

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**

Avdelning 2 Enhet 21

**DOM**2015-04-21  
Meddelat i GöteborgMål nr  
8919-14

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2015 -04- 2 1	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**SÖKANDE**Taxi Väst AB, 556139-9477  
Bastiongatan 5  
451 50 UddevallaOmbud: Advokaten Jimmy Carnelind och jur. kand. Isabelle Klingmyr  
MAQS Law Firm Advokatbyrå AB  
Box 11918  
404 39 Göteborg**MOTPART**Bengtsfors Kommun, 212000-1470  
Box 14  
666 21 Bengtsfors**SAKEN**Överprövning av avtals giltighet enligt lagen (2007:1091) om offentlig  
upphandling, förkortad LOU**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 301287

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
Box 53197 400 15 Göteborg	Sten Sturegatan 14	031 - 732 70 00 E-post: <a href="mailto:forvaltningsrattenigoteborg@dom.se">forvaltningsrattenigoteborg@dom.se</a>	031 - 711 78 59	måndag - fredag 08:00-16:00

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM****BAKGRUND**

*Bengtsfors kommun* (kommunen) påbörjade en upphandling av särskoleskjutsar och tillfälliga elevresor i Bengtsfors kommun och bjöd in anbudsgivare att lämna anbud genom ett förfrågningsunderlag daterat den 27 mars 2014 med sista anbudsdag den 2 juni 2014. Avtalsperioden var tre år med möjlighet till förlängning med ytterligare ett år. I beslut den 27 juni 2014 meddelade kommunen att denna upphandling skulle avbrytas på grund av bristande konkurrens. Två anbud hade lämnats in, varav endast ett uppfyllde samtliga skalkrav, men med ett alltför högt pris. Även det förkastade anbudet hade en alltför hög prisbild.

Kommunen inledde därefter en ny upphandling med förfrågningsunderlag daterat den 10 juli 2014 och med sista anbudsdag den 31 juli 2014. Avtalsperioden löpte från den 15 augusti 2014 till och med den 31 december 2014, utan möjlighet till förlängning. Den 8 augusti 2014 fattade kommunen beslut om att avbryta även denna upphandling på grund av bristande konkurrens då endast ett anbud hade lämnats i upphandlingen.

Kommunen angav därefter i meddelande den 15 augusti 2014 bl.a. att kommunen genomfört en direktupphandling av särskoleskjutsar och tillfälliga elevresor för perioden den 18 augusti – den 31 oktober 2014 med den tidigare entreprenören Laxarby Taxi AB samt att utredning i enlighet med politiskt beslut kommer att göras för att komma fram till en framtida lösning för tiden därefter.

**YRKANDEN M.M.**

*Taxi Väst AB* (Taxi Väst) yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att nu ingånget avtal ska förklaras ogiltigt och anför i huvudsak följande.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**

Kommunen har utan annonsering genomfört en direktupphandling med Laxarby Taxi. Eftersom det inte föreligger några förutsättningar för kommunen att tillämpa förhandlat förfarande utan föregående annonsering har kommunen gjort sig skyldig till en otillåten direktupphandling. Förutsättningarna är således uppfyllda för att förvaltningsrätten ska besluta att avtalet mellan kommunen och Laxarby Taxi är ogiltigt.

Undantag från annonseringsskyldigheten föreligger endast undantagsvis och under vissa närmare angivna förutsättningar. Av praxis följer att bristande planering som kan tillskrivas den upphandlande myndigheten medför att undantagsbestämmelsen inte är tillämpbar. Bristande planering föreligger till exempel när den upphandlande myndigheten inte tagit höjd för den tid det tar att genomföra en överprövningsprocess. I detta fall har kommunen därtill angett att det med hänsyn till brukarnas funktionshinder skulle ha varit olämpligt att låta någon annan ta över körningarna med hänsyn till den korta övergångsperioden. Med hänsyn härtill och då det enligt kommunen tar tid att introducera nya chaufförer borde kommunen ha planerat för en väsentligt längre period mellan tilltänkt tilldelningsbeslut och avtalsstart. Det har också framkommit att kommunen redan vid tidpunkten för den första upphandlingen haft möjlighet att avropa aktuella tjänster från Västtrafiks upphandling. Skallkraven i den första upphandlingen var därutöver mer långtgående än i Västtrafiks upphandling. Att kommunen riskerade att inte få in några anbud i nivå med kommunens prisbild var därför förutsebart. Prisbilden i förhållande till skallkravsnivån i den första upphandlingen var verklighetsfrämmande och anbudsprisernas nivå i den första upphandlingen ska därför tillskrivas kommunen. Den synnerliga bråd-ska som uppstått får därför tillskrivas kommunen och medför sålunda att undantagsbestämmelsen inte är tillämpbar.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**

Det föreligger inte heller några synnerliga skäl för direktupphandling. Alla bestämmelser om direktupphandling ska tolkas restriktivt. Det är därför uteslutande sådana situationer rörande hälso- och sjukvård samt socialvård som exemplifieras i förarbetena. Särskoleskjuts utgör varken socialtjänst eller hälso- och sjukvårdstjänst och kan inte likställas med sådana tjänster. Taxi Väst bestrider att de flesta barn som har rätt till särskoleskjuts i kommunen har funktionshinder som skulle omöjliggöra leverantörsbyte med korta intervaller.

Med beaktande av vad som numera har kommit fram i målet om kommunens möjlighet att avropa de aktuella tjänsterna från Västtrafik samt med beaktande av den korta anbudstid som kvarstår har Taxi Väst inte längre någon synpunkt på om förvaltningsrätten förklarar att avtalet får bestå till följd av hänsyn till ett tvingande allmänintresse.

*Kommunen* anser att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande. Den genomförda direktupphandlingens kontraktsvärde understiger beloppsgränsen för när en direktupphandling får tillämpas och är därmed förenlig med LOU.

*Synnerlig brådska och synnerliga skäl*

Vid den första upphandlingen inkom endast två anbud, varav endast Taxi Västs anbud uppfyllde samtliga krav, Taxi Västs anbud var dock betydligt högre än det förkastade anbudet. Eftersom det inte förekom någon konkurrens beslutade kommunen att avbryta upphandlingen. Därtill beslutade kommunstyrelsen med hänvisning till de extremt höga anbudspriserna – även det förkastade anbudet översteg kommunens budget – att uppdraga åt förvaltningen att utreda alternativa lösningar för att säkra den framtida särskoleskjutsverksamheten. Den andra upphandlingen genomfördes i syfte att säkerställa särskoleskjutsverksamheten i avvaktan på utredningens

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**

färdigställande. Vid anbudstidens utgång hade endast ett anbud inkommit, varför även denna upphandling avbröts som en följd av bristande konkurrens. Direktupphandlingen gjordes i sista stund för att säkerställa särskolebarnens transporter och omfattar endast den absolut nödvändigaste tiden för utredningsuppdragets säkerställande. Vid tidpunkten för avtalets ingående hade kommunen inte något större framtida behov än den tid som kontraktet gäller. Det skulle heller inte ha varit lämpligt att låta någon annan ta över körningarna under övergångsperioden, eftersom brukarna många gånger har sådana funktionshinder som gör att det inte är möjligt att introducera nya chaufförer med korta intervaller med hänsyn till barnens välbefinnande.

Därutöver föreligger i allt fall synnerliga skäl för direktupphandlingen med hänsyn till brukarna. Flertalet barnen har funktionshinder som omöjliggör leverantörsbyten med korta intervaller. Särskoleskjutsar är även en typ av allmännyttig tjänst som kräver stabilitet för brukarna. Tjänsten kan likställas med vissa hälso- och sjukvårdsinsatser samt socialtjänster och det är därför förenligt att med LOU att för en kortare tid direktupphandla särskoleskjuts i avvaktan på exempelvis ett utredningsuppdrags slutförande eller en ny upphandling.

*Tvingande hänsyn till allmänintresset*

Kommunen är enligt skollagen skyldig att tillhandahålla särskoleskjuts till elever med särskilda behov. Därtill föreligger skolplikt och den här elevgruppen har inte möjlighet att fullfölja sin skolgång utan transport till och från skolan. Särskoleskjuts är väsensskilt från vanlig skolskjuts eftersom eleverna många gånger inte kan transporteras i vanliga fordon utan risk för deras hälsa och välbefinnande. Det föreligger alltså tvingande hänsyn till ett allmänintresse ifråga om transport av funktionshindrade barn och/eller

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**Sida 6  
8919-14

sjuka barn, som är en skyddsvärd grupp, varför avtalet under alla omständigheter måste bestå.

Upplysningsvis beslutade kommunstyrelsen den 17 september 2014 att göra avrop från tidigare upphandlat ramavtal med Västtrafik AB avseende särskoleskjuts med avtalsstart den 1 november 2014. Kommunen har agerat affärsmässigt och istället för att teckna avtal med Taxi Väst eller Laxarby Taxi valt att teckna avtal med Västtrafik AB.

*Förvaltningsrätten* har i beslut den 1 september 2014 avslagit Taxi Väst AB:s yrkande om att avtalet inte får fullgöras till dess någonting annat har bestämts.

**SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET***Tillämpliga bestämmelser m.m.*

Direktupphandlingar kan tillämpas i de fall kontraktets värde uppgår till högst 28 procent av det tröskelvärdet som avses i 3 kap. LOU. Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 5-9 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl (15 kap. 3 § LOU).

En upphandlande myndighet får använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering vid tilldelning av kontrakt som avser byggentreprenader, varor och tjänster om det är absolut nödvändigt att tilldela kontraktet, men synerlig brådska, orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses av den upphandlande myndigheten gör det omöjligt att hålla tidsfrister vid öppet, selektivt eller förhandlat förfarande med föregående annonsering (4 kap. 5 § 1st 3 p. LOU).

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**Sida 7  
8919-14

Direktupphandling kan slutligen användas även när det föreligger synnerliga skäl. Regeln är tänkt för sådana oförutsedda händelser som myndigheten inte själv kunnat råda över. Brådska på grund av egen bristande planering ger alltså inte rätt till direktupphandling. Direktupphandling är tänkt att användas som en undantagslösning, vilket är naturligt eftersom det förfarandet i praktiken innebär att konkurrens inte uppkommer. Det är myndigheten som har bevisbördan för sitt val av upphandlingsförfarande (prop. 2001/02:142 s. 99).

Rätten ska besluta att ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt, om avtalet har slutits utan föregående annonsering (16 kap. 13 § LOU).

Om det finns tvingande hänsyn till ett allmänintresse, ska rätten besluta att avtalet får bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet enligt 13 § är uppfyllda (16 kap. 14 § LOU).

*Förvaltningsrättens bedömning*

Det har visserligen varit nödvändigt för kommunen att tilldela kontraktet för att uppfylla sin skyldighet att enligt skollagen tillhandahålla särskole-skjuts till elever med särskilda behov. Däremot är den tidsnöd som kommunen åberopar inte orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och får i allt väsentligt tillskrivas bristande rutiner och planering från kommunens sida. Det som kommunen anför om skälen för upphandlingsförfarandet utgör inte heller sådana synnerliga skäl som undantagsvis medger upphandling utan konkurrensutsättning. Vid en samlad bedömning av omständigheterna i målet och med beaktande av proportionalitetsprincipen får emellertid tvingande hänsyn till ett allmänintresse anses föreligga. Med hänsyn till att avtalstiden numera har löpt ut saknas dock skäl för att ta

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**

ställning till om avtalet ska bestå med hänsyn härtill. Sammanfattningsvis har det således saknats förutsättningar för att genomföra en direktupphandling i enlighet med vad som anges i 15 kap. 3 § andra meningen LOU.

Kommunen uppger emellertid ostridigt uppgett att fråga är om en direktupphandling vars kontraktsvärde understiger 28 procent av tröskelvärdet för varor och tjänster beräknat efter de normer som anges i 3 kap. LOU. Skäl att ifrågasätta den beloppsmässiga beräkningen i denna del har inte kommit fram. Bolaget har inte på annan grund ifrågasatt beloppsberäkningen. Sålunda har inte kommit fram annat än att kommunen har genomfört en direktupphandling som står i överensstämmelse med bestämmelserna i LOU och unionsrätten i övrigt. Bolagets ansökan om att avtalet mellan kommunen och Laxarby Taxi ska förklaras ogiltigt ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV 3109/1B LOU)



Urban Karlsson

Rådman

Föredragande i målet har varit föredragande juristen Michaël Koch.





## SVERIGES DOMSTOLAR

### HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. 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. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas 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

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 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. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer

till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

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

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. 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 angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.