



MAGYAR MÉRNÖKI KAMARA

---

AZ ÁLLAMI MAGASÉPÍTÉSI BERUHÁZÁSOK ÚJ RENDSZERE

MMK TÁJÉKOZTATÓ

2018.12.28.

*Megjelent a Magyar Közlöny 212/2018. száma, amely az állami az állami magasépítési beruházások megvalósításáról szóló törvényt és végrehajtási kormányrendeletét tartalmazza. A szabályozás, amelynek tervezetével már a honlapon és a Mérnök Újságban is foglalkoztunk, a Beruházási Folyamatok Rendszerének (BFR) – az MMK, a MÉK és az ÉVOSZ együttműködésében elkészült és a kormányzat rendelkezésére bocsájtott – tervezetéből több elemet hasznosít, azonban több új elemet is tartalmaz. Ezen új elemek közül kiemelendő a Beruházási Ügynökség létrehozása. Mindez szükségessé teszi az új szabályozás gyakorlatának kialakításában való kamarai közreműködést, amelyhez már megtettük az első lépéseket.*

I.

TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS

**Az állami magasépítési beruházások megvalósításáról szóló 2018. évi CXXXVIII. törvény** – amelyet az Országgyűlés a 2018. december 12-i ülésnapján fogadott el – bevezetője szerint annak érdekében született meg, hogy a részben vagy egészben központi költségvetési forrásból finanszírozott, az állam által történő, magasépítés körébe tartozó beruházások megvalósítása a rendelkezésre álló források hatékonyabb felhasználásával történjenk.

A törvény az általános rendelkezések között **több fogalom meghatározását** tartalmazza. Ezek az alábbiak:

- 1. állami magasépítési beruházás: a kormányzati** magasépítési beruházás, valamint a központi költségvetési támogatás felhasználásával megvalósuló **önkormányzati** magasépítési beruházás;
- 2. kormányzati magasépítési beruházás:** állami vagyoni körbe tartozó ingatlanon, a Kormány irányítása alá tartozó központi költségvetési fejezetek költségvetési forrásaiból megvalósuló magasépítési beruházás;
- 3. központi költségvetési támogatás felhasználásával megvalósuló önkormányzati magasépítési beruházás:** helyi önkormányzati vagyoni körbe tartozó ingatlanon, támogatási jogviszony útján biztosított központi költségvetési forrás felhasználásával, a helyi önkormányzat által megvalósításra kerülő magasépítési beruházás;



4. **magasépítési beruházás:** minden olyan építési beruházás, amely olyan **építmény létrehozására, felújítására, bővítésére vagy átalakítására** irányul, amelynek a meghatározott rendeltetésétől függően a csatlakozó rendezett terepszint felett egy vagy több építményszintje létesül, és magában foglalja azon sajátos építményfajták körébe tartozó építmények létrehozását, felújítását vagy átalakítását is, amelyek a csatlakozó rendezett terepszint alatt az építmény rendeltetésszerű, biztonságos használatához elengedhetetlenek;

5. **magasépítési beruházás előkészítése:** a magasépítési beruházáshoz szükséges tanulmányok, szakvélemények, tervek, dokumentáció elkészítése, engedélyeztetés lefolytatása, a beruházással érintett ingatlanok jogi helyzetének rendezése;

6. **magasépítési beruházás megvalósítása:** a magasépítési beruházás előkészítési szakaszát követő építési tevékenység és az annak megvalósításához szükséges valamennyi járulékos feladat ellátása.

**A törvény széleskörű felhatalmazást ad a Kormánynak:** lehetővé teszi, hogy a **Kormány** a törvény végrehajtására kiadott rendeletében meghatározott magasépítési beruházásokra **kivételt állapítson meg** a törvény alól. A törvény egyúttal felhatalmazza a Kormányt, hogy a kormányzati magasépítési beruházás és a központi költségvetési támogatás felhasználásával megvalósuló önkormányzati magasépítési beruházás **megvalósításának, az abban való közreműködésnek a részletszabályait rendeletében** határozza meg.

Az Országgyűlés a törvényben dönt a **Beruházási Ügynökség létrehozásáról**.

Az állami magasépítési beruházások e törvényben és a Kormány rendeletében meghatározott feladatait **az állam 100%-os tulajdonában álló**, részvénytársasági formában működő, közfeladatot ellátó gazdasági társaság, a **Beruházási Ügynökség** látja el. A társaságot a **Kormány jelöli ki**. A Beruházási Ügynökség működéséhez szükséges **forrást a központi költségvetés** biztosítja. A Beruházási Ügynökség az állam nevében végzett tevékenysége során teljes **személyes költség-, illeték- és igazgatási szolgáltatási díjmentességben** részesül.

A Beruházási Ügynökség az állami magasépítési beruházással összefüggésben bármely érintett hatóságtól, közigazgatási szervtől, közműszolgáltató, közműnyilvántartó és energiaszolgáltató társaságtól, a beruházás előkészítőjétől, egyéb állami tulajdonban álló társaságtól, az érintett állami magasépítési beruházás megvalósításában közreműködő bármely szervezettől **tájékoztatást kérhet**, illetve az érintett szerv részére **intézkedés megtételét javasolhatja**.

A Beruházási Ügynökség által megvalósított **beruházásokkal összefüggő építési, felújítási, átalakítási, bővítési, helyreállítási, korszerűsítési, fejlesztési, bontási és beszerzési tevékenység közfeladatnak** minősül. A Beruházási Ügynökség által megvalósított állami magasépítési **beruházás közérdekű célú fejlesztésnek** minősül.



A **Beruházási Ügynökség a megvalósítója** azoknak a központi költségvetési forrásból finanszírozott magasépítési beruházásoknak is, amelyek során a magasépítési beruházáshoz szükséges ingatlan megállapodás alapján az állam részére biztosított.

### **A Beruházási Ügynökség feladatai**

A Beruházási Ügynökség a kormányzati magasépítési beruházások megvalósítása során az **állam javára és nevében jár el**. Az általános szabály alól azonban a **Kormány tehet kivételt**: a Kormány **egyedi határozatában** kormányzati magasépítési beruházások megvalósítójának a Beruházási Ügynökség helyett **más szervet is kijelölhet**.

A Beruházási Ügynökség – **mint a kormányzati magasépítési beruházások megvalósítója** – az alábbi **feladatokat** látja el:

a) **közreműködik** – a Kormány e törvény végrehajtására kiadott rendeletében foglaltak szerint – a kormányzati magasépítési **beruházás előkészítésében és ellátja a tervellenőri feladatokat**;

b) a kormányzati magasépítési beruházások megvalósítása során **ellátja az építetetői feladatokat**;

c) a kormányzati magasépítési beruházások kivitelezése során **gondoskodik az építési műszaki ellenőri tevékenység ellátásáról**.

(4) A **Kormány egyedi határozatában kijelölheti a Beruházási Ügynökséget** a kormányzati magasépítési beruházások **előkészítési feladatainak elvégzésére is**. Azaz: az előkészítést alapszabályként valamely minisztérium látja el, a Beruházási Ügynökség csak akkor, ha erre a Kormány külön kijelöli.

A **Beruházási Ügynökség** a feladatkörében eljárva **különösen az alábbi feladatokat** látja el:

a) **véleményezi**, és egyetértése esetén **jóváhagyja** a kormányzati magasépítési beruházások megvalósításához szükséges **tervezési programot, tervet, dokumentációt**;

b) előkészíti és lefolytatja a kormányzati magasépítési beruházások megvalósítására vonatkozó **közbeszerzési eljárásokat**;

c) gondoskodik az **építési műszaki ellenőri tevékenység** ellátásáról;

d) megköti a kormányzati magasépítési beruházások megvalósítására vonatkozó **szerezéseket**;

e) gondoskodik az **üzempróbák** lefolytatásáról, **üzembe helyezésről**;

f) **megvalósulási dokumentációt** készített;

g) gondoskodik a **műszaki átadás-átvétel** lebonyolításáról;

h) **közreműködik a használatbavételi engedélyezési eljárásban és az egyéb szükséges hatósági engedélyezési eljárásokban**;



- i) beruházásonkénti **pénzügyi nyilvántartást** vezet a beszámolási kötelezettségek teljesítése és a Kormány tájékoztatása érdekében;
- j) az állam nevében kötött szerződések esetén a központi költségvetés terhére **kifizetést** teljesít;
- k) közreműködik a **szavatossági és jótállási jogok** érvényesítésében.

Fontos szabály, hogy a Beruházási Ügynökség **feladatai elvégzéséhez közreműködőt** vehet igénybe.

Egyes esetekben a törvény arról rendelkezik, hogy a Beruházási Ügynökség ellátja a feladatot (pl. tervellenőrzés), más esetekben arról, hogy a Beruházási Ügynökség gondoskodik a feladat ellátásáról. Valójában mindkét esetkörben – azaz a tervellenőrzés és a műszaki ellenőrzés körében is - igen nagy valószínűséggel **külső közreműködők igénybe vételére** kerül sor, mivel a Beruházási Ügynökség előtt álló feladatok nagyságrendje mást nem tesz lehetővé. Ezért a gyakorlat szempontjából igen fontos rendelkezés, hogy a Beruházási Ügynökség valamennyi feladata elvégzéséhez közreműködőt vehet igénybe.

Külön kérdés, hogy a **közreműködők kiválasztása** – figyelemmel a Beruházási Ügynökség feladatkörébe tartozó beruházások értékére - minden bizonnyal a közbeszerzésre vonatkozó szabályok szerint történik majd.

A Beruházási Ügynökség a  **folyamatban lévő beruházások előkészítésébe is belép**, ennek körülményeit a törvény rendezi.

A kormányzati magasépítési beruházások előkészítésével összefüggő feladatokat ellátó előkészítő-építető által **beruházás előkészítése érdekében megkötött szerződésekben** a kormányzati magasépítési beruházás megvalósítására vonatkozó **közbeszerzési eljárás megkezdését megelőzően**, a kivitelezési dokumentáció Beruházási Ügynökség általi jóváhagyásával egy időben a **Beruházási Ügynökség** e törvény erejénél fogva **az előkészítő-építető helyébe lép**. Ehhez a szerződésben részes harmadik fél hozzájárulása nem szükséges. A Beruházási Ügynökség a kormányzati magasépítési beruházás előkészítő-építetője helyébe lép **a hatósági engedélyek tekintetében is**.

A Beruházási Ügynökség a kormányzati magasépítési beruházás megvalósításához szükséges **ingatlant** az állam nevében eljárva, az állam javára polgári jogi úton **megszerezheti**. Ennek sikertelensége esetén az állam nevében az ingatlan **kisajátítását** kezdeményezi az állam javára.

Az állam tulajdonába és a **Beruházási Ügynökség tulajdonosi joggyakorlása** alá kerülnek a törvény erejénél fogva a kormányzati magasépítési **beruházásokhoz szükséges**, a Beruházási Ügynökség által megszerzett **ingatlanok**, azok tartozékaival és alkotórészeivel együtt. A Beruházási Ügynökség tulajdonosi joggyakorlásába kell adni a kormányzati magasépítési beruházások megvalósításához szükséges – a Kormány határozatában megjelölt – állami tulajdonú ingatlanokat is.



A Beruházási Ügynökség tulajdonosi joggyakorlásának időtartama alatt a Beruházási Ügynökség által az állam 100%-os tulajdonában álló, a Beruházási Ügynökség tulajdonosi joggyakorlása alatt álló ingatlanon felépített **új építmény az állam 100%-os tulajdonába kerül.** A Beruházási Ügynökség **tulajdonosi joggyakorlása** a létrejött építmény **műszaki átadás-átvételének lebonyolítását követően,** a munkaterület kivitelező által a Beruházási Ügynökség részére történő visszaadását követő napon e törvény erejénél fogva **megszűnik.** A vagyonelemeket **az új tulajdonosi joggyakorló könyveiben, nyilvántartásában** kell feltüntetni, a Beruházási Ügynökség által nyilvántartott – befejezetlen beruházás – könyv szerinti értékén.

A Beruházási Ügynökség az **államháztartás rendszerébe tartozik,** azonban több éves kötelezettségek vállalására is képesnek kell lennie. Ezt is rendezi a törvény.

A Beruházási Ügynökség **állam nevében való tevékenysége során** az államháztartás központi alrendszerére vonatkozó, **az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben** (a továbbiakban: Áht.) és az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló kormányrendeletben előírt gazdálkodási **szabályokat kell alkalmazni.** A Beruházási Ügynökség által az állam nevében megvalósítandó kormányzati magasépítési beruházások esetén **a több év vagy a költségvetési éven túli év kiadási előirányzatai terhére vállalható kötelezettségek felső korlátját a Kormány egyedi határozatában** állapítja meg. A központi költségvetésről szóló törvény **önálló fejezetként** tartalmazza a Beruházási Ügynökség állam nevében végzett feladatainak költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait. **Beruházási tartalékot** kell képezni a beruházások tervezettől eltérő ütemű elszámolásának kezelésére és a jóváhagyott vagy új beruházások kapcsán év közben meghozott kormányzati döntések finanszírozására.

### **A Beruházási Ügynökség kulcsszerepet kap a meghatározott értékhatáron felüli önkormányzati beruházásokkal kapcsolatban is.**

Ha a helyi önkormányzat az e körbe tartozó magasépítési beruházást **központi költségvetési támogatás felhasználásával** valósítja meg, a magasépítési beruházás megvalósítása során – ha a Kormány másképp nem dönt – a Beruházási Ügynökség a Kormány rendeletében meghatározott **feladatokat kizárólagos joggal** látja el. A Beruházási Ügynökségnek tehát e feladatok ellátását nem kell közbeszerzési eljárásban elnyernie. Ugyanakkor a Beruházási Ügynökség ezen feladatokhoz is **közreműködőt vehet igénybe.**

A törvény **a Kormányt hatalmazta fel, hogy jelölje ki a Beruházási Ügynökséget,** továbbá állapítsa meg az állami magasépítési beruházások kivételi körét, a Beruházási Ügynökség által megvalósítandó kormányzati magasépítési beruházások körét, valamint a Beruházási Ügynökség által ellátandó feladatok körét és azok részletes szabályait, továbbá, hogy állapítsa meg az állami magasépítési beruházások fázisait és a kormányzati magasépítési beruházások kormányzati döntés-előkészítésének rendjét.

### **A hatályba lépésre vonatkozó rendelkezések differenciáltak:**



- a törvény rendelkezéseinek zöme **2019. január 1-jén lép hatályba**,
- **kivéve az önkormányzati beruházásokra vonatkozó rendelkezéseket, amelyek 2020. január 1-jén lépnek hatályba**,
- a törvényben foglaltakat **nem kell alkalmazni** a részben vagy egészben az **Európai Unió 2014–2020-as operatív programja** és az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz forrásainak terhére finanszírozott állami magasépítési beruházás esetén,
- a törvényben foglaltakat azon állami magasépítési beruházások esetén **kell 2019. január 1-jétől alkalmazni**, amelyek esetében a megvalósításra irányuló **közbeszerzési eljárás 2019. január 1-jét követően indul**.

## II.

### *A VÉGREHAJTÁSRA KIADOTT KORMÁNYRENDELETI SZABÁLYOZÁS*

**A Kormány a törvény felhatalmazása alapján a 299/2018. (XII. 27.) Korm. rendeletet adta ki az állami magasépítési beruházásokról**

A Kormány Beruházási Ügynökségként a **BMSK Beruházási, Műszaki Fejlesztési, Sportüzemeltetési és Közbeszerzési Zártkörűen Működő Részvénytársaságot** jelöli ki.

**A Beruházási Ügynökség feladatai az állami magasépítési beruházások megvalósítása során**

- a Beruházási Ügynökség a **megvalósítója** azoknak a kormányzati magasépítési beruházásoknak, amelyek **kivitelezési becsült értéke meghaladja** a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: **Kbt.**) **113. § (5) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárt**;
- **ezen túl – a becsült kivitelezési értéktől függetlenül - a Beruházási Ügynökség a megvalósítója a Kormány által elfogadott, programszerűen megvalósítandó kormányzati magasépítési beruházásoknak**;
- e kormányzati magasépítési beruházások esetén az **előkészítési dokumentumok** elkészítésére irányuló, illetve e dokumentumok elkészítését magába foglaló **beszerzési és közbeszerzési eljárások** járulékos közbeszerzési szolgáltatója kizárólagos joggal a Beruházási Ügynökség.

A központi költségvetési támogatás felhasználásával megvalósuló **önkormányzati** magasépítési beruházások esetén, amelyek kivitelezési becsült értéke meghaladja a Kbt. 113. § (5) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárt, a beruházás **tervelenőre, beruházás-lebonyolítója és építési műszaki ellenőre**, valamint **járulékos közbeszerzési szolgáltatója kizárólagos joggal** a Beruházási Ügynökség. A rendelkezés alapján a Beruházási Ügynökség e feladatokat **közbeszerzési eljárás nélkül** jogosult ellátni. E feladatok elvégzése során is jogosult azonban **közreműködőket igénybe venni**, ami - a feladatok nagyságrendje miatt – elkerülhetetlen is lesz.

A kormányrendelet meghatározza azokat a beruházásokat, amelyek **nem tartoznak a Beruházási Ügynökséghez**. Ilyenek azok az állami magasépítési beruházások, amelyek



előkészítésének és megvalósításának részletszabályait külön törvény határozza meg, ideértve a kapcsolódó térségfejlesztéssel összefüggő magasépítési beruházásokat; a honvédelmi, katonai, valamint nemzetbiztonsági célú és rendeltetésű építményeket érintő beruházások; a külképviseleteken, illetve a diplomáciai célú építményeken megvalósuló állami magasépítési beruházások, valamint a törvényben meghatározott kivételek.

A kormányrendelet – láthatóan figyelemmel a BFR tartalmára is - az alábbiak szerint határozza meg **az állami magasépítési beruházások előkészítési és megvalósítási szakaszait:**

**Az előkészítés fázisai:**

- a) megvalósíthatósági tanulmány készítése,
- b) fenntartási és üzemeltetési modell kidolgozása,
- c) hatástanulmány, szakvélemények, szakértői tanulmányok készítése,
- d) beruházási terv készítése,
- e) tervezési program elkészítése,
- f) költség- és időkalkuláció elkészítése,
- g) helyszínvizsgálat lefolytatása,
- h) beruházási program elkészítése,
- i) beruházási alapokmány és program elfogadása,
- j) tervpályázat lebonyolítása,
- k) településrendezési eszközök elkészítése, a beruházással érintett ingatlan jogi helyzetének rendezése,
- l) vázlattevé készítése,
- m) jóváhagyási terv készítése,
- n) engedélyezési dokumentáció készítése,
- o) engedélyeztetés lefolytatása,
- p) kivitelezési dokumentáció elkészítése.

**A megvalósítás fázisai:**

- a) az állami magasépítési beruházás megvalósítására vonatkozó közbeszerzési eljárások előkészítése és lefolytatása,
- b) az állami magasépítési beruházás megvalósítására vonatkozó szerződések előkészítése és megkötése,



- c) az építési műszaki ellenőri tevékenység ellátása,
- d) az üzempróbák lefolytatása, üzembe helyezés,
- e) megvalósulási dokumentáció készíttetése,
- f) a műszaki átadás-átvétel lebonyolítása,
- g) a használatbavételi engedélyezési, illetve tudomásulvételi eljárásban való közreműködés,
- h) a szavatossági és jótállási jogok érvényesítése.

A szabályozás kiemelt fontosságot tulajdonít a kormányzati magasépítési beruházások **kormányzati döntés-előkészítési rendjének.** Ennek jegyében rendezi az eljárási szabályokat.

**Az előkészítés jelentőségének felismerését** jelzi, hogy a **Kormány a megfelelően előkészített, kivitelezési dokumentációval rendelkező kormányzati magasépítési beruházások megvalósítását hagyja jóvá.** A kormányzati magasépítési beruházás előkészítőjének személyére, az előkészítésére irányuló kormány-előterjesztés tartalmára, az előkészítéséről szóló kormánydöntésre a **Beruházás Előkészítési Alap felhasználásáról szóló kormányrendeletben** foglaltakat kell alkalmazni. A Kormány a kormányzati magasépítési beruházás előkészítéséről szóló döntése szerinti határozatában rendelkezhet arról, hogy a kormányzati magasépítési beruházás előkészítési fázisának befejezését követően **a kivitelezési dokumentációt jóvá kívánja hagyni.**

A kormányzati magasépítési beruházás **előkészítője** (előkészítő, építtető) együttműködik a kormányzati magasépítési beruházás előkészítése során a Beruházási Ügynökséggel, valamint a Kormány határozatában megjelölt, leendő vagyonkezelőjével, üzemeltetőjével. A rendelkezés arra utal, hogy **a kormányzat az eddigiéknél nagyobb súlyt helyez az üzemeltető – előrehozott – közreműködésének is.**

A Beruházási Ügynökség, a leendő vagyonkezelő és üzemeltető véleményezi a beruházás előkészítési dokumentációit, illetve a **Beruházási Ügynökség jóváhagyja az engedélyes dokumentációt,** valamint a **kivitelezési dokumentációt,** egyet nem értése esetén pedig kéri a megküldött dokumentáció átdolgozását vagy kiegészítését a dokumentáció vitatott pontjainak és indokainak megjelölésével. A beruházás előkészítője – azaz az érintett miniszter – és a Beruházási Ügynökség közötti **véleményeltérés esetén a Kormány dönt.**

A kormányzati magasépítési beruházás **tervellenőre kizárólagos joggal a Beruházási Ügynökség.** A Beruházási Ügynökség a tervelőri tevékenység során ellenőrzi a beruházás terveinek, dokumentációjának tartalmát az építés minőségének, a szakszerű kivitelezés biztosításának, valamint az egyéb jogszabályokban meghatározott követelményeknek az érvényre juttatása érdekében. Hangsúlyozandó: e rendelkezés arra biztosít jogot a Beruházási Ügynökségnek, hogy **közbeszerzési eljárás nélkül** lássa el a tervelőrzés feladatát. E feladat ellátása során is lehetséges – a beruházások várható nagyságrendje miatt pedig elkerülhetetlen – lesz külső **közreműködők igénybe vétele.**





A kivitelezési tervdokumentációhoz kötődik a **költségvetés jóváhagyása**. A kivitelezési dokumentációhoz szükséges költségvetést a Beruházási Ügynökség költségszakértő útján véleményeztetni, és azt a kivitelezési dokumentáció keretében hagyja jóvá.

Az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter (feltételes közbeszerzési eljárás alapján) kezdeményezi a **Kormány döntését a kormányzati magasépítési beruházás megvalósítása érdekében**. A Kormány egyedi határozatban dönt a kormányzati magasépítési beruházás megvalósításáról, az ahhoz szükséges **kötelezettségvállalás** összegéről, továbbá minden olyan kérdésről, amely a kormányzati magasépítési beruházás megvalósítása érdekében szükséges.

Az előkészítésért felelős személy és a Beruházási Ügynökség köteles együttműködni. Ennek keretében

- **az előkészítésért felelős személy** az előkészítést elrendelő kormánydöntést követően **negyedévente tájékoztató jelentést készít a Beruházási Ügynökség számára az előkészítés helyzetéről**, továbbá tájékoztatás céljából megküldi a Beruházási Ügynökség részére a tervezési programot, az engedélyezési dokumentációt, a kivitelezési dokumentációt, továbbá a végleges építési engedélyt;
- a Beruházási Ügynökség **a kivitelezés során negyedévente tájékoztató jelentést készít az előkészítésért felelős személy részére**, illetve külön is tájékoztatja, ha a teljesítési határidőt befolyásoló körülmény merül fel;
- a Beruházási Ügynökség továbbá a döntéshozatal előtt kikéri az előkészítésért felelős személy véleményét a **műszaki tartalom változására**, illetve a szerződés módosítására vonatkozó döntés meghozatalát megelőzően.

Fontos, hogy a **Kormány** e rendelete szerinti eljárásrend alkalmazása alól **egyedi határozatában felmentést adhat**.

A rendelet **2019. január 1-jén lép hatályba**, kivéve az önkormányzati beruházásokat érintő néhány rendelkezést, amelyek 2020. január 1-jén lépnek hatályba.