



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma:	106.K.703.838/2025/20.
Felperes:	Polgári Termikus Hulladékhasznosító Erőmű Kft. (4090 Polgár, Hajdú út 40.)
A felperes képviselője:	Livo Ügyvédi Iroda (3527 Miskolc, József Attila út 57. III. em., eljáró ügyvéd: dr. Livo Gergely)
Alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője:	dr. Fáry Zoltán kamarai jogtanácsos
Alperesi érdekelt:	Közbeszerzési Hatóság Elnöke (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperesi érdekelt képviselője:	dr. Demendi Ágnes kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	közbeszerzési ügyben hozott D.470/17/2025. számú határozat jogszerűségének vizsgálata

Í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 50.000 (ötvenezer) forint, az alperesi érdekeltnek 50.000 (ötvenezer) forint perköltséget.

Kötelezi a felperest, hogy az esedékesség napjáig fizessen be az állami adó- és vámhatóság illetékbevételi számlájára 30.000 (harmincezer) forint eljárási illetéket.

A Fővárosi Törvényszék tájékoztatja a felperest, hogy a fizetendő illeték a határozat jogerőre emelkedését követő 60. napon válik esedékessé.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes egy 2008-ban magánberuházásként létrejött gazdasági társaság. A főtevékenysége: villamosenergia-termelés nem megújuló energiaforrásból. A felperes az elektronikus közbeszerzési rendszerben (a továbbiakban: EKR) a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 5. § (4) bekezdése szerinti ajánlatkérő szervezetként van regisztrálva.
- [2] A felperes azon szándék mentén jött létre, hogy az Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2003-2008. évi programja az Észak – Alföldi Régióban előirányozta egy gumihulladék hasznosító erőmű megvalósítását. A felperes 2014-ben kapott hatósági engedélyt gépjármű

gumiabroncsok és műszaki-ipari gumihulladékok égetésével villamos energia termelésére. A felperes a cégszerkezetében, tulajdonlásában történt változások mellett folyamatosan küzdött üzemelési nehézségekkel. 2017. május 16-i hatállyal a – Magyar Állam kizárólagos tulajdonában álló – NHSZ Nemzeti Hulladékgazdálkodási Szolgáltató Kft. tulajdonába került. A tulajdonos beruházásokat eszközölt, de ennek ellenére a cég nem termelt nyereséget, a CO2 kibocsátásért jelentős költségeket fizetett, amit a tulajdonos állt. (2019. áprilisában ezen fizetési kötelezettség alól mentességet kapott.) Tevékenysége 2020. évben RDF (Refuse Derived Fuel - a települési és ipari hulladékok válogatása után fennmaradó, nagy fűtőértékű, főként műanyagot, papírt és textilt tartalmazó másodlagos tüzelőanyag) égetéssel bővült, a gazdálkodása azonban továbbra is veszteséges. 2023. január 9-étől az Általános Vagyonkezelő Kft. lett a tulajdonosa, amelynek egyedüli tagja 2023. június 29-étől a Magyar Állam, tulajdonosi jogait pedig az Energiaügyi Minisztérium gyakorolja.

[3] A 2020-as gazdasági évben a felperes jegyzett tőkéje 15.100.000 Ft, üzemi (üzleti) tevékenységének eredménye -2.524.000 Ft volt, 1.604.464.000 Ft rövid lejáratú kötelezettséggel rendelkezett. A tulajdonos a jegyzett tőkét 1.000.000 Ft értékben, a tőketartalékot 328.000.000 Ft értékben emelte, amit egy másik gazdasági társaság beolvadásával biztosított.

A felperes jegyzett tőkéje így a 2021-es évben 150.000.000 Ft-ra emelkedett. A beszámolója szerint a „tőkeszerkezet az előző évhez képest a külső források felé tolódott el”. A felperes termékértékesítésének nettó árbevétele 2021-ben: 1.144.543.000 Ft, üzemi (üzleti) tevékenységének eredménye: -18.274.000 Ft, a pénzügyi műveletek eredménye: -95.691.000 Ft volt, a tulajdonossal szemben 1.651.420.000 Ft összegű rövid lejáratú kötelezettsége állt fenn.

A 2022. évben az adózás előtti és adózott eredménye: 10.597.000 Ft, a pénzügyi műveletek eredménye: -290.295.000 Ft volt, a tulajdonosával szemben (2022. december 31-én) 1.479.145.000 Ft, továbbá egy másik, szintén közvetetten állami tulajdonban lévő céggel (AVE Magyarország Kft.) szemben 800.595.000 Ft meghosszabbított futamidejű kölcsöntartozása állt fenn.

A 2023. évben a felperes üzemi (üzleti) tevékenységének eredménye és adózott eredménye megint negatív lett (-56.708.000 Ft, illetve -605.937.000 Ft); a rövid lejáratú kölcsönei – azáltal, hogy az 2023.01.29-ével az AVE Magyarország Kft. jogutódja az NHSZ Kft. lett, az NHSZ Kft. tőkekivonás jogcímen átruházta az üzletrészét az Általános Vagyonkezelő Kft.-nek, így a 2022-ben fennálló hosszú lejáratú kötelezettségek, az NHSZ Kft.-vel szembeni 1 479 145 eFt, valamint az AVE Magyarország Kft.-vel szembeni 800 595 eFt, az Általános Vagyonkezelő Kft.-hez kerültek – hosszú lejáratúvá váltak, a tulajdonossal szemben pedig 2.953.538.000 Ft kölcsöntartozása keletkezett.

2024-ben a tulajdonosa követelésátruházással 390.733.000 Ft pótbefizetést teljesített, mivel a felperes saját tőkéje a 2023. évi eredményadatok alapján negatív előjelű volt.

[4] Az alperesi érdekelt – az Állami Számvevőszék megkeresése alapján – a felperes ajánlatkérői minőségének vizsgálatára eljárást indított, majd 2025. június 17-ei határidővel felhívta a felperest az ajánlatkérői nyilvántartásba történő bejelentkezésre, mely határidő eredménytelenül telt el. Az alperesi érdekelt 2025. augusztus 7-én az alperes hivatalbóli eljárását kezdeményezte annak megállapítása iránt, hogy a felperes megsértette a Kbt. 26. § (1) bekezdésben foglalt azon kötelezettségét, hogy magát a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérőként az EKR-be bejelentse.

Az alperes határozata

[5] Az alperes a 2025. szeptember 25-én kelt D.470/17/2025. számú határozatával megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 26. § (1) bekezdését, és felhívta, hogy a határozat kézbesítését követő 30 napon belül értesítse a Közbiztosítási Hatóságot a Kbt. hatálya alá

- tartozásáról az EKR-ben történő regisztráció útján, valamint 1.000.000 Ft bírsággal sújtotta.
- [6] Indokolása szerint azt kellett vizsgálnia, hogy a felperes megfelel-e a Kbt. 5. § (1) bekezdés *e*) pontja szerinti, ún. közjogi intézményi ajánlatkérői státusz azon feltételének is, hogy nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hozták létre vagy bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, figyelemmel arra, hogy ezen rendelkezés másik két feltételének való megfelelése nem volt vitatott. A 1704/2021. (X. 6.) Korm. határozattal elfogadott Magyarország Országos Hulladékgyűjtési Tervében (a továbbiakban: OHT) rögzítettek alapján a gumihulladék energetikai hasznosítására irányuló tevékenység állami feladat, amelynek megvalósításáról az állam gondoskodik. Az OHT alapján ezen feladatot az állam is közérdekűnek tekintette, mert a társadalom széles köre számára fontos, azt az állam a cég üzletrészei 100%-ának megszerzésével magára vállalta és a gumihulladék energetikai hasznosítását – a felperes nyilatkozata szerint – kizárólag a beszerző útján valósítja meg. A felperes által végzett gumihulladék energetikai hasznosítása közérdekű tevékenységnek minősül.
- [7] A felperes érvelésére reagálva rögzítette, hogy azt nem vitatja, hogy a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Hulladék tv.) a hulladékhasznosítást nem minősíti állami „közfeladatnak”, illetve azt sem, hogy a „hulladékok végső kezelése piaci alapon működő szereplők bevonásával történik”, ugyanakkor a Kbt. 5. § (1) bekezdés *e*) pontja alapján nem annak van jelentősége, hogy a beszerző által ellátott feladatot a jogszabály állami közfeladatnak minősíti-e, hanem annak, hogy a szervezet bármilyen mértékben közérdekű tevékenységet lát-e el.
- [8] Az uniós jog és joggyakorlat – a 2014/24/EU irányelv (10) preambulumbekkezdése, a 2. cikk (1) bekezdés 1. és 4. pontjai, az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) ítéletei (C-44/99; C-360/96.; C-373/00; C-155/19., C-156/19.) alapján – a közjogi intézményi státuszhoz az is szükséges, hogy a végzett tevékenység bármely mértékben nem ipari vagy kereskedelmi jellegű legyen. Ennek megállapításához megvizsgálta a felperes 2020-2024-ben végzett gazdálkodását és a felperes pénzügyi beszámolóit és mérlege alapján (amelynek számadatait határozatában részletesen rögzítette) megállapította, hogy a felperes az állami közérdekű feladatellátás megkezdésével egyidejűleg, és azóta folyamatosan, pénzügyi eszközökkel – állami cég által biztosított saját tőkeemelés, tőketartalék rendelkezésre bocsátása, a saját tőke törvényi minimum alá csökkenése esetén pótbefizetés teljesítése, a rövid lejáratú kölcsönszerződések hosszú lejáratúvá alakítása, követelésátruházás – végső soron állami forrásból olyan segítséget kap, amellyel gazdálkodása és feladatellátása fenntartható, a felperes működtetését az állami tulajdonnal működő fenntartó fontosnak tartotta. Mindez alátámasztja, hogy a felperes bizonyos mértékben közérdekű nem ipari, kereskedelmi jellegű tevékenységet végzett. A felperes ezért a Kbt. 5. § (1) bekezdés *e*) pontja szerinti ajánlatkérőnek minősül, az alperesi érdekelt felé az ajánlatkérői nyilvántartásba történő bejelentkezési kötelezettsége áll fenn, amelynek elmulasztására tekintettel a Kbt. 165. § (2) bekezdés *d-e*) pontjai alapján a jogsértés megtörténtét megállapította és a Kbt. 165. § (3) bekezdés *a*) pontja szerint felhívta a törvénynek megfelelő eljárásra, továbbá a Kbt. 165. § (6) bekezdés *e*) pontja alapján – a Kbt. 165. § (7) bekezdése és (11) bekezdése alkalmazásával – bírságot szabott ki.

A kereset, a védírat, az érdekelt észrevétele

- [9] A felperes a határozatot keresettel támadta, melyben elsődlegesen annak megváltoztatását és a jogsértés hiányának megállapítását, a jogkövetkezmények mellőzését, másodlagosan a határozat megsemmisítését és szükség esetén az alperes új eljárásra kötelezését kérte. Perköltséget is igényelt a csatolt megbízási szerződés alapján.
- [10] Hivatkozása szerint az alperes téves jogértelmezés alapján jutott arra a következtetésre, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés *e*) pontja szerinti ajánlatkérőnek minősül, a tényállást az általános

közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 62. § rendelkezéseinek és a 3. §-nak nem megfelelően tárta fel, megállapításai alaptalan feltételezések, amelyek nincsenek bizonyítékkal kellően alátámasztva.

- [11] Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU Irányelv [a továbbiakban Közbeszerzési Irányelv] (10) preambulumbekzdése szerint az olyan szerv, amely szokásos piaci feltételekkel működik, nyereségorientált és a tevékenységek végzésétől eredő veszteségeket maga viseli, nem tekintendő közjogi intézménynek, mivel azok a közérdekű célok, amelyek teljesítésére létrehozták vagy amelyek teljesítésével megbízták gazdasági vagy üzleti jellegűnek minősülhetnek. Az EUB vonatkozó ítéletei (C-360/96., C-283/00, C-373/00) azokat a szervezeteket igyekeznek „megragadni”, amelyek állami befolyásnak kitett ún. nem piaci kereskedelmi cégek, tekintve, hogy a tipikus versenyorientált piaci szereplők esetén a versenypiaci nyomás közbeszerzési szabályok alkalmazása nélkül is kikényszeríti a gazdasági megfontolásokon és hatékonyságon alapuló döntéseket, beszerzéseket.
- [12] A közérdekűség körében vizsgálendő a gazdasági környezet, a versenyfeltételek megléte, a profitorientált vagy nonprofit jelleg, az üzleti kockázatok viselésének feltételrendszere. Esetében nem áll fenn az a feltétel, hogy lenne olyan közérdekű cél, amelynek teljesítésére létrehozták vagy amellyel megbízták, és a tevékenysége ipari és kereskedelmi jellegű. Profitorientált, tevékenységét a piaci szempontok alapján alakítja, nem alkalmaz rögzített árakat és versenykörülmények között működik. Főtevékenysége – közhitelű nyilvántartási adattal igazolhatóan – villamosenergia termelés nem megújuló forrásból, amelyet profitszerzés céljából állít elő, és kereskedelmi forgalomban, versenyfeltételek között értékesít 2014 óta. Az alperes nem vizsgálta megfelelően a tevékenységét, a határozat tévesen tartalmazza, hogy 2020. december 23. óta rendelkezik kiserőművi összevont engedéllyel, mert azzal már 2014. szeptember 1. óta rendelkezik és tévesen állítja, hogy villamosenergia-kereskedelemmel foglalkozik, mert ilyen tevékenységet nem végez. Nem támasztotta alá bizonyítékokkal, hogy létrehozatalának és tevékenységének valódi célja a keletkező gumihulladék ártalmatlanítása. Azért hangsúlyozta az alperes a gumihulladék-hasznosítást főtevékenységként, hogy ezzel támaszthassa alá a tevékenység közérdekű jellegét.
- [13] A jogbiztonság azt kívánja, hogy egy gazdasági társaság közérdekű jellegét jogszabály vagy egyéb állami szabályozó eszköz állapítsa meg. A hulladékhasznosítás a hulladékgazdálkodás szabályozási körébe tartozik, a Hulladék tv. pedig pontosan meghatározza, hogy mely hulladékgazdálkodási tevékenységek tartoznak az állami közfeladatok körébe, amelyeket kizárólag koncesszor jogosult koncessziós társaság útján ellátni. A közérdeket a hulladékgazdálkodás területén a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási és intézményi résztvékenységek jelenítik meg [Ht. 2. § (1) bekezdés, 27b. pont, 26b, 26c], ennek alperesi felülírása jogsértő. Tevékenysége nem közcélú, nem nonprofit, nem végez közszolgáltatást és nem lát el közfeladatot. Amennyiben tevékenységének vannak is a környezetre, társadalomra nézve pozitív irányú hozadéka, azok nem szolgálhatnak arra, hogy a hatóság a tevékenységét közérdekűnek minősítse. Ha ez így lenne, minden olyan gazdasági társaságot, amely hozzájárul a környezeti terhelés csökkentéséhez, közérdekű tevékenységet végző szervezetnek kellene minősíteni. Az alperes hivatkozik ugyan a szabályozási környezetre, de konkrétan nem jelöli meg azon jogszabályokat, amelyeket relevánsnak tart a közjogi jelleg megállapításához. A hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok rendelkezései a határozatból hiányoznak, e körben sem tényállás-bizonyítási, sem indokolási kötelezettségének nem tett eleget az alperes.
- [14] Tevékenysége közérdekű jellegére vonatkozóan kifejtett alperesi megállapítások megalapozatlanok. Az alperes tévesen vezette le az OHT-ból, hogy a gumihulladék energetikai hasznosítása állami feladat, az OHT nem tesz ilyen megállapítást. A 4.8.3. pont szerinti cselekvési irányban nem került rögzítésre olyan célkitűzés, mely kiemelten a gumihulladék energetikai hasznosítására vonatkozna és uniós hasznosítási célérték sincs. Az

OHT – valamint a Ht. 53/A. § (4) bekezdés és a 80/2023. (III. 14.) Korm.r. 3. § (1) bekezdés, 4. § (1) bekezdés – szerint az állam kizárólagos gazdasági tevékenységek közé tartozó állami hulladékgazdálkodási közfeladatot koncesszor végez az egész ország területén (MOHU MOL Hulladékgazdálkodási Zrt.). A koncessziós modellben a hulladékhasznosítás és ártalmatlanítás nem képezi a koncesszió tárgyát (OHT 38. oldal), a közfeladat terjedelme a hulladékok kezelésre történő átadásával ér véget. A 3345/2023. (VII.5.) AB határozat szerint a nem települési hulladék gyűjtése és kezelése továbbra is piaci tevékenység marad. A felperes nem koncessziós társaság, ezért közfeladatellátásra nem jogosult. Tevékenysége nem tekinthető azon az alapon közérdekűnek, hogy a hulladékgazdálkodási rendszer résztvevőjeként hulladékot hasznosít. Az alperes tévesen értelmezi a kezelés, ártalmatlanítás, hasznosítás fogalmait is, és nem vizsgálta a hulladékhasznosítási piacot, ezen belül a gumihulladék energiahasznosítása piacát. A határozatban az OHT 178. oldaláról idéz, amely a hulladékgazdálkodási közvetítő szervezetről szól, a felperes azonban nem minősül közvetítő szervezetnek (EK Irányelv 3. cikk 8. pont, Ht. 2. § 38. pont). A határozat nem tartalmaz megállapítást arra vonatkozóan, hogy mely bizonyítékok alapján jutott arra a következtetésre, hogy az állam a cég üzletrészei 100 %-ának megszerzésével magára vállalta és a gumihulladék energetikai hasznosítását kizárólag a felperes útján valósítja meg. Ez csak feltételezés, amivel ellentétben állnak az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer (OKIR) adatai és az OHT megállapításai. Annak megállapításához, hogy Magyarországon kik végeznek gumihulladék energetikai hasznosítási tevékenységet, nem elegendő az eljárásban tett nyilatkozata vagy egy honlap marketing célú bejegyzésének figyelembevétele, a hatóságnak bizonyítási eljárást kell lefolytatnia. Az OKIR adatai alapján a felperessel azonos kódú hulladék (19 12 04) és hasznosítás (R1- elsődlegesen tüzelőanyagként történő felhasználás előkezelt gumi, valamint RDF hulladékokból történő energiaelőállítás égetéssel) 2023-ban 43.156 tonna volt, amelyből az ő engedélyezett hasznosítása 27.500 tonna. A fennmaradó 15.656 tonna hasznosítást más vagy mások végezték. Ugyanezen hulladék ugyanilyen hasznosítására további három cégnek van Magyarországon engedélye. Az OHT 4.1.1.3. pontja az RDF energetikai hasznosítása körében rögzíti, hogy – másik három erőmű mellett – (a felperes) kisebb energetikai hasznosító létesítmény. Tehát az RDF energia hasznosítása tekintetében nincs egyedül Magyarországon, és az OHT azt nem teszi állami feladattá.

[15] A közérdekű tevékenységre tehát nem vonható le a következtetés sem az OHT-ből, sem jogszabályból. A közérdekű tevékenység nem egyszerűsíthető le olyan tevékenységre, amelyet az állam fontosnak tart. Az uniós joggyakorlat a háztartási hulladékok elszállítása és kezelése tekintetében állapította meg, hogy az közérdekű szükségletnek minősülhet. Az Agner ügyben a távhőszolgáltatás közérdekű közszolgáltatás. A felperesi tevékenység azonban nem olyan jellegű, amit az államnak mindenképpen biztosítani kell, tevékenysége egyértelműen ipari-kereskedelmi jellegű, abból teljesen hiányzik a közszükségleti-közérdekű elem. Az nyilvánvaló, hogy az elhasznált gumiabroncsok hasznosítása jelentős környezeti előnyökkel járhat, ettől azonban nem válik közérdekűvé.

[16] Az alperes csak vélelmezi a vizsgált feltétel fennállását, a „bármely mértékben” fordulatot túlságosan kiterjesztően értelmezi, ami nem felel meg az Irányelv közjogi intézmény fogalmának. Az állami finanszírozásra az eljárásban nem tett elismerő nyilatkozatot. Az alperes keveri a meghatározó állami befolyást és az állami finanszírozást, mely utóbbira nem folytatott vizsgálatot és azt nem bizonyította. A gazdálkodását érintően az alperes csak abból a célból vizsgálta beszámolóit, hogy azokból tévesen a tevékenységét közérdekűnek mutassa be. 2020-ban beolvadással volt érintett, ennek alapján emelkedett a jegyzett tőkéje 150 millió forintra, ami nem állami forrásból valósult meg, a tőkeemelés nem áll összefüggésben a közérdekű feladatellátása 2021-es kezdetével. A tőketartalékában történt változás is a két társaság beolvadásának következménye. Az alperes nem tüntette fel a számára kedvező adatokat, azt, hogy 2022-ben 300.892.000 Ft, 2024-ben 348.2003.000 Ft volt az üzemi

eredménye, a 2020-2024. években az üzemi eredmény egyenlege 571.589.000 Ft volt. EBITDA mutatói szerint, különösen az állami befolyásszerzést követően, az üzemi gazdálkodása javuló tendenciát mutat, ami nyereségorientált piaci működést támaszt alá. Finanszírozásának kérdése független attól, hogy tevékenysége jellege közérdekű vagy ipari, kereskedelmi jellegű-e. Nem látható az összefüggés a pótbefizetés és az állami forrás között sem. A kötelezettsége hosszú lejáratúvá alakítása vonatkozásában sem állapható meg, hogy az mitől állami forrás. Ezen pénzügyi eszközök (tőkeemelés, pótbefizetés, kölcsönök) más piaci szereplők gazdálkodására is jellemzőek, tőlük csak annyiban különbözik, hogy közvetett tulajdonosa az állam, de ez nem jelenti azt, hogy állami forrást kapott. Tehát 2020-ban forrásbiztosítás nem történt, a rövid és hosszú lejáratú kötelezettségek és a pótbefizetés sem jelent állami finanszírozást. Az érdekelt is összemossa a többségi állami befolyást és az állami finanszírozást, egyben azt a látszatot kelti, hogy ez egyúttal a tevékenység közérdekű jellegét is jelenti. Az alperes érvelésében a veszteséges működéssel látja azonosíthatónak a nem ipari-kereskedelmi működést. Amennyiben azonban már a közérdekű jelleg hiányzik, az ipari-kereskedelmi jelleg vizsgálata okafogyott.

- [17] A felperes azt nem vitatta, hogy az állam többségi befolyása a vonatkozásában megállapítható. Kérte az alperes kötelezését a Kp. 79. § (1) bekezdése alapján a megállapított tényállás valóságának bizonyítására. A tárgyaláson hivatkozott arra, hogy a közérdekűség fogalmát a Kbt. 156. § (4) bekezdése határozza meg, amely fogalomnak a tevékenysége nem felel meg.
- [18] Az alperes a védíratában – a határozatban foglaltakat fenntartva – a kereset elutasítását és a felperes perköltség megfizetésére kötelezését kérte a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségről szóló 17/2024. (XII. 9.) IM rendelet 3. § (1) bekezdés a) pontja alapján.
- [19] Védekezése szerint a bizonyítási eljárást az Ákr. 62., 63. és 65. §-ának megfelelően folytatta le, a felperes nyilatkozatát az Ákr. 63. §-a alapján, a felperes által csatolt okiratokat az Ákr. 65. §-a alapján, a nyilvános cégadatokat az Ákr. 62. § (3) bekezdése alapján bizonyítékként vette figyelembe. A Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja alkalmazhatóságával kapcsolatban nem rögzített olyat a határozatában, hogy „a felperes létrehozatalának és tevékenységének valódi célja a keletkező gumihulladék ártalmatlanítása”, mert ennek a vizsgálata nem is volt szükséges, ez a mondat az ügyfelek nyilatkozata volt. A három feltétel nem választható el egymástól, azok egymásra tekintettel, egymással összefüggésben vizsgálandók. A felperes elismerte, hogy többségi állami befolyás, finanszírozás alatt működik, de a keresetében azt a látszatot kelti, mintha független lenne az államtól. A keresetben hivatkozott döntőbizottsági határozat a jelen ügyben irreleváns. A gumihulladékhasznosítási tevékenységet nem túlhangsúlyozta, hanem éppen ismerte fel a közérdekű tevékenység végzését. Azt sem vitatja, hogy a felperes nem lát el közfeladatot, ilyesmit a határozatban sem rögzített. A felperes tevékenysége lehet közérdekű attól függetlenül, hogy közfeladatot nem lát el. A Kbt. vizsgált rendelkezése nem tartalmaz olyan elvárást az ajánlatkérői minőség megállapításához, hogy a tevékenységet jogszabály, állam, hatóság stb. közérdekűnek minősítse. Határozatában a közérdekűséget vizsgálta és azt az OHT alapján megállapította, mert abból az következik, hogy a gumihulladék hasznosítása olyan tevékenység, amelyben a Kormány szerint állami szerepvállalás szükséges. Az OHT azonban az állami szerepvállalást úgy tartja megvalósíthatónak, ha az állam „közbeszerzési eljárások során, kiválasztott vállalkozásokkal szerződik le a [...] hasznosítási tevékenység elvégzésére”. A jelen esetben igazolt az a megállapítás, hogy a felperes olyan feladatot lát el, amelyről az állam gondoskodik szabályozás, illetve a hasznosítási tevékenység kiszervezése útján, ezért az közérdekű. A felperes tevékenységének kezdő időpontja sem volt releváns az eljárásban, mert annak metszéspontját kereste, amikor a három feltétel mindegyike fennállt. Igazán annak volt relevanciája, hogy az alperesi érdekelt felhívásának időpontjában a felperes megfelelt-e a feltételeknek. A 43. pontban nem azt rögzítette, hogy kizárólag az alperes végez

gumihulladékhasznosítási tevékenységet, hanem azt, hogy „jelenleg a beszerző az egyetlen olyan szervezet, amely Magyarországon gumihulladék energetikai célú hasznosításával foglalkozik”. Ezen a felperesi állítás sem változtat. Azonban az sem változtatna a döntésén, ha kiderülne, hogy van más olyan gazdasági szereplő az országban, amely gumihulladék energetikai hasznosítását végzi. A felperes gazdálkodási adatait tényszerűen rögzítette és azokból megfelelő következtetést vont le.

[20] Az alperesi érdekelt is a kereset elutasítását kérte. Perköltséget is igényelt az IM r. 3. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján.

[21] Érvelése szerint a közjogi intézmény fogalma önálló (sui generis) uniós jogi fogalom, melyet az uniós jog alapján kell megítélni funkcionálisan, a közbeszerzések verseny előtti megnyitása és a transzparencia követelményének minél szélesebb körű érvényesítése céljából levezetve. Vagyis nem annak van relevanciája, hogy egy adott tevékenységet pl. jogszabály miként minősít [C-283/00. Bizottság kontra Spanyolország ítélet]. Az ajánlatkérői minőség definíciójának nem része az, hogy állami közfeladatnak legyen minősítve az adott tevékenység, a közérdekűség fogalma nem egyenlő a tevékenység állami közfeladattá történő nyilvánításával. A közérdekű tevékenységet sem a Kbt., sem a közösségi irányelvek nem definiálják, azok köréről zárt listát felállítani nem lehet. Bármely tevékenység e körbe sorolható, amellyel egy kormány úgy ítéli meg, hogy azt a közjó érdekében a lakosság, társadalom egésze vagy meghatározott csoportja részére nyújtani kell. A közszükséglet létét vagy hiányát kell objektív módon vizsgálni [C-360/96. BFI Holding ügy]. Továbbá megállapítható a közérdekű jelleg akkor is, ha az csak áttételesen szolgál közcélokat. Nem releváns szempont az, hogy ezeket a célokat más magánvállalkozások is szolgálják vagy szolgálhatnák-e, az a meghatározó, hogy olyan célról legyen szó, amelyet az állam vagy a területi önkormányzat közérdekhez kapcsolódó indokokból általánosságban maga kíván biztosítani, illetve amelynek a tekintetében meghatározó befolyás gyakorlásának a fenntartására törekszik. [C-393/06. Ing. Aigner ügy] A felperesi érvek nem cáfolják az ellátott tevékenység közérdekű jellegét. Az alperes megfelelően állapította meg, hogy a gumihulladék energetikai hasznosítása közérdekű tevékenységnek minősül. Az ipari, kereskedelmi jelleg meglétét önmagában nem igazolja az, hogy a felperes rögzített árakat nem alkalmaz, piacképes és kereskedelmi forgalomban értékesíthető terméket (villamosenergia) állít elő. Ahogy a felperes maga is kiemelte, ehhez a gazdasági környezetet, a versenyfeltételek meglétét is vizsgálni szükséges. Az EUB Holding-ügyben rögzített megállapításai szerint, ha bármilyen okból fakadóan létezik olyan korlátozó tényező, ami korlátozza a céget a szabad piaci működésben, az a kereskedelmi jelleg megállapítása ellen hathat. A határozat 46. pontjában rögzítettek az ipari, kereskedelmi jellegű működés hiányát támasztják alá, a veszteségek mérséklése érdekében igénybe vett pénzügyi eszközök a közvetett állami tulajdonos közbelépését mutatják, amely azt igazolja, hogy a felperes döntéseit a racionális gazdasági megfontolásokon kívül más is befolyásolja.

A bíróság döntése és jogi indokai

[22] A felperes keresete – az alábbiak szerint – alaptalan.

[23] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított jogvitát a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1)-(2) bekezdései, a (3) bekezdés *a*) pontja és az 5. § (1) bekezdése alapján közigazgatási peres eljárásban, a Kp. 77. § (2) bekezdése alapján nyilvános tárgyaláson bírálta el.

[24] A határozat jogszerűségét a Kp. 12. § (1) bekezdése alapján, a Kp. 2. § (4) bekezdése és 85. § (1) bekezdése értelmében a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között, a Kp. 85. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási tevékenység megvalósításának – a határozat meghozatalának – időpontjában fennálló tények alapján vizsgálta. A tényállást a Kp. 78. § (2) bekezdésére figyelemmel a rendelkezésre álló adatok,

valamint a felek előadásának egybevetése alapján, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékelve, a megelőző közigazgatási eljárásban megállapított tényállással összevetve állapította meg. Döntése meghozatala során figyelemmel volt a Kúria irányadó joggyakorlatára, amelytől nem tért el.

- [25] A támadott határozat jogszabálysértő voltát a Kp. 78. § (1) bekezdésére és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 265. §-ára figyelemmel a felperesnek kellett bizonyítania.
- [26] A bíróságnak abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az alperes – a keresetben hivatkozott okból – jogsértően állapította-e meg, hogy a felperes a Kbt. 5. § (1) bekezdés *e*) pontja szerinti, ún. közjogi intézményi ajánlatkérőnek minősül.
- [27] A bíróság rögzíti, hogy a jelen jogvitára a Kbt. 2025. június 6-án hatályos rendelkezései irányadóak figyelemmel arra, hogy a felperest az alperesi érdekelt e napon hívta fel az EKR-be közjogi intézményi jogállású ajánlatkérőként történő bejelentkezésre.
- [28] A Kbt. 5. § (1) bekezdés *e*) pontja szerint e törvény alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az a jogképes szervezet, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, feltéve, hogy irányítása az *a)–f)* pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlen vagy közvetett felügyelete alatt áll, vagy többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza, vagy egy vagy több ilyen szervezet (testület) választja meg a vezető tisztségviselőket, a döntéshozó szerv vagy a felügyelőbizottság tagjainak a többségét.
- [29] A fenti rendelkezés három együttes feltételt követel meg, melyek közül nem volt vitatott, hogy a felperes jogképes szervezetnek minősül. A bíróság megállapította, hogy a felperes az alperes eljárásban azt sem vitatta, hogy a törvényi rendelkezés harmadik fordulatának megfelel, vagyis, hogy olyan szervezet, amelynek irányítása az *a)–f)* pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlen vagy közvetett felügyelete alatt áll, vagy többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza, vagy egy vagy több ilyen szervezet (testület) választja meg a vezető tisztségviselőket, a döntéshozó szerv vagy a felügyelőbizottság tagjainak a többségét. A felperes a per tárgyalásán meg is erősítette, hogy nem vitatja azt, hogy megfelel ezen feltételnek, mert az állam többségi befolyása alatt áll.
- [30] A fentiek alapján a jogvita leszűkült annak az egy feltételnek a vizsgálatára, hogy a felperes olyan szervezetnek minősül-e, amely „nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el”. A bíróság előjáróban kiemeli, hogy ebben a vizsgált témakörben a közérdekűség megítélésénél nem lehet a Kbt. 156. § (4) bekezdésében írt fogalom meghatározásból kiindulni, mert az egy teljesen más jogintézményre, az ideiglenes intézkedés elrendelésére, vonatkozik, és kizárólag az ideiglenes intézkedés megalapozottságának alátámasztásául szolgálhat, amit a jogszabály is kifejezetten rögzít [„E bekezdés alkalmazásában közérdek különösen (...)”].
- [31] A Kbt. az 5. § (1) bekezdés *e*) pontja vonatkozásában nem határozza meg a közérdekűség fogalmát. A szó általános értelmében véve közérdekűnek minősül a cél elsősorban akkor, ha az a társadalom vagy egy szélesebb közösség érdekét szolgálja. Az értelmezés során azonban az uniós jogra kell figyelemmel lenni, azon belül a Közbeszerzési Irányelvre és az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) jogértelmezésére figyelemmel arra, hogy a közjogi szervezet fogalma uniós jogi fogalom, amit egységesen kell alkalmazni az EU egész területén (C–84/03 Bizottság kontra Spanyolország ítélet, 23. pont). A Kbt. módosítás miniszteri indokolása is egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy „A Kbt. 5. § (1) bekezdés *e*) pontjában meghatározott, uniós terminológiával ún. „közjogi szervezetekre” vagy „közjogi intézményekre” vonatkozó definíció felülvizsgálatának célja, hogy a hazai szabályozás teljes mértékben összhangban legyen az uniós joggal”.

- [32] A Közbeszerzési Irányelv – felperes által is hivatkozott – (10) preambulumbekzdése szerint: „Az Európai Unió Bírósága az ítélkezési gyakorlatában több alkalommal megvizsgálta az „ajánlatkérők”, valamint különösen a „közjogi intézmények” fogalmát. Annak egyértelművé tétele érdekében, hogy ezen irányelv személyi hatályának változatlanok kell maradnia, célszerű megtartani a Bíróság által alapul vett fogalommeghatározást, valamint a fogalommeghatározások megértésének elősegítésére beépíteni az ítélkezési gyakorlatból vett néhány pontosítást, anélkül azonban, hogy ezáltal megváltozna a joghatóság által kidolgozott fogalom értelmezése. E célból egyértelművé kell tenni, hogy az olyan szerv, amely szokásos piaci feltételekkel működik, nyereségorientált, és a tevékenysége végzéséből eredő veszteségeket maga viseli, nem tekintendő „közjogi intézménynek”, mivel azok a közérdekű célok, amelyek teljesítésére létrehozták, vagy amelyek teljesítésével megbízták, gazdasági vagy üzleti jellegűnek minősülhetnek. (...)”
- [33] Az EUB számtalan ítéletben megállapította, hogy a közjogi szervezet fogalmát és annak minden szempontját funkcionálisan szükséges értelmezni, azaz a fogalom alkalmazásának alaki szabályaitól függetlenül (lásd C 360/96 BFI Holding ítélet, 62. pont; C 214/00 Bizottság kontra Spanyolország ítélet, 55. és 56. pont; C 526/11 IVD ítélet, 21. pont, C–155/19 és C–156/19 egyesített FIGC ítélet, 41. pont). Az EUB a C–360/96. BFI Holding ügyben hozott ítéletében kimondta, hogy a közérdekű és nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenység feltételét az adott szervezet által ténylegesen végzett tevékenység objektív vizsgálatával kell eldönteni, és nem releváns, hogy a tevékenység végzését milyen jogszabály vagy adminisztratív rendelkezés írja elő. Az EUB a funkcionális megközelítésből kiindulva hangsúlyozza, hogy e körben nem annak van relevanciája, hogy egy adott tevékenységet a tagállami jogszabály miként minősít, hanem a ténylegesen ellátott tevékenység jellegének, aminek megítélése az eset összes körülményének gondos mérlegelését igényli (lásd például a C–283/00. Bizottság kontra Spanyolország ügyet).
- [34] A „közérdekű tevékenység” feltétele kapcsán az EUB több ítéletében részletezte, hogy olyan közérdekű szükségletekről van szó, amelyet az állam vagy a területi önkormányzat közérdekhez kapcsolódó indokokból általánosságban maga kíván biztosítani, illetve amelynek a tekintetében meghatározó befolyás gyakorlásának a fenntartására törekszik (C–360/96.; C–223/99. és C–260/99.; C–393/06.). Az EUB ezen alapvetésekből kiindulva számos tevékenység kapcsán megállapította a közérdekű jellegét, nem korlátozva azt a jellemzően állam által ellátott tevékenységek körére [nemzeti erdők kezelése (C–353/96. Európai Közösségek Bizottsága kontra Írország ügy), hulladék gyűjtése és feldolgozása (C–360/96. BFI Holding ügy), hivatalos dokumentumok, okiratok nyomtatása (C–44/06. Mannesmann ügy), börtön létesítése és költségeinek megtérítése (C–283/00. Bizottság kontra Spanyolország ügy) stb.]. A BFI Holding ügyben kifejtett értelmezés szerint a közérdekű tevékenységek körébe sorolható minden olyan tevékenység, amelyről a kormány úgy ítéli meg, hogy azt a közjó érdekében a lakosság, a társadalom egésze vagy meghatározott csoportja részére nyújtani kell (C–360/96.).
- [35] Kiemeli a bíróság, hogy az értelmezés során a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának második fordulatát is figyelembe kell venni, mely szerint a Kbt. hatálya alá tartozik az a szervezet is, amely bármilyen mértékben nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenységet lát el. Tehát a feltétel megvalósulása akkor is fennáll, ha az érintett szervezetet a létrehozását követő változás alapján felel meg a törvényi feltételnek. Ez a szabályozás megfelel az uniós esetjognak (C–470/99. Univer-sale-Bau és társai ügy).
- [36] A fenti jogértelmezés alapján a felperes alaptalanul hivatkozott arra, hogy az általa végzett tevékenységet sem jogszabály, sem egyéb állami szabályozó eszköz nem minősíti állami feladattá, illetve közfeladattá, mert a tevékenysége közérdekű jellegének megítéléséhez ez nem szükséges feltétel. Erre tekintettel az alperesnek nem volt szükséges vizsgálnia azt sem, hogy a Hulladék tv., vagy más, a hulladékgazdálkodásra vonatkozó szabályozó szerint mely hulladékgazdálkodási tevékenységek tartoznak az állami közfeladatok körébe és azok milyen

feltételekkel végezhető. Erre az alperes is helytállóan utalt a határozatában. Erre tekintettel az alperes nem sérthette meg az indokolási kötelezettségét sem azáltal, hogy a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit és ezek alapján lefolytatott vizsgálat megállapításait indokolásában nem rögzítette.

- [37] Az alperesnek a tevékenység közérdekű jellegének megítéléséhez azt kellett vizsgálnia, hogy a felperes tevékenysége olyan közérdekű szükségletnek tekinthető-e, amelyet az állam „közérdekhez kapcsolódó indokból általánosságban maga kíván biztosítani, illetve amelynek a tekintetében meghatározó befolyás gyakorlásának a fenntartására törekszik”, illetve megállapítható-e a kormány azon szándéka, hogy az adott tevékenységet a közjó érdekében a lakosság, a társadalom egésze vagy meghatározott csoportja részére nyújtani kell. Ennek megítéléséhez az alperes helytállóan indult ki a kormányhatározattal elfogadott Országos Hulladékgazdálkodási Tervből.
- [38] A felperes gumiabroncsok és egyéb műszaki-ipari gumihulladékok, valamint – az állami közvetett tulajdonba-vételét követően, 2020-tól – RDF égetésével termel villamos energiát.
- [39] Az OHT az RDF-fel kapcsolatban a Települési hulladék fejezetben „4.1.1.3 Másodlagos tüzelőanyag hulladék” cím alatt a következőket rögzíti: „Az RDF gazdasági jelentőségét adja, hogy fontos energiahordozóként, ami a hulladék lerakástól való eltérítésének eszközeként is alkalmazható.” „Olyan megoldást kell kialakítani, amely a távhőrendszerre építve a kiserőművek kapacitásnövelését eredményezi. A hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszerben keletkező, anyagában nem hasznosítható RDF hulladékban kiaknázható termikusan hasznosítható energia van, amely villamos energia, valamint hő előállítására alkalmas.” „A keletkező haszonanyag és RDF az NHKV Zrt. tulajdonát képezi, aki közbeszerzés keretében értékesíti azokat.” „A közszolgáltatásból származó, energetikai hasznosításra alkalmas RDF hulladéknak csupán mintegy felét veszik át hasznosításra a hulladékkezelők, emiatt, valamint a korlátozott tároló kapacitások miatt nagyobb mennyiségű RDF lerakására kényszerült a közszolgáltatási ágazat.” „A mechanikai(-biológiai) hulladékkezelő létesítmények (...) alkalmasak a vegyesen gyűjtött települési hulladék anyagában nem hasznosítható részéből energetikai hasznosításra alkalmas hulladék frakciókat is leválasztani. E hulladékfrakciók leválasztása és további energetikai célú hasznosítása alapvető hulladékgazdálkodási és környezetvédelmi cél, amely a hulladékhierarchia érvényre juttatását, a hulladékban rejlő energia kinyerését, a lerakásra kerülő hulladék mennyiségének csökkentését szolgálja.” „Európai uniós cél, hogy a települési hulladék lerakással történő ártalmatlanítása 2035-re 10% (derogációval 25%) legyen.” (63-65. oldal) Az OHT rögzíti azt is, hogy Magyarországon az RDF hasznosítását jellemzően az erőművek és a cementipar végzi. Három nagyobb erőművi és cementipari szereplőt nevez meg, továbbá rögzíti, hogy „hulladékhasznosítási szempontból további kisebb energetikai hasznosító létesítménynek minősülnek az alábbiak: Bakonyi Erőmű, Pécsi Erőmű, Hamburger Hungária Erőmű, NHSZ Polgári Erőmű” (66. oldal). A 4.1.3 pontban rögzített „Cselekvési irányok” között szerepel, hogy „Az újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott települési hulladék mennyiségének 2025-re el kell érnie az 55%-ot (derogációval 50%-ot)”; „A lerakott települési hulladék mennyiségét folyamatosan és dinamikusan csökkenteni szükséges annak érdekében, hogy a távlati, 2035-re előírt, a képződött települési hulladék össz mennyiségének 10%-a alá történő csökkentés hazánkban is megvalósulhasson (derogációval 2035-re 25 %-ot kell elérni).”; „A települési hulladék energetikai hasznosítását szolgáló beruházás előkészítését – többek között a lerakási arány csökkentése érdekében – jelen tervezési időszakban szükséges megkezdeni.” (73. oldal) Energetikai hasznosításra vonatkozó javaslatok között szerepel: „Az energetikai hasznosító kapacitások földrajzi eloszlásának megfelelően kis kapacitású hőerőművek fejlesztése javasolt (települési hulladék és abból képződő válogatási maradék hasznosítására alkalmas 3-6 db, összesen ~600 ezer tonna/év kapacitású erőmű) olyan helyen, ahol a termelt hő és akár a villamosenergia helyben hasznosításra kerülhet”. (74. oldal)
- [40] Az OHT a gumiabronccsal külön fejezetben foglalkozik, rámutatva ezen hulladék várhatóan

emelkedő mennyiségére. Rögzíti, hogy „A gumiabroncs hulladékok tekintetében nincs megállapított európai uniós hasznosítási célérték (kg/fő/év), az EU joggyakorlatának megfelelően hazánkban is az ún. indirekt szabályozás érvényesül, azaz 2003. július 1. napjától tilos a használt gumiabroncsok hulladéklerakóban történő elhelyezése.” A 20/2006. (IV. 5.) KvVM rendeletnek megfelelően „2006. július 1. után tilos lerakni a hulladékká vált gumiabroncsot (...)” (176. oldal). A 4.8.3 Cselekvési irányok között az 2021-2027-ig terjedő időszakra vonatkozóan – egyebek mellett – kijelölte a hulladékká vált gumiabroncsok teljes körű gyűjtését és hasznosítását is (181. oldal). A lehetséges hasznosítási módok között rögzítette az energetikai hasznosítást is a következők szerint: „a gumiabroncsokat alkotó anyagok magas szervesanyag tartalma miatt jelentős, 32-36 000 kJ/kg fűtőértékkel rendelkeznek, így a lerakás elkerülése érdekében az egyéb módon nem hasznosított gumiabroncsok energetikai hasznosítása valószínűsíthető meg.” (178. oldal)

- [41] A táblázatos formában is megjelenített cselekvési irányok külön sorban láttatja a hulladék energetikai hasznosítását, azon belül a hulladékban rejlő energia felhasználását, a lerakásának minimalizálását, az energetikai hasznosítási kapacitás fejlesztését, további MBH/MH létesítmények kiépítésének korlátozását és a közszolgáltatás keretében előállított RDF hasznosításának előnyben részesítését (behozattal szemben) jelölte ki célkitűzésként, az intézkedések között pedig itt is szerepel az „energetikai hasznosító kapacitások földrajzi eloszlásának megfelelően kis kapacitású hőerőművek fejlesztése (3-6 db, összesen 600 ezer tonna/év kapacitással) többek között a válogatási maradék hulladék kezelésére is” (228. oldal).
- [42] Az OHT-ból megállapíthatóan tehát az állam kiemelt célként tűzte ki mind a települési RDF hulladék, mind a gumihulladék vonatkozásában a hulladéklerakás csökkentését, és mindkét hulladéktípus vonatkozásában célként tűzte ki annak energetikai hasznosítását. Az RDF hulladék vonatkozásában kiemeli a villamosenergia-termelést és intézkedési tervében szerepelteti a kis kapacitású hőerőművek fejlesztését. Ezen célkitűzéssel egybevégez, hogy az állam a felperest az NHSZ Nemzeti Hulladékgazdálkodási Szolgáltató Kft. útján tulajdonba vette és ezt követően RDF hasznosításával bővítették a felperes tevékenységét.
- [43] Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a felperes azon tevékenysége vonatkozásában, hogy az RDF- és gumihulladékot égetéssel, villamosenergia-termeléssel újrahasznosítja, az állam úgy ítélte meg, hogy az olyan fontos, a társadalom széles köre számára kiemelt jelentőségű tevékenység, amelyet az állam a közjó, a környezet védelme érdekében biztosítani kíván, ennek érdekében a felperest megvásárolta és – az alábbiakban részletesen is kifejtettek szerint – azóta folyamatos anyagi támogatással működteti. Ezáltal a felperes gazdasági tevékenysége közérdekűnek minősül, amit az alperes helytállóan állapított meg.
- [44] A felperes tevékenységének megítélése tekintetében nem volt annak jelentősége, hogy más gazdasági társaság is végez ilyen jellegű és a közérdeket is szolgáló tevékenységet. Az OHT-ban említett további három kisebb kapacitású erőmű egyébként – közvetetten sem – áll a magyar állam tulajdonában, illetve a felperes sem állított. Ezért az alperes erre tekintettel sem írta azt valótlannul, hogy az állam ezen hulladékok energetikai hasznosítását kizárólag a felperes útján valósítja meg. Rámutat a bíróság arra is, hogy az alperes a felperes saját nyilatkozatai (az eljárás során tett és a felperes által a honlapján szereplő tájékoztatásban szereplő nyilatkozatok) alapján tette azt a megállapítást, hogy jelenleg a felperes az egyetlen olyan szervezet, amely Magyarországon gumihulladék energetikai célú hasznosításával foglalkozik. Az alperes pedig a felperes nyilatkozatát az Ákr. 63. § alapján jogszerűen vehette figyelembe.
- [45] A törvényi feltétel másik eleme a közérdekűsége túl a gazdasági tevékenység „nem ipari vagy kereskedelmi jellege”. Ennek helytálló megítélése ugyancsak az uniós joggyakorlat alapján lehetséges.
- [46] A C-44/96. Mannesmann ügyben hozott ítéletében az EUB megállapította, hogy egy vállalkozást, amely ipari vagy kereskedelmi tevékenységet végez, nem kell közjogi szervezetnek tekinteni azon egyetlen indok miatt, hogy a vállalkozást az ajánlatkérő alapította,

vagy ez utóbbi a nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, közérdekű szükségletek kielégítése céljából gyakorolt tevékenységekből kifolyó pénzügyi eszközöket adott át neki. A C–567/15. LitSpecMet ítélet szerint a közjogi szervezet fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az olyan társaságot, amelynek egyrészt a részesedéseivel teljes egészében közérdekű célokat szolgáló tevékenységet folytató ajánlatkérő szerv rendelkezik, és amely másrészt ügyleteket valósít meg mind ezen ajánlatkérő szerv számára, mind a piaci versenyben, „közjogi szervezetnek (intézménynek)” kell minősíteni, amennyiben e társaság tevékenységeire szükség van ahhoz, hogy az említett ajánlatkérő szerv a tevékenységét el tudja látni, és amennyiben az említett társaságot a közérdekű szükségletek kielégítése céljából a gazdasági megfontolásoktól eltérő megfontolások vezérlik, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia. A C–18/01. Korhonen és társai ítélet alapján az EUB összegezte a közjogi szervezet tevékenységi kritériuma megítélésében mérvadó további tényezőket, így különösen a profitorientáltság és a kockázatviselés hiánya, egyúttal a tevékenység közfinanszírozása kérdését. Az EUB megállapította, hogy minden egyes esetben a tényleges helyzetből kell kiindulni a kérdés megítélésénél. Amennyiben egy vállalkozás normál piaci keretek között működik, profitorientált, és üzleti kockázatokat vállal, akkor hiába szolgál közérdekű célokat, nem minősülhet ajánlatkérőnek, mivel ipari és kereskedelmi jellegű tevékenységet folytat. A közbeszerzési jog alkalmazása ilyenkor felesleges, mert a szervezet profitra törekszik és veszteséget kockáztat, tehát aligha fog olyan beszerzési döntést hozni, mely gazdaságilag nem indokolható. A C–283/00. Bizottság kontra Spanyolország ügyben megállapította, hogy tekintet nélkül arra, hogy van-e hivatalos mechanizmus a veszteségek kompenzálására, nem valószínű, hogy a vizsgált cég (SIEPSA) viseli tevékenységének kockázatát, mivel annak egyetlen részvényese, az állam vélhetően minden szükséges pénzügyi intézkedést megtenne, hogy elkerülje adott esetben a gazdasági társaság felszámolását, figyelemmel annak az állami bürtönpolitika végrehajtásában betöltött szerepére, alapvető közérdekű tevékenységére. Ilyen körülmények között a társaságot gazdasági szempontoktól eltérő megfontolások is irányíthatják a közbeszerzéseik során.

- [47] A felperes is hivatkozott arra keresetében, hogy az EUB vonatkozó ítéletei (C-360/96., C-283/00, C-373/00) azokat a szervezeteket igyekszik „megragadni”, amelyek állami befolyásnak kitett úgynevezett nem piaci kereskedelmi cégek, tekintve, hogy a tipikus versenyorientált piaci szereplők esetén a versenypiaci nyomás közbeszerzési szabályok alkalmazása nélkül is kikényszeríti a gazdasági megfontolásokon és hatékonyságon alapuló döntéseket, beszerzéseket. A bíróság ezzel a megközelítéssel egyetért, egyúttal visszautal a Közbeszerzési Irányelv fent rögzített (10) preambulumbekzdésére, amely szerint azon cég nem tekinthető „közjogi intézménynek”, amelyek szokásos piaci feltételekkel működik, nyereségorientált, és a tevékenysége végzéséből eredő veszteségeket maga viseli. A fenti EUB döntések is ennek megfelelő értékelést végeztek, a hazai joggyakorlatban pedig a felek által is hivatkozott Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.380/2011/5. számú ítélete is ennek megfelelően rögzítette, hogy „[a] közjogi intézmény fogalmával kapcsolatos ítélkezési gyakorlat szerint, ha az adott szervezet szokásos piaci feltételek között működik, nyereség elérésére törekszik, és viseli a tevékenységével együtt járó veszteségeket, valószínűtlen, hogy nem ipari kereskedelmi jellegű szükségletek kielégítésére törekszik.”
- [48] Az alperesnek a felperes gazdasági tevékenységét a 2025. június 6-i állapot szerint kellett megítélnie, de ennek vizsgálatához csak a múltbeli gazdálkodási adatok voltak figyelembevehetőek. Tekintettel arra, hogy a vizsgálat arra irányult, hogy a felperes gazdálkodását alapvetően a piac működése vagy az állami tulajdonos beavatkozása irányítja, az alperes jogszerűen vette alapul a felperes – állami szerepvállalást és a tevékenységének kibővítését követő – 2020-2024. évek gazdálkodási adatait.
- [49] A bíróság ezen gazdálkodási adatokat áttekintette, a számadatokat a tényállási részben rögzítette. Az iratok között fellelhető volt a felperes ügyvezetője által 2014. évben készített PPT fájl, amely a felperes 2020. év előtti gazdálkodását mutatta be. Ebből kitűnően a felperes

az állami tulajdonba-vételt megelőzően folyamatos gazdasági, finanszírozási nehézségekkel küzdött, nyereséget nem termelt. A felperes egyébként maga is utalt arra, hogy mutatói (EBITDA) az állami befolyásszerzést követően mutattak javuló tendenciát. Az ezt követő gazdálkodási adatokból viszont megállapítható volt, hogy a felperes minden évben olyan segítséget kapott az állami tulajdonban lévő anyavállalatától, amely nélkülözhetetlen volt a működése fenntartásához. A felperes üzemi tevékenységének eredménye a 2020, 2021 és 2023. években is negatív előjelű volt. Pénzügyi műveleteinek eredménye 2021-ben -95.691.000 Ft, 2022-ben -90.295.000 Ft volt. 2021-ben a tulajdonos felé 1.651.420.000 Ft összegű rövid lejáratú kötelezettsége állt fenn, 2022-ben a tulajdonos 1.479.145.000 Ft, 2023-ban 2.953.538.000 Ft kölcsönrel segítette. A felperes hivatkozott arra, hogy 2022-ben az üzemi eredménye 300.892.000 Ft volt, azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ezt megelőző évben a felperes jegyzett tőkéje és tőketartaléka is megemelésre került (ez utóbbi 328.000.000 Ft-tal), ezért nem állítható, hogy a felperes kizárólag az ipari-kereskedelmi tevékenységével a piacon érte el ezt az eredményt. A felperesnek 2022-ben tulajdonosától nagy összegű kölcsönben részesült, továbbá egy másik, szintén közvetetten állami tulajdonban lévő céggel szemben is nagy összegű, 800.595.000 Ft meghosszabbított futamidejű kölcsöntartozása állt fenn. Az ezt követő évben pedig ismét negatívba fordult az üzemi eredmény. A 2024-es 348.2003.000 Ft üzemi eredmény vonatkozásában is figyelembe kell venni, hogy 2023-ban a felperes adózás előtti eredménye -605.937.000 Ft volt, a tulajdonos ezért 2024-ben 390.733.000 Ft pótbefizetést teljesített a működés fenntartásához. Mindezek alapján a bíróság is arra a meggyőződésre jutott, hogy az állami tulajdonos nem egyszerűen „pénzügyi eszközöket adott át” a felperesnek, hanem ezt meghaladóan a tevékenységét olyan mértékben segítette/segíti, amely alapján megalapozott következtetés vonható le arra, hogy a felperes a tevékenysége végzéséből eredő veszteségeket nem maga viseli, hanem az állami tulajdonos. A felperes működését nem a piac szabályozza, döntéseit nem kizárólag a gazdasági megfontolások és a hatékonyság alapján hozza, az állami tulajdonos segítsége nélkül a működése valószínűsíthetően nem lenne rentábilis.

[50] A felperes gazdálkodási adatai – a felperes állításával szemben – nem támasztják alá a nyereségorientált piaci működést. A 2020-as tőkeemelés az állami tulajdonba-vétellel valósult meg, a pótbefizetést az állami tulajdonban álló anyavállalat teljesítette, a hosszú lejáratú kötelezettség is az (új) állami tulajdonban álló anyavállalattal szemben állt fenn (az állami cégek egymás közti átalakulása folytán). Ezért a felperes alaptalanul állította, hogy ezekből nem következik az állami forrás igénybevétele. A felperes súlytalanul érvelt azzal, hogy a tőkeemelés, pótbefizetés, kölcsönök más piaci szereplők gazdálkodására is jellemzőek, és tévesen bagatellizálja el annak a különbségnek a jelentőségét, hogy mindezen forrásokat a felperes az állami tulajdonosától kapta. A felperes ajánlatkérői minőségének megítélésénél nem volt jelentősége annak, hogy a felperes nem minősül nonprofit szervezetnek és önmagában annak sem, hogy a gazdasági tevékenysége során egyébként nem alkalmaz rögzített árakat továbbá, hogy versenypiaci feltételek között értékesíti az általa termelt villamos energiát.

[51] A bíróság rámutat arra, hogy a vizsgált szervezet tevékenységének közérdekű jellege és annak nem ipari, kereskedelmi jellege egymással összefüggésben állnak. Jelen ügyben a felperes esetében az volt megállapítható, hogy az állam a felperes tevékenységének társadalmi hasznosságára tekintettel, környezetvédelmi célkitűzéseinek megvalósítása érdekében a felperest – közvetett módon – állami tulajdonba vette és pénzügyi eszközökkel működését annak ellenére fenntartja, hogy a felperes – ezen segítség nélkül – nem lenne képes nyereséget termelni, tisztán piaci működés mellett nem lenne versenyképes. Utal arra a bíróság, hogy a fent ismertetett C–283/00. Bizottság kontra Spanyolország ügyben vizsgált cég vonatkozásában is az volt megállapítható, hogy nem valószínű, hogy a vizsgált cég viseli a tevékenysége kockázatát, mivel annak egyetlen részvényese, az állam, vélhetően minden szükséges pénzügyi intézkedést megtenne, hogy elkerülje adott esetben a gazdasági társaság

felszámolását, figyelemmel annak közérdekű tevékenységére. Az EUB kiemelte, hogy ilyen körülmények között a társaságot gazdasági szempontoktól eltérő megfontolások is irányíthatják a közbeszerzéseik során. Ez pedig a jelen ügyre is igaz. A folyamatos állami finanszírozás tehát nem független attól, hogy a felperes tevékenységének jellege közérdekű vagy ipari és kereskedelmi jellegű-e. A felperes vonatkozásában is az szolgálja a közpénzek hatékony felhasználásának alapvető társadalmi érdekét, ha beszerzéseit a Kbt. 5. § (1) bekezdés *e)* pontja szerinti ajánlatkérőként, transzparens módon valósítja meg.

- [52] A fentiek alapján az alperes a felperes gazdálkodási adatainak megfelelő értékelésével állapította meg, hogy a felperes az állami közérdekű feladatellátás megkezdésével egyidejűleg, és azóta folyamatosan, pénzügyi eszközökkel (állami cég által biztosított saját tőkeemelés, tőketartalék rendelkezésre bocsátása, a saját tőke törvényi minimum alá csökkenése esetén pótbefizetés teljesítése, a rövid lejáratú kölcsönszerződések hosszú lejáratúvá alakítása, követelésátruházás) végső soron állami forrásból olyan segítséget kap, amellyel gazdálkodása és feladatellátása fenntartható. Ebből megfelelően következtetett arra is, hogy a felperes működtetését az állami tulajdonnal működő fenntartó fontosnak tartotta. Mindez pedig azt támasztja alá, hogy a felperes esetében megvalósul a közjogi szervezeti jogállás azon törvényi feltétele, hogy a releváns időszakban bizonyos mértékben közérdekű nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenységet végzett.
- [53] A fentiekre figyelemmel a felperes megalapozatlanul hivatkozott arra, hogy az alperes az Ákr. 62. § rendelkezéseinek és a 3. §-nak megsértésével járt el, a tényállást nem tisztázta megfelelően, valamint téves jogértelmezés alapján, a bizonyítékok téves értékelésével, okszerűtlen következtetéssel állapította meg a jogsértést. Mivel a felperes a perben nem valószínűsítette, hogy az alperes a tényállást megalapozatlanul, hiányosan vagy iratellenesen állapította meg, a Kp. 79. § (1) bekezdése alkalmazásának nem volt helye.
- [54] Mindezek alapján a bíróság a felperes megalapozatlan keresetét – a Kp. 88. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján – elutasította.
- [55] A felperes pervesztes lett, ezért a bíróság a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 82. § (3) bekezdése és 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte az alperes és az alperesi érdekelt perköltségének megtérítésére, melynek összegét – a felszámításnak megfelelően – az IM r. 3. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján, az egymillió forint összegű pertárgyérték 5%-ában határozta meg.
- [56] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés *h)* pontja alapján feljegyzett, az Itv. 45/A. § (1) bekezdésében meghatározott 30.000 forint tételes eljárási illeték megfizetésére a bíróság a Pp. 102. § (1) bekezdése alapján a pervesztes felperest kötelezte. A teljesítési határidő a Pp. 358. § (2) bekezdésére figyelemmel az Itv. 78. § (4) bekezdésén alapul. A teljesítés módját a 30/2017. (XII. 27.) IM. rendelet 3. § (2) bekezdése, míg a teljesítés elmulasztásának következményeit a 3. § (3) bekezdése határozza meg. Az eljárási illetéket a Nemzeti Adó-és Vámhivatal 10032000-01070044-09060018 számú illetékbevételei számlájára kell megfizetni. Az illeték megfizetése során közleményként fel kell tüntetni a Fővárosi Törvényszéket, a bírósági ügyszámot, valamint a fizetésre kötelezett adóazonosító számát. Ha a felhívásnak a megjelölt határidőben nem tesz eleget, az illeték behajtására és megfizetésére az illetékekről szóló törvény rendelkezéseit és az adóigazgatási eljárásokra irányadó jogszabályok rendelkezéseit kell alkalmazni.
- [57] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2026. április 21.

Fintáné dr. Vásárhelyi Julianna s.k. dr. Váczi Katalin s.k. dr. Winklerné dr. Nóvé Ildikó s.k.
a tanács elnöke előadó bíró bíró

