

# KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (9)  
12.9.2011  
Taltionumero  
2558  
Diaarinumero  
2738/2/09

**Asia** Julkista hankintaa koskeva valitus

**Valittaja** J Oy, H

**Päätös, jota valitus koskee**

Markkinaoikeus 17.7.2009 nro 352/2009

**Selostus asiasta**

*J kunnan tekninen lautakunta* on 8.4.2008 päivätyllä tarjouspyynnöllä pyytänyt tarjouksia *J sairaalan laajennuksen rakennusteknisistä töistä*. Kunta on saanut kolme tarjousta, joista *J Oy:n* tarjous on ollut hinnaltaan halvin.

*J kunta* on 23.5.2008 päivätyssä kirjeessään ilmoittanut tarjoajille, että valuharkkorakenteiden vaihtamisella esivalmistettuihin betonielementtirakenteisiin saattaa olla hankinnassa kustannusvaikutusta, ja varannut tarjoajille mahdollisuuden tältä osin tarkentaa tarjouksiaan. Kunta on lisäksi ilmoittanut siirtyvänsä hankinnassa neuvottelumenettelyyn.

*J kunnan tekninen lautakunta* on päätöksellään 16.6.2008 § 93 keskeyttänyt hankinnan ja päättänyt aloittaa hankintamenettelyn uudelleen tarkennetuilla tarjouspyyntöasiakirjoilla.

**Hakemus markkinaoikeuteen**

*J Oy* on markkinaoikeuteen tekemässään hakemuksessa muun ohella vaatinut, että *J kunnan teknisen lautakunnan päätös kumotaan ja kunta velvoitetaan korjaamaan virheellinen menettelynsä*. *J Oy* on lisäksi vaatinut, että kunta määrätään maksamaan yhtiölle hyvitysmaksua 308 900 euroa ja korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut korkoineen.

## Markkinaoikeuden ratkaisu

*Markkinaoikeus* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt hakemuksen ja J kunnan markkinaoikeudessa esittämän oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen.

Markkinaoikeus on lausunut päätöksensä perusteluina seuraavaa:

### *Hankintamenettely*

Asiassa on hankintamenettelyn osalta kysymys siitä, onko hankintayksikkö menetellyt julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti keskeyttäessään sairaalan laajennusurakkaa koskevan hankintamenettelyn 16.6.2008 tekemällään päätöksellä.

Markkinaoikeus toteaa, että julkisista hankinnoista annetussa laissa (jäljempänä hankintalaki) ei ole nimenomaisia säännöksiä aloitetun hankintamenettelyn keskeyttämisestä. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että arvioitaessa, onko hankintayksikkö keskeyttäessään hankinnan menetellyt julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti, ratkaisevana on pidettävä sitä, onko hankintayksikkö kohdellut ehdokkaita tai tarjoajia epätasapuolisesti tai syrjivästi.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä (muun ohella asioissa C-27/98, Fracasso ja Leitschutz, tuomio 16.9.1999, Kok. 1999, s. I-5697 ja C-92/00, HI, tuomio 18.6.2002, Kok. 2002, s. I-5553) on myös katsottu, että hankintaviranomaisen on keskeytyspäätöstä tehdessään noudatettava muun ohella syrjinnän kieltoa koskevaa periaatetta. Ratkaisujen mukaan vaatimus perustellun päätöksen tekemisestä keskeytystilanteessa ei toisaalta tarkoita, että hankinnan keskeyttäminen edellyttäisi vakavien tai poikkeuksellisten seikkojen olemassaoloa.

Tarjouspyynnön mukaan hankinnan kohteena ovat olleet J sairaalan laajennusta koskeneet rakennustekniset työt, jotka on tullut suorittaa tarjouspyynnön liitteenä olleiden urakka-asiakirjojen mukaisesti. Tarjouspyynnön liitteenä ovat olleet urakkaohjelma sekä rakennesuunnitelmat urakan toteuttamista varten.

Hankintayksikkö on asiassa esitetyn selvityksen mukaan tulkinnut tarjouspyyntöä siten, että se ei alkuperäisessä muodossaan ole mahdollistanut betonielementtirakenteiden tarjoamista ja että tarkoituksena on joka tapauksessa ollut pyytää tarjouksia valuharkkorakenteeseen perustuvasta

toteutustavasta. Hakija on asiassa esitetyn selvityksen mukaan tulkinut tarjouspyyntöä toisin ja tarjonnut hankintayksikölle tarjouksessaan betonielementtirakenteeseen perustuvan toteutustavan.

Hankintamenettelyn kuluessa hankintayksikkö on lähettänyt kaikille tarjoajille tarjouksen 23.5.2008 päivätyn täsmennyspyynnön. Tarjouksen täsmennyspyynnössä on todettu muun ohella seuraavaa:

”Hankinnan kuluessa on ilmennyt, että vaihtamalla valuharkkorakenteet esivalmistettuun betonielementtirakenteisiin saattaa olla kustannusvaikutusta.

J kunta pyytää/antaa mahdollisuuden tarkentaa tarjoustanne tältä osin. Muutoksesta aiheutuvat elementtisuunnittelu yms. kustannuksista vastaa urakoitsija.

Edellä mainitusta syystä hankintamenettely J sairaalan laajenuksen F-rakennusurakasta muutetaan neuvottelumenettelyksi tarjouksen jättäneiden urakoitsijoiden kanssa.

Tilaaaja katsoo, ettei kyseinen muutos ei muuta olennaisesti alkuperäistä tarjouspyyntöä eikä hankinnan laajuus täten muutu.”

Tarkennettujen tarjousten pyytämisen jälkeen hankintayksikkö on päätöksellään 16.6.2008 § 93 keskeyttänyt hankinnan.

Hankintayksikkö on esittänyt markkinaoikeudelle, että se ei ole katsonut voivansa jatkaa hankintamenettelyä, koska menettelyn aikana oli tullut esille kustannusvaikutuksiltaan merkittävä rakennevaihtoehto, jota hankintayksikkö ei ollut alun perin ottanut huomioon. Asiaan on kiinnitetty huomiota vasta hankintaneuvotteluissa rakennekuvan merkinnän yhteydessä. Koska tämän betonielementtirakennevaihtoehdon toteuttaminen olisi tullut tarkoittamaan huomattavaa uusintasuunnittelua ja -hyväksyntää sekä urakan osapuolten keskinäistä ymmärrystä kustannusten jaosta, hankintayksikkö on arvioinut olevan tarpeellista selvittää uutta hankintamenettelyä varten tätä rakennevaihtoehtoa.

Hankinnan keskeyttämistä koskevassa päätöksessä on todettu muun ohella seuraavaa:

”J kunta/Tilapalvelu on valmistellut rakennusurakan hankintaa J sairaalan laajentamisesta. Hankinnan kuluessa on ilmennyt,

että rakennesuunnitelmien osalta tarjouspyyntö on tulkinnanvarainen. Tarkastustarjouspyynnölläkään ei tarjouksia saatu vertailukelpoiseksi.

Em. johtuen ei voida varmistua tasapuolisesta kohtelusta hankinnassa.

Toimialajohtaja: Tekninen lautakunta päättää:

1. osapuolten edun ja tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi keskeyttää sairaalan rakennusurakan hankinnan, ja
2. aloittaa hankintamenettelyn uudestaan tarkennetuilla tarjouspyyntöasiakirjoilla.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin.”

Hankintayksikön markkinaoikeudessa esittämän perusteella se, että tarjouspyynnön on voitu katsoa mahdollistavan sekä valuharkkorakenteiden että esivalmistettujen betonielementtirakenteiden käytön, ei ole vastannut hankintayksikön alkuperäistä hankinnan toteuttamistarkoitusta. Tarjouspyynnön mahdollistamat kaksi toteuttamistapaa ja niiden vaikutus ovat selvinneet hankintayksikölle vasta hankintamenettelyn kuluessa. Toteuttamisvaihtoehdot ovat poikenneet kustannusvaikutuksiltaan toisistaan siten, ettei tarjouksia ole saatu vertailukelpoisiksi neuvottelumenettelyssäkään. Alkuperäiset rakennesuunnitelmat on hankintayksikön mukaan laadittu vain valuharkkoseiniä varten ja betonielementtivaihtoehdon mukainen toteuttaminen olisi vaatinut uutta suunnittelua ja hyväksymismenettelyä.

Asiassa ei ole ilmennyt, että hankintayksikön hankintamenettelyn keskeyttämiselle ilmoittamat syyt eivät olisi olleet todellisia. Asiassa ei ole muutoinkaan ilmennyt, että hankintayksikkö olisi hankinnan keskeyttäessään menettelyt hakijaa kohtaan syrjivästi tai epätasapuolisesti.

Edellä esitetyillä perusteilla markkinaoikeus katsoo, ettei hankintayksikkö ole menettelyt asiassa hankintalain 76 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla hankintasäännösten vastaisesti, kun se on keskeyttänyt hankintamenettelyn. Hakemus on siten hylättävä.

*Oikeudenkäyntikulut*

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan

tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Asian laatu huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että asianosaiset pitävät oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

### Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

J *Talonrakennus Oy* on valituksessaan vaatinut, että markkinaoikeuden päätös kumotaan ja J kunta määrätään maksamaan yhtiölle hyvitysmaksua 308 900 euroa. J Oy on lisäksi vaatinut, että kunta velvoitetaan korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut korkoineen.

J Oy on esittänyt vaatimustensa perusteluina muun ohella seuraavaa:

Tarjouspyynnön mukaan tarjouksen valintaperusteena oli halvin hinta. J Oy antoi määräaikaan mennessä halvimman tarjouksen, joka todettiin myös tarjouspyynnön mukaiseksi.

Tästä huolimatta J kunta ei valinnut J Oy:n tarjousta, vaan ilmoitti muuttavansa hankintamenettelyn neuvottelumenettelyksi. Syyksi kunta ilmoitti hankinnan kuluessa ilmenneen, että valuharkkorakenteiden vaihtamisella esivalmistettuun betonielementtirakenteeseen saattaa olla kustannusvaikutusta. Kunta pyysi samalla tarjoajilta tarkennuksia alkuperäisiin tarjouksiin.

Alkuperäisiin tarjouspyyntöasiakirjoihin sisältyvissä suunnittelupiirustuksissa oli jo nimenomainen maininta urakoitsijan mahdollisuudesta toteuttaa hanke vaihtoehtoisesti elementtirakenteisena. Suunnittelupiirustuksissa oli muun ohella todettu, että jos urakoitsija haluaa toteuttaa rakenneosia elementteinä, kaikki elementtisuunnitelmat ja -kaaviot sekä liittymädetaljien suunnitelmat kustantaa urakoitsija. J

Oy oli laatinut alkuperäisen tarjouksensa käyttämällä esivalmistettuja betonielementtirakenteita tarjouspyyntöasiakirjoissa ilmoitetun mahdollisuuden mukaisesti.

Kaikilla tarjoajilla oli jo alkuperäisten tarjouspyyntöasiakirjojen perusteella ollut mahdollisuus tarjota betonielementtirakennetta ja ottaa tarjouslaskennassaan vaihtoehtoisten rakenteiden kustannusvaikutukset huomioon, kuten J Oy oli tehnyt. J

kunnan ilmoittama peruste siitä, että valuharkkorakenteiden vaihtamisella esivalmistettuun betonielementtirakenteeseen saattaa olla kustannusvaikutusta, ei näin ollen ollut hankintalain mukainen pätevä syy siirtyä neuvottelumenettelyyn ja jatkaa hankintaa valitsematta J

Oy:n tarjousta.

J Oy ilmoitti, että se ei hyväksy kunnan menettelyä, ja vaati alkuperäisen tarjouksensa hyväksymistä. Näissä olosuhteissa kunta päätti keskeyttää hankinnan. J

Oy:lle lähetetty ilmoitus hankinnan keskeyttämisestä sekä keskeyttämisestä myöhemmin tehty teknisen lautakunnan päätös olivat perustelemattomia.

J kunta toteutti rakennusurakan myöhemmin käytännössä samoilla tarjouspyyntöasiakirjoilla kuin alkuperäisessä hankinnassa. Ainoastaan edellä mainittu suunnittelupiirustuksissa ollut maininta urakoitsijan oikeudesta toteuttaa rakenneosia elementteinä oli poistettu ja hankkeen kuvat oli päivitetty. Kunnan menettely on merkinnyt hankintalain vastaista tarjousten tinkimistä ja johtanut J

Oy:n syrjintään.

J kunta on markkinaoikeudessa esittänyt, että rakennevaihtoehtoissa on ollut kysymys seikasta, jolla olisi ollut selvä kustannusvaikutus ja joka olisi merkinnyt huomattavaa uusintasuunnittelua ja -hyväksyntää sekä urakan osapuolten keskinäistä ymmärrystä näiden kustannusten jaosta. Väite on virheellinen, koska tarjouspyynnössä oli nimenomaisesti mainittu, että suunnittelu ja suunnittelun kustannukset jäävät urakoitsijan vastuulle, mikäli se haluaa toteuttaa rakenneosia elementteinä. J

Oy on ottanut nämä kustannukset tarjouksessaan huomioon. Rakenteiden tekniset ominaisuudet ovat toisiaan vastaavat.

Tarjoajia on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättä. Hankinnan keskeyttämisen on perustuttava todellisiin ja hyväksyttäviin syihin, eikä menettelyllä saa syrjiä ketään. J kunta on antanut muille tarjoajille

perusteettomasti mahdollisuuden korjata tarjouksiaan ja lopulta keskeyttänyt hankinnan aiheettomasti.

*J* kunta on valituksen johdosta antamassaan selityksessä vaatinut, että valitus hylätään. Kunta on lisäksi vaatinut, että *J* Oy velvoitetaan korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1 964,20 eurolla korkoineen.

*J* kunta on esittänyt vaatimustensa perusteluina muun ohella seuraavaa:

*J* Oy esitti vasta urakkaneuvotteluissa, että tarjouspyynnön ja rakennesuunnittelun mukaan betoniharkkorakenteet on mahdollista toteuttaa elementteinä. *J* kunta katsoi, että kysymyksessä on suunnittelijan esittämä rakennevaihtoehto, joka tulee erikseen hyväksyttäväksi rakennuttajalla. Hyväksyttäminen olisi tarjoajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi tullut tehdä ennen tarjousajan päättymistä ja tiedottaa siitä kaikille tarjoajille. Kunta lähetti tarjousten tarkennuspyynnön tarjoajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi pyrkien saamaan tarjoukset yhteismitallisiksi ja vertailukelpoisiksi.

Hankintaneuvotteluissa esille tullut rakenteen toteuttamistapa ei ollut mukana tarjouspyynnön rakennesuunnittelussa, lukuun ottamatta piirustuksissa ollutta *J* Oy:n viittaamaa merkintää. Betonielementtirakenteen käyttäminen toteuttamisvaihtoehtona edellytti tätä koskevien suunnitelmien saamista hyväksyttäväksi urakoitsijoille, sivu-urakoitsijoille ja erikoissuunnittelijoille. Rakenneratkaisun muuttaminen on vaikuttanut hankinnan kustannuksiin.

Tarjouspyynnön sisältö todettiin tulkinnanvaraiseksi, ja hankinta päätettiin tarjoajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi keskeyttää. Menetellyllä ei pyritty tinkimään tarjoushintoja eikä *J* Oy:tä syrjitty. Kunnalla oli oikeus keskeyttää hankinta.

*J* Oy on antanut *J* kunnan selityksen johdosta vastaselityksen. Yhtiö on vastaselityksessään muun ohella vaatinut, että *J* kunnan oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

*Merkitään, että J*  
*Oy.*

*Oy:stä on tullut JT*

## Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus hylkää valituksen. Markkinaoikeuden päätöstä ei muuteta.

2. J Oy:n (nykyisin JT Oy) oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

JT Oy määrätään korvaamaan J kunnan oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa 500 eurolla viivästyskorkeineen. Viivästyskorke määräytyy korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta.

### *Perustelut*

1. Kun otetaan huomioon edellä ilmenevät markkinaoikeuden päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, markkinaoikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita.

2. Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, J Oy:lle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulos huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos J kunta joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa kokonaan vahinkonaan. Tämän vuoksi JT Oy on hallintolainkäyttölain 74 §:n nojalla määrättävä korvaamaan kunnan kohtuullisiksi harkitut oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellä ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pirkko Ignatius

Irma Telivuo (t)

Alice Guimaraes-Purokoski

Heikki Harjula

Outi Suviranta

Asian esittelijä,  
oikeussihteeri Toni Kaarresalo

**Jakelu**

Päätös	JT	Oy, oikeudenkäyntimaksu 223 euroa
Jäljennös	J	kunta
		Markkinaoikeus
		Työ- ja elinkeinoministeriö
Asiakirjat		Korkein hallinto-oikeus