

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.12.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett, a bíróság által felülvizsgált jogeset a közbeszerzési eljárás előkészítésére vonatkozó ajánlatkérői kötelezettséggel, továbbá a közbeszerzési szerződés jogsértő módosításával és az ellenszolgáltatás kifizetése szabályainak megsértésével kapcsolatos.

A Fővárosi Törvényszék 106.K.702.377/2024/19. számú határozatával felülvizsgált a Döntőbizottság D.141/12/2024. számú határozata.

A jogorvoslati ügyel érintett tárgyak: Az eljárás megfelelő előkészítése alapvető fontossággal bír, melynek során az ajánlatkérő mindazon körülmények figyelembevételére köteles, melyek a szerződés teljesítésére hatást gyakorolhatnak. A szerződésmódosításban a szerződéses érték emelése megfelelt ugyan a de minimis szabálynak, azonban a 129 napos teljesítési határidő 267 napra, több mint kétszeresére emelése nem alapítható a Kbt. 141. § (2) bekezdésére. A kötelezően alkalmazandó kifizetési jogszabályi rendelkezések mind az ajánlatkérőre, mind a nyertes ajánlattevőre megfogalmaznak követendő eljárásrendet.

Tényállás

Az ajánlatkérő (önkormányzat) a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Övr.) 64. §-a szerinti örökségvédelmi bejelentést nyújtott be az örökségvédelmi hatósághoz a jogorvoslat tárgyát képező beruházással érintett ingatlanon lévő műemlék irodaház felújítására. Az örökségvédelmi hatóság az Övr. 70. § szerinti öt napos határidőn belül nem jelzett a bejelentéssel kapcsolatos hiányt az ajánlatkérő felé, a tíz napos határidő leteltéig határozatban nem tiltotta meg a munkák végzését, az ajánlatkérő a bejelentés benyújtását követő 15. naptól jogosult volt a bejelentésben meghatározott munkálatok elvégzésére.

Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Rész 112. § (1) bekezdés a) pontja szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított irodaépület felújítása építési beruházás tárgyában.

A felhívás rögzítette a kötelező tartalmi elemeket, köztük a közbeszerzés tárgyának, mennyiségének, az értékelési szempontoknak, a teljesítés időtartamának, az alkalmassági feltételeknek, az ellenszolgáltatás teljesítése feltételeinek a meghatározását.

Az ajánlattételi határidőre 10 ajánlat érkezett, ajánlatot tett a jelen ismertetés szerint H Kft. (a továbbiakban: kérelmezett) is.

Az ajánlatkérő írásbeli összegezése szerint az eljárás eredményes, a nyertes ajánlattevő a kérelmezett lett.

Az örökségvédelmi hatóság az Övr. 70. § (5) bekezdésére hivatkozva tájékoztatta az ajánlatkérőt, hogy a benyújtott örökségvédelmi bejelentése hiányos, illetve az abban megjelölt munkák nem az Övr. 64. §-a szerinti bejelentés köteles munkák, hanem az Övr. 63. §-a szerinti örökségvédelmi engedély köteles tevékenységek.

Az ajánlatkérő és a kérelmezett megkötötték a vállalkozási szerződést, melyben ellenértékként nettó 169.990.000.-Ft szerepelt.

Az ajánlatkérő újra az Övr. 64. § szerinti örökségvédelmi bejelentést nyújtott be az örökségvédelmi hatósághoz, ezzel párhuzamosan megkezdte az örökségvédelmi engedélyezési dokumentáció előkészítését az épület homlokzati és tető felújítására vonatkozóan.

A kérelmezett vállalkozási szerződést kötött a jelen ismertetés szerint Sz. Kft.-vel felelős műszaki vezetői feladatok ellátására és ezen a napon bejelentette az alvállalkozót az ajánlatkérőnek.

A kérelmezett a munkaterületet átvette, mely napon az ajánlatkérő akadályközlés formájában tájékoztatta a kérelmezettet, hogy az örökségvédelmi bejelentési eljárás még nem zárult le.

Az örökségvédelmi hatóság az ajánlatkérő örökségvédelmi bejelentését hatósági bizonyítványba foglalva tudomásul vette. Az ajánlatkérő erről írásban tájékoztatta a kérelmezettet azzal, hogy csak a belső felújítási munkák végezhetőek.

A kérelmezett akadályközléssel élt, amely szerint a homlokzattal és tetővel kapcsolatos munkákat az örök-

ségyvédelmi engedély hiányában nem tudja végezni, a belső munkákat pedig megkezdte.

Az ajánlatkérő tervtanácsi állásfoglalás alapján értesítette a kérelmezettet arról, hogy az eredeti szerződésben nem szereplő munkákat is szükséges elvégezni a felújítás első ütemében.

A kérelmezett tudomásul vette a tájékoztatást, és megerősítette, hogy az akadályoztatása a külső munkák végzésében továbbra is fennáll.

Az örökségvédelmi hatóság határozatot hozott az örökségvédelmi engedélyről, amely a közléssel vált véglegessé. Az ajánlatkérő a kérelmezettől kérte az eredeti szerződésben nem szereplő, a hatóság által előírt munkákra pótmunka költségvetés kidolgozását.

A kérelmezett akadályközlést jelentett be, amely szerint a tetőszerkezet addig takart részeinek feltárásánál olyan mértékű károsodásokat (korhadás, gombásodás) talált, amely előre vetítette a tervdokumentációban előírt javítást/cserét jelentősen meghaladó mértéket. Kérte az ajánlatkérőt, hogy készíttessen szakértői véleményt a tetőszerkezetről.

Az ajánlatkérő elkészítette a faanyagvédelmi szakértői véleményt, melyet megküldött a kérelmezettnek.

Időközben az örökségvédelmi engedély módosításáról szóló határozatot az örökségvédelmi hatóság meghozta.

A szerződést az ajánlatkérő és a kérelmezett egy alkalommal módosították a Kbt. 141. § (2) bekezdése szerinti jogalapra hivatkozva. A szerződésmódosítás eredményeként módosult a műszaki tartalom, a vállalkozói díj nettó 189.028.462.-Ft-ra emelkedett, a teljesítés határidejét a szerződő felek meghosszabbították.

A hivatalbóli kezdeményezés

A kezdeményezés első eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését azzal, hogy nem megfelelően készítette elő a közbeszerzési eljárását.

A kezdeményezés második eleme szerint az ajánlatkérő és a kérelmezett a közbeszerzési szerződés módosításával megsértették a Kbt. 141. § (2) bekezdését.

A kezdeményezés harmadik eleme szerint a kérelmezett megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (további-

akban: 322/2015. Korm. rendelet) 32/A. § (1) bekezdés a), b), d) és e) pontjait azzal, hogy az alvállalkozó teljesítésével kapcsolatban nem alkalmazta a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdése szerinti kifizetési szabályokat.

A kezdeményezés negyedik eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés g) pontját azzal, hogy nem ellenőrizte, hogy a kérelmezett eleget tett-e a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés d) és e) pontjainak az alvállalkozója kifizetésének során.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő a hivatalbóli kezdeményezés első elemével kapcsolatban előadta, hogy tevékenysége megfelelt a Kbt. 28. § (1) bekezdésben foglalt előírásnak.

Az ajánlatkérő a hivatalbóli kezdeményezés második elemével kapcsolatban előadta, hogy a jogszabályi hivatkozás téves, ugyanis a hivatalbóli kezdeményező nem a Kbt. 141. § (3) bekezdésére hivatkozott.

Az ajánlatkérő a hivatalbóli kezdeményezés negyedik elemével kapcsolatban előadta, hogy a kérelmezett eleget tett a tárgyi alvállalkozói bejelentési kötelezettségnek.

A kérelmezett észrevétele

Az eljárás tárgyát képező közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött kivitelezési szerződés szerinti beruházás eredményesen megvalósult, ami jelentős örökségvédelmi eredménynek tekinthető a település életében és nagymértékben hozzájárul a településkép javításához.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő a kezdeményezés első eleme tekintetében megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését, valamint a kezdeményezés negyedik eleme tekintetében a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés g) pontját.

A Döntőbizottság a kezdeményezés második eleme vonatkozásában megállapította, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértették a Kbt. 141. § (2) bekezdésében foglaltakat.

A Döntőbizottság a kezdeményezés harmadik eleme tekintetében megállapította, hogy a kérelmezett megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015.Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés a), b), d) és e) pontját.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben az első, második és negyedik kezdeményezési elemekben megállapított jogsértésekre tekintettel 1.500.000.-Ft, a kérelmezettel szemben a második és harmadik kezdeményezési elemekben megállapított jogsértésekre tekintettel 1.000.000.-Ft bírságot szabott ki.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

Az ajánlatkérő a kezdeményezéssel érintett közbeszerzési eljárást 2023. január 10-én indította meg, így a kezdeményezésben foglaltak érdemi elbírálására a Kbt. e napon hatályos anyagi jogi rendelkezéseit kell alkalmazni, míg a jogorvoslati eljárás lefolytatására a kezdeményezés benyújtása idején, azaz a 2024. március 12-én hatályos Kbt. eljárásjogi rendelkezései az irányadók.

A Döntőbizottság az első kezdeményezési elem körében azt vizsgálta, hogy az ajánlatkérő az eljárás előkészítése körében eleget tett-e a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének.

A Döntőbizottság kiemelte, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdése az eljárás előkészítése tekintetében rögzíti az ajánlatkérő által követendő alapvető célokat és pontosan meghatározza, hogy az eljárás megfelelő előkészítése alapvető fontossággal bír, melynek körében az ajánlatkérőnek nem csak kötelessége, de érdeke is a gondos és alapos előkészítés. A megfelelően átgondolt előkészítés esetében ugyanis a közbeszerzési dokumentumok alkalmasak arra, hogy a gazdasági szereplők a hatékony közpénzfelhasználás elvének megfelelő, érvényes és megvalósítható ajánlatot állítsanak össze és nyújtsanak be, továbbá nagyrészt a megfelelő előkészítéstől függ az is, hogy a szerződés teljesítése során ne merüljenek fel olyan problémák, melyek miatt idővel a szerződés módosítása válik szükségessé. Az előkészítés eredményeként kiadott közbeszerzési dokumentumok az eljárás lefolytatásához szükséges és nélkülözhetetlen döntéseket testesítik meg. Amennyiben az előkészítési szakban fennálló és figyelembe nem vett körülmények a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés teljesítésének körülményeire, teljesítésére hatást gyakorolhatnak, vagy gyakorolnak, az ajánlatkérő köteles ezen körülményeket számba venni. Így tehát az e körülmé-

nyek figyelmen kívül hagyása nem eredményezheti később a közbeszerzési szerződés teljesítési határidejének, vagy műszaki tartalmának módosítását.

A hivatalbóli kezdeményező két egymástól eltérő okra alapította az ajánlatkérő jogsértését a Kbt. 28. § (1) bekezdése körében. Egyrészt álláspontja szerint az ajánlatkérő elmulasztotta beszerezni az építési beruházáshoz szükséges örökségvédelmi engedélyt, másrészt a felújítandó tetőszerkezet állapotát előzetesen nem megfelelően mérte fel.

A Döntőbizottság a két okot külön-külön vizsgálta.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerzés tárgyát képező épület védett műemlék, amely a felhívás II.4. pontjában rögzítettek szerint és az ajánlatkérő álláspontja alapján örökségvédelmi bejelentéssel (és nem engedéllyel) érintett.

Az ajánlatkérő bejelentési eljárást indított, melyet előzetesen szakértője álláspontja alapján helyesnek vélt, ugyanakkor a hatóság a bejelentési eljárás során határidőben nem foglalt állást arról, hogy elegendő volt-e a bejelentés, avagy szükséges lett volna engedély beszerzése. A Döntőbizottság nem vizsgálhatta a megelőző eljárás kezdeményezésének jogszerűségét és nem dönthette el az ajánlatkérő és az örökségvédelmi hatóság közötti jogszabályértelmezési vitát. Az ajánlatkérő bejelentési eljárást kezdeményezett, az örökségvédelmi hatóság jogszerű hallgatása okán jogszerűen megindíthatta az eljárását abban bízva, hogy helyesen értelmezte a beszerzésének megvalósítására irányadó szabályokat. A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatkérő ezen körülményeket figyelembe véve megfelelő körültekintéssel, alaposan járt el a közbeszerzési eljárása előkészítése körében, figyelemmel volt a beszerzése tárgyára, az irányadó jogszabályokat megvizsgálta, és az így rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumok biztosították, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Ezen okból tehát az ajánlatkérő jogsértése a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértése körében nem volt megállapítható.

A kezdeményezésben felhozott másik indok, a tetőszerkezet állapotának előzetes felméréssel kapcsolatban a Döntőbizottság a következőket állapította meg.

Az ajánlatkérő műemléki szakértője által készített fotókon – amelyek a felújítandó irodaépület padlásán ké-

szültek – jól láthatók a tetőszerkezet elemei, valamint a tetőfedésben és bádogos szerkezetekben mutatkozó hiányosságok (a fénybeszűrődésekből).

A faanyagvédelmi szakértő által végzett vizsgálatokat összegző faanyagvédelmi szakvéleményben található fotókon a zárófedémen készült áttörésen kívül semmilyen szerkezeti megbontás nem látható, ilyenekről a szakértői vélemény nem tesz említést. A faanyagvédelmi szakértő a fedélszerkezet elemeit egyenként vizsgálta meg, és a 167 db megvizsgált elemből 108 db-ot jelölt meg cserélendőnek és további 22 db elemnél (jellemzően szarufák) írta elő a héjazatbontás utáni ellenőrzés szükségességét. Tehát csupán szemrevételezéssel, feltárás nélkül a szakvélemény a tető szerkezeti elemeinek több mint 64%-át cserélendőnek ítélte.

A közbeszerzési eljárásban kiadott költségvetési kiírás a tető szerkezeti elemeinek 15%-át jelölte cserélendőnek.

A Döntőbizottság szakmai véleménye szerint a faanyagvédelmi szakvéleményben szereplő – megbontás nélküli szemrevételezéssel megállapított – szerkezeti állapot már a közbeszerzési eljárás előkészítésének idején is hasonlóan fennállt, és az ajánlatkérő gondos eljárása esetén – faanyagvédelmi szakértő megbízásával – észlelhető lett volna. Ebből következően az ajánlatkérő mulasztására, a nem megfelelő alaposágú előkészítésre vezethető vissza, hogy szükségessé vált a tetőszerkezettel kapcsolatos pótmunkák miatti szerződésmódosítás.

Míndezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a kezdeményezés első eleme tekintetében az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás nem kellő gondossággal történő előkészítésével megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

A hivatalbóli kezdeményezés második eleme alapján az ajánlatkérő és a kérelmezett a szerződésmódosításukkal megsértették a Kbt. 141. § (2) bekezdését.

A Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti „de minimis” jogalap, amely a Kbt. 141. § (3) bekezdése szerint abban az esetben szolgálhat a szerződésmódosítás jogszerű indokként, amennyiben az a szerződés értékének változásával jár.

A Döntőbizottság elsőként a Kbt. 141. § (2) bekezdésében meghatározott szerződésmódosítási jogcímet vizsgálta meg. A Kbt. 141. § (2) bekezdés két pontban határozza meg az eredeti szerződéses érték még jog-

szerű változását. A Kbt. 141. § (2) bekezdés a) pontja szerinti jogcímet abban az esetben lehet alkalmazni, amennyiben a konkrét beszerzés értéke eléri az uniós értékhatárt. A b) pont szerinti esetben akkor, ha a módosítás szerinti ellenérték növekedés az eredeti szerződéses érték 15%-át nem haladja meg, és a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez.

A szerződésmódosítás eredményeként a felek módosították a műszaki tartalmat, a vállalkozói díjat 169.990.000.-Ft-ról 189.028.462.-Ft-ra emelték és a teljesítés határidejét az eredeti 2023. július 30-ról 2023. december 15-ig meghosszabbították.

Az első akadályoztatás a szerződés 2023. április 3-i megkötése és az új örökségvédelmi bejelentés alapján 2023. április 18-tól lehetséges munkakezdés között eltelt 16 nap volt, amit a felek – nyilatkozataik alapján – ebben az időtartamban vettek figyelembe a szerződésmódosításban a teljesítési határidő módosítása során. A felek arra hivatkoztak, hogy erre a 16 napos teljesítési határidő módosításra is alkalmazható a Kbt. 141. § (2) bekezdése, mivel ez is összefüggésben állt a tervtanács által előírtakból adódó pótmunkákkal, amik a szerződéses érték változását eredményezték. A Kbt. 141. § (2) bekezdése értelmében az érték változásával járó módosítás esetében akkor jogszerű a teljesítési határidő módosítása, ha az az érték változásával – jelen esetben a pótmunkák felmerülésével – összefügg. Ezzel szemben a Döntőbizottság a rendelkezésre álló dokumentumok alapján azt állapította meg, hogy ebben az időpontban (2023. április 3. és 18. között) a feleknek még nem lehetett tudomása a pótmunkák szükségességéről, hiszen az csak a tervtanács 2023. május 30-án adott véleménye alapján vált szükségessé, azaz ez a 16 nap semmiképpen nem áll kapcsolatban a később ismertté váló pótmunkák szükségességével. Egyetértett ezért a Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezővel abban, hogy a szerződéses érték megemlése 11,6%-kal megfelel a de minimis szabálynak, azonban a 129 napos teljesítési határidő 267 napra, több mint kétszeresére emlése nem alapítható teljes egészében a Kbt. 141. § (2) bekezdésére.

A jogorvoslati eljárás során hivatkoztak a felek arra is, hogy ez a 16 napos teljesítési határidő módosítás megfelel a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának.

A Döntőbizottság e körben az alábbiak szerint a szerződésmódosítás szükségességét vizsgálta meg, és az alábbiakat állapította meg.

Az ajánlatkérő az Övr. 64. §-a szerinti örökségvédelmi bejelentést nyújtott be az örökségvédelmi hatósághoz a tárgyi ingatlanon lévő műemlék irodaház felújítására vonatkozóan. Az örökségvédelmi hatóság az Övr. 70. §-a szerinti öt napos határidőn belül nem jelzett a bejelentéssel kapcsolatos hiányt az ajánlatkérő felé, az ajánlatkérő a bejelentés benyújtását követő 15. naptól jogosult volt a bejelentésben meghatározott munkálatok elvégzésére. A 15. nap – az igazgatási szünetet is figyelembe véve – 2023. január 21-én telt le.

Az örökségvédelmi hatóság 2023. február 1-jén, az Övr. 70. § (5) bekezdésére hivatkozva tájékoztatta az ajánlatkérőt, hogy a benyújtott örökségvédelmi bejelentése hiányos, illetve az abban megjelölt munkák az Övr. 63. §-a szerinti örökségvédelmi engedély köteles tevékenységek. A Döntőbizottság szerint az örökségvédelmi hatóság nem döntést közölt, nem hiánypótlást írt elő, hanem tájékoztatást nyújtott az ajánlatkérő számára.

Az ajánlatkérő tájékoztatta az örökségvédelmi hatóságot arról, hogy nem ért egyet a hatóság által közöltekkel.

Ezeken túlmenően az ajánlatkérő és az örökségvédelmi hatóság között további írásos kommunikáció nem zajlott.

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban is fenntartotta azon álláspontját, amit az örökségvédelmi hatóságnak is kifejtett, hogy az örökségvédelmi bejelentés annak megtételétől számított 15. napon hallgatással tudomásul vételre került. Mivel az örökségvédelmi hatóság 2023. február 1-jén közölt álláspontja is csupán tájékoztatás volt, a korábbi örökségvédelmi bejelentés hatályosságával és végrehajthatóságával kapcsolatban újabb döntést nem hozott.

Megállapítható tehát, hogy a hatóság hallgatására tekintettel nem volt szükséges az új örökségvédelmi bejelentés megtétele, arra az ajánlatkérő saját döntésére, praktikus okok miatt került sor, tehát ily módon a szerződésmódosítás sem volt szükséges ezen okból, azaz a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerint sem tekinthető jogszerűnek a határidő módosítás ezen része.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett a kezdeményezéssel érintett szerződésmódosítás egészének jogalapjaként

nem alkalmazhatta jogszerűen a Kbt. 141. § (2) bekezdését, sem az utóbb hivatkozott 141. § (4) bekezdés c) pontját, a felek közbeszerzési szerződését több elemében érintő módosítása a Kbt. rendelkezésébe ütközött.

A kezdeményezés harmadik elemében foglaltak szerint a kérelmezett megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés a), b), d) és e) pontjait.

A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre a polgári jog szabályait a Kbt. szerinti eltérésekkel kell alkalmazni (2. § (8) bekezdés). Amennyiben a közbeszerzési szerződésekkel összefüggésben a Kbt. a Ptk. szabályaitól eltérő rendelkezéseket fogalmaz meg, úgy azokra a szerződő feleknek figyelemmel kell lenniük és azokat kötelező jelleggel alkalmazniuk kell.

A Kbt. 135-136. §-aiban rögzített szabályok, a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételekre irányadó sajátos rendelkezések körében – az építési beruházások esetében – kiemelt jelentősége van a Kbt. 135. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésében foglaltaknak. A kötelezően alkalmazandó kifizetési szabályok mind az ajánlatkérőre, mind a kérelmezetre fogalmaznak meg követendő eljárásrendet és amennyiben az ajánlattevőként szerződő szervezet a szerződés teljesítéséhez alvállalkozót vesz igénybe, a Ptk. 6:130. § (1)-(3) bekezdéseitől eltérő sajátos szabályokra kell figyelemmel lenniük az ellenszolgáltatás kifizetése során.

A 322/2015. Korm. rendelet 32/A. §-a értelmében az ellenszolgáltatás megfizetése két lépcsőben történik: az ajánlatkérő elsőként az alvállalkozói teljesítések ellenértékét fizeti meg az ajánlattevő részére (az ajánlattevő által előzetes nyilatkozatában és a számlán feltüntetettek alapján), majd az ajánlattevői teljesítés megfizetésére csak abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az ajánlattevő az ajánlatkérő felé igazolta, hogy az alvállalkozók részére a nekik járó ellenértéket megfizette, vagy annak visszatartására jogszerűen került sor.

A kérelmezett sem a részszámláját, sem a végszámláját nem a megfelelő tartalommal állította ki, mivel azokban egyáltalán nem tüntette fel az érintett teljesítési időszakhoz tartozó, az Sz. Kft. általi alvállalkozói teljesítés mértékét, ezen mulasztásával a kérelmezett megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontját is.

A kérelmezett továbbá megsértette a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés d) pontját is a végszámla tekintetében. A teljes végszámla összege ugyanis azért került egyösszegben kifizetésre, mert a kérelmezett a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltak ellenére a végszámlában nem tüntette fel az Sz. Kft. alvállalkozói teljesítésének mértékét, így a kérelmezett a végszámla ajánlatkérői kifizetését követően, az alvállalkozói számla keltétől számított egy hónappal később egyenlítette ki az alvállalkozó számláját. A kérelmezett mulasztása okán sérült a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés e) pontja is, mivel az alvállalkozói követelés kiegyenlítését igazoló átutalás másolatait a végszámla tekintetében a fővállalkozói díj kifizetéséig nem adta át az ajánlatkérő részére.

A kezdeményezés negyedik eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 135. § (3) bekezdésére tekintettel a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés g) pontját azzal, hogy nem ellenőrizte, hogy a kérelmezett eleget tett-e a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdés d) és e) pontjainak.

Az ajánlatkérő nem vitatta, hogy a nevezett alvállalkozó bejelentésre került. Az ajánlatkérő részéről azonban a részszámla és a végszámla is kifizetésre került úgy, hogy az ajánlatkérő nem győződött meg a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésének d) és e) pontjában foglaltak kérelmezett általi teljes körű teljesítéséről az alvállalkozói teljesítés mértékének feltüntetése és a részére járó vállalkozói díj kifizetésének tekintetében.

Fentiek szerint a Döntőbizottság a kezdeményezés valamennyi elemében a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján megállapította a jogsértést és alkalmazta a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja szerinti jogkövetkezményt.

A Döntőbizottság határozata ellen az ajánlatkérő nyújtott be keresetet a bírósághoz.

A Fővárosi Törvényszék a 2025. május 27-én kelt 106.K. 702.3 77/2024/19. számú ítéletével a keresetet elutasította, a következő indokok alapján.

Az első kezdeményezési elem körében a bíróság megállapította, hogy figyelemmel arra, hogy a beszerzés tárgyához tartozott a műemlék épület tetőjének felújítása is, a közbeszerzési eljárás megfelelő előkészítése kérdésében az alperesnek azt kellett vizsgálnia, hogy a tető állapotát és az állagmegóvásához szükséges munkák

körét a felperes megfelelően mérte-e fel. Az alperes a Kbt. 28. § (1) bekezdés megsértését arra alapozta, hogy a tetőszerkezet tényleges állapotát a felperes nem mérte fel kellő körültekintéssel, emiatt vált szükségessé a tetőszerkezettel kapcsolatos pótmunkák miatti szerződésmódosítás. A határozat alapján megállapította a bíróság, hogy az alperes bizonyítékként a közbeszerzési dokumentációt (felhívást, költségvetést, felvilágosítás-kéréseket és válaszokat), a felperes műszaki szakértőjének szakvéleményét és az általa készített fotókat, valamint a felperes által felkért faanyagvédelmi szakértő szakértői véleményét és az általa készített fotókat vizsgálta és értékelte. A felperes megalapozatlanul hivatkozott arra, hogy az alperes nem értékelte a műszaki szakértő szakvéleményét. Figyelemmel arra, hogy a felperes nem jelölt meg olyan releváns ténytet, amelyet az alperes nem tárt fel, ezért az Ákr. 3. § és 62. § megsértése nem volt megállapítható. Az alperes részletesen meg is indokolta a döntését, ezért az Ákr. 81. § megsértése sem volt megállapítható. A bizonyítékok eltérő értékelése nem a tényállás tisztázása és nem az indokolás hiányossága körében, hanem a döntés érdemi megalapozottsága körében értékelendő körülmény.

A felek közötti vita alapvetően a gondosság elvárt mértékében volt. Az alperes helytállóan emelte ki a határozatában, hogy az eljárás megfelelő előkészítése alapvető fontossággal bír, melynek során az ajánlatkérő minden körülmények figyelembevételére köteles, melyek a szerződés teljesítésére hatást gyakorolhatnak. A Kbt. rendelkezése egyértelmű abban, hogy a közbeszerzési dokumentumoknak a műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlattételt kell biztosítaniuk. A Kbt. azt is előírja, hogy az ajánlatkérőnek a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására kell törekednie. A Kbt. 28. § előírásai egyértelművé teszik, hogy az ajánlatkérőnek mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy a szerződés tárgyát, annak műszaki tartalmát pontosan meghatározza. Ez elengedhetetlen a közbeszerzés becsült értékének meghatározása miatt is, mely az alkalmazandó eljárás kiválasztása miatt különös jelentőséggel bír. A Kbt. 28. § (2) bekezdésében felsorolt eszközök igénybevételét (mint pl. díjszabások, adatbázisok alkalmazása) kötelezettségként írja elő a Kbt. az ajánlatkérők számára a becsült érték minél pontosabb meghatározása érdekében. Az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést - különösen a releváns információk közlését a

közbeszerzési dokumentumokban, valamint a megfelelő ajánlattételi határidő meghatározását - megtenni a verseny tisztaságára, a gazdasági szereplők esélyegyenlőségére és egyenlő elbánására vonatkozó alapelvek érvényesülése érdekében. Mindezen előírások tehát a gazdasági szereplők egyenlő esélyű hozzáféréseinek, tehát a közbeszerzés alapelveinek biztosítását szolgálják, erre tekintettel egy közbeszerzés keretében végzett beruházás nagyobb gondosságot követel meg a beszerzőtől, mint ami egy magánberuházótól - a polgári jog szabályai szerint - elvárható.

Az előkészítés során elvárt gondosság nyilvánvalóan igazodik a beszerzés tárgyához, amely jelen esetben egy 1920-as években épült, és már hosszú ideje használaton kívüli műemlék épület felújítása volt. Önmagából a felhívásból megállapítható, hogy a tető fedése hiányos volt, az épület beázott. Ebből laikus számára is következtetni lehet a tető igen rossz állapotára, ezt a körülményt az alperes helytállóan értékelte a felperes terhére. A faanyagvédelmi szakértő megállapította, hogy « A korhadások nagy nedvességigényű reves-korhasztó gombafajoknak köszönhetőek, melyek a beázások környezetében eredményeztek súlyos károkat. A beázások okozta gombásodás miatt a földem a jobb oldali 6-7 főállások között már beszakadt. A beázások miatt további rejtett és jelentős károsodásokra lehet számítani. » A felperesnek a közbeszerzés előkészítése során kellett volna meghatározni a műszakilag megfelelő teljesítéshez szükséges feltételeket, amihez elengedhetetlen a cserélendő tetőelemek kellően pontos, legalább nagyságrendben helyes meghatározása. A felperes nyilatkozatából megállapíthatóan már az előkészítéskor számolt azzal, hogy szakértői vélemény szükséges a cserélendő gerendák meghatározására. Ezt azonban - helytelenül - a kivitelezés folyamán kívánta csak beszerezni, annak ellenére, hogy az előkészítés megfelelőségéért ő felel.

A felperes vitatta azt is, hogy a faanyag állapota bontás nélkül megállapítható volt. E körben a következők voltak az iratokból megállapíthatóak: a faanyagvédelmi szakértő szakvéleményében rögzítette: « Az ázások miatt a szarufák deszkázattal takart felső oldallapjain rejtett, vályús bekorhadásokra lehet számítani. A szarufákba fölülről beütött járdák a bádogszerkezetek tönkremenetele miatt a csapadékvizet bevezetik, ez pedig a faanyagok takart részeinek korhadását okozza. A bekorhadások több helyen már a felmérés időpontjában is nyilvánvalók voltak, de a héjazatbontást köve-

tően a még takart részeken további tönkremenetelre is számítani kell ». A határozatban rögzített műszaki szakértői vélemény szerint « takartak még a szarufák felső felületei a héjazat deszkázása által. » A két szakértői vélemény szerint tehát kizárólag szemrevételezéssel, bontás nélkül nem volt megállapítható a tető teljeskörű állapota. Ugyanakkor egyértelmű a faanyagvédelmi szakértő által leírtakból, hogy « az elemeket a hozzáférhetőség határain belül szemrevételezéssel, kopogtatással, roncsolásmentes ellenőrzéssel vizsgálta », és héjazatbontás nélkül állapította meg az elemek több mint 64%-ának szükséges cseréjét. Ez jelentős mértékben tér el a felperes felhívásában foglaltaktól (15%), amire az ajánlattevők nem számíthattak, így a felhívás és a közbeszerzési dokumentáció nemhogy a magas minőségű teljesítés feltételeit, de a műszakilag megfelelő ajánlat tételét sem tette lehetővé. A bíróság álláspontja szerint egy ilyen volumenű beszerzésnél az általános állapot akár megbontással is járó gondos felmérése, az ezzel járó költségek megelőlegezése/vállalása is elvárható. A felperes életszerűtlenül érvelt azzal, hogy a tető megbontása azért nem volt elvárható, mert eső esetén a tető beszakadhat a kivitelezésig. A gondos előkészítés elmulasztása nem menthető azzal, hogy « nem volt ismert, hogy a közbeszerzési eljárás eredményes lesz-e ». A felmérési feladat nem hárítható át az érdeklődő vállalkozókra sem, tehát nem fogadható el, hogy kétszer is tartott a felperes bejárást. Az alperes helytállóan tekintette ezért jogsértőnek, hogy a felperes a közbeszerzési eljárás előkészítése során elmulasztotta a kellő gondosságot tanúsítani a tető tényleges állapotának feltárásában, így jogszerűen állapította meg a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértését.

A második kezdeményezési elem körében a bíróság hivatkozott a Kúria VI.37.948/2019/5. számú ítéletére, mely szerint a szerződésmódosítás jogszerűsége megállapítása körében csak azok a körülmények vizsgálhatók, amelyeket az ajánlatkérő a szerződésmódosítás indokaként közzétett hirdetményben megjelölt. A szerződés módosításának jogalapjául a felperes és a nyertes ajánlattevő a Kbt. 141. § (2) bekezdését jelölték meg.

Nem volt vitatott, hogy a szerződésmódosítás nem érte el az eredeti szerződéses érték 15%-át, a módosítás nem változtatta meg a szerződés általános jellegét és illeszkedett az eredeti szerződés jellegéhez. Az alperes helytállóan azt vizsgálta, hogy a szerződés módosult elemei összefüggenek-e az érték változásával.

A szerződéses érték változása (19.038.462 Ft) alapjául szolgáló munkálatok a szerződésmódosítás mellékletében kerültek rögzítésre.

Az alperes megfelelően vizsgálta, hogy a teljesítési határidő változása összefüggésben áll-e az örökségvédelmi hatóság által előírt pótmunkákkal. Figyelemmel arra, hogy az örökségvédelmi hatóság előírásai elsőként a Tervtanács véleményéből voltak megismerhetőek, amelyet a felperes 2023. május 30-án vett át, az alperes okszerűen vonta le azt a következtetést, hogy a szerződésben elsőként megjelölt határidő-módosítás, a szerződés 2023. április 3-i megkötésétől az új örökségvédelmi bejelentés alapján 2023. április 18-tól lehetséges munkakezdésig terjedő időtartam nem állhat összefüggésben az örökségvédelmi hatóság által előírt pótmunkákkal. A felperes alaptalanul kifogásolta, hogy az alperes e körben nem vette figyelembe az örökségvédelmi hatóság nem Ákr.-szerű eljárását, azt, hogy az első bejelentésére egy tájékoztatással hozta a tudomására, hogy egyes munkákat engedélykötelesnek tart, illetve ebből adódóan azt, hogy nem volt tőle elvárható azon kockázat vállalása, hogy utóbb az örökségvédelmi hatóság már elvégzett munkákat esetleg visszabontat. Ez a körülmény ugyanis nem volt releváns a Kbt. 141. § (2) bekezdése körében, mert ezen rendelkezés alapján az alperesnek nem azt kellett vizsgálnia, hogy a módosított teljesítési határidő olyan munkák elvégzése miatt vált-e szükségessé, amelyet a felperes gondos eljárás mellett nem láthatott előre, hanem kizárólag azt, hogy fennáll-e az összefüggés a teljesítési határidő módosítás és a szerződéses érték változása között. A szerződésmódosításban a felek azt rögzítették, hogy « a szerződéskötést követően a munkaterületet a Vállalkozó csak 2023.04.18. napján tudta átvenni Megrendelő okán, mely okán az alapszerződésben foglaltakhoz képest 16 naptári napos akadályoztatás következett be. » A felek azt is rögzítették, hogy « Időközben - a Megrendelő tervezőjének téves korábbi nyilatkozata okán később felmerült okból - derült fény arra, hogy a tárgyi munka nem csak örökségvédelmi bejelentésköteles, hanem örökségvédelmi engedélyköteles tevékenységet is tartalmaz, ezért Megrendelő a szükséges eljárást megindította ». A felperes a szerződésmódosításban tehát elismerte azt, hogy a kivitelezés 2023. április 18-áig a saját érdekkörébe tartozó okból, az általa megbízott tervező téves tájékoztatása miatt nem indult el, a teljesítés csúszása tehát a felperes késedelme miatt követ-

kezett be. A felperes már 2023. február 1-jén tudta, hogy mely munkák végezhetőek el bejelentésre és melyek az engedélykötelesek, a bejelentés pedig már 2022. december 21-én megtörtént. Az Övr. 70. § (3) bekezdése szerint a bejelentésköteles tevékenység a bejelentés beérkezését követő tizenötödik naptól végezhető, ha azt a hatóság nem tiltja meg. Ez a határidő - a 369/2022. (IX. 29.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése és 2. § (2) bekezdés a) pontja szerinti igazgatási szünet miatt a hatósági ügyintézési határidőből kiesett napokra tekintettel - 2023. január 24-én következett be. A munkaterület átadásakor ezért nem volt akadálya a nem engedélyköteles munkálatok végzésének. A felperesnek nem kellett tartania attól, hogy azokat az örökségvédelmi hatóság visszabontatja. A felperes 2023. június 8-án kérte a nyertes ajánlattevőt, hogy ne végezzen olyan munkákat, amik a tervtanács előírásaival összefüggenek és a későbbiekben esetleg visszabontandók lennének. Erre az alperesi érdekelt is helytállóan mutatott rá. Az alperes ezért a bizonyítékok helyes értékelésével állapította meg, hogy erre a 16 napos teljesítési határidő módosításra nem alkalmazható a Kbt. 141. § (2) bekezdése, mivel nem állt összefüggésben a szerződésmódosítás szerinti pótmunkákkal, amelyek a szerződéses érték változását eredményezték. Mindebből következően az alperes azt is helytállóan állapította meg, hogy a 129 napos teljesítési határidő 267 napra, több mint kétszerezésére emelése nem alapítható teljes egészében a Kbt. 141. § (2) bekezdésére.

Az alperes azt is helytállóan állapította meg, hogy a szerződésmódosítás jogszerű jogalapjául a - szerződő felek által a szerződésmódosításukban nem hivatkozott és a hirdetményben sem rögzített - Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont sem szolgálhatott volna, mert a szerződésmódosítás nem felelt meg azon ca) alpontban rögzített feltételnek, miszerint a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre. Ezen törvényi feltételnek csak a szerződő felek akaratán és érdekkörén kívül álló külső körülmény felel meg. Az alperes helytállóan állapította meg a szerződésmódosítás szükségessége körében, hogy a felperes örökségvédelmi bejelentése benyújtását követően jogosult volt a bejelentésben meghatározott munkálatok elvégzésére, a hatóság hallgatására tekintettel nem volt szükséges az új örökségvédelmi bejelentés megtétele, arra a felperes saját döntése alapján került sor. Tényszerűen

rögzítette azt is az alperes, hogy az örökségvédelmi hatóság nem tiltotta meg a munkaterület átadását követően a munkálatok megkezdését. Ezért az alperes okszerűen állapította meg, hogy az örökségvédelmi hatóság eljárására sem alapozhatták a felek jogszerűen a szerződés módosításukat. A felperes ezért e körben is megalapozatlanul hivatkozott arra, hogy az alperes nem megfelelően értékelte az örökségvédelmi hatóság eljárását.

A negyedik kezdeményezési elem körében a felperes - nem vitatottan - tudott az alvállalkozó igénybevételéről, mert részére ezt a nyertes ajánlattevő 2023. április 3-án bejelentette. A nyertes ajánlattevő 2023. július 18-án kiállított részszámláján és a 2023. december 22-én kiállított vég számláján azonban nem szerepeltette az alvállalkozói teljesítést és az alvállalkozónak járó összeget, és az alvállalkozó kifizetésére csak 2024. január 22-én került sor, azt követően, hogy a felperes a nyertes ajánlattevő számláit (2023. augusztus 2-án, illetve 2023. december 22-én) kifizette. A felperes tehát nem tartotta vissza az ellenszolgáltatást annak ellenére, hogy a nyertes ajánlattevő a Kbt. 32/A. § (1) bekezdés d) és e) pontjai szerinti kötelezettségét nem teljesítette. A felperes a Korm. rendelet alkalmazásának szükségességét maga is rögzítette a felhívás III.1.5) és a szerződés 2.16. pont 2. alpontjában. A felperes az alperes eljárásában és a keresetben is elismerte, hogy a vállalkozói számla he-

lyességét nem megfelelően ellenőrizte, ennek okaként adminisztrációs hibát jelölt meg. A keresetlevele szerint « Jelen ügyben csak egy alvállalkozó nem került kifizetésre, amelyet a pénzügyi ellenőrzés nem vett észre ». Ennek tükrében ellentmondásosan és nem értelmezhetően érvelt azzal, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél az alvállalkozót az « érintett számla benyújtása előtt » kifizette, ezt a bíróság nem fogadhatta el. A jogsértés megállapítása nem függ a felróhatóság mértékétől, az egyértelmű okirati bizonyítékok alapján az alperes ezen jogsértést is jogszerűen állapította meg. A felperes keresete tehát a 322/2015. Korm. rendelet 32/A. § (1) bekezdésének alperesi megsértése körében is megalapozatlan volt.

A bírság összege vonatkozásában a felperes csak arra hivatkozott, hogy egyes jogsértések megalapozatlansága esetén a bírságot csökkenteni szükséges. Mivel azonban a jogsértések nem voltak megalapozatlanok, a csökkentésnek nem lehetett tere. Tekintettel arra, hogy a bírság mérlegelésének jogsértő jellegét a felperes nem állította, ezért a bíróság azt - a Kp. 85. § (5) bekezdése alapján - nem is vizsgálhatta.

A bíróság mindezek alapján a felperes teljes körben alaptalan keresetét - a Kp. 88. § (1) bekezdés aj pontja alapján - elutasította.