

**SÖKANDE**

C. Lidberg Bygg AB, 556615-9397

**MOTPART**

1. Kungälv kommun
2. Stiftelsen Kungälvbostäder

KONKURRENSVERKET	
20190617	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**SAKEN**

Överprövning av upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

**BAKGRUND OCH YRKANDEN**

Beställaren genomför upphandling av ramavtal avseende *Hantverkartjänster bygg inklusive material KS2018/1393* (Upphandlingen). Upphandlingen genomförs genom öppet förfarande enligt LOU och tilldelningsgrund är ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utifrån lägst pris. Av tilldelningsbeslut den 17 januari 2019 framgår att C. Lidberg Bygg AB (Bolaget) ingår bland de tre leverantörer som tilldelats kontrakt och att Bolaget rangordnats på tredje plats med volymfördelning 20 procent. Därefter har ett nytt tilldelningsbeslut fattats den 28 januari 2019 där Bolagets anbud har förkastats till följd av bristande kravuppfyllnad.

Bolaget ansöker nu om överprövning av Upphandlingen och yrkar att Upphandlingen ska göras om.

Beställaren motsätter sig bifall till ansökan.

## VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS ANFÖRT

### **Bolaget**

Genom det första tilldelningsbeslutet den 17 januari 2019 tilldelas Bolaget kontrakt och rangordnas på tredjeplats med en volymfördelning på 20 procent. Efter detta begär Bolaget att få ta del av underlag för utvärderingen vilket nekas av Beställaren. Bolaget efterfrågar då ett överklagbart beslut gällande detta, vilket man erhåller. I samband med detta fattar emellertid Beställaren ett nytt tilldelningsbeslut den 28 januari 2019 där Bolagets anbud förkastas till följd av att man inte inkommit med godkänt kvalitetsledningssystem enligt *punkt 2.6* i upphandlingsdokumentet.

Bolaget anser att detta är felaktigt då dess kvalitetssystem är godkänt såväl i Kungälv kommun som i många andra kommuner. Som upplysning kan nämnas att Bolaget har börjat en certifieringsprocess för vilken nuvarande system har använts som underlag. Därtill är det inte korrekt att Bolagets kvalitetssystem inte innehåller något åtagande om förbättringar. Se *punkt 8.5 Förbättring i Kvalitetsledningssystemet* där följande anges.

*”Förebyggande åtgärder används för att förhindra uppkomst av avvikelser, korrigerande åtgärder används för att eliminera uppkomna avvikelser och ständiga förbättringar genomförs överallt.”*

Bolaget ifrågasätter vidare det Beställaren anför i yttrande till rätten om att en annan anbudsgivare kontaktat Beställaren för att påtala brister i Bolagets kvalitetssystem. Bolaget ställer sig undrande till hur en annan anbudsgivare fått tillgång till kvalitetssystemet när Beställaren vägrar lämna ut underlagen för anbudsutvärderingen.

Beställarens påstående att man lämnat ut handlingar i enlighet med vad som anges i upphandlingsdokumentet stämmer inte heller. Att Beställaren på det

sätt som nu sker försöker hindra insyn i upphandlingen har Bolaget aldrig varit med om tidigare.

Anledningen till att Bolaget begärt ut utvärderingsunderlagen är att i *Frågor och svar* anges följande.

*”Anbud med orimligt lågt pris = 430 kr per timme kommer förkastas”.*

I båda tilldelningsbesluten anges dock att två anbudsgivare (nr 9 och nr 13) har angett ett timpris som förefaller onormalt lågt och att dessa anbudsgivare inte kunnat förklara det låga priset på ett tillfredställande sätt. Det förefaller således som att en fråga gällande timpris har ställts till anbudsgivare som har lämnat anbud med lägre timpeng än den angivna i upphandlingsdokumentet. Detta överensstämmer i så fall inte med det som angetts i *Frågor och svar* vilket innebär att samtliga med anbudspris på 430 kr per timme eller lägre ska förkastas utan vidare frågor eller förhandling. Med anledning av detta vill Bolaget, genom att ta del av underlaget, säkerställa att tilldelning skett enligt samma premisser för samtliga anbudsgivare och att inte tilldelning har skett till anbudsgivare med anbudspris som understiger 430 kr per timme.

Den transparens som kan begäras vid en offentlig upphandling har Begränsats av Beställaren och detta har omöjliggjort insyn i hur Upphandlingen har gått till. Därtill så har Bolaget lidit skada då dess anbud har blivit förkastat när Bolaget började ifrågasätta Upphandlingen trots att alla ställda krav uppfyllts.

### **Beställaren**

I Upphandlingen föreligger ett krav om att ett kvalitetsledningssystem ska bifogas, se punkt 2.6 i upphandlingsdokumentet. I punkt 2.6 stipuleras ett

antal krav som kvalitetsledningssystemet ska uppfylla för det fall att kvalitetsledningssystemet inte är tredjepartscertifierat. Bland annat ska systemet innehålla ett åtagande om att arbeta med ständiga förbättringar. Syftet med kravet är att säkerställa att leverantören bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete och har dokumenterade rutiner för kvalitetsstyrning av sin verksamhet.

Bolaget bifogade ett kvalitetsledningssystem. Kvalitetsledningssystemet innehåller dock inget åtagande om att arbeta med ständiga förbättringar. I Bolagets ledningssystem för kvalitet anges i punkten 5.6. att

*”Högsta ledningen utvärderar systematiskt – med utgångspunkt från information om olika former av resultat och synpunkter om ledningssystemet är lämpligt för sitt ändamål. Beslut om förbättringar tas och genomförande säkerställer.”*

Vid det första tilldelningsbeslutet uppdagades inte att det i ovan nämnda krav saknades ett åtagande om att arbeta med ständiga förbättringar av verksamheten. En annan anbudsgivare kontaktade emellertid Beställaren och påtalade bristerna i Bolagets anbud. Beställaren fattade då ett nytt tilldelningsbeslut där Bolagets anbud förkastades.

Bolagets påstående att det har ett godkänt kvalitetsledningssystem är inte korrekt. Punkt 2.6 i upphandlingsdokumentet anger att anbudsgivarens kvalitetspolicy ska innehålla ett åtagande om att arbeta med ständiga förbättringar. Att ett sådant åtagande finns i Bolagets rutiner eller handböcker saknar betydelse i målet så som kravet är formulerat. Bolagets kvalitetspolicy innehåller inte något sådant åtagande.

Det är skillnad mellan en organisations policy och dess rutiner. En policy ger en överordnad inriktning för organisationen på en övergripande såväl

som en strategisk nivå och innehåller som regel också olika utfästelser, exempelvis i fråga om kvalitetssäkringsarbete. Ett dokument som beskriver rutiner avser däremot främst frågor rörande ren verkställighet och kan betraktas som en slags handbok. Att Beställaren gör skillnad mellan policy och rutiner framgår också av kravet i punkten 2.6.

Kravet i punkt 2.6 är ett obligatoriskt krav och det följer av såväl likabehandlingsprincipen som fast rättspraxis att sådana krav måste upprätthållas. Bolagets anbud ska således förkastas.

Vad gäller Bolagets påstående om att det inte fått ut allmänna handlingar så är detta inte korrekt. Bolaget har erhållit samtliga begärda handlingar som är allmänna och offentliga.

Bolaget anför vidare att anbudsgivare som lämnat ett lägre anbudspris än vad som angivits som golvpris har kontaktats av Beställaren och getts möjlighet att förklara sitt låga pris. Detta är korrekt. Skälet är att klarlägganden i rättspraxis gjort att Beställaren varit skyldig att kontakta anbudsgivare som lämnat ett för lågt pris för att ge dem en möjlighet att förklara sitt låga pris. Förfarandet följer också av direkt av bestämmelserna i LOU. Detta har dock inte påverkat Bolagets möjligheter att tilldelas kontraktet då Bolaget inte har lämnat ett rent anbud.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Rättslig reglering**

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 (4 kap. 1 § LOU).

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

### **Förvaltningsrättens bedömning**

I upphandlingsdokumentet punkt 2.6 *Kvalitetsledningssystem* anges följande såvitt är relevant för prövningen i målet.

*”Anbudsgivaren ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Anbudsgivaren ska ha dokumenterade rutiner för kvalitetsstyrning av sin verksamhet.*

*Om anbudsgivaren inte kan påvisa tredjepartscertifiering enligt ISO 9001, FR2000 eller likvärdigt innebär dokumenterade rutiner för kvalitetsstyrning att följande ska finnas:*

*1. Kvalitetspolicy*

- som är aktuell och antagen av ledningen*
- som innehåller ett åtagande om att arbeta med ständiga förbättringar*

*2. Rutiner för*

- uppföljning av kvalitetsarbetet*
- hantering av avvikelser, korrigerande och förebyggande åtgärder*
- kompetensutvecklingsplan för personalen med avseende på kvalitetsarbetet och det ständiga förbättringsarbetet”*

Rätten konstaterar inledningsvis att det uppställda kravet är ett obligatoriskt krav som måste vara uppfyllt för att ett anbud ska kunna antas.

Till Bolagets anbud har dokumentet ”*Kvalitetspolicy ISO 9001*” bifogats. I detta dokument föreligger inget åtagande om att arbeta med ständiga förbättringar. Därmed brister Bolagets anbud i uppfyllelse av det uppställda kravet. Att det framgår av annat bifogat dokument ”*Kvalitetsledningssystem*”, vari Bolagets kvalitetssystem beskrivs, att ständiga förbättringar genomförs förleder ingen annan bedömning då det i det aktuella kravet specifikt stipuleras att åtagandet ska framgå av anbudsgivarens kvalitetspolicy. Mot bakgrund av den språkliga formuleringen av det obligatoriska kravet brister Bolagets anbud i kravuppfyllnad och Beställaren har således förfarit korrekt då man förkastat anbudet.

Vid denna bedömning finner rätten inte skäl att pröva de övriga invändningar som Bolaget framställt i sin ansökan om överprövning.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Information om hur man överklagar finns i bilaga (FR-05).

Magnus Wickström

Rådman

Föredragande jurist: Andrea Ritzer.



## Hur man överklagar

FR-05

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

### 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 nyårsafton, 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.

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

### 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 rätts-tillämpningen.
- 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](http://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.

