



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 20

DOM

2019-01-23

Meddelad i Stockholm

Sida 1 (7)

Mål nr

27795-18

SÖKANDE

Karnov Group Sweden AB, 556192-8614

Box 6430

113 82 Stockholm

MOTPART

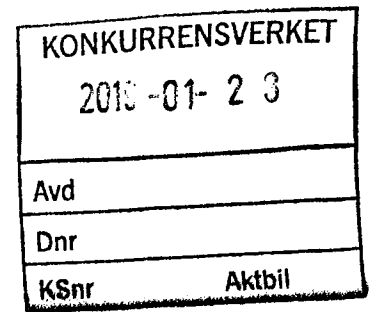
Skolinspektionen

Box 23069

104 35 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 1056778

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

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Skolinspektionen genomförde en upphandling av webbaserade rättsdatabaser (dnr 12-2018:8780). Upphandlingen genomfördes som en konkurrensutsatt direktupphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och avsåg fyra olika avtalsområden. I tilldelningsbeslut den 20 november 2018 tilldelades Karnov Group Sweden AB (bolaget) kontrakt avseende avtalsområdena 1, 3 och 4.

Den 30 november 2018 upphävde Skolinspektionen tilldelningsbeslutet och fattade ett nytt tilldelningsbeslut genom vilket en annan leverantör tilldelades kontrakt avseende avtalsområde 3. Av beslutet går att utläsa att Skolinspektionen har gjort en kontroll av anbudet och bedömt att bolaget inte uppfyller kravet att beslut från Barn- och elevombudet och Lärarnas ansvarsnämnd ska finnas i tjänsten. Detta eftersom Skolinspektionen anser att det inte är tillräckligt att det endast finns ett sökbart beslut från Barn- och elevombudet och ett sökbart beslut från Lärarnas ansvarsnämnd i hela rättsdatabasen.

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att bolaget tilldelas kontrakt avseende avtalsområde 3. Bolaget yrkar i andra hand att upphandlingen, vad gäller avtalsområde 3, ska göras om. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande.

Uppgiften om att det endast finns ett beslut från Barn- och elevombudet och ett beslut från Lärarnas ansvarsnämnd i den tjänst som bolaget offererar är felaktig. Bolagets rättsdatabas innehåller flera beslut av de slag som är aktuella. Oavsett om Skolinspektionen anser det otillräckligt med enbart ett av respektive beslut i den offererade rättsdatabasen kan det konstateras att underlaget inte innehåller något ska-krav på ett visst antal beslut från Barn-

och elevombudet och Lärarnas ansvarsnämnd, vilket det däremot finns avseende innehåll i de övriga avtalsområdena. Det följer av principerna om transparens och likabehandling i 4 kap. 1 § LOU att den upphandlande myndighetens krav ska utformas på ett sätt så att varje leverantör kan skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Detta medför att om uppgifterna om att bolaget enbart hade ett beslut från Barn- och elevombudet och ett beslut från Lärarnas ansvarsnämnd i rättsdatabasen skulle vara korrekta skulle bolaget ändå ha uppfyllt samtliga krav med utgångspunkt i hur offertförfrågan är utformad. Det framgår inte heller av offertförfrågan att Skolinspektionen inte godkänner att anbud lämnas för en icke färdigutvecklad tjänst.

Det föreligger inte tillräckliga skäl för Skolinspektionen att ändra beslutet och tilldela avtalsområde 3 till en annan leverantör. Bolaget uppfyller samtliga ska-krav och har därtill lämnat lägsta pris, vilket enligt offertförfrågan var utvärderingskriteriet. Upphandlingen har således skett i strid med LOU. Det ändrade beslutet har medfört att bolaget felaktigt har förkastats och därigenom lidit skada.

Skolinspektionen anser att ansökan om överprövning ska avslås och anför bl.a. följande. Efter att Skolinspektionen hade fattat tilldelningsbeslut inkom uppgifter om att bolaget inte uppfyllde alla obligatoriska krav för avtalsområde 3. Skolinspektionen kontaktade bolaget för att få tillgång till en testlicens för att kontrollera de inkomna uppgifterna. När Skolinspektionen sökte igenom rättsdatabasen genom den första testlicensen fanns inte ett enda sökbart beslut från vare sig Barn- och elevombudet eller från Lärarnas ansvarsnämnd. När Skolinspektionen påtalade detta uppdaterades testlicensen. I ett e-postmeddelande från bolaget visades genom skärmdumpar att det skulle finnas ett beslut vardera från Barn- och elevombudet och Lärarnas ansvarsnämnd. Bolaget uppgav även att detta var urvalet och att de större ”batcharna” skulle läggas in senare. När Skol-

inspektionen testsökte efter att testlicensen uppdaterats fanns det ett sökbart beslut från Barn- och elevombudet men myndigheten kunde fortfarande inte söka fram något beslut från Lärarnas ansvarsnämnd. Efter ytterligare kontakter med bolaget kunde Skolinspektionen söka fram endast två beslut, ett från Barn- och elevombudet och ett från Lärarnas ansvarsnämnd. Enligt Skolinspektionens bedömning har bolaget offererat en tjänst som vid tidpunkten för anbudslämnandet inte var färdigutvecklad och därmed inte uppfyllde de ställda kraven. Offertförfrågan medger inte att de obligatiska kraven kan vara uppfyllda vid en senare tidpunkt.

Skolinspektionen anser att utformningen av kravet som lyder ”Även beslut från Skolinspektionen, Barn- och elevombudet, Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd ska finnas i tjänsten” är tillräckligt tydligt för att varje leverantör ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Det ligger i sakens natur att en rättsdatabas som ska innehålla en stor mängd rättsdata inte kan anses uppfylla krav på att ”beslut ska finnas” om det endast finns ett beslut från vardera Barn- och elevombudet och Lärarnas ansvarsnämnd, även om myndigheten inte har specificerat exakt hur många beslut som ska finnas.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser m.m.

I 4 kap. 1 § LOU anges 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.

I mål om offentlig upphandling grundar rätten sin prövning på de omständigheter som sökanden har åberopat (RÅ 2009 ref. 69). Frågan i målet är därför om det föreligger skäl för ingripande enligt LOU på de grunder som bolaget har anfört.

Förvaltningsrättens bedömning

Skolinspektionen har bedömt att bolagets anbud inte uppfyller kravet att beslut från Barn- och elevombudet och Lärarnas ansvarsnämnd ska finnas i tjänsten. Parterna är oense om när kravet ska vara uppfyllt och hur det ska tolkas. Parterna är även oense om huruvida bolaget har uppfyllt kravet.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att när inget annat anges i upphandlingsdokumenten är huvudregeln att ska-kraven ska vara uppfyllda vid tiden för anbudsingivandet. Undantag kan göras om ett sådant krav vore oproportionerligt (Kammarrätten i Göteborgs domar i mål nr 26–12 och 3688–14). I offertförfrågan framgår inte uttryckligen vid vilken tidpunkt kraven på tjänsten ska vara uppfyllda. Under rubriken ”Prövning och utvärdering av offerter” framgår dock att Skolinspektionen har för avsikt att välja den leverantör som uppfyller samtliga ska-krav i offertförfrågan och har lämnat lägst pris. Enligt förvaltningsrättens mening talar detta, tillsammans med huvudregeln, för att kraven på tjänsten ska vara uppfyllda vid anbudsingivandet. Förvaltningsrätten bedömer att det inte kan anses oproportionerligt att kräva kravuppfyllelse vid denna tidpunkt.

Frågan är då hur det aktuella kravet ska tolkas. Föremålet för upphandlingen och det aktuella avtalsområdet är en webbaserad rättsdatabastjänst med fördjupad rättsinformation inom skolområdet. I offertförfrågan anges som allmänna krav på tjänsternas innehåll, utformning och tillgänglighet bl.a. att sökresultaten ska kunna filtreras och sorteras och att tjänsten ska innehålla sökverktyg som möjliggör såväl enkla som avancerade sökningar. I avsnittet om avtalsområde 3 anges att tjänsten ska innehålla bl.a. relevanta lagar, förarbeten, avgöranden och analyser. Där framgår även det i målet aktuella kravet som lyder "Även beslut från Skolinspektionen, Barn- och elevombudet, Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd ska finnas i tjänsten". Förvaltningsrätten anser mot bakgrund av den typ av tjänst som upphandlas och de funktionskrav som ställs på tjänsten, att det för en för en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare måste ha stått klart att kravet innebär att det i tjänsten måste finnas i vart fall ett flertal sökbara beslut från de uppräknade instanserna.

Förvaltningsrätten har till sist att ta ställning till om bolaget har visat att det vid anbudsingivandet erbjöd en tjänst som uppfyllde det aktuella kravet. Skolinspektionen gör gällande att det inte fanns ett enda sökbart beslut från Barn- och elevombudet eller Lärarnas ansvarsnämnd i den första testlicens som de fick tillgång till, vilket var efter anbudstidens utgång. I ett e-postmeddelande från bolaget till Skolinspektionen den 27 november 2018 har bolaget uppgett att det bara har vissa beslut och att de större "batcharna" av dokument kommer senare. Efter ytterligare kontakter med bolaget kunde Skolinspektionen endast söka fram ett beslut vardera från Barn- och elevombudet och Lärarnas ansvarsnämnd.

Förvaltningsrätten anser att det ovan redovisade tyder på att bolaget vid anbudsingivandet inte kunde erbjuda en tjänst som uppfyllde kravet. Bolaget har anfört att det inte stämmer att det bara funnits ett beslut vardera utan att rättsdatabasen innehåller flera beslut av de slag som är aktuella.

Bolaget har till stöd för detta lämnat in utdrag från sökningar i tjänsten. Av utdragen framgår dock inte när sökningarna har gjorts. Det går inte heller, enligt förvaltningsrättens mening, att säkert konstatera hur många av resultaten som utgör beslut. Förvaltningsrätten anser därför att bolaget inte har visat att det uppfyllde kravet vid anbudsingivandet. Skolinspektionen har därför haft fog för att inte tilldela bolaget kontrakt avseende avtalsområde 3.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att det som bolaget har anfört i målet inte visar att den aktuella upphandlingen har genomförts i strid med LOU. Det saknas därmed skäl att ingripa mot upphandlingen. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Johan Rick
Rådman

Louise Ljöstad 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 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.

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.

