

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4998-20

meddelad i Stockholm den 10 juni 2021

KLAGANDE
Socialstyrelsen

Ombud: Advokat Anette Hansson Ahl och biträdande jurist Linnea Borggård
Holmgrenhansson Advokatbyrå AB
Sveavägen 33
111 34 Stockholm

MOTPART
Umeå universitet
901 87 Umeå

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Stockholms dom den 5 augusti 2020 i mål nr 8119-19

SAKEN
Offentlig upphandling

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet, upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens avvisningsbeslut.

Dok.Id 242303

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax

Expeditionstid
måndag–fredag
09:00–12:00
13:00–16:00

BAKGRUND

1. En statlig myndighet ska som utgångspunkt tillämpa det upphandlingsrättsliga regelverket vid anskaffningar av bl.a. tjänster. Vid en offentlig upphandling lämnar de leverantörer som så önskar anbud till den upphandlande myndigheten. En statlig myndighet kan också vara en leverantör på en viss marknad.
2. En leverantör som anser sig ha lidit skada eller kunna komma att lida skada vid en offentlig upphandling har rätt att ansöka hos förvaltningsdomstol om överprövning av upphandlingen, under förutsättning att leverantören har eller har haft ett intresse av att ingå avtal i upphandlingen.
3. Socialstyrelsen genomför en offentlig upphandling av ramavtal för bl.a. forskningsrelaterade tjänster inom katastrofmedicin. Umeå universitet lämnade anbud beträffande två avtalsområden. Socialstyrelsen beslutade dock att uppdragen skulle tilldelas andra anbudsgivare.
4. Umeå universitet ansökte om överprövning hos Förvaltningsrätten i Stockholm beträffande de två ramavtalsområden som universitetet hade lämnat anbud i. Förvaltningsrätten avvisade universitetets ansökan med hänvisning till att universitetet saknade talerätt. Förvaltningsrätten konstaterade att Socialstyrelsen och Umeå universitet båda är statliga myndigheter som utgör delar av en och samma juridiska person, staten. Enligt förvaltningsrätten omfattas därmed inte anskaffningar mellan dem av upphandlingsregelverket.
5. Universitetet överklagade till Kammarrätten i Stockholm som upphävde förvaltningsrättens beslut och visade målet åter till förvaltningsrätten för prövning i sak. Kammarrätten ansåg att universitet hade talerätt eftersom det avgörande för möjligheten till rättslig kontroll av en upphandling är att det som anskaffas omfattas av upphandlingsregelverket. Enligt kammarrätten var universitetet att betrakta som leverantör och hade därför rätt att få upphandlingen överprövad.

DOM

Mål nr
4998-20

YRKANDEN M.M.

6. *Socialstyrelsen* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen med ändring av kammar-rättens dom ska fastställa förvaltningsrättens avvisningsbeslut.
7. *Umeå universitet* anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

8. Frågan i målet är om en statlig myndighet har rätt att ansöka om överprövning av en annan statlig myndighets upphandling.

Rättslig reglering m.m.

9. Enligt 1 kap. 2 § första stycket lagen (2016:1145) om offentlig upphandling gäller lagen för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt.
10. Av 1 kap. 22 § första stycket framgår att med upphandlande myndighet avses bl.a. en statlig myndighet. Med leverantör avses enligt 16 § första stycket den som på marknaden tillhandahåller varor eller tjänster eller utför byggentreprenader.
11. Enligt 20 kap. 4 § får allmän förvaltningsdomstol efter ansökan av en leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada överpröva en upphandling liksom giltigheten av ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör.

12. Bestämmelserna i 1 kap. 2, 16 och 22 §§ lagen om offentlig upphandling genomför artiklarna 1.1, 1.2, 2.1.1 och 2.1.10 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling (2014 års direktiv).
13. Bestämmelsen om talerätt i 20 kap. 4 § lagen om offentlig upphandling har sin bakgrund i artikel 1.3 i direktiv 89/665/EG om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten (rättsmedelsdirektivet). I den artikeln anges att prövningsförfarandena ska vara tillgängliga på de villkor som medlemsstaterna själva anger, åtminstone för var och en som har eller har haft intresse av att få ingå ett visst avtal och som har lidit skada eller riskerar att lida skada till följd av en påstådd överträdelse.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

14. Inledningsvis kan konstateras att Socialstyrelsen är en upphandlande myndighet. Socialstyrelsen genomför en offentlig upphandling av ett ramavtal och det upphandlingsrättsliga regelverket är tillämpligt på förfarandet. Socialstyrelsen är alltså skyldig att genomföra upphandlingen i enlighet med detta regelverk och leverantörer som anser sig ha lidit skada eller kunna komma att lida skada har möjlighet att ansöka om överprövning av den.
15. Vidare kan konstateras att Umeå universitet är en leverantör på den aktuella marknaden. Universitetet har därmed som utgångspunkt samma rätt som andra leverantörer att ansöka om överprövning av upphandlingar som genomförs på denna marknad.
16. Socialstyrelsen och Umeå universitet är emellertid båda statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. De ingår alltså i en och samma juridiska person, staten, och kan inte ingå civilrättsligt bindande avtal med varandra. Inför domstol företräder de inte sig själva utan staten, inom sina respektive verksamhetsområden (se t.ex. HFD 2017 ref. 66). Frågan är vad detta förhållande innebär när det gäller

tillämpligheten av det upphandlingsrättsliga regelverket på relationen dem emellan.

17. I tidigare svensk rättspraxis har det inte uteslutits att anskaffningar mellan fristående enheter inom en och samma juridiska person åtminstone i vissa fall kan omfattas av det upphandlingsrättsliga regelverket (se NJA 2001 s. 3). Eftersom upphandlingsförfarandena styrs av EU:s direktiv på området är det dock unionsrätten som ytterst sätter gränserna för vilka anskaffningar som omfattas av regleringen.
18. Av EU-domstolens praxis framgår att det upphandlingsrättsliga regelverket är tillämpligt endast med avseende på avtal som ingås mellan en upphandlande myndighet och en från den myndigheten fristående fysisk eller juridisk person (se t.ex. Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, punkterna 46 och 49–51, Stadt Halle, C-26/03, EU:C:2005:5, punkterna 47 och 48, Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605, punkterna 58–60, Technische universität, C-15/13, EU:C:2014:303, punkt 24 samt Undis Servizi, C-553/15, EU:C:2016:935, punkt 28; jfr även prop. 2015/16:195 s. 401 f., prop. 2011/12:106 s. 58 f. samt prop. 2009/10:134 s. 9 ff. och 44 f.). Inom en och samma juridiska person kan det nämligen inte, på det sätt som krävs, uppkomma rättsligt bindande skyldigheter vars fullgörande går att uppnå genom rättsliga åtgärder (jfr Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, punkt 62 och Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, punkt 43).
19. Det upphandlingsrättsliga regelverket är således inte tillämpligt på en anskaffning mellan Socialstyrelsen och Umeå universitet. En helt annan sak är att det regelverket är tillämpligt på förhållandet mellan Socialstyrelsen och andra leverantörer i den aktuella upphandlingen.
20. Universitetet gör emellertid gällande att det förhållandet att det är fråga om en upphandlingspliktig anskaffning och att universitetet är en leverantör på den aktuella marknaden innebär att universitetet ändå har talerätt.

21. Av rättsfallet HFD 2017 ref. 62 framgår att en förutsättning även för talerätten är att en leverantör har eller har haft ett intresse av att ingå avtal i den aktuella upphandlingen (jfr artikel 1.3 i rättsmedelsdirektivet). I detta ligger att upphandlingsförfarandet ska kunna resultera i ett avtal som är rättsligt bindande mellan den upphandlande myndigheten och leverantören. Som har framgått är detta inte möjligt när den upphandlande myndigheten och leverantören ingår i samma juridiska person. Universitetet saknar därmed talerätt.
22. Överklagandet ska därför bifallas och förvaltningsrättens avvisningsbeslut fastställas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Kristina Ståhl,
Ulrik von Essen och Helena Rosén Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Lina Hjorth.