



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 20

DOM

2019-04-23

Meddelad i Stockholm

Sida 1 (7)

Mål nr

4786-19

SÖKANDE

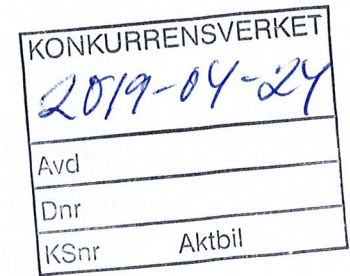
Städ & Maskin Centralen i Stockholm AB, 556519-8677
Elektravägen 12
126 30 Hägersten

MOTPART

Karolinska Institutet
171 77 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 1085098

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

Telefax

08-561 680 01

E-post: avd20.fst@dom.se

www.domstol.se/forvaltningsratt

Expeditionstid

måndag–fredag

08:00–16:00

YRKANDEN M.M.

Karolinska Institutet genomförde en upphandling av ramavtal för städtjänster. Upphandlingen genomfördes som ett förenklat förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentligt upphandling (LOU). I tilldelningsbeslut den 6 februari 2019 beslutades att bjuda in MIAB AB, Städgladen AB och Winab FörestagsService AB (Winab) att lämna anbud.

Städ & Maskin Centralen i Stockholm AB (SMC) ansöker om överprövning av tilldelningsbeslutet och yrkar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse eller förnyad anbudsutvärdering har gjorts. SMC yrkar även att det ska tilldelas inträde till slutligt steg i upphandlingen. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Det har under anbudsutvärderingen godkänts under steg 1-2 och gått vidare till steg 3. Dock har bolaget fått lägre betyg på utvärderingspunkt ”låg personalomsättning”. I upphandlingsdokumentets kravspecifikation 5.1.7. anges att personalomsättning de senaste tre åren ska anges genom nyckeltalet antal som slutat under året i relation till medeltalet tillsvidareanställda och provanställda. Winab har angett 2 %, 2,2 % samt 1,6 % avseende personalomsättning de senaste tre åren, vilket gett högst poäng i utvärderingen. Winab har dock lämnat felaktiga uppgifter om årsanställda i sitt anbud jämfört med vad som framgår av Winabs årsredovisning. Karolinska Institutet har därmed varit oaktsam i sin anbudsutvärdering. Generellt så är personalomsättningen i städbranschen hög vilket bör föranleda en mer grundlig undersökning av lämnade uppgifter. Dessa felaktigheter i poängsättning har inneburit att bolaget på felaktiga grunder erhållit lägre poäng vilket hindrar tillträde till att få lämna anbud i upphandlingens slutliga skede och med överträdelse av vad som följer av LOU. Bolaget har därför drabbats, eller kommer att drabbas, av skada eftersom det lämnat adekvata uppgifter och därmed skulle tilldelas tillträde.

Därtill är det inte tydligt vad som avses med ”låg” personalomsättning. För förståelse av uppbyggnaden av upphandlingsdokumentet i detta avseende skulle erfordrats någon form av kvalificerad gissning för att utröna om nyckeltalet för personalomsättning skulle innebära högre eller lägre poäng, vilket inte kan vara förenligt med gällande rätt.

Karolinska Institutet bestrider bifall till ansökan om överprövning. Om domstolen anser att det föreligger skäl att ingripa mot upphandlingen är rättelse tillräcklig åtgärd. Till stöd för sin talan anförs huvudsakligen följande. Selektionen har grundat sig på sju kriterier uppdelade i tre grupper med olika angivna viktningar. Varje kriterium poängbedöms på en skala 1-5 där 1 är lägsta betyg och 5 är det högsta. Kriterium ”låg personalomsättning” är ett av de två kriterierna som ingår i gruppen ”mindre vikt”. Den totala poängsumman för kriteriet viktas sedan med 15 % vilket ger en möjlig maximal poäng av 6 samt en lägsta möjliga poäng av 1,2. Det är förvisso korrekt att anbudssökande Winab lämnat uppgifter om årsanställda i sin anbudsansökan som inte överensstämmer med uppgifter i årsredovisningarna gällande år 2015, 2016 och 2017. Det innebär inte automatiskt att de av Winab lämnade uppgifterna om personalomsättning är felaktiga. Vid bedömningen har inte någon hänsyn tagits till uppgivet antal anställda utan förhållandet mellan antalet som slutat i relation till medeltalet heltidstjänster under efterfrågade år. Det saknas uppgifter som visar att den av Winab uppgivna personalomsättningen i detta avseende är felaktig. Även om Winabs angivna uppgifter av personalomsättningen bedöms vara felaktiga kommer Winab att erhålla den totala möjliga lägsta poängen av 1,2 vilket innebär att det slutliga urvalsresultatet inte skulle kunna påverkas. Bolaget har därmed ändå inte någon chans att bli antagen till steg två för anbudslämningen. Om mellanskillnaden på 4,8 poäng för Winab som erhållit högst betyg på den explicita punkten dras bort från deras totala viktade poäng om 78,4 poäng ger det ett resultat på 73,6 poäng, vilket leder till att Winab fortfarande ska placeras som en av de tre bästa anbuds-

sökande. Bolaget är rangordnat som nummer fem enligt utvärderingsresultatet vilket innebär att de inte har lämnat ett bättre och konkurrenskraftigare anbud jämfört med andra anbudsgivare. Bolaget kan därför inte anses ha lidit skada eller riskera att lida skada.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning

Av 4 kap. 1 § LOU framgår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Av 20 kap. 6 § LOU framgår att rätten ska besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts, om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit skada eller kan komma att lida skada.

Prövningen i förvaltningsrätten tar inte sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om myndigheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU (jfr HFD 2013 ref. 5). Förvaltningsrättens utredningsansvar är begränsat och för att ett ingripande mot en upphandling ska ske krävs det i princip att den som gör gällande att upphandlingen är felaktig på ett klart sätt anger vilka omständigheter som denne grundar sin talan på (jfr RÅ 2009 ref. 69). Vidare ska sökanden visa att denne har lidit eller kan komma att lida skada av den eller de brister som påtalats för att grund för ingripande mot upphandlingen ska föreligga (HFD 2013 ref. 53).

Har Karolinska Institutet brutit mot principerna om transparens och likabehandling?

När en upphandlande myndighet närmare bestämmer föremålet för en upphandling har den stor frihet (jfr RÅ 2010 ref. 78). Upphandlingsdokumentet ska vara utformat så att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer kan tolka informationen på samma sätt. Av principerna om transparens och likabehandling följer att den upphandlande enhetens krav ska anges på ett sätt som gör att varje leverantör med utgångspunkt i upphandlingsdokumentet kan skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Det bör ställas förhållandevis höga krav på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett upphandlingsdokument, även om mindre brister och oklarheter får godtas. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även upphandlingsdokument som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemskapsrätten inte träds för när (jfr RÅ 2002 ref. 50).

I punkt 5.1.7 ”Personalomsättning” i upphandlingsdokumentet anges följande.

Det är av stor vikt för KI att Anbudssökande kan säkerställa att personalkontinuitet kan tillgodoses på bästa sätt. Anbudssökande ska därför ha en låg personalomsättning eller verka för en låg personalomsättning. Önskvärt är exempelvis att Anbudssökande har en lösning som motsvarar att personal så långt som möjligt kan vara placerade hos KI kan tillgodoses på bästa sätt.

- a) Anbudssökande uppfyller kravet på låg eller att verka för låg personalomsättning?
- b) Anbudssökande beskriver hur kravet uppfylls samt anger personalomsättningen de senaste tre (3) åren genom nyckeltalet [antalet som slutat under året i relation till medeltalet tillsvidareanställda och provanställda]

Frågan är då om punkt 5.1.7 i upphandlingsdokumentet uppfyller kravet på tydlighet. Bolaget anför bl.a. att det av upphandlingsdokumenten inte går att utröna om nyckeltalet för personalomsättning skulle innebära högre eller lägre poäng i anbudsutvärderingen.

Förvaltningsrätten anser att det vid en genomläsning av upphandlingsdokumentet klart och tydligt framgår att syftet med kriteriet "personalomsättning" är att premiera anbudssökanden som har låg personalomsättning och att ett lågt nyckeltal således kommer att leda till en högre poäng i anbudsutvärderingen. Förvaltningsrätten anser även att informationen är tillräckligt utförlig för att anbudssökanden ska kunna göra en enhetlig tolkning av det uppställda kravet (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 11 juni 2015 i mål nr 8737-14). Det saknas därmed skäl att ingripa mot upphandlingen på denna grund.

Utvärdering av personalomsättning

Förvaltningsrätten har därefter att ta ställning till om bolaget har lidit eller kan komma att lida skada till följd av att Winab fått högre poäng i utvärderingen av kriteriet personalomsättning än det skulle fått om Winab använt de uppgifter om antal anställda som finns i bolagets årsredovisning.

Av punkt 5.1.7 b) i upphandlingsdokumentet framgår att anbudssökande leverantör ska använda ett nyckeltal för att ange sin personalomsättning de senaste tre åren. Av handlingarna i målet framgår att Winab vid beräkningen av nyckeltalet använt uppgifter om antalet anställda under de aktuella åren som inte stämmer överrens med uppgifterna om antalet anställda i bolagets årsredovisning. Förvaltningsrätten konstaterar att det därmed är möjligt att Winab felaktigt tilldelats en för hög poäng på angivet kriterium. Oaktat detta så konstaterar förvaltningsrätten att Winabs anbudsansökan totalt hade fått fler poäng än SMCs anbudsansökan även om Winab endast uppnått lägsta

poäng på det aktuella kriteriet. Därmed kan SMC inte anses ha lidit skada eller riskerat att lida skada på grund av denna påstådda felaktighet. Mot denna bakgrund saknas anledning för förvaltningsrätten att göra någon prövning av om det av Winab uppgivna nyckeltalet beräknats på felaktigt underlag så som SMC påstår. Det saknas därför skäl att ingripa mot upphandlingen även på denna grund.

Sammanfattningsvis har det inte i något avseende kommit fram omständigheter i målet som visar att Karolinska Institutet har genomfört upphandlingen i strid med LOU eller med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. Förutsättningar för ingripande enligt 20 kap. 6 § LOU föreligger således inte. Bolagets ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Linnea Skarle
Förvaltningsrättsfiskal

Förvaltningsrättsnotarien Johanna Berne har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.

