

# Héraðsdómur Reykjavíkur

Úrskurður 8. maí 2024

Mál nr. E-3264/2023:

**Smith & Norland hf.**

(Jóna Björk Helgadóttir lögmaður)

gegn

**Reykjafelli ehf.**

(Dániel Isebarn Ágústsson lögmaður)

og

**Reykjavíkurborg**

(Theodór Kjartansson lögmaður)

## Úrskurður

### Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- Mál þetta var höfðað 16. maí 2023 og dómtekið 10. apríl 2024. Stefnandi er Smith & Norland hf., Nóatúni 4, Reykjavík, og stefndu eru Reykjafelli ehf., Skipholti 35, Reykjavík, og Reykjavíkurborg, Ráðhúsinu, Tjarnargötu 11, Reykjavík.
- Stefnandi gerir þær dómkröfur að úrskurður kærunefndar útboðsmála í máli nr. 13/2022, sem kveðinn var upp 5. desember 2022, verði ógiltur, auk málskostnaðar.
- Stefndi Reykjafelli ehf. krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda, auk málskostnaðar.
- Stefndi Reykjavíkurborg gerir kröfu um að dómkrafa stefnanda um ógildingu úrskurðar kærunefndar útboðsmála í máli nr. 13/2022 frá 5. desember 2022 verði tekin til greina.
- Dómurinn beindi því til málflytjenda fyrir aðalmeðferð málsins með vísan til 1. mgr. 100. gr. laga nr. 91/1991 að reifa einnig sjónarmið um lögvarða hagsmuni stefnanda af því að fá efnisdóm um dómkröfur sínar.

## I

### Helstu málsatvik

- Í október 2021 auglýsti innkaupaskrifstofa stefnda Reykjavíkurborgar útboð umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar og Vegagerðarinnar nr. 15311 sem bar yfirskriftina „Endurnýjun gönguljósa í Reykjavík“. Með útboðinu, sem var almennt, var

óskað eftir tilboðum í endurnýjun gönguljósa á níu stöðum í Reykjavík, þ.m.t. stýrikassa gönguljósa, skynjara, ljósker og hnappabox, samkvæmt nánari lýsingu í útboðsskilmálum.

7. Í útboðsgögnum voru gerðar ýmsar kröfur til búnaðarins. Þannig var þess krafist í vörulýsingu 2. kafla útboðslýsingar að boðnar yrðu vörur frá framleiðendum sem hefðu vottað gæðastjórnunarkerfi samkvæmt þremur tilteknum ISO-stöðlum og að boðinn búnaður væri í notkun í a.m.k. þremur öðrum borgum og á a.m.k. tíu stöðum í hverri borg. Þá skyldi framleiðandi umferðarljósabúnaðarins leggja fram *í fyrsta lagi* vottun viðkomandi framleiðenda um prufukeyrslu á verkefnishugmynd sem vottar að öryggisstig 3 (SIL3) sé í samræmi við EN 61 508 sem sé í gildi fyrir stýrikerfið. *Í öðru lagi* skyldi lögð fram vottun viðkomandi framleiðenda um að tæknilegt öryggi LED-ljósagjafans sé í samræmi við EN 61 508, eigin staðfestingu um að LED-ljósagjafi uppfylli öryggisstig 2 (SIL2) eða vottun viðkomandi framleiðenda frá óháðri ytri stofnun um að LED-ljósagjafi uppfylli öryggisstig 3 (SIL3). *Í þriðja lagi* skyldi leggja fram viðurkenningu viðkomandi framleiðenda á að kröfum varðandi aftengingar kerfisins sé fullnægt. *Í fjórða lagi* skyldi leggja fram vottun viðkomandi framleiðenda um að ljóstækni- legir eiginleikar umferðarljósanna hafi verið prófaðir. *Í fimmta lagi* skyldi leggja fram vottun viðkomandi framleiðenda um gæðastjórnunarkerfi samkvæmt kröfum DIN ISO 9000 og loks *í sjötta lagi* bar að leggja fram nákvæma lýsingu á kerfinu sem boðið væri upp á og gögn yfir allar einingar. Auk framangreinds skyldi leggja fram yfirlit yfir tíma og verkþætti.
8. Í útboðslýsingu kom fram að samið yrði við þann aðila sem ætti hagkvæmasta gilda tilboðið á grundvelli lægsta verðs, sbr. kafla 0.8. Þá kom einnig fram að óheimilt væri að gera fyrirvara við tilboð (kafla 0.6.2) og að frávikstilboð væru óheimil (kafla 0.6.3). Gefnir voru út fjórir viðaukar á fyrirspurnartíma útboðsins og var fyrirspurnar- og tilboðsfrestur m.a. framlengdur með útgáfu viðauka 3. Í stefnu er það sagt hafa verið gert með það í huga að bjóðendur fengju betra tækifæri til að spyrja frekar út í útboðsgögn og samræma tilboð sín við svör stefnda Reykjavíkurborgar við fyrirspurnum.
9. Í stefnu kemur fram að stefndi Reykjafell ehf. hafi ekki nýtt rétt sinn samkvæmt lögum nr. 120/2016 um opinber innkaup til þess að bera útboðsskilmálana undir kærunefnd útboðsmála. Þá hafi stefndi Reykjafell ehf. ekki heldur spurst fyrir um það á fyrirspurnartíma hvað fælist í kröfu um öryggisstig 3 (SIL3) né óskað skýringa á því hvaða búnaður gæti talist sambærilegur.

10. Samkvæmt gögnum málsins hljóðaði kostnaðaráætlun kaupenda, stefnda Reykjavíkurborgar og Vegagerðarinnar, upp á 38.308.750 krónur. Tvö tilboð bárust í útboðinu, annars vegar frá stefnanda og hins vegar frá stefnda Reykjafelli ehf. Tilboð þess síðarnefnda var lægra og nam 21.741.558 krónum eða 56,75% af kostnaðaráætlun. Tilboð stefnanda nam 30.099.432 krónum, eða 78,57% af kostnaðaráætlun.
11. Eftir opnun tilboða þann 24. nóvember 2021 voru tilboðin yfirfarin af stefnda Reykjavíkurborg. Að lokinni þeirri yfirferð var lægra tilboðinu hafnað og ástæða höfnunarinnar sögð sú að vörur lægstbjóðanda uppfylltu ekki kröfur í útboðsgögnum. Nánar tiltekið var um að ræða annars vegar kafla 2.1.2.2 sem ber yfirskriftina „Útfærsla hönnunar“, þar sem gerð var krafa um að með skáp utan um stýrikassa skyldi fylgja undirstaða með hæfilegu burðarþoli. Hins vegar var um að ræða kafla 2.1.4.2 um að tæknilegar upplýsingar fyrir 200 mm ljós skyldu viðurkenndar í samræmi við öryggisstig SIL3. Í bréfi skrifstofustjóra umhverfis- og skipulagssviðs til innkaupa- og framkvæmdaráðs, dags. 7. febrúar 2022, var lagt til að gengið yrði að tilboði stefnanda, sem hefði staðist fjárhagsskoðun innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar og tæknilegt mat á skrifstofu samgöngustjóra og borgarhönnunar. Á fundi innkaupa- og framkvæmdaráðs 10. febrúar 2022 var tekin ákvörðun um að taka tilboði stefnanda.
12. Stefndi Reykjafell ehf. kærði framangreinda ákvörðun til kærunefndar útboðsmála þann 20. febrúar 2022 og krafðist þess að ákvörðunin yrði felld úr gildi. Til vara krafðist stefndi Reykjafell ehf. þess að hið kærða útboð yrði fellt úr gildi í heild sinni og að lagt yrði fyrir stefnda Reykjavíkurborg að bjóða að nýju út hin kærðu innkaup. Til þrautavara var þess krafist að öll skilyrði útboðsins sem beindust að tækni og búnaði sem einskorðuðust við vörur og þjónustu Siemens yrðu felldar úr útboðsskilmálunum.
13. Kæra stefnda Reykjafells ehf. barst á biðtíma samningsgerðar og stöðvaðist samningsgerð því sjálfkrafa, sbr. 1. mgr. 86. gr. og 1. mgr. 107. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup. Stefndi Reykjavíkurborg krafðist þess m.a. að sjálfkrafa stöðvun samningsgerðar yrði aflétt hið fyrsta. Þá krafðist stefndi Reykjavíkurborg þess jafnframt aðallega að kröfum stefnda Reykjafells ehf. yrði vísað frá kærunefndinni, þar sem kærán væri of seint fram komin, en málatilbúnaður þess síðast nefnda væri reistur á því að skilmálar útboðsgagna væru ólögmetir og meira en 20 dagar hafi verið liðnir frá birtingu útboðsgagnanna og kærufrestur væri því liðinn. Til vara krafðist stefndi Reykjavíkurborg þess fyrir kærunefndinni að öllum kröfum stefnda Reykjafells ehf. yrði hafnað þar sem tilboð

hans hefði ekki uppfyllt áskilnað sem kæmi fram í greinum 2.1.2.2 og 2.1.4.2 útboðs- lýsingar. Hefði tilboð stefnda Reykjafells ehf. verið ógilt af þessum sökum. Stefnandi skilaði einnig athugasemdum til kæruneftndar 11. mars 2022, ásamt fylgigögnum, þar sem kom fram sú afstaða að hafna bæri öllum kröfum stefnda Reykjafells ehf. fyrir nefndinni. Stefndi Reykjafell ehf. skilaði viðbótargögnum til kæruneftndar 19. apríl 2022 og þá skiluðu stefndi Reykjavíkurborg og stefnandi viðbótarathugasemdum 29. apríl 2022.

14. Á meðal gagna málsins er tölvupóstur, dags. 30. mars 2022, þar sem aðilum er tilkynnt að kæruneftndin hefði ákveðið að kalla til Sæmund Helgason verkfræðing sem sérfræðing til ráðgjafar og aðstoðar í málinu, sbr. 2. mgr. 104. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup. Var aðilum gefinn kostur á að gera athugasemdir við þetta, en enginn málsaðila gerði athugasemd við tilnefningu sérfræðingsins.
15. Kæruneftnd útboðsmála tók til úrlausnar kröfu stefnda Reykjavíkurborgar um afléttingu á stöðvun sammingsgerðar með ákvörðun 16. maí 2022. Í ákvörðuninni hafnaði nefndin að aflétta stöðvuninni á meðan málið væri til meðferðar. Enn fremur var í ákvörðun nefndarinnar tekið til umfjöllunar hvort heimilt hafi verið að hafna tilboði stefnda Reykjafells ehf. og taldi nefndin að svo virtist sem miða mætti við „á þessu stigi“ að stefnda Reykjavíkurborg hefði verið óheimilt að hafa tilboði stefnda Reykjafells ehf. á þeirri forsendu að það fullnægði ekki tæknilýsingu þeirri sem sett hefði verið fram í útboðinu, en aftur á móti hefði höfnun tilboðs á grundvelli þess að fullnægjandi undirstöður vantaði undir stýrikassa átt rétt á sér miðað við þau gögn sem lágu fyrir á því stigi.
16. Kæruneftndin tók einnig til skoðunar á þessu stigi málsins gildi tilboðs stefnanda. Í stefnu er því haldið fram að þetta hafi nefndin gert að eigin frumkvæði, en málatilbúnaður stefnda Reykjafells ehf. fyrir kæruneftndinni hefði ekki í neinu lotið að gildi tilboðs stefnanda. Kom fram í ákvörðun nefndarinnar að leggja mætti til grundvallar „á þessu stigi málsins að tilboð stefnanda hafi verið ótækt“. Kom fram að eins og tilboð stefnanda hafi verið sett fram hafi falist í því „margvíslegir fyrirvarar að því er vörðuðu þróun gengis og margvíslegs kostnaðar þangað til kæmi að efndum tilboðsins“. Var það afstaða nefndarinnar, með vísan til þessa og að virtum gögnum, að miða yrði við „eins og mál þetta liggur fyrir nú“ að verulegar líkur stæðu til þess að brotið hefði verið gegn lögum um opinber innkaup nr. 120/2016 sem leitt gæti til ógildingar ákvörðunar stefnda Reykjavíkurborgar.



17. Eins og rakið er að framan var aðilum gefinn kostur á að skila athugasemdum og gögnum til kærunefndarinnar við meðferð málsins áður en nefndin tók ákvörðun um að hafna kröfu um afléttingu stöðvunar samningsgerðar. Eftir ákvörðun nefndarinnar frá 16. maí 2022 gafst öllum aðilum einnig kostur á að skila inn frekari athugasemdum og gögnum. Þannig bera gögn málsins með sér að stefnandi skilaði athugasemdum 1. júní 2022 þar sem m.a. var fjallað um forsendur ákvörðunar nefndarinnar, einkum um meinta fyrirvara í verðtilboði stefnanda. Stefndi Reykjavíkurborg skilaði svo athugasemdum 3. júní 2022 þar sem kröfur borgarinnar fyrir nefndinni voru reifaðar frekar. Kom þar m.a. fram að stefndi Reykjavíkurborg teldi kærunefndina ekki hafa heimild til þess að byggja niðurstöðu sína á atriðum sem ekki kæmu fram í kæru og vísaði til dómafordæmis því til stuðnings. Þá vísaði þessi stefndi einnig til þess að túlkun nefndarinnar á kærufresti væri ekki í samræmi við fyrri framkvæmd kærunefndar og fæli í sér stefnubreytingu.
18. Kærunefnd útboðsmála kvað upp úrskurð sinn í máli nr. 13/2022 þann 5. desember 2022, sem krafist er ógildingar á í máli þessu. Niðurstaða nefndarinnar var sú að kærufrestur hefði ekki verið liðinn þegar kæra í málinu barst nefndinni, sbr. 1. mgr. 106. gr. laga nr. 120/2016. Enn fremur var það niðurstaða kærunefndar að stefnda Reykjavíkurborg hefði verið óheimilt að hafna tilboði stefnda Reykjafells ehf. á þeirri forsendu að það fullnægði ekki tæknilýsingu sem sett hafi verið fram í útboðinu um SIL3-kröfur fyrir ljósker, sbr. grein 2.1.4.2 í útboðsskilmálum. Hins vegar hefði tilboð stefnda Reykjafells ehf. ekki uppfyllt kröfur greinar 2.1.2.2 í útboðslýsingu um að fullnægjandi undirstaða skyldi fylgja skáp fyrir stýrikassa. Þá komst kærunefnd að þeirri niðurstöðu að tilboð stefnanda hefði falið í sér fyrirvara og verið frávikstilboð, andstætt greinum 0.6.2 og 0.6.3 í útboðsgögnum. Var það þannig niðurstaða kærunefndar að bæði tilboðin hefðu verið óaðgengileg og var útboðið ógilt í heild sinni og lagt fyrir stefnda Reykjavíkurborg að bjóða út innkaupin að nýju með lögætum hætti.
19. Þann 28. mars 2023 auglýstu stefndi Reykjavíkurborg og Vegagerðin að nýju almennt útboð fyrir endurnýjun gönguljósa í Reykjavík, sbr. samkeppnisútboð nr. 15789. Í útboðsskilmálunum var óskað eftir tilboðum í endurnýjun gönguljósa á sex stöðum í Reykjavík. Í útboðsskilmálum útboðs nr. 15789 var ekki að finna kröfu um að boðinn búnaður væri í notkun í öðrum borgum, eins og var í því útboði sem deilt er um í máli þessu. Þá var ekki lengur gerð krafa um SIL3-öryggisvottun ljósgjafans. Ákvæði um verðlagsgrundvöll voru hins vegar óbreytt frá fyrra útboðinu og fyrirvarar og frávikstilboð voru óheimil sem fyrr.

20. Tilboð voru opnuð 27. apríl 2023 og bárust þrjú tilboð, m.a. frá stefnanda og stefnda Reykjafelli ehf. Eins og í útboði nr. 15311 átti stefndi Reykjafell ehf. lægsta tilboðið, en tilboð stefnanda var næstlægst. Félagið Fálkinn Ísmar ehf. átti hæsta tilboðið og 1. júní 2023 var gengið að því tilboði. Stefnandi kærði þá ákvörðun til kærunefndar útboðsmála og með úrskurði nefndarinnar 20. febrúar 2024 í máli nr. 28/2023 var hafnað kröfu stefnanda um að ákvörðun stefnda Reykjavíkurborgar yrði felld úr gildi.

## II

### *Helstu málsástæður og lagarök stefnanda*

21. Af hálfu stefnanda er áréttað að ákvörðun kærunefndar útboðsmála sé stjórnvaldsákvörðun og verði úrskurður nefndarinnar því ógiltur eftir reglum stjórnisýsluréttarins. Það leiði til ógildingar sé stjórnvaldsákvörðun haldin svo verulegum annmarka að líta megi á hana sem markleysu, svo sem vegna þess að stjórnvald fari út fyrir valdsvið sitt eða hlutverk. Brot á efnisreglum leiði einnig nær undantekningarlaust til ógildingar. Brot á málsmeðferðarreglum leiði til ógildingar ef réttarregla sú, sem ekki hafi verið virt, verði almennt talin veita meira öryggi fyrir því að efni stjórnvaldsákvörðunar verði bæði rétt og lögmæt. Öll þessi ógildingartilvik eigi við í málinu og leiði hvert og eitt til þess að fallast beri á kröfu stefnanda um ógildingu úrskurðar kærunefndar útboðsmála.

### Valdsvið og málsmeðferð kærunefndar

22. Samkvæmt almennum reglum stjórnisýsluréttar sé stjórnvaldi þá og því aðeins heimilt að taka stjórnvaldsákvörðun að það falli undir vald- og verksvið þess. Fari stjórnvald á svig við þetta sé stjórnvaldsákvörðun háð verulegum annmarka sem leiði til ógildingar ákvörðunarinnar. Þá sé íslensk stjórnskipun byggð á þeirri grundvallarreglu að stjórnisýslan sé bundin af lögum, lögmætisreglunni. Af því leiði að stjórnvald geti ekki tekið ákvarðanir, sem séu íþyngjandi fyrir borgarana, nema hafa til þess heimild í lögum.
23. Kærunefnd útboðsmála sé sjálfstæð úrskurðarnefnd á vettvangi stjórnisýslunnar. Hlutverk nefndarinnar sé skilgreint í 103. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup á þann hátt að hún leysi með skjótum og óhlutdrægum hætti úr kærum fyrirtækja vegna ætlaðra brota á lögnum og reglum settum samkvæmt þeim. Af þessu leiði að nefndin fjalli ekki um önnur mál en til hennar séu kærð og eigi að ljúka málsmeðferð með skjótum hætti.
24. Hlutverk og valdsvið nefndarinnar hafi verið skilmerkilega skilgreint í lögum um opinber innkaup og lögskýringargögnum með þeim lögum frá því að nefndinni var komið á fót með lögum nr. 94/2001. Í lögskýringargögnum hafi verið tekið fram að hlutverk

nefndarinnar væri bundið við að taka til meðferðar formlegar kærur einstaklinga og lögaðila. Hafi einnig verið gert ráð fyrir því að málatilbúnaður kæranda og það úrlausnarefni sem lagt væri fyrir nefndina ætti að liggja fyrir í kæru og að kærandi gæti t.d. ekki aukið við kröfur sínar eða málsástæður í athugasemdum sínum við greinargerð kærða. Valdsvið kærunefndarinnar hafi því augljóslega frá upphafi verið bundið við það úrlausnarefni sem lagt sé fyrir nefndina með kæru.

25. Frá framangreindri afmörkun á hlutverki og valdsviði kærunefndar útboðsmála hafi ekki verið horfið með síðari lögum sem sett hafi verið um opinber innkaup, heldur hafi þvert á móti verið ítrekað að hlutverk kærunefndarinnar líkist meira dómstól en æðra stjórnvaldi með stjórnunar- eða eftirlitsheimildir með hinum opinbera aðila. Ekki sé fyrir hendi á Íslandi stofnun sem sinni reglubundnu eftirliti með opinberum innkaupum heldur sé eftirlit og aðhald með opinberum innkaupum eftir sem áður í höndum einkaaðila. Einkaaðilar geti í því skyni beint úrlausnarefnum til kærunefndarinnar sem leysi úr þeim kæruefnum sem fyrir hana séu lögð.
26. Kærunefnd útboðsmála geti ekki og eigi ekki að rannsaka innkaup með sjálfstæðum hætti heldur einungis að leysa úr þeim úrlausnarefnum sem fyrir hana séu lögð með kæru. Fari nefndin á svig við þetta sé kærunefndin komin út fyrir valdsvið sitt, þvert á tilgang nefndarinnar og reglur laga um opinber innkaup. Úrskurðir nefndarinnar sem ekki eigi stoð í lagaheimildum nefndarinnar séu ógildanlegir, sbr. dóm Landsréttar í máli nr. 745/2021, sem byggja á framangreindum sjónarmiðum.
27. Í því máli sem hér sé til umfjöllunar hafi kærunefnd útboðsmála ekki fylgt ákvæðum 103. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup um valdsvið sitt. Fyrir liggja að kærunefndin hafi sjálf átt frumkvæði að því að rannsaka gildi tilboðs stefnanda án þess að málatilbúnaður stefnda Reykjafells ehf. fyrir nefndinni hafi gefið nokkurt tilefni til þess. Virðist nefndin þannig hafa viðhaft sjálfstæða könnun á því hvort tilboð stefnanda hafi verið gilt í útboðinu, líkt og um eins konar innkaupaeftirlit væri að ræða. Kærunefnd útboðsmála hafi því farið á svig við heimildir sínar þegar nefndin komst að þeirri niðurstöðu að tilboð stefnanda hefði verið ógilt.
28. Þegar af þeirri ástæðu, að kærunefndin hafi farið út fyrir valdsvið sitt, beri að ógilda úrskurð nefndarinnar í máli nr. 13/2022 enda sé úrskurðurinn háður verulegum annmarka að þessu leyti.
29. Þessu til viðbótar kveðst stefnandi byggja á því að úrskurðurinn sé ógildanlegur á þeim grundvelli að Vegagerðin, annar kaupenda í umræddu útboði, hafi ekki verið aðili að

málinu fyrir kærunefndinni og þannig gefinn kostur til andmæla í málinu. Á því sé byggt að Vegagerðin hafi haft lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins hjá nefndinni, sem hafi borið að veita Vegagerðinni færi á að gæta hagsmuna sinna. Þá hafi nefndin einnig brotið andmælarétt á stefnanda og eigi það ekki síst við telji nefndin sig hafa verið að sinna rannsóknarskyldu 10. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 með umræddu frumkvæði um mat á gildi tilboðs stefnanda.

30. Andmæla-regla stjórn-sýsluréttarins sé mikilvæg öryggis-regla, sbr. m.a. 13. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, sem sé ætlað að tryggja að ákvörðun í máli sé tekin á grundvelli réttra upplýsinga og, í tengslum við það, á því að málsaðili hafi fengið tækifæri til að gæta hagsmuna sinna. Brot á andmæla-reglunni hafi verið talið verulegur annmarki sem leiði til ógildingar stjórnvaldsákvörðunar. Á því sé byggt að úrskurður í máli nr. 13/2022 hafi verið haldinn verulegum annmarka að þessu leyti og því beri að ógilda hann.

Kærufrestur hafi verið liðinn

31. Í annan stað kveðst stefnandi byggja kröfur sínar á því að kærufrestur hafi verið liðinn þegar kæran barst nefndinni. Samkvæmt 1. mgr. 106. gr. laga um opinber innkaup skuli kæra borin skriflega undir kærunefnd útboðsmála innan 20 daga frá því að stefndi Reykjafell ehf. hafi vitað eða mátt vita um þá ákvörðun, athöfn eða athafnaleysi sem hann telji brjóta gegn réttindum sínum. Kærufrestir hafi m.a. verið taldir eiga við um útboðsskilmála. Upphaf kærufrests verði í þessu máli eins og öðrum að miðast við það þegar skilmálar útboðsins hafi komið til vitundar bjóðenda. Bjóðendur geti ekki, eftir að tilboð hafi verið opnuð og mat á þeim farið fram, gert neinar kröfur vegna þess sem þeir telji vera ólög-mæta útboðsskilmála.
32. Allir frestir sem kveðið sé á um í lögum um opinber innkaup séu stuttir og stíft eftir þeim farið á sviði ágreiningsmála. Augljós rök séu með skjótri málsmeðferð og stuttum kærufrestum, en löggjafinn hafi talið að hagsmunir viðskiptalífsins krefðust þess að ekki væri óvissa í lengri tíma um málefni á þessu sviði.
33. Af úrskurði kærunefndar útboðsmála í máli nr. 13/2022 sjáist glöggt að málatilbúnaður stefnda Reykjafells ehf. fyrir nefndinni hafi að verulegu leyti byggt á því að stefnda Reykjavíkurborg hefði verið óheimilt að gera kröfu um að 200 mm ljósker væru viðurkennd í samræmi við öryggisstig SIL3, sem og atriði tengd kröfu um undirstöðu skápa, sem ekki reyni á í dómsmáli þessu. Stefndi Reykjafell ehf. reyni með orðalagi í kæru að láta sem kæran lúti að túlkunum og ákvörðunum stefnda Reykjavíkurborgar um mat á tilboði hans og vali á samningsaðila. Röksemdafærsla stefnda Reykjafells ehf.

fyrir nefndinni hvíli hins vegar efnislega á því að tilteknir skilmálar útboðsgagna hafi verið ólögmætir. Því verði að leggja til grundvallar að kæra málsins hafi eingöngu beinst að lögmæti skilmála útboðsins.

34. Niðurstaða kærunefndar útboðsmála styðji þá ályktun enda komi eftirfarandi fram í niðurstöðu kærunefndar um hvort kærufrestur hafi verið útrunninn: „*Gera verður ráð fyrir að þetta hafi valdið kæranda erfiðleikum við tilboðsgerð þar sem hann gat ekki greint af útboðslýsingu hvaða kröfum um aðgerðir búnaður hans þurfti að fullnægja til að geta talist jafngildur.*“ Af þessu leiði að stefnda Reykjafelli ehf. hafi mátt vera ljós á tilboðsstigi sú ákvörðun sem hann hafi talið brjóta á rétti sínum, þ.e. að krafa útboðsgagnanna um öryggisstig 3, SIL3, væri ekki nægilega skýr. Kærufrestur 1. mgr. 106 gr. laga um opinber innkaup hafi því tekið að líða um leið og útboðsgögn útboðsins voru birt bjóðendum.
35. Við túlkun laga um opinber innkaup hafi verið lögð áhersla á að bjóðendur hafi skamman frest til að kynna sér útboðsgögn eftir að þau hafi verið gerð aðgengileg og þar til kærufrestur vegna athugasemda sem varði efni þeirra byrji að líða. Ef bjóðandi í opinberum innkaupum telji tiltekna skilmála útboðsgagna ólögmæta verði hann því að beina kæru til nefndarinnar innan kærufrests og geti ekki borið því við eftir opnun tilboða að víkja beri skilmálunum til hliðar.
36. Umrædd krafa um öryggisstig SIL3 fyrir 200 mm ljósker komi fram í grein 2.1.4.2 í útboðsgögnum, sem hafi verið stefnda Reykjafelli ehf. aðgengileg frá 1. október 2021. Frá upphafi útboðsins hafi legið fyrir þær kröfur sem stefndi Reykjafell ehf. byggði á fyrir nefndinni að væru ólögmætar. Á fyrirspurnartíma útboðsins hafi komið fram vangaveltur og athugasemdir bjóðenda um að kröfur útboðsgagnanna væru útilokandi og spurt hvort kaupandi stæði við kröfuna. Svör stefnda Reykjavíkurborgar hafi verið afar skýr um að krafan um SIL-öryggiskröfur stæði og það útskýrt hvað fælist í kröfunni. Þrátt fyrir það hafi engar athugasemdir verið gerðar af hálfu stefnda Reykjafells ehf. við þessar kröfur fyrr en með kæru til nefndarinnar, dags. 20. febrúar 2022. Þá hafi kærufrestur verið liðinn samkvæmt 1. mgr. 106. gr. laga um opinber innkaup.
37. Af þessu leiði að kærunefnd útboðsmála hafi borið að vísa kröfum stefnda Reykjafells ehf. frá. Úrskurður kærunefndar útboðsmála sé því rangur að þessu leyti og beri að ógilda hann.



#### Tæknilýsing ákvæðis 2.1.4.2 hafi verið lögmat

38. Í niðurstöðu kæruneftdar útboðsmála komi fram að stefnda Reykjavíkurborg hafi verið óheimilt að hafna tilboði stefnda Reykjafells ehf. á þeirri forsendu að það fullnægði ekki tæknilýsingu útboðsgagnanna um að ljósker skyldu uppfylla öryggisstig SIL3. Þá komi fram í niðurstöðu nefndarinnar að það hafi valdið stefnda Reykjafelli ehf. erfiðleikum við tilboðsgerð sína að ekki hafi verið skilgreint að hvaða aðgerð umrædd SIL3-krafa sneri og hefði hann því ekki getað greint af útboðslýsingunni hvaða kröfum um aðgerðir búnaður hans þyrfti að fullnægja til að geta talist jafngildur. Stefnandi telji þessa niðurstöðu ranga og að hún hljóti að byggja á einhvers konar misskilningi.
39. Við mat á framangreindu verði í fyrsta lagi að horfa til þess að ljóskerjabúnaður þess framleiðanda sem stefndi Reykjafell ehf. selji og hafi boðið í útboðinu uppfylli hina svokölluðu SIL3-kröfu. Í það minnsta sé búnaðurinn auglýstur þannig að hann uppfylli slíkar kröfur, en það komi fram í kynningargögnum frá framleiðandanum SWARCO sem séu á meðal gagna málsins. Það standist því enga skoðun að halda því fram að stefnda Reykjafelli ehf. hafi ekki mátt vera ljóst hvað fælist í umræddri SIL3-kröfu. Það eigi ekki að vefjast fyrir slíkum aðila, við tilboðsgerð í útboði af þessu tagi, hvað felist í kröfu sem framleiðandinn sjálfur lýsir að búnaður sinn uppfylli og gerð hafi verið krafa um í útboðum á búnaði af þessu tagi.
40. Í öðru lagi sé a.m.k. vísað til sömu öryggiskröfu, þ.e. SIL3, þrisvar á öðrum stöðum í útboðslýsingunni varðandi annars konar búnað bjóðenda. Það hafi ekki virst vefjast á nokkurn hátt fyrir stefnda Reykjafelli ehf. að sýna fram á að sá búnaður uppfyllti umrædda kröfu um SIL3. Af því leiði að félaginu hafi augljóslega verið ljóst hvað felist í kröfunni um SIL3 og auðveldlega getað áttað sig á því hvað teldist vera sambærilegt við umrædda öryggiskröfu. Krafa útboðsgagnanna um að ljósker uppfylltu SIL3-öryggiskröfu hafi því ekki valdið stefnda Reykjafelli ehf. nokkrum vandræðum við tilboðsgerð sína.
41. Í þriðja lagi sé í útboðslýsingunni vísað til nánar tilgreindra staðla. Við slíkar aðstæður sé ekki þörf á því að endurtaka þær kröfur sem SIL3-öryggiskröfur feli í sér með nánar tilgreindum hætti.
42. Af framangreindu leiði að það hafi verið röng niðurstaða hjá kæruneftnd útboðsmála að stefnda Reykjavíkurborg hafi verið óheimilt að hafna tilboði stefnda Reykjafells ehf. á þeim grunni að tilboðið uppfyllti ekki kröfur útboðsgagna, enda hafi kröfur útboðsgagnanna ekki valdið stefnda Reykjafelli ehf. neinum vandræðum við tilboðsgerð

sína líkt og ranglega sé ályktað í úrskurðinum. Úrskurðurinn sé því háður verulegum efnisannmarka að þessu leyti og beri að ógilda hann.

Tilboð stefnanda hafi verið gilt

43. Í útboðsskilmálum sé fjallað um verðlagsgrundvöll í ákvæði 1.1. Þar segi í upphafi að heimilt sé að leggja fram tilboð í íslenskum krónum eða erlendum gjaldmiðli. Öll tilboð verði metin í íslenskum krónum. Tilboð í erlendum gjaldmiðli verði uppreiknuð af kaupanda með skráðu sölugengi viðkomandi gjaldmiðils á opnunardegi tilboða.
44. Í 3. mgr. ákvæðisins segi síðan að endanlegir reikningar í íslenskum krónum skuli miðast við breytingu gjaldmiðils frá opnunardegi tilboða til tollafgreiðsludags. Þessir skilmálar um verðlagsgrundvöll séu hefðbundnir í útboðsskilmálum af þessu tagi og feli í sér eins konar gengistryggingu til bjóðenda vegna breytinga á gengi erlendra gjaldmiðla. Fyrir liggir að um sé að ræða sérpantaðar vörur sem hafi tiltölulega langan afgreiðslutíma.
45. Stefnandi hafi lagt fram tilboð sitt í íslenskum krónum, í samræmi við heimild í ákvæði 1.1 í útboðsskilmálunum. Stefnandi hafi sett fram tilboð sitt og gert grein fyrir því í svonefndri tilboðsskrá, líkt og gert hafi verið ráð fyrir í útboðsferlinu. Í tilboðsskrá sé heildartilboðsverð stefnanda sundurliðað í íslenskum krónum, bæði einingarverð og heildarverð varðandi vöruflokka tilboðsins, þ.e. stýrikassa, skynjara, ljósker og hnappa-box. Engir fyrirvarar eða frávik hafi verið í tilboði stefnanda.
46. Þegar tilboðsskránni hafi verið skilað inn hafi stefnandi látið fylgja með fylgibréf, dags. 23. nóvember 2021. Í bréfinu sé að finna skýringar stefnanda á útreikningi fjárhæðar tilboðsins þar sem segi annars vegar að tilboðið sé í íslenskum krónum en miðist við skráð miðgengi evru og sænskrar krónu deginum áður og hins vegar að verð breyttist í samræmi við gengi viðkomandi gjaldeyris á tollafgreiðsludegi. Þessi texti fylgibréfsins sé í samræmi við 3. mgr. greinar 1.1 í útboðsskilmálum enda sé gert ráð fyrir því að reikningar í íslenskum krónum miðist við breytingu gjaldmiðils frá opnunardegi til tollafgreiðsludags. Kaupandi, stefndi Reykjavíkurborg, hafi engar athugasemdir gert við skýringar stefnanda í fylgibréfi sínu. Stefndi Reykjafell ehf. hafi ekki heldur byggt á þessu atriði í málalíbúnaði sínum fyrir nefndinni.
47. Kærunefndin hafi hins vegar komist að þeirri niðurstöðu í úrskurði sínum að af orðalaginu um að tilboðið miðaðist við skráð miðgengi umræddra gjaldmiðla yrði „ekki annað ráðið en að verð tilboðsins í íslenskum krónum tæki breytingum samkvæmt gengi

þessara erlendu gjaldmiðla, enda [yrði] ekki séð hvaða tilgangi þessi tilvísun þjónaði að öðrum kosti“. Af þessum sökum m.a. teldi nefndin að tilboð stefnanda hafi verið ógilt.

48. Stefnandi kveðst byggja á því að þessi niðurstaða nefndarinnar sé ólögmæt. Alþekkt sé að sambærilegt ákvæði hafi falið í sér nokkurs konar tryggingu beggja aðila, þjóðenda og kaupenda, gagnvart breytingu á gengi undirliggjandi gjaldmiðils á tímabilinu frá opunardegi tilboða til tollafgreiðsludags. Þá hafi samhljóða ákvæði í fylgibréfi margoft verið látin átölulaus í málum sem farið hafi fyrir kærunefnd útboðsmála. Frumkvæði kærunefndar í því máli sem hér sé borið undir dómstóla sé því skýrt brot á jafnræðisreglu stjórnisýsluréttarins, auk þess sem efnislegt mat nefndarinnar á ákvæðinu sé rangt. Því til stuðnings vísi stefnandi til tölvupóstsamskipta hans og stefnda Reykjavíkurborgar í janúar 2023, þar sem fram komi að reikningar frá stefnanda til stefnda hafi einungis miðast við tilboðsverð, leiðrétt miðað við gengi. Þá megi vísa til þess að við framkvæmd útboðsins hafi inntak ákvæðisins verið skýrt þar sem tekið sé fram að framkomin tilboð, öll í íslenskum krónum, séu tengd við erlendan gjaldmiðil.
49. Þá segi einnig í fyrrnefndu fylgibréfi stefnanda að verðútreikningur hans „miðist við“ tiltekna forsendur varðandi kostnað, svo sem varðandi flutningskostnað og umsýslukostnað. Á engan hátt sé hægt að leggja þann skilning í þessar áréttingar stefnanda í fylgibréfinu að í þeim felist áskilnaður hans til þess að gera síðar einhliða breytingar á tilboði sínu til hækkunar, svo sem kærunefndin leggi til grundvallar niðurstöðu sinni um að tilboð stefnanda sé frávikstilboð sem stefnda Reykjavíkurborg hafi verið óheimilt að taka. Tilgreining forsendna tilboðs geti haft þýðingu í ýmsu samhengi, ekki síst í tengslum við val kaupanda á tilboði.
50. Stefnandi byggir á því að niðurstaða kærunefndar útboðsmála um að tilboð hans hafi verið ógilt sé ólögmæt. Tilboð hans hafi verið gilt og því hafi átt að semja við hann um endurnýjun gönguljósá í Reykjavík í kjölfar útboðs nr. 15311. Úrskurður kærunefndar útboðsmála hafi því verið háður verulegum efnislegum annmarka að þessu leyti og beri að ógilda hann.
51. Því sé við að bæta að kærunefndin hafi sjálf átt frumkvæði að því að meta hvort tilboð stefnanda hafi verið gilt, þar sem slík rök hafi ekki verið að finna í málatilbúnaði stefnda Reykjavíks ehf. fyrir nefndinni. Hafi nefndin litið svo á að henni væri heimilt að rannsaka og úrskurða um umrætt atriði án þess að álitæfnið hafi verið undir hana borið verði að gera þær kröfur að nefndin virði andmælarétt stefnanda til hins ýtrasta, enda

afar viðurhlutamikil ákvörðun að meta tilboð stefnanda ógilt sem svipti hann þeim viðskiptum sem til hafi staðið að efna til.

52. Samkvæmt 13. gr. stjórnslulaga skuli aðili máls eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald taki ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Af reglunni leiði að ef nýjar upplýsingar bætist við í máli án þess að aðila sé kunnugt um það beri stjórnvaldi að hafa frumkvæði að því að kynna aðila slíkar upplýsingar og gefa honum kost á að tjá sig um þær, ef um sé að ræða upplýsingar sem séu aðila í óhag og ætla megi að muni hafa verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins.
53. Í málinu liggi hins vegar fyrir að kærunefnd útboðsmála hafi sett fram mat sitt í ákvörðun sinni í málinu, þann 16. maí 2022, um að tilboð stefnanda hafi verið ótækt. Stefnanda hefði á þeim tímapunkti aldrei verið gefið færi á því að taka afstöðu til þessara nýju atriða í málinu né veita á þeim skýringar sem þó hefði verið full ástæða til miðað við framangreint. Undir málsmeðferð kærunefndar útboðsmála sé ekki gert ráð fyrir því að aðilar máls tjái sig sérstaklega eftir ákvörðun kærunefndarinnar. Af þessu leiði að málsmeðferð kærunefndarinnar hafi ekki verið í samræmi við 13. gr. stjórnslulaga. Líkur séu á því að niðurstaða málsins hefði ekki orðið sú sama ef stefnanda hefði verið gefinn kostur á að veita skýringar á meintum frávikum í tilboði sínu, áður en nefndin tók afstöðu til þessa atriðis. Það hafi ekki verið fyrr en eftir að nefndin hafði birt ákvörðun sína að stefnanda hafi orðið kunnugt um þetta atriði og sett fram mótmæli sín og skýringar til nefndarinnar.
54. Brot gegn andmælarétti leiði að jafnaði til þess að stjórnvaldsákvörðun teljist haldin veigamiklum annmarka og sé þar með ógildanleg. Beri því að ógilda úrskurðinn einnig á þessum grundvelli.
55. Með úrskurði sínum hafi kærunefndin fellt úr gildi ákvörðun stefnda Reykjavíkurborgar um að taka tilboði stefnanda. Afleiðing hins ólögmeta úrskurðar hafi því orðið sú að stefnandi hafi orðið af umræddum viðskiptum og orðið fyrir tjóni sem nemi ætluðum ávinningi þeirra viðskipta. Stefnandi hyggist í kjölfar málsins leita leiða til þess að fá það tjón bætt með atbeina dómstóla.

#### Aðild

56. Um aðild stefndu að þessu máli vísist til þess að í dómum Hæstaréttar Íslands hafi verið litið svo á að óhjákvæmilegt sé að beina kröfu um ógildingu úrskurðar æðra stjórnvalds að þeim sem hafi átt aðild að málinu á stjórnslustigi, enda hafi þeir verið taldir eiga

verulegra, einstaklegra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn stjórnsýslumálsins. Þar sem Vegagerðin hafi ekki átt aðild að kærumáli nr. 13/2022 sé aðildar hennar ekki þörf að dómsmáli þar sem leitað sé ógildingar á úrskurði kærunefndarinnar.

### III

#### *Helstu málsástæður og lagarök stefnda Reykjavíkurborgar*

57. Stefndi Reykjavíkurborg kveðst taka undir kröfur og málatilbúnað stefnanda um ógildingu úrskurðar kærunefndar útboðsmála og gera að sínum. Stefndi sé sammála því mati kærunefndarinnar að tilboð stefnda Reykjafells ehf. hafi verið ógilt, en kveðst gera athugasemdir við tiltekna þætti í röksemdafærslu nefndarinnar fyrir ógildi þess. Þá sé stefndi Reykjavíkurborg ósammála þeim niðurstöðum kærunefndar að kæra hafi borist innan frests, að útboðsskilmálar hafi verið óskýrir og að tilboð stefnanda hafi verið ógilt. Kæra hafi verið of seint fram komin
58. Stefndi Reykjafell ehf. hafi byggt kæru sína í málinu á því að krafa um vottun 200 mm ljóskerja fyrir SIL3-öryggisstig, sbr. grein 2.1.4.2 útboðslýsingar, hafi verið ólögmæt þar sem einungis eitt fyrirtæki hafi getað uppfyllt hana. Stefnda Reykjafelli ehf. hafi mátt vera ljósar kröfur útboðsgagna til búnaðar við birtingu útboðsgagna hinn 1. október 2021. Í þessu sambandi hafi umrædd krafa um SIL3-öryggisstig verið áréttuð í viðauka 1 við útboðsgögn frá 27. október 2021 og stefndi Reykjafell ehf. hafi verið sérstaklega spurður að því hvort ljóskerin væru í samræmi við SIL3 sem hann hafi svarað neitandi. Stefnda Reykjafelli ehf. hafi því ekki getað dulist merking greinar 2.1.4.2. Kæra vegna umræddrar kröfu útboðsgagna hafi þó ekki borist fyrr en 20. febrúar 2022 eða löngu eftir að 20 daga lögbundinn kærufrestur hafi verið liðinn.
59. Kærunefndin virðist í úrskurði sínum ekki beinlínis hafna framangreindu heldur byggja á því að stefndi Reykjafell ehf. hafi ekki mátt átta sig á efni greinar 2.1.4.2 þar sem á hafi skort að lýsa með skýrari hætti virkni búnaðar. Að mati kærunefndarinnar hafi þetta leitt til þess að kærufrestur hafi ekki verið liðinn er kæra barst. Stefndi Reykjavíkurborg telji að það skorti röklegt samhengi á milli þess hvernig stefndi Reykjafell ehf. hafi getað talist grandlaus um ætlaðan óskýrleika útboðslýsingar í tengslum við upphaf kærufrests, sbr. 1. mgr. 106. gr. laga nr. 120/2016. Að mati stefnda Reykjavíkurborgar sé úrskurðurinn ekki í samræmi við fyrri framkvæmd kærunefndarinnar sem miði við að kærufrestur vegna lögmætis skilmála útboðsgagna byrji að líða við birtingu þeirra, sbr. t.d. úrskurð í máli nr. 7/2021.



60. Jafnvel þótt talið yrði að skilmálar útboðsgagna hefðu verið óskýrir, þá gildi sami kærufrestur þar um. Kærufrestur miðist við birtingu útboðsgagna, enda megi bjóðanda vera ljóst við birtingu útboðsgagna hvort skilmálar þess séu skýrir eða ekki að hans mati. Stefnda Reykjafelli ehf. hafi því allt að einu borið að kæra ætlaðan óskýrleika greinar 2.1.4.2 útboðslýsingar til kærunefndarinnar innan 20 daga frá birtingu útboðsgagna.
61. Um kærunefndina gildi reglur stjórnsluréttarins og stjórnslulög nr. 37/1993, sbr. 7. mgr. 108. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup. Að sama skapi eigi því sjónarmið stjórnsluréttarins um ógildingu stjórnvaldsákvarðana við um úrskurði kærunefndarinnar. Um sé að ræða verulegan annmarka á málsmeðferð sem leiði til ógildingar úrskurðar enda séu valdheimildir kærunefndarinnar bundnar við að kæra berist innan kærufrests. Beri því strax með vísan til þessa að ógilda úrskurðinn.

#### Valdsvið kærunefndar útboðsmála

62. Af hálfu stefnda Reykjafells ehf. hafi því aldrei verið haldið fram að krafa greinar 2.1.4.2 útboðslýsingar hafi verið óskýr. Þá sé niðurstaða kærunefndarinnar um ógildi tilboðs stefnanda byggð á röksemdum sem standi utan við kærufni málsins og hafi ekki heldur verið teflt fram af stefnda Reykjafelli ehf. eða af hálfu annarra málsaðila. Í raun hafi stefndi Reykjafell ehf. aldrei borið bríggur á gildi tilboðs stefnanda í útboðinu eða óskað eftir að fá það afhent eða fylgigögn þess.
63. Í XI. kafla laga nr. 120/2016 um opinber innkaup komi fram að hlutverk kærunefndarinnar sé að leysa með skjótum og óhlutdrægum hætti úr kærum fyrirtækja vegna ætlaðra brota á lögum um opinber innkaup, sbr. 2. mgr. 103. gr. laganna. Kærunefndin hafi ekki heimildir til þess að taka mál til meðferðar af sjálfsdáðum heldur þurfi þau að vera kærð til kærunefndarinnar af hálfu fyrirtækja sem njóti réttinda samkvæmt lögunum og hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn máls svo að kærunefndin megi taka þau til umfjöllunar, sbr. 1. mgr. 105. gr. laga um opinber innkaup. Í 106. gr. laga um opinber innkaup komi svo fram að kærur þurfi að uppfylla tilteknar kröfur hvað varði form og efni.
64. Sambærileg ákvæði um kærunefndina hafi verið að finna í eldri lögum um opinber innkaup nr. 94/2001 og 84/2007. Í athugasemd við 75. gr. laga nr. 94/2001 komi fram að hlutverk nefndarinnar sé að taka til meðferðar formlegar kærur einstaklinga og lögaðila. Þá segi í athugasemd við 79. gr. sömu laga að kærandi geti almennt ekki aukið við kröfur eða málsástæður í andsvari sínu. Þá komi fram í athugasemd við 98. gr. laga nr. 84/2007 að hlutverki kærunefndarinnar verði fremur jafnað til sjálfstæðs dómstóls á 1. dómstigi en æðra stjórnvalds með stjórnunar- og eftirlitsheimildir með hinum opinbera aðila. Af

Þessu sé ljóst að lög um opinber innkaup marki valdsvið kæruneftndarinnar og að málsmeðferð hennar samkvæmt lögnum eigi að svipa til einkamála fyrir dómstólum. Kæruneftndinni hafi þannig ekki verið heimilt að fara út fyrir efni kærú og byggja niðurstöðu sína á atriðum sem ekki komi þar fram. Kæruneftndin hafi hvorki getað reist niðurstöðu sína á því að skilmálar útboðsgagna hafi verið óskýrir né á því að tilboð stefnanda hafi verið ógilt.

65. Óháð þessu geti kæruneftndin aldrei skapað ný málsatvik í málum sem ekki byggji á frásögn málsaðila eða leiði af gögnum málsins. Steftndi Reykjavell ehf. hafi ekki byggt á því fyrir nefndinni að félaginu hafi þótt grein 2.1.4.2 í útboðslýsingu vera óskýr eða að hann hafi ekki skilið efni hennar og komi það hvergi fram í gögnum málsins. Þvert á móti hafi steftndi Reykjavell ehf. eingöngu byggt á því að umræddir skilmálar hafi verið ólögmatir þar sem aðeins stefnandi hafi getað uppfyllt þá, en kæruneftndin hafi ekki fallist á þann málalilbúnað. Enginn málsaðila fyrir kæruneftndinni hafi gert athugasemd við skýrleika greinar 2.1.4.2 og verði ekki annað ráðið en að allir þjóðendur hafi skilið efni hennar. Fráleitt sé því að kæruneftndin dragi þá ályktun af sjálfsdáðum að grein 2.1.4.2 hafi verið óskýr. Geti ætlaður óskýrleiki hennar ekki komið til skoðunar sem málsástæða í málinu og kæruneftndin hafi ekki getað stutt niðurstöðu sína um kærufrest við skort á skýrleika ákvæðisins eða að ekki hafi mátt hafna tilboði stefnda Reykjavells ehf. á þeim grunni að félagið hafi ekki uppfyllt áskilnað þess.
66. Enn fremur hafi kæruneftndin ekki veitt stefnda andmælarétt um ætlaðan óskýrleika greinar 2.1.4.2 áður en hún gerði upp hug sinn í ákvörðuninni 16. maí 2022. Rannsókn nefndarinnar hafi beinst að því hvað hafi búii að baki umræddri kröfu og hvort hún væri lögmat og málefnaleg. Steftnda Reykjavíkurborg hafi ekki með nokkru móti getað verið ljóst fyrir birtingu ákvörðunar nefndarinnar að til skoðunar væri ætlaður óskýrleiki ákvæðisins hjá kæruneftndinni, enda hafi steftndi Reykjavell ehf. ekki byggt á þessu og kæruneftndin hafi ekki spurst fyrir um merkingu ákvæðisins. Samkvæmt 4. mgr. 108. gr. laga um opinber innkaup geti kæruneftndin krafist þess að málsaðilar leggi fram öll þau gögn og aðrar upplýsingar sem málið varði. Sinni varnaraðili ekki slíkri kröfu megi meta tómlæti hans honum í óhag við úrlausn málsins. Kæruneftndinni hafi því verið skylt að beina því til stefnda Reykjavíkurborgar að skýra merkingu greinar 2.1.4.2 hygðist hún meta ætlaðan óskýrleika ákvæðisins stefnda í óhag. Kæruneftndin hafi aldrei komið slíku á framfæri við stefnda og hafi henni því ekki verið heimilt að byggja á því í ákvörðun sinni að steftndi hafi ekki útskýrt ætlaðan óskýrleika krafna í útboðslýsingu. Það hafi

þannig verið ómálefnalegt af kærunefndinni að vísa til þess að skýringar hafi ekki komið fram á merkingu ákvæðisins.

#### Krafa um SIL3-vottun hafi verið skýr

67. Stefndi telji hvað sem öðru líði að krafa greinar 2.1.4.2 útboðslýsingar hafi verið skýr, enda hafi allir bjóðendur skilið efni hennar. Í niðurstöðum kærunefndarinnar í ákvörðun og úrskurði sé að finna langan rökstuðning frá sérfróðum ráðgjafa kærunefndarinnar fyrir því mati hans að skortur á lýsingu á virkni aðgerða leiði til þess að ákvæðið sé óskýrt. Stefndi Reykjavíkurborg sé alfarið ósammála þeim rökstuðningi sem og að lög hafi áskilið að virkni aðgerða væri lýst sérstaklega svo skilyrðið mætti teljast lögmætt. Þvert á móti heimili lög um opinber innkaup kaupendum að vísa til staðla við lýsingu á tækniröfum í stað þess að þurfa að lýsa þeim með ítarlegum hætti hverju sinni. Þannig komi fram í 1. tölul. 4. mgr. 49. gr. laga um opinber innkaup að heimilt sé að vísa til innlendra staðla sem feli í sér innleiðingu á evrópskum stöðlum sem tæknilýsingu. Krafa um SIL3-vottun byggji á ÍST CLC/TR IEC 61508:2018 og 2010. Staðall þessi hafi bæði verið staðfestur af Staðlaráði Íslands sem innlendum staðall og af evrópsku raftækni-staðlasamtökunum eða CENELEC sem evrópskur staðall. Stefnda hafi því verið heimilt að grundvalla kröfu um SIL3-vottun 200 mm ljóskerja á honum. Stefndi Reykjafell ehf. hafi viðurkennt í kæru sinni að þau 200 mm ljósker sem félagið bauð hafi ekki uppfyllt áskilnað um SIL3-vottun. Að sama skapi hafi hann svarað því neitandi þegar stefndi Reykjavíkurborg hafi spurt sérstaklega út í þetta atriði. Stefndi Reykjafell ehf. hafi aldrei sýnt fram á með gögnum að 200 mm ljósker sem félagið bauð hafi uppfyllt umrædda kröfu með sambærilegum hætti né gert að því sérstakan reka.

#### Um aðild til varnar

68. Á forsiðu útboðslýsingar útboðsins komi fram að kaupendur séu umhverfis- og skipulagssvið stefnda og Vegagerðin. Þá komi fram í grein 0.1 útboðslýsingar að innkaupaskrifstofa stefnda Reykjavíkurborgar óski fyrir hönd umhverfis- og skipulagssviðs stefnda og Vegagerðarinnar eftir tilboðum í endurnýjun gönguljósa. Af útboðslýsingu hafi því verið fullljóst hverjir væru kaupendur eða opinberir aðilar útboðsins í skilningi 14. tölul. 2. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup, þ.e. stefndi Reykjavíkurborg og Vegagerðin.
69. Samkvæmt 1. mgr. 109. gr. laga um opinber innkaup skuli varnaraðili máls vera kaupandi eða fleiri kaupendur sameiginlega, ef því sé að skipta. Vegagerðin hafi því átt að eiga aðild að málinu sem varnaraðili og átt að fá tækifæri til þess að tjá sig um efni

kærunnar, sbr. 1. mgr. 108. gr. laga um opinber innkaup. Stefndi Reykjavíkurborg hafi upplýst Vegagerðina um framkomna kærú, en kæruneftndin hafi ekki gætt að því að veita Vegagerðinni aðild að málinu og þar með tækifæri til þess að tjá sig fyrir kæruneftndinni um efni kærunnar.

70. Þannig séu verulegir annmarkar á málsmeðferð og úrskurði kæruneftndar að hafa ekki gætt að lögbundinni aðild málsins og þeim réttindum sem slík aðild hafi átt að veita Vegagerðinni. Leiði þetta jafnframt til ógildingar úrskurðarins.

#### Um gildi tilboðs stefnanda

71. Samkvæmt 1. mgr. 111. gr. laga um opinber innkaup geti kæruneftndin m.a. með úrskurði fellt úr gildi ákvörðun kaupanda vegna opinberra innkaupa og lagt fyrir hann að bjóða út innkaup á nýjan leik, eins og nefndin gerði í úrskurði máls nr. 13/2022. Stefnanda Reykjavíkurborg hafi þannig lögum samkvæmt verið skylt að hlíta úrskurði kæruneftndarinnar, sbr. 2. gr. og 60. gr. stjórnarskrárinnar, þrátt fyrir að hafa öndverða skoðun á gildi tilboðs stefnanda. Stefndi hafi því enga heimild haft að lögum til annars en að bjóða út að nýju í samræmi við fyrirmæli kæruneftndarinnar í úrskurðinum.
72. Engu að síður telji stefndi að tilboð stefnanda í útboðinu hafi verið gilt. Helgist það af því að grein 1.1 útboðslýsingar hafi heimilað bjóðendum að binda fjárhæð tilboða sinna við gengi erlendra gjaldmiðla. Þannig komi fram í greininni að heimilt sé að leggja fram tilboð í íslenskum krónum eða erlendum gjaldmiðli sem hafi skráð gengi hjá Seðlabanka Íslands. Öll tilboð verði metin í íslenskum krónum og tilboð í erlendum gjaldmiðli verði uppreiknuð af kaupanda með skráðu sölugengi viðkomandi gjaldmiðils hjá Seðlabanka Íslands á opunardegi tilboða. Þá skuli endanlegir reikningar í íslenskum krónum miðast við breytingu gjaldmiðils frá opunardegi tilboða til tollafgreiðsludags. Þótt vissulega hafi stefnandi ekki sundurgreint hlutfall á milli evru og sænskra króna í tilboði komi það ekki að sök þar sem skýrlega sé mælt fyrir um að tilboð skuli metin í íslenskum krónum. Þannig hafi skortur á sundurgreiningu engin áhrif haft á mat á tilboði stefnanda þar sem tilboðið hafi verið metið í íslenskum krónum og fjárhæð þess hafi ekki átt að uppreiknast fyrir en við tollafgreiðsludag. Önnur atriði hafi fyrst og fremst falist í áréttingu á forsendum tilboðs stefnanda, enda ekki tilgreint af hans hálfu að fjárhæð tilboðs tæki breytingum gengju umræddar forsendur ekki eftir. Tilboð stefnanda hafi því ekki verið í andstöðu við útboðsgögn og hafi verið gilt.

#### IV

##### *Helstu málsástæður og lagarök stefnda Reykjafells ehf.*

73. Stefndi Reykjafell ehf. kveðst hafna og mótmæla öllum málsástæðum stefnanda og krefjast sýknu af kröfum hans um ógildingu úrskurðar kærunefndar.
74. Stefndi hafi fyrir sitt leyti ákveðið að una úrskurðinum þrátt fyrir að niðurstaða nefndarinnar hafi verið að ógilda bæði tilboðin, þ.m.t. tilboð stefnda. Forsendan fyrir ógildingu tilboðs stefnda hafi verið sú að nefndin hafi álitnið stefnda hafa lýst því yfir að sökkull fylgdi ekki búnaðinum. Frá þeirri yfirlýsingu yrði ekki vikið þrátt fyrir að stefndi hafi síðar reynt að útskýra hvað hann ætti við með tilboði sínu. Stefndi telji að þessi forsenda nefndarinnar sé röng en krefjist þó ekki ógildingar, enda ferlinu löngu lokið og stefndi treysti frekar á möguleika sína í sanngjörnum og lögmætum innkaupaferlum til framtíðar. Þá hafi stefndi Reykjavíkurborg einnig ákveðið að una úrskurðinum enda hafi borgin ekki borið hann undir dómstóla innan tilskilins frests.
75. Í þessu samhengi megi velta upp hvort, og þá hvaða, lögvörðu hagsmuni stefnandi hafi af því að krefjast ógildingar úrskurðarins fyrir dómi. Innkaup á búnaðinum hafi farið fram að nýju og ógilding úrskurðarins muni þannig ekki hafa í för með sér að gengið verði að tilboði stefnanda sem lagt hafi verið fram í nóvember 2021. Réttaráhrifin sem stefnandi sækist eftir með þessu dómsmáli séu þannig óljós. Helsti tilgangur málsins virðist vera undirbúningur skaðabótakröfu á hendur íslenska ríkinu, en það sé þó ekki aðili þessa dómsmáls. Þá verði að geta þess að kærunefndin hafi einungis tekið varakröfu kærunnar til greina og verði sú niðurstaða ógilt standi eftir að leysa úr þrautavarakröfunni.

##### Ákvörðun stefnda Reykjavíkurborgar, um útilokun stefnda Reykjafells ehf. á grundvelli ákvæðis 2.1.4.2 í útboðsskilmálum, hafi verið ólögmæt

76. Hugtakið tæknilýsing vísi til lýsingar á þeim eiginleikum eða gæðum sem kaupandi fari fram á að vara uppfylli. Kaupandi skilgreini þannig í útboðsgögnum þær þarfir sem innkaup eigi að uppfylla, m.a. með tilvísun í staðla, viðmiðanir eða aðrar forskriftir.
77. Um tæknilýsingar sé fjallað í 49. gr. laga um opinber innkaup. Í 1. mgr. ákvæðisins segi að tæknilýsingar skuli vera í útboðsgögnum. Þar skuli koma fram hvaða eiginleikar verk, vara eða þjónusta þurfi að uppfylla. Í 3. mgr. 49. gr. laganna sé mælt fyrir um að tæknilýsingar skuli veita fyrirtækjum jöfn tækifæri. Þær megi ekki leiða til ómálefnalega hindrana á samkeppni við opinber innkaup. Í 4. mgr. ákvæðisins sé svo fjallað um hvernig skuli kveða á um tæknilýsingar. Samkvæmt a-lið ákvæðisins skuli að svo miklu



leyti sem annað komi ekki fram í óundanþægum reglum, sem séu í samræmi við skuld-bindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum, kveða á um tæknilýsingar á einn af eftirgreindum háttum. Fylgi svo eftirfarandi forgangsröðun við tilvísanir til staðla o.fl.:

- „1. innlendra staðla sem fela í sér innleiðingu á evrópskum stöðlum,
2. evrópsks tæknisamþykki,
3. sameiginlegra tækniforskrifta,
4. alþjóðlegra staðla
5. annarra tæknilegra tilvísunarkerfa sem evrópskar staðlastofnanir hafa komið á fót.“

Í þeim tilvikum þar sem vísað sé til staðla eða tækniforskrifta skuli auk þess alltaf fylgja orðalagið „eða jafngildur“ eða sambærilegt orðalag, sbr. niðurlag a-liðar 4. mgr. 49. gr. laganna.

78. Í 6. mgr. 49. gr. laga um opinber innkaup segir að ef kaupandi nýti sér heimild a-liðar 4. mgr. greinarinnar, til þess að vísa í staðla o.þ.h., skuli hann ekki vísa frá tilboði á þeim grundvelli að vara eða þjónusta sem boðin sé fram sé í ósamræmi við tæknilýsingar, enda sýni bjóðandi fram á, með einhverjum viðeigandi hætti, að lausnir hans fullnægi með sambærilegum hætti þeim kröfum sem leitast sé við að fullnægja með hlutaðeigandi tæknilýsingu. Samkvæmt ákvæðinu geti fullnægjandi sönnun t.d. falið í sér tæknilega lýsingu frá framleiðanda eða prófunarskýrslu frá viðurkenndri stofnun, sbr. 51. gr. laganna.
79. Í síðastnefndu ákvæði 51. gr. laganna, í 1. mgr., komi svo fram að kaupandi geti krafist þess að bjóðandi leggi fram prófunarskýrslu eða vottorð frá samræmismatsstofu sem sönnunargagn fyrir því að kröfur eða viðmiðanir sem settar séu fram í tæknilýsingu séu uppfylltar. Krefjist kaupandi slíks vottorðs frá sérstakri vottunarstofu skuli hann þó jafnframt samþykkja vottorð frá öðrum jafngildum stofum. Í 2. mgr. ákvæðisins sé svo kveðið á um að hafi fyrirtæki ekki aðgang að þeim vottunum eða prófunarskýrslum sem um geti í 1. mgr., eða hafi það ekki möguleika á að afla þeirra innan tiltekins frests, skuli kaupandi samþykkja önnur viðeigandi sönnunargögn.
80. Öll framangreind ákvæði, þ.e. 3. mgr., lokamálsliður a-liðar 4. mgr. og 6. mgr. 49. gr. og 51. gr. laganna, miði að því að tryggja að fyrirtæki eigi kost á þátttöku í útboði enda

þótt sú vara sem þau bjóði fram fullnægi ekki þeim staðli sem sé tilgreindur í tækni- lýsingu. Þetta sé nauðsynlegt til þess að tryggja markmið og meginreglur laganna um jafnræði, hagkvæmni og samkeppni, sbr. sér í lagi 1. gr. laganna.

81. Kæra stefnda hafi fyrst og fremst lotið að því að stefnda Reykjavíkurborg hafi verið óheimilt að hafna tilboði stefnda á þeirri forsendu að það fullnægði ekki kröfu ákvæðis 2.1.4.2 í útboðsskilmálum um að 200 mm ljós væri viðurkennt í samræmi við SIL3. Auk þess hafi verið deilt um hvort sökkull hefði falist í tilboði stefnda, en ekki verði fjallað frekar um þann hluta kærumálsins.
82. SIL3-staðallinn, sem vísað sé til í grein 2.1.4.2 í útboðsskilmálunum, sé í raun þýskur staðall en ekki samevrópskur eða alþjóðlegur. Með vísan til áðurnefndrar forgangs- röðunar í 4. mgr. 49. gr. laga um opinber innkaup hefði stefndi Reykjavíkurborg fyrst átt að vísa til innlendra staðla sem feli í sér innleiðingu á evrópskum stöðlum og svo evrópsks tæknisamþykkis áður en vísað yrði til annarra tæknilýsinga.
83. Sá búnaður sem stefndi hafi boðið fram hafi verið í samræmi við allar reglugerðir sem farið sé eftir á Norðurlöndum og í Evrópu (EN 12368:2015, EN 50556:2011, EN 50293:2012). Gögn þessu til staðfestingar hafi fylgt tilboði stefnda og séu óumdeild. Fyrir liggja þannig að búnaður stefnda hafi uppfyllt kröfur þeirra staðla og stefnda Reykjavíkurborg því verið óheimilt að hafna tilboði hans á grundvelli staðla sem séu tilgreindir síðar í forgangsröð ákvæðis a-liðar 4. mgr. 49. gr. laganna. Stefndi hafi í öllu falli mátt gera ráð fyrir að við mat á útboðsskilyrðum yrði farið að fyrimælum laganna og honum gert kleift að sýna fram á að hann fullnægði skilyrðum tæknilýsingar, í samræmi við ákvæði 6. mgr. 49. gr. og 51. gr. laga um opinber innkaup.
84. Með ákvörðun stefnda Reykjavíkurborgar 10. febrúar 2022 hafi tilboði stefnda verið hafnað á þeim grundvelli að það fullnægði ekki öryggisstigi SIL3. Tilboðinu hafi verið hafnað án þess að kannað væri hvort stefndi gæti sýnt fram á með öðrum viðeigandi hætti að vara hans fullnægði tæknilýsingunni. Þessi ákvörðun stefnda Reykjavíkurborgar hafi falið í sér skýrt brot gegn framangreindum ákvæðum, einkum 4. og 6. mgr. 49. gr. laga um opinber innkaup. Til viðbótar hafi ákvörðun stefnda verið andstæð jafnræðisreglu útboðsréttar, sbr. m.a. 1. og 15. gr. laganna og sérreglu 3. mgr. 49. gr. laganna. Ákvörðunin hafi útilokað bjóðendur sem ekki hafi boðið ljóskef sem voru viður- kennd í samræmi við öryggisstig SIL3, enda þótt vara þeirra fullnægði kröfum tækni- lýsingarinnar með sambærilegum hætti.

85. Auk framangreinds hafi krafa útboðsskilmálanna falið í sér að boðin 200 mm ljóssker skyldu vera viðurkennd í samræmi við öryggisstig SIL3 samkvæmt stöðlum sem hafi verið innleiddir á Íslandi sem ÍST EN 61508:2010 og ÍST EN 61508:2018. Í 3. kafla síðarnefnda staðalsins sé því lýst hvað teljist vera öryggi aðgerða í skilningi staðlanna. Fram komi m.a. að öryggi aðgerða sé hluti heildaröryggis sem velti á því að kerfi eða búnaður bregðist rétt við skipunum sem honum berist. Af þessu leiði að þýðingarlaust sé að gera SIL3-kröfu án þess að lýsa jafnframt þeim tilteknu aðgerðum sem öryggiskrafan sé gerð til. Engin slík lýsing á aðgerðum hafi verið í útboðsgögnum sem leiði til þess að krafan um SIL3-viðmið ein og sér hafi verið marklaus.
86. Í stefnu sé enginn rökstuðningur sem hnekki framangreindum forsendum nefndarinnar. Þess í stað sé fullyrt í stefnu að niðurstaða nefndarinnar, sem m.a. hafi verið skipuð sérfróðum aðila, hljóti „að byggja á einhvers konar misskilningi“. Þá sé byggt á því í stefnu að stefndi hafi ekki getað annað en áttað sig á því hvað fælist í öryggisstigi SIL3 þar sem fram komi á heimasíðu SWARCO að búnaðurinn sé í samræmi við SIL3. Líta verði á þessa málflutningsyfirlýsingu stefnanda sem viðurkenningu á því að búnaður stefnda hafi samrýmst kröfum útboðsins, eins og stefndi hafi ávallt haldið fram. Þannig hafi stefndi lagt fram tilboð í útboðinu þar sem hann hafi gert ráð fyrir að boðinn búnaður uppfyllti allar kröfur útboðsins, eins og þær bæri að túlka með lögmætum hætti.

Kæra hafi borist innan kærufrests

87. Stefndi kveðst hafna því að kæra hans til kærunefndar útboðsmála hafi ekki borist innan kærufrests 1. mgr. 106. gr. laga um opinber innkaup. Samkvæmt ákvæðinu skuli kæra borin skriflega undir kærunefnd útboðsmála innan 20 daga frá því að kærandi vissi um eða mátti vita um þá ákvörðun, athöfn eða athafnaleysi sem hann telji brjóta gegn réttindum sínum. Þegar kærð sé ákvörðun um val tilboðs eða aðrar ákvarðanir samkvæmt 1. og 2. mgr. 85. gr. skuli þó miða upphaf frests við birtingu þeirra tilkynninga sem þar greini, enda hafi þær að geyma tilskildar upplýsingar, sbr. a-lið ákvæðisins.
88. Í stefnu sé byggt á því að fresturinn hafi byrjað að líða þegar útboðsgögn hafi verið birt. Stefndi mótmæli túlkun stefnanda á upphafstíma kærufrests enda sé túlkunin í andstöðu við lög og áralanga framkvæmd kærunefndar útboðsmála. Annmarkar hafi verið á útboðsgögnunum, svo sem þeir að í ákvæði tæknilýsingar um SIL3 hafi skort á að notað væri orðalagið „eða jafngildur“ eða sambærilegt orðalag. Engu að síður hafi stefndi mátt treysta því að útboðsskilmálar yrðu túlkaðir og útfærðir í samræmi við viðeigandi

lagaákvæði. Stefndi hafi þannig gert ráð fyrir að við mat tilboða myndi stefndi Reykjavíkurborg túlka útboðsskilmála í samræmi við þau lagaákvæði sem reifuð hafi verið, einkum 49. og 51. gr. laga um opinber innkaup. Í því trausti hafi stefndi lagt fram tilboð sitt enda hafi það uppfyllt öll skilyrði tæknilysingar, væri þeim réttilega beitt í samræmi við lög. Þegar í ljós hafi komið að stefndi Reykjavíkurborg túlkaði útboðsskilmála og tilboð stefnda Reykjafells ehf. með öðrum hætti en sá síðarnefndi hafi aftur á móti verið tilefni til þess að beina kæru til nefndarinnar og fá skorið úr um þann ágreining sem þá hafi verið kominn upp.

89. Það hafi því ekki verið fyrr en með bréfi stefnda Reykjavíkurborgar hinn 10. febrúar 2022 sem stefnda Reykjafelli ehf. hafi verið ljóst að brotið hefði verið gegn réttindum hans. Fyrst þá hafi stefnda verið ljóst hvernig stefndi Reykjavíkurborg beitti tilteknum ákvæðum útboðsskilmála í andstöðu við fyrirmæli laga. Kærufrestur hafi samkvæmt þessu ekki hafist fyrr en stefnda var tilkynnt um ákvörðun um höfnun tilboðsins. Stefnda hafi ekki verið unnt að leggja kærana fram fyrr en honum var kunnugt um ólögmæta túlkun stefnda Reykjavíkurborgar á útboðsskilmálunum. Kæra stefnda var lögð fram 20. febrúar 2022 og þess vegna innan þess 20 daga frests sem mælt sé fyrir um í 106. gr. laga um opinber innkaup.

#### Tilboð stefnanda hafi verið ógilt

90. Á meðal þess sem kaupanda beri að taka fram í útboðsgögnum sé hvort frávikstilboð séu heimil og hvaða skilyrði séu fyrir gerð þeirra, þ. á m. þær lágmarkskröfur sem slík tilboð þurfi að fullnægja, sbr. o-lið 47. gr., sbr. og 52. gr. laga um opinber innkaup. Jafnframt skuli í útboðsgögnum fjalla um greiðslur, verðbætur og tryggingar, sé því að skipta, sbr. h-lið sama ákvæðis.

91. Til samræmis við framangreint komi fram í ákvæði 0.6.2 í útboðsskilmálunum að bjóðanda sé óheimilt að gera hvers kyns fyrirvara við tilboð sitt og í ákvæði 0.6.3 komi svo fram að frávikstilboð séu óheimil. Verðákvæði útboðsskilmálanna hafi verið að finna í ákvæði 1.1 og þar komi skýrt fram að tilboð í erlendum gjaldmiðlum verði uppreiknuð á opunardegi tilboða. Tilboð í íslenskum krónum beri eðli málsins samkvæmt ekki að uppreikna við opnun tilboða. Lokamálsgrein ákvæðis 1.1 í útboðsskilmálunum lúti svo að uppgjöri, en endanlegir reikningar skyldu miða við breytingu gjaldmiðils frá opunardegi tilboða til tollafgreiðsludags.

92. Í fylgibréfi með verðtilboði stefnanda frá 23. nóvember 2021 hafi að mati stefnda Reykjafells ehf. verið gerðir tilteknir fyrirvarar, sem óheimilt hafi verið að gera. Þar

komi fram *annars vegar* að tilboðið sé í íslenskum krónum en breytist engu að síður í samræmi við gengi evru og sænskrar krónu á tollafgreiðsludegi. Tilboð stefnanda hafi þannig verið sett fram í íslenskum krónum en ekki erlendum gjaldmiðli og því ekki rétt að gera ráð fyrir að það tæki breytingum í samræmi við gengi gjaldmiðla. Tilboðið hafi þannig falið í sér frávík frá útboðsgögnum. Til viðbótar hafi í tilboðinu ekki verið greint frá því hvert væri hlutfall evru annars vegar og sænskrar krónu hins vegar. Valdi þetta ómöguleika í útreikningi verðsins. Í framkvæmd yrði þannig stefnanda í sjálfsvald sett að ákveða hver endanleg tilboðsfjárhæð skyldi vera. Í útboði þar sem eina valforsendan sé verð, sbr. ákvæði 0.8 í útboðsgögnunum, sé jafnframt gerð krafa um að verðtilboð sé ákveðið með endanlegum hætti, í samræmi við jafnræðisreglu opinberra innkaupa. Þegar af þessum sökum teljist tilboð stefnanda ógilt, sbr. a-lið 1. mgr. 66. gr., sbr. og 1. mgr. 82. gr. laga um opinber innkaup.

93. Í fylgibréfinu komi *hins vegar* fram að verðreikningur miðist enn fremur við að allur boðinn búnaður sé pantaður í einni sendingu til landsins í sjófrakt og afgreiddur á lager kaupanda í Reykjavík. Einnig miði hann við þáverandi gjaldskrár flutningafyrirtækja og annan umsýslukostnað, t.d. þóknun til banka og gjöld til hins opinbera. Af hálfu stefnanda sé því haldið fram að í þessu felist einungis skýringar hans á útreikningi fjárhæða, en ekki fyrirvarar. Að mati stefnda séu þær fullyrðingar ótrúverðugar. Orðalagið beri ekki með sér að vera einungis skýringar á útreikningi verðs, enda væri slík skýring óþörf og tilgangslaus.

94. Stefnandi hafi vitað að mögulegt væri að þessar forsendur stæðust ekki, t.d. vegna þess að gjaldskrár hækkuðu eða að ekki væri unnt að senda boðinn búnað í einni sendingu til landsins. Það eitt að stefnandi hafi haft sérstakt fylgibréf með verðtilboði sínu bendi til þess að tilboðsblað og útboðsgögn hafi ekki gert ráð fyrir þeim fyrirvara sem stefnandi gerði og því hafi þurft að útbúa sérstakt skjal með fyrirvaranum. Eina rökréttu skýring nefnds ákvæðis fylgibréfsins sé samkvæmt framansögðu sú að með því áskildi stefnandi sér heimild til að krefjast hærra verðs, ef forsendur tilboðsverðs breyttust.

95. Þannig hafi tilboð stefnanda ekki falið í sér endanlegt verð heldur hefði stefnanda verið unnt að breyta því eftir því sem forsendur breyttust. Framangreint sé í andstöðu við ákvæði 0.6.2 og 0.6.3 í útboðsskilmálunum og hafi tilboð stefnanda þannig verið ógilt, sbr. a-lið 1. mgr. 66. gr., sbr. og 1. mgr. 82. gr. laga um opinber innkaup. Þá hafi fyrirvarinn leitt til þess að ómögulegt hafi verið að bera saman tilboð bjóðenda. Annað tilboðið hafi verið með ýmsum fyrirvörum sem hafi getað haft áhrif á endanlegt verð og



því ekki hægt að meta það gagnvart hinu tilboðinu án þess að brjóta gegn jafnræði bjóðenda.

96. Af hálfu stefnanda sé því haldið fram að ákvæði eins og hin umdeildu ákvæði í fylgibréfi stefnanda séu alþekkt og hafi margoft verið látin átölulaus af kærunefnd útboðsmála. Þessi fullyrðing sé þó ekki studd með vísan til neinna úrskurða nefndarinnar, enda sé hún röng. Hvað sem því líði hefði það ekki neina þýðingu jafnvel þótt slíkir ólögmatir fyrirvarar hefðu áður verið látnir átölulausir. Jafnræðisreglan feli ekki í sér að ólögmat niðurstaða sé lögmat fordæmi og gæti slíkt fordæmi ekki leitt til þess að heimilt væri að komast að ólögmatni niðurstöðu.

Kærunefnd hafi ekki farið út fyrir valdsvið sitt

97. Af hálfu stefnanda sé því haldið fram að kærunefnd útboðsmála hafi farið út fyrir valdsvið sitt þegar nefndin hafi ákveðið að taka til skoðunar hvort tilboð stefnanda hafi verið gilt, þar sem því hafi ekki verið haldið fram í kæru. Stefndi mótmæli þessu, enda hefði það þvert á móti brotið gegn lögum ef nefndin hefði litið fram hjá annmörkum á tilboði stefnanda.

98. Af ákvæði 2. gr. stjórnarskrárinnar sé leidd grundvallarregla íslenskrar stjórnsýslu, lögmatísreglan. Í henni felist að ákvarðanir stjórnvalda verði að sækja sér stoð í lög og þær megi ekki ganga gegn lögum. Kærunefnd útboðsmála sé stjórnvald og verkefni hennar sé að taka stjórnvaldsákvarðanir um lögmati útboðsskilmála og ákvarðana opinberra aðila við innkaup. Meginmarkmið með málsmeðferð og ákvörðun nefndarinnar sé að komast að efnislega réttri niðurstöðu í fyrirbyggjandi máli. Um stjórnvöld gildi ekki málsmeðferðarreglur dómstóla og sjónarmið um útilokun og málsforræði eigi ekki við með sama hætti.

99. Heimildir stjórnvalda séu þannig ekki takmarkaðar við að fjalla um þá þætti sem stjórnsýslukæra lúti að heldur geti úrskurðarstjórnvald tekið til skoðunar atriði sem ekki hafi verið fjallað um í kæru. Kærunefnd geti ekki litið fram hjá lögbroti opinbers aðila sem nefndin hafi eftirlit með og komist að þeirri niðurstöðu að ákvörðun opinbera aðilans hafi verið lögmat, þvert á raunverulegar staðreyndir málsins. Hinir ólögmatu fyrirvarar hafi legið fyrir í þeim gögnum sem nefndinni voru send og engin sjálfstæð rannsókn hafi falist í því að lesa gögn málsins.

100. Stefnandi virðist engu að síður byggja á því að í lögum um opinber innkaup hafi valdsvið kærunefndarinnar verið takmarkað við að fjalla um þær málsástæður sem fram komi í kæru. Slík skýring eigi sér þó ekki stoð í lögnum. Í 2. mgr. 103. gr. laga um opinber

innkaup sé fjallað um hlutverk kærunefndar. Ákvæðið sé sambærilegt fjölda annarra ákvæða um hlutverk kær- og úrskurðarnefnda innan stjórnslunnar. Hafi það ekki í för með sér að meginreglunni um endurskoðunarvald stjórnvalda við úrlausn stjórnslumála sé vikið til hliðar.

101. Þau ummæli í lögskýringargögnum sem stefndi vísi til, svo og tilvísaður dómur Landsréttar í máli nr. 745/2021, eigi ekki heldur við í þessu samhengi. Það að kæranda verði í einhverjum tilvikum sett takmörk til þess að auka við kröfur sínar eða gera nýjar kröfur undir meðferð máls jafngildi ekki því að kærunefndin geti ekki tekið önnur atriði til skoðunar en þau sem byggt sé á í kærú. Eigi þetta sér í lagi við í tilviki sem þessu þar sem kærandi í málinu hafi ekki haft aðgang að tilboði stefnanda og þar með ekki mátt vita að í tilboðinu væri að finna ólögmæta fyrirvara. Jafnvel þótt byggt væri á málsforræðisreglu einkamálaréttarfars felist í henni að málsástæður skuli settar fram eins fljótt og hægt sé. Stefndi hafi ekki getað byggt á ólögmæti tilboðs stefnanda fyrir en hann hafi vitað af því. Ekki hafi þurft að auka við kröfur kæranda þar sem niðurstaða kærunefndarinnar hafi rúmast innan upphaflegra krafna kærunnar.
102. Þegar nefndin hafi fengið málið til skoðunar hafi legið fyrir að hinir opinberu kaupendur hygðust semja við stefnanda og taka þar með ólögmætu tilboði. Enginn hafi vitað um hina ólögmætu fyrirvara í tilboðinu nema stefnandi sem hafi gert tilboðið og stefndi Reykjavíkurborg sem hugðist taka því. Næði röksemdafærsla stefnanda fram að ganga væri réttarástandið þannig að eftirlitsstjórnvaldinu, kærunefnd útboðsmála, hefði verið rétt að líta fram hjá því að gera ætti samning á grundvelli ólögmæts tilboðs. Kærunefndin hefði, samkvæmt því sem stefnandi haldi fram, verið tilneydd til þess að kveða upp úrskurð um að ólögmætur samningur skyldi komast á, án þess að nokkur hefði átt kost á að kæra þá niðurstöðu. Slík niðurstaða geti aldrei staðist kröfur lögmætisreglunnar og meginreglur stjórnsluréttar.
103. Hlutverk kærunefndarinnar taki ekki einungis mið af almennum reglum stjórnsluréttar heldur einnig markmiði laga um opinber innkaup. Samkvæmt markmiðsákvæði 1. gr. laganna sé lögunum ætlað að tryggja jafnræði fyrirtækja og stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með virkri samkeppni. Hefði nefndin kosið að líta fram hjá broti stefnanda og stefnda Reykjavíkurborgar hefði það leitt til niðurstöðu sem væri andstæð öllum markmiðum laganna.

Ekki hafi verið brotið gegn andmælarétti stefnanda

104. Af hálfu stefnanda sé því borið við að kærunefnd útboðsmála hafi brotið gegn andmælarétti stefnanda í þeim hluta úrskurðarins sem lúti að því að tilboð stefnanda hafi verið ógilt. Stefnandi haldi því fram að líkur séu á því að niðurstaða málsins hefði orðið önnur ef stefnandi hefði fengið að nýta þann andmælarétt, sem hann segist ekki hafa fengið. Við skoðun á málsmeðferð nefndarinnar og tímaröð atvika sé þó ljóst að stefnandi hafi fengið tækifæri til að tjá sig um þennan hluta málsins og komið að öllum sínum sjónarmiðum. Kærunefnd útboðsmála hafi fjallað um fyrirvarana í tilboðinu í bráðabirgðaákvörðun sinni 16. maí 2022. Í framhaldinu hafi stefnandi sent andmæli og athugasemdir til nefndarinnar vegna þessa þáttar málsins 1. júní 2022. Að sama skapi hafi aðrir aðilar málsins sent athugasemdir til nefndarinnar vegna þessa atriðis. Þegar endanleg niðurstaða nefndarinnar hafi verið kveðin upp með úrskurði hefðu þannig allir aðilar málsins tjáð sig um fyrirvarana og gildi tilboðs stefnanda.
105. Bráðabirgðaniðurstaða kærunefndarinnar hafi einungis beinst að tímabundinni stöðvun og sé ekki endanleg úrlausn málsins. Niðurstaða kærunefndarinnar um lögmati útboðsins og tilboða og um ákvarðanir opinberra aðila komi fram í endanlegum úrskurði hennar. Þannig sé t.d. í þessu dómsmáli krafist ógildingar á úrskurði kærunefndarinnar en ekki ákvörðun hennar í málinu. Þegar úrskurður kærunefndarinnar hafi verið kveðinn upp hafi afstaða stefnanda og annarra aðila legið rækilega fyrir í gögnum málsins. Raunar fjalli kærunefndin um athugasemdirnar í úrskurðinum. Ákvæði 13. gr. stjórnsýslulaga kveði ekki á um frekari andmælarétt en aðilum hafi verið veittur við meðferð málsins.
106. Þá hafi það ekki þýðingu í málinu að Vegagerðin, sem hafi verið annar kaupenda í útboðinu að formi til, hafi ekki verið aðili máls hjá kærunefndinni. Stjórnvöld séu almennt ekki aðilar að málsmeðferð æðra stjórnvalds, með sama hætti og borgarar. Réttindi við málsmeðferð sem komi fram í stjórnsýslulögum beinist að borgurum en ekki stjórnvöldum. Þannig verði úrskurður almennt ekki ógildanlegur við það eitt að stjórnvald hafi ekki notið réttinda, sem ætluð séu borgurum en ekki stjórnvöldum. Eigi það sérstaklega við í þessu tilviki þar sem kaupendur hafi verið tveir og stefndi Reykjavíkurborg hafi gætt hagsmuna þeirra beggja. Raunar hafi stefndi Reykjavíkurborg verið leiðandi í útboðinu og Vegagerðin engan þátt tekið í ferlinu, hvorki gerð útboðsgagna né ákvarðanatöku. Aðild Vegagerðarinnar felist einungis í því að hún taki þátt í kostnaði

innkaupanna en innkaupin hafi að öllu leyti verið ákveðin og framkvæmd af stefnda Reykjavíkurborg.

107. Stefndi Reykjavíkurborg og Vegagerðin hafi aldrei gert athugasemdir við þá ráðstöfun að málsmeðferð nefndarinnar beindist einungis að stefnda Reykjavíkurborg. Verði að gera ráð fyrir að stefndi Reykjavíkurborg hafi upplýst meðkaupanda sinn um kærana en Vegagerðin ekki séð ástæðu til þess að taka til varna og skila sérstökum athugasemdum við hlið stefnda Reykjavíkurborgar. Í öllu falli hafi þessi annmarki, verði hann talinn til staðar, ekki haft nein áhrif á málsmeðferðina eða efnislega úrlausn. Vegagerðin hafi ekkert komið að útboðsferlinu og hafi þannig engin frekari sjónarmið haft fram að færa um túlkun útboðsskilmála og gildi tilboða. Stefnanda beri að sýna fram á hið gagnstæða. Ógildingarannmarkar séu ekki fyrir hendi

108. Stefndi byggir á því að stefnandi hafi ekki sýnt fram á að slíkir annmarkar séu á úrskurði kærunefndar útboðsmála að lagaskilyrði séu fyrir hendi til ógildingar. Niðurstaða nefndarinnar sé ekki efnislega röng. Synjun á tilboði stefnda á grundvelli þess að búnaður hans fullnægði ekki kröfu um SIL3 hafi verið ólöglegt. Þá hafi tilboð stefnanda verið ógilt þar sem það hafi falið í sér ólögmeta fyrirvara.

109. Ennfremur séu engir formannmarkar á ákvörðuninni sem réttlæti ógildinguna. Það hafi ekki þýðingu að Vegagerðin hafi ekki verið aðili máls, kæra hafi verið lögð fram innan kærufrests og nefndin hafi ekki farið út fyrir valdsvið sitt með úrskurðinum enda sé stjórnvaldi ekki tækt að horfa fram hjá því að ákvörðun sé andstæð lögum. Loks hafi stefnanda verið veittur andmælaréttur áður en endanleg stjórnvaldsákvörðun var tekin með úrskurði nefndarinnar. Verði fallist á að einhverjir annmarkar hafi verið á málsmeðferð nefndarinnar byggir stefndi á að þeir geti ekki talist verulegir. Beri þar af leiðandi að sýkna stefnda af kröfum stefnanda.

## V

### *Niðurstaða*

110. Í máli þessu deila aðilar um það hvort ógilda beri úrskurð kærunefndar útboðsmála frá 5. desember 2022 í máli nr. 13/2022, sem felldi úr gildi útboð stefnda Reykjavíkurborgar nr. 15311 og lagði fyrir þann stefnda að bjóða út innkaupin að nýju með lögumætum hætti. Málavöxtum er nánar lýst að framan, auk þess sem málsástæður og lagarök aðila eru rakin þar ítarlega og vísast til þess.

111. Eins og rakið er að framan beindi dómurinn því til málflytjenda fyrir aðalmeðferð málsins að reifa sjónarmið um lögvarða hagsmuni stefnanda af því að fá efnisdóm um dómkröfur sínar, sbr. 25. gr. laga nr. 91/1991.
112. Í málflutningi um þetta efni kom fram af hálfu stefnanda að hann hafi haft lögvarða hagsmuni af kröfu um ógildingu úrskurðarins þegar málið var höfðað þann 16. maí 2023. Hafi þeir hagsmunir falist í því annars vegar að hann hafi á þeim tíma átt möguleika á að fá viðskiptin, sem einn bjóðenda í nýju útboði stefnda Reykjavíkurborgar, og hins vegar hafi hann haft í hyggju, að gengnum dómi um ógildingu úrskurðarins, að fara í skaðabótamál á hendur íslenska ríkinu vegna þess tjóns sem það hafi valdið honum að útboðið var ógilt með úrskurði kærunefndarinnar, sem að mati stefnanda hafi verið rangur og haldinn ógildingaranmörkum. Eftir að útboðið fór fram að nýju vorið 2023 og gengið var að tilboði félagsins Fálkinn Ísmar ehf. þann 1. júní 2023 hafi stefnandi engu að síður enn haft hagsmuni af því að fá úrskurðinn ógiltan, vegna mögulegrar bótakröfu sinnar á hendur íslenska ríkinu. Stefnandi benti jafnframt á 1. mgr. 112. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup, sem veiti aðila máls fyrir kærunefnd útboðsmála heimild til að höfða ógildingarmál innan sex mánaða frá uppkvaðningu úrskurðar sem aðilinn vill ekki una. Að mati stefnanda veiti framangreint ákvæði laganna um opinber innkaup ákveðnar löglíkur fyrir því að aðili að máli fyrir nefndinni eigi lögvarða hagsmuni af því að fá efnisdóm um ógildingarkröfu sína.
113. Stefndi Reykjavíkurborg tók undir málsástæður stefnanda um lögvarða hagsmuni hans af því að fá úrskurð kærunefndarinnar ógiltan með dómi og vísaði einkum til dóms Hæstaréttar frá 29. mars 2006 í máli nr. 138/2006 í því sambandi.
114. Af hálfu stefnda Reykjafells ehf. var byggt á því að stefnandi hefði ekki lögvarða hagsmuni af því að fá efnisdóm um ógildingarkröfu sína. Vísaði hann í því sambandi til þess að réttarstaða aðila málsins myndi ekki breytast í kjölfar slíks ógildingardóms, enda hefði útboðið farið fram að nýju í samræmi við úrskurð kærunefndarinnar og samið hefði verið við annan aðila. Tilboð stefnanda yrði því ekki endurvakið og samningur milli stefnanda og stefnda Reykjavíkurborgar myndi ekki rakna við. Þá hafi í úrskurði nefndarinnar ekki verið kveðið á um kærumálskostnað og því engir lögvarðir hagsmunir stefnanda sem stæðu eftir. Jafnframt kom fram af hálfu stefnda Reykjafells ehf. að hafi stefnandi í hyggju að fara í skaðabótamál á hendur ríkinu, þá sé málssókn á hendur



stefndu Reykjafelli ehf. og Reykjavíkurborg ekki nauðsynlegur undanfari slíks skaðabótamáls, enda myndi ógilding úrskurðarins ekki leiða til skaðabótaskyldu íslenska ríkisins, sem ekki er aðili að þessu dómsmáli.

115. Þegar lagt er mat á hvort stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn um kröfu sína hefur í skrifum fræðimanna og dómaframkvæmd verið horft til þess hvort úrlausn málsins hafi þýðingu eða áhrif á stöðu aðila að lögum. Krafa stefnanda um ógilding u rskurðar kærune fndar felur í sér kröfu um breytingu á réttarástandi og leggja þarf mat á það hvaða raunhæfa gildi það hafi fyrir stefnanda að fá úrskurðinn ógiltan.
116. Eins og rakið er að framan hefur hið umdeilda útboð farið fram að nýju, sbr. útboð nr. 15789, þar sem bæði stefnandi og stefndi Reykjafell ehf. tóku þátt, en gengið var að tilboði þriðja aðila. Í útboði nr. 15789 voru þó ekki boðin út níu gönguljós, heldur sex, auk þess sem skilmálar nýja útboðsins voru nokkuð breyttir, svo sem lýst er í málavaxtakafli að framan. Af hálfu stefnanda hefur hins vegar ekki verið byggt á því að þessar lítillegu breytingar á síðara útboðinu hafi þýðingu við mat á því hvort hann hafi lögvarða hagsmuni af efnisdómi í málinu. Verður því lagt til grundvallar að með ógilding u rskurðarins myndi samningur milli stefnanda og stefnda Reykjavíkurborgar ekki rakna við að nýju. Þá var í úrskurði kærune fndar útboðsmála ekki kveðið á um kærumálskostnað sem stefnandi gæti haft hagsmuni af að fá leyst úr með ógilding u rskurðarins. Jafnframt hefur að mati dómsins ekki þýðingu í þessu máli þótt frestur til málshöfðunar samkvæmt 1. mgr. 112. gr. laga nr. 120/2016 sé ekki liðinn hvað varðar úrskurð kærune fndar í máli nr. 28/2023, sem varðar síðara útboðið sem fór fram í kjölfar þess að kærune fnd útboðsmála ógilti það útboð sem deilt er um í máli þessu. Verður samkvæmt framansögðu ekki séð hvaða raunhæft gildi það hafi fyrir réttarstöðu stefnanda að fá úrskurð kærune fndar ógiltan með dómi.
117. Þótt dómur um ógilding u rskurðarins eingöngu hafi samkvæmt framansögðu ekki raunhæft gildi fyrir réttarstöðu stefnanda kann hann að hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn um skaðabótaskyldu íslenska ríkisins. Er raunar yfirlýstur tilgangur máls- höfðunar stefnanda að hann hyggist höfða skaðabótamál á hendur ríkinu fáist úrskurðurinn ógiltur með dómi. Málssókn stefnanda á hendur stefnda Reykjafelli ehf. og stefnda Reykjavíkurborg er hins vegar ekki réttur farvegur fyrir þann yfirlýsta tilgang að sækja bætur á hendur íslenska ríkinu vegna þess að úrskurður kærune fndar hafi verið haldinn ógilding arannmörkum, né heldur er málssókn þessi nauðsynlegur undanfari slíks skaðabótamáls. Til þess að fá úrlausn um skaðabótaskyldu ríkisins yrði að stefna

ríkinu til varnar og í slíku máli yrði tekin afstaða til þess hvort úrskurður kærunefndar hafi verið haldinn slíkum annmörkum að varði skaðabótaskyldu. Stefnandi hefur samkvæmt framansögðu enga lögvarða hagsmuni af sérstakri úrlausn á því hvort úrskurður kærunefndar útboðsmála hafi verið ólögsmætur þannig að varði ógildingun hans, enda væri með því eingöngu leyst úr því lögfræðilega álitæfni án þess að nokkru breytti fyrir réttarstöðu stefnanda.

118. Það er mat dómsins, með hliðsjón af því sem rakið er að framan, að stefnandi hafi ekki sýnt fram á að hann hafi lögvarða hagsmuni af því að fá sjálfstæðan dóm um ógildi úrskurðar kærunefndar útboðsmála. Þá leiðir heimild 1. mgr. 112. gr. laga nr. 120/2016 ekki af sér að minni kröfur séu gerðar til þess að skilyrðið um lögvarða hagsmuni sé uppfyllt í þeim málum sem þar er kveðið á um.
119. Samkvæmt þessu og með vísan til 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 verður ekki hjá því komist að vísa máli þessu frá dómi af sjálfsdáðum.
120. Með hliðsjón af þessum úrslitum málsins og með vísan til 2. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 verður stefnanda gert að greiða stefnda Reykjafelli ehf. málskostnað, sem þykir hæfilega ákveðinn 2.800.000 krónur.
121. Af hálfu stefnanda flutti málið Jóna Björk Helgadóttir lögmaður. Af hálfu stefnda Reykjafells ehf. flutti málið Daníel Isebarn Ágústsson lögmaður og af hálfu stefnda Reykjavíkurborgar flutti málið Theodór Kjartansson lögmaður.
122. Guðrún Sesselja Arnardóttir héraðsdómari kveður upp úrskurð þennan.

### Úrskurðarorð:

Máli þessu er vísað frá dómi.

Stefnandi, Smith & Norland hf., greiði stefnda Reykjafelli ehf. 2.800.000 krónur í málskostnað.

Guðrún Sesselja Arnardóttir



