



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UPPSALA

DOM
2010-03-23
Meddelad i Västerås

Mål nr
2584-10 E
Enhet 2

SÖKANDE

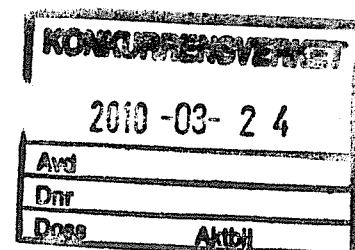
Byggkonsult KNSS AB, 556203-2887
Box 54
731 22 Köping

MOTPART

Hallstahammars kommun
734 80 Hallstahammar

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU



DOMSLUT

Förvaltningsrätten bifaller Byggkonsult KNSS AB:s framställan och förordnar att Hallstahammars kommun upphandling av Konsulter inom bygg- och anläggningsområdet” (Dnr: TN 300/09) i den del den avser ”Bygg, konstruktion, bygglledning och besiktning” ska göras om.

I och med detta upphör förvaltningsrättens interimistiska beslut den 26 februari 2010 att gälla.

Dok.Id 2256

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1853	Kungsgatan 49	018-16 73 00	018-16 73 43	måndag – fredag
751 48 Uppsala		E-post: forvaltningsratteni uppsala@dom.se		08:30-12:00 13:00-16:30

BAKGRUND

Hallstahammars kommun (härefter kommunen) har inlett upphandling (öppet förfarande) av "Konsulter inom bygg- och anläggningsområdet" (Dnr: TN 300/09). Upphandlingen omfattar konsulttjänster inom ett antal områden och anbud har kunnat lämnas på ett eller flera av dessa områden. Separata ramavtal ska tecknas för varje kategori. Ett av de bolag som lämnat anbud inom kategorin "**Bygg, konstruktion**, bygglledning och besiktning" är Byggkonsult KNSS AB (härefter bolaget). Enligt tilldelningsbesked den 17 februari 2010 har bolaget inte antagits som leverantör i upphandlingen.

Förvaltningsrätten beslöt den 26 februari 2010 på framställan av bolaget att kommunen, i avvaktan på att förvaltningsrätten avgör målet slutligt eller annat förordnar, tills vidare inte får avsluta upphandlingen i den del den avser "**Bygg, konstruktion**".

YRKANDEN M M

Bolaget framställer om överprövning av upphandlingen, i den del den avser "**Bygg, konstruktion**, bygglledning och besiktning" och yrkar att upphandlingen i denna del ska göras om. Som grund för sin talan anför bolaget i huvudsak följande. I förfrågningsunderlaget angavs ett antal delområden varav bolaget lämnade anbud inom kategorin "**Bygg, konstruktion**, bygglledning och besiktning". I respektive kategori efterfrågades pris per timme för konsult (pris 1), juniorkonsult (pris 2) och administratör (pris 3). Vid utvärderingen multiplicerades sedan pris 1 med en faktor 10 och pris 2 och 3 med en faktor 5. Av tilldelningsbeskedet framgår att vinnande anbud under pris 3 angivit 100 kr och inom vissa konsultkategorier förekommer 0 kr under pris 3. Kommunen har på förfrågan avseende vad som avses med priset för administratör uppgett att "vissa konsulter inte tar mer betalt för

sina kopieringstjänster”. Om det hade framgått av förfrågningsunderlaget att timpriset för administratör avsåg kopiering skulle säkerligen bolagets och även andra anbudsgivares anbud ha sett annorlunda ut. Bolaget utför t.ex. ingen kopiering av ritningar utan köper tjänsten från Arkitektkopia eller andra liknande företag. Skrivna dokument debiteras enligt bolagets kopieringslista. Bolaget har således 0 kr för administratör. Bolaget konstaterar även att tjänsterna byggledning och besiktning inte längre omnämns i tilldelningsbeskedet.

Kommunen bestrider bifall till bolagets yrkande och anför bl.a. följande. Nollställning av anbud innebär traditionellt sett att göra anbuden jämförbara. Som framgår av förfrågningsunderlaget ska kommunen nollställa anbuden innan en jämförelse mellan de olika anbudens priser görs. Kommunen fick in 48 anbud i den aktuella upphandlingen. Av dessa anbud har det vid sju tillfällen lämnats 0 kr av två olika anbudsgivare, nr 16 och nr 33, i någon av kolumnerna för timpris på olika konsulttyper. Timpriset 25 kr förekommer vid sex tillfällen och har lämnats av en anbudsgivare, nr 23. Timpriset 50 kr förekommer vid sex tillfällen och har lämnats av två anbudsgivare, nr 5 och nr 47. Timpriset 100 kr förekommer vid 16 tillfällen och har lämnats av fem olika anbudsgivare. Inga frågor har kommit till kommunen angående timpriser på olika konsulttyper. Eftersom flera anbudsgivare lämnat låga anbud på timpriset på någon av konsulterna anser kommunen att förfrågningsunderlaget är rätt uppfattat och att anbudsgivaren inte tar ut högre timpris för den aktuella konsulttypen. Kommunen har vid nollställning av anbuden belastat anbud som inte prissatt timpriset av någon konsulttyp (d.v.s. inte fyllt i någon siffra i kolumnen) med närmast högre pris enligt förklaring som lämnats i förfrågningsunderlagets prisbilaga. I de fall anbudslämnaren har angivit 0 kr har kommunen tolkat anbudet så att anbudslämnaren inte tar ut någon kostnad för den typen av konsulttjänst. Av LOU framgår att den upphandlande myndigheten får förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. Anbudet får dock för-

kastas först sedan myndigheten skriftligen begärt en förklaring till det låga anbudet och inte fått tillfredsställande svar. Någon rättslig skyldighet för kommunen att förkasta föreligger inte. Av de inkomna anbuden i upphandlingen kan konstateras att flera av anbudsgivarna har prissatt de administrativa tjänsterna lågt. Huruvida denna prissättning grundas på bedömningen att denna typ av tjänster sällan avropas eller på att anbudsgivaren har låga kostnader för denna typ av personal kan inte bedömas. Kommunen har dock vid bedömningen av totalekonomin i anbuden inte funnit skäl att ifrågasätta anbudsgivarnas möjlighet att uppfylla ett senare ingånget avtal. Inte heller har kommunen funnit skäl att misstänka oegentligheter hos anbudsgivaren. Kommunen har i detta fall inte funnit skäl att förkasta anbudet eller att skriftligen efterfråga en förklaring. Av kommunen distribuerade frågor och svar framgår bland annat följande. *Fråga 1: Under rubriken Bygg, konstruktion finns även byggläddning och besiktning medtagen. Vilken kompetens är det ni efterfrågar? Konstruktör eller byggläddare/besiktningsman, eller att leverantören ska ha båda kompetenserna?* *Svar 1: Med denna skrivning avser kommunen att leverantören ska ha alla de efterfrågade kompetenserna.* Av förfrågningsunderlagets beskrivning av den kompetens som erbjuden konsult ska besitta framgår även vad kommunen avser med juniorkonsult. Om bolaget tillämpat annan prissättning än den i förfrågningsunderlaget beskrivna borde anbudet ha diskvalificerats som innehållande reservationer. Någon avvikande prissättning har kommunen dock inte kunnat utläsa av bolagets anbud.

Bolaget vidhåller sin inställning och tillägger bl.a. följande. Bolaget kan konstatera att om kommunen angett att man (trots förtydligande i fråga/svar under anbudstiden) inte hade för avsikt att upphandla byggläddare respektive besiktningsmän utan enbart konstruktörer så hade bolaget under pris 1 lämnat bolagets pris för handläggande konstruktör vilket är 625 kr och under pris 2 lämnat bolagets pris för biträdande konstruktör vilket är 560 kr. Om kommunen angett att med kategorin administratör avsågs ko-

pieringstjänster hade bolaget uppgett 0 kr i anbudet eftersom bolaget i likhet med de flesta konsulter köper kopieringstjänsten eller utför kopiering via av beställaren upphandlat avtal. Utfallet av anbudsutvärderingen enligt den värderingsmall som angivits i förfrågningsunderlaget (625 kr x 10 + 560 kr x 5 + 0 kr x 5) hade i så fall blivit 9 050 kr. Hade förfrågningsunderlaget varit tydligt skulle bolaget således ha vunnit upphandlingen och tilldelats kontraktet.

DOMSKÄL

I 1 kap. 9 § LOU anges att upphandlande myndigheter ska 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.

Av 16 kap. 2 § första stycket LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Av förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande.

I upphandlingsföreskrifterna, under rubriken ”Anbud och volym”, anges bl.a. att någon garanti på antal eller volym på avropsbeställning inte lämnas.

I upphandlingsföreskrifterna, under rubriken ”Anbudsprövning” anges bl.a. att anbudsutvärderingen innefattar delmomenten nollställning av anbud och prövning av anbudspris samt omfattar endast de anbud som är kvalificerade.

I upphandlingsföreskrifterna, under rubriken ”Utvärderingskriterier”, anges bl.a. följande. Inkomna anbud kommer att utvärderas i enlighet med kravspecifikationen och angivna anbudsvillkor. För sent inkommet eller ofullständigt anbud kommer inte att prövas. Kriterier för bedömning, rangordnade och viktade: Pris 100 procent. Utvärderingen av pris kommer att ske genom framräknande av ett ”anbudspris”. Detta sker genom att priserna på ett visst antal (framgår av prisbilagan) av de tjänster som finns listade i

prisbilagan sammanställs utifrån i prislista lämnade priser. Antalet av varje tjänst för prisutvärdering baseras på tidigare beställningar och bedömt behov. Observera att de i bilagan angivna antal endast ligger till grund för utvärderingen av priset och därmed inte ska tas som en garanti för framtida beställningar.

I kravspecifikationen, under rubriken "Pris", anges följande. Pris ska lämnas som ett pris per timme för respektive konsultkategori som anbudet avser. I priset ska ingå samtliga kostnader såsom resor, traktamenten dokumentation etc.

I kravspecifikationen, under rubriken "Konsulternas kompetens" anges följande. Konsulter inom de aktuella konsultområdena ska för uppdrag hos kommunen ha erforderlig och sedvanlig formell kompetens. Därutöver ska konsulten ha varit verksam inom området under en tid av minst fem (5) år. Erbjuden konsult ska vidare ha genomfört minst tre uppdrag inom området under de tre senaste åren. För delar av uppdrag kan, efter överenskommelse, så kallad juniorkonsult, d.v.s. konsult med kortare verksamhetstid användas.

I prisbilagan anges bl.a. följande. I ovanstående prislista kan prissättas tre olika priser om sådana tillämpas. Pris 1 avser timpriset för konsult, pris 2 timpriset för juniorkonsult och pris 3 timpriset för administratör. Vid utvärderingen kommer priserna att sammanställas till ett anbudspris genom att pris 1 multipliceras med 10, pris 2 och 3 med 5. För anbudsgivare som endast prisger en eller två timpriser per konsulttyp kommer närmast högre pris att användas i utvärderingen.

Bolaget menar att förfrågningsunderlaget är otydligt och har därvid anfört bl.a. följande. Vissa anbudsgivare har satt mycket låga eller inga kostnader för "administratör" och kommunen har på förfrågan uppgett att "vissa konsulter inte tar mer betalt för sina kopieringstjänster". Hade kommunen angett att man med administratör avsåg kopiering så hade bolaget uppgett 0 kr som timpris. Vidare menar bolaget att om kommunen angett att man inte hade för avsikt att upphandla bygglidare respektive besiktningsmän utan enbart konstruktörer hade bolaget uppgett ett annat timpris under såväl konsult som juniorkonsult.

Kommunen å sin sida har bland annat anfört att kommunen på förfrågan har förklarat vilken kompetens som efterfrågas och att det av förfrågningsunderlaget framgår vad som avses med juniorkonsult. Inga frågor har kommit till kommunen angående timpriser på olika konsulttyper. Huruvida den i flera fall låga prissättningen på administrativa tjänster grundas på bedömningen att denna typ av tjänster sällan avropas eller på att anbudsgivaren har låga kostnader för denna typ av personal kan inte bedömas. Någon rättslig skyldighet för kommunen att förkasta ett lågt anbud föreligger inte.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Bolaget har i huvudsak gjort gällande att förfrågningsunderlaget är oklart vad gäller de kompetenser som efterfrågas.

Förvaltningsrätten konstaterar härvid att det i förfrågningsunderlagets prisbilaga efterfrågas priser för tre olika kompetenser. När det gäller kompetenserna ”konsult” och ”juniorkonsult” finns i förfrågningsunderlaget en redogörelse för hur lång erfarenhet som krävs inom aktuella konsultområden. Under anbudstiden har denna redogörelse kompletterats genom svar på en ställd fråga varvid kommunen i svaret uppgett att leverantören ska ha alla de efterfrågade kompetenserna, d.v.s. bygg, konstruktion, byggledning och besiktning. När det gäller kompetensen ”administratör” finns det inte någonstans i förfrågningsunderlaget angivet vad som avses med denna kompetens.

En av de grundläggande principerna för offentlig upphandling är den s.k. transparensprincipen. Av denna princip följer att en upphandling ska kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet. Kravet på transparens innebär bl.a. att förfrågningsunderlaget ska vara fullständigt och tydligt på så sätt

att leverantören har möjlighet att bedöma vad den upphandlande myndigheten efterfrågar och tillmäter betydelse.

Såvitt avser de efterfrågade kompetenserna för ”konsult” och ”junior-konsult” finner förvaltningsrätten inte att förfrågningsunderlaget, läst tillsammans med preciseringen under anbudstiden, är så oklart att det inte kan godtas. Enligt förvaltningsrättens mening lämnar dock begreppet ”administratör” ett stort utrymme för tolkning. Det har helt överlämnats till respektive anbudsgivare att göra en bedömning av vad som ska läsas in i begreppet. Denna bedömning har varit avgörande för vilket pris varje anbudsgivare har angett och priset har varit direkt utslagsgivande vid utvärderingen. Med hänsyn härtill finner förvaltningsrätten att ett sådant vagt begrepp strider mot principen om öppenhet och förutsebarhet. Vid sådant förhållande och då bolaget till följd av denna brist har kunnat komma att lida skada föreligger skäl för ingripande enligt LOU.

Eftersom det är fråga om brister i förfrågningsunderlaget är rättelse inte tillfyllest utan upphandlingen måste göras om i den del den avser ”**Bygg, konstruktion**, byggledning och besiktning”.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (Dv 3109/1a)



Leif Hallner
rådman

Föredraget av Christina Kans.



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. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid 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 det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut var till förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.



Viktigt meddelande vid överklagande

Den 15 februari 2010 lades länsrätterna samman till nya domstolar, med i vissa fall nya kansliorter. Länsrätten i Västmanlands län lades samman med Länsrätten i Uppsala län samt Norrtälje, Upplands Väsby och Sigtuna kommuner till Förvaltningsrätten i Uppsala.

Förvaltningsrätten i Uppsala kommer att ha kansliort i Uppsala. I avvaktan på att domstolsbyggnaden i Uppsala byggs ut kommer förvaltningsrätten även att ha ett arbetsställe i Västerås till omkring den 1 februari 2011.

Detta innebär att överklaganden av Förvaltningsrätten i Uppsalas domar och beslut kan ges in till antingen:

Förvaltningsrätten i Uppsala

Box 1853

751 48 Uppsala

Fax: 018-16 73 43

Besöksadress: Kungsgatan 49, Uppsala

eller

Förvaltningsrätten i Uppsala

Box 1001

721 26 Västerås

Fax: 021-13 20 25

Besöksadress: Sigurdsgatan 22, Västerås

Telefon kansli i Västerås: 018-16 73 15

OBS! Förvaltningsrätten rekommenderar att överklagandet ges in till adressen i Västerås.