



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG  
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

**1026 Budapest, Riadó u. 5.**

**1525 Pf.: 166.**

**Tel.: 06-1/882-8594, fax: 06-1/882-8593**

***Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu***

---

**Az ügy iktatószáma: D.351/16/2018.**

**A tanács tagjai:** Dr. Hunya István közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Söpkéz Gusztávné közbeszerzési biztos, Dr. Horváth Éva közbeszerzési biztos

**A kérelmező:** MAURI Utazási, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.  
(Budapest, Deák Ferenc u. 21. fszt.)

**A kérelmező képviselője:** Peterdi Ügyvédi Iroda, dr. Peterdi Anikó ügyvéd

**Az ajánlatkérő:** Magyar Nemzeti Filmalap Közhasznú Nonprofit Zrt.  
(Budapest, Róna u. 174.)

**Az ajánlatkérő képviselője:** Dr. Körmendi Miklós ügyvéd

**Az egyéb érdekelt:** OTP Travel Kft.  
(Budapest, Nádor u. 21.)

**Az egyéb érdekelt képviselője:** Dr. Kádár Kata Ügyvédi Iroda, Dr. Kádár Katalin ügyvéd

**A beszerzés tárgya:** Utazásszervezési szolgáltatások EKR000398172018

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 a jogorvoslati kérelemnek helyt ad és megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) 69. § (1) és (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 72. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 2.000.000.-Ft, azaz kétfélmillió forint bírságot szab ki.

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

A Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérő 2018. szeptember 21. napján kelt Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívását.

A Döntőbizottság felhívja a Közbeszerzési Hatóság Titkárságát, hogy a kérelmező részére 510.000.-Ft, azaz ötszáztízezer forint igazgatási szolgáltatási díjat térítsen vissza az érdemi határozat megküldését követő 8 napon belül a kérelmező részére a 10300002-10595162-49020011 számú bankszámlájára.

A Döntőbizottság kötelezi az ajánlatkérőt, hogy a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül fizessen meg a kérelmező részére 300.000.-Ft, azaz háromezer forint igazgatási szolgáltatási díjat.

A jogorvoslati eljárás során ezen felül felmerült költségeiket a felek maguk viselik.

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

## I N D O K O L Á S

### A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérő 2018. augusztus 1. napján feladott az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2018/S 149-342033 számon megjelent ajánlati felhívással (a továbbiakban: felhívás) rendelkező rész szerinti tárgyban közbeszerzési eljárást indított.

2. Az ajánlatkérő a felhívás II.2.4.) A közbeszerzési ismertetése pontban az alábbi rendelkezéseket tette:

„Jelen közbeszerzési eljárás során a Megbízott feladata a Megbízó részére külföldi és belföldi utazásszervezési szolgáltatások nyújtása, ennek keretében

- 1.) Repülőjegy beszerzése és kiállítása
- 2.) Repülőtéri VIP váró előzetes foglalása
- 3.) A bécsi repülőtéren parkolás, parkoló kártya eseti megrendelése
- 4.) Nemzetközi és belföldi vasútjegy- és helyjegy beszerzése és megküldése, útvonal ajánlat
- 5.) Egyéb jegyek (hajó, busz, egyéb jegyek) beszerzése és megküldése,
- 6.) Nemzetközi és belföldi szállásfoglalás
- 7.) Városkártya foglalása
- 8.) Kapcsolódó szolgáltatások (autóbérlés, vízumügyintézés, transzferek stb.) ügyintézése, biztosítása.

A Megbízott a Megbízó eseti megbízása alapján az alábbi szolgáltatásokat nyújtja a Megbízónak:

1.2.1. A Megbízó részére a hivatalos utazásokhoz kapcsolódó menetjegyek beszerzése:

- Repülőjegy értékesítés a megrendelésben foglaltak alapján turista vagy business osztályon. Ehhez kapcsolódóan útvonal-terv bemutatása, a foglalások visszaigazolása 24 órán belül (szükség esetén azonnal) a járatszámok, időpontok, foglalási kód megjelölésével, elektronikus jegyek megküldése, online check in és szállókártya elkészítése és megküldése. Az utazások igényelt időpontjának betartásával minden esetben a legkedvezőbb árú repülőjegyet kell választani,
- Nemzetközi és belföldi vasúti menetjegyek értékesítése, beleértve a hely-, hálókocsi- és couchette jegyeket,
- Hajójegyek, autóbuszjegyek és egyéb menetjegyek értékesítése.

1.2.2. A hivatalos utazásokhoz kapcsolódó idegenforgalmi szolgáltatások nyújtása:

- Szállásfoglalás a Megbízó által igényelt, megfelelő színvonalú, kedvező árú, legalább 3 csillagos szállodákban. Amennyiben a Megbízott saját szerződése alapján előnyösebb áron tud azonos színvonalú szolgáltatást beszerezni, úgy abban az esetben ezen szolgáltatást

köteles a Megbízó részére felkínálni. Megbízó külföldi vendégei részére szállásfoglalás nyújtása belföldön,

- Kedvezményes repülőtéri transzferek,
- Vízumügyintézés,
- Gépkocsi bérlés külföldön, a rendelkezésre álló lehetőségek közül a legelőnyösebb feltételek mellett,
- Repülőtéri VIP váró előzetes foglalása,
- A bécsi repülőtéren parkolás, parkoló kártya eseti megrendelése,
- Városkártya foglalása.

Ajánlatkérő rendelkezésére álló keretösszeg (amely magában foglalja a szolgáltatási díjakat is): nettó 108 000 000 Ft. Ajánlatkérő 900 utasnap/év, vagyis a szerződés teljes idejére 1800 utasnap mértékben tervezi utazásait.

3. A felhívás II.2.5) pontjában az ajánlatkérő az alábbi értékelési szempontokat határozta meg:

„Minőségi kritérium - Név: Megrendelés visszaigazolási ideje a megrendeléstől számítva (minimum: 1 óra, maximum 12 óra) (óra) / Súlyszám: 3

Ár - Súlyszám: 20”

4. Az ajánlatkérő a Közbeszerzési dokumentum 10. Az ajánlatok értékelése és elbírálása pontban az alábbiakat írta elő:

„Ajánlatkérő az ajánlati felhívásban és a dokumentációban meghatározott feltételeknek megfelelő ajánlatokat a legjobb ár-érték arány bírálati szempontja alapján értékeli [Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja] az alábbiak szerint:

Adható pontszám alsó és felső határa 1-100.

| Részszerpont                                                                                           | Súlyszám |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 1. repülőjegy kiállítási díja menettérti jegy esetén (Ft/jegy)                                         | 3        |
| 2. repülőjegy módosításának díja (Ft/alkalom)                                                          | 2        |
| 3. részben vagy egészben fel nem használt repülőjegyek visszatérítésének kezelési költsége (Ft/jegy)   | 2        |
| 4. repülőtéri VIP váró előzetes foglalásának ügyintézési díja (Ft/alkalom)                             | 1        |
| 5. bécsi repülőtéren parkolás, parkoló kártya eseti megrendelés ügyintézési díja (Ft/alkalom)          | 1        |
| 6. nemzetközi, belföldi vasútjegy ügyintézési díja (Ft/jegy)                                           | 2        |
| 7. hajójegyek, autóbuszjegyek és egyéb menetjegyek ügyintézési díja (Ft/jegy)                          | 2        |
| 8. szállásfoglalás ügyintézési díja (Ft/alkalom)                                                       | 2        |
| 9. városkártya foglalás ügyintézési díja (Ft/alkalom)                                                  | 1        |
| 10. repülőjegylemondási-biztosítás ügyintézési díja (Ft/alkalom/biztosítás)                            | 1        |
| 11. vízumügyintézés díja (Ft/alkalom)                                                                  | 1        |
| 12. gépkocsibérlés ügyintézési díja (Ft/alkalom)                                                       | 2        |
| 13. megrendelés visszaigazolási ideje a megrendeléstől számítva (minimum: 1 óra, maximum 12 óra) (óra) | 3        |

Amennyiben ajánlattevő az ajánlatában az értékeket tól-ig kategóriával adja meg, úgy ajánlatkérő az értékelés során a kedvezőtlenebb értéket veszi figyelembe

Az 1-12. értékelési részszerzőpontok szerinti értékelés:

A legkedvezőbb (a legalacsonyabb árat tartalmazó) ajánlat a maximális 100 pontot kapja, a legkedvezőtlenebb (a legmagasabb árat tartalmazó) ajánlat a minimális 1 pontot kapja és a többi ajánlat tartalmi elemére pedig a legkedvezőbb és a legkedvezőtlenebb tartalmi elemhez viszonyítva, az arányosítás módszerével számolja ki a pontszámokat az ajánlatkérő a Közbizottsági Hatóság Útmutatója (KÉ 2016. évi 147. szám; 2016. december 21.) alapján.

A Kbt. 77. § (1) bekezdése szerint az 1-12. részszerzőpontok szerinti ajánlat legkedvezőbb szintje „0”. Ajánlatkérő a „0”-ás vállalatokra az értékelési pontszám felső határával azonos számú pontot ad és hiánypótlást nem rendel el.”

5. A Közbizottsági dokumentum II. Szerződés tervezet fejezetében ajánlatkérő az alábbi releváns előírásokat tette:

„5.1. Megbízott vállalja,

hogy a megrendelt utazási okmányokat az alábbiak szerint díjmentesen Megbízó részére e-mailben megküldi, illetve elektronikusan nem használható okmányokat a Megrendelő címére eljuttatja

- a repülőjegyek és utazási okmányok (hotel- voucher, biztosítás, vízum stb.) leszállítása a Megbízó székhelyére a megrendelőben rögzített repülőjegy kiállítási napját követő 1. munkanap, de legkésőbb az utazás indulási napját megelőző 2. munkanap, kivéve, ha a megrendelés 2 munkanapon belüli indulási időpontra vonatkozik, amely esetben az igényelt teljesítési határidő az indulás napját megelőző nap 16.00 óra.
- a belföldi és nemzetközi vasúti jegyek leszállítása – az utazás indulási napját megelőző 2. munkanap, kivéve, ha a megrendelés 2 munkanapon belüli indulási időpontra vonatkozik, amely esetben az igényelt teljesítési határidő az indulás napját megelőző nap 16.00 óra
- 24 órás ügyfélszolgálatot (emergency line) biztosít (az ajánlatban megadottak szerint)

7.1. A Megbízott vállalja, hogy a Megbízó felé a légitársaságokkal a mindenkor érvényben lévő megállapodásaiban foglaltakat alkalmazza, amely lehetővé teszi egyes desztinációkra speciális díjtétel kialakítását, valamint a publikált díjtételtípusú jegyein bonyolított forgalom utáni további visszatérítést.

7.5. A Megbízott a Megbízó felé a légitársaságokkal kötött szerződéseiben rögzített kedvezményeket alkalmazza. A légitársaságok egyedi akciói esetén a Megbízott az elérhető legmagasabb kedvezményt biztosítja a Megbízó részére.”

6. Az ajánlatkérő kiegészítő tájékoztatás keretében 2018. augusztus 29-én a következő választ adta:

„Kérdés 2:

„Ajánlatkérő az ajánlati dokumentáció I.1. pont alatt tájékoztatja az ajánlattevőket, hogy a szerződés időtartama alatt összesen 108.000.000 Ft keretösszeggel gazdálkodik és 900 utasnap/év mértékben tervezi utazásait.

A pontos ajánlatadáshoz szükségünk van az utazások számára (hány darab repülőjeggyel, vízummal, szállással stb. tervezhetünk), mert az utasnapok számából nem meghatározható a volumen, tekintettel arra, hogy az ajánlatot nem utasnapra, hanem foglalásra (repülőjegy kiállítás/db vagy más szolgáltatás/db) kell megadnunk.

Kérjük ajánlatkérő nyilatkozatát a foglalások számáról és jellegéről darabban kifejezve. (pl. 900 db repülőjegy/év, 450 db szállásfoglalás/év, 5 db vízum/év, 2 db biztosítás/év)”

Válasz 2:

Tekintettel arra, hogy Ajánlatkérő nem tudja meghatározni a jövőben felmerülő utazásai pontos mennyiségét, keretszerződés megkötését tervezi. Az egyes utazási szolgáltatások esetében a ténylegesen megrendelésre kerülő mennyiségek az adott eseti megrendelések során kerülnek meghatározásra.

Az Ajánlatkérő 900 utasnap/év szerint meghatározott tervezett utazási mennyisége egy viszonyszám, amely alatt olyan utazási szolgáltatással érintett (pl. repülőjegy értékesítés, szállásfoglalás) napokban meghatározható időintervallumot ért, melynek kezdete az utazási szolgáltatás megkezdése (pl. az utazás első napja, vagy a szálláshely-foglalás első napja), vége az utazási szolgáltatás befejezése (pl. az utazás utolsó napja, vagy a szálláshely-foglalás utolsó napja), azaz az első és az utolsó utasnap közti napok is utasnapnak számítanak.

Ajánlatkérő korábbi tevékenysége során felmerült utazási mennyiségeinek arányosítása alapján a jelen közbeszerzési eljárás keretében megkötendő szerződés időszakára a következő becsült darabszámok szerint tervezi utazásait: kb. 150 repülőjegy/év, kb. 160 szállásfoglalás/év (kb. 780 vendégéjszaka/év).”

7. Az ajánlatkérő 2018. augusztus 31-én adott válaszában szintén a beszerzés mennyisége kapcsán adott tájékoztatást az alábbiak szerint:

„Válasz 1:

Tekintettel arra, hogy Ajánlatkérő nem tudja meghatározni a jövőben felmerülő utazásai pontos mennyiségét, keretszerződés megkötését tervezi. Az egyes utazási szolgáltatások esetében a ténylegesen megrendelésre kerülő mennyiségek az adott eseti megrendelések során kerülnek meghatározásra.

Ajánlatkérő 2018. évi utazásai során vízumügyintézésre nem került sor. 2018-ban Ajánlatkérő utazásai jellemzően a következő országokba irányultak: az Európai Unió tagországai, Svájc, Szerbia, Bosznia-Hercegovina, Amerikai Egyesült Államok. Ajánlatkérő tevékenysége azonban nem zárja ki, hogy a jövőben Ajánlatkérő munkatársai olyan egyéb országokba is utazásokat kezdeményezzenek, amely utazások vízumügyintéztet tesznek szükségessé. Vízumügyintézéssel érintett utazások várhatóan kis mennyiségben merülhetnek fel Ajánlatkérő összes utazáshoz viszonyítva.”

8. Az ajánlattételi határidőre négy ajánlattevő nyújtott be ajánlatot, az alábbiak szerint:

| Értékelési szempont                                                     | OTP Travel<br>Korlátolt<br>Felelősségű<br>Társaság | MAURI Utazási,<br>Kereskedelmi és<br>Szolgáltató<br>Korlátolt<br>Felelősségű<br>Társaság | Blaguss Utazási<br>Iroda Korlátolt<br>Felelősségű<br>Társaság | Weco-Travel<br>Idegenforgalmi<br>Korlátolt<br>Felelősségű<br>Társaság |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 1. repülőjegy<br>kiállítási díja<br>menettérti jegy<br>esetén (Ft/jegy) | 1 000                                              | 0                                                                                        | 1 900                                                         | 2 490                                                                 |
| 2. repülőjegy<br>módosításának díja<br>(Ft/alkalom)                     | 0                                                  | 300                                                                                      | 0                                                             | 990                                                                   |
| 3. részben vagy<br>egészben fel nem                                     | 0                                                  | 300                                                                                      | 0                                                             | 0                                                                     |

|                                                                                                        |            |            |          |          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|----------|----------|
| <b>használt repülőjegyek visszatérítésének kezelési költsége (Ft/jegy)</b>                             |            |            |          |          |
| 4. repülőtéri VIP váró előzetes foglalásának ügyintézési díja (Ft/alkalom)                             | 100        | 0          | 0        | 490      |
| <b>5. bécsi repülőtéren parkolás, parkoló kártya eseti megrendelés ügyintézési díja (Ft/alkalom)</b>   | <b>100</b> | <b>300</b> | <b>0</b> | <b>0</b> |
| 6. nemzetközi, belföldi vasútjegy ügyintézési díja (Ft/jegy)                                           | 0          | 0          | 0        | 490      |
| 7. hajójegyek, autóbuszjegyek és egyéb menetjegyek ügyintézési díja (Ft/jegy)                          | 0          | 0          | 0        | 0        |
| 8. szállásfoglalás ügyintézési díja (Ft/alkalom)                                                       | 0          | 0          | 0        | 0        |
| <b>9. városkártya foglalás ügyintézési díja (Ft/alkalom)</b>                                           | <b>0</b>   | <b>300</b> | <b>0</b> | <b>0</b> |
| 10. repülőjegylemondási-biztosítás ügyintézési díja (Ft/alkalom/biztosítás)                            | 0          | 0          | 0        | 0        |
| 11. vízumügyintézés díja (Ft/alkalom)                                                                  | 1 000      | 300        | 1 900    | 3 990    |
| 12. gépkocsibérlés ügyintézési díja (Ft/alkalom)                                                       | 0          | 0          | 0        | 0        |
| 13. megrendelés visszaigazolási ideje a megrendeléstől számítva (minimum: 1 óra, maximum 12 óra) (óra) | 1          | 1          | 1        | 1        |

9. Az ajánlatkérő az ajánlatok bírálata körében nem kért indokolást egyik ajánlattevőtől sem az ajánlati árak vonatkozásában.

10. 2018. szeptember 21. napján kelt levelében ajánlatkérő tájékoztatta az ajánlattevőket, a benyújtott ajánlatokat a Kbt. 69. § (2) bekezdésével összhangban megfelelőnek találta, és a

Kbt. 69. § (4) bekezdés alapján felkérte az értékelési sorrendben első három ajánlattevőt az alkalmasság és a kizáró okok fenn nem állásának igazolására.

11. A kérelmező előzetes vitarendezést kezdeményezett ajánlatkérőnél a jogorvoslati kérelmének megfelelő tartalommal, melyet az ajánlatkérő 2018. szeptember 28. napján elutasított.

12. Az ajánlatkérő vitarendezési kérelmet elutasító válaszában arra hivatkozott, hogy a kiírásban maga engedte meg hogy az ajánlattevők az ár részszerzőpontok vonatkozásában nullás megajánlást tegyenek, és előírta azt is, hogy ezen nullás vállalatot tekintve a legkedvezőbb szintnek. Hivatkozott továbbá arra is, hogy ezen kitételt azért szerepeltette a kiírásában mert „...megkötött szerződésai és piacfelismerései alapján előzetesen meggyőződött arról, hogy gazdaságilag ésszerű, hogy az egyes gazdasági szereplők az értékelési szempontokat a saját gazdasági lehetőségeik mentén, differenciáltan adott esetben „0”-ás vállalként adják meg. Ajánlatkérő korábbi tapasztalata, hogy a gazdasági szereplők az egyes szolgáltatások felszámítható díjaktól üzletpolitikai megfontolások és a piaci racionalitások okán eltekintenek (pl. a tevékenység csekély munkaidőigénye okán).” Az ajánlatkérő elutasítása indokaként kifejezetten nevesíti továbbá, hogy „Kérelmező Ajánlattevő több olyan ajánlati elemre tett „0”-ás megajánlást, amire vonatkozóan más ajánlattevők magukra vonatkozóan „0”-nál nagyobb díjat határoztak meg (..), illetve több ajánlati elemre mindegyik ajánlattevő „0”-ás megajánlást tett: .... Kérelmező Ajánlattevő az ajánlatában megadott „0”-ás megajánlásait nem vitatja, így feltehetően gazdaságilag ésszerűnek tekintve saját megajánlását.”

### **A kérelmező jogorvoslati kérelme**

13. A kérelmező 2018. október 12. napján érkezett jogorvoslati kérelmében a Kbt. 165. § (2) bekezdésének d) pontja alapján kérte a jogsértés megállapítását az ajánlatkérő Kbt. 72. § (1) bekezdésében meghatározott kötelezettségének elmulasztásának jogszabálysértő volta miatt.

14. A kérelmező álláspontja szerint ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. §-át, amikor nem kért indokolást az ár vonatkozásában a Weco-Travel Kft. ajánlattevőtől a 3., 5. és 9. részszerzőpontok, az OTP Travel Kft. ajánlattevőtől a 3. és 9. részszerzőpontok, valamint a Blaguss Utazási Iroda Kft. ajánlattevőtől a 3., 5. és 9. részszerzőpontok vonatkozásában, és indokoláskérés jogintézményének mellőzése mellett megállapította, hogy nevezett ajánlattevők ajánlata megfelelő. Álláspontja szerint ajánlatkérő kizárólag a Kbt. 72. § szerinti indokoláskérésre adott indokolások birtokában lett volna abban a helyzetben, hogy megállapíthassa, hogy mely ajánlatok megfelelőek. Hangsúlyozta, hogy nem azt a tényt vitatja és korábban sem azt a tényt vitatta, hogy elképzelhetetlen, hogy bizonyos szolgáltatások esetében gazdaságilag ésszerűtlen döntés lenne a nullás megajánlás. Ezt támasztja alá az a tény, hogy maga a kérelmező is számos részszerzőpont vonatkozásában nullás megajánlást tett.

Hangsúlyozta, hogy a veszteséges szolgáltatások (vagy a kereszt finanszírozással finanszírozott veszteséges szolgáltatások) a gazdasági ésszerűséggel vagy a piaci racionalitással nem összeegyeztethetőek, márpedig a 3., 5., és 9. részszerzőpontokra tett nullás vállalatok a műszaki leírás és a szakma szabályai szerint egyértelműen veszteséges vállalatok keresztfinanszírozás nélkül. Az ajánlatkérő a kiírásában nem határozta meg, hogy mely szolgáltatásokat milyen mennyiségben fogja igénybe venni a szerződés hatálya alatt, kizárólag

kiegészítő tájékoztatás keretében ismertetett keretszámokat azt sem valamennyi szolgáltatás esetén (pl. városkártya, bécsi parkolókártya kapcsán adatot nem adott). Ez azt jelenti, hogy ajánlatkérő a szerződés hatálya alatt bármely szolgáltatást akár önmagában, akár más szolgáltatásokkal együtt igénybe veheti.

Hivatkozása szerint a 3. részzempontra (részben vagy egészben fel nem használt repülőjegyek visszatérítésének kezelési költsége (Ft/jegy), az 5. részzempontra (bécsi repülőtérén parkolás, parkoló kártya eseti megrendelés ügyintézési díja (Ft/alkalom)) és a 9. részzempontra (városkártya foglalás ügyintézési díja (Ft/alkalom)) adott 0 Ft-os megajánlás aránytalanul alacsony összeget tartalmaz, az a gazdasági ésszerűséggel nem összeegyeztethető.

15. A 3. részzempontra (részben vagy egészben fel nem használt repülőjegyek visszatérítésének kezelési költsége (Ft/jegy) tekintetében előadta, hogy a nevezett szolgáltatás esetében ajánlattevőt semmilyen jutalék vagy visszatérítés nem illeti meg a légitársaságoktól, sem egyéb más szolgáltatóktól sem, hiszen a szolgáltatás igénybevétele fel nem használt, azaz visszatérítésre kerülő jegy esetén nem valósult meg, ugyanakkor ajánlattevőnek a visszatérítéssel kapcsolatos munkát el kell végeznie. A fel nem használt repülőjegyek, mint fel nem használt szolgáltatások után sem visszatérítés, sem jutalék nem járhat, így nulla forintos vállalási áron a szolgáltatás nem teljesíthető, anélkül, hogy az veszteséges lenne. Az ajánlatkérőnek a Kbt. 72. §-a alapján indokolást kellett volna kérnie, hogy meggyőződjön arról, hogy az ajánlattevők miként tudják a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethetően teljesíteni a szolgáltatást a nulla forintos vállalási áron, keresztfinanszírozás nélkül.

16. Az 5. részzempontra (bécsi repülőtérén parkolás, parkoló kártya eseti megrendelés ügyintézési díja (Ft/alkalom)) tekintetében előadta, hogy ajánlattevőt semmilyen jutalék vagy visszatérítés nem illeti meg. Az ajánlattevőnek a kártyákat be kell szereznie, amelyet adott esetben a partner, ahonnan megveszi ingyenesen eljuttat ajánlattevő irodájába. Azonban a kártyát ajánlattevőnek ajánlatkérő székhelyére kell eljuttatnia, tekintettel arra, hogy a szerződés tervezet 5.1 pontjában rögzítette ajánlatkérő, hogy azt elektronikusan nem használható okmányokat ajánlatkérő címére el kell juttatni (akár személyesen akár postai úton). Így a munkaerő és az egyéb jelen szolgáltatásra jutó költségeken felül posta vagy futár költséggel vagy saját munkaerő költségével még számolnia kell az ajánlattevőknek.

17. A 9. részzempontra (városkártya foglalás ügyintézési díja (Ft/alkalom)) tekintetében előadta, hogy szolgáltatás esetében ajánlattevőt jutalék vagy visszatérítés megilleti a városkártya árának függvényében. Ugyanakkor az ajánlati árak abban az esetben is fedezet kell nyújtani a költségekre, amennyiben ajánlatkérő pl. 1 db 1 napos olcsó városkártyát rendel meg. Ilyen esetben a jutalék mértéke elenyésző, nem éri el akár a 100 forintot sem. A városkártyák egy része elektronikus kártya, azonban számos kártya kizárólag papír alapon létezik. Az ajánlati ár meghatározásakor az ajánlattevőknek olyan árat kell megadniuk, amely a legkedvezőtlenebb esetben is megfelel a gazdasági ésszerűségnek. Hivatkozott továbbá a szerződéstervezet 5.1 pontjában rögzítettek, mely alapján a munkaerő és az egyéb jelen szolgáltatásra jutó költségeken felül posta vagy futár költséggel vagy saját munkaerő költségével még számolnia kell az ajánlattevőknek.

18. A kérelmező 2018. november 6. napján előterjesztett észrevételében a jogorvoslati kérelmében foglaltakat fenntartotta. Vitatta továbbá az ajánlatkérő 2018. október 17. napján kelt észrevételében előadottakat, továbbra is hangsúlyozta, hogy az ajánlattevői indokolás nélkül ajánlatkérő nem tud a tekintetben megalapozottan állást foglalni abban, hogy a

megajánlott ár keresztfinanszírozás nélkül lehetséges-e nyereségesen teljesíteni. Releváns Döntőbizottsági gyakorlatot idézett, mely a veszteséges ajánlatadás és a keresztfinanszírozás tilalmára vonatkozott.

### **Az ajánlatkérő észrevétele**

19. Az ajánlatkérő 2018. október 17. napján kelt észrevételében kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását annak alaptalanságára tekintettel, valamint ügyvédi munkadíj megállapítását, és annak kérelmező általi megfizetésének kötelezését. Előadta, hogy az ajánlatkérő a korábbi tapasztalatai, a piacfelmérés eredménye, valamint a becsült érték meghatározásához felhasznált egyéb adatai, illetve az ajánlati árak egymás közötti arányát is figyelembe vette, és a bemutatott adatok, tények, körülmények alapján döntött arról, hogy indokoláskérésre nincs szükség, hiszen a megajánlott árak a piaci gyakorlat alapján gazdaságilag észszerűek, azokkal kapcsolatban nem merült fel kétsége. Hangsúlyozta, hogy az ajánlatkérő valamennyi értékelési szempont szerinti megajánlást önmagában, adott szolgáltatás vonatkozásában vizsgálta, és határozott megítélése, hogy keresztfinanszírozás nélkül akár „0 Ft”-os megajánlás mellett is teljesíthető. Észrevételében korábbi (köz)beszerzési tapasztalatára is hivatkozott, az azokban foglalt ár képzésekre, valamint más ajánlatkérők közbeszerzési szerződéseinek rendelkezéseire, mely alapján kétsége nem merült fel a megajánlás teljesíthetősége körében.

20. Ajánlatkérő a tárgyi eljárás előkészítése és lefolytatása során figyelembe vette és veszi a fent részletezett élő piaci gyakorlatot, amellyel a kérelmező is élt ajánlata összeállítása során. Kérelmező az ajánlattevő több olyan ajánlati elemre tett „0”-ás megajánlást, amire vonatkozóan más ajánlattevők magukra vonatkozóan „0”-nál nagyobb díjat határoztak meg (1. repülőjegy kiállítási díja menettérti jegy esetén (Ft/jegy), 4. repülőtéri VIP váró előzetes foglalásának ügyintézési díja (Ft/alkalom), illetve több ajánlati elemre mindegyik ajánlattevő „0”-ás megajánlást tett (7. hajójegyek, autóbuszjegyek és egyéb menetjegyek ügyintézési díja (Ft/jegy), 8. szállásfoglalás ügyintézési díja (Ft/alkalom), 10. repülőjegylemondási-biztosítás ügyintézési díja (Ft/alkalom/biztosítás) 12. gépkocsibérlés ügyintézési díja (Ft/alkalom). Azzal, hogy az ajánlatkérő megadta az ajánlatok vonatkozásában legkedvezőbb szintet, így az ezzel megegyező megajánlásokat nem tekinti a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony árak vagy kötelezettségvállalásnak. A megajánlott ajánlati árak egymáshoz viszonyított aránya alapján is kijelenthető, hogy árindokolás kérés indokolatlan. Az ajánlatkérő tapasztalata, hogy a gazdasági szereplők az egyes szolgáltatásokért felszámítható díjaktól üzletpolitikai megfontolások és piaci racionalitás okán eltekintenek. Ennek több oka van:

- A szolgáltatás csekély munkaerőigényű, így minimális feladattal és költséggel jár. A kapcsolódó nyilvántartások vezetése, adminisztráció, könyvelés, postázás, számlázás stb. nagyobb kiadást okoz, mint a ténylegesen a megrendelő felé érvényesíthető bevétel.
- Egyes szolgáltatások után a szolgáltató közvetítői jutalékot kap. (pl. szállás, repülő-, vonatjegyek, parkoló, VIP váró, autóbérlés)

Az ajánlatkérő nem kívánta az ajánlattevők gazdasági mozgásterét korlátozni azzal, hogy bizonyos szolgáltatások kapcsán nem engedett volna díjat felszámolni, ezzel is biztosítva a nagyobb versenyt és a Kbt. alapelveinek való megfelelést.

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

21. A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást 2018. október 17. napján megindította.

22. A Döntőbizottságnak a jogorvoslati kérelemmel összefüggésben abban kell állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő jogszerűen járt-e el a bírálata során, mikor nem kért a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján indokolást az ajánlattevőktől az 3. 5. és 9. résszempont tekintetében megajánlott 0 Ft-os ajánlati elem vonatkozásában.

23. E körben elsődlegesen rögzíti a Döntőbizottság, hogy a jogorvoslati kérelem összesen 8 kérelmi elemet tartalmazott, tekintettel arra, hogy a kérelmező 3 ajánlattevő ajánlata összesen 8 ajánlati költségelem körében tett vállalása tekintetében állította a mulasztásos jogsértést. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a kérelmező összesen 3 értékelési résszempontra vonatkozó ajánlati elem tekintetében terjesztette elő indokait, így a Döntőbizottság indokolását nem kérelmi elemenként, hanem a 3 résszempont vonatkozásában adja meg.

24. A releváns jogszabályi rendelkezések az alábbiak.

Az Európai Parlament és a Tanács a közbeszerzésekről szóló 2014/24/EU irányelve 69. cikk (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő szerv köteles magyarázatot kérni a gazdasági szereplőktől az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek tekintetében, ha egy ajánlat a kivitelezendő építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony összegűnek tűnik.

A Kbt. 28. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást - a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel - megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő 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. Az ajánlatkérőnek 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. Az ajánlatkérő alkalmazhatja az értékelemzés módszerét is.

A Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében.

A Kbt. 72. § (3) bekezdésének utolsó mondata szerint az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.

25. A Kbt. szabályozási rendszerében az ajánlatok bírálatakor az ajánlatkérőnek a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján eljárási kötelezettsége van. Az ajánlatkérő köteles, s nem csupán

jogosult eljárni az aránytalanul alacsony ár, költségelemek, valamint teljesíthetetlennek ítélt ajánlati elemek észlelésekor. Az ajánlatkérő indokoláskérési kötelezettsége mindig egy viszonyítási ponthoz képest értelmezhető. Ajánlatkérőnek a Kbt. szabálya alapján a megkötendő szerződés tárgyát, tágabb értelemben tartalmát kell összevetnie az ajánlatban szereplő értékelésre kerülő ajánlati ár vagy költségelemmel, egyéb ajánlati elemmel. (Fővárosi Törvényszék 9.K.700.243/2018/5.)

Ezen összevetés során viszonyítási szempontjai körében az ajánlatkérőnek többek között a korábbi eljárások tapasztalatait van módja értékelni, támaszkodhat a piacfelmérés eredményére, hagyatkozhat a hivatkozott becsült értékre, mint orientációs pontra, és kalkulálhat az adott piacon általában kért, vagy aktuálisan kínált ellenszolgáltatás értékével.

Az ajánlatkérőnek ezen összevetés nyomán elvégzett mérlegelés keretében kell döntenie a tekintetben, hogy köteles-e indokolást kérni az ajánlattevőtől.

26. A Döntőbizottság elsődlegesen rögzíti, hogy a közbeszerzési eljárás - EKR-ben és ajánlatkérő által megküldött - rendelkezésére álló iratanyaga között nem lelhető fel kifejezett okirati bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a Kbt. 72. § (1) bekezdésében meghatározott mérlegelési kötelezettségének eleget tett volna az ajánlatkérő. Ennek megfelelően a Döntőbizottság kizárólag az előzetes vitarendezési kérelemre adott válasz, illetve a jogorvoslati eljárásban benyújtott észrevételben foglaltak tekintetében vizsgálta, hogy a hivatkozott mérlegelési kötelezettsége körében az ajánlatkérő jogszerűen járt-e-el.

27. Hangsúlyozandó, hogy a jogorvoslati eljárás tárgya nem az, hogy a jogorvoslati kérelemben megjelölt elemek tekintetében 0 Ft-os megajánlással a szerződés teljesíthető-e, hanem abban kellett állást foglalni, hogy ezen megajánlások tekintetében árindokolás bekérése nélkül az ajánlatkérő megalapozott mérlegelési döntést tudott-e a körben hozni, hogy teljesíthető-e a szerződés ezen az áron. Az ajánlatkérő észrevételében hivatkozott két korábbi beszerzésére, melyben a nyertes ajánlattevő a vitatott költségelemekre vonatkozóan szintén 0 Ft-os vállalatot tett, valamint 15 másik szerződés adatait is megvizsgálta, mely álláspontja alapján a hivatkozott ajánlati elemek tekintetében jogszerűen mellőzte az indokoláskérést.

28. A fent részletesen kifejtettek alapján az ajánlatkérőnek kötelezettsége, hogy a közbeszerzési szerződés tárgyára tekintettel végezze el mérlegelését az indokolás bekérésének szükségessége tekintetében. Az egyes ajánlati elemek vonatkozásában, bár orientációs szempontként mindenképp figyelembe vehető a korábbi beszerzések tapasztalata, ugyanakkor a 0 Ft -os ajánlati elemek esetén körültekintően kell eljárni, hisz ezen megajánlás csak abban az esetben tekinthető elfogadhatónak, ha a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban felmerült költségei, a szolgáltatás nyújtásával összefüggésben, valamely költség ellentételezi. E körben természetesen figyelemmel kell lenni a keresztf finanszírozás tilalmára, valamint arra is, hogy a közbeszerzési gyakorlat szerint a gazdasági észszerűséggel csak azon ár egyeztethető össze, mely nyereséget is tartalmaz.

29. A 3. részpont (részben vagy egészben fel nem használt repülőjegyek visszatérítésének kezelési költsége (Ft/jegy) tekintetében a fent hivatkozott tényállási elemek figyelembevételével, a szerződés rendelkezései alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő rendelkezésére álló – más beszerzések tapasztalatai – információk önmagukban nem igazolják, hogy az adott megajánlás a fenti jogszabályi követelmények figyelembevételével nem tartalmaz aránytalanul alacsony árat. Az egyes ajánlattevők árképzése, kedvezménye más és más, így egy 0 Ft-os megajánlás esetén minden egyes gazdasági szereplő esetén külön-külön kell vizsgálni, hogy a szolgáltatás megrendelése esetén

az ajánlattevőt egyedileg megillető költségkompenzáció (kedvezmény, jutalék stb.) figyelembe vételével a megajánlása a gazdasági észszerűséggel összeegyeztethető-e. Fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a 3. részszerpont tekintetében a jogorvoslati kérelemben hivatkozott 3 ajánlattevő ajánlatával összefüggésben indokolást kellett volna kérnie, s azáltal, hogy ezt elmulasztotta megsértette a Kbt. 72. § (1) bekezdésében meghatározott kötelezettséget.

30. Az 5. részszerpont (bécsi repülőtérén parkolás, parkoló kártya eseti megrendelés ügyintézési díja (Ft/alkalom)) tekintetében a 29. pontban foglalt indokolással a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérőnek az 5. részszerpont tekintetében a jogorvoslati kérelemben hivatkozott 2 ajánlattevő ajánlatával összefüggésben indokolást kellett volna kérnie, s azáltal, hogy ezt elmulasztotta megsértette a Kbt. 72. § (1) bekezdésében meghatározott kötelezettséget. E körben hangsúlyozandó, hogy azon tény, hogy a közbeszerzési szerződés szerint az utazási okmányokat díjmentesen kell eljuttatnia a megrendelőhöz a nyertes ajánlattevőnek, az nem indokolja a 0 Ft-os ajánlat gazdasági észszerűségét. A szolgáltatás nyújtása költséggel jár, s önmagában azon tény, hogy az ügyintézésen belül az okmányok ajánlatkérőhöz való eljuttatásáért külön díjat nem számolhat fel, ámbár költsége fennáll, nem igazolja azt, hogy a szerződés az adott áron teljesíthető. Sőt ezen – bármily minimális – költséget a szolgáltatás keretében kapott költségkedvezménynek kell kompenzálnia.

31. A 9. részszerpont (városkártya foglalás ügyintézési díja (Ft/alkalom)) tekintetében a 29. valamint a 30. pontban foglaltak ismétlése nélkül és fenntartása mellett a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérőnek az 9. részszerpont tekintetében a jogorvoslati kérelemben hivatkozott 3 ajánlattevő ajánlatával összefüggésben indokolást kellett volna kérnie, s azáltal, hogy ezt elmulasztotta megsértette a Kbt. 72. § (1) bekezdésében meghatározott kötelezettséget.

32. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (3) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva a fentiek szerint a jogorvoslati kérelemnek mind a 8 eleme tekintetében helyt adott és a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján megállapította a jogsértést, valamint a Kbt. 165. § (3) bekezdésének b) pontja alapján megsemmisítette az ajánlatkérő Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti felhívását, és a Kbt. 165. § (3) bekezdésének d) pontjára figyelemmel bírságot szabott ki.

33. A Döntőbizottság további jogkövetkezményként bírságot szabott ki, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő alapvető bírálati kötelezettségét szegte meg. A Döntőbizottság a bírság összegének megállapítása során a Kbt. 165. § (5) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben figyelembe vette a közbeszerzés becsült értékét (109.000.000.-Ft) továbbá a Kbt. 165. § (11) bekezdésében szereplő előírásokra tekintettel figyelembe vette, hogy az ajánlatkérővel szemben jogsértés megállapítására az elmúlt két évben nem került sor. Értékelésre került továbbá, hogy a jogsértés reparálható. E körben ugyanakkor figyelembe vette a jogsértésnek az eljárást lezáró döntésre nem volt hatása, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő eljárását felfüggesztette. A Döntőbizottság az eset összes körülményét figyelembe véve a fenti szempontok kifejezett mérlegelését követően a rendelkező részben meghatározott bírságot szabta ki.

34. A Döntőbizottság a költségek viseléséről a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 45/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 2. § (2)

bekezdése, valamint a Kbt. 151. § (9) bekezdése valamint az Ákr. 126. § (2) bekezdésének b) pontjára figyelemmel rendelkezett.

35. A határozat rendelkezése(i) közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (2) bekezdés a) pontja és a 13. § (11) bekezdése szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.

A jogi képviselő a Kp. 27. § (1) bekezdése alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2018. november 10.

***Dr. Hunya István sk***  
***a tanács elnöke***

***Söpkéz Gusztávné sk***  
***közbeszerzési biztos***

***Dr. Horváth Éva sk***  
***közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara  
közszolgálati ügykezelő

**Kapják:**

1. Ajánlatkérő jogi képviselő
2. Kérelmező jogi képviselő
3. Egyéb érdekelt jogi képviselő
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága
5. Irattár