



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG**  
**KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**  
*1026 Budapest, Riadó u. 5.*  
*Tel.: 06-1/882-8594*  
*Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu*

---

**Az ügy iktatószáma:** 536/11/2020.

**A tanács tagjai:** Dr. Andriska Szilvia közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bankóné Nagy Helga közbeszerzési biztos, Dr. Jánosi Bálint közbeszerzési biztos

**A hivatalbóli kezdeményező:** Pénzügyminisztérium Regionális Fejlesztési Programokért Felelős Helyettes Államtitkárság Jogi és Felülvizsgálati Főosztálya (Budapest, Váci út 81-83.)

**A hivatalbóli kezdeményező képviselője:** Dr. Járady Györgyi Hédi jogtanácsos

**Az ajánlatkérő:** Csenger Város Önkormányzata (Csenger, Ady E. utca 14.)

**Az ajánlatkérő képviselője:** Dr. Kerekes Ferenc felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

**A kérelmezett:** GÉ-65 Mérnökiroda Tervező és Szolgáltató Kft. (Géberjén, Kossuth út 5.)

**A beszerzés tárgya, értéke:** Csenger Város Önkormányzata tulajdonában lévő épületeinek energetikai felújítása – 1. rész  
Makovecz Imre Általános Iskola – Alsó tagozat épülete – 105.220.776.-Ft

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

**H A T Á R O Z A T** - ot.

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

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 1.000.000.-Ft, azaz egymillió forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság a kérelmezettel szemben 1.000.000.-Ft, azaz egymillió forint bírságot szab ki.

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

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket a felek maguk viselik.

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

## I N D O K O L Á S

### A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérő 2016. június 30-án „Önkormányzati tulajdonú épületek energetikai felújítása” címmel, támogatási kérelmet nyújtott be, melyet TOP-3.2.1-15-SB1-2016-00111 azonosító számon regisztráltak. A hivatkozott projektet a Magyar Államkincstár 2017. augusztus 11-én kelt támogatási döntésével támogatásban részesített. A projekt megvalósítására vonatkozó Támogatási Szerződés 2017. szeptember 19-én hatályba lépett. Az ajánlatkérő a támogatási szerződés hatályba lépését követően 2017. szeptember 21-én tájékoztatta az általános iskolát üzemeltető Mátészalkai Tankerületi Központot (a továbbiakban: Tankerület) a megvalósítandó projektről.

2. Az ajánlatkérő 2018. április 12-én a Kbt. Harmadik Rész 115. § (1) bekezdés szerinti közbeszerzési eljárást indított a bevezető részben meghatározott építési beruházás tárgyában három részajánlati körben. Az ajánlatkérő az ajánlattételi felhívást és a közbeszerzési dokumentumokat közvetlenül küldte meg az általa kiválasztott öt gazdasági szereplőnek.

3. Az ajánlattételi felhívás jogorvoslat szempontjából releváns részei:

A felhívás 3. pontja a közbeszerzés tárgya, illetőleg mennyisége vonatkozásában az alábbiakat tartalmazta:

1. közbeszerzési rész:

Makovecz Imre Általános Iskola - Alsó tagozat épülete

Tervezett felújítási munkák ismertetése:

- Homlokzati hőszigetelés a lábazat alsó síkjáig.
- Külső homlokzati nyílászáró szerkezetek cseréje
- A légcserét biztosító szerkezetek beépítése
- Új, több fűtési körre szétbontott, fejlett automatikai rendszerrel szerelt, kétcsöves, zárt rendszerű, lapradiátorokkal és termosztatikus radiátorszelepekkel, szerelt fűtési rendszer kialakítása 2 db 72 kW/db teljesítményű kondenzációs gázkazánnal. A használati meleg víz termelésére új 500 literes bivalens kivitelű indirekt tároló kerül telepítésre. A cirkulációs hálózat szivattyúja felújításra kerül. A használati meleg víz termelés rásegítésére új napkollektoros rendszer került tervezésre 3 db napkollektorral.

Akadálymentesítési feladatok:

- Akadálymentes parkoló kialakítása
- Akadálymentes bejárat kialakítása (külső nyílászárócsere)
- Akadálymentes rámpa kialakítása
- Épületen belüli helyiségek akadálymentes megközelítésének kialakítása
- Belső nyílászárók cseréje

- Akadálymentes illemhely kialakítása
- Információs rendszer kialakítása

A részletes feladatleírást és a kivitelezés teljes mennyiségét – valamennyi közbeszerzési rész tekintetében – a műszaki dokumentáció (melynek része a műszaki leírás, a kiviteli tervek, az árazatlan költségvetés) tartalmazza.

A felhívás 5. pontja szerint a szerződés teljesítési határideje: 2018. október 20. (végteljesítési határidő - sikeres műszaki átadás - átvételi eljárás lezárása). Előteljesítés lehetséges.

4. Az ajánlattételi határidőre két ajánlattevő nyújtott be ajánlatot. Az ajánlatkérő 2018. június 6-án elkészítette és megküldte az eljárást lezáró összegezést. Az összegezés szerint az eljárás eredményes lett, a nyertes ajánlattevő a GÉ-65 Mérnökiroda Tervező és Szolgáltató Kft. (a továbbiakban: kérelmezett) lett.

5. Az ajánlatkérő és a kérelmezett 2018. június 14-én kötötték meg a vállalkozási szerződést. A vállalkozási szerződésnek a teljesítés határidejére vonatkozó V. pontja szerint:  
„1.1. A szerződés szerinti munkaterület átadásának határideje, határnapja: Megrendelő az építési munkaterületet Vállalkozó részére a szerződés teljesítéséhez alkalmas állapotban jelen szerződés hatálybalépését követő 3 napon belül köteles átadni, melynek megtörténtét Felek az építési naplóban kötelesek rögzíteni. [...]  
1.2. A szerződés teljesítésének véghatárideje: 2018. október 20. napja. Vállalkozó eddig köteles a munkákat befejezni és átadni a Megrendelő részére. Előteljesítés lehetséges.”

6. A jogorvoslati eljárás során megküldött E-főnapló adatai alapján a munkaterület tényleges átadás-átvételére 2018. július 12-én került sor. A gépészeti E-álnapló adatai alapján a tényleges munkavégzés a munkaterületen 2018. július 30-án indult meg a hőszigetelési munkálatok előkészítésével.

7. Az ajánlatkérő 2018. szeptember 12-én E-főnapló bejegyzésben tájékoztatta a kérelmezettet, hogy a Tankerület az EFOP-4.1.2-17-2017-00120 pályázat keretében szintén az iskola felújítását tervezi a 2019-es évben. A két projekt műszaki tartalmát és technológiai folyamatait egyeztetni szükséges, az egyeztetés eredményének függvényében az ajánlatkérő a határidő tekintetében, esetlegesen a műszaki tartalom tekintetében szerződésmódosítást fog kezdeményezni.

8. Az ajánlatkérő 2018. szeptember 14-én koordinációs megbeszélést tartott, melyre a Tankerület által tervezett projekt menedzsere is meghívást kapott. A Tankerület képviselője elmondta, hogy a tankerületi pályázat iskola felújítási munkái még tervezés alatt vannak, ezért annak részletes műszaki tartalma még nem ismert, de kiterjed a pincefelújításra, egy pinceklub kialakításra és a fűtőkorszerűsítésre, továbbá az épület hőszigetelésére és a homlokzati látszó faszerkezetek felújítására.

9. A kérelmezett 2018. szeptember 17-én akadályközlést jelentett be a két projekt ütközése miatt, ezért a pincefödém hőszigetelési és a fűtőkorszerűsítési munkákat leállította. Nyilatkozott arra vonatkozóan, hogy a fűtőkorszerűsítési munkákból eddig a radiátor szelepek cseréje történt meg, a homlokzati hőszigetelés pedig félkész állapotban van. A műszaki tartalom egyértelmű meghatározása és a munkálatok újbóli megkezdése után 2 hónap szükséges a kivitelezés megfelelő minőségű elvégzéséhez.

10. A műszaki ellenőr 2018. október 1-jén úgy nyilatkozott, hogy a munkák tételes pontosításáig fennáll a kivitelező akadályoztatása. A pinceklub kialakítása és esetleges épületgépészeti felújítások technológiai folyamatában akadályozzák a jelenleg már elkezdett felújítási munkákat. A pincefödém hőszigetelését és a kazánházi központ korszerűsítését nem lehet elvégezni a pince felújítása előtt. A jelenlegi helyzetben minden félnek az az érdeke, hogy mielőbb tételesen egyeztetve legyen a két pályázat műszaki tartalma és egy jól előkészített kivitelezés-szervezéssel valósulhatna meg mindkét pályázat.

11. A fűtési szezon elindulása miatt 2018. október 9-én az iskolaigazgató kérte a külső nyílászárók cseréjének és a fűtési rendszer korszerűsítésével kapcsolatos építési munkáknak a felfüggesztését, és a téli tanítási szünetre való átütemezését. Amennyiben a téli szünet időtartama nem lenne elegendő a munkálatok befejezésére, úgy kérte a projekt nyári szünetre történő átütemezését.

12. Az ajánlatkérő 2018. október 15-én koordinációs megbeszélést tartott, amelyen rögzítésre került, hogy a projekt befejezésének reális végső határideje 2019. október 31. lehet.

13. Az ajánlatkérő és a kérelmezett a vállalkozási szerződést 2018. október 17-én a műszaki, szakmai tartalom és a teljesítési határidő tekintetében módosították.

A műszaki, szakmai tartalom változás helyettesítő termék elfogadását rögzítette a kazán, a radiátorok és a hőszigetelés anyaga tekintetében. A kazán és a hőszigetelési anyagok tekintetében a helyettesítésre felhozott indok a beszerzési határidő tervezett határidőben történő nem teljesíthetősége volt, a radiátorok tekintetében pedig a betervezett radiátorok gyártása és forgalmazásának megszűnése.

A termékcsere tekintetében a módosítás jogszabályi alapjaként az ajánlatkérő a Kbt. 141. § (6) bekezdését jelölte meg, hivatkozva arra, hogy a módosítás nem tekinthető lényeges módosításnak.

14. A szerződésmódosítás teljesítési határidő módosítása tekintetében a felek a szerződés teljesítésének véghatáridejét az eredeti 2018. október 20-ai határidő helyett 2019. október 31-ben határozták meg.

A határidő módosítás jogszabályi alapjaként az ajánlatkérő a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját jelölte meg.

A határidőmódosítás indokaként az ajánlatkérő az alábbiakat adta elő:

„A Szerződés megkötését és a kivitelezési munkák megkezdését követően a Mátészalkai Tankerületi Központ tájékoztatta Megrendelőt, hogy EFOP-4.1.2-17-2017-00120 projektszám alatt, 2017. augusztus hónapban támogatási kérelmet nyújtott be a fenntartásában lévő iskola épületek felújítása, energetikai korszerűsítése tárgyában. A Mátészalkai Tankerületi Központ által benyújtott támogatási kérelem pozitív támogatási döntésben részesült, és a Mátészalkai Tankerületi Központ projektje érinti Makovecz Imre Általános Iskola - Alsó tagozat épületét is, amelynek energetikai felújítására jött létre a Felek között a Szerződés.

Megrendelő és a Mátészalkai Tankerületi Központ valamint a Vállalkozó a koordinációs értekezleten megállapították, hogy a Megrendelő által megvalósítandó TOP 3.21-15-SB1-2016-0011 projekt és a Mátészalkai Tankerületi Központ által megvalósítandó EFOP-4.1.2-17-2017-00120 projekt műszaki tartalma részben azonos, részben műszaki és technológiai egymásra épülést követelnek, időbeli ütemezést tekintve pedig a Mátészalkai Tankerületi Központ által tervezett elvégzendő felújítási munkák ténylegesen akadályozni fogják a Szerződés szerinti kivitelezést. Vállalkozó az azonos műszaki tartalmak, duplikációk és a

technológiai folyamatok ütközésének elkerülése végett akadályközléssel élt Megrendelő felé. Megrendelő műszaki ellenőre szakvéleményében megerősítette az akadályközlés jogosságát, ráadásul megállapította, hogy az összehangolatlan munkavégzés, a koordináció hiányában fellépő technológiai folyamatok ütközése akár hónapokig is hátráltathatná a Szerződés teljesítését, és így tartósan zavarná, akadályozná a tanítást az iskolában. Megrendelő — figyelemmel a műszaki ellenőre szakvéleményében foglaltakra — az egymástól függetlenül futó két projekt műszaki tartalmát és technológiai folyamatait egyeztetni kívánja a Mátészalkai Tankerületi Központtal a duplikációk és a szakszerűtlenség elkerülése érdekében. Megrendelő elsődleges szempontja a közbeszerzési eljárás előkészítésekor az volt, hogy a Szerződés teljesítése — figyelemmel az iskolában folyó tanításra, a tanulók és pedagógusok egészségének megóvása és a minimális oktatási feltételek biztosítására — a fűtési időszak elindulása előtt megtörténjen. Ennek érdekében 2018. április 12. napján elindította a közbeszerzési eljárást, és ennek érdekében határozata meg 2018. október 20. napjában a teljesítés határidejét. Megrendelőnek a nem várt és előre nem látott akadályoztatás késelem okán az új teljesítési határidőt arra tekintettel kellett meghatározni, hogy a külső nyílászárók cseréjével, a fűtési rendszer korszerűsítésével kapcsolatos építési munkálatok a fűtési szezonon kívülre essenek.

A fentebb rögzítettek alapján megállapítható, hogy a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket Megrendelő kellő gondossággal eljárva sem láthatott előre, így a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontja szerinti feltétel fennáll.

A szerződés általános jellegét jelen módosítás nem változtatja meg. Vállalkozó feladata továbbra is a Makovecz Imre Általános Iskola - Alsó tagozat épületének energetikai felújítására vonatkozik, mely az eredeti szerződés tárgya is volt. Tehát a szerződés általános jellege nem változik, vagyis a Kbt. 141. § (4) bekezdés cb) pontja szerinti feltételnek megfelel.

Mivel a szerződésben foglalt vállalkozói díj nem változik, vagyis a módosítás nem jár az ellenérték növekedésével, így a Kbt. 141. § (4) bekezdés cc) pontja szerinti feltétel nem releváns”

15. Az ajánlatkérő a szerződésmódosítás utóellenőrzése során 2020. június 8-án nyilatkozott arról, hogy az „Önkormányzati tulajdonú épületek energetikai felújítása” című, TOP-3.2.1-15-SB1-2016-00111 azonosító számú projekt, és a Tankerület által megvalósításra került EFOP-4.1.2-17-2017-00120 számú projekt műszaki tartalmában átfedések, azonos kivitelezési feladatok, tételek nem keletkeztek.

16. A hivatalbóli kezdeményező 2020. november 3-án kelt levelében értesítette az ajánlatkérőt, hogy a közbeszerzési utóellenőrzés eredményeképpen szabálytalansági eljárást indított, mert álláspontja szerint a vállalkozási szerződés teljesítési határidejének módosításánál megjelölt Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontban megjelölt feltétel nem áll fenn.

### **A hivatalbóli kezdeményezés**

17. A hivatalbóli kezdeményező 2020. december 15-én hivatalbóli kezdeményezést nyújtott be az ajánlatkérővel szemben. A kezdeményezői jogosultság alátámasztásaként előadta, hogy a közbeszerzés a TOP-3.2.1-15-SBI-2016-00111 azonosító számú uniós forrásból finanszírozott projektet érint. A TOP (Terület- és Településfejlesztési Operatív Program) vonatkozásában a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3. számú melléklete értelmében a Pénzügyminisztérium látja el az irányító hatósági feladatokat.

18. A hivatalbóli kezdeményező a jogsértés dátumaként 2018. október 17. napját, a szerződésmódosítás aláírásának napját, a tudomásszerzés dátumaként pedig 2020. november 3-át a szabálytalansági eljárás megindításának dátumát jelölte meg.

19. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a szerződésmódosítás során az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjában foglaltakat, másrészt a Kbt. 141. § (8) bekezdésében foglaltakat.

20. A kezdeményezésben az alábbiakat adta elő:

A vállalkozási szerződés módosításának indokolása szerint a Tankerület tájékoztatta az ajánlatkérőt, hogy EFOP-4.1.2-17-2017-00120 projektszám alatt, 2017. augusztus hónapban támogatási kérelmet nyújtott be a fenntartásában lévő iskola épületek felújítása, energetikai korszerűsítése tárgyában. Az ajánlatkérő által megvalósítandó TOP-3.2.1-15-SB1-2016-0011 projekt és Tankerület által megvalósítandó EFOP-4.1.2-17-2017-00120 projekt műszaki tartalma azonban részben azonos, részben műszaki és technológiai egymásra épülést követelnek, időbeli ütemezést tekintve pedig a Tankerület által tervezett elvégzendő felújítási munkák ténylegesen akadályozni fogják a szerződés szerinti kivitelezést. Vállalkozó az azonos műszaki tartalmak, duplikációk és a technológiai folyamatok ütközésének elkerülése végett akadályközléssel élt.

A felek a fentiek nyomán az eredetileg meghatározott - 4 hónapot felölelő - szerződésteljesítési véghatáridőt 2018. október 20. napjáról, további 12 hónappal megtoldva azt, 2019. október 31. napjára módosították.

Tekintettel arra, hogy a Tankerület már 2017. augusztus hónapban pályázott a fenntartásában lévő iskola épületének felújítása, energetikai korszerűsítése tárgyában, míg a vizsgált közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő 8 hónappal később 2018. április 12. napján indította, álláspontja szerint a szerződésmódosítás indokaként megjelölt – egymást fedő projektelemek összeegyeztethetőségének időszükséglete - körülmény a kellő gondossággal sem kiküszöbölhető előre nem láthatóság követelményét nem elégíti ki.

### **Az ajánlatkérő észrevétele**

21. Az ajánlatkérő a 2021. január 15-én előterjesztett észrevételében hivatkozott arra, hogy a szerződésmódosítás tárgyában lefolytatott utóellenőrzési eljárásban részletesen kifejtette közbeszerzési-jogi álláspontját a szerződésmódosítás jogalapját és a módosított teljesítési határidő arányosságát illetően is, azokat megismételni nem kívánja, de kéri azok figyelembevételét is.

Előadta, hogy a vállalkozási szerződés teljesítése során az ajánlatkérő részéről olyan előre nem látható körülmény merült fel, amelyre tekintettel a feleknek a vállalkozási szerződés teljesítési határidejét módosítaniuk volt szükséges. Csak a vállalkozási szerződés megkötését és a kivitelezési munkák megkezdését követően értesült az ajánlatkérő arról, hogy a Tankerület pályázati támogatásban részesült az általános iskola épületének felújítására. Hangsúlyozta, hogy a Tankerület nem tájékoztatta őt sem az általa benyújtott pályázatról 2017. augusztusában, sem pedig a közbeszerzési eljárás megindítása előtt. Az erre vonatkozó tájékoztatás csak 2018. szeptember hónapban történt meg a Tankerület részéről. A hivatalbóli kezdeményező erre vonatkozó, utóellenőrzési jelentésben tett megállapítása, amely 2017. augusztus hónapot jelölt meg ezen időpontnak, és amely időpontot a hivatalbóli kezdeményezés is átvett nem helytálló.

22. Ismertette a szerződésmódosítás indokait és kiemelte, hogy az egy éves teljesítési határidőhosszabbítás a következőkből tevődött össze:

1) A kérelmezett a két projekt műszaki tartalmának ütközése miatt 2018. szeptember 17-én akadályközlést jelentett be a pincefödém hőszigetelési és a fűtőkorszerúsítési munkák vonatkozásában.

2) A fűtési szezon megkezdése miatt az iskolaigazgató 2018. október 9-én kérte a nyílászáró csere és a fűtőkorszerúsítési munkák téli illetve nyári szünetre történő átütemezését. A 2018. október 15-ei koordinációs megbeszélésen rögzítésre került, hogy a projekt befejezésének reális végső határideje 2019. október 31. lehet. A fűtési szezon miatt és az általános iskola működésének lehető legkevesebb zavarására való tekintettel innentől akadályoztatva volt a homlokzati nyílászáró csere és ennek következtében a homlokzati hőszigetelés is.

23. A fentiekén túl az ajánlatkérő hivatkozott arra is, hogy a szerződésmódosítás jogalapja álláspontja szerint teljes körűen igazolt és az megfelel a Kbt. 141. S (4) bekezdés c) pontjában foglalt konjunktív feltételeknek. E körben hangsúlyozta, hogy az ajánlatkérő mindent megtett annak érdekében, hogy az iskolaépület tervezett felújítását minél magasabb minőségben megtudja valósítani, és a felújítás műszaki tartalmát összehangolja a Tankerület által megvalósításra kerülő projekt műszaki tartalmával.

24. Hangsúlyozta, hogy a szerződésmódosítást előidéző körülmény a vállalalkozási szerződés megkötését követően jelentkezett, ebben az ajánlatkérőt semmilyen felróható magatartás, vagy akár még csak közrehatás sem terheli, nem az ajánlatkérő mulasztása, és nem az ajánlatkérő döntése vagy beszerzési igényének változása vezetett ahhoz, hogy a szerződés teljesítési határidejét módosítani kelljen. Az ajánlatkérő álláspontja szerint, ezen körülmény objektív, és az ajánlatkérőn, valamint az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül állónak minősül. Az ajánlatkérő álláspontja szerint a Tankerület, mint jelen szerződésben nem érintett, harmadik fél felróható magatartása vezetett oda, hogy a szerződés teljesítési határidejét módosítani kelljen. E körben kiemelte, hogy a tárgyi szerződés tárgyát képező iskola speciális jogi helyzetben van, hiszen az iskola (mint intézmény) fenntartója (és működtetője) a Tankerület, míg az iskola épületének tulajdonosa az ajánlatkérő.

25. Kiemelte azt is, hogy a jogalap fennállásán túlmenően a kérelmezett akadályoztatása olyan mértékű volt, amely mind az ajánlatkérő, mind a kérelmezett, mind pedig az ajánlatkérő érdekkörében eljáró műszaki ellenőr álláspontja szerint megalapozta a teljesítési határidő 2019. október 31. napjára történő kitolását. Igaz ez különösen azon körülmények figyelembe vételével, hogy egy iskolaépületet érintő kivitelezési tevékenységről van szó, amely esetében az előre nem látható körülmények miatti kivitelezés időtartamának elcsúszása, és annak mértéke nem önmagában értelmezhető, mint akadályoztatással érintett időszak, hanem számos egyéb körülmény együttes hatásával (iskolai intézmény fűtési szükséglete, iskolai intézmény folyamatos működésének fenntartása, gyermekjogok biztosítása). Hangsúlyozta továbbá azt is, hogy az alapul szolgáló közbeszerzési eljárásban a teljesítési határidő nem volt értékelési szempont.

26. A fentiekre tekintettel az ajánlatkérő kérte a hivatalbóli kezdeményezés, mint alaptalan jogorvoslati kérelem Kbt. 165. § (2) bekezdés a) pontja szerinti elutasítását.

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

27. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő tárgyi közbeszerzési eljárását 2018. április 12-én indította meg, így e jogorvoslati eljárásra a Kbt. ezen a napon hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni.

28. A Döntőbizottságnak a hivatalbóli kezdeményezés alapján abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a vállalkozási szerződés módosítása megfelelt-e a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti előírásoknak.

29. Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást folytatott le építési beruházás tárgyában a Kbt. 115. § (1) bekezdése alapján, melyre tekintettel az alábbi jogszabályi rendelkezések az irányadók.

30. A Kbt. 2. § (7) bekezdése szerint e törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi. E törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.

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

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

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

c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

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

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

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

A Kbt. 141. § (6) bekezdése 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

a) olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;

b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy

c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.

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

32. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság először a szerződésmódosítás lényeges minősége kérdésében foglalt állást.

33. A Kbt. 141. § (6) bekezdés második mondata szerint a szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A Kbt. 50. § (2) bekezdés g) pontja a szerződés időtartamát, a teljesítési határidőt olyan lényeges érdemi feltételnek minősíti, amelyet a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban rögzíteni kell, és az ajánlatkérő mindezt a felhívás 5. pontjában rögzítette is, a szerződés teljesítési határidejét 2018. október 20-ában határozta meg. A vállalkozási szerződés V. pontja rendelkezett arról, hogy az építési munkaterületet a szerződés hatálybalépését követő 3 napon belül át kell adni a vállalkozó részére, amely 2018. június 18-án meg is történt. Így a teljesítési véghatáridőig a kérelmezettnek 4 hónap és 2 nap állt rendelkezésre a szerződésben vállalt feladatok teljesítésére. A szerződésmódosítás értelmében a teljesítési véghatáridő 2019. október 31. napjáig meghosszabbításra került, azaz az eredetileg 4 hónapos teljesítési határidő további 12 hónappal meghosszabbodott.

Amennyiben a teljesítési határidő másképp került volna meghatározásra, az ajánlatkérő másféle ajánlattevői kört is felhívhatott volna, illetve nem kizárható, hogy a teljesítési határidő hossza az ajánlati árakat befolyásolta.

A Döntőbizottság álláspontja szerint tehát a jelen esetben nincs helye a Kbt. 141. § (6) bekezdése alkalmazásának a szerződésmódosítás körében, tekintettel arra, hogy az eredeti 4 hónapos teljesítési időtartam 12 hónappal történő meghosszabbítása az alapszerződéshez képest lényegesen eltérő érdemi feltételeket eredményezett.

34. Mivel a módosítást a fentiek szerint lényegesnek kell tekinteni, a Döntőbizottság megvizsgálta, hogy a szerződésmódosítás egyébként mely, a Kbt. ezt lehetővé tevő rendelkezésének felel meg. Ebben a körben az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy a szerződésmódosítás a Kbt. 141. § (4) bekezdése c) pontja alapján jogszerűnek tekinthető.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja három feltétel együttes teljesülése esetén teszi lehetővé a szerződés módosítását. Bármelyik feltétel hiánya jogsértővé teszi a szerződés módosítását. A Kbt. 141. § c) pontjában meghatározott három együttes feltétel közül a cb) és a cc) alpontok szerinti feltételek fennállásának hiányára a hivatalbóli kezdeményező nem hivatkozott, így azokat a Döntőbizottság nem vizsgálta. Az első ca) alpont szerinti feltétel alapján akkor fogadható el jogszerűnek a szerződésmódosítás, ha azt olyan körülmények tették szükségessé, amelyet az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

35. A hivatalbóli kezdeményező cáfolta a jogszabály szerinti konjunktív feltételek közül a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontja szerinti feltétel fennállását a teljesítési határidő

módosítása körében. Hivatkozott arra, hogy a Tankerület már 2017. augusztus hónapban pályázott a fenntartásában lévő iskola épületének felújítására, míg a vizsgált közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő 8 hónappal később 2018. április 12. napján indította, ezért álláspontja szerint a szerződésmódosítás indokaként megjelölt – egymást fedő projektelemek összeegyeztethetőségének időszükséglete – körülmény a kellő gondossággal sem kiküszöbölhető előre nem láthatóság követelményét nem elégíti ki.

36. A Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontja szerinti 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 gondossággal mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott.

A szerződésmódosítást előidéző előre nem látható körülmények között az ajánlatkérő megjelölte, hogy a Tankerület által megvalósítandó EFOP-4.1.2-17-2017-00120 projekt műszaki tartalma részben azonos, részben műszaki és technológiai egymásra épülést követelnek meg a jelenleg folyó kivitelezési munkákkal, ezért az azonos műszaki tartalmak, duplikációk és a technológiai folyamatok ütközésének elkerülése céljából a kérelmezett által 2018. szeptember 17-én bejelentett akadályközlést – a két projekt műszaki tartalmának és technológiai folyamatainak egyeztetése idejére – a pincefödém hőszigetelési és a fűtőkorszerúsítási munkák tekintetében elfogadta.

Hivatkozott arra is, hogy az előre nem látott akadályoztatás okán az új teljesítési határidőt – figyelemmel az iskolaigazgató kérésére is – úgy kellett meghatározni, hogy a külső nyílászárók cseréjével és a fűtési rendszer korszerúsításával kapcsolatos építési munkálatok a fűtési szezonon kívülre essenek.

37. A döntőbizottsági és bírósági gyakorlat több esetben is rámutatott arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpont szerinti előre nem láthatóság a szerződés megkötésének időpontjára, illetve a szerződést megelőző előkészítési szakaszra vonatkozatható, ezért a szerződésmódosítás jogszerűségének vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során a kellő gondosságot tanúsította-e.

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás során nyilatkozott arról, hogy csak a vállalkozási szerződés megkötését és a kivitelezési munkák megkezdését követően 2018. szeptemberében értesült arról, hogy a Tankerület pályázati támogatásban részesült az általános iskola épületének felújítására. Sem a Tankerület által 2017. augusztusában benyújtott pályázatról, sem annak 2018. áprilisában történő elfogadásáról nem volt tudomása.

Erre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva sem láthatta előre azt, hogy a kivitelezési munkák megkezdését követően a két projekt műszaki tartalmának és technológiai folyamatainak egyeztetése és összehangolása idejére a pincefödém hőszigetelési és a fűtőkorszerúsítási munkákat fel kell függeszteni.

Ugyanakkor a Döntőbizottság álláspontja szerint a teljesítési határidő módosításának szükségességét nem csak, és nem elsősorban a kivitelezési munkák tankerületi projekttel való összehangolásának szükségessége, és az ebből adódó késedelem okozta.

38. A jogorvoslati eljárás során megküldött E-főnapló adatai alapján a munkaterület tényleges átadás-átvételére 2018. július 12-én került sor. A gépészeti E-alnapló adatai alapján a tényleges munkavégzés a munkaterületen 2018. július 30-án indult meg a hőszigetelési munkálatok előkészítésével. Ez azt jelenti, hogy a 4 hónapos teljesítési határidőből másfél hónap úgy telt el, hogy a kérelmezett a munkaterületen munkát nem végzett. Az ilyen rövid teljesítési határidővel rendelkező építési kivitelezési munkák esetében különösen fontos, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett szorosan együttműködjenek a teljesítés során, a kérelmezett

megfelelően ütemezze a munkákat, és elegendő erőforrást biztosítson ahhoz, hogy a kivitelezést a szerződéses határidőre be tudja fejezni.

Az ajánlatkérő hivatkozott arra, hogy az elsődleges szempontja a közbeszerzési eljárás előkészítésekor az volt, hogy a szerződés teljesítése — figyelemmel az iskolában folyó tanításra, a tanulók és pedagógusok egészségének megóvása és a minimális oktatási feltételek biztosítására — a fűtési időszak elindulása előtt megtörténjen. Ennek érdekében 2018. április 12. napján elindította a közbeszerzési eljárást, és ennek érdekében határozta meg 2018. október 20. napjában a teljesítés határidejét.

Az E-főnapló és alnaplók adatai alapján és az ajánlatkérő műszaki ellenőre jogorvoslati eljárás során tett nyilatkozata alapján a kérelmezett a műszaki ellenőr többszöri figyelmeztetése ellenére sem vezette az építési naplót folyamatosan, számos esetben hónapokkal később kerültek az elvégzett munkák utólag bejegyzésre, amelyek nehezítették a munka ellenőrzését.

Egyes kivitelezési feladatok pl. napkollektorok telepítése, akadálymentes átalakítások egyáltalán nem kerültek dokumentálásra az E-főnaplóban. A műszaki ellenőr arról is nyilatkozott, hogy a kérelmezettnek a kivitelezés során folyamatos kapacitásproblémái voltak.

A teljesítési határidő közel 12 hónappal történő meghosszabbítása körében az ajánlatkérő hivatkozott arra, hogy az iskolaigazgató a fűtési szezon elindulása miatt kérte a külső nyílászárók cseréjével és a fűtési rendszer korszerűsítésével kapcsolatos munkák felfüggesztését, és a téli szünetre való átütemezését. Amennyiben a téli szünet időtartama nem lenne elegendő a munkálatok befejezésére, úgy kérte a projekt nyári szünetre történő átütemezését. Az E-főnapló és alnaplók adatai alapján 2018. decemberében a felújítási munka leállt, és 2019. júniusában indult újra. A kérelmezett 2018. szeptember 17-én benyújtott akadályközlésében úgy nyilatkozott, hogy a munkálatok újbóli megkezdése után 2 hónap szükséges a kivitelezés megfelelő minőségű befejezéséhez. A szerződésmódosítás indokolásában nem került megfelelő módon alátámasztásra az, hogy az ajánlatkérő által a teljesítési véghatáridő 12 hónappal történő meghosszabbítása valóban szükséges és indokolt volt a szerződéses munkák befejezéséhez.

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás során nyilatkozott arról, hogy a Tankerület iskolafelújítási projektje 2019. őszén megvalósult, de a két projekt műszaki tartalma között átfedés nem volt, mert amit a Tankerület is tervezett (pl. homlokzati hőszigetelés, nyílászáró csere) de benne volt a már folyamatban lévő épület energetikai felújítási projektben, azt a Tankerület a saját projektjéből kihagyta.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontja szerinti feltétel megköveteli egyrészt, hogy a szerződésmódosítás szükséges legyen, másrészt az ajánlatkérő kellő gondossággal történő eljárását. Mindezen konjunktív törvényi feltételek jelen esetben nem álltak fenn, tekintettel arra, hogy a szerződésmódosítás nem volt szükséges, mert a teljesítési határidő módosításának szükségességét nem csak, és nem elsősorban a kivitelezési munkák tankerületi projekttel való összehangolásának szükségessége, és az ebből adódó késedelem okozta, hanem az építési beruházási közbeszerzési szerződések tipikusnak mondható problémái, úgymint a vállalkozó késedelme, a munkák nem megfelelő ütemezése és a vállalkozói kapacitásproblémák.

Amennyiben a fenti indokok nagymértékben hozzájárulnak ahhoz, hogy a kérelmezett a szerződésben vállalt teljesítési határidőre a munkát elvégezni nem tudja, úgy nem a szerződésmódosítás, hanem a szerződésszegésre irányadó szerződéses előírások megfelelő alkalmazása jelenthet a kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő számára megoldást.

39. Mindezek alapján a Döntőbizottság arra a következtetésre jutott, hogy a szerződésmódosításhoz szükséges Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti konjunktív feltételek közül a ca) alpontban előírt feltétel nem állt fenn.

Így a szerződésmódosítás ajánlatkérő által megjelölt jogalapja megdőlt, és mivel nem merült fel arra vonatkozó körülmény, hogy a szerződésmódosítás a Kbt. egyéb rendelkezése alapján esetleg jogszerűnek minősülhet, a Döntőbizottság megállapította, hogy a felek a szerződésmódosítás során megsértették a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontját.

40. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (3) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva a fenti indokok alapján a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja szerint a rendelkező részben meghatározott jogsértést állapította meg, és a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pont szerinti jogkövetkezményként bírságot szabott ki.

41. A Döntőbizottság joggyakorlata töretlen és egységes a tekintetben, hogy a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be ütköző módosítása esetén a szerződő felek mindegyike tekintetében bírságot szab ki.

42. A Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja szerint amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

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

A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének - továbbá a 62. § (1) bekezdés q) pont szerinti jogsértés megállapítása esetén az eltiltás időtartamának - megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

a) a jogsértés súlyát,

b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,

c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,

d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,

e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,

f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat figyelembe veszi. A bírság összegének és az eltiltás időtartamának megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

43. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (11) bekezdése szerinti mérlegelési jogkörében eljárva a bírság indokoltsága és összegének meghatározásakor tekintettel volt arra, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett súlyos jogsértést valósítottak meg azzal, hogy a köztük fennálló vállalkozási szerződést úgy módosították, hogy annak Kbt.-ben meghatározott feltétele – a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti – nem állt fenn. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett részéről elkövetett jogsértés nem reparálható. A Döntőbizottság tekintettel volt a közbeszerzési eljárás tárgyára és becsült értékére (105.220.776.-Ft). A Döntőbizottság a bírság kiszabása során értékelte, hogy az adott közbeszerzési eljárás vonatkozásában jogsértés megállapítására korábban nem került sor. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a közbeszerzés támogatásból valósult meg, így a

jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat. A Döntőbizottság mindezen tényezőket együttesen mérlegelve a bírság összegét a rendelkező részben meghatározott mértékben állapította meg.

44. A Döntőbizottság az eljárási költségek viseléséről az Ákr. 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett

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

Budapest, 2021. február 25.

***Dr. Andriska Szilvia sk.***  
***közbeszerzési biztos***  
***a tanács elnöke***

***Bankóné Nagy Helga sk.***  
***közbeszerzési biztos***

***Dr. Jánosi Bálint sk.***  
***közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné  
titkárságvezető

**Kapják:**

1. Kezdeményező képviselője, kizárólag elektronikus úton
2. Ajánlatkérő képviselője, kizárólag elektronikus úton
3. Kérelmezett képviselője, kizárólag elektronikus úton
4. Miniszterelnökség, kizárólag elektronikus úton
5. Közbeszerzési Hatóság Titkársága, kizárólag elektronikus úton