



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2022. IV. évfolyam 8. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2022. augusztusában megjelenő nyolcadik számának a Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovata – egyéb kérdések mellett – az összeférhetetlenség jogintézményével, valamint a Kbt. 111. §-ában rögzített egyes kivételi esetekkel összefüggő jogértelmezési kérdésekkel foglalkozik.

A Jogorvoslati aktualitások rovatban ismertetett döntőbizottsági határozat a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés módosításával kapcsolatos. A szerződéskötéskor előre nem látható, adott esetben vis maior helyzetek (pl.: háború, járványhelyzet stb.) a szerződéskötő felekre és a jogalkalmazókra nem várt hatással lehetnek, melyek a közbeszerzési eljárás lefolytatására köteles ajánlatkérők beszerzési igényének a megvalósítását veszélyeztethetik. A Szerző kiemeli, hogy a közbeszerzési szerződés módosítása esetében abban az esetben van lehetőség a COVID-19-járvány jelentette egészségügyi válsághelyzet körülményeit figyelembe venni, ha az ok-okozati összefüggés a COVID-19-járvány helyzettel fennáll, és az érintett fél azt dokumentáltan bizonyítani tudja.

A Közbeszerzési iránytű rovat első írásának célja néhány olyan témakör tárgyalása, amelyek kérdéseket vethetnek fel a jogalkalmazókban a Tanács (EU) 2022/576 rendeletének alkalmazásával összefüggésben. A Rendelet azonnali hatálybalépése, a közvetlen alkalmazásból eredő átültetés hiánya, a rövid és tömör megfogalmazás, a részletszabályok hiánya, a magyar közbeszerzési terminológiától eltérő szóhasználat miatt számos kérdés felmerülhet a jogszabállyal kapcsolatban. **A második cikk mérnöki nézőpontból vizsgálja a műszaki tartalom definícióját és azt, hogy az miért változhat/változik meg egy építési beruházás során.**

A Statisztika rovat az egyajánlatos közbeszerzések statisztikáit elemzi a 2020-2021. évek tekintetében.

Dr. Kovács László
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

Mi a műszaki tartalom és miért változik meg az építkezés folyamán?

„Az építési szerződés túl sok kockázatot és elfogadhatatlan szerződési feltételeket tartalmaz.”¹

What is the technical content and why it changes during construction?

Zsigmondi András, ügyvezető, MMK Építési Tagozat elnökségi tagja

DOI: 10.37371/KEP.2022.8.4

Címszavak: közbeszerzés, műszaki tartalom, változás, változtatás, eltérés, építőipar sajátosságai, építőipari kockázatok, technikai specifikáció

Absztrakt

A bírósági gyakorlat és közbeszerzési irodalom alapján a műszaki tartalom megváltozása a szerződés módosítását teszi szükségessé. A műszaki tartalom azonban egy nem kellően körülhatárolt fogalom. A változás köre és a szerződésmódosítás előidézője nem a *műszaki tartalom*, hanem a „beruházás tartalma” azon köre, amely a szerződéses dokumentumokban lényegesnek van meghatározva. A műszaki tartalom és beruházás tartalma azonban nem azonos fogalmak.

Abstract

According to the case law and the public procurement literature, changes in the technical content govern the amendments to the contract. However, technical content is an insufficiently defined expression. The scope of the change and the reason for modification of the contract is not the technical content, but the “scope of works” that is defined as relevant in the contract documents. However, technical content and scope of works are not the same concepts.

Mindenki tudja, hogy az építőipar más, mint a többi ipari ágazat. De mennyire más? Erre fel szoktak sorolni 4- 5 jellemzőt. Tényleg csak ennyi?

Az építőipar és termelő ipar között jelentős különbségek vannak, habár ezek a különbségek közismertek mégis érdemes számba venni őket, mert az építőipar speciális adottságai okozzák az eltéréseket és ennek folyamányai a megújuló menedzsment technikák, az egyedi kockázatkezelések és végső soron ezek következtében alakulnak ki a különböző eltérő szerződéses rendszerek. Az építőipari termék (a mű) létrehozása a „végső fogyasztás” helyszínén, az időjárás és sokféle egyéb, a termelőtől független feltételek, körülmények között történik. Vegyük számba a sajátosságokat:

- a. mindig egyedi termék készül, - még a títustervek alapján készülő épületekben is szokott eltérés megjelenni, a megrendelő egyedi igényei és a helyszíni körülmények következtében,
- b. egyedi műszaki feladat (egyedi komplex építőipari termék, ami lehet építmény vagy épület), nem készül prototípus,

- c. az alkotóelemek lehetnek standardizáltak, de a késztermék már nem az. A projektgazdának a „kiválasztási döntéseit” a folyamat elején meg kell hoznia,
- d. az építőipar mindig megrendelésre dolgozik, vagyis ellentétben számos új, innovatív fogyasztási termékkel, az új terméket nem a gyártó (kivitelező), hanem a megrendelő „találja ki”. Gyártási folyamatot a megrendelő kezdeményezi,
- e. igen gyakran új és ismeretlen maga a megrendelő, vagyis állandóan változik a vevőkör,
- f. politikától való függés (regionális, országos, EU szintű, globális) illetve társadalmi jelentőséggel rendelkező létesítmények,
- g. változások történhetnek a szerződő felek szándékától, akaratától és tevékenységétől függetlenül a teljesítés közben, (kormányzati intézkedések, civil mozgalmak, környezetben lakók, hatóságok stb.)
- h. a termék nagy értékű és igen hosszú élettartamú,

¹ Közismert vállalkozói megjegyzés.

- i. jelentős korrupciós kockázatok merülnek fel,²
- j. az építőipari termék létrehozása igen bonyolult, egyedi műszaki-termelési tervezési és irányítási feladat,
- k. a termelő kapacitás erőforrásait és infrastruktúráját minden esetben újra kell telepíteni, ugyanarra a feladatra egyedi építéstechnológiai és organizációs megoldások lehetségesek,
- l. nagyprojekteknél tipikus a hosszú átfutási megvalósítás idő, magas fokú komplexitással,
- m. jelentősen eltérő és a végtermék előállítását befolyásolja a megrendelő adatszolgáltatási színvonala, a felmérések, állapotfelvetelek, alapadatok pontossága, a szomszédos és környező épületek valós állaga, műszaki problémái, ezek hatása a kivitelezési folyamatra,
- n. a terepszint alatti ismeretlen tényezők: régészeti, tűzszerészeti, kegyeleti leletek, szennyezett talaj, veszélyes hulladékok, ismeretlen közművek, teherbírás,
- o. időjárásnak kitett megvalósítás,
- p. létrehozása a termelőtől (kivitelezőtől) független feltételek, körülmények között történik,
- q. jelentős számú „érintett” igényeinek kell megfelelnie a terméknek és a kivitelezési folyamatnak is,
- r. sok szervezet intenzív helyszíni kooperációja: a munka általában hosszú együtt dolgozási folyamat alatt valósul meg, ezen időtartam közben jön létre a sokszereplős folyamatban a közreműködők összehangolása, az együttműködés módja és jó esetben a kooperációs bizalom megteremtése,
- s. a folyamatos szakipari innovációk, a termékváltások bővülése következtében újabb és újabb specialisták, szakmunkások vagy szakértők lépnek be a kivitelezési folyamatokba, ezért állandóan növekszik a külső beszállítók, vagyis a kooperációban résztvevők száma és szempontjai, (harmadik felek kockázatait³)
- t. a külső körülményekkel szembeni védekezés költségei a megvalósítás időszakának függvényében erősen változhatnak,
- u. nagytömegű szállítás, (minden, ami a késztermék része és maga a termelő erőforrás is)
- v. általában jelentős környezetzavarás és környezetterhelés történik a kivitelezés alatt (forgalom zavarás, környezetvédelem, zaj, szennyezés, működő üzem stb.)
- w. jelentős társadalmi exponáltság (első sorban nagy projektek vagy emblematikus építmények esetén),
- x. nagy számú, párhuzamos, eltérő célú, ill. egymást követő egyedi garanciális, biztosítéki elemről kell gondoskodni a szerződésben, (teljesítési, jó teljesítési, fizetési, jótállási, szavatossági garanciák, kötbérek, biztosítások stb.)
- y. egyedi engedélyezési folyamat eredményeként vehető használatba a termék.

Egyedi sajátosság, hogy a teljesítés helyét és a megvalósítás módját meghatározza a megrendelő, vagyis a termelési folyamatot a gyártó (kivitelező) nem tervezheti meg saját maga, mindenkitől függetlenül. Számos olyan iparág van, amelyben a fenti sajátosságok több eleme megjelenik (pl.: repülőgép vagy hajógyártás), de a felsorolt sajátosságok együtt, egyidejű megjelenése és ennek következtében a kockázatok ilyen mértékű halmozódó megjelenése csak az építőiparra jellemző.

Miért fontos ez? Mert az iparág jellemzőinek különbsége indokolja, hogy itt más a termelés-szervezés, eltérő a kockázatok, felelőségek megosztása és ebből következően más szerződéses kezelési módokat kell alkalmazni. Az előre nem látható körülmények és események jóval nagyobb számban jelentkezők, mint más iparágban. A speciális körülmények következtében

² Tóth István János – Hajdu Miklós: Korrupciós kockázatok, átláthatóság, közbeszerzések, 33-55. old, <https://www.tarki.hu/hu/publications/SR/2016/02toth-hajdu.pdf> (2022.07.27). valamint Dr. Tátrai Tünde, Dr. Németh Anita, Dr. Perczel Zsófia, Dr. Szloboda Alíz: Korrupciós kockázatok a közbeszerzésben – SWOT analízis alapján, 2013, https://transparency.hu/wp-content/uploads/2014/01/korrupcios_kockazatok_a_kozbeszerzesben.537.pdf, (2022.07.27).

³ KPMG Third Party Risk Management (TPRM) Outlook 2020 felmérése: A reputációs és üzleti kockázatok egyre jelentősebbek a kiszervezett tevékenységekből adódóan 2021-01-29, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/08/third-party-risk-management-outlook-2020.html>.

ezért kevesebb termelési és szerződéses sztenderd létezik, mint az iparban vagy például a logisztika, szállítmányozás területén.

Az építőipari projekt definíciója

Projekt szabványos fogalma⁴: „Egyedi folyamat, amely egy sor összehangolt és szabályozott, a kezdeti és a befejezési időpontok megjelölésével kitűzött olyan tevékenységekből áll, amelyeket konkrét követelményeknek megfelelő cél elérésére végeznek, figyelembe véve az idő, a költség, és az erőforrás korlátjait.”

Magyar Projektmenedzsment Szövetség Építési Tagozata által kidolgozott (Útmutató az építési beruházások vezetéséhez – Szakmai koncepció) értelmezése szerint:

Beruházási projekt: „Olyan egyszeri komplex tevékenységfolyamat, amelynek eredménye előre meghatározott műszaki jellemzőkkel leírható, önmagában működőképes létesítmény. Megvalósítása időben és értékben egyaránt meghatározott.”⁵

A Német Szabványügyi Intézet (Deutsches Institut für Normung [DIN]) 69901-1⁶ szabványának meghatározása szerint a projekt: „... olyan vállalkozás, amelyet lényegében az egyedi feltételek összessége határoz meg, mint például a célja, az időbeli, pénzügyi, személyügyi vagy egyéb feltételei, valamint az elhatárolódás más vállalkozásoktól és a projektspecifikus szervezet.”

A Német Belsőellenőrzési Intézet (Deutsches Institut für Interne Revision [DIIR]) ezen kívül felsorolja a 4. számú, A projektek vizsgálatára vonatkozó standard című szabványában (Revisionsstandard Nr. 4: Standard zur Prüfung von Projekten⁷) a projektek alapelemeit:

- Határozott idejű szervezet és folyamatok
- Jellegzetes menedzsment környezet
- Business Case/Projekt megbízás képezi az alapot
- Meghatározott végtermék
- Meghatározott kezdési és befejezési időpont

- Kijelölt erőforrások (személyügyi is)
- Külön a projektmegbízás számára meghatározott, vagy a belső munkaóráknak megfelelő költségvetés

Papp Ottó⁸ kiegészíti a projekt definíciót a kockázat fogalmával, emiatt alkalmas a fogalom meghatározása arra, hogy a jelen dolgozat terjedelmére szolgáljon az építési projekt fogalom definíciójaként. A szerző szerint a projekt olyan tevékenység, illetve egymással összefüggő tevékenységsor, amely:

- konkrét célok és eredmények érdekében,
- adott idő-, költség-, és erőforrás-korlátok között,
- meghatározott minőségi és teljesítménykövetelmények mellett,
- lehetőleg minimális vagyonelem (illetve erőforrás) felhasználásával,
- elfogadható kockázati szint mellett, és
- valamilyen egyértelműen definiált „termék” (létesítmény, szolgáltatás) létrehozására irányul.

Minden jogi kézikönyv szerint az építőipari projekt tevékenység folyamatát meghatározó vállalkozási szerződés minimális tartalma:

- ki (vállalkozó),
- kinek (megrendelő),
- mit (műszaki tartalom),
- mikor (határidők),
- mennyiért (vállalási ár).

Az eltérő projekt definíciókból is jól látszik, hogy további két lényeges eleme van egy építési vállalkozási szerződésnek a sajátosságok következtében:

- a hogyan (működési, ill. együttműködési eljárások és erőforrások) és

⁴ MSZ EN ISO 9000:2015 szabvány.

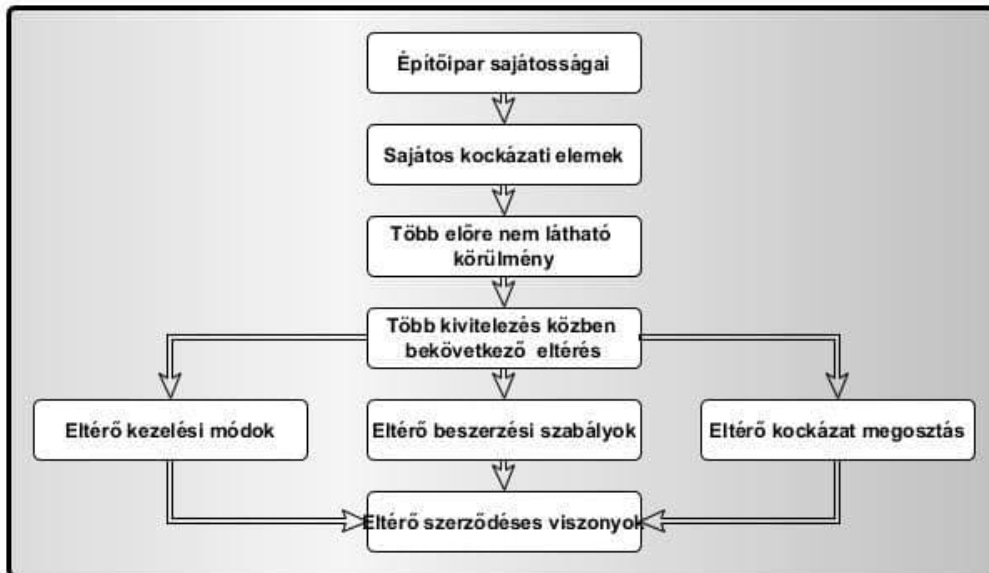
⁵ PMSZ Építési tagozat 4. sz. melléklet Útmutató az építési beruházási projektek vezetéséhez, 2018.

⁶ DIN Deutsches Institut für Normung e.V.: Norm 69901-1: Projektmanagement – Projektmanagementsysteme – Teil 1: Grundlagen, Berlin, 2009, 5. o.

⁷ Deutsches Institut für Interne Revision e.V. (DIIR): Revisionsstandard Nr. 4: Standard zur Prüfung von Projekten, Frankfurt am Main, 2008, 5. o.

⁸ Papp Ottó: Projektmenedzsment a gyakorlatban, LSI Informatikai Oktatóközpont, Budapest, 2002.

- mi történik, ha valami más (kockázat és felelősség megosztás). Grafikusan összefoglalva:



Mi a műszaki tartalom?⁹

Fogalma és jellemzői:¹⁰

Az építőipari kivitelezések során a felek jellemzően vállalkozási típusú kivitelezési szerződést kötnek egymással. A Ptk. értelmében kivitelezési szerződés alapján a vállalkozó tevékenységgel elérhető eredmény megvalósítására, a megrendelő annak átvételére és a vállalkozói díj megfizetésére köteles. Ahhoz azonban, hogy jövőben létrehozandó eredményt a vállalkozó meg tudja alkotni és az eredmény megfelelőségét a megrendelő ellenőrizni tudja, kellő részletességgel körül kell írni mindazt a tevékenységet, amelyet a vállalkozó a szerződés alapján elvégez – ezt nevezik a *szakmagyakorlók a szerződés műszaki tartalmának*.

Az Épkiv. 3. § (2) c) pontja is kifejezetten előírja,¹¹ hogy a kivitelezési szerződésben meg kell jelölni a vállalt építőipari kivitelezési tevékenység vagy építési-szerelési munka pontos megnevezését az építményre, építési tevékenységre vonatkozó követelmény (mennyiségi és minőségi mutatók) meghatározásával.

A műszaki tartalom kérdése a kivitelezés alatt akkor merül fel, ha változás történik az eredeti szerződéses tartalomhoz viszonyítva. A jogi, bírósági és szakmai irodalom is ilyenkor a „változás a **műszaki tartalomban**” kifejezést használja, ugyanakkor egyetlen jogszabály sem határozza meg a műszaki tartalom fogalmát (szerencsére). De mi is a műszaki tartalom?

A szerződésben meghatározott célra való alkalmasság, a szerződésben kikötött minőségnek és teljesítménynek

⁹ Marián Gábor, Wéber László, Zsigmondi András A Magyar Mérnöki Kamara előterjesztése a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács részére a műszaki egyenértékűség megállapításának módjairól, MMK Építési Tagozata, 2022.

¹⁰ Építési Vállalkozók Országos Szakszövetsége (ÉVOSZ): Ajánlások az épületek kivitelezésének szerződéskötéséhez, és megvalósításához, Budapest, 2018, ISBN 978-963-513-245-4.

¹¹ 2013. évi V. törvény a polgári törvénykönyvről 6:238.§, 6:252.§; és 191/2009. (IX.15.) Korm. rendelet az építőipari kivitelezési tevékenységről (Épkiv.) 3.§.

való megfelelés a **célja vagy a tárgya** a beruházásnak. A megrendelő által közölt, illetőleg felismerhető igényeknek, elvárásainak teljesítése a sarokpontja a műszaki tartalom meghatározásának.

A „műszaki tartalom” nem jogi kategória, semmiféle fogalom meghatározás nem található rá, de a jogszabályok és joggyakorlat és mérnöki gyakorlat is rendszeresen használja a kifejezést.^{12 13 14.}

A lényeges vagy meghatározó műszaki tartalomnak más és más tartalma, részletezettsége, mélysége lehet a projekt funkciója, az ajánlatkérő céljai, vagy a szerződésben meghatározottak miatt. Vitákat vehet fel, hogy egy nem pontosan meghatározott fogalom eltérő értelmezése súlyos jogi következményekkel járhat valamelyik résztvevő félre. A tisztázás érdekében a „műszaki tartalom” kifejezésnek két szintjét különböztetjük meg.

a) **A köznyelvi értelemben** a műszaki tartalomba minden/bármilyen beleérthető, ami egy beruházás befejezésére fizikai értelemben megvalósul. Általában a jogi dokumentumok és irodalom ilyen általános, bármilyen részletre kiterjedő értelemben használják a kifejezést, vagyis minden eltérés a műszaki tartalom akármelyik kis részletében változást jelenthet.

Azonban a projekt céljától függ, hogy mely elemek minősülnek lényegesnek, akár a mű funkcionális használata szempontjából, akár az ajánlatkérő objektív vagy szubjektív (pl. esztétikai stb.) szempontjai következtében. Ezért bizonyos műszaki rész elemek lényegesek lehetnek az egyik szerződésben, míg másokban eltérő igények és prioritások mutatkoznak, ezért más elemek lesznek lényegesek. Teljesen azonos közbeszerzési jogi megközelítés mellett a műszaki tartalom vizsgálata különböző eredményt adhat egyes beruházások között annak függvényében, hogy a szerződéses cél teljesítése szempontjából lényeges elemről van-e szó, így a műszaki tartalom változás vizsgálata a szerződés alapján eltérő eredményre is vezethet.

b) A **Közbeszerzési törvény** 3. § az alábbi fogalom meghatározást adja¹⁵ ide kapcsolhatóan (a „műszaki tartalom” definícióját nem közli):

Műszaki egyenértékűség:

A Kbt. 3. § 30. pont szerint a létesítmény, a termék vagy a szolgáltatás olyan meghatározó műszaki paramétere, amely mérhető, és amelynek előírt mérőszámát több létesítmény, termék vagy szolgáltatás is teljesítheti. Az általános megfogalmazás elvileg széleskörű szabadságot biztosít a résztvevőknek, de az általános jellege miatt nem egyszerű egy-egy adott esetre, körülményre lebontani.

A **Közbeszerzési törvény** 58. § (2) bekezdése viszont kissé eltérően adja a definíciót:

„Az ajánlatkérő köteles megadni az eljárást megindító felhívásban vagy a további közbeszerzési dokumentumokban a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást. A műszaki leírás azoknak az előírásoknak az összessége, amelyek meghatározzák azokat a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, melyek alapján a közbeszerzés tárgya olyan módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. E jellemzők utalhatnak a kért építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállításának és nyújtásának folyamatára vagy módszerére, vagy életciklusa bármely más szakaszának valamely konkrét folyamatára, akkor is, ha ezek a tényezők végeredményben nem befolyásolják az adott építési beruházás, áru vagy szolgáltatás tulajdonságait, feltéve, hogy kapcsolódnak a szerződés tárgyához [76. § (7) bekezdés], valamint annak értékéhez és céljaihoz képest arányosak.”

A két megközelítés látszólagos eltérése vitákat szokott okozni, mert a műszaki tartalom körében nem arról van szó, hogy valamennyi paraméter tekintetében szükséges az egyezés, hanem a **meghatározó, lényegi műszaki paraméterek** tekintetében kell az egyenértékűségnek teljesülnie.

Jelentősen eltérő értelmezésekre ad okot, ha a változás vizsgálat a termék, a létesítmény vagy a szolgáltatás

¹² 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet - az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól, 23.§ (1).

¹³ D.47/15/2015. Amennyiben a konkrét termék nem kerül nevesítésre, hanem csak az ajánlatkérő által előírt műszaki tartalom kerül megismétlésre, az ajánlattevő nem nyújt be szakmai ajánlatot; hiányzó műszaki adatlap esetén, az ajánlatban megnevezett termék adatainak hiánypótlás során történő megadása jogszerű.

¹⁴ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény kommentárja, 2019. április 18-ától hatályos normaszöveggel, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019, ISBN 978-615-5710-65-0.

¹⁵ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény.

szintjén végzendő el, a szerződéses dokumentumok alapján.

A műszaki tartalom megértése egy eltérés vagy változtatás értékelésének egyik lényeges műszaki-technikai eleme. A változtatás vizsgálatát, a műszaki tartalomnak azon részére kell elvégezni, amelyet az ajánlatkérő a beruházás célja szempontjából lényegesnek, meghatározónak nevezett, vagy határozott meg, vagyis egy változás vizsgálatát nem lehet elválasztani a szerződéses dokumentumokban megfogalmazott megrendelői elvárásoktól, illetve a szerződésben meghatározott kockázatmegosztástól. Ezért a szerződés műszaki tartamának meghatározásában a feleknek konszenzusra kell jutniuk.

A megrendelő ajánlatkérési dokumentációját egészíti ki a vállalkozó ajánlata. Ideális esetben a két dokumentum maradéktalanul megfelel egymásnak, és ez képezi a szerződés műszaki tartalmát, azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy összetett beruházásoknál, kivitelezéseknél ezen dokumentumokban a legnagyobb körültekintés és szakmai felkészültség mellett is lehetnek hibák, hiányosságok, téves számítások stb.

A külföldi irodalom – beleértve a EU irányelveket sehol sem használja a „műszaki tartalom” kifejezést. Általában „technical specification” kifejezés szerepel az anyagokban, amit sajnos „műszaki leírásnak”, jobb esetben „műszaki előírásnak” fordítanak a hivatalos anyagokban. De a „műszaki specifikációk” kifejezés sokkal általánosabb és semmiképpen sem ekvivalens a „műszaki tartalom”-mal, – mivel előbbibe beleértendő a megbízó követelményei, a specifikációk, a tervrajzok és a mennyiség kimutatások stb. Másutt a „scope of the works” vagy „scope of proposal” kifejezéseket használják, ahol „az építési beruházás tartalma” vagy „ajánlat kiterjedése” lenne a pontosabb fordítás. Az eltérés jelentősége abban áll, hogy a „hatáskör”, „kiterjedés” vagy „hatály” kifejezések visszautalnak az ajánlat kérésre ill. a szerződés megfogalmazására. Nincs kizárva, hogy ezek – a közel 30 éve született – hivatalos EU irányelvek fordítási pontatlanságai a gyökere a

„műszaki tartalom” eltérő és hibás gyakorlatú értelmezésének.

A műszaki tartalom tehát nem „abszolút” műszaki vagy jogi meghatározás, tartalma, hatásköre és pontosítása csak az adott szerződés rendelkezéseivel együtt értelmezhető. A műszaki specifikációk meghatározás jelenti a tervekben, a műszaki leírás(ok)ban,¹⁶ a költségvetésben, a megrendelő követelményeiben, ajánlatkérési dokumentációban meghatározott megrendelői elvárásokat a kivitelezendő létesítményről, de ezek csak a vállalkozási szerződésben és/vagy a szerződéses tárgyalások jegyzőkönyveiben (ha van ilyen) meghatározott előírásokkal együtt értelmezhetők.

El lehet-e kerülni a változásokat a projekt életciklusa alatt? - avagy az építőipari kockázatok és kockázat megosztás

Miért változnak meg és módosulnak a dolgok az építkezés folyamán?

Szinte minden építési projekt eltér az eredeti tervtől, terjedelemtől vagy meghatározástól. Akár kicsi, akár nagy, az építési projektek elkerülhetetlenül eltérnek a tervezőcsapat által készített eredeti pályázati tervtől, specifikációktól és rajzoktól. Ennek oka lehet a technológiai fejlődés, a jogszabályi változtatások,¹⁷ a végrehajtás, a feltételek megváltozása, a geológiai rendellenességek, építés közbeni defor-mációk vagy mozgások, a meghatározott anyagok nem elérhetősége, kivitelezési vagy tervezési hibák, vagy egyszerűen a terv folyamatos továbbfejlesztése a szerződés aláírását követően. Változások akkor is előfordulhatnak, ha az ajánlattételi dokumentáció nem írja le megfelelően a ténylegesen szükséges munkákat. A nagy mélyépítési projekteknél az eltérések nagyon jelentősek, míg a kis építési szerződéseknél viszonylag csekélyek lehetnek.

Egy építmény fejlesztése több szakaszban történik, amelyek mindegyike veszéllyel, bizonytalansággal és kockázattal jár. A veszély olyan helyzet, amely bizonyos szintű fenyegetést jelent az életre, egészségre, tulajdonra, a környezetre, a személyes integritásra stb. A bizony-

¹⁶ A közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. r. valamint MMK tervdokumentációk tartalmi és formai követelményeinek szabályzata szerint – Megjegyezzük, hogy e jogszabály a „műszaki leírás” kifejezés alatt mást ért mint a közbeszerzési Trv. és kapcsolódó rendeletek (lásd: az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet).

¹⁷ „Az építésügyi hatósági eljárások gyakorlata” tárgy körben felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, KÚRIA, 2021.El.II.JGY.K.1., Budapest, 2021. március.

talanság nem egyenlő a kockázattal. A két kifejezés eltér egymástól, és eltérő jelentéssel bír. A „bizonytalanság” egy olyan esemény bekövetkezésére utal, amelyről keveset tudunk, míg a kockázat egy olyan esemény kimenetele, amelyet statisztikai valószínűség alapján jósolnak meg. Az ok lehet olyan követelmény, feltételezés, kényszer vagy feltétel, amely negatív vagy pozitív következmények lehetőségét teremti meg. A kockázatnak egy vagy több oka lehet, és ha bekövetkezik, lehet egy vagy több hatása is, amelyek viszont pozitív vagy negatív hatások a projekt céljára.

Mindezen kockázatok halmozódása vagy ezek kombinációja a „projektkockázat”.

Az iparágban általános, hogy a megvalósítás időszakában, a kivitelezési folyamat közben, a nagy érték és hosszú időtartam okán ill. a hosszú átfutási idő adta lehetőségek vagy kényszerek miatt sokszor lényeges változások, módosulások történnek. A leggondosabb és gazdaságos előkészítés esetén is bekövetkeznek nem várt, előre nem látható események, körülmények.

A módosítás (néha módosítási utasításnak, módosítási megrendelésnek (VO) vagy változtatási utasításnak (VU, VK) is nevezik) az építési szerződésben szereplő munkálatok hatókörének módosítása az eredeti munkák körének kiegészítése, helyettesítése vagy kihagyása formájában.

Összefoglalóan: az építőipar sajátosságai miatt más iparágakhoz viszonyítva több előre nem látható körülmény lehet hatással a megvalósításra, és ennek következtében, több esetben fordul elő, hogy a szerződés tárgyán változtatást kell eszközölni.

Érdekes és elgondolkodtató, hogy noha „Nincs kockázatmentes projekt.”¹⁸ a Ptk. vállalkozási szerződésekről szóló fejezeteiben mindössze egyszer szerepel a kockázat szó, a „kockázatmegosztás” kifejezést a Ptk. tulajdonképpen nem ismeri. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény, és 191/2009 Korm.r. – szintén nem ismeri.

Elvileg a¹⁹ Ptk. diszpozitív normáit a törvény a tipikus élethelyzeteket szem előtt tartva, a felek érdekeinek kölcsönös és kiegyensúlyozott figyelembevételével

alkotta meg. A diszpozitív szabályok legfontosabb funkciója lenne a szerződéssel együtt járó kockázatok igazságos elosztása a felek között. A joggazdaságtan álláspontja szerint a kockázatot arra a félre helyes telepíteni, akinek a kockázat viselése kevesebb többletköltséget jelent. E szerint a kockázatot viselje az a fél, aki

- az adott kockázatot inkább ismerhette, jobban előre láthatta;
- az adott kockázatot kisebb költséggel megelőzhette volna;
- aki az adott kockázattal szemben kisebb költséggel biztosíthatta volna magát.²⁰

Sajnos az építőiparban alkalmazott vállalkozási szerződésekben nem alkalmazzák ezeket a jogelveket, elv-telenül sok kockázatot terhelnek a vállalkozóra, aki ezt túlárazással igyekszik kompenzálni.

Mi a változás, változtatás?

A változtatás, módosítás a korábban feltételezett követelményekhez, körülményekhez képest elrendelt és /vagy megegyezett módosítást jelent, az építési projektekre sajátosan jellemző gyakori esemény. A műszaki tartalom a szerződésben rögzített építési feladat, amely közbeszerzésen elnyert szerződések esetén kiterjed a megvalósítás határidejére, a szerződéses árra, a megvalósítás jellemző építési technológiájára is.

A változtatás alkalmazkodást jelent, ezért ennek a lehetőségét a szerződésben biztosítani elengedhetetlen a projekt sikere érdekében. Az építési projekt résztvevői számára ugyanígy a módosítások, változtatások egy alkotó tevékenység és az együttműködés legnagyobb kihívása.

A *változásnak, változtatásnak* nem lelhető fel szakirodalmi definíciója, talán ebből következően a kifejezést a jogászok és műszakiak eltérően értelmezik. A jogi szakirodalom általában a műszaki tartalom bármely részének, részletének módosulását változásnak értékeli. Ez lehet:

- Bármely munkarész hozzáadása, kihagyása vagy helyettesítése.

¹⁸ Reformkommission Bau von Großprojekten, A reformbizottság jelentése az építési nagyprojektekről, 2016.

¹⁹ Vékás Lajos: A diszpozitív szabályozás elve és az elv kérdőjelei a gyakorlatban, Magyar Jog, 2018. 7–8. szám.

²⁰ Szalai Ákos: A magyar szerződési jog gazdasági elemzése. Budapest, 2013. 53. sk. o.

- Anyagok vagy fajtájának, vagy színvonalának megváltoztatása.
- A korábban a szerződésnek megfelelő, de mostanra megváltozott munkák, anyagok vagy áruk eltávolítása a helyszínről.
- A szerződésben foglalt rendelkezések bármilyen módosítása a munkaidő korlátozására, a munkaterület korlátozására, a munkaterület megközelítésére és használatára, valamint a munkák meghatározott sorrendben történő elvégzésére vonatkozóan.

A változás/változtatás kifejezések bizonyos szerződéses rendszerekben vagy jogszabályokban különböző módon vannak értelmezve. Jelen dokumentumban ezért használunk nem szokásos kifejezéseket, mivel ezek jól definiálnak egyes fogalmakat (elkerülendő az összekeverést más megfogalmazásokkal) és értelmezésük nyomon követhető a következő fejezetekben. Ilyenek:

„**eltérés**” vagy „**változás**” legáltalánosabb kifejezések, jelentik a műszaki tartalom bármilyen módosulását egy korábbi dokumentumhoz képest, függetlenül attól, hogy ezek a szerződő felek akaratából vagy külső körülmények következtében álltak elő, és függetlenül attól, hogy ezek a megvalósuló műben fizikai értelemben megjelennek-e, vagy csak a végrehajtás módját befolyásolják,

„**változtatás**” jelenti a létesítmény bármely megváltozását, amely a szerződő felek vagy harmadik (beruházással érintett) felek kezdeményezése vagy elrendelése által következtek be, (FIDIC szerződésekben használatos kifejezés) és befolyásolja a szerződéses árat és/vagy a megvalósítás időtartamát,

„**elvárás**” jelenti a megrendelő/ajánlatkérő oldaláról támasztott olyan követelmények összességét, amelyeket a közbeszerzési dokumentumokban megjelölt, mint a beruházási cél (beruházás kiterjedésének) részleteit,

„**használati érték**”-nek nevezzük a projekt célja szerinti működési funkcióknak való megfelelést.

Fontos megemlíteni, hogy az eltérések, változások és változtatások nem csak a hazai jogszabályokban leírt pót- és többletmunkákat fedik le, hanem annál

kiterjedtebb értelműek, többek között a végrehajtás módját, időtartamát befolyásoló eseményeket, előre nem látható körülményeket vagy akadályoztatásokat is magukba foglalják.

A változtatás mérnöki megközelítését legjobban egy FIDIC szerződéses rendszerrel foglalkozó kézikönyve határozza meg, ami általános megfogalmazása lévén, más szerződések esetén is jól használható:²¹

„Az építőipari termelés sajátosságaiból következően az építési beruházások szükségszerű, gyakorlatilag elkerülhetetlen velejárói a megvalósítás időszakában bekövetkező változások, változtatások. Ezek a módosítások igen sokfélék lehetnek – kezdeményezheti akár a megrendelő, akár a vállalkozó; a változás, változtatás tárgya lehet a műszaki tartalom, a határidő, a kivitelezési és pénzügyi ütemezés, lényegében bármely szerződéses feltétel. Ennek megfelelően már a szerződés megkötésekor célszerű olyan változtatási mechanizmus kidolgozása, amely hatékonyan, akár külön szerződésmódosítás egyeztetése és aláírása nélkül is alkalmas ezeknek a változtatásoknak kezelésére.

A változtatások általában befolyásolják az árat és a megvalósítás időtartamát. A szerződés rendszerint részletesen megállapítja annak mértékét, ahogy a megállapodást a változtatási utasítások ár és megvalósítási időtartam tekintetében befolyásolják. A változtatások egyaránt okozhatják a költségek növekedését és csökkenését.

A vállalkozó azon az alapon adja meg ajánlatát, hogy az általa ajánlott ár fedezi az általa vállalt, kialakított, tervezett és az általa meghatározott módszerekkel és sorrendben kivitelezendő létesítmény(ek) kivitelezését. Tehát az általa ajánlott ár tartalmazza a munkamódszerekben történő, a munkák és a tervezés sorrendjét érintő összes változtatást. Ezért feltételezhető, hogy a Sárga, Ezüst és Arany Könyv szerinti, a munka tartalmát részletesen tartalmazó szerződések alapján egy utasítás akkor eredményez Változtatást, ha:

- *befolyásolja a munkamódszereket,*
- *befolyásolja a Szerződéses Árat,*
- *befolyásolja a Megvalósítás Időtartamát,*

²¹ Axel-Volkmar Jaeger | Götz-Sebastian Hök: FIDIC-A Guide for Practitioners, #Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2010, 13. fejezet: Változtatások, ISBN 978-3-642-02099-5.

még akkor is, ha a létesítmények funkcionális leírásában foglalt követelmények változatlanok maradnak ...”

Vagyis abban az esetben, ha sem az ár, sem a munkamódszer, sem a megvalósítás időtartama nem változik meg, akkor nincs értelme változtatásról beszélni.

Az építőipar kockázatai

Kockázat egy esetleg bekövetkező esemény vagy feltétel, amely, ha bekövetkezik, pozitív vagy negatív hatással van a projekt célkitűzéseire.

„A kockázat minden projekt elkerülhetetlen velejárója.”

Kockázat jelentősen nagyobb számban lehetséges, mint amelyeket az építőipar sajátosságai fejezetben felsoroltunk. Számtalan olyan kockázattal kell vagy lehet számolni, ami nem csak az építőiparra van hatással, gondoljunk csak napjainkban a Covid járványra, háborúra, inflációra, kamatemelésre és munkaerőhiányra. A kockázatok elosztásáról a szerződésnek kell gondoskodnia, a kockázatok kezelése és számbavétele viszont minden résztvevő partner tevékenysége. A kockázat nyilvántartásnak és kezelésnek számtalan

módszere és jelentős szakirodalma van, ami meghaladja jelen írás kereteit. A kockázatok csoportosítása történhet:

- Életciklus szerinti felosztása

Akvíziós fázis / Ajánlatadási fázis / Kivitelezési fázis / Üzemeltetési fázis

- Az építési projekt fázisai szerint

Projekt megalapozásának szakasza / Előkészítő szakasz / Megvalósítási szakasz / Átadási szakasz / Utógondozási szakasz.

- Közreműködők szerinti felosztás

Megrendelő / Lebonyolító, vagy Mérnök / beszerző szervezet / közreműködők, alvállalkozók / érintettek, hatóságok, jogszabályok, / kivitelező saját belső kockázatai.

Az áttekintés és számbavétel érdekében két kockázati áttekintést adunk közre jelen írásban. Kockázati tényező csoportok szerinti felosztás az alábbi táblázatban látható:²²

²² Cserpes Imre: Az építési projekt fázisai és a kockázati tényezők összefüggései, Gradus Vol 3, No 1 (2016) 324-329. ISSN 2064-8014.

Táblázat. Kockázati tényezőcsoportok és tényezők kapcsolata

<i>Kockázati tényezőcsoportok</i>	<i>Kockázati tényezők</i>
Jogi- és igazgatási kockázati tényezők	Helyi rendeletek és igazgatási eljárások Általános és gazdasági jogintézmények és igazgatási eljárások Iparági jogintézmények és igazgatási eljárások
Infrastrukturális kockázati tényezők	Közlekedési infrastruktúra Energia infrastruktúra Telekommunikációs infrastruktúra Gazdasági-üzleti szolgáltatások
Iparági kockázati tényezők	Projektfinanszírozás Piaci helyzet Partnerek (szállítók, alvállalkozók stb.) Járákos tényezők
Politikai-társadalmi kockázati tényezők	Politikai Társadalmi
Épített és természeti környezeti kockázati tényezők	Mesterséges környezeti viszonyok és jelenségek Időjárás, elemi károkozók Rengések, talajmozgások
Szakmai-technológiai kockázati tényezők	Tervezés Munkavégző ember Gépek, szerszámok és egyéb eszközök Anyagok és szerkezeti elemek
Szervezeti, vezetési és személyi kockázati tényezők	Politikai és társadalmi kapcsolatok Projektszervezet összetétele és működése Személyi feltételek

Az építési projektek során felmerülő kockázatok szisztematizálásának, szemléletes ábrázolásának egy lehetséges eszköze a kockázati térkép, kezelési útmutatókkal. A kockázati térkép a dolgozók felmért igényének hivatott eleget tenni, hogy szükségük van egy olyan eszközre, amely minden információt magába foglal, rendszerezi azokat, valamint megoldásokat kínál az esetleges problémákra.

Az előreláthatósági korlát és kockázatmegosztás

Az építési projekt megvalósulási folyamata különböző fázisaiban, különböző okokból és különböző eredménnyel fordulnak elő (esetenként éppen hiányzanak) változtatások. Az időbeliség tekintetében előrelátható

vagy váratlan, megelőző vagy követő, kiigazító vagy már kiigazított tartalmú változtatásokról beszélhetünk.

Az előreláthatósági korlát kockázati kategória,²³ Eörsi Gyulának fontos megállapítása az, hogy ez az előreláthatóság nem vétkességi, hanem kockázati kategória, és arra vonatkozik, hogy az üzleti forgalomban milyen veszteségekkel kell számolni. Egy ilyen értelmezés mellett szóló érv lehet az, hogy a miniszteri indoklás is akként jellemzi az előreláthatósági korlátot, hogy az alkalmas „jogi eszköz a szerződésből eredő piaci és egyéb kockázatoknak a szerződő felek közötti igazságos megosztására”, illetve hogy „az előreláthatósági klauzula rugalmas eszköz a bíró kezében a szerződészegés következtében előállott elmaradt hasznok és a követ-

²³ Eörsi Gyulának fontos megállapítása az, hogy ez az előreláthatóság nem vétkességi, hanem kockázati kategória, és arra vonatkozik, hogy „az üzleti forgalomban milyen veszteségekkel kell számolni”. Lásd: Eörsi Gyula: A szerződészegési kártérítés korlátozásáról. Magyar Jog, 1974/3. sz., 143. o.

kezménykárok felek közötti megosztásához, és jobban illik a szerződési jogi szemlélethez, a piaci megfontolásokhoz, az üzleti gondolkodásmódhoz.”²⁴

E helyütt indokolt felidézni, hogy a Ptk. kodifikációja során a Kodifikációs Bizottság (már a koncepció kialakításakor) a szerződési jog vezérmotívumaként határozta meg, hogy - tekintettel arra, hogy a szerződés a felek kölcsönös kockázatvállalásával jár - a szerződési jog szabályainak a kockázatok minimalizálását és igazságos elosztását kell szolgálniuk a szerződéskötéstől a teljesítésig (szerződésszegésig).²⁵

A változtatás indokaként hangsúlyosan került kiemelésre, hogy „a szerződésszegés kárkövetkezményeinek telepítése kockázatosztást, és nem az egyéni hiba szankcionálását kell, hogy jelentse.”²⁶

Mikor kell a szerződést módosítani?

FIDIC szerződések

A FIDIC szerződéses rendszerei – és számos fejlett külföldi szerződéses rendszer - nem tartalmazzak egyetlen klauzult sem a szerződésmódosításról, amire azért nincs is szükség, mert a szerződések részletesen intézkednek az eltérések, változások esetén követendő teendőkről.

Változás esetén végső soron **nem a szerződés** változik meg, hanem a **szerződés tárgyán** eszközölnék változásokat a felek. Így nem a szerződést kell módosítani egy megfelelően összeállított szerződés esetén, hanem a kockázat- és felelősségmegosztási szerződéses klauzulákban, valamint az együttműködési szabályokban kell ELŐRE elrendezni az eljárást arra, hogy milyen következménnyel járnak a különböző okból felmerülő eltérések.

Ez teljes mértékben megfelel az uniós irányelvekben kívánatos eljárás rendnek.

Érvek a szerződés módosítása mellett

A jelenleg hatályos közbeszerzési szakirodalom és útmutatók nem teljesen összehangoltan kezelik a szerződésmódosítás szükségességét. Sokat segítenek a Közbeszerzési Hatóság Útmutatói, de ezekben is lehet alátámasztásokat találni a szerződésmódosítás szükségességére vagy éppen a szükségtelenségére.

A műszaki megoldás változása is szerződésmódosítás keretében kezelendő. A szerződésnek ugyanis nemcsak a tényleges szerződéses feltételek képezik a részét, hanem a teljes ajánlattételi dokumentáció a műszaki leírással együtt, valamint ajánlattevő ajánlata is.²⁷

A változtatás, változás alapvetően a kivitelezési szerződés módosításával jár együtt, amelyre elsődlegesen a Ptk. rendelkezései lehetnének az irányadók. Ennek megfelelően a szerződés bármilyen módosítása csak a felek közös megegyezése alapján lehetséges – kivéve, ha a szerződés vagy jogszabály valamelyik felet feljogosítja az egyoldalú módosításra. Speciális esete ezen módosításnak a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés műszaki tartalomra vonatkozó módosítása, tekintettel arra, hogy az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 28. § (1) bekezdése rendelkezése szerint „az ajánlatkérőként szerződő fél és a nyertes ajánlattevőként szerződő fél a szerződés megkötését követően az árazott költségvetés tételei tekintetében egyeztetést folytathatnak, amely során a beépítésre kerülő egyes tételeket véglegesíthetik.” A jogszabály idevágó megkötést is tartalmaz a (2) bekezdése szerint: „a felek az egyeztetésen csak az ajánlattevő által az ajánlatában megjelölt építőanyagokkal, termékekkel műszakilag egyenértékű vagy magasabb minőségű helyettesítő termékben egyezhetnek meg.”

²⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény javaslatának miniszteri indokolása. A szerződésszegés általános szabályai. 7.a. pont. 586. o., 7.c) pont 588. o.

²⁵ Vékás Lajos: A szerződési jog elvi kérdései. In Vékás Lajos: Parerga. Dolgozatok az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. HVG-ORAC, Budapest, 2008, 271-272. o.

²⁶ Vékás Lajos: A szerződési jog elvi kérdései. In Vékás Lajos: Parerga. Dolgozatok az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. HVG-ORAC, Budapest, 2008, 271-297. o.; Kemenes István - Vékás Lajos: Felelősség a szerződésszegéssel okozott károkért. Az 5:121. §-hoz fűzött magyarázat. In Vékás Lajos: Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. CompLex, Budapest, 2008, 809. o.

²⁷ Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály: Miniszterelnökség: Szerződésmódosítási Útmutató, Ellenőrzést Végző Szakértők Részére, 2021.09.09. 4. pont

Az építési beruházási tárgyú vállalkozási szerződéseknél kiemelt odafigyelést igénylő téma a szerződésmódosítások kérdése. A Korm. r. nem tartalmaz speciális szabályozást erre, így a Kbt. 141. §-a szerinti általános szabályozás irányadó. Anélkül, hogy a törvényi szabályozást részletesen elemeznénk, a vállalkozási szerződések módosításának tipikus köreit az alábbiakban írjuk le:

- teljesítési határidő változása;
- műszaki megoldás változása;
- többletmunka, pótmunka kérdése.

A módosítás itt is jogszerű lehet automatizmusként [141. § (4) bek. a) pont], avagy a 141. § (3) bek. szerinti műszakitartalom-változás esetén, továbbá többlet műszaki tartalom [141. § (4) bek. b) pontja] szerződésbe emelésekor, és végül előre nem látható körülmény miatt is [141. § (4) bek. c) pont]. Utóbbi különösen a műemléki beruházásoknál jellemző, de e körbe sorolhatóak a FIDIC- szerződéses rendszerben megvalósuló munkák vállalkozói követelése is. A műszaki tartalom változás kapcsán külön fel kell hívni a figyelmet a szerződésmódosítás lényegességének vizsgálatára, melyet a Kbt. 141. § (6) bek. ír elő. A lényegességet az itt felsorolt vagylagos feltételek bármelyike esetén meg kell állapítani.”²⁸

Szerződés módosulása Kbt. szerint

Ha ez a szerződéses feltétel minden ajánlattevő számára előre megismerhető, egyértelmű, továbbá nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és előre látható körülményekkel számol, akkor nincs szükség szerződésmódosításra, külön írásbeli módosítás nélkül a szerződés módosul.²⁹

A gyakorlatban előfordul, hogy a szerződés a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjára utalás mellett úgy rendelkezik, hogy amennyiben előre meghatározott feltételek

mentén módosul a szerződés, az nem minősül szerződésmódosításnak.³⁰

Amennyiben a felek a helyettesítő termék beépítéséről állapotodnak meg, a szerződés módosítása a Kbt. rendelkezéseinek megfelelően új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül is kivitelezhető lehet.

A tartalékkeret felhasználása akkor nem von maga után szerződésmódosítást, illetve új közbeszerzési eljárás lefolytatását, ha a szerződés egyértelműen, minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon rögzíti a tartalékkeret felhasználásának lehetséges eseteit és pénzügyi feltételeit. Utóbbi követelmény alapján nem elég a szerződéses feltételeknek a változtatási javaslatok kezelésének mechanizmusát rögzíteni, hanem – ahhoz, hogy ne történjen szerződésmódosítás – az szükséges, hogy mind a tartalékkeretből elszámolható munkáknak, mind az azért fizetendő ellenérték összegének a szerződéses rendelkezésekből levezethetőnek kell lennie.³¹

Ezek az eljárások egyébként teljes mértékben megfelelnek a FIDIC szerződések elveinek, valamint az EU³² irányelveinek is:

„72. cikk (5) A szerződésmódosítások nem tekintendők lényegesnek az (1) bekezdés értelmében, ha a közbeszerzési dokumentumokban világos, pontos és egyértelmű felülvizsgálati záradékokban vagy választási lehetőségekben rendelkeztek róluk. Ezek a záradékok megállapítják a lehetséges módosítások és opciók hatályát és jellegét, valamint azokat a feltételeket, amelyek esetén ezek alkalmazhatók. Olyan módosításokról és opciókról nem rendelkeznek, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét.”

Következésképpen kijelenthetjük, hogy nem axióma, hogy a műszaki tartalom változása indokol szerződésmódosítást.

²⁸ Dr. Bándi Imre, Hellné, Dr. Varga Anita, Dr. Oláh Dóra, Dr. Szabó Kinga, Dr. Kretter Diána: Az ágazati, speciális tárgyú közbeszerzések, NKE, 2021,

²⁹ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárások szabályairól (2021. szeptember 30.)

³⁰ Miniszterelnökség, KFF: szerződésmódosítási útmutató ellenőrzést végző szakértők részére, 2021., 26. o.

³¹ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárások szabályairól (2021. szeptember 30.)

³² AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE a közbeszerzésről, Brüsszel, 2011.12.20. COM (2011) 896 végleges, 2011/0438 (COD) és AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/25/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) 89. cikk (1) a).

Jogi munka és mérnöki gyakorlat összevetése

A jogi és műszaki értelmezési különbségeket a fentiek bemutatják.

A szerződés, mint jogi fogalom egy jogviszony, azaz a jogok és kötelezettségek összessége, amely a felek megállapodásából létrejött. A szerződés a mérnök szemében egy irat a mellékleteivel együtt, és a szerződésmódosítás ennek a korábban érvényes iratnak az írásbeli megváltoztatását jelenti. A szerződés módosulása alatt az az eset értendő, amikor nem szükséges külön nyilatkozat a felek részéről, hanem a jogviszony tartalma a felek külön nyilatkozata nélkül megváltozik. E bevezetett új fogalom, a „szerződés módosulása” jogdogmatikailag érthető, de nem csoda, hogy a mérnök társadalom – szerződés használói, gyakorlói nem látnak tisztán a kérdésben, vagyis, ha az irat nem változott meg, akkor a szerződés célja és hatásköre nem módosult, a szerződés tárgya nem változott meg, csak annak egyes olyan részlete, ami a beruházás célját és kiterjedését nem változtatta meg.

Ha a szerződést nem módosítják, az mégis módosul elve nehezen megy át a szakmagyakorlók fejébe, és jogelméleti kérdésként nem tudnak mit kezdeni vele a gyakorlatban. Igaz, a kérdés elméleti fejtegetésnek tűnhet, mégis jelentős hatással van az uniós projektek kivitelezésére.

A fent hivatkozott Útmutatók értelmében akkor kell a szerződést módosítani, ha a szerződés lényeges elemei módosulnak. Az Útmutatók értelmében viszont lényegesnek tekintendő az ár, a határidő és a műszaki tartalom, ebből az következik, hogy a nulla hatású változtatások kivételével mindig szükséges szerződést módosítani. (De ne felejtjük el, hogy a nulla hatású változtatások esetén is sok megrendelő igényli a szerződés módosítását.)

Az uniós finanszírozású projektek ex-ante vizsgálatai alapján jelentős számú ellenőrzési pont van a rendszerbe beépítve. Egy változtatást először vizsgál a mérnök (műszaki ellenőr), a megrendelő, majd Irányító Hatóság, FAKSZ, önálló külső szakértő stb. a folyamat színesítve a kiegészítések, javítások és hiánypótlások

sorozatával. (Ha nincs vagy elfogyott a tartalékkeret akkor még további időigényes lépések következnek.) Ezek a folyamatok a sok szereplő és sok projekt miatt, olyan hosszadalmasok, hogy a szerződő felek – a kivitelezési folyamatok egymásra épülése okán – bele-sodródhatnak a változások tényleges végrehajtásába, anélkül, hogy ezek jogszerű jóváhagyása és a szerződés írásbeli módosítása megtörténne. Ez a helyzet már rendszerszerűnek nevezhető – olyan sűrűn merül fel, és tartós fenntartása nem jó. Nem kevés munkáról van szó, ahol ilyen kérdések, viták felmerülhetnek.

Az építőipar 2021. évi teljesítménye 5.389 milliárd forint volt, ebből közbeszerzéssel érintett munkák (tehát nagyprojektek) mintegy 55-60 %. Csak a közbeszerzési építési piac a GDP mintegy 6%-a, megérdemli, hogy pontosítsuk a kapcsolódó fogalmakat főleg, amikor várhatóan az Unió is kiemelten ellenőrizni kívánja ezeket a projekteket.

Intelligens rendszerek alkalmazkodni képesek a körülményekhez, különösen nagy volumenű, komplex építési projektek megvalósítása dinamikus alkalmazkodást igényelnek a projekt résztvevőitől. Természetes ennek megfelelően, hogy a változtatásokat nem lehet elkerülni, a szükséges eljárásrendet viszont célszerű a szerződésben szabályozni.

Záró megjegyzés: Jelen írománynak nem célja egy a változtatás pénzügyi és időbeli hatásának és következményeinek értékelése, mert a következményeket csak az adott szerződés feltételeivel összhangban lehet kezelni.

A változtatások gyakran viták forrásai, akár a változtatás értékelése, akár annak eldöntése során, hogy a munkák egy része egyáltalán változtatásnak minősül-e, és sok időbe és pénzbe kerülhet a szerződés időtartama alatt ennek tisztázása. Bár bizonyos eltérések elkerülhetetlenek, bölcs dolog a lehetséges eltéréseket minimalizálni, hogy ezzel a szerződés odaítélése előtt csökkentsék a bizonytalanságokat.