



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 33

DOM
2016-01-29
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
23268-15

SÖKANDE

Skurgubben Städservice AB, 556552-6315

Ombud:

Advokat Eva-Maj Mühlenbock

Jur.kand. Lukas Granlund

Advokatfirman Lindahl KB

Box 1065

101 39 Stockholm

MOTPART

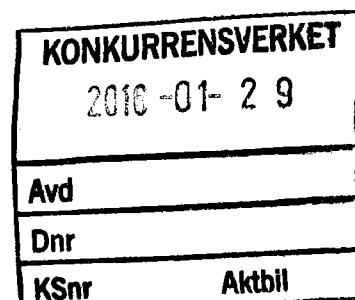
AB Familjebostäder, 556035-0067

Box 92100

120 07 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om ingripande enligt LOU.

Dok.Id 694191

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se www.domstol.se/forvaltningsratt		

YRKANDEN M.M.

AB Familjebostäder (Familjebostäder) genomför Städupphandling, Förvaltarområde Farsta centrum och Farsta Strand, dnr 2015/0816 med öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Av tilldelningsbeslut daterat den 15 oktober 2015 framgår att ED's Städfirma & Byggtjänst AB (ED's) tilldelats kontraktet.

Skurgubben Städservice AB (Skurgubben) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska förordna om rättelse innebärande att en ny kvalificering och utvärdering görs där ED's anbud förkastas.

Familjebostäder bestrider bifall till ansökan.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Tillämpliga bestämmelser**

Upphandlande myndigheter ska enligt 1 kap. 9 § LOU behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas. Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. Det är den som ansöker om överprövning som på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter talan grundas på och visa att upphandlande myndighet har agerat i strid med LOU (jfr RÅ 2009 ref. 69).

För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att han lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphand-

lande myndigheten brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU. Det är inte tillräckligt att sökanden anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada, utan sökanden ska visa att han har lidit eller kan komma att lida skada av den eller de brister som påtalats (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i mål nr HFD 2013 ref. 53).

Förvaltningsrättens bedömning

Lågt anbud

Skurgubben har anfört bl.a. följande. Familjebostäder har brutit mot likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § LOU genom att utvärdera ED's anbud trots att anbudet inte uppfyller ställda skallkrav gällande offererat pris och antalet offererade timmar. ED's lämnade pris, noll kronor, för storstädning understiger den gräns som angivits i förfrågningsunderlaget som gräns för när ett anbuds låga pris behöver förklaras. Den förklaring som har lämnats ingick inte i det ursprungliga anbudet men även om bilagan fanns med vid anbudsöppning så kan ändå inte förklaringen anses godtagbar. ED's har lämnat noll kronor som anbudspris på såväl den första storstädningen som tillkommande storstädningar som Familjebostäder avser att avropa genom tilläggsarbeten. Det får förutsättas att Familjebostäder faktiskt har ett behov av storstädningar återkommande eftersom det särskilt har angetts att anbudsgivare ska offerera sådana. Det kommer mest troligt bli så att ED's inte kommer att utföra sådana storstädningar eller hänvisa till att Familjebostäder får göra tilläggsbeställningar enligt á-priser särskilt angivna för att delvis täcka det behov som var avsett med storstädningar. Anbudet är således olämpligt och ED's kan inte rimligtvis förväntas fullgöra kontraktet enligt kontraktsvillkoren.

Familjebostäder har invänt att ED's till sitt anbud bifogat en handling med en förklaring till priset där ED's förklarar det låga priset med att kostnaden för storstädning skulle komma att utgöra en liten del av den totala kost-

nadsmassan och att ED's skulle kunna utnyttja kostnadseffektiva metoder. Familjebostäder har bedömt att ED's förklaring är godtagbar. Enligt LOU har en upphandlande myndighet en möjlighet, men inte någon skyldighet, att förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. ED's förklaring till det låga anbudet fanns med i anbudet. Hade den inte gjort det hade Familjebostäder begärt in en sådan förklaring då det följer av 12 kap. 3 § LOU att en upphandlande myndighet måste göra det innan ett anbud förkastas.

Vad gäller möjligheten att lämna ett lågt timpris beaktar förvaltningsrätten följande.

Likabehandlingsprincipen innebär att alla leverantörer ska behandlas på samma sätt och att särbehandling, såväl positiv som negativ, inte får ske. Vidare innebär principen att den upphandlande myndigheten inte får göra prövningen mot andra kriterier än de som funnits i underlaget och därför har en skyldighet att från utvärderingen utesluta leverantörer vars anbud inte uppfyller ett eller flera obligatoriska krav.

Av förfrågningsunderlagets UF3.52 punkt 1 framgår bl.a. följande.

[...]

I prisformuläret ska anbudets priser, och städtimmar anges samt timdebitering på tillkommande tjänster. Anbudsgivare som lämnar timpris understigande 240 kr/timme exklusive moms riskerar att uteslutas från upphandlingen om redovisning saknas, är ofullständig eller förklaringen inte är tillfredställande. Kontrolluträkning kommer även att ske genom att anbudspris divideras med i anbudet uppgivna städtimmar.

[...]

Av förfrågningsunderlaget framgår således att timpris som understiger 240 kr/timme exklusive moms kräver en tillfredsställande förklaring. ED's har lämnat en sådan förklaring som förvaltningsrätten har tagit del av.

Av denna förklaring framgår bl.a. att bolaget ofta utför en storstädning på egen bekostnad när det tillkommer nya områden och att bolaget anser att denna kostnad snabbt sparas in i effektivare och snabbare ordinarie städning. Bolaget har även hänvisat till referenser till stöd för att bolaget tidigare tillämpat detta arbetssätt. Vad gäller storstädning på avrop anförde ED's att priset avser storstädning som kan avropas under entreprenadens gång, att bolagets arbetssätt gör denna typ av storstädning i stort sett överflödigt och att om kunden anser att denna typ av storstädning behövs så ser ED's det som en reklamation som de åtgärdar utan extra debitering. Den lilla del som ED's anser sig kunna behöva utföra utöver den ordinarie städningen ryms med god marginal inom den totala intäkten för uppdraget.

Förvaltningsrätten anser att den lämnade förklaringen avseende de låga priserna är tillfredställande och godtagbar. Familjebostäder har därmed inte brutit mot likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § LOU genom att utvärdera ED's anbud trots att det angivna timpriset avseende vissa delar understiger 240 kr/timme exklusive moms.

Om förklaringen fanns med i det ursprungliga anbudet eller inkom senare saknar betydelse då det av 12 kap. 3 § LOU framgår att den upphandlande myndigheten inte får förkasta ett anbud utan att först begära en förklaring till det låga anbudet och sedan ge anbudsgivaren tillfälle att yttra sig över myndighetens skäl för att förkasta anbudet med beaktande av de lämnade förklaringarna.

Timåtgång

Vidare har Skurgubben anført att det bör ifrågasättas att ED's uppgett städningens omfattning till noll timmar då det knappast överensstämmer med vad som kommer att göras. Genom att inte uppge hur många timmar per område och år för storstädningen uppfyller ED's inte det obligatoriska kra-

vet. Alternativt är det ett ofullständigt anbud eller ett anbud med reservationer som ska förkastas i enlighet med förfrågningsunderlaget. Den påstådda bilagans innehåll ändrar inte det faktum att vinnande anbud inte angett antalet timmar. Att detta obligatoriska krav inte påverkat prisutvärderingen saknar betydelse eftersom det var ett obligatoriskt krav. Syftet med kravet bör rimligen också ha varit att få en uppfattning om hur lång tid en sådan storstädning enligt anbudsgivaren bör ta för att verifiera att städningen kommer utföras i enlighet med förfrågningsunderlaget. Det har för Skurgubben och andra normalt aktsamma anbudsgivare stått klart att anbudsgivaren har varit tvungen att ange hur lång tid storstädningen skulle ta och att anbudsgivare annars skulle bli förkastad från vidare anbudsutvärdering. Att det kan vara svårt att ange den exakta tidsåtgången förändrar inte en sådan bedömning. Det har stått anbudsgivare fritt att göra ett platsbesök i syftet att uppskatta tidsåtgång.

Familjebostäder anför att timpris och tidsåtgång enligt förfrågningsunderlaget ska utvärderas som en del av anbudspris och anbudssumman vilket i sin tur utgör ett av utvärderingskriterierna. Om ett timpris på noll kronor lämnas saknar tidsåtgången betydelse för anbudspriset och därmed även för anbudssumman. Under dessa förhållanden är avvikelser från ska-kravet irrelevanta och oväsentliga för upphandlingen. Det skulle strida mot proportionalitetsprincipen att förkasta ED's anbud för att antalet städtimmar inte har angetts.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det, som angetts ovan, i förfrågningsunderlagets UF3.52 punkt 1 finns ett krav på att anbudsgivare i sitt anbud ska ange antalet städtimmar samt att denna uppgift kommer att användas i en kontrolluträkning av anbudspris.

Kravet är ett ska-krav, dvs. ett krav som ska uppfyllas. I de fall ED's har lämnat ett nollpris har bolaget även satt antalet städtimmar till noll. Bolaget har därmed inte uppfyllt kravet. Frågan är då om avvikelser från kravet in-

nebär att ED's anbud borde ha förkastats och inte utvärderats av Familjebostäder.

Förvaltningsrätten gör här följande överväganden. Syftet med kravet om uppgivande av antal städtimmar är så vitt kan utläsas av förfrågningsunderlaget att Familjebostäder skulle använda informationen för kontrolluträkning. Så som Familjebostäder har anfört i målet saknar timpriset helt betydelse för de fall det angivna priset är satt till noll kronor och därmed saknar uppgiften även betydelse för utvärderingen av anbudet.

Proportionalitetsprincipen innebär att den upphandlande myndigheten inte får ställa större krav på leverantörer än vad som är nödvändigt och ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen. Kraven ska således ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas. Av praxis framgår att proportionalitetsprincipen inom offentlig upphandling även måste anses innebära att den uppgift som medför att en anbudsgivare diskvalificeras från upphandlingen måste vara relevant för upphandlingen och inte vara av oväsentlig betydelse (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom i mål 897-14 och Kammarrätten i Stockholms dom i mål 1547-14).

Med hänsyn till det angivna syftet med kravet på uppgift om städtimmar, saknar avvikelser betydelse för utvärderingen och är enligt förvaltningsrätten, under de aktuella omständigheterna, av oväsentlig betydelse. Skurgubben har anfört att kravet på att antalet städtimmar rimligtvis även måste ha haft andra syften. Ingen sådan slutsats kan dock dras utifrån förfrågningsunderlaget. Förvaltningsrätten anser därmed att det vore oproportionerligt att diskvalificera ED's från upphandlingen på denna grund.

Transparens

Slutligen har Skurgubben anfört att förfrågningsunderlaget avseende punkt UF3.52 punkt 1 är otydligt i en sådan utsträckning att kravet strider mot

transparensprincipen. Transparensprincipen innebär att ett förfrågningsunderlag ska vara så pass tydligt att samtliga anbudsgivare ges insikt i hur bedömningen av deras anbud kommer att ske.

Till stöd för detta anför Skurgubben att det har varit oklart om det varit godtagbart att lämna pris på det sätt vinnande anbud har gjort. Hade det stått klart för bolaget och andra informerade och normalt aktsamma anbudsgivare att det varit möjligt att lämna s.k. noll-anbud och att inte specificera antal timmar för storstädningen hade även bolaget lämnat ett sådant pris.

Förvaltningsrätten anser att det utifrån både förfrågningsunderlagets formulering och 12 kap. 3 § LOU klart framgår att det stått anbudsgivare fritt att lämna anbud med timpriser som understiger 240 kr/timme exklusive moms, förutsatt att en tillfredställande förklaring till det låga anbudet kunnat lämnas. Förfrågningsunderlagets utformning av den aktuella punkten strider därmed inte mot principen om transparens. Som redan angetts anser förvaltningsrätten att ett anbud som inte anger det efterfrågade antalet städtimmar är en avvikelse från förfrågningsunderlaget. Inte heller i detta avseende är förfrågningsunderlaget således otydligt. Att denna avvikelse i förevarande mål inte medför att förvaltningsrätten förordnar om ingripande beror som angetts på att avvikelsen under de specifika omständigheterna, är av oväsentlig betydelse.

Sammanfattningsvis har det således inte framkommit i målet något som medför att det finns grund för ett ingripande enligt LOU. Skurgubbens ansökan om överprövning ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV 3109/1A LOU).

Erik Hjulström

Rådman

Madeleine Pettersen har handlagt målet.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress

där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt:

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.