



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 21

DOM

2019-02-13

Meddelad i Stockholm

Sida 1 (9)

Mål nr

28001-18

SÖKANDE

PD-Bevakning AB, 556540-5353

Hagvägen 18

831 48 Östersund

MOTPART

Polismyndigheten

Ekonomiavdelningen

Inköpsenheten

Box 12256

102 26 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2019-02-13	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 1062299

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

Telefax

08-561 680 01

E-post: avd21.fst@dom.se

www.domstol.se/forvaltningsratt

Expeditionstid

måndag–fredag

08:00–16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Polismyndigheten genomför en ramavtalsupphandling av arrestantbevakning i Region Nord, dnr 253-A219.262/2018. Upphandlingen genomförs som förenklat förfarande enligt 19 kap. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU.

PD-Bevakning AB (bolaget), som lämnat anbud i upphandlingen men inte antagits som leverantör, ansöker om överprövning avseende avtalsområde A, Jämtlands län, och yrkar att upphandlingen ska göras om.

Bolaget anför bl.a. följande. Bolaget har inte gått vidare med anledning av att Polismyndigheten har bedömt att bolaget inte uppfyller samtliga krav. I upphandlingen finns ett krav på erfarenhet, avsnitt 4.4.2 i förfrågningsunderlaget, där det framgår att leverantören under de tre senaste åren ska ha haft i medeltal minst 15 anställda per år. Bolaget anser att det väl kvalificerar sig mot detta krav. Det görs gällande att den upphandlande myndigheten använt sig av fel urvalsprincip, då Polismyndigheten har kollat mot Upplysningscentralen AB (UC) som inte redovisar ett medeltal utan bara redovisar årstjänster. Skatteverket är det forum som exakt kan redovisa medeltal av anställda över tid och där framgår det klart att bolaget väl kvalificerar sig mot detta krav. I det upphandlingsunderlag som finns framgår inte på vilket sätt vart bolaget ska redovisa denna uppgift om anställda, ej heller på vilket sätt ansökande bolag ska styrka uppgiften om anställda.

I kravet rörande avsnitt 4.4.5 påstår Polismyndigheten att ”metoder för att säkra kvaliteten redovisas inte tydligt”, vilket är ett mycket suspekt tolkande. Bolaget anser sig kvalificera mot detta krav. Bolaget har ett fungerande system men kan inte redovisa hela dess kvalitetspärm då vissa delar är sekretessbelagda.

Polismyndigheten har valt pris som tilldelningsgrund under punkten 6.3.1 där de använder sig av en fiktiv siffra (100 timmar). Bolaget anser att Polismyndigheten missar målet då det i bifogad mängdförteckning på extra tjänster är uppe i nivåer om flera tusen timmar per år och då bör även detta ses över för att få en mer exakt prisbild.

Känslan bolaget har är att Polismyndigheten har bestämt sig för att de vill ha de stora aktörerna och inte små lokala aktörer. Det känns som en strategi att Polismyndigheten tittar på UC istället för de mer korrekta uppgifterna från Skatteverket. Varken det för avtalsområdet vinnande bolaget eller bolaget själva har personal för att upprätthålla det Polismyndigheten vill ha, utan ny personal måste oavsett det anställas.

Då bolaget har mer fördelaktiga priser för myndigheten så har för mycket vikt lagts vid punkterna gällande metoder för kontroll av kvaliteten och erfarenhet.

Genom den felaktiga utvärderingen som skett av upphandlingen har bolagets anbud inte kunnat prövas och bolaget lider därmed skada. Skadan motsvarar det positiva kontraktsintresset.

Polismyndigheten bestrider att upphandlingen har skett i strid med LOU och anför bl.a. följande. Anbud som inte uppfyller samtliga i upphandlingsunderlaget uppställda obligatoriska krav får inte antas utan ska förkastas. Om så inte sker begår den upphandlande myndigheten en överträdelse av LOU och principerna om likabehandling och transparens.

Polismyndigheten bestrider bolagets anförande om att det uppfyller det obligatoriska kravet i punkten 4.4.2 i anbudsinbjudan. Bolaget har inte

angivit någon relevant omständighet till stöd för sin uppfattning att det uppfyller kravet.

Bolaget har inte på något ställe i sitt anbud redovisat antalet anställda i medeltal per år under de tre senaste åren på sätt som föreskrivs i punkten 4.4.2 i anbudsinvjudan. Bolaget kan därmed inte anses ha uppfyllt det obligatoriska kravet i punkten 4.4.2 i anbudsinvjudan och myndigheten har således gjort rätt genom att förkasta anbudet.

Den omständigheten att Polismyndigheten har beaktat uppgiften om antalet anställda i kreditintyget från Upplysningscentralen AB (UC) saknar relevans för bedömningen om det obligatoriska kravet är uppfyllt. Kreditintyget från UC har myndigheten inhämtat i syfte att kontrollera att anbudsgivare uppfyller kravet på ekonomisk ställning i punkten 4.3.1 i anbudsinvjudan.

Det framgår inte på något ställe i upphandlingsunderlaget att Polismyndigheten kommer att kontrollera uppfyllelse av kravet i punkten 4.4.2 på antal anställda i medeltal över tid genom att begära in och beakta handlingar från UC. Uppgift om antal anställda i medeltal över tid ska istället framgå av anbudet.

Polismyndigheten bestrider bolagets anförande om att det uppfyller kravet i punkten 4.4.5 i anbudsinvjudan. Bolaget har inte på något ställe i sitt anbud redovisat rutiner för intern revision eller egen kontroll på sätt som föreskrivs i punkten 4.4.5 i anbudsinvjudan. Bolaget kan därmed inte anses ha uppfyllt det obligatoriska kravet i punkten 4.4.5 i anbudsinvjudan och myndigheten har således gjort rätt genom att förkasta anbudet.

Polismyndigheten bestrider bolagets anförande om att myndighetens utvärderingsmodell är bristfällig och noterar att bolaget i sin ansökan om överprövning inte har angivit på vilket sätt den påstådda bristen i

utvärderingsmodellen skulle stå i strid med LOU eller vilken skada bolaget skulle lida eller riskera att lida.

I upphandlingsunderlaget framgår tydligt vilken tilldelningsgrund och utvärderingsmodell som Polismyndigheten valt att tillämpa och det redogörs tydligt för hur anbudsprövning och anbudsutvärdering kommer att gå till. Utvärderingsmodellen är, enligt myndighetens uppfattning, tillräckligt tydligt utformad för att alla rimligt upplysta och normalt aktsamma leverantörer ska kunna kan förstå och tolka den på samma sätt samt avgöra vad myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. Det är inte heller möjligt att manipulera utvärderingsmodellen.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättsliga utgångspunkter

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 de grundläggande principerna i 4 kap. 1 §, eller någon annan bestämmelse i lagen, 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 prövning utgör en kontroll av om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot de grundläggande principerna eller andra bestämmelser i LOU. Det är den part som ansökt om överprövning av upphandlingen som har att

visa att denne lidit eller kan komma att lida skada av de påstådda bristerna (HFD 2013 ref. 53)

Förvaltningsrättens bedömning

Erfarenhet

Bolaget har gjort gällande att Polismyndigheten har agerat felaktigt genom att myndigheten använt uppgifter från Upplýsningscentralen AB (UC) rörande medelantalet anställda hos bolaget under de tre senaste åren. Vidare anføres att Polismyndigheten borde ha använt sig av uppgifter från Skatteverket för att kontrollera medelantalet anställda i bolaget. Slutligen har bolaget anfört att det inte framgått av förfrågningsunderlaget var uppgifterna om medelantalet anställda de senaste tre åren skulle anges. Bolaget frågar sig även om kraven i aktuell del kan vara diskriminerande och hämmande för konkurrensen.

Polismyndigheten har angett att bolaget inte lämnat några uppgifter om antalet anställda, och att uppgifter togs från UC i ett försök att läka bristen i bolagets ansökan.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Ett krav i förfrågningsunderlaget har, i aktuell del, varit att ansökande bolag ska ha haft i medeltal minst 15 anställda under de senaste tre åren. Det är det ansökande bolaget som genom sin ansökan ska visa att kraven i förfrågningsunderlaget är uppfyllda. Bolaget har vid ansökningstidpunkten inte gett in uppgifter om medelantalet anställda de senaste tre åren. Att Polismyndigheten valt att kontrollera antalet anställda genom uppgifter från UC leder enligt förvaltningsrättens mening inte till att den upphandlande myndigheten har agerat i strid mot någon bestämmelse i LOU till men för bolaget eller att den

upphandlande myndigheten istället självmant skulle ha inhämtat uppgifter från Skatteverket.

Mot bakgrund av ovanstående finner förvaltningsrätten att bolaget inte har visat att Polismyndigheten har agerat i strid mot LOU då bolagets ansökan förkastats på grund av att det inte uppfyllt kraven i förfrågningsunderlagets punkt 4.4.2. Inte heller finner förvaltningsrätten att kravens utformning står i strid med någon bestämmelse i LOU. Det saknas därför skäl för ingripande från förvaltningsrättens sida i denna del.

Metoder för att säkra kvaliteten

Förvaltningsrätten konstaterar att bolaget inte har klargjort eller konkretiserat på vilket sätt Polismyndigheten agerat i strid mot bestämmelserna i LOU genom att inte godkänna bolagets ansökan i denna del. Förvaltningsrätten finner därför att det saknas skäl för ingripande även i denna del. Vad bolaget angett om att det inte kan föra fram bevisning gällande dess metoder för att säkra kvaliteten eftersom dessa uppgifter omfattas av sekretess föranleder ingen annan bedömning.

Tilldelningsgrunden

Bolaget anför att Polismyndigheten i förfrågningsunderlaget använt sig av en fiktiv siffra och att myndigheten missar målet då det i bifogad mängdförteckning på extra tjänster är uppe i nivåer om flera tusen timmar per år, vilket bör ses över för att få en mer exakt prisbild.

Eftersom bolaget inte har visat på vilket sätt formuleringen i förfrågningsunderlaget i aktuell del inte skulle uppfylla kraven i LOU vad gäller förutsebarhet och transparens finner förvaltningsrätten inte skäl att ingripa eller se över skrivelsen.

Bolaget har vidare invänt då det i upphandlingen har lämnat det för myndigheten mest fördelaktiga priset har för mycket vikt lagts vid punkterna gällande erfarenhet och metoder för att säkra kvaliteten.

Förvaltningsrätten konstaterar att det följer av bestämmelserna i LOU att upphandlande myndighet inte får beakta ett anbud som inte uppfyller de obligatoriska kraven i förfrågningsunderlaget. Då Polismyndigheten ansett att bolaget inte uppfyllde samtliga obligatoriska krav har myndigheten också varit förhindrat från att anta anbudet enbart på den grund att anbudet uppges vara det prismässigt mest fördelaktiga för myndigheten. Förvaltningsrätten finner mot denna bakgrund inte att Polismyndighetens utvärderingsmodell har utformats i strid mot någon bestämmelse i LOU.

Vid bedömningen huruvida uppställda obligatoriska krav i upphandlingsdokumenten är uppfyllda saknar det betydelse vilka priser som anbudsgivarna har lämnat.

Förvaltningsrätten konstaterar att det följer av bestämmelserna i LOU att en upphandlande myndigheter inte får anta ett anbud som inte uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget före andra anbud på den grund att det förstnämnda anbudet har lämnats till ett lägre pris. Vad bolaget har anfört om att det lämnat det mest prismässigt fördelaktiga budet leder därför inte till något skäl för ingripande från förvaltningsrättens sida.

Sammanfattning

Sammantaget anser förvaltningsrätten att bolaget inte visat att någon upphandlingsrättslig princip åsidosatts. Bolaget kan därmed inte anses ha lidit någon skada i den mening som avses i LOU. Bolagets ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Leif Nilsson
Rådman

Förvaltningsrättsnotarien Richard Carlsund 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.

