

Beruházási és Közlekedési Minisztérium

Vitézy Dávid
miniszter úr részére

Tárgy: javaslat az állami építési beruházási törvény átalakítására

Tisztelt Miniszter Úr!

A Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége örömmel vesz részt az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvénnyel (továbbiakban: Ábtv.) összefüggő átalakításában, amelyre észrevételeinket és javaslatainkat az alábbiak szerint küldjük meg.

1. Témacsoport – Intézményi szereposztás és irányítási modell

Tapasztalataink szerint a beruházások centralizált, központosított operatív kezelése, lebonyolítása nem biztosít hatékony megoldást, ezért célszerű a beruházások operatív lebonyolítását elkülönítetten kezelni és legfeljebb a stratégiai tervezési szinten és a teljesítmény értékelés szintjén jelenjen meg a központosítás.

Javasolt megfontolni azt a megoldást, hogy az adott ajánlatkérőt érintő állami építési beruházások az ajánlatkérőnél maradjanak, és a szakminisztérium esetleg eseti jelleggel vonjon magához beruházásokat, de inkább kontrollpontok beépítésével ellenőrizze a végrehajtást, pl. folyamatba épített módszerekkel, esetleg megfigyelő vagy bírálóbizottsági tag küldésével, rendszeres beszámoló kérésével vagy esetleg közös ajánlatkéréssel, meghatalmazotti ajánlatkérésen keresztül, utóellenőrzések biztosítása mellett.

Javasoljuk az Ábtv. alóli széleskörű kivételi körök felülvizsgálatát is.

Javasoljuk közbeszerzési tanácsadókat képviselő tagot is beemelni a stratégiai döntéseket hozó testületekbe, mint pl. Állami Beruházási Érdekegyeztető Tanács. Fontosnak tartjuk, hogy a gyakorló közbeszerzők véleménye, tapasztalata is megnyilvánulhasson, különös tekintettel arra, hogy a Tanács közbeszerzést érintő döntéseket is hoz.

A projektszervezet szervezeti felépítése, illetve a projektszervezet egyes tagjainak feladatfelosztásából nem derül ki, hogy ki felel a közbeszerzési eljárások előkészítéséért, lebonyolításáért, a közbeszerzési eljárásban szükséges szakértelem biztosításáért. Több szereplő esetében a „közreműködik” kifejezés szerepel, amely véleményünk szerint nem tükrözi a „köteles feladatot végezni” elvárást. A közbeszerzési eljárások szakszerű és jogszerű lebonyolításához elengedhetetlen a megfelelő szakértelem rendelkezésre állása és a feladatellátás.

2. Témacsoport – Minőségbiztosítási kontrollpontok (gateway-rendszer)

A minőségbiztosítás érdekében továbbra is javasoljuk azt a szabályozási elvet megtartani, hogy a jogszabályi rendelkezések

- folyamatszempléletet és projektszempléletet tükröznek,
- meghatározzák a folyamat lépéseit és a következő lépéshez szükséges követelményeket,
- meghatározzák a folyamat fontosabb szereplőit, azok minimális képzettségét/gyakorlatát, feladatát és felelősségét, összeférhetlenségi szabályait.

Ezeket a szempléleteket javasolt nemcsak az állami építési beruházás, hanem minden beruházás vonatkozásában kötelező elvként rögzíteni.

Tervellenőrzés – költségszakértés

A minőségbiztosítás érdekében javasoljuk a tervellenőrzés kiterjesztését. A jelenlegi szabályozás szerint a tervellenőrzéshez eseti döntés szükséges [Ábtv. 21. § (2) bekezdés]. A közbeszerzési eljárásokban és a kivitelezés során számos esetben jogi és megvalósítási problémát eredményeznek a műszaki dokumentáció hibái, hiányosságai, amelyeket egy közbeszerzési eljárásban vagy a szerződés teljesítési szakaszban nehéz kiküszöbölni. Ezért fontosnak tartjuk, hogy az állami beruházás különböző folyamatlépéseinek előkészítési szakaszában, de különösen a tervező és a kivitelező kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárás előkészítési szakaszában a műszaki-szakmai ellenőrzés minden esetben, valamilyen formában, nevesített kötelezettség legyen.

Hasonlóan fontosnak tartjuk a költségszakértés mint folyamat elem megtartását és a költségszakértés is minden esetben, valamilyen formában nevesített kötelezettség legyen.

Feladatfelosztások – összeférhetlenségi szabályok

Javasoljuk az Ábtv. 24. § (2) bekezdés rendelkezéseinek saját magával, illetve a 322/2015. (X.30.) Korm. rendelettel való összhangba hozatalát.

A jogszabályok összevetéséből a gyakorlatban az alábbi ellentmondások vezethetők le:

- Míg az Ábtv. alapján lebonyolító nem lehet egyúttal tervező, addig amennyiben nem kerül dedikált lebonyolító bevonásra, úgy lebonyolító feladatokat ellátó személy lehet tervező is.
- Míg az Ábtv. alapján, amennyiben nem kerül dedikált lebonyolító bevonásra, úgy lebonyolító feladatokat ellátó személy lehetne kivitelező is, ami viszont egyértelmű etikai problémát jelent.
- Míg az Ábtv. alapján műszaki ellenőr nem lehet egyúttal tervező, addig amennyiben nem kerül dedikált műszaki ellenőr bevonásra, úgy műszaki ellenőri feladatokat ellátó személy lehet tervező is.
- Míg az Ábtv. 24. §-a alapján a költségszakértői feladatokat bármely más szereplő elláthatná, mert az a)-e) pontokban a tilalom nem szerepel, az f) pontban a költségszakértő már nem láthatja el az a)-e) pontokban foglalt feladatokat, továbbá az Ábtv. 19. § (4) bekezdés szerint, ha nincs költségszakértő, a tervező felel a költségszámítások megalapozottságáért.

Kontrollpontok

A tapasztalataink szerint a legtöbb jogi és műszaki probléma, teljesítési nehézség az előkészítés nem megfelelőségére vezethető vissza. Javasolt olyan kontrollpontok beépítése, hogy a teljes állami építési beruházás előkészítő szakasza, továbbá a tervező, majd ezt követően a kivitelező kiválasztására irányuló közbeszerzési

eljárások előkészítési szakasza kapjon hangsúlyos szerepet és hangsúlyos ellenőrzést, pl. a becsült érték felmérés, a közbeszerzési dokumentumok tartalma, a megfelelő időütemezés kialakítása, az egymásra épülő folyamatlépések beazonosítása, a tervezést-kivitelezést befolyásoló körülmények felmérése, kockázatfelméreés-kockázatkezelési tervkészítés, kötelező terv- és költségellenőrzés, swot-analízis stb. bevezetése.

A másik gyakori problémakör a megvalósítás szakaszát érinti, ahol nem a közbeszerzési dokumentumokban szereplő feltételeknek megfelelő és/vagy az ajánlatnak megfelelő tartalommal és személyekkel kerül sor a teljesítésre, vagy gyakori a tervezés/kivitelezés során szükséges változtatások Kbt-nek nem megfelelő kezelése, amely gyakran a szerződésmódosítási szabályok megsértéséhez vagy többletköltségekhez vezet. Annak érdekében, hogy a kivitelezés folyamata ne szüneteljen hosszabb időtartamig a különböző jóváhagyások miatt, javasolt az érdemi kérdéseket (pl. a szerződésmódosítás tartalma milyen jellegű, mekkora az árváltozás) folyamatba építetten, a nem lényeges kérdéseket utóellenőrzés keretében felülvizsgálni.

3. Témacsoport – Tervezői és kivitelezői kiválasztás, közbeszerzési eljárásrend

Közbeszerzési törvénnyel és végrehajtási rendeletekkel való ellentmondás

Az Ábtv. nem kizárólag ágazat-szakmai rendelkezéseket tartalmaz, hanem az Ábtv. megalkotása gyakorlatilag egy másik közbeszerzési törvény és végrehajtási rendeleteinek megalkotását eredményezte, ahol a jogalkalmazóknak folyamatosan vizsgálniuk és dönteniük kell, hogy vajon melyik jogszabály az elsődleges. Az Ábtv. szabályrendszere önmagában is rendkívül széttagolt, törvények, rendeletek, mintalapok, mintaszerződések és maga az adott közbeszerzési eljárás dokumentumai, útmutatók, szempontleírások, amelyek egymást kiegészítik, azaz egymáshoz képest több-kevesebb szabályt tartalmaznak. A jogalkalmazást rendkívül nehezíti ez a fajta széttagoltság.

Az Ábtv. a Kbt-től eltérő fogalmakat használ, eltérő részletszabályokat tartalmaz a Kbt. és végrehajtási rendeletei rendelkezéseihez képest (pl. összeférhetetlenség, becsült érték meghatározás, eljárás eredménytelenségi eset, feltételes közbeszerzés másként értelmezése, szerződéskötési feltételek, értékelési szempontok, tartalékkeret, kifizetés, alvállalkozók stb.), a közbeszerzési folyamatba nehezen illeszthető jogintézményeket vezetett be (pl. költségellenőrzés), ami bizonytalanságot eredményezett a joggyakorlatban az elmúlt időszakban. Célszerű lenne, ha olyan ágazati szabályozás kerülne kialakításra, amely nem eredményez normakollíziót és nem tér el a közbeszerzési törvény fogalmaitól, rendelkezéseitől, vagy megfelelően kezelné a jogszabályi hierarchiát és az eltérés jogkövetkezményeit. Amennyiben az állami építési beruházások tekintetében eltérő szabályozásra van szükség, úgy azt a Kbt., illetve végrehajtási rendeletei szintjén lenne szükséges szabályozni és nem egy másik, a közbeszerzési szabályozás körén kívül eső joganyag-halmazban rendezni, továbbá javasolt lenne a széttagolt szabályrendszert kevesebb jogi normában szabályozni.

Időbeliség

Az Ábtv. kapcsán szabályozott folyamatok rendkívül lelassítják az állami építési beruházások megvalósítását, amelyet tovább nehezít a folyamat egyes szereplőinek belső folyamatainak időszükséglete. A jelenlegi folyamatlépések alapján hosszú évek telnek el, amíg a kivitelezés megkezdődik. Javasolt a folyamatlépések és a folyamat

egyes szereplőit érintő belső folyamatok átvilágítása, mert az állami építési beruházások, illetve a közbeszerzési eljárásrend gyorsítása alapvetően nem csak a szabályozók szintjén kell, hogy megjelenjen, hanem a gyakorlat keretében történhet.

Tervpályázat

A tervező kiválasztására jelenleg a tervpályázat a fő szabály [Ábtv. 35. § (1) bekezdés, 56. § (1) bekezdés], amelytől miniszteri jóváhagyással el lehet térni. A tervpályázat és az azt követő hirdetmény nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárás rendkívül időigényes. Ezért javasoljuk megfontolni, hogy a tervpályázat csak műszaki-szakmailag indokolt esetben legyen alkalmazható, és a tervpályázat legyen a sajátos eljárásrend, amelyről külön dönteni kell.

Költségellenőrzés

Javasoljuk a 98/2025. (V. 12.) Korm. rendelet felülvizsgálatát. A költségellenőrzés időben hosszadalmas folyamat (15 napon belül hiánypótlás, 45/25 napos költségellenőrzés), amely részben életszerűtlen (pl. pótmunka vagy tartalékkeret felhasználás jóváhagyás), részben ellentmond a közbeszerzési szabályoknak (feltételes közbeszerzést kell lefolytatni, de a szerződéskötést megtiltja a költségellenőrzés végéig; Kbt. alapján 60 nap alatt meg kellene kötni a szerződést, de csak a költségellenőrzés közel 60 napig tart, lehetőséget ad az összegezés megküldését megelőző ellenőrzésre, de a 60 nap kiesése a bírálat időtartamából túl hosszú, az összegezés módosítására vagy jogorvoslatot követő újrabírálatra is alkalmazni kell, amelyek a Kbt. alapján időkorlátosak, stb.).

Elfogadható szempont, hogy a költségszakértés szükséges folyamatelem, a költségszakértő szerepe kiemelt és a közpénzfelhasználás védelme érdekében szükséges lehet a fokozott költségkontroll, de a közbeszerzési eljárás előtt, után, a szerződésmódosításoknál esetenként, a közel 2-2-2 hónapos folyamat rendkívül hosszú, ami a hatékony közpénzfelhasználás ellen hat. Javasolt a folyamat-határidőket jelentősen lerövidíteni, vagy pl. a költségszakértőt a bírálati szakaszba bevonni, vagy a szerződésmódosításokat esetleg utóellenőrzésnek alávetni.

Tervezés és kivitelezés együttes megvalósítása

Javasoljuk a tervezés és kivitelezés együttes megvalósítására irányuló közbeszerzési eljárások minimumszabályait kialakítani: milyen és milyen mélységű dokumentumokat kell a gazdasági szereplők rendelkezésére bocsátani, az ajánlatban a gazdasági szereplők részéről bekérni, milyen árazás és milyen értékelési szempontok alkalmazása a javasolt vagy elvárt. Továbbá javasolt az árazott költségvetés kötelező alkalmazásának felülvizsgálata, mert elvi szinten nem értelmezhető.

Tervezői felelősség és feladat

A kivitelező kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárás és a kivitelezés gördülékeny lefolytatását gyakran hátráltatja, hogy a tervező a tervek leadását követően „elérhetetlenné” válik, a műszaki dokumentáció/tervhibák kijavítására nem hajlandó, vagy csak külön összegért, a kiegészítő tájékoztatáskérések megválaszolásában nem áll rendelkezésre stb.. A szerződésmódosítások (pl. pótmunkák) anyagi vonzatait jellemzően az ajánlatkérő fizeti meg, az ajánlatkérőt és a kivitelezőt terheli a felelősség a szerződésmódosítás jogszerűsége miatt, pedig gyakran a tervező által készített műszaki dokumentáció hibáira vezethető vissza a szerződésmódosítás. Gyakori érv a tervezők részéről az is, hogy szeretnének a kivitelezésben az ajánlattevői oldalon megjelenni, ezért a terv leadását követően az összeférhetetlenségre hivatkozással az ajánlatkérővel való együttműködést megtagadják.

Javasoljuk továbbra is azon elv mentén szabályozni a tervező feladatait és felelősségét, a tervezőhöz kapcsolódó szerződésről úgy rendelkezni, hogy köteles az ajánlatkérő oldalán részt venni és feladatot ellátni a kivitelező kiválasztásában és a kivitelezés során a kivitelezés befejezéséig, köteles felelősséget vállalni az általa készített dokumentumok hibáiért, hiányosságáért.

Kivitelezői felelősség és feladat

Fontos rögzíteni a kivitelezői felelősség kapcsán, hogy a kivitelező kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárás ajánlattételi szakaszában milyen felelőssége áll fenn. Gyakori tapasztalat, hogy a közbeszerzési dokumentumokat a kivitelező ajánlattevők nem vizsgálják át teljeskörűen, nem tesznek fel minden kérdéses részt érintő kiegészítő tájékoztatás-kéréseket, az ajánlattétel nem megalapozott (pl. nincsenek árajánlatok), majd a bírálat vagy a kivitelezés során próbálják az ajánlatukat „átalakítani”. Számos szerződésmódosítási jogeset vezethető vissza a nem megfelelő ajánlattételre, ezért javasolt a kivitelezői ajánlattételi felelősséget nevesíteni. Emellett természetesen az ajánlattételi felelősség meghatározásához – másik oldalról - szükséges az is, hogy a közbeszerzési eljárások lebonyolításának (különösen a bírálati szakasz) átfutási ideje csökkenjen.

Felelősség általában

Kezelendő folyamatlépésnek tartjuk, hogy a műszaki dokumentáció, vagy az ajánlat hibáira vagy a megvalósítás ellenőrzésével összefüggő mulasztásra visszavezethető többletköltségek, bírságok, visszatérítések, károk megtérítésére sor kerüljön. Tapasztalat, hogy a KDB bírságon kívül a tervező, kivitelező, műszaki ellenőr, felelős műszaki vezető anyagi felelősségének megállapítása nem gyakori.

Értékelési szempontok

A minőségi értékelési szempontok szélesebb körű alkalmazásához az szükséges, hogy az alkalmazható lehetőségek tárházáról az ajánlatkérők részére konkrét, kidolgozott ajánlások, javaslattár/példatár, jó-rossz gyakorlatok gyűjteménye álljon rendelkezésre, és amelyek a különböző szempontú ellenőrzést végző hatóságok jóváhagyását is bírják. Jelenleg ugyanis az audit és egyéb ellenőrzési kockázatok miatt nem jelenik meg valódi minőségi (ideértve a zöld és a fenntarthatósági szempontokat is) értékelési szempont, hanem az ár mellett a valódi minőségi eltérést nem eredményező többletszakmai tapasztalat, jótállás, teljesítési határidő stb. szempontok jelennek meg.

Árazott költségvetés szerepének felülvizsgálata (Ábtv. 44.§-hoz)

Javasolt felülvizsgálni, hogy átalánydíjas szerződések esetében valóban szükséges-e az árazott költségvetés becsatolása az ajánlatba és miért nem lehet az ajánlattevőnek saját árazott költségvetése. A gyakorlatban számos közbeszerzési jogi problémához vezet, hogy

- a tervezők konkrét gyártmányokat, anyagokat, technológiákat stb. követelnek meg egyenértékűségi paraméterek megjelölése nélkül,
- az árazatlan költségvetés gyakran nincs összhangban a tervekkel, műszaki leírásokkal, vagy számszaki-képletezési hibákat tartalmaz, amely vagy kiegészítő tájékoztatáskérés szakaszában derül ki, vagy csak a kivitelezés során,
- a gazdasági szereplők átvizsgálás nélkül beárazzák az árazatlan költségvetést, majd a kivitelezés időszakában próbálkoznak az ellentmondások feloldásával, a konkrét anyagok, eszközök, gyártmányok és mennyiségek lecserélésével,
- az ajánlatkérők az árazott költségvetés sorai alapján próbálják az

aránytalanul alacsony árat vizsgálni, 1-1 költségvetési sort kifogásolva egy átalánydíjas szerződésnél,

- gyakori a számítási hiba, a 0 Ft-os vagy üres mező, amely részben az excel jellemzőire, részben a képlethibákra, részben értelmezési különbségekre vezethető vissza.

A részletes árazott költségvetés szerepe különösen a tervezés és kivitelezés együttes megvalósítására irányuló közbeszerzési eljárásokban nehezen értelmezhető és alkalmazható, ahol a gyakorlatban félkész vagy rendelkezésre nem álló dokumentumok alapján kell árazott költségvetést beadni, amelyre beáll az ajánlati kötöttség és azt követően jogi kérdések merülhetnek fel a tartalmi változtatást illetően annak ellenére, hogy a tervek elkészítése csak ezt követően történik.

Összességében a közbeszerzési eljárások gördülékeny lefolytatását nehezíti az árazott költségvetés kötelező csatolásával kapcsolatban kialakult gyakorlat az átalánydíjas szerződések esetében, miközben és az ajánlat elbírálásában nincs lényegi szerepe, illetve az átalánydíj polgári jogi tartalma sem indokolja azt, hogy a bírálati szakaszban egyes tételek tartalma vizsgálat tárgya legyen. Javasolt megvizsgálni annak lehetőségét, hogy átalánydíjas szerződések esetében a szerződéskötéskor készüljön el a végleges árazott költségvetés az ajánlatban benyújtott átalányárnak megfelelően.

Áránytalanul alacsony ár – kamarai díjszabás (Ábtv. 36. § (5) bekezdéshez)

Az Ábtv. egy sarokszabályt határoz meg az aránytalanul alacsony ár kérdéskörét illetően. Az Ábtv. és a Kbt., illetve az aránytalanul alacsony árral összefüggő hatósági útmutató sem kezeli azt a problémát, hogy a kamarai díjszabásnak megfelelő díjak esetében az ajánlatkérők ugyanolyan díjelem-felosztást követelnek meg az árindokolás során az ajánlattevőktől, mintha attól eltérő árazás lenne. A kamarai díjszabással összefüggésben a kamarák kihangsúlyozzák, hogy az „minden” költséget, hasznot tartalmaz, a kamarák sem bontják fel a kamarai díjat belső összetevőkre, az ajánlattevők viszont kénytelenek mesterséges felosztást „kitalálni”, hogy az árindokolás-kérésnek megfeleljenek. Fontosnak tartjuk jelezni, hogy nem az egyösszegű ajánlati ár vizsgálatára és megalapozottságára irányuló indokolás-kérést kifogásoljuk, hanem pl. egy kamarai óradíj azonosság esetén annak tartalmi felosztásának megkövetelését.

Amennyiben a jogalkotó bízik a kamarai díjszabásban, akkor abban is bízni kell, hogy annak összetevői jogszerűek és megalapozottak. Ebben az esetben azonban nem várható el az ajánlattevőktől, hogy a kamara helyett pl. egy óradíjat felosszanak különböző költségelemekre.

Javasoljuk annak megvizsgálását, hogy a kamarai díjszabásnak megfelelő díjra az ajánlatkérők ne kérhessenek a díjösszetevőkre vonatkozó belső felosztást.

Felelősségbiztosítás

Javasoljuk a tervezői felelősségbiztosítással kapcsolatos rendelkezéseket felülvizsgálni abból a szempontból, hogy a jelenlegi előírások nem vezetnek-e alacsony ajánlattételi hajlandósághoz vagy túlárázáshoz a tervezők részéről:

- a tervezői szakmagyakorlási jogosultsághoz szükséges egy általános felelősségbiztosítás, az Ábtv. alapján továbbá a tervezők projektenkénti felelősségbiztosítás megkötésére is kötelesek. Ez duplikált felelősségbiztosításként is értelmezhető.
- a tervezőknek a felelősségbiztosítást a tervezési szerződéskötéstől a projekt megvalósulásának befejezéséig érvényesen fenn kell tartaniuk, ami több évet

jelent (akár 6-8 évet is jelenthet), úgy, hogy a teljes időszak bizonyos része a tervezői felelősségvállalás szempontjából „passzív” időszak, azaz elvi szinten károkozás nem merülhet fel.

- a tervezői felelősségbiztosítás díja nem az adott tervezői munka árbevételéhez, hanem a projekt teljes beruházási költségéhez van igazítva, ami a passzív időszakra nézve aránytalan.

4. Témacsoport: kockázatmegosztás és szerződéses rendelkezések

Kockázat

A kockázatmegosztást illetően fontosnak tartjuk a közbeszerzési szerződések egyes rendelkezéseinek, a közbeszerzési szerződéssel kapcsolatos joggyakorlat átalakítását. A közbeszerzési szerződések jellemzően egyoldalúan az ajánlatkérő érdekét tükrözik és az ajánlattevői oldal kockázatviselésére alapoznak.

Számos szerződésmódosítási jogsértéshez, kivitelezési akadályhoz, de alacsonyabb ajánlatszámhoz is vezet, illetve átfelhajtó hatása is van, ha a szerződésekben nincsenek beépítve olyan rendelkezések, illetve a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti szerződésmódosítási automatizmusok, amelyekkel a megvalósítás terheit időben egyenletesen el lehet osztani, illetve a váratlan vagy túlzott kockázatokat (pl. árváltozás, árfolyamváltozás, infláció, műszaki kiváltás-műszaki helyettesítés-egyenértékűség, tartalékkeret, részszámlázás, kiemelve, hogy ezeknek a kockázatoknak a megjelenését, mértékét fokozza az ajánlati kötöttség beállta és a szerződés teljesítésének tényleges megkezdése közötti, jellemzően hosszú időtartam is) mérsékelni lehet és egy realisabb kockázatmegosztást lehet kialakítani. A szerződésmódosítási automatizmusok a gyakorlatban kevésbé terjedtek el, ezért javasolt továbbra is jogszabálysinten kötelező rendelkezéseket alkalmazni, amíg a joggyakorlat nem változik meg. A jelenlegi szabályozás már tartalmaz kötelező előírásokat ezeknek a szerződésmódosítási mechanizmusoknak az alkalmazására, de javasoljuk ezeket felülvizsgálni és további lehetőségekkel kiegészíteni.

Kockázati tényezőnek tartjuk azt is, hogy a piaci szereplők közbeszerzési ismerete hiányos, gyakran nem ismerik fel egy adott dokumentum vagy magatartás közbeszerzési összefüggéseit, amely a megvalósítás szakaszában jogi problémákat okoz. Példaként említjük: ha a tervező egy konkrét típusú berendezést tüntet fel az árazatlan költségvetésben, akkor a kivitelezési közbeszerzésben arra beáll az ajánlati kötöttség, az egyenértékűségi szabályokat ritkán alkalmazzák (egyenértékűségi paraméterek hiánya), az ajánlattevő beárazza és a kivitelezés során próbál eltérni, amely viszont szerződésmódosítási folyamatot jelent. Ezért elengedhetetlen az ajánlattevői oldalon lévő közbeszerzési szakismeret erősítése, részben oktatások, szakanyagok, részben a közbeszerzési tanácsadói rendszer kiterjesztésével, beleértve azt is, hogy – amennyiben a közbeszerzési tanácsadók jogosultságához a jövőben bármilyen releváns szakmai tapasztalat továbbra is elvárt lesz, úgy – legyen relevánsként elfogadott az ajánlattevői oldalon végzett tanácsadói tapasztalat is.

Itt is szükségesnek tartjuk említeni, hogy az „ajánlatkérő – tervező – kivitelező” (kiegészítve az Ábtv. további szereplőivel) felelősségének hiánya mint kockázat is felismerhető jelenség. A megvalósítás során felmerülő problémák jelentős része a nem megfelelő előkészítésre, a nem megfelelő ajánlattételre és a nem megfelelő teljesítésre vezethető vissza. A szerződésmódosítási jogsértések jelentős hányada

valamelyik fél magatartásának eredménye, amely magatartást okozhatja figyelmetlenség, a nem megfelelő időráfordítás, az átellenőrzés hiánya, a közbeszerzési ismerethiány stb., azaz megelőzhető lenne. Lényeges, hogy ezek a kockázati tényezők azonosítva legyenek és a folyamatlépések ezeknek a tényezőknek a kezelésére is kiterjedjenek. Kiemelten javasoljuk annak jogszabályi rögzítését, hogy a műszaki dokumentáció/tervek átvétele a tervező részéről, illetve a kivitelezői ajánlat nyertességének kihirdetése nem jelenti a tervező és a kivitelező felelősségének áthárítását az ajánlatkérőre.

Összességében javasoljuk a tervezői és tervellenőri, a kivitelezői, a műszaki ellenőri és felelős műszaki vezetői felelősségvállalás hangsúlyosabb megjelenését is, mert a kivitelező kiválasztására irányuló közbeszerzések és a kivitelezések során gyakori probléma, hogy a kockázat és annak következményei a tervhibákra, a műszaki dokumentáció és az ajánlat hibáira, az ellenőrzési hiányosságokra vezethetők vissza.

A túlzott állami kockázatvállaláshoz tartozik az, hogy a szerződés teljesítési szakaszában az ajánlatkérő kiszolgáltatót helyzetben van a beruházás megvalósítása érdekében (kivitelező levonulásától tartás) és ezért általában partner a szerződésmódosításban megnyilvánuló változtatásokban, annak ellenére, hogy nem az ajánlatkérő és/vagy a kivitelező felelős a változtatás szükségességéért (adott esetben időbeli csúszásért, többletköltségekért). Jelenleg életszerűtlen helyzetet eredményez, hogy az ítélkezési gyakorlat alapján tervhiba esetén a közbeszerzési szerződés nem módosítható, ugyanakkor a kivitelezés a tervhiba miatt nem folytatható. A kivitelező a tervhiba miatti többletterheket jellemzően nem vállalja át. Ugyanez az ok-okozati probléma merül fel akkor is, ha a kivitelező az ajánlattétel során elmulasztotta a közbeszerzési dokumentáció alapos áttanulmányozását és a kivitelezés során változtatás szükséges. Az ítélkezési gyakorlat nem fogadja el a közbeszerzési szerződés módosítását, ha az ajánlattétel hibájára vezethető vissza. A beruházás megvalósításához mindkét esetben szükséges a változtatás, de a Kbt. alapján a szerződés nem módosítható. Az ajánlatkérő pedig mindkét esetben jogosan zárkózna le a többletterhektől. Ezt a helyzetet a szerződő felek a beruházás megvalósítása érdekében mindig próbálják megoldani. Természetesen az ideális helyzet az lenne, ha a közbeszerzési dokumentumok és az ajánlat tartalma hibátlan lenne, de ehhez valamennyi szereplő részéről szemléletváltás és a felelősség érvényesítése szükséges.

Javasoljuk az előkészítési szakasz megerősítését, a kockázatelemzés-kockázatkezelési terv készítési kötelezettség kiterjesztést, időütemezés készítési kötelezettséggel való kiegészítését. Tapasztalatunk, hogy a beruházások megvalósításának, és különösen a közbeszerzési eljárások időszükséglete alulbecsült vagy az eljárások későn indulnak, amely a teljesítési határidő módosításának jogi problémáiba ütközik. Gyakori, hogy a munkaterület átadása akadályokba ütközik és a kivitelezés során merülnek fel olyan nehézségek, amelyek az előkészítés során már láthatóak voltak vagy legalábbis látni kellett volna. Az előkészítési szakaszban lenne szükséges a közbeszerzési eljárásokat, a kivitelezést érintő valamennyi körülmény felmérése, kockázati besorolása, kockázatkezelési terv és megalapozott, előre átgondolt időütemezés készítése. Ugyanígy javasoljuk az ajánlattételi felelősség hangsúlyozását is.

Javasoljuk a kockázatmegosztáshoz átgondolni a kifizetésekre vonatkozó szabályokat is. A jelenlegi szabályozások alapján 30 nap a kifizetési határidő, de gyakori a késői kifizetés. A részszámlázás biztosítása kizárólag építési beruházások esetében, egy bizonyos értékhatár felett kötelező, azaz pl. szolgáltatásra nem vonatkozik, a kötelező részszámlák száma adott esetben kevés lehet. Az alvállalkozói kétlépcsős kifizetés kizárólag építési beruházásra és az első szintű alvállalkozókra vonatkozik, így az alvállalkozói láncolat többi tagja vagy szolgáltatásban résztvevő alvállalkozók kiszolgáltatottak. Javasoljuk annak átvizsgálását, hogy a kifizetési szabályok mennyire vezetnek az ajánlattételtől vagy a közbeszerzési szerződés teljesítésében való részvételtől távolmaradásához, avagy a kockázatok miatti túlárázásokhoz.

Szerződéses rendelkezések

Olyan mintaszerződéseket javaslunk készíteni, amelytől az adott állami beruházás sajátosságaira tekintettel eltérés engedélyezett. A sablonszerződések helyett az adott állami beruházáshoz igazodó szerződések alkalmazása a célszerű.

Javasolt megfontolni, hogy összetett állami építési beruházásoknál a FIDIC szerződéses feltételrendszer (vagy annak elvei) is alkalmazható legyen a Kbt. keretei között.

Az Ábtv. kizárólag a kivitelezői szerződésre tartalmaz rendelkezéseket, illetve a Beruházás portál minta szerződést. A kivitelező kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárásra és a kivitelezésre fontos hatással van a tervező feladatellátása és felelőssége. Ezért javasoljuk a tervezői szerződésre is minimálisan kötelező rendelkezések és minta kidolgozását.

Az Ábtv. rendszere alapján a tervező hosszú évekig rendelkezésre állásra köteles. A tervező kiválasztására vonatkozó közbeszerzési eljárás nehézséget okoz a tervezők számára több évig tartó szerződésre ajánlati árat meghatározni. Ezért fontosnak tartjuk olyan szerződéses rendelkezések kidolgozását, amely kellő rugalmasságot biztosít, pl. kifizetések ütemezése vagy inflációkövetés vagy keretjelleg formájában.

5. Témacsoport: Megvalósíthatósági tanulmány és előkészítési szakasz

A 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 1-2. sz. mellékletei tartalmazzák az építési beruházások közbeszerzési dokumentumainak tartalmi követelményeit. Javasoljuk rendezni, hogy az állami építési beruházások tartalmi követelményei milyen viszonyban vannak a rendelet előírásaival.

Tapasztalataink szerint az előzetes piaci konzultáció nem tudja betölteni a szerepét, részben arra visszavezethetően, hogy a piaci szereplők nem ismerik, nem értik a jelentőségét, az ajánlatkérői oldal pedig kevésbé fogékony a piaci szereplők által tett észrevételekre, illetve az előzetes piaci konzultáció a gyakorlatban jelenleg egy kötelező eljárási szakasz, amin „túl kell lenni”, ráadásul annak ütemezése (a közbeszerzési dokumentumok elkészítése után és az eljárás éles elindítása előtt) akadály a gyakorlatban annak, hogy bármilyen javaslat/változtatás átvezetésre kerüljön. A beruházások gördülékeny megvalósítása érdekében elengedhetetlen, hogy az előkészítési szakasz alapos legyen, az ajánlatkérő ebben a szakaszban tárja fel az ajánlattétel nehézségeit, az adott piaci szereplők problémáit. Fontosnak tartjuk a kamarák szerepét a jogintézmény elterjesztésében.

6. Témacsoport: Engedélyezési eljárások és hatósági kapcsolódások

Tapasztalat, hogy az engedélyezések során keletkező dokumentumok mellékletében (pl. szakhatósági hozzájárulások) olyan követelmények vannak elrejtve, amelyek a közbeszerzési eljárás követelményrendszerét érintik (pl. kivitelezési tilalom, rejtett alkalmassági követelmények). Ezek a követelmények gyakran nem, vagy későn derülnek ki, amikor Kbt. alapján már nehezen kezelhető a követelmény ismertté válása miatt kialakult helyzet.

Javasolt átgondolni, hogy az engedélyezés során felmerülő követelmények összefoglalóan, egy helyen szerepeljenek.

7. Témacsoport: Teljesítménymérés, monitoring és transzparencia

Az Ábtv. kapcsán helyesnek tartjuk az állami építési beruházás mint folyamat, valamint a folyamat szereplőinek, különösen a tervezők és kivitelezők értékelését mérhető teljesítménymutatók mentén, mert ez visszacsatolást ad és egyben segítséget nyújt a folyamatban lévő vagy az újabb állami építési beruházások megvalósítása során. Ezzel felmérhetőek azok a körülmények, jelenségek, akadályozó tényezők is, amelyek befolyásolják a beruházási folyamat gördülékeny megvalósulását. A műszaki jellemzők (idő, költség, minőség) mellett az ok-okozati összefüggések feltárása (pl. miért következett be időbeli csúszás, többletköltség) és az olyan tényezők mérése is javasolt, hogy egy folyamatszereplő magatartása vagy mulasztása milyen következményekkel járt, pl. egy-egy folyamatlépést meg kellett ismételni (pl. közbeszerzési eljárás újrakezdése) vagy jogsértés (pl. szerződésmódosítás, nem az ajánlatnak/kiírásnak megfelelő megvalósítás) vagy többletkiadás (pl. közbeszerzési dokumentáció módosítása miatti díj, pótmunka) következett be. A mérhető teljesítménymutatók kialakítása kapcsán fontosnak tartjuk figyelembe venni, hogy azok gyakran nem egy szereplő vagy egy körülmény, hanem több szereplő és több körülmény tevékenységének eredménye, ezért a személyes értékelések félrevezetőek lehetnek. A teljesítménymutatók kialakítása során a körülmények felmérése, az odavezető okok feltárása és a körülmény kezelésének értékelése is lényeges kérdés (pl. miért csúszott időben a kivitelezés, miért lett drágább stb.).

Ugyanakkor javasolt átgondolni, hogy a „személyi/szervezeti szintű minősítés” nyilvánosságra hozatala valóban célszerű-e, mert a „szégyenfal” jellegű adatbázisnak adott esetben az állami beruházásban való részvételtől elriasztó hatása is lehet, így a verseny szűkülhet.

Külön kiemelnénk, hogy az Ábtv. foglalkozik a beruházás megvalósításában résztvevők és köztük a tervezők teljesítményértékelésével és felelősségi kérdésével, ezt alapvetően jó iránynak tartjuk, hiszen a tervezők és műszaki ellenőrök, felelős műszaki vezetők felelősségének megállapítása a gyakorlatban nem jellemző, ehhez képest a közbeszerzési eljárás lefolytatásában részt vevők közül kizárólag a közbeszerzési tanácsadók felelőssége van kiemelve.

A kormányzati szereplők kizárólag stratégiai/utóellenőrzését kockázatosnak tartjuk. Ahogy tárgyi levelünkben többször írtuk, a közbeszerzési-jogi problémák és a teljesítési nehézségek legtöbbször az előkészítés nem megfelelőségére vezethetőek vissza, amikor egyes feladatok elvégzése vagy egyes szereplők rendelkezésre állása, a körülmények felmérése, a kockázatértékelés, az időütemezés, azaz a megfelelő alaposságú előkészítés hiányzik, az elkészült dokumentumok hiányosak, hibásak.

Az utóellenőrzés során feltárt hiányosságokat a legtöbb esetben már nem lehet orvosolni, csak tapasztalattal szolgálhatnak a jövőre nézve. Véleményünk szerint az utóellenőrzés mellett az egyes folyamatlépések előkészítési szakaszának ellenőrzése lényeges mindaddig, amíg az előkészítési szakasz megfelelő alapossága készségszinten nem nyilvánul meg.

Az átláthatóság biztosításának érdekében javasoljuk az EKR-ben egy nyilvántartás (kvázi referencianyilvántartás) létrehozását, ahol az állami építési beruházások során keletkező szerződések és azok főbb adatai elérhetőek és kereshetőek.

8. Témacsoport: szakmai kapacitás és minősítési rendszer

A szakmai kamarák szerepét kiemelten fontosnak tartjuk. Tapasztalataink szerint az ajánlattevők (főleg a kkv-k) gyakran nincsenek tisztában a közbeszerzési szabályokkal, a szabályozás merev jellegével és nem értik a közbeszerzési összefüggéseket, különösen az ajánlati kötöttség szerepét és a szerződésmódosítási korlátokat. Nem ismerik az előzetes piaci konzultáció, illetve a kiegészítő tájékoztatókérés jelentőségét. Ezért az előzetes piaci konzultáció nehezen tölti be a szerepét, a hibás ajánlattétel miatt a közbeszerzési eljárásban számos eljárási cselekmény szükséges, amely időigényes, több esetben érvénytelen ajánlat és eredménytelen eljárás lehet a következmény. A szerződés teljesítése során pedig a Kbt. 138. § betartása és a szerződésmódosítás korlátozott lehetőségeinek megértése okoz nehézségeket.

Ezért javasoljuk a kamarák, a Közbeszerzési Hatóság, a GVH és az ellenőrző szervek szerepét növelni az ajánlattevői oldal gyakorlati oktatásában, szakmai anyagok készítésében, konferenciák tartásában.

Javasoljuk a közbeszerzési tanácsadó bevonására kötelezést minden közbeszerzési eljárásban. A közbeszerzési szakmaiság érdekében javasoljuk a jelenlegi ÁKSZ/FAKSZ rendszer átalakítását, az ÁKSZ-névjegyzék, de különösen a foglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó kötelező szabályozás eltörlését, és egy egységes névjegyzék felállítását más szempontok figyelembevételével. Az állami építési beruházások folyamatának átalakítása szorosan kapcsolódik a közbeszerzési szakma professzionalizációjához, a közbeszerzési feladatok magas szintű ellátásához.

Egyesületünk még 2025. évben, a Nemzeti Fejlesztési Központ erre irányuló megkeresése mentén készített javaslatot a közbeszerzési szaktanácsadói szakma és érdekképviselő átalakítására, amelyet jelen levelünk mellékleteként is megküldünk. A munkacsoport figyelmébe ajánljuk továbbá a Közbeszerzési Jog folyóirat 2026/03 számában megjelenő Fórumcikket a közbeszerzési szakmai professzionalizációjáról.

Kiemelten fontosnak tartjuk a folyamatos kötelező szakmai, gyakorlati orientációjú továbbképzést az állami építési beruházási folyamat valamennyi szereplője számára, ahol nem kizárólag az adott szakterülethez kapcsolódó ismereteket kell elsajátítani, hanem a folyamat többi szerepköréhez tartozó ismeretek is (műszaki-jogi-pénzügyi-közbeszerzési oktatás horizontálisan). A továbbképzések során biztosítani kell, hogy az irányító-ellenőrző-felügyelő szervezetek is megjelenjenek a képző szervezetek között.

9. Témacsoport: további javaslatok

Alvállalkozókkal kapcsolatos rendelkezések

Javasoljuk az Ábtv. 46/A. §-ában foglalt alvállalkozói bejelentéssel összefüggő rendelkezések teljeskörű felülvizsgálatát.

A jelenlegi szabályozás alapvető kérdéseket vet fel, jogalkalmazási nehézséget jelent és jelentősen hátráltatja a kivitelezések megvalósítását.

A jelenlegi szabályozás:

- nem tisztázza, hogy „alvállalkozó/subalvállalkozó” fogalom alatt a Kbt. szerinti fogalmat vagy az építési jogszabályok szerinti fogalmat kell érteni, amely a Kbt. szerinti kivételi körök miatt lényeges kérdés;
- valamennyi alvállalkozóra vonatkozó bejelentést tesz szükségessé, függetlenül attól, hogy a láncolatban hányadik szintű alvállalkozó, milyen tevékenységet végez, a tevékenysége mennyire lényeges, milyen összegben részesül;
- nem tartalmaz határidőket az alvállalkozói bejelentés jóváhagyására, nincs hallgatási szabály, ezért a gyakorlatban a vállalkozók kénytelenek voltak akadályközléssel élni és a munkát abbahagyni az alvállalkozók jóváhagyásának hiánya miatt;
- nem tartalmaz rendkívüli eljárásrendet a vis maior jellegű, haladéktalan munkavégzések miatt szükséges alvállalkozó bevonásra;
- nem tartalmaz arra vonatkozó eljárásrendet, ha a Kbt. alapján kötelező bevonás alá eső szervezet/személy bevonását [pl. Kbt. 138. § (2) és (4) bekezdés] vagy a kizárólagos joggal rendelkező alvállalkozót nem kívánja jóváhagyni az építtető;
- nem tartalmaz arra vonatkozó eljárásrendet, hogy a teljesítési határidő hogyan változik és milyen összefüggés áll fenn a Kbt. 141. § szerinti szerződésmódosításai jogalapokkal, ha az alvállalkozó bejelentését az építtető nem fogadja el vagy nem válaszol és ezért a kivitelező nem tudja folytatni a munkálatokat;
- nem tartalmaz arra vonatkozó eljárásrendet, hogy ha az építtető nem járul hozzá az alvállalkozó bevonásához, akkor helyette más alvállalkozó jelölhető, a jogszabály szerint „azonnali” kötbér a szankció;
- a Kbt. teljes 62. § szerinti kizáró okokat vizsgálja, abban az esetben is, ha a közbeszerzési eljárásban nem mindegyik kizáró ok került előírásra;
- nem határozza meg, hogy szerződéses szakaszban a tényleges tulajdonos adatait illetően valójában mit vizsgál az építtető (csak annyit, hogy rendelkezik vele és képes megnevezni?) és mit jelent a „verseny torzítására irányuló megállapodás gyanúja” egy alvállalkozói láncolatot illetően a szerződés teljesítése során;
- nem tartalmazza a jogorvoslati lehetőséget és a jogorvoslati fórum meghatározását, ha a kivitelező nem kap hozzájárulást az alvállalkozó bevonására vagy kizáró okot, versenykorlátozó magatartást állapít meg vagy kötbért határoz meg az építtető, a Közbeszerzési Döntőbizottság vajon a jogorvoslati fórum?;
- az alvállalkozói bejelentéssel kapcsolatos feladatok ellátására a projektvezetőt vagy a lebonyolítót jelöli meg, annak ellenére, hogy közbeszerzési szempontok vizsgálata is kötelező;
- a jogszabályhely hivatkozik a Kbt. 138. § (3) bekezdésére, amely a teljesítési adatszolgáltatást is magában foglalja, de a jogszabályhely csak az alvállalkozó bejelentésére vonatkozik;
- az ÉKM kiírások tovább bővítették a jogszabályi kötelezettséget azzal, hogy

- valamennyi alvállalkozó teljesítését és kifizetését is vizsgálták;
- nem tisztázott, hogy valójában mire kell kötbért fizetni: a kivitelező nem szolgáltat adatot, kizáró ok hatálya alatt áll nem, vagy versenytorzítás áll fenn, vagy az alvállalkozót engedély nélkül bevonja stb..

Az ÉKM által kialakított szerződésminták jóval több követelményt írnak elő az alvállalkozókkal összefüggésben (pl. kifizetési szabályok), mint amit a jogszabály tartalmaz. Az átláthatóság érdekében javasolt a jogszabályt kiegészíteni.

Egyetértünk azzal, hogy a kivitelezések átláthatóságát biztosítani kell, a kivitelezésen tevékenységet végzők (különösen a lényeges feladatokat vagy magas értékű feladatokat végzők) körét figyelemmel kell kísérni és a láncartozások elkerülése érdekében az alvállalkozói láncolat további tagjainak kifizetését is ösztönözni kell jogi eszközökkel, de a jelenlegi szabályozást túlzónak, hiányosnak, nem átláthatónak és ezért alkalmazhatatlannak tartjuk.

Az alvállalkozó bevonás folyamata központi kérdés az építési beruházások során és számos kkv-t érint. Egyszerre kell megfelelni a Kbt. követelményeinek és biztosítani a kivitelezések folyamatosságát. A jelenlegi folyamat akadályozza a kivitelezések gördülékeny megvalósítását és elriasztja a gazdasági szereplőket egy közbeszerzési szerződés teljesítésében való részvételtől.

Javasoljuk, hogy a beruházás egészét illetően jelentős feladatot vagy jelentős értékű feladatot végző alvállalkozókra vonatkozzon a szabályozás és javasoljuk a fentiekben megjelölt jogi hiányosságok szabályozását.

Észrevételeink figyelembevételét előre is köszönjük és személyes egyeztetés igénye esetén állunk rendelkezésre. Ezen túlmenően egyesületünk örömmel vesz részt véleményezésben, munkacsoportban az állami építési beruházások szabályozásának átalakításával összefüggésben.

Budapesten, az elektronikus aláíráson szereplő időpontban

Üdvözléttel:

dr. Polgár Adrienn
elnök

Melléklet:

- javaslat a közbeszerzési szakmai profeszionalizációjához