

A pandémiás helyzet jogi megítélése

A koronavírus és a vis maior

Amióta a vírus felütötte a fejét, a helyzet jogi, szerződéses és gazdaságpolitikai megítélése folyamatosan változik az építőiparban. A rendkívüli körülmények jelentősen befolyásolják a kivitelezők, lebonyolítók és tervezők munkáját és a szerződések teljesítését.



Zsigmond András
MMK Építési Tagozat
elnökségi tag

Vajon minden felelős műszaki vezető meg tudja azonnal határozni, hogyan kell a vírus ellen védekezni? El kell látni az embereket kéz- és felületfertőtlenítővel. Hány ember utazhat munkába egy személyszállító kisbuszban, milyen messze üljenek egymástól, és a villanszerelők vagy gépészeti szerelők milyen távol álljanak egymástól, ha közösen végeznek egy feladatot? Melyek a helyszínen biztosítandó feltételek, a minimálisan szükséges tárgyi eszközök és egyéni védőeszközök? És ha netán a többi 10 alvállalkozóval együtt éppen 250-en vagyunk egy épületben, az engedélyezett-e vagy sem? De a munka nem állhat le, amíg jönnek a fiúk dolgozni. Ilyenkor helytállni nem könnyű feladat.

Kezdetben az volt a többségi vélemény, hogy a pandémia jogilag vis maior helyzet, és ennek szellemében kell eljárni. Csak-hogy a Ptk.-ban nem szerepel a „vis maior” kifejezés. Egyes építési szerződésekben, például a FIDIC (Tanácsadó Mérnökök Nemzetközi Szövetsége) joganyagában használják a vis maior kifejezést, de az ebből származó károk és kockázatok megoszlását a magyar joggyakorlattól eltérő módon szabályozzák a nemzetközi terepen. A kérdéssel kapcsolatban több lényeges ellentmondás is fellelhető:

1. Napjaink számos jogász és minisztériumi állásfoglalása szerint a vis maior helyzet miatt a vállalkozóknak kompenzáció nem jár. De ez valóban vis maior?
2. A munkaerő csökkenése miatt a kivitelezés lelassult, a munkák hatékonysága csökkent. A vállalkozókat ezáltal idővesztés és kár érte.

3. A gazdaságpolitika támogatni kívánja a vírushelyzetből származó visszaesést. A magyar és uniós jogszabályok forrást teremtettek arra, hogy a vírushelyzetből származó veszteségekre legyen megfelelő fedezet, de ennek gyakorlati megvalósítása erősen korlátozott.

A JOGSZABÁLYI ELLENTMONDÁSOK: VIS MAIOR VAGY SEM?

Tapasztalható, hogy az építkezések ugyan nem álltak le, de a fizikai dolgozók létszáma lecsökkent az egészségügyi intézkedések időigénye, távoli vagy külföldi dolgozók visszatérése, a munkába járás kockázatai, esetenként karantén stb. miatt. A betervezett termelékenység csökkent, még ha a kivitelezés nem is állt le, akkor is lelassult. Az alkalmazotti állomány részlegesen vagy teljes mértékben „home office”-ba volt rendelve, ezért a helyszíni koordinációs értekezleteket törölték vagy online oldották meg. A munkahelyi, tervezői, hatósági egyeztetések időigénye, hatékonysága lecsökkent (és ez nehezen dokumentálható). A fentiekén kívül sok építkezésen a szállítások lassulása, az import anyagok beszerzése további tényleges fizikai akadályoztatást jelentett. Mindezek okán a kivitelezések mindenképpen késedelmet szenvedtek.

A nagy beruházások szerződésai általában foglalkoznak a vis maior kérdéssel, a fogalmak és teendők jól-rosszul szabályozva vannak. Persze minden szerződés más és más, egyedileg kell megállapítani, hogy mire számíthat időben és pénzben a vállalkozó. Ezen viták, egyeztetések során nem lesz könnyű bizonyítani többek között a termelékenységromlás idő- és költséghatását.

Nagyobb problémát jelenthet, hogy olyan szerződésekben, amelyekben a vis maior értelmezésére nem tértek ki, ott milyen értelmezés jöhet számításba. (Ez inkább a kis- és középvállalkozókat érinti.)

A VIS MAIOR FOGALMA

A vis maior (a magyar jogi nyelvezetben „erőhatalom”) a római jogig visszavezethető jogintézmény ami „egy olyan erőt, eseményt jelent, amelynek az emberi gyengeség nem tud ellenállni.” A jogirodalom ide sorolja egyrészt az elsöprő erejű természeti erőket, például a földrengéseket, árvizeket, hajótörést, egyéb természeti csapásokat, másrészt egyes emberi/társadalmi megmozdulásokat, például a háborúkat, forradalmakat vagy más, rendkívüli erővel fellépő társadalmi eseményeket. A legnagyobb gyakorlati gondot az okozza, hogy a vis maior különböző piaci szereplők általi értelmezése jelentősen eltér egymástól.

A vis maior fogalma beleértendő a magyar jogrendbe, még akkor is, ha a „vis maior” jogintézmény a Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseiből, illetve azok magyarázatából közvetetten vezethető le. A szerződések, a bírósági gyakorlat és egyes kormányrendeletek rendszeresen használják a vis maior kifejezést, ahogy néha a Covid19 járvány esetében is, ezért érdemes kitérni az alábbiakra.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:142. §-a a szerződésszegéssel okozott károkért fennálló felelősség szabályai kapcsán a miniszteri indoklás az alábbiakat rögzíti:

„ba) Elsőként azt kívánja meg a törvény a szerződésszegés miatt bekövetkezett károkért való felelősség alóli mentesüléshez, hogy a károkozó körülmény a szerződésszegő fél ellenőrzési körén kívül merüljön fel. Ellenőrzési körön kívüli, azaz a szerződésszegő fél által nem befolyásolható az a körülmény, amelyre a fél nem képes hatást gyakorolni. Ezeket a körülményeket természetesen nem lehet tételesen felsorolni, de bizonyos típusokat ki lehet emelni. Ilyen körülménynek tekinthetők mindenekelőtt a vis maior hagyományos esetei. A fél ellenőrzési körén kívülinek tekinthetők tehát a természeti katasztrófák: földrengés, tűz-

vész, járvány, aszály, fagykár, árvíz, szélvihar, villámcsapás stb., továbbá bizonyos politikai-társadalmi események: mint például háború, forradalom, felkelés, szabotázs, közlekedési útvonal (repülőtér) lezárása. Ide sorolhatók ezen kívül meghatározott állami intézkedések: behozatali-kiviteli tilalmak, devizakorlátozások, embargó, bojkott és hasonlók. Ebbe a körbe tartozhatnak adott esetben súlyos üzemzavarok, valamint a szerződészerű teljesítést lehetetlenné tevő radikális piaci változások (mint drasztikus árrobbanás, a fizetés pénznemének rendkívüli meggyengülése stb.).”

A vis maiorra való hivatkozás és az indoklás pont azokat a körülményeket hozza fel – járvány és árrobbanás –, amelyeket a veszélyhelyzet vagy annak következménye jelent. A vis maior esemény fennállásának legfontosabb következménye, hogy a szerződészegő fél mentesülhet a szerződészegésből eredő következmények alól, illetve akár mentesülhet a vis maior idejére, tartamára szerződéses kötelezettségei teljesítése alól is.

Indokolt, hogy a határidő és árváltozás korrekt rendezésére a futó kivitelezési szerződésekben legyen segédleti meghatározás vagy szakmai állásfoglalás.

VIS MAIOR A FIDIC ÉS A PTK. ÉRTELMEZÉSÉBEN

Félrevezető a vis maior kifejezés használata, ugyanis a vis maior a magyar jogrendben és a FIDIC rendszerben nem ugyanazt jelenti. A különböző országok jogrendjében a vis maiorra igen eltérő értelmezése van, ezért a legújabb FIDIC-ben módosították ezt az kifejezést, másképp fogalmazzák meg az ilyen körülményeket.

A Ptk. értelmezése szerint, amint az fentebb rögzítettük, a „vis maior” esemény fennállásának legfontosabb következménye, hogy a szerződészegő fél mentesülhet a szerződészegésből eredő következmények alól, illetve akár mentesülhet a vis maior idejére-tartamára szerződéses kötelezettségei teljesítése alól is. Ez a gyakorlatban azt jelentheti, hogy a vállalkozónak nemcsak kötbért nem kellene fizetnie, hanem a fennálló akadályoztatása tényleges időtartamával a teljesítési határideje is meghosszabbodhat.

A főszabály szerint mindenki maga viseli a vis maiorral kapcsolatos költségeit. Tehát miközben a kormány nagyon helyesen arra igyekszik rávenni a vállalkozásokat, hogy

ne bocsátsák el az embereiket, de az ebből származó többletköltségeiket nem számolhatják fel, azt maguknak kell viselniük. Ez az ellentmondásos helyzet több kisvállalkozást a „padlóra küldhet”.

A témával kapcsolatos minden jogi álláspont kitér arra, hogy alapértelmezésben a vis maior a szerződés teljesítését lehetlenné teszi. A bírói gyakorlat a vis maior olyan abszolút ellenállhatatlan természeti vagy emberi erőnek tekinti, amelyet emberi eszközökkel nem lehet meggátolni, és amely tipikusan a szerződések „lehetetlenülés”-éhez vezet.

A koronavírus-járvány azonban speciális helyzetet teremtett, ezért a kapcsolatos kérdéseket meg kell különböztetni aszerint, hogy a pandémia a szerződés teljesítését lehetlenné teszi vagy „csupán” késlelteti. „Lehetetlenülés” esetén beszélhetünk a magyar joggyakorlat szerint vis maiorról. Tehát amikor nincs lehetetlenülés, akkor az akadályoztatás vagy késleltetés a vis maior fogalmából nem vezethető le, sőt általában a szerződés megszüntetése sem érdeke a feleknek.

A MEGJELENT FONTOSABB JOGSZABÁLYOK

A 85/2020. (IV. 05.) és 98/2020. (IV. 10.) kormányrendeletek minden uniós program támogatási szerződését automatikusan 3 hónappal meghosszabbították, ezzel engedélyt adva a Kedvezményezetteknek/Megrendelőknek, hogy a vállalkozási szerződéseket módosítsák. (Időközben 551/2020. (XII. 2.) Korm. rendeletben ezt kis mértékben módosították).

A 1152/2020. (IV. 14.) Korm. határozat az összes uniós program forint ellenértékét mintegy 4 százalékkal megemelte, a forint árfolyam romlására alapozva, ezzel forrást teremtve a károk enyhítésére. (Meg kell jegyezni, ha a jogszabály a valódi árfolyamokat venné figyelembe, akkor további jelentős összeg állna rendelkezésre a vállalkozók kompenzációjára, tulajdonképpen hazai többletforrás-igény nélkül.)

2020. április 9-én a Közbeszerzési Hatóság állásfoglalást adott ki egyes – elsősorban a versenyzetetéssel kapcsolatos – kérdések kezeléséről, de a dokumentum kis mértékben foglalkozik a folyamatban lévő munkák kezelésével. 2020. április 29-én megjelent a Miniszterelnökség közleménye a Covid19-cel kapcsolatban, de ennek nincs végrehajtási utasítása vagy napi használatra alkalmas útmutatója.

A FIDIC 2020 áprilisában kiadott Covid19-ajánlásainak különböző forgatókönyveket vázolt fel, és ajánlást adott ki arról, hogy az egyes forgatókönyvek esetén hogyan kell eljárni. Fentiekben túlmenően viszont nem jelent meg semmilyen szakmai útmutató, rendelet vagy szabályozás a Covid19 világjárvány építőipari, kivitelezési, tervezési és tanácsadói szerződésekre gyakorolt hatásának kezeléséről.

A második hullám során kiderült, hogy a vírus gazdasági hatásai jóval jelentősebbek, mint azt korábban az államok feltételezték. Ezért a világ minden részén beindultak, illetve folyamatban vannak a károk enyhítését célzó gazdasági, támogatási programok.

2020. június 12-én a kormányzat meghatározta a zöld, sárga és piros országbesorolásokat. 2020. július 15-én olyan szabályozást vezettek be Magyarországon, hogy karantén nélkül úgy léphet be bárki az országba, ha bemutat két angol nyelvű negatív tesztet, amelyet az utazónak magának kell kifizetni. Ezeket a költségeket a külföldi szakmunkások nem vállalták, vagy nem tudták megoldani a dokumentumok beszerzését, valamint nem kockáztatták az esetleges karanténba vonulást. 2020. szeptember 1-jén bevezetett új szabályok továbbra is fenntartják a külföldi munkavállalók magyarországi munkába állásának korlátozását. Az összes intézkedés felsorolása meghaladná ezen cikk terjedelmét.

Témánk szempontjából a leglényegesebb az 551/2020. (XII. 02.) kormányrendelet 8. §-a, amely további 3 hónappal engedi meghosszabbítani a projekt fizikai befejezésének tervezett napját és mérőföldköveinek időpontját.

A kormány a kölcsönök visszafizetésének moratóriumára hozott rendelete alapvetően az építésügyben két réteget érint: 1. a beruházók, építetők, akik ezáltal esetleges veszteségeiket csökkenthetik, 2. a lakáshiteleket visszafizető magánszemélyek. Mindez helyes. Azonban az iparágban a legveszélyeztetettebbek a kis- és középvállalkozók, akik alig vesznek fel hiteleket, – ezért a rendelkezés nem érinti őket – és a legkönnyebben szabadulhatnak meg munkavállalóiktól, ezért számukra másféle támogatásra lenne szükség.

A támogatásnak két formája lehet: pénzbeli és jogi. A pénzbeli támogatás kigondolása nem egyszerű feladat,

bár létezik olyan jogszabály, amelyhez csatlakozni lehet [pl. a 9/2011. (II. 15) Korm. rendelet]. Kicsit egyszerűbb a jogi támogatás, amelyben a jogszabályoknak jelenlegi helyzetéhez igazításával csökkentenék a fölösleges viták és perek számát. Éppen a vis maior értelmezésével és alkalmazhatóságával kapcsolatban. Ezekben a kérdésekben a Mérnöki Kamara javaslatokat készített a kormányzat számára.

KORLÁTOZOTT KÉSLELTETÉS, ILLETVE TERMELÉKENYSÉGROMLÁS = PRODUKTIVITÁSI RÁTA CSÖKKENÉSE

A kivitelezési munkák nem állnak le, de a fizikai létszám részleges hiánya, a munkába járás nehézségei, a higiénés körülmények biztosítása, az előírt távolságtartás és a home office-ban végzett munkák mind rontják a kivitelezés hatékonyságát.

- A munkában lévő kivitelezések lelassulnak, esetenként leállnak, de mindenképpen elszűnnek bizonyos termelékenységromlást. Az építési munkáknál általában a korlátozott akadályoztatás a jellemző az erőforrások csökkenése, valamint az ügyintézők lassulása miatt. (Az erőforrások csökkenése főleg a külföldi: szlovák, romániai, ukrain munkások esetében jelenik meg).
- Jóval nehezebben számszerűsíthető a home office munkavégzésből származó akadályoztatás, illetve az ügyintézési időtartam hosszabbodása. Ez nemcsak a jóváhagyási és engedélyeztetési eljárásokban jelenik meg, hanem a normális vállalati együttműködés során sem lehet a „folyosón egymás közt gyorsan megbeszélni a dolgokat”, hanem külön internetes tárgyalást kell tartani. Az ilyen veszteségidőre szükséges valamiféle módszert kidolgozni.
- Az időhosszabbítás jelentős veszteséget okoz a lebonyolítók, valamint a mérnökök és műszaki ellenőrök körében is. Magyarországon általában ezekre a nagy munkákra átalányon kötnek szerződést (miközben az EBRD és más ajánlások időalapú szerződéseket javasolnak). Az időtartamok generális hosszabbítása ezeknek a vállalkozóknak veszteséget jelentenek, mivel a többletidő-ráfordításukat napjainkban nem térítik meg. A 191/2009. Korm. rendelet központi szabályozásával lehetne a kérdést megoldani, előtte viszont javasolt egy szakmai irányelv, állásfoglalás elkészítése.

A termelékenység romlása a produktivitási ráta csökkenésével számszerűsíthető, ami végül határidő-módosítást jelent.

IDŐTARTAM MEGHOSSZABBÍTÁSA

Nem indokolt időtartam-hosszabbításról beszélni a vírushelyzet teljes időtartalmára, kivéve, ha egy alvállalkozónak teljesen fel kellett függeszteni tevékenységét. Fontos megkülönböztetni az akadályoztatás időtartamát az okozott késedelem időtartamától, ezt csak gondos mérnöki értékeléssel vagy kritikus út vizsgálattal lehet elkészíteni.

Van arra tapasztalat, hogy amikor a külföldi anyagbeszállítás meghiúsult vagy kulcsszemélyzet teljes mértékben hiányzott, akkor az IH és KFF elfogadta a határidő módosítását. Az ebből származó többletköltségeket azonban nem készek elismerni. Abban lehet bízni, hogy ezek az elutasítások még akkor születtek, amikor az EU új költségvetésének elfogadása körül „rezgett a lécs”. Mivel most már a vírus kompenzációjára rendelkezésre fog állni uniós forrás, remélhető, hogy a szigorú és néha unfair elutasítások megváltoznak.

Az időtartam meghosszabbítás rendezésére nincs jelenleg egységes miniszterelnökségi állásfoglalás. Számos tapasztalat van arra, hogy mindenképpen megkövetelik a szerződésmódosítást, de arra is, hogy egyszerű jegyzőkönyvvel rendezhető a módosulás. Jó lenne ebben is egységes szempontrendszer.

A korlátozott akadályoztatás mértékének számítási metodikájára tisztességes irányelveket, javaslatokat lehetne kidolgozni.

A VESZTESÉGEK CSÖKKENTÉSE

Költségtöbblet származik a projektmenedzsment hosszabb igénybeviteléből, felvonulási és ideiglenes létesítmények hosszabb használatából, vállalati rezsiköltségekből adódó veszteségekből stb. Ezek elszámolására indokolt lenne gyakorlati útmutatót vagy segédletet összeállítani.

- A határidő-hosszabbítások többletköltségének számottevő része a vállalkozások általános költségeit növeli. Ha a cég megtartja a személyzetét, miközben a termelése csökken, a vállalat rezsije arányosan megnövekszik.
- Az uniós direktívák szerint az általános vállalati költségek elszámolhatók, de csak elvileg. Az idővesztés vagy hatékonyságromlás többletköltséget okoz a

vállalkozónak, aminek kompenzációjára van állami fedezet.

- Jelenleg az IH és KFF számos helyen nem enged elszámolni vállalati vagy építésvezetőségi rezsiköltségeket az uniós projekteken. Az elutasítás oka talán az eljárási módszer rendezetlensége. Létezik elérhető magyar nyelvű angol irodalom, indokolt lenne az elszámolására hazai gyakorlati útmutatót vagy segédletet összeállítani vagy transzponálni lehet a minimális rezsibér szabályozásából.
- A forint drasztikus romlásának nem lehet a következménye, hogy az árfolyamváltozás többletnyeresége az állam bevétele legyen, miközben a végrehajtás költségei a vállalkozóknál jelentkeznek. Árkiigazítás vagy költségváltozás miatti korrekció elszámolási szabályozással megoldható, akár úgy, hogy átvehető és előírható a Világbank, EBRD, FIDIC vagy hasonló szervezet által bevált módszer, ugyanis az elvi lehetőségét a Kbt. megteremti.
- A jelentős beruházásokon az utóbbi időben sok esetben állami tulajdonú lebonyolító cégeket, úgynevezett in-house mérnököket alkalmaznak. Ezekben a szerződésekben a mérnökszervezetek általában a tényleges költségeiket számolhatják el, vagy az éppen érvényes MMK mérnök díjakat. Nem észszerű, hogy a végső soron állami alkalmazottak többletráfordításai az uniós forrásból elszámolhatók, viszont a vállalkozói körnek a valódi – aktuális – költségek megtagadása révén veszteséget okoznak.

A napjainkban alkalmazott módszerek sajnos csak az állam költségeit csökkentik, a vállalkozói körnek nem segítenek. Észszerű lenne, hogy fentiekre az ÉVOSZ, a TMSZ, az MMK és a Magyar Építész Kamara közösen készítsen elvi állásfoglalást.

Addig is, akinek a szerződésében nincs szó vis maiorról, az írjon a megrendelőnek tájékoztató, akadályközlő levelet, ha úgy látja, hogy a vírusos krízishelyzet miatt nem tudja szerződését megfelelően teljesíteni. Később pedig majd alaposan részleteznie kell, hogy az akadályoztatás mi módon keletkezett és milyen költségeket generált.

A fenti ellentmondások feloldása érdekében szükséges lenne egy „mérnök- és munkáltatóbarát”, más szóval vállalkozóbarát állásfoglalás kibocsátása a „hagyományos” és a FIDIC-es szerződések esetében.