



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA**

Enhet 1

**DOM**  
2017-10-30  
Meddelad i Uppsala

Mål nr  
3280-17 E

**KLAGANDE**

Taxi Enköping AB, 556380-6750

Ombud: juristen Filip Odell  
Box 5625  
114 86 Stockholm

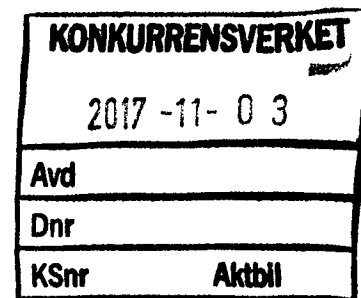
**MOTPART**

Enköpings kommun

Ombud: advokaten Maria Pedersen och jur.kand. Sofia Wedbäck  
Advokatfirman Pedersen AB  
Box 3462  
103 69 Stockholm

**SAKEN**

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



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten beslutar att avtalet mellan Enköpings kommun och Taxi Exact AB från den 29 maj 2016 (TF 2010/732) får bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda.

Dok.Id 220250

**Postadress**  
Box 1853  
751 48 Uppsala

**Besöksadress**  
Kungsgatan 49

**Telefon**  
018-431 63 00  
**E-post:** forvaltningsratteni uppsala@dom.se  
www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se

**Telefax**  
018-10 00 34

**Expeditionstid**  
måndag–fredag  
08:00–16:00

### BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Enköpings kommun har i avtal den 29 maj 2017 med dnr TF 2010/732 med leverantören Taxi Exact AB förlängt kontraktet avseende samhällsbetalda taxitransporter till och med den 7 januari 2018.

**Taxi Enköping AB** yrkar i ansökan att avtalet förklaras ogiltigt. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Kommunen har under pågående handläggning av överprövning av upphandling avseende *Taxiresor med beställningscentral*, dnr TF 2016/761 (huvudupphandlingen) valt att den 29 maj 2017 sluta avtal med Taxi Exact AB som är tidigare leverantör av de aktuella tjänsterna. Avtalet innebär en förlängning av tidigare avtalsförhållande. Förlängningen sträcker sig till den 7 januari 2018 med option på ytterligare ca sex månader. Någon i avtalet grundad rätt att förlänga det ursprungliga avtalet föreligger inte, varför den nu träffade överenskommelsen istället utgör ett nytt avtal och en ny upphandling. Förlängningen motsvarar ett uppskattat kontraktsvärde om 16 miljoner. Upphandlingens värde ligger således över tröskelvärdet, varför förfarandet ska bedömas enligt de direktivstyrda bestämmelserna i 1–18 kap. LOU.

Förutsättningarna för ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering är inte uppfyllda och kommunen har bevisbördan för att de är uppfyllda. Kommunen började den ursprungliga upphandlingen genom anbudsinfordran den 3 februari 2017 med angiven avtalsstart den 15 augusti 2017. Detta medför att den totala tidsfristen för annonsering, anbudsinlämning, tilldelning, eventuell överprövning samt avtalsimplementering har uppgått till knappa sex månader. Anbudstiden förlängdes dessutom under pågående upphandling. Eftersom kommunen i sin tidsplanering för huvudupphandlingen inte har lämnat tidsmässigt utrymme för överprövning hänför sig nu uppkommande brådska till egenförvällade omständigheter som bristande planering från kommunens egen sida. Brådskan måste ha varit så pass förutsebar att undan-

tag från 6 kap. 15 § LOU inte kan komma ifråga. Kommunen har i media gett uttryck för att det är den pågående domstolsprövningen som är skälet till att avtalet direkttilldelats. Den tidsnöd som kommunen befunnit sig i är dock självförvållad eftersom kommunen brustit i sin ursprungliga tidsplanering. En upphandlande myndighet måste inför varje upphandling ta hänsyn till den tid som en överprövning kan ta i anspråk, åtminstone i första instans. Handläggningstiden för mål om överprövning i förvaltningsrätterna ligger sällan under tre månader. Kommunen har själva uppskattat tiden för en rättslig prövning till cirka sex månader. Någon annan grund för att kommunen ska kunna sluta avtal direkt med Taxi Exact utan föregående annonsering föreligger inte. Avtalet ska därför, enligt 20 kap. 13 § första stycket 1 LOU, förklaras vara ogiltigt. Det utesluts dock inte att förutsättningar att låta avtalet bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse är uppfyllda, trots att förutsättningarna för ogiltighet annars är uppfyllda.

**Kommunen** motsätter sig bifall till ansökan och yrkar, om förvaltningsrätten skulle finna avtalet ogiltigt, att avtalet ska bestå av tvingande hänsyn till allmänintresset. Till stöd för sin inställning anför kommunen bl.a. följande. Den ursprungliga upphandlingen rör taxitjänster som färdtjänster, skolskjuts och resor för barn med särskilda behov samt resor till och från daglig verksamhet. Tilldelningsbeslut meddelades den 27 mars 2017 och avtalsspärren löpte ut den 6 april 2017. Kontraktet skulle börja gälla från och med den 15 augusti 2017. Två ansökningar om överprövning inkom till förvaltningsrätten och överprövningsprocessen är ännu inte avslutad. Kommunen är därför förhindrad att teckna kontrakt. Eftersom kommunen inte ville riskera att färdtjänst, skolresor med taxi etc. skulle upphöra helt i augusti förlängde kommunen tillfälligt nuvarande leverantörs, Taxi Exact AB, kontrakt på oförändrade villkor utan föregående annonsering. Förlängningen motsvarar ett uppskattat kontraktsvärde på 7 miljoner kronor.

Det har varit absolut nödvändigt att tilldela kontraktet till någon leverantör med avvaktan på att förvaltningsrätten tagit ställning till ansökningarna om överprövning rörande huvudupphandlingen. Det aktuella avtalet avser samhällsbetalda resor och transporter till personer som är i behov av dessa. Hade inget avtal ingåtts hade utsatta grupper inte kunnat transportera sig till skola eller använda sig av färdtjänst. Ett upphörande av transporterna skulle få allvarliga konsekvenser. På grund av överprövningsprocessen fanns synnerlig brådska när kontraktet tilldelades. Det har varit omöjligt för kommunen att hålla tidsfristerna vid ett öppet, selektivt eller förhandlat förfarande.

Brådskan har inte kunnat förutses. Avsikten har varit att genomföra huvudupphandlingen i enlighet med LOU. En tidsperiod på över fyra månader har avsatts för eventuella överprövningar. En överprövning i förvaltningsrätten tar i snitt 2,3 månader. Förvaltningsrätten i Stockholm, den mest belastade förvaltningsrätten, beräknar en handläggningstid på 3,3 månader. Marginal har således funnits för den tid en eventuell överprövningsprocess genomsnittligt beräknas ta. Kommunen hade därmed att räkna med att överprövningen skulle vara avgjord före semestern. Kommunen kan därmed inte lastas för den synnerliga brådska som uppkommit. Tidsnöden är inte självförvållad. Upphandlingen avser vidare trafik tjänster som är relativt enkla att utföra. Dess art, omfattning och komplexitet kan inte förklara att tidsåtgången varit längre än den genomsnittliga.

Om det anses ha varit fråga om otillåten direktupphandling ska avtalet bestå på grund av tvingande allmänintresse. Kommunen måste enligt lag tillhandahålla skolskjuts, som också krävs för att skolverksamheten ska fungera. Avtalet har betydelse för människors liv och hälsa avseende färdtjänsterna.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att avtal har ingåtts den 29 maj 2017 på grund av att upphandlingen med dnr TF 2016/761 inte var avslutad. Förvaltningsrätten bedömer således att direktupphandlingen har påbörjats efter LOU:s ikraftträdande och att den nya LOU är tillämplig i målet.

Enligt 20 kap. 13 § LOU ska rätten besluta att ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt bl.a. om avtalet har slutits utan föregående annonsering enligt bestämmelserna i 10 kap. 1 § LOU. Enligt 20 kap. 14 § LOU ska rätten, om det motiveras av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, besluta att avtalet får bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet enligt 13 § är uppfyllda.

Enligt 6 kap. 15 § LOU får en upphandlande myndighet använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det, på grund av synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av myndigheten, är omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid öppet och selektivt förfarande eller vid förhandlat förfarande med föregående annonsering, och anskaffningen är absolut nödvändig.

Frågan i målet är om kommunen har kunnat använda sig av möjligheten enligt 6 kap. 15 § LOU att använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Förvaltningsrätten ska därför pröva om kontraktstilldelningen har varit absolut nödvändig, om det har funnits en synnerligen brådska och i så fall om den synnerliga brådskan har berott på omständigheter som inte kan tillskrivas eller har kunnat förutses av kommunen. Om dessa förutsättningar inte har varit uppfyllda, och upphandlingen därmed skulle ha annonserats enligt 10 kap. LOU, ska förvaltningsrätten pröva om avtalet ändå ska bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.

Det är kommunen som har bevisbördan för att det fanns särskilda omständigheter som motiverade undantag i form av direktupphandling.

Kommunen har anfört att det på grund av synnerlig brådska varit absolut nödvändigt att tilldela kontraktet. Detta eftersom det var fråga om samhällsbetalda taxitransporter för barn, unga, personer med särskilda behov och äldre och eftersom kommunen skulle stå utan avtal den 15 augusti 2017.

Förvaltningsrätten instämmer i att det var absolut nödvändigt att tilldela kontraktet eftersom kommunen, när avtal med tidigare leverantör löpte ut den 15 augusti 2017, annars inte skulle kunna uppfylla sin skyldighet att erbjuda skolskjuts med taxi, färdtjänst m.m. Med anledning av att avtalet med den befintliga leverantören var på väg att löpa ut och att den ursprungliga upphandlingen fördröjts med anledning av den pågående överprövningen av upphandlingen står det även klart att tidsfristerna för förfaranden med föregående annonsering inte kunde hållas. Det har därmed enligt förvaltningsrättens bedömning också funnits en synnerlig brådska.

Frågan är då om den synnerliga brådskan har uppstått på grund av omständigheter som kommunen inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutse.

Parterna är överens om att den synnerliga brådskan i målet har sin grund i en överprövningsprocess. Att upphandlingar av nu aktuellt slag och omfattning kan komma att avbrytas eller överprövas utgör, enligt förvaltningsrättens mening, generellt sett en omständighet som kan förutses av upphandlande myndighet under upphandlingsförfarandets gång. Frågan är då om den tid som kommunen har avsatt är tillräcklig och om den synnerliga brådskan beror på att överprövningen har tagit längre tid än vad som har kunnat förutses.

Tilldelningsbeslut i den huvudupphandling som blivit föremål för en överprövningsprocess fattades den 27 mars 2017 och avtalsstart var den 15

augusti 2017. Kommunen har således beräknat cirka 4,5 månader för överprövning och uppstart för den nya leverantören.

Enligt förvaltningsrättens mening är det tydligt att tidsplaneringen för huvudupphandlingen varit snäv redan på den grunden att man avsatt drygt fyra månader för överprövning och uppstart (jfr Kammarrättens i Göteborgs dom den 15 november 2010 i mål nr. 784-10). Det är det inte är ovanligt att upphandlingar är föremål för överprövning. Som framgår av den statistik som kommunen har hänvisat till blir också närmare en fjärdedel av alla ärenden som tas upp i förvaltningsrätten överklagade till kammarrätten. Den upphandlande myndigheten bör därför planera för den tid en tvåinstansprövning i genomsnitt tar. Av den statistik som kommunen har hänvisat till framgår i detta sammanhang att den genomsnittliga handläggningstiden i mål där kammarrätten inte beviljar prövningstillstånd överstiger fem månader. Förvaltningsrätten beaktar i detta sammanhang även att undantagsbestämmelserna ska tolkas restriktivt. Kommunen har också i nu aktuellt fall redan i slutet på maj 2017, dvs knappt två månader efter tilldelningsbeslutet, kommit till slutsatsen att den planerade tiden i huvudupphandlingen inte räckte till. Sammantaget bedömer förvaltningsrätten att kommunen inte visat att den synnerliga brådska som uppkommit inte är hänförlig till kommunens eget handlande och att den inte kunnat förutses av kommunen.

Förvaltningsrätten instämmer således i vad Taxi Exact AB anfört i ansökningshandlingen om att kommunen har beräknat en alltför kort tid för eventuell överprövning. Kommunen kan således tillskrivas de omständigheter som orsakat den synnerliga brådska att tilldela kontraktet som gjort att det varit omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid öppet och selektivt förfarande eller vid förhandlat förfarande med föregående annonsering för anskaffningen på grund av bristande planering. Kommunens har således inte visat att den haft rätt att direktupphandla kontraktet med stöd av 6 kap. 15 § LOU.

Frågan är då om avtalet ändå ska bestå på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset.

Av förarbetena till 20 kap. 14 § LOU (se prop. 2009/10:180 s. 137-139, 362 och prop. 2015/16: 195 s. 1155-156) framgår bl.a. följande. Uttrycket tvingande hänsyn till allmänintresset förekommer inom andra områden i unionsrätten. I artikel 4.8 i direktiv 2006/123/EG exemplifieras sådan hänsyn som bl.a. skydd för människors liv och hälsa samt folkhälsa. Regeln om att ett avtal ska få bestå av tvingande hänsyn till allmänintresset ska tillämpas restriktivt. Det är endast exceptionella omständigheter som ska medföra att ett avtal får bestå. Det ligger, enligt regeringens mening, i sakens natur att den som åberopar en sådan undantagssituation också har bevisbördan för detta. Vidare får begränsad vikt läggas till ekonomiska intressen inom ramen för allmänintresset. Ekonomiska intressen av att avtalets giltighet upprätthålls får dock beaktas om ogiltighet skulle leda till orimliga eller oproportionerliga följder. Stor vikt bör härvid läggas vid myndigheternas tillhandahållande av allmän service till samhället.

Av praxis från EU-domstolens (mål C-6/05 Medipac) har ett avtal om kirurgiska suturer fått bestå eftersom försening av leveranser kunde medföra risker för folkhälsan. EU-domstolen slog fast att den upphandlande myndigheten i en sådan situation får vidta alla nödvändiga tillfälliga åtgärder, med iakttagande av proportionalitetsprincipen, för att den ska kunna införskaffa de produkter som är nödvändiga för driften av sjukhuset. Kammarrätten i Göteborg har i dom den 2 december 2011 (mål nr 5819-11) kommit fram till att avtal angående en beställningscentral för sjuk- och transporttjänster i allra högsta grad påverkade människors liv och hälsa på ett sådant sätt att avtalet på grund av tvingande hänsyn skulle bestå, trots att det fanns förutsättningar för ogiltigförklaring. Kammarrätten i Jönköping kom till samma slutsats i dom den 18 november 2011, i mål angående hörselapparater (mål nr 1587-1589 -11).



Det i målet aktuella avtalet avser resor med taxi i form av färdtjänst, skolskjuts och resor för barn med särskilda behov samt resor till och från daglig verksamhet. Det är således fråga om viktiga samhällstjänster för utsatta grupper. Enligt förvaltningsrättens bedömning följer det vidare av föremålet för upphandlingen att kommunen inte kunnat företa andra och mindre ingripande åtgärder för att tillgodose ändamålet, t.ex. att utföra transporterna i egen regi. Kommunen har vidare ingått det förlängda avtalet för en relativt kort och begränsad period. Bolaget har inte heller ifrågasatt att förutsättningarna för att låta avtalet bestå på grund av tvingande hänsyn till ett samhällsintresse är uppfyllda. Sammantaget, och med beaktande av proportionalitetsprincipen, finner förvaltningsrätten att avtalet ska bestå med hänsyn till ett tvingande allmänintresse.

Sammanfattningsvis har kommunen inte visat att den har haft rätt att sluta avtal utan föregående annonsering. Förvaltningsrätten bedömer dock att omständigheterna är sådana att det, med tvingande hänsyn till ett allmänintresse, finns skäl att låta avtalet bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda.

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



Benny Lindholm  
förvaltningsrättsfiskal

Målet har beretts av föredragande juristen Helene Källse.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## 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. 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 nå 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.