



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG**  
**KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**  
*1026 Budapest, Riadó u. 5-11.*  
*Tel.: 06-1/882-8594*  
*Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu*

---

**Iktatószám:** D.202/12/2026.

**A tanács tagjai:** Dr. Fáry Zoltán közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Gulyás Richárd közbeszerzési biztos, Dr. Virágh Norbert közbeszerzési biztos

**A hivatalbóli kezdeményező:** Közbeszerzési Hatóság Elnöke  
Budapest, Riadó u. 5-11.

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

**A beszerző:** Törökbálint Város Önkormányzata  
Törökbálint, Munkácsy M. u. 79.

**A beszerző képviselője:** Dr. Panász István felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

**A kérelmezett:** MÁTRA PARTY Kft.  
Budapest, Rege út 8-10. 1. em. 25.

**A kérelmezett képviselője:** Dr. Kovácsits László ügyvéd

**A beszerzés tárgya, értéke:** Koncessziós szerződés Törökbálint Város Önkormányzatának oktatási és nevelési, valamint szociális ellátást biztosító intézményeiben ételmezési szolgáltatás biztosítására - Kbt. mellőzése, 2.120.223.299.-Ft

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 Kbt. 21. § (1) - (2) bekezdéseire figyelemmel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a beszerző és kérelmezett által 2024. július 25-én kötött koncessziós szerződés semmis.

A Döntőbizottság megállapítja továbbá, hogy a szerződés tekintetében az eredeti állapot nem állítható helyre.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben a terhére megállapított jogsértéssel összefüggésben 40.000.000.-Ft, azaz negyvenmillió forint, a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményeként a beszerzővel szemben további 40.000.000.-Ft, azaz negyvenmillió forint, a kérelmezettel szemben 20.000.000.-Ft, azaz húszmillió forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja a beszerzőt és a kérelmezettet, hogy a bírságokat a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál

vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési számlájára átutalással teljesítsék.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek 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 a 2024. május 2-án az elektronikus közbeszerzési rendszerben (EKR) „Nemzeti, Közvetlen felhívással induló tárgyalás nélküli értékhatár alatti beszerzés - EKR000585392024” címmel beszerzési eljárást indított. Az EKR-ben a beszerzéssel kapcsolatban – többek között - az alábbi adatokat tette közzé:

„Eljárás típusa: Közvetlen felhívással induló tárgyalás nélküli értékhatár alatti beszerzés

Szerződés típusa: Szolgáltatás megrendelés

Ajánlattételi határidő: 2024.05.17. 11:00

Értékelési szempontok

Minőségi kritérium előírásra került: Igen

Kritérium leírás

2. A táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló rendelet előírásaiban foglalt gyakoriságon felül ebéd részeként szolgáltat friss zöldséget, gyümölcsöt (0-5, vagy több adag)

Ár kritérium előírásra került Igen

Kritérium leírás

1. Ajánlati ár”.

2. A beszerző által készített „koncessziós pályázati dokumentáció” tárgyú iratban az alábbiak is szerepeltek:

„4. A versenyeztetési eljárás tárgya, főbb mennyisége

A versenyeztetési eljárás tárgya:

Koncessziós szerződés Törökbálint Város Önkormányzatának oktatási és nevelési, valamint szociális ellátást biztosító intézményeiben ételmezési szolgáltatás biztosítására

A versenyeztetési eljárás mennyisége:

Ételmezési szolgáltatások biztosítása: készételek nyertes ajánlattevő saját üzemében történő elkészítése, naponkénti és adagonkénti szállítása (a továbbiakban együtt: étkeztetés) Törökbálint Város Önkormányzatának alábbi oktatási és nevelési, valamint szociális ellátást biztosító intézményeibe, beleértve a 37/2014. (IV.30.) EMMI rendeletben meghatározottak alapján diétás, és táplálék-allergiás készételek szállítását is, valamint az ételhulladék naponkénti elszállítását.

Várható éves adagmennyiség:

| Bölcso          | Reggeli | Tízórai | Ebéd   | Uzsonna |
|-----------------|---------|---------|--------|---------|
| Bölcso (normál) | 16 797  | 16 797  | 16 797 | 16 797  |
| Bölcso diétás   | 1100    | 1100    | 1100   | 1100    |
| Bölcso          | Tízórai |         | Ebéd   | Uzsonna |
| Felnőtt         | -       |         | 231    | -       |

|                                       |         |         |         |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|
| Óvoda                                 | Tízórai | Ebéd    | Uzsonna |
| Óvoda (normál)                        | 75974   | 75974   | 75974   |
| Óvoda diétás                          | 3746    | 3746    | 3746    |
| Óvoda                                 | Tízórai | Ebéd    | Uzsonna |
| Felnőtt (Normál)                      | -       | 3128    | -       |
| Általános Iskola Alsó tagozat         | Tízórai | Ebéd    | Uzsonna |
| Általános Iskola Alsó tagozat normál  | 78461   | 121 739 | 82 064  |
| Általános Iskola Alsó tagozat diétás  | 510     | 2 900   | 510     |
| Általános Iskola Felső tagozat        | Tízórai | Ebéd    | Uzsonna |
| Általános Iskola Felső tagozat normál | 18 360  | 64 217  | 11 393  |
| Általános Iskola Felső tagozat diétás | 200     | 1 270   | -       |
| Középiskola                           | Tízórai | Ebéd    | Uzsonna |
| Középiskola normál                    | 3 330   | 15 312  | 1 194   |
| Középiskola diétás                    | -       | 200     | -       |
| Iskola                                | Tízórai | Ebéd    | Uzsonna |
| Felnőtt (normál)                      | -       | 1800    | -       |
| Szociális ellátás                     |         | Ebéd    |         |
| Szociális ellátás - normál            |         | 21 335  |         |
| Szociális ellátás - diétás            |         | 3 765   |         |

Ajánlatkérő rögzíti, hogy az irányadó mennyiséghez képesti alacsonyabb adagszám megrendeléséből adódó bevétel kiesés a Koncessziós jogosult (ajánlattevő) kockázata. Ajánlattevő kockázatának minősül továbbá a teljes mennyiségen belül az egyes étkezéstípusok számának, illetve a diétás étlendek számának a változása is, akár adott időszakon belül, illetve tanítási évenként is.

#### 5. A nyertes ajánlattevő feladata

A nyertes ajánlattevő köteles a versenyeztetési eljárás tárgyát képező szolgáltatást a felhívásban, a jelen dokumentációban meghatározottak és annak részét képező szerződéstervezet rendelkezései szerint, illetve a vonatkozó jogszabályok, szabványok, egyéb előírások és minőségi követelmények betartása mellett megvalósítani. Ajánlattevő feladata kiterjed a felhívásban és a dokumentációban, meghatározott valamennyi feladatra, abban az esetben is, ha azt a koncessziós szerződés nem tartalmazza; illetve esetlegesen azon feladatokra is, amelyeket a koncessziós szerződés tartalmaz, azonban a feladat leírás nem.

#### 6. A teljesítés helye és határideje

A teljesítés helye:

2045 Törökbálint, Baross G. u. 23. (Csupaszív Óvoda)

2045 Törökbálint, Óvoda u. 3. (Nytinikék Óvoda)

2045 Törökbálint, Bajcsy-Zs.u.48. (Bóbita Óvoda telephely)

2045 Törökbálint, Árpád u.30. (Bóbita Óvoda székhely)

2045 Törökbálint, Bartók Béla u. 28. (Walla József Óvoda)

2045 Törökbálint, Dózsa Gy.u.15. (Zimándy Ignác Általános Iskola)

2045 Törökbálint. Köztársaság tér 8. (Bálint Márton Általános Iskola és Gimnázium telephely)

2045 Törökbálint, Óvoda u.6. (Bálint Márton Általános Iskola és Gimnázium székhely)

2045 Törökbálint, Árpád köz 2. (Apró léptek Bölcsőde)

2045 Törökbálint, Köztársaság tér 9. (Segítő Kéz Szolgálat)

Teljesítés határideje:

Jelen szerződést a felek határozott időtartamra, 24 hónapra kötik, a teljesítés megkezdésének időpontjának meghatározására a Koncesszióba adó jogosult, a szerződés aláírását követő 3

hónapon belül. A szerződés időtartama 12 hónappal meghosszabbítható. Megrendelő a meghosszabbítás iránti nyilatkozattal legkésőbb a szerződés 24 hónapos határozott időtartamának lejárta előtti 60. napig élhet.

## II. AZ AJÁNLAT TARTALMA

### Általános megjegyzések

Az ajánlatkérő felhívja az ajánlattevők figyelmét, hogy a dokumentációban megfogalmazottak a szolgáltatás alapfeltételeit, illetve az ajánlatkérő által előírt, valamint az ajánlattevő által ellátandó feladatokat határozzák meg. Az ajánlattevő nem ajánlhat meg olyan pénzügyi konstrukciót, amelyik akadályozza az ajánlatkérőt a pénzforrások jogszabályok szerinti felhasználásában, így különösen a beruházásnak jogszabályokban előírt pénzügyi lezárásában. Az ajánlatkérő felhívja az ajánlattevők figyelmét, hogy vállalásaikat, elgondolásaikat az előre meghirdetett értékelési rendszer szempontjain belüli értékeléshez szükséges részletességgel fejtsék ki.

#### 1. Ajánlati ár (nettó Ft)

1.1. A szerződés teljesítését a dokumentációban található szerződéstervezet alapján kell végezni.

#### 1.2. Árképzés

1.2.1. Az ajánlatban szereplő áraknak fix áraknak kell lenniük, vagyis az Ajánlattevők semmilyen formában és semmilyen hivatkozással sem tehetnek változó árat tartalmazó ajánlatot.

1.2.2. A nettó árat úgy kell megadni, hogy azok tartalmazzanak minden járulékos költséget, függetlenül azok formájától és forrásától (pl. VÁM, különböző díjak és illetékek, árfolyam kockázatok stb.).

1.2.3. Az ajánlati árak tartalmaznia kell a szerződés teljesítésének időtartama alatti árváltozásból eredő kockázatot és hasznot is.

1.2.4. Az ajánlattevők csak magyar forintban (HUF) tehetnek ajánlatot és a szerződéskötés valutaneve is csak ez lehet.

1.2.5. Az ajánlati árak tartalmaznia kell mindazokat a költségeket, amelyek az szerződés teljesítéséhez, a pályázati felhívásban, valamint dokumentációban, valamint nyertes ajánlattevő ajánlatában rögzített feltételek betartásához szükségesek, így többek között minden illetéket, díjat, bérletet, a szerződés teljesítése során, az azzal kapcsolatban felmerült esetleges hibák kijavításához szükséges költségeket is.

1.2.6. Az ajánlatok kidolgozásakor vegyék figyelembe, hogy az ajánlati árak teljes körűnek kell lennie, vagyis magába kell foglalni minden ajánlattevői kifizetési igényt.

1.3. Az ajánlatkérő felkéri az ajánlattevőket, hogy az árkialakítás során vegyék figyelembe, hogy az ajánlati árak tartalmaznia kell az ajánlattevőnek a szerződés teljesítésével kapcsolatos valamennyi költségét, továbbá vegyék figyelembe, hogy ajánlatkérő a jelen dokumentáció I.19. pontjában előírtak alapján az aránytalanul alacsony ajánlati árat adó Ajánlattevőtől indoklást, illetve tájékoztatást kér az ajánlati ár megalapozottsága tekintetében, és a benyújtott indoklás, illetve tájékoztatás alapján dönt alapján az ajánlat érvényességéről.

## 3. AZ AJÁNLATOK ÉRTÉKELÉSE

Ajánlatkérő tárgyi versenyeztetési eljárás esetében a benyújtott ajánlatokat az alábbi szempontokra tekintettel értékeli:

| Részszerzőpontok meghatározása                                                                                                                                                                        | Súlyszámok |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1.) részszerzőpont: Ajánlati ár (áfa nélkül számított ellenszolgáltatás)                                                                                                                              | 80         |
| 2.) részszerzőpont: A táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló rendelet előírásaiban foglalt gyakoriságon felül ebéd részeként szolgáltat friss zöldséget, gyümölcsöt (0-5 adag vagy több alkalom) | 10         |
| 3.) részszerzőpont: Változatossági mutató                                                                                                                                                             | 10         |

3. A szerződéstervezetben az alábbi előírások is szerepeltek:

„Szerződő Felek rögzítik, hogy a jelen szerződés aláírására a Törökbálint Város Önkormányzata által „Koncessziós szerződés Törökbálint Város Önkormányzatának oktatási és nevelési, valamint szociális ellátást biztosító intézményeiben ételmezési szolgáltatás biztosítására” tárgyban indított versenyeztetési eljárás eredményeként kerül sor. Az eljárást megindító ajánlati felhívás 2024. .... napján került megküldésre az elektronikus közbeszerzési rendszeren keresztül az ajánlattevők részére. A Koncesszióba adó követelményei a pályázati felhívásban és a dokumentációban kerültek meghatározásra, így azok, valamint a nyertes ajánlattevő ajánlata és jelen szerződés egységes egészet képeznek abban az esetben is, ha az eljárás iratai fizikailag nem kerülnek csatolásra a szerződéshez. Felek rögzítik, hogy a jelen szerződés nem tartozik a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) hatálya alá, tekintettel arra, hogy a beszerzés becsült értéke nem éri el a Kbt. 3. melléklete szerinti szolgáltatási koncesszióra irányadó uniós közbeszerzési értékhatárt, figyelemmel a Kbt. 15. § (4) bekezdésére.

## II. A SZERZŐDÉS TÁRGYA

II.1. A Koncesszióba adó megrendeli, a Koncessziós jogosult pedig – saját működési kockázatára elvállalja készételek Koncessziós jogosult saját üzemében történő elkészítését, naponkénti és adagonkénti szállítását (a továbbiakban együtt: közétkeztetés) Törökbálint Város Önkormányzatának a jelen szerződés II.2. pontban ismertetett oktatási-nevelési, valamint szociális intézményeibe, beleértve diétás és táplálék-allergiás készételek szállítását is, valamint az ételhulladék elszállítását. Az ételhulladék elszállítása a 2045 Törökbálint, Köztársaság tér 8., a 2045 Törökbálint, Óvoda u. 6. és a 2045 Törökbálint, Dózsa Gy. u. 15. esetében naponta, a többi teljesítési hely esetén legalább heti kétszer alkalommal történik. A versenyeztetési eljárás teljes iratanyaga annak fizikai csatolás nélkül is a jelen szerződés elválaszthatatlan mellékletét képezi.

II.2. Koncesszióba adó Önkormányzat kötelezettséget vállal arra, hogy a jelen szerződés fennállása idején a Koncessziós jogosult által a jelen szerződés alapján működtetett konyhák útján látja el a közigazgatási területén lévő, felsorolt oktatási-nevelési és szociális intézmények ételmezési feladatait.

II.3. Koncesszióba adó átengedi a szülőktől a Koncesszióba adó által beszedett térítési díjak 100%-át és a Koncesszióba adó által igényelt normatív támogatást a ténylegesen megrendelt adagszámok arányában.

II.4. Koncessziós jogosult a felmerülő szabad kapacitásainak kihasználására egyéb, a koncessziós beszerzés tárgyát nem képező étkeztetési szolgáltatás ellátására is jogosult a Koncesszióba adó és egyéb szolgáltatást igénylők részére is, amely ellátás azonban nem zavarhatja az adott intézmény működési rendjét, és nem történhet a Koncesszióba adó felé nyújtott szolgáltatás rovására.

II.5. A Koncesszióval érintett intézmények kezdeményezése alapján a Koncessziós jogosult az intézményi ünnepeken, rendezvényeken is szolgáltatást nyújthat.

II.6. Koncesszióba adó tájékoztatja a Koncessziós jogosultat, hogy a pályázati felhívásban és dokumentációban az adagszámokra vonatkozó rendelkezések tájékoztató jellegűek, attól pozitív, illetve negatív irányban történő eltérés is lehetséges. A fenti irányadó mennyiséghez képesti alacsonyabb adagszám megrendeléséből adódó bevétel kiesés a Koncessziós jogosult kockázata.

II.7. A Koncesszió gyakorlásának tartalmi előírásai

a) Koncessziós jogosult vállalja, hogy mindenkor a pályázati dokumentációban megadott előírásoknak, megfelelően tervezi meg étlapját.

b) Koncessziós jogosult vállalja, hogy szolgáltatását a 37/2014 (IV.30.) EMMI rendelet előírásait figyelembe véve biztosítja a rendelkezésre álló nyersanyagnorma mértékéig. A Koncessziós jogosult biztosítja továbbá a rendelkezésre álló nyersanyagnorma gazdaságos felhasználása mellett a változatos ételválasztékot, és az első osztályú minőséget, mind az alapanyagok, mind pedig az ételek tekintetében.

c) Koncessziós jogosult vállalja, hogy mindenkor a pályázati dokumentumokban megadott feltételeknek, illetve – a jelen szerződés létrejöttét megelőző beszerzési eljárásban, mint nyertes ajánlattevő által, tett – jelen szerződés mellékletét képező ajánlata tartalmának megfelelően teljesíti jelen szerződésből adódó kötelezettségeit.

d) Koncesszióba adó az étlapokat és az ezekhez tartozó nyersanyag-kiszabati íveket minden korcsoportra (egy főre és az összlétszáma) és minden 20 ételmezési napra (két kisétkezés és egy főétkezés) köteles elkészíteni, melyet a Koncesszióba adó számára (minden intézményhez) az esedékességet megelőzően, legalább 40 nappal korábban, egyeztetés céljából köteles megküldeni. A kijelölt személyek adott esetben dietetikussal vagy okl. táplálkozástudományi szakemberrel együtt a havi étrendet véleményezik és jóváhagyják a nyersanyagköltség figyelembevételével. Az így jóváhagyott étrendet Koncesszióba adó az esedékességet megelőzően legalább öt munkanappal visszajuttatja Koncessziós jogosult részére, ha szükséges, személyes találkozót kér. Az étlap összeállításánál a vonatkozó kritériumok érvényesülését a dietetikus vagy okl. táplálkozástudományi szakember és az intézményvezetők ellenőrzik, és csak a vonatkozó jogszabályi előírásoknak, illetve a Koncesszióba adó által támasztott minőségi és mennyiségi követelményeknek megfelelő étrendet fogadják el. Amennyiben a Koncessziós jogosult az elfogadott étlapot előre nem látható okok miatt módosítani kényszerül, úgy a változtatást azonnal köteles egyeztetni koncesszióba adóval. A szezonális élelmiszerek tekintetében lehetnek eltérések az egyeztetett étlaphoz képest, azonban az adott heti szolgáltatást megelőző hét péntek reggeléig a változás bejelentése kötelező.

e) Koncessziós jogosult köteles a kétféle (A és B) menü biztosítására az koncesszió gyakorlása során, valamennyi érintett korosztály vonatkozásában. A tízórai, az uzsonna és a leves lehet ugyanaz mindkét menü esetében. Általános és középiskolák, illetve szociális étkezés esetében koncessziós jogosult köteles a menüválasztás lehetőségét a szolgáltatást igénybe vevők részére, óvodai, illetve bölcsődei étkezés esetén pedig az intézmény részére biztosítani.

f) A Koncessziós jogosult köteles heti étlapokat, ezekhez tartozó nyersanyag-kiszabati íveket és adagolási útmutatót készíteni. A Koncesszióba adó által jóváhagyott étlapokat az esedékességet megelőző hónap 5. napjáig kell a Koncessziós jogosultnak megküldenie minden egyes Intézményvezető részére e-mailben. A heti étlapokat az étkezőkben - illetve a szülők által is jól látható helyen – kell kifüggeszteni minden Intézménynek. Az adagolási útmutatót - melyet Koncessziós jogosult a szolgáltatás megkezdésével az Intézmények rendelkezésére bocsát Koncessziós jogosult a főzőkonyhán/főzőkonyhákban az itt dolgozó személyzet, az Intézmények pedig a tálalókonyhákban dolgozó konyhai személyzet által jól látható helyen kötelesek kifüggeszteni.

g) Koncesszióba adó az ételek elvárt feldolgozottsági foka vonatkozásában rögzíti, hogy csak szeletelt szalámi és sajt szállítása fogadható el a reggeli, tízórai, illetve uzsonna esetében

h) Koncessziós jogosult köteles az egyes intézmények erre vonatkozó igénye esetén (pl: kirándulások alkalmával) hideg élelmiszer csomagot biztosítani a megajánlott egységáron a meleg étel helyett,

### III.1. SZERZŐDÉSES ÁRAK

III.1.1. Felek rögzítik, hogy az egyes étkezési típusok nettó egységárai a Koncessziós jogosult beszerzési eljárás során tett árajánlata alapján az alábbiak:

III.1.2. Az Áfa mértékére, elszámolására a mindenkor hatályos Áfa törvény rendelkezései az irányadóak.

III.1.3. Az elszámolás alapját a ténylegesen teljesített mennyiségek és a hatályos egységárak szorzata adja (adott hónapra megrendelt adagszámok x az egy adagra vonatkozó egységár áfával növelten).

III.1.4. A térítési díjak beszedése a Koncesszióba adó feladata. Koncesszióba adó a szülőktől beszedett térítési díj 100%-át köteles ellenszolgáltatásként megfizetni a Koncessziós jogosult részére. A Koncessziós jogosult a Koncesszióba adó által igényelt normatív támogatásból a ténylegesen megrendelt adagszámok arányában részesül.

III.1.5. A Koncesszióba adó a fenti díjon felül a Koncessziós jogosult semmilyen jogcímen nem tarthat igényt díjazásra vagy költségterítésre.

III.1.6. A szerződés hatálya alatt a Koncessziós jogosult részére kifizetett/általa beszedett összeg nem érheti el a nettó 2 120 223 300 forint összeget, így amennyiben a szerződés alapján a Koncessziós jogosult részére kifizetett/általa beszedett összeg eléri a nettó 2 120 223 299 forint összeget abban az esetben a szerződés megszűnik.

### III.2. Ártartási kötelezettség

III.2.1. Koncessziós jogosult jelen szerződés III.1. pontja szerinti egységárai a szerződés időtartama alatt, első alkalommal a szerződéskötést követő 12 hónappal, ezt követően pedig további 12 havonta automatikusan módosulnak az alábbiak szerint. A módosult egységárak megállapításánál az alábbi változásokat veszik figyelembe:

a) Élelmiszerek áremelkedése (KSH 1.2.1.2. A fogyasztóiár-index fogyasztási főcsoportok szerint, és a nyugdíjas fogyasztóiár-index, havonta – Élelmiszerek) amelynek – a módosítás időpontjához viszonyítva - az előző év azonos időszakához képest történő változása a módosult egységárak megállapításánál 40 %-os súllyal kerül figyelembevételre.

b) A béremelkedés mértéke vonatkozásában a KSH által megállapított nettó átlagkereset változása (20.9.1.6. A teljes munkaidőben alkalmazásban állók havi bruttó átlagkeresete nemzetgazdasági áganként, havonta valamint havi és negyedévente kumulált - szálláshelyszolgáltatás, vendéglátás), amelynek – a módosítás időpontjához viszonyítva - az előző év azonos időszakához képest történő változása a módosult egységárak megállapításánál 40 %-os súllyal kerül figyelembevételre.

c) A közüzemi költségek a KSH által megállapított ipar termelőiár-indexének változása (1.2.1.17. Az ipar termelőiár-indexei aláganként, havonta „D” oszlop), amelynek – a módosítás időpontjához viszonyítva - az előző év azonos időszakához képest történő változása a módosult egységárak megállapításánál 10 %-os súllyal kerül figyelembevételre.

d) Üzemanyag költségek tekintetében a NAV irányadó elszámolási árai amelynek – a módosítás időpontjához viszonyítva - az előző év azonos időszakához képest történő változása a módosult egységárak megállapításánál 10 %-os súllyal kerül figyelembevételre.

Az a)-d) pontokban rögzített változás mértékét minden esetben a módosulás előre rögzített időpontját megelőzően a KSH által a hivatkozott táblázatokban közzétett utolsó négy negyedévre vonatkozó nyilvános adat szerint kell megállapítani.

III.2.2. Koncessziós jogosult írásban – a díjtáblázat aktualizálásával – kezdeményezheti, a megajánlása szerinti ártartási időtartamot megelőző utolsó naptári hónapban a Koncesszióba adónál az egységárak felülvizsgálatát. A módosított díjtáblázat – a módosítás mértékére vonatkozó Koncesszióba adó jóváhagyását követően – a megajánlásnak megfelelő ártatási időtartamot követő naptári hónap teljesítéseitől kezdődően kerülhet érvényesítésre.

III.2.3. Felek az előzőek szerinti körülményt nem tekintik szerződésmódosításnak, figyelemmel arra, hogy a körülmény a Felek által az szerződéskötést megelőző versenyeztetési eljárásban ismert és rögzített volt.

III.2.4. Szerződő felek rögzítik, hogy a Koncessziós jogosult kezdeményezheti az egységárak felülvizsgálatát, illetve a III.1. pont szerinti árkövetési mechanizmus gyakoriságának felülvizsgálatát különösen, de nem kizárólagosan az alábbi körülmények esetén, tekintettel arra, hogy azok túlmutathatnak a szerződés koncessziós jellegét megalapozó üzleti kockázaton:

- kormányzati, illetve önkormányzati intézkedések (árstoppek, fixált árak, áremelési korlátozások) jelen szerződést, illetve az árkövetési mechanizmust befolyásoló alkalmazása,
- az ágazat gazdálkodását jelentősen befolyásoló körülmények, jogszabályváltozások,
- jegybanki toleranciasávot meghaladó infláció a III.1.1. a), illetve b) pontja szerinti szegmensben.

### III.3. Térítési díjak és nyersanyagnormák

III.3.1. Koncessziós jogosult tudomásul veszi az önkormányzati rendelettel megállapított mindenkor hatályos térítési díjakat, valamint azt, hogy a térítési díjak megállapítása kizárólagosan a Koncesszióba adó joga.

III.3.2. A Koncessziós jogosult köteles elkülönítetten kimutatni a szolgáltatásának során felmerülő nyersanyagköltséget. A nyersanyagköltség kimutatását a Koncesszióba adó által meghatározott bontásban és formában kell megtenni.

III.3.3. Felek az előző rendelkezéstől eltérően a nyersanyagnormákat újratárgyalhatják, ha jelen szerződés aláírását követően hatályba lépő jogszabály az alkalmazandó nyersanyagnormákra vonatkozóan kötelezően, és kifejezetten eltérően rendelkezik.

## IV. FIZETÉSI MÓD

IV.1. A Koncesszióba adó előleget nem fizet.

IV.2. Felek időszakos elszámolásban állapodnak meg, az elszámolási időszak egy hét. Koncessziós jogosult a tárgyhetekövető 5. napig a teljesített szerződés szerinti szolgáltatás díjáról jogosult számlát benyújtani.

IV.3. Koncesszióba adó a Koncessziós jogosulti díjat a benyújtott számla ellenében hetente utólag, az igazolt teljesítést követően utalja Koncessziós jogosult .....-nál/nél vezetett ..... számú számlájára.

IV.4. A Koncessziós jogosulti díj kifizetése a Ptk 6:130. § (1)-(2) bekezdésének megfelelően az alábbiak szerint történik:

- a. a fizetési határidő nem haladhatja meg a számla Koncesszióba adó általi kézhezvételének napját követő 30 napot de a minimális fizetési határidő 15 nap; a számla kézhezvételének napja nem képezheti a felek között megállapodás tárgyát;
- b. amennyiben nem állapítható meg egyértelműen a számla kézhezvételének időpontja vagy a Koncessziós jogosult a teljesítést megelőzően nyújtja be a számlát, a fizetési határidő nem haladhatja meg a szerződésben meghatározott módon és tartalommal történő teljesítés napját követő 30 napot.

IV.5. Koncesszióba adó fizetési késedelme esetén a jegybanki alapkamatnak megfelelő mértékű késedelmi kamat megfizetésére köteles.

IV.6. A fizetés abban az időpontban számít teljesítettnek, amikor Koncesszióba adó bankja által átutalt összeg a Koncessziós jogosult bankja által a Koncessziós jogosult számláján jóváírásra kerül.

IV.7. Amennyiben a Koncesszióba adó a fizetési kötelezettségének teljesítésével késedelembe esik, úgy a késedelembe esés időpontjától kezdődően a fizetési kötelezettség teljesítéséig terjedő időszakra köteles a Koncessziós jogosultnak – az őt megillető díjazáson felül – a Ptk. 6:155. § (1) bekezdésében meghatározott mértékű késedelmi kamatot is megfizetni.

## VI. SZÁLLÍTÁSI FELTÉTELEK ÉS HATÁRIDŐK

VI.1. A kiszállítást az alábbi időpontokban kell teljesíteni:

- tízórai: 05:30 – 07:00
- ebéd: 10:30 – 11:00

- uzsonna: 05:30 – 07:00

VI.2. Koncessziós jogosult vállalja, hogy a készételeket minden esetben a közegészségügyi követelményeknek megfelelő, fertőtlenített, kizárólag rozsdamentes, légmentesen záródó, hőtárolós szállítóedényekben, a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelő szállítójárművel, és szállítólevéllel bizonylatolva szállítja az intézményekbe, valamint biztosítja, hogy a készételeket a szállításkor, illetve a tároláskor minőségsökkenés, sérülés, vagy szennyeződés ne érje.

VI.3. Koncessziós jogosultnak a Koncesszióba adó intézményei étkezőhelyiségeiben a tárgyheti étlapot és az adagolási útmutatót – korcsoportonkénti bontásban – jól látható helyen ki kell függesztenie.

VI.4. Koncesszióba adó kötelezettséget vállal arra, hogy az adott étkezési nap megrendeléseit egy nappal előre megadja Koncessziós jogosult részére. Koncesszióba adó kötelezettséget vállal arra, hogy az adott étkezési hónap megrendelési időszakának lejártá után az előzetes (nem végleges) rendelési adagszámokat a Koncessziós jogosult rendelkezésére bocsátja. Fenti megrendeléseket Koncesszióba adó intézményei önállóan bocsátják Koncessziós jogosult rendelkezésére.

VI.5. Pótrendelésekről és a megrendelések lemondásáról a megrendelés teljesítését megelőző munkanap 10:00 óráig kötelesek értesíteni Koncesszióba adó intézményei a Koncessziós jogosultat.

VI.6. Koncesszióba adó az általa mindenkor használt étkeztetési programhoz történő hozzáférést biztosítja a Koncessziós jogosult számára, amelyből a Koncessziós jogosult köteles közvetlenül kinyerni a szülők által leadott rendeléseket, adagszámokat. A diétás étkezőkről Koncessziós jogosult minden esetben megkapja az orvosi igazolásokat.

VI.7. Koncessziós jogosult köteles minden kiszállított ételtípusból 3-3 adagot külön térítés nélkül biztosítani a Koncessziós jogosult részére. A koncesszióba adó előzetesen tájékoztatja a koncessziós jogosultat azon intézményről, ahova a kiszállítást teljesíteni kell.

## VII. FELEKNEK A TELJESÍTÉSSEL, VALAMINT A TELJESÍTÉS ELLENŐRZÉSÉVEL KACSOLATOS JOGAI ÉS KÖTELEZETTSÉGEI

VII.1. Koncessziós jogosult kötelezi magát arra, hogy Koncesszióba adónak vagy Koncesszióba adó megbízottjának biztosítja

- az étel készítéséhez felhasznált nyersanyagok minőségének, mennyiségének folyamatos ellenőrzését (akár korlátlan számú mintavétellel is),
- a nyersanyag-kiszabatok ellenőrzését, kalóriaértékének, tápanyag összetételének elemzését folyamatosan,
- Koncessziós jogosult teljesítésébe bevont főzőkonyhájának (főzőkonyháinak) rendszeres látogatását, ellenőrzését, étel szállítási feltételeinek vizsgálatát, ideértve a szükség esetén a szerződés teljesítésébe bevont haváriakonyhát is.

VII.2. A Koncesszióba adó a szerződés teljesítésébe bevont főzőkonyhákba, tárolóhelyekre, előzetes bejelentést követően beléphet, az étel készítéséhez felhasznált nyersanyagok beszerzésének és kezelésének dokumentumait ellenőrizheti, ezek tekintetében kérdést intézhet. Koncessziós jogosult köteles betartani a HACCP előírásait és a szolgáltatásba bevont főzőkonyhák működéséhez szükséges engedélyeket a szerződés teljes időtartam alatt fenntartani.

VII.3. A Koncessziós jogosult köteles 29 adag fölött a kiszállított ételekből 100 g mintát venni, és azt a mintavételtől számítva 72 óráig megőrizni 0 °C- + 5 °C -on. Az ételminta eltételére vonatkozó előírásokat a 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet 4. melléklete tartalmazza.

VII.3. Az ellenőrzésről a Felek közösen jegyzőkönyvet vesznek fel, melyet a minőségi, mennyiségi és/vagy egyéb kifogás alapidokumentumának tekintenek. Koncesszióba adó e bekezdésben foglalt ellenőrzésével kapcsolatos észrevételeit írásban közli Koncessziós

jogosulttal, aki egyetértése esetén a hiányosságok megszüntetéséről tett intézkedéseiről Koncesszióba adót – az észrevételek kézhezvételétől számított – legkésőbb 5 munkanapon belül írásban köteles tájékoztatni. A tájékoztatás elmulasztása azonnali hatályú felmondási okot keletkeztet Koncesszióba adó részéről. Ha a Koncessziós jogosult nem ért egyet a Koncesszióba adó észrevételeivel a XI.21. pont szerint független szakértő bevonását kezdeményezi.

VII.4. A Koncessziós jogosult köteles a feladat ellátásához szükséges valamennyi hatósági engedélyt beszerezni és gondoskodni arról, hogy a szolgáltatás teljes időtartama alatt rendelkezzen a szükséges engedélyekkel. Koncessziós jogosult köteles HACCP rendszert működtetni, valamint ISO 9001 ISO 14000 és -ISO 22000 szabvány szerinti vagy azzal egyenértékű tanúsítvánnyal rendelkezni.

VII.5. A Koncessziós jogosult köteles az alkalmassági minimumkövetelmények igazolása körében bemutatott szakemberek szerződés teljesítésébe történő bevonásáról gondoskodni.

VII.5. Amennyiben a jelen szerződés teljesítése során Koncessziós jogosult érdekkörében olyan körülmény áll elő, amely akadályozza az időben történő teljesítést, úgy Koncessziós jogosult köteles haladéktalanul telefonon, majd írásban értesíteni Koncesszióba adót a késedelem tényéről, annak várható időtartamáról és okairól, valamint gondoskodni rövid úton – saját költségén – megfelelő szolgáltatás biztosításáról.

VII.6. A Koncesszióba adó a kijelölt személyekkel havonta étlapértekezletet tart, melyen – adott esetben - részt vesz a dietetikus vagy az okl. táplálkozástudományi szakember, valamint esetlegesen további érdekeltek. Az étlapértekezleten a tárgyhó tapasztalatait, észrevételeit (rendkívüli eseteket) vitatják meg a résztvevők, illetve a következő hónapra vonatkozó étlapra tehetnek javaslatokat, melyeket a dietetikus vagy az okl. táplálkozástudományi szakember koordinál és ellenőriz, Koncessziós jogosult köteles a havonta megtartásra kerülő étlapértekezleten részt venni. Az étlapértekezletről jegyzőkönyv készül.

VII.7. Koncessziós jogosult jogosult a szolgáltatást saját hatáskörében megszervezni. Ennek keretében különösen a szolgáltatásba bevont főzőkonyhát Koncesszióba adó tájékoztatása mellett lecserélni, vagy új főzőkonyhát bevonni. Koncesszióba adó kijelenti, hogy nem rendelkezik a főzőkonyhák működéséhez szükséges eszközökkel, berendezésekkel, így Koncessziós jogosult köteles a működéshez szükséges eszközöket biztosítani és a szolgáltatás megkezdéséig a konyhákat a jogszabályi előírásoknak megfelelő állapotba hozni.

VII.8. Koncessziós jogosult vállalja, hogy a szerződés időtartam alatt a táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló rendelet előírásaiban foglalt gyakoriságon felül 10 nap alatt ... alkalommal szolgáltat friss zöldséget, gyümölcsöt.

VII.9. Koncessziós jogosult biztosítja, hogy az étrend összeállításánál a különböző korcsoportok szerint bemutatott (6 db 20 napos mintaétrend) változatossági mutató értékek számtani átlaga a szerződés teljesítése alatt folyamatosan eléri legalább a ... értéket.

VII.10. Koncessziós jogosultnak a szerződés teljesítésének időtartama alatt folyamatosan törekednie kell a szerződéssel összefüggésben keletkező ételhulladék (moslék) mennyiségének csökkentésére, Koncessziós jogosult biztosítja az ajánlatban csatolt szakmai ajánlatnak, valamint a dokumentáció előírásainak megfelelően az ételhulladék (moslék) mennyiségének csökkentésére vonatkozó intézkedések, gyakorlatok bevezetését és alkalmazását, továbbá a megrendelő erre vonatkozó kérése esetén az adatszolgáltatás – öt munkanapon belüli - teljesítését.

A fentiek szerinti intézkedések eredményének dokumentálása céljából Koncessziós jogosult köteles a keletkező ételhulladék (moslék) mennyiségéről folyamatos nyilvántartást vezetni, az elszállított ételhulladék mennyiségét szállítási alkalmanként és intézményenként dokumentálni. Koncessziós jogosult köteles továbbá a koncesszióba adó részére az elszállításoknál történő részvétel és az ellenőrző mérések lehetőségét biztosítani.

## IX. HATÁLYBALÉPÉS

Jelen szerződést a felek határozott időtartamra, 24 hónapra kötik, a teljesítés megkezdésének időpontjának meghatározására a Koncesszióba adó jogosult, a szerződés aláírását követő 3 hónapon belül. A szerződés időtartama 12 hónappal meghosszabbítható. Megrendelő a meghosszabbítás iránti nyilatkozattal legkésőbb a szerződés 24 hónapos határozott időtartamának lejártá előtti 60. napig élhet. A fentiek mellett Felek rögzítik, hogy a Szerződést legfeljebb a Szerződés III.1.6. pontjában rögzített nettó 2 120 223 299 forint értékhatar eléréséig kötik.

XII.3. Koncessziós jogosult kijelenti, hogy a teljesítésbe bevonandó főzőkonyhája érvényes közegészségügyi hozzájáruló nyilatkozattal és működési engedéllyel rendelkezik, figyelemmel a 2008. évi XLVI. törvény 23. § (5) bekezdésére is.”

4. Három ajánlatot nyújtottak be. A kérelmezett ajánlatának felolvasólapján az ajánlati árat nettó 542.308.716,82.-Ft-ban rögzítette. A kérelmezett és a beszerző 2024. július 25-én megkötötték a koncessziós szerződést (a továbbiakban: szerződés).

### A kezdeményezés és a kezdeményező nyilatkozatai

5. A kezdeményező az általa 2026. április 28-án a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján benyújtott kezdeményezésében ismertetve, hogy 2025. december 9. napján közérdekű bejelentés érkezett a Közbeszerzési Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság) a beszerző és a kérelmezett között a 2024. július 25. napján létrejött szerződés vonatkozásában. A bejelentés szerint a szerződés vonatkozásában nem állnak fenn a koncesszió Kbt. 8. § (6)-(7) bekezdése szerinti feltételei, hivatkozott a Döntőbizottság D.451/15/2025. iktatószámú határozatára, és rögzítette, hogy a körülmények nem érik el a Kbt. 8. § (6) bekezdése által a szolgáltatási koncessziók esetében megkövetelt működési kockázat szintjét. A bejelentő felhívta a figyelmet, hogy a szerződés semmilyen beruházásra nem kötelezi a kérelmezettet, egyedüli kockázatként az adagszámok esetleges változása pedig nem értelmezhető az uniós irányelvnek, a Kbt. 8. § (6) és (7) bekezdéseinek, valamint a releváns döntőbizottsági joggyakorlatnak megfelelő szintű működési kockázatként. A bejelentés kiemelte továbbá, hogy a szerződés III.2. pontja számos esetben biztosít áremelési lehetőséget a kérelmezett részére, továbbá a III.1.4. pont szerint a térítési díjak beszedése is a beszerző felelőssége, amely körülmények szintén kizárják a valós működési kockázat fennállását.

6. A Hatóság a bejelentésben foglaltak kivizsgálása érdekében 2026. január 5. napján a Kbt. 187. § (3) bekezdése alapján megkereséssel élt a beszerző felé, melyben arra kérte, adjon elő részletes indokolást arra nézve, hogy pontosan milyen működési kockázatot tárt fel a szerződés tárgya szerinti beszerzési igény vonatkozásában, amelyre alapozva megkötötte a koncessziós szerződést. Arra is felhívta a beszerzőt, térjen ki indokolásában a Kbt. 8. § (6) bekezdése szerinti feltételek megállapítására a szolgáltatási koncesszió jogszerű alkalmazhatósága körében, különösen a kérelmezettet a szerződés szerint megillető áremelési lehetőségekre nézve, továbbá tekintettel arra, hogy a koncesszióba adó felelőssége a térítési díj beszedése, és a beszedett díj 100 %-át köteles a normatív támogatás rendelt adagszám-arányos összegével együtt a kérelmezettnek megfizetni. A beszerző válaszában részletesen kifejtette, hogy a koncesszió álláspontja szerint jelentős kockázatot hordoz magában, mivel az igénybe vevők száma nem garantált, amit az oktatási rendszert érintő átszervezések, iskolabezárások vagy járványok is befolyásolhatnak. Álláspontja szerint a jogszabályban meghatározott színvonalú ellátási kötelezettség is kockázat, ahogy a közétkeztetési szektort különösen érintő élelmiszerár-változás, valamint a szektort sújtó munkaerőhiány is kockázatként azonosítható.

Hivatkozott a szerződés időtartamára is (24+12 hó) a kockázat meghatározása szempontjából, továbbá álláspontja szerint az áremelést lehetővé tevő, a szerződésben lefektetett árképzési mechanizmus nem „üresíti ki a kockázatok körét”. Hivatkozott az Európai Parlament és a Tanács koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv (a továbbiakban: Irányelv) preambuluma (18) bekezdésére, valamint a (19) és (20) bekezdésekre, hangsúlyozva, hogy a közétkeztetési feladatok ellátását keresleti és kínálati kockázat is jellemzi. Az, hogy a térítési díjat nem a kérelmezett szedi be, önmagában nem zárja ki a kockázatot, ilyen következtetést nem lehet levonni a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekből. A beszerző a szerződés fogalmi elemeit a fentiek szerint ítélte meg, és figyelemmel volt arra, hogy a közétkeztetési feladatokat széles körben koncesszió útján látják el a beszerzők. A beszerző hivatkozott továbbá a Hatóság T-02612/02/2018. iktatószámú állásfoglalására is.

7. A kezdeményező rögzítette, hogy a Hatóság megvizsgálta a szerződést, melynek alapján az alábbi megállapítások tehetők. Határozott időre, 24 hónapra kötötték, egyszeri – 12 hónapos – meghosszabbítás lehetősége mellett (IX. cím) azzal, hogy a koncessziós jogosult részére kifizetett vagy általa beszédett összeg nem érheti el a nettó 2.120.223.300.-Ft összeget, és amennyiben a részére kifizetett vagy általa beszédett összeg eléri a nettó 2.120.223.299.-Ft-ot, a szerződés megszűnik (III.1.6.). A koncessziós jogosult feladata készételek saját üzemében való előállítás, szállítása, és az ételhulladék elszállítása a beszerző szerződésben megjelölt intézményei vonatkozásában (II.1. pont). A beszerző átadja az általa beszédett térítési díjak 100 %-át a koncessziós jogosultnak, valamint a beszerző által igényelt normatív támogatást a ténylegesen megrendelt adagszámok arányában (II.3. pont, III.1.4. alpont). A szerződés az adagszám esetleges csökkenését kifejezetten a koncessziós jogosult kockázataként nevesíti (II.6. pont). A koncessziós jogosult a szerződésben megjelölt árai tizenkét havonta automatikusan módosulnak, melynek során az élelmiszerárak emelkedését, a béremelkedés mértékét, a közüzemi költségek változását és üzemanyagköltség változását kell figyelembe venni a szerződésben meghatározott súlyozás szerint (III.2.1. alpont). A szerződés szerint a felek a nyersanyagnormákat újra tárgyalhatják, ha a szerződés aláírását követően hatályba lépő jogszabály az alkalmazandó nyersanyagnormákra vonatkozóan „kötelezően, kifejezetten elérően” rendelkezik (III.3.3. alpont). A koncessziós jogosult koncessziós díjat nem fizet. A beszerző – a Hatóság ismételt megkeresésére adott – tájékoztatása szerint a szerződés alapján 2024. július 25. és 2026. február 5. között pénzügyileg teljesített számlák bruttó összege: 1.051.354.042.-Ft. Figyelemmel az irányadó ÁFA mértékére, a teljesített számlák nettó összege 827.837.828.-Ft.

8. A kezdeményező rögzítette, hogy a beszerző EKRSZ\_11175256 azonosítószámon, a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont d) alpontja szerinti jogcímen szerepel az EKR beszerzői nyilvántartásában. Idézte a Kbt. szerződés megkötésekor hatályos 4. § (1) bekezdését, 15. § (1) – (2) bekezdését, 8. § (1), (4), (6) és (7) bekezdéseit, a Kbt. 16. § (1) bekezdését, a 21. § (2) bekezdését és a Kbt. 28. § (1) bekezdését. Rögzítette, hogy figyelemmel a Kbt. – szerződés megkötésekor hatályos – 111. § c) pontjában foglaltakra, a törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhátárt el nem érő, a 3. melléklet szerinti szállodai és éttermi szolgáltatásokra. A Kbt. – szerződés megkötésekor hatályos – 3. melléklet szerinti Szociális és egyéb szolgáltatások között fellelhető az 55523000-2 Élelmezési szolgáltatások egyéb vállalatok és intézmények számára, az 55524000-9 Iskolai élelmezési szolgáltatások és az 55510000-8 Étkezési szolgáltatások. Ezt követően ismertette a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontjában szereplő előírásokat, majd a Hatóság Elnökének a 2024. január 1-jétől irányadó közbeszerzési értékhatárokról szóló tájékoztatójára közölte, hogy az uniós közbeszerzési értékhátár szolgáltatásmegrendelés esetén a Kbt. 5. §-a szerint valamennyi beszerző esetében, ha a

beszerzés tárgya a Kbt. 3. mellékletében (2014/24/EU irányelv XIV. mellékletében) szereplő szociális és egyéb szolgáltatás, 750 000 euró, azaz 287 137 500 forint.

15. Figyelemmel a Kbt. – jelenleg hatályos – 152. § (1) bekezdése a) pontjára, a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményezheti, ha a feladatköre ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomására.

9. Álláspontja szerint a szerződés tekintetében nem állnak fenn a szolgáltatási koncesszió feltételei. A Döntőbizottság D.103/15/2022. iktatószámú határozatában is rögzítette a Kbt. szerinti szolgáltatási koncesszió fennállásának konjunktív feltételeit. A beszerzőnek már a beszerzés előkészítéskor kalkulálnia kell, hogy rendes körülmények között milyen bevétellel és kiadásokkal kell számolnia a koncessziós jogosultnak – ezt a becsült érték kiszámításához is meg kell tennie –, és ennek alapján tervezheti meg, hogy milyen időtartamú szerződés az, amely alatt a befektetések (észszerű hozammal) megtérülhetnek, hiszen koncesszióról akkor beszélhetünk, ha a koncessziós jogosult valódi kockázatot visel, amelynek alapján ez a megtérülés nem lehet garantált. A kezdeményező szerint, figyelemmel a Kbt. 8. § (7) bekezdésében foglaltakra, a szerződés tekintetében a koncessziós jogosult lehetséges vesztesége csupán névlegesnek, illetve elhanyagolhatónak tekinthető. A beszerző a koncessziós jogosult kockázataként a keresleti és a kínálati kockázatot jelölte meg döntő fontosságúnak, visszavezetve azokat az adagszámok alakulására. A kezdeményező álláspontja szerint az adagszámok – előzetesen becsült mennyiséghez képesti esetleges – változása, azaz az egyes megrendelések esetleges lemondása nem jelent előre meg nem határozható, ki nem számítható kockázatot, mivel a beszerző hosszú évekre visszamenőleg rendelkezik azon adatokkal, amelyekből megállapítható, hogy milyen arányban várható egy adott időszakban – így egy nevelési évben – az adagszámok változása. Az adagszámok változása tehát még önmagában nem jelenti azt, hogy az a szerződéskötés előtt oly mértékben meghatározhatatlan, illetve tervezhetetlen volna, amely a működési kockázatot a koncesszió körében megalapozná. Az adagszámok esetleges változása továbbá jelen esetben azért sem megfelelő hivatkozási alap, mert a szerződésben az ezekkel kapcsolatos kockázatot a felek az említett rendelkezések segítségével gyakorlatilag megszüntették. Mivel az igénybevétel arányának, valamint az élelmiszeráraknak a változása minden szerződés velejárója, ezen körülmények a kezdeményező szerint csak akkor fogadhatók el megfelelő hivatkozási alapnak, ha egy vis maior-szerű tendenciaváltozás kimutatható, ami a piac jelentős változékonyságát és az ennek való kitettséget igazolja. Ilyen körülményt a beszerző nem mutatott be, ráadásul a szerződésben azt a minimális (nem vis maior-szerű) kockázatot is teljesen megszüntették. A beszerző olyan körülményt nem tárt fel, amely az adagszámok drasztikus, ugrásszerű változását valószínűsítene a szerződés időtartama alatt oly módon, hogy meghatározhatatlanná válna a várható adagszám. Esetleges járványra, vagy iskolák átszervezésére való általános hivatkozás a kezdeményező szerint nem elégséges annak megindokolására, miért nem lehet az adagszámok esetleges változásával, illetőleg annak mértékével előre számolni.

10. Kifejtette a D.103/15/2022. számú döntőbizottsági határozat 65. pontja alapján, hogy a koncessziós ügyletek legfontosabb ismérve, hogy a koncessziós jogosult valódi és jelentős szerződéses kockázatot viseljen a piaci viszonyok keresleti és/vagy kínálati kiszámíthatatlansága miatt, különösen akkor, ha a szolgáltatásnyújtás és az iránta való kereslet nem felel meg egymásnak. A koncessziós jogosult akkor viseli a rá háruló működési kockázatot, ha nem garantált, hogy eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei a

koncesszió tárgyát képező szolgáltatás nyújtása során megtérülnek. A koncessziós jogosult által befolyásolható tényezőkből eredő kockázatok nem vehetők figyelembe a működési kockázat fennállásának megítéléséhez. A kínálati, illetve a keresleti oldalon jelentkező kockázat tehát a piac változékonyságának való kitettséget jelenti. A működési kockázat értékelése során figyelembe kell venni a koncessziós jogosult által eszközölt minden beruházás és a jogosultnál felmerült minden költség és bevétel nettó jelenértékét. Nem vehetők figyelembe a kockázat értékelésénél a valamennyi szerződéssel együtt járó szokásos kockázatok. A kockázatviselés kérdésének megítélése és végső soron az adott szerződés közbeszerzési vagy koncessziós minősítése érdekében a beszerzőnek összetett vizsgálatot kell lefolytatnia az összes releváns körülmény gondos mérlegelésével, illetve pénzügyi számításokat kell végeznie. A beszerzési modell megválasztásakor az érintett ágazat és piaci helyzet jellemzőit, a szerződéses feltételeket, jogokat és kötelezettségeket részletesen meg kell vizsgálni és minden ügyben külön fel kell mérni a kockázatokat, illetve vizsgálni kell a kockázatot növelő és csökkentő tényezőket. Fentiek alapján a kezdeményező álláspontja szerint még ha fel is merülne, hogy az étkeztést tömegesen lemondják (amivel kapcsolatban ismételten hangsúlyozandó, hogy azt a beszerző nem valószínűsítette), az nem volna figyelembe vehető, mivel az, hogy esetleg nem veszik igénybe a szolgáltatást, minden szolgáltatási szerződés velejárója. Ugyanezen okból nem vehető figyelembe a működési kockázat szempontjából az élelmiszerárak (mint alapanyagárak) és az energiaárak változása, valamint a bérszínvonal változása és a munkaerőpiac változékonysága sem, hiszen ezek valamennyi szerződéssel együtt járó szokásos kockázatok, ráadásul azok változása alapján a szerződéses összeg automatikusan módosul, azaz nem szükséges a feleknek a szerződést módosítaniuk. A kezdeményező hivatkozott a D.451/15/2025. határozat 41. pontjára, mely – többek között – kimondta, hogy az adagszámok változása, a nyersanyag- és energiaárak emelkedése, a munkaerőhiány, a béremelkedés valamennyi szerződéses jogviszony sajátja, amelyek – amennyiben fennállnak – az ajánlati ár kalkulációjakor figyelembe vehetők. 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 hiányosságaiból 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 koncesszióknak minősülnek. A kezdeményező szerint tehát a szerződés tekintetében nem azonosíthatók olyan kockázatok, amelyek a piac kiszámíthatatlanságának való kitettséget eredményeznének, a beszerző kizárólag olyan kockázatokra hivatkozott a koncesszió feltételeinek igazolása körében, amelyek a szerződés teljesítésével együtt járó szokásos kockázatnak minősülnek. A működési kockázat felmérése céljából következetes és egységes módon figyelembe kell venni a koncessziós jogosult által eszközölt minden beruházás és a jogosultnál felmerült minden költség és bevétel nettó jelenértékét, a szerződés azonban nem tartalmaz a jogosult számára meghatározott kiadásokat, jelentős beruházást, amelyből kiadása keletkezhetne. A szerződést saját konyhái útján teljesíti. Megjegyezte, hogy a szerződés II.4. pontja szerint a koncessziós jogosult szabad kapacitásainak kihasználására egyéb, a szerződés tárgyát nem képező étkeztetési szolgáltatás nyújtására is jogosult a beszerző és egyéb igénylők részére is, amely ellátás ugyan nem zavarhatja az adott intézmény működési rendjét, és nem mehet a beszerző felé nyújtott szolgáltatás rovására, e rendelkezés alapján azonban a

koncessziós jogosult – bármely ellenszolgáltatás nélkül – a beszerző infrastruktúráját olyan szolgáltatás nyújtására is használhatja, amely nem tartozik a szerződés szolgáltatási körébe, azonban a koncessziós jogosultnak mindebből plusz bevétele keletkezik, amely szintén a működési kockázat fennállásának hiányát támasztja alá. Fentiek alapján a kockázatok jelentős minimalizálása állapítható meg a szerződés tekintetében, mely esetén viszont az nem minősülhet koncessziónak. A már hivatkozott D.103/15/2022. iktatószámú döntőbizottsági határozat 66. pontja szerint az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatából kiindulva a hasznosításhoz kapcsolódó kockázatokat „teljes egészében vagy legalább jelentős részben” kell viselnie a koncessziós jogosultnak ahhoz, hogy a szerződés koncessziónak minősüljön. A kezdeményező szerint a fentieket nem cáfolják a beszerző érvei, illetőleg az általa hivatkozott állásfoglalás, amely úgy fogalmaz, hogy a szolgáltatást igénybe vevők számának bizonytalansága, az élelmiszerárak ingadozásának lehetősége, a közétkeztetési szolgáltatás ellátásának komplexitása, jelentős nyersanyag- és humán erőforrás-igénye, továbbá a fennálló jogszabályi, színvonalbeli követelmények teljesítése jelentős kockázatot jelenthet, ha ezek együtteseként a szolgáltatás nyújtása során felmerült költségeinek megtérülése a kapott költségvetési támogatás tényére és mértékére tekintettel nem biztosított. Fontos ugyanis mérlegelni a kockázat mértéke szempontjából, hogy milyen feltételekkel és mértékben részesül az ajánlattevő a térítési díjakból, illetve a költségvetési támogatásból származó ellenszolgáltatásból, mivel a kockázatok bekövetkezésének lehetőségéhez és az azzal kapcsolatos költségek mértékéhez képest „kedvező” feltételek és jelentős mérték mellett a kockázat ugyanis elhanyagolható, névleges lehet a fenti körülmények mellett is. A beszerző által hivatkozott állásfoglalás alapján is egyértelműen az a kép rajzolódik ki, hogy – ellentétben a beszerző állításával – az általa hivatkozott körülmények önmagukban nem igazolják azt, hogy a kockázat nem elhanyagolható vagy nem névleges. A kezdeményező szerint a szerződés visszerhességének ténye kétséget kizáróan megállapítható.

11. A kezdeményező szerint a koncessziós beszerzési eljárás feltételei nem álltak fenn, így a beszerző – figyelemmel a Kbt. 8. § (6)-(7) bekezdésére és 21. § (1) bekezdés b) pontjára – megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését. Kérte a jogsértés megállapítását és a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontja és a (6) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezmények alkalmazását. Nyilatkozott, hogy a jogsértés 2024. július 25-én történt meg, amelyről 2025. december 9-én szerzett tudomást, amikor a bejelentés beérkezett a részére.

12. A kérelmezett elkesztettségi kifogásával kapcsolatban felhívta a figyelmet, hogy a jogorvoslati eljárás kezdeményezésének határideje – közérdekű bejelentés esetében – a Kbt. 152. § (2a) bekezdés b) pontján nyugszik, a közérdekű bejelentés elintézését magalapozó vizsgálat pedig a Kbt. 152. § (2a) bekezdés szerinti „jogszabályban meghatározott más eljárás” lefolytatásának minősül. Figyelemmel a Kbt. 152. § (2a) bekezdés b) pontjára, az irányadó kilencven napos határidőt az ezen eljárás lezárására irányadó határidő lejártától kell számítani. Figyelemmel a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Panasztc.) 3. § (2) bekezdésére, a közérdekű bejelentés elintézését megalapozó vizsgálat harminc napnál tovább is tarthat, de a közérdekű bejelentés elintézésének határideje ebben az esetben sem haladhatja meg a hat hónapot. A közérdekű bejelentés elintézésére annak 2025. december 9. napján való beérkezését követő hat hónapig, azaz 2026. június 9. napjáig volt lehetősége a Közbeszerzési Hatóságnak, amelytől számítva a Kbt. 152. § (2a) bekezdés b) pontja szerinti határidő 2026. szeptember 7. napja. A Hatóság – a Panasztv. 3. § (2) bekezdésében foglaltaknak mindenben megfelelően – 2026. január 7. napján indokolással ellátott tájékoztatást küldött a közérdekű bejelentő részére arról, hogy a közérdekű bejelentés

elintézését megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, és megjelölte az elintézés várható időpontját is. Így a kezdeményező szerint a közérdekű bejelentés elintézésének törvényi határideje 2026. június 9. napja volt, a kezdeményező mellékelte az említett tájékoztatást és az annak elküldését igazoló iratokat. Figyelemmel a közérdekű bejelentő azon – a Panasztv. 6. § (2) bekezdésén nyugvó – rendelkezésére, miszerint személyes adatainak a közérdekű bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére való továbbításához vagy nyilvánosságra hozatalához nem járult hozzá.

13. A kezdeményező szerint a beszerző észrevétele összességében a koncesszióhoz kapcsolódó kockázat fennállását célozza alátámasztani, illetőleg azt, hogy a kockázat nem névleges vagy elhanyagolható, és ezek érdekében hivatkozik a közétkeztetési szolgáltatás igénybevételének esetleges elmaradására, az élelmiszerárak módosulására, a munkaerőpiacra, az üzemeltetési költségekre stb. Hangsúlyozta, hogy a kockázatok minimalizálása első sorban magának a szerződésnek a rendelkezéseiből fakad. A szerződés nem tartalmaz a kérelmezett számára meghatározott kiadásokat, jelentős beruházást, amelyből kiadása keletkezhetne, a szerződést saját konyhái útján teljesíti. A szerződés szerint a kérelmezett szabad kapacitásainak kihasználására egyéb, a szerződés tárgyát nem képező étkeztetési szolgáltatás nyújtására is jogosult a beszerző és egyéb igénylők részére is, amely ellátás ugyan nem zavarhatja az adott intézmény működési rendjét, és nem mehet a beszerző felé nyújtott szolgáltatás rovására, e rendelkezés alapján azonban a kérelmezett jogosult – bármely ellenszolgáltatás nélkül – a beszerző infrastruktúráját olyan szolgáltatás nyújtására is használni, amely nem tartozik a szerződés szolgáltatási körébe, azonban a kérelmezettnek mindebből további bevétele keletkezik, amely szintén a működési kockázat fennállásának hiányát támasztja alá. A közétkeztetési szolgáltatás – mint minden szolgáltatás – természetes velejárója annak kockázata, hogy azt igénybe veszik-e vagy sem, ennél fogva e kockázat mértéke – különösen múltbéli statisztikai adatok alapján - előre megbecsülhető. A működési kockázat fennállása azonban nem vezethető le automatikusan abból, hogy egy beszerzés közétkeztetés nyújtására irányul. Ez a körülmény önmagában – külön vizsgálat hiányában – nem elegendő annak megállapításához, hogy minden ilyen tárgyú szerződés esetében fennáll a működési kockázat. A működési kockázat megléte nem általánosítható, az minden esetben egyedi értékelést igényel, amelyért a beszerzőt/Beszerzőt teljes körű felelősség terheli. Valamennyi vállalkozási tevékenység esetén felmerülhet a személyzet bér- és járulékköltsége, illetve azok vonatkozó jogszabályoknak megfelelő változása, takarítási díj, felelősségbiztosítás díja, energiaárak emelkedése, rezsiköltség növekedése, eszközök pótlása, karbantartás, tanúsítványok költsége, hitel, a megrendelések számának változása stb. Ily módon minden vállalkozásban van némi kockázat, de ez nem azonos a Kbt. szerinti koncesszió feltételét képező működési kockázattal, mely az általános vállalkozási tevékenységben rejlő szokásos kockázatokon túlmutató, nem garantált megtérülési kockázatot jelent. A Kbt. 8. § (7) bekezdése előírja a működési kockázat megvalósulásának feltételeként azt, hogy a koncessziós jogosult vesztesége nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható és a kockázatnak a koncessziós jogosult által nem befolyásolható tényezőkön kell alapulnia. A kezdeményező szerint az adagszámok esetleges csökkenéséből adódó kockázat tipikusan olyan körülmény, amely legalább részben befolyásolható a szolgáltatást nyújtó által. Ha ugyanis olyan rendszert üzemeltet, mely az adott étel elkészítése előtt lehetővé teszi a szolgáltatást igénybe vevőnek, hogy az adott napi étkezést – pl. betegség miatt – lemondja, akkor nyilvánvalóan fel sem merülhet az adott étel elkészítésének költsége, ha pedig az igénybe vevő nem mondja le időben a szolgáltatást, a szolgáltatást nyújtó ugyanúgy jogosult a díjazásra. Egy ilyen rendszer üzemeltetése csak és kizárólag a szolgáltatást nyújtón

múlik, ennél fogva közvetlen ráhatással bír az adagszámok alakulásából származó kockázat mértékére.

14. A kezdeményező a Döntőbizottság felhívására csatolta a jogorvoslati eljárás során a Közbeszerzési Hatóság részére 2025. december 9-én benyújtott közérdekű bejelentést.

### **A beszerző észrevételei**

15. A beszerző kérte a jogsértés hiányának a megállapítását, nyilatkozott, hogy a beszerzés során keletkezett üzleti titkot tartalmazó dokumentum, és hogy a beszerzés saját forrásból valósult meg. Nyilatkozott a jogorvoslati eljárás során, hogy valamennyi beszerzéssel kapcsolatos iratot rendelkezésre bocsátott.

16. Kérte a jogsértés hiányának a megállapítását. Idézte a Kbt. 8. § (6) – (7) bekezdéseit, majd kifejtette, hogy a helyi önkormányzatok étkeztetési feladatával kapcsolatban a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben foglaltak alapján megállapítható, hogy annak ellátása az önkormányzatok részére törvényben meghatározott kötelező feladat, így ellátása az érintett önkormányzatok kizárólagos joga is. Az önkormányzat a feladat ellátásáért térítési díjra, valamint a központi költségvetésről szóló törvényben biztosított támogatásra jogosult, amelyek mértékét jogszabály határozza meg. A közétkeztetési tevékenység biztosítása a térítési díjak, valamint a költségvetési támogatás ellenére jelentős - a koncessziós jogosult által nem befolyásolható tényezőkől eredő - kockázatot hordoz magában, figyelemmel az alábbiakra. A szolgáltatást igénybe vevők száma nem garantált, az igénybe vevők létszámára nincs garancia, a koncesszióba adó arra semmilyen kötelezettséget nem vállal, ebből eredően jelentős kockázatot rejt magában a fluktuáló megrendelésszám / adagszám, amelyhez olyan fix költségek kapcsolódnak, amelyek viszont az adagszámtól függetlenül állandóak (pl. humán erőforrás költségei, közüzemi díjak, céges működési költségek stb.), ezeket a költségelemeket ilyen időtávban nem lehet a tényleges megrendelésszámhoz igazítani. A létszámot / adagszámot jelentősen befolyásolhatják mind a járványok okán fellépő hiányzások, iskola bezárások, illetve akár az oktatási rendszert érintő átszervezések is. Ilyen átszervezést indukált például az egyházakat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXVIII. törvény is, amely alapján addig önkormányzati tulajdonú iskolák kerültek át egyházi tulajdonba és működtetésbe. Jogszabály által meghatározott (pl. 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról) színvonalon történő ellátási kötelezettség terheli a szolgáltatót, amely többek között kiterjed a nyersanyag-kiszabati előírásokra, a korcsoportonkénti napi energiaszükséglet meghatározására, valamint egyes élelmiszerekre, élelmiszercsoportokra vonatkozó előírásokra. A közétkeztetési szolgáltatások vonatkozásában fokozottan jelentkezik az élelmiszeráraknak történő kiszolgáltatottság, figyelemmel a térítési díjak jogszabályban meghatározott mértékére, valamint a meghatározott színvonalon történő ellátási kötelezettségre. A közétkeztetési szolgáltatás ellátása továbbá a jelentős nyersanyagmennyiség igény mellett, komoly humán erőforrás szükséglettel is bír a több helyszínen történő konyhai előkészítési és főzési, kiszállítási, valamint tárolási feladatokra tekintettel. A humán erőforrás rendelkezésre állása vonatkozásában jelentős szolgáltatói kockázat a bérszínvonal folyamatos emelkedése, valamint a szektort súlytó munkaerőhiány is. A felhasználásra kerülő nyersanyagok, illetve energiahordozók, üzemanyagok ára a költségek másik jelentős részét képezik, mindezt olyan formában, hogy ezen költségtényezők is fokozottan kitettek a nagymértékű előre nem tervezhető árváltozás kockázatának.

17. A fenti körülmények alapján álláspontja szerint megállapítható, hogy a koncesszióba vevő valódi és jelentős szerződéses kockázatot visel a piaci viszonyok (mind a keresleti és kínálati tényezők) kiszámíthatatlansága miatt. A Kbt. a kockázat tekintetében a „nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható” fordulatot használja, így a névleges és elhanyagolható szintet meghaladó kockázatot vár csupán el összhangban az irányelv – későbbiekben idézett – rendelkezésével. Ezen névleges vagy elhanyagolható kockázati szint fölött jogszerű a koncesszió alkalmazása. Nem garantálható a szolgáltatás nyújtása érdekében eszközölt beruházások, illetve a felmerült karbantartási és állagmegóvási költségek megtérülése. A szükséges beruházások, karbantartások, állagmegóvás érdekében elvégzett tevékenységek mértéke szerződésről-szerződésre különböző, azonban általánosságban kijelenthető, hogy a közétkeztetési szolgáltatások ellátásához szükséges ingatlanok, valamint eszközpark jogszabályi előírásoknak megfelelő kialakítása és fenntartása komoly befektetési igénnyel bír. Jelen esetben szintén rögzítendő, hogy a szerződés hosszabb, 24+12 hónapos időtartamra kerül megkötésre, amelyre tekintettel a koncessziós jogosultnak a keresleti és kínálati oldalhoz kötődő kockázatok teljes körével kalkulálnia kellett.

18. A kezdeményezésben foglaltakkal kapcsolatban rögzítette, hogy a létszámot / adagszámot jelentősen befolyásolhatják mind a járványok okán fellépő hiányzások, iskola bezárások, illetve akár az oktatási rendszert érintő átszervezések is. Ilyen átszervezéseket indukált például az egyházakat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXVIII. törvény is, amely alapján addig önkormányzati tulajdonú iskolák kerültek át egyházi tulajdonba és működtetésbe. A járványhelyzet miatti korlátozások kiemelt példája lehet a COVID járvány alatti távoktatás, amely a lezárások miatt közétkeztetési piacot kifejezetten negatívan érintette, a közoktatást tekintve fél éves időtartamon ellehetetlenítve a szolgáltatás nyújtást. A fenti példák mind a közelmúlt eseményei és jól szemléltetik a közétkeztetési szerződések külső körülményeknek kitett jellegét. A COVID járvány hatásait el nem érő járványoknak is komoly kihatása lehet a szolgáltatást igénybe vevők számára, amely az intézmények lezárása nélkül is komoly kockázati tényező. Ennek alátámasztására hivatkozott a KSH adataira a bejelentett fontosabb fertőző megbetegedésekről (4.1.1.30.).

[https://www.ksh.hu/stadat\\_files/ege/hu/ege0028.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/ege/hu/ege0028.html)

Kiemelte az influenza és influenza jellegű megbetegedés adatait az elmúlt évekből:

2020: 271 000

2021: -

2022: 161 000

2023: 584 000

2024: 466 000

Álláspontja szerint a fenti adatok is igazolják, hogy a járványok hatásai, mértéke nem kalkulálható előre, azok hatása pedig a köznevelési intézmények vonatkozásában – figyelemmel a zsúfolt, zárt terekre – mindig súlypontinak tekinthető. A fentiekre tekintettel vitatta azt a megállapítást, amely szerint múltbéli adatok alapján megállapítható lenne, hogy a jövőben milyen arányban várható egy adott időszakban – így egy nevelési évben – az adagszámok változása, hiszen azt folyamatosan változó külső tényezők alakítják.

19. A kezdeményező több ponton is kockázat megszüntető rendelkezésekre hivatkozik, azonban tényszerűen megállapítható, hogy beszerző nem írt elő ilyen rendelkezéseket. A korábbiakban részletesen kifejtésre került az élelmiszeráraknak történő kiszolgáltatottsággal kapcsolatos, valamint a humán erőforrás és rezsiköltséggel kapcsolatos álláspontunk. A szerződés rendelkezései ezen kockázatokat nem szüntették meg, a koncessziós jogosultnak a

keresleti és kínálati oldalhoz kötődő kockázatok teljes körével kalkulálnia kellett. A szerződés teljes mértékben teljesítés arányos, így az nem mentesíti a koncessziós jogosultat semmilyen kockázat alól. A tárgyi beszerzés eredményeként, verseny-helyzetben kialakított ajánlati árak jellemzően igen szűk haszonkulcsot tartalmaznak, amelyek tekintetében a kevésbé drasztikus fogyasztás csökkenés, illetve áremelkedés is jelentős kockázatot jelent. Az áremelkedések – nem kalkulálható - mértékét az alábbi KSH adatokkal szemléltette:

1.1.1.5. Fogyasztóiár-indexek az egyéni fogyasztás rendeltetés szerinti osztályozása (COICOP'2013) alapján [előző év = 100,0%]

01.1 Élelmiszerek

2021: 103,5 %

2022: 127,7 %

2023: 125,6 %

2024: 100,8 %

2025: 103,9%

1.1.1.5. Fogyasztóiár-indexek az egyéni fogyasztás rendeltetés szerinti osztályozása (COICOP'2013) alapján [előző év = 100,0%]

04.5 Villamos energia, gáz és egyéb tüzelőanyagok

2021: 100,5 %

2022: 121,7 %

2023: 122,1 %

2024: 95,4 %

2025: 106,4%

A fenti adatsor tényszerűen mutatja be, hogy csak az alapvető költségelemként jelentkező élelmiszer és energia árak vonatkozásában, az elmúlt öt évben kiszámíthatatlan változások merültek fel, amelyek már egy év alatt is jelentős kockázatot jelentenek, különös figyelemmel a jogszabályban rögzített ellátási kötelezettségekre is. Ezen kockázatok körét a szerződés III. fejezetében foglalt rendelkezések nem üresítik ki, hiszen arra mindössze évente egy alkalommal kerülhet sor, így a teljes oktatási év alatt koncessziós jogosult viseli az árképzési kockázatok valamennyi aspektusát. Az árkövetési mechanizmus teljes kizárása már nem csak a koncessziós jogosultak által viselt kockázatok körét növelné, hanem szerződés teljesíthetőségét, valamint a beszerző és a fogyasztók érdekeit sértené, figyelemmel az alábbiakra:

- a 3 évnyi – fentiekben rögzített – árképzési kockázat viselése az áremelés lehetősége nélkül csak abban az esetben lehetséges, ha a koncessziós jogosult már a koncesszió indulásától kezdve rendkívül magas áron szolgáltat, így képezve már előre tartalékot;
- a koncessziós jogosult a kedvezőtlen körülmények esetén a koncessziós szerződést – akár jogszerűtlenül – felmondja, mivel nem képes a szerződéses árak mellett ellátni a feladatát.

A fentiek közül a beszerző számára egyik sem lehet elfogadható, ezért szükséges az árak évenkénti egyszeri, rögzített körülmények között történő felülvizsgálata, amely a koncessziós jogosult által viselt kockázatokat nem üresíti ki, azonban annak mértékét még a gazdasági észszerűséggel összeegyeztethető keretek között tartja. Ezen kockázatok vonatkozásában – az elmúlt évek tapasztalatai alapján - külön kiemelendők a világszintű járványügyi korlátozások, regionális energetikai válságok, valamint a háborús veszélyhelyzetek, amelynek hatásai nem kalkulálhatók és többek között kifejezetten magas inflációt gerjesztettek a beszerzést megelőző időszakban. Ezek mindegyike tényszerűen felmerült a beszerzést megelőző időszakban, mint ahogy jelenleg a Hormuzi szoros lezárása gyakorol előre nem látható hatást a gazdasági folyamatokra. Figyelembe véve tehát az elmúlt időszak tapasztalatait, egyértelműen megállapítható, hogy a „vis maior-szerű” tendenciaváltozások kifejezetten gyakran fordultak elő, amelyek érintették az élelmiszeripart, energetikát, továbbá üzemanyag árakat is közvetlen

hatást gyakorolva a közétkeztetési piacra. Azon feltételezés tehát nem lehet megalapozott, hogy a koncessziós jogosult a tárgyi szerződés vonatkozásában nem visel kockázatot. A kockázatok mértékének és jellegének vizsgálata során a Kbt. kógens jogszabályi rendelkezéseinek az alkalmazása várható el a beszerzőktől, amely nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható mértéket rögzíti, mint elvárás.

20. A kezdeményező álláspontja szerint nem vehető figyelembe a működési kockázat szempontjából az élelmiszerárak (mint alapanyagárak) és az energiaárak változása, valamint a bérszínvonal változása és a munkaerőpiac változékonysága sem, hiszen ezek valamennyi szerződéssel együtt járó szokásos kockázatok, ráadásul azok változása alapján a szerződéses összeg automatikusan módosul, azaz nem szükséges a feleknek a szerződést módosítaniuk. A fentiekben kifejtettek szerint több olyan esetet is tényszerűen hivatkozott az elmúlt időszakból, amely az étkezések tömeges lemondásához vezetett, illetve vezethet. Az is rögzítésre került továbbá, hogy ezen körülmények függetlenek a koncessziós jogosulttól és a szolgáltatást igénybe vevő étkezőtől is, így jellemzően külső körülmény, illetve akár közjogi aktus zárja ki a szolgáltatás igénybevételét, nem pedig az étkezők saját autonóm döntése. A kezdeményező hivatkozása („az, hogy esetleg nem veszik igénybe a szolgáltatást, minden szolgáltatási szerződés velejárója”) erre tekintettel sem a tárgyi szerződés, sem a közétkeztetési szolgáltatások, sem pedig a koncessziós szerződések általános jellemzőivel nincs összhangban, hiszen a kockázati jelleget éppen az adja, hogy a felektől történő független körülmények is befolyásolják a keresleti és kínálati kockázatot. A fenti megállapítás a 2014/23/EU irányelv Preambulumának, (18) bekezdésének utolsó mondatáival is ellentétes: „Egyértelművé kell tenni ugyanakkor, hogy az olyan, kizárólag a beszerző szerv vagy közszolgáltató beszerző által finanszírozott megállapodásokat, amelyek esetében az építési beruházást kivitelező vagy a szolgáltatást nyújtó gazdasági szereplő által végrehajtott beruházás, illetve nála felmerült költség megtérülése a szolgáltatás vagy tárgyi eszköz aktuális keresletétől, illetve kínálatától függ, koncessziónak kell tekinteni.” Az Irányelv (20) bekezdése a kínálati kockázatot a szolgáltatás teljesítéséhez kapcsolódó kockázatként azonosítja, amelybe a jelen észrevételben rögzített árképzést és szolgáltatás nyújtást terhelő kockázatok is egyértelműen beletartoznak. A bemutatott kockázatok mindegyike a felektől független, külső körülménynek minősül, amelyekre a feleknek nincs ráhatásuk, azt befolyásolni nem tudják.

21. Álláspontja szerint a Döntőbizottság D.451/2025. számú ügyben hozott határozata azért nem vehető figyelembe, mert egy, a tárgyi közbeszerzési eljáráshoz képest jelentősen rövidebb időtartamra kötött szerződésre vonatkozott, eltérő szerződéses feltételek és feladatkör mellett. Azon tény, hogy egyes kockázatok – különösen rövidebb időtartam esetén – bizonyos mértékig figyelembe lehet venni, még nem zárja ki, illetve teszi névlegessé ezen kockázatok. Egy komplex szolgáltatás több éven keresztül történő megszervezése és ellátása jelen esetben egyértelmű kockázatok hordoz magában.

22. Álláspontja szerint a kezdeményező által rögzített kockázatok mindegyike fennáll a tárgyi szerződés vonatkozásában, az alábbiak szerint. A működési költségeknek a bevételekkel való teljes fedezésének hiányához kapcsolódó kockázat: Egyértelműen megállapítható, hiszen egy előre nem látható mértékű gáz, energia, olaj, illetve élelmiszer áremelkedés, a főzőkonyhát érintő nem tervezett felújítási szükséglet mind veszteségessé teheti a szolgáltatás ellátását. A piac kiszámíthatatlanságának való kitettség: A fentiekben ezen körülmények, amelyek a piacon kiszámíthatatlanná teszik tételeken azonosításra kerültek. A szolgáltatások kínálata és kereslete egymásnak való meg nem felelése: A korábban kifejtettek szerint a szolgáltatást igénybe vevők száma változhat, a koncessziós jogosult költségeinek jelentős része azonban az alacsonyabb

megrendelés szám mellett is változatlanul érvényesül, ilyen körülmények különösen, de nem kizárólagosan: A főzőkonyha kapacitásait az ellátni kívánt szolgáltatás maximumához kell igazítani, annak bérleti és fenntartási díjai függetlenek az esetleges adagszám csökkenéstől; Alacsonyabb közétkeztetési megrendelési adagszám esetén ugyanolyan áron köteles szolgáltatni a koncessziós jogosult, a szállítással, alapanyag beszerzéssel és sokszor az előállításával kapcsolatos költségei azonban változatlanok; Alacsonyabb közétkeztetési megrendelési adagszám esetén is változatlan munkaerőt kell fenntartani. A fentiekben kifejtettekre tekintettel tehát jelen szerződés vonatkozásában is megállapítható, hogy a szolgáltatás gazdasági hasznosításának kockázatát a koncessziós jogosult viseli.

23. Kérte figyelembe venni, hogy a korábbi adatszolgáltatások során és a jelen észrevételében is részletesen és tényszerűen kifejtette, hogy melyek azok a kockázatok, amelyek a piac kiszámíthatatlanságának való kitettséget eredményeznének. A kezdeményezésben azonban több ponton is hivatkozásra kerülnek olyan – a Kbt., illetve az irányelv meghatározásából le nem vezethető – követelmények, amelyeknek ugyan a jelen szerződés megfelel, azonban szerinte nem tekinthető a szolgáltatási koncessziókkal kapcsolatban elvárt feltételnek. A szerződés teljesítésével együtt járó szokásos kockázatok kizárása, annak ellenére, hogy a Kbt. csak azt az elvárást támasztja, hogy a koncessziós jogosult lehetséges vesztesége nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható. A hivatalbóli kezdeményezés, így álláspontunk szerint a vonatkozó jogszabályokon túlmutató követelményeket támaszt, továbbá figyelmen kívül is hagy valós és jelentős kockázatokat, körülményeket, amelyek a szolgáltatási koncessziós jelleget alátámasztják. A közétkeztetési szolgáltatások ellátásához szükséges ingatlanok, valamint eszközpark jogszabályi előírásoknak megfelelő kialakítása és fenntartása komoly befektetési igénnyel bír. Jelen esetben ezen eszközpark kialakítását, fenntartását, állagmegóvását a koncessziós jogosultnak saját magának kell ellátni, álláspontja szerint azon körülmény, hogy a beszerző ehhez nem biztosít infrastruktúrát nem teszi a szerződés teljesítését könnyebbé, nem mentesít a kockázatok alól. Valójában a szükséges beruházások körét szükségszerűen növeli, ha a beszerző nem bocsát rendelkezésre a szolgáltatás ellátásához ingatlant és eszközparkot. A szolgáltatás ellátásához tehát szükségesek beruházások attól függetlenül, hogy azok a beszerző, vagy a koncessziós jogosult ingatlanán történnek. A fentiek mellett továbbá meg szükséges jegyezni azt is, hogy a Kbt. nem csak a beruházásokat, hanem a felmerült költségeket is figyelembe rendeli venni a koncesszió fennállásának megállapítása során („eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei”) így a kockázat fennállása pusztán a felmerült költségek alapján, beruházásától függetlenül is megállapítható volna.

24. Végül kérte a szerződéstervezet II.4. pontjában foglaltak figyelembevételét. A szerződés II.4. pontja mindössze egy általános rendelkezést fogalmaz meg, amely nem tiltja meg, hogy a koncessziós jogosult egyéb szolgáltatást is ellásson a koncesszióba adó és egyéb szolgáltatást igénylők részére. Ezt kimondottan indokoltnak tartja, mivel a korábban kifejtettek szerint nem a beszerző létesítményében történik az ételkészítés és a beszerző a fenti rendelkezés szerződésbe foglalásával priorizálni kívánta, hogy a koncessziós jogosult által üzemeltetett konyhán mindig legyen elegendő szabad főzőkapacitás a tárgyi koncesszió ellátására. A fenti rendelkezés tehát csak azt a jogosultságot rögzíti, hogy a nyertes ajánlattevő koncessziós jogosultként sem kell, hogy a gazdasági tevékenységét a jelen szerződésre korlátozza - tekintettel arra, hogy nem projektársaságként, hanem önálló gazdasági szerepelőként működik – azonban kapacitásait mindig a tárgyi szerződés elsőbbségét szem előtt tartva tervezze. Ha a koncesszió hatálya alá tartozó intézményben látna el külön megbízás alapján feladatot, akkor is be kell tartania a jelen szerződés szerinti kötelezettségeit, valamint az

intézmények működési rendjét. Rögzítendő azonban, hogy ezek minden esetben külön megállapodás alapján történhetnek csak, amelyek nem tartoznak a tárgyi szerződés hatálya alá. A kezdeményező felhívta a figyelmet, hogy a korábbi adatszolgáltatások során és a jelen észrevételében is részletesen és tényszerűen kifejtette, hogy a kezdeményezésben megjelölt szerződéses rendelkezések nem „kockázat minimalizálást” jelentenek, hanem felelős beszerzői gazdálkodást és észszerű ajánlattételt lehetővé tevő szerződések, amelyek mellett a koncessziós jogosult valódi és jelentős kockázatot visel. Idézte az Irányelv Preambulumának (78) bekezdését:

„A beszerző szervek és a közszolgáltató beszerzők számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy a koncessziós szerződésben felülvizsgálati rendelkezések vagy opciós kikötések útján rendelkezzenek a koncesszió módosításáról, ezek a rendelkezések, illetve kikötések azonban nem biztosíthatnak számukra korlátlan döntési jogot. Ennek az irányelvnek ezért meg kell határoznia, hogy az eredeti koncessziós szerződésben milyen mértékben lehet rendelkezni a módosításokról. Következésképpen egyértelművé kell tenni, hogy kellően világosan megfogalmazott felülvizsgálati rendelkezések vagy opciós kikötések révén rendelkezni lehet például árindexálásról...”

Az Irányelv fent idézett rendelkezéseinek megfelelően járt el, összhangban a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontjának a koncessziós szerződésekre is irányadó rendelkezéseivel, így vonatkozásában a hivatkozott jogsértés nem állhat fenn. Az előre meghatározott és objektíven ellenőrizhető mértékű árkövetési mechanizmus legfeljebb évente történő alkalmazás nem eredményezheti kockázatok kizárását, ha az irányelv, mint kifejezett beszerzői eszközt hivatkozza.

25. A beszerző tényszerűen és ellenőrizhetően bekövetkezett, valamint jellegüknél fogva a jövőben is valószínűsíthetően felmerülő kockázatokat azonosított, amelyeknek közétkeztetés terén történő relevanciájával elvi állásfoglalásában a Hatóság is egyetértett. Ezen kockázatok mellett a tárgyi szerződés a teljesítésekkel arányos számlázást tesz lehetővé, így nem egyértelmű, hogy a kezdeményező szerint miért is csökkenti a jogosult által viselt kockázat mértékét, hiszen csak az általa elvégzett teljesítés kerül kifizetésre. A korábbiakban kifejtésre került továbbá azon tény is, hogy a költségek jelentős része az adagszámok és így a kifizetett ellenszolgáltatás csökkenése mellett is azonos mértékben jelentkezik. A szerződésben tehát egyértelműen rögzítésre került, hogy milyen feltételekkel és mértékben részesül az ajánlattevő a térítési díjakból, illetve a költségvetési támogatásból származó ellenszolgáltatásból, amely a szigorúan teljesítés arányos elszámolásra figyelemmel nem csökkenti a kockázatait. Az általa bemutatott kockázatok mindegyike a felektől független, külső körülménynek minősül, amelyekre a feleknek nincs ráhatásuk, azt befolyásolni nem tudják. A közétkeztetési feladatok ellátását - a jelen észrevételben kifejtettekkel összhangban – komoly keresleti és kínálati kockázat is terheli, amelynek mértéke ugyan szerződésről szerződésre változik, azonban alapvetően mindig fennáll. E körben idézte az Irányelv Preambulumának (19) bekezdését. A fentiekben kifejtett érveit különösen a közétkeztetési szolgáltatást terhelő kockázatokkal, valamint az ellenszolgáltatás beszedésével kapcsolatban a Hatóság elvi jellegű jogértelmezés elősegítése érdekében kiadott állásfoglalása is megerősítette (T-02612/02/2018), a beszerző tehát a szolgáltatási koncesszió fogalmi elemeinek fennállásával kapcsolatos döntését részletes szakmai érvekkel és a Hatóság Elnöke által aláírt állásfoglalással alátámasztva hozta meg.

26. A kezdeményező által előterjesztett észrevétellel kapcsolatosan kifejtette, hogy a koncessziós jogosult minden a szerződés teljesítéséhez szükséges beruházás és kiadás finanszírozására köteles. A megajánlott árak a dokumentáció előírásai szerint tartalmaznia kellett a szerződés teljesítésével kapcsolatos valamennyi költséget. A koncessziós jogosult

ajánlatának tartalmaznia kell mindazokat a költségeket, amelyek a szerződés teljesítéséhez, a pályázati felhívásban, valamint dokumentációban és szerződésben rögzített feltételek betartásához szükségesek, így többek között minden illetéket, díjat, bérletet, a szerződés teljesítése során, az azzal kapcsolatban felmerült esetleges hibák kijavításához szükséges költségeket is: Kérte figyelembe venni a szerződés VII.7. és XII.3. pontjait. Jelen szerződésnek valóban nem tárgya a beszerző létesítményeinek a koncessziós jogosult általi felújítása, azonban ez a szolgáltatási koncesszióknak nem is feltétele. Az, hogy a koncessziós jogosult nem köteles a beszerző részére beruházásokat végezni, nem jelenti, hogy a saját érdekkörében ne lenne köteles folyamatos beruházások végzésére, kiadások finanszírozására a szolgáltatás ellátáshoz. A szolgáltatás ellátásához szükséges egyes főbb beruházásokat, kiadásokat az alábbiakban nevesítette:

- élelmiszer-higiéniai, élelmiszer-biztonsági és élelmiszer-minőségi szempontok értékelése alapján minősített főzőkonyha rendelkezésre állásának biztosításához szükséges valamennyi költség;
- bérlet;
- kapacitást bővítéshez szükséges infrastruktúra és eszközpark;
- állagmegóvó kiadások;
- takarítási, rácsálóírtási költségek;
- hulladékkezeletés;
- közegészségügyi követelményeknek megfelelő, fertőtlenített, kizárólag rozsdamentes, légmentesen záródó, hőtárolós szállítóedények;
- a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelő szállítójárművek;
- HACCP rendszer, valamint ISO 9001 ISO 14000 és -ISO 22000 működtetésével kapcsolatos költségek.

Ezen beruházási kötelezettségek a szerződés külön nevesítése nélkül is a koncessziós jogosultat terhelik.

27. A fentiekben kifejtettekre is figyelemmel álláspontja szerint a tárgyi koncesszió, amely 10 intézmény közétkeztetési feladatainak ellátására vonatkozik, kifejezetten jelentős beruházási igénnyel jár, annak ellenére, hogy azt nem feltétlen a beszerző infrastruktúráján kell végrehajtani. A kezdeményező álláspontja téves abban a tekintetben, hogy ha a szerződés nem tartalmazza a konkrétan ellátandó beruházások tételes felsorolását, abban az esetben ilyenekkel nem is kell a koncessziós jogosultnak kalkulálni, épp ellenkezőleg, valamennyi a szolgáltatás ellátásához szükséges beruházás elvégzése a koncessziós jogosult feladata és felelőssége. Hangsúlyozta, hogy a koncessziós jogosult a szolgáltatást a saját infrastruktúrájának használatával láthatja el, a beszerző infrastruktúrája nem került a koncessziós jogosult részére rendelkezésre bocsátásra. A kezdeményezői észrevétellel kapcsolatban rögzítette, hogy a szerződés II.4. pontja mindössze egy általános rendelkezést fogalmaz meg, amely nem tiltja meg, hogy a koncessziós jogosult egyéb szolgáltatást is ellásson a koncesszióba adó és egyéb szolgáltatást igénylők részére. Nem a beszerző létesítményében történik az ételkészítés és a beszerző a fenti rendelkezés szerződésbe foglalásával priorizálni kívánta, hogy a koncessziós jogosult által üzemeltetett konyhán mindig legyen elegendő szabad főzőkapacitás a tárgyi koncesszió ellátására. A fenti rendelkezés tehát azt a jogosultságot rögzíti, hogy a nyertes ajánlattevő koncessziós jogosultként sem kell, hogy a gazdasági tevékenységét a jelen szerződésre korlátozza - tekintettel arra, hogy nem projektársaságként, hanem önálló gazdasági szereplőként működik – azonban kapacitásait mindig a tárgyi szerződés elsőbbségét szem előtt tartva tervezze. Ha a koncesszió hatálya alá tartozó intézményben látna el külön megbízás alapján feladatot, akkor is be kell tartania a jelen szerződés szerinti kötelezettségeit, valamint az intézmények működési rendjét. Rögzítendő azonban, hogy ezek minden esetben külön

megállapodás alapján történhetnek csak, amelyek nem tartoznak a tárgyi szerződés hatálya alá. Vitatta a kezdeményező azon álláspontját, hogy ezen rendelkezéssel a koncessziós jogosult bármely ellenszolgáltatás nélkül a beszerző infrastruktúráját olyan szolgáltatás nyújtására is használhatná (II.5. pont szerint), amely nem tartozik a szerződés szolgáltatási körébe. Bármely ilyen tevékenység csak külön megállapodás és engedély alapján végezhető, térítés ellenében. Ezzel ellentétes rendelkezést – különösen a térítésmentes jellegre vonatkozóan – a szerződés nem tartalmaz.

28. Fenntartotta azon álláspontját, hogy a kezdeményező téves következtetést von le a kockázatok mértékének pontos becsülhetőségére vonatkozóan. A kockázat becsülhetőségével kapcsolatos okfejtés értelmezhetetlen magának a kockázatnak fennállása nélkül, amelyek bekövetkezésének valószínűségét maga a kezdeményező ismeri el. Sem a Kbt., sem az irányelv nem tartalmaz olyan rendelkezést, hogy kockázatok esetleges becsülhetősége kizárná a koncesszió alkalmazását. A kockázat becsülhetősége nem jelenti a kockázat névleges, vagy elhanyagolható szintjét, továbbá annak befolyásolhatóságát sem, így a vonatkozó jogszabályi feltételek fennállása még a kockázat mértékének pontos becslése mellett is megállapítható, amennyiben a kockázat nem névleges, vagy elhanyagolható és a jogosult által nem befolyásolható. Sem a Kbt., sem az irányelv nem tartalmaz olyan rendelkezést, hogy azon kockázatok, amelyek esetleg más vállalkozásokat, vagy azok szélesebb körét – akár különböző mértékben – érintik, ne lehetnének figyelembe vehetők a koncesszió fennállásának megállapításánál. Egyes költségek például ugyan minden vállalkozást érintenek, de jellegükből adódóan a közétkeztetési szektorban különös jelentőséggel bírnak. Ilyenek például az energia árak, hiszen a főzős és telephely fenntartás, kifejezetten intenzív rezsizszzárlatot igényel. Emellett a humán erőforrás igény is magasnak minősül. A közétkeztetési tevékenység szempontjából kiemelten fontos élelmiszerárak például az elmúlt évek tapasztalatai alapján az összesített infláció felett drágultak és az árváltozások mértéke is hektikusan, kiszámíthatatlanul alakult. Összességében tehát egy kifejezetten befektetés igényes (pl: főzőkonyha, eszközpark, szállítás, stb.) és külső körülményeknek kitett (élelmiszer és energia ár változás) betegségek és jogszabály változások miatti recessziós lehetőségekkel folyamatosan érintett szolgáltatásról van szó. Ezen kockázatok a koncessziókkal szemben elvárt szintet (nem lehet névleges, vagy elhanyagolható) messze meghaladják és a következő pontban kifejtettek szerint nem is befolyásolhatóak.

29. A kezdeményező nem veszi figyelembe, hogy a szolgáltatás ellátásához kapcsolódó költségek sok esetben akkor is felmerülnek, ha az étkezést/étkezéseket teljesen lemondják. Ilyen költségek többek között:

- Telephely bérlet
- Beruházási költségek
- Takarítás
- Rezsiköltség
- Munkabér és járulék költségek
- Szállítási költségek
- Tanúsítások, minőségbiztosítás költségei
- Felelősségbiztosítás

Ezen költségek önmagukban is jelentősek és akkor is felmerülnek, ha egyáltalán nem történik főzési tevékenység. Meg szükséges azt is jegyezni, hogy az adagszámok csökkenésével az egy adagra jutó fajlagos költségek mértéke anélkül nő, hogy a koncessziós jogosultnak lehetősége lenne az árat emelni. Azon tény, hogy a koncessziós jogosult tehet a gazdasági észszerűséggel összefüggő lépéseket a veszteségeinek csökkentésére (bár ez jelen esetben csak az élelmiszer

alapanyagok beszerzési ára), nem jelenti, hogy közvetlen ráhatással bír az adagszámok alakulásából származó kockázat mértékére, pusztán az elszenvedett vesztesége csökken azzal, hogy lemondott adatokat nem főzi le, így az azokra jutó veszteséget elkerüli, amely a létező legtermészetesebb piaci magatartás. Álláspontja szerint a közétkeztetési feladatok ellátását - a jelen észrevételben kifejtettekkel összhangban – komoly keresleti és kínálati kockázat is terheli, amelynek mértéke ugyan szerződésről szerződésre változik, azonban alapvetően mindig fennáll.

30. A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárás során felhívta a beszerzőt, hogy csatolja a jogvita tárgyát képező, 2024. július 25-én kelt „koncessziós szerződés” aláírt változatát, valamennyi mellékleteivel együtt, valamint nyilatkozzon, hogy mely módon, mely jogszabályi előírások alkalmazásával állapította meg a tárgyi szerződés alapjául szolgáló beszerzési eljárás becsült értékét és csatolja a becsült érték meghatározása körében keletkezett iratokat. A beszerző csatolta a szerződés aláírt változatát, továbbá nyilatkozott, hogy az eljárás becsült értéke nettó 2.120.223.299.-Ft, rögzítette továbbá, hogy az eljárásban a szerződés hatálya alatt igénybe vett étkezések mennyiségére, illetve megoszlására nem vállalt garanciát, így keretösszeg került alkalmazásra (szerződés III1.6. pontja és IX. fejezet), amely egyben meghatározta az eljárás becsült értékét is.

#### **A kérelmezett nyilatkozatai**

31. A kérelmezett elsődlegesen elkésztettségi kifogást terjesztett elő. Idézte a Kbt. 152. § (2a) bekezdését, majd kifejtette, hogy a Hatóság Elnöke, mint a Kbt. 152. § (1) bekezdésben foglaltak szerinti kezdeményező a tárgyi közbeszerzési eljárás vonatkozásában a kezdeményezést 2026. április 28. napján nyújtotta be, amely a jogsértés tudomásra jutásának időpontjától számított 140. nap. Idézte a Panasztv. 2. § (1) – (2) bekezdéseit, majd kifejtette, hogy a Hatóság Elnöke 2025. december 9. napján értesült közérdekű bejelentés alapján a jogsértésről, amelyre tekintettel annak elbírálására 30 nap állt rendelkezésére, amelyre figyelemmel a jogorvoslati kérelem benyújtására 2026. április 9. napjáig volt lehetősége. Nem állapítható meg, hogy a kezdeményezés a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti határidőben kerül benyújtásra, tekintettel arra, hogy a jogsértés tudomásra jutásának időpontja és a jogorvoslati kérelem benyújtása között eltelt időtartam meghaladja a fentiekben hivatkozott törvényi határidőket (30 + 90 nap) napot.

32. Érdemi álláspontja szerint a megkötött szerződés tekintetében valódi és jelentős kockázatot visel, amely kockázatok befolyásolására sem a koncessziós jogosultnak, sem a koncesszióba adó beszerzőnek nincs lehetősége, figyelemmel az alábbiakra:

- a szolgáltatást igénybevevők számának pozitív irányú befolyásolására nincs mód;
- a jogszabályi előírások által rögzített színvonalú ellátási kötelezettség nem teszi lehetővé, hogy az élelmiszeripart érintő árváltozásokat rugalmasan kezelje, az ételek minőségén, mennyiségén nem változtathat abban az esetben sem, ha a biztosított költség már nem elegendő a vonatkozó költségek fedezésére;
- a rezsi költségek mértékének befolyásolására azon túl, hogy gazdaságos - ISO 50001 szerinti – energiagazdálkodási rendszer szerint üzemel, nincs lehetősége;
- a szerződés teljesítése érdekében a teljesítésben részt vevő ingatlanokkal kapcsolatban a szigorú jogszabályi előírások teljesítését szolgáló beruházásokat vége és ennek megfelelő árubeszerzésekről gondoskodik.

33. Kérte a jogorvoslati eljárás megszüntetését, illetve a kezdeményezés elutasítását.

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

34. A Döntőbizottság a kezdeményezés benyújtásakor hatályos jogszabályok alapján az alábbiak szerint vizsgálta meg a kérelmezett által előterjesztett elkésztettségi kifogást.

35. A Kbt. 152. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke.

A Kbt. 152. § (2) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti szervezet vagy személy

a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,

b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy

c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől számított öt éven belül kezdeményezheti.

A Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerint, ha az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytat le, ez a személy vagy szervezet a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását a (2) bekezdésben meghatározott időtartamokon belül, de legfeljebb

a) az ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzéssel, illetve az eljárással érintett szervezettel való közlésétől (több érintett szervezet esetén a legkorábbi közlés időpontjától); vagy

b) az a) pont szerinti közlés hiányában az ellenőrzés, illetve eljárás lezárására irányadó határidő lejártától; vagy

c) az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén az a)–b) pontoktól eltérően, a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezheti.

36. A Döntőbizottság a kérelmezett elkésztettségi kifogására rögzíti, hogy a jogorvoslati eljárás kezdeményezésekor, a 2026. április 28-án hatályos Kbt. 197. § (26) bekezdése szerint e törvénynek a Mód7. tv. által módosított 152. § (2)–(2a) és (4) bekezdését az ezen rendelkezések hatálybalépését követően megvalósult jogsértések, valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalból kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást.

37. A Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 152. § (2) bekezdését módosító Mód7. tv. 13. §-a a Mód7. tv. 21. § (2) bekezdése alapján 2023. szeptember 1-jén lépett hatályba. A kezdeményező a kezdeményező iratban kifejezetten úgy nyilatkozott, hogy az általa állított jogsértésről 2025. december 9-én szerzett tudomást, a részére benyújtott közérdekű bejelentés alapján. A kérelmezett arra hivatkozott, hogy a kezdeményező nem tartotta be a közérdekű

bejelentés kivizsgálásának határidejét és a kezdeményezés azon túl, elkésetten került előterjesztésre. A kezdeményező azonban a jogorvoslati eljárás során közölte, hogy élt a Panasztv. 3. § (2) bekezdésében foglalt lehetőséggel és meghosszabbította a bejelentés kivizsgálására nyitva álló határidőt, csatolta is ezen dokumentumot, így szerinte a kezdeményezés határidőben került benyújtásra.

38. A Döntőbizottság álláspontja szerint, mivel a jogsértésről történő tudomásszerzésre 2025. december 9-én került sor, és a kezdeményezést 2026. április 28-án nyújtották be, a Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti objektív határidő megtartásra került. Figyelemmel továbbá arra, hogy mivel a kezdeményező jogszerűen élt a közérdekű bejelentés kivizsgálása határideje hat hónappal történő meghosszabbításával, kijelenthető, hogy esetében a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti egyik határidő sem telt el, így a kezdeményezés benyújtására nyitva álló jogvesztő határidő nem került elmulasztásra.

39. A kezdeményezés tárgyát az képezte, hogy a beszerző megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését a Kbt. 8. § (6)-(7) bekezdésére, valamint a Kbt. 21. § (1) bekezdés b) pontjára tekintettel, amikor 2024. július 25-én megkötötte a szerződést. A Döntőbizottság a kezdeményezést a Kbt.-nek a szerződéskötéskor hatályos előírásai alapján vizsgálta meg.

40. A Kbt. 4. § (1) bekezdése szerint a 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, illetve építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötése érdekében az 5-7. §-ban beszerzőként meghatározott szervezetek az e törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni.

A Kbt. 4. § (2) bekezdése értelmében a közbeszerzési szerződés megkötésére közbeszerzési eljárást, építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni.

A közbeszerzési szerződés meghatározását a Kbt. 3. § 24. pontja tartalmazza. Eszerint közbeszerzési szerződés a Kbt. szerinti beszerző által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésére vagy építési beruházásra irányuló visszterhes szerződés.

41. A fenti jogszabályi rendelkezésekből következően a közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező, ha a Kbt.-ben rögzített alábbi négy együttes feltétel megvalósul: 1. a Kbt. 5-7. § szerinti beszerző szervezet, 2. a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzési tárgy tekintetében, 3. legalább a nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű, 4. visszterhes szerződést köt. Ezen együttes feltételek közül, bármely feltétel nem teljesülése kizárja a közbeszerzési eljárás alkalmazásának kötelezettségét, emiatt a Döntőbizottság az egyes feltételek meglétét külön-külön vizsgálta.

42. A Döntőbizottság elsőként azt vizsgálta, hogy a beszerző a Kbt. 5-7. §-ai alapján beszerző szervezetnek minősül-e.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerint a Kbt. alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek a következő szervezetek: [...] cd) a helyi önkormányzat [...]. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző, mint helyi önkormányzat a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont cd) alpontja szerinti beszerzőnek minősül.

43. Rögzítendő, hogy a beszerző és a kérelmezett 2024. július 25. napján kötött szerződésének preambulumból következik, hogy a beszerző azért nem folytatott le közbeszerzési eljárást, mert a „beszerzés becsült értéke nem éri el a Kbt. 3. melléklete szerinti szolgáltatási koncesszióra irányadó uniós közbeszerzési értékhatárt, figyelemmel a Kbt. 15. §

(4) bekezdésére”. Így megállapítható, hogy a beszerző koncessziós szolgáltatás megrendelésére irányuló beszerzést valósított meg, mindezt alátámasztja az, hogy eljárását az EKR-ben indította meg, ezért a Döntőbizottság – a kezdeményezés keretei között, a rendelkezésére álló tények alapján – azt vizsgálta meg, hogy a beszerző a jelen esetben indíthatott-e közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, a Kbt. szerinti koncessziós szolgáltatás beszerzésére irányuló eljárást.

44. A Kbt. 1. § (1) bekezdése szerint e törvény szabályozza a közbeszerzési eljárásokat, valamint a koncessziós beszerzési eljárásokat, és az azokhoz kapcsolódó jogorvoslat szabályait. A Kbt. 1. § (2) bekezdése szerint e törvény Első Része, valamint Ötödik–Nyolcadik Része alkalmazásában közbeszerzési eljárás alatt a koncessziós beszerzési eljárásokat is érteni kell, kivéve, ahol e törvény kifejezetten eltérően rendelkezik.

A Kbt. 2. § (7) bekezdése szerint e törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi. E törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.

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 Kbt. 8. § (6) bekezdése szerint a szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti beszerző által, írásban megkötött visszerthes szerződés, amelynek keretében a beszerző a (4) bekezdés szerinti szolgáltatás nyújtását rendeli meg, a beszerző 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 Kbt. 8. § (7) bekezdése szerint 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 vehetők figyelembe.

A Kbt. 28. § (1) bekezdése szerint a beszerző köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossággal előkészíteni. A beszerző által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. A beszerzőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet – beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható – védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére. A beszerző alkalmazhatja az értékelemzés módszerét is.

A Kbt. 118. § (1) bekezdése alapján az ajánlatérőnek e Rész szerint kell eljárnia a nemzeti értékhatárt – a 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások esetében az uniós értékhatárt – elérő vagy meghaladó építési vagy szolgáltatási koncesszió beszerzése esetén.

45. A beszerzőnek a beszerzési igényét annak felmerülésekor meg kell vizsgálnia abból kiindulva, hogy beszerzését milyen alkalmazandó jogszabályokra kell alapítania, milyen eljárásrendben kell lefolytatnia. A Kbt. 4. § (2) bekezdése kimondja, hogy építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni. Ezt az önálló eljárási rendet (annak rugalmas eljárási szabályait) a Kbt. Negyedik Része tartalmazza. Kiemelendő, hogy a Kbt. szerinti koncessziós eljárást csak akkor kell lefolytatni, ha az beszerzést valósít meg, ettől eltérő jellegű koncessziók a koncessziós és egyéb törvények hatálya alá tartoznak. Jelen esetben a beszerzőnek, amennyiben annak feltételei fennállnak szolgáltatás beszerzésére irányuló szolgáltatási koncessziót kellett alapítania, melyet tehát a Kbt. 8. § (6) és (7) bekezdésében megfogalmazott ismérvek határoznak meg. A Döntőbizottságnak e körben a felek között létrejött szerződés rendelkezéseiből kiindulva azt kellett vizsgálnia, hogy a beszerző szolgáltatás megrendelését, avagy szolgáltatási koncesszió alapítását valósította-e meg.

46. A Kbt. szerinti szolgáltatási koncesszió fennállásának konjunktív feltételei a következők:

- Kbt. szerinti beszerző beszerzést megvalósító tevékenysége és
- írásban megkötött visszterhes szerződés létrejötte és
- amely szerződés keretében a beszerző építési beruházásnak vagy árubeszerzésnek nem minősülő szolgáltatás nyújtását rendeli meg, melynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése a beszerző részéről és
- a beszerző 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 feltételek konjunktívak, ezért egyetlen feltétel hiánya elegendő a szolgáltatási koncesszió fenn nem állásának megállapításához.

Az Európai Bizottság 2000/C 121/02 számú értelmező közleménye is támpontot ad a szolgáltatás megrendelése és a szolgáltatási koncesszió közötti főbb elhatárolási szempontokhoz, amelyek az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- a szolgáltatási koncesszió esetén a beszerző 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 használatától beszedett díj a koncesszió jogosultját illeti meg, és ez a bevétel az ellenszolgáltatás részét képezi.

47. A szerződés visszterhesnek minősül, tekintettel arra, hogy a beszerző ellenszolgáltatása a szülőktől származó térítési díjak 100%-a és a normatív támogatás arányos része (szerződés III.1.4. pontja).

48. Ezt követően a Döntőbizottság a szolgáltatási koncesszió további feltételeit vizsgálta, a beszerző ellenszolgáltatásának mibenlétét, tekintettel arra, hogy szolgáltatási koncesszió esetében a beszerző ellenszolgáltatása a szolgáltatás hasznosítási jogának az átengedése, vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt. Az ilyen jellegű ellenszolgáltatás mellett azonban az is szükséges a szerződés koncessziónak minősüléséhez, hogy egyúttal a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatot a koncessziós jogosult viselje.

49. A Fővárosi Törvényszék a 106.K.703.914/2025/27. számú ítéletében a vonatkozó uniós normák és bírósági joggyakorlat alapján rögzítette, hogy a „közbeszerzési koncesszió egyik legjellemzőbb eleme az ellenszolgáltatás természete”, ebből eredően a „pénzbeli ellenszolgáltatás mértékét, járulékos jellegét” szükséges vizsgálni „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.”

50. A Döntőbizottság először abban a kérdésben foglalt állást, hogy a szerződés alapján a pénzbeli ellenszolgáltatás járulékos jellegűnek tekinthető-e. Rögzítendő, hogy a beszerzés tárgyát készételek elkészítése, naponkénti és adagonkénti szállítása és az ételhulladék elszállítása képezte (szerződés II.1. pontja). A szerződés II.3. pontja, valamint a III.1.4. pont rögzítette az ellenszolgáltatás mértékét, amely az étkezésért fizetett térítési díjból és a normatív támogatásból állt. A kérelmezett által kapott ellenszolgáltatás semmiképpen sem járulékos jellegű, a pénzbeli ellenszolgáltatás a szerződéses konstrukció markáns eleme. Hangsúlyos, hogy a kérelmezett által kapott ellentételezés olyan jelentőséggel bírt a felek számára, hogy a szerződés III.1.6. pontjában a szerződés alapján kifizetésre kerülő ellenérték bizonyos mértékéhez kapcsolták a szerződés fennállását.

51. A Döntőbizottság másodszor azt vizsgálta meg, hogy a szolgáltatás hasznosítási joga átengedésre került-e a szerződés útján a kérelmezett részére. Álláspontja szerint a szerződésben nem kerül sor hasznosítási jog átengedésére, kizárólag szolgáltatásmegrendelés képezi annak tárgyát (szerződés II.1. pontja), a szerződés útján tehát a beszerző nem engedélyezte a kérelmezett számára, hogy ő maga hasznosítsa a közszolgáltatást, olyan szerződést kötött, amelyben megrendelte a feladat ellátását megfelelő ellentételezésért.

52. Végül a Döntőbizottság megvizsgálta azon, Kbt. 8. § (6) bekezdése szerinti feltételt, amely szerint a kérelmezett a jelen esetben visel-e a szolgáltatás hasznosítása során működési kockázatot. Mivel a szerződésben előre rögzítésre került a szolgáltatási díj (beszedett térítési díjak 100%-a és a normatív támogatás megrendeléssel arányos része), a kérelmezett ajánlattételkor azzal számolhatott, hogy az általa leszállított élelmiszeradagok ellenértékét meg fogja kapni. Azon beszerzői álláspontot, amely szerint a kockázatot – a kérelmezett oldalán - az jelentette, hogy az igénybe vevők száma változhat, továbbá változhat a jogszabályi környezet és a nyersanyagárak emelkedhetnek, a Döntőbizottság nem osztotta. A kezdeményező tényszerűen mutatott rá ugyanis arra, hogy a szerződés nem telepített számottevő kockázatot a kérelmezett terhére, mivel lehetővé tette a III.2.1. pontban a szerződéses árak módosítását, amely kifejezetten a kérelmezetti kockázat csökkentésére irányuló szerződéses rendelkezésként értelmezhető. Ezzel együtt a Döntőbizottság rögzíti, hogy az élelmiszer- és energiaárak, a bérszínvonal emelkedésével, az esetleges munkaerőhiánnyal, a nyersanyag beszerzésével, szállítással, karbantartási kötelezettséggel kapcsolatban – amelyekre a beszerző és a kérelmezett hivatkozott – a Fővárosi Törvényszék is rögzítette a 106.K.703.914/2025/27. számú ítéletében, hogy azok 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.”

53. Figyelemmel arra, hogy a tárgyi beszerzés nem minősül koncessziós beszerzésnek a Kbt. előírásai alapján, a beszerzőnek szolgáltatás megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárás lefolytatására irányuló kötelezettsége állt fenn.

54. A beszerző a jogorvoslati eljárás során nyilatkozott, hogy a beszerzés becsült értéke nettó 2.120.223.299.-Ft.

55. A Kbt. 111. § c) pontja szerint e törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő a 3. melléklet szerinti egészségügyi szolgáltatásra akkor, ha az ellátási kötelezettség körébe tartozó, részben vagy egészben közfinanszírozott közszolgáltatás teljesítését szolgálja, a 3. melléklet szerinti szállodai és éttermi szolgáltatásokra, a 79995000-5-től 79995200-7-ig tartó CPV kódok által meghatározott könyvtárkezelési szolgáltatásokra, a 92000000-1-től 92700000-8-ig tartó CPV kódok által meghatározott, a pihenés, kultúra és sport területén nyújtott szolgáltatásokra, valamint a jogi szolgáltatásokra.

A Kbt. 3. számú mellékletében „szállodai és éttermi szolgáltatás”-ként szerepel többek között az „55523000-2 Élelmezési szolgáltatások egyéb vállalatok és intézmények számára”, az „55524000-9 Iskolai élelmezési szolgáltatások”, az „55510000-8 Étkezdei szolgáltatások”, az „55511000-5 Étkezdei és egyéb korlátozott vevőkörű büfészolgáltatás”, az „55512000-2 Büféüzemeltetési szolgáltatások” és az „55523100-3 Iskolai ebédszolgáltatás”.

A Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerint a közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárások értékhatára a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott közbeszerzési és koncessziós beszerzési értékhatárok (a továbbiakban: nemzeti értékhatárok).

A Kbt. 15. § (5) bekezdése szerint a Közbeszerzési Hatóság az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó uniós értékhatárokat, valamint nemzeti értékhatárokat, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárokat minden év elején közzéteszi honlapján. Ennek során az uniós értékhatárok, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárok forintban meghatározott összegét az Európai Bizottságnak az uniós értékhatárok nemzeti valutákban meghatározott összegére vonatkozó, az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett közleményének megfelelően kell feltüntetni.

A Közbeszerzési Hatóság elnökének a 2024. évre irányadó közbeszerzésekre vonatkozó értékhatárokról szóló tájékoztatója szerint

„1.1. Klasszikus beszerzőkre vonatkozó értékhatárok

1.1.1. Árubeszerzés és szolgáltatásmegrendelés esetén:

- a Kbt. 5. §-a szerint valamennyi beszerző esetében, ha a beszerzés tárgya a Kbt. 3. mellékletében (2014/24/EU irányelv XIV. mellékletében) szereplő szociális és egyéb szolgáltatás, 750 000 euró, azaz 287 137 500 forint.”

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. Jogszerűen jár el a beszerző akkor is, ha e törvény valamely közbeszerzés megvalósítására – ideértve a 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások igénybevételére irányuló közbeszerzési eljárásokat is – a Harmadik Rész alkalmazását rendeli, a beszerző azonban a Második Rész szabályait alkalmazva folytatja le a közbeszerzési eljárást.

A Kbt. 21. § (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.

56. Figyelemmel arra, hogy a beszerző által meghatározott becsült érték egyértelműen meghaladta a 2024. évre vonatkozó uniós közbeszerzési értékhatárt, a beszerzőnek így a Kbt. 21. § (1) – (2) bekezdésének megfelelően – figyelemmel a Kbt. 111. § c) pontjára - a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia.

57. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző a Kbt. 21. § (1) – (2) bekezdésére figyelemmel megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

58. Fentiek szerint a Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva a Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét, továbbá a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján alkalmazta a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezményt.

59. A Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerint a Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg.

60. A Kbt. 165. § (7) bekezdése szerint a Kbt. 165. § (6) bekezdésben meghatározott bírság összege – a Kbt. 165. § (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.

61. A Döntőbizottságnak – tekintettel arra, hogy a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogsértő mellőzésével valósult meg – a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján további jogkövetkezményként kötelezően bírságot kellett kiszabnia.

62. A Kbt. 145. § (3a) bekezdése szerint a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítása, valamint a Kbt. 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítása, ha a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés nem semmis. A Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá annak megállapítása is, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

63. A Kbt. 165. § (2) bekezdésének g) és h) pontjai szerint a Döntőbizottság határozatában g) hivatalból megállapítja a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés esetén a szerződés semmisségét vagy a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett szerződés nem semmis;  
h) megállapítja, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

64. A Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis a szerződés, ha azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg.

A Kbt. 137. § (3) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdéstől eltérően a szerződés nem semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez. A szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.

65. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján megállapította, hogy a jelen kezdeményezés tárgyát képező

szerződés semmis, valamint, hogy az érvénytelenség másodlagos jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állapítható helyre, mivel a szerződést a felek jelentős részben már teljesítették.

66. A Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében nem lesz lehetséges, a (6)-(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szab ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

67. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (7b) bekezdés alapján további, a rendelkező részben megállapított összegű bírságot szabott ki a beszerzővel és a kérelmezettel szemben.

68. A Kbt. 165. § (11) bekezdés értelmében 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.

69. A Döntőbizottságnak abban nem volt mérlegelési lehetősége, hogy bírságot szabjon-e ki a beszerzővel szemben, mivel a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján arra a terhére megállapított jogsértés miatt köteles volt. A bírság összegének megállapítása során a Kbt. 165. § (7) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben rögzítendő, hogy a becsült érték és a szerződéses keretösszeg jelentősen meghaladta az egymilliárd forintot. A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során figyelembe vette a jogsértés súlyát, a közbeszerzés mellőzése az egyik legsúlyosabb jogsértés, amely a Kbt. alapelvei és tételes jogi előírásai teljes semmibe vételével jár együtt, ugyanakkor a Kbt. 165. § (11) bekezdés b) pontja alapján a beszerzés tárgyára is (közétkeztetési szolgáltatás) figyelemmel volt, amelynek megvalósítása a beszerzőnek minősülő beszerző szerv fontos társadalmi kötelezettsége. A Döntőbizottság azt is figyelembe vette, hogy a jogsértés utólag nem reparálható, a szerződés teljesítése folyamatban van és nem merült fel arra vonatkozó adat, hogy a felek nem teljesítették azokat. Azt is figyelembe vette a Döntőbizottság, hogy jogsértés nem reparálható, valamint, hogy a beszerzés nem támogatásból valósult meg és a jogsértéshez ezért más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció nem kapcsolódhat. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a jogsértés óta viszonylag hosszú időtartam telt el, továbbá nem értékelte a nem releváns Kbt. 165. § (11) bekezdés c-d) pontjait. Végül a Döntőbizottság nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

70. A semmiség alapján alkalmazandó jogkövetkezmény tekintetében a Döntőbizottság rögzíti, hogy a Kbt. 165. § (6) bekezdése alapján kiszabandó közigazgatási bírság a Kbt. hivatkozott rendelkezései alapján elkülönül a Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerinti bírságtól. A

bírság kiszabásának alapjául jelen esetben az szolgál, hogy a semmis szerződés alapján a felek a teljesítést megkezdték, a szerződés teljesítése megtörtént és az érvénytelenség jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állítható helyre. A jogalkotó e körben azt rendelte szankcionálni, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzésével a felek szerződést kötöttek egymással, amelynek alapján a szerződés teljesítése visszafordíthatatlanul megkezdődött, folyamatban van, illetve lezajlott. A Döntőbizottság a csatolt iratok alapján megállapította, hogy a szerződés alapján a kérelmezett a szolgáltatást jelentős mértékben megvalósította, nem merült fel arra vonatkozó adat, hogy a szerződéses ellenértékek nem kerültek kifizetésre a kérelmezett részére, így az eredeti állapot nem állítható helyre. A Kúria Kfv.II.37.434/2017/12. számú ítéletében elvi élel mondta ki, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, a Döntőbizottságnak nem kell vizsgálnia, hogy mely okból, vagy milyen vélekedés alapján nem kerültek betartásra a közbeszerzési szabályok. Ebből eredően a jogsértő szerződést kötő, illetve teljesítő mindkét féllel, vagyis a beszerzővel és a kérelmezettel szemben is bírságot szabott ki a Döntőbizottság, a Kbt. 165. § (7b) pontja szerinti bírság mértékénél ugyanakkor figyelembe vette a szerződéses értéket. Kiemelten értékelte továbbá, hogy jelen esetben a közpénzek felhasználásának átláthatósága szenved csorbát, a közpénzek felhasználásának gazdaságossága ellenőrzése hiúsult meg a jogsértés által. Fentiek alapján az eset összes körülményét figyelembe véve a rendelkező részben meghatározott mértékű bírságot szabta ki, amelynek összegszerűsége tekintetében a felek között különbséget tett, tekintettel arra, hogy alapvetően a beszerző felelősségi körébe tartozott, hogy ismeretekkel rendelkezzen közbeszerzési kötelezettségét érintően. A bírság összegének megállapítása során a Kbt. 165. § (7) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben rögzítendő, hogy a szerződéses érték jelentősen meghaladta az egymilliárd forintot. A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során figyelembe vette a jogsértés súlyát, a közbeszerzés mellőzése az egyik legsúlyosabb jogsértés, amely a Kbt. alapelvei és tételes jogi előírásai teljes semmibe vételével jár együtt, ugyanakkor a Kbt. 165. § (11) bekezdés b) pontja alapján a beszerzés tárgyára is (közétkeztetési szolgáltatás) figyelemmel volt, amelynek megvalósítása a beszerzőnek minősülő beszerző szerv fontos társadalmi kötelezettsége. A Döntőbizottság azt is figyelembe vette, hogy a jogsértés utólag nem reparálható, a szerződés megkötésre került, teljesítés jelentős mértékben megvalósult és nem merült fel arra vonatkozó adat, hogy a felek nem teljesítették azt. Azt is figyelembe vette a Döntőbizottság, hogy a jogsértés nem reparálható, valamint, hogy a beszerzés nem támogatásból valósult meg és a jogsértéshez ezért más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció nem kapcsolódhat. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a jogsértés óta viszonylag hosszú időtartam telt el, továbbá nem értékelte a nem releváns Kbt. 165. § (11) bekezdés c-d) pontjait. Végül a Döntőbizottság nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

71. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségekről.

72. A Döntőbizottság hatásköre és illetékessége a Kbt. 145. § (2)-(6) bekezdésein alapul.

73. Jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdése és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselőt 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, 2026. július 14.

***Dr. Fáry Zoltán sk***  
***a tanács elnöke***

***Gulyás Richárd sk***  
***közbeszerzési biztos***

***Dr. Virágh Norbert sk***  
***közbeszerzési biztos***

*A kiadmány hitelélül:*

*Kovács Krisztián*  
*titkárságvezető*

**Kapják:**

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