



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma:	106.K.703.914/2025/27.
Felperes:	Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Gazdasági Ellátó Szolgálat (1126 Budapest, Királyhágó utca 14.)
A felperes képviselője:	Dr. Kádár Attila Ügyvédi Iroda (1074 Budapest, Dohány utca 12-14., eljáró ügyvéd: dr. Kádár Attila ügyvéd)
Alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője:	Dr. Fáry Zoltán kamarai jogtanácsos
Alperesi érdekelt:	Közbeszerzési Hatóság Elnöke
Az alperesi érdekelt képviselője:	(1026 Budapest, Riadó utca 5.) dr. Magyar Adrienn kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	közbeszerzési ügyben hozott D.451/15/2025. számú határozat jogszerűségének vizsgálata

Í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 1.700.000 (egymillió-hétszázezer), az alperesi érdekeltnek 1.700.000 (egymillió-hétszázezer) forint perköltséget.

A 30.000 (harmincezer) forint feljegyzett eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes korábban a kerületi közétkeztetési feladatokat akként biztosította, hogy nyílt közbeszerzési eljárás lefolytatása útján kiválasztott nyertes ajánlattevővel vállalkozási szerződést kötött. 2018. április 5-én a már perben nem álló FH Gasztro Kereskedelmi és Vendéglátóipari Kft.-vel (1121 Budapest, Rege utca 40. II/9., a továbbiakban: FH Gasztro Kft.) kötött 6 év időtartamra vállalkozási szerződést közétkeztetési, továbbá iskolák esetében tálalókonyhai feladatok ellátására.
- [2] 2024. augusztus 23-án a felperes és az FH Gasztro Kft. vállalkozási szerződést kötött a XII. kerületi általános iskolák, szakiskolák és gimnáziumok étkeztetése biztosítására a 2024. szeptember 1. és december 31. közötti időszakra (a továbbiakban: vállalkozási szerződés). A szerződésben hivatkoztak a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a

továbbiakban: Kbt.) 111. § c) pontja szerinti mentességre. A szerződés VII.1. pontjában rögzítették, hogy „a közétkeztetés 4 hónapra eső becsült díja: nettó 273.666.241,44 Ft”, és rögzítették, hogy a „[...] jelen szerződés alapján kifizetett vállalkozói díj összege nem érheti el a nettó 287.137.500 forintot, tekintettel arra, hogy ez a Kbt. 111. § c. pontja szerinti kivétel értékhatára.”.

- [3] 2024. december 6-án a felperes a Kbt. 21. § (3) bekezdésére hivatkozással, a Kbt. Negyedik Része szerint meghirdetéssel induló, tárgyalás nélküli, értékhatár alatti beszerzést indított „Közétkeztetési feladatok ellátása” tárgyban (EKR002329622024).
- [4] Az eljárást megindító felhívás II.1.4) alpontja szerint: „Jelen kiválasztási eljárás a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 3/A.§-a alapján koncessziós beszerzési eljárásként kerül lefolytatásra a műszaki leírásban nevesített bölcsődei, óvodai, iskolai valamint szociális ellátási intézményekben történő étkeztetés feladatainak ellátására vonatkozóan”.
- [5] A felhívás II.2.4) alpontja szerint „Beszerző a szerződést 2025. január 1. és 2025. június 30. közötti időszakra kívánja megkötni. Az étkezések teljes becsült adagszáma ennek megfelelően a szerződés teljes időtartama alatt 926.486. Beszerző a fentiekben ismertetett mennyiségektől (éves adagszámoktól) + 30 %-kal eltérhet, továbbá nem áll módjában lehívási kötelezettséget sem vállalni, tekintettel az ellátotti igények jelentős mértékű kiszámíthatatlanságára. Az alacsonyabb megrendelt mennyiségből következő bevétel kiesés ennek megfelelően nyertes kockázatát képezi.” A beszerzési dokumentumok 2. sz. mellékleteként a beszerző által rendelkezésre bocsátott árazó táblázat intézményenkénti bontásban tartalmazta a becsült napi adagszámot.
- [6] Az EKR-ben 2024. december 6-án közzétett adatok szerint a beszerzés becsült értéke 991.451.414 Ft volt, amelynek meghatározására „az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése útján” került sor.
- [7] Az eljárás eredményeként a felperes 2024. december 30-án „koncessziós szerződés” elnevezésű szerződést (a továbbiakban: szerződés) kötött a MÁTRA PARTY Kft.-vel (1121 Budapest, Rege út 8-10. 1. em. 25. ajtó) és az FH Gasztro Kft.-vel (a továbbiakban együtt: koncessziós jogosultak) nettó 1.066.778.416,87 Ft vállalkozói díj ellenében.
- [8] A szerződés 2.1./ pontja szerint a szerződés tárgya „a Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Gazdasági Ellátó Szolgálat által a bölcsődei, óvodai, általános iskolai, középiskolai korosztály és a szociális intézmények részére biztosított közétkeztetési-, dolgozói ebéd szolgáltatás ellátása, mely magában foglalja a jelen szerződésben, valamint a koncessziós beszerzési dokumentumokban meghatározott feladatokat, különös tekintettel a tálalótálalókonyhák üzemeltetését, az iskolai étkezők takarítását, az ételhulladék elszállítását és kapcsolódó szolgáltatások ellátását (pl: szállítás) határozott időtartamú szerződés keretében”.

A szerződés 2.2./ pontja alapján a közétkeztetési feladatokat a műszaki leírásban meghatározott intézmények (a továbbiakban: Intézmények vagy Intézmény) tálalókonyháiban és a jelen szerződésben, valamint a szerződés részét képező dokumentációkban foglalt előírások alapján kell ellátni.

A szerződés 2.6./ pontja szerint „Koncesszióba adó megrendeli az intézményei közétkeztetésének biztosítását a kapcsolódó szolgáltatásokkal együtt, egyúttal ellenszolgáltatásként – a Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat, mint tulajdonosnak a GESZ számára adott erre vonatkozó külön felhatalmazása alapján – térítésmentesen átengedi Koncessziós jogosultnak a tálalókonyhák és a hozzájuk tartozó berendezések, eszközök, gépek használatának a jogát. Koncesszióba adó a tálalókonyhákban térítésmentesen biztosítja a gáz-, áram-és vízvételi lehetőséget Koncessziós jogosult részére, valamint számla ellenében megfizeti a szülőkől a Koncesszióba adó által beszedett térítési díjak 100%-ának megfelelő összeget, valamint a közétkeztetési közfeladat ellátásához a Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat által igényelt normatív

támogatásnak megfelelő összeget a ténylegesen megrendelt adagszámok arányában, melyet Koncesszióba adó szükség szerint 6.1. pont szerinti mértékig kiegészít.”

A szerződés 3.19. pontja rögzíti, hogy „a koncessziós jogosult az általa használt helyiségekben átalakítási munkálatokat (beruházást) csak a koncesszióba adó előzetes írásbeli engedélye alapján végezhet.”

A szerződés VI. pontja a „Vállalkozási díj, fizetési feltételek” címet viseli és – egyebek mellett – az alábbiakat is tartalmazza:

„6.1./Felek rögzítik, hogy az egyes étkezési típusok (élelmezési típusok) nettó egységárai, a tálalókonyhai és a takarítási szolgáltatás ellenértékei a Koncessziós jogosult koncessziós beszerzési eljárás során tett árajánlata alapján a jelen szerződés 1. számú mellékletében kerülnek rögzítésre. Koncessziós jogosult tudomásul veszi, hogy a szerződéses ár, a Szerződés minden Koncessziós jogosulti feltételének teljesítése mellett a Koncesszióba adó által átadott dokumentumokban, műszaki leírásban, illetve a vonatkozó jogszabályokban megjelenített és előírt műszaki tartalom és műszaki színvonal teljes körű megvalósítására vonatkozik.

Az intézményi dolgozók, illetve munkavállalói és a külsős étkezők számára biztosított szolgáltatás ellenértékét Koncessziós jogosult határozza meg.

A szülők által fizetendő térítési díj és intézményi térítési díj mértékét önkormányzati rendelet határozza meg. A Koncesszióba adó által meghatározott térítési díj és intézményi térítési díj nem haladhatja meg a Koncessziós jogosult által közölt nyersanyagköltség mértékét, amely a szerződés időtartam alapján lefelé és felfelé is egyaránt módosulhat.

A számlát az ajánlat részeként csatolt ártáblázatban az egyes étkezések vonatkozásában meghatározott mindenkori egységárak és a ténylegesen megrendelt mennyiségek alapján kell kiállítani, illetőleg a tálalókonyhai szolgáltatás díját, és a takarítás gyakorisága (pl. napi, heti, havi vagy rendkívüli) szerinti szolgáltatás díját az Árajánlatban szereplő díjazás alapján.”

„6.4./ A Koncessziós jogosulti díj a Szolgáltatás teljes ellenértékét (beleértve, de nem kizárólagosan a nyersanyagok, az alkalmazott munkaerő, a felhasznált energia, üzemeltetési költségek és az ételek kiszállításával kapcsolatos költségek, valamint egyéb költségek) magában foglalja, aminek megfelelően Koncessziós jogosult a Szolgáltatás teljesítésével összefüggésben e szerződés alapján semmilyen egyéb díj, ellenérték és/vagy költség megtérítésére nem tarthat igényt, kivéve, ha jelen szerződés másképp nem rendelkezik.”

- [9] Az alperesi érdekelt álláspontja szerint a koncessziós beszerzési eljárás feltételei nem álltak fenn, ezért hivatalbóli kezdeményezést terjesztett elő az alperesnél, melynek első elemében kérte a Kbt. 4. § (1) bekezdése megsértése megállapítását, a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontja és a (6) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezmények alkalmazását; második kezdeményezési elemében – a vállalkozási szerződés tekintetében – a Kbt. 17. § (2) bekezdés b) pontjára tekintettel, a Kbt. 4. § (1) bekezdés megsértésének megállapítását.

Az alperes határozata

- [10] Az alperes 2025. szeptember 30-án kelt D.451/15/2025. számú határozatában megállapította, hogy a felperes az első kezdeményezési elem tekintetében megsértette a Kbt. 21. § (1) - (2) bekezdéseire figyelemmel a Kbt. 4. § (1) bekezdését, a második kezdeményezési elem tekintetében megsértette a Kbt. 21. § (2) bekezdés b) pontjára figyelemmel a Kbt. 4. § (1) bekezdését. Megállapította továbbá, hogy a 2024. december 30-án kötött koncessziós szerződés, illetőleg a 2024. augusztus 23-án kötött vállalkozási szerződés semmis. A felperessel szemben a jogsértés miatt 25 millió Ft összegű, a Kbt. 165. § (2) bekezdés h) pontjára tekintettel pedig – mivel a létrejött semmisnek minősülő szerződések tekintetében az eredeti állapot nem állítható helyre – további 25 millió Ft összegű bírságot szabott ki, és a koncessziós jogosultakat is bírsággal sújtotta.

- [11] Az első kezdeményezés elemre vonatkozó indokolása szerint a Kbt. szerinti koncessziós szolgáltatás beszerzésére irányuló eljárást a Kbt. 8. § (6) és (7) bekezdésében megfogalmazott konjunktív feltételek határozzák meg, továbbá az Európai Bizottság 2000/C 121/02 számú értelmező közleménye is támpontot ad a szolgáltatás megrendelése és a szolgáltatási koncesszió közötti főbb elhatárolási szempontokhoz. Ezek lényege szerint: szolgáltatási koncesszió esetén az ajánlatkérő ellenszolgáltatásként a hasznosítás jogát engedi át a koncesszió jogosultjának; a hasznosítás jogának átengedésével együtt átadja a működtetés felelősségét, valamint a gazdasági kockázatot is; a hasznosítási jog mellett nyújtott pénzbeli ellenszolgáltatás csak járulékos jellegű; a szolgáltatás használóitól beszedett díj a koncesszió jogosultját illeti meg, és ez a bevétel az ellenszolgáltatás részét képezi.
- [12] A jelen közétkeztetési szolgáltatás esetében nem merülhet fel a Kbt. 8. § (6) bekezdése által megkövetelt hasznosítási jog átengedése, nincs olyan szolgáltatás, amelynek hasznosítását a beszerző végzi, ezért annak bármely ajánlattevő részére történő átengedése sem lehetséges. Az önkormányzat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) és a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) alapján kötelező feladatként és kizárólagos jogként látja el a bölcsődei, óvodai, általános iskolai, középiskolai, továbbá szociális intézményi közétkeztetést, ennek során azonban ezt a jogosultságot ő maga nem „hasznosítja”. Az önkormányzat ellátási kötelezettsége teljesítése során nem jogosultságot hasznosít, hanem olyan kötelező közfeladatot valósít meg, amelyre tekintettel a központi költségvetésről szóló törvényben biztosított normatív támogatást kap. A jelen esetben a XII. kerületi önkormányzat a törvény által előírt közfeladatot a költségvetési szerve, vagyis a felperes útján kívánta megvalósítani. Létrehozásával törvényesen kizárólag a feladatellátás megszervezésére, megvalósítására irányuló tevékenység került a részére átadásra, a közétkeztetési szolgáltatás ellátására vonatkozó felelősség nem, ez utóbbira sem jogszabály által, sem az alapítója részéről nem kapott többletjogosítványt, ezzel együtt a közétkeztetési szolgáltatás hasznosítására sem kapott felhatalmazást, ilyen egyébként nem is lehetséges, tekintettel arra, hogy költségvetési szervként, nem profitorientált gazdasági társaságként működik. Figyelemmel arra, hogy a beszerzőnek nem a közétkeztetési közszolgáltatás hasznosítása, hanem annak megvalósítása, ellátása a feladata, nincs olyan hasznosítási jog sem, amelynek koncessziós beszerzési eljárás során történő átadására lehetősége lenne, így a koncessziós jogosultak részére sem a feladatellátásért való felelősség, sem a hasznosítási jog átadása a felperes által nem lehetséges. Ezért a Kbt. 8. § (6) bekezdése szerinti egyik konjunktív feltétel – a szolgáltatás hasznosításának átengedése – a jelen beszerzés tekintetében nem áll fenn.
- [13] A szerződés értelmében a koncessziós jogosultak a 6.1. pont szerinti egységárak alapján nyújtják a közétkeztetési szolgáltatást, tehát az étel egységára, a tálalókonyhai- és takarítási szolgáltatás ellenértéke az ajánlatban rögzítetteknek megfelelően a szerződésben előzetesen meghatározásra került. A felperes a kiállított számla ellenértékét fizeti meg. A szerződésből nem következik az, hogy koncessziós jogosultak koncessziós díjat fizettek a felperes részére a szolgáltatás hasznosítási jogának átengedéséért, sem az, hogy a térítési díj a koncessziós jogosultak részére kerül megfizetésre. Ellenszolgáltatásként a szolgáltatás hasznosításával kapcsolatos díj a jogosultakat nem illeti meg. A koncessziós jogosultaknak az ajánlati áraik képzésekor nem kellett működési kockázatot vállalniuk, mert ismerték az ellátandó feladatokat, a korábbi évek tapasztalatai alapján a felmerülő adagszámokból egyértelmű következtetést vonhattak el a beszerzés volumenére, és annak alapján szabad belátásuk szerint képezhették ajánlati áraikat. A koncessziós jogosult akkor viseli a rá háruló működési kockázatot, ha nem garantált az, hogy eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei a koncesszió tárgyát képező szolgáltatás nyújtása során megtérülnek. A jelen esetben a jogosultak megkapják a szerződésben rögzített ellenértéket, e körben kizárólag olyan kockázatok merülnek fel esetükben, amellyel már a szerződés megkötésekor eleve

számolhattak. Az adagszámok változása, az opciós jog alkalmazása, a nyersanyag és energiaárak emelkedése, az esetlegesen eszközölt beruházások, munkaerőhiány, béremelkedés valamennyi szerződéses jogviszony sajátja, amely – amennyiben fennállnak – az ajánlati ár kalkulációjakor figyelembe vehető. A felek által hivatkozott körülmények ezért nem fogadhatók el. A felperes nem csatolt olyan iratokat, amelyek azt támasztják alá, hogy az általa a jogorvoslati eljárás során említett kockázatokat a közbeszerzési eljárás előkészítése során számszerűsítette vagy bármely módon figyelembe vette volna.

- [14] Figyelemmel arra, hogy a tárgyi beszerzés nem minősül koncessziós beszerzésnek a Kbt. előírásai alapján, a felperesnek a szolgáltatás megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárás lefolytatására irányuló kötelezettsége állt fenn. Mivel a beszerzés tárgyát rendszeresen kötött szerződés képezte, ezért a becsült érték vizsgálata során a Kbt. 17. § (2) bekezdés *a-b)* pontja alkalmazásával kellett volna eljárnia. Ismert volt a korábbi közbeszerzés eredményeként 2018. április 5-én kötött szerződés alapján kifizetett összeg (a hat évre kötött szerződés értéke többszöri áremelkedést követően 5.104.827.392 Ft lett), amely érték korrekciójával kellett volna a jelen szerződés becsült értékét megállapítani. A felperes meg is állapította a becsült értéket nettó 991.451.414 Ft-ban, amely egyértelműen meghaladja a 2024. évre vonatkozó uniós közbeszerzési értékhatárt, ezért a felperesnek a Kbt. 21. § (1) – (2) bekezdésének megfelelően – a Kbt. 111. § *c)* pontjára figyelemmel – a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia.
- [15] A második kezdeményezési elem körében a Kbt. 17. § (2) bekezdés *b)* pontja alkalmazásával kell megállapítani a beszerzés becsült értékét, amely a tizenkét havi ellenszolgáltatás figyelembevételét írja elő. A felperes nem bocsátott rendelkezésre olyan iratokat, amelyek a közbeszerzés becsült értékének meghatározása körében keletkeztek, ezért a szerződés nettó értékéből (273.666.241,44 Ft) indult ki. Mivel a Kbt. 17. § (2) bekezdés *b)* pontja alkalmazásával számított tizenkét havi ellenszolgáltatás összege (820.998.723 Ft) meghaladja az uniós közbeszerzési értékhatárt, a szerződéskötést megelőzően a felperesnek közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatni. Ezért a felperes a Kbt. 21. § (2) bekezdés *b)* pontjára figyelemmel megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését. A Kbt. versenyelvű szabályrendszerével és kógens előírásaival ellentétes az a magatartás, amikor a beszerző önkényesen úgy alakítja a közbeszerzés feltételeit (összeghatárát és időtartamát), hogy azzal a közbeszerzési eljárás lefolytatása alól mentesüljön.

A kereset, a védírat és az érdekelt nyilatkozata

- [16] A felperes a határozatot keresettel támadta, melyben elsődlegesen annak megváltoztatását és a jogsértés hiányának megállapítását kérte, másodlagosan a hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését.
- [17] Hivatkozása szerint az alperes – figyelemmel a Kbt. 170. § (1) bekezdésére – nem megfelelően értékelt, minősítette eljárását.
- [18] Tévesen állítja, hogy a szolgáltatás hasznosításának átengedése a jelen beszerzés tekintetében nem áll fenn. Jogosult a koncesszió átadására. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 41. § (6) bekezdése alapján önkormányzatának képviselő-testülete a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet alapíthat. A gyermekétkeztetés közfeladat. Téves az alperes azon érvelése, hogy csak a feladatellátás megszervezésére, megoldására jogosult, de magának a szolgáltatásnak az ellátására nem. Létrehozásával az önkormányzat átadta számára a feladat tényleges ellátását, a működtetési, személyzeti és gazdálkodási jogkörökkel együtt, így a közfeladat-ellátás jogosultja lett, aki az alapító (önkormányzat) nevében és helyett gyakorolja a közétkeztetési tevékenység hasznosítását. Ez a jogi helyzet önmagában megalapozza a hasznosítási jog fennállását, amely koncesszióba adható. Alperes összekeveri a közfeladatért való felelősséget és a feladat ellátásának, illetve

hasznosításának jogát. Az önkormányzat – ha nem is adja át a felelősségét – átadja a feladat ellátásához szükséges jogokat, e jogok révén a szolgáltatást önállóan nyújtja, azaz hasznosítja, ez a Kbt. 8. § (6) szerinti koncessziós feltétel lényege.

[19] Az alperes elismeri, hogy az önkormányzat a Szocvtv. és a Gyvt. alapján kötelező feladatként és kizárólagos jogként látja el a közétkeztetést, ami kötelező feladat és jogszabályon alapuló kizárólagos jog. Az EUB gyakorlat szerint (pl. C-206/08 Eurawasser, C-274/09 Privater Rettungsdienst) nem fogalmi elem a koncesszió tekintetében, hogy az ajánlatkérő korábban maga végezte a szolgáltatást, elégséges, ha az ajánlatkérő hatáskörébe tartozó közszolgáltatás nyújtásának joga és gazdasági értéke átadásra kerül a koncesszióba vevőnek. A Kbt. szerint szolgáltatási koncesszió keretében az ellenszolgáltatás a szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése, a törvényi definíciónak nem feltétele, hogy az ajánlatkérőnek kell „hasznosítania” a jogosultságot. A „hasznosítás” fogalma nem jogi jogosultságra, hanem gazdasági tevékenység gyakorlására utal, amely a koncesszió lényege is egyben. A koncesszió abban áll, hogy a közszolgáltatás nyújtásának joga és kockázata gazdasági értékkel bír, és ez átadható egy vállalkozónak. A közétkeztetés a gyakorlatban pedig olyan gazdasági tevékenység, amelynek ellátása során: - megrendeli, szervezi, díjazza, elszámolja, illetve; - díjat szed(het) (pl. a gyermekek, tanulók, gondozottak után); - infrastruktúrát üzemeltet (konyhák, étkezők, logisztikai rendszerek); - és szerződéses viszonyban áll a felhasználókkal (szülőkkel, intézményekkel), amely tevékenységek a szolgáltatás gazdasági hasznosítását jelentik. (Ez akkor is igaz, ha a cél nem a profitmaximalizálás, hanem a költségfedezet biztosítása.) Lényegében tehát a közétkeztetési tevékenység közintézményekben történő biztosításával hasznosítja azt a jogosultságát, ami a jogszabályokban kötelező feladat-ellátásban jelenik meg. Téves az alperes azon állítása, amely szerint nem kapott felhatalmazást („sem jogszabály által, sem az alapítója részéről”) közétkeztetési szolgáltatás hasznosítására. Alperes úgy kezeli, mintha a „hasznosítási jog” átadása valamiféle tulajdonjog-szerű vagy kizárólagos hatósági engedélyhez kötött jogosultság lehetne, ez azonban kizárná, hogy szerződést kössön (akár koncesszió, akár közbeszerzési eljárás alapján) a közétkeztetés biztosítására. Nincs sem jogszabályi, sem alapítói rendelkezés arról, hogy a közétkeztetési szolgáltatást személyesen kell nyújtania. A közfeladat ellátási kötelezettség előírásával a jogszabály fel is jogosítja arra, hogy a feladatot megszervezze, az ellátáshoz szükséges intézményeket működtesse, más jogalanyt (vállalkozót, nonprofit szervezetet) bevonjon, térítési díjat állapítson meg és a feladat ellátásához közpénzt használjon. A Kbt. 8. § (6) bekezdése szerinti „szolgáltatás hasznosításának joga” nem valamiféle különálló, önálló engedély, hanem az a jog, amely a kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódik, és amelyet a feladat ellátásra kötelezett átruházhat a koncesszióba vevőre.

[20] A szolgáltatási koncesszió Kbt. 8. § (6) bekezdése szerinti mindhárom együttes feltétele teljesült. Szolgáltatás nyújtását rendelte meg: közétkeztetés, takarítás, ételhulladék-kezelés, amely közszolgáltatásnak minősül. Ellenszolgáltatásként a szolgáltatás hasznosítási jogát (vagy annak pénzbeli kiegészítését) engedte át: használati jogot enged a tálalókonyhák, berendezések, eszközök felett (térítésmentesen), biztosítja a gáz-, áram-, vízvételzési lehetőséget (térítésmentesen), átadja a szülők által fizetett térítési díjak 100%-át, valamint az önkormányzat által igényelt normatív támogatás összegét a ténylegesen megrendelt adagszámok arányában. Ezek alapján az ellenszolgáltatás nem fix árú díjfizetés, hanem a szolgáltatás hasznosításához való jog biztosítása és a hozzá kapcsolódó bevételek átengedése, ami a koncessziós hasznosítási jog átadásának feltételét teljesíti. A Szerződés szerint „... Koncessziós jogosult díj a Szolgáltatás teljes ellenértékét (beleértve, de nem kizárólagosan a nyersanyagok, az alkalmazott munkaerő, a felhasznált energia, üzemeltetési költségek és az ételek kiszállításával kapcsolatos költségek, valamint egyéb költségek) magában foglalja, aminek megfelelően Koncessziós jogosult a Szolgáltatás teljesítésével összefüggésben e szerződés alapján semmilyen egyéb díj, ellenérték és/vagy költség megtérítésére nem tarthat

igényt...” A szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatot a koncessziós jogosult viseli. Az alperes ezért a tények nem megfelelő értékelésével jutott arra, hogy a koncessziós jogosultaknak nem kellett a Kbt. 8. § (7) szerinti működési kockázatot vállalniuk. A szerződés rögzíti, hogy a díj minden költséget magában foglal, továbbá a térítési díj mértékét az önkormányzat rendeletben határozza meg, mely nem haladhatja meg a nyersanyagköltséget. A megrendelt mennyiségek nem garantáltak. A koncessziós jogosult viseli annak kockázatát, hogy az adagszám csökkenése vagy minőségi kifogások miatt esik bevétele egy részétől, miközben fix költségei továbbra is fennállnak.

[21] A közétkeztetési tevékenység biztosítása a térítési díjak, valamint a költségvetési támogatás ellenére jelentős kockázatot hordoz magában, figyelemmel különösen az alábbiakra:

- a szolgáltatást igénybe vevők száma, a napi becsült adagszámok nem garantáltak, abban folyamatosan ingadozások fordulnak elő,
- a közétkeztetési szolgáltatások vonatkozásában fokozottan jelentkezik az élelmiszeráraknak (ideértve a nyersanyagárakat is) történő kiszolgáltatottság,
- az energiaárak változása, rendkívüli emelkedések fokozottan érintik a szolgáltatást, tekintettel arra, hogy a meleg étel készítés energiaigényes szolgáltatás,
- a közétkeztetési szolgáltatás ellátása továbbá a jelentős nyersanyag mennyiségi igény mellett, komoly humán erőforrás szükséglettel is bír, jelentős szolgáltatói kockázat a bérszínvonal rendszeres, olykor kiugró emelkedése, valamint a szektort sújtó munkaerőhiány, és a fentiekből is adódó fluktuáció.

A koncesszióba vevő ezért valódi és jelentős kockázatot visel, nem garantálható a szolgáltatás nyújtása érdekében eszközölt beruházások, illetve felmerült alábbi költségek megtérülése.

- Saját költségén gondoskodik a nyersanyag, személyzet, szállítóeszközök, ételek, takarításhoz szükséges anyagok, gépek stb. biztosításáról (3.13, 3.23, 6.4 pont).
- Köteles pótlási, karbantartási, javítási kötelezettséget vállalni az eszközökre (3.4, 6.6 pont).
- Viseli a HACCP, ISO és egyéb tanúsítványok költségeit (3.9 pont).
- Köteles legalább 100 000 000,- Ft/év, és legalább 10 000 000,- Ft/kár felelősségbiztosítással rendelkezni (10.1 pont).
- Saját forrásból vagy hitelből finanszírozhatja a teljesítéshez szükséges beruházásokat és eszközbeszerzést.
- Amennyiben az étkező diákok száma tartósan alacsonyabb, ezek megtérülése kérdésessé válhat.

A koncesszióba vevő keresleti kockázatot is visel, mert a szülők térítési díját és a normatív támogatás összegét csak az aktuálisan megrendelt adagszám alapján fizetik ki (2.6, 6.1 pont). Ha kevesebben étkeznek az adott időszakban, a fix adagdíj ellenére csökkenhet a bevétel, miközben a működési költségek az étel előállításához kapcsolódó fix költségek okán ezzel nem arányos mértékben csökkennek. Kínálati kockázatot is visel, mert a koncessziós jogosult felelőssége az alapanyagok beszerzése, a teljesítéshez szükséges feltételek biztosítása és minden olyan tényező, amely a közétkeztetési szolgáltatás biztosításához szükséges. Ezek jelentős része fix költségként jelentkezik: főzőkonyhán és tálalókonyhán felmerülő munkaerő-költségek, főzőkonyha és a teljesítéshez szükséges eszközök beruházási és üzemeltetési költségei, az ételek szállítási költségei. A fix költségek tekintetében lényeges, hogy a gáz-, áram- és vízvételi lehetőséget csak a tálalókonyhákban biztosítja, de a közüzemi költségek döntő többsége az ételek előállítására szolgáló főzőkonyhában merül fel. A szolgáltatás megszakadása esetén (pl. energiaellátás megszűnése, berendezéshiba) a koncessziós jogosult nem kap díjat, még ha a hiba nem is róható fel neki (3.3 pont). A pótlás és javítás költségeit saját maga viseli, így nem tudja teljes mértékben kontrollálni a kockázatot. A koncessziós szerződés alapján nem garantálta a megrendelés mennyiségét, a szerződés rögzíti, hogy „Ajánlatkérő a fentiekben ismertetett mennyiségektől (éves adagszámoktól) + 30 %-kal eltérhet, továbbá nem áll módjában lehívási kötelezettséget sem vállalni, tekintettel az ellátotti igények jelentős mértékű kiszámíthatatlanságára. Az alacsonyabb megrendelt mennyiségből

következő bevételkiesés ennek megfelelően nyertes kockázatát képezi.” Rögzítette azt is, hogy a térítési díjak mértéke nem haladhatja meg a nyersanyagköltséget – így nem biztosított a teljes költségtérítés. Térítésmentesen biztosította ugyan az infrastruktúrát, de az üzemeltetés kockázatait és terheit a koncessziós jogosultnak kellett felmérnie. Külön pontban rögzítette, hogy a szolgáltatás mennyisége jelentősen változhat a megrendelő döntése alapján, amit a koncessziós jogosult köteles vállalni (9.5 pont). Ez alapján megállapítható, hogy tudatosan és körültekintően vizsgálta és definiálta a működési kockázatot, és e kockázatokat teljes mértékben a koncessziós jogosultra ruházta. A szerződés részletes rendelkezései, a szolgáltatás jellege, a pénzügyi struktúra és a kockázatviselés alapján egyértelműen megállapítható, hogy a koncessziós jogviszony megfelel a Kbt. 8. § (6)-(7) bekezdéseiben foglalt szolgáltatási koncesszió kritériumainak, alperes nem megfelelően értékelte eljárását, ezáltal téves következtetéssel állapította meg a jogsértést.

- [22] A vállalkozási szerződés tárgya szerinti kivételi körbe tartozást az alperes sem vitatta, ezzel ellentétes rendelkezést a határozat nem tartalmaz. Az alperes tévesen állapította meg, hogy a Kbt. 17. § (2) bekezdés *b)* pontja alkalmazásával kellett volna a tárgyi szerződés becsült értékét meghatározni és ennek következtében közbeszerzési eljárás lefolytatni, mert az ezen pont szerinti becsült érték meghatározása olyan speciális szabály, amely nem alkalmazható a jelen beszerzésre. A Közbeszerzési Hatóság Útmutatója szerint a hivatkozott szabály olyan beszerzési igényekre vonatkozik, amely „beszerzési igényeknek a közös jellemzője, hogy rendszeresen, minden évben felmerülnek, és az ajánlatkérő folyamatos működésének biztosítása érdekében az ellátásukra vonatkozó szerződéseket az ajánlatkérőnek minden évben újra meg kell kötnie”. A közétkeztetési szolgáltatások tipikusan olyan szolgáltatások, amelyeket az ajánlattevők nem évenként rendelnek meg, nem évenként kötnek ilyen szerződéseket, azokat jellemzően hosszú távra (akár 2-3 éves időtartamra) kötik. A vállalkozási szerződés egyszeri, meghatározott időszakra (2024. augusztus 23.–2024. december 31.) jött létre, és nem tartalmazott hosszabbítási vagy megújítási opciót, nem előre ütemezett, folyamatosan megújuló közétkeztetési szolgáltatásra, hanem átmeneti időszakra szóló, határozott időtartamú szerződést kötött, amely nem tekinthető ismétlődő beszerzésnek. A vállalkozási szerződés célja átmeneti ellátás biztosítása volt egy konkrét időszakra, amelynek időtartama és díja előre rögzített, a Kbt. 17. § (2) bekezdés *a-b)* pontja szerinti ciklikusság nem állt fenn. Mivel a vállalkozási szerződés értéke nem érte el a közbeszerzési értékhatárt, és a tárgya szerint a Kbt. 111. § *c)* pontja alá tartozik, nem követett el jogsértést.
- [23] Egyebekben a „becsült érték meghatározás” iratellenes, mert a vállalkozási szerződés becsült díjról rendelkezik. A nyertes ajánlatban szereplő 273.666.241,44.-Ft nem a szerződés díja, hanem az ajánlatok összehasonlíthatóságát biztosító képzett ár. A vállalkozási szerződés VII. 2. pontja szerint a vállalkozó teljesítésigazolás alapján utólag jogosult számlázni az adott hétre eső díjat, a leigazolt mennyiségek és az Árajánlatban szereplő adagárak alapján. Az elszámolás a ténylegesen teljesített adagszám szerint történik. Az alperes által elvégzett „számítás” ezért téves és félrevezető.
- [24] Az alperes védiratában a határozatában foglaltakat fenntartotta és a kereset elutasítását kérte. Perköltséget is igényelt, melyet – a csatolt költségjegyzéken – a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségről szóló 17/2024. (XII. 9.) IM rendelet (a továbbiakban: IM r.) 3. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján számított fel.
- [25] Hivatkozása szerint nem felel meg a valóságnak, hogy a felperes a beszerzés során „egy nyílt közbeszerzési eljárással teljes mértékben egyenértékű transzparenciát és esélyegyenlőséget biztosított” a gazdasági szereplők számára, mivel mindkét – perrel érintett – beszerzése esetében jogellenesen mellőzte közbeszerzési eljárás lefolytatását.
- [26] A szolgáltatási koncesszió egyik feltételét az képezi, hogy hasznosítási jog kerüljön átengedésre. Ezen előírással összefüggésben arra jutott, hogy a felperes egyrészt nem hasznosítója a közétkeztetési közszolgáltatásnak, hanem annak megvalósítása tartozik a feladatai közé; másrészt, mivel ő maga nem hasznosítja a közétkeztetési feladatellátást, nem

folytathat le olyan beszerzést, amelynek eredményeként a hasznosítás jogát átengedi. A felperesnek – mint költségvetési szervnek – jogszabályon alapuló ellátási kötelezettsége van, számára a közétkeztetés tekintetében nem került átadásra olyan jogosultság, amely koncesszió útján hasznosítható lenne. Alapító okiratában nincs szó vállalkozási, hasznosítási tevékenységről, a jelen per tárgyát képező közétkeztetési tevékenység az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 7. § (2) bekezdés *a*) pontja szerinti alaptevékenység körébe tartozik, amelyet „nem haszonszerzés céljából” végez.

- [27] A felperes a határozat 38. pontjában szereplő jogértelmezés lényegét tekintve tévedésben van, ugyanis nincs szó arról, hogy tilalmazott számára a feladatát képező szolgáltatás ellátása más gazdasági szereplő útján. Ha nem ő maga kívánja ellátni a közfeladatát, erre a Kbt. 8. § (4) bekezdése szerinti szolgáltatásmegrendelés útján lehetősége van. Ha a közfeladat ellátása szolgáltatásmegrendelés útján valósul meg, nem a hasznosítási jog kerül átengedésre, mint a koncesszió esetében, hanem a feladatellátás: a beszerző így nem a hasznosítást, haszonszerzési tevékenységét engedi át a gazdasági szereplőnek, hanem a feladatellátás megvalósítását az általa meghatározott feltételek szerint. A szerződéses konstrukcióban sincs szó hasznosítási jog átengedéséről, maga a felperes is inkább arra hívja fel a figyelmet keresetében – annak III.1.d) pontjában -, hogy egyes intézmények, helyiségek használatát engedi át a kérelmezettek részére, alapvetően fix ellenértékért. A tárgyi szerződéses jogviszonyt az nem teszi koncessziós beszerzéssé, hogy a felperes egyes intézmények, helyiségek (pl. konyha) használatát átengedi, a beszerzés egészének lényege ugyanis nem konyha hasznosítása, használatba adása, hanem közétkeztetési feladatellátás megszervezése. Azok a körülmények, amelyeket a felperes a keresetében rögzít, valamennyi szolgáltatásmegrendelésre irányuló szerződéses jogviszony sajátjai, ettől még a vizsgált beszerzés nem lesz koncesszió. A beszerzés során működési kockázat egyáltalán nem merül fel, a megrendelt élelmiszeradagok száma ismert, ebből eredően a feladatellátással kapcsolatos költségek, nyertes ajánlattevői kiadások tervezhetők. Az élelmiszerárak, energiaárak, jogi környezet változása, berendezések, eszközök elromlása olyan érvek, amelyek kockázatként bármely szerződéses jogviszony esetén felmerülhetnek, ebből következően pedig bármely szolgáltatási szerződés koncessziós szerződésnek minősülhetne.
- [28] A vállalkozási szerződéssel kapcsolatban a felperes a jogorvoslati eljárásban nem bocsátott rendelkezésre olyan iratokat, amelyek a vizsgált, általa 2024. augusztus 23-án kötött szerződés becsült értékének meghatározása körében keletkeztek, holott erre a D.451/2025. számú végzésével felhívta. Kizárólag annyi információ állt rendelkezésére a becsült értékkel kapcsolatosan, amelyet a jogsértőnek minősülő szerződés VII.1. pontja is tartalmazott. A felperes sem a megelőző eljárásban, sem pedig a keresetében nem ismerteti, hogy a jogsértő beszerzése becsült értékét mely módon állapította meg, annyit közöl keresetében, hogy a Kbt. 17. § (2) bekezdés *a-b*) pontjai szerinte nem alkalmazhatók. A felperes a közétkeztetési feladatellátását „rendszeresen, időszakonként visszatérően” végzi, hiszen többek között e közfeladat ellátására jött létre. Szó sincs arról, hogy a közétkeztetést átmeneti jelleggel kívánta megvalósítani, mint ahogy azt a keresetében állítja. A becsült értéket akkor is a Kbt. 17. § (2) bekezdése alapján kellett volna meghatároznia, ha a felperes esetleg ténylegesen egy átmeneti időszakra kívánta a beszerzését megvalósítani. A határozati tényállás alapján is látható továbbá, hogy a felperes korábban ellátta az érintett feladatot, tehát a becsült értéket annak alapján képes volt felmérni, megállapítani. Egyéb információ hiányában a Kbt. 17. § (2) bekezdése alkalmazhatósága körében kizárólag a szerződés értéke jöhetett számításba: mivel a felperes nem mérte fel a Kbt. szabályai alapján előzetesen a becsült értéket, azt azonban tudta a szerződés aláírásakor, hogy annak alapján nettó 273.666.241.-Ft ellenérték kifizetésére fog sor kerülni, hiszen a szerződés VII.1. pontja ezt az összeget tartalmazta, az egy évi ellenérték megállapítására annak alapján is képes volt.
- [29] Az alperesi érdekelt is a kereset elutasítását kérte, valamint perköltséget igényelt az IM r. 3. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint.

- [30] Érvelése szerint az önkormányzat korábban is meg tudta pontosan határozni az adagszámokat, hiszen korábban nyílt közbeszerzési eljárást folytatott le, ahol pontosan meg kellett adnia a mennyiséget az eljárást megindító felhívásban, amely azt támasztja alá, hogy az adagszámok tervezhetők, így nem áll fenn valós vállalkozói kockázat az adagszámok tekintetében. Betegség, egyéb okból történő távollét esetén az étkeztést a szülők lemondják legkésőbb a szolgáltatást megelőző nap reggel 9 óráig, így a következő napokra csökkent adagszámmal tud a vállalkozó tervezni. A szerződés rövid időtartamára tekintettel sem állhatott fenn működési kockázat, hiszen félév alatt nem változik jelentősen egy oktatási intézmény létszáma és a bérek, nyersanyagköltségek jogszabályban kihirdetett esetleges növekedésével is lehet előre tervezni féléves viszonylatban. Ezt támasztja alá az is, hogy a korábbi közétkeztetési szerződést 6 év alatt egyszer sem kellett módosítani az adagszám jelentős változása miatt. Az élelmiszerárak, energiaárak, bérek, munkaerőpiac, ágazati jogszabályok változása nem minősül a koncessziós eljárást megalapozó működési kockázatnak, egyszerű vállalkozói kockázat, amely minden vállalkozásban benne van. A beszerzés szolgáltatás jellegét támasztja alá az is, hogy a felperes nem koncesszióra, azaz hasznosítási jog meghatározott időre történő átengedésére, vonatkozóan kért árajánlatot a szerződéskötést megelőzően, hanem sima közétkeztetési szolgáltatásra, amely a Kbt. 8. § (4) bekezdése szerinti szolgáltatás beszerzési tárgynak felel meg. A felperes által kiadott árazótábla is azt támasztja alá, hogy a közétkeztetési szolgáltatás költségei egyértelműen tervezhetők, előre árazhatók, nem volt működési kockázat.
- [31] A vállalkozási szerződéssel kapcsolatban az eljárás típusát és a közbeszerzési kötelezettséget nem az utóbb ténylegesen kifizetésre kerülő érték, hanem az előzetesen becsült érték alapján kell meghatározni. A felperesnek a Kbt. 3. § 22. pontja és a Kbt. 28. § (1) – (2) bekezdése alapján kötelessége a beszerzést kellő alapossággal előkészíteni, amelynek része a becsült érték megállapítása is és az annak megállapításához szükséges, dokumentált vizsgálatok elvégzése is. A felperes nem járt el jogszerűen, ha a Kbt. szerinti becsült érték helyett csak becsült díjat határozott meg, ahogyan arra keresetében hivatkozik. A szerződés akkor tartozna a Kbt. 111. § c) pontja szerinti kivételi körbe, ha az adott évben azonos tárgyban kötött valamennyi szerződés/beszerzés értékét figyelembe véve, a Kbt. 17. § (2) bekezdésére és a Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel megállapított becsült érték nem érné el a Kbt. 3. melléklete szerinti szolgáltatásokra irányadó közbeszerzési értékhatárt, amely a szerződéskötés időpontjában nettó 287.137.500 Ft volt.

A bíróság döntése és jogi indokai

- [32] A felperes keresete – az alábbiak szerint – alaptalan.
- [33] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított jogvitát a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1)-(2) bekezdései, a (3) bekezdés a) pontja és az 5. § (1) bekezdése alapján egyesített közigazgatási peres eljárásban, nyilvános tárgyaláson bírálta el figyelemmel arra, hogy a már perben nem álló felperesek tárgyalás tartását kérték.
- [34] A határozat jogszerűségét a Kp. 12. § (1) bekezdése alapján, a Kp. 2. § (4) bekezdése és 85. § (1) bekezdése értelmében a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között, a Kp. 85. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási tevékenység megvalósításának – a határozat meghozatalának – időpontjában fennálló tények alapján vizsgálta. A tényállást a Kp. 78. § (2) bekezdésére figyelemmel a rendelkezésre álló adatok, valamint a felek előadásának egybevetése alapján, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékelve, a megelőző közigazgatási eljárásban megállapított tényállással összevetve állapította meg. Döntése meghozatala során figyelemmel volt a Kúria irányadó joggyakorlatára, amelytől nem tért el.

- [35] A támadott határozat jogszabálysértő voltát a Kp. 78. § (1) bekezdésére és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 265. §-ára figyelemmel a felperesnek kellett bizonyítania.
- [36] A bíróságnak azon kérdésekben kellett döntést hoznia, hogy az alperes téves jogértelmezés alapján állapította-e meg a felperesi jogsértéseket és vonta le azok jogkövetkezményét. Az első kezdeményezési elem alapján a felek között a jogvita abban állt, hogy az adott beszerzésre a felperes jogosult volt-e a koncessziós beszerzés szabályainak alkalmazására, vagy az alperesi érdekelt és az alperes álláspontja a helytálló, miszerint a kifogásolt szerződés valójában szolgáltatásmegrendelés, és ezért az annak megfelelő eljárási szabályok alkalmazása lett volna szükséges. A bíróság ennek keretében elsőként a közbeszerzési koncesszió meghatározó jellemzőit tekintette át.
- [37] A Kbt. 4. § (1) bekezdése szerint a 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, építési vagy szolgáltatási koncesszió (ideértve a védelmi és biztonsági tárgyú koncessziót is) megkötése érdekében az 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek az e törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni.
- A Kbt. 21. § (1) bekezdése szerint az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra a Második Részt, az ezek alatti és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési eljárásokra a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni, kivéve, ha e törvény másként rendelkezik. (...).
- Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint a 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások igénybevételére irányuló közbeszerzési eljárások esetében – ide nem értve a koncessziós beszerzési eljárásokat – a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni.
- Míg a (3) bekezdés szerint a koncessziós beszerzési eljárások esetében a Negyedik Részt alkalmazva kell eljárni.
- [38] A Kbt. 8. § (1) bekezdése szerint közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti megkötése. A közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet.
- A (4) bekezdése szerint a szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.
- Ugyanezen szakasz (6) bekezdése szerint a szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő a (4) bekezdés szerinti szolgáltatás nyújtását rendeli meg, az ajánlatkérő ellenszolgáltatása a szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.
- A (7) bekezdés kimondja, hogy az (5) - (6) bekezdés alkalmazásában akkor tekinthető úgy, hogy a koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha bizonytalan, hogy megtérülnek a koncesszió tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás létrehozása és üzemeltetése során eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei. A koncessziós jogosult lehetséges vesztesége nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható. A működési kockázat keresleti kockázatból, kínálati kockázatból vagy e két kockázat együtteséből adódhat, és fennállásának megítéléséhez csak a koncessziós jogosult által nem befolyásolható tényezőkből eredő kockázatok vehetőek figyelembe.
- [39] A szolgáltatási koncesszió fogalma, sajátos koncepciója az uniós jogból, a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) előírásaiból ered, a Kbt. 8. § (5) - (7) bekezdése a koncessziós szerződés irányelvi definícióját ülteti át a magyar jogba, ezért az elhatárolás, a szerződés minősítésének kérdését is az uniós jog tükrében kell értékelni. Az Irányelv preambulumaának megfogalmazásában: e

szerződések tárgya építési beruházás vagy szolgáltatás koncesszióba adás révén történő beszerzése. A szolgáltatás megrendelésére irányuló közbeszerzési szerződés és a szolgáltatási koncesszió is a Kbt. szerinti ajánlatkérő szervezetek által, írásban megkötött visszerthes szerződés, melynek tárgya a Kbt. szerinti szolgáltatás. A kettő közti megkülönböztető, elhatároló ismérv az ajánlatkérő ellenszolgáltatása mibenlétében és az azzal szorosan összefüggő kockázatviselésben áll. A szolgáltatási koncesszió esetében az ajánlatkérő ellenszolgáltatása a szolgáltatás hasznosítási jogának az átengedése (meghatározott időre), vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, emellett azonban az is szükséges a szerződés koncesszióknak minősüléséhez, hogy egyúttal a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatot a koncessziós jogosult viselje. E két feltételnek együttesen kell teljesülnie ahhoz, hogy a szolgáltatási koncesszió megállapítható legyen.

- [40] A Kbt. 8. §-ához fűzött Nagykommentár (Németh Anita, In: Dezső Attila, Tátrai Tünde (szerk.): Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez, a továbbiakban: Nagykommentár) rámutat arra, hogy „ezek a feltételek összefüggenek, de nem feltétlenül teljesülnek egymás mellett. A hasznosítási jog átengedése és az ebből eredő, harmadik személyek révén történő potenciális ellentételezés (a koncesszió tipikusan hárompólusú jogviszony) önmagában még nem feltétlenül jár azzal a kockázatvállalással, amely a szóban forgó koncesszió elengedhetetlen eleme. Ugyanakkor nem tud megvalósulni a kockázatviselés áthárítása a koncessziós jogosultra, ha az ajánlatkérő kizárólag pénzbeli ellenszolgáltatást nyújt. Nem zárja ki az adott ügylet koncesszióknak minősítését mindazonáltal, ha az ellenszolgáltatási oldalon az ajánlatkérő általi finanszírozás is megjelenik, feltéve, hogy az járulékos, kiegészítő jellegű, és egyben nem rontja le, illetve nem csökkenti jelentősen a szükséges kockázatáthárítási kritériumot.”
- [41] A szolgáltatási koncesszió Irányelv 5. cikk 1. b) pontjában rögzített fogalom meghatározása rögzíti, hogy „Az építési vagy szolgáltatási koncesszió odaítélésével a koncessziós jogosultra hárul a szóban forgó építmények vagy szolgáltatások hasznosításával járó működési kockázat, beleértve a keresleti vagy kínálati kockázatot, vagy mindkettőt. Akkor tekinthető úgy, hogy a koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha - rendes működési feltételek mellett - nem garantált, hogy megtérülnek a koncesszió tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás üzemeltetése során eszközölt beruházások, illetve felmerült költségek. A koncessziós jogosultra átháruló kockázatnak részét kell, hogy képezze a piac kiszámíthatatlanságának való tényleges kitettség is, amelyből kifolyólag a koncessziós jogosult potenciális becsült vesztesége nem tekinthető csupán névlegesnek vagy elhanyagolhatónak.”
- [42] Az Irányelv (17) - (20) preambulumbekzdésbeli indokolás további támpontokat ad a működési kockázat, illetve a koncesszió megfelelő értelmezéséhez. Ennek alapján azok a kockázatok, melyek minden szerződésnek velejárói, nem meghatározóak a működési kockázat megítélésékor, illetve a szerződés minősítésékor. A kockázatok jelentős minimalizálása esetén nem minősülhet koncesszióknak a szerződés.
- A (17) preambulumbekzdés szerint „Nem tartozhatnak ennek az irányelvnek a hatálya alá az olyan szerződések, amelyek nem rendelkeznek a szerződő fél részére teljesítendő kifizetésről, és amelyek esetén a szerződő fél a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban általa viselt valamennyi költség és befektetés megtérülését biztosító, szabályozott díjtételek alapján kap ellentételezést.”
- A (18) preambulumbekzdésben rögzítésre került, hogy „A koncesszió odaítélésére vonatkozó speciális közbeszerzési szabályok alkalmazása nem lenne indokolt, ha az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő olyan minimumbevétel garantálna a gazdasági szereplő részére, amelynek összege eléri vagy meghaladja azt a ráfordítást, amelyet a gazdasági szereplőnek a szerződés teljesítéséhez vállalnia kell, és ezáltal mentesítené a gazdasági szereplőt minden esetleges veszteségtől.”
- A (19) preambulumbekzdés szerint „Ha az adott ágazatra vonatkozó szabályozás kiküszöböli a kockázatot azáltal, hogy garantálja a koncessziós jogosult számára a szerződés teljesítése

kapcsán általa végrehajtott beruházások és nála felmerült költségek teljes megtérülését, akkor az említett szerződés nem tekinthető az ezen irányelv értelmében vett koncessziónak.”

A (20) preambulumbekzdés kimondja, hogy (20) „A működési kockázat a felek által nem befolyásolható tényezőkből ered.” Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatára tekintettel került a 2011-es Kbt.-be az a megfogalmazás, miszerint a hasznosításhoz kapcsolódó kockázatokat „teljes egészében vagy legalább jelentős részben” kell viselnie a koncessziós jogosultnak ahhoz, hogy a szerződés koncessziónak minősüljön.

[43] Az EUB „C-206/08. WAZV Gotha ügy” -ben hozott döntésében rögzítette, hogy az a tény, hogy egy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés esetében az ajánlatkérő szerv közvetlenül nem fizet díjat a nyertes ajánlattevőnek, hanem a nyertes ajánlattevő harmadik személyektől jogosult díjat szedni, elegendő ahhoz, hogy az ilyen szerződés (a 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv definíciója értelmében) „szolgáltatási koncessziónak” minősüljön, amennyiben a nyertes ajánlattevő az ajánlatkérő szerv által viselt működtetési kockázatot teljes egészében vagy legalább jelentős részben átvállalja, még akkor is, ha ez a kockázat a szolgáltatás szervezésének közjogi kialakítása miatt kezdettől fogva jelentősen korlátozott. Az EUB „C-274/09. Stadler” ügyben hozott ítélete rögzíti, hogy „A szolgáltatás gazdasági hasznosításának kockázatát úgy kell tekinteni, mint a piac kiszámíthatatlanságának való kitettség kockázatát, amely kifejeződik a más gazdasági szereplők által támasztott verseny kockázatában, a szolgáltatások kínálata és kereslete egymásnak való meg nem felelésének kockázatában, a nyújtott szolgáltatások díjával tartozó kötelezettek fizetéseképtelenségének kockázatában, a működési költségeknek a bevételekkel való teljes fedezésének hiányához kapcsolódó kockázatban, vagy pedig a szolgáltatás hiányosságaiából eredő kárért való felelősség kockázatában. Ezzel szemben az olyan kockázatok, amelyek például a helytelen gazdálkodáshoz vagy a gazdasági szereplő értékelési hibáihoz kapcsolódnak, valamely szerződés közbeszerzési szerződésként vagy szolgáltatási koncesszióként történő minősítése során nem meghatározóak, e kockázatok ugyanis valamennyi szerződés lényegéhez tartoznak, akár közbeszerzési szerződésnek, akár szolgáltatási koncessziónak minősülnek.” Az EUB a WAZV Gotha ügyben azt is kimondta, hogy a nemzeti bíróság feladata annak mérlegelése, hogy az ajánlatkérő szerv által viselt kockázat teljes egészének vagy jelentős részének áthárítása megtörtént-e.

[44] A fentiek alapján a közbeszerzési koncesszió egyik legjellemzőbb eleme az ellenszolgáltatás természete, amely alapján a jelen jogvita tekintetében is a rendelkezésre álló szerződés rendelkezései alapján annak jellege megítélhető. A bíróság ezért e körben elsőként a pénzbeli ellenszolgáltatás mértékét, járulékos jellegét vizsgálta és azt, hogy a szolgáltatás hasznosításának joga a koncessziós jogosultak részére ténylegesen átengedésre került-e, majd, hogy „teljes egészében vagy legalább jelentős részben” a koncessziós jogosultak viselik-e a hasznosításhoz kapcsolódó kockázatokat.

[45] A szerződés 6.1. pontja szerint a felek a díj alapjaként egységárat határoztak meg. A szerződés egyértelműen rögzíti, hogy „az egyes étkezési típusok (élelmezési típusok) nettó egységárai, a tálalókonyhai és a takarítási szolgáltatás ellenértékei a Koncessziós jogosult koncessziós beszerzési eljárás során tett árajánlata alapján a jelen szerződés 1. számú mellékletében kerülnek rögzítésre”. Továbbá a számla az egyes étkezések vonatkozásában meghatározott mindenkori egységárat és a ténylegesen megrendelt mennyiségek alapján kerül kiállításra. A koncessziós jogosultak a tálalókonyhai szolgáltatás díját is az ártáblázat alapján, a takarítási szolgáltatás díjat a takarítás gyakorisága alapján számlázzák. Mindezek alapján a jelen szerződés tekintetében a pénzbeli ellenszolgáltatás semmiképpen nem minősülhet járulékosnak vagy kiegészítő jellegűnek. A bíróság megállapítása szerint a szerződéses konstrukcióban nincsen szó hasznosítási jog átengedéséről, a felperes egyes intézmények, helyiségek használatát engedi át a szolgáltatásnyújtás érdekében alapvetően fix ellenértékért cserébe. A szerződésben továbbá nincsen szó a koncessziós szolgáltatás hasznosítása átengedésének díjáról sem, a felek egyértelműen „szerződéses árat” rögzítenek. Egyetért a

bíróság az alperessel abban, hogy a tárgyi szerződéses jogviszonyt az nem teszi koncessziós beszerzéssé, hogy a felperes egyes intézmények, helyiségek (pl. konyha) használatát átengedi, a beszerzés egészének lényege ugyanis nem konyha hasznosítása, használatba adása, hanem közétkeztetési feladatellátás. A bíróság rámutat arra is, hogy a felperes keresetében felsorolt, a közétkeztetési feladatellátáshoz kapcsolódó tevékenységeket – úgymint az étkezések megrendelése, szervezése, díjazása, elszámolása, díjak beszedése, infrastruktúra üzemeltetés (konyhák, étkezők, logisztikai rendszerek); szerződéskötés a felhasználókkal (szülőkkel, intézményekkel) –, amelyeket a szolgáltatási jogosultság gazdasági hasznosításának tekint, nem a koncessziós jogosultak, hanem továbbra is a felperes végzi. Így a felperes saját nyilatkozata is ellentmond annak, hogy a szolgáltatás hasznosítási jogának átengedése a szerződéssel megtörtént.

- [46] A bíróság a Kbt. 8. § (7) bekezdésében foglalt azon feltétel fennállását is megvizsgálta, hogy mennyiben bizonytalan, hogy megtérülnek a koncessziós jogosultak „koncesszió tárgyát képező szolgáltatás létrehozása és üzemeltetése során eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei”.
- [47] Az ügyben nem merült fel, hogy a közétkeztetési szolgáltatás nyújtásához a koncessziós jogosultak beruházást végeztek, vagy akár csak terveztek. A szerződés 3.19. pontjában kifejezetten előírták, hogy a koncessziós jogosultak csak a felperes előzetes írásbeli engedélye alapján végezhetnek az általuk használt helyiségekben átalakítási munkálatokat (beruházást), azonban ilyenre a felperes nem hivatkozott. Ezért a kockázat körében csak a költségek voltak figyelembe vehetők. E körben azt volt szükséges feltárni, hogy a koncessziós jogosultaknak a szolgáltatás nyújtásával összefüggésben felmerült kiadásai mennyiben kerültek ellentételezésre a felperes által és ehhez a képest mennyi az a fennmaradó kockázat, amit a koncessziós jogosultak viselnek.
- [48] A szerződés szerint a felperes a szolgáltatásért cserébe átengedi a szülők és az intézményi ellátottak által fizetett térítési díjat a ténylegesen megrendelt adagszámok alapján, ami nem lehet több, mint a szolgáltatás nyersanyagszükséglete (de azt fedezheti) (szerződés 6.1. pontja). Átengedi továbbá az általa ugyancsak az adagszámok alapján igényelt állami normatív támogatást, amit szükség szerint a 6.1. pont szerinti mértékig kiegészít (szerződés 2.6. pontja); ingyenesen biztosítja a tálalókonyhák és a hozzájuk tartozó berendezések, eszközök, gépek használatának a jogát; a tálalókonyhákban a gáz- áram- és vízszolgáltatást; takarítási díjat fizet (szerződés 2.6. pont). A koncessziós jogosultak maguk viselik a konyha, a szállítás költségeit és a bérköltségeket. Mindemellett a munkavállalók és külsős igénybevevők részére maguk határozhatják meg az étkezési szolgáltatás árait, amivel tovább csökkenthetik a kockázatukat. Mindezek alapján nem állítható alappal, hogy a koncessziós jogosultak viselik a szolgáltatás hasznosításának kockázatát teljes egészében vagy legalábbis jelentős részben. Ezzel szemben a szerződés rendelkezései alapján az volt megállapítható, hogy a szolgáltatás kiadásai ellenértékének – ha nem is teljes, de jelentős részét – a felperes biztosítja részükre. Tekintve, hogy a koncessziós jogosultak ismerik a ténylegesen megrendelt adatszámot és a felperes a ténylegesen megrendelt mennyiség alapján kiállított számlát kifizeti, a megrendelt mennyiségek változása nem jelenthet érdemi működési kockázatot. A felperes nem vitatta, hogy a megrendelések lemondására is lehetőség van, ezáltal a szükségtelen költség csökkenthető. Az adagszámok becslését a felperes elvégezte, azt már a felhívásban is közölte, azzal tehát a koncessziós jogosultak is előre kalkulálhattak. Az érdekelt okszerűen érvelt azzal, hogy a felperesnek a megelőző hat évben nem kellett a közétkeztetés biztosítására megkötött szerződéseit a megrendelések drasztikus változása miatt módosítania. Mivel ezt az állítást a felperes nem vitatta, a bíróság tényként vette figyelembe. A koncessziós jogosultak kockázatának minősülő további elemek, úgy mint az élelmiszerárak emelkedése, az energiaárak emelkedése, az esetleges munkaerőhiány, a bérszínvonal emelkedése, a nyersanyag beszerzése, szállítás, kiegészítő szolgáltatások anyagköltsége, karbantartási kötelezettség, tanúsítványok költségei (pl. HACCP), felelősségbiztosítás meglétének

szükségessége és annak kiadása, az energiaellátás megszakadása vagy berendezéshiba mind olyan kockázatok, amelyek nem haladják meg az egyszerű vállalkozói kockázatok mértékét, olyan kockázatok, amelyekkel egy közbeszerzési szolgáltatásra tett árajánlat esetében is számolni kell és lehet. A térítési díjat nem a koncessziós jogosultak szedik be, ezért a nemfizetés kockázatával sem kell számolni. Nem kellett a szerződés megkötését követően más gazdasági szereplők által támasztott verseny kockázatával sem számolni. A fentiek szerint nem állt fenn a szolgáltatások kínálata és kereslete egymásnak való meg nem felelésének kockázata; nem állapítható meg a működési költségeknek a bevételekkel való teljes fedezésének hiányához kapcsolódó kockázat, illetve a felperes nem hivatkozott olyan korábbi esetre, amely alátámasztaná, hogy a vizsgált szolgáltatás hiányosságaiából eredő kárért való felelősség kockázata jelentős. E körben az alperesi érdekelt helytállóan mutatott rá arra, hogy a szerződés féléves időtartama alatt nem változik jelentősen egy oktatási intézmény létszáma, és a bérek, nyersanyagköltségek jogszabályban kihirdetett esetleges növekedésével is lehet előre tervezni.

- [49] A bíróság ezért nem fogadta el a felperes azon hivatkozását, hogy a koncessziós jogosultak a Kbt. 8. § (6) és (7) bekezdései szerinti tényleges működési (keresleti és kínálati) kockázatot vállaltak, amelyet az alperes megalapozottan állapított meg. A fenti konjunktív feltételek hiánya kizárja annak lehetőségét, hogy a szerződés szolgáltatási koncessziónak minősüljön. Ezzel szemben a fentiek alapján az volt megállapítható, hogy a szerződés ténylegesen nem a Kbt. szerinti 8. § (6) bekezdése szerinti szolgáltatási koncessziónak, hanem a Kbt. 8. § (4) bekezdése szerinti klasszikus szolgáltatás megrendelésnek minősíthető.
- [50] Tekintettel arra, hogy a szerződés becsült értéke egyértelműen meghaladta a 2024. évre vonatkozó uniós közbeszerzési értékhatárt, a felperesnek így a Kbt. 21. § (1) – (2) bekezdésének megfelelően – figyelemmel a Kbt. 111. § c) pontjára – a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia, amit az alperes helytállóan állapította meg. Az alperes az első kezdeményezési elem alapján ezért jogszerűen állapította meg, hogy a felperes a Kbt. 21. § (1) – (2) bekezdésére figyelemmel megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését. A felperes ezt vitató keresete megalapozatlannak bizonyult. Mivel a fentiek szerint több konjunktív feltétel hiánya is kizárta annak lehetőségét, hogy a szerződés szolgáltatási koncessziónak minősüljön, a bíróság a felek első kezdeményezési elemet érintő további vitatott kérdéseire már nem tért ki.
- [51] A továbbiakban a bíróság a második kezdeményezési elem körében azon alperesi megállapítás jogszerűségét vizsgálta, hogy a felperesnek a Kbt. 17. § (2) bekezdés *b)* pontja szerint kellett meghatároznia a vállalkozási szerződés tárgyát képező beszerzése becsült értékét és ennek alapján közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia.
- [52] A Kbt. 16. § (1) bekezdés első mondata szerint a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 17–20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni.
- [53] A Kbt. 17. § (2) bekezdés *b)* pontja szerint az árubeszerzés vagy a szolgáltatás becsült értéke a rendszeresen vagy az időszakonként visszatérően kötött szerződés esetében az első teljesítést követő, a következő tizenkét hónap alatti vagy a tizenkét hónapnál hosszabb időre kötött szerződés vagy szerződések időtartama alatti becsült ellenszolgáltatás.
- [54] A bíróság az alperes hivatkozását osztotta abban a kérdésben, hogy a becsült érték meghatározása körében nem abból kell kiindulni, hogy a felek a konkrét szerződést mennyi időre kötötték meg, hanem abból, hogy a szerződés szerinti szolgáltatás a beszerző részéről olyan szolgáltatásnak minősül-e, amelyre rendszeresen vagy időszakonként visszatérően szerződést köt. Ez a feltétel pedig a vállalkozói szerződés tárgya szerinti közétkeztetési szolgáltatásra egyértelműen fennáll, hiszen a felperes maga hivatkozott arra az első kezdeményezési elem körében kifejtett érvelésében, hogy a közétkeztetést a Gyvt. és a Szocvtv. alapján kötelező feladatellátás alapján folyamatosan biztosítja, és az alperes által

