



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ
 Avdelning 1

DOM
 2018-10-31
 Meddelad i Malmö

Mål nr
 5766-18

SÖKANDE

Taxi Trelleborg AB, 556354-9996

Ombud: advokaten Christian Härdgård och jur.kand. My Becher
 Advokatfirman Delphi i Malmö AB
 Stora Nygatan 64
 211 37 Malmö

MOTPART

Svedala kommun
 Kommunhuset
 233 80 Svedala

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Taxi Trelleborg AB:s ansökan om ingripande enligt LOU.



Dok.Id 463105

Postadress
 Box 4522
 203 20 Malmö

Besöksadress
 Kalendegatan 6

Telefon
 040-35 35 00
E-post: forvaltningsrattenimalmo@dom.se
 www.forvaltningsrattenimalmo.domstol.se

Telefax
 040-97 24 90

Expeditionstid
 måndag–fredag
 08:00–16:00

BAKGRUND

Svedala kommun genomförde under 2016 en upphandling av leverantör av färdtjänst och skolskjuts för barn med särskilda behov. Den 26 september 2016 tilldelades Vellinge Taxi AB kontraktet i upphandlingen. Taxi Trelleborg AB ansökte om överprövning. Förvaltningsrätten förordnade den 23 januari 2017 att upphandlingen skulle rättas på så sätt att en ny anbudsutvärdering skulle göras där anbudet från Vellinge Taxi inte fick beaktas. Vellinge Taxi överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Göteborg som den 24 maj 2017 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Vellinge Taxi överklagade kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen som den 21 juni 2017 beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Efter förnyad utvärdering fattade Svedala kommun den 22 juni 2017 ett nytt tilldelningsbeslut varvid Taxi Trelleborg tilldelades uppdraget. Såväl Vellinge Taxi som Telepass AB ansökte om överprövning. Förvaltningsrätten beslutade i två domar meddelade den 7 november 2017 att avslå ansökningarna. Domarna överklagades till Kammarrätten i Göteborg som beslutade att Svedala kommun inte fick ingå avtal innan något annat bestämts. Kammarrätten beslutade den 4 maj 2018 att inte meddela prövningstillstånd samt att det interimistiska beslutet skulle upphöra att gälla.

Den 18 maj 2018 beslutade Kommunstyrelsen i Svedala kommun att avbryta upphandlingen.

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

Taxi Trelleborg ansöker nu om överprövning och yrkar att beslutet om att avbryta upphandlingen ska upphävas. Som grund för sin talan anför Taxi Trelleborg bl.a. följande.

Kommunen saknar sakligt godtagbara skäl för avbrytandebeslutet. Beslutet står i strid med 4 kap. 1 § LOU och har medfört att Taxi Trelleborg har lidit eller kan komma att lida skada.

Kommunen har valt att avbryta upphandlingen på grund av oförutsedda händelser. De oförutsedda händelserna avser tidsutdräkten på grund av överprövningsprocessen. Att överprövningsprocessen har dragit ut på tiden är inte ett sakligt skäl för att avbryta upphandlingen. Att överprövningar genomförs är inte ovanligt, varför kommunen borde ha planerat därefter. Att endast en kort tid av avtalsperioden återstår är obetydligt. Taxi Trelleborg har tilldelats kontrakt och har under hela tiden varit beredd att påbörja leveransen. Kommunen hade dessutom kunnat undvika denna tidsutdräkt genom att tilldela kontraktet i upphandlingen enligt LOU från första början. Därmed har kommunen endast sig själv att skylla för tidsutdräkten. Inte heller argumenten om den olägenhet som leverantörsbytet skulle innebära för färdtjänstresenärerna samt skoleleverna eller kommunens arbetsinsats på grund av detta kan anses utgöra sakliga skäl för avbrytande. Ett byte av leverantör är mycket enkelt och kan genomföras direkt. Taxi Trelleborg har tidigare tagit över för en leverantör, avseende samma typ av tjänst, med mycket kort varsel. Taxi Trelleborg har stor erfarenhet av färdtjänst och skolskjuts för barn med särskilda behov.

Att skylla på inre omständigheter hos den upphandlande myndigheten såsom bristande kunskap eller bristande planering utgör inte sakligt godtagbara skäl.

I Upphandlingsmyndighetens rapport 2017:7 framgår att 20 procent av de mål som avgörs i förvaltningsrätterna överklagas till kammarrätt. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett ärende som överklagas till kammarrätten var 6,4 månader, men myndigheten understryker att handläggningstiden i vissa fall kan bli avsevärt längre. Därmed bör en upphandlande myn-

dighet räkna med att en överprövning kan komma att överklagas till kamrarrätten. Beroende på vad som upphandlas kan det tänkas att upphandlande myndighet bör avvara längre tid. Kommunen verkar därutöver vara i tron om att färdtjänst och skolskjuts ska hanteras extra varsamt. Taxi Trelleborg vill understryka att det inte finns belägg för ett sådant påstående men med tanke på att kommunen är i tron om detta borde kommunen ha avvarat betydligt längre tid för en eventuell överprövningsprocess.

För det fall att avbrytandebeslutet får bestå, öppnar det upp för att upphandlande myndigheter godtyckligt kan välja leverantör och således förbise upphandlingen. Kommunen har undgått att hedra upphandlingen och därmed tillåtit befintlig leverantör, Vellinge Taxi, att fortsätta leverera trots att Vellinge Taxis anbud i upphandlingen var i strid med LOU.

Svedala kommun anser att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande.

En upphandlande myndighet måste ha sakligt godtagbara skäl för att avbryta en upphandling. Det är i grunden den upphandlande myndigheten som har rätt att själv avgöra när det finns förutsättningar att göra en upphandling och när en upphandling behöver avbrytas. Sakligt godtagbara skäl kan enligt praxis föreligga i en situation där överprövningsprocessen medfört att det av tidsmässiga skäl inte varit möjligt att planera och genomföra föremålet för upphandlingen.

Det stämmer att en upphandlande myndighet är skyldig att planera för att överprövningar kan äga rum. Frågan är hur lång tid myndigheten ska behöva räkna med. Den avtalstid som angavs i förfrågningsunderlaget var 1 februari 2017 – 31 januari 2019. Tilldelningsbeslutet fattades den 26 september 2016, det vill säga mer än fyra månader innan den upphandlade avtalstiden skulle börja löpa. Beslutet fattades således i tid för att även inrymma en överprövningsperiod. Överprövningstiden efter första tilldel-

ningsbeslutet blev dock närmare nio månader. Överprövningstiden efter andra tilldelningsbeslutet blev närmare elva månader. Sammanlagd överprövningstid i upphandlingen är således ett och ett halvt år. Detta överstiger vida den tid som är normal för överprövningsmål. Att överprövningarna sammanlagt skulle ta ett och ett halvt år är inte en omständighet som kommunen borde räknat med. Det bör därtill beaktas att det förelegat förbud för kommunen att teckna avtal under överprövningsprocesserna samt att det inte är kommunen som överklagat förvaltningsrättens domar till överinstanserna. Den långa överprövningstiden är således varken något som kommunen skulle ha kunnat förutse eller har medverkat till.

Att byta leverantör av färdtjänst och skolskjuts för barn med särskilda behov är inte att jämföra med att byta leverantör av en vara, ett system eller någon annan tjänst. Kontakt behöver tas med alla färdtjänstresenärer för att informera om bytet av leverantör, nytt nummer till beställningscentral samt i övrigt se till att rätt information överlämnas. Vidare behöver samråd ske med den leverantör som tidigare utfört färdtjänsten. Byte av leverantör av färdtjänst innebär ett omfattande arbete som normalt kräver förberedelser i två till tre månader. Ett underlag behöver skapas med samtliga tillståndshavare där bland annat beslutslängd och resevillkor framgår. För att göra detta krävs att varje enskild person söks fram i verksamhetssystemet. Kontakt behöver tas med alla färdtjänstresenärerna som har fasta resor för att säkerställa att rätt information kan överlämnas. Möten behöver hållas med nuvarande leverantör för överlämnande av information rörande hur de hanterar personer som har särskilda behov. Skriftlig information behöver skickas ut till samtliga tillståndshavare, gode män och anhöriga till resenärer, biståndshandläggare, medarbetare och chefer inom äldreomsorg och LSS som på olika sätt kommer i kontakt med resenärer, samt kommunens kundservice och publicering på kommunens intranät och webbsida.

I kommunen ansvarar utbildningsnämnden för skolskjutsverksamheten även innefattande skolskjuts för elever med särskilda behov. De elever som beviljas sådan skolskjuts har varierande behov på grund av exempelvis rörelsehinder, synskada, hörselnedsättning, autism, utvecklingsstörning eller epilepsi. Flera av eleverna blir oroliga vid förändringar och alla förändringar behöver planeras noggrant, i god tid och i samråd med skola och vårdnadshavare för att undvika oro, ångest och aggressivitet och skovägran hos berörda elever. I Svedala kommun är det leverantören som upprättar tabell och färdschema för skolskjutsarna vilket innebär att ett överlämnande kan ta längre tid än i de kommuner där kommunen planerar skolskjutsarnas tidtabell och färdväg. Det är viktigt av att i god tid (ca en månad) vidta förberedande arbetsinsatser som bl.a. informationsutskick, utbildning av förare m.m.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

En upphandlande myndighet har rätt att själv avgöra när det finns förutsättningar för att inleda en upphandling och när en inledd upphandling behöver avbrytas. Rätten att avbryta en upphandling begränsas inte till undantagssituationer eller då det finns tungt vägande skäl. Ett beslut att avbryta en upphandling måste dock vila på sakligt godtagbara skäl (se t.ex. RÅ 2008 ref. 35 och RÅ 2009 ref. 43).

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Frågan i målet är om Svedala kommun har haft sakligt godtagbara skäl för att avbryta upphandlingen. Det är kommunen som har att visa att det föreligger sådana skäl.

Normalt sätt kan inte en ansökan om överprövning anses utgöra sakligt godtagbara skäl för att avbryta en upphandling, eftersom en upphandlande myndighet måste ta höjd för överprövning i en instans. Det kan emellertid

inte anses vara rimligt att kommunen skulle ha kunnat förutse att den sammanlagda överprövningsprocessen skulle ta ett och ett halvt år. Under denna tid har kommunen inte kunnat teckna avtal. Det bör därtill beaktas att det inte är kommunen som har drivit processen i överinstanserna. Förvaltningsrätten finner därmed att den långa överprövningstiden inte har varit något som kommunen har kunnat förutse eller medverkat till.

Kommunen har anfört att ett byte av leverantör för den korta tid som återstår av avtalstiden skulle såväl innebära en stor arbetsinsats för kommunförvaltningen som en ökad risk för att färdtjänstresor och skolskjuts inte genomförs på ett sätt som motsvarar den enskildes behov. I detta avseende har kommunen anfört att ett byte av leverantör av färdtjänst innebär ett omfattande arbete som normalt kräver förberedelser i två till tre månader och att vad gäller skolskjuts av elever med behov av särskilt stöd krävs förberedande arbetsinsatser under cirka en månad. Förvaltningsrätten finner inte skäl att ifrågasätta dessa uppgifter.

Förvaltningsrätten anser att den långa överprövningsprocessen, som i sin tur innebär en begränsad återstående avtalstid, utgör sakligt godtagbara skäl för att avbryta upphandlingen. Kommunen har därmed haft fog för sitt beslut och Taxi Trelleborg AB:s ansökan om ingripande enligt LOU ska således avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR till Kammarrätten i Göteborg, se bilaga (FR-05)

Bertil Idarsson

Astrid Lindeskog har föredragit målet.



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.

Hur räknar vi ut tiden?

Sista dagen för överklagande är exakt 3 veckor från den 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 för överklagande är en 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.

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.

