



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 21

**DOM**

2018-08-15

Meddelad i Stockholm

Mål nr

15144-18

**SÖKANDE**

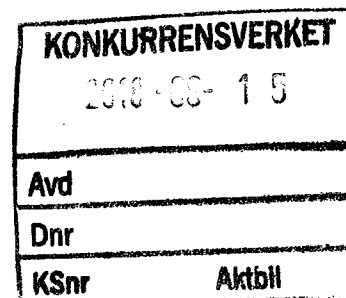
Städ & Maskin Centralen i Stockholm AB, 556519-8677  
Elektravägen 12  
126 30 Hägersten

**MOTPART**

Kungsholmens stadsdelsnämnd i Stockholms stad  
Box 49039  
100 28 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och beslutar att upphandlingen ska göras om i fråga om avtalsområde 3.

Dok.Id 1000070

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag–fredag 08:00–16:30
		<b>E-post:</b> <a href="mailto:forvaltningsrattenistockholm@dom.se">forvaltningsrattenistockholm@dom.se</a>		
		<a href="http://www.domstol.se/forvaltningsratt">www.domstol.se/forvaltningsratt</a>		

**YRKANDEN M.M.**

Kungsholmens stadsdelsnämnd i Stockholms stad (nämnden) har genomfört en upphandling i syfte att teckna avtal om lokalvård till fem stadsdelsförvaltningar. Upphandlingen har genomförts genom öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Nämnden fattade den 28 juni 2018 tilldelningsbeslut i avtalsområde 3 – vård- och omsorgslokaler samt gruppboende och daglig verksamhet för samtliga fem förvaltningar. Enligt beslutet valdes en annan leverantör än Städ & Maskin Centralen i Stockholm AB.

Städ & Maskin Centralen i Stockholm AB (bolaget) yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen avseende avtalsområde 3 ska göras om, alternativt att den ska få avslutas först sedan rättelse eller förnyad anbudsutvärdering har gjorts. Bolaget anför bl.a. följande till stöd för sin talan. Nämnden har i anbudsutvärderingen godkänt bolaget under steg 1-2. Trots det har bolagets anbud inte utvärderats i steg 3, pga. hänvisning till ”röda celler” i prisbilaga till anbudet. I upphandlingsdokumentet anges att tilldelningsgrund är lägsta pris. Bolaget har lämnat priser i enlighet med givna instruktioner i prisbilagans gula celler. Det anges inget i anbudsinbjudan om att rödmarkering skulle föranleda diskvalificering. I andra upphandlingar har ett klart och tydligt villkor angivit att avvikelse i fråga om avverkningsgrad leder i att anbudet förkastas. I denna upphandling har överhuvudtaget inte angetts vad nämnden avser med ”rimlighetsbedömning” och inte heller huruvida någon sanktion aktualiseras vid avvikelse från denna. Bolaget har därför tolkat det som nämnden angett i upphandlingsdokumentet som en icke bindande skälighetsuppskattning. Det bör i sammanhanget framhållas att bolaget innehaft lokalvårdsuppdraget för aktuellt avtalsområde under de senaste tre åren och väl känner till den tidsåtgång som erfordras för uppfyllande av ett kvalitativt arbete. Inga anmärkningar har riktats mot bolaget under uppdragstiden. Bolaget har nu diskvalificerats på felaktiga grunder

som inte angivits i upphandlingsdokumentet och med överträdelse av LOU. Bolaget är den leverantör vars anbud inneburit lägst pris och som därför skulle ha erhållit maximal tilldelning under upphandlingen. Bolaget har således drabbats eller kommer att drabbas av skada.

Nämnden bestrider bolagets ansökan om överprövning och anger bl.a. följande. Nämnden har inte brutit mot någon bestämmelse i LOU eller någon av de gemenskapsrättsliga principerna som lagstiftningen vilar på. I anbudsansökningsavsnitt 1.2.5 anges att utvärderingen av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kommer att ske med tilldelningsgrund pris. Utvärderingsmodellen framgår under avsnitt 4 och anbudspriserna skulle lämnas i en särskild prisbilaga. Av beskrivningen i avsnittet framgår att anbudsgivaren skulle fylla i fem gula fält avseende vart och ett av objekten i prisbilagan. Anbudspriserna har därefter summerats i kolumnen ”anbudssumma per år”, och samtliga objekt till ett utvärderingspris. Av förklaringen till kolumn L framgår att om framräknad avverkningsgrad överstiger beställarens rimlighetsbedömda maximala genomsnittliga avverkningsgrad per timme för daglig städning markeras cellen med rött. Om den istället är lika med eller understiger densamma markeras cellen med grönt. Bolaget har lämnat in en prisbilaga där fält i kolumn L avseende fyra olika objekt blivit rödmarkerade. Anledningen till detta är att den automatiskt framräknade genomsnittliga avverkningsgraden överstiger nämndens rimlighetsbedömda, som framgår av kolumn F i prisbilagan. Bolagets anbud har därför inte kunnat utvärderas avseende pris. Det framgår tydligt av prisbilagan att en anbudsgivares framräknade genomsnittliga avverkningsgrad per timme för daglig städning inte får överstiga 400 kvadratmeter. Denna förutsättning är satt med beaktande av de lokaler som ska städas och för att säkerställa att möjlighet finns att utföra ett uppdrag som uppfyller nämndens krav på kvalitet. Den motsvarar också vad som inom städbranschen anses vara brukligt för att upprätthålla en god kvalitet för motsvarande lokaler. Genom rödmarkeringarna upplystes bolaget på ett mycket tydligt sätt om att bolaget inte följt de tyd-

liga förutsättningarna som gäller för lämnande av priser. Ingen annan anbudsgivare har inom aktuellt avtalsområde erhållit en framräknad genomsnittlig avverkningsgrad per timme för daglig städning som överstiger 400 kvadratmeter. Nämnden har agerat korrekt genom att inte utvärdera bolagets anbud avseende pris.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet är om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på de grunder som bolaget har anfört. Parterna bär själva ansvaret för utredningen och domstolen är vid prövningen begränsad till vad parterna har anfört (jfr RÅ 2009 ref. 69). Domstolen ska i första hand pröva framförda grunder som hänför sig till upphandlingens konkurrensuppsökande skede (se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 29 augusti 2012 i mål 1225-12).

Enligt 20 kap. 6 § LOU ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller rättas i det fall den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § samma lag eller någon annan bestämmelse i lagen och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada. Enligt 4 kap. 1 § LOU ska upphandlande myndigheter bl.a. behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt.

Utvärdering av anbud och tilldelning av kontrakt i offentliga upphandlingar regleras i 16 kap. LOU. I 16 kap. 1 § första stycket LOU anges att den leverantör som lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet för myndigheten ska tilldelas kontraktet. Vilka grunder som får tillämpas för att avgöra vilket anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt listas uttömmande i bestämmelsens andra stycke. Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att anbudsinvjudan i upphandlingen är klart uppdelad mellan de avsnitt som avser kvalificering kontra utvärdering av anbudsgivare, dvs. vilka krav som gäller för att ett anbud ska kunna utvärderas respektive hur utvärderingen ska gå till. Det anges dock inte någonstans i samband med listningen av aktuella kvalificeringskrav avseende vare sig anbudslämnande leverantör i avsnitt 2 eller erbjuden tjänst i avsnitt 3 att ett anbud kan komma att uteslutas från utvärderingen om leverantören åberopar en för hög beräknad avverkningstakt i lämnad prisbilaga. Istället står det under avsnitt 4, som behandlar utvärderingsförfarandet, att om den framräknade avverkningsgraden i prisbilagan överstiger beställarens rimlighetsbedömda maximala genomsnittliga avverkningsgrad markeras cellen ifråga med rött, medan den i annat fall markeras med grönt. I prisbilagan anges även att beställarens rimlighetsbedömda maximala genomsnittliga avverkningsgrad för daglig städning uppgår till 400 kvadratmeter per timme.

Anbudsinvjudans utformning, och avsaknaden av hänvisning till rimlighetsbedömd maximal genomsnittlig avverkningsgrad såsom ett ska-krav under den del som behandlar upphandlingens kvalificeringsfas, tycks innebära att bedömningen av om denna grad överstigits varit avsedd att förläggas till utvärderingsfasen. Detta bekräftas av att nämnden i sin upphandlingsrapport angett att bolaget och dess anbud uppfyller samtliga kvalifikationskrav, och först i utvärderingsfasen konstaterat att rimlighetsbedömd avverkningsgrad överstigits varför anbudet inte kunnat utvärderas. Nämnden har samtidigt tydligt angett i anbudsinvjudan att tilldelningsgrund vid utvärdering ska vara lägsta pris, vilket är en av de tre tillåtna tilldelningsgrunder för utvärdering av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet som framgår av 16 kap. 1 § andra stycket LOU. Att därutöver i utvärderingsfasen ställa specifika krav på ett visst anbud är inte förenligt med denna bestämmelse. Nämnden har likväl formulerat sin anbudsinvjudan på ett sådant sätt – genom att ange en rimlighetsbedömd maximal avverkningsgrad samt informera om att översti-

gande av denna skulle leda till rödmarkerade celler – att en anbudsgivare lätt kunnat få intrycket av att ett anbud som avhåller sig från sådan rödmarkering skulle premieras. Risken för att olika anbudsgivare skulle komma att uppfatta underlaget på olika sätt har enligt förvaltningsrättens mening varit överhängande. Nämnden har därigenom också brutit mot transparensprincipen (jfr 4 kap. 1 § LOU).

Bolaget var den anbudsgivare i upphandlingen som erbjudit lägst pris. Genom att upphandlingen utformats på ett så otydligt sätt och därtill i strid med 16 kap. LOU att det lämnade anbudet inte kommit att utvärderas i förhållande till angiven tilldelningsgrund har bolaget lidit skada. Förutsättningarna för överprövning enligt 20 kap. 6 § LOU är därmed uppfyllda. Eftersom konstaterade brister är hänförliga till upphandlingens konkurrensuppsökande skede kan det inte bli aktuellt med rättelse utan bolagets ansökan ska bifallas på så sätt att upphandlingen, med avseende på aktuellt avtalsområde, ska göras om.

### HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Christoffer Andersson Calafatis  
Rådman

Veronica Montell har föredragit målet.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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

Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

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

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

### Prövningstillstånd i kammarrätten

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 avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

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

*Forts. nästa sida*

## **Avtal före laga kraft i vissa mål**

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens avgörande 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,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

## **Ytterligare information**

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.