

Úrskurður kærunefndar útboðsmála 13. júní 2016

í máli nr. 3/2016:

Úti og inni sf. og

Landform ehf.

gegn

Hafnarfjarðarkaupstað,

STH teiknistofu ehf. og

Landmótun sf.

Með kæru móttækinni hjá kærunefnd útboðsmála 25. febrúar 2016 kærðu Úti og inni sf. og Landform ehf. útboð Hafnarfjarðarkaupstaðar (hér eftir vísað til sem „varnaraðila“) auðkennt „Hönnun og ráðgjöf fyrir hjúkrunarheimili Sólvangi“. Kærendur krefjast þess að felld verði úr gildi ákvörðun varnaraðila um að leita samninga við STH teiknistofu ehf. og Landmótun sf. Þá krefst kærandi einnig að kærunefnd útboðsmála láti uppi álit sitt á skaðabótaskyldu varnaraðila auk þess sem krafist er málskostnaðar.

Varnaraðilanum Hafnarfjarðarkaupstað, STH teiknistofu ehf. og Landmótun sf. var gefinn kostur á að koma að athugasemdum vegna kærunnar. Með greinargerð móttækinni hjá kærunefnd 16. mars 2016 krafðist varnaraðili þess að öllum kröfum kærenda yrði hafnað, auk þess sem kærendum yrði gert að greiða málskostnað í ríkissjóð. Með greinargerð móttækinni 11. mars 2016 krafðist STH teiknistofa ehf. einnig þess að öllum kröfum kærenda yrði hafnað og ákvörðun varnaraðila „að ganga til samninga við stofuna verði staðfest og þegar í stað verði gengið til þeirra samninga.“ Skilja verður greinargerð Landmótunar sf., sem mótekin var 8. mars sl., svo að félagið krefjist þess einnig að öllum kröfum kærenda verði hafnað. STH teiknistofa ehf. skilaði inn viðbótargreinargerð af sinni hálfu 18. apríl sl. Kærendur skiluðu andsvörum af sinni hálfu með greinargerð 17. maí sl.

Með ákvörðun 4. apríl sl. hafnaði kærunefnd útboðsmála kröfu varnaraðila um að sjálfkrafa stöðvun framangreinds innkaupaferlis yrði aflétt.

I

Í nóvember 2015 óskaði varnaraðili Hafnarfjarðarkaupstaðar eftir tilboðum í hönnun og ráðgjöf vegna byggingar hjúkrunarheimilis að Sólvangi í Hafnarfirði. Samkvæmt útboðsgögnum var gert ráð fyrir því að tilboðum yrði skilað í tveimur umslögum þar sem annað þeirra skyldi geyma tilteknar upplýsingar um bjóðanda en hitt verðtilboð. Kom fram að verðtilboð myndu skera úr um hvaða bjóðandi væri með hagstæðasta tilboðið. Í grein 1.3.5.1 í útboðsgögnum kom eftirfarandi fram:

„Hönnunarstjóri skal vera fyrir allt verkefnið þ.e. fyrir öll ráðgjafasviðin. Ráðgjafi skal gera grein fyrir reynslu hönnunarstjóra fyrir verkefnið allt. Reynsla sem krafist er: Meira en 5 ára reynsla af verkefnastjórnun, sem tekur til hönnunar hliðstæðra mannvirkja, það er hafi hannað a.m.k. byggingar í flokki 5 og 6, samkvæmt tímatöflum frá Framkvæmdasýslu ríkisins, gerð er lánmarkskrafa [svo] um hönnun á 1000 fermetra húsnæði, þannig að hafa hannað einbýlishús, uppfyllir ekki kröfur.“

Af gögnum málsins verður ráðið að tímatöflur þær sem greinin vísar til séu ekki til, en þess í stað hafi svonefndar „Leiðbeiningar um samningsgerð“ fylgt útboðsgögnum. Leiðbeiningar þessar munu vera íslensk þýðing á erlendu riti á vegum Félags sjálfstætt starfandi arkitekta á Íslandi eftir því sem ráðið verður af gögnum málsins.

Alls bárust tilboð frá 13 aðilum í útboðinu. Hinn 28. janúar sl. voru verðtilboð opnuð og þá kom í ljós að tilboð kæranda var næstlægst að fjárhæð, en tilboð STH teiknistofunnar ehf. og Landmótunar sf. var lægst. Með tölvupósti 16. febrúar 2016 var tilkynnt að varnaraðili hygðist ganga til samninga við lægstbjóðanda í útboðinu.

II

Kærendur byggja á því að varnaraðila hafi ekki verið heimilt að taka tilboði STH teiknistofu ehf. í hinu kærða útboði þar sem félagið hafi ekki uppfyllt grein 1.3.5.1 í útboðsgögnum um reynslu hönnunarstjóra. Þannig hafi hvorki félagið né starfsmenn þess hannað byggingar í flokki 5 og 6 samkvæmt „Leiðbeiningum um samningsgerð“ sem hafi verið hluti útboðsgagna. Kærendur telja að túlka verði ákvæðið með þeim hætti að hönnunarstjóri hafi hannað sjúkrahús eða hjúkrunarheimili á síðustu 5 árum. Það hafi STH teiknistofa ehf. ekki gert og því hafi hún ekki þá þekkingu og reynslu sem krafist hafi verið í útboðinu.

III

Varnaraðili Hafnarfjarðarkaupstaður mótmælir því að STH teiknistofa ehf. hafi ekki uppfyllt skilyrði greinar 1.3.5.1 útboðsgagna um reynslu hönnunarstjóra. „Leiðbeiningar um samningsgerð“, sem greinin vísar til, gefi vísbendingar um hvers konar byggingar falli undir byggingarflokka 5 og 6, en þar sé ekki um tæmandi talningu að ræða. Eigandi og forsvarsmaður STH teiknistofu ehf., sem hafi verið tilgreindur í tilboði félagsins sem hönnunarstjóri verksins, sé á lista Mannvirkjastofnunar sem löggiltur hönnuður frá 1991 og hafi viðamikla reynslu sem slíkur. Þá hafi hann annast hönnun bygginga sem falli undir byggingarflokka 5 og 6, en sem dæmi er nefnt að hann hafi annast breytingar á þaki Sólvangs, utanhúss klæðningu og einangrun, hann hafi hannað Kvikmyndasafn Íslands að

Hvaleyrarbraut auk þess sem hann og STH teiknistofa hafi hannað Slökkvistöð höfuðborgarsvæðisins að Skútuhrauni 6 í Hafnarfirði, en allar þessar byggingar séu yfir 1.000 fermetrar að stærð.

Þá er jafnframt byggt á því að hafi umræddar leiðbeiningar ekki verið hluti útboðsgagna sem takmarki gildi þeirra við úrlausn málsins. Einnig hafi ákvæði 1.3.5.1 gert kröfu um 5 ára reynslu að lágmarki, en ekki að bjóðendur hafi komið að hönnun mannvirkja í 5. og 6. flokki sl. fimm ár eins og kærendur byggi á. Einnig vísar varnaraðili til þess að engar athugasemdir eða fyrirspurnir hafi komið við útboðsgögn á tilboðsfresti eða við opnun tilboða. Í ljósi athugasemda þeirra í kærnu við framlagningu gagna af hálfu varnaraðila hafi kærendum borið að óska eftir nánari skilgreiningu á gögnunum, sbr. 1. mgr. 63. gr. laga nr. 84/2007 um opinber innkaup. Athugasemdir að þessu leyti í kærnu séu því of seint fram komnar. Að síðustu bendir varnaraðili á að slakað hafi verið á kröfum um reynslu hönnunarstjóra frá fyrra útboði um sama verk í því skyni að tryggja eðlilegar og málefnalegar kröfur og virka samkeppni.

IV

STH teiknistofa ehf. byggir á því að greinar 1.3.5.1 í útboðsgögnum hafi gert kröfu um 5 ára reynslu að lágmarki, en ekki að bjóðendur hafi komið að hönnun mannvirkja í 5. og 6. flokki „Leiðbeininga um samningsgerð“ sl. fimm ár eins og kærendur haldi fram. Jafnframt er byggt á því að STH teiknistofa ehf. hafi uppfyllt kröfur greinarinnar um reynslu hönnunarstjóra. Í leiðbeiningunum séu tilteknaðar nokkrar tegundir mannvirkja í dæmaskyni, og því megi álykta af grein 1.3.5.1 í útboðsgögnum að flest stærri mannvirki en einbýlishús komi til greina við mat á því hvenær skilyrði greinarinnar um reynslu af hönnunarstjórn sé fullnægt. Þá byggir félagið á því að umrætt hjúkrunarheimili að Sólvangi sé fyrst og fremst ætlað til umönnunar og aðhlyningar og þar sé ekki gert ráð fyrir aðgerðum. Sú bygging sem ætlunin sé að byggja sé ekki tæknilega flókin eða óvenjuleg á nokkurn hátt. Því sé ekki tilefni til þess að túlka ákvæði greinar 1.3.5.1 strangar en almennt yrði gert. Einnig falli allt þjónustuhúsnaði undir 5. kafla í umræddum leiðbeiningum. Vísar STH teiknistofa ehf. til ýmissa verkefna sem félagið telur falla undir flokka 5 og 6 í umræddum leiðbeiningum máli sínu til stuðnings og fylgdi með tilboði þeirra, m.a. hönnun þjónustumiðstöðvar aldraðra og starfsendurhæfingu Hafnarfjarðarbæjar, húsnaði Sparisjóðs Hafnarfjarðar, ráðhús Hafnarfjarðar, Slökkvistöð höfuðborgarsvæðisins að Skútuhrauni og húsnaði Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu, en öll hafi þessi verkefni verið yfir gefnum stærðarviðmiðunum.

Félagið mótmælir því að „Leiðbeiningar um samningsgerð“ hafi verið hluti útboðsgagna, hvort heldur formlega eða sem hliðjónarrit. Þeim hafi ekki verið ætlað að vera

tæki til að meta hæfni hönnuða heldur gagn til að hjálpa hönnuðum við að áætla kostnað við hönnun mismunandi mannvirkja. Meginatriði sé að STH teiknistofa ehf. búi yfir 39 ára reynslu af hönnun ýmissa mannvirkja og búi félagið því yfir þeirri hæfni og reynslu sem þurfi til að takast á við verkefnið.

Landmótun sf. byggir á því að atriði kæru varði fyrst og fremst STH teiknistofu ehf. en fyrir liggir að Landmótun sf. hafi uppfyllt öll skilyrði útboðsgagna.

V

Svo sem áður segir er í grein 1.3.5.1 í útboðsgögnum gerð krafa um tiltekna lágmarksreynslu hönnunarstjóra af verkefnisstjórn sem taki til hönnunar hliðstæðra mannvirkja. Kemur fram í greininni að í þessu felist að hönnunarstjóri hafi hannað a.m.k. byggingar í flokkum 5 og 6 svo sem áður er lýst. Af útboðsgögnum verður ráðið að umrætt útboð feli í sér kaup á hvers kyns hönnun og allri ráðgjöf vegna 3.900 fm byggingar sem hýsa á sérhæfða starfsemi. Með hliðsjón af eðli fyrirhugaðrar byggingar telur nefndin að túlka verði efni greinarinnar eftir orðanna hljóðan þannig að hún geri þá kröfu til bjóðenda að þeir hafi innan sinna raða hönnunarstjóra sem skuli að lágmarki hafa hannað eina byggingu, 1000 fm eða stærri, bæði í flokkum 5 og 6, eins og þessir flokkar eru tilgreindir í „Leiðbeiningum um samningsgerð“ sem fylgdu útboðsgögnum, þó að undanskildum einbýlishúsum. Í umræddum leiðbeiningum kemur fram að undir flokk 5 falli sundlaugar, skólar, kennslurými, hótél, hjúkrunarheimili, kirkjur, bálfararstofur, rannsóknarstofuhúsnæði, þjónustuhúsnæði (heilsugæslustöðvar) og einbýlishús. Undir flokk 6 fellur húsnæði undir lyfjaframleiðslu/hreinrými, menningarhús, söfn og sjúkrahús (meðferðarhluti).

Af þeim gögnum sem fylgdu með tilboði STH teiknistofu ehf. og Landmótunar sf. verður ráðið að boðinn hönnunarstjóri hafi hannað eina byggingu umfram 1000 fm að stærð sem falli í flokk 6 í framangreindum „Leiðbeiningum um samningsgerð“, þ.e. Kvikmyndasafn Íslands, sem sagt er hafa verið 1.978 fm að stærð. Ekki verður hins vegar á það fallist með STH teiknistofu ehf. að hvers konar þjónustuhúsnæði geti fallið undir flokk 5 í framangreindum leiðbeiningum heldur verður að líta svo á að þar sé vísað til þjónustuhúsnæðis heilsugæslustöðva. Með hliðsjón af því er ekki komið fram að boðinn hönnunarstjóri STH teikninga ehf. hafi haft tilskilda reynslu af hönnun bygginga í flokki 5 yfir áðurgreindum stærðarmörkum. Verður því að leggja til grundvallar að STH teiknistofa ehf. hafi ekki uppfyllt kröfur greinar 1.3.5.1 um tilskilda reynslu hönnunarstjóra. Var varnaraðila þar af leiðandi óheimilt að taka tilboði félagsins og Landmótunar sf. Verður af þessari ástæðu að fella úr gildi þá ákvörðun varnaraðila að ganga til samninga við STH teiknistofu ehf. og Landmótun ehf. Með hliðsjón af því að allt bendir til að kærendur hafi átt

lægsta gilda tilboðið í hinu kærða útboði, þar sem verð skal ráða vali bjóðenda, eru ekki efni til að láta uppi álit á skaðabótaskyldu varnaraðila.

Eftir úrslitum málsins þykir rétt að varnaraðili greiði kærendum sameiginlega málskostnað sem þykir hæfilega ákveðinn 400.000 krónur.

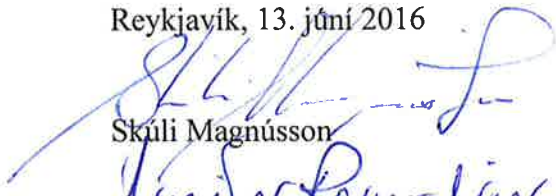
Úrskurðarorð:

Ákvörðun varnaraðila, Hafnarfjarðarkaupstaðar, um að ganga til samninga við STH teiknistofu ehf. og Landmótun sf., í útboði auðkennt „Hönnun og ráðgjöf fyrir hjúkrunarheimili Sólvangi“, er felld úr gildi.


Ekki er látið uppi álit á skaðabótaskyldu varnaraðila.

Varnaraðili greiði kærendum, Úti og inni sf. og Landform ehf., sameiginlega 400.000 krónur í málskostnað.

Reykjavík, 13. júní 2016


Skuli Magnússon


Ásgerður Ragnarsdóttir


Stanley Pálsson