommal nyújtott kiegészítő tájékoztatást. A 2023. szeptember 1-jei korrigendummal módosított ajánlattételi határidő lejártáig az 1. részben összesen négy ajánlat érkezett. Ajánlatot nyújtott be az I. rendű felperes, a Bács-Bau System Kft., a BALI-ÉP BUILDING Kft. és az A-MEZŐGÉP Kft.. A 2023. október 3. napján kelt összegezés szerint a közbeszerzési eljárás 1. részében a nyertes ajánlattevő az I. rendű felperes lett.
- [7] Az I. rendű felperes és a II. rendű felperes 2023. október 25. napján megkötötte a vállalkozási szerződést. A vállalkozási szerződésnek a közbeszerzési eljárás szempontjából releváns VI.1. pont pontja alapján: „A Vállalkozó teljesítésének kötbérmentes véghatárideje a jelen Szerződés hatályba lépésétől számított 90 nap. Jelen Szerződés a Felek általi aláírás – amennyiben a Felek nem egy időben és/vagy helyen írnak alá, az időben később aláíró Fél aláírásának – napján jön létre érvényesen és lép hatályba. A VI.10. pont szerint: „A Vállalkozó köteles arra, hogy a Szerződés teljesítését érdemben veszélyeztető, illetve konkrétan akadályozó körülmény(ek)ről a tudomásszerzést követően haladéktalanul, de legkésőbb 5 munkanapon belül írásban értesíti a Megrendelőt (akadályközlés)”
- [8] Az I. rendű felperes 2023. november 6-án nyitotta meg az építési naplót, majd 2023. november 13-án az építési munkaterületet kivitelezésre alkalmas állapotban átvette. A I. rendű felperes 2023. december 14-én kezdeményezte szerződés módosítását. A műszaki ellenőr 2024. január 3-án tett nyilatkozatában egyetértett az I. rendű felperes által beadott határidőhosszabbítás iránti kérelemmel.

- [9] Az I. és II. rendű felperes 2024. január 22. napján módosította a vállalkozási szerződést az alábbiak szerint:

„PREAMBULUM

1. A Felek rögzítik, hogy Megrendelő a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) Harmadik rész 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított „Útépítési/felújítási tevékenység Apátfalva településen” elnevezésű, építési beruházás tárgyban. Megrendelő a közbeszerzési eljárás eredményét tartalmazó írásbeli összegezést 2023. 10. 03. napján küldte meg az ajánlattevők részére azzal, hogy a közbeszerzési eljárás 1. RÉSZÉ tekintetében nyertes a Vállalkozó.

Ilyen előzmények után a felek a Szerződést a Kbt. 131. §-ának rendelkezései alapján, a fent hivatkozott közbeszerzési eljárásra tekintettel, annak részeként aláírták, amely 2023. október 25. napján hatályba lépett.

I. A SZERZŐDÉS MÓDOSÍTÁSA

1. Szerződő felek a szerződés VI.1. pontjában írt teljesítési határidőt további 113 nap időtartammal meghosszabbítják a szerződés VI.10. pontja és a Kbt. 141. § (4) bek. c) pont alapján. A szerződésmódosítás indokaként felek rögzítik, hogy Vállalkozó neki nem felróható okból nem tudja a szerződésben foglalt határidőre befejezni a szerződésben rögzített feladatokat, így akadályközléssel él tekintettel arra, hogy a Magyar Közút Nonprofit Zrt a közútkezelői hozzájárulásban a kivitelezési munkák végzését megtiltotta a November 10 és Március 15. napja közötti időszakban (126 naptári nap), ezen felül a téli időszakban az aszfaltkeverő üzemek sem működnek, és a téli fagyos időszakban nem lehet szakszerűen teríteni az aszfaltszönyeget. A Vállalkozó kérelméhez a Műszaki ellenőr és a Tervező hozzájárult annak indokaival egyetértve, miszerint az általait bármikor érheti fagyhatás, amely lehetetlenné teszi a szakszerű kivitelezés előírásainak betartását, a hatékony tömörítő munkát, az aknafedlapok szintre helyezését.

Fenti okokra tekintettel a felek a szerződés teljesítési határidejének meghosszabbításáról döntöttek tekintettel arra, hogy a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket a felek kellő gondossággal eljárva nem láthattak előre, a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét, és az ellenérték a módosítás eredményeként nem változik. Felek a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja valamennyi fordulata alapján az alábbiak szerint tételesen indokolják a szerződésmódosítás jogszerűségét.

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

Ajánlatkérő és ajánlattevő a szerződés teljesítése során kellő gondossággal járt el, a rá vonatkozó jogszabályi előírásoknak eleget tett, azonban Magyar Közút Nonprofit Zrt a közútkezelői hozzájárulásban a kivitelezési munkák végzését az országos közutat érintő kivitelezési munkákra megtiltotta a november 10. és március 15. napja közötti időszakban, így Vállalkozó csak március 15. után tudja teljesíteni a feladatot.

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

A szerződés módosítása nem változtatja meg a szerződés általános jellegét. A szerződés fő tárgya, a szerződéses konstrukció, a szerződéssel létrehozandó eredmény nem változik, kizárólag a szerződés teljesítésének határideje változik az akadályra tekintettel, a teljesítési

határidő meghosszabbításra kerül (kizárólag az akadályoztatás által szükséges, annak időtartamánál rövidebb 113 nap időtartammal).

cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Az ellenérték a szerződés módosítása következtében nem változik.”

- [10] A szerződésmódosításról szóló tájékoztató hirdetmény KÉ-1557/2024. iktatószámon került közzétételre a vállalkozási szerződésben rögzítettekkel azonos tartalommal. A hivatalbóli kezdeményező 2025. június 10. napján tájékoztatta a II. rendű felperest arról, hogy a Magyar Államkincstár által bejelentett szabálytalansági gyanú alapján szabálytalansági eljárás megindításáról döntött.
- [11] A kezdeményező mint a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerinti szervezet 2025. augusztus 6. napján nyújtotta be az alperesnél hivatalból való eljárást kezdeményező iratát, amelyben kérte a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja megsértésének megállapítását. Hivatkozott arra, hogy a II. rendű felperes a felhívás II.2.7) pontjában azt határozta meg, hogy a szerződés teljesítési határideje 90 nap és ezzel egyező teljesítési határidőt rögzítettek a felek a vállalkozási szerződés VI.1. pontjában. A felek a vállalkozási szerződés teljesítési határidejét további 113 nappal hosszabbították meg a 2024. január 22. napján kelt szerződés módosításban. A hivatalbóli kezdeményező a jogsértést abban jelölte meg, hogy a felek a törvényi feltételek fennállása hiányában alkalmazták a szerződésmódosítás jogalapjaként a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját.
- [12] A hivatalbóli kezdeményező a jogsértés megtörténtének időpontjaként 2024. január 22-ét, a szerződésmódosítás keltének időpontját jelölte meg, míg a jogsértésről való tudomásszerzés napjaként a szabálytalansági eljárás megindításának napját, 2025. június 10-ét rögzítette.
- [13] A II. rendű felperes jogorvoslati eljárás során tett észrevételében eljárásjogi kifogást terjesztett elő arra hivatkozással, hogy a kezdeményező mint irányító hatóság nem a 2021-2027. programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V.18.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Korm. rendelet) előírt módon és nem az ott előírt határidők megtartásával folytatta le a szabálytalansági eljárást, ezért a szabálytalansági eljárásra vonatkozó kezdeményezői döntésnek nincs jogszerű alapja. A II. rendű felperes az eljárásjogi kifogása körében előadottak alátámasztására felhívta a Korm. rendelet 198. § (1)-(3) bekezdéseit, 387. § (1)-(4) bekezdéseit, 388. § (1)-(2) bekezdéseit.
- [14] Érdemben kifejtette, hogy a kezdeményezésben megjelölt jogsértést nem követte el és a Kbt.-ben meghatározott követelményeknek megfelelően élt a Kbt. 141. §-a szerinti szerződésmódosítás lehetőségével és az egyetlen gazdaságilag és jogilag is indokolható döntést hozta meg, amikor az I. rendű felperes szerződésmódosítási kérelmét elfogadva az objektív hatósági munkavégzési tilalomra, mint a teljesítést akadályozó körülményre tekintettel a teljesítési határidőt meghosszabbította. Álláspontja szerint a kezdeményezéssel érintett szerződésmódosítás tekintetében fennáll a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pont, 141. § (4) bekezdés c) pont és 141. § (6) bekezdés szerinti jogalap is.
- [15] Az alperes a keresettel támadott D.491/14/2025. számú határozatával megállapította, hogy a II. rendű és az I. rendű felperes megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját. A megállapított jogsértés tekintetében a II. rendű felperessel szemben 2 500 000,-Ft bírságot, míg az I. rendű felperessel szemben 1 250 000,-Ft bírságot szabott ki.

- [16] A hivatalbóli kezdeményezésben foglaltak érdemi vizsgálatát megelőzően először a II. rendű felperes eljárásjogi kifogásait vizsgálta.
- [17] Figyelemmel a Kbt. 145. § (2)-(4) bekezdéseire megállapítható, hogy az alperesnek nincs hatásköre arra, hogy vizsgálja a Nemzeti Fejlesztési Központ eljárását, az alperes nem felügyeleti szerve a Nemzeti Fejlesztési Központnak. Hivatalból megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményező rendelkezik ügyfélképességgel a tárgyi jogorvoslati eljárás kezdeményezésére, a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pont szerinti szervezetnek minősül.
- [18] A Kbt. 152. § (2a) bekezdés c) pont arról rendelkezik, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdés szerinti szervezet az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén a szabálytalansági eljárás megindításától számított 90 napon belül kezdeményezheti az alperes eljárását. A tárgyi esetben a szabálytalansági eljárás megindításának napja 2025. június 10. napja volt, amely naptól számítva 2025. szeptember 10. napjáig bezárólag volt lehetőség az alperes hivatalból való eljárásának kezdeményezésére. A kezdeményező 2025. augusztus 6. napján a jogvesztő határidőt megtartva határidőben nyújtotta be kezdeményezését. Így megállapította, hogy a kezdeményezés tekintetében eljárásjogi akadály nem áll fenn.
- [19] A Kb. 2. § (7) bekezdésére, 141. § (1)-(6) bekezdéseire hivatkozással rögzítette, hogy a kezdeményezés keretei között eljárva abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az I. és a II. rendű felperes részéről 2024. január 22. napján aláírt szerződésmódosítás megfelel-e a Kbt.-ben meghatározott feltételrendszer valamelyik esetkörének.
- [20] A rendelkezésre álló iratok vizsgálata alapján megállapította, hogy a felek 2023. október 25. napján kötötték meg a vállalkozási szerződést és annak módosítása 2024. január 22. napján kelt. A módosítás értelmében az eredetileg 90 nap időtartamban meghatározott teljesítési határidő további 113 nap időtartammal meghosszabbodott. A szerződésmódosításról szóló tájékoztató hirdetményben a módosítás jogalapjaként a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont lett megjelölve. A módosítás szükségességét indokoló körülmények körében a II. rendű felperes hivatkozott a Magyar Közút Nonprofit Zrt. közútkezelői hozzájárulásában foglalt tilalomra (a kivitelezési munkák végzését megtiltotta a november 10 és március 15. napja közötti időszakban), továbbá arra, hogy a téli időszakban az aszfaltkeverő üzemek nem működnek és a téli fagyos időszakban nem lehet szakszerűen teríteni az aszfaltszönyeget.
- [21] Hangsúlyozta, hogy az alperes gyakorlata egységes abban, hogy a Kbt.-ben meghatározott jogalapok fennállta ténykérdés, az nem függ attól, hogy az ajánlatkérő azt helyesen állapította-e meg. Amennyiben a szerződés jogszerű módosításának bármely Kbt. szerinti jogcíme fennáll, úgy a szerződés módosítása nem tekinthető jogszerűtlennek.
- [22] Rögzítette, hogy a Kbt. 141. §-a három főbb csoportban szabályozza a szerződésmódosítási lehetőségeket: 1. A Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint a közbeszerzési szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül abban az esetben módosítható, ha a módosítás nem lényeges. Következetes alperesi gyakorlat szerint mindig lényegesnek kell tekinteni a módosítást, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. 2. A Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti „de minimis” jogalap, amely a Kbt. 141. § (3) bekezdése szerint abban az esetben szolgálhat a szerződésmódosítás jogszerű indokaként, amennyiben a szerződés értékének változásával jár. 3. A Kbt. 141. § (4) bekezdés pedig további három esetkört tartalmaz, amikor a felek meghatározott körülmények fennállása esetén újabb közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosíthatják a szerződést.

- [23] Az alperes a fentiekre tekintettel rögzítette, hogy az I. és a II. rendű felperes kezdeményezéssel érintett szerződésmódosításának jogalapjaként nem alkalmazhatta jogszerűen a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti jogcímet, ugyanis a módosítás nem járt a szerződési érték megváltoztatásával.
- [24] Ezt követően a szerződésmódosítás lényeges minősége kérdésében foglalt állást. A Kbt. 141. § (6) bekezdésére és 50. § (2) bekezdés g) pontjára figyelemmel megállapította, hogy a II. rendű felperes a felhívás II.2.7) pontjában rendelkezett a teljesítési határidőről. A szerződés időtartama tehát, a közbeszerzési szerződés lényeges érdemi feltétele volt. Töretlen és egységes közbeszerzési joggyakorlat szerint lényeges módosításnak minősül az olyan szerződésmódosítás, amely a szerződés időbeli hatályát terjeszti ki. Ennek oka abban áll, hogy az ajánlattevők az ajánlati árukat az eredeti időtartamra kalkulálták és a meghosszabbított időtartam más árkalkulációt indíthatott volna.
- [25] Az alperes fentiekre figyelemmel rögzítette, hogy jelen esetben nincs helye a Kbt. 141. § (6) bekezdése alkalmazásának a szerződésmódosítás körében tekintettel arra, hogy az eredeti teljesítési időtartam további 113 nappal való meghosszabbítása az alapszerződéshez képest lényegesen eltérő érdemi feltételt eredményezett. Így a szerződésmódosítás jogalapjaként nem alkalmazhatta jogszerűen az I. és II. rendű felperes a Kbt. 141. § (6) bekezdését.
- [26] Mivel a módosítást az alperes lényegesnek tekintette azt vizsgálta, hogy a szerződésmódosítás egyébként mely a Kbt. ezt lehetővé tévő rendelkezésének felelt meg.
- [27] Kiemelte, hogy a jelen esetben a módosítás jogalapjául nem szolgálhatott a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja ugyanis a vállalkozási szerződés nem rögzítette az egyes tartalmi elemek későbbi változásának feltételeit és tartalmát. Alperes nem fogadta el a II. rendű felperes arra vonatkozó előadását, mely szerint a szerződésmódosítás jogalapjaként szolgálhatott volna a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja, mivel a szerződés mellékletét képezte a közútkezelői hozzájárulás, ezért az ajánlattevők előre megismerhették a munkavégzési tilalom tényét. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy nem felel meg a Kbt. 141. § (1) bekezdés a) pontjának az, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott valamely irat tartalmára hivatkozva állítja, hogy az abban foglaltak egyértelműen és előre megismerhető módon rögzítik a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának pontos feltételeit és tartalmát.
- [28] A Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pont szerinti kógens rendelkezés kifejezetten azt rendeli, hogy magának a szerződésnek kell tartalmaznia a későbbi módosítás feltételeit, nem pedig a szerződés mellékletét képező közbeszerzési dokumentumnak. A közútkezelői hozzájárulásban nincs olyan rendelkezés, amely előre megismerhető módon és egyértelműen rögzíti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának pontos feltételeit és tartalmát. A közútkezelői hozzájárulásban még utalás sincs a 2023. október 25. napján megkötött vállalkozási szerződésre.
- [29] A Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pont szerinti esetben a szerződés maga nem, hanem csak annak tartalma módosul egy automatikus mechanizmus alapján, amelyet a felek előre meghatároztak és abban a szerződés aláírásával egyező akarattal megegyeztek. A vállalkozási szerződés ilyen rendelkezést nem tartalmaz. Így az alperes megállapította, hogy a tárgyi esetben a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pont szerinti jogalap sem volt alkalmazható.
- [30] A Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pont szerinti szerződésmódosítási lehetőség vonatkozásában kiemelte, hogy az a szűk körű, jellemzően valamely speciális technológia alkalmazásával járó esetekre vonatkozik, amikor gazdasági vagy műszaki okból nem létezik más alternatíva az

ajánlatkérő számára, mint az eredeti szerződő féllel való szerződés. Alperes megállapította, hogy tárgyi esetben a szerződésmódosításra nem azért került sor, mert szükségessé vált olyan további építési munkák beszerzése, amely a vállalkozási szerződésben nem szerepelt. Így a Kbt. 141. § (4) bekezdés b) pont szerinti jogalapot sem alkalmazhatta jogszerűen a szerződésmódosításra az I. és a II. rendű felperes.

- [31] Hangsúlyozta, hogy a kezdeményezéssel érintett szerződésmódosításban az I. és a II. rendű felperes arra hivatkozott, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján jogszerűnek tekinthető a szerződésmódosítás.
- [32] A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti jogalap abban az esetben alkalmazható jogszerűen, amennyiben az alábbi feltételek együttesen teljesülnek:
- 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.
- [33] A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont alkalmazása esetén elsőként azt szükséges vizsgálni, hogy a módosítás indokaként megjelölt körülményt a szerződő felek gondos eljárás esetén előre láthatták-e. E szempont vizsgálata körében utalt a hatályon kívül helyezett 2011. évi Kbt. 94. § (3) bekezdés a) pontjában foglaltakra. Hangsúlyozta, hogy a bírósági és az alperesi joggyakorlat is töretlen és egységes abban, hogy a módosítást szükségessé tevő előre nem látható körülménynek a szerződő feleken kívül álló, tőlük függetlenül bekövetkező objektív körülménynek kell lenni. Az előre nem láthatóságra nem hivatkozhatnak alappal a felek abban az esetben, ha a szerződésmódosítás indokaként hivatkozott körülmény hosszú ideje fennáll.
- [34] A szerződés jogszerű módosításához igazolni kell azt is, hogy az adott körülmény változásával az ajánlatkérő kellő előrelátás mellett nem számolhatott és az ajánlatkérőnek olyan körülményeket kell igazolnia, amelyek szükségessé teszik a szerződésmódosítást. E körben utalt a Kúria kapcsolódó joggyakorlatára.
- [35] Az alperes elsőként azt vizsgálta, hogy a szerződésmódosítást érintően megállapítható-e a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpont szerinti törvényi feltétel fennállta. Megállapította, hogy a szerződésmódosítás indokaként hivatkozott körülmények ismertek voltak a felek számára már a vállalkozási szerződés megkötését megelőzően is. A közútkezelői hozzájárulás 2023. február 10-i dátummal szerepel, míg a vállalkozási szerződés megkötésére 2023. október 25. napján került sor. Emellett a II. rendű felperes a közútkezelői hozzájárulást a közbeszerzési dokumentumok részeként az ajánlattevők rendelkezésére is bocsátotta, így annak tartalma, a munkavégzési tilalom ténye és időszaka a közbeszerzési eljárásban résztvevő felek számára ismert volt. A közútkezelői hozzájárulás nem tekinthető egy hirtelen, váratlanul, nem előre látható módon bekövetkező körülménynek, továbbá a közútkezelői hozzájárulás beszerzése az ajánlatkérő feladata volt, azt az ajánlatkérő intézte, így a szerződésmódosítás indokaként hivatkozott körülmény tekintetében az sem állapítható meg, hogy az a II. rendű felperestől függetlenül felmerült objektív külső körülmény lenne, amelynek bekövetkeztére kellő gondosság mellett nem számíthatott.
- [36] A közbeszerzési dokumentumok áttekintését követően az is megállapítható volt, hogy a közbeszerzési dokumentumok részét képező „Apátfalva, TOP_PLUSZ 1.2.3-21 „Belterületi utak fejlesztése” pályázati felhívásban szereplő műszaki leírás alapján a tervezett útszakaszok teljes egészében belterületiek, országos közúthálózathoz közvetlenül nem csatlakoztak. Ezzel szemben a Magyar Közút Nonprofit Zrt. 2023. február 10-én kiadott közútkezelői

hozzájárulása kizárólag országos közútra vonatkozó tilalmat írt elő. A II. rendű felperes saját belterületi lakóútvárá vonatkozó tilalmat a Magyar Közút Nonprofit Zrt. hozzájárulása nem tartalmazott és ílyet a jogorvoslati eljárásban a II. rendű felperes maga sem jelölt meg. Így a tárgyi beszerzésre nem vonatkozik a szerződésmódosítás indokaként hivatkozott munkavégzési tilalom, mivel a közútkezelő csak az országos közutat érintően írta azt elő.

- [37] A szerződésmódosítás további indokaként hivatkozott téli, fagyos körülmények szintén nem értékelhetők előre nem látható körülményként mivel közismert tény, hogy a téli, hideg időszakban az aszfaltterítés nem lehetséges az aszfaltkeverő üzemek pedig nem működnek. Alperes megállapította, hogy az I. és a II. rendű felperesnek is tisztában kellett lenni egy útépitési munka kapcsán a téli munkavégzés lehetőségével és a téli útüzemeltetési időszak kezdetével.
- [38] Az építési naplóból megállapítható, hogy az I. rendű felperes azt csak 2023. november 6-án nyitotta meg és csak 2023. november 13-án - már eleve a téli útüzemeltetési időszakban - vette át az építési munkaterületet. Így az alperes megállapította, hogy az I. és a II. rendű felperes megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját, ugyanis a módosítást úgy írták alá, hogy annak ca) alpontja szerinti törvényi feltétele nem állt fenn.
- [39] A továbbiakban a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont cb) és cc) alpontok fennállását nem vizsgálta tekintettel arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti konjunktív feltételek bármelyikének hiánya megdönti a szerződésmódosítás jogszerűségét.
- [40] Az alperes a megállapított jogsértésre tekintettel a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján bírságot szabott ki a Kbt. 165. § (11) bekezdésére figyelemmel. A bírság kiszabását jelen esetben indokoltan tartotta, mivel a közbeszerzési szerződés jogsértő módosítása a mellőzéssel rokon jogsértés, így az egyik súlyosabb közbeszerzési jogsértésnek minősül, hiszen a közbeszerzési szabályozás célja, alapelvei érvényesülésének garanciája vész el a szerződéses szakaszban. Az alperes a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont tekintetében megállapított jogsértéssel összefüggésben a Kúria Kfv.II.37.434/2017/12. számú, valamint a Kfv.I.40.724/2021/11. számú ítéletében foglaltakra is figyelemmel volt, ahol a Kúria elvi éllal mondta ki, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, alperesnek nem kell vizsgálnia, hogy mely okból, vagy milyen vélekedés alapján nem kerültek betartásra a közbeszerzési szabályok, a szerződésmódosítást jogsértő módon megvalósító mindkét féllel vagyis az I. és II. rendű felperessel szemben is bírságot kell kiszabni.
- [41] A bírság összegének megállapítása során a közbeszerzési eljárás becsült értékére figyelemmel volt, figyelembe vette a jogsértés súlyát, azt súlyosnak ítélte. Azt is figyelembe vette, hogy a jogsértés utólag nem volt reparálható tekintettel arra, hogy a felek a jogsértő szerződésmódosítást már megkötötték. Értékelte, hogy a közbeszerzés támogatásból valósult meg, amelyre tekintettel a jogsértés megállapításához más szerv eljárásában további szankció kapcsolódhat. A bírság kiszabásakor nem értékelte a nem releváns Kbt. 165. § (11) bekezdés c) pontját, mert a jogsértés nem hatott ki a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre, továbbá nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos lett volna. Az eset összes körülményeit figyelembe véve az I. és a II. rendű felperessel szemben a rendelkező részben foglaltak szerinti bírságösszeget találta indokoltan.

Az I. és II. rendű felperések keresete, az alperes védiratai

- [42] Az I. rendű felperes keresetében – a határozat jogalapját nem, kizárólag a bírság kiszabását vitatva - elsődlegesen az alperesi határozat megváltoztatását, a felperessel szemben kiszabott bírság mellőzését, másodlagosan megváltoztatás hiányában a felperessel szemben kiszabott bírságra vonatkozó rendelkezés megsemmisítését, harmadlagosan pedig a bírság összegének 100 000,-Ft-ra való mérséklését kérte.
- [43] Hivatkozott arra, hogy a szerződésmódosítás nem lényeges körülményre vonatkozott, így jogszerű volt a Kbt. 141. § (6) bekezdésének alkalmazása. A tényállási részben ismertetettek szerint a II. rendű felperes fixen meghatározta az eljárás keretében teljesítendő kivitelezési munka határidejét 90 napban. Ebből az I. rendű felperes megítélése szerint az a következtetés vonható le, hogy a teljesítési határidő az ajánlattevői értékelésnél szerepet kapó szempontnak nem tekinthető, hiszen az eleve rögzített volt, így egy rövidebb vagy hosszabb határidőre való módosítás az eljárás kimenetelét, a nyertes ajánlatot nem befolyásolta. Ebből pedig megállapítható, hogy a teljesítési határidő meghosszabbítása jelen per tárgyát képező eljárásban lényeges szerződéses elemnek nem minősül, így a szerződésmódosítás is jogszerű, azaz a jogsértés megállapításának és a bírság kiszabásának nem volt helye.
- [44] Az alperes határozata sérti a Kbt. 141. § (6) bekezdését, 165. § (3) bekezdés d) pontját és 165. § (11) bekezdését. A jogsértés megállapításától függetlenül az I. rendű felperessel szemben a bírság kiszabásának jogszabályi feltételei nem álltak fenn, így a bírság jogsértő. Hivatkozott a Kbt. 165. § (3) és (11) bekezdésében foglaltakra kiemelve, hogy a bírság kiszabása a Kbt. szabályai szerint az alperes mérlegelésétől függ. Az alperes az eset összes körülményei alapján dönt arról, hogy indokolt-e a bírság alkalmazása és milyen mértékben. Az I. rendű felperes a közbeszerzési eljárásban ajánlattevőként vett részt. Nem volt ráhatása az eljárási lépések időbeliségére, azokkal kapcsolatban semmilyen felelősség nem terhelte. Az I. rendű felperesnek nem volt befolyása arra, hogy a II. rendű felperes a 2023. június 29-i felhívású eljárásban 2023. október 3-án küldte meg a közbeszerzési eljárás eredményét tartalmazó írásbeli összegezést és a szerződéskötés pedig 2023. október 25-én történt. Az I. rendű felperesnek úgyszintén nem volt felelőssége, se ráhatása sem az eljárási szabályok, illetve feltételrendszer kialakítására.
- [45] Az I. rendű felperest a vállalkozási szerződésben foglaltak megtartása, és a szerződésben meghatározott mű szakszerű, a szerződésnek és a jogszabályi követelményeknek megfelelő megvalósítása terhelte. A vállalkozási szerződés VI.10. pontja alapján köteles volt arra, hogy a szerződés teljesítését érdemben veszélyeztető, illetve konkrétan akadályozó körülményekről akadályközlést terjesszen elő. Az I. rendű felperes a 2023. december 14-i szerződésmódosítási kezdeményezésével a fenti szerződéses kötelezettségének és a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:62. § (1) bekezdésében foglalt törvényi együttműködési és tájékoztatási kötelezettségének tett eleget azzal, hogy jelezte, hogy a szakszerű munkálatok az időjárási körülmények miatt - tehát számára nem felróható okból - nem végezhetőek el, így indokolt a szerződés teljesítési határidejének módosítása. A kezdeményezést a műszaki ellenőr is támogatta. Az I. rendű felperes a fenti akadályközléssel a II. rendű felperessel kötött vállalkozási szerződésben meghatározott kötelezettségének tett eleget és a Ptk. 1:4. § (1) bekezdésében meghatározott adott helyzetben elvárható magatartást, pontosabban az egyetlen elvárható és megtehető magatartást tanúsította annak érdekében, hogy az általa vállalt útépítési munkálatokat szakszerűen, szerződésszerűen teljesíthesse.

- [46] Az alperes a bírság az I. rendű felperesre megállapított kiszabásának mérlegelése során azonban teljesen figyelmen kívül hagyta, hogy az I. rendű felperesnek az eljárási dokumentáció meghatározására, ezzel a közbeszerzési eljárás feltételeire a II. rendű felperes eljárásának időbeliségére semmiféle ráhatása és befolyása nem volt. Az alperes lényegében az I. rendű felperes jóhiszemű és szerződésszerű magatartását szankcionálta azzal, hogy 1 250 000,-Ft bírság megfizetésére kötelezte, amely a jogalkotói célnak nem feleltethető meg. Álláspontja szerint az alperes mérlegelési kötelezettségét nem végezte el, nem vette figyelembe az ő körülményeit, így felperes szerepét, felelősségének korlátját és magatartását az ügyletben, tehát jogszabálysértő döntést hozott. A határozat sérti a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontját és 165. § (11) bekezdését.
- [47] Álláspontja szerint az alperes által a védiratban hivatkozott kúriai ítélet a jelen ügy szempontjából nem vehető figyelembe. Hivatkozott a Kúria 2/2015. (XI.23.) KMK véleményében foglaltakra. Kiemelte, hogy az I. rendű felperes jóhiszemű, szerződésszerű magatartása súlyos jogsértésként semmiképpen sem értékelhető, tehát még egy esetleges bírság esetén is a legminimálisabb bírság kiszabása indokolt.
- [48] A II. rendű felperes keresetében elsődlegesen az alperesi döntés megváltoztatását, a jogsértés hiányának megállapítását és a bírság kiszabásának mellőzését, másodlagosan az alperesi határozat hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését, harmadlagosan az alperesi döntés megváltoztatását, a bírság kiszabásának mellőzését, negyedlegesen a bírság összegének 200 000,-Ft-ra való mérséklését kérte.
- [49] Hivatkozott arra, hogy az alperes határozata sérti az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 3. §-t, 4. §-t, 62. §-t, valamint a Kbt. 2. §-t, 141. § (1)-(4) bekezdéseit, 160-161. §-át, 172. § (1) bekezdését, valamint a 165. § (2) bekezdés c) pontját, (3) bekezdés d) pontját és (11) bekezdését.
- [50] Az alperes által meghozott határozat tévesen értelmezte a benyújtott dokumentumokat, a dokumentumok tartalmával ellentétes, iratellenes megállapítást tett, egyes dokumentumokat figyelmen kívül hagyott és ennek indokát nem adta, a határozatban tett megállapításai egy részét nem indokolta, a tényállás kizárólag a II. rendű felperes terhére vonatkozó tényállási elemek értékelésével került elbírálásra, a tényállás teljeskörű feltárása nem történt meg.
- [51] Álláspontja szerint nem követett el jogsértést, jogszerűen és a Kbt.-ben írt követelményeknek megfelelően élt a Kbt. 141. §-ában írt szerződésmódosítás lehetőségével. Az egyetlen gazdaságilag és jogilag is indokolható döntést hozta meg, amikor az I. rendű felperes szerződésmódosítási kérését elfogadva a teljesítés határidejét meghosszabbította.
- [52] Hivatkozott a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglaltakra, valamint a szerződés VI. fejezetének 10. pontjára és a XVI. fejezet 1. pontjára. Kiemelte, hogy az eljárás megindításakor a közbeszerzési műszaki dokumentáció már tartalmazta a közútkezelői hozzájárulást, amelynek utolsó oldalán a munkavégzési tilalmat minden érdeklődő számára előre megismerhető módon rögzítette. A szerződés és annak VI.10. pontja mindenben megfelel a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti feltételeknek.
- [53] Az alperes ugyanakkor a határozatában a szerződés releváns rendelkezései közül figyelmen kívül hagyta a szerződés XVI. fejezet 1. pontját, amely szerint a szerződés a felek által kizárólag írásban módosítható a Kbt. 141. § előírásai alapján. Megállapítható, hogy a szerződés módosítására vonatkozó általános szabályt a szerződés XVI. fejezet 1. pontja tartalmazza, míg a speciális szerződésmódosítási lehetőséget - a szerződés határidejének akadályoztatás miatt történő meghosszabbításra vonatkozó szerződésmódosítás lehetőségét szabályozó rendelkezést - a szerződés VI.10. pontja. Jelen ügyben a felek tehát a szerződést

nem az általános szerződésmódosítási lehetőséget rögzítő XVI. fejezet 1. pontja szerint, hanem az előre meghatározott feltételeket tartalmazó speciális rendelkezés, a szerződés VI.10. pontja szerint módosították, így a szerződésmódosítás megfelel a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezéseknek.

- [54] A szerződés VI.10. pontja mindenben megfelel a jogszabályi előírásoknak tekintettel arra, hogy az egyértelműen és pontosan tartalmazza, hogy annak alkalmazására milyen esetekben kerülhet sor, továbbá a bejelentés módját és határidejét, az elbírálás rendjét, a szerződés módosításának feltételeit és tartalmát.
- [55] Bár a szerződés VI.10. pontjának rendelkezései önmagukban is megfelelnek a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt követelményeknek, továbbra is fenntartotta azt a jogorvoslati eljárásban is előterjesztett álláspontját, miszerint a szerződés Preambulumának 2. pontja alapján a szerződés részét képezte az ajánlattételi dokumentáció és annak módosítása, így az annak részét képező közútkezelői hozzájárulás is. A közútkezelői hozzájárulás és a benne foglalt munkavégzést tiltó tilalmi időszak is a szerződés részét képezik. Az ajánlattevők az abban foglaltakat megismerték és erre tekintettel tették meg egyenlő feltételekkel ajánlataikat. Az eljárás ajánlattételi szakaszában erre vonatkozóan sem kiegészítő tájékoztatás kérés, sem egyéb észrevétel nem is érkezett, így alappal feltételezhető, hogy az előírás valóban egyértelmű volt az érdeklődő gazdasági szereplők számára.
- [56] A nyertes ajánlattevő I. rendű felperes számára a szerződés egyértelműen előírta, hogy akadályozó körülmény észlelése esetén a teljesítési határidő meghosszabbítását kell kérnie a szerződés VI. fejezetének 10. pontja szerint. Majd ezt követően a felek az előre rögzített feltételek szerint új teljesítési határidőt határoztak meg és közös megegyezéssel módosították a szerződést, így megállapítható, hogy a szerződés módosításának a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt jogalapja fennállt.
- [57] A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjával összefüggésben kiemelte, hogy az alperes téves és iratellenes megállapításokat tett és tévesen és jogszabálysértő módon állapította meg, hogy az I. és a II. rendű felperes megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját. Hivatkozott a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatójára a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával összefüggésben.
- [58] Kiemelte, hogy jelen esetben a módosítás szükségessége az akadályoztatásra tekintettel vitathatatlanul fennállt. A kezdeményező az előre nem láthatóság fogalmi körét olyan módon kiterjesztően értelmezni, amely kiüresíti a felelősség objektívvé tételét és az ezen a jogalapon fennálló módosítás vis maior esetekre szűkítését eredményezi. Az ajánlatkérőknek valóban kellő gondossággal kell eljárni a közbeszerzés előkészítése és lebonyolítása során és e körben számolni kell az eljárás bizonyos mértékű elhúzódásával, azonban ennek a kalkulációnak az elvárhatósági mértéke nem haladhatja meg a szakmai tapasztalatok alapján az eljárások átlagos, illetve szokásos mértékét.
- [59] Álláspontja szerint az II. rendű felperesnek nem kellett kellő gondosság mellett azzal számolnia, hogy az eljárás minden szakaszában a szokásosnál lényegesen nagyobb mértékű lesz az elhúzódás. A II. rendű felperes az eljárás előkészítésekor kellő gondossággal járt el, hiszen a hatósági engedélyben foglalt tilalomról az eljárás gazdasági szereplőit tájékoztatta, ugyanakkor határozott álláspontja, hogy a közbeszerzés előkészítésekor a beruházás jellegére, csekély volumenére és a rövid szerződéses teljesítési határidőre tekintettel megalapozottan számolhatott azzal, hogy a nyertes ajánlattevővel megkötött szerződés még a téli munkavégzési tilalom időszaka előtt teljesezésbe fog menni.
- [60] A II. rendű felperesnek, mint önkormányzatnak és az ajánlatkérőknek számolni kell bizonyos kockázatokkal. Ugyanakkor ennek mértéke nem lehet magasabb, mint az adott szektorban általában észszerűen eljáró azonos ismeretekkel rendelkező átlagos piaci szereplőké és nem terjedhet ki olyan ritkán előforduló kockázatok előre történő „beárázására”, amelyekkel sem a

II. rendű felperes, sem az I. rendű felperes nem kalkulálhatott és nem is kellett kalkulálniuk semmilyen mértékben, hiszen éppen ezekre az esetekre szolgál a szerződés módosításának Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt jogalapja.

- [61] Ilyen ritkán előforduló kockázatok körébe sorolhatók az olyan körülmények, mint az árak előre nem látható emelkedése és a jelen esetben az eljárásnak a szokásos mértékünél lényegesen hosszabb idővel történő elhúzódása is, amely már olyan mértéket ért el, hogy azzal a II. rendű felperesnek észszerű keretek között nem kellett számolni
- [62] Az I. rendű felperes a szerződés teljesítésével a tilalomra és az akadályoztatásra tekintettel semmiképpen sem eshetett késedelembe, valamint a munkát sem tudta volna elvégezni korábban szerződésmódosítás hiányában sem, így fogalmilag kizárt az is, hogy a szerződésmódosítás az I. rendű felperes felelősség alóli kimentésére irányult volna. A munka elvégzésére alkalmatlan időjárási körülmény, vagy a hatósági engedélybe foglalt munkavégzési tilalom a szerződés teljesítésének olyan objektív akadályát képezi, amely a szerződésmódosítás jogszerűségét mindenképpen megalapozza. A teljesítési határidő érdemben egyébként sem változott, mivel a tilalmi időszakban a munka egyébként is állt, a vállalkozó nem végezhetett munkát, tehát a szerződés teljesítésére az I. rendű felperes többletidőt nem nyert, sőt a munkája ellenértékéhez is csak jelentősen később jutott hozzá.
- [63] Az előre nem láthatóság megítélése során nem a szerződés megkötésének, hanem a közbeszerzés előkészítésének időszaka, de legkésőbb az eljárás megindításának időpontja releváns. A II. rendű felperesnek ugyanis az ezen időpontban rendelkezésre álló információk ismeretében kellett felelős döntést hozni a közbeszerzési eljárás feltételrendszeréről, illetve annak megindításáról. Az eljárásra azonban a megfelelő előkészítés és kellő időben történt megindítás ellenére, minden korábbi tapasztalattal szemben nagyon nagy számú érdeklődő gazdasági szereplő jelentkezett és rendkívül sok kiegészítő tájékoztatás kérés érkezett. Ezen kérdéseket a II. rendű felperes megválaszolta, mert a megfelelő ajánlattételhez szükségesnek tartotta, azonban emiatt összesen hét alkalommal kellett az ajánlattételi határidőt meghosszabbítani, amely okok következtében az eljárást lezáró döntést követően a szerződés megkötésére csak több mint három hónappal később október 25-én került sor és emiatt a teljesítés ideje túlnyomórészt már a téli munkavégzés időszakába esett és a téli fagyos időszakban nem lehet szakszerűen teríteni az aszfaltszőnyeget.
- [64] Ezen túlmenően azonban további előre nem látható körülmények is felmerültek, mivel az aszfaltkeverő üzemek is leálltak a fűtési szezonban, így anyag sem volt beszerezhető, amely tény szintén nem volt előre látható.
- [65] Az I. rendű felperes szerződésmódosítási kérelméhez a műszaki ellenőr és a tervező is hozzájárult annak indokaival egyetértve. Mindezen II. rendű felperes érdekkörén kívül eső előre nem látható okokra tekintettel a határidő módosítására volt szükség, a módosítás mindenben megfelelt a Kbt. 141. § rendelkezéseinek.
- [66] A cb) alpont kapcsán kiemelte, hogy a módosítás nem változtatta meg a szerződés általános jellegét, míg a cc) alpont vonatkozásában hangsúlyozta, hogy az ellenérték növekedése nem haladta meg az eredeti szerződés értékének 55%-át.
- [67] Az is megállapítható, hogy a II. rendű felperes a tőle elvárható gondossággal járt el a megfelelő tervek elkészítése, majd a tervek alapján zajló kivitelezés alatt. Ezzel ellentétes adat az eljárás és az ellenőrzés során nem merült fel. Önmagában a tervek hibájából még nem vonható le automatikusan az a következtetés, hogy az a II. rendű felperesnek felróható okból következett be és ezért a közbeszerzés nem megfelelő módon került előkészítésre. Így megállapítható, hogy a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja szerinti törvényi feltételeknek megfelelt, a szerződésmódosításra ezen jogszabályhely szerint jogszerű lehetősége volt az I. és II. rendű felperesnek.

- [68] A módosítás jogszerűsége a Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján is megállapítható tekintettel arra, hogy az a) pont szerinti feltétel nem teljesült, mivel a módosítás lehetősége, annak körülményei már a közbeszerzési eljárásban ismertek voltak. A b) pont szerinti feltétel sem állt fenn, mivel jelen ügyben a szerződés időtartama a teljesítést akadályozó tilalomra tekintettel, kizárólag a tilalom időtartamára hosszabbodott meg. A c) pont sem áll fenn, mivel a felek közötti szerződésmódosítás a szerződés tárgyát nem érintette. Így megállapítható, hogy a szerződés módosítása nem volt jelentős. A szerződés és teljesítési határidő érdemben nem változott.
- [69] Eljárásjogi kifogás körében hivatkozott arra, hogy az Irányító Hatóság a Korm. rendeletben előírt, az ellenőrzés lefolytatására és a szabálytalansági eljárás megindítására irányadó tudomásra jutásától számított 12-8-3 napos határidőt elmulasztotta, ezért jelen szabálytalansági eljárásra vonatkozó döntésnek a Korm. rendelet szerint nincs további jogszerű alapja. A Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontjára figyelemmel a kezdeményezés elkészett, a szabálytalansági eljárást meg sem lehetett volna indítani, a (2a) bekezdés a) pontja szerinti határidő pedig nyilvánvalóan lejárt, ezért az eljárás megszüntetésének lett volna helye elkészettség okán.
- [70] A bírság tekintetében kiemelte, hogy a II. rendű felperes a Kbt. szerinti és az alperes által felhívott kötelezettségeit határidőben hiánytalanul teljesítette az eljárás során. A tényállás tisztázása körében végig jóhiszemű és együttműködő magatartást tanúsított, ezt az alperes nem értékelte kellő súllyal. A II. rendű felperes a terhére rótt jogsértést nem követte el, ezért nem volt helye bírság kiszabásának. A kiszabott bírság sem a jogsértés súlyával, sem a hasonló esetekben az alperes által kiszabott bírságokkal nem áll arányban azokhoz képest lényegesen magasabb összegű bírságot szabott ki alperes.
- [71] Alperes mérlegelési szempontjai közül hiányzott az, hogy a II. rendű felperessel, mint Önkormányzattal szemben korábban soha nem került sor jogszabálysértés megállapítására és bírság kiszabására továbbá, hogy köztudomású, hogy az Önkormányzat működését veszélyeztető likviditási gondokkal küzd folyamatosan. Bár az alperes kifejti határozatában, hogy milyen alacsony összegben határozta meg a bírság mértékét az azonos jogsértések megállapítása esetén hozott más határozatokkal összevetve ez mégis magasnak tekintendő, az alperes pedig az eltérést nem indokolta.
- [72] A bírság mértékének megállapítása vonatkozásában az alperesnek a II. rendű felperes javára szóló körülményeket is értékelni kellett volna, így azt is, amit a tárgybeli szerződésmódosítás kapcsán külön hangsúlyozott, hogy az utóellenőrzési jelentésben a közreműködő szervezet támogathatósági, elszámolhatósági, műszaki szempontú kifogással nem élt. Előadta, hogy az ellenérték a szerződésmódosítása következtében nem változott, így az is megállapítható, hogy a tárgybeli szerződésmódosítás kapcsán pénzügyi érdeksérelem veszélye nem állt fenn, az eljárás során a Kbt. alapelvei nem sérültek.
- [73] Az I. rendű felperes keresetére előterjesztett védiratában az alperes a kereset elutasítását kérte a határozatban hivatkozott indokok alapján. Kiemelte, hogy a Kbt. 165. § (3) bekezdése szerinti bírságot a jogsértésért felelős személlyel vagy szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben vagy a jogsértő személlyel vagy szervezettel szemben lehet kiszabni. Hivatkozott a Kúria Kfv.II.37.434/2017/12. számú ítéletére, melyben a Kúria kimondta, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, az alperesnek a bírság kiszabásakor nem kell vizsgálnia, hogy mely okból, vagy milyen vélekedés alapján nem kerültek betartásra a közbeszerzési szabályok. Kiemelte az Európai Unió Bíróságának C-263/19. számú ítéletében foglaltakat. Hangsúlyozta, hogy az I. rendű felperes által hivatkozottakkal szemben az I. rendű felperesnek ráhatása volt a jogsértés megtörténteire ugyanis az I. rendű felperes értelmezte félre a közútkezelői hozzájárulás tartalmát és maga kezdeményezte a szerződés módosítását.

- [74] Az alperes a II. rendű felperes keresetére előterjesztett védiratában a kereset elutasítását kérte a határozatban hivatkozott indokok alapján. Kiemelte, hogy a tárgyi esetben a szerződésmódosítás indokaként hivatkozott munkavégzési tilalom a II. rendű felperes által beszerzett építési beruházás tekintetében nem állt fenn, a szerződésmódosítás indoka nem valós, hivatkozott e körben a Magyar Közút Nonprofit Zrt. által kiadott közútkezelői hozzájárulás tartalmára. Kiemelte, hogy a hozzájárulást a II. rendű felperes a közbeszerzési dokumentumok körében az ajánlattevők rendelkezésére bocsátotta, így az előre nem látható körülményként nem értékelhető a Kbt. 141. § (4) bekezdése alkalmazásában.
- [75] A Kbt. nem tesz különbséget általános és speciális szerződésmódosítási lehetőségek között. A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésre a polgári jog szabályait a Kbt. szerinti eltérésekkel kell alkalmazni. Ennek értelmében amennyiben a közbeszerzési szerződéssel összefüggésben a Kbt. a Ptk. szabályaitól eltérő rendelkezéseket fogalmaz meg, úgy azokra a szerződő feleknek figyelemmel kell lenni és kötelező jelleggel alkalmazniuk kell.
- [76] A Kbt. 141. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ezen alcím rendelkezéseit kell alkalmazni a szerződés felek általi módosítására és a jogszabály szövege tételesen felsorolja a szerződésmódosítás eszközeinek azon feltételeit, amelyek fennállása esetén a szerződésmódosítást jogszerűnek tekinthető. A Kbt. ezen esetkörök közül nem jelöli meg a felperes által hivatkozott általános és speciális szerződésmódosítási jogalapokat. Alperes rámutatott, hogy a vállalkozási szerződés VI.10. pontja nem tartalmazza a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pont szerinti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának pontos feltételeit és tartalmát rögzítő rendelkezéseket. A VI. pont a szerződés teljesítésével kapcsolatos szabályokat tartalmazza, ezen belül a 10. alpont a vállalkozó akadályközlése bejelentésének módját és annak további intézkedési szabályait. Így az nem tartalmazza a szerződés módosításának pontos feltételeit.
- [77] A szerződésmódosítás nem felelt meg a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti jogcímeknek sem, ugyanis a közútkezelői hozzájárulás nem tartalmazott téli munkavégzési tilalmat a belterületi utakat érintően. Emellett a közútkezelői hozzájárulás a közbeszerzési dokumentumok részét képezte, így annak tartalmát előre nem látható körülményként értékelni nem lehet, ahogy azt sem, hogy a téli fagyos időszakban nem lehet szakszerűen teríteni az aszfaltszörnyeget, ahogy az sem minősül előre nem látható körülménynek, hogy télen leállnak az aszfaltkeverő üzemek. Az pedig, hogy télen fagyos az időjárás nem minősül rendkívüli eseménynek. Így a szerződésmódosítás nem felelt meg a Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglalt jogcímnek sem. Számos döntőbizottsági határozat és bírósági ítélet állapítja meg, hogy a teljesítési határidő ilyen mértékű meghosszabbítása lényeges módosításnak minősül, mivel az ajánlattevők az ajánlati árukat az eredeti időtartamra kalkulálták, a meghosszabbított időtartam azonban más ár kalkulációt indokolhatott volna.

A bíróság döntése és annak jogi indokai

- [78] A felperesek keresete nem alapos.
- [79] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított közigazgatási perben a közigazgatási jogvitát, az alperesi határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségét a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2. § (4) bekezdésére figyelemmel, a Kp. 85. § (1)-(2) bekezdése értelmében a meghozatalának időpontjában fennálló tények alapján, a kereseti kérelem korlátai között vizsgálta. A bíróság az ügyet a Kp. 77. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson bírálta el. Az ítéleti tényállást a perbeli nyilatkozatok, a csatolt iratok és a közigazgatási eljárás iratanyaga alapján állapította meg. A bíróság a bírság kiszabásával kapcsolatos kereseti érvekről a Kp. 85. § (5) bekezdése alapján döntött.

- [80] A bíróság először az I. rendű felperes kereseti érveit vizsgálta.
- [81] A Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontja szerint a (2) és (4) bekezdésben szabályozott eseteken kívül, a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha olyan feltételeket határoz meg, amelyek, ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna.
- [82] Az I. rendű felperes keresetlevelében a tényállást nem vitatta, eljárásjogi jogszabálysértést nem jelölt meg, a Kbt. 141. § (6) bekezdésére kizárólag a bírság kiszabásának jogszerűségével összefüggésben hivatkozott, amely vizsgálatába a bíróság akkor bocsátkozhatott volna, ha az alperes által a terhére megállapított jogsértést is kifogásolja, miután a szerződésmódosítás lényegesnek minősítése a jogalap fennálltának a kérdése. A jogsértés súlyosságának, mint mérlegelési szempontnak a jogszerűségi vizsgálata során a Kbt. 141. § (6) bekezdés szerinti lényegességet vitatni nem lehet, ez esetben az vizsgálható az egyedi körülmények alapján, hogy mennyire volt súlyos a teljesítési határidő, mint lényeges körülmény változtatásával a jogsértés.
- [83] A Kp. 85. § (5) bekezdése szerint a mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e. A mérlegelési jogkör gyakorlásának jogszerűségét illetően a kialakult bírói gyakorlat szerint (Kúria Kf.III.38.212/2019/5., Kv.III.37.630/2019/6. számú ítélet) akkor van lehetőség a jogszabálysértés megállapítására, ha az alperes valamely releváns körülményt nem értékelt, vagy valamely körülményt tévesen vett figyelembe. Nincs lehetősége arra a bíróságnak, hogy az okszerűen figyelembe vett körülmények után az alkalmazott szankciót mellőze, vagy a megállapított bírság összegét illetően az alperes döntését felülmérlegelje.
- [84] A bíróság a mérlegelési jogkörben hozott döntés jogszabálysértő jellegét csak a Kbt. 165. § (11) bekezdésében meghatározott mérlegelési jogkör jogszabályi kereteinek kirívó megsértése esetén állapíthatja meg; akkor, ha a közigazgatási szerv hatáskörét nem a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta, vagy a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból nem állapíthatóak meg, vagy azok nem okszerűek.
- [85] A Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontja a szerződésmódosítás lehetőségét új közbeszerzési eljárás lefolytatásának szükségessége nélkül abban az esetben biztosítja, ha a módosítás nem minősül lényegesnek. Minden esetben lényeges a szerződésmódosítás, ha a szerződés a feltételektől lényegesen eltérő feltételeket határoz meg. Az alperes a Kbt. 50. § (2) bekezdés g) pontjára utalva a kialakult gyakorlatra is figyelemmel a teljesítési határidőt a szerződés lényeges elemének tekintette, hiszen ez határozza meg a teljesítés kezdeti és végpontját, azt a napot, amikor a feleknek vállalásukat szerződés szerint el kell végezniük, amely időponthoz képest kell a közbeszerzési eljárás nyertesének munkavégzését ütemeznie és erőforrásait úgy

irányítania, hogy a vállalása az adott határidőn belül teljesüljön. Az ajánlati felhívás és a vállalkozási szerződés kifejezetten rögzítette, hogy a teljesítés véghatárideje a szerződés hatálybalépésétől számított 90 nap. Ehhez képest a módosítás a szerződés teljesítésének határidejét további 113 nap időtartammal hosszabbította meg, ez pedig az eredeti határidőt több mint megkétszerező tartamot jelent. Olyan lényeges módosítás, amely a potenciális ajánlattevők döntését befolyásolni képes körülmény arra nézve, hogy kapacitásaikat milyen időtartamban kell rendelkezésre bocsátaniuk, meddig kell rendelkezésre állniuk, súlyos jogsértés, ezt az alperes okkal tekintette annak. Helytállóan utalt a szerződésmódosítással okozott jogsérelem esetében a közbeszerzés jogtalan mellőzésével rokon jogsértésre.

- [86] A bíróság összegének a meghatározása során az alperes a határozat 70. pontjában felsorolta mind az I. rendű felperes terhére, mind a javára szóló körülményeket.
- [87] Az alperesi mérlegelés szempontjából az I. rendű felperes által hivatkozottakkal szemben nem volt relevanciája a vállalkozási szerződés VI.10. pontjában foglaltak betartásának, sem pedig a Ptk. által szabályozott együttműködési és tájékoztatási kötelezettségnek, miután a mérlegelési szempontok a jogsértéssel összefüggő szempontok vizsgálatát kell jelentsék, nem a felek szerződéses magatartását általában. E szempontból az sem bírt jelentőséggel, hogy a műszaki ellenőr a módosítás kezdeményezését indokoltnak találta. Az I. rendű felperes tekintetében nem arra figyelemmel került sor bíróság kiszabására, mert ráhatása lett volna a közbeszerzési eljárás előkészítése körébe tartozó cselekményekre, hanem azért, mert az általa kezdeményezett szerződésmódosítás jogszerűtlen volt. E vonatkozásban a jóhiszemű, szerződésszerű magatartásra nem hivatkozhat, a jogsértésért való felelősség objektív. Az I. rendű felperes arra sem hivatkozhatott sikerrel, hogy a II. rendű felperes közbeszerzést előkészítő eljárása, a munkálatok korábbi megkezdésének oldalán felmerülő akadály figyelmen kívül maradt az alperes részéről, miután a II. rendű felperesre kiszabott, az amúgy kiszabható bírságmaximumhoz képest alacsony mértékű bírsághoz mérten, annak felét szabta ki az I. rendű felperesre az alperes, a szerződő felek közrehatását értékelve.
- [88] Mindezekre figyelemmel az I. rendű felperes keresete alaptalan volt, a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja és 165. § (11) bekezdése az általa hivatkozott okokból nem sérült.
- [89] Ezt követően a bíróság a II. rendű felperes kereseti érveit vizsgálta.
- [90] A II. rendű felperes keresetében az Ákr. alapelvi és eljárásjogi rendelkezéseinek sérelmére a Kbt. alapelvi rendelkezéseinek megsértésére és a kezdeményezés elkésztettségére hivatkozott, ezt meghaladóan az alperes érdemi megállapításait és a bíróság kiszabásának jogszerűségét vitatta.
- [91] A II. rendű felperes keresetében az Ákr. 3. §-ának, 4. §-ának, 62. §-ának sérelmére, a Kbt. 2. §-ának, 160. §-ának, 161. §-ának megsértésére csupán hivatkozott, ezzel összefüggésben álláspontját érdemben nem fejtette ki, a jogsértést alátámasztó okiratot, bizonyítékot nem csatolt, nem hivatkozott arra, hogy az általa megjelölt jogszabálysértések mennyiben és milyen módon valósultak meg az alperesi eljárás során, így ezeket az általa tételesen megjelölt, de részletiben indokolni elmulasztott jogszabálysértéseket a bíróság érdemben vizsgálni nem tudta.

- [92] A kezdeményezés elkésettségével összefüggésben előadott II. rendű felperesi kereseti hivatkozások tekintetében a bíróság rögzíti, hogy az alperes a hivatalbóli kezdeményezés benyújtásának időpontjában a jogszabályi megfelelés körében azt vizsgálhatja figyelemmel a Kbt. 148. §-ában és 152. §-ában foglaltakra, hogy a jogszabályi követelményeknek a hivatalbóli kezdeményezés megfelel-e, így az, az arra jogosulttól került-e, határidőben benyújtásra és tartalmazza-e a Kbt. 152. § (4) bekezdésére figyelemmel a 149. §-ában foglalt tartalmi követelményeket. Az alperest ezt meghaladó vizsgálati kötelezettség a hivatalbóli kezdeményezés befogadhatóságával kapcsolatban nem terheli. Így nem jogosult egy más jogalapon álló, a Korm. rendelet jogszabályi rendelkezései szerinti szabálytalansági eljárás jogszerűségi vizsgálatára és az azzal kapcsolatos eljárási kifogások, az abban az eljárásban felmerült esetleges jogsértések feltárására, azzal összefüggő jogkövetkezmények levonására, mert erre az alperes hatáskörrel nem rendelkezik.
- [93] A hivatalbóli kezdeményező eljárási jogosultságával összefüggésben az alperes a szükséges, az eljárása megindíthatóságát biztosító terjedelemben vizsgálatot folytatott le, megfelelő indokát adva annak, hogy a kezdeményezés érdemi vizsgálatára miért van lehetősége. Indokait e körben jogszabályokkal alátámasztotta, érveivel a bíróság az előbbieket kiemelésével egyetértett.
- [94] A Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra: a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet.
- [95] A Kbt. 152. § (2a) bekezdés c) pontja alapján, ha az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytat le, ez a személy vagy szervezet a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását a (2) bekezdésben meghatározott időtartamokon belül, de legfeljebb az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén az a)–b) pontoktól eltérően, a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezheti.
- [96] A rendelkezésre álló iratok alapján a szabálytalansági eljárás megindítására 2025. június 10. napján került sor, amely naptól számítva a 90 napos határidő a hivatalbóli kezdeményezés benyújtására 2025. szeptember 10. napján járt le, így a hivatalbóli kezdeményezés 2025. augusztus 6. napján határidőben került benyújtásra. Így az a II. rendű felperes által hivatkozottakkal szemben nem késett el.
- [97] A szerződésmódosítás jogszerűségének vizsgálatakor az alperes egyfelől a határozatának 46. pontjában a Kúria döntésének megfelelően a szerződésmódosítás felek által megjelölt indokait vizsgálta, másrészt áttekintette a Kbt. 141. §-a szerinti, a szerződésmódosítás jogszerűségét biztosító további rendelkezéseket. A II. rendű felperes ez utóbbi vizsgálat alapján az felperesek által nevesített okokat meghaladó további szempontok szerint is elfogadhatónak vélte a módosítást, alaptalanul.

- [98] A Kbt. (4) bekezdés a) pontja szerint a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés – a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat az alábbiak közül bármely esetben: ha a szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzíti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának (ideértve az opció gyakorlásának) pontos feltételeit és tartalmát. Az ilyen szerződéses feltételek azonban nem rendelkezhetnek olyan módosításokról, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét.
- [99] A Kbt. fenti rendelkezése egyértelműen rögzíti, hogy a módosítás akkor felel meg a Kbt. előírásainak, ha az egyértelműen tartalmazza a szerződés későbbi változásának pontos feltételeit és tartalmát. Ennek a követelménynek a szerződés VI.10. pontja egyáltalán nem felelt meg tekintettel arra, hogy a szerződésmódosítás lehetőségét az akadályozó körülmény fennállta esetére ugyan tartalmazza, azonban annak pontos tartalma az, hogy a szerződő felek milyen feltételekkel, milyen tartalommal kívánják a jövőre nézve a szerződés megváltoztatását éppen hogy nem rögzített, hiszen nem várt veszélyeztető, illetve akadályoztató körülményekre nézve szabályozza a felek együttműködését. Ebből a szempontból a közútkezelői hozzájárulás tartalma sem bírt relevanciával, mivel abból sem következhet, hogy a jövőre nézve a szerződés időtartamát és pontosan hogyan kívánják a felek módosítani, az csupán a munkavégzési tilalom fennálltáról rendelkezett. Egy a felek által megkötött vállalkozási szerződésre még csak nem is utaló harmadik fél által készített dokumentum, mely az ajánlati dokumentáció részét képezi, a felek közös akaratnyilvánítását tartalmazó, az általuk közösen megállapított feltételek szerinti jövőbeli szerződésmódosítás részének nem tekinthető, különös tekintettel arra, hogy a közútkezelői hozzájárulás kiadásának időpontjában a módosítás szükségessége még fel sem merült. A szerződésmódosítás tekintetében az alperes egyébként is a Kbt.-nek való megfelelését vizsgálja és ebből a szempontból nem volt relevanciája annak, hogy a II. rendű felperes szerinti általános vagy speciális szerződésmódosítási szabályokról volt-e szó a szerződésmódosítás kapcsán. A felek között létrejött szerződés komplex vizsgálata sem eredményezheti a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti feltétel fennálltát. Minderre tekintettel helytállóan állapította meg az alperes, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti módosítási feltétel nem teljesült. Megjegyzi csupán a bíróság, hogy a felperesek által megjelölt, a szerződésmódosítás jogszerűségét alátámasztó indok az előre nem láthatóság hiánya volt, ami ellentétes a II. rendű felperesnek az e helyen előterjesztett érvelésével. Miután a szerződésmódosítás a felek konszenzusán alapszik, tisztában kell lenniük a döntésüket megalapozó tényekkel és körülményekkel.
- [100] A bíróság a II. rendű felperesnek a szerződésmódosításnak a Kbt. 141. § (6) bekezdésével összefüggésben kifejtett kereseti érvei vonatkozásában utalva az I. rendű felperes kereseti érveire nézve előadottakra azt a következőkkel egészíti ki.
- [101] A kialakult joggyakorlat szerint: [...]”A Kbt. 141. § (6) bekezdése tartalmazza a szerződésmódosítások lehetőségére vonatkozó azon szabályt, amely szerint minden, az uniós bírósági gyakorlatban kidolgozott feltételrendszer szerint nem lényeges módosítás megengedett. A szerződés módosítása akkor lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha – olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes

ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna; vagy – a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy – a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki. A fenti korlátokat mindig az adott eset összes körülményét mérlegelve kell megítélni. Így például egy vállalkozási szerződés teljesítési határidejének meghosszabbítása lehet az első feltétel szerint lényegtelen, ha az az eredeti határidőhöz képest nem nagymértékű, nem érinti a közbeszerzési eljárásban lezajlott értékelést és az eredeti határidő sem volt olyan rövid, hogy az sok érdeklődőt elriaszthatott az eljárásban való indulástól. Lényegesnek minősülhet viszont például akkor, ha az eredeti határidő az eljárás meghirdetésekor kifejezetten sürgős munkavégzést követelt volna meg, és a hosszabb határidő ismeretében feltehetőleg mások is érdeklődtek volna a közbeszerzés iránt.” [...] (Dezső Attila Szerk., Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 141. §-ához 2016.)

- [102] A fent idézettekre is figyelemmel az eredeti határidő mértékét tekintve vizsgálható a módosítás és ítéltető meg az – egyébként kötelezően a gazdasági szereplők felé ismertető tartalmi elem – lényegessége, amely jelen esetben a teljesítési határidő, illetve a szerződés időtartama. A teljesítési időtartam, vagyis a tényleges, aktív munkavégzést magában foglaló idő esetleges változatlanlansága az I. rendű felperes által hivatkozottakkal szemben nem feltétlenül befolyásolja az amúgy rövid teljesítési határidő módosítása nyomán levonható azt a következtetést, hogy az alkalmas arra, hogy a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontja szerinti feltétel fennálljon, vagyis lényegesen korlátozza az ajánlati felhívás ismeretében ajánlatot benyújtók körét, miután időben jelentős eltérés következett be, ha az időtartam nem is változott. Ez pedig a potenciális vállalkozások egyes vállalásaik teljesítésének időbeni kalkulációját, a kapacitásaikkal való rendelkezést befolyásolhatják, így azt a döntésüket is, hogy induljanak-e egy adott vállalási határidővel kiírt tenderen, vagy sem. Ez minden, egyébként a projekt iránt érdeklődő és annak teljesítésére képességgel is rendelkező potenciális ajánlattevő döntését befolyásolni képes. Egyetértett a bíróság az alperes által kifejtettekkel abban a tekintetben is, hogy a közútkezelői hozzájárulás tartalma alapján egyértelműen megállapítható volt az is, hogy a tilalom közétra és nem a beszerzés tárgyát képező belterületi útra vonatkozott, így a II. rendű felperes arra való hivatkozásának, hogy a közútkezelői hozzájárulás tartalma az ajánlattételkor ismert volt, nem volt e tekintetben a gazdasági szereplők döntését befolyásolni képes jelentősége.
- [103] Az alperes a Kbt. 141. § (6) bekezdés b) és c) pontját illetően nem tett terhelő megállapítást, így az e tekintetben tett II. rendű felperesi hivatkozásoknak nem volt jelentősége az alperesi határozat jogszerűségi vizsgálata körében.
- [104] A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerint a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés – a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat az alábbiak közül bármely esetben: a következő feltételek együttes teljesülése esetén:
- ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;
 - cb) a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;
 - cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a ca) alpont szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes

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

- [105] A Kbt. 141. § c) pontja a szerződés módosításának indoka tekintetében akkor jogszerű, ha annak valamennyi feltétele teljesül, így amennyiben egy hiányzik, úgy a szerződés jogszerűen nem módosítható. Amennyiben az alperes az egyik feltétel fennállásának hiányát megállapítja a többit a módosítás jogszerűsége körében már nem kell vizsgálni.
- [106] A jelen esetben az előreláthatóság hiánya volt az alperesi megállapítás alapja figyelemmel arra, hogy az I. és II. rendű felperes a módosítás jogalapját a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában jelölte meg.
- [107] A kapcsolódó joggyakorlat értelmében: [...]”A döntőbizottsági és bírósági gyakorlat szerint nem tekinthetők előre nem látható körülménynek, amelyek az ajánlatkérő mulasztásából, a közbeszerzési eljárás nem elég gondos előkészítéséből erednek. [...] A Közbeszerzési Hatóság vonatkozó útmutatója úgy fogalmaz, hogy az előre nem láthatóság követelménye alapvetően akkor valósulhat meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem volt tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondosság (kiemelés a szerzőtől) mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. Ugyanakkor mindenkor az adott eset összes körülményének alapos vizsgálata és mérlegelése alapján, esetről esetre történő mérlegeléssel lehet csak eldönteni, hogy az előre nem láthatóság fennáll-e (a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről. Közbeszerzési Értesítő, 2020/180. sz., 721–759. o.). Következetes a döntőbizottsági gyakorlat abban, hogy a módosítást szükségessé tevő, előre nem látható körülménynek az ajánlatkérőn kívül álló objektív körülménynek kell lennie, a kiegészítő megrendelésnek a szükségessége nem fakadhat az ajánlatkérői igény megváltozásából, illetve nem keletkezhet az ajánlatkérő szándékához köthetően (D.39/15/2017.).
- A bírói gyakorlatban különösen a teljesítési határidő meghosszabbítása kapcsán merült fel problémaként, hogy az ajánlatkérő által a módosítás indokaként hivatkozott körülmények nem felelnek meg a kellő gondossággal előre nem láthatóság kritériumának. A Kúria több ítéletében is kimondta, hogy a közbeszerzések központi ellenőrzésének eljárása, annak jogszerűsége a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok során nem vizsgálható, az ellenőrző, illetve közreműködő szervezet eljárásának időtartamával kapcsolatos téves becslés következményét az ajánlatkérőnek kell viselnie (Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5., Kfv.VI.38.014/2018/7., Kfv.VI.38.008/2018/6.). Ha a felhívásban az ajánlatkérő – a kellő gondosságot nélkülözve – hibásan méri fel a szerződéskötés időpontját, és erre figyelemmel a teljesítési határidőt, akkor annak következményeit viselnie kell, tévedését nem korrigálhatja szerződésmódosítással (Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5.).” [...] (Dezső Attila Szerk., Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 141. § c) pontjához)
- [108] Az előre nem láthatósági körülményeknek objektívnek, az ajánlatkérőn kívül álló okból eredőknek kell lennie olyannak, amelyek szükségességét ajánlatkérő a szerződés megkötésekor nem láthatta kellő gondosság mellett sem előre.

- [109] Jelen esetben a szerződés módosításának indokaként a felek a közútkezelői hozzájárulás tartalmát, a téli időszakban az aszfaltkeverő üzemek működésének leállítását és a téli időszakra tekintettel az aszfalt terítés lehetetlenségét jelölték meg.
- [110] Ugyanakkor ezek a szerződésmódosítás jogszerűségét megalapozó előre nem látható körülménynek nem minősülnek, egyfelől arra tekintettel, hogy a közútkezelői hozzájárulási tilalom az ajánlattevőket nem kötötte, mivel az kifejezetten közútra vonatkozott, az csupán közút vonatkozásában tiltotta a munkavégzést a kérdéses időszakban, míg a beszerzés tárgyát képező utak nem közutak voltak. Így a közútkezelői hozzájárulásban szereplő tilalom a módosítás jogszerűségét nem alapozhatta meg. Másfelől az aszfaltozási tevékenységet ismerő, illetve abban jártas feleknek számolnia kellett azzal, hogy a teljesítés téli időszakban nehézségbe ütközhet, amikor nem lehet aszfaltot teríteni és ennek okán az aszfaltkeverő üzemek sem működnek. A közbeszerzési eljárás lefolytatásának időbeli elcsúszásával a II. rendű felperes által meghatározott kiírási feltételek kialakításakor számolni kell, a megjelölt indokok az előre nem láthatóság feltételeit nem merítik ki.
- [111] Az ajánlatkérőnek minden esetben a közbeszerzési eljárást úgy kell előkészíteni, a határidőket olyan módon kell meghatározni, hogy számolnia kell azzal, hogy esetlegesen lesz kiegészítő tájékoztatáskérés, korrigendum és sor kerülhet az ajánlattételi határidő meghosszabbításra is, akár több alkalommal is. Különösen abban az esetben kell e tekintetben kellő figyelemmel eljárnia, ha a közbeszerzési szerződés teljesítésére rövid határidőt határoz meg, mivel ekkor minden olyan körülményt a szerződés előkészítése során figyelembe kell venni és mérlegelni, amelyek felmerülése esetén a rövid határidőre is tekintettel a teljesítés mégis biztosított kell, hogy legyen. Az ajánlatkérőnek tehát a közbeszerzés előkészítése során gondosan eljárva kell minden olyan eshetőlegesen bekövetkező körülményt mérlegelnie, amelyek kihatással lehetnek a végeredményére, miután az objektív felelősség alól a Kbt. kogens rendelkezései mentességet nem engednek.
- [112] A II. rendű felperesnek a szerződés előkészítése során, így kalkulálnia kellett éppen a teljesítési határidő rövidségére figyelemmel azzal, hogy érkezhet akár több kiegészítő tájékoztatáskérés, sor kerülhet korrigendum kiadására, így az ajánlattételi határidő meghosszabbítására, mely a teljesítési határidő megkezdésének késedelmével jár. Az, hogy a II. rendű felperes korábbi tapasztalataival szemben most nem tudta olyan időben az eljárást megindítani, hogy a teljesítési határidő a munkavégzést akadályozó hideg idő beállta előttig tartható legyen a módosítás jogszerűségét, az előre nem láthatóság fennálltát nem alapozza meg.
- [113] Az alperes a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontját vizsgálta csupán eljárása során, míg a cb) és cc) alpontot a ca) alpont szerinti feltétel hiányában már nem, így az ezzel kapcsolatos II. rendű felperesi hivatkozások irrelevánsak. Az pedig, hogy a műszaki ellenőr a módosítást jóváhagyta az alperesi határozat jogszerűségének megítélése körében nem értékelhető.
- [114] A bíróság a bírság vonatkozásában kifejtett II. rendű felperesi kereseti érvek kapcsán utal az ítéletnek az I. rendű felperes kereseti érvei ellenében előadottakra, a mérlegelés jogszerűsége vizsgálatát jelentő szempontokra. A bírság mérlegelése során II. rendű felperes javára a jóhiszemű és együttműködő magatartás nem értékelhető lévén, hogy az a II. rendű felperes törvényi kötelezettségét teljesítette. Az pedig, hogy a II. rendű felperes egyébként jogkövető magatartást tanúsított és korábban vele szemben bírság kiszabására nem került sor, szintén

elvárható részéről, nem jelent a bírságösszege csökkenését eredményező körülményt. Míg az, hogy az önkormányzatok milyen gazdasági helyzetben vannak egyébként, a bírság mérséklését szintén nem alapozhatja meg, az alperes méltányosságot nem gyakorolhat. Egy a Kbt.-n alapuló jogsértéshez kapcsolódó szankció megállapítása során szintén nem releváns az, hogy egy más jogszabályi alapon álló ellenőrzés során a II. rendű felperes vonatkozásában milyen eredményre jutottak. A szerződésmódosításból fakadó pénzügyi érdeksérelem hiánya – miután nemleges körülmény – nem lehet a bírság kiszabása körében a Kbt. 165. § (11) bekezdésére figyelemmel értékelendő szempont, az alperes ez okból nem értékelte, azt a bíróság sem veheti figyelembe. Értékelte ugyanakkor az alperes, hogy a támogatásból megvalósuló szerződés jogsértő módosítása miatt ahhoz további lehetséges szankció kapcsolódhat, így azt a bírságösszege meghatározásakor figyelembe vette. Az alperes mérlegelése a II. rendű felperes kifogásai szerint nem volt jogsértő.

- [115] A felperesek kereseti érvei nem vezettek eredményre ezért a bíróság a felperesek keresetét a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.
- [116] A bíróság a pervesztes felpereseket a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte az alperes jogi képviselettel felmerült perköltségének viselésére. Az alperest megillető perköltség összegét a Pp. 81. § (1) és (5) bekezdéseinek megfelelően a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 17/2024. (XII.9.) IM rendelet (a továbbiakban: IM r.) 3. § (2) bekezdése alapján – az alperes által felszámítottal egyezően – határozta meg, figyelemmel arra, hogy egy tárgyalás megtartására került sor, melynek időtartama az 1 munkaórát nem haladta meg.
- [117] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés h) pontjában biztosított tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt, az Itv. 45/A. § (1) bekezdése szerint meghatározott összegű kereseti illeték megfizetésére a bíróság a pervesztes I. rendű felperest a Kp. 35. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 101. § (1) bekezdése és 102. § (1) bekezdése alapján kötelezte, míg a II. rendű felperest terhelő 30 000,-Ft összegű kereseti illetéket a II. rendű felperesnek az Itv. 5. § (1) bekezdés b) pontja alapján fennálló teljes személyes illetékmentességére figyelemmel a Pp. 83. § (1) bekezdése alapján a Pp. 102. § (6) bekezdésére tekintettel a Magyar Állam viseli.
- [118] Tájékoztatja a bíróság az I. rendű felperest, hogy az illetéket a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 10032000-01070044-09060018 számú illetékbevételei számlájára kell az esedékesség napjáig megfizetnie. A megfizetés során közleményként fel kell tüntetni a Fővárosi Törvényszék megnevezését, a bírósági ügyszámot, valamint a fizetésre kötelezett adóazonosító számát. Az illetékfizetési kötelezettség esedékességének napja tekintetében az egyes adótörvények módosításáról szóló 2022. évi XLV. törvény által módosított Itv. 78. § (4) bekezdése irányadó. Ha a felhívásnak a megjelölt határidőben nem tesz eleget, az illeték behajtására és megfizetésére az illetékekről szóló törvény rendelkezéseit és az adóigazgatási eljárásokra irányadó jogszabályok rendelkezéseit kell alkalmazni.
- [119] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kp. 99. § (1) bekezdése zárja ki.

Záró rész

Budapest, 2026. június 10.

dr. Sára Katalin s.k.
a tanács elnöke

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

dr. Pártay-Czap Sarolta s.k.
bíró