

Úrskurður kærunefndar útboðsmála 20. ágúst 2026

í máli nr. 26/2026:

Óskatak ehf.

gegn

Hafnarfjarðarbæ og

Gröfu og grjót – Invit ehf.

Lykilorð

Bindandi samningur. Ógilt tilboð. Álit á skaðabótaskyldu hafnað.

Útdráttur

Ó kærði útboð H er laut að gatna- og stígagerð sem og lagningu fráveitu-, neysluvatns-, hitaveitu-, rafveitu- og fjarskiptalagna á nánar tilgreindu svæði. H vísaði tilboði Ó frá á þeim grundvelli að það uppfyllti ekki grein 0.1.3 í útboðsskilmálum um kröfur til bjóðenda þar sem kveðið var á um að bjóðandi skyldi á síðastliðnum fimm árum hafa lokið við a.m.k. eitt sambærilegt verk. Með sambærilegu verki væri átt við verkefni svipaðs eðlis og að upphæð verksamnings hefði að lágmarki verið 60% af tilboði verktaka í fyrirbyggjandi verk. Í úrskurði kærunefndar útboðsmála kom eingöngu til skoðunar krafa Ó um álit á skaðabótaskyldu H og krafa hans um málskostnað. Í úrskurði nefndarinnar var lagt til grundvallar að af grein 0.1.3 yrði hvorki ráðið að heimilt hefði verið að leggja saman fjárhæðir tveggja eða fleiri verka né verðbæta fjárhæð verka. Þá var ekki talið unnt að líta til verks sem ekki væri lokið. Taldi nefndin því ljóst að Ó hefði ekki fullnægt áskilnaði greinar 0.1.3. Tilboð hans hefði þannig ekki verið í samræmi við útboðsskilmála og því ógilt. Vegna þessa hefði Ó ekki átt raunhæfa möguleika á að verða valinn af H í hinu kærða útboði. Kröfu Ó um álit á skaðabótaskyldu H var því hafnað og málskostnaður felldur niður.

Með kæru móttækinni hjá kærunefnd útboðsmála 11. maí 2026 kærði Óskatak ehf. (hér eftir „kærandi“) útboð Hafnarfjarðarbæjar (hér eftir „varnaraðili“) nr. 25169 sem auðkennt er „Hellnahraun 4. áfangi – gatnagerð og lagnir“.

Kærandi krefst þess að kærunefnd útboðsmála felli úr gildi ákvörðun varnaraðila um frávísun á tilboði kæranda og að felld verði úr gildi ákvörðun varnaraðila um val á tilboði Gröfu og grjóts – Invit ehf. Kærandi gerir kröfu um stöðvun samningsferlis hafi það hafist þar til endanlega hefur verið skorið úr kæru hans. Þá krefst kærandi þess að kærunefnd útboðsmála gefi álit sitt um skaðabótaskyldu varnaraðila gagnvart kæranda vegna hinna ólögmatu

ákvarðana hans. Loks krefst kærandi þess að varnaraðila verði gert að greiða honum málskostnað.

Varnaraðili krefst þess að sjálfkrafa stöðvun samningsgerðar verði aflétt og að öðrum kröfum kæranda verði hafnað.

Grafa og grjót – Invit ehf. krefst þess að kröfum kæranda verði annað hvort hafnað eða vísað frá. Jafnframt að stöðvunarkröfu kæranda verði hafnað og/eða sjálfkrafa stöðvun samningsgerðar aflétt.

Með ákvörðun 12. júní 2026 féllst kærunefnd útboðsmála á að sjálfkrafa stöðvun samningsgerðar yrði aflétt, sbr. 2. mgr. 107. gr. og 1. mgr. 110. gr. laga nr. 120/2026 um opinber innkaup.

Í kjölfarið var kæranda veittur frestur til 24. júlí sama ár til þess að leggja fram frekari athugasemdir til nefndarinnar. Þrátt fyrir ítrekun bærust engar frekari athugasemdir frá kæranda.

Kærunefnd útboðsmála óskaði eftir upplýsingum frá varnaraðila um hvort kominn væri á bindandi samningur í málinu og barst staðfesting þess efnis 17. ágúst 2026.

I

Hið kærða útboð var auglýst í mars 2026. Samkvæmt útboðslýsingu laut hið kærða útboð að gatna- og stígagerð, lagningu fráveitu-, neysluvatns-, hitaveitu-, rafveitu- og fjarskiptalagna í Hellnahrauni. Í grein 0.1.3 í útboðsskilmálum var fjallað um kröfur til bjóðenda. Þar kom meðal annars fram að bjóðandi skyldi á síðastliðnum fimm árum hafa lokið við a.m.k. eitt sambærilegt verk. Með sambærilegu verki væri átt við verkefni svipaðs eðlis og að upphæð verksamnings hefði að lágmarki verið 60% af tilboði verktaka í þetta verk.

Tilboð voru opnuð 8. apríl 2026. Tilboð kæranda var lægst og nam 75,3% af kostnaðaráætlun varnaraðila. Næst á eftir var tilboð Stjörnugarða ehf. sem nam 76,7% af kostnaðaráætlun og á eftir því tilboð Gröfu og grjóts – Invit ehf. sem nam 82,4% af kostnaðaráætlun.

Í framhaldi af opnun tilboða óskaði varnaraðili eftir frekari gögnum og upplýsingum frá kæranda með tölvubréfi 13. apríl 2026, meðal annars um hvernig kærandi uppfyllti grein 0.1.3 í útboðsskilmálum. Tekið var fram að miðað við tilboðsfjárhæð þyrfti kærandi að hafa lokið við a.m.k. eitt sambærilegt verk að lágmarki 627.200.000 króna á síðastliðnum fimm árum. Frekari samskipti fóru í kjölfar þessa fram á milli aðila um framangreint. Kærandi veitti varnaraðila meðal annars frekari upplýsingar með tölvubréfum 17. og 20. sama mánaðar. Meðal þess sem hann sendi varnaraðila var verkefnalisti vegna verkefna sem unnin hefðu verið á vegum nánar tilgreinds verktaka á árunum 2024-2026. Einnig sendi kærandi varnaraðila

verksamninga um verkefni á vegum Vegagerðarinnar og tók fram að um hefði verið að ræða verkefni sem boðið hefði verið út í tveimur áföngum 2021. Þegar búið væri að verðbæta þau næðu þau þeirri fjárhæð sem krafist hefði verið.

Þann 29. apríl 2026 var kæranda tilkynnt um að tilboði hans hefði verið frávísað á þeim grunni að það uppfyllti ekki grein 0.1.3 um kröfur til bjóðenda. Nánar tiltekið kom fram að fyrirbyggjandi gögn sýndu ekki fram á að kærandi hefði lokið einu sambærilegu verki sem uppfyllti bæði kröfu um eðli verks og lágmarksfjárhæð. Með vísan til þessa og 66. og 82. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup var því vísað frá sem óaðgengilegu. Jafnframt var tilkynnt um að ákveðið hefði verið að velja tilboð Gröfu og grjóts – Invit ehf. enda hefði það verið lægsta gilda og aðgengilega tilboðið samkvæmt valforsendum útboðsgagna.

II

Kærandi byggir á því að tilboð hans hafi verið í samræmi við útboðsskilmála. Í ljósi þess að tilboð kæranda hafi verið lægst hafi varnaraðila borið að taka því. Í stað þess hafi tilboðinu verið vísað frá á þeim grunni að það hafi ekki uppfyllt þær kröfur sem fram komu í grein 0.1.3 í útboðsskilmálum.

Kærandi hafi afhent varnaraðila með tilboði sínu lista yfir unnin verk á árunum 2016-2025. Hann hafi einnig sent varnaraðila verkefnalista með tölvubréfi 20. apríl 2026 vegna verkefna sem kærandi hafi unnið á árunum 2024-2026 fyrir ÞG verktaka ehf. Þar hafi bæði verið um að ræða lokin og ólokin verk. Staðfesting lögmanns ÞG verktaka ehf. um umfang og kostnað þessara verka hafi einnig fylgt með og þar komið fram að kærandi hefði unnið og skilað af sér sambærilegum verkum fyrir yfir 750.000.000 krónur með virðisaukaskatti síðustu þrjú ár. Í þessari vinnu hafi meðal annars falist sprengingar, gröftur, fyllingar, röralagnir og rafmagnslagnir. Þá liggi einnig fyrir yfirlýsing frá sama lögmanni um að kærandi hafi unnið jarðvegsverkefni fyrir sama verktaka fyrir yfir 1.900.000.000 króna með virðisaukaskatti síðastliðin þrjú ár. Kærandi hafi einnig lagt fram tvo verksamninga við Vegagerðina sem séu í raun sama verkið, þ.e. „Þrengslavegur (39) og Eyrarbakkavegur (34) malbikun og Þorlákshafnarvegur (38-02/03) Þrengslavegur – Eyrarbakkavegur.“ Samanlagt og með verðbótum nái fjárhæðin því sem krafist hafi verið. Varnaraðili hafi ekki óskað eftir frekari upplýsingum eða staðfestingum frá verkkaupa.

Loks byggir kærandi á því að tilboð Gröfu og grjóts – Invit ehf. hafi ekki uppfyllt skilyrði um hitaveitusuðu og kröfur um suðuferla. Vísar kærandi einkum til greina 1.9.1 og 1.9.2.1 um hitaveitu og kröfur til suðufólks í útboðsskilmálum.

Með vísan til 2. mgr. 111. gr., sbr. 1. og 2. mgr. 119. gr. laga nr. 120/2016 fer kærandi fram á álit kærunefndar útboðsmála á skaðabótaskyldu varnaraðila gagnvart kæranda enda hafi hann átt alla möguleika til þess að verða valinn af varnaraðila en möguleikar hans skerst við fyrrgreind brot varnaraðila.

III

Varnaraðili byggir á því að þær kröfur sem fram komi í grein 0.1.3 í útboðsskilmálum hafi verið afdráttarlaugar og ekki unnt að skilja þær á annan veg en samkvæmt orðanna hljóðan. Af fylgiskjali, sem borist hafi með tilboði kæranda, hafi einungis mátt ráða þrjú „verk“ yfir lágmarksfjárhæð. Varnaraðili hafi talið upptalningu kæranda óljósa og því óskað eftir frekari upplýsingum um þessi verk í tölvubréfi til kæranda 13. apríl 2026. Sérstaklega hafi verið óskað eftir því að kærandi upplýsti hvaða verk uppfylltu kröfur greinar 0.1.3 en einnig eftir nánari upplýsingum um verkefnið Þorraholt í Garðabæ sem hafi verið tilgreint sem verk að fjárhæð 800.000.000 króna.

Þær upplýsingar sem kærandi hafi skilað hafi ekki verið til sönnunar um að hann uppfyllti fyrrgreindar kröfur. Kærandi hafi byggt á því að honum væri heimilt að leggja saman fjárhæðir aðskilinna verkefna fyrir tiltekinn verkkaupa sem samanlagt næðu lágmarksfjárhæð með verðbótum. Hvorki hafi verið heimilt að leggja saman fjárhæðir tveggja verka né verðbæta fjárhæðir. Einnig hafi kærandi talið að taka skyldi tillit til ólokinna verka við mat á hæfi hans en gerð hafi verið krafa um að verki væri lokið. Yfirlýsing frá lögmanni ÞG verktaka ehf. um greiðslur sem hefðu verið inntar af hendi vegna verks sem væri ólokið hefði því enga þýðingu. Viðhlítandi skýringar á verkefninu að Þorraholti hafi jafnframt ekki fengist. Þau gögn sem kærandi hafi afhent hefðu sýnt að verkið hefði verið mun lægra að fjárhæð. Ósamræmi að þessu leyti hefði verið óútskýrt. Loks hefði varnaraðili ekki talið sig geta metið og tekið tillit til framkvæmda sem tilgreindar hefðu verið sem: „Björgun fering lands og flutningur [sic.] á fargefni 680.000.000 – fyllingar og feringar til pressunar á [sic.] á jarðvegi“ enda hefðu engar frekari skýringar verið veittar um þetta tiltekna verk. Varnaraðili hafi að endingu ekki talið sig geta litið til fyrrgreindra verka enda fæli slíkt í sér útvíkkun á skýru ákvæði útboðsgagna. Ljóst hafi verið að kærandi uppfyllti ekki þær hæfiskröfur sem fram komu í grein 0.1.3 og tilboð hans þar af leiðandi ógilt, sbr. a. lið 1. mgr. 66. gr. laga nr. 120/2016, sbr. og 1. mgr. 82. gr. sömu laga.

Þá hafnar varnaraðili því að tilboð Gröfu og grjóts – Invit ehf. hafi verið ófullnægjandi. Um hafi verið að ræða kröfu sem bjóðandi skyldi uppfylla á verktíma, þ.e. áður en hann myndi hefja störf við suðu. Hvergi kæmi fram að bjóðendum hefði borið að leggja fram

lista yfir suðufólk með tilboði sínu enda ekki tilgreindur sem hluti af tilboðsgögnum bjóðenda. Kærandi hafi þar að auki ekki skilað slíkum lista.

Grafa og grjót – Invit ehf. tekur að meginstefnu til undir sjónarmið varnaraðila viðvíkjandi því að kærandi uppfyllti ekki þær kröfur sem gerðar hefðu verið til bjóðenda í grein 0.1.3. Þá hafnar fyrirtækið málatilbúnaði kæranda varðandi hæfni starfsfólks hans samkvæmt greinum 1.9.2 og 1.9.2.1 sem röngum og órökstuddum. Leiða megi af gögnum félagsins að það hafi undirverktaka sem sé með starfsfólk sem uppfylli allar kröfur. Auk þess hafi skilyrði til suðuvinnu ekki verið meðal hæfisskilyrða heldur sé um að ræða skilyrði er lúti að framkvæmd verksins. Þannig hafi ekki verið gerð krafa um að bjóðendur legðu fram upplýsingar um starfsfólk sem komi að suðuvinnu eða suðuvinnu að öðru leyti. Samkvæmt grein 1.9.2.1 skyldi leggja fram lista yfir þá einstaklinga sem vinna myndu verkið og afhenda afrit af gildum hæfnisskírteinum áður en þeir myndu hefja störf.

IV

Í málinu liggur fyrir að bindandi samningur komst á milli varnaraðila og Gröfu og grjóts – Invit ehf. 8. júlí 2026. Samkvæmt 1. mgr. 114. gr. laga nr. 120/2016 verður bindandi samningur ekki felldur úr gildi eða honum breytt þótt ákvörðun kaupanda um framkvæmd útboðs eða gerð samnings hafi verið ólögmæt. Þegar af þeirri ástæðu verður að hafna kröfum kæranda sem lúta að því að felldar verði úr gildi ákvarðanir varnaraðila um að vísa tilboði kæranda frá og um að velja tilboð Gröfu og grjóts – Invit ehf.

Kemur því eingöngu til skoðunar krafa kæranda um að kærunefnd útboðsmála láti í ljós álit sitt á skaðabótaskyldu varnaraðila gagnvart kæranda auk krafa hans um málskostnað. Í 1. mgr. 119. gr. laganna kemur fram að kaupandi sé skaðabótaskyldur vegna þess tjóns sem brot á lögnum og reglum settum samkvæmt þeim hefur í för með sér fyrir fyrirtæki. Fyrirtæki þurfi einungis að sanna að það hafi átt raunhæfa möguleika á að verða valið af kaupanda og möguleikar þess hafi skerst við brotið. Bótafjárhæð skal miðast við kostnað við að undirbúa tilboð og taka þátt í útboði.

Aðilar deila að meginstefnu til um það hvort tilboð kæranda hafi uppfyllt grein 0.1.3 í útboðsgögnum um kröfur til bjóðenda þar sem kveðið var á um að bjóðandi skyldi á síðastliðnum fimm árum hafa lokið við a.m.k. eitt sambærilegt verk. Með sambærilegu verki væri átt við verkefni svipaðs eðlis og að upphæð verksamnings hefði að lágmarki verið 60% af tilboði verktaka í þetta verk. Í tilviki kæranda var sú lágmarksfjárhæð 627.200.000 krónur.

Svo sem rakið var í fyrrgreindri ákvörðun nefndarinnar 12. júní 2026 verður af grein 0.1.3 hvorki ráðið að heimilt hafi verið að leggja saman fjárhæðir tveggja eða fleiri verka né

verðbæta fjárhæð verka svo sem við á um þau verk kæranda sem hann vann fyrir Vegagerðina. Þá verður af yfirlýsingum lögmanns ÞG verktaka ehf., sem vísa annars vegar til þess að kærandi hafi fengið greiddar frá fyrirtækinu yfir 1.900.000.000 krónur fyrir jarðvinnuverkefni síðastliðin þrjú ár, og hins vegar til þess að félagið hafi unnið jarðvinnuverkefni fyrir verktakann að fjárhæð 750.000.000 króna síðastliðin þrjú ár, ekki ráðið að kærandi hafi uppfyllt fyrrgreindar kröfur. Af þeim og öðrum gögnum málsins verður ekki betur séð en að fyrri yfirlýsingin varði verk sem ekki er enn lokið og síðari yfirlýsingin heildarfjárhæð nokkurra verkefna en ekkert þeirra nær fyrrgreindri lágmarksfjárhæð eitt og sér. Líkt og rakið er hér að framan lagði kærandi ekki fram frekari skýringar eða gögn fyrir nefndina í kjölfar þess að ákvörðun nefndarinnar var send honum 12. júní 2026. Liggja þannig ekki fyrir frekari skýringar eða gögn sem breytt geta framangreindri afstöðu nefndarinnar.

Að öllu framangreindu virtu, og með hliðsjón af þeim gögnum sem liggja fyrir hjá nefndinni, sem m.a. eru gögn sem lögð voru fram með tilboði kæranda og frekari skýringar hans til varnaraðila 17. og 20. apríl 2026, verður ekki séð að kærandi hafi fullnægt áskilnaði greinar 0.1.3 við opnun tilboða. Verður því lagt til grundvallar að tilboð kæranda hafi ekki verið í samræmi við útboðsskilmála og að tilboðið hafi því verið ógilt. Vegna þessa átti kærandi ekki raunhæfa möguleika á að verða valinn af varnaraðila í hinu kærða útboði og verður þegar af þeirri ástæðu ekki talið að varnaraðili sé skaðabótaskyldur gagnvart kæranda, sbr. 1. mgr. 119. gr. laga um opinber innkaup.

Að virtum þessum málsúrslitum þykir rétt að málskostnaður falli niður.

Úrskurðarorð

Öllum kröfum kæranda, Óskataks ehf., í máli þessu er hafnað.

Málskostnaður fellur niður.

Reykjavík, 20. ágúst 2026

Reimar Pétursson

Kristín Haraldsdóttir

Auður Finnbogadóttir

Undirritunarsíða

Kærunefnd útboðsmála
Reimar Snæfells Pétursson

Kærunefnd útboðsmála
Auður Finnbogadóttir

Kærunefnd útboðsmála
Kristín Haraldsdóttir