



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2022. IV. évfolyam 2. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

MENEDZSER ÉRTEŚITŐ
STATISZTIKÁK
FELHÍVÁSFIGYELŐ
HIRDETMÉNYEK
HATÁROZATOK



NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS

Folyamatosan frissülő applikációnknak már több mint 6000 felhasználója van. Ha praktikus és sokoldalú segítségre van szüksége a közbeszerzések világában, töltsse le Ön is a Napi Közbeszerzést!



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG



2022. IV. évfolyam 2. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Harmathy Attila

Eötvös Loránd Tudományegyetem, professor emeritus akadémikus

Dr. Varga Zs. András

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar tanszékvezető, egyetemi tanár

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Prof. Dr. Boros Anita

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, egyetemi tanár

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

Gazdaságstratégiaiért és szabályozásért felelős államtitkár

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

Dr. Szeiffert Gabriella

Közbeszerzési Hatóság, osztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, elnöki tanácsadó

Szerkesztőségi titkár:

Lónyai Kaczur Piroska

Ancsinné Dr. Sutyinszki Petra

Gazdasági Versenyhivatal, Közszolgálati és Küllapcsolati Iroda, irodavezető

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, informatikai koordinátor

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtítkár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

Miniszterelnökség, Közbeszerzési Szabályozási Főosztály, főosztályvezető

A Közbeszerzési Értesítő Plusz havi rendszerességgel megjelenő lapszámaiban szereplő cikkek lektorálása a nyílt lektorálás elvével történik.

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László) 2

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai

(Rakovitsné dr. Szini Katalin) 3

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva) 13

D.491/15/2020. számú határozat 13

D.286/8/2021. számú határozat 19

Közbeszerzési iránytű 22

Bíró alkotta jog a közbeszerzésekben – jogvitákból jogalkotás?

III. rész (Dr. Pfeiffer Zsolt) 22

A jogbiztonság versenye a közbeszerzési szabályozás

céljával (Dr. Nagy Dávid) 33

14 pont a közbeszerzési eljárások felgyorsítására, avagy

miért készítenek jó tervezők rossz tervek?

(Zsigmondi András) 37

Statisztika (Rezső Orsolya)

A közbeszerzési eljárások 2021. I.-III. negyedéves

adatainak statisztikai elemzése főbb ismérvek szerint 48



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

Honlap: <https://ertesitoplusz.kozbeszerzes.hu/>

Szerkesztőségi email cím: ertesitoplusz@kt.hu

Nyomdai előkészítés:

Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:

Pátria Nyomda Zrt.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022. év februárjában megjelenő második számának a *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait* bemutató rovata – egyéb más kérdések mellett – foglalkozik a bírálat jogintézményével, az ajánlati kötöttség fenntartására vonatkozó szabályokkal, tárgyalás alapját képező értékelési szempont tekintetében a megajánlás – hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás során történő – lehetséges módosításával, bankgarancia formájában nyújtott ajánlati biztosíték esetén a hiánypótlás feltételeivel, továbbá a közbeszerzési szerződés értékbeli változása(i) esetén a szerződésmódosítás lehetséges eseteinek elemzésével is.

A *Jogorvoslati aktualitások* rovatban a Szerző által ismertetett jogesetek az ajánlatkérő azon kötelezettségével foglalkoznak, amelynek alapján az alkalmassági követelményeket a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia és ezek mértéke a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételeket nem haladhatja meg.

A *Közbeszerzési iránytű* rovat első írása a Bíró alkotta jog a közbeszerzésekben – jogvitákból jogalkotás? című cikksorozat utolsó része. A Szerző célja, hogy rávilágítson arra, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás sajátos viszonyban áll egymással: a hatalmi ágak megosztása folytán a bíróságoknak és a közigazgatásnak a jogszabályok alkalmazását, értelmezését kell elvégezniük. A második szakcikk a bíróság azon döntését elemzi, amely döntésben a bíróság a közbeszerzési eljárás mellőzésével kötött szerződés alapján kialakult helyzetben a jogbiztonság elsődlegességét mondja ki a közbeszerzés jogi szabályozásának érvényesülésével szemben. Az utolsó írás rögzíti, hogy a lassú vagy megghiúsult eljárások indokaként – többek között – a tervek gyenge minőségére „szokás” hivatkozni; a Szerző a kivitelezésben jártas gyakorló mérnök szemszögéből tekinti át e kérdést és a felmerülő hibákat és hiányosságokat.

A *Statisztika* rovat 2021. I.-III. negyedéves adatainak statisztikai elemzését mutatja be.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

14 pont a közbeszerzési eljárások felgyorsítására, avagy miért készítenek jó tervezők rossz terveket?

14 points to speed up procurement procedures, or why do good designers make bad design?

Zsigmondi András, ügyvezető, MMK Építési Tagozat elnökség tagja

DOI: 10.3737/KEP.2022.2.5

Címszavak: közbeszerzés, tervezési felelősség, hibás tervezés, D+B, üzemeltető szerepe

Absztrakt

A közbeszerzési eljárások felgyorsításának igénye, szükségessége minden nyilatkozatban, szakirodalomban és útmutatóban felmerül - teljesen jogosan. A lassú vagy meghíúsult eljárások indokaként többek között a tervek gyenge minőségét szokták felhozni. Nem tervezőként, hanem kivitelezésben jártas gyakorló mérnök szemszögéből szeretném e kérdést, hibákat és hiányosságokat áttekinteni. Ha egy tervváltozás történetét alaposan áttekintjük, akkor általában műszakilag indokolt, rosszul dokumentált, de megalapozott módosításokat találunk, és nem tervehibákat. Ne keverjük össze az előkészítetlen projekt nem átgondolt, nem eléggé kérielt terveit a tervehibával!

Abstract

The acceleration of public procurement procedures is mentioned in all statements, literature and guidelines - quite rightly so. Many times, as a reason for slow or failed procedures the poor quality of the plans is often cited as a reason. Not as a designer, but from the perspective of a practicing engineer experienced in construction, I would like to review this issue, the flaws and shortcomings. If we look closely at the history of a design change, there are usually technically justified - poorly documented - but well-founded changes, not design flaws. Don't confuse the ill-considered, undermature plans of an unprepared project with the design error!

A Magyar Mérnöki Kamara számos alkalommal leírta, hangoztatta, hogy a projektek előkészítésének javítása gyorsítaná a lebonyolítást, javítaná a kivitelezést és annak minőségét, csökkentené a vitákat és a perek számát. Igyekeztünk összeszedni, milyen okok vezetnek a tervek minősége miatt - jogosan vagy jogtalanul - megjelenő kifogásokra. Ez a cikk célirányosan a közbeszerzési munkákra vonatkozó, elsősorban tervezést és kivitelezést is tartalmazó eljárások tervezéseit érintő jelenségek eredetével, okaival foglalkozik.

A „Design and Build” (magyarul: Tervez és Épít; továbbiakban „D+B”) típusú szerződések alkalmazásáról a szakmai körökben is vita folyik, hogy kiviteli terv alapján kell-e szerződni egy projektre a vállalkozóval, vagy rá lehet-e bízni a tervezést a kivitelezőre D+B módszerrel - Magyarországon. A hasonló kérdések tisztázása a világ más részein már 20-30 évvel ezelőtt lezajlott. Sőt ennek folyamányaként újabb és újabb szerződéses konstrukciók látnak napvilágot, amelyek szorosabb együttműködést követelnek meg a projekt résztvevőitől.

Rövid történeti áttekintés

A tervezés és az építési (kivitelezési) tevékenység összevonásának gondolata egységes szerződéses rendszerben először az Amerikai Egyesült Államokban merült fel az 1970-es évek közepén. A kezdeményezőket az a felismerés vezérelte, hogy általános, nemzetközi gyakorlat a tervezéssel kapcsolatban az alábbi:

- a tervek a projekt szempontjából nem a legkedvezőbb időben készülnek,
- a tervek jelentős része az építés alatt készül vagy módosul,
- ebből következően egyre később születnek döntések változtatásokról,
- minél későbbi a döntés, annál több költséget okoz.

Ezt követően kezdtek kidolgozni olyan beszerzési eljárásokat (szerződéses módokat és projektmenedzseri technikákat), amely a hagyományos és preferált tervezési időszakokat közelíti egymáshoz, az árat és

időt befolyásoló döntéseket kedvezőbb időpontra helyezi és megjelentek a beruházási gyakorlatban a Design-Build, Partnership, Cost Plus Fee, B.O.T., Kulcsrakész létesítmények, később a BIM és más módszerek.

Általános tapasztalat, hogy a bevezetés a világ minden részén az építészek részéről komoly ellenállásba ütközött. Még 1979-ben az Amerikai Építészek Társasága megtiltotta tagjai számára, hogy építési szolgáltatásokat nyújtson, de a következő évtized elejére már kidolgozták az első ilyen szerződéses rendszert, amit az USA törvényhozása is jóváhagyott 1996-ban.

Az 1990-es években kezdett elterjedni a D+B beszerzési eljárás Európában is.¹ 1999-re készítette el a FIDIC szervezete az úgynevezett Sárga Könyvet, ami ennek a beszerzési módszernek az általános szerződéses feltételeit határozza meg. Jelenleg a fejlett országokban egyre jobban terjed ez a módszer, az USA-ban a nem lakóépületi kivitelezés 40 %-a így készül és határozottan teret hódít Nyugat-Európában és Ázsiában is. A módszernek mindenütt vannak támogatói és ellenzői, mivel nem minden projekt, illetve igény-meghatározás alkalmas a használatára, sőt a tervezési munka megszerzésében is érdekütközés léphet fel.

A módszer bevezetése előtt minden országban jelentős szakmai előkészítő munka folyt a kockázatok megosztásáról, a szerződéses feltételekről (USA, Németország, Finnország stb.). Sok résztvevős munkabizottságok készítettek az előkészítő anyagokat. Lényeges körülmény, hogy az alkalmazó országoknak a bevezetéskor már volt kialakult, több fajta (sz tenderd) építési szerződéses rendszerük, valamint stabil építési jogrendszerük.

Ennek a sok éves vitának magyar lenyomata jelenik meg a Kbt., illetve az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendeletben. Így érvényes 2018. óta, hogy ezen eljárási forma csak *kivételesen indokolt esetben alkalmazható.* Nem szerencsés a megfogalmazás: vagy kivételes, vagy indokolt. A „**kivételes**” nehezebben értelmezhető, de mérnöki szempontból jól meghatározhatók az „**indokolt esetek**”.

A tapasztalatokról

Hazánkban sok szerződéses minta létezik, amelyek általában nem jogász-mérnök együttműködésből születtek, nincs mögöttük több szervezet egyetértése és szakmai konszenzus és ezért sem tudnak elterjedtté válni. Európában egyedül nálunk nem alakultak ki olyan szerződéses rendszerek, amelyek mögött szakmai szervezetek támogatása, konszenzusa vagy kipróbált gyakorlat áll. (Az első ilyen útmutató a múlt években született meg.) Az állam pedig - számos külföldi gyakorlattal (Hollandia, Németország, Ausztria stb.) szemben - nem kívánt ebben szerepet vállalni. A sz tenderd szerződések hiánya lassítja a szerződéses rendszerek itthoni fejlődését. A legjellemzőbb erre, hogy még mindig múlt századi pótmunka-többletmunka skatulyák alapján akarjuk tisztázni, hogy a szerződő felek miben állapodtak meg, amikor a szerződést megkötötték.

A D+B elvi vitát a hozzászólók úgy folytatják le, mintha a kivitelezési vállalkozás egy egységes, minden helyzetben azonosan kezelendő „jogi esemény” lenne, vagyis bármilyen építmény esetén azonos szabályok működnének. Mintha ugyanazokat az eljárásokat lehetne alkalmazni egy családi ház, irodaház, árvízvédelmi gát vagy akár a Puskás Stadion építése során. A kérdés feltevése leegyszerűsítve ahhoz hasonlít, mintha nyaralás előtt a következő kérdést tennénk fel: „Ha el akarok utazni nyaralni, akkor repülőre vagy hajóra kell szállni? A válasz egyszerű: „Az attól függ, hova akarsz eljutni!”

A D+B kérdésre hasonló a válasz: „Attól függ mi a lényeges szempont számodra a beruházásban, hova akarsz eljutni.”

Például, egy stadion esetében lényeges szempont a sportolók kényelme, a versenypálya átláthatósága a nézők részére, a VIP vendégek ellátása, szórakozási lehetőség vagy éppen a gyors kiürítés stb.

Víz tisztító telep esetén a kifolyó víz minősége, mennyisége, a víz tisztítási technológia rugalmassága, az iszap újrahasznosíthatósága stb. Bér irodaház esetén a bérlő vállalat szokásai és a kultúrája, a közös vagy különálló munkastílus és hasonlóképpen sorolhatnánk fel eltérő szempontokat, árvízvédelmi gát, esztétikus középület, mondjuk operaház vagy múzeum esetén. Számos épü-

¹ A témáról bővebben: Comparison of the Design-Bid-Build and Construction Manager at Risk Project Delivery Methods Utilized for the Construction of Public Schools, Noel Carpenter, Clemson University, S-2014 Dissertations.

let esetében az esztétikai, azaz szubjektív szempontok (pl.: városképi arculati jelkép) válnak lényeges elemmé.

Itthon az infrastrukturális és közcélú épületek beruházásánál a D+B konstrukció alkalmazása nem újdonság. Sikeres² magyarországi példák a 2000-es évek közepe időszakából: koncessziós autópályák, pécsi Kodály Központ, PPP-beruházások (elsősorban a felsőoktatás területén), csepeli szennyvíztisztító, vízügyi beruházások, illetve jelentős magánberuházások, például az Aréna Pláza, a budapesti Széchenyi téri irodaház (volt „spenót-ház”) átépítése stb. Az elmúlt években ez a tendencia megváltozott, ezek okait és vagy az akadályok kiküszöbölhetőségét vesszük számba.

Indokolt műszaki-szakmai területek a kivitelezéshez kapcsolt tervezés alkalmazására³

A D+B módszer elsősorban nem a projekt befejezési határidejének csökkentésére alkalmas. A módszert azokban az esetekben lehet és érdemes használni, amikor érvényesülnek annak előnyei. Ebben a kérdésben nem lényegi elem, hogy ki a tervező. Azokban a projektekben, amikor a funkció mellett fontos szempontok a „szubjektív” (látvány, esztétika, design) elemek, akkor nem célirányos, hogy a tervezést a beruházó kiengedje közvetlen felügyelete alól. Ilyenek például,

- ha az esztétikai szempontok lényeges elemei a projektnek (pl.: szimbolikus középület, látványosság),
- felhasználói igények az utolsó pillanatig változhatnak, (pl.: bevásárló központ, kulturális középület esetén vagy későbbi üzemeltető kijelölés miatt),
- irodabérlő felhasználó egyedi (pl.: vállalati) szempontjai: az üzemeltetői vagy vállalati kultúrából fakadó eltérő igények, amelyek következtében várható, hogy változtatások történhetnek, akár a befejezés időszakában is.

Ha a Vállalkozó a tervező is, akkor több áttételen keresztül, ezért lassabban történnek meg a műszaki

tartalmat befolyásoló döntések, így az egyeztetések sok vitával és idővesztéssel járnak, tehát összességében nem kedvező a teljes megvalósítás szempontjából.

Megemlítjük, hogy a Közbeszerzési Hatóság Útmutatójában szereplő egyik indoklással: „a projekt szerződésben vállalt befejezési határidejére tekintettel szükséges a tervezést és kivitelezést egy szerződésben odaítélni” nem azonosulunk; véleményünk szerint a projekt előkészítés hiánya, a tervezési munka tartalmának vagy időigényének a lecsökkentése éppen nem indok ennek a beszerzési eljárásrendnek alkalmazására, mert ez esetben az időráfordítás nem csökken, csak az előkészítés időigényét „áthelyezzük” a kivitelező felelősségi körébe, ami összességében nem csökkenti, hanem a gyakorlat szerint növeli a megvalósítás teljes időtartamát.

A Magyar Mérnöki Kamara álláspontja értelmében elsődlegesnek kell tekinteni a különálló tervezési és kivitelezési projekt lebonyolítást. Egy közbeszerzési értékhatárt meghaladó munka esetén a tervezés és kivitelezés szétválasztása nem csak a jobb beruházás előkészítést, hanem ezzel a minőség biztosítását is előnyösen támogatja. Az ilyen típusú beruházás szervezés alkalmazandó általánosságban a **magasépítési épületek kivitelezése** során.

Műszaki-szakmai szempontból az alábbi projekteken indokolt D+B lebonyolítási módszer:

- az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU Irányelvvel egyezően szakterületi szempontból energiaipari, vízügyi beruházások, közlekedési és postai szolgáltatások ágazatban (röviden: sajátos építmények vagy infrastrukturális beruházások esetén), vagy
- amikor az ajánlatkérő szervek nem tudják meghatározni, hogy a funkcionális igényeik milyen technikai eszközzel teljesíthetők. Például víz- szennyvíztisztító telepek esetén nem az építmények árai versenyeznek egymással, hanem a tisztítási technológiák, vagyis az építmé-

² A sikert ebben nem a résztvevők műszaki vagy pénzügyi teljesítményén értelmezzük, hanem akkor sikeres, ha a munka eredményeként lényegében a szerződött idő- és költségkereten belül teljesülnek a projekt céljai, a köznek, a használóknak az elvárt módodon teljesíti az elvárt funkciót. (Ne keverjük össze a befektetők sikerességével a PPP projekteken, mert ezekben az állam átmeneti likviditási gyengesége miatt fordul egy hosszú távú és drágább piaci finanszírozási megoldás felé, amit minden országban a választások és kamat kondíciók ciklikusságának megfelelő hullámban kikezdenek a politikai viták.).

³ Magyar Mérnöki Kamara A D & B KONSTRUKCIÓ ALKALMAZÁSA AZ ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁSOK KÖZBESZERZÉSE SORÁN, 2018.

nyek mérete, alakja, gépészeti és elektromos kialakítása a tisztítási technológia függvénye. Ilyen esetben az ajánlatkérő igénye funkcionálisan a tisztítandó víz mennyisége, és az elvárt tisztítási fokozattal, annak energia igényével van meghatározva,

- vagy nem tudják felmérni, hogy a piac milyen technikai, pénzügyi vagy jogi megoldásokat tud kínálni. (Ilyen helyzet állhat elő különösen az innovatív projektek esetében, valamint, jelentős, integrált közlekedési infrastrukturális projektnél, nagy számítógépes hálózatok kiépítésénél vagy amikor az építési időtartamot jelentősen tudja befolyásolni a kivitelezési technológia.),
- amikor nem „szokásos” épületről van szó, vagy az építéshez újszerű tervezésre és innovatív megoldásokra van szükség. Miután az új építési technológiákat vagy egyedi műszaki megoldásokat a világ minden részén alapvetően a kivitelező cégek fejlesztik ki, ezért ezek alkalmazását is lehetővé lehet tenni D+B eljárással.

A műszaki-technikai és történeti áttekintés után vegyük sorra a folyamat egy-egy lényeges elemét. Mindenekelőtt rögzíteni kívánjuk, nem gondoljuk, hogy minden terv tökéletes, amit jó vagy kevésbé felkészült tervezőink készítenek, de azt állítjuk, hogy sokkal több esetben merül fel tervezési hiba kérdése, mint az valójában kijelenthető. A tervezési hibákra azért hivatkoznak, mert nincs, aki megvizsgálja, hogy a tervezési folyamat hol vagy miért tért le a helyes útról ... avagy miért csinálnak jó mérnökök rossz terveket.

A projekt előkészítés hiányosságainak általános okairól

Nagy infrastrukturális munkáknál a projekt indításához a zöld lámpát az államháztartás vagy a kormány gyújtja fel. A projektindítások erősen kötődnek a négyéves politikai, valamint a 7 éves EU programozási ciklusokhoz. De mindez nem magyarázza meg az építőipar irracionális pulzálását. Rendszeresen későn indul az előkészítés, emiatt kapkodva készülhetnek a tervek, majd ezt követi egy lassú, időben elhúzódó döntés-

hozatali folyamat. Mindezek hátrányos következményei a kivitelezés során kerülnek felszínre.

Az uniós támogatási prioritás lista jelentős késedelemmel készült el 2021-ben. A gazdaságpolitika viszont gyorsan szeretné a projekteket elindítani, a gazdaságot fellendíteni vagy mielőbb hozzáférni az uniós forrásokhoz. A körülmény már előre vetíti, hogy a jövőben is több gyengén előkészített projektben kell részt vennie a piaci szereplőknek. Vannak építetők, ahol az előkészítés már megindult, de az előkészítés időben történő megkezdése nem általános építőiparági gyakorlat, ennek első következménye: kapkodás a tervezésben, járulékos eredménye: a tervek hiányosságai.

1. Megrendelői igények és elvárások pontos megfogalmazása

A Kbt. 58. § értelmében az ajánlatkérő köteles megadni a közbeszerzés tárgyát és mennyiségét – adott esetben a szerződéstervezetben foglaltaknak megfelelő mennyiségi eltérést vagy opcionális részt. Megfelelően kell meghatározni a projekt tárgyát, célját⁴ és a megrendelő részletes elvárásait a 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet előírásainak megfelelő tartalommal, valamint a kockázatok megosztásának szabályait. Nagyon sok múlik az építető felkészültségén és sok függ az adott gazdasági, politikai helyzettől is.

A jól megfogalmazott tervezési diszpozíció lenne a sarokpont a projekt céljainak és elvárásainak meghatározására. Ám a diszpozíció későn készül el, majd ezt módosítják az elszámolhatósági kérdések, az önkormányzat, vagy területgazda újragondolási ötletei, az építető vagy az erős emberek újabb „álmai”, a hatóságok eltérő elvárásai és az üzemeltetők újabb szempontjai. Máskor már elévült igényekkel és műszaki tartalommal, illetve nem aktualizált becsült értékkel⁵ indulnak a projektek. Az ötletelés a tervszállítási határidőig (vagy tovább) is tarthat, csak egy dologra nem marad idő, hogy a tervező fejében szükséges ideig érlelődjenek a műszaki megoldások. Így a tenderterv bizony nem kellően determinált, ezért jogosan kifogásolható. Észszerűen elkerülhetetlen vagy érdemes lenne szabályozni, hogy a megrendelő/ajánlatkérő alaposan

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.), 60. cikk, 6.c pont.

⁵ Közbeszerzési szempontból a becsült érték aktualizálásának hiánya a 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet 13. § (1) bekezdésére tekintettel jogsértő.

ellenőrizze saját maga vagy szakértő által, hogy a terv valóban megfelel-e az elvárásainak.

2. Tender dokumentumok összehangolása, beruházás-lebonyolító hiánya

Mintegy 25 éve kialakult szokás szerint a közbeszerzési dokumentációban az ún. II. kötet foglalja magában a szerződést és a kockázatmegosztás szabályait, a III. kötet tartalmazza a megrendelő követelményeit (technikai paramétereket), a IV. kötet a költségvetéskiírást, mennyiségszámítást, esetenként tételmagyarázatot, az V. kötet pedig a terveket és műszaki leírásokat.⁶ A dokumentumok készítése általában négy munkacsoporthoz kötődik:

- az előminősítési, megfelelési feltételeket a közbeszerzési szakértők,
- szerződéseket és feltételeket a jogi irodák, és/vagy a megrendelő,
- a megrendelő követelményeit a tervezők vagy megrendelő személyzete, esetenként közösen készíti,
- a műszaki dokumentumokat a tervezői csapat állítja össze.

A tender kötetek tartalmi részei oda-vissza hatnak egymásra, az ütemezés és kockázat megosztás nem választható el egymástól, a tartalmat befolyásolja az elszámolhatóság kérdése is. A II. és III. kötet tartalma módosulhat a tervezés folyamán vagy módosítandó a végleges tendertervek miatt. Például az V. kötetben a tervező felhívja a figyelmet bizonyos helyi kockázatokra, de a II. és III. kötet ezeket egészen eltérően kezeli.

A kibocsátott tenderdokumentumok minőségén látható, hogy a készítő csapatok sokszor nem működnek együtt, vagy ha az előkészítés során van is együttműködés, a versenyztetés során erre már nincs lehetőség, az egyes dokumentumok „önálló életet élnek” – egymástól függetlenül javítgatják, módosítják ezeket, így születnek a végeláthatatlan kérdéssorozatok az ajánlati időszak alatt.

Tapasztalható, hogy a versenyztetés centruma a közbeszerzési jogi szakértő (neki van „vétő” és aláírási joga), így az eljárásban a közbeszerzési jogi szempontok és

formalitások gyakran fontosabbak, mint maga a mű, ami pedig a verseny célja. Többek között ezt a problémát hidalná át a beruházáslebonyolító, ha lenne ilyen. A közbeszerzési szaktanácsadó, a szerződést készítő jogi iroda tevékenysége a versenyztetéssel befejeződik, munkájának eredményével vagy hiányosságaival legfeljebb a szerződésmódosítás esetén találkozhat.

Az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 7. § (3) bekezdése szerint az építető az építési beruházás előkészítése, lebonyolítása, szervezése és folytatása során a (2) bekezdésben meghatározott feladataira és azon túlmenő, szerződésben meghatározott feladatokra beruházáslebonyolítót bízhat meg. A beruházás-lebonyolító feladata az építési beruházás megvalósításával kapcsolatos, lényegében projektmenedzseri feladatok ellátása, így különösen a közbeszerzési eljárás(ok) lebonyolításának koordinálása, figyelemmel kísérése, a tervező kiválasztásának előkészítésétől egészen az elkészült beruházás átadás-átvételéig. Sajnálatos, hogy az ő részvétele nem kötelező, mivel a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 5. §-a is feltételes módban fogalmaz.

Időszerű lenne e fontos szakma elismerése és hivatalos visszaépítése a jogszabályokba. A beruházáslebonyolító lenne az a centrum, ami/aki jogi és mérnöki ismeretei által a mérnöki-szakmai-jogi-közbeszerzési szempontok egységét meg tudná teremteni az ötlettől a megvalósulásig.

A beruházáslebonyolító közreműködése segíthetné a megrendelő kockázatainak mérséklését. Ugyanis az EU projekteknél amennyiben az ajánlati dokumentáció hibája neki róható fel, úgy annak korrekcióját, költségét a támogatási szerződés nem finanszírozza.

3. Az üzemeltető szerepe

A közbeszerzési munkákon a legtöbb esetben a megrendelő és a leendő üzemeltető nem ugyanaz, érdekeik sok tekintetben eltérőek.⁷ A megrendelő a lehető legkevesebb pénzből akar egy projektet felmutatni, az üzemeltető a jövőbeli üzemeltetési költségre figyel. Ezek a szempontok általában ellentétes irányba mutatnak.

⁶Ezek a dokumentumok így együttesen felelnek meg Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) 60. cikkének: „Műszaki leírás”.

⁷ Magán beruházásokon vagy B.O.T. (Tervezés- Működtetés-átadás) projekteken ez kevésbé jellemző, mert az üzemeltető közvetlen szereplője a beruházásnak.

Különleges kérdés az üzemeltetők működése a projekt előkészítésben. Háromféle üzemeltetővel találkozhatunk. Az egyiket bevonják a projekt tervezésekor, megkérdezik őket, és ők mindent megpróbálnak belelapátolni a projektbe, hiszen „ingyen” kényelmesebbé, jobbá, megbízhatóbbá tehetik későbbi munkájukat. Az ilyen javaslatokat azonban már az előkészítés során költségcsökkentésre hivatkozva általában kihúzzák, ám a projekt beindulása után ezek a műszaki megoldások szépen lassan „visszacsorognak” a projektbe, és jönnek a pótmunkák, változtatások, néha a peres ügyek.

Vannak olyan üzemeltetők, akiket nem vonnak be az előkészítésbe, így a projekt előzményeit sem ismerik, ezért a lebonyolítás alatt aztán sorra érkeznek az igényeik, amiket nem rendelhetnek meg pótmunkaként, de a mű átvételét megtagadhatják. Ezeket a pótlólagos igényeket sokszor a tervhibák közé sorolják, pedig pusztán józan többletigények, amelyekről később születnek meg a döntések.

A harmadik féle üzemeltető, aki nem is létezik az építés során, sőt a befejezéskor sem alakult még meg (ez a legrosszabb helyzet). Látunk néhány elkészült, de használatba nem vett beruházást. Ezekre sokszor járnak vissza a tervezők és kivitelezők.

Az üzemeltető tevékenysége nem jelenik meg sem az Étv.-ben,⁸ sem a 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendeletben. A szerződések is ritkán említik, esetenként mégis fontos szerepe van az építés közben készült tervek ellenőrzésében, elfogadásában, néha szakhatósági szerepe van, máskor a megrendelő rácedálja saját jogait. Némelyik üzemeltető a fentiekén kívül további szerepekben is megjelenik: megrendelői, kedvezményezett, tervjövahagyó (és mint ilyen változás elrendelői szerep), vagy kezelő. A kész mű őt izgatja leginkább, mert később neki kell foglalkozni vele. Szükségszerű az üzemeltetők időben történő bevonása és szerepük, kompetenciájuk a jelenleginél egyértelműbb pontosítása, illetve korlátozása, amit a Mérnök Kamarák által készített Beruházási Folyamatok Rendszere tudna pontosítani. Hasznos lenne előírni, hogy addig nem kezdhető meg a közbeszerzési eljárás ill. a tervezés, amíg nincsen felhatalmazott üzemeltető.

4. A műszaki dokumentumok és közbeszerzési dokumentumok egyenszilárdságának hiánya

Napjainkban kötelező elvárás, hogy minden mérnök bizonyos mértékben értsen a joghoz is. A felelős műszaki vezetőknek és a műszaki ellenőröknek folyamatosan jogi tanulmányokat kell folytatniuk (és időnként vizsgáznuk) ahhoz, hogy jogosultságuk megmaradjon. A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadónak viszont semmilyen mérnöki vagy műszaki ismerettel nem kell rendelkeznie ahhoz, hogy bármilyen nagyságrendű műszaki-építési műtárgy közbeszerzését lebonyolítsa. Még csak a mérnöki kamara által készített ajánlásokat (pl.: Beruházási Folyamatok Rendszere) sem kell ismernie.

A mérnöki szakma fontossága és így elismertsége messze a közbeszerzési és jogi szempontok mögé sorolódott. A Kbt. 27. § (3) bekezdése értelmében, az ott meghatározott körben felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó bevonása kötelező. Helyes dolog, hogy ma a közbeszerzési-jogi kockázatok kivédése/elkerülése érdekében a szaktanácsadónak fontosabb és döntőbb szempont a közbeszerzési jogszabályi megfelelés, a kiírás és értékelés szóincse, mint maga a mű (és terve), aminek céljából egyáltalán elindult a beszerzés? Nincs ebben ellentmondás? Egy rossz közbeszerzési szóhasználat miatt korrigendumok tömegét bocsájtják ki, de egy hiányos, zavaros terv vagy hibás mennyiség-számítás csak akkor okoz meghiúsulást, ha a kérdések tömegére nem lehet jó választ adni. Meg kellene találni a helyes arányt, avagy a közbeszerzőnek a beruházás lebonyolítóval együttműködve, egyenrangúként kellene a beszerzéseket előkészítenie. Ehhez már jogszabály módosításra lenne szükség.

5. Beruházási Folyamatok Rendszerének hivatalos bevezetése

A Mérnöki Kamara hosszú vitákat és egyeztetéseket követően kidolgozta a Beruházási Folyamatok Rendszerét. Tökéletes ez a dolgozat? Nem, de legalább van. Összeállították, hogy egy beruházásnak milyen lépcsőkön kellene végig mennie, a különböző lépcsőkhöz milyen munkarészek, elemek, milyen dokumentumok, közreműködők tartoznak és rájuk milyen össze-

⁸ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény.

férhetetlenségek vonatkoznak. Az elmúlt időszakban bekövetkezett jogszabályi változások miatt a BFR-re ráférne egy kis ráncfelvarrás. A projektek folyamatos fejlesztése az ötlettől a tenderig sok részlépést megkövetel, ennek betartása komolyan javítaná a tendertervek minőségét.

Sajnos a mérnök szakma sem ismeri a beruházási folyamatokat. A közpénz jelleg miatt sok szereplő gondolja, hogy rendelkezik a forrás felett, pedig ezek a félreértelmezett hatalmi pozíciók is bomlasztják a rendet, a műszaki, a jogi, az üzemeltető vagy egyéb más szereplők is eltolják a súlypontokat. Főleg a beruházás teljes folyamatát jobban kell ismernie egy közbeszerzési szakembernek, ami segítene abban, hogy ne legyen kibocsájtva olyan ajánlati felhívás, ami nem életképes. A BFR alkalmazását, mint „best practice” (legjobb gyakorlat) nevesíthetné vagy legalább javasolhatná a Közbeszerzési Hatóság.

6. D+B (tervez és épít) hibás értelmezése

Mi az engedélyezési szintű kiviteli terv vagy vázlat terv szintű engedélyezési terv, vagy közel engedélyezési terv, esetleg kiviteli terv szintű engedélyezési terv? Mi az, hogy indikatív terv? Ezek a kicsavart szófordulatok igyekeznek elfedni a lényegét – az ilyen tervek sem ennek, sem annak nem felelnek meg. Sőt, az ilyen tervek végeredményben nem felelnek meg a Kbt. előírásának sem.

Napjainkban a D+B beszerzés általában arra szolgál, hogy ha a beruházó/építtető bármi miatt nem volt képes alaposan előkészíteni a projektet, de az idő sürget, akkor a tervezést átnyomjuk a kivitelezőre, így a munka előbb kezdődhet. Ez igaz, de általános tapasztalat, hogy ettől nem előbb, inkább később fejeződik be. És persze az összekapkodott tervek is olyanok, amelyek nem minden elemében tükrözik a megrendelő igényeit, vagy a műszaki megfelelőséget, esetenként még a verseny is megghiúsul emiatt. Szakmai „csemege” amikor az építtető tanulmánytervek alapján pályáztatnak, ez jól megágyazza a sikertelen közbeszerzést vagy dőcögő, esetleg eredménytelen projektet. Nem állítom, hogy D+B beszerzési rendszerben egyszerű lenne a megépítendő mű műszaki paramétereinek, az elvárásoknak alapos meghatározása versenysemleges, – nehezebb,

bonyolultabb, mint egy hagyományos műszaki leírás, a tervező csapat egyedül – az ajánlatkérő nélkül – nem képes jól elkészíteni. Nincs kizárva, hogy ehhez a közbeszerzési jogszabályt kellene kiegészíteni, és/vagy a Mérnöki Kamaráknak kellene használható ajánlat, irányelvet készíteni.

7. Mit nevezünk tervnek?

A magyar nyelv bizonyos fogalmakban hiányos, mondhatjuk, hogy a 19. századi fogalmakra bőséges szókincsünk van, de a 20-21. század fogalmaira már jóval szegényesebb a szókészletünk. Ilyen szó például a „számla”, amiben az angolban legalább öt különböző kifejezés van. Hasonlóan hiányos értelmű szavunk a „TERV” is.

Tervnek nevezük a tanulmánytervet, az ajánlati (tender) tervet, az engedélyezési tervet, a kiviteli tervet, részlettervet, csomóponti rajzokat, néha a műszaki leírást stb. (amely dokumentumokban maga az építendő mű megtestesülhet), de tervnek nevezük a pénzügyi tervet, termelési tervet, az egészségvédelmi tervet, a munkavédelmi tervet, ütemtervet, tűzriadó tervet, minőségbiztosítási tervet és még sorolhatnám. Ez utóbbiak valójában nem „TERVEK”, hanem lebonyolítási, munkavégzési módszerek vagy eljárási leírások, esetenként az ellenőrzés vagy nyomonkövetés segéd eszközei.

Számtalan olyan tender jelenik meg, ahol ezeknek a dokumentumoknak az elkészítését a vállalkozó tervezési feladatai közé sorolják, kivitelezést és tervezést írnak elő, ami valójában tévedés. Sőt, a közbeszerzésekkel foglalkozó jogi szakirodalom is tervezési munkának nevezi az ilyen típusú terveket.⁹ A kivitelezés menetét leíró eljárás, segédlet, gyártmányterv, mintavételi és minősítési terv, megvalósulási dokumentáció stb. nem a szerződés tárgyát, az elvárt végterméket meghatározó terv. Szóhasználatunk következtében áll elő fogalomzavar, mert ilyen beszerzés nem sorolható a D+B eljárások közé, ez nem tervezés és kivitelezés közös versenyztetése, így zavart kelt a valódi tervezés minőségében is.

Nem szerencsés, hogy a Kamaráknak is van tartalomjegyzéke a tervtartalmakra, de jogszabály is előírja ugyanezeket, a kettősség lehetőség arra, hogy hiányok,

⁹ Például: Dr. Bándi Imre, Hellné Dr. Varga Anita, Dr. Oláh Dóra, Dr. Szabó Kinga Az ágazati, speciális tárgyú közbeszerzések, 2021.01.31, Nemzeti Közszerzési Hatóság, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2021, 24. old.

hibák álljanak elő. Ez a tartalom függ az építmény funkciójától, fajtájától és az építmény működését meghatározó szakágaktól is. Szakmai szervezeteknek kellene meghatározni, hogy a beruházás egyes folyamatahoz milyen részletezettségű, tartalmú stb. terveket és dokumentumokat kell előállítani, ahhoz, hogy a műszaki tartalom a megrendelő kívánalmait és elvárását szakmai szempontból megfelelően tükrözze.

8. Az ajánlatkérő felelőssége a tervekért

Az ajánlati felhívás tartalma, a műszaki leírással szembeni elvárások jól definiáltak.^{10,11} A tervező felelőssége a jogszabályok által jól meghatározott.¹² De kinek a felelőssége és érdeke, hogy a terv hibátlan legyen?¹³

Az ajánlatkérő a legtöbb esetben ellenőrizetlen, ellenőrizhetetlen, „friss, meleg” terveket ad ki ajánlatkérésre,¹⁴ amit első alkalommal jó esetben az ajánlatadásakor, rosszabb esetben már szerződéskötés után néz meg alaposabban a kivitelező. Még a piac legrutinosabb beszerzője sem képes arra, hogy a terveket a mérnök dolgozóival átnézzék – tisztelet a kivételnek.

„A kialakult joggyakorlatnak megfelelően az előre nem láthatóság követelménye alapvetően akkor valósulhat meg, ha a szerződés módosítását indokoló körülmény jövőbeli bekövetkezéséről az ajánlatkérőnek nem volt tudomása, és arra az ajánlatkérő a legnagyobb gondosság mellett a beszerzés körülményeinek ismeretében nem is számíthatott. Adott körülmény előre nem láthatóságát nem alapozza meg az ajánlatkérő mulasztása, valamint a tervezés hibája sem. Az előre nem láthatóság a szerződés megkötésének időpontjára, illetve a szerződést megelőző előkészítési szakaszra vonatkozatható. Így a szerződésmódosítás jogszerűségének vizsgálata

során nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során a kellő gondosságot tanúsította-e.”¹⁵

Már az ajánlat összeállítására fordítható idő rövidege is önmagában megkérdőjelezi, hogy valóban vállalható-e a tervekkel kapcsolatban az a kockázatmennyiség az ajánlattevő részéről, amennyit a szerződés neki delegál. A kellő gondossággal meghatározott határidő mellett sem várható el az ajánlattevőtől, hogy mindent ellenőrizzen és a tervek valamennyi hibáját magára vegye, ez nem helyettesítheti az – esetleg több évig készült – tervek minőségellenőrzésének hiányát, így ellentmond a jóhiszeműség és tisztesség elvének. Ugyanakkor van példa arra, hogy az ajánlatkérő által szolgáltatott tervhibák, hiányosságok következményeiért az ajánlattevőt teszik felelőssé.

Tudomásul kell venni, és egyértelműen rögzíteni kell, hogy az ajánlati dokumentáció kibocsájtója felelős a tervekért az ajánlattevők felé, ezért gazdája az ilyen hibákból fakadó többleteknek, károknak. A tervezői felelősség egy másik jogviszonyból származik, amit a tervező és megrendelője között kell tisztázni. Az elsődleges cél viszont nem a felelős számonkérése, hanem a hiba megelőzése, a projekt életben tartása, ezért a megelőzés eszközeire még visszatérünk.

9. A tervminőség mentális elemei

Tervező barátom mondta egyszer: a tervező egyik legnehezebb feladata megállapítani, melyik az a terv, amit valóban meg akarnak építeni. A többi megy a fiókba, nem igazán számít. A tervezők rendszerint tudják, hogy amit megterveznek, meg fog-e épülni, vagy csak amolyan előterv, aminek kidolgozottsága,

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.), preambulum (74): „... a műszaki leírásokat olyan módon kell összeállítani, amely kivédi a verseny olyan követelmények révén történő mesterséges korlátozását, amelyek egy konkrét gazdasági szereplőnek kedveznek azáltal, hogy az adott gazdasági szereplő által rendszerint kínált áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások fő jellemzőit tükrözik. A műszaki leírásoknak a funkcionális és teljesítményi követelmények tekintetében történő kidolgozása általában lehetővé teszi a cél lehető legmegfelelőbb módon történő megvalósítását.” -ua. mint 2014/25/EU preambulum (83).

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.), preambulum (69): „Amennyiben a központi beszerző szerv kizárólagos felelősséggel tartozik a közbeszerzési eljárások lefolytatásáért, akkor az eljárások jogszerűségéért szintén kizárólagos és közvetlen felelősséggel kell tartoznia.” -ua. mint 2014/25/EU preambulum (78).

¹² Étv. 33. § (1) bekezdés.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.), preambulum (101.) „Szem előtt tartva, hogy az ajánlatkérő szerv fogja viselni a felelősséget az esetleges hibás döntésének a következményeiért, ...”

¹⁴ Ez a gyakorlat nem felel meg a Kbt. 28. § (1) bekezdésben foglaltaknak, ami szerint az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást - a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel - megfelelő alapossággal előkészíteni.

¹⁵ Közbeszerzési Döntőbizottság D.172/13/2020. határozata, 18.

pontossága olyan, amit később tovább kell „fejleszteni”, vagyis magyarul rendesen megcsinálni.

Ez a mentális befolyás természetesen megjelenik, amikor olyan projektekre írnak ki beszerzési eljárást, aminek nincs építési/létesítési engedélye. Az ilyen terv nagy valószínűséggel sohasem valósul meg, (ezért olyan is) – csak az ajánlatkérők és ajánlattevők szenvednek vele. A feltételes közbeszerzés arra az esetre vonatkozik, ha a kiíró még nem kapta meg a támogatást [Kbt. 53. § (6) bek.], de ellentmond a beszerzés szellemének, ha a projekt építési/létesítési engedélyt sem kap. Az EU irányelvekben megfogalmazott „tényleges és tisztességes verseny lehetőségét” kell megteremteni.¹⁶ Az ajánlattevőnek szerződés-kötési kötelezettsége keletkezik az ajánlati kötöttség beálltával, de ha az ajánlatkérő nem kap a létesítésre engedélyt, akkor az nem eredménytelen verseny, hanem meghíúsulás.

„A Döntőbizottság rámutat a Kbt. 28. § (3) bekezdésére, amely kifejezetten rendelkezik arról, hogy építési beruházások tekintetében az eljárás csak a külön jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő tervek birtokában indítható meg. ... A fenti jogszabályi rendelkezésekből következően – főszabály szerint, a Kbt. alapján – az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás megindításakor rendelkeznie kell a külön jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő tervekkel.”¹⁷ – ez magában foglalja az engedélyeket is.

Álláspontunk szerint engedéllyel vagy legalább elvi engedéllyel nem rendelkező építményre nem lenne

szabad ajánlati felhívást kibocsájtani,¹⁸ mivel ez nem felel meg a közbeszerzési irányelvek szellemének és céljának. A módosítás természetesen a hivatkozott jogszabály módosításával járna.

10. A tervezői munka és a szerződéses előírások eltérése

A 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet nagyon egyértelműen határozza meg, hogy kivitelezésre alkalmas tervekkel kell rendelkezniük az eljárásoknak, kivételt a kiemelt eljárások kapnak.¹⁹ Az idősebb kollégák majdnem elképzelhetetlennek tartják, hogy kiviteli tervek nélkül ki lehet adni egy tenderfelhívást.

Az Étv. megkülönbözteti az építményeken²⁰ belül az épület²¹ és a műtárgy²² (valamint sajátos építmények²³) fogalmát. Ezt a két alapvető csoportot sem tervezési, sem szerződéses szempontból nem lehet egyformán kezelni. Az értékelési és szerződéses szempontok igen jelentős uniós irányelvi alapokon nyugszanak, ti. a 2014/24/EU klasszikus ajánlatkérők beszerzéseire vonatkozó irányelv és a 2014/25/EU közszolgáltatói irányelv. Ez a két alapidokumentum 60%-ban megegyezik egymással, de a különbségek jól mutatják az épületek és a sajátos építmények (az infrastrukturális beruházások) közötti kezelési módbeli különbségeket. Ezeknek a hazai jogba történő átültetését a 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet tenné meg,²⁴ de a megkülönböztetés messze nem történt oly módon és részletezettséggel, ahogy az a két uniós irányelvben megjelent.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU IRÁNYELVE (92) preambulum bekezdés, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU IRÁNYELVE (95) preambulum bekezdés.

¹⁷ A Közbeszerzési Döntőbizottság határozata, D.376/10/2019.

¹⁸ Ezt a kérdést igyekszik megoldani a jogalkotó a kiemelt beruházásoknál, de a valóságban mégsem működik, éppen a kiemelt munkák bonyolultsága és összetettsége miatt. [pl.: 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet, 14. § (1) bekezdés b) pont].

¹⁹ Ld. 322/2015.(X. 30.) Korm. rendelet 14. § (2) bekezdés.

²⁰ Építmény: építési tevékenységgel létrehozott, illetve késztermékként az építési helyszínre szállított, - rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készülségi fokára és kiterjedésére tekintet nélkül - minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre (az építmény az épület és műtárgy gyűjtőfogalma) [Étv. 2. § 8. pont].

²¹ Épület: jellemzően emberi tartózkodás céljára szolgáló építmény, amely szerkezeteivel részben vagy egészben teret, helyiséget vagy ezek együttesét zárja körül meghatározott rendeltetés vagy rendeltetésével összefüggő tevékenység, avagy rendszeres munkavégzés, illetve tárolás céljából [Étv. 2. § 10. pont].

²² Műtárgy: mindazon építmény, ami nem minősül épületnek és épület funkciót jellemzően nem tartalmaz (pl. út, híd, torony, távközlés, műsorszórás műszaki létesítményei, gáz-, folyadék-, ömlesztett anyag tárolására szolgáló és nyomvonalas műszaki alkotások) [Étv. 2. § 15. pont].

²³ Étv. 2. § 18. pont.

²⁴ 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet - a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról, 26. § c).

Új, kiváló szakirodalom igyekszik helyére tenni a speciális tárgyú közbeszerzéseket, amely minden beszerzés rendezetlenségében igyekszik rendet vágni, ahol a jogalkotó ezt nem tette meg elegendő mértékben.²⁵ Más módon kell kezelni az épületek (magasépítés) és a speciális építmények (a műtárgyépítés, a hídépítés, a vonalas létesítmények stb.) tervezését és kivitelezését.²⁶ Az előbbiek egy zárt, körülhatárolható tervezési feladatot jelentenek, míg az utóbbiak a mennyiségektől és a környezettől függően összetettebbek, a helyszínekhez igazítandó feladatokhoz rendelhetőek a tervezési munkák.

Időszerű lenne tudomásul venni, hogy eltérő építményekhez, eltérő irányelvekhez és jogszabályokhoz, eltérő tervezési munka és felelősség tartozik, ennek következtében eltérő a kockázatok megosztása, így ennek megfelelően más szerződés típusokra van szükség. A koherenciát csak jogász/mérnök együttműködés tudná megteremteni.

11. Tervellenőr hiánya

Ma nem tiszta, mit kell érteni a terv ellenőrzése alatt. (Nem a tervező cégek belső tervellenőrzésére gondolunk.) Hány építettnél tartanak tervszűrit az engedélyezési vagy tendertervek műszaki tartalmáról, pontosságáról, építhetőségéről? Egy pár oldalas szerződésmódosítás megszövegezésének számos esetben kötelező a független minőségellenőrzése a KFF által, sőt szakértő bevonásával, de maga a több milliárdos projekt meghatározó terméknek, a TERV-nek szabályozottan nincs minőség-ellenőrzése, ellenőre.

A tervellenőrök – már ahol alkalmaznak ilyet –, igen széleskörűen és összehangolatlanul értelmezik az ellenőrzés funkcióját. Ez lehet a terv koncepciójának észrevételezése, funkcionális tartalmi észrevételek, üzemeltetési szempontok, szabványoknak való megfelelés vagy az építhetőség szempontjai, viszont sokszor találkozzunk rajztechnikai észrevételekkel, amelyek a műszaki tartalmat vagy az építhetőséget nem befolyásolják. Erről a megrendelők többsége még nem is hallott, ha

igen, akkor pedig hívják tervtanácsadónak, tervmenedzsernek, tervellenőrnek, tervezési koordinátornak stb. Sajnos nem csak a funkciókat és a hozzájuk tartozó tartalmakat nem ismerik, hanem azok értékét, árát és fontosságát sem.

Lehet azon polemizálni, milyen típusú tervellenőrre van szükség, de nem kérdés, hogy ellenőrzés mindenképpen szükséges. A törvényalkotó a tervellenőrzés megszüntetésével igyekezett gyorsítani a közbeszerzési eljárásokat, ez azonban hibás lépés volt. A független tervellenőr hiánya miatt is gyengül a tervek minősége, így számtalan kiegészítő információt kell adni a versenyeztetés alatt. A tervek javítása, módosítása miatt a projekt lebonyolítása is lassabban történik, tehát összességében a tervellenőr hiánya idővesztést jelent a projekt teljes megvalósulása szempontjából.

12. Közbeszerzési dokumentumok központi nyilvántartásának hiányosságai

A közbeszerzési dokumentumok (elvileg) nyilvánosak. Valóban hozzá lehet férni az ajánlati felhíváshoz csatolt dokumentumokhoz, ám azokban olyan rendetlenség van, amiből egyértelműen látszik: a műszaki dokumentumok, a közbeszerzési szakemberek számára „fölösleges” papírok, amelyek nevéből, leírásából sem a tartalom, sem az érvényesség, sem a megváltozás időpontja nem olvasható ki. Az EKR²⁷ rendszerben látható fájlcsomagokból sok esetben azt sem lehet rekonstruálni, hogy melyik kiegészítő dokumentum mikor volt közreadva, volt-e módosítva, mi a tartalma, nem lehet rekonstruálni az ajánlati felhívás dokumentumait. A rendszeren átsüt: a terv és műszaki dokumentum szükséges, de „zavaró” kellék ebben a játszmában.

13. Az együttműködésről

Tényleges javulás csak a résztvevők együttműködésének javításában lenne lehetséges, ezen belül a jogászi és mérnöki együttműködésre kellene jobban koncentrálni, ami kötelezettség is lenne az Étv. 3. § (1) d. pontja alapján, de helyesen állapítják meg:²⁸

²⁵ Dr. Bándi Imre, Hellné Dr. Varga Anita, Dr. Oláh Dóra, Dr. Szabó Kinga Az ágazati, speciális tárgyú közbeszerzések, 2021.01.31, Nemzeti Közszerzési Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2021, 24. old.

²⁶ Az -építési napló már megkülönbözteti ezeket az építményeket és bár nem jelentősek a különbségek, de mégis így illeszkednek a szakmai specifikus elvárásokhoz.

²⁷ Az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet.

²⁸ Dr. Diófási-Kovács Orsolya: A fenntartható közbeszerzés széleskörű alkalmazásának feltételei, az EU Green Deal tükrében 2. rész; KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ 2021. III. évfolyam 12. szám.

„A jelenlegi gazdasági környezetben (alapanyaghiány, logisztikai kihívások, ellátási láncok fennakadásai, kockázatok, pandémia, árak emelkedése) a beszerzők rugalmassága, az alternatív és fenntartható megoldások feltérképezése biztosíthatja csak bizonyos iparágak és vállalatok versenyben maradását.

Egyre nagyobb jelentősége van a beszerzők és az ajánlattevők közötti kooperációnak, párbeszédnek, rugalmas feltételek megteremtésének. A közbeszerzés erre nem ad túlságosan sok lehetőséget, nem enged nagy teret.”

Ennek az ellentmondásnak az áthidalása nem egyszerű és nem csak a résztvevőkön, hanem elsősorban a jogalkotókon múlik.

14. Mi a fontosabb: a közbeszerzési eljárás gyorsabb lebonyolítása vagy a projekt minél korábbi megvalósulása?

A közbeszerzési szakemberek időhorizontja természetesen a versenyeztetés lezárásáig tart. Ilyen horizont határozza meg a tervek és a közbeszerzési dokumen-

tumok minőségét is. De az összes többi résztvevő a projekt végéig néz. És ekkor más szempontok, preferenciák érvényesülnek.

A gyorsan lebonyolított verseny nem a legkorábbi befejezést és legolcsóbb megoldást kínálja fel.

Ha a fenti pontoknak csak a felében lenne előrelépés, már akkor is használhatóbb tervek jönnének ki a tervezőinktől, máris jobb projekt előkészítésekről beszélhetnénk, és akkor valóban felgyorsíthatók lennének a közbeszerzési eljárások.

Ezeket a lépéseket azonban nem a tervezőknek, hanem a kamaráknak, KH-nak és a jogalkotónak együttműködve kellene megtennie. A fenti felvetésekben bizonyára vannak vitatható elemek, sőt jogszabálymódosításra vonatkozó javaslatok, de vannak olyanok is, amelyeket szakmai-hatósági útmutatók, ajánlások vagy iránymutatások segítségével lehetne általánossá tenni.