

Jenovai Petra: PPP - szerződések a hazai gyakorlatban

Debreceni Jogi Műhely, 2007. évi (IV. évfolyam) 2. szám (2007. április)

A Public Private Partnership (a továbbiakban: PPP)-projektek Magyarországon 2003-ban indultak el. Az azóta eltelt időben a hazai és a nemzetközi pénzügyi és jogszabályi környezetre és tapasztalatokra tekintettel több elemzés látott napvilágot e témához kapcsolódóan. Az eddig publikált munkák döntő többsége közgazdasági – vállalatirányítási, vagy finanszírozási - kockázatviselési szempontú,[1] néhány szerző átfogóan és általánosságban foglalkozott a PPP fogalmával, jogszabályi környezetével, fajtáival, tapasztalataival,[2] mindezidáig nem született azonban olyan publikáció, amely a PPP-projektek szerződési rendszerével, illetve kimondottan a beruházás megvalósítására kötött szerződésekkel (a továbbiakban: PPP-szerződés) foglalkozik. Jelen dolgozatunk ennek a hiányosságnak az orvoslása irányába tesz lépést a szakirodalomban erről párbeszéd, illetve vita kezdeményezésének céljával.

A gyakorlatban általunk megismert többféle beruházás, illetve közfeladat (sportlétesítmény, büntetés-végrehajtási intézet, kollégium) megvalósítására irányuló szerződés alapján megállapítható, hogy a szerződéseknek vannak azonos rendelkezései, de emellett számos eltérő megoldást tapasztaltunk még az azonos szerződés csoportokon belül is. Ez arra utalhat, hogy a területen még nem alakult ki egységes gyakorlat. Ennek oka lehet a speciális jogi szabályozás teljes hiánya, a jogi környezet rugalmassága, az egyes projektek során a szerződést kötő felek közötti kompromisszumok és mindkét oldalon az egyes szerződő felek jogászainak eltérő álláspontjai a PPP-ről és magáról a szerződéses jogokról, kötelezettségekről.

Mindezek alapján külön mutatjuk be az azonos vagy nagyban hasonlító szerződéses rendelkezéseket, illetve az eltérő megoldásokat a megvalósulási fázisok és szerződésfajták szerint csoportosítva. A téma kifejtését megelőzően leszögezendő, hogy jelen dolgozat célja kizárólag a szűk értelemben a beruházás megvalósítására irányuló megállapodások szerződéstani szempontú elemzése, ezért a téma hitelezési, társasági jogi vagy használati joggal kapcsolatos kérdéseire és a szerződéstani minősítést nem érintő rendelkezésekre, joglemondásokra, kötelezettségvállalásokra nem térünk ki.

1. A PPP-szerződések elhelyezése a szerződések rendszerében

A magyar (magán)jog nem nevesíti önálló szerződéstípusként a PPP-szerződést,[3] ezért a szerződések rendszerében történő elhelyezésük elsőként azt kell vizsgálnunk, hogy vegyes, innominát vagy atipikus szerződésről van-e szó.[4] A gyakorlatban előforduló szerződésekből megállapíthatóan a PPP-szerződésekben több – a Ptk-ban vagy azon kívül - nevesített szerződés szolgáltatásai keverednek úgy, hogy az egyes nevesített szerződésekhez köthető szolgáltatások jól elhatárolhatóak maradnak. Ez alapján kimondható, hogy a PPP-szerződés egy típuskombinációs vegyes szerződés. A keveredő szolgáltatások pedig vállalkozási, bérleti, megbízási és bizományi jogviszonyhoz köthetőek, amelyek kiegészülnek szindikátusi elemekkel, valamint (föld)használati jogviszonnyal, hitelezési és helytállási jellegű megállapodásokkal, sőt társasházi jogviszonnyal (illetve erre vonatkozó előszerződési nyilatkozatokkal) is.

2. A gyakorlatban alkalmazott rendelkezések elemzése megvalósulási fázisonként

Az általunk tanulmányozott szerződések alapján a jogviszonyt három fázisra bonthatjuk, előkészítési, kivitelezési és bérleti-szolgáltatási fázisra.[5] A továbbiakban fázisonként vizsgáljuk az azonos és eltérő szerződéses rendelkezéseket.

Mielőtt az egyes rendelkezések elemzésébe belefognánk, meg kell vizsgálnunk magát a szerződést és a beruházást átfogóan. A PPP-szerződések célja egy létesítmény és a hozzátartozó infrastruktúra létrehozatala, üzemeltetése és különböző szolgáltatások nyújtása az állami szféra és a közvetlen igénybevevők irányába. A létesítmény elkészültéig meghatározóan egy építési szerződésről beszélhetünk, azt követően pedig egy sajátos, komplex, bérleti-vállalkozási-megbízási elemeket vegyítő szerződésről. Az egyes fázishoz köthető szerződéses kikötések vizsgálatakor erre a jellegzetességre figyelemmel leszünk.

2.1. Az előkészítési szakasz

Előkészítés alatt a szerződés megkötésétől a felépítmény létrehozására vonatkozó építési engedély jogerőre emelkedéséig, illetve előzetesen végrehajthatóvá válásáig tartó szakaszt értjük. Ebben a fázisban kerül sor az engedélyezési tervdokumentáció elkészítésére és jóváhagyására és az építési engedélyezési eljárás lefolytatására. Az általunk megismert szerződések alapján ez a szakasz alapvetően vállalkozási jellegű jogviszonyt takar.

2.1.1. Azonos szerződéses rendelkezések az előkészítési szakaszban

2.1.1.1. Tervezési jogviszony az előkészítési szakaszban

A szerződések a Ptk-nak megfelelően a vállalkozó-magánbefektető kötelezettségévé teszik a tervdokumentáció az aláírástól számított meghatározott időtartamon belüli elkészítését,[6] amelyhez az igénybevevő-állami szerv köteles megadni minden szükséges információt és dokumentumot.

A Ptk-n túlmenően a szerződések előírják az elkészített tervek véglegesítés előtti véleményezésre történő beterjesztését az igénybevevő-állami szervhez. Az igénybevevő véleményezési joga több oldalról korlátozott, egyrészt meghatározott határidőn belül köteles véleményt nyilvánítani, másrészt kifogásai kizárólag a felépítmény használhatóságát befolyásoló - a közbeszerzési dokumentációban meghatározott - műszaki paraméterekre vonatkozhatnak, harmadrészt pedig legfeljebb két alkalommal küldheti vissza átdolgozásra a terveket.[7]

2.1.1.2. Az építési engedélyek beszerzése, mint vállalkozási jogviszony az előkészítési szakaszban

A fentiek alapján az előkészítési szakaszban a felek között egy tervezési szerződés jön létre, azonban azt is figyelembe véve, hogy ebben a szakaszban a vállalkozó-magánbefektető köteles eljárni az építési engedélyezési eljárásban, a tervezési jogviszony újabb elemmel bővül. A Ptk. tervezési szerződési szabályai alapján ugyanis a tervezőnek a tervek szolgáltatását követően az engedélyezési eljárásban részvételi kötelezettsége nincs. Szem előtt tartva, hogy a tervezési jogviszony az ugyanazon felek közötti építési szerződés feltételeit teremti meg, vizsgálandó, hogy ez utóbbi szerződés szabályai hogyan rendelkeznek az engedélyek beszerzéséről.

A Ptk. az építési szerződés szabályai között a munka elvégzéséhez szükséges engedélyezési eljárás lefolytatását és az engedélyek beszerzését a megrendelő kötelességévé teszi.[8] A PPP-szerződések keretében ez a vállalkozó-magánbefektető kötelessége. A vállalkozó-magánbefektető eljárása az engedélyek beszerzése érdekében azonban nem gondossági jellegű, nem egy megbízási jogviszonyról van szó. Ugyanis amennyiben a vállalkozó-magánbefektető érdekkörébe tartozó okból nem szerzi be olyan időtartamon belül a jogerős építési engedélyt, amely még biztosítja a kivitelezés műszakilag indokolt minimális időtartamát, akkor az igénybevevő-állami szerv érdekmúlásra hivatkozva elállhat a

szerződéstől és igénybe veheti a megíusulási bankgaranciát.[9] Jól látható ebből, hogy a vállalkozó-magánbefektető feladata e körben a jogerős engedély határidőn belüli beszerzése, ennek elmaradása pedig szankcióval jár. Itt tehát egy eredménykötelemről van szó, ami a felek közötti tervezési szerződést egy újabb vállalkozási elemmel bővíti.

2.1.2. Szerződés csoportonként eltérő rendelkezések az előkészítési szakaszban

Egyes szerződések már az előkészítési szakaszban lehetővé teszik a munkaterület átadását, amely elősegítheti a gyorsabb kivitelezést, hiszen az engedélyhez nem kötött munkák és a kivitelezést előkészítő tevékenységek elvégezhetőek az engedélyezési eljárás időtartama alatt.[10]

Az engedélyezés kapcsán bizonyos szerződések úgy rendelkeznek, hogy ha az engedély kiadása vagy jogerőre emelkedése a felek érdekkörén kívül álló okból szenved késedelmet, a teljesítési határidők tekintetében szerződésmódosításnak van helye. Ezzel enyhít(het)ik a felek azt a vállalkozó-magánbefektetőt terhelő kockázatot, hogy bár az érdekkörébe nem tartozó késedelem esetén az igénybevevő-állami szerv nem állhat el érdekmúlásra hivatkozva, de a teljesítési határidő változatlan marad és be nem tartása esetén kötbért lesz köteles fizetni, valamint a kivitelezést is később tudja megkezdeni. Gyakorlati jelentősége azonban csak akkor lehet ennek a rendelkezésnek, ha a felek között konszenzus van, mert a szerződés csak közös megegyezéssel módosítható. Ebben a körben a bíróság általi szerződésmódosítás kevésbé juthat szerephez.

2.2. A kivitelezési szakasz

A kivitelezés az építési engedély jogerőre emelkedésétől vagy előzetesen végrehajthatóvá válásától a használatba vételi engedély jogerőre emelkedéséig vagy előzetesen végrehajthatóvá válásáig tartó szakasz.

Ebben az etapban a kivitelezési munkák elvégzésére, a létesítmény létrehozatalára kerül sor, döntően egy építési szerződés keretében.

2.2.1. Azonos szerződéses rendelkezések a kivitelezési szakaszban

2.2.1.1. Építési jogviszony a kivitelezési szakaszban

A kivitelezési szakasz szerződéses rendelkezései alig térnek el a Ptk. építési szerződési és vállalkozási szerződési szabályaitól. A Ptk-nak megfelelően szabályozzák a vállalkozó kiviteli tervekészítési és folyamatos tervszolgáltatási kötelezettségét, kiegészítve a törvényi rendelkezéseket a tervek véglegesítéséhez és módosításához megkövetelt igénybevevői jóváhagyással az engedélyezési tervekénél kialakított szabályokhoz hasonlóan. A szerződések alapján az igénybevevő ellenőrzési kötelességének – amelyet a szerződések következetesen jognak neveznek – teljesítése harmadik személyen, teljesítési segéden keresztül történik.[11] A műszaki átadás-átvétel szabályai annyiban térnek el a Ptk-beliektől, hogy feltételül tűzik, hogy lehetővé tegye a bérleti-szolgáltatási szakasz kezdő napjáig való birtokbaadást, illetve meghatározzák a rendeltetésszerű használatot akadályozó hibák körét.

A Ptk. szabályaitól eltérően, de közbeszerzési jellegnek megfelelően valamennyi szerződés korlátozza a vállalkozó által a kivitelezés körében igénybe vehető személyek körét egyrészt a közbeszerzési ajánlatra utalva, másrészt a generálkivitelezői szerződés tartalmára vonatkozóan.[12] A gyakorlatban e korlátozások köre azonban eltérő. Egyes szerződések csak a fővállalkozóra tekintettel írják elő, hogy a közbeszerzési ajánlatban szerepeljen, mások valamennyi vállalkozóra, sőt egyes szerződések kivitelezőt említenek ehelyütt. A generálkivitelezői szerződésekkel kapcsolatban azonos követelményül támasztják, hogy abban kifejezésre jusson a közbeszerzési ajánlat és dokumentáció műszaki tartalma és biztosítsa az igénybevevő műszaki ellenőre által tett észrevételek, kifogások figyelembe vételét, mindamelllett természetesen, hogy a generálkivitelező alkalmas legyen a létesítmény megvalósítására.

2.2.1.2. A használatba vételi engedély beszerzése, mint vállalkozási jogviszony a kivitelezési szakaszban

A szerződések a vállalkozót kötelezik – az építési engedélyhez hasonlóan - a jogerős használatba vételi engedély beszerzésére, bár ez a Ptk. építési szerződésre vonatkozó szabályai szerint az igénybevevő kötelessége lenne. Tehát az előkészítési szakaszban ismertettek szerint itt is bővül egy újabb vállalkozási elemmel a felek között létrejövő építési jogviszony.

2.2.1.3. A létesítmény ingóságokkal felszerelése, mint speciális szolgáltatás

A kivitelezési szakaszban a vállalkozó kötelezettsége a létesítménnyel kapcsolatos építési-szerelési munkák elvégzésén túl, minden az igénybevevő által megjelölt ingósággal való felszerelés is, amely a kezdő naptól a bérlet ideje alatt teljes körűen biztosítja a szerződésben meghatározott célra történő használatot, illetve a közfeladat ellátását. Ez a kötelezettség magában foglalja az ingók megvételét, beállítását, majd a bérleti szakaszban azok karbantartását, javítását, cseréjét úgy, hogy a szerződésben meghatározott időtartam lejártával a megállapított szolgáltatási színvonal biztosítására alkalmasak legyenek.

Jól látható ebből, hogy itt egy sajátos, komplex szolgáltatásról van szó. Egyrészt cél az igénybevevő által meghatározott dolgok tulajdonjogának vállalkozó általi megszerzése, az igénybevevő birtokába, használatába és a határozott idő lejártával - esetlegesen – a tulajdonába adása is. Ez a szolgáltatás – a bérleti elemen kívül - a bizományhoz vagy részletvétélhez áll a legközelebb, de mindkét szerződéstől jelentősen különbözik is.

A részletvételtől abban különbözik a jogviszony, hogy nem feltétlenül jár tulajdonszerzéssel és a szerződés megkötésekor a vállalkozó nem tulajdonosa a dolognak, sőt szerződéskötés hiányában nem is kívánna megszerezni a beszerzendő dolog tulajdonjogát.

Ezek a részletvételtől elhatároló jellegzetességek inkább bizományi szerződésre utalnak.

A bizományhoz teszi hasonlóvá a jogviszonyt, hogy az igénybevevő, mint jogosult meghatározza a megvásárolandó dolgot, azt a vállalkozó saját költségén, saját nevében, de végeredményben az igénybevevő javára szerzi meg. Elkülöníti viszont a bizománytól, hogy a birtokba adással az igénybevevő nem szerez tulajdonjogot, erre a határozott idő leteltével – és akkor is csak esetlegesen - kerülhet sor. Megkülönbözteti a bizománytól ezt a szolgáltatást az is, hogy a PPP-projektek esetében a dolog vételárának megfizetésére nem a birtokbaadásakor egyösszegben kerül sor, hanem a létesítési díjrészlet részeként a bérleti jogviszony ideje alatt azt folyamatosan fizeti az igénybevevő.

Végeredményben azt mondhatjuk, hogy ez a szolgáltatás bizományi és bérleti elemeket tartalmaz úgy, hogy a tulajdonszerzés – lehetséges - időpontja kitolódik a bérleti jogviszony időtartamának lejártára.

2.2.2. Szerződés csoportonként eltérő megoldások a kivitelezési szakaszban

A büntetés-végrehajtási intézetek létrehozására irányuló szerződések rendelkeznek a műszaki átadást-átvételt követően, de a birtokba adást megelőzően az igénybevevő által lefolytatott vizsgálatról a létesítmény büntetés-végrehajtási célú megfelelősége tekintetében. A sportlétesítmények és kollégiumok esetén ez az eljárás a különleges cél hiányában nem szerepel.

A kollégiumokkal kapcsolatos szerződésekben a vállalkozó köteles a beruházást részben finanszírozó minisztérium részéről felkért zsűri által kiválasztott kortárs képzőművészeti alkotást elkészíttetni, megvásárolni, elhelyezni az építési költség meghatározott mértékéig.

Ez a szolgáltatás igen nagy hasonlóságot mutat a már említett ingóságokkal való felszerelés kötelezettségével, azzal az eltéréssel itt kicserélési kötelezettségről a szolgáltatás jellegénél fogva – lévén egyedi szolgáltatásról van szó - nem szólnak a szerződések. Hallgatnak azonban a kontraktusok a karbantartási, kijavítási, jelen esetben restaurálási kötelezettségről, amely a Ptk. bérleti szerződésre vonatkozó szabályai szerint a bérbeadó kötelessége.

A képzőművészeti alkotások beszerzése esetén is tehát egy bizományi és bérleti elemeket vegyítő szolgáltatásról van szó.

2.3. A bérleti-szolgáltatási szakasz

A bérleti-szolgáltatási szakasz a szerződésben meghatározott kezdő naptól 15, 20 éves időtartam leteltéig tart. A PPP-szerződések tekintetében a legjellegzetesebb szolgáltatások tartoznak e szakaszba. Az egyes beruházásfajták közötti különbségek is ebben a periódusban jelennek meg a leginkább. Az igénybevevő ekkor lép birtokba és veszi használatba a létesítményt, a vállalkozó pedig köteles meghatározott szolgáltatásokat nyújtani, karbantartani, kijavítani az általa szolgáltatott ingókat és ingatlanokat, valamint felújítani a létesítményt. Emellett a vállalkozónak számos kapcsolódó kötelezettsége is van, így a helytállás, kárveszélyviselés, biztosításkötés körében.

Ebben a fázisban egy igen összetett vállalkozási, megbízási és bérleti elemeket tartalmazó jogviszony jön létre a felek között. A különböző szerződéstípusokhoz rendelhető szolgáltatások itt kapcsolódnak össze a legszorosabban. Kiemelendő, hogy ebben a periódusban teljesíti fizetési kötelezettségét az igénybevevő és emellett számos más kötelezettsége is keletkezik.

2.3.1. Azonos szerződéses rendelkezések a bérleti-szolgáltatási szakaszban

2.3.1.1. A bérleti jogviszony

A felek között létrejövő bérleti jogviszony keretében az igénybevevő jogosult a birtoklásra, használatra, és hasznosításra,[13] köteles rendeltetésszerűen és az általában elvárható gondossággal kezelni a bérleményt, a szerződés által meghatározott esetekben megszűnéskor visszaszolgáltatni azt, a rendeltetésszerű használatot befolyásoló hibákat közölni és a használók által nem rendeltetésszerű használatból okozott károkért a szerződés szerint helytállni.[14] A vállalkozó, mint bérbeadó köteles a rendeltetésszerű használat lehetőségét biztosítani, a bérleményt karbantartani, javítani, a szerződés rendelkezésétől függően szükség szerint és/vagy a felújítási terveknek megfelelően meghatározott időközönként felújítani, valamint az elhasználódott ingóságokat cserélni.

Ezek a rendelkezések a Ptk. és az 1993. évi LXXVIII. törvény (továbbiakban: lakástv.) szabályainak is megfelelnek.

Eltérnek a felek a bérletre vonatkozó jogszabályi rendelkezésektől, amikor a vállalkozót valamennyi karbantartási, kijavítási munka elvégzésére és teljes költség- és teherviselésre, az igénybevevőt pedig a létesítmény kihasználatlansága vagy nem teljes kapacitásban való használata esetén is díj fizetésére kötelezik.[15]

A vállalkozó teherviselésével kapcsolatban megjegyzendő, hogy a szerződések a vállalkozónak fizetendő bérleti-szolgáltatási díj részletezésénél nevesítik a közüzemre eső részt, tehát e költségeket közvetlenül a vállalkozó fizeti, de végeredményben az igénybevevő viseli. Az adók, egyéb közterhek, hatósági kötelezések változásait[16] (a meglévők emelkedését, csökkenését, megszűnését és újak bevezetését) érvényesítik a felek a díjra, tehát ezek kockázatát és tényleges terhét (csökkenés, megszűnés esetén előnyét) is végeredményben az igénybevevőre hárítják.[17]

Az albérletbe adás, illetve a joggyakorlás harmadik személyre történő átengedése jellegénél fogva a kollégiumokra és a sportlétesítményekre vonatkozó szerződések esetén merül fel és ezt eltérően szabályozzák a felek a Ptk-tól.

A kollégiumok esetén az ellátandó közfeladattal összhangban álló albérletbe adás körében nincs szükség a vállalkozó, mint bérbeadó hozzájárulására, azt csak a más célra történő átengedés esetén írják elő.

Sportlétesítmények esetén a joggyakorlás harmadik személyre történő átengedése pedig a vállalkozó hozzájárulása nélkül, egyoldalú nyilatkozattal történik a közfeladat ellátása és az igénybevevő-állami szerv által piaci alapon szervezett rendezvények esetén is.

2.3.1.2. Szolgáltatásnyújtás, mint vállalkozási jogviszony a bérleti-szolgáltatási szakaszban

A jogviszony ebben a szakaszban bérleti szerződésnél többet is jelent, mert a vállalkozó kötelessége a karbantartáson, kijavításon, felújításon túlmenően a szerződésben meghatározott szolgáltatások nyújtása is. Ennek körében például az élelmezéssel, tisztítással, takarítással kapcsolatos szolgáltatás, informatikai és telefonszolgáltatás, garázsszolgáltatás nyújtására köteles.[18] Kötelezettsége pedig nem csupán a tevékenységek ellátására korlátozódik, mert a szerződések és mellékleteik számszerűsíthetően, illetve más mérhető módon meghatározzák a nyújtott szolgáltatásokra, illetve eredményükre vonatkozó minőséget. A monitoring-rendszer keretében az igénybevevő ezt ellenőrzi és a tűrési határt (2-5%) meghaladó minőségi eltérés esetén csökkenteni az üzemeltetési díjrésztet.[19] Tehát az eredménynek jelentősége van a speciális szolgáltatások nyújtása során, ezért ez nem gondossági, hanem eredménykötelem, vagyis ebben a szakaszban is megjelenik a vállalkozási elem.

2.3.1.3. Rendelkezésre állás, mint megbízási jogviszony a bérleti-szolgáltatási szakaszban

A bérleti szakasz sajátossága, hogy a célja nem csupán a szolgáltatások nyújtása, hanem a rendelkezésre állás is a szolgáltatásnyújtásra (a büntetés-végrehajtási intézeteknél diszpécserszolgálat révén). Ez az available jellegű szolgáltatás semmiféleképp sem eredménykötelem, mert a rendelkezésre állásnak nem célja eredmény realizálása, hanem az, hogy az üzemeltetés keretében ellátandó tevékenységek kifejtésének szükségességét jelezze. Tehát gondossági kötelem, ami megbízási elemmel bővíti a szerződést.

2.3.2. Szerződés csoportonként eltérő megoldások a bérleti-szolgáltatási szakaszban

A kollégiumok és sportlétesítmények létrehozatalára vonatkozó szerződések a birtoklás, használat és hasznosítás jogát az eddig ismertektől eltérően rendezik akkor, amikor a sportcentrumoknál meghatározott időtartamban, a kollégiumok esetén pedig meghatározott számú férőhelyre és mindkét esetben meghatározott szolgáltatások körében lehetővé teszik a vállalkozó általi piaci alapú hasznosítást.[20]

A vállalkozó a saját nyereségére, költségére és kockázatára történő hasznosítás során számos követelménynek köteles eleget tenni, így például köteles biztosítani a biztonsági követelmények, tűzvédelmi és más jogszabályi előírások betartását és betartatását. Megállapítható tehát, hogy a PPP-szerződések egy sajátosan – időben, illetve térben - osztott használatot és hasznosítást biztosítanak e körben.

Korlátozottan érvényesül a sportlétesítményeknél az a bérleti szerződésre jellemző szabály, hogy a bérbe adással a tulajdonos korlátozza saját birtoklási, használati és hasznosítási jogát, és ez alapján nincs lehetősége arra, hogy meghatározott időtartamban a bérlettől eltérő módon saját maga hasznosítsa a bérleményt.[21] Az igénybevevő általi hasznosítás esetén ugyanis a vállalkozó tulajdonosi jogait korlátozza a bérleti szerződés alapján, míg a piaci alapú hasznosítás során a felek a bérleti jogviszonyból eredő és az igénybevevőt megillető jogokat

korlátozzák úgy, hogy a vállalkozó szabadon gyakorolhatja tulajdonosi jogait. Szabadon, de nem korlátozás nélkül, mert a piaci alapú hasznosításnak a létesítmény alapfunkcióinak prioritását biztosítani kell.

3. A szerződés megszegésének és megszűnésének szabályai

A szerződésszegésre és a megszűnésre vonatkozó szabályok az egyes megvalósulási fázisoktól kevésbé függő kérdéskörök, emellett pedig a szerződések olyan neuralgikus pontjai, amelyek önálló és összefüggő elemzést kívánnak, ezért külön pontban tárgyaljuk őket.

3.1. A szerződésszegés szabályai

A szerződésszegés keretében a szerződések a súlyos szerződésszegés körét, az alkalmazandó eljárást és a jogkövetkezményeket határozzák meg.

Az alkalmazandó eljárás értelmében a szerződésszegést szenvedő fél köteles a szerződésszegés tényét megjelölve és póthatáridőt tűzve felszólítani a szerződésszegő felet a szerződésszerű állapot helyreállítására. Amennyiben súlyos szerződésszegés esetén a póthatáridő eredménytelenül telik el a sérelmet szenvedő fél jogosult a szerződés egyoldalú nyilatkozattal való megszüntetésére. A szerződések többsége a kivitelezési munkálatok megkezdéséig elállási jogot, azt követően pedig felmondási jogot biztosít e körben.[22] Tehát a Ptk-tól eltérnek a szerződések az alkalmazandó eljárás mellett a szerződés megszüntetés módjában is, mert a vállalkozási jellegű kivitelezési szakaszban a munkálatok megkezdése után felmondási jogot biztosítanak. Ugyanakkor arra tekintettel, hogy a tényleges kivitelezést követően az eredeti állapot helyreállítása nem lehetséges, helyeselhető ez a megoldás. Egyes szerződések a felmondást rendes felmondásként szabályozzák, ahol a felmondási idő lehetővé teszi a közfeladat folyamatos ellátását.[23]

Sajátos megoldásként bizonyos szerződések az igénybevevő nem fizetése esetére lehetővé teszik a vállalkozó által kizárólag a szerződés üzemeltetési-szolgáltatási részére vonatkozó felmondását. Megjegyzendő, hogy a Ptk. nem ismeri a szerződés egy részének a felmondását. Felmerül a kérdés, hogy ez a megoldás a gyakorlatban előnyösnek tekinthető-e, hisz a vállalkozó megőrzi a létesítmény tulajdonjogát, de az igénybevevő bérlő, aki továbbra is köteles benne közfeladatot ellátni és az üzemeltetési díjrésszel csökkentett díjat a teljes futamidő alatt megfizetni. Legfeljebb az állami szféra számára kedvező ez a megoldás, mert így nem keletkezik egyösszegű fizetési kötelezettsége, mint a teljes szerződés felmondása esetén. Kérdés, hogy ez mennyiben motiválja a vállalkozót e megoldás választásában.

Megemlítendő, hogy a szerződések a megszűnés feltételül szabják a felek közötti elszámolás megtörténtét vagy eredménytelenség esetén meghatározott határidő elteltét.

Az elállással, illetve a felmondással a szerződéshez kapcsolódó (föld)használati, haszonélvezeti jogviszonyok is megszűnnek és kártérítési kötelezettség keletkezik. Eltérően alakul azonban a létesítmény tulajdonjogának kérdése. A földhasználati viszonyok részletes bemutatása nélkül annyit bocsátunk előre e helyütt, hogy a szerződések értelmében a felépítmény tulajdonjoga a szerződés időtartama alatt a vállalkozót illeti meg a telek tulajdoni viszonyainak változatlanul hagyása mellett azzal, hogy az igénybevevő vagy az állam tulajdonában levő telken a törvényerejénél fogva földhasználati jog illeti meg. Az osztott tulajdon alapján pedig a felépítmény és a telek tulajdonosát kölcsönös elővásárlási jog illeti meg.

Az alkalmazott megoldások szerint az igénybevevő felmondása esetén a vállalkozó köteles harmadik személy részére értékesíteni a felépítményt, míg a vállalkozó felmondása esetén

választhat a felépítmény harmadik személy részére történő értékesítése vagy a telek forgalmi értéken való megvásárlása között.

Egy másik megoldás értelmében az igénybevevő általi felmondásnál a vállalkozó köteles az elkészült épületrészek tulajdonjogát átruházni az elszámolás keretében, míg a vállalkozó felmondása esetén a felépítményt szabadon hasznosíthatja vagy értékesítheti.

Az ezektől jelentősen eltérő harmadik variáció értelmében az igénybevevő felmondása esetén a vállalkozó köteles a felépítmény tulajdonjogát jelképes áron átruházni az igénybevevőre, míg a vállalkozó általi felmondás esetén az igénybevevő választhat (!) a felépítmény korrigált forgalmi értéken való megvétele, ennek hiányában pedig a vállalkozó általi továbbüzemeltetés érdekében új szerződés megkötése között.[24]

Figyelembe véve, hogy a PPP-szerződések célja közfeladat ellátásának magasabb színvonalon biztosítása, még a szerződésszegéshez kapcsolódó megszűnések esetén is előtérbe kellene helyezni az állami szféra tulajdonszerzését, különösen egy elkészült létesítmény esetén. Ez azonban nem vezethet a vállalkozó részére aránytalan kötelezettségek kikötéséhez.

3.2. A szerződés megszűnésének szabályai

A gyakorlatban szabályozott megszűnési okok az időtartam letelte, a felek közös megegyezése, elállás vagy felmondás, az igénybevevő jogutód nélküli megszűnése, a bérlemény megsemmisülése és a vállalkozó jogerős csőd-, végelszámolási- vagy felszámolási eljárás alá kerülése.

Eltérő a szerződéses gyakorlat a meghosszabbítás tekintetében. Egyes esetekben kifejezetten kikötik a felek, hogy a vállalkozó kizárólag alapos okból tagadhatja meg a hosszabbítást. Más esetekben a határozott idő letelte esetén a szerződések első esetkörként, de nem előnyben részesítve szabályozzák a hosszabbítást. Amennyiben pedig erre nem kerülne sor, de az igénybevevő továbbra is igényt tart a szolgáltatásra, a vállalkozó kötelezettséget vállal arra, hogy lehetőséget biztosít az állam általi tulajdonszerzésre, az igénybevevő általi igény hiányában viszont szabadon jogosult értékesíteni a létesítményt. Egy másik megoldás szerint hosszabbítás hiányában harmadik személy részére köteles értékesíteni a felépítményt a vállalkozó azzal, hogy arra az államnak elővásárlási joga van; harmadik személy részére való értékesítés hiányában pedig az állam biztosítja a felépítmény megvételét.

Előfordul a gyakorlatban olyan szerződés is, amely nem rendelkezik a meghosszabbítás hiányában alkalmazható módzatokról, csupán azt mondja ki, hogy a felek a hosszú távúan és a szerződés céljainak megfelelően rendezik a tulajdoni viszonyokat. Ebben az esetben kizárólag a törvényes elővásárlási jog jelenthet segítséget, azonban ekkor is patthelyzet alakulhat ki, ha az egyik fél nem kívánja a tulajdonát értékesíteni vagy nem kap vételi ajánlatot.

Olyan szerződések is előfordulnak, amelyek egyáltalán nem rendelkeznek a hosszabbítás lehetőségéről, sőt annak kimondásával, hogy a szerződés a határozott idő letelte után megszűnik és a vállalkozó köteles a létesítmény tulajdonjogát átruházni, gyakorlatilag kizárják a hosszabbítás lehetőségét.

Valamennyi esetben bizonytalansági tényezőt jelent, hogy a vállalkozó az állam részére történő értékesítésre vállal kötelezettséget, vagyis szerződés megkötésére, így az állam egyoldalú nyilatkozattal nem szerezhet tulajdont. Amennyiben a vállalkozó megtagadja a szerződéskötést, nyilatkozata legfeljebb bírósági úton pótolható. A helyzetre nem jelent

megoldást a vételi jog kikötése sem, mert a szerződések időtartama meghaladja annak öt éves érvényességi időtartamát.

Természetesen a szerződés kizárólag határozott időre hosszabbítható és a továbbhasználat nem teszi határozatlan idejűvé.

Sajátos a vállalkozó jogerős csőd-, végelszámolási- vagy felszámolási eljárás alá kerülése a megszűnési okok között. Feltételül tűzik a megszűnéshez a szerződések, hogy a kötelezettségeit ezt követően ne teljesítse, vagy a teljesítésért harmadik személy ne álljon helyt, illetve hogy jogutód nélkül meg is szűnjön a vállalkozó. Valójában ebben az esetkörben a hangsúly nem az eljárásokon és azok jogerőre emelkedésén van, mert például a csődeljárásnak nem feltétlenül célja a jogutód nélküli megszűnés, sőt a másik két esetben sem kerül feltétlenül sor rá, ha egyezség születik. Emellett a nem teljesítés a végelszámolás esetén nem, a csődeljárás esetén nem kizárólag a teljesítési képesség hiányából ered, lévén fizetőképes adósról van, illetve lehet szó. Ez az esetkör a gyakorlatban tehát leginkább a felszámolás alá kerülő vállalkozókra lesz alkalmazható.

Valójában ebben a megszűnési okban a szerződés megszűnésének a felek jogutód nélküli – sőt a szerződés vállalkozói oldalon személyhez kötöttként felfogása esetén a jogutóddal történő – megszűnése és a nem teljesítésben megnyilvánuló szerződésszegés miatti esetei kombinálódnak.

4. Összegzés

Dolgozatunk eredményeképpen megállapítható, hogy a PPP-szerződések törzsét alapvetően Ptk-beli szerződések jelentik, erre épülnek a közfeladatonként, szerződéscsoportonként, sőt az egyes szerződésenként eltérő rendelkezések. A közös vonások ellenére sem beszélhetünk azonban a PPP-szerződésről, mint egységes szerződéstípusról. A rendelkezések változatossága – amely egyes alapvető jogintézmények szabályozására és magáról a projektről és annak céljáról alkotott felfogásra is kihat - arra utal, hogy még az útkeresés időszakában vagyunk és a program folytatása, újabb szerződések megkötése és a projektek teljesítésének tapasztalatai mutatják meg, hogy önálló, sui generis típusúvá válnak-e majd ezek a kontraktusok (mintegy kiforrtják magukat) vagy megmaradnak befogadó típuskombinációs szerződéseknek.

[1] Dobos István: PPP contra PPP, avagy mi várható a magánbefektetéstől, Börtönügyi Szemle, 4/2033.; 57-66. pp.

Légösszegek, Hiányosságok a PPP-programok körül (HVG. 2007. febr. 17.; 85-88. pp.)

[2] Gulyás Cecília: A PPP-konstrukció magyar jogi hátteréről, Gazdaság és Jog, 5/2006.; 11-14. pp.

Sponga István: A PPP-modell alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai, Börtönügyi Szemle, 3/2003.; 83-94. pp.

Varga Mihály: A PPP Magyarországon – Árt nekünk vagy használ?, Pénzügyi Szemle, 1-4/2005.; 56-70. pp.

[3] Megjegyzendő, hogy a szerződéskötési gyakorlatban sem ismert ez az elnevezés. Helyette a határozott idejű ingatlanbérleti-szolgáltatási, bérleti-szolgáltatási, illetve szolgáltatási szerződés elnevezésekkel találkoztunk.

[4] A vegyes, innominát és atipikus szerződések elhatárolásához ld.: Papp Tekla: Atipikus szerződések , Palatia Kiadó, Szeged, 2006, 6-9. pp.

[5] Megjegyzendő, hogy egyes szerződések a létesítmény kivitelezését és üzemeltetését, az igénybevétel teljesítését, valamint lejáratkor a létesítmény tulajdonjogának átruházását tekintik főszakaszoknak.

[6] Egyes szerződések megkötéseket tartalmaznak a tervező személyére és a vele kötött tervezési szerződés tartalmára nézve, amennyiben a vállalkozó-magánbefektető teljesítési segédet vesz igénybe a tervek elkészítéséhez.

[7] Találkoztunk olyan szerződéssel is, amely nem korlátozza az átdolgozásra visszaküldések számát, ezzel lehetőséget adva az egyeztetés elhúzására.

[8] 403.§ (3) bek.

[9] Megjegyzendő azonban, hogy a kivitelezés műszakilag minimális időtartama igen absztrakt és bizonytalan tartalmú fogalom, lehetőséget ad a felek általi eltérő értelmezésre. Helyesebb lenne ilyen esetre kevésbé absztrakt fogalmat használni.

[10] Különösen azért jelentős ez a rendelkezés, mert sok esetben már a szerződés aláírásakor rendelkezésre állnak az engedélyezési tervek. Így egy rövid egyeztetést követően sor kerülhet az engedélyhez nem kötött munkák megkezdésére.

[11] A szerződéses gyakorlatban ennek a teljesítési segédnek nincs kialakult elnevezése. Egyes szerződések műszaki megbízottnak, mások projektellenőrnek vagy műszaki ellenőrnek nevezik.

Megemlítendő, hogy több szerződés az ellenőr díjazását a vállalkozó kötelezettségévé teszi, ami aggályokat vethet fel a befolyásolhatatlanságával kapcsolatban.

[12] Sőt egyes szerződések kötelezettségként írják elő generálkivitelezői szerződés megkötését, amennyiben a vállalkozó-magánbefektető nem maga végzi a kivitelezést.

[13] A hasznosítás körében a sportlétesítményre vonatkozó szerződések az igénybevevő-állami szerv javára és hasznára olyan rendezvények tartását teszi lehetővé, amelyeken a nézők díjfizetés ellenében vehetnek részt.

[14] Egyes szerződések sajátos kármegosztást alkalmaznak e körben olyan módon, hogy az igénybevevő-állami szerv csak a vállalkozó-magánbefektető által kötött biztosítás összegét meghaladó károkért köteles helytállni.

[15] Megjegyzendő, hogy büntetés-végrehajtási intézetek és kollégiumok esetén többletférőhely igénybevételekor külön elszámolás keletkezik a felek között.

[16] A szerződések nem mondják ki kifejezetten, hogy a terhek csökkenése díjcsökkentésre adhatna alapot, de a változások körében az emelkedés mellett a csökkenést is nevesítik, ez alapján tehát mérséklődés hatásai is érvényesíthetőek a díjra, a vállalkozó-magánbefektető az emelkedés és a csökkenés kockázatát is viseli.

[17] Eltérnek a szerződések a változások viselésének körében és mértékében. Egyes szerződések minden irányú és teljes körű változást figyelembe vesznek. Más szerződések valamennyi irányú, de meghatározott százalékos mértéket meghaladó változás figyelembe vételét teszik lehetővé. A sportlétesítményekre vonatkozó szerződések – a vis maior különös eseteinek tekintve - kizárólag a projekt-specifikus, magánbefektetőre hátrányos jogszabályváltozás és meghatározott közüzemi díjakban bekövetkező lényeges változás hatásainak érvényesítését ismerik el sajátos formában – előbbi esetben a díj vagy a szolgáltatás változtatásra vonatkozó szerződésmódosítás kezdeményezésével, utóbbi esetben pedig a teherviselés megosztásával, a limitet meghaladó emelkedés igénybevevő-állami szervre hárításával.

[18] A piaci alapú szolgáltatás körében pedig például büfé, bolt, internetkávézó üzemeltetésére jogosult.

[19] Egyes szerződések a levonást a teljes díjra érvényesítik, ami abból a szempontból nem helyeselhető, hogy így az a létesítési és a közüzemi díjrészletet is érinti, holott az ezek fejében nyújtandó szolgáltatások megfelelnek a szerződésnek.

[20] Ez a megoldás az igénybevevő díjfizetési kötelezettsége sajátos szabályozásának is tekinthető abból a szempontból, hogy a felek a fizetendő díj mértéknek meghatározásakor tekintettel vannak a piaci alapú hasznosítással elérhető nyereségre. Ez az állami szféra számára azért kedvező, mert ha ez a közfeladat ellátását nem akadályozza, akkor ezzel csökkenthető a fizetendő díj mértéke. A magánbefektető esetén pedig a kalkulált díjtól nagyobb mértékű nyereség elérésének lehetőségét is lehetővé teszi, ugyanakkor az ezzel járó piaci kockázatokat viselnie kell.

Megjegyzendő, hogy a szorosan értelemben vett közfeladat-ellátáson túlmenő hasznosítás nem kizárólag a vállalkozó-magánbefektető oldalán jelenik, mert a sportlétesítményre vonatkozó szerződések az igénybevevő-állami szerv részére is lehetővé teszik fizetős rendezvények tartását a közcélú igénybevétel körében.

[21] Más a helyzet a kollégiumok esetén, mert bizonyos számú férőhely saját hasznosításra fenntartása olyan megoldás, amely a hagyományos bérleti jogviszonyban is elképzelhető társbérlet keretében.

[22] Ettől eltérően a sportlétesítményre vonatkozó szerződések a kivitelezési munkák megkezdését követően is, sőt a használatbavételi engedély nélküli üzemeltetés esetén is lehetővé teszik az elállást – viszont az igénybevevő választásától függően a felmondással vagylagosan. Ezt a szerződések az együttműködés korai szakaszbeli voltával indokolják, holott az eredeti állapot helyreállíthatósága nem feltétlenül áll fenn.

[23] Tipikusan a sportlétesítmények esetén ugyanakkor kizárják a szerződések a rendes felmondás jogát.

[24] Ez a megoldás igen aggályosnak tekinthető, mert egyrészt szankciós jellegüket veszítik el a jogkövetkezmények amikor a vállalkozói felmondása esetén a szerződésszegő igénybevevő választhat közülük, másrészt, mert amennyiben ebben az esetben az igénybevevő nem tart igényt a felépítmény tulajdonjogára, a vállalkozó köteles vele új szerződést kötni, holott a szerződésszerűen eljáró fél oldaláról a minimum lenne az, hogy egyszer s mindenkorra szabaduljon a kötelemből.