



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG**  
**KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**  
*1026 Budapest, Riadó u. 5.*  
*Tel.: 06-1/882-8594*  
*Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu*

---

**Iktatószám:** D.470/17/2025.

**A tanács tagjai:** Dr. Fáry Zoltán közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke

**A hivatalbóli kezdeményező:** Közbeszerzési Hatóság Elnöke  
(Budapest, Riadó utca 5.)

**A hivatalbóli kezdeményező képviselője:** Dr. Demendi Ágnes kamarai jogtanácsos

**A beszerző:** Polgári Termikus Hulladékhasznosító Erőmű Kft.  
(Polgár, Hajdú út 40.)

**A beszerző képviselője:** Dr. Livo Gergely ügyvéd  
(Miskolc, József Attila út 57. 3. em.)

**A hivatalbóli kezdeményezés tárgya:** A Közbeszerzési Hatósághoz történő bejelentkezési kötelezettség elmulasztása

A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) a Közbeszerzési Hatóság nevében meghozta az alábbi

**H A T Á R O Z A T** –ot.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a beszerző megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 26. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság felhívja a beszerzőt, hogy a jelen határozat kézbesítését követő 30 napon belül értesítse a Közbeszerzési Hatóságot a Kbt. hatálya alá tartozásáról az elektronikus közbeszerzési rendszerben történő regisztráció útján.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben 1.000.000.-Ft, azaz egymillió forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja a beszerzőt, hogy a bírság összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési számlájára átutalással teljesítse.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket a felek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet a Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

## INDOKOLÁS

### A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. A beszerző gazdasági társaságot a cégnyilvántartás szerint 2008. április 15-én jegyezte be az illetékes cégbíróság a cégjegyzékbe, 2020. december 31-éig Star Power Vagyonkezelő Kft., 2020. december 31-étől NHSZ Polgári Termikus Hulladékhasznosító Erőmű Kft., majd 2023. október 27-étől Polgári Termikus Hulladékhasznosító Erőmű Kft. néven működik. A cégnyilvántartás szerint továbbá főtevékenysége 2020. december 31-i hatállyal „Villamosenergia-termelés”, 2025. január 1-jei hatállyal „Villamosenergia-termelés nem megújuló forrásból”. Tevékenységi körét képezi a „villamosenergia-elosztás” is 2020. december 31-étől. A cégnyilvántartás szerint a cég jegyzett tőkéje 2020. december 31-éig 15.100.000.-Ft, majd ekkortól 150.000.000.-Ft. A cég egyetlen tagja 2017. május 16-i hatállyal az NHSZ Nemzeti Hulladékgazdálkodási Szolgáltató Kft., majd 2023. január 9-étől az Általános Vagyonkezelő Kft.

2. Az Általános Vagyonkezelő Kft.-t a cégnyilvántartás szerint 1992. február 21-én jegyezte be az illetékes cégbíróság. A cég egyedüli tagja 2016. március 31. napjától az NHSZ Nemzeti Hulladékgazdálkodási Szolgáltató Kft., 2023. június 29-étől egyedüli tagja a Magyar Állam.

3. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal kiserőművi összevont engedélyt adott a beszerző részére és bejegyezte a terhére a kötelező átvételi jogosultságot a 2020. december 23-án kelt határozatával. A határozat szerint az „engedélyköteles tevékenység a Vet. 74. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenység”, továbbá annak I.2.2. pontja szerint a beszerző „pirolízis olaj, Tü 5/20 tüzelőolaj, motorikus gázolaj, biodízel, gumihulladék, RDF” energiahordozókat használ fel. Az engedély szerint továbbá:

„I.2.13. A hulladékból termelt villamos energiának a VET 11. § (5) bekezdése alapján, a Hivatal által megállapított kötelező átvétel alá eső mennyiségét az Engedély 7. melléklete tartalmazza.

I.2.14. Az Engedélyes jelen Engedély alapján jogosult az általa termelt villamos energiát a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően a szabad piacon értékesíteni, illetve a jelen Engedély 7. számú mellékletében meghatározott mértékig a kötelező átvétel keretében értékesíteni.”

Az engedélyt 2024. január 25-én módosították.

4. A beszerző részére a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal egységes környezethasználati engedélyt adott 2025. június 6-án. Az engedélyben az alábbi előírások is szerepeltek:

„2.4. A tevékenység jellemző adatai, kapacitása

Az erőműben nem veszélyes gumi hulladék, a közelebről meg nem határozott lakossági hulladék (ezen belül kizárólag gumi összetételű hulladék) és az RDF (Refuse Derived Fuel) hulladék energetikai célú hasznosítása történik. A Társaság más gazdálkodó szervezetek, hulladékgyűjtő és hulladék-előkezelő vállalkozások által összegyűjtött és anyagfajtára válogatott nem veszélyes hulladékokat vesz át és gyűjt a telephelyén.”

5. A beszerző 2022-2024. évekre szerződést kötött az Energiabörze Kft.-vel villamos energia vétele és mérlegkör tagság tárgyában. A szerződések 2.2. pontjában az alábbi megállapítások is szerepeltek:

„2.2. Jelen megállapodás hatálya alatt a Termelő teljes értékesített villamosenergia-termelését kizárólag Energiabörze részére értékesíti jelen Megállapodásban foglaltak szerint, így más harmadik féllel villamosenergia-értékesítési jogviszonyt nem jogosult létesíteni.”

6. A beszerző üzleti évet lezáró beszámolója szerint adózott eredménye 2020. évben - 15504 ezer HUF, 2021. évben – 113-695 ezer HUF, 2022. évben 10597 ezer HUF, 2023. évben - 605937 ezer HUF, 2024. évben 27192 ezer HUF volt.

### **A kezdeményezés és a kezdeményező nyilatkozatai**

7. A kezdeményező a 2025. augusztus 7-én a Kbt. 153. § (1) bekezdés b) pontjára hivatkozással benyújtott kezdeményezésében hivatalból indított jogorvoslati eljárást kezdeményezett a beszerzővel szemben a Kbt. 26. § (1) bekezdésének megsértése miatt. Ismertette, hogy 2025. június 5. napján az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) megkereséssel fordult a Közbeszerzési Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság) a beszerző Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői szervezetnek minősülésével kapcsolatban. Az ÁSZ ekkor előadta, hogy az ÁSZ-ről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) 5. § (4) bekezdése alapján a közvetett állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok vonatkozásában ellenőrzéseket folytat le, amelyek keretében sor került a beszerző ellenőrzésére is, amelyet 2024. május 27. napján értesített a vizsgálat megindításáról. Az ellenőrzés során a beszerző úgy nyilatkozott, hogy nem tartja magát a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérő szervezetnek, ugyanakkor elismerte, hogy fennáll a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői minőség konjunktív feltételei közül kettő. Az ÁSZ álláspontja szerint a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői minőség valamennyi konjunktív feltétele fennáll a beszerző tevékenysége kapcsán, így a kifejezetten közérdekű, nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenység folytatására vonatkozó feltételek is. Rögzítette a kezdeményező, hogy a beszerző az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (a továbbiakban: EKR) ajánlatkérői nyilvántartásában a Kbt. 5. § (4) bekezdése szerinti ajánlatkérőként van regisztrálva. Az ÁSZ álláspontja szerint az ajánlatkérő tekintetében rögzített szervezeti jogalap nincs összhangban a beszerző tevékenységével, ezért a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja alapján a vonatkozásában felmerül a Kbt. hatálya alá tartozása.

8. A beszerző ajánlatkérői minőségének kivizsgálása érdekében a Hatóság 2025. június 6. napján megkereste a beszerzőt és nyilatkozattételre hívta fel az ajánlatkérői minőségéről és adatszolgáltatás kért. A beszerző 2025. június 20. napján küldte meg adatszolgáltatását és válaszát, amelyben előadta, hogy álláspontja szerint olyan jogképes szervezetnek minősül, amelyet kifejezetten ipari jellegű tevékenység folytatására hoztak létre és semmilyen mértékben nem lát el közérdekű tevékenységet, valamint nem vállalta sem önként, sem szerződésben a Kbt. szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatását, és nincs tudomása olyan szabályról sem, ami ilyen eljárásra kötelezné. Előadta, hogy kizárólag profitorientált ipari tevékenységet végez hatályos és érvényes összevont kiserőművi engedély, illetve egységes környezethasználati engedély alapján. A villamosenergiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vet.) rendelkezései szerint a villamosenergia termelés nem közérdekű tevékenység. A beszerző a Vet. szerinti felhasználók részére villamosenergia-ellátást nem végez, nem minősül a Vet. 46. §-a szerinti villamosenergia-kereskedőnek, ilyen engedéllyel nem rendelkezik. Gumihulladék energetikai hasznosításával termel villamos energiát úgynevezett mérlegkör tagjaként, az energiát engedéllyel rendelkező szabadpiaci kereskedő részére értékesíti. Álláspontja szerint a szabadpiacon működik, döntéseit a racionális gazdasági, műszaki megfontolásokon kívül a tevékenységére vonatkozó hatósági

engedélyek és a szokásos piaci folyamatok, illetőleg a villamosenergia tőzsdei árának változása befolyásolják. A Hatóság felhívása ellenére úgy nyilatkozott, hogy nem tartozik a Kbt. hatálya alá, és így nem minősül ajánlatkérőnek sem, ezért nem intézkedik az ajánlatkérői nyilvántartásba vételéről sem.

9. A kezdeményező szerint a rendelkezésre álló információk alapján a beszerzőnek, mint ajánlatkérőnek a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának hatálya alá tartozása kétséges. Mivel a Hatóság felhívása ellenére nem tett eleget az EKR ajánlatkérői nyilvántartásába történő bejelentési kötelezettségének, feltételezeten megsértette a Kbt. 26. § (1) bekezdését. Idézte a Kbt. - 2025. december 30. napjáig alkalmazandó – 197/F. §-át, rögzítette, hogy a beszerző esetében a három feltétel közül kettő fennáll, a kezdeményező szerint ugyanakkor a rendelkezésre álló információk abba az irányba mutatnak, hogy a harmadik feltétel fennállása is megállapítható a beszerző vonatkozásában, így a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői minőség feltételezeten megállapítható, ezért a beszerzőnek eleget kellett volna tennie a Kbt. 26. § (1) bekezdése szerinti bejelentési kötelezettségének.

10. A kifejezetten közérdekű, nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenység folytatása, illetőleg ilyen célból történő létrehozatal feltételének megállapíthatóságával kapcsolatban rögzítette a kezdeményező, hogy sem a Kbt., sem a közösségi irányelvek nem definiálják a közérdekűség és a nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenység fogalmát, ezért értelmezésekor elsősorban az uniós esetjog ad iránymutatást. Az e-cégjegyzék adatai alapján a beszerző fő tevékenysége „villamosenergia-termelés nem megújuló forrásból”, ettől függetlenül azonban valamennyi végzett tevékenységét vizsgálat alá kell vonni. A rendelkezésre álló adatok alapján a beszerző tevékenységének célja a gumihulladékok energetikai megsemmisítésével villamos áram termelése, és ezáltal a hulladékok okozta országos környezetterhelés nagyfokú csökkentése. Mivel a szigorú hazai és uniós hulladékkezelési jogszabályok nem teszik lehetővé a gumiabroncs és az ipari gumihulladék lerakását, a beszerző létrehozatalának és tevékenységének valódi célja a keletkező gumihulladék ártalmatlanítása. A közjogi szervezetté minősítés alapja a funkcionális megközelítés, vagyis nem annak van relevanciája, hogy egy adott tevékenységet pl. jogszabály miként minősít, hanem a ténylegesen ellátott tevékenység jellegének, aminek megítélése az eset összes körülményének a mérlegelését igényli. Irányadó lehet az adott tevékenység ellátására vonatkozó alapító okirat, jogszabályi előírás, de nem releváns, hogy a tevékenység végzését milyen jogszabály vagy adminisztratív rendelkezés írja elő (C-283/00. Bizottság kontra Spanyolország ítélet). A beszerző tevékenységének fő profilja nem a villamosenergia értékesítése, hanem a súlyosan környezetszennyező gumihulladék elégetése, ezáltal az országos környezetterhelés csökkentése. Tekintettel arra, hogy az erőmű hazánkban, de Európában is az egyetlen gumihulladék hasznosítására tervezett és megvalósult erőműberuházás, a beszerző kizárólagosan végzi a gumihulladék égetés útján történő hasznosítását/ártalmatlanítását. Figyelemmel továbbá az erőmű létrejöttének körülményeiben fennálló állami szabályozási környezetre, állami érdekre, valamint a környezet és az emberi egészség védelmének, a környezetterhelés mérséklésének közérdekű szempontjaira, - kiegészítve azzal is, hogy ugyan eltérő tényállás mellett, de az Európai Unió Bíróságának C-382/05. sz. ítélete (43. pontja) megállapítást tesz a hulladékkezelés közérdekűségére vonatkozóan - a beszerző hulladékhasznosítással összefüggésben végzett tevékenységének közérdekű jellege megállapítható. Egy szervezet kifejezetten közérdekű, nem ipari vagy kereskedelmi jellegű szükségletek céljából történő létrehozatala nem foglalja magában azt, hogy a szervezet kizárólagos feladata lenne az ilyen szükségletek kielégítése, közömbös, hogy végez-e más, közérdekűnek nem minősülő tevékenységeket (C-44/96. Mannesman ügy). Az

uniós joggyakorlat (C-393/06. Ing. Aigner ügy) alapján a közérdekűség megállapítható akkor is, ha az áttételesen szolgál közcélokat. Nem releváns szempont az, hogy ezeket a célokat 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. A beszerző főtevékenysége a gumihulladék égetés, erre a célra hozta létre közvetetten az Általános Vagyonkezelő Zrt.-n (továbbiakban: Alapító) keresztül az állam annak érdekében, hogy csökkentse a környezeti terhelést.

11. A Vet. rendelkezéseiből kiindulva - a beszerző álláspontjától eltérően - nem jelenthető ki egyértelműen a villamosenergia termeléssel kapcsolatban, hogy az nem közérdekű tevékenység. A Vet. 9. § (1) bekezdése akként fogalmaz, hogy a környezet és a természet védelme, a felhasználók ellátása, az elsődleges energiaforrások felhasználásának megtakarítása, valamint a felhasználható energiaforrások bővítése érdekében elő kell segíteni a megújuló energiaforrás, valamint a hulladék, mint energiaforrás felhasználását. A Vet. 4/A. §-a alapján a felhasználók biztonságos és zavartalan villamosenergia-ellátása kiemelt közérdek. Ezek alapján a hulladékhasznosítással kapcsolatos tevékenység közérdekű jellege alapján a közérdekűség megvalósulhat. A tevékenység nem ipari vagy kereskedelmi jellegének megállapításához vizsgálni kell különösen az érintett intézmény létrehozását motiváló körülményeket, illetve azt a gazdasági környezetet, amelyben a szervezet tevékenységét végzi, vagyis mindenekelőtt a versenyfeltételek meglétét, a tevékenységet végző társaság for-profit, vagy non-profit jellegét, a nyereségorientáltságát, valamint az üzleti kockázatok önálló viselésének feltételét. Ha az adott szervezet többféle tevékenységet is folytat, így közérdekű, de nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenységet, valamint egyéb, ilyennek nem minősülő tevékenységet is, ezeknek az aránya irreleváns abból a szempontból, hogy közjogi szervezetnek minősüljön. A beszerző főtevékenysége a cégkivonat szerint villamosenergia-termelés nem megújuló forrásból, amit a fentebb írt környezetvédelmi, egészségvédelmi célból hozott létre az Alapító. A beszerző az adatszolgáltatásában nem mutatta be részletesen azt a gazdasági környezetet, amelyben működik, így nem igazolta sem a versenyfeltételek meglétét, sem a működésének for-profit jellegét és a nyereségorientáltságát. Az ÁSZ vizsgálatának eredménye szerint a beszerző tevékenysége által érintett piacon nincs versenyhelyzet, a társaság nem működik nyereségorientáltan, ugyanis működése alapvetően veszteséges, továbbá az üzleti kockázatokat sem önállóan viseli, ugyanis a veszteséges működését más, közvetlenül vagy közvetetten állami tulajdonban álló gazdasági társaságok finanszírozzák. Az ÁSZ tájékoztatása szerint a beszerző döntéseit a racionális gazdasági megfontolásokon kívül más is befolyásolja (C-360/96. BFI Holding ügy), ugyanis nem a piac törvényei szerint működik, vállalkozási tevékenységét a gazdaságin kívül más megfontolások is mozgatják, hiszen tartósan veszteségesen gazdálkodik.

12. A kezdeményező megjegyezte, hogy a versenyfeltételek tekintetében önmagában egy esetleges verseny léte sem zárja még ki annak lehetőségét, hogy az állam, a regionális vagy helyi hatóságok, vagy más közjogi szervezetek által finanszírozott vagy ellenőrzött szervezetnek a döntéseit a racionális gazdasági megfontolásokon kívül más is befolyásolja. A rendelkezésre álló információk alapján viszont jelenleg nincs a piacon más gazdasági szereplő, aki gumihulladék égetésével, megsemmisítésével foglalkozna. Erre tekintettel egy ilyen szervezet akár pénzügyi veszteséget is felvállalhat annak érdekében, hogy kövesse annak a szervezetnek a beszerzési politikáját, melytől közvetlenül függ. A szervezet

működését tehát alapvetően az alapító határozza meg, így az, hogy az adott szervezet tevékenysége kereskedelmi szemléletű-e, gazdaságos, nyereséges, profitorientált-e, kizárólag az alapítótól függ, és nem magán a szervezeten múlik. A beszerző ilyen körülmények között tehát vélhetően nem a piac törvényei szerint, hanem az Alapító döntései szerint működik, ez pedig nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a vállalkozás tevékenységét a gazdaságin kívül más megfontolások is mozgassák. Ezért nincs döntő jelentősége annak, hogy az adott tevékenységet valamely (más) piaci szereplő is végzi-e, továbbá a közjogi szervezetté minősítésnek nem feltétele a verseny hiánya az adott piacon. Az uniós joggyakorlat (C-360/96. BFI Holding ügy) arra is rávilágít, hogy annak ellenére, hogy adott esetben egy vizsgált szervezet vonatkozásában megállapítható ugyan a verseny megléte, a piaci körülmények megvalósulása, azonban ha bármilyen okból fakadóan létezik olyan korlátozó tényező pl.: jogszabály, határozat, alapítói döntés, ami korlátozza a céget a szabad piaci működésben, az a kereskedelmi jelleg megállapítása ellen hathat. A publikusan elérhető beszámoló adatok ([https://e-beszamolo.im.gov.hu/oldal/kereses\\_merleglista](https://e-beszamolo.im.gov.hu/oldal/kereses_merleglista)) alapján a beszerző például 2023-ban veszteséggel zárta az évet, amiből arra lehet következtetni, hogy felvállalta a veszteséget, mivel döntéseit a racionális megfontolásokon kívül más is befolyásolta, ugyanakkor adatszolgáltatásában nem nyilatkozott konkrétan arra vonatkozóan, hogy az Alapító döntései korlátozzák a működésében, erre csak az Alapító okirat rendelkezéseiből lehet következtetni.

13. Kérte a beszerző ajánlatkérői minősége fennállásának vizsgálatát és – amennyiben annak feltételei fennállnak – a Kbt. 26. § (1) bekezdése megsértésének a megállapítását és a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja alapján a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja szerinti jogkövetkezmények alkalmazását. Nyilatkozott, hogy a jogsértés a Hatóság felhívására a beszerzőnek az EKR ajánlatkérői nyilvántartásába történő bejelentés megtételére tűzött határidő (felhívás kézbesítését követő 5 nap, azaz 2025. június 17. napja) eredménytelen elteltét követő napon, azaz 2025. június 18. napján történt meg, amelyről 2025. június 20-án, a beszerző adatszolgáltatása beérkezésekor szerzett tudomást.

14. A beszerző által a jogorvoslati eljárás során tett észrevétellel összefüggésben kifejtette, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja tekintetében nem az állami befolyás megszerzése előtti állapot vizsgálata a releváns, hanem az állami befolyás megszerzésének időpontjában valamint az azt követő állapot a vizsgálandó a közérdekűség fennállásának szempontjából. Továbbá a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői minőség ezen feltétele nemcsak a létrehozatal célja alapján, hanem a közérdekű tevékenység – egyébként bármilyen mértékű folytatása – esetén is fennáll. Hangsúlyozta továbbá, hogy már az ÁSZ vizsgálata során megállapításra került, hogy a beszerző a 2017-2023. közötti időszakban – a 2022. év kivételével – üzemi eredmény és adózás előtti eredmény szintjén is veszteséges volt, ezért 2018-ban, 2019-ben és 2020-ban is tőkeemelésre szorult. Nem értett egyet a beszerző azon álláspontjával, hogy a szokásos piaci feltételek között működik, nyereség elérésére törekszik, és viseli a tevékenységével együtt járó veszteségeket, ezért nem ipari kereskedelmi jellegű szükségletek kielégítésére törekszik. Az éveken át fennálló veszteséges működést csak az állami kézbe kerülést követően sikerült megállítani többszöri tőkeemelést követően, tehát a veszteségét nem saját maga, hanem a felette meghatározó befolyást képviselő állam viselte, mely jelentős befolyás fennálltát a beszerző a nyilatkozatában el is ismert. Ezen felül egyetlen nyereséges év önmagában még kevés ahhoz, hogy nyereségorientált üzletpolitikát lehessen megállapítani, ennyi veszteséges évet követően pedig feltételezhetően csak azért tartják fenn a beszerzőt, mert ez az alapítói döntés, el kell látnia az alapító által meghatározott közérdekű feladatát.

15. A közérdekűség feltételének fennállása kapcsán hangsúlyozta, hogy ha az adott szervezet többféle tevékenységet is folytat, így közérdekű, de nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenységet, valamint egyéb, ilyennek nem minősülő tevékenységet is, ezeknek az aránya irreleváns abból a szempontból, hogy közjogi szervezetnek minősüljön. A Ht. rendelkezéseiből a beszerző tévesen vonja le azt a következtetést, hogy a gumihulladék hasznosítását (kezelését), megsemmisítését nem minősítette közérdekűnek az állam. A közérdekű jelleg a kezdeményező szerint nemcsak a Ht. preambulumból következik, hanem éppen a beszerző által is hivatkozott Ht. 2. § (1) bekezdés 27. pontjából, 26b. és 26c. pontjából, valamint a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer működésének részletes szabályairól szóló 80/2023. (III. 14.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseiből is. Utóbbi jogi norma 1. melléklete szerint körforgásos terméknek minősül a gumiabroncs és hulladékai. A fent hivatkozott Ht. 2. § (1) bekezdés 26b. pont alapján tehát a gumihulladék hulladékgazdálkodására fenntartott létesítmény üzemeltetése és fenntartása közfeladat, ugyanígy a hulladék kezelése is, és ezáltal a gumihulladék ártalmatlanítása is. A hulladék kezelés fogalmába pedig az alábbiak szerint tartozik bele annak megsemmisítése is. A Ht. 2. § (1) bekezdés 2. pontja szerint ártalmatlanítás: minden olyan kezelési művelet, amely nem hasznosítás; a művelet abban az esetben is ártalmatlanítás, ha az másodlagos jelleggel anyag- vagy energiakinyerést eredményez.

16. A beszerző nyilatkozatában példaként említ több gazdasági társaságot is, amelyek az álláspontja szerint szintén gumihulladék megsemmisítésével foglalkoznak. A társaságok cégkivonataiból a tevékenységi körök TEÁOR besorolásának vizsgálata után megállapítható, hogy egyik gazdasági szereplő sem végez a beszerző tevékenységéhez hasonló gumihulladék megsemmisítést, nagyrészt általános hulladék-megsemmisítéssel, gyűjtéssel, veszélyes hulladék kezelésével és ártalmatlanításával foglalkoznak, valamint különféle gumitermékeket gyártanak. Az ÁSZ vizsgálata során is megállapítást nyert már, hogy a gumihulladék megsemmisítésére égetés útján más gazdasági szereplő nem jogosult, és ezt a beszerző – a nyilatkozatában foglaltakkal ellentétben - a saját honlapján is közzétette a „Bemutatkozás” menüpont alatt, mely szerint: „Az erőmű hazánkban, de Európában is az egyetlen gumihulladékra tervezett és megvalósult erőműberuházás. Tevékenységünk célja az eredeti beruházási célok megvalósítása: a gumihulladékok energetikai megsemmisítésével villamosáram termelése, a hulladékok okozta országos környezetterhelés nagyfokú csökkentése.” A kezdeményezésben szereplő megállapítások tehát nem a kezdeményező feltételezésein alapultak, hanem a beszerző által saját magáról közölt tényeken.

### **A beszerző észrevételei**

17. A beszerző kérte jogsértés hiányának a megállapítását.

18. Rögzítette, hogy a kérelmezett társaság kifejezetten ipari tevékenység céljából jött létre és semmilyen mértékben nem lát el közérdekű tevékenységet, ezáltal nem tekinthető közjogi intézménynek. Idézte a 2014/24/EU irányelv preambulumbekkezdésének (10) bekezdését. Nyilatkozott, hogy az EUB ítéleteinek koncepciója összességében azokat a szervezeteket igyekszik megragadni, melyek céljaik, tevékenységük és egyébként szervezeti működésük szerint „állami” befolyásnak kitett, ún. nem piaci-kereskedelmi cégek, tekintve, hogy a tipikus, nyereségorientált piaci szereplők esetén a versenypiaci nyomás – közbeszerzési szabályok alkalmazása nélkül is – kikényszeríti a gazdasági megfontolásokon és hatékonyságon alapuló döntéseket, beszerzéseket. Ezen ítéletek alapján abból kell

kiindulni, hogy az olyan szerv, amely szokásos piaci feltételekkel működik, nyereségorientált, és a tevékenysége végzéséből eredő veszteségeket maga viseli, alapvetően nem tekintendő „közjogi intézménynek”. Jelen esetben továbbá az a feltétel sem áll fenn, hogy lenne olyan közérdekű cél, amely teljesítésére létrehozták, vagy amely teljesítésével megbízták, továbbá a beszerző tevékenysége kizárólag ipari, kereskedelmi jellegű. Kifejezetten a közérdekű tevékenység ipari vagy kereskedelmi jellegének megítélése kérdésében tartalmaz a vonatkozó uniós bírósági joggyakorlat alapján lényeges megállapításokat a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.380/2011/5. számú ítélete. Kiemelte továbbá a 2014/24/EU irányelv 2. cikk 1. és 4. pontja szerinti a fogalommeghatározást, amelynek alapján látható, hogy a beszerző, sem hatóságnak, sem közjogi intézménynek nem minősül, hiszen a három konjunktív feltétel közül a 2. cikk 4. pont a) alpontban leírt feltételek nem teljesülnek. A beszerző egyértelműen nem közérdekű célra jött létre és tevékenysége egyértelműen ipari és kereskedelmi jellegű volt már az alapításkor is.

19. A beszerző létrejötté tekintetében az Igazságügyi Minisztérium Céginformációs és az Elektronikus Cégeljárásban Közreműködő Szolgálat által kezelt Országos Cégnylvántartó és Céginformációs Rendszer adatai, valamint az illetékes Cégbíróság által nyilvántartott nyilvánosan elérhető iratokból lehet tényszerű megállapításokat tenni. Az Országos Bírósági Hivatal által fenntartott Ügyfél Irathozzáférési Rendszerben az E-Cég Betekintés menüpontban cégjegyzékszám alapján kereshetők a nyilvános cégiratok. Ezen iratok között fellelhető a beszerző alapításával kapcsolatos valamennyi cégirat, ideértve a bejegyző végzéseket is. A beszerzőt 13-09-119538 cégjegyzékszám alatt, SCT Győr Ingatlanfejlesztő Kft. cégnévvel 2008. április 15. napján jegyezték be a cégjegyzékbe 3.000.000.-Ft jegyzett tőkével. A bejegyzési kérelemhez kapcsolódó létesítő okirat másolata szerint a beszerző főtevékenysége Épületépítési projekt szervezése, alapító tagjai 50-50%-ban a Raiffeisen Ingatlan Zrt. (Cg.13-10-040937) és a GASTRON 2004 Ingatlanforgalmazó Kft. (Cg.01-09-724474) voltak. Ezt követően a cég neve 2016. május 11. napján Star Power Vagyonkezelő Kft.-re változott. A beszerző közvetlen jogelődje - 01-09-998339 cégjegyzékszám alatt – a Star Power Management Hungary Szolgáltató és Üzemeltető Kft. cégnévvel alapított társaság, melyet 2013. február 18. napján jegyezték be a cégjegyzékbe 500.000.-Ft jegyzett tőkével. A bejegyzési kérelemhez kapcsolódó létesítő okirat másolata szerint a jogelőd főtevékenysége Villamosenergia-termelés, alapító tagjai 49%-ban H. L. természetes személy, 51%-ban a Star Power Holding Ltd. külföldi társaság voltak. A beszerzőben 2017. május 16. napján az NHSZ Kft. (Cg. 01-09-990421) megszerezte a beszerző üzletrészeinek 100%-át, mely társaság egyedüli tulajdonosa 2013. december 18. napjától a Magyar Állam volt. Ezt követően 2020. december 31. napján a Star Power Management Hungary Szolgáltató és Üzemeltető Kft. beolvadt a Star Power Vagyonkezelő Kft.-be, mellyel együtt a beszerző cégneve NHSZ Polgári Termikus Hulladékhasznosító Erőmű Kft.-re változott. Az Általános Vagyonkezelő Kft. (Cg. 01-09-283630) 2023. január 9. napjától rendelkezik a beszerző üzletrészeinek 100%-ával. A beszerző cégneve 2023. október 27. napján Polgári Erőmű Kft.-re változott. Álláspontja szerint a fellelhető tényadatok, illetve az alapításkori létesítő okiratok megfelelően és tényszerűen bizonyítják, hogy a beszerző nem közérdekű, hanem ipari tevékenység végzése céljából jött létre. Hangsúlyozta továbbá azon tényt is, miszerint a beszerzőt közérdekű tevékenység végzésére – sem részben, sem egészben – nem jelölte ki jogszabály, ilyenre a kezdeményező sem hivatkozott kérelmében.

20. A kezdeményező által hivatkozott Vet. 4/A. §-ból és a 9. § (1) bekezdéséből a kezdeményező arra a megállapításra jut, hogy „nem jelenthető ki egyértelműen a villamosenergia termeléssel kapcsolatban, hogy az nem közérdekű tevékenység”. Ezen

megállapításhoz kapcsolja hozzá továbbá azon általános kijelentést, miszerint „a hulladékhasznosítással kapcsolatos tevékenység közérdekű jellege alapján a közérdekűség megvalósulhat”. A közérdekű jelleget feltételesen azon az alapon tartja megállapíthatónak, hogy „a beszerző tevékenységének célja a gumihulladékok energetikai megsemmisítésével villamos áram termelése és ezáltal a hulladékok okozta országos környezetterhelés nagyfokú csökkentése. Mivel a szigorú hazai és uniós hulladékkezelési jogszabályok nem teszik lehetővé a gumiabroncs és az ipari gumihulladék lerakását, a Beszerző létrehozatalának és tevékenységének valódi célja a keletkező gumihulladék ártalmatlanítása.” A kezdeményező továbbá megállapította, hogy a beszerző „tevékenységének fő profilja nem a villamosenergia értékesítése, hanem a súlyosan környezetszennyező gumihulladék elégetése, ezáltal az országos környezetterhelés csökkentése”. Kijelenti, hogy „az erőmű hazánkban, de Európában is az egyetlen gumihulladék hasznosítására tervezett és megvalósult erőműberuházás, Beszerző kizárólagosan végzi a gumihulladék égetés útján történő hasznosítását/ártalmatlanítását” felhívva a figyelmet arra is, hogy „az erőmű létrejöttének körülményeiben fennálló állami szabályozási környezetre, állami érdekre, valamint a környezet és az emberi egészség védelmének, a környezetterhelés mérséklésének közérdekű szempontjaira [...] a Beszerző hulladékhasznosítással összefüggésben végzett tevékenységének közérdekű jellege megállapítható”. A kezdeményező beszerző tevékenységét érintő feltételezéseit, megállapításait vitatta, azok valós, ténybeli alapja hiányzik, ezért ez alapján nem állapítható meg a tevékenység uniós jog szabályai szerinti közérdekű jellege. A tényekkel ellentétben áll az a következtetés is, mely szerint a beszerző létrehozatalának és tevékenységének „valódi célja” a keletkező gumihulladék ártalmatlanítása. Az erőmű fő célja, mint ahogy azt a bejegyzett főtevékenysége is igazolja, a villamosenergia termelése. A beszerző által birtokolt Polgári Regionális Gumihasznosító kiserőmű – mint a neve is mutatja – fő engedélyében (összevont kiserőművi engedély) leírtak szerint erőmű, mely hagyományos energetikai körfolyamatot megvalósítva (kazán – turbina - generátor egység) gumihulladékot használ a kazán tüzelőanyagaként. Ezek alapján a főtevékenység egyértelműen villamosenergia-termelés és nem a gumihulladék hasznosítás. Amennyiben az erőmű nem termelne villamosenergiát és azt nem értékesítené, úgy a kazán sem tudna üzemelni, azaz a hulladék hasznosítása sem tudna megvalósulni. A kazán tüzelőanyagául szolgáló gumi hulladék nem csak gumiabroncsból állhat, hanem minden egyéb, gumi alapú hulladékból (pl. csövek, ékszárjak, légrugók, szimeringek, autóbontókból származó bontási anyagok, szállító szalagok stb.). A gumihulladék keletkezése szempontjából ráadásul egyértelműen ipari keletkezésnek számít, háztartástól az erőmű nem vehet át hulladékot. Az erőmű indulásától számítva csak és kizárólag ipari tevékenységből származó hulladékot használt fel tüzelőanyagként. Az erőmű kizárólag a villamos energia piacon, kereskedőknek értékesíti a megtermelt energiát. Az erőmű olyan mérlegkörhöz csatlakozott, amely biztosítja a Vet. és a piaci szabályok szerinti működés feltételeit is és egyben a villamos energia vásárlója is. Az erőmű a kereskedőnek a termelési képességei és a piaci körülményeket és árakat figyelembe véve ajánlja föl a kapacitását, melyet a kereskedő a HUPX árakhoz (<https://hupx.hu/hu/>) kötötten vásárol meg az erőműtől tovább értékesítés céljából. Az erőmű termelési kapacitása (nettó teljesítménye) egy évre vetítve kb. 4-5,5 MW mennyiséget tesz ki, az üzemszerű működéstől függően. Azért, hogy az erőmű működése alapját biztosítsa, teljes évre értékesíti a kapacitása jelentősebb részét. Ez 3-4 MW lekötést jelent január 1.-től december 31.-ig az év minden napjára. A fennmaradó 1-1,5 MW-os kapacitást pedig napi döntést hozva, a piaci árak függvényében értékesíti a kereskedőknek. Fontos jellemzője a villamosenergia piacnak, hogy ez akár visszautasításra is kerülhet, ha a kereskedők tovább értékesítési láncolata vagy a rendszerigények nem megfelelőek. A termelési kockázatot ezáltal kizárólag az erőmű vállalja, melyre az alapítónak nincsen

befolyása. A rendszerirányító és a mérlegkör 15 perces egységekben méri a termelés/nemtermelés mennyiségi számait. Amennyiben az erőmű nem tudja megtermelni a szerződött mennyiségű energiát, mert pl. üzemzavar keletkezett, úgy a mérlegkör tagjaként az erőműnek kiegyenlítő energia díjat kell fizetnie, figyelembe véve az aktuális villamosenergia árakat. Egy több napos, vagy hetes üzemszünet tíz, de akár százmilliós kiegyenlítő energia díj fizetést is eredményezhet. A villamosenergia értékesítése nem kötött (rögzített) átvételi áron történik, hanem a HUPX árakhoz igazodóan és a villamosenergia kereskedelemben szokásos piaci folyamatok figyelembe vételével. A beszerző elsődleges és meghatározó bevételeit azonosíthatóan piaci folyamatok határozzák meg, melyre az beszerző alapítójának döntései nincsenek hatással. A beszerzőnek nincsen semmilyen kedvezőbb pozíciója más, villamosenergia termelő szervezettel szemben. A beszerző tevékenysége, működése nyereségorientált, for-profit jellegű, melyet igazol az is, hogy az erőmű 2022. évben nyereségesen működött. Ebben a tekintetben ki kell azt is emelni, hogy a háborús környezet miatt közismert tény, hogy az energiaárak jelentős mértékben ingadoztak a 2023. évben, melyet a kamatkörnyezet jelentős romlása és az infláció hatásai még jobban tetőztek. A kezdeményező általános megállapításai alapján valamennyi villamosenergia termeléssel foglalkozó szervezet, illetőleg valamennyi hulladékhasznosítással foglalkozó szervezet tevékenységét közérdekűnek lehetne minősíteni. E szemlélet és értelmezés azonban öncélú, és sérti a vállalkozás szabadságát (Európai Unió Alapjogi Chartája 16. cikk), mely szerint azt, az uniós joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban, el kell ismerni.

21. Nyilatkozott, hogy villamosenergia-termelési tevékenység a Vet. 74. § (1) bekezdése szerint a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (továbbiakban: Hivatal) engedélye alapján gyakorolható. A beszerző engedélye a <https://mekh.hu/> oldalon a dokumentumtárban H 2629/2020. szám alatt megtalálható (nem áll rendelkezésre Word formátumban). A tevékenység, illetve annak közérdekű jellege tekintetében a Vet. szabályait is szükséges megvizsgálni. A Vet. hivatkozott szabályait azért szükséges részletesebben bemutatni, hogy a villamosenergia-termelés tekintetében kellő mélységben vizsgálható legyen az, hogy a kezdeményező által kiemelt Vet. 4/A. § szerinti „közérdek” miként értelmezhető. Ennek körében azt kell kiemelni, hogy a beszerző a Vet. szerint kizárólag villamosenergia termelésre rendelkezik engedéllyel. A beszerző más, a Vet. szerinti tevékenység végzésére engedéllyel nem rendelkezik, így nem minősül sem villamosenergia-kereskedőnek, sem egyetemes szolgáltatónak. A beszerző az általa termelt villamosenergiát a piacon kereskedő részére értékesíti, ami azt is jelenti, hogy nem vesz részt a Vet. 9. § (1)-(2) bekezdések szerinti kötelező átvételi rendszerben (KÁT), sem a prémium típusú támogatási rendszerben. A beszerző a Vet. fogalomrendszere szerinti felhasználót - aki villamos energiát a saját felhasználási helyén történő felhasználás céljából közcélú hálózatról vagy magánvezetéken keresztül nem továbbadás útján vételez -, vagy lakossági fogyasztót nem lát el villamosenergiával. Ilyen tevékenységet – engedély hiányában – beszerző nem végezhet és a valóságban sem végez. A Vet. 4/A. §-a szerinti „közérdek” szó jogszabályban foglalt jelenléte és az a tény, hogy a beszerző villamosenergia-termelés tevékenységet folytat, nem jelenti azt, hogy a beszerző tevékenysége ettől bármekkora mértékben közérdekű lenne. A kezdeményező összeköti a felhasználók villamosenergia-ellátásával a Vet. 4/A. §-ban foglalt közérdeket a beszerző hulladékgazdálkodási tevékenységével, melyben szintén a közérdekűséget látja megvalósulni.

22. Rögzítette a beszerző, hogy a kezdeményező kérelmében a Ht. preambulumban foglalt rendelkezéseket hivatkozva. Ezen általános fogalmak szerinti értelmezés elfogadásával lényegében arra lehetne jutni, hogy aki a hulladékgazdálkodással összefüggésben

tevékenykedik, az közérdekű tevékenységet folytat. A kezdeményező hivatkozik továbbá állami érdekre, azonban itt is elmulasztja annak alaposabb vizsgálatát, hogy az állam pontosan milyen szükségletet kívánt kielégíteni, illetve milyen mértékben kívánt meghatározó befolyást megőrizni. A beszerző által üzemeltett erőmű engedély szerinti elsődleges energiaforrása pirolízis olaj, Tü 5/20 tüzelőolaj, motorikus gázolaj, biodízel mellett a gumihulladék. Az engedélyben foglalt gumihulladék, mint tüzelőanyag jelenik meg, ennek elégetésével termel az erőmű villamosenergiát. Az égetés, mint hasznosítási tevékenység hulladékgazdálkodási tevékenység, mely szintén engedély alapján végezhető a hazai és egyébként az uniós jog szabályai alapján is. A hulladékgazdálkodási (hasznosítási) tevékenység tekintetében a Ht. szabályait is meg kell vizsgálni. A hazai jogban jelentős sajátosság, hogy az állam pontosan meghatározta azt a közfeladatot, melyet maga akar kielégíteni. A Ht. ennek megfelelően állami hulladékgazdálkodási közfeladatként együttesen a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységet és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet jeleníti meg. E tevékenységek közös jellemzője – lsd. Ht. 2. § (1) bekezdés 26b, 26c fogalmakat – hogy a kezelést (36.) – beleértve a hasznosítási műveleteket (20.) – e tevékenység nem tartalmazza. Ebből megállapítható az is, hogy a hulladék hasznosítást a hazai jog nem minősíti állami közfeladatként. A Ht. szabályaiból álláspontja szerint az állapítható meg, hogy az állami közfeladatként meghatározott tevékenységet - tehát a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet és a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységet - kizárólag a koncessziós társaság jogosult ellátni és végezni is [Ht. 41. § (1) bek.; 42. § (1) bek. a)-h)], illetőleg az is rögzítésre került, hogy a koncessziós társaság a koncessziós szerződés tárgyát képező hulladékgazdálkodási résztevékenységeket a hulladékgazdálkodási engedélyében foglaltak alapján, vagy koncesszori alvállalkozó, vagy – ha az igénybe vett tevékenység a Ht. szerinti engedély vagy nyilvántartásba vétel nélkül végezhető – más alvállalkozó bevonásával látja el [Ht. 53/I. § (3) bek.]. A Ht. 42. § (2) bekezdése szerint továbbá, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet ellátó koncessziós társaság hulladékkezelő létesítménnyel vagy a közszolgáltatási résztevékenység körébe tartozó hulladékkezelési feladatok ellátására alkalmas berendezéssel nem rendelkezik, hulladékkezelő létesítményt vagy közszolgáltatási résztevékenység körébe tartozó hulladékkezelési feladatok ellátására alkalmas berendezést nem üzemeltet, a hulladék kezeléséről a hulladék hulladékkezelőnek történő átadása útján gondoskodik. A Ht. rendelkezései szerint az a megállapítás tehető, hogy a hulladék hasznosítását (kezelését) az állam nem minősítette közfeladatnak. A közfeladat terjedelmét pontosan meghatározva arról határozott, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet és a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységet adja koncesszióba és feljogosítja, illetve kötelezi a koncesszort e közfeladat ellátására, elvégzésére az általa alapított koncessziós társaságon keresztül.

23. Magyarországon az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot a koncesszor koncessziós társaságon keresztül jogosult és köteles ellátni, melyből egyenesen következik, hogy e közérdekű tevékenységet a koncessziós társaság látja el, hiszen ehhez az állam biztosította részére – ellenérték fejében – a kizárólagos jogot. A koncessziós társaságon kívül a Ht. szabályai szerint más személy nem láthatja el ezt az állami közfeladatot. A koncessziós társaság jogosult a Ht. szabályai szerint koncesszori alvállalkozókat bevonni a feladat ellátásába, akik azonban különböző hulladékgazdálkodási tevékenységeket a koncessziós társaság részére közreműködőként végezhetik [Ht. 2. § (1) 36g.]. Ki kell emelni, hogy a beszerző nem koncessziós társaság, közfeladat ellátására ebből fakadóan nem jogosult, tevékenysége pedig nem tekinthető azon az alapon közérdekűnek, hogy a hulladékgazdálkodási rendszer résztvevőjeként hulladékot hasznosít és e tevékenység hozzájárul a Ht. preambulumban foglalt célokhoz. A hulladékgazdálkodás rendszerében a

beszerző hulladékgazdálkodási tevékenységet végez, mely tevékenység a kezelés fogalomkörébe tartozó hasznosítási tevékenység. Ezen tevékenység azonban – figyelembe véve valamennyi releváns körülményt - nem tekinthető közérdekűnek azért, mert a tevékenységnek pozitív hozadéka lehet pl. a környezetterhelés mérséklése.

24. A beszerző szerint a kezdeményező indokolatlanul, és megalapozatlanul jóval szélesebb körű funkcionális megközelítést alkalmaz annál, mint amelyet az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: EUB) eddigi ítélezési gyakorlata kialakított. A funkcionális megközelítés elsődleges célja az uniós jogban annak a személetnek az érvényre juttatása, hogy az EU-tagállamok eltérő közjogi berendezkedése mellett is érvényesülni tudjon az uniós közbeszerzési irányelvek alapvető célja, továbbá azonos talajon álljon a közbeszerzési ajánlatkérők kulcsfogalma. A funkcionális megközelítés tehát ennek érdekében valóban egyfajta szélesítése lett a közbeszerzési eljárások alanyi körének, amely első körben azt jelentette, hogy az alanyi körbe nem csupán a szűk értelemben vett „állam” tartozik bele, hanem az ún. közjogi szervezetek is, melyek formálisan nem lennének a tág értelemben vett „állam” részei, azonban egyébiránt szorosan függenek az államtól és ezáltal a megrendeléseik során fennállhat a befolyásolás kockázata. Ezt követően - mintegy második lépcsőben – az EUB általában is kiterjesztette a funkcionális értelmezést az ajánlatkérő szerv fogalmára, illetve kifejezetten a közjogi szervezet kategóriájára is. Mindebből levezetetten pedig kimondta, hogy a közjogi szervezet fogalmát is szélesen kell értelmezni, és az összes körülmény alapos vizsgálatával előfordulhat olyan eset, amikor a közjogi szervezet fogalmából és így a közbeszerzési szabályozás ajánlatkérői köréből nem zárhatók ki automatikusan az ún. magánjogi jogalanyok (mint nem közjogi alanyok). Az alanyi kör tehát a szoros értelemben vett államtól egészen az olyan magánjogi jogalanyokig bővült, amelyek valamely állami közfeladatot látnak el. Az uniós ítélezési gyakorlat álláspontja is az, hogy a közérdekű tevékenység kritériumát esetről esetre kell elemezni és a tagállami szabályozással összhangban értelmezni. Azt is hangsúlyozni kell, hogy a közérdekű tevékenységeknek jelenleg sincs végleges, lezárt listája, azt az ítélezési gyakorlat folyamatosan alakítja. A kezdeményező által hivatkozott EUB ítéletek alapján azonban látható, hogy a hivatkozott ítéletekben a bíróság jelen ügytől eltérő, más ténybeli alapokon tette meg a megállapításait, melyekből nem célszerű egy-egy részt kiragadni, és az alapján jelen ügyre alkalmazni. A C-360/96. számú ügy (BFI Holding) 52. pontjában a bíróság háztartási hulladékok elszállítása és kezelése tekintetében állapította meg, hogy az közérdekű szükségletnek minősülhet. Jelen esetben egyértelmű, hogy a hulladékgazdálkodás nem ezen területéről van szó, és ez azért is kiemelten fontos, mert a magyar szabályozási környezetben az állam nagyon pontosan meghatározza azt, hogy mely szolgáltatásokat kell állami szerveknek kielégíteniük, illetve melyek azok, amelyekkel kapcsolatban meghatározó befolyást kíván megőrizni. Ugyanezen jogeset 47. pontjában azt is kimondja a bíróság, hogy a verseny hiánya nem feltétlenül szükséges szempont a közérdekű tevékenység meghatározásánál. Vitatta ezért a kezdeményezésében kifejtett álláspontot, hiszen egyrészt a piacon bőven fellelhető versenytársak, másrészt önmagában az, hogy a beszerző gumihulladékot is használ fel a villamosenergia termelés során, és ezzel hozzájárul az országos környezetterhelés csökkentéséhez, nem teszi közérdekűvé a tevékenységét. Egyetlen jogforrásból sem vezethető le ugyanis az, hogy egy egyértelműen ipari, kereskedelmi tevékenységet folytató, nem közjogi szervezet, pusztán azon az alapon, hogy tevékenységének a társadalom egészére nézve vannak pozitív hozadékai (pl. a hulladékok okozta országos környezetterhelés csökkentése), közjogi szervezetté minősíthető lenne. A kezdeményező által szintén hivatkozott C-382/05. számú ítélet jelen esetben két okból sem lehet releváns. Egyrészt a benne foglalt tényállás szerint a Bizottság azért nyújtott be keresetet, mert az olasz hatóság a 92/50 irányelv rendelkezéseivel

ellentétesen kötött szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződéseket Szicília tartományban keletkezett, szelektíven gyűjtött háztartási hulladék visszamaradó részének felhasználása tárgyában, azaz lényegében a közszolgáltatáshoz kapcsolódóan. Másrészt a hivatkozott döntés az ellátásra kötelezett (tartományi önkormányzat) tekintetében vizsgálata az érintett szerződések szolgáltatási koncesszióknak, avagy közbeszerzési szerződésnek történő minősítését. A hazai jog a hulladékgazdálkodás területén pontosan meghatározza a közfeladat terjedelmét és annak ellátására köteles személyt. A beszerző nem végez háztartási hulladékkezelést és nem lát el közfeladatot sem, a közszolgáltatásban nem vesz részt semmilyen mértékben.

25. Nem helytálló ezért az ítéletből kiragadni egyetlen mondatot és ez alapján megállapítani a beszerző tevékenységének közérdekűségét. Nincs ténybeli alapja annak a kezdeményezői megállapításnak sem, miszerint az erőmű olyan tevékenységet végezne, amelyet az állam, vagy önkormányzat közérdekhez kapcsolódó indokokból maga kívánna biztosítani, vagy amelynek tekintetében meghatározó befolyás biztosítására törekszik. A beszerző főtevékenysége nem gumihulladék hasznosítás, nem erre a célra került létrehozásra, nem a környezeti terhelés csökkentése a legfőbb célja. A beszerző alapvetően profitorientált vállalkozás, amely villamosenergia-termelési tevékenységet végez. E tevékenységet a beszerző piaci szempontok alapján alakítja, rögzített árakat nem alkalmaz és versenykörülmények között működik. A tevékenység ellátására a beszerzőt sem jogszabály, sem más adminisztratív rendelkezés nem jelölte ki, kizárólagos jogokkal nem rendelkezik és tevékenységének teljes volumene piaci-kereskedelmi viszonyok között kerül értékesítésre. A beszerző a villamosenergiát piaci körülmények között értékesíti piaci szereplő részére, bevételei nagy mértékben függenek a piaci folyamatoktól (pl. energia tőzsde, világpiaci árak). A hasznosítási tevékenység tekintetében a beszerző szintén nem alkalmaz rögzített árakat, illető számára jogszabály sem ír elő és a magyar koncessziós hulladékgazdálkodási rendszerben sem garantálja számára senki, hogy a villamosenergia-termeléshez szükséges mennyiségű energiahordozó rendelkezésre fog állni. Az elmúlt években elkönyvelt veszteségek függetlenek az alapító tevékenységétől, üzletpolitikájától, azok egyértelműen az utóbbi néhány évben előállt gazdasági és jogi környezet negatív hatásainak voltak köszönhetőek. A beszerző tudomása szerint az országban több cég foglalkozik gumihulladék hasznosítással az erőművön kívül [a teljesség igénye nélkül pl. JU és RO HULLADÉKKEZELÉSI ÉS KERESKEDELMI Kft. (Cg. 15-09-082078), GEOCONSTANS Kft. (Cg. 13-09-122917), NEW ENERGY Kft. (Cg. 01-09-439682), GREEN TYRE Zrt. (14-10-300290), ROMKRIT Kft. (Cg.01-09-289657), stb.]. Ezek a társaságok mindenképpen versenytársaként jelennek meg a piacon.

26. A beszerző utalt arra, hogy a kezdeményező hivatkozott a 2023. év veszteségére. Ezzel összefüggésben kiemelte, hogy az egyébként nyereséges 2022-es év után a 2023-as év rendkívüli helyzeteket hozott az erőmű életében. A háborús környezet által okozta közismert gazdasági hatások végig söpörtek szinte minden területen, mely a társaság gazdálkodását is nyilvánvalóan érintette. Ezek közül a legnagyobb hatással bírtak:

- rendkívüli mértékű inflációs hatás, különösen az erőműspecifikus alkatrészek és segédanyagok tekintetében;
- energiaárak 3-4 szeresére emelkedtek;
- a csak külföldről beszerezhető alkatrészek és füstgáztisztításhoz használt segédanyagok ára 20 - 40 %-al emelkedett;
- a visszamenőleges hatállyal bevezetett extra profit adó az erőművekre mely 2022-ben 596,9 millió, 2023-ban 64,1 millió forint adóval terhelte az erőművet, melyet a bevétel

után kellett befizetni és nem az eredmény alapján [az extraprofit adókról szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet 3. § (1)-(7) bekezdései - hatály: 2022. július 1-től];

- a társaság rendkívül jelentős hitel állománnyal rendelkezik, a 2023-as évben a megugró hitelkamatok miatt a fizetendő kamatok a 2022 évben fizetett 307,1 millióról 506 millió forintra emelkedtek;
- az ún. villamos ipari ágazati kollektív szerződés (továbbiakban: VÉSZ) ágazati kiterjesztése miatt jelentős bérköltség emelkedés következett be (műszakpótlék átalány mérték 45%, kötelező önkéntes nyugdíjpénztári hozzájárulás, 5 nap pótszabadság biztosítása és 13 havi juttatás stb.) az erőműnél;
- a VÉSZ kiterjesztését megelőző időszakra vonatkozóan a társasággal szemben munkavállalók egy része munkaügyi pert indított, melynek várható hatásaként 2023-as évre 134 millió forint került elhatárolásra a várható kötelezettségekre;
- 2023-ban továbbá jelentősen csökkent a villamos energia tőzsdei ára, sőt megjelentek a negatív árak is, mely az erőmű bevételeire gyakorolt jelentős hatást.

Az e-beszamolo.im.gov.hu oldalon elérhető mérlegadatokat, illetve kiegészítő mellékletekben foglaltak alapján a 2022-2023 éveket érintő egyéb ráfordításokat és pénzügyi műveletek eredményét az alábbiak szerint mutatta be a beszerző:

EGYÉB RÁFORDÍTÁSOK	2022.12.31	2023.12.31
HELYI ADÓK	42 656 eFt	27 525 eFt
EGYÉB ADÓK	750 479 eFt	121 867 eFt
TERVEN FELÜLI ÉRTÉKCSÖKKENÉS	eFt	eFt
TÁRGYI ESZKÖZ KIVEZETÉSE	eFt	eFt
CÉLTARTALÉK VÁRHATÓ KÖTELEZETTSÉGEKRE	eFt	134 000 eFt
EGYÉB TÉTELEK	385 eFt	2 625 eFt
ÖSSZESEN	793 520 eFt	286 017 eFt

PÉNZÜGYI MŰVELETEK EREDMÉNYE	2022.12.31	2023.12.31
KAPOTT OSZTALÉK, RÉSZESÉDÉS	eFt	eFt
RÉSZESÉDESEKBŐL SZÁRMAZÓ BEVÉTELEK, ÁRFOLYAMNYERESÉGEK	eFt	eFt
BEFEKTETETT PÉNZÜGYI ESZKÖZÖKBŐL SZÁRMAZÓ BEV., ÁRF.NYER.	eFt	eFt
EGYÉB KAPOTT (JÁRÓ) KAMATOK ÉS KAMATJELLEGŰ BEVÉTELEK	eFt	eFt
PÉNZÜGYI MŰVELETEK EGYÉB BEVÉTELEI	44 291 eFt	23 633eFt
PÉNZÜGYI MŰVELETEK BEVÉTELEI	44 291 eFt	23 633 eFt
RÉSZESÉDESEKBŐL SZÁRMAZÓ RÁFORDÍTÁS, ÁRFOLYAMVESZTESÉG	eFt	eFt
BEFEKTETETT PÉNZÜGYI ESZKÖZÖKBŐL SZÁRMAZÓ RÁF., ÁRF.VESZT	eFt	eFt
FIZETENDŐ KAMATOK ÉS KAMATJELLEGŰ RÁFORDÍTÁSOK	307 103 eFt	506 012 eFt
RÉSZESÉDESEK, ÉRTÉKPAPÍROK, BANKBETÉTEK ÉRTÉKVESZTÉSE	eFt	eFt
PÉNZÜGYI MŰVELETEK EGYÉB	27 483 eFt	65 207 eFt

RÁFORDÍTÁSAI		
PÉNZÜGYI MŰVELETEK RÁFORDÍTÁSAI	334 586 eFt	571 306 eFt
PÉNZÜGYI MŰVELETEK EREDMÉNYE	-290 295 eFt	-547 586 eFt

27. Végül idézte a Vet. 3. § 13., 14., 17., 32., 33., 36., 44., 57., 58., 59., 69. pontjai, a Vet. 4. § (1) – (2) bekezdései, a Vet. 4/A. §-a, 9. § (1)-(2) bekezdései, 46. § (1) bekezdése, 48. §-a, 50. § (1) – (3) bekezdései, 56. § (2) bekezdése, 74. § (1) bekezdése és 90. § (1) bekezdése előírásait, majd a Ht. 2. § (1) bekezdés 20., 26b., 26c., 27b., 36., 36d., 36e., 36f., 36.g pontjait, 15. § (1) és (4) bekezdését, a Ht. 41. § (1) – (2) bekezdéseit, a Ht. 42. § (1) – (2) bekezdését, 53. §/A. § (1), (2) és (4a) bekezdéseit.

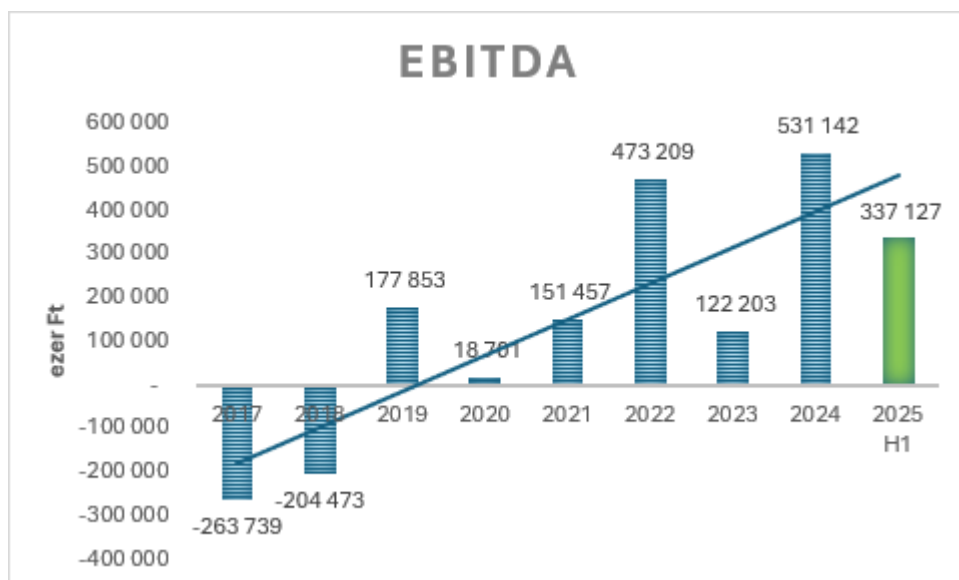
28. A Döntőbizottság felhívására a jogorvoslati eljárás során csatolta a beszerző a
- mérlegkörhöz történő csatlakozással kapcsolatos iratokat és a 2022-2025. évi energiaértékesítési szerződéseket, lekötött kapacitásra és piaci alapú mennyiség szerinti bontásban,
  - 2022-2025. évi energiaértékesítésből származó bevételekről szóló kimutatást, vevő (kereskedő) szerinti bontásban,
  - villamosenergia-termelési tevékenységre, hulladékgazdálkodási tevékenységre vonatkozó engedélyeket,
  - 2020-2024. évi eredménykimutatásokat.

Nyilatkozott, hogy a csatolt iratok és az azokban foglalt valamennyi információ és adat teljes egészében a beszerző üzleti titkát képezi, figyelemmel az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény (továbbiakban: Ütv.) rendelkezéseire. Nyilatkozott továbbá, hogy tudomása szerint Magyarországon gumihulladék hasznosításával erőművet működtető szervezet a NEW ENERGY Kft. (Cg. 01-09-439682) volt 2022. évig, az ezt követő időszakban más hasonló szervezetről nincs tudomása.

29. Nem értett egyet a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának akként megvalósuló kiterjesztő értelmezésével, hogy a létrehozatal szempontjából az állami befolyás megszerzése utáni állapot lenne releváns. A törvény egyértelműen fogalmaz, amikor kimondja, közbeszerzési eljárás lefolytatására az a jogképes szervezet köteles, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre. A létrehozatalnak csak egyetlen időpontja lehet, és az a társaság megalakulásának az időpontja. Nem állhat ezért a törvény szövegével összhangban az az értelmezés, hogy a közérdekű tevékenység vizsgálata szempontjából nem a létrehozatal időpontját, hanem egy későbbi, például az állami befolyás megszerzésének időpontját kellene vizsgálni. A létrehozatal a hivatkozott irányelv fogalomrendszere tekintetében olyan releváns elem, mely a beszerző esetében bizonyíthatóan nem áll fenn. A beszerzót kifejezetten ipari tevékenység végzésére hozták létre. Nem közérdekű célra jött létre és tevékenysége ipari és kereskedelmi jellegű volt már a létesítéskor is, mely nem változott az állami befolyás szerzésekor, sem azt követően. Az állami befolyásszerzés önmagában nem teszi a beszerzót közjogi intézménnyé.

30. Nem értett egyet a kezdeményezőnek a közérdekűséggel kapcsolatos álláspontjával, amely abból indul ki, hogy a beszerző a 2017-2023. közötti időszakban veszteséges volt, és ebből az okból többször is tőkeemelésre szorult. A megállapítások alátámasztása a kezdeményező tényadatokkal nem állt elő, nem fejt ki, hogy mely előzmények és adatok alapján vont le a veszteséges működésre vonatkozó megállapításait. Ennek hiányában, közgazdasági szempontból ezek a megállapítások megalapozatlannak tekinthetőek, és szakmai szempontból létjogosultságuk igen kétséges. A társaság a szokásos piaci feltételek

között működik, nyereség elérésére, fenntartható gazdálkodásra törekszik. Ezt a törekvését egyértelműen alátámasztják eredménykimutatásai. Ha nem volna fontos cél a fenntartható és nyereséges működés, akkor ez tükröződne az eredménymutatók folyamatos romlásában. Ha megvizsgáljuk a beszerző EBITDA mutatóit (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization), különösen az állami befolyásszerzést követően, akkor az az egyértelmű trend rajzolódik ki, hogy a társaság üzemi gazdálkodása javuló tendenciát mutat. Az erőművek értékelésénél az EBITDA különösen fontos mutató, mert a nagyobb beruházások, vagy azzal összefüggésben tett tőkeemelések eredményt torzító hatásait (értékcsökkenés, amortizáció) kiszűri. Ha nemzetközi, európai összehasonlításban kívánjuk egy erőmű nyereségorientáltságát vizsgálni, akkor is célszerű ennek a mutatónak az elemzése. Az energetikai szektorban a különböző országok eltérő adózási, számviteli és finanszírozási szabályai miatt a tiszta nyereség (nettó profit) összehasonlítása nehézkes. Az EBITDA viszont ezeket a tényezőket kizárja, így lehetővé teszi, hogy egy hazai erőművet összehasonlítsunk egy bármely más országban működővel, kizárólag a működési hatékonyságuk alapján.) A társaság EBITDA mutatójának alakulását a következő diagram szemlélteti:



Ki kell emelni, hogy 2019. óta minden évben pozitív az EBITDA. A trendvonalat csak a 2023. év törte meg jelentősebb mértékben, amely azonban a piaci feltételrendszer kedvezőtlen hatásaival (orosz-ukrán háború közismert következményei) áll összefüggésben és nem a nyereségorientáltság hiányával. 2025. év vonatkozásában a társaság rendelkezésére álló 1-6. havi nem auditált adatok alapján (EBITDA 337 M Ft 1-6. hónap tény adata szerint) a javuló tendencia tovább folytatódhat a következő időszakban. A beszerző növekvő EBITDA-ja az alábbiak miatt támasztja alá a nyereségorientált piaci működést:

1. A piacon való fennmaradás és megerősödés érdekében a társaság aktívan dolgozott és dolgozik a költségek féken tartásán és a bevételek növelésén, amellyel folyamatosan javítani szándékozik a működési hatékonyságot, ez egyértelműen nyereségorientált megközelítést jelez.
2. Az elmúlt évek során a társaság a bevételt szerző stratégiáján is változtatott. Ez nyilvánvalóan egy hosszabb folyamat eredménye, hiszen piaci körülmények között szerzi a bevételeit. Ez a törekvése egyértelműen kirajzolódik az árbevételi- és EBITDA mutatókat elemezve. A következő időszakban a bevételszerző képességét a beszerző várhatóan tovább fogja erősíteni.

3. Mivel az EBITDA kiszűri az értékcsökkenési leírást, így szemlélteti azt is, hogy az új eszközök, beruházások valóban növelték az üzemi eredményt, függetlenül az amortizációs költségektől.

Fentiek szerint a növekvő EBITDA trend egyértelműen azt jelzi, hogy a társaság folyamatosan optimalizálja a belső folyamatokat, növeli a bevételeket és tudatosan törekszik a nyereségesség elérésére, azzal együtt is, hogy nehéz piaci körülmények között kell biztosítani a fenntartható gazdálkodást. Az is látható, hogy ez egy hosszabb folyamat eredménye, amely még jelenleg is zajlik és a piaci hatások jelentős kilengéseket okozhatnak. Ez a mutató, illetve a mutató hosszabb távú vizsgálata tehát a társaság eredmény-orientált stratégiai döntéseinek kézzelfogható bizonyítéka. Az eredménykimutatásokról kiderül a beszerző nyereségorientált gazdálkodása, de ez nem feltétlenül vezet nyereséges, vagy minden évben nyereséges gazdálkodáshoz. Mint minden más piaci alapon működő vállalkozással, így az erőművel is előfordulhatnak trendtől jelentősen eltérő időszakok, de a törekvés és cél egyértelmű: nyereségesen, pénzügyileg is fenntartható módon működtetni a vállalkozást piaci körülmények között, amely megfelelő és elvárható profitot termel a tulajdonosnak.

31. Hangsúlyozta, hogy nem folytat közérdekű tevékenységet semekkora mértékben, esetében kizárólag ipari tevékenységek azonosíthatók, melyeknek nincsen közérdekű jellege sem. A kezdeményező észrevételében a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer működésének részletes szabályairól szóló 80/2023. (III. 14.) Korm. rendelet (továbbiakban: EPR rendelet) „egyes”, de bővebben nem ismertetett rendelkezéseire hivatkozik. Ebben a kérdésben a beszerző szerint a Ht. 53/A. § (4) bekezdését kell elsősorban irányadónak tekinteni. Mindezeket túl kérte az EPR rendelet 3. § (1) bekezdésének és 4. § (2) bekezdésének a figyelembe vételét. Azzal összefüggésben továbbá, hogy a kezdeményező levezethetőnek látja a Ht. 2. § (1) bekezdés 26b. pontjából azt, hogy a gumihulladék hulladékgazdálkodásra fenntartott létesítmény üzemeltetése és fenntartása és ugyan így a hulladék kezelése is és ezáltal a gumihulladék ártalmatlanítása is közfeladat, kérte a Ht. 2. § (1) bekezdés 26b. pontja, 53/A. § (4) bekezdése figyelembe vételét, amely szerint a hulladék kezelése (hasznosítás, ártalmatlanítás) nem tartozik az állami hulladékgazdálkodási közfeladat fogalmába. Ugyan így nem tartozik az ezen tevékenységek által érintett hulladékgazdálkodási létesítmények fenntartása és üzemeltetése sem e fogalmi körbe. A nyelvtani értelmezés elveit követve ugyanis a kezelés (hasznosítás, ártalmatlanítás) szavakat a fogalom nem tartalmazza. Ahogyan az a fogalomból kiolvasható, a közfeladat terjedelme a „kezelésre történő átadás”-ig terjed. Az „ideértve az ezek által érintett” fordulat ugyancsak az „átvételt, gyűjtését, elszállítását, előkezelését, kereskedelmét, értékesítését és kezelésre történő átadását” tevékenységekre vonatkozhat. Mint látható a fogalom tételes felsorolást tartalmaz. Tehát a hulladék kezelésével érintett hulladékgazdálkodási létesítmények fenntartása és üzemeltetése nem közfeladat, a hulladékkezelést az állam nem tekinti közfeladatként, így az ezzel érintett létesítmények fenntartása és üzemeltetése sem tekinthető ilyennek. A Ht. 53/A. § (4) bekezdése szerint a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer hatálya alá tartozó termékek hulladékával kapcsolatos közfeladatot (hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységen belül) a koncessziós társaság látja el. Más személy ilyen tevékenységet nem végezhet, a koncessziós társaság joga ebben a tekintetben is kizárólagos. Álláspontját megerősítik az alkotmányjogi panasz elutasításáról szóló 3345/2023. (VII. 5.) AB határozat indokolásában foglaltak is. E határozat [52] és [53] szerint a hulladékhasznosítás és ártalmatlanítás továbbra is nyitott és versenyképes piac marad. A koncesszor számára fenntartott nem települési hulladékok a koncesszor hulladékgazdálkodási közszolgáltatási „non profit” résztevékenységének hatékony, eredményes ellátását biztosítják. A nem a koncesszor számára

fenntartott, nem települési hulladékon (ipari, mezőgazdasági, építési hulladékok) a gyűjtés és a kezelés továbbra is piaci tevékenység marad, ezen a piacon a koncesszor különleges jogokkal nem rendelkezik. Ugyanezen határozat [94] bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység folyamatos és hatékony ellátását az új, integrációs (koncessziós) modellben is az állam által ellátandó közfeladatnak tekinti. Az állam a gazdasági és pénzügyi politika részeként az Alaptörvény keretei között a közfeladat ellátását - ami hosszú távon a korábbi törvényi szabályozás alapján már nem volt fenntartható - átalakíthatja, azzal kapcsolatban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység irányítását és az annak ellátáshoz szükséges infrastruktúra működtetését a hatékonyság növelése céljából koncentrálhatja. Tévesen értelmezi a kezdeményező továbbá a kezelés, ártalmatlanítás, hasznosítás fogalmakat. Az ártalmatlanítás a Ht. fogalomrendszerében olyan kezelési művelet, amely nem hasznosítás. A hasznosítás ezzel szemben bármely kezelési művelet - ideértve a válogatást is -, amelynek fő eredménye az, hogy a hulladék hasznos célra szolgál annak révén, hogy olyan más anyagok helyébe lép, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betöltésére használtak volna, vagy amelynek eredményeként a hulladékot oly módon készítik elő, hogy ezt a funkciót akár az üzemben, akár a szélesebb körű gazdaságban betölthesse. A csatolt egységes környezethasználati engedély szerint az erőmű hulladék hasznosítási tevékenységet végez, az energia kinyerés nem másodlagos, hanem elsődleges jelleggel történik.

32. A beszerző nyilatkozott, hogy Magyarországon a hulladékgazdálkodásban az állami közfeladat pontosan meghatározásra került. Ebbe a körbe nem tartozik bele sem a hulladékkezelés (azaz sem a hasznosítás, sem az ártalmatlanítás), sem az ezzel érintett létesítmény fenntartása és üzemeltetése. A közfeladat terjedelme az állami hulladékgazdálkodási résztevékenységgel érintett hulladékok kezelésre történő átadásával véget ér. E közfeladat ellátására a koncessziós társaságnak kizárólagos joga van, a közfeladat ellátása e kizárólagos jog alapján történik. A közfeladat ellátása ezért nem terjed ki sem a hulladékkezelésre, sem az ezzel érintett létesítmény üzemeltetésére és fenntartására. A beszerző nem koncessziós társaság, közfeladatot nem láthat el (nem is lát el) és ebből fakadóan az általa végzett hulladékgazdálkodási tevékenység sem minősíthető közérdekűnek. A beszerző által végzett hulladékgazdálkodási tevékenység ipari tevékenység. Attól a körülménytől, hogy az EPR rendelet 1. sz. melléklete körforgásos termékeknek minősíti a gumiabroncs és hulladékait, a beszerző tevékenysége nem minősül közérdekűnek.

33. A beszerző a jogorvoslati eljárás során csatolta az Energiaügyi Minisztérium Körforgásos Gazdaságért és Klímapolitikáért Felelős Államtitkára által a beszerző tagja részére küldött válaszlevelet, amely a beszerző szerint megerősíti, hogy az általa végzett hasznosítási tevékenység a jelenleg működő hulladékgazdálkodási rendszerben nem tartozik az állami hulladékgazdálkodási közfeladat körébe.

### **A Döntőbizottság döntése és annak indokai**

34. A kezdeményezés tárgyát az képezte, hogy a beszerző megsértette-e a Kbt. 26. § (1) bekezdését, vagyis jogszerűtlen módon nem értesítette a Közbeszerzési Hatóságot a kezdeményező szerint fennálló Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői minőségéről e jogállása fennállásától számított harminc napon belül.

35. A beszerző nyilatkozata és a cégnyilvántartás szerint a Döntőbizottság megállapította, hogy a kizárólagos állami tulajdonban lévő NHSZ Nemzeti Hulladékgazdálkodási Szolgáltató

Kft. 2017. május 16-án szerezte meg a beszerző üzletrészeinek 100 %-át, majd 2023. január 9-étől a szintén kizárólagos állami tulajdonban álló Általános Vagyonkezelő Kft.-hez került a beszerző valamennyi üzletrésze. A kezdeményező továbbá arra hivatkozott, hogy a beszerző a környezetszennyező gumihulladék elégetése útján az országos környezetterhelés csökkentése érdekében villamosenergiát termel, tevékenysége ezért közérdekű, a Döntőbizottság ezzel összefüggésben rögzíti, hogy az illetékes hatóság a tárgybeli tevékenységre (energiatermelés gumihulladék égetésével) 2020. december 23-án adott engedélyt. A fentiekre tekintettel azon körülmények, amelyekre a kezdeményező hivatkozik, vagyis, hogy a beszerző bizonyos mértékben közérdekű tevékenységet lát el, illetve felette egyéb ajánlatkérőnek minősülő szervezet közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni, együttesen ezen időponttól kezdődően merülhetnek fel. A Döntőbizottság rögzíti azt is, hogy a Közbeszerzési Hatóság a beszerzőt a 2025. június 6-án kelt KTF HEO-00052/02/2025. iktatószámú megkeresésben hívta fel az ajánlatkérői nyilvántartásba történő bejelentkezésre, amelynek határideje 2025. június 17. napján eredménytelenül letelt.

36. A Kbt. 2025. június 6-án hatályos 26. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő – kivéve az 5. § (2) és (4) bekezdése szerinti ajánlatkérőt – köteles az e törvény hatálya alá tartozásáról, valamint az adataiban bekövetkezett változásról a Közbeszerzési Hatóságot értesíteni az e törvény hatálya alá kerülésétől, illetve a változástól számított harminc napon belül.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerint e törvény alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek:

e) 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.

37. A kezdeményező szerint a beszerző a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja alapján minősül ajánlatkérőnek. Az ún. közjogi intézményi ajánlatkérői státusz fennállása tekintetében több feltétel vizsgálendő, konjunktív feltételként (1) először az, hogy a szervezet jogképes-e, (2) másodsor, hogy nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, hanem kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából jött-e létre, vagy bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, (3) harmadrészt vagylagos feltételként,

- hogy a szervezet felett egy másik ajánlatkérőnek minősülő szervezet közvetlen vagy közvetett meghatározó befolyást gyakorol-e, vagy
- működését többségi részben egy másik, ajánlatkérőnek minősülő szervezet finanszírozza-e.

Amennyiben a két konjunktív feltétel közül az egyik, vagy a harmadik vagylagos feltételek közül az egyik nem áll fenn, az ajánlatkérői minőség megállapításának nincs helye.

38. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az első és harmadik konjunktív feltétel fennállását a beszerző nem vitatta, a beszerző egyébként jogképes, mert jogi személyiséggel rendelkezik, illetve egyedüli tagja egy szintén ajánlatkérőnek minősülő, kizárólagos állami tulajdonnal működő gazdasági társaság. A második konjunktív feltétel – a beszerző által ellátott tevékenység közérdekű jellege – tekintetében a beszerző és a kezdeményező között vita volt. A Döntőbizottság áttekintette azt a folyamatot, amely az európai közösségi, majd az európai uniós jogban ment végbe a „klasszikus ajánlatkérői” és „közjogi intézményi” kategória

értelmezése során. Az Európai Közösségek Bírósága, majd az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban együtt: Bíróság) értelmezte a közösségi jogot, így a C-44/96. számú, Mannemann Anlagenbau Austria és társai ügyében hozott ítéletében kimondta, hogy a közjogi intézmény közérdekű tevékenysége megállapítása szempontjából „közömbös, hogy ezen feladaton kívül egy ilyen szervezet szabadon végezhet egyéb tevékenységeket”. A C-360/96. számú, ún. BFI-ügyben továbbá kimondta, hogy még ha nem is kifejezetten közérdekű tevékenységre hozták létre a szervezetet, de tevékenysége utóbb ilyennel kibővült, akkor is ajánlatkérőnek minősül. Az ítélet szerint „általában azok a szükségletek [... közérdekűek...], amelyeket – a közérdekhez fűződő okok miatt – az állam maga akar kielégíteni, vagy amelyekre vonatkozóan meghatározó befolyást kíván megőrizni”. Az ítélet elvi megállapításai között szerepel továbbá az is, hogy különbséget kell tenni „egyfelől a nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, másfelől az ipari vagy kereskedelmi jellegű közérdekű szükségletek között”, és a „nem ipari vagy kereskedelmi jelleg olyan kritérium, amely a közérdekű szükségletnek a [...] fogalmát pontosítja”. Lényeges megállapítást tartalmaz a témában a C-373/00. számú, ún. Adolf Trully ügyben hozott ítélet is. A Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy „egy közjogi szervezet státusza nem attól függ, hogy mennyire jelentős részt képvisel a közérdekű — ipari vagy kereskedelmi jellegű — tevékenység az egész üzleti működésén belül”, továbbá, hogy még a „jelentős verseny fennállása” sem alapozza meg „önmagában azt a következtetést, hogy ne állna fenn közérdekű — ipari vagy kereskedelmi jellegű — szükséglet.”

39. A fentieket követően, amikor az Európai Unió újra-kodifikálta a közbeszerzésekre vonatkozó irányelvi előírásokat, a klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozó 2014/24/EU irányelvben és a közszolgáltató ajánlatkérőkre vonatkozó 2014/25/EU irányelvben egyaránt rögzítésre kerültek a fentiekben ismertetett bírósági ítéletek elvi következtetései is.

40. A 2014/24/EU irányelv preambulumbekzdésének (10) bekezdése, valamint a 2. Cikk 1. és 4. pontjai az alábbiak szerint rendelkeznek:

„(10) Az Európai Unió Bírósága az ítélezési gyakorlatában több alkalommal megvizsgálta az „ajánlatkérő”, valamint különösen a „közjogi intézmények” fogalmát. Annak egyértelművé tétele érdekében, hogy ezen irányelv személyi hatályának változatlanul maradnia, célszerű megtartani a Bíróság által alapul vett fogalom meghatározást, valamint a fogalom meghatározások megértésének elősegítésére beépíteni az ítélezési 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. A Bíróság hasonlóképpen megvizsgálta a kérdéses intézmény finanszírozási forrásaival kapcsolatos feltételt, és többek között kijelentette, hogy a „nagyobb részében” finanszírozott azt jelenti, hogy több mint felerészben finanszírozott, továbbá az ilyen finanszírozásnak részét képezhetik a felhasználók által fizetett, a közjogi szabályokkal összhangban kivetett, kiszámított és beszédett összegek.

2. cikk

Fogalom meghatározások

(1) Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalom meghatározásokat kell alkalmazni:

1. „ajánlatkérő szerv”: az állami, területi és települési hatóságok, a közjogi intézmények, továbbá az egy vagy több ilyen hatóság, illetve közjogi intézmény által létrehozott társulások;
4. „közjogi intézmény”: olyan intézmény, amelyre a következők mindegyike jellemző:

- a) amely kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű;
- b) amely jogi személyiséggel rendelkezik; és
- c) amelyet többségi részben állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény finanszíroz; vagy amelynek irányítása e hatóságok vagy intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki.”

41. Az uniós irányelv hatályba lépését követően a Bíróság vizsgálta a közjogi intézmény fogalmát a C-155/19. és a C/156/19. számú egyesített ügyekben. Az ítélet szerint a „közjogi feladatokkal megbízott jogalany akkor is kifejezetten [...] nem ipari vagy kereskedelmi jellegű közfeladatok ellátására létrehozott jogalanynak tekinthető, ha nem valamely közigazgatási szerv, hanem a magánjog hatálya alá tartozó szervezet formájában hozták létre, és egyes tevékenységei, amelyek tekintetében önfinanszírozási képességgel rendelkezik, nem bírnak közjogi jelleggel.”

42. Az ügyfelek között elsősorban abban volt vita, hogy a beszerző ellát-e „nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű” tevékenységet. A Döntőbizottság a beszerző álláspontjával összefüggésben hangsúlyozza, hogy a Kbt. – összhangban az uniós jogértelmezéssel – nem azt követeli meg az ajánlatkérői minőség fennállásához, hogy az érintett szervezetet kifejezetten a tárgyi tevékenység végzésére hozzák létre, az ajánlatkérői minőség akkor is megvalósul, ha tevékenysége a működése során változik nem ipari, kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekűvé. A normaszöveg továbbá nem azt követeli meg, hogy az egész tevékenység közérdekű legyen, a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjában ugyanis szerepel a „bármilyen mértékben” határozószó.

43. A Döntőbizottság szerint alapvető jelentőséggel bír, hogy a kezdeményező és a beszerző nyilatkozata szerint is jelenleg a beszerző az egyetlen olyan szervezet, amely Magyarországon gumihulladék energetikai célú hasznosításával foglalkozik, mindezt a beszerző honlapján szereplő tájékoztatás is megerősíti. Magyarország Országos Hulladékgyűjtési és Hasznosítási Tervét a Kormány a 1704/2021. (X. 6.) Korm. határozattal fogadta el. A dokumentum rögzíti egyrészt, hogy „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 valósítható meg. Az állami hulladékgyűjtést és hasznosítást közvetítő szervezet 2011. évi létrehozását megelőzően a gyűjtés és hasznosítás finanszírozásának fő pénzügyi forrása a gyártói felelősségüket kollektíven teljesítők által a kezelést koordináló szervezeteknek befizetett hasznosítási díj volt. A termékként tovább nem használható gumiabroncsok gyűjtésére és hasznosítására a Ktdt. hatályba lépéséig három koordináló szervezet működött, a társaság kezelésében álló gyűjtőpontok száma a gumiabroncs értékesítéssel és szereléssel foglalkozó gazdálkodók nagy száma miatt országszerte meghaladta a több ezret. [...] A Ktdt. hatályba lépésével a törvény hatálya alá tartozó, termékként tovább nem használható gumiabroncsok kezelését koordináló szervezetek 2012. január 1. napjával befejezték tevékenységüket, szerepüket a Ktdt.-ben rögzített állami hulladékgyűjtést és hasznosítást közvetítő szervezet vette át, amely közbeszerzési eljárások során, kiválasztott vállalkozásokkal szerződik le a gyűjtési és hasznosítási tevékenység elvégzésére.” A Korm. határozatból is következik, hogy a gumihulladék energetikai hasznosítására irányuló tevékenység állami feladat, amelynek megvalósításáról az állam gondoskodik, továbbá a Korm. határozat maga

rögzíti azt is, hogy „hulladékhasznosítási szempontból [...] kisebb energetikai hasznosító létesítménynek minősül [...]” a beszerző.

44. A Döntőbizottság álláspontja szerint a beszerző tevékenysége – a gumihulladék égetés útján történő hasznosítása – közérdekűnek minősül. A feladatot az állam, a Kormány is annak tekintette az Országos Hulladékgazdálkodási Terv megalkotásakor, nyilvánvalóan a társadalom széles köre számára fontos tevékenység, továbbá azt az állam a cég üzletrészei 100 %-ának megszerzésével magára vállalta és a gumihulladék energetikai hasznosítását kizárólag a beszerző útján valósítja meg. A beszerző és az általa csatolt állásfoglalás alapján az Energiaügyi Minisztérium államtitkára álláspontja szerint ugyanakkor a hulladékhasznosítás a vonatkozó jogszabályi előírások szerint egyrészt nem tartozik az állami „közfeladatellátás” körébe, másrészt a „hulladékok végső kezelése piaci alapon működő szereplők bevonásával történik”. Fentieket a Döntőbizottság nem kívánja vitatni, miként azt sem, hogy a Htv. esetleg a hulladékhasznosítást nem minősíti állami közfeladatnak. A Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja alapján ugyanis nem annak van jelentősége, hogy a beszerző által ellátott feladatot a jogszabály állami közfeladatnak minősíti-e, vagy sem, hanem, hogy a szervezet bármilyen mértékben közérdekű tevékenységet lát el vagy sem és a fentiek alapján az kétséget kizáróan megállapítható, hogy a gumihulladék energetikai hasznosítása közérdekű tevékenységnek minősül.

45. Az uniós joggyakorlat és a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának az uniós jognak megfelelő értelmezése alapján nem elégséges ugyanakkor az ajánlatkérői minőség megállapításához az, hogy a közjogi intézmény közérdekű tevékenységet végez, ehhez az is szükséges, hogy tevékenysége bármely mértékben nem ipari vagy kereskedelmi jellegű is legyen. Kifejezetten a közérdekű tevékenység ipari vagy kereskedelmi jellegének megítélése kérdésében tartalmaz a vonatkozó uniós bírósági joggyakorlat alapján lényeges megállapításokat a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.380/2011/5. számú ítélete. Eszerint szempont lehet, hogy „a szervezet milyen célból jött létre, rögzített, vagy szabad árakat alkalmaz, végezhet-e egyéb tevékenységet, milyen versenykörülmények között működik (nyereségorientáltság, teljesítményelvűség, hatékonyság, kifizetődőség), a veszteségek kezelése miként történik.” A bíróság kimondta továbbá, hogy „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.”

46. Rögzítendő, hogy a beszerző fentiek szerint közérdekűnek minősülő tevékenysége – gumihulladék hasznosítása – eredményeként villamos energiát állít elő, amelyet ezt követően értékesít. A Döntőbizottság szerint a gumihulladék hasznosítására irányuló tevékenység közérdekűnek minősül, és egyetértett abban a kezdeményezővel, hogy a körülmények arra engednek következtetni, hogy amennyiben a beszerző üzleti éve veszteséges, nem termel profitot, a végső tulajdonos állam valamely okból – akár azért, mert érthető módon el kívánja látni a közérdekű feladatot, akár azért, mert bízik az eddigi befektetések megtérülésében, a beszerző majdani nyereséges működésében – fenntartja a beszerző további működését.

47. A Döntőbizottság megvizsgálta a beszerző 2020-2024. évekre vonatkozó nyilvánosan elérhető pénzügyi beszámolóit és megállapította, hogy 2020. évben a beszerző jegyzett tőkéje 15.100.000.-Ft volt, üzemi (üzleti) tevékenységének eredménye ugyanakkor -2.524.000.-Ft, továbbá rendelkezett 1.604.464.000.-Ft rövid lejáratú kötelezettséggel (hosszú lejáratú kötelezettsége a szervezetnek ekkor még nem volt). A 2020. évre vonatkozó pénzügyi

beszámoló rögzíti, hogy a „társaság tulajdonosa” [a kizárólagos állami tulajdonnal működő NHSZ Nemzeti Hulladékgazdálkodási Szolgáltató Kft.] „a 2020. január 9-én hozott döntése szerint 1 000 E Ft értékben emelte a jegyzett tőkét és 328 000 E Ft értékben a tőketartalékot”. A közérdekűnek minősülő, gumi energetikai célú hasznosítási tevékenysége végzésének megkezdése első évében (2021. évben) a beszerző jegyzett tőkéje tehát 150.000.000.-Ft-ra emelkedett, az adott időszak pénzügyi beszámolója szerint tehát a „tőkeszerkezet az előző évhez képest a külső források felé tolódott el.” A 2021. évre vonatkozó pénzügyi beszámolóban megjelent táblázat szerint a jegyzet tőke emelését és a tőketartalékot a beszerző tulajdonosa beolvadással biztosította:

#### Saját tőke elemeinek változása

A saját tőke elemeinek tárgyévi változásait, valamint a változások okait mutatja be az alábbi táblázat:

Saját tőke alakulása				
Tőkeelem 1000HUF	Előző időszak	Tárgyidőszak	Változás	Változás indoka
Jegyzett tőke	15 100	150 000	134 900	Beolvadó cég 2020.12.31
Jegyzett, de be nem fizetett tőke	0	0		
Tőketartalék	2 216 889	317 963	-1 898 926	Beolvadó cég 2020.12.31
Eredménytartalék	- 433 316	0	433 316	Beolvadó cég 2020.12.31
Lekötött tartalék	0	610	610	
Értékelési tartalék	0	0		
Adózott eredmény	-15 504	- 113 965	-98 461	
<b>Saját tőke összesen</b>	<b>1 783 169</b>	<b>354 608</b>	<b>-1 428 561</b>	

48. A beszerző 2021. évi termékértékesítésének nettó árbevétele magas, 1.144.543.000.-Ft volt, üzemi (üzleti) tevékenységének eredménye megint negatív értékű, -18.274.000.-Ft lett és a pénzügyi műveletek eredménye is extrém módon veszteséges lett (-95.691.000.-Ft). A 2021. év során továbbá megjelent az adatok között anyavállalattal szemben fennálló, 1.651.420.000.-Ft összegű rövid lejáratú kötelezettség.

49. A beszerző 2022. évi pénzügyi beszámolója szerint a pénzügyi műveletek eredménye még nagyobb veszteséget eredményezett az előző évihez képest (-290.295.000.-Ft). A 2022-es év adatai alapján az állapítható meg, hogy a beszerző adózás előtti eredménye – amely megegyezett az adózott eredménnyel - kis mértékben pozitívba fordult (10.597.000.-Ft). A 2022. évi mérlegből – 2022. december 31-i állapot szerint - ugyanakkor az is látható, hogy a beszerzőnek az akkori állami tulajdonban álló cég tulajdonosával szemben 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.

50. A 2023. évi pénzügyi beszámolóból következően a beszerző üzemi (üzleti) tevékenységének eredménye és adózott eredménye megint negatív lett (-56.708.000.-Ft, illetve -605.937.000.-Ft). Ebben az évben megint az látható, hogy a beszerző működtetését a tulajdonos, végső soron állami tulajdonnal működő fenntartó fontosnak tartotta, mert az általa korábban nyújtott rövid lejáratú kölcsönt hosszú lejáratúvá ütemezték át: az egyedüli tulajdonossal szemben keletkezett 2.953.538.000.-Ft kölcsöntartozás a korábbi tartozások konszolidálása útján:

**Hosszú lejáratú kötelezettségek**

HOSSZÚ LEJÁRATÚ KÖTELEZETTSÉGEK	2022.12.31	2023.12.31
NHSZ KFT.	1 479 145 eFt	eFt
AVE MAGYARORSZÁG KFT.	800 595 eFt	eFt
MKK Követelés kezelő Zrt.	634 641 eFt	661 775 eFt
ÁLTALÁNOS VAGYONKEZELŐ KFT.	eFt	2 953 538 eFt
ÖSSZESEN	2 914 381 eFt	3 638 052 eFt

A 2023. évi pénzügyi beszámoló szerint:

„A Hosszú lejáratú kötelezettségek növekedésének oka, hogy a kölcsönszerződések meghosszabbításra kerültek, így átsorolás történt a kötelezettségek között. A 2023-as évben változások történtek a hitelek tekintetében: AVE Magyarország Kft. jogutódja az NHSZ Kft. lett 2023.01.29-ével. Az NHSZ Kft. tőke kivonás jogcímen átruházta az üzletrészét az Általános Vagyonkezelő Kft-nek 2023. júniusában, így a 2022-ben fennálló hosszú lejáratú kötelezettségek NHSZ Kft. 1 479 145 eFt, valamint az AVE Magyarország Kft. 800 595 eFt, az Általános Vagyonkezelő Kft.-hez kerültek. Az Általános Vagyonkezelővel történt kölcsönszerződés alapján (2023.10.04) a 2023.08.31-éig felhalmozott, ki nem fizetett kamat tőkésítésre került 563 797 eFt értékben. 2023. decemberében 110 000 eFt értékben kölcsönlehívásra került sor.”

51. A 2024. évi pénzügyi beszámoló szerint az egyedüli tag 2024. év során követelésátruházással 390.733.000.-Ft pótbefizetést teljesített, mivel a beszerző saját tőkéje a 2023. évi eredményadatok alapján negatív előjelű volt. A kötelezettségek állománya továbbá 2024-ben 409.096.000.-Ft-tal, azaz 10,60 %-kal csökkent, amelynek oka, hogy az anyavállalat által nyújtott kölcsönből pótbefizetés történt a beszerző javára.

52. A Döntőbizottság szerint annak megítélésében, hogy a beszerző alapvetően olyan közérdekű céllal működik, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kiemelt jelentőséggel bír gazdálkodása. Látható, hogy 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 – a beszerző végső soron állami forrásból olyan segítséget kap, amellyel gazdálkodása és feladatellátása fenntartható. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző esetében alátámasztásra került a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti második konjunktív feltétel fennállása, vagyis, hogy a beszerző bizonyos mértékben közérdekű nem ipari, kereskedelmi jellegű közérdekű tevékenységet végzett.

53. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) – (3) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva megállapította a beszerző Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői minőségét, amellyel összefüggésben a beszerzőnek a Közbeszerzési Hatóság felé az ajánlatkérői nyilvántartásba történő bejelentkezési kötelezettsége áll fenn, amelynek elmulasztására tekintettel a Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés d-e) pontjai alapján megállapította a jogsértés megtörténtét.

54. A Kbt. 165. § (3) bekezdés a) pontja szerint, amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg, a közbeszerzési eljárás befejezése előtt felhívhatja a jogsértőt az e törvénynek megfelelő eljárásra, illetve az ajánlatkérő döntésének meghozatalát feltételhez kötheti.

A Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezte a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását [153. §] és a Döntőbizottság megállapítja a jogsértés megtörténtét.

A Kbt. 165. § (7) bekezdése szerint a (6) bekezdésben meghatározott bírság összege – a (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetén a jogorvoslattal érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15%-a.

A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

- a) a jogsértés súlyát,
- b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
- c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,
- d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,
- e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,
- f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

55. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (3) bekezdés a) pontja alkalmazásával felhívta a beszerzőt arra, hogy a jelen határozat kézbesítését követő 30 napon belül értesítse a Közbeszerzési Hatóságot a Kbt. hatálya alá tartozásáról az elektronikus közbeszerzési rendszerben történő regisztráció útján.

56. A Döntőbizottság a bírságkiszabással összefüggésben rögzíti, hogy a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja alapján köteles volt bírságot kiszabni, tekintettel arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezte hivatalból való eljárását [153. §].

57. A Döntőbizottság az ajánlatkérő terhére megállapított jogsértésre tekintettel kiszabott bírság esetében egyaránt figyelembe vette a jogsértés súlyát (Kbt. 165. § (11) bekezdés a) pontja). A beszerző terhére azt állapította meg, hogy a feltételek fennállása ellenére nem tett eleget az ajánlatkérőként nyilvántartott szervezetek közé történő bejelentkezési kötelezettségének, a nyilvántartásban történő részvétel egyébként a Kbt. nyilvánosság biztosítására vonatkozó alapelvéből levezetett előírás, így a kötelezettség teljesítése alapvető fontosságú. A Döntőbizottság az ajánlatkérő javára figyelembe vette ugyanakkor, hogy a jogsértés reparálható, amennyiben a beszerző a fenti határidőn belül eleget tesz kötelezettségének. A Döntőbizottság továbbá figyelembe vette a beszerző közérdekű tevékenysége fontosságát, társadalmi jelentőségét, a jogsértés és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt viszonylag rövid időtartamot, azt, hogy a jogvita eldöntéséhez több jogszabályi előírás, ítéleti előírás értelmezése volt szükséges, hogy a beszerző a jogorvoslati eljárás során együttműködő magatartást tanúsított és azt is, hogy a jogsértés elkövetésekor ebből eredően nyilvánvaló szándékosságra utaló körülményt nem tárt fel. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (11) bekezdés b-d) és f) pontjai szerinti irreleváns körülményeket nem értékelte a bírságkiszabás során.

58. Mindezen szempontokat összességében is mérlegelve a jogsértés megállapítására tekintettel a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak.

59. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 126. § (2) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségek viseléséről.

60. A határozat közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdés és a 13. § (3) bekezdése a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselet a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (Dáptv.) 19. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2025. szeptember 25.

***Dr. Fáry Zoltán sk***  
***közbeszerzési biztos***  
***az eljáró tanács elnöke***

*A kiadmány hitelével:*

*Kovács Krisztián*  
*titkárságvezető*

**Kapják:**

1. Beszerző képviselője, kizárólag elektronikus úton
2. Kezdeményező képviselője, kizárólag elektronikus úton
3. Nemzeti Fejlesztési Központ, kizárólag elektronikus úton
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága, kizárólag elektronikus úton